

D227 | 2007. 9.

# 쌀소득보전직불제 제도 개선 방안 공청회 결과

박 동 규 선임연구위원  
채 상 현 초청연구위원

**한국농촌경제연구원**

## 머 리 말

---

쌀소득보전직불제는 2005년도에 도입되어 올해로 3년을 맞게 된다. 이 제도는 쌀농가의 소득 및 경영안정을 도모할 수 있도록 설계되었으며, 소기의 정책목표를 달성하였고 농가의 만족도가 높은 정책으로 평가되고 있다. 2005년도 수확기 쌀가격이 전년도에 비해 13.4%나 하락하였지만 직불금을 포함한 농가수취가격은 목표가격의 97.3% 수준이 되어 쌀농가의 경영안정에 기여한 바 크다.

이러한 긍정적인 평가가 있는 반면 여러 가지 문제점도 드러나고 있다. 쌀소득보전직불제는 쌀가격 하락의 피해자인 실경작자가 직불금을 받도록 설계되었으나 실제로는 지주가 직불금을 받는 사례가 있어서 정책효과가 반감되고 있다. 직불제 지급대상이 아닌 농업인이 직불금을 받거나 지급대상 이외의 농지에 직불금을 신청하는 사례도 발생하여 농업예산의 비효율적 사용이 문제점으로 지적되기도 하였다. 또한 도시 근로자가구 소득을 상회하는 농가가 직불금을 받는 것이 타당한 것인지에 대한 반론도 제기되고 있다.

그동안 제기된 문제점 중심으로 정책 담당자가 개선(안)을 마련하였고, 최종안을 결정하기 전에 각계의 다양한 의견을 듣고자 공청회를 개최하게 되었다. 이번 공청회에서 농민단체, 정부, 학계, 연구원 등 관련 기관이 한자리에 모여 쌀소득보전직불제 개선방안에 대해 진지하게 고민하고 토론하였다. 실경작자가 직불금을 받아야 한다는 원칙론에 공감대가 형성되었지만 구체적인 이행방법에서는 이견이 제시되었다. 또 다른 문제점별 개선책에서도 찬반론이 비등하였고 쉽게 결정내기 어려운 것으로 판단된다.

주제발표를 하시고 토론에 적극 참여해 주신 모든 분들께 감사드리며, 이 결과보고서가 정책을 수행하는 분들에게 유익한 참고자료가 되기를 기대한다.

2007. 9.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

## 목 차

---

토론회 개요 .....	1
발제자료: 쌀 소득보전직불제 제도 개선(안) .....	3
I. 쌀소득보전직불제 도입 배경 및 주요 내용 .....	5
II. 제도개선 검토배경 및 추진경과 .....	7
III. 개선 방안 .....	9
IV. 향후 추진 계획 .....	16
주제 발표 및 토론 .....	17

## 토론회 개요

---

- 주제: 쌀소득보전직불제 제도 개선을 위한 공청회
- 일시: 2007. 9. 10(월) 14:00~18:00
- 장소: 한국마사회 대강당
- 주최: 농림부
- 주관: 한국농촌경제연구원
- 주제발표: 권은오(농림부 농가소득안정추진단장)
- 지정토론
  - 사 회: 최정섭(한국농촌경제연구원 원장)
  - 토론자: 박동규(한국농촌경제연구원 선임연구위원)  
사공용(서강대학교 교수)  
이태호(서울대학교 교수)  
조규홍(기획예산처 농림해양재정과장)  
전광엽(경기도 연천군 농림축산계장)  
최재관(전국농민회총연맹 정책위원장)  
탁명구(한국농업경영인중앙연합회 사무총장)  
한두봉(고려대학교 교수)  
홍준근(한국쌀전업농중앙연합회 사무총장)  
홍광식(전남 친환경농업과장)

# 발 제 자 료

---

## 쌀소득보전직불제 제도 개선(안)

-권은오(농림부 농가소득안정추진단장)

I. 쌀소득보전직불제 도입 배경 및 주요 내용 .....	5
II. 제도개선 검토배경 및 추진경과 .....	7
III. 개선 방안 .....	9
1. 지급대상 농업인의 범위 제한 .....	9
2. 직불금 지급제외자 범위 확대 .....	10
3. 지급상한의 설정 .....	11
4. 실경작 및 임대차 확인 강화 .....	12
5. 부당신청에 대한 제재 강화 .....	13
6. 집행관리기관 변경 및 전산시스템 개편 .....	14
7. 쌀소득보전직불금 부당신청 일제 조사 .....	15
IV. 향후 추진계획 .....	16

**I****쌀소득보전직불제 도입 배경 및 주요 내용****□ 도입 배경**

- 쌀협상·DDA협상에 따른 개방폭 확대와 WTO보조금 감축이라는 여건변화에 대응하기 위해서는 양정제도 개편이 불가피
  - 추곡수매제는 WTO보조금 감축으로 수매량이 '95년 1,375천톤 수준에서 '04년 711천톤 수준으로 크게 감소
    - ※ 보조금 감축액 : ('95) 2조 344억원 → ('04) 1조 3,598억원(↓6,746)
  - 종전 논농업직불제('01~'04년)는 환경보전직불제로 분류, 지급단가 인상의 한계성으로 쌀값하락에 능동적 대응이 곤란
  - 쌀소득보전제('03~'05년)는 기간 중 쌀값하락이 거의 없어 실제 미작동
    - ※ '05년도('04년산)에만 29억원 집행
- 이에, 추곡수매제를 폐지하고 공공비축제를 도입하는 한편, 논농업직불제와 쌀소득보전제를 개편하여 농가의 줄어드는 소득은 쌀소득보전직불제가 담당하는 양정제도개편 단행
  - 쌀값은 수급에 의한 민간의 시장에 맡기되, 쌀값 하락에 따른 농업인의 소득감소분은 쌀소득보전직불제로 보전
  - 식량안보 목적의 비축량은 공공비축제로 확보하고 정부 매입물량 감소분은 민간 수급조절기능 활성화를 통해 시장에서 해소

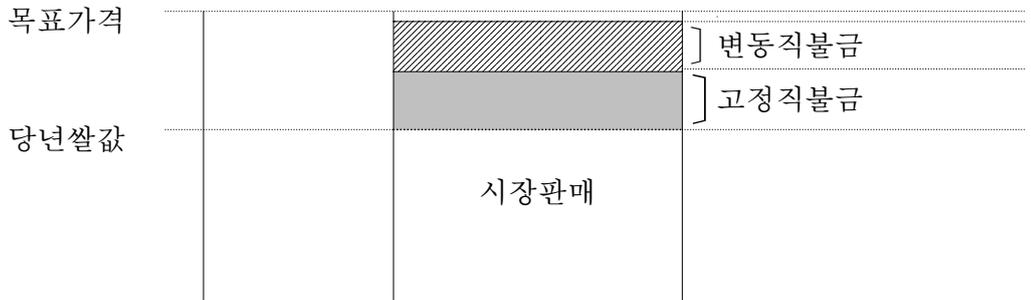
**□ 주요 내용**

- 쌀협상 이전 쌀 관련 수취가격을 기준으로 목표가격을 설정하고, **목표가격과 산지쌀값 차액의 85%를 직불금으로 지원**
  - 직접지불금 = (목표가격 - 당년쌀값) × 85%(보전수준)
    - ※ 목표가격은 3년마다 변경되며, 변경시에는 국회의 동의를 받아야 함
    - ※ '05~'07년간 적용 목표가격은 170,083원/80kg이며 '08~'10년간 적용될 목표가격은 161,265원/80kg임(5.2% 하락)

- 직불제 시행으로 **쌀값하락에 따른 소득감소를 일정 수준 보전해 줌**  
으로써 쌀농가 소득안정에 기여

※ 직불금 집행 : ('05년산) 1조 5,044억원 → ('06년산) 1조 1,539억원

- 직불금은 **고정직불금과 변동직불금으로 구분 지급**
  - 고정직불금(허용보조): 벼 재배유무와 관계없이 지급(ha당 70만원 수준)
  - 변동직불금(AMS): 벼 재배 농업인에게만 지급
- 대상농지는 '98~'00까지 논농업(벼, 연근, 미나리, 왕골재배)에 이용된 농지로서 농지의 형상과 기능을 유지하는 농지
- 지급대상은 대상농지에서 논농업에 종사(휴경하는 경우를 포함)하는 농업인, 영농조합법인, 농업회사법인임



('05) 산지쌀값 140,028원/80kg + 고정직불금 9,836 + 변동직불금 15,710 ⇒ 165,574

('06) 산지쌀값 147,715원/80kg + 고정직불금 11,475 + 변동직불금 7,537 ⇒ 166,727

## II

## 제도개선 검토배경 및 추진경과

### □ 제도 시행과정의 문제점

- 직불금이 실경작자에게 지급되어야 하지만 영농을 하지 않는 지주가 직불금을 수령하는 문제가 발생
- 마을대표가 확인해 주는 ‘농지이용 및 경작확인서’가 허위 또는 상호 밀약하여 발급되는 사례도 발생

### □ 조치사항

- '05년 11월부터 행정기관 등에 부당신청 신고센터를 설치·운영하여 실경작자의 직불금 신청 권리 보장
- 실경작자 여부 확인을 강화하기 위해
  - 관외거주 농업인이 직불금을 신청할 경우 농지소재지 마을대표로부터 실경작 확인서를 발급받도록 함
  - 허위 발급을 방지하기 위하여 '06년부터 ‘농지이용 및 경작확인서’에 마을대표 전화번호를 기재하도록 변경하여 확인 절차를 강화

### □ 주요 제도상의 문제점

- 쌀소득보전직불제는 수혜대상을 농지로 정하여 개방화 피해여부와 관계없는 신규진입 농업인 등에게도 직불금을 지급
- 지급상한을 설정하지 않아 소득이 많은 기업농에 대한 직불금이 지나치게 많아져 형평성 문제 발생
- 직불금 수령자 중 상당수가 비농업인으로 추정되고 실제 농업인 중 일부는 직불금을 수령하지 못하고 있음
- 농지원부 등 실경작자 확인시스템 부실 및 직불금 업무 분산수행 기관간 업무 연계 미흡 등 운용체계가 부적절

## □ 추진 경과

- 농림부 내에 ‘쌀직불제 제도개선 T/F 및 점검단’을 설치(6.26)하여 수차례의 논의를 실시
- 당장 시행이 가능한 사안에 대해서는 제도개선방안 마련 전에 시행에 착수(7월초부터)
  - 2007년도 신청분에 대한 부당신청 일제조사 실시
  - 농지원부 일제 정비
- 법령개정이 필요한 사항 등 전반적인 개선방안 성안(7.31)

- ◇ 쌀소득보전직불제 개선과 관련하여 즉시 시행할 사항('07년도 부당신청 일제 조사, 농지원부 일제 정비)은 현재 추진 중이며 기타 사항은 제도 개선안을 마련하여 법령 개정 준비 중
- ◇ 농가등록제 실시·농가단위 소득안정직불제의 시행에 따른 쌀소득보전직불제의 장기 개편은 현재 준비중인 제도개선안과는 별도로 검토

## 1. 지급대상 농업인의 범위 제한(신규진입 제한)

## □ 현행 제도 및 문제점

- '98~'00년간 논농업에 이용된 농지에서 논농업에 종사하고 있으면 누구나 직불금 수령이 가능
  - 매년 직불금 지급대상 면적과 지급신청자가 증가하고 있는 상황
    - \* 신청면적 : ('05) 1,007천ha → ('06) 1,024 → ('07) 1,026
- 이에 따라 시장개방 피해와 관련 없는 신규진입자를 제한 하지 못하여 쌀산업 구조개선에 지장

## □ 개선방안

- '05~'07년 기간 중 1년 이상 직불금을 지급받은 농업인 등과 농지로 직불금 지급대상자와 농지를 한정하여 신규진입을 제한
- 단, 다음의 경우는 신규 진입 제한의 예외를 인정
  - 1) 후계농으로 농림부장관이 선정하는 경우
    - 농업농촌기본법 제12조에 따라 후계농업경영인(후계농, 창업농)으로 선정된 자로서 사업계획서상의 주된 사업이 논농업일 것
  - 2) 후계농업경영인으로 선정된 자 이외에도 신규 진입 후 3년 이상 계속하여 일정규모(2ha) 이상의 논농업에 종사하는 경우
  - 3) 지급대상자로 등록된 자와 동일한 세대를 구성하는 자가 승계하여 신청하는 경우
    - 공동경작을 하던 세대 구성원(3년 이상 동일세대 구성)이 등록자 본인의 사망, 질병 등 경작 불가능을 이유로 신청하는 경우에는 지급대상자로 인정
  - 4) 지급대상 농업인이 일정비율(50%) 이상 출자 또는 참여하여 영농조

합법인, 농업회사법인을 신설하는 경우

- 직불금 수령을 목적으로 한 법인설립을 제한하면서 기존 농업인 간의 협업 및 경쟁력 확보를 위한 법인설립을 유도하기 위함
- 지급 상한의 회피를 목적으로 기존 법인을 분할하는 경우 분할된 법인은 신규진입으로 간주하여 지급대상에서 제외

#### 기대 효과

- 신규진입을 원칙적으로 제한하여 개방확대에 따른 피해와 관련없는 자에 대한 지원을 배제할 수 있음
- 진입 제한의 예외도 전문화·규모화를 통한 경쟁력 확보가 가능한 농업인 등으로 한정하여 쌀산업에 대한 구조개선 가능

## 2. 직불금 지급제외자 범위 확대(기존 수급자 제한)

#### 현행 제도 및 문제점

- 농지면적이 1천 제곱미터 미만인자, 농지법에 의하여 농지처분명령을 받은 자는 지급대상에서 제외하고 있음
- 일부 실경작하지 않는 사실상의 비농업인이 직불금 수령
  - 직불금 수령자 중 수령자 본인, 또는 가족이 대기업 임직원 등 다른 직업을 보유한 것으로 판단
  - 농지법상의 규제 회피 및 양도세 감면 혜택을 목적으로 비농업인이 실경작자로 신고하고 있는 상황

#### 개선 방안

- 농업이외 업종에서 연간 35백만원 이상의 소득이 있는 자는 지급대상에서 제외
  - 통계청에서 발표하는 소득구간별 가계 수지에 따라 농가 평균소득, 전체 가구 평균소득 등을 감안하여 기준을 설정

- 쌀농업에서 고소득을 얻고 있는 자는 지급상한으로 제한 가능
- **부부간의 합산소득**으로 기준소득 초과 여부를 결정
  - 부부간 합산소득이 아닌 개인소득을 기준으로 제한할 경우 소득이 없는 가족의 명의로 신청된 경우를 배제할 수 없는 문제 발생
- 기준소득 초과여부는 **소득금액증명(세무서 발급)**으로 확인
  - 본인 및 배우자의 소득금액증명을 제출하도록 하거나 직불금신청 시 위임장(동의서)을 받아 국세청 전산망을 통해 일괄 확인
- 소득금액을 확인하는 과정에서 농업인의 불편을 최소화하기 위해 국세청 소득자료 등 타 기관과의 정보 연계

#### 기대 효과

- 가구 내 타 직업 보유자에 대한 지급제외로 일정 가구소득 미만의 실경작자는 직불금을 수령 가능성 증대

### 3. 지급상한의 설정

#### 현행 제도 및 문제점

- **지급상한이 설정되지 않아** 직불금 혜택이 자산·소득이 많은 대규모 농가에 과도한 직불금이 지급되어 형평성 문제 발생
  - 종전 논농업 직불제의 경우 농가당 직불금 지급면적 상한: 4ha
- 이에 따라 농가소득안정목적의 직불금 혜택이 기업농에 편중하고 부의 부라는 사회적 비판이 대두
  - 직불금 1억원 이상 수령('06): 8개 농가(경영체)

#### 개선방안

- 지급상한을 초과하는 면적에 대해 직불금을 지급하지 아니함
  - 신청자가 **농업인인 경우: 8ha까지만 지급**
  - ※ 변경되는 목표가격 적용 시 도시근로자 가구 소득 대비 약 114% 수준

- 신청자가 영농조합·농업회사법인인 경우: 50ha까지만 지급
- 법인 소유로 등기된 농지 및 법인이 임대차계약을 한 경우만 인정

#### 기대 효과

- 일부 대규모 기업농을 지급대상에서 제외함으로써 소득보전제도의 취지를 살리고 사회적 비판 방지 가능

### 4. 실경작 및 임대차 확인 강화

#### 현행 제도 및 문제점

- 농지원부, 토지대장 등 공적자료(공적자료가 없는 경우 마을대표에 의한 확인서)로 실경작 여부를 확인하고 있음
  - 확인의 신뢰성이 떨어지고 허위확인에 대해 법적 책임을 묻기도 곤란
- 일부 농업인은 임대차농지에 대해 직불금을 신청하지 못하는 상황
  - 부당신청 신고 결과 임차인이 이의를 제기하는 내용이 대부분
- 임대차농지 소유자가 농지법상 규제를 회피하고 양도세 면제혜택을 받기 위해 직불금을 신청, 수령하는 것이 주된 원인으로 파악됨
  - 임대차 농지면적 비율('06): 43%

#### 개선방안

- 농지소재지가 주소지와 동일 시·군인 경우에만 실제 경작으로 인정
  - 동일 시·군이 아닌 경우 실제 경작으로 인정받으려면 신청자 본인의 실제 경작사실에 대한 소명(쌀 판매실적, 공공비축 매입실적 등)이 있고 그 소명이 사실로 확인되어야 함
- 실경작이 의심되는 자에 대해서는 별도 리스트를 작성하여 특별히 관리해 나감
  - 공공비축 매입실적, RPC 구매실적, 타 시군 거주 여부, 타 직업 보유 여부 등을 확인하여 실경작 의심자에 대한 리스트를 작성하여 중점 점검

기대 효과

- 부채지주에 대해 직불금 수령을 배제함으로써 실경작자의 직불금 수령 가능성 증대

## 5. 부당신청에 대한 제재 강화

현행제도 및 문제점

- 부당신청이 적발되는 경우 경중에 따라 직불금 일부 미지급 또는 3년 이내 범위의 등록 제한을 하고 있어 제재 수준이 낮은 상황
- 신청인에 대해서만 제한하고 신청 농지에 대해서는 제한이 없어 다른 사람의 명의로 변경하여 신청하는 편법 발생 가능성

개선방안

- 부당신청이 적발된 경우 경중에 관계없이 무조건 등록을 제한 하고 기간도 현행 3년에서 **5년으로 강화**
  - 부당신청자 **소유농지**(부당신청이 적발된 농지 및 타소유농지)에 대해서도 **5년간 등록제한** 신설
- 신고 포상제를 도입하여 부당신청 사례 적발 활성화
  - 신고자에 대해서는 일정한 포상금을 지급하고 적발된 자에 대해서는 등록 제한 등의 제재 조치 부과

기대 효과

- 이유 여하에 관계없이 한번의 부당신청이 있을 경우 직불금을 5년간 못 받게 되는 효력 발생
  - 제도가 시행될 경우 부당신청 사전차단 효과 거양 가능

## 6. 집행관리기관 변경 및 전산시스템 개편

### □ 현행 제도 및 문제점

- 집행관리기관인 **지자체의 집행인력 부족** 등으로 관리체계 부실
  - 지자체(읍·면·동)에서는 담당공무원 1명이 직불제와 타 업무를 병행하고 있고 잦은 인사이동으로 이행상황 점검 등은 거의 할 수 없는 상황
- 신청자의 편의를 위해 주민등록지(주소지)에서 직불금 신청을 하고 있으나 주소지와 실경작지가 다른 경우 실경작 여부의 확인이 곤란
  - 주소지가 다른 임차인과 임대인이 중복하여 신청하는 경우도 발생
- **쌀직불제 전산시스템**은 시군구 농촌행정정보시스템에 포함되어 폐쇄시스템으로 운용되고 있어 타 시군구 지자체간 정보 확인·검증이 어렵고 타 농림사업과의 연계 곤란
  - 행자부 경유 업무 처리 구조로 업무개선 등에 따른 신속대응 어려움

### □ 개선방안

- 당분간은 농림사업 통합정보시스템(Agrix) 내에 쌀직불제시스템을 구축하여 농지소재지의 읍·면·동에서 집행 관리토록 해 나감
- 조직과 인력 확충을 통해 직불제 집행기관을 지자체에서 **농관원으로 변경 추진**
  - 통계조사방식 개선 등 기존 농관원의 업무를 조정하고, 최소 필요한 인원을 확충하여 추진 시 타 기관에 비해 효율적 운영 가능
    - ※ 외국도 직불제는 국가기관에서 통합관리기구를 설치·운영 중
  - 대상자 등록, 이행사항 점검 및 직불금 지급 등 구체적 업무는 농지소재지의 농관원 출장소에서 전담
- 행자부와의 협의를 통해 쌀직불제 전산시스템 전체를 농림사업 통합정보시스템(Agrix)에 통합 구축해 나감

- Agrix내에 직불제 운영프로그램을 개발(농림부)하고, 행자부 소유 기존 직불제 등록정보를 이관 받아 처리
- 관련부처 소유 정보(주민정보, 지적정보, 농지원부, 건강보험 등)와의 연계망을 구축, 시스템 내에서 관련 정보를 일괄 처리할 수 있도록 추진
- 향후 농업경영체등록제 및 타 직불제와의 통합 시스템 구축 추진

#### 기대 효과

- 직불제 업무가 Agrix를 통해 전산으로 일원화·체계화가 가능하여 중앙에서도 각 지역의 업무 추진상황 체크가 가능
- 향후 시행코자 하는 농림사업(농업경영체등록제, 농가단위소득안정제 등)과의 연계가 용이

### 7. 쌀소득보전직불금 부당신청 일제 조사

#### 현행제도 및 문제점

- 체계적이지 못한 일회성 점검방식으로 인해 점검의 효율성이 떨어지고 부당신청사례에 대한 효과적인 대응이 미흡

#### 개선방안 및 향후 추진

- 매년 6~9월에 정례적으로 체계적인 일제점검을 실시하여 쌀직불금의 부당지급을 사전에 방지토록 정례화
  - 신청내역 분석, 점검대상자 확인 및 해당 지자체 통보(6월)
  - 지자체 자체 점검계획 수립 및 농림부 보고(7월)
  - 실태 점검·결과 종합(7~8월) 및 시정조치·재발방지 교육(9월)
- 부당신청자는 별도의 명단을 작성하여 제재기간(현행: 3년 → 개선: 5년) 동안 직불금을 신청하지 못하도록 중점 관리

**IV****향후 추진계획**

---

- 개선안에 대해 공청회 개최(9월)
- 개선안 보완 및 법령안 마련(9월)
- 법령안 확정후 관계부처 협의, 입법예고, 국회제출 등 입법 절차 추진  
(11월까지)

## 주제발표 및 토론

---

### 사회자(농림부 김선영 소득정책과장)

2005년에 도입된 쌀소득보전직불제는 쌀농가의 소득을 안정시켜주는 성과가 있었지만 예상하지 못하였던 부작용도 드러났습니다. 그동안 농림부 내 관련 국을 중심으로 대책반을 구성하여 제도 개선을 마련하였고, 각계 전문가의 의견을 수렴하기 위해 공청회를 개최하게 되었습니다. 지금부터 쌀소득보전직불제 제도 개선(안)을 권은오 농림부 농가소득안정추진단장이 발표해 주시겠습니다.

### 권은오(농림부 농가소득안정추진단장)

주제발표(발표 내용은 발제 자료 참조)

### 사회자(농림부 김선영 소득정책과장)

지금부터 한국농촌경제연구원 최정섭 원장님 주재 하에 토론을 시작하도록 하겠습니다. 마이크를 좌장님께 옮기겠습니다.

### 좌장(최정섭 한국농촌경제연구원 원장)

농업에서 생산액 비중이 가장 큰 작목인 쌀에 관한 공청회를 개최하고 있습니다. 쌀소득보전직불제는 2005년부터 시행되고 있으며, 몇 가지 운영상의 문제점이 드러났습니다. 제도 개선안을 농림부가 마련하였고 오늘 공청회의 토론내용을 반영하여 최종 개선책이 나올 것으로 생각합니다.

토론에 들어가기 전에 발제 내용에 대해 이해가 되지 않은 내용이 있으면 발제자에게 질문을 해주시기 바랍니다.

다른 분의 질문이 없으면 제가 질문을 드리겠습니다. 지급대상 조건에서 '3년 이상 논농업에 종사하는 경우'라고 했는데, 지금까지 3년 동안 논농업 종사자인지 앞으로 3년을 논농업에 종사할 사람인지 명확하지 않은 것 같습니다.

#### **이태호(서울대 교수)**

신규진입자에게도 직불금 지급이 되어야 하는 것 아닌가? 또한 연간 3,500만 원 이상의 소득자에 대해서는 직불금을 지급 하지 않는다고 했는데, 논농업에 종사하여 생산한 쌀로 관광농업이나 음식점을 운영해서 소득이 3,500만 원 이상인 사람들은 직불금 지급 대상이 되지 않는 것인지?

#### **권은오(농림부 농가소득안정추진단장)**

신규진입이란 현재 직불금 수혜자와 앞으로 들어올 사람 중 농림부에서 인정한 후계농, 창업농을 제외한 농가를 신규진입으로 분류합니다. 농업 외의 소득이 3,500만 원 이상인 경우는 제외하고자 하며 농업소득의 제한은 없습니다.

#### **홍준근(한국쌀전업농중앙연합회 사무총장)**

지급대상 중 농업인이 50%이상 출자한 영농조합법인, 농업회사법인만 해당한다고 했는데, 사실상 회사법인 설립법에는 25% 이상만 출자하면 되는데 이상충되는 문제 해결책은 무엇인지? 또한 출자만 하고 농업을 하지 않는 법인에 직불금을 지급하는 것은 부당하다고 생각합니다.

#### **최재관(전국농민회총연맹 사무총장)**

농업인의 경우 지급상한을 8ha로 제한하였는데, 그 기준과 관련하여 10ha를 과연 기업농으로 볼 수 있을 것인가? 기업농과 전업농을 구분하지 않고 혼용하고 있습니다. 정부에서는 전업농 육성 정책으로 2014년 7만호에 평균 6ha를

장려하고 있는데, 8ha이상의 전업농은 직불금 수령을 하지 못하는 이유는?

#### 권은오(농림부 농가소득안정추진단장)

기업농은 농업회사법인을 뜻하는 것이며, 농업인의 경우 8ha이상이면 직불금을 지급하지 않는다는 것이 아니라 8ha까지만 직불금을 지급한다는 의미입니다.

#### 좌장(최정섭 한국농촌경제연구원 원장)

발제 내용에 대한 질문은 더 이상 없는 것 같으니까 이제 지정토론자 토론을 시작하겠습니다. 제도 개선안 7가지에 대해 가급적 찬·반으로 구분해서 토론을 해주시고, 그 이유를 설명해주기 바라며, 본인이 생각하는 개선안은 무엇인지 제시해주기 바랍니다. 먼저 서강대 사공용교수님 말씀해주시죠.

#### 사공용(서강대 교수)

오늘 발표 내용 중에서 중요한 부분은 어떻게 하면 실경작자에게 지급될 수 있도록 제도를 고안할 수 있는가? 그리고 지급상한 및 타산업에서의 소득이 있는 농민에게 지급을 제한하는 두 가지로 볼 수 있습니다.

먼저 쌀소득보전직불제의 목적에 대해 사람마다 의견이 다르지만 제가 생각하는 이 제도의 목적은 여러 가지 여건의 변화로 쌀 농가가 어려움을 겪고 있기 때문에 정부가 지원하는 것이라고 봅니다. 여기서 고려되어야 하는 점은 농민이 아닌 사람과의 형평성과 농민 간의 형평성도 고려되어 진정 어려운 농가에게 지급이 되어야 한다는 점입니다.

아마도 지급상한을 설정하거나 타 산업에서의 일정 소득 이상인 분들을 지급대상에서 제외시키는 것도 이러한 형평성을 고려해서라고 봅니다. 이러한 측면으로 볼 때 저는 지급상한 제도가 있어야 한다고 봅니다. 아무리 쌀 농업

이 어렵다고 하더라도 소득이 낮은 사람이 소득이 높은 사람을 지원한다고 한다면 국민적인 합의를 도출하기 어렵기 때문입니다.

지급상한에 대해서는 8ha로 설정한다고 하였는데, 그 근거가 약하다고 봅니다. 그 근거로서 도시근로자 가구평균소득의 114%를 제시하고 있지만 도시근로자 평균소득보다 낮은 우리나라 가구 수가 전체의 70%정도에 달한다는 점에서 도시근로자 평균소득을 기준으로 보는 것도 문제인데 더욱이 도시근로자 가구소득의 115%는 전체 가구의 8분위 평균소득과 맞먹는 소득이라는 점에서 국민 전체로 볼 때 형평성의 문제가 발생할 수 있다고 봅니다. 사실 농가의 경우 쌀로부터의 소득만이 있는 것도 아닌데 쌀 소득으로만 도시근로자의 8분위 평균소득을 상한선으로 설정하는 것은 과도할 수 있다고 봅니다. 타산업에서 소득이 3,500만원 이상인 농가는 지급대상에서 제외한다고 하였는데 지급상한도 여기에 맞추어 직불금 포함하여 소득이 3,500만 원으로 설정하는 것이 일관성이 있지 않나 생각합니다. 직불금 포함하여 1ha에 소득이 700만 원이라고 한다면 약 5ha로 설정하는 것이 좋다고 봅니다.

그리고 실경작자에게 지급되도록 제도가 매우 복잡하게 고안되었는데, 제가 생각하기에는 흐르는 물을 막으면 옆의 독이 터지듯이 정부가 아무리 실경작자에게 지급되도록 고안하더라도 다른 수단으로 이를 회피할 것으로 봅니다. 예를 들어, 실경작자에게 지급하도록 강요하면 토지용역비를 상승시켜 결국 농가소득이 증대될지 모르지만 비용을 그만큼 상승시켜 농가소득에는 장기적으로 같은 영향을 미치게 될 것으로 봅니다. 오히려 실경작자에게 지급되는 지를 감시하는 행정비용만 소요될 뿐이라고 생각합니다.

또한, 지목이 논인 경우에만 지급한다면 현재의 쌀과잉 문제를 악화시키는 결과를 가져올 수도 있으며, 이 경우 고정직불이 생산과 연계될 것으로 판단됩니다. 최근 논을 밭으로 전환하는 면적이 증가하고 있는데 생산연계가 강화되면 공급이 과잉되는 부작용이 발생할 수 있습니다.

## 좌장(최정섭 한국농촌경제연구원 원장)

감사합니다. 다음에는 홍준근 총장님과 현장에서 직불제를 담당하는 전남도청 홍과장님과 연천군 전계장님 의견을 듣도록 하겠습니다.

## 홍준근(한국쌀전업농중앙연합회 사무총장)

그동안 정부는 전업농 육성정책으로 쌀농가의 규모화를 장려하였습니다. 그런데 지급상한을 8ha로 제한하는 것은 정부의 일관된 정책추진으로 볼 수 없습니다. 그동안 정부는 규모화를 하면 소득이 안정될 것이라고 지도하였습니다.

이처럼 쌀소득보전직불제가 2년 정도 시행이 되면서 개선안이 제시된 것은 결국 정부의 행정력 미흡에서 야기된 문제로 볼 수 있습니다. 최근 제기되고 있는 문제는, 농가의 잘못이 아닌데도 농가에 책임을 전가하는 것이 아닌지 우려됩니다. 이는 비농업인들의 시선에 자칫 직불제 전체의 문제로 인식하지 않을까 걱정입니다.

신규진입을 제한하는 것은 산업에 진입을 막는 것이므로 바람직하지 않다고 봅니다. 그동안 정부가 육성한 전업농들이 이 제도에서는 배제되는 것 같으며, 전업농을 육성하는 정책이 되어야 합니다.

정부가 6ha, 7만호의 규모 확대를 추진하면서 농가는 부채를 얻어 농지 매매 사업을 추진한 경우가 많으며, 농지에서 나오는 소득은 한계가 있습니다. 집단화가 되면 규모 경제의 효과가 나타나는데 면적상한을 두는 것은 비용면에서 규모경제가 실현되지 않도록 하는 것입니다. 농기계 값은 무척 고가이고 대규모농가의 농기계는 주변의 대다수 소농들이 의존하고 있는데 이것에 대한 비용문제도 고려해야 합니다. 결국 지급상한은 규모화된 농지를 분할하여 직불제를 신청할 수밖에 없게 할 것입니다. 8ha이상의 전업농이 많은데 분할하여 영농법인화를 추진할 가능성도 있습니다.

당연히 실경작자가 직불금을 받도록 해야 합니다. 실경작자에게 직불금이 지급되지 않은 문제는 부재지주 농지에 대해서만 조사를 하면 될 것입니다. 하지만 이 문제도 임대료 상승과 연계되는 문제를 낳을 것입니다.

부당 신청하는 문제에 대해서는 당연히 제재가 있어야 할 것으로 보입니다. 하지만 농촌사회에 갈등을 초래하는 등의 문제가 발생하지 않도록 해야 합니다.

집행기관과 관련해서는 집행기관이 일원화되어야 한다고 보며, 품관원이 대안일 수 있다고 봅니다. 농지 수탁매매, 임대차문제 등을 관리하는 농촌공사가 집행기관이 되는 것도 고려할 수 있다고 생각합니다.

개방화되면 농업구조조정이 가속화되며 이에 드는 비용이 급증할 것으로 보입니다. 농업만의 자금으로 구조조정을 실현하기는 어려우므로 미래 한국의 지속적인 농업을 위해 농업부분 투자에 대한 비농업계의 부정적인 시각을 바꾸어야 합니다.

#### **홍광식(전라남도 친환경농업과장)**

농업과 농촌은 여전히 어려운 것이 현실입니다. 2005년부터는 쌀소득보전직불금이 지급되어 쌀농가에 큰 도움이 되었습니다. WTO 규정에 저촉되지 않는 범위 내에서 소득 보전에 더 힘써야 할 것입니다. 또한 쌀농업에 대한 학계의 연구에 감사하는 마음을 가지고 있습니다. 그러나 쌀농업만으로는 접근은 바람직하지 않습니다.

직불금을 지급하는 데에 여러 가지 제한을 두고 있는 것에 우려감을 표시합니다. 간척 등으로 신규 농지가 발생하는데 기준연도를 대상으로 직불금을 지급하는 것은 문제입니다. 현재 간척지 개발 등으로 신규농지가 늘어난 상황에서 1998년부터 2000년까지의 논 면적을 기준으로 하는 것은 불합리합니다. WTO 허용 범위에 해당하는 부분은 지원 대상에 포함하는 것이 바람직합니다.

또한 신규인력을 제한하는 것도 동의하지 않습니다.

지급상한을 설정하는 것에도 반대합니다. 타 산업 부문에 소득을 제한하는 경우는 없습니다. 다른 분야의 소득이 있다고 하여 직불금 제한을 하는 것은 부당하다고 봅니다. 지급상한을 현재 안보다 대폭 상향 조정하길 바랍니다.

농지소재지와 주소가 동일한 농업인을 실경작자로 간주한다고 하였는데, 거주지의 인접 시군에 농지를 소유하고 있는 농가가 많습니다. 이런 규정을 강화하면 직불금을 받지 못하는 농가가 늘어날 것입니다. 이는 실경작확인서 등을 첨부하는 방법으로 시행하는 것이 좋을 듯합니다. 단, 실경작지 대표 2인 이상의 확인 등으로 강화하는 방법이 있을 것입니다.

부당신청에 대한 규제 조치에 대해서는, 강력하게 제재가 있어야 하는 것에 동의합니다. 그러나 고령농의 실수가 있을 수 있으므로 고의성이 얼마나 있는냐에 따라 다르게 제재하는 유연성이 필요합니다.

마지막으로, 정책을 집행함에 있어 쌀산업 보호에 대한 뚜렷한 목표의식을 가지고 시책을 추진해주길 당부합니다.

### **전광엽(경기도 연천군 농림축산국)**

쌀소득보전직불제를 직접 담당하는 현장 공무원으로서 지금까지 추진하면서 있었던 애로 사항을 중심으로 발표하겠습니다. 연천군은 대부분 군사지역이며, 전체 농지의 80%가 외지인 소유입니다. 특히 서울과 일산 신도시 지역의 주민이 대다수입니다. 그러나 직접 농업에 종사하는 사람은 연천군민입니다.

실경작자 지급 문제는 농지법 6조에 보면 농지이용 실태를 조사해서 실경작자가 아닌 경우 처분하도록 행정조치를 하게 되어 있지만 실현되지 않고 있으므로 이런 문제가 발생하는 것입니다. 그러므로 우선 농지법 관계가 개선이 되

어야 한다고 생각합니다. 결국 지주나 경작자나 비슷하게 직불금 지급을 받게 되어 있습니다. 그리고 관외거주자 농지원부는 주소지에서 등재하게 되어 있습니다. 실경작 확인은 거주지 이장의 경작사실을 확인하도록 되어 있지만, 이장이 일일이 확인하기 어려워 책임소재가 불분명한 문제가 발생합니다.

신규진입자에게 직불금을 지급하지 않는다고 하는데 신규진입자가 실제 농업인일 수도 있는데 직불금을 지급하지 않는 것은 형평성에 어긋납니다.

농지소재지 주소와 관련해서는, 연천군 사람들은 강원도 철원에서 농사를 짓는 경우가 많습니다. 동일 시·군이 아니라 흑자는 도를 넘어가기도 합니다. 이 경우 직불금을 지급받지 못하는 것은 부당합니다.

#### **좌장(최정섭 한국농촌경제연구원 원장)**

감사합니다. 다음으로는 학계의 한두봉 교수님, 농민단체의 최재관 위원장님, 이태호 교수님 순서로 의견을 듣도록 하겠습니다.

#### **한두봉(고려대 교수)**

농업계를 돌아보면 중앙정부와 지자체의 협조가 미흡하여 발생하는 문제가 많으며, 여기서 농림행정 체계상의 문제점이 대두됩니다. 지방분권제를 장려하면서 중앙정부의 농림행정업무가 상당부분 지자체로 이관되었으며 이 과정에서 지도상 농림기술센터 직원이 도청 공무원의 소위 하수인 역할을 하고 있습니다. 이 기회에 이러한 농림행정체계를 수정하는 작업을 하는 것이 좋을 것 같습니다.

신규진입자에게 직불금을 지급하지 않는 개선안에 반대합니다. 105만 ha 전체 농업인이 모두 직불금 수혜의 대상이 되어야합니다.

농외소득이 3,500만 원 이상인 농업인에게 직불금 지급을 제한할 필요가 있습니다. 도시인 평균소득 3,500만 원과 동일한 조건의 소득이어야 한다고 생각합니다.

지급상한도 3,500만 원이 기준이 되어야 합니다. 지급상한이 없으므로 농업인이 양질미를 생산하여 수취가격을 높이려는 의지가 없어집니다.

실경작자가 직불금을 받도록 해야 합니다. 실경작자와 임대차 경작자를 Cross Checking을 통해 구분할 수도 있을 것입니다.

직불제 집행기관에 대해서는 여러 가지 직불제를 총괄하는 중앙국가기관이 있어야 한다고 생각합니다. 지방조직이 있는 품관원이 기능을 수행할 수 있을 것으로 생각합니다.

또한 제도의 규범을 강화하면 부당지급은 해결될 것으로 생각합니다. 하지만, 부당신청 일제 조사에는 반대하는데, 비용에 비해 효과가 크지 않을 것이기 때문입니다.

#### **최재관(전국농민회총연맹 정책위원장)**

쌀농사는 농업에서 중요한 부분을 차지하고 있으며 쌀직불제와 관련해서 개선할 점이 많이 있습니다. 논농사 인구가 점차 감소하고 있으며, WTO가 진척이 안되어 보조금 감축이 시행되지 않고 있는데 수매제를 너무 일찍 포기한 것이 아닌가 하는 목소리도 높습니다.

직불제의 개선안보다 목표가격 설정이 더 중요한 문제라고 생각합니다. 목표가격과 시장가격 간 차이의 85%만 지급하도록 설계를 해놓았는데 쌀가격이 하락하면 쌀농사를 지속할 수 있을지 의문입니다.

개선안에 대해서, 지급대상 농업인을 제한하는 것에 반대하는 입장입니다. 직불금 지급대상을 제한하면 과연 농사를 지을 사람이 얼마나 있을까 걱정됩니다. 직불제 목적은 쌀값 하락에 대한 보전이므로 신규농업인도 같은 피해자라고 생각합니다. 또한, 신규진입농도 환경 보전의 역할을 하는 것이므로 지급대상이 되어야 마땅합니다.

지급제외자에 대한 개선안에 대해서는 지금까지 정부가 복합영농을 장려하고 농외소득을 늘려야 소득이 안정된다고 지도하였습니다. 이제와서 소득이 3,500만 원 이상이라고 직불금 지급대상에서 제외하는 것은 안됩니다.

지급상한에 대해서도 반대 의견입니다. 직불금을 지급하는 것이 불쌍한 이웃에게 도움을 주는 불우이웃돕기 성금의 개념이 아니고, 논의 공익적 가치에 대한 정당한 소득이며, 식량생산에 대한 국가적 지원입니다. 스위스의 경우는 풀을 자라게 해도 논을 유지한다는 취지에서 식량 안보 가치로 이해하고 직불금을 지급하고 있습니다.

실경작자가 직불금을 받도록 해야 합니다. 인접 시군의 실경작자를 확인하는 것은 용이하지 않고 선의의 피해자가 발생할 수 있습니다. 따라서 인위적으로 제한하는 것에 반대 의견입니다.

부당신청에 대한 제재에 대해서는 고의성을 고려해서 집행할 필요가 있고 신청결과만 의존하여 집행하면 안 됩니다. 지주가 우월적인 위치인데 신고하지 못할 것이므로 조사를 해야 합니다. 임대차 계약서와 농지법의 근본적인 문제 해결이 우선시 되어야 합니다.

집행기관과 관련해서는 관리 시스템을 정비해야 합니다. 그러므로 일제조사에 대해서도 신청단계에 알 수 있는 시스템이 중요하지만 일제조사도 가능하다면 필요하다고 생각합니다.

지금 단계에선 개선방안에서 제시된 것보다 목표가격의 설정이 중요하다고 생각합니다. 세계적 식량 대란의 현실에서 우리 농업이 지속적으로 유지될 수 있는 목표가격이 설정되어야 할 것입니다.

### 이태호(서울대교수)

어떤 산업을 막론하고 진입장벽이 존재하는 것은 안 된다고 생각합니다. 따라서 지급대상 중 신규농업인을 제외하는 것에 반대합니다.

농업인의 농외소득도 바람직한 것이므로 농외소득이 있다고 해서 지급대상에 제한을 두는 것은 부당하다고 생각합니다.

지급상한선으로 8ha를 제안하고 있는데 설정한 근거가 모호합니다. 서산 간척지 등으로 최근 논면적이 크게 늘어났습니다. 소득이 많은 자수성가한 농민이라고 직불금을 받을 수 없다면 형평성에 어긋난다고 봅니다.

실경작자에 대해서는 농림부가 정한 조건에 맞는 고정직불금을 지급해야 한다고 생각합니다.

법으로 정한 목표가격은 점차 하락하게 되어있습니다. 수급불균형 문제는 목표가격이 시장가격에 접근하면 해결될 문제라고 생각합니다. 그러므로 지급대상, 지급상한면적, 지급제외자 등의 규제는 사실상 필요가 없어질 것입니다. 현재 문제가 되고 있는 부분에 대한 형평성과 법적 문제만 검토하면 되는 것이라고 생각합니다. 쌀농업을 장기적으로 바라본다면 자동적으로 해소가 될 수 있는 내용이 많습니다. 목표가격이 14만 원이 되면 이러한 규제는 필요성을 잃을 것입니다.

실경작자와 부당신청 등에 대한 의견은 농지제도가 상당히 복잡하고 그 지역 농촌의 관행과 관습이 있으므로 이를 적극 수렴해야 할 것입니다. 이러한 규제가 얼마나 실효가 있을까 생각되며, 법에 맞게 시행하되 그 지역 관행과 관습을 적극 수렴할 수 있어야 합니다.

집행기관 문제는 조직과 인력을 확충해야 하지만 정부 인력은 줄여야 한다고 생각합니다. 현재 농촌공사의 경우는 인력에 여유가 있다고 생각되므로 농촌공사가 시행하고 농관원이 감사를 하는 형식을 생각해 볼 수 있습니다.

마지막으로 앞으로 농업이 나아가야 할 방향을 장기적으로 생각해서 신축성 있게 집행하길 바라며, 목표가격은 시장개방에 맞도록 낮게 설정하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

#### **좌장(최정섭 한국농촌경제연구원 원장)**

감사합니다. 다음으로 탁명구 총장님과 농경연의 박동규 박사, 기획예산처에서 나오신 조규홍 과장님 의견을 듣도록 하겠습니다.

#### **탁명구(한국농업경영인중앙연합회 사무총장)**

조직을 대표하는 사람으로 제한적으로 의견을 말할 수밖에 없는 입장입니다. 직불제 개선안 논의에 앞서 목표가격 안정이 전제되어야 합니다. 우리의 대다수 농가가 받는 직불금입니다. 참여정부는 농민과 정부가 하나라고 말해 왔는데 목표가격을 자진 하락시키는 것은 그러한 자세로 볼 수 없습니다.

그리고 직불제 시행초기부터 문제점이 도출되는 것은 정부의 지도력 미흡이라고 생각합니다. 강력한 패널티를 주게 되면 부당지급은 있을 수 없을 것입니다.

8ha로 직불금 지급 상한선을 설정한 것은 구조조정에 역행하는 대안이며, 이 문제는 감사원 감사에서도 드러난 문제점입니다. 부당집행금 회수 실패율이 4.5%인데, 농림부는 위험 부담을 지지 않으려는 자세이기 때문입니다.

신규진입 농가가 1,000명 또는 4,500명 정도 밖에 안 되는데 이러한 적은 수를 고려하여 직불금 지급 제한 조항을 만드는 것은 어불성설이라고 봅니다. 농민의 주업은 농업인 것이 명확합니다. 또한 농가소득은 농업소득과 농외소득을 합산한 것이므로 농외소득도 농가소득으로 인정해야 합니다.

형평성 문제가 제기되고 있으니 직불금 지급상한 설정은 어느 정도 필요하다고 봅니다.

실경작자 지급에 대해서는 현장지도자 교육과 홍보를 강화해야 하며, 집행기관 문제는 모든 농업계 관련기관을 펼쳐놓고 인력을 이동하는 방법도 생각해 봐야 하며, 현재는 농관원이 가장 적합하다고 생각합니다.

목표가격에 대한 확실한 입장이 제시되지 않아 논의에 한계가 있습니다. 직불제 개선안에 대한 찬반뿐만 아니라 목표가격도 맞물려 토론하는 것이 바람직하다고 봅니다.

#### **박동규(한국농촌경제연구원 선임연구위원)**

쌀소득보전직불제는 농가의 만족도가 높은 정책으로 평가되고 있습니다. 하지만 운영상 몇 가지 문제점이 나타났으며 개선할 필요가 있다고 봅니다. 문제점 해결책 모색에 집중한 결과 제시된 개선(안)은 다양한 규제를 담고 있는데, 규제는 또 다른 문제점을 야기할 수 있으므로 신중한 검토가 선행되어야 할 것으로 판단됩니다.

직불금 지급대상을 직불금을 수령한 적이 있는 농업인과 농지로 제한하면서 예외를 두고 있습니다. 이는 신규진입을 제한하지 못하여 구조개선을 촉진시키지 못한다는 문제 인식에 기초하고 있는데, 문제 인식이 정확한지에 대한 검토가 필요합니다. 직불금 신청면적이 2005년 1백만 7천ha에서 2007년 1백 2만 6천ha로 늘었는데 이는 신규진입이 있어서라기보다는 기존에 직불금을 신청하지 않았던 농지나 농가가 직불금 지급 대상으로 편입된 경우도 있을 수 있기 때문입니다. 또한 기존 농업인이 은퇴 농가의 논농업을 승계해야만 구조조정으로 보는 것에도 동의하지 않습니다. 정부의 지원을 통해 육성한 후계농은 직불금을 받을 수 있고, 자기 자본으로 농업에 진입한 사람은 직불금을 받을 수 없도록 한 것은 형평성을 상실한 규제라고 봅니다. 신규 진입 후 3년 이상 2ha 이상 논농업에 종사하는 농업인도 예외로 하기로 하였는데 누가 소득 또는 가격 불확실성이 있는 쌀산업에 뛰어들 수 있겠는가 하는 의문이 듭니다. 현실적으로 농업 후계 인력이 부족하다고 걱정을 하고 있는데, 기존의 인력구조 내에서 구조조정이 이루어지도록 하는 데에 문제가 있으며, 농업부분에 도시인의 투자가 이루어지기 위해서는 진입장벽을 설치해서는 안 된다고 봅니다. 구조조정이라고 하면 생산성이 낮은 계층의 생산자가 이용하던 농지를 보다 생산성이 높고 의욕이 있는 생산자가 활용하도록 하여 생산성이 증가하고 그 결과로 소득도 향상되는 것이라고 생각합니다. 구조조정은 농업 부문의 기존 인력이나 진취적인 신규 진입자에 의해서도 이루어질 수 있어야 한다고 봅니다. 그러한 측면에서 직불제가 신규 진입자를 제한하기 어렵고 구조조정 목표를 달성하지 못한 문제점이 있다고 주장하는 것에 동의하기 어렵습니다.

농업 이외 업종에서 연간 3천 5백만 원 이상의 소득이 있으면 직불금 지급 대상에서 제외할 필요성을 제안하면서, 실경작자가 아닌 비농업인이 직불금을 수령한다는 점을 문제점으로 지적하고 있습니다. 실경작자가 아닌 비농업인이 직불금을 수령한다는 점이 문제라면 경작자가 직불금을 받도록 제도개선을 해야 하는데, 농외소득이 일정 금액 이상인 사람을 지급대상에서 제외하는 것은 문제 인식과 일치하는 않은 처방이라고 봅니다. 직불금 지급 범위 제한은 농외소득이 일정 금액 이상인 사람을 농업정책 대상에서 제외시켜야 한다고 주장하는 것으

로 이해됩니다. 지급 대상을 제한하기 위해서는 농업인의 정의를 새롭게 하는 등 충분한 사전 검토가 필요합니다. 또한 제시된 소득 상한 3,500만 원은 직불금 지급 상한(8ha)과 연계성도 없어서 정책방향에 혼선을 초래할 수 있습니다. 소득 금액 등을 증명하여 개선책이 잘 적용될 수 있을지도 의문입니다.

지급상한(농업인의 경우 8ha)을 초과하는 면적에 대해 직불금을 지급하지 않는 것을 제안하고 있는데, 직불금 혜택이 자산이나 소득이 많은 농가에 집중되므로 형평성 문제가 발생한다는 인식에 기인합니다. 일부 계층에 직불금이 편중되는 것은 사실이지만 그것을 문제점으로 보는 시각에는 동의하지 않습니다. 지급상한 설정은 소득, 경영안정을 도모한다는 제도 도입의 목적과 일치하지 않습니다. 지급상한을 설정하면 규모가 큰 농가일수록 쌀가격 하락 영향을 직접 받아 경영이 불안정해지고, 경영규모 확대라는 정책방향과도 일치하지 않습니다. 국민 정서를 감안하여 직불금 수령액 상한선을 검토할 수 있다고 보나, 상한선 수준도 많은 검토가 선행되어야 합니다. 정책의 신뢰성을 얻기 위해 정책이 급변하는 것은 바람직하지 않으므로 상한 수준이 급격하게 조정되는 것은 바람직하지 않다고 생각합니다.

농지소재지와 주소지가 동일 시·군인 경우에만 실제 경작으로 인정하여 직불금을 지급하자고 제안하는데, 실제 경작하지 않은 농지 소유자가 직불금을 수령하는 문제점이 있기 때문입니다. 실경작자가 직불금을 받도록 하는 것은 제도 도입의 목적과 일치하며 당연히 그러한 방향으로 제도 개선이 이루어져야 합니다. 개선(안)은 실제 경작하지 않는 사람이 직불금을 신청하지 않도록 하는 데에 심리적 제약을 주어 문제를 다소 줄이도록 하는 데에 기여할지 모르지만 근본적인 해결책은 될 수 없다고 봅니다. 제기된 문제점은 임대차를 허용하지 않는 농지법 때문에 발생하는 것이므로, 근본적인 문제를 해결하기 위해서는 농지법 개정을 검토해야 합니다. 임대차가 활발하게 이루어지는 것은 농가가 경영규모를 확대하는 방법으로 농지 매입보다는 임차가 유리하기 때문입니다. 제안된 내용이 현실적으로 잘 작동될 수 있을지도 의문입니다. 농지소재지와 주소지가 동일 시·군인 경우에만 실제 경작으로 인정한다는데 인접

시·군에 농지를 소유한 경우도 많을 것입니다. 어떻게 확인이 가능할 것인지 의문이 들며, 실제 경작사실을 증명하기 위한 소명자료를 언급하고 있는데 누가 어떻게 발급하고 발급된 자료를 증명할 수 있는지 의문입니다. 현장에서 지켜지지 않을 규제가 만들어지는 것에 대해 지자체 관련 공무원들은 거부감을 가지고 있다는 점을 이해할 필요가 있습니다. 보다 근본적인 해결책을 검토하지 않고 규제만 하면 또 다른 부작용이 발생할 수 있다고 봅니다.

부당신청이 적발되면 등록을 제한하고 기간도 연장하여 벌칙을 강화하는 것을 제안하고 있는데, 이는 부채지주의 직불금 신청, 동일 필지에 이중 신청 등의 사례가 발생하는 문제점이 있기 때문이다. 법이 허용하는 범위 내에서 부정행위에 대한 벌칙을 최대한 강화하는 것이 필요합니다. 농정 불신 또는 농업예산의 낭비에 대한 비난에서 벗어나고 신뢰감을 얻기 위해서는 관계자들이 상호 견제하고 감시하는 노력도 필요하다고 본다.

농관원이 직불제를 집행하도록 하되 최소 인원을 확충하는 것을 제안하는데, 지자체의 집행인력 부족에 따른 관리체계 부실의 문제점이 발생하였기 때문입니다. 지방조직을 갖춘 농관원이나 관련 기관이 집행기관이 되는 것도 가능하지만, 정책 설계부터 집행까지 일원화된 관리체계를 유지하는 것이 바람직하다고 봅니다. 그러한 측면에서 농가소득안정단이 지방 조직을 갖추도록 검토할 필요가 있습니다. 앞으로 직불제는 보다 확대될 가능성이 있고 섬세한 사후관리가 필요할 수 있으므로 통합관리기구를 유지하는 것이 바람직하다고 판단됩니다.

#### **조규홍(기획예산처 농림해양재정과장)**

지급대상 농업인 제한에 대해서는 반대하지만 농외소득이 3,500만 원 이상인 농가를 제외하는 것에는 찬성합니다. 농업소득과 농외소득을 합친 금액이 3,500만원이 되어야 형평성에 어긋나지 않는다고 봅니다.

지급상한 설정에 찬성합니다. 개방화에 취약한 쌀농가를 보전하는 것이 목적이므로 대규모 농가에 대해서는 지원하면 안 됩니다. 대부분의 농민은 상한 설정에 해당 안 된다고 생각합니다.

직불제 집행기관으로 농관원도 찬성하지만, 농촌공사, 농업기술센터도 고려해 볼 방안이라고 봅니다. 3개 기관의 장단점을 분석해서 결정하는 것이 좋을 것이라고 생각합니다.

#### **좌장(최정섭 한국농촌경제연구원 원장)**

지금까지 지정토론자 10분의 토론을 들었습니다. 공청회에 참석하신 청중 중 의견이 있으시면 의견을 듣고, 발제하신 권은오단장의 의견을 듣도록 하겠습니다. 의견이 있으신 분은 먼저 성함, 소속을 말씀해주시기 바랍니다.

#### **조유중(경기도 쌀 전업농협회 회장)**

과거에는 자부심을 가지고 농사를 지었으나 지금은 그렇지 못합니다. 농림부가 농민을 지원하는 기관으로서 농업인과 같은 마음이라면 목표가격을 자진해서 낮추는 것은 있을 수 없다고 생각합니다.

지급상한을 8ha로 제한하는 것은 부채가 많은 전업농가들에게 큰 부담으로 작용할 것입니다. 두 내외가 매달려 일을 해야 하는데 도시인 1명의 소득과 비교를 하는 것은 형평성에 어긋난다고 봅니다.

거리 제한도 없어야 마땅하며, 신규진입도 제한하지 말아야 합니다. 신규농업인을 직불금 대상에서 제외하면 농지매매도 전혀 안될 것이며, 이에 농지값이 하락하게 되면 부채를 갚지 못하는 농가들이 속출할 것입니다.

직불제 집행기관과 관련해서는 기존 직원수를 늘려야 합니다. 제한된 인력으로 업무를 제대로 이행하기 어려울 것입니다.

마지막으로 농업후계자도 빛 갚으면 남는 것이 별로 없습니다. 목표가격 인하는 안됩니다.

### **조상묵(현대아산 농업법인 부장)**

지급상한과 관련하여 1억 원 이상 직불금을 받은 법인은 1위가 서산이고, 4위가 아산농업법인입니다. 최근 쌀값 하락의 원인을 직불제라고 생각합니다. 직불제에 생산이 늘어나고 공급이 과잉되어 쌀값이 하락하였습니다. 결국 쌀가격이 하락함으로서 수혜를 받은 것은 의도하지 않았지만 도시민입니다.

아산농업법인의 경우 1인당 경작지가 35만 평으로서 면적이 없어서 자금을 차입해서 농지를 매입하였습니다. 지급상한인 8ha이상 농업인에게 지급되는 직불금은 1위에서 8위까지 합쳐서 70억 원이 안됩니다. 부당이득이 아니라 정당한 소득인 것입니다. 시스템상 오류와 대규모농에 지급되는 것에 대한 국민 의식이 좋지 않다면 법인을 해체하여 인식을 개선하면 되는 것입니다.

저희 법인에서 쌀을 생산, 가공, 판매하여 순소득이 6억 원입니다. 직불금까지 없어진다면 소득을 얻기 힘든 것이 사실입니다. 소득이 많으면 세금을 많이 내는 것이므로 형평성을 맞추어야 합니다.

수도작은 기계화가 잘되어 있어서 면적을 줄이기가 쉽지 않습니다. 130만 평도 적은 것입니다.

### **김철호(전라남도 영암군 농업인)**

서로 상반된 의견이 있었지만 좌장을 비롯한 지정토론자들에게 농업의 문제에 대한 연구와 고민에 감사의 표시를 합니다.

농업 환경, 여건이 지역마다 지리적 구조와 환경이 다른데 똑같은 잣대의 정책을 적용하는 것은 옳지 않으며, 현장감 있는 제도가 되어야한다고 생각합니다. 농민을 규제의 대상으로 여기면 안 됩니다. 소득이 낮아 국가 생산에서 기여하는 바는 상대적으로 작지만 환경, 농업 등은 경제적 논리로만 판단하면 안 되는 중요한 문제입니다. 이제 시행한지 2년 남짓인데 좀더 진행하고 추후 상황을 보고 판단하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

지급상한 설정에 반대하는 바입니다. 기업이 돈을 너무 많이 벌었다고 상한제가 있지는 않습니다. IMF때 기업에 투자한 것을 생각하면 농업에 상한제를 두는 것은 부당합니다.

농업운동을 국민적 운동으로 추진하고 인식이 되어야 농림부가 힘을 얻을 수 있습니다. 타 부처의 눈치만 보면 안 될 것입니다. 형식적 절차보다 농민에게 보탬이 되고자하는 자세로 정책 입안에 임해야 합니다.

#### **김종식(한국쌀전업농중앙회 간사)**

쌀소득보전직불제의 명칭이 잘못되었습니다. 이전의 환경 보전에 따른 소득보전의 의미가 제외된 명칭입니다. 도시민이 오해할 소지가 있습니다. 쌀농업으로 인한 환경보전 직불금으로 명칭을 개선해야합니다. 선진국에 미치지 못하는 직불금 규모인데도 개선안은 농민들을 규제하는 방향으로 되어있습니다.

#### **김의대(한생명 운동본부장)**

한국은 농업국가입니다. 농업을 버린다는 것은 조상의 정신을 버리는 것과 같고, 농업을 살려야 한국의 미래가 있습니다. 경제적 접근보다 조상의 정신적 문제로 접근해야합니다. 한국과 미국의 농업을 비교하는데 규모면에서 비교의 대상이 될 수 없습니다. 미국은 경제적 원리로 보는 것이 바람직하지만 한국은 다릅니다.

## 오재인(전남 화순군 쌀전업농)

대농의 입장에서 정부의 전업농 육성, 규모화 정책에 부응하여 규모화를 이루었습니다. 70ha를 경영하는데 직불금을 받아도 생산비를 제외하면 남는 것이 없는 실정입니다. 부채는 증가하고, 벼 수매제 폐지로 벼값도 하락하고, 직불제 상한제까지 도입하면 도산하고 말 것입니다. 상한을 설정하려면 별도의 전업농 대책이 필요합니다.

이것이 과연 그동안 정부가 권장한 대농을 위한 대책인지 의문입니다. 10년 안에 대농의 수는 더 많아 질 것이며, 그러한 대농의 기준에 맞는 정책이 되어야 합니다.

## 좌장(최정섭 한국농촌경제연구원 원장)

지금까지 10분의 지정토론자와 청중 중 6분이 의견을 주셨습니다. 권은오 단장님께서 입장을 정리해주시기 바랍니다.

## 권은오(농림부 농가소득안정추진단장)

농업은 혼자 설 수 없고 국민 속에 있습니다. 그러므로 비농업인의 공감대가 필요한 것입니다. 농업은 생산액보다 투자액이 많은 분야입니다. 이러한 것이 가능한 이유는 국민들이 농업을 사랑하기 때문입니다. 농업은 비농업인의 공감을 얻지 않으면 안 된다고 생각합니다.

8ha 상한을 설정하면 해당 농가는 3,808농가입니다. 전체 105만 농가의 극히 일부분에 해당합니다.

농지 규제에 대한 문제는 별도로 논의하고 있습니다. 암묵적 임대차에 대한 대안을 현재 농림부에서 준비하고 있습니다. 행정규정은 전국 동일하게 집행이 되어야 합니다.

소득이 수억 원 수준의 농가에 소득보전을 해준다고 하면 비농업계의 공감대를 얻을 수 없습니다. 직불제는 개방으로 인한 농가의 충격을 완화해주는 수단이어야 한다고 생각합니다.

지금까지의 토론에 감사드리며, 제시한 의견을 참고하여 개선안을 마련하는데 노력하겠습니다.

#### **좌장(최정섭 한국농촌경제연구원 원장)**

시간이 얼마 남지 않았지만 추가적으로 발언이 필요하신 분은 요점만 말씀해 주시기 바랍니다.

#### **최재관(전국농민회총연맹 정책위원장)**

농민이 소득이 많다고 그것을 규제하라는 사람은 없습니다. 국민 정서상 공감을 얻을 수 없다는 말은 변명에 불과하다고 생각합니다.

#### **사공용(서강대 교수)**

대상농지에 대한 기준년도가 1998년에서 2000년 사이의 논인데, 개선안에서는 2005년에서 2007년 기간에 직불금을 받은 농업인으로 바뀌었습니다. 과거 지급이 잘못되었던 부분은 정부가 계속 가져가겠다는 의미로 해석됩니다.

#### **권은오(농림부 농가소득안정추진단장)**

과거에는 농지를 대상으로 직불금을 지급하였는데 이제 농업인을 대상으로 지급을 하고, 규제한다는 의도입니다.

**홍준근(한국쌀전업농중앙연합회 사무총장)**

지급 상한이 8ha가 되면 3,808농가가 해당된다고 하였는데, 규모화된 농가는 앞으로 증가 추세에 있을 수 있습니다. 현재 상황만 판단하여 정책을 개선하는 것은 바람직하지 않습니다.

**홍광식(전남 친환경농업과장)**

현재의 쌀소득보전직불금은 과거 환경보전직불금의 명칭이 개선된 것입니다. 여기에 소득보전의 목적까지 추가한 것인데 상한선을 두는 것은 바람직하지 않다고 생각합니다. 1998년에서 2000년의 소득보전 목적에도 어렵다면 환경보전직불금이라도 지급해야 할 것입니다.

**좌장(최정섭 한국농촌경제연구원 원장)**

감사합니다. 여러 다양한 의견이 나왔으며, 이를 반영하여 개선안이 수정·보완될 것으로 기대합니다.

농가소득안정추진단장깨선 공청회 처음에 개선안의 네 번째 주제인, 실경작자 확인 문제가 가장 어려운 문제라고 했는데 공청회 결과는 지급대상이나 지급대상을 제외하는 문제, 지급상한 등이 더 중요한 이슈로 부각되었습니다. 네 번째 안에 대해서는 대부분 이견이 없는 것으로 판단됩니다. 지급대상에 대해서는 충분한 논의가 필요할 것으로 생각합니다.

현 농업이 직면하고 있는 현실적인 문제점과 합리성, 형평성과 법적 정당성 사이의 갈등이 많은 것으로 여겨집니다. 규모의 경제를 달성하도록 하는 정책에 역행하지 않고, 선의의 피해자가 없도록 하며, 지역특성을 가능한 한 인정하면서 일관된 정책을 펴주기를 당부하면서 공청회를 마치고자 합니다. 감사합니다. “끝”

---

D227

쌀소득보전직불제 제도 개선 방안 공청회 결과

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)  
인 쇄 2007. 9.  
발 행 2007. 9.  
발행인 최정섭  
발행처 한국농촌경제연구원  
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102  
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>  
인 쇄 (주)문원사  
02-739-3911 ~ 5 <http://www.munwonsa@chol.com>

---

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