

연구자료 D234-9 | 2007. 12.

## 농가소득정책의 선진화 과제

한국농촌경제연구원

## 일러두기

우리 연구원은 곧 다가올 것으로 예상되는 농산물 시장의 완전 개방에 대응하고 선진국 단계의 농정 방향과 정책과제를 발굴하기 위해 2년 과제로 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구」를 수행하고 있다. 연구 첫해인 2007년에는 현실인식과 미래방향 선택에 중점을 두며 2년차에는 광범위한 의견수렴을 통해 정책과제를 발굴하고 구체화 할 예정이다.

1차 연도 연구에서는 각 분야의 정책의 쟁점과 변화 전망, 정책방향 설정 등을 위하여 분야별 전문가와 연구진이 진행하는 전문가 토론회를 운영하였다. 정책분야는 소득, 농지, 인력, 기술, 농촌개발 등 10개 분야로 나누었으며, 각 토론회에서는 3~4편의 논문을 발표하고 토론을 진행하였다.

이 자료집은 “농가소득정책의 선진화 과제”를 주제로 핵심 이슈인 소득정책, 직접지불제, 선진국 소득 정책 동향 등에 대해서 진행한 발제와 토론 결과를 정리한 것이다. 이 자료집이 앞으로 진행될 관련 연구나 정책 수립 시에 참고 자료로 활용되기를 기대한다.

# 목 차

토론회 요지 3

발표 논문 11

I. 농가소득정책의 선진방향	이태호	11
II. 선진국의 소득정책 논의 동향과 시사점	신기엽	35
III. 직불제의 효과와 한계	이명헌	49

종합 토론 67

## 토론회 개요

- 제 목: 농가소득정책의 선진화 과제
- 일 시: 2007. 7. 3.(화), 15:00~18:00
- 장 소: 한국농촌경제연구원 본관 대회의실
  
- 주제 발표 I: 이태호(서울대학교 교수)
  - 농가소득정책의 선진방향
- 주제 발표 II: 신기엽(농협경제연구소 유통경제연구실장)
  - 선진국의 소득정책 논의 동향과 시사점
- 주제 발표 III: 이명헌(인천대학교 교수)
  - 직접지불제의 효과와 한계
  
- 지정토론
  - 사회: 박성재(한국농촌경제연구원 선임연구위원)
  - 토론자: 한두봉(고려대학교 교수)
    - 권용대(충남대학교 교수)
    - 서종석(전남대학교 교수)
    - 송남근(농림부 구조정책과 사무관)
    - 김태곤(한국농촌경제연구원 연구위원)
    - 허윤진(한국농촌경제연구원 초빙연구위원)

## 토론회 요지

- |                       |   |
|-----------------------|---|
| 1. 농가소득 현황과 문제점       | 5 |
| 2. 소득정책               | 6 |
| 3. 농업경영 안정정책          | 8 |
| 4. 농가 소득정책의 향후 방향과 과제 | 9 |

## 토론회 요지<sup>1</sup>

### 1. 농가소득 현황과 문제점

- 농가소득문제는 소득수준의 낮음, 소득구조, 소득 불안정, 빈곤의 관점에서 파악할 수 있다. 도농 간 농가 간 소득격차가 크고 확대되어 가고 있고 농업소득이 실질적으로 감소하고 있는 가운데 농외소득과 이전수입에 의지해서 소득증가가 이루어지고 있는 실정이다. 농업소득은 기후, 가격, 재해, 경영실패 등의 요인으로 변동이 매우 심하고, 농외소득은 불안정 취업으로 변동이 심하다. 고령, 영세경영규모, 경영실패, 질병 등의 요인으로 절대빈곤 수준을 벗어나지 못하는 농가비율이 10%를 상회하고 있다.
- 농가소득이 낮다는 것은 과거 10년 전과 비교해서 얼마나 증가했는가를 상대적으로 비교해보면 알 수 있다. 외환위기 직전의 해이며 1990년대 중반의 소득성장이 지속되던 최 정점이기도 한 해인 1996년과 2006년의 소득을 비교해보면 농가소득은 불변가격 기준으로 겨우 11.5% 증가한 것에 불과하다. 반면에 가계지출은 34.3%, 부채는 92.9% 각각 증가했다. 농업소득은 같은 기간에 오히려 10.3%나 감소했기 때문에 농업에만 의존하는 소농들의 체감소득은 심각한 스트레스를 받을 수밖에 없는 수준이었다 할 것이다.

---

1 위 글은 “농가소득정책의 선진화 과제”를 주제로 개최한 전문가 초청 토론회의 발제논문 및 토론을 요약한 것임

- 정책당국은 농업경영의 영세성을 극복하기 위해 농외소득을 높이겠다고 했지만 결과는 항상 기대 이하였다. 지난 10년간 농업외 소득은 7,487천원에서 10,037천원으로 겨우 2,550천원 증가하였다. 농외소득의 가능성이 낮은 것은 취업가능 인력이 농가 내부에 많지 않고, 농촌지역의 고용기회도 적다는 점 때문이다.
- 농가소득은 상승·하락을 반복하는 변동정도가 심한 것이 특징인데, 그 주 요인은 농업소득의 불안정성에 있다. 농업소득의 불안정성은 농업생산이 자본에 의존하는 정도가 클수록 높아지는데, 이 요인만으로도 품목에 따라 차이가 크다.

## 2. 소득정책

- 농가소득은 농외소득과 농업소득으로 이루어져있다. 농업소득을 타깃으로 하는 주요정책으로는 직불제와 경영안정정책이 있다. 간접적으로 농업소득에 영향을 미치고 앞으로 그 중요성이 더해질 정책으로는 산지유통정책(예: 산지조직화, 유통센터건립), 소비자정책(예: 식재료 교육, 급식, 식권), 자금지원과 기반조성 등이 있다. 과거에는 가격정책이 주류를 이루었으나 점차 DDA협상 등의 영향으로 직불제를 중심으로 한 소득정책으로 전환되었다. 아울러 시장이 개방되어가고 농가가 감내해야하는 생산, 가격위험이 커짐에 따라 경영안정정책(예: 보험, 자조금, 소득안정계정)의 중요성이 커지고 있다.
- 중요한 농가수준 정책에는 가격조정정책, 농외소득정책, 직접직불정책 등이 있다. 가격조정정책은 정부가 시장에 직접 개입하거나 관세를 부과함으로써 가격을 조정하여 농가의 소득을 안정적으로 유지하는 것으로 세

계무역기구 출범 이전에 널리 사용되었다. 그러나 세계무역기구(WTO)의 출범 이후 정부에 의한 가격조정정책은 대부분 금지보조의 범주에 속하게 되었다. 농외소득정책은 농업소득보다 상대적으로 안정적인 농외소득의 비중을 증가시킴으로써 농가소득을 향상시키고 불확실성을 감소시키는 것이다. 직접지불제는 정부가 직접 농가에 재정지출을 하여 농가소득의 하락을 막고 안정을 꾀하는 것이다.

- 농외소득이 중요한 부분이기에는 하나 일본식의 농외소득정책을 한국에 직접 적용하는 것은 어렵다. 농가인구가 고령화되어 농촌에 농업 이외의 산업을 유치하여 농업인으로 하여금 사업의 소득을 올릴 수 있는 기회를 제공한다고 해도 기회를 활용하여 일할 수 있는 농업인의 수가 많지 않다.
- 직불제는 경제활동인구 중 농업인구가 차지하는 비중이 5% 미만이어야 큰 부담 없이 실시할 수 있다고 생각한다. 직접지불제를 농업소득정책의 주요 수단으로 삼고 있는 OECD 국가들의 농업인구 비중은 대개 5% 미만이고 2005년 현재 한국의 농림업취업자 비중은 7.6%이다.
- 현재 직불제는 우선 일부 품목에 대한 편중이 문제로 지적된다. 소득안정장치가 집중되어 있는 쌀이 농가 수입에서 차지하는 비중은 여전히 높지만 감소하는 추세이다. WTO협상, FTA확대에 따라 농산물 가격의 추세적 하락이 예측되지만, 이에 대한 충격완화 장치는 쌀을 제외하고는 제도화 되어 있지 않은 상태이다. 경영이양직불은 참여인원과 면적 면에서 만족스러운 성과를 거두고 있지 못하고 있다. 직불제의 개선을 위해서는 일본의 품목횡단적 경영안정 제도, 혹은 보다 포괄적으로 농업수입이나 농업소득을 안정화 목표변수로 삼는 제도의 도입을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서 농업소득을 파악하고 DB를 구축하여 관리하는 시스템이 우선되어야 한다. 경영이양직불의 개선을 위한 대안 중 하나는 지급단가 인상과 보다 큰 틀에서 강력하게 구조개선정책을 추진하면서 노령농의 은퇴



촉진, 전업농 육성을 강화하는 것이고, 다른 하나는 구조조정의 인위적 추진에 대한 기대를 제한하고 노령농의 역할을 인정한 가운데 지역농업 자원의 이용효율성의 제고를 추진하는 전략이다.

### 3. 농업경영 안정정책

- 농업경영안정정책은 농업경영의 효율성을 높여서 농가소득을 향상시키고 불확실성을 감소시키기 위한 수단으로 거의 모든 나라에서 사용하고 있다. 농업경영 안정정책의 수단은 위험원인 제거정책, 위험 대처능력 향상 정책, 보상 및 보험으로 나뉜다. 위험원인 제거 정책에는 생산기반 정비 및 용수대책, 재해방지 시설, 재해에 강한 품종 개발·보급, 검역 및 방역 체계 확립, 식품 안전성 관리 체계, 안정적 수출·수입 정책(예: SSG), 정책 위험 및 시장내생적 위험 감소 정책: 공적정보 및 공적 정보의 통로 제공, 정보의 비대칭성 최소화 등이 해당한다.
- 위험 대처능력 향상을 위한 정책으로는 ① 위험분산: 경영다각화, 복합영농, 다양한 작목 제시, 다양한 금융수단 제공(예: 소득안정계정의 일종인 캐나다의 NISA와 같은 경기변동에 자동적으로 반응하는 자동안정장치), ② 위험회피수단 제공: 선물시장, 계약재배, 발매기(call option) 거래, ③ 유통협약·명령(물량통제, 품질규제, 시장지원활동)이 있다. 보상 및 보험에는 재해보상, 재해보험, 작물보험, 소득보험이 있다.

#### 4. 농업 소득정책의 향후 방향과 과제

- 농업 소득정책의 목표는 농업소득의 안정적인 증가이다. 가격정책, 직불제를 위주로 하는 소득정책, 위험감소를 위한 경영안정정책이 일반적으로 말하는 농업소득과 관련한 정책이며 이외에 간접적이기는 하지만 그 영향력은 커 가고 있는 정책으로 식품정책, 소비자정책, 유통정책이 있다.
- 과거에는 가격지지정책이 주류를 이루었으나 점차 DDA협상 등의 영향으로 직불제를 중심으로 한 소득정책으로 전환되었다. 시장이 개방되어가고 농가가 감내해야하는 생산, 가격위험이 커짐에 따라 경영안정정책(예: 보험, 자조금, 소득안정계정)의 중요성이 커지고 있다. 제도의 대상을 달리하여 직불은 중·소농을 주 대상으로 하고 상업농이나 대농을 위해서는 보험이나 농가단위 소득안정계정과 같은 경영안정정책이 적용된다.
- 경영안정정책에서 자연재해와 관련한 것과 시장변화에 관련한 정책의 범위를 달리한다. 대농은 상업적으로 대처할 여력이 있어 구조적인 변화에는 상대적으로 강하나 일시적 변화에는 보다 더 취약하다. 대농으로 가야 하는 이유로 규모의 경제, 효율성 제고, 수익성 제고가 들어진다는 것 그리고 일반적으로 적용되는 고수익, 고위험의 관계, 그리고 대농의 부채비율이 소농에 비해 높다는 것이 그 이유이다. 단 상대적으로 자연재해를 대상으로 하는 경영안정정책은 시장변화를 대상으로 하는 경영안정정책에 비해 대상그룹의 범위를 보다 넓게 가져간다.
- 직불제도 중에서 소득보전 직불의 비중은 점차 줄여나가되 이를 경영안정정책 그리고 다른 관련 정책으로 대체한다. 국제규범에 적합, 과다한 행정비용이나 도덕적 해이현상 방지, 납세자의 지지와 동의로 지속성 확보가 선결과제이다. 구조개혁이나 농가가 예견하지 못한 거시적 여건변화

에 따른 소득하락을 보전하는 직불제는 한시적이며 이는 EU의 농정변화나 DDA협정에서 벌써 나타나고 있다. 물론 농산업을 새로운 여건에 적응해 나가는 과정은 중장기적인 과정이므로 소득보전 직불의 비중을 줄여가는 것은 점진적으로 이루어져야 하는 것이고 이로 인해 소득정책에서 비워진 부분을 경영안정정책과 관련정책들이 채워나간다. 단 농업의 다원적 기능에 대한 보상차원에서의 직불 그리고 농업에서의 시장실패를 이유로 한 최소한의 소득지지정책은 존속성이 있다 하겠다.

- 경영안정정책에서 정부의 역할을 점차 줄여나간다. 경영안정정책 또는 위험관리정책은 자연재해나 시장여건 변화에 따른 일시적인 농업소득의 하락에서 농가를 보호하기 위한 정책으로서 보험료 보조나 자조금 보조와 같은 다양한 형태의 정부보조가 들어간다. 그러나 이로 인한 도덕적 해이, 역선택의 문제는 제도의 효율성을 떨어뜨린다. 물론 제도가 정착하는 단계에서는 정부의 역할이 중요하겠으나 이후에는 정부의 보조를 점차 줄여가는 방향으로 나아가야 한다.
- 식품, 소비자, 유통정책이 농업소득에 미치는 영향이 커지고 있다. 가공을 통한 농산물 가치 제고, 소비자 교육을 통한 국내 농산물 소비 증진, 산지 유통활성화를 통한 농가의 교섭력 증대, 학교급식, 식량배급표(food stamp) 등을 통한 자국 신선 농산물 수요 증대 등이 간접적으로 농업소득을 안정화 시키고 나아가 증대시키는 주요정책으로 자리매김해 나간다.
- 농업소득, 구조조정과 관련한 정책을 일관성 있게 추진하기 위해서는 농가 DB를 구축하는 것이 선결과제이다. 특히 재해보험, 소득보험, 농가단위 소득안정계정과 같은 경영안정정책을 효율적으로 시행하기 위해서는 농가소득, 경영규모 등에 대한 상세한 자료가 필요하다.

**요약 및 정리: 정호근(한국농촌경제연구원 전문연구원)**

## 농가소득정책의 선진방향

- 이 태 호 (서울대학교 교수)

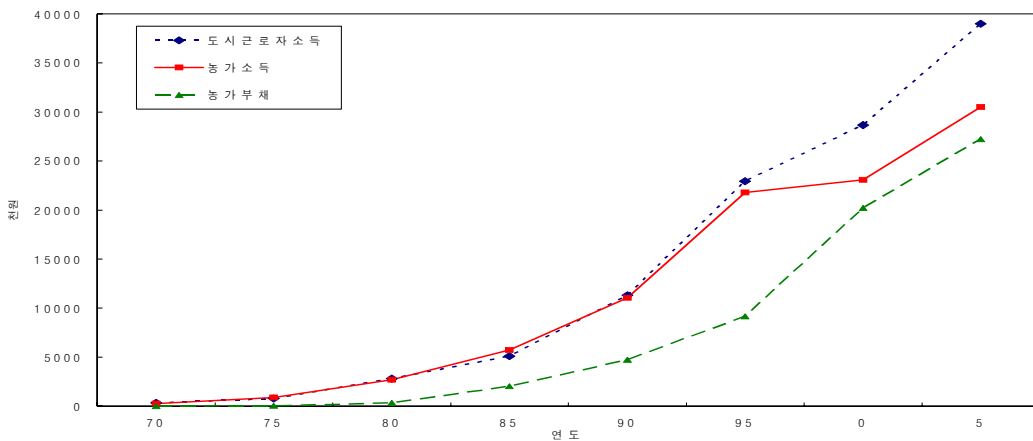
1. 농업문제	13
2. 소득문제	16
3. 소득안정정책	22
참고 문헌	33

# 농가소득정책의 선진방향

## 1. 농업 문제

- 한국의 대표적인 농업문제는 다음의 네 가지로 나누어 볼 수 있음.
    - 첫째, 농업인 빈곤화 문제.
    - 둘째, 농촌인구 과소화, 농업인 고령화.
    - 셋째, 농업의 축소에 따르는 농업의 다원적 기능 감소.
    - 넷째, 농촌환경(거주환경, 자연환경) 악화 문제와 식품안전성 문제.
- 이와 같은 문제들은 모두 소득문제와 밀접한 관련을 가지고 있음.

그림 1. 농가소득, 농가부채, 도시근로자 소득



자료: 농림업 주요통계, 농림부, 2006

표 1. 농가 가구수와 농가인구 추세

연도	농가구 (천호)	구성비 (%)	농가인구 (천명)	구성비 (%)	가구당 (명)
1970	2,483	42.4	14,422	44.7	5.8
1975	2,379	35.2	13,244	37.5	5.6
1980	2,155	27.0	10,827	28.4	5.0
1985	1,926	20.1	8,521	20.9	4.4
1990	1,767	15.6	6,661	15.5	3.8
1995	1,501	11.6	4,851	10.8	3.2
2000	1,383	9.7	4,031	8.6	2.9
2005	1,273	8.0	3,433	7.1	2.7

자료: 농림업 주요통계, 농림부, 2006

표 2. 연령별 농가인구 추세

단위: 천명

연도	농가인구	14(13)세 이하 <sup>1)</sup>	15(14)~ 19세 <sup>2)</sup>	20~49세	50~59세	60세이상	65세이상
1970	14,422	6,271	1,497	4,404	1,107	1,143	713
1975	13,244	4,780	1,980	4,212	1,108	1,164	738
1980	10,827	3,230	1,684	3,701	1,074	1,138	738
1985	8,521	2,114	1,271	2,830	1,129	1,177	753.5
1990	6,661	1,370	734	2,259	1,111	1,187	769
1995	4,851	680	423	1,626	867	1,255	785
2000	4,031	459	262	1,301	676	1,333	876
2004	3,415	353	159	963	566	1,375	1,002

자료: 농림업 주요통계, 농림부, 2006

표 3. 농어촌의 인구과소화

단위: 개

읍·면 개수	연도					
	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년
인구 2천 명 미만	9	30	97	170	333	470
인구 1천 명 미만	2	3	10	17	46	109

주: 2005년 및 2010년의 수치는 현재의 읍·면별 인구 증감 추세가 앞으로도 변함없이 지속되는 경우를 가정한 것임.

자료: 농특위 보고서 “농촌의 미래지표 전망(성주인, 2002)”

표 4. 규모별 농가수

단위: 천 호

연도	0.1ha미만	0.1~0.5	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha이상
1970	26	761	824	446	193	124	37
1975	2	689	828	431	187	112	36
1980	14	598	748	438	191	109	31
1985	9	525	686	390	160	87	23
1990	15	468	544	352	191	129	44
1995	16	417	432	265	153	123	70
2000	30	410	379	219	132	114	85
2005	-	458	331	-	280	93	93

자료: 농림업 주요통계, 농림부, 2006

표 5. 호당경지면적

단위: a

연도	합계	논	밭
1970	92.5	51	41
1975	94.1	54	41
1980	101.8	61	41
1985	111.3	69	43
1990	119.4	76	43
1995	132.3	80	52
2000	136.5	83	54
2005	143.3	87	57

자료: 농림업 주요통계, 농림부, 2006

## 2. 소득 문제

- 소득문제는 일반적으로 소득수준(income level), 소득분포(income distribution), 소득변동(income variability)의 세 가지로 나누어 볼 수 있음. 그리고 소득변동의 문제는 소득의 저하, 소득의 불확실성의 문제로 나누어 볼 수 있음.
- 시장경제 체제하에서 산업간 소득수준, 소득분포, 소득변동의 차이는 산업간의 자원의 흐름을 조절하는 신호의 역할을 함. 즉, 경제주체간의 능력의 차이를 반영하는 적당히 불균등한 소득분포는 경제주체의 동기를 유발하고 적절한 소득변동은 불확실성에 대처하는 능력이 약한 비효율적인 경제주체나 생산방식을 경제활동에서 퇴출시키는 긍정적인 역할도 할 수 있음.
- 그러나 시장경쟁력이 없는 경제주체나 생산방식이라 할지라도 사회 전체적으로 보면 유익한 경우가 많으며, 경제적 환경이 바뀌면 다시 경쟁력을 가지게 될 수 있으므로 시장의 선별기능에만 의존하는 것은 바람직하지 않음. 또한 인류애적인 측면에서 보더라도 최소한의 인간적인 삶을 영위할 수 있는 최저한의 소득수준은 누구에게나 보장되어야 하며, 위화감이나 좌절감을 안겨줄 만큼 지나친 소득의 차이는 바람직하지 못함.

### 2.1. 소득수준(income level)

- 소득수준의 문제는 상대적 소득수준과 절대적 소득수준의 문제로 나누어 볼 수 있음. 절대적 빈곤상태에 있는 농가의 수를 결정하는 방법에는 여러 가지가 있을 수 있으나 2007년 보건복지부의 기준에 의하면 3인 가구의 경우 월소득 97만원 이하를 말함. 이 기준에 의하면 대략 연간소득



1,200만 원 이하가 절대적 빈곤의 범주에 들어간다고 할 수 있음. 한국의 경우 농외소득이 농가소득의 60% 정도를 차지한다고 하면 연간 농산물 판매금액이 500만원 미만인 농가의 대부분은 연간소득 1,200만원을 올리기 어렵고 따라서 절대적 빈곤상태에 있다고 보아야 할 것임. <그림 2>를 보면 상당한 수의 농가의 판매금액이 500만원 이하에 머물러 있음을 알 수 있음.

표 6. 최저소득 기준

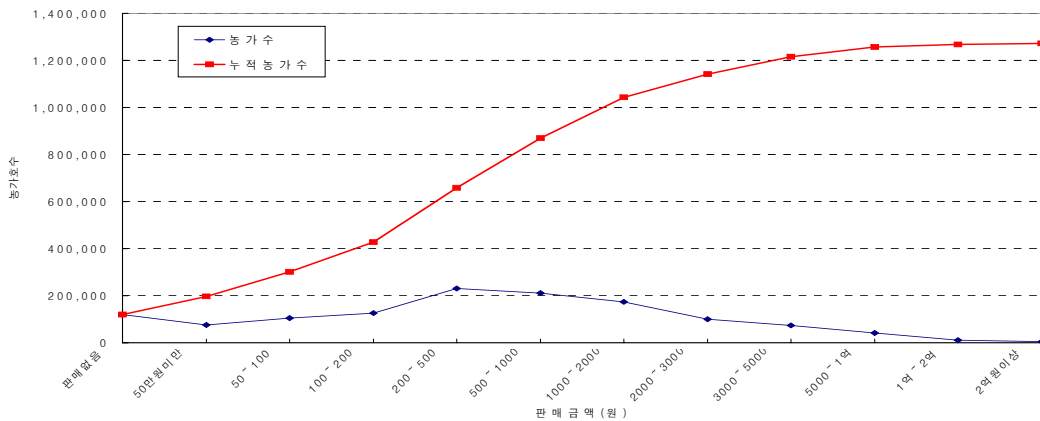
단위: 원

연 도	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	인상률
2000	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134	3.00%
2001	333,731	552,712	760,218	956,250	1,087,256	1,226,868	3.00%
2002	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809	3.50%
2003	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904	3.00%
2004	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680	3.50%
2005	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800	7.15%
2006	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	1,542,382	3.00%
2007	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	1,609,630	3.00%

인상률은 4인가구 기준

자료: 보건복지부

그림 2. 농가판매금액의 분포



자료: 2005년 농업총조사

표 7. 농가구조와 소득(2005년)

단위: 천원

	농가소득	농가순소득	농업소득	농업총수입	농업경영비	농외소득	겸업소득
평균	30,503	21,700	11,815	26,496	14,681	9,884	2,531
영농형태	농가소득	농가순소득	농업소득	농업총수입	농업경영비	농외소득	겸업소득
논벼	22,648	13,434	9,808	19,907	10,099	3,626	853
과수	32,810	24,059	19,681	37,674	17,993	4,379	636
채소	26,314	17,596	14,198	33,064	18,866	3,398	610
특용작물	41,168	32,276	29,730	56,884	27,154	2,546	849
화훼	38,951	32,838	28,775	71,300	42,525	4,064	287
일반밭작물	19,432	11,269	7,211	21,553	14,342	4,058	1,030
축산	44,061	36,362	31,802	75,556	43,755	4,560	1,373
기타	19,079	11,503	8,302	21,322	13,020	3,201	623
경지규모	농가소득	농가순소득	농업소득	농업총수입	농업경영비	농외소득	겸업소득
0.5ha 미만	25,045	16,881	3,634	11,107	7,472	13,246	2,835
0.5-1.0ha 미만	25,628	17,050	6,062	15,168	9,106	10,988	2,534
1.0-1.5ha 미만	28,614	19,816	9,706	20,992	11,285	10,110	2,527
1.5-2.0ha 미만	30,253	21,794	13,581	29,157	15,576	8,213	1,435
2.0-3.0ha 미만	33,181	24,108	16,627	35,295	18,669	7,482	1,743
3.0-5.0ha 미만	37,427	27,791	19,610	42,390	22,780	8,181	3,920
5.0-7.0ha 미만	40,007	31,864	22,303	48,018	25,716	9,561	1,953
7.0-10.0ha 미만	51,158	40,523	30,201	65,875	35,674	10,322	4,963
10.0ha 이상	44,235	33,222	28,354	68,788	40,434	4,868	1,520
경영주연령	농가소득	농가순소득	농업소득	농업총수입	농업경영비	농외소득	겸업소득
30세 미만	-	-	-	-	-	-	-
30 - 39세	31,602	26,903	19,443	45,381	25,937	7,459	476
40 - 49세	40,513	34,241	17,848	48,944	31,096	16,393	6,126
50 - 59세	40,721	31,650	16,709	39,683	22,974	14,941	3,406
60 - 69세	29,538	19,385	10,789	21,865	11,076	8,596	1,953
70세 이상	19,492	11,264	6,451	11,664	5,213	4,813	1,090
가구원수	농가소득	농가순소득	농업소득	농업총수입	농업경영비	농외소득	겸업소득
2명	23,991	15,324	10,388	20,901	10,513	4,935	1,258
3명	34,775	24,924	11,769	29,529	17,761	13,155	3,629
4명	41,588	32,900	15,575	39,671	24,096	17,324	3,474
5명	43,105	35,423	13,334	32,056	18,723	22,089	5,765
6명 이상	47,410	39,496	18,587	43,313	24,726	20,908	6,382

자료: 통계청, 2005년 농업총조사

- 농업 부문의 상대적 빈곤 문제는 대개 도시근로자가구 소득수준과 농가 소득수준의 차이로 인식됨. 도시근로자가구소득과 농촌가구소득의 차이는 95년 이후 심각해지기 시작하여 농촌가구소득의 도시근로자가구소득에 대한 비율은 2000년에 81%, 2001년에 76%로 급속하게 떨어지고 있음. 이와 같은 급속한 상대적 소득저하의 원인은 다른 산업에 비해 낮은 소득 증가율이 이라고 할 수 있음. 농가소득의 성장률이 낮은 이유는 농가소득에서 가장 큰 비중을 차지하는 농업소득의 성장률이 낮기 때문임.

## 2.2. 소득분포(income distribution)

- 농업소득 분포의 문제는 농업과 다른 산업간의 소득분포의 불균등과 농업 내 소득분포의 불균등으로 나누어 생각해 볼 수 있음. 농업과 다른 산업간 소득의 불균등도는 위에서 살펴본 대로 1995년 이후 현저하게 커지고 있다. 농업 내 소득의 불균등도는 2002년 현재 지니계수 0.4 이하의 비교적 양호한 수준에 머물러 있으나<sup>2</sup> 구조조정기에 나타나는 규모의 양극화 현상으로 더욱 악화될 것이 예상된다.

## 2.3. 소득변동(income variability)

### 2.3.1. 불안정성(instability)

- 불안정성은 소득을 일정한 수준으로 복귀시키려는 힘이 존재하지 않는 것으로<sup>3</sup> 소득의 불안정성이 문제가 되는 경우는 주로 소득의 불안정성으로

2 김성용의 “농가 가계소비지출의 불평등도 분석(2002 하계학술대회 발표 논문집, 한국농업경제학회, 2002, pp.285-295)” 참조.

3 불안정성의 유형은 다음의 3가지로 분류할 수 있다.

말미암아 소득의 지속적인 하락 현상이 나타날 때임. 농가소득이 그 기준이 되는 도시근로자가구 소득으로부터 괴리되는 현상이 지속되는 것(특히 도시근로자가구 소득보다 낮아지는 현상이 심화되는 것)이 대표적인 농가소득의 불안정 문제라고 할 수 있음.

- 최근 농업부문의 상대적 소득의 지속적 저하의 원인은 다음과 같다고 생각됨.
  - 첫째, 농업이외 산업의 성장속도가 농업의 성장 속도보다 높음.
  - 둘째, 농가 경영주의 고령화로 소득을 높이기 어렵게 됨.
  - 셋째, 농업경영비가 상승함.
  - 넷째, 양념채소와 시설채소 그리고 과실류 등의 생산이 급속히 증가함.
  - 다섯째, 농산물 시장개방으로 가격이 저렴한 해외 농산물, 특히 중국 농산물이 수입됨.
  
- 그러나 보다 장기적이고 근본적인 농업소득 하락의 요인은 농산물의 필수 품적 성격(즉, 낮은 수요의 소득탄력성)으로 인한 협상가격차, 그리고 구조적으로 높은 국내 생산비(높은 농지 가격, 높은 농업 인건비) 때문에 낮은 수밖에 없는 국제 경쟁력을 들 수 있음. 특히 낮은 국제경쟁력은 농산물시장의 개방과 농산물무역의 자유화 이후 값싼 해외 농산물의 수입을 증가시키고 국산 농산물의 수요를 감소시켜 농가소득 저하의 가장 큰 요인의 하나가 됨.

- 
- ① 추세(trend): 계속적인 상향 또는 하향.
  - ② 확률보행(random walk): 일정한 방향 없이 방황하는 것. 확률보행은 시계열자료의 비정상성(non-stationarity)의 한 형태이다.
  - ③ 발산(explosion): 균형점으로부터 계속 멀어지는 것.

### 2.3.2. 불확실성(uncertainty)

- 불확실성은 예측된 값과 실현된 값이 언제나 일치하지 않는 것을 말함. 또는 하나의 경제행위가 두 가지 이상의 결과를 야기할 때, 예측한 결과와 실현된 결과가 일치하지 않을 가능성이 있는 것을 말함. 불확실성에 대처하기 위해서는 불확실성을 분석·파악하여 계산할 수 있는 ‘위험(risk)’으로 대체하는 것이 필요함.<sup>4</sup>
- 농가소득의 불확실성은 그 원인이 시장제도의 내부에 있는가, 외부에 있는가에 따라 다음과 같이 외생적 불확실성(exogenous uncertainty)과 내생적 불확실성(endogenous uncertainty)으로 나누어 볼 수 있음.

#### 1) 외생적 불확실성

- 외생적 불확실성이란 예측치 못한 시장외적인 여건의 변화, 예를 들어 병충해, 날씨의 변화 등으로 말미암아 경제행위의 결과가 여러 가지로 나타날 수 있다는 것을 의미함.

#### 2) 내생적 불확실성

- 내생적 불확실성 문제는 시장거래에 참가하는 사람들간의 정보의 부족이나 비대칭성 때문에 생기는 비효율성으로 시장거래의 과정에서 발생하게 됨. 농산물의 거래질서 문란, 농산품의 품질의 신뢰성 문제, 도덕적 해이(moral hazard), 역선택(adverse selection) 등이 내생적 불확실성의 문제라고 할 수 있음.

---

4 경제학에서 ‘위험(risk)’은 불확실한 현상의 확률분포가 드러나 불확실한 정도를 계산할 수 있게 된 경우에 ‘계산된’ 불확실도를 뜻하는 것으로 우리가 흔히 말하는 위험과는 다른 개념이다.

- 농업의 불확실성은 또 농산물 생산과정의 불확실성과 농산물 유통과정의 불확실성으로 나누어 볼 수도 있음. 이 중 농업소득과 관련이 깊은 농산물 생산과정의 불확실성은 다시 경영비의 불확실성과 농가판매가격의 불확실성으로 나누어 짐.

### 3. 소득안정정책

- 농가의 소득수준, 소득분포, 소득변동 문제 중 직접적으로 농업정책의 대상이 되는 것은 소득변동의 문제—즉, 소득 안정 문제임. 자본주의 시장 경제에서 각 개인의 소득수준은 정부가 관여할 일이 아니며 소득분포의 문제는 조세정책이나 복지정책의 문제로 인식되기 때문임.<sup>5</sup>

#### 3.1. 농가소득 안정정책의 원칙과 성질

- 다음의 5가지 원칙을 지키되 어느 한 쪽에 편중되지 않도록 하여야 함.
  - 합법성: 국제법(WTO 협정, UR Agreement, DDA 등), 국내법의 정신과 합치하도록 하여야 함.
  - 효율성: 생산성 향상, 선별적 기능 증진, 거래비용과 정부비용 최소화를 이루어야 함.
  - 공정성: 정책이 사회적 정의(예: 농업의 다원적 기능)를 증진시킨다는 인식하에 시행되어야 함.

---

5 그러나 사실 농가의 소득 안정문제는 소득수준, 소득분포의 문제와 밀접하게 연관되어 있음. 소득수준이 충분히 높다면 소득 안정문제는 심각하게 다루어질 필요가 없으며 소득분포가 균등할 때, 소득수준의 문제는 크게 부각되지 않는 경향이 있기 때문임.

- 형평성: 도·농간, 지역간, 지대간, 계층간 소득기회의 평등을 피하여야 함.
  - 지속성: 기업환경적, 자연환경적 측면에서 생태적 다양성과 안정성 유지하여야 함. 여기서 기업환경의 생태적 다양성이란 다양한 양태의 기업이 다양한 방법으로 이익을 얻고 성장할 수 있도록 하여 어떠한 시장 외적인 변화에도 안정적인 상태를 계속 유지하면서 생존할 수 있도록 하여야 한다는 뜻임.
- 그리고 농가소득 안정정책이 가져야 할 성질은 다음과 같음.
- 한시성
  - 품목불특정성
  - 예측가능성

### 3.2. 농가소득 안정정책의 유형

- 중요한 농가소득 안정정책에는 가격조정정책, 농외소득정책, 직접지불정책, 농업경영안정정책, 소비자정책 등이 있음. 농가경영개선정책은 소득을 향상시키기 위한 정책과 소득의 불확실성을 감소시키기 위한 정책으로 나누어 볼 수 있음.
- 가격조정정책은 정부가 시장에 직접 개입하거나 관세를 부과함으로써 가격을 조정하여 농가의 소득을 안정적으로 유지하는 것으로 세계무역기구 출범 이전에 널리 사용되었음. 그러나 세계무역기구(WTO)의 출범 이후 정부에 의한 가격조정정책은 대부분 금지보조의 범주에 속하게 되었음.
- 농외소득정책은 농업소득보다 상대적으로 안정적인 농외소득의 비중을 증가시킴으로써 농가소득을 향상시키고 불확실성을 감소시키는 것임. 일

본이 농외소득정책으로 농가소득을 안정시킨 대표적인 사례라고 할 수 있음.

- 직접지불제는 정부가 직접 농가에 재정지출을 하여 농가소득의 하락을 막고 안정을 꾀하는 것임. 대부분의 유럽 국가는 직접지불제를 농가소득 안정정책의 유력한 수단으로 삼고 있음.
- 농업경영안정정책은 농업경영의 효율성을 높여서 농가소득을 향상시키고 불확실성을 감소시키기 위한 수단으로 거의 모든 나라에서 사용하고 있음.
- 소비자 정책은 국산 농산물에 대한 수요를 증가시켜 국내 농산물 생산 농가의 소득을 안정화 시키는 것으로 일본의 식육정책, 미국의 학교급식정책 등이 이에 속함.

### 3.2.1. 농외소득정책

- 농업외소득을 높이고 농업외 소득이 상승함에 따라 농가소득이 증가되게 하는 일본식의 소득정책은 한국에는 적용하기 어려움. 그 이유는 다음과 같음.
  - 첫째, 농가인구가 고령화되어 농촌에 농업 이외의 산업을 유치하여 농업인으로 하여금 사업외 소득을 올릴 수 있는 기회를 제공한다고 해도 기회를 활용하여 일할 수 있는 농업인의 수가 많지 않음.
  - 둘째, 중국의 저임금과 개혁·개방 정책으로 단순 노동을 필요로 하는 많은 기업들은 한국의 농촌보다는 중국으로 진출하는 것을 바라고 있음.



### 3.2.2. 직접지불정책

#### 1) 직접지불제의 원칙

- 직접지불제의 원칙은 소비자에게 부담을 전가시킴이 없이 직접 재정에서 지출하여야 하고, 생산에 미치는 영향이 없어야 한다는 것임.
  
- 직접지불제를 정당화 하는 논리는 다음과 같음.
  - 첫째, WTO 이후 이루어진 시장개방과 무역자유화는 경쟁력이 약한 부문으로부터 경쟁력이 강한 부문으로 소득이 이전되는 효과를 가져왔음. 그러나 이러한 개방화와 자유화의 과정은 국민적 동의에 의해 이루어졌으므로 그 과실을 온 국민이 누리기 위해서는 어느 정도의 소득 재배분이 이루어져야 한다는 것임.
  - 둘째, 농업은 농산물 이외에도 여러 가지 도움이 되는 외부경제를 결합 생산하므로 농업생산을 지원하여야 한다는 다원적 기능 논리가 있음. 시장을 통하여 보상받을 수 없는 농업의 다원적 기능은 시장의 자원배분기능에 미치는 영향을 최소화하는 직접지불제로 보상해 주어야 한다는 것임.
  - 셋째, 국민복지의 논리가 있음. 65세 이상 경제활동 인구의 54%가 농림어업에 종사하고 있다(2003년 현재)는 것은 농업이 노인의 고용을 책임지고 있는 고령자 산업이며 농업을 빼고는 노인복지를 생각할 수 없다는 것을 나타냄. 농가에 대한 직접지불제는 노인가계의 보조라는 복지정책과 밀접한 관련이 있음.
  
- WTO 농업협정문에 의해 허용되고 있는 직접지불제에는 다음과 같은 것들이 있다(<표 8> 참조). <표 8>에 열거되어 있는 직접지불제 중 농가의 소득안정과 직접적으로 관련이 있는 것은 ‘생산중립적 소득지지,’ ‘소득안정화 지원’과 ‘자연재해구호지원’ 등이나 다른 직접지불제의 유형도 간접적으로 농가소득의 향상을 꾀하는 것이라고 볼 수 있음.

- 직접지불제도는 다른 간접적인 보조정책보다 소득이전 효율(transfer efficiency)이 2배 내지 5배 높다는 장점을 가지고 있음. 직접지불제도는 비농업인구로부터 농업인구로 직접 소득을 이전하는 것이 명백하게 드러나는 보조 방법이므로 정치적인 부담이 될 수 있음. 직불제는 경제활동인구 중 농업인구가 차지하는 비중이 5% 미만이 되어야 큰 부담 없이 실시할 수 있다고 생각됨. 직접지불제를 농업소득정책의 주요 수단으로 삼고 있는 OECD 국가들의 농업인구 비중은 대개 5% 미만임을 알 수 있음. 2005년 현재 한국의 농림업취업자 비중은 7.6%임.

표 8. 직접지불제의 종류 및 주요내용<sup>6</sup>

종 류	주 요 내 용	
허용대상 직접지불 (Green Box)	생산중립적 소득지지	· 생산량, 생산형태, 국내외 가격과 연계되지 않아야 함 · 지원시 농산물의 추가 생산을 요구하지 않아야 함
	소득안정화 지원	· 과거 5년간 평균소득(최소·최대치 제외)의 30%이상 손 실이 발생할 경우에 한하여 소득손실의 70%이하로 보상
	자연재해 구호지원	· 과거 3년간 평균소득(5년중 최소·최대치 제외)의 30%이 상 손실이 발생할 경우에 한하여 소득손실의 70%이하로 보상
	탈농지원	· 상업적 생산으로부터 탈농하는 농가 지원
부속서 2의 5~13항	휴경지원	· 최소한 3년간 농지휴경, 가축을 도살, 영구처분할 경우
	투자원조를 통한 구조조정지원	· 생산여건이 불리한 지역의 생산기반투자에 지원 · 보조금 지급은 투자가 필요한 기간으로 한정
	환경보전지원	· 보조금은 정부의 환경계획에 참여한 농가의 추가비용 또 는 소득손실에 한정
	조건불리지역 농업지원	· 객관적인 기준에 의해 대상지역 설정 · 보조금은 타지역과의 비교시 추가비용과 소득손실에 한정

6 이 표는 홍경수, 박종원(1997)에서 인용하였음.

- 직불제 보조는 다음과 같은 문제점이 있음.
  - 첫째, 구조조정과 상충될 수 있음.
  - 둘째, 다른 산업 종사자와의 형평성 문제가 발생할 수 있음.
  - 셋째, 정부보조의 자본화(capitalization) 현상이 일어날 수 있음.

### 3.2.3. 농업경영 안정정책

#### 1) 농업경영안정정책의 목표

- 농업경영안정정책의 목표는 직접적으로 농가의 소득을 안정시키는 것이 아니라 농업 또는 농가가 다음과 같은 구조적으로 안정된 상태에 도달하도록 하는 것.
  - 적절한 농업소득과 농업외소득의 비율
  - 적절한 작부체계
  - 적절한 생산요소 결합 비율
  - 적절한 규모
  - 적절한 연령별 농가 비중
  - 적절한 농가인구와 비농가인구의 비율

#### 2) 농업경영 안정정책의 수단

- 위험원인 제거 정책
  - 생산기반 정비 및 용수대책,
  - 재해방지 시설, 재해에 강한 품종 개발·보급
  - 검역 및 방역체계 확립,
  - 식품 안전성 관리 체계,
  - 안정적 수출·수입 정책(예: SSG),
  - 정책 위험 및 시장내생적 위험 감소 정책: 공적정보 및 공적 정보의 통로 제공, 정보의 비대칭성 최소화

- 위험 대처능력 향상 정책
  - 위험분산: 경영다각화, 복합영농, 다양한 작목 제시, 다양한 금융수단 제공(예: 소득안정계정의 일종인 캐나다의 NISA와 같은 경기변동에 자동적으로 반응하는 자동안정장치)
  - 위험회피수단 제공: 선물시장, 계약재배, 발매기(call option) 거래
  - 유통협약·명령(물량통제, 품질규제, 시장지원활동)
  
- 보상 및 보험
  - 재해보상
  - 재해보험, 작물보험, 소득보험, 건강보험
  
- 구조조정 정책
  - 농업경영안정정책이 제대로 작동하기 위해서는 농업경영안정정책에 부응하지 못하는 농가나 농업자원을 퇴출시키거나 시장으로부터 격리시키는 것이 필요함.
  - 구조조정은 시장의 힘을 이용하여 일어나도록 하는 것이 원칙임.
  - 그러나 단기간에 구조조정이 일어날 수 있도록 하는 여건을 조성해 주는 다음과 같은 정책이 필요할 수도 있음.
    - ① 고령 농업인 은퇴제도, 경영이양제도
    - ② 농업인 면허제, 농가등록제
    - ③ 생산조정 정책
    - ④ 농업인 파산제도

### 3.2.4. 소비자 정책

- 수요가 증가하는 농산물을 생산하는 농가의 소득은 안정적이 되기 쉬움.

표 9. 품목별 소비자 가격지수

	쌀	보리쌀	콩	한우고기	돼지고기	닭고기	무	배추	
1975	14.6	10.3	4.8	8.1	21.3	23.6	7.8	11.6	
1980	29	17.3	14.2	24.6	43.5	47.3	21.4	25.6	
1985	40	49.8	23.1	40.4	71.4	62	21	22.2	
1990	56.4	61	29	62.1	85.7	77.3	26.2	29.7	
1995	70.1	61	71.1	84.9	85	98.9	57.2	52.1	
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	
2005	98.9	109.3	151.8	173.9	161.2	133.6	104.6	93.1	
	양과	과	사과	배	감	귤	고추	마늘	참깨
1975	13.5	5.8	-	6.2	58.5	21.8	12.9	8	
1980	32.7	22.8	43.8	19.3	68.8	54.2	22.7	32.5	
1985	54.4	27.9	49.4	32.8	67.4	57.7	73.8	42.7	
1990	66.9	53.8	46	47.9	72.3	44.2	78	65.5	
1995	67.9	70.5	80.6	92.1	191.1	97.6	103.3	81.1	
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	
2005	122.3	128.4	237.2	135.5	192.7	125.6	133.2	125.5	

자료: 농림업 주요통계, 농림부, 2006

- 국산 농산물의 소비를 늘리는 것이 가장 적절한 식량안보 대책인 동시에 농가소득 안정정책이 될 수 있다는 것을 인식할 필요가 있음. 국산 농산물의 소비를 증가시키기 위해서는 고품질의 학교 급식을 통하여 어린 학생들에게 우리 농산물의 참맛을 교육하여 알도록 하는 것이 중요함. 또한 food stamp 제도 역시 농산물의 가격을 낮추는 효과(일종의 이중가격제)가 있으므로 국산 농산물 소비 촉진 정책으로 고려해 볼 만 하다고 생각됨.
- 일상적인 식단은 농산물의 수요와 자급률에 큰 영향을 미침. <표 11>은 한국과 일본의 1인 1일당 칼로리 섭취량이 어떤 농산물에 의하여 공급되

는지 나타내는 것임. 표에 의하면 대체로 전통식단에 속한다고 할 수 있는 농산물에 의한 칼로리 섭취는 감소하거나 천천히 증가하였는데 비해 서구식단에 속한다고 할 수 있는 농산물에 의한 칼로리 섭취는 급속히 증가하였음. 표는 결국 전통식단을 지키는 것이 식량자급률을 높이고 농가 소득을 안정시키는 길이라는 것을 보여줌.

표 10. 식단별 칼로리 공급량과 칼로리 자급률

단위: 칼로리

한국	전통식단								서구식단						비율(%) A/(A+B)	
	쌀	기타곡류	채소류	두류	어패류	과실류	서류	소계(A)	유지류	밀	육류	설탕류	우유류	계란류		소계(B)
1970	1,215	360	53	85	40	14	180	1,947	33	243	49	68	3	14	410	82.6
1975	1,116	393	57	90	66	19	129	1,870	66	292	50	57	6	17	488	79.3
1980	1,234	212	119	103	61	22	65	1,816	123	284	91	112	23	26	659	73.4
1985	1,245	246	97	115	92	32	30	1,857	227	307	100	124	40	28	826	69.2
1990	1,175	237	116	112	92	34	27	1,793	352	285	143	162	64	36	1,042	63.2
1995	1,054	263	127	117	99	53	29	1,742	346	343	189	188	74	37	1,177	59.7
2000	997	305	126	116	87	54	29	1,714	391	363	201	188	92	37	1,272	57.4

일본	전통식단								서구식단						비율(%) A/(A+B)	
	쌀	기타곡류	채소류	두류	어패류	과실류	서류	소계(A)	유지류	밀	육류	설탕류	우유류	계란류		소계(B)
1975	868	125	70	148	177	63	62	1,513.32	272	311	105	287	82	63	1,119.68	57.5
1985	736	160	73	144	181	54	76	1,423.34	346	313	151	245	98	68	1,220.66	53.8
1990	690	175	74	164	196	53	78	1,430.34	328	313	158	311	109	75	1,293.66	52.5
1995	669	201	77	152	193	54	74	1,419.49	343	324	161	288	111	78	1,304.51	52.1
2001	627	129	79	147	166	52	71	1,271.4	356	317	170	269	106	77	1,294.6	49.5

자료: 한국농촌경제연구원, 「식품수급표」, 각년도

표 11. 식품류별 연간 공급량 및 자급률 변동추이

단위: 천M/T, %

1975년				
품목	생산	수입	총공급	자급률
곡류	7,559	2,227	9,786	77.2
서류	2,742	0	2,742	100.0
설탕류	210	0	210	100.0
두류	277	30	307	90.2
견과류	3	0	3	100.0
종실류	54	1	55	98.2
채소류	2,433	0	2,433	100.0
과실류	428	3	431	99.3
육류	268	1	269	99.6
계란류	123	0	123	100.0
우유류	60	7	67	89.6
어패류	903	0	903	100.0
해조류	96	0	96	100.0
유지류	50	66	116	43.1
1990년				
품목	생산	수입	총공급	자급률
곡류	6,448	8,905	15,353	42.0
서류	984	0	984	100.0
설탕류	1,016	0	1,016	100.0
두류	332	1,107	1,439	23.1
견과류	89	1	90	98.9
종실류	68	12	80	85.0
채소류	8,752	98	8,850	98.9
과실류	1,766	0	1,766	100.0
육류	1,054	86	1,140	92.5
계란류	393	0	393	100.0
우유류	1,802	0	1,802	100.0
어패류	2,833	365	3,198	88.6
해조류	442	15	457	96.7
유지류	49	572	621	7.9

표 11. 식품류별 연간 공급량 및 자급률 변동추이(계속)

2004년

품목	생산	수입	총공급	자급률
곡류	4,721	12,463	19,898	23.7
서류	848	30	878	96.6
설탕류	1,325	0	1,366	97.0
두류	129	1,469	1,720	7.5
견과류	78	23	101	77.5
종실류	41	102	150	27.1
채소류	10,662	729	11,398	93.5
과실류	2,411	447	2,858	84.4
육류	1,631	274	2,044	79.8
계란류	508	0	508	100.0
우유류	2,304	851	3,165	72.8
어패류	1,945	2,015	4,703	41.4
해조류	546	42	588	92.9
유지류	22	851	916	2.4

자료: 한국농촌경제연구원, 「식품수급표」, 각년도



## 참고 문헌

---

- 김명환 외. 소득보전 직접지불제 시행방안 연구. 한국농촌경제연구원. 2002
- 김성용. “농가 가계소비지출의 불평등도 분석.” 2002 하계학술대회 발표 논문집. 한국농업경제학회. 2002. pp.285-295
- 박성재. 농업금융시스템의 혁신과제. 농특위 보고서. 2002
- 보건복지부. 2002년도 국민기초생활보장 사업계획(선정기준 및 급여기준). 2002
- 서종혁 외. WTO체제하의 농업지원제도 조사 연구-직접지불제를 중심으로. 한국농촌경제연구원. 1996
- 한국농촌경제연구원. 농업전망 2002, 2002
- 홍경수·박종원. 주요선진국의 농가소득 안정 정책-직접지불제를 중심으로-. CEO Focus 제11호. 농협조사부. 1997
- Just, Richard E. and Rulon D. Pope, A Comprehensive Assessment of the Role of Risk in U.S. Agriculture. Kluwer Academic Publishers. 2002
- Knight Frank H., “Risk, Uncertainty and Profit.” University of Chicago Press. 1921
- OECD. Farm Household Income Issues in OECD Countries: A Synthesis Report. 2002
- OECD. Low Incomes in Agriculture in OECD Countries. 2002
- 堀口健治. “겸업농가 중심의 강고한 도작구조와 생산조정정책·구조정책의 어려움,” WTO 체제와 한·일 쌀 산업의 장래, 한일공동심포지엄 주제발표논문집, 2002
- 深川博史. “日韓 農業の 比較と 韓國の 構造問題.” 한·일 공동 농업경제학회 발표논문. 2002

## 선진국의 소득정책 논의 동향과 시사점

— 신 기 엽 (농협경제연구소 유통경제연구실장)

1. 문제 제기	37
2. 선진국의 농가소득정책	38
3. 한국 농정에의 시사점	44
참고 문헌	48

# 선진국의 소득정책 논의 동향과 시사점

## 1. 문제 제기

- WTO 체제는 회원국 농정의 국제규범을 제시하여 감축대상정책의 감축 이행을 강제하고 있어, 회원국은 국내농정을 허용대상정책으로 전환하는 농정개혁을 추구하고 있음
  - 미국과 EU 등 선진국들은 UR 농업협상을 계기로 국내 농정을 종전의 가격지지정책에서 생산중립적 소득보조정책으로 전환하고 있음
  - 이에 따라 정부의 시장개입에 의한 자원배분의 비효율성은 감소되는 한편 직접지불제의 시행에 따른 행정비용이 늘어나고 있음
- 우리나라는 국내보조 감축에 따른 농정의 시장지향적 개혁과 아울러 시장 개방 확대에 따른 농가피해 보전을 위해서도 WTO가 허용하는 직접지불정책의 확대가 불가피함
  - 국내농정 개혁: 쌀 소득보전 직접지불제
  - 수입피해 보전: FTA 피해보전 직접지불제
  - 정부는 장기적으로 이를 통합하는 방식의 「농가단위 소득안정 직접지제」의 도입을 준비하고 있음

- 이 글은 정책대안으로서 「농가단위 소득안정 직접지불제」의 합리적 설계를 염두에 두고 선진국 정책 동향의 검토를 통해 현실적 시사점을 도출하는데 목적이 있음
  - 미국, 유럽연합, 일본 등 선진국의 농정동향을 분석하여 선진국형정책방안을 검토하였음
  - 직접지불제의 목적과 이행기간, 생산중립성, 행정비용, 자본화 문제등을 중심으로 한국 현실과 정책 수혜자에 맞는 정책방안을 검토

## 2. 선진국의 농가소득정책

### 2.1. 미국의 농가소득정책

- 미국의 농가소득정책은 5년 주기로 농업법을 제정하는 방식으로 지원 대상, 규모, 예산 등이 구체적으로 규정되어 시행되고 있음
  - 2007년 농업법안은 이미 2002년 농업법의 규정에 따라 입법 절차가 진행되었고, 2007년 농업법안은 그 이후의 새로운 농업법 제정을 전제로 이루어지고 있음
- 농가소득 보조금의 지원 규모는 1996년 농업법 이후 향후 2012년 까지 약 15년 동안 비슷한 수준으로 유지되고 있음
  - 소득보조금의 지원목적은 과거 품목별 가격지지정책을 생산중립적 소득지지정책으로 전환함에 따른 소득보상 차원에 있음
  - 품목별로 목표가격은 1996년 농업법 수준과 비슷하며, 소득 보조금예산 규모도 다소 늘어나는 추세임

- 최근 미국정부는 2007년 농업법을 제안하여 향후 5개년 동안의 농가소득 정책의 개요를 제시하였음
  - 현행 2002년 농업법의 큰 틀을 유지하면서 시장경제와 형평성을 강조하고 바이오 에너지 등 새로운 현안을 포함시키고 있음
  - 이하에서는 2007년 농업법 제안서를 중심으로 미국 농가소득정책의 생산 중립성 강화를 중심으로 살펴보고 한국 농정에의 시사점을 도출하고자 함
  
- 마케팅론의 용자단가(최저보장가격) 인하를 통해 감축대상보조를 감축
  - 용자단가를 최근 5개년 평균가격의 85% 수준으로 설정하여, 대부분품목(밀, 옥수수, 면화, 콩 등)의 용자단가는 현재보다 인하됨
    - ☞ 밀 2.75 → 2.58 달러/부셀, 옥수수 1.95 → 1.89 달러/부셀, 면화 0.52 → 0.5192 달러/부셀, 콩 5.00 → 4.92 달러/부셀
  - 향후 농산물 가격이 높게 유지될 것으로 전망되어 마케팅론 지원규모는 더욱 감소될 것으로 예상됨
  
- 경기대응 소득보조정책(CCP)는 현재의 가격연동 방식에서 수익 기준 방식으로 개편됨
  - 미국은 현행제도를 새로운 형태의 블루박스 정책으로 주장했지만, 가격과 연계되어 보조금이 지급되기 때문에 감축대상보조에 해당한다는 국제적 비판을 받아 왔음
  - 미국은 새로운 정책방식이 DDA 농업협상에서 허용보조 정책으로 분류되어야 한다고 주장하고 있음
  - 현행 방식은 생산량이 감소할 경우 가격 상승으로 과소 보상되고, 반대의 경우에는 과대 보상되는 문제가 발생하였음

- 새로운 방식: 지급단가 = (목표수익 - 실제수익) ÷ 평균단수  
 목표수익 = (목표가격 - 직불단가) × 평균단수  
 실제수익 = max(시장가격, 용자단가) × 평균단수

□ 고정 직접지불금의 지급단가를 인상하여 허용보조정책을 확대

- 밀 0.52 → 0.56 달러/부셀, 옥수수 0.28 → 0.30 달러/부셀  
 면화 6.67 → 11.08 센트/파운드, 콩 0.44 → 0.50 달러/부셀  
 쌀 2.35 → 2.52 달러/백 파운드, 땅콩 30.00 → 38.61 달러/톤

□ 식부자율성 제한을 폐지하는 등 시장지향성을 추구

- 2005년 면화보조 소송을 반영하여 직접지불 대상면적에 과일, 채소등의  
 재배금지조항을 폐지하여 시장지향성을 추구

□ 신규 창업농가와 환경보전의무 이행농가에게는 더 많은 직접지불 보조금의  
 혜택을 제공

- 신규 창업농: 최초 5년동안 고정직불 단가의 1.2배 지원
- 환경보전의무 이행농가: 고정직불 단가의 1.1배 지원

□ 미국의 새로운 농업법안은 WTO 규범에 따라 감축정책을 축소하고 허용정  
 책을 확대하는 방향으로 농가소득정책을 개편

- 이는 그동안 국제적 비판을 수용하면서, 향후 DDA 농업협상에서 허용보  
 조 규정의 강화 가능성에 대비한 것으로 보임
- 생산중립성의 강화로 보조금의 증산 효과에 대한 비판을 해소할 수 있음
- 보조금의 자본화 효과에 대한 비판이 존재하지만, 이번 농업법 개혁에서  
 는 개선방안이 반영되지 않음

## 2.2. EU의 농가소득정책

- 유럽연합은 1992년 농정개혁을 통해 종전의 가격지지 정책을 직접지불제 방식의 소득보상 정책으로 전환
  - 1995년까지 3년간 지지가격을 곡물은 30%, 쇠고기는 15% 인하하고 유지작물에 대한 지지가격은 폐지하였음
  - 곡물의 경우 지지가격 인하분의 100%를 직접지불금으로 지급하되 기준연도 면적만을 대상으로 한정
  - 기준연도 면적의 15%를 의무적으로 휴경토록 하여 생산감축을 유도 하였으며, 다만 20ha 이하의 소농은 휴경의무를 면제
  - 이는 완전한 의미의 생산중립적 직접지불제는 아니지만 UR 농업협정에서 허용보조로 인정되었음(Blue Box)
- 유럽연합은 Agenda 2000 개혁에서 지지가격을 더욱 인하하고, 소득보상 직접지불금을 인상하는 농정개혁 단행
  - 곡물의 경우 지지가격을 2년간 15% 인하하고, 인하 폭의 50%에 해당하는 금액을 직접지불로 보상
  - 이는 품목별 지지가격 인하에 대응한 농가의 자구노력을 요구하여 소득보상 직접지불의 증산 유인을 감축하기 위한 방식으로 농정의 생산중립성을 강화하는 조치임
  - 2003년에는 Agenda 2000 개혁의 중간점검 결과에 따라 지지가격은 그대로 유지하되, 2005년부터 품목별 직접지불제를 통합하는 방식의 단일 직접지불제(Single Payment)를 도입하기로 결정

- 유럽연합은 2005년부터 품목별 직접지불제를 통합하는 방식의 단일 직접지불제를 도입하여 농정의 생산중립성을 더욱 강화
  - 곡물, 전분용 감자, 콩, 쌀, 쇠고기, 송아지 고기, 우유, 낙농품, 양, 염소 등 다양한 품목을 대상으로 하는 직접지불제를 통합하여 도입연도의 실제 경작자에게 ‘수급권(entitlement)’을 부여
  - 단일 직접지불제의 단가와 규모는 기준연도(2000-2003년)의 농가별 직접지불금 실적과 대상 경지면적에 따라 결정됨
  - 개별농가의 직접지불 수급권은 당년에 경영하고 있는 면적에 대해서만 유효하며, 대상면적에 영년생 작물, 과일, 채소 등을 제외한 어떤 작물을 재배하더라도 유효함
  - 수급권은 농가간에 거래가 가능하며, 특정농지와 결합된 것이 아니므로 농지와 분리하여 거래될 수도 있지만 농지 임대차의 경우에는 반드시 수급권도 이양되어야 함
- 한국 농정예의 시사점
  - 단일 직접지불제는 품목별 정책의 단순 통합에 불과하며, 행정비용의 일부 감축 또는 예산의 장기적 감축 효과에 불과
  - 면적 기준의 직접지불제가 초래하는 보조금의 자본화 효과는 이미수급권 형태로 제도화되어 있어, 이를 회피하기 위한 농가단위 직접지불제는 그 의미를 상실하였음
  - 우리나라는 쌀 이외에는 품목별 가격 또는 소득정책이 거의 없기 때문에 단일 직접지불제의 채용은 큰 의미가 없음



## 2.3. 일본의 농가소득정책

### □ 농가단위 직접지불제의 개요

- 2007년부터 종전의 품목별 지원정책을 경영 단위로 통합한 품목 횡단적 경영안정대책으로 전환
  - 5개 품목: 쌀, 밀, 콩, 사탕무, 전분원료용 감자
  
- 경영단위를 대상으로 두 가지 형태의 소득보전제도를 실시
  - 생산조건 격차개선 지원
  - 판매수입 변동완화 지원
  
- 정책대상을 일정조건 이상의 전업농가에 한정하는 방식
  - 인정농업자: 4ha 이상(북해도는 10ha 이상)
  - 마을영농조직: 20ha 이상

### □ 생산조건 격차개선 지원제도

- 수출국과 생산조건에 현저한 격차가 있는 품목에 대하여 수입농산물의 국내 판매가격과 국내 생산비와의 격차를 직접지불로 보전
  - 수입농산물의 국내가격과 국내산 가격의 차이는 품질격차로 간주
  - 전업농가의 생산비와 국내산 가격과의 차액을 생산조건 격차로 간주하여 이를 직접지불로 소득보전
  
- 농가단위 지원액 = 품목별 지원액 합계
  - 품목별 지원액 = 면적당 지원단가 × 기준연도 식부면적
  - 단위면적당 지원단가 = 기준연도 생산비 - 기준연도 판매수입

### □ 판매수입 변동완화 지원제도

- 품목별로 가격 및 작황의 변동으로 당년도 판매수입이 기준년도 수준을

밑도는 경우 그 차액의 일부를 직접지불로 보전

- 대상 품목별 판매수입 감소액을 농가단위로 합산하여 판매수입 감소 총액을 산정하고, 감소액의 90%를 보전

- 기준연도 판매수입의 10%를 적립, 정부가 3/4를 부담

□ 정책의 현실적 평가

- 정책 효과는 4개 품목에 한정되며, 이는 전체 농업생산액의 8% 수준에 불과하여 시장가격 급변시 소득안전망으로서 한계가 있음
  - 쌀은 판매수입 변동완화 지원만 대상
  - 채소, 과수, 축산 등은 품목별 대책을 유지
- 전업농 대상의 선택적 직접지불 정책이 추구하는 전업농 중심의 농지 유통화 효과는 현실적으로 기대하기 어려움
  - 직접지불 수급을 위한 지주의 임대농지 회수 및 자경
  - 규모화가 되더라도 농지분산으로 규모 확대 효과 미미 우려
- 이 정책은 WTO 규범에서 감축대상정책에 해당됨
  - 생산조건 격차개선 지원에서 매년 생산량 및 품질에 근거한 지불 조항

### 3. 한국 농정에의 시사점

#### 3.1. 직접지불제의 정책 목적과 이행 기간

□ 정책 목적은 국내농정 개혁과 수입피해 보상으로 구분됨

- 미국과 EU는 국내 농정의 시장지향적 개혁을 목적으로 직접지불 정책을 시행하고 있음

- 일본의 품목횡단적 직접지불제는 수입개방의 피해보상 차원에서 전업농에게 생산조건 격차개선 지원금을 지급
- 선진국의 농정 개혁은 장기간에 걸쳐 지속적으로 이행되고 있음
  - 미국은 1996년 농업법 제정 이후 2007년 농업법안까지를 포함하면 약 15년의 장기간에 걸쳐 국내농정의 개혁에 대한 보상 차원에서 비슷한 예산 규모의 직접지불 보조금 정책을 실시하고 있음
  - EU의 경우 1992년 CAP 개혁이후 2003년 농정개혁에 이르기까지 10년 이상의 장기간에 걸쳐 직접지불 정책을 실시하고 있으며, 지원규모는 점진적으로 감축되고 있음
- 농업 구조조정의 특수성을 반영한 중장기 정책의 설계가 필요
  - 쌀 소득보전 직접지불제는 선진국의 경험에 비추어 볼 때 시행초기 10년간은 목표가격을 고정하는 점진적 방식이 바람직함
  - FTA 피해보전 직접지불제는 감축대상정책이며, 일본의 정책사례는 한정적 효과(4개 품목, 전업농 대상)에 불과한 감축대상 정책으로 정책의 실효성이 낮음

### 3.2. 직접지불제의 생산중립적 설계

- WTO 규범에 합치하는 생산중립적 허용정책방식으로 현행 직접지불제를 재설계하는 것이 바람직함
  - 선진국의 경험에 비추어 볼 때 DDA 농업협상을 전제로 허용보조 정책에 합치하는 방식의 농정수단 설계가 합리적

- 쌀 소득보전 직접지불제는 변동직불금을 감축하고 고정직불금을 확대하는 방향으로의 정책 개편이 바람직
- FAT 피해보전 직접지불제는 기준가격이 낮아 정책실효성이 없으며, 가격연계형 보조금으로 감축대상정책의 한계가 뚜렷함
- 장기적 정책대안인 농가단위 소득안정 직접지불제의 경우에도 생산중립적 고정직불제를 중심으로 설계하는 것이 바람직함
  - 생산중립성 원칙에 입각하여 기준연도의 경지면적 또는 농업경영체를 지원대상으로 설정
  - 법률에 정해진 일정기간 동안 당해연도 생산 및 가격과 무관하게 고정된 금액 또는 사전에 정해진 감축률에 따라 보조금을 지급
- 매년도 소득 변동의 안정화를 위한 보조금 정책은 한국 현실에 적합하지 않음
  - 이러한 정책은 생산중립성에 위배되며 행정비용이 과다하게 소요될 것으로 우려됨
  - 국제가격의 상하 변동 위험에 직면하는 수출국과는 달리 지속적인 수입확대와 가격하락이 예상되는 한국농업에는 적합하지 않음

### 3.3. 직접지불제의 법제화, 행정비용 및 자본화 문제

- 직접지불제의 법제화 범위의 문제
  - 미국과 EU는 직접지불제의 구체적 내용을 법률에 명기하고 있음
  - 우리나라의 경우 쌀 목표가격은 정부와 국회의 재량에 따라 달라질 수 있어 농업인의 입장에서 미래의 예측가능성이 낮음

- 직접지불제는 국가와 개별 농가와의 일대일 계약방식이며, 지원대상자의 정보 수집과 확인 점검 등에 많은 행정비용이 소요됨
  - 직접지불제는 정책설계가 단순 명료할수록 사회적 비용의 절감과 예산의 투명성 보장이라는 본래의 장점이 발휘될 수 있음
  - 농업 구조조정과의 합치성을 강조하여 정책을 정교하게 설계하는 경우에는 행정비용이 늘어나 농업인과 납세자의 부담으로 전가됨
- 면적 기준의 직접지불제는 불가피하게 자본화 문제를 초래하며, 유력한 해법은 농가 기준의 고정 직접지불제 방식임
  - 유럽연합과 일본의 농가단위 직접지불제는 기존의 품목별 정책을 통합하는 방식이며, 이는 자본화 문제의 해법으로는 한계가 있음
  - 새롭게 도입되는 농가단위 직접지불제는 면적기준과 농가기준을 병행하는 방식으로 설계하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
  - 쌀농사 위주의 소규모 복합영농 형태인 한국농업의 특성을 반영, 면적 기준의 고정 보조금과 농가 기준의 고정 보조금을 양대 축으로 하는 한국형 직접지불제의 설계가 필요함

## 참고 문헌

---

- 김태곤. 농가단위 소득지원제도: 일본의 새로운 시도. GS&J Institute. 2005. 12.
- 농경연. 소득안정계정 도입방안에 관한 연구. 2006. 5.
- 양승룡. 농가소득 안정제도: 캐나다의 경험과 교훈. GS&J Institute. 2005. 11.
- 이명현. 농가단위 직접지불제도: EU의 단일직접지불제(Single Payment). GS&J Institute, 2006. 2.
- 임송수. 미국의 농가소득안정제도: 발전경과와 실태. GS&J Institute, 2006. 3.
- 재경부 등. 한미자유무역협정 체결에 따른 국내보완대책. 2007. 6.
- 허용준. 미국정부의 2007년 농업법 제안서 주요내용. 농협경제연구소. 2007.2

## 직불제의 효과와 한계

- 이 명 현 (인천대학교 교수)

1. 직불제의 개념과 유형	51
2. 직불제의 타당성 논리	52
3. 현 직불제 체계의 한계와 문제점	53
4. 개선의 과제	59
참고 문헌	65

# 직불제의 효과와 한계

## 1. 직불제의 개념과 유형

### □ 직불제의 개념<sup>7</sup>

- 보조방식: 공공의 재정에서 농업생산자에게 직접 이전되는 정책
- 농정개혁 맥락에서의 새로운 정책수단: 생산왜곡이 적은 직접적 소득지불

### □ 직불제의 유형(정책목표에 따른 구분)

- 소득지지 및 안정
  - 일시적 시장가격 하락 충격완화 장치: 예)미국의 부족불
  - 구조적 가격하락의 충격완화: 예)EU의 보상지불
  - 보다 포괄적 소득 안정화: 예)캐나다의 CAIS
- 구조조정
  - 농업생산요소의 이동성 제고를 목적으로 하는 지불
  - 교육, 재배치, 농업자산의 비농업적 전환, 이농장려금
- 외부성의 조정
  - 조건불리지역 직불
  - 환경관련 직불

---

7 박진도(1996)를 참조함.



- 기타 다기능성 발휘에 대한 지불

□ 우리나라의 현황

○ 소득안정: 쌀소득 등 보전지불

○ 구조개선: 경영이양(생산조정)

○ 다원적 기능: 친환경농업, (친환경축산), 조건불리, 경관보전, (논농업지불)

## 2. 직불제의 타당성 논리

### 2.1. 소득의 지지, 안정화

□ 소득의 지지 및 안정화를 위해 가격지지가 안정화를 할 수도 있으나 이를 위한 정책수단으로 시장에 대한 개입보다 생산왜곡이 적은 직접적 지불수단을 택할 경우 경제적 왜곡을 줄일 수 있음

### 2.2. 구조조정의 촉진

□ 개별경제주체 입장에서 생산요소의 재배분에 소요되는 부담을 경감시켜주고, 국민경제적으로는 구조조정에 소요되는 시간을 단축시킴으로써 효율성을 제고할 수 있다는 논리 존재

### 2.3. 다기능성(외부성) 제고

- 시장이 형성되지 않은 농업의 긍정적인 외부성(다기능성)에 대하여 그 가치를 반영한 지불을 해 줌으로써 사회적 효율성 제고
  - 다기능성의 과소공급 문제를 해결
    - ※ 정책수단으로서 상대적 효율성
  
- 소득이전효율성
  - 다른 정책수단에 비하여 공공재정지출 단위당 농업생산자 귀속정도가 높음. 특히 면적비례 직불제도
    - OECD(2002)는 가격차액보상제도, 시장가격지지정책, 면적연계지불정책, 투입재 보조정책의 소득이전효율성을 비교
    - 북미와 EU 상황을 반영하는 모수들을 전제하여 면적연계지불정책의 효율이 47%, 가격차액보상제도, 시장가격지지정책이 25%, 투입재 보조정책이 17%인 것으로 계산

## 3. 현 직불제 체계의 한계와 문제점

### 3.1. 소득의 보전, 안정화

- 쌀 소득에 집중됨
  - 2005년 쌀 가격의 하락을 경험하기는 했지만, WTO, FTA의 개방화의 영향으로부터 쌀이 유일하게 일단 비켜있는 것과는 달리 다른 품목들이 가격하락의 위협에 직면해 있음
  
  - 소득안정장치가 집중되어 있는 쌀이 농가 수입에서 차지하는 비중은 여전

히 높지만 감소하는 추세임

- 쌀 이외 작목에서 소득 불안정화의 요인이 심화되고 있음
  - 채소, 특작 등에 특화한 농가들의 전문화 정도가 심화되고 있음
  - 쌀 이외 작목에서 소득률 하락이 두드러짐
  - 차입금 의존 비율도 쌀 이외 작목에 특화한 농가에서 두드러짐

표 1. 농업조수입의 구성

단위: %

년도	2006	2005	2004	2003
농업조수입	100.0	100.0	100.0	100.0
농작물	73.4	75.3	80.6	78.0
미곡	27.7	27.4	32.5	34.1
채소	24.7	24.1	24.6	24.2
특작	4.1	4.6	4.1	3.6
과수	10.7	11.1	11.1	9.7
화훼	0.8	1.3	1.6	0.8
축산물	23.4	24.1	18.9	21.4
대동물	14.7	14.7	10.1	12.9
소동물	0.7	0.9	0.6	0.4
축산물	8.0	8.4	8.1	8.0
축산부산물	0.0	0.1	0.1	0.1
농업잡수입	3.1	0.6	0.5	0.6
소득보상	3.1	0.4	0.5	0.5
기타	0.1	0.2	0.0	0.1

출처: 농가경제조사

표 2. 영농형태별 농가소득 대비 부채비율

단위: %

	2003	2004	2005	2006
논벼	95.4	85.2	79.0	79.2
과수	121.4	100.0	108.2	101.7
채소	130.1	129.2	121.2	121.3
특용작물	107.9	121.5	90.8	68.4
화훼	368.7	486.4	375.2	387.1
일반밭작물	93.0	69.3	144.6	99.8
축산	122.3	129.1	100.7	93.3
기타	152.1	46.0	97.3	34.0

자료: 통계청 '농가경제통계'에서 계산

□ 생산물 가격요인에 집중

- 생산량 교란에 대해서는 재해보험이 확대 중에 있으나 통합적인 수준에 이르지 못하고 있음
- 소득률이 낮아진 상황에서는 생산물 가격뿐 아니라 비용의 변동도 소득불안정 요인으로 중요해짐

□ 추세적 하락에 대한 보상적 지불제도의 미비

- WTO협상, FTA확대에 따라 농산물 가격의 추세적 하락이 예측되지만, 이에 대한 충격완화 장치는 쌀을 제외하고는 제도화되어 있지 않은 상태임

### 3.2. 구조조정의 촉진

- 경영이양직불은 참여인원과 면적 면에서 만족스러운 성과를 거두고 있지 못함<sup>8</sup>
  - 1997년부터 2005년까지 1,267억 소요, 이양 노령농 6만 7,513명, 이양면적 4.5만 ha, 피이양 전업농 4.5만
  - 대상 연령중 3~4%만이 참여

### 3.3. 다기능성(외부성) 제고

- 경관보전 직불
  - '05년 47개 지역, '06년 44개 지역, 각년도 470ha 선정
  - 종합적인 농촌경관에 대한 지원에 이르지 못하고 있음
    - 경관작물재배에 지원이 국한되고 있고 실제 경관작물도 소수 작목(유채)에 집중되어 지역적 특성을 살리고 있지 못함
    - 지역적 특성을 갖춘 다양한 자연, 문화, 역사적 경관에 대한 지원이 이루어지지 못함
- 조건불리지역 직불
  - 2004년 시작되어 2006년 11.9만 ha, 2007년 18.7만 ha 대상 사업을 하는 등 본격화 중. 2007년 예산 743억원
  - 조건불리지역의 농업생산유지는 물론 인구유지, 지역균형발전이라는 효과도 함께 고려할 필요

---

8 김태균(2006) 『경영이양직불제 지급단가 어떻게 할 것인가?』 GSNI 시선집중 15호

- 지급대상을 오지면 중 경지율(22%이하)과 물리적 경사도(14% 이상 농지면적 50%이상) 기준은 객관성 유지에는 도움이 되지만, 더 폭넓은 정책 관심과의 연계는 약해질 가능성
- 농촌발전정책과의 연계 부족.

친환경 농업직불

- 친환경 농업도입 초기 경영불안정의 완화를 목표로 3년간 한시 지원
  - 1999년 도입. 2007년 175억 예산규모에 사업면적 4.3만 ha

### 3.4. 농업에 대한 사회적 요구와 직불제의 한계

사회적 요구

- 안전한 식료, 안정적 공급, 건전한 식생활
- 다기능성, 농촌성을 가진 농촌지역
- 지속가능한 환경

직불제가 달성하기 힘든 목표

- 안정적 공급을 위해 필요한 생산자원의 유지, 자금률의 제고
- 농촌지역의 경제발전 활성화

### 3.5. 소득분배 효과와 소득이전효율성

소득분배 효과

- 앞으로 직불제가 확대되면 사회적 수용성에 영향을 끼치는 중요한 문제가 될 수 있음
- 소득분배 효과는 농업/비농업 종사자간 , 농업생산자 내부간의 두 가지 측면에서 문제가 될 수 있음
- 농업/비농업 종사자간의 문제는 비농업 종사자간의 수평적 형평성의 문제임
  - 이명헌(2004)은 현단계에서는 이것이 큰 문제가 되지 않음을 보였음
  - 앞으로도 비농업 종사자에게 근로장려세액공제(EITC)제도가 도입된다면 양부문 저소득층 간에는 수평적 형평성에 있어서 큰 문제가 제기되지 않을 수 있음
  - 반면, 중상위 소득계층에서는 조세, 사회보장 부담 등이 전반적으로 상승하는 추세가 계속되고, 다른 한편 지금과 같이 농업생산의 상당부분이 조세부담에서 자유로운 상태에서 직불제가 강화된다면 EU에서와 같이 농업정책에 대한 일반의 비판의식을 강화시키는 결과를 낳을 수 있음
- 농업생산자 간의 문제는 주로 중상층에 직접지불제의 혜택이 집중된다는 수직적 형평성의 문제임
  - 이전소득의 비중이 증대하면서 정부의 직불금이 농가의 소득분포에 미치는 영향이 커지고 있음
  - 이명헌(2004)이 분석한 논농업직불제의 경우에는 농가간 소득분배의 불균등정도를 완화시키는 것으로 나타났으며(지니계수 하락) 이것은 소득이 낮은 농가일수록 쌀 의존도가 높기 때문임
  - 지불액 상한의 철폐는 소득분배의 불균등성을 높이는 것으로 나타남
  - 이상을 고려할 때 직불제의 포괄범위가 확대되고, 직불제의 개별단가가 상승하고, 구조조정을 위한 고려 때문에 개별 프로그램에서의 지불액 상한이 높게 설정되거나 철폐된다면, 농가단위의 지급총액 상한에 대한

검토를 할 필요가 있을 수 있음

- 이 경우 이를 통해 절약되는 직불제 예산을 EU와 같이 지역단위의 정책에 이용하는 방안을 고려할 수 있을 것임

#### □ 소득이전효율성

- 우리나라의 현실에서는 직접지불제의 소득이전효율성이 시장가격지지에 비해 크게 높지 않을 수 있음
- 이명헌(2004)은 OECD(2002)의 모형을 그대로 이용하되 모수를 우리나라의 현실을 반영하도록 수정한 결과 고려대상이 된 네 가지 정책수단의 소득이전효율성이 모두 OECD의 경우보다 절대적으로 높지만, 면적비례보조 정책 대비 시장가격지지의 효과의 격차가 축소됨을 보였음
  - 면적비례보조 67%, 시장가격지지 53%, 가격차액보조 58%
- 이것은, 직불제의 집행과 관련한 비용을 고려해 본다면, 대외 국경보호를 통한 시장가격지지 정책이 일정한 역할을 해 주는 것이 소득이전효율성 측면에서 적절할 수 있음을 의미함

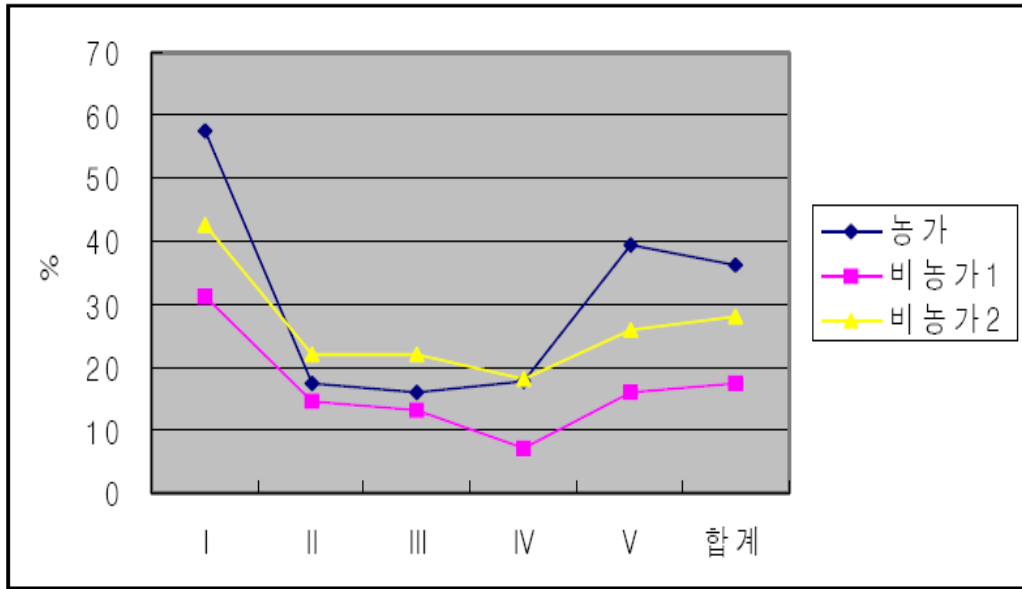
## 4. 개선의 과제

### 4.1. 소득의 보전, 안정화

- 농업소득의 불안정성은 비농업부문에 비하여 심하며 소득을 빠르게 향상시키고 있는 계층에서 더 크게 나타남(아래 그림 1 참조)
- 농업생산, 농촌지역사회의 기간을 담당할 계층에서 소득불안정이 심해지는 경향



그림 1. 소득증가율 집단별 농업소득불안정 농가와 근로소득불안정 가계의 비중



주 1. 횡축 I: 소득증가율 -5% 이하, II: -5~0%, II: 0~5%, IV: 5~10%, V: 10%  
 주 2. 종축은 소득추세선으로부터의 표준편차가 40%이상인 농가의 비중임  
 주 3. 농가는 황의식·문한필(2003)이 농가경제통계 자료를 이용하여 계산한 결과이며  
 비농가는 필자가 한국노동패널 자료를 이용하여 계산한 것임  
 주 4. 비농가 1은 근로소득이 4년간(98-01) 계속 보고된 가계의 근로소득  
 비농가 2는 근로소득이 부분적으로 보고되지 않은 가계 포함  
 출처: 이명현(2005)

□ 소득안정화의 포괄범위 확대 필요

- 일본의 품목횡단적 경영안정 제도, 혹은 보다 포괄적으로 농업수입이나 농업소득을 안정화 목표변수로 삼는 제도의 도입을 추진할 필요

□ 경영상황(소득)파악 제도 구축

- 현재 농업소득은 세제, 사회보험 어느것을 통해서도 정확히 파악되지 못하고 있음
  - 소득에 대한 선행과세의 성격을 가진 부가가치세제에서 원료농산물은 면세
  - 소득세법은 농업 중 작물재배업(농업)사업소득의 범위에서 제외

- 지방세인 농업소득세는 유명무실
- 건강보험과 국민연금의 소득과약도 부정확

## 4.2. 구조조정 수단으로서 직불제 재검토

- 지금까지의 경영이양직불제도의 성과, 또는 더 넓게 보아 구조개선정책의 효과가 제한된 것에 대한 처방은 두 가지 방향이 있음
  - 하나는 지급단가 특히 임대형의 지급단가 인상(김태균(2006))을 통한 효과를 제고하는 것이고 더 큰 틀에서는 보다 강력하게 구조개선정책을 추진하면서 노령농의 은퇴촉진, 전업농 육성을 강화하는 것임<sup>9</sup>
  - 다른 하나는 구조조정의 인위적 추진에 대한 기대를 제한하고 노령농의 역할을 인정한 가운데 지역농업자원의 이용효율성의 제고를 추진하는 전략임(박진도(2005))
- 필자는 그 중 후자가 더 합리적이라고 판단함
  - 지가상승에 대한 기대로 인해 매도를 통한 농지집적은 어려움
  - 임대시장에서 노령·소규모농의 농업소득을 넘어서는 지대부담력을 상충농이 갖고 있지 못한 것을 인위적으로 보충하는 정책은 자원배분의 효율성을 오히려 저해할 수 있음
    - 임대형 은퇴에 대해서 지원단가를 획기적으로 인상한다면 부분적으로 효과를 볼 수도 있을 것이나 임대차 시장에서의 상충농의 지대부담력 부족을 인위적으로 보충해주는 정책은 농산물 시장에서의 가격왜곡과 마찬가지로 자원배분의 효율성을 저해하는 결과를 낳을 수 있음

<sup>9</sup> 농림부(2007), '농촌을 젊게 - 농업구조 근본개편', 농림부 홈페이지(www.maf.go.kr)

- 개방으로 인한 농산물 가격 하락 압박은 상층농의 지대부담력을 더욱 약화시킬 수 있음
- 농촌지역의 구성에서 중요한 비중을 차지하는 노령농을 경제적, 사회적으로 배제하는 정책은 사회적, 지역정책적 측면에서도 부작용이 큼
- 농업구조 개선정책은 농업외부에서 고도성장이 이루어져서 기간 연령층대 내부에서 농지유동이 활발히 일어날 수 있을 때 효과를 거둘 수 있음
  - 농업구조정책의 전형으로 생각되는 서독의 경우에도 이러한 정책은 실업률이 1% 내외였던 1960년대 후반에서 1970년대 중반까지 행해졌음
- 유희화된 농업, 농촌의 자본이 농촌지역 발전의 맥락에서 새로운 용도를 찾을 수 있도록 지원하는 정책이 효율적일 수 있음

#### 4.3. 다기능성(외부성) 제고

- 다양한 다기능성의 개발
- 정책의 분권화
  - ※ 개선을 위한 인프라 과제
- 평가제도의 정책
  - 직불제별로 정책목표의 달성정도를 제도적, 정기적으로 점검하는 평가체제의 도입을 통해 정책의 실효성 점검, 정책의 개선에 이용
  - 부분적인 학술적 연구들이 존재하지만 이는 산발적이며 제도화되지 않은 것임

- 정부의 자율평가제도에 의해

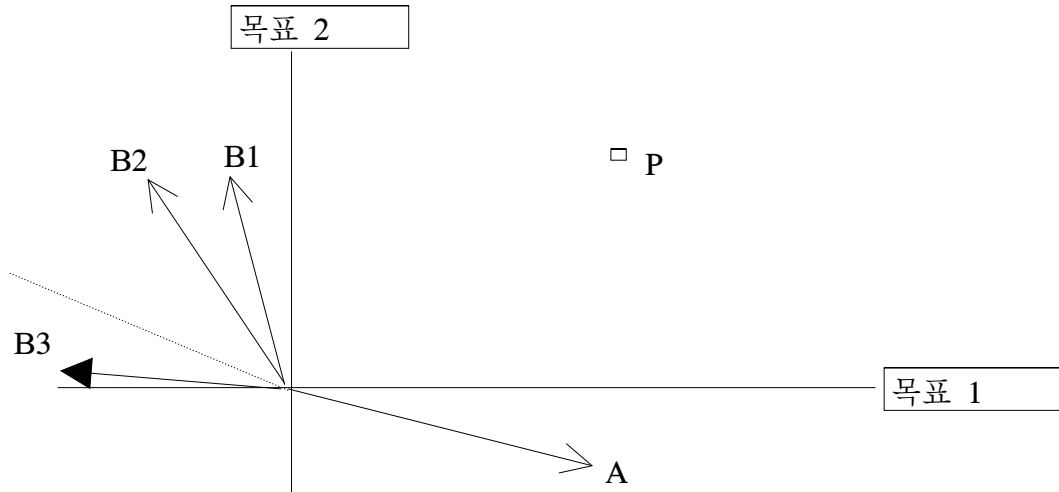
□ 중앙과 지방의 역할분담의 검토

- 다기능성의 지역성
- 정책개발, 재원부담, 집행 등의 측면에서 분담
  - 어떤 한 정책에서 모든 측면에서 동시에 지방이행이 일어날 수도 없고 필요도 없음
  - 정책개발 측면에서 지역의 자발성과 독창성을 발휘할 수 있도록 하는 것이 중요
  - 재원부담 측면에서는 포괄농업보조금 등의 적용으로 예산제약을 인식 하도록 할 필요
  - 집행면에서 직불제 중 전국적 성격을 갖는 정책의 시행은 전문적인 중앙기구가 담당하는 방안검토: 영국의 RPA
  - 이를 통해 전국적 집행의 통일성을 기하고, 지방농정 자원을 보다 지방적 정책 개발, 집행에 집중할 수 있을 것임
  - ※ 정책상충에 관한 논의

□한 가지 정책은 여러 가지 ‘부작용’을 갖게 마련

- 정책의 목표가 복수이고, 그것에 대한 ‘전공’정책이 각각 있을 때 일정한 ‘상충’은 불가피
- 상충의 정도가 문제임

$$\min_{i, b_i, a} C = f(a, b_i), \text{ s.t. } P = aA + b_i B_i$$



- 점 P가 정책이 도달하려는 상태라고 한다면 정책 A는 목표 1에는 순기능을 하지만, 목표 2에는 역기능을 하고, 정책 B1은 그 반대임
- 이때 정책 A와 B1을 동시에 시행하는 것은 상충, 모순되는 것이 아님. 오히려 두 정책을 적절히 조합함으로써 비로소 P도달이 가능해짐
- 경우에 따라서는 B1보다 '부작용'이 더 큰 B2와 A를 결합하는 것이 비용면에서 더 효율적일 수도 있음. B2의 '주작용' 효과가 B1보다 더 강력하다면 가능함. 다음과 같은 정책비용을 최소화시키는 최적화 문제의 해로 B2가 선택될 수도 있음
- 진정한 상충이 일어나는 것은 B3과 같이 주작용이 미약하고, 부작용이 매우 강해서 A와 결합해서 사용할 경우, P에의 도달이 불가능한 경우임.

## 참고 문헌

---

- 박진도(2005) 『WTO체제와 농정개혁』, 한울 아카데미
- 이명현(2004) 『농업예산의 효율성 및 형평성에 관한 연구』, 고영선 편 『재정지출의 생산성 제고를 위한 연구』 한국개발연구원 연구보고서 2004-07
- 이명현(2005) 『소득 및 경영안정 정책의 방향과 과제』, 농정연구센터 『계간 농정연구』 2005 겨울호
- OECD(2002) The Incidence and Income Transfer Efficiency of Farm Support Measures

## 종합 토론

### ○ 종합토론

- 사회자: 박성재 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)
- 토론자: 한두봉 (고려대학교 교수)  
권용대 (충남대학교 교수)  
서종석 (전남대학교 교수)  
송남근 (농림부 구조정책과 사무관)  
김태곤 (한국농촌경제연구원 연구위원)  
허윤진 (한국농촌경제연구원 초빙연구위원)

## 종합 토론

### □ 서종석(전남대학교)

제가 전반적으로 느끼는 것에 대해서 두어 가지 말씀을 드리겠습니다. 지난 번에 전라남도에서 친환경 농업을 적극 육성하여 전라남도 농업생산물의 30%를 친환경 농산물로 하겠다고 했습니다. 일부에서는 굉장히 걱정했습니다. 유통 채널이 확립 되지 않았는데 갑자기 30%의 농산물이 친환경으로 나왔을 때 그 가격하락을 어떻게 감당하겠냐는 것입니다. 이에 친환경 농산물을 재배하는 농민의 소득을 보존해 주는 방안에 대한 연구를 김석현 교수가 하였고 그 때 많이 참고를 했던 것이 캐나다의 CAIS 제도였습니다.

도 차원에서 제도 시행에 필요한 농가 데이터를 수집 관리하는 것은 그리 어렵지 않으나 문제는 필요한 예산의 확보였습니다. 전남지사는 도에서 500억을 대고, 농림부에서도 500억 정도를 내어 농가단위 소득 보전에 대한 총체적인 연구 시범사업을 해보자고 제안을 했었는데 결과적으로 채택되지 않았습니다. **예산확보의 문제와 더불어 보험을 시행하는 주체가 누가 될 것인지도 결정**하기 어려운 문제입니다. 행정단위(지자체)에서 해야 한다면 농업 재보험을 한 경험이 있는 농협이 해야 한다는 의견으로 나뉘어 서로 책임을 미루었습니다. 이것을 하게 되면 나중에 피해가 있을 경우 조사 등을 위해서 행정력이 많이 필요할 것이라는 우려에서였습니다.

두 번째는 위험관리에 관한 것인데 우리 농민들은 아주 노련하게 정치적 운동을 통해 리스크 관리를 하고 있다고 봅니다. 굳이 다른 경제변수에 의해서



위험관리를 하는 것 보다는 정치변수를 가지고 매니지먼트를 하는 것이 훨씬 쉽다는 것을 농민들이 익히 알고 있는 것 같습니다. 더구나 국회의원, 심지어 자치단체장까지 선거를 통해서 뽑는 바람에 정책의 일관성 유지가 힘들고 유권자인 농민의 입김에 좌우되는 경향이 있습니다.

저 개인적으로는 농림부에서 손 안 대도 구조조정은 10년 정도가 지나면 자동으로 될 것이라고 생각합니다. 자동으로 절반수준으로 줄어든 것이기 때문에 직불제 재원은 10년 후에도 지금의 재원을 가지고 부족하지 않을 것입니다. 문제는 경영자가 죽었을 경우 그 토지를 어떻게 차기 경영주에게 몰아 줄 것인가입니다. 잘못하면 쪼개진 상태로 그냥 갈 수 있습니다. 팔아봐야 몇 푼 되지 않기 때문이지요. 그 문제에 대한 검토도 필요하다고 생각합니다.

소득정책과 관련해서 직불제가 지향하는 바가 소득을 균등하게 배분하는 것인지 아니면 경쟁력 있는 일부 농민들을 육성하는 것인지에 대한 분명한 목표가 서있어야 한다고 생각합니다. 농업소득 정책의 목표가 농업계층 중에 주요 그룹에 대한 소득을 증대 시키고 자원의 효율성을 재고하는 것이라면 가격지나 생산조절보다는 소득을 안정적으로 확대 시키는 것이 훨씬 더 효과적입니다. 그런 의미에서 강조할 부분이 있습니다. 도시의 기초 생활 수급대상자에 대한 것은 보건복지부 소관이라고 하여 농림부가 손을 놓고 있는 것이 있습니다. 푸드스텝프인데 끊임없이 이쪽에서 요구를 해야지 아니면 보건복지부에서 받아들일 이유가 하나도 없습니다. 우리 농산물을 안정적으로 소비 시켜준다는 차원에서 푸드스텝프와 더불어 학교 급식을 적극적으로 추진해 나가야 합니다. 전라남도과 같은 경우 우리 농산물을 학교에다 급식하라고 1년에 250억에서 300억 정도를 지원하고 있습니다. 전라남도 예산에서 이 정도면 비중이 큰 예산입니다.

전라남도의 FTA 기대효과를 한번 검토해 보았습니다. 공업부문에서 볼 수 있는 혜택이 거의 없습니다. 자동차 산업은 전남에 없고 섬유는 작년 미국에

200만 달러 수출했습니다. 그것도 허드레 장갑에다 밑에 바닥고무 붙여 수출한 것이 전부입니다. 전자와 기계도 없고 있다면 석유화학인데 이것은 무관세나 거의 관세가 없는 겁니다. 농업 부분에서는 근거 자료에 따라 편차가 크지만 일부에서는 10년 지나면 농가소득이 반으로 줄 것이라고 예상하고 있습니다.

지역 간 자산소득의 불평등에 대한 불만이 많습니다. 심지어 전라남도 지사가 뭐라고 말하는가 하면 농민들도 농산물만 팔아 가지고 소득을 얻도록 하는 게 아니고, 자기들이 가지고 있는 자본을 통해서도 가능하도록 바꾸어야 한다는 것입니다. 어차피 10년, 20년 지나면 전라남북도만한 농지가 필요하지 않게 됩니다. 그런데 왜 농사는 전라남북도만 앞으로 계속 지으라고 요구 할 필요가 있는냐는 것입니다. 농업진흥지역으로 묶어 놓으니까 땅 값이 안 오르는 것 아니냐 이에 대한 대책을 강구하라는 불평의 소리가 있습니다.

#### □ 권용대(충남대)

농업정책 중에 소득하고 관계가 없는 정책이 별로 없을 테니까 소득 문제에 어떻게 대응을 할 거냐 하는 의미에서 소득 정책의 범위를 우선 생각해 볼 수 있을 것 같습니다. 60, 70년대에는 농가 부업 정책, 80년대에는 농외 소득정책, 90년대 중반부터는 직접지불제 이렇게 중점 되는 정책이 변해왔습니다. 과거에는 소득정책이라 하면 농가의 평균적인 낮은 소득에 어떻게 대응을 할 것이냐, 농가의 평균적인 소득 수준을 어떻게 확보 할 것이냐 하는 쪽에 관심이 많았다고 봅니다. 직접지불제가 시행되면서 부터는 이에 더하여 개방으로 인한 소득의 장기적 저하 또는 개방에 대응한 정책의 전환에 대해서 초점이 맞추어지고 있다는 생각입니다. 현재까지는 소득의 불안정, 불확실한 부분에 대한 정책이 상대적으로 적기 때문에 앞으로 이 부분이 중요한 화두가 되지 않을까 생각 합니다.

오늘 발표를 보면 이태호 교수님하고 이명현 교수님은 대개 소득 안정, 리스

크 매니지먼트, 이런 쪽과 관련하여 소득 정책의 중요성이 앞으로 더해지고 그것이 소득정책 선진화의 중요한 과제일 것이라고 말씀을 하셨습니다. 신기엽 박사께서는 그런 부분은 우리나라에서 정책으로 하기가 쉽지 않다. 개방으로 인해 소득이 떨어지는 부분에 대한 보전은 품목 불특정일 뿐만 아니라 생산 요소와 연계시키지 말고, 호당 몇 백만 원이 되던 농가 단위로 하는 방식의 소득 보전 정책이 필요하다는 쪽에 중점을 뒀서 상당히 의견이 다른 것 같습니다.

국민기초생활 보장제라든지, EITC와 같은 것들은 일종의 복지정책으로 보고 우리는 소득정책에서 거의 논의를 안 했는데 사실 소득정책을 협의로 보면 이런 것이 진짜 소득정책입니다. 하지만 농정에서 주도적으로 할 수 없는 부분이기 때문에 대개는 복지정책으로 간주하고 다른 부분에서 소득정책을 생각하는 것 같습니다. 그래서 소득 정책에는 소득수준에 관한 것, 개방으로 인한 장기적인 피해에 대해서 보전을 해 주는 부분, 농가소득 불안정에 대응한 정책 등이 해당합니다.

농업부문에서는 경영 안정을 위한 여러 제도들이 민간만을 가지고는 제대로 성립하기 어렵기 때문에 공적인 부분에서 들어가야 하고 이에 정부의 역할이 중요해지지 않는가 생각합니다. **리스크 매니지먼트면에서 보면 농가소득 정책은 100만 농가 모두를 대상으로 할 필요는 없다고 봅니다.** 그야말로 상업화 되어 있고, 규모가 크고, 또는 차입자본에 의해서 경영을 하는 이런 농가들을 주 대상으로 하게 됩니다. 물론, 자연재해에 대한 것은 좀 더 대상의 폭이 넓어야겠지만, 시장조건의 변화에 대응하는 정책은 상당히 한정된 농가들을 대상으로 할 수 있습니다. **소득정책을 무조건 전체 농가에 대한 관점을 가지고 접근하는 것은 문제가 있을 수 있다고 생각합니다.**

저는 신기엽 박사가 말씀하신 피해보상이 단기적으로 우리 농업의 전환 과정에서 굉장히 중요하다는 데에 공감합니다. 품목 특정적으로 가지 않는 것은 쉬우나 농가 단위로 할 것이냐 아니면 생산요소 크기와 연계를 시킬 것이냐 하

는 것은 굉장히 어려운 문제라고 봅니다. 예를 들면, 이번에 쌀 소득 보전 직불제의 평가에서 분배 측면에서 보면 역효과를 가지고 오는 것이 지적되었습니다. 아주 특이한 경우지만 아산이 몇 십억을 직불제로 받았다든지 하는 것입니다. 계층간 형평성이라는 부분도 있는데 피해를 받는 크기는 생산 요소 크기에 비례하지만 그 사람들의 소득 수준은 그렇지 않기 때문에 바로 비례해서 주는 것은 어쨌든 역진적인 효과가 크게 됩니다.

피해보전 직불제는 한시적이고 생산요소와 연계해서는 지급한도를 두도록 하는 것입니다. 피해에 대한 보상은 100%가 아니라 일정 부분만을 보상합니다. 한시적인 제도시행의 기간 설정이 어려운 문제입니다. 가령 10년이라고 하는데 10년이면 완전 개방한 상황에서 우리 농업이 또 유지가 될 수 있는 건지 이런 문제에 대한 근본적인 검토가 필요하다고 생각합니다.

#### □ 김태곤(한국농촌경제연구원)

지난여름 농업정책학회에서 충남대 김 교수가 쌀 소득보전직불제하고, 조건 분리직불제, 경영형직불제 세 가지에 대해 전국을 몇 개 지역으로 나눠 실태조사를 한 결과를 가지고 왔습니다. 직불금을 받는 농가 중 만족하는 사람이 별로 없습니다. 직불제 단가에 대한 불만이 대부분입니다. 왜 이런 대답을 하고 있는 건지에 대해서 생각을 해 보니까 뭐냐 하면 직불제라는 게 이게 한국형 제도가 아니다. 이게 유럽이나 미국에서는 적합한 제도지만 우리나라에서 이게 기능할 수 있는 그런 제도가 아니다 저 나름대로 결론을 이렇게 내렸습니다.

EU라든가 미국 같은 경우 경영 규모로 보면 우리랑 비교도 안 될 정도입니다. 프랑스는 평균 경영규모가 40ha 인데 곡물의 경우는 보통 100ha 규모입니다. 미국은 평균 200ha 입니다만 곡물 같은 경우는 400ha정도가 됩니다. 이렇게 엄연한 규모의 차이가 우리와 있고 우리 현실에서는 농민들이 받아 봤자 별로 도움이 안 되는 것이 직불제가 아닌가 그런 생각입니다.

직불제가 생산 중립적으로 설계가 되어야 한다는 부분도 우리와는 맞지 않습니다. 이 조건이 붙은 배경을 보면 그쪽 나라는 곡물 생산이 과잉이고 이의 해결을 위해서는 당연히 생산중립적으로 생산하고 연계해서는 절대 안 된다는 것입니다. 우리는 지금 쌀 하나는 과잉이지만 다른 것은 절대 부족합니다. 이런 현실에서 생산 중립적인 직불제로 가고 있는 것은 문제라고 생각합니다.

또 하나 중요한 차이점이 뭐가 있냐하면 자연적인 구조조정 보다는 인위적이고 정책적인 구조조정이 필요하다는 견해에 관한 것입니다. EU나 미국 같은 데는 구조조정의 필요성이 전혀 없다고 볼 수는 없지만 자연적으로 시장에서 구조조정이 현재까지 이루어져 왔습니다. 우리의 경우 이태호 교수 자료에도 나왔듯이 1970년대하고 2005년을 비교 해 보면 0.9ha에서 1.4ha로 늘고 그 사이 농가 수는 절반 이상 줄었습니다. 절반 이상이 줄면 당연히 면적은 평균적으로 보면 2배 이상이 늘어야 되는데 농가 수도 줄고 전체 농지도 줄고 동시에 줄어버렸습니다. 호당 농지면적이 4할 정도 늘어난 것에 불과하고 과연 10년 후에 기대했던 것만큼 구조조정과 규모 확대가 이루어지겠는가 의문입니다.

규모의 차이, 생산의 부족이라든지 과잉이라든가 그 차이, 구조조정의 필요성 불필요성 차이 이런 것을 중요하게 고려하면 직불제는 우리나라에서 시행하기에 굉장히 한계가 있는 정책입니다. 그렇지만 직불제 이외에 다른 특별한 대안이 없는 게 현실이고, 그래서 직불제를 가지고 어떻게 우리가 한국적인 문제를 해결하면서 직불제의 효능을 높일 수 있는지 그 점이 관건입니다.

아까 신기엽 박사가 마지막 부분에 면적기준의 직불하고 가구기준의 직불을 얘기했는데 이것이 한 농가에 대해서 일정 부분은 면적 기준으로 직불하고 일정 부분은 가구 단위로 직불하는, 이런 방식을 생각하고 있는지 아니면, 지금 일본에서 실행하고 있는 그 방식을 생각을 해 보는 건지 궁금합니다. 제 생각

에는 일정 규모이상의 농가는 면적 기준으로 지불하고, 그렇지 못한 농가는 가구 단위로 지불하여 일정 규모 이하 농가의 농지에 대해서는 지대 부담력을 떨어뜨립니다. 이를 통해 농지 임대차 시장에서 농지가 일정 규모 이상의 농가로 인위적으로 이동하도록 유도하는 방식이 어떨까 싶습니다.

#### □ 오내원(한국농촌경제연구원)

신기엽 박사님이 제안한 가구단위 직불제가 저는 조건 불리 지역에 관해서는 상당히 유용하다고 생각합니다. 그 경우에는 지역 인구 유지라든지 이런 측면이 있기 때문입니다. 생산과 연계 시키는 것은 경우에 따라 할 수 있다고 보는데 그것을 품목과 연계 시키는 것은 상당히 곤란하다고 봅니다.

#### □ 한두봉(고려대학교)

전 직불제라는 것이 우리 농정 방향에 큰 영향을 주지는 않을 것이라고 봅니다. 직불제라는 것이 결국은 소득보전 차원인데 작은 영농규모에서 얼마 안 되는 직불금을 받고 농업을 계속 유지 할 수 있겠는지 의문입니다. 결국은 자꾸 단가를 올리라는 요구가 있게 됩니다. 올리면 올릴수록 좋다는 그런 논리로 자꾸 올리다 보면 나중에는 그것이 자본화 되가지고 농지를 가지고 있는 자체가 연금 성격이 강해지게 됩니다. 이렇게 되는 것은 상당히 위험합니다.

세 분의 발표도 이상하게 직불제쪽으로 쏠려 가면서 그걸 어떻게 하면 효율적이냐 비효율적이냐 얘기 하는데 저는 아예 없었으면 좋겠습니다. 지금 우리가 원하는 것은 바깥에서 들어오는 수입 농산물 문제에 대해 어떻게 경쟁력을 가지고 대응을 하는 가 인데 직불제가 뒷다리를 잡고 있다는 생각입니다. 당장이야 그게 의미가 있겠지만 장기적으로 가면 갈수록 정치적으로도 부담이 될 것이고 없으면 없는데로 부담이 되게 될 것입니다. 그것 보다는 본래의 의미에서의 경제적인 효과, 안정화 문제라든가 이런 쪽에 포커스를 맞추는 것이

좋겠다는 생각입니다.

□ 오내원(한국농촌경제연구원)

직불제를 연구하는 한명으로서 반론을 제기할 필요가 있습니다. 김태곤 박사께서 이야기 한대로 외국의 직불 여건과 우리 직불제 여건이 굉장히 다른 것은 사실이지만, 직불제가 농업에 대한 보조가 아니라 농정의 개혁 차원에서 나온 것이라는 배경은 충분히 인정을 하고 가야 할 것 같습니다.

그래서 직불제로 받는 2조 정도의 돈, 호당 나누면 100~200만원 되는 것이 농가를 살리고 우리 농업을 살릴 수 있는 것은 아니라는 겁니다. 정부가 가격에 인위적으로 개입을 하거나 일부 농가를 선별을 해서 농업자금을 몰아주고 하는 등의 어떤 의미에서 비효율적인 정책들을 철수하고 대신 직불제가 들어간 부분은 있다는 겁니다. 물론 우리 농업의 활로라는 것은 구조조정을 원활하게 하고 마케팅 부분에서 혁신을 이루고 식품에 대한 소비자의 신뢰를 얻는 이러한 것들이 종합적으로 이루어 가는 것이어서 어느 하나에 우리 농업의 회생에 대한 책임을 물을 수 없습니다. 마찬가지로 직불제를 가지고 책임을 지도록 하고 직불제로는 우리 농업이 못 산다 이렇게 얘기하면 참 할 말이 없습니다. 왜 외국에서 직불제를 하는가 보면 그건 농업에 대한 보조가 필요한데 정부가 인위적으로 어떤 품목에 들어가서 시장에 개입하고 하는 것은 불합리하기 때문입니다.

□ 서종석(전남대)

어찌되었든 정부예산에서 많은 부분이 직불제로 들어오고 있다는 자체는 성공입니다. 정부에서 그만큼 관심을 가지고 직불제에 예산을 배정하고 이것이 농민들한테 간다는 것은 그 자체로 성공한 겁니다. 다만 직불금이 계속 늘어서 3조, 4조 이렇게 올라갈 때 과연 우리가 원하는 만큼의 효과를 볼 수 있나

하는 것은 또 별개의 차원이라는 것 입니다. 직불금을 계속 올려서 20조는 정부 보조금 10조는 생산 과연 이것이 성공한 정책이냐는 문제 제기입니다. 정치적 측면에서는 성공했다고 볼 수도 있겠으나 농업 전체가 살아가는 측면에서는 보다 신중하게 접근해야 할 것 같습니다.

#### □ 오내원(한국농촌경제연구원)

정부가 발표한 대책에서 잘못 전해진 부분이 있습니다. 한·미 FTA로 인해서 생산액이 감소하면 감소한 부분의 85%를 보존해 주겠다고 했고 그것에 대해서 많은 신문에서 또 퍼주기냐 이런 식으로 기사가 나와 있는데 이게 그렇지 않습니다. 한·칠레 FTA 관련대책에서도 보면 시설포도, 키위, 복숭아 이 세 품목에 한해 수입이 늘어나서 시장 가격이 기준 가격보다 떨어지면 그 떨어진 차액의 80%를 보존해 주기로 되어 있습니다. 그것을 이번에는 85%로 올린 것인데 기준가격의 결정은 과거 5년 간 시장가격의 80%가 기준가격입니다. 과거 5년간의 80%보다 떨어지지 않으면 보전을 안 해 주게 되는 겁니다. 현재까지 한·칠 FTA가 2004년 발효된 이후 그런 적이 한 번도 없습니다.

이번에는 단위 면적당 조수입, 가격과 단수를 곱해서 계산을 해 주기로 했었는데, 만약 심한 가뭄이 들면 가격은 안 떨어져도 전체적으로 생산이 줄어들면 조수입이 줄어들 수 있기 때문에 전국 평균 단위 면적당 조수입을 기준으로 해서 그 조수입이 과거 5년 간 평균 조수입의 80% 보다 더 떨어지면 80% 아래로 떨어진 부분에 85%를 보전 해주겠다고 얘기입니다. 신문에서는 생산액이 줄어들면 그 85%를 보존을 해 주겠다고 되어있는데 이 부분은 잘못된 것입니다.

#### □ 신기엽(농협경제연구소)

왜 우리가 선진국형 농정을 해야 하느냐 하는데 우리가 DDA협상을 하게 되면 선진국으로 갈 가능성이 많습니다. 미국, 유럽하고 대등하게 협상을 했으니



까 다른 나라에서 봐주지 않을 겁니다. 우리 농업은 아직도 개도국 수준에 있는 거고, 우리 현실에 맞춰 보면 시장지향적이고 소득안정적인 정책이 필요한 건 사실인데, 선진국으로 가게 되면 그걸 할 수 있는 농정 수단이 별로 없습니다. 나라는 선진국이고 농업은 개도국이고 우리가 선택할 수 있는 정책은 무엇이 있겠는가? 직불제가 우리나라와 안 맞는 정책이긴 하지만은 대한민국이 선진국이 되면 우리 농업도 그렇게 할 수 밖에 없다. 그런 차원에서 오늘 토론이 중요하다는 생각을 갖습니다.

왜 농업이란 산업만 소득정책을 쓰느냐, 아주 농업경제의 출발점이 되는 그런 이야기를 많이 하셨는데 사실 김준보 선생님이 말씀하셨지만 농업문제는 농지 문제입니다. 농지 문제는 소득 문제고 바꿔 말하면 소득문제는 농지문제이기도 합니다. 개방을 확대할수록 소득의 하락으로 인해 추가적인 농지가격의 하락이 불가피하고 그나마 직불제가 있어서 농지가격의 하락을 막아왔습니다. 만약 농업직불제를 안 했다면 지금 논 값이 3~4 만원 될 수가 없고 더 떨어졌을 것입니다. 가령 직불제 없이 2005년에 수매제도를 폐지했다면 농업 쪽은 엄청난 패닉이 발생했을 겁니다. 그런 차원에서 이런 직불제를 하는 것이 큰 의미가 있는 겁니다.

#### □ (토론자)

신 박사님 얘기를 들으면서 조금 혼란스러운데, 직불제로 논 값이 안정 되고 소득이 안정되는 것은 당연한 겁니다. 직불제라는게 100만원을 주든 200만원을 주든 논리를 무시하고 준다면 당연히 이러한 부분이 안정이 될 수밖에 없고 그것이 캐피탈화 되니까 결국 논 값에 반영되는 것입니다.

저는 농업정책의 기본은 효율성 문제와 형평성 문제이고 중심이 어느 한쪽으로 쏠려서는 안 된다고 봅니다. 형평성을 강조하다보면 소득 문제가 굉장히 문제가 되어 사회적 문제 정치적인 문제로 까지 발전합니다. 지금 정부가 농민

들의 소득 문제에 대해서 집착하면 당연히 직불제가 나오게 되는 겁니다. 여기에 집착하다 보면 효율성 부분을 간과하게 되고 장기적으로 볼 때 농업이라는 산업 자체의 경쟁력이 없어질 수도 있습니다. 당장 먹기에는 꽃감이 달다고 지금 뭐 직불제 하면 좋지만 과연 우리 농업이라는 산업 자체가 살아 갈 수 있는 바탕이 될 수 있겠냐 하면 의문입니다. 농업을 통해서 소득을 올리는 방법을 연구해야 합니다.

#### □ 이명현(인천대)

제가 이해하기로는 이태호 교수님은 농가단위 소득안정 직불제는 필요 없다는 입장인 것 같고 신기엽 박사님은 하긴 하되 너무 정교하게 하려고 하지 말고, 그냥 면적단위 하고 농가단위 하고를 하자는 것 같습니다. 저도 하기는 하되 훨씬 단순화해야 된다는 입장입니다.

제 발표에 대해 서 교수님께서 굉장히 좋은 질문을 많이 해주셔서 감사드립니다. 8페이지에 있는 그림에서 왜 액수나 그런 걸로 안 하고 소득 증가율로 했느냐는 말씀을 하셨는데 그건 충분히 해 볼 가치가 있다고 생각합니다. 전에 황의식 박사님이 하신 것도 있고 해서 맞춰서 한번 해 보았습니다. 또 하나는 이 그림에 나온 농가단위 경영안정이라고 하는 것이 현재 우리나라에서 소득을 계속 증가 시키고 있는 농가들한테 의미가 있을 수 있다는 걸 보여 주고 싶었기 때문이란 걸 말씀드리고 싶습니다.

그 다음에 말씀 하신 것이 농가하고 왜 도시 근로자들하고 비교를 하느냐, 성격상으로 보게 되면 자영업자하고 비교 하는 게 맞지 않냐, 지당하신 지적입니다. 지금까지 그런 연구가 이루어지지 않은 것은 도시 부분에서 자영업자에 대한 소득 통계가 없기 때문입니다. 도시가계연보가 굉장히 오랜 기간 동안 나오고 있는데 자영업자에 대해서는 그간 믿을 만한 소득 통계가 없었고 최근 1, 2년 전부터 생산되기 시작했습니다. 또 하나 도시가계조사 라고 하는 게 있는

데 거기도 좀 있는 걸로 알고 있습니다. 이 것 역시 나오기 시작한 게 얼마 안 됩니다. 그래서 자영업자 문제는 데이터의 한계가 있었다, 그 제약이 최근 들어 풀렸다는 말씀을 참고적으로 드리고 싶습니다.

지금 직불제가 나온 맥락을 생각해 보면 EU의 경우도 그렇고 정책환경이 급격하게 바뀐 것에 상당부분 기인합니다. 급격하게 바뀌어서 전반적인 GDP가 상승하고 전체 국민들의 파이가 커집니다. 남은 것은 커진 파이를 잘 재배분 해주면 되지 않냐는 것이죠. 그런데 현실은 이익 보는 사람이 이익을 많이 보고 손해 보는 사람이 손해를 보는데 그걸 플러스 마이너스 해 보면 전체적으로 플러스라는 얘기일 뿐이지 손해를 보는 사람이 분명히 있는 것입니다.

FTA등에 의해 **확연하게 피해가 나타난 계층에 대하여 사회적으로 아무런 소득 재배분을 해 주지 않으면 개방의 장점으로 드는 파레토개선이 실현되지 않게 됩니다.** 그런 의미에서 저는 직불제가 필요하다고 생각합니다. 다만 하는 방식에 있어서 그야말로 손해되는 부분을 다 계산해서 주는 것 보다는 여러 가지 다른 다기능성이라든지 그런 것을 함께 고려해서 하게 되면 효율성 측면에서도 플러스를 얻을 수 있다고 생각합니다.

#### □ 이태호(서울대)

앞으로 유럽, 중국 다 포함해서 어떤 포괄적인 개방에 대한 보상 차원의 새로운 추가적인 직불제 모습을 그려보겠습니다. 당연히 디커플드 된 형태이고요. 2008년 1월1일 자로 전 농가의 연간 농산 판매액이라든가 생산액을 조사하고 기준을 2008년 1월1일 로 해서 그 농가 일 년 동안 판매액이 천만 원이다, 500만원이다 한다면 그걸 기준으로 해서 금액을 정하면 됩니다. 그 농가는 앞으로 농사를 뭘 짓든 관계없이 그 기준 년도 생산액에 비례한 일정액을 정해 놓고, 직불을 주는 거죠. 그 후에는 일정금액을 주든가 아니면 줄여 나가는 방식이 될 것입니다.

매년 농가의 소득, 생산액을 조사하려면 비용이 많이 듭니다. 농가의 신고의 불성실 문제라든가, 잘못 된 직원 문제라든가, 이런 것 들이 굉장히 많은 행정 비용을 발생시키기 때문에 위 방식이 좋습니다. 우리나라는 대부분 농가가 비슷비슷 합니다. 특별히 전업농이 아니라면 비슷비슷한 규모이고 생활도 비슷합니다. 서구처럼 단일 품목을 크게 하는 농가와는 다른 소규모 복합 영농에는 이 방법이 적절한 방법이 아닌가 생각합니다. 행정비용을 줄이고 산업중립적이고 자본화 문제도 훨씬 더 줄일 수 있는 그런 방안이 아니겠는가 생각 합니다.

지금 직불제 정책은 소득정책은 아니라는 생각이 듭니다. 농가소득을 올리기 위해 효율성을 높이는 정책이 소득정책인 것 같습니다. 소득정책의 중요한 근본은 뭐냐 하면 농가의 효율성을 높여서 물론 만족할 만큼 올리기는 어렵겠지만 조금이라도 올리려고 노력을 하는 데 있다고 봅니다. 소득정책과 구조조정 하고 관련이 있다고 생각합니다. 구조조정이 되면 소득이 조금 올라갈 것이고 농지 규모화가 구조조정에서 제일 중요한 거라고 생각합니다. 그런데 농지가격이 하락하지 않으면 농지 규모화는 이루어 지지 않습니다. 이명헌 교수님도 말씀하셨듯이 도시로 떠나는 사람이 많아서 농지를 내 놓는 사람이 많아지면 농지 규모화가 일어나고 구조조정 일어나고 해서 농가 소득이 올라가고 이렇게 되는 겁니다. 그런데 현재 상태에서는 농지가격이 떨어질 가능성이 전혀 없습니다. 30년간 규모화가 안 되는 이유도 아마 농지가격이 지나치게 높아서가 아닌가 생각합니다.

정부에서 하려고 하는 중요한 것이 두 가지 있습니다. 하나는 농가단위 소득 안정 직불제이고 다른 하나는 고령농 은퇴직불제입니다. 농가가 모두 125만 호나 되기 때문에 등록된 농가만 가지고 농가단위 소득안정 직불제를 하겠다고 하는데 쌀 소득보전 직불제와 합쳐서 실행하지 않는 한 상당히 어렵다고 봅니다. 그런데 쌀소득보존직불제는 85% 보상을 해주게 되어 있고, 농가단위 소득안정직불제는 80%를 해 주게 돼 있으니 그걸 어떻게 합칠 수가 있는지 의문입니다. 또한 쌀 소득보존 직불제에서는 고정직불제가 있고, 농가단위 소득안

정 직불제에는 고정직불제가 없는 것도 문제입니다.

고령농 은퇴 직불제는 한 달에 25만원씩 준다는 겁니다. 옛날에는 임차하면 25만원을 한번 주고 것이었는데 이제는 다달이 25만원씩 준다고 하니까 굉장히 많은 겁니다. 일 년에 300만원, 임차를 해도 300만원 주고, 팔아도 300만원 주고 이렇게 되어있습니다. 그럼 파는 사람이 없을 것 같습니다. 임차해주고 임차료도 받고 고령농 은퇴직불제도 받고 할 것 같습니다. 제 생각에는 그렇게 하는 것 보다 역모기지론 같은 걸 하는 게 낫지 않을까합니다.

#### □ 권용대(충남대)

직불제에서는 분권화가 굉장히 중요한 주제인 것 같습니다. 다른 나라는 어떻게 돼 있는지 그 배경이 무엇이고 우리는 지금 안 된다면 왜 안 되는지 알아보는 것이 필요합니다. 농업정책에서 중앙과 지방 사이가 어떻게 되어있는지 이것은 개별적인 연구자들이 봐서는 어렵고 연구원차원에서 접근해야 할 거라고 생각합니다.

또 하나는, 농업인력들의 기업화와 관련해서 아까 이태호 교수님 글에 나와 있는 농업인증제도입니다. 이것과 관련해서 유럽의 비슷한 제도에 대한 단편적인 얘기들은 많이 들었는데 진짜 제도가 어떻게 생겼는지는 한 번도 못 본 것 같습니다. 제가 생각하기에는 구조조정과 관련해서 진짜 중요한 것은 땅을 모아 주겠다 하는 것 보다 오히려 그런 사람들이 나올 수 있게 만들어 주는 게 더 중요한 것이 아닌가 생각합니다.

#### □ 김태곤(한국농촌경제연구원)

국가하고 지자체하고 분업화 하는 건데 방향은 국가에서 지자체로 전환이 되는 그런 방향입니다. 대표적으로 보면 EU같은 경우가 중앙 정부, 각 국은 지

방정부, 중앙정부는 대개 시장을 단일화하는 이런 부분, 예를 들면 가격정책이나 시장정책 등에서 역할을 하고 지역정책은 지방자치단체가 담당하는 겁니다. 일본도 지금 그렇게 가고 있고 미국도 보면 에너지 정책이 개입이 되면서, 가격지지 라든가 가격관련 정책은 중앙정부가 가지고 있으면서 실질적으로 지역경제에 효과가 강한 것은 지방자치단체나 그 밑의 정부에서 담당합니다.

왜 그런 방향으로 가고 있냐 하면 우선 그런 정책의 수요가 있고 또 하나는 WTO규제 장치를 피하기 위한 그런 수단으로서 가는 게 있다고 봅니다. AMS에서는 국가만 감시가 되고 지방자치단체에서 쓰고 있는 것은 전혀 노출이 안 됩니다. 물론 최근 들어 OECD가 지방에서 쓰는 것도 밝혀내려고 하지만 앞으로 10년이 걸릴지 몇 년이 걸릴지 모릅니다. 그때까지는 중앙에서 하던 걸 지방으로 돌려서 하는 방식도 하나의 유효한 정책 수단이 될 수 있다고 생각합니다.

---

연구자료 D234-9  
농가소득정책의 선진화 과제

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)  
인 쇄 2007. 12.  
발 행 2007. 12.  
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.
-