경영체별 소득안정화 방안 연구

오 내 원 부연구위원
최 경 화 부연구위원
김 대 곤 부연구위원
오 현 숙 연구 원

한국농촌경제연구원
빈 면

KREI
머 리 말

농산물 가격 동락과 생산량의 변동에 따른 농업소득의 불안정이 문제되고 있다. 농업생산은 원래 자연의 영향을 많이 받아 왔지만 수입개발이 확대되고 경영이 상업화·전문화됨에 따라 불안정 요인이 확대되고 있다.

과도한 소득불안정은 농업발전에 장애가 된다. 장래 농업을 담당할 젊은 상업적 농가들일수록 한두 품목에 전문화하는 한편 시설, 농기계에 막대한 투자를 하고 있기 때문이다. 따라서, 어느 품목의 가격이 크게 떨어지거나 심한 재해를 입게 되면 그 해의 소득이 감소하는데 그치지 않고 영농을 중단하는 경우까지 생기게 된다. 또한, 농가가 위협을 회피하기 위하여 투자규모의 축소, 과도한 다각경영 등의 의사결정을 함으로써 자원배분의 효율성 저해를 가져올 수도 있다.

신진 농업국들은 이러한 점을 감안하여 과거부터 농가소득 안정을 중요한 정책 목표로 설정하고 이를 위한 가격정책과 재해대책을 실시하여 왔다. 그러나, UR 농업협정 타결을 전후로 하여 과거의 가격정책을 축소하는 대신 다양한 형태의 소득정책을 강화하고 있는 경향을 볼 수 있다.

이 연구에서는 우리나라의 실정에서 농가소득을 안정시킬 수 있는 정책 방안을 모색하되 특히 WTO의 녹색조항인 농가 단위의 소득안정정책의 도입 가능성과 시행방안을 검토하였다. 이를 위해서 선진 외국의 경험, 차기 농업 협상의 흐름 등을 면밀히 검토하여 소득불안정을 해소하면서도 시장경제의 원칙과 조화되는 방안을 찾고자 노력하였다.

이 연구는 농림부의 연구용역을 의뢰받아 수행한 것으로 연구 과정에 협력하여 주신 농림부와 지방자치단체 및 농협의 관계자들, 조사에 협조하여 주신 농민들께 감사드립니다. 아무쪼록 이 보고서가 농가의 소득안정을 위한 정책 수립과 추진에 유용하게 활용될 것을 기대한다.

2001. 2.

한국농촌경제연구원장  강 정 일
목차

제1장 서 론
  1. 연구의 필요성 ......................................................... 1
  2. 선행연구 검토 ..................................................... 5
  3. 연구의 목적 ........................................................ 7
  4. 연구의 범위와 방법 ............................................... 8

제2장 소득안정정책의 필요성
  1. 농업소득의 불안정 요인 ............................................ 11
  2. 소득불안정 실태 .................................................... 18
  3. 소득안정 관련 정책 실태와 평가 .................................. 26

제3장 외국의 소득안정정책
  1. 외국 소득안정정책의 동향과 특징 ................................ 46
  2. 미국 .................................................................. 48
  3. 일본 .................................................................. 59
  4. 캐나다 .................................................................. 66
  부록 외국의 소득안정 관련 정책 .................................. 69

제4장 소득안정정책의 기본 방향
  1. 소득안정정책 구상시 고려 사항 .................................... 92
  2. 소득안정정책의 접근 방법 ......................................... 96
  3. 품목별 소득안정정책 방향 ...................................... 101
제5장 소득안정계획 프로그램의 구상
1. 기본 방향 ................................................................. 113
2. 프로그램 구상을 위한 검토 ........................................ 115
3. 프로그램 시안 ........................................................... 132
4. 소요 예산 추정 ........................................................... 133
5. 도입을 위한 준비와 단계별 도입 방안 ................................ 136

제6장 요약 및 결론 .......................................................... 139

참고문헌 ......................................................................... 144

부 록
1. 정책토론회 결과 .......................................................... 147
2. 농가 조사표(수박) ....................................................... 153
표 목 차

제1장
〈표 1-1〉 소득안정을 위한 대책의 유형 ......................................................... 9

제2장
〈표 2-1〉 주요 품목별 전문화 추이 ................................................................. 15
〈표 2-2〉 농업소득률의 추이와 소득변동에의 영향 .............................................. 15
〈표 2-3〉 주요 품목의 평균 소득률 ('97~'99 평균) ........................................ 16
〈표 2-4〉 농가소득과 부채 비교 ................................................................... 17
〈표 2-5〉 작물별 가격 변동 ('90~'99 실질가격 변이계수) .................................... 20
〈표 2-6〉 주요 기상재해 발생회수 ('04~'98) ...................................................... 22
〈표 2-7〉 재해별 농작물 피해면적 ................................................................. 22
〈표 2-8〉 지역별·작물별 단수 변이계수 (1991~1998) ...................................... 23
〈표 2-9〉 품목별 수량 변동 발생 빈도 (1998~2000) .......................................... 24
〈표 2-10〉 품목별 조수입 변동 발생 빈도 (1998~2000) .................................... 25
〈표 2-11〉 경영예로 요인 (의사조사 결과) ...................................................... 25
〈표 2-12〉 우리 나라의 농업소득안정정책 구성 .............................................. 27
〈표 2-13〉 쌀 수매에 의한 소득지지 효과 ....................................................... 27
〈표 2-14〉 최저보장가격 수준, 2000년 ............................................................ 29
〈표 2-15〉 농업재해 지원체계(중앙정부 지원) ................................................. 32
〈표 2-16〉 '90~'99 농작물 재해발생 및 지원상황 ......................................... 33
〈표 2-17〉 가축공제의 개요 ........................................................................... 37
〈표 2-18〉 가축공제 추진 실적 ...................................................................... 37

제3장
〈표 3-1〉 국제 곡물가격 ............................................................................. 47
제4장

<표 4-1> 소득안정을 위한 정책 수단의 장단점 비교 ............................................. 99
<표 4-2> 쌀 대농의 작물보험 가입 의사 ............................................................... 103
<표 4-3> 주요 채소류의 주산지 형성 ................................................................. 105
<표 4-4> 주요 과수의 주산지 형성 ................................................................. 108
<표 4-5> 소득안정정책의 기본 방향(종합) ......................................................... 112

제5장

<표 5-1> 농촌취업자의 직종 ................................................................. 117
<표 5-2> 농업조수업과 조정농업수입의 비교, 1999 ..................................... 121
<표 5-3> 농가의 본인 부담금 각출 의사 .............................................................. 126
<표 5-4> 계정적립금의 누적 예 ................................................................. 128
<표 5-5> 예산 소요액 추정(연간) ................................................................. 135
<표 5-6> 주요 품목별 전업농 규모와 호수 추정 ......................................... 136
그림 목차

<그림 2-1> 수입개방 하 공급 변동과 가격 .................................................. 14
<그림 2-2> 주요 품목별 농업수입 변동 ...................................................... 19
<그림 3-1> 미국의 농업지원 정책 변화 ..................................................... 48
<그림 3-2> 일본 도착경영안정대책의 개념도 ............................................. 64
<부도 3-1> 백작경영안정기금제도의 개념도 .............................................. 75
<부도 3-2> 대두작경영안정대책의 개념도 ................................................. 77
<부도 3-3> 과수경영안정대책의 개념도 ..................................................... 78
<그림 4-1> 소득안정정책의 기본 접근 ....................................................... 100
<그림 5-1> 소득안정계획 프로그램의 추진 체계도 ........................................ 131
반면

KREI
제 1장
서 론

1. 연구의 필요성

□ 가격 동락과 생산량의 변동으로 인한 농업소득의 불안정 문제는 예전부터 있어 왔으나 수입개방이 확대되고 농업경영의 상업화와 전문화가 진행됨에 따라 불안 요인이 확대되고 있다. 작년도에 부채 문제 해결을 요구하며 전국적으로 일어난 농민 시위의 근본 원인도 전반적인 농산물가격의 하락으로 농업경영의 장래에 대한 불안이 증폭되었기 때문이라 할 수 있다.

○ 농업소득 불안정의 외부 요인으로는 시장개방이 확대됨에 따라 국내 농산물 가격이 추세적으로 하락할 뿐만 아니라 불안정도 심화되고 있다는 점을 첫 번째로 들 수 있다. 무역이론에서는 무역장벽 철�cej 가격안정성을 제고시키는 것으로 분석되고 있지만 수출국의 작황이나 전쟁 등 외부 변수에 따라 국내가격이 변동함으로써 불안정성이 늘어나기도 한다는 연구결과가 있다.(이재욱등, 1997)

○ 농업 내부적으로는 농업이 상업화, 전문화되고 외부 차입금에 의존한 자본투입이 증대됨에 따라 전통적인 소규모 가축경영에 비해 경영 위험이 늘어나고 있다.

○ 한편 정책 측면에서 보면 우리나라는 추후수해 외에 가격정책이 미비하였는데, WTO 하에서 가격정책을 유지하거나 새로 도입하는 것이 어렵게 된 점을 들 수 있다.
□ 1990년대의 구조정책은 생산성 향상을 위한 투자자 확대에 중점을 둔 반면 가격과 소득 문제에 대해서는 상대적으로 등한하였다. 그 결과 다수 품목의 과잉생산과 단기적 수급불균형을 야기하여 농가의 소득불안정을 심화시킨 결과를 가져 왔다.

○ 2000년도 사과, 배, 토마토, 수박, 참외 등 과일·채소류의 가격 하락은 미국산 오렌지의 수입이 크게 늘어난 것이 직접적 요인이지만, 과채류의 면적 확대와 시설제비에 따른 생산성 향상으로 수급균형이 깨어진 데에도 원인이 있다.

○ 농산물 가격의 불안정은 농업의 투기화를 유발하여 비효율과 불안정을 증폭시키는 악순환을 이루고 있다.

□ 농업소득의 불안정은 농업경영의 효율화와 전업농 육성을 통한 구조개선에 장애로 작용하고 있다.

○ 급격한 소득 변동에 대처할 수 있는 민간의 금융제도나 보험이 갖추어지지 않은 상황에서 농산물가격이 폭락하거나 심각한 재해가 발생하면, 농가가 이러한 외부적, 임시적인 충격을 이겨내지 못하고 도산할 위험이 항상 있다. 경영 과산의 위험은 1~2개 품목에 전문화되고 고정자본 투자액이 많은 전업농일수록 심하다고 할 수 있다.

○ 농가가 위험을 회피하기 위하여 투자규모를 축소하거나 과도한 다각경영을 하는 등의 의사결정을 함으로써 자원배분의 효율성 저하를 가져오게 된다. 1)

○ 나아가 가격 불안정으로 인한 소득불안은 사회적 후생을 감소시킬 가능성이 높다. (신기엽, 1999)

---

1) 대부분의 농가는 소득의 한계효용이 제각하기 때문에 위험기피적(risk aversion)이라 할 수 있다. 위험기피적인 성향 하에서는 농가가 위험을 회피하기 위한 의사결정을 함으로써 기대소득(expected income)을 감소시키게 된다.
□ 따라서, 농업경영의 지속성을 유지하고 효율화를 기하기 위해 농가, 특히 전업적 농가의 소득을 일정수준 이상으로 안정시키는 정책을 강화해야 할 필요가 있다.

○ 이는 정부가 생산에 직접 개입하는 구조정책에서 소득정책으로 농정의 중심이 전환된다는 의미를 가지고 있다.

○ 수입개방 확대로 인한 농가의 소득문제를 완화 내지 해소해 주는 것은 계층간의 형평성 유지와 농업·농촌의 활성화를 촉진하기도 사회적 타당성을 가지고 있다.

□ 농가소득 안정을 위한 가장 강력한 정책은 가격정책과 재해지원(보험) 정책이었다. 그러나, 이러한 전통적인 정책만으로 농가소득 문제를 해결하는 데에는 한계가 있다.

○ 가격정책을 통한 시장개입 강화는 UR 농업협정에서 감축대상인 황색조치(amber box)로 분류되어 있기 때문에, 쌀 수매정책 등 기존의 농업보조(AMS)를 감축하지 않는 한 새로운 도입이 어렵다.

○ 정부가 시장가격에 지나치게 개입하게 되면 시장신호가 생산자에게 전달되는 것을 저해함으로써 농업의 효율화에 역행할 우려가 클 뿐만 아니라 개방 사회에서는 시장가격을 지지하는 데에도 한계가 있다.

□ 세계 농정의 흐름을 보면 선진 농업국들은 과거부터 농가소득 안정을 중요한 정책 목표로 설정하고 이를 위한 가격정책과 재해지원/보험 정책을 사용하여 왔다. 그러나, UR 농업협정 타결을 전후로 하여 과거의 가격정책을 촉소하는 대신 다양한 형태의 소득정책을 강화하고 있는 경향을 보수 있다.

○ EU는 1992년 공동농업정책 개혁에서 목표가격을 단계적으로 인하하는 대신 가격 하락분을 직접지불제로 전환함으로써 과거 수준의 소득을 보장하여 왔다.
○ 미국은 1996년 농업법에서 목표가격 하에서의 부족불제도를 폐지하고 생산자율 계약지불제도를 실시하면서 작물수입보험(CRC), 수입보장(RA), 소득보험(IP) 등의 보험제도를 도입하였으며, 2000년부터는 급격한 소득 감소에 대응한 SIAP 등의 소득보조정책을 실시할 계획이다.

○ 일본은 품목별 가격정책을 후퇴시키면서 1997년 도착경영안정대책을 필두로 주요 품목의 가격변동에 대한 대책을 확대하고 있으며, 2000년부터는 농업의 공동화가 우려되는 중산간지역 농업에 대한 직접지불제도를 시행하고 있다.

□ 이와 같은 점을 감안하면, 우리 나라에서도 수입개방 확대에 따른 농가소득의 하락을 보상하고 적절한농업생산을 유지하기 위해서는 시장의 가격 결정 메커니즘을 살리면서 UR 농업협정문에서 허용대상으로 분류된 소득 안정 및 지지 정책의 도입을 고려할 필요가 있다.

○ 관련된 농업협정문은 부속서 2의 7항에 규정된 ‘소득보험이나 소득안정계획에 대한 지원 정책’으로 캐나다의 소득안정계획(NISA), 미국의 각종 수입보험제도와 일본의 품목별 가격안정제도 등을 참고할 수 있을 것이다.

□ 한편, 일부에서는 우리 나라의 현 농업발전단계를 감안할 때 농가 단위의 소득정책을 전면적으로 도입하는 것은 아직 시기상조라는 주장도 제기되고 있다.

○ 예를 들어 영세소농을 포함한 모든 농가에 대한 소득정책은 탄력성을 억제함으로써 구조조정을 지연시킬 가능성이 높으므로, 농가 호수가 충분히 감소한 이후에 실시해야 한다는 주장이 있다.

○ 농가별로 소득을 파악할 수 있는 소득세 신고 체제가 없고 가장거래 관행이 정착되지 않은 상황에서 개별 농가의 소득을 대상으로 한 정책은 행정비용이 많이 들어 시행하기가 어렵다는 지적도 간과해서는 안 될 중요한 문제점이라 할 수 있다.
□ 따라서, 농가계층이나 품목별 농업소득의 불안정실태를 파악하여 경영체별 소득안정정책 도입의 필요성을 판단하고, 소득안정 프로그램을 도입할 경우 대상 품목과 농가층, 안정화 방식, 프로그램의 관리 방법, 필요한 예산과 비용 분담 방법 등 실시 방안을 검토하고 정책 시행의 문제점과 효과를 분석할 필요가 있다.

2. 선행연구 검토

<가격안정 및 수급조절 분야>

□ 1980년대에 들어 농업의 상업화가 심화됨에 따라 농산물의 가격안정과 재해대책에 관한 정책적, 학문적 관심이 높아짐에 따라 가격변동의 실태 분석과 정책 방향에 관한 많은 연구가 이루어졌다.


○ 조덕래(1995)는 주요 과일의 수급과 가격불안정 실태를 분석한 다음, 가격을 안정시키기 위한 출하조정의 방향으로는 수매바축사업보다는 생산 시기의 집중현상을 완화하는 방안과 저장시설의 개선을 통한 출하량 조정을 제안하였다.

□ 그러나, 이들 연구들은 전국 단위에서의 가격변동을 완화할 수 있는 정책 방안을 제시한 것으로서 농가 단위의 소득안정정책에 직접 연결되는 것은 아니라 할 수 있다.
<작물보험 분야>


○ 그러나, 1980년대의 연구에서는 기초자료 수집을 위한 조사사업만 계속되는 가운데 농민들의 작물보험에 대한 소극적인 태도와 막대한 예산소요에 비해 효과가 불확실하면 수도작에 대한 보험은 어렵다는 결론에 도달하였다.(농림수산부, 1991. 11)


○ 이상 기상으로 인한 폭수해에 대비하여 폭수해보험의 도입이 최근에 검토되고 있으나 주택 피해가 주 검토대상이다.(보험개발원, 1999. 9)
□ 2001년도에 정부가 사과와 배를 대상으로 농작물 재해보험 시범사업을 실시하기로 함에 따라 관련된 법제 정비와 준비가 진행되었다.


<소득안정 분야>

□ 최경환등(1991)은 농산물시장개방으로 인한 농가소득 보상의 필요성과 당위성을 검토하고 당시 UR 협상에서 논의되고 있는 다양한 소득지원방법에 대해 포괄적으로 검토하였으나, 우리나라에서의 적응 가능성을 다루지는 않았다.


3. 연구의 목적

연구의 필요성과 선행연구를 검토한 결과 이 연구의 목적은 다음과 같이 설정하였다.

○ 농업소득의 불안정 실태를 분석하고 경영체 단위 소득안정정책의 도입 필요성을 검토한다.

○ 소득안정을 위한 정책의 기본 방향을 설정한다.

○ 경영체 단위의 농업소득 안정 프로그램을 개발하고 정책의 실시에 따르는 준비사항 등을 검토한다.
4. 연구의 범위와 방법

4.1. 연구의 범위

□ 소득안정은 질태 수준 유지(소득지지)와 소득변동 감소, 두 가지를 포함하여 이 연구에서는 후자를 중심으로 다룬다.

○ 실제로 소득안정정책을 설계할 때는 양자를 동시에 고려하는 경우가 많다. 특히 농산물 수입개방 확대로 인한 급격한 소득 감소가 예상되는 상황에서 소득지지라는 측면을 완전히 간과할 수는 없을 것이다.

○ 일본의 도착경영안정대책 등도 간적으로는 소득안정을 표방하지만, 사실은 가격하락 추세에 대비한 소득지지 성격이 강하다고 할 수 있다.

□ 안정화 대상은 농업소득으로 한정한다.

○ 농가 입장에서는 농가소득 전체가 관심사라 할 수 있으나 여기에서는 농업소득에 한정하였다. 단, 농업소득의 불안정이 농가경제에서 갖는 의의는 고려하였다.

○ 가격 동락과 수량 변동에 따른 연간 농업소득, 또는 농업수입 불안정을 중심으로 다루며, 재해로 인한 고정자산 피해와 그로 인한 단년간에 걸친 소득 흐름의 변동은 직접 고려하지 않았다.

□ 여기에서 다루는 소득안정정책은 생산량 변동과 가격의 동락으로 인한 사후적 소득 감소에 대처하기 위한 공공 정책으로 한정하였다.

○ 농업소득의 변동 요인은 생산 전과 생산 후, 개인적 요인과 시장 요인, 기상조건 등 다양하며, 그에 따라 소득의 변동 양상도 다르고 대처 방법과 주체도 구분하여야 할 것이다.

○ 소득안정을 위한 대책은 <표 1-1>과 같이 구분할 수 있으나, 이중 사후 공동대책을 소득안정정책으로 정의하고 연구범위를 이에 한정하였다.
○ 따라서, 재해발생과 공급량 변동 자체를 줄이기 위한 관측, 예보, 기반정보, 기술 개발 및 보급 사업은 연구 범위에서 제외된다.

○ 출하조절이나 가격안정정책 등 정부의 시장개입은 개별 경영체의 소득을 직접 정책대상으로 하지는 않지만, 광의의 소득안정정책에 포함시킬 수 있다.

<표 1-1> 소득안정을 위한 대책의 유형

<table>
<thead>
<tr>
<th>시기</th>
<th>공공 대책</th>
<th>농가 대책</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>사전 대책 (생산 전)</td>
<td>관측, 예보, 기술개발 및 보급, 수리시설 등 생산기반정비</td>
<td>영농다각화(품목과 품종)</td>
</tr>
<tr>
<td>사후 대책</td>
<td>재해지원 및 재해보험, 최저가격제도 가격정책, 소득보험</td>
<td>출하시기 조절(저장)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

4.2. 연구 방법

□ 농가의 소득 변동 파악을 위해 다음과 같은 기존 통계 자료를 이용하여 분석하였다.

○ 주요 품목의 가격 변동 분석(‘90~’99)

○ 농림부의 작물별 재해 통계

□ 경영체 단위의 소득 불안정 실태와 경영위험에 대한 태도, 소득안정을 위한 정책 수요를 파악하기 위해 몇 가지 주요 품목에 대한 사례 연구를 실시하였다.

○ 사례연구 품목은 생산비중과 가격 변동, 재해 비도를 고려하여 쌀, 양파, 수박(노지, 하우스), 사과, 양돈 5개 품목으로 하고 총 155호 농가를 조 사하여 분석하였다.
○ 이 외에 해당 품목의 지역 생산자단체에 대한 면접 조사를 통하여 정책 방향에 대한 의견 조사를 병행하였다.

□ 다음과 같은 외국의 관련제도에 대해서는 문헌 조사를 실시하였다.

○ 미국과 일본의 작물보험제도

○ 캐나다의 순소득안정계획(NISA)과 농업소득긴급지원제(AIDA), 미국의 CRC, SIAP 등 소득안정(보험) 프로그램

○ 일본의 도작경영안정대책, 공영명장대책 등

○ 주요국별 농가소득안정을 위한 시스템 화약

□ 한편, 각종 세미나와 정책토론회를 통하여 전문가 및 관련자의 의견을 수렴하였다. 자세한 결과는 권말의 <부록 1>에 수록하였다.

○ 농촌경제연구원 내 세미나 : 2회
○ 정책토론회 : 1회
○ 농림부 연구결과 보고회 : 1회
제 2장
소득안정정책의 필요성

1. 농업소득의 불안정 요인

1.1. 농업경영에서의 위험 요인

☐ 시장경제 하에 모든 경제활동에는 위험이 따르기 마련이다. 농업에서도 농산물의 생산량과 가격, 그 결과로서의 소득이 급감했을 변화하고 있는데, 이와 관련된 요인들은 매우 다양하다. 농업경영에서 부딪치는 위험은 다음과 같이 분류할 수 있으며 각각 일정한 특성을 지니고 있다.

☐ 산업적 위험

☐ 먼저 장기적인 측면에서 보면 기술 발전에 따라 농산물의 생산비가 감소되고 새로운 상품이 개발되는 한편 소비자들의 식품선호도가 변화하게 된다. 이러한 변화에 적응하기 위해서는 자원의 재배분, 이동과 기술 수용이 필요하며 이 과정에 위험이 발생하게 된다.

☐ 농업생산은 자연조건에 영향을 크게 받는 생물학적 과정으로서 기후 상태나 영농 재무, 가축 질병 등으로 인해 감자스럽고 예상치 못한 단기적인 공급량의 증감이 나타나고 이는 농산물 수요의 비탄력성에 의해 중폭된 가격 변동을 가져온다. 특히 농업에서 발생하는 기상재해는 당년도의 생 산에만 영향을 미치는 것이 아니라 시설물, 토지, 과수 등에 피해를 끼쳐 수년간에 걸친 생산변동을 야기할 수 있다.
○ 농업생산은 토지와 건축물, 시설, 농기계, 가축, 다년생 작물 등 고정자산이 많이 투자되는데 이러한 고정요소는 범용성이 적어 단기간에 생산조정을 하는 데에는 여러 제약이 따른다. 즉, 시장여건의 변동에 따른 생산조정을 하는 데에는 일정한 시간이 필요하고, 이에 따라 생산과 가격에 추적적 순환이 발생하게 된다.(양돈의 hog-cycle이 대표적임)

☐ 제도적 위협

○ 일반적으로 각국 정부는 농업부문에 타 산업보다 많은 정책 지원과 규제를 하고 있기 때문에 정부의 정책 변경은 농업경영에 중요한 위험요소가 된다.

○ 특히 농산물 교역정책의 변화는 농업경영에 결정적인 변화를 주는 위험요소가 된다. 실제 많은 나라들이 교역정책, 또는 그와 연계된 국내 농업정책을 변경할 때에는 농민들이 적용할 수 있는 다른 제도로 보완하거나 소득감소를 보전하는 정책을 병행하고 있다.

☐ 해외 요인

○ 농산물 시장개방이 진전되면서 외국에서 발생한 농산물의 예외적인 폭풍, 수송 및 유통망의 분란, 전쟁 위기, 외국의 경제적· 정치적 위기 등은 예측 불가능한 시장 불안정성을 야기할 수 있다.

○ 이러한 외부요인은 국제시장의 개방 진전에 따라 완화되는 측면과 해외의존도가 늘어남에 따라 강화되는 측면이 동시에 있다.

☐ 기타 요인

○ 농업경영은 대부분 가족경영이므로 법인체와 달리 경제주체의 개인적 건강이나 질병, 사고가 농업경영에 미치는 영향이 크다.

○ 이 외에 경제성장률의 변동, 금리와 환율의 변동 등 일반 거시경제적 요인들도 농업경영에 위험요인으로 작용한다.
1.2. 농업소득 불안정을 중폭시키는 환경 변화

1.2.1. 시장개방 확대

- 관세율이 인하되는 등 농산물시장 개방이 확대됨에 따라 국내 농산물가격이 추세적으로 하락할 뿐만 아니라, 수입량의 변동에 따라 가격불안정성이 증폭되는 경우도 많다.

- 1997년 하반기부터의 돼지고기 수입개방으로 인하여 국내 가격수준은 안정시킨 효과가 있지만, 가격 하락 효과는 13.9%로 추정되고 있다.(최세균 등 2000)

- 작년도 오랜지 수입량의 증가는 직접적 대체재로 여겨왔던 감귤 가격에 타격을 주었을 뿐만 아니라 방울토마토, 참외, 수박, 사과, 배 등 다수 과일·과제류의 가격 하락을 가져왔다.

- 개방경제 하에서는 단기 수급변화에 따른 가격변동이 상방경직적이어서 (가격의 한정적, 한국농촌경제연구원, 2001, 7쪽) 소득 변동을 심화시키게 된다.

- 예를 들어 전국적으로 기상이 악화되어 공급량이 크게 감소하였을 경우, 폐쇄경제 하에서는 국내가격이 상승하여 소득감소를 완화시켰지만(수요의 가격탄력성이 1보다 작을 때는 소득이 오히려 증가), 개방 조건 하에서는 가격 상승은 소폭에 그치는 대신 수입량이 증가함으로써 농가의 수취 소득이 떨어지게 된다.

- <그림 2-1>에서 이를 설명하면 다음과 같다. 여기에서 가정은 수입가격이 국내 균형가격보다 높다는 전제에서이다.
  - 평년작의 국내 공급곡선을 S1으로, 국제가격에 관세와 유통비용을 더한 수입가격을 P1으로 가정하면 총 공급곡선은 abcd가 된다. 따라서,

2) 이는 농민이 작물보험의 필요를 덜 느끼게 하는 요인으로 작용하여 왔다.
국내가격은 $P_1$에서 균형을 이루고, 국내공급량은 $OQ_1'$, 수입량은 $Q_1'Q_1$이 된다.
- 흉년으로 국내 공급곡선이 $S_2$로 이동하면, 총 공급곡선은 $a'b'bc'd$로 된다. 따라서, 가격은 $P_1$을 유지하면서 국내공급량은 $OQ_2$로 감소하는 반면 수입량은 $Q_2Q_1$으로 증가하게 된다. 즉, 국내 생산의 감소가 가격에는 영향을 미치지 못하고, 국내 생산의 총 수취액만 감소시키게 된다.

<그림 2-1> 수입개방 하 공급 변동과 가격

○ 반면, 가격경쟁력이 취약한 대부분의 농산물은 생산이 과잉되더라도 수출이 불가능하므로 국내 가격의 폭락을 가져오게 된다.

○ 이것이 의미하는 또 다른 함축은 개방경제 하 수입국의 입장에서는 가격정책의 한계가 분명하다는 점이다. 즉, 정부의 가격지지 정책이나 생산자단체의 생산 및 출하조절이 수행되더라도 가격 폭락을 방지하는 것이 주 기능이자, 일정 수준 이상으로 국내 가격을 유지하는 것은 어렵다는 것이다.
1.2.2. 농업경영의 전문화, 상업화, 자본화

□ 영농형태가 다각경영에서 전문화 방향으로 전환됨에 따라 특정 품목에 대한 소득의존도가 커지고, 주력 품목의 소득 감소가 경영체 단위의 총 농업 소득에 미치는 영향이 커지게 된다.

○ 더구나 전문화가 빠르게 진행되고 있는 시설채소, 화훼, 축산업에서 가격 변동이 큰 편이어서 이들 품목에 특화된 전업농의 소득 불안정 문제가 심각해지고 있다.

<표 2-1> 주요 품목별 전문화 추이  

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>1990년</th>
<th>1995년</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>충특수(A)</td>
<td>전문농가(B)</td>
</tr>
<tr>
<td>시설농업</td>
<td>96.8</td>
<td>11.9</td>
</tr>
<tr>
<td>과 수</td>
<td>211.4</td>
<td>24.1</td>
</tr>
<tr>
<td>양 야</td>
<td>139.5</td>
<td>1.3</td>
</tr>
<tr>
<td>한 우</td>
<td>608.7</td>
<td>0.9</td>
</tr>
<tr>
<td>낙 농</td>
<td>34.3</td>
<td>7.6</td>
</tr>
<tr>
<td>양 셰</td>
<td>87.4</td>
<td>2.5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 전문농의 기준은 시설농업과 양야는 0.5ha, 과수는 1ha, 양면은 500두, 한우는 50두, 낙농은 20두 이상으로 하였음. 전문농의 명확한 개념이나 분류기준에 대해서는 의견이 있을 수 있으나, 위 수치가 전문화의 경향치는 보여주고 있다.

자료: 농림부, 「농업총조사」에서 추산.

<표 2-2> 농업소득률의 추이에 소득변동에의 영향

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1980</th>
<th>1990</th>
<th>1999</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>농업 전체의 평균 소득률</td>
<td>74.9</td>
<td>69.0</td>
<td>56.7</td>
</tr>
<tr>
<td>조수입 30% 감소시 소득감소율</td>
<td>40.1</td>
<td>43.5</td>
<td>52.9</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 통계청, 「농가경제통계」에서 계산
구입투입재의 증가에 따른 경영비 증가로 농업소득률이 감소하여 가격과 단수 변동에 따른 조수입의 증감이 소득에 미치는 영향이 커져 왔다.

<표 2-2>에서 보는 바와 같이, 1980년의 농업소득률은 평균 74.9%였고, 이 경우 가격하락 을으로 조수입이 30% 하락하면 농업소득은 40.1% 감소하는 결과가 나온다. 그러나, 1999년에는 농업소득률이 56.7%로 하락한 결과 조수입이 30% 감소할 경우 소득은 52.9%나 감소하게 된다.

품목별로는 축산과 시설농업에서 농업소득률이 낮다. 특히 양돈, 비육우, 육계는 소득률이 20% 미만으로 가격변동에 따른 소득불안정성이 매우 높다고 할 수 있다.

<표 2-3> 주요 품목의 평균 소득률 ('97~'99 평균)

<table>
<thead>
<tr>
<th>평균</th>
<th>소득률</th>
<th>평균</th>
<th>소득률</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>곡류</td>
<td>살갈비 73.5</td>
<td>시설채소</td>
<td>팔기(반촉성) 56.2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>젖갈비 58.5</td>
<td></td>
<td>시설상추 49.7</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>종갈비 71.7</td>
<td></td>
<td>오이(촉성) 55.5</td>
</tr>
<tr>
<td>노지채소</td>
<td>가을무 73.0</td>
<td>과수</td>
<td>사과 60.8</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>가을배추 74.9</td>
<td></td>
<td>배 66.4</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>마늘 71.4</td>
<td></td>
<td>감귤 66.7</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>양파 71.8</td>
<td></td>
<td>노지포도 73.0</td>
</tr>
<tr>
<td>축산</td>
<td>비육 finde 19.2</td>
<td>기타</td>
<td>인삼 61.1</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비육우 14.0</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>육계 14.4</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>낙농 39.1</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 농촌진흥청, 「농축산물 표준소득」에서 계산

3) 조수입 감소에 따라 경영비도 변동할 수 있으나 이를 감안하지 않고 계산하였다. 예를 들어 수확량이 감소한 경우, 수확작업비, 운송비는 대체로 감소할 것이고, 가격이 하락하였을 경우에도 판매수수료 등이 감소할 것이다. 반대로 공급과정으로 가격 하락시에는 판매를 위한 비용이 추가로 발생할 가능성이 있다.
경쟁력 강화를 위한 농업투자 확대는 전업적 농가를 중심으로 외부차입금의 증가를 가져왔다. 투자 확대는 농업소득률을 감소시킬 뿐만 아니라 경영내외의 요인으로 소득이 급격히 감소한 경우에는 원리금 상환 불능으로 경영체의 도산을 유발시킬 가능성도 높이고 있다.

- <표 2-4>에서 보는 바와 같이 소득대비 부채 비율은 '90년대 후반에 크게 높아졌다.

- 1999년의 자료에 의하면 경종농업에서는 3ha 이상 대농층의 부채비율이 100%를 넘으며, 영농형태별로는 채소(118.5%), 축산(121.1%), 화훼(201.3%) 등 성장형 경제작물 농가의 부채비율이 높은 것으로 나타났다.

한편, 수요의 고급화·차별화로 농산물에도 품질간 가격차가 확대되고 있는 것도 소득불안정의 요인이 되고 있다. 일조량 부족, 짧은 작수 등 기상조건에 따라 품질이 저하하게 되면 농가 수취가격의 하락 폭도 커지게 되기 때문이다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>년도</th>
<th>농가소득 (A)</th>
<th>부채 (B)</th>
<th>B/A (%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1990</td>
<td>11,026</td>
<td>4,734</td>
<td>43.0</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>21,803</td>
<td>9,163</td>
<td>42.0</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>22,323</td>
<td>18,535</td>
<td>83.0</td>
</tr>
<tr>
<td>0.5ha미만</td>
<td>17,700</td>
<td>13,091</td>
<td>74.0</td>
</tr>
<tr>
<td>0.5~1.0</td>
<td>18,125</td>
<td>13,486</td>
<td>74.4</td>
</tr>
<tr>
<td>1.0~1.5</td>
<td>22,403</td>
<td>15,974</td>
<td>71.3</td>
</tr>
<tr>
<td>1.5~2.0</td>
<td>25,427</td>
<td>20,475</td>
<td>80.5</td>
</tr>
<tr>
<td>2.0~3.0</td>
<td>29,559</td>
<td>25,162</td>
<td>85.1</td>
</tr>
<tr>
<td>3.0~5.0</td>
<td>35,710</td>
<td>42,681</td>
<td>119.5</td>
</tr>
<tr>
<td>5.0ha이상</td>
<td>56,382</td>
<td>73,772</td>
<td>130.8</td>
</tr>
</tbody>
</table>

단위: 천원

자료: 통계청, '농가경제통계', 각 년도
2. 소득 불안정 실태

□ 이 절의 과제는 농가 단위의 농업 소득 변화를 분석함으로써 어떠한 품목과 농가 계층에서 소득이 불안정하며 그 요인은 무엇인가를 파악하는 것이다. 그러나, 우리나라에는 개별 농가 단위의 소득을 파악할 수 있는 생산량, 시장출하량과 출하가격 등의 자료가 축적되지 않아 엄밀한 분석이 어렵다. 따라서 이 절에서는 다음과 같은 과정을 통하여 농가 소득 불안정의 실태를 단면이어야 살펴보기로 한다.

○ 연도별 농가경제통계 분석
○ 품목별 가격변동과 재해발생에 대한 2차 자료 수집과 선형 연구 검토
○ 사례 품목(벼, 사과, 양과, 수박, 양돈)에 대한 농가 조사

2.1. 전국 단위 농업수입 변화

□ 1995년 이후 품목별로 변가아 가며 작황 부진이나 가격 하락으로 작목별 수입이 감소하여 천체적으로 농업수입의 정체를 가져왔다. 특히 축산업의 수입 감소가 주 요인이 된 것으로 나타났다.

○ 1995년에는 특작수입이 전년도에 비해 15% 감소하였고 채소와 과수 수입의 증가세는 크게 둔화되었다.

○ 1996년에는 축산수입이 전년 대비 23%, 특작수입이 9% 감소하였으며, 1997년에는 채소와 과수, 축산물 수입이 모두 전년보다 약간씩 감소하였다.

○ 외환위기의 영향을 본격적으로 받은 1998년에는 미국수입이 9%, 축산 수입이 34%나 감소하였다.

○ 이와 같은 품목별 수입변동의 영향으로 농업소득은 1994년 이후 정체 내지 감소상태에 있다.
2.2. 주요 품목의 가격 변동

소득 변동의 가장 큰 요인은 가격 변동이다. 1990년대의 주요 품목의 가격 변동의 상대적 크기는 <표 2-5>와 같다. 상추, 시금치, 배추, 죽감 등의 신선채소류와 화훼는 가격의 변이계수가 0.25 이상으로 비교적 큰 편이며, 과수류와 가축, 특용작물, 저장성 채소는 변동 폭이 중간정도이다. 한편, 곡물류와 열연초의 가격 변동 폭은 상대적으로 적으며, 계열생산인 우유도 가격 변동 폭이 작은 것으로 나타났다. 4)

시설비가 많이 들고 소득률이 낮은 시설채소와 축산, 그리고 투자 회임 기간이 긴 과수에서 심한 가격 변동은 이들 품목 농가의 경영위험을 가중시키고 있다.

축산에서는 최종생산물인 성축이나 우유, 계란의 가격 변동보다는 중간 재생성인 송아지 등의 가격 변동 폭이 큰 것을 볼 수 있다.

4) 품목별 실질가격의 추세는 본장 부록에 수록하였다.
<table>
<thead>
<tr>
<th>품목</th>
<th>변이계수</th>
<th>품목</th>
<th>변이계수</th>
<th>품목</th>
<th>변이계수</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>일반미(80kg)</td>
<td>0.065</td>
<td>마늘(1 젊)</td>
<td>0.233</td>
<td>유유송아지(암, 1두)</td>
<td>0.365</td>
</tr>
<tr>
<td>참쌀(80kg)</td>
<td>0.110</td>
<td>양파(3.75kg)</td>
<td>0.314</td>
<td>돈지(1두)</td>
<td>0.163</td>
</tr>
<tr>
<td>보리(80kg)</td>
<td>0.070</td>
<td>과(1kg)</td>
<td>0.235</td>
<td>염소(암, 1두)</td>
<td>0.217</td>
</tr>
<tr>
<td>쌀보리(80kg)</td>
<td>0.072</td>
<td>오이(3.75kg)</td>
<td>0.201</td>
<td>염소(수, 1두)</td>
<td>0.394</td>
</tr>
<tr>
<td>백주맥(1kg)</td>
<td>0.078</td>
<td>참외(15kg)</td>
<td>0.283</td>
<td>닭(1kg)</td>
<td>0.122</td>
</tr>
<tr>
<td>옥수수(80kg)</td>
<td>0.167</td>
<td>수박(3.75kg)</td>
<td>0.301</td>
<td>계란(10개)</td>
<td>0.094</td>
</tr>
<tr>
<td>조(80kg)</td>
<td>0.476</td>
<td>토마토(15kg)</td>
<td>0.331</td>
<td>우유(1kg)</td>
<td>0.070</td>
</tr>
<tr>
<td>콩(80kg)</td>
<td>0.186</td>
<td>달기(3.75kg)</td>
<td>0.107</td>
<td>벌꿀(1.8ℓ)</td>
<td>0.100</td>
</tr>
<tr>
<td>말(80kg)</td>
<td>0.101</td>
<td>가지(3.75kg)</td>
<td>0.443</td>
<td>들깨(4kg)</td>
<td>0.092</td>
</tr>
<tr>
<td>녹두(80kg)</td>
<td>0.133</td>
<td>사과(18kg)</td>
<td>0.134</td>
<td>유채(1kg)</td>
<td>0.147</td>
</tr>
<tr>
<td>고구마(3.75kg)</td>
<td>0.199</td>
<td>배(15kg)</td>
<td>0.132</td>
<td>인삼(750g)</td>
<td>0.164</td>
</tr>
<tr>
<td>감자(3.75kg)</td>
<td>0.200</td>
<td>복숭아(15kg)</td>
<td>0.136</td>
<td>염연초(1kg)</td>
<td>0.099</td>
</tr>
<tr>
<td>배추(3.75kg)</td>
<td>0.316</td>
<td>포도(3.75kg)</td>
<td>0.272</td>
<td>표고버섯(3.75kg)</td>
<td>0.167</td>
</tr>
<tr>
<td>양배추(3.75kg)</td>
<td>0.283</td>
<td>끓(15kg)</td>
<td>0.143</td>
<td>느타리버섯(3.75kg)</td>
<td>0.143</td>
</tr>
<tr>
<td>시금치(3.75kg)</td>
<td>0.253</td>
<td>감(15kg)</td>
<td>0.351</td>
<td>땅콩(40kg)</td>
<td>0.232</td>
</tr>
<tr>
<td>상추(3.75kg)</td>
<td>0.305</td>
<td>박(8kg)</td>
<td>0.280</td>
<td>국화(1속)</td>
<td>0.305</td>
</tr>
<tr>
<td>콩나물(3.75kg)</td>
<td>0.291</td>
<td>한우(암, 1두)</td>
<td>0.127</td>
<td>장미(1속)</td>
<td>0.319</td>
</tr>
<tr>
<td>염두(3.75kg)</td>
<td>0.179</td>
<td>한우(수, 1두)</td>
<td>0.164</td>
<td>안개꽃(1단)</td>
<td>0.174</td>
</tr>
<tr>
<td>무(3.75kg)</td>
<td>0.509</td>
<td>유우(암, 1두)</td>
<td>0.292</td>
<td>고추(600g)</td>
<td>0.157</td>
</tr>
<tr>
<td>당근(3.75kg)</td>
<td>0.214</td>
<td>한우송아지(암, 1두)</td>
<td>0.318</td>
<td>한우송아지(수, 1두)</td>
<td>0.319</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 농협중앙회, "조사월보"에서 계산
2.3. 수량 변동과 재해

☐ 자연재해 등으로 인한 수량감소도 농업소득 감소의 중요한 요인이 되고 있다. 특히 과거와 달리 수입개방이 확대되고, 농업의 전문화가 진행된 상황에서는 전국적이거나, 개별적이거나 관계없이 수확량 감소는 바로 그에 상응한 소득감소를 가져오게 된다.

☐ 수량변동을 가져오는 중요한 요인으로는 가뭄이나 폭수해, 냉해와 같은 기상재해, 병충해와 가축질병, 기타 농작업상의 실패 등이 있으나, 기상재해를 제외하고는 통계가 파악되고 있지 않다. 따라서, 종합적인 수량감소에 대해서는 선행연구와 사례조사를 통하여 보완하고 우선 기상재해에 관한 전국 자료를 살펴 본다.

☐ 농작물에 피해가 큰 재해는 가뭄과 폭수해, 냉해로서 생육기간 전체를 통해 발생할 수 있다. 기상재해 발생상황을 요약하면 다음과 같다. (농림부, 1999. 3. 참조)

○ 1904～98 기간 중 전국적으로 총 1,537회의 재해가 발생하였다. 종류별로는 폭풍(429회), 태풍(280회), 호우(44회) 등 폭수해(1,153회)가 대부분이며, 주로 작품 재배시기인 5～9월중에 집중적으로 발생(958회, 62%) 하였음을 볼 수 있다.


☐ 한편, 작품별로는 사과, 배 등의 과수와 수박, 고추, 양파에서 자연재해 등으로 인한 수확량 변동이 큰 것으로 나타나고 있다.5)
### <표 2-6> 주요 기상재해 발생회수('04~'98)

단위 : 건

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>1월</th>
<th>2월</th>
<th>3월</th>
<th>4월</th>
<th>5월</th>
<th>6월</th>
<th>7월</th>
<th>8월</th>
<th>9월</th>
<th>10월</th>
<th>11월</th>
<th>12월</th>
<th>계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>호우</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>3</td>
<td>18</td>
<td>20</td>
<td>60</td>
<td>146</td>
<td>128</td>
<td>49</td>
<td>12</td>
<td>3</td>
<td>3</td>
<td>444</td>
</tr>
<tr>
<td>폭풍</td>
<td>47</td>
<td>58</td>
<td>55</td>
<td>49</td>
<td>30</td>
<td>23</td>
<td>22</td>
<td>18</td>
<td>23</td>
<td>30</td>
<td>34</td>
<td>40</td>
<td>429</td>
</tr>
<tr>
<td>태풍</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>1</td>
<td>14</td>
<td>80</td>
<td>107</td>
<td>71</td>
<td>7</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>280</td>
</tr>
<tr>
<td>폭설</td>
<td>66</td>
<td>38</td>
<td>17</td>
<td>5</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>8</td>
<td>28</td>
<td>162</td>
</tr>
<tr>
<td>우박</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>1</td>
<td>3</td>
<td>19</td>
<td>31</td>
<td>9</td>
<td>10</td>
<td>10</td>
<td>10</td>
<td>4</td>
<td>97</td>
</tr>
<tr>
<td>낙뢰</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>4</td>
<td>14</td>
<td>20</td>
<td>27</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>71</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>해일</td>
<td>8</td>
<td>4</td>
<td>-</td>
<td>4</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>6</td>
<td>10</td>
<td>3</td>
<td>5</td>
<td>1</td>
<td>54</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>계</td>
<td>122</td>
<td>101</td>
<td>78</td>
<td>77</td>
<td>56</td>
<td>121</td>
<td>299</td>
<td>292</td>
<td>190</td>
<td>64</td>
<td>61</td>
<td>76</td>
<td>1,537</td>
</tr>
</tbody>
</table>


### <표 2-7> 재해별 농작물 피해면적

단위 : 천ha, %

<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>계</th>
<th>폭수해</th>
<th>냉해</th>
<th>한해</th>
<th>우박</th>
<th>기타</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1989</td>
<td>135</td>
<td>(5.3)</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>4</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>1990</td>
<td>146</td>
<td>(6.0)</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>2</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>1991</td>
<td>80</td>
<td>(3.4)</td>
<td>79</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>1992</td>
<td>55</td>
<td>(2.4)</td>
<td>9</td>
<td>-</td>
<td>18</td>
<td>27</td>
</tr>
<tr>
<td>1993</td>
<td>307</td>
<td>(13.4)</td>
<td>51</td>
<td>234</td>
<td>-</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>1994</td>
<td>153</td>
<td>(6.9)</td>
<td>11</td>
<td>-</td>
<td>140</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>140</td>
<td>(6.4)</td>
<td>130</td>
<td>-</td>
<td>9</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>51</td>
<td>(2.4)</td>
<td>47</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>66</td>
<td>(3.1)</td>
<td>51</td>
<td>-</td>
<td>3</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>344</td>
<td>(16.2)</td>
<td>263</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

기간 평균 | 148 | (6.55) | 90 | 23 | 17 | 7 | 11 |

주 : ( )는 전체 경작면적에 대한 피해율임.
자료 : 농림부, 1999.3, 전계서

5) 앞의 농림부 자료에 의하면 폭염병로 떨어져서 가장 많은 피해가 발생한 것으로 되어 있으나, 이는 피해 규모가 대규모 폭수해를 중심으로 집계되고 있기 때문으로 보인다.
김석현등(2000)이 농산물품질관리원의 수확량 조사를 위한 전국 표본구 원시자료를 분석한 결과에 의하면 사과, 배, 고추의 수확량 변화가 가장 크고, 벌과 보리 등 곡물류가 작은 것으로 나타났다.6)

<표 2-8> 지역별·작물별 단수 변화계수(1991~1998)

<table>
<thead>
<tr>
<th>작물</th>
<th>경기</th>
<th>강원</th>
<th>충북</th>
<th>충남</th>
<th>전북</th>
<th>전남</th>
<th>경북</th>
<th>경남</th>
<th>제주</th>
<th>평균</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>일 반 벼</td>
<td>0.180</td>
<td>0.278</td>
<td>0.154</td>
<td>0.144</td>
<td>0.138</td>
<td>0.158</td>
<td>0.200</td>
<td>0.186</td>
<td>0.166</td>
<td>0.188</td>
</tr>
<tr>
<td>젤 보리</td>
<td>0.341</td>
<td>0.336</td>
<td>0.149</td>
<td>0.217</td>
<td>0.311</td>
<td>-</td>
<td>0.204</td>
<td>0.286</td>
<td>-</td>
<td>0.263</td>
</tr>
<tr>
<td>쌀 보리</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>0.284</td>
<td>0.294</td>
<td>0.242</td>
<td>0.146</td>
<td>0.264</td>
<td>-</td>
<td>0.246</td>
</tr>
<tr>
<td>고 추</td>
<td>0.524</td>
<td>0.527</td>
<td>0.366</td>
<td>0.385</td>
<td>0.393</td>
<td>0.439</td>
<td>0.385</td>
<td>0.447</td>
<td>0.473</td>
<td>0.438</td>
</tr>
<tr>
<td>마 농</td>
<td>0.409</td>
<td>0.432</td>
<td>0.302</td>
<td>0.404</td>
<td>0.424</td>
<td>0.278</td>
<td>0.374</td>
<td>0.352</td>
<td>0.219</td>
<td>0.355</td>
</tr>
<tr>
<td>양 과</td>
<td>-</td>
<td>0.445</td>
<td>-</td>
<td>0.366</td>
<td>0.389</td>
<td>0.229</td>
<td>0.240</td>
<td>0.295</td>
<td>0.199</td>
<td>0.309</td>
</tr>
<tr>
<td>김장배추</td>
<td>0.343</td>
<td>0.360</td>
<td>0.297</td>
<td>0.246</td>
<td>0.313</td>
<td>0.253</td>
<td>0.299</td>
<td>0.331</td>
<td>0.200</td>
<td>0.294</td>
</tr>
<tr>
<td>김 장 무</td>
<td>0.429</td>
<td>0.567</td>
<td>0.354</td>
<td>0.334</td>
<td>0.304</td>
<td>0.311</td>
<td>0.383</td>
<td>0.344</td>
<td>0.231</td>
<td>0.362</td>
</tr>
<tr>
<td>사 과</td>
<td>0.571</td>
<td>0.643</td>
<td>0.296</td>
<td>0.411</td>
<td>0.564</td>
<td>0.576</td>
<td>0.384</td>
<td>0.482</td>
<td>-</td>
<td>0.491</td>
</tr>
<tr>
<td>배</td>
<td>0.413</td>
<td>0.415</td>
<td>0.315</td>
<td>0.386</td>
<td>0.529</td>
<td>0.287</td>
<td>0.330</td>
<td>0.366</td>
<td>-</td>
<td>0.380</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 김석현등(2000)에서 계산

이번 연구에서 쌀 등 5개 종목에 대해 농가별로 수량 변동을 조사한 결과에 따르면 수박에서 수량 변동이 가장 크고, 쌀이 가장 작은 것으로 나타났다. 또한, 대부분의 수량감소는 기상재해에 의한 자연적 변동으로 인한 피해를 비교적 작은 것으로 나타났다.

○ 1998~2000년간의 농가별 단수를 조사해 농가별 평균 단수보다 20% 이상 감소한 빈도를 분석하였다.

○ 쌀은 수량변동이 가장 작으며, 병충해로 인한 대규모 피해는 없었던 것으로 조사되었다.

○ 채소는 수량변동이 비교적 높은 편인데, 특히 수박이 매우 심하였다. 논에서 주로 하는 시설수박은 침수 피해, 노지 수박은 잔은 강우로 인한 병해가 많았다.

○ 과수(사과)도 기상재해로 인한 피해빈도가 비교적 높은 편이었으며, 병해로 인한 수량 감소는 적었다.

○ 비옥돈은 질병으로 인해 통상적으로 페사가 발생하지만 다수가 집단 페사하는 확률은 매우 낮다. 조사 농가에서는 20% 이상 집단페사한 경우는 없었던 것으로 조사되었다.

○ 이러한 조사결과는 앞의 검석현의 분석과 비슷한 결과를 보이고 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>품목</th>
<th>20% 이상 수량 감소 빈도 (%)</th>
<th>비고</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>쌀</td>
<td>2.8</td>
<td>22.8</td>
</tr>
<tr>
<td>양과</td>
<td>8.0</td>
<td>26.0</td>
</tr>
<tr>
<td>수박</td>
<td>17.4</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>사과</td>
<td>10.1</td>
<td>26.1(배)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 사례 농가 분석 결과.

2.4. 소득 변동, 경영예로에 대한 농가 조사 결과

□ 사례 품목의 전업적 농가에 대해 해당 품목의 조수입 변동을 조사한 결과는 <표 2-10>과 같다. 수입 변동은 농가별 단위면적당 평균 조수입이 20% 이상 증감한 건수를 기준으로 하였다.
○ 비는 조수입 변동이 적으며, 특히 수취가격 등락으로 인한 수입변동은 거의 없었던 것으로 나타났다.

○ 양파와 수박은 조수입 변동이 큰 편인데, 가격 등락 뿐만 아니라 수량 증감 요인도 큰 것으로 나타났다. 특히 수박은 침수피해, 연작 장애 등으로 수량의 증감 폭이 컸다. 반면 사과는 수량 변동보다는 가격변동 요인이 큰 것으로 나타났다.

○ 농가들은 경영예로 요인으로 대체로 가격 변동을 들었다. 이는 수량 변동은 부분적으로 경영책임으로 간주하고 있으며, 최근 가격변동에 대한 불안이 커지고 있는 때문에 보인다.

<표 2-10> 품목별 조수입 변동 발생 반도 (1998-2000)

<table>
<thead>
<tr>
<th>품 목</th>
<th>조사농가 수</th>
<th>20% 이상 수입 변동 (건)</th>
<th>비 율 (%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>계</td>
<td>가격변동</td>
<td>수량 변동</td>
</tr>
<tr>
<td>벼</td>
<td>36</td>
<td>4</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>양파</td>
<td>25</td>
<td>12</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>수박</td>
<td>23</td>
<td>19</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>사과</td>
<td>23</td>
<td>20</td>
<td>13</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 사례농가 조사 결과

<표 2-11> 경영예로 요인 (의사조사 결과)

<table>
<thead>
<tr>
<th>품 목</th>
<th>조사농가 수</th>
<th>경 영 예 로 요 인</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>가격 변동</td>
</tr>
<tr>
<td>벼</td>
<td>36</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>양파</td>
<td>25</td>
<td>21</td>
</tr>
<tr>
<td>수박</td>
<td>23</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td>사과</td>
<td>23</td>
<td>17</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 기타에는 기술부족, 자금 부족, 노동력 확보, 용수, 환경규제 등 포함
자료: 사례농가 조사 결과
3. 소득안정 관련 정책 실태와 평가

3.1. 소득정책의 개요

□ 과거 우리나라는 농정은 주곡자급과 구조개선에 중점을 두어 왔으며, 소득문제는 상대적으로 관심이 적었다.

○ 1970년대까지는 쌀값 지지와 녹색혁명, 농지기반 정비를 통한 주곡중산농정이었다고 할 수 있다. 따라서, 쌀농업의 소득은 어느 정도 보호를 받고 있으면서도 작목에 대해서는 소득을 보장할 수 있는 가격정책 등이 거의 시행되지 않았다.

○ 1980년대의 개방농정에서는 가격지지와 국경보호를 줄이고 대신 복합영농과 농외소득원 개발로 소득원을 다양화하는 정책이었다.

○ 1980년대 말부터 농업의 경쟁력 향상을 위한 구조정책(생산·유통 기반확충과 전업농·후계자육성이 중심)을 적극 추진하였으나 농가소득 자체에 대한 별도의 정책적 배려는 매우 희박하였다.

□ 현재 시행되고 있는 농업소득지지와 안정을 위한 정책은 요약하면 <표 2-12>와 같다. 재해지원 정책과 가격안정을 위한 정책이 일부 실시되고 있지만 농업소득 전체의 안정을 보장하기에는 미흡한 편이다.

○ 특히, 민간보험이나 생산자단체의 출하조절사업 등 민간의 시장지향적 프로그램이 매우 반약하고, 이를 조성하기 위한 정책적 노력이 결여되어 있다.

3.2. 가격지지 및 안정 정책

3.2.1. 추곡수매정책

□ 가격지지정책 중 대표적인 추곡수매정책은 쌀 농가의 소득지지와 추곡자급, 소비자물가 안정에 상당한 기여를 하여 온 것으로 평가되고 있다.
<표 2-12> 우리 나라의 농업소득안정정책 구성

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>생산량 변동</th>
<th>가격 변동</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>재해 지원</td>
<td>재해보험</td>
</tr>
<tr>
<td>곡물</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>재소</td>
<td>대규모</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>자연재해에 대해 일부 지원</td>
<td>2000 시범사업 (사과, 배)</td>
</tr>
<tr>
<td>과수</td>
<td></td>
<td>가축공제</td>
</tr>
<tr>
<td>축산</td>
<td>가축공제</td>
<td>(송아지 치아보상제)</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

※ 농협의 RPC 사업등 자체 수매사업은 제외함.

그러나, WTO가 출범한 1995년부터 총농업보호(AMS) 감축계획에 따라 쌀 수매량이 감축되고 수매가격 인상이 연계됨에 따라 소득지지효과가 감소하고 있다.

○ <표 2-13>에서 보는 바와 같이 소득지지효과가 '94년까지는 연간 6천억 원을 넘었으나, 1995년부터 급격히 줄기 시작해 '99년에는 344억원에 불과하다.

<표 2-13> 쌀 수매에 의한 소득지지 효과

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>1993</th>
<th>1994</th>
<th>1995</th>
<th>1997</th>
<th>1999</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>수매량 (천톤)</td>
<td>1,437</td>
<td>1,512</td>
<td>1,375</td>
<td>1,224</td>
<td>876</td>
</tr>
<tr>
<td>가격차 (원/80kg)</td>
<td>36,742</td>
<td>33,105</td>
<td>12,595</td>
<td>5,874</td>
<td>3,141</td>
</tr>
<tr>
<td>직접소득지지효과(억원)</td>
<td>6,600</td>
<td>6,257</td>
<td>2,165</td>
<td>899</td>
<td>344</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주 : 박동규 외, 2000, 11쪽에서 발췌
3.2.2. 수급 및 가격안정사업

- 체소·과실류 수급 및 가격안정을 위해 '70년대부터 수매미축 사업 등 다양한 정책들을 실시하여 왔으나, '95년부터 주요 체소류에 연차적으로 체소수급안정사업을 통합하여 운영하고 있다.

- 1971년부터 과실류, 마늘, 양파 등에 대해 정부가 직접 수매하거나 민간 가공업체의 수매를 지원하는 등 수매미축사업을 하였으나, 직접 가격 안정과 지지를 목표로 하지는 않았다.

- 1986~'94년에 마늘, 양파의 가격안정을 도모하기 위해 가격안정대를 설정하고 이를 벗어날 때 정부가 개입하는 가격안정대사업을 실시하였으나, 상하한 가격 설정이 어렵고, 하한가 보장이 생산과정을 유발할 수 있는 문제점이 있어 중단되었다.

- 이 외에 상인들의 부담한 발매기 거래를 건전하기 위한 포천매취사업 ('91~'96), 마늘, 양파에 농가와 농협이 출하약정을 체결하고 일정 물량의 하한가 수매를 보장하는 생산출하약정사업 ('91~'96) 등을 시행하였으나 중단되었다. 사업이 중단된 것은 출하물량을 처리할 농협의 사업 능력이 부족한 점이 근본적 이유이지만 재배 면적 파악이 현실적으로 곤란하였던 것도 중요한 원인이라 판단된다.

- 현재 시행되고 있는 체소류 수급안정사업은 생산자단체가 주도적으로 수급조절과 유통에 참여함으로써 가격을 안정시키고 수집상을 건전하기 위한 목적으로 시작되었다.

- 생산자와 농협이 계약제배를 맞고, 가격 동향에 따라 시기별, 지역별로 출하조절을 실시함. 계약농가에 대해서는 품목별로 최저가격을 우선 보장하며, 관매실적에 따라 이익과 손실을 조합과 농민이 배분/분담하는 방식으로 시행한다.

- 사업자금은 2000년에 3,500억원이었는데 정부가 80%, 농협중앙회와 회원조합이 10%씩 분담한다. '01년의 사업자금은 4,500억원이다.
○ 대상 작목은 2000년 현재 무·배추(봄, 고랭지, 가을), 마늘, 양파, 고추 등 9개 품목이다.

□ 체소수급안정사업의 목적은 가격안정보다는 수급조절이고 사업량과 최저보장가격이 가격 폭락을 막기 위한 낮은 수준이어서 소득안정에는 크게 미흡한 것으로 평가된다.

○ 특히, 저장성이 약한 무·배추는 판매 방식도 매취가 아닌 수탁방식으로 하고 있으며, 최저보장가격도 경영비 수준에 그치고 있다.

○ 저장성이 양호한 마늘, 양파 등 양념채소류는 최저보장가격의 산정 기준이 경영비에 자가노력비의 80% 정도를 더하고 있어 비교적 높은 편이나 역시 소득안정에는 미흡한 편이다.

<표 2-14> 최저보장가격 수준, 2000년

<table>
<thead>
<tr>
<th>품목</th>
<th>최저보장가격</th>
<th>평년가격 (성출하기, 증품)</th>
<th>비</th>
<th>고</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>가을배추</td>
<td>90만원/5톤차</td>
<td>124만원</td>
<td>경영비 기준</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>가올무</td>
<td>95만원/5톤차</td>
<td>155만원</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>마늘</td>
<td>1,200원/kg</td>
<td>1,283원</td>
<td>경영비 + 자가노력비의 80%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>양파</td>
<td>180원/kg</td>
<td>241원</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

□ 출하조절을 보다 강화하기 위하여 유통협약과 유통명령제를 도입하였으나, 생산농가의 참여를 유도할 인센티브와 규제 방안이 미비하고, 주로 실시 주체가 될 농협, 생산자 협의회의 시행능력이 아직 형성되지 못하여 실효성 있는 방안이 되지 못하고 있다.

○ 시행 방안을 보면 생산자, 유통인, 소비자 등의 대표로 유통조절추진위원회를 구성하여 생산자단체와 협의하여 유통협약을 체결하거나 유통명령을 발동하는 것으로 되어 있다.
○ 협약·명령의 내용은 생산량이나 판매량의 향상이나 제한, 품질 규제 등이나, 우리나라에서는 아직 수량규제는 시행이 어렵고 품질규제가 현실적이라고 지적되고 있다. 실제 1998년 5월 양과 과일생산시에 지름 5cm 미만의 저급품 유통을 금지시키는 협약 사례가 있었다.

○ 유통명령에의 대상으로 우선 사과, 감귤, 포도, 복숭아, 참다라, 견과류, 고랭지배추, 고랭지배추, 고랭지무, 양과, 마늘 등 10개 품목을 지정하고 있다.

☐ 자조금 제도가 강화되었으나 소비촉진을 위한 홍보와 수출시장 개척을 통한 수요 확대, 생산농민에 대한 교육을 통한 품질 향상 등을 중심으로 사업을 하며, 출하조절이나 수급안정 기능은 아직 못하고 있다.

○ 낙농과 양돈, 양계, 파프리카, 참다래에서 조성되었으며, 제주에서 감귤을 대상으로 모색 중이다.

○ 생산 및 출하 조절사업이 가능하기 위해서는 생산농가의 참여를 유도하기 위한 인센티브 방안과 자조금 각출 방법이 애로사항이다.

3.3. 재해 대책

3.3.1. 농업재해지원(구호) 대책


☐ 재해지원대책의 내용은 다음과 같다.

○ 자연재해대책법에 의한 지원은 동일한 재해기간에 농작물 및 동산피해를 제외한 피해액이 ① 특별시의 구(區)는 20억원 이상, ② 광역시의 구
또는 인구 30만명 이상의 시는 11억원 이상, ③ 기타 시・군은 7억원 이상일 때 가능하다.

○ 농어업재해대책법에 의한 지원은 농업재해가 시・군・구별로 피해면적이 ① 한해・수해・풍해・병해・병충해등의 경우에는 50ha 이상, ② 서리・우박・설해 등의 경우에는 30ha 이상, ③ 농업용시설・농경지・가축피해의 경우에는 3억원 이상일 경우에 가능하다. 단, 동일 재해기간 중 지원을 받는 시・군의 연접한 시・군은 기존 이하의 피해가 발생된 경우라도 지원이 가능하게 되어 있다.

☐ 이 두 가지 법은 1960년대 후반 자연재해가 빈번할 당시에 제정된 것들로서 재해를 입은 농가의 생계를 지원하기 위한 구호적 성격을 띠고 있다.

○ 그 동안 여러 번의 법 개정을 통해 지원대상이 확대되고 지원수준도 인상되었으나, 중소농을 주 대상으로 하고 있으며 지원 내용도 이제만 구호양곡, 족・고생 수업료 면제, 영농자금 상환 연기 및 이자감면 등으로 근본적으로 구호적인 성격을 탈피하지 못하고 있다.

☐ 현행 재해지원대책의 문제점으로는 다음과 몇가지를 지적할 수 있다.

○ 첫째, 피해에 대한 지원 수준이 낮다는 것이 피해 농업인들의 가장 큰 불만이다. 지원 수준은 해당 연도의 재정상황에 따라 약간씩 다르지만, '90~'99년(10년간)의 연평균 피해액(추정)은 5,296억원인데 비해 지원액은 연평균 621억원으로 지원율은 12%에 불과하다.

○ 둘째, 농경지, 농림시설, 축사 및 초지에 대한 복구비와 농작물 및 가축 입식에 필요한 지원단가가 실제와 차이가 있다는 점이다.
- 아울러 적용단가가 정해지지 않은 경우에는 유사 동종을 적용하거나 관련 기관에서 조사한 가격을 적용하도록 하고 있으나, 최근 도입되고 있는 철탄 농업시설물이나 기자재, 작물에 대해서는 기준 가격을 설정하기 어려워 농업인과의 마찰을 빚고 있다.
### <표 2-15> 농업재해 지원체계(중앙정부 지원)

<table>
<thead>
<tr>
<th>항 목</th>
<th>자연재해대책법</th>
<th>농어업재해대책법</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>주관기관</td>
<td>행정자치부 재해대책과 (중앙재해대책본부)</td>
<td>농림부 (농산정책과)</td>
</tr>
<tr>
<td>적용 대상재해</td>
<td>태풍, 홍수, 화우, 폭풍, 폭설, 가뭄, 지진(해일), 기타 이에 준하는 현상으로 발생하는 피해</td>
<td>한해, 수해, 홍해, 냉해, 우박, 서리, 조해, 설해, 동해, 병충해 기타 농업재해책심의위원회가 인정하는 자연현상으로 인하여 발생하는 농업 피해</td>
</tr>
<tr>
<td>중앙 지원대상 피해규모</td>
<td>동일한 재해기간에 농작물 및 동산 피해를 제외한 피해액이</td>
<td>농업재해가 동시 또는 연속적으로 발생하고 그 피해가 시·군 또는 자치구별로 피해 면적이 일정 규모 이상인 경우</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>특별시의 구 : 20억원 이상</td>
<td>동일재해기간 중 지원을 받는 시·군의 연접한 시·군은 기준이하의 피해가 발생된 경우라도 지원 가능</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>광역시의 구 : 11억원 이상</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(연구 30만명 이상의 시)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>기타 시·군 : 7억원 이상</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>지원기준</td>
<td>“재해구호 및 재해복구비용 부담기준등에 관한 규정”(자연재해대책법)에 의거 지원</td>
<td>좌동</td>
</tr>
<tr>
<td>복구지원 계획심의</td>
<td>중앙재해대책본부회의</td>
<td>농업재해책심의위원회</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>본부장 : 행정자치부장관</td>
<td>위원장 : 농림부장관</td>
</tr>
<tr>
<td>피해액 산정기준</td>
<td>각종 시설물의 피해액은 산정기준에 의거 산출(행정자치부 기준)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 농경지, 수리시설, 비닐 하우스, 축사 등</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>농작물은 피해면적 및 피해율 산정</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 생육기, 종류, 피해시기별 가격등이 다양하고 지원기준도 농가 단위 경작면적에 대한 피해율에 따라 지원하기 때문에 피해액 산정 불필요</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>복구지원 내용</td>
<td>피해액(율)이 확정되면 지원기준에 의거 지원</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 긴급구호실사 : 이재민구호, 생계지원, 수업료면제</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 긴급영농지원 : 농경지복구, 대파대, 논약대, 가축입식, 영농자금 상환연기(이자감면), 농지개량조합비 감면</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>시설복구 : 비닐 하우스, 축사, 잔실, 인삼재배시설</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>공공시설 복구 : 수리시설 등</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
<표 2-16> '90~'99 농작물 재해발생 및 지원상황

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>재해별 피해면적(천ha)</th>
<th>피해액 추정(A)</th>
<th>지원액 (B)</th>
<th>지원비율 (B/A)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>계</td>
<td>풍수해</td>
<td>냉해</td>
<td>화해</td>
</tr>
<tr>
<td>'90~'99 평균</td>
<td>160 (6%)</td>
<td>104</td>
<td>23</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>5,296억원</td>
<td>621억원</td>
<td>12%</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


○ 셋째, 지원대상 피해규모의 설정이 너무 광범위하여 좁은 지역의 피해에 대해서도 피해 정도가 심하다라도 지원하고 있지 않는다는 점이다. 화해, 수해, 풍수해 등은 피해면적 50ha 이상, 서리, 우박, 설해에 의한 피해는 30ha 이상, 농업용시설 또는 농경지, 가축의 피해는 피해액이 3억원 이상인 시·군내에 속한 농가를 지원대상으로 하고 있는데, 이 규정 자체를 폐지하거나 대폭 축소할 필요가 있다.

○ 넷째, 재해지원예산 확보방의 문제로서 재해대책 예산이 별도로 편성되지 않아 매년 재해가 발생할 때마다 예비비에서 집행되고 있다는 점이다. 그 결과 지원 수준이 예산확보 정도나 정책적인 분위기에 따라 결정되고 있다.

○ 이 밖에 조사체계 문제, 피해율 산정문제, 영농규모에 따른 차등 지원의 문제들을 지적할 수 있다.

3.3.2. 농작물재해보험

가. 농작물재해보험의 추진 경과

□ 영농과정에서의 자연재해로 인한 농가의 경제적 손실을 보전하기 위한 사후대책으로 농업재해보험제도가 오래 전부터 검토되어 왔으나, 1990년대 후반까지 큰 진전이 없었다.
○ 1970년대 후반부터 '80년대에 걸쳐 10여년 이상 수도작을 대상으로 농작물재해보험의 도입 방안이 검토되었다. 당시만 해도 주곡의 자급자족이 농정의 최대 현안이었으며, 대다수 농가가 해택을 볼 수 있다는 점에서 수도작이 대상작물로 검토되었다. 그러나 농가의 보험수요 저조와 막대한 재정소요 등의 이유로 수도작을 대상으로 한 농작물재해보험의 도입이 유보되었다.

○ '90년대 들어 농작물보험을 도입하기 위해서는 우선 전업화, 상업화가 진전된 작물은 대상으로 실시하고 차츰 다른 작물로 확대하는 것이 바람직한 것으로 결론이 내려지고, (농림부 1991) 우선 실시가 가능한 분야로는 축산, 과수 등이 제시되었다.

○ 그후 대규모 재해가 발생할 때마다 농작물재해보험에 대한 필요성이 제기되었으나 별 다른 진전이 없었다.

□ 1999년부터 농작물제해보험에 대한 검토가 구체적으로 이루어지면서 2000년도에는 ‘농작물제해보험 도입준비위원회’와 실무작업팀이 운영되어 시범사업을 위한 기본설계와 동시에 예산 작업과 법안작성 작업이 추진되었다.

○ 관련 예산의 확보과정에서는 이번에도 농작물제해보험의 실시가 어렵지 않을까 할 정도로 난관에 봉착하기도 하였으나 사과와 배를 대상으로 하는 예산이 확보됨으로써 그 동안 검토에만 그쳤던 농작물제해보험이 실시되게 되었다.

○ 예산의 다소를 떠나 농작물재해보험의 우리 나라로서 처음으로 실시된다는 점에서 금년부터의 시범사업은 농정사적으로도 그 의미가 매우 크다고 할 수 있다.

나. 시범사업의 개요

□ 대상 품목은 사과와 배이며, 대상 재해는 우선 사과와 배에 자주 발생하는 태풍, 우박, 서리의 3가지만을 대상으로 하고 있다.
□ 농가가 재해발생시 보험금을 지급받을 수 있는 최대한도는 평년수확량의 70% 또는 80%이며 농가가 보험가입시 선택할 수 있다.

□ 시범사업은 농협의 조직을 통해서 추진한다. 농영에서는 일시에 광범한 지역에서 재해가 발생할 수 있으므로, 이에 대비하여 재보험이 필수적이다. 시범사업에서는 재보험을 민간보험사에서 담당하도록 하며, 국가에서 는 농가가 부담하는 보험료의 30%와 보험관리운영비의 50%를 지원하기로 하였다.

□ 재배농가가 개인의 의사결정에 의해 가입하는 임의가입방식으로 한다. 가입 대상자는 시범사업 지역 내에서 사과나 배를 재배하는 모든 농가로 하며, 재배면적 등의 제한은 두지 않는다.

○ 시범사업지역은 ‘2000년 주요 작물 지역별 재배동향’ 통계를 기초로 전체 재배면적의 50% 범위에 드는 시·군을 대상으로 한다. 50% 범위에 드는 시·군이 없는 도에서는 재배면적이 가장 많은 시·군을 대상지역에 추가한다.

다. 시범사업 평가

□ 아직 시범사업도 시작되지 않은 단계이기 때문에 이 사업에 대한 평가를 하기에는 이르나, 우리나라에서는 처음 도입되는 제도이고 앞으로 계속 확대·발전되어야 한다는 점에서 현재 계획중인 시범사업의 내용을 대상으로 몇 가지 보완해야 할 점들을 검토하면 다음과 같다.

□ 첫째, 농가부담 보험료에 대한 정부의 지원 수준이 너무 낮다. 당초 계획 단계에서는 보험료의 50%정도는 지원되어야 하는 것으로 검토되었으나 예산작업의 최종단계에서 30%로 결정되었다. 정부의 예산사정이 여유가 없다는 점은 이해가 되지만 제도가 제대로 정착될 수 있도록 하기 위해서는 보험료 지원이 50% 수준은 되어야 할 것이다.

7) 농작물재해보험법상으로 민간보험사도 보험을 취급할 수 있음.
○ 관리운영비도 50% 만 지원되고 있는데, 미국이나 일본의 경우와 같이 경비는 100% 지원하는 것이 바람직하다.

□ 보험을 농협이 담당하고 재보험 책임도 민간보험시장에 맡기고 있는데 이들이 농작물재해보험에 참여할 인센티브가 있는지 불분명하다. 따라서 시범사업과정에서 이 점을 검토할 필요가 있다.

○ 농작물보험은 대규모 재해가 발생할 가능성이 크므로, 재보험에서 정부가 위험의 일정부분을 담당하는 것이 타당하다.

○ 농가들은 재해보험의 주체로 정부를 가장 선호하고 있으며(57.7%), 그 다음이 농협인 것으로 나타났다.(김석현등, 2000.11: 156쪽)

3.3.4. 가축공제(보험)

□ 농작물재보험과는 달리 가축공제는 오래 전부터 실시되었다. 구 축협에서는 조합원에 대한 환원사업의 일환으로 일반가축공제를 실시하였으며, 농협에서는 공제사업의 일환으로 특수가축공제를 실시하였다. 그러나, 특수가축공제는 사업 실적이 좋지 않아 유명무실해지고, 일반가축공제는 1997년부터 보험형태의 가축공제로 발전하였다. 아울러 일부 축종에 한정되어 있기는 하지만 민간보험사에서도 가축보험 상품이 개발되어 판매되고 있다.

□ 농협(구 축협)의 일반가축공제 추진 경과와 실적

○ 현재 대상가축은 소(한우, 육우, 젖소, 종모우), 돼지, 말(종빈마)의 3개 축종이며 특약사항으로 축사 및 가축의 사육과 관련된 건물도 가능할 수 있다. 이들 축종을 사육하는 농가는 지역이나 규모에 관계없이 누구나 가능할 수 있다.

○ 공제기간은 1년을 원칙으로 하며, 공제요율은 축종별, 지역급별로 정해진 기본요율에 할인 및 할증이 가감된다.

<표 2-17> 가축공제의 개요

<table>
<thead>
<tr>
<th>대상가축</th>
<th>소(한우,육우,젖소)</th>
<th>돼지</th>
<th>말</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>가입대상</td>
<td>생후 만 6개월 이상 만 13세 미만 (젖소는 만 8세 미만)</td>
<td>제한없음</td>
<td>종빈마</td>
</tr>
<tr>
<td>공제기간</td>
<td>1년 단위(월 단위 가입도 가능)</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>가입형태</td>
<td>가입대상 전부가입</td>
<td>포괄가입</td>
<td>가입대상 전부가입</td>
</tr>
<tr>
<td>보상손해</td>
<td>사망 및 절박도살</td>
<td>화재 및 풍수재</td>
<td>사망 및 절박도살</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<표 2-18> 가축공제 추진 실적

<table>
<thead>
<tr>
<th>연도별</th>
<th>가입두수 (천두)</th>
<th>수입공제료</th>
<th>지급공제금</th>
<th>위험차손익 (A-B)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>합계</td>
<td>경과(A)</td>
<td>미경과</td>
<td>건수</td>
</tr>
<tr>
<td>시범사업</td>
<td>'97</td>
<td>35</td>
<td>813</td>
<td>650</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>'98</td>
<td>33</td>
<td>696</td>
<td>557</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>'99</td>
<td>30</td>
<td>1,038</td>
<td>830</td>
</tr>
<tr>
<td>2000년 본사업</td>
<td>소</td>
<td>21</td>
<td>1,147</td>
<td>167</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>대지</td>
<td>452</td>
<td>747</td>
<td>184</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소계</td>
<td>473</td>
<td>1,894</td>
<td>351</td>
</tr>
<tr>
<td>누계</td>
<td>571</td>
<td>4,441</td>
<td>2,388</td>
<td>1,543</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 농협중앙회 내부자료

8) 특약사항은 주계약(소, 말, 돼지)에 가입한 경우에 한해 가입할 수 있다.
○ 공제대상 사고는 가축의 사망 또는 절박도살이 해당되며, 특약의 경우에
는 화재 또는 풍수재로 인한 손해가 해당된다.

○ 2000년 6월 현재 가입현황을 보면 소 21천두, 돼지 452천두로서, 전체적
으로 가입률은 10%에도 못 미치는 저조한 실정이다. 3년 간의 시범사업
을 통해 축산농가들이 가축공제에 대해서는 어느 정도 알고 있는데도
가입률이 저조한 것은 문제가 있다고 할 수 있다.

○ 따라서, 다수 축산농가가 가입할 수 있도록 하여 위험분산 효과를 높이고
보험수지의 건전성을 유지할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.
그 동안 가축공제에 대한 홍보가 효과적으로 추진되었는지, 가입을 유도하기
위한 수단과 방법을 제대로 동원하였는지, 축산농가들이 가입을
방심하는 이유는 무엇인지, 그리고 현행 가축공제 자체에는 문제는 없
는지를 검토해 보아야 할 것이다.

□ 민간보험사의 양돈보험

○ 농협(축협)의 가축공제와는 별도로 한 민간손해보험사에 의해 양돈보험
이 1999년 5월부터 실시되고 있다. 지금까지는 축사에 대해 화재로 인
한 손해보험이 판매되고는 있으나 돼지까지 포함하여 보험상품이 개발
된 것은 처음이다.

○ 이 보험에서는 종돈, 모돈, 자돈, 육성돈 및 비육돈 등 모든 돼지를 대상
으로 하고 있으며, 보험가입금액은 양돈농가와 보험사간에 시가를 기준
으로 하여 결정한다.

○ 사기업의 영업상 비밀이라서 구체적인 가입실태를 파악할 수는 없으나
가입농가가 차츰 증가하는 것으로 추정된다.

○ 수년 전부터 몇몇 국내 민간보험사들이 농업재해보험에 관심을 가지고
있는데, 이 양돈보험은 그 중 첫 시도라는는데 의의가 있다.
부록 1. 주요 품목의 가격 변동 추세(1990~1999, 1995 실질)

곡물류

가격

200,000
150,000
100,000
50,000
0

연도

쌀 — 보리 — 송 — 감자

채소류 1

가격

5,000
4,000
3,000
2,000
1,000
0

연도

배추 — 당추 — 무 — 고추
채소류 2

과일류

연도

가격

연도

가격

마늘  양파  수박  토마토

사과  배  포도  과일
부록 2. 작물별 표준소득 변동 (1990 ~ 1999, 1995 실질)  
(단위 : 원)

<table>
<thead>
<tr>
<th>작물</th>
<th>최고치</th>
<th>최저치</th>
<th>표준편차</th>
<th>표준오차</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>곡류</td>
<td>설립</td>
<td>725</td>
<td>411</td>
<td>123</td>
</tr>
<tr>
<td>설립</td>
<td>221</td>
<td>91</td>
<td>40</td>
<td>0.242</td>
</tr>
<tr>
<td>설립</td>
<td>351</td>
<td>155</td>
<td>60</td>
<td>0.258</td>
</tr>
<tr>
<td>노지채소</td>
<td>가을무</td>
<td>905</td>
<td>409</td>
<td>165</td>
</tr>
<tr>
<td>가을배추</td>
<td>1,348</td>
<td>375</td>
<td>280</td>
<td>0.365</td>
</tr>
<tr>
<td>마늘</td>
<td>1,965</td>
<td>527</td>
<td>512</td>
<td>0.405</td>
</tr>
<tr>
<td>양파</td>
<td>2,792</td>
<td>352</td>
<td>770</td>
<td>0.642</td>
</tr>
<tr>
<td>시설채소</td>
<td>딸기 (반촉성)</td>
<td>4,210</td>
<td>2,956</td>
<td>471</td>
</tr>
<tr>
<td>시설상추</td>
<td>1,967</td>
<td>1,209</td>
<td>278</td>
<td>0.173</td>
</tr>
<tr>
<td>오이 (촉성)</td>
<td>10,324</td>
<td>6,550</td>
<td>1,285</td>
<td>0.171</td>
</tr>
<tr>
<td>과수</td>
<td>사과</td>
<td>1,972</td>
<td>1,122</td>
<td>275</td>
</tr>
<tr>
<td>배</td>
<td>3,104</td>
<td>1,181</td>
<td>684</td>
<td>0.294</td>
</tr>
<tr>
<td>감귤</td>
<td>2,395</td>
<td>638</td>
<td>574</td>
<td>0.376</td>
</tr>
<tr>
<td>노지포도</td>
<td>3,280</td>
<td>972</td>
<td>755</td>
<td>0.326</td>
</tr>
<tr>
<td>축산</td>
<td>비육돈</td>
<td>153</td>
<td>20</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>비육우</td>
<td>958</td>
<td>-79</td>
<td>316</td>
<td>0.476</td>
</tr>
<tr>
<td>육계</td>
<td>1,423</td>
<td>22</td>
<td>406</td>
<td>1.366</td>
</tr>
<tr>
<td>낙농</td>
<td>2,307</td>
<td>1,257</td>
<td>286</td>
<td>0.165</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td>인삼</td>
<td>5,481</td>
<td>4,585</td>
<td>303</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 농촌진흥청, 「농축산물 표준소득」에서 계산
부록 3. 주요 작목별 소득률 변동

<table>
<thead>
<tr>
<th>작목</th>
<th>연도</th>
<th>'90</th>
<th>'95</th>
<th>'96</th>
<th>'97</th>
<th>'98</th>
<th>'99</th>
<th>'97~99평균</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>산</td>
<td>조수입</td>
<td>581</td>
<td>737</td>
<td>890</td>
<td>928</td>
<td>932</td>
<td>993</td>
<td>951</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>411</td>
<td>539</td>
<td>661</td>
<td>700</td>
<td>671</td>
<td>725</td>
<td>698</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>70.7</td>
<td>73.1</td>
<td>74.3</td>
<td>75.4</td>
<td>72.0</td>
<td>73.0</td>
<td>73.5</td>
</tr>
<tr>
<td>갈 보리</td>
<td>조수입</td>
<td>198</td>
<td>317</td>
<td>296</td>
<td>272</td>
<td>196</td>
<td>330</td>
<td>266</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>124</td>
<td>221</td>
<td>181</td>
<td>171</td>
<td>91</td>
<td>219</td>
<td>160</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>62.6</td>
<td>69.8</td>
<td>61.2</td>
<td>62.8</td>
<td>46.4</td>
<td>66.2</td>
<td>58.5</td>
</tr>
<tr>
<td>콩</td>
<td>조수입</td>
<td>225</td>
<td>355</td>
<td>385</td>
<td>345</td>
<td>375</td>
<td>467</td>
<td>396</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>155</td>
<td>255</td>
<td>280</td>
<td>241</td>
<td>263</td>
<td>351</td>
<td>285</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>68.9</td>
<td>71.9</td>
<td>72.8</td>
<td>72.8</td>
<td>70.3</td>
<td>75.2</td>
<td>71.7</td>
</tr>
<tr>
<td>가을무</td>
<td>조수입</td>
<td>554</td>
<td>909</td>
<td>691</td>
<td>981</td>
<td>1,038</td>
<td>1,220</td>
<td>1,079</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>409</td>
<td>675</td>
<td>465</td>
<td>714</td>
<td>748</td>
<td>905</td>
<td>789</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>73.8</td>
<td>74.2</td>
<td>67.2</td>
<td>72.8</td>
<td>72.0</td>
<td>74.2</td>
<td>73.0</td>
</tr>
<tr>
<td>가을배추</td>
<td>조수입</td>
<td>771</td>
<td>1,070</td>
<td>882</td>
<td>1,246</td>
<td>1,405</td>
<td>1,730</td>
<td>1,460</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>586</td>
<td>773</td>
<td>569</td>
<td>903</td>
<td>1,044</td>
<td>1,348</td>
<td>1,098</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>76.0</td>
<td>72.3</td>
<td>64.6</td>
<td>72.5</td>
<td>74.3</td>
<td>77.9</td>
<td>74.9</td>
</tr>
<tr>
<td>마늘</td>
<td>조수입</td>
<td>1,461</td>
<td>2,001</td>
<td>1,767</td>
<td>2,270</td>
<td>2,576</td>
<td>1,915</td>
<td>2,254</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>834</td>
<td>1,419</td>
<td>1,280</td>
<td>1,750</td>
<td>1,965</td>
<td>1,165</td>
<td>1,626</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>57.1</td>
<td>70.9</td>
<td>72.4</td>
<td>77.1</td>
<td>76.3</td>
<td>60.8</td>
<td>71.4</td>
</tr>
<tr>
<td>양파</td>
<td>조수입</td>
<td>947</td>
<td>1,178</td>
<td>3,223</td>
<td>1,591</td>
<td>1,783</td>
<td>1,403</td>
<td>1,593</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>677</td>
<td>764</td>
<td>2,792</td>
<td>1,131</td>
<td>1,356</td>
<td>959</td>
<td>1,149</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>71.5</td>
<td>64.8</td>
<td>86.6</td>
<td>71.1</td>
<td>76.1</td>
<td>68.3</td>
<td>71.8</td>
</tr>
<tr>
<td>벚기(반촉성)</td>
<td>조수입</td>
<td>6,496</td>
<td>6,401</td>
<td>7,081</td>
<td>6,677</td>
<td>7,509</td>
<td>7,089</td>
<td>7,085</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>4,042</td>
<td>3,860</td>
<td>4,072</td>
<td>3,673</td>
<td>4,210</td>
<td>3,985</td>
<td>3,985</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>62.2</td>
<td>60.3</td>
<td>57.5</td>
<td>55.0</td>
<td>56.1</td>
<td>56.1</td>
<td>56.2</td>
</tr>
<tr>
<td>시설상추</td>
<td>조수입</td>
<td>1,846</td>
<td>3,036</td>
<td>3,155</td>
<td>2,774</td>
<td>3,084</td>
<td>2,845</td>
<td>2,901</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>1,209</td>
<td>1,760</td>
<td>1,958</td>
<td>1,409</td>
<td>1,429</td>
<td>1,483</td>
<td>1,440</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>65.5</td>
<td>58.0</td>
<td>62.1</td>
<td>50.8</td>
<td>46.3</td>
<td>52.1</td>
<td>49.7</td>
</tr>
<tr>
<td>오이(축성)</td>
<td>조수입</td>
<td>10,874</td>
<td>12,412</td>
<td>16,435</td>
<td>13,908</td>
<td>14,163</td>
<td>14,835</td>
<td>14,835</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>6,607</td>
<td>7,230</td>
<td>10,324</td>
<td>7,105</td>
<td>7,455</td>
<td>8,295</td>
<td>8,295</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>60.8</td>
<td>58.3</td>
<td>62.8</td>
<td>51.1</td>
<td>52.6</td>
<td>55.5</td>
<td>55.5</td>
</tr>
</tbody>
</table>
(계속)

<table>
<thead>
<tr>
<th>작물</th>
<th>연도</th>
<th>'90</th>
<th>'95</th>
<th>'96</th>
<th>'97</th>
<th>'98</th>
<th>'99</th>
<th>'97~'99평균</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>사과</td>
<td>조수입</td>
<td>1,857</td>
<td>2,084</td>
<td>2,689</td>
<td>2,664</td>
<td>2,775</td>
<td>2,952</td>
<td>2,797</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>1,258</td>
<td>1,217</td>
<td>1,746</td>
<td>1,643</td>
<td>1,655</td>
<td>1,802</td>
<td>1,700</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>67.8</td>
<td>58.4</td>
<td>65.0</td>
<td>61.7</td>
<td>59.6</td>
<td>61.0</td>
<td>60.8</td>
</tr>
<tr>
<td>배</td>
<td>조수입</td>
<td>1,770</td>
<td>3,660</td>
<td>4,284</td>
<td>4,338</td>
<td>3,930</td>
<td>4,141</td>
<td>4,136</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>1,181</td>
<td>2,567</td>
<td>3,104</td>
<td>3,048</td>
<td>2,525</td>
<td>2,675</td>
<td>2,749</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>66.7</td>
<td>70.2</td>
<td>72.4</td>
<td>70.3</td>
<td>64.2</td>
<td>64.6</td>
<td>66.4</td>
</tr>
<tr>
<td>감귤</td>
<td>조수입</td>
<td>1,632</td>
<td>2,173</td>
<td>2,840</td>
<td>1,932</td>
<td>2,646</td>
<td>1,463</td>
<td>2,014</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>1,222</td>
<td>1,614</td>
<td>2,273</td>
<td>1,372</td>
<td>1,947</td>
<td>813</td>
<td>1,377</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>74.9</td>
<td>74.3</td>
<td>80.0</td>
<td>71.0</td>
<td>73.6</td>
<td>55.6</td>
<td>66.7</td>
</tr>
<tr>
<td>노지포도</td>
<td>조수입</td>
<td>1,376</td>
<td>3,672</td>
<td>3,861</td>
<td>3,655</td>
<td>3,251</td>
<td>2,991</td>
<td>3,299</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>972</td>
<td>2,903</td>
<td>3,108</td>
<td>2,862</td>
<td>2,346</td>
<td>2,050</td>
<td>2,419</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>70.6</td>
<td>79.1</td>
<td>80.5</td>
<td>78.3</td>
<td>72.1</td>
<td>68.5</td>
<td>73.0</td>
</tr>
<tr>
<td>비육돈</td>
<td>조수입</td>
<td>417</td>
<td>390</td>
<td>430</td>
<td>427</td>
<td>178</td>
<td>203</td>
<td>269</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>141</td>
<td>108</td>
<td>100</td>
<td>96</td>
<td>20</td>
<td>48</td>
<td>55</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>33.8</td>
<td>27.7</td>
<td>23.2</td>
<td>22.6</td>
<td>11.2</td>
<td>23.9</td>
<td>19.2</td>
</tr>
<tr>
<td>비육우</td>
<td>조수입</td>
<td>2,874</td>
<td>3,300</td>
<td>2,874</td>
<td>2,345</td>
<td>2,212</td>
<td>2,690</td>
<td>2,416</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>745</td>
<td>958</td>
<td>584</td>
<td>344</td>
<td>-79</td>
<td>834</td>
<td>366</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>25.9</td>
<td>29.0</td>
<td>20.3</td>
<td>14.7</td>
<td>-3.6</td>
<td>31</td>
<td>14.0</td>
</tr>
<tr>
<td>육계</td>
<td>조수입</td>
<td>1,032</td>
<td>897</td>
<td>820</td>
<td>7,691</td>
<td>194</td>
<td>183</td>
<td>2,689</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>219</td>
<td>254</td>
<td>157</td>
<td>1,423</td>
<td>22</td>
<td>25</td>
<td>490</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>21.2</td>
<td>28.3</td>
<td>19.2</td>
<td>18.5</td>
<td>11.2</td>
<td>13.6</td>
<td>14.4</td>
</tr>
<tr>
<td>낙농</td>
<td>조수입</td>
<td>2,786</td>
<td>3,758</td>
<td>3,747</td>
<td>3,584</td>
<td>3,630</td>
<td>4,027</td>
<td>3,747</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>1,542</td>
<td>1,933</td>
<td>1,720</td>
<td>1,431</td>
<td>1,257</td>
<td>2,307</td>
<td>1,665</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>55.3</td>
<td>51.4</td>
<td>45.9</td>
<td>39.9</td>
<td>34.6</td>
<td>42.7</td>
<td>39.1</td>
</tr>
<tr>
<td>임삼</td>
<td>조수입</td>
<td>6,852</td>
<td>7,732</td>
<td>7,771</td>
<td>8,698</td>
<td>8,133</td>
<td>8,688</td>
<td>8,506</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득</td>
<td>5,119</td>
<td>5,145</td>
<td>4,992</td>
<td>5,481</td>
<td>4,873</td>
<td>5,237</td>
<td>5,197</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소득률</td>
<td>74.7</td>
<td>66.5</td>
<td>64.2</td>
<td>63.0</td>
<td>59.9</td>
<td>60.3</td>
<td>61.1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 부록 2와 동일.
제 3장
외국의 소득안정정책

1. 외국 소득안정정책의 동향과 특징

☐ 소득안전망(safety net)이 농업정책에 중요한 개념으로 사용되기 시작한 것은 캐나다에서 1980년대의 농업정책이 재정지출 급증으로 한계에 봉착하여 새로운 정책으로 전환을 검토한 1989년경부터라고 할 수 있다.

☐ 캐나다에서 이 개념은 농산물가격 하락에 따른 소득저하에 대한 보상 또는 지지라는 의미로 사용하였는데, 이는 개별 작물단위가 아니라 경영단위의 소득안정이라는 방식으로 발전되었다.

☐ WTO 농업협정에서의 근거는 그린박스(Green Box)로 인정된 9가지 중 하나인 「소득보험·소득안정계획에 대한 정부의 재정지출」이다.

☐ UR 타결 당시 미국과 일본에서는 소득안전망의 필요성을 별로 인식하지 않았던 것으로 보인다. 그러나, 농산물의 시장가격 변동이 확대되자 미국에서는 1999년 세이프티 네트 정비를 농정의 제1과제로 설정하였고, 일본도 쌀에 이어 탐독에 대해서도 경영안정대책의 검토를 서두르고 있다.

☐ 각국의 세이프티네트 정책의 최근 동향은 다음과 같은 특징이 있다.

☐ 가격정책의 축소를 통한 시장·무역 왜곡의 교정이라는 농정개혁을 표방하며 시장왜곡이 덜한 소득정책의 도입이 시도되었다. 예로 캐나다의 순소득안정계획(NISA), 미국의 수입보험제도(CRC 등)를 들 수 있다.
○ 그러나, 기존의 가격정책이 완전히 포기된 것은 아니며, 터구나 국제농산물 가격의 지속적 하락 국면에서 개별 품목의 가격수준과 연계된 지 원정책이 부활하는 소위 '개혁의 후퇴'를 보이고 있다. 예를 들어 미국은 개별 품목에 대한 긴급지원정책(생산자용 직불제 인상, SIAP)을 시행하였으며, 일본은 쌀 값 하락에 대응하여 1998년에 도작경영안정제도를 실시한 이후 콩, 보리 등 주요 식량작물의 가격 하락 추세에 대응한 정책을 단계적으로 도입하고 있다.

○ 한편, EU는 목표가격을 단계적으로 인하하면서 그 차액분을 직접지원제로 보완하는 보상지원제를 실시해 왔다. Agenda 2000에서 보상수준을 인하하고 있지만 목표가격을 철���하지 않는 것을 볼 수 있다.

○ 또한 대부분의 품목에서 정부가 시장개입을 하지 않는 캐나다에서도 국제곡물가격의 하락으로 농가의 소득이 크게 감소하자 농가경영안정을 위해 긴급소득지원제도(AIDA)를 도입하였다.

□ 이와 같은 사실들은 소득안정을 위해서는 가격변동에 적절히 대응하여야 하며, 이를 위해 UR 농업협정문에 정면으로 위배되지 않는 범위 내에서 적절하고도 다양한 수단을 강구할 수 있다는 것을 시사하고 있다.

<표 3-1> 국제곡물가격

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>미 국</td>
<td>468.13</td>
<td>420.92</td>
<td>430.70</td>
<td>500.56</td>
<td>6.9</td>
</tr>
<tr>
<td>소 맥</td>
<td>187.86</td>
<td>153.10</td>
<td>119.90</td>
<td>122.06</td>
<td>△ 35.0</td>
</tr>
<tr>
<td>옥수수</td>
<td>158.84</td>
<td>118.41</td>
<td>102.66</td>
<td>92.10</td>
<td>△ 42.0</td>
</tr>
<tr>
<td>대 맥</td>
<td>160.77</td>
<td>130.27</td>
<td>101.59</td>
<td>100.88</td>
<td>△ 37.3</td>
</tr>
<tr>
<td>대 두</td>
<td>288.20</td>
<td>291.54</td>
<td>234.33</td>
<td>185.90</td>
<td>△ 35.5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: FOB 가격. 단, 미국은 도정공장도가격
2. 미국

2.1. 미국 소득안정정책의 개요

미국은 '1996년 농업법'을 제정, 그 동안 미국 농업의 근간이 되어 왔던 부족불제도(1973년 농업법에서 도입)와 생산조정제도(1933년 농업조정법에서 도입)를 폐지하고, 식민자의 자유화를 전제로 하는 직접금지제도(생산자율적 점지불제)를 도입하였다. 이는 농업보조금을 가격과 연계시키지 않음으로써 보다 시장지향적인 방향으로 농정을 개혁한다는 취지에서 볼 수 있다. 시장지향에 따른 경영위험에 대비해서는 작물별 수입보험제도를 1996년부터 도입하였다.

<그림 3-1> 미국의 농업지원 정책 변화

재해대책

객관적보상 → 바이 엑스 CAT('94) → 바이 엑스 CAT

가격정책

롱 레이트 → 롱 레이트 → 롱 레이트

부족불제도

소득정책

생산자율적블 → 소득 보험 → 신규도입

신규도입

생산자율적블 → 소득 보험

□ 2000년에도 생산량이 미확정 단계이고 가격이 계속해서 불안정할 것이라고 전망하는 가운데, 6월 20일에 성립한 '농가위험보험법'에서는 농가보험 제도를 확충하는 동시에 총액 71억 달러에 달하는 농가구제대책을 강구하고 있다.

○ 구체적인 내용은 직접지불에 추가되는 시장손실지불에 54.7억 달러, 2001년도 내로 실시되는 유종실 생산자에 대한 5억 달러, 야채·과실 생산자에 대한 2억 달러 지불 등이 포함되어 있다.

<표 3-2> 미국의 농가구제대책 개요

<table>
<thead>
<tr>
<th>지 원 내 용</th>
<th>금 액</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>(1) 농업위험보험법</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>① 2000년도(2000. 9. 30까지) 지불</td>
<td>55억 달러</td>
</tr>
<tr>
<td>○ 시장손실지불(직접지불에 가산)</td>
<td>54.7억 달러</td>
</tr>
<tr>
<td>○ 유지종자 생산자에 대한 지불</td>
<td>5.0억 달러</td>
</tr>
<tr>
<td>○ 야채·과실 생산자에 대한 지불</td>
<td>2.0억 달러</td>
</tr>
<tr>
<td>○ 소화생 및 연연초 생산자에 대한 지불</td>
<td>3.9억 달러</td>
</tr>
<tr>
<td>○ 연화 생산자 등에 대한 지불</td>
<td>3.0억 달러</td>
</tr>
<tr>
<td>○ 농지보전관계 지불</td>
<td>0.5억 달러</td>
</tr>
<tr>
<td>소 계</td>
<td>71억 달러</td>
</tr>
<tr>
<td>(2) 2001년도 세출법</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>○ 재해보상</td>
<td>9억 달러</td>
</tr>
<tr>
<td>합 계</td>
<td>80억 달러</td>
</tr>
</tbody>
</table>
○ 농업보험제도 개선에 대해서는 보험료의 정부보조율 인상, 보험운용의 적정관리에 관련된 비용 등을 하에서 향후 5년간에 총액 82억 달러를 지원하는 것으로 되어 있으며, 2001년도에 약 9억 달러가 계상되었다.

□ 이러한 각종 지원제도의 결과 미국의 농민이 수취하는 농업수입 중 정부 보조액의 크기는 점점 늘어나, 1995년 73억 달러에서 1999년에는 206억 달러로 182% 증가한 것으로 추정되고 있다.

○ 1999년의 보조액이 농가의 현금수입 중 점하는 비중은 10.9%이지만, 소득 중 비중은 무려 46.8%에 달하고 있다. 이는 미국의 농가경제가 정부 보조 없이는 유지하기 힘든 상황이었다는 것을 말해 주고 있다.

<표 3-3> 미국의 연도별 농업소득과 정부보조금액

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>현금수입</td>
<td>188.1</td>
<td>199.1</td>
<td>207.6</td>
<td>196.8</td>
<td>188.8</td>
<td>194.5</td>
</tr>
<tr>
<td>정부보조(A)</td>
<td>7.3</td>
<td>7.3</td>
<td>7.5</td>
<td>12.2</td>
<td>20.6</td>
<td>15.6</td>
</tr>
<tr>
<td>순 농업소득(B)</td>
<td>37.2</td>
<td>54.9</td>
<td>48.6</td>
<td>44.1</td>
<td>44.0</td>
<td>40.0</td>
</tr>
<tr>
<td>비율(A/B,%)</td>
<td>19.6</td>
<td>13.3</td>
<td>15.4</td>
<td>27.7</td>
<td>46.8</td>
<td>39.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : USDA/ERS Agricultural Income & Finance Situation and Outlook, 1999

○ 정부 보조예의 의존도는 특히 곡물류에서 심한 것으로 나타나, 소맥은 농가 수입의 41.5%, 빵은 50%가 보조금 수입이고, 쌀화도 44.6%에 이르고 있다. (표 3-4 참조)

□ 2001년 예산에서는 2000-2001 곡물년도에 새로운 소득정책인 보조적소득지원프로그램(SIAP: Supplementary Income Assistance Program) 도입을 제안하였다. 이는 품목별로 예상조수입이 과거 5년간 평균수입의 92% 이하일 때 정부가 보조금을 지급하는 프로그램으로, 밀·쌀·면화·유종실·옥수수를 대상으로 하고 있다.
<표 3-4> 주요 작물의 수입 구성 (1999 곡물년도)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>소맥</th>
<th>사료곡물</th>
<th>사료</th>
<th>면화</th>
<th>합계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>시장판매수입</td>
<td>5,756 (58.5)</td>
<td>19,650 (70.0)</td>
<td>1,284 (50.0)</td>
<td>3,673 (55.4)</td>
<td>30,363 (64.2)</td>
</tr>
<tr>
<td>직접고정지불</td>
<td>1,447 (14.7)</td>
<td>2,947 (10.4)</td>
<td>466 (18.1)</td>
<td>616 (9.3)</td>
<td>5,476 (11.6)</td>
</tr>
<tr>
<td>급급직접지불</td>
<td>1,447 (14.7)</td>
<td>2,947 (10.4)</td>
<td>465 (18.1)</td>
<td>613 (9.2)</td>
<td>5,466 (11.6)</td>
</tr>
<tr>
<td>마케팅관리지불</td>
<td>953 (9.7)</td>
<td>2,316 (8.2)</td>
<td>354 (13.8)</td>
<td>1,697 (25.6)</td>
<td>5,320 (11.3)</td>
</tr>
<tr>
<td>토양보전지불</td>
<td>235 (2.4)</td>
<td>392 (1.4)</td>
<td>-</td>
<td>33 (0.5)</td>
<td>660 (1.4)</td>
</tr>
<tr>
<td>총수입</td>
<td>9,835 (100.0)</td>
<td>28,249 (100.0)</td>
<td>2,569 (100.0)</td>
<td>6,632 (100.0)</td>
<td>47,285 (100.0)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: USDA

○ SIAP의 배경은 목표가격이 폐지된 후에 도입된 농업수입보험이 농가소득을 보조하는데 한계가 드러났기 때문이다. CRC 등 미국의 농무협 동업수입보험은 단기적이고 확률적으로 발생하는 소득 감소에 대응하기 위한 정책으로 고안되었는데, 국제 농산물가격이 지속적으로 하락하게 되자 농가소득 문제를 근본의 보험제도로는 해결할 수 없게 된다. 농가가 수입보험에 가입하여 70%의 소득을 보장받는다 하더라도, 이러한 상황이 1년에 그치지 않고 2~3년 지속되면 심각한 문제가 발생하기 때문이다. 따라서, 지속적 가격 하락 국면에서 별도의 대책이 필요하게 된 것이다.


○ 이 프로그램은 농무협정적이며 현재의 재배농가를 대상으로 하므로 미국이 주장해 온 녹색정책(green box)이 아닌 것으로 판단된다.
또한, 일종의 가격지지정책인 비상환융자제(loans rate)와 용자차액지불제(LDP)가 유효되고 있어 시장가격과 직접 연계된 정책이 완전히 포기된 것은 아니라는 점을 유념해야 한다.

한편, 1996년 농업법의 실시기한이 2002년으로 다가오고, 이 법의 결점을 보완할 필요성에서 차기 농업법 제정을 위한 논의가 전개되고 있다.

○ 예를 들어 농가소득 안정화정책과 관련하여 농산물 가격하락이 계속되고 농가에 대한 긴급구제대책이 3년 연속해서 실시되고 있는 상황에서 이와 같은 대책을 그때마다 실시할 것이 아니라 사전에 제도화해 두어야 한다는 논의가 있다. 그 중 하나가 단위 면적당 총소득이 일정기간 동안 평균소득의 일정비율을 하회한 때에 그 차액을 보전하는 ‘카운터사이클리컬리티’(countercyclical)의 개념을 포함하는 소득보전조치의 도입이다.

○ 차기 농업법에서 새롭게 벌도 조치를 도입하는 것보다는, 직접지불제도를 폐지하고 그 재원을 론레이트를 인상하는 등 가격지지용자를 확충하는 방향으로 정책 전환도 논의되고 있다.

2.2. 가격 정책

○ 미국의 가격정책은 ‘1933년 농업조정법’ 이후 기본적으로 론레이트에 의해 유지되어 왔지만, 1973년 농업법에서 론레이트를 국제시장가격 수준으로 납추고 부족불제도를 도입하면서 전환점을 맞게 된다.

○ 론레이트 수준은 1950년대까지는 농가 소득을 보장하는 수준으로 정해졌으나, 시장가격의 인상으로 수출이 곤란한 사태가 발생하게 되어 농가의 소득보장과 곡물의 시장가격수준을 분리해야 할 필요가 생기게 되었다. 이에 따라 60년대부터 론레이트에서 소득보장기능을 후퇴시키고 수출이 가능한 시장가격 수준으로 인하하는 한편, 이때문에 감소가 예상되는 농가소득은 직접지불로 충당하는 정책조합을 시도하게 되었다.
○ 1973년 농업법에서 소득보장을 목적으로 한 목표가격과 부족불제도의 도입이 확립되었다. 이 제도 하에서 농가가 얻는 목표가격 수준은 론레이트와 상관없이 같지만, 론레이트의 수준에 따라 재정부담(납세자부담) 부분과 소비자부담 부분이 변화하게 된다.

□ 론레이트와 함께 마케팅론(marketing assistance loan)과 용자부족불제(loan deficiency payment)가 가격지지의 역할을 하고 있다.

○ 마케팅론은 국내 재고를 처분하기 위한 일종의 수출보조금제라고 할 수 있다. 즉, 생산조정제도가 없는 상태에서 상품신용공사(CCC)의 재고가 늘어나 막대한 재정부담을 가지게 되는 문제를 방지하기 위해 상환단가(repayment rate)를 론레이트보다 낮게 설정하고, 이 수준에서 국제시장으로 덤핑수출이 가능하도록 한 제도이다. 이는 과잉재고 문제가 가장 심각한 알약, 면화를 대상으로 1985년 농업법에서 제도화되었는데, 1990년 농업법에서는 대두 등의 유지작물로 적용범위가 확대되었으며, 소맥과 사료곡물에 대해서도 농업부 장관의 재량으로 실시하고 있다.

○ 1985년 농업법에서 도입된 용자부족불제도는 가격지지용자를 받는 자격을 가진 생산자가 용자를 받지 않는 경우 론레이트와 상환단가의 차액을 지불하는 것으로서 농가의 재고 처분을 촉진하는 효과를 가지고 있다. 근년에는 별로 적용되지 않다가 곡물의 국제가격이 대폭으로 하락한 1998년 이후 이 제도를 활용하는 농가가 늘어나고 있다.

□ 한편, 낙농에 대해서는 CCC의 유제품 매입에 의한 ‘가공원료유가격지지제도’를 폐지하기로 1996년 농업법에서 결정되었으나, 일단 1년 연장이 결정되었고 2001년도 예산안에서는 2년 연장할 것을 제한하였다. 이것에 의해 과잉 생산물 처리의 최종책임을 정부가 가지게 되므로, 소위 세이프티넷 정책의 확대라고 할 수 있다.
2.3. 작물 보험

☐ 현재 미국의 재해대책은 재해보장, 재해보험(MPCI, CAT, GRP)의 중층적인 구조로 되어 있다.

☐ 작물보험은 1938년 창설되어 1939년부터 보증을 시행하였으며, 몇 단계의 개편을 거쳐 현재 다음과 같은 구조를 가지고 있다.

○ MPCI(Multiple Peril Crop Insurance): 통상적 작물보험

○ CAT(Catastrophic Insurance): 최저한도의 보험으로 작물별로 연간 $60을 내면 50% 이상의 재해에 대해 보상하는 제도

○ GRP(Group Risk Protection): 지역적으로 재해가 발생하면 개인적으로 수확량 감소가 되지 않더라도 보상함으로써 농민의 재해 대비 노력에 인센티브를 부여하기 위한 제도

☐ 작물보험의 가입률은 초기에는 떨어졌으나, 1980년 연방작물보험법 개정, 1994년 연방작물보험개혁법에 따라 작물보험제도와 재해대책에 근본적인 개혁이 이루어진 후 가입자가 급증하고 있다.

○ 가입률이 떨어진 이유는 재해가 있는 연도에 특별 입법조치로 예산의 특별재해원조(Ad hoc Disaster Assistance)가 실시되기 때문에, 농민 스스로 보험료를 부담해야 하는 보험가입이 저조한 것이다.

☐ 1980 연방작물보험법(Federal Crop Insurance Act)은 작물생산량 위험보험을 위한 기본 형태를 재해보험에서 보험으로 전환시키기 위한 목적으로 제정되었다. 보험 작물과 대상지역을 확대하고 있으며 전체 보험료(프레미

9) 이는 낮은 보험가입률에 대응한 정책이다. 이 제도에 의해 특별재해지원이 발동되면, 보험 미가입자들에 대해 보조금이 지급되며 재해보험료 수령한 수혜자는 다음 연도에 작물보험에 반드시 가입하여야 한다. 보험금의 지급은 매년 결정되므로 불확실하며 농가소득을 충분히 보상하는 수준이 되지 못하기는 하지만, 보험 가입에 지체요인이 되었다.
엄)의 30%까지 정부가 보조하고, 민간 보험회사와 에이전트가 작물보험을 판매하고 서비스를 제공할 수 있도록 하고 있다.

○ 그 결과 면적가입률이 1980년 10%에서 1991년에는 32%까지 높아졌으나 목표로 한 50%에는 미달하였다.

□ 1990 농업법에서는 초과손실을 줄이기 위한 프리미엄 요율을 인상하고, 모든 작물보험을 위한 목표손실률을 설정하였다.

○ 이와 함께 연방보험공사에 제보험의 권한을 부여하여 민간회사의 위험분담을 공유하여 제도로 개편하고, 민간이 개발한 보험상품에 대해서도 보조를 하도록 하였다.

□ 1994년에는 작물보험개선법(Crop Insurance Reform Act)을 제정하여 개선안을 마련하였는데 구체적 내용은 다음과 같다.

○ 적은 비용으로 최소한의 수입보장을 하는 CAT를 도입하고(수확량 50%를 기준 가격의 55%를 적용하여 보증함), 추가보증(MPCI, buy-up)의 보험료 보조를 높였다.

○ 부족불제도, 생산조정, 용자, 보전관리 등의 프로그램을 보험가입과 연계하였으나, '96농업법에서는 이를 폐지하고 대신 긴급재해원조의 수급과만 연계시켰다.

○ 이와 함께 보험대상 외의 작물 대부분을 커버하는 보험대상외 작물원조 프로그램을 도입하였다.

□ 1996년부터 가격변동을 포함한 수입리스크에 대응한 수입보험이 개시되자 이 제도로 전환하는 농가가 꾸준히 늘어나고 있다.

□ 1998~99 회계년도에는 긴급지원(emergency assistance)을 실시하여 작물손실에 대해 재해보조금을 지급하고, 4억불의 추가 프리미엄 보조(buy up)를 허용하였다. 1998년의 비상지원 수혜자는 1999~2000 작물에 대해 작물보험을 의무적으로 가입하도록 하였다.
2.4. 수입 보험

○ 수입보험은 1996년 농업법에 의한 부족분제도의 폐지에 대응한 경영리스크 관리책임으로서 도입되었다. 수입보험제도는 가격하락을 방지하거나 최저가격을 지지하는 효과를 가진 것은 아니며, 소득 변동을 일정 범위 내에서 유지하는 기능을 가지고 있는 제도이다.

○ 수입보험의 참가율은 보험료율에 크게 영향을 받게 된다. 미국에서는 보험료율에 대한 정부보조를 실시하여 참가율을 높이고 있으나, 가장 참가율이 높은 옥수수도 20% 정도에 그치고 있다.

○ 수년간 시장가격이 높은 상태로 유지된다면 보험료를 지불할 인센티브는 없어지고, 시장가격이 떨어져도 ‘시장손실보상제도’(market loss payment)가 있기 때문에 보험료 지불 인센티브는 역시 낮아진다.

○ 수입보험에 대한 정부보조는 더욱 확대되는 방향이어서 소득보상적인 것으로 성격이 변질하고 있다.

추진 경과

○ 1994년 연방작물보험개혁법(Federal Crop Insurance Reform Act)의 규정에 의해 가격과 생산량의 감소로 인한 감소된 총소득을 보전하는 실험적 작물보험프로그램을 개발하도록 하였다.

○ 연방 작물보험공사(Federal Crop Insurance Corporation: FCIC) 이사회는 세 가지 실험적인 작물수입보험을 1996~97년에 시작하도록 결정하였다.

○ 수입보험 프로그램은 3가지가 있다. 이중 2가지(CRC, RA)는 민간회사에 의해 개발되어 FCIC의 승인을 거쳐 실행되는 프로그램이며, 소득보 장보험(IP)은 FCIC가 직접 개발하였다.

특징(구체적 정책 내용에 대해서는 부록 참조)
○ 이들 수입보험은 작물보험(MPCI)의 실제 생산실적(APH: Actual Production History)의 조건과 정책개념을 사용하는 점에서 작물보험과 유사하다.

○ 그러나, 이들은 수입 과학과 보장 수준에서 약간 차이가 있다. 예를 들어 IP와 RA는 작물의 식부시기에 수입의 보장수준을 정하고, CRC는 작물의 식부시기와 수확시기에 수입보장을 결정한다.

□ 수입보험의 최근 동향
○ 여러 형태의 수입보험이 시험 중에 있으며, 보증수준도 기존의 75%에서 85%로 인상시킨 사업을 하는 등 수입보험의 발전을 위한 노력을 계속하고 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

○ 지역 단위 작물보험인 GRP에 수입(소득) 요소를 추가한 지역소득보장 (GRIP: Group Risk Income Protection)을 1999년에 시험적으로 도입하였다.

- 인수 범위는 '군단위 수입(county-level revenue)'으로 하고 있다. 구체적으로 보면 군의 '평균단수×수확시 예상가격'을 계산하여 수확시의 '실제 단수×수확시 가격'이 이를 일정 비율 이상 하회할 경우 개인별 수입의 변동에 관계 없이 보험금을 지급한다.
- 아이오와, 일리노이 및 인디애나주의 몇 군에서 옥수수와 콩에 대해서 파일럿 프로그램으로 실시되고 있다.

○ 이와 함께 작물별 보험이 아니라 농가 전체의 농업조사수입을 대상으로 하는 조정총수입보험(Adjusted Gross Revenue)의 시험사업을 추진하고 있다. 대상지역은 플로리다와 메인, 메사추세츠, 미시간 및 뉴햄프셔의 일부 군이다.
- 이 보험은 작물보험프로그램이 없는 특용작물 등의 생산자를 대상으로 하며, 농가에서 작물별로 인수범위를 설정한 후 그 합계에 대해 보험을 가입한다.
랩, 1999년부터 일부 지역, 일부 품목에 대해 보험의 최대 보장수준을 85%까지 확대한 시험사업을 하고 있다. 시험사업 결과 85% 보장수준의 보험료는 75% 보장수준에 비해 약 60%가 높은 것으로 나타났으며, 추가분에 대해서는 정부가 보조금을 주고 있지 않다.
- 일리노이, 인디애나, 아이오와주의 66개 군에서 옥수수와 콩
- 아이다호, 오레곤, 위스콘신주의 20개 군에서 밀
- 미네소타, 노스다코타, 사우스다코타주의 볼밀과 볼보리

□ 미국의 수입보험제도가 갖는 정책 시사점

○ 정부가 보조금을 주고 민간보험회사가 하도록 하는 제도로서 ① 정책의 효율성을 높일 수 있고, ② 공무원의 임금, 모니터링 비용 등의 절감을 통해 정부가 직접 정책을 시행하는 것보다 예산을 절약할 수 있다고 평가된다.

○ 손실사정을 보험회사가 하기 때문에 손실사정을 위한 많은 행정력의 소요를 없애고, 민원의 여지가 거의 없다. 보험회사의 손실사정에 대한 이의가 있을 경우에만 정부가 중재자로서의 역할을 한다.

○ 보험회사는 정부가 담당하는 재보험을 통해 손해를 보지 않기 때문에 적극적으로 보험을 유치하려는 노력을 하게 되며, 따라서 정부의 홍보 노력이 필요하지 않게 된다.

○ 그러나, 소득세 신고 시스템이 확립되어 있는 미국과 달리 우리나라에서는 개별 농가의 소득을 파악할 수 있는 행정비용이 막대하고, 도덕적 해이와 역선택의 문제를 해소하기가 어렵기 때문에 소득보험방식을 농업부문에 도입하는 것은 당분간 어려울 것으로 판단된다.
3. 일본

3.1. 일본의 가격·소득안정 대책의 변화

- 증진의 농업기본법 하에서 농산물 가격정책의 문제점으로 다음이 지적되어 왔다.
  - 수급 사정이나 소비자·실수요자의 기호가 농업인에게 정확하게 전달되기 어려워 농업인의 경영감각 육성에 방해가 되고 있다.
  - 모든 생산자에게 효과가 일률적으로 미치기 때문에 농업구조 개선에 장해가 된다.
  - 국내의 가격차를 사정하지 않은 채 유지됨으로써 제품·반제품 상태의 식품수입 증가나 식품생산의 공동화를 초래하여 결과적으로 국산 농산물의 수요감소를 초래하고 있다.

- 지금까지 가격정책이 직면하고 있던 문제점을 토대로 2000년 7월의 「식료·농업·농촌기본법」에서 새로운 가격·경영안정대책의 방향을 제시하였다.(표 3-5 참조)
  - 소비자의 수요에 입각한 농업생산을 추진하기 위하여 농산물 가격이 수급사정 및 품질을 적절히 반영하여 형성될 수 있도록 정부가 필요한 시책을 강구하도록 하고 있다.
  - 수요 및 품질을 반영한 가격 형성을 실현하는 과정에서 가격이 대폭으로 하락하는 경우에는 영세한 경영보다는 대규모 경영이나 경영개선에 노력을 의욕적인 경영이 큰 타격을 받게 되는 문제가 발생한다. 따라서, 새로운 기본법에서는 농산물 가격의 현저한 변동이 '육성해야 할 경영체'에 미치는 영향을 완화하기 위해서 필요한 조치를 국가가 강구하도록 하고 있다.
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>구법 (1961 제정)</th>
<th>신 법</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 목적과 기본방향 | ◦ 농업발전, 농업종사자 지위 향상  
  - 타산업과의 생산성 격차의 시정과 생활수준 균형                                                                                                                                       | ◦ 국민적 시각에서 식품 · 농촌분야까지 대상을 확대  
  - 식품의 안정공급과 농업 · 농촌의 다면적 기능의 충분한 발휘                                                                                                                 |
| 식품         | ◦ 식품정책에 관해 언급하지 않음                                                                                                                                                                                     | ◦ 식품자급률의 목표 설정  
  ◦ 예측하지 못한 사태에 대한 위기관리체계 구축                                                                                                                                                          |
| 농업         | ◦ 규모확대등을 통한 자립경영을 육성함으로써 농업경영 근대화                                                                                                                                                        | ◦ 농업종사자가 감소하는 가운데 의무있는 다양한 담당자의 확보 · 육성  
  - 농업생산법인의 한 형태로서 주식회사에 대해서는 우리를 불식할 수 있는 조치를 강구한 후에 농업경영 허용                                                                 |
| <구조정책>  |                                                                                                                                                                                                                 | ◦ 시장원리를 중시한 가격 형성과 의무있는 담당자에 대한 경영안정을 위한 소득확보 대책                                                                                                                                 |
|              | ◦ 가격정책을 통해 농산물가격을 안정시킴                                                                                                                                                                           | ◦ 주요 농산물의 생산 목표 설정과 달성을 위한 생산의 전개  
  ◦ 농업이 본래 가진 자연환경기능의 발휘                                                                                                                                                             |
| <생산정책>  | ◦ 수급사정에 대응하여 농업생산을 선택적으로 확대                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                     |
| 농촌         | ◦ 농촌의 교통, 위생, 문화 등 환경정비만 다름                                                                                                                                                                     | ◦ 아름답게 살수 있는 농촌공간을 창조하기 위한 종합적 농촌설비  
  ◦ 도시농업의 진흥  
  ◦ 중산간지역 직접지불체 도입  
  ◦ 환경기능에 착안한 정책 검토                                                                                                                  |
‘식료·농업·농촌기본법’의 취지에 근거하여 2000년 3월에 결정된 ‘식료·농업·농촌기본계획’에서는 적절한 농산물 가격 형성과 경영안정을 위해 정부가 강구해야 할 시책에 대해 보다 구체적인 방향을 제시하였다. 이와 동시에, 이미 살, 백류, 대두, 감미작물, 우유·유제품 등에 대해서는 가격 안정제도를 개선하고 필요에 따라 경영안정대책의 도입을 강구하도록 하였다.

○ 현재까지 도입된 중요한 품목별 시책은 도작경영안정대책, 맥작경영안정 자금, 대두작경영안정대책, 과수작경영안정대책 등이다.

○ 새로운 기본법 하에서의 각 경영안정대책의 개요를 보면 <표 3-6>과 같다.

한편, 육성해야 할 경영체의 경영 전제를 단위로 한 농업수입 또는 소득의 변동을 완화하기 위한 「경영단위 소득안정 제도」에 대해서도 검토중이다(구체적인 내용은 부록 참조).

3.2. 품목별 소득안정대책 사례: 도작경영안정대책 10)

도입 배경

○ 풍작에 의한 재고 누적과 이로 인한 가격 하락 등을 배경으로 1997년 11월에 ‘새로운 쌀정책 대강’이 수립되었다.

○ 이 대강에 근거하여 자주유통의 가격 하락이 도작경영에 미치는 영향을 완화하기 위해 생산자와 정부의 공동부담에 의해 조성한 자금을 사용하여 자주유통의 가격하락 가운데 일정비율을 보전하는 ‘도작경영 안정대책’을 1998년부터 시행하였다.

10) 맥류경영안정대책 등 여타의 품목별 대책에 대해서는 <표 3-5>와 본장의 부록을 참조
<table>
<thead>
<tr>
<th>유형・품목</th>
<th>개요</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 쌀 (자주유통미 등) | ◦ 생산조건, 비축・조정 보관, 계획유통제도의 운영 등에 의해 수급・가격을 안정시키도록 함  
                      ◦ 도착경영안정대책                                                   |
| 맥류 (민간유통맥류) | ◦ 생산자와 설수요자가 품질평가를 반영한 직접거래를 행하는 민간유통을 기본으로 함  
                      ◦ 「맥작경영안정자금」을 교부                                                                |
| 교부금제도+경영안정대책 | ◦ 시장평가가 생산자수취에 정확하게 반영되도록 사전에 산정된 일정 단가에 의해 조성  
                      ◦ 「대두작경영안정대책」, 「가공원료유생산자경영안정대책」                     |
| 교부금제도+안정기금제도 | ◦ 지정 비육용송아지의 평균 평균매매가격이 보증기준 가격을 하회한 경우 국가가 보급금을 교부함, 계다가 합리화 목표가격을 하회한 경우에는 국가, 현, 생산자가 적립한 기금에서 보급금을 교부함 |
| 육용송아지         | ◦ 농축산업진흥사업단의 매매조작이나 생산자단체의 조정보관에 의해 시장가격을 안정시키킴 |
| 가격안정대제도     | ◦ 가격의 현저한 하락시에 국가, 현, 생산자의 각출에 의해 조성된 안정기금에서 보전을 교부함 |
| 지정식육(돈육, 우육) | ◦ 최저가격을 하회하지 않는 가격으로 매입된 작물을 원료로서 제조된 국내산 설탕 또는 전분에 대해서 교부금 지불 또는 정부매입의 대상으로 함으로써 최저가격을 보증함 |
주요 내용

○ 쌀 가격이 하락한 경우에 하락분의 일정비율(80%)을 보전하여 도작경영의 안정을 도모한다.

○ 대책의 대상은 생산조정을 100% 달성하고, 쌀수급안정대책과 도작경영안정대책에 가입하여 부담금을 지불한 생산자가 출하한 ‘자주유통미’로 한정한다.

○ 보전 재원은 생산자 부담금과 정부 출연금으로 조성되는 ‘도작경영안정기금’에서 교부하며, 기금 형성을 위해 생산자는 기준가격의 2%, 정부는 6%를 부담한다.

가격 하락폭 확대에 따른 대책 보완

○ 식품의 안정적인 공급, 농업의 지속적인 발전 등을 충실히 추진하기 위해 1999년 10월 ‘논을 중심으로 한 토지이용형농업 활성화대책대강’이 수립되었다. 이 대강에 의하여 도작경영안정대책에 대해서는 긴급조치로서 2000년산부터 다음과 같은 조치가 강구되고 있다.

○ 첫째, 일정한 이월자금이 있는 자에 대한 조치(1년분 이상의 이월자금이 있는 자)로서 보전금액을 확충하고(보전기준가격의 1% 상당액 이용), 선택에 의해 차년산의 생산자 각출금을 경감(2%와 1%중 하나를 선택)하고 있다.

○ 2000년산 보전기준가격 산정의 특례조치로서 최근 3년간의 평균이라는 원칙을 유지하면서, 1999년산 가격하락에 의한 감소를 환원하기 위하여 보전금을 가산한 수준을 1999년산 가격으로 간주하여 산출함으로써 보전금액의 인상을 도모하고 있다.

○ 수도작을 주업적으로 경영하는 인정농가에 대한 보전비율을 인상하였다. 이것도 선택사항으로서 생산자 부담금의 인상을 전제로 하여 보전비용을 8할에서 9할로 인상하였다.
○ 넷째, 계획적 생산실시자가 출하하는 계획의 유동성에 대해서도 일정요건을 만족하는 경우 도착경영안정대책의 대상으로 추가하였다. 이에 대해서는 생산자부담 2%, 정부지원 4%, 그리고 보전비율은 6할로 하는 등 다소의 차등을 두고 있다.

□ 정책의 평가

○ 도착경영안정대책 등 품목별 경영안정대책은 정부의 가격 개입을 줄여시장의 수급조절 기능을 활성화하는 한편, 가격의 급격한 하락으로부터 전업농(욕성하여야 할 경영체)을 보호하려는 정책이라 할 수 있다.

<그림 3-2> 일본 도착경영안정대책의 개념도

[그림 설명]
- 생산조정실시자
- 보전기준가격 × 2% 가출
- 출연 → 보전기준가격 × 6%
- 도착경영안정가격
- 과거 3년 평균가격
- 가격 × 80%
- 보전기준가격
○ 이들 정책은 품목에 따라 약간의 차이는 있지만 시장가격 하락분의 일정 비율을 보전함으로써 소득이 급격히 감소하는 충격은 완화하지만, 장기적으로 시장가격에 적응하도록 하는 점이 특징이다.

○ 그러나, 도작경영안정대책에서 보는 바와 같이 시장가격의 급격한 변동에 따라 정책의 조정이 이루어지고 있다. 즉, 농가소득의 보장이라는 측면이 최우선시되고 있다고 평가된다.

○ 한편, 이 정책은 정부의 보조가 명백히 가격수준에 연계되어 있기 때문 에 UR 협정문상의 녹색조치로 인정받기 어려울 것으로 보인다. 따라서, 이와 유사한 정책의 도입은 총 AMS 감축 범위 내에서만 가능하다고 판단된다.

3.3. 「경영단위 소득안정대책」의 검토

☐ 농산물 수입 증가, 가격 하락으로 인해 「육성해야 할 농업경영」의 경영이익이 감퇴할 지도 모르는 상황이기 때문에, 이러한 농업경영이 이익을 가지고 경영개선에 노력하도록 조성할 필요가 있다.

○ 2000년 3월 결정된 「식료농업농촌기본계획」에서 “육성해야 할 농업경영”을 경영 전체로 파악하며 경영안정을 도모하는 관점에서 농산물의 가격 변동에 따른 농업수입 또는 소득변동을 완화하는 제도 등에 대하여 검토하기로 규정하였다.


☐ 정책의 기본 구조와 검토 과제는 다음과 같다.

○ 대상농가는 “육성하여야 할 농업경영체”로 한정함으로써, 바람직한 농업구조의 확립에 기여하여야 한다.
○ 농산물의 시장평가가 농업경영체에 정확히 전달되도록 함으로써, 농업경영체의 주체적인 경영노력을 조장해야 한다.

○ 수급조절대책이나 품목별 경영안정대책으로 보전되지 않는 농업소득 불안정을 해소하도록 하면서도, 경영개선을 위한 생산자의 의욕을 저해하지 않도록 해야 한다.

○ 안정화대상을 농업소득, 농업수입 어느 쪽으로 할 것인가? 또, 소득의 감소 원인은 가격, 재해, 경영실패 어디까지 커버할 것인가를 검토하여야 한다.

○ 이 프로그램을 전면적으로 도입하게 되면 품목별 경영안정대책, 농업재해보상과의 중복 또는 보완 관계를 고려하여야 한다.

○ 개인의 농업소득 등 정보의 파악 시스템을 구축해야 한다.

○ 「경영단위 소득안정대책」을 안정적으로 운용하기 위해서는 WTO 농업협정상의 「허용대상」으로 할 필요가 있고, WTO 농업협정상에서 새로운 국내지지 규율에 관한 논의를 근거로 검토할 필요가 있다.

4. 캐나다

4.1. 소득안정정책의 개요

□ 농가소득안정은 캐나다 농업정책의 근간을 이루고 있다. 시장가격을 왜곡시키지 않으면서도 장기적으로 농촌의 활력을 유지하고 경쟁력을 제고하며, 농가들이 스스로 시장의 시그널에 민첩하게 대응하고 위험을 관리할 수 있도록 도와주는 것이 캐나다 농업정책의 목표로 제시되고 있다.

□ 캐나다의 소득안정정책은 1991년 이후 품목별 작물보험과 총수입보험 (GRIP), 소득안정개정(NISA)으로 구성되어 왔는데, 생산과 시장예측이 가장 적은 WTO의 모범사례였다고 할 수 있다.
그러나, 국제공물가격 하락으로 농가소득이 급격히 감소하자 새로운 지원책인 농업소득긴급지원(AIDA, Agricultural Income Disaster Assistance)을 실시하였고, 유통개선을 주 목적으로 하면서 가격보장효과를 노린 공통예산지원프로그램(PPP: Price Pooling Program)을 도입하였다.

○ 캐나다의 농가소득 지원정책은 시작가격을 왜곡하지 않으면서 UR 농업협정문에 합치되는 방향으로 고안되어 왔다. 그렇지만, 국제 농산물가격의 하락에 따른 농가의 소득 감소에 대응하여 지원 내역이 확충되고 있음을 볼 때, 전반적으로 가격수준과 연계되는 측면이 없다고 할 수는 없다.

4.2. 농업소득긴급지원(AIDA)의 개요와 특징

○ 가격 급락, 자연재해 등 요인 때문에 대폭적으로 소득이 감소하여 기존의 프로그램으로는 농업경영의 지속성을 보장할 수 없을 경우에 생산자를 지원하기 위한 프로그램으로 연방정부에서 2년간(’98-’99) 시험적으로 도입한 후 2000년에도 실시하고 있다.

○ 이 제도는 원래 브리티시컬럼비아주(BC)에서 자체적으로 개발하여 1997년부터 시험적으로 실시하던 농장보험(WFIP: Whole Farm Insurance Pilot Program)을 연방정부가 수용하여 전국적으로 실시하게 된 프로그램이다.

○ 프로그램의 내용과 특징을 요약하면 다음과 같다.

○ 이 정책은 NISA나 작물보험 등 기존 소득안정정책의 보완적 정책이다. 즉, 국제 공물가격의 지속적 하락으로 NISA가 소득안정기능을 못하게 되자 발동한 정책이다.

○ 보장 대상은 농가 단위의 총 농업소득이나(whole-farm approach), 실제는 정확한 소득을 파악하기 어렵기 때문에 총 판매액에서 현금경영비를 차감한 조수익(gross margin)을 지표로 사용하고 있다. 조수익의 계산에서는 농가의 부채 수준, 투자 수준에 따라 평균성 있게 적용하며, 신규 농가에 대해서는 별도의 계산 방법을 적용한다.
○ 보증의 상환은 최근 3개년 평균 조수익의 70%이며, 농가별 지원액수
상한을 설정하는 것은 주 정부의 자율이지만, 연방정부는 175천불의
범위 내에 대한 지불에 대해서만 비용분담을 한다.

○ NISA와는 종복 가능성이 가능하다. 단, NISA의 가입 여부에 관계 없이
NISA에 대한 정부기여금의 1년분(가용순환매출의 3%)을 차감하여 지
급한다.

○ 연방정부는 행정비용(administration fee)을 받지 않으나 주정부는 해당
비용을 받을 수 있다. 참고로 BC에서는 100달러의 행정비용을 받았다.

○ 재원은 60%는 중앙정부가 40%는 주정부가 부담하며 농가의 부담금은
없다. 2000년의 연방정부 예산은 11억 달러였다.

○ 정책 틀은 UR의 녹색조직에 해당되지만, 캐나다도 농산물 가격 수준
하락에 대응한 소득보조를 하고 있다는 점을 얻 수 있다.
부록 : 외국의 소득안정 관련 정책

1. 미국의 수입보험

1.1. 작물수입보장 (CRC : Crop Revenue Coverage)

CRC는 생산자의 수입을 보장하기 위한 정책이며, 연방정부는 재보험, 행정관리비용, 프레미엄에 대한 직접보조를 실시한다.

이는 가격변동과 생산량의 변동에 동시에 대처하기 위한 정책으로 생산량에 관해서는 MPCI 제도에서 사용하고 있는 과거 10년간의 평균생산량 (APH: Average Production History)을 원용하여 적용한다.

가격변동은 보험가입시의 기준가격과 수확시의 가격차이를 기준으로 산정한다. 기준가격과 수확시의 가격을 산정할 때, 다음과 같이 일정 상한선이 정해져 있어 그 범위 내에서 가격이 정해진다.

○ 수확시의 가격결정에 적용되는 상한선 : 옥수수 $1.50, 콩 $3.00, 수수 $1.50, 면화 $0.70, 밀 $2.00

생산자는 보험으로 커버되는 범위를 재량으로 선택할 수 있게 되었으며, 50%에서 75%까지의 범위에서 5%단위로 결정할 수 있다. 이 제도에 의한 수입보증액 (CRC Revenue Guarantee)의 수준은 다음의 두 가지 금액을 비교하여 높은 것을 기준으로 하며, 보험금은 (수확량 × 수확시가격)이 수입보증액보다 작을 때 지급한다.

① APH × 수확시 가격 × 보증수준, 혹은
② APH × 기준가격 × 보증수준

보험가입자는 카운티에서 실시하고 있는 보험 작물에 해당되는 전체 면적을 대상으로 가입해야 하며, 기본단위 (Basic Unit)는 자가소유, 소유경영.
현금임차에 의해서 결정되며, 선택적 단위(Optional Unit)는 위치와 생산방 식에 의해 결정된다.

<보험금 산정의 예>

1) 생산량이 감소하나 수확시 가격이 기준가격보다 높을 때

○ 조건
APH= 150 bushels/acre
Coverage Level= 75%
Base Price= $2.40/bushel
Harvest Price= $3.30
생산량: 90 bushels
○ 수입보증액(Revenue Guarantee) : 150(APH) * 0.75 * $3.30 = $371
○ 곡물가치(Crop Value) : 90 * $3.30(수확시가격) = $297
○ CRC 보험금: $74 ($371-$297)

2) 생산감소가 없고 수확시 가격이 기준가격보다 낮을 때

○ 조건
APH= 150 bushels/acre
Coverage Level= 75%
Base Price= $3.30/bushel
Harvest Price= $2.40
○ 수입보증액 : 150(APH) * .75 * $3.30 = $371
○ Crop Value = 112.5(APH) * $2.40(수확시가격) = $270
○ CRC 보험금: $101

3) 생산감소가 있고 수확시 가격이 기준가격보다 낮을 때

○ 조건
APH= 150 bushels/acre
Coverage Level= 75%
Base Price= $3.30/bushel
Harvest Price= $2.40
생산량 = 90 bushels
○ 수입보증액 : 150(APH) * .75 * $3.30 = $371
○ Crop Value = 90 * $2.40(수확시가격) = $216
○ CRC 보험금: $155

1.2. 소득보장(Income Protection: IP)

□ 정책의 실현가능성, 효과성, 생산자의 수요를 파악하기 위한 시험적 정책으로 1996년에 시작되었다.

□ 일정한 프리미엄을 내고 50~75%의 범위 내에서 5가지 해당 작물에 대해 보험에 가입할 수 있도록 하고 있다.
○ CRC와 마찬가지로 MPCI 프로그램의 APH를 사용한다.
○ 해당 카운티의 해당 작물에 대한 모든 경작지가 포함되어야 하며, 법인 체의 경우에는 보험자의 지분(share)이 모두 포함되어야 한다.
○ 소득보장액은 <APH 생산량×미래예측가격×보험 커버수준(50-75%)>으로 계산하는데, 미래예측가격은 식부 이전에 작물별 예측가격에 의해 결정된다.

<보험금 산정의 예>

□ 기초 자료
① APH 생산량: 119 bushels
② 예측가격(Projected Price): $2.45
③ 보험 Coverage: 75%

□ 수입보증액: 118 * $2.45 * 75% = $216.83
○ 생산량: 50 bushels, 가격: $3.20
○ 수확소득: 50 \times 3.20 = $160
○ 보험금: 216.83 - 160 = $56.83

1.3. 수입보증(Revenue Assurance: RA)

□ RA는 아이오와주의 99개 카운티에서만 시험적으로 시행되고 있다.
□ 작물의 생산에 따른 수입을 결정하기 위해 사용되는 가격은 카운티의 해당 월간의 작물가격을 평균화한 평균가격으로 한다.
□ 수입보증액은 \langle \text{APH} \times \text{카운티 예측가격(projected price)} \times \text{보험카비수준} \rangle\text{으로 계산하는데 보험 커버수준은 65 - 75% 사이에서 농민이 선택한다.}
□ 카운티 가격은 콩의 경우 11월 5일 이전, 옥수수는 12월 5일 이전에 결정되며, CBOT시장 가격을 기준으로 한다.

1.4. 수입보험 실적\textsuperscript{11)}

□ 각종 수입보험에의 1997년 참여율을 일반 작물보험과 비교해서 면적 기준으로 본 것이 \langle \text{부표 3-1} \rangle이다.
□ 옥수수의 경우 작물수입보험의 참가면적이 387만ha로 식부면적 전체에 대한 비율이 11.9%이다. 다만, 이 보험의 적용지역이 면적기준으로 전체의 85%정도이기 때문에, 그 85%를 고려하면 실질적으로는 14%의 면적이 참가했던 것으로 볼 수 있다. 대두는 실질적으로 면적기준으로 13.6% 참가했다. 소맥의 경우는 7.4% 참가했다.
□ 종래부터 실시되었던 일반 작물보험에 어느 정도 들었는지를 보면, 옥수수 47%, 대두 48%, 소맥 62%이다. 기후에 영향을 받는 소맥의 참가율은 높은 편이고는 하지만, 비교적 기후조건의 영향을 받지 않는 대두와 옥수수의 참가율이 2분의 1 정도이다.

\textsuperscript{11)} 이 내용은 일본의 「농업構造問題研究」201(1999年 3호)에 실린 服部信司의 "セーフティ・ネット政策の国際比較"에서 발췌한 것이다.
1998년의 경우는 가격이 떨어지는 추세여서 보험 가입건수가 늘고 있지만 면적에 관한 통계는 집계되지 않았다. 1998년 7월 초까지의 수입보험의 매각수가 17만 7,400으로 작년이 16만 6,700에 비해 6%정도 보험 매각수가 늘었다.

<부표 3-1> 작물보험과 수입보험의 면적(1997년)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>옥수수</th>
<th>대두</th>
<th>소맥</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>면적</td>
<td>식부면적 비율</td>
<td>면적</td>
</tr>
<tr>
<td>제해최저보장과 작물보험</td>
<td>1,525</td>
<td>47</td>
<td>1,363</td>
</tr>
<tr>
<td>수입보험</td>
<td>387</td>
<td>11.9 (14)</td>
<td>332</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: (1) 1997년의 식부면적(1997년 6월 30일 시점)옥수수 3,247만ha, 대두 2,867만ha, 소맥 2,864만ha.
(2) ( )안은 1997년의 이용가능주(생산량에서 85%)를 전체로 한 경우.
자료: National Crop Insurance, USDA, RMA.

<부표 3-2> 각종 보험의 매각수(1998년 7월 7일)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>CAT</td>
<td>451.7</td>
<td>528.6</td>
<td>-76.9</td>
<td>-14.6%</td>
</tr>
<tr>
<td>MPCI</td>
<td>742.1 (100)</td>
<td>749.1</td>
<td>-7.0</td>
<td>-0.9</td>
</tr>
<tr>
<td>CRC</td>
<td>177.4 (24)</td>
<td>166.7</td>
<td>+10.7</td>
<td>+6.4</td>
</tr>
<tr>
<td>GRP</td>
<td>7.6</td>
<td>7.1</td>
<td>+0.5</td>
<td>+7.1</td>
</tr>
<tr>
<td>IP</td>
<td>3.1</td>
<td>2.8</td>
<td>+0.3</td>
<td>+9.8</td>
</tr>
<tr>
<td>RA</td>
<td>10.9</td>
<td>9.8</td>
<td>+1.1</td>
<td>+11.1</td>
</tr>
<tr>
<td>총 계</td>
<td>1,329.8</td>
<td>1,464.2</td>
<td>-71.4</td>
<td>-4.9</td>
</tr>
</tbody>
</table>
반면, 종래의 작물보험은 약 1% 감소했다. 작물보험의 기준으로서 제한
최저보장보험(CAT)는 15% 감소하고 있다. 수입보험의 매각수는 늘고
있는 것지만, 6%정도밖에 늘지 않았기 때문에 면적기준으로 보아도 5~
6% 증가하는 정도로 추정된다.

수입보험의 보험료가 보통 작물보험과 비교하면 떨어진 것이 참가율이
낮은 하나의 중요한 원인으로 생각된다. 그리고 많은 지역에서는 도입된
것이 1997년으로 정보가 충분히 전달되지 않았다는 것도 지적되고 있다.
한가지 더 큰 원인은 96년과 비교해서 97년은 어느 정도 가격이 떨어졌다
는 것도 약간 인센티브를 떨어뜨린 원인은 아닌가 한다.

재정지출을 보면, 1997년도가 약 10억달러(실적), 98년도가 14억달러(예측),
99년도는 약 18억 달러의 예산이 계상되었다. 이것은 전체 농업지출이 억
제되고 있는 가운데 가장 지출의 증가가 큰 항목이다. 여기에는 보험회사
에 대한 인건비·관리비용을 포함하고 있다.

2. 일본의 품목별 경영안정대책

2.1. 백작경영안정자금제도

이 정책의 배경은 1998년 5월에 발표된 「새로운 백작정책대강」이다.

일본은 내력과 소액을 포함하는 백험에 대해서는 최저가격보증제도를
실시하고 있었다. 이는 생산자의 신청에 따라 정부가 무제한으로 매입
함으로써 생산자의 판로 확보와 최저가격을 보증하는 간접통제방식이
었다.

이 제도는 대폭적인 매매 적자를 발생하였고, 또 국내산 백ฤ의 대부분
이 정부를 경유해서 유통하게 되어 결과적으로 실수요자기호가 생
산자에게 정확하게 전달되기 어려워 수급 불균형을 초래하는 문제가
발생되었다.
○ 따라서, 수요와 생산의 불균형을 해소하고, 수요에 근거한 고품질 맥류 생산을 추진한다는 관점에서 국내산 맥류에 대해서는 자유로운 민간유통에 맡겨 생산자와 실수요자가 품질평가를 반영한 직접거래가 이루어질 수 있는 제도를 도입하기로 하고, 1998년 5월 '새로운 맥류정책대강'을 수립하였다.

□ 맥작경영안정자금제도의 개요는 다음과 같다.

○ 이 대강에 의하여 2000년산 맥류부터 생산자와 실수요자의 품질평가에 근거한 직접거래를 하는 민간유통으로 전환하였고, 시장으로의 전환에 따르는 생산자의 경영불안정을 완화하기 위해 '맥작경영안정자금'을 신설하게 되었다.

○ 초년도 맥작경영안정자금의 보전수준은 '1999년산 정부매입가격'과 '입찰기준가격'의 차액으로 하였다.

○ 2001년도 이후의 맥작안정자금에 대해서는 생산성 향상을 적절히 반영하면서 안정적인 운영을 확보한다는 방침에서 생산비, 수량 등의 동향을 기본으로 하고, 투명성이 높게 생산비, 수량 등의 일정기간 변화율을 사용하는 방법에 근거하여 산정하도록 하고 있다.

<부도 3-1> 맥작경영안정기금제도의 개념도

![Diagram Image]
2.2. 대두작경영안정대책

대두정책을 수립하게 된 배경은 1999년의 ‘새로운 대두정책 대강’이다.

- 대두에 대한 가격지지를 위해 그 동안 실시되어 온 대두교부금제도는 판매가격의 여하를 막론하고 생산자 수취가격이 평준화되어 있었기 때문에 생산자의 생산·판매노력에 충분한 수익을 얻기 어려운 구조였다. 따라서, 시장평가를 생산자 수취가격에 정확하게 반영시켜 수요에 따른 고품질 대두의 생산확대에 기여하도록 교부금제도를 개선하여 대두의 생산확보와 농가소득의 안정을 도모할 필요성이 높아졌다. 이를 위해 1999년 9월 ‘새로운 대두정책대강’을 수립하였다.

- ‘대강’에서는 먼저 안정적인 거래관계를 구축하기 위해 생산자·수수료 자간의 정보교환을 길밀히 하고, 입찰거래의 투명화·적정화 및 그것 을 전제로 한 상대거래·계약제때의 확충을 위한 제도를 정비하였다.

- 둘째, 품종별 시장평가가 생산자 수취에 정확하게 반영되어야 수요에 따른 고품질 대두의 생산확대에 기여할 수 있다는 관점에서, 지금까지의 부족불제도를 개선하였다. 즉, 2000년 대두부터 원칙적으로 사전에 정해진 품종별 공통의 일정단가에 의해 지원하는 시스템으로 이행하기로 한 것이다.

- ‘대두작경영안정대책’은 대두의 가격변동에 대응하기 위하여 도작경영안정 대책과 같이 생산자 각출금과 정부 출연금으로 이루어지는 적립금을 조성하여 품종별로 보전기준가격(과거 3년간 평균판매가격)에서 하락분의 8할을 보전하는 정책이다.

- 적립금을 형성하기 위한 생산자 부담금은 보전기준가격의 3%, 정부 출연금은 9%로 하고 있다.

- 새로운 제도로 원활하게 이행하기 위하여 보전기준가격을 산정할 때에는 당초는 현행 품종별 평균판매가격을 사용하기로 하고, 단계적으로 3년간 평균가격으로 이행하기로 하였다.
2.3. 과수경영안정대책

□ 최근 과일가격의 하락에 대응하여 과수농가의 경영안정을 도모하기 위하여 '과수경영안정대책'을 도입하기로 하였다.

○ 과실과 과즙 수입이 증가하는 가운데, 가격하락으로 고통받는 과수경영을 안정시키기 위하여 2001년산부터 밀감과 사과를 대상으로 도입하였으며, 극적적으로는 전품목 확대하기로 하였다.

□ 과수경영안정대책의 기본적인 구조는 도작경영안정대책과 유사하며, 가격이 하락한 경우 보전기준가격과 연평균 도매가격의 차액의 8할을 보전
한다. 각출 비율은 정부가 50%, 현과 생산자가 각각 25%씩을 기반으로 한다.

○ 보전기준가격은 과거 6년간 평균도매가격을 기준으로 가격변동지수(변동률)를 곱해서 산출하는데, 현별 출하차로 구분해서 차등하여 가격을 계산한다.

○ 이외에는 별도로 최저보전기준가격을 설정한다. 만약 평균도매가격이 최저보전기준가격을 하회한 경우에는 하회한 부분은 보전대상으로 하지 않는다. 이는 지나친 과잉생산으로 인한 가격 하락은 생산자가 책임진다는 구도이다.

&lt;부도 3-3&gt; 과수경영안정대책의 개념도
○ 가입 대상은 제외적인 생산자외에 참가한 생산자주조직(산과장 단위 등)과 인정농업자이다. 계약기간은 2년이고 적립금은 생산자 개인별, 품목별로 관리한다.
○ 보전기준가격은 2년마다 조정한다.

☐ 제도 도입시에 최대의 목적이 된 것이 보전기준가격의 산정에 사용되는 변동지수(변동률)이었다.
○ 보전기준가격은 6년간 평균도매가격에 변동률을 곱하기 때문에 변동률 이 커질수록 낮아지게 된다. 이 때문에 변동률을 압축할 수 있는 산정 방식이 포인트가 되었다.
○ 농림성이 실시한 2000년산(1994-99년 6년간)의 시산에서 변동률은 밀 감이 32%, 사과가 12%였다. 이 변동률 산정방식을 이용하면 밀보전 기준값은 전국 평균으로 kg당 154엔 정도의 낮은 수준으로 된다.
○ 최중적으로 물가변동 등을 포함하여 변동률이 ‘밀감이 20%정도, 사과 가 10%정도’로 압축할 수 있는 산정방식으로 결정되었다.

3. 일본의 「경영단위 소득안정대책」 검토

3.1. 검토의 취지


☐ 그러나 농산물 가격하락, 농산물 수입증가 등으로 인해 「육성해야 할 농업경영」의 경영 의욕이 감퇴할 지도 모르는 상황이기 때문에, 향후 이러한 농업경영이 의욕을 가지고 경영개선에 노력하도록 할 필요가 있다.

---
2000년 3월 결정된 「식료농업농촌기본계획」에서 “육성해야 할 농업경영을 경영 전체로 파악하여 경영안정을 도모하는 관점에서 농산물가격 변동에 따른 농업수입 또는 소득변동을 완화하는 제도 등”에 대하여 검토하기로 하였다.

3.2. 검토 과제

<식료농업농촌기본법상의 위치>

「식료농업농촌기본법」 제30조 제2항 13)에 근거하여, 농산물가격의 현저한 변동이 육성해야 할 농업경영에 미치는 영향을 완화하기 위해 필요한 사항으로 하고, 이 법의 기본이념 14)의 실현에 기여하도록 한다.

따라서, 다음 조건을 만족시킬 수 있도록 유의해야 한다.
① 바람직한 농업구조의 확립에 기여할 것
② 육성해야 할 농업경영의 주체적인 경영노력을 조장할 것
③ 농산물의 시장평가가 농업경영체에 정확히 전달되도록 할 것

<경영정책에서의 위치>

경영단위 소득안정대책은 육성해야 할 농업경영이 주체적인 역할에 의해 「효율적이고 안정적인 농업경영」으로 성장할 수 있도록 하기 위한 지원 조치의 일환으로 설정한다.

13) 정부는 농산물 가격의 현저한 변동이 육성되어야 할 농업경영에 미치는 영향을 완화하기 위해 필요한 시책을 강구한다.
14) 「식료농업농촌기본법」의 기본이념은 다음과 같다.
① 식료의 안정공급 확보
② 다면적 기능의 적절하고 충분한 발휘
③ 농업의 지속적인 발전
■ 바람직한 농업구조의 확립과 경영정책 전개
□ 시장평가를 적절히 반영한 가격형성과 경영안정대책
④ 농촌 진흥
『효율적이고 안정적인 농업경영』을 육성하기 위해서는 「경영단위 소득안정대책」도 포함하여 「육성해야 할 농업경영」에 대해 여러 시책을 중점적·집중적으로 강구하며, 이를 통해 농업소득의 확보를 도모할 필요가 있다.

○ 따라서, 각 시책을 평가한 다음 개선·제편을 실시하며 경영정책으로 체계적으로 재구축할 필요가 있다.

○ 이 때, 「경영단위 소득안정대책」과 생산대책, 농촌진흥대책 등을 어 ingl에 연계해 갈 것인가에 대해서도 검토하여야 한다.

○ 특히, 품목별 경영안정대책, 농업재해제도(보상, 보험)과의 관계를 정리할 필요가 있다.

<대책의 기본 방향>

○ 대상으로 해야 할 농업경영은 기본법 제30조 제2항에 근거하여 「육성해야 할 농업경영」으로 한다15).

○ 「효율적이고 안정적인 농업경영」(주종사자가 타산업 종사자와 동등한 연간 노동시간으로, 지역에서 타산업 종사자와 손색없는 수준의 평생소득을 보장받는 농업경영)의 실현을 향해 경영개선에 노력하는 농업인의 농업경영을 기본으로 한다.

○ 지역의 자연·경제·사회적 조건을 바탕으로 시·면·면·면이 수립하는 「효율적이고 안정적인 농업경영의 지표」(정부가 수립한 「농업경영의 전망」을 참고로, 지역단계의 농업경영 전망에 상당하는 것)의 실현을 향해 의욕을 가지고 경영개선에 노력하는 농업인이 있는 농업경영으로 한다.

○ 「경영단위 소득안정대책」의 기본적인 역할은 “농산물 가격의 현저한 변동이 육성해야 할 농업경영에 미치는 영향을 완화한다”는 것이다(식료농

15) 「육성해야 할 농업경영」이란 경영규모의 확대 등의 경영개선을 하고자 하는 ‘전업적인 농업경영자, 기타 경영의욕을 가진 농업인’이 있는 농업경영을 말한다. 이에는 ‘효율적이고 안정적인 농업경영’으로 발전할 가능성이 높은 농업경영, 이미 ‘효율적이고 안정적인 농업경영’이 되어 있는 경영, 그리고 경영의욕이 높은 신규 진입자 등이 포함된다.
업농촌기본법 제30조 제2항) 따라서, 이 대책의 목적과 현행 품목별 경영 안정대책의 실시를 감안하여 다음 사항을 고려하여야 한다.

○ 수급조정대책을 실시해도 품목별 경영안정대책으로는 경영안정이 충분히 도모되지 않는 경우도 있다.

○ 규모확대와 생산비용 절감 등 경영개선에 노력하려는 생산자의 의욕을 저해하지 않도록 해야 한다.

○ 경영개선 노력을 하지 않는 생산자에 대해 지원되지 않도록 해야 한다.

□ 대상으로 할 농업소득을 결정하기 위해서는 다음 사항을 고려하여야 한다.

○ 농업소득과 농업수입 어느 쪽을 대상으로 하는 것이 적당한가.

○ 농업소득의 감소 원인으로 재해, 경영노력을 하지 않은 결과, 가격 변동을 어떻게 구분할 것인가.

○ 가공이나 직판부분 등 다각화에 의한 소득을 어떻게 정리할 것인가.

○ 농업법인의 경우는 농업소득을 어떻게 파악할 것인가.

□ 현재 실시되고 있는 품목별 대책이나 농업재해보상제도와의 관계도 고려하여 정책이 입안되고 조정되어야 한다.

○ 현재 강구되고 있는 품목별 대책은, ① 가격변동 영향을 완화하기 위한 조치(예를 들면 도작경영안정대책)와 ② 내외가격차와, 관매가격과의 생산비 격차를 보전하기 위한 조치(예를 들면 맥작경영안정자금)로 유형화 할 수 있다. 여기에 경영단위 소득안정대책을 도입하면 품목별 대책과 유사한 기능도 수행할 것이므로, 재정의 격절한 운용, 생산자의 이용편의 등의 관점에서 품목별 대책을 정리하여야 한다.

○ 농업재해보상제도와 기능 면에서 일부 중복되기 때문에 양 제도의 목적이 고려하면서 그 관계를 정리하여야 한다.16)

16) 일본의 「농업재해보상제도」는 자연재해, 병충해 등 농업재해에 의해서 받는 손실을 보험에 의해 보전하는 제도이다. 수량 감소에 대해 보전을 실시하는 「수량보상방식」과 재해에 의한 감수 또는 폐절작하에 의한 수입이 감소한 경우 보전을 실시하는 「재해수입공제방식」이 있다.
□ 이 외에도 대상자 관악, 농업소득 또는 농업수입 등 개인정보를 포함하는 각각의 데이터의 심사·관리 등이 필요하므로, 이를 적절히 시행할 수 있는 실시주체로서 어떠한 기관이 적합한 것인지에 대해 검토하여야 한다.

<WTO 농업협정문과의 경합성>

□ 「경영단위 소득안정대책」을 안정적으로 운용하기 위해서는 WTO 농업 협정상의 「허용대상」으로 할 필요가 있고, WTO 농업협상에서 새로운 국내보조 규정에 관한 논의를 근거로 검토할 필요가 있다.

4. 캐나다의 순소득안정계정(NISA)\(^{17}\)

4.1. 정책의 배경

□ 캐나다에서는 역사적으로 많은 종류의 정책프로그램들이 농가의 소득안정을 위해 시행되어 왔다\(^{18}\). 1991년 정책정비의 결과로 순소득안정계정 프로그램(Net Income Stabilization Account)을 실시하게 되었다.

□ 이렇게 정책을 전환하게 된 배경은 다음과 같다.

- UR의 전전으로 예상되는 자유무역과 시장개방 축소의 흐름에 적응
- 예산상의 제한
- 소득을 안정시키길 수 있는 보다 효율적 프로그램의 필요성 대두
- 예산되는 외국 - 주로 미국의 생산자와의 경쟁

□ 이 프로그램의 실시로 농가경영의 위험 관리의 책임이 정부에서 농가로 전환되기 되었다는 점을 가장 큰 특징으로 볼 수 있다.

---


18) 그 예로 총수입보험프로그램(Gross Revenue Insurance Plan: GRIP)을 들 수 있다. 이는 품목별 조수입을 보장하기 위한 프로그램인데 각 주에서 재정소요를 이유로 점차 NISA로 전환하였다.
이 프로그램을 실시하기 위한 주요 제도 정비는 다음과 같다.

① 법률의 입법: 농가소득 보장법(The Farm Income Protection Act)

② 각 주정부의 입법통과 후 연방정부와 주정부들 간의 합의서에 의해 NISA 프로그램을 실시하기 위한 Administration 설립

③ 중앙에 NISA Committee 설립

4.2. 주요 내용

NISA는 농민들이 좋은 시절에 저금을 하였다가 농가수익이 감소하였을 때 찾아 쓸 수 있도록 한 제도로서 농가가 자발적으로 참여하는 프로그램 (voluntary program)이다. NISA는 특정 작물이 아닌 농가(farm) 수준에서 운영된다. 즉 특정 작물의 가격을 지지하거나 최소수입을 보장하기 위한 것이 아니라 농가의 소득을 안정시키기 위한 것이다(NISA를 일명 "rainy day" savings plan이라고도 함).

농민은 매년 기준판매액(eligible net sales: 농가에서 생산된 정부 인정 농산물의 판매수입에서 종자·사료 등 인정 상품의 구입액과 자급사료의 가액을 빼 간 것)의 일정 비율 (1993년 2%, 1994년 2.5%, 1995년 이후 3%)의 범위 내에서 계정(producer deposit)에 납입하면 정부가 그에 상응하는 금액 (matching contribution: 3%)을 계좌에 넣어준다.19)

- 정부인정 농작물(qualifying commodities)은 낙농, 가금, 계란을 제외한 모든 주요 농산물을 포함한다. 제외된 3가지 농산물은 정부공급관리 (national supply management programs) 대상품목으로서 별도의 소득 프로그램 대상이 되고 있다.

- 농가 호당 연간 기준판매액(ENS)은 25만 Can $, 따라서 정부기여금은 5,000 Can $(25만달러 × 2%)를 넘을 수 없다.

- 계정은 기금Ⅰ (농민 납입금)과 기금Ⅱ (정부 기여금과 모든 이자)로 구분하여 관리된다.

19) 이 납입금을 matchable deposit라 한다.
○ 정부는 농민들의 NISA 참여를 유도하기 위해 정부 기여금 이외에 2가지 혜택을 더 주고 있음. 하나는 ‘이자율보너스'(3%)이고, 다른 하나는 기금 II에 대한 과세의 면제이다.(인출시에 과세한다)

○ 농가는 원하는 경우 ENS의 3% 외에 20%까지 계정에 납입할 수 있으나 이 액수(non-matchable deposit)에 대해서는 정부가 매칭펀드 지원을 하지 않는다. 그렇지만 보너스 이자 3%는 지급한다.

○ 농민의 계정적립금의 한도는 지난 5년간의 평균 기준판매액(ENS)의 150%로 하고 있다.

□ 당 연도의 농업소득이 지난 5년간의 평균소득을 떨어거나 ‘순소득(net income)’이 2만 달러를 떨어지면 계정에서 돈을 인출하게 된다.

○ 인출금액(potential NISA withdrawal)은 과거 5년 평균 총수익(gross margin)에서 당해 연도 총수익을 제외한 액수이다. 여기에서 총수익은 모든 농산물의 총 판매액(net sales from all agricultural commodities)에서 인정 비용(eligible expense)을 뺀 액수이다.

○ 어느 해의 순소득(net income, 농업소득 뿐만 아니라 정부의 보조금이나 사회보장수급액 등을 포함한 모든 소득)이 최저기준소득(개인 2만 달러, 가족은 35,000달러)과 계정납입가능액(matchable deposit)의 합보다 작을 경우에는 부족액을 인출할 수 있다.

○ 인출은 기금Ⅱ(정부기여금과 이자)의 합에서 먼저 인출한다. 기금Ⅱ의 인출액에 대해서는 당년도 소득으로 과세하며, 기금 I에서의 인출액에는 과세하지 않는다.

○ 자금회전상 필요한 경우 가인출(interim withdrawal)이 가능하다. 연도 말 정산 결과 가인출액이 정상 인출액보다 많을 경우에는 이를 반환해야 하며, 20% 이상 초과하였을 경우에는 3%의 패널티를 부과한다.

○ 계정잔고가 농가의 ENS보다 작을 경우에는 인출하지 않을 수 있다. 계정잔고가 ENS보다 크고 당해연도 소득이 ENS보다 작으면 부족액
을 인출하여야 하나 5년에 한번은 인출하지 않을 수 있다.

- 경영규모가 확대된 경우 ENS의 재계산을 요청할 수 있다. 경영규모의 확대는 인정비용이 전 5개년 평균보다 15% 이상 증가하였을 경우 그 증가 비율에 비례하여 인정된다. 20)
  예를 들어 전 5개년의 평균 인정비용이 90,000달러이고 총수익이 60,000달러라고 가정하자. 당해연도의 인정비용이 135,000달러이고 총수익이 65,000달러이면 예전 제도에서는 인출이 불가능하다. 그러나, 인정비용이 50% 증가하였기 때문에 기준수익도 50% 인상된 90,000달러로 계산할 수 있다. 따라서, 이 농가의 인출가능액수는 25,000달러가 된다.

☐ 은퇴하거나 이 프로그램에서 탈퇴하는 경우에는 계정 전부(기금 I과 기금 II)를 인출할 수 있다. 인출은 전액 일시수급과 5년 이내의 분할수급 중에서 선택할 수 있다.

☐ 분할 수급시 매년 인출액은 계정 잔액의 20% 이상이어야 한다.

☐ 매년 의무된 NISA 신청서를 제출하지 않거나, 초과 가지급금을 기간 내에 반환하지 않는 등의 경우에는 자동으로 강제탈퇴(mandatory opt out)된다. 이 경우에는 일시불로 계정잔액을 지급한다.

☐ 탈퇴한 자가 다시 가입하기 위해서는 1년 이상(강제 탈퇴자는 2년 이상) 경과해야 하며, 탈퇴시 수급한 액수를 전액 반환해야 한다.

5. 캐나다 브리티시콜럼비아의 농장보험지원 (AIDA/WFIP) 21)

5.1. 성격

☐ 농업소득급여지원 (AIDA)은 캐나다 정부가 '98년 이후 도입한 농업소득보

20) 이 제도는 1998년에 새로 도입되었다.
21) 여기에서는 캐나다 브리티쉬콜럼비아 주 농림식품성의 WFIP 매뉴얼을 참고하였다.
장정책이다. 이 프로그램은 원래 캐나다의 브리티시콜럼비아주(BC)가 독자적으로 1997-99년에 시험적으로 실시한 농장보험제(Whole Farm Insurance Pilot Program of British Columbia: WFIP)를 연방정부가 캐나다 전체에 도입하여 적용한 것이다.

☐ AIDA는 농업소득이 일정수준 이하로 떨어질 경우 정부에서 보조금을 지급하여 소득을 안정시키는 정책이다. AIDA는 작물보험과 순소득안정계획(NISA)에도 불구하고 농업소득이 일정수준 이하로 떨어질 경우 최종적으로 정부에서 지원하는 정책으로 일시적이기도 파국적인 소득손실에 대응하기 위한 것이다.

☐ 이하에서는 BC주의 AIDA/WFIP의 시행방식을 살펴 보리로 한다.

5.2. 개요

☐ 자연재해 등 외부 요인에 의해 급격히 농가수입이 감소하는 것을 막기 위한 제도로서 농가가 임의로 가입할 수 있다.

☐ 이 프로그램에 따른 지원을 받기 위해 작물보험에 가입하는 것이 권장되나 필수조건은 아니다.

☐ NISA에 가입된 것을 전체로 하여 보조금을 지급하나 NISA 가입이 필수적이지는 않다.

☐ 농가는 당해 년도 순수익(program margin)이 기준연도 순수익(reference margin, 이전 3개년 순수익 평균)의 70%에 미치지 못할 경우 소득 보전을 신청할 수 있다.

☐ 재원은 연방정부가 60%, 주정부가 40%를 부담한다.

☐ 수익보전액 산출 방법은 다음과 같다.

☐ 당년 수익 보전액 = 기준 순수익 × 70% - 당년 순수익
기준 순수익 = 이전 3개년도 순수익 평균
순수익 = 연간 조수입 - 연간 현금경영비
○ 이를 예를 들어 설명하면 다음과 같다. (부표 3-3 참조)
  기준순수익 = ($40,000 + $30,000 + $50,000) ÷ 3 = $40,000
  수익지지수준 = $40,000 × 70% = $28,000
  1998년도 수익보전 신청액 = $28,000 - $20,000 = $8,000

<부표 3-3> 수익 보전액 계산 방법 (예)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>조수입(Included Income)</td>
<td>$100,000</td>
<td>$95,000</td>
<td>$115,000</td>
<td>$80,000</td>
</tr>
<tr>
<td>경영비(Included Expenses)</td>
<td>60,000</td>
<td>65,000</td>
<td>65,000</td>
<td>60,000</td>
</tr>
<tr>
<td>순수익(Program margin)</td>
<td>40,000</td>
<td>30,000</td>
<td>50,000</td>
<td>20,000</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 브리타시콜럼비아 농림식품성의 WFIP 매뉴얼에서 인용

5.3. 매부 운영 방법

□ 모든 농가(개인농가, 영농회사, 신탁회사, 협업체 포함)는 프로그램에 참여하기 위해서는 국세청(Revenue Canada)에 당연히 소득세 환급신청을 하여야만 가능하다.

○ WFIP에 참여하기 위해서는 수익보전 신청 당해연도에 BC주에서 영농에 종사해야 한다. 즉, 농산물을 생산하기 위해서 육체적인 작업을 하거나 BC주의 영농관련 산업 관리에 대한 일임단위의 의사결정에 참여해야 한다. 최소 종사기간은 6개월이며, 당해연도에 끝나는 주기의 곡물 생산을 마쳐야 한다.

○ 새로운 영농을 시작한 농가의 경우 보조금 지급을 위한 이전 3개년도 소득자료가 없기 때문에 정부가 별도의 기준을 설정하여 수익보전액을 계산한다.

□ 영농형태별 신청자격은 다음과 같다.

○ 개인 농가의 경우 BC주에 거주하고, BC주에서 영농에 종사하여야 하며, BC주 내에서의 영농 소득을 개인소득세 환불양식(T1)에 기재하여야
보고하여야 한다.

○ 영농회사(Cooperate)의 경우 BC주에서 영농에 종사하여야 하며, 회사 주주 중 최소한 1인이 BC주에 거주하여야 하며, 회사의 BC주 내의 영농소득을 기업소득세환불양식(T1)에 작성하여 보고하여야 한다.

○ 신탁회사(Trust)인 경우 BC주에서 영농에 종사하여야 하며 신탁인중 최소한 1인이 BC주에 거주하여야 하며, 회사의 BC주내 영농소득을 신탁회사소득세환불양식(T3)에 작성하여 보고하여야 한다.

○ 협업 영농을 하는 농가의 경우 참여하는 개별농가가 다른 협업 영농에 참여하지 않는 경우 협업영농 참여농가 전체가 하나로 신청이 가능하다. 협업영농을 하는 농가가 다른 협업영농에 참여하는 경우에는 개별 농가별로 신청을 하여야 한다.

○ 정부가 투자한 영농법인, 연구기관, 대학 등은 신청할 수 없다.

□ 수익보전 신청과 지급에 관한 사항은 다음과 같다.

○ AIDA/WFIP신청 농민은 신청서와 함께 WFIP에 100불을 신청비로 지불하여야 한다. 신청농민이 이 프로그램에 따른 지원을 받지 못할 경우 신청비 100불은 반환된다.

○ 보조금은 당해연도 순수익( Program margin)이 기준 순수익의 70%보다 작을 때 지급된다. 농가에 최대로 지급가능한 보조액은 해당농가에 대한 수익지지수준과 당해연도 순수익의 차이로 계산한다.

○ 순수익은 농가소득과 영농비용의 차이로 계산한다. 당해연도 순수익은 보조금 신청서 상에 기재되어 있는 요소를 반영하여 조정한다. 당해연도 농가소득이 영농비용보다 작은 경우 당해연도 순수익은 마이너스인 것으로 본다.

○ 정부는 농가가 신청한 수익보전액을 모두 보전하는 것은 아니며 일정한 수익보전 한도가 있다. 개별농가와 신탁회사에는 $100,000, 협업농가와 영농회사에는 $500,000의 한도가 정해져 있다.
○ 당해연도에 연방정부나 주정부가 보조한 NISA보조금은 WHIP보조금 지급액에서 감액한다. 또, 보조금 신청에 따른 수속비용(개별농가의 경우 $250)과 보조금 수혜농가가 정부에 지급해야할 금액은 WHIP보조금액에서 감액된다.

○ 농가가 신청한 보조금액 총계가 예산을 초과할 경우에는, 신청금액과 예산액의 비율을 산정하여 모든 신청농가에 대해 감액하여 지급한다. (pro-rated basis)

□ NISA, 작물보험 등 타 프로그램과의 관계는 다음과 같다.

○ 이 프로그램은 장기적이고 통상적인 위협에 대처하기 위한 NISA와 보완적인 관계 속에서 고안되었다. 따라서, 참여 농가가 NISA에 가입되어 있다는 것을 전제로 운영하나 반드시 NISA에 가입하여야 하는 것은 아니다. 예를 들어 농가가 NISA에 가입하지 않은 경우라도 하더라도, 농가가 NISA에 가입했을 경우에 지급될 정부의 보조금을 감액한 후 지급한다.


□ 지급액 신청서에 기재된 정보에 변경이 있는 경우 이를 정부(BCMAF)에 보고해야 한다.

○ 정부는 농가가 보고한 정보에 잘못이 있을 경우 보조금 지급액을 다시 평가할 수 있으며, 잘못된 정보로 인해 보조금이 과다 지급되었을 경우 농가는 지급된 부분에 대해서 원금 및 이자를 계산해서 반환해야 한다.

□ 프로그램의 정확한 실시를 위하여 다음과 같은 검증, 회계검사 및 조사 규정을 두고 있다.

○ 농가는 보조금 지급액 결정을 위해 필요한 경우 농업국 직원 및 대리인에 대해 농가문문을 허용해야 하며, 관련된 모든 농가 자료, 장부, 소득세 환급서류 등을 제공하여야 한다.
○ 농가가 자료 검사를 위해 필요한 협조를 거절한 경우, 정부는 해당 농가에 대한 보조금 지급을 중단할 수 있으며, 이미 지급된 보조금에 대해서는 반환을 명할 수 있다.

○ 검증 및 회계검사를 통해 농가가 제공한 정보에 변동이 있어 지급액에 변동이 있을 경우 과다 지급액은 반환하여야 하며, 과소 지급액은 추가로 지급한다.

○ 농가가 보조금 수해액을 늘리기 위해 허위로 기재하거나 잘못된 정보를 제공하거나 변조하거나 기재하지 않는 행위 등은 범죄행위로 처벌대상이 된다.

□ 재심사 및 이의 신청의 절차를 두고 있다.

○ 정부의 WFIP지급대상자격 및 보조금 지급액 결정에 이의가 있는 경우 해당 농가는 정부에 대해 재심사를 요청할 수 있다. 재심사 요청서는 농가가 지급액 결정을 받은 후 30일 이내에 WFIP 담당자에게 도착하도록 하여야 하며, 정부는 재심사 요청서를 받은 후 40일 이내에 이를 재심사하여 농가에게 통보해야 한다.

○ 정부의 보조금 지급액 재심사에 대해 이의가 있는 경우 이의를 신청할 수 있다. 이의신청이 있을 경우 정부는 중재자를 선정하여 청문회를 개최해야 하며, 중재자가 결정한 사항은 정부 및 농가 양쪽에 대해 구속력이 있다.

□ 1998년 BC주 내에서 WFIP보조금을 신청한 농가수는 1,013농가에 달하여 약 1,450만불이 소득보전액으로 지급되었다.
제 4장
소득안정정책의 기본 방향

1. 소득안정정책 구상시 고려 사항

1.1. 기본 농정목표와의 합치성 검토

☐ 가격변동과 재해에 따라 발생하는 농가소득의 급격한 변동을 완화시키는 정책의 필요성은 일반적으로 받아들여지고 있지만 이건도 없지 않다. 그 중 대표적인 비판은 소득불안정의 완화를 위한 정부 개입이 시장을 왜곡시킨다는 것이다. 즉, 소득을 비롯한 경제변수들의 변동은 경제활동에서 불가피한 현상으로서, 이는 한편에서는 시장경제의 의사결정에서 불확실성과 위험에란 의미를 갖지만 다른 한편, 자원을 효율적으로 배분하는데 필요한 시장시그널(가격)을 제공한다는 점에서 중요한데, 정부의 소득안정을 위한 정책 개입은 가격의 시장조정 기능을 제한한다는 것이다.

☐ 이러한 점을 감안하면 소득안정정책을 도입하더라도 시장기능의 활성화를 통한 농업의 효율성 추구 측면을 감안하면서 프로그램을 디자인하고 평가 할 필요가 있다.

○ 부문간 정부 개입의 차이는 자원배분을 왜곡시킬 가능성이 크므로 폼목간 정책 균형을 취하여야 한다. 이 점에서 보면, 폼목별 가격정책이나 수입보험은 시장 왜곡의 위험이 큰 반면, 충농가소득(농업수입)을 안정화 대상으로 하는 보험이나 안정재정방식은 시장 왜곡이 적은 것으로 평가할 수 있다.
○ 한편, 농업소득 안정화는 경영의 효율성을 증대시키고, 농업/비농업간 자원 이동에 영향을 미쳐 농업생산을 증가시킬 가능성이 크다. 그 결과 생산과정으로 인한 국내 가격 하락을 유발함으로써 시장의 효율과 정책의 파리를 확대시킬 가능성이 있다.

○ 한편, 금융시장이 제대로 기능하지 못하거나 또는 예측하지 못한 일시적인 소득감소로 인해 건실한 농민들이 유동성 부족을 겪고 있다면 소득불안정성은 경제적 효율성을 저해할 수 있고, 이런 점에서 소득안정정책의 타당성을 찾을 수 있다.

□ 한편, 소득안정정책은 영세농을 전지식기구조정책에 역행하는 측면이 있다는 비판이 있음.

○ 그러나, 절대적 소득수준이 낮은 영세농의 경우에는 소득안정정책의 효과는 크지 않으며, 대부분 노령화된 이들 계층의 이익 의사 결정은 소득에 큰 영향을 받지 않으므로 소득안정정책이 구조개선을 저해한다고 보기 어렵다.

○ 오히려 소득안정정책은 상업화되고 전문화된 전업농의 경영을 안정시킴으로써, 이들이 농업생산의 중요한 역할을 수행하는데 기여하고 바람직한 농업구조의 확립에 필요하다고 할 수 있다.

22) 이와 관련하여 OECD의 1994년 보고서는 정부의 소득정책은 시장메카니즘이 효율적으로 기능할 경우 그러한 메카니즘에서 발생하는 농가소득변동의 변으로 허용하는 방향으로 정책 접근이 이루어져야 한다고 주장하면서 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다. 첫째는 정부의 정책적 수단들은 시장 메커니즘이 리스크를 적절하게 처리하지 못하는 상태 즉 시장실패(Market Failure)의 분야에 대해서만 중점을 두고 실시되어야 한다. 둘째, 농가소득의 불안정성을 완화시킬 수 있는 비농업부문의 여타 정책을 개혁할 필요성이 있다는 점에 대해서도 유의해야 한다. 셋째, 정부의 정책적 수단들을 실시하는데 있어서는 개별 농민이나 특정 농민집단이 처해 있는 소득상황을 그 정책대상으로 설정할 필요성이 점차 늘어날 것이다. 넷째, 정책개혁이 진행되는 과정기에 적합했던 정책수단들이 장기적인 관점에서는 반드시 경제적으로 효율적이지는 않다는 점을 지적하고 있다.(FAO 한국협회, 1996)
1.2. 농업여건 변화와 농가의 정책 수요

☐ 어느 품목, 어느 계층의 농가가 소득불안정으로 인한 경영예로를 겪는지를 파악하고 정책 대상을 분명히 하여야 한다. 이를 위해 품목별 가격 변동, 재해 발생 빈도와 형태, 경영예의 영향을 분석할 필요가 있다.

☐ 이 때, 중요한 것은 수입개방 확대, 기술 변화, 농업의 전문화 등 농업 연건의 변화를 충분히 감안하여야 한다는 점이다.

☐ 대상 농가를 계층별로 보면, 우선 경영규모가 크고 전문화된 농가층이 정책 수요가 높아 일자 대상 집단으로 설정할 수 있을 것이다.

☐ 그러나, 중소농을 대상에서 제외할 경우 형평성 문제가 발생하므로 중소농을 고려한 대응 정책이 수반되어야 한다. 즉, 소득안정정책은 전업적 대농을 주 대상으로 하더라도, 중소농에 대한 소득보조정책과 동시에 고려할 필요가 있다.

1.3. 정책의 집행 가능성

☐ 경영체 단위의 소득정책을 실시하기 위해서는 농가별로 정확한 소득을 파악하여야 하는 행정적 집행 가능성이 문제로 등장한다.

☐ 미국이나 캐나다가 농가 단위의 소득정책을 실시할 수 있는 것은 농가의 규모가 커 소득과약을 위한 행정비용과 정책 편익의 비교에서도 가능하지만, 농가까지 포함한 개인별 소득세 부과(환불)를 위한 소득신고제도가 확립되어 있기 때문이라 할 수 있다.

☐ 이들 선진국에서도 소득을 허위로 신고하는 도덕적 해이(moral hazard: 제도 악용)가 발생하기 때문에 여러 가지 확인 장치를 가지고 있다. 예를 들어 캐나다는 AIDA에서 허위 신고자에 대해서는 보조금의 환급분만 아니라 형사상의 책임도 지을 수 있게 하고 있다.

☐ 보험방식보다는 안정계정 방식이 소득과약과 관련한 문제가 적다.
정책 프로그램을 도입하기 위해서는 총 소요예산과 효과를 감안한 재정조달 가능성의 판단이 중요하다. 한편, 보험제도가 발달하지 않고 특히 정책 시행에서 농민들의 비용 분담 경험이 적은 우리 나라에서는 농가가 비용분담 의사를 가지고 있는가를 정책의 성패를 가름하는 중요한 고려사항이라 할 수 있다.

1.4. UR 농업협정문과의 합치성

정책이 장기적으로 지속되기 위해서는 국제 규범에 합치시키는 것이 중요하다. 따라서, 프로그램을 구상하는데 일차적으로 허용보조 틀 내에서 고려하는 것이 바람직하다. 부득이 감축대상 보조 형태를 취할 경우에는 최소허용보조(de-minimis) 범위 내에서 시행하는 것도 가능한 방법이라 할 수 있다.

그렇지만, 소득안정정책을 실시하고 있는 외국들도 관련 조항을 엄격하게 준수하고 있지만 것으로 국제 동향을 면밀히 체크할 필요가 있다. 또한, 차기 협상시 부분적으로 조건이 완화될 가능성도 없지 않으므로, 농가의 소득안정을 위한 정책은 허용한다는 협정문의 기본 취지 내에서 정책 틀을 갖추어 놓는 것이 필요할 것이다.

- UR 협정문에 가장 합치된다고 평가되고 있는 캐나다의 순소득안정계정(NISA) 프로그램은 소득 감소시 보전비율을 감소분의 100%까지 허용하고 있어, 협정문의 70% 한도 규정을 따르지 않고 있으므로 엄격한 의미에서 녹색조치가 아니다. 또한, 미국의 수입보호는 폼목별로 적용한다는 점에서, 일본의 폼목별 경영안정대책은 시장가격과 직접 연계되어 있다는 점에서 녹색조치로 볼 수 없다.

- 농가소득 안정 프로그램에 대해서는 주요 협상 당사국들의 이해관계충돌이 적으므로, 손실 보상한도의 상향 조정이나 폼목별 프로그램의 허용 등 녹색조치 조건의 완화가 예상된다.
2. 소득안정정책의 접근 방법

☐ 농업소득 안정을 위한 전통적인 대책은 가격정책과 재해대책(작물보험 포함)이었으며, 이 두 정책을 적절히 활용하면 소득안정이라는 목표 달성이 어느 정도 가능하였었다. 그러나, UR에서 재해대책은 인정하는 대신 가격 정책을 감축하기로 합의함에 따라 기존의 정책 틀을 유지하기가 어렵게 되었다. 수확량 변동에 대비한 작물보험이 잘 정비되어 있더라도 가격불 안정 하에서는 소득안정을 기할 수 없기 때문이다.

☐ 이러한 상황을 반영하여 외국에서는 직접적으로 소득안정을 목적으로 하는 정책 프로그램들이 고안되고 있는데, 대별하여 보험 방식과 수입안정 계정 방식으로 나눌 수 있다.

☐ 소득이 일정 수준 이하로 감소하였을 경우 차액의 일부분을 보전해 주는 보험 방식은 소득안정을 가장 확실히 달성할 수 있지만, 우리나라 실정에서 이를 도입하는 것은 현실적으로 불가능한 것으로 판단된다.

○ 보험방식의 도입이 어려운 가장 큰 요인은 농가별로 농업소득의 크기나 소득손실을 파악할 수 있는 시스템이 구축되어 있지 않은 점이다. 즉, 개별 농가가 품목별로 얼마만큼을 생산하여 어떤 가격에 얼마를 판매하였는지 파악할 수 있는 신뢰할만한 출장자료가 없기 때문이다. 다구나, 낙농, 양돈, 양계, 과수 등 일부 분야를 제외하고는 기장거래가 단시일 내에 정착되기 어려울 것으로 예상된다.

○ 정확한 소득산출이 어려운 여건에서 소득보험을 도입하는 것은 기존 소득의 설정, 소득손실의 산정과 그에 따른 보험금 지급 과정에서 보험관리자와 농가간의 갈등을 유발하고 행정비용을 과다하게 발생시키게 된다.

○ 또한, 보험방식은 제도작용과 역선택의 문제를 불러일으킬 수 있다. 제도작용(moral hazard)이란 보험 대상자가 가입 후에 보험금 수취를 늘
리기 위한 행동으로, 예를 들어 보험 가입 전과 비교해 발생해 방제를 소홀히 한다든지 하는 행동패턴을 의미한다. 역선택(adverse selection)이란 보험가입자가 자신의 위험에 관한 정보를 보험회사보다 더 많이 가지고 있는 데에서 발생하는 보험가입집단의 편기를 말하는 것으로, 보험회사가 제시한 보험료율보다 위험이 높은 집단은 보험에 가입률이 높고, 그 반대인 집단은 가입률이 낮게 되는 결과를 초래한다. 물론 제도적용의 문제는 보험금의 손실보전비용을 낮추기로써, 역선택의 문제는 보험료의 일부를 정부가 지원함으로써 어느 정도 해소가 가능하지만 근본적으로 보험방식에 따르는 문제라 할 수 있다.

○ 한편, 소득세 문제도 소득보험 도입에 장애가 될 수 있다. 현재, 축산과 특작의 일부 농가를 제외하고는 소득세를 부과하지 않고 있는데, 보험 가입 과정에서 소득이 파악되게 되면 과세를 피할 수 없게 된다. 따라서, 농업에 대한 과세에서 표준소득을 등의 계산을 타 자영사업 부문과 형평을 이루도록 개선하는 문제가 제기된다.

○ 한편, 농업소득 파악 체계가 확립되어 있는 외국에서도 엄격한 의미의 소득보험은 실시하지 않고 있는 것을 볼 수 있다. 미국의 CRC, RA는 소득이 아니라 품목별 조수입을 대상으로 하고 있는데, 이 경우 조수입은 개인별 단수와 지역가격을 적용하므로, 실제 농가별로는 생산량 자료만 파악함으로써 보험이 성립하고 있다.

□ 이상의 문제 외에도 농업의 특성상 보험방식은 다음과 같은 추가적인 어려움이 있다.

○ 보험이 성립하기 위해서는 위험이 분산되어야 하고, 위험 발생간의 상호 연계성이 너무 높지 않아야 하며, 손실이 우연적이고 사전에 확률적으로 예측할 수 있어야 한다. 그러나, 농업보험은 이러한 조건을 잘 충족시키지 못한다. 기존의 작물보험에서도 자연재해가 광범위하게 발생하는 경우가 많아 민간 보험이 유지가 어렵기 때문에 정부가 재보험을 담당하거나 아니면 국제적으로 재보험을 분산시켜야 하였다.
○ 더구나, 가격 변수까지 포함하게 되는 수입(소득)을 대상으로 하는 보험은 가격 변동이 국내 시장 전반, 나아가 국제가격 동향과도 연계되기 때문에 위험의 분산 기능이 매우 약하여 성립하기 어렵다고 판단된다.

□ 요약하면 우리나라에서는 소득보험의 도입은 중단기적으로는 어렵다는 것이다. 그러면, 소득안정을 위한 다른 방안은 무엇인가? 이에 대한 유력한 대안으로 캐나다의 순소득안정제정(NISA) 방식을 제시할 수 있다.

○ 캐나다의 순소득안정제정은 개별 농가와 정부가 공동으로 자금을 출연하여 농가별 관리계획에 기금을 조성하고, 소득이 감소하였을 경우 적립 한도 내에서 인출할 수 있도록 한 제도이다.

○ 계정 방식은 개인별 잔고 관리라는 위험관리의 궁극적 책임을 농가가 진다는 점에서 시장경제의 원리에도 부합되며, 제도 역용과 역설의 문 제가 발생할 가능성도 작다. 또한, 엄격한 소득 파악이 요구되지 않기 때문에 1~2년간의 준비와 시범사업을 거친 후 전면적으로 시행이 가능한 방식이라고 할 수 있다.

○ 캐나다의 방식은 농가 전체의 소득을 대상으로 하므로 품목별 대책에 비해 소득안정의 범위가 넓으며, 생산에 중립적이므로 녹색정책 규정에도 합치한다는 장점도 가지고 있다.

○ 그러나, 보험과 달리 농가별 계정 잔액 한도 내에서 인출하는 방식이기 때문에 급격하거나 중장기적인 소득변동이 발생할 경우에는 안정화 효과가 적다는 문제점이 있다. 실제 캐나다의 경우를 보더라도 국제 농산물가격이 지속적으로 하락하는 상황에서 NISA가 소득안정효과를 충분히 거둘 수 없어 일종의 소득보험 방식인 AIDA와 같은 보완적인 조치를 도입하지 않을 수 없었다.

□ 지금까지의 논의를 요약하여 가격정책과 재해보험, 소득보험과 소득안정제정의 장단점을 비교하면 <표 4-1>과 같다.
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>장 점</th>
<th>단 점</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>가격 정책</td>
<td>전체 농가가 수혜 낮은 행정비용</td>
<td>UR 협정에서 가격정책 제약 개방화 조건 하에서는 고수준 안정 곤란</td>
</tr>
<tr>
<td>재해 보험</td>
<td>경영파탄 방지</td>
<td>비교적 높은 행정비용</td>
</tr>
<tr>
<td>소득 보험</td>
<td>농가별 가격•수량 변동에 동시에 대처 가능 UR 협정 합치</td>
<td>높은 행정비용 도덕적 해이 가능성 높음</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>품목별 가능한 품목부터 단계적으로 도입하여 정책효과를 제고할 수 있음</td>
<td>품목간의 시장 왜곡 가능성 WTO 협정 불합치 가능성</td>
</tr>
<tr>
<td>소득안정개정</td>
<td>가격•수량 변동 동시 대처 UR 협정 합치 낮은 행정비용/도덕적 해이</td>
<td>급격한 가격 변동에 대해 소득 안정효과 적응</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 측, 우리나라의 농업여건이나 국제 여건의 변화를 감안할 때, 소득안정개정 방식의 도입이 유력하다고 하더라도 과거적인 가격 하락이나 재해, 수년간의 계속된 소득감소에는 대응이 불가능하므로 이를 보완할 수 있는 가격정책과 재해대책은 어느 정도 필요하다고 할 수 있다.

- 소득안정정책을 실시하고 있는 선진국들도 기존의 재해보험과 가격정책을 어느 정도 유지하면서 새로운 소득안정정책을 도입하고 있으며, 문제가 발생하면 계속 보완적인 대책을 강구하고 있다.

- 특히 국제 농산물가격 수준과 현격한 차이가 있는 국내 농업을 유지해야 하는 우리나라의 입장에서는 생산중심적 소득안정정책과는 별도로 품목별 정책을 유지할 필요가 있다.

- 결론적으로 이 연구에서는 농가의 농업소득안정을 위해서 중장기적으로 캐나다의 NISA와 같은 농가 단위의 소득안정개정 프로그램을 도입할 것
을 제안한다.

○ 그러나, 소득안정정책 방식만으로는 급격하거나 지속적인 가격 하락, 대규모 재해로 인한 소득감소에 충분히 대응할 수 없다. 따라서, 품목별 가격정책을 정비·강화하고 재해보험 등의 재해대책도 병행하여야 할 것이다. 특히, 예상되고 있는 가격변화에 따른 보완적 소득지원 대책은 반드시 강구되어야 한다.

○ 단, 품목별 가격정책과 재해대책은 파국적인 소득감소의 폭을 완화하는 수준에서 이루어지고, 그 이상의 소득안정은 농가가 주체적으로 관리하는 소득안정제정이 담당함으로써, 시장왜곡을 최소화시키면서 소득안정 효과를 달성하는 방향으로 정책간의 역할 분담이 이루어져야 할 것이 다. 이 3가지의 관계를 <그림 4-1>과 같이 표시할 수 있다.

<그림 4-1> 소득안정정책의 기본 접근

3. 품목별 소득안정정책 방향

□ 앞 절에서 언급한 것처럼 소득안정제정은 품목별 가격정책, 재해정책과 연계됨으로써 소득안정효과를 충분히 거둘 수 있다. 이 절에서는 소득안정
제정과 별도로 품목별 정책의 방향을 모색하기 위해 품목류별로 2차 자료 분석과 농가 면접조사를 통하여 소득변동 실태와 요인, 정책수요를 파악한 후 소득정책 방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 가격과 단수 변동 등의 소득변동 요인, 농가별 지역별 전문화 등 생산구조, 소득 파악 가능성, 농민의 정책 수요 및 참여 의사 등을 분석하였다.

3.1. 쌀

가. 정책 여건

☐ 쌀은 평균적으로는 가격과 단수가 안정되어 있어 소득 변동 요인이 상대적으로 작은 품목이라 할 수 있다.

○ 쌀은 가격이 상대적으로 가장 안정되어 있는 작목이지만(최근 10년간 연평균 가격 변이계수 6.5%), 최근 공급가격으로 가격 하락의 조짐이 보이고 있고 2004년 이후 재협상 결과에 따라 가격 하락에 대한 우려가 커지게 되는 대책이 요구되고 있다. 한국농촌경제연구원의 연구에 의하면, 2004년 이후 MMA 물량을 8%까지 늘릴 경우 2011년의 쌀값은 2000년 대비 16.5% 하락할 것으로, 관세화로 갈 경우에는 29.6% 하락할 것으로 전망되고 있다.23)

○ 한편, 가격지지정책이란 생산과 연계된 소득지지 및 안정정책이 강화되 면 과잉재생이 심화될 우려가 크므로 정책의 선택에 유의해야 한다.

○ 제조기술의 표준화, 수리시설 등 기반 정비로 단수가 안정되어 있으나, 홍수나 태풍으로 인한 참수와 도복 등 지역적 자연재해는 수시로 발생하고 있다. 1993년과 1998년에는 전체 면적의 20% 이상에서 광범위하게 재해가 발생하였다.

---

23) 2000년의 쌀 실질가격지수(1995=100)는 121.9인데, 2011년에는 관세화유효의 경우 101.8로, 관세화의 경우(MMA는 4%로 유지하고 관세율을 15% 감축하는 최악의 경우) 85.8로 전망되고 있다.(한국농촌경제연구원, 2001, 247~248쪽)
생산 구조면에서는 1990년대 들어 전업적 농가가 증가해 왔지만, 전체적으로 전문화 정도가 낮고 영세농이 다수 적체해 있다.

1998년을 기준으로 총 쌀 재배농가는 106만호로 전체 농가의 60%중 3ha 이상 농가는 35천호임(3.3%)이이는 개별 농가 단위에서는 소득안정정책에 대한 요구가 높지 않으나 사회 전체적으로는 정책 수요가 매우 강하다는 것을 의미한다.

생산기술이 표준화되어 있어 개별 농가의 생산량, 판매액, 소득 등을 파악하는 것은 가능하나, 영세농까지 포함한 전체 농가를 대상으로 소득을 파악하기에는 행정비용이 과다하게 소요되는 문제점이 있다.

나. 정책 방향

국민 기초식량의 안정적 공급이라는 관점에서 시장여건의 변동에 따른 교란을 보완해줄 필요가 있다. 특히 개방화대에 따른 중장기적인 가격하락으로 생산기반이 붕괴되지 않도록 적절한 소득보전 정책을 실시하여야 한다.

그러나, 시장가격을 지지하거나 사실상 시장가격지지효과가 있는 생산과 연계된 소득보조정책을 실시하게 되면 수급불균형이 더욱 확대되어 과잉 문제가 심화될 우려가 크다. 따라서, 중장기적인 가격 변동(하락)폭을 감안하여 직접지분제를 확대하고, 가능한 한 생산과 연계되지 않거나 생산자 극 효과가 적은 방식으로 실시하는 것이 바람직하다.

2001년부터 실시할 예정으로 인한 논농업적절지분제를 국내 쌀 수급상황(가격)에 연계하여, 실제 보수소득(시장가격+적절지분)은 고정시키지 않고 가격추세를 반영하도록 하여 중장기적으로 생산이 조정되도록 한다. 여기에는 일본의 도작경영안정대책이 참고가 될 수 있으나, 이 방식도 급격한 가격 하락시에는 소득안정에 미흡하므로, 참조하는 과거 가격의 기간을 5년 정도로 확대하고 보전비율을 90% 정도로 높이는 방안을 검토할 수 있다.

공급과잉 시기면 타 식량작물로의 전작보상제(또는 휴경보상제)를 도입해야 한다는 의견도 있으나, 우리나라의 실정에서 전작보상제가 효
과를 거두기는 쉽지 않은 것으로 판단된다. 왜냐하면 국내농산물 가격이 국제가격과 관세율에 의해 결정되는 개방 조건에서 전작보상제를 실시하게 되면 가격지지 효과가 작고 오히려 전작면적만큼 생산이 축소되는 결과를 가져오기 때문이다.

○ 직접지불제 지원을 현행 2ha까지로 한정한 것을 폐지하여 쌀 전업농의 실질소득을 보장할 수 있어야 한다.

○ 소득지지에 따른 파업문제의 완화와 식품안전성 제고를 위해 환경의무를 실질화하는 방안도 검토할 수 있다.

□ 쌀은 경영규모가 영세하여 작물보험을 실시하기에는 행정비용이 과다하게 소요되므로, 보험보다는 행정비용이 적게 드는 재해지원 방식이 적절하다. 단, 현재 긴급구호 수준에 머무르고 있는 재해지원을 확대할 필요가 있다. 한편, 일정규모(2ha) 이하의 쌀 농가를 대상으로 작물보험을 도입하는 방안을 검토한다.

○ 재해지원은 피해에 대한 보상률이 낮을 수 밖에 없으므로, 쌀 소득에 의존률이 높은 전업농은 재해지원만으로 소득안정을 기하기는 어렵다. 보험상품의 개발과 취급은 농협에서 담당하는 것이 비용이 적게 들 것이다. 정부가 보험료 일부를 지원하되, 일반 농가에 대한 재해지원과의 형평성을 고려하여 보험료율과 보장수준이 결정되어야 한다.

○ 쌀 대농(2ha 이상) 36호에 대한 조사 결과 보험가입의사는 비교적 높은 것으로 나타났다.(표 4-2)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>반드시 가입하였다</th>
<th>보험료와 손실 보장을 보고 가입을 고려하였다</th>
<th>가입하지 않았다</th>
<th>계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>비도(%)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4 (11.1)</td>
<td>27 (75.0)</td>
<td>5 (13.9)</td>
<td>36 (100.0)</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 농가조사 결과
3.2. 노지채소

3.2.1. 정책 여건

□ 품목에 따라 다르지만 노지채소는 일반적으로 가격이 불안정하고 기상재해도 빈발하여 소득불안정 요인이 가장 높은 편이다. 특히 저령성이 약한 무, 배추의 가격 동락은 전체 농산물 중에서 가장 심하다.(표 2-5 참조)

○ 근간 예상되는 중국의 WTO 가입 등 국제환경의 변화도 채소가격의 불안정에 크게 영향을 미칠 것으로 판단된다.

○ 노지채소는 주로 밭에서 재배되며 수리시설이 미비하여 가을 피해가 잦고, 홍수와 고온, 냉해 등 기상재해와 그로 인한 병충해에 약하며 생산량 변동이 큰 편이다.

○ 한편, 노지채소는 시설채소와 마찬가지로 다기작이고 품목 구성도 다양하여 식부면적 등 생산에 대한 정보가 불확실하고 정부 또는 생산자단체의 인위적인 시장개입이 어려운 편으로 생산조절에 의한 가격안정을 용이하지 않다.

□ 채소는 시장 여건에 따라 품목간 생산전환이 빠르게 이루어지고 있으며, 오히려 시장 신호에 따라하게 반응하는 것이 문제가 할 수 있다.

○ 따라서, 식투어향, 식부면적과 작황 조사를 바탕으로 관측을 강화함으로써 농가들이 예상되는 가격 변동에 대응할 수 있도록 하여야 한다. 나아가 관측사업의 실 효를 거두기 위해서는 생산자단체의 집단적인 생산조절이 병행되어야 할 것이다.

□ 생산구조 면에서 보아 대체적으로 재배농가 수가 감소하여 전문화와 주산지화가 진행되고 있으나 품목에 따라 큰 차이를 보이고 있다. 특히 김장배추와 무, 고추는 주산지 형성과 경영전문화가 뒤처져 있다. 반면 고랭지채소의 당근, 양배추, 양파, 마늘 등은 주산지가 강하게 형성되어 있다.
○ 그러나, 주산지가 형성되어 있는 품목이라 하더라도, 생산자단체의 유동상에서의 역할은 미미하며, 생산조절이나 유통협약을 조직할 수 있을 만한 역량을 갖추지 못하고 있다.

○ 채소류는 단기 가격 동락이 심할 뿐만 아니라, 유통체널이 복잡하고 기장거래 관행이 없어 농가별로 수입(소득) 파악이 가장 어려운 품목이라 할 수 있다.

<표 4-3> 주요 채소류의 주산지 형성

<table>
<thead>
<tr>
<th>품목</th>
<th>주산지</th>
<th>주산지 집중율(‘99년, %)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>5개 시군</td>
</tr>
<tr>
<td>고랭지배추</td>
<td>정선(21.0%), 평창, 삼척, 장수</td>
<td>61.5</td>
</tr>
<tr>
<td>양배추</td>
<td>북제주(28.0%), 진도, 평창, 해남</td>
<td>66.7</td>
</tr>
<tr>
<td>고랭지무</td>
<td>정선(23.9%), 평창, 황성, 무주</td>
<td>56.6</td>
</tr>
<tr>
<td>당근</td>
<td>북제주(32.2%), 남제주, 평창, 양산</td>
<td>73.4</td>
</tr>
<tr>
<td>마늘</td>
<td>산양(12.2%), 무안, 고흥, 해남</td>
<td>46.9</td>
</tr>
<tr>
<td>양파</td>
<td>무안(16.1), 창녕, 산양, 하남</td>
<td>47.1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 농림부 국립농산물품질관리원, 「주요작물 지역별 재배동향 2000」에서 계산

3.2.2. 정책 방향

□ 노지채소류는 생산량이나 가격의 단기 변동이 심하고, 기장거래가 확립되지 않아 농가별 생산액을 파악하기가 곤란하기 때문에 농업소득을 대상으로 하는 정책은 실시가 거의 불가능하다. 따라서, 채소농가의 소득안정을 위해서는 수급조절을 통한 가격안정과 재해대책이라는 전통적인 방법으로 접근할 수 밖에 없다.

□ 단기적인 가격변동을 완화할 수 있도록 현재 실시하고 있는 출하조절, 최저가격보장, 유통명령제 등 수급안정사업을 강화할 필요가 있다. 특히 현재 8%에 불과한 수급안정사업 물량을 확대하여 시장조절 기능을 갖추도록 하고 이를 위해 생산조절 참여 농민에 직접 인센티브를 확대하여야 할
것이다. 단, 시장신호가 농가에 전달됨으로써 생산조정, 기술 개발이 이루어지도록 가격 수준에의 정부 개입은 최소화하고, 수급안정사업도 주산지 생산자단체, 또는 그 연합이 주도할 수 있도록 하여야 한다.

○ 정부는 수급안정사업을 담당하는 생산자단체에게 총 취급액수에 비례하여 일정액을 지원함으로써 소득지지와 안정 효과를 거두면서도 시장 왜곡을 최소화할 수 있다. 지원의 한 기준으로 품목별 최소허용보조 (de-minimis) 비율을 원활할 수도 있을 것이다.

□ 재해보험에 대한 농가의 요구는 있지만 표준수확량의 설정, 실제 수확량과 피해율의 파악이 어려워 행정적 실험가능성이 매우 낮다. 따라서, 재해대책은 현재의 재해지원을 강화하는 선에서 마련할 수 밖에 없다.

3.3. 시설 채소

3.3.1. 정책 여건

□ 시설채소의 경우에도 소득변동 요인은 가격 동락이 심하다는 점에서 노지 채소와 마찬가지이다. 수확량 변동은 비교적 적은 편이며 반면 재해로 인한 시설 피해가 문제가 된다.

○ 1990년대 구조정책 과정에서 시설면적이 늘어난 반면24) 수요는 외환위기 이후 정체됨으로써 전반적으로 공급과잉으로 인한 가격수준 하락과 순환적 가격폭락이 발발하고 있다.

○ 시설 내에서 재배되기 때문에 일반 농장으로부터는 어느 정도 작물을 보호하고 또 수리시설이 검비되어 있어 가뭄 피해나 강우로 인한 병충해 피해는 적은 편이다. 그러나, 홍수, 태풍 등 심한 자연재해가 발생할 경우에는 생산량 감소도 따르지만 시설손이 더 문제로 된다.

---
24) 비닐하우스 시설면적은 1990년 23.7천ha에서 2000년에는 48.9천ha로 2배 이상으로 늘어났다. 비닐하우스 중에서도 연동하우스 면적이 늘어나고, 이 외에 유리 온실이 확대됨에 따라 같은 기간 시설채소 생산량은 1,017천톤에서 3,247천톤으로 3배 이상으로 늘었다.(통계는 농림부, 「농림업 주요통계」)
○ 생산 구조면에서 시설체소의 전문화는 가장 빠르게 진행되어 왔으나, 주산지외의 정도는 품목에 따라 다르다.
○ 작목전환이 빠르게 이루어지고 동일 작기의 수확기간 중에도 가격 변동이 심하여 개별 농가의 생산액을 파악하기는 매우 어렵다.

3.3.2. 정책 방향

☐ 시설체소 농가에 대한 소득정책은 노지체소와 대등화이하게, 생산자단체를 중심으로 수급안정사업을 강화하는 방향에서 찾을 수 있다.

☐ 단, 재해에 대해서는 작물에 대한 지원보다는 하우스 등 시설 파손에 대한 재해보험을 도입하는 것이 시설체소 농가의 경영안정에 긴요할 것이다.
○ 시설 재해보험에 대해서는 보험의 운영 원칙과 정부의 지원(보험료 보조, 재보험 담당 등)을 제시한 후 농협 또는 민간 보험회사가 상품을 개발하도록 하여 될 것이다.

3.4. 과일

3.4.1. 정책 연건

☐ 과일의 소득변동 요인은 비교적 작은 편이다. 특히 기술개발이 앞선 사과, 배, 감귤의 가격과 평균 단수는 안정된 편이다. 단, 기후조건에 영향을 많이 받는 포도와 상업화가 뒤쳐진 바람은 가격과 단수 변동이 큰 편이다.
○ 과일의 단기 가격 변동이 상대적으로 작은 것은 다년생 작물로서 단기간에 식부면적이 크게 증가하기 어렵고, 식부면적과 생산량에 대한 통계가 잘 정비되어 있기 때문이다. 그러나, 성목이 될 때까지 3~4년간의 기간이 필요하기 때문에 잘못된 정보 유통으로 인한 수급의 교란이 발생할 가능성이 많고, 그에 적응하기 위한 작목전환은 경영수지를 악화시키고 사회적 비용을 과다하게 발생시키게 될 우려도 크다. 1980년대 후반 사과가격이 좋아 재배면적이 확대되었다가 '90년대에 들어서면
서 가격이 하락하고 신규 식재면적이 급격히 감소하고 폐원이 증가한 것이 하나의 예이다.

○ 예상되는 중국의 WTO 가입, 한-칠레 자유무역협정 체결에 따라 수입이 증가하여 중장기적으로 가격 수준이 하락하고 불안정이 심해질 것으로 전망되고 있다.

○ 전제적으로 단수는 안정되어 있지만 태풍이나 우박 등 자연재해가 국지적으로 발발하고 있으며 이 경우 생산량 감소뿐만 아니라 품질 저하로 수취가격 하락으로 소득감소가 일어나게 된다.

□ 주산지가 비교적 강하게 형성되어 있으며, 지역별 과수조합(경북농용조합 등 13개)과 품목별 협의회도 결성되어 있으나 생산자단체가 생산조절이나 유통, 가공에서 담당하는 역할은 약한 면이다.

<표 4-4> 주요 과수의 주산지 형성

<table>
<thead>
<tr>
<th>품 목</th>
<th>주 산 지</th>
<th>주산지 집중율(99년, %)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>사과</td>
<td>영주(9.7%) 등 경북</td>
<td>36.1</td>
</tr>
<tr>
<td>배</td>
<td>나주(8.4), 상주, 안성, 천안</td>
<td>33.6</td>
</tr>
<tr>
<td>복숭아</td>
<td>청도(16.5), 경산, 영천, 음성</td>
<td>47.8</td>
</tr>
<tr>
<td>포도</td>
<td>영천(47.5), 김천, 영동, 상주</td>
<td>47.5</td>
</tr>
<tr>
<td>감귤</td>
<td>남제주(36.8), 북제주</td>
<td>100.0</td>
</tr>
<tr>
<td>박은 감</td>
<td>청도(21.3), 상주, 정읍, 밀양</td>
<td>49.7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 농림부 국립농산물품질관리원, 전계서에서 계산.

□ 현재는 일부 농협 출하량에 대해서만 기장거래가 이루어지고 있으나, 필요 한 경우 개별 농가의 수확량과 판매가격을 파악하기가 비교적 용이하다.
3.4.2. 정책 방향

☐ 과수는 다년생 작물임을 감안하여 가격이 변동되더라도 일정 범위의 소득을 확보할 수 있는 중기적 소득안정 장치가 필요하다. 단, 소득지자 수준이 고착화되지 않도록 시장가격 변화 추세를 반영하도록 하여 중기적 공급조절이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

☐ 품목별로 생산자와 정부가 공동 출연하여 경영안정기금을 설치하고 가격이 평년가격을 하회할 경우 하락분의 일정 비율을 지급하는 방식을 고려할 수 있다. 이 경우 기금의 관리는 생산자단체가 하는 것이 바람직할 것이나, 급격한 가격폭락에 따라 순실보전 지불액이 기금 적립액을 초과할 경우 국가에서 융자를 하는 등의 조치가 병행되어야 한다. 이는 발전된 자조금 방식의 일종이라 할 수 있다.

○ 이 프로그램에 가입하기 위해서는 생산자단체와 생산농가 양자가 모두 자가를 갖추도록 하여야 한다. 즉 생산자단체는 생산조절을 위한 조직과 계획을 갖추어야 하며, 생산자는 해당 조합과 계약을 맺고 농민 부담금을 납부한 후 조합을 통하여 생산물을 출하하여야 한다.

○ 소득손실분을 보전하는 외에 공급량을 직접 조절하여 가격수준을 유지하는 방법도 고려할 수 있으나, 이 경우 프로그램에 참여하지 않는 생산자도 혜택을 받을 수 있으므로 참여 인센티브가 없어지게 된다. 이 무임승차자 문제는 자조금제도에 고유한 약점이지만, 자조금의 사용을 시장 조절 내지 조성 외에 직접 가입자에게 환원시킬 수 있는 장치를 만들면 어느 정도 보완할 수 있을 것이다.

☐ 작물보험에 대한 농민 수요가 가장 높으며 시행도 용이한 편이므로 2001년에 예정된 시범사업을 평가하여 보험을 확대하도록 한다.

○ 농가조사 결과 ‘반드시 가입하겠다’가 30.4%, ‘피해보상수준과 보험료를 감안하여 가입하겠다’가 65.2%로 나타나 조사 품목 중 보험가입의사가 가장 높은 것으로 나타났다.
3.5. 축산

3.5.1. 정책 여건

- 축산의 소득변동 요인은 가격 불안정, 질병으로 인한 폐사, 화재로 인한 축사 피해 등이 있으나, 가격 불안정이 가장 큰 영향을 미치고 있다.

  ○ 시장가격 변동 지수는 중간 그룹으로 그렇게 높지 않으나(표 2-5 참조), 소득률이 낮으며 다수 농가가 전문화되어 있고 차입금 의존도가 높아 경영불안정이 가장 심한 편이다. 축산 중에서도 양돈과 비육우, 산란계에서 불안정 문제가 상대적으로 심하다.
  - 환경규제가 심해지고 규모확대가 이루어짐에 따라 축사와 분뇨처리 시설에 대한 투자규모가 증가하고 있다. 1999년의 경우 호당 평균 자산(토지 제외)액은 축산농가가 124백만원으로 가장 많고 부채는 36,229천원으로 화훼농가 다음으로 많으며 전체 농가 평균의 2배 가까이 되고 있다(통계청, 1999년 농가경제통계)
  - 최종 생산물(출하돈, 비육성우, 우유) 판매 조세입에 대비한 중축(송아지, 자돈, 첫소) 임식비 비중이 클 뿐만 아니라 이들의 가격변동이 심하여 농가의 경영위협을 가중시키고 있다.

  ○ 질병으로 인한 폐사, 화재로 인한 축사피해 등 제재 피해는 다양하나 발생확률은 낮은 편이다. 단, 양돈의 구제역, 오제스키 등 범정 전염병이 발생하면 파국적인 피해를 받게 된다.

- 생산구조 면에서는 낙농과 양돈, 양계는 전문화가 상당한 정도로 진행되어 있으나, 한우, 특히 변신태우는 다수의 부업축산 농가가 존재하고 있다.

  ○ 양돈과 육계는 가공회사를 중심으로 계열화가 진행되고 있다. 계열화된 경우 생산기술의 향상으로 제재 빈도가 낮아지고, 가객불안정 요소도 감소하는 것으로 되어 있으나, 농가와 모기업간 협상력의 차이로 농가의 소득이 낮아지는 경향이 있다.
생산량과 판매가격을 파악하는 시스템 구축이 가능해 개별 농가별로 조수입을 파악하는 것이 가장 용이한 부문이라 할 수 있다.

- 사료 구입을 위한 사업지분도를 하고 있으므로, 사료구입량에 근거하여 경영규모의 추정이 가능하다. 전업농 규모의 농가는 현재 소득을 신타하고 소득세를 납부하고 있으나 통계상의 소득 개념과는 차이가 있다. 따라서, 소득을 정확히 파악하는 시스템 구축을 위해서는 소득세율의 인하 등 세제의 조정이 필요하다.

축산에 대한 지원은 공장형 축산의 환경오염 등 문제점을 발생시킬 수 있으므로 과도한 지원이 되지 않도록 유의하여야 한다. 25)

3.5.2. 정책 방향

- 농가들의 주 관심사는 중장기 가격안정이지만 시장가격 추세에 정부가 개입하는 것은 바람직하지 않으며, 생산이 시장가격 추세를 반영하여 조정되어야 한다.

- 생산주기에 따른 중단기 가격변동의 충격을 완화할 수 있는 장치는 마련될 필요가 있으나 이는 민간 차원에서 모색되어야 한다. 유력한 방안으로 자조금 허성을 통한 생산자단체의 수매, 비축, 가공사업 및 수출 지원 활성화를 들 수 있다. 그러나, 이 경우 축산 자조금에 대한 정부보조 비율은 과수나 채소에 비해 낮은 수준으로 유지함으로써 환경 측면을 고려하여야 한다.

- 생산자단체를 중심으로 한 수직적 계열화를 적극 지원하며, 민간 계열화에 대해서는 계열화사와의 협상을 높여 농가의 거래조건을 향상시켜야 한다.

화재, 폭우해 등에 대해서는 민간 보험업체의 참여를 적극 유도한다.

25) 단, 유기·환경농업의 육성을 위한 환경축산 시스템 구축을 위한 지원 등은 별도의 문제로 보아야 할 것이다.
○ 현재 농협이 가축공예를 남당하고 있으나, 가축 폐사에 한정되어 있고
가입률이 떨어. 민간의 보험 참여 의사가 높은 분야이므로 보험개발을
허용하고 농가가 민간 보험에 가입하는 경우에도 농협 공제와 비슷한
수준의 보험료 보조를 하여야 한다.

□ 개별 농가의 소득을 대상으로 하는 소득안정계획 프로그램이 가장 용이하
게 적용될 수 있다. 따라서, 소득안정계획의 도입을 위한 시범사업 분야로
적절하다. 단, 이 프로그램을 도입하는 품목에 대해서는 축산자조금에 대
한 대응보조는 하지 않는 것으로 하고 중야지가격안정제 등 기존의 가격
유지 정책도 축소하여야 할 것이다.

□ 이상 논의한 품목별 소득안정정책의 방향을 요약하면 <표 4-5>와 같다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>품목</th>
<th>기본 방향</th>
<th>비고</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>쌀 등 주요</td>
<td>○ 직접지불제도(가격 하락과 연계)</td>
<td>식량안보 차원에서 생산</td>
</tr>
<tr>
<td>식량작물</td>
<td>○ 작물보험: 전업농 대상</td>
<td>유지 필요</td>
</tr>
<tr>
<td>체소류</td>
<td>○ 유통정책 보완</td>
<td>가격지지적 정책 유보</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○ 시설에 대한 재해보험</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○ 소득안정프로그램에 대한 수요는 높으나</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>행정비용이 과다하여 시행 곤란</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>과실류</td>
<td>○ 가격안정제+재해보험</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○ 소득안정프로그램 용이</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>축 산</td>
<td>○ 민간의 위험 감축 정책 유도 (계열화)</td>
<td>환경, 유기농업 문제 충</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 생산자단체의 자조금</td>
<td>분히 고려</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 민간의 재해보험 개발</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○ 소득안정프로그램 용이</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
제 5장
소득안정계정 프로그램의 구상

1. 기본 방향

□ 이 장에서는 소득불안정을 완화하는 방안 중에서 직접 농업소득의 안정을 정책 목표로 하는 소득안정계정 방식의 도입 방안을 제시하고자 한다. 앞장에서 다루었듯이 우리나라라는 소득보험의 실시를 위한 통계적·회계적 기반이 구축되지 않아 소득안정계정 방식을 포색하는 것이 현실적이라 할 수 있다.

□ 새로운 소득안정정책을 도입하는데 중요한 준거를 중 하나가 WTO 규정과의 합치성이다. WTO에서는 시장과 무역을 왜곡시키는 가격정책 등의 국내 보조를 감축하는 대신, 농가의 소득감소를 보전하기 위한 직접지불제를 부분적으로 허용하고 있다. 이를 규정한 UR 농업협정 문부서 2에서 7항에서 소득안정정책을 허용보조로 예시하고 있는데 다음과 같은 조건을 만족시켜야 한다.

1. 보조의 수혜자격은 농업소득 손실 정도에 의해 결정된다. 소득 손실은 이전 5년간 중 최소, 최대치를 재외한 3개년의 평균소득이나 이전 3개년간의 평균 총소득 또는 순소득상당액(이와 동일하거나 유사한 제도로부터의 지원은 제외)의 30%를 초과해야 한다. 모든 생산자는 이 조건에 합치할 경우 지원의 수혜자격이 주어진다.

2. 지원규모는 당년도 소득손실의 70% 이하로 보상하여야 한다.(단 재해 지원 등 별도의 프로그램에 의한 지원은 제외)
③ 지원액은 단지 소득에만 관련되어야 하고 생산자의 생산량이나 생산형태, 생산에 적응되는 국내외 가격, 생산에 사용된 생산요소와는 연계되지 않아야 한다.

④ 생산자가 동일 연도에 이 프로그램과 자연재해 구호 하에 지원을 받는 경우 수해 총액은 생산자 총 소득손실의 100%를 초과하여서는 안된다.

□ 그러나, 실제 위 조건을 모두 만족하는 소득안정정책을 도입한 국가는 없다고 할 수 있다. 이 조건을 모두 충족시키는 프로그램은 소득안정 효과가 매우 판정되기 때문이다.

○ 캐나다의 NISA는 소득이 과거 5년간 평균소득을 밑돌면(감소액의 크기에 관계없이) 감소액 범위 내에서 인출하도록 하여, 인출액수를 농민의 자율적 판단에 맡기고 있다. 이는 소득손실이 30% 이상일 때만 보전을 허용하는 ①항에 명백히 저촉된다. ②항의 저축 여부에 대해서는 논란이 있을 수 있으나, 프로그램에 참여한 생산자가 자기 기여분(계정의 50%)을 내고 있으므로 이 부분은 문제가 없다고 판단된다.

○ 미국의 CRC 등 수입보험과 캐나다의 GRIP은 품목별 수입을 대상으로 하고 있으며 보전 비율도 감소액의 70% 이상을 허용하고 있어 ①항과 ②항에 저축가능성이 있다. 또한 품목별 소득안정프로그램이 허용되는 가는 불문명하다. 엄격한 의미에서 품목별 프로그램은 생산을 왜곡시키는 효과가 있으므로 허용보조 요건에 어긋나는 것으로 볼 수 있으나, 협정문 해당조항에 이에 대한 명백한 언급은 없다.

○ 차기 WTO 협상에서 허용보조에 대한 논란이 있을 것으로 예상되나26), 소득안정 프로그램에 대해서는 특별한 문제제기가 없었고 소득보장 수준 등의 조건은 오히려 완화될 가능성이 큰 것으로 보인다.

우리나라에서 소득안정 프로그램을 효과적으로 시행하기 위해서는 WTO 관련 규정 외에도 다음 사항을 고려하여야 한다.

○ 이 프로그램은 원칙적으로 전 농가를 대상으로 하여야 한다(UR 협정문 관련 조항 ① 참조). 그러나, 다수 영세농의 경우에는 소득의 절대수준을 제고하는 것이 주 관심사이며 소득비준정보가 상대적으로 문제가 적다. 따라서, 이 프로그램은 전업농 계층, 또는 전문화가 진행된 분야를 우선하거나 그에 한정하여 실시하는 것이 현실적이라 할 수 있다.

○ 그럼지만, 소득안정 프로그램은 대부분 소득지원의 효과가 있으므로, 계층간·품목간 평형성이 충분히 고려되어야 한다. 즉, 어떤 분야나 계층을 제외할 경우에는 그에 대응한 지원정책이 수반되어야 할 것이다.

○ 정책 프로그램을 시행하기 위해서는 농가의 기 준소득과 순실 파악이 선행되어야 하고 계정이나 기금의 관리가 체계적으로 투명하게 이루어 져야 한다. 유사한 방식에 대한 사회적 경험을 반영한 상태임을 감안하여, 소득의 평가와 계정의 관리가 농민에게 이해하기 쉽고 그 확인에 행정비용도 적게 드는 방식이 고안되어야 한다.

○ 소득안정 프로그램은 입률적으로 시행할 것이 아니라 정부가 제도를 도입하고 농가가 이해관계에 따라 선택하는 자율적인 방법으로 시행하는 것이 바람직하다.

2. 프로그램 구상을 위한 검토

2.1. 계정 방식의 기본 개념

구체적으로 프로그램을 입안하기 전에 계정방식의 골격과 특성을 명확히 하는 것이 필요하다. 여기에서 말하는 계정방식이라, “소득안정 프로그램에 참여하는 농가와 정부가 공동으로 기여금을 각축하여 금융기관에 개별 농가 명의의 소득안정계정을 개설하고, 소득이 일정 수준 이하로 하락하
는 경우 계정 적립금 액수 내에서 인출할 수 있도록 함”으로써 농업소득의 안정을 기하는 제도이다.

□ 따라서, 이 프로그램에서 검토하여야 할 과제는 다음과 같다.

○ 대상 농가를 어느 부분, 어느 계층으로 할 것인가?

○ 안정화 대상은 농업소득으로 할 것인가? 만약 소득파악이 어렵다면 대체지표는 무엇으로 하며 어떻게 파악할 것인가?

○ 기여금은 어느 정도 각출하여야 소득안정을 기할 수 있으며, 농가와 정부의 분담 비율은 어떻게 할 것인가?

○ 농가별 계정은 누가 관리하며 인출의 조건과 절차는 어떻게 할 것인가? 또, 농가가 은퇴하거나 탈퇴하고자 할 경우에는 계정 잔액은 어떻게 처리할 것인가?

2.2. 대상 농가

□ 소득안정 프로그램의 대상 농가를 전체로 할 것인가, 아니면 특정 계층을 대상으로 할 것인가는 이 정책의 위치를 어떻게 설정할 것인가와 관련된 매우 중요한 문제이다.

○ 농업소득 안정이 정책적 관심이 되는 것은 제2장에서 논의한 바와 같이 농업소득 의존도가 큰 전업농, 특히 가격 변동이 심한 채소, 과수, 축산농가의 소득을 안정시키기 위한 것이라 할 수 있다. 따라서, 이들 농가를 일차적 정책대상으로 설정하는 데에서 정책의 설득력을 찾을 수 있다.

□ 그렇지만, 대상 농가의 품목과 규모를 인위적으로 한정하는 것은 기존 설정이 기술적으로 곤란하고 농가 계층·부문간 형평성 시비를 불러일으킬 수 있다. 예를 들어 다음과 같은 점들을 고려한다면 대상농가를 한정하는 것은 현실적으로 어렵다고 본다.
○ 소농층도 개인 입장에서는 농업소득 안정에 동등한 관심을 가질 수 있으므로, 오히려 소득수준이 낮은 계층일수록 소득불안이 가계를 위협할 가능성이 크므로 소득안정에의 요구가 절실하다고도 볼 수 있다.

○ 또한, 이 프로그램이 개인의 부담을 전제로 하더라도 정부의 대응보조가 포함되기 때문에 특정 계층을 제외하는 것은 형평성 시비를 불러 일으키게 된다. 이 문제를 해결하기 위해서는 정책에서 제외된 계층과 부문에 대한 보완적 대책이 병행되어야 한다.

○ 농외소득이 농업소득보다 많은 2층업농들은 농업소득의 변동이 농가경제에 미치는 영향이 작으므로 이를 제외하는 것이 바람직하다는 의견도 있다. 이 견해는 일부 타당성이 있으나, 2층업농을 행정적으로 구분하기가 어려운 근본적 취업상태가 불안정한 경우가 많으므로 이를 제외하는 것이 반드시 바람직하지는 않다.

○ 현재 축산과 과수, 제조의 가격 불안정성이 심하고, 해당 농가의 정책 수 요도 높은 것이 사실이지만, 이 프로그램은 일반 모든 품목에 적용될 수 있는 소득안정책의 기본 틀로 설정하는 것이 바람직하다. 단, 정책의 출발시점에서 특정 분야에 한정시켜 시범사업을 실시하고 이를 평가하여 보완·확대하는 것은 고려할 수 있을 것이다.

<표 5-1> 농촌취업자의 직종

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>취업자 수</th>
<th>비율 (%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>피고용 취업</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>공무원, 교사, 농협등 공직</td>
<td>11</td>
<td>10.2</td>
</tr>
<tr>
<td>회사 사무직</td>
<td>6</td>
<td>5.6</td>
</tr>
<tr>
<td>공장 생산직</td>
<td>23</td>
<td>21.3</td>
</tr>
<tr>
<td>경비원, 택시 등 서비스업</td>
<td>19</td>
<td>17.6</td>
</tr>
<tr>
<td>미장, 일용건설노동</td>
<td>29</td>
<td>26.9</td>
</tr>
<tr>
<td>자영업</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>상업</td>
<td>8</td>
<td>7.4</td>
</tr>
<tr>
<td>제조업, 서비스업</td>
<td>12</td>
<td>11.1</td>
</tr>
<tr>
<td>계</td>
<td>108</td>
<td>100.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

결론적으로 말하자면, 이 프로그램은 상업적 전업농을 주 목표로 상정하더라도, 실제 시행시에 가입 대상은 전 농가에 개방하는 것이 현실적이다.

- 단, 국민기초생활보장제 하에서 생활비 보조를 받는 농가는 가입의 실효성이 적고 중복혜택의 문제가 있으므로 제외하는 것이 좋을 것이 다.27)

- 영농규모가 큰 전업농이 경영안정을 이룰 수 있을 만큼 수혜폭을 충분히 높게 설정함으로써 정책효과를 제고하여야 할 것이다.28)

2.3. 안정화 대상 소득지표

- 안정화 대상과 관련하여서는 다음 두 가지를 결정하여야 한다.

  - 농업소득으로 할 것인가? 아니면 농업조수입(판매액)으로 할 것인가?
  - 농가 단위의 소득(조사입)을 대상으로 할 것인가? 아니면 품목별 소득(조사입)을 대상으로 할 것인가?

- 먼저, 후자 문제를 다루면 이 프로그램은 농가 단위의 소득(수입)을 대상으로 하는 것이 타당하다. 농가의 경영안정은 가계 전체의 소득 불안정이 해소됨으로써 달성될 수 있기 때문이다.29) 즉, 몇 개 품목을 다각경영하는 경우 어느 한 품목의 소득 감소는 다른 품목의 소득 증가로 보완될 수 있음을 간간하여야 한다.

---

27) 2000년 9월부터 시행된 국민기초생활보장제에서 규정하는 3인 가족 최저생계비는 월 72만원이다.(2000년 기준, 여기에 재산 3,200만원 미만이라는 기준을 동시에 적용하고 있음)

28) 예를 들어 년금에 도입하는 논농업직접지불제는 농가간 형평성을 고려하여 경작규모 2ha까지만 보조금을 지급함으로써 대규모 농가의 소득감소를 충분히 보전하지 못할 것으로 예상된다. 생산의 유지와 경영안정을 위한 지원제도는 지나치게 형평성을 고려하기보다는 효과를 제고할 수 있도록 설계되어야 한다.

29) 캐나다의 NISA는 농업소득의 안정을 목표로 하지만, 농외소득을 포함한 총과세대상소득이 일정액수 (연간 개인 기준 2만 달러, 가구 기준 3만 5천 달러) 이하로 하락한 경우에도 인출을 허용하고 있음.
○ 그렇지만, 품목 수가 늘어나면 소득 파악에 비용이 수반되는 문제가 있으므로 농가별로 주 품목 3개 이내에 한정하도록 하고, 예외적으로 소득을 파악할 수 있는 기장체계를 갖춘 농가에 대해서는 제한을 두지 않는 방법을 생각할 수 있다.

☐ 소득 지표로는 농업소득과 농업조수입을 고려할 수 있으나 두 지표 모두 현실적으로 적용하기에는 문제가 있다.

○ 농업소득을 기준으로 하는 것이 원래 정책의 목적에 부합하나 농가별로 기장 시스템을 갖추지 않는 상황에서 품목별 소득을 산출하기가 용이하지 않다는 점이 문제이다. 또한, 현재의 자영업자 소득세 부과시스템에서 세법상의 소득과 통계상의 소득에 겪리가 있기 때문에 세율 조정이 따르지 않는 한 농가 소득을 노출시키는 것이 어렵다는 점도 고려되어야 한다.

○ 농업조수입을 기준으로 하는 것은 비교적 간편하지만 품목별 소득률의 차이가 크므로 조수입의 변동이 소득변동을 정확히 반영하지 못한다는 점이 문제다.

- 제2장에서 분석한 것처럼 품목별로 소득률이 달라 조수입을 기준으로 할 경우 조수입것정대 설정이 소득안정을 보증하는 정도가 다르게 된다. 예를 들어 소득률이 70% 정도인 품목(식량작물 등)은 조수입의 변동을 20% 내에서 안정화시키면 소득은 30% 폭 안에서 안정되지만, 소득률이 20% 미만인 양돈 등은 조수입이 20% 감소하면 소득은 적로 떨어지게 되므로 소득안정의 실효성이 없게 된다.
- 소득률의 차이가 큰 품목을 복합경영하는 경우, 조수입의 변동이 적더라도 실제 소득감소는 상당히 큰 경우가 발생할 수 있다.

☐ 따라서, 계산이 용이하면서도 소득변동을 적절히 반영할 수 있는 새로운 지표를 개발할 필요가 있다. 외국에서도 엄격한 의미의 농업소득을 소득 안정정책의 지표로 한 경우는 없으며, 농업조수입 또는 이를 변용한 지표를 사용하고 있다.(다음 페이지 박스 참조)
외국 소득양정책에서의 소득 지표

◇ 미국의 수입보험
  ○ 기본적으로 생산량과 가격을 곱한 품목별 조수입을 보증대상으로 하고 있다.
    - 생산량은 농가별 과거 실적치(APH: Average Production History)와 실제 수확량을, 가격은 기준시점과 수확시의 시장가격을 적용하고 있다.
  ○ 조수입을 보증하는 대신 보증 범위는 75%까지 확대하여 선택할 수 있도록 하고 있다.

◇ 캐나다
  ○ NISA에서는 정부 인정 농산물의 총 판매액에서 주요 비목을 차감한 순판매액(ENS: eligible net sales)을 지표로 하고 있다.
  ○ GRIP에서는 품목별 조수입을 지표로 한다.
  ○ AIDA는 총판매액에서 현금영업비를 뺀 사업수익(gross margin)을 지표로 사용하고 있다.

□ 이상과 같은 점을 고려하여 이 연구에서는 안정화의 대상인 소득지표로 '조정농업수입' 개념을 제시하고자 한다.

○ 조정농업수입은 경영비 중에서 비중이 크고 검증이 가능한 비목(주요 경영비)을 합산하여 이를 농업조수입에서 차감한 액수로 한다.

○ '주요 경영비'는 농지임차료, 종자/종축비(자돈, 송아지), 구입자료, 고용 노동비, 광열동력비(농기계, 시설용), 지불이자를 포함한다. 이들 주요 경영비 중 다른 비목은 비교적 검증이 비교적 용이하나 임시고(일고)에 지출되는 고용노력비는 계산과 확인/검증이 어려운 편이다.

○ 조정농업수입은 조수입에서 비용을 뺀 잔중의 소득 개념으로 '조정농업소득'으로 부를 수 있으나, 그 액수가 '농업소득'보다 작고 소득세와
관련된 문제가 발생할 가능성이 있으므로 ‘조정농업수입’이란 용어를 사용하도록 한다.

이렇게 산출한 ‘조정농업수입’은 <표 5-2>에서 보는 바와 같이 농업소득과 상관관계가 강하고 계산이 간편하므로 안정화 대상 지표로 적절하다고 판단된다.

조정농업수입 대비 소득의 비율은 품목에 따라 약간의 차이가 있지만 대체로 60~70% 대해서, 조정농업수입을 안정시키면 농업소득 안정목표를 어느 정도 달성할 수 있을 것으로 판단된다.30)

<표 5-2> 농업조수입과 조정농업수입의 비교, 1999

| 단위: 천원 |
|------------|----------|---------|---------|
|            | 쌀        | 총성 오이 | 비육돈   | 낙농    |
|            | (10a 당)  | (10a 당) | (두당)   | (두당)  |
| 농업조수입 | 993       | 14,163  | 201.4   | 4,027  |
| 주요경영비 계 | 18        | 2,596   | 137.6   | 1,871  |
| 종자/종축비  | 9         | 307     | 50.5    | 302    |
| 구입자료    | 2         | 2,065   | 1.7     | 29     |
| 광염동력비  | 2         | 531     | 4.5     | 36     |
| 조정농업수입 | 966       | 11,260  | 63.8    | 2,156  |
| 농업소득      | 725       | 7,455   | 48.3    | 1,720  |
| 소득 비율 (%) |           |         |         |         |
| 조수입 대비   | 73.0      | 52.6    | 23.9    | 42.7   |
| 조수입 대비   | 75.1      | 66.2    | 75.7    | 79.8   |

주: 토지임차료와 지불이자는 실제 농가의 임대차 여부와 부채 규모에 따라 다르므로 여기에 계산하지 않았음.

자료: 농촌진흥청, '99 농축산물표준소득자료집', 2000에서 계산함

30) 본석에 사용한 자료는 농촌진흥청의 “농축산물 표준소득”으로 평균적인 농가 라기보다는 경영의 모범사례가 되는 농가의 경영상태이다. 따라서, 산정된 농업소득이나 소득률은 평균적 농가보다 상향 편기되어 있고, 농지임차료가 계산되지 않아 과대 평가되어 있을 것으로 추정된다. 그러나, 소득률의 품목별 경향을 보는 데에는 큰 차이가 없을 것이다.
반면 농업조수입 대비 소득(기존의 농업소득률)은 20%대에서 70%대까지 다양하여, 농업조수입이 안정화 지표로 부적절함을 보여주고 있다.

2.4. 농가별 조정농업수입의 산출 방법

앞에서 논의한 것처럼, 우리나라에서 농가별 소득정정책을 실시하는데 가장 큰 결함으로 인식되어 온 것이 개별 농가의 소득과약 문제이다. 조세제도와 관련하여 농가도 소득차로를 신고하는 미국이나 캐나다와 달리31), 개별 농가의 소득과약을 위한 시스템이 미비한 우리 실정에서 소득 정정정책의 실시는 시기상조라는 지적이 있다.

우리나라도 건강보험이나 국민연금과 같이 전체 농가의 소득과약을 필요로 하는 관련 제도가 있으나 실제 소득과약 시스템은 제대로 갖추지 못하고 있다.

국민건강보험에서는 농어민에 대해 추정된 과세소득과 재산을 기준으로 보험료를 부과하고 있다. 여기에서 과세소득은 사업자 등록을 한 축산농가를 제외하고는 대부분 토지면적에 따른 추정소득이다.

국민연금에서는 소득을 45단계로 구분하여 연금분과액을 정하고 있으나, 실제로는 농민의 신고액을 그대로 인정하고 있다.

농가별 소득과약을 위한 기반이 조성되지 않은 점을 감안하여, 이 연구에서는 보험방식이 아닌 소득정액정 방식을 선택하였고, 안정화 대상도 농업소득이 아니라 조정농업수입으로 하였다.

31) 일본도 농가에 대해 「청색신고제도」를 도입하여 농가의 경영 기장을 장려하고 있다. 이는 복식부기 등에 의해 소득을 정확하게 신고하는 자에 대해 소득계산과 납세에서 유리한 취급을 받을 수 있도록 하는 제도이다. 이 제도의 시행 결과 부기기장과 합리적인 납세를 통해서 경영비용에 대해서 계수적으로 과약·관리할 수 있게 되며, 농업인의 경영감각의 육성에도 공헌하고 있는 것으로 평가되고 있다. 1998년도의 농업소득에 대해서는 337천명으로 판매농가 2,475 천호의 약 14%에 달하고 있다.
그럼에도 불구하고, 정책이 효율적으로 집행되기 위해서는 농가의 ‘조정농업수입’을 가능한 한 정확하게 파악할 수 있는 시스템이 마련되어야 한다.

○ 기장 시스템은 이 프로그램의 운영을 위해 필요할 뿐만 아니라, 농가의 경영의사 결정과 위험관리 행위를 합리적으로 유도하는 기본 자료가 될 수 있으며, 장차 국민연금이나 건강보험의 운영에도 연계시킬 수 있을 것이다.

○ 단, 정확한 기장과 소득(수입) 신고가 불이익을 가져오지 않도록, 소득 세나 건강보험료의 부과에서 세우(보험료율)을 조정하거나 특례조항을 두어야 할 것이다(각주의 일본사례 참조).

□ 농가의 수입 파악은 원칙적으로 농가 스스로의 기장 신고에 의하여야 하고 이를 증명할 수 있어야 한다. 그러나, 농업수입과 경영비 지출 증빙자료를 갖추기 어려운 점을 감안하여, 지역별·품목별로 농민들이 신고시 참조할 수 있는 표준 수입과 경영비를 제시하고, 이를 기준으로 일정 범위 내에서 신고할 경우에는 증빙의무를 면제하도록 하는 것이 현실적일 것이다.

□ 이러한 원칙 하에 표준 수입과 경영비의 산정은 다음과 같이 2단계로 할 수 있다.

○ 먼저, 농림부(또는 그 위임을 받은 관리기관)가 품목별 표준 조수입과 주요경영비를 매년 말 기준으로 산정하여 고시한다.
- 현재 농촌진흥청에서 발표하고 있는 “농축산물 표준소득” 자료를 활용할 수 있으나, 이는 당초 농가경영지지도를 위해 모범농가 수준에서 조사된 자료이기 때문에 실제 소득보다 높게 평가된 것으로 이를 그대로 이용하는 것은 곤란하며 통계법에도 어긋난다. 따라서, 별도의 통계체계를 구축하여야 하며, 곧이 표준소득 자료를 활용하려면 표본체계를 개편하여야 한다.
- 실제 연도의 표준 조수입과 경영비를 당년도 조사결과에 근거하여 직접 산정하기는 곤란하다. 따라서, 전년도의 실적을 기준으로 당
년도의 생산물과 투입물의 가격지수, 작황을 고려하여 추정치를 계산하도록 한다.

○ 각 시·군은 지역 내에서 생산되는 주요 농축산물에 대해 지역 설정을 감안하여 조정된 지역 표준치를 제시한다. 이 경우 주요 조정항목은 단수, 농지임차료 등 지역별로 차이가 있는 항목이 될 것이다.

☐ 농가는 매년도의 경영실적을 근거로 정해진 양식에 따라 조정수입을 계산하여 신고하되, 조수입과 경영비가 각각 지역 표준치에서 20% 이상 벗어난 경우에는 농산물 출하자료, 비용 지출자료, 농지임대차계약서 등 근거자료와, 농업경영규모를 파악할 수 있는 농지원부, 토지대장, 사업자등록증과 사료구입 관련 서류를 첨부하여 제출한다. 각종 서류의 기재 방법에 대한 교육과 상담·지도는 계정관리 금융기관(농협)에서 담당한다.

☐ 농가별 조정농업수입 신고 기록을 계정과 함께 관리하여 적립금 산출 및 인출의 기준으로 삼는다.

2.5. 소득안정계정의 조성과 관리

2.5.1. 기여금의 각출 규모와 정부 지원

☐ 소득안정을 위한 계정 규모와 연간 기여금 각출 액수를 결정하기 위해서는 소득안정대를 얼마나 할 것인가, 예상되는 소득변동의 폭은 얼마인가, 농민의 기여금 부담 의사와 능력을 어떠한가 등을 파악하여야 한다.

☐ 농업소득의 안정대는 정책의지에 따라 여러 가지로 선택할 수 있으나 30%로 하는 것이 비교적 무난하다고 판단된다.

○ 최근 3년간(‘97~‘99) 농가경제잉여의 평균치는 농가소득 대비 20.7%, 농업소득 대비 46.3%로서 농업소득의 변동을 30% 이내에서 안정시켜 주면 가계비 지출에 큰 문제가 없는 것으로 볼 수 있다.

○ UR 농업협정문의 관련 조항에서도 소득손실이 30% 이상일 경우로 한
정하고 있다.

○ 농업소득 30%의 변동은 조정농업수입으로 환산하면 대략 20% 내외로 계산된다. 이 계산근거는 다음과 같다.
  - 농업조수입이 변동하여도 경영비가 변동하지 않는다고 가정하면, 조정농업수입의 \(a\%\) 감소는 \(\{a\times(기준 조정농업수입/기준 농업소득)\}\%의 농업소득 감소를 가져온다. 이를 예시해 보면 앞의 <표 5-2>의 자료로 계산할 때, 농업소득 30%의 하락을 가져오는 조정농업수입 감소 폭은 총성인이 19.4%, 낙농이 23.9%가 된다.

□ 농가경제통계의 가구별 원자료(‘93~‘97)를 분석한 결과 연간 농업소득이 농가 평균 농업소득의 30% 이상 감소하는 비율이 21%로 평균 5년에 한 번 정도 심각한 소득감소가 있었던 것으로 나타났다.

○ 이 수치는 해석학적 의의를 요한다. 자료에서는 작물별 경작면적이나 연 평균 가축사육두수 등 경영비용의 변화를 파악할 수 있는 자료가 없어 소득증감의 원인을 분명히할 수는 없다. 따라서 이 수치는 과대 추정되었을 가능성이 있다. 한편, 앞으로 수입개방이 확대됨에 따라 농업소득의 변동, 특히 감소빈도는 늘어날 것으로 예상할 수 있다.

○ 이러한 점을 고려할 때, 매년 적립이 필요한 액수는 농업소득의 6%(조정농업수입의 4%) 내외로 상정할 수 있다.

□ 농가조사 결과 소득안정 프로그램에의 가입을 위한 비용 부담 의사는 폼 목에 따라 상이하였으나 대체로 조정농업수입의 2% 내외가 많았다.

○ 가격 변동 폭이 큰 양과와 노지수박이 비용 부담 비율이 높게 나타나 소득안정에의 수요가 큰 것을 알 수 있다.

○ 이는 충분한 소득안정을 달성할 수 있는 수준으로 프로그램을 운영하기 위해서는 교육 등을 통한 홍보가 필요함을 말해주고 있다.
<표 5-3> 농가의 본인 부담금 각각의 비율

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>양과</th>
<th>노지수박</th>
<th>사과</th>
<th>양돈</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>평균 각각의항금액(만원)</td>
<td>3.9/300원</td>
<td>2.6/300원</td>
<td>3.0/300원</td>
<td>11.0/100원</td>
</tr>
<tr>
<td>조수입 대비(%)</td>
<td>2.3</td>
<td>1.3</td>
<td>1.0</td>
<td>0.7</td>
</tr>
<tr>
<td>조정농업수입 대비(%)</td>
<td>3.3</td>
<td>2.2</td>
<td>1.1</td>
<td>1.7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

※ 조수입은 실제 조사농가의 조수입을 사용하였고, 조정농업수입은 “1999년 농축산물 표준소득” 자료를 사용하였다.

□ 앞의 분석들을 요약하면 다음과 같다.

○ 농업소득 안정을 위한 기금 형성은 조정농업수입을 기준으로 하여 연간 4% 이상으로 하는 것이 실현성이 있다.

○ 농민들의 기여금 부담 의사는 품목에 따라 다르지만 조정수입의 2% 내외로 판단할 수 있는데 가격변동이 심한 채소류는 3%대까지 부담의 사를 가지고 있다.

□ 이러한 점을 고려할 때, 농가의 기여금 한도를 기준 조정농업수입의 3%로 하여 그 내에서 농가가 기여금 각각 액수를 자율적으로 정하도록 하고, 정부의 부담액을 농가 기여금과 같은 수준으로 하여, 연간 총 6% 내에서 조성하도록 하는 것이 적절할 것이다.

○ 초기에 정부 부담을 많이 하기보다는 농가와 같은 수준으로 부담하는 보수적인 임장을 취하는 것이 향후 정책의 탄력을 갖는데 운신의 폭이 클 것으로 판단된다.

2.5.2. 소득안정계정의 조성과 관리

□ 계정을 관리하는 금융기관에 농가 개인 명의의 ‘소득안정계정’을 설정하고 농가가 조정농업수입의 3% 이내에서 기여금을 납부하면 정부가 같은 액수를 출연하여 적립한다.

□ 적립된 기금에 대해서는 일반 저축예금에 준하는 이자를 지급하며 시급하
지 않은 인출을 억제하기 위해 농가 기여분에 대해서는 3%의 프레미엄 이자를 지급하고 이자소득세를 감면한다.

- 개인별 계정의 연간 적립 한도는 정하지 않았다(정부 수입의 3% 이내), 정부의 대응 보조는 연 100만원을 한도로 한다.

  - 이 프로그램은 전업농의 소득안정을 위한 것이므로, 경영규모가 큰 농가는 적립액도 그에 비례하여 증액하여야 안정 효과를 거둘 수 있다. 따라서, 농가의 적립금액은 조정농업수입의 3% 이내에서는 한도를 정하지 않는 것이 타당하다.

  - 그러나, 정부의 대응보조 수준을 결정하는 데에는 계층별 형평성도 어느 정도 고려하여 한도를 설정하는 것이 바람직하다. 한도를 설정하는 유력한 기준은 하나로 전업농 옥성 목표 수준을 상정할 수 있다.

  - 전업농의 소득목표는 농업소득으로 도시근로자가구소득과 균형을 이루는 수준으로 설정할 수 있다. 이 경우 2000년의 전업농 농업소득 목표는 2,800만원 내외이다.(1999년 2,670만원, 소득성장 5% 가정) 이를 조정농업수입으로 환산하면 대략 4,000만원 내외이다. 한편, 쌀 농업 5ha의 조정농업수입은 3,625만원으로 추산된다.

  - 따라서, 옥성목표로서의 전업농의 조정농업수입을 고려할 때, 농가 기여금 상환의 기준은 110~120만원 정도가 할 수 있다. 이를 감안하면 정부의 대응보조를 100만원 수준으로 설정하는 것은 정책 효과와 형평성을 감안한 수준이라 할 수 있다. 이 액수는 농가 전체 평균 조정수입 추정액(1,450만원)을 기준으로 한 대응보조 43.5만원의 2.3배에 해당된다.

- 누적 적립금 총액은 개인별 조정농업수입의 100%를 한도로 정한다. 이는 30~50%의 수입감소가 2~3년 이상 지속되는 경우의 수입감소에 충분히 대처할 수 있는 액수이다.

  - 적립금에 한도를 두는 것은 이 프로그램이 원래 목표로 한 소득안정의
효과를 넘어서서 부유한 농가들의 특례성 재산형성저축으로 변질되는 것을 막기 위한 것이다.\(^{32}\)

○ 한도액에 도달한 이후에는 농가의 추가 적립과 정부 대응보조가 중단되지만, 농가 기여금에 대한 프레임 이자는 계속 지급하도록 한다.

<표 5-4> 계정 적립금의 누적 예 (조정수입 2천만원, 이자율 5% 가정)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>본인 기여금</th>
<th>대응 보조</th>
<th>당년 이자</th>
<th>합 계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1년차</td>
<td>60</td>
<td>60</td>
<td>0</td>
<td>120</td>
</tr>
<tr>
<td>2년차</td>
<td>60</td>
<td>60</td>
<td>7.8</td>
<td>247.8</td>
</tr>
<tr>
<td>3년차</td>
<td>60</td>
<td>60</td>
<td>16.0</td>
<td>333.8</td>
</tr>
<tr>
<td>4년차</td>
<td>60</td>
<td>60</td>
<td>24.2</td>
<td>528.0</td>
</tr>
<tr>
<td>5년차</td>
<td>60</td>
<td>60</td>
<td>32.4</td>
<td>680.0</td>
</tr>
<tr>
<td>6년차</td>
<td>60</td>
<td>60</td>
<td>40.7</td>
<td>841.1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

2.6. 계정 인출

□ 당년도 조정농업수입이 기준 농업수입보다 20% 이상 감소한 경우에, 관리 기관에 신고하여 승인을 얻은 후 인출할 수 있도록 한다. 관리기관은 수입 신고서와 첨부된 증빙자료를 심사하여 승인 여부를 결정한다.

○ 기준농업수입은 과거 5년 간의 조정농업수입 중 최대치와 최소치를 제외한 3개년의 평균 조정농업수입으로 한다. 단, 사업 초기에는 농가별 자료 축적이 충분히 되어 있지 않으므로, 조선도에는 해당 지역 시군에서 고시한 평균 조정수입으로 하고 2~5년차에는 지역 조정수입 또는 농가별 과거 실적치 중에서 선택할 수 있도록 한다.

○ 앞에서 분석한 것처럼 조정농업수입 20%는 대략 농업소득 30%에 해당된다.

□ 인출 액수는 기중 농업수입과 당연 조정농업수입과의 차액 이내에서, 그리고 계정의 잔액 한도 내에서 농가 자율로 결정하도록 한다.

○ 인출액을 농가가 결정하도록 함으로써, 농가 스스로 위험관리의 책임을 지도록 하고 제도 운영의 탄력성을 부여한다.

○ 계정 조성액의 50%는 농가 기여금이므로 지원 한도를 소득순실액의 70% 이내로 제한한 WTO 규정에 위배되지 않는 것으로 해석된다.

□ 계정은 농가적립금(기금 I)과 정부 대응보조 및 이자 부분(기금 II)으로 구분하여 관리되며, 인출 순서는 기금 II를 먼저하고 잔액이 없을 경우 기금 I에서 인출하도록 한다.

○ 계정을 분리하여 관리하는 것은 이자 계산과 농가의 탈퇴와 재가입 관리에 필요하다.

2.7. 가입과 탈퇴 관리

□ 농가의 자의적인 가입과 탈퇴는 정책의 효과를 반감시키고 행정비용을 증대시키므로 이를 억제할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

□ 가입은 농가가 영농상황 및 기준소득을 신고하여 가입 승인을 받고, 계정 관리 금융기관에 계정을 설정한 후 본인 기여금을 납부함으로써 효력을 발휘하도록 한다.

□ 농가가 영농을 계속하면서 프로그램을 탈퇴하는 경우에는 자신이 저금한 부분(기금 I의 잔액)만 찾을 수 있도록 한다.

○ 단, 탈퇴한 농가가 재가입하기 위해서는 탈퇴 후 3년이 경과하여야 하고, 3년 이내에 재가입하고자 하면 탈퇴시 인출한 금액을 전부 다시 불입하는 것을 조건으로 한다.

□ 농가가 비농업부문으로 탈농하거나 노령으로 농업을 은퇴하여 영농을 완전히 중단하는 경우에는 정부 기여금과 프레미엄 이자를 포함한 계정의 잔고를 전액 찾을 수 있도록 한다.
○ 단, 이 경우 탈농/은퇴 농가에 대해서는 향후 농업경영에 대한 여타의 정책대상에서 제외하도록 한다.

2.8. 프로그램의 집행 및 관리 체계

□ 농가의 소득안정은 지역농업 발전과 지역농민의 복지란 측면에서 지방적 관심사인 점도 있지만, 소득안정정책은 기본적으로 중앙정부의 기능에 속한다. 소득변동의 가장 큰 요인은 가격 등락이고, 가격과 관련하여서는 국가가 관여하는 가격정책이나 무역정책이 큰 영향을 미치기 때문이다. 따라서, 이 프로그램을 운영하는데 기본적인 사항을 결정하고 필요한 재원을 조달하는 것은 중앙정부가 담당해야 할 것이다.

○ 단지 프로그램의 집행과 관리는 지방자치단체와 농협(생산자단체)이 적절히 분담해야 할 것이다. 관련기관별 역할분담의 원칙을 간단히 서술하면 다음과 같다.

□ 중앙정부(농림부)는 정책 프로그램을 입안하고, 관련 법규 제·개정 등 필요한 제도적 조치를 취하여야 한다. 또한, 정책 시행을 위한 정부의 예산을 확보하고, 매년 품목별 조정농업수입을 계산하기 위한 표준 조수입과 경영비를 시사하여 제시한다. 이 외에 정책 방향의 조정을 위한 「(가칭) 소득안정계획 관리위원회」를 설치하여 운영한다.

□ 지방자치단체(시·군)는 지역의 주요 품목에 대한 중앙정부의 조정농업수입 자료를 참조하여 지역의 조정농업수입을 시사하여 고시한다. 이 외에 농가별로 기준농업수입 기록을 유지하며 농가의 프로그램 가입과 탈퇴, 소득손실분 인출의 동의 등 관리를 담당한다. 또한, 원활하고 공정한 업무 수행을 위해 「○○시·군 소득안정계획 관리위원회」를 운영한다.

□ 농협(지역·전문 조합)은 농가의 수입신폐 작성을 지도하며, 개인별 계정의 입·출금에 관한 사항을 하고 계좌를 관리한다.

□ 프로그램의 추진 체계는 <그림 5-1>과 같이 한다.
① 농림부에서 품목별 표준조수입과 경영비를 고시한다.
② 정부 대응보조금을 배정한다. (농협중앙회 → 시군지부 → 관리농협)
③ 시군 지역의 품목별 표준조수입과 경영비를 고시한다.
④ 참여 의사가 있는 농가는 계정관리 농협의 지도로 조정수입 신고서를 작성한다.
⑤ 작성된 조수입 신고서와 본인 기여금 납입 화면액을 시군에 신고한다.
⑥ 시군에서는 신고서를 심사하여 확인 후 농가와 농협 시군지부, 계정관리농협에 통보한다.

<그림 5-1> 소득안정계정 프로그램의 추진 체계도

⑦ 농가기여금의 입금을 확인한 후 계정관리농협이 농가별 계정에 정부 보조금을 입금한다.
⑧ 보조금 집행 내역을 통보하여 정산한다.
⑨ 농가가 연말에 소득이 일정 수준 이상 감소하였을 경우에는 근거 자료와 함께 인출을 신청한다.
시군에서 심사후 인출 승인 여부를 통보한다. (농가, 계정관리농협)
농가가 계정에서 인출한다.

3. 프로그램 시안

◆ 정책의 개요

○ 프로그램에 참여하는 농가와 정부가 공동으로 기여금을 각출하여 금융
기관에 개별 농가 명의의 소득안정계정을 개설했고, 소득이 일정 수준
이하로 하락하는 경우 계정 적립금 액수 내에서 인출할 수 있도록 함
으로써 농업소득의 안정을 기한다.

◆ 대상 농가

○ 프로그램에 참여하여 소득(수입)을 신고하고 기여금을 납부하기로 한
모든 농가가 가입할 수 있다.

○ 단, 국민기초생활보장제 하에서 생활비 보조를 받는 농가는 제외하도록
한다.

◆ 안정화 대상 소득지표

○ 농업조수입에서 정부가 인정하는 경영비를 제외한 “조정농업수입”을
기준으로 한다.

○ 가입 농가는 시·군에서 고시하는 평균별 조정농업수입을 참조하여 개
인의 조정농업수입을 신고하고 필요시 근거 자료를 제출하여야 한다.

◆ 농가의 기여금 각출과 정부의 대응 보조

○ 농가 기여금은 조정농업수입의 3% 이내로 하고, 정부는 같은 액수의
대응보조를 지급한다. 단, 정부 보조액은 연간 100만원을 한도로 한다.

○ 농가 기여분에 대해서는 3%의 프레미엄 이자를 지급하고 이자소득세
를 감면한다.
○ 누적 적립금 총액은 개인별 조정농업수입의 100%를 한도로 한다.

◆ 제정의 인출과 탈퇴 관리

○ 당년도 조정농업수입이 기준 농업수입보다 20% 이상 감소한 경우에, 관리기관에 신고하여 승인을 얻은 후 인출할 수 있다. 기준 농업수입은 과거 5개년간의 조정농업수입 중 최고치와 최저치를 제외한 3개년간의 평균치로 한다.

○ 인출 액수는 기준수입과 당년 조정농업수입과의 차액 이내에서, 계정의 잔액 한도 내에서 농가 자율로 결정한다.

○ 계정은 농가적립금 부분(기금 I)과 정부 대응보조 및 이자 부분(기금 II)로 구분하여 관리하되, 인출 순서는 기금 II, 기금 순으로 한다.

○ 농가가 영농을 계속하면서 프로그램을 탈퇴하는 경우에는 자신이 지금 한 부분(기금 I의 잔액)만 찾을 수 있으며, 3년간 재가입이 금지된다.

○ 농가가 탈농하거나 은퇴할 경우에는 정부 기여금을 포함한 계정의 잔고를 전액 찾을 수 있다.

4. 소요 예산 추정

□ 제정 소요액은 농가의 가입 비용과 평균 조정농업수입, 농민들의 실제 기여금 각각 비율에 따라 달라질 것이다. 특히 가장 중요한 변수는 가입률의 고저이다.

□ 이 제도는 농가의 자부담이 있지만, 자부담분이 소멸되는 보험과는 달리 계정 적립 방식이기 때문에 농가들이 제도에 대해 충분히 이해하게 되면 가입률은 상당히 높아질 것으로 판단된다. 소요 예산을 파악하기 위해서는 가입 조건을 상정하고 가입대상 농가 수를 추정하는 시나리오별 접근이 필요하다.
여기에서는 다음과 같은 시나리오별로 소요 예산을 추정하였다.

<시나리오 1>
○ 농가의 소득관련 기장이 비교적 용이하고 점증이 가능한 축산(양돈, 한우, 산란계)과 과수를 대상으로 시범사업 성격으로 실시하는 것으로 가정하였다. 축산 중에서도 양돈과 육계는 비교적 가격이 안정되어 있으므로 이를 제외하였다.
○ 가입 조건으로는 주요 경영비 지출과 조수입의 기장을 의무화한다.
○ 특별히 영농규모를 제한하지는 않지만 주로 전업농 규모의 농가들이 많이 가입할 것으로 추정되며, 이들 중 50%가 가입할 것으로 가정하였다.

<시나리오 2>
○ 가입 대상을 전 농가로 확대하였을 경우를 가정하였다. 가입 조건으로 <시나리오 1>과 같이 주요 경영비 지출과 조수입의 기장을 의무화 한다.
○ 전업농 규모 농가의 70%, 기타 농가의 20%가 가입할 것으로 가정하였다. 2004년에 전면 실시할 것으로 가정하여 참여 호수를 전업농 10만호, 기타 농가 20만호로 추정하였다.

<시나리오 3>
○ 가입대상을 전 농가로 확대한 후, 정책의 효과가 홍보되고 농가의 기장 관행이 정착될 경우를 상정하였다.
○ 경영주가 65세 이상인 대부분의 농가가 가입할 것으로 가정하였다. 2010년경을 상정하여 약 50만호가 가입할 것으로 추정하였다.

추정 결과 축산, 과수에 대한 시범사업 적인 <시나리오 1>에서는 연간 165억원이 소요되고, 전체 농가 총에 확산된 후인 <시나리오 3>에서는 3,785억원이 소요되는 것으로 추산되었다.
☐ 이 프로그램의 운영에는 상당한 행정관리 비용이 들어갈 것이다. 그러나, 여기에서는 다음과 같은 이유로 중앙정부에서 별도의 행정관리비용을 계상할 필요는 없다고 판단된다.

☐ 지역의 품목별 표준 조수입과 경영비 산출은 지방농정을 위한 기초통계 작업 분야로서 앞으로 지자체에서 주도적으로 추진해야 할 사업으로 볼 수 있다.

☐ 이 프로그램은 지역 농업인의 소득안정을 위한 정책으로 정책의 효과가 전국적이면서도 지역경제의 안정과 활성화에도 관계되므로 지방자치단체가 일부비용을 부담할 수 있다. 예를 들어 농가 기여금에 대한 대응조치는 정부가 담당하는 대신, 프로그램 가입관리, 기준수입 기록 유지, 소득분석분인출 등의, 정부 보조금 신청 및 관리를 위한 행정비용은 지자체에서 부담하는 방안을 제시할 수 있다.  

☐ 가입 농가의 소득신고서 작성 지도/교육은 경영지도 차원에서 농협에서 부담하는 것도 가능하다고 판단된다.

<표 5-5> 예산 소요액 추정(연간)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>시나리오 1</th>
<th>시나리오 2</th>
<th>시나리오 3</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>가입 농가 수 (단호)</td>
<td>전입농 1.6</td>
<td>전입농 10</td>
<td>일반농 20</td>
</tr>
<tr>
<td>호당 조정농업수입 (만원)</td>
<td>3,500</td>
<td>2,500</td>
<td>2,450</td>
</tr>
<tr>
<td>예산 소요</td>
<td>대응 보조</td>
<td>160</td>
<td>2,250</td>
</tr>
<tr>
<td>(억원)</td>
<td>장려 이자</td>
<td>4.8</td>
<td>67.5</td>
</tr>
<tr>
<td>계</td>
<td>164.8</td>
<td>2,317.5</td>
<td>3,785</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 1. 호당 조정농업수입은 현재의 수준을 가정하여 전입농은 3,500만원, 일반농은 영세농 비율이 작아질 것으로 보고 2,000만원으로 계산하였다.
2. 장려 이자는 주된요로 계산하였다. 계정 적립금이 증가할수록 이자 부분은 비례하여 증가할 것이다.

33) 캐나다에서는 계좌당 55달러의 행정비용을 부담시키고 있다. ...
표 5-6 주요 품목별 전업농 규모와 호수 추정

<table>
<thead>
<tr>
<th>품 목</th>
<th>경영 규모</th>
<th>호수('95)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>수도작</td>
<td>3 ha</td>
<td>34 천호</td>
</tr>
<tr>
<td>노지 채소</td>
<td>2~3 ha</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>시설 채소</td>
<td>0.5~1.0 ha</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>과수</td>
<td>1~1.5 ha</td>
<td>22</td>
</tr>
<tr>
<td>인삼 (총면적 기준)</td>
<td>2 ha</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>비육 한우</td>
<td>40 두</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>비육돈(상시 사육두수)</td>
<td>500 두</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>육계(상시 사육수)</td>
<td>12,000 수</td>
<td>3(산란 포함)</td>
</tr>
<tr>
<td>낙농</td>
<td>40 두</td>
<td>3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 전업농의 규모는 동업소득이 도시근로자가구소득(이전소득 제외)과 균형을 이루는 수준으로 '99년 기준 2,350만원으로 상정하고 계산하였다.

5. 도입을 위한 준비와 단계별 도입 방안

5.1. 정책 시행을 위한 준비 사항

☐ 이 연구에서 제시한 방안은 개략적인 시안이며, 정책을 실시하기 위해서는 세부적인 사항에 대한 별도의 준비가 필요하다. 중요한 사항을 들면 다음과 같다.

☐ 품목별, 농가계층별 가입 의향조사

○ 예상되는 부담률을 포함한 프로그램의 개요를 제시하여 가입과 기여금 적립 수준 의사 조사

☐ 주요 품목별 표준 '조수입'과 '조정농업수입' 파악을 위한 통계 정비

○ 품목별 단수 및 가격 파악 방식 결정
표본 포지 및 표본 시장과 가중치 결정
- 주요 경영비를 파악하기 위한 조사 설계와 비목 결정
  - 농촌진흥청의 표준소득 조사를 위한 표본구 보완 또는 재설계
  - 비목 결정
- 지자체의 지원 표준 '조정농업수입' 산정의 원칙 수립
- 농가별 '조정농업수입 신고서', '인출 신청서' 등 양식 설계
  - 개별 농가의 농업조수입을 파악할 수 있는 가능성 검토
  - 양식에 기재함으로써 신고가 완료되는 경우와 증빙서류가 이 필요한 경우 적시
- 농가신고서의 접수, 조정, 숭인 등의 절차와 규정 위반시 제재 방안

5.2. 단계적 도입 방안
- 앞에서 논의한 것처럼, 이 정책의 도입에는 여러 선결조건이 있으며, 우리나라의 경우 유사한 정책 경험을 가지고 있지 않다. 따라서, 한번에 도입 하기보다는 시범사업을 실시하여 농가의 수입평가 방법, 계정관리 방법 등을 점검한 후 점차 확대하는 방안이 바람직하다.
  - 이 경우 우선 대상 품목은 축산 중에서 양돈, 한우, 산란계를 들 수 있고 파수도 가능할 것이다. 낙농과 육계도 가능하지만 비교적 가격이 안정되어 있어 프로그램의 수요가 적을 것이다.
  - 대상 농가의 영농규모에 제한을 들 수는 없을 것이니, 우선 전업농 수준 이상의 농가에 대해 가입을 적극적으로 권유한다.
  - 전업농 수준 농가의 50% 정도가 가입한다고 가정할 경우 가입 호수는 12만호, 소요 예산은 370억원 정도로 추정된다.
    - 과수 9만호, 한우 2만호, 양돈 1만호, 산란계 약간
  - 시범사업을 전국적으로 실시하지 않고 특정 지역에 한정하여 실시하는
것도 방법이다. 이 경우 해당 지자체에 기여금의 일부 부담을 요구할 수도 있을 것이다.

5.3. 관련된 다른 정책과의 관계

□ 품목별 가격정책과는 대체적 관계라 할 수 있다. 즉, 이 프로그램이 실시되면 단기 가격변동에 대한 정부의 시장 개입에 대한 수요를 줄일 수 있을 것이다.

○ 그러나, 이 프로그램은 장기적 가격하락 추세에 대한 대책은 되지 못한다. 농가가 적립한 기금 잔액 내에서만 소득보상이 되기 때문이다. 따라서, 수입개방에 따른 가격하락에 대한 정책은 별도로 고안되어야 한다. 캐나다에서 1998년 이후 가격 하락 추세에서 NISA의 역할에 한계가 드러나자 소득보상정책인 AIDA를 전국적으로 도입한 것을 참조할 수 있다.

□ 작물보험이나 가축공제와는 상호 보완적인 것으로 중복 가입을 허용하는 것이 타당하다.

○ 단, 작물보험 가입자의 경우에는 일치적으로 작물보험에 의해 손실을 보전 받은 후의 수입감소에 대한 수단으로 사용될 것이다.

□ 이 프로그램은 정부의 보조가 들어가는 정책이므로 부문간, 계층간 편평성이 고려되어야 한다.

○ 예를 들어 축산은 전문화 정도가 높고 기장기대와 검증이 용이하기 때문에 이 프로그램이 가장 먼저 도입될 수 있다. 그 경우 축산부문에 대한 전체 지원액 중에서 이 프로그램에 소요되는 지원액을 차감하여 다른 정책을 조정하여야 할 것이다.

○ 또한, 축산이나 과수, 시설 등에 민간 주도에 의한 품목별 소득보험의 도입도 예상할 수 있다. 소득보험에 정부 재정이 보조된다면, 농민은 소득보험과 이 프로그램 양자 중 선택하도록 하여야 할 것이다.
제 6장
요약 및 결론

○ 최근 농민들의 가장 큰 고민은 ‘ 무엇을 심어야 소득을 올릴 수 되겠는가’ 하는 문제이다. 앙파 주산지인 무안과 창녕, 수박으로 유명한 고창과 함안, 토마토 주산지인 부여 세도 등 앞서가는 지역에서조차 대체작물을 찾고 있는 실정이다. 2000년에는 봄철부터 방울토마토, 수박, 참외 등 과채류 가격이 폭락하였고, 이어서 배추, 사과, 배 가격까지 떨어져서 정말 무엇을 심어야 할지 답변이 어렵다.

○ 농산물 가격의 등락이나 생산량 변화로 인한 농업소득의 불안정 문제는 예전부터 있어 왔으나 수입개방이 확대되고 상업화/전문화가 진행됨에 따라 불안 요인이 확대되고 있다. 앞으로 이러한 여건이 더욱 강화되리라고 볼 때, 농업소득의 감소와 불안정은 일시적인 현상이 아니라 구조적인 문제라 할 수 있다. 작년도에 부채 해결을 요구한 농민 시위의 근본 원인도 전반적 농산물가격 하락으로 장래에 대한 불안이 쌓이기 때문인 것이다.

○ 소득불안정은 농업발전에 커다란 장애가 된다. 장래 농업을 담당할 젊은 상업적 농가들인 수로 한두 품목에 전문화하는 한편 시설, 농기계에 막대한 투자를 하고 있기 때문이다. 따라서, 어느 품목의 가격이 크게 떨어지거나 심한 재해를 입게 되면 그 해의 소득이 감소하는데 그치지 않고 농사를 계속하지 못하는 경우까지 생기게 된다. 반면 농가가 위험을 회피하기 위하여 투자규모의 축소, 과도한 다각경영, 관행적 작목 선택 등의 의사결정을 함으로써 자원배분의 효율성 저하를 가져올 수도 있다.

○ 그렇지만 우리나라는 소득불안정에 대비한 경책 준비가 부족하였다. 과거 우리 농정의 주요 관심사는 주곡자급과 구조개선이었으며, 소득문제는 상
대적으로 관심이 적었기 때문이다. 추극수매가 농가소득의 지지와 안정에 어느 정도 기여해 왔지만, 수매량의 축소와 가격인상의 제약으로 그 역할이 축소되고 있으며, 일부 과일·채소류에 대한 계약제매, 최저가격보장제 등이 실시되고 있지만 물량이 적고 가격보장 수준이 낮아 농업소득 전체의 안정에는 미치지 못하고 있다. 자연재해에 대해서도 '농어업재해대책법'과 '자연재해법'에 의해 지원하고 있으나, 긴급구호 차원이며 농업소득 안정을 목적으로 하는 것은 아니었다.

○ UR 태결 후 "세계무역기구 협정 이행에 관한 특별법"이 제정되었지만 소득안정을 위한 본격적인 대책은 아직 실시하지 못하고 있다. 올해 도입하기로 한 '농업직접지불제'도 가격변동에 대한 예측이 없고, 2ha 이상 면적에 대해서 지급하지 않는 등 소득안정을 위한 체도적인 장치가 되기에 부족하다. 재해보험도 올해야 비로소 배·사과에 대해 일부 지역에서 시범사업으로 추진하고 있는 실정이다.


○ 우리나라는 농가 수가 과다하므로 구조정책이 우선이고 소득정책을 시행하기는 시간상조라는 주장이 있다. 그러나, 가격 변동과 하락의 피해는 규모가 크고 투자가 많은 전업농이 더욱 심하게 입게 된다. 즉, 소득대책이 따르지 않는 구조정책은 오히려 전업농의 몰락을 촉진할 수도 있다. 따라서, 수입개방으로 인한 피해를 적절히 보상하여 소득 수준을 유지하고 불안정을 해소할 수 있는 정책이 다양하게 모색되어야 한다.

○ 농가소득 안정을 위한 가장 강력한 정책은 가격정책이었다. 그러나, 통정적인 가격정책만으로 농가소득문제를 해결하는 데에는 문제가 있다. 가격정책을 강화하여 시행하는 것은 WTO 체제에서 제약이 있을 뿐만 아니
라, 시장 신호가 생산자에게 전달되는 것을 저해함으로써 농업의 효율화에 역행할 우려가 크기 때문이다. 따라서, WTO의 녹색조항(green box)에 합치되는 소득안정 및 지지 정책을 모색할 필요가 있다.

○ 이상과 같은 점을 감안하여 이 연구에서는 우리나라의 실정에서 농가소득을 안정시킬 수 있는 정책 방안을 모색하려 했으며 WTO의 녹색조항인 (농가 단위의) 소득안정 정책의 도입 가능성성을 검토하고, 도입시 대상 품목과 농가, 소요 예산, 농가의 프로그램 참여 형태 등 구체적 실시 방안에 대해 검토하였다.

○ 소득안정을 위한 프로그램은 대별하여 보험 방식과 수입안정계정 방식으로 나눌 수 있다. 소득이 일정 수준 이하로 감소하였을 경우 차액의 일부분을 보전해 주는 보험 방식은 소득안정을 가장 확실하게 달성할 수 있지만, 우리나라는 실정에서 이를 도입하는 것은 가까운 시일 내에는 불가능한 것으로 판단된다. 농가별 농업소득(조수입)이나 소득손실을 파악할 수 있는 시스템이 구축되어 있지 않기 때문이다. 정확한 소득산출이 어려운 여건에서 소득보험이 도입하는 것은 소득손실의 산정과 보험금 지급 과정에서 보험관리자와 농가간의 갈등을 유발하고 행정비용을 과다하게 발생시키게 된다.

○ 따라서, 캐나다의 NISA와 같은 소득안정계정 방식을 도입하는 것이 현실적으로 가능성이 높다고 할 수 있다. 캐나다의 순소득안정계정은 개별 농가와 정부가 공동으로 자금을 출연하여 농가별 관리계좌에 기금을 조성하고, 소득이 감소하였을 경우 적립 한도 내에서 인출할 수 있도록 한 제도이다. 이 계정방식은 개인별 잔고 관리라는 위험관리의 궁극적 책임을 농가가 진다는 점에서 시장경제의 원리에도 부합되며, 제도 안용과 역선택 문제가 발생할 가능성이 작다. 또한, 엄격한 소득 파악이 요구되지 않기 때문에 1~2년간의 준비와 시범사업을 거친 후 전면적으로 시행이 가능한 방식이라고 할 수 있다. 또한, 농가 전체의 소득을 대상으로 하므로 폼목별 대책에 비해 소득안정의 범위가 넓으며, 생산에 중립적이므로 녹색정책 규정에도 합치된다는 장점도 가지고 있다.
○ 이 연구에서는 우리의 설정을 감안하여 소득안정재정 방식의 프로그램을 구상하여 제시하였다. 중요한 내용은 다음과 같다.

○ 프로그램에 참여하는 농가와 정부가 공동으로 기여금을 각출하여 금융기관에 개별 농가 명의의 소득안정재정을 개설하고, 소득이 임정 수준 이하로 하락하는 경우 계정 적립금 액수 내에서 인출할 수 있도록 함으로써 농업소득의 안정을 기한다. 대상 농가는 프로그램에 참여하여 소득(수입)을 신고하고 기여금을 납부하기로 한 모든 농가로 하되, 국민기초생활보장제 하에서 생활비 보조를 받는 농가는 제외하도록 하였다.

○ 안정화 대상인 소득지표는 농업조수임에서 정부가 인정하는 경영비를 제외한 “조정농업수입”을 기준으로 하였다.

○ 농가 기여금은 조정농업수입의 3% 이내로 하고, 정부는 같은 액수의 대용보조를 지급하되, 정부 보조액은 연간 100만원을 한도로 하였다. 농가 기여분에 대해서는 3%의 프레미엄 이자를 지급하고 이자소득세를 감면하는 인센티브를 부여한다.

○ 당년도 조정농업수입이 기준 농업수입보다 20% 이상 감소한 경우에, 관리기관에 신고하여 승인을 얻은 후 인출할 수 있도록 한다. 기준 농업수입은 과거 5개년간의 조정농업수입 중 최고치와 최저치를 제외한 3개년간의 평균치로 한다. 인출 액수는 기준수입과 당년 조정농업수입과의 차액 이내에서, 계정의 잔액 한도 내에서 농가 자유로 결정한다.

○ 재정 소요액은 농가의 가입 비율과 평균 조정농업수입, 농민들의 실제 기여금 각출 비율에 따라 달라질 것이다. 이 연구에서 제시한 방식을 따를 경우 시나리오별로 소요예산을 추정하였다. <시나리오 1>은 농가의 소득 관련 기업이 비교적 용이하고 집중이 가능한 축산(양돈, 한우, 산란계)과 과수를 대상으로 시범사업 성격으로 실시하는 것으로 가정하였다. 이 경우 재정지원 소요액은 초년도에 165억원으로 추정되었다. <시나리오 3>은 가입대상을 전 농가로 확대한 후, 정책의 효과가 홍보되고 농가의 기장
판행이 정착될 경우를 상정하였다. 이 경우 재정지원 소요액은 3,785억원으로 추산되었다.

○ 이 프로그램을 도입하기 위해서는 무엇보다도 농산물의 판매나 주요 자재의 구입에서 기장거래가 확립되어야 한다. 이를 위해서 정부의 개별 경영체에 대한 지원의 수급에 기장거래를 의무화하고, 성실히 기장거래자에 세제상의 혜택을 주는 '청색신고제'와 같은 제도를 고려할 수 있을 것이다.

○ 한편, 소득안정계정 방식이 도입되더라도 과국적인 가격 하락이나, 재해, 수년간의 계속된 소득감소에는 대응이 불가능하므로 이를 보완할 수 있는 가격정책과 재해대책은 어느 정도 필요하다는 점이 간과되어서는 안된다. 소득정책으로 전환하고 있다는 선진국들도 가격정책을 완전히 포기하지도 않았고 WTO의 규정을 문자 그대로 지키고 있지만 않다. 일본의 품목별 경영안정대책은 가격과 직접 연계되어 있으며, 농산물 수출국으로 자유무역을 주장한 온-미국과 캐나다도 국제 농산물가격이 하락하여 농가소득이 크게 감소하자 보완적소득보조프로그램(SIAP), 농업소득긴급지원(AIDA) 등 농가보호정책을 새로 도입하거나 검토하고 있다. 국제 농산물가격 수준과 현행한 차이가 있는 국내 농업을 유지해야 하는 우리 입장에서는 WTO에서 권장하는 생산중립적 소득안정정책의 모색과는 별도로 품목별 정책을 유지할 필요가 있다.
참 고 문 헌

김동희, 1975, 「농작물보험제도에 관한 연구」, 국립농업경제연구소
김병률, 1995, 「주요 채소의 수급 안정방안」, 한국농촌경제연구원
김병률, 김윤석, 박동규, 1999, 「농산물유통협약 및 유통명령제 도입방안」, 한국농촌경제연구원
김석현, 서중석, 조광호, 최덕재, 2000, 「농작물보험 도입 지원을 위한 전문가 시스템 개발」, 농림부
농림부, 1999.3, 「농업재해대책 업무편람」
농림수산부, 1991.11, 「농업재해보험종합보고서」
박동규와, 2000, 「농업재해보험제안」, 한국농촌경제연구원
보험개발원, 1999.9, 「농수해보험의 상품개발 및 운영방안 분석」
서중석 등, 1996, 「WTO 체제하의 농업지원제도 조사 연구」, 한국농촌경제연구원
신기업, 1999, 「농산물가격정책의 후생분석」, 농협조사원
유철호 등, 1998, 「특수가축광계사업 활성화를 위한 조사 연구」, 한국농촌경제연구원
이중우 등, 1980, 「농업재해보험제도에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원
이중우 등, 1982, 「농업재해보험 시험사업설계: 전국 24개면 도상연습을 중심으로」, 한국농촌경제연구원
이재욱, 최윤국, 1997, 「농산물 수입개방의 영향 평가와 수입관리정책 방향」, 한국농촌경제연구원
임승수 등, 1999, 「감귤 자조금제도 도입을 위한 연구」, 한국농촌경제연구원
임정민, 이재욱, 아명근, 2000, 「WTO 뉴라운드 대응 공동연구: 농업분야 영향분석」, 한국농촌경제연구원
정명채 등, 1993, 「농업재해보험과 적불재해보험 대책」, 한국농촌경제연구원
정명채 등, 1996, 「농작물보험의 도입에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원
조덕래, 1995, 「주요 과일의 수급안정을 위한 기초연구」, 한국농촌경제연구원
최경환 등, 1991, 「농업재해보험중합보고서: 통계조사사업결과 종합」, 한국농
촌경제연구원
최경환 등, 2001, 「농작물 재해보험 시범사업을 위한 표준수확량 산정 및 손
해평가체계 구축에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원
최세균 등, 2000, 「농산물 시장개방이 국내 농업에 미친 영향」, 한국농촌경제
연구원
최경섭 등, 1991, 「UR 이후 농가소득 보상방안」, 한국농촌경제연구원
축협, 2000. 1, 「가축공제교재」.
한국농촌경제연구원, 2001, 「농업진망 2001」
허신희, 정안성, 김병률, 1986, 「농산물가격안정대책실시를 위한 조사연
구」, 한국농촌경제연구원
허신희, 이철현, 정안성, 허덕, 김병률, 1987, 「축산업장기수급안정대책에 관
한 연구」, 한국농촌경제연구원
황언수, 1999, “소득안정적절지분배의 도입방안,” 농촌경제 22권 1호
농林水産省 經済局 保険管理課, 1996. 3, 「農業災害補償制度の概要」
農林水産省, 2000. 12 「'經營を単位とした農業経営所得安定対策'の今後の検討
方向」
服部信司, 1999, “セーフティ・ネット政策の国際比較,” 「農業構造問題研究」
201(1999年 3호)
Doss, Cheryl R., 1996, Do households fully share risk?: evidence from
Ghana, Univ. of Minnesota
and Analysis, USDA Agricultural Report No. 774
Kurosaki. Takashi, 1998, Risk and household behavior in Pakistan’s
agriculture, Tokyo.: IDE, 338-109...
Lund, Susan M., 1996, Credit and risk-sharing in the Philippine uplands,
IRRI. Manila.


부록 1: 정책토론회 결과

1. 1차 정책토론회

1.1. 정책토론회 개요

○ 일 시: 2001년 1월 19일(금) 14:00~17:00
○ 장 소: 한국농촌경제연구원 대회의실
○ 사 회: 강정일 한국농촌경제연구원 원장
○ 주제발표: 오내원 부연구위원(연구책임자)

○ 지정 토론자
  · 황연수: 동아대학교 교수
  · 김석현: 전남대학교 교수
  · 강병기: 전국농민회총연맹 사무총장
  · 신기영: 농협중앙회 조사부 차장
  · 정호종: 대한양돈협회 지도부장
  · 정윤수: 경북농협합동조합 상무이사
  · 배종하: 농림부 농업정책과장

○ 기타 참석자: 20여명
  이정환 부원장, 오세익 기획조정실장, 박성재 농촌발전연구부장 등 원내 안기옥 한국농정신문 기자
  전국농민회총연맹, 농협중앙회, 양돈협회 등 일반 참석자

1.2. 토론 요지

□ 소득안정에 대한 일반론과 정책의 성격

○ 연구에서 제시된 소득안정 프로그램은 우리나라에서는 처음 검토되는 것으로서 농가의 소득안정화에 기여할 수 있는 정책으로 판단되나, 실
행에 옮기기 위해서는 좀 더 검토가 필요하다.
- 정부의 정책 방향과 부합되며 구체적인 대안을 제시하고 있으나, 집행과정에서 초래될 수 있는 문제점들을 검토할 필요가 있다.
  ○ 연구에서 다루는 정책이 농가소득문제에 대한 포괄적인 기본 정책 틀인지 어느 일부분인지 불분명하다. 소득안정제정 정도의 정책으로 수입개방 하에서의 농가소득 문제를 해결하는 데에는 한계가 있다.
  ○ 미국, EU 및 일본의 경우 가격정책 → 구조정책 → 소득정책으로 농정기조가 변화하고 있지만, 기존의 정책 틀에서 여건에 맞게 수정해 가고 있기 때문에 큰 혼란이 없이 전환가능하였다. 그러나, 우리나라는 기존의 농정체계 자체가 부실하기 때문에 새로운 정책들을 개발하려면 무에서 유를 창조하는 정도의 어려움이 있다.
    - EU의 농정에 대해서 보다 심층적으로 검토해 볼 필요가 있다.
  ○ 정책 구성에서 WTO의 규정을 어느 정도는 고려해야 하겠지만 지나치게 엄세일 필요는 없으며, 우리 농업 여건을 정확히 파악하고 정책 프로그램의 개발이 이루어져야 한다.
    - 최근 들어 우리나라 농업 여건은 급속도로 악화되고 있으며, 농업인들은 투기하는 심정으로 농사를 짓고 있다.
    - WTO하에서 과연 우리나라 농업이 살아남을 수 있으며, 제시되는 정책이 도입되면 농업이 회생될 수 있는지 의문이다.
  ○ 제시된 정책을 실행하기 위해서는 정부의 의지가 중요하며, 정부의 예산지원의 당위성에 대한 논리개발이 필요하다.

☐ 정책 대상

  ○ 축산농가를 우선 중심으로 할 것을 제안하고 있는데 건 품목, 전 계층의 농가로 확대하는 것이 바람직하다.
  ○ 검토된 정책 프로그램은 전업화, 상업화된 농가를 대상으로 한 것이며, 영세농들은 제외되고 있다는 점은 재고되어야 한다.
○ 반면, 이 프로그램은 전업농을 대상으로 하는 것이 타당하다는 논의도 있었다.

□ 프로그램의 내용

○ 농가의 부담을 고려하여 시행 초기에는 정부가 많이 부담하고 차츰 농가가 많이 부담하는 식으로 접근하는 것이 바람직하다.

○ 캐나다의 NISA와 유사한 방법인데, 농가가 소득을 파다하게 신고하는 것이 문제가 될 소지가 있다.

○ 농업재해대책이 미흡하므로 이를 확대하는 방안이 추가되었으면 한다.
  - 농업보험은 필요하나 민간보험상품이 개발되지 못하는 것은 일반보험상품으로서는 거래되기 어렵다는 것을 의미하며, 정부가 농업보험의 수요와 공급을 동시에 조성해야 하는 당위성이 있다.
  - 농업보험은 비용이 많이 소요되는 정책프로그램으로서 재해용자제도 도입해 보는 것이 바람직할 것이다.
  - 독설과 한파를 대상으로 하는 보험 개발도 필요하다.

○ 농가의 의사결정, 행위 패턴을 좀 더 잘 검토할 필요가 있다.

2. 2차 정책협의회

2.1. 정책협의회 개요

○ 일 요일 : 2001년 1월 30일(화) 14:00~17:00
○ 장 소 : 농림부 4층 대회의실
○ 사 회 : 배종하 농업정책과장
○ 주제발표 : 오대원 부연구위원
○ 참석자
  - 농림부 : 김윤종(농정과 서기관), 박성자(여성정책담당관), 김원일(농정과 사무관), 김영준(농정과 사무관), 박영근(농정과 주사), 한종현
(축산정책과 사무관), 남태현(농촌인력과 사무관), 강희석(국제 협력과 사무관), 신영현(여성정책담당관실 사무관), 정현출(유 통정책과 사무관), 수습사무관 6명

- 기자 : 임영진 기자(농수축산신문)
- 연구진 : 최경환, 김태곤

2.2. 토론 요지

☐ 일반적 사항

○ 일본의 쌀정책대강, 도작경영안정제 등 외국에서 비슷한 정책을 수행하면서 고민하였던 내용, 논쟁들을 정확하게 파악할 필요가 있다.

○ 일정한 소득이 안정적으로 보장되면, 과잉이 우려되는데 이 문제에 어떻게 대처해야 할 것인가?
- 소득안정제가 전 폭목을 대상으로 실시되면, 생산중립적이므로 특정 폭목의 생산에 영향을 미치지는 않는다(전체적으로는 생산 증대 효과가 있을). 그러나, 일부 폭목에 선별적으로 실시되면 이 문제가 심각할 수 있다.

○ NISA 방식이 소득역전적이라는 주장에 대한 논란이 있었음.
- NISA는 부유한 농가들의 재형제목으로 활용되고 영세농은 잔고가 없을 정도로 운영되는데 이는 소득역전적이므로 영세농에 대한 별도의 대책이 필요하다.
- 반면, 소득역전적인 것은 아니며, 이 프로그램의 주 타겟은 전업농일 수밖에 없다는 반론도 있었다.(일본은 이 부분을 명확하게 하고 있다)

☐ 농가 소득이나 조정농업수입 파악 방식

○ 농가소득의 파악방법에 대한 충분한 검토가 필요하다.
- 소득안정정책방식이 농가의 허위신고에 대한 유인이 적다는 이유로
소득 과약과 검증에 대한 내용이 소홀히 다루어진 느낌이 있다.
- 캐나다의 NISA는 소득세 신고가 제도화되어 있는 연간에서 실시되고 있는 제도이다.
- 농업인들이 자신의 소득을 얼마나 사실대로 신고할지는 의문이다.
  유사한 예로 의료보험에서 징계자의 소득과 과세 문제가 매우 곤란한 문제이 있는데 농가의 소득을 과약하기가 쉽지 않음을 것이다.
- 소득세를 납부하는 채소농가나 사업자 등록이 되어 있고 사료를 구입하는 축산농가의 경우에는 소득과약이 가능할 것이다.
- 농가소득을 과약할 수 있는 객관적인 자료로는 현재 농진청의 ‘농축산물표준소득’ 자료가 있는데 얼마나 정확할지를 의문이다.

○ 그렇다고 소득과약을 위한 다른 제도가 완비될 때까지 유보할 수만을 없으므로 부족한 대로 최대한 객관적 소득과약 제도를 마련하면서 제도를 출발시키고 이를 보완하는 방향도 고려하여야 한다.
○ ‘조정농업수입’ 계산과 관련하여 다음 점을 추가로 고려하여야 한다.
  - 가격이나 경영비를 반영하는 기준 시점을 어떻게 할 것인가.
  - 영농자금 이용부분도 경영비에 포함시켜야 하는 것은 아닌가.
  ⇒ 캐나다의 경우 상환금은 경영비에 포함하지 않음

☐ 기타 프로그램의 내용

○ 농가소득 안정을 위해서는 다양한 소득정책이 수행되어야 하며, 프로그램별로 서로되는 예산도 비교·검토해 볼 필요가 있음

○ 캐나다의 NISA는 품목별로 구분된 농가방식이다. 여기에서 품목별로 도입한다는 제안은 문제가 있다.

○ 이 연구에서는 NISA를 준거로 삼고 있는데 NISA의 문제점에 대한 보다 심층적인 검토가 필요하다.
  - 캐나다의 브리티시 콜롬비아주에서는 NISA의 문제점을 보완하기 위하여 Whole Farm Insurance를 도입하고 있다.
○ 소득정책 프로그램을 품목 중심이 아니라 지역중심으로 하는 방법은 어쩔지 검토하였으면 한다.

○ 소득정책프로그램에서 군이 영세농, 특히 국민기초생활보장대상 농가를 제외할 필요가 있는지 재고해야 한다.

○ 노지채소와 시설채소의 경우 소득정책 프로그램 대상에서 제외되는 어느 점인가, 이들 작물을 재배하는 농가도 상당 수준 규모화되어 있다는 점을 감안하면, 소득계정 프로그램의 적용이 가능하다고 본다.

○ 채소농가에 대한 ‘발 직접지불제’의 도입도 고려할 필요가 있다.

○ 가격안정정책과의 관계도 명확히 하였으면 한다.
부록 2: 농가 조사표 (수박)

Ⅰ. 응답자 인적사항

○ 성명:
○ 주소: 도시(군) 면(읍,동) 리
○ 전화번호:
(휴대폰)
○ 연령: 세
○ 성별: 남, 여

Ⅱ. 영농형태와 규모

1. 선생님의 주 작목은 무엇입니까? (중요한 순서로 3개 이내)

<table>
<thead>
<tr>
<th>순위</th>
<th>작 목</th>
<th>규모(평, 두)</th>
<th>2000년 연간 소득(만원)</th>
<th>비고</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

※ 비닐하우스, 유탄온실 등 시설인 경우에는 비고란에 표시
※ 이모작인 경우에는 각각 별도로 계산
※ 소득과목이 어려우면 수입으로 파악(표시)

2. 수박 소득은 전체 농업소득의 몇 % 정도입니까? (   )%

3. 금년도 수박을 심은 농지의 작부체계는 어떠합니까?
   ① (   )
   ② (   )
III. 지난 5년간(1996-2000) 수박 영농상황

4. 1996-2000년간 수박 생산액에 대해 답변해주시기 바랍니다. (정확한 수입을 기억하기 힘든 연도의 몇 % 감소, 증가 등으로 기록)

<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>경영규모 (평)</th>
<th>총생산량 (kg)</th>
<th>총생산액 (만원)</th>
<th>생산액 변동수유</th>
<th>판매방식(%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>포전</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

※ 변동수유는 가격 폭락, 가격 상승, 생산량 및 % 감소등 구체적으로 기재

5. <앞 문항에서 생산액이 20% 이상 감소한 해가 있는 경우>
가. 생산액 감소의 주 원인은 무엇이었습니까?
   ① 가격 폭락  ② 자연재해(무엇? 태풍, 홍수, 가뭄, 우박, 서리)
   ③ 병충해(질병)  ④ 관리 소홀  ⑤ 기타( )
나. 자연재해가 일어난 경우 지원을 받았습니까?
   ① 받은 적 없음  ② 받음 ( 만원)
다. 소득감소에 대해 어떻게 대처하였습니까?
   ① 그 전의 저축으로 해결  ② 가계비 지출 절약
   ③ 부채 증가  ④ 보험 또는 공제
라. 다음 해의 영농에는 어떤 변화가 있었습니까?
   ① 전년도와 마찬가지로 영농함
   ② 수박 재배면적을 줄이고 다른 작목을 늘림
3. 다른 작목에 별 변화없이 수박 재배면적을 줄임
4. 수박 경영을 포기함
5. 수박 재배면적을 오히려 늘림

6. 수박 농사에서 가장 어려운 점을 차례대로 3개만 고르시오 ( ) ( ) ( )
   ① 기술 부족  ② 자금 부족  ③ 가격 변동
   ④ 판매처 확보  ⑤ 자연재해  ⑥ 병충해, 질병
   ⑦ 노동력 확보 곤란  ⑧ 용수 문제
   ⑨ 환경 규제  ⑩ 기타 ( 무엇? )

7. 수박 농사에서 가격 변동과 생산량 변동 중 어느 쪽이 경영상 더 큰 어려움을 주고 있습니까? ( )
   ① 가격 변동  ② 수확량 변동
   ③ 양쪽 다 문제 큼  ④ 양쪽 다 별 문제 없음

IV. 정책 수요

8. 정부에서는 자연재해로 인한 수확량 감소에 대비한 작물보험을 실시하고
   보험료의 일정부분을 정부에서 보조할 계획으로 있습니다. 이와 관련한 다
   음 질문에 답변하여 주십시오.
   가. 수박농사에 작물보험이 실시되면 보험료를 내고 가입하시겠습니까?
      ① 반드시 가입하겠다
      ② 피해 보상수준과 보험료를 고려하여 가입하겠다.
      ③ 별로 가입할 생각이 없다. 수박에는 보험이 필요 없다
   나. 수박 작물보험에서 반드시 보상하여야 하는 재해 피해는 무엇이라고 보
      싶니까? 해당되는 항목을 모두 고르시오
      ① 서리  ② 태풍  ③ 홍수(태풍 외 침수)  ④ 우박
      ⑤ 일반적 일기 불순  ⑥ 병충해
      ⑦ 원인에 관계 없이 모든 수확량 감소
9. 농산물 가격안정을 위해 생산자단체(원예조합 등)에서 자조금을 조성하여 출하조절사업을 하는 방법이 있습니다. 자조금은 농민의 부담금과 정부의 보조금으로 조성됩니다.
   가. 자조금을 통한 가격안정사업이 필요하다고 보십니까?
      ① 반드시 필요하다  ② 필요 없다  ③ 잘 모르겠다
   나. 조합에서 자조금사업을 실시하기로 결정하여 부담금을 각출하면 응하시겠습니까?
      ① 응하겠다  ② 응하지 않겠다  ③ 그때 가시 결정하겠다.
   다. 자조금 각출 방법과 규모는 어느 정도가 적당하다고 보십니까
   <300평당> : ① 1만원  ② 2만원  ③ 4만원  ④ 6만원
   <판매액 비례> :  ⑤ 0.5%  ⑥ 1%  ⑦ 2%  ⑧ 3%

10. 가격하락, 재해 발생 등으로 수박의 생산액이 평년 수입의 일정 비율(예를 들어 80%) 이하로 멀어지면 이를 보상해주는 수입보험을 가능해 볼 수 있습니다. 이에 대해 답변해 주십시오.
    ※ 수입보험이 실시되기 위해서는 개별 농가의 생산량과 판매가격, 판매액이 정실 신고되고 객관적으로 파악할 수 있어야 합니다.
   가. 수입보험이 도입된다면 가입하시겠습니까?
      ① 반드시 가입하겠다  
      ② 피해 보상 수준과 보험료를 고려하여 가입하겠다  
      ③ 가입하지 않겠다  
   나. 보험을 가입하기 위해서는 생산물 전체를 농협을 통하여 출하하거나 지정된 시장에서 경매하도록 의무화한다면 이를 따르시겠습니까?
      ① 따르겠다  ② 보험을 포기하겠다  

11. 지금까지의 질문을 종합하여 다시 한번 여쭤봅니다. 수박농사의 소득안정을 위해서는 어떤 정책이 필요하다고 보십니까?
    ① 특별한 정책이 필요 없고 시장에 맞길 수 밖에 없다  
    ② 재해에 대비한 작물보험만 실시하면 된다
③ 작물보험은 필요성이 적고 가격안정정책만 있으면 된다
④ 작물보험과 가격안정정책이 동시에 필요하다
⑤ 조수입을 안정시킬 수 있는 소득보험이 필요하다

12. 수박 영농 경영안정을 위해 꼭 필요한 사항이 있으면 말씀해 주십시오

〈비육우 농가 조사표〉

Ⅰ. 응답자 인적사항, Ⅱ. 영농형태와 규모 (수박과 동일)

Ⅲ. 지난 5년간 (1995-1999) 비육 경영 상황

3. 1995-1999년간 비육 경영에 대해 답변해주시기 바랍니다. (정확한 수입을
 기록하기 힘든 연도는 대략 몇 % 감소, 증가, 또는 평년수준 등으로 기록)

<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>평균 두수</th>
<th>두수 증감</th>
<th>총 수입 (만원)</th>
<th>총 비용(만원)</th>
<th>생산액 변동사항</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>사육비</td>
<td>밀소구입</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

※ 변동 사유는 가격 폭락, 가격 상승, 몇마리 폐사 등 구체적으로 기재
4. <앞 문항에서 수입이 20% 이상 감소한 해가 있는 경우>
가. 생산액 감소의 주 원인은 무엇이었습니까?
   ① 가격 폭락  ② 자연재해(무엇? 태풍, 홍수)
   ③ 가축질병(무엇?  )  ④ 관리소홀  ⑤ 기타(          )
나. 가축이 폐사되거나 절박도살한 경우가 있습니까?
   발생연도와 마릿수 기입
다. 가축이 폐사한 경우 정부나 축협의 지원을 받았습니까?
   ① 받은 적 없음  ② 받음 (   )  만원
라. 소득감소에 대해 어떻게 대처하였습니까?
   ① 그 전의 지출으로 해결  ② 가계비 지출 절약
   ③ 부채 증가  ④ 보험 또는 공제
마. 다음 해의 영농에는 어떤 변화가 있었습니까?
   ① 전년도와 마찬가지로 영농함
   ② 경영규모를 줄이고 다른 작목을 늘림
   ③ 다른 작목에 별 변화없이 비육 경영규모를 줄임
   ④ 비육 경영을 포기함
   ⑤ 비육 경영규모를 오히려 늘림

5. 지난 5년간 태풍, 홍수, 화재 등으로 축사 등 관련 시설에 큰 피해를 입은 적이 있습니까 (   )
   ① 없음
   ② 있음  피해 내용과 사유
          피해액  만원
<피해가 있려면>
○ 피해 복구는 어떻게 하였습니까 (   )
   ① 주로 정부 지원으로 함  ② 보험, 공제 등에서 처리
   ③ 저축한 돈으로 해결  ④ 빚을 얻어서 복구함
   ⑤ 복구하지 않아 이후 영농에 차질이 많았음
6. 비육우 경영에서 가장 어려운 점은 무엇입니까?
차례대로 3개만 고르시오 ( ) ( )
① 기술 부족 ② 자금 부족 ③ 소 가격 변동
④ 판매처 확보 ⑤ 자연재해 ⑥ 질병
⑦ 노동력 확보 곤란 ⑧ 용수 문제
⑨ 환경 규제 ⑩ 사료값 인상 ⑪ 기타(무엇?)

7. 비육우 경영에서 가격 변동과 가축 질병이나 폐사 중 어느 쪽이 경영상 더 큰 어려움을 주고 있습니다요? ( )
① 가격 변동 ② 가축 질병/폐사
③ 양쪽 다 문제 큽 ④ 양쪽 다 별 문제 없음

IV. 정책 수요

8. 정부에서는 곧장부터 농협(지역 축협)을 통하여 가축공제를 실시하고 있습니다(일부지역은 양돈에 대해서 1997년부터 시행사업 실시) 가. 가축공제가 실시되는 것을 알고 있습니까?
① 잘 알고 있다 ② 자세히는 모른다 ③ 전혀 모른다 나. 소에 대해 가축공제를 가입하셨습니까?
① 전수 가입함 ② 일부만 가입함 ③ 가입하지 않음 다. 가축공제에 가입하지 않은 이유는 무엇입니까?
( )
라. 앞으로 가축공제나 보험에 가입할 의사가 있습니까?
① 반드시 가입하겠다 ② 피해 보상수준과 보험료를 고려하여 가입하겠다. ③ 별로 가입할 생각이 없다

9. 농산물 가격안정을 위해 생산자단체(축협, 농협 등)에서 자조금을 조성하여 출하조절/비축사업을 하는 방법이 있습니다. 자조금은 농민의 부담금과 정
부의 보조금으로 조성됩니다.
가. 자조금을 통한 가격안정사업이 필요하다고 보십니까?
   ① 반드시 필요하다  ② 필요 없다  ③ 잘 모르겠다
나. 조합에서 자조금사업을 실시하기 결정하여 부담금을 각출하면 옹호하시겠습니까?
   ① 옹호했다  ② 옹호하지 않겠다  ③ 그때 가서 결정하겠다.
다. 자조금 각출 규모는 어느 정도가 적당하다고 보십니까
   <마리당 연간> : ① 5천원  ② 1만원  ③ 2만원  ④ 4만원

10. 가격하락, 질병, 재해 발생 등으로 소득이 평년보다 일정 비율(예를 들어 80%) 이하로 떨어지면 이를 보상해주주는 수입보험을 가정해 볼 수 있습니까.
   수입보험을 설정하기 위해서는 개별 농가의 사육투수와 판매량, 판매
   가격 성질 신고되고 이를 객관적으로 파악할 수 있어야 합니다.
가. 수입보험이 도입된다면 가입하시겠습니까?
   ① 반드시 가입하겠다
   ② 피해 보상 수준과 보험료를 고려하여 가입하겠다
   ③ 가입하지 않겠다
나. 보험을 가입하기 위한 조건으로 소의 구입과 판매를 지정된 우시장에서
   하거나 농협을 통해도록 의무화한다면 이를 따르시겠습니까?
   ① 따르겠다  ② 보험을 포기하겠다

11. 이상 질문한 내용을 종합적으로 다시 한번 여별겠습니다. 비육우 영농의
   소득안정을 위해서는 어떤 정책이 필요하다고 보십니까?
   ① 특별한 정책이 필요 없고 시장에 말릴 수 밖에 없다
   ② 가축공제, 보험만 실시하면 된다
   ③ 가축공제/보험은 필요성이 적고 가격안정정책만 있으면 된다
   ④ 가축공제/보험과 가격안정정책이 동시에 필요하다
   ⑤ 조수입을 안정시킬 수 있는 수입보험이 필요하다
연구보고 C2001-30

경영체별 소득안정화 방안 연구

등록 제5-10호(1979. 5. 25)
인쇄 2001년 2월
발행 2001년 2월
발행인 강정일
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전화 02-3299-4000 팩스밀리 02-965-6950 http://www.krei.re.kr
인쇄처 (주) 02-739-391-5

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
  무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.