

KREI·농어업특위 공동주최  
정책토론회 발표자료

# 직접지불제의 확충과 개선

2002. 8. 27

한 국 농 촌 경 제 연 구 원  
농어업·농어촌특별대책위원회

## 토론회 개요

- 일 시: 2002. 8. 27(화) 14:30
- 장 소: 한국농촌경제연구원 대회의실
- 주 제: 직접지불제의 확충과 개선
- 발표자: 오내원·김태곤 (한국농촌경제연구원)
- 사 회: 이정환 (KREI 원장, 농어업특위 사무국장)
- 토론자
  - 구본진(기획예산처 농림해양예산과장)
  - 구현석(전국농민회강원도연맹 정책위원장)
  - 배종하(농림부 국장)
  - 사공용(서강대 경제학과 교수)
  - 신기엽(농협중앙회 부부장)
  - 이승호(농민단체협의회 정책팀장)
  - 이태호(서울대 농경제사회학부 교수)
  - 탁명구(한국농업경영인연합회 정책실장)
  - 최기수(농수축산신문 부장)

가나다 순

# 목 차

1. 직접지불제의 필요성 .....	1
2. 기본 방향 .....	3
2.1. 직접지불제 시행의 원칙 .....	3
2.2. 직접지불제의 체계화 구상 .....	4
3. 주요 국가의 직접지불제 특징과 시사점 .....	6
3.1. EU의 직접지불제 .....	6
3.2. 미국의 직접지불제 .....	8
3.3. 일본의 직접지불제 .....	10
3.4. 프랑스의 경영국토계약(CTE) .....	11
3.5. 특징과 시사점 .....	14
4. 직접지불제 개선 및 확충 방안 .....	16
4.1. 쌀소득보전 직접지불제 도입 .....	16
4.2. 다원적 기능 제고를 위한 직접지불제 확대 .....	19
4.3. 경영이양 직접지불제 .....	23
4.4. 농업경영 안정과 직접지불제 .....	24

## 1. 직접지불제의 필요성

- WTO/DDA 협상, FTA 체결, 쌀 재협상 등으로 수입개방이 진전되고 농산물가격이 하락할 전망이다
  - DDA 협상 결과는 예단할 수 없으나, 관세감축률 상승과 국내보조 감축, 개도국 지위의 유지 불투명으로 UR보다 국내농업에 미치는 영향이 커질 전망이다
  - 중국이 쌀, 채소류 등 관심 품목의 ‘예외 없는 시장개방’ 요구를 강하게 제기할 것이며, 실제 수입이 급증할 우려가 큼
  - FTA에서 농산물의 경우 유예기간을 설정하고 관세쿼터제 도입 등 보호막을 설치하더라도 품목에 따라 상당한 피해가 예상됨
  - 2004년 쌀재협상에서 관세화 유예가 불투명하며, 유예를 연장하기 위해서는 MMA 증량 등 상당한 양보가 불가피함
- 그러나, 국경보호 감축을 보완할 수 있는 가격정책 등 국내 농업정책은 제약을 받음
  - AMS 한도로 쌀 수매 등 가격지지정책이 축소될 수 밖에 없으며, 수입가격이 국내가격의 상한을 규정하는 천정화 현상으로 시장가격 지지 정책의 효과도 한계가 있음
    - 개도국 지위를 유지하지 못할 경우 AMS 감축 부담이 증대
  - 국내적으로도 정부의 과도한 시장개입의 비효율성에 대한 지적과 소비자권리의 신장은 가격정책의 유지를 어렵게 하고 있음
  - 수입개방에 대응한 농업구조조정의 가능성도 불투명함
    - 쌀을 비롯한 토지이용형 농업은 가격경쟁력의 한계로 축소가 예상되며, 그 여파로 자본·기술집약적 농업의 생산과잉이 가속화될 가능성이 높음

- 이러한 국내외 여건은 농업생산의 축소와 그에 따른 농업의 다원적기능의 축소, 농가소득의 감소를 예상케 하고 있음
  - 농업부가가치(1995년 불변기준)는 2001년 22조원에서 2012년 20조 6천억원으로 6% 정도 감소하며, 같은 기간 농산물 실질가격이 12% 정도 하락하여 소득감소가 상당한 수준에 이를 것으로 보임 (한국농촌경제연구원, 「2002농업전망」)
  - 쌀마저 수입이 크게 증가하여 현재 30%에 미치지 못하는 식량자급률은 더욱 하락할 가능성이 크며, 영농조건이 불리한 중산간지역에서부터 농지의 휴폐경화가 대폭 진전되어 농촌지역사회의 공동화와 농촌지역 국토환경의 질적 저하가 우려됨
- 따라서, 국가 경제사회에 필요한 적절한 수준의 농업 유지와 농가소득의 보전을 위해서는 농업에 대한 추가적인 지원이 필요하며, 이는 소비자부담형 지원보다는 재정부담형 지원 - 직접지불제의 방향이 되어야 함
  - EU와 같이 과거에 가격정책을 시행해 온 국가에서는 그 재원을 직접지불제로 전환하고 있지만, 가격정책이 미비한 우리나라에서는 직접지불제를 위한 재원을 새로 조달하여야 하는 부담이 있음
- 국제동향을 보면 1980년대 이후 가격지지정책을 점차적으로 축소하고, 그로부터 파생되는 농가소득 문제와 지역 문제는 생산과 연계되지 않은(decoupled) 직접지불제도로 해결해 가는 추세임
  - OECD 국가의 평균 PSE 중 가격지지분은 1986~'88년 32.1%에서 1999~2001년 23.8%로 하락한 반면 직불제보조는 9.4%에서 13.1%로 증가하였음
  - 일본은 쌀값 하락을 보전하기 위해 1998년 도작경영안정정책을 도입한 후 품목별 경영안정대책을 실시하고 있고, 2000년에는 중산간지역 농업에 직불제를 도입함

- 농업의 지역사회 유지 기능에 대한 인식이 높아지면서 농촌지역의 균형 발전을 위한 정책이 강화되고 있음.
- 프랑스는 1999년에 국토경영계약(CTE)을 도입하여 정부와 농업생산자간의 계약을 기초로 한 직불제를 실시함. 이는 지역의 특성을 살려 환경과 국토보전, 고용창출, 고부가가치 농업생산을 도모하기 위한 것으로 EU의 지역개발정책과 연계됨

## 2. 기본 방향

### 2.1. 직접지불제 시행의 원칙

□ 직불제를 개별정책이 아니라 전체 농정의 틀 속에서 추진함

- 직불제는 추가지원 측면도 있지만 기본적으로 정책의 전환으로 파악하여야 함. 따라서, 연관된 정책의 퇴출과 도입(fade-out, fade-in) 관점에서 추진하여야 함
  - 쌀소득보전직불 도입시 추곡수매 감축
  - 논농업직불, 친환경농업직불 시행과 화학비료 보조 감축
- 목적과 수혜집단을 분명히 하여 정책의 효율성과 형평성을 제고함
  - 계층간, 품목간 형평성 고려

□ 국제규범에 합치시켜 정책의 지속성이 유지되도록 함

- WTO 허용보조 조건에 합치시키는 것이 바람직함
  - 그러나, 외국도 '부속서 2'의 규정을 그대로 지키는 것은 아니므로 미국, 일본, EU의 사례를 잘 감안하여 탄력적으로 적용함
- 감축대상 보조를 채택할 경우 AMS와 최소허용보조(de-minimis)를 적절히 활용하여 전체 농업보조의 틀을 구상함
  - 현재와 같이 AMS 대부분을 쌀에 소진하는 것은 정책 선택 범위를 축소시키므로 바람직하지 않음

- 총 AMS 한도 1조 4,900억원(2004) → 1조 2천억원 내외(2010)
- 쇠고기 외에 활용 실적이 낮은 품목특정 최소허용보조(품목별 생산액의 10% 이내)를 활용
  - 마늘 507억, 양파 261억, 사과 483억, 감귤 649억, 포도 447억, 양돈 257억, 낙농 135억원 규모('00, '01 평균 생산액 기준)
- 품목불특정 최소허용보조(농업총생산액의 10% 이내, 3조원 내외) 활용방안을 적극 모색

- 가능한 한 농업의 다원적기능을 제고시키는 방향으로 연계하여 DDA 협상에 대비하고 납세자·예산당국의 지지를 획득함

#### ☐ 행정비용과 민원이 적은 방식으로 프로그램이 설계되어야 함

- 직접지불제를 실시하기 위해서는 개별 농가의 영농규모와 생산량 등 경영상태가 파악되어야 하므로 행정비용 문제가 따름. 더구나, 환경농법의 준수나 생산조정 등 의무조건이 부과될 경우에는 행정비용과 도덕적 해이 문제가 심각해질 수 있음
- 우리나라와 같은 소농체제에서 과도한 행정비용이 들지 않도록 프로그램이 단순화되어야 하며, 개별 농가별 관리보다는 마을 또는 작목반 등 지역/품목 집단을 단위로 관리하는 방안을 모색함

## 2.2. 직접지불제의 체계화 구상

#### ☐ 21세기 농업여건과 비전을 고려할 때 다음 직불제를 고려할 수 있음

- 시장개방으로 인한 급격한 가격하락의 충격을 완화하는데 우선적으로 지원 : **소득보전 직접지불제**
- 농업의 다원적기능을 제고하기 위해 친환경농업 실천농가와 중산간지역 등 조건불리지역에 직불제 실시 : **다원적기능 제고 직접지불제**
- 경영이양을 촉진함으로써 구조정책을 보완할 수 있는 직불제도 우리 여건에서 의미가 있음 : **구조조정 직접지불제**

◆ 다음 정책도 직접지불제로 볼 수 있으나, 이는 직불제라는 관점보다는 별도로 다루는 것이 적함

○ 농업의 상업화·전문화에 따라 증대하는 경영위험에 대응할 수 있는 재해보험, 소득보험에 대한 지원 : **경영안정 정책**

※ 보험은 시장기구를 통한 경영안정의 수단에서 점차 소득지원을 위한 수단으로서의 의미가 강화되고 있음

○ 농어민연금, 의료보험 등 사회보험에 대한 지원과 저소득층, 노령층 등에 대한 추가적 지원 : **사회보장 정책**

□ 직접지불제의 주 대상은 다음과 같이 설정함

○ 중장기적 가격하락에 대응한 소득보전 직접지불제는 기초식량이자 농업소득에서의 비중이 절대적인 쌀을 우선으로 시행함

- 쌀 농업의 적정 유지가 전체 농업 안정에 필수적임

○ 채소, 시설, 과수, 축산 등 경제작물에 대해서는 경쟁력 제고와 경영안정정책의 강화로 대응

- 각종 보험에 대한 지원, 자조금 조성 지원, 금융 확대 등 농가의 참여를 전제로 한 시장기구 활성화

- 단, FTA 체결 등에 따른 급격한 피해에 대해서는 조정기간 동안 별도의 소득보전을 실시할 필요가 있음

○ 농가계층별로 보면 소득보전 직접지불제와 경영안정정책은 규모가 큰 전업농이 주 수혜층임. 그러나, 사전적으로 중소농을 정책대상에서 배제시키는 것은 타당성이 없음

- 단, 농가의 자발적 참여를 전제로 한 경영안정정책에서 소농의 참여는 적을 것으로 보임

- 노령·영세농에 대해서는 경영이양직불제 실시로 선택지를 부여하며, 국민기초생활보장제 등이 실질적으로 보완되면 농업정책 대상에서 제외될 수 있을 것임

○ 다원적 기능 제고를 위한 직불제의 주 수혜층은 중소농일 것임



□ 정책의 주체 면에서 보면 다음과 같이 차별화할 수 있음

- 국경보호와 관련된 소득보전 직불제와 구조조정을 위한 직불제는 정책 결정과 재원 조달을 중앙정부가 담당
- 지역 특성을 반영하여야 하는 다원적 기능 제고 직불제는 중앙정부의 기본 방침 하에서 지방자치단체가 자율성을 갖고 시행하며 재원도 일부 조달

### <직접지불제의 체계화>

기 능	정 책	주 대상	시행 주체
가격하락 대응	쌀소득보전 직불	쌀 농가	중앙정부
	○○산업 피해보상 (단기 지원)	개방피해작물 농가	
다원적 기능 제고	친환경농업 직불	중소농	중앙정부, 지방자치단체
	조건불리지역 직불	중산간·도서지역	
	논농업직불	쌀 농가	
구조조정 보완	경영이양 직불	노령 농가	중앙정부

## 3. 주요 국가의 직접지불제 특징과 시사점

### 3.1. EU의 직접지불제

#### 가. 조건불리지역 직불제

- 조건불리지역 직불제는 대상지역을 ‘산악지역’, ‘산악지역 이외의 조건불리지역’, ‘특별불리지역’ 등 3지역으로 구분, 대상지역의 지정요건, 대상작목, 지급액 등 운용은 가맹국별로 차이가 있음.
- 제도운용에 있어서 구체적인 사항은 각 가맹국이 독자적으로 결정, 각국의 사정에 맞게 구체적인 운용방침을 정하고, 이를 EU의 인정을 받음으로써 EU 전체의 정합성 유지

- EU의 조건불리지역 직불제는 가격정책과 소득정책의 결합 내지 한계를 개선하기 위하여 등장한 것, 즉 가격정책에 의하여 지역 간 격차가 확대하는 것이 불가피하고, 이에 대하여 정책적으로 수정을 가한 것이 조건불리지역 직불제임.
- 이러한 점에서 볼 때, EU의 조건불리지역 직불제는 가격정책의 외부적 수정이라고 할 수 있음.
  - 미국의 직접지불제도가 가격정책에 내재하는 모순을 수정한 것인데 반하여,
  - EU는 가격정책의 실패를 사후적으로 수정하기 위하여 조건불리지역 직불제가 등장한 것이며, 가격정책에 의하여 확대하는 지역간 격차를 수정하기 위한 외부적 개혁이라는 점이 미국과는 다른 특징이 있음.

#### 나. 환경농업 직불제

- 1985년에 도입, 환경면에서 민감한 지역을 지정하여, 지역내에서 환경보전적인 농업을 이행하는 것에 대하여 보상
- 생산자와 정부간에 환경보전계약을 체결하여 일정한 의무를 준수하는 경우에 지불되며, '임의가입'이 원칙.
- 사전에 정해진 관리지침을 준수한 농가에게 보상금을 지급함으로써 환경친화적인 농업을 장려, 확대하고 있음.

#### 다. 소득보상 직불제

- 소득보상 직불제는 가격지지 인하에 대한 보상으로서의 직접지불이며, 1992년 CAP 개혁에 의하여 제도화되었으며, 경종부문, 비육우·양 등의 초지축산에 적용
- 부족불제도와 다른 점은 개별 생산자의 생산량과 분리되어 있어, 생산자가 생산을 조방화하여 단수를 인하해도 지불액은 변화가 없다는 점이며, 단지 개별생산자의 농지면적이라는 형태로 생산요소와 결합되어 있기 때문에 생산과 완전히 분리되어 있다고는 할 수 없음.

- 즉, 기본적으로는 농지면적과 연계하고, 수량도 대체로 각 지역의 과거 평균수량에 근거하여 지불되고, 가격인하에 의한 소득감소분의 거의 전액을 보상하고 있음.
  - 따라서 부족불제도와 완전한 직불제와의 중간적 성격이며, 전환과정에 있는 직불제(blue box)라고 할 수 있음.
- 전환과정에 있어서 논점 중의 하나는 이러한 정책에 대한 정당성의 문제이며, 여기에는 두 가지 입장이 있음.
  - 하나는 사회정책적인 소득분배론으로서 저소득 농가에 대한 사회정책적인 원조라고 하는 입장과,
  - 다른 하나는 농가에 대한 ‘계약파기’라는 입장임. 정부는 농가에게 가격지지라는 형태로 보증을 해왔고, 농가는 이것을 전제로 직업을 선택, 투자를 한 셈이나 이를 대폭 변경하여 불이익을 주었다면 이를 보상하는 것은 당연하다는 주장임.
- 이러한 주장에서 본다면, 경영체간의 차별이 있을 수 없음.
  - 즉, 소경영에게 많이 보상하고 대경영에게 적게 보상해야 한다는 것은 아님.
  - 대경영일수록 보다 많이 투자하였으므로 보다 많이 보상을 받아야 한다는 것이며, 단지 ‘계약파기론’이라는 관점에서 본다면 보상은 항구적이 아니라 과도적인 것이고, 점차 감축의 대상이 된다는 것임.
- EU의 소득보상직불제는 조건불리지역 직불제와는 달리 지급조건이 생산요소, 즉 토지 등에 연계되어 있다는 점에서 미국의 직접지불제도와는 상이하며, 직접지불의 성격이 과도적인 동시에 보상수준이 감축하고 있다는 점에서 유사성이 있음.

## 3.2. 미국의 직접지불제

### 가. 직접지불제에 대한 논의

- 미국에서 직불제가 논의되기 시작한 것은 1985년 농업법 개정시임. 논점은 가격정책의 개혁과 관련, 읍자단가, 즉 지지가격을 인하하는 대신에 과도적인 ‘이행 지불’(Transition Payment)로서 소득보상을 행하는 방식을 둘러싸고 논쟁이 있었음.

- 첫째, 가격정책에서 소득보상기능과 수급조정·자원배분 기능을 분리, 소득보상은 이행 지불로서 과도적으로 소득을 지지하고, 수급조정·자원배분기능은 순수한 자유시장에 맡기며,
- 둘째, 비용부담은 소비자부담을 제로로 하는 완전한 재정부담으로 하고,
- 셋째, 이행 지불은 현재의 농업생산의 유무나 대소에 관계없이 과거의 실적과 기준에 의하여 지불하는 소위 '실적보상적' 성격을 가지는 것으로서 생산에서 완전히 분리한다는 의도를 가지고 있었음.

- 이 경우, 직접지불 그 자체가 목적이 아니라 가격기능과 소득보상을 분리한 후, 소득보상부분을 점진적으로 줄여서 최종적으로는 제로로 하는 것이 본래의 의도이며, 직접지불은 이를 위한 방법 내지는 과정에 불과하다는 의미임.
- 즉, 미국의 직불제는 가격정책에 내재하는 모순을 직접지불이라는 수단을 통하여 개혁하려고 한 것이 주된 의도이었으며, 가격지지에 포함되어 있는 소득지지부분을 이행지불이라는 형태로 분리한 후, 이 보상을 점진적으로 감축하여 궁극적으로는 농업보호를 축소해가고자 한 것이 특징임.

#### 나. 고정직불제(Direct Payment)

- 미국에서 직접지불이 제도화된 것은 '1996년 농업법'에서임. 여기서 직불제는 '생산탄력계약지불'(Production Flexibility Contract Payment)이라는 이름으로 도입, 이것이 2002년 농업법에서는 고정직접지불로 존속되고 있음.
- 1996년 농업법에서의 지급요건을 보면,
  - ① 농가와 농업부 장관과의 계약에 의하여, 1996-02년까지 한시적으로 지불하며,
  - ② 계약대상자는 과거 5년 동안에 생산조정을 대가로 가격지지를 보장받는 '부족불제도'에 참가한 적이 있는 자로 하며,
  - ③ 지불액은 고정액으로 하고, 계약면적의 85%가 기준. 단가는 매년 지불총액을 계약생산량(계약면적×계획수량)으로 나누어서 산정하며,

- ④ 수급조건은 계약면적을 농업용으로 사용하고 ‘보전준수’를 이행해야 한다는 것임.
- 이러한 점에서 볼 때, WTO 규정에 비교적 근접한 디카플링적인 정책으로 분류될 수 있음. 그러나 ④의 수급요건에서 알 수 있듯이 ‘생산과 연계하지 않아야 한다’는 조건을 완전히 만족한다고는 볼 수 없음.

#### 다. 가격보전 직불제(Counter-Cyclical Payment)

- 2002년 농업법에서 신규로 도입된 가격보전 직접지불은 종전의 시장손실지불(market loss payment)을 제도화한 것임.
- 이것은 종전의 부족불제도의 목표가격을 부활시켜, 이 목표가격과 ‘고정직접지불+시장가격(또는 용자단가)’과의 차액을 직접 지불하는 제도로써 농가에게 일정 소득을 보장하는 효과가 있음.
- 직접지불금액은 ‘①기준면적×85%×②계획단수×지불단가(③목표가격-(고정직접지불 + 시장가격 또는 용자단가 중 높은 쪽))’로 결정. 기준면적과 계획단수는 산정은 고정직접지불과 동일
- 이 직불은 ‘현재’의 가격에 연계하고 있기 때문에 WTO 협정상 감축대상정책(amber box)에 해당됨.
  - 그러나, 특정 품목의 생산을 요구하지 않기 때문에 품목 불특정적이고, 지원수준이 농업총생산액(약 2,000억 달러)의 5% 미만이기 때문에 최소허용보조(de-minimis)에 해당됨.

### 3.3. 일본의 직접지불제

#### 가. 도작경영안정대책

- 쌀 재고증가, 관세화 전환 등에 의한 가격하락이 쌀 경영에 미치는 영향을 완화하는 조치로서 1998년 4월부터 도입
- 생산자의 자주적인 노력에 대한 지원이라는 관점에서 생산자 부담금과 정부 지원금으로 조성한 기금에서 가격이 하락한 경우에만 그 하락분의 일정비율(60%, 80%, 90%)을 보전
- 지원요건은 생산조정을 실시하면서, 부담금을 지불한 생산자가 출하한 자주유통미를 대상으로 하였으나, 2000년산부터 생산조정

실시자가 출하하는 계획외유통미도 대상

- 보전기준가격은 과거 3년 평균에서, 2002년산부터는 과거 7년 중 최고·최저를 제외한 5년 평균으로 개정
- 2001년산은 보전기준가격을 동결함으로써 시장평가의 시그널이 생산현장에 전달되지 않고, 염가 판매 등 모럴 해저드, 기금수지 악화, 제도운영에 장애가 나타나는 문제가 발생하고 있음.

#### 나. 중산간지역 직불제

- 중산간지역 직불제는 중산간지역에서 농업생산활동을 통하여 발휘되는 다원적 기능에 대한 국민의 기대에 부응하기 위하여 2000년도부터 제도화, 확대 실시되고 있음.
- 이 제도는 2004년도까지 5년간 한시적으로 지자체와 부락간에 부락협정을 체결하고, 정책효과를 평가하여 실시 연장을 결정함.
- 정책효과를 높이기 위하여 특징적인 조치를 강구하고 있음.
  - 첫째, 국가와 지자체 단계에 실시상황을 점검, 정책효과를 평가하여 개선방안을 제시하는 ‘제3자 기관’을 설치, 운용하고,
  - 둘째, 실시기간은 ‘5년을 단위로 반복’하는 방식을 채택하고,
  - 셋째, ‘부락협정’방식을 도입, 부락내의 모든 주민이 유기적으로 연계하여 농지자원의 유희화 방지와 농업의 공익적 기능증진이라는 정책목표를 달성할 수 있다고 기대하고 있음.
- 부락협정은 부락 내부의 구성원들이 상호 협조와 감시를 통하여 정책의 투명성을 높이려 하는 의도이며, 이것이 EU의 조건불리직불제와 차이점임.

#### 3.4. 프랑스의 경영국토계약(CTE)

- 1999년 신농업기본법에 의하여 도입된 CTE는 ‘경제 및 고용’에 관한 부분과 ‘환경 및 국토’에 관한 부분으로 구성
  - 경제 및 고용에 관한 계약사항은 농업경영의 부가가치 창출 및 고용 축진이 주요 내용이며,

- 환경 및 국토 보전에 관한 계약사항은 농업의 다원적 기능 증진에 대한 보조가 주요 내용임.
- CTE가 성립하기 위해서는 다음과 같은 요건이 필요
  - 첫째, ‘경제 및 고용’과 ‘환경 및 국토’ 관련 2가지 계약항목을 모두 포함해야 하고,
  - 둘째, 경영자가 CTE를 신청하기 위해서는 경영의 장단점을 분석, 계획의 실천 가능성을 판단하기 위한 경영진단을 실시하여 경영이 목표로 하는 경영구상을 제출해야 함.
- CTE의 지원 방식인 보조금은 자연환경보전에 대한 연차 지급금과 품질향상 및 경영다각화를 위해 필요한 경영투자에 대한 보조금으로 구성.
  - 보조금 지원은 약속한 사항 각각에 대해 이루어지며 재원은 EU 농촌진흥규칙에 따라서 EU재정과 공동으로 부담
  - 지원수준은 약속사항을 이행함으로써 발생하는 소득감소 및 추가비용의 일부를 보전

#### <CTE 제도의 지원대상 시책>

경제·고용 관련	
과 제	활 동
고 용	고용 유지·창출 청년 경영자의 취농 촉진 경양이양 보조
노 동	능력발휘 및 자격취득 노동조건·조직의 개선
품질·안전성	생산물의 품질 개선 식품의 안전성 제고
동물복지	동물복지 개선
경제·자립성	생산자 경제조직 강화 농업·비농업 활동의 다양화 농산물유통경로 개선 부가가치 증대 (생산비절감, 자연자원활용)

환경·국토 관련	
과 제	활 동
물	수질 유지·개선 수원관리의 개선
토 양	침식방지 물리적·화학적·생물적 비옥도 유지
공 기	공기의 질 유지·개선
생물의 다양성	자연공간·생물서식지 보호 다양한 가축품종 유지·증식
경관·문화자원	건축자원의 유지·활용 경관의 질 유지·활용·개선
자연적 위험	토양침식·홍수·화재·눈사태 방지
에너지	에너지 소비량 절감 재생가능 에너지원 이용증진

### <외국의 직접지불제도 실시사례>

유 형	제 도	내 용	비 고
(1)가격지지 폐지 또는 인하 보상	미국 고정직불	○1996년 · 2002년 농업법 ○부족불제도 폐지에 대한 보상 ○과거식부면적 · 단수, 고정단가 기준	Green Box
	EU 소득보상직불	○1992년 CAP 개혁 도입 ○가격지지 인하에 대한 보상 ○곡물 · 축산의 생산조정과 연계	Blue Box
(2)환경대책	EU 환경직불	○1985년 도입 ○환경부하경감 농법 보상 ○면적당 또는 가축두당 지불	Green Box
	미국 보전안전계획 (CSP)	○2002년 농업법 ○환경친화적 농업 보상 ○5-10년 계약	Green Box
(3)조건불리지역 대책	EU 조건불리직불	○1975년 도입 ○생산조건의 불리성 보완	Green Box
	일본 중산간직불	○2000년 도입 ○생산조건의 불리성 보완 ○지자체와 부락간의 협정 체결	Green Box
(4)소득안정화 (가격변동연계)	미국 가격보전직불 (OCP)	○2002년 농업법 ○목표가격에 연계 ○품목불특정	Amber Box (de-minimis)
	캐나다 순소득안정계정 (NISA)	○1991년 도입 ○수입이 과거 5년평균보다 하락시 ○수입감소액 전액지불 ○생산자 · 정부 부담 ○품목불특정	Amber Box (de-minimis)
	일본 도작경영안정대책	○1998년 도입 ○가격하락분의 6-9할 보상 ○쌀 생산조정과 연계 ○생산자 · 정부 부담	Blue Box
(5)농업의 기능성	프랑스 경영국토계약 (CTE)	○1999년 신농업기본법 ○농업의 기능성 보상 - 사회경제적, 환경보전적 기능	Green Box



### 3.5. 특징과 시사점

- EU는 조건불리 직불은 존속, 소득보상 직불은 감축, 대신에 농촌 개발 등 다원적 기능을 중시
  - EU의 조건불리지역정책은 지역적 핸디캡을 보상한다는 발상에서 출발, 농산물 과잉하에서 사실상 가격정책을 보완하는 역할을 담당하는 수단으로 활용. 산지공간의 보전 노동의 공익성에 대한 보수라는 원칙 하에서의 소득지지 성격임.
  - 소득보상 직불제는 가격지지 하락에 대한 보상적 성격이며, 장기적으로는 지불수준을 감축하고 있음.
  - EU는 가축당 지불에서 면적당 지불로 전환하는 등 점차 WTO 협정상의 제약을 개선하고, 최근 어젠다 2000 중간검토에서는 지역개발 등으로 전환하는 등 다원적 기능을 중시하고 있음.
- 미국은 최저가격의 지지를 기본으로 하면서, 고정형 직불제와 변동형의 가격보전을 결합한 형태를 유지
  - 미국의 직불제는 농산물의 최저가격을 지지하고, 음자단가와 시장가격 또는 국제가격과의 차액을 보전하여, 재고를 처분하는 동시에 수출을 촉진하는 효과를 노리는 점에 특징이 있음.
  - 가격보전 직불은 소득보장성격의 '목표가격'을 설정, 농업소득의 안정을 도모하고 있음.
  - 미국은 필요에 따라 가격정책을 중심으로 직접지불, 수입보험 등 종합적 정책패키지로서 소득안정을 도모, 감축대상정책인 가격정책이 중요한 역할을 하고 있음.
- 일본은 수입농산물의 영향으로 농산물가격이 하락하는 국면에서 농가경영의 안정을 확보하기 위하여 도작경영안정대책을 비롯하여 품목별 경영안정대책, 조건불지역대책을 확충하고 있음.
  - 품목별 대책은 가격하락분을 보전하는 제도와 시장가격과 생산비와의 차액 등을 보전하는 제도가 있으며, 생산자도 비용의 일정액을 부담하는 것이 특징
  - 한편, 품목별 소득안정대책이 초래하는 수급불일치를 해소하고,

가격하락에 의한 영향을 완화하는 수단으로서 경영단위 소득안정정책을 검토하고 있음.

□ 직불제를 확대 도입시 고려해야 할 사항

- 최근 선진국의 경우를 보면, 시장가격 하락과 변동이 심한 상황에서는 소득안정화를 도모하기 위한 다양한 직불제를 도입하고 있으며, 특히 소득변동에 착안하여 지불금액이 위험의 정도에 따라 변동적인 정책으로 전환하고 있는 것이 공통의 특징임.
- 경영안정정책을 검토하는 경우 고려 사항으로는, 첫째 WTO 협정상 허용대상정책으로 해야 함. 우리나라는 AMS의 감축이라는 제약이 있기 때문에 제도의 장기적인 안정을 위해 허용대상정책의 개발이 필요함.
- 둘째, 어떤 계층의 농가를 대상으로 할 것인가가 중요. 전업농을 비롯하여 겸업농, 취미농 등 다양한 경영이 혼재하는 경우 어떤 계층을 대상으로 할 것인가가 선결되어야 함.

**<주요국가의 AMS 감축실적>**

	기준기간 보조금액	2000년 약속금액 (A)	실적 (B)	감축률 (B/A)
미국(억 달러)	239	191	104	54.4%
EU(억 ECU)	810	672	467	69.5%
호주(백만 호주달러)	590	472	62	13.1%
캐나다(억 加달러)	54	43	8	18.4%
일본(억 엔)	49,661	39,729	7,478	18.8%
한국(억 원)	22,595	17,978	16,909	94.1%

주 : 실적란의 수치는 한국은 2000년, 호주·일본은 1999년, 미국·EU·캐나다는 1998년임.

- 셋째, 품목별로 보전금액을 높이면 과잉문제가 쉽게 발생하는 경향이 있음. 그래서 품목별 대책이 초래하는 수급불일치 문제를 감안, 적절한 가격지지의 수준과 지지방법이 고려되어야 함.
  - 미국은 목표가격, 음자단가, 직접지불 등 3가지 지표로서 조정
  - 일본은 지역별·경영유형별로 대표적인 모델경영을 개발
  - 프랑스는 품목특정이 아니라 다양한 기능에 대하여 보상
- 넷째, 최근 가격변동, 자연재해 등 리스크가 높아지고 있는 상황에서 위험관리의 정도가 높은 장치를 개발해야 함. 고정금액의 직접지불제는 소득관리에 한계. 미국의 가격보전 직불, 일본의 경영단위 소득안정정책도 변동적인 직불임.

## 4. 직접지불제 개선 및 확충 방안

### 4.1. 쌀소득보전 직접지불제 도입

- 현재의 수급상황과 시장개방 폭 확대를 고려할 때, 쌀값 하락으로 소득이 크게 감소할 가능성이 높음
  - 2004년도의 쌀 농가판매가격은 2001년보다 6.9% 하락하여 80kg 가마당 14만 4천원선이 될 것으로 예상됨. 2010년에는 개방조건에 따라 다르겠지만 명목으로 12만 2천원~15만 3천원선이 될 것으로 예상됨. 이는 실질로는 34.0~47.4% 하락한 수준임
  - 경영비는 상대적으로 고정되어 있으므로 단위면적당 쌀 소득은 가격 하락 폭 이상으로 떨어짐. 2010년의 10a당 쌀 소득은 명목으로 6.8~30.1% 하락한 55만 3천~73만 7천원 선으로 전망됨. 이는 실질로는 38.3~54.0% 감소한 수준임
- 규모확대와 비용절감 추진으로 생산성을 제고하더라도 가격 하락을 충분히 보전하기는 어려우며, 소득의 감소는 급격한 생산감소를 초래할 가능성이 높음. 따라서, 가격하락으로 인한 충격을 완화하

여 식량공급기반을 유지하기 위해서는 적절한 소득지원 정책이 필요함

□ 현행 논농업직불제는 가격 변동에 따라 보조액을 증감시킬 수 있는 융통성이 없어 효과적인 소득안정대책이 되기 어려움

○ 매년 지원액을 결정하는 현재 방식은 지급수준을 둘러싸고 정치적 소모가 큼

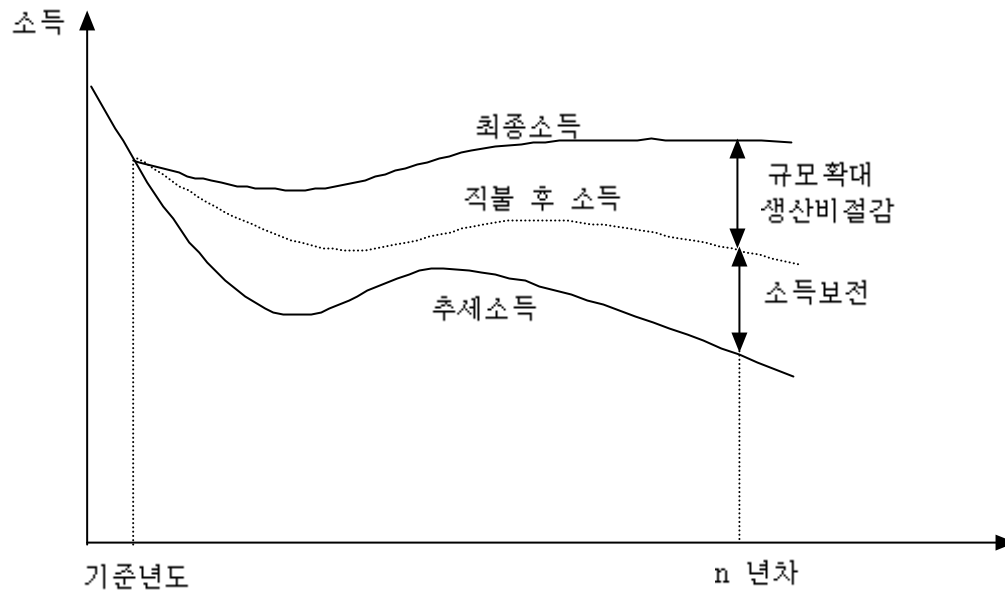
○ 쌀 가격 하락에 대응하여 지원액을 상향조정하게 되면 그린박스로 인정받기도 어려움

□ 따라서, 소득변동에 직접 대응할 수 있는 새로운 형태의 소득보전 방식이 필요함

□ 유력한 대안으로 시장가격 하락에 따른 조수입 감소(기준년도 조수입과 당년조수입의 차)의 일정 부분을 재정 또는 기금에서 보전하는 소득보전 직접지불제를 2002년산을 대상으로 도입하는 방안이 검토되고 있음

○ 이는 일본에서 1998년 도입한 도작경영안정제와 비슷한 정책으로, 가격하락에 따른 소득감소의 일부분은 정부가 보전하고 규모 확대와 생산비절감으로 생산자가 일부 흡수한다는 것으로 개념화시키면 아래 그림과 같음

### <소득보전 직불제의 개념>



- 이 직불제는 쌀 가격의 변동폭과 지원수준이 연계되어 있으므로, 소득보전의 효과가 분명하며 예측가능함. 그러나, 소득보전 수준은 기준소득의 설정 방법, 보전 비율 등에 따라 달라질 수 있음
- 구체적인 시행방안은 별도로 검토되고 있으나, 기본 방향은 다음과 같이 설정하고 있음
  - 이전 3개년(또는 5개년중 최대·최소를 제외한 3개년)의 단위면적당 평균조수입을 기준으로 하고, 당년도의 가격하락으로 인한 조수입 감소분의 일정비율(70% 내외)를 보전함
  - 소득보전직불제는 가격변동과 연계된 감축대상정책(Amber box)이므로 쌀 수매를 축소하여 AMS 여유를 확보함
  - 관세화 유예시에는 생산을 자극하지 않도록 기준년도 면적에 대해 실시하고, 관세화 경우에는 당년 실제 재배면적을 기준으로 시행하여 생산의 급속한 감소를 억제할 수 있도록 함
  - 논농업직불제는 그린박스 정책으로 별도 유지함

## 4.2. 다원적 기능 제고를 위한 직접지불제 확대

- ☐ 농업·농촌의 다원적기능을 제고하기 위한 지원은 WTO에서 허용되고 있으며, 장기적으로 농업지원에 대한 사회적 공감을 형성하는 중요한 정책임
- ☐ 현재 논농업직불제와 친환경농업직불제가 시행되고 있고, 조건불리 지역 직불제가 별도로 검토되고 있지만, 장기적으로 상호 연계·통합하는 것이 바람직함

### 가. 논농업직불제와 친환경농업직불제 개편

- ☐ 쌀소득보전직불제 도입에 따라 논농업직불제는 다원적기능에 대한 보상으로 성격을 규정함
  - 다원적기능에 대한 보상이라면 지급규모 상한은 의미가 없으므로 이를 폐지하거나 단계적으로 확대함
  - 지급대상 하한선은 현행(0.1ha)을 유지하며, 진흥지역과 비진흥지역간 차등도 현재 수준 유지
    - 논농업의 다원적기능이 영세농이나 중산간지역에서 낮지 않음
    - 0.5ha 미만 층의 농가호수(42.2%)는 많지만 해당 면적의 비중(13.3%)은 낮으므로 민원에 비해 예산 절감 효과도 적음
    - 저소득층에 대한 실질적 사회보장제가 확립된 이후 하한선 상향 조정을 고려함
  - 논농업직불제와 친환경직불제의 통합을 고려함
    - 논농업직불제를 낮은 단계의 친환경농업으로 간주하여 예를 들어 다음과 같은 수준으로 지원함(만원/ha)

	논농업	밭농업
일반 농법	50	-
유기농·무농약 전환	80	50

- 유기농으로의 전환기 농업 등 높은 수준의 환경농업에 대한 직불제는 개별 농가나 필지 단위를 지양하여 地區 개념으로 전환함
- 수로망, 농로 등을 감안하여 일반농법 농지와 격리된 환경농업지구를 조성하도록 하고 지원
- 지방자치단체에 시행방법의 자율권을 부여하여 다양한 형태의 친환경농업을 장려하고 지자체의 재정분담을 유도
  - 채소연작지에 대한 두과식물 윤작, 겨울철 푸른들 가꾸기 등

#### 나. 조건불리지역 직접지불제 도입

- 영농조건이 불리할 뿐만 아니라 농업외 소득기회도 적고 생활여건이 열악한 산간·도서지역 농업의 공동화(空洞化)와 지역사회의 활력 저하가 우려할 만한 수준임
- 경사지를 중심으로 농지의 휴폐경화가 급속히 진행되고 있으며, 인구 과소화 진행으로 장기적으로 지역 내의 상대적으로 우량한 농지까지 휴경화가 우려됨
- 지난 15년간(1985~2000년) 인구가 절반 이상 감소한 읍면이 352개(전체의 24.9%)에 달함
  - 일본은 20년간 인구가 20~25% 이상 감소하면 과소화지역으로 지정되고 있으며, EU는 인구감소율 연 0.5% 이상을 조건불리지역 지정의 기준 중 하나로 하고 있음
  - 특히 교육여건 악화로 40대 이하 젊은 층의 정주 기피 현상이 심각함. 자연부락 단위에서 젊은 층의 유출은 주민들의 협동과 분업에 의한 내발적 발전의 가능성을 약화시키고 있음
- 개방 확대 등 농업여건이 악화되는 가운데, 농정도 논농업과 평야지 농업 중심으로 집중되어 전작지역 농민들의 상대적 박탈감과 위기감이 심화되고 있음

- 이 지역의 농업·농촌이 갖는 경관 유지, 토양유실과 홍수 방지, 수자원 함양, 지역사회 유지를 통한 국토균형발전 등의 다원적 기능의 쇠퇴가 우려됨
  - 지역사회 장래에 대한 비전을 가지지 못한 상태에서, 개인의 단기적 수익을 겨냥한 약탈농법이 확산되고 경작농지 외의 마을 공간(주거, 도로, 임야, 휴경지 등)의 관리가 소홀해짐
  - 유진채외(2002)에 의하면 조건불리지역 농업의 다원적기능의 가치는 1조 3천억원 내외로 평가됨(CVM 방식)
- 낙후지역 발전을 위해서는 다음과 같은 제 요소가 동반되어야 함
  - 정부, 지자체 등 외부의 지원이 필요하지만 주민의 의지와 능력을 계발하는 것이 중요함
  - 생산기반, 생활편의시설 등 인프라 구축이 필수적이지만 현실적인 소득의 흐름이 향상되어야 함.
- 지역개발정책은 불리한 여건을 완화하는 근본적 정책이지만, 다음과 같은 문제점이 있으므로 이를 보완하기 위한 직불제가 필요함
  - 사회간접자본 시설은 투자비용이 많이 들기 때문에 집중투자가 필요한데 광범위한 조건불리지역 전체를 대상으로 하기에는 재정여건이 허용하기 어려움
  - 지역의 종합적인 경제·사회력이 갖추어지지 않은 경우 사회기반시설의 정비라는 하드웨어적 접근만으로는 지역성장을 자극하는 요소가 되기 어려움
  - 외국의 경험을 보더라도 지역개발 정책의 한계 속에서 직접지불제가 동반되는 추세임
    - 일본은 '60년대 중반부터 산촌진흥법, 과소지역대책법 등으로 다양한 지역개발정책을 추진하다가 2000년에 직접지불제 도입



□ 조건불리지역 직접지불제는 다음과 같은 방향으로 검토되고 있음

- 오지개발촉진법에 의해 지정·고시된 399개 오지면의 밭 또는 초지 중 일정 경사도(14%) 이상의 농지를 대상으로 함
  - 일본이 기존의 「지역 8법」에서 지정한 시정촌을 대상으로 시행한 것과 유사한 방식으로 지역선정에 대한 갈등을 최소화하고 직불제를 단계적으로 확대하는데 유력한 방안임
  - 논은 2001년부터 직불제가 도입된 점을 감안하여 우선 밭을 대상으로 실시함
  - 경사도 14%(8도)는 트랙터를 이용한 일관기계화작업의 안전작업 한도임
- 농업의 다원적기능을 함양할 수 있는 국토관리·환경의무를 부과하고 마을 단위로 이를 실천할 수 있도록 마을과 지방자치단체가 협약을 체결토록 하며, 보조금 일부를 기금으로 조성하여 공동활동에 사용토록 함
  - 개별 농지에 대해서는 전통적 경종 작물 외에 사료작물, 경관작물 등의 재배도 농지관리의 한 형태로 인정함
- 장기적으로 지방자치단체에 대상지 선정과 환경의무 부과 등 시행방식에 일정한 자율권을 부여하고, 그에 상응한 재정분담을 하도록 함

□ 실시의 문제점과 한계

- 대상지역 구분을 두고 민원이 발생할 우려가 있음
  - 오지면 지정은 1980년대 후반 자료에 근거하여 현실과 괴리가 있고 도서지역이 제외됨
  - 경사도 구분을 위한 기초자료 미흡으로 행정비용 소요
- 소액의 직접지불만으로는 지역사회/농업 유지 효과를 거두기가 어렵고, 소득원개발 등 종합적 지역개발정책이 병행되어야 함

### 4.3. 경영이양 직접지불제

- 농업구조조정이 대폭 진전된 구미와 달리 우리나라는 구조정책이 지속적으로 추진되어야 하고, 이를 위해 생산성이 많이 떨어지는 노령농가가 조기은퇴 할 수 있도록 장치를 마련하는 것이 바람직함
  - 노령연금 등 사회보장이 부족한 상황에서 별다른 선택기회가 없는 다수의 노령층이 계속 영농에 종사함으로써 전업적 농가의 규모확대에 제약
    - 65세 이상 경영주는 45만 2천명(32.7%, 2000년)이고 이들의 논 소유면적은 24만ha(20.9%)로 추정됨
  - 비농업부문에 전업적으로 취업할 수 있는 젊은 경영주가 매우 적은 현실에서 젊은 층의 탈농 촉진정책은 의미가 적음
    - : 40세 미만 경영주 9만 2천호(6.7%), 40~44세는 11만 1천호(8.0%)
- 이를 위해서는 은퇴 후의 기초생활이 영위되도록 사회보장을 확대하는 한편 경영이양을 실질적으로 촉진할 수 있도록 직불제를 시행하는 것을 고려할 수 있음
- 1997년에 경영이양 직불제가 도입되어 2001년까지 4만 7천여명의 조기은퇴자의 소유농지 31,176ha를 전업농 3만여명에 이양시킨 성과를 가져왔으나 다음과 같은 문제점이 지적되고 있음
  - 지원 수준(ha당 281만원을 일시불 지급)이 낮아 조기은퇴로 인한 소득감소를 충분히 보전하지 못함
    - 1997년의 ha당 258만원에서 9% 인상
    - ※ ha당 소득: 자영 790만원(논직불 포함), 임대료 239만원, 위탁영농 540만원
  - 대상 연령에 상한이 없어 자연적으로 은퇴할 농가에 보조금을 지급하는 비효율 문제가 발생함
- ⇒ 현 제도는 조기은퇴를 촉진한다기보다는 기왕 은퇴할 농가가 쌀전업농에 농지를 장기임대(또는 판매) 하도록 유도하는 장려금 성격임

- 경영이양 직접지불제의 직불액 단가를 인상하고 농지의 부분적 양도가 아니라 농업 은퇴 개념으로 전환함
- ha당 281만원(5년 기준)의 지원액을 대폭 인상하여 조기은퇴 농가의 소득보장 수준을 현실화함
  - 지급수준이 낮을수록 생산성이 낮은 한계농가만 참여 예상
  - 구체적인 수준은 별도의 검토 필요
    - 농림부의 2003년 예산요구안에서는 ha당 400만원 제시
    - 농특위 소위에서 발표한 최상기는 위탁영농 기준시 연간 200만원 이상, 자경 기준시 연간 347~499만원을 제시하였으나, 현재 수준과 격차가 지나치게 큼
- 대상 연령을 60세로 낮추고 지급년한을 일정한 연령층(70~75세)까지로 하여 실질지원을 차등화함으로써 조기은퇴를 유도함
  - ※ 조기은퇴지원 지급연령 상한은 EU가 70세, 일본은 65세임
- 보조금은 분기(또는 반기)별로 분할지급하여 실제 생활비에 사용되도록 함
- 농업진흥지역의 집단화된 밭(과수원)도 대상지에 포함함

#### 4.4. 농업경영 안정과 직접지불제

- 농업의 전문화, 상업화에 따라 증대하는 경영위험(가격변동과 재해 발생)에 대응하기 위한 경영안정정책의 체계화가 필요함
- 농업소득의 변동 요인은 생산 전과 생산 후, 개인적 요인과 시장 요인, 기상조건 등 다양하며, 그에 따라 소득의 변동 양상도 다르므로, 대처 방법과 주체도 구분하여야 할 것임
- 경영위험에 대처한 소득안정 대책은 다음 <표>와 같이 구분할 수 있는데, 이중 사후 공공대책이 협의의 경영안정정책임

### <경영안정을 위한 대책의 유형>

주체 시기	공공 대책	농가 대책
사전 대책 (생산 전)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관측, 예보</li> <li>· 기술개발 및 보급</li> <li>· 수리시설 등 생산기반정비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영농다각화(품목과 품종)</li> <li>· 계약재배, 수직적 계열화</li> <li>· 선물거래</li> <li>· 농외취업</li> </ul>
사후 대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재해지원 및 재해보험</li> <li>· 최저가격제 등 가격정책</li> <li>· 소득보험</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 출하시기 조절(저장)</li> <li>· 민간보험 가입</li> <li>· 유동자산확보 등 금융대책</li> </ul>

□ 경영위험 관리는 민간의 위험관리시장을 조성하는 것이 효과적이므로, 정부는 시장을 조성하기 위한 인센티브를 제공하고 시장성립이 어려운 다음과 같은 부분에 지원을 확대함. 이는 지원형태로 보아 직접지불제의 범주에 포함시킬 수 있음

□ 과수, 축산, 시설 등 가능한 분야부터 재해보험을 확대함

- 현재 과수 6개 품목(사과, 배, 포도, 단감, 감귤, 복숭아)의 대상을 전국으로 확대하여 본사업화 함
- 작물별 재해 특성 및 보험성립요건을 검토하여 2003년 이후의 보험 확대 계획을 수립함
- 보험에 대한 정부 보조를 늘려 가입 인센티브를 제공함
  - 운영비 70% 보조 → 100%로 확대 (순보험료는 50% 보조)
- 적정보험료 산출을 위한 조사를 계속하고, 보험료 분납제와 무사고할인률 등을 검토함
- 가축공제의 경우 보험형태로 전환하고, 민간보험사의 상품에 대해서도 국고를 지원하고 질병을 대상으로 하는 보험상품 개발

- 일부 민간보험사가 축산 질병보험을 판매하였으나, 정부보조가 없는 상태에서 손해율이 100%가 넘고 외국보험사가 재보험에서 철수하여 현재 화재보험만 취급함
- 민간의 재보험이 어려울 경우 국가가 재보험을 담당
  - 이를 위한 기금 설립 검토
- 채소수급안정사업 등 정부의 직접 시장개입은 축소하고, 생산자단체의 자율적 수급조절 시스템으로 전환함
- 생산자단체가 자조금을 조성하고 정부가 대응보조를 하여 수급조절사업을 하도록 함
  - 자조금각출 및 국고보조 비율(각 1%)을 5% 내외로 대폭 확대
- 대응보조의 수준은 품목별 최소허용보조의 일정 부분과 생산자단체의 유통관리 물량의 비중을 고려하여 결정함
  - 예) 지원한도를 생산액의 5%로 할 경우, 사과 전국생산액이 5천억원이고 경북, 예산, 충북조합의 공동유통사업물량 비중이 50%라면 매년 125억원 보조( $5\text{천억} \times 0.5 \times 0.05$ )
- 자조금은 수급불균형에 대비하여 기금화 하도록 하고, 자조금 일부는 참여 조합원의 직접이익을 위해 사용토록 함으로써 무임승차자 문제를 해결함
  - 현재는 지원대상 사업 집행액에 대해서만 지원하여 기금화 곤란
- 생산자단체의 유통경쟁력 확보와 조직화가 관건임
- 품목별 정책의 시장왜곡과 비효율성 및 WTO 규정상의 한도를 감안하여, 경영체 단위 소득안정프로그램의 도입을 검토함
- 일부 품목에서 피해가 발생하면 생산조정으로 전체 농업부문에 파급효과가 발생하므로 해당 품목만의 대책으로는 한계가 있음
- 허용보조를 기본 정책으로 하여 정책의 선택범위를 확대함

- 보험방식은 소득안정 효과가 확실하지만 우리나라는 농가별 농업소득(손실)을 파악할 수 있는 시스템이 미비하므로, 캐나다의 NISA와 같은 소득안정계정(적립방식) 도입을 검토함
- 계정방식은 위험관리의 궁극적 책임을 농가가 진다는 점에서 시장원리에 합치되며, 엄격한 소득파악을 요구하지는 않기 때문에 1~2년간의 준비를 거친 후 시행이 가능하다고 판단됨

### 소득안정계정 방식의 개요와 특징

- 프로그램에 참여한 농가와 정부가 공동으로 기여금을 각출하여 금융기관에 농가별 소득안정계정을 개설하고, 소득이 일정수준 이하로 하락하는 경우 적립금 액수 내에서 인출하도록 하여 소득안정을 기함
- 기본적으로 허용보조이나, 부득이한 경우 품목불특정 최소허용보조를 활용할 수 있음
  - 부속서 2의 '소득안정프로그램 지원'에서 30% 이상 소득감소, 감소분의 70% 이하 보조 규정이 문제될 수 있음
- 캐나다에서 1991년에 도입한 NISA가 대표적이고 일본도 최근 도입을 검토하고 있음
- 우리나라의 경우 양돈, 산란계, 과수 등 수입·지출의 기장과 검증이 용이하고 전업화 되어 있는 분야에서 우선 도입할 수 있음
  - 낙농·육계는 계열화가 되어 있어 시급성이 덜함