

직접지불제 중장기 확충방안에 관한 정책토론회

- 일시 : 2004. 12. 8(수) 15:30-18:10
- 장소 : 한국농촌경제연구원 대회의실



한국농촌경제연구원

직접지불제 중장기 확충방안에 관한 정책토론회

□ 일 정

15:30 개 회

15:30 - 15:40 인사말씀 허길행(한국농촌경제연구원 부원장)

15:40 - 16:40 주제발표

사회 허길행(한국농촌경제연구원 부원장)

발표 장태평(농림부 농업구조정책국장)

“직접지불제 조정 및 효율화 방안”

발표 박동규(한국농촌경제연구원 농산업경제연구센터장)

“중장기 직접지불제 확충방안”

16:40 - 18:10 토 론(가나다순)

박웅두(전국농민회총연맹 정책위원장)

사공용(서강대학교 교수)

오덕화(농민신문 편집국장)

이태호(서울대학교 교수)

조용래(국민일보 논설위원)

직접지불제 조정 및 효율화 방안

농 립 부
농업구조정책국장 장태평

- 목 차 -

1. 직접지불제 추진현황	3
2. 직불제 확충의 필요성	4
3. 최근 직불제 시행여건	5
4. 문제점 및 검토사항	7
5. 직불제 확충의 기본원칙	10
6. 중장기 직불제 확충방안	11
7. 중장기 직불제 추진시스템 구축	26

<참고 1> 주요 직불제 현황

<참고 2> UR 농업협정문에 따른 직불제 분류

1. 직불제 추진현황

□ WTO출범이후 직불제에 대한 논의가 시작되어 경영이양 직불제('97), 친환경농업직불제('99)가 제한적 규모로 도입되었고 '01년 논농업직불제 이후 본격적으로 도입

○ '04년 직불예산은 전년대비 34%증가하여 농업예산대비 8.4%수준으로 미국('01) 36%, EU('01) 70%, 일본('01) 13%에 비해 미흡한 수준

- 쌀소득보전 직불제('02), 생산조정제('03)

- '04년에는 친환경축산직불제 및 조건불리지역 직불제를 신규 도입하고 경영이양직불제를 분할지급방식으로 개편

* 직불제 예산규모 : ('01) 2,505억원 → ('02) 4,274 → ('03) 5,926 → ('04) 7,967

○ 개방확대로 인한 농산물 가격하락, 농가소득 감소에 따른 충격완화 대책으로 직불제 확충 필요성 대두

* 농가소득 대비 직불제 비중 : ('02) 1.4% → ('03) 1.9% → ('04) 2.4%

□ DDA, FTA 등 시장개방 확대가 예상되면서 농업인들의 직불제에 대한 기대도 높은 상황

○ 농민단체 등에서 직불제 단가 인상, 새로운 직불제 도입 요구

* '04년 총선 민노당 공약 : 재해보상직불제, 지역농업직불제 등 9대 직접지불 제도를 도입해서 즉각적으로 농가소득의 15% 수준 달성

○ 대선공약으로 직불제를 농업예산의 20%까지 확대하는 방안을 제시

* 농업예산 중 직불예산 비중 : ('01) 3% → ('02) 5% → ('03) 7% → ('04) 8.4%

2. 직불제 확충의 필요성

- 농업소득은 시장개방 확대 및 수요정체 등으로 인한 가격하락으로 정체 또는 하락할 전망
 - 개방확대에 따른 가격 천정화 현상이 소득변동 확대 요인으로 작용
 - 농산물 가격의 하락시 농지가격도 동반 하락하여 자산가치에 영향을 미치고 농가부채문제도 심화될 우려
- 농가소득 지지를 위해 농산물 가격지지 또는 농외소득으로 보전하는 방안이 있으나 대내외 여건에 의해 한계
 - 가격지지정책은 소득효과가 낮고 DDA Modality 협상에서의 AMS, de-minimis 추가 감축논의 등을 감안할 때 대폭 축소가 불가피
 - '95~'02년간 쌀수매에 투입된 양특회계 규모는 11조 3,649억원이며, 양특적자는 8조 196억원임에 반해 직접소득효과는 9,962억원에 불과
 - 농외소득은 우리 농촌인구 구조 및 산업구조로 볼 때 성장에 한계
 - 농가의 가구원수가 적고(2.8인) 농가인구가 고령화(60세 이상 농가인구 비율 38.2%)되어 농외취업 확대에 제약
 - * 일본('02) : 가구원수 4.4명, 60세 이상 농가인구비율 36.8%
 - * 농외소득 비중(이전수입 포함) : 한국('02) 54%, 일본('02) 87%, 미국('01) 91.3%, 대만('01) 82%
 - 저임금과 낮은 지가에 의존하는 형태의 제조업은 중국, 동남아 등에 비해 가격경쟁력이 없어 쇠퇴할 가능성이 높음
- 농가소득 안정화를 위해 농업소득, 농외소득 이외에 직불제 확충으로 이전수입 확대 필요

3. 최근 직불제 시행여건

가. 직불제에 대한 대내외적 인식 확산

□ 농업인과 더불어 일반 국민들에게도 직불제에 대한 인식이 확산

○ 긍정적 시각과 납세자인 국민과 재정당국의 부정적 시각이 공존

▶ 긍정적 시각: 시장을 왜곡하지 않으면서 농가의 소득지지, 세계 농정변화 추세 반영, 개방으로 인한 소득감소에 대응

▶ 부정적 시각: 도시민들과의 형평성, 농업구조조정과의 상충성

* 재정당국 : 특정 직불제가 도입되면 정책 폐지 및 축소가 어려우므로 신규도입에 매우 신중한 입장

예) 논농업직불제 단가: ('01) 25만원 → ('02) 50만원 → ('03~04) 53.2만원 → ('05) 55만원

* 납세자(도시민) : 가구원 수, 연령, 교육수준을 감안하면 소득격차는 크지 않은 것으로 판단되며, 농가의 75%를 차지하는 중졸이하에서는 농가소득이 240만원 더 높은 것으로 분석(조세연구원, '00년 기준)

나. DDA / 쌀 관련 협상 진행

□ DDA, 쌀 협상으로 개방에 대비한 농가소득 대책으로 직불제 확대 요구

○ AMS, de-minimis 추가 감축논의 등을 감안할 때 수매제 대폭 축소 또는 폐지가 불가피

○ DDA 및 쌀 관세화 협상 결과에 따라 논농업직불제, 쌀소득 보전직불제 등 개편 예정

- 이 가운데 허용보조(Green Box)가 아닌 감축대상 직불제인 쌀 소득보전직불제는 AMS 감축의 영향을 받게 됨

다. 농업농촌 종합대책 수립

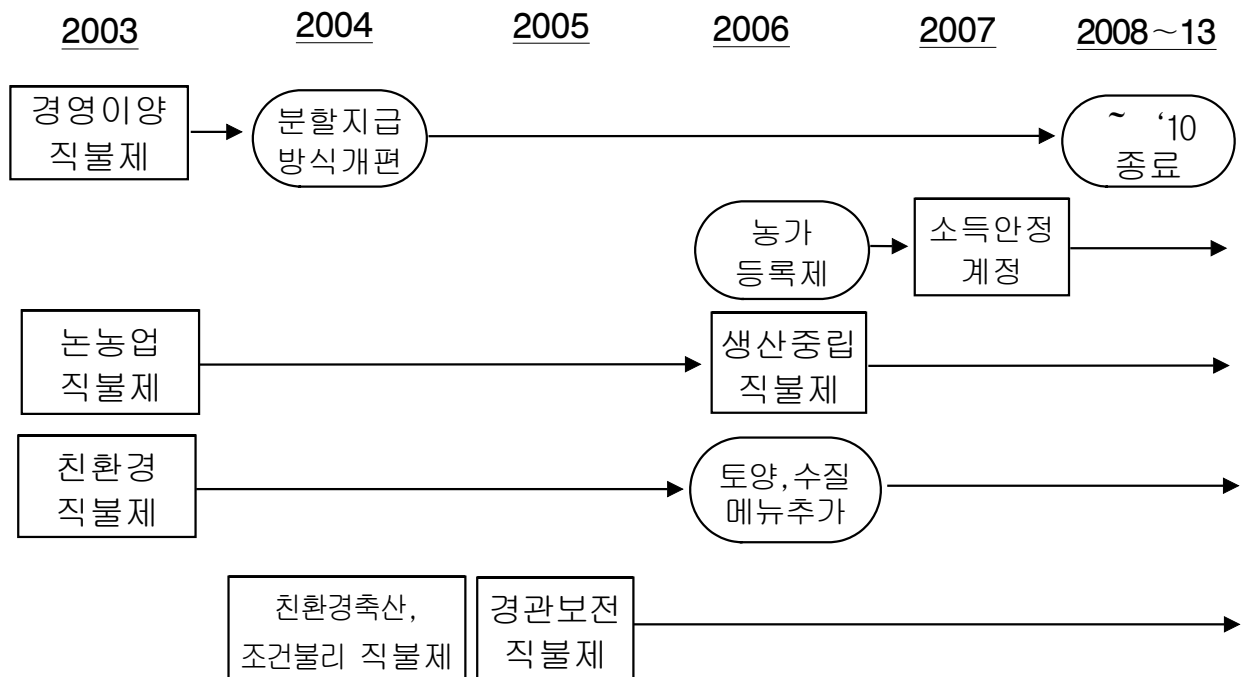
□ 직접지불제 대폭 확충

- 개방화의 진전으로 인한 농가소득 하락 문제에 적극 대응하여 직접지불제 확충으로 농업인의 소득 및 경영안정 도모
- 119조 투융자 계획 중 직불예산을 10년간 24조원 수준으로 반영
 - 2013년 투융자 대비 직불예산은 23%로, 농가소득 중 직불금이 10% 수준('02 : 1.4%)으로 확대

(단위 : 억원)

	'04	'08	'13	외국의 예
직불 투융자금액	9,534	24,718	34,112	
총투융자금액	88,154	109,201	148,907	
직불금 비율	10.8%	22.6%	22.9%	미국('01) 36%, EU('01) 70%, 일본('01) 13%
농가소득대비	2.8%	6.9%	10%	미국('01) 17%, 일본('01) 2.4%,

□ 주요 직불제 시행계획



4. 문제점 및 검토사항

가. 직불제와 구조정책과의 상충성

□ 다양한 종류의 직불제가 혼재

- 직불제 전체의 중장기 계획없이 '97년 경영이양직불제부터 '04년 조건불리지역, 친환경축산 직불제까지 8년간 7종의 직불제 도입
 - 농업·농촌 종합대책에 의할 경우 향후 '07년까지 2종(경관보전직불제, 소득안정계정)의 직불제를 추가 도입할 계획
- UR이후 농업 생산성 향상, 구조조정을 통한 경쟁력 강화보다 단기간에 효과적인 직불제를 우선 도입함으로써 직불제가 복잡한 양상

□ 직불제와 농업구조조정 및 직불제 상호간 상충성

- 직불제를 대폭 확충할 경우 농가의 도덕적 해이(moral hazard)와 함께 농업구조조정 저해
 - 미국, EU 등 선진국은 기반투자 및 구조조정이 완료된 상황에서 정책전환 방식(기존 가격지지 정책의 대체)으로 직불제를 시행
 - * 직접지불을 통해 한계농가가 생산을 유지하거나 농지 임차료를 증가시켜 구조조정을 저해
- 직불제 상호간 일부 효과충돌 문제 대두
 - 영세·고령농의 탈농을 통한 농업구조개선을 위해 경영이양 직불제를 도입하였으나, 논농업직불제 시행으로 영세농의 탈농을 억제시켜 구조조정을 지연

나. 직불제 수용을 위한 제도적 기반 미조성

□ 직불제 시행 및 모니터링 체계화 문제 대두

- 선진국형 정책인 직불제는 철저한 사후관리가 요구되나, 현재 직접직불제 시행 또는 모니터링 기관이 일원화되어 있지 않음.

- * **논농업직불제** 모니터링 체계 : 논의 형상유지(농업기반공사), 토양검사(농업기술센터), 잔류농약검사(농관원)

- 농가 수가 많고 영세·고령농 비중이 높은 우리나라의 농업구조에서는 직불제의 시행 및 모니터링에 **과다한 거래비용 유발**

- 갈수록 축소되는 지자체 농정조직에 **과중한 업무부담**을 초래하여 사업집행의 부실화 우려

- * 직불제 시행을 지자체 행정조직에 의존함으로써 기존 조직에 보이지 않는 거래비용이 전가되나 예산상 행정비용외 정확한 거래비용을 산정 곤란 (참고. 논직불제 행정비용: 27.75억원, 경영이양직불제: 4.75억원)

□ 관련 통계의 데이터베이스 구축 필요

- 직불제 시행을 위해서는 농가별 경작현황, 수입·지출에 관한 경영정보 등 **통계 데이터베이스 구축 필요**

- ① **논직불제, 쌀소득보전직불제 등 면적 기준 직불제** : 농가의 농지이용에 관한 자료가 필요하며, 특히 생산중립적 직불제는 과거 시점의 자료(historical data)가 충분히 정비되어야 함

- ② **소득안정계정 등 경영안정을 위한 농가 기준 직불제** : 농가의 작물별 재배면적, 수입·지출 등 경영실적에 관한 자료가 필요

다. 직불제 인식상의 문제점

□ 농업인의 적극적 이행의지 필요

- 직불제는 조건없는 무상보조라는 인식이 농업인 사이에 확산
- 농민단체 등에서 직불제 단가 인상, 새로운 직불제 도입 등 요구
- 직불 보조금 수령에 따르는 이행조건(cross compliance)의 적극적인 준수의지 및 경영여건 개선에 대한 자구노력 필요

□ 직접직불제 확충 필요성에 대한 국민적 공감대 형성 미흡

- 환경보전, 식량안보, 농촌경관 제공 등 농업의 다원적 기능에 대한 정당한 보상체계로서의 직불제에 대한 공감대 미형성

* 농업·농촌과 산림의 다원적 가치 : 연간 82조원('03년. 농진청)

라. 중장기 직불제의 무리한 추진일정

□ 농가등록제와 소득안정계정을 각각 '06, '07년 도입을 검토키로 하였으나, 체계적인 도입 준비가 필요하므로 도입 시기를 재검토

- 농가등록제는 농업인의 정의 개편과 연계되어 있으며, 소득안정계정은 농가의 소득(수입·지출) 파악을 전제로 하고 있어 도입여부 및 도입시기에 대하여 좀더 면밀한 검토를 필요

□ DDA·쌀 협상 등 개방화 진전으로 공급과잉현상 지속이 예상되므로 한시적으로 도입된 생산조정제('06) 연장여부 검토

5. 직불제 확충의 기본원칙

□ 전체 농정의 틀 속에서 직접지불제 중장기 목표 설정

① 개방확대에 대응하여 소득안정을 위한 직불제 확대

- 이와 병행하여 구조개선이 마무리된 외국과 달리 농업구조 개선을 위한 직불제를 중점적으로 추진

② 환경농업·공익적 기능을 위한 직불제 확대

- 모든 농가에 대한 평균적 지원을 지양하고 개별 직불제의 유형 및 목적에 따라 지급대상을 명확히 설정(Targeting)

□ 중장기 목표 달성을 위한 효율적 추진시스템 구축

○ 실·국별로 분산 추진중인 다양한 직불제의 총괄·조정 체계화

- 직불제 중장기 목표를 중심으로 직불제 통합 및 단순화

○ 직불제 시행비용을 최소화하여 목표와 수단의 효율성 추구

□ 농업의 공익적 기능 홍보 등으로 직접지불제 확충에 대한 국민적 합의 획득

- 환경보전, 지역사회 및 전통문화 유지 등 국민이 공감할 수 있는 명분과 효과를 적극적으로 제시하여 지원타당성 확보

□ 국제 규범에 합치시켜 정책의 지속성을 확보

- DDA Modality 협상 동향을 반영하여 WTO가 허용하는 유형으로 개선·도입

6. 중장기 직불제 확충방안

< 현황 >

목적	분야	논	밭	축산
소득안정	구조	논농업 직불제		
		쌀소득보전 직불제	소득보전 직불제(FTA)	
	조정	경영이양 직불제	부적지감굴 과원정비	
		생산조정제	과원 폐업지원(FTA)	
다원적 기능 제고	친환경농업 직불제			친환경축산 직불제
				조건불리지역 직불제

< 중장기 로드맵 >

	현재	1단계	2단계
소득안정	논농업 직불제	→ 생산중립 직불제(고정)	→ 생산중립 직불제(고정)
	쌀소득보전 직불제	→ 소득보전 직불제(변동)	→ 소득안정계정
		품목별 소득보전	
	구조조정	경영이양 직불제	→
	생산조정제	→	
다원적 기능 제고	친환경농업 직불제	→ 메뉴방식 개편	→ 친환경 직불제
	친환경축산 직불제		
	경관보전 직불제		
	조건불리 직불제		→ 조건불리 직불제

(1) 소득안정을 위한 직불제

가. 소득안정 방향과 목표가격 수준

□ 소득안정 방향

- DDA, 쌀 협상으로 인해 큰 피해가 예상되고 농업생산 비중이 큰 쌀에 한하여 단기적으로 목표가격을 설정하되, 장기적으로 농가단위 소득보전방안으로 통합
 - 쌀 이외의 품목에 대한 목표가격 보전은 재정여건과 WTO 규정상 제약으로 어려움
- 고관세 품목으로 DDA이후 가장 큰 피해가 예상되는 쌀 이외의 작목에 대해서는 농가단위 소득보전방안을 강구

□ 목표가격 수준

- 개방확대로 인한 소득하락 충격을 흡수하되 농업 구조개선에 저해되지 않도록 목표가격 수준을 설정
 - 목표가격을 위한 직불로 고정부분과 당해년 가격 또는 소득에 따라 변동하는 부분으로 구분하여 변동부분은 전업농가에 집중
- 목표가격 수준은 가격하락이라는 시장신호를 적절히 반영하고 최소한의 소득을 보장하는 수준에서 결정

⇒ 쌀농가 소득보전방안('04.11.11)의 목표가격

: '01~'03년 산지쌀값, 추곡수매제 직접소득효과, '03년 논직불을 감안하여 결정(170천원/80kg)

* '98~'00년까지 3년간 논농업에 이용된 농지를 대상

(고정직불: 논외 경작여부 불문하고 지급 / 변동직불: 당해년도 쌀 재배농가 대상)

나. 쌀농가의 소득보전 장치

- ◇ 쌀농가의 목표가격을 달성하는 수단으로 매년 고정된 금액을 지급하는 직불제와 가격변화에 따라 지급하는 직불제로 구분
 - 고정된 부분은 Green box 형태의 생산중립 직불제를
 - 변동되는 부분은 Amber box 형태의 소득보전 직불제를 활용

생산중립(고정) 직불

□ 논농업직불제의 문제점

- 현행 논직불제는 논외형상유지, 비료농약 적정사용 등 WTO 협정상 환경계획에 따른 직접지불로 분류
- 환경계획에 따른 직불의 경우는 환경의무 준수에 따른 추가비용 또는 소득손실에 한하여 지급단가를 인정하여 소득보전에 한계

□ 생산중립 직불제(decoupled income support)로 전환

- 생산과 가격에 영향을 미치지 않는 소득보전 방식인 생산중립 직불제로 개편하여 실질적인 소득보전 장치로 전환
- ① 생산과 연계될 수 있는 현행 지급요건은 대폭 개선하되 친환경 관련 요건은 강화하여 **GAP확산의 기반 마련(지급요건)**
 - 휴경·전작(轉作)하는 경우에도 지급대상에 포함하되 농지 보전 의무를 부담
 - 농가등록제 도입시 기본적인 수준의 경영관련사항(경지면적, 작목별 면적, 경영주 취업사항 등) 등록을 의무화
 - 현행 비료농약 적정사용 의무를 확대하여, 낮은 수준의 GAP요건으로 대체

② 기존 논농업직불제 대상농지를 확대 개편(대상농지)

○ 대상농지

- 진흥지역, 비진흥지역 구분없이 지원하되 향후 논 이외 밭으로 확대하는 것을 검토

○ 장·단점

- 논·밭간 형평성 문제 해소와 원예품목에 대한 보전장치 마련, Green Box의 충분한 확보를 통해 Amber Box 소요액 최소화
- 소요재원 대폭 증가, 농업구조개선에 역행할 가능성

③ 목표가격 수준에서 AMS를 활용하는 쌀소득보전직불제의 가용범위를 감안하여 지급수준 결정

- 지급총액 및 단가는 3년마다 고정하고 사전에 공시
- 지급단가를 단기간에 대폭 확대할 경우 구조조정에 역행할 우려가 있어 2010년까지는 70만원/ha로 고정하되 2011년부터는 100만원으로 확대

④ 소요예산 추정(밭부문 확대시를 가정)

- 농경지면적은 '06년의 경우 178만ha, '13년 161만ha로 추정되어 이중 160만ha를 직불제 대상으로 가정
- 2006년~2010년까지 매년 9,600억원이 소요되고 2011년부터 12,800억원이 소요될 전망으로 '06~'13년까지 총 소요예산은 8조 6천억원 수준

◇ 지급단가 산출(예시): 도시근로자 소득과 농가소득 차이로 산정

- 농업협정상 특정년도 생산량, 가격, 생산요소 등에 기초하지 않아야 함
- '03년 도시근로자 소득(35,280천원), 농가 소득(26,878천원)
 - 7% 수준인 60만원/ha, '11년부터는 10% 수준인 80만원/ha 수준 보상

소득보전(변동) 직불

□ 쌀소득보전직불제 개편

- 쌀농가의 가격위험에 대응하여 도입한 쌀소득보전직불제는 생산중립직불제와 연계하여 전업농의 소득안정 장치로 내실화
- 현재 쌀값 하락분의 80%를 보전하는 가격차 보전 방식(P)을 유지하되 목표가격 설정
 - 장기적으로 소득차 보전방식(P×Q)으로 개편시 가격변동 뿐만 아니라 자연재해 등에 의한 생산량 감소로 인한 소득감소에도 대응가능
- 기준가격(이전 3개년 평균소득)과 당해연도 가격차의 일정수준을 보전

□ 보전수준 차등화

- 가격변동에 의한 경영 위험이 상대적으로 큰 전업농에 대해서는 보전비율을 확대하는 등 농가의 위험수준에 따른 보전수준 차등화
 - 쌀 산업의 구조조정 필요성을 감안하여 보전수준을 경영규모에 따라 차별화
- 대상농지는 전체 논을 대상으로 하되 가입하한 면적을 0.5ha로 조정

< 예 시 >

경영규모	보전비율
0.5~3ha	80%
3ha이상	85%

다. 쌀 이외 품목에 대한 소득보전장치

- ◇ 채소류의 최저보장가격제 폐지에 따라 원예작목을 중심으로 품목별 소득보전직불제를 시행
 - 향후 실행여건이 성숙되었을 경우 농가단위 소득보전직불제(소득안정계정)를 도입하여 농가단위로 소득 보전

생산중립(고정) 직불

□ 논농업직불제 확대 개편

- 쌀농가 소득안정방안의 Two-way System(고정+변동직불) 가운데 고정직불 부분을 논 이외에 밭 부문까지 단계적으로 확대
 - 끊임없이 제기되는 밭직불제 요구를 충족하고 밭부문의 소득 보전을 위한 기초를 확립
 - 나머지 변동직불 부분은 개방피해가 예상되는 품목별로 확대

< 고려사항 : 밭부문에 대한 직불제 확대를 둘러싼 논란 >

	찬 성	반 대
근 거	<ul style="list-style-type: none"> ○ 논밭간 형평성 문제 해소 ○ 원예품목에 대한 보전장치 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소요자원 대폭 증가, 농업구조 개선에 역행할 가능성 ○ 작목전환이 용이하고 경작현황 파악이 어려움

소득보전(변동) 직불

- 품목별 소득보전장치 마련(예외적인 상황에서 제한적으로 도입)
 - DDA 협상 이후 관세감축으로 양념채소 등 일부 발작물을 대상으로 피해가 발생할 경우 예외적으로 품목별 소득보전장치인 계약재배안정화사업 확대
 - AMS가 감축되고 있고 또한 쌀부문이 AMS를 대부분 소진할 가능성이 크므로 품목별 소득보전은 최소허용보조(de-minimis) 범위 내에서 지불하도록 설계
- 현재 발부문 소득보전체계
 - ① FTA 소득보전직불제
 - 시설포도, 키위 재배농가 대상
 - 기준가격과 당해년도 평균가격 차액의 80% 지급, 기금 : 139억원
 - ② 최저가격보장제도
 - 채소류 출하조절에 참여한 농가에 대해 사전에 최저보장가격을 예시하고, 가격폭락시 예시가격으로 구매하여 최저가격을 보장
 - ③ 계약재배 안정화사업(도상연습중)
 - 시장가격이 평년가격의 85% 미만으로 하락시 계약재배 물량 판매 손실액의 80% 지원
 - ④ 기타
 - 받을 대상으로 한 직불제 실시
 - 친환경인증농가를 대상으로 친환경농업직불제 실시
 - 조건불리지역의 밭과 초지에 대해 조건불리지역직불제 실시

라. 농가단위 소득보전장치

소득 안정 계정

□ 현 황

- 가격변동과 하락의 피해는 규모가 크고 투자가 많은 전업농의 경우가 더욱 커서 전업농에 대한 소득안전망 확충이 필요
- 품목별 직불제는 AMS 감축, 소득 보전효과 지속성 등의 문제점으로 한계가 있어 농가단위의 소득안정 직불제 도입 필요

□ 문제점

- 경영체 단위 직불제 실시를 위해서는 농가별 소득을 정확히 파악하여야 하나 이를 위한 제도적 기반이 취약
 - 정확한 소득파악이 이루어지지 않을 경우 도덕적해이 발생 우려
- WTO농업협정상 허용하고 있는 규정범위 내에서 시행하는 경우 소득보전의 실효성이 적음
 - 평균소득의 30%를 초과한 소득손실이 발생한 경우 소득손실의 70%이하로 보상가능(농업협정 부속서 2의 7)

□ 앞으로의 전망 및 추진방향

- 소득 파악을 위한 기장제도 정비 등 제도실시를 위한 제도정비와 준비기간을 거쳐 시행
- 경영체단위 직불제에는 계정방식과 보험방식이 있으나 개방에 따른 추세적 소득감소 하에서는 보험성립이 어려워 계정방식으로 도입 검토

* 소득안정계정 도입 후 쌀소득보전직불제 등 타직불제와 통합여부 고려

< 세부시행방안 >

- 농가의 완전한 소득과약을 전제로 하는 소득안정계정(캐나다의 NISA)보다 **완화된 형태로** 소득안정계정을 도입
 - 농가와 정부 공동으로 기여금을 각출하여 개별 농가명의로의 소득안정계정을 개설하고, 당해연도에 수입이 급격히 하락하는 요인이 있을 경우 적립금내에서 인출
 - * 캐나다 NISA 방식: 이전 5개년간 기준 농업소득보다 당해연도 농업소득이 일정비율 이상 하락시 계정에서 인출
 - : 농가단위 소득안정계정은 선진국 가운데 캐나다가 유일하게 실시중

- **대상농가는** 농가등록제에 등록된 농가(생산량, 수입, 지출 등을 기장하고 이를 신고)로 농업소득이 전체 농가소득의 절반이상이고 농업소득의 1/2이상을 쌀 이외의 품목 소득으로 충당하고 있는 농가
 - 일정규모 이상의 중상층 농가를 대상으로 추진하고, 향후 농가 소득과약 인프라가 완비될 경우 캐나다 방식의 소득안정계정 도입 검토
 - * 향후 축산, 과수, 쌀 등 전체 품목으로 단계적 확대 추진

- **농가와 정부가 일정비율로 농가 개인 계정에** 적립
 - 농가의 기본불입금은 해당 농가의 경영규모별로 일정금액을 적립 (하한 50만원, 상한 500만원)
 - 농가 경영규모별 적립 상한액을 설정

- 500만원 한도 범위내에서 기본불입금 이외에 농가자율로 추가 불입 허용
 - * 기본불입금과 자율불입금에 대해서는 시중 5년만기 정기에금금리에 3% 보너스 이자율을 추가하여 적용하고 소득세 대상에서 제외(비과세)
- 정부불입금은 농가의 기본불입금의 일정비율(%)만큼 계정별로 입금
 - * 정부불입금은 국공채 이율을 적용
- 계정은 기금 I 과 기금 II로 구분하여 관리

기금 I	기금 II
농가 기본불입금(Matchable) + 농가 자율불입금(Non-matchable)	정부 불입금 + 기금 I 과 기금 II에 대한 이자수입
<ul style="list-style-type: none"> · 3%보너스 이자(기금 II에 이전) · 비과세 · 기금 II가 고갈된 경우 인출가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 기금 II에서 인출시 소득세 과세 · 우선 인출대상

- 계정인출은 기준기간 농업수입이 급격히 하락할 사유가 있는 경우에 행정기관의 확인을 받은 경우로 한정
 - 일정수준 이상의 가격하락이나 재해 등으로 당해연도 수입이 하락할 경우 국가 또는 지자체의 확인을 거쳐 계정 인출권 부여
 - 수입감소로 인한 계정인출사유 없이 임의로 해지할 경우나 만기인출시에는 농가 적립금과 일정금액의 이자만 지급하고 정부 적립금은 미지급
 - 5년만기로 운용하고 만기인출된 금액은 중장기 정책자금 등 농가부채 상환에 우선 사용

(2) 농업의 공익적 기능을 위한 직불제

친환경 직불제

< 현 행 >

- 저농약, 무농약, 유기·전환기유기 농업을 지원하고 있는 친환경 농업직불제는 친환경농업 단계별로 지원단가를 차등화하여 시행
 - 좁은 범위의 친환경농업인 농약사용 수준만을 단일기준으로 시행하고 있어 사업규모가 아직 제한적인 수준
 - '04년 시범사업인 친환경축산직불제는 축산업 등록제에 등록된 농가를 대상으로 사육밀도 감축, 분뇨 자원화 등을 조건으로 시행

< 개편방향 >

□ 메뉴방식의 다양한 친환경 프로그램 도입

- ① 수질, 토양보전 등 다양한 친환경 프로그램을 메뉴방식으로 제시
 - 토양보전을 위한 겨울철 피복작물, 수질정화기능 작물 재배
 - 경사지 농지에서 토양침식을 방지하는 농법으로 재배
- ② 환경규제지역 직불개념 도입
 - 상수원 보호구역, 국공립보호구역 등 환경보전 목적으로 농업 활동이 부분적으로 규제되는 지역에 대해 직불 실시
- ③ 개별농가나 필지 단위를 地區단위 개념으로 전환
 - 환경효과의 극대화와 모니터링의 용이
- ④ 친환경농법과 관행농법과 경계가 모호한 저투입농법으로 친환경 직불제 대상을 확대하는 것은 재검토
- ⑤ 친환경축산직불제를 친환경직불제의 메뉴로 포함

조건불리지역 직불제

< 현 행 >

- 조건불리지역의 **밭(400천원/ha)** 및 **초지(200천원/ha)**에 대하여 직접지불금 지급('04)
 - 지자체와 마을간 협약을 체결하고 **보조금의 30% 이상을 마을기금으로 적립**하여 마을 발전을 위한 공동사업에 활용
 - 마을발전계획 하에 마을별로 마을 활성화 및 다원적 기능 증진을 위해 필요한 사업을 자율적으로 선택하여 실천

< 개편방향 >

□ 조건불리지역 직불제 사업성격 명확화

- 소득보조 + 지역개발사업 성격 혼재
 - 현재 직불금 가운데 일부를 마을공동기금으로 적립하여 마을 공동사업 유도
 - 농촌고령화로 마을발전계획 수립 여건 미비 및 마을공동기금 조성 후 사용단계에서 문제발생 가능성
- **마을발전계획 수립 및 마을공동기금 조성요건 완화 또는 폐지**
(마을공동기금 부분은 별도의 재원을 확보하여 지원)

□ 지급단가 및 대상지역 확대

- 지급단가를 현재 40만원/ha에서 **50만원/ha** 수준으로 상향
- 대상지역을 경지경사도 14% 이상에서 **7% 이상** 지역으로 확대
- 밭과 초지 이외에 **논을 포함**하여 포괄적으로 지원.
- 본사업을 전국단위로 확대시 실질적 조건불리지역인 도서지역 지원

경관보전 직불제

□ 도입 목적

- 농촌의 다원적 기능을 제고하고 농촌관광을 비롯한 농촌지역 마케팅의 기반요소인 경관보전을 위해 도입('05)
- 지자체가 중심이 되어 지역적 특성이 있는 경관을 발굴하고 마을·지역단위와의 협약체결을 통해 지원

□ 대상지역 선정

- 경관조성 효과를 제고하기 위해 지구단위(최소 5ha 이상)로 대상지역 선정
- 지역별 경관보전직불제 대상작물 및 대상지역 자율적 선정
 - 단기적으로 경관작물을 식재하는 경우에 직불금을 지급하고 중장기적으로 계단식 논 등 다양한 농업경관 선정기준을 제시
 - 정부는 대표적 경관 선정기준을 제시하고 시·군은 기준에 적합한 경관을 발굴·신청하고 시·도가 선정

□ 추진방식

- 시·군과 마을간 경관협약을 체결하고 협약 내용에 따라 보조금 지급
- 재원은 중앙정부가 70%, 도 20%, 시·군 10%수준으로 분담

※ 장기적으로 친환경직불제의 세부 프로그램화

(3) 구조조정을 위한 직불제

경영이양 직불제

< 현 행 >

- 63세~69세 고령농업인이 매도시 2,317만원/ha 최장 8년간 분할 지급, 임대시 298만원/ha를 일시불로 지급('04)
- 현행 경영이양직불제는 낮은 보조금 단가로 고령농의 영농은퇴 동기부여가 어려워 경영이양촉진 수단으로는 미흡
 - 논농업직불제 지급단가 상향으로 경영이양에 대한 유인효과 저조

< 개편방향 >

- '10년까지 한시적으로 보조금을 대폭 확대하고 최장 10년간 매월 분할 지급 방식으로 개편
 - 쌀 전업농 70천호가 호당 평균 6ha수준을 재배하는데 필요한 논면적 중 경영이양 가능면적인 65천ha를 목표로 시행
 - 지급단가는 현수준보다 대폭 상향(4,000천원/ha/년)
- 영세·고령농의 경영이양 대책 → 은퇴농의 경영이양 대책으로 전환
 - 지급농지 양수대상자의 논경영규모(2ha 이상) 제한 및 지급액 상한(2ha) 폐지로 농지 유동화 촉진
 - 경영이양 연령(63~69세) 하한선 폐지하여 젊은 농업인이라도 은퇴의사가 있을 경우 경영이양직불 대상으로 편입
- 농지 규모화 대책 → 적극적인 은퇴 및 구조조정 대책으로 전환 (대상지역 및 품목 대폭 확대)
 - 직불제 대상지역을 진흥지역 밖으로 확대
 - 직불제 대상품목을 논 이외에 밭, 과수에까지 확대

생산조정제

< 현 행 >

- 쌀수급균형 조기회복 및 WTO 쌀재협상시 입지강화를 위해 '03~'05까지 3년간 한시적으로 시행할 목적으로 도입
 - 벼 및 상업적작물 재배 중단시 매년 300만원/ha 지급(사업량 27천ha)
 - 사업규모 : 27천ha(76천농가, 169천필지) : 1095평/호, 492평/필지

< 향후 개편방향 >

□ 생산조정제 폐지

- 쌀시장 개방을 전제할 경우 생산조정이 무의미
- 쌀소득안정방안의 일환으로 논직불제를 고정형직불로 개편하면서 휴경 농지에 대해서도 직불금을 지급하므로 이중으로 지급하는 결과

간소화 직불제 도입

□ 도입 방향

- 행정비용 투입에 비해 정책효과가 제한되는 일정소득 이하의 영세 규모의 농가를 대상으로 기존의 각종 직불제를 대체하는 제도 도입
 - 향후 일정기간동안 작목과 경작규모를 구분하지 않고 일정금액을 농가당 지급하는 직불제 도입
- 지급대상 : 일정소득 및 규모 이하의 소농가를 대상으로 지급
 - 예) 경지 0.3ha 이하이고 판매액 300만원 이하
 - '농업인의 정의' 재조정시 간소화직불제 대상에 해당하는 농가의 범위를 별도의 개념(예. 자급농)으로 구분하여 정책대상 명확화

7. 중장기 직불제 추진 시스템 구축

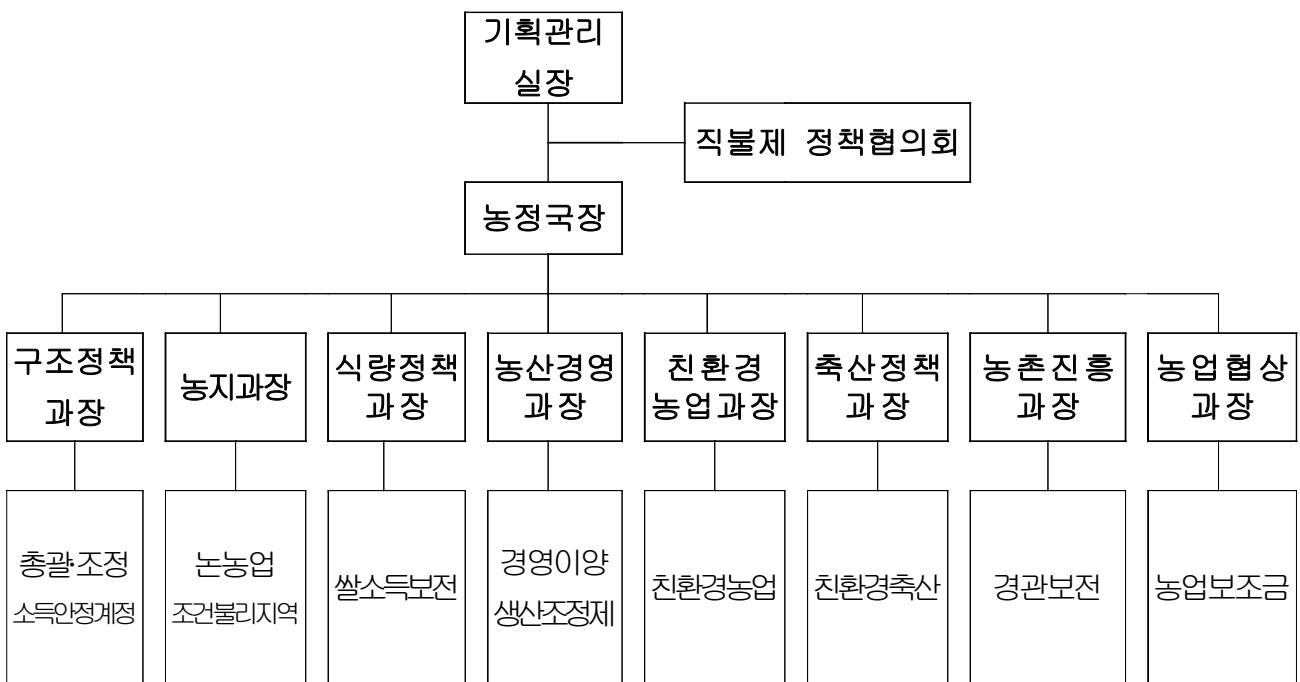
가. 직불제 총괄·조정기능 강화

□ 직불제 총괄·조정 체계 확립

- 직불제 총괄과(농정국 구조정책과)에 직불제 총괄·조정 권한을 부여하고, 개별 직불제 담당과는 농정국과 협의 하에 직불제 사업지침 수립, 변경

⇒ 신규 직불제 도입 및 기존 직불제 개편 또는 폐지시 총괄·조정 역할

- 직불제 업무 소관 조정 또는 직제 개정시 혁신인사담당관실 및 업무 관련과는 반드시 구조정책과와 협의 후 처리



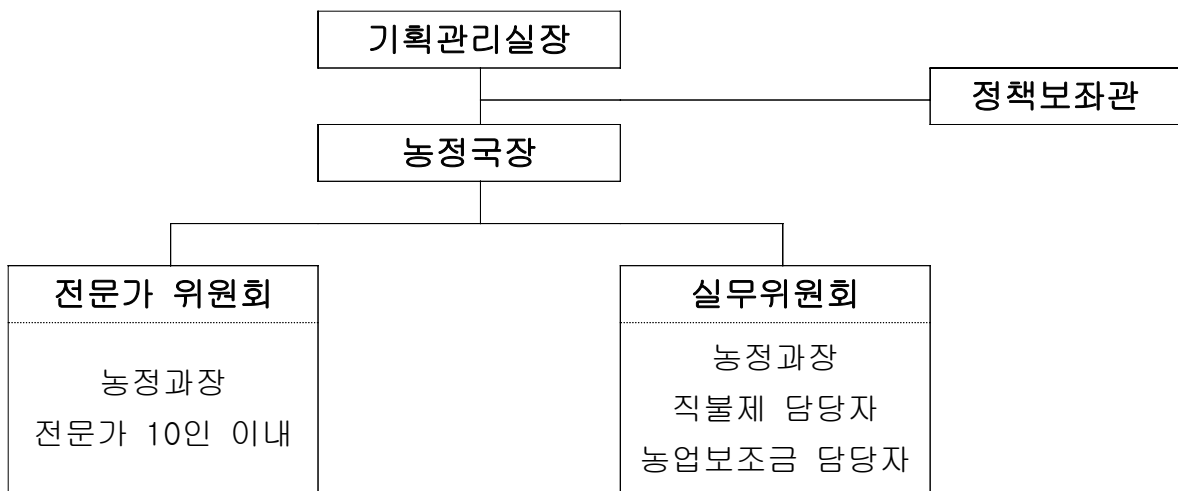
나. 직불제 정책협의회 구성

□ 목 적

- 중장기 직접지불제 확충 및 개편 방향 논의
- 개별 직접지불제 개편 및 신규 사업 추진시 전문가 의견수렴
 - 조건불리지역, 친환경축산 직불제 시범사업 모니터링 및 효과분석
 - 경관보전 직불제('05년) 도입방안 등
- 직접지불제 상호간 상충관계 해소 및 조정

□ 구 성

- 전문가 위원회
 - 농경연, 농대 교수, 농협, 기반공사 등 관계 기관 전문가 10인 이내
- 실무 위원회
 - 개별 직불제 담당 실무자, 농업보조금 담당자로 구성



다. 직불제 전담기관 및 통합관리 시스템 구축방안 검토

□ 직불제 전담기관 설치

- 지방자치단체의 부족한 일선 인력으로는 각종 직불제 시행 및 모니터링에 따른 행정수요를 감당하기 어려워 별도의 직불제 전담기관 설치 검토
 - 농가 단위의 소득보전을 위한 직접지불제는 국가사업의 성격으로서 국가기관이 직접 시행 및 모니터링하는 것이 바람직
 - 농산물품질관리원 등을 직불제 시행기관화하고 농림부 내 직접지불제 전담과(소득안정과) 신설
- 장기적으로 영국 RPA(Rural Payment Agency), 미국 FSA(Farm Service Agency)와 같은 직불제 시행 전담기관 설립 검토

□ 직불제 통합관리 시스템 구축

- 직접지불제를 통합 관리하는 시스템을 구축하여 시행 및 모니터링을 위한 행정비용 절감 및 농가의 신청절차를 간소화
 - * 영국 RPA(Rural Payment Agency)에서는 IACS 시스템을 통하여 각종 농업분야 직불제를 통합 관리
- 현재 정보화담당관실에서 추진중인 「농림사업 통합정보 시스템」의 하위 시스템으로 직불제 통합관리
 - 시범사업으로 구축하는 논농업직불제 시스템을 확대개편하고 농가등록제와 연계

《 현행 직불제 시행체계 》

직접지불제	시행기관	추진체계
논농업직불제	지자체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상자 선정, 이행점검 및 보조금 지급 : 시·군·구 ○ 대상자 적격여부 확인 및 대상자관리 : 읍·면·동 ○ 이행여부 점검(전문기관 참여) <ul style="list-style-type: none"> - 논의 형상과 공익기능유지 : 기반공사 - 토양검사, 친환경농업교육 : 농업기술센터 - 잔류농약검사 : 농관원 - 영농기장조사 : 읍·면·동
쌀소득보전직불제	지자체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업시행 : 시·군·구 ○ 약정체결 및 농업인납부금 수납기관 : 지역농협
생산조정제	지자체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상자 선정, 약정체결, 이행관리, 보조금지급 : 시·군 ○ 사업이행 현장점검 : 기반공사
친환경농업직불제	지자체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상자 선정 및 보조금 지급 : 시·군 ○ 지급대상자 적격여부 확인 및 지급요건 이행여부 확인: 농관원
친환경축산직불제	지자체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상자 적격여부 확인, 대상자선정, 지급요건 이행 점검 및 보조금지급: 시·군 ○ 이행여부점검(전문기관 참여) <ul style="list-style-type: none"> - 친환경축산 프로그램 이행확인, 발생분뇨 퇴·액비 처리 지도 및 확인: 농업기술센터 - 이행기록 장부기장 지도 및 점검, 이행기록 장부 분석 : 농협중앙회 및 지역축협 - 자조금 활용 교육 및 운영 : 생산자단체
조건불리지역직불제	지자체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업대상지역 선정: 시·도 ○ 대상자 확정, 이행점검 및 보조금 지급 : 시·군 ○ 대상자 적격여부 확인 및 대상자관리: 읍·면
경관보전직불제	지자체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업대상지역 선정 : 농림부 ○ 보조금 지급대상자 선정, 경관협약, 이행여부 점검, 보조금 지급: 시·군
경영이양직불제	농업기반공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업시행계획 수립, 대행사업수행, 사후관리: 농업기반공사

《 해외 직불제 전담기관 》

기 관	주 관 업 무
美 FSA	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미국 농무부(USDA) 산하로 1994년 설립 - 농가소득 안정, 농지 및 수자원 보전, 신규농가에 대한 신용지원, 농가의 재해극복 지원 등 - FDP와 CCP 시행기관
英 RPA	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영국 환경·식품·농촌부(DEFRA) 산하로 2001년 설립 - 농촌정책의 운영은 대부분 농촌발전부(Rural Development Services : RDS)가 담당하지만 농민이나 사업자에게 지급되는 보조금은 RPA가 직접 지급 - 경우에 따라 조건불리지역 직불제(Hill Farm Allowance)처럼 농가가 지역 RDS를 거치지 않고 직접 RPA에 지원을 하고 RPA가 모니터링 하는 경우도 있음 * 런던 근교 Reading의 본부를 포함 총 5개의 사무소를 두고, 총 3,429명이 근무('03.3월) ○ 담당하는 기능 <ul style="list-style-type: none"> - 보조금 지급 신청서 접수 및 모니터링. 이를 위해 CFCU(Counter Fraud and Compliance Unit) 운영 - 보조금 지급 - IACS(토지이용실태에 관한 자료) 정보 관리 - 기존 IB(Intervention Board)가 수행하던 CAP 시장관련 정책들을 수행

라. 소득안정계정 추진일정 재검토

- 경영체 단위 직불제 실시를 위해서는 농가별 소득을 정확히 파악하여야 하나 이를 위한 제도적 기반이 취약
 - 정확한 소득파악이 이루어지지 않을 경우 도덕적 해이 발생 우려
 - 소득 파악을 위한 기장제도 정비, 농가등록제 도입 등 제도 도입을 위한 철저한 사전준비 필요
- 농업농촌 종합대책의 로드맵상 농가등록제('06), 소득안정계정('07) 도입시기를 각각 1~2년 연기

※ '05년 정책연구용역비 가운데 3억원을 농가등록제 도입방안 연구용역 계획

마. 직불제 총괄규정 제정 또는 개정

- 현재 대통령령으로 '농산물의 생산자를 위한 직접직불제도 시행 규정'이 있으나 경영이양직불제, 논직불제, 친환경농업직불제 등 3개 직불제 만이 제한적으로 규정되어 있음.
 - 따라서 현재 시행되는 모든 직불제를 반영하고 체계화하기 위해 법률로 제정하거나 현행 대통령령을 전면 개정 필요
- 법령정비 수요 발생
 - 조건불리, 친환경축산직불제 등 시범사업을 본사업 이전에 법제화
 - 이행점검 또는 모니터링의 통합을 위한 조건 마련
 - 직불금 수령요건 불이행시 제재방안 통일

< 참고 1 > 주요 직불제 현황

	사업목적	지원대상	지원조건	지원단가
논농업 직불제	·논의 공익적기능 도모 ·비료·농약의 적정한 사용유도로 환경보전 및 안전한 농산물생산	·대상농지에서 논농업을 경영하며, 지원요건을 준수하고자 하는 농업인 또는 농업법인	·논의 형상과 기능유지 의무 이행 ·친환경농업 실천 의무 이행	·진흥532천원/ha, 비진흥 432(유기·전환기270, 무농약 150) ·지급규모: 0.1~4ha ·'04예산: 4,810억원
친환경농업 직불제	·친환경농업육성 및 안전한 농산물 생산 장려	·친환경농산물 인증 농가	·친환경농업 실천 의무 이행	·794~524천원/ha ·지급상한: 5ha ·'04예산: 55억원
경영이양 직불제	·고령농업인의 조기 은퇴 촉진 ·영농규모화를 통한 쌀산업의 구조개선 및 경쟁력 강화	·63~69세의 고령농 업인 *70~72세 농업인의 경우 1회 일시지급 조건으로 '06까지 시행	·소유농지를 농업기 반공사 또는 쌀전업 농에게 매도하거나 5년이상 장기 임대 하는 경우	·매도: 2,317만원/ha, 최장 8년간 분할지급 ·임대: 298만원, 일시불 *70~72세 농업인의 경우 매도·임대시 310만원/ha 1회 지급 ·'04예산: 141억원
생산 조정제	·효과적인 생산감축을 통해 쌀 수급 균형을 도모 ·쌀재협상에 대비한 입지 강화	·논농업직불제 사업 대상농지중 '02년에 논벼를 재배한 농지를 실제 경작한 농업인	·'02년도 논벼재배 농지를 향후 3년간 벼나 다른 상업적 작물재배 중단	·3년간 매년 300만원/ha ·'04예산: 810억원
쌀소득보전 직불제	·수확기 쌀 값이 기준 가격 보다 하락한 경우 하락액의 일정수준을 보상하여 쌀 생산농가 의 소득안정 도모	·논농업 직불제 대상 농가로 농업인 납부 금을 납부한 농가	·기준가격 대비 당해 연도 쌀 값 하락시	·기준가격과 당해년도 가격 차액의 80% ·'04예산: 247억원
친환경축산 직불제	·지속가능한 축산 유지 ·환경친화적인 축산 기반 구축	·친환경축산 프로그램에 참여하고 프로그램을 이행하는 축산농가	·조사료포 확보, 축분 발생량 감축, 발생 분뇨 토양환원 등	·농가소득 감소분의 50% 보전 ·호당 1,500만원 한도 ·'04예산: 58억원
조건불리 지역직불제	·농업의 다원적 기능 유지 ·지역사회 공동화 방지	·대상 법정리내에 거 주하는 실경작자	·마을협약 작성 및 마을공동기금 조성 ·농지관리 의무 이행	·밭 40만원/ha, 초지 20만원 ·'04예산: 100억원

< 참고 2 > UR 농업협정문에 따른 직불제 분류

분 류	관련규정	내 용	직접지불제
허용대상	부속서 2의 5~13항 (green box)	· 생산중립적 소득보조 (6항)	○ 경영이양 직불제 ○ 농업인 재해공제 ○ 농업인자녀 학자금지원
		· 소득보험 및 Safety-Net (7항)	
		· 자연재해 구호지원 (8항)	○ 농작물재해보험
		· 탈농지원(9항)	
		· 휴경보상지원(10항)	○ 쌀 생산조정제
		· 투자원조를 통한 구조 조정 지원(11항)	○ 부적지 감귤과원정비
		· 환경보전 지원(12항)	○ 논농업 직불제 ○ 친환경농업 직불제 ○ 경관보전직불제
		· 조건불리지역 지원 (13항)	○ 조건불리지역 직불제
	6조 5항 (blue box)	· 생산제한정책하 직접지불	
6조 2항	· 개도국의 일반적 농업투자		
감축대상	6조 1항	· 투입재 등 기타보조 · 감축대상 직접보조 · 가격지지	○ 쌀소득보전 직불제 ○ 마늘작목전환사업 (de-minimis 활용)

중장기 직접지불제 확충방안

한국농촌경제연구원
농산업경제연구센터장 박동규

- 목 차 -

I. 직접지불제 도입 현황과 확충 필요성	39
II. 외국의 직접지불제 동향과 시사점	43
III. 소득안정 직접지불	48
IV. 다원적 기능 유지/제고 직접지불	56
V. 구조조정 지원 직접지불	62

I. 직접지불제 도입 현황과 확충 필요성

1. 직접지불제 개념

- 직접지불(direct payment)은 재정에서 개별 생산자에게 직접 지불되는 소득 이전적 보조를 의미
 - 가격정책이나 생산기반 조성 지원, 기술개발 등과 같이 지원의 효과가 간접적이거나 집단적인 것이 아니라 특정 그룹의 농가에게 개별적으로 지원하는 소득보조 방식
 - OECD 보고서(1994)는 직접소득지지를 “공공재정으로 특정 농가집단에 대해 제공하는 모든 명백한 이전소득”으로 규정
- UR 농업협정문을 기준으로 한 보조는 <표 1>과 같이 직접소득보조와 간접보조로 구분됨.

<표 1> UR 농업협정문에 따른 국내보조의 분류

보조 형태	분 류	관련 규정	관련 정책	비 고
직접 보조	허용대상 (협정의 직접지불)	부속서 2의 5~13항 (green box)	· 생산중립적 소득보조 · 재해보상 지원 · 이탈농 지원 · 조건불리지역 지원 · 환경농업 지원 등	생산과 연계되지 않은 직접지불 (관련 조건을 만족시켜야 함)
		6조 5항 (blue box) 6조 2항	· 생산제한 하 직접지불 · 개도국의 농업투자	EU의 보상지불제 농업 및 농촌개발 투자
	감축 대상	6조 1항 (amber box)	· 투입재보조등 일반적 소득보조	최소 허용 보조 (de-minimis) 비율 내에서의 보조는 허용(6조 4항)
간접 보조	감축 대상	6조 1항	· 가격지지 등	
	허용 대상	부속서 2의 2~3항	· 연구, 지도 등 일반서비스 · 식량안보 비축제도	

- 직접소득보조 중 부속서 2의 5~13항에 열거된 생산과 연계가 없거나 적은 것은 허용보조(green), 6조 5항의 생산제한 하의 직접지불(blue), 개도국 투자지원은 감축이 면제됨
 - 가격지지, 투입재 보조 등 일반적 소득 보조는 감축대상
 - 간접보조 중 연구, 지도, 식량안보를 위한 비축제도 등 정부의 일반서비스 정책에 대한 보조는 감축면제 대상임.
- 우리나라의 직접지불제는 농업구조개선을 촉진하기 위한 경영이양지불, 친환경농업을 촉진하기 위한 친환경농업지불과 논농업지불제, 쌀소득 감소에 대응하기 위한 소득보전지불, 쌀 수급안정을 도모하기 위한 생산조정제 등이 있음
- 쌀협상 이후에 대비하여 쌀소득안정대책이 발표되었으며, 친환경축산지불과 조건불리지역지불이 시범 단계에 있음
 - 농업정책 중 농어민에 대한 복지정책의 일환인 농어가 부채경감지원, 농어가자녀 학자금 지원, 농어민 연금제 지원, 농어촌 의료보험지원 등은 생산중립적 소득보조의 형태로 볼 수 있음.
- 쌀 위주의 지불제가 도입되고, 다원적기능 유지를 도모하거나 경영안정을 위한 선진국형 직접지불제 실시는 없거나 미진한 실정임.

2. 직접지불제 확충 필요성

2.1. 농정전환에 대한 보상

- 쌀협상 및 DDA 협상에서 실질적 개방 확대를 요구받고 있음. 또한 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)을 통한 국가간·지역간 무역자유화 논의가 활발하게 진행되고 있으며 이러한 요인은 우리 농업에 큰 위협으로 작용할 수 있음.
- 농업정책의 변화는 농가 경제활동의 결과에 손실을 끼치게 되므로 이에 따른 보상이 뒤따라야 함
- 농업인은 정부의 정책이 상당기간 존속되리라는 전제 하에 농지나 농기계 등 고정생산요소를 구입하고 기술을 익히는 등 최적화를 위한 선택을 하고 그에 따른 생산을 영위함

- 대외여건 변화는 일견 예상된 것이므로 개방 확대에 의한 손실의 일부는 농가가 부담해야 하며, 정부의 지원기간도 한계가 있어야 할 것임.

2.2. 시장실패에 대한 보완

- 생명·환경에 대한 관심이 높아지면서 경제적인 측면을 넘어선 농업의 다원적 가치가 재평가되고 있음.
- EU는 「Agenda 2000」과 그 이후의 개혁을 통해 농정 목표를 농업의 효율화, 농업생산자의 소득 유지, 농업의 다원적 기능 강화로 설정하고, 농업과 환경, 지역을 통합하는 정책 전환을 추진하고 있으며 일본은 1992년 「신정책」을 수립한 후 국민적 관점에 입각한 「식료·농업·농촌」정책의 확립을 추구하고 있음.
- 우리나라에서도 이러한 여건 변화에 대응하여 농업·농촌의 활로와 농정방향 전환을 모색함.

<표 2> 농정의 비전과 정책 틀

	비전	정책 틀
농업	지속가능한 생명산업으로 육성	시장지향적 구조 개편 친환경·고품질 농업 새로운 성장동력 확충
농업인	도시근로자에 상응하는 소득 실현	직접지불제 확충 경영안정장치 강화 농외소득 증대
농촌	농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간	농촌지역 개발 사회안전망 강화 복지인프라 확충

자료 : 농림부, 2004, 「농업·농촌종합대책」, p15

2.3. 세계 농업정책 변화와 일치

- 미국, EU 등 선진국에서는 가격지지정책(국경보호 포함)을 철폐하거나 축소하면서 발생하는 소득감소를 WTO에서 허용하는 직접지불제로 대응하고, 낙후지역에 대한 지원, 환경보전 및 구조조정을 원활하게 하는 지원도 병행하고 있음
- 세계 각국은 농업 생산과 유통의 효율화를 통한 경쟁력 제고를 도모하는 한편, 농산물의 품질과 안전성을 높이며 농업의 다원적 기능을 강화하고 환경적 역할 제고를 중시하는 방향으로 정책의 중점을 전환하고 있음

- 도입된 직불제는 벼농사 위주이며 중단기 여건변화에 대응한 다양한 소득안정대책이 미흡하다는 비판
 - 도입된 직불제 간 상충성 및 비효율성 문제도 제기됨

- 다원적기능 유지/제고 및 농가 경영안정을 위한 선진국형 직접지불제 실시는 없거나 미진한 실정임.

Ⅱ. 외국의 직불제 동향과 시사점

1. 주요국의 직접지불제 동향

미국

- 미국은 2002농업법을 통해 목표가격(target price)을 설정하고 고정직접지불(fixed direct payment: FDP)과 경기변동대응 지불(counter - cyclical payment: CCP)을 주된 직접지불로 도입함
 - FDP는 생산이나 가격에 연계되지 않고 소득을 지원하기 위한 보조로써 대상 농산물별로 미리 설정된 지급률과 기준면적을 적용
 - CCP는 농산물 가격의 하락에 대한 안전망으로써 해당 농산물의 유효가격이 미리 설정된 목표가격보다 낮은 때 그 차액을 보상
 - 직접지불 수준은 과거의 기준면적, 사전에 제시된 지급률, 기준 단수 등에 의해 결정됨.

- 환경보존계획, 농촌개발계획 등 다양한 환경정책프로그램이 운영되고 있음

유럽연합

- EU는 2003년 CAP 개혁을 통해 가격보조 수준의 감축을 보상하기 위해 시행해오던 보상 직접지불(블루박스)의 규모를 감축하고 농가(경영체) 중심의 단일 직접지불(single farm payment:SFP)을 도입.
 - 보상 직접지불은 휴경이나 사육두수의 면적기준 밀도를 준수한다는 조건아래 기준면적이나 사육두수를 기준으로 사전에 정해진 지급률을 적용
 - 2005년부터 도입되는 단일 직접지불은 2000~02년에 농가가 수령하던 보상 직접지불의 일부를 통합해 지불하는 보조로 생산과 연계되지 않음.

- 직접지불 수준을 결정하는 요인은 지역적으로 설정되는 기준면적 또는 기준기간에 농가가 확보한 지불권한(entitlements), 지급률, 기준 단수 등임.

- 농촌개발의 틀 안에서 조건불리지역(LFA), 농업환경 조치(AEM), 투자 지원, 인적자원에 대한 지원, 동물복지 등 다양한 메뉴 중심의 정책들을 시행함.

캐나다

- 캐나다는 2003년부터 이전의 소득 안전망(NISA)과 재해보상을 결합한 형태의 캐나다 농업소득 안정(CAIS) 제도를 도입해 시행함.
 - CAIS는 농가의 과거 5개년의 생산수익(production margin)을 기준으로 농가의 자발적인 참여와 선택에 따라 기준 생산수익의 70~92%를 보호하는 제도임.
 - 기준 수익의 보호 수준은 1단계(0~70%), 2단계(70~85%), 3단계(85~100%)로 나뉘져 있음.

일본

- 기존의 도작경영안정대책을 보완한 「벼농사 소득기반 확보대책」을 추진하기로 함
 - 60kg당 300엔의 고정급과 당년도 가격과 기준가격 차액의 50%를 지급하며, 기준가격+300엔이 상한선임
 - 2004년~2006년산을 대상으로 실시하며 DDA 결과를 반영하여 새로운 대책을 모색하기로 함
 - 수혜대상이 되기 위해 생산조정제에 참여하며 기준가격의 2.5%를 각출함
- 과소화·고령화가 급속히 진행되는 중산간 지역을 대상으로 농업의 다원적 기능이 유지되도록 중산간직불제를 도입(1999)
 - 평지지역과 대상 농지와의 생산비 격차의 80%를 지원

2. 외국 직접지불제의 시사점

2.1. 직접지불제 도입/확충의 정당성

- ① 가격이나 생산과 연계된 보조를 줄이는 대신에 이로써 발생하는 소득의 감소를 보상함
 - 농정개혁의 과정에서 초래되는 소득 손실분을 직접지불로 보상한다는 것으로 지금까지 널리 적용되고 있고, 이밖에도 가격지지 수준을 낮추는 데 따른 경쟁력 제고 효과도 목표로 함
 - ② 영농조건이 취약한 지역의 농민에게 적절한 수준의 소득을 보장하기 위함.
 - 주로 직접지불제 도입 단계에서 제시되는 것이며, 지금은 조건불리지역(LFA)이나 산간 지역을 대상으로 한 지원처럼 ③과 통합된 형태로 운영하는 것이 일반적임
 - ③ 농업활동으로 나타나는 다양한 기능이나 비상품적인 역할(농업의 다원적 기능)을 사회 수준에서 보상하고 권장하는 것
 - 농업활동과 결합돼 제공되는 공공재가 그 자체의 특성이나 시장실패로 인해 시장에서 가치 실현이 되지 않는 것과 사회적 수요에 부응하기 위한 정당한 정책 개입이라는 점에 바탕을 둠
- 외국의 사례는 영농조건이 열악한 지역이 많고 앞으로 더 많은 농산물을 수입해야 하는 우리나라의 처지에서 직접지불을 더욱 확충하는 근거로 활용될 수 있음
- 한편 우리나라는 선진국이 이미 오래전에 해결했던 농업구조의 문제에 직면하고 있으므로 직접지불과 연계한 예산과 구조측면에서 나타날 수 있는 부작용에 대한 고려가 필요함.

2.2. 직접지불의 이행과 평가

- 직접지불은 시장과 관계없이 정부가 농가에 되풀이해서 지급하는 정책이므로 엄격한 절차와 요건 및 평가가 필요함
- 직접지불의 이행 과정과 결과를 관측하고 평가하는 것은 정책사업의 효율성 제고뿐만 아니라 위법이나 도덕적 해이를 막는 절차임.

- 직접지불제의 이행 및 관측과 평가에 소요되는 비용 또는 거래비용 (transaction costs)은 적지 않은 것으로 판단됨.
 - EU의 경우 면적이나 사육두수 기준의 직접지불에서 단일직접지불(SFP)로 전환하는 주된 원인의 하나는 기존제도의 거래비용이 과다하기 때문임

- 다양한 실증 분석 결과들은 직접지불제가 생산효과를 유발하는 것으로 제시
 - 미국 옥수수농의 경우 비연계 목표가격 프로그램을 없애면 질소비료 사용량이 7~10%, 생산량이 1.5~2.5% 감소한 것으로 분석됨.
 - 미국의 비연계 직접지불(AMTA 지불)은 옥수수와 콩의 재배면적을 늘리는 효과를 나타내지만, 그 탄성치가 0.03~0.04 정도로 작은 편임.
 - 아일랜드의 경우 설문 응답자의 37%가 직접지불로 인해 경영규모를 확대했다고 응답한 반면에 5%는 경영규모를 줄였다고 밝힘.

- 직접지불은 구조조정 측면에서도 불리한 결과를 가져옴.
 - 미국의 AMTA 지불은 한계농가도 고정비용을 감당할 수 있도록 함으로써 생산을 유지하도록 함.
 - 미국의 직접지불 1달러는 농지의 임차료(rent)를 34~41센트 증가시킴으로써 규모화나 농지 전환에 걸림돌이 됨.

- 우리나라의 경우 정책대상 농가 수가 많을 뿐만 아니라 소규모 및 고령농가의 비중이 높은 현실 속에서 다양한 직접지불제의 도입이나 기존 직접지불제의 확대에 따른 비용은 클 것으로 예상됨.
 - 이에 따라 관리 책임조직, 자문 서비스, 정보관리 등 이행 및 관리체계의 설정 및 가동 측면에서 효과와 효율을 높이는 체계의 설계와 실천이 필요함.
 - 농가 등록과 경영 및 소득 정보에 관한 데이터베이스 구축이 필요
 - 경영계획 수립, 신청서 작성, 계약사항 이행, 관리 및 보고, 회계 및 기장 등과 관련해 농가의 능력향성이 필요할 것이고, 특히 농가에 자문 서비스를 제공할 수 있는 기구 및 전문 인력이 갖춰져야 할 것임.

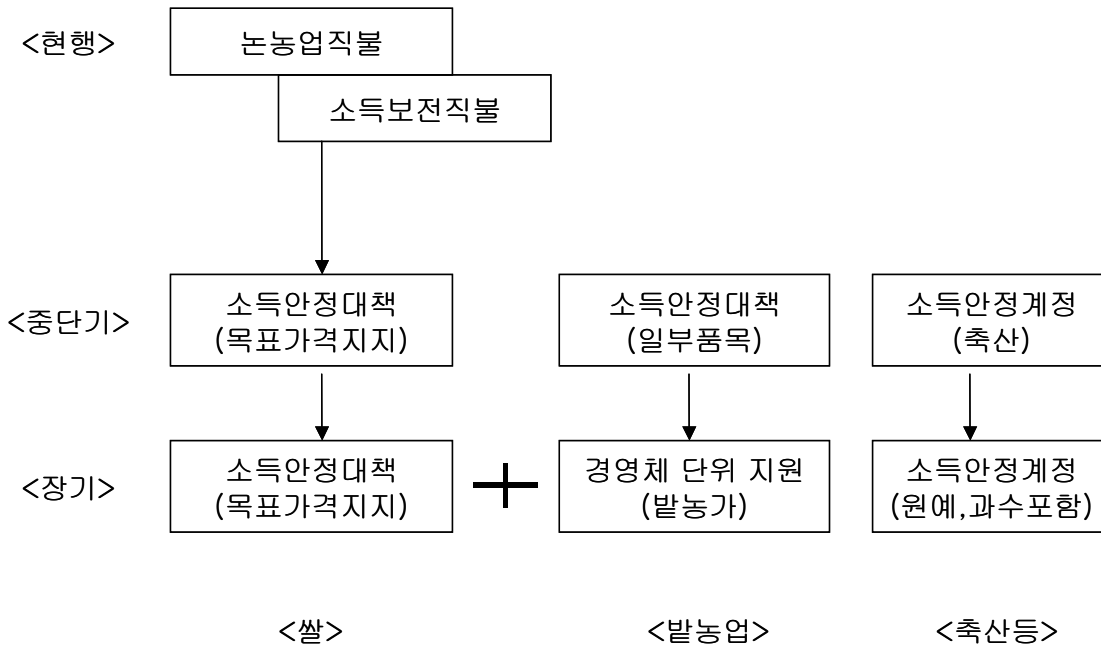
- 직접지불은 생산증대와 구조조정 지연 등과 같은 부작용이 나타날 수 있으므로, 우리나라는 시장개방 확대에 의한 소득감소 피해가 큰 농가 중심의 목표화된 지원과 농가 경영안정, 그리고 구조조정의 촉진 등을 동시에 추구해야 한계 속에 적절한 대책을 마련해야 할 것임

<직불제 추진 방향>

- 개방확대/가격지지정책 철폐로 초래되는 소득손실분을 직접지불로 보상하여 소득안정을 도모하며, 시장지향적 정책으로 경쟁력 제고 효과도 목표로 함
- 농업활동으로 나타나는 다양한 기능이나 비상품적인 역할(농업의 다원적 기능)을 사회 수준에서 보상하고 권장
- 농업구조 취약성을 극복하기 위해 구조조정 노력도 필요함

Ⅲ. 소득안정 직접지불¹⁾

< 그림 1 > 소득안정 직불제 체계



1. 쌀농가 소득안정

1.1. 쌀농업 여건

- 진행 중인 쌀협상 결과에 따라 2004년 이후 쌀가격과 소득에 대한 불확실성을 해소하는 방안이 필요함.
- 관세화유예 조건, TRQ물량 관리방안 또는 관세화 조건 등에 따라서 쌀산업에 미치는 영향은 달라지므로 미래에 대한 불확실성이 높음
- 쌀가격이 급락할 경우 농가의 가계수지 균형과 경영안정이 어렵게 되므로 미래에 대한 불안감이 높아지고 있음.
- 쌀협상에 대한 저항감이 고조되고 경영규모 확대 등 신규투자를 기대하기 어려운 상황임.

1) 재해로 인한 소득변동은 재해지원 또는 농업보험으로 대응함

- 현행 수매제도와 직접지불제로는 쌀 생산농가의 소득하락에 대한 불안감을 해소하는데 한계가 있음.
 - 수매제도는 국내총보조(AMS) 제약으로 생산량의 일부(2003년도, 17%)에 대해서만 가격을 보장하며 소득효과는 AMS 사용액에 비하면 미미한 수준(2003년도, 7.2%).
 - 쌀소득보전직불제는 소득지지 수준이 쌀가격에 연동되므로 쌀가격이 급락하는 경우 소득지지 효과가 낮음. 예를 들어 2014년도 쌀가격이 117,000원/80kg으로 하락하면 지지수준은 124,948원에 불과하게 됨.²⁾
 - 논농업직불제는 환경보존직불로 분류되어 지급액이 고정되어 있으므로 가격 하락에 대응한 소득지지 수단으로 한계가 있음.
- 쌀협상 결과에 따른 쌀가격 변동에 관계없이 일정수준의 소득을 직접지불 방식으로 지지하여 미래에 대한 불확실성을 제거해주는 새로운 정책수단이 필요함.
- 쌀소득은 정치, 경제적으로 매우 민감하므로 쌀농가 소득안정이 소득정책의 중심이 될 수밖에 없음
 - 2002년 기준 총 농가 128만호 중 77%인 98만 5천호가 벼농사에 종사하고 있음

1.2. 도입 방향

- 소득지지 목표수준을 예시하고 쌀가격 하락 시 당해년도 가격과의 차액을 농가에 직접지불 방식으로 보전함.
 - 정부는 외국의 사례를 기초로 보전률을 80%로 잠정 결정
 - 일정기간(3~5년)마다 국제가격 및 농가소득 동향을 고려하여 목표가격을 조정하여 예시하되 법률로 정하여 이행을 보장
 - ※ 단위면적당 지급단가 = (목표가격 - 당년가격) × 기준단수
 - ※ 농가 수급총액 = 단위면적당 지급단가 × 대상면적
- WTO 규범 내에서 이행될 수 있도록 허용보조(green box) 형식과 감축대상(amber box 또는 blue box) 형식을 혼용함.

2) 쌀가격이 2009년도 14만 4천원에서 2014년도에 11만 7천원으로 지속적으로 하락하고, 기준년도와 당년도 가격 차이의 80%를 보전하는 경우임.

- 쌀가격에 관계없이 단위면적 당 일정금액을 지급하는 그린박스형식의 고정 지불 수준을 설정(현행 논농업직불제의 변형).
 - AMS와 블루박스 허용 한도 내에서 쌀가격에 연동되는 감축대상 형식의 변동직불수준을 결정(현행 쌀소득보전직불제 개선 강화).
 - * 가격하락 추세에 대응하여 소득하락을 보전하는 것이므로 농가의 각출금은 폐지함
- 쌀 수급균형과 쌀농업의 구조개선에 역기능이 최소화되도록 프로그램을 설계 함.
- 직접지불은 수급과 구조변화에 다소간의 영향을 미칠 수밖에 없으나 지급대상, 지급기준 설정 방식에 따라서 문제점을 최소화할 수 있음.

1.3. 도입 방안

- 기준가격은 쌀판매가격(시장가격) 외에 논농업직불금과 약정수매제의 소득효과를 포함시켜 농가의 실제 수취가격을 반영함(80kg당 17만원).
- 쌀판매가격은 「농관원」이 조사하는 수확기(10월 ~ 익년도 1월) 산지가격(조곡가격을 정곡가격으로 환산)을 사용.
 - 논직불금은 진흥지역과 비진흥지역별 지급액을 가중평균 후 물량 기준으로 환산.
 - 약정수매효과는 $(\text{수매가격} - \text{수매시기 시장가격}) \times \text{수매량} \div \text{총생산량}$ 으로 산출.
- 소득지지 목표가격은 기준년도 가격이 유지되도록 설정하여 농가 경영이 안정화되도록 유도함.
- 물가상승률을 고려한 실질가격 하락 분은 농가의 자구노력으로 보전하도록 함.
- 기준년도 면적과 단수를 고정하여 직불금을 지급하며 생산중립조건을 강화함
- 관세화로 인해 수입이 확대될 경우에는 생산중립조건을 완화하는 것이 경쟁력 제고에 유리함
 - * 사전적 수급조정을 위한 생산조정제는 시범사업으로 종료하는 것이 바람직
- DDA협상 타결이 예상되는 2007년까지 변동직불 소요액은 6,000억원까지 늘어날 수 있으나 허용된 AMS 범위 내에서 안정적인 제도 운영이 가능함.

- DDA협상 타결이 예상되는 2007년도까지 2004년도 AMS 1조 4,900억원 사용이 가능.
- 1단계 사업을 평가한 후 2008년도부터 적용할 새로운 프로그램을 설계하도록 함.
- 2단계 프로그램을 설계할 때에는 목표가격 수준의 소득을 보전할 수 있도록 DDA 협상결과 나타나는 AMS 및 blue box 규모를 감안하여 고정직불 지급단가 수준을 조정.

2. 발농가 소득안정대책

2.1. 발농업 전망

- 2013년도 고추 재배면적은 2002~03년 평균 재배면적 65천ha의 절반 수준인 3만ha 정도로 줄어들어 시장개방 확대의 영향이 가장 크며, 마늘 재배면적도 동일 기간동안 약 30% 정도 줄어들 것으로 전망됨
 - 반면 2013년도 양파 재배면적은 2002~03년 평균 재배면적보다 오히려 9.7%정도 늘어날 것으로 전망됨³⁾
 - 2013년도 사과와 배 재배면적은 2002~03년도 평균 재배면적보다 각각 6.1%, 15.0% 줄어들 전망.
- 2013년도 고추와 마늘 농가판매가격은 2002년도 수준을 유지하거나 다소 상승할 것으로 전망됨. 반면 양파가격 지수는 2002년도 142 (1995=100)에서 2013년에는 200으로 상승할 전망
 - 고추와 마늘의 경우 재배면적이 줄어들어 총소득은 감소하지만 양파는 재배면적이 늘어나고 가격 상승으로 소득이 늘어날 전망
 - 사과와 배 재배면적은 줄어들지만 가격은 상승할 것으로 전망되므로 총소득에는 큰 변화가 없을 것으로 예상됨.
 - 복숭아 가격은 상승하고 재배면적도 증가하여 총소득은 증가하지만 포도의 경우 재배면적도 줄어들고 가격도 하락하므로 총소득은 하락할 것으로 전망됨

3) 김병률외(2003)는 「DDA농업협상이 원예특작부문에 미치는 영향과 대응방안」에서 고추, 마늘은 관세 감축으로 가격이 하락하여 재배면적과 생산량이 급격히 감소하지만 양파는 관세감축이 이루어져도 국제경쟁력이 있으므로 수입량이 최소화되며 다른 동계작물에 비해 소득이 상대적으로 높아 재배면적이 증가할 가능성이 있는 것으로 분석함.

<표 3> 주요 작목별 재배면적 전망

단위: 천ha

연도	고추	마늘	양파	사과	배	복숭아	포도
2002	72.1	33.2	15.3	26.2	25.3	15.6	26.0
2003	57.5	33.1	12.4	26.4	24.1	15.9	24.8
2004	62.1	31.4	12.9	26.3	23.1	16.2	24.4
2005	55.6	29.3	13.4	25.8	22.4	16.3	24.0
2006	52.7	28.0	13.7	25.6	22.1	16.7	23.9
2007	50.4	27.9	14.3	25.3	22.0	16.9	23.4
2008	48.4	27.5	14.9	25.1	22.0	17.3	22.9
2009	46.4	27.1	15.2	25.0	21.9	17.6	22.1
2010	42.8	26.5	16.0	24.9	21.4	18.0	21.7
2011	37.7	25.4	16.6	24.8	21.1	18.5	21.2
2012	34.1	24.2	17.2	24.8	21.0	18.9	20.2
2013	31.4	22.1	18.7	24.7	21.0	19.4	19.7

<표 4> 품목별 농판가격(1995=100)

	고추	마늘	양파	사과	배	복숭아	포도
2002	76.1	50.8	141.8	118.3	55.2	60.6	78.3
2003	99.9	56.2	261.5	96.3	57.0	66.7	96.3
2004	85.9	57.8	163.3	94.6	57.4	62.6	72.7
2005	88.5	60.8	167.9	101.2	60.6	66.9	70.6
2006	90.7	66.6	172.3	107.1	64.1	71.6	69.0
2007	93.2	69.8	177.0	112.4	67.7	76.8	66.5
2008	95.6	73.8	181.0	117.2	71.6	82.4	64.9
2009	90.8	71.6	185.3	121.9	75.7	88.5	62.2
2010	80.9	66.2	188.5	125.3	80.0	94.1	60.2
2011	77.9	60.8	192.7	128.4	84.7	90.7	57.7
2012	76.7	55.2	196.8	131.3	89.7	87.2	55.4
2013	76.5	54.7	200.2	122.3	87.1	83.7	52.6

주: 1)관세율이 250% 초과하는 품목은 2008년부터 5년 동안 이행 종료년도 관세 상한 200%로 설정하여 UR방식으로 감축하며, 관세율 100~200%인 품목은 UR 방식으로 5년동안 20% 감축하는 것을 가정함.

2)사과, 배 등 과일류는 식물방역법상 수입금지 품목이므로 2013년까지 식물검역을 하는 것으로 하였으나 포도와 복숭아는 FTA 품목으로 식물검역을 설정하지 않음

- DDA 농업협상 결과 고추, 마늘 등 양념채소류와 포도 등 일부 품목의 가격이 하락할 것으로 분석되지만 벼 재배면적이 줄어들어 작목전환이 활발하게 이루어지는 등 예상치 못한 밭작물의 추가적인 소득하락이 발생할 수 있음.

2.2. 소득안정대책 도입 방안

- DDA 협상 타결에 대응하여 쌀 이외의 품목에도 쌀과 같은 기준년도 가격을 목표로 설정하여 소득안정직불제를 시행할 수 있도록 모델리티의 구체화에 따라 도입 방안을 준비함
- 가격 및 소득하락이 예상되는 모든 발작물을 소득보전 대상으로 할 것인지에 대한 국민적 합의가 필요함
 - 농업소득의 중요도 및 지역사회에 미치는 영향 등을 고려하여 분류한 고추, 마늘 등 NTC 품목(국민적 합의 가정)을 대상으로 선택적인 지원을 고려할 수 있음
- 발농업의 경우 고추와 마늘 등 피해가 큰 품목 중심으로 지원방안을 모색하여 시장개방 확대에 대응한다는 제도 도입 목적이 훼손되지 않도록 함
 - 발작물의 경우 작목자유도가 높아 고추 등 일부 품목에 대한 직접지불이 용이하지 않으므로 그룹 전체에 대한 직접지불이 대안으로 제시될 수 있으나 이는 개방 확대로 인한 소득손실을 보전한다는 직불제 확충 취지에 어긋나며 납세자 설득이 용이하지 않을 것임
 - 한·칠레 FTA 타결로 별도 대책이 수립된 과수와 시설채소는 대상에서 제외하여 중복 지급을 방지
 - 농가등록제 등을 도입하여 충분한 자료가 사전에 구축되어야 할 것임
- 시장개방 영향으로 손실이 예상되는 품목이라 해도 상업적 영농으로 실제적으로 농업소득이 하락하는 농가가 지원대상이 되도록 하여 행정비용 절감도모
 - 고추와 마늘의 경우 재배농가의 77.7%와 84.8%가 0.1ha미만을 경작하며 이들이 점유하는 재배면적 비중은 각각 0.8%와 0.6%를 차지하므로 대부분이 자가소비를 목적으로 경작하는 것으로 판단됨

<표 5> 품목별, 경영규모별 농가수와 재배면적 비중(%)

	0.1ha미만	0.1~0.3ha	0.3~0.5ha	0.5~0.7ha	0.7~1.0ha	1.0ha이상	농가수(천호) 재배면적(천ha)
고추	77.7 (0.8)	15.9 (6.2)	4.3 (7.7)	1.2 (8.2)	0.6 (13.4)	0.3 (63.9)	903 87
마늘	84.8 (0.6)	9.4 (6.5)	3.7 (8.9)	1.1 (9.5)	0.7 (14.7)	0.3 (59.8)	540 39
양파	68.1 (0.1)	16.7 (2.0)	8.7 (4.4)	3.4 (6.2)	1.8 (12.3)	1.3 (75.0)	113 16
사과	4.7 (0.0)	21.1 (0.6)	25.4 (2.2)	15.3 (3.9)	15.5 (9.9)	18.0 (83.4)	43 30
배	13.6 (0.0)	30.4 (1.2)	23.7 (3.2)	10.7 (4.5)	9.6 (9.5)	12.0 (81.6)	45 25

자료: 농림부, 농업총조사 2000

- DDA농업협상 및 FTA 확대에 따른 발농업에 미치는 영향이 품목에 무차별하게 확대되는 경우 발농가(경영체) 단위의 소득안정대책을 검토할 수 있음
 - 과거 일정기간 동안의 소득을 감안하여 보전하는 EU의 경영체단위의 직접 지불(SFP)을 벤치마킹할 수 있음
 - 경영체단위의 소득과약이 가능한 사전 조치가 필요함
 - 다양한 품목을 대상으로 소득정책을 추진할 경우 적지 않은 행정비용이 소요되어 효율적이지 못함

3. 소득안정계정 도입

- 농가 수준에서 농업소득 하락을 막는 소득안정망조치로 대상 품목과 소득수준, 지역 및 농가의 포괄적 범주아래 필요한 지원을 직접 제공하는 조치
- 축산은 상대적으로 피해가 적고 전문화되어 있으므로, 생산자단체의 자조금에 의한 수급조절과 개별 농가 차원에서 소득안정프로그램 도입 추진
 - 자조금에 의한 수급조절은 농가의 조직화만 뒷받침되면 바로 시행 가능함
 - 지원 한도는 품목별 최소허용보조를 활용함
 - 농가 단위의 소득안정프로그램은 2년 정도의 준비기간을 거친 후에 시행 가능한 것으로 판단됨
 - 위험수준에 대한 통계, 기장양식, 시행체계 준비
 - 농가단위의 소득안정 체계를 만들되 우선은 도입이 가능한 축산농가에 적용

한다는 논리에서 품목 불특정 최소허용보조를 활용

- 관련된 통계 등이 정비되면, 소득안정프로그램과 가축보험(공제)의 통합도 가능함

○ 농가 단위의 소득안정프로그램을 축산에서 원예 등으로 확대함

- 보험방식이 소득안정의 효과가 확실하나 기장체계가 확립되지 않은 여건에서 시행이 어려우며, 계정방식이 현실적임

IV. 다원적 기능 유지/제고 직접지불

1. 다원적 기능에 대한 인식

- 농업은 국토의 균형발전, 식량안보 등 다원적 기능을 수행하고 있으며 WTO에서도 이러한 농업의 다원적 기능을 인정하고 있음.⁴⁾
 - 논농업이 제공하는 다원적 기능의 가치는 연구자 간 분석방법별로 차이가 있으나 우리나라 연간 쌀 생산액이 약 10조원 수준인 것에 비하면 다원적 기능에 대한 가치는 적지 않음.
 - 오내원등(2002)은 조건불리지역 농업의 다원적 기능(국토보존, 생태계 보전, 자연경관 제공, 전통문화 보존 등)에 대한 일반가구의 지불의사를 조사한 결과 총지불의사액은 1조 2,370억~1조 3,802억원인 것으로 분석함
- 증산위주의 고투입 농법(화학비료 및 농약의 과다사용 등)에 의존해온 결과 농업환경이 악화되어 지속가능한 농업생산을 위협하며, 우리나라 국토의 환경 자정능력을 초과하는 가축사육에 따른 환경문제가 사회적인 이슈로 대두되고 있음(김창길, 2003)
 - 농촌진흥청은 우리나라의 기준 시비량을 70만톤 수준으로 추정하고 있는데 약 20% 정도 과다 사용되는 것으로 추정함
 - 가축밀집 사육으로 가축분뇨 발생 증가와 부적절한 처리에 의한 환경오염 부하가 가중되고 있음

<표 6> 기준시비량과 소비량 비교

단위: 천톤, %

구분	기준시비량	소비량	과다시비량	과다시비율
질소	273	446	173	63.3
인산	197	199	2	0.1
加里	230	237	7	0.3
계	700	882	182	26.0

4) 농업이 생산하는 환경재 수준이 사회적으로 바람직한 수준인가에 대한 문제 제기도 있음. 그러나 환경재 시장이 형성되어있지 않으므로 어느 정도의 경지를 유지하여 우리가 필요로 하는 규모의 환경재가 생산되도록 하는 것이 바람직하며 그 가치가 어느 정도인지를 결정하는 데에 어려움이 있음. 다원적 기능에 대한 가치평가 연구는 사회적 편익 총량을 계산하였으나 외부성의 효율적 평가를 위해서는 사회적 한계편익이 계산되어야 함. 농업의 다원적 기능 유지를 위한 직불제 도입 시 사회적 동의를 전제되어야 할 것임

- 환경 개선을 위한 규제 및 오염자부담 원칙을 적용하여 소기의 성과를 기대하기 어려우므로 수익자 부담 원칙에 의해 환경을 개선하려는 노력이 증가
 - 규제와 함께 오염원으로 작용하는 투입재에 대해 오염자부담원칙을 적용한 환경세 부과, 환경 질 개선에 따라 수혜자가 이에 상응하는 대가를 지불하는 수익자 부담 원칙 및 국가, 공공단체, 생산자 및 소비자 등이 환경보전을 위한 비용을 공동으로 부담하는 원칙 등을 적용할 수 있음

- WTO, OECD 등 국제기구는 물론 각 국가차원(미국, 유럽, 일본 등)에서 1980년대부터 환경 개선을 위해 경제적 유인책과 규제 강화 등 다양한 정책을 추진하고 있음.
 - 정부의 환경 또는 토양보전 정책에 따라 정부 계획하의 특정조건을 이행하는 경우 비용이나 소득손실에 한정하여 보조금을 지급하도록 규정함
 - EU에서는 집약적 농업방식이 갖는 부정적 외부성에 대한 인식이 커지면서 환경친화적인 정책을 지원하는 직불정책이 개발됨.
 - 미국은 환경보존을 위한 환경보존계획(CRP), 환경보호장려계획(EQIP), 습지보존계획(WRP) 등이 있으며, 일본은 중산간지역의 다원적 기능 유지를 위한 조건불리지역 직불제, 농촌경관 및 문화 유지를 위한 다락논 보존기금사업 등이 있음.

- 우리나라에서 환경개선을 위한 제도적 지원은 외국에 비해 미진한 실정임

2. 검토사항

- 세부적인 다원적 기능에 대한 사회적 공감대 형성되어 있는가 여부가 중요함

- 직불제와 다른 정책대안의 비교
 - 환경규제와 지원 : 원칙적으로 다원적기능 생산에는 지원을 하고, 환경오염에는 규제가 따라야 하지만, 관행적 기준(reference level)과의 차이에 따라 지원과 규제를 결정함

- 명확한 기준과 모니터링 체계
 - 지원명분을 위한 형식적인 제도가 되지 않도록, 실질적 모니터링과 위반 시 엄격한 제재가 필요하고 가능해야 함

○ 지자체의 참여

- 환경문제는 일차적으로 지역적 관심사이고 기술적으로도 지역성이 강하므로, 지자체가 시행방법의 자율권을 갖고 재정도 분담함
- 이러한 방식이 모니터링에서도 효과적임

<표 7> 주요 프로그램별 평가

	사회적 공감	지원과 규제	기준 설정	모니터링
유기·저투입농업	○	병행	○	△
종다양성 함양	△	병행	×	-
환경규제지역 지원	○	병행	○	△
친환경 축산	○	병행	△	△
경관 보전	△	지원	△	○ (기준 마련시 용이)
토양유실 방지	×	지원 중심	×	△
조건불리 직불	○(△)	지원	△	-

3. 정책 방향

3.1. 추진 방향

- 유기·저투입농업에 한정된 친환경직불의 범위를 확대하되, 사회적 공감이 용이한 분야부터 단계적으로 도입함
 - 경관보전, 종다양성 함양, 토양유실 방지와 같이 개념이 확립되지 않은 제도는 무리하게 추진하지 않고 시범사업을 통하여 충분히 검토 후 실시
 - 개별 농가나 필지 단위를 지양하여 地區 개념으로 전환함
 - 환경효과를 높일 수 있고 모니터링이 용이
- 상수원보호구역, 국공립공원지역 등 환경보전 목적으로 농업활동이 부분적으로 규제되는 지역에 대해 직불제 실시
- 수질오염의 감소, 가축질병 예방에 대한 사회적 관심이 높아지고, 축산업등록제 등과 연계하여 친환경축산직불제에 대한 요구가 높음
 - 올해 시범사업을 통하여 친환경축산의 개념과 기준, 지원방식 등을 점검

- codex 규정에 의한 유기축산은 매우 어려움
 - 분뇨처리 농지(초지) 확보, 축사 사육밀도 등을 기준으로 직불제 실시의 타당성과 실행가능성 검토
 - 한국형 유기축산, 자연순환형 모델, 토종가축 방목 등 환경친화적 축산 시범 사업을 실시하여 평가
 - 지원은 관련 시설 투자 지원, 또는 소득감소분 보조
 - 환경적으로 민감한 규제지역에 우선 시행하는 방안 검토
- 경관은 농촌의 다원적기능을 제고하는데 핵심적 요소라는 점에서 직불제 대상으로 긍정적으로 검토할 필요가 있음
- 가치 있는 농촌경관 자원을 보전함으로써 발생하는 공간이용 효율의 저위 및 행위제한 등을 보상
 - 농촌관광을 비롯한 농촌지역 마케팅의 기반 요소이기도 함
 - 경관직불제 도입을 위한 검토 사항
 - 우리 역사, 자연, 농업환경에서 가치있는 농촌경관의 추출
 - 타 부처에서 관리하고 있는 경관 관련 제도와의 관계
- 영농조건이 불리한 산간·도서지역 농가의 영농활동에 보조금을 지급하여 농업인의 소득을 제고하고 국토의 균형발전을 도모
- 농업의 다원적기능을 함양할 수 있는 국토관리·환경의무를 부과하고 마을 단위로 이를 실천할 수 있도록 협약을 체결토록 함
 - 지방자치단체에 대상지와 시행방식에 일정한 자율권을 부여하고, 그에 상응한 재정분담을 하도록 함
 - 직접지불만으로는 지역사회/농업 유지 효과를 거두기가 어렵고, 소득원개발 등 종합적 지역개발정책이 병행되어야 함
 - 금년 시범사업을 통하여 시행방안을 점검하고, 대상지역을 연차적으로 확대
 - 도서지역을 포함하여 대상지역 구분 지표와 선정절차의 객관화/법제화

3.2. 메뉴방식 친환경농업직불

- 친환경농업직불 중심에서 환경 특성을 충분히 고려하여 다양화
- 친환경농법의 실천 정도에 따라 지급하는 현행방식(A1), 온라인 영농장부 작성 및 대표적인 모니터링 농가로 참여하는 경우(A2), 겨울철 피복작물 재배 농가 지원(A3), 수질정화 작목을 재배하는 경우(A4), 경사지토양의 침식방지

등 친환경농법 적용하는 경우(A5), 지역단위 물질균형을 기초로 양축경영규모 축소 시 지원(A6), 수계별 수질개선 실적에 따른 직불제 지원(A7) 등을 들 수 있음.

○ 메뉴방식의 다양한 친환경농업직불제의 단계적인 추진

- 직불제 프로그램 메뉴인 A1~A5까지는 단기적으로 도입가능한 프로그램이므로 대표적인 사례지역을 기초로 지원기준, 지원금 규모 등을 설정하여 추진할 수 있음.
- 프로그램 개발을 위해서는 지침을 작성하여 지방자치단체로 하여금 지역별 상황에 적합한 메뉴를 개발토록하며 중앙정부에서 타당성에 대한 종합적 평가후 지원결정
- 프로그램 메뉴 A6와 A7는 중장기적인 친환경농업정책 프로그램으로 추진하되, A6의 경우 친환경축산직불제와 연계하여 추진하며, A7의 경우 농업부문 오염총량관리제도의 도입과 연계하여 추진하는 것이 정책효과를 극대화 할 수 있음.

3.3. 경관보전

○ 경관 보전을 위한 정책은 일반적으로 다음의 4가지 정도로 유형화할 수 있음.

- 지구 지정을 통한 직접 규제, 공적 투·융자를 통한 정비사업, 경관조례 제정 및 경관형성계획 수립을 통한 유도, 일정 금전적 보상을 통한 관리

○ 우리나라에서는 지구 지정을 통해 행위제한을 가하는 직접 규제 방식을 주로 채택하고 있으며, 최근 들어 자치단체별로 경관조례 제정 및 경관형성계획을 수립하거나 인센티브를 제공하는 방식을 시도하고 있음.

○ 농촌경관의 특성상 농업생산 활동, 경관관리자로서 주민의 참여 등이 중요하여, 최소한이라도 정책 대상을 설정하여 직접적으로 인센티브를 제공하는 적극적 방식을 도입하는 것이 효과적임.

- 대상 경관자원은 독특한 지형을 나타내는 일단의 농경지와 전통적 특성이 남아있는 농경지 및 그 주변지역으로 하되, 구체적인 대상 지구의 선정은 일정 기준에 의거하여 시·군에서 자체 선정함.

3.4. 조건불리지역

- 비록 시장 경쟁력이나 효율성 등의 측면에서는 열위에 있지만, 시장에서 평가되지 않는 국가 전체의 공익적 기능 유지를 위해 조건불리지역의 농업생산 및 지역사회 유지를 목적으로 한 공공 지원이 필요함.
 - 국가균형발전 차원에서 농촌지역 특히, 조건불리지역 지원이 필요
- 사회간접자본과 생활편익시설의 정비, 제조업·관광업 등 2·3차 산업의 기반 조성 과 같은 기존 지역개발정책은 조건불리지역에 대한 정책으로서의 한계를 나타냄.
- 장기적으로 기존의 지역개발정책은 지속해야 하지만, 보다 직접적이며 단기에 효과가 발현되는 추가적인 조건불리지역에 대한 정책 지원이 요구됨.
- 이를 위한 전형적 방식으로 경작되고 있는 농지 또는 경작농가에 대하여 직접 보조금을 지급함으로써 소득을 지지하는 직접지불제를 고려함.
- 경작지 소재 법정리에 거주하는 실경작자가 경작하는 대상 법정리 내 농지(논·밭) 및 초지 대상
 - 경작자의 거주요건을 필수적으로 포함
- 농지관리 등 다양한 공익적 기능을 증진시키기 위한 활동이 수반되어야 함
 - 폐비닐·농약병 수거, 농지주변 제초작업, 등고선 재배(밭농업) 실시
 - 친환경농업, 농촌경관유지(경관작물 식재 등), 꽃길 및 산책로 조성, 토양유실방지 농업(초생대, 승수로 설치 등), 겨울철 사료·녹비 작물 재배, 한계농지 임지화(林地化) 등
 - 지역마케팅 활동: 마을 웹사이트 개설, 전자 상거래, 정보화 교육, 특산물 판매시설 설치 등

V. 구조조정 지원 직접지불

1. 목적

- 구조조정을 촉진하기 위해 농지 등 자원의 유동성을 확대하고 전업농의 자본형성을 지원
- 경쟁에서 탈락하는 농가의 생활안정 도모

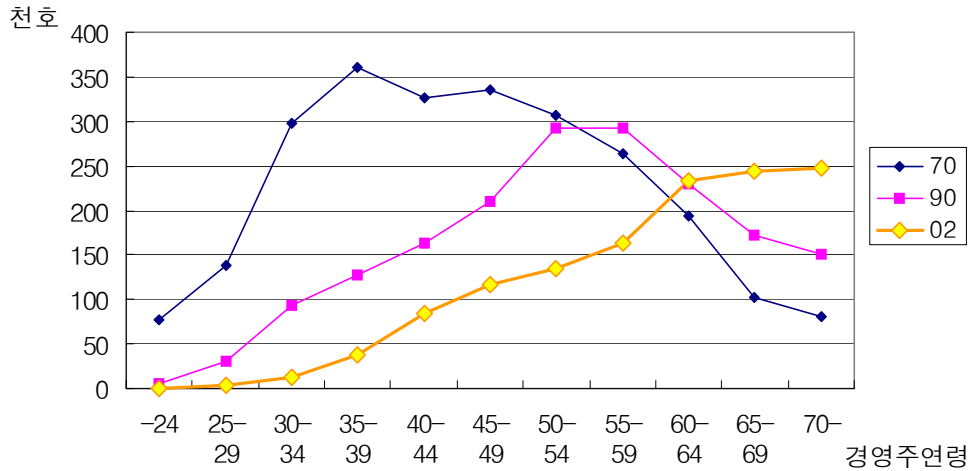
2. 고려 사항

- 농지시장의 여건이 과거의 공급 부족기에서 수요 부족기로 전환되는 현 농업구조 문제의 인식이 필요함.
 - 영세농, 노령농 등 한계농가는 앞으로도 상당 수 잔존할 것이나, 이들이 구조조정에 미치는 영향은 크지 않을 것임.
 - 2002년 기준 쌀 농가 중 0.5ha 미만 농가 수는 42% 이지만 이들의 농지 점유 면적은 13%에 불과함
 - 오히려 전업적 농가의 확보가 구조개선의 가장 큰 애로점이 될 것으로 예상되므로 젊은 농업인이 농업에 비전을 가지고 투자를 확대할 수 있도록 지원하는 것이 중요함

3. 정책방향

- 경영이양직불제를 연금 형태로 전환하고 대상 확대를 검토함
 - 생산성이 크게 떨어지는 노령농가는 조기은퇴를 유도하여 전업농의 규모확대를 촉진함
 - 대상을 진흥지역의 밭 또는 기반정비가 된 밭도 포함하여 확대
 - 경영이양 신청자의 연령을 60~65세로 하향 조정하고 양수자는 일정규모 이상의 젊은 농가(50세 미만)로 함
 - 경영이양 시부터 자연은퇴 연령(72~73세)까지 매년 지급하여 조기은퇴를 유도
 - 농업경영주의 노령화는 2015년경에 안정될 것으로 전망되므로 신청기간을 향후 5~6년 정도로 제한함

<그림 2> 농가 경영주 연령 구성의 변화



- 경영이양자는 여타의 농업생산과 관련되는 모든 지원에서 제외함
 - 쌀소득안정대책, 친환경농업직불 등
 - 국민기초생활보장제, 연금제가 실효성을 갖도록 개선함으로써 은퇴의 장애요인을 해소하는 것이 원칙적 접근임

- 일반적인 탈농지원과 휴경보상제는 실시하지 않으나, FTA 등으로 급격한 구조조정이 필요한 시기에 한시적으로 실시함
 - 젊은 농가의 탈농지원은 농업과 연계하기보다는 전직훈련과 이주 및 생활비 보조 형태가 효과적
 - 급격한 생산 조정기에 다년생작물이나 대가축, 전용이 어려운 시설(축사 포함)의 퇴출에 대해서는 지원 필요
 - 품목특정 최소허용보조를 사용할 수 있으며, 한도가 넘을 경우 블루박스도 활용할 수 있음

- 구조조정을 원활히 하기 위해 젊은 농가의 생산기반 투자를 지원함
 - 농지구입과 수리시설, 농기계, 축사 등의 근대화를 위한 투자를 대상으로 함
 - 투자 의사결정과 자금 조달은 경영자 본인과 금융기관의 판단에 맡기고 정부는 이차보전방식으로 지원