

WTO 출범과 농업부문 직접지불제도

이 정 환	수석연구위원
김 명 환	연구위원
서 종 혁	수석연구위원
이 재 옥	연구위원
최 정 섭	부연구위원
김 동 민	책임연구원
김 경 덕	책임연구원

연구담당자	담 당 분 야
이 정 환	총 괄
김 명 환	생산제한하의 직접지불제도 검토, 총괄간사
서 종 혁	환경 및 조건불리지역 문제검토
이 재 옥	UR 협정문 검토
최 정 섭	미국과 EU 제도 검토
김 동 민	일본제도 및 UR 협정문 검토
김 경 덕	환경 및 조건불리지역 문제 검토

머 리 말

우루과이 라운드(UR) 농업협정이 타결되고, 세계무역기구(WTO)가 출범함에 따라 우리 나라는 농산물시장을 전면적으로 개방하고 각종 가격지지 정책을 축소해 나가지 않으면 안되게 되었다. 이와 같은 UR 농업협상결과의 이행에 따른 파급영향을 최소화하기 위하여 UR 협정문에서 허용하고 있는 직접지불제도가 도입되어야 한다는 주장이 일찍부터 제기되어 왔다. 이러한 주장을 반영하여 1994년 12월 WTO 가입 비준안이 국회에서 통과되는 과정에서 직접지불제도의 도입을 추진한다는 「세계무역기구 협정 이행법」이 제정되었다.

그러나 정부가 직접 농민에게 일정액의 보조금을 지급하여 소득을 보전시켜 주는 방식에 대해서는 찬반 논리가 팽팽하게 맞서 왔다. 재정자금 사용의 비효율성, 다른 계층과의 형평성, 농업구조 조정지연, 시행시의 행정 수요 증대, 재원확보의 곤란 등이 반대 논리로 제시되고 있다. 따라서 본 보고서는 WTO의 출범에 따라 나타나게 될 농가소득 문제, 농촌지역 문제 등을 종합적으로 검토하고, 이러한 문제를 해결하는 수단으로써 UR 협정문에서 허용하고 있는 직접지불제도의 도입가능성과 방법을 모색하고, 이러한 제도 도입시에 예상되는 문제점을 종합적으로 검토한 것이다.

아직 기본적인 상황 분석에 머물고 있으나, 우선 분석결과를 정책보고서로 발간하여 이 문제에 대한 논의의 초석이 되도록 하려는 것이다. 이 보고서의 발간을 계기로 이 문제에 대한 활발한 토의가 이루어지고 합리적인 정책대안이 마련되기 바란다.

1995. 5

한국농촌경제연구원 정 영 일

빈

면

목 차

I. 직접지불제도 검토의 필요성

1. 직접지불제도 검토의 배경	1
2. WTO 출범과 농어촌 발전대책의 한계	3
3. 직접지불제도의 필요성	10

II. 직접지불제도의 유형별 검토

1. 이탈농 지원을 위한 직접지불	13
2. 생산제한하의 직접지불	16
3. 소득안정화 지원	20
4. 자연재해 구제를 위한 직접지불	22
5. 환경보전 농법에 대한 지원	25
6. 조건불리 지역의 농가 보조	28
7. 생산과 연계되지 않은 직접지불	30

III. 요약 및 정책건의

1. 검토결과 요약	32
2. 정책건의	36

부 록

1. 세계무역기구협정 이행법	39
2. UR 농업협정문의 허용 대상 직접지불정책	42
3. 미국의 직접지불제도	46
4. EU의 직접지불제도	54
5. 일본의 직접지불제도에 대한 입장	67

비

면

I

직접지불제도 검토의 필요성

1. 직접지불제도 검토의 배경

- 우루과이 라운드(UR) 농업협상이 타결되고 세계무역기구(WTO)가 출범함에 따라 우리 나라는 농산물시장의 전면적인 개방과 쌀 수매 등 가격지지정책의 축소가 불가피하게 되었으며, 이로 인한 농업부문의 상대적인 소득감소와 식량자급률의 하락이 예상된다. 한편 우리나라는 개도국 우대조치를 인정받아 농업에 대한 일반적 투자보조, 저소득 계층에 대한 농업투입재 보조 등이 가능하고, 이행기간 및 보조금 감축폭의 측면에서 유리해졌으나 종전보다 농업정책의 수립과 시행과정에서 큰 제약을 받게 되었다.
- 정부는 WTO 체제의 출범에 효과적으로 대응하기 위해 1994년 「농어촌 발전대책과 농정개혁방안」을 확정하고 재원조달을 위해 「농어촌 특별세」를 신설하였다. 또한 42조원 규모의 「농업구조개선대책」을 1998년까지 앞당겨 완료한다는 계획하에 있다. 「농어촌 발전대책」에

서는 농어촌 개발과 농어민 복지대책이 포함되어 있으나, 농어업 인력육성과 경영규모화, 농어업 생산기반확충, 유통·가격정책의 혁신 등 농어업의 근본적인 경쟁력 강화와 농업구조개선에 관한 대책에 중점을 두고 있다.

- 그러나 시장개방과 가격지지 감축에 따른 생산감축과 농가의 소득감소는 단기간에 발생하는 반면 경쟁력 강화와 농업구조개선대책의 효과는 장기간에 걸쳐 점진적으로 나타나므로 농어민의 소득문제가 현안과제로 부각될 전망이다.
- 이에 따라 UR 농업협상 결과의 이행에 따른 파급영향을 최소화하고 농민소득손실의 보상, 식량생산유지, 지역농업유지, 구조조정 보완을 위하여 UR 농업협정문에서 허용하는 직접지불제도가 도입되어야 할 것이라는 주장이 제기되고 있다.
- 이러한 주장을 일부 반영하여 1994년 12월 WTO 가입 비준안이 국회에서 통과되는 과정에서 직접지불제도를 강구한다는 「세계무역기구협정 이행법」이 제정되었다. 동법 12조 2항에서는 정부는 협정발효후 조속한 시일내에 농림수산물의 생산자를 보호하기 위하여 협정이 허용하는 다음과 같은 지원조치를 강구하는 것으로 되어 있다.
 - 생산통제를 목적으로 한 직접지불
 - 영세농을 위한 보조
 - 토양 등 환경보전을 위한 유기농, 경종농에 대한 보조
 - 농림수산물 재해에 대한 지원
 - 생산과 연계되지 아니하는 소득보조
- 그러나 가격지거나 생산요소 보조를 통하여 농가소득을 지원하는 방식과는 달리 정부가 직접적으로 농민에게 일정액을 지급함으로써 소

득을 보전시켜 주는 직접지불제도의 도입문제를 둘러싸고 찬성논리와 함께 반대논리도 있다. 즉, 시장개방과 농업보조금 감축에 따른 농가소득 감소의 보전차원에서 농업구조조정정책과 함께 직접지불제도가 도입되어야 한다는 주장이 있는가 하면, 자금사용의 비효율성, 다른 계층, 다른 부문과의 형평성, 농업구조조정의 지연, 시행상의 행정비용 과다소요, 재원확보의 어려움 등을 이유로 직접지불제도의 도입을 반대하는 의견도 만만치 않다.

- 따라서, ① WTO 출범에 따라 나타나게 될 농가소득문제, 농촌지역문제 등을 종합적으로 재검점하고, ② 이러한 문제를 해결하는 수단으로써 UR 농업협정문이 선별적으로 허용하고 있는 직접지불제도의 적용 가능성과 방법을 모색하며, ③ 이러한 제도를 도입하는 경우에 예상되는 문제점을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

2. WTO 출범과 농어촌 발전대책의 한계

2.1. 시장개방의 영향

- UR 농업협상의 이행조건만을 고려할 경우 시장개방에 따른 생산위축으로 1995~2004년 사이의 연평균 성장률이 -0.41% 수준으로 하락할 것으로 예상되었다.

표 1 UR 합의에 따른 농업성장률 전망 (농발대책 비교례)

	1985	1995	2004	연평균 성장률(%)	
				1985~95	1995~2004
농업생산 (1990년 불변, 100억원)	1,306	1,377	1,327	0.53	-0.41

- 이것은 수입제한 조치가 지속되는 경우에 비하여, 1995~2001년 사이에 NTC 15개 품목에서만도 생산자잉여가 약 7.8조원(1990년 실질 가격 기준) 정도 감소되는 것을 의미한다.
- 한편, 농업의 경쟁력 향상을 위한 정부의 「농어촌 발전대책」의 투자 계획이 효과적으로 시행되면, 1995~2004년 사이의 연평균 성장률은 1.12% 수준으로 향상될 수 있을 것으로 예측됨.

표 2 UR 합의에 농업 생산자잉여 감소액 전망 (농발대책 비교례)

	1995	1997	1999	2001	누 계 (1995-2001)
생산자잉여 감소액 (1990년 실질, 100억원)	734	1,044	1,353	1,476	7,794

- 한편 그러나 농산물 수입 확대와 투용자의 생산효과는 농산물 가격의 하락 요인으로 작용하므로 1993~2004년 사이에 농산물 실질 가격은 연평균 1.0%씩 하락할 것으로 예측된다.
- 그 결과 농업부문의 실질 농업 총소득규모는 연평균 0.11% 증가하는데 그칠 것으로 전망된다.

표 3 농업생산액, 가격수준, 생산자잉여 전망 (농발대책 고려)

	1995	1998	2001	2004	변 화 율 (1995-2004)
농업 생산액 (1990년 불변, 100억원)	1,384	1,430	1,473	1,531	1.12%
농산물 가격 (1990년 기준)	94.8	92.0	88.7	85.7	-1.00%
생산자 잉여 (1990년 실질, 10억원)	1,145	1,159	1,152	1,156	0.11%

- 따라서 거시적으로 보면 경쟁력 향상을 위한 대규모 투자 계획에도 불구하고, 농업 취업자가 적어도 연평균 5~6%씩 감소될 수 있도록 농업 취업자의 농외취업과 전직이 획기적으로 늘어나지 않는 한 농가의 소득 문제는 현안 문제로 남게 될 것으로 전망된다.
- 특히 「농어촌 발전대책」으로 창출될 새로운 소득기회의 대부분은 경쟁력이 있는 농가와 지역에 귀속될 것이므로 경쟁력이 약한 농가계층과 생산 여건이 불리한 지역에서 소득문제가 집중적으로 나타날 것으로 전망된다.

2.2. 경쟁에서 탈락하는 농가의 문제

- 「농어촌 발전대책」은 경지기반 정비와 용수개발, 기술개발 지원, 수출 지원 등 농업생산 지원을 획기적으로 확대하고, 15만호를 專業農으로 육성하기 위하여 각종 지원을 이들 농가에 집중할 계획이다.
- 그런데 현재의 농가 수는 159만호에 이르고 경영주 연령이 50세 이상인 농가가 이 중 67.5%나 된다. 또한 농업취업자 수는 273만명에 이르고 이 중 50세 이상 비율은 61%나 된다.
- 경영주의 연령이 40대초까지는 임차지를 확대하여 경영규모를 확대하지만, 40대 후반부터 정체기에 진입하고 50대 후반 이후에는 경영규모가 급격히 축소되는 경향을 나타내는데, 이와 같은 규모 축소 경향은 주로 노동력 제약 때문이다. 따라서 40대 후반 이후의 중고령 경영주가 경영규모 확대를 통하여 전업농으로 성장할 수 있는 경우는 일부에 국한될 것으로 생각된다.
- 한편, 중고령 농업취업자의 轉職 기회는 극히 제한되어 있으므로 전직률이 40대에서는 연간 2% 내외, 50대에서는 1% 내외, 60대에서는

0.5% 내외 수준에 지나지 않는다. 따라서 중고령 농업취업자의 감소는 대부분 은퇴, 사망과 같은 자연감소 요인에 의하여 이루어지고 있다.

- 뿐만 아니라 농산물가격 하락으로 농업생산의 수익성은 저하하고, 농지임대차 시장은 초과공급 상황을 맞게 될 것으로 전망되므로 소유농지를 임대하더라도 임대소득은 감소 추세를 나타낼 것이다.
- 결국 40대 후반 이후의 경영주들 가운데는 농업생산에서 경쟁력이 없으면서 동시에 자력으로 전직 혹은 탈농할 능력이 없는 경영주가 상당수 존재할 것이며, 이들은 저소득 상황에서도 대부분 현재 규모를 유지하거나 규모를 서서히 축소하면서 영농을 지속하려는 강인한 현상 유지 성향을 나타낼 수 밖에 없고, 따라서 소득문제가 이들 계층에 집중적으로 나타날 것으로 예상된다.
- 쌀과 관련하여 볼 때, 1995~2004년 기간중 UR 협정문의 이행에 따라 수매와 관련된 국내보조금을 연간 약 770억원씩 감축해야 하므로 수매량의 축소가 불가피하고, 농가의 수취가격은 실질가격으로 하락할 것으로 전망된다. 전체 농가의 85%가 벼농사에 종사하고, 농업소득의 거의 50%가 쌀에서 얻어지는 현실에서 쌀가격의 하락은 농가의 소득감소와 함께 주곡 자급기반의 상실을 초래할 위험이 있다. 특히 타작물로의 轉作이 곤란한 평야지대의 水稻作 농가들에게 이러한 문제가 심각하게 나타날 것으로 전망된다.

2.3. 농업생산 여건이 불리한 오지 지역의 문제

- 농산물시장 개방으로 국내농업생산자가 입는 손실은 품목간에 상이할 뿐만 아니라 농업기반 여건의 지역적 차이에 의하여 상이할 것으로 예상된다.
 - 농산물시장이 개방됨에 따라 국제경쟁력이 약한 품목이 생산되는

- 지역은 경쟁력이 높은 품목을 재배하는 지역에 비하여 농업소득 감소의 정도가 심할 것으로 예상되며,
- 동일 품목을 재배한다 하더라도 농업생산 여건의 차이에 의하여 시장개방으로 인한 피해규모가 지역적으로 상이할 뿐만 아니라 피해속도 또한 상이할 것으로 예상된다.
- 특히, 농업생산 여건이 불리한 조건불리지역(LFA: Less Favored Areas)의 대부분이 산간오지로서 낙후지역(DA: Depressed Areas)의 대부분을 차지하고 있음을 감안할 때, 농산물시장 개방으로 이와 같은 지역에 나타날 인구유출, 지역공동화, 지역황폐화 등의 피해는 대단히 심각할 것으로 판단된다.
- 이러한 지역의 대부분은 2·3차 산업이 발달되어 있지 않고 농업 의존도가 높을 뿐만 아니라, 일반적 농업생산 여건(기후와 지형)이 열악하기 때문에 비교우위가 있는 특정한 작물 생산에 특화되어 있는 경향이 있으므로 개방의 영향이 대단히 심각하게 나타날 가능성이 높다.
 - 농업의 위축과 이에 수반되는 인구의 유출로 인하여 지역경제 전체가 위축되고,
 - 그 결과 지역의 기반시설에 대한 투자유인 부족으로 공공서비스의 악화를 초래하며
 - 그것이 다시 지역경제 위축과 인구유출의 촉진시키는 지역경제·사회의 악순환을 되풀이하게 할 것이다.
 - 실제로 지난 10년간 총인구는 약 16% 증가하였으나, 농업생산 여건과 생활 여건이 불리한 산간 오지 28개 군에서는 주민 수가 30% 이상 감소하였다.
- 또한 이들 지역의 대부분은 농업진흥지역 밖에 위치하고 있기 때문에 경지정리 및 수리시설 확충 등의 농업기반조성 사업의 우선 투자 대

상에서 제외되고 있고, 따라서 향후 농업생산 여건이 더욱 불리하여 질 것으로 판단된다.

○ 경북 영양군과 봉화군을 사례로 살펴보면,

- 1992년 현재 인구밀도가 이미 영양군의 경우 36명/km², 봉화군의 경우 48명/km²에 불과하여 전국 평균(439.6명/km²)의 1/10 수준이며,
- 지난 10년간의 인구 감소율은 영양군이 40.9%, 봉화군이 40.3%나 되므로 이러한 추세가 연장된다면 10년 후의 인구밀도는 각각 22명/km², 29/km²로 감소할 것이다.
- 이들 지역의 농업의존도는 각각 61%, 52%이고, 경지면적의 51%, 26%가 각각 고추 생산에 투입되고 있으므로 이러한 작물의 수입이 증가하면 지역경제가 치명적 영향을 받게 될 것이다.
- 이 지역의 논은 경지정리가 안되고(경지정리율 50% 내외) 수리 시설이 안된(수리답률 30~40%) 경사지 곡간답(谷間畓)이 대부분이다. 따라서 기계화가 어렵고 생산비가 높기 때문에 앞으로 경작 포기 가능성이 높다.
- 한편 이들 지역은 농업생산뿐만 아니라 비농업 생산 여건도 불리하여 지난 10년간 제조업 부문도 사업체 등록수를 기준으로 19.1%씩 감소되어 왔다. 따라서 비농업 부문에서 지역의 인구부양 능력이 앞으로 증가되리라고 기대하기도 어렵다.
- WTO 체제 출범으로 농업생산 여건이 더욱 악화되는 경우 대부분의 논이 경작포기되고, 전작물도 상당부분 생산포기되어 이 지역의 인구부양 능력이 급격히 감소될 것이다. 그 결과 ① 인구감소 속도가 더욱 가속되어 먼 단위 지역에 따라서는 거주 인구가 극소수에 불과하게 될 가능성이 있고, ② 토양유실과 경관 파괴 등 자연환경 파괴가 심각하게 나타날 가능성이 높다.

표 4 농업 여건 불리 지역의 주요 지표실태, 1992

	영양군	봉화군	전국 평균
인구밀도(명/km ² , 1992)	36	48	439.6
인구증감률(% , 1980~90)	-40.9	-40.3	16.0
농업의존도(%)*	61	52	8.4
고추 경작비중(%)	51.1	25.8	3.7
논의 경지정리율(%)		35.5	49.5
논의 수리답률(%)		51.2	75.5
제조업 성장률(% , 1981~91)**	-19.1	-19.1	57.8

* 1987년 기준.

** 제조업 성장률은 제조업사업체 등록수의 변화치임.

- 따라서 이들 지역은 농산물시장 개방에 대응하여 시장경제내에서 스스로 회복할 수 있는 자생력을 상실하고 있다고 할 수 있다.

2.4. 농업생산 활동에 대한 규제가 심한 환경보전지역의 문제

- 다음 구역에서는 「환경보전에 관한 법률」등에 의하여 농지이용, 가축사양 등 농업생산 활동에 일정한 규제가 부과되고 있다.
 - 상수원 보호구역
 - 토양보전지역
 - 국·도립 공원구역
 - 자연생태계 보전구역
- 따라서 이들 지역의 주민들은 공공목적의 환경보전정책으로 인하여 환경의 혜택보다는 소득창출의 기회의 상실과 재산권 행사의 불이익

등 환경보전정책의 피해자라고 볼 수 있다.

- 특히 상수원 보호구역은 4대강 유역을 중심으로 369개 구역 1,149천 ha에 이르며, 다음 행위가 금지되거나 규제되고 있다.
 - 축산분뇨를 버리는 행위 금지
 - 가축을 놓아 기르는 행위 금지
 - 행락, 야영, 야외취사 행위 금지
 - 건축물의 신증축과 이전 개축행위 규제
 - 토지의 굴착, 성토 등 토지 형질 변경 행위 규제

- 따라서 축산경영과 토지 이용 여건은 물론 관광농업이나 농외취업 여건도 지극히 불리하고, WTO 출범으로 각종 농산물의 수입이 확대되고 가격조건이 악화되면 이러한 지역 농가들의 소득문제는 다른 지역보다 심각할 것이다. 이러한 지역에서 광범위한 경작 포기나 나타날 경우 홍수, 토양유실, 자연경관파괴 등의 문제가 심각해질 수 있다.

3. 직접지불제도의 필요성

- 정부의 농업경쟁력 향상을 위한 대규모 투자 계획에도 불구하고, 농업 취업자의 농외취업과 전직이 획기적으로 늘어나지 않는 한 농가의 소득문제는 현안 문제로 남게 될 것으로 전망된다. 「농어촌 발전대책」에서 농업생산 지원은 주로 경쟁력 있는 전업농에게 집중될 계획이므로, 소득문제는 경쟁력이 약하고 고령화되어 자력으로 전직이나 이탈농이 곤란한 농가계층에 나타날 것이다. 특히 수매축소가 불가피한 상황에서 타작물로의 전직이 곤란한 평야지대 수도작 농가들의 소득문제도 매우 심각하게 나타날 것으로 전망된다.

- 한편 지역적으로 보면 공공의 이익을 위하여 농업생산 활동을 규제하는 지역, 그리고 입지조건이나 지형조건 등이 특히 영농에 불리한 지역의 경우 소득문제로 말미암은 인구유출, 지역공동화, 지역황폐화 등의 문제도 대단히 심각해질 것으로 판단된다. 더구나 이들 지역의 대부분은 농업진흥지역 밖에 위치하고 있기 때문에 경지정리 및 수리시설확충 등의 농업기반조성 사업의 우선 투자 대상에서 제외되고 있으므로 농업생산 여건이 더욱 불리하여질 것으로 보인다.
- 요컨대 농업부문을 경쟁논리에 따라 재편하는 과정에서 자유시장을 통하여 그와 같은 방향으로 변신할 만큼의 신축성과 유동성을 갖지 못한 농가계층에서 소득문제가 집중적으로 나타날 것이며, 그 결과 지역에 따라 공동화 현상이 급진전되면서 환경 문제, 지역사회 문제 등이 심각하게 나타날 것으로 전망된다.
- 결론적으로 개방의 피해에 대한 단순한 보상의 차원이 아니라 시장의 기능에 의하여 해결되기 어려운 계층과 지역의 문제에 대응하기 위해서는 경쟁력 향상 중심의 대책을 보완하는 새로운 정책의 도입이 필요하다고 판단되며, 따라서 UR 협정문에서 허용하고 있는 다음과 같은 직접소득보조정책을 검토할 필요가 있다.
 - ① 농산물시장 개방에 대응한 「농업구조개선사업」의 추진에도 불구하고 농업생산에서 경쟁력을 확보하기도 어렵고, 자력으로는 전직하거나 혹은 이탈농하기도 곤란한 중고령 경영주가 이탈농을 희망하는 경우 영농 포기를 전제로 소득을 지원함으로써 그러한 농가의 소득문제를 해결하고, 동시에 농지의 유동을 촉진시켜 전업농의 규모 확대 촉진에 기여토록 하는 정책 (이탈농 지원을 위한 직접지불).
 - ② 농업생산 여건이 특히 불리하여 농산물시장 개방에 따른 수익성 악화가 현저히 심각한 지역의 농가에게 보조금을 지급함으로써,

이러한 지역의 농가소득 문제를 해결하고, 농업 포기나 휴폐경에 의한 지역사회 붕괴와 환경파괴를 억제토록 하는 정책 (조건불리 지역의 농가 보조).

- ③ 환경보전 농법에 대한 지원을 통하여 소비자의 요구에 맞는 저공해 농산물을 생산토록 함으로써 시장개방에 대응하여 농가에게 새로운 소득기회를 제공하는 한편, 환경오염 효과를 최소화하여 농업이 가지고 있는 환경산업적 가치를 극대화시키는 정책 (환경보전 농법에 대한 지원).
- ④ 수매가격 동결과 수매축소로 인한 쌀농가의 급격한 소득감소를 보전하고, 쌀의 급격한 감산을 방지하기 위하여 쌀 생산농가에게 보조금을 지급하는 방안(생산제한 하의 직접지불).
- ⑤ WTO 체제 출범 이후 보편적으로 나타나게 될 상업농화와 전업농화 그리고 영농규모의 확대로 가격파동, 자연재해에 따른 농가경영의 불안정성은 증대할 것이므로 가격파동과 자연재해시에 경영안정과 소득안정을 기할 수 있도록 하는 정책 (소득안정화 지원, 자연재해 구제를 위한 직접지불).
- ⑥ 이상의 시책에도 불구하고 소득문제에 직면하는 영세농가의 최저생활을 보장하는 정책 (생산과 연계되지 않은 직접지불).

II

직접지불제도의 유형별 검토

1. 이탈농 지원을 위한 직접지불

1.1. 목 적

- 농업생산에서 경쟁력이 없으면서도 자력으로는 전직 혹은 이탈농이 곤란한 경영주가 전직하거나 이탈농 하는 것을 전제로 소득을 한시적으로 직접 지원함으로써, 급격한 구조조정 과정에 자력으로 적응할 수 없는 계층에게 최소한의 구조장치를 제공하려는 것이다. 그러나 이 제도는 농지의 유동을 촉진시켜 전업농가의 규모 확대와 구조개선을 촉진시키는 효과를 동시에 나타낼 것으로 기대된다.

1.2. UR 협정문 검토

- UR 농업협정문 부속서 2의 9조에는 “생산자 은퇴 프로그램에 따라 제공되는 구조조정 지원금”은 국내 보조금 감축 대상에 포함시키지

않는다고 규정하고 있다.

- 이러한 지원금을 수혜한 농업생산자는 상업적 농업생산 활동에서 완전히 그리고 영구히 은퇴·전직하여야 한다.

1.3. 외국의 사례

- 일본은 1970년대 후반부터 경영이양연금과 이농급부금제도를 도입하였다.
 - 경영이양연금제도: 1976년부터 60~64세인 경영주가 후계자에게 경영을 일괄 이양하거나 다른 농업인에게 장기 임대 혹은 매각하는 경우 국민연금 규모에 상응하는 경영이양연금을 65세까지 지급하고, 65세 이후에는 소액의 국민연금 부가금을 지급한다. 이 제도에 대한 수급자는 대단히 많았으나 거의 대부분이 가족간의 경영이양이어서 실효성이 적었다.
 - 이농급부금제도: 20세 이상이고, 5년 이상 자작지 0.3ha 이상을 경영한 농업경영주가 전직하는 경우 보조금을 지급하였다. 그러나 이 제도에 의하여 실제로 이농된 경우는 그리 많지 않았다.
- 프랑스에서도 55세 이상인 농업경영주가 후계자 혹은 다른 농업인에게 경영을 이양하는 경우 노령연금 지급시기 도래 이전부터 연금을 지급하도록 하였으며, 독일·네델란드·벨기에도 유사한 제도를 도입하여 시행하였다.

1.4. 실시방법과 예상되는 문제점 검토

1.4.1. 실시방법

- 다음에 예시한 방법으로 노령농가 탈농보조금 혹은 전직보조금을 지급함.

- **노령농가 탈농보조금:** 노령 경영주(예를 들면 55~65세)로서 농민연금에 가입한 농업경영주가 영농을 포기하고 소유농지 일체(단, 자급용 규모 제외)를 다른 농업인에게 양도하거나 장기(5년 이상) 임대하는 경우, 노령연금 규모에 상당하는 생활보조금을 노령연금 수급 대상이 될때까지 지급한다.
- **전직보조금:** 장년 경영주(예를 들면 40~55세)로서 농민연금에 가입한 농업경영주가 농업을 포기하고 소유농지 일체(단, 자급용 규모 제외)를 다른 농업인에게 양도하거나 장기(5년 이상) 임대 계약을 체결한 후 전직을 희망하는 경우, 1년간의 전직 교육과 노령연금 규모에 상당하는 생활보조금을 지급한다.

1.4.2. 예상되는 문제점

- 노령농가 탈농보조금 제도의 문제는 가족간의 상속에 의한 경영이양을 보조금 대상에 포함시킬 것인가 하는 점이다. 이러한 경영이양을 포함시키면 서류상의 소유권 이전 이외에는 아무런 변화가 없음에도 보조금이 지급되어 아무런 의미가 없을 수 있다. 그러나 이러한 경영이양을 제외하면 영농후계 자녀에 대한 상속보다 다른 농업인에게 대 한 양도나 임대가 유리해지는 결과가 되는 불합리에 빠진다.
- 실행시에 농업경영주의 범위를 규정하는데 어려움이 예상된다. 농민연금에 가입한 자로 규정하면 가장 간편하나 농업소득 의존도가 매우 낮은 형식적 농업경영주에게 보조금이 지급되어 실익이 없을 수 있다.

2. 생산제한하의 직접지불

2.1. 목적

- 수매축소와 실질가격하락이 예상됨에 따라 수도작에 의존하는 많은 수의 농가들의 소득문제가 심각해질 것으로 예상된다. 특히 이들의 대부분은 타작물로의 轉作이 구조적으로 어려운 평야지대의 농가들로서 소득증대를 위한 대안의 모색이 상당히 제한적이다.
- 따라서 생산제한 하의 직접지불제도는 수매축소로 인한 수도작 농가의 소득감소를 보전하고 동시에 쌀생산의 급격한 감소를 방지하려는 것이다. 특히 UR 협정문에 있어서 한국 쌀에 대한 효과적인 생산통제조치가 시행되는 것을 조건으로 1995~2004년 기간중에 관세화에 의한 수입개방이 유예되었으므로 생산제한을 위한 정책수단을 제도화하여 UR 협정문의 요구사항을 만족시키고, 이때 생산축소에 대한 반대급부로서의 소득을 직접 보전하여 수도작 농가의 소득문제를 해결하려는 것이다.

2.2. UR 협정문 검토

- UR 농업협정문 6조 5항에 의하면, 생산제한정책 하의 직접지불을 운용하기 위해서는 다음의 조건을 만족해야 한다.
 - ① 고정된 면적(fixed area)과 고정된 단수(fixed yield)를 기준으로 한 직접지불, 또는
 - ② 기준 생산수준의 85% 또는 그 이하에 대한 직접지불 또는
 - ③ 고정된 사육두수에 대한 직접지불
- UR 협정문 부속서 5A의 1항(C)에 의하여, 한국 쌀에 대한 “효과적인 생산제한조치 (Effective Production Restricting Measures)” 가

시행되는 것을 조건으로 1995~2004년 기간중에 관세화에 의한 수입 개방이 유예되었다. 따라서 생산제한을 위한 정책수단이 조속히 제도화되지 않을 경우 쌀수출국들의 제소와 통상마찰이 우려되며, 최소시장접근물량(MMA) 수입과 관세화에 의한 시장개방유예가 다시 쟁점화될 수도 있다.

2.3. 외국의 사례

- 미국의 부족불지급제도(Deficiency Payment)는 소맥, 옥수수, 보리, 귀리, 호밀, 면화, 쌀에 대하여 실시되고 있다. 이들 정책품목의 시장가격은 기본적으로 시장에서 수급균형을 이루도록 정부가 직접적인 시장개입을 하지 않으며, 의회는 매 5년마다 향후 5년간 적용될 목표가격(Target Price)과 용자가격(Loan Rate)을 법제화하고, 정부는 용자가격과 시장가격 중 높은 것과 목표가격과의 차(부족불)를 품목별로 정해진 비율에 대한 휴경계획에 참여한 농가에게 지불한다. 즉, 부족불지급제도는 식부감축프로그램(Acreage Reducion Program: ARP)과 휴경보상프로그램(Paid Land Diversion: PLD)과 연계되어 있다.
- 유럽연합(EU)의 소득손실보상제도(Compensatory Payment)는 곡물류와 유지작물에 대하여 실시되고 있다. 1992년 5월 채택되어 개혁된 공동농업정책은 지지가격의 감축, 직접소득보상지불, 새로운 생산통제프로그램의 도입 등을 주된 내용으로 하고 있다. 즉, 1993/94~1995/96 기간중에 곡물에 대한 목표가격(Target Price)과 경계가격(Threshold Price)을 매년 톤당 10 ECU (1 ECU = 약 1.2 US\$)씩 인하하는 대신 소득손실보상을 톤당 10 ECU씩 인상함으로써 농가의 톤당 수취가격을 매년 155 ECU로 유지하도록 되어 있다.
 - 소득손실보상제도에 의한 보상지불을 받기 위해서는 소유경지의 일정 비율을 휴경해야 하는 의무가 부여되는데, 곡물 생산량이 92톤(면적으로는 20ha)이 넘는 농민은 기준 면적의 15%를 휴경하여

야 하며, 곡물생산량이 92톤 이하인 소규모 농가에게는 휴경의무가 부과되지 않으며 이러한 농가는 전체 경작면적에 대하여 보상지불을 받는다.

- 일본의 경우, 쌀 소비의 감소 추세에 따라 1969년 이후 수도작을 타작물로 전환할 경우 보상금을 지급하는 轉作補償制度를 실시해 오고 있다. 전작한 논면적을 기준으로 농가에 장려금이 지급되는데, 1994년의 경우 33천円/10a가 기준이며, 집단적으로 전작할 경우 가산금이 추가된다. 특히 1975년까지는 전작 대상 작물을 제한하지 않았으나, 이후에는 양곡수급상 국내자급률이 낮은 소맥, 대두, 사료작물 등을 특정작물로 지정하여 여타 작물보다 높은 장려금을 교부함으로써 전략적으로 이들 작물의 증산을 유도하였다. UR 협상에서 일본도 쌀의 관세화에 의한 수입개방을 유예받는 조건으로 쌀의 생산제한이 의무화되었는데, 전작보상제도에 의하여 그러한 조건을 만족시키고 있는 것으로 이해된다.

2.4. 실시방법과 예상되는 문제점 검토

2.4.1. 실시방법

가. 생산제한의 제도화

- 생산제한정책을 도입하되, MMA 이외 물량은 자급할 수 있도록 향후 수년간 매년 쌀 재배면적을 10~17천ha 범위내에서 감축하는 것을 제도화하는 방안을 검토 할 수 있다. 쌀 소비가 지속적인 감소추세에 있고, 1980년대말 이후 식부면적 역시 계속적인 감소추세에 있으므로 생산감축의 제도화에 대한 농민이나 국민들의 거부감은 심하지 않을 것으로 보인다.

- 생산제한을 조건으로 한 직접지불액의 산정은 기준연도의 면적과 당당수량이 기준이 되어야 한다.
- 농가의 경영규모가 영세하므로, 생산감축은 부락 단위로 할당하여 의무화하는 것이 행정비용을 적게 들이고, 효율적인 토지이용을 도모할 수 있을 것으로 보인다.

나. 부족불제도 운영

- 미국의 부족불제도를 원용하는 것이 WTO 체제 하에서 통상마찰의 소지가 적을 것으로 보인다. 즉, 가격은 시장에서 결정되도록 하고, 정부는 농가소득지지를 위한 목표가격과 최저보장가격의 개념인 용자가격을 정하며, 용자가격과 시장가격 중 높은 것과 목표가격과의 차액을 생산제한제도에 참여한 부락에 대하여 농가별로 기준 면적과 기준 단수를 기준하여 지불한다.
- 목표가격의 설정기준은 현행 수매가격 산정방식인 90% 한계답 생산비 방식을 지속할 수 있을 것으로 생각되며, 용자가격은 ① 최근 3년간의 평균생산비, ② 목표가격의 일정 비율로 정할 수 있을 것이다.

2.4.2. 예상되는 문제점

- 생산제한하의 직접지불의 기준으로서의 면적 산정에 있어서;
 - 자작농가를 대상으로 할 경우에는 경쟁력이 없는 소규모 경영을 지속하게 하는 유인으로 작용하여 구조개선에 역기능을 나타낼 우려가 있고, 조방경영으로 감산될 가능성이 크다. 농지소유 농가를 대상으로 하는 경우에는 고령화 농가소유자의 농지임대가 활성화되어 임대차에 의한 영농규모화가 촉진될 것으로 보이나, 직접 영농에 종사하지 않는 농지 소유자에게 보조금을 지급한다는 논리적 모순이 나타난다.

- 수매방출제도와 부족불제도의 동시운영은 행정적인 면에서나 농가의 의사결정에 혼란을 초래할 우려가 있으므로 부족불제도는 수매방출제도의 축소와 더불어 중기적으로 도입이 검토되어야 할 것이다.
- 부족불제도의 운영을 위해서는 농가별, 부락별 기준 면적과 기준 단수에 관한 정밀한 조사연구가 필요하고,
- 부족불제도는 농가별 쌀 생산량에 비례한 소득보상제도이므로 대농에게 유리하다. 따라서, 경영규모확대의 유인이 있는 반면, 형평성에 문제가 있으므로, 부족불 지급액의 상한을 정할 필요가 있을 것이다.
- 전작답(轉作畝)이 분산되는 경우, 작업 능률을 하락시킬 우려가 있으므로 집단화 시킬 수 있는 장치가 필요하다.

3. 소득안정화 지원

3.1. 목적

- WTO 체제 출범 이후 보편적으로 나타나게 될 상업농화, 전업농화 그리고 영농규모의 확대에 가격파동 등에 의한 농가경영의 불안정성이 증대할 것으로 전망되므로, 가격파동 시에 최소한의 경영안정과 소득안정을 유지시키려는 것이다.

3.2. UR 협정문 검토

- UR 농업협정문 부속서 2의 7조에 의하면, 소득안정화사업에 대한 직접지불은 보조금 감축 대상에 포함되지 않는다.
- 수혜자격은 농업소득의 손실 정도에 따라 결정하되, 소득손실액이 이전 3개년 혹은 이전 5개년 중 최고·최저치를 제외한 3개년 평균 총

소득 또는 순소득 상당액의 30%를 초과해야 한다. 이때 지원규모는 해당연도 소득손실의 70% 이하로 제한한다.

- 지원액은 전적으로 소득에만 관련되어야 하며, 가축의 경우를 포함하여 생산유형, 생산량, 국내외가격과 연계시켜서는 안된다.
- 생산자가 특정연도에 자연재해구호와 동시에 지원받을 경우 수혜총액은 소득손실의 100%를 초과할 수 없다.

3.3. 실시방법과 예상되는 문제점 검토

3.3.1. 실시방법

- 소득안정화지원을 과다하게 할 경우 농민들의 도덕적 불성실(moral hazard)로 인하여 기존의 생산조절 및 가격안정정책이 퇴색될 우려가 있으므로 정부의 보상비율을 적절한 선에서 결정하여 운용하여야 한다. 즉, 수혜기준을 UR 농업협정문상의 기준보다 낮은 40% 이상의 소득손실과 소득손실의 50%를 보상하는 것이 그 예가 될 수 있다.
- 또한 수혜 대상자의 자발적인 참여에 의한 보험형식이 바람직하며 정부지원은 보험관리 비용과 보험료의 일부를 지원하는 방식을 채택하며 정부 지원을 점차 줄여나가는 한시적인 방식으로 운영하여야 할 것으로 생각된다.
- 여러 가지 농산물 중 보험수요가 크고 가격과 소득이 불안정하여 정책적으로 지원해야 할 것으로 판단되는 농산물을 대상 품목으로 제한적으로 선정하여 시행하되, 그 결과를 토대로 타작목으로 확대 실시하도록 한다.

3.3.2. 예상되는 문제점

- UR 협정문상의 규정에서와 같이 30% 이상 소득손실이 발생했을 경우 소득손실의 70%를 정부에서 보상해주게 되면 기존의 생산 및 출하조절을 통한 가격안정화정책의 효과가 감소하여 농가의 자율적 수급조정 노력을 감소시켜 생산 및 출하조절을 통한 자율적 수급 조정이라는 기존정책과 상치될 가능성이 있다.
- 소득안정화지원을 위해서는 대상 농가의 소득과악이 정확히 이루어져야 하나 현실적으로 개별농가의 소득추계가 어려운 상태에 있고, 규모별, 품목별 표준소득자료를 이용할 경우 개별농가의 경영상태, 입지조건 등에서 차이가 반영되지 못하는 문제가 있다.
- 대상 품목과 수혜 대상자를 선별적으로 결정하면 보상의 형평문제가 발생하는 반면, 모든 품목에 실시할 경우 자금 소요규모가 팽창하는 문제가 있고, 수혜 대상자의 연령, 영농종사기간에 어떻게 제한을 두어 정부재정지원의 규모를 조정할 것인가 하는 것도 문제이다.

4. 자연재해 구제를 위한 직접지불

4.1. 목적

- 자연재해에 의하여 일시적으로 소득이 현저히 감소하고 경영이 위협에 직면한 농가에게 재해로 인한 소득손실의 일부를 보전함으로써 자연재해에 의한 소득문제를 해결하고 경영의 안정성을 높이려는 것이다.

4.2. UR 협정문 검토

- UR 농업협정문 부속서 2의 8조에는 “자연재해 구제를 위한 직접지불 혹은 작물 보험에 대한 재정 지원”은 국내 보조금 감축 대상에 포함되지 않는다고 규정하고 있다.
- 이러한 직접지불은 자연재해 발생에 대한 정부의 공식적 인증을 전제로 하며, 지난 3년간 (혹은 최고 최저치를 제외한 과거 5년간)의 평균 생산량보다 30% 이상 감소된 경우에 대상이 될 수 있다.
- 동시에 이러한 직접지불은 자연재해로 인한 소득, 가축, 토지 혹은 기타 생산요소 손실을 보상하는 범위내에서 이루어져야 한다.

4.3. 외국의 사례

- 일본의 재해구제는 다음과 같은 농업공제 방식에 의존하고 있다.
 - 농업재해 공제 제도는 쌀, 보리, 잠깐, 과수, 육우 등을 대상으로 하며, 정부는 농가가 부담해야 할 공제 부금의 약 50~60%를 보조하고, 동시에 공제조합 및 그 연합회의 운영비를 지원하고 있다.
 - 최근의 실적을 보면 정부는 약 800억엔을 공제부금에 대한 보조금으로, 약 540억엔을 공제조합의 운영비에 대한 지원금으로 지출하고 있다.
 - 일본의 농업공제 제도는 정부지원금의 40%가 공제조합 운영비로 지출되어 재정부담에 비하여 농가에게 귀속되는 혜택이 적다는 문제점을 갖고 있다.
- 미국은 재해 구제를 위하여 농작물 보험제도와 재해보상 제도를 동시에 운영하고 있다.
 - 정부는 농작물 보험에 대하여 농민이 부담할 보험료의 30%를 보조

하고, 동시에 보험공사 운영비를 지원하고 있다.

- 지역적으로 재해가 발생하여 지역 생산량이 35% 이상 감소된 경우에 한하여 보험금을 지급하도록 하여 도덕적 불성실을 방지하도록 하고 있으나 농가의 가입률이 저조하여 실효성이 낮은데 비해 재정 부담이 크다는 문제가 있다.
- 재해 보상제도는 재해를 입은 농가를 대상으로 직접 보조를 실시하는 것인데, 재해 다발지역까지 경작되는 부작용이 나타날 우려가 있다.

○ 우리 나라의 재해 구제는

- 농약대, 대파대 등 생산요소 손실에 대한 보상,
- 영농자금 상환 연기, 중고생 수업료 감면, 각종 세금 감면 등의 간접지원,
- 필요 생계비나 식량의 일부를 보조하는 등 복잡다기한 형태로 이루어지고 있으나 피해액의 극히 일부만이 보상되고 있으므로 재해를 당한 농가의 생계와 경영이 크게 위협받게 된다.

4.4. 실시방법과 예상되는 문제점 검토

4.4.1. 실시방법

○ 다음에 예시한 방법으로 재해구제금을 지급한다.

- 「농어업재해 대책법」에 의하여 재해지역으로 고시된 지역내의 경작지를 대상으로 하되, 피해가 해당지역 평년 생산량의 30% 이상이라고 판정되는 면적에 대하여 소득손실의 70% 범위내에서 소득을 보상하고, 가축, 토지, 기타 자본재 손실에 대하여 복구비를 지급한다.

○ 작물보험 방식을 도입할 수도 있으나 보험 관리를 위한 비용이 지나

치게 많이 소요되므로 실익이 없다고 생각된다.

4.4.2. 예상되는 문제점

- 이와 같은 피해 구제가 이루어지는 경우 생산자가 피해 경감을 위한 노력을 태만히 하는 부작용이 예상된다. 따라서 병충해 피해는 대상에서 제외하고, 풍수해, 동해 등 인력으로 조정하기 어렵고, 지역적으로 동시에 나타나는 재해에 국한하여야 할 것이다.
- 또한 피해지역의 범위 설정, 피해 농지의 판정, 소득손실액의 산정을 둘러싸고 갈등과 부조리가 나타날 우려가 있다.

5. 환경보전 농법에 대한 지원

5.1. 목적

- 소비자의 요구에 맞는 저공해 농산물을 생산토록 함으로써 시장개방에 대응하여 농가에게 새로운 소득기회를 제공하는 한편, 환경오염 효과를 최소화하여 농업이 가지고 있는 환경산업적 가치를 극대화하려는 것이다.

5.2. UR 협정문 검토

- UR 농업협정문 부속서 2의 12조에 “환경보전 프로그램에 의한 직접 지불”은 국내보조금 감축 대상에 포함되지 않는다고 명시되어 있다.
- 이러한 보조금 지불은 생산 방법이나 투입재 사용에 관한 제약을 규정하는 정부의 환경 보전 프로그램의 일환으로 지불되어야 하고, 그 지급 기준은 정부정책을 준수함으로써 발생하는 추가비용 또는 손실

에 한정하여야 한다.

5.3. 외국의 사례

- 미국은 1990년 농업법에 의하여 농민이 환경보호적 경영방식을 도입하거나 전환할 경우 보상금을 다음과 같이 지불하고 있다.
 - 환경조건에 민감한 토지, 한계 목초지, 수질에 중요한 토지, 야생동물 서식지 등에 경작을 유보하는 대신 토지소유자에게 임차료를 지불한다.
 - 자발적인 습지보존계획에 따라 철새나 야생동물 서식처를 30년 이상 보전할 경우 보상금을 지불한다.
 - 수질을 보호하는 농업생산방식을 도입하는 농가에 대해서 농가당 연간 장려금으로 3,500\$, 비용보조금으로 1,500\$를 지불한다.

- EU도 다음과 같이 환경보전적 경영을 하는 생산자에 대하여 보조금을 지급하고 있다(환경보전 유형별 보조금 지급 한도액은 부표 8 참조).
 - 비료 및 농약의 사용을 상당히 감소시키거나, 기존의 저투입 생산방식을 계속 유지하는 경우, 유기적 영농 방법을 도입하고 이를 계속 시행하는 경우
 - 조방적 형태의 경종생산(사료생산 포함)으로 이행하거나, 과거에 도입된 조방적 생산방법을 계속 유지하는 경우, 또는 경지를 조방적 초지로 전환하는 경우
 - 조사료 면적당 양 및 소의 사육두수를 감축하는 경우
 - 기타 환경 및 자원 보호, 경관의 유지 목적에 부합하는 생산방법을 적용하는 경우, 멸종위기에 있는 지방의 토종 가축을 사육하는 경우
 - 경작이 포기된 농지 또는 산림을 보존하는 경우
 - 환경관련 목적의 이용, 특히 소생활권(biotope)의 보존 및 자연공원의 설치 또는 용수 순환 시스템의 보호를 위해 농용지를 적어도 20년간 휴경시키는 경우

- 공공이용 및 여가 활동을 위한 토지 관리

5.4. 실시방법과 예상되는 문제점 검토

5.4.1. 실시방법

- 유기농법, 저투입농법 및 축산분뇨의 리사이클링 등 환경보전 농법을 사용하는 농가에 대하여 추가적으로 발생하는 비용을 경작면적 또는 두수를 기준으로 보조금을 지급한다.
 - 보조금 지급 대상 자격은 당해연도 생산을 하기 전에 지방자치단체와 환경보전 농법을 사용할 것이라는 계약을 체결한 자를 대상으로 하고,
 - 관리비용을 최소한으로 줄이기 위해서 개별농가가 아닌 지역 단위 방식을 도입하고,
 - 보조금 지급방법은 사후적으로 조사 후 지급하는 것을 원칙으로 하고 계약 단위의 일부에서라도 위약이 발생할 경우 전체 계약 단위에게 보조금을 지급하지 않음으로써 자체 감시기능을 유발시키는 방안을 도입할 수 있다.
- 유기농법을 이용하여 생산할 경우 농가의 생산량은 대체로 5년 이내에 일반 농업과 비슷한 수준에 도달하나 3년까지는 생산량이 감소한다.
 - 특히 유기농업 사용시 1년 후의 생산량 감소율은 약 30%, 2년 후는 약 20%, 3년 후는 약 10%이고, 4년 이후부터는 생산 수준이 보통 농업 수준과 같아진다.
 - 따라서 환경보전 농법을 사용할 경우 일정 기간에 한하여 정부보조금을 지불하되 연차적으로 보조금을 낮추어 가는 것이 바람직하다.

5.4.2. 예상되는 문제점

- 환경보전 농법의 이행 여부에 대한 감시비용이 과다하게 소요되거나

부정과 비리가 나타날 위험성이 있다. 이행 여부에 대한 감시를 원활히 하기 위해 계약농가는 영농일지 작성을 의무화시키고, 토양검사와 생산물 검사를 불시에 무작위로 시행하는 방안을 검토하는 등 세밀한 준비가 선행되어야 할 것이다.

6. 조건불리 지역의 농가 보조

6.1. 목적

- 자연적 혹은 제도적 요인으로 농업생산 여건이 특히 불리하여 농산물 시장 개방에 따른 수익성 악화가 다른지역에 비하여 현저히 심각한 지역의 농가에게 보조금을 지급함으로써, 이러한 지역의 농가소득 문제를 해결하고, 농업 포기나 휴폐경에 의한 지역사회 붕괴와 환경파괴를 억제하려는 것이다.

6.2. UR 협정문 검토

- UR 농업협정문 부속서 2의 13조에는 “지역보조 프로그램에 의한 직접지불”은 국내 보조금 감축 대상에 포함되지 않는다고 명시되어 있으며, 이때 해당 지역에서 농업 생산에 종사함으로써 발생하는 추가 비용 또는 소득손실에 대하여 보조금을 지급할 수 있다.

6.3. 외국의 사례

- EU에서는 1970년대부터 다음과 같은 조건을 만족시키는 지역을 조건불리지역(Less Favoured Area)으로 지정하고 이 지역 농가에 대해 직접보조를 시행하여 오고 있으며, 1993년 현재 전체 경지의 55%인 약 27.7백만ha가 조건불리지역으로 지정되어 있고 이 지역 농가의 농업소득 중 10~33%가 보조금에 의한 소득으로 구성되어 있다.

- 600~1000m 이상의 산악 지역과 경사도 20% 이상이 구릉지
- 인구과소화의 위험이 있고 자연경관 보전이 필요한 지역
- 토양이 척박하고 배수가 불량한 해안지역

6.4. 실시방법과 예상되는 문제점 검토

6.4.1. 실시방법

- 농업생산 여건이 불리한 지역을 구획하고, 지불규모를 설정하는데 어려움이 있으나, 내무부 「오지개발사업」지역 403개면 중 특히 농업생산 여건이 불리한 지역을 지급 대상으로 선정할 수 있다. 「오지개발사업」지구는 면 단위별 경제, 생활, 문화 등 14개 지표를 기준으로 하였으므로 보조 대상 지역의 선정이 가능할 것으로 생각된다.
- 해당 지방자치단체에 지역유지를 위한 교부금을 추가적으로 지급하여 지역개발을 위한 사업에 더 많이 투자되도록 하면서, 개별적인 보조금이 추가적으로 필요한 농가에 한하여 보조금을 지급하는 방안이 바람직할 것으로 생각된다.
 - 농업생산 여건이 특히 불리하여 지역 폐쇄가 우려되는 지역의 농가에 대하여 기준연도의 경작면적에 비례하여 보조금을 지급한다.
 - 산간지역 농가의 경우 기계화 불가능 또는 기계화 비용의 과다 소요, 수리안전시설 부족 등에서 초래되는 농업생산비의 과다 소요분을 보조하되, 농업생산비의 과다 소요분을 경작면적 대비 지급하는 방안이 바람직하다.
 - 낙후 경사지지역의 자연경관 훼손과 토양유실을 방지하기 위하여 경종에서 조림사업으로 전환할 경우 보조금을 지급하는 방안도 검토할 필요가 있다.
- 환경보전지역 중 영농활동에 영향을 가장 크게 받는 지구의 농가를

대상으로 예를 들면, 일정 기간 (5~10년) 동안 경지면적에 비례하여 보조금을 지불하는 방안을 검토할 수 있다. 이때 오·폐수 발생이 심한 축산 및 낙농농가에게는 의무적으로 환경보상프로그램에 참여토록 하되, 환경보전 농법을 도입하는 경우 가산금을 지급하는 방안을 검토할 필요가 있다.

- 이 경우 EU처럼 조립화 사업으로 유도하여 조립시 소요되는 비용, 운영자금 등에 추가지원이 고려되어야 한다.

6.4.2. 예상되는 문제점

- 조건불리지역 선정에 대한 국민적 합의가 있어야 한다.
 - 특정 지역을 조건불리지역으로 지정·고시할 경우 해당지역 주민의 의사와 함께 도시영세민과의 형평성도 고려하여야 한다.
 - 이와 함께 지원금의 수준은 불리지역에서 영농행위를 함으로써 발생하는 추가비용 내지 소득손실에 한정되기 때문에 이를 계산하기 위한 표준이 설정되어야 한다.

7. 생산과 연계되지 않은 직접지불

7.1. 목적

- 앞에서 언급한 직접지불제도 효과가 미치지 못하는 사각지대 저소득 농가에 대하여 최소한의 생활을 보장하려는 것이다.

7.2. UR 협정문 검토

- UR 농업협정문 부속서 2의 6조에 따라 생산과 연계되지 않은 직접지불(decoupled income support)의 수혜 대상은 기준연도의 소득, 생산

자 또는 농지 소유자의 지위, 생산요소 사용 또는 생산수준 등과 같은 명백한 기준에 따라 결정해야 한다.

- 특정 연도의 소득지원 규모는 생산량(가축단위 포함), 국내외 가격, 생산요소 등과 연계되지 않아야 하고, 보상의 조건으로 생산을 요구할 수 없다.

7.3. 실시방법과 예상되는 문제점 검토

7.3.1. 실시방법

- 이 제도는 일정 소득 이하의 영세농가에 대한 소득지원을 목적으로 하나 소득파악, 농업구조개선, 형평성 등의 문제점이 있다.
- 따라서 복지정책의 측면에서 접근하여 보건복지부 생활보호 대상자, 취로사업 대상자 범위를 확대하는 방법이 현실성이 있는 것으로 보인다. 즉 영세농 소득지원은 보건복지부 복지정책의 일환으로 실시하는 것이 바람직하다.

7.3.2. 예상되는 문제점

- 수혜 대상자를 확대하는 경우 수혜 대상자의 자격 및 선정기준에 어려움이 있고, 선정과정에 부조리가 개입될 우려가 있다.
- 소규모 영세농을 온존시켜 농정의 기본방향인 구조개선사업에 역행할 수도 있다.

Ⅲ

요약 및 정책건의

1. 검토결과 요약

- UR 협상이 타결되고 WTO가 출범함에 따라 우리 나라 농산물시장의 전면적인 개방과 기존의 쌀 수매 등 가격지지정책의 축소가 불가피하게 되었다. 정부는 WTO 체제의 출범에 효과적으로 대응하기 위해 경쟁력 강화에 주안점을 둔 「농어촌 발전대책」을 수립하여 농업구조 개선을 추진하고 있다. 그러나 시장개방과 가격지지 감축에 따른 생산감축과 농가피해는 단기간내에 발생하는 반면 경쟁력 강화와 농업 구조개선대책의 효과는 장기간에 걸쳐 점진적으로 나타나게 된다.
- 이와 같이 짧은시간내에 농업부문을 경쟁논리에 따라 재편하는 과정에서 자유시장을 통하여 그와 같은 방향으로 변신할 만큼의 신축성과 유동성을 갖지 못한 농가계층에서 소득문제가 집중적으로 나타날 것이며, 그 결과 지역에 따라 공동화 현상이 급진전되면서 환경 문제, 지역사회 문제 등이 심각하게 나타날 것으로 전망된다. 따라서 개방

의 피해에 대한 단순한 보상의 차원이 아니라 시장의 기능에 의하여 해결되기 어려운 계층과 지역의 문제에 대응하기 위해서는 경쟁력 향상 중심의 대책을 보완하는 새로운 정책의 도입이 필요하다고 판단되며, 따라서 UR 협정문에서 허용하고 있는 다음과 같은 직접소득보조 정책의 부분적 도입이 필요하다.

- 농업생산에서 경쟁력이 없으면서도 자력으로는 전직 혹은 이탈농이 곤란한 경영주가 전직하거나 이탈농 하는 것을 전제로 보조금을 지원함으로써, 그러한 농가의 소득문제를 해결하고, 동시에 농지의 유통을 촉진시켜 전업농가의 규모 확대를 촉진하는 효과를 기하여야 할 것이다. 이를 위하여 ① 고령 경영주로서 농민연금에 가입한 농업경영주가 소유농지 일체(단, 자금용 규모 제외)를 다른 농업인에게 양도하거나 장기(5년 이상) 임대하는 경우, 노령연금 규모에 상당하는 보조금을 노령연금수혜 연령까지 지급하고, ② 장년 경영주로서 농민연금에 가입한 농업경영주가 소유농지 일체(단, 자금용 규모 제외)를 다른 농업인에게 양도하거나 장기(5년 이상) 임대 계약을 체결하고 전직을 희망하는 경우, 1년간의 전직 교육비와 노령연금 규모에 상당하는 생활보조금을 지급하는 방안을 마련할 필요가 있다.
- 수매축소로 인한 쌀생산농가의 소득감소를 보전하기 위하여 생산제한을 전제한 부족불지급제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 쌀생산농가의 생산제한을 조건으로 직접지불하는 미국의 부족불제도를 원용하는 것이 WTO 체제 하에서 통상마찰의 소지가 적을 것으로 보이나, 수매방출제도와 부족불제도의 동시운영은 행정적인 면에서나 농가의 의사결정에 혼란을 초래할 것이므로 수매방출제도의 축소와 더불어 중기적으로 도입을 검토해야 할 것이다. 구체적으로는 MMA 이외 물량의 국내자급을 유지하는 것을 목표로 하여 향후 수년간 매년 쌀 재배면적을 10~17천ha씩 감축하는 것을 제도화하는 방안을 검토

할 수 있다. 쌀 소비가 지속적인 감소추세에 있고 1980년대말 이후 식부면적 역시 계속적인 감소추세에 있으므로 생산감축의 제도화에 대한 농민이나 국민들의 거부감은 심하지 않을 것으로 보인다.

- 자연재해에 의하여 일시적으로 소득이 현저히 감소하고 경영이 위협에 직면한 농가에게 재해로 인한 소득손실의 일부를 보전함으로써 자연재해에 의한 소득문제를 해결하고 경영의 안정성을 높이는 조치가 필요하다. 구체적으로는「농어업재해 대책법」에 의하여 재해지역으로 고시된 지역내의 경작지를 대상으로 하되, 피해가 해당지역 평년 생산량의 30% 이상이라고 판정되는 면적에 대하여 소득손실의 70% 범위내에서 소득을 보상하고, 가축, 토지, 기타 자본재 손실에 대하여 복구비를 지급하는 방식이 고려될 수 있다. 이를 위한 정책수단으로 작물보험 방식을 도입할 수도 있으나 보험 관리를 위한 비용이 지나치게 많이 소요되므로 실익이 없다고 판단된다.
- 가격파동의 위험성이 있는 작물을 생산하고 자본투여액이 큰 상업농과 전업농의 경영안정과 소득안정을 위하여 소득안정화지원이 요구된다. 소득안정화지원을 과다하게 할 경우 도덕적 불성실(moral hazard)로 인하여 기존의 생산조절 및 가격안정정책이 퇴색될 우려가 있으므로 정부의 보상비율을 적절한 선에서 결정하여 운용하여야 할 것이다. 또한 수혜 대상자의 자발적인 참여에 의한 보험형식이 바람직하며 정부지원은 점차 줄여 나가는 한시적인 방식으로 운영할 필요가 있다.
- 환경보전 농법에 대한 지원을 통하여 소비자의 요구에 맞는 저공해 농산물을 생산토록 함으로써 시장개방에 대응하여 농가에게 새로운 소득기회를 제공하는 한편, 환경오염 효과를 최소화하여 농업이 가지고 있는 환경산업적 가치를 극대화할 필요가 있다. 이를 위하여 유기

농법, 저투입농법 및 축산분뇨의 리사이클링 등 환경보전 농법을 사용하는 농가에 대하여 추가적으로 발생하는 비용을 경작면적 또는 두수를 기준으로 보조금을 지급하는 방안을 검토할 필요가 있다. 유기농법을 이용하여 생산할 경우 농가의 생산량은 대체로 5년 이내에 일반 농업과 비슷한 수준에 도달하나 3년까지는 생산량이 감소하므로 환경보전 농법을 사용할 경우 정부보조금 지불기간은 5년으로 하고 연차적으로 보조금을 낮추어 가는 것이 바람직하다.

- 자연적 혹은 제도적 요인으로 농업생산 여건이 특히 불리하여 농산물 시장 개방에 따른 수익성 악화가 다른 지역에 비하여 현저히 심각한 지역의 농가에게 보조금을 지급함으로써, 이러한 지역의 농가소득 문제를 해결하고, 농업 포기나 휴폐경에 의한 지역사회 붕괴와 환경파괴를 억제하여야 할 것이다. 대상 지역은;
 - ① 내무부 「오지개발사업」 지역 403개면 중 농업생산 여건이 특히 불리하여 지역 폐쇄가 우려되는 지역의 농가에 대하여 기준연도의 경작면적에 비례하여 소득을 보조하고,
 - ② 산간지역의 경우, 기계화 여건의 불리, 수리안전시설 부족 등에서 초래되는 농업생산비의 과다 소요분을 보조하되, 농업생산비의 과다 소요분을 경작면적 대비 지급하는 방안이 바람직하며,
 - ③ 상수원보호지역, 토양보전지역, 자연생태계 보전 및 야생동·식물보호구역 등은 「환경보전에 관한 법률」에 의하여 자연환경보전지역으로 지정·고시하고 경제행위를 엄격하게 제한하고 있기 때문에 이에 상응하는 소득보상이 필요하다. 한편, 낙후 경사지지역의 자연경관 훼손과 토양유실을 방지하기 위하여 경종에서 조림사업으로 영농을 전환할 경우 보조금을 지급하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 특히 오·폐수 발생이 심한 축산 및 낙농농가에게는 의무적으로 환경보상프로그램에 참여토록 하는 것이 필요하다.

- 생산과 연계되지 않은 직접지불제도는 일정 소득 이하의 영세농가에 대한 소득지원을 목적으로 하나 소득과약, 농업구조개선, 형평성 등의 문제점이 있다. 수혜 대상자를 확대하는 경우 수혜 대상자 자격 및 선정기준에 어려움이 있고, 선정과정에 부조리가 개입될 우려도 있으며, 소규모 영세농을 온존시켜 농정의 기본방향인 구조개선사업에 역행할 수도 있다. 따라서 영세농 소득지원은 보건복지부 복지정책의 일환으로 실시하는 것이 바람직하다.

2. 정책건의

- 직접지불제도의 도입은 다음과 같은 세 가지 원칙에 따라 선택되어야 한다.
 - UR/WTO 규정과의 합치 : UR 농업협정문에서 허용하는 방식으로 운용되어야 한다.
 - 농업구조개선정책과의 부합 : 직접지불제도는 생산비 절감과 영농규모화를 추구하는 농업구조개선정책의 목표와 크게 상충되는 효과를 가져와서는 안된다.
 - 행정수행의 용이 : 직접지불제도는 가격지지방식에 비하여 높은 수준의 행정수요를 유발하게 되는데, 이는 개별농가의 소득 및 자산에 대한 정확한 자료와 정보가 광범위하게 요구되기 때문이다. 따라서 현실적으로 관련 행정의 용이하고 향후 행정수요가 적은 방향으로 직접지불방식이 고안되어야 한다.
- 이와 같은 기준에 따라 제시된 7가지 시책에 대하여 도입의 적절성을 검토한 결과는 다음과 같다.
 - 우선적으로 도입을 검토할 제도로서는 농업구조개선정책을 촉진할 수 있고 제도개선이 용이한 ① 이탈농 지원을 위한 직접지불, ②

- 자연재해 구제를 위한 직접지불, ③ 조건불리지역의 농가에 대한 보조 등이 해당되는 것으로 판단된다.
- 중기적으로 도입을 검토할 제도로서는 현행 제도의 대폭적인 조정과 광범위한 행정자료의 축적이 필요한 ④ 쌀에 대한 부족불제도, ⑤ 소득안정화 지원, ⑥ 환경보전 농법에 대한 지원 등이 해당되는 것으로 판단된다.
 - ⑦ 생산과 연계되지 않은 직접지불제도는 보건복지부에서 국가전체적 복지정책의 일환으로 다루어져야 할 것으로 보인다.
- 이와 같은 보조금 지급은 급격한 구조개편 과정에서 파생되는 문제 중 시장기능에 의하여 해결될 수 없는 부분을 재정에 의한 직접지불 방식으로 구제하려는 것임에도 불구하고, 보조금 지급 요구가 무기한 계속될 우려가 있으며, 재원의 확보에도 어려움이 예상된다. 따라서 ① 보조금 지급은 법률에 의하되, 그 법률을 한시법으로 함으로써 일정 기간 후에는 연장하지 아니하는 한 자동 폐기되도록 하고, ② 필요 재원은 앞으로 농특세 사업에 관한 부분적 조정이 필요할 것이므로 그와 같은 조정과정에서 확보할 수 있을 것이다.

빈

면

부 록 1

세계무역기구협정 이행법

제1조(목적) 이 법은 세계무역기구 설립을 위한 마라케시협정(이하 '협정'이라 한다)을 이행함에 있어 세계무역기구 회원국(이하 '회원국'이라 한다)으로서 우리 나라의 권리와 이익을 확보하고 협정의 이행으로 인하여 발생할 수 있는 피해를 최소화함으로써 국민경제의 건전한 발전을 보장함을 목적으로 한다.

제2조(경제주권의 보장) 협정의 어느 조항도 세계자유무역체계의 일원으로서 우리 나라의 정당한 경제적 권익을 침해하는 것을 용인하는 것으로 해석될 수 없다.

제3조(협정상 권익보호) ①정부는 협정의 기본원칙에 따라 권리와 의무를 행한다.

②정부는 협상의 결과가 협정의 기본원칙에 어긋나거나 협정 의무의 이행으로 인하여 특정 품목의 국내 피해가 클 경우 협정절차에 따라 이를 수정하기 위한 협상을 추진하여야 한다.

제4조(보조금에 대한 조치) 회원국이 협정이 허용하지 아니하는 보조금 등에 의하여 수출을 하는 때는 정부는 협정과 관계법령이 정하는 바에 따라 필요하고 적절한 조치를 취하여야 한다.

제5조 (민족내부거래) 남북한간의 거래는 민족내부거래로서 협정에 의한 국가간의 거래로 보지 아니한다.

제6조 (특별긴급관세) 농림수산물의 수입물량이 급증하거나 국제가격이 현저히 하락하는 때에는 정부는 협정과 관계법령이 정하는 바에 따라 양허한 세율을 초과하여 특별긴급과세를 부과할 수 있다.

제7조 (농림수산물 관세 및 수입이익금의 용도) 협정 이행으로 인한 농림수산물 관세와 수입이익금은 관계법령이 정하는 바에 따라 농어민 소득향상 및 농어촌 발전 등을 위하여 사용한다.

제8조 (국민건강의 보호) 식품, 그 용기 기타 수입물품이 검역법, 식품위생법, 식물방역법, 가축전염병예방법 등 법령이 정하는 세균, 병충해 또는 유해물질 등을 함유하여 국민건강을 해할 우려가 있는 때에는 정부는 그 수입물품이나 원료로하여 제조 가공된 물품 또는 그 수입물품을 제조가공한 제조원의 유사물품에 대하여 협정과 관계법령이 정하는 바에 따라 그 수입을 금지 또는 제한할 수 있다.

제9조 (환경의 보호) 특정물품의 수입으로 인하여 사람·동물의 건강이나 식물의 성장을 해할 환경오염의 위험이 있는 때는 정부는 협정과 관계법령이 정하는 바에 따라 당해 물품 또는 이를 원료로 하여 제조·가공된 물품에 대하여 그 수입을 금지 또는 제한할 수 있다.

제10조 (수입기관의 지정) 정부는 농림수산물의 수입으로 인하여 관련 국내 농림수산업이 위축될 위험이 큰 물품에 대하여는 협정과 관계법령이 정하는 바에 따라 정부, 지방자치단체, 정부투자기관 및 생산자단체 등으로 하여금 수입하게 할 수 있다.

제11조(국내지원 정책의 시행) ①정부는 협정 발효 후 조속한 시일내에 수출품에 대한 신용보증과 수출시장에 대한 정보제공 등 협정이 허용하는 수출시장개척에 대한 지원제도를 확충하여야 한다. ② 정부는 협정 발효 후 조속한 시일내에 농림수산물의 생산자를 보호하기 위하여 협정이 허용하는 다음 각호의 지원조치를 강구하여야 한다.

1. 생산통제를 목적으로 한 직접지불
2. 영세농 등을 위한 보조
3. 토양 등 환경보전을 위한 유기농, 耕種農에 대한 보조
4. 농림수산업 재해에 대한 지원
5. 생산과 연계되지 아니하는 소득보조

제12조(생산자단체의 농림수산물 수급조절사업에 대한 지원) 정부는 농림수산물 수급조절사업을 하는 생산자단체에 관계법령이 정하는 바에 따라 수매, 비축, 가공 등의 시설에 대하여 필요한 지원을 실시하여야 한다.

제13조(농림수산업의 구조조정사업의 실시) 정부는 협정 이행과 관련하여 농림수산업의 구조조정사업을 시행하여야 하며 협정 발효 후 연1회 시행 내용을 국회에 보고하여야 한다.

제14조(시행령) 이 법의 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부 록 2

UR 농업협정문의 허용 대상 직접지불정책

- UR 농업협정문에 있어서 국내보조금은 연차적으로 감축하도록 되어 있는데, 국내보조의 허용 대상 정책을 설정하고 그에 해당되지 않는 정부 보조금은 모두 감축 대상으로 하고 있음. 허용 대상 정책에 관한 조항은 6조 5항과 부속서 2임.
- 6조 5항에 제시되어 있는 것은 생산제한정책 하의 직접지불제도로써, 다음과 같이 규정되어 있으며, 이 조항에 따라 미국 부족불지급제도의 존속이 가능하며, EU의 공동농업정책(Common Agricultural Policy) 개혁에 의한 소득손실보상제도의 근거가 됨.

다음과 같은 성격의 생산제한정책 하의 직접지불은 감축약속 대상에서 제외한다.

- ① 고정된 면적(fixed area)과 고정된 단수(fixed yield)를 기준으로 한 직접지불, 또는
 - ② 기준 생산수준의 85% 또는 그 이하에 대한 직접지불, 또는
 - ③ 고정된 사육두수에 대한 직접지불
- 부속서 2에서 허용되는 정책은 다음과 같이 제한되어 있음(부표 1 참조).
 - ① 연구·방제·교육훈련·지도·검사·유통촉진·하부구조개선에 관한 정부의 일반 서비스,
 - ② 식량안보목적의 공공비축,

- ③ 국내 식량원조 등의 정부서비스,
- ④ 생산과 연계되지 않은(decoupled) 소득지원,
- ⑤ 소득안정화,
- ⑥ 재해구조,
- ⑦ 탈농지원,
- ⑧ 휴경보상,
- ⑨ 투자지원을 통한 구조조정지원,
- ⑩ 환경보전지원,
- ⑪ 지역개발지원 등의 직접지불

이 중 ②는 수매제도가 공공비축의 목적으로 지속될 수 있는 근거가 될수 있음. ④와 관련해서는 일정 소득 이하의 농가에게 보조금을 지급하는 방안의 장구가 가능함. ⑨에는 우리 나라의 「농어촌구조개선사업」이 해당됨.

- 한편, 부속서 5에 의하여 한국 쌀의 관세상당치(TE) 방식에 의한 수입 개방이 유예되었으나, 이의 전제조건으로써 “해당 1차 농산물에 효과적인 생산통제조치”가 시행되어야 함. 따라서 쌀의 경우 연차적 생산감축 계획을 제도화하고 이를 직접지불제도와 연계하는 방안이 강구되어야 할 것임.

부표 1 UR 농업협정문에서 허용되는 직접지불제도

	허용대상 정책유형	정책별 세부기준
정부서비스 정책	○ 일반서비스 정책 연구, 병충해방제, 교육, 훈련, 지도, 검사, 유통 및 판매촉진 하부구조개선	○ 농업이나 농촌에 대한 일반 서비스 지원으로 직접지불은 포함되지 않음. ○ 연구개발, 병충해방제, 교육, 훈련, 지도사업 등의 지원과 시장정보제공, 전력, 댐, 도로 등 하부구조 개선을 위한 사업으로 특정 농가에 대한 직접적 혜택이 주어지지 않는 지원이어야 함. ○ 따라서 공공설비 시설이외의 농업시설지원이나 투입재, 운용비용 등에 대한 지원은 제외됨.

부표 1 UR 농업협정문에서 허용되는 직접지불제도(계속)

	허용대상 정책유형	정책별 세부기준
정부서비스 정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식량안보 목적의 공공비축 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한 국가의 식량안보에 있어 중요한 품목의 재고비축 및 유지와 관련된 지출로서 이 목적을 위한 민간의 재고비축에 대한 정부지원도 포함됨. ○ 재고비축량은 사전 결정된 목표량에 한정되어야 하며 재고의 유지와 처분에 관한 재정운영은 명료해야 함. ○ 정부에 의한 식량구매는 현행 시장가격에 의해야 하고 식량안보용 비축식량의 판매 또한 동일 품질상품의 시장가격으로 판매해야 함.
허용대상 직접지불정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내 식량원조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식량보조를 필요로 하는 일부국민(영세민)에 대한 국내식량 원조에 필요한 지출이어야 함. ○ 식량보조의 수혜가격은 명료하게 정의된 기준에 의하여야 함 ○ 정부의 식량보조를 위한 식량구매는 시장가격으로 해야 하며 식량원조에 대한 재정운영과 행정처리는 명료해야 함.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산과 연계되지 않은 소득 지원 (Decoupled Income Support) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산량, 생산요소, 생산형태, 가격 등과 연계되지 않아야 함. ○ 수혜대상은 명백하게 정의된 기준에 따라 결정되어야 함.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득안정화 사업 (Income Safety-net Program) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업소득 손실이 이전 3개년 혹은 5개년에서 최고치와 최저치를 제외한 평균 총소득 또는 순소득의 30% 이상을 초과하는 경우에 한함. ○ 지원규모는 생산자 소득손실의 70%를 초과할 수 없음. ○ 지원은 생산, 가격등과 연계되어서는 안됨. ○ 동일연도에 아래항(자연재해구조) 하의 지원을 동시에 받는 경우 수혜총액은 소득손실의 100%를 초과할 수 없음.

부표 1 UR 농업협정문에서 허용되는 직접지불제도(계속)

	허용대상 정책유형	정책별 세부기준
허용대상	○ 재해구조	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재해로 인한 생산손실이 이전 3개년 혹은 5개년에서 최고치와 최저치를 제외한 평균 생산량의 30% 이상인 경우에 한함. ○ 지원은 재해로 인한 소득, 가축, 토지, 기타 생산요소의 손실에 한정함. ○ 소득손실 보상 또는 재해예방에 필요한 경비지원을 한하고, 미래의 생산량이나 생산 유형을 요구 또는 한정해서는 안됨. ○ 위의 소득안정화 사업에 의한 지원과 동일 연도에 받은 경우는 수혜총액이 소득손실의 100%를 초과할 수 없음.
	○ 탈농지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일시적이 아닌 항구적으로 상업적 영농으로부터의 탈농을 대상 ○ 탈농에 관한 규정하에 명료하게 설정된 기준에 의하여야 함.
직접지불정책	○ 휴경보상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최소한 3년 이상의 상업적 생산으로 부터의 중단이 있어야 하고 명확하게 규정된 기준에 의해야 함. ○ 여타 생산량 및 형태, 가격 등과 연계되어 지원되어서는 안됨.
	○ 투자지원을 통한 구조조정 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입안된 정부정책에 명시된 기준에 따라 결정되어야 함. ○ 생산과 연계되지 않은 생산자의 구조조정에 필요한 지원 ○ 구조조정에 필요한 기간에 한정
	○ 환경보전지원	○ 정부의 환경 또는 토양보전정책에 따라 정부계획하의 특정조건에 이행에 따른 지원
	○ 지역개발지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 타지역보다 불리한 생산여건하에 있는 특정지역 생산농가에 대한 지원 ○ 생산 및 가격등과 연계되어서는 안됨. ○ 보조지급은 낙후지역에서 농업생산에 종사함으로써 발생하는 추가비용 또는 소득 손실분에 한정

부 록 3

미국의 직접지불제도

1. 부족불지급

1.1. 도입배경

- 1973년 「농업 및 소비자 보호법」에 의해 목표가격(Target Price)을 기초로 한 부족불지급제도(Deficiency Payment)가 처음 실시됨. 미국은 부족불지급제도를 통하여 이전보다 수급 상황에 탄력적으로 대응할 수 있게 됨.
- 1970년대와 1980년대 초반까지 목표가격은 가능한 높게 유지시킴으로써 농가소득을 지지한 반면, 융자가격(Loan Rate)은 가능한 낮게 유지하여 국제경쟁력을 높이고자 하였으나 이에 따른 재정결손이 커짐.
- 이에 따라 1985년 농업법에 의해 시행기간중 목표가격은 매년 삭감되었고 1990년 농업법에서는 1991/92~1995/96년 기간중의 목표가격이 1990/91년 수준으로 동결됨. 현재 입안과정에 있는 1995년 농업법에서도 목표가격 수준은 계속 인하될 것으로 보임.

1.2. 대상 품목

- 소맥, 사료작물(옥수수, 보리, 귀리, 호밀), 면화, 쌀

1.3. 운영방식

- 정책품목의 시장가격은 기본적으로 시장에서 수급균형을 이루도록 정부가 직접적인 시장개입을 하지 않으며 의회는 매 5년마다 향후 5년간 적용될 목표가격과 용자가격을 정함.
- 평균시장가격과 용자가격(양자 중 높은 것)이 목표가격보다 낮을 경우 부족불지급을 통하여 농민에 대한 소득지지가 이루어짐.
- 보상액은 (단위지급액*기준면적*기준단수)로 산출되며 품목별로 정해진 비율에 대한 휴경계획에 참여한 농가에게 지불됨. 즉 부족불지급제도는 식부감축프로그램(Acreage Reduction Program; ARP)과 휴경보상프로그램(Paid Land Diversion; PLD)과 연계되어 이루어짐.

□ 단위지급액의 결정

- 단위지급액은 평균시장가격과 용자가격 중 높은 것과 목표가격과의 차액

1.3.1. 용자가격

- 참여농가들은 수확 후의 농산물을 담보로 하여 상품신용공사(C.C.C.)로부터 용자(Loan)를 받을 수 있음. 용자기간은 통상 9개월이고 용자기간이 지난 후 농민은 농산물을 판매하여 용자금을 상환하거나, 시장가격이 낮을 경우 담보하였던 농산물로 용자금을 상환할 수 있음.
- 용자가격은 국내 및 수출시장에서의 경쟁력 유지뿐만 아니라 생산비,

수급조건, 국제가격 등을 감안하여 품목별로 결정됨.

- 소맥 및 사료곡물

- 기본 용자가격은 5개년 시장가격 중 최고연도와 최저연도 가격을 제외한 중간 3개년 이동평균 시장가격의 85%임. 단, 기본 용자가격은 전년도 시장가격의 95%보다 낮게 설정될 수 없음.
- 용자가격은 연말 재고량과 연간 총이용량의 비율에 따라 조정되는데 연간 최고 10%까지 임의적으로 감축시킬 수 있음.

부표 2 미국의 소맥, 옥수수 용자가격 조정 기준(1990년 농업법)

용자가격의 감축률	연말 재고량 / 연간 총이용량	
	소 맥	옥 수 수
최고 10%	30% 이상	25%이상
최고 5%	15 -30%	12.5 - 25%
0%	15% 미만	12.5% 미만

- 소맥과 옥수수의 최저보장가격은 각각 2.44달러 및 1.76달러이며 조정된 소맥과 옥수수의 용자가격이 5개년 평균 시장가격의 80%를 초과하지 않을 경우 최저보장가격이 지불됨.
- 용자가격조정의 예
 - 소맥의 최고연도와 최저연도 가격을 제외한 5개년 이동평균치: 3.13달러
 - 기본 용자가격: 2.66달러 = 3.13달러*0.85
 - 연말 재고량과 사용량이 비율이 30% 이상일 경우 조정된 용자가격: 2.39달러 = 2.66달러*(1-0.10)
 - 조정된 용자가격이 5개년 이동평균치의 80%인 2.50달러를 넘지 않

기 때문에 농민에게 지불되는 실제 용자가격은 부셸당 2.44달러임.

- 다른 사료곡물의 용자가격은 옥수수에 대한 사료곡물로서의 가치 등 옥수수에 대한 공정하고 합리적인 가치에 기초하여 결정됨.

- 면 화

- 기본 용자가격은 최저연도와 최고연도 가격을 제외한 5개년 이동평균 현물시장가격의 85% 또는 서유럽 최저 면화가격의 15주 평균가격의 90% 중 낮은 것으로 결정됨. 단, 기본 용자가격은 전년도에 시장가격의 95%보다 낮게 설정될 수 없음.

- 최저보장가격은 1991~95년 동안 파운드당 50센트임.

- 쌀

- 기본 용자가격은 최저연도와 최고연도 가격을 제외한 5개년 이동평균 농가판매가격의 85%임. 단, 기본 용자가격은 전년도에 시장가격의 95%보다 낮게 설정될 수 없음.

- 최저보장가격은 100파운드당 6.50달러임.

1.3.2. 목표가격

- 농민에 대한 합당한 가격수준으로서 소득지지 개념의 가격수준임.

부표 3 미국의 정책품목별 최소목표가격(1990년 농업법)

품 목	소 맥 (\$/bu)	옥수수 (\$/bu)	귀 리 (\$/bu)	수 수 (\$/bu)	보 리 (\$/bu)	면 화 (cent/lb)	쌀 (\$/cwt)
목표가격	4.00	2.75	1.45	2.61	2.36	72.9	10.71

1.3.3. 평균시장가격

- 평균시장가격은 곡물연도에 따라 상이하게 결정되어 1991~1993 곡물연도 동안은 곡물연도 5개월 평균시장가격이 사용됨.
- 1994~1995 곡물연도 동안은 12개월 평균시장가격이나 5개월 평균시장가격에 소맥은 10%, 옥수수는 7%를 더한 것 중 작은 것

지불 기준면적의 결정

- 부족불지급을 받기 위해서는 식부감축 프로그램과 휴경보상프로그램에 반드시 참여하여야 함. 부족불지급을 받는 기준면적은 경작면적 중 식부면적감축프로그램에 의하여 감축된 면적을 제외한 것임.
- 품목별 식부면적 감축비율은 재고상황을 반영하여 「농업법」에 의거 결정됨.

- 소맥 및 사료곡물

- 1991 곡물연도 최소 식부면적 감축비율은 1990년 예산법에 의해 소맥은 15% 이상, 옥수수 7.5%로 설정되어 있으나 실제 식부면적 감축비율은 연말 재고량과 연간 총이용량을 감안하여 조정됨.
- 식부면적 감축비율의 공표는 소맥 6월 1일, 옥수수 9월 30일까지 이루어지며 식부면적 감축비율의 조정은 재고상황을 고려하여 소맥 7월 31일, 옥수수 11월 15일까지임.

부표 4 미국의 소맥, 옥수수 식부면적 감축비율의 조정 기준

식부면적 감축비율	연말 재고량 / 연간 총이용량	
	소 맥	옥 수 수
10 ~ 20 %	40% 이상	25% 이상
0 ~ 15 %	40% 미만	-
0~ 12.5 %	-	25% 미만

- 면 화

- 연말재고량과 이용량의 비율이 30%로 유지되도록 식부감축비율을 0 ~25% 사이에서 결정

- 쌀

- 연말 재고량과 이용량의 비율이 16.5~20.0%에서 유지되도록 식부감축비율을 0~35%에서 결정
- 농민들이 정해진 식부 감축비율 이상으로 감축시킬 경우 단위지급액이 인상되는데 1%의 추가적인 식부감축에 대해 목표가격은 0.5~1.0% 인상됨.
 - 소맥의 경우 추가적인 식부감축비율은 1991년 10%, 나머지 해는 15%
 - 옥수수는 1991년 5%, 나머지 해는 10%
 - 면화는 10% 이내, 쌀은 5% 이내임.
- 단, 추가적인 감축은 일정 비율로 제한되며 추가 식부비율까지를 합한 총 식부감축비율은 소맥과 면화는 25%, 쌀과 옥수수는 20%를 초과할 수 없음 (만약 공표된 옥수수의 식부감축비율이 20%일 경우 추가적으로 감축할 수 없음).

- 1990년 농업법(1991~95년 적용)에는 3중기준면적(Triple Base Provision)이 신설되어 부족불지급액의 기준면적은 1985년 농업법에 의한 면적보다 15%만큼 축소됨.
- 축소된 식부면적의 15%는 경작자울면적(NFA: Normal Flex Acreage)이라 불리며 이 면적에는 과채류를 제외한 정책작물(사료곡물, 소맥, 면화, 쌀, 유지작물)을 경작할 수 있는데 부족불지급을 받을 수 없고 다만 용자가격을 통한 가격보장은 받을 수 있음.
 - 정책작물 이외의 곡물(건초, 산업용 혹은 실험용 곡물)을 경작할 경우 부족불지급액은 물론 용자가격에 의한 가격지지 혜택도 받을 수 없음.
- 이에 따라 경작지는 ① 식부감축프로그램하의 휴경면적, ② 부족불지급을 받는 경작허용 면적, ③ 경작자울면적으로 구분됨.
- 농민은 NFA외에 추가적으로 경작지의 10%(Optional Flex Acreage)에 대해 자율적으로 경작선택을 할 수 있음. 즉 정책작물을 경작하여 부족불지급을 받거나 아니면 과채류를 제외한 다른 작물을 경작할 수 있음.

부표 5 미국 부족불지급의 예 (소맥)

	1985년 농업법기준	1990년 농업법 기준	
		선 택 1	선 택 2
총 경 지 면 적	100 %	100%	100%
식 부 감 축 면 적	15	15	15
규정경작자울면적 (NFA)	-	15	15
선택적경작자울면적 (OFA)	-	-	10
결 손 보 상 대 상 면 적	85	70	60
타 작 물 경 작 면 적	0	15	25
정 부 보 조 수 혜 면 적	85	70	60

2. 환경보전 장려금

2.1. 도입배경 및 목적

- 1990년 농업법에 의해 농업자원보전계획 및 환경보전 농업경영을 추구하는 농민에 대해 보조금을 지불하고 있음.
 - 농업자원보전계획에는 습지보전계획, 수질향상계획, 환경개선계획 등 세 가지가 포함되어 있음.
- 토양침식이 심한 토지, 습지, 환경보호가치가 있는 토지보호 및 수질향상을 도모하기 위하여 농민의 소득손실을 보상함.

2.2. 운영방식

- 농민이 환경보호적 경영방식을 도입하거나 또는 전환할 경우 보상금을 지불
 - 환경조건에 민감한 토지, 한계목초지, 수질에 중요한 토지와 야생동물의 서식처 등에 대해 경작을 유보하는 대신 토지소유자에 입차료를 지불
 - 자발적인 습지보존계획에 따라 철새나 야생동물의 서식처를 30년 이상 보전할 경우 보상금을 지불
 - 수질을 보호하는 농업생산방식을 도입할 경우 농가당 연간 장려금으로 3,500달러, 비용보조금으로 1,500달러를 지급

부 록 4

EU의 직접지불제도

1. 도입 배경

□ 가격인하에 따른 농민소득보전

- 1980년대 이후 주요 농산물의 과잉과 예산압박 문제에 직면한 유럽연합은 몇 차례에 걸친 공동농업정책의 개혁에도 불구하고 별 다른 효과를 거두지 못하자 1992년 주요 농산물의 획기적인 가격인하를 주 내용으로 하는 CAP개혁을 단행.
- 가격인하에 따른 농민소득의 감소분은 직접소득보상제도를 도입하여 보완하고 휴경제도를 병행 실시함으로써 과잉문제를 해결하고자 하였음.

□ 조건불리지역 농민 지원

- 1975년에 도입된 유럽연합의 조건불리지역대책은 공동농업정책의 실시에 따른 지역간 성장격차를 해소하기 위해 도입되었는데, 이 제도는 직접지불을 통해 조건불리지역의 농민소득을 보장해 줌으로써 자연조건 및 소득기반의 취약에 따라 예상되는 인구의 과소화 및 지역의 공동화를 방지하고 자연환경 및 경관을 유지한다는 부차적인 목적이 있음.

환경보전

- 환경 및 경관의 보전을 위하여 환경보전에 부합되는 방식으로 영농을 하는 농민에 대하여 소득을 보상

2. 유형별 직접소득보상제도의 내용

2.1. 보상지불

보상지불제도(Compensatory payment)는 곡물류, 유종실, 단백질작물, 쇠고기의 가격을 인하하는 데 따른 농민소득감소분을 보전하기 위하여 도입된 제도로써, 휴경 또는 감산의무가 부여됨.

기준면적

- 보상지불액은 ha당 지역화된 단수에 의해 계산됨. 각 회원국은 보상지불의 대상이 되는 기준면적(base area)을 결정함.
- 기준면적은 1989~1991년간의 작물 재배면적과 공공자금의 지원계획 하에 휴경에 놓인 면적의 합임. 동일한 기준에 의해 각 회원국은 각 생산자에 대해서도 기준면적을 산정할 수 있음.

보상지불액

- 곡물류

- 대상 품목은 곡물(grain), 소맥(common wheat), 듀럼밀, 보리, 호밀,

옥수수, 귀리, 수수, 기장, 메밀, 카나리아 씨앗과 같은 곡물, 밀가루 등의 곡물 1차 가공품, 타피오카와 같은 곡물대용물 등임.

- 1993/94 유통연도의 기준면적 ha당 곡물류에 대한 보상지불액은 25 ECU/톤에 곡물단수를 곱한 액수임. 곡물단수는 단수가 가장 높았던 해와 가장 낮은 해를 제외한 1986/87~1990/91년간의 평균 단수임.

부표 6 EU의 곡물 지지가격 인하수준 및 보상지불액

유통연도	목표가격	개입가격	ha당 보상지불액
1993/94	130 ECU/톤	117 ECU/톤	25 ECU/톤*곡물단수
1994/95	120 ECU/톤	108 ECU/톤	35 ECU/톤*곡물단수
1995/96	110 ECU/톤	100 ECU/톤	45 ECU/톤*곡물단수

- 목표가격의 인하에도 불구하고 보상지불이 그 만큼 증가하여 목표가격 수준은 매년 155 ECU로 유지 가능

- 유종실

- 대상 품목은 평지 및 해바라기씨, 아마씨 등임.
- 유종실에 대한 공동체의 참조액(projected reference amount)은 추정 참조가격인 163 ECU/톤에 기초하여 359 ECU/ha로 결정.
- 추정참조액은 공동체 참조액인 359 ECU/ha에 해당 지역의 곡물단수와 공동체 평균 곡물단수(4.6톤/ha)의 차이를 곱하여 계산

$$RAp = 359 \text{ ECU/ha} \times (Ys - Yc)$$

RAp: 추정참조액

Ys: 해당지역 곡물의 평균 단수,

Yc: 곡물의 공동체 평균 단수

- 각 회원국의 추정참조액은 역내참조액인 359 ECU/ha에 해당 지역의 유종실단수와 유종실의 공동체 평균단수인 2.36톤/ha와의 차이를 곱하여 구할 수도 있음.

$$RAp = 359 \text{ ECU/ha} \times (Ys - Yc)$$

RAp: 추정참조액

Ys: 해당 지역에서의 유종실의 평균 단수

Yc: 유종실의 공동체 평균단수

단백작물

- 보상액 = 65 ECU/톤 × 평균곡물단수
- 개별 보상신청면적의 합계가 해당 지역의 기준면적을 초과할 경우 생산자당 보상가능한 면적은 해당 유통연도중 지불된 보조에 대하여 비례적으로 감축

쇠고기

- 대상 품목은 생우, 신선·냉장·냉동고기 및 부산물 등임.
- 1992년 CAP 개혁에서 시장지지의 기초가 되는 개입가격을 1993년부터 1995년까지 3년간 15% 인하하고 개입 상한물량도 매년 축소함.
- 가축의 과도한 사육을 방지하기 위하여 기존에 장려금의 형태로 제공되는 보조금은 목초지 헥타아르당 일정 두수로 제한
- 장려금 지급 대상의 최대가축사육두수는 아래와 같이 점차적으로 삭감
 - 1993: 3.5 가축단위/ha
 - 1994: 3 가축단위/ha
 - 1995: 2.5 가축단위/ha

- 1996 이후: 2 가축단위/ha (2살 이상의 소 1 LU, 암양 및 염소 0.15 LU)

- 가경면적조치(Arable land scheme)하에서 보상지불을 받는 목초용 옥수수과 곡물을 재배하는 면적은 목초지 면적에 포함되지 않음.
- 15 가축단위 이하를 사육하는 소규모 축산농가는 이 조치의 적용을 받지 않음.
- 축산농가에 대한 장려금에는 수송아지에 대한 장려금, 암송아지 장려금, 쇠고기가공 장려금, 조방화 장려금 등 네 가지 유형이 있음.

수송아지 특별장려금

- 농가당 90두 이하의 수송아지에 대하여 다음과 같은 장려금이 지급됨.
 - 1993: 60 ECU , 1994: 75 ECU, 1995년부터: 90 ECU,
- 이 장려금은 송아지가 10개월째 되는 때와 22개월째 되는 때 등 두번에 걸쳐 지급됨. 장려금은 농가 단위에 대해서는 제한을 두지 않지만 지역별로 지원상한 두수를 정하여 운용함. 만일 송아지의 두수가 각 지역별로 정해진 상한선을 초과하면 거기에 비례하여 생산자가 장려금을 받을 수 있는 두수는 그만큼 삭감됨. 회원국에 따라 농가별로 지원상한두수를 정할 수 있음.
- 9월부터 11월간 거세한 수소의 도살두수가 연간 도살두수의 40%를 초과하는 회원국에 대해서는 도살의 계절 편중성을 완화하기 위하여 1월 1일부터 4월 31일까지 도살한 두수에 한하여 60 ECU의 추가장려금이 지급됨.

암송아지 장려금

- 암송아지 장려금을 받기 위해서는 해당 소로부터 우유나 낙농제품을 생산하지 않거나 자신의 고기 생산량이 120톤을 초과하지 않겠다는 약속을 하여야 함.
- 장려금의 액수는 1993: 70 ECU, 1994: 95 ECU, 1995년부터 120 ECU임.
- 아일랜드, 그리스, 포르투갈, 이탈리아, 스페인 및 프랑스 남부 등 낙후지역 축산농가에 대해서는 두당 25 ECU의 추가장려금을 지급할 수 있음.

쇠고기 가공장려금

- 각 회원국은 자국의 생산구조를 고려하여 가공장려금 또는 일정 중량에 도달하지 않은 소의 도살에 대한 특별개입장치를 도입할 수 있음. 이 제도의 목적은 생후 10일 이전의 수송아지를 두당 100 ECU의 장려금을 지급하여 도태시키게 하거나 150~200kg의 소를 개입기관에 출하하는 것을 허용하여 과잉생산을 방지하는 것임.

조방생산장려금

- 환경보전에 기여하는 사육방식을 장려하기 위하여 목초의 ha당 1.4가 축단위 이하의 소를 사육하는 농가에 대하여 두당 30 ECU의 특별장려금을 지급함.

휴경

- 농민들의 휴경계획 참여 여부는 자유의사에 맡기되 보상지불을 받기

위해서는 소유경지의 일정 비율을 반드시 휴경하여야 하는 의무가 부여됨.

- 윤작휴경을 기준으로 한 강제휴경 비율은 개별 농가별로 기초면적을 적용하는 경우 개별 농가 기초면적의 15%임. 1994/95 유통연도 부터는 비윤작 휴경의 경우 휴경비율은 20%로 조정되었음. 그러나 이 비율은 질소 성분에 대하여 민감한 지역과 질소사용을 현저하게 줄인 지역에 대하여는 18%로 낮아짐.
- 지역을 기준으로 기초면적이 적용되는 회원국에서는 생산자가 보조를 희망하는 면적(식부면적에 휴경면적의 합계)의 15%를 휴경해야 함. 비윤작 휴경의 경우는 15~20%의 휴경의무가 부여됨.
- 한편 소규모 농가, 즉 경지면적이 곡물 92톤을 생산하는 데 소요되는 면적보다 작은 농가(EU 평균으로는 20ha)에 대해서는 휴경의무가 부과되지 않으며 보유하고 있는 전체 경지에 대하여 보상지불이 지급됨.
- 휴경은 모든 기초면적에 대하여 적용됨. 휴경에 놓인 경지에 대하여는 1993/94 유통연도부터 ha당 45 ECU/톤에 지역 평균 곡물단수를 곱한 휴경보조가 별도로 지급됨.
- 휴경상태에 놓인 경지에 인간 또는 동물 소비용이 아닌 작물을 재배할 수 있음. 1991년 12월부터는 영구목초지, 영년생 작물, 임산물 생산 또는 비식용 작물은 휴경 대상에서 제외되었음.

2.2. 조건불리지역 대책

유럽연합은 회원국간 또는 지역간 자연 및 사회경제조건이 상이한 가운데 단일가격을 적용한 결과 정상지역과 조건불리지역간의 소득 격차가 발생, 심화됨에 따라 1975년부터 조건불리지역 대책을 도입하여 농민에게 소득 보조를 실시하고 있음.

○ 조건불리지역은 다음과 같은 세 가지 유형이 있음.

① 산악 및 구릉지(Mountain and Hill): 고도(高度)때문에 생기는 문제로 인하여 농업활동에 심각한 지장을 받는 지역

- 공동체 지침에 따르면 전적으로 물리적 요인에 기초하여 규정된 산악지역은 다음과 같은 세 가지 유형의 행정 단위로 구성

· 최소한 고도가 600~1000m이고 작물의 생육기간이 단축되는 지역

· 평균 경사도가 20% 이상이고 그에 따라 농기계이용이 불가능하거나 비용이 많이 소요되는 지역

- 산악지이며 경사가 높은 지역으로서 각각의 요인이 개별적으로 농업에 영향을 미치는 것보다 더 큰 영향을 받는 지역.

② 인구 과소화의 위험이 있고 자연경관을 보전할 필요가 있는 조건불리지역

- 토양은 대개 비옥도가 낮고 조방적인 축산에 이용

- 자연적 생산성이 낮고 농가 경제 지표가 평균에 미치지 못하며

- 거주인구의 대부분이 농업활동에 의존하고 있는 지역

③ 토양이 척박하고 배수가 불량한 해안지역 또는 염분함량이 높은 작은 군도 또는 공공규제로 인하여 영농에 제한을 받는 지역

○ 1993년 현재 유럽연합의 조건불리지역은 EU 전체 경지면적의 55%인 약 27.7백만ha임.

- 조건불리지역에 대한 보조의 실시여부는 회원국 자율에 맡겨지고 보조의 유형에는 보상수당, 특별보조, 우유공동과징금 감면 혜택 등 세 가지 유형이 있음.

2.2.1. 보상수당(Compensatory Allowances)

- 조건불리지역 농민의 소득손실을 직접소득보조를 통하여 보상해 주는 제도임.
- 수혜 대상자는 조건불리지역으로 분류된 지역에서 최소한 3ha 이상의 경지를 5년 이상 경작한 농민 또는 축산농가이어야 함.
- 회원국은 각 농가에 대하여 축산단위 [또는 ha] 당 최저 20 ECU에서 최고 120 ECU까지 보상금을 지급할 수 있는데 자연적 장애의 정도가 매우 심각한 지역의 보상상한은 상향 조정됨.
- 축산농가의 경우 보상수당을 받을 수 있는 최대사육밀도는 초지 1ha 당 1.4가축단위이고 농가당 최고 120 축산단위에 대하여 보상수당을 받을 수 있음.

2.2.2. 특별보조

- 특별보조의 종류에는 개별투자보조와 공동투자보조가 있음. 개별투자보조를 받을 수 있는 투자규모는 노동단위당 60,606 ECU, 호당 121,212 ECU 이내임.
- 투자규모에 대한 보조비율은 산악, 구릉 및 조건불리지역이 고정자산 투자비용의 45%, 기타 지역은 30%임.
- 공동투자보조는 사업건당 100,000 ECU, 초지개량의 경우 ha 당 500

ECU, 관개사업은 ha당 5,000 ECU임.

2.2.3. 우유의 공동과징금 면제

- 1989년부터 산악 및 구릉지역의 농가가 생산한 우유에 대하여 공동과징금 전액이 면제되며 조건불리지역 농가에 대해서는 최초 60톤에 대하여 부과금을 면제

2.3. 농업환경정책을 통한 소득 보조

유럽연합의 농업환경정책은 공동농업정책의 개혁부속 조치로 시행되는데 조방화 영농 등 환경보전에 부합하는 방식의 영농 및 조림사업에 대하여 소득보상을 실시

2.3.1 조림사업 지원

- 농지의 조림지원은 농지의 대체이용을 제고하고 산림의 개발을 위하여 조림면적당 보조금을 지불함으로써 농경지의 조림에 따른 농민의 소득손실을 보상하는 제도임. 이를 통해 영농의 포기로 인한 경관의 파괴 또는 악화를 방지하며, 농업생산 여건을 향상시킴.
- 농용지의 조림 지원은 ① 조림비용에 대한 지원 ② 조림유지비용에 대한 지원 ③ 농지 조림으로 인한 소득손실에 대한 지원 ④ 삼림 개선을 위한 투자 지원 등으로 이루어지며 지원금액은 아래 표와 같음.

부표 7 EU 농용지 조립지원사업의 내용별 보조금 지불 한도액

구 분	지 원 사 업 내 용	지 불 한 도 액	
조립비용 지원	침엽수 조립비용 지원	3,000 ECU/ha	
	활엽수 조립비용 지원	4,000 ECU/ha	
삼림관리비용 지원	침엽수의 삼림유지	처음 2년간	250 ECU/ha
		차후연도	150 ECU/ha
	활엽수의 삼림유지	처음 2년간	500 ECU/ha
		차후 연도	300 ECU/ha
삼림개선 투자 지원	삼림개량 및 방풍림 조성	700 ECU/ha	
	코르크나무 삼림지의 재조립 및 개량	1,400 ECU/ha	
	임도의 건설	8,000 ECU/km	
	방화림 및 방화수의 조성	150 ECU/ha	

자료: Agra Europe, 1992.6

2.3.2. 환경 보호적 농업생산방식에 대한 지원

- 1992년 공동농업정책 개혁의 부속조치로 도입된 환경보호적 농업생산방식에 대한 지원제도의 목적은;
 - ① 공동시장조직 규칙의 예상되는 변화에 대해 필요한 대응조치 강구
 - ② 농업과 환경에 관한 공동체의 정책 목표 달성
 - ③ 농민의 적정한 소득 확보

- 이러한 목적을 달성하기 위하여 도입된 주요 정책수단들은 영농방식의 규제, 휴경 및 생산의 조방화, 농용지 보전 및 이용개선, 교육 및 훈련 등임.

부표 8 EU 환경보전 및 경관유지에 대한 보조금 지불 내역

·환경보전 방식의 유형		지불한도액
조방화 및 환경보전적 생산방식의 도입	직접지불대상의 단년생작물	150 ECU/ha
	기타 단년생 작물 및 목초지	250 ECU/ha
	양 및 소의 사육두수 감축	210 ECU/LU
	소멸 위험이 있는 가축품종의 사육	100 ECU/LU
	전문화된 올리브 농장	400 ECU/ha
	감귤류	1,000 ECU/ha
	기타 다년생 작물 및 포도	700 ECU/ha
경작포기된 농지 및 임야의 유지		250 ECU/ha
동식물의 소생활권이나 소규모 자연공원의 조성을 위한 20년간 의 환경적 휴경		600 ECU/ha
지역조건에 적합하고 소멸위험이 있는 유용한 식물재배 및 보급		250 ECU/ha
환경 교육 및 훈련에 대한 참여		2,500 ECU/명

○ 관련 지침이 규정하고 있는 보조금 지원 대상이 되는 생산방식은 다음과 같음.

- ① 비료 및 농약의 사용을 상당히 감소시키며 기존의 저투입 생산방식을 계속 유지하거나 유기적 영농방법을 도입하고 이를 계속 시행하는 경우
- ② 위의 방법에 의해 보다 조방적 형태의 경종생산(사료생산 포함)으로 이행하거나, 과거에 도입된 조방적 생산방법을 계속 유지하는 경우, 또는 경지를 조방적 초지로 전환하는 경우
- ③ 조사료 면적당 양 및 소의 사육두수의 감축
- ④ 기타 환경 및 자원 보호, 경관의 유지 요청과 양립하는 다른 생산방법을 적용하는 경우, 멸종 위기에 있는 지방의 토종 가축 사육
- ⑤ 경작 포기된 농지 또는 산림의 보존

- ⑥ 환경관련 목적의 이용, 특히 소생활권(biotope)의 보존 및 자연공원의 설치 또는 용수 순환 시스템의 보호를 위해 농용지를 적어도 20년간 휴경시키는 경우
 - ⑦ 공공이용 및 여가 활동을 위한 토지 관리
- 환경보전방식의 유형별 보조금 최고 한도액은 다음의 표와 같음. 예를 들면 경종작물에 대해서 환경오염 가능성이 있는 비료, 살충제, 제초제 등의 사용을 상당 정도 감축하거나 또는 조방적 영농의 경우 배수, 관개, 목초지 개간 등 환경에 해로운 관행을 중지하면 일정 액수의 보조금을 지급

부 록 5

일본의 직접지불제도에 대한 입장

- 일본의 직접소득보상은 부분적으로 도입되고 있음. 예컨대 휴경 및 전작에 필요한 자금조성, 농촌정비사업, 설비도입에 대한 저리융자 등이 있음. 이들 중 저리융자제도는 지방자치단체들의 자주성이 있으나, 나머지 정책들은 중앙정부가 일률적으로 운영하며 농가, 농민, 지방자치단체의 자주성이 없음. 저리융자도 EU의 소득보상과 다른 이자보조 형태임. 따라서 직접소득보상이 농정에서 뚜렷한 위치를 차지하지 않음.
- 일본의 소득보상제도는 보조금사업을 중심으로 한 조성체제로 일본정부는 EU 형태의 직접소득지지에 대해 부정적인 입장을 보이고 있음. 그 이유는 ① 일본은 각 지역마다 다양한 농업이 상존하고 대상 지역 농가를 일률적으로 한정하는 것이 곤란하며, ② 직접소득보상이 충분한 정책적 효과를 가져올 수 있는지 알 수 없음. 즉, 지급액이 농업소득에서 차지하는 비중이 작아 소득보상효과에 의문이 제기됨. 예컨대 EU의 경우도 호당 14만엔으로 농업소득의 10%이하임. ③EU에서는 구조정책 시행 후에 직접지불이 행해진데 반해 일본은 금후 구조정책이 선행 추진해야 하기 때문에 부적절하다고 볼 수 있으며, ④ 복지, 사회보장적 측면이 강화되면 농업에 의욕적인 중산간지역 농가의 노동의욕이 감퇴할 수 있고, ⑤취업중인 농가, 농민에 대한 직접보상은 국민적 합의를 얻어야 하며, ⑥ 개별농민에 대한 직접보상은 종래의 가격지지체계와는 전혀 달라 관련분야의 이해가 곤란함. ⑦ 중산간지역 구성원 중 농민은

일부분으로 소수인 농민을 지원한다고 해서 중산간지역사회가 활성화 한다는 보장이 없음. 예컨대 중산간지역 1차 산업취업자 비율은 20%로 이 중 농업은 16%임.

- 그러나 일부학자는 이를 반박하고 직접소득보상제도 도입의 필요성을 지적하기도 함. 왜냐하면 지금까지 가격지지적인 보조금 조성체계가 한계에 도달했으며, 무한경쟁시대에 종전 보상체계가 적합치 않다고 지적함. 따라서 국제규정과 EU사례를 감안해 직접소득보상을 대폭 도입한 혼합 조성체계의로의 전환을 제시하고 있음. 특히 생산의 대부분을 담당하고 있는 농업경영체를 육성하여 국내 식량 공급을 안정시키기 위해 필요하다고 봄. 또한 중산간 지역의 직접지불은 EU와 차이점이 있는 것을 감안하여 시행할 필요가 있음을 지적하고 있음. EU는 경영규모가 크기 때문에 개별적으로 직접보상방식이 가능한 반면, 일본은 경영규모가 영세하기 때문에 집단 또는 집락 그리고 시정촌 수준의 보상방식이 필요함. 또한 EU는 환경정책이 통합되어 운용되고 있는 반면 일본은 그렇지 못한 점이 고려되어야 한다고 주장함.

정책연구보고 P14

WTO출범과 농업부문 직접지불제도

찍은날 1995. 12 펴낸날 1995. 12
발행인 정 영 일
펴낸곳 한국농촌경제연구원(962-7311~5)
130-050 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
등 록 제5-10호(1979. 5. 25)
찍은곳 동양문화인쇄주식회사 737-2101~5

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.