

# 시장개방에 따른 농업부문 보상체계 개선방안

정 호 근 부 연구 위원  
오 내 원 선임연구위원

한국농촌경제연구원

**연구 담당**

|     |         |                            |
|-----|---------|----------------------------|
| 정호근 | 부 연구 위원 | 1장, 2장, 3장, 4장, 5장, 6장, 7장 |
| 오내원 | 선임연구위원  | 3장                         |

## 머 리 말

---

우리나라는 농업환경의 변화에 대응하여 시장개방과 구조조정을 추진하면서 농업부문 피해에 대한 보상을 직간접적으로 시행하여 왔다. 직접지불을 포함한 국내 농업부문 보상체계는 농가의 소득을 보전하고 경쟁력을 향상하는 데 어느 정도 기여한 것으로 평가된다. 최근 한·미 FTA가 타결되었고, 조만간 DDA 협상 타결이 예상되면서 시장개방으로 인한 피해에 대한 추가대책 논의가 이루어지고 있는 상황에서 현재의 보상체계를 되돌아보고 개선방안을 마련하는 것이 필요한 시점이다.

현재 시행되는 국내 제도에는 쌀소득보전직불, 폐원지원, 한·칠레 FTA 피해보전직불, 송아지가격안정제와 같은 직접보상과 축사시설현대화사업, 과수우량묘목생산 등의 간접지원이 있다. 외국에서 시행된 주요 보상제도로는 일본의 품목횡단적직불, 미국의 무역조정지원제도(TAA), 가격보전직접지불(CCP), 호주의 낙농피해보전직불(DSAP) 등이 있다.

이 연구에서는 보상체계를 구성하는 주요 요소가 무엇인지에 대해 알아보고, 우리 농업의 개방화와 구조변화 과정에서 도입된 보상제도의 현황과 문제점을 규명하여 향후 보상제도 개선에 관한 답을 얻고자 하였다. 이 연구를 위해 자문과 협조를 아끼지 않으신 각 분야의 국내·외 전문가, 농림수산식품부 관계자, 농업인 등 모두에게 감사를 드린다. 아무쪼록 향후 시장개방 확대에 따라 보상제도를 개편하는 데 있어 이 연구가 적극 활용되기를 바란다.

2008. 11.

한국농촌경제연구원장 오 세 익



## 요 약

---

이 연구는 농산물 시장의 추가개방이 진행되고 있는 시점에서 현재의 보상체계를 검토하기 위해 시작하였다. 연구목적은 시장개방에 대응한 우리나라 농업부문 보상체계를 직접보상을 중심으로 검토·평가하여 개선방안을 제시하는 것이다.

주요 연구내용으로 우선 보상에 관한 이론적 배경으로 보상의 개념, 보상의 근거, 시장개방의 범위, 시장개방에 따른 농업부문 보상의 필요성을 검토하였다. 외국의 개입가격 인하, 관세 인하, 수입 허용과 같은 시장개방, 무역자유화에 따른 보상사례를 스웨덴, 미국, 호주를 중심으로 살펴보고 시사점을 도출하였다. 보상체계 설계를 위한 세부사항을 검토하고 이와 관련한 쟁점을 정리하고, 보상의 기본원칙을 도출하였다. 시장개방에 대응한 정부대책으로 직접보상과 간접지원을 소개하고 직접보상을 중심으로 평가하였다. 직접보상과 관련하여 DDA, FTA 협상 진행과 국내보조 준수사항이 농업부문에 미칠 영향에 대해 알아보았다. 마지막으로 보상체계 개선방안을 제시하였다. 정책의 부작용을 줄이고 정책목적을 효율적으로 달성하기 위한 방안을 검토하고 보상의 세부사항별로 방안을 제안하였다.

정책개혁이 있으면 항상 이로 인해 혜택을 보는 그룹과 피해를 보는 그룹이 있기 마련이다. 피해그룹에 대해 보상을 해야 한다는 근거로는 최소 극대화의 원리에 의거한 사회적 선택, 정부의 도덕적 책임, 정치적 합의를 위한 필요조건 등이 있다. 정부가 농업인에게 보상을 하는 경우는 보호 또는 보조정책의 개혁, 규제의 도입 또는 재산권 제한, 자연재해의 발생, 다원적 기능에 대한 보상이 있으며, 시장개방에 따른 보상은 보호·보조정책의 개혁에 해당한다.

시장개방에 따른 농업부문 보상이 필요한 근거로 식량안보와 생산기반 유지, 피해발생과 기대효과 실현간의 시차, 농업생산자원의 낮은 유동성, 사회복지기반의 취약을 제시하였다.

1978년 수입자유화조치에서 2000년대의 FTA 체결, DDA 협상을 거치

면서 농산물 수입자유화율은 1972년의 53.8%에서 2008년 현재 99.1%에 달해 쌀을 제외한 전품목이 사실상 수입자유화 되었다. 농산물 수입액은 1997년의 101억 달러에서 2007년에는 162억 달러로 증가하였다.

현재 한국에서 농업부문에 대해 시행하고 있는 직접보상은 쌀소득보전 직불, 송아지생산안정, 폐원지원, FTA피해보전직불이 있다. 생산자와 전후방 산업에 대한 경쟁력 제고를 위한 간접지원에는 우량송아지 생산 및 비육시설, 고당도 과실생산 자재지원, 축사시설현대화사업, 과수우량묘목생산, 과원영농규모화 등이 있다.

쌀소득보전직불에서는 목표가격 산정, 부적격자나 과다 지급, 생산과의 연계성, 예산의 불안정성 등이 문제점으로 지적된다. FTA피해보전직불에서는 대상품목의 사전적 지정, 가격기준의 지원방식 등이 문제점으로 제기된다. 폐원보상에서는 역시 대상품목의 사전적 지정, 지원금의 과다책정 등이 문제점으로 지적된다. 송아지가격안정제도에서는 기준가격의 적절성과 상한설정에 관한 부분이 쟁점으로 지적된다.

스웨덴은 1989년에서 1995년 사이에 농산물가격지지, 수입세, 수출보조 등의 지원을 단계적으로 폐지하면서 보상을 실시하였다. 보상은 한시적이고 지불단가를 점차 낮추어가는 방식을 선택하였다. 예를 들면 곡물관리가 가격을 1990년 톤당 1,300크로네에서 1993년에는 900크로네로 낮추었고, 이에 대해 면적당 보상직불을 실시하였는데 단가를 1990년에는 헥타르당 1,100크로네에서 1992년에는 700크로네로 매년 낮추었다. 스웨덴의 농업 보상은 과거의 수치(가격하락에 따른 손실, 과거사육두수)를 기준으로 하여 이루어졌다. 비록 낙농부분에 대해서는 보상기간을 일부 연장하였지만 원칙적으로 보상기간을 한시적으로 명시하였다. 모든 직불에서 점차 지급 단가를 낮추어갔는데 이는 농가의 자구노력을 촉구하기 위함일 뿐만 아니라 보상의 만료에 대한 농가의 거부감을 낮추어 주는 효과도 있다.

미국은 농업정책을 통한 지원 대상에 속해있지 않은 품목 중 어류, 과일, 화훼 등에 대해 수입증가에 대한 피해보상을 무역조정지원(TAA)를 이용하여 실시하고 있다. TAA는 목표가 잘 설정되어 있고, 피해농가를 잘 구분한다는 의미에서 선진화된 제도이기는 하지만, 조건의 까다로움과 지원

금액의 적음(낮은 보상단가, 보상액 상한)으로 인해 성과가 미미하였다. 보상 제도를 고안할 때 합리성, 공정성뿐만 아니라 정책담당자와 대상농가의 요구되는 보상과 관련한 업무량, 세부적인 사항의 실현가능성도 고려되어야 한다는 교훈을 준다.

호주에서는 감귤부문에 대한 정부지원을 단계적으로 서서히 낮추어 가면서 농가에게 CMDP(감귤시장발전프로그램)를 통한 간접지원을 실시하였다. 낙농부문에서는 단계적인 첫 번째 개혁에 대해서는 간접지원방식을 주로 사용하였고, 가격지지 폐지와 시장거래 제한 폐지를 일시에 시행한 두 번째 개혁에 대해서는 한시적인 직접보상과 일자리 창출을 위한 간접지원을 실시하였다. 피해보상직불로 액상, 가공용 우유가격 하락으로 어려움을 겪고 있는 농가를 도왔고, 은퇴직불도 실시하였다. 직접보상을 위한 재원의 마련을 낙농조정특별세를 통해 소비자에게서 마련하였다는 것이 독특한 부분이다. DSAP(낙농구조조정을 위한 피해직불)을 포함한 직접보상은 지급상한이 있으며 단기적이고 제한적으로 시행되었다. 개별 낙농경영체를 하나의 기업으로 취급하여 지급대상을 농업인, 농장소유주뿐만 아니라 농장에 대해 이권이 있는 사람을 모두 지급대상에 포함하고 있다. 또한 보상제도를 매우 세부적으로 디자인 하여 같은 낙농에 대한 보상이라도 제도별로 지급상한, 보상방식 등이 다르다. 호주는 일시적 개혁과 정교한 선발방식에 따른 주요 피해그룹에 한정된 보상방식으로 낙농산업의 구조조정과 경쟁력제고를 성공적으로 달성하였다.

보상제도를 설계하기 위해서는 누구에게, 얼마를, 어떻게 지급하는가를 결정해야 한다. 보상대상, 피해규모 산정방식, 보상률을 포함한 보상규모 결정, 보상시기를 포함한 보상방식이 세부사항으로, 이에 대해 농업계, 비농업계 전문가들과 농업인들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 보상대상은 실경작자로 해야 한다는 의견이, 피해액 산정 기간은 4~6년이, 피해규모에 따라 품목별로 보상에 차등을 두어야 한다는 의견이, 보상시기는 사전적인 것과 사후적인 것을 병행해야 한다는 의견이, 보상지급방식은 일시불보다는 일정기간 점차 줄여나가는 방식이 적당하다는 의견이 농업계, 비농업계 전문가 모두 가장 많았다. 간접피해의 포함여부에 대해서는 비농업

계 전문가를 포함하지 않아야 한다는 의견이, 농업계에서는 포함해야 한다는 의견이 많았다. 보상상한은 비농업계는 1억 원, 농업계는 설정하지 않아야 한다는 의견이 많았다.

문헌연구, 전문가 자문, 외국사례 분석을 통해 보상원칙을 정성적으로 도출하였다. 보상은 정책개혁의 목적에 배치되지 않아야 하며 피해그룹에 게만 피해액에 준한 적절한 수준의 보상이 이루어져야 한다. 보상제도는 일시적이고 만료 후 쉽게 폐지할 수 있도록 디자인 되어야 하며 비용면에서도 효율적이어야 한다. 보상방식으로 직접보상뿐만 아니라 간접지원, 암 목적 지원도 함께 고려되어야 하고, 시기적으로 사전적인 것과 사후적인 보상이 적절하게 배합되어야 한다.

보상제도의 개선방안 도출을 위해 검토한 외국사례에서 몇 가지 시사점을 도출하였다. 외국의 정책변화과정을 살펴보면 개입가격이나 보호정책을 없애는 정책개혁에 대응하여 우선 직접보상과 간접지원을 함께 실시하였다. 일정 기간이 지나면 이러한 제도들을 폐지하고 이 후에는 직접보상제도보다는 사회복지의 강화와 병행하여 소득안정지원제도를 시행하였다. 소득안정 지원제도는 직접보상과 비교하여 생산과 덜 연계되어 있고, 자조금 형식의 필요 재원에 대한 농가 참여, 이행조건(Cross Compliance)의 강화, 제도의 세밀화가 추가된다. 선진국의 관련 정책 동향과 WTO의 생산연계보조 감축 논의를 고려할 때, 보상제도를 포함한 소득정책은 생산과 연계하지 않는 방향, 소득보전에서 경영안정과 다원적 기능 제고 방향으로 발전하고 있다.

국내 직접보상과 간접지원제도의 향후 변화방향을 제시하면 우선 폐원지원과 쌀소득보전고정직불은 일정기간이 지나면 소멸되도록 한다. 다만 매년 시장여건에 연동하는 직불인 쌀소득보전변동직불, FTA피해보전직불, 송아지생산안정은 생산과 비연계된 농가단위 소득안정직불로 통합하여 그 적용 범위를 확대하도록 한다. 경쟁력강화를 위한 간접지원은 국제협상에 따라 허용되는 국내보조의 범위를 넘지 않는 상황에서 유지하되 소기의 목적을 달성하면 종료한다. 다만 시장개방과 상관없이 경쟁력제고를 위한 지원이 필요한 경우 새로운 간접지원제도를 시행하도록 한다. 이 변화과정의 중심에 있는 농가단위소득안정직불을 효과적으로 시행하기 위해서는 농가의 경영비, 농업소득을 포함한 세부적인 농가 데이터베이스의 구축이 필요하다.



ABSTRACT

---

## A Renovation of the Compensation System for Agricultural Market Liberalization in Korea

The purpose of the study is to make a suggestion on how to renovate current compensation policies for agricultural market openness in Korea in order to accommodate further policy reforms including FTA and DDA negotiation that will be materialized in near future.

For this, we reviewed theories that support making a compensation for policy reform. The items organizing compensation policies related with “for whom, when, how” was discussed. Reviewing the cases of policy reform and adjustment assistance in Sweden, United States, and Australia, we extracted an implication on our compensation policy complex renovation. The review and analysis on current compensation measures for agricultural market openness in Korea were conducted.

Korea has been opened its agricultural market since 1978 when cumulated trade surplus became an pressure for market opening. In 2004, Korea made an FTA with Chile and introduced direct compensation for fruits and for closing the orchard. In the same year, rice income compensation measure is started in response with continuous price fall and abrogation of purchasing autumn rice by government.

The discussion of problems in current compensation measures includes the items organizing program that is defined in the study as well as existence of upper limit, precondition to become an candidate, price or income standard, and stability of budget.

The principle of compensation is proposed, which are compensation policies are supposed to be targeted and no over paid, not contradicted with purpose of policy reform, to be efficient in cost, to be transitional and easily removed once it is due, to be mixed with direct payment, indirect assistance, and implicit assistance, and to mixed with be ex-ante and ex-post.

For the current compensation policies including direct payment and indirect assistance, the following recommendation is made. Assistance for closing orchard and rice income compensating fixed payment are transitional and to be defined its due date. Measures, linked with production, such as Rice income compensating cyclical payment, FTA compensating payment, and calf price compensating payment are to be combined with farm income stabilization program, which are prepared for launching and checking its reliability. Indirect assistance to level up compatibility of farmers will be more important as we further open the market.

Researchers: Chong Hogun, Oh Naewon

E-mail address: hogunc@krei.re.kr

## 목 차

---

### 제1장 서론

|                      |   |
|----------------------|---|
| 1. 연구의 필요성과 목적 ..... | 1 |
| 2. 선행연구 검토 .....     | 2 |
| 3. 연구 내용 .....       | 4 |
| 4. 연구 범위와 방법 .....   | 5 |

### 제2장 이론적 배경

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| 1. 보상관련 이론과 의미 .....                      | 9  |
| 2. 농업부문 보상과 시장개방의 범위 .....                | 13 |
| 3. 시장개방에 따른 농업부문 피해보상 근거 .....            | 14 |
| 4. 단계적 개혁과 전면적(immediate) 개혁에 대한 논의 ..... | 18 |

### 제3장 시장개방과 보상체계의 현황과 문제

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 1. 농산물 시장개방과 수입 .....        | 21 |
| 2. 시장개방에 따른 직접보상과 간접지원 ..... | 27 |
| 3. 한·미 FTA 보완대책 .....        | 45 |

### 제4장 선진국 보상체계 사례조사

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 1. 스웨덴의 농정개혁과 보상지원 ..... | 49 |
| 2. 미국의 무역조정지원제도 .....    | 55 |
| 3. 호주의 농정개혁과 정부지원 .....  | 66 |
| 4. 선진국의 경험과 교훈 .....     | 86 |

### 제5장 보상설계를 위한 고려사항

|                    |    |
|--------------------|----|
| 1. 보상 방식의 종류 ..... | 89 |
|--------------------|----|

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 2. 보상체계 설계를 위한 세부적 고려사항 .....   | 94  |
| 3. 외국 보상제도의 세부사항별 분류 .....      | 97  |
| 4. 농업부문 보상설계에 대한 설문결과 분석 .....  | 101 |
| 5. 보상의 기본원칙 도출 .....            | 115 |
| <br><b>제6장 한국의 농업부문 보상체계 평가</b> |     |
| 1. 국내보조 감축계획과 직접보상 .....        | 119 |
| 2. 보상제도의 세부 쟁점별 평가 .....        | 126 |
| <br><b>제7장 결론</b>               |     |
| 1. 보상원칙과 보상체계 .....             | 141 |
| 2. 보상체계 개선방향 .....              | 143 |
| <br><b>부 록</b> .....            |     |
| <br><b>참고 문헌</b> .....          |     |
|                                 | 147 |
|                                 | 159 |

## 표 차 례

---

### 제2장

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| 표 2- 1. 농업자원과 식량자급률 .....                      | 15 |
| 표 2- 2. 시장개방으로 인한 농업부가가치 변화 비교(1995~2005) .... | 16 |
| 표 2- 3. 시장개방으로 인한 농업소득 변화비교(1995~2005) .....   | 16 |
| 표 2- 4. 정책개혁 속도와 지원수단별 효과 .....                | 19 |

### 제3장

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| 표 3- 1. 한국의 농산물 수입 현황 .....                         | 25 |
| 표 3- 2. 한국의 농산물 국별 수입 현황 .....                      | 26 |
| 표 3- 3. 농업부문의 시장개방에 따른 피해보상체계 현황 .....              | 28 |
| 표 3- 4. 시장개방에 따른 피해보상제도의 WTO 구분과 예산<br>(2008) ..... | 29 |
| 표 3- 5. 쌀소득보전직불의 집행실적 .....                         | 31 |
| 표 3- 6. 폐업지원 실적(2004~2006) .....                    | 35 |
| 표 3- 7. 폐원지원 후 재배면적 동향(2004~2006) .....             | 36 |
| 표 3- 8. 송아지 생산안정사업 계약 체결 현황 .....                   | 37 |
| 표 3- 9. 안정기준 가격과 송아지거래 가격추이 .....                   | 37 |
| 표 3-10. 우량송아지 생산 및 비육시설 지원사업의 재정계획 .....            | 39 |
| 표 3-11. 축사시설 현대화사업의 재정계획 .....                      | 39 |
| 표 3-12. 조사료생산기반확충사업의 재정계획 .....                     | 40 |
| 표 3-13. 고품질 생산시설 현대화사업의 재정계획 .....                  | 41 |
| 표 3-14. 과수생산기반 정비사업의 재정계획 .....                     | 42 |
| 표 3-15. 과수우량묘목생산사업의 재정계획 .....                      | 42 |
| 표 3-16. 과원영농규모화사업의 재정계획 .....                       | 43 |
| 표 3-17. 고당도 과실생산 자재지원사업의 재정계획 .....                 | 44 |
| 표 3-18. 정부의 한·미FTA 보완대책 분야별 예산 .....                | 46 |

## 제4장

|         |                                     |    |
|---------|-------------------------------------|----|
| 표 4- 1. | 스웨덴의 농정개혁(1989~1992) .....          | 50 |
| 표 4- 2. | 스웨덴 곡물 관리가격의 인하와 직불금 지급 .....       | 52 |
| 표 4- 3. | 스웨덴 농림부의 농정개혁과 관련한 보상제도와 예산 .....   | 54 |
| 표 4- 4. | 헥타르 이상의 농지를 보유한 생산주체 수 변화 .....     | 54 |
| 표 4- 5. | TAA와 관련한 농무부 산하기관들의 역할 .....        | 58 |
| 표 4- 6. | 연도별 탄원서 인증품목과 인증건수 .....            | 61 |
| 표 4- 7. | 품목별 부적격(비인증)사유 .....                | 62 |
| 표 4- 8. | TAA 보상금액의 산정 예 .....                | 64 |
| 표 4- 9. | 보상 산정방식의 차이에 따른 보상금의 변화 예(포도) ..... | 65 |
| 표 4-10. | CMDP의 사업별 예산 .....                  | 70 |
| 표 4-11. | 감귤산업이 지원가능한 농촌파트너십 프로그램 .....       | 71 |
| 표 4-12. | 감귤산업 수출입 추이 .....                   | 74 |
| 표 4-13. | 첫 번째 정책개혁에 따른 산업 조정 .....           | 77 |
| 표 4-14. | 호주의 낙농부문 지원제도별 비교 .....             | 80 |
| 표 4-15. | 낙농부문 조정지원 총 비용 .....                | 83 |
| 표 4-16. | 정책개혁 이후 낙농산업의 구조조정 .....            | 84 |

## 제5장

|         |                                 |     |
|---------|---------------------------------|-----|
| 표 5- 1. | 보상프로그램 설계를 위한 세부사항 .....        | 95  |
| 표 5- 2. | 미국 가격보전직접지불(CCP)의 세부사항 .....    | 98  |
| 표 5- 3. | 미국 무역조정지원제도(TAA)의 세부사항 .....    | 99  |
| 표 5- 4. | 일본 품목횡단적 직불의 세부사항 .....         | 99  |
| 표 5- 5. | EU 단일직불제의 세부사항 .....            | 100 |
| 표 5- 6. | 호주 낙농피해보상프로그램(DSAP)의 세부사항 ..... | 100 |
| 표 5- 7. | 품목별 설문농가 수 .....                | 101 |
| 표 5- 8. | 설문농가의 농업소득별 분포 .....            | 102 |
| 표 5- 9. | 보상대상의 구분 .....                  | 102 |

|         |                                    |     |
|---------|------------------------------------|-----|
| 표 5-10. | 보상대상에 관한 전문가 의견 .....              | 103 |
| 표 5-11. | 피해액 산정기간에 관한 전문가 의견 .....          | 103 |
| 표 5-12. | 간접피해의 포함 여부에 관한 전문가 의견 .....       | 104 |
| 표 5-13. | 전체 피해에 대한 보상률에 관한 전문가 의견 .....     | 104 |
| 표 5-14. | 피해율에 따라 다른 보상률 적용에 관한 전문가 의견 ..... | 105 |
| 표 5-15. | 보상상한을 정하는 것에 관한 전문가 의견 .....       | 105 |
| 표 5-16. | 보상시기에 관한 전문가 의견 .....              | 106 |
| 표 5-17. | 보상금 지급방식에 관한 전문가 의견 .....          | 107 |
| 표 5-18. | 보상제도 설계에 관한 쟁점별 전문가 의견 .....       | 107 |
| 표 5-19. | 보상대상에 관한 농업인 의견 .....              | 109 |
| 표 5-20. | 피해액 산정기간에 관한 농업인 의견 .....          | 110 |
| 표 5-21. | 간접피해의 포함 여부에 관한 농업인 의견 .....       | 110 |
| 표 5-22. | 피해보상률에 관한 농업인 의견 .....             | 111 |
| 표 5-23. | 피해율에 따라 다른 보상률 적용에 관한 농업인 의견 ..... | 112 |
| 표 5-24. | 보상 상한을 정하는 것에 관한 농업인 의견 .....      | 112 |
| 표 5-25. | 보상시기에 관한 농업인 의견 .....              | 113 |
| 표 5-26. | 보상금 지급방식에 관한 농업인 의견 .....          | 113 |

## 제6장

|         |                                    |     |
|---------|------------------------------------|-----|
| 표 6- 1. | 개도국기준 적용 시 우리나라 보조금 한도 추정 .....    | 120 |
| 표 6- 2. | 선진국기준 적용 시 우리나라 보조금 한도 추정 .....    | 121 |
| 표 6- 3. | 우리나라의 연도별 국내보조 현황 .....            | 121 |
| 표 6- 4. | 쌀소득보전직불제 시행실적 .....                | 123 |
| 표 6- 5. | 목표가격 동결에 따른 예산추정치와 AMS 한도 비교 ..... | 123 |
| 표 6- 6. | 쌀소득보전직불의 세부사항별 분류 .....            | 126 |
| 표 6- 7. | 과수피해보전직불의 세부사항별 분류 .....           | 127 |
| 표 6- 8. | 과수폐업지원의 세부사항별 분류 .....             | 127 |
| 표 6- 9. | 송아지 생산안정사업 세부사항별 분류 .....          | 128 |
| 표 6-10. | 품목별 보상금액과 생산액, 수입액(2007) .....     | 134 |

## 그 립 차 례

---

### 제1장

|                          |   |
|--------------------------|---|
| 그림 1- 1. 연구 추진 체계도 ..... | 6 |
|--------------------------|---|

### 제2장

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 그림 2- 1. 한국의 자급률 추이, 1970~2007년 ..... | 14 |
|---------------------------------------|----|

### 제3장

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 그림 3- 1. 농산물시장개방과 수입자유화 ..... | 23 |
|-------------------------------|----|

### 제4장

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 그림 4- 1. TAA 신청절차 .....              | 59 |
| 그림 4- 2. 농가별 현금지원 절차 .....           | 60 |
| 그림 4- 3. TAA 지원을 위한 생산자그룹 탄원추이 ..... | 62 |
| 그림 4- 4. 무역조정지원제도 지원금액의 분포 .....     | 63 |

### 제5장

|                     |    |
|---------------------|----|
| 그림 5- 1. 보상규모 ..... | 94 |
|---------------------|----|

### 제7장

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 그림 7- 1. 보상체계 흐름도 ..... | 145 |
|-------------------------|-----|



## 1. 연구의 필요성과 목적

### 1.1. 연구의 필요성

한·미 FTA 타결로 농업부문의 큰 피해가 예상되며 이에 적절하게 대응하기 위한 보상원칙과 보상제도를 마련할 필요가 있다. 보상제도는 시장개방으로 피해를 본 집단에 보상을 함으로써 사회적 갈등을 해소하고 이들이 새로운 환경에 적응하기 위한 수단과 시간적 여유를 제공한다는 데 의미를 둘 수 있다. 앞으로 다른 국가와의 FTA 체결이 예상되고 DDA 협상의 진전 등으로 농산물 개방화가 확대되는 시점에서 과거의 보상체계를 되짚어 보고 그 개선 방안을 마련해야 한다.

UR 이후 지난 10년간 정부는 농업부문에 대해 여러 보상제도들을 실행하여 일정부분 기대한 효과를 거두었지만, 정치적 논리에 의해 좌우되어 일관성이 없고 정부가 지향해야 할 시장원리에도 위배된다는 문제점이 지적되고 있다. 예를 들면 쌀소득직불의 목표가격은 시장가격 변화를 반영하여 3년마다 조정하기로 원칙을 정하였으나 2008년에 번복되어 2012년까지 고정 목표가격을 유지하는 것으로 바뀌었다. 그 결과 쌀 목표가격을 높게 유지함으로써 자원활용을 왜곡하고 쌀 소비 감소대비 생산과잉과 시장불균형 문제를 초래한다는 지적이 있다.

시장개방의 흐름 속에서 사회적 갈등을 최소화하기 위해서는 정확한 피

## 2 서론

해 규모 계측과 더불어 피해당사자에 대한 적절한 보상 근거와 원칙을 마련해야 한다. 1990년대 이래 추진된 여러 차례의 농업대책에도 불구하고 시장개방에 따른 추가적인 지원이 필요하다는 주장을 펴기 위해서는 보상에 관한 분명한 근거와 납득할 만한 논리가 있어야 한다.

시장개방으로 인한 농업부문의 소득보상에 대한 연구가 진행되어 왔으나 보상의 원칙, 적정 보상규모에 대한 논의는 부족한 편이다. 또한 보상의 개념, 근거, 보상액 산정과 이행 등에 관한 이론적 검토를 통한 보상체계 방안에 관한 선행연구는 거의 없다.

농업·농촌의 발전을 위한 중장기 목표와 시장개방에 따른 경쟁력 제고를 위한 정부와 농업인의 구조조정 노력을 저해하지 않고, 도덕적 해이로 인한 피해를 최소화하면서, 일정기간 피해를 보전하여 농가의 자립을 지원하는 방안의 모색이 필요하다.

### 1.2. 연구 목적

본 연구의 목적은 보상정책의 도입과정과 보상의 수단 등 시장개방에 대응한 우리나라 농업부문 보상체계를 직접보상을 중심으로 검토·평가하여 개선방안을 제시하는 것이다.

첫째, 보상원칙과 세부 고려사항을 제시한다.

둘째, 현재 실시하고 있는 농업부문의 보상제도를 검토, 평가한다.

셋째, 개별 보상제도와 보상체계의 개선방안을 제시한다.

## 2. 선행연구 검토

선행연구 검토는 국내외의 보상제도와 보상사례에 관한 연구, 국내의 시장개방 피해계측에 관한 연구, 국내외의 농업부문 보상에 관한 연구로 이

루어졌다.

최정섭 외(1991)는 UR 협상타결의 향후 방향을 예측하여 농산물 수입개방과 농업보조금 삭감에 의한 농가소득감소 피해를 분석하고, 소득보상에 대한 이론과 해외사례를 통해 소득보상의 원칙과 보상프로그램의 기본틀을 제시하였다.

서종혁 외(1996)는 UR 협상 이행의 부정적인 효과를 최소화하기 위해서는 농업소득 손실의 보상, 식량생산 유지, 지역농업 유지, 구조조정 보완을 할 필요가 있다고 하였다. 이러한 목적달성을 위한 구체적인 방안으로 쌀 직접지불, 조기은퇴에 대한 지원, 조건불리지역에 대한 지원, 소득안정화 지원, 환경농업에 대한 지원을 제안하였다.

최세균 외(2002)는 한·칠레 FTA 협상의 결과, 칠레의 농업 및 농산물 현황, FTA 체결에 따른 예상피해, 산업구조조정 대책에 대해 연구하였다. 가장 많은 피해가 예상되는 과수산업에 대해 소득보전직불과 폐원보상 등의 보상제도를 실시하고, 중장기적으로 과수산업의 경쟁력을 제고하기 위해 생산비 절감, 규모화, 품질 향상, 유통기반 확충 등을 추진해야 한다고 제안하였다.

권오복 외(2005)는 자유무역협정이 우리나라 농업부문에 미칠 파급영향을 분석하고, 이의 대응방안으로 품목별 구조조정, 가격 및 품질 경쟁력 제고, 소득보전 방안을 제시하였다.

이외에 농업협상과 시장개방이 농업에 미치는 영향을 분석한 연구로는 최양부 외(1993), 임정빈(1999), 김충실 외(2003) 등이 있다.

정진영(2004)은 시장개방이나 구조조정에 대한 사회적 보상의 이유를 정치경제 측면에서 설명하였다. 농업부문 등에서 보상이 나타나는 이유로, 시장개방의 혜택은 다수의 소비자에게 분산되어 나타나는 반면에 비용은 소수의 생산자에게 집중된다는 점(수혜자와 피해자가 다름), 생산요소의 산업간 이동이 제한적이라는 점, 사회보장 체제의 미비, 단체의 정치적 영향력 등을 들었다.

한편 강삼구(2004)는 농업부문에서 나타나고 있는 보상의 근거로 사회적 분열과 갈등의 조정, 사회통합의 문제를 제시하고 피해집단에 대한 체

계적인 지원-보상-보완 시스템과 사회집단 간 이해조정을 위한 상설적인 협의체제 구축의 필요성을 강조하였다.

보상사례와 관련한 외국연구로는 블란포드와 힐(Blandford and Hill, 2006)이 있다. 여기에서는 무역왜곡 축소, 가격지지 축소 등의 정책개혁의 영향과 순조로운 조정과정을 위한 보상정책 등에 대하여 각국의 사례를 연구한 논문들을 소개하고 있다. CAP 개혁 시 지지가격 인하 영향을 보전하기 위해 도입한 EU의 직접지불, 스웨덴이 EU에 가입하기 전인 1989~1995년 농업정책개혁과 지원, 미국의 2002년 팜콩농가에 대한 지원정책 변화, 뉴질랜드의 축산정책 개혁 등이 소개되어 있다.

헤리스(Harris, 2005)는 호주의 낙농정책 개혁, 감귤산업 정책개혁과 이에 대응한 직접지원을 포함한 정부의 조정지원을 평가하였다. 개입가격, 국내시장간 거래 제한 등의 폐지를 포함한 2000년 낙농정책 개혁에서는, 개혁을 실행하기 이전에 개혁으로 인해 예상되는 가격하락에 따른 피해액을 추산하여 생산자에게 보상해야 할 금액을 사전에 정한 후 직접보상을 실시하였다. 점진적인 개혁이 진행된 감귤산업에 대해서는 직접보상 대신에 경쟁력 제고를 위한 간접지원이 이루어졌다.

OECD(2007)는 정책개혁에 대해 정부가 보상을 하는 이유, 보상제도 시행을 위한 고려사항, 그리고 정책개혁이 효율적으로 달성되기 위해 보상제도가 갖추어야 할 부분에 대하여 논의하였다. 이를 위해 미국, 호주, 스웨덴의 정책개혁에 따른 보상 사례를 소개하였다.

### 3. 연구 내용

보상에 관한 이론적 배경으로 보상의 개념, 보상의 근거, 시장개방의 범위, 시장개방에 따른 농업부문 보상의 필요성을 검토하였다. 선진국을 포함한 외국의 개입가격 인하, 관세인하, 수입허용과 같은 시장개방, 무역자유화에 따른 보상사례를 스웨덴, 미국, 호주를 중심으로 살펴보고 시사점

을 도출하였다.

보상체계 설계를 위한 세부사항을 검토하고 이와 관련한 쟁점을 정리하였다. 보상을 하는 방식과 방식을 선택하는 데 고려되는 요인을 알아보았다. 이들을 토대로 해서 보상의 기본원칙을 도출하였다.

우리나라의 보상체계 현황을 분석하고 평가하였다. 시장개방에 대응한 정부대책으로 직접보상과 간접지원을 소개하고 직접보상을 중심으로 평가하였다. 직접보상과 관련하여 DDA, FTA 협상 진행과 국내보조 감축이 미칠 영향에 대해 알아보았다.

마지막으로 보상체계 개선방안을 제시하였다. 정책의 부작용을 줄이고 정책목적을 효율적으로 달성하기 위한 방안을 검토하고 보상의 세부사항 별로 방안을 제안하였다.

## 4. 연구 범위와 방법

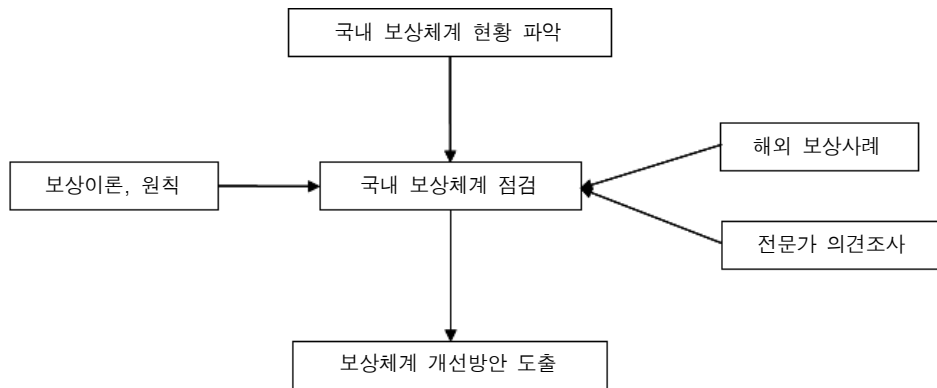
### 4.1. 연구 범위

우리나라가 현재 시행하고 있는 시장개방에 대한 지원으로는 보상방식에 따라 직접보상과 간접지원이 있다. 직접보상은 2004년 한·칠레 FTA의 체결에 따른 과수피해보전직불과 폐원보상이 있고, 추곡수매제 폐지에 따른 가격하락과 향후 시장개방에 대응한 쌀소득보전직불, 쇠고기 시장개방에 대응한 송아지가격안정 등이 있다. 해당 산업의 경쟁력 제고를 위한 간접지원은 그 종류도 많을 뿐만 아니라 보상 이외의 다른 정책목적을 가지고 운영되어 연구범위에 포함할 경우 연구의 초점을 흐릴 우려가 있다. 간접지원에 해당하는 사업들은 사업 수혜자가 농업인과 전후방 산업을 포함하고 있으며, 지원방식도 보조와 융자를 함께 운영하고 있다.

이에 본 연구에서는 금전적 지원을 통한 직접보상을 주요 연구대상으로 하고, 간접지원은 시행되고 있는 제도들을 간략하게 소개하였다. 보상체계

의 개선방안을 도출할 때 직접보상과 간접지원의 대체에 관한 논의를 정리하였다.

그림 1-1. 연구 추진 체계도



## 4.2. 연구 방법

이 연구에서는 연구방법으로 문헌연구, 예산 집행자료를 이용한 성과분석, 농업·농촌부문의 계량지표를 이용한 통계분석, 전문가 토의, 설문조사 등을 사용하였다.

대부분 직접보상제도의 시행기간이 4년 미만이고, 특히 과수피해보전직불의 경우 제도 발동조건을 충족한 경우가 없어 제도만 마련되고 시행된 적이 없는 상황이어서 계량적인 방법에 의존한 개선방안 도출은 한계를 가진다. 문헌연구, 외국의 보상 사례연구, 농업계·비농업계 전문가들의 의견으로 이를 보완하였다.

보상체계에 관한 전문가들과의 토의를 직접면담, 서면, 전화 등을 통하여 실시하였다. 4월에는 농림수산물식품부 소득정책 담당공무원들과 토의를 하였다. 5월에는 파리에서 OECD의 농정·무역담당 연구자, 외국보상사례 지역 담당 연구자들과 보상제도의 개선과 방향에 관한 토의를 하였다. 미

국 미주리 대학에 있는 소득정책 관련 연구를 수행하는 교수와 서면 질의·답변을 수시로 실시하였다. 보상제도에 관한 현장전문가, 농업인 의견 수렴을 위해 현장출장을 실시하였다. 6월에는 시장개방에 따른 농업부문 피해계측에 관한 전문가 토의를 실시하였다. 10월에는 대학에 있는 농업계·비농업계 전문가 30명, 농업인 200명을 대상으로 보상제도의 세부 고려사항에 대한 설문조사를 실시하였다.





여기서는 일반적인 보상의 필요성과 농업부문에서 시장개방에 대해 보상을 하는 근거를 다루었다. 일반적인 보상의 필요성 외에 농업이 가지고 있는 특수한 성격에 대해 별도로 다루도록 한다. 또한 시장개방에 대한 정의를 통해 정부가 보상해야 하는 사유들 중에서 어떤 경우가 시장개방에 해당하는지에 대해서도 설명하도록 한다.

## 1. 보상관련 이론과 의미

### 1.1. 보상관련 이론

#### 1.1.1. 사회적 선택에 근거

공리주의적 접근으로 후생경제학의 선구적 학자로 인정받는 피구(Pigou, 1932)에 의해 사회전체적 경제적 후생증가에 관한 정의가 시도된 이후 파레토의 파레토 효율성, 칼도와 히스(Kaldor and Hicks)의 보상검증(Compensation Tests), 버거슨(Bergson)의 사회후생함수 등에 의해 보상관련 이론이 정리, 발전되어 왔다. 여기서 소개하는 롤스(Rawls, 1971)의 정의론은 피구의 사회적 후생증가나, 파레토의 사회적 효율성 증가에 대한 논의와 유사하다.

대다수의 국민이 선호하는 것을 정책에 반영해 나가는 것이 민주주의 시스템의 기본이라 본다면 보상정책을 실시하는 이유도 사회적 선호에서 출발해야 한다. 사회적 선택 이론에 따르면 사회적 선호는 몇 개의 규칙에 따라 정해지는데, 가장 널리 알려진 것은 롤스가 제시한 정의의 원리, 즉 최소극대화 원리(Maximin)이다. 차등의 원리(Difference Principle)라고도 불리는 최소극대화 원리에 따르면 불평등은 가장 불리한 입장에 있는 사람에게 최대한 이익이 되도록 조정되어야 하며, 그 경우에만 차등조정이 정당하게 된다. 다시 말해 경제적 분배로부터 이익을 얻게 되는 보다 나은 처지에 있는 사람이 최소수혜자의 형편을 증진시켜 주는 경우에 한해 제도 개혁은 허용되고 공정한 불평등이 된다.

보상의 대상을 제한하는 것에 대한 의견으로는 플루베이(Fleurbaey, 1995)가 있다. 공정함의 차원에서 무임승차(Free-Rider)의 문제를 염려하여 소득은 최소한 개인의 노력에 어느 정도는 연계되어야 하고, 보상은 개인이 예견하거나 조절할 수 없는 변화인 경우에 한해 제공되어야 한다는 것이다. 이에 따르면 개인이 책임질 수 있는 부분과 그러하지 못한 부분은 구분되어야 하고 보상은 후자의 경우(나태함이 아니라 운이 안 좋은 것에 따른)로 한정되어야 한다.

우리에게 주는 함축적인 의미는 시장개방으로 혜택을 보게 되는 그룹에서 피해를 보게 되는 그룹에게 이득의 일부를 이전하는 것이 정당하다는 것이다. 다만 보상은 정책변화로 불이익을 많이 본 그룹에 집중되어야 하고, 자구적인 노력을 통해 조절이 가능하고 예측이 가능한 부분에 대해서는 개인이 책임지도록 하는 것이 바람직하다는 점이다.

### 1.1.2. 보상은 정부의 책임

정부가 새로운 정책을 도입하거나 기존의 정책을 조정하는 과정에서 국민에 대한 기존의 규제나 보조 등이 달라진다. 특히 정부가 새로운 규제를 도입하는 경우 개인의 재산권을 제한할 수 있고 이로 인해 개인재산의 가치가 하락할 수 있다. 예를 들어 토지사용을 영농 등 특정 목적으로 한

정하는 경우 재산권 활용이 제한되고 이로 인해 토지의 가치가 하락할 수 있다.

정책개혁으로 인한 부정적인 영향을 받은 그룹에 대해 정부는 보상을 할 의무가 있거나, 아니면 보상을 통해 정책시행의 효율성 제고를 기대한다. 피해를 보는 일부 그룹에 대해 보상이 이루어지지 않는 경우 잠재적 비용이 오히려 커질 수 있고, 정책개혁 또한 순조롭지 않게 진행될 가능성이 있다(OECD, 2007).

이것이 가진 함축적 의미는 정책변화로 국민의 일부가 피해를 보게 된다면 정부는 이에 대해 책임을 져야 하고, 정책개혁의 원활한 진행을 위해서 보상은 필요하다는 것이다.

### 1.1.3. 정치적 합의

사회경제적 제약 하에서 정부는 사회후생을 극대화하는 노력을 기울이며, 사회적으로 정부의 부의 재배분이나 정책개혁에 영향을 미치는 그룹이 존재한다. 특정 그룹이 정책개혁을 거부할 권리를 가지고 있다면 비록 정책개혁이 사회 전체의 후생을 증가시킬지라도 이 그룹의 후생이 증가되지 않는 한 개혁을 달성하기는 어려워진다. 많은 경우에 정책개혁은 잠재적 파레토 개선이 아니라 실질적 파레토 개선이 이루어지는 경우에만 가능하게 된다. 영향력 있는 그룹이 정책개혁으로 입게 되는 피해를 다 보상하고 이에 따른 사중손실(Deadweight Loss)을 감안하고도 후생증진이 가능한 경우에만 정책개혁이 가능해진다. 이 경우 피해그룹에 대한 보상은 선택이 아니라 정책개혁을 하기 위한 일종의 필요조건이 된다(Becker, 1983). 이런 의미로 볼 때 보상을 동반한 정책개혁은 정치적 영향력이 있는 그룹과 동의를 얻어가는 정치적 협의과정에서 도달한 균형점이라고 할 수 있다.

이것이 정치적 영향을 많이 받는 농업부문에 시사하는 바가 크다. 정치권에서만 아니라 농업인 단체와의 협의를 통한 시장개방과 대응대책에 대한 합의가 원활한 시장개방과 정책개혁의 진행을 위해 꼭 필요한 과정이

된다. 시간이 지남에 따라 농업정책 개혁에서 농민단체나 NGO가 차지하는 비중이 커져가고 있다.

#### 1.1.4. 보상의 한계

현재까지 시행하던 정책을 개혁한다고 해서 꼭 보상을 해야 하는 것은 아니며, 정부에게는 선택적인 사항일 수 있다. 기술적 발전이 주도해온 경제성장 속에서 항상 승자와 패자는 있기 마련이므로 경제변화로 인한 부정적 영향에서 사회구성원 모두를 완전하게 보호한다는 것은 현실적으로 가능하지도 않을 뿐더러 경제적 측면에서 보면 비효율적이다(Pasour, 1973).

함축하고 있는 의미는 피해를 입은 모두에 대한 완벽한 보상은 불가능하다는 것이다. 앞서 플루베이가 지적한대로 보상은 피해를 많이 입은 그룹에 집중되어야 한다.

### 1.2. 함축적 의미

보상이 안고 있는 잠재적 위험의 하나는 무임승차에 대한 기대로 도덕적 해이가 발생할 소지가 있다는 것이다. 이렇게 되면 사회구성원들에게 효율성이나 생산성 제고를 위한 노력을 할 필요가 없다는 신호를 줄 수 있고, 파레토 개선을 통한 경제성장에 제동이 걸린다. 이러한 위험에도 불구하고 보상제도의 시행은 정책담당자에게 중요한 선택변수 중의 하나이다.

보상의 이유나 동기는 지금까지 검토한 사회적 선택, 정치경제, 국가가 가진 국민에 대한 법적 책임에서 찾아 볼 수 있다. 이 중 어느 동기가 보다 중요한 이유로 작용하여 보상하게 되었는지는 규명하기도 어렵고, 대부분의 경우 하나 이상의 이유를 근거로 한다. 보상의 동기와 목적이 무엇이나에 따라 보상에 접근하는 방식이 달라지기 때문에 특정 보상을 언제, 어떻게, 얼마나 하는가에 대한 선택은 보상의 목표와 목적이 명확해진 후 정해져야 한다.

## 2. 농업부문 보상과 시장개방의 범위

정부가 농민에게 보상하는 경우는 크게 네 가지이다. 첫째, 현행 보호나 보조의 감소 또는 중지, 둘째, 새로운 규제의 도입 또는 재산권의 제한, 셋째, 자연재해의 발생, 넷째, 다원적 기능에 대한 보상이다. 이 중 앞의 둘이 정책개혁의 경우이며 시장개방은 보호나 보조의 감소에 해당한다.

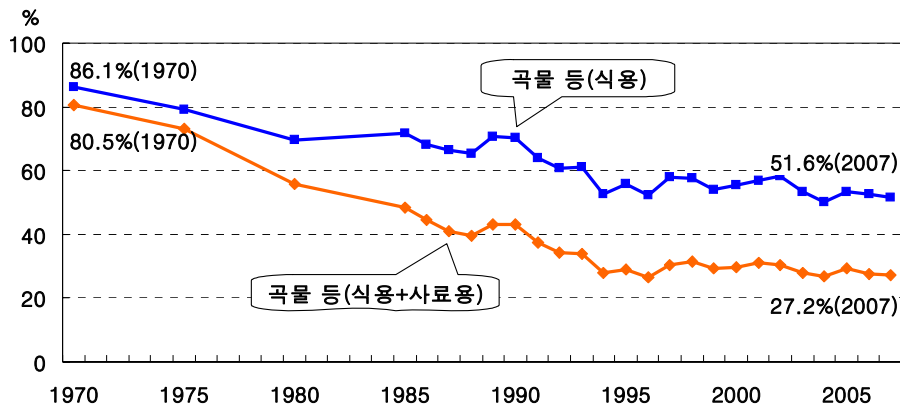
보호나 보조의 감소 또는 중지해 해당하는 시장개방은 관세의 인하, 수입허용 형태로 나타난다. 수출보조금이나 생산보조금을 줄이거나 국내 목표가격을 낮추는 것은 국제협상의 내용을 준수하고 시장원리에 충실하기 위한 노력이라는 차원에서 넓은 범주의 시장개방에 포함시킨다.

본 연구에서는 시장개방을 관세의 인하, 수출보조금의 인하, 수입허용으로 보고 이와 관련한 국내외 보상사례를 주요 연구대상으로 한다. 미국과 EU 선진국들에서도 시장개방에 대한 보상이 명시적으로 이루어진 경우는 그리 많지 않다. 다만 미국은 주요 농업정책의 대상이 되지 않는 원예, 과수, 수산에 대해서 수입으로 인한 피해보전을 위해 무역조정지원제도(TAA)를 운영하고 있다. 미국의 농산물 가격 하락에 대응한 목표가격에 연동된 가격보전직불제(CCP) 도입, 최근의 소득지지를 목표로 하는 평균작물수입보전(ACRE), EU의 개입가격 하락에 따른 소득보상직불은 넓은 의미로 보면 시장개방에 대한 대책의 범주에 포함될 수 있다. 스웨덴, 호주를 포함한 몇몇 국가에서 수출보조금을 인하하고 관세를 인하하는 등의 시장개방을 지향한 정책개혁을 시행해 오면서 개혁의 순조로운 진행을 위해 직접보상을 실시한 바 있다. 일본의 품목횡단적 경영안정대책은 국내외 생산비 격차를 보조함으로써 시장개방에 대응하는 보상정책에 해당한다.

### 3. 시장개방에 따른 농업부문 피해보상 근거

무엇보다도 식량안보 차원에서 농업부문을 보호할 필요가 있다. 시장개방으로 농업생산기반이 붕괴되지 않고 다원적 기능을 유지, 발전하도록 정부가 지원을 해야 한다. 특히 최근처럼 곡물을 포함한 자원의 가격이 급격한 변동을 하는 상황에서 농업부문에 대한 보호의 필요성은 커진다. 식량자급률은 한 나라의 소비량을 얼마만큼 국내생산으로 충당하느냐 하는 공급능력을 표시한다<sup>1</sup>. 우리나라 식량자급률의 추이는 식용곡물만 보면 1970년 86.1%에서 2007년에 51.6%로 35% 가량 하락하였고, 사료용까지 포함하면 1970년 80.5%에서 2007년 27.2%로 50% 이상 대폭 감소하였다(그림 2-1).

그림 2-1. 한국의 자급률 추이, 1970~2007년



주: ‘곡물 등’은 곡물(쌀, 맥류, 옥수수, 잡곡) 및 대두를 포함함.

자료: 박성재 외(2008), 농림수산식품부.

1 자급률은 ‘국내생산/국내소비’이며, 국내소비는 ‘국내생산+수입-수출-재고증가(또는+재고감소)’로 계산함.

이러한 자급률의 급격한 감소는 농업취업자와 농지면적 등 농업자원의 변동뿐만 아니라 가격지지를 포함한 보호수준과도 관계가 있다. 보호수준이 낮았기 때문에 밀, 옥수수, 대두의 수입의존도가 지나치게 높아졌다고 할 수 있다(박성재 외, 2008).

인구는 1970년에 3,200만 명에서 2006년에 4,800만 명으로 40%가량 증가한 반면, 같은 기간에 농지면적은 24%, 경지이용률은 30%, 농림업취업자는 93%가 감소하여 식량자급률 하락의 상당부분을 설명하고 있다.

표 2-1. 농업자원과 식량자급률

| 구분         | 1970   | 1980   | 1990   | 2000   | 2006   |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 총인구(천명)    | 32,241 | 38,124 | 42,869 | 47,008 | 48,297 |
| 식량소비량(천톤)  | 13,517 | 17,409 | 18,014 | 22,044 | 23,116 |
| 농지면적(천ha)  | 2,298  | 2,196  | 2,109  | 1,889  | 1,800  |
| 경지이용률(%)   | 142.1  | 125.3  | 113.3  | 110.5  | 102.0  |
| 농림업취업자(천명) | 4,756  | 4,429  | 3,100  | 2,162  | 1,721  |
| 식량자급률(%)   | 80.4   | 56.0   | 43.1   | 29.7   | 26.6   |

주: ‘식량’이란 쌀, 맥류, 옥수수, 잡곡, 두류, 서류를 포함한다.

자료: 농림수산식품부, 한국농촌경제연구원.

다음으로 농업부문이 상대적으로 피해규모가 큰 산업이기 때문에 지원할 필요성이 있다. 시장개방이 진행되면 다른 산업에 비해 상대적으로 경쟁력이 떨어지고 시장개방에 대한 준비가 되어있지 못한 농업부문은 농업부가가치와 농업소득이 감소하게 된다.

산업별로는 피해의 정도차이가 아니라 득실여부로 나누어지기도 한다. 한·미 FTA의 영향으로 인해 장기적으로 국내에서 유통되는 곡물은 21.77%, 육류는 8.45%, 농산물 가공식품은 18.38% 정도 가격이 하락할 것으로 전망되는 반면, 자동차, 자동차부품, 섬유분야에서는 미국관세 철폐로 인해 많은 수출증가가 기대된다(대외경제정책연구원, 2007). ‘차등의 원리’나 ‘최소극대화의 원리’를 적용해 볼 때 농업부문에 대한 지원은 필요하다.

표 2-2. 시장개방으로 인한 농업부가가치 변화 비교(1995~2005)

단위: 10억 원

| 구분   | 1995   | 2005   |          |
|------|--------|--------|----------|
|      |        | 실제치    | UR이전상황   |
| 농업전체 | 19,637 | 21,098 | (22,671) |
| 재배업  | 16,702 | 16,743 | (18,045) |
| 축산업  | 2,935  | 4,354  | (4,626)  |

주: ( )는 UR 이전 상황이 지속될 경우.

자료: 김정호 외, 2008에서 수정함.

1995년에서 2005년까지 UR협상 등으로 인한 시장개방의 농업부문 영향은 농업부가가치가 2005년에 1.6조 원, 농업소득은 3.08조 원 가량 하락한 것으로 나타났다.

표 2-3. 시장개방으로 인한 농업소득 변화비교(1995~2005)

단위: 10억 원

| 구분           | 1995   | 2005   |          |
|--------------|--------|--------|----------|
|              |        | 실제치    | UR이전상황   |
| 농업총소득        | 15,174 | 15,041 | (18,124) |
| 재배업          | 13,552 | 11,512 | (14,101) |
| 축산업          | 2,162  | 3,529  | (4,023)  |
| 농업인일인당소득(천원) | 3,239  | 4,380  | (4,881)  |
| 호당농업소득(천원)   | 21,803 | 30,503 | (32,572) |

주: ( ) UR 이전 상황이 지속될 경우.

자료: 김정호 외, 2008.

농업부가가치는 1995년 19.6조 원에서 2005년 21.1조원으로 연평균 0.72% 증가하였으나, UR 이전 상황이 지속되는 경우 22.7조원으로 추정되어 증가속도가 0.73% 하락하였다. 농업 총소득은 UR 이전 상황이 지속되었을 경우 1995년 15.2조원에서 연평균 1.44% 증가하여 2005년 18.1조원에 달할 것으로 추정되었으나, 시장개방과 전반적인 경영여건의 악화로 실제로는 15.0조원으로 감소하였다(김정호 외, 2008).

수입개방에 대응하여 경쟁력 강화를 위한 대책이 시행되더라도 피해발



생과 기대효과 실현 사이에 시차가 있다는 것도 직접보상이 필요한 이유 중의 하나이다. 경쟁력 강화, 구조개선의 효과는 장기간에 걸쳐 나타나는 반면, 시장개방과 국내보조 감축에 따른 농업생산의 축소와 농가소득 감소는 단기간에 발생한다(서종혁 외, 1996).

자원(생산요소)의 고정성이 상대적으로 높다는 것도 보상근거 중 하나이다. 농촌노동자의 고령화와 토지이용의 제한 등으로 자원의 이동성이 낮다. 시장개방으로 경제적 효율성이 증가하기 위해서는 자원의 이동, 즉 구조조정이 원활하게 이루어져야 하지만, 농업부문의 자원은 상당부분 이동이 제한적이고 자원가치 하락에 대한 보상, 구조조정의 원활한 진행을 위해서는 보상이 필요하다(정진영, 2004; Riemsdijk, 1990).

농업 취업자의 비농업부문으로의 전직률이 매우 낮다. 무엇보다도 농촌 인구의 고령화가 급속도로 진행되어, 현재는 농촌취업자의 89%가 40대 이상이며, 60대 이상도 56%나 차지하고 있다(박성재, 2007). 농업 취업자의 비농업 전직률을 보면 20대에서는 3~6% 정도이지만, 40대 이상이 되면 1% 이하로 떨어진다(김정호, 2004). 농지에 대한 규제도 생산요소의 이동성을 떨어뜨리는 요인이다. 비농업부문의 취업기회가 감소하고 취업에 필요한 교육 및 기술수준이 높아지면서 농업 취업자의 비농업 부문으로의 이동은 더욱 어려워지고 있다.

사회복지기반이 다른 선진국들에 비해 미흡하다는 것도 보상이유의 하나이다. 농업 생산자의 시장개방 반대를 누그러뜨리기 위해서는 실업급여와 기초생활보장과 같은 사회 보장지출을 증대시키고, 직업전환 재교육과 같은 구조조정 지원이 이루어져야 한다. 시장개방과 구조조정이 강력한 반발을 불러오는 중요한 이유 중의 하나는 이를 위한 사회적 합의가 이루어지지 않고, 시장개방에 따른 부정적 현상을 치유할 사회보장제도가 확립되어 있지 않기 때문이다. 유럽(EU)에서의 시장개방은 사회복지체제의 확립과 사회적 타협을 통해 이루어졌다(정진영, 2004).

이외에도 식량안보와 농업이 가진 여러 다원적 기능 차원에서 국내농업 생산기반을 유지할 필요가 있고, 이를 위해서는 능력있는 농민들이 계속 영농을 해나가는 것이 필수적이다. 이들이 시장개방이라는 새로운 환경에

잘 적응해 나가기 위해서는 보상을 포함한 다각적인 지원이 필요하다. 농업부문의 보상은 전업을 유도하기보다는, 위기를 극복하고 영농활동을 계속할 수 있게 하는 데 주안점을 둔다는 면에서 다른 산업에서의 보상과 차별성이 있다.

#### 4. 단계적 개혁과 전면적(immediate) 개혁에 대한 논의

시장개방을 포함한 정책개혁을 어떻게 진행해 나가는가는 중요한 이슈이다. 물론 국가별로 사정이 다르겠지만 일반적인 접근방법은 대동소이하다고 말할 수 있다. 변화과정을 원활하게 가져가기 위해서 때로는 과도기적 지원을 사용해야 할 필요가 있다. 보상의 근거로 후생, 공정성, 경제성, 효율성에 관한 상대적 중요성을 결정하는 데 정치적인 판단이 개입되기 마련이다.

정책개혁에 따른 기대효과를 극대화하기 위해서는, 왜곡되지 않은 가격 신호에 따라 자신의 이득을 위한 개인별 행동으로 조정이나 개혁이 이루어지도록 하는 것이 바람직한 방법이겠으나, 원활한 개혁을 위해 단계적 개혁과 과도기적 지원의 필요성이 제기된다. 단계적 개혁은 개혁효과의 달성을 지체한다는 단점이 있는 반면, 그 자체로 해당산업에 준비할 수 있는 시간을 벌어주고 충격을 단계적으로 받게 한다. 반면에 과도기적 지원은 농가의 의사결정에 영향을 미쳐 개혁과정에서 원하지 않는 결과를 가져올 수도 있다는 점에 유의해야 한다.

단계적 개혁과 전면적 개혁에 따른 과도기적 지원수단들은 생산에 미치는 영향 정도에 따라 순서를 매길 수 있다. 보통 3년에서 10년 사이인 단계적 개혁은 시장가격을 통해 지원이 전달되고 개혁의 영향에 농가가 전부 노출되지는 않아, 생산결정을 포함한 농가의 구조조정 노력을 지체시킬 수 있다.

표 2-4. 정책개혁 속도와 지원수단별 효과

|            | 경쟁력제고 노력 | 구조조정 | 생산왜곡 부작용   |
|------------|----------|------|------------|
| 단계적 개혁     | 제한적      | 제한적  | 왜곡효과 점차 감소 |
| 전면적 개혁     |          |      |            |
| - 생산연계 지원  | 강함       | 제한적  | 수령시 왜곡     |
| - 생산비연계 지원 | 강함       | 강함   | 수령시 왜곡     |
| - 간접지원     | 강함       | 즉시   | 미세         |

자료: 플루베이(Fleurbaey, 1995)에서 수정함.

개혁의 효과를 극대화할 수 있는 방식은 농가에게 즉시 왜곡되지 않은 가격 시그널을 보내는 것이고, 이런 면에서 전면적 개혁이 선호될 수 있다. 현재 받고 있던 지원의 전면적인 중단으로 농가가 느끼는 변화가 크기 때문에 지원을 요청하기 마련이다. 이 경우 일시적인 지원이 선호되는데, 연계 지원과 비연계 지원의 차이는 생산과 연계된 지원에서는 농가의 변화나 조정방향이 정부에 의해 정해진다는 것이다. 특히 경쟁력을 끌어올리기 어려운 농가가 은퇴를 고려하고 있었던 경우, 연계된 지원은 그러한 농가가 다른 품목으로 전환하거나 은퇴하는 것을 지연시킬 수 있다.

생산왜곡을 최소화할 수 있는 과도기적 지원방식은 의사결정을 왜곡할 소지가 있는 재정적 지원을 동반하지 않는 간접지원 방식이다. 경우에 따라 해당산업의 참여를 적극 권장하는 간접지원은 농가의 조정결정에 영향을 줄 수 있지만, 농가가 구조조정해 나가는 과정을 자부담으로 해야 한다는 측면에서 영향정도는 미미하다.

정책개혁과 농가의 조정과정을 원활하게 하기 위해서는 모든 과정을 투명하게 하는 것이 중요하다. 지원의 유무에 상관없이 전면적 개혁을 하는 것이 개혁의 효과를 극대화할 수 있다. 지원이 불가피하다면 은퇴지원을 병행한 일시불, 비연계 지원이 직접지원방식으로는 적당하고, 변화과정을 최소한으로 왜곡한다는 면에서 보면 은퇴지원을 병행한 간접지원방식이 선호된다.



여기서는 농산물 수입개방의 흐름과 수입현황을 분석하고, 국내에서 시행되고 있는 보상제도를 직접보상과 간접지원으로 구분하여 그 현황과 문제점을 논의하였다. 여기서 연구된 내용은 이후 6장에서 보상체계의 세부 사항별로 국내 보상제도를 평가하는 데 활용된다.

### 1. 농산물 시장개방과 수입

#### 1.1. 수입관리 정책과 시장개방

수입관리 정책은 수출증대 정책과 마찬가지로 시장개방에 따라 점차 감소하고 있다. 한국은 1980년대에 들어서면서 농산물 수입이 크게 증가하고 수입관리 정책의 중요성이 증가하였으나, UR 협상 이후 수입관리 정책은 많이 완화되었다. 현재 진행 중인 DDA 협상이 타결되는 경우 수입관리 정책은 더욱 감소할 것으로 예상된다.

1950년대 한국에서 시행한 수입관리정책으로 가장 대표적인 것이 반기별 무역계획에 의한 수입허가 품목별 수입할당제이다. 이 제도는 1956년 수입자동승인품목도 무역계획에 포함시켜 수입을 자동승인품목, 제한품목, 금수품목으로 구분하여 발표한 이후 1960년까지 큰 변동 없이 시행되었다. 수입면허제도는 수입을 규제하는 제도로 활용되었으며 수입제한 품목에만

적용되었다.

1960년대와 1970년대에는 수입규제를 위해서 반기별 무역계획에 의한 수출입가능품목 및 수량통제, 임시특별관세, 수출입링크제 등이 적용되었다. 반기별 무역계획에 의한 수입자동승인 품목수의 조정과 쿼터량 조절은 수입을 통제하는 가장 효과적인 방법의 하나였다. 수차에 걸친 환율인상도 수입억제에 효과적인 정책으로 작용하였다. 1967년에 도입된 네거티브시스템(Negative List System)은 농산물 수입관리 정책의 커다란 변화를 초래하여 대외개방경제 체제로 이행되는 계기가 되었다<sup>2</sup>. 관세율은 2~3년을 주기로 하향 조정되어 수량규제완화와 관세인하에 따른 시장개방이 동시에 이루어졌다.

네거티브시스템 도입에 의한 수입자유화 조치 이후에도 계속적인 수입자유화 조치가 있었으나 보다 본격적인 수입자유화 조치는 1978년부터 가속화되었다. 정부는 외국으로부터의 시장개방 압력으로 수입자유화 계획을 확정하고 1978년과 1979년에는 162개 품목을 수입 자유화하였다. 1984년대 중반에는 수입자유화 예시제가 도입되었으며 수출입추천제, 수출입링크제, 실수요제도 등의 폐지 또는 완화 조치로 국내 산업전반에 걸친 개방화가 진행되었다. 1988년 한·미 통상협상에 의해 243개 농림수산물이 개방되었다. 1992~1994년에 한국은 GATT 국제수지조항(BOP조항) 원용 중단에 따른 1차 수입자유화 예시계획에 의해 농림수산물 131개 품목이 자유화되었다. 1995년 UR 농산물 협상 결과가 이행되기 시작한 이후에는 거의 대부분의 농산물의 수입이 자유화된 상태이다. 2007년 현재 한국은 쌀 시장만이 개방되지 않은 상태로 관세 이외에 특별한 수입규제 조치는 없는 상태이다. 그러나 한국의 농산물 관세 수준은 상당히 높은 수준이다.

---

2 무역관리를 위하여 수출입의 허용품목과 금지품목을 정하는 방법에는 Positive List System과 Negative List System이 있는데, 전자는 수출입이 허용되는 품목만을 표시하고 표시되지 않는 품목은 수출입이 허용되는 것으로 하는 제도를 말하고, 후자는 수출입이 제한, 금지되는 품목만 표시하는 제도이다. Positive List System은 수출입을 원칙적으로 금하는 후진국의 경우에 채택하고, 선진국의 경우에는 Negative List System을 채택하고 있다.

그림 3-1. 농산물시장개방과 수입자유화

| <시장개방>              | <농산물 수입자유화>    |
|---------------------|----------------|
|                     | 72년 53.8%      |
| 78년 수입자유화 조치        | ↓              |
| ↓                   | 79년 68.6%      |
| 88년 한·미통상협상 타결      | ↓              |
| 89년 GATT BOP 졸업     | ↓              |
| ↓                   | 91년 84.7%      |
| 94년 UR협상 타결         | ↓              |
| ↓                   | 95년 95.6%      |
| 2000년대 FTA협상, DDA협상 | ↓              |
|                     | 2002년 이후 99.1% |

## 1.2. 농산물 수입

### 1.2.1. 품목별 수입현황

농산물(임산물 포함) 수입은 1960년 8천 2백만 달러에서 2007년 192억 달러로 증가하였다. 그러나 전체 수입에서 농산물 수입이 차지하는 비중은 1960년 24%에서 1980년 14%, 2000년 5.3%, 2007년 5.4% 등으로 감소하고 있다. 1990년대 말의 외환위기 이전까지 농산물 수입은 꾸준히 증가하여 1996년에는 109억 달러에 달하였다. 그러나 외환위기가 시작된 1997년에는 101억 달러로 감소하기 시작하여 1998년에는 64억 달러까지 감소하였다. 1998년 이후 농산물 수입은 다시 증가하기 시작하였으나 외환위기 이전 수준을 회복한 것은 2004년 이후이다.

한국이 가장 많이 수입하는 농산물은 곡물(쌀, 맥류, 옥수수, 콩, 서류 등)이다. 곡물류의 수입은 1970년 2백만 톤에 불과했으나 1980년 5백만 톤으로 증가하였고 1990년에는 1천만 톤을 넘어섰다. 2007년 곡물 수입량은 1,419만 톤이다. 이러한 양곡 수입의 급증으로 곡물의 자급도는 2007년

27.2%에 머무르고 있다. 주요 수입 곡물은 사료용 옥수수과 밀, 식용 밀, 콩 등이다. UR 협상에 따라 쌀의 수입량도 매년 증가하여 2006년에는 24만 톤, 2007년에는 25만 톤이 수입되었다.

최대의 수입 곡물은 옥수수이다. 옥수수는 1970년대 중반이후 육류소비 증가에 따른 사료용 옥수수 수요의 급증에 따라 수입이 크게 증가하고 있다. 옥수수의 수입 규모는 1970년 28만 톤에 불과하였으나 1980년 2백만 톤, 1990년 6백만, 2000년 9백만 톤 등으로 증가하였다. 2007년 옥수수 수입량은 887만 톤 이다. 옥수수는 주로 미국과 중국으로부터 수입되고 있다.

밀은 사료용과 식용으로 수입된다. 사료용 밀의 수입은 사료용 밀과 옥수수의 대체성이 높아 옥수수의 국제가격이 높을 경우 식용보다 많은 물량이 수입되기도 한다. 식용 밀의 수입은 2백만 톤 수준으로 정체상태에 있다. 2006년 밀 수입 규모는 338만 톤이며, 이 가운데 식용이 218만 톤, 사료용이 120만 톤이다. 밀은 주로 미국, 캐나다, 호주, 아르헨티나 등으로부터 수입된다.

대두는 1960년대까지 국내 자급이 이루어지던 품목이다. 그러나 대두의 자급률은 1975년 85%, 1985년 22% 등으로 급감하여 2006년에는 13.6%, 2007년에는 11.1%가 되었다. 반면 대두의 연간 1인당 소비량은 1975년 6.4kg에서 2007년 8.9kg으로 증가하였다. 이러한 자급률 하락과 소비량 증가로 대두 수입은 1975년 6만 톤에서 2006년 115만 톤, 2007년 123만 톤으로 증가하였다. 대두는 주로 미국, 브라질, 파라과이, 중국 등으로부터 수입된다.

축산물 수입은 1970년대 초에는 미미한 수준에 머물렀으나 1970년대 후반부터 쇠고기 수입이 증가하면서 1990년에는 8만 9천 톤에 이르렀다. 이후에도 축산물 수입은 지속적으로 증가하여 2000년에 39만 톤, 2003년에 49만 9천 톤이 되었다. 2003년 말에 발생한 소해면상뇌증(BSE) 영향으로 미국으로부터의 쇠고기 수입이 금지되면서 축산물 수입은 2004년 37만 톤까지 감소하였다. 그러나 미국산 쇠고기 수입 감소분은 점차 호주산과 뉴질랜드산으로 대체되고 돼지고기 수입이 증가하면서 축산물 수입량은 2006년 46만 톤, 2007년 50만 톤으로 증가하였다. 2008년 들어서는 미국



산 쇠고기 수입이 다시 시작되었다.

과실류의 수입은 1980년대 후반부터 시장개방의 영향으로 크게 증가하고 있다. 과실류 수입은 1990년 3천 6백만 달러에서 2000년 3억 5천만 달러로 10배 가까이 증가하였다. 2006년 과실류 수입액은 7억 1천만 달러로 2000년에 비해 2배나 증가하였다. 과실류 수입이 전체 농산물 수입에서 차지하는 비중도 1990년 0.7%에서 2000년 4.1%, 2006년 5.4% 등으로 증가하고 있다. 주요 수입 과일은 바나나, 파인애플, 포도, 오렌지 등이다. 바나나는 필리핀에서 주로 수입되며 나머지는 에콰도르, 대만, 미국 등에서 수입되고 있다. 기타 과일별 주요 공급국은 오렌지의 경우 미국, 포도의 경우 칠레, 파인애플의 경우 필리핀 등이다.

채소류 수입은 1990년대 이전에는 완만한 증가를 나타냈다. 채소류 수입액은 1970년 30만 달러에서 1980년 80만 달러에 머물렀다. 그러나 채소류 수입은 1990년대 들어 크게 증가하여 1997년 1억 8천만 달러, 2006년 4억 1천만 달러가 되었다. 주요 수입 품목은 고추, 마늘, 양파 등으로 최소시장접근 물량을 중심으로 수입이 증가하고 있다. 최근에는 김치의 수입이 증

표 3-1. 한국의 농산물 수입 현황

단위: 백만 \$

| 구 분  | 농 산 물  |     |     | 축산물   | 임산물   | 계      |
|------|--------|-----|-----|-------|-------|--------|
|      | 계      | 채소류 | 과실류 |       |       |        |
| 1997 | 6,285  | 180 | 347 | 1,324 | 2,525 | 10,134 |
| 1998 | 4,664  | 138 | 194 | 756   | 983   | 6,403  |
| 1999 | 4,681  | 176 | 286 | 1,245 | 1,494 | 7,421  |
| 2000 | 5,105  | 187 | 349 | 1,679 | 1,667 | 8,450  |
| 2001 | 5,325  | 192 | 354 | 1,467 | 1,671 | 8,463  |
| 2002 | 5,702  | 196 | 419 | 1,949 | 1,934 | 9,584  |
| 2003 | 6,213  | 279 | 507 | 2,116 | 1,893 | 10,221 |
| 2004 | 7,445  | 361 | 564 | 1,775 | 2,020 | 11,220 |
| 2005 | 7,397  | 330 | 616 | 2,361 | 2,131 | 11,889 |
| 2006 | 8,117  | 412 | 713 | 2,749 | 2,462 | 13,328 |
| 2007 | 10,089 | 466 | 852 | 3,253 | 2,858 | 16,200 |

자료: 농림부. 농림업 주요 통계. 2001, 2003, 2007.

가하고 있다. 고추, 마늘, 양파 등 주요 양념채소류는 주로 중국으로부터 수입되고 있다.

## 12.2. 국별 수입현황

한국의 농산물 수입은 수출에 비해 시장이 다변화되어 있다. 농산물 수출은 상위 5개국이 전체 수출에서 차지하는 비중이 70% 수준이지만 수입은 상위 5개국의 비중이 55% 수준이다. 대한국 수출액이 큰 상위 5개국은 미국, 중국, 호주, 인도네시아, 말레이시아 등이다. 인도네시아와 말레이시아는 임산물을 주로 수출하고 있다. 상위 5위국에서는 벗어났으나 농산물의 주요 수출국으로는 담배의 수출국인 일본, 사탕수수당과 커피의 수출국인 태국, 대두 및 대두박, 커피, 오렌지 등을 수출하는 브라질 등을 들 수 있다.

2006년에 미국은 28억 3천만 달러 상당의 농산물을 수출하여 시장점유율 21.2%를 나타내고 있다. 미국의 한국시장 점유율은 1990년대 후반 30% 수준에서 2006년 20% 수준으로 감소한 것이다. 미국의 한국시장 점유율 하락은 소해면상뇌증(BSE) 발생에 따른 쇠고기 수입 제한의 영향이

표 3-2. 한국의 농산물 국별 수입 현황

단위: 백만 \$

|      | 미국    | 중국    | 일본  | 호주    | 인도네시아 | 기타    |
|------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|
| 1997 | 3,053 | 1,208 | 226 | 696   | 484   | 4,467 |
| 1998 | 2,104 | 748   | 100 | 559   | 431   | 2,461 |
| 1999 | 2,500 | 748   | 166 | 667   | 407   | 2,933 |
| 2000 | 2,433 | 1,393 | 217 | 776   | 366   | 3,265 |
| 2001 | 2,371 | 1,098 | 207 | 665   | 360   | 3,762 |
| 2002 | 2,471 | 1,601 | 203 | 802   | 327   | 4,180 |
| 2003 | 2,740 | 2,062 | 214 | 804   | 332   | 4,069 |
| 2004 | 2,745 | 1,511 | 219 | 1,199 | 302   | 5,244 |
| 2005 | 2,199 | 2,217 | 200 | 1,360 | 255   | 5,658 |
| 2006 | 2,826 | 2,199 | 213 | 1,657 | 551   | 5,881 |

자료: 농림수산식품부. 농림업주요통계. 2001, 2003, 2007.

크다. 중국은 미국 다음으로 한국의 수입 농산물 시장 점유율이 높은 국가이다. 중국의 대한국 농산물 수출은 2006년 22억 달러로 수입 농산물 시장 점유율 16.5%를 기록하였다. 중국의 대한국 농산물 수출과 시장점유율은 지속적으로 증가하고 있다. 호주의 2006년 대한국 농산물 수출은 17억 달러로 1997년에 비해 2배 이상 증가하였다. 호주의 대한국 농산물 수출 증가는 미국의 대한국 쇠고기 수출 감소에 힘입은 바가 크다. 일본의 대한국 농산물 수출은 2억 달러 수준을 유지하고 있으나 시장점유율은 감소하고 있다.

## 2. 시장개방에 따른 직접보상과 간접지원

주로 한·미 FTA 보완대책(농림수산식품부, 2008년 예산 및 기금운용계획 개요)의 ‘직접피해보전’과 ‘품목별 경쟁력 강화’에 분류된 송아지생산안정사업 등이 대표적인 직접보상에 해당된다<sup>3</sup>. 간접지원에는 ‘품목별 경쟁력 강화’로 분류된 사업들로 축산분야의 우량송아지 생산 및 비육시설사업 등이 있고, 원예부문의 고품질 생산시설 현대화 등이 있다<sup>4</sup>. ‘근본적 체질 강화에 해당하는 사업’들은 피해보상으로 그 목적을 한정하기에는 사업수혜자의 범위가 광범위하고 사업성과가 일정기간이 지난 후에 나타날 수 있는 중장기 계획들이다.

3 직접보상의 범위에 조건불리지역직불을 포함해야 한다는 의견이 있다. 시장개방으로 수입농산물이 들어오고 가격이 하락하는 경우 이로 인한 영향은 경쟁력이 떨어지는 지역에서 먼저 나타나게 된다.

4 이 연구에서 간접지원은 생산자와 전후방 산업에 대한 현 생산활동에서의 경쟁력 제고를 위한 정부사업을 의미한다. 생산비절감, 품질향상 등을 위한 기술보급과 교육 또는 필요한 자재공급 등이 이에 해당한다.

표 3-3. 농업부문의 시장개방에 따른 피해보상체계 현황

| 구 분  | 한·미 FTA<br>보완대책 | 농 립 사 업                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 직접보상 | 직접피해보전          | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 쌀소득보전직불</li> <li>· FTA피해보전직불</li> <li>· 폐원지원</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                |
|      | 품목별경쟁력강화        | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 송아지생산안정</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 간접지원 | 품목별경쟁력강화        | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 축산분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 우량송아지생산 및 비육시설</li> <li>· 축사시설현대화사업</li> <li>· 조사료생산기반확충</li> </ul> </li> <li>○ 원예분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 고품질생산시설 현대화</li> <li>· 과수생산기반 정비사업</li> <li>· 과수우량묘목 생산</li> <li>· 과원영농규모화</li> <li>· 고당도 과실생산 자재지원</li> </ul> </li> </ul> |

주: 여기에 나와 있는 간접지원 사업들은 예시에 해당함.

자료: 농림수산식품부(2008).

본 연구에서는 품목별 경쟁력 강화를 위한 간접지원도 소개하되, 앞서 연구범위에서 설정한 대로 제도별 쟁점에 대한 논의는 직접보상에 초점을 맞추었다.

WTO 규정상 허용보조에 해당하는 사업은 생산과 연계되지 않은 직접 지불이거나 구조조정 또는 생산기반정비를 목적으로 한다. 직접보상에서 폐원지원과 쌀소득보전고정직불은 허용보조에 해당하지만, 나머지는 품목 특정적 감축 대상보조에 해당하여 앞으로 DDA협상을 포함한 국내보조와 관련한 국제 준수사항의 변화를 고려해야 한다<sup>5)</sup>. 품목불특정 감축대상보조에 해당하는 사업들도 최소허용보조(de-minimis) 등의 상한을 고려하여 시행될 필요가 있다.

5 이에 대한 세부연구는 6장에서 다루고 있다.

표 3-4. 시장개방에 따른 피해보상제도의 WTO기준 구분과 예산(2008)

단위: 백만 원

| 구분               | 품목 | 사업명             | 금액      |
|------------------|----|-----------------|---------|
| 품목특정적 감축<br>대상보조 | 쌀  | 쌀소득보전변동직불       | 533,000 |
|                  | 소  | 송아지생산안정         | 14,855  |
|                  |    | 우량송아지 생산 및 비육시설 | 2,976   |
|                  | 감귤 | 고당도 과실생산 자재지원   | 2,325   |
|                  | 과수 | FTA피해보전직불       | 100,000 |
| 품목불특정 감축대상보조     |    | 축사시설현대화사업       | 102,928 |
|                  |    | 과수고품질생산시설현대화    | 62,414  |
|                  |    | 과수우량묘목생산        | 4,527   |
| 허용보조             |    | 쌀소득보전고정직불       | 711,550 |
|                  |    | 폐원지원            | 100,000 |
|                  |    | 경영이양직접지불        | 30,013  |
|                  |    | 조사료생산기반확충       | 41,404  |
|                  |    | 과원영농규모화         | 35,175  |
|                  |    | 과수생산기반 정비사업     | 12,108  |

자료: 농림수산물부(2008).

제도별 주요 특징을 알아보면 감귤을 대상으로 하는 ‘고당도 과실생산자 재지원’, 소를 대상으로 하는 ‘우량송아지 생산 및 비육시설’, 축산을 대상으로 하는 ‘축사시설현대화사업’은 2008년부터 새로이 실시하는 사업이다.

송아지를 대상으로 하는 ‘송아지생산안정사업’과 키위, 포도 등의 과수를 대상으로 하는 ‘FTA피해보전직불’은 2007년에는 발동요건이 충족되지 않아 시행되지 않았다.

과수피해보전직불은 처음 실시 당시인 2004년에는 대상을 포도와 키위만으로 사전적으로 한정하였으나 한·미 FTA로 인한 추가대책을 마련하면서 사후적인 방식으로 바뀌었다. 품목특정적 감축대상보조에 해당하며 한·칠레 및 한·미 FTA로 인해 피해를 보는 농가지원을 위한 직불금 1,000억 원을 책정해 놓고 있다.

쌀소득보전변동직불의 2008년 책정된 예산 5,330억 원은 2007년 수확기간 중 쌀값 동향 및 쌀 관련 전문기관이 전망한 수확기 쌀값 등을 고려하여 전년대비 1.4% 하락한 가격을 기준으로 산출되었다.

<쌀소득보전변동직불 예산의 추정방식>

- 기준면적은 945천 ha, 기준 쌀값은 2006년 쌀값 147,715원에서 1.4% 하락기준, 목표가격은 170,083원/80kg
- 수확기 추정 산지가격: (2006년)147,715원 → (2007)145,704(1.4% 하락)
- 직불금 총액:  $(170,083 - 145,704) \times 85\% (\text{보전율}) = 20,722\text{원}/80\text{kg}$
- 고정직불금:  $\text{ha당 } 70\text{만원} \div \text{ha당 생산량 } 61\text{가마} = 11,475\text{원}/80\text{kg}$
- 변동직불금:  $(20,722\text{원}/80\text{kg} - 11,475) \times 61\text{가마} \times 945\text{천ha} = 5,330\text{억 원}$

## 2.1. 직접보상

### 2.1.1. 쌀소득보전직불제

#### □ 개요

쌀소득보전직불제는 2004년 쌀 재협상에 따른 시장 추가개방과 추곡수매제 폐지에 따른 시장가격 하락에 대응하여 2005년에 개편되었다. 쌀 가격은 시장수급에 맡기되 쌀값 하락에 따른 소득감소분의 일부를 직불제로 보전하는 것이 골자이다. 2015년에 닥칠 예정인 쌀 관세화에 대응하여 쌀의 가격경쟁력을 높이고 수급균형을 도모하기 위한 정책개편의 일환이었다.

쌀협상 이전의 실질수취가격(시장가격+추곡수매이익+논농업직불금)을 기준으로 목표가격을 설정하고 목표가격과 당년 산지 쌀값 차액의 85%를 직불금으로 지원한다. 목표가격은 2005년부터 3년간은 170,083원(80kg 1가마당)으로 하였고, 3년 후 시장가격 변동을 반영하여 재산정하기로 하였다.

표 3-5. 쌀소득보전직불의 집행실적

단위: 천 ha, 백만 원

| 구분         | 2004    | 2005      | 2006      | 2007      |
|------------|---------|-----------|-----------|-----------|
| 사업량(고정/변동) | 955/0   | 1,007/136 | 1,024/940 | 1,016/945 |
| 고정직불금      | 479,350 | 604,755   | 718,397   | 712,004   |
| 변동직불금      | -       | 2,916     | 900,669   | 437,038   |
| 사업운영비      | 2,121   | 1,212     | 3,744     | 3,603     |
| 계          | 481,471 | 608,883   | 1,622,810 | 1,149,042 |

자료: 농림수산식품부(2008).

직불금은 고정직불금과 변동직불금으로 구분하였다. 고정직불금은 과거 농업직불금을 계승한 것으로 벼 재배유무, 쌀가격 등락과 관계없이 ha당 70만 원(농업진흥지역은 74만 6천 원, 진흥지역 밖은 59만 7천 원)을 지급한다. 변동직불금은 벼 재배 농업인에게만 지급하되, 목표가격과 당년 쌀 값과의 차액의 85%에서 고정직불금을 차감한 액수로 하고 있다.

직불제 시행은 쌀 농가의 소득안정에 크게 기여하였다. 예를 들어 2006년 산 쌀 가격이 80kg당 평균 147,715원으로 하락하였음에도, 직불금이 ha당 116만 원씩 지급되어 목표가격의 170,083원의 98%인 166,727원의 수취가격을 받았다. 시장개방 등의 영향으로 쌀 시장가격이 30% 감소하는 경우를 가정하면 농업소득은 82% 감소하지만 고정직불과 풋옵션과 동일한 효과를 가지는 변동직불로 농가소득은 11% 감소하는 것으로 분석되었다(이춘수·양승룡, 2008).

## □ 문제점

### <목표가격 재산정을 둘러싼 논란>

쌀소득보전직불제의 가장 중요한 지표는 목표가격이다. 원래 목표가격의 설정기준에 대해서는 3가지 의견이 있었다. 첫째는 시장가격의 변화를 감안하여 조정해야 한다는 안이다. 이 안에 따르면 쌀 가격이 추세적으로 하락하는 경우 목표가격도 하락하여 소득보전효과가 크게 제한된다. 둘째는 목표가격을 고정하거나 생산비 상승분만큼 인상해야 한다는 안으로 주로

농업인단체에 주장되었다. 이 경우 시장여건의 변화를 반영하지 않아 쌀산업의 구조조정을 저해할 우려가 있다는 비판이 제기되었다. 셋째는 3년간의 시장가격에 직불금을 더해 목표가격을 산정해야 한다는 견해도 있었다. 이 경우 보조금이 다시 보조금을 받을 근거가 된다는 비판이 없지 않았지만 시장여건의 변화와 소득보전 사이에 균형을 갖춘 안으로 평가되었다.

2004년의 입법과정에서 첫 번째 안이 채택되었다. 그 결과 2008년산부터는 하락한 목표가격(161,265원)을 적용하여야 하는데 국회 동의과정에서 2012년까지 과거 목표가격 170,083원으로 동결하였다. 지속적인 가격하락 추세를 반영한 목표가격의 인하가 농가소득의 급격한 감소를 초래하지만, 반대로 시장상황을 반영하지 않은 목표가격 고정은 2015년 이후 쌀산업의 연착륙에 문제를 가져올 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

#### <부채지주와 거대 기업농 지급, 이중 지급 문제>

2007년 쌀소득보전직불제의 부적절한 운영사례로 두 가지 사안이 지적되었다(감사원, 2007).

첫째, 제도적으로 직불금은 실경작자에게 지급되어야 하는데, 영농을 하지 않는 부채지주가 직불금을 수령하는 사례가 발생하였다. 조사에 의하면 직불금 수령자 중 17~28%가 비농업인으로 추정되었으며, 실제 농업인 중 13~24%는 지주가 임대차를 확인해주지 않아 직불금을 수령하지 못한 것으로 나타났다. 직불금 수령을 통한 자경증명을 일정기간(5년 이상) 하면 양도소득세가 면제되는 것이 부채지주의 직불금 수령의 주원인으로 지적된다. 이론적으로는 직불금은 생산과 연계가 약할수록 고정자산(농지)에 대한 보조의 성격이 된다. 특별한 의무 조건이 부여되지 않는 쌀소득보전직불금, 특히 고정직불금은 농지소유자에게 귀속될 가능성이 높다. 설혹 직불금을 경작자가 수취하더라도 임대차료의 인상을 가져오게 된다. 농지소유자와 경작자의 직불금 배분에서 국민정서와 괴리되는 위법한 사례가 발생할 수밖에 없는 이유이다.

둘째, 직불금 상한을 설정하지 않았기 때문에 소득수준이 높은 대농과 기업농이 많은 금액의 직불금을 수령하는 사례가 발생하였다. 가격지지정



책의 축소에 대한 보상이라는 관점에서 생산규모에 비례하여 지불이 가능하지만 부유층에 대한 보조로 농민계층간, 도시가계와의 사이에 형평성 훼손이라는 비판이 있다. 미국과 EU에서도 직불금의 대농 편중에 대한 비판 여론이 높으며, 미국은 직불제 한도를 설정하고 낮춰나가고 있다.

#### <생산연계성>

OECD의 2008년 한국농정 평가보고서에서도 직접지불제를 언급하고 있다. 즉, 쌀 과잉생산, 환경영향, 소비감소 등을 고려할 때 생산을 유발하는 변동직불금은 재고되어야 한다고 지적하고 있다. 고정직불금도 직불금의 자본화로 지가 상승을 가져오고, 보조금이 비농민 농지소유자에게 귀속되는 등 문제가 발생하고 있으므로, 목적을 분명히 하여 그에 부합한 형태로 조율되어야 한다고(should be targeted) 주장하고 있다. 그러나 한국의 식량 자급률이 낮은 점, 쌀이 다수 영세농의 주요 소득원인 점 등을 감안하여 정책방향이 결정되어야 한다는 반론도 제기되었다.

#### <예산소요의 불안정성>

쌀소득보전변동직불은 시장가격에 연동되어 있어 목표가격과 시장가격의 차이 정도에 따라 소요되는 예산액이 크게 달라진다. 2005년 제도가 처음 도입될 당시 가격하락률을 과소평가하여 2006년에 많은 재정적자를 발생시켰다. 2006년에 집행된 금액이 9,006억 원이었던 반면에 원래 책정된 예산은 1,770억 원에 불과했다. 연도별 집행액을 보면 2006년에는 9,006억 원, 2007년에는 4,300억 원, 2008년에는 2,790억 원이 집행되어 연도별 차이가 크고 예산의 불안정성을 가져왔다.

### 2.1.2. 과수피해보전직불제

#### □ 개요

한·칠레 FTA 협정 이행으로 수입량이 증가하여 피해를 입은 품목을 생

산하는 농업인의 소득안정을 도모하기 위해 2004년에 도입되었다. 근거법은 「자유무역협정에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법(법률 제7207호, 2004.3.22.)」이다. 동법 제5조에서는 ‘경영안정을 위한 소득보전’을, 제6조에서는 ‘폐원지원’을 규정하고 있다.

직불금의 지급단가는 기준가격과 당해연도 시장가격과의 차이의 일정비율(보전비율)을 곱한 액수로 한다<sup>6</sup>. 농가별 직불금 지급 액수는 지급단가에 해당품목의 재배면적과 단위면적당 평균생산량을 곱하여 산정하며, 품목별 지급총액이 WTO 협정에 의한 상한을 초과할 경우에는 비율을 적용하여 감액 지급한다. 기준가격은 개방 직전 5개년도 가격 가운데 최저치와 최고치를 제외한 3년 평균(올림픽평균)의 일정비율(현재 80%)로 한다.

대상 품목은 한·칠레 FTA의 경우에는 시설포도와 키위로 한정하고, 국내 생산량 대비 수입량 비율이 증가하고 가격이 하락하였을 경우에만 직불금을 지급하도록 하고 있다. 지원기간은 2004년부터 2010년까지 7년으로 하고 있다.

## □ 문제점

한·미 FTA 타결에 대비하여 종전의 한·칠레 FTA 지원정책에 대한 검토가 이루어졌다. 한·미 FTA는 한·칠레 FTA보다 훨씬 많은 품목에서 큰 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문이다. 대체로 다음과 같은 문제점들이 지적되었다.

첫째, 대상 품목이 사전에 지정되어(시설포도와 키위), 실제 피해와 지원간의 연계가 부족할 수 있다. 더구나 한·미 FTA의 영향은 광범위하여 어떤 품목에 피해가 올지 사전에 정확히 예측하기는 어렵다.

둘째, 가격을 기준으로 지원이 이루어져 소득(수입) 변동을 정확히 반영하지 못할 수 있다. 예를 들어 어떤 품목의 흉작으로 가격이 상승하여 수

6 직불금의 지급단가는 위원회의 심의를 거쳐 장관이 결정하게 되며 현재는 80%로 되어 있다.

입이 증가하는 경우, 해당 농산물 가격은 하락하지 않았지만 소득은 하락할 수 있다. 따라서 가격보다는 조수입을 기준으로 하는 것이 합리적이라 할 수 있다. 다음 장에서 보는 바와 같이 미국의 2008 농업법에서도 기존의 가격보전직불(CCP)의 대안으로 평균조수입보전방식을 선택할 수 있도록 새롭게 제시하였다.

### 2.1.3. FTA 폐원보상

#### □ 개요

한·칠레 FTA에서는 시설포도와 키위, 복숭아 농가를 대상으로 FTA 폐원보상을 실시하였다. FTA 협정 이행으로 사업을 계속하는 것이 곤란하다고 인정되는 품목을 사전에 지정하여 폐원지원이 이루어졌다.

농장을 매도할 경우에는 1년간 소득손실분을 보상하고, 폐원 시에는 3년간 소득 손실분을 보상하였다. 과원의 실제면적은 표준재식주수를 기준으로 재식주수가 이보다 적은 면적에 대해서는 비율로 대상면적을 축소한다. 폐업지원을 받은 농가는 5년 동안 동일 품목을 재배할 수 없다.

표 3-6. 폐업지원 실적(2004~2006)

단위: ha, 호, %

|      | 재배면적(A) | 폐원면적(B) | 폐원농가 수 | 비율 (B/A) |
|------|---------|---------|--------|----------|
| 복숭아  | 15,014  | 3,207   | 9,919  | 21.4     |
| 시설포도 | 1,951   | 320     | 1,106  | 16.4     |
| 키위   | 969     | 82      | 312    | 8.5      |
| 계    | 17,934  | 3,609   | 11,337 | 20.1     |

자료: 농림수산식품부(2007).

## □ 문제점

대상품목을 사전에 지정하여 수입피해 여부와 상관없이 폐원보상이 이루어졌다. 식물검역 제한(과실 파리)으로 칠레에서 복숭아가 수입되지 않았음에도 복숭아 폐원자금이 지원되었고, 시설포도와 키위는 폐원 지원 후 재배면적이 오히려 증가하는 부작용이 발생하였다.

다른 용도에 사용할 수 있는 토지·자본 용역비를 지급대상에 포함시켜서 폐원지원금의 과다 지급이 지적되고 있다.

표 3-7. 폐원지원 후 재배면적 동향(2004~2006)

| 구분   | 2004   | 2006   | 증감     |
|------|--------|--------|--------|
| 복숭아  | 15,588 | 13,400 | -2,188 |
| 시설포도 | 1,781  | 1,842  | +61    |
| 키위   | 997    | 998    | +1     |

자료: 농림수산식품부(2008).

## 2.1.4. 송아지 가격안정제도

### □ 개요

송아지 가격안정제도는 2001년 생우 및 쇠고기의 전면 수입개방에 따른 충격을 완화하기 위하여 가축시장의 송아지 평균 거래가격이 안정 기준 가격 미만으로 형성될 경우 그 차액 중 일부를 보전해 줌으로써 한우 번식 기반을 안정적으로 확보하고자 하는 취지에서 도입되었다.

적용되는 시장가격은 지정가축시장에서 해당 분기 내에 매매된 4~5개월령 송아지 거래금액을 거래두수 비율로 가중 평균하여 암수송아지별로 각각 산출한 후 이를 평균하여 결정된다. 기준가격은 송아지 생산을 위하여 투입된 경영비와 자가노력비에 물가와 수급동향을 고려해서 결정된다.

2007년도 송아지생산안정사업에 가입한 농가 수는 13만 6천호이며, 가입 두수는 89만 4천 두이다. 사육두수 기준으로 연초 가입 암소 수(87만6천 두) 대비 102%의 가입률을 나타냈다.

표 3-8. 송아지 생산안정사업 계약 체결 현황

단위: 천 두, 천 호, %

|             | '98~'99 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------|---------|------|------|------|------|------|------|
| 가입두수        | 108     | 567  | 592  | 551  | 619  | 722  | 894  |
| 가입호수        | 29      | 149  | 141  | 119  | 114  | 121  | 136  |
| 가입두수/가입암소 수 | 29      | 93   | 98   | 91   | 90   | 93   | 102  |

자료: 농림수산식품부(2007), 송주호(2007).

1998년에 송아지 평균가격(62만 9천 원)이 그 당시 안정기준가격(70만원)에 미달하여 총 8,915마리에 대해 마리당 7만 1천원, 총 632,965천 원이 지급된 실적이 있다. 현재는 송아지 평균거래가격이 안정기준가격(165만원)보다 떨어진 경우 그 차액을 30만원 한도에서 보전해 주는 방식으로 운영되고 있다.

표 3-9. 안정기준 가격과 송아지거래 가격추이

단위: 천 원

|          | '98~'99 | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  |
|----------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 안정기준가격①  | 700     | 1,200 | 1,200 | 1,260 | 1,260 | 1,300 | 1,550 |
| 송아지거래가격② | 844     | 2,091 | 2,944 | 2,704 | 2,704 | 2,537 | 2,213 |
| ①/②      | 0.82    | 0.57  | 0.41  | 0.61  | 0.47  | 0.51  | 0.70  |

자료: 농림수산식품부(2007), 송주호(2007).

2008년에는 미국 쇠고기 수입 재개에 따른 송아지가격 하락으로 송아지 가격안정제가 다시 발동하였다. 3/4분기 시장 송아지거래가격이 두당 147만 5천 원으로 하락하여 송아지 21만 두에 두당 17만 5천 원씩 총 371억 원의 보전금이 집행되었다.

## □ 문제점

기준가격의 적절성 여부와 상한이 있는 부분에 대한 지적이 있다. 2002년에서 2007년까지 생산비만을 고려하는 기준가격과 송아지 평균거래가격을 비교하면 40%에서 70% 수준이다. 일정 소득률까지 감안하는 쌀소득보

전직불이나 미국 CCP 등에서 사용하는 올림픽평균방식을 2003~2007년 자료에 적용하면 기준가격은 248만 4천 원이 된다. 과수피해보전직불이나 쌀소득보전직불에는 상한이 설정되어 있지 않는 반면에 송아지가격안정은 30만 원으로 상한이 설정되어 있다<sup>7</sup>.

## 2.2. 간접지원

### 2.2.1. 축산분야

‘우량송아지 생산 및 비육시설 지원’의 목적은 브랜드 주체에 송아지 생산단지 및 사육시설을 지원하여 브랜드 회원농가에 우수한 송아지를 생산·공급하도록 하여 품질고급화 및 송아지 생산비 절감 등을 도모하는 것이다. 근거법령이 자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 4조의 제3호(농어업 경쟁력 제고)이다<sup>8</sup>. 지원방식은 국고보조(20%), 지방비보조(20%), 융자(40%), 자부담(20%)이다. 농림부 브랜드경영체 종합지원사업에 선정된 브랜드 경영체를 대상으로 하며, 축사시설 및 내부기자재, 퇴비시설 및 관리자, 기반시설 조성비용이 주요사업내용이다. 성과측정은 한우 비거세 18개월령 체중과 한우 1등급 이상 출현율(3개년 평균치)을 이용한다.

7 쌀소득보전직불의 경우 최근 들어 부적격자의 직불금 수령이 사회적으로 문제시되면서 적격조건의 강화나 보상상한을 두는 방안이 준비되고 있다.

8 특별법 제4조에 따르면 정부는 협정의 이행으로 피해를 입는 농어업 등의 경쟁력 제고를 위하여 해당 사항에 대하여 보조 또는 융자로 특별지원할 수 있다. 해당 제1호는 농지구입·임차 등 영농·영여규모의 확대, 제2호는 용수공급·배수로·경작로 등 생산기반시설의 정비, 3호는 우량종자의 공급 등 고품질 농수산물의 생산촉진, 제4호는 환경 농수산물의 생산·유통촉진, 제5호는 농수산물 유통시설의 설치 및 운영, 제6호는 품종개발·품질향상 등을 위한 연구·개발 및 보급, 제7호는 그 밖에 농어업 등의 경쟁력 제고를 위하여 농림부장관 또는 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 사업이다.

표 3-10. 우량송아지 생산 및 비육시설 지원사업의 재정계획

단위: 백만 원

| 구 분 | 2005년 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년(P) |
|-----|-------|-------|-------|-------|----------|
| 합 계 | -     | -     | -     | 4,960 | 9,920    |
| 보 조 | -     | -     | -     | 992   | 1,984    |
| 용 자 | -     | -     | -     | 1,984 | 3,968    |
| 지방비 | -     | -     | -     | 992   | 1,984    |
| 자부담 | -     | -     | -     | 992   | 1,984    |

자료: 농림수산식품부(2008).

‘축사시설현대화사업’의 목적은 FTA와 DDA 등 대외개방 확대에 대응하여 축사시설 개선을 통한 가축폐사 감소와 생산성 향상을 도모하는 것이다. 지원방식은 보조(20%), 용자(60%), 자부담(20%)이다. 사업대상은 축산전업 농이고 2006년 1월 이후 축산업에 신규진입한 자는 제외한다<sup>9</sup>. 지원되는 사업내용은 축사의 신개축 및 개보수 시설자금으로 신축은 기존 축사를 폐쇄하고 이전하는 경우에 한한다. 사업성과를 관리하는 방식은 사업자는 공사

표 3-11. 축사시설 현대화사업의 재정계획

단위: 백만 원

| 구 분   | 2005년 | 2006년 | 2007년 | 2008년   | 2009년 이후  |
|-------|-------|-------|-------|---------|-----------|
| 합 계   | -     | -     | -     | 128,660 | 1,709,340 |
| 보 조   | -     | -     | -     | 25,732  | 341,868   |
| 용 자   | -     | -     | -     | 77,196  | 1,025,604 |
| 자부담   | -     | -     | -     | 25,732  | 341,868   |
| 한(육)우 | -     | -     | -     | 34,020  | 451,980   |
| 양돈    | -     | -     | -     | 52,500  | 697,500   |
| 양계    | -     | -     | -     | 25,200  | 334,800   |
| 오리    | -     | -     | -     | 2,940   | 39,060    |
| 낙농    | -     | -     | -     | 14,000  | 186,000   |

자료: 농림수산식품부(2008).

<sup>9</sup> ‘정부지원 브랜드 경영체’ 참여농가나 계열화 사업 참여농가 또는 전업농으로 일정규모 이상이 되어야 한다. 예를 들어 한(육)우는 50두 이상, 양돈은 1000두 이상이다.

완료일로부터 2년 이내에 HACCP지정을 받아야 하며, 미지정시 융자금 회수조치 및 ‘브랜드경영체’의 차년도 지원자금을 축소하는 페널티를 부과한다.

‘조사료생산기반확충’의 목적은 초식가축(한우, 젓소, 사슴, 양 등) 사육농가에 대한 양질 조사료의 생산·이용 확대를 통한 축산물의 생산비 절감 및 품질 고급화로 축산업의 경쟁력을 강화하는 것이다. 보조, 지방비, 융자, 자부담의 비율을 정하여 지원하되 세부사업별 지원기준에 따라 그 비율이 달라진다. 사업의 대상은 축산업 등록농가뿐만 아니라 영농조합법인, 농업회사법인, 조합 등 생산자 단체를 포괄하고 있다. 지원되는 사업내용은 축산업을 영위하기 위한 기반시설 설치 등 사업비, 조사료 생산을 위한 초지조성과 보완, 사료작물 종자, 벧짚암모니아 및 사료작물 곤포사일리지 비닐대 구입, 조사료 생산을 위한 기계·장비 구입자금, 경종농가와 연계한 조사료생산을 위한 제조·운송비, 국내산 조사료의 시·도 관외반출에 따른 장거리 운송비, 국내산 조사료 또는 부존자원 활용을 위한 조사료 가공시설 및 기계 설치비 등(토지구입비는 제외)이다. 사업별로 지원 상한액이 정해져 있다.

표 3-12. 조사료생산기반확충사업의 재정계획

단위: 백만 원

| 구 분 | 2005년까지 | 2006년  | 2007년  | 2008년  | 2009년 이후 |
|-----|---------|--------|--------|--------|----------|
| 합 계 | 279,054 | 60,863 | 71,385 | 86,435 | 341,875  |
| 보 조 | 90,591  | 18,370 | 25,504 | 34,504 | 118,520  |
| 융 자 | 64,120  | 6,771  | 6,900  | 6,900  | 34,500   |
| 지방비 | 17,955  | 13,843 | 14,550 | 20,600 | 66,700   |
| 자부담 | 106,388 | 21,879 | 24,431 | 24,431 | 122,155  |

자료: 농림수산식품부(2008).



## 2.2.2. 원예분야

‘고품질 생산시설 현대화사업’의 목적은 고품질·안전과실 생산과 생산비 절감 및 생산성 향상을 위한 기반구축을 통한 경쟁력 제고에 있다. 지원방식은 보조 50%(국고 25%, 지방비 25%), 융자 30%, 자부담 20%이다. 지원대상은 경영능력과 기술을 보유하여 경쟁력 확보가 가능하고, 종합자금지원시스템에 의해 지원 적합한 농업인으로 지역(품목단위) 과수산업발전계획에 참여하고 사업시행주체에 생산량의 80% 이상을 출하약정한 농가이다. 지원되는 사업은 고품질생산(우량품종 갱신, 키 낮은 사과원 갱신, 지주시설, 비가림 시설, 감귤하우스 생산시설), 생산비, 에너지 절감을 위한 시설 및 장비, 재해예방(방풍시설, 조수방제시설, 관수시설), 경쟁력강화에 필요한 시설·장비 등이다.

표 3-13. 고품질 생산시설 현대화사업의 재정계획

단위: 백만 원

| 구 분 | 2005년까지 | 2006년   | 2007년  | 2008년   | 2009년 이후 |
|-----|---------|---------|--------|---------|----------|
| 합 계 | 160,440 | 122,308 | 90,468 | 156,036 | 808,400  |
| 보 조 | 40,110  | 30,577  | 22,617 | 39,009  | 202,100  |
| 융 자 | 47,172  | 25,073  | 14,071 | 23,405  | 121,100  |
| 지방비 | 40,110  | 30,577  | 22,617 | 39,009  | 202,100  |
| 자부담 | 33,048  | 36,081  | 31,163 | 54,613  | 283,100  |

자료: 농림수산식품부(2008).

‘과수 생산기반 정비사업’의 목적은 과수 주산지를 대상으로 용수공급, 배수로 및 경작로 등 생산기반을 구축하여 과수 수출단지 정비 및 대형유통업체 출하 등을 통한 경쟁력 있는 과실생산 거점으로 육성 지원하는 것이다. 지원방식은 보조로 국고 80%, 지방비 20%이다. 지원대상은 개별농가가 아니라 FTA기금 과실 생산·유통지원사업 추진 지역 중 개소당 사업규모가 50ha 이상(최소 30ha 이상) 집단화된 지구이다. 지원되는 사업은 용수원 개발로 과수단지 관개용수(암반관정, 양수장 등) 개발과 용수이용시

설 설치, 진입로 및 경작로 확대·포장, 원지형을 이용한 과원 경지정리, 토사유실방지 축대 설치 등이다.

표 3-14. 과수생산기반 정비사업의 재정계획

단위: 백만 원

| 구 분 | 2005년까지 | 2006년  | 2007년  | 2008년  | 2009년 이후 |
|-----|---------|--------|--------|--------|----------|
| 합 계 | 17,502  | 12,915 | 10,292 | 12,108 | 46,005   |
| 보 조 | 14,071  | 10,374 | 8,299  | 9,700  | 36,946   |
| 지방비 | 3,413   | 2,541  | 1,993  | 2,408  | 9,059    |

자료: 농림수산식품부(2008).

‘과수우량묘목생산’의 목적은 과일 생산의 근간인 묘목을 병해충(바이러스, 바이로이드 등)을 제거한 생산성이 높은 묘목으로 농업인에게 공급함으로써 생산성 향상, 고품질 과일생산을 촉진하는 것이다. 지원방식은 보조, 융자, 자부담이고 지원대상은 종자산업법에 의거 과수묘목생산·판매가 가능한 법인(농협, 영농조합법인 등) 등의 묘목생산자이다. 지원사업의 내용은 토지임차, 기반정비, 모수포 조성, 자근묘 발근, 품종접목, 병해충 방제, 시비, 결가지 발생 및 유인 등 묘목생산 비용이다.

표 3-15. 과수우량묘목생산사업의 재정계획

단위: 백만 원

| 구 분 | 2005년까지 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 이후 |
|-----|---------|-------|-------|-------|----------|
| 합 계 | 1,444   | 3,037 | 3,155 | 5,409 | 2,900    |
| 보 조 | 830     | 1,823 | 1,893 | 3,245 | 1,740    |
| 융 자 | 307     | 607   | 631   | 1,082 | 580      |
| 자부담 | 307     | 607   | 631   | 1,082 | 580      |

자료: 농림수산식품부(2008).

‘과원영농규모화’의 목적은 과원매매·장기임대차를 통해 과수재배농가의 과원규모를 확대하고 과원을 집단화함으로써 경쟁력 및 개방 적응력을 제고하고, 젊고 유능한 인력을 농촌에 유치하여 규모화·전문화된 과수경영

체로 육성하는 것이다. 근거법은 자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 제4조로 해당 제1호에 의거하여 농지 구입·임차 등 영농·영어규모의 확대에 지원할 수 있다. 융자방식으로 지원되며 지원대상자는 과원 경영능력과 기술력을 갖추어 경쟁력 확보가 가능한 과수농가나 과수를 주 작목으로 설립된 영농조합법인, 농업회사법인이다<sup>10</sup>.

지원되는 사업은 과원매매사업으로 비농가, 전업·은퇴 또는 과원규모를 축소하는 농가와 비농업법인 소유의 과원을 매입하여 이를 과수농가에게 매도하는 사업이다. 과원장기임대차사업은 비농가, 전업·은퇴 또는 과원규모를 축소하는 농가 등으로부터 과원을 장기임차하여 과원의 규모화를 통한 경쟁력 제고를 희망하는 과수농가에게 장기임대하는 것이다.

표 3-16. 과원영농규모화사업의 재정계획

단위: 백만 원

| 구 분 | 2005년까지 | 2006년  | 2007년  | 2008년  | 2009년 이후 |
|-----|---------|--------|--------|--------|----------|
| 합 계 | 47,000  | 35,964 | 34,934 | 35,175 | 65,988   |
| 용 자 | 42,800  | 33,300 | 32,364 | 35,175 | 65,988   |
| 자부담 | 4,200   | 2,664  | 2,570  | -      | -        |

자료: 농림수산식품부(2008).

‘당도 과실생산 자재지원사업’의 목적은 DDA 및 FTA 등 시장개방 확대에 의한 과실수입에 대응하기 위해 고당도 과실 생산을 지원하여 국내 과수산업의 경쟁력을 강화하는 것이다. 구체적으로 수입 오렌지와 직접 경쟁관계에 있는 감귤의 품질 향상을 통해 소비자에게 고품질 감귤을 공급하고, 소비확대를 통한 감귤산업의 육성을 도모한다.

달성목표는 당도가 높은 감귤 생산을 위해 2017년까지 노지감귤 6천 ha에 대해 새로이 다공질 필름 재배시설을 설치하여 총 감귤 재배면적의

10 이외에도 영농경력(3년 이상)이나 연령(60세 이하)에 대한 최소한의 기준이 있다. 법인의 경우는 출자액(1억 원 이상), 소유구조(1인 출자액이 전체의 25% 초과 없음), 규모(3ha 또는 5ha)에 대한 기준이 있다.

38%까지 이를 확대하고, 매년 3~4개씩 총 30개가 설치될 거점APC를 통해 산지유통규모화를 이루는 것이다<sup>11</sup>. 보조, 융자, 지방비로 운영되며 대상자는 FTA기금 제주감귤산업발전계획에 참여하고 사업시행주체(지원대상 조직)에 생산량의 80% 이상을 3년 이상 출하약정한 농가이다. 지원되는 사업은 노지감귤에 대한 다공질 필름재배 시설 설치이다. 지원비율은 보조 50%(국고 20%, 지방비 30%), 융자 30%, 자부담 20%이다. 농가당 지원규모는 총액 제한 없이 ha당 1천 550만 원으로 지원단가가 정해져 있다.

표 3-17. 고당도 과실생산 자재지원사업의 재정계획

단위: 백만 원

| 구 분 | 2005년까지 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 이후 |
|-----|---------|-------|-------|-------|----------|
| 합 계 | -       | -     | -     | 4,650 | 88,350   |
| 보 조 | -       | -     | -     | 930   | 17,670   |
| 융 자 | -       | -     | -     | 1,395 | 26,505   |
| 지방비 | -       | -     | -     | 1,395 | 26,505   |
| 자부담 | -       | -     | -     | 930   | 17,670   |

자료: 농림수산식품부(2008).

### 2.2.3. 우리나라와 외국의 간접지원 사례비교

간접지원은 주로 보조, 융자, 자부담을 함께 이용하는 방식을 사용하고 있다. 보조 100%인 사업은 ‘과수 생산기반 정비사업’ 이고, 융자만 하는 사업은 ‘과원 영농규모화 사업’이다. 사업의 지원대상이 개별농가뿐만 아니라 영농조합법인이나 농업회사법인 같은 생산단체까지 포함한 사업은 ‘조사료생산기반확충’, ‘과수생산기반정비사업’, ‘과원영농규모화사업’이다. ‘조사료생산기반확충’을 제외한 7개 사업은, 모두 근거법령으로 자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 제4조(농업의 경쟁력

11 30개의 APC를 통해 전체 과실생산량의 20%(46만 톤), 사업수혜 과수농가가 생산한 과실량의 65%를 취급하는 것이 목표이다.

제고)를 가지고 있다.

외국의 경우 스웨덴은 시장개방에 관한 정책개혁을 추진하면서 대부분 직불형태의 직접보상이나 폐업, 전업지원을 하였다<sup>12</sup>. 호주 정부는 원칙적으로 개혁기간 동안 장기간의 소득보조는 시행하지 않고 농업의 지속적인 경쟁력과 수익성 확보를 목적으로 조정지원이라는 것을 통하여 품목별로 세부적인 지원을 하였다. 또한 오렌지의 경우 관세감축을 점차적으로 해나감으로써 농가가 받는 충격을 완화하려고 노력하였다(암묵적 지원에 해당함). 호주 정부는 5년짜리 감귤시장발전프로그램을 운영하였다. 감귤시장발전프로그램은 생산자뿐만 아니라 가공, 포장, 수출업자를 대상으로 하여 수출증대, 국내 소비 증대, 품질개선 등을 목적으로 하는 간접지원에 해당한다<sup>13</sup>. 이와는 별도로 생산자들의 구조조정(개선을) 목적으로 하는 농촌파트너십프로그램(RPP)이 운영되었다. 생산과정과 수익성 제고를 위한 농장 개선에 자금을 지원하는데, 감귤에 대해서는 수종교체나 새로운 수확기술의 도입에 대해서도 지원을 하였다. 면적상한이나 금액상한을 두고 농장개선자금은 보조로, 농지구입 자금은 융자로 지원이 이루어졌다.

### 3. 한·미 FTA 보완대책

정부는 2007년에 한·미 FTA에 대한 농업부문 국내보완대책을 발표하고 이를 추진해 오고 있다. 2008년 예산편성에 따른 한·미 FTA 보완대책을 살펴보면 크게 직접피해보전, 품목별 경쟁력 강화, 농업체질강화로 구성되어 있다.

12 외국보상사례에 관한 자세한 내용은 4장에서 다루도록 한다.

13 우리나라에서도 품목별 경쟁력강화에서 품질개선, 소비증대를 목적으로 축산물 HACCP인증지원, 거점산지유통센터, 과실브랜드육성지원, 원예브랜드육성지원 등이 실시되고 있고, 근본적 체질강화에서 수출촉진을 목적으로 시설원에 품질개선, 해외시장개척지원, 한식세계화 등이 추진되고 있다.

크게 보면 직접지원과 간접지원 모두를 확대해 나가고 이를 위해 새로운 간접지원이 도입되는 내용이다. 분야별 주요변화를 살펴보면, 직접피해보전에서는 FTA로 인한 급격한 가격하락 등에 대비하여 소득보전 직불 및 폐업지원을 확대해 나간다. 소득보전 대상품목을 확대(사전지정→사후지정)하고, 수입으로 인한 피해가 입증된 경우에 적용되는 피해보전 비율을 상향조정(80→85%)하도록 한다. FTA 이행으로 재배·사육을 계속하기 어려운 경우 폐업지원을 통해 원활한 산업이탈을 돕는다는 내용이다<sup>14</sup>.

예산은 전년 대비 99.3% 증액되었고 이의 상당부분이 기금부분에서 충당되었다. 분야별로는 품목별 경쟁력 강화가 3,005억 원 증가로 가장 많고 이를 이어 농업체질강화(1,937억 원 증가), 직접피해보전(1,518억 원) 순이다.

표 3-18. 정부의 한·미FTA 보완대책 분야별 예산

단위: 억 원

| 구 분          | '07 예산<br>(A) | '08 예산<br>(B) | 증감<br>(B-A) | %     |
|--------------|---------------|---------------|-------------|-------|
| 합 계          | 6,508         | 12,968        | 6,460       | 99.3  |
| 예 산          | 2,699         | 4,099         | 1,400       | 51.9  |
| 기 금          | 3,809         | 8,869         | 5,060       | 132.8 |
| 분 야 별        | 6,508         | 12,968        | 6,460       | 99.3  |
| ① 직접피해보전     | 613           | 2,131         | 1,518       | 247.6 |
| ② 품목별 경쟁력 강화 | 3,340         | 6,345         | 3,005       | 90.0  |
| - 축산분야       | 1,444         | 3,554         | 2,110       | 146.1 |
| - 원예분야       | 1,765         | 2,509         | 744         | 42.2  |
| - 식량분야       | -             | 58            | 58          | 순증    |
| - 수산분야       | 131           | 224           | 93          | 71.0  |
| ③ 농업체질강화     | 2,555         | 4,492         | 1,937       | 75.8  |
| - 맞춤형 농정추진   | 1,432         | 2,014         | 582         | 40.6  |
| - 신성장 동력확충   | 1,123         | 2,478         | 1,355       | 120.7 |

자료: 한국농촌경제연구원(2007b).

14 이로 미루어 한·칠레 FTA 이후 복숭아, 시설포도, 키위에 대해 시행되어 온 피해보전직불, 폐업지원의 확대개편이 예측된다.

품목별 경쟁력 강화에서 우선 축산분야를 살펴보면 우수 브랜드 육성 및 개량·사육기술 개선 등 고품질 축산물 생산을 위한 경쟁력 강화 지원이 있다. 세부적으로 축사시설현대화, 브랜드육타운조성, 우량송아지생산 및 비육시설지원, 송아지경매시장현대화지원, 가축개량사업지원, 유제품개발생산시설지원이 이에 해당한다. 다음으로 시중에 유통되는 수입산 축산물의 국내산 둔갑판매 방지, 안전성 강화 등을 통해 수입산과 차별화를 지원해 나간다. 세부적으로 보면 쇠고기이력추적제, 축산물 HACCP 인증지원, 축산물위생전문인력양성이 이에 해당한다. 한우 송아지 가격하락에 대비하여 송아지생산 안정기준가격을 현재 130만 원에서 155만 원으로 상향 조정하고, 송아지생산안정사업의 예산을 53억 원에서 149억 원으로 증액한다. 가축분뇨 처리시설 확충 및 자연순환농업 활성화 유도로 친환경 축산업 기반 조성을 지원한다. 세부적으로 축산분뇨처리시설지원, 조사료생산기반확충, 자연순환농업 활성화가 해당한다.

원예 및 식량분야에서는 우수단지를 중심으로 고품질 브랜드 경영체 육성 및 생산시설 현대화 지원을 강화해 나간다. 세부적으로 원예브랜드육성, 고품질생산시설현대화, 과실브랜드육성, 밭브랜드육성, 인삼생산유통시설현대화, 고당도 과실생산지원이 해당한다. 농산물 산지·운송·소비지 물류 인프라 구축 및 가공시설 설치를 지원한다. 신선편이가공시설운영지원, 저온유통체계구축, 감귤부산물건조처리시설지원, 고랭지감자광역유통지원 등이 해당한다.

농업체질강화를 위해서 맞춤형 농정추진이 이루어진다. 이를 위해 농가 유형별 차별화된 맞춤형 농업정책 추진을 위한 인프라 구축 및 농업전문인력 육성을 지원해 나간다. 세부적으로 농업경영체등록, 농업경영컨설팅지원, 농업인교육훈련, 후계농업인육성 등이 해당한다. 규모화, 전업화 농가의 경영위험에 대비한 경영안정장치를 확충한다. 세부적으로 농작물재해보험, 양식수산물재해보험, 경영이양직접지불이 해당한다.

신성장 동력을 확충하기 위해 생명공학을 활용한 고부가가치 기술농업 지원 및 농가의 신 소득원 창출을 위한 바이오기술 산업화 지원을 강화해 나간다. 세부적으로 농림기술개발, 농림바이오기술산업화지원, 인수공통전

염병 대응기술개발이 해당한다. 품종개발 강국 도약을 위한 신품종 육성 및 우수품종 보급 등 종자산업 육성 지원을 확대한다. 세부적으로 종자산업육성지원, 우수품종 증식보급, 품종심사 및 재배시험, 원원종 및 원종생산이 해당한다. 농식품산업 성장기반 조성을 위한 인프라 구축 및 농산물수출 지원을 강화한다. 시설원예 품질개선, 한식세계화지원, 광역식품산업클러스터, 해외시장개척지원이 여기에 해당한다. 친환경농업 활성화를 위한 생산기반 조성 및 유통활성화를 지원한다. 세부적으로는 친환경농산물소비지유통활성화, 친환경농산물인증활성화, 친환경농업육성지원, 친환경농업직불이 해당한다.



본장에서는 선진국들의 시장개방 또는 농산물 수입증가로 인한 피해에 대한 보상사례를 조사하였다. 비교적 국내에는 소개되지 않은 스웨덴, 미국의 농업정책 비대상 품목에 대한 무역조정지원(TAA), 호주의 사례를 중심으로 정책개혁과 그에 대한 보상체도의 성과를 알아보고, 이를 통해 우리에게 주는 시사점을 도출한다. 미국, EU, 일본의 직접보상(지원)은 6장에서 국가별 보상체계의 비교를 위해 세부사항별로 정리하도록 한다.

### 1. 스웨덴의 농정개혁과 보상지원(1989~1995)<sup>15</sup>

스웨덴은 1989년에서 1995년 사이에 국내농업정책을 개혁하고 1996년에 EU에 가입하였다. 농정개혁 전의 농업정책은 식량자급에 초점이 맞추어져 있었다. 정책개혁이 시작되기 전까지 정부는 주요 농산물 가격을 제한하고 시장도 대리기관인 국가농산물시장위원회(National Agricultural Market Board)를 통해 규제되어 왔다<sup>16</sup>. 수입세(Import Levy)를 통해 국내

15 본 절은 Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries(eds. D. Blandford and B.Hill. 2006), Role of Compensation in Policy Reform(OECD. 2007), Agricultural Policy Reform and Adjustment(OECD. 1995)를 토대로 작성되었다.

16 정부에 의해 가격이 조절되는 농산물은 주요 곡물에서 축산, 낙농 등 20개가 넘는다.

가격은 국제가격보다 높게 유지되었고 수출보조를 지급하여 국내 잉여농산물을 처리할 수 있도록 하였다. 다른 주요정책으로는 생산조절을 통해 우유와 설탕생산을 보호하였다.

## 1.1. 정책개혁의 필요성

시장경제를 향한 경제 전반적인 흐름과 현재까지의 농업정책이 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다는 인식이 많아지면서 농업정책 개혁의 필요성이 대두되었다. 1980년대에 비록 3% 내외의 경제성장률을 유지하였지만 고용률이 낮은 편이었고, 반면에 인플레이션은 주변 국가들에 비해 높은 수준이었다.

표 4-1. 스웨덴의 농정개혁(1989~1992)

|                | 1989/90      | 1990/91       | 1991/92             |
|----------------|--------------|---------------|---------------------|
| 낙농분야           |              |               |                     |
| 우유쿼터           | 폐지           |               |                     |
| 국내시장규제         |              |               | 1996년 7월까지 단계적으로 폐지 |
| 수출보조           |              |               | 폐지                  |
| 수입관세           |              |               | 10% 인하              |
| 과거사육두수 기준 직접지불 | 1989년 12월 도입 |               |                     |
| 전환(폐업)지원       |              | 우유전환과 농가은퇴    |                     |
| 소득보상직불         |              |               | 지불 시작               |
| 축산분야           |              |               |                     |
| 국내시장규제         |              |               | 1992년 7월 폐지         |
| 수출보조           |              | 1993년 1월까지 존속 |                     |
| 수입관세           |              |               | 10% 인하              |

(표 4-1. 계속)

|           | 1989/90      | 1990/91             | 1991/92      |
|-----------|--------------|---------------------|--------------|
| 곡물분야      |              |                     |              |
| 국내시장규제    |              | 1994년 7월까지 단계적으로 폐지 |              |
| 수출보조      |              | 1994년 7월까지 단계적으로 폐지 |              |
| 수입관세      |              |                     | 10% 이하       |
| 전환지원      |              |                     | 전환, 투자 지원    |
| 소득직불      |              | 소득직불 시작             |              |
| 경쟁정책      |              |                     | 식품분야 새 법안 제정 |
| 농가와와 가격협상 | 1990년 1월로 중단 |                     |              |
| 가금류       |              | 1990년 7월로 자율경쟁      |              |

자료: OECD(1995).

자국 화폐가치를 낮출 필요가 있는 상황에서 매년 국가에서 정하는 농산물 가격의 지속적인 인상은 국내물가에 큰 압박으로 작용하였다. 이에 정책개혁에서 주도적인 역할을 담당한 재무부는 농산물 가격을 높게 유지하는 농업정책을 스웨덴 경제의 큰 구조적 문제로 인식하게 되었다. 국내가격이 높은 상황에서 농산물 소비에 대한 보조가 사라짐에 따라 국내 농산물 가격을 높게 유지하는 정책에 대해 국민적 지지가 약해져 갔다.

## 1.2. 농정개혁과 보상제도

1989년에 시작된 농정개혁으로 우유 생산조절(쿼터)이 없어졌고 농가와 정부 간의 협의로 매년 농산물 가격을 정하던 것도 중지하였다. 1990년 주요 농산물에 대한 국내 규제를 없애는 법안이 국회에서 통과되어 농업부문의 가격조정, 수출보조 그리고 이를 위한 행정조직들을 모두 5년 안에 없애도록 하였다. 한편 수입에 대한 보호는 GATT의 우루과이 협정을 준수하는 선으로 조정되었다.

1991년에는 국내농산물 가격을 평균 10% 낮추어 국내가격이 국제가격에 보다 근접하도록 하였고 경쟁을 유도하기 위한 정책들이 새로이 도입되어 농업 전후방 산업의 경쟁력 제고를 유도하기 시작하였다.

### 12.1. 보상제도의 시행

우유쿼터 폐지에 따라 1989년에 1년을 기한으로 1988년 사육두수에 기준한 직접지불을 도입하였다. UR 협상이 예상과 달리 지연됨에 따라 과거 사육두수와 가격(1988년)에 기초한 직접지불도 기간이 1993/94까지 연장 시행되었는데, 낙농농가의 소득이 예상보다 더 낮아진 것도 기간이 연장된 이유의 하나이다. 낙농농가에 대한 직접지불은 곡물가격 하락에 따른 사료비 인하의 효과를 고려하여 제한적으로 이루어졌다.

정부는 곡물부분에 대해 관리가격을 매년 조금씩 낮추어 가도록 하였다. 농가가 1년 안에 새로운 변화에 적응한다는 것은 어려운 일이다. 이에 정부는 1992/93년까지 정해진 짧은 기간 동안만 보상을 실시하였고, 보상지불금액을 첫해의 가격하락에 따른 손실과 비슷하게 맞추려고 하였다. 정부는 시간이 지남에 따른 농가의 자구노력(생산비 절감, 자원이용 전환)을 통한 조정을 고려하여 면적당 지불되는 직불금의 단가를 매년 점차 낮추었다. 가격하락부분은 해당 생산지역의 과거 생산량에 따라 직불의 형태로 지급되었다. 1990년 이전에 가격조절에 해당하는 작목을 재배하던 농지는 모두 지급대상에 해당하였으나, 1991년부터 전환 허용 계획(Conversion Grant Scheme)에 등록된 농지는 제외하였다.

표 4-2. 스웨덴 곡물 관리가격의 인하와 직불금 지급

단위: 스웨덴 크로네(SKr)

|                      | 1990/91 | 1991/92 | 1992/93 | 1993/94 |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|
| 관리가격/톤               | 1,300   | 1,150   | 1,000   | 900     |
| 면적당 보상직불(ha)         | 1,100   | 900     | 700     | n/a     |
| 보상직불/톤 <sup>1)</sup> | 275     | 225     | 175     | n/a     |

1) 1헥타르 당 4톤의 생산량을 기준으로 직불을 환산함.

농경지 면적 290만 ha 중 농정개혁으로 50만 ha 정도가 농업생산을 중단할 유인이 생기는 것으로 추산되었다. 1990년부터 가격보장이 점차 사라지면서 가격지원을 받던 곡물을 재배하던 농지를 다른 용도로 전환하는 경우 지원이 이루어졌다. 1991년 이전에는 농지를 타용도로 전환하는 경우 정부의 특별 허가를 받아야 하였다. 일시불인 지원금은 면적을 기준으로 하되, 지역별 사정에 맞추어 차등적으로 주어졌다. 보상직불과 마찬가지로 시간이 지남에 따라 지불단가를 낮추어 1991년에는 보상단가가 최대 9,000 크로네/ha 에서 1993년에는 4,000 크로네/ha로 줄었다. 원래는 비농업목적으로 전환(15%)하는 것을 목적으로 하였으나, 이후 목초지(36%), 에너지 작물 재배, 휴경지(53%) 등으로 해당항목을 늘렸다.

## 12.2. 보상제도의 집행금액과 그 효과

총 230억 크로네(39,100억 원에 해당)가량의 지원금이 전환지원, 소득보조 등을 위해 5년의 농정개혁 기간 동안 사용되었다<sup>17</sup>. 1991/92년의 경우 총 81억 크로네가 집행되어 생산주체 수로 보면 한 주체당 8만 크로네 정도가 지급되었다.

---

17 1크로네는 170원에 해당한다.

표 4-3. 스웨덴 농림부의 농정개혁과 관련한 보상제도와 예산

단위: 백만 크로네

|                     | 1990/91 | 1991/92 | 1992/93 | 1993/94 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|
| 식량안보                |         | 266     | 317     | 334     |
| 소득보상                | 2,126   | 1,412   | 1,076   | 870     |
| 전환지원(곡물)            | -       | 3,114   | 100     |         |
| Omställning 90      | 433     | -       | -       | -       |
| 수출보조                | 4,157   | 1,577   | 515     | 1,167   |
| 곡물                  | 3,157   | 981     | 42      | 717     |
| 오일씨앗                | 1,000   | 596     | 473     | 450     |
| 낙농전환지원              | 165     | 28      | 0       | 0       |
| 우유연금                | 25      | 41      | 39      | 28      |
| 수출보조                |         | 86      | 99      | 130     |
| 육류                  |         | 86      | 99      | 130     |
| 낙농 과거사육두수기준<br>직접지불 | 1,534   | 1,515   | 1,235   | 1,009   |
| 부채 감면               | 555     | -       | -       | -       |
| 작물보험                | -       | 60      | -       | -       |
| 신규농지원               | 1       | 16      | 29      |         |
| 총액                  | 8,996   | 8,115   | 3410    | 2,334   |

자료: OECD(2005).

농가수취가격이 개혁 전과 비교하면 평균 6% 정도 하락하였으나 전체 농업부문의 수입이 개혁 전의 수준을 그대로 유지하여, 농가 수 감소를 고려할 때 단위농가당 수입은 증가하였다.

표 4-4. 2 헥타르 이상의 농지를 보유한 생산주체 수 변화

| 년도     | 1971    | 1975    | 1980    | 1985    | 1990   | 1991   | 1992   |
|--------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|
| 농업생산주체 | 150,014 | 131,949 | 117,882 | 109,029 | 96,560 | 93,554 | 91,850 |
| 연평균변화율 |         | -2.14   | -2.13   | -1.5    | -2.29  | -3.11  | -1.82  |

자료: OECD(2005).

농외수입을 위한 활동이 증가하였고 부업농이 증가하였다. 농업부문의 투자가 감소하였다. 이는 트랙터 등을 포함한 농자재 수요의 감소와 농업 생산을 위한 투입재 산업부문의 고용감소로 이어졌다. 후방 산업부문을 보면 가공기업의 수와 고용이 줄었고, 후방 산업의 집중도는 증가하였다. 농업정책의 예산에 대한 납세자 부담이 줄어들었다.

### 12.3. 시사점

생산자에 대한 보상이 정책개혁에 따른 피해보다 많았다는 분석이다. 스웨덴의 경우는 사후적이 아닌 사전적으로 보상규모를 정한 경우에 과대보상을 하기 쉽다는 것을 보여주는 하나의 예이다. 사후적인 보상방법이 비용 면에서나 보상의 적재적소 적용 면에서 우월한 방법이지만, 정책개혁의 순조로운 진행을 위한 정치경제적 이유로 사전적 보상을 사용하는 경우가 종종 있다.

낙농과 곡물에 대한 소득보상직불은 한시적으로 시행되었다. 둘 다 과거의 생산과 가격을 기준으로 보상금액을 결정하였고, 지불단가를 매년 낮추어가는 방식으로 농가의 정책개혁에 따른 일시적인 충격을 완화시켰다.

## 2. 미국의 무역조정지원제도<sup>18</sup>

미국은 NAFTA, 개별국가와의 FTA에 의한 시장개방으로 가격경쟁력이 있는 곡물, 축산물 등에서는 수요확대에 따른 이득을 보고 있다. 반면 어류, 과일, 화훼 등과 같은 품목에서는 남미 등에서 상대적으로 낮은 노동력으로 생산된 수입 농어산물로 인해 해당 농어가들이 어려움을 겪고 있는

18 본 절은 Allan and Goodwin(2008), GAO(2006), 김관수 외(2007), USDA 홈페이지 통계자료 등을 토대로 작성하였다.

실정이다.

이에 정부는 노동부 관할로 모든 산업에 대해 시행되는 TAA(Trade Adjustment Assistance)를 2002년 농업부문에 맞게 일부 수정하여 2003년부터 적용하였다. 농어민을 위한 TAA는 농어민들이 무역 자유화로 인한 피해를 최소화하기 위한 제도이며, 수입품에 맞서 경쟁력 있는 상품을 지속적으로 생산하게 하는 데 그 목적이 있다.

2002년 전까지는 농어민의 경우 일반 노동자와 달리 실직되지 않고, 선결조건인 실업수당 수여 대상에서 제외되어 일반 근로자를 대상으로 하는 무역조정지원제도의 대상이 되지 못하였다. 원래 기업 및 근로자를 대상으로 하던 TAA는 그 범위를 농어민으로 확대하고, 건강보험 보조, 소득보조 기간 연장, 고령자의 소득보전 등 포괄적인 내용을 지원내용으로 포함하였다. TAA는 2007년 말로 제도시행기간이 만료되었고, 현재는 수정된 새로운 법안(Trade and Globalization Assistance Act of 2007)이 상정되어 있다.

TAA 주관기관인 농무부 산하 해외농업지원청(FAS)의 농업부문 지원은 대체작물 개발, 마케팅 기법 전수, 현금 보조금 지급 등으로 구분될 수 있는데, 여기서는 현금 보조금 지급을 중심으로 2007년까지 시행된 내용과 상정 개정법의 주요 변경사항을 알아보도록 한다.

FAS는 원래 해외시장 개척활동을 기술적, 재정적으로 지원하기 위한 정부기관이다. 장기적으로 미국의 농산물 수출시장을 개발, 유지, 확대시키기 위해 무역장벽과 규제를 제거하는 것을 목표로 하며 국제무역 협정 등에 관한 정보를 제공한다. 세부적으로 그 역할을 알아보면 우선 해외시장개발 계획(FMD)을 통하여 생산자 또는 수출 관련 협회나 단체들의 해외시장 개척활동을 기술적, 재정적으로 지원한다. 특정 품목의 상표(Brand-Name) 판촉이나 소비자 상대 판촉이 아닌 포괄적 상품기준(Generic Commodity Basis)의 판촉 활동을 지원한다. 무역지원계획실(TAPO: Trade Assistance and Planning Office)과 FAS 인터넷 사이트를 통한 해외시장 정보를 제공한다.



## 2.1. 개요

TAA의 현금보조금 지급은 가격지원제도로써, 가격하락이 외국으로부터의 수입증가로 인한 것이라는 것이 입증되면 하락으로 인한 피해의 일정부분을 보상해 준다. 농무부 산하 경제연구기관 ERS는 시장조사를 통해 가격변동을 파악하고, 변동요인에 대한 분석을 하여 해외농업지원청(FAS)에 분석결과를 제공하는데, 주요 가격변동요인으로 수입, 수출, 생산, 소비자 기호변화, 기상, 질병 등을 고려하고 있다.

매년 현금보조금 예산으로 9천만 달러가 배정되어 있으며 개별농가는 1만 달러까지 지원을 받을 수 있다. 2003년부터 2007년 말까지 TAA의 지원을 받은 농가는 주로 포도, 리치, 올리브, 블루베리, 감자, 플로리다 아보카도, 금어초, 새우, 연어, 메기와 같은 어류, 과일, 화훼 농가이다.

2007년 9월 제도 시행기간이 만료되어 2007년 말까지 제도를 연장하는 임시법을 시행하고, 추가예산 9백만 달러를 배정하였다. 사후적인 피해보상제도로 한국에서 벤치마킹 대상이 되는 미국의 무역조정지원제도는, 제도 고안의 미숙 내지는 실제 일어난 피해정도가 경미한 경우 등의 이유로 실적은 미미한 상황이다. 2003년 제도시행 후 시간이 지남에 따라 승인조건을 충족시키기가 어려워 TAA에 지원하는 농가수가 감소하는 추세이다. 신청은 8월 15일에서 1월 31일 사이에 이루어지는데, 가격이 20% 이상 하락하여야 하고, 가격하락의 주원인이 수입증가로 인한 것이라는 것이 확인되지 않는 한 신청은 기각된다. 설사 작년에 승인을 받았을지라도 올해 들어 수입량이 증가하지 않았다면 승인이 연장되지 않는다.

농무부 산하 농업연구교육기관인 협동연구교육지도청(Cooperative State Research, Education, and Extension Service: CSREES)에서는 온라인을 포함한 다양한 형태로 기술지원과 교육을 하고 있다. 프로그램이 기본적인 것과 집중적인 것으로 구분되어 운영되고 있는데, TAA의 보조금 지원을 받기 위해서는 세계무역의 개관, 생산자가 이룰 수 있는 비즈니스 등의 내용이 포함된 기본 프로그램 교육을 받아야만 한다.

지원이 많지 않은 이유는 전년도 대비 농가 순소득의 감소를 증명해야

하는 절차의 번거로움과 적은 지원금액이다. 5년 평균가격의 80%와 현재 금액의 차이의 절반을 단위 지원금으로 설정하는 지금까지의 산정방식 하에서는 대부분의 농가가 받는 금액이 3,000 달러를 넘기 어려운 실정이다.

표 4-5. TAA와 관련된 농무부 산하기관들의 역할

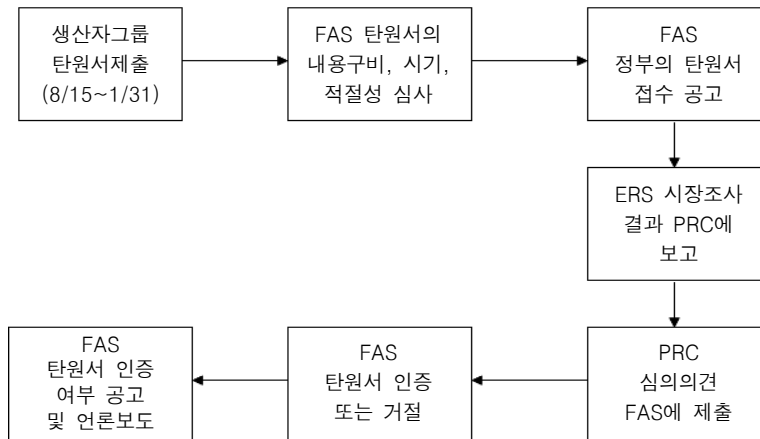
| 산하기관                                                                              | 업무                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 해외농업지원청<br>Foreign Agricultural Service(FAS)                                      | -제도시행 총괄<br>-신청접수 및 심사<br>-생산자(생산자단체)의 TAA 지원 적격 여부 판정 |
| 경제연구소<br>Economic Research Service(ERS)                                           | -신청된 품목에 대한 시장조사                                       |
| 신청심의위원회<br>Petition Review Committee(PRC)                                         | -ERS조사결과, 신청서류를 심사하여 FSA에 의견을 내는 내부위원회                 |
| 농업진흥청<br>Farm Service Agency(FSA)                                                 | -현금지원 신청을 하는 것을 도움<br>-현금지원 신청을 접수하고 농가별 적격여부 판정       |
| 협동연구교육지도청<br>Cooperative State Research, Education, and Extension Service(CSREES) | -생산자들에게 기술지원                                           |

자료: GAO(2006).

## 2.2. 제도의 운영체계

무역조정지원제도의 효과적 운영을 위해 다수의 농무부 산하 기관들이 역할분담을 하고 있다<표4-5>. 해외농업지원청이 전체과정을 총괄하고 ERS는 시장조사를 통한 해당품목의 피해여부를 분석하며, 신청심의위원회는 ERS의 분석결과를 토대로 품목의 보상대상 여부를 결정하여 해외농업 지원청에 통보한다. 농업진흥청과 협동연구교육지도청이 원활한 사업진행을 돕는다.

그림 4-1. TAA 신청절차



무역조정지원제도의 지원을 받기 위해서는 우선 세 명 이상 되는 생산자 그룹이 해외농업지원청(FAS)에 지원신청을 하여야 한다. 하나의 신청이 일정지역 내지는 다수의 주를 포함할 수도 있다. 지원서류에는 품목가격이 어떻게 하락하였는지, 생산자들이 왜 지원을 받아야 하는지 등이 명시되어야 한다.

해외농업지원청은 다음과 같은 기준을 가지고 신청의 적격여부를 판정하고 해당지역의 해당품목을 지원대상으로 정한다.

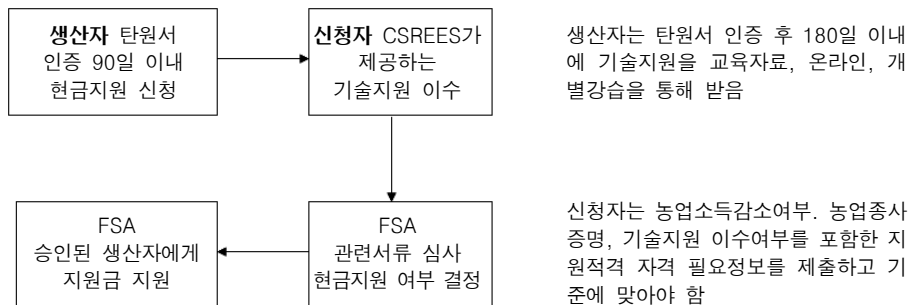
- 생산자의 판매 가격이 최근 5년간 전국 평균 가격의 80% 이하일 경우
- 해당품목 또는 경쟁재의 수입증가가 가격을 하락시키는 중요한 요인으로 작용한 경우

우선 생산자그룹(생산자대표)의 탄원서가 인증을 받은 후, TAA의 지원을 받고자 하는 농가는 개별적으로 FAS에 지원신청을 한다. 정부에서 지원받을 수 있는 내용에는 새로운 작목대체, 변화하는 시장 환경에서 경쟁력을 강화하기 위한 기술지원과 현금지원이 있다. 현금지원을 받을 수 있는 생산자의 범위는 농어업인뿐만 아니라 경영자, 농지소유자, 임차농까지

포함하고 있다. 신청자가 현금지원을 받기 위해서는 순농업수입이 작년에 비하여 감소하였고, 지난 3년간 평균 총수입이 250만 달러보다는 적으며, CSREES가 제공하는 기본 프로그램을 이수했다는 것을 증명하는 것이 필요하다.

다만 한 농가의 평균총소득(adjusted average gross income)이 250만 달러를 초과한 경우에도 소득 중 최소 75% 이상이 농업, 목축업, 임업에서 발생하였다면 현금 보조금을 지급받을 수 있는 자격이 주어진다. 농가가 받을 수 있는 현금지원은 한 회계연도에 10,000달러 이상의 현금보조를 받을 수 없고, 소득보전직접지불금(Counter Cyclical Payments)과 TAA의 현금수령액의 합계가 65,000달러를 초과할 수 없다<sup>19</sup>.

그림 4-2. 농가별 현금지원 절차



### 2.3. 실적

2006년 말까지 총 101건의 탄원서 제출이 있었고 이 중 64건이 적절하다고 인정되어 심의를 거쳤다. 64건에서 30건이 TAA 지원의 인증을 받았는데, 그 중 절반은 여러 주에서의 새우 생산자그룹이고 나머지는 농무부 품목프로그램(commodity program)의 대상이 되지 않아 지원을 받지 못하

<sup>19</sup> TAA 현금보조금=당해연도 생산량×(0.80×최근 5년간 평균가격-당해연도 평균가격)×0.5.

는 포도, 리치, 금어초(snapdragon)<sup>20</sup>와 같은 시장규모가 작은 특정품목그룹이다.

표 4-6. 연도별 탄원서 인증품목과 인증건수

| 품목   | 2004 | 2005 | 2006 |
|------|------|------|------|
| 새우   | 7    | 8    |      |
| 연어   | 2    | 2    |      |
| 포도   |      | 1    | 2    |
| 리치   | 1    | 1    |      |
| 메기   | 1    |      |      |
| 블루베리 | 1    |      |      |
| 감자   |      | 1    |      |
| 올리브  |      | 1    |      |
| 아보카도 |      |      | 1    |
| 금어초  |      |      | 1    |
| 총계   | 12   | 14   | 4    |

자료: GAO(2006).

주: 대부분의 탄원이 최소한 한 개의 주를 대표하여 이루어 짐. 2004년 메기나 2005년 포도는 여러 주에서 한 개의 탄원을 제출한 경우임.

인증을 받지 못한 34건의 대부분은 다음 해의 수입량 증가를 입증하지 못하여 재인증을 받지 못하는 경우로, 2005년 8건의 새우 생산자그룹의 탄원이 여기에 해당한다(표4-6). 나머지는 대부분 특정조건을 충족하지 못하였기 때문이다. 가격이 20% 이상 하락하여야 하고 가격하락의 주원인이 수입증가라는 것이 확인되지 않는 한 신청은 기각되게 된다. 설사 지난해 승인을 받았을지라도 올해 들어 수입량이 증가하지 않았다면 승인이 연장되지 않는다.

20 현삼과의 여러해살이풀. 높이는 20~80cm이며, 잎은 어긋나거나 마주나고 가름한 피침 모양임. 여름에서 가을까지 흰색, 붉은색, 노란색, 보라색 따위의 금붕어 입처럼 생긴 꽃이 줄기 끝에 이삭을 이루며 뿜. 관상용이며 지중해 연안이 원산지로 금붕어 꽃이라고도 불린다.

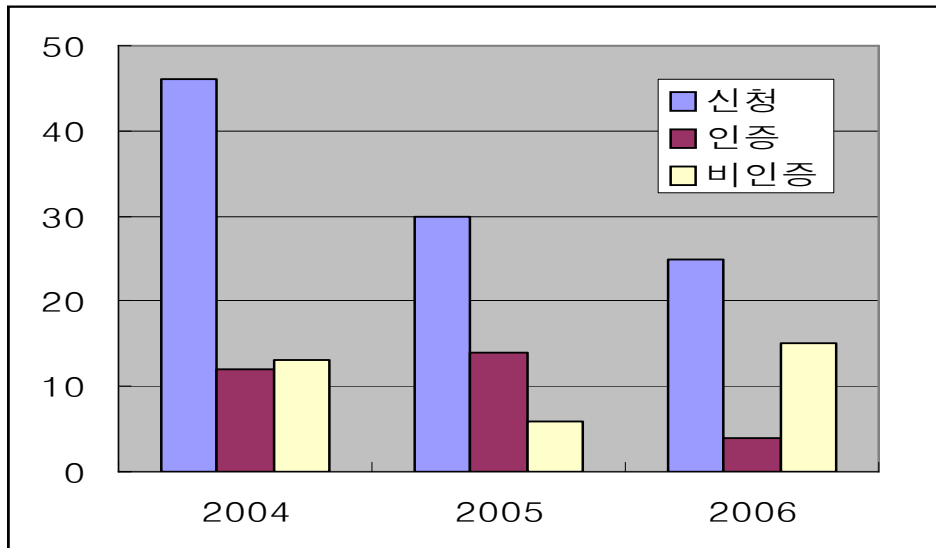
표 4-7. 품목별 부적격(비인증)사유

| 품목 | 사유* |   |      |   |   |      | 계  |
|----|-----|---|------|---|---|------|----|
|    | 1   | 2 | 1과 2 | 3 | 4 | 3과 4 |    |
| 어류 | 10  | 3 | 1    | 1 |   |      | 16 |
| 과일 | 6   | 3 |      |   |   | 1    | 10 |
| 야채 | 4   | 1 |      |   |   |      | 5  |
| 기타 | 1   | 2 |      |   | 1 |      | 3  |
| 계  | 21  | 9 | 1    | 1 | 1 | 1    | 34 |

자료: Bacho & Goodwin, 2008

\* 1: 해당품목 또는 경쟁품목의 수입증가, 2: 가격이 20% 이상 하락, 3: 판매가격의 증빙 여부, 4: 부적절한 신청

그림 4-3. TAA 지원을 위한 생산자그룹 탄원추이

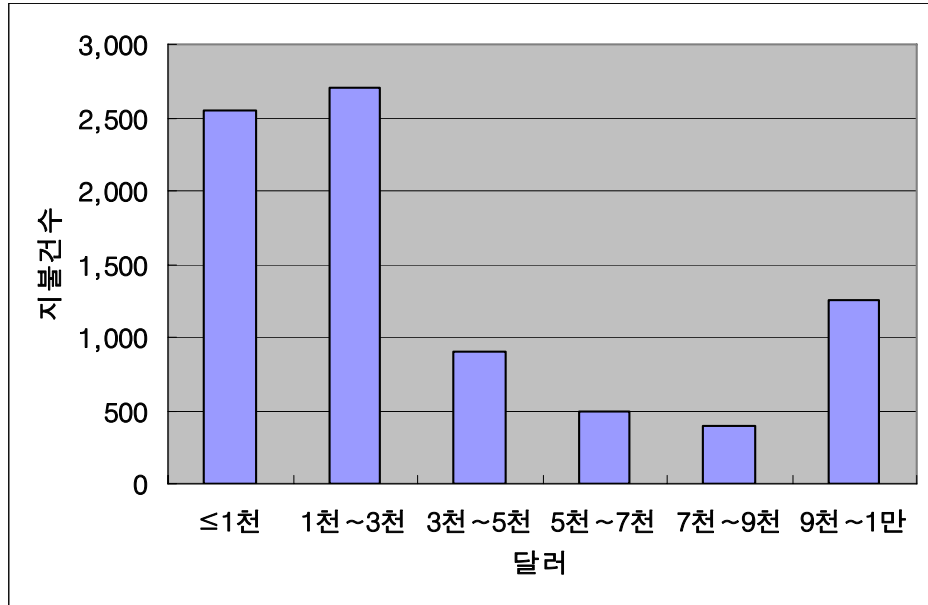


2003년 제도시행 후 시간이 지남에 따라 승인조건을 충족시키기가 어려워 TAA에 지원하는 농가수가 감소하는 추세이다.

생산자들은 2004년에서 2005년 기간 동안 12,000건 정도의 현금지원 신청을 하였고 이 중 8,000건이 넘는 2/3 정도가 현금지원을 받았다. 수혜농가당 2004년에는 평균 1,650달러, 2005년에는 평균 2,520달러의 지원을 받았으며 2006년 말까지 수혜를 받은 8,000농가 중에서 1,000농가가 상한인

10,000달러의 지원을 받았다. 이들은 주로 새우, 연어농가이다.

그림 4-4. 무역조정지원제도 지원금액의 분포



2005년의 경우 개별생산자의 현금지원에 대한 신청 중에서 2,000건이 기각되었는데 이중 1,000건 정도가 순수입의 감소를 증명할 수 없었기 때문이다. 나머지는 기술지원을 이수하지 않았거나, 평균총수입이 250달러를 넘는 경우이다.

낮은 지원율로 인해 2004년 지원금 예산 9,000만 달러의 15%에 해당하는 1,360만 달러만이 집행되었고 2005년에는 같은 예산규모의 16%에 해당하는 1,440만 달러가 집행되었다. 지원율이 낮은 이유로 순수입감소 증명과 같은 까다로운 조건과 낮은 보상률이 지적된다. 예를 들면 가격하락으로 톤당 74달러의 수입감소를 가진 포도농가의 경우 현재 보상률대로 라면 톤당 9.8달러만을 지원받게 된다.

표 4-8. TAA 보상금액의 산정 예

| 품목        | 생산량       | 보상단가                                      | 보상액                          | 가격하락        |
|-----------|-----------|-------------------------------------------|------------------------------|-------------|
| 포도        | 100톤      | $\{(\$272 \times 80\%) - \$198\} / 2$     | \$980.00<br>(\$9.80/톤)       | \$74.00/톤   |
| 알래스카 연어   | 95,000파운드 | $\{(\$0.403 \times 80\%) - \$0.261\} / 2$ | \$2,916.50<br>(\$0.0307/파운드) | \$0.142/파운드 |
| 캘리포니아 올리브 | 100톤      | $\{(\$598 \times 80\%) - \$432\} / 2$     | \$2,320.00<br>(\$23.20/톤)    | \$166.00/톤  |

## 2.4. 무역조정지원법(Trade and Globalization Adjustment Assistance Act of 2007) 개정의 주요 내용

TAA 시행기간은 2007년 말로 만료되었고, 현재는 개정된 TAA 관련법이 국회에 상정되어 있다. 새로운 농어업에 대한 TAA는 2007년까지 제도를 시행하면서 나타난 문제점 해결에 주안점을 두고 있다. 적격기준을 완화하고 보상률을 높이는 것이 주 내용이다.

변화된 내용은 크게 네 가지인데 우선 재승인과 관련한 부분이다. 기존의 제도상에서는 재승인을 받으려면 수입량이 증가해야만 하는데, 제안된 내용은 작년에 자격이 되었으면 다음해의 수입량 증감에 상관없이 자격을 유지하는 것으로 하고 있다(re-certification eligibility).

가격과 관련된 품목의 이전 적격요건은 현재가격이 지난 5년 평균과 비교하여 20% 이상 하락하는 것인데, 새로 제안된 것은 현재가격이 지난 5년 평균 또는 지난 2년 평균의 90% 이하로 하락하는 경우이다.

농업 순수입과 관련한 예전 기준은 수입이 감소해야 한다는 것이다. 예를 들어 작년에 이어 올해에도 적자를 기록했을지라도 그 규모가 줄어들었다면 자격이 되지 않는다. 이러한 문제점을 해소하기 위해 조정지원을 받지 않은 최근 2년간 순농업수입이 마이너스일 것으로 조건을 바꾸는 것이 제안되어 있다.



표 4-9. 보상 산정방식의 차이에 따른 보상금의 변화 예(포도)

| 구분      | 생산량             | 보상단가                                  | 보상액                      | 가격하락      |
|---------|-----------------|---------------------------------------|--------------------------|-----------|
| 기존(80%) | 100톤            | $\{(\$272 \times 80\%) - \$198\} / 2$ | \$980.00<br>(\$9.80/톤)   | \$74.00/톤 |
| 개정(85%) | 100톤            | $\{(\$272 \times 85\%) - \$198\} / 2$ | \$1660.00<br>(\$16.60/톤) | \$74.00/톤 |
| 보상액 차이  | \$680.00(6.8/톤) |                                       |                          |           |

기존의 제도에서는 까다로운 절차를 밟아 설사 승인을 받았더라도 대부분의 농가가 받는 지원금액이 미미하여 지원을 꺼리게 되었다. 이에 보상률을 산정하는 방식을 개선하도록 되어 있다. 현재가격과 지난 5년 평균가격 80% 차이의 절반을 지원해 주는 방식에서 현재가격과 지난 2년 또는 5년 평균가격 85% 차이의 절반을 지원하는 것으로 바꾸려 하고 있다. 이를 통해 보상률을 일정부분 높이고, 연도별 가격변화의 추이에 따라 농가에 보다 유리한 평균가격 산정이 가능하도록 한다.

## 2.5. 시사점

통상 농업강국으로 인식되고 있는 미국에서도 일부 품목에는 시장개방에 따른 피해가 발생하고 있다. 이에 2002년 무역법 개정을 통해 농업부분에 새로이 도입된 무역조정지원제도(TAA)는 2007년 말까지 시행되면서 당초 기대한 만큼의 성과를 거두지 못했다는 평가를 받고 있다.

품목의 적격여부를 일차적으로 심사한 후 개별농가에 대해 별도로 현금 지원 자격 여부를 심사하는 2단계로 이루어진 TAA는 목표가 잘 설정되어 있고(targeted) 피해농가를 잘 구분한다(focused)는 의미에서 선진화된 제도이기는 하지만, 조건의 까다로움과 지원 금액의 적음으로 인해 성과가 미미하였다. 이에 기간연장과 함께 새로이 개정되는 법안에서는 기준을 완화하고 지원율을 높여 보다 많은 농가가 지원을 받을 수 있도록 추진하고 있다.

이것이 우리에게 주는 시사점은 대상농가의 선별기준, 이행조건 등을 포함하여 보상제도를 고안할 때 합리성만을 너무 강조하게 되면 원래 취지의 보상정도를 달성하지 못할 수 있다는 것이다. 합리성, 공정성뿐만 아니라 정책담당자와 대상농가의 관련업무량, 세부적인 사항의 실현가능성까지 고려하여 제도가 고안되어야 한다.

### 3. 호주 농정개혁과 정부지원<sup>21</sup>

농정개혁은 단기간에 이루어지는 것이 아니라 장기간 동안 이루어지며, 호주의 경우 1980년대 말부터 10~15년간 다양한 농업분야에서 국경보호 철폐나 국내보조정책의 감축과 같은 농정개혁이 이루어졌다. 낙농부문에서는 정부의 시장지원을 일시에 중단하였고, 감귤산업에 대해서는 가공주스에 대한 무역보호를 단계적으로 철폐하였다. 돼지고기에 대해서는 위생 및 검역조치(SPS)의 적용기준을 완화하였다. 이로 인해 해당산업에 새로 진입하거나 은퇴하는 농가가 생겼고, 규모를 늘리거나 반대로 축소하는 농가도 생겼다.

호주의 농정개혁과정 경험을 토대로 보면 농가는 시장상황의 변화에 상당부분 적응하고 대응할 능력을 지니게 되었다. 가격이나 환율의 변화 속에서 농가는 필요한 구조조정을 통하여 수익률을 유지하는 성과를 보였다.

일반적으로 호주에서는 개혁에 적응하지 못하는 농가에 대해 장기간 소득보조는 시행되지 않았고 다만 단기의 전환지원이 필요한 경우라고 판단되는 경우에만 시행되었다. 정부는, 지원은 변화와 전환을 권장하기 위함이고, 조정과정을 역행해서는 안 된다는 원칙을 견지하였다.

21 본 절의 내용은 Harris(2005), Edwards(2003), RIRDC(호주농업경제연구소) 홈페이지 자료, ADC(호주낙농기업협회), ADIC(호주낙농위원회) 자료 등을 토대로 작성되었다.

본 절에서는 낙농부문과 감귤부문의 정책개혁과 정부지원을 사례로 소개하도록 한다. 낙농부문에서는 직접보상과 간접적 지원이 병행하여 이루어졌고, 감귤부문에서는 수출확대나 구조조정을 통한 경쟁력 제고 등을 위한 간접적 지원이 주로 이루어졌다.

### 3.1. 감귤산업 농정개혁과 지원

호주의 감귤산업은 오랜 기간 무역장벽과 세금감면을 통해 보호를 받아왔다. 냉동농축오렌지주스(FCOJ) 부분에 대한 높은 관세의 적용으로 국내 생산자는 생산된 과일의 가공을 통해 높은 소득을 보장받을 수 있었다. 그러나 1988년부터 관세를 8년 동안에 걸쳐 점차 낮추어 왔고(phase-in period), 이에 따른 농축오렌지주스의 국제가격 하락으로 오렌지농가와 가공업자의 소득은 큰 위험에 직면하게 되었다.

생산자들은 정책개혁이 점차 진행됨에 따라 개혁의 영향을 한꺼번에 받지는 않았지만, 계속되는 소득 감소로 추가대책을 요구하게 되었다. 이에 정부는 840만 호주달러 규모의 지원대책을 8년간의 관세감축 기간의 후반부에 시행하였다. 지원대책은 개별농가들의 의사결정에 영향을 주어 감귤산업의 경쟁력을 끌어올리기 위한 간접지원방식이며, 소득보전 등의 직접 지원은 이루어지지 않았다.

감귤산업에 대한 정책개혁의 완성은 1996년에 이루어졌다. 이후에도 냉동농축오렌지주스(FCOJ)의 계속적인 국제가격 하락으로 추가 지원에 대한 필요성이 제기되었으나 시행되지는 않았다.

#### 3.1.1. 감귤부문 농정개혁

1988년 7월 정부는 수입규제를 점차 줄여가겠다는 계획을 발표하였다. 국경보호는 35%의 관세로 바뀌었다. 정책개혁에 따르면 1996년까지 8년 동안 관세를 5%로 낮추기로 하였다. 오랜 기간의 점진적인 개혁은 산업이

필요로 하는 조정기간을 보장해주는 의미가 있다. 정책개혁이 발표된 1988년에 감귤산업에 대한 실질 지원율이 22%였고, 1996년에는 3% 이내까지 감소하였다.

감귤부문 농정개혁은 국제무역협상과는 별개로 정부에 의해 단독적으로 추진되었으나, 추후 UR협상결과에 따른 호주 의무이행사항의 일부로 인정되었다.

### 3.1.2. 정책개혁에 따른 감귤류 산업영향

생산자의 소득은 신선과일 시장과 가공과일 시장에서의 수요와 공급량에 의해서 결정되기 마련이다. 1990년대 초반에는 발렌시아(Valencia)오렌지가 감귤 총 생산의 70% 정도를 차지하였고, 이의 2/3 정도가 신선주스나 농축주스를 위한 가공용으로 사용되었다. 30%를 차지하는 네이블(Navel)오렌지는 주로 국내에서 신선과일인 상태로 소비되었고, 1990년대 초에는 약 35% 정도만 신선주스용으로 이용되었다. 신선과일로 파는 것이 가공용으로 파는 것보다 훨씬 많은 소득을 생산자에게 가져다주었고, 이를 반영하듯 네이블오렌지 가격이 발렌시아보다 비쌌다.

신선과일 시장의 수요가 빠르게 성장함에 따라 수입 냉동농축주스가 국내 감귤산업에 미치는 영향을 어느 정도 줄일 수 있었다. 하지만 처리기술의 발전(reverse osmosis-membrane technology)으로 신선주스도 교역이 가능하게 되었고, 1990년대 후반에는 국내생산의 15~20% 정도가 비냉동농축주스용으로 사용되었다.

수입 냉동농축오렌지주스의 가격하락은 생산자 유형별로 다른 영향을 주었다. 네이블오렌지를 주로 생산하면서 일부분만 가공용으로 판매하는 농가에게는 별로 영향이 미치지 않았지만, 주로 발렌시아를 생산하여 많은 양을 가공용으로 판매하던 농가에게는 미치는 영향이 컸다. 지역별로 주로 재배하는 수종이 달라 특히 발렌시아에 특화해 있는 리베리나 지역이 가장 심한 영향을 받게 되었다.

1988년에서 1996년 사이 냉동농축오렌지주스의 수입가격은 30% 하락한

반면에 국내시장 가격은 45% 정도 하락하였다. 이는 국내시장의 변화로 인해 수도 수입 냉동농축오렌지주스가 미치는 영향정도가 많이 달라졌음을 보여준다. 8년간 농가가 받는 충격을 완화하기 위해 수입보호의 제거는 점진적으로 진행되어 국내 냉동농축오렌지주스의 가격은 매년 2~4% 정도씩 떨어졌고, 관세는 매년 톤당 29 호주달러에서 129 호주달러로 낮아졌다.

개혁 첫해에 수입 냉동농축오렌지주스의 가격은 37% 하락했는데 만약 관세를 첫해에 모두 낮추어 5%가 되었다면 가격하락은 51%까지 되었을 것이라는 관측이다. 이 둘의 차이를 금액으로 환산하면 톤당 630 호주달러에 달하고, 생산자는 단계적 정책개혁으로 1988년에 이에 해당하는 금액만큼의 혜택을 받은 것이 된다.

### 3.1.3. 감귤산업에 대한 조정지원(Adjustment Assistance)

냉동농축오렌지주스 국제가격이 하락하는 시기에 국경보호를 줄여나가는 개혁이 진행되어 감에 따라 생산자들의 금융압박에 대한 우려가 더욱 커졌다. 개혁 기간동안 냉동농축오렌지주스의 수입은 급증하였고, 신선주스 수요증가로 가공오렌지 시장도 확장되어 갔다. 냉동농축오렌지주스로 사용하는 과일가격은 수입가격의 하락과 함께 동반 하락하였다.

생산자들은 일련의 진행상황 속에서 정부의 조정지원을 요구하였지만, 정부는 현재 상황이 생산자에 대한 직접지원을 정당화할 정도는 아니라고 판단하였다. 정부는 생산자가 겪고 있는 금융압박이, 장기적 세계 교역조건과 시장상황의 변화에 적응하기를 생산자가 꺼림에 따라 초래된 것으로 보았다. 시장상황의 변화로 초래된 수입감소는 농산업에 투자함에 따라 당연히 수반되는 리스크의 일부분으로 정부가 조정지원을 제공할 충분한 이유는 되지 못한다고 보았다. 다른 산업에서 소규모 자영업자들도 이 정도의 사업위험은 가지고 있으며, 시장상황이 악화되었다고 해서 지원을 받는 것은 아니기 때문이다.

1994년 12월 정부는 지원의 필요성에는 동의하지 않았지만 계속되는 생산자의 지원요청을 일부 수용하여 감귤시장발전프로그램(CMDP: Citrus

Market Development Program)을 시행하기 시작하였다. 5년 프로그램으로 원활한 조정과 국제 경쟁력 향상을 도모하여 장기적 성장궤도에 진입하도록 돕는 것을 목적으로 하고 있다. 세부적으로는 신선과일 수출의 증가를 권장하여 감귤산업의 수익률 제고를 달성하고자 하였다.

표 4-10. CMDP의 사업별 예산

단위: 백만 호주달러

| 사 업                                | 예 산 |
|------------------------------------|-----|
| 품질개선                               | 0.8 |
| 국내 신선주스 소비증대                       | 1.3 |
| 수출확대와 시장접근                         | 4.0 |
| 생산과 마케팅의 유기적 연계를 통한<br>공급체인 효율성 제고 | 2.1 |

자료: Harris(2005).

CMDP는 산업에 간접지원을 제공하는 일시적 프로그램으로 예산은 모두 84만 호주달러이다. 대상은 생산자를 포함하여 가공, 포장, 수출업자까지이고, 수출증대, 국내 신선주스 소비증대, 냉동농축주스 시장의존을 감소와 관련된 투자에 자금을 지원해 준다.

CMDP는 농가 대상의 직접지원 대신에 컨설턴트나 마케팅전문가와 같은 자문 서비스 공급자를 지원하여 그 혜택이 생산자에게 전해지도록 하였다. 농가가 수종을 발렌시아에서 네이블로 바꾸도록 유도하고, 경쟁이 심한 농축주스시장 의존도를 줄이고, 농장 경영을 선진화하도록 돕는 것이 주 내용이다.

한편 CMDP 시행 전부터 구조조정의 목적으로 다른 간접지원제도가 운영되고 있었다. 생산자들은 구조조정 지원을 목적으로 농촌파트너십 프로그램(RPP)에 지원할 수 있었다. 1995년에는 지역경제를 증진할 목적으로 12개의 RPP가 운영되었고, 감귤산업은 그 중 3개 부문에 지원할 수 있었다. 이 3부문 RPP를 통해 누적된 지원금 2천만 호주달러에서 감귤 농가들이 받은 총 지원금액은 10%에 해당하는 2백만 호주달러 정도이다.

표 4-11. 감귤산업이 지원가능한 농촌파트너십 프로그램

단위: 백만 호주달러

| 구분       | 기간             | 총액   |
|----------|----------------|------|
| 킵스타트 RPP | 1999.5~2001.5  | 10.1 |
| 리버랜드 RPP | 1999.3~2002.12 | 5    |
| 파워팩트 RPP | 2001.7~2004.7  | 5    |

\* 킵스타트는 Kickstart Sunraysia RPP, 리버랜드는 Riverland RPP, 파워팩트는 MIA PowerPACT RPP에 해당함.

세부내용은 사업별로 달랐지만 일반적으로 비즈니스계획 수립, 교육이수, 농가 구조조정의 활동에 금융지원을 하였다. 비즈니스계획 수립은 RPP 지원을 위한 선행조건에 해당하여 농장수익성, 농장경영주의 개인적 능력수준, 농장 재정여건 개선방법 등이 들어가게 된다. 세 가지 RPP 모두 생산성과 수익성 제고를 위한 농장개선에 자금을 지원하는데, 감귤 생산자에 대해서는 수종교체나 새로운 수확기술의 도입에 대해서도 지원을 하였다. 킵스타트와 리버랜드는 관개시설 개선에 대해서도 지원을 하였다.

킵스타트 RPP는 8~25ha 규모 농가로 자격제한이 있으며 처음 2~4ha에 해당하는 농장의 재개발하는 데 소요되는 자금을 대해 20,000호주달러까지 보조를 하였다. 파워팩트 RPP는 규모에 대한 자격제한이 없는 대신 같은 목적에 대해 1,500호주달러까지 자금지원을 하였다. 두 경우 모두 지원금이 총 재개발비용의 25%를 초과할 수 없었다. 반면에 리버랜드 RPP는 처음 2ha의 재개발에 5,000 호주달러의 자금을 지원하였다.

킵스타트와 파워팩트는 농지구입을 위한 자금도 지원하였다. 킵스타트는 15ha까지 농지구입비의 50%에 해당하는 자금을 융자해 주었고 파워팩트는 농장사이즈 제한 없이 2년간 매년 20,000호주달러까지 지원해 주었다.

이외에도 프로그램별로 추가적인 지원이 있어 킵스타트는 교육비 지원을, 리버랜드는 수출 마케팅 활동과 관련하여 5천 호주달러까지 전체 비용의 90% 내에서 지원을 하였다.

기본적으로 RPP 지원은 해당지역에 있는 모든 농가를 대상으로 하여 감귤농가도 다른 농가들과 함께 지원하였다. 다만 킵스타트는 25ha 미만농가

로 제한하였다.

프로그램별로 정해진 예산이 있어서 수혜농가의 수가 제한될 수밖에 없었고 항상 그보다 많은 농가가 지원하였다. 농가는 자금지원의 필요성을 설득력 있게 설명하고 RPP 지원을 통해 보다 수익성 높은 사업으로 이끌고 갈 수 있다는 것을 보여줄 수 있어야 했다. RPP는 AAA 프로그램의 일반 지원사업과 유기적으로 연계하여 시행되도록 고안되었다<sup>22</sup>. 예를 들어 감귤농가가 키스타트를 통해 교육비 지원을 받은 경우 팜비스(FarmBis) 교육보조에 지원할 수 없다. 또한 생산자는 단기적 복지지원이나 은퇴지원을 위해 농가보조(Farm Help) 프로그램에 지원이 가능하다. 지원농가는 자산과 소득 등에 대한 일반적인 테스트를 받아야 한다. 농가보조 프로그램의 대상일지라도 예외적으로 키스타트를 통해 추가적인 1만 5천 호주달러의 지원을 받는 것이 가능하다.

### 3.1.4. 개혁 이후 감귤산업의 조정

보호가 사라지면서 농가들은 시장경쟁에 그대로 노출되게 되었다. 가공용 오렌지에 특화하고 있는 농가들은 선진 경영기법을 받아들여 바뀌어가는 외부상황에 적응해 나가야 했다. 환율과 국제가격의 변화에 따른 가격 위험뿐만 아니라, 국내생산의 연중변동에도 대책을 마련하고 경영을 할 필요가 생겼다. 모든 생산농가들은 점진적인 정책개혁 과정 속에서 과도기적 지원을 받았다. 장기적으로 산업이 성장하기 위한 기반을 마련하는 데 기여했다고 평가받는 CMDP도 조정과정에서 일익을 담당하였다.

22 정책개혁과는 별개로 농업이 보다 지속적인 경쟁력과 수익성을 갖추어 나가는 것을 목적으로 AAA(Agriculture-Advancing Australia)라 불리는 일반적인 조정 지원 패키지가 1997년부터 3년에 걸쳐 시행되었다. 3년간 525백만 호주달러의 예산을 가지고 시행된 AAA는 이후 두 번에 걸쳐 4년씩 연장되었다. 지난 11년 동안 AAA 예산은 총 1,210백만 호주달러이고 시간이 지남에 따라 농가의 참여가 높아갔다. 농가들은 AAA를 통해 정책개혁을 위한 산업조정과 관련하여 Farm Help, FarmBis, 금융상담 등의 프로그램에 참여할 수 있다.



RPP지원의 효과는 재개발과 농지구입을 위한 자금지원의 수혜기준과 충분하지 않은 금액으로 인해 제한적이었다. 다만 수혜농가는 개선된 경영 기술의 필요성을 보다 많이 인식하고 받아들였고, 수립한 농가 발전계획에 속도를 내게 되었다는 평가가 있다(Edwards, 2003).

농가도움(Farm Help)프로그램은 산업의 구조조정에는 그 효과가 제한적이었다. 이 제도는 지원규모에 대한 순자산 테스트를 거쳐 주로 심한 재정적 어려움을 겪고 있는 농가를 대상으로 하였는데 그리 숫자가 많지 않았다. 이로 미루어 변화하는 시장상황으로 인해 회복되기 어려운 경영어려움에 직면한 농가의 숫자는 실제 많지 않았다는 것을 알 수 있다.

산업조정 과정을 거치면서 오렌지 생산농사의 수가 줄어들었다. 일부는 생산을 다양화하거나 아니면 오렌지 생산을 중단하였다. 물론 은퇴농가도 생겨났다. 감귤류 재배농가의 수는 1993년에는 3,750 농가에서 1997년에는 3,100 농가로 줄어들어 4년 동안 약 15% 정도의 농가가 감소하였다. 다른 산업의 정책개혁에 비해 농가가 상대적으로 덜 줄어든 이유는 우선 감귤류 산업의 구조적 특성에 기인한다. 많은 중·소규모 농가들이 감귤류 이외에도 포도, 사과, 배, 야채 등과 같은 다른 작물을 함께 재배하고 있었기 때문에 오렌지 시장개방에 따른 영향은 제한적이었다.

농가들은 구조조정을 통하여 냉동농축오렌지주스 시장에 대한 의존을 줄이고 신선과일의 수출에 보다 역점을 두게 되었다. 수입증가로 경쟁이 심화되고 있는 시장에서 벗어나 보다 많은 수입을 올리는 것이 가능한 신선과일시장으로 옮겨가기 시작하였다. 1990년 가격을 보면 네이블오렌지 수출가격이 톤당 1,265호주달러, 평균 도매가격이 톤당 750호주달러, 발렌시아의 평균 도매가격은 톤당 400호주 달러인 반면에, 과일을 기준으로 수입되는 냉동농축오렌지주스의 가격은 톤당 150호주달러였다.

1988년부터 정책개혁이 시작된 이후 수출이 지속적으로 성장하여 신선 오렌지 수출의 경우 1987년에는 48,000톤이었으나 2002년에는 133,000톤까지 증가했다. 수출도 대부분 가격이 높은 네이블오렌지 중심으로 이루어져 2002년 수출량의 3/4가량이 네이블오렌지였다.

표 4-12. 감귤산업 수출입 추이

단위: 천 톤

|        | 1987~1988 | 1992~1993 | 1997~1998 | 2002~2003 |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 수입     |           |           |           |           |
| 신선과일   | 7         | 6         | 13        | 9         |
| 냉동농축주스 | 14        | 64        | 229       | 378       |
| 수출     |           |           |           |           |
| 주스     | 15        | 11        | 21        | 31        |
| 신선과일   | 48        | 82        | 117       | 133       |

자료: Harris(2005).

경영변화와 공급체인을 통한 품질제고가 수출성장의 관건이었다. 한국과 일본 등으로의 수출길이 열린 것도 수출성장에 크게 기여를 하였다. 이러한 발전은 CMDP계획에 의해 고무된 바가 크다. CMDP지원은 수출특화와 네이블오렌지로의 작목전환을 권장하였고, 상대적으로 생산의 다양화나 오렌지 산업에서 은퇴하는 데 대한 지원은 고려되지 않았다. CMDP전략의 성공의 관건은 수출시장의 확보와 가격경쟁력 유지에 있다. 국제시장의 경쟁에서 살아남기 위해 농가들은 시장변화와 환율변화 등에 따른 가격위험에 대응할 수 있는 경영기술을 습득해야 했다.

주로 브라질에서 수입되는 냉동농축오렌지주스 시장에 대한 소득 의존도를 줄이고자, 농가들은 CMDP의 지원으로 수종을 발렌시아에서 네이블로 바꾸어 나갔다. 1987년에서 1998년 사이에 새로 심은 네이블오렌지나무의 수는 21% 증가한 반면 발렌시아 오렌지나무의 수는 80% 감소하였다. 이에 따라 동 기간 전체 오렌지나무에서 차지하는 네이블오렌지나무의 비중도 35%에서 45%로 증가하였다<sup>23</sup>.

품질개선과 수종의 변경은 농가의 재정상황을 호전시키는 데 크게 기여하였다. 수입의 영향을 적게 받게 되었고 보다 적은 양의 오렌지가 가공용으로 가고 단가가 높은 네이블오렌지의 비중이 높아졌다. 1990년에 네이블

23 오렌지농장을 재개발하는 것은 시간이 많이 걸리는 과정이다. 새로 심은 나무에서 과실이 열리기까지는 6년의 기간이 소요되고 수확량이 가장 많게 되기까지는 15년이 걸린다.

오렌지 평균 가격이 톤당 595호주달러인 반면에 발렌시아는 톤당 205호주달러였다.

신선과일로 팔리는 비중이 점차 증가되어 2002년에는 전체의 49% 가량이 신선과일로 판매되었다. 국내판매는 주로 신선과일이나 신선주스 형태로 이루어졌고 냉동농축오렌지주스는 마지막 선택이었다. 주로 품질이 떨어지는 과일이 농축오렌지주스용으로 가게 되는데 기상변화에도 영향을 받지만 농장경영개선의 노력을 통해 저품질 오렌지의 생산량이 줄어들었다.

네이블오렌지의 경우 품질유지를 위한 경영개선의 노력을 통해 1987년에서 2002년까지 생산량이 증가했음에도 가공용으로 가는 오렌지 양은 줄어들었다. 동 기간 가공용으로 가는 비율도 39%에서 14%로 감소하였다. 농가의 노력과 더불어 QA 프로그램을 통해 수확, 이송, 분배 등의 과일을 다루는 기술이 크게 진보하였다.

신선과일 판매의 증가는 주로 수출에 의해 주도되었다. 1987년에는 수출의 비중이 전체의 10%였던 것이 2002년에는 21%로 증가하였다. 수출시장에 초점을 맞추는 것은 냉동농축오렌지주스 시장의 심화되는 경쟁에 대한 유효한 대응방안이 되었다.

### 3.2. 낙농 정책 개혁

호주의 낙농업은 수십 년간 국내시장 판매로부터 높은 수익을 얻을 수 있도록 정책지원을 받아왔다. 1980년대 중반부터의 전개는 무역과 관련하여 국내 시장 지원 프로그램 개혁 예를 보여준다. 총 두 단계의 서로 다른 접근법을 사용한 정책개혁이 있었다.

- 첫 번째 단계는 수출 부문에 대한 장기적이고, 단계적 지원축소로 1986년 7월에 착수되었다.
- 두 번째 단계는 2000년 7월에 시행된 모든 가격지원의 일시적 폐지이다.

두 단계의 정책개혁은 서로 다른 조정 지원의 형식을 포함했다. 첫 번째 정책개혁은 단계별 지원 축소를 통해 전환 보조를 제공했다. 생산자들은 정책 변화에 대한 전체의 효과를 즉시 겪지 않았다. 두 번째 개혁은 다수의 낙농업자들에게 즉각적이며, 상당한 소득의 손실을 가져왔고, 이에 낙농업자들에게 17.5억 호주달러의 직접지원을 제공한 전환보조 법령을 추진하였다. 이 두 개의 서로 다른 개혁과정은 단계적 지원 축소와 시장지원 일시폐지 간의 상이한 조정방법을 보여준다.

### 3.2.1. 첫 번째 낙농정책 개혁

첫 번째 개혁은 복잡한 무역 환경 속에서 진행되었다. 그간 정부는 낙농 부문에 대한 규제를 통해 인공적으로 액상우유(fluid milk) 시장과 가공용 우유 시장을 분할해 왔다. 연방정부는 가공용 우유(manufacturing milk)의 가격 보조 계획을 유지했고, 주 정부들은 독립적인 가격 지원 계획을 통해 액상우유를 위한 6개의 서로 다른 시장을 유지하였다.

가공우유 가격은 소비자들로 하여금 가공 유제품에 대해 더 높은 가격을 지불하도록 한 정책 법령에 의해 지원받았다. 이는 가공용 우유의 가격을 수출 패리티보다 높게 만들었다. 정책 개혁은 1980년대 중반 수출을 통한 판매증가를 유도하기 위해 도입되었다. 수출 수익 협약이 금지되고, 가공용 우유의 시장 지원을 평균 수출 가격의 40%에서 2000년에 10%로 단계적으로 낮추었다.

액상우유 가격 지원은 정책개혁 시행 기간 동안 그대로 유지되었고, 다수의 낙농업자들에게 지속적으로 상당한 지원을 제공했다. 정책 개혁 시행 기간 말미에 명목지원 비율은 20~25% 정도였다. 이는 지원 철폐 이전의 모든 주의 평균 가격지원 비율을 반영한다. 각 주의 시장 지원은 차이가 났는데, 이는 액상 유제품 가격 규제가 다 달랐기 때문이다.

정책개혁의 첫 번째 단계에서 낙농업에 커다란 조정이 있었다. 이는 이 농현상과 농장 성과 변화로 보아 분명하다. 1984~1985년과 1999~2000년 사이에 6,450 농가가 산업을 떠나갔다. 이러한 조정은 제조용 우유 생산이

집중되었던 호주의 남동쪽에서 강하게 나타났다.

비록 농가 수는 줄어들었지만, 우유 생산량은 108억 리터로 약 80% 증가하였다. 초과 우유 공급은 주로 제조용 낙농 제품을 만드는 데 사용되었다. 1999~2000년에 와서 액상 유제품 판매는 전체 산출물에 18% 이하였으나, 주마다 상당한 차이가 있었다. 빅토리아 주에서는 액상 유제품의 시장 점유율이 7% 미만으로 떨어졌으며, 반면 퀸스랜드 주에서는 45%로 별 변동이 없었다.

우유 생산의 증가는 빅토리아 주 생산의 수출부문에서 강하게 나타났는데 거의 두 배로 늘어나 69억 리터에 이르렀다. 이 산업팽창은 버터, 치즈와 가루우유의 막대한 수출판매 증가로 이루어졌다. 1999~2000년에 이르러 이 제품들의 수출은 700kt에 달하였고, 1984~1985년 수출판매에 비해 거의 150%에 달하는 성장이었다.

이 기간 동안 낙농가의 생산성과 측면에서 커다란 변화가 생겼다. 많은 농민들은 원료 투입량(토지, 가축)을 늘려 산출물을 늘렸다. 생산자들은 개선된 목장, 비료, 관개와 보충제 투여 등 2차 투입을 늘려 목장 활용도를 개선하고 우유 생산율을 개선해 나갔다.

1980년대 중반의 정책개혁은 15년간 단계적 지원 축소로 이루어져 그 영향이 제한적이었다. 이는 개혁의 단계적 접근이 지닌 함축성을 반영한

표 4-13. 첫 번째 정책개혁에 따른 산업 조정

| 구분           | 단위    | 1979~1980 | 1984~1985 | 1989~1990 | 1999~2000 |
|--------------|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 농가수          | 수     | 21,994    | 19,342    | 15,396    | 12,896    |
| 우유생산         | 백만 리터 | 5,432     | 6,033     | 6,262     | 10,847    |
| 농가당생산량       | 천 리터  | 247       | 312       | 407       | 842       |
| 사육두수         | 두수/농가 | 87        | 93        | 107       | 168       |
| 젖소마리당<br>생산량 | 리터/마리 | 2,889     | 3,337     | 3,786     | 4,996     |

주: 1986년 7월 제조용 우유지원에 관한 정책개혁 시작됨.

호주의 회기연도는 6월30일에 끝남.

자료: 호주낙농기업협회(ADC). 2002.

다. 낙농업자들은 점진적인 지원 축소에 적응할 수 있었고, 정부는 그 어떤 추가적인 전환지원 비용을 지불하지 않아도 되었다.

정책 개혁으로 인한 영향은 예상만큼 심각하지 않았다. 그러나 수출의 증가는 낙농업을 세계물가 변동에 더 민감하게 만들었다. 제조용 우유 생산자들은 환율 변동과 세계 시장 상황에 맞는 위험관리를 위하여 재정관리 능력을 키워야 했다.

규제철폐 이전에는 제조용 우유 수익에는 커다란 편차가 존재했다. 생산자 수익에의 시장의 압력 효과는 연 평균 약 5%의 가격 하락이었다. 정책 개혁은 추가적으로 1%의 가격 하락을 가져왔다. 제조용 우유 지원 축소로 인한 평균 우유 수익의 영향은 액상 유제품에 대한 시장 지원으로 희석됐다. 예를 들어, 규제철폐(1999~2000)가 일어나기 1년 전 낮은 수출 가격으로 인하여 제조용 우유 수익은 거의 12%나 하락했다. 평균 우유 가격의 전반적 영향은 9%의 하락이었다.

### 3.2.2. 두 번째 낙농정책 개혁

1990년대 후반 추가적 정책 개혁을 요구하는 강력한 상업적 압박이 있었다. 우유 공급의 증가는 가공용 우유에 대한 지원의 가치를 희석시켰다. 지원협약으로 올라갔던 소득은 우유의 공급 확대에 의해 낮아졌다.

수입 경쟁 때문에 유제품 제조업자들의 국내 판매가격 인상 능력은 제한적이었다. 호주는 뉴질랜드와 FTA협상을 맺고 있었다. 지원 계획은 수출 패리티 이상으로 가격을 끌어올리면서 수입을 장려했다. 첫 번째 정책개혁이 진행되는 동안 뉴질랜드산 치즈 수입은 꾸준히 증가하여 1990년 후반 13%의 국내시장 점유율을 보였다.

호주의 주(state)들 간에 액상 우유의 무역을 제한하는 산업 협약의 해제를 요구하는 시장의 압박이 거세어졌다. 빅토리아 주의 상인들은 그들의 경쟁적 지위를 활용하여 주간 거래 시장으로의 확장을 노리고 있었다. 거래 제한은 저가의 제조용 우유와 타 주의 고가 액상 유제품과의 경쟁을 막고 있었다.

1990년대 후반 모든 낙농 지원 정책들은 국가경쟁정책(NCP) 검토의 대상이 되었고, 검토결과는 낙농 규제철폐의 주요 압박 요인으로 작용하였다. 1999년 중반 빅토리아 국가경쟁정책(NCP)은 주 정부에 의한 액상 우유 가격 조절의 공익성이 없다는 결론을 내렸다. 업계의 동의를 얻은 빅토리아 정부는 2000년 7월 1일부로 규제가 풀릴 것이라고 선언했다. 이 결정은 다른 주 정부들이 가격 지원 계획을 실행할 수 없게 만들었다.

시장 지원철폐를 촉진하겠다는 결정은 1999년 9월 발표되었다. 이것이 우유 가격에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대해서는 모든 것이 불확실했지만, 낙농업자들은 9개월 내에 자신들의 상황을 고려하여 급격하게 변화하는 시장 상황에 어떻게 대응할지를 결정해야 했다.

이러한 급진적 지원철폐는 일반적이지 않은 접근 방법이었다. 그러나 이 방법이 당시 상황에서는 가장 현명한 대응방안으로 받아들여졌다. 액상 우유 가격은 주마다 다른 수준으로 규제되었고, 확정된 시장가격은 지역별로 많은 차이를 보였다. 8개의 서로 다른 주 정부가 혁신적인 정책 변화를 공조하는 것은 매우 힘들었을 것이다.

### 3.2.2.1. 낙농부문 정책개혁에 따른 조정 지원

2개의 보조 종합대책이 있었다. 첫 번째 종합대책(DIAP)은 정책개혁이 시행되기 이전에 발표되었다. 지원 정책이 없어진 직후 바로 보조가 가능하다는 것을 보장하기 위해 사전적으로 보상내용이 발표되었다.

낙농산업 조정계획(DIAP)은 세 가지 프로그램으로 구성되어 있다<sup>24</sup>.

- 낙농업 구조조정 프로그램(DSAP)
- 낙농업 은퇴 프로그램(DEP)
- 낙농업 지역 조정 프로그램(DRAP)

24 본문에서는 조정지원제도의 가장 큰 부분을 차지하는 DSAP(낙농업구조조정프로그램)를 설명하고 DEP, DRAP, SDA에 대해서는 부록에 그 내용을 첨부함.

DSAP의 효과가 기대보다 적고 액상우유 가격이 많이 하락하여 두 번째 지원대책이 낙농시장 규제철폐의 첫 해 말에 시행되었다. 두 번째 대책의 주요항목은 추가낙농지원(SDA) 프로그램이다.

DSAP(낙농농가 피해보상 직불)는 정책개혁으로 인해 영향을 받은 모든 농민들에게 전환 지원을 제공하기 위한 종합대책 중의 하나로 피해보상 직접지불에 해당한다. 이 프로그램의 지원단가는 1999년 초, 1998~1999년 지원제도의 가치 예측을 기반으로 개발되었다. 가공용 우유의 지원금은 시장가격의 6~7%였고, 액상우유의 규제 가격은 가공용 우유 가격보다 평균 85~135% 가량 높았다.

표 4-14. 호주의 낙농부문 지원제도별 비교

단위: 호주달러

| 구분              | DSAP                   | DEP               | DRAP            | SDA                                      |
|-----------------|------------------------|-------------------|-----------------|------------------------------------------|
| 성격              | 피해보상직접지불               | 은퇴직불              | 일자리 창출을 통한 간접지원 | 액상우유 가격하락에 대응한 추가적인 직접지불                 |
| 지급대상            | 농업인, 농장소유자를 포함한 낙농경영체  | 낙농농업인, 농장소유자      | 지역개발사업자         | 농업인, 농장소유자를 포함한 낙농경영체(액상우유가 총생산의 25% 이상) |
| 보상성격            | 직접보상                   | 직접보상              | 간접지원            | 직접보상                                     |
| 보상상한            | 350,000                | 48,500            | 해당없음            | 60,000                                   |
| 보상방식            | 8년 분기별 정액지급            | 일시불               | 50% 이상 자부담      | 8년 분기별 정액지급 또는 현재가치로 할인된 일시불             |
| 보상단가<br>(Ac/리터) | 액상: 46.23<br>가공용: 8.96 | 해당없음 <sup>1</sup> | 해당없음            | 해당없음 <sup>2</sup>                        |

주: 1 DEP(은퇴직불)의 지급액은 48,500호주달러에서 순자산 규모가 90,000호주달러보다 큰 경우 초과분 3호주달러마다 2호주달러씩 차감해 나감.

2 SDA(추가직불)는 액상우유 생산비율에 따라 농가별로 차별적인 보상금을 지불함. 액상우유 비율 25~30%: 10,000호주달러, 30~35%: 15,000호주달러, 35%이상은 리터당 단가를 높여나가는 방식(신축법)으로 농가는 15,000호주달러와 신축방식 중 유리한 것을 선택함.



DSAP 지원에는 모두 16.3억 호주달러가 소요되었다. DSAP 프로그램은 개별적인 재편성 보조금을 포함하고 있는데 이는 정책개혁이 농가 소득에 미칠 영향의 예측치를 반영한 것이다. 예측된 수치는 제조용 우유 생산자의 10%에서부터 액상 유제품 판매 비중이 높은 생산자의 25% 이상까지 그 범위가 넓었다. 규제철폐 이후 산업에 진입한 농가는 이 프로그램에 포함되지 않았다.

농가별 보조금은 1998~1999년의 우유 생산량을 기초로 한 고정금액이었다. 보조금은 두 개의 구성 금액을 기준으로 계산되었다. 액상우유 46.23 Ac/리터와 가공용 우유 8.96 Ac/리터였다. 보조금은 2~3년간 규제로부터 얻었을 소득의 감소분과 동일했다.

DSAP 보상권은 낙농경영체에게 배분되었다. 1999년 9월 28일을 기준으로 낙농 기업에 경제적 이권이 있는 자라면 누구나 DSAP 보상에 지원할 수 있었다. 두 개의 지원을 없앴으로써 생기는 지원가격의 명목 가치 손실의 예측치를 반영하고 있는 DSAP 보상은 미래 우유 생산 결정과는 관련이 없다(생산 비연계). 가격 지원 계획 하의 1998~1999년 우유 유통 실적은 각 낙농경영체의 보상권(entitlement)을 증명하는 데 사용되었다.

생산자들은 자신들의 보상이 확정되기 이전에 농장경영평가(FBA)를 작성, 제출해야 했다. 이는 순자산과 연간 소득 및 지출에 관한 증명서였다. FBA는 또한 다양한 가격 예상치에 대한 규제철폐의 영향도 평가했다. FBA의 목적은 농장주들로 하여금 조정에 대한 선택을 잘 할 수 있도록 돕는 데 있었다.

보상은 2000년부터 분기별로 8년간 총 32회로 나뉘어 분할 지급되었고, 지급금은 농장소유자, 생산자를 포함한 증명 가능한 농장 기업 이권자들에게 의해 공유되었다. 당시 13,150개 낙농 농장이 지원자격이 있었고, DSAP 금액은 29,897명의 농장관련 이권자들에게 지급되었다.

분기별 전환 지원 금액 지급은 농장주들로 하여금 이를 소득지원 금액으로 보게 할 수 있다는 우려가 있었다. 이는 조정을 장려하려는 프로그램의 목적을 희석시킬 수 있었다. 일시 지급이 생산자들로 하여금 자신들의 농장 기업을 재편성하는 선택을 하도록 하는 데 더 유리했을 것이다. DSAP

보상은 정부 보장 금액의 고정 흐름이었다. 업계의 지원으로 여러 은행이 DSAP 보상을 일괄지급으로 전환할 수 있는 기관을 설립했다. 다수의 낙농업자들은 자신들의 권리를 은행에 일임하고 전체 보상금을 현재가치로 할인하여 일괄 지급받았다.

낙농경영체에 대한 보상금은 350,000호주 달러로 상한이 설정되었지만 지원자의 낙농 소득이 특정 기간 총 농가 소득의 70%를 초과할 경우에는 적용되지 않았다.

평균 DSAP 보상금은 액상우유 판매가 총 우유 생산에서 높은 비율을 차지하는 주에서 비교적 많았다. 예를 들어, 평균 DSAP 보상금이 NSW 주에서는 19.6만 호주달러인데 비해 빅토리아 주에서는 9.7만 호주달러에 불과했다.

### 3.2.2.2. 낙농 조정 지원 기금 조성

두 번째 낙농 정책개혁을 위한 총 조정 지원 비용은 17.5억 호주달러의 농민 직접지원을 포함하여 모두 20억 호주달러였다. 지원 프로그램 기금은 일반 세금수입으로 조성되지 않고 액상우유 소매 판매에 대한 11Ac/리터 특별세로 조성되었다.

낙농 조정 특별세는 생우유 유통업자에게 부과되었다. 이 비용은 소매가격 인상을 통해 소비자에게 전가되었다. 소비자세는 지원 프로그램의 비용이 완전히 채워질 때까지는 유지될 것이다. 이는 행정비용, 이자비용과 낙농 커뮤니티를 위한 DRAP 조정비용을 모두 포함하고 있다<sup>25</sup>.

정부는 기금조성에 이러한 접근법을 적용했는데, 이는 우유 소비자들이 정책개혁의 최대 수혜자일 것이기 때문이다. 그간의 낙농제품에 대한 가격 지원은 우유 소비자들에게는 일종의 부가적인 세금으로 작용하였는데, 이는 규제철폐가 되면 사라지게 된다. 만약 개혁이 단계적 축소로 오랜 기간에 이루어졌다면 이 함축적 세금은 일정기간 더 남아있게 되었을 것이다.

25 특별세는 10년간 적용되어 2010년에 종료할 것으로 예상된다(DDA).

소비자에게 새로이 부과되는 특별세는 함축적 세금과 동일한 효과를 가지고 있으며, 소비자가 정책개혁으로 인한 혜택을 누리는 것은 일정기간 연기되었다.

표 4-15. 낙농부문 조정지원 총 비용

단위: 백만 호주달러, %

| 구분                        | 지원비용        |             | 프로그램 시작      | 프로그램 만기      |
|---------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
|                           | 금액          | 비율          | 년도           | 년도           |
| 낙농 구조조정프로그램<br>-DSAP 차등지급 | 1,628<br>18 | 81.1<br>0.9 | 2000<br>2001 | 2008<br>2008 |
| SDA(추가)                   | 102         | 5.1         | 2001         | 2008         |
| DEP(은퇴)                   | 6           | 0.3         | 2000         | 2002         |
| DRAP(지역)                  | 65          | 3.2         | 2000         | 2004         |
| 행정비용                      | 189         | 9.5         | 2000         | 2010         |
| 총계                        | 2,009       |             |              |              |

자료: Harris(2005).

### 3.2.2.3. 낙농 규제철폐 이후 산업 조정

첫 번째 정책개혁 동안 명백했던 산업 조정은 급격한 시장지원의 제거 이후 더욱 빨리 진행됐다. 규제철폐로 농가 수와 농장 성과 면에서 많은 변화가 일어났다. 1999~2000년과 2002~2003년 사이에 17%의 농가 축소가 생겨 모두 2,240여 낙농가구가 산업을 떠났다. 액상우유, 가공용우유 모두에서 시기적으로 차이가 있지만 낙농업을 이탈하는 사람들의 증가는 명백했다. 빅토리아 주에서는 낙농업을 떠나는 농가 수가 규제철폐 첫 해부터 증가하였으나, 그 수는 제한적이었다. 가공용우유 생산자의 경우 정책개혁으로 인한 재정적 효과는 분명하지 않았다. 왜냐하면 농가 생산가격이 높은 수출 수익에 힘입어 강하게 상승했기 때문이다.

액상 유제품의 비중이 큰 생산자들의 반응은 즉각적이었다. NSW주에서는 거의 20%의 낙농업자들이 2000~2001년에 낙농산업을 떠났다. 퀸스랜드 주에서는 15%가 산업을 떠나갔다. 규제철폐가 시행되고 3년 후 농가

수는 NSW주에서는 420가구가, 퀸스랜드주에서는 435가구가 줄었다. 대부분의 조정은 처음 2년 동안 대부분 일어났다

#### 3.2.2.4. 낙농부문 성과변화

정책개혁은 낙농가와 낙농산업의 성과에 단기간으로는 제한된 영향만을 미쳤다. 2000~2001년 우유생산량이 3% 감소하였는데 이는 1989~1990년 이후 처음 있는 일이었다. 감소의 가장 큰 원인은 빅토리아 주의 가축 생산성감소로 인한 우유 공급 감소이다.

2001~2002년에 7%의 우유 공급 증가로 산업 산출량을 회복했다. 산출량의 증가는 수출 부문의 성장으로 이루어졌다.

농장 성과에는 규제철폐 이후 2년간 커다란 변화가 있었다. 대다수의 낙농업자들은 시장의 변화과정 속에서 산출물을 증가시키는 방향으로 반응했다. 소 떼는 늘어났고, 낙농업자들은 이차적 투입물을 변경시켰다. 개선된 목장, 비료, 관개로 농장의 수용 능력이 증가했다. 개선된 목장 관리와 증가된 보충제는 우유 생산율을 증가시켰다.

농장 당 우유 산출량 변화는 농장 자체적으로 일어난 구조조정의 순 결과를 반영한다. 낙농업자들이 시장 상황에 신속하게 대응했다는 것을 보여 준다. 2년 후 농장 당 생산량이 21% 증가했으며, 산업의 양 부문 모두에서 분명한 변화가 있었다.

표 4-16. 정책개혁 이후 낙농산업의 구조조정

| 구분           | 단위    | 1990~2000 | 2000~2001 | 2001~2002 | 2002~2003 |
|--------------|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 농가수          | 수     | 12,896    | 11,839    | 11,048    | 10,654    |
| 우유생산         | 백만 리터 | 10,847    | 10,547    | 11,271    | 10,326    |
| 농가당생산량       | 천 리터  | 842       | 892       | 1,020     | 969       |
| 사육두수         | 두수/농가 | 168       | 184       | 192       | 192       |
| 젖소마리당<br>생산량 | 리터/마리 | 4,996     | 4,847     | 5,309     | 5,038     |

자료: DAA.

농장 산출량의 성장은 주로 규모 확장으로 이루어졌다. 2년이 지난 후 평균 가축 규모는 14%가 증가했다. 이 확장은 빅토리아 주에서는 조금 덜 했지만 평균 가축 규모는 NSW와 퀸스랜드 주에서 크게 증가했다. 이 주들의 낙농업자들은 자신의 재정적 지위를 강화하기 위해 자신들의 낙농 기업 규모를 확대하였다.

수익이 감소함에도 생산을 늘리는 것은 산업에 남기로 결정한 낙농업자들이 시장상황의 급격한 구조변화에 대응하기 위한 합리적인 결정이라 할 수 있다. 정책개혁으로 낙농산업에는 이농과 다각화 결정, 그리고 남아있는 자들의 조정결정의 순 효과를 가져왔다. 남아있는 생산자들은 적극적인 조정·개선노력으로 산출량의 초기 축소를 전환시키고 기업성과의 개선을 이끌어 내었다.

### 3.3. 시사점

호주에서는 농업의 경쟁력 강화를 위한 AAA 프로그램과 농촌정책인 파터너십프로그램을 산업전반에 걸쳐 실시한 것 이외에도 품목별 정책개혁에 따라 품목별로 지원제도를 시행하였다. 보상방식을 직접보상과 간접지원으로 구분해서 보면 단계적인 개혁에 대해서는 간접지원방식을 주로 사용하였고, 가격지지 폐지와 시장거래 제한 폐지를 일시에 시행한 경우에는 한시적이지만 다양한 형태의 직접보상을 실시하였다.

직접보상을 위한 재원 마련은 낙농조정특별세를 통해 마련하였다. 생우유 유통업자에게 부과되는 낙농조정특별세 소매가격 인상을 통해 소비자가 부담하였다. 이에 대한 근거는 낙농정책 개혁의 최대 수혜자가 소비자라는 데 있다.

DSAP를 포함한 직접보상은 지급상한이 있으며 단기적이고 제한적으로 시행되었다. 개별농가를 하나의 기업으로 취급하고, 제도를 매우 세부적으로 설계하여 수급대상에 이해당사자 모두를 포함하였다. 생산비율에 따라 보상률을 차등 적용하였고, 보상기간은 2~3년이었다.

#### 4. 선진국의 경험과 교훈

스웨덴은 EU에 가입하기 전에 1989년부터 1995년까지 농업전반에 대해 정책개혁을 실시하였다. 정책개혁이 시작되기 전까지 정부는 주요 농산물 가격을 제한하고 수입세(import levy)를 통해 국내가격은 국제가격보다 높게 유지하였다. 수출보조를 지급하여 국내 잉여농산물을 처리할 수 있도록 하고 생산조절을 통해 우유와 설탕생산을 보호하여 왔다. 시장경쟁에 맞기는 농정개혁을 실시하면서 품목별로 직접지불을 실시하였다. 낙농과 곡물에 대한 소득보상직불은 한시적으로 시행되었다. 둘 다 과거의 생산과 가격을 기준으로 보상금액을 결정하였고, 지불단가를 매년 낮추어가는 방식으로 농가의 정책개혁에 따른 일시적인 충격을 완화시켰다. 농지를 다른 용도로 전환하는 경우 전환지원을 실시하였는데, 이것도 역시 보상단가를 점차 낮추어갔다.

스웨덴의 보상사례에서 독특한 점은 우선 과거의 수치(가격하락에 따른 손실, 과거 사육두수)를 기준으로 했다는 것이다. 비록 낙농부분에 대해서는 보상기간을 일부 연장하였지만 원칙적으로 보상기간을 한시적으로 명시하였다. 모든 직불에서 점차 지급단가를 낮추어갔는데, 이는 농가의 자구노력을 촉구하기 위함일 뿐만 아니라 보상의 만료에 대한 농가의 거부감을 낮추어 주는 효과도 있다.

미국은 농업정책을 통한 지원 대상이 되지 못하고 남미 등에서의 수입증가로 피해를 겪고 있는 어류, 과일, 화훼 등의 품목에 대하여 무역조정지원제도(TAA)를 통한 지원을 실시해오고 있다. 그러나 2007년 말까지 시행한 결과 당초 기대한 만큼의 성과는 거두지 못했다는 평가를 받고 있고 이에 제도를 보완하고 있다. TAA는 목표가 잘 설정되어 있고(targeted) 피해농가를 잘 구분한다(focused)는 의미에서 선진화된 제도이기는 하지만, 조건의 까다로움과 지원 금액의 적음(낮은 보상단가, 보상액 상한)으로 인해 성과가 미미하였다. 보상제도를 고안할 때 합리성, 공정성뿐만 아니라 정책담당자와 대상농가의 요구되는 보상과 관련한 업무량, 세부적인 사항의 실

현가능성도 고려되어야 한다는 교훈을 준다.

유럽연합의 경우에도 최근 공동농업정책(CAP)의 개혁을 위한 점검과정(health check)을 통해 운영하고 있는 직불제도의 단순화를 추진해 나가고 있다. 1992년 처음으로 직불을 실시한 이후 2000, 2003, 2007년의 개혁을 통해 농가에 대한 환경보호, 자연보호, GAP 등의 이행준수사항을 강화해 왔다. 하지만 농가의 이행조건 실천 어려움과 정책담당자의 업무부담이 너무 크다는 것이 지적되어, 이번에는 교차준수(cross compliance)의 이행조건과 이행여부 판단을 위한 현장검사와 관련하여 농가와 정책담당자의 부담을 줄이는 것이 주 개혁내용의 하나이다(정호근, 2008).

보상제도의 세밀한 정도의 결정과정을 개념적으로 접근해보면 보상 정도의 세밀한(targeted, focused) 정도에 따라 보상을 하는 데 따른 효용 I(사회적인 정당성의 확보에서 오는 효용)은 증가하지만 효용 II(대상농가 및 정책담당자의 요구조건 이행과 집행업무 부담정도에서의 효용)는 감소한다. 이 둘의 상충관계(trade-off) 관계를 감안하여 제도의 세밀한 정도가 정해지고 이 경우에 제도시행에 따른 사회적 효용 정도가 극대화된다 할 것이다.

호주에서는 감귤부문에 대한 정부지원을 단계적으로 서서히 낮추어 가면서 농가에게 CMDP를 통한 간접지원을 실시하였다. 낙농부문에서는 단계적인 첫 번째 개혁에 대해서는 간접지원방식을 주로 사용하였고 가격지지 폐지와 시장거래 제한 폐지를 일시에 시행한 두 번째 개혁에 대해서는 한시적인 직접보상과 일자리 창출을 위한 간접지원을 실시하였다. 피해보상직불로 액상, 가공용 우유가격 하락으로 어려움을 겪고 있는 농가를 지원하였고 은퇴직불도 실시하였다.

직접보상을 위한 재원의 마련을 낙농조정특별세를 통해 소비자에게서 마련하였다는 것이 독특한 부분이다. 낙농정책 개혁의 최대 수혜자가 소비자라는 근거에서 전체국민이 아닌 우유와 낙농제품 소비자에게 보상의 책임을 부여했다. 우리나라에서도 시장개방으로 혜택을 보는 그룹이 명확한 품목에 대해서는, 보상의 책임을 최소한 일부라도 그러한 그룹에 지우는 것을 고려해야 할 것이다.

DSAP를 포함한 직접보상은 지급상한이 있으며 단기적이고 제한적으로 시행되었다. 개별 낙농경영체를 하나의 기업으로 취급하여 지급대상을 농업인, 농장소유주 뿐만 아니라 농장에 대해 이권이 있는 사람을 모두 지급 대상에 포함하고 있다. 또한 보상제도를 매우 세부적으로 디자인하여 같은 낙농에 대한 보상이 제도별로 지급상한, 보상방식 등이 다르다. 추가직불(SDA)의 경우에는 가격하락에 따른 피해율이 상대적으로 높은 농가에 대해서는 더 높은 지급율을 적용하였다. 보상금의 수령을 농가가 일정기간 정액지급과 할인된 일수불 방식 중에서 선택할 수 있게 한 부분도 특이한 부분이다. 피해금액을 산정하는 기간은 2~3년으로 하여 그 이후의 부분에 대해서는 농가가 자구적인 노력으로 대처해 나가도록 하였다. 호주는 일시적 개혁과 정교한 선발방식에 따른 주요 피해그룹에 한정된 보상방식으로 낙농산업의 구조조정과 경쟁력제고를 성공적으로 달성하였다. 물론 모든 품목에 이러한 방식을 적용하는 것은 무리가 있겠지만, 개별농가의 규모가 크고 기업화된 축산부문의 정책개혁에서는 우리도 고려해 볼 만한 방식이라고 생각한다.



여기서는 보상 방식의 종류와 결정요인에 대해서 알아보고, 보상체계 설계를 위해 세부적으로 고려해야 할 사항들이 어떤 것인지 검토하였다. 이러한 세부사항에 대한 설문조사를 통해 전문가, 농업인의 의견을 알아보았다. 설문조사의 결과분석은 다음 장에서 우리나라의 보상체계를 평가할 때 참고 사항으로 활용된다.

## 1. 보상 방식의 종류

정책개혁을 하면 사회 전체적으로는 이득이 되더라도 항상 피해를 보는 그룹이 생기게 마련이다. 정책개혁이 충족해야 하는 최소한의 요구조건은 이득이 후자의 손해보다 많아야 한다(잠재적 파레토 개선). 피해그룹을 포함한 사회적 동의를 통해 순조롭게 정책개혁이 진행되기 위해서는 피해그룹의 손해에 대한 보상이 이루어져야 하고 이에 행정비용까지 더한 것이 사회 전체적으로 실현가능한 이득보다는 적어야 한다(파레토 개선의 실현).

이러한 취지에서 시행되는 보상의 방식은 크게 직접보상과 간접지원이 있다<sup>26</sup>. 본 연구에서는 보상의 방식에 따라 직불을 포함한 금전으로 보

---

26 과연 어디까지를 보상으로 볼 수 있는 가는 연구자에 따라 의견이 다르다. 예를 들면 직접보상과 간접지원을 명시적 보상(explicit compensation)으로 원래

상하는 방식을 직접보상, 정책의 효과로 피해보상이 간접적으로 나타나는 것을 간접지원으로 정의하였다. 직접보상에는 소득보전직불, 폐원보상 등이, 간접보상에는 피해품목이나 산업에 대한 투자지원, 기술개발 등이 있다.

한·칠레 FTA로 예상되는 피해에 대한 과수농가를 대상으로 한 피해보전직불이나 폐원보상이 대표적인 직접보상으로, 대부분 직접보상의 수혜자는 생산요소의 사용용도 등을 포함한 일정한 이행조건을 만족해야 한다. 예를 들어 폐원보상의 경우, 보상을 받고 폐원한 동일 과수는 일정 기간 이내에는 해당농원에 다시 재배하지 못하도록 되어 있다.

간접지원은 현재 생산활동에서 경쟁력 제고를 위한 것과 타 직업으로 전환을 위한 준비를 돕는 부분을 모두 포함하고 있다. 생산비 절감, 품질향상을 위한 기술보급과 교육 또는 필요한 자재의 보급이 전자에 해당한다. 후자에는 생산시설의 타 용도 전환을 용이하게 하거나, 새 직업을 갖기 위한 교육, 직장의 알선 등이 해당한다.

---

계획한 개방계획의 연기나 수준의 완화 등을 암묵적 보상(implicit compensation)으로 볼 수 있다. 대표적인 암묵적 보상으로는 정책개혁의 시기를 연기하는 것이 있다. 미래에 있을 개혁을 미리 공지하거나 아니면 승인이 난 개혁의 시행을 연기하는 형태이다. 이 기간을 통해 피해가 예상되는 그룹은 추후 예상되는 변화에 대비를 할 수 있다. 국내에서 쌀 관세화유예도 한 예가 된다. 이 기간 동안 쌀 농가는 경쟁력을 키워 장차 있을 수입개방에 대비하고, 만약 이것이 여의치 않은 농가는 생산작목을 전환하거나 농업에서의 은퇴 등을 준비하게 된다.

## 1.1. 보상방식의 선택과 결정요인<sup>27</sup>

### 1.1.1. 사회적 공감대

어떤 형태의 보상을 할 것인가에 대한 결정은 정책당국, 납세자(소비자), 농민들의 선호가 반영되어야 한다. 보상의 필요성에 대한 사회적 인식이 어떤 보상방식을 선택하는가에 대한 주요 결정요인이 된다. 금전적 보상은 보상에 대한 사회적 공감대나 이해수준이 높은 경우에 선호하는 반면, 그렇지 않으면 보상에 대한 사회적 노출정도가 적은 보상형태를 선호한다.

예를 들어 사용량의 제한 없이 농약과 살충제를 사용하던 농가가 상수원 보호 등의 이유로 화학약품의 사용제한을 정부로부터 강요받는다면 사회적 인식을 고려할 때 간접적 지원을 선택하는 것이 보상과 화학약품 사용 규제의 시행을 순조롭게 한다.

### 1.1.2. 경제성 비교

경제적 비용이 많고 적음이 보상형태를 선택하는 기준이 된다. 보상과 관련한 비용에는 보상금, 피해보상의 추산, 보상프로그램 운영비 등이 포함된다.

보상에 따른 비용의 비교뿐만 아니라 개혁에 따른 이득의 배분, 보상비용 분담의 적절성도 보상방식을 선택하는 요인이 된다. 만약 피해발생의 규모정도를 우려하거나 사전준비기간을 고려하여 정책개혁의 시행을 연기하는 경우 개혁으로 실현 가능한 이득의 현실화와 보상의 집행이 연기되는 것도 함께 고려하게 된다.

---

27 보상방식의 선택은 사회적 공감대, 경제성 이외에도 효과, 효율성, 부작용, 형평성 등 다양한 원칙에 의해 이루어진다.

## 1.2. 정책개혁 연기에 따른 보상비용의 변화

4장에서 검토한 외국의 정책개혁과 보상사례에 따르면 직접보상과 간접지원 이외에도 개혁시행의 연기나 단계적인 개혁으로 농가가 얻는 혜택에 대한 내용이 있다. 호주의 감귤산업 정책개혁에서 보면 “개혁 첫해에 수입 냉동농축오렌지쥬스의 가격은 37% 하락했는데 만약 관세를 첫해에 모두 낮추어 5%가 되었다면 가격하락은 51%까지 되었을 것이라는 예측이다. 이 둘의 차이를 금액으로 환산하면 톤당 630 호주달러에 달하고 1988년에 이에 해당하는 금액을 생산자는 단계적 정책개혁으로 혜택을 받은 것이 된다.” 또한 낙농부문에서도 수출지원에 대한 개혁은 단계적으로 이루어져 해당농가들이 적응할 시간을 주었다.

여기서는 정책개혁을 연기함에 따라 보상비용이 어떻게 달라지는가를 코드와 와이스보드(Cordes and Weisbord, 1985)를 원용하여 이론적으로 살펴보도록 한다.

미래에 발생할 비용을 현재가치로 환원하여 연기가 없는 경우의 현재비용과 비교하는 것이 가능하다. 비교결과에 영향을 미치는 요인으로는 연기기간, 할인율, 비용의 규모, 비용 발생시점이 있다.

$$V_i = C_i - [A_i(T)C_i / (1+r_i)^T]$$

위 식에서  $V_i$ 는 연기가 있는 경우  $i$ 번째 농가에 대해 미래에 발생할 보상비용의 현재가치,  $C_i$ 는 연기가 없는 경우  $i$ 번째 농가에 대한 보상비용,  $A_i(T)$ 는 연기가 없는  $C_i$ 와  $T$ 기간 연기가 있는 경우  $C_i$ 의 비율( $0 \leq A_i(T) \leq 1$ ),  $r_i$ 는 농가의 할인율,  $T$ 는 연기 기간이다.

예를 들어 국내소비는 없고 수출만 하는 농산물이 있다고 가정하자. 이 농산물의 수출증진을 위해 정부는 그간 수출보조금을 지급해 왔는데, 시장 개방과 국제협정의 준수를 위해 이의 폐지를 결정하였다. 다만 폐지를 사전 공지하되 이의 시행은 일정기간 연기되었다고 가정하자. 이 기간 동안 농가는 경쟁력을 제고하기 위한 노력을 기울이겠지만, 이것이 여의치 않다

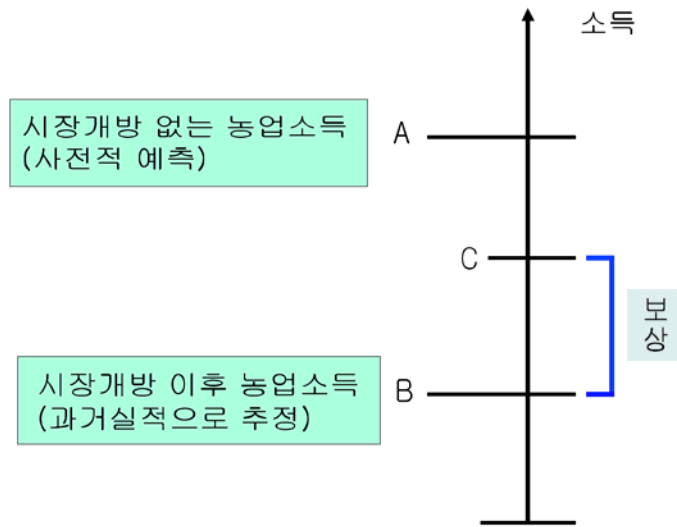
면 자원을 재배치하고 새로운 사업을 모색해 나갈 것이다. 기간 내에 다른 사업으로 전환하는 농가도 있을 것이다. 이와 관련한 결정은 유사사업의 유무뿐만 아니라 현재 농가의 사업 수익성에 의해서도 영향을 받는다. 연기 기간이 충분하여 타 사업으로 전환하는 농가 또는 경쟁력 제고를 통해 보조금 폐지에 대비하는 농가의 수가 많아질수록 추후에 필요한 보상비용은 줄게 된다.

정책개혁을 연기하면 부담해야 할 보상비용이 줄어든다. 이는 비용발생이 미래로 연기될 뿐만 아니라, 그 기간 동안 보상비용을 줄이는 조정이 일어나기 때문이다. 쌀 관세화 유예로 수입쌀과의 직접적인 경쟁이 연기되면 그 기간 동안 경쟁력제고가 불가능한 농가는 다른 작목이나 타 산업으로 전환하게 되고, 남아있는 농가들은 가격 경쟁력, 품질 경쟁력을 올려 미래에 필요한 보상비용은 줄어들게 된다<sup>28</sup>.

보상은 시장개방 등의 정책변화로 인해 예기치 못한 부정적 변화가 일어났을 때 이를 지원해 주는 것이다. 시장개방으로 인한 농산물 가격하락, 국제협상에 따른 정책지원의 변화 등으로 농업소득 하락이 예측된다. 보상의 어려움은 시장개방에 따른 보상이 회고적인 것이 아니라 미래적인 것이라는 데에 있다. 다시 말해 시장개방을 하지 않는 경우의 소득과 시장개방 후의 소득은 모두 미래소득이고 예측이 필요하다. 통상 미래에 발생하는 소득흐름의 현재가치를 이용하게 되는데 통상적인 영구적 연금으로 하는 방식은 여기서는 유효하지 않다. 예를 들면 5년과 같은 일정기간을 정하여 새로운 환경에 적응하는 기간에 예상되는 피해를 보상한다. 시장개방을 하지 않은 경우의 기준소득을 잡는 데에는 통상 과거 일정기간의 소득을 이용하게 되는데 농업소득이 그간 생산비 지원 등의 정책지원에 의해 크게 좌우되었다면, 이를 고스란히 감안하고 농업소득을 계산할 것인지도 고려해야 한다.

28 이론상으로는 보상비용이 보상시기를 연기함에 따라 줄어들지만, 농가의 자발적인 노력이 충분히 없다면 오히려 문제가 심화되어 중국에는 비용이 더 들 수도 있다는 의견이 과제토론회에서 제기된 바 있다.

그림 5-1. 보상규모



시장개방 이후의 소득을 예측할 때 다른 대체재의 가격변화, 수요변화로 인한 영향을 고려해야 한다. 마지막으로 보상률이다. 통상 예상되는 피해액의 전부를 보상하기 보다는 일정부분 예를 들어 80%를 지원하고 나머지에 대해서는 농가의 자구노력으로 해결하도록 한다.

<그림 5-1>을 통해 보면 시장개방이 없는 경우 미래의 농업소득은 일정 기간 과거의 농가별 또는 품목별 평균 생산량, 가격, 농업소득을 이용하여 추정된다. 시장개방을 하는 경우 미래의 농업소득은 개방에 따른 가격변화, 수입량변화를 고려하여 추정된다. 이 둘의 차이를 가지고 보상규모가 정해지는데 정해진 보상률 $((A-B)/(C-B))$ 에 의해 최종 보상금을 결정한다.

## 2. 보상체계 설계를 위한 세부적 고려사항

보상의 필요성이 제기된다는 것은 시장개방으로 피해가 예상된다는 것이다. 보상프로그램을 설계하는 과정은 누구에게, 얼마를, 어떻게 지원하는

가를 결정하는 것이다. “누구에게”는 보상의 대상을 말하는 것이고 “얼마를”은 피해규모산정과 보상액 산정을 의미한다. “어떻게”는 보상방식을 의미한다.

보상의 대상을 실경작자로 한정할 것인지 아니면 농지소유자, 고용농업인, 전후방 산업까지 확장할 것인지 고려해야 한다. 정책개혁으로 자원이치가 하락하는 부분, 농업생산의 축소로 인한 고용기회의 감소, 해당산업 경제활동 감소에 따른 전후방 산업에 대한 파급효과를 보상해야 하는가에 대한 부분이다. 이와 더불어 보상의 품목을 어떻게 정하는가도 고려해야 할 내용이다.

피해규모를 산정해야 하는데 이를 위한 방식에는 가격, 수요탄력성 등을 이용한 정태분석과 모델을 이용한 정태분석이 있다. 피해를 산정하는 기간도 고려사항이다. 피해규모를 산정하기 위해서는 피해규모에 정책변화로 더 이상 받지 못하는 지원부분까지 포함할 것인가도 정해야 할 사항이다. 예를 들면 수출지원금 폐지인 경우, 이로 인한 수출의 감소부분만을 피해로 볼 것인지 아니면 폐지된 수출지원금 자체도 피해로 볼 것인가의 결정이다(PV의 산정방법). 해당품목이 아니라 대체재의 수입증가로 인한 피해도 보상액을 산정하는데 포함시키는가도 고려할 내용이다. 이외에도 최대 보상규모에 제한을 둘 것인지도 고려사항의 하나이다.

표 5-1. 보상프로그램 설계를 위한 세부사항

| 고려 사항      | 내 용                                                                                                                          |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 보상대상    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 보상은 어디까지?(농민, 농지소유자, 농업노동자, 농기업)</li> <li>· 전후방 산업</li> </ul>                       |
| 2. 피해규모 산정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 피해산정기간</li> <li>· 지원감소의 포함 여부</li> <li>· 대체효과로 인한 피해의 포함 여부</li> </ul>              |
| 3. 보상규모    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 보상수준(보상률)의 결정</li> <li>· 농가성격, 면적에 따른 차등 보상단가의 적용</li> <li>· 최대보상 규모의 유무</li> </ul> |
| 4. 보상방식    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 일시불, 정해진 기간 동안 배분, 시간에 따른 차등지원</li> <li>· 보상의 시기(사전적, 사후적)</li> </ul>               |

※ OECD(2007).

피해규모가 정해지면 다음에는 보상규모를 정한다. 보상액 산정에서는 우선 보상수준이 고려할 사항이다. 예상되는 피해액의 전부를 보상할 것인지, 아니면 일정부분만 정부가 지원을 하고 나머지는 피해농가에게 자구노력을 통해 해결하도록 할 것인가의 결정이다. 이외에 개별 피해농가에 대한 보상금을 어떻게 배분할 것인가에 대한 고려이다. 모든 농가에 대해 같은 금액을 지불할 것인지, 면적당으로 할 것인지, 아니면 피해정도에 따라 다른 보상단위를 쓸 것인가에 대한 고려이다. 은퇴농과 계속 영농을 하는 농가를 같게 취급할 것인지에 대한 고려도 필요하다.

보상방식에서는 보상을 일시불로 할 것인지 아니면 일정기간 정액 또는 점차 체감하는 방식으로 할 것인가에 대한 고려가 필요하다. 일시불로 한다면  $CP_i^T$ 는  $CP_i$ 가 되고 일정기간 정액으로 한다면  $CP_i^1 = CP_i^2 \dots = CP_i^n$ 이 된다. 보상을 사전적으로 할 것인가 아니면 사후적으로 할 것인가 아니면 둘을 혼합하여 사용할 것인가에 대한 결정도 중요한 사안이다. 보상은 피해가 발생하기 이전에 보상액을 모두 사전적으로 지원하는 방식과 피해가 발생하는 정도를 보면서 사후적으로 지원하는 방식을 양극에 두고 그 사이에서 결정한다.

지금까지 검토한 세부사항을 수식으로 표현해 보면 다음과 같다.

$$\sum CP_i^T = \sum [PV_i^t(w/o PR) - PV_i^t(w/ PR)] * \alpha$$

여기서  $CP_i^T$ 는 보상금액,  $PV_i^t(w/o PR)$ 는 정책개혁이 없는 경우 농가의 소득,  $PV_i^t(w/ PR)$ 는 정책개혁 후 농가의 소득,  $\alpha$ 는 보상률을 의미하고 있다.

보상프로그램을 설계할 때는 위의 보상수단뿐만 아니라 보상규모, 보상기간 등 많은 사항을 고려해야 한다. 어느 것에 보다 중점을 둘 것이고 어느 것을 선택할 지는 보상을 하는 목적이 무엇이냐에 따라 크게 좌우된다.



### 3. 외국 보상제도의 세부사항별 분류

2절에서 정리한 보상체계 설계에 관한 세부사항을 가지고 앞의 4장에서 소개한 미국, 호주의 제도와 기타 주요국의 보상제도들의 특징을 정리한다. 미국의 가격보전직접지불(CCP), 무역조정지원제도(TAA), 일본의 품목횡단적직불, EU의 단일직불, 호주의 낙농피해보상직불(DSAP)을 보상대상, 발동조건, 피해규모산정, 보상규모면에서 그 차이를 알아본다. 이 내용은 뒤의 6장에서 우리나라 보상체계를 평가, 비교하는 데 활용된다.

보상대상에 대해서는 국내외 모든 제도들이 제도시행 이전부터 해당작목을 영농하고 있는 자로 하고 있다. 일반적인 농업인 정의보다 더 강한 제한을 두고 있는 제도는 일본의 품목횡단적 직불이다. 이는 품목횡단적 직불의 목적이 수입에 따른 피해보상과 더불어 전업농 육성을 통한 경쟁력 강화에 있기 때문이다. 보상대상의 범위가 가장 광범위한 제도는 호주의 낙농구조조정프로그램으로 농업인, 농장소유자를 포함한 농장에 이권이 있는 자를 대상으로 하고 있다.

발동조건을 보면 생산과 연계된 제도는 국내의 쌀소득보전변동직불, 과수피해보전직불, 송아지생산안정사업, 미국의 TAA, 일본의 품목횡단적직불이 있다. 다른 제도들에 비해 상대적으로 발동조건이 까다로운 제도는 국내의 과수피해보전직불과 미국의 TAA이다.

제도의 시행기간을 보면 피해보상 이외의 다른 목적을 함께 추구하는 제도인 경우에는 시행기간을 명시하지 않은 반면에 국내의 과수피해보전직불, 과수폐업지원, 호주의 낙농구조조정프로그램(DSAP)과 같은 피해보상만을 목적으로 하는 제도는 사전에 시행기간(보상기간)을 공지하고 있다.

보상률이 가장 낮은 제도는 미국의 TAA(50%)이고 가장 높은 제도는 역시 미국의 CCP(100%)이다. 다만 CCP의 경우 해당면적을 농가기준면적의 83.3~85%로 하기 때문에 이것까지 고려하면 우리나라의 쌀소득변동직불 보상률(85%)과 비슷하다.

외국의 보상제도는 EU의 단일직불을 제외하고는 대부분 보상상한이 사

전에 설정되어 있다. 국내제도는 송아지 생산안정사업만 보상상한이 있다. 지급방식을 보면 매년 1회 최소한의 이행조건을 이행하면 지급하는 보상 제도는 국내의 쌀소득보전고정직불, EU의 단일직불이 있다. 다른 제도들은 발동조건을 충족하는 경우에만 직불금이 지급된다.

표 5-2. 미국 가격보전직접지불(CCP)의 세부사항

| CCP        | 내 용                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 보상대상    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 해당품목이 사전에 지정(밀, 옥수수, 보리, 수수, 면화, 쌀)</li> <li>· 과거에 해당품목의 영농기록이 있는 농지</li> <li>· 개인별로 보상대상이 됨. 배후자도 따로 보상대상이 됨</li> <li>· 보상대상 제한규정: 3년 평균 비농업소득 \$500,000 이상 또는 농업총소득 \$750,000 이상인 생산자는 지급대상에서 제외</li> </ul> |
| 2. 발동조건    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· (시장가격, 마케팅론, 고정직불)을 합친 금액이 목표가격보다 낮은 경우</li> <li>· 생산과 비연계: 해당연도에 휴경을 포함하여 영농방식에 제한이 없음(단 과일, 야채, 쌀 재배는 과거에 이 품목들을 재배한 기록이 있는 농지에 한함)</li> </ul>                                                              |
| 3. 피해규모 산정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표가격과(시장가격, 마케팅론, 고정직불)의 차이</li> <li>· 제도시행기간(보상기간)은 2008년 농업법에 의해 2012년까지 보장</li> </ul>                                                                                                                      |
| 4. 보상의 규모  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 보상률: 차액의 100%</li> <li>· 대상면적은 농가별 기준면적의 85%(2008, 2012) 또는 83.3%(2009~2011년)</li> <li>· 보상상한: 일인당 \$65,000</li> </ul>                                                                                        |
| 5. 보상방식    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 매년 1회 사후적으로 변동하는 금액을 지급</li> </ul>                                                                                                                                                                            |

표 5-3. 미국 무역조정지원제도(TAA)의 세부사항

| 직접보상       | 내 용                                                                                         |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 보상대상    | · 어류, 과일, 화훼농가                                                                              |
| 2. 발동조건    | · 해당품목의 수입량 증가, 전년대비 농가 농업순소득 감소<br>· 생산자 판매가격이 5년 평균가격보다 80% 이하<br>· 생산과 연계: 해당품목에 대한 영농활동 |
| 3. 피해규모 산정 | · 5년 평균가격의 80% 가격과 당해연도 평균가격 차액<br>· 제도시행기간(보상기간)은 5년(2003~2007) 정함. 이후 연장                  |
| 4. 보상의 규모  | · 보상률: 차액의 50%<br>· 보상상한: \$10,000                                                          |
| 5. 보상방식    | · 발동조건 충족하는 해에 사후적으로 변동하는 금액을 지급                                                            |

표 5-4. 일본 품목횡단적 직불의 세부사항

| 직접보상       | 내 용                                                                                                               |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 보상대상    | · 일정규모 이상의 전업농 농가로 한정(인정농업자 4ha 이상, 부락영농 20ha 이상)<br>· 해당품목을 쌀(수입변동영향 완화를 위한 직불에서만 포함), 맥류, 대두, 감자, 사탕무로 사전에 지정.  |
| 2. 발동조건    | · 생산조건격차 개선: 일본 전업농 생산비가 국내산가격보다 높은 경우<br>· 수입변동영향 완화: 당해 연도 조수입이 기준수입(올림픽평균)보다 낮은 경우<br>· 생산과 연계: 당해 연도 해당 품목 경작 |
| 3. 피해규모 산정 | · 생산조건격차 개선: 일본 전업농 생산비와 국내산가격의 차액, 과거생산실적<br>· 수입변동영향 완화: 당해 연도 조수입과 기준수입(올림픽평균)의 차액                             |
| 4. 보상의 규모  | · 보상률: 수입변동영향 완화(90%)<br>· 보상상한: 적립금 범위(대상품목별 평균수입의 10% 감소에 대응가능 금액. 정부 75%, 생산자 25% 적립)                          |
| 5. 보상방식    | · 발동조건 충족하는 해에 사후적으로 변동금액을 지급                                                                                     |

표 5-5. EU 단일직불제의 세부사항

| 직접보상       | 내 용                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 보상대상    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농가를 포함한 농업경영체</li> <li>• 수급권과 농지소유</li> </ul>                                                                                                                                                                                                          |
| 2. 발동조건    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 수급권을 보유하고 10개월 이상 농지소유하면서 교차준수(cross compliance)에 따라 농지 관리</li> <li>• 영년생작물과 원예작물 재배농지 및 비농업용으로 사용된 농지 제외</li> <li>• 생산과 비연계: 재배작목 제한이 위의 제외규정 외에 없고 휴경도 허용</li> </ul>                                                                                 |
| 3. 피해규모 산정 | 1) $(\sum 2000-02\text{년 개별보조} \div 3) \div (\sum 2000-02\text{년 개별보조 대상면적} \div 3)$<br>2) $(\sum 2000-02\text{년 지역전체보조} \div 3) \div (\sum 2000-02\text{년 지역전체보조 대상면적} \div 3)$<br><ul style="list-style-type: none"> <li>• 과거의 직불지급금의 면적당 지급단가를 보장. 1)농가의 과거 지급률 또는 2)지역의 고정지급률 방식</li> </ul> |
| 4. 보상의 규모  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 과거지급률 또는 고정지급률 <math>\times</math> 농가의 대상면적</li> </ul>                                                                                                                                                                                                 |
| 5. 보상방식    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 과거지급률 또는 고정지급률 이용하여 매년 정액 지불(대상면적이 불변인 경우)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                  |

표 5-6. 호주 낙농부문피해보상프로그램(DSAP)의 세부사항

| 직접보상       | 내 용                                                                                                                                                                   |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 보상대상    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1999년에 우유를 생산한 낙농경영체(농업인, 농장소유자를 포함한 농장이권자)</li> <li>• 농가경영평가서 제출(순자산, 소득, 지출)</li> </ul>                                    |
| 2. 발동조건    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 보상대상 조건을 만족하는 낙농경영체</li> <li>• 생산과 비연계(직불금 수령 이후 우유생산 의무적이지 않음)</li> </ul>                                                   |
| 3. 피해규모 산정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격지지폐지에 따른 소득감소분의 2-3년치(액상우유: 46.23 Ac/리터, 가공용 우유: 8.96 Ac/리터)</li> </ul>                                                    |
| 4. 보상의 규모  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1999년 생산했던 우유량 <math>\times</math> 보조금 단가</li> <li>• 상한: 경영체당 A\$350,000, 낙농소득이 농가 총농업소득의 70% 초과하는 경우 상한 적용 받지 않음</li> </ul> |
| 5. 보상방식    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 8년간 분기별로(1년에 4번) 정액지불</li> <li>• 정부보증지불로 은행에서 할인된 일시불로 전환 수령가능</li> </ul>                                                    |

## 4. 농업부문 보상설계에 대한 설문결과 분석

### 4.1. 개요

시장개방에 따른 농업부문에 대한 직접보상을 어떻게 하는 것이 적절한지에 대한 설문조사를 농업인 200명, 농업계 전문가 15명, 비농업계 전문가 15명에 대하여 실시하였다. 농업인은 경종과 축산으로 구분하여 각각 100명을 설문조사 하였고, 경종은 다시 논농사, 과수, 노지원예로 축산은 한(육)우, 낙농, 양돈, 양계로 구분하였다. 또한 재배면적, 사육두수, 조수입 규모를 가지고 농가규모를 구분하여 대농과 중소농의 의견이 균형 있게 반영되도록 하였다. 전문가들은 주로 학계의 경제학, 농업경제학, 행정학 전문가들로 선별하였다. 응답 여부에 따라 농업인 200명, 농업계전문가 15명, 비농업계전문가 14명의 설문결과를 분석한다.

표 5-7. 품목별 설문농가 수

| 구분 | 품목    | 응답자 수 |
|----|-------|-------|
| 경종 | 쌀     | 29    |
|    | 과수    | 28    |
|    | 노지원예  | 42    |
|    | 기타경종  | 3     |
| 축산 | 한(육)우 | 29    |
|    | 낙농    | 25    |
|    | 양돈    | 25    |
|    | 육계    | 20    |

표 5-8. 설문농가의 농업소득별 분포

단위: 천만 원

| 구분 | 품목    | 2 미만 | 2-3 | 3-4 | 4-5 | 5-7 | 7-10 | 10 이상 |
|----|-------|------|-----|-----|-----|-----|------|-------|
| 경종 | 쌀     | 12   | 6   | 2   | 2   | 1   | 1    | 5     |
|    | 과수    | 3    | 2   | 4   | 2   | 3   | 6    | 8     |
|    | 노지원예  | 11   | 8   | 5   | 3   | 9   | 4    | 2     |
|    | 기타경종  | 1    | 0   | 0   | 0   | 0   | 0    | 2     |
| 축산 | 한(육)우 | 1    | 3   | 6   | 9   | 4   | 4    | 2     |
|    | 낙농    | 0    | 0   | 0   | 0   | 3   | 3    | 19    |
|    | 양돈    | 0    | 0   | 2   | 1   | 1   | 2    | 18    |
|    | 육계    | 1    | 2   | 1   | 4   | 5   | 0    | 6     |
| 계  |       | 29   | 21  | 20  | 21  | 26  | 20   | 62    |

4.2. 전문가 설문결과

보상세부사항에서 고려해야 할 첫 번째는 보상의 대상을 과연 어디까지 하느냐이다. 실경작자는 수입개방에 따라 가격하락으로 직접적인 피해를 본다. 농업노동자, 농지소유자, 전후방 사업도 농업생산의 피해정도에 따라 영향을 받게 된다는 것은 다수가 인식하는 부분이지만 이들을 직접보상의 범위에 포함하는 여부는 개개인의 의견이 다르다. 설문을 위해 보상의 대상을 다음과 같이 구분하였다.

표 5-9. 보상대상의 구분

| 구분 | 포함 대상                      |
|----|----------------------------|
| 1  | 실경작자                       |
| 2  | 실경작자, 농업노동자                |
| 3  | 실경작자, 농지소유자                |
| 4  | 실경작자, 전후방 산업               |
| 5  | 실경작자, 농업노동자, 농지소유자         |
| 6  | 실경작자, 농업노동자, 전후방 산업        |
| 7  | 실경작자, 농지소유자, 전후방 산업        |
| 8  | 실경작자, 농업노동자, 농지소유자, 전후방 산업 |

표 5-10. 보상대상에 관한 전문가 의견

단위: %

| 구분   | 1  | 2  | 4 | 5 | 8 | 총계  |
|------|----|----|---|---|---|-----|
| 비농업계 | 43 | 43 | 7 | 7 | 0 | 100 |
| 농업계  | 73 | 13 | 7 | 0 | 7 | 100 |

농업계, 비농업계 모두 실경작자만을 보상의 대상으로 해야 한다는 의견이 가장 많았다. 한 전문가는 “보상의 대상은 농림부차원에서 이루어지는 사업인 만큼 농업정책의 대상이 되는 사람에게만 보상이 이루어지는 것이 적절하다.”라는 지적을 하였다. 농업노동자도 보상의 대상에 포함시켜야 한다는 의견의 비율은 농업계보다 비농업계에서 높게 나왔다. 농지소유자나 전후방 산업을 보상의 대상에 포함하는 여부는 대부분 포함하지 않아야 한다는 의견이었다. 특히 농지소유자와 관련해서 한 전문가는 농촌거주 농지소유자와 부채지주를 구분하여 실경작자가 아니더라도 농촌거주 농지소유자는 보상대상으로 하되 보상률을 경작자에 비해 낮게 적용하는 방식을 제안하였다.

표 5-11. 피해액 산정기간에 관한 전문가 의견

단위: %

| 구분   | 1-3년 | 4-6년 | 7-9년 | 10년 이상 | 총계  |
|------|------|------|------|--------|-----|
| 비농업계 | 36   | 50   | 7    | 7      | 100 |
| 농업계  | 13   | 40   | 34   | 13     | 100 |

피해액 산정을 위해 시장개방 후 언제까지를 포함해야 하는지에 관해 알아본 결과 비농업계 전문가들이 농업계 전문가들과 비교하여 상대적으로 피해액 산정기간을 짧게 잡아야 한다는 의견이 많았다. 비농업계는 6년 이하로 잡아야 한다는 의견이 86%인 반면에, 농업계는 7년 이상으로 해야 한다는 의견이 47%나 되었다.

표 5-12. 간접피해의 포함 여부에 관한 전문가 의견

단위: %

| 구분   | 포함한다 | 포함하지 않는다 | 총계  |
|------|------|----------|-----|
| 비농업계 | 14   | 86       | 100 |
| 농업계  | 66   | 14       | 100 |

대체농산물의 수입증가로 예상되는 피해도 보상에 포함해야 하는지에 대한 질문을 하였다. 예를 들어 사과농가에게 포도의 수입증가로 인해 예상되는 사과판매 감소분을 피해에 포함하는지 여부이다. 비농업계 전문가들은 대부분 간접적인 피해 추정의 어려움을 이유로 보상에 간접피해 부분은 포함하지 않아야 한다는 의견이 많았다. 농업계에서는 그러함에도 전체 예상되는 피해에서 간접피해가 차지하는 비중이 클 수 있다는 이유로 포함해야 한다는 의견이 많았다. 그러나 간접피해의 측정은 보수적으로 접근해야 한다는 의견이다.

표 5-13. 전체 피해에 대한 보상률에 관한 전문가 의견

단위: %

| 구분   | 100 | 80 | 60 | 50 | 총계  |
|------|-----|----|----|----|-----|
| 비농업계 | 14  | 36 | 50 | 0  | 100 |
| 농업계  | 20  | 68 | 1  | 1  | 100 |

피해의 얼마를 정부가 지원하고 얼마를 농가가 자구적인 노력으로 메꾸어 나가는지에 대한 질문을 하였다. 보상률 60%가 비농업계에서는 가장 많았고 80%가 농업계에서는 가장 많았다. 보상률을 100%로 해야 한다는 의견의 이유로는 피해액이 과대 계산될 가능성보다 과소 계산될 가능성이 있기 때문이다. 예를 들어 작목전환이나 타 산업으로의 전환을 할 때의 농민들의 기회비용(교육, 성공에 대한 불확실 등)에 대해서 과소평가 될 가능성이 있다. 또한 농민들이 체감하는 피해와 실제 보상금의 액수는 작을 것이기 때문에 추정(계산)된 피해액을 100% 지급하는 것이 적절하다는 의견이다.



피해액에 대한 보상은 대체 영농이나 다른 사업을 통해 벌어들일 수 있는 소득을 감안하여 비율을 조정해야 한다는 의견과 연령이나 학력수준에 따라 비율을 하향 조정(100~50%)할 수 있다는 의견도 있다. 다시 말하면 총 농가소득에서 피해를 입는 농업소득이 차지하는 비중이나 다른 농외소득 창출 가능성의 크고 작음에 따라 보상률을 달리 하자는 의견인데 그러기에는 정책설계상 어려움이 많을 것으로 예상된다.

표 5-14. 피해율에 따라 다른 보상률 적용에 관한 전문가 의견

단위: %

| 구분   | 피해율이 낮은 품목에 낮은 보상률 적용 | 모든 품목에 같은 보상률 적용 | 총계  |
|------|-----------------------|------------------|-----|
| 비농업계 | 71                    | 29               | 100 |
| 농업계  | 80                    | 20               | 100 |

예상되는 피해율의 크기에 따라 상대적으로 피해율이 낮은 품목은 낮은 보상률을 적용하는 여부에 대한 질문을 한 결과, 분야에 상관없이 전문가들은 피해율이 낮은 품목에 상대적으로 낮은 보상률을 적용하는 것이 적절하다는 의견이 많았다. 대국민적 차원에서는 이렇게 하는 것이 공감대 형성에 수월하겠지만 정확한 피해계측과 낮은 보상률을 적용받게 되는 품목의 생산자, 생산자단체에서의 보상률 수용 여부가 관건이다.

표 5-15. 보상상한을 정하는 것에 관한 전문가 의견

단위: %

| 구분   | 2천만 원 | 5천만 원 | 1억 원 | 2억 원 | 상한 없음 | 총계  |
|------|-------|-------|------|------|-------|-----|
| 비농업계 | 7     | 14    | 14   | 21   | 44    | 100 |
| 농업계  | 0     | 27    | 40   | 6    | 27    | 100 |

보상받을 수 있는 최대금액을 정하는 여부에 관한 질문에 대해 비농업계에서는 상한이 없어야 한다는 의견이 44%로, 농업계에서는 상한을 1억 원으로 한다는 의견이 40%로 가장 많았다. 농가당 보상의 최대 액수는 농가

별 피해 보상액에 대한 예측을 토대로 결정해야 함으로 먼저 피해액별 농가 분포가 결정되어야만 적절한 수준을 정할 수 있다는 전문가 의견이다. 상한을 정해야 하는 이유는 일부 소수가 많은 보상금액을 취하여 지원이 편중되는 것을 방지해야 한다는 취지에서 지지한다는 의견이다.

표 5-16. 보상시기에 관한 전문가 의견

|      |     |     |         | 단위: % |
|------|-----|-----|---------|-------|
| 구분   | 사전적 | 사후적 | 사전적+사후적 | 총계    |
| 비농업계 | 9   | 21  | 70      | 100   |
| 농업계  | 8   | 46  | 46      | 100   |

보상을 하는 시기를 피해발생 전에 할지 아니면 후에 할지에 대한 질문에 대해 비농업계에서는 사전적인 것과 사후적인 것을 병행해야 한다는 의견이 70%로 가장 많았고 농업계에서는 둘을 병행해야 한다는 의견과 사후적으로 보상을 해야 한다는 의견이 각각 46%를 차지했다. 예상되는 피해액이 적절하게 추정될 수 있다면 사전적인 보상을 하는 것이 농민의 저항을 줄이고 시장개방을 원활하게 진행하는 방법이 될 거라는 의견이다. 전업을 고려할 경우에 있어서도 사전에 피해 예상액을 토대로 보상을 해주는 것이 유리할 것이다. 둘을 병행해야 한다는 의견은 피해액의 발생은 예상과 다를 수 있기 때문에 농민의 선택에 의해 두 가지를 병행하는 것도 괜찮다는 것이다<sup>29</sup>.

29 한 농업계 전문가는 “WTO, DDA 협상의 진행과 주요국과의 동시다발적 FTA 추진으로 향후 어떤 품목에 어느 정도의 피해가 생길지 추정하기 어려운 측면이 있을 뿐만 아니라 실제 개방피해가 적은 품목으로 생산대체로 인한 피해, 그리고 개방으로 인한 특정 농산물의 수입급증으로 나타나는 유사대체 농산물의 소비대체로 인한 피해를 감안할 때, 과거와 같이 사전적으로 피해보상 품목을 정하지 말고, 농산물 시장개방 피해지원은 모든 품목과 축종을 대상으로 하되 사후적으로 피해발생 시에만 보상해주는 시스템을 구축하는 것이 바람직하다”라고 답하여 사후적 보상의 중요성을 강조하였다.

표 5-17. 보상금 지급방식에 관한 전문가 의견

단위: %

| 구분   | 일시불 | 일정기간 정액 | 일정기간<br>줄여나감 | 총계  |
|------|-----|---------|--------------|-----|
| 비농업계 | 9   | 9       | 82           | 100 |
| 농업계  | 14  | 29      | 57           | 100 |

보상액의 지급방식에 대한 질문을 하였다. 일시불로 할지 아니면 일정기간 정액 또는 점차 줄여나가는 방식을 할지에 관해서이다. 분야에 상관없이 보상금 지급은 일정기간에 점차 줄여나가는 방식이 적당하다는 의견이 가장 많았다. 농민들이 피해 작목을 계속 재배할 경우 보상이 일시불이나 일정기간 정액이라면 기술개발을 통해 수입농산물과 경쟁할 수 있는 인센티브가 작아지게 된다는 의견이다. 이런 보상시스템이면 작목전환이나 타 산업으로의 이동을 할 때도 적응을 하려는 기간이 오래 걸릴 것이라는 것이다. 일정기간 지원하되 점차 지급액을 줄이는 보상방식은 농가에게 기술개발이나 적응을 하려는 인센티브를 주고 결국은 경쟁력이 향상되어서 실제 피해도 줄어들게 될 것이라는 의견이다.

표 5-18. 보상제도 설계에 관한 쟁점별 전문가 의견

| 쟁점                 | 비농업계    | 농업계     |
|--------------------|---------|---------|
| 보상대상               | 실경작자    | 실경작자    |
| 피해액 산정기간           | 4-6년    | 4-6년    |
| 간접피해의 포함 여부        | 포함하지 않음 | 포함      |
| 적정 보상률             | 60%     | 80%     |
| 피해정도에 따른 품목별 차등 보상 | 타당함     | 타당함     |
| 보상상한               | 설정 안함   | 1억 원    |
| 보상시기               | 사전적+사후적 | 사전적+사후적 |
| 보상 지급방식            | 점차 줄여나감 | 점차 줄여나감 |

#### 42.1. 전문가 추가의견과 시사점

농업계, 비농업계 전문가들이 제시한 추가의견을 정리해보면 우선 도덕적 해이 방지와 적절한 피해계측의 중요성을 공통적으로 강조하였다. 농업계 전문가들이 추가적으로 제시한 의견 중 하나를 요약해보면 피해보상에서 중요한 것은 피해를 보상해 주는 구체적인 액수와 방법 못지않게 피해가 발생하였는지를 어떻게 계측할 것이며, 추정된(계측된) 피해액이 과연 어느 정도 신뢰할 만한가에 대한 검토가 필요하다. 예를 들어, 만일 시장가격이 하락하였다면 이것이 개방으로 인한 가격하락인지 아니면 수요와 공급의 변화에 따른 가격의 하락인지를 구분할 수 있어야 한다. 수요와 공급의 변화에 따른 가격의 하락이라고 하더라도 이것은 타 작목의 수요·공급변화와 연관이 있을 가능성이 큰데, 이러한 타 작목의 수요·공급변화가 수입개방에 의해 초래된 것은 아닌지도 검토되어야 한다. 또한, 피해액 계측은 생산량이 감소나 가격하락뿐만 아니라 해당 작물생산에 투입된 시설하우스 같은 고정자본에 대한 손실분 등도 포함되어야 한다.

비농업계 전문가들은 도덕적 해이 방지, 정확한 피해계측 이외에 직접보상보다는 간접보상을 적극 활용하는 것이 바람직하다는 의견이 많았다. 지나친 보상은 비교우위에 입각한 자유무역의 이익을 취하려는 노력에 위배되므로 최소한의 보상을 원칙으로 하고, 금전적 보상보다는 실제 피해를 입는 저소득 농민이 타 업종으로 신속히 전환할 수 있도록 재훈련 프로그램의 형태로 지원을 강화할 필요가 있다는 지적을 해주었다. 한 비농업계 전문가의 의견을 인용하면 여러 경로를 통해 발생하는 경제적 피해를 입은 피해집단(농가)들은 중·장기적 경쟁력강화를 위한 산업의 구조조정에 관심을 갖기보다는 손실보전을 위한 직접적인 보상금에 더 관심을 갖는 것이 일반적이다. 단기적 보상책은 일차적으로는 농가의 기술혁신을 통한 경쟁력 제고에 대한 유인을 저해할 뿐 아니라 이로 인한 역선택 및 도덕적 해이의 가능성을 증가시킨다. 따라서 정부는 소득보전과 같은 단기적 해결방안과 농업자체의 고부가치화를 위한 구조조정의 작업(마케팅 지원, 노동생산성 향상을 위한 설비투자유도 및 이를 위한 세제 지원, 교육기관의 적극

적인 농가에 대한 교육) 등을 병행하여 국내 농가의 경쟁력 향상을 위한 중장기적 대책을 동시에 마련해야 한다.

피해 규모를 객관적이면서도 정치적, 독립적으로 판단할 수 있는 위원회의 필요성도 제기되었다. 이외에 일시불이 아닌 일정기간 보상을 한다면 처음에 정한 규정대로 유지되어야 하고, 보상의 기준이 나중에 바뀌어서는 안 된다는 지적도 있다.

### 4.3. 농업인 설문결과

농업인에 대한 설문결과를 품목과 경영규모(조수입)를 가지고 구분하여 분석하였다. 품목은 경종과 축산으로 나누고 경영규모(조수입)는 3천만 원 이하(그룹1), 3천만 원~7천만 원(그룹2), 7천만 원 이상(그룹3)으로 구분하여 설문결과를 정리한다.

보상 세부사항에서 고려해야 할 첫 번째는 보상의 대상을 과연 어디까지 하느냐이다. 경종에서는 102명 중에서 80명이, 축산에서는 99명 중에서 63명이 실경작자만을 보상의 대상으로 해야 한다는 의견을 제시하였다. 조수입을 가지고 구분한 경영규모별 농업인 의견을 보아도 경영규모에 상관없이 실경작자만을 보상의 대상으로 해야 한다는 의견이 가장 많았다.

표 5-19. 보상대상에 관한 농업인 의견

단위: 명

| 구분  | 1   | 2  | 3  | 4 | 5  | 6 | 8 | 총계  |
|-----|-----|----|----|---|----|---|---|-----|
| 품목  |     |    |    |   |    |   |   |     |
| 경종  | 80  | 8  | 4  | 0 | 5  | 1 | 4 | 102 |
| 축산  | 63  | 8  | 13 | 1 | 6  | 3 | 5 | 99  |
| 계   | 143 | 16 | 17 | 1 | 11 | 4 | 9 | 201 |
| 조수입 |     |    |    |   |    |   |   |     |
| 1   | 40  | 4  | 2  | 0 | 1  | 0 | 3 | 50  |
| 2   | 49  | 7  | 7  | 0 | 3  | 0 | 1 | 67  |
| 3   | 53  | 5  | 8  | 1 | 7  | 3 | 5 | 82  |
| 계   | 142 | 16 | 17 | 1 | 11 | 3 | 9 | 199 |

피해액 산정을 위해 시장개방 후 언제까지를 포함해야 하는지에 관해 질문에 대해서는 피해액 산정기간을 4~6년으로 해야 한다는 의견이 가장 많았다. 경종에서는 99명 중에서 45명이, 축산에서는 98명 중에서 45명이 그렇게 답하였다. 조수입이 3천만 원 이하인 농업인 48명 중에서 21명이, 3천에서 7천만 원 이하 농업인 65명 중에서 33명이, 7천만 원 이상 농업인 82명 중에서 35명이 각각 피해 산정기간은 4~6년이 적당하다고 답하였다.

표 5-20. 피해액 산정기간에 관한 농업인 의견

단위: 명

| 구분  | 1~3년 | 4~6년 | 7~9년 | 10년 이상 | 총계 |
|-----|------|------|------|--------|----|
| 품목  |      |      |      |        |    |
| 경종  | 13   | 45   | 19   | 22     | 99 |
| 축산  | 16   | 45   | 14   | 23     | 98 |
| 조수입 |      |      |      |        |    |
| 1   | 4    | 21   | 14   | 9      | 48 |
| 2   | 11   | 33   | 8    | 13     | 65 |
| 3   | 14   | 35   | 11   | 22     | 82 |

대체농산물의 수입증가로 예상되는 피해도 보상에 포함해야 하는지에 대한 질문에 대해서는 포함시켜야 한다는 의견이 품목구분, 조수입 구분에 상관없이 지배적이었다. 소득수준이 높을수록 간접피해를 보상에 포함해야 한다는 의견이 상대적으로 많았다.

표 5-21. 간접피해의 포함 여부에 관한 농업인 의견

단위: 명

| 구분  | 포함한다 | 포함하지않는다 | 총계  |
|-----|------|---------|-----|
| 품목  |      |         |     |
| 경종  | 97   | 5       | 102 |
| 축산  | 95   | 4       | 99  |
| 조수입 |      |         |     |
| 1   | 45   | 5       | 50  |
| 2   | 65   | 2       | 67  |
| 3   | 80   | 2       | 82  |

피해 가운데 어느 정도를 정부가 지원해야 하는가에 대한 답변은 경종에서는 피해보상률을 80%(102명 중에서 28명)로 해야 한다는 의견이 축산에서는 100%(96명 중에서 44명)로 해야 한다는 의견이 가장 많았다. 조수입으로 구분한 경영규모면에서 보면 1그룹에서는 80%, 2그룹과 3그룹에서는 100%로 답한 농업인이 가장 많았다. 100%로 보상률을 정해야 한다고 답한 농업인 63명 중에서 조수입이 7천만 원 이상인 농업인이 54명(86%)에 달해 소농보다는 중대농들이 더욱 보상률에 민감하다고 판단된다. 보상률을 50%로 해야 한다는 의견도 전체 답변자 중에서 21%를 차지하여 농업인들 사이에서 적정 보상률에 대해 의견의 차이가 심하다는 것을 알 수 있다. 보상률을 50%로 해야 한다는 의견의 비율은 조수입으로 구분한 그룹 간에 그 차이가 크지는 않으나 조수입이 많아짐에 따라 약간 감소한다(그룹1: 27%, 그룹2: 22%, 그룹3: 18%).

표 5-22. 피해 보상률에 관한 농업인 의견

단위: 명

| 구분  | 100% | 80% | 60% | 50% | 총계  |
|-----|------|-----|-----|-----|-----|
| 품목  |      |     |     |     |     |
| 경종  | 21   | 28  | 22  | 31  | 102 |
| 축산  | 44   | 28  | 13  | 11  | 96  |
| 조수입 |      |     |     |     |     |
| 1   | 9    | 15  | 12  | 13  | 49  |
| 2   | 21   | 19  | 11  | 14  | 65  |
| 3   | 33   | 22  | 12  | 15  | 82  |

예상되는 피해율의 크기에 따라 상대적으로 피해율이 낮은 품목은 낮은 보상률을 적용하는 여부에 대한 질문에는 품목과 경영규모에 상관없이 피해율이 낮은 품목에 대해서는 상대적으로 낮은 보상률을 적용해야 한다는 답변이 지배적이었다. 간접피해의 포함 여부에서와 마찬가지로 피해율에 따라 보상률을 차등화 해야 한다는 의견이 소득수준이 높아감에 따라 상대적으로 높았다.

표 5-23. 피해율에 따라 다른 보상률 적용에 관한 농업인 의견

단위: 명

| 구분  | 다른 보상률 | 같은 보상률 | 총계  |
|-----|--------|--------|-----|
| 품목  |        |        |     |
| 경종  | 92     | 10     | 102 |
| 축산  | 93     | 6      | 99  |
| 조수입 |        |        |     |
| 1   | 43     | 7      | 50  |
| 2   | 63     | 4      | 67  |
| 3   | 78     | 4      | 82  |

보상받을 수 있는 최대금액을 정하는 여부에 관한 질문에 대해서는 품목 구분, 조수입구분에 상관없이 보상의 상한은 정하지 않는 것이 적절하다는 의견이 지배적이었다. 다만 소득수준이 7000만 원 이상인 3그룹에서 보상 상한을 1억 원 이하로 해야 한다는 의견이 11명 나온 것은 특이하다.

표 5-24. 보상 상한을 정하는 것에 관한 농업인 의견

단위: 명

| 구분  | 2천만 원 | 5천만 원 | 1억 원 | 2억 원 | 상한없음 | 총계  |
|-----|-------|-------|------|------|------|-----|
| 품목  |       |       |      |      |      |     |
| 경종  | 10    | 14    | 3    | 3    | 72   | 102 |
| 축산  | 2     | 6     | 10   | 5    | 76   | 99  |
| 조수입 |       |       |      |      |      |     |
| 1   | 4     | 5     | 3    | 5    | 33   | 50  |
| 2   | 7     | 10    | 5    | 1    | 49   | 67  |
| 3   | 1     | 5     | 5    | 2    | 69   | 82  |

보상을 하는 시기를 피해발생 전에 할지 아니면 후에 할지에 대한 질문에 대해서는 품목과 조수입구분에 상관없이 보상을 사전적으로 해야 한다는 의견이 가장 적었다. 품목별로는 경종에서는 102명 중에서 63명이 사후적으로 보상을 해야 한다고 답하였고, 축산에서는 99명 중에서 40명이 사전적보상과 사후적보상을 병행해야 한다고 답하였다. 조수입면에서 보면 구분에 상관없이 사후적으로 보상을 해야 한다는 의견이 가장 많았다.



표 5-25. 보상시기에 관한 농업인 의견

단위: 명

| 구분  | 사전적 | 사후적 | 사전적+사후적 | 총계  |
|-----|-----|-----|---------|-----|
| 품목  |     |     |         |     |
| 경종  | 5   | 63  | 34      | 102 |
| 축산  | 20  | 39  | 40      | 99  |
| 조수입 |     |     |         |     |
| 1   | 3   | 30  | 17      | 50  |
| 2   | 6   | 37  | 24      | 67  |
| 3   | 15  | 35  | 32      | 82  |

보상액의 지급방식에 대한 질문에 대해서는 품목과 조수입구분에 상관 없이 보상금을 일시불로 지급하는 방식을 가장 많이 선호하였다. 축산(18%)보다는 경종(25%)에서 더 많은 비율의 농업인이 일정기간 정액방식이 적당하다고 답하였다.

표 5-26. 보상금 지급방식에 관한 농업인 의견

단위: 명

| 구분  | 일시불 | 일정기간 정액 | 일정기간<br>줄어나감 | 총계  |
|-----|-----|---------|--------------|-----|
| 품목  |     |         |              |     |
| 경종  | 62  | 26      | 14           | 102 |
| 축산  | 61  | 18      | 19           | 99  |
| 조수입 |     |         |              |     |
| 1   | 33  | 10      | 6            | 50  |
| 2   | 44  | 16      | 7            | 67  |
| 3   | 45  | 18      | 19           | 82  |

#### 4.4. 전문가와 농업인의 설문결과 비교

보상대상에 대해서는 실경작자만을 보상의 대상으로 해야 한다는 의견이 비농업계, 농업계 전문가, 농업인 모두에서 가장 많았다. 농업노동자를 보상대상에 포함해야 한다는 답변비율은 농업인(8%)보다는 전문가그룹(비농업계: 43%, 농업계 13%)에서 더 높았다. 농업노동자는 대부분 정규직이 아닌 일용직인 경우가 대부분이고 소득과약도 제대로 되어있지 않다는 현실을 잘 알고 있는 농업인이나 농업계 전문가들이 농업노동자의 포함에 상대적으로 더 부정적이다.

피해액 산정기간에 대해서는 비농업계(50%), 농업계 전문가(40%), 농업인(46%) 모두 피해액 산정기간을 4~6년으로 하는 것이 적당하다는 답변의 비율이 가장 높았다. 반면에 10년 이상으로 해야 한다는 의견은 농업인(23%)이 비농업계(7%), 농업계전문가(13%)에 비해 많았다.

간접피해의 포함 여부에 대해서는 비농업계 전문가의 86%가 간접피해 추정치의 어려움을 이유로 피해산정에 포함시키지 않아야 한다고 답한 반면에 농업계 전문가(66%)와 농업인(96%)은 높은 비율로 간접피해도 피해를 산정하는데 포함해야 한다고 답하였다.

피해 보상률에 대해서는 비농업계 전문가(50%)는 보상률을 60%로 해야 한다는 의견이 가장 많았다. 농업계 전문가(68%)와 경종농업인(28%)에서는 보상률을 80%로 해야 한다는 의견, 축산농업인(46%)에서는 보상률을 100%로 해야 한다는 의견이 가장 많았다. 보상률을 50%로 해야 한다는 의견은 비농업계(0%), 농업계 전문가(1%)에게서는 거의 없는 반면에 21%에 달하는 농업인은 50%가 적당하다고 답하였다.

품목별 피해율에 따른 다른 보상률 적용여부에 대해서는 대부분의 비농업계, 농업계 전문가와 농업인 모두 피해율이 낮은 품목에 대해서는 상대적으로 낮은 보상률을 적용해야 한다고 답하였다.

보상상한에 대해서는 비농업계 전문가(44%)와 농업인(74%)은 보상의 상한이 없어야 한다는 의견이 가장 많았고 농업계 전문인(40%)은 1억 원을 상한으로 한다는 의견이 가장 많았다. 농업계 전문인은 보상의 혜택이 일부

소수에게 집중되는 것을 방지하기 위해 상한이 있어야 한다는 의견이다.

보상시기와 관련해서는 비농업계 전문가는 사전적과 사후적인 보상을 병행해야 한다는 의견이 70%로 가장 많은 반면에 농업계 전문가는 이 둘을 병행해야 한다는 의견과 사후적인 보상만 해야 한다는 의견이 각각 46%를 차지하였다. 농업인의 경우 사후적인 보상을 해야 한다는 의견이 51%를, 사후적인 것과 사전적인 것을 병행해야 한다는 의견이 37%를 차지하였다.

보상금 지급방식에 대해서는 비농업계 전문가(82%), 농업계 전문가(57%) 모두 일정기간 동안 점차 금액을 줄여가는 방식으로 보상을 해야 한다는 의견이 가장 많았다. 반면에 농업인은 일시불로 지급해야 한다가 61%로 가장 많았다.

## 5. 보상의 기본원칙 도출

선행연구에서 시사점 도출, 국내외 전문가와 토의 등 정성적인 과정을 거쳐 보상의 기본원칙을 다음과 같이 제시한다. 이는 현행 농업부문 보상체계를 평가하고 개선방안을 마련하는데 밑그림이 될 것이다.

첫째, 피해를 입은 그룹에게만 피해액에 준하여 적절한 보상을 해야 한다(targeted and no over compensated). 이는 보상의 필요성에 대한 사회적 공감대 형성을 통해 보상을 책임지는 그룹과 보상을 받게 되는 그룹을 포함한 정치적 합의를 도출하는데 필요하다. 무임승차나 도덕적 해이의 발생을 줄여나가기 위해서도 피해그룹의 선정이 적절하게 이루어져야 한다.

전문가들도 보상대상을 실경작자로 한정해야 한다는 의견과 피해정도가 적은 품목에 대해서는 상대적으로 낮은 보상률을 적용해야 한다는 의견을 통해 피해그룹의 한정과 적절한 선정방식의 중요성을 강조하였다. 미국의 농업부문에 대한 무역조정지원(TAA)에서는 수입량, 가격변동, 농가농업소득변동 등의 다양한 기준을 가지고 피해그룹을 결정할 뿐 아니라 피해증명

에 관한 농가의 노력도 요구하고 있다. 호주의 낙농부문 추가직접보상에서는 액상우유의 생산량 비율에 따라 낙농 농가별로 다른 보상률을 적용하기도 하였다.

둘째, 정책개혁의 목적에 배치되지 않아야 한다. 예를 들어 정책개혁의 목적이 구조조정을 통한 농업부문의 경쟁력제고라면 보상은 이것이 순조롭게 달성되는데 도움이 되도록 이루어져야 한다. 이를 위해서는 보상제도의 목적도 명확하게 설정되어야 한다.

미국의 TAA, 스웨덴의 낙농부문과 곡물부문 소득보상직불과 같이 피해 보상만을 목적으로 할 것인지 아니면 일본의 품목횡단적 직불, 호주의 낙농부문 직접보상과 같이 구조조정과 경쟁력제고를 함께 도모할 것인지에 따라 제도 디자인과 시행방식이 달라진다. 전문가들은 보상 지급방식을 일정 기간 정액이 아니라 점차 줄여나가는 방식으로 하는 것이 타당하다는 의견을 보이고 있다. 구조조정 등의 정책개혁 목적을 가장 효과적으로 달성하는 직접보상 방식은 일시불이다. 점차 줄여나가는 방식이 정액으로 지급하는 것보다는 농가의 구조조정을 위한 노력을 더 많이 유도한다는 측면에서 전문가 의견도 정책개혁과 보상의 관계에 관한 두 번째 원칙을 지지한다.

셋째, 비용면에서 효율적이어야 한다. 같은 성과를 거둘 수 있는 보상의 대안방법들 중에서 거래비용, 행정비용까지 포함하여 제도시행의 비용이 가장 작은 것을 선택한다. 이는 보상제도뿐만 아니라 모든 정부사업에 공통적으로 적용되는 원칙이다.

물론 비용과 성과의 범위를 어디까지 정하는가에 따라 비용의 계산이 달라진다. 비용에 제도시행을 위한 행정비용만 포함할지 아니면, 여기에 사회적 합의를 도출하는데 드는 비용까지 포함할지에 따라 비용-편익 비교에 따른 제도의 선호 결정이 달라진다. 성과부분도 보상집행액과 해당 산업과 농가의 보상 이후 실적변화를 적절하게 고려해야 한다.

넷째, 보상은 일시적이어야 하고 약정된 기간이 지나면 사회적 논란이나 보상대상자의 반대 없이 쉽게 폐지할 수 있게 디자인 되어야 한다. 외국의 보상사례를 보면 특히 순수하게 보상만을 목적으로 하는 경우 사전에 명시적으로 제도의 만기시점을 정하고 있다. 전문가 의견조사에 따르면 피해액

산정기간은 4~6년 정도가 적당하다는 의견이 가장 많았다.

다섯째, 보상방식으로 직접보상뿐만 아니라 간접지원, 암묵적 지원(단계적 개혁, 개혁의 강도 완화)도 함께 고려되어야 한다. 호주에서는 단계적인 개혁에서는 간접지원방식을 일시적 개혁에서는 직접보상과 간접지원을 함께 사용하였다. 스웨덴의 경우도 낙농, 곡물부문에 대해서는 직접보상과 간접지원을 함께 사용하였고 축산분야에 대해서는 암묵적 지원을 활용하였다. 피해그룹의 입장에서는 직접보상 방식을 가장 선호하지만 사회적으로 볼 때는 간접지원이나 암묵적 지원방식이 합의점 도출 면에서 선호된다. 우리나라에서도 현재 직접보상과 간접지원이 함께 사용되고 있으며 품목에 따라 사용되는 보상방식의 비중이 다르다. 품목그룹 간에 다른 보상방식에 대한 합의점이 도출된다면 제도의 혼용과 품목별 차등적 제도 적용은 정책개혁의 목적을 보다 수월하게 달성할 수 있게 한다.

여섯째, 사전적인 것과 사후적인 것의 적절한 배합이 필요하다. 시장개방을 포함한 정책개혁의 원활한 이행을 위해 사전적인 보상이 필요하지만 피해규모를 예측해야 한다는 한계가 있다. 이를 보완하여 실제 발생한 피해정도에 따라 추가적인 보상을 함으로써 적절한 수준의 보상을 실현한다. 전문가들도 사후적인 방식과 사전적인 방식을 함께 사용하는 것이 타당하다는 의견이 많았다. 이를 위해서는 사전적인 보상에서 피해규모의 추정은 보수적으로 이루어질 필요가 있다. 또한 사후적 보상을 사전적 보상제도의 연장형태로 할지 아니면 추가적으로 보상프로그램을 도입할지에 대한 고려가 사전적으로 이루어져야 한다.



### 1. 국내보조 감축계획과 직접보상

3장에서 살펴본 직접보조에 해당하는 사업들을 보상제도의 세부사항으로 구분하여 평가하기에 앞서 국제협상에 따른 국내보조 허용과 관련하여 이러한 사업들이 어떤 위치에 있는지 알아보도록 한다. 특히 DDA협상에 따른 보조금 감축 범위 내에 속하는지 여부와 보상품목의 확대나 보상범위의 확대가 필요한 경우 이에 대한 여유가 있는가도 관심사이다.

#### 1.1. DDA 농업협상 국내보조분야

UR협상 결과의 토대 위에서 시장개방을 더욱 가속화 한다는 목표하에 2001년 카타르 도하에서 DDA 협상이 출범하였다. 2003년 2월 하빈슨 농업협상 의장이 초안을 제시한 후 여러 합의 추진과정을 거쳐 2007년 7월 팔코너 의장이 세부원칙 초안을 제시하였고, 2008년 5월에 2차 수정안이 7월에는 3차 수정안이 제시되었다. 이어 12월에 그동안의 협상 진전내용을 담은 세부원칙 4차 수정안이 발표되었다. 현재는 핵심사항에 대한 이해당사국 간의 의견차이가 좁혀지지 않아 각료회의가 연기되어 있는 상황이다.

세부원칙(modality)이란 농업보조금 및 농산물 관세의 구체적인 감축방식과 수치를 포함하고 있는 문서이다. 농업보조금을 향후 몇 년에 걸쳐 일

마나 줄여나가야 하는지, 농산물 관세는 향후 몇 년 동안 얼마나 감축해야 하는지, 저율관세쿼터는 얼마나 늘려야 하는지 등 품목별로 구체적인 시장 개방 폭과 농업보조 감축 폭을 규정하고 있다. 개별 회원국은 세부원칙에 제시된 기준에 의거하여 자국의 이행계획표를 작성하여 WTO에 제출해야 하고, 제출된 이행계획서는 검증과정을 거쳐 해당국가의 최종 약속 이행 계획표로 확정되어 법적인 효력을 갖는 문서가 된다.

무역왜곡보조총액(OTDS)은 감축대상보조(AMS), 최소허용보조(de minimis), 블루박스(Blue Box)를 더한 총액을 의미한다. 세부원칙에 따라 i) 감축보조, 최소허용보조, 블루박스 보조의 각각을 감축해야 할뿐 아니라, ii) 이 세 가지를 더한 무역왜곡보조총액도 동시에 감축해야 하고, iii) 개별 품목별로 지원되는 보조도 모두 상한이 설정되어야 한다.

표 6-1. 개도국기준 적용 시 우리나라 보조금 한도 추정

단위: 억 원

| 구분                  | 기준액                                                | 감축 수준      | 이행 말                                                             |
|---------------------|----------------------------------------------------|------------|------------------------------------------------------------------|
| AMS                 | 14,900                                             | 30%        | 10,430                                                           |
| 블루박스                | (‘95-’00년 기준)<br>15,391<br>(‘95-’04년 기준)<br>15,967 | 생산액 5% 유지  | (‘95-’00년 기준)<br>15,391<br>(‘95-’04년 기준)<br>15,967               |
| 품목특정<br>최소허용보조      | (‘95-’00년 기준)<br>30,782<br>(‘95-’04년 기준)<br>32,201 | 33.3%-40%  | (‘95-’00년 기준)<br>18,469~20,521<br>(‘95-’04년 기준)<br>19,321~21,467 |
| 품목불특정<br>최소허용보조     | (‘95-’00년 기준)<br>30,782<br>(‘95-’04년 기준)<br>32,201 | 33.3%-40%  | (‘95-’00년 기준)<br>18,469~20,521<br>(‘95-’04년 기준)<br>19,321~21,467 |
| 무역왜곡 보조총액<br>(OTDS) | (‘95-’00년 기준)<br>91,855<br>(‘95-’04년 기준)<br>95,403 | 33.4-40%감축 | (‘95-’00년 기준)<br>55,113~61,237<br>(‘95-’04년 기준)<br>57,242~63,602 |

주: ‘95~’00년 평균 농업총생산액은 307,823억 원, ‘95~’04년 평균 농업총생산액은 322,012억 원.

자료: 농림수산식품부.



표 6-2. 선진국기준 적용 시 우리나라 보조금 한도 추정

단위: 억 원

| 구분           | 감축기준   | 감축 수준      | 이행 말          |
|--------------|--------|------------|---------------|
| AMS          | 14,900 | 45%        | 8,195         |
| 블루박스         | 15,391 | 총생산액의 2.5% | 7,696         |
| 품목특정 최소허용보조  | 15,391 | 50~60% 감축  | 6,156~7,696   |
| 품목불특정 최소허용보조 | 15,391 | 50~60% 감축  | 6,156~7,696   |
| 보조총액 (OTDS)  | 61,073 | 50~60%감축   | 24,429~30,537 |

자료:농림수산식품부.

표 6-3. 우리나라의 연도별 국내보조 현황

단위: 억 원

|                  | 1995    | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 연간 양허보조총액        | 21,826  | 21,056  | 20,287  | 19,517  | 18,748  | 17,978  | 17,209  | 16,439  | 15,670  | 14,900  |
| 농업총생산            | 275,123 | 296,066 | 303,884 | 308,696 | 331,774 | 331,395 | 335,683 | 334,445 | 330,163 | 372,886 |
| OTDS 지급실적        | 23,577  | 23,111  | 25,923  | 23,464  | 20,384  | 22,153  | 21,774  | 23,388  | 21,161  | 19,972  |
| AMS 지급실적         | 20,755  | 19,674  | 19,370  | 15,628  | 15,519  | 16,909  | 16,316  | 15,504  | 14,717  | 14,584  |
| 품목불특정 de-minimis | 2,488   | 2,904   | 3,933   | 5,255   | 4,048   | 4,127   | 3,981   | 5,014   | 4,144   | 4,372   |
| 품목특정 de-minimis  | 334     | 533     | 2,620   | 2,581   | 817     | 1,117   | 1,477   | 2,870   | 2,300   | 1,016   |

자료: 농림수산식품부.

해당국가의 지위(개도국, 선진국)에 따라 적용하는 감축기준이 달라진다. 어느 기간의 생산액 또는 보조금지급액을 적용기준으로 하는가에 대한 부분, 이행 기간 동안 감축의 진행속도에 따른 감축 이행부담, 적용 감축율이 달라진다.

## 1.2. 직접보상 현황과 해당보조

시장개방의 피해에 대한 직접보상에는 쌀소득보전변동직불, 쌀소득보전 고정직불, 과수피해보전직불, 폐원보상, 송아지가격안정제도가 해당한다.

DDA 국내보조 구분방식에 따르면 쌀소득보전고정직불은 생산과 비연계한 허용보조, 폐원보상과 경영이양직불은 구조조정을 위한 허용보조에 해당한다. 쌀소득보전변동직불, 과수피해보전직불, 송아지가격안정제도는 품목특정 감축대상보조에 해당한다.

### 12.1. 쌀소득보전변동직불

변동직불금은 수확기(10월 1일~1월 31일) 평균가격이 목표가격에 미달하는 경우 지급하며 고정직불금 대상농지 중 당년에 농약 및 화학비료를 기준에 따라 사용하며 벼를 재배한 면적에 한해 지급하도록 되어 있다.

2012년까지의 목표가격은 170,083원/80kg으로 정해져 있고, 그 이후에는 지금의 목표가격을 최근 3개년 평균가격의 상승률만큼 조정하여 결정한다. 변동직불금의 지급단가는 수확기 가격과 목표가격 차액의 85%에서 80kg 당 고정직불금을 차감하여 산출하게 된다.

- 80kg 당 고정직불금은 ha당 고정직불금(70만 원)을 기준단수(61가마/ha)로 나누어 산출하며 11,475원/80kg이 됨.
- 변동직불단가 = (목표가격 - 수확기가격) × 0.85 - 고정직불금
- 변동직불금 = 변동직불단가 ×当年 재배면적 × 기준단수(61가마/ha)

변동직불금은 대체로 94~95만 ha의 면적에 지급되었고, 시행 첫해인 2005년산 쌀에 대해서는 가격하락으로 지급액이 9,000억 원을 넘었으나, 그 후 가격이 다시 상승하여 지급액이 줄어들었다.

쌀소득보전변동직불은 AMS에 해당하는데 과수피해보전직불과 달리 지급금액 산정에 조정계수를 통한 한도조정이 없다. 현재 2012년까지 동결된 목표가격을 가지고 변동직불예산을 추산하면 연도별 감축이행계획에 따른 AMS 한도를 초과할 수 있다. AMS 기준한도 14,900억 원을 정해진 감축율로 매년 낮춘 금액과 변동직불예산을 비교하면 2013~2016년에 AMS 한도를 초과한다.

표 6-4. 쌀소득보전직불제 시행실적

| 구분       |                 | 2006    | 2007    | 2008    |
|----------|-----------------|---------|---------|---------|
| 논면적(천ha) |                 | 1,105   | 1,084   | 1,070   |
| 고정직불     | 대상면적(천ha)       | 1,024   | 1,017   | 1,016   |
|          | 지급단가(천원/ha)     | 700     | 700     | 700     |
|          | 지급단가(원/80kg)    | 11,475  | 11,475  | 11,475  |
|          | 지급액(백만 원)       | 718,397 | 712,004 | 717,080 |
| 변동직불     | 지급면적(천ha)       | 940     | 951     | 945     |
|          | 수확기 쌀값 (원/80kg) | 140,028 | 147,715 | 150,810 |
|          | 지급단가(원/80kg)    | 14,071  | 7,537   | 4,907   |
|          | 지급액(백만 원)       | 900,669 | 437,038 | 279,161 |

주: 각 년도의 지급은 이전 년도의 수확에 대한 것임.

자료: GS&J 인스티튜트(2008).

쌀의 AMS 실적이 AMS 상한을 초과하지 않더라도 우리나라 AMS의 대부분을 차지하게 되어 다른 품목에는 AMS를 할당하기 어렵게 된다. 대안으로는 조정계수를 가지고 지급금을 조정하는 방법, 목표가격이나 보상을 조정하여 지급금액을 낮추는 방법, 마지막으로 제도의 지급조건을 수정하여 블루박스(Blue Box)에 해당하도록 하는 방법이 있다. 다른 품목에 대해 AMS를 할당하는 차원에서는 블루박스에 해당하도록 하는 방안이 선호된다<sup>30</sup>.

표 6-5. 목표가격 동결에 따른 예산추정치와 AMS 한도 비교

| 구분(억원)    |     | '08    | '09    | '10    | '11    | '12    | '13    | '14    | '15    | '16    |
|-----------|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| AMS<br>한도 | 선진국 | 14,900 | 13,559 | 12,459 | 10,877 | 9,536  | 8,195  | 8,195  | 8,195  | 8,195  |
|           | 개도국 | 14,900 | 14,341 | 13,783 | 13,298 | 12,665 | 12,106 | 11,548 | 10,989 | 10,430 |
| 변동직불예산    |     | 6,065  | 7,387  | 8,676  | 9,932  | 11,155 | 12,346 | 13,503 | 14,628 | 15,719 |

자료: 농림수산물부(2008).

30 블루박스가 되도록 조정하더라도 한국이 선진국으로 분류된다면 블루박스 한도(7,696억 원)로 인해 문제는 계속 발생할 것이라는 의견이 있다. 또한 쌀값 하락이 크지 않다면 쌀직불에 소요되는 예산도 상대적으로 줄어들어 AMS 한도를 초과하지 않는다는 의견이 있다.

블루박스에 해당하는 방법은 생산제약하의 블루박스과 생산을 요구하지 않는 조건의 블루박스가 있다. 생산제약하의 블루박스가 되기 위해서는 1) 생산제한 프로그램이 시행되어야 하고, 2) 고정불변 면적과 단수에 기초하거나 3) 고정불변 생산량의 85%에 대해 지급해야 한다. 생산을 요구하지 않는 조건의 블루박스가 되기 위해서는 1)고정불변 기준과 단수에 기초해야 하고, 2) 고정불변 생산량의 85%에 대해서만 지급해야 한다.

## 12.2. 과수피해보전직불

과수피해보전직불은 현재까지 지급조건을 충족하지 못해 실행되지 않고 있고, 설사 실행되더라도 현재의 집행기준이라면 최소허용 한도액(De-minimis)에 해당할 것이다. 지급단가는 기준가격과 당해연도 평균가격의 차액에 보전비율 80%를 곱하여 산출되고, 기준가격은 3년 평균가격에 80%를 곱하여 산출된다. 조정계수를 가지고 지급금액을 조정하여 WTO 허용보조액을 초과하지 않도록 하고 있다.

$$\begin{aligned} \text{직불금} &= \text{생산면적} \times \text{단위생산량} \times \text{지급단가} \times \text{조정계수} \\ \text{지급단가} &= (\text{기준가격} - \text{당해연도 평균가격}) \times 80\% \\ \text{조정계수} &= \text{당해품목의 최소허용보조액} \div \text{지급신청 총액} \end{aligned}$$

최근 과수피해보전직불을 FTA 피해보전대책으로 개편하여 해당품목을 확대하는 방안이 고려 중에 있으나 조정계수를 가지고 지급금액을 조정하는 한 허용보조 상한을 초과하지 않게 된다. 다만 일정규모 이상의 변화에 대해서는 대응하지 못해 피해보전효과가 한정적이라는 단점이 있다.

## 12.3. 송아지 가격안정제도

송아지 가격안정제도는 1998년 이후 2008년에 두 번째로 지급조건에 따라 실행되지만 역시 최소허용보조한도에 해당 한다. 보전금 지급제한 규정에 따르면 보전금 지급총액이 당해연도 예산액을 초과하거나 WTO규정에

의한 당해연도의 보조금 최소허용 한도액(De-minimis)이 초과된다고 판단될 경우에는 다음 회계연도에 지급하도록 되어 있다.

1998년에 송아지 평균가격(629천 원)이 그 당시 안정기준가격(70만 원)에 미달하여 총 8,915마리에 대해 마리당 7만 1천 원으로 모두 632,965천 원이 지급되었고, 현재는 송아지 평균거래가격이 안정기준가격(165만 원)보다 떨어진 경우 그 차액을 30만 원 한도에서 보전해 주는 제도로 되어있다.

2008년 7월 현재 송아지가격이 152만 원으로 송아지가격안정제가 발동하는 경우 평균가격이 155만 원이면 143억 원이, 평균가격이 140만 원이면 334억 원이 소요될 것으로 예상되었다(농협중앙회). 334억 원이 지급되더라도 1995년~2000년 생산액 평균 1조 9천억 원의 1.7%에 불과하여 품목 특정 허용보조 한도를 충족하게 된다. 실제 지급은 3/4분기 시장가격이 두당 147만5천 원으로 잡혀 총 371억 원의 보전금이 송아지 21만 두에 대해 지급되었다.

향후 송아지뿐만 아니라 소에 대해 시장개방에 따른 가격하락을 보전해 주는 제도가 운영되는 경우에는 감축보조, 최소허용보조 한도에 대한 고려가 필요하다. 조정계수를 지급액산정에 반영하거나 아니면 예상지급액 산정을 토대로 지급률을 사전에 조정해야 한다.

송주호 외(2007)에 따르면 한·미 FTA로 인한 쇠고기 생산액 감소가 5년차에는 671억 원, 10년차에는 2,811억 원으로 추정된다. 평균소득률 20~25%를 감안하여 562억 원이 정부에 의해 지원되는 경우 이는 평균생산액(1995~2000) 1조 9천 억 원의 2.9%에 해당하여 보조상한을 초과하지는 않는다.

## 2. 보상제도의 세부 쟁점별 평가

### 2.1. 국내 직접보상제도의 세부 시행기준 비교

직접보상제도의 세부쟁점별 평가에 앞서 쌀소득보전직불, 과수피해보전직불, 과수폐원지원, 송아지생산안정제도를 각각 보상대상, 발동조건, 피해보상산정, 보상규모, 보상방식의 구분에 따라 그 특징을 정리, 비교한다.

모든 제도가 대상품목이 사전적으로 정해져 있다. 송아지생산안정제도는 생산안정사업에 가입하여 일정액을 정립한 농가를 대상으로 하고 있으며, 다른 제도들은 제도시행 전에 해당 품목 영농활동을 하고 있던 농가가 대상이다.

표 6-6. 쌀소득보전직불의 세부사항별 분류

| 직접보상       | 내 용                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 보상대상    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 보상의 대상은 지급대상 농지를 실제 경작 또는 경영하는 농업인, 영농조합법인 및 농업회사법인</li> <li>• 대상농지는 1998~2000년까지 논농업에 이용된 농지</li> <li>• 농지면적이 1천 제곱미터 미만인 자는 지급대상에서 제외</li> <li>• 변동직불 대상농지는 고정직불 대상농지 중 당해연도 벼농사에 사용된 것에 한함</li> </ul> |
| 2. 발동조건    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 고정직불은 조건없음</li> <li>• 변동직불은 목표가격과 수확기가격 차액의 85%가 고정직불금보다 큰 경우임</li> </ul>                                                                                                                                |
| 3. 피해규모 산정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표가격과 당해연도 수확기 가격 차액</li> <li>• 제도시행기간(보상기간)이 정해지지 않음</li> </ul>                                                                                                                                         |
| 4. 보상의 규모  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 보상률: 차액의 85%</li> <li>• 대상면적의 크고 적음, 해당지역의 여건(생산비, 기후)에 따른 차등 없음</li> <li>• 보상상한 없음</li> </ul>                                                                                                           |
| 5. 보상방식    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 1회 사후적으로 변동하는 금액을 지급함</li> </ul>                                                                                                                                                                      |

표 6-7. 과수피해보전직불의 세부사항별 분류

| 직접보상       | 내 용                                                                                                                                                                   |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 보상대상    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 해당품목을 사전에 시설포도와 키위로 한정</li> <li>· 지원대상품목의 고시일(2004. 5. 24) 이전부터 해당 품목을 실제 생산하고 있는 농업인, 영농조합법인, 농업회사</li> </ul>               |
| 2. 발동조건    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 해당품목의 수입량 증가</li> <li>· 당해연도 평균가격이 기준가격보다 낮음</li> </ul>                                                                      |
| 3. 피해규모 산정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기준가격과 당해연도 평균가격 차액</li> <li>· 제도시행기간(보상기간)은 협정발효 후 7년(2004-2010년)</li> </ul>                                                 |
| 4. 보상의 규모  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 보상률: 차액의 80%</li> <li>· 대상면적의 크고 적음, 해당지역의 여건(생산비, 기후)에 따른 차등 없음</li> <li>· 보상상한 없음. 단 품목별 허용보조 한도를 감안한 조정계수를 운영함</li> </ul> |
| 5. 보상방식    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 발동조건 충족하는 해에 사후적으로 변동하는 금액을 지급함</li> </ul>                                                                                   |

표 6-8. 과수폐업지원의 세부사항별 분류

| 직접보상       | 내 용                                                                                                                                                                                                      |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 보상대상    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 해당품목을 사전에 시설포도, 키위, 복숭아로 한정</li> <li>· 지원대상품목 고시일(2004.5.24.) 이전부터 해당 과목을 소유하고 있는 농업인, 영농조합법인, 농업회사</li> </ul>                                                  |
| 2. 발동조건    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 과원 전체를 폐원하거나 전업농에게 양도</li> </ul>                                                                                                                                |
| 3. 피해규모 산정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 순수입액의 3년분(폐원) 또는 1년분(양도)에 해당하는 지원단가를 사전에 정함(양도: 시설포도 3,481천 원/10a, 키위 1,386천 원/10a, 복숭아 1,105천 원/10a)</li> <li>· 제도시행기간(보상기간)은 협정발효 후 5년(2004-2008년)</li> </ul> |
| 4. 보상의 규모  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원단가에 따라 지급</li> <li>· 10a 당 기준재식주수를 정하고 이에 미달하는 경우 지원대상면적을 실제 재식주수 비율로 곱하여 산정(예: 키위 20주/10a)</li> <li>· 보상상한 없음.</li> </ul>                                    |
| 5. 보상방식    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원금을 일시에 지급</li> <li>· 향후 5년간 동일 품목 재배 불가</li> </ul>                                                                                                            |

표 6-9. 송아지 생산안정사업의 세부사항별 분류

| 직접보상       | 내 용                                      |
|------------|------------------------------------------|
| 1. 보상대상    | · 한우암소 사육농가로 송아지 생산안정사업 가입농가             |
| 2. 발동조건    | · 송아지 평균거래가격이 안정기준가격보다 낮은 경우             |
| 3. 피해규모 산정 | · 평균거래가격과 안정기준가격의 차액                     |
| 4. 보상의 규모  | · 차액에 사육두수를 곱하여 보상금액 결정<br>· 마리당 30만원 상한 |
| 5. 보상방식    | · 해당년도에 지원금을 한번에 지급                      |

폐업지원의 발동조건은 폐업이나 양도를 하는 경우이다. 쌀소득보전변동직불과 송아지생산안정은 가격을 기준으로 하는 반면에 과수피해보전직불은 가격뿐만 아니라 수입량 변동도 기준에 포함하고 있다.

피해규모산정은 과수폐업지원이 수입액을 기준으로 하고 있으며 나머지 제도들은 가격차를 가지고 한다. 쌀소득보전변동직불과 과수피해보전직불은 보상상한이 없고, 보상률은 각각 85%, 80%이다. 송아지 생산안정사업은 차액 전부를 보상하되 상한이 30만 원으로 정해져 있다.

제도의 시한은 과수폐업지원과 과수피해보전직불은 정해져 있고, 쌀소득보전직불과 송아지 생산안정사업은 정해져 있지 않다.

보상금 지급은 모든 제도에서 분할이 아닌 일시불로 이루어진다.

## 2.2. 직접보상제도별 쟁점과 평가

### 2.2.1. 보상의 대상

‘중대한 영향만을 보상하고 비용이 기대효용보다 작은 경우는 직접보상을 자제한다’는 보상원칙에서 보면 농업노동자에 대한 부분은 직접보상보다는 간접보상으로 이루어지는 것이 바람직하다. 다만 타산업에 비해 농업 부문에서는 자원의 고정성으로 인해 직접보상 문제가 제기되고 있다.



사회적 공감대 등을 고려할 때 농지소유자나 전후방 산업에 대한 지원은 간접지원 방식이 적절하다. 비경작 농지소유자의 농지소유권 이전을 행정적으로 돕거나 세금관련 혜택을 한시적으로 부여하도록 한다. 전후방 산업은 해당산업에 존속 시 경쟁력제고를 위한 시설개선, 기술개발을 지원하고 타 산업으로 이전을 원하면 이와 관련한 행정편의, 정보 등을 제공하도록 한다.

실경작자를 보상의 대상으로 하고 있는 쌀소득보전직불에서 부채지주의 직불금 수령이 문제시되고 있다. 이론적으로 직불금은 생산과 연계가 약할 수록 고정자산(농지)에 대한 보조의 성격이 된다. 경작의무 조건이 부여되지 않는 쌀소득보전고정직불금은 농지소유자에게 귀속될 가능성이 높다. 설혹 직불금을 생산농민이 수취하더라도 임대차료의 인상을 가져오게 된다. 농지 소유자와 경작자의 직불금 배분에서 국민정서와 괴리되고 위법한 사례가 발생하기 쉬운 현실이다. 감사원의 2007년 조사에 따르면 직불금 수령자 중 17~28%가 비농업인으로 추정되었으며, 실제 농업인 중 13~24%는 지주가 임대차를 확인해주지 않아 직불금을 수령하지 못한 것으로 나타났다<sup>31</sup>.

학계 전문가를 대상으로 한 설문에 따르면 모두 농업자경생산자(실경작자)만을 보상의 대상으로 해야 한다는 의견이 가장 많았다. 농업노동자도 보상의 대상에 포함시켜야 한다는 의견이 일부 있었고, 그 비율은 농업계보다 비농업계에서 높게 나왔다. 농업노동자는 대부분 정규직이 아닌 일용직인 경우가 대부분이고 소득과악도 제대로 되어있지 않은 현실을 더 잘 알고 있는 농업계전문가가 농업노동자를 보상의 대상에 포함하는 것에 현실적인 어려움을 이유로 더 부정적이다.

농지소유자나 전후방 산업은 대부분 보상대상에 포함하지 않아야 한다는 의견이었다. 농촌거주 농지소유자와 부채지주를 구분하여 실경작자가 아니더라도 농촌거주 농지소유자는 보상대상으로 하되 보상률을 경작자에 비해 낮게 적용하는 방식을 고려할 수 있다.

31 이 내용은 P31에서 문제점으로 일차 정리된 바 있다.

농업노동자에 대해서는 외국의 조정지원제도와 같은 직업교육, 직업전환을 위한 지원과 같은 간접지원방식이 적절하다고 판단된다. 다만 대부분의 농업노동자가 고령으로 다른 산업으로의 직업전환이 어려운 현실에서 사회보장 등의 사회적 인프라 강화가 요구된다.

전후방 산업에 대해서는 경쟁력 제고를 위한 다양한 지원(예를 들면 거점산지유통센터)이 현재 시행되고 있다. 이러한 제도가 농업생산자와 전후방 산업에 주는 효과에 대한 계측과 홍보가 필요하다.

## 2.2.2. 지급대상의 요건

‘자구적인 노력으로 조절이 가능하고 예측이 가능한 부분은 되도록 개인이 책임지도록 한다’는 기본원칙에 따라 지급대상을 한정하는 방안이 고려가 필요하다.

정부는 최근 쌀소득보전직불의 지급대상을 실경작자 모두에서 다음과 같은 내용으로 그 요건을 강화하려 하고 있다. 농업 이외 업종의 종합소득(부부합산) 3,500만 원 이상자는 대상에서 제외하고, 대상을 2005~2008년 중 한 번 이상 직불금 수령자, 후계농업인, 전업농업인으로 한정하는 내용이다.

미국은 2008년 농업법 개혁을 통해 고정직불, 소득보전직불(CCP)의 지원금 지급 조건을 강화하였다. 농업외 소득이 50만 달러 이하일 경우로 한정하고 농업소득은 75만 달러 이하일 경우로 지급대상을 한정하였다.

쌀소득보전직불의 지급대상을 둘러싼 최근변화와 관련하여 보면 농업인 요건 강화(기존수령자, 전업농, 후계농으로 한정)는 제도설계상 대상을 실경작자만으로 하고 있어 이를 지켜나가기 위한 적절한 요건이라 생각한다.

## 2.2.3. 피해액 산정기간과 보상기간

‘보상은 한시적이어야 하고 약정된 기간이 지나면 쉽게 폐지할 수 있어야 한다’라는 보상원칙이나 단계적 개혁과 대비하여 전면적 개혁이 생산을

덜 왜곡하는 면 등을 고려할 때 보상의 기간은 단기적이어야 한다. 얼마를 기간으로 해야 하는가는 산업의 특성에 따라 필요한 구조조정의 기간이나 피해의 지속정도에 따라 달라진다.

농업계전문가들이 농업계전문가들과 비교하여 상대적으로 피해액 산정 기간을 짧게 잡아야 한다는 의견이었다. 비농업계는 6년 이하로 잡아야 한다는 의견이 86%인 반면에 농업계는 53%로 7년 이상으로 해야 한다는 의견이 47%나 되었다.

FTA 피해보전직불과 폐원지원은 2004년 협정발효 후 각각 7년, 5년으로 시행기간이 정해져 있는 반면에 쌀소득보전직불은 그 기간이 정해져 있지 않다.

전문가들의 의견을 토대로 한다면 피해산정과 이에 의거한 보상기간을 4~9년 정도로 하는 것이 적절하다. FTA 피해보전직불이나 폐원지원도 이 기간에 해당한다. 다만 외국의 사례를 보면 약정된 기간이 지나도 제도가 연장된 경우가 있다(미국의 TAA). 우리나라에서도 FTA 피해보전직불이 한·미 FTA 이후에 확대 연장하는 것에 대한 논의가 있는 상황이다.

외국사례를 보면 스웨덴의 경우 1989-1995년간의 농정개혁 기간에만 보상이 실시되었고 심지어 우유쿼터를 폐지한 경우는 1년간 한시적으로만 낙농농가에 보상을 실시하였다. 호주는 원칙적으로 직접보상을 실시하지 않았다. 다만 경쟁력 제고 등을 위한 간접지원을 해당농가나 전후방 산업에 대해 실시하였다.

쌀소득보전직불은 피해보상과 농가소득안정의 목적을 함께 도모하고 있기에 제도시행기간이 사전에 명시되지 않은 측면이 있다. 계획되어 있는 농가단위 소득안정제에 합쳐지는 2012년을 기준으로 보면 2005년부터 8년간이 직접보상의 기간으로 잡혀있다고 볼 수 있다. 다만 이는 농가단위 소득안정제가 어떤 형태로 시행되는가에 달려있다.

## 2.2.4. 피해액 산정과 보상률

‘피해의 일부만을 보상한다’라는 보상원칙에 의거할 때 농가의 자구적인

노력을 통한 피해감축이 가능한 부분을 제외하고 보상액을 결정하도록 해야 한다.

쌀소득보전직불은 쌀협상 이전의 실질수취가격(시장가격+추곡수매이익+논농업직불금)을 기준으로 목표가격을 정한다. 한·칠레 FTA 피해보전직불은 올림픽평균 가격의 80%를 기준가격으로 정하고 있다.

한·칠레 FTA 피해보전 직불의 지급단가는 가격차이의 80%이다. 쌀소득보전직불의 지급단가는 가격차이의 85%이다. 송아지 생산안정사업은 평균 거래가격과 안정기준가격의 차액을 지불한다.

FTA 피해보전직불에서와 같이 보상을 가격기준으로 하는 경우 소득(수입) 변동을 정확히 반영하지 못할 수 있다. 예를 들어 어떤 품목의 홍작으로 가격이 상승하여 수입이 증가하는 경우, 해당 농산물 가격은 하락하지 않았지만 소득은 하락할 수 있다. 반대의 경우도 마찬가지이다. 따라서 가격보다는 조수입으로 하는 것이 합리적이라 할 수 있다. 미국은 2008년 농업법에서 기존의 가격보전직불(CCP)의 대안으로 평균조수입보전방식을 선택할 수 있도록 새롭게 제시하였다<sup>32</sup>.

정부도 FTA 피해보전직불의 작동방식을 보완하는 방안을 마련하고 있다. 우선 가격차이 보전방식을 조수입차 보전방식으로 변경해나간다. 당해연도 평균조수입과 기준조수입을 비교하여 그 차액의 일정비율(85%)을 지급한다. 단 당년도 생산량 대비 해당국가로부터의 수입량이 일정비율 이상으로 증가한 경우에 한한다. 기준조수입은 FTA 협정 발효 직전 5개년 조수입 중 최고치와 최저치를 제외한 3개년 평균으로 설정하는데 국내요인으로 인해 발생하는 조수입의 감소부분을 고려하여 3개년 평균의 일정부분(80%)을 기준조수입으로 설정하는 방안이다.

32 미국은 2009년부터 새로운 형태의 수입보전직접지불(Average Crop Revenue Election, ACRE)을 시행한다. ACRE는 가격기준 보전방식인 현재의 CCP 한계를 보완하는 제도로써 수입(판매가격) 기준 보전방식이다. 최근 2년간 전국 평균가격과 최근 5년간 주별 평균단수에 의해 결정되는 '기준수입'과 당해연도 '수입'과의 차액을 보전해 주는 방식이며, 소득안전망 기능을 할 것으로 보인다(김태곤, 2008).

설문결과에 따르면 보상을 60%가 비농업계에서는 가장 많았고 80%가 농업계에서는 가장 많았다. 보상을 100%로 해야 한다는 의견의 이유로는 피해액이 과대 계산될 가능성보다 과소 계산될 가능성이 있기 때문이다. 예를 들어 작목전환이나 타 산업으로의 전환을 할 때의 농민들의 기회비용(교육, 성공에 대한 불확실 등)에 대해서 과소평가 될 가능성이 있다는 것이다. 또한 농민들이 체감하는 피해와 실제 보상금의 액수는 작을 것이기 때문에 추정(계산)된 피해액을 100% 지급하는 것이 적절하다는 의견이다.

현재 보상제도들의 보상은 전문가들이 생각하는 적정보상률이나 외국 사례를 보면 적절한 범위에 있다고 할 수 있다. 다만 이는 목표가격이 적절하게 설정된 경우로 한정된다.

미국의 경우를 보면 소득안정을 목적으로 하는 CCP(Counter Cyclical Payment)의 경우는 목표가격을 전액 보전해 주고 있으며 무역조정지원제도(TAA)에서 개방에 대한 피해보상으로 지불하는 지원금은 계산된 피해금액의 50%이다<sup>33</sup>.

결론적으로 일부 전문가들이 우려하는 것처럼 피해규모의 산정이 과소하게 이루어지지 않았다면 보상은 정책개혁과 구조조정의 원활한 진행이라는 면에서나 아니면 무임승차를 방지하고 자구노력을 유도한다는 측면에서 100%보다는 작은 것이 바람직하고, 지금까지의 전문가조사와 외국 사례를 통해서 볼 때 60~85% 수준이 적당하다.

## 2.2.5. 품목별 피해율에 따른 다른 보상을 적용

‘피해그룹에 한정하여 보상한다’, ‘중대한 영향만을 보상한다’라는 보상과 관련한 원칙에서 의거하면 보상은 피해가 많은 품목에 보다 집중하는 것이 적절하다.

분야에 상관없이 전문가들은 피해율이 낮은 품목에 상대적으로 낮은 보

33 50% 보상률이 적다는 지적에 따라 개정안에서는 이를 상향조정하는 방안이 논의 중에 있다.

상률을 적용하는 것이 적절하다는 의견이 많았다. 대국민적 차원에서는 이렇게 하는 것이 공감대 형성에 수월하겠지만 정확한 피해계측과 낮은 보상률을 적용받게 되는 품목의 생산자, 생산자단체에서의 보상을 수용여부가 관건으로 생각된다.

현실적으로 품목 간 차별이 문제 시 되고 있다. 현재까지의 보상은 쌀농사위주로 되어있어 쌀소득보전직불의 예산 편중이 상대적으로 심하다. 쌀소득보전직불(고정+변동)의 2008년 예산이 1조 2천 4백억 원으로 직접보상 전체예산 1조 4천 8백억 원의 84%를 차지하고 있다. 2007년 쌀의 생산액은 7조 8천 5백억 원으로 전체 농업생산액 34조 6천 8백억 원의 22.7%를 차지하고 있다.

표 6-10. 품목별 보상금액과 생산액, 수입액(2007)

단위: 십억 원

| 품목 | 보상액   |      | 생산액    | 수입액   |
|----|-------|------|--------|-------|
|    | 직접보상  | 간접보상 |        |       |
| 쌀  | 1,678 | -    | 7,857  | 137   |
| 축산 | -     | 40   | 11,277 | 3,253 |
| 과수 | -     | 81   | 2,822  | 852   |

자료: 무역협회, 농림수산물주요통계(2008).

2007년 집행된 예산을 가지고 보면 축산과 과수에 해당하는 직접보상액은 없다. 축산은 송아지 생산안정사업이 있으나 발동이 되지 않았고 과수 부문에서는 FTA피해보전직불이 역시 발동요건을 충족하지 못해 시행되지 않았다.

생산액 대비나 수입액 대비로 보면 품목별 차이가 크다.

- 생산액 대비 보상액 비율: 쌀(21.4%), 축산(0.3%), 과수(2.9%)
- 수입액 대비 보상액 비율: 쌀(1200%), 축산(1.2%), 과수(9.5%)

FTA 피해보전직불에 대해 정부는 원래 포도와 키위로 한정되어 있는 대상품목을 최근 수입증가로 피해가 발생하는 모든 품목으로 확대하려 하

고 있다. 간접피해와 관련해서는 미국산 쇠고기와 국산 돼지고기, 미국산 과일과 국산 과일 등 간접적인 소비대체 관계가 있는 품목은 제외하되 국내에서 생산이 안 되는 품목 중 직접적인 소비 대체 관계가 있는 품목(감귤과 오렌지)은 지원대상에 포함하는 방안이다.

결론적으로 보상원칙에서 보면 보상은 피해가 많은 품목에 보다 집중하는 것이 적절하지만 현실적으로 피해가 적은 그룹이 정치적으로 큰 영향력을 가지는 경우 정치적 합의점 도출과 정책개혁의 원활한 진행을 위해 보상의 불가피함이 제기된다.

쌀 부문의 가격이 정제 또는 점차 하락하는 추세라고 보지만 쌀 수입은 MMA 물량으로 제한적이고, 이것조차도 시장을 통한 직접적인 농가에 대한 영향은 정부에 의해 제한되고 있다<sup>34</sup>. 이런 관점에서 보면 쌀소득보전직불은 사전적 보상에 해당하며, 향후 발생할 피해에 대한 준비, 구조조정의 지원까지 겸한다고 할 수 있다. 또한 정치경제적 측면에서 영향력 있는 집단과의 합의점 도출에 의한 제도개혁의 원활한 진행을 도모한다는 의미도 있다.

물론 품목별 보상정도의 불평등 여부에 대한 판단이 단순히 생산액이나 수입액을 보상액으로 비교하여 이루어지기는 어렵다고는 하지만 그럼에도 쌀과 축산, 과수 간의 차이가 매우 크다는 점을 지적한다. 2012년에 쌀소득보전직불이 농가단위 소득안정프로그램에 합쳐지기 전이라도 발생한 피해나 예상되는 피해의 규모에 따라 품목별 지원(보상)을 공평하게 하는 노력이 필요하다고 생각한다.

## 2.2.6. 보상상한의 설정

후생경제학적인 면에서 보면 보상은 경제적 불평등자(소외자)에게 가야 한다. ‘피해의 일부만을 보상하고 자구적인 노력이 가능한 부분은 제외한다’는 면에서 보면 대농이나 기업농은 상대적으로 피해를 예측하고 대처할

34 직접 소비자가 수입쌀을 구매하는 것은 어렵지만 외식부분에서는 유통되고 있다.

수 있는 능력이 더 많고 이에 보상을 달리하거나 아니면 보상상한을 정할 수도 있다.

쌀소득보전직불에서 소득수준이 높은 대농과 기업농이 큰 금액의 직불금을 수취한 사례가 발생하고 있다. 가격지지정책의 축소에 대한 보상이라는 관점에서 생산규모에 비례하여 지불이 가능하지만 부유층에 대한 보조로 농민계층 간, 도시가계와의 사이에 형평성 훼손이라는 비판이 있다. 정부는 이에 최근 지급상한을 개인은 10ha, 법인은 100ha로 하는 방안을 고려하고 있다.

미국은 2008년 농업법 개혁을 통해 농가당 보조금 지원 상한액을 조정하였다. 마케팅론 프로그램의 지원상한액은 폐지하고 직접지불과 가격보전직불(CCP)의 농가지원 상한액을 4만 불, 6만5천 불로 각각 책정하였다. 이외에 수입보전직접지불(ACRE)을 새로이 도입하였는데 여기에 참여하는 농가의 직접지불의 지급상한이 20% 줄어든다(미 농무부 홈페이지).

EU는 농가의 직불수급액이 연간 5000유로를 초과하면 초과분에 대하여 체감률을 적용하여 직불금을 감액 적용한다. 체감률은 2005년 3%, 2006년 4%, 2007~13년 5%이다. 당초 ‘경영규모에 따라 체감하는 방안’도 논의되었지만 영국 등 대규모 농가가 많은 국가와 농민단체(COPA)의 반발로 실현되지 않았다(박성재 외, 2007).

비농업계에서는 상한이 없어야 한다는 의견이 44%로 농업계에서는 상한을 농업수입 1억 원으로 한다는 의견이 40%로 가장 많았다. 농가보상의 최대 액수는 농가별 피해 보상액에 대한 예측을 토대로 결정해야 함으로 먼저 피해액별 농가분포가 결정되어야만 적절한 수준을 정할 수 있다는 전문가 의견이다. 상한을 정해야 하는 이유는 일부 소수가 많은 보상금액을 취하여 지원이 편중되는 것을 방지하는데 있다.

결론적으로 보면 상한을 설정하는 것은 이론적 타당성이 있고 제도에 대한 국민적공감대 측면에서도 필요한 부분이다. 생산비 증가나 다른 경영위험에 대한 지원이 아니라 순수하게 시장개방에 대한 보상으로 제도가 고안된다면 설사 시장개방에 대비한 노력을 기울이지 않아 준비가 덜 되어 있을 지라도 자구적인 노력으로 피해를 축소할 수 있는 잠재력이 있는 대농



이나 기업농에 대한 보상은 제한적으로 시행될 필요가 있다. 다만 쌀소득 보전직불의 경우 지지가격하락에 따른 지원이라는 측면으로 보면 부채로 인한 레버리지효과 등으로 인한 일시적 경영위험이 상대적으로 더 큰 대농, 법인에 대한 지원도 필요하다 할 수 있다.

## 2.2.7. 사전적보상과 사후적보상

사전적보상이 정책개혁의 효율성 면에서는 우월하지만 제도의 고안이나 피해자의 선호도 면에서는 사후적 보상이 선호된다. 피해가 예상되는 그룹이 정치적 영향력이 있는 경우 협의에 의한 원활한 정책개혁을 위해서는 사전적보상이 필요하다.

FTA 폐원보상은 대상 품목을 사전에 지정하여 수입피해 여부와 상관없이 폐원지원이 이루어졌다. 그러나 식물검역 제한(과실 파리)으로 칠레에서 복숭아가 수입되지 않았음에도 복숭아 폐원자금이 지원되었고, 시설포도와 키위는 폐원지원 후 재배면적이 오히려 증가하는 부작용이 발생하였다.

쌀소득보전직불의 경우 쌀수매제 폐지에 따른 가격하락에 대한 보상이라는 면에서는 사후적 보상에 해당하지만 DDA, FTA 등으로 인한 피해보상면에서 보면 사전적 보상에 해당한다.

비농업계에서는 사전적과 사후적인 보상을 병행해야 한다는 의견이 70%로 가장 많은 반면에 농업계에서는 이 둘을 병행해야 한다는 의견과 사후적이 보상만 해야 한다는 의견이 각각 46%를 차지하였다<sup>35</sup>.

예상되는 피해액이 정확히 예측된다면 사전적인 보상을 하는 것이 농민의 저항을 줄이고 시장개방을 원활하게 진행하는 방법이 될 것이다. 전업을 고려할 경우에 있어서도 사전에 피해 예상액을 토대로 보상을 해주는 것이 유리할 것이다. 피해액의 발생은 예상과 다를 수 있기 때문에 농민의 선택에 의해 두 가지를 병행하는 것도 고려할 수 있다.

35 농업인의 경우 사후적 보상이 51%를 사후적인 것과 사전적인 것을 병행해야 한다는 의견이 37%를 차지하였다(자체조사결과).

DDA 협상의 진행과 주요국과의 동시다발적 FTA 추진으로 향후 어떤 품목에 어느 정도의 피해가 생길지 추정하기 어려운 측면이 있다. 생산대체로 인한 피해, 개방으로 인한 특정 농산물의 수입급증으로 나타나는 유사대체 농산물의 소비대체로 인한 피해를 감안할 때, 과거와 같이 사전적으로 피해보상 품목을 정하지 말고, 농산물 시장개방 피해지원은 모든 품목과 축종을 대상으로 하되 사후적으로 피해 발생 시에만 보상해주는 시스템을 구축하는 것이 바람직하다.

다만 피해가 예상되는 그룹과의 합의를 통한 제도개혁의 원활한 시작을 위해 우선 보수적인 피해추정으로 사전적 보상을 실시하고 사후적 보상을 직접, 간접적인 수단을 통하는 것도 대안의 하나이다.

## 2.2.8. 직접보상과 간접지원

이론적으로 보면 생산왜곡이나 구조조정 등의 정책목적 달성 면에서 보면 간접지원이 직접보상보다 선호된다. 또한 사회적 공감대를 형성하는 데에도 간접지원이 직접보상보다 수월하다.

설문조사결과 비농업계 전문가들은 도덕적 해이 방지, 정확한 피해계측의 어려움 등을 이유로 직접보상보다는 간접지원을 적극 활용하는 것이 바람직하다는 의견이 많았다. 지나친 보상은 비교우위에 입각한 자유무역의 이익을 취하려는 노력에 위배되므로 최소한의 보상을 원칙으로 하고, 금전적 보상보다는 실제 피해를 입는 저소득 농민이 타 업종으로 신속히 전환할 수 있도록 재훈련 프로그램의 형태로 지원을 강화할 필요가 있다는 지적이다.

우리나라에서 간접지원 제도는 보조, 융자, 자부담을 함께 이용하고 있다. 보조 100%인 사업은 ‘과수 생산기반 정비사업’이고 융자만 이용하는 사업은 ‘과원 영농규모화 사업’이다. 사업의 지원대상이 개별농가뿐만 아니라 영농조합법인이나 농업회사법인 같은 생산단체까지 포함한 사업은 ‘조사료생산기반확충’, ‘과수 생산기반 정비사업’, ‘과원영농규모화사업’이다. ‘조사료생산기반확충’을 제외한 7개 사업은 모두 근거법령으로 자유무

역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 4조(농업의 경쟁력 제고)가 있다.

미국은 남미 등에서 수입되는 값싼 수입산 어류, 과일, 화훼류로 어려움을 겪고 있는 해당농가를 대상으로 무역조정지원제도를 실시하고 있다. 가격하락과 수입량증가를 발동기준으로 하는 직접보상으로 기준가격결정이나 보상을 결정방식에서 우리의 FTA 피해보전직불과 유사하다. 제도의 운영이 너무 경직적이어서 혜택을 보는 농가가 적다는 지적에 따라 최근 적격기준 완화, 보상률조정과 같은 제도개선을 확정하였다.

스웨덴은 쿼터를 없애고 국내가격을 낮추어 국제가격에 근접하게 하는 시장개방에 관한 정책개혁을 추진하였다. 우유쿼터를 없앤 것에 대해서는 1년간 직접지불을 실시하였고 지지가격을 낮춘 곡물부분에 대해서는 개혁기간에 직불을 실시하되 면적당 지불단가를 매년 낮추었다. 농지전환이 원활하게 이루어지도록 지급된 지원금도 매년 그 수준을 낮추었다.

호주정부는 원칙적으로 개혁기간에 장기간의 직접소득보조는 시행하지 않고 다만 간접지원형태로 농업의 지속적인 경쟁력과 수익성 확보를 목적으로 조정지원이라는 것을 통하여 품목별로 세부적인 지원을 하였다. 또한 오렌지의 경우 관세감축을 점차적으로 해나감으로써 농가가 받는 충격을 완화하려고 노력하였다(암묵적 지원에 해당함).

호주정부는 5년짜리 감귤시장발전프로그램을 운영하였다. 감귤시장발전 프로그램은 생산자뿐만 아니라 가공, 포장, 수출업자를 대상으로 하여 수출증대, 국내 소비 증대, 품질개선 등을 목적으로 하는 간접지원에 해당한다<sup>36</sup>.

이와는 별도로 생산자들의 구조조정(개선을) 목적으로 하는 농촌파트너쉽프로그램(RPP)이 운영되었다. 생산과정과 수익성 제고를 위한 농장개선에 자금을 지원하는데 감귤에 대해서는 수종교체나 새로운 수확기술의 도

36 우리나라에서도 품목별 경쟁력강화에서 품질개선, 소비증대를 목적으로 축산물 HACCP인증지원, 거점산지유통센터, 과실브랜드육성지원, 원예브랜드육성지원 등이 실시되고 있고, 근본적 체질강화에서 수출촉진을 목적으로 시설원에 품질개선, 해외시장개척지원, 한식세계화 등이 추진되고 있다.

입에 대해서도 지원을 하였다. 면적상한이나 금액상한을 두고 농장개선회금은 보조로 농지구입 자금을 융자로 지원이 이루어졌다.

낙농산업 정책개혁에서는 수출지원의 단계적 폐지에 대해서는 간접지원을 국내가격지지와 주별 시장 간 거래제한 폐지와 같은 일시적 개혁에 대해서는 한시적인 직접보상을 실시하였다.

여러 가지 경로를 통해 발생하는 경제적 피해를 입은 피해 집단(농가)들은 중·장기적 경쟁력강화를 위한 산업의 구조조정에 관심을 갖기보다는 손실보전을 위한 직접적인 보상금에 관심을 갖는 것이 일반적이다. 이러한 단기적 보상은 일차적으로는 농가의 기술혁신을 통한 경쟁력 제고에 대한 유인을 저해할 뿐 아니라 역선택 및 도덕적 해이의 가능성을 증가시킨다. 따라서 정부는 보상금을 지급을 통한 소득보전과 같은 단기적 해결방안 뿐 아니라 농업자체의 고부가치화를 위한 구조조정의 작업(마케팅 지원, 노동생산성 향상을 위한 설비투자유도 및 이를 위한 세제 지원, 교육기관의 적극적인 농가에 대한 교육) 등을 병행하여 국내 농가의 경쟁력 향상을 위한 중장기적 대책을 동시에 마련해야 할 것이다.

수적인 면에서 보면 우리나라도 간접지원이 적은 것은 아니다. 간접지원 제도들의 효율적 운영과 효과증대가 우선시 되어야 하겠지만 이 제도들을 수혜자, 정책시행자가 보상으로 인식하지 못하고 있는 것이 주는 입장에서나 받는 입장에서나 보상의 규모를 상대적으로 적게 인식하게 하는 요인으로 작용하고 있다.

우리나라는 2004년 한·칠레 FTA 이후 도입된 FTA 피해보전직불을 포함하여 4개의 직접보상과 축산분야와 원예부분의 경쟁력 제고를 위한 다양한 간접지원을 실시하고 있다. 직접보상과 간접지원의 중요성은 앞으로 있을 DDA 체결, 중국, EU 등과의 FTA가 진행되어가면서 더욱 커질 것으로 예상된다.

진행되는 시간 선상에서 현재 제도의 위치와 앞으로 갈 방향에 대해 점검해 보았다. 본장에서는 보상원칙을 다시 한번 정리하고 지금까지의 연구 결과를 토대로 보상체계의 개선방안을 제시하고 한다.

## 1. 보상원칙과 보상체계

“보상을 피해그룹에 한정하고 개인이 자구적인 노력으로 책임질 수 있는 부분은 보상의 범위에서 제외한다. 피해를 입은 그룹에게만 피해액에 준하여 적절한 양의 보상을 한다(targeted and no over compensated)”라는 면에서 직접보상의 대상은 농업자경생산자(실경작자)로 하되 농업노동자, 전후방 사업, 농지소유자에 대한 간접보상을 마련하도록 한다. 농업자경생산자를 소득원별, 소득별, 경영규모별로 세분하여 보상하는 방식을 피해의 경중과 능력에 따라 달리 적용한다.

“피해보상 시행을 위한 비용과 보상의 기대효과를 비교하여 중대한 영

항만을 보상한다”는 측면에서 보상은 비용면에서 효율적이어야 한다. 같은 성과를 거둘 수 있는 보상의 대안방법들 중에서 거래비용, 행정비용까지 포함하여 제도시행의 비용이 가장 작은 것을 선택한다. 제도 집행비용(대상자 선정, 보상금 지불, 사후 적절성 검증 등에 소요)을 고려하여 농업자 경생산자 세분 정도를 정하도록 한다. 보상의 대상이나 자격여건에 대한 검증에 드는 비용과 이에 대한 기대효과를 비교하여 적정수준을 정하도록 한다.

“보상은 한시적이고 약정기간이 지나면 쉽게 폐지할 수 있어야 한다”라는 면에서 보상은 일시적이어야 하고 약정된 기간이 지나면 사회적 논란이나 보상대상자의 반대 없이 쉽게 폐지할 수 있게 디자인한다. 제도의 시행 목적을 분명히 하고 사전적으로 시행기간을 정한다. 보상 이외의 다른 목적이 있으면 이런 부분이 어려워진다.

“구조조정, 생산왜곡효과, 공감대 형성면에서 우월한 간접지원 방식을 적극 고려한다”라는 면에서 한시적인 간접지원을 해당 피해품목, 산업별로 공정하게 시행하도록 한다.

“보상은 정책의 목적에 배치되지 않아야 한다”라는 면에서 정책개혁의 목적이 구조조정을 통한 농업부문의 경쟁력제고라면 보상은 이 목적이 순조롭게 달성되는데 도움이 되어야 한다.

합리적이고 적절한 피해보상을 위해서는 우선 피해보상의 정도, 범위 등을 명확히 설정하고 이를 유지해 나가야 한다. 상황의 변화나 정치적인 이유 등으로 보상의 원칙이 바뀌어서는 효율적인 제도운영을 기대하기 어렵다. 예를 들어 쌀소득변동직불의 목표가격이 시장가격에 연계하여 3년마다 변경해 나간다는 것에서 2012년까지 고정하는 방식으로 바뀌어 쌀농가의 시장변화에 대한 점진적인 적응과 소프트 랜딩을 유도하기는 전보다 어렵게 되었다.

사전적으로 피해를 예상하여 보상해 주기보다는 미국이 자국 피해산업의 피해보상 및 구조조정을 통한 경쟁력 강화를 목적으로 시행하는 무역조정지원제도(TAA)와 같이 사후적으로 개방화에 따른 피해를 보상해 주는 것이 더 합리적이다. 피해규모를 예상하던 것에서 농가가 실제로 입은 피

해를 청구하는 방식으로 바뀌는 것을 의미한다. 우리나라에서도 한·칠레 FTA 대책의 문제점을 보완하여 한·미 FTA 대책부터는 사후적인 보상원칙으로 수정하는 방안이 논의, 결정되고 있다.

피해보상은 생산자들이 개방화에 빨리 적응할 수 있도록 고안되어야 하고 또한 적응기간에만 지급되는 것이 바람직하다. 보상으로 인해 해당 산업의 경쟁력 강화를 위한 구조조정 등이 지체되는 부작용을 줄이는 노력이 필요하다.

## 2. 보상체계 개선방향

4장에서 검토한 스웨덴, 미국, 호주사례의 농정개혁과 지원제도에서 한국의 보상체계 개선에 대한 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다.

명시적으로 소득보상을 제도시행 목적으로 설정한 경우 대부분 제도 시행기간을 사전에 설정하고 법제화 하였다(sunset law). 또한 지급상한을 설정하였다. 단계적인 개혁의 경우는 간접지원방식을 일시적인 개혁에서는 직접보상방식을 도입하였다.

보상제도의 세밀한 정도에 따라 사회적 정당성 확보와 제도 집행비용은 반비례한다. 보상 제도의 세밀한(targeted, focused)<sup>37</sup> 정도에 따라 보상을 하는데 따른 사회적인 정당성의 확보에서 오는 효용은 증가하지만 대상농가 및 정책담당자의 요구조건 이행과 집행업무 부담정도에서의 효용은 감소한다. 이 둘의 상충관계를 감안하여 제도의 세밀한 정도가 정해지고 제도시행에 따른 사회적 효용 극대화가 가능하다.

외국의 정책변화 발전단계를 살펴보면 개입가격이나 보호정책을 없애는 정책개혁에 대응하여 우선 직접보상과 간접지원을 실시하였다. 일정 기간

---

37 보상과 지원은 피해그룹에게만 한정해야 하고 그중에서도 가장 피해를 많이 본 소수에게 더 많은 배려가 있어야 한다.

이 지나면 이러한 제도들을 폐지하고 이 후에는 직접보상제도 보다는 사회 복지의 강화와 병행하여 소득안정지원제도를 시행하고 있다. 소득안정지원 제도는 직접보상과 비교하여 생산과 비연계 되어있고, 자조금 형식 등을 통한 필요재원에 대한 농가 참여, 이행조건(cross compliance)의 강화, 제도의 세밀화가 더해진다.

선진국의 관련 정책 동향과 WTO의 생산연계보조 감축 논의를 고려할 때 보상제도를 포함한 소득정책은 생산과 연계하지 않는 방향, 소득보전에 서 경영안정과 다원적 기능 제고 방향으로 변화하고 있다.

직불제의 경우도 과거에는 특정한 품목의 생산 여부나 생산량, 가격 등과 연계되었던 데서 점차 생산과 연계되지 않는 방향으로 전환되고 있다. 대표적인 예가 EU의 단일직불제이다. 단일직불제는 품목과 연계되지 않았을 뿐만 아니라 농지 휴경 시에도 지급하고 있어 가장 생산 중립적이라 평가된다. 단일직불제의 수급권은 농지와 분리하여 거래될 수도 있다. 미국의 고정직불금과 가격보전직불(CCP)은 기준년도의 재배 품목을 기준으로 지급하지만 현재의 생산품목과 연계되지 않으므로 생산 중립적 정책으로 평가할 수 있다. 일본의 품목횡단적 직불은 개별 품목의 생산과 가격에 연계되어 직불금을 계산하고 지급하지만, 농가 단위에서 통합하여 소득감소와 직불액을 계산한다는 점에서 과거 품목별 정책에 비해 개선된 것으로 평가할 수 있다.

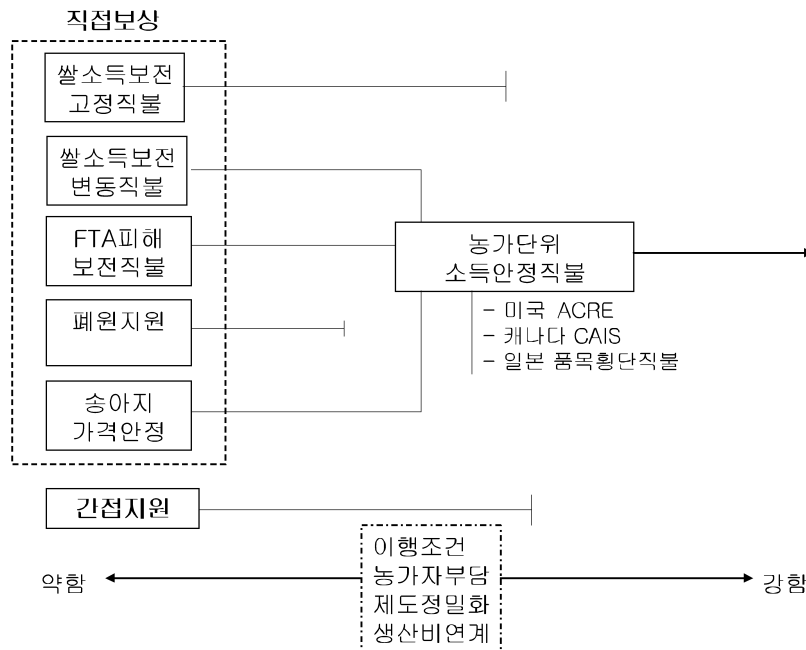
소득보전만을 목적으로 한 제도는 일시적으로 시행되었고, 경영안정과 다원적기능 제고를 목적으로 한 소득지원제도로 전환되었다. EU가 소득보전을 위한 직불금을 연차적으로 감축하고 이를 농촌개발정책에 사용할 계획인 점, 소득보상직불제의 조건으로 환경의무준수(cross compliance) 조건을 부여한 점을 그 예로 들 수 있다. 캐나다는 1991년에 농가 단위 소득안정을 위한 순소득안정계정(NISA) 프로그램을 도입하였고, 2003년에는 소득안정효과가 높은 보험방식(CAIS)을 도입하였다. 2007년에는 사후적 소득안정프로그램과 작물보험, 농업투자자금의 원활한 확보 등 다양한 프로그램을 결합한 종합적 소득안정장치를 마련하였다.

직불제도를 포함한 보상체계의 개선방향은 우선 이행조건을 강화하고



제도를 정밀화하여 본래 타깃으로 하는 대상에게만 지불될 수 있도록 하는 것이다. 경쟁력 제고까지 목적으로 포함하고 있는 직접보상인 경우 농가자부담을 도입하여 농가의 책임감 있는 이행조건 준수를 유도해 나간다. 농가의 생산결정에 미치는 영향을 줄여나가 보조에 대한 국제협상결과에 보다 유연하게 대응할 수 있도록 한다.

그림 7-1. 보상체계 흐름도



지금까지의 연구결과를 토대로 현재 시행되고 있는 직접보상과 간접지원제도의 향후 발전방향을 제시하면 우선 폐원지원과 쌀소득보전고정직불은 사전에 확정된 만료기간이 지나거나 소기의 목적이 달성되면 종료하도록 한다. 다만 매년 시장여건에 연동하는 직불인 쌀소득보전변동직불, FTA피해보전직불, 송아지 생산안정은 생산과 비연계된 농가단위 소득안정직불로 통합하고 그 적용범위를 확대하도록 한다. 경쟁력강화를 위한 간접지원은 국제협상에 따라 허용되는 국내보조의 범위를 넘지 않는 상황에서 유지하되 소기의 목적을 달성하면 종료해 나간다. 다만 시장개방과 상

관없이 경쟁력제고를 위한 지원이 필요한 경우 새로운 간접지원제도를 시행하도록 한다. 농가단위 소득안정직불을 효과적으로 시행하기 위해서는 농가의 경영비, 농업소득을 포함한 농가 데이터베이스의 구축과 효율적인 관리가 필요하다. 농가단위 소득안정직불의 벤치마킹사례로는 미국의 ACRE, 일본의 품목횡단직불, 캐나다의 CAIS가 있다.

과거 한·칠레 FTA에서는 농산물 피해가 복숭아, 포도, 키위 등 일부 품목에 한정되었다. 그러나 한·미 FTA가 발효되면 쇠고기, 돼지고기 등 축산물과 감귤, 사과, 포도 등 과수부문까지 피해가 확대될 것으로 예상된다. 현재 진행되고 있거나 앞으로 예상되는 한·EU FTA, 한·중 FTA, DDA 협상타결에 따라 개방피해는 다수 품목으로 확대될 것이고 간접피해까지 늘어나 농업 전반에 파급영향을 미칠 것으로 예상된다. 즉, 앞으로 FTA의 다발적 체결과 DDA 협상타결이 이루어지면 특정의 개방조치와 품목별 소득변동과의 직접적 인과관계는 모호해지면서 전체 농업의 피해액은 늘어날 것이다. 따라서 품목별 직접피해만을 보상하는 직불제로 농가의 소득변동에 대응하기에는 한계가 있으며, 개방 이후 농업소득 전체의 변화에 대응하는 정책이 보다 바람직하다. 이 단계에서는 소득보전은 피해를 입는 모든 농가를 대상으로 하여야 할 것이다.

직접보상을 포함한 농가지원제도의 소요예산을 개방으로 이익을 보는 계층에게 일부 부담하는 방식에 대한 고려가 필요하다. 이를 위해서는 혜택을 보는 그룹의 구분이 분명하고 이러한 부담에 대한 사회적 합의가 우선되어야 한다. 호주의 경우 액상우유 지원제도를 폐지하는데 따른 농가직접보상을 실시하기 위한 재원을 소비자에게서 특별소비세를 통해 마련하였다. 우유가격인하에 따른 혜택을 가장 많이 보게 되는 그룹이 우유소비자이고 단지 소비세가 있는 동안 이득을 보는 것이 연기되는 것이다. 사회적 합의를 통해 국가재정과 민간자금의 공동 출연(개방으로 이익을 보는 계층으로부터 출연)으로 민관 합동 보상을 위한 자금을 조성하고, 이를 재원으로 개방이행 전후로 보상을 실시한다면, 재원의 재배치를 통한 사회적 후생 증가가 용이해 지고, 사회적 합의 도출로 갈등이 축소되며, 관련 예산을 절감하는 효과가 기대된다.

## 부록 1

### 호주의 낙농정책 개혁에 따른 조정지원제도

#### 추가 낙농 지원(SDA)

규제철폐로 인한 초기 영향의 평가는 지역별로 상당한 가격과 소득 효과의 편차를 보였다. 높아진 수출 가격은 제조용 우유 수익에의 영향을 완화시킬 수 있었다. 그러나 액상우유 생산자들은 DSAP 지원이 규제의 요소인 가격 프리미엄을 너무 낮게 계산했을 수 있다고 주장했다.

정부는 예상보다 더 하락한 액상 유제품 가격의 범위에 대한 고민이 있었다. 2001년 5월에 몇 개의 추가적 지원 법령을 마련 시행하였다.

- 추가 낙농 지원(SDA) 계획을 위한 1억 호주달러
- 추가 DRAP 기금 2000만 호주달러
- DSAP 임의 지급 추가를 위한 2000만 호주달러

SDA 계획은 액상우유의 비중이 큰 농민들에게 추가 지원을 제공하기 위해 실시되었다. DSAP보상을 받는 생산자와 2001년 5월 21일 기준으로 농장기업에 경제적 이권이 있는 생산자들은 SDA 보상에 지원할 수 있었다. 이 날을 기준으로 산업을 떠난 농민들은 이 계획에 포함되지 않았다. 1998-99년 기준으로 총 생산의 25% 이상이 액상 유제품인 농민들로 SDA 보상 자격이 제한되었다. 이러한 농장들은 다음과 같은 고정 금액을 수여 받았다.

- 25-30%의 액상 유제품 비율은 1만 호주달러;
- 액상 유제품 비율이 30%이상인 경우 1.5만 호주달러

액상 유제품 비중이 35%가 넘는 농장들은 다른 대안적 금액을 위해 평가되었다. 35%의 선을 넘는 우유 생산량부터 0.1%마다 0.12Ac/리터의 신축법을 적용하여 계산하였다. 지불 비율은 45%를 초과하는 비중에 대해서는 12Ac/리터로 상한 되었다. 이 농장들에 대한 SDA 보상은 고정 금액 비율인 호주화 1.5만 달러를 초과할 경우 이 대안적 지불 비율을 기준으로 정해졌다.

SDA 금액은 농장 당 6만 호주달러로 상한 되었고, 과세대상 소득으로 취급되었다. 낙농업자들은 일괄 지급이나 32분기 분할 지급을 고를 수 있었다. 지급은 2000년 7월까지 소급되었고, 일괄지급은 분기별 분할 지급액을 할인된 현재 가치로 계산하여 지급하였다.

이 계획은 지원의 전반적 분배수준에 막대한 영향을 끼쳤다. SDA 적합성 기준에 Victoria와 Tasmania 주는 합치하지 못했는데, 이 두 주는 제조용 우유에 대한 집중도가 높았기 때문이다.

액상우유 판매에 큰 비중이 있는 농장들은 더 많은 지원을 받았다. 예를 들어, 30%의 액상 유제품 비중을 가진 평균 크기의 농장은 상대적으로 6% 정도의 지원금 인상으로 16.6만 호주달러 정도를 받았다. 만약 같은 농장의 액상 유제품 비중이 50%였다면, 지원금은 22%가 상승해 26만 호주달러를 받았을 것이다.

SDA 보상은 퀸스랜드주, NSW주와 호주 서부 농장들에 거의 배분되었다. 이 지역의 낙농업자들은 쿼터권이 없어지면서 금전적 손실을 겪었다. 리터 당 기준으로 추가 지원은 SDA 지급 비율 상한에 맞춰 중, 소형 농장에 집중되었다. 액상 유제품 대량 생산자들은 이미 상당한 DSAP보상을 받았고 지급 상한은 이들 생산자들의 추가 지원을 받는 것을 제한했다.

DSAP와 SDA지원 법령의 목적은 서로 달랐다. DSAP는 모든 낙농업자들에게 단계적 지원 축소 시 얻을 수 있는 함축적 지원 대신 적당한 전환비용을 제공하는 것이었다. SDA 계획은 특정 생산자들에 맞추어 추가 지원을 제공하려는 것이다.

DSAP/SDA 보상은 농장 기업에 경제적 이권이 있는 단체들 사이에 공유되었다. 농장 공동소유와 소작 상황에 따른 배분 규칙이 있었다. 보상 대

상자들은 산업에 남아있을 필요가 없었으며 DSAP/SDA 지급액의 사용처에 대한 제한도 없었다.

임의 지급에 대한 지원자 재평가가 끝난 뒤 DSAP 지원 대상은 30,500건이 넘었다. 7,739건의 지급은 SDA 계획하에 추가적으로 지급되었다. 평균 지급액은 DSAP는 약 5.4만 호주달러였고, SDA는 약 1.3만 호주달러였다.

표. 낙농부문 정책개혁에 따른 직접 조정지원

단위: 백만 호주달러, 천 호주달러(농가당지불)

| 지역      | SDA 액상우유 지급권 |      |       | 총 DSAP/SDA 지원 |       |       |
|---------|--------------|------|-------|---------------|-------|-------|
|         | 기본권          | 추가권리 | 총계    | 액상우유 지급       | 총지급액  | 농가당지급 |
| 빅토리아    | -            | -    | -     | 235           | 769   | 98    |
| 뉴사우스웨일즈 | 3.5          | 42.5 | 46.0  | 322           | 384   | 223   |
| 퀸스랜드    | 5.4          | 28.2 | 33.6  | 214           | 256   | 165   |
| 기타 주    | 8.3          | 13.9 | 22.2  | 224           | 339   | 186   |
| 호주전체    | 17.2         | 84.5 | 101.7 | 995           | 1,748 | 136   |

\*액상우유 비중 25%이하는 SDA 지급 없음

기본권은 25-30% 액상우유 비중 시 1만 호주달러, 30% 이상 시 1.5만 호주달러

추가 권리는 액상 유제품 비중 35% 이상일 경우 리터 당 신축법 적용.

\*\*액상우유 지급은 DSAP예상 지급액과 총 SDA보상을 포함함.

총 지급액은 SDA 계획하에서 지급된 임의 지급권 1800만 호주달러를 포함함.

자료: Harris(2005); DAA 2004

### 낙농은퇴프로그램(DEP)

DSAP보상을 받는 낙농업자들은 산업을 떠나고 싶을 경우 낙농은퇴프로그램(DEP)에 지원을 할 수 있었다. 이 프로그램은 재정적 위기에 있는 농민들에게 ‘안전망’의 역할을 하도록 설립되었다. 이는 대부분 농가지원프로그램(FarmHelp)의 은퇴지원을 따라 했으나 소득지원을 제공하지는 않았다.

지원자들은 자신들이 최소 2년간 낙농업자이었다는 것과 더는 대출을 받을 수 없다는 것을 증명해야 했다. 이 프로그램에 합격한 지원자들은

DSAP 보상을 취소하고 지급받은 금액을 환급하도록 요구받았다. DEP 프로그램에 들어간 생산자들은 자신들의 농장을 팔고, 농업 생산에서 5년간 종사하지 말 것을 요구받았다.

이 프로그램은 회생지원금 호주화 4.5만 달러와 새 직장을 구하기 위한 재교육 비용 3,500달러를 비과세로 제공받았다. 은퇴 지원금은 자산 평가 이후 결정되었다. 최대 금액은 농장 처분 이후 순 자산이 9만 호주달러 미만일 경우에 가능했다. 이 기준치에서 순 자산이 3 달러 늘어날 때마다 지원금은 2 달러씩 줄어들었다. 만약 순 자산이 157,500 호주달러를 초과 시 지원금은 지급되지 않았다.

이전에(농장 지원과 같은)비슷한 계획하에 은퇴 지원을 받은 낙농업자들은 이 프로그램에 지원할 수 없었다. 이 프로그램은 2년간 지속되었으며, 2002년 6월 마감되었다. 이 프로그램이 종료된 후에 DSAP 보상자들은 농장지원(FarmHelp) 은퇴지원 대책에 지원 할 수 있었다. 그러나 이 또한 프로그램 합격 시 DSAP/SDA를 취소하고 지원금을 반환하여야 했다.

농장을 떠난 대다수의 농민들은 DEP지원에 신청하지 않고 자신들의 DSAP/SDA 전환 지원금을 유지하였다. 규제철폐 첫 2년 동안 1,840가구의 농가가 산업을 떠났다. 이 중 DEP지원을 받은 가구는 134가구에 불과했으며, DEP 총 지출액은 570만 호주달러였다.

DEP지원이 제한적으로 사용된 것은 대출이 불가능해야 한다는 초기 적합성 조건과 자산 평가 기준치 적용에 따른다. 잠재적 지원자들에게는 농장 처분 요구와 5년간 산업 내 종사 금지요건이 진입장벽으로 작용했을 것이다. 이 요건은 농장을 유지하고 다른 농업 활동으로의 다각화를 불가능하게 하기 때문이다.

잠재적 지원자들은 또한 과세 대상인 자신들의 DSAP/SDA 보상금과 비과세인 DEP보상금 간의 관계도 고려해야 했다. 액상우유 비중이 큰 생산자들은 상대적으로 DSAP/SDA 보상금이 많았다. 낮은 보상금을 받는 농민들은 DEP 프로그램에 지원할 인센티브가 더 높았으며, 소규모 제조용 우유 생산자들은 DEP 프로그램의 주 지원자였다. 78%의 DEP 프로그램 합격자들은 DSAP/SDA 보상금이 호주화 2만 달러 미만인 농민들이었다.

농장기업의 공동 소유주와 소작농들도 이 프로그램에 지원 가능 했다. 이런 상황의 개인들은 대개 DEP에 지원하였는데 이는 그들이 DSAP/SDA보상금의 일부만 받기 때문이었다. 이들은 또한 대개 은퇴 프로그램의 자산 평가를 통과했다. DEP 수여자들 중 오직 21%만이 자영업자였다.

#### 낙농업지역조정프로그램(DRAP)

초기 지원 종합정책은 3년 이상의 낙농업지역조정프로그램(DRAP)을 위한 4500만 호주달러를 포함했다. 이 프로그램은 농가 소득 감소, 은퇴, 그리고 공장 폐쇄로 인한 지역 경제의 영향을 고려하여 생겨났다. 이 지원 프로그램은 SDA계획 발표 이후 2000만 호주달러의 추가 기금 확대가 이루어졌다.

DRAP의 목적은 낙농지원 규제철폐에 악영향을 받은 낙농업에 의존 커뮤니티에 일자리를 창출하는 것이었다. 프로그램 기금은 지역 창업 투자, 기반시설 프로젝트, 재교육 활동 및 상담 서비스에 사용되었다. 지원자들은 최소 50% 이상의 비용을 부담하도록 요구되었다.

DRAP 기금은 수차례의 프로젝트 경합 심사를 통해 여러 지역으로 배분되었다. 낙농업자들은 프로그램에서 제외되었고, 대다수의 프로젝트 기금은 기업 개발 활동에 사용되었다. 몇몇 낙농 기업들은 공장 재개발과 다른 창업활동으로 지원금을 받았다.

## 부록 2

### 부록 II. 한·칠레 FTA 피해보전직불에 대한 분석

FTA 피해보전 직불제는 2004년 한·칠레 FTA 협정 이행으로 피해를 입은 품목을 생산하는 농업인의 소득안정을 목적으로 도입되었다. 최근에는 한·미 FTA 타결과 이로 인해 농업부문에 예상되는 피해에 대비할 목적으로 정부에서는 확대개편 방안을 준비하고 있다. 발동요건(국내생산량/수입량)과 직불금 산정방식(가격과 생산량), 품목의 지정방식(해당 품목)과 관련하여 개혁안이 국회에 제출된 상태이다.

한·칠레 FTA 피해보상은 제도가 확정되고 예산도 매년 책정되었지만 발동요건을 충족하지 못해 지금까지 시행되지 않아 보상제도로서의 적절함에 대한 의문이 제기되고 있다. 미시행된 이유에 대한 분석은 제도 자체의 평가뿐만 아니라 앞으로 계획되어 있는 제도의 확대개편에 시사점을 제공한다.

포도와 키위가 피해보전직불의 대상품목으로 지정되었지만 키위는 칠레산 키위의 수입시기가 국내산의 출하시기와 겹치지 않기 때문에 이로 인한 피해는 거의 없다고 분석이 나와 있다(최세균, 2006). 여기서는 포도에 한정하여 피해와 보상에 대한 분석을 하도록 한다.

#### 칠레산 과일의 수입증가와 요인

먼저 칠레로부터 과일의 수입 동향을 알아보면 현재 칠레로부터 수입이 허용된 과일은 포도, 키위, 오렌지, 레몬 4개 품목이다. 사과와 배는 양허 대상 품목에서 제외되어 기존관세를 유지하고 있으며 식물방역법상 식물 검역조건에 의해 한국으로 수출이 제한되고 있다. 칠레산 포도는 국내산 포도 주 출하 시기인 5~10월에는 기존 UR 협정에 의해 감축된 관세 45%



를 계속 유지하되, 11월부터 다음 해 4월까지의 기준세율을 매년 4.1%씩 인하하고 있다. 2008년 칠레포도의 관세율은 24.8%이며, 9년 후인 2014년에는 관세가 완전히 철폐된다. 2006년에는 1,5000 톤이 수입되었다.

복숭아, 키위, 단감은 10년간 관세가 인하되어 2014년에 관세가 완전히 철폐된다. 키위는 관세가 인하되면서 수입량이 증가하고 있으며 2006년에는 8,600 톤이 수입되었다. 복숭아와 단감 관세는 계속 인하되고 있지만 아직까지 식물방역법에 의해 수입이 제한되고 있어서 수입이 이루어지지 않고 있다. 감귤관세는 DDA 협상 이후 논의하기로 했으며 2006년에 1,500 톤의 오렌지가 수입되었다.

표. 한·칠레 FTA 양허 유형별 대상품목

| 구 분              | 주 요 품 목      |
|------------------|--------------|
| 제외               | 사과, 배        |
| DDA 협상 후 논의      | 감귤           |
| TRQ+DDA 협상 이후 논의 | 만다린          |
| 16년 내 관세철폐       | 과일혼합주스       |
| 10년 내 관세 철폐      | 복숭아, 키위, 단감  |
| 10년 내 관세 철폐      | 포도(신선, 냉장)1) |
| 9년 내 관세 철폐       | 기타 과일 주스     |
| 7년 내 관세 철폐       | 복숭아 통조림      |

자료: 김경필(2007).

표. 칠레산 과일 한국 수입물량 추이

단위: 톤, %

| 년도  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005   | 2006   |
|-----|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 포도  | 6,066 | 5,511 | 9,138 | 8,317 | 11,173 | 15,221 |
| 키위  | 565   | 1,209 | 1,536 | 2,131 | 5,932  | 8,595  |
| 레몬  | -     | -     | -     | -     | 542    | 555    |
| 오렌지 | -     | -     | -     | 33    | 17     | 1,533  |

자료: 한국무역협회(KITA).

한·칠레 FTA의 포도산업에 대한 영향을 살펴보면 칠레에서 포도(건포도, 포도주스 포함)수입은 물량 기준으로 2005년에 11,173톤, 2006년에 15,221톤을 기록하여 우리 포도 생산량의 2.9%, 4.6%에 각각 해당한다. 이 물량은 전년 대비로 볼 때 2005년에는 40%, 2006년에 39.5% 증가한 것에 해당 한다(금액기준으로는 2005년에 51.3%, 2006년에 48.1% 증가). 이는 관세인하, 환율하락, 칠레의 수출가격 하락, 국내 수요의 증가 등 수입을 증가시키는 요인과 감소시키는 요인이 동시에 작용한 결과이다(최세균, 2006).

칠레산 신선포도의 수입 증가 원인을 보면 2005년에 칠레산 신선 포도수입이 증가한 것은 원화 표시 칠레산 신선포도의 가격 하락이 주원인이었으며, 2006년의 수입증가는 국내가격의 상승이 주요 요인의 하나로 작용하였다. 2005에서 2006년 사이에 칠레산 신선포도의 원화표시 가격이 떨어진 가장 큰 원인은 FTA에 따른 관세 인하 효과라기보다 원화가치의 상승이었다. 순수하게 FTA에 의한 관세인하 효과만을 보면 2005년에 37~75억 원, 2006년에 55~112억 원 정도의 국내 시설포도 생산액이 감소하였다.

## 효과분석

FTA 피해보전직불은 지금까지 실제로 발동이 된 적이 없어 이의 이유에 대한 분석이 필요하다. 국내생산량 대비 수입량 비율의 증가에 연계된 발동요건이 한 번도 충족되지 않아 피해보전직불이 그동안 지급되지 않았다. 발동요건은 당해연도 국내생산량 대비 수입량 비율이 10% 이상(10% 미만)인 품목은 수입량 비율이 전년보다 증가(5% 이상 증가)한 경우이다.

위의 선행연구에 나온 피해량 계측을 토대로 보면 칠레산 포도수입의 증가에 따른 직접피해는 크지 않을 뿐만 아니라 관세인하 이외에도 환율하락, 칠레 수출가격 하락 등의 변수들이 복합적으로 작용하였다.

정말 피해가 경미한 것인지, 혹시 다른 과일의 수입증가로 인한 간접피해는 없는가에 대한 분석이 필요하다. 이를 위해서는 시설포도의 재배면적, 농가 수의 추이를 파악해야 한다. 이외에도 가격변화, 생산량 변화 추

이, 칠레로부터의 다른 대체제(과일)의 수입량 변화를 파악해야 한다.

지금까지 수집된 자료를 토대로 살펴보면 시설포도의 재배면적과 생산량은 증가하거나 비슷한 수준이다. 칠레에서 과실류 수입량은 국내 생산량 대비로 보면 미미한 수준이다. 다른 과일류의 수입도 미미하다.

한·칠레 FTA 체결로 인한 시설포도 농가의 피해는 많지 않았고 이에 피해보전직불이 작동하지 않은 것으로 판단된다.

## 부록 3

## 쌀소득보전직불제 개편동향

2008년 농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률안이 심의·의결되었다. 주요내용을 살펴보면 농민이나 영농조합법인 등 농업경영체가 농식품부와 직접직불금 약정을 체결해 정부와 일정비율로 돈을 적립했다가 농업소득이 약정액에 크게 못 미칠 때 차액의 일부를 보전받는 제도로 일종의 보험 성격을 띄고 있는 소득안정직접직불제의 도입이 새로이 추진될 예정이다.

쌀소득보전직불제와 관련하여 세부사항이 일부 수정되었다. 부정수급을 막고 형평성을 추구하는 노력이 들어있다. 직불금의 부정수급을 막기 위해 쌀농사에 사용하지 않거나 위법소유하고 있는 농지는 지급대상 농지에서 제외하도록 한다. 신청기준을 강화하여 2005~2008년 쌀직불금을 1회 이상 지급받은 농민, 후계농업 경영인, 전업 농업인 등으로 신청자격을 한정하고 농업 외 종합소득액이 일정액을 넘으면 지급대상에서 제외하도록 한다. 쌀직불금 부당신청 시 지급대상자 등록제한 기간을 현행 3년에서 5년으로 강화하고 부당신청자 신고포상금제도를 도입하기로 한다. 직불금의 지급상 한면적을 정하여 몇몇 농가에 직불금의 집중되는 것을 방지한다.

표. 쌀소득보전직불 관련 법률 개정안(2008년 11월 현재)

| 항목     | 현행                  | 개정내용                                           |
|--------|---------------------|------------------------------------------------|
| 지원대상   | 실경작자 모두 가능          | 농업 이외 업종의 종합소득(부부합산) 3500만 원 이상자는 대상에서 제외      |
| 농지면적   | 제한없음                | 개인 10ha, 법인 50ha까지로 상한                         |
| 대상자 선정 | 읍·면·동사무소에서 자경 여부 확인 | 쌀판매, 비료구매실적, 이웃 경작자의 자경여부 증명 등을 본인이 증명         |
| 신규 대상자 | 제한없음                | 2005~2008년 중 한 번 이상 직불금 수령자, 후계농업인, 전업농업인으로 한정 |





## 참고 문헌

- 강삼구. 2004. “국제정치경제와 한국 - WTO, FTA와 관련하여.” 정치·정보연구, 제7권.
- 권오복 외. 2005. 「FTA체결에 따른 농업부문 대응방안」, 한국농촌경제연구원.
- 김경필. 2007. “칠레의 과수산업 동향과 경쟁력.” 한국농촌경제연구원, 해외농업시리즈 5.
- 김관수, 이태호. “모형평가 및 해외주요국의 FTA 피해대책”
- 김정호 외. 2008. 「UR 이후 농업부문 시장개방 영향분석」, 한국농촌경제연구원.
- 김정호, 이병훈. 2004. 「개방화 시대 농업·농촌 문제의 해법 모색」, 한국농촌경제연구원.
- 김충실 외. 2003. “UR협정 시장개방 조치의 국민경제 및 농업부문 효과.” 국제경제연구 제9권 1호.
- 농림부. 2008. “소득보전을 위한 직접지불제 등 개편방안.” 농림부 농업정책국.
- 서종혁 외. 1996. 「WTO체제하의 농업지원제도 조사 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 송주호, 정민국, 채상현. 2007. 「축산농가의 소득안정 방안」, 한국농촌경제연구위원회.
- 박성재 외. 2008. 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구(2/2)」, 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외. 2007. 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구(1/2)」, 한국농촌경제연구원.
- 양기웅 외. 2006. “일본의 대외통상협상과 국내적 보상시스템: 일본의 쌀 시장개방과 쌀 경작농가 보상정책을 중심으로.” 21세기 정치학회보 제16집 1호.
- 이춘수, 양승룡. 2007. “시나리오별 쌀소득보전직불제 효과분석.” 농업경제연구. 49(3). pp 29-52.
- 임정빈. 1999. “UR 이후 농산물 시장개방의 이행과 후생영향 분석.” 농업경제연구 제40편 제2권.
- 정진영. 2004. “시장개방, 구조조정, 사회적 보상의 정치경제: 한국 통상정책의 경우.” 국제정치논총 제44집 4호.
- 최세균 외. 2006. 「한·칠레 FTA 농업부문 영향평가」, 한국농촌경제연구원.
- 최세균. 2003. “FTA가 우리 농업에 미치는 영향과 대응방안.” 나라경제 12월호.
- 최양부 외. 1993. 「UR 타결에 따른 농축산물시장 개방의 파급영향 분석」, 한국농촌경제연구원.
- 최정섭 외. 1991. “UR 이후 농가소득 보상방안.” 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 2007a. 「세계농정의 동향과 전망」, 정책토론회 결과보고집.

- 한국농촌경제연구원. 2007b. 「한·미 FTA 농업부문 국내보완대책 마련을 위한 토론회」. 정책토론회 자료집.
- Bacho Allan P., and H.L. Goodwin, Jr. “Outcomes of Trade Adjustment Assistance for Farmers Program in the United States: Trade Reform Act of 2002” Presented at Southern Agricultural Economics Association Annual Meeting, Texas, 2008.
- Blandford, D. and Hill B.(eds.), 2006, 「Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries」, Wallingford, Oxfordshire: CAB International.
- Cordes, Joseph and Burton Weisbord, 1985, “When Government Programs Creates Inequities: A Guide to Compensation Policies.” *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 4, No.2, pp 178~195.
- Davidson, Carl and Steven Matusz, 2006, “Trade Liberalization and Compensation.” *International Economic Review*, Vol. 47. No. 3, pp 723~747.
- Fleurbaey, Marc, 1995. “Three Solutions for the Compensation Problem.” *Journal of Economic Theory*, Vol.65.
- GAO 「Trade Adjustment Assistance: New Programs for Farmers Provides Some Assistance, but Has Had Limited Participation and Low Program Expenditures」 Dec 2006.
- Harris, David, 2005. “Rural Industry Adjustment to Trade Related Policy Reform.” RIRDC Publication No 05/173, Rural Industries Research and Development Corporation, Australian Government.
- Miceli, T. and Kathleen Segerson, 1995. “Government Regulation and Compensation for Takings: Implications for Agriculture.” *American Journal of Agricultural Economics*, 77(Dec): 1177~1182.
- OECD, 1995. “Agricultural Policy Reform and Adjustment” OECD.
- OECD, 2007. “The Role of Compensation in Policy Reform.” AGR/CA/APM(2006) 7/FINAL, OECD.
- Parr, Arnold R., 1994. “The Efficacy of the Neo-Liberal Individual Choice Model for Encouraging Post-Disaster Change: Developments in the East Cape Region of New Zealand following Cyclone Bola(March 1988), *Disasters* Vol. 18, No. 4, pp301~312.



- Pasour, E.C. Jr., 1973. "Economic Growth and Agriculture: An Evaluation of the Compensation Principle." American Journal of Agricultural Economics, pp611~616.
- Plantinga, Andrew, J., 2004. "Measuring Compensation Under Measur 37: An Economic Perspective." Reserch Report, Oregon State University.
- Rawls, J.A., 1971. Theory of Justice, Cambridge: Harvard UP.
- Riemsdijk, J.F. Van, 1990. "A System of Direct Compensation Payments to Farmers as a Means of Reconciling Short-Run to Long-Run Interests." European Reviews of Agricultural Economics 1(2), pp161-189.
- Segerson, Kathleen. 1997. "Government Regulation and Compensation: Implications for Environmental Quality and Natural Resource Use, Comtemporary Economic Policy. Vol. XV, pp28~31.
- Vorstenbosch, Jan, 2000, "Of Firms and Farms" Agricultural Ethics and the Problem of Compensation." Journal of Agricultural and Environmental Ethics, 12, pp81~98.



연구보고 R579

시장개방에 따른 농업부문 보상체계 개선방안

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2008. 11.

발 행 2008. 11.

발행인 오세익

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 (주)문원사

전화 02-739-3911~5 E-mail: [munwonsa@chol.com](mailto:munwonsa@chol.com)

---

ISBN 978-89-6013-111-8 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.