

특집 / 농정전환과 직접지불제

## 농정개혁의 국제적인 동향과 직접지불제

김 태 곤\*

1. 머리말
2. WTO농업협정과 농정개혁의 동향
3. 미국의 농정개혁과 직접지불제
4. EU의 공통농업정책개혁과 직접지불제
5. 일본의 중산간지역 직접지불제 검토방안
6. 우리나라의 직접지불제 도입방향

### 1. 머리말

직접지불제가 최근 농정에서 새로운 농업보호의 수단으로서 주목을 받고 있다. 직접지불은 WTO농업협정에서 녹색정책(Green Box)으로 분류, 농업보호 감축대상에서 제외됨에 따라 선진국 농정이 대체로 이러한 방향으로 전환되고 있다.

직접지불제<sup>1</sup>란 일반적으로 농업정책이 가지고 있는 시장왜곡적인 측면을 단절하고, 정부의 직접적인 재정자금의 지불에 의하여 농가소득을 지지하는 것을 말한다. 즉 직접지불제는 시장에 대해서는 정책의 중립성을 가지

면서 이것과는 별도로 농가에게 소득을 보상하는 정책을 말한다. (矢口, 1999, p. 41)

구체적인 시책을 예로 들면 시장왜곡적인 가격지지, 국경조치, 수출보조 등은 감축하고, 가격은 전적으로 시장원리를 활용하는 대신에, 농가에게는 경제적인 영향을 완화하기 위하여 시장중립적인 정책수단, 즉 조건불리성에 대한 보상, 가격지지의 하락에 대한 보상, 환경보전에 대한 지원 등으로 농가에게 직접적으로 소득을 지지하는 것이다.

이와 같은 시책이 확산되고 있는 점을 감안하여, 주요 국가에서의 농정개혁 과정에서 직접지불제에 대한 논의 동향, 시책의 구체적인 내용, 농정상의 위치와 역할 등에 대하여 살펴보고, 이를 통하여 우리 나라에 도입가

<sup>1</sup> 직접지불(direct payment)이란 미국에서 최초로 논의되기 시작하여 국가에 따라 또는 경우에 따라 편의적으로 사용되고 있다. 유사한 개념으로는 소득보상(income compensation), 직접소득지지(direct income support), 디카플링(decoupling) 등이 있으며, 거의 동의어로 사용되고 있다. 자세한 것은 <박진도, 1996>를 참조하기 바란다.

능한 시책의 형태와 방향을 제시하고자 한다. 먼저, 농정개혁의 동향은 20세기의 마지막 개혁이라고도 할 수 있는 미국, EU, 일본을 중심으로 살펴보고, 그리고 이 중에서 직접지불제에 대한 논의동향, 특징 등에 대하여 정리한다. 이를 통하여 우리나라의 여건에 적합한 직접지불제의 도입방향에 대한 하나의 실마리를 제공하는 것이 이 논문의 목적이다.

## 2. WTO농업협정과 농정개혁의 동향

### 2.1. WTO농업협정의 개요와 논점

1993년 12월 타결된 UR농업협상은 세계 농정사상 새로운 이념을 설정한 의의를 가진다. 그리고 협상의 결과인 WTO농업협정은 그 동안 각국의 특수성을 감안한 독자적인 농정의 틀을 시장접근, 국내 농업보호, 수출보조 등 세가지 분야에서 세계 공통의 틀을 만들어 농정의 국제적인 규율로서 작용하면서 각국의 농정을 일정한 방향으로 규정하는 역할을 하고 있다.

#### 2.1.1. 시장접근

먼저, 시장접근에 대해서는 원칙적으로 관세 이외의 무역장벽은 관세화로 전환하고, 기준년도(1986-88년)의 국내의 가격차를 관세상당치로 하고, 관세율은 선진국의 경우 6년간에 36% 감축하되, 1품목당 최저 15% 감축하는 것으로 합의하였다(표 1).

특히, 기초식량으로서 수입이 국내 소비의

3% 미만이면서 수출보조금을 사용하지 않거나, 생산조정을 실시하고 있는 품목 등<sup>2</sup>에 대해서는 특례조치가 인정, 합의기간 중에는 최소시장접근(MMA)으로 대체되었다. 쌀에 대해서는 우리나라와 필리핀은 1995-2004년간, 일본은 1995-2000년간 관세화가 유예되고 있다.

그러나 일본이 1999년 4월부터 관세화로 전환함에 따라 향후 쌀의 MMA에 대해서는 2000년부터 시작하는 차기협상, 또는 2004년의 우리나라와 관계국간의 쌀 협상을 통하여 관세화 내지는 MMA의 계속 여부가 결정될 것이다. 단지 MMA를 계속하고자 하는 경우는, 미국 등 쌀 수출국들이 만족할 때까지 「추가적이고 수락가능한 양허」를 제공해야 한다. 그러나 이 양허가 쌀 MMA의 추가적인 확대만을 한정하고 있는지, 아니면 쌀 이외의 다른 품목이나 다른 분야에서의 추가적인 양보를 포함하고 있는지는 명확하지 않다.

#### 2.1.2. 국내 농업보호

국내 농업을 보호하기 위한 정책으로서, 특히 생산을 자극하거나 무역을 왜곡하는 정책에 대해서는 품목별 보호상당액을 계산하여 이것을 6년간에 20%를 감축하도록 하고 있다.

그러나 국내정책 중에서도 생산자극 또는 무역 왜곡을 초래하지 않는 것은 감축대상에

<sup>2</sup> 우리나라·일본·필리핀은 쌀, 이스라엘은 치즈류·양고기 등이 관세화 특례조치의 적용을 받고 있다. 특례조치는 기한후 재연장되지 않거나, 기한이 만료되면 자동적으로 관세화로 전환된다는 견해도 있다. <經部, 1998>를 참조하기 바란다.

표 1 WTO농업협정의 개요

		감축방법 및 감축률	기준년도
시장접근	관세화	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 비관세조치는 관세화로 전환</li> <li>관세의 크기는 국내외가격차로 하며, 관세화 방식은 종량세, 종가세 중 하나를 선택, 전품목 단순 평균하여 6년간(10년간) 36%(24%), 1품목 최저 15%(10%) 감축</li> <li>관세화에 대한 특례조치를 설정(기초식량)<sup>(1)</sup></li> </ul>	1986-88년평균
	최저수입의무	<ul style="list-style-type: none"> <li>초년도 : 국내소비의 3%</li> <li>최종년도 : 국내소비의 5%</li> </ul>	
	현행수입유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>기준년도의 수입량이 최저수입의무를 상회하면 그 수입수준을 유지</li> </ul>	
국내보호		<ul style="list-style-type: none"> <li>생산자극적인 정책·무역왜곡적인 정책은 보호수준을 품목별 합계기준으로 6년간(10년간) 20%(13.3%) 감축<sup>(2)</sup></li> </ul>	1986-88년평균
수출보조		<ul style="list-style-type: none"> <li>금액으로 6년간(10년간) 36%(24%), 수량기준으로 동 21%(14%) 감축</li> <li>새로운 품목에 대한 수출보조금 부과금지</li> </ul>	1986-90년평균

주: (1) 관세화 특례조치는 한국·일본·필리핀은 쌀, 이스라엘은 치즈·양고기에 대하여 적용되고 있다.

(2) 감축대상에서 제외되는 조치는 다음과 같다. 즉 ①연구·개발, ②식량안보를 위한 공공비축, ③국내식량원조, ④생산중립적인 소득지지, ⑤작물보험·수입보험대책, ⑥구조조정지원, ⑦환경정책 하에서의 지출, ⑧지역정책 하에서의 지출, ⑨생산제한프로그램 하에서의 직접지불 등이다. 이 중①-⑧은 녹색정책, ⑨는 청색정책으로 분류하고 있다.

(3) ( )내의 숫자는 개도국 적용기준이다.

서 제외하고 있다. 여기에 포함되는 것은, (1) 연구·개발, 식량안보를 위한 비축, 국내 식량원조, 생산중립적인 소득지지, 작물보험·수입보험제도, 구조조정지원, 환경정책, 지역정책 등에 투입되는 비용과, (2)생산조정과 연계한 직접지불에 소요되는 비용 등이 포함된다. 여기서 (1)에 관계되는 정책은 생산과 연계되지 않는 녹색정책(Green Box)이라 하고, (2)의 정책은 생산을 직접적으로 자극하는 것은 아니지만 생산과 연계되어 있는 것으로서 청색정책(Blue Box)이라고 한다. UR협상에서 이와 같이 타결된 배경에는 1980년대의 세계 농산물 공급과잉이라는 문제가 농산물 수출국에게는 심각한 문제로 작용하였기 때문이다.

특히 국내보조에 대해서는 감축대상인 황

색정책(Yellow Box)과 감축면제대상인 청색정책, 녹색정책으로 구분하고 있으나, 특히 면제대상 중 청색정책은 6년간 한시적으로 허용하는 것이다. 때문에 각국은 한시적인 청색정책에서 항구적인 감축면제대상인 녹색정책으로 전환을 시도하고 있다.

한편 국내보조의 감축계획과 실적을 보면, <표 2>와 같다. 미국, EU, 일본 등은 1995년 UR타결시에 이미 2000년도의 감축약속을 달성한 상태이다.<sup>3</sup> 1996년도의 감축수준은 약속수준보다 미국은 67%, 호주가 67%, 캐나다가 82% 등 대폭 하회하고, EU는 27%, 일본이

<sup>3</sup> 일본은 1996년 국내보호 감축결과를 1999년 3월 24일에 WTO에 통보하였다. 이에 의하면 1996년의 AMS는 33,297억엔으로 전년보다 5.1% 감소하였다. 이것은 2000년도 감축약속보다 이미 16.2%나 하회하는 수준이다.

표 2 한국 및 주요 선진국의 AMS 감축추이

	기준기간(1986-88년)			1995년기준			2000년도 약속수준
	가격지지	직접지불	AMS	가격지지	직접지불	AMS	
한국(억원)	22,595	0	22,595	21,816	0	21,816	17,978
미국(억\$)	75.4	167.3	238.8	62.1	0.7	62.8	191.0
EU(억ECU)	676.5	67.6	735.3				612.0
일본(억円)	47,455	2,206	49,661	32,713	2,362	35,075	39,729

주: (1) 한국의 기준기간은, 쌀은 1993년, 나머지 농산물은 1989-91년이다.

(2) 미국·EU는 생산자에 대한 과징금이 있기 때문에, 가격지지·직접지불의 합계에서 과징금을 삭감한 것이 AMS이다.

자료: WTO

16% 등 소폭 하회하고 있는 반면에, 우리나라는 15% 상회하고 있다. 미국 등 수출국들이 크게 감축한 것은 가격지지를 인하한 동시에, 황색정책에서 녹색정책으로 전환한 결과이다. 일본은 쌀 생산을 감소하고, 쇠고기의 가격지지를 인하하였기 때문이다. 그러나 우리 나라는 감축약속을 이행하는 방향으로 농정을 전개하는 것이 불가피하며, 또 WTO 차기협상에서 추가 감축을 약속한다면, AMS 감축이 향후 농정전개를 강하게 제약하게 될 것이다.

이러한 점이 가지는 의미는 두가지 있다. 하나는 농업보호의 방법이 생산과 연계된 정책에서 생산에서 분리된 소득보상 등으로의 전환을 유도하고 있다는 점이다. 따라서 이러한 점이 향후 농정방향을 직접지불제로 전환을 촉진하는 요인이 될 것이다.

다른 하나는 식량수입국의 입장을 어떻게 설정하느냐이다. 농산물 수입국의 입장에서는 식량안보 차원에서 생산자극적인 정책도 허용되도록 할 필요가 있다. 이 점은 차기협상시의 중요한 쟁점이 될 것이다. WTO농업협정에는 「비교역적 관심사항」을 차기협상에

서 고려할 수 있도록 하고 있다.<sup>4</sup> 이것을 근거로 하여, 식량안보 내지는 환경문제를 축으로 한 새로운 농업보호정책을 녹색정책에 추가하는데 활용할 수 있을 것이다.

### 2.1.3. 수출보조

UR협상에서 미국과 EU가 수출보조금을 둘러싸고 특히 논란이 많았다. 수출보조금의 감축계획은 1986-90년을 기준으로 하여, 6년간에 금액기준으로 36%, 물량기준으로 21%를 감축하고, 새로운 품목에 대해서는 수출보조금 지급을 금지하고 있다. 시장접근 및 국내보호는 기준기간이 1986-88년이나, 수출보조금에 대해서는 기준기간이 1986-90년으로 늘어난 점이나, 수량기준 감축률을 21%로 하여 금액기준 36%보다 낮게 한 것 등은 수출보조금이 농산물 수출에 불가결한 EU의 입장이 강하게 반영된 결과이다. (服部, 1998, p. 147)

농산물 수출과 관련하여 수입국의 입장에서 볼 때, 얼마나 안정된 수입이 보장되어 있느냐가 식량안보라는 관점에서 중요하다. 이

<sup>4</sup> WTO농업협정 제20조

점에 관련하여 수출국이 수출금지 또는 수출 제한조치를 실시하고자 하는 경우에는 수입국의 식량안보에 미치는 효과에 관해 적절히 고려해야 한다는 규정이 설정되어 있다. 이 규정은 강제적인 구속력을 가지는 것으로 해석하기는 어렵지만 수출금지를 규제하는 규정이다. WTO농업협정에 의하면 「수출의 금지 및 제한에 관한 규율」이라는 제목으로 곡물 수출국이 자국의 식량부족 등을 이유로 수출을 금지하거나 부분적으로 제한하는 경우, 상대국의 식량사정을 고려해야 한다고 규정하고 있다.<sup>5</sup> 이 규정에 의하여 식량안보론이 유일하게 농업협정에 반영된 셈이며, 차기 협상에서 안정적인 수입을 보장할 수 있는 근거로 활용할 수 있다.

## 2.2. WTO체제에서의 농정개혁 방향

### 2.2.1. 농정개혁의 동향

WTO체제하에서 각국은 농정개혁을 단행하고 있다. 이것은 앞에서 언급한 WTO농업협정의 규율에 의한 측면과 각국의 국내사정에 의한 측면이 있다. WTO체제하에서 최초로 농정개혁을 단행한 것이 미국이다. 미국은 「1996년 농업법」을 제정, 2002년까지 한시적인 농정을 추진하고 있다. EU는 UR협상과정인 1992년 공통농업정책을 개혁, 농업의 다면적 기능을 발휘하는 방향으로 정책을 전환하고 있다. 그리고 1999년 3월 「어젠더 2000」(Agenda 2000)을 확정, 2000부터 2006년까지의 농정을 결정한 바가 있다. 한편 일본은 1999년 4월부터 쌀 관세화를 추진하고, 또 새

로운 농업기본법을 제정하는 등, 2003년까지의 농정개혁 프로그램을 제시함으로써 종래와는 다른 정책추진을 시도하고 있다.

이러한 농정개혁의 과정에서 직접지불제는 선진국 농정에서 중요한 정책수단이 되고 있으며, 더욱이 WTO농업협정에 의해 각국의 농정은 한층 이러한 방향으로 전환되고 있다. 여기서는 먼저, WTO협정에서 허용하고 있는 정책수단에 대하여 살펴본 후, 각국의 직불지불정책의 전개과정, 배경, 특징 등을 살펴본다.

특히, EU와 일본의 농정개혁의 방향은 농업에 있어서 효율성 추구하고 동시에 농업이 가지는 다원적인 기능의 발휘를 이념으로 하고 있다. 상호 대립되는 듯한 양자를 어떻게 양립시켜 갈 것인가가 중요한 정책과제로 제기되고 있다. 각국의 농정추진의 경험에서 볼 때, 이러한 두가지 이념을 양립시키는 정책수단으로서 주목할 수 있는 것이 직접지불제인 것이다.

### 2.2.2. 직접지불제로의 전환과 의의

WTO농업협정에서는 국내보조 감축면제의 조건을 소비자 부담 및 농가에 대한 가격지지 효과가 적을 것, 즉 무역에 대한 왜곡효과가 없는 동시에, 생산에 대한 영향이 없거나 있어도 최소한에 그칠 것을 기본적인 조건으로 규정하고 있다. 이러한 조건을 갖추고 있는 것을 녹색정책이라고 하고, 이 중에서 생산자에게 금전적으로 직접 지불하는 것을 「직접지불」로 규정하고 있다.

예를 들면 <표 3>에서와 같이, WTO농업협정에는 국내보조에 대한 감축대상과 감축

<sup>5</sup> WTO농업협정 제12조

표 3 국내보조 감축면제 대상

구 분	요 건
녹색정책 (Green Box) (부속서 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ WTO농업협정 부속서 2에 규정된 바와 같이, 무역왜곡효과 또는 증산효과가 전혀 없거나 최소한인 정책이면서, 생산자에 대한 가격지지효과가 없을 것</li> <li>(1) 정부가 제공하는 서비스               <ul style="list-style-type: none"> <li>① 연구, 보급, 교육, 검사, 농업·농촌기반정비, 시장정비 등</li> <li>② 식량안보 목적의 비축</li> <li>③ 국내 식량원조</li> </ul> </li> <li>(2) 생산자에 대한 직접지불               <ul style="list-style-type: none"> <li>① 생산과 직접 관련이 없는 소득지지</li> <li>② 소득의 대폭감소에 대한 보상</li> <li>③ 자연재해보상</li> <li>④ 농업구조조정지원</li> <li>⑤ 환경대책</li> <li>⑥ 지역대책</li> </ul> </li> </ul>
청색정책 (Blue Box) (6조 5항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산조정계획에 의한 직접지불 중 다음의 하나에 해당되는 것               <ul style="list-style-type: none"> <li>① 일정시점에서 고정된 면적 및 수량에 근거한 직접지불</li> <li>② 기준 생산수준의 85%이하의 생산에 대해 실시되는 직접지불</li> <li>③ 일정시점에서 축산의 고정된 두수에 대해 실시되는 직접지불</li> </ul> </li> </ul>
소액면제정책 (De-minimis) (6조 4항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「녹색정책」 또는 「청색정책」 이외의 정책인 감축대상정책 중               <ul style="list-style-type: none"> <li>① 생산물 특정한 정책으로서 AMS합계가 당해 농산물생산액의 5% 이내인 것(개도국은 10%)</li> <li>② 생산물 특정이 아닌 정책으로서 AMS합계가 총농업생산액의 5% 이내인 것(개도국은 10%)</li> </ul> </li> </ul>

자료: WTO농업협정

면제대상으로 나누고, 감축면제대상에는 녹색정책과 청색정책 등 두가지로 구분하고 있다. 여기서 녹색정책 중에서, (1)의 정부가 제공하는 서비스는 일종의 간접적인 소득지지에 해당하는 것이며, (2)는 직접지불에 해당하는 것이다. 청색정책은 EU가 현재 실시하고 있는 직접지불에 해당하는 것으로 광의의 직접지불에 포함된다고 할 수 있다.

직접지불제도의 수급요건을 살펴보자. 먼저, 청색정책은 생산조정을 조건으로 지불한다. 이 정책은 UR협상에서 미국이 EU의 주장을 수용한 것으로서 한시적으로 실시할 것을 전제로 하고 있으며, 차기협상에서 폐지를

둘러싸고 논란이 예상되는 정책이다.

다음으로 녹색정책 중 (2)에 대해서 살펴보면, 국내보호의 대상으로 인정받기 위해서는 WTO농업협정의 부속서 2에 규정된 바와 같이, 무역왜곡효과 또는 증산효과가 전혀 없거나 최소한인 정책이면서, 생산자에 대한 가격지지효과가 없어야 하며, 또 지불액이 기준기간후의 생산형태와 양, 가격, 생산요소와 연계하지 않아야 한다. 이러한 점을 고려한다면 현행 WTO협정에서 허용하는 직불제는 구체적인 시책으로는 다양한 형태를 가지고 있다. 즉, (2)의 ①은 전형적인 직접지불로서, 미국이 1996년 농업법에 의하여 실시하고 있는

직불제가 여기에 해당된다. ②는 수입보험제도를 의미하는 것으로서 대표적인 것은 캐나다의 NISA를 비롯하여 미국에서 최근 확대되고 있는 수입보험제도, 일본의 도작경영안정대책 등이 성격으로서는 유사성이 있다. 그러나 이러한 제도는 모두 WTO에 이 범주로서 보고되어 있는 것은 아니다. ③은 자연재해에 의한 농가보상제도로써 일반적인 작물보험 또는 공제제도를 말하는 것으로서 각국에서 보편적으로 실시되고 있다. ④는 농업구조조정을 촉진하기 위하여 실시하는 이농 또는 경영이양을 조건으로 지불하는 각종 지원금 등을 포함하는 것이다. EU에서 다양하게 실시되고 있으며, 일본의 이농급부금제도도 여기에 해당된다고 할 수 있다. ⑤는 환경보전, 농촌경관유지 등을 위한 직접지불을 말한다. 마지막으로 ⑥은 생산 및 생활 조건이 불리한 조건불리지역의 농가에 대한 지원제도이며, 대표적인 것은 EU의 조건불리지역 직불제가 있으며, 또 현재 일본이 도입을 검토하고 있는 중산간지역 직불제가 주목을 받고 있다.

이와 같이 직접지불제도는 다양한 형태를 가지며, 각국의 역사적, 자연적 조건에 따라서 다양하게 실시되고 있다. 이러한 점에서 볼 때 WTO농업협정이 가지는 의의는 직접지불제에 대하여 비교적 구체적으로 그 시책을 제시하고 있다는 점이다. 이에 의하여 각국이 취할 수 있는 정책의 유연성을 제공함으로써 각국이 독자의 판단으로 감축면제 국내보조의 범위 내에서 최상의 수단을 선택하고 있는 것이다. (矢口, 1999, p. 44) 이와 관련하여 WTO체제에서 미국, EU, 일본 등의

정책전환과 그것이 시사하는 바에 대하여 살펴보기로 한다.

### 3. 미국의 농정개혁과 직접지불제

#### 3.1. 1996년 농업법의 제정

WTO체제에서 가장 먼저 농정개혁을 단행한 것이 미국이다. 소위 「1996년 농업법」의 제정에서 비롯한다.<sup>6</sup> 미국 농정은 ①가격·소득정책, ②수출확대정책, ③환경정책 등 세가지로 나누어 볼 수 있다. 이 중에서 주목을 모으는 부분은 가격·소득정책의 개혁이다. 즉 생산조정의 폐지, 야채·과수를 제외한 식부의 완전 자유화, 그리고 부족불제도의 폐지와 직접지불제도의 도입 등이 골자이다.

여기서 중요한 점은 가격정책, 즉 최저가격을 지지하는 「농산물용자제도」(Marketing Roan)는 현행대로 유지하면서, 부족불제도를 폐지하고 직접지불제를 도입한 점이다. 이로써 미국의 국내 농업보호는 생산과 연계된 청색정책인 부족불제도에서 생산과 분리된 녹색정책으로서의 직접지불제로 이행한 것이다.

직접지불은 연방정부와 계약한 농가에 대하여 현재 재배하는 작물에 상관없이 과거 일정기간 식부한 작물과 식부면적에 근거하

<sup>6</sup> 1996년 농업법의 정식명칭은 「1996년 연방 농업개선 및 개혁법」(The Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996 : FAIR Act of 1996)이다. 이 법률은 당초에는 2002년까지 균형재정의 달성을 계획한 「재정균형법」의 한 부분으로 입법되었으나, 동 법이 클린턴 대통령의 거부권행사로 제정이 지체되자, 농업법만 여기에서 독립, 별도로 입법한 관계로 2002년까지 한시적인 법률로 결정되었다.

여, 면적당 일정액을 지불하는 프로그램이다. 1996-2002년간 한시적으로 실시되며 지불액은 매년 체감하고 있다. 이러한 의미에서 이 직불제는 앞에서 언급한 바와 같이 WTO협정에서 규정하고 있는 생산과 연계하지 않는 직불제로서의 요건을 갖춘 거의 완전한 녹색정책에 해당된다고 할 수 있다.

다른 하나는 생산조정을 폐지하는 동시에 식부를 자유화하는 등 농산물의 수급조정을 폐지하고, 가격형성은 시장에 맡기는 소위 시장지향적 농정으로 전환하고 있다는 점이다. 가격형성을 시장에 전적으로 맡김에 따라 농가소득은 수량변동 뿐 만아니라, 가격변동에 의한 영향을 직접적으로 받게 된다. 그래서 농가의 소득변동 리스크에 대한 안전장치(Safty Net)로서 수입보험제도를 도입, 확대해가고 있다. 소득감소 리스크를 관리하기 위한 수입보험제도는 1996년부터 IP(Income Protection), CRC(Crop Revenue Coverage) 두가지 프로그램을, 또 1997년에는 RA(Revenue Assurance)를 도입하는 등 현재 세가지 프로그램이 실시되고 있다.(吉井, 1998. 2) 이와 같은 수입보험제도는 WTO농업협정상 감축대상에서 제외되는 녹색정책에 가까운 정책으로 분류되기 때문에 시장지향적인 농정이라는 국제 규율에 정합성을 가지고 있다는 특징이 있다.

### 3.2. 직접지불제도에 대한 논점

미국에서 직접지불제도가 최초로 논의되기 시작한 것은 1985년 농업법 개정시이다.<sup>7</sup> 당

<sup>7</sup> 1985년 보스위츠(Rudy Boschwitz), 보렌(David Boren) 상원의원이 행정부가 제출한 「1985년 농업법안」에 대한 대안으로서 소위 「보스위츠

시 논점은 가격정책의 개혁에 있었다. 읍자단가, 즉 지지가격을 인하하고, 그 대신 과도적으로 「이행 지불」(Transition Payment)로서 소득보상을 행하는 방식을 둘러싸고 논쟁이 있었다.

이것이 가지는 의미는, 첫째 가격정책에 있어서 소득보상기능과 수급조정·자원배분 기능을 분리, 소득보상은 이행 지불로서 과도적으로 소득을 지지하며, 수급기능과 자원배분기능은 순수한 자유시장에 맡기며, 둘째 비용부담에 있어서 소비자부담은 제로로 하여 완전한 재정부담으로 하고, 셋째 이행 지불은 현재의 농업생산의 유무나 대소에 관계없이 과거의 실적과 기준에 의하여 지불하는 소위 실적보상적 성격을 가지는 것으로서 생산에서 완전히 분리한다는 등의 의도를 가지고 있었다. 이 때는 직접지불, 그 자체가 목적이 아니라 가격기능과 소득보상을 분리한 후 소득보상부분을 점진적으로 줄여서 최종적으로는 제로로 하는 것이 본래의 의도이었다. 직접지불은 이를 위한 방법 내지는 과정에 불과하다는 의미이다. (佐伯, 1997, pp. 53-54)

미국의 직불제는 가격정책에 내재하는 모순을 직접지불이라는 수단을 통하여 개혁하려고 한 것이 주된 의도이었다. 가격지지에 포함되어 있는 소득지지부분을 이행지불이라는 형태로 분리한 후, 이 보상을 점진적으로 감축하여 궁극적으로는 농업보호를 축소하고자 한 것이 특징이다.

· 보렌법안」을 제안하면서부터 처음으로 직접지불에 대한 논쟁이 시작되었다. 그러나 동 법안이 제시한 직접지불제도는 거액의 경비가 소요되고, 당시 혁신적인 개혁에 대하여 의회와 농업단체 중심으로 반대 여론이 강하게 작용하여 폐안이 되었다.

표 4 미국의 농업예산, 1997

	금액(억달러)
연방정부예산총액	16,310
농업관계예산	535
가격·소득관계	78
생산탄력계약지불	64
환경대책	18
수출보조금	6
작물보험	18
식량원조	374

자료: USDA

결국 미국에서 직접지불이 제도화된 것은 「1996년 농업법」에서 이었다. 여기서 직접지불제도는 「생산탄력계약지불」(Production Flexibility Contract Payment)이라는 이름으로 도입되었다. 지급요건을 보면, ①농가와 농업부 장관과의 계약에 의하여, 1996-2002년까지 한시적으로 지불하며, ②계약대상자는 과거 5년 동안에 생산조정을 대가로 가격지지를 보장받는 「부족불제도」에 한번이라도 참가한 적이 있는 자로 하며, ③지불액은 고정액으로 하고, 계약면적의 85%가 기준이다. 단가는 매년도 지불총액을 계약생산량(계약면적×계획수량)으로 나누어서 산정한다.<sup>8</sup> 지불총액은 1996년 56억달러에서 2002년 40억달러로 감소하고 있다. 그리고 ④수급조건은 계약면적을 농업용지로 사용하고 「보전준수」<sup>9</sup>를 이행해야 한다는 점이다. (服部, 1997, pp. 67-68)

이러한 의미에서 미국의 직접지불제는 WTO 규정에 비교적 근접하는 정책으로 분류할 수

있다. 그러나 엄밀하게 보면, ④의 수급조건에서 알 수 있듯이 「생산과 연계하지 않아야 한다」는 규정을 완전히 만족한다고 할 수 없다. 이러한 점이 WTO규정을 부분적으로 저촉하고 있는 점이다. 또 한가지 특징은 1985년 직불제 도입을 둘러싼 논쟁에서와 같이 가격지지의 감축분에 대하여 보상을 하되, 그 수준은 궁극적으로는 체감해 간다는 점이다. 이와 같이 가격지지와 결부된 직불제를 실시해 가면서 최종적으로는 수입보험제도를 확대, 농가에게 가격변동에 의한 소득변동을 완충하는 안전장치를 마련하고 있다는 점이 특징이다.

한편 미국의 농업예산에 차지하는 가격·소득정책비, 또 그 중에서 생산탄력계약지불의 비중 등은 <표 4>와 같다. 국내 식량원조비를 제외한다면, 가격·소득정책비가 농업예산의 48%를 차지하고, 또 이 중에서 직접지불비가 82%를 차지할 정도로 농정에서의 직접지불의 위치를 알 수 있다.

<sup>8</sup> 1996년도 단가는 옥수수 0.27달러/부셀, 소맥 0.66달러/부셀, 대맥 0.31달러/부셀, 수수 0.34달러/부셀, 연맥 0.5달러/부셀, 쌀 1.52달러/100파운드, 면화 7.93달러/100파운드이다.

<sup>9</sup> 보전준수란 침식하기 쉬운 토지가 농장에 포함되어 있는 경우는 토양보전국이 인정하는 토양보전방법을 사용하여 농지를 이용하는 것을 말한다.

## 4. EU의 공통농업정책개혁과 직접지불제

### 4.1. 공통농업정책과 어젠더 2000

EU는 UR협상이 진행 중이던 1992년, 생산과잉을 해결하고 농업예산을 억제한다는 목적에서 공통농업정책(CAP)의 개혁안을 확정, 1993년부터 실시하고 있다. 공통농업정책은 역내의 농산물 공통시장을 확립하기 위하여, ① 시장개입에 의한 최저가격 보증, ②관세·수출보조 등에 의한 국경조치, ③청년농업인의 육성, 이농 촉진, 조건불리지역 지원 등의 구조정책 등 세가지 정책을 축으로 하고 있다.

1992년 개혁의 주요 내용은, 첫째 지지가격 수준을 인하하되, 그 인하분을 직접지불로 보상하고, 둘째 경지면적 20ha이상의 농가가 15%이상을 생산조정을 하는 경우 직접소득지불을 행하고, 셋째 휴경지에 대해서도 일정한 보상을 한다는 것이다.<sup>10</sup> 이 개혁에 의하여 EU는 가격지지정책에서 직접지불이라는 소득지지정책으로 전환하게 된 셈이다.

한편, 공통농업정책은 향후 중동구의 EU가맹도 고려하여 1992년의 개혁방향에 따르면, ①가격지지의 추가적인 감축, ②환경·농촌개발 등 사회정책의 강화를 도모하는 방향으로 전환을 유도하고 있다. 구체적으로는, EU농업의 국제경쟁력의 제고, 농업·농촌의 다면적 기능 중시, 농업인의 사회적·환경적

공헌에 대한 지원 등 종합적인 농촌정책의 강화 등으로 요약할 수 있다. 이를 구체화한 것이 「어젠더 2000」(Agenda 2000)이다. 이것은 EU농업의 국제경쟁력 제고와 농업의 다면적 기능강화를 도모하는 동시에, 2000년 WTO차기협상 이전에 개혁을 확정하여 차기 협상시에 교섭력을 강화하기 위한 목적이 있다.

1999년 3월에 최종 확정된 「어젠더 2000」은 향후 7년간(2000-2006)의 개혁의 방향과 내용을 제시하고 있다. 합의된 내용은, 첫째 곡물은 지지가격(개입가격)을 2000년부터 2년간에 15% 인하하고, 인하분의 50%를 직접소득보상으로 전환, 둘째 쇠고기는 지지가격을 2000년부터 3년간 20% 인하하는 대신에 장려금 단가를 인상, 셋째 낙농은 지지가격을 2000년부터 3년간에 15% 인하, 넷째 직접지불제도에 환경요건을 설정하고, 요건을 준수하지 않는 농가에게는 지불금액을 감액하거나 중지하되, 요건은 각 가맹국이 결정하고 농가별 수취액의 상한을 설정한다는 것이다.

가격지지를 인소한 목적은 역내 시장가격과 국제가격과의 격차를 축소, 수출보조금을 부과하지 않고 수출할 수 있는 체제를 만드는 것에 있었다. 이러한 점이 WTO차기협상을 강하게 의식한 것으로 이해할 수 있다.(服部, 1998, p. 156)

EU농정개혁은 지지가격을 인하하는 대신에 직접지불의 증액이 요지이었으나, 2000년부터는 직접지불의 금액은 감축을 계획하고 있다. 그리고 이러한 직접지불은 2000년까지 한시적으로 인정된 청색정책이다. 이를 2001년 이후로 연장하거나, 또는 환경대책이나 농

<sup>10</sup> 가격지지수준은 곡물 29%, 버터 5%, 쇠고기 15%를 인하하고, 또 휴경지에 대해서는 ha당 253ECU를 보상하기로 결정하였다.

촌지역정책으로 대체하여 감축면제대상이 되는 녹색정책으로 전환하는 것은 차기협상에서의 과제로 남아있다.

## 4.2. 직접지불제의 확대

### 4.2.1. 조건불리지역 직불제

EU의 직접지불제도는 조건불리지역 직불제, 환경농업 직불제, 지지가격인하에 대한 소득보상 직불제 등 크게 세가지로 나누어진다.

조건불리지역정책의 구체적 정책수단은 직접지불, 농업투자보조, 기타 지원 등이 있지만, 그 중심이 되는 것은 직접지불이다. 직접지불제는 대상이 되는 지역, 경영, 작물을 한정한 후, 이것에 대해 재정에서 직접적으로 농가에 소득보상을 하는 방식이다. 금액은 공통농업정책에서 최고와 최저를 결정하고, 구체적인 수준은 각 가맹국이 독자적으로 결정하도록 하고 있다.

이 제도는 1968년에 도입된 이래, 72년에 확대·개선, 75년 공통농업정책의 개혁과정에서 조건불리지역의 불리성에 대한 소득보상을 목적으로 완성되었다. 종래의 가격정책, 구조정책에 이어서 지역정책의 일환으로 도입되었다. 이 제도의 도입은 당초 EU공동시장이 가진 효율성원리에 대한 반성이며, 지역원리를 중시한 결과이었다. 즉 효율성은 지역에 따라서 제약을 받게 된다는 점에서 출발하였으며, 이것이 점차 환경·경관 등의 농업이 가지는 다면적 기능을 강조하게 되었고, 그것이 직불제를 도입한 배경이 되었다는 것이다. (是永, 1999, pp. 26-27)

먼저, 지역지정은 「산악지역」, 「산악지역

이외의 조건불리지역」, 「특별불리지역」 등 세 지역으로 구분하고 있다. 「산악지역」은 표고 및 불리한 기후조건에 의하여 작물의 생육기간이 극히 짧은 지역과 기계사용이 곤란한 급경사지를 대상으로 지정된다. 「산악지역이외의 조건불리지역」은 생산성이 낮고 경작에 부적당하며, 자연조건에 의하여 생산이 전국 평균보다 낮으면서 인구감소가 가속하여 정주유지가 곤란한 지역을 대상으로 지정된다. 그리고 「특별불리지역」은 홍수가 정기적으로 발생하는 등의 소지역을 말한다. 이러한 지역의 불리성에 대하여 소득보상을 하고 있으며, 초기에는 자연적 불리성의 정도에 따라 보상을 하였으나, 87년 개정이후부터는 소득정책으로서의 성격이 강해지고 있다.

EU에서 실제 운용방법을 보면, <표 5>에서 알 수 있듯이 대상지역의 지정요건, 대상작목, 지급액 등은 가맹국별로 차이가 있다. 제도운용에 있어서 구체적인 사항은 각 가맹국이 독자적으로 결정하여 실시하도록 하고 있다. 즉 가맹국들이 각국의 사정에 맞게 구체적인 운용방침을 정하고, 이를 EU의 인정을 받음으로써 EU전체의 정합성을 유지하는 방법이다.

이러한 결과로 지급단가, 수급농가비율 등이 가맹국별로 차이가 있다. 조건불리지역의 농가에 대한 수급농가비율은 이태리가 4%인데 대하여, 영국은 73%이며, 전체농지에 차지하는 조건불리지역 농지면적은 프랑스가 38%인 반면에, 포르투갈은 85%나 차지하고 있다(표 6).

EU의 조건불리지역 직불제는 가격정책과 소득정책의 결함 내지 한계를 개선하기 위하

표 5 EU의 주요 국가별 조건불리지역직불제 운용현황

	독일	프랑스	영국
대상지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산악지역                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 표고 800m이상, 또는</li> <li>- 표고 600m이상이면서 경사도 18%이상</li> </ul> </li> <li>○ 조건불리농업지역                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업평가지수 28이하</li> <li>- 인구밀도 130인이하</li> <li>- 취업인구 15%이상 농업에 종사</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산악지역                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 표고 700m이상(일부 지역은 600m 또는 800m이상), 또는</li> <li>- 경사도 20%이상 등</li> </ul> </li> <li>○ 보통조건불리지역                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농지 1ha당 생산액이 전국평균의 80%미만</li> <li>- 인구밀도가 전국평균의 50% 이하</li> <li>- 취업인구의 15%이상 농업에 종사</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산악지역 (지정지역없음)</li> <li>○ 조건불리지역                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목초지면적이 농지면적의 70%이상</li> <li>- 1인당 노동소득이 전국평균의 80%이하</li> <li>- 도시 등을 제외한 인구밀도 55인이하</li> <li>- 도시 등을 제외한 취업인구의 30%이상 농업에 종사</li> </ul> </li> </ul>
지급단가 (1996년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가축단위(또는 ha)당 55-285마르크(30-155천원)</li> <li>○ 자연조건이 나쁜 지역은 가축단위(또는 ha)당 342마르크(186천원)까지 인상가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 양 : 가축단위당 364-1,136프랑(59-183천원)</li> <li>○ 비육우 : 가축단위당 199-959프랑(32-154천원)</li> <li>○ 젖소·산양 : 가축단위당 272-959프랑(44-154천원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소 : 두당 23.75-47.50파운드(34-68천원)</li> <li>○ 양 : 두당 2.65-5.75파운드(3.8-8.3천원)</li> <li>※ 가축생산만 지급대상</li> </ul>

- 주: (1) 「대상지역」은 각국 모두 상기지역 외에 특별조건불리지역에 대한 규정이 있다.
- (2) 독일의 「농업평가지수」는 과세를 위한 재산평가로서 토지생산성(토성, 지형, 기후 등)에 경영상황, 지역의 임금, 토지세 등을 고려하여 경제적으로 구분한 농지등급이며, 수치가 높을수록 토지조건이 좋은 것을 의미한다. 구서독의 농지평가등급 분포는 0-130이며, 평균은 40.6이다.
- (3) 「가축단위」의 환산율은 2세 이상의 소 1두를 1.0으로 하고, 양·산양 1두=0.15, 6개월-2세 미만의 소 1두=0.6으로 하고 있다.
- (4) 1마르크=545원, 1프랑=161원, 1파운드=1,435원으로 환산(1996년 평균)하였다.

표 6 EU각국의 조건불리지역 직접지불액, 1995

	EU(15개국)	독일	프랑스	영국	이태리	스페인	포르투갈	오스트리아
총지급액(억ECU)	19.09	5.06	3.17	1.34	0.17	0.76	0.63	1.79
수급농가수(만호)	124	23	13	6	5	19	10	10
호당 평균지급액(천ECU)	1.54	2.19	2.44	2.34	0.33	0.41	0.65	1.87
농지면적에 대한 조건불리지역 농지면적비율(%)	53	50	38	43	57	79	85	68
조건불리지역내의 농가에 대한 수급농가비율(%)	30	72	49	73	4	20	32	65
조건불리지역내의 호당경지면적(ha)	17	27	40	91	6	22	11	15
1인당 GDP(천ECU)	14.95	22.51	20.16	14.47	14.55	10.81	8.81	22.03

자료: 일본 농림수산성

여 등장한 것이다. 즉 가격정책에 의하여 지역간 격차가 확대하는 것이 불가피하고, 이에 대하여 정책적으로 개입한 것이 조건불리지역정책이다.

이러한 점에서 볼 때 EU의 조건불리지역 직불제는 가격정책의 외부적 수정이라고 할 수 있다. 미국의 직접지불제도가 가격정책에 내재하는 모순을 수정한 것인데 반하여, EU는 가격정책의 실패를 사후적으로 보완하기 위하여 직불제가 등장한 것이다. 즉 가격정책에 의하여 확대하는 지역간 격차를 수정하기 위한 외부적 개혁이라는 점이 미국과는 다른 특징이다.

#### 4.2.2. 환경농업 직불제

둘째, 환경농업대책으로서의 직불제이다. 이 제도는 생산자와 정부간에 환경보전계약을 체결하여 일정한 의무를 준수하는 경우에 지불되며, 「임의가입」을 원칙으로 하고 있다. 1985년에 도입되었으며, 환경면에서 민감한 지역을 지정하여, 지역 내에서 환경보전적인 농업을 이행하는 것에 대하여, 농가와 정부가 일종의 환경보전계약을 체결하는 것으로 되어 있다.(是永, 1999, pp. 26-27)

영국의 경우를 보면, 환경정책은 관리협정(Management Agreement)을 매개로 하여 환경보전적 농업활동을 적극적으로 장려하고 있다. 농가는 정부와 체결한 관리협정에 의해 일정한 금액의 보상금을 수급하는 대신, 토지관리지침에 구체화된 농업활동을 준수해야 한다. 관리협정이란 「공공기관과 통상 일정 형태의 보수를 대가로, 특정 공공 수요를 만족하기 위하여 특별한 방법으로 토지를 관리

하고자 하는 토지소유자<sup>11</sup>간에 체결하는 서면에 의한 협정」을 말한다.(是永外, 1994, pp. 146-47) 즉 사전에 정해진 관리지침을 준수한 농가에게 보상금을 지급함으로써 환경을 보전하는 방법이다.

#### 4.2.3. 소득보상 직불제

소득보상 직불제는 지지가격인하에 대한 보상으로서의 직접지불이며, EU에서는 일반적으로 「직접소득보상」이라고도 하고 있다. 1992년 CAP개혁에 의하여 제도화되었으며, 경중부문을 비롯하여, 비육우·양 등의 초지축산에도 적용되고 있다.

이 소득보상제도가 부족불제도와 다른 점은 개별 생산자의 생산량과 분리되어 있어, 생산자가 생산을 조방화하여 단수를 인하해도 지불액은 변화가 없다. 단지 개별 생산자의 농지면적이라는 형태로 생산요소와 결합되어 있기 때문에 생산과 완전히 분리되어 있다고는 할 수 없다. 즉 기본적으로는 농지면적과 연계하고, 수량도 대체로 각 지역의 과거 평균수량에 근거하여 지불되고, 가격인하에 의한 소득감소분의 거의 전액을 보상하는 제도이다. 따라서 이 제도는 부족불제도와 완전한 직접지불제와의 중간적 성격으로서 전환과정에 있는 직불제라고 할 수 있다.

전환과정에 있어서 논점 중의 하나는 이러한 정책에 대한 정당성의 문제이다. 여기에는 두가지 입장이 있다. 하나는 사회정책적인 소득분배론으로서, 저소득 농가에 대한 사회정책적인 원조라고 하는 입장이다.

다른 하나는 농가에 대한 「계약파기」라는

<sup>11</sup> 소유자는 농지임차인 또는 점유자를 포함한다.

입장이다. 즉 정부는 농가에게 가격지지라는 형태로 일종의 보증을 해왔다. 농가는 이것을 전제로 직업을 선택, 투자를 한 셈이다. 이것은 소위 정부의 공약이며, 이를 대폭 변경하여 큰 불이익을 주었다면 이것을 보상하는 것은 당연하다는 주장이다.

이러한 주장에서 본다면, 경영간의 차별은 있을 수 없다. 소경영에게 많이 보상하고 대경영에게 적게 보상해야 한다는 것은 아니다. 대경영일수록 보다 많이 투자하였으므로 보다 많이 보상을 받아야 한다는 것이다. 단지 「계약파기론」에서 본다면 보상은 항구적인 것이 아니라 과도적인 것이고 장래에는 점차 감축의 대상이 된다는 것이다. (是永, 1999, pp. 31-32)

조건불리지역 직불제와는 달리 EU의 소득 보상 직불제는 지급조건이 생산요소, 즉 토지 등에 연계되어 있다는 점에서 미국의 직접지불제와는 상이한 점이며, 직접지불의 성격이 과도적인 동시에 보상수준이 감축하고 있다는 점에서 유사성이 있다.

## 5. 일본의 중산간지역 직불제 검토방안

### 5.1. 농정개혁 프로그램의 제시

일본은 「농정개혁대강 및 프로그램」(1998. 12)에서 농정개혁의 방향과 구체적인 내용, 향후 5년간(1999-2003)의 추진프로그램을 제시하였다.

농정의 이념을 식료의 안정적인 공급, 농업·농촌의 다면적 기능 발휘, 농업의 지속적

발전, 농촌의 진흥 등 네가지로 설정하고, 「식료정책」, 「농업정책」, 「농촌정책」 등 3대 정책을 축으로 하여 구체적인 시책을 추진하는 체제를 구축하고 있다.

식료정책에서는 종합식료안전보장정책을 확립하기 위한 지침으로서 식료자급률의 목표를 설정하고 있다. 자급률 목표는 국민 전체의 충분한 이해를 얻고, 생산·소비에 대한 지침으로 설정하는 것이며, 식료정책의 방향 및 내용을 명시함으로써 자급률의 유지향상을 도모한다는 것이 목적이다.

농업정책에서는 가격정책에 시장원리를 활용하는 동시에, 농업경영의 안정화대책을 중시하고 있다. 시장원리의 도입으로 가격이 대폭 하락하는 경우, 영세하고 자급적인 경영보다도 오히려 대규모 전업농이 큰 타격을 입고 있는 현실을 감안하여, 소득 확보를 통한 경영 안정을 강화하고 있다. 이를 위해서 맥류·유제품·사탕·대두 등 품목별 가격정책을 개선하고, 가격하락시의 경영에 대한 영향을 완화하기 위한 조치로서 수입보험제도를 비롯한 소득안정화대책을 강구하고 있다.

그리고, 농촌정책에서는 농업·농촌이 가지고 있는 다면적 기능을 중시하고 있다. 다면적 기능에 대해서는 이를 적절히 평가하여 국민의 이해를 구하고, 동시에 그 기능이 충분히 발휘될 수 있도록 국민의 지원과 참가를 바탕으로 한 대책을 강구하고 있다. 그 하나로써 중산간지역 직불제에 대하여, 1999년까지 대상지역, 대상자, 대상행위, 지불단가 등을 확정, 2000년부터 실시한다는 것을 「농정개혁 프로그램」에 계획하고 있다.

이상에서와 같이 일본의 농정개혁은 식료

정책에 식료자급률 목표를 설정하는 등 「식료안보정책」, 농업정책에 전업농의 「소득안정화대책」, 농촌정책에 「조건불리지역 직불제」등을 도입하는 것이 획기적인 전환으로 볼 수 있다. 향후 정책의 추진방식은 시책 전반에 대해서 5년마다 정기적으로 검증·평가를 거쳐, 정책을 수정하는 방식을 채택하고 있다.

## 5.2. 직접지불제의 동향과 시사점

### 5.2.1. 도작경영안정대책의 의의

일본은 1999년 4월부터 쌀 관세화를 단행하기 위한 준비로서 1998년에 「도작경영안정대책」을 도입하였다. 이 대책<sup>12</sup>은 쌀 과잉을 배경으로 한 생산조정의 확대와 그 효과적인 실시를 도모하면서 가격하락에 대비한 경영안정을 위하여 도입되었다. 이 제도는 가격결정은 시장에 맡기고, 가격이 기준가격보다 하락한 경우에는 그 하락분의 8할을 보전하고, 생산자가 비용을 일부를 각출하고 있다는 점 등이 특징이다.

이 제도의 구조는 미국의 부족불제도와 수입보험제도를 결합한 형태이며, 가격지지에서 직접소득보상으로 전환한 점에서 일본농정에서의 새로운 시도이다.

재원조달을 보면 비용의 일부를 생산자가 각출하여 부담하고, 나머지는 정부가 재정에서 부담하는 방식이다. 이에 대한 정부지출은 녹색정책으로서의 수입보험정책에 유사한 점이 있다. 그러나 쌀이라는 특정품목을 대상으로

하고 있기 때문에 「생산 형태, 즉 개별 품목과 연계하지 않아야 한다」는 조건을 위반하는 측면이 있다. (服部, 1999, p. 43) 그래서 차기협상에서 논란이 일어날 소지를 가지고 있다.

그러나 일본은 현행 쌀생산조정장려금에 대하여 「쌀 이외의 작물을 재배함으로써 논의 유희화에 의한 황폐를 방지한다」는 주장으로 녹색정책의 하나인 환경정책을 위한 지출로서 국제적으로 인정받은 바 있다. 이러한 점을 감안한다면 도작경영안정대책도 환경정책을 위한 지출로서 인정받아 녹색정책으로 분류될 여지는 있다고 볼 수 있다.

### 5.2.2. 중산간지역직불제 검토와 논점

일본에서 중산간지역 직불제에 대해서는 새로운 농업기본법을 제정하는 과정에서 그 도입 여부를 둘러싸고 찬반양론으로 나누어져 격렬한 논쟁이 있었다.<sup>13</sup>

논점을 요약하면, 중산간지역에서는 규모확대에 의한 생산성 향상에는 한계가 있다는 점을 전제로, 다면적 기능을 발휘하기 위해서는 평지지역과는 다른 관점에서 새로운 시책이 필요하다는 것에 대해서는 의견 통일을 보이고 있었다. 그러나 EU에서 실시되고 있는 직불제를 도입하는 것에 대해서는 찬반양론으로 나누어졌다. 직불제 도입에 적극적인 의견은, 생산조건면에서 평지지역에 비해 불리한 점이 많은 중산간지역에서는 적절한 생산활동을 유지하기 위해 보완책을 강구할 필요가 있다. 적절한 생산활동을 통하여 국

<sup>12</sup> 제도의 구체적인 내용에 대해서는, 「조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구」(7)일본과 미국의 직접지불제(한국농촌경제연구원, 1998)를 참조하기 바란다.

<sup>13</sup> 중산간지역직불제 자체에 대한 논쟁이라기 보다는 EU형의 조건불리지역 직불제의 도입을 둘러싼 논쟁이다. 주요 논점에 대해서는 <김태곤, 1998.10>을 참조하기 바란다.

토·환경 보전, 수자원 함양 등 경제외적인 가치가 생산되고, 이것을 국민 다수가 향유하고 있기 때문에 이러한 공헌을 하는 농가에 대하여 지원할 필요가 있다는 것이다. 그러나, 농업 수익성이 낮고 겸업기회도 불리한 중산간지역의 지역사회를 유지하기 위해서는 산업 진흥, 생활환경 정비 만으로는 한계가 있어, 정주를 보장한다는 관점에서 직접적인 소득확보에 기여하는 조치로서 직접지불제도를 적극적으로 도입해야 한다는 것이다.

그러나 직불제 도입에 소극적인 의견은, EU에서는 이미 규모확대가 상당히 진행되어 있고, 또 일본과 조건이 다르다. EU형 직불제를 그대로 도입하는 것은 영세한 농업구조를 온존시키고, 농업자의 생산의욕을 감퇴시킬 우려가 있다는 점을 강조하고 있다. 다양한 주민으로 구성되는 지역사회에서 농가만을 지원하는 것에 대하여 지역주민이 납득할 수 있는 합리적인 이유가 필요하고, 특히 일본은 작목구성·토지이용 면에서 평지지역과 중산간지역간에 EU만큼 큰 차이가 없다는 점을 중시해야 한다는 것이다. 때문에 일본에서 실시하는 경우, 대상지역, 대상자, 대상행위, 지급액 등을 명확히 하지 않으면 국민의 이해를 얻기 어렵다는 점을 강조하고 있다.

이러한 논란을 거친 후, 「농정개혁대강 및 프로그램」에서 경작포기 발생이 우려되는 중산간지역에서 평지지역과 생산성 격차의 범위 내에서 소득을 보상하는 직접지불제도를 2000년부터 실시하기로 결정, 현재 구체적인 방안에 대하여 검토를 하고 있다. 현재까지 제시된 실시시의 기본원칙과 향후 과제에 대하여 정리한다.

중산간지역에 대해서 경작포기의 발생을 방지하고 공익적 기능을 확보한다는 관점에서, 기존의 농업정책과의 적합성을 유지하면서 대상지역, 대상행위, 대상자, 지불단가, 지불기간 등에 대하여 구체적인 방안을 검토할 필요가 있다.

먼저, 대상지역은 특정농산촌법 등의 지정 지역 중, 경사도 등에 따라 생산조건이 불리하고 경작포기지의 발생 우려가 큰 「농용지구역안」의 「일단의 농지」로 하고, 국가가 제시한 기준에 근거하여 시정촌장이 대상지역을 지정하도록 하고 있다.<sup>14</sup>

둘째, 대상행위는 경작포기의 방지를 내용으로 하는 「부락협정」 또는 제3섹터 등이 경작포기 농지를 인수하는 경우의 「개별협정」에 근거하여, 5년 이상 계속되는 농업생산활동으로 한정하고 있다. 행위의 감시는 누가 할 것인가. 위반하는 경우에 지불금을 반환할 것인가 등에 대하여 논란이 있다.

셋째, 대상자는 협정에 근거한 농업생산활동 등을 이행하는 「농업자 등」에 한정하고 있다.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> 구체적으로는, ①과소지역, 반도·도서지역에 대한 처리, ②공익적 기능을 발휘하는데 차이가 있는 논과 밭의 처리, ③「일단의 농지」에 대한 하한설정 문제, ④농업생산조건 불리성을 제시하는 합리적·객관적 기준(경사도, 구획 규모, 고령화율, 경작포기율 등) 등이 검토과제이다.

<sup>15</sup> 이 경우, 영세한 농업구조를 온존하여 농업의 구조개혁을 지체시킨다는 지적이 있다. 때문에 대상자를 일정규모 이상의 농업자·인정농업자 등에 한정해야 한다는 주장이 있다. 또한, 공익적 기능 발휘라는 관점에서는, 대상자를 한정해서는 안되며, 특히 다락논 등의 공익적 기능이 높은 농지에서는 자연조건에 의해 규모가 적을 수 밖에 없기 때문에, 대상자를 한정하는 것은 중산간지역의 농업실태에

넷째, 지불단가는 중산간지역 등의 농업생산조건이 불리한 지역에서 농업생산활동을 계속함으로써 공익적 기능의 저하를 방지한다는 관점에서, 중산간지역과 평지지역과의 농업생산활동에 대한 생산조건의 격차를 고려하여 그 범위 내에서 설정한다는 것이다.<sup>16</sup>

다섯째, 지급기간은 경영주체의 정착 등에 의해 농업수익이 향상되고, 생활환경이 정비되어 당해 지역의 농업생산활동 등이 계속적으로 가능하다고 인정할 때까지 실시한다는 원칙이다.<sup>17</sup> 즉 한시적 실시를 전제로 하고 있다.

한편, 직불제의 시행에 있어서는 국가와 지방자치단체간의 긴밀한 연계방안을 강구하고 있다. 향후 추진시에는 지방자치단체의 장, 학식경험자 등으로 구성하는 제3자 기관을 설치하여 제도운영의 과제, 적절한 운용방법 등에 대하여 구체적인 검토를 맡긴다는 것이다. 이 제도는 2000년도부터 실시하되, 일정기간 경과 후 정책효과 등의 평가를 거쳐 제도의 수정을 계획하고 있다.

등에 대하여 언급하였다. 세계 각국은 20세기 말의 농업·농촌문제를 극복, 21세기초의 농정방향을 결정하는 농정개혁을 단행하고 있다. 요약하면, 세계 주요 국가의 농정은 WTO 농업협정에 의한다면 황색정책·청색정책에서 녹색정책으로 전환하고 있고, 또 녹색정책 중에서도 직접지불제도를 확대하는 방향으로 전개되고 있다고 할 수 있다.

선진국에서 이와 같은 방향으로 정책이 전개되고 있는 것은 UR협상이전에 도입된 것은 그대로 WTO농업협정에 반영한 경우도 있고, 또 UR타결이후에 도입된 것은 대체로 WTO농업협정에서 허용된 범위 내에서 제도화한 것이다. 이러한 현상은 각국의 농업예산의 추이를 통하여 알 수 있다. <표 7>에서와 같이 농업예산에서 차지하는 가격·소득정책비의 비율이 증가하는 것이나, 그 절대적인 비중에서 이러한 현상을 엿볼 수 있다.

현행 WTO농업협정에서 허용하고 있는 구체적인 정책을 정리하면 <표 8>과 같이 요약할 수 있다. 재정사정이 허락하는 경우, 채택가능한 정책이란 대체로 이러한 유형에 한

## 6. 우리나라의 직접지불제 도입방향

### 6.1. 황색정책·청색정책에서 녹색정책으로

이상에서 미국, EU, 일본 등의 농정개혁의 동향을 비롯하여, 직접지불제도의 특징, 논점

합치하지 않는다는 주장이 있다. 이러한 점을 감안하여, 어떤 것이 적당한가, 후자의 입장에선 경우에도 구조개혁을 지원할 수 있는 적당한 방법은 없는가, 지원대상으로 고소득농가는 어떻게 취급할 것인가 등이 검토과제이다.

<sup>16</sup> 지불단가를 EU처럼 조건의 불리도에 따라서 설정할 것인가. 또, 몇 단계로 나누어 설정해야 하는가. 「생산조건격차의 범위내」는 어느 정도의 수준으로 설정하는 것이 적당한가. 독일·프랑스는 농가 호당의 지불액 상한을 설정하고 있지만, 일본에서도 지불액 상한을 설정하는 것이 바람직한가 등이 검토과제이다.

<sup>17</sup> 「농업생산활동 등이 계속적으로 가능하다고 인정하는」 경우를 어떤 기준으로 판단하는가. 또 농업수익의 향상을 농가당 전체 수익으로 파악하면 규모확대에 대한 인센티브를 저해할 우려는 없는가. 이것을 개별 농가단위로 판단해야 하는가, 부락단위로 판단해야 하는가. 도덕적 해이가 발생하지 않도록 하는 제도를 어떻게 구체화 할 것인가 등이 검토과제이다.

표 7 주요국가의 농업관계예산 동향

		1994	1995	1996	1997
미국	(1) 농업관계예산(억달러)	574	535	509	534
	(2) 가격·소득관계(억달러)	114	79	64	96
	(2)/(1)(%)	19.8	14.7	12.6	17.9
EU	(1) 농업관계예산(억ECU)	365	373	429	449
	(2) 가격·소득관계(억ECU)	336	345	391	394
	(2)/(1)(%)	92.1	92.5	91.2	87.8
일본	(1) 농업관계예산(억엔)	30,357	34,230	30,947	29,226
	(2) 가격·소득관계(억엔)	6,774	6,991	7,312	7,211
	(2)/(1)(%)	22.3	20.4	23.6	24.7

- 주: (1) 미국의 가격·소득관계예산에는 상품금융공사(CCC)예산과 작물보험관계예산의 합계이다. 즉 소맥·사료곡물·쌀 등을 대상으로 한 단기융자, 부족불, 직접지불, 수출촉진계획(EEP) 등의 경비와 작물보험관계예산의 합계이다. 연금관계예산은 제외되어 있다.
- (2) EU의 가격·소득관계예산에는 가격지지, 직접지불, 기타 생산·가공에 대한 보조금, 소비확대대책, 수출보조금 등의 합계이다. EU예산에는 농업재해보상과 연금관계예산은 제외되어 있다.
- (3) 일본의 가격·소득관계예산에는 식량관리특별회계, 생산조정대책비, 대두·유채교부금, 농축산업진흥사업단교부금, 가공원료유생산자보급금교부금, 비육용 송아지등의 수급·가격안정예산, 농업재해보상 및 연금관계예산의 합계이다.

자료: 일본 농림수산업성 기획실 「농림수산업에 관한 주요지표」 1998.

정될 것이다. 이 중에서도, (1)은 일반적으로 공공재를 공급하는 것이며, 시장메카니즘을 보완하는 성격으로서의 정책적인 개입이다. (2)와 (3)은 각각 식량비축제도와 생활보호대상자에 대한 지원책을 말하며, 세계 각국에서 일반화되어 있는 정책이다.

한편, (4)의 생산과 분리된 소득지불, (5)와 (6)의 작물보험제도 및 수입보험제도, (7)의 구조조정을 위한 지원, (8)의 환경정책, 그리고 (9)의 지역정책, 특히 조건불리정책 등은 직접지불제도에 해당되는 정책으로서 현재 주목을 받고 있다. 각국의 정책은 이러한 방향으로 전환되고 있는 것이 선명하게 나타나고 있다. 이들 정책을 실시하기 위해서는 <표 8>에서와 같이 WTO협정에서 일정한 요건을 갖출 것을 요구하고 있다. 그러나 현실적으로 각국에서 실시되고 있는 정책을 보면

이러한 요건을 완전히 만족하는 것은 아니다.

현재 각국에서 실시하고 있는 직접지불제도에 대하여 정리한 것이 <표 9>이다. 이것을 보면 <표 8>의 요건을 반드시 만족하고 있다고는 볼 수 없는 제도들이 있는 것을 알 수 있다. 이러한 것은 감안할 때, 우리나라에 적용가능성이 있는 정책도 결국 이러한 유형에 한정될 것이지만, 각각의 정책에 대하여 허용하고 있는 요건을 어떻게 우리 나라의 주어진 여건에 적합하게 활용하느냐가 과제이다. 즉 우리나라에 적용하는 경우는 미국, EU, 일본 등과 비교하여 농업의 여건이나 정책전개의 방향에서 유사점과 상이점을 고려하여 제도화해야 할 것이다.

### 6.2. 직접지불제 도입방향

직접지불제도의 본질은 생산 및 무역에 중

표 8 WTO농업협정에서의 녹색정책과 그 요건

정 책	요 건
(1) 일반서비스 - 연구, 교육훈련, 검사, 병충해 방제, 지도·자문, 유통판매 촉진, 사회간접자본지원	○ 농업·농촌사회에 대한 서비스·수혜를 제공하는 정책과 관련된 지출을 포함하며, 생산자·가공업자에 대한 직불은 제외한다.
(2) 식량안보목적의 비축	○ 재고용 식량의 매입가격은 시장가격으로 해야 한다. ○ 재고의 매도가격은 시장가격보다 낮지 않아야 한다.
(3) 국내식량원조	○ 수혜자에게 직접 식량을 공급하거나, 식량매입비용을 지불하는 것이며, 정부의 식량구매는 시장가격으로 해야 한다.
(4) 생산과 분리된 소득지불	○ 기준기간이후의 생산자의 생산량·생산형태, 국내·국제가격, 생산요소에 연계해서는 안된다. ○ 지원조건으로 농업생산을 요구해서는 안된다.
(5) 수입보험·소득안정화정책 - 수입보험제도 - 소득안정조치	○ 수입이 과거 3년간 평균수입, 또는 과거 5년간 중 최고·최소 연도를 제외한 3년간 평균수입보다 3할이상 감소해야 한다. ○ 보전액은 감수액의 7할미만이어야 한다. ○ 대상작물을 특정하지 않는 등 생산의 형태 및 양 등에 연계하지 않아야 한다.
(6) 재해대책 - 작물보험제도	○ 자연재해에 의하여 과거 3년간 평균생산량, 또는 과거 5년간 중 최고·최소 연도를 제외한 3년간 평균생산량보다 3할이상 감소해야 한다. ○ 지원금액은 재해복구에 필요한 비용을 초과해서는 안되고, 지원이 장래의 생산량 또는 생산유형을 요구해서는 안된다. ○ 생산자가 상기 (5)에 의한 지원을 동일년도에 받는 경우는 총소득손실의 100%를 초과해서는 안된다.
(7) 구조조정정책 - 탈농지원 - 휴경보상 - 투자지원	○ 상업적 농업생산에서 영구적인 탈농을 조건으로 한다. ○ 최소 3년간 시장판매목적의 농지를 휴경하거나, 축산의 경우 도축이나 영구적인 처분을 조건으로 한다. ○ 객관적·구조적으로 불리한 여건에 대응, 생산자의 재정적·물리적 구조조정사업을 지원한다.
(8) 환경정책	○ 환경보전정책을 준수함으로써 발생하는 추가비용·소득손실을 지원한다.
(9) 지역정책	○ 조건이 불리한 지역의 생산자에게 한정된다. ○ 대상작물을 특정하지 않는 등 생산의 형태 및 양, 국내·국제가격 등에 연계하지 않아야 한다. ○ 당해지역에서 농업생산에 종사함으로써 발생하는 추가비용·소득손실에 한정된다.

주: 국내보호 감축면제(녹색정책)가 되기 위해서는 기본적 요건(무역왜곡효과 및 생산자극효과가 없거나 최소한이어야 하며, 또 ①생산자에 대한 가격지지효과가 없으면서, ②비용은 소비자로부터 전가된 것이 아닌 재정부담이어야 한다)과 각각의 개별정책으로 요건을 동시에 만족해야 한다.

자료: WTO농업협정

표 9 각국의 직접지불제도 실시사례

유 형	제 도	내 용
(1) 생산과 분리된 소득지불	미국 직접지불제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1996년 농업법에 의하여 부족불제도를 폐지하는 대신에 도입</li> <li>○ 과거 식부면적을 기준으로 정해진 금액을 매년 농가에 지불               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업경영자 1인당 지불한도는 연간 40,000달러</li> <li>- 연간 1인당 평균지불액, 소맥 4,700달러, 옥수수 4,200달러</li> </ul> </li> <li>○ 1996-2002년간 실시, 지불액은 단계적으로 감축</li> </ul>
(2) 환경정책	EU 환경농업 직불제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1985년 도입</li> <li>○ 환경부하경감을 위한 농법도입, 조방적인 농업추진 등을 계획에 따라 실시하는 농가에게 면적당 또는 가축두수당 지불               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지급액은 EU평균 약 110ECU/ha</li> </ul> </li> </ul>
(3) 조건불리지역 정책	EU 조건불리지역 직불제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1975년 도입</li> <li>○ 산악지역 등 조건불리지역에 한정</li> <li>○ 생산활동에 영향을 주는 항구적인 자연조건상의 불리성에 착안, 농지면적 또는 가축두수를 기준으로 농가에게 지불               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조건불리지역내의 지급농가비율은 30%</li> <li>- 농가호당 수급액은 EU평균 1,300ECU</li> </ul> </li> </ul>
(4) 가격지지감축에 대한 보상	EU 소득보상 직불제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1992년 CAP개혁에 의하여 가격지지 인하에 대신하여 도입</li> <li>○ 곡물·쇠고기 등의 생산제한을 요건으로 면적 또는 가축 두수에 근거한 보상금을 농가에 지불</li> </ul>
(5) 소득안정화정책	미국 수입보험제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 과거 4-10년간 평균단수와 선물가격을 근거로 계산한 예상 수입보다, 실제수입이 50-25%이상(농가가 선택하는 보증비율에 따라 달라진다.) 감소한 경우 보상, 재보험 실시</li> <li>○ 예상수입의 50-75%(보증비율)에서 실제수입을 차감한 금액을 지불</li> <li>○ 수입보험은 민간보험회사가 판매, 연방정부는 농가가 지불하는 보험료 일부와 민간보험회사의 관리비용 일부를 부담</li> <li>○ 옥수수·대두 등을 비롯하여 품목별로 확대·실시</li> </ul>
	캐나다 순소득안정계정 (NISA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실제수입이 과거 5년간의 평균수입보다 하회한 경우</li> <li>○ 수입감소액의 전액을 지불</li> <li>○ 농가와 정부가 각출한 적립금에서 지불</li> <li>○ 공급관리대상 농산물(유제품 등 생산조정·가격지지품목)을 제외한 전품목을 대상으로 실시</li> </ul>
	일본 도작경영안정대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실체가격이 과거 3년간 자루미 평균가격보다 하락한 경우</li> <li>○ 하락분의 8할을 보상</li> <li>○ 생산조정 실시자가 출하하는 자주유통미를 대상으로 실시</li> <li>○ 생산자와 정부가 각출하는 적립금에서 지불</li> </ul>

립성을 유지하는 것에 있다. 현재 선진국에서 실시되고 있는 중요한 직접지불제도는 농산물 과잉문제를 시정하기 위하여 도입되었다. 이 점을 중시한 것이 생산중립적인 직접지불이다. 그러나 생산중립적인 직접지불제도란 어디까지나 원칙론에 불과한 것이며, 현실적

으로는 다소 신축성을 가지고 운용되고 있다는 것은 앞에서 언급하였다.

우리나라에 직접지불제도를 도입하는 경우는 미국, EU와는 달리 생산성 향상을 전제로 해야 한다. 왜냐하면 현재와 같은 곡물자급률 수준이나 농산물의 국내외 가격격차를 고려

한다면 생산과 연계하거나 생산성의 향상은 회피할 수 없는 요건이라 할 수 있다. 그래서 미국, EU 등과 같이 농산물 과잉문제에 대한 대안으로서의 그것과는 다른 이념, 방법을 모색해야 할 것이다.

직접지불제 도입시 가장 중요하게 고려해야 할 것은 이 제도가 「왜」 필요한가, 또 필요하다면 「어떻게」 실시할 것인가로 집약될 것이다. 현행 WTO협정에서 허용되는 범위 내에서, 또 각국의 사례에서 보듯이 그 유연성을 충분히 활용해야 할 것이다.

현재 각국에서 실시되고 있는 사례에서 보는 경우, 직접지불제로서 가능한 정책의 범위는 <표 9>에서 제시하고 있는 정도일 것이다. 이 중에서 생산과 분리된 소득지불은 우리 나라 여건에서는 적합하지 않는 정책이다. 이것을 제외한다면 가격지지감축에 대한 보상(가격정책), 조건불리지역정책(지역정책), 소득안정화정책, 환경정책 등에 한정할 수 있다. 이미 우리 나라에서 실시되고 있는 직불제는 구조조정을 위한 「경영이양직불제」를 비롯하여, 환경규제에 대한 보상적 성격의 「환경농업직불제」가 있다. 지방자치단체가 독자적으로 유희농지를 대상으로 실시하는 「노는땅생산화시책」도 일종의 조건불리지역 직불제와 유사성이 있다. 또 「송아지생산안정제」도 수입보험방식의 유사직불제로 볼 수 있는 등 직불제에 유사한 시책들이 다수 있다.

향후 우리 나라에서 중요하게 고려해야 할 직접지불제로서 ①가격정책의 개선과 관련하여 쌀농업 직불제, ②소득안정화 직불제, ③조건불리지역 직불제, ④구조조정 직불제, ⑤

환경농업 직불제 등을 들 수 있다. 이에 대하여 예상되는 쟁점을 정리한다.

먼저 가격정책과 관련하여 직불제를 고려하는 경우, 쌀농업 직불제이다. 기초식량인 쌀생산의 유지, 논 농업이 가지는 다면적 기능의 발휘, 또는 AMS감축에 따른 소득보상 등에 관련하여 쌀농업에 대한 보호가 필요하다.

쌀에 대해서는 AMS의 지속적인 감축이 불가피하다. 또 2004년의 재협상 시에는 몇 가지 선택할 수 있는 대안이 있지만, 일본이 이미 관세화로 전환함에 따라 쌀 관세화도 하나의 대안으로 고려해야 한다. 이러한 점을 전제로 한다면, 기본적인 방향은 가격결정은 시장원리에 맡기되, 가격변동에 대한 위험을 흡수할 수 있는 안전장치(Safety Net)를 마련하는 체제로의 전환이 불가피할 것이다.

한편, 가격 결정에 있어서 시장원리를 확대하는 과정에서 발생하는 문제는, 향후 쌀에 대한 국경보호가 축소한다고 본다면 가격변동의 진폭은 확대될 것이며, 국제가격의 영향으로 중장기적으로 국내 가격의 하락도 예상할 수 있다. 이러한 가격변동에 대응하여 소득안정화를 위한 경영안정대책을 강구해야 할 것이다. 쌀농업이 가지는 국토 및 환경 보전 등 환경영향을 적절히 평가하여 이에 대하여 적극적으로 이해를 구하면 WTO협정상의 녹색정책으로 인정받을 수 있는 여지는 있다. 또 공공비축제도를 도입, 비축미 조작이라는 수단으로 시장에 개입하는 것도 시장원리의 확대에 따른 가격변동의 리스크를 방지하는 안전장치로서 활용할 수 있다.

둘째, 가격결정을 전적으로 시장에 의존함

에 따라 농가의 가격변동 리스크가 커지게 되는 것은 쌀 이외의 품목도 예외일 수 없다. 이러한 점에 대응하여 가격변동에 대한 보완 조치로서 소득안정화대책에 대한 검토도 필요하다. 안정된 농업구조를 실현하기 위해서는 경영의 안정이 전제되어야 한다. 풍흉이나 시장가격 변동에 의하여 경영의 불안정성이 높아져 감에 따라 선진국과 같은 수입보험제도를 비롯한 경영안정대책 등 별도의 보증조치를 마련할 필요성도 높아지고 있다.

대상농가는 앞에서 언급한 쌀 농가를 비롯하여, 가격변동이 심한 축산농가, 채소농가 등의 경영안정을 위해서 이들 농가에까지 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 경영안정대책으로서 주목을 끌고 있는 것이 수입보험제도이다.

일반적으로 가격정책은 소비자부담 또는 재정부담을 수반하게 된다. 그러나 보험방식은 제도에 참가하는 생산자도 부담하게 되어 생산자가 자신의 리스크와 대비하여 제도가 입 및 보험수준을 검토하는 것이 기대된다. 또, 보험방식은 사전에 결정된 규정에 근거하기 때문에 객관성, 투명성이 높은 제도인 동시에 현행 WTO협정의 녹색정책에 해당되어 시장지향형 농정이라는 국제적인 동향에도 부합하는 측면이 있다. (吉井, 1998. 2, p. 45)

소득안정화정책의 대표적인 사례가 미국, 캐나다, 일본 등에서 실시되고 있는 제도이다. 이러한 제도의 실제 운용을 보면, 지불기준, 지불금액, 생산형태 등에 있어서 WTO협정의 규정을 저촉하는 면이 있다. 즉, 미국의 수입보험제도, 캐나다의 NISA, 일본의 도작경영안정대책 등은 생산·무역에 대한

왜곡효과가 극히 적은 제도로서는 인정되고 있으나, WTO협정의 녹색정책으로서 규정을 완전히 만족하고 있는 것은 아니다. 즉 「30%를 초과하는 손실이 발생한 경우에 70%미만의 금액을 보상한다」는 요건을 저촉하고 있으며, 또 미국과 일본의 경우는 품목이 특정적이기 때문에 역시 규정을 위반하고 있다.

이러한 점이 시사하는 바는 제도의 구체적인 내용이 실시요건을 완전히 만족하지 않더라도 WTO농업협정의 이념을 살린다면 다소의 신축적인 제도운영이 가능하다는 것이다. 따라서 수입보험제도 내지는 경영안정대책은 장기적으로는 농가·경영체를 단위로 해야 할 것이다. 그러나 우선은 개별 품목별로 출발할 수밖에 없다. 그래서 시기를 한정하여 미국이나 일본과 같이 개별작물을 기준으로 한 정책을 실시하되, 그 대상범위를 확대하는 방향으로 나아가야 한다. UR타결 당시 미국이나 일본에서는 소득안정화의 현실적 필요성을 그다지 의식하지 못했다. 그러나 그 이후 농산물 가격결정이 시장에 맡겨짐에 따라 시장에서 가격변동이 확대되자 이에 대한 대응을 강화하고 있는 것이다.

셋째, 조건불리지역 직불제이다. EU의 조건불리지역정책은 「지역에 최소한의 인구를 유지, 아름다운 경관·동식물이 풍부한 농촌공간을 보전하는 것」을 목적으로 하고 있다. 일본은 「중산간지역의 농지는 하천의 상류지역에 위치하여 공익적 기능이 높고, 또 하류지역의 도시주민을 포함한 국민의 생명·재산·풍요로운 생활을 유지한다」는 점을 강조하고, 단지 생산조건의 불리성으로 이러한 공익적 기능 저하가 우려되기 때문에 「농업생

산활동을 통하여 공익적 기능을 확보한다」는 논리로 국민들의 이해를 구하고 있다.

농업의 생산활동을 전제로 한 직불제를 실시하고 있다는 점에서, 조건불리지역 직불제는 생산 자극적인 요소와 소득보상을 완전히 분리된 것이 아니라는 점을 인식해야 한다. 일본의 검토내용에서도 부락협정이나 제3섹터의 개별협정은 역시 생산계약이나 마찬가지로, 생산 자체가 국토보전이며, 경관형성이라는 인식을 전제로 하고 있다.

다시 말하면 조건불리지역에 대한 직접지불은 단지 그곳에 살고 있으니까 지불하는 것이 아니라, 바람직한 농업생산을 수행함으로써 사회에 대한 확실한 공헌을 하게 되고, 그에 대한 대가로서 직접지불을 한다는 인과관계를 설정할 필요가 있다. 따라서 환경보전형 농업의 의무를 부과한다던가, 경관에 대한 배려를 의무화한다던가 하는 점에서 국가와 농가간에 명확한 계약이 필요하다. 이 점은 식량자급률의 유지 내지는 식량안보와 연계할 수 있는 여지가 있다. 우리 나라에서 구체화하는 경우, 현재 일본에서 검토하고 있는 바와 같이 대상지역, 대상행위, 대상자, 지불액, 지급기간, 국가·지자체간의 역할 분담 등이 핵심적인 검토과제가 될 것이다.

현재 지방자치단체가 독자적으로 실시하고 있는 제도로서 조건불리지역에서 주로 발생하는 유휴농지의 생산화대책으로서 「노는땅 생산화시책」이 있다. 이것을 조건불리지역 직불제 또는 쌀생산과 연계한 직불제로 전환할 수 있는 여지가 있다. 이 점에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다.

넷째, 구조정책과 관련하여 WTO협정에서

현재 인정되고 있는 것은 탈농지원, 휴경보상, 투자지원 등에 한정하고 있다. 탈농지원과 휴경보상은 미국, EU 등과 같이 농업부문의 과잉자원을 비농업부문으로의 이동을 촉진하기 위한 수단으로 활용되고 있다. 그러나 우리 나라는 경영이양을 촉진하기 위하여 고령농업인을 대상으로 한 「경영이양직불제」를 실시하고 있으나, 구조조정의 목적을 전업농의 규모확대 또는 전업농 육성에까지 확대할 필요가 있다. 즉 대규모 전업농을 육성하기 위하여 생산기반투자와 저리 융자를 정책의 축으로 한 직불제의 도입을 검토해야 할 필요가 있다.

결론적으로, 직접지불제는 생산과 분리할 것이 아니라, 생산과 연계될 수밖에 없는 것이다. WTO농업협정은 식량자급률 향상을 저해하는 일면이 있다. 생산 자극적이란 것을 부정하고 있지만 수입국 입장에서 볼 때 이것은 자급률을 향상하는 조건이다. 식량자급률을 높이는 것을 하나의 권리로 인정받는다면 가능성이 있는 주장이다.

직접지불제는 세계 농정사에서 볼 때, 세계 시장의 공급과잉 현상을 해결하는 동시에 각국의 재정적자를 축소하기 위한 것을 배경으로 도입되었다. 식량자급률이 매우 낮은 우리나라에서는 어떠한 제도를 구체화해야 할 것인가. 현행 WTO농업협정에서 볼 때 많은 재량이 있다는 점을 각국의 사례를 통하여 제시하였다. 이러한 점을 어떻게 활용할 것인가가 직접지불제 도입의 직접적인 과제이다. 또, 차기협상에서 농업이 가지는 식량안보, 다면적 기능을 중시하여 「녹색정책」의 범위를 확대하는 것은 궁극적인 과제이다.

## 참고 문헌

- 김태근. 1998. 「일본의 신농업기본법 담신과 농정개혁 방향」, 농정연구포럼
- . 1998. 「일본의 쌀 특례조치 논의동향과 전망-토론회 결과보고-」 연구보고서 98-6, 농협중앙회
- 박진도. 1996. 「직접지불제의 의의와 도입방안」, 농정연구포럼
- 서종혁 외. 1998. 「조건불리지역 및 환경보전을 위한 직접지불제도 조사연구」 C98-4, 한국농촌경제연구원
- 신기엽. 1998. 「소득보상 직접지불제 도입방안-토론회 결과보고-」 연구보고서 98-4, 농협중앙회
- 한국농촌경제연구원. 1994. 「UR농업협정문 해설」
- 經部謙介. 1998. 「日米コメ交渉-市場開放の真相と再交渉への展望-」,中公新書
- 是永東彦外編. 1994. 「ECの農政改革に學ぶ」,農文協
- 是永東彦. 1999. 「ECにおけるデカップリング」, 「日本型デカップリング」, 農林統計協會, pp. 25-39
- 佐伯尚美. 1999. 「中山間地域政策と日本型デカップリング」, 「日本型デカップリング」, 農林統計協會, pp. 170-96
- . 1997. 「世界農政の基調變化とデカップリング」, 「農業研究」, 第10號, 日本農業研究所, pp. 51-78
- 生源寺眞一. 1999. 「條件不利地域農業の類型化と政策手段」, 「農業構造問題研究」 199號, pp. 6-63
- 田代洋一. 1998. 「食料主權-21世紀の農政課題-」, 日本經濟評論社
- 手塚 眞. 1994. 「美國農業政策とデカップリング」, 「東京經大學會誌」, 第186號, pp. 79-110
- . 1999. 「アメリカ農政の展開とデカップリング」, 「日本型デカップリング」, 農林統計協會, pp. 1-24
- 服部信司. 1997. 「大轉換するアメリカ農業政策」, 農林統計協會
- . 1998. 「農政の國際的枠み」, 近藤康男編 「21世紀日本農業の課題」, 農林統計協會, pp. 141-64
- . 1999. 3. 「WTO次期交渉へ向けての提案」, 「月刊 JA」, pp. 43-48
- . 1999. 4. 「コメ關稅化と次期交渉の課題」, 「農業と經濟」, pp. 61-70
- 村田 武. 1998. 9. 「農政改革-世界の潮流と日本-」, 「農業經濟研究」 第70卷 第2號, pp. 97-104
- 矢口芳生. 1998. 9. 「WTO農業協定下の農村社會・地域資源保全」, 「農業經濟研究」 第70卷 第2號, pp. 87-96
- . 1999. 「世界農政の展開とデカップリング」, 「日本型デカップリング」, 農林統計協會, pp. 40-62
- 吉井邦恒. 1998. 2. 「アメリカ・カナダの農業收入安定化政策」, 「月刊 JA」, pp. 41-45
- . 1998. 6-11. 「アメリカ・カナダのセイフティネット政策(1)-(6)」, 「月刊 NOSAL」
- OECD. 1990. *Reforming Agricultural Policies : Quantitative Restrictions on Production, Direct Income Support*, Paris
- . 1994. *Agricultural Policy Reform : New Approaches, The Role of Direct Income Payment*, Paris(FAO한국협회. 1996. 「농업정책개혁과 직접지불제도의 역할」)