

## 연구자료

## 우루과이 라운드 협상과 농가소득 직접보상

최정섭\*  
조재환\*

- I. UR 협상과 농업정책 수단
- II. 농가소득 직접보상의 이론적 배경
- III. 농가소득 직접보상의 사례

한국 농업은 1986년 시작된 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)의 8번째 다국간 협상인 우루과이 라운드(Uruguay Round)로 인하여 새로운 국면을 맞이하고 있다. 우루과이 라운드의 타결방향에 따라서는 농업의 국경보호 뿐만 아니라 국내보조 방식 자체도 국제적인 규제를 받게 될 가능성이 있다. 그러한 상황이 실제로 벌어지는 경우에 국내 농업정책 내지는 농가지원방식에 대한 전면적인 재검토가 필요하게 될 것이다.

본 연구자료는 현재 진행 중인 우루과이 라운드 농산물 협상이 타결된다는 전제 하에서, 농산물 순수입국으로써 농업소득이

감소할 경우에 우루과이 라운드가 허용하는 방법으로 농업소득을 보상하는 방안을 모색하기 위한 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 한다. 우루과이 라운드는 작년 타결시한을 넘긴 이후 1991년에 협상을 속개하여 타결을 위해 노력하고 있는 중이다. 현재 진행 중인 협상의 결과를 예측하는 것은 용이한 일이 아니다. 여기서는 우루과이 라운드 협상에 대한 경과를 검토함으로써 지금까지 허용되는 것으로 논의되는 소득보상 프로그램의 기본 전제를 식별해내고 그에 따른 구체적인 사례를 제시하고자 한다.

### I. UR 협상과 농업정책 수단

#### 1. UR 협상의 추이

1986년 9월 다국간 협상이 공식적으로 시작된 이래, 1990년 하반기에는 당년도의 협상 종료 시한을 앞두고 의장 초안, 각국 별 현황 및 농업보호 감축계획 제출 등이 이루어짐으로써 협상이 급속도로 진전되는 듯

\* 책임연구원

보였다.<sup>1</sup> 결국 1990년 12월 브뤼셀 각료회의에서 협상기간 연장이 선언됨으로써, 각국간의 異見만 드러낸 셈이 되고 1991년 들어 협상은 재개되고 있다.

협상은 분야별로 진행되는데 농산물협상은 원래 상품협상그룹(Group of Negotiations on Goods)의 14개 협상의제 중의 하나였다. 상품협상그룹은 서비스 협상 그룹과 함께 무역 협상위원회(Trade Negotiations Committee)를 구성한다. 1991년 들어 편의상 전체 15개 협상분야를 7개 분야로 축소조정하였고, 농산물 협상은 그 중요성 때문에 GATT 사무총장 던켈이 의장이 되어 협상을 주도하고 있다.

협상 당사국들의 기본입장은 수출국과 수입국, 그리고 선진국과 개도국에 따라 달라지는데, 수출보조금을 지불하지 않는 수출국들로 이루어진 케언즈그룹은 미국, EC 등 수출보조금을 주는 수출국과 대립적인 입장을 나타내고 있다. 미국은 농산물교역의 완전자유화와 농업보조금 삭감을 주장함으로써 농업보호체계의 소폭 조정만을 원하는 EC와 근본적인 대립을 보이고 있다. 한편 농산물수입국들은 선진국과 개도국 모두 적정수준의 농업보호유지를 기본입장으로 표명하고 있다. 그동안 농산물에 대한 협상은 ①시장개방, ②국내보조금 감축, ③수출보조금 감축으로 나누어져 왔는데 UR이후 허용될 소득보조방식의 유형을 식별하기 위하여 국내보조금 감축에 대한 논의에 초점을 두고 접근하고자 한다.

<sup>1</sup> 우루과이 라운드에 대한 자세한 내용은 농촌경제 연구원 UR 농산물협상 자료①-③을 참조할 것.

## 2. UR 협상에서 논의되는 농업정책수단 허용 및 규제

우루과이 라운드 농산물 협상 자체의 타결 여부가 현재로서는 매우 예측하기 어렵지만 우루과이 라운드 농산물 협상이 최악의 경우 결렬된다고 하더라도 쟁무 협상을 통한 농산물시장 개방 및 국내 보조 삭감 압력이 심화될 것으로 예상되므로, 현 시점에서는 협상기간 중의 중요문건을 중심으로 어떤 방식의 농업 생산보조가 허용 또는 규제되는 것으로 분류되고 있는지 파악해 보고자 한다. 향후 지속적으로 거론될 국제 농업정책 개편에 대응하기 위해서는 어떤 방식의 국내 농업보조가 여러 문건에서 공통적으로 허용대상정책의 범주에 속하는지 파악하는 것이 중요하기 때문이다.

검토대상으로 삼은 주요 문건은 ①드쥬의장 초안(1990.7), ②미국 보호감축계획서(1990.10), ③EC 보호감축계획서(1990.10), ④던켈의장 비공식 중재안(1991.6), ⑤던켈의장 협상실무작업초안(1991.11)이다. 그 외에도 많은 문건이 있으나 우루과이 라운드 농산물 협상에 있어서는 미국과 EC의 대립이 가장 중요하며 양국의 보호감축계획서 전후에 나온 의장 초안과 중재안은 주요한 협상 진행과정을 반영한다는 의미에서 채택되었다.

위의 5가지 문건을 각각 ①, ②, ③, ④, ⑤로 규정할 때 각 문건에서 감축 및 허용 대상으로 분류하는 국내 농업보조 방식을 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

금년 중반까지 일관성있게 감축대상정책이라고 제시되어 온 것은 ①시장가격지지,

표 1 UR 협상에서 논의되고 있는 국내농업보조

감 축 대 상 정 책	허 용 대 상 정 책
○ 시장가격지지(①,②,③)	○ 농업 및 농촌에 대한 일반서비스 프로그램 (①,②,③,④, ⑤)
○ 결손보상을 포함한 생산자에 대한 직접지불 (①,②,③)	○ 환경보존프로그램(①,②,④,⑤) ○ 탈농 프로그램(①,③,④,⑤) ○ 재해보상(①,②,③,④,⑤) ○ 작물보험(①,②,⑤) ○ 국내 식량원조(①,②,③,④) ○ 식량안보를 위한 공공재고 유지(①,②,③,④,⑤) ○ 지역개발 프로그램(①,②,④,⑤) ○ 소득보장(Income Safety Net) 프로그램(①,②,④,⑤) ○ 유통비용 보조(③) ○ 투자 지원(③,⑤) ○ 구조 조정(④,⑤)
○ 투입재 보조 및 유통비용보조(①,②,③)	

① 드류 의장 초안 1990.7.11

② 미국 보호감축 계획서 1990.10.15

③ EC 보호감축 계획서 1990.10.7

④ 덴켈 의장 비공식 중재안 1991.6.12

⑤ 덴켈 의장 실무작업초안 1991.11.21

② 생산자에 대한 직접 지불(Direct Payments), ③ 투입재 보조 등이다. 한편 허용 대상 정책은 다양하게 제시되어 왔는 바 소득보장 프로그램은 허용되는 정책에 포함되어 왔다. 그 전제로서는 ① 최근 3년 동안 평균 소득의 X% 이내로 한다. ② 무역 왜곡 및 생산효과가 없어야 한다는 것 등이 제시되어 왔다.

### 3. UR 이후 농가소득 보상제도

농가소득이 일정한 수준이하로 떨어질 때 정부가 개입하여 소득을 어떤 수준까지 올라갈 수 있도록 하는 것은 농업정책의 기본 임무 중의 하나이다(Helmburger, p.231). 우

루과이 라운드 농산물 협상에서도 이러한 농업정책의 기본임무를 확인하는 최저소득 보상제가 허용정책으로 대두되고 있는 것이다. 이는 가장 강경한 입장을 보이고 있는 미국의 보조감축계획서에서도 修正 없이 반복되고 있다. 우리나라와 같은 농산물 수입국의 입장에서는 우루과이 라운드가 타결된다면 그 이후 시장개방과 보조금 감축으로 인하여 농가소득이 감소할 개연성이 크므로, 농가소득이 일정 수준 이하로 떨어진다면 이러한 최저소득보상제 개념을 적극 활용하여야 할 것이다. 소득보상을 고안하는데 있어서는 GATT에서 허용할 방식을 따르는 것이 중요한데, 생산중립적(Decoupled) 소

득보상방식은 그 중에서도 핵심적인 역할을 하게 된다.

생산중립적이 아닌 농가소득 보상방식은 규제 대상으로 분류될 가능성이 크므로, 그러한 기본 요건을 갖추기 위해서는 생산중립적 소득 보상의 정의와 이론적 배경을 파악하는 것이 중요하다. 또한 소득보상은 직접 지불의 형태를 띄게 되므로 외국의 직접 소득보상 사례를 살펴봄으로써 UR이후에 우리 현실에 맞는 지불방식을 개발하는데 도움을 얻을 수 있을 것이다.

## II. 농가소득 직접보상의 이론적 배경

### 1. 생산중립적 소득 지지(Decoupling)

미국은 무역·생산 중립적인 소득보조와 救護的인 양곡지급 이외에는 일체의 농업보조 수단을 철폐하자는 제안을 내어 놓고 협상에 임하고 있다. 국내 농업보조방식 중에서 GATT가 허용하거나 규제할 정책수단을 놓고 협상할 때 보조방식을 선별하는데 있어서 두 가지 기준을 상정해 볼 수 있다 (Runge와 Stanton, p.1148 참조). 첫째 기준은 특정한 정책수단의 무역왜곡 정도, 즉 무역효과이고 둘째 기준은 특정정책의 산출 또는 공급반응 왜곡 정도, 즉 산출효과이다. 무역효과가 零인 경우 즉, 국제시장과 국내 시장 간에 아무런 장벽이 없이 하나의 시장처럼 움직이는 경우를 무역중립적이라고 보고, 正 또는 負의 생산효과가 없는 정책을 생산중립적이라고 한다. 예를 들면 직접소득 보조, 正 또는 負의 課稅, 최저소득보장

제 등등이 해당된다.

추가적인 소득을 생산부문에 투자할 가능성은 배제할 수 없기 때문에 위와 같은 농업보조 방식의 생산효과가 全無할 것이라는 보장은 없다. 따라서 완전히 생산중립적인 농업보조방식이란 상정하기 어려우며, 농업보조는 생산왜곡 효과가 반드시 수반되는데, 그 중에서 상대적으로 왜곡의 정도가 낮은 프로그램을 개발하여 시행하는데 초점이 두어야 한다. 좀더 엄밀하게 생산중립적 소득지지(Decoupling)를 정의하면 다음과 같다. “농업생산자에게 지급되는 정부보조금이 특정한 품목 또는 특정한 생산에 사용되는 자원의 배분과 직접 연관 또는 영향이 없을 때 이 보조방식을 생산중립적인 소득지지라고 한다”(Gilson, p.40).

생산중립적인 농업보조(Decoupling)는 원래 선진국, 그 중에서도 특히 미국에서 반세기 이상에 걸친 농업지지가 생산량에 직접 연관되어 수행됨으로써 과잉생산과 프로그램 강화가 악순환되는 것을 반전시키려는 차원에서 출발한 개념이다. 농산물시장에 대한 정부개입을 줄이려는 시장론자들에게 있어서 이는 매우 중요한 개념으로 등장하였다. 미국에서 생산중립적인 농업보조가 중요한 주제로 등장하게 된 배경은 다음과 같다(Collins와 Vertrees p.733).

첫째, 현행 농업보조방식은 과잉생산을 유발하여, 그 해소를 위한 정책—수출보조, 수입제한, 생산통제—의 실시를 불가피하게 하였다.

둘째, 생산량에 기초를 둔 소득보조방식은 개별생산자의 경제적 및 금융적 수요와 무관하게 진행되어 왔다.

셋째, 농업소득 보조가 평균 이상의 경지를 보유한 중·대농에 집중되었다.

넷째, 납세자와 소비자들의 부담이 크고 무한정 늘어날 가능성이 있다.

현재 또는 미래의 생산수준과 무관하게 직접소득 보조금을 지불함으로써 생산誘因을 연방보조로 부터 시장신호로 전환시킨다는 의미에서 생산중립적 농업보조의 구상은 미국내 시장론자들에게 환영받았다. 생산중립적 농가보조 방식으로 미국에서 논의되고 있는 대안들은 다음과 같다.

#### 가. 최저소득보상제(*Income Safety Net* 또는 *Minimum Income Insurance*)

이것은 일정한 최저수준 이하로 농가소득이 감소할 때 정부가 소득보상을 위하여 보조금을 지급하는 방식이다. 이때 정부는 소득과 자산에 대한 기준을 설정한다. 최저소득보상제는 그 효과가 생산중립적이고, 각 유형의 농가에게 균등한 기회를 줄 수 있다는 장점을 가진다. 그러나 지금까지 미국에 있어서의 농업지지 방식은 과거의 생산실적에 의존해 왔기 때문에 기존 생산자의 기득권이 형성되어 있고, 농민들은 무엇인가 수행하는 댓가로 보조금이 지불되기를 원하기 때문에 실시에는 반작용이 많이 따를 것으로 예상된다.

#### 나. 생산전환 보상제(*Transition Payment Program*)

일정한 기간(예를 들면 5년)에 걸쳐서 정액 또는 연차적으로 감소하는 금액을 이미 기초경지면적(Base Acreage)을 가지고 농업보조금을 받을 자격이 있는 농민에게

지급하는 제도를 말한다. 지급금액을 과거의 경작면적을 기초로 산정함으로써 현재와 미래의 생산과는 무관하게 한다. 이 대안은 현재의 경작면적과 독립적으로 보조금을 지불함으로써 생산자를 시장신호에 의해서 의사결정을 하는 방향으로 전환시키고자 한다.

생산중립적 소득지지는 농업소득 보상이 생산과 무관하게 이루어지도록 함으로써 장기적으로 시장원리에 농업이 순응하고, 가격경쟁력이 없는 품목은 시장에서 소멸되도록 유도하자는 것이다. 결국은 농업지지가 사회복지차원의 농업보조와 다름없이 될 가능성이 많은데 이는 현단계에서 전 세계적으로는 물론이고 미국내에서도 채택되기 어려운 하나의 “개념”에 불과한 것이다. 콜린스와 버트리스의 논문을 약간 인용해 덧붙이면 다음과 같다. “미국내에서와 마찬가지로 국제사회에서 생산중립적 소득보조는 구체적인 제안이라기 보다는 하나의 개념에 불과하다. 농민들은 생산중립 쪽으로의 정책전환에 의해 소득이 낮아지는 경우에는 물론이고 소득이 변화하지 않는 경우에도 심하게 반발할 것이다. 또한 납세자의 부담이 감소하리라는 보장도 없으므로 납세자의 지지도 분명하지 않다”(전개서 p.743, 744에서 인용).

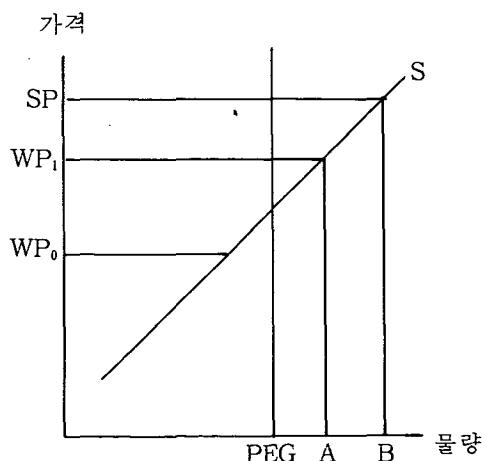
#### 2. 생산할당 소득보상제(*Producer Entitlement Guarantee*)

북미의 농업경제학자들이 1980년에 결성한 국제 농산물 무역연구협회(International Agricultural Trade Research Consortium)에서는 1989년에 생산할당량(Producer

Entitlement Guarantee; PEG)에 의한 소득 보장제를 생산중립적인 농업지지 방식의 구체적인 대안으로 제시하였다(Blandford 외, 1989).

그들이 의미하는 생산할당량(Producer Entitlement Guarantee; PEG)란 농가별로 할당된 “보조금을 지급받을 수 있는 생산할당량”을 말한다(전계서, p.269). 각 농민의 실제 생산량은 통제되지 않으며 농민이 원한다면 생산할당량 이상을 생산할 수 있으나 그 추가적인 생산량에 대해서는 보조금을 받지 못한다. 이러한 방식의 농업보조를 위해서는 그 전제 조건으로서 PEG 이외에 일체의 국내·국경 농업보조 조치를 철폐하여야 한다. 다시 말하면 소비자들은 자유무역가격을 지불하고, 생산자들은 PEG를 초과하는 생산량에 대해서는 자유무역가격을 수취하게 된다는 것이다.

그림 1 한 나라의 특별품목에 있어서 생산중립적인 생산할당량(PEG)



그림에서 주어진 공급곡선에 의하면 현행 지지가격(SP) 하에서 생산량은 B이다. 현재 국제가격은  $WP_0$ 에 형성되어 있다고 가정하자. 만일 다자간 무역협상을 통하여 전면적인 농산물 자유무역을 달성한다면 국제가격은  $WP_1$ 에서 형성되고, 이 국가의 생산량은 A가 될 것이다. 소득보조 생산할당량은 A보다 낮은 수준에서 결정되어야 하며 PEG로 주어진다. 초과생산량(A-PEG)은 소득보조를 받지 못하므로 자유무역 국제가격만을 수취하게 된다. 전체 생산할당량(PEG)은 각 농가의 생산실적에 따라 배분될 수 있다. 생산할당량이 A보다 낮은 수준에서 결정되는 한 이러한 방식의 보조금 지급은 생산중립적이며, 반대로 A보다 높은 수준으로 생산할당량을 결정하면 생산왜곡, 나아가서는 무역왜곡 효과가 나타나게 된다.

과거의 실제 생산량보다 얼마나 적은 수준에 PEG를 결정하느냐에 따라서 새로 형성될 국제가격이 자유무역 수준에 얼마나 접근하는지가 산출될 것이다. 블랜드포드 등의 시산에 의하면 1986년의 세계 총 생산량의 100%와 80%에 PEG를 설정했을 때, 가장적 자유무역 상황에 비해서 평균적으로 각각 89.6%와 97.6%의 가격수준을 보인다(Blandford 외 DeGorter, pp.6-8).

이러한 생산할당 소득보상제는 생산중립적인 농업보조방안을 모색하는데 있어서 좋은 사례가 될 것임에는 틀림없다. 그러나 농산물 수입국에 있어서 이러한 제도, 특히 PEG를 자유무역을 가상한 상태의 생산량(A) 미만으로 설정하는 방식을 시도할 때 생산자 소득은 감소하도록 고안되어 있기 때문에 받아들여지기 어려울 것이다. 그럼

에서 원래의 농업조수입은 OB×OSP였는데 PEG 실시 이후에는  $(OPEG \times OSP) + \{(A - PEG) \times WP_1\}$ 으로 감소함을 알 수 있다. 품목별 국내 생산할당량을 자유무역 성립시의 각국별 생산량보다 적은 수준에서 책정할 때, 생산비가 높은 우리나라 같은 농산물 수입국의 경우에 소득보조 생산할당량(PEG)이 현재의 생산량에 비해서 상당히 낮은 수준에서 결정될 가능성이 있다. 더우기 세계 모든 나라가 일체의 국내·국경 보조를 철폐하고 PEG만을 유일한 농업보조 방식으로 남겨두어야 생산증립적인 효과가 나타나게 되는데 이는 현 단계의 각국별 농업사정으로 보아 달성하기 매우 어려운 목표이다.

### 3. 직접 소득보조 방식의 분류

#### 가. 직접 소득방식의 분류

직접 소득보조 방식은 농산물 가격지지나 투입재보조 지원을 통하여 간접적으로 농민 소득을 지원하는 방식과는 달리 정부가 직접적으로 농민에게 일정액을 지급함으로써 소득을 보전시켜 주는 방식이다. 경제협력 개발기구(OECD)에서 통용되는 정의에 의하면 직접 소득보조(Direct Income Support)란 “공공예산 자금에 의하여 모든 또는 특정 그룹의 농가에게 지급되는 화폐적 이전 지출로서 과거, 현재, 미래의 생산 및 투입재와 무관하며 그 사용목적이 제한되지 않은 것”을 말한다(OECD, 1990, p.44). UR 이후의 농가 소득보조 방식은 직접 소득보조의 성격이 강하므로 이러한 방식의 소득보조가 어떻게 이루어지고 있는지 유형별로 살펴보기로 한다.

직접 소득보조 방식의 유형은 보상기준, 보상자격, 보상기간, 보상방법, 보상조건 등에 따라 구분 할 수 있다(OECD, 1990, pp. 47-50). 직접 소득보조 방식은 가격지지 정책과 달리 보상금 수혜자격(Eligibility to receive payment)이 구체적으로 명시되어야 한다. 수혜자는 보상제 실시지역, 보상기준, 수혜대상 농민의 보상조건 이행 여부등에 따라 각각 달리 결정된다. 농민 직접소득보상제가 소기의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 보상제 실시지역이 명확히 설정되어야 하며 동시에 해당지역에 거주하고 있는 농민에 관해 충분한 자료가 뒷받침되어야 한다. 수혜대상 농민을 선정하기 위해서는 정부 공식통계나 조세자료가 이용될 수 있으며 또는 농업종사자의 총소득과 농업소득자료를 전수 조사하여 농업소득 구성비를 기준으로 삼을 수 있다.

직접 소득보상에 환경보존, 조방적 농업, 생산량감축등의 보상조건이 부과될 경우 보상조건 이행여부에 따라 수혜대상 농민은 달리 결정된다. 즉 직접 소득보상의 수혜자는 ①보상제 실시지역 범위, ②보상제 실시지역의 농민자격여부 판정 방법, ③해당지역의 농민중 사업계획별 수혜대상 선정방법, ④수혜대상 농민의 보상조건 이행여부 등에 따라 결정된다.

보상혜택은 보상금 지급양식(Modalities of Payment)과 보상기간(Duration of Payment)에 따라 그 내용을 달리한다. 보상기간은 보상목적에 부합되어야 하는데 자연재해 보상의 경우 재해발생과 동시에 보상금이 지급되어야 하므로 보상기간은 자연재해

발생시 일정기간에 한정되며, 농업구조 조정의 경우 연차적 감소 내지는 정액 보상금 지급방식이 효과적일 수 있다. 농업구조 조정과 관련된 정부보상금이 연차적으로 감소되어 농민에게 지급될 경우 농업구조 조정 사업은 사업 연도 초기에 활발히 진행될 수 있는 잇점을 갖는다. 보상금 지급 방법은 ①영구 정액지급, 영구 축소지급, 일시 총액 지급, 한시 분할 정액지급, 한시 분할 축소지급, ②사전지급, 사후지급, ③현금지급, 부채감면, 현물지급, 신용대부 등등으로 분류 할 수 있다.

농경지, 농업노동력, 가축등 농업생산자원의 이용과 관련하여 보상 조건(Condition of Payment)이 부과될 수 있다. 즉 정부는 일정기간 동안 농경지 휴경(생산감축)을 조건으로 보상제를 운영할 수 있으며 조방적 농업이나 작목전환을 조건으로 보상제를 운영 할 수 있다. 정부가 영구적인 농경지 휴경을 보상조건으로 하는 경우 휴경지는 비농업적 이용 – 예를 들면 농경지의 임야 조성, 주택지 조성등에 따라 각각 보상내용은 다르게 된다. 농민은 정부가 제시한 보상조건을 이행해야 보상혜택을 받게되며 이때 보상혜택은 보상조건에 따라 달리 결정된다. 보상조건을 유형별로 구분하면 ①농업생산자원의 일시적인 폐기(농경지 휴경, 우유생산감축 등), ②농업생산자원의 영구적인 폐기(고령농업노동력의 조기은퇴, 농경지의 임야조성 등), ③폐기된 농업생산자원의 비농업적이용(농경지의 주택지조성 등), ④농업생산자원의 제한적 농업이용(조방적 농업, 작목전환 등)이 된다.

#### 나. 직접 소득보조 방식의 효과

직접 소득보조는 보상기준, 보상자격, 보상기간, 보상방법, 보상조건, 보상재원 규모, 재원 조성 방법, 보상제 관리체계 등에 따라 각기 다른 소득보상 및 자원배분 효과를 갖게된다. 보상기준의 크기에 비례하여 보상금을 농민에게 지불하는 경우와 보상기준의 크기와 관계없이 일정액의 보상금을 지불하는 경우에 따라 각각 보상효과가 다르게 된다. 예를 들면 정부가 영세 소규모 축산농가를 대상으로 가축 사육두수 마리당 일정액의 보상금을 지불할 경우 농가별 가축사육두수 크기에 따라 보상금이 차등 지급된다. 가축 사육두수당 일정액의 보상금 지불 방식은 소득보상 효과를 크게하나 농가간 소득배분이 역진적이며 또한 영세 축산농에게 가축 사육규모를 늘리게 하는 생산유인(Production Incentives)을 제공한다. 반면 가축 사육두수의 크기와 상관없이 영세 축산농에게 일정액을 보상하는 방식은 소득보상효과를 상대적으로 감소시키나 영세 축산농에게 생산유인을 제공치 않게 되므로 생산중립적인 자원배분 효과를 갖게 된다.

정부는 특정 농산물의 공급 과잉을 해결하기 위한 조치로 작목전환이나 일시적 휴경을 조건부로 보상금을 지급 할 수 있다. 작목전환을 조건으로 한 직접보상은 특정 농산물의 공급 과잉을 해결할 수 있지만 반면에 여타작물에 생산유인을 제공하여 일시적 휴경에 비해 상대적으로 생산중립적이지 못하게 된다. 한편 직접 소득보상이 환경보존이나 또는 구조개선등의 특정사업과 연계될

경우 특정사업과 관련된 통계자료가 충분히 뒷받침되어 이를 기초로 보상대상 농민이 선정되어야 한다. 그러나 정부 공식통계자료가 미비하거나 통계자료의 신뢰성이 떨어질 경우 보상대상 농민이 올바로 선정될 수 없게 된다. 즉 통계자료의 미비 및 통계오차, 자료누락등의 문제등으로 보상대상 농민이 잘못 선정될 경우 의도된 소득보상 효과는 반감된다.

직접 소득보조 방식의 운영과 관련해서 볼때, 재원의 크기, 재원조달 방법, 보상제 관리체계등에 따라 소득 및 자원배분 효과는 다를 수 있다. 보상재원이 클 경우 사업 내용은 다양하고 소득지지 효과 역시 크게 된다. 또한 재원조달 방식은 정부가 보상재원을 전액부담하는 경우와 일부 부담하는 경우로 구분된다. 보상재원의 일부를 농민이 부담 할 경우 소득배분 효과는 부담액의 산출방법 및 크기에 따라 다르게 된다. 보상제 관리체계의 경우 보상재원 운영, 보상금 지급 절차, 보상농민의 관리 등이 얼마나 만큼 효율적으로 운영되는가에 따라 직접보상제의 소득 및 자원배분 효과는 다를 수 있다.

### III. 농가소득 직접 보상의 사례

직접 소득지지 방식은 그 목적에 따라 ① 농가소득 안정, ②생산조정, ③농업구조 개선, ④환경 보존, ⑤과소지역 진흥 등을 위한 직접 보상으로 구분할 수 있다. 각국별로 실시되거나 논의되고 있는 직접 소득지지 방식 중에서 본 자료에서 검토한 사례는 다음 <표 2>와 같이 분류할 수 있다.

표 2 직접소득지지의 각국별 사례

	미국	유럽 공동체	캐나다
농가소득 안정		소득손실 보상 직접소득 보조	농업조수 입보험
생산조정		휴경 보상 조방화 보상 작목전환 보상 우유 생산감축 보상	
농업구조 개선		경영이양	
환경 보존	습지유보 수질향상	농경지 조림	
과소지역 진흥		과소지역 보호	

#### 1. 소득안정화

##### 가. EC의 직접소득 보조 프로그램(Direct Aids Program)

1985년에 EC는 농업부문의 재정지출을 억제하고 동시에 농산물의 공급과잉 문제를 해결하기 위해 농업백서(Green Paper of 1985)를 채택하였다. 최대물량보증제(Maximum Guaranteed Quantity)를 골자로 하는 농업백서는 농산물 생산을 억제하고 정부지지가격을 동결 또는 점진적으로 인하하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 EC는 1985년부터 농업백서하에 공동농업정책을 시행하였으나 결과적으로 농산물 생산과 잉과 농업재정지출 증가를 막는데 역부족이었다. 즉 1984년에 비해 1987년의 농업부문 재정지출은 무려 40%나 증가하였던 것이다. 따라서 EC는 보다 강력한 농업개혁을 위하여 1988년 농업개혁안을 마련하였다.

일명 들로르계획(Delors Plan)이라고 불리

는 1988년 농업개혁안은 농업백서의 내용을 수정 보완한 것으로 첫째, 유럽농업지도보증 기금 중 보증부문의 연간 지출 증가가 EC GDP증가율의 74%를 초과할 수 없도록 하고, 둘째, 농업 생산량이 최대보증물량을 초과하면 자동적으로 지지가격이 인하되는 안정화(Stabilization)조치와 공동책임과징금의 추가부담금제(Additional Co-responsibility Levy)를 주요 내용으로 하고 있다. 결국 1985, 88년의 농업개혁은 농산물 생산량을 감축시키고 지지가격을 인하시킨 결과 EC 농민의 농업소득은 정체되었다. 또한 소농과 대농을 구분하지 않고 무차별적으로 생산량 감축과 지지가격 인하 등을 내용으로 하는 상기 농업개혁은 상대적으로 대농과 소농간의 소득불균형 문제를 심화시키게 되었다.

이에대한 대책으로 EC는 농가간 소득불균형을 완화하고 영세농민의 최저소득을 보장하기 위해 1989년에 직접소득 장려금제(Direct Aids Program)를 도입하였다(Commission of the European Community, 1989, pp.73-74). 연간 농민소득과 전국(지역) 근로자 소득의 크기에 따라 장려금 수혜자격이 결정된다. 연간 농민소득이 전국 근로자 연평균 소득 수준에 비하여 70% 미만일 경우(또는 지역내 근로자 연평균소득 수준에 비하여 90% 미만일 경우) 해당농민은 직접소득 장려금을 받게된다. 장려금은 지급기간이 5년이며 매년 장려금이 전년도 장려금의 15%씩 감소되도록 한시분할 축소지급 방식을 택하고 있다. 초기년도 장려금은 연간 최고 2500ECU 한도내에서 회원국별로 결정된다. 직접소득 장려금제를 실

시하기 위해서 소요되는 재원은 각국의 정부와 EC 위원회가 공동으로 부담하게 된다. EC 위원회는 각국의 재정형편을 고려하여 각국별 장려금 총액에 25~70%를 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

직접소득 장려금제는 어떤 특정작목이나 투입재 이용에 관계없이 정부가 직접 장려금을 지원할 뿐만 아니라 한시 분할축소 지급방식을 택하게 됨으로써 생산에 미치는 효과를 극소화시키는 생산중립적인 직접 소득보조 방식이 된다.

#### 나. EC의 소득손실 보상제(안)(Compensatory Payment System)

EC는 역내 농산물 가격을 세계 시장가격 수준으로 유지하기 위해 가격지지를 제한하는 1991년도 농업개혁안(The Development and Future of the Common Agricultural Policy, 1991.7)을 발표하였다. 이 안에 따르면 현재 EC는 곡물류 평균가격을 톤당 155ECU수준으로 지지하고 있으나 연차적으로 지지가격 수준을 인하시켜 1997년에 가서는 세계시장가격인 100ECU로 접근되도록 계획하고 있다. 유지작물류 평균가격 역시 현재 톤당 325.5ECU에서 세계시장 가격수준인 163ECU로 접근되도록 계획하고 있다. 세계시장가격은 EC 위원회가 잠정 추계한 추정치이다(Commission of the European Community, 1991(b), pp.9-10).

EC는 이와같이 가격지지를 포기함으로써 초래되는 농업소득손실을 보상하기 위한 대책으로 소득손실 보상제(Compensatory Payment System)안을 마련하였다. 소득손실보상제의 보상기준은 곡물류와 유지 작물류로

보상대상은 이들 작물을 생산하는 농민이 된다. 보상기준이 되는 곡물류는 밀, 듀럼밀, 보리, 옥수수, 귀리, 호밀, 수수, 쌀 등이며 유지 작물류는 유채씨, 해바라기씨, 아마인, 대두, 완두, 잡두류, 류핀(lupin) 등이다.

곡물류 생산농민의 경우 경작면적의 크기에 따라 소득손실 보상제와 휴경계획이 연계된다. 즉 경작면적이 50ha 미만인 소규모 농민은 본인의 자유 의사에 따라 휴경계획에 참여할 수 있는 반면, 50ha 이상인 대규모 농민은 의무적으로 휴경계획에 참여해야 보상혜택을 받게 된다. 곡물류 경작면적이 50ha 미만인 소규모 농민은 휴경계획에 관계없이 소득손실 보상금을 받게되지만 만일 상기 농민이 휴경계획에 참여할 경우 소득 손실 보상금 뿐만 아니라 휴경보상금(Set-Aside Premium)까지 받게된다. 그러나 곡물류 경작면적이 50ha 이상인 전업농(Professional Producer)은 경작면적의 15%를 휴경해야 보상을 받을 수 있게 된다. 이 때 보상금 명칭은 소득손실보상이 아니라 휴경보상으로 지칭되고 있으나 보상금 산출 방법은 소득손실보상 방식을 따르게 된다.

유지작물류 생산 농민의 경우는 곡물류 생산농민과 달리 소득손실 보상제와 휴경계획이 연계되지 않는다. 곡물류 생산농민에게는 경작규모에 따라 휴경계획의 이행여부가 보상조건으로 부과되나 유지작물류 생산 농민에게는 어떠한 보상조건도 부과되고 있지 않다.

보상금의 크기는 EC 전체 및 역내 지대별 단수(Average EC Yield, Regional Yield), 기대된 세계 시장가격(Expected World Market Price), EC 평균상당가격(Equivalent EC

Price), 곡물류와 유지작물류의 평균상당가격비(Equivalent Price Relationship)에 의해 결정된다. 소득손실 보상액을 산출할 때 EC 전체 및 역내 지대별 단수를 동시에 고려한 것은 지대별 단수 차이에 기인한 소득 손실액의 차이를 보정하기 위한 것이다. 단수는 과거 5개년 단수중 최고 및 최저치를 뺀 3개년 평균치가 된다. 곡물류와 유지작물류의 평균상당가격비를 고려한 이유는 곡물류와 유지작물류의 단위면적당 보상금이 차이가 있을 경우 보상금이 더 많은 작목쪽으로 생산을 전환할 수 있기 때문이다. 생산중립적으로 작목간 소득손실 보상금이 지급되기 위한 곡물류와 유지작물류의 평균 상당가격비는 1.2:1 이다.

#### 다. 카나다의 농업조수입보험계획(Gross Revenue Insurance Plan)

자연재해나 농산물가격의 폭락으로 농업 소득이 급격히 감소될 위험성을 사전에 방지하고 장기적으로 안정적인 농업소득을 보상하기 위해 카나다는 1991년부터 농업조수입보험계획(Gross Revenue Insurance Plan)을 실시하고 있다(USDA, 1991, pp.35-38). 참가대상은 밀, 보리, 콩, 귀리등의 곡물류와 유지작물류를 생산하는 농민이며 참가여부는 농민의 자율적인 의사에 따라 결정된다. 이 계획에 참가할 경우 작물보험(Crop Insurance), 조수입보험(Revenue Insurance), 작물조수입보험(Crop and Revenue Insurance) 중 어느 하나를 선택해야 된다. 작물보험은 단수 하락에 따른 소득감소를 경감시키는 보험이며, 조수입보험은 조수입 하락에 따른 소득감소를 경감시키는 보험이다. 작물

조수입보험은 단수 하락이나 조수입 하락에 따른 소득감소를 경감시키는 보험으로 작물보험과 조수입보험의 내용이 동시에 포함된다. 농민은 보험종류를 선택하여 가입할 수 있으며 그에 따라 보험료(Premium)과 보험혜택은 각각 달라진다.

밀 생산 농민을 중심으로 보험종류별 보상 내용을 살펴 보면 다음과 같다. 농민이 조수입보험이나 작물조수입보험에 가입한 경우 보험 혜택은 당해년도 시장조수입(Market Revenue)과 목표조수입(Target Revenue)의 크기에 의해 결정된다. 즉 농민이 밀을 시장에 판매해서 얻은 조수입이 목표조수입보다 낮을 경우에만 농민은 보험혜택을 받게 된다. 목표조수입은 농업조수입보험 계획이 장기적으로 안정된 농업소득을 보장하기 위해 설정한 목표치이다. 목표조수입은 밀 생산 농민의 과거 평균단수(Historical Yield)에 당해년도의 식부면적(Enrolled Acres), 지방정부 지지가격의 이동평균치(Province's Indexed Moving Average Price), 그리고 보험지지률(Elected Coverage Level)을 곱한 값이 된다.

목표조수입 산출에 이용된 밀 생산농민의 과거 평균 단수는 과거 5개년 단수중 최고 및 최저치를 뺀 3개년 평균치이다. 지방정부 지지가격의 과거평균치는 매년 지방정부의 경상 지지가격을 농산물 투입재 가격으로 디플레이트한 후 이를 15개년 이동평균한 실질 가액이다. 보험지지률은 농업소득의 급격한 하락을 사전에 방지하고 장기적으로 안정적인 농업소득을 보장하기 위해 농업조수입보험계획이 설정한 목표치가 된다. 예를 들면 1991년 보험지지률은 0.7이

다. 한편 농민이 작물보험에만 가입한 경우 보험혜택은 당해년도 실제 단수(Actual Yield/Acre), 과거 평균 단수(Historical Yield/Acre), 보험지지률(Elected Coverage Level)에 의해서 결정된다. 당해년도 실제 단수가 보장단수(Yield Guarantee)보다 낮을 경우에만 농민은 보험혜택을 받게된다. 이때 보상단수란 과거평균단수에 보험지지률을 곱한 값이 된다.

농민이 작물조수입보험에 가입한 경우 보상금은 목표조수입에 당해년도 조수입을 차감한 금액이 된다. 조수입보험의 경우 작물조수입보험에서 지급된 보상금에서 작물보험 보상금을 차감한 금액이 조수입보험 보상금이 된다. 작물보험 보상금은 보장단수에서 당해년도 실제 단수를 뺀 값에 과종면적과 정부지지 가격을 곱한 값이 된다.

농업조수입보험계획은 농민의 자유의사에 따라 계획 참여여부를 자유롭게 보장하고 있으나, 이미 계획에 참여한 농민의 경우 탈퇴여부는 자유롭게 보장되고 있지 않다. 보험가입 농민의 임의 탈퇴를 제한한 이유는 첫째, 농민이 고의적으로 투입물을 적게 사용하여 보장단수보다 실제 단수를 낮추어서 보상금을 받고 나서 탈퇴하는 것을 방지하고, 둘째, 농민이 매년 지방 정부의 지지가격 변화에 따라 기대 목표조수입을 예상하고 기대되는 보상혜택 유무를 따라 보험가입과 탈퇴를 고의적으로 하는 것을 방지하기 위함이다.

농업생산자원의 이용과 관련해서 농업조수입보험계획의 보상조건을 살펴보면 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 농업조수입보험계획은 농민의 과거 식부면적을 기초로 해

서 당해년도 식부면적 증가를 제한적으로 허용하고 있다. 즉 농업조수입보험계획은 농민의 당해년도 총식부면적이 과거 3개년 총식부면적의 평균치보다 10% 이상 증가되지 못하도록 규정하고 있다. 단 예외적으로 사스캐치완(Saskatchewan) 지방정부에서는 작물별로 구분하여 당해년도 식부면적이 과거 3개년 식부면적의 평균치보다 20% 이상 증가되지 않도록 증가폭을 제한하고 있다. 따라서 농업조수입보험계획은 식부면적 감축을 보상조건으로 하는 미국이나 EC의 휴경제와 다르며, 오히려 식부면적의 일정한 증가를 허용하고 있다.

이 계획은 농민의 작물별 기대소득에 따라 농경지의 이용에 있어서 변화를 예고하고 있다. 카나다 농무성은 1991년 소맥류 식부면적이 1990년에 비해 1% 정도 증가되고, 그 중에서도 봄밀의 식부면적이 3% 정도 증가될 것으로 잠정추계하고 있다. 다른 지방정부보다 농업조수입보험계획의 참여도가 가장 높은 프레이리(Prairie) 지방정부의 경우 농경지 이용이 더욱 심하게 변화되고 있다. 기대가격이 높은 카놀라(Canola) 작물의 경우 1991년 식부면적이 전년에 비해 24%나 급증한 반면 기대가격이 낮은 귀리의 경우 1991년 식부면적은 전년에 비해 13%나 감소되었다. 또한 하절기 휴경면적이 감소되면서 1991년 총식부면적이 전년에 비해 10% 정도 증가하였다.

농업조수입보험계획은 자연재해나 농산물 가격의 폭락 등으로 인해서 초래되는 급격한 농업소득의 감소를 사전에 방지하고 안정적인 농업소득을 보장할 수 있으나, 농민에게 생산유인을 제공함으로써 생산증립적

이지 못한 문제점을 갖고 있다. 그러나 장기적으로 지방정부 지지가격의 과거 평균치 및 보험지지률이 안정적으로 유지될 경우 생산유인효과는 감소될 것으로 판단된다.

## 2. 생산조정

### 가. EC의 휴경보상제

휴경보상제의 경우 보상자격은 동 계획에 참여한 농민으로, 경작 면적중 최소한 20% 이상을 휴경해야 보상금을 받게 된다. 휴경된 농경지는 농작물 재배가 제한되나 임야나 공장용지 조성등과 같은 비농업적 이용은 허용된다. 보상기준은 휴경전 작물 평균 단수와 휴경면적이 된다. 보상금은 휴경전 작물 평균단수에 따라 헥타아르당 연간 최저 100ECU에서 최고 600ECU가 지급된다.

경작면적의 30%이상이 휴경될 경우 해당 농민은 추가적으로 공동책임과징금(Co-responsibility Levy)의 일부를 면제 받게 된다. 즉 생산감축의 일환으로 1985년부터 시행되고 있는 최대보증물량제도(Maximum Guaranteed Quantities)는 농민에게 할당된 최대보증물량보다 실제 생산량이 많을 경우 공동책임과징금을 해당농민에게 부과하나, 만일 농민이 경작면적의 30% 이상을 휴경하는 경우 할당된 최대보증물량보다 20톤 정도 더 생산해도 공동과징금은 부과되지 않는다. 각국별 휴경 보상금 재원은 회원국과 유럽농업보증기금이 공동 부담한다. 각국별 휴경 보상 총액중 유럽농업보증기금의 부담 비율은 회원국의 재정 형편에 따라 15~50%가 된다. 보상 기간은 농민이 휴경

보상제에 가입한 후 5년 동안이 된다(Commission of the European Community, 1989, p.68).

1991년 농업계획 시안에서는 농경지 면적이 20ha 미만인 경영주는 휴경계획 참여여부와 관계없이 소득손실 보상금(Compensatory Payment)을 받을 수 있으나, 농경지면적이 20ha 이상~50ha 미만인 경영주는 휴경계획에 참여해야만 소득손실 보상금을 받게 된다. 따라서 50ha 미만인 경영주가 휴경계획에 참여할 경우 소득손실 보상금과 휴경 장려금(Set-aside Premium)을 동시에 받게 된다. 이때 휴경장려금은 1988년 휴경보상제에 준하게 된다. 농경지가 50ha 이상인 경영주는 휴경계획에 참여해야만 휴경보상금을 받을 수 있으며 소득손실 보상금은 받지 못하게 된다. 이때 휴경보상금은 소득손실보상금 산출방법에 준하게 된다(Commission of the European Community, 1991(b), pp.9-12).

#### 나. EC의 조방화 보상제와 작목전환 보상제

조방화 보상제 및 작목전환 보상제 역시 휴경 보상제와 마찬가지로 과잉생산된 농산물을 감축시키기 위한 방안의 하나로 1988년 농업개혁안에 도입되었다. 조방화와 관련된 소득보상제는 과잉 농산물 품목을 중심으로 기존 생산량보다 최소한 20% 이상 감산하는 것을 보상조건으로 하고 있다. 보상기간은 농민이 조방화계획에 참여한 후 5년 동안이 된다.

작목전환 보상제는 농민이 과잉 농산품 대신 화훼작물, 관상수, 약용작물, 향료작물, 열매류 작물 등으로 생산을 전환할 경우 지

급되는 직접소득보상제이다. 보상금은 작목전환 비용이 되며 보상시기는 작목전환 시점이 된다. 각국별로 조방화와 작목전환 계획을 실시할 경우 유럽농업보증기금의 재정지원은 보상지출총액의 25%이다(Commission of the European Community, 1989, pp. 68-69).

#### 다. EC의 우유 생산감축 보상제

EC는 1979년부터 공동책임과징금제를 도입하여 우유 과잉처리 비용의 일부를 우유생산 농민에게 부담시켜왔다. 추가적으로 EC는 1984년부터 생산할당제도를 도입하여 젖소 사육 농민이 할당된 우유생산량을 초과할 경우 특별과징금(Special Levy)이나 추가부과금(Additional Levy) 등을 부과하였다. 한편 1991년 농업개혁시안에서는 EC 전체 우유 할당량을 계속 감축시켜 1991/92년에 계획된 2%의 감축분 이외에도 추가적으로 4%를 더 감축시키고, 4% 감축분 중 1%는 과소지역 농민에게 재분배시킨다는 시안을 제시하고 있다.

추가적인 우유 생산 감축계획에 따른 충격을 최소화하기 위해 EC는 영세 소규모 젖소사육 농민(연간 200,000kg 미만 우유 생산 농민)을 대상으로 자발적인 우유 생산감축 계획(Voluntary Cessation Scheme)을 제안하고 있다. 자발적인 우유 생산감축 계획에 참여한 농민은 계획참여 시점부터 3년 동안 연간 우유 100kg당 17ECU의 보상금을 지급 받게 된다.

이와 함께 EC는 젖소사육규모와 관계없이 우유 생산량 감축 계획(Quota Reduction Program)을 제안하고 있다. 이 계획에 참

여한 농민은 10년 동안 연간 우유 100kg당 5ECU의 보상금을 지급받게 된다. EC는 상기 감축계획들을 실시하기 위해 10년 만기 공채(Bond)를 발행함으로써 보상재원을 조달하게 된다. 해당농민은 본인의 의사에 따라 보상금을 상기 공채로 인수하거나 또는 매년 현금으로 받을 수 있다. 단 공채를 인수 한 경우에도 해당농민은 사채시장(Private Market)에 이를 팔 수 있게 된다(Commission of the European Community, 1991(a), pp.20-21).

과잉 농산물을 감축할 목적으로 농경지(가축)의 이용을 제한하는 댓가로 정부가 해당농민에게 지급하는 소득지원은 생산중립적인 직접 소득보상제가 된다. 그러나 작목전환을 조건으로 한 소득보상은 여타작물에 생산유인을 제공하므로 휴경제나 조방화계획에 비해 상대적으로 생산중립적이지 못하게 된다. 또한 조방화 계획에 의해 영농과정에 투입되는 요소량(농약이나 화학비료 등) 등을 규제할 경우 이에대한 겸종상 문제점이 있게 된다.

### 3. 구조개선 : EC의 경영이양 보상제(안)

조기은퇴(Early Retirement)와 관련된 농민 직접 소득보상은 시장조건 변화에 적응 할 수 없는 고령 농민을 대상으로 안정적인 소득을 보상해주고, 동시에 고령 농민의 소유농지를 규모확대 희망농민에게 이양하여 효율적인 농업생산체계를 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. EC의 경우 조기은퇴와 관련된 농민 직접 소득보상제는 1957년 부터 추진되어 1988년 농업계획안에 이르기 까지 수차례의 수정 및 보완이 이뤄져 왔으

나 그 성과는 매우 부진하였다.

1991년 현재 EC 전체 농업 노동력중(약 460만명) 55세 이상의 고령 노동력이 67%를 차지하고 있다. 또한 고령의 농민(경영주)중 대부분이 영세 소농으로 이들의 반수 이상이 영농을 승계할 후계인력을 갖고 있지 못한 설정이다. 따라서 EC에서는 1991년 농업개혁시안(The Development and Future of the Common Agricultural Policy, 1991.7.)을 마련하여 조기은퇴와 관련된 소득 보상내용을 강화하였다(Commission of the European Community, 1991(b), pp.36-37).

이양된 농경지 면적이 보상기준이 되며, 소유농지의 전부를 매각하거나 장기 임차 또는 상속하여 영농을 중지하고 은퇴한 55세 이상의 경영주가 보상자격을 갖게 된다. 보상금은 조기은퇴 경영주에게 일률적으로 연간 4000ECU가 지급되며, 추가적으로 이양된 경지면적 크기에 비례하여 헥타아르당 250ECU가 지급된다. 단 해당국과 EC 위원회가 사전협의를 통해 최고 10,000ECU 한도에서 자율적으로 조기은퇴 농민에게 보상금이 지급되도록 상기 시안은 규정하고 있다.

농업구조조정 사업의 일환으로 추진되고 있는 이같은 직접 소득보상제는 비록 시안에 불과하지만 앞으로 실시된다면 영세 소규모 고령 경영주를 농업부문에서 이탈 촉진시키고 동시에 이양된 농경지를 경영확대 희망농민에게 재분배함으로써 농업자원 배분의 효율성을 증진시킬 수 있는 잇점을 갖게 될 것이다. 또한 조기은퇴 경영주에게 어떤 특정 작목이나 투입재 이용과 관계없

이 정부가 소득을 직접 보상케 되므로 생산 중립적인 농민 직접소득보상제가 될 것이다.

#### 4. 환경보존

##### 가. 미국의 농업 자원보존 프로그램

미국의 경우 1990년도 농업법에서 새로 마련된 농업 자원보존 프로그램(Agricultural Resources Conservation Program; ARCP)은 과거의 보존유보 프로그램(Conservation Reserve Program)에 새로 신설된 습지유보 프로그램(Wetland Reserve Program; WRP), 수질향상 프로그램(Water Quality Incentive Program; WQIP), 환경개선 프로그램(Environmental Easement Program)을 포함하고 있다. 보존유보 프로그램(CRP)과 습지유보 프로그램(WRP)은 환경보존의 가치가 높은 농경지(초지포함)나 습지를 대상으로 하고 있다.(USDA, 1990, pp.32-45).

환경보호 대상 농경지나 습지의 소유자가 보존유보 또는 습지유보 프로그램에 가입할 경우 해당지역에서 형성된 임차료 수준에 상당하는 보상금을 매년 정부로부터 받게 된다. 이때 환경보존의 목적으로 농경지를 초지나 임야로 전환할 경우 정부는 임차료 보상은 물론 초지 및 임야조성 비용의 50%를 보조해주게 된다. 임차료의 최대 지급한도는 5만달러이며 보상금 지급기간은 농민이 프로그램에 가입한 이후 10년 동안이다. 프로그램 가입여부는 농민의 자유로운 의사에 의해 결정된다.

수질오염을 감소시키려는 수질향상 프로그램에 따르면 수질 오염을 감소시키려는 농무부 계획에 협조할 경우 해당농가는 연간 호당 3500달러의 보상금을 받게 된다. 또한 오염을 감소시킬 때 발생되는 비용에 대해서는 연간 1500달러까지 보조를 받게 된다.

정부의 환경보존 및 수질향상을 위한 보상금은 농업생산활동에 생산유인을 전혀 제공치 않는 소득보상으로 환경보존 및 수질 향상의 사회적 편익을 최대화시킬 수 있는 장점을 갖게 된다.

##### 나. EC의 농경지 조림에 따른 소득 보상제

EC는 환경을 보존하고 동시에 농업 소득원을 확충하기 위한 노력의 일환으로 1988년부터 농경지 조림(Afforestation of Agricultural Land)에 따른 농민 소득보상 제를 실시하여 왔다. 그러나 기존 소득보상 제는 조림사업 비용이나 소득보상금 지급이 미흡하여 소기의 성과를 얻지 못하였다. 이에 대한 대책으로 EC는 농경지 조림에 따른 소득보상제를 1991년도 농업개혁시안(The Development and Future of the Common Agricultural Policy, 1991.7)에서 새로이 제시하였다.

농경지 조림에 따른 보상내용을 살펴보면, 첫째, 한계농경지에 침엽수림을 조성할 경우에는 조림사업 비용으로 헥타아르당 1800-2000ECU가, 그리고 활엽수림을 조성할 경우에는 헥타아르당 4000ECU가 농민에게 지원된다. 이때 조림사업 비용은 유럽 농업지도보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)에서 지원된

다. 둘째, 농민이 한계농경지에 조림한 이후에도 정부는 조림지 운영에 따른 경영비 보조금을 지급한다. 경영비 보조금은 침엽수의 경우 헥타르당 950ECU, 그리고 활엽수의 경우는 헥타아르당 1900ECU가 된다. 셋째로, 한계농경지가 조림지로 조성될 경우 기존 농경지에서 얻을 수 있는 농업소득을 포기해야 되며 또한 조림사업에 따른 임업소득이 20년이 지나서야 발생되므로 해당 농민은 경제적인 어려움에 처할 수 있게 된다. 따라서 위와같은 문제를 해결하기 위해 정부는 20년동안 조림사업 농민에게 연간 헥타르당 150ECU 만큼을 소득 보상금으로 지급한다(Commission of the European Community, 1991(b), p.35).

EC에서 논의되고 있는 이같은 제도는 비록 시안으로써 지금 당장 유럽 공동농업정책에 반영되고 있지 않지만 앞으로 실시된다면 농업환경을 보존하고 임업 생산기반을 구축하며, 동시에 농민에게 소득원을 추가적으로 제공하는 생산중립적인 농민 직접소득보상제가 될 것이다.

## 5. 과소지역 진흥

EC의 경우 1975년 이후부터 과소지역에 대한 농민 소득보상 지원 프로그램이 시행되고 있다. 이와같은 농민 소득보상 지원은 ①열악한 농업 생산지역에서 가중되는 농업 생산비 부담을 경감시키고 동시에 농업소득을 증가시켜 ②지속적으로 농민이 영농활동을 영위케 하며 ③지역인구를 일정수준에 유지 시키고 ④환경보존기능 유지와 효율적인 국토관리 운영을 달성하는데 주요 목적을 두고 있다.

과소지역은 해당지역내 농경지의 물리적 특성-고도, 경사도, 토질-과 경제적 특성-인구밀도, 인구증감 추이, 농가소득 현황-등이 종합적으로 검토되어 선정된다. 수혜자격은 농지(초지포함)규모가 최소한 3ha 이상되어야 하며 동시에 5년 이상 영농에 종사한 축산 전업농이나 또는 경종작물과 축산을 겸업한 농민에게 한정된다. 단 이사회지령(Directive : 72/160 EEC)에 따르면 농민이 조기은퇴로 영농을 포기한 경우나 혹은 농업구조개선에 따라 일시적으로 영농활동을 중지한 경우에는 예외로 하고 있다. 보상기준은 가축 단위 또는 초지면적이 된다.

보상금액은 해당농가가 사육하고 있는 소, 면양 및 염소등의 마리수, 축종별 마리수를 환산하는 가축단위(Livestock Unit:LU), 그리고 가축단위당 보상액에 의해 결정된다. EC 이사회지령에 의해 결정된 축종별 환산기본단위는 소가 1.2LU, 젖소 1.0LU, 송아지 1.0LU, 어미 면양 0.1LU, 그리고 새끼 면양이 0.05LU 등등이다. 가축단위당 보상금은 회원국에 따라 다소 차이는 있지만 연간 최저 20.3ECU에서 최고 97.0ECU까지이다.

한편 EC에서는 직접소득보상제가 생산중립적이기 위해 다음과 같은 보상 기준을 마련하였다. 통상적으로 보상 기준은 가축 단위가 되나 만일 해당 농민이 가축을 집약적으로 사육하여 가축집약도(Livestock Intensity Level)가 1.0보다 클 경우 보상기준은 초지면적이 된다. 가축집약도란 초지의 헥타아르당 가축단위를 나타낸다. 즉 정부가 과소지역의 축산 농민에게 가축 단위당 일정액의 보상금을 지원할 경우 가축사

육 규모에 따라 보상금은 차등 지급된다. 따라서 보다 많은 보상금을 받기 위해 축산 농은 가축사육 규모를 늘리려는 생산유인 (Production Incentive)을 갖게 되므로 정부는 이를 방지하기 위해 가축단위 또는 초지 면적을 선별적인 보상기준으로 하고 있다. 단 이탈리아나 독일의 경우는 보상기준을 초지 면적으로 국한하고 있다. 초지면적을 보상기준으로 한 경우에도 보상금은 헥타아르당 연간 최저 20.3ECU에서 최고 97.0ECU로 가축 단위당 보상금과 같게 된다.

과소지역 진흥과 관련된 보상 재원은 EC 해당국과 EC 위원회가 공동으로 부담한다. EC 위원회에서는 유럽농업지도보증기금을 통해 각국별 총보상재원의 25%를 부담하고 있으나, 1980년부터 예외적으로 이탈리아와 독일의 경우 유럽농업지도보증기금이 해당국 총보상재원의 50%를 부담하고 있다.

과소지역 농민의 직접소득 보상에 지역개발이나 농업 구조개선 사업이 보상조건으로 연계될 경우 보상내용은 더욱 다양하다. 즉 앞에서 언급된 보상내용에 추가하여 관광농업 조성지원, 조사료 생산보조지원, 유통시설 확충에 따른 보조, 초지 조성지원, 관배수시설 지원, 농업자본재 설비지원 등이 포함될 경우 위와 같은 지원은 농민에게 생산유인을 제공함에 따라 자원 왜곡효과를 초래할 수 있게 된다. 그러나 과소지역의 영농활동의 지원으로 농업환경 보존기능을 유지시키고 효율적으로 국토관리를 운영할 수 있는 잇점을 갖게되며, 또한 보조금이 농가 단위별 또는 품목 단위별로 일정한도내에서 定額(Lumpsum)으로 지급될 경우 지역간

소득 격차 축소 및 일정수준의 지역인구 유지, 그리고 자원배분의 왜곡을 최소화시킬 수 있다는 점에서 상대적으로 생산종립적인 농민직접소득보상제가 된다.

## 참 고 문 헌

- 권오복, “EC 공동농업정책 개혁의 함축성,” 「농촌경제」, 한국농촌경제연구원, 1991.6.
- 서종혁, 권오복, 황의식 편저, 「주요국가의 농업보호에 대한 우리나라의 개방요청 기본방향과 내용」, 한국농촌경제연구원, UR 농산물협상자료 D53-2, 1991.2.
- 이재옥 외, 「농산물 협상의 추이와 전망」, 한국농촌경제연구원, UR 농산물협상자료 D53-1, 1990.11.
- 최양부, 김한호, 「GATT/UR 농업협상의 쟁점과 전망 : TNC회의(1990.7)부터 각료회의까지」, 한국농촌경제연구원, UR 농산물협상자료 D53-3, 1991.2.
- Blandford, D., H. DeGorter and D. Harvey, “Farm Income Support with Minimal Trade Distortions,” *Food Policy*, August, 1989, pp.268-273.
- Collins, K. and J. Vertrees, “Decoupling and U.S. Farm Policy Reform,” *Canadian Journal of Agricultural Economics* 36, 1988, pp.733-745.
- Commission of the European Community, *Restoring Equilibrium on the Agricultural Market*, Green Europe, 1988.

- \_\_\_\_\_, *A Common Agricultural Policy for the 1990s*, 1989.
- \_\_\_\_\_, *The Agricultural Situation in the Community: 1990 Report*, 1991(a).
- \_\_\_\_\_, *The Development and Future of the Common Agricultural Policy: Proposal of the Commission of the European Communities*, 1991(b).
- Gilson, J.C., "Early Experiences with the Coupling and Decoupling of Agricultural Price Supports and Farm Commodities" *Canadian Farm Economics* 22(1), pp.40-46.
- Helmberger, P. G., *Economic Analysis of Farm Programs*, McGraw-Hill, 1991.
- OECD, *Reforming Agricultural Policies: Quantitative Restriction on Production and Direct Income Support*, 1990.
- Peters, W. and U. Langendorf, "Direct Income Transfer for the Agricultural Sector in Less-Favoured Areas : A Comparison Between and Within Member Countries," *European Review of Agricultural Economics*, vol. 8-1, 1981.
- Rickard, S., "A Voluntary Policy for Reducing EEC Milk Production," *Journal of Agricultural Economics*, 1984.
- Runge, C. F. and G. H. Stanton, "The Political Economy of the Uruguay Round Negotiations : A View from Geneva," *American Journal of Agricultural Economics*, 1988, pp.1146-1152
- USDA, "1990 Farm Bill Passed," *Agricultural Outlook*, 1990.12.
- \_\_\_\_\_, "Canada's GRIP Program : A Boon for Wheat Producers?," *Agricultural Outlook*, 1991.9.