

농업경영위험 대응 논의와 시사점

임소영·박미선·채흥기·유찬희

요약

외부 여건 변화로 농가 경영성과의 변동성 확대

- 러시아-우크라이나 전쟁, 기상이변 빈발, 미국 금리 인상 기조 등에 따른 원자재 가격 상승 및 환율 변동 등은 농가 교역조건에 악영향을 미쳤음.
- 대외 환경 조건은 농업경영체가 통제하거나 대응하기 힘들어 농업경영안정을 위협하는 요인이 되고 있음.

정부는 농업경영체의 안정적 유지를 위하여 정책보험 등을 운영하고 있으나 위험관리의 사각지대 존재

- 기존의 경영안정제도들은 품목 단위로 운영되고 있어 다작목 소량 재배 농가에는 적합하지 않다는 점에서 사각지대 발생 가능성이 있음.
- 뿐만 아니라 가격이나 수량만을 보전대상으로 하고 있어 수입이나 소득 손실에 대응하는 데 비효율적임.
- 공익직불제는 소득 변동성 대응에 한계가 있고, 시장격리제나 출하 조절 등 사전 수급 조절 방식은 수량 감소 또는 생산비 상승 위험을 관리하기 어려움.

미국, 일본, 캐나다는 자국의 농업 특성과 제도 기반에 근거하여 복수의 경영안정제도를 운영

- 미국은 가격손실보상과 농업위험보상, 일본은 농업경영수입보험과 농업수입감소영향 완화대책, 캐나다는 농업투자계정 및 소득안정계정 등을 운영하고 있음.
- 주요국의 경영안정제도는 가격, 수입, 소득을 보전 대상으로 하는 직불 또는 적립 방식 제도들이며 농업인은 경영체 상황에 맞추어 정책보험과 이들 프로그램에 중복하여 임의로 가입할 수 있음.

농업 경영안정정책을 확충하여 농업경영체의 경쟁력 및 지속가능성 확보

- 농업경영체 경쟁력과 지속가능성을 확보하려면 수확량 감소 외에도 가격 하락, 생산비 증가, 수입(소득) 감소 등 다양한 위험을 관리할 수 있는 제도적 기반을 갖추어야 함.
- 기존의 경영안정정책 외에 농가 단위 농업수입 또는 소득을 직접 보전하는 정책을 확충함으로써 경영안전망을 보다 촘촘하게 구축할 필요가 있음.

01

농업수입 및 소득의 변동성

1.1. 농업경영위험 요인의 변동 추이

외부요인의 높은 변동성은 농가경제의 변동성으로 연결

러시아-우크라이나 전쟁, 과거보다 더 잦아진 기상이변, COVID-19 적응에 따른 민간 소비 회복, 미국의 지속적 기준금리 인상 등 외부 환경의 변화는 원유와 국제 곡물 가격 상승, 환율 급등 등으로 이어졌음.

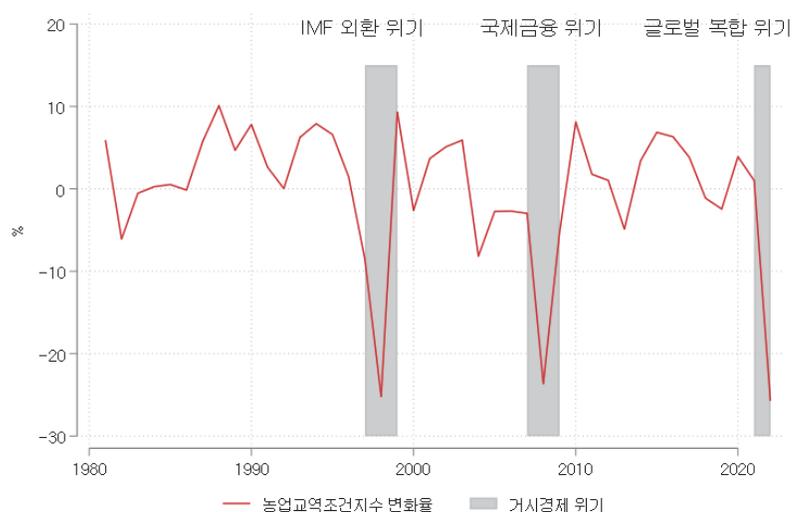
- 러시아와 우크라이나 전쟁으로 인한 러시아 원유 수출 제재와 거대 정유사들의 신규 투자 유보, 미국과 아랍국 간의 정치적 갈등은 국제 원유 공급을 억제하는 반면, COVID-19의 적응으로 인한 민간 소비 확대는 원유의 수급 불균형을 발생시켜 국제유가가 급등하였음.
- 과거보다 더 잦아진 기상이변, 국제 유가와와의 동조성 확대, 러시아-우크라이나 전쟁은 글로벌 공급망 위기의 단초를 제공하여 국제 곡물 가격이 급등하였음.
- 미국의 지속된 기준금리 인상은 국내 달러 자본을 유출시켰으며 이에 더해 정치적, 경제적 불확실성 증대로 인한 세계 경기 둔화는 안전자산인 달러의 수요를 증가시켜 환율이 상승하였음.

경영안정을 통해 농업경영체의 지속가능성 확보 필요

거시 경제 변화는 농업 수익성 변화로 이어지지만 개별 경영체가 외부 환경의 변화에 사전 대응하기 어려워 경영위험이 가중됨.

- 경기 침체 시에는 농가교역조건지수가 큰 폭으로 하락하여 경기 침체의 여파가 농가경제에도 영향을 미침.
- 높은 소득 변동성은 농업경영의 장기적인 계획 수립과 투자 결정을 어렵게 함.

〈그림 1〉 농업교역조건 변화율



주: 2022년은 KREI KASMO 추정치를 이용하여 저자 계산.
 자료: 통계청(각 연도), 농가판매 및 구입가격조사.

농업경영위험 완화는 농업의 장기 지속가능성을 높임.

- 농업소득의 변동성 완화는 경영의 예측가능성을 높이고 파산으로 인한 농업경영체의 붕괴 위험을 막기 위하여 필요함.
- 소수 품목을 집중적으로 재배하는 전업농의 경우, 시장 변동의 영향을 더 크게 받을 수 있으므로 위험에 따른 사후 대책이 필요함.
- 경영안정제도는 안정 단계에 들어서지 못한 신규 진입농가의 취약한 시기를 지탱할 수 있게 함으로써 경영체의 지속가능한 성장에 기여할 수 있음.
- 경영체의 지속가능한 성장은 궁극적으로 양질의 농산물이 국민에게 안정적으로 공급되고 농촌 사회가 유지 발전하는 데 기여할 수 있음.

1.2. 기존 경영안정정책의 한계

기존 농업경영위험관리 수단의 한계

국내의 경영위험관리정책은 시장격리, 수급조절, 소비촉진 등 사전적 조치에 머무르고 있으며 수량 감소에 대응한 농업재해보험이 사후적 조치로서 운영됨.

- 농업재해보험은 자연재해 등에 따른 수확량 감소 손실을 보상하는 기능을 수행하고 있으나 가격 하락이나 생산비 상승에는 대응할 수 없음.

농업경영위험 대응 논의와 시사점

- 정부는 수량 감소뿐만 아니라 가격 하락 위험에 대응하여 수입보장보험을 운영하고 있으나 경영체별 수입의 파악이 어려워 시범사업에 머무르고 있음.
- 사전 관리 방식인 시장격리나 출하 조절은 시장 공급량을 조절함으로써 가격 하락의 위험에 대응하고 있으나 직접적으로 가격을 지지하는 것은 아니기에 그 효과에 한계가 있음.
- 소득을 구성하는 3요소 중 비용 상승에 대비하여 비료 가격 인상 차액 지원, 면세유, 영농기자재 부가가치세 영세율 등을 통해 정부가 지원하고 있으나 투입재 지원의 혜택은 농자재 공급자에게 일부 귀속되기 때문에 효율적인 지원 방식이라고 볼 수 없음.

품목 단위 경영안정제도에는 사각지대가 존재함.

- 농작물재해보험, 채소가격안정제 등 품목 단위로 운영되는 경영안정정책은 전 품목을 포괄하지는 못하므로 다품목 소량 재배 농가의 경영위험을 제거하는데 한계가 있음.

공익직불제는 소득 변동성 완화를 목적으로 운영되는 제도는 아님.

- 공익직불제가 도입되어 농가소득 제고에 기여하고 있으나 공익직불제의 주된 목적은 농업의 다원적 기능에 대한 보상이며 소득 변동에 대응하는 제도는 아님.

외국에 비해서 부족한 경영안정정책 수단

외국에서 정책보험뿐만 아니라 다양한 방식의 경영안정정책을 복합적으로 운영하는 데 반해 국내에서는 정책보험 외의 수단이 부족함.

- 미국에서는 20여 개에 달하는 정책보험뿐만 아니라 PLC와 ARC를 운영하여 농가가 스스로 위험을 대비하도록 함.
- 일본에서는 농업경영수입보험과 농업수입감소영향 완화대책, 채소가격안정제 등을 운영하고 있음.
- 캐나다의 농가경영위험관리정책은 농업보험(AgriInsurance), 농업소득안정계정(AgriStability), 농업투자계정(AgriInvest), 농업복구지원(AgriRecovery)으로 구성되며 농업인은 위험 요소와 위험의 크기에 따라 다른 수단을 활용할 수 있음.
- 경영안정정책 중 정책보험은 주로 대규모 손실에 대응하는 장치이며 적립이나 직불제도는 소규모 손실에 대응하는 장치로서 역할 분담이 이루어짐.
- 국내에서는 정책보험 외에 소규모 손실에 대응할 수 있는 수단이 없으므로 이를 보완할 수 있는 정책이 확충되어 경영위험관리에 있어서 농업인의 선택권을 늘릴 필요가 있음.

02

주요국의 경영안정정책 운영 사례와 시사점

2.1. 주요국의 경영안정정책 개요¹⁾

농가/품목 단위의 경영안정정책으로서 참고할 만한 사례는 미국, 일본, 캐나다의 경영안정제도

미국, 일본, 캐나다에서 운영하고 있는 경영안정정책은 다음과 같이 분류됨.

- 외국의 경영안정정책은 임의 가입방식으로서 수량을 제외한 가격, 수입, 소득이 각각 보전 대상이 됨.
- 미국의 가격손실보상을 제외한 나머지 경영안정제도는 수입을 보전 대상으로 하고 있으며 대부분 농가 단위로 가입이 가능함.
- 보전범위를 파악하기 위해서 경영체가 제출한 실제 생산·소득자료를 사용하거나 지역 평균 가격 또는 수입을 적용함.
- 미국의 PLC/ARC는 보전범위 파악에 경영체별 소득자료를 이용하지 않고 가입 요건 충족 여부를 판단할 때만 소득정보를 이용함.²⁾

〈표 1〉 외국의 주요 경영안정정책 특징 비교

국가	정책	보전 대상	방식	지원 단위	경영체 소득정보 활용 여부
미국	가격손실보상(PLC)	가격	직불	품목	△
	농업위험보상(ARC-CO)	수입	직불	품목	△
	농업위험보상(ARC-IC)	수입	직불	농가	△
일본	농업경영수입보험	수입	보험·적립	농가	○
	농업수입감소영향완화대책	수입	적립	농가	×
캐나다	농업투자계정	소득	적립	농가	○
	소득안정계정	소득	직불	농가	○

주: △는 보전범위나 발동기준 설정에는 소득자료를 사용하지 않고 가입 요건 충족 여부를 판단할 때만 소득자료를 사용한다는 것을 의미함.
 자료: 저자 작성.

1) 이 장에서는 정책보험을 제외한 다른 유형의 경영안정제도를 중점적으로 다룸.
 2) PLC와 ARC에 가입하기 위해서는 가입자가 'CCC-941'라는 정보 확인 동의서를 제출하여야 하며 이를 근거로 USDA가 미국 국세청(Internal Revenue Service: IRS)의 협조를 받아 개별 농가가 소득 한도 조항을 준수하고 있는지 확인할 수 있음.

2.2. 미국

가격손실보상(Price Loss Coverage: PLC)으로 작물 가격 변동에 대응

미국 농가지원청(Farm Service Agency: FSA)이 운영하는 비보험 방식의 경영안정정책

- 농업위험보상(Agriculture Risk Coverage: ARC)과 함께 2014년 Farm Bill에서 처음 도입되었고, 2018년 Farm Bill에서 보조금 지급을 강화하는 내용으로 재승인됨.
- 대상품목은 밀, 귀리, 보리, 옥수수, 수수, 쌀(장립종, 중단립종, 단립종) 등 총 22개임.

PLC는 작물의 유효참조가격(effective reference price)과 유효가격(effective price)의 차액을 보전함.

- 보상금 지급액은 다음과 같은 산식에 의해 결정됨.

$\text{PLC 보상금} = \text{기본 면적}^3) \times \text{지급단가}(= \text{유효참조가격} - \text{유효가격}) \times \text{단수}$ $\text{유효참조가격} = \text{Min}\{\text{참조가격}^4)\text{의 } 115\%, \text{Max}\{\text{참조가격}, \text{이전 } 5\text{개년도 시장가격 올림픽 평균의 } 85\%\}$ $\text{유효가격} = \text{Max}\{\text{해당연도 시장가격의 평균}, \text{해당 품목에 대한 융자단가}^5)\}$
--

- 작물 연도 당 PLC에 의한 보상금 최대한도는 1인당 12만 5,000달러임.
- 최대한도액은 PLC/ARC 및 유통융자지원제도(Marketing Assistance Loans: MAL)를 통한 보상금까지 합산한 금액을 의미하며, 여기에서 땅콩에 대한 보상금은 제외됨.

PLC 가입을 위해서는 영농규모 및 영농활동에 대한 요건을 충족해야 함.

- 국세청에 보고된 PLC/ARC 등록 직전 3개 과세 연도의 평균 조정총소득(average adjusted gross income: AGI)이 90만 달러를 초과하지 않아야 함.
- 10에이커 이상의 기본 면적(보통 과거 자료의 평균값으로 설정)을 보유⁶⁾하고 “농사를 적극적으로 짓는다”는(Actively Engaged in Farming: AEF) 인증을 받아야 함.

PLC 가입 농가는 면적 보고서를 통해 재배 규모를 증빙

- PLC 신청 농가는 면적 보고서(acreage reports)를 제출하여야 하는데, 면적 보고서를 허위로 작성하였다고 판명되면 보상금 지급에 불이익이 있을 수 있음.

3) 기본 면적은 PLC/ARC를 포함한 정부의 각종 지불금(payments)을 계산할 때 사용하는 면적으로, 보통 과거 자료의 평균값으로 설정됨.

4) 참조가격(reference price)은 PLC/ARC 대상품목에 대해 설정된 금액으로 미국 농림부 농가지원청(FSA)에서 확인할 수 있음.

5) 해당 품목에 대한 융자단가(national average loan rate)는 작물 단위당 가격(\$으로 표시됨. 이 융자단가는 유통융자지원제도(Marketing Assistance Loans: MAL)에서 사용하는 개념으로, 사실상 정부가 보장하는 최저가격임.

6) 기본 면적에 대한 요건은 사회적 약자로 인정되거나 제한된 자원을 가진 농가, 신규농 및 퇴역군인에게는 적용되지 않음.

가격이 아닌 수입의 손실을 보상하는 제도로서 농업위험보상(Agriculture Risk Coverage: ARC) 운영

ARC는 지역 수입 또는 개별 농장 수입을 보상대상으로 하여 손실 발생 시 보상금을 지급

- ARC-CO는 작물의 해당연도 지역 수입이 ARC-CO 보장 수입보다 작은 경우에 보상금을 지급하며 구체적 산식은 다음과 같음.

ARC-CO 보상금 = 기본 면적의 85% × 면적당 지급단가

면적당 지급단가 = $\text{Min}\{\text{Max}(\text{기준 수입의 } 86\% - \text{해당연도 수입}, 0), \text{기준 수입의 } 10\%\}$

기준 수입 = 이전 5개년도의 기준 단수($\text{Max}(\text{지역 평균 단수}, T\text{-Yield}^7)$ 의 80%)의 올림픽 평균 × 이전 5개년도의 기준 가격($\text{Max}(\text{해당연도 시장가격의 평균}, \text{참조가격})$ 의 올림픽 평균

해당연도 수입 = $\text{Max}(\text{해당연도 시장가격의 평균}, \text{해당 품목에 대한 용자단가}) \times \text{해당연도 단수}$

- ARC-IC는 개별 농장 수입이 ARC-IC 보장 수입보다 작은 경우에 다음과 같이 보상금을 계산하여 지급함.

ARC-IC 보상금 = 농장의 총 기본 면적의 65% × 면적당 지급단가

면적당 지급단가 = $\text{Min}\{\text{Max}(\text{기준 수입의 } 86\% - \text{해당연도 수입}, 0), \text{농장 기준 수입의 } 10\%\}$

기준 수입 = $\sum_{\text{개별작물}} (\text{이전 5개년도 해당작물 기준 수입의 올림픽 평균} \times \text{해당 작물의식재면적 비율})$

이전 5개년도의 해당 작물 기준 수입(각 연도) = $\text{Max}(\text{농장 단수}, T\text{-Yield의 } 80\%) \times \text{Max}(\text{해당연도 시장가격의 평균}, \text{참조가격})$

해당연도 수입 = $[\sum_{\text{개별작물}} \{\text{Max}(\text{해당연도 시장가격의 평균}, \text{해당 품목에 대한 용자단가}) \times \text{해당연도 농장 단수}\}] \div \text{총식재면적}$

가입 농가는 재배 및 수입 현황에 대한 자료를 제공해야 하는 의무가 있음.

- 신청 농가는 소유권 지분을 가지고 있는 모든 경작지에 대한 면적 보고서(acreage reports)와 생산 보고서(production reports)를 제출해야 함.
- 면적 보고서에는 재배 작물, 작물 재배가 불가능한 면적, 식재 면적, 작물에 대한 생산자의 지분, 작물 식재일 등이 포함됨.
- 농가가 면적 보고서와 생산 보고서를 허위로 작성했다고 판단되면 보상금 지급 시 불이익을 받을 수 있음.

7) T-Yield(Transitional Yield)는 미국 농림부에서 설정한 수확량으로 한국의 표준수확량 개념과 유사한 개념임.

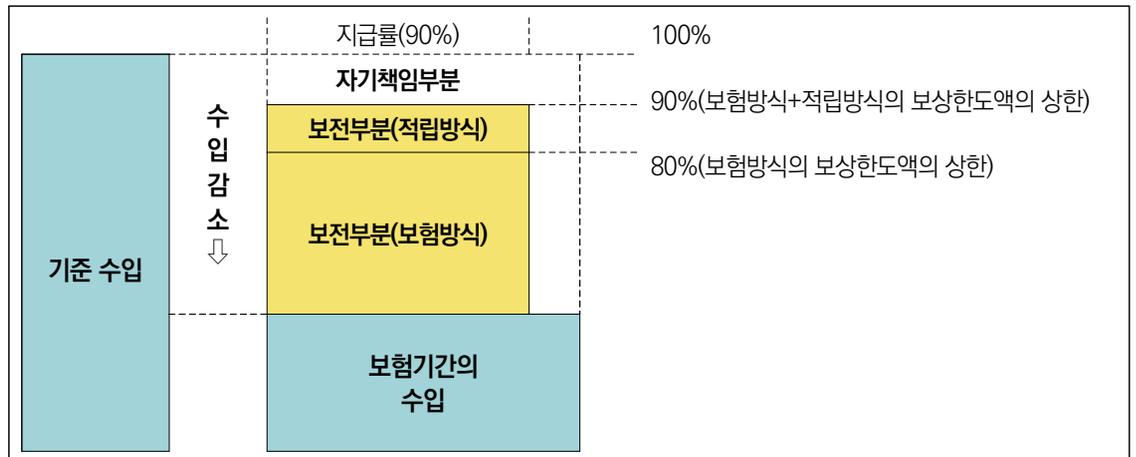
2.3. 일본

농업경영수입보험은 농작물 관련 수입 감소를 보전하기 위한 제도

농업경영수입보험은 보험방식과 적립방식으로 구성되어 있음.

- 가입자는 보험방식을 통해 대규모 손실을, 적립방식을 통해 소규모 손실을 보전받으며 보상이 발동되는 경우, 적립금이 먼저 인출되고 그다음으로 보험금이 지급됨.
- 보험기간 동안 실제 수입이 가입자가 미리 정한 보상한도액(= 기준 수입 × 면적당 지급단가)보다 적으면 보전금을 지급함.
 - 보전금은 보험에 의한 보험금과 적립에 의한 특약보전금의 합계로, 보상은 적립방식부터 발동됨.
 - 기준 수입은 과거 5년간의 평균 수입을 기본으로 하되, 상황 변동에 따라 수정이 가능함.
- 지급률은 보험방식과 적립방식에 대해 별도로 정하며, 50%, 60%, 70%, 80%, 90% 중에서 선택할 수 있음.
- 보험방식의 보상한도액은 기준 수입의 50~80% 범위에서 가입자가 선택할 수 있으며, 적립방식의 보상 폭은 기준 수입의 5% 또는 10%임.
 - 2018년부터 보상 하한(70~50%)을 설정하고 더 저렴한 보험료로 가입할 수 있도록 함.

〈그림 2〉 농업경영수입보험제도의 보전방식 예



주: 5년 이상의 청색신고 실적어 있고 보험방식의 보상한도액 80%, 적립방식 보상한도액 10%(총 보상한도 90%) 선택 가정 시임.

자료: 일본 농림수산물성 홈페이지(<https://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/syunyuhoken/syousai.html>). 검색일: 2022. 11. 15.

청색신고⁸⁾를 5년간 계속하고 있는 농업인(개인·법인)이 농업경영수입보험의 대상

- 가입은 자율적으로 결정할 수 있음.
- 신청 농가는 가입신청서, 과거의 수입금액신고서, 해당연도 경영계획서, 보험계약에 관한 서약서 등을 제출해야 함.
 - 단, 신규 가입자는 청색신고 자료가 1년분만 있어도 보험 가입이 가능함.
- 2022년 기준 가입 경영체는 78,420개 경영체로, 이는 청색신고자 수의 22.2%에 해당함.

농업인이 생산하는 농산물 판매수입 전체가 보전 대상수입임.

- 농산물 판매수입은 농산물 판매금액에 사업소비금액과 재고 증감액을 합산하여 도출함.
 - 생산한 농산물을 이용한 간단한 가공품 평가액과 보조금, 잡수입, 자가소비분은 농산물 판매금액에서 제외함.
- 보험사업자(전국연합회)는 농업인이 제출한 가입신청서, 보조 서류(농산물의 종류별로 청색신고서의 판매금액을 구분하기 위한 서류), 청색신고서 등의 세무 관련 서류를 통해 판매수입을 파악함.

농업수입감소영향 완화대책으로 쌀과 주요 발작물의 수입 감소를 보전

인정농업자 등을 대상으로 쌀 등 곡물 관련 수입 손실을 보전함.

- 농업수입감소영향 완화대책 대상자는 인정농업자, 인정신규취농자, 마을공동영농자로 한정됨.
- 대상품목은 쌀, 맥류, 콩, 사탕무, 전분 원료용 고구마임.

지역 단위의 수입을 농가 단위의 수입으로 다시 환산하는 독특한 구조

- 도도부현 등 지역별, 대상품목별 가격 및 수량 정보를 사용하여 산정한 지역 단위 수입을 다시 농가 단위로 환산하여 대상품목의 해당연도 수입액 합계와 기준 수입액을 도출함.
- 농가 단위의 대상품목 수입 합계를 계산할 때 '환산식부면적'이라는 지표를 사용함.
 - 예를 들어, 해당연도 쌀의 지역 생산량이 500kg/10a이고, 특정 농가의 쌀 생산량이 15,000kg이라고 하면, 해당 농가의 쌀 환산식부면적은 300a(= 15,000 ÷ 500 × 10)임.
- 대상품목의 해당연도 수입액 합계가 기준 수입액보다 적으면 그 차액의 90%를 보전함.

8) 일본의 소득세 신고방법(청색신고와 백색신고) 중 하나로 원칙상 복식부기 방식에 따라 장부를 기입해야 함. 백색신고는 청색신고보다 간단하게 장부를 작성하는 것이 특징임(한국조세재정연구원, 2020).

수량 감소에 의한 손실분을 보전하는 농업공제와 함께 가입하는 것을 전제로 운용

- 농업공제는 농작물공제(논벼, 맥, 밭벼 대상), 밭작물공제(고구마, 콩, 팥 등 13개 품목), 과수공제(감귤, 사과, 포도 등 16개 품목), 가축공제(소, 말, 돼지)로 구성되어 있음.
- 손실이 발생하면 농업공제 → 농업수입감소영향 완화대책 순으로 보전금을 지급함.
- 따라서 해당연도 지역의 면적당 평균 생산량이 평년의 90% 미만일 때에는 농업보험에서 먼저 보험금이 지급된 것으로 간주하고, 농업수입감소영향 완화대책에서는 농업보험에 의한 보험금을 제외한 나머지 차액에 대해서만 보전함.

농가 단위 수입 산정 방식에서 미국 ARC-CO와 구별, 기준 수입 계산 방식에서 농업경영수입보험과 차이

- 지역별 평균 생산량을 이용한다는 점에서 미국의 ARC-CO와 유사하나 지역별 생산량과 가격 변화에 따른 수입의 감소를 농가 단위로 다시 환산한다는 점에서 차이점이 있음.
- 일본 농업경영수입보험은 개별 농가 단위의 수입을 기준으로 하며, 기준 수입을 계산할 때 농업인별 과거 5년간의 평균 수입을 기본으로 함.

2.4. 캐나다

농업투자계정(AgriInvest)은 농가의 소규모 소득 감소에 대한 보전을 목적으로 운영하는 경영안정프로그램

농업인과 정부가 공동으로 여유자금을 적립하여 필요시 적립금을 사용하는 방식

- 농업인은 경영체별 인정 순매출액(Allowable Net Sales: ANS)의 100%까지 예치하고 필요할 때 인출 가능함.
- 인정 순매출액은 농산물 총매출액에서 생산비용을 뺀 값으로써 농업투자계정 가입의 하한선은 2만 5,000달러이며, 상한선은 100만 달러임.
- 경영체 인정 순매출액의 1%를 정부가 매칭해 주며, 농업인이 예치한 적립금은 Fund 1에서, 정부 적립금과 이자는 Fund 2에서 운용함.
- 적립금은 농업인의 필요에 따라 인출할 수 있으며, 인출 시에는 Fund 2 적립금부터 사용하고, 그다음 Fund 1의 적립금을 사용함. 인출된 자금은 농업인이 자유롭게 사용할 수 있음.
- 농업투자계정의 잔액 한도는 최근 3년 평균 인정 순매출액의 400%임.

캐나다 국세청에 소득을 신고한 농업경영체가 대상

- 농업투자계정은 캐나다에서 농업생산활동에 참여하고 있으면서 소득세를 신고한 농업경영체를 대상으로 운영함.
- 소득 신고자료는 가입과 적립규모를 계산하는 데 사용됨.
- 2018~2021년 동안 농업투자계정의 평균 신청 건수는 대략 9만 5,000건, 적립금 총액은 평균 약 2억 5,000달러임.
- 캐나다의 전체 농장(farm) 수가 2021년 기준 189,874개라는 점을 감안하면 전체 농장 중 약 절반가량이 농업투자계정을 신청하는 것으로 판단됨.

소득안정계정(AgriStability)은 대규모 소득 감소에 대응하여 농업 마진 하락분을 보상

- 농업인 개인, 합자회사, 농업법인 등 농업경영체를 대상으로 농업 마진(= 인정 농업수입 - 인정비용)이 크게 하락하는 경우에 보상금을 통해 농가소득을 보장함.

농업수입과 비용의 차이인 농업 마진 하락에 대한 보상

- 농업 마진은 인정 농업수입(allowable income)에서 인정 비용(allowable expenses)을 뺀 금액임.
- 인정 농업수입에는 농산물 판매금액, 농업생산보험 보험금 등 농산물 판매와 관련된 수입이 포함됨.
- 인정 비용에는 농산물 구입비, 보험료, 전기요금, 비료비, 운송료, 연료비, 살충제, 판매 수수료 등 농산물 생산 및 판매 관련 제반 비용이 포함됨.
- 대상 소득 산출 시 적용 대상은 곡물, 유지류, 특용작물, 사료, 원예작물, 축산물 등 1차 생산물과 딸기잼, 육포, 밀랍으로 만든 초, 곡물가루 등 일부 가공품임.
- 수입과 비용은 국세청에 신고된 자료를 근거로 파악되며 해당 경영체의 과거 영농 실적을 고려하여 마진을 조정함(예: 성장하는 추세인 경영체는 마진을 상향 조정).
- 해당연도 농업 마진의 손실이 기준 마진의 30% 이상 감소할 경우, 손실의 70%에 해당하는 보상금을 지급함.⁹⁾
- 비용이 수입을 초과하여 적자가 발생하는 경우에는 해당연도 적자액의 70%까지 보상금이 지급됨.¹⁰⁾ 보험금 최대수령액은 300만 달러임.

9) 기준 마진은 과거 5년간 마진의 올림픽 평균임.

10) 단, 적자에 대한 보상금 지급이 이루어지기 위해서는 다음의 요건을 만족해야 함. 1) 기준 마진이 양(+)일 것, 2) 기준 마진이 음(-)인 경우 기준 마진 계산에 사용된 3개년도 마진 중 두 해의 마진이 양의 값일 것, 3) 성실하게 경영할 것, 4) 적자 발생이 가입자의 노력과 관계없이 발생할 것.

농업경영위험 대응 논의와 시사점

가입조건은 소득 신고, 영농활동기록 등을 작성하는 것임.

- 농업경영체는 캐나다에 거주하며 캐나다 국세청(Canada Revenue Agency: CRA)에 농업소득 신고를 완료해야 함.
- 6개월 이상의 생산이력과 농업경영활동이 있어야 함.
- 한 번의 생산주기를 완료하여야 함.
- 경영상태 또는 생산설비 변동과 같이 농업경영의 구조적인 변화로 인한 마진손실은 보호 대상이 아님 (예: 농업경영체의 분리 및 축소).
- 농지 임대인(합작이 아닌 경우)과 캐나다 정부로부터 지원받는 농업연구기관 등은 프로그램에 참여가 불가능함.
- 가입자는 농업소득신고 자료, 소득안정계정 및 농업투자계정 정보, 영농활동 기록을 제출해야 함.

중간 인출 허용

- 일반적으로 보상금은 회계연도 종료 후 신청할 수 있으나 총보상금의 50%에 해당하는 금액에 한하여 중간 인출도 허용됨. 단, 해당연도의 추정 마진이 기준 마진의 70% 미만으로 하락하여야 함.

관련 재정은 중앙정부, 지자체가 부담하며 농업인은 가입 수수료 및 관리비용 부담

- 매니토바, 뉴브런즈윅, 노바스코샤, 뉴파운드랜드, 래브라도, 유칸 주에서는 중앙정부가 소득안정계정을 운영하며 BRM 프로그램 부서와 농가소득 프로그램 부서가 업무를 분담함.
- 브리티시 컬럼비아, 앨버타, 서스캐처원, 온타리오, 퀘벡, 프린스 에드워드 아일랜드 주에서는 지방정부가 소득안정계정을 운영하고 있으며 소득안정계정의 운영비는 중앙정부가 60%, 지방정부가 40% 분담함.
- 농업인은 매년 기여 기준 마진의 0.315%에 해당하는 수수료(최저 \$45)와 \$55의 관리 비용을 납부해야 함.¹¹⁾

11) 기여 기준 마진은 수수료를 계산하기 위한 근거이며 전년도의 기준 마진임. 보상금액을 계산하기 위한 기준 마진과는 다름.

03

농업경영안정 논의 동향과 검토과제

3.1. 국내 연구동향

농가 단위 적립을 통한 손실 대비 방안으로서 농업소득안정계정

- 농업소득안정계정은 캐나다의 농업투자계정과 일본의 농업경영수입보험의 적립금 방식처럼 농가와 정부가 분담하여 손실에 대응하는 제도임.
- 농업소득안정계정은 농가별로 소득안정계정을 만들어 농업소득이 기준소득보다 일정 비율 이상 하락할 경우 농업인이 적립금을 인출할 수 있도록 하는 방식으로 제안됨.
- 캐나다의 순소득안정계정(NISA)를 참고하여 1996년 처음 제안되었으며(서종혁 외, 1996), 2004년 ‘농업·농촌 종합대책’에서 도입 검토 계획을 제시하였으나 실행되지 않음(오내원, 2022).
- 농업소득안정계정은 품목에 관계없이 농가 단위의 소득 안정을 목적으로 한다는 점, 농가가 재원을 분담하고 자발적 참여를 전제로 한다는 점에서 장점이 있음.
- 그러나 농가가 적립할 수 있는 금액이 소득보다 많을 수 없고 보상금액이 피해 규모에 비례하지 않으므로 대규모 손실의 보전에는 한계가 있음.

농가 단위 소득안정직불제

- 오내원 외(2008)는 과수와 축산을 우선 대상으로 한정하여 조수입 변동은 품목별로 계산하지만 보장 대상은 농가 단위로 적용하는 농가 단위 소득안정직불제를 제안하였음.¹²⁾
- 농가 단위 소득안정직불제는 농가별 소득 파악이 어려운 점을 감안하여 품목별로 전국 또는 지역 평균 가격과 단수 변동 현황을 파악하여 조수입을 계산함.
- 일본의 수입감소영향완화 대책, 미국의 카운티 단위 농업위험보상(ARC-CO)과 유사한 점이 있음.
- 농가 단위 소득안정직불제는 전국(또는 지역) 평균치를 적용하여 수입 하락 여부를 판단하는 것이 경영체별 상황을 반영하는 데 한계가 있다는 비판에 직면하여 후속 검토가 이루어지지 않았음.

12) 쌀은 변동직불제가 시행되고 있는 점, 채소류와 특작물은 수확기와 작형이 다양하여 기준 생산량과 가격 산정이 어렵다는 점에서 제외하였음.

농업경영위험 대응 논의와 시사점

- 농가 단위 소득안정직불제는 비교적 집행이 용이할 것으로 보이지만 수입 하락 시 보전금 전액을 정부가 부담해야 한다는 점과 위험관리 목적의 직불금 전액이 재정으로 지원되므로 자기 책임성이 약하다는 단점이 있음.

가격 변동 대응 직불

- 이정환(2017)은 품목별 가격 변동에 대응하여 기준 가격과의 차액의 일정 부분을 지급하는 방식의 가격변동 대응 직불을 제안하였음.
- 해당 제도는 가격 하락을 보상하되 생산 왜곡을 최소화하기 위해 해당연도 식부면적이 아닌 기준연도의 면적을 지급기준으로 함.
- 미국의 PLC, 과거 쌀 변동직불제와 유사한 방식임.
- 해당 제도는 가격 변동의 위험을 상쇄한다는 면에서 농가소득안정에 기여할 수 있으나 WTO 규정상 허용보조에 포함되지 않아 확대에 제약이 있음.
- 가격 변동 대응 직불과 유사한 제도로서 이정환 외(2020)는 경종작물 중 쌀을 제외한 15개 작물을 대상으로 가격이 하락했을 때 하락분의 일부를 보상하여 주는 가격위험완충제도를 제안함.
- 가격위험완충제도 하에서 보전기준가격은 최고, 최저치를 제외한 5년 평균 가격의 90~100%로 설정하고 보전비율을 80~90%(최저 50~60%)로 정하여 보상함.
- 가격위험완충제도는 소득의 구성요소 중 가격만을 보장대상으로 하므로 필요한 정보의 범위가 적고 실행에 옮기기 쉽다는 점에서 장점이 있음.
- 그러나 가격지지 효과를 완전히 배제하기 어려워 시장을 왜곡할 소지가 있고, 가격이 하락한 작목에 대해서 모두 보상하는 방안은 농가의 자구적 위험 포트폴리오를 저해한다는 단점이 있음.

3.2. 경영안정정책의 추진 방향

경영안정정책을 확충하여 농업인이 스스로 경영위험 관리수단을 선택하도록 하되 효과성, 효율성, 집행 가능성 등을 고려하여 제도를 설계할 필요

농정의 궁극적 목표인 농업경영안정 달성에 보다 효과적인 방식으로 추진

- 농업경영위험은 가격, 생산비, 수확량의 변동에 의해서 발생하므로 각 요소에 개별적으로 대응할 수도 있으나 궁극적으로는 3요소의 결합인 소득을 안정시키는 데 효과적인 방안을 모색하여야 함.
 - 가격 또는 수량에 대응한 정책보다는 농업수입이나 소득을 직접적으로 보전하는 정책이 효과성 면에서 우월하다고 판단됨.¹³⁾

기존 경영안정제도와의 관계를 고려하여 재정 지원 효율성을 제고

- 수량 감소 정책인 농작물재해보험이나 수입보장보험, 사전적 수급조절 정책과의 중복성이나 상보성을 고려하여 신규 경영안정제도를 설계할 필요가 있음.
- 예컨대, 신규 경영안정제도가 정책보험을 대체하도록 할 것인지 아니면 보완하는 제도로서 설계할 것 인지를 결정해야 하며 이 관계를 고려하여 정책대상과 방식, 보장규모 등을 선택하여야 함.

농업경영안정제도는 시장을 왜곡하지 않도록 해야 함.

- 신규 경영안정정책 도입이 특정 품목 가격을 지지하여 시장이 왜곡되는 결과로 이어지지 않도록 생산중립적인 방식으로 설계되어야 함.

국제 규범과의 합치성을 고려하여 지속가능한 정책을 개발

- WTO 협정에 따라 각국은 감축대상보조, 최소허용보조, 블루박스, 그린박스(허용보조)을 통보하고 있으며 감축대상보조는 향후 협상 결과에 따라 한도가 줄어들 가능성이 있음.
- 따라서 신규 경영안정제도는 감축대상보조로 분류되더라도 한도를 넘지 않도록 하거나 허용보조로 설계하는 것이 장기적 지속가능성 측면에서 바람직함.

집행 비용이 과도하게 발생하지 않도록 제도를 설계

- 경영안정정책을 운영함에 있어서 자료의 수집이나 관리, 사후 검증 등에 소요되는 행정비용은 최소화되어야 함.
- 다만, 행정비용 절감이 사업의 효과를 과도하게 떨어뜨리지 않도록 균형을 맞출 필요가 있음.

13) 예를 들면, 미국의 농가당 평균 경지면적은 446에이커(약 180ha)로서 단작을 하는 경향이 있어 특정 품목의 가격 하락을 보상하는 것만으로 농가 수입 변동 전체를 지지해 주는 효과를 가질 수 있으나 국내의 다품목 소량재배 농가의 수입안정에는 한계가 있음.

참고문헌

- 서종혁, 김명환, 오내원, 이규천, 박진도, 황연수, 김학종, 김기주. (1996). 미국·캐나다의 직접지불제도 자료집. 한국농촌경제연구원.
- 오내원, 채광석, 이명현. (2008). 농업구조조정과 직접지불제 개편방안. 한국농촌경제연구원.
- 오내원. (2022). 농업소득과 경영 안정을 위한 중장기 정책방향. 한국농촌복지연구원.
- 이정환, 김명환, 김한호, 류상모, 송원규, 위태석, 하석건, 이수미. (2020). 농산물 가격 및 농가경영안정 정책 방향과 대안. GS&J Institute.
- 이정환. (2017). “농업의 가격조건 악화 대책: 가격변동대응 직불.” 시선집중 GS&J 제233호. GS&J Institute.
- 통계청. (각 연도). 농가판매 및 구입가격조사.
- _____. (각 연도). 농가경제조사 원자료.
- 한국조세재정연구원. (2020). 주요국의 소득세제도 제2권.
- 일본 농림수산성 홈페이지(<https://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/syunyuhoken/syousai.html>). 검색일: 2022. 11. 15.

KREI 현안분석

감 수	박준기 선임연구위원	061-820-2173	jkpark@krei.re.kr
내 용 문 의	임소영 연구위원	061-820-2239	syylim@krei.re.kr
발간물문의	유정인 선임전문원	061-820-2282	edela@krei.re.kr

※ 「KREI 현안분석」은 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.

※ 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

KREI 현안분석 제100호

농업경영위험 대응 논의와 시사점

등 록	제6-0007호(1979. 5. 25.)
발 행	2023. 7.
발 행 인	한두봉
발 행 처	한국농촌경제연구원 우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601 대표전화 1833-5500
인 쇄 처	(주)에이치에이엔컴퍼니
I S S N	2672-1147

※ 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.