

UR 이후
농가소득 보상방안

최 정 섭(책임연구원)

조 덕 래(책임연구원)

조 재 환(책임연구원)

빈

먼

머리말

우루과이 라운드 협상이 마지막 단계에 와 있다. 지금까지 농산물 협상에서 논의되어 오던 시장개방, 수출보조 및 국내보조 쟈감이 협상 참여국 사이에 타결되는 경우 우리 농업은 많은 영향을 받게 될 것으로 예상된다.

시장개방이 진행됨에 따라 농산물 가격은 하락할 우려가 있으므로 농가소득을 직접보상할 필요성이 생기게 된다. 그런데 국내 농업보조는 우루과이 라운드 협상에 의해 규제를 받게 되므로 협상에서 허용되는 방식으로 농가소득을 보상하는 것이 중요하다.

이 보고서는 우루과이 라운드 농산물 협상 이후의 농가소득 감소에 대비하여 소득피해를 보상하는 프로그램을 개발하고자 하는 연구목적에서 출발된 것이다. 따라서 국내보조 협상분야를 집중적으로 분석함으로써 협상의 타결방향을 예측하고, 그에 따른 농가소득 보상방안을 고안하는 데 초점이 두어졌다. 현단계에서의 연구는 우루과이 라운드 농산물 협상이 종결되지 않은 시점에서 수행되었기 때문에 가능한 대안별로 상황을 분석코자 하였다.

우루과이 라운드 협상과 더불어 선진국 농정의 추세는 시장메카니즘의 강화 및 농가소득 직접보조의 방향으로 나아가고 있다. 이 보고서는 UR 이후의 농가소득 직접보상방안을 외국사례와 함께 제시하고 있다. 향후 UR 타결 여부와 그 방향에 따라 신축적으로 재검토함으로써 농가소득 보상 프로그램을 수립하고 운용하는데 중요한 기초자료로 활용될 수 있기를 바란다.

1991. 12.

院長 許信行

빈

면

目 次

第 1 章 우루과이 라운드와 農家所得 補償

1. 序 論	1
2. UR 協商의 推移와 展望	3
3. UR 農產物 協商에서 論議되는 農業政策手段 許容 및 規制	8
4. UR 農產物 協商에서 許容되는 農家所得 補償制度의 內容	10

第 2 章 農家所得 補償의 必要性과 當爲性

1. 農家所得 補償의 必要性	14
2. 農家所得 補償의 當爲性	18

第 3 章 UR 이후 農家所得 補償 프로그램의 理論的 背景

1. 生產中立的 所得 支持(Decoupling)	22
2. 生產割當 所得補償制(Producer Entitlement Guarantee)	27
3. 直接所得補償制의 分類	29
4. 生產中立의in 所得支持 프로그램의 類型 및 各國의 事例	34

第 4 章 UR 以後 農家所得 補償方案(試案)

1. 農家所得 補償의 基本原則	53
------------------------	----

2. 農家所得 補償 프로그램(안)	58
3. 다른 農家 및 農業支援 프로그램과의 關係	64
 第 5 章 農家所得 補償 運用體系	
1. 農家所得 補償 財源	70
2. 農家所得 補償 管理 運用體系	71
 第 6 章 要約 및 結論	
74	

表 目 次

第 1 章

표 1-1 우루파이 라운드 협상의 추이 1986. 9~1991. 9	4
표 1-2 우루파이 라운드 협상 분야의 구성	5
표 1-3 우루파이 라운드 농산물 협상 당사국의 기본 입장별 분류	6
표 1-4 우루파이 라운드 협상에서 논의되고 있는 국내 농업보조	9

第 2 章

표 2-1 관세화 시나리오에 의한 소비자후생 증가효과	19
-------------------------------------	----

第 3 章

표 3-1 미국 소액부문의 정책 변화효과 추정	26
표 3-2 직접 소득지지의 각국별 사례	34

第 4 章

표 4-1 농가소득 직접보상방식의 분류	57
표 4-2 농어촌 구조개선에 따른 투융자계획	66
표 4-3 농업구조개선계획에 따른 정부보조, 응자 및 농민 부담액	67

第 5 章

표 5-1 시장가격지지에 따른 감축대상 규모	71
--------------------------------	----

圖 目 次

第 1 章

그림 1-1 보고서의 연구체계	.....	2
그림 1-2 우루파이 라운드 농산물 협상의 향후 단계	.....	11
그림 1-3 정부 개입을 통한 농가소득 보상	.....	13

第 2 章

그림 2-1 농가 호당 농업조수입 및 농업소득 추세	.....	15
그림 2-2 농가소득 보상의 필요성	.....	16
그림 2-3 농업소득 결정과 소득보상의 관계	.....	18

第 3 章

그림 3-1 한 나라의 특정품목에 있어서 생산중립적인 생산할당량(PEG)	28
---	-------	----

第 4 章

그림 4-1 농가소득 변화와 보상목표	.....	55
그림 4-2 소득보조 생산할당량 설정례	.....	60

第 5 章

그림 5-1 소득 보상절차	72
----------------	-------	----

第 1 章

우루과이 라운드와 農家所得 補償

1. 序 論

근대적 상업농으로 전환하고 있던 한국 농업은 1986년 시작된 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)의 8번째 다국간 협상인 우루과이 라운드(Uruguay Round)로 인하여 새로운 국면을 맞이하고 있다.

이미 1989년부터는 GATT의 국제수지 조항을 적용못하게 됨으로써 정부에서는 개방예시계획을 발표하였는데, 우루과이 라운드의 타결 방향에 따라서는 농업의 국경보호뿐만 아니라 국내보조방식 자체도 국제적인 규제를 받게 될 가능성이 있다. 그러한 상황이 실제로 벌어지는 경우에 국내 농업정책 내지는 농가 지원방식에 대한 전면적인 재검토가 필요하게 될 것이다.

농업부문이 개방화되고 농업보조가砍감되는 경우에 우리 나라와 같이 농산물 생산비가 높은 국가에서는 농업부문에 피해가 발생한다. 그 피해는 직접적으로는 농업 생산자가 감수하게 되지만 간접적으로는 구매력의 감퇴 등을 통하여 국민경제 전체가 입게 된다. 반면에 소비자

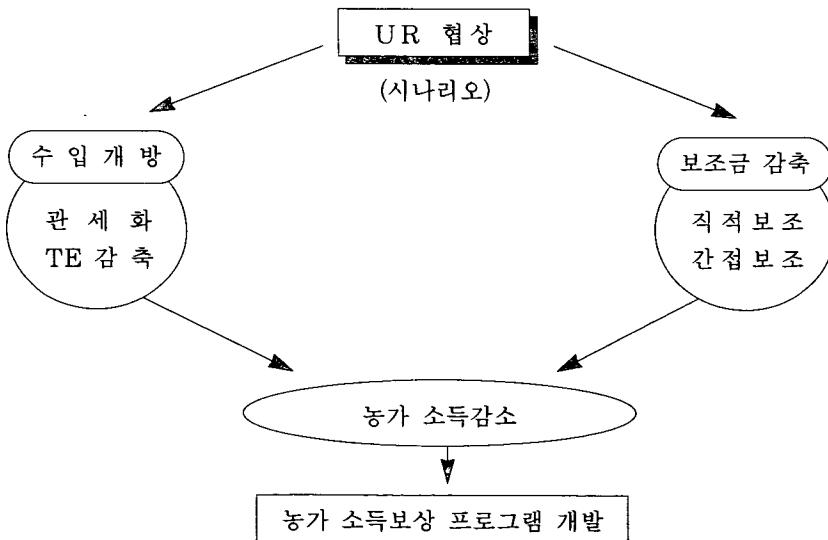
의 입장에서 보면 보다 낮은 가격에 농산물을 소비할 수 있게 되므로 소비자잉여가 증가한다.

농민이 농촌에서 농업을 영위함으로써 국토자원을 관리하고 농촌사회를 유지한다는 경제외적인 효과를 논외로 하더라도 개방 및 보조금 삭감에 따른 正과 負의 경제적 효과가 농산물 소비자와 농업 생산자에게 나타나게 된다. 개별경제주체가 제어할 수 없는 외부적 충격에 의해서 소득이 유의적으로 감소하는 경우에 정부 개입은 경제정책이라는 측면에서 당위성을 갖는다.

이 보고서는 현재 진행 중인 우루파이 라운드 농산물 협상이 타결된다는 전제하에서 농업소득이 감소할 경우에 우루파이 라운드가 허용하는 방법으로 농업소득을 보상하는 프로그램을 개발하여 정책 참고자료로 제시하는 것을 연구목적으로 한다.

우루파이 라운드는 작년 타결시한을 넘긴 이후 1991년에 협상을 속

그림 1-1 보고서의 연구체계



개하여 타결을 위해 노력하고 있는 중이다. 현재 진행 중인 국제협상의 결과를 예측하고, 그에 따른 대응책을 수립한다는 것은 용이한 일이 아니다. 그러나 우루파이 라운드 협상에 대한 1991년 11월 말까지의 경과를 검토함으로써 제한된 범위에서나마 타결 여부에 관한 시나리오를 작성하고, 그에 대응하는 소득보상 프로그램의 기본골격을 제시하고자 한다. 전체적인 연구체계는 <그림 1-1>과 같다.

본장의 나머지 절에서는 최근까지의 우루파이 라운드 농산물 협상 과정을 간략히 정리함으로써 협상의 타결 여부를 전망하며, 그간의 주요 자료를 중심으로 우루파이 라운드 이후에 GATT에서 허용 및 규제 할 농업정책 유형들을 식별해 내고자 한다.

2. UR 協商의 推移와 展望

우루파이 라운드 협상이 타결될 것인가? 타결된다면 언제 어떻게 타결될 것인가? 위의 물음에 대답하기 위해서는 농산물에 관해 상호 대립되는 주장을 하는 각 이해그룹은 어떻게 형성되어 있으며, 각 그룹에서 주장하고 있는 주요 내용과 爭點은 무엇인가, 그리고 그러한 주장이 나오게 된 배경은 어디에 있는지가 먼저 대답되어야 할 것이다. 왜냐하면 여러 협상분야 중에서도 지금까지 농산물분야에서의 의견조정이 가장 어려웠고, 농산물분야 협상이 결렬된 것이 전체 협상 결렬로까지 이어졌기 때문이다. 각 그룹의 주장의 배경에 심각한 경제 문제가 내재되어 있을수록, 그리고 각 그룹간 주장이 첨예하게 대립하고 있을수록 협상의 타결 여부와 타결 수준을 전망하는 것이 어려울 것이다.

다음의 <표 1-1>은 우루파이 라운드 협상을 날짜순으로 정리한 것이

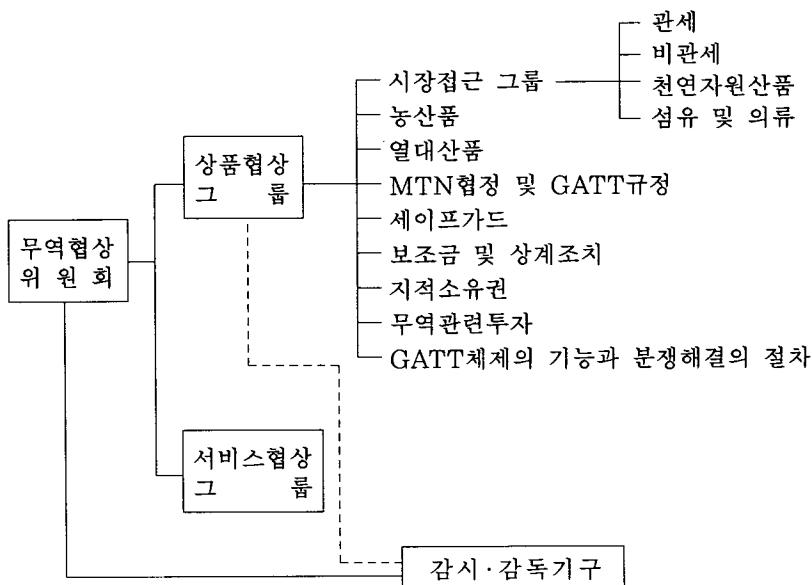
다.¹⁾ 1986년 9월 다국간 협상이 공식적으로 시작된 이래 1990년 하반기에는 당년도의 협상 종료 시한을 앞두고 의장 초안, 각국별 현황 및 농업보호 감축계획 제출 등이 이루어짐으로써 협상이 급속도로 진전되는 듯 보였다. 결국 1990년 12월 브뤼셀 각료회의에서 협상기간 연장이 선언됨으로써 각국간의 異見만 드러낸 셈이되고, 1991년 들어 협상은 재개되고 있다.

표 1-1 우루과이 라운드 협상의 추이, 1986. 9 ~ 1991. 9

1986. 9.	GATT의 8번째 다자간 협상으로써 Uruguay Round 시작
1987. 1.	TNC(무역협상위원회) 조직
1988. 12.	중간평가 회의
1989. 4.	농업 보조금 감축 회의
* 1989. 10.	한국 GATT 국제수지(BOP) 조항 적용 종료. (GATT 국제수지 위원회 합의 결과 더 이상 국제수지 방어이유로 수입제한을 할 수 없으며, 1997년까지 모든 품목을 자유화해야 함)
1990. 7.	TNC회의, <u>드쥬의장 초안</u>
1990. 10. 1	국별 현황자료 제출
1990. 10. 15	농업보호 감축계획 제출
1990. 12. 7	브뤼셀 각료회의에서 협상기간 연장 선언
1991. 1. 15	TNC회의, 던켈 사무총장 협상재개 모색
1991. 2. 20	던켈 33개국 농산물그룹 비공식회의 소집
1991. 4. 25	TNC회의, 협상 분야를 15개 분야에서 7개 분야로 축소, 농산물 그룹 의장을 던켈이 맡음
1991. 6. 12	국내 보조금, 시방 개방분야 의장 비공식중재안
1991. 6. 24	의장 비망록 “농산물 협상대안 초록” (Options in the Agriculture Negotiations) MTN, GNG/AG/W/1
1991. 11. 21	<u>던켈의장 실무작업초안</u> (Draft Working Paper)

1) 우루과이 라운드에 대한 자세한 사항은 농촌경제연구원 UR 농산물 협상 자료 ①~③을 참조할 것.

표 1-2 우루파이 라운드 협상 분야의 구성



협상은 분야별로 진행되는데, 분야별 협상그룹의 구성은 <표 1-2>에 나타나 있다.

농산물 협상은 원래 상품 협상그룹 (Group of Negotiations on Goods) 의 14개 협상 의제 중의 하나였다. 1991년 들어 편의상 전체 15개 협상 분야를 7개 분야로 축소 조정하였고, 농산물 협상은 그 중요성 때문에 GATT 사무총장 던켈이 협상을 주도하고 있다. 상품 협상그룹은 서비스 협상그룹과 함께 무역협상위원회 (Trade Negotiations Committee) 를 구성한다.

농산물 협상에 임하는 국가들은 자국이 농산물 수출국이냐 수입국이냐에 따라서, 또한 현재의 농업보호 수준에 따라서 기본입장을 달리한다. 그러한 기본입장을 정리하면 다음 <표 1-3>과 같다(전국농민단체 협의회, 우루파이 라운드와 한국농업의 진로, 1990).

표 1-3 우루파이 라운드 농산물 협상 당사국의 기본입장별 분류

	수 출 국 (선진수출국)	수 입 국 (선진수입국)
선 진 국	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> 미 국 </div> <div style="text-align: center;"> E C </div> </div> <ul style="list-style-type: none"> 농산물교역의 완전자유화 현행 농업보호 체계유지 보호, 지지에 상당한 감축 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;">케언즈그룹(13개국)</div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;"> 카 나 다 호 주 뉴 질 랜 드 </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> 일본, 스위스, 북유럽, 오스트리아 </div> </div> <ul style="list-style-type: none"> 적정수준의 농업보호 유지 농업의 비교역적기능 강조
개 도 국	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> 우 루 파 이 아르헨티나 브 라 질 칠 레 콜 럼 비 아 인도네시아 말 레 지 아 필 리 페 태 형 가 리 </div> </div> <ul style="list-style-type: none"> 농산물교역의 완전자유화 개도국우대 	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> 한 국 </div> </div> <ul style="list-style-type: none"> 적정수준의 농업보호 유지 농업의 비교역적기능 강조 개도국 우대 <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;"> 이집트, 폐루, 자마이카 등 </div> </div> <ul style="list-style-type: none"> 개도국 우대 식량원조 및 보상의 확대
	(수출개도국)	(수입개도국)

협상 당사국들의 기본입장은 수출국과 수입국, 그리고 선진국과 개도국에 따라 달라지는데, 수출 보조금을 지불하지 않는 13개 농산물 수출국들로 구성된 케언즈그룹은 미국·EC 등 수출 보조금을 주는 수출국과 대립적인 입장을 나타내고 있다. 미국은 농산물 교역의 완전자유화와 농업보조금 삭감을 주장함으로써 농업보호체계의 소폭조정만을

원하는 EC와 근본적인 대립을 보이고 있다. 한편 농산물 수입국들은 선진국과 개도국 모두 적정수준의 농업보호유지를 기본입장으로 표명하고 있다.

좀더 구체적으로 살펴보면 농산물 협상에서 가장 혁신적인 입장을 취하고 있는 나라는 초창기부터 GATT를 주도하고 있는 미국이다. 1990년 7월에 발표된 드쥬의장 초안과, 그와 유사한 1990년 10월의 미국의 농업보호 감축계획은 극히 제한된 농업보조 이외의 모든 국내·국경 농업보호 수단을 향후 10년내로 철폐하자는 자유화론이다. 미국 농업은 1980년대에 들어서면서 수출 부진으로 타격을 받았는데, 수출 부진을 설명하는 많은 이유 중에서 EC 공동농업정책이 제공하는 수출 보조금 때문에 EC 시장을 상실하였을뿐만 아니라 여타의 미국 농산물 시장에서도 기존 점유율(소위 ‘공정한 뜻’)을 잠식당하고 있음을 중요하게 생각하였다. 미국은 국내적으로 늘어나는 농산물 재고를 처리하는데 드는 비용이 급증하여 전체 예산이 적자를 기록한 가운데 획기적인 해결책을 모색하게 되었다.

미국의 국내외적인 경제 사정으로 볼 때 우루과이 라운드 농산물 협상의 궁극적 목표는 EC의 농산물 수출 보조금의 삭감이며, 극단적인 자유무역론에 입각한 농업보조 삭감 제안은 EC와 더불어 다른 수입국들까지 겨냥한 정치적 수단으로 보여진다. 미국 국내에서 농업에 대한 보조를 삭감하자고 주장한다면 이미 오랫동안 주어진 농업보조를 기득권으로 생각하고 있는 농민과 농민단체 등의 정치적 반대가 심할 것이 자명하므로 미국의 제안은 대내적 설득을 위한 수단이기도 하다고 보인다.

다른 많은 연구에서 밝혀졌고(예를 들면 박진도譯, 가트와 농업), 우루과이 라운드 협상 과정에서도 명백히 드러난 바와 같이 공동농업 정책을 그 존립의 기반으로 삼고 있는 EC가 절대적인 농업 생산력 격차를 감수하면서 미국의 제안을 그대로 수용할 수 없다. 따라서 우루과이 라운드 농산물 협상의 타결 여부, 타결 수준은 현상황에서는 매

우 불투명하지만 부정적인 쪽이 더 강하다고 볼 수 있다.

그 동안 농산물에 대한 협상분야는 ① 시장개방, ② 국내 보조금 감축, ③ 수출 보조금 감축으로 나누어져 왔는데,²⁾ 본보고서에서는 UR 이후 허용될 농업정책수단의 유형을 식별하기 위하여 국내 보조금 감축에 대한 논의에 초점을 두고 접근하고자 한다.

3. UR 農產物 協商에서 論議되는 農業政策手段 許容 및 規制

우리는 우루과이 라운드 농산물 협상 자체의 타결 여부가 현재로서는 매우 예측하기 어렵다는 것을 알았다. 그러나 우루과이 라운드 농산물 협상이 최악의 경우 결렬된다고 하더라도 이국간 쌍무 협상을 통한 농산물 시장 개방 및 국내 보조 삭감 압력이 심화될 것으로 예상되므로 현시점에서는 협상기간 중의 주요 문건을 중심으로 어떤 方式의 농업 생산보조가 허용 및 규제되는 것으로 분류되고 있는지 파악해 보고자 한다. 향후 지속적으로 거론될 국제적 농업정책 개편에 능동적으로 대응하기 위해서는 어떤 방식의 국내 농업보조가 여러 문건에서 공통적으로 허용대상정책의 범주에 속하는지 파악하는 것이 중요하기 때문이다. 허용 및 규제 대상정책은 본연구가 추구하는 UR 이후의 농가 소득보상방안을 고안하는데 있어서 기본적인 제약조건을 형성한다.

여기서 검토대상으로 삼은 주요 문건은 ① 드쥬의장 초안(1990. 7), ② 미국 보호감축계획서(1990. 10), ③ EC 보호감축계획서, ④ 던켈의장 비공식 종재안(1991. 6), ⑤ 던켈의장 협상실무작업초안(1991. 11. 21)이다. 그 외에도 많은 문건이 있으나 우루과이 라운드 농산물 협상

2) 엄밀하게 말하면 이 분야들을 따로 협상할 것인지 (Separate Approach), 함께 협상할 것인지 (Global Approach) 자체도 협상 대상이었다.

에 있어서는 미국과 EC의 대립이 가장 중요하다고 판단되므로 미국과 EC의 보호감축계획서를 검토대상으로 삼았으며, 양국의 보호감축계획서 전후에 나온 의장 초안과 중재안 및 던켈의 협상 작업초안(Working Paper)은 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 농업보조방식을 요약하면 다음과 <표 1-4>와 같다.

표 1-4 우루과이 라운드 협상에서 논의되고 있는 국내 농업보조

감 축 대 상 정 책	허 용 대 상 정 책
○ 시장가격지지 (①, ②, ③)	○ 농업 및 농촌에 대한 일반 서비스 프로그램 (①, ②, ③, ④, ⑤)
○ 결손보상을 포함한 생산자에 대한 직접지불 (①, ②, ③)	○ 환경 보존 프로그램 (①, ②, ④, ⑤) ○ 탈농 프로그램 (①, ③, ④, ⑤) ○ 재해 보상 (①, ②, ③, ④, ⑤) ○ 작물 보험 (①, ②, ⑤) ○ 국내 식량원조 (①, ②, ③, ④, ⑤) ○ 식량안보를 위한 공공재고 유지 (①, ②, ③, ④, ⑤) ○ 지역개발 프로그램 (①, ②, ④, ⑤) ○ 소득보장 (Income Safety Net) 프로그램 (①, ②, ④, ⑤)
○ 투입재 보조 및 유통비용보조 (①, ②, ③)	○ 유통비용 보조 (③) ○ 투자 지원 (③, ⑤) ○ 구조 조정 (④, ⑤)

① 의장 초안 MTN/GNG/NG5/W/170	1990. 7. 11
② 미국 O/L, GATT	1990. 10. 15
③ EC O/L, GATT	1990. 10. 7
④ 던켈 의장 비공식 중재안	1991. 6. 12
⑤ 던켈 의장 실무작업 초안	1991. 11. 21

브뤼셀 각료회의 결렬 이후 재개된 금년 말까지의 협상경과로 보아 일관성있게 감축대상정책이라고 제시되어 온 것은 1) 시장가격지지, 2) 생산자에 대한 직접지불(Direct Payments), 3) 투입재 보조 등이다. 한편 허용대상정책은 다양하게 제시되어 왔는 바 소득보장 프로그램은 허용되는 정책에 포함되어 왔다. 그 전제로서 제시된 것은 1) 최근 3년동안 평균 소득의 X% 이내로 한다. 2) 무역왜곡 및 생산효과가 없어야 한다는 것 등이다.

4. UR 農產物 協商에서 許容되는 農家所得 補償 制度의 內容

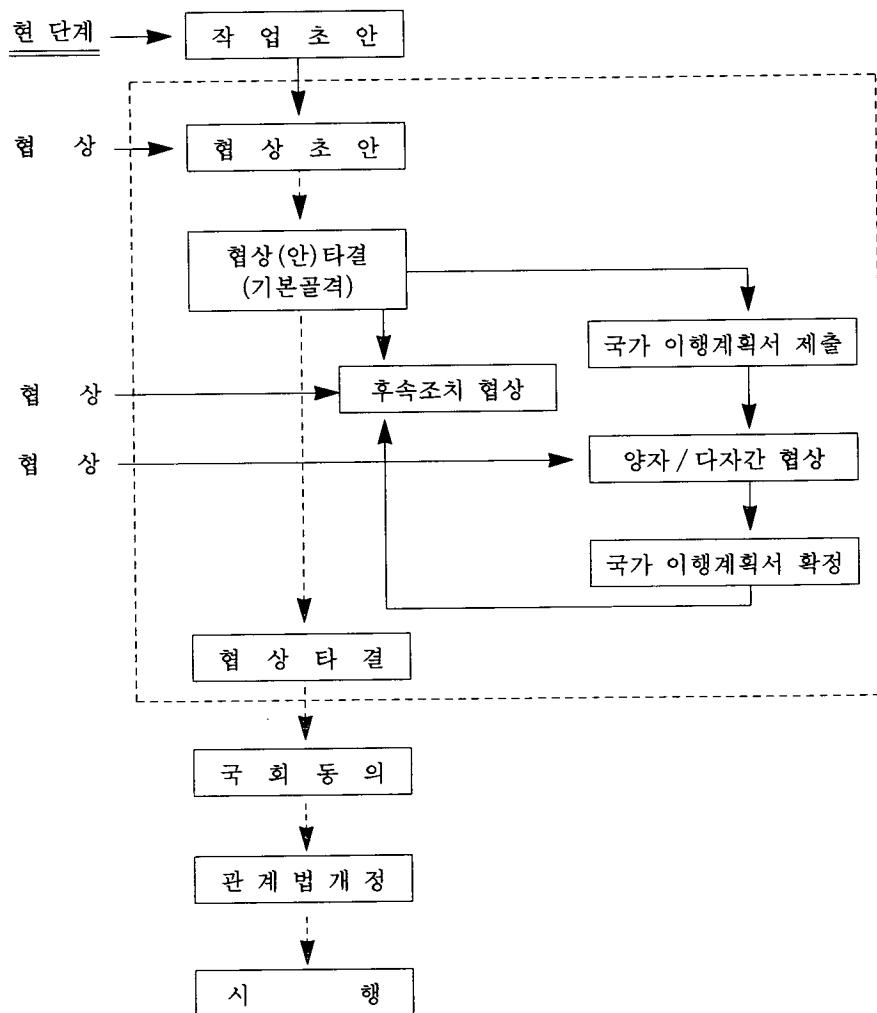
각국은 1990년 7월 배포된 의장 초안의 내용에 따라서 농업보호감축계획을 제출한 바 있다. 감축대상정책으로는 의장 초안, 미국 및 EC의 보호감축계획서에서 공통적으로 1) 시장가격지지, 2) 생산자에 대한 직접지불, 3) 투입재 및 유통비용에 대한 보조를 거론하고 있다(표 1-4 참조). 생산자에 대한 직접지불에는 부족분 지불(Deficiency Payment)과 호당 지불(Headage Payment) 등을 포함시키고 있으나, 전반적인 예외 규정을 두어 허용대상정책에 포함된 정책수단들에 의한 직접지불은 감축대상에서 제외시키고 있다.

여러 가지 유형의 허용대상정책 수단들은 <표 1-4>에 열거되어 있는 바와 같다. 주로 생산에 간접적으로만 효과를 미치는 일반서비스, 환경 보존, 지역개발 프로그램 등이 허용대상정책에 속한다. 다른 허용정책 중에서 최저소득보장(Income Safety Net) 프로그램이 있는데, 본보고서와 관련하여 이것은 중요한 의미를 가진다. 드류의장 초안의 관련 항목을 인용하면 “최저소득보장 프로그램에 있어서는 생산자 소득을 최근 3개년 평균소득의 X 퍼센트보다 높게 책정해서는 안된다.”고 되어 있다. 소득보장 비율은 각국간의 협상에 의해서 결정되도록

하였다.

우루과이 라운드 농산물 협상 전개의 향후 단계는 다음 <그림 1-2>와 같다.

그림 1-2 우루과이 라운드 농산물 협상의 향후 단계



자료: 쇠양부 외.

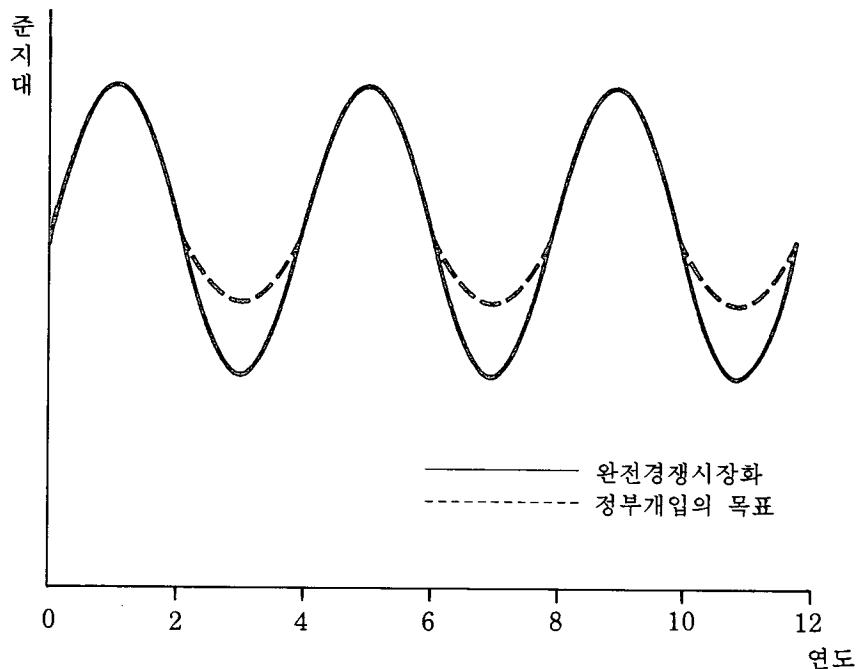
농가소득이 일정한 수준 이하로 떨어질 때 정부가 개입하여 소득을 어떤 수준까지 올라갈 수 있도록 하는 것은 농업정책의 기본임무 중의 하나이다. 가상적인 농업소득을 표시한 다음의 <그림 1-3>에서 농업소득(준지내로 표시)의 하한이 점선 이하로 떨어질 때 그것을 유지시켜 주는 것이 농업정책의 목표 중의 하나라는 것이다(Helmberger, p. 231).

우루과이 라운드 농산물 협상에서도 위와 같은 농업정책의 기본임무를 확인하는 최저소득 보상제가 허용정책으로 대두되고 있는 것이며, 이는 가장 강경한 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 최저소득 보상제 개념을 적극 활용하여야 할 것이다. 소득보상을 고안하는데 있어서는 GATT에서 허용할 방식을 따르는 것이 중요한데, 생산중립적(Decoupled) 소득보상방식은 그 중에서도 핵심적인 역할을 하게 된다.

본보고서의 다음 장에서는 우루과이 라운드가 시장개방과 보조금 감축의 방향으로 타결된다면 농업소득 결정과 소득보상의 관계를 통해 농가소득 보상의 필요성과 당위성을 고찰하게 된다.

제3장은 생산중립적 소득보상방식이라고 구미 학계에서 논의되고 있는 주요 개념들을 검토함으로써 제4장에서 다룬 우리나라의 소득보상방안 試案의 이론적 배경으로 삼는다. 마지막으로 제5장에서는 소득보상방안이 실시될 경우 농가소득 보상운용체계에 대하여 고찰하게 된다.

그림 1-3 정부 개입을 통한 농가 소득보상



第 2 章

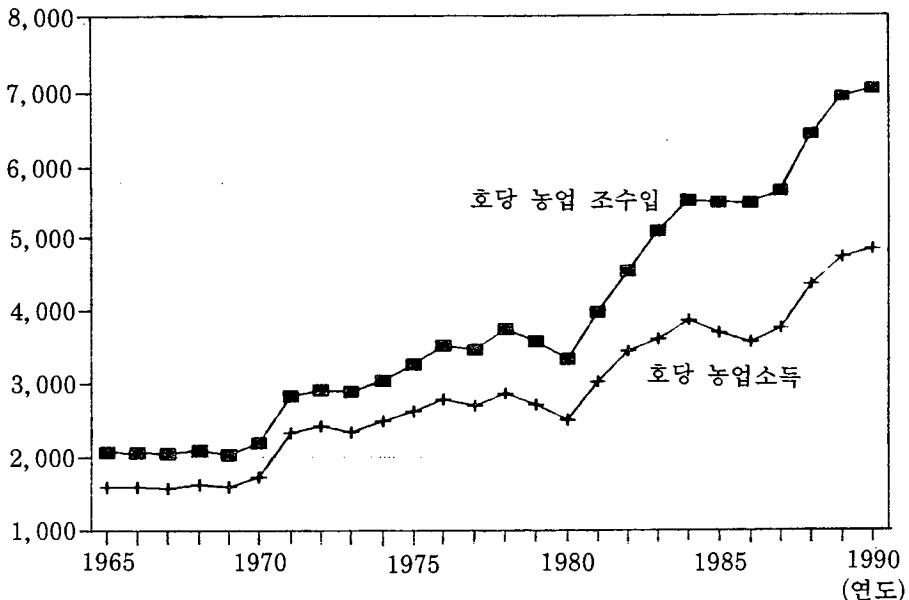
農家所得 補償의 必要性과 當爲性

1. 農家所得 補償의 必要性

가. 農業所得 추세와 補償의 必要性

농가 호당 농업조수입과 농업소득은 1960년대 후반의 정체기간, 1980년의 흉작, 1980년대 중반의 정체 내지 감소기간 등 몇 개 연도를 제외하고는 꾸준한 증가 추세를 나타내었다〈그림 2-1〉. 1990년의 호당 농업조수입은 1985년 불변가격 기준으로 7,026천원으로서 1965년보다 3.4배 증가하였고, 호당 농업소득은 1965년의 3.1배 수준인 4,840천원이다. 호당 농업소득은 1965년 이후 25년간 연평균 4.47% 씩 증가하였다. 1980년이 흉작이었으므로 1980년의 농업소득을 1979~81년 사이의 평균치(2,737백만원, 1985년 불변가격)라고 간주할 경우 1970년대의 연평균 증가율은 4.66%, 1980년대의 그것은 5.71%를 각각 나타내었다.

그림 2-1 농가 호당 농업 조수입 및 농업소득 추세
(천원, 1985년 불변)



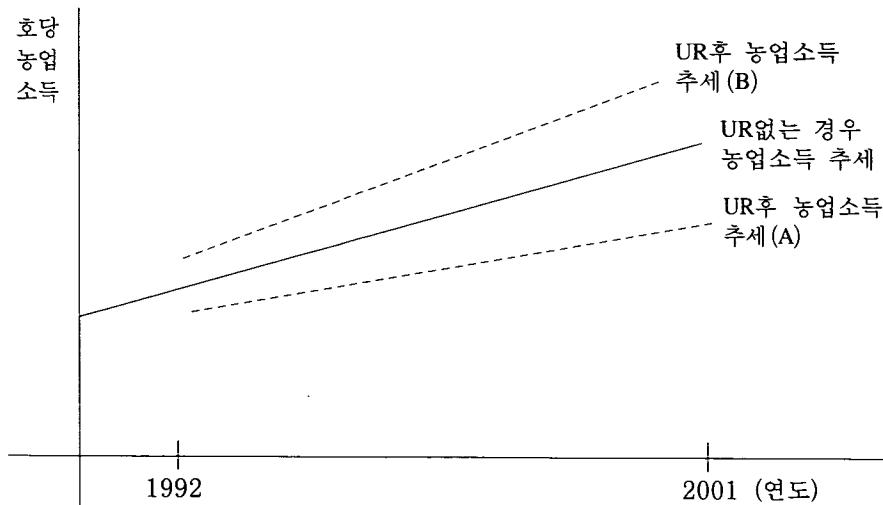
농업조수입 혹은 농업소득은 농산물 수급관계, 농업노동력의 변화, 시장개방수준, 정부의 농업관련 보조금 지원 규모 등 여러가지 요인이 복합적으로 작용하여 결정된다. 그러므로 관세화 정도, 정부보조금 삭감정도 등과 같은 UR 농산물협상의 타결 수준에 따라 농업소득에 미치는 파급영향이 서로 다르게 나타날 것이다.

농업 선진국을 제외한 나라들의 경우 농산물 시장의 개방폭이 확대되면 농업부가가치 혹은 농업소득이 감소하게 될 것이라는 시각이 일 반적이다. 한국의 경우에도 UR 협상으로 인하여 비관세장벽이 무너지고 각종 정부보조금 수준이 삭감되면 총농업부가가치가 감소하고 호당 농업소득 증가속도가 둔화될 것이라는 연구결과가 몇가지 발표된 바 있다. 그러나 이러한 연구결과들은 대부분 현재의 농업여건속에서 UR과 관련된 몇가지 시나리오를 상정하고 전망된 것으로서 농업여건의 획기적인 변화와 같은 변수는 고려하지 못하고 있다. 농업생산 방식 즉 농

업기술이 혁신되거나 소비자의 기호가 빠른 속도로 변화하게 되면 기존의 전망치들은 새로운 변화를 가정하는 전망치와의 사이에 큰 괴리가 발생할 가능성이 있다. 제주도 바나나 생산농가들이 바나나의 수입 개방으로 인하여 대체작목으로 하우스 밀감생산을 성공함으로써 오히려 소득이 증대하고 있다는 것이 좋은 예가 될 수 있을 것이다.

이와같이 UR이라는 충격이 우리나라 농업에 어떠한 영향을 미치고, 그 결과 농업소득이 어떻게 변화 할 것인가를 정확히 예측한다는 것은 대단히 어려운 일이다. 다만 일반적인 시각이나 기존의 몇몇 연구결과 처럼 농업소득이 실제로 감소하게 된다면 농가소득을 보상하는 프로그램을 마련하는 것이 중요하다. <그림 2-2>의 A가 이러한 경우에 해당된다. 이 경우에도 UR 협상 결과에 따라 농가소득을 보상하는 방법과 보상수준을 결정해야 할 것이다. 반면 UR의 충격이 우리나라 농업여건을 크게 개선시키는 방향으로 작용하여 농가소득이 오히려 향

그림 2-2 농가소득 보상의 필요성



주: A; 농가소득 보상 프로그램 필요
B; 농가소득 보상 프로그램 불필요

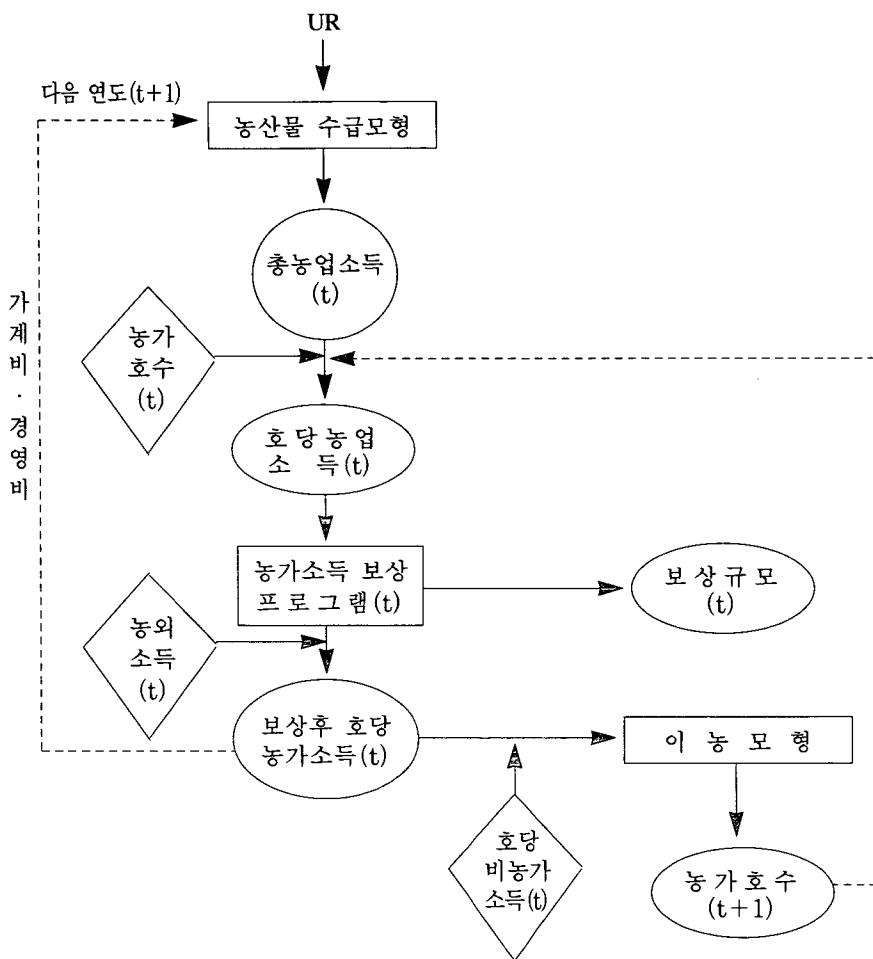
상된다면 보상의 필요성이 발생하지 않을 것이다. <그림 2-2>의 B가 이러한 경우에 해당된다.

한편 농업취업자를 비농업부문으로 흡수하는데는 비농업부문의 고용 능력 문제, 농업취업자의 비농업분야 취업에 필요한 기술습득 문제 등으로 인하여 한계가 있다. 특히, 농업노동력 중 50세 이상의 연령계층이 56.3%나 된다는 점을 감안할 때 이러한 한계는 매우 극복하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 농업취업자는 전직이 어려운 것이 현실이므로 UR에 의한 피해부문이 발생한다면 어떠한 형태로든지 농가소득을 보상하는 정책을 마련 해야 할 것이다. UR 농산물 협상에서도 농가소득을 보상할 수 있는 내용들이 검토되고 있으므로 협상내용의 범위내에서 그러한 방안을 찾을 수 있을 것이다.

나. 所得補償과 農業所得 決定

UR로 인하여 농업소득이 피해를 입게되어 소득보상 프로그램을 마련해야 하는 결과가 초래된다면 그림<2-3>과 같은 구조 속에서 연차별 보상액과 농업소득이 결정될 것이다. 먼저 UR의 파급영향을 고려할 수 있는 농산물 수급모형으로부터 농산물 총생산액과 총농업소득이 산출되며, 여기에 이농모형으로부터 추정된 농가호수를 적용하면 호당 농업소득이 산출된다. 그 다음 농가소득 보상 프로그램에 의해 보상액이 결정되고 농외소득이 다른 모델에 의해 추정되면 농업소득, 보상액, 농외소득을 합산함으로써 농가소득이 결정된다. 이와 같이 결정된 농가소득을 농산물 수급모형과 이농모형에 각각 투입하면 위와 같은 방법으로 다음 연도의 호당 농업소득이 결정된다. 이러한 과정이 반복되는 과정을 통하여 연차적으로 농업소득과 보상액이 결정된다.

그림 2-3 농업소득 결정과 소득보상의 관계



2 農家所得 補償의 當爲性

앞 절에서는 UR 협상이 이루어지면 농업부가가치가 감소하며, 몇 가지 이유로 인하여 부가가치 감소에 따른 농업소득의 상대적 감소분

은 보상되어야 한다는 필요성을 제기하였다. 그러나 농가소득을 보상하려면 설득력 있는 당위성 위에서 국민적 합의가 이루어져야 한다. 농가소득 보상의 당위성은 첫째, 농산물 시장개방에 따라 소비자후생이 증가한다는 점, 둘째, 농업의 사회경제적 기능이 매우 중요하다는 점, 셋째, 기지급되던 농업 보조금중 UR 협상에 의해 지급될 수 없는 부분을 보상액으로 전환할 수 있다는 점, 넷째, UR 농산물 협상 내용에도 직접보상을 보장하는 내용이 포함될 가능성이 매우 크다는 점 등 네 가지로 요약할 수 있다. 네 가지 당위성중 세번째와 네번째의 내용에 대해서는 추가적인 설명을 생략하고 여기서는 첫번째와 두번째 당위성에 대해서만 분석하기로 한다.

UR 협상에 따라 농산물시장이 개방되면 국내의 농산물 소비자가격이 하락하게 되며, 그에 따라 소비자후생이 증가하게 된다. 관세화 시나리오에 따라 소비자후생이 얼마나 증가하는가 하는 것은 기존의 연구들로부터 추정할 수 있다. 연구자에 따라 추정액이 큰 차이를 나타내고 있으나 농산물 시장개방에 의한 소비자후생 증가액 규모는 연간 12조원 내외가 될 것으로 추정된다(표 2-1)。

농업생산을 통하여 경제적인 부가가치를 창출함과 동시에 농업은 많

표 2-1 관세화 시나리오에 의한 소비자후생 증가효과

단위: 10억 원

	대상품목	시나리오	소비자잉여 증가
허신행 외 (1989. 12)	대두 외 7개 품목	품목별 일정관세 (경제적 잉여)	440~527
이철현 외 (1989. 12)	쇠고기	일정관세율 20%, 100%	714~1,377
이재옥 외 (1991. 12)	쌀 외 26개 품목	관세감축률 40%	390

주: 1) 소비자잉여 증가액은 연간 개념임.

2) 화폐단위는 연구 연도 기준임.

은 다른 기능을 수행하고 있다. 농업이 농산물을 생산한다는 순경제적 기능 이외에 사회 경제적 기능 또는 비교역적 기능에 대한 인식과 그 기능에 대한 경제적 보상이 필요하다는 데 대한 인식이 제고되고 있는 것은 세계적인 추세이다. 예를 들면 스위스에서는 농업정책 비용의 약 35퍼센트가 직접소득보상방식으로 지급되고 있다. 그 이유로 내세우는 것은 농업생산을 통한 농가소득 증대에는 한계가 있으며, 가격지지는 과잉생산의 악순환을 유발할뿐만 아니라 생태학적으로 바람직하지 않은 집약적 농법을 사용토록 유도하기 때문이다. 그들이 내세우는 표어는 “가능한 분야에서는 생산량과 가격을 통한 농가 소득 확보, 필요하다면 직접지불을 통한 소득보상”이다.

농업은 농촌의 자연자원 및 환경유지, 식량안정의 보장 등 다양한 기능을 수행하고 있으며, 농민은 농업을 영위함으로써 부수적으로 그러한 기능을 수행하고 있다. 농민이 농업생산을 통하여 자립적 경영 (Viable Management)을 성취하는 것이 가장 이상적이나, 그것이 시장여건에 의해 충족되지 않을 때에는 필요에 따라 보충적인 직접지불을 통하여 소득을 보상해 주는 것이 요청된다는 것이다 (Kipfer, 1988, p. 9).

이는 또한 농업이 수행하는 사회 경제적 또는 비교역적 기능의 시장 메카니즘이 형성되어 있지 않는 公共財 (Public Goods)적 성격을 띠고 있으므로 정부가 직접지불을 통하여 시장기능을 보완해 줌으로써 농업의 비교역적 기능을 보강시킨다는 측면을 가진다 (OECD, 1990). 그러한 예로써 경관 및 환경 유지와 관련된 정부의 소득보상 프로그램을 들 수 있다. 농촌의 주변환경이 제대로 정비되지 못함으로써 농촌주민은 물론 여러 가지 이유로 농촌을 방문하는 사람들이 불편을 겪는 경우가 있을 것이다. 주변환경 정비는 아무런 경제적인 誘引을 갖지 못하는 경우가 많으므로 시간을 내어 환경을 정비하려는 사람이 많지 않다. 이 때 정부가 프로그램을 만들어서 일정한 보상금을 지불하는 대신 환경정비의 의무를 부과한다면 효과적으로 환경정비의 목적을 달성할 수

있을 것이다(농업에 대한 새로운 발상 및 농업의 다양한 기능에 대해서는 이정환·조덕래·조재환 (1991), 「경제사회 발전과 농림수산업의 역할 변화」 참조).

第 3 章

UR 以後 農家所得 補償 프로그램의 理論的 背景

1. 生產中立的 所得 支持(Decoupling)

미국이 우루과이 라운드 협상을 통하여 강력히 관철시키려 하는 것 중의 하나는 이른바 무역중립적 및 생산중립적인 농업보조방식으로의 전환이다. 특히, 미국은 무역·생산중립적인 소득보조와 救護的인 양곡지급 이외에는 일체의 농업보조수단을 철폐하자는 제안을 내어 놓고 협상에 임하고 있다. 이 절에서는 무역·생산중립적인 농업보조란 무엇이며, 어떤 방식의 농업보조가 이에 해당하는가를 미국과 카나다의 문헌을 중심으로 살펴보기로 한다.

국내 농업보조방식 중에서 GATT가 허용하거나 규제할 정책수단을 놓고 협상할 때 어떤 기준에 의해서 보조방식을 선별할 것인지를 중요한 논점이 된다. 여기에는 두 가지 기준을 상정해 볼 수 있다(Runge와 Stanton, p. 1, 148 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 국

내시장간에 아무런 장벽이 없이 하나의 시장처럼 움직이는 경우를 무역중립적이라고 보는데, 본보고서에서는 생산효과에 초점을 두고 논의하고자 한다.

국내 농업정책은 생산을 증가시키거나(正의 생산효과), 감소시킨다(負의 생산효과). 예를 들면 가격지지정책은 정의 생산효과를 가지며, 휴경보상정책은 負의 생산효과를 가진다. 생산중립적인 농업보조란 正 또는 負의 생산효과가 없는 것을 말한다. 예를 들면 직접소득 보조, 正 또는 負의 課稅, 최저소득보장제 등이 이에 해당된다. 그러나 위와 같은 농업보조방식의 생산효과가 全無할 것이라는 보장은 없다. 왜냐하면 추가적인 소득을 생산부문에 투자할 가능성은 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 완전히 생산중립적인 농업보조방식이란 상정하기 어려우며, 농업보조는 생산왜곡효과가 반드시 수반되는데, 그 중에서 상대적으로 왜곡의 정도가 낮은 프로그램을 개발하여 시행하는데 초점이 두어야 한다. 좀 더 엄밀하게 생산중립적 소득지지(Decoupling)를 정의하면 다음과 같다.

“농업 생산자에게 지급되는 정부 보조금이 특정한 품목 또는 특정한 품목의 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 품목별 생산량에 직접 연관되어 수행됨으로써 과잉생산과 가격지지 프로그램 강화가 악순환되는 것을 反轉시키려는 차원에서 출발하였으며, 농산물시장에 대한 정부 개입을 줄이려는 시장론자들에게 있어서 이는 매우 중요한 개념으로 등장하였다. 미국에서 생산중립적인 농업보조가 중요한 주제로 등장하게 된 배경을 좀 더 자세히 살펴보면 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.

사실상 미국 농업의 막강한 생산력의一面은 정부의 보조가 물샐 틈 없이 뒷받침하고 있었다. 예를 들면 1986년에 카나다 온타리오주 옥수수 생산자협회가 미국에서 수입된 옥수수의 보조금문제를 카나다 정부에 제소했을 때 카나다 정부는 미국내 주정부의 보조금을 제외하고도 무려 61가지의 옥수수 보조방식 – 주택융자부터 토양검사까지 –에 대해서 조사한 적이 있었다(전계 논문, p. 734). 이렇게 다양한 방식으로 보조금을 지급함으로써 항구적인 과잉공급이 유지되는 상황에서 현재 또는 미래의 생산수준과 무관하게 직접소득 보조금을 지불함으로써 生産誘因을 연방보조로부터 시장신호로 전환시킨다는 생산중립적 농업보조의 구상은 환영받을 수밖에 없다.

생산중립적 농가보조방식으로 미국에서 논의되고 있는 대안들을 살펴보는 것은 다음 장에서 UR 이후의 농가소득 보상방안을 구상함에 있어서 도움이 될 것이다.

대안 1: 최저소득 보상제¹⁾

이것은 일정한 최저수준 이하로 농가소득이 감소할 때 정부가 소득보상을 위하여 보조금을 지급하는 방식이다. 이 때 정부는 소득과 자산에 대한 기준을 설정한다.

최저소득 보상제는 그 효과가 생산중립적이고, 각 유형의 농가에게

1) 영어로는 Income Safety Net, Minimum Income Insurance, Means -tested Income Support 등으로 다양하게 표기되고 있음.

균등한 기회를 줄 수 있다는 장점을 가진다. 그러나 지금까지 미국에 있어서의 농업지지방식은 과거의 생산 실적에 의존해 왔기 때문에 기존 생산자의 기득권이 형성되어 있고, 농민들은 무엇인가 수행하는 대가로 보조금이 지불되기를 원하기 때문에 실시에는 반작용이 많이 따를 것으로 예상된다.

대안 2: 생산전환 보상제²⁾

일정한 기간(예를 들면 5년)에 걸쳐서 定額 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 생산자가 시장신호에 의해서 의사결정을 내리도록 하는 방향으로 전환시키고자 한다.

대안 3: 1985 농업법의 개폐

이 대안은 현행대로 보조 수혜대상을 기초경지 보유자로 국한시키되 생산 왜곡적인 규정들을 개폐하여 생산효과를 축소시킨다는 것이다. 구체적인 사례로는 가) 기초경지를 동결시킴, 나) 대부금을 반드시 상환토록 함, 다) 휴경보상제도에 참여 가능한 최저휴경 비율을 축차적으로 감소시키고 궁극적으로는 휴경보상제도를 폐지함, 라) 목표가격을 점차 낮춤 등을 들 수 있다.

위에 서술한 것과 같은 제도를 시행할 경우에도 총체적인 농업보조 수준이 급격히 낮아질 것으로 보이지는 않는다. 다만 대안 1과 같은 방식이 채택된다면 소득분배 구조가 상당히 바뀔 것으로 예상된다.

2) 영어로는 Transition Payment Program.

표 3-1 미국 소맥부문의 정책 변화효과 추정*

	소득지지없는 경우		1986년 소득수준을 유지하기 위해 필요한 생산중립적 소득지지			
자유화 시나리오	국제가격 변화 (%)	소 득 변화 (%)	지 급 률 (\$/부셸)	1986년 대 비 변화율	CCC지급액 변화 (10억\$)	1986년 대 비 변화율 (%)
일 방 적	-23	-78	1.78	-10	+0.67	+17
다 국 간	+29	-38	0.85	-57	-1.4	-41
EC · 일 본 의 PSE 50% 감축	+8	-58	1.32	-33	-0.4	-12

* Collins와 Vertrees, p. 742에서 전재.

정책 시뮬레이션모형을 이용해서 추정된 미국 소맥부문의 정책 변화 효과가 <표 3-1>에 전제되어 있다. 시나리오별로 무역자유화에 따른 농가소득 감소율은 38~78퍼센트에 이른다. 생산중립방식에 의해서 1986년 소득수준을 유지시키고자 할 때 상품신용공사(CCC) 지급액의 변화율은 미국의 일방적 자유화의 경우 전년대비 17퍼센트 증가, 여타 2가지 시나리오의 경우 각각 41퍼센트와 12퍼센트 감소하는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 왜 미국이 다국간 협의에 의해서 동시에 무역자유화를 달성하려고 노력하고 있는지를 잘 설명해 준다. 다자간 농산물 협상을 통하여 동시적인 무역자유화를 달성하고, 감소되는 농업소득은 생산중립적인 방법으로 보상해 주도록 하자는 논리이다. 농업소득 보상이 생산과 무관하게 이루어지도록 함으로써 장기적으로 시장원리에 농업이 순응하고, 가격경쟁력이 없는 품목은 시장에서 소멸되도록 유도하자는 것이다. 결국은 사회복지차원의 농업보조와 다름없이 될 가능성이 많은데, 이는 현단계에서 전세계적으로는 물론이고 미국내에서도 채택되기 어려운 하나의 “개념”에 불과한 것이다. 콜린스와 베트리스의 논문을 약간 인용해 덧붙이면 다음과 같다.

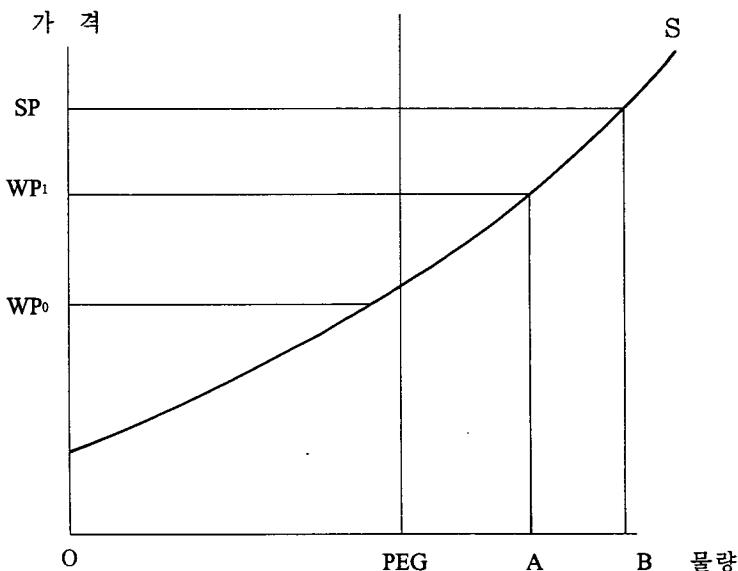
“미국내에서와 마찬가지로 국제사회에서 생산중립적 소득보조는 구체적인 제안이라기보다는 하나의 개념에 불과하다. 농민들은 생산중립 쪽으로의 정책 전환에 의해 소득이 낮아지는 경우에는 물론이고, 소득이 변화하지 않는 경우에도 심하게 반발할 것이다. 또한 납세자의 부담이 감소하리라는 보장도 없으므로 납세자의 지지도 분명하지는 않다”(전계서 p. 743, 744에서 인용).

2. 生產割當 所得補償制 (Producer Entitlement Guarantee)

북미의 농업경제학자들이 1980년에 결성한 국제농산물무역연구협회 (International Agricultural Trade Research Consortium) 에서는 1989년에 생산할당량 (Producer Entitlement Guarantee; PEG)에 의한 소득보장제를 생산중립적인 농업지지방식의 구체적인 대안으로 제시하였다 (Blandford 외, 1989).

그들이 의미하는 PEG란 “보조금을 지급받을 수 있는 생산할당량”을 말한다 (상계서, p. 269). 각 농민의 실제 생산량은 통제되지 않으며, 농민은 원한다면 생산할당량 이상을 생산할 수 있으나, 그 추가적인 생산량에 대해서는 보조금을 받지 못한다. 이러한 방식의 농업보조를 위해서는 그 전제조건으로서 PEG 이외에 일체의 국내·국경 농업보조조치를 철폐하여야 한다. 다시 말하면 소비자들은 자유무역가격을 지불하고, 생산자들은 PEG를 초과하는 생산량에 대해서는 자유무역가격을 수취하게 된다는 것이다. 그림을 통하여 PEG에 대하여 좀 더 자세히 알아보도록 하자.

그림 3-1 한 나라의 특정품목에 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 생산 실적에 따라 배분될 수 있다. 생산할당량이 A보다 낮은 수준에서 결정되는 한 이러한 방식의 보조금 지급은 생산중립적이며, 반대로 A보다 높은 수준으로 생산할당량을 결정하면 생산왜곡, 나아가서는 무역 왜곡효과가 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 총생산량의 100%와 80%에 PEG를 설정했을 때 가상적 자유무역 상황에 비해서 평균적으로 각각 89.6%와 97.6%의 가격수준을 보인다.³⁾

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. 그럼에서 원래의 농업 조수입은 OB×OSP였는데, PEG 실시 이후에는 (OPEG×OSP) + {(A-PEG) × WP_i}으로 감소함을 알 수 있다. 품목별 국내 생산할당량을 자유무역 성립시의 각국별 생산량보다 적은 수준에서 책정할 때 생산비가 높은 우리 나라와 같은 농산물 수입국의 경우에 소득보조 생산할당량(PEG)이 현재의 생산량에 비해서 상당히 낮은 수준에서 결정될 가능성이 있다. 더욱이 세계 모든 나라가 일체의 국내·국경 보조를 철폐하고 PEG만을 유일한 농업보조방식으로 남겨 두어야 생산 중립적인 효과가 나타나게 되는데, 이는 현단계의 각국별 농업사정으로 보아 달성하기 매우 어려운 목표이다.

3. 直接所得補償制의 分類

가. 直接所得補助 方式의 分類

직접소득보조방식은 농산물 가격지지나 투입재 보조지원을 통하여 간접적으로 농민소득을 지원하는 방식과는 달리 정부가 직접적으로 농민에게 일정액을 지급함으로써 소득을 보전시켜 주는 방식이다. 경제

3) 보다 자세한 PEG 운용, 예를 들면 PEG의 설정 및 배분 등에 대해서는 Blandford와 DeGorter, pp. 6~8 참조.

협력개발기구(OECD)에서 통용되는 정의에 의하면 직접소득보조(Direct Income Support)란 “공공예산 자금에 의하여 모든 또는 특정그룹의 농가에게 지급되는 화폐적 이전지출로서 과거·현재·미래의 생산 및 투입재와 무관하며, 그 사용목적이 제한되지 않은 것”을 말한다(OECD, 1990, p. 44). UR 이후의 농가소득방식은 직접소득보조의 성격이 강하므로 이러한 방식의 소득보조가 어떻게 이루어지고 있는지 유형별로 살펴보기로 한다.

직접소득보조방식의 유형은 보상기준, 보상자격, 보상기간, 보상방법, 보상조건 등에 따라 구분할 수 있다(OECD, 1990, pp. 47~50). 정부가 농민을 대상으로 직접소득보조를 위하여 보조금을 지급할 때 보상기준(Basis for Payment)에 따라 보상내용은 다르게 된다. 예를 들면 농경지면적(물량 기준)이나 또는 농업소득(화폐액 기준)으로 보상기준이 설정될 경우 각각 보상 대상농민은 다르게 선정된다. 보상기준이 물량이나 화폐액 기준으로 설정될 경우에도 사업계획의 유형에 따라 각각 과거 또는 현재·미래 시점별로 보상기준이 달리 구분된다. 또한 농민 직접소득보상이 구체적으로 어느 특정작물(가축)에 한정할 경우 보상기준은 세부적으로 예를 들면 밀 생산량, 논 면적, 젖소 사육두수 등으로 구분된다. 즉, 보상기준은 ① 물량 기준(생산량, 농경지면적, 가축 사육두수), ② 화폐액 기준(생산액, 생산비용, 농업소득), ③ 물량 범위(가축 총사육두수 또는 젖소 사육두수, 곡물류 총생산량 또는 밀 생산량, 농경지 총면적 또는 논 면적), ④ 과거 또는 현재·미래 시점별로 구분된 물량 및 화폐액 기준 등에 따라 각각 달리 구분된다.

직접소득보조방식은 정부의 가격지지정책과 달리 보상금 수혜자격(Eligibility to receive payment)이 구체적으로 명시되어야 한다. 수혜자는 보상제 실시지역, 보상기준, 수혜대상 농민의 보상조건 이행 여부 등에 따라 각각 달리 결정된다. 농민 직접소득보상제가 소기의 목적을 효과적으로 달성되기 위해서는 보상제 실시지역이 명확이 설정되어야 하며, 동시에 해당지역에 거주하고 있는 농민에 관해 충분한 자료가 뒷

받침되어야 한다. 이 점에 대해서 좀 더 상세히 살펴보면 해당지역의 농업종사자를 상시 자영종사자, 임시 자영종사자, 상시 피고용자, 임시 피고용자 등으로 구분할 때 어느 범위까지를 보조수혜 농민으로 규정할수 있는가에 대한 자격 여부가 우선적으로 결정되어야 하며, 다음으로 보상제의 목적에 따라 해당지역의 농민중 수혜대상농민을 선정해야 된다. 농민 여부를 판단하기 위해서는 정부공식통계나 조세자료가 이용될 수 있으며, 또는 농업종사자의 총소득과 농업소득 자료를 전수조사하여 농업소득 구성비에 기초할 수 있다. 예를 들어 보상목적이 영세농 최저소득보장일 경우 수혜대상농민의 선정에는 해당지역 일인당 연평균 소득, 근로자 연평균 소득, 농민 연평균 소득 자료 등이 이용되며, 보상목적이 자연재해에 따른 소득손실 보상일 경우 작물별 생산 감소량 또는 소득 감소액 등의 자료가 이용된다.

직접소득보상에 환경 보존, 조방적 농업, 생산량 감축 등의 보상조건이 부과될 경우 보상조건 이행 여부에 따라 수혜대상농민은 달리 결정된다. 즉, 직접소득보상의 수혜자는 ① 보상제 실시지역 범위, ② 보상제 실시지역의 농민자격 여부 판정 ③ 해당지역의 농민중 사업계획별 수혜대상 선정, ④ 수혜대상 농민의 보상조건 이행 여부 등에 따라 결정된다.

보상금 수혜자로 선정된 농민은 정부에 의해 보상혜택을 받게 된다. 이 때 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 정부 보상금이 연차적으로 감소되어 농민에게 지급될 경우 농업구조 조정사업은 사업년도 초기에 활발이 진행될 수 있는 이점을 갖는다. 보상금 지급방법은 ① 영구 정액 지급, 영구 축소 지급, 일시 총액 지급, 한시 분할 정액 지

급, 한시 분할 축소 지급, ② 사전 지급, 사후 지급, ③ 현금 지급, 부채 감면, 현물 지급, 신용대부 등으로 분류할 수 있다.

농경지, 농업노동력, 가축 등 농업생산자원의 이용과 관련하여 보상 조건(Condition of Payment)이 부과될 수 있다. 즉, 정부는 일정기간동안 농경지 휴경(생산감축)을 조건으로 보상제를 운영할 수 있으며, 조방적 농업이나 작목 전환을 조건으로 보상제를 운영할 수 있다. 정부가 영구적으로 농경지 휴경을 보상조건으로 하는 경우 휴경지의 비농업적 이용 – 예를 들면 농경지의 임야 조성, 주택지 조성 등에 따라 각각 보상내용은 다르게 된다. 농민은 정부가 제시한 보상조건을 이행해야 보상혜택을 받게 되며, 이 때 보상혜택은 보상조건에 따라 달리 결정된다. 보상조건을 유형별로 구분하면 ① 농업생산자원의 일시적인 폐기(농경지 휴경, 우유 생산 감축 등), ② 농업생산자원의 영구적인 폐기(고령 농업노동력의 조기 은퇴, 농경지의 임야 조성 등), ③ 폐기된 농업생산자원의 비농업적 이용(농경지의 주택지 조성 등), ④ 농업생산자원의 제한적 농업 이용(조방적 농업, 작목 전환 등)이 된다.

나. 직접소득보조 방식의 효과

직접소득보조 방식의 소득보상 및 자원배분 효과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(OECD, 1990, pp.50~53). 보상기준(예를 들면 농경지 또는 가축 사육두수)과 관련된 문제로 보상기준의 크기에 비례하여 보상금을 농민에게 지불하는 경우와 보상기준의 크기와 관계없이 일정액의 보상금을 지불하는 경우에 따라 각각 보상효과가 다르게 된다. 가령 정부가 영세 소규모 축산농가를 대상으로 가축 사육두수 마리당 일정액의 보상금을 지불할 경우 농가별 가축 사육두수 크기에 따라 보상금이 차등 지급된다. 가축 사육두수당 일정액의 보상금 지불방식은 소득보상 효과를 크게 하나, 농가간 소득 배분이 역진적이며, 또한 영세 축산농에게 가축 사육규모를 늘리게 하는 생산유인(Production Incentives)을 제공

한다. 반면 가축 사육두수의 크기와 상관없이 영세 축산농에게 일정액을 보상하는 방식은 소득 보상효과를 상대적으로 감소시키나, 영세 축산농에게 생산유인을 제공치 않게 되므로 자원배분 효과가 생산중립적인 특성을 갖게 된다.

정부는 특정농산물의 공급과잉을 해결하기 위한 조치로 작목 전환이나 일시적 휴경을 조건부로 보상금을 지급할 수 있다. 작목 전환을 조건으로 한 직접보상은 특정농산물의 공급과잉을 해결할 수 있지만 반면에 여타 작물에 생산유인을 제공하여 일시적 휴경에 비해 상대적으로 생산중립적이지 못하게 된다. 한편 직접소득보상이 환경보존이나 구조개선 등의 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 통계 오차, 자료 누락 등의 문제 등으로 보상대상 농민이 잘못 선정될 경우 의도된 소득보상 효과는 반감된다.

직접소득보조 방식의 운영과 관련해서 볼 때 재원의 크기, 재원 조달방법, 보상제 관리체계 등에 따라 소득 및 자원배분 효과는 다를 수 있다. 보상재원이 클 경우 사업내용은 다양하고, 소득지지 효과 역시 크게 된다. 또한 재원 조달방식은 정부가 보상재원을 전액 부담하는 경우와 일부 부담하는 경우로 구분된다. 보상재원의 일부를 농민이 부담할 경우 소득분배 효과는 부담액의 산출방법 및 크기에 따라 다르게 된다. 보상제 관리체계의 경우 보상재원 운영, 보상금 지급절차, 보상 농민의 관리 등이 얼마만큼 효율적으로 운영되는가에 따라 직접보상제의 소득 및 자원배분 효과는 다를 수 있다.

한편 직접소득보조는 보상기준, 보상자격, 보상기간, 보상방법, 보상조건, 보상재원 규모, 재원조성 방법, 보상제 관리체계 등에 따라 각기 다른 소득보상 및 자원배분 효과를 갖게 된다. 궁극적으로 직접소득보조방식은 가격지지 또는 투입물 보조방식에 비해서 상대적

으로 농업의 효율성을 제고시키고, 소득 분배의 형평성을 추구하는 제도이다.

4. 生產中立的인 所得支持 프로그램의 類型 및 各國의 事例

직접 소득지지방식은 그 목적에 따라 농가소득 안정, 생산조정, 농업구조 개선, 환경 보존, 과소지역 진흥 등을 위한 직접 보상으로 구분할 수 있다. 각국별로 실시되거나 논의되고 있는 직접소득지지 방식을 이러한 목적에 따라 분류하면 <표 3-2>과 같다. 본절에서는 각국의 사례를 위와 같은 분류방식에 따라 가용자료 범위내에서 검토해 보기로 한다.

가. 農家所得 安定과 관련된 直接所得補償

농민의 소득이 여타 소득계층에 비해 구조적으로 낮은 수준에 있을 경우 정부는 사회복지차원에서 이들 농민을 대상으로 보조금을 지급

표 3-2 직접소득지지의 각국별 사례

	미 국	유 럽 공 동 체	카 나 다
농가 소득 안정		소득손실 보상 직접소득 장려	농업조수입보험
생산 조정		휴경 보상 조방화 보상 작목전환 보상 우유 생산감축 보상	
농업 구조 개선		경영 이양	
환경 보존	습지 유보 수질 향상	농경지 조림	
과소 지역 진흥		과소 지역 보호	

할 수 있다. 즉, 정부가 직접적으로 영세농민에게 일정액의 보조금을 지원하여 최저소득을 보장함으로써 소득 분배상 정의를 구현할 수 있게 된다. 이에 대한 실례로 EC와 카나다의 사례를 살펴보면 다음과 같다.

① EC의 직접소득보조 프로그램(Direct Aids Program)

1985년에 EC는 농업부문의 재정 지출을 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 생산과잉과 농업재정 지출 증가를 막는데 역부족이었다. 즉, 1984년에 비해 1987년의 농업부문 재정 지출은 무려 40%나 증가하였던 것이다. 따라서 EC는 보다 강력한 농업개혁을 위하여 1988년 농업개혁안을 마련하였다.

일명 들로르계획(Delors Plan)이라고 불리는 1988년 농업개혁안은 농업백서의 내용을 수정 보완한 것으로 첫째, 유럽농업지도보증기금중 보증부문의 연간 지출 증가가 EC GDP 증가율의 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. 실례로 연간 노동투입단위당 실질 순부가가치가 1975년을 100으로 하였을 때 1987년에는 95에 불과

하였으며, 1987년의 경우 EC 전체농가 중 20%에 해당하는 대농이 EC 농업재정 지출의 80%를 지원받게 되었다.

이에 대한 대책으로 EC는 농가간 소득불균형을 완화하고 영세농민의 최저소득을 보장하기 위해 1988년에 직접소득 장려금제 (Direct Aids Program)를 도입하였다 (Commissson of the European Community, 1989, pp. 73~74). 장려금은 화폐액 기준으로 연간 농민소득과 전국(지역) 근로자소득의 크기에 따라 수혜자격이 결정된다. 연간 농민소득이 전국 근로자 연평균 소득 수준에 비하여 70% 미만일 경우(또는 지역내 근로자 연평균 소득 수준에 비하여 90% 미만일 경우) 해당농민은 직접소득 장려금을 받게 된다. 장려금은 지급기간이 5년이며, 매년 장려금이 전년도 장려금의 15%씩 감소되도록 한시 분할 축소 지급방식을택하고 있다. 초기년도 장려금은 연간 최고 2,500ECU 한도내에서 회원국별로 결정된다. 직접소득 장려금제를 실시하기 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 분할 축소 지급방식을택하게 됨으로써 생산중립적인 직접 소득보조방식이 된다. EC 위원회에 따르면 앞으로 장려금 수혜대상농민은 EC 전체 농민의 8% 정도를 차지할 것이며, 그 중에 반 이상이 그리이스·포르투갈·아일랜드 등의 회원국에 해당될 것으로 예상하고 있다.

② EC의 소득손실보상제 (Compensatory Payment System)

최근의 농정 개혁방향에 발맞춰 세계 각국에서는 향후 농업부문에의 개입을 축소하고 국내외 시장에서 공정한 시장경쟁원리가 구축될 수 있도록 기존 가격지지정책의 축소 내지는 철폐를 꾀하고 있으며, 한편으로는 가격지지를 포기함으로써 초래되는 농가의 소득손실을 보상하

기 위한 대책이 다양하게 모색되고 있다. EC는 역내 농산물 가격을 세계 시장가격 수준으로 유지하기 위해 가격지지를 포기하는 1991년도 농업개혁안(The Development and Future of the Common Agricultural Policy, 1991. 7)을 발표하였다. 이 안에 따르면 현재 EC는 곡물류 평균가격을 톤당 155ECU 수준으로 지지하고 있으나 연차적으로 지지가격 수준을 인하시켜 1997년에 가서는 세계 시장가격인 100ECU로 접근되도록 계획하고 있다. 유지작물류 평균가격 역시 현재 톤당 325.5ECU에서 세계 시장가격 수준인 163ECU로 접근되도록 계획하고 있다. 세계 시장가격은 EC 위원회가 잠정 추계한 추정치이다(Commission of the European Community, 1991, pp. 9~10).

EC는 이와 같이 가격지지를 포기함으로써 초래되는 농업소득의 손실을 보상하기 위한 대책으로 소득손실보상제(Compensatory Payment System)안을 마련하였으며, 그 내용은 다음과 같다. 소득손실보상제의 보상기준은 곡물류와 유지작물류로 보상대상은 이들 작물을 생산하는 농민이 된다. 보상기준이 되는 곡물류는 밀·듀럼밀·보리·옥수수·귀리·호밀·수수·쌀 등이며, 유지작물류는 유채씨·해바라기씨·아마인·대두·완두·잠두류·류핀(Lupin) 등이다.

곡물류 생산농민의 경우 경작면적의 크기에 따라 소득손실보상제와 휴경계획이 연계된다. 즉, 경작면적이 50ha 미만인 소규모 농민은 본인의 자유의사에 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 받게 되지만 만일 상기 농민이 휴경계획에 참여할 경우 소득손실 보상금뿐만 아니라 휴경보상금(Set - aside Premium)까지 받게 된다. 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 산출방법은 소득손실보상 방식을 따르게 된다.

유지작물류 생산 농민의 경우는 곡물류 생산 농민과 달리 소득손실 보상제와 휴경계획이 연계되지 않는다. 곡물류 생산 농민에게는 경작 규모에 따라 휴경계획의 이행 여부가 보상조건으로 부과되나, 유지작물류 생산농민에게는 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 평균 상당가격(Equivalent EC Price), 곡물류와 유지작물류의 평균 상당가격비(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 평균 상당가격비를 고려한 이유는 곡물류와 유지작물류의 단위면적당 보상금이 차이가 있을 경우 보상금이 더 많은 작목 쪽으로 생산을 전환할 수 있기 때문이다. 생산중립적으로 작목간 소득손실 보상금이 지급되기 위한 곡물류와 유지작물류의 평균 상당가격비는 1:2.1이라고 제시되었다.

곡물류 및 유지작물의 생산 농민에게 지불되는 보상금 산출방식을 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다. 예를 들어 EC 역내 지대 단수(y) 가 5t/ha이고, 곡물류 경작면적이 40ha이면, 연간 소득손실 보상금은 2,391ECU가 된다.

〈 곡물류 보상금 산출 예 〉

기대된 세계 시장가격 : 100 ECU/t

EC 평균 상당가격 : 155 ECU/t

EC와 세계 시장가격 격차 : 55 ECU/t

EC 전체 평균단수 : 4.6 t/ha

EC 역내 지대별 평균단수 : y t/ha

해당농가의 경작 면적 : x ha

해당농가의 소득손실 보상금 = 55 ECU/t × (y / 4.6) × x

〈 유지작물류 보상금 산출 예 〉

기대된 세계 시장가격 : 163 ECU/t

곡물류와 유지작물류의 평균 상당가격비

EC 곡물류 상당가격 : 155 ECU/t

EC 유지작물류의 상당가격 : 325. 5 ECU/t

EC와 세계 유지작물류의 가격차 : 162. 5 ECU/t

EC 전체 곡물류 평균단수 : 2. 36 t/ha

EC 역내 지대별 곡물류 단수 : y t/ha

해당농가의 유지작물 경작 면적 : z ha

$$\text{해당농가의 소득손실 보상금} = 162.5 \text{ ECU/t} \times (y / 4.6) \times z$$

EC 역내 지대별 곡물류 단수(y)가 5t/ha이고, 해당경작농가의 유지작물 경작면적이 40ha이면, 연간 소득손실 보상금은 7,772ECU가 된다. 이 때 지대별 단수 차이에 기인한 소득손실액의 차이를 보전하기 위해 곡물류의 EC 전체 및 역내 지대별 단수가 이용된다.

곡물류의 경우 보상금은 유통년도 전반기에 일괄적으로 지급된다. 반면 유지작물의 경우는 정부와의 계약재배 여부에 따라 보상시기가 달리 결정된다. 농가가 정부와 계약으로 유지작물을 재배할 경우 보상금의 일부가 선급금으로 지불되고, 잔여 보상금이 유통년도 말에 지급된다. 만일 정부와의 계약재배가 아닌 경우에는 유통년도 말에 보상금이 일괄적으로 지급된다.

③ 카나다의 농업조수입보험계획 (Gross Revenue Insurance Plan)

자연재해나 농산물가격의 폭락으로 농업소득이 급격히 감소될 위험성을 사전에 방지하고 장기적으로 안정적인 농업소득을 보장하기 위해 카나다는 1991년부터 농업조수입보험계획 (Gross Revenue Insurance Plan)을 실시하고 있다(USDA, 1991, pp. 35~38). 참가대상은 밀, 보리,

콩, 귀리 등의 곡물류와 유지작물류를 생산하는 농민이며, 참가 여부는 농민의 자율적인 의사에 따라 결정된다. 이 계획에 참가할 경우 작물보험 (Crop Insurance), 조수입보험 (Revenue Insurance), 작물 조수입보험 (Crop and Revenue Insurance) 중 어느 하나를 선택해야 된다. 작물보험은 단수 하락에 따른 소득 감소를 경감시키는 보험이며, 조수입보험은 조수입 하락에 따른 소득 감소를 경감시키는 보험이다. 작물 조수입보험은 단수 하락이나 조수입 하락에 따른 소득 감소를 경감시키는 보험으로 작물보험과 조수입보험의 내용이 동시에 포함된다. 농민은 보험 종류를 선택하여 가입할 수 있으며, 그에 따라 보험료 (Premium) 와 보험혜택은 각각 달라진다.

밀 생산 농민을 중심으로 보험종류별 보상내용을 살펴보면 다음과 같다. 농민이 조수입보험이나 작물 조수입보험에 가입한 경우 보험혜택은 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 농업조수입보험계획이 장기적으로 안정된 농업소득을 보장하기 위해 설정한 목표치이다. 목표조수입은 밀 생산농민의 과거 평균단수 (Historical Yield) 에 당해년도의 식부면적 (Enrolled Acres), 지방정부 지지가격의 이동평균치 (Province's Indexed Moving Average Price), 그리고 보험지지율 (Elected Coverage Level) 을 곱한 값이 된다.

목표조수입 산출에 이용된 밀 생산 농민의 과거 평균단수는 과거 5개년 단수중 최고 및 최저치를 뺀 3개년 평균치이다. 지방정부 지지가격의 과거 평균치는 매년 지방정부의 경상지지가격을 농산물 투입가격으로 디플레이트한 후 이를 15개년 이동평균한 실질가액이다. 보험지지율은 농업소득의 급격한 하락을 사전에 방지하고 장기적으로 안정적인 농업소득을 보장하기 위해 농업조수입보험계획이 설정한 목표치가 된다. 예를 들면 1991년 보험지지율은 0.7이다. 한편 농민이 작물보험에만 가입한 경우 보험혜택은 당해년도 실제단수 (Actual Yield/Acre), 과거

평균단수 (Historical Yield/Acre), 보험지지율 (Elected Coverage Level)에 의해서 결정된다. 당해년도 실제단수가 보장단수 (Yield Guarantee) 보다 낮을 경우에만 농민은 보험혜택을 받게 된다. 이 때 보장단수란 과거 평균단수에 보험지지율을 곱한 값이 된다.

농민이 작물 조수입보험에 가입한 경우 보상금은 목표조수입에 당해년도 조수입을 차감한 금액이 된다. 조수입보험의 경우 작물 조수입보험에서 지급된 보상금에서 작물보험 보상금을 차감한 금액이 조수입보험 보상금이 된다. 작물보험 보상금은 보장단수에서 당해년도 실제단수를 뺀 값에 과종면적과 정부 지지가격을 곱한 값이 된다. 보험종류별 보상금 산출내용을 정리하면 아래와 같다.

$$\text{목표조수입} = \text{과거 평균단수} \times \text{식부면적} \times \text{지방정부 지지가격의 과거 평균치} \times \text{보험지지율}$$

$$\text{보장단수} = \text{과거 평균단수} \times \text{보험지지율}$$

$$\text{작물 조수입보험 보상금} = \text{목표조수입} - \text{실제조수입}$$

$$\text{작물보험 보상금} = (\text{보장단수} - \text{실제단수}) \times \text{식부면적} \times \text{지방정부 지지가격의 과거 평균치}$$

$$\text{조수입보험 보상금} = \text{작물 조수입보험 보상금} - \text{작물보험 보상금}$$

농업조수입보험계획은 농민의 자유의사에 따라 계획 참여 여부를 자유롭게 보장하고 있으나, 이미 계획에 참여한 농민의 경우 탈퇴 여부는 자유롭게 보장하고 있지 않다. 농업조수입보험계획에 참여한 농민이 탈퇴를 원할 경우 최소한 4~5년이 지나야 가능하며, 최소한 2년전에 탈퇴의사를 농업조수입보험계획에 밝혀야 된다. 보험가입 농민의 임의탈퇴를 제한한 이유는 첫째, 농민이 고의적으로 투입물을 적게 사용하여 보장단수보다 실제단수를 낮추어서 보상금을 받고 나서 탈퇴하는 것을 방지하고, 둘째, 농민이 매년 지방정부의 지지가격 변화에 따라 기대 목표조수입을 예상하고, 기대되는 보상혜택 유무에 따라 보험 가입과 탈퇴를 고의적으로 하는 것을 방지하기 위함이다.

농업생산자원의 이용과 관련해서 농업조수입보험계획의 보상조건을 살펴보면 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 농업조수입보험계획은 농민의 과거 식부면적을 기초로 해서 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 휴경제와는 다르며, 오히려 식부면적의 일정한 증가를 허용하고 있다.

1991년 3월 말까지 농업조수입보험계획에 참여한 밀 생산 농민은 127천명으로 가입대상 전체 농민의 75%, 가입 농경지는 가입대상 전체 농경지의 83%를 차지하고 있다. 농업조수입보험계획에서 지급한 보상금과 시장 조수입을 생산단위당 가격으로 환산할 경우 농업조수입보험계획의 1991년도 밀 지지가격은 정부 지지가격(Canada Wheat Board's Initial Price)보다 높은 수준을 보였다. 봄 밀과 마카로니 밀의 경우 농업조수입계획에서 보장하는 지지가격은 부셸당 각각 4.15, 4.4 달러인 반면 1991년 정부 지지가격은 부셸당 각각 2.59, 2.45달러였다. 농업조수입보험계획의 지지가격이 정부 지지가격보다 높은 이유는 지방정부 지지가격의 과거 평균치가 높은 수준을 보였기 때문이다. 목표조수입액을 산출하는데 이용된 1991년 지방정부 지지가격의 과거 평균치는 1970년대 말과 1980년대 초의 높은 지지가격이 포함된 15개년 이동평균치이기 때문이다.

이 계획은 농민의 작물별 기대소득에 따라 농경지의 이용에 있어서 변화를 예고하고 있다. 카나다 농무성은 1991년 소맥류 식부면적이 1990년에 비해 1% 정도 증가되고, 그 중에서도 봄 밀의 식부면적이 3% 정도 증가될 것으로 잠정 추계하고 있다. 다른 지방정부보다 농업

조수입보험계획의 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.

이상과 같은 결과를 정리하면 농업조수입보험계획은 자연재해나 농산물가격의 폭락 등으로 인해서 초래되는 급격한 농업소득의 감소를 사전에 방지하고 안정적인 농업소득을 보장할 수 있으나, 농민에게 생산유인을 제공함으로써 생산중립적이지 못한 문제점을 갖고 있다. 그러나 장기적으로 지방정부 지지가격의 과거 평균치 및 보험지지율이 안정적으로 유지될 경우 생산유인효과는 감소될 것으로 판단된다.

나. 農產物 生產調整과 관련된 直接所得補償

EC는 농업 보호수단으로 국경보호와 국내보호 조치를 취해 온 결과 1980년대부터 농산물 과잉문제로 어려움을 겪고 있다. 과채류 일부를 제외한 모든 농산물은 자급률이 100%를 상회하였으며, 특히 소액, 우유 및 낙농제품 등의 과잉생산은 재고 누적문제를 초래케 되었다. 따라서 EC는 과잉 농산물 문제를 해결하기 위해 1988년부터 곡물류, 유지류, 두류, 우유, 쇠고기 등을 중심으로 생산감축과 관련된 직접 소득보상제를 실시하고 있다. 농산물 생산감축과 관련된 직접소득보상으로 휴경보상제(Set-aside Scheme), 조방화 보상제(Aid for Extensification), 작목전환 보상제(Aid for Diversification), 자발적인 우유 생산감축계획(Voluntary Cessation Scheme) 등이 있다.

① EC의 휴경보상제

휴경보상제의 경우 보상자격은 동 계획에 참여한 농민으로, 경작면

적중 최소한 20% 이상을 휴경해야 보상금을 받게 된다. 휴경된 농경지는 농작물 재배가 제한되나 임야나 공장용지 조성 등과 같은 비농업적 이용은 허용된다. 보상기준은 휴경전 작물 평균단수와 휴경면적이 된다. 보상금은 휴경전 작물 평균단수에 따라 헥타아르당 연간 최저 100ECU에서 최고 600ECU가 지급된다.

경작면적의 30% 이상이 휴경될 경우 해당농민은 추가적으로 공동책임과징금(Co-responsibility Levy)의 일부를 면제받게 된다. 즉, 생산 감축의 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 휴경보상금 재원은 회원국과 유럽농업보증기금이 공동 부담한다. 각국별 휴경보상 총액 중 유럽농업보증기금의 부담 비율은 회원국의 재정형편에 따라 15~50%가 된다. 보상기간은 농민이 휴경보상제에 가입한후 5년 동안이 된다(Commission of the European Community, 1989, p. 68).

한편 1991년 농업개혁시안에서는 소득손실 보상제와 관련하여 휴경계획을 다음과 같이 제안하고 있다. 농경지 면적이 20ha 미만인 경영주는 휴경계획 참여 여부와 관계없이 소득손실 보상금(Compensatory Payment)을 받을 수 있으나, 농경지면적이 20ha 이상 ~ 50ha 미만인 경영주는 휴경계획에 참여해야만 소득손실 보상금을 받게 된다. 따라서 50ha 미만의 경영주가 휴경계획에 참여할 경우 소득손실 보상금과 휴경장려금(Set-aside Premium)을 동시에 받게 된다. 이 때 휴경 장려금은 1988년 휴경 보상제에 준하게 된다. 농경지가 50ha 이상인 경영주는 휴경계획에 참여해야 만 휴경보상금을 받을 수 있으며, 소득손실 보상금은 받지 못하게 된다. 이 때 휴경 보상금은 소득손실 보상금 산출방법에 준하게 된다(Commission of the European Community, 1991, pp. 9~12).

② EC의 조방화 보상제와 작목전환 보상제

조방화 보상제 및 작목전환 보상제 역시 휴경 보상제와 마찬가지로 과잉 생산된 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. 조방화에 따른 감산방법은 양적 감축과 기술적 감축이 있다. 실제로 비육우나 젖소의 경우 도체중을 줄여 육우 생산이나 우유 생산을 양적으로 감축시킬 수 있으며, 곡물류 생산의 경우 기술적으로 농약이나 비료를 적게 투입하여 저공해 농산물을 생산할 수 있게 된다. 조방화에 따른 보상수준은 회원국별로 정해진다.

작목전환 보상제는 농민이 과잉 농산품목 대신 화훼작물, 관상수, 약용작물, 향료작물, 열매류 작물 등으로 생산을 전환할 경우 지급되는 직접소득 보상제이다. 보상금은 작목 전환비용이 되며, 보상시기는 작목전환 시점이 된다. 각국별로 조방화와 작목전환계획을 실시할 경우 유럽농업보증기금의 재정 지원은 보상지출총액에 25%이다(Commission of the European Community, 1989, pp. 68~69).

③ EC의 우유 생산감축 보상제

EC는 1979년부터 공동책임과징금제를 도입하여 우유 과잉처리비용의 일부를 우유 생산농민에게 부담시켜 왔다. 추가적으로 EC는 1984년부터 생산할당제도를 도입하여 젖소 사육농민이 할당된 우유 생산량을 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% 감축분중 1%는 過疏地域 농민에게 재분배시킨다는 시안을 제시하고 있다. 이에 따라

추가적인 우유 생산감축계획에 따른 충격을 최소화하기 위해 EC는 영세소규모 젖소 사육농민(연간 200,000kg 미만 우유 생산농민)을 대상으로 자발적인 우유 생산감축계획 (Voluntary Cessation Scheme)을 제안하고 있다. 자발적인 우유 생산감축계획에 참여한 농민은 계획 참여 시점부터 3년 동안 연간 우유 100kg당 17ECU의 보상금을 지급받게 된다.

이와 함께 EC는 젖소 사육규모와 관계없이 우유 생산량감축계획 (Quota Reduction Program)을 제안하고 있다. 이 계획에 참여한 농민은 10년 동안 연간 원유 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 인수한 경우에도 해당농민은 사채시장(Private Market)에 이를 팔 수 있게 된다(Commission of the European Community, 1991, pp. 20~21).

이상과 같은 결과를 정리하면 자율적인 농산물 생산감축과 관련된 직접 소득보상은 첫째, 단기간에 과잉농산물을 감축시켜 수급균형을 유지시킬 수 있고, 둘째, 생산과잉에 따른 가격폭락을 사전에 방지하고, 셋째, 정부의 직접소득보상으로 최소한의 농업소득을 보장하며, 넷째, 과잉 농산물 재고관리비용과 출혈경쟁에 따른 수출보조금 비용 등의 재정 지출 부담을 경감시키고, 다섯째, 농산물 감축계획에 농민 참여를 자율적으로 보장함으로써 농민의 의사가 최대한 존중된다는 이점을 갖게 된다.

한편 생산감축과 관련된 직접소득 보상의 자원배분 효과와 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 과잉 농산물을 감축할 목적으로 농경지(가축)의 이용을 제한하는 대가로 정부가 해당농민에게 지급하는 소득지원은 생산중립적인 직접소득 보상제가 된다. 그러나 작목전환을 조건으로 한 소득보상은 여타 작물에 생산유인을 제공하므로 휴경제나 조방화계

획에 비해 상대적으로 생산중립적이지 못하게 된다. 또한 조방화계획에 의해 영농 과정에 투입되는 요소량(농약이나 화학비료 증투) 등을 규제할 경우 이에 대한 겸증상 문제점이 있게 된다.

다. 農業構造 改善과 관련된 直接所得 補償: EC의 經營移讓 補償制(案)

早期 은퇴(Early Retirement)와 관련된 농민 직접소득보상은 시장조건 변화에 적응할 수 없는 고령 농민을 대상으로 안정적인 소득을 보상해주고, 동시에 고령 농민의 소유농지를 규모확대 희망농민에게 이양하여 효율적인 농업생산체제를 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉, 위와 같은 제도는 개방화·산업구조 개편과정에서 농업 효율화와 소득 분배상 정의를 동시에 구현하는 농민 직접소득보상제가 된다.

EC의 경우 조기 은퇴와 관련된 농민 직접소득보상제는 1957년부터 추진되어 1988년 농업개혁안에 이르기까지 수차례의 수정 및 보완이 이뤄져 왔으나 그 성과는 매우 부진하였다. 실제로 기존 조기 은퇴와 관련된 농민 직접소득보상제는 고령 노동력의 조기 은퇴를 효과적으로 촉진시키지 못한 결과 1991년 현재 EC 전체 농업노동력중(약 460만 명) 55세 이상의 고령 노동력이 67%를 차지하고 있다. 또한 고령의 농민(경영주) 중 대부분이 영세소농으로 이들의 반수 이상이 영농을 승계할 후계인력을 갖고 있지 못한 실정이다.

따라서 EC에서는 1991년 농업개혁시안(The Development and Future of the Common Agricultural Policy, 1991. 7)을 마련하여 조기 은퇴와 관련된 소득 보상내용을 강화하였다(Commission of the European Community, 1991, pp. 36~37). 1991년도 농업개혁시안에 따르면 첫째, 모든 회원국은 이 제도를 의무적으로 도입해야 되며, 둘째, 이양된 농경지는 반드시 영농 확대 희망농민에게 이전되어야 하고, 셋째, 해당지역에 영농 확대 희망농민이 없을 경우 해당국의 지방정부는 이양된 농경지를 환경보존 프로그램에 포함시켜야 한다는 점을 제안하고 있다.

이양된 농경지 면적이 보상기준이 되며, 소유농지의 전부를 매각하

거나 장기 임차 또는 상속하여 영농을 중지하고 은퇴한 55세 이상의 경영주가 보상자격을 갖게 된다. 보상금은 조기 은퇴 경영주에게 일률적으로 연간 4,000ECU가 지급되며, 추가적으로 이양된 경지면적 크기에 비례하여 헥타아르당 250ECU가 지급된다. 단 해당국과 EC 위원회가 사전협의를 통해 최고 10,000ECU 한도에서 자율적으로 조기 은퇴 농민에게 보상금이 지급되도록 상기 시안은 규정하고 있다.

농업구조 조정사업의 일환으로 추진되고 있는 이 같은 직접소득보상 제는 비록 시안에 불과하지만 앞으로 실시된다면 영세소규모 고령 경영주의 농업부문으로부터의 이탈을 촉진시키고 동시에 이양된 농경지를 경영 확대 희망농민에게 재분배함으로써 농업자원 배분의 효율성을 증진시킬 수 있는 이점을 갖게 될 것이다. 또한 조기 은퇴 경영주에게 어떤 특정작목이나 투입재 이용과 관계없이 정부가 소득을 직접 보상해 되므로 생산증립적인 농민 직접소득보상제가 될 것이다.

라. 農業 環境保存과 관련된 農民 直接所得補償

농업의 환경적 기능이 시장기구를 통해 가격화되지 못함으로서 초래되는 사회적 비용을 최소화하기 위해 농민 직접소득보상제가 활용될 수 있다. 농업 환경보존을 목적으로 농민 직접소득보상제가 운영될 때 보상조건은 농업 생산자원의 환경보존적 이용과 관련된다. 보상자격은 보상조건을 이행한 농민에 한정되며, 보상 기준, 방법, 기간, 조건 등은 환경보존사업의 특성에 따라 각기 달리 결정된다.

① 미국의 농업 자원보존 프로그램

미국의 경우 1990년도 농업법에서 새로이 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 총괄적으로 포함하고 있다. 보존유보 프로그램 (CRP)과 습지유보 프로그램 (WRP)은 환경보존의 가치가 높은 농경지 (초지포함)나 습지를 대상으로 하고 있다. 현재 환경보존 프로그램에 가입된 경지는 약 30백만 에이커에 이르고 있으나 1995년까지는 대략 45백만 에이커를 환경보존 대상지로 계획하고 있다 (USDA, 1990, pp. 32~45).

환경보호 대상 농경지나 습지 소유자는 해당지역에서 형성된 임차료 수준에 상당하는 보상금을 매년 정부로부터 받게 된다. 이 때 환경보존의 목적으로 농경지를 초지나 임야로 전환할 경우 정부는 임차료 보상은 물론 초지 및 임야 조성비용의 50%를 보조해 주게 된다. 임차료의 최대 지급한도는 5만달러이며, 지급기간은 농민이 프로그램에 가입한 후 10년 동안이 된다. 프로그램 가입 여부는 농민의 자유로운 의사에 의해 결정된다.

수질오염을 감소시키려는 수질향상 프로그램에 따르면 수질오염을 감소시키려는 농무부 계획에 협조할 경우 해당농가는 연간 호당 3,500 달러의 보상금을 받게 된다. 또한 오염을 감소시킬 때 발생되는 비용에 대해서는 연간 1,500달러까지 보조를 받게 된다.

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

② 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 소득보상제를 실시하여 왔다. 그러나 기존 소득보상제는 조림사업 비용이나 소득 보상금 지급이 미흡하여 소기의 성과를 얻지 못하였다. 즉, EC는 한계지인 농경지 소유주에게 이들 지역에 조

립을 하도록 지원하고 있으나 실제 정부 지원자금이 충분하지 못하여 한계지인 농경지가 황폐화되고 그대로 방치되어 자연경관까지도 파괴되는 경우가 대부분이었다. 이에 대한 대책으로 EC는 농경지 조림에 따른 소득 보상제를 1991년도 농업개혁시안(The Development and Future of the Common Agricultural Policy, 1991. 7)에서 새로이 제시하였다.

농경지 조림에 따른 직접소득보상제에 따르면 造林 樹種에 따라 보상 기준이 구분된다. 보상자격 및 조건은 농경지의 조림 조성 여부에 따라 결정되고, 보상 기간과 방법은 조림지 조성기간과 조림지 조성 이후 기간으로 구분된다. 조림지 조성기간에는 조림지 조성비용이, 그리고 조림지 조성 이후에는 경영비 및 생계유지 지원금이 일정 기간까지 지원된다.

농경지 조림에 따른 보상내용을 살펴보면 첫째, 한계농경지에 침엽수림을 조성할 경우에는 조림사업 비용으로 헥타아르당 1,800~2,000ECU 가, 그리고 활엽수림을 조성할 경우에는 헥타르당 4,000ECU가 농민에게 지원된다. 이 때 조림사업 비용은 유럽농업지도보증기금(European Agricultural and Guidance Guarantee Fund)에서 지원된다. 둘째, 농민이 한계농경지에 조림한 이후에도 정부는 조림지 운영에 따른 경영비 보조금을 지급한다. 경영비 보조금은 침엽수의 경우 헥타르당 950ECU, 그리고 활엽수의 경우는 헥타르당 1,900ECU가 된다. 셋째, 한계농경지를 조림지로 조성할 경우 해당농민은 기존 농경지에서 얻을 수 있는 농업소득을 포기해야 되며, 또한 조림사업에 따른 임업소득이 20년이 지나서야 발생된다는 점 때문에 해당농가는 경제적인 어려움에 처할 수 있게 된다. 따라서 위와 같은 문제를 해결하기 위해 정부는 20년 동안 조림사업 농민에게 연간 헥타르당 150ECU만큼을 소득 보상금으로 지급한다(Commission of the European Community, 1991, p. 35).

EC에서 논의되고 있는 이 같은 제도는 비록 시안으로써 지금 당장 유럽 공동농업정책에 반영되고 있지 않지만 앞으로 실시된다면 농업환경을 보존하고 임업 생산기반을 구축하며, 동시에 농민에게 소득원을

추가적으로 제공한다는 점에서 생산중립적인 농민 직접소득보상제가 될 것이다.

마. 과소지역 진흥과 관련된 농민 직접소득보상

EC의 경우 1975년 이후부터 과소지역에 대한 농민 소득보상지원 프로그램이 시행되고 있다. 이와 같은 농민소득 보상지원은 ① 열악한 농업 생산지역에서 가중되는 농업 생산비 부담을 경감시키고 동시에 농업소득을 개선시켜, ② 지속적으로 농민이 영농활동을 영위케 하며, ③ 지역인구를 일정 수준에 유지시키고, ④ 환경 보존기능 유지와 효율적인 국토 관리운영을 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(초지 포함) 규모가 최소한 3ha 이상 되어야 하며, 동시에 5년 이상 영농에 종사한 축산 전업농이나 또는 경종작물과 축산을 겸업한 농민에 한정된다. 단 이사회 지령(Directive; 72/160/EEC)에 따르면 농민이 조기 은퇴로 영농을 포기한 경우나 혹은 농업구조 개선에 따라 일시적으로 영농활동을 중지한 경우에는 예외로 하고 있다. 보상기준은 가축 단위 또는 초지 면적에 된다.

보상금액은 해당농가가 사육하고 있는 소, 면양 및 염소 등의 마리수, 축종별 마리수를 환산하는 가축 단위(Livestock Unit; LU), 그리고 가축단위당 보상액에 의해 결정된다. EC 이사회 지령에 의해 결정된 축종별 환산기본단위는 소가 1.2LU, 젖소 1.0LU, 송아지 1.0LU, 어미 면양 0.1LU, 그리고 새끼 면양이 0.05LU 등이다. 가축 단위당 보상금은 회원국에 따라 다소 차이는 있지만 연간 최저 20.3ECU에서 최고 97.0ECU까지이다.

한편 EC에서는 직접소득보상제가 생산중립적이되도록 하기 위해 다음과 같은 보상기준을 마련하였다. 통상적으로 보상기준은 가축 단위

가 되나 만일 해당농민이 가축을 집약적으로 사육하여 가축 집약도 (Livestock Intensity Level)가 1.0보다 클 경우 보상기준은 초지면적이 된다. 가축 집약도란 초지의 헥타아르당 가축단위를 나타낸다. 즉, 정부가 과소지역의 축산농민에게 가축 단위당 일정액의 보상금을 지원할 경우 가축 사육규모에 따라 보상금은 차등 지급된다. 따라서 보다 많은 보상금을 받기 위해 축산농은 가축 사육규모를 늘리려는 생산유인 (Production Incentive)을 갖게 되므로 정부는 이를 방지하기 위해 가축 단위 또는 초지 면적을 선별적인 보상기준으로 하고 있다. 단 이탈리아나 독일의 경우는 보상기준을 초지 면적으로 국한하고 있다. 초지 면적을 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 총보상재원에 50%를 부담하고 있다.

과소지역 농민의 직접소득보상에 지역개발이나 농업구조 개선사업이 보상조건으로 연계될 경우 보상내용은 더욱 다양하다. 즉, 앞에서 언급된 보상내용에 추가하여 관광농업조성 지원, 조사료 생산보조 지원, 유통시설 확충에 따른 보조, 초지조성 지원, 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 이점을 갖게 되며, 또한 보조금이 농가 단위별 또는 품목 단위별로 일정 한도내에서 定額(Lumpsum)으로 지급될 경우 지역간 소득 격차 축소 및 일정 수준의 지역인구 유지, 그리고 자원배분의 왜곡을 최소화시킬 수 있다는 점에서 상대적으로 생산중립적인 농민 직접소득보상제가 된다.

第 4 章

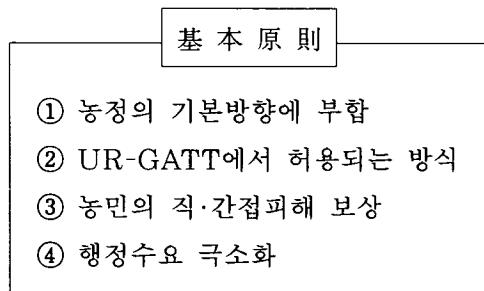
UR 以後 農家所得 補償方案(試案)

1. 農家所得 補償의 基本原則

가. 補償의 基本原則

UR 이후 직접 농가소득보상은 다음과 같은 기본원칙에 입각하여 시행되어야 한다.

첫째, 한국 농업의 장기발전방향에 입각하여 수립된 중장기 농업부문계획의 범주내에서 직접소득보상계획이 입안, 운용되어야 할 것이



다. 농업부문 중장기발전계획은 UR 이후를 대비하는 구조개선 등 중요한 정책방향을 제시하고 있으므로 소득보상방안은 그 기본적인 테두리 내에서 제시되어야 한다(중요 정책목표와 수단에 대해서는 부록 4-1. 주요 농업정책방향 요약 참조).

둘째, 우루과이 라운드 농산물 협상이 타결된다면, 그 협상 타결 내용에 따라 GATT에 제출할 국별 이행계획에 저촉되지 않는 방식으로 운용되어야 할 것이다.

셋째, 농산물 수입개방과 국내보조금 감축으로 인한 농가(농업)소득 감소 피해가 실질적으로 보상되는 방향으로 입안되어야 한다.

넷째, 직접소득보상방식은 가격지지방식에 비하여 높은 수준의 행정 수요를 유발하게 되는데, 이는 개별농가의 소득(Means Test), 자산에 대한 정확한 자료와 정보가 광범위하게 요구되기 때문이다. 따라서 행정수요를 감축시킬 수 있는 방향으로 직접소득보상방식이 고안되어야 할 것이다.

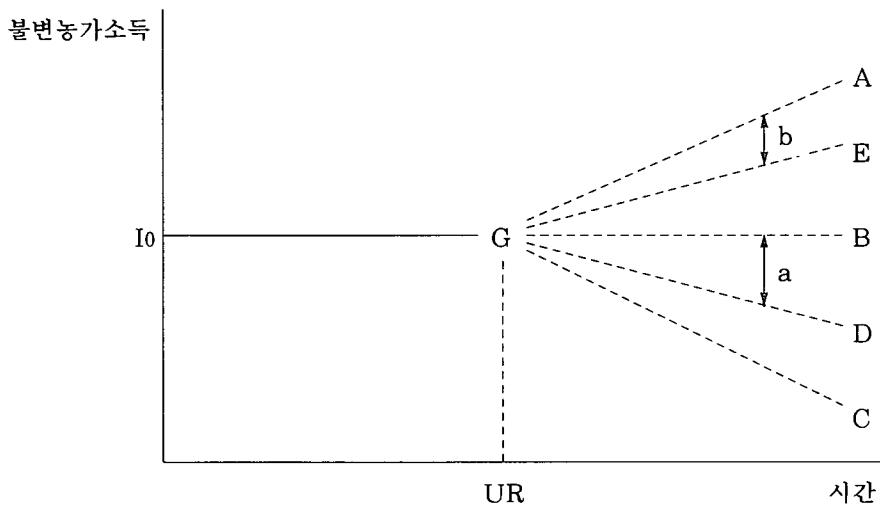
나. 農家所得 補償方向

상기의 기본원칙에 입각한 농가소득 보상방향은 다음과 같다. 농정의 기본방향은 경쟁력 제고와 농어촌 활력 증대에 초점이 두어지고 있다. 경쟁력 제고를 위하여 ①정예인력 확보, ②집단화된 우량농지의 생산기반 정비, ③농업의 기계화와 주산단지 중심의 시설 현대화 촉진, ④유형별 전업농가의 경영규모 확대, ⑤전문화된 협동조직의 육성 등이 추진되고 있으며, 농어촌 활력 증대를 위하여 ①농어촌의 소득원 개발, ②이농인력의 재촌 취업과 사회정책적 지원 등이 추진될 계획이다. 이를 위하여 향후 10년 동안 약 42조원의 투융자계획이 시행될 예정으로 있다(농수산부, 농어촌 구조개선대책, 1991). 농가 직접소득보상은 限界農을 계속 농업부문에 잔류시키는 방향보다는 현재 추진중인 경쟁력 제고와 농어촌 활력 증대를 위한 구조개선대책과 상호보완적인 방향으로 추진되어야 할 것이다.

예를 들어 <그림 4-1>에서 보는 바와 같이 우루파이 라운드 농산물 협상이 없고, 구조개선대책의 일환으로 농업진흥지역 설정 및 기반 조성사업이 예정대로 실시되는 경우 진흥지역 내에서 영농에 종사하는 가상적인 농가의 불변소득은 시간에 따라 I_0GA 로 변화할 것이라고 볼 수 있을 것이다. 호당 농가소득 증가는 규모 확대에 따른 생산효율성 증가와 농가호수 감소에 기인한다.

UR이 개방화 및 보조금 감축방향으로 타결되는 경우 진흥지역의 농업소득은 I_0GB , 그리고 일반지역의 농업소득은 I_0GC 의 경로를 따라

그림 4-1 농가소득 변화와 보상목표



I_0GA : UR이 없는 경우 진흥지역의 소득

I_0GC : UR이 있는 경우 일반지역의 소득

AGB: 소득 보상목표(100%), 진흥지역

BGC: 소득 보상목표(100%), 일반지역

EGB: 소득 보상목표(80%), 진흥지역

DGC: 소득 보상목표(80%), 일반지역

변화할 것으로 예상할 수 있다. 이 때 진흥지역의 경우 IoGA를 기준으로, 일반지역의 경우 IoGB를 기준으로 정책적 판단에 의거 (1-b)와 (1-a)의 소득보상 목표를 설정하여 시행할 수 있다. 소득보상률 (1-a) 또는 (1-b)는 여러 가지 방법으로 결정할 수 있으나, 그 중 한가지 방법으로 기준년도 이전 3개년 주요농산물 가중평균 가격과 UR 이후의 동일가격을 비교하여 책정하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

우루과이 라운드 농산물 협상이 타결되는 경우 직접소득보상을 포함한 농가지원방식에 일정한 제한을 가하게 될 것이다. 우리 나라가 일단 협상 결과에 서명하게 되면 그것을 준수할 국제적 의무가 생기게 되므로 직접소득보상이 각 품목별 생산과 연계되지 않은 생산중립적 방식으로 이루어지게 하는 등 GATT 규정이 허용하는 방식으로 고안되어야 할 것이다. 또한 우루과이 라운드 농산물 협상이 타결되는 경우 수입개방(Market Access)과 국내보조금 축소로 인하여 소비자 잉여는 증가하는 반면 농가 농업소득은 감소하게 되므로 감소되는 실질 농가소득(피해)의 전부 또는 일부를 보상해 주는 방향으로 직접소득보상이 추진되어야 할 것이다.

직접소득보상에 따라 각 농가의 소득자료를 관리유지해야 하는 등 행정수요가 현저히 증가하는데, 이를 최소화하기 위하여 기존의 기구와 조직을 최대한 활용하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

다. 補償方式

농가소득 직접소득보상방식은 여러 가지 방법으로 분류가 가능한데, 경제협력개발기구(OECD)의 자료에 의하면 다음 <표 4-1>와 같이 분류가 가능하다(OECD, 전재서).

농가소득 직접보상방식은 다음의 표에서 보는 바와 같이 ① 보상기준, ② 수혜대상자격, ③ 지급방식, ④ 지급기간, ⑤ 지급조건에 따라 분류할 수 있다. 보상기준(Basis)으로서 포함시킬 작목의 범위, 작목당 산출량, 보상액 산정의 기준으로서 산출물 및 투입물의 가격 등

표 4-1 농가소득 직접보상방식의 분류

(I) 보상기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산출물량, 투입물량 ○ 산출물가격, 투입물가격 ○ 산출·투입물 종류 ○ 기준 시점
(II) 수혜자격대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ “농민”의 정의 ○ 소득(규모별, 산업별, 지역별 상대소득) ○ 거주지역 ○ 조건부
(III) 지급방식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일시 지급 ○ 분할 지급 ○ 負의 租稅(Negative Tax)
(IV) 지급기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 무기한 지급 ○ 시한부 지급 ○ 定額 지급 ○ 축차 감액 지급
(V) 지급조건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 휴경·이탈농 ○ 작목 전환 ○ 경작방법 전환

자료: OECD, 1990.

이 고려의 대상이며, 보상액 산출의 기준시점(과거 또는 현재)도 중요한 요인이 된다.

보상수혜대상(Eligibility)으로서 법률로 정한 「농어민」(예: 농어촌발전특별조치법 제2조 또는 동시행령 제3조), 또는 일정한 범위내의 농업소득, 거주지역, 그리고 부과된 조건(예: 휴경, 저투입 유기농업

실천 등)의 충족 여부 등을 감안할 수 있을 것이다.

보상금 지급방식 (Modality)으로서는 일시지급 또는 분할지급을 고려할 수 있다. 다른 한편으로 부과될 공과금 또는 조세를 감면시켜 주는 負의 조세방식도 감안할 수 있을 것이다.

보상금 지급기간 (Duration)에 대해서는 시한을 정하지 않고 프로그램에 명시한 일정한 조건이 충족되면 지급하는 방식과 限時的인 지급방식을 고려할 수 있다. 후자의 경우 시간이 경과함에 따라 축차적으로 지급액수를 감소시키는 방식이 생산효과를 줄이고 생산중립적이 되도록 하는데 효과적인 방식이 될 것이다.

보상금 지급에 일정한 조건 (Conditions)을 부과하는 방식으로서, 어떤 작목의 생산으로부터 완전히 이탈하거나 다른 작목으로 전환하는 방식 또는 조방적이거나 환경 보존적인 방향으로 경작방법을 전환하는 것을 지급조건으로 부과하는 것이 고려 가능할 수 있다.

외국의 사례를 보면 직접지불에 의해 1987년 정부 농업예산중 35퍼센트를 지출한 스위스에서는 지급방법으로 가축 두당 보조금(축산농가), 경영면적당 보조금(경사지역, 한계지역), 농장당 보조금(축산농가), 그리고 사회보장 보조금(가족 수당) 등을 사용하고 있다.

2. 農家所得 補償 프로그램(안)

가. 直接的 補償方案

① 構造改善을 위한 投資支援

이는 정부가 제시하는 구조개선 프로그램에 참여하는 경우 농가에게 한시적으로 직접지급되는 보조금으로써 던켈의 실무작업 초안 (Draft Working Paper) 등의 UR 중요문건에 허용되는 보조방식으로 제시된 바 있다. 이 때 보조금 지급액의 상한은 구조개선사업에 드는 실비

전액으로 한다.

구조개선 프로그램은 농업경영규모 확대를 위한 농지 구입자금, 기계화자금, 생산기반 정비자금 등의 지원을 포함하며 「농어촌 구조개선 대책」(1991. 7.)의 생산기반 정비 및 유휴농지 개발, 기계화와 시설 현대화, 영농규모 확대 등과 연계시켜 활용가능한 지원방안이다.

② 은퇴·탈농 및 農地轉用 프로그램

농지를 유동화시켜 잔존 농가의 규모 확대를 도모하기 위한 수단으로 은퇴·탈농 또는 농지를 농업생산으로부터 휴한 또는 轉用시키는 조건으로 보상금을 지불하는 방안이다. 이 때 은퇴·탈농을 조건으로 연금을 지급하거나, 농지를 정부가 정하는 기간 이상 농업생산으로부터 휴한시키는 조건을 부과할 수 있을 것이다.

이러한 보상금 지급방안은 구조개선대책의 일환이며, 엄밀한 의미에서 우루과이 라운드 농산물 협상 타결 이후의 동태적인 농가 지원시책으로 볼 수 있다. 다시 말하면, 이는 보상금을 받는 농가에 대한 소득지원임과 동시에 유동화된 경지를 잔류농가에 공급함으로써 구조개선을 통하여 중장기적인 소득증가효과를 달성할 수 있기 때문이다.

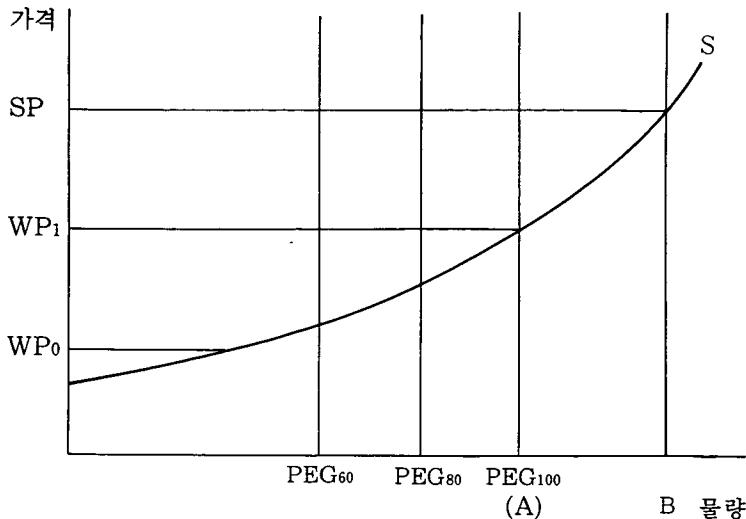
이 프로그램은 농어촌구조개선대책의 「65세 이상 은퇴 농어민 특별 지원」과 연계 운용이 가능하며, EC 각국에서 시행 중인 「經營移讓年金制」를 참고할 수 있다(EC의 經營移讓年金制에 대하여는 제3장 4절 참조).

이러한 프로그램에 의한 소득보상방식은 던켈의 UR 실무작업 초안(Working Paper)에 구조개선과 관련한 직접지불방식으로 제시된 바 있다.

③ 所得補助 生產割當(Producer Entitlement Guarantee; PEG)

소득보조 생산할당의 이론적 근거에 대해서는 제3장에서 설명한 바 있다<그림 4-2 참조>. 이러한 방식의 농업지원은 원래 그 전제조건으

그림 4-2 소득보조 생산할당량 설정례



로 여타의 모든 국내·국경 농업보조정책을 철폐하고, 자유무역하의 국제시장가격(WP₁)에 따른 생산량(A)를 최대한도로 보조금을 지급할 때, 이 보조방식이 생산·무역중립적이라는 논리적 배경하에서 제시되었다. 이것을 농가직접소득 보조금 지급을 위해 응용한 것이 소득보조 생산할당이다.

농업소득 구성상 주요품목에 대하여 소득보조 생산할당량을 기준년도(예를 들면 1991년) 국제가격하의 생산량의 최고한도인 100퍼센트(PEG 100)에 설정함으로써, 그 생산량까지에는 직접소득 보조금을 지급하는 방식이다.

이러한 프로그램에 의한 소득보조금 지급은 국내외 가격차가 큰 품목에 대해서는 보조금 지급액이 적어지는 단점이 있으나, 소득보조 생산할당량을 국제가격하 생산량 이하에 유지시킴으로써 생산 및 무역 중립적인 소득지지원칙을 준수하면서 소득보상목표를 일부 달성할 수 있다.

실제 운용에 있어서는 품목별로 총량적인 생산할당량을 정하고, 이를 개별 농가의 생산량에 비례적으로 분배·적용함으로써 생산할당량 산정을 간소화할 수 있을 것이다.

④ 最低所得 保障 (Income Safety Net)

농업소득의 감소를 보상하는 프로그램으로써 우루파이 라운드 농산물 협상 전과정을 통하여 허용되는 정책수단으로 중요문건에서 거론되어 왔다는 장점을 지니는 소득보상방식이다.

농업소득이 기준 연도 이전 3개년 평균 농업 소득액보다 불변가격으로 10퍼센트 이상 감소하면 최저소득 미만으로 소득이 떨어졌다고 보고 소득을 보전하기 위하여 정부가 소득감소액 전액 또는 일부를 직접 지불방식에 의해 보상한다. 이 때 기준소득 감소 비율과 그에 따른 보상비율은 협상에 의하여 결정될 변수이다.

보상기준이 되는 「농어민」의 개념은 「농업센서스」에 사용되는 농민의 정의 또는 「농어촌발전 특별조치법 시행령」(대통령령 제13063호) 제3조(농어민의 범위)를 활용할 수 있을 것이다. 즉,

- 990 제곱미터 이상의 농지를 경영 또는 경작하거나 1년중 90일 이상 농업에 종사하는 자
- 대가축 1두, 중가축 3두, 소가축 20두, 가금 30수 또는 양봉 5군 이상을 사육하거나 1년중 120일 이상 축산업에 종사하는 자
- 잠종 0.5상자(2만립 기준상자)분 이상의 누에를 사육하는 자
- 고등원예작물 또는 특수작물을 330제곱미터 이상, 과수 또는 묘목을 660제곱미터 이상 경작하는 자
- 신탄을 연간 30표 이상 생산하는 자
- 어업을 경영하거나 1년중 30일 이상 어업에 종사하는 자
- 영농조합 법인 등을 최저소득보장 수혜대상으로 간주할 수 있다.

여타의 소득보상 프로그램(예: 재해보상)에 의해서 보상금을 지급

받는 경우 총지급액이 소득손실액을 넘지 않도록 하여야 한다. 최저소득보장방식에 대하여는 최근 카나다에서 실시되고 있는 농업조수입보험제도를 참고할 수 있을 것이다(제3장 참조).

⑤ 災害 補償

불가항력적 재해(예: 풍수해, 병충해, 전쟁 등)가 발생하여 농업생산량이 최근 3개년 평균 단수의 10퍼센트 이상 감소했다고 판단될 때 직접보상금을 지불하는 방식이다. 재해보상금은 소득 손실, 가축 손실, 토지 또는 기타 생산요소의 손실에 대하여 손실 전액을 上限으로 하여 산정한다.

이러한 보상방식은 이미 농어업재해대책법(1990. 8. 1, 법률 제4250호) 및 동 시행령(1990. 12. 4, 대통령령 제13175호)에 의해 규정되어 있으므로 그 법 및 시행령을 준용할 수 있을 것이다. 즉, 농어업 재해대책법 제4조(보조 및 지원)에 의하면 「국가 및 지방자치단체는 재해대책에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조하고 재해를 입은 농가 및 어가에 대한 지원을 하여야 한다」고 규정하고, 각 재해유형별 보상방식을 상세히 열거하고 있다.

재해보상방법에 대한 참고자료로는 1988년부터 시행 중인 미국의 재해보상제(Disaster Payment)를 들 수 있다.

⑥ 環境關聯 補償

정부가 환경보존 프로그램을 제시하고, 그에 상응하는 농법 및 투입물 사용을 실행하는 농가에 대하여 보상금을 지급하는 방식이다. 환경보존 프로그램 대상에는 무공해식품 생산, 농약사용 억제, 유기농법, 저투입 생산 등의 농법 등을 포함시킬 수 있다. 한편 관련된 정책으로 주거환경 정비를 조건으로 보상금을 지급하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

보상금 산정을 위하여 보통 농법과 환경보존적 농법간의 표준단수의

차이를 근거로 한 수익성을 비교하여, 환경보존 프로그램에 참여함으로써 발생하는 추가비용 또는 소득 손실액을 보상금의 上限으로 설정 할 수 있다.

던켈의 실무작업 초안(Working Paper, 1991. 11. 21) 등 주요 협상 문건에서 “정부가 명시적으로 제시한 환경보존 프로그램”에 참여하는 농가에 대해서는 직접보상금을 지급할 수 있도록 논의되고 있다.

⑦ 地域補助 프로그램

지역보조 프로그램은 정부가 법령에 의하여 정한 기준에 근거하여 限界地 또는 劣惡地로 구분된 지역에서 농업에 종사하는 농민에게 직접보상금을 지불하는 프로그램이다. 이 때 限界地 또는 劣惡地는 농업 생산에는 상대적으로 불리하나 경관보존 기타 생산외적인 이유에 의하여 보존가치가 있는 곳으로 지정한다.

보상금은 지역적 차이에 따른 추가 생산비 또는 소득 손실액 전액을 上限線으로 하여 산정된다. 생산요소, 예를 들면 경지면적이나 가축 사육두수를 기준으로 보상금을 책정하는 경우 상위계층으로 갈수록 逆進의으로 지급함으로써 생산유발효과를 최소화시키는 방안도 고려해 볼 수 있다. 상기의 직·간접 보상금은 現物로 지급하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

나. 間接的 補償方案

① 農漁民團體 支援

협동생산조직, 품목별 생산자단체, 유통조직의 지원은 생산자에게 최종적인 혜택이 귀속되나, 그 형식에 있어서는 생산자에게 보조금이 지급되지 않으므로 UR-GATT의 규제를 우회하는 농가소득 간접보상 방식으로 사용 가능하다.

실제 운용에 있어서는 지원프로그램에 의한 수혜자격을 고시하고,

심사에 의하여 지원액 및 지원기간을 산정하도록 한다.

② 負의 租稅·公課金

소득측면에서 피해가 발생한 농업생산자의 소득을 보상하는 방법으로 납부 의무가 있는 租稅 및 公課金의 전액 또는 일부를 감면함으로써 간접적인 소득보상효과를 거두는 방식이다. 이를 위하여 소득보상에 가름하는 租稅 및 公課金 감면대상을 미리 고시하여 신청을 받고 심사를 거쳐 전액 또는 일부 면제혜택을 부여한다. 농촌의료보험료도 감면대상 공과금으로 간주할 수 있을 것이다.

③ 地方自治團體를 통한 支援

재원과 지원의 구체적 방안이 확정된다면 지방자치단체를 통한 농가 소득지원을 효과적인 농가 지원방식 중의 하나로 검토해 볼 수 있다. 지방자치단체를 통한 농가소득지원은 중앙정부를 통한 경우에 비하여 신축적으로 운용할 수 있다는 장점을 가진다. 이는 전국적인 보상기준을 마련할 때 그 기준이 매우 엄격하게 설정되어 경직적으로 운용될 가능성이 높다는데 기인한다.

3. 다른 農家 및 農業支援 프로그램과의 關係

가. 既存 農家 및 農業 支援計劃의 基本方向

기존 농가 및 농업 지원계획은 「농어촌발전 특별 조치법」(1990. 4. 법률 제4228호)과 「농어촌발전 특별 조치법 시행령」(1990. 8. 대통령령 제13063호)에 근거를 두고 마련되었다. 상기 법안 및 시행령에 따라 발표된 농가 및 농업 지원계획은 ① 「제7차 경제사회발전 5개년 계획 농어촌개발부문(시안)」(농림수산부, 1991. 5.), ② 「농어촌구조

개선 촉진을 위한 대책」(민정당 농어촌 발전 기획단, 1991. 7.), ③ 「농어촌구조개선대책 투자계획」(농림수산부, 1991. 7.) 등이다.

「농어촌발전 특별 조치법」과 그후 발표된 세부추진계획을 종합해 보면 농가 및 농업지원 계획은 ① 경쟁력 제고를 위한 농업구조 개선 사업, ② 농어촌 소득원 및 농어촌지역 개발사업 (농어촌 활력 증대 시책)으로 구분된다. 농가 및 농업 지원방안은 기본적으로 농업구조 개선사업에 편중된 반면 농어촌 소득원 확충 및 농어촌지역 개발사업은 농업구조조정에 따른 보완대책사업으로 계획되고 있다(최근의 주요 농업정책 방향에 대해서는 부록 4-1 참조).

향후 농업정책은 ① 농업진흥 지역을 중심으로 한 농업생산기반 정비 및 유통구조 개선, ② 대규모 기계화 영농을 위한 농지구입자금, 농업기계화 및 시설 현대화 자금 지원, ③ 기초농업(미곡) 및 성장농업(과수, 시설원예, 축산)을 중심으로 한 전업농가 육성 지원 등을 주요 골자로 한다.

농림수산부에서 발표한 「농어촌구조개선대책 투자계획 (시안)」에 따르면 앞으로 10년간 농업에 투자되는 자금은 41조 7천억원으로 그 중 85%가 농업 경쟁력 제고를 위한 구조개선 자금으로, 그리고 15%가 농어촌 소득원 및 지역 개발자금으로 계획되어 있다. 농어촌 소득원 및 지역 개발자금은 6조 2천억원으로 그 중 생활환경 개선사업에 4조원이, 농어촌 소득원 개발사업에 1조 7천억원이, 그리고 사회보장적 소득지원사업에 4천 6백억원이 투자되도록 계획되고 있다(표 4-2 참조).

나. UR 이후 기존 농업 지원자금의 효율적 배분

지금까지 발표된 세부추진계획에 따르면 시장가격지지에 대해 구체적인 계획이 배제된 상태에서 구조개선사업에만 투자재원을 집중적으로 배분하고 있다. 한편 UR 협상에서 금년 말까지 일관성있게 감축대상정책으로 논의되고 있는 시장가격지지, 투입재 보조 등이 현실적으로 감축되는 방향으로 타결될 경우 기존 농가 및 농업 지원계획으로는 전

표 4-2 농어촌 구조개선에 따른 투융자계획

단위: 억원 (%)

	1992	1996	2001	1992~2001
경쟁력 제고를 위한 구조개선	30,976 (85.5)	36,574 (86.4)	35,679 (84.8)	355,059 (85.1)
- 정예인력 육성	2,032	2,605	2,838	26,010
- 영농규모 확대 및 생산기반 정비	12,295	14,200	15,070	144,408
- 기계화, 시설 현대화	10,381	11,944	10,872	110,977
- 유통구조 개선, 수출 촉진 및 정보망 구축	5,344	6,278	4,898	57,103
- 어업구조 조정	924	1,547	2,001	16,561
농어촌 활력 증대 시책	5,273 (14.5)	5,762 (13.6)	6,377 (15.2)	61,962 (14.9)
- 농어촌 소득 개발	2,867	1,023	1,027	16,973
- 생활 환경 개선	2,406	4,259	4,690	40,429
- 사회보장적 소득지원	-	480	660	4,560
총 계	36,249 (100.0)	42,336 (100.0)	42,056 (100.0)	417,021 (100.0)

자료: 농림수산부, 「농어촌구조개선대책 투자계획」, 1991. 7.

업농의 안정적인 농업소득과 이탈되는 영세소농의 생계대책이 보장될 수 없게 된다.

그 이유로는 첫째, 우리 나라는 향후 10년간 구조개선사업이 진행되어야 하므로 생산기반이 완비된 농산물 수출국에 비해 상대적으로 가격경쟁력이 떨어질 수 밖에 없다. 둘째, 구조개선사업으로 투융자되는 금액이 외형상 35조 5천억이지만〈표 4-3 참조〉, 실제로 농민이 부담해야 할 자금(융자액 + 현금 부담)이 그 중 56.6%이므로 원리금 상환

표 4-3 농업 구조개선계획에 따른 정부 보조, 융자 및 농민 부담액

단위: 억원

	1992	1996	2001	1992~2001
정부 보조	12,692 (41.0)	15,450 (42.2)	15,523 (43.5)	154,236 (43.4)
기금 융자	16,826 (54.3)	18,619 (50.9)	17,668 (49.5)	177,084 (49.9)
농민 부담	1,458 (4.7)	2,505 (6.8)	2,388 (6.7)	23,739 (6.7)
계	30,976 (100.0)	36,574 (100.0)	35,679 (100.0)	355,059 (100.0)

자료: 농림수산부, 「농어촌구조개선대책 투자계획」, 1991. 7.

이 농민의 부담을 가중시킬 수 있다. 셋째, 자연재해나 가격폭락으로 농업소득이 급격히 감소되는 경우 이에 대한 소득 안정화장치가 미비하여 농가의 재무구조가 악화될 수 있다. 마지막으로, 이탈농의 소득 지원대책으로 농어촌 소득원 개발사업이 계획되고 있으나 지금까지의 농촌공업화를 통한 농촌노동력의 고용추세를 감안한다면 이탈 농업노동력의 고용유발효과는 한정적일 수밖에 없다.

UR 이후에 기존 농업구조 개선사업이 효과적으로 추진되어 전업농의 농업소득이 안정적으로 보장되고, 이탈되는 영세소농의 생계대책이 마련되기 위해서는 UR에서 규제하는 기존 농업 지원자금이 UR에서 허용하는 농업 지원계획에 전용되어 농가의 소득이 보상될 수 있도록 농업 지원자금이 재배분되어야 할 것이다. 직접소득지원계획에 전용될 수 있는 재원은 기존의 사회보장적 소득 지원자금, 시장가격지지에 따른 정부 보조금, 그리고 향후 농산물 수입에 따른 관세수입액 등이다.

기존의 농가 및 농업 지원자금은 UR이 허용하는 구조조정과 소득보상부문에 효율적으로 배분되기 위해서는 다음과 같은 사항이 고려되어야 할 것이다. 첫째, 경쟁력 제고를 위한 구조개선사업의 경우 농업생산기반 정비, 영농규모 확대, 농업 기계화 및 시설 현대화, 유통구조개선사업 등이 감축대상으로 규제 될 수 있으므로 동 부분의 감축 보조액을 허용보조부문으로 재배분하여야 한다. 둘째, 시장가격지지에 지원되는 양곡관리기금, 농산물 안정기금, 축산물 수급조절기금 등의 가용재원이 감축대상으로 규제될 경우 기존농가의 소득피해를 최소화 할 수 있도록 동 부분의 감축 보조액이 허용방식 보조액(직접소득보상 등)으로 재배분되어야 한다. 셋째, UR 이후 수입 농산물의 관세화 및 최소시장접근 보장으로 관세수입은 증가하게 될 것이므로 관세수입은 피해농가의 소득보상재원으로 활용되어야 한다.

다. UR 이후 기존 농업 지원계획과 농가소득 직접보상

UR 이후 전업농의 농업소득과 이탈되는 영세소농의 생계를 보장하고 동시에 UR이 허용하는 방식으로 농가 및 농업 지원계획이 추진되기 위해서는 전업농과 이탈되는 영세소농이 구분되어 직접적인 농가소득 지원계획이 마련되어야 한다. 구조개선사업이 정부의 계획되로 추진되기 위해서는 UR에서 허용하는 방식으로 사업계획이 보완되어야 하며, 추가적으로 최저소득 보장제(Income Safety Net), 재해보상제, 소득보조 생산할당제(Producer Entitlement Guarantee) 등과 관련된 직접소득보상 프로그램이 도입되어 수입개방에 따른 전업농의 농업소득 피해가 안정적으로 보장되어야 한다.

구조개선사업의 선행조건인 농지 유동화 촉진 및 영농규모의 확대는 영세소농 은퇴 지원계획에 의해 뒷받침될 수 있다. 그러나 「농어촌구조개선대책 투자계획」에 의하면 65세 이상 은퇴 농어민특별대책은 지원액과 대상이 10년간 1천 3백억원과 8만명으로 한정되어 있다. 따라서 기존 고령 경영주 은퇴지원사업의 대상을 영세소농 경영주까지 확

대하여 이탈 영세농의 생활안정과 구조개선사업이 연계될 수 있도록 은퇴 농어민 특별대책이 보완되어야 한다.

농어촌 소득원 개발사업은 지금까지의 농촌공업화를 통한 농촌노동력의 고용추세를 감안한다면 이탈 농업노동력의 고용유발 효과는 한정적일 수 밖에 없다. 즉, 농업 취업자의 연령구조를 보면 50대가 최빈층을 형성하고 있고, 농업 경영주의 연령구조를 보면 40세 이상이 80%를 차지하고 있으므로 고령 농업 노동력의 전직을 통한 농어촌 소득개발은 한계가 있다. 따라서 이탈되는 영세소농의 경우 UR이 허용하고 있는 직접소득 장려금제(Direct Aids Program)가 도입되어 이들의 생계대책이 최소한 보장될 수 있도록 사회보장적 소득지원이 확대되어야 한다.

한편 국토의 효율적 이용과 관련하여 UR이 허용하는 직접소득지원 계획이 도입되어야 한다. 장기적으로 농업구조조정과 함께 지속가능한 농업생산기반이 구축될 수 있도록 농업환경과 관련된 직접소득지원계획이 마련되어야 하며, 구조개선사업에서 배제되는 한계농경지가 효율적으로 이용될 수 있도록 조림지 등의 비농업적 이용과 관련된 직접 소득지원 계획이 마련되어야 한다.

과소지 진흥과 관련해서 볼 때 기존의 생활환경 개선사업계획은 주로 농업진흥지역을 중심으로 농어촌정주권 개발, 마을단위의 생활환경 개선, 주거환경 20만호 정비사업에 집중되어 있으나 추가적으로 과소 진흥지역에 대한 소득지원사업이 계획되어 과소지의 적정인구 유지, 환경 보존, 효율적인 국토 관리 운영을 달성하도록 해야 된다.

이와 같이 UR 이후 시장가격지지의 감축대상 재원과 관세수입으로 생산증립적인 농가소득 지원계획이 기존 농가소득 지원계획에 추가될 경우 농업구조개선의 효과적인 추진, 이탈 영세농의 생활안정, 그리고 전업농의 안정적인 농업소득이 보장될 수 있을 것이다.

第 5 章

農家所得 補償 運用體系

1. 農家所得 補償 財源

농가소득을 보상할 수 있는 가용재원으로는 시장가격지지 규제에 따른 감축대상 재원, 농산물 수입에 따른 관세수입, 사회보장적 소득지원 자금 등이 활용될 수 있다. 시장가격지지 규제에 따른 감축대상으로는 양곡관리기금, 농산물 가격안정기금, 축산물 수급조절기금 등의 가용재원중 UR 이후 규제되는 수매, 비축, 생산장려, 가격조정, 수출 촉진 등과 관련된 보조금으로 <표 5-1>과 같다.

UR 이후 농산물 시장가격지지 정책이 감축대상이 되고, 수입 농산물의 관세화 및 최소시장접근 보장으로 해외 농산물 수입이 증가될 경우 국내농가는 피해를 입게되는 반면 관세수입은 증가하게 되므로 동부분의 관세수입은 피해농가의 소득보상재원으로 활용될 수 있다.

또한 사회보장적 소득지원 자금은 「농어촌구조개선대책 투자계획」에 근거하여 1992년부터 2001년까지 농가에게 지원되는 자금으로 농가소득 보상을 위한 가용재원으로 활용될 수 있다.

표 5-1 시장가격지지에 따른 감축대상 규모

단위: 1985년 불변, 억원

	1988	1989	1990	1988~90 평균
축산진흥기금	654	853	722	743
농안기금	3,560	4,119	4,090	3,923
양곡관리기금	17,643	26,570	27,307	23,840
계	21,857	31,542	32,119	28,506

자료: 농림수산부, 「농림수산주요통계」, 각년도.

2. 農家所得 補償 管理 運用體系

가. 所得 補償의 國內 法的 根據

농가 직접소득보상은 다음과 같이 기존 법규 체계내에서 수행될 수 있을 것으로 간주된다. 즉,

「농어촌발전특별조치법」(1990. 4. 7. 법률 제4228호) 제18조 (수입자유화에 따른 보완대책)에 따르면,

- “① 정부는 농수산물의 수입자유화로 인하여 직접 영향을 받은 농어가에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.
- ② 농림수산부장관은 수입자유화 또는 그 예시로 인하여 농어가가 당해 품목의 생산을 하지 아니하기로 하고 다른 품목을 생산하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 보조금을 지급하거나 응자할 수 있다.”

고 규정되어 있다. 또한 同法 제55조(기금사업의 내용)에는 기금으로 지원할 수 있는 사업으로서 “7. 농수산물 수입자유화의 예시에 따른

보완 대책과 농수산물의 수출촉진”이 규정되어 있으므로 본보고서 제4장에서 시안으로 제시한 농가소득 보상 프로그램들을 시행하는 국내 법적 근거로 사용할 수 있을 것이다.

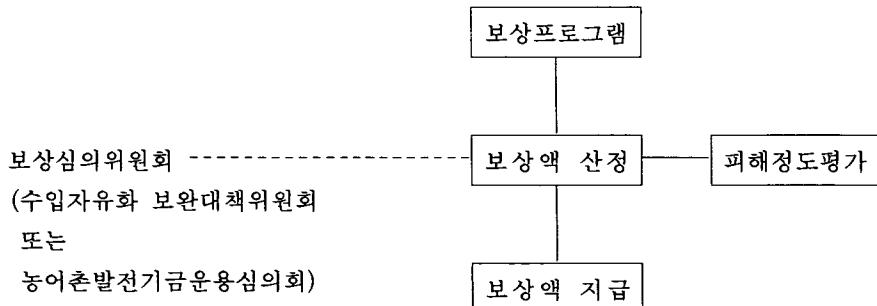
또한 재해보상적 보상금 지급에 관해서는 「농어업재해대책법」(1990. 8. 1. 법률 제4250호) 제4조 ①항, “국가 및 지방자치단체는 재해대책에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조하고 재해를 입은 농가 및 어가에 대한 지원을 하여야 한다.”는 규정을 원용할 수 있을 것이다.

나. 補償의 節次 및 方法

농가소득 직접보상을 위해서는 보상프로그램별로 보상액을 산정하여 지급하는 절차가 필요하다. 각 절차별로 요구되는 기능 및 역할을 수행하는 데 있어서 기존의 보상체계를 참고자료로 활용할 수 있을 것이다.

예를 들면 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법 시행규칙」(1977. 3. 21. 건설부령 제184호)의 제4장 “농업 평가” 중 제18조(농작물의 평가), 제19조(축산에 대한 평가), 제20조(잡업의 평가), 제29조(이농비), 제30조(실농 등의 보상) 등을 원용할 수 있다.

그림 5-1 소득 보상절차



다. 소득보상의 운용기구

품목별 가격지지는 농가에 대해서 무차별적인 반면에 직접 농가소득 보상을 위해서는 각 농가별로 자료가 집계, 유지되어야 한다. 우리나라와 같이 직접소득보상 경험이 축적되어 있지 않은 국가에서는 농가 소득 직접보상방식이 가격지지에 비해 훨씬 많은 행정수요를 유발하므로, 그 운용을 위하여 기구를 신설하는 것보다는 법규내의 기존 기구의 업무를 개편, 보완하고 활성화시키는 것이 바람직하다.

이를 위한 기구로서 「농어촌발전특별조치법」 제19조와 동 시행령 제29조에 규정된 「수입자유화 보완 대책 심의회」 및 상기법 제60조와 동 시행령 제75조에 규정된 「농어촌발전기금운용심의회」를 활용할 수 있을 것이다.

또한 보상금 지급과 관련된 회계 운용, 관리 업무에 대해서는 상기법 제58조 (기금의 운용) 및 62조(기금의 회계기관)와 동 시행령 제73조 및 78조의 규정을 활용할 수 있다.

第 6 章

要約 및 結論

현재 진행 중인 가트의 우루파이 라운드 농산물 협상은 농산물시장을 개방하고 국내 농업보조를 삭감하는 방향으로 논의되고 있다. 협상 타결 여하에 따라서는 국내에서 지금까지 시행되어 오던 여러 가지 농업보호방식들이 금지될 가능성이 크다. 반면에 농산물 시장개방이 급속도로 진행됨으로써 농산물가격이 하락하여 농가의 농업소득은 감소할 우려가 있다.

본보고서는 UR 이후에 농가소득이 감소하게 되는 경우 그것을 보상하는 프로그램을 개발하여 정책당국에 참고자료로 제공하고자 하는 연구목적에서 출발하였다. 우루파이 라운드 농산물 협상이 농가소득에 미칠 영향을 분석하기 위해서 우선 UR의 타결 방향을 예측하여 보았다. 1986년 이래 UR에서 합의되거나 발간된 중요 문건을 검토한 결과 ① UR의 타결 여부 및 타결시점은 현재까지 불투명하다. ② 국내 농업보조정책 유형 중에서 시장가격지지, 결손보상, 투입재 보조 및 유통비용 보조는 감축되어야 할 정책으로, 각종 소득보장 (Income Safety Net) 프로그램은 허용되는 정책으로 논의되고 있다.

본보고서에서는 UR이 타결되면, 지금까지의 중요문건이 그 타결방향을 결정할 것이라는 가정하에서 UR 이후에 감소하게 될 농가소득을 보상하는 프로그램을 개발, 제시하고자 하였다. 따라서 우루파이 라운드 농산물 협상의 3대분야인 수출보조, 시장개방, 국내보조 중에서 국내보조 분야가 집중적으로 다루어지고 있다.

농산물 시장이 개방되면 농업소득에 어느 정도 피해가 발생할 것이라는 관측이 일반적인 시각이다. 현재 농업노동력은 노령화되어 있고, 특히 이들의 전직이란 거의 불가능한 현실임을 감안할 때 피해 발생부분에 대해 농가소득을 보상하는 프로그램을 마련하는 것이 중요하다.

반면 농산물시장이 개방되면 국내외 가격차로 인하여 농산물 소비자는 후생이 증가하는 외부경제효과를 누리게 되는데, 소비자후생 증가규모는 기존의 연구들로부터 연간 1~2조원 내외에 이를 것으로 추정되었다. 생산자 소득보상의 당위성은 소비자의 후생 증가뿐만 아니라 농업이 수행하는 경제외적(비교역적) 기능에서도 구할 수 있다. 농업은 농촌의 자연자원 및 환경을 유지하고, 식량안전의 보장 등 다양한 기능을 수행하고 있으나 이러한 기능은 시장메카니즘이 형성되어 있지 않은 公共財的 성격을 띠고 있으므로 정부가 직접지불을 통해 개입함으로써 농민이 수행하는 농업의 비교역적 기능을 보강하는 효과를 가질 것이다.

우루파이 라운드 농산물 협상에서 직접소득보조를 허용하는 정책수단으로 분류할 때 이론적 배경은 그러한 정책수단이 생산 및 무역중립적이어야 한다는 것이다. 국제시장과 국내시장간에 장벽이 없이 하나의 시장처럼 움직이는 경우를 무역중립적이라 보고, 正 또는 負의 생산효과가 없는 정책수단을 생산중립적이라고 한다. 그러나 농민이 추가적인 소득을 생산부문에 임의로 투자할 가능성은 배제할 수 없으므로 어떠한 농업정책수단도 생산효과가 全無한 것이라는 보장은 없다. 따라서 완전히 생산중립적인 농업보조란 성취불가능한 것이며, 상대적으로 왜곡의 정도가 낮은 소득보조 프로그램을 개발하여 시행하는데 초점이 두어져야 한다. 생산중립적인 농업보조 정책수단의 사례로서 제시된 것은

생산할당 소득보상제(Producer Entitlement Guarantee)인데, 이는 소득보조를 받을 수 있는 농가별 생산량은 자유무역가격 상황하에서의 생산량보다 낮은 수준에 책정되어야 한다는 개념이다.

직접소득보조방식에 대한 참고자료로서 외국의 사례도 검토되었다. 즉, EC의 직접소득보조 프로그램, 소득손실보상제, 휴경보상제, 과소지역진흥, 카나다의 농업조수입 보험계획, 미국의 농업지원 보조 프로그램 외 다수의 선진국 직접 농가소득 보조 프로그램들이 검토되었다. 이러한 선진국들에서는 우루과이 라운드 이전에 이미 농가소득의 보상과 안정을 위하여 다양한 직접 소득보상방안을 운용해 오고 있다.

우루과이 라운드 이후 직접 농가소득보상은 기본적으로 ①기존의 농정방향에 부합되며, ②우루과이 라운드 농산물 협상에서 허용되는 방식으로, ③농민의 실질적인 직간접 피해를 보상하며, ④보상에 따르는 행정수요를 극소한다는 원칙하에서 구상되었다. 따라서 농가소득 보상은 현재 추진 중인 「경쟁력 제고」와 「농어촌 활력증대를 위한 구조개선대책」과 상호보완적으로 추진되어야 하며, 향후 우루과이 라운드 농산물 협상이 타결된다면 제출하게 될 국별 감축계획서에 위배되지 않고, 농가의 피해를 실질적으로 보상하며, 기존의 법규 및 기구와 조치를 최대한 활용하는 방향으로 추진되어야 한다.

위와 같은 배경하에 본보고서에서는 농가소득을 보상하는 프로그램의 試案으로 ①구조개선을 위한 투자지원, ②은퇴·탈농 및 농지 轉用 프로그램, ③소득보조생산할당, ④최저소득 보장, ⑤재해보상, ⑥환경관련 보상, ⑦지역보조 프로그램, ⑧농어민단체 지원, ⑨負의 租稅·公課金 등이 제시되었다.

농가소득 직접보상을 위한 財源으로서는 UR 이후 감축대상이 될 각종 기금 및 농산물 관세징수액이 활용되어야 할 것이다.

농가소득 직접보상 프로그램이 확정된다면 피해정도를 평가하고 보상액을 산정하며 보상액을 지급하는데 있어서 의사결정 주체가 될 기구와 그것을 뒷받침할 제도적 장치가 요청된다. 여기에는 「농어촌발전

특별조치법」 또는 「농어업재해대책법」 등과 동 시행령들이 우선 활용 가능하며, 농어촌발전 특별조치법에 규정된 「수입자유화 보완대책위원회」 또는 「농어촌발전기금운용심의회」 등이 주도적으로 보상프로그램 운용을 담당해 나갈 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로 본연구는 우루과이 라운드 농산물 협상이 종결되지 않은 시점에서 수행되었기 때문에 향후 UR 타결 여부 및 타결 방향에 따라 신축적으로 재검토되어야 할 것이며, 경영규모별·품목별·지대별·농가별 구체적인 소득보상 프로그램 운용에 대해서는 실제 정책운용의 차원에서 방안이 수립되어야 할 것으로 보인다.

附錄 4-1 主要 農業政策 方向 要約

	內 容
○ 基礎·成長農業 選擇 支援	<ul style="list-style-type: none"> ○ 基礎農業 유지(미곡, 콩, 보리, 잡곡) ○ 축소부문 이탈 촉진 ○ 成長農業 강화(과수, 시설원예, 축산)
○ 類型別 專業農 家 育成 支援	<ul style="list-style-type: none"> ○ 農事 專業農 育成 支援 <ul style="list-style-type: none"> - 농어촌진흥공사를 통한 농지매매사업 지원확대(현재 2.5천억 원→5천억 원) - 農業振興地域內 자경농민에 대한 농지소유상한선의 대폭완화(취득세 및 등록세 면제, 상속세 면제범위 확대 등 세제지원 강화) - 營農 1子 상속자의 농지구입자금 우선 지원에 따른 농지세분화 방지 ○ 施設園藝, 果樹 專業農 育成 支援 <ul style="list-style-type: none"> - 營農組合法人을 통한 규모화 병행 추진→농지구입자금지원 - 수경재배 등 전천후 시설에 의한 연중 생산체제 유도
○ 畜產의 專業農 育成 支援	<ul style="list-style-type: none"> - 한우개량단지 육성과 고급육 생산체제 확립 - 양돈, 양계의 개열화 촉진→종축, 사료, 처리, 가공, 유통의 一貫作業化
○ 農地 基盤構築 및 農地利用方案	<ul style="list-style-type: none"> ○ 振興地域의 生產基盤 集中完備(92년 이후 10년간 100만ha 조성) <ul style="list-style-type: none"> - 대규모 기계화 영농이 가능하도록 농지정리, 농로

内 容
등 농업생산기반 완비
<ul style="list-style-type: none"> - 농업용수는 생활, 공업용수 등을 포함한 농촌 용수 종합 정비 방식으로 전환 - 간척농지중 집단화 가능 우량농지의 농지 보존 - 임대차 활성화로 농지유동 촉진 및 경영규모 확대 유도→농지 임차 알선 및 임차료 융자 지원 - 영농희망 영세소농을 포함한 영농조합 설립(農業組合法人) 및 경영규모 확대→농지임대, 기계화 영농 단 세제지원 강화 - 법인세, 소득세, 등록세 등의 세제감면 및 영농자금 등 금융지원 강화로 委託營農會社 育成 支援 및 經營委託 幹旋 - 생활환경 개선사업(정주권 개발) 연계 - 농지취득세, 등록세 등 세제감면 및 장기분할상환의 농업종합자금 지원, 각종 농산물 수매 대상화
○ 진흥지역밖의 농지전용 규제완화 및 유 휴 농지개발
<ul style="list-style-type: none"> - 간척농지중 공단 입지조건이 유리한 지역 → 공장용지 전용 - 농진공의 매입으로 택지·초지·과수원·관광휴양지·공장용지 등으로 개발(90년 말 유 휴 농지 4만ha)
○ 農業人力 育成
<ul style="list-style-type: none"> ○ 기술농업을 선도할 정예인력의 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 농과계 학교 출신자, 영농기반 상속자, 영농정책 희망자를 최대한 농민후계자로 선정→농고(4-H), 후계자-전업농(연간 1만명, 5천만원 지원), 선진농가(1억원 지원) 발전단계별 지원 강화

부록 4-1(계속)

	内 容
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정착자금 지원시 농민후계자에게 최우선 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 영농정착을 위한 사업계획심사, 경영평가 및 전문교육 후 기술지도, 자금지원, 판로확보 등 종합지원 ○ 농업기술전문대학의 설립과 농업기술사 자격증제 도입 ○ 농어민후계자 연합회 등의 알선으로 지역 농과대, 농전, 선도농가 등의 위탁교육제 실시→축산, 시설원예, 과수, 화훼 등 성장부문을 중심으로 후계자, 전업농의 전문경영 현장교육 실시 ○ 선진영농기술과 경영기술 습득을 위한 해외연수확대 (연 1천명)
○ 農業機械化 및 施設現代化	<ul style="list-style-type: none"> ○ 專業農場과 大型委託營農에 의한 벼농사 一貫 機械化 <ul style="list-style-type: none"> - 지원방식의 단계적 전환: 기종별지원→지원한도내의 기종선택 - 벼농사의 100% 기계화 일관체계 확립 및 종합지원 - 전업농 (5ha)→소형트랙터+이양기+콤바인 (바인더) (2천만원) 기계화영농단 (10ha)→중형트랙터+이양기+중형콤바인 (3.5천만원) 위탁영농회사 (50ha)→ 대형트랙터+이양기+대형콤바인 (15천만원) ○ 主產團地 중심의 기계화와 시설현대화 집중지원 <ul style="list-style-type: none"> - 밭작물·과수→다목적관리기, 과종기, 제초기, 과수원 트랙터 고성능분무기 등 기계장비 집중 공급 및 산지유통시설 종합지원

内 容	
	<ul style="list-style-type: none"> - 시설농업 → 개별농가형(파이프, PE필름: 연간 1천호 지원), 시범농장형(철재,半유리: 연간 100개소 지원) - 축산단지 중심으로 시설자동화와 공해방지시설 집중 지원
○ 성장작목 종합시범단지 육성	<ul style="list-style-type: none"> - 주산단지 대상품목: 시설채소, 과수, 화훼, 임업, 축산, 표고버섯 등 지역농업의 특성을 고려하여 1개군 1개 주산단지 종합개발지원 - 주산단지의 자금 지원: 단지당 60억원 → 용수공급, 농업시설 및 기계, 산지 유통시설 등 종합지원
○ 기계화와 시설현대화의 체계적 지원을 위한 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 농어촌진흥공사에 영농시설단 신설→영농모델 개발, 시설 설계 - 농기계 공동보관시설 설치지원 및 「기계화 영농사」 제도 도입 - 「농기계 종합부품 센타」와 종합정비시설 설치 지원
○ 농업생산자재 수입자유화 및 관세인하로 가격인하조치 강구	
○ 價格政策 및 流通改善	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미가정책 및 유통개선 <ul style="list-style-type: none"> - 미국의 需給均衡 價格制를 중심으로 競爭力 誘導 - 미국담보융자제 도입으로 민간유통 참여 유도 및 정부개입 축소 - 양질미 생산 및 적정재고 유지 - 산지종합처리장 설치 및 민간 유통부문 활성화

부록 4-1(계속)

	内 容
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성장농업 가격정책 및 유통개선 <ul style="list-style-type: none"> - 주산단지 형성 및 품목별 전문화 유도 - 產地協同組織(生産者團體) 育成 및 市場 交涉力 확대 - 產地協同組織의 生產·出荷 調整 및 自助金制 도입 - 산지유통시설 지원으로 공동출하 및 저장능력 증대 - 농산물의 등급화·규격화 제도 조기정착 → 품질인증 제, 고유상표 개발, 주문판매제 실시 - 도매시장 확대 및 대량유통체계의 확립 ○ 유망농산물의 수출확대
○ 農外所得 增大 및 社會福祉	<ul style="list-style-type: none"> ○ 零細農民의 농외취업 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 농지 장기임대시 임차료 일시 선지급 지원 확대 - 위탁영농회사의 설립지원으로 농외취업 기회 부여 ○ 주산단지에 농산물 가공공장 및 종합유통시설 설치 확대로 농외취업 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 미곡종합처리장, 식육종합처리장, 청과물종합유통시설 지원 ○ 농공지구의 확대조성 및 내실화 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 중년 농업취업자의 전직 훈련·교육 및 취업 알선 ○ 지방자치단체, 단위농협, 농민 등의 참여로 관광농원·실험실습 농원·주말농장·효도농원·별장농원 개발 ○ 지역특산품, 전통식품 개발 지원 ○ 농업재해보상제도 도입 ○ 의료보험제도 개편 ○ 고령무의탁 농민 생계비보조 및 의료부조비 지급 ○ 자녀학자금 보조 확대

	内 容
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 農民年金制 도입 ○ 經營移讓年金制 도입에 따른 직접보조금 지급 ○ 경영이양 잔유농지 허용과 노인 복지농장 허용
○ 技 術 開 發	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구개발 및 보급제도 <ul style="list-style-type: none"> - 농업기술진흥기금 설치 및 연구개발 투자확대 - 농민중심의 농업기술개발 체계구축 및 지도 인력의 전문화 ○ 농업기계화·자동화·유전공학기술 및 가공 기술 응용 <ul style="list-style-type: none"> - 수확 후 종합처리 시스템 확립 - 농기계 연구개발지원 - 품종 및 농산가공 기술 개발
○ 基 金 造 成	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부출원금, 특별회계 차입, 채권발행, 정부투자기관의 출원금, 농민후계자육성기금, 농업기계화 촉진기금, 농어촌지역개발기금 등으로 농어촌 발전기금 조성 ○ 수입관세, 부가가치세, 농지전용부담금 재원확보 ○ 농림수산 信用保證基金制度의 활성화 → 賽農組合法人, 委託營農會社 지원限度 擴大

- 자료: 1) 농어촌발전특별조치법(1990.4.7. 법률 제4228호)
2) 농어촌과제와 시책방향(농림수산부, 1990.6.8)
3) 제7차 경제사회발전 5개년계획 농어촌발전부문계획(시안), (농림수산부, 1991.5)
4) 농어촌구조개선 촉진을 위한 대책(농림수산부 민자당정책협의 자료, 1991.7)
5) 농어촌구조개선 세부추진계획(농림수산부 1991.10)

參 考 文 獻

- 강봉순, “농산물시장의 개방화가 농가소득에 미치는 효과,” 서울대학교 경제논집, 1986. 9. pp. 351~359.
- 김종기·박훤구·유병서·이 선·송대희·문재성, 「농가소득구조개편방향」, 한국개발연구원, 1982.
- 권오복, “EC 공동농업정책 개혁의 합축성,” 「농촌경제」, 한국농촌경제연구원, 1991. 6.
- 농림수산부, 「농정신문고」, 1991. 11.
- 대한무역진흥공사, 「GATT 협정문」, 무역자료 26~27, 1987.
- 반성환, “농가소득의 결정요인과 소득분배,” 주학중 편, 「한국의 소득분배와 결정요인 (上)」, 한국개발연구원, 연구총서 30, 1979.
- 서종혁·전장수·황의식, 「농수산정책자금 지원제도 개선방향」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 210, 1990.
- 서종혁외, 「주요국가의 농업보호에 대한 우리 나라의 개방요청 기본방향과 내용」, UR 농산물 협상자료 ②, 한국농촌경제연구원, 1991. 2.
- 이재옥·김한호·서진교, 「우루과이 라운드 협상과 대책에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 170, 1989.
- 이재옥·최세균·김동민·권오복·서진교·임정빈, 「UR 농산물 협상의 추이와 전망」, 한국농촌경제연구원, D53-1, 1990.
- 이재옥외, 「우루과이 라운드 협상의 추이와 전망」, UR 농산물 협상자료 ①, 한국농촌경제연구원, 1990. 11.

- 이재옥외, 「UR 이후 농산물 무역정책 방향에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 1992. (발간예정)
- 이정환·권태진·조덕래·김은순·조재환, 「농가소득의 결정과 분배」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 149, 1987. 12.
- 이정환·조덕래·조재환, 「농업구조정책의 목표와 지원시책」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 216, 1990.
- 이철현·허신행, Michael V. Martin, 「쇠고기수입자유화가 축산업에 미치는 영향에 관한 연구」, C-89-13, 한국농촌경제연구원, 1989. 12.
- 佐伯尙美, 「가트와 농업」, 박진도 역, 비봉출판사, 1991.
- 주EC대표부, 「EC 농업정책 동향」, 1990. 12., 1991. 7.
- 최세균·권오복, “농산물 무역정책 자유화에 따른 국제농산물가격 변동과 그 함축성,” 「농촌경제」, 14(3), 한국농촌경제연구원, 1991. 9.
- 최양부·김한호, “UR 농업협상에서 미국과 EC의 쟁점과 타결전망,” 「농촌경제」, 13(4): 87~99, 한국농촌경제연구원, 1990. 12.
- 최양부·김한호, 「GATT/UR 농업협상의 쟁점과 전망: TNC 회의부터 각료 회의까지」, UR 농산물 협상자료 ③, 한국농촌경제연구원, 1991. 2.
- 한국개발연구원, “Programs For Increasing Rural Household Income,” 1982.
- 허신행·정안성·김병률·김창길, 「농산물 시장개방의 영향과 대응전략」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 200, 1989. 12.
- Blandford, D. and H. DeGorter, eds., *Designing Acceptable Agricultural Policies*, Summary Report Prepared for the IATRC, Bringing Agriculture into the GATT, Annapolis MD, 1988.

- Blandford, D., H. DeGorter and D. Harvey, "Farm Income Support with Minimal Trade Distortions," *Food Policy*, 1989, August.
- Collins, K. and J. Vertrees, "Decoupling and U.S. Farm Policy Reform," *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 1988: 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 Experience with the Coupling and Decoupling of Agricultural Price Supports and Farm Commodities," *Canadian Farm Economics* 22 (1): 40~46.
- Graham, J.D., C.A. Webber and R. J. MacGregor, "A Regional Analysis of Direct Government Assistance Programs in Canada and Their Impact on the Beef and Hog Sectors," *Canadian Journal of Agricultural Economics* 1988: 915-928.
- Jackson, John H., 「GATT 해설」, 한국무역협회, 1988.
- Kipfer, W., *Swiss Agriculture*, Berne: Federal Office of Statistics, 1988.

- Martin, J.K., "Decoupling: The Concept and its Future in Canada," *Canadian Farm Economics* 22(1): 39.
- OECD, *Reforming Agricultural Policies: Quantitative Restriction on Production and Direct Income Support*, Paris, 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*, 1981: 41~55.
- Pollack, S. L. and L. Lynch, *Provisions of the Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990*, USDA, Agricultural Information Bulletin No. 624, 1991. 6.
- Runge, C.F. and G.H. Stanton, "The Political Economy of Uruguay Round Negotiations: A View from Geneva," *American Journal of Agricultural Economics*, 1988: 1146~1152.
- Rickard S., "A Voluntary Policy for Reducing EEC Milk Production," *Journal of Agricultural Economics*, 1984.
- USDA, "1990 Farm Bill Passed," *Agricultural Outlook*, 1990. 12.
- _____, "Canada's GRIP Program: A Boon for Wheat Producers?," *Agricultural Outlook*, 1991. 9.
- Warley, T. K., "Decoupling Conference: Summary Statement," *Canadian Farm Economics* 22(1): 47~51.

연구보고 241
UR 이후 농가소득 보상방안

찍은날 1991. 12. 펴낸날 1991. 12.
발행인 허 신 행
펴낸곳 한국농촌경제연구원(962-7311~5)
 ①③② - ②⑤② 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
등 록 제5-10호(1979. 5. 25)
찍은곳 (주)문 원 사 739-3911~4

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