

주요국의 직접지불제 추진 현황과 시사점*

채 광 석

주요 선진국은 직접지불제 정책을 확대하고 있지만, 해당 국가가 처해 있는 상황과 제반 여건에 따라 제도의 내용은 상이하다

선진국들은 농업소득 안정을 위해 다양한 가격지지정책과 재해보험제도를 운영하여 왔다. 또한 무역자유화와 가격정책의 축소 속에서 직접지불제를 확대하고 있다. EU는 과거 품목별로 지불하던 직불제방식을 경영체 단위로 묶어 단순화한 단일직불제를 도입하였고, 미국은 2008년 농업법에서 시장상황 변동에 따른 소득대책으로 과거의 가격기준에 의한 가격보전직불제(CCP) 대신 조수입을 기준으로 한 수입보전직접지불 방식 등을 새로이 도입하였다. 일본은 전업농가에 지원을 집중을 통한 구조개혁과 농업의 국제경쟁력 강화를 목적으로 하는 논·밭경영소득안정대책(과거의 품목별단적 경영안정대책)을 도입하였다.

주요 선진국에서 실시되고 있는 직접지불제는 해당 국가가 처해 있는 특수한 농업경제 상황과 제반 여건에 그 토대를 두고 있다. 따라서 농업인에게 소득을 직접적으로 이전시키는 제도라고 하더라도 그 제도의 내용과 목적은 상이하다. 그러므로 주요 선진국에서 실시되고 있는 직접지불제의 실시 배경, 목적, 구체적 내용에 대한 충분한 검토와 이해를 바탕으로 우리나라에 적용 가능한 시사점을 도출하는 것이 중요하다.

* 본 내용은 주요국(EU, 미국, 일본)의 직불제 자료 및 데이터를 참고하여 한국농촌경제연구원 채광석 전문연구원이 작성하였다. (gschae@krei.re.kr, 02-3299-4377)

1. EU

농정개혁 경과

유럽경제공동체(EEC) 설립을 통해 유럽통합의 기초가 된 1957년의 로마선언은 농업정책의 목표를 첫째 농업생산성 향상, 둘째 적절한 가격에 농식품 공급의 안정성 확보, 셋째 농업사회의 적정한 소득 보장에 두고 있다. 이는 제2차 세계대전 이후 붕괴된 농업 생산기반 재구축 및 농촌경제 부흥을 우선순위로 둔 것이었다. 오랜 준비기간을 거쳐 1967년에 시작된 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)에 나타난 농정목표는 역내 단일시장을 형성하고 농가의 소득안정을 실현하는 것이었다. 공동농업정책은 시장·가격정책을 핵심으로 하면서 소농의 경제적 지위 향상을 위한 농업구조 개선 정책을 병행하기로 하였다.

가격지지와 구조정책은 1980년대 중반까지 공동농업정책의 핵심적인 두 축으로 작동하였다. 1992년 농정개혁 이전까지는 주로 농산물에 대한 공동가격 제도를 통해 농가소득을 지원하였다. 공동가격 제도 아래 개입가격, 목표가격(target price)이 설정되었는데 개입가격 제도는 시장가격이 개입가격 미만으로 하락하면 회원국이 개입가격으로 농산물을 무제한 구매함으로써 최저가격을 보장하는 방식이다. 일반적으로 목표가격은 개입가격보다 20~30% 높은 수준에서 결정된다. 목표가격과 수문가격(slucice-gate price)¹⁾은 농가가 실제로 받는 가격이 아니며 인위적으로 설정된 가격이다. 따라서 공동가격 제도 아래 시장가격은 목표가격과 개입가격의 사이에서 변동된다.

가격지지 중심의 공동농업정책은 1992년(MacSharry Reform), 1999년(Agenda 2000), 2003년(Mid-term Review)의 연이은 농정개혁을 통해 직불제와 농업의 다원적 기능 중심으로 전환되었다. 공동농업정책 개혁내용은 첫째, 개입가격을 점진적으로 인하하고 둘째, 이에 따른 소득하락의 일정 부분을 직접지불로 보상하며 셋째, 생산 연계적인 직불을 생산중립적인 농가단위직불(2005년 도입)로 전환하며 넷째, 농업/농촌의 다원적 기능을 극대화할 수 있도록 교차준수의무(cross compliance) 부과 등이 있다.

2003년 농정개혁의 핵심적인 두 축은 가격소득정책과 농촌개발정책이다. 제1축은 EU 재정으로 100% 충당하고 제2축의 재정은 EU와 회원국이 공동으로 부담하는 것이었다. 2003년 농정개혁의 결과 농업 예산 가운데 가격보조(수매) 및 수출보조는 감소한 반면에 직접지불과 농촌개발 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 2005

EU 공동농업정책의 목표는 농가소득 안정을 실현하는데 있다. 1980년 중반까지 가격지지와 구조정책을 통해 농가소득을 지원하였다.

2003년 농정개혁은 핵심적인 두 개의 축으로 이루어져 있는데, 제 1축은 가격소득정책이고, 제 2축은 농촌개발정책이다.

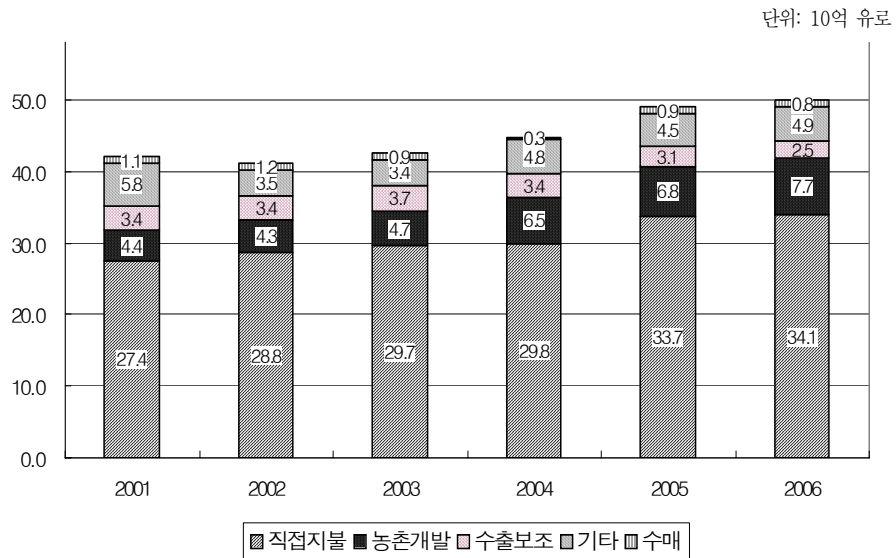
1) 수입관세가 부과된 기본 최저 수입가격을 말한다.

2005년 농가당 평균 직접지불액은 6,327 유로이고, 전체 농가의 72%인 약 695만 호가 수혜대상이다.

년 직접지불예산이 농업예산(EAGGF)에서 차지하는 비중은 69%에 이른다.²⁾

EU 집행위원회에 따르면, 2005년에 EU-15의 농가당 평균 직접지불액은 6,327 유로이고, 수혜 농가의 74%가 5,000유로 이하를 지급받고 있다. 2004년 기준으로 농가당 순 농업보조(농업보조+부가세-농업조세)가 농업 총소득에서 차지하는 비중은 평균 21%이고, 회원국별로 최저 4%(네덜란드)에서 최대 78%(핀란드)로 큰 차이를 보이고 있다. 2005년 EU-25의 직접지불 규모는 총 325억 유로이고 이 가운데 작물이 59%, 축산이 36%, 나머지는 기타 직접지불이다. 전체 농가의 72%인 약 695만 호가 직접지불 수혜를 받았다.

그림 1 EU 농업예산 구성 변화



단일직불제

2003년 도입된 단일 직불제는 블루박스형 직접지불제를 규제하는 WTO 농업협상에 대응하여 생산 중립적(decoupled) 형태로 설계되었다.

2003년 농정개혁에 따라 특정 작목 생산이나 가격과 연계되지 않은 단일직불제 (Single Farm Payment Scheme, SPS)가 도입되었다. 이는 WTO 농업협상에서 나타난 생산과 연계한 기존의 블루박스형 직접지불제에 대한 규제 강화 움직임에 대응한 것이다. 2005년부터 시행한 단일직불제는 기존의 직접지불제에 산출 근거를 두고 있으나, 다양한 농업 부문의 지원을 하나로 통합한 것이고 농가가 선택한 생산형태와 관계없이 지급된다는 특징을 지닌다.

2) 이는 가격소득정책에 포함된 보상지불에 포함한다. 조건부리직불제, 환경직불제는 EU 회원국이 다양하게 분담하여 통계 파악에 어려움이 있다.

단일직불의 도입 목적은 첫째, 시장수요에 따라 농가가 자유롭게 생산하도록 유도하고, 둘째, 환경과 경제 측면에서 지속 가능한 영농을 촉진하고, 셋째, WTO 농업협상에 대한 능동적으로 대응하는데 있다.

2005년부터 도입된 단일직불은 보조대상 농가가 2000~2002년에 받았던 직접지불 총액, 즉 기준액(reference amount)을 대상 농지면적으로 나누어 산출한 수급권(payment entitlement)에 따라 지급하는 소득보조 정책이다. 이 제도의 특징은 첫째, 수급권을 양도할 수 있고, 둘째, 생산하는 작물형태와 연계되지 않으므로 WTO 규정상 그린박스에 해당한다는 점이다.

공동농업정책 개혁이 추진되면서 단일직불제의 범주가 커지고 있는데, 2007년 전체 공동농업정책 예산 369억 유로 중 생산중립적 직불금이 302억 유로로 약 81.9%를 차지하고 있다.³⁾

단일직불의 산출은 농가별로 기준기간·기준 면적을 근거하여 받았던 과거 지급률(historic payment)을 적용하는 방식과 지역에서 받은 평균 과거 지급률을 농가별 면적으로 환산한 고정 지급률(flat rate) 방식으로 구분된다.

$\text{과거 지급률} = (\sum 2000-02\text{년 개별보조} \div 3) \div (\sum 2000-02\text{년 개별보조 대상면적} \div 3)$ $\text{고정 지급률} = (\sum 2000-02\text{년 지역전체보조} \div 3) \div (\sum 2000-02\text{년 지역전체보조 대상면적} \div 3)$ $\Rightarrow \text{단일직불} = \text{과거지급률 또는 고정지급률} \times \text{농가의 현재 대상면적}$

표 1 EU 회원국별 직불금 지급 형태

선택사항	단일직불기준		
	농가별 방식	혼합(hybrid) 방식	
		정태적 방식(static) ⁴⁾	동태적 방식(dynamic) ⁵⁾
완전 비연계	그리스, 아일랜드 이탈리아, 스코틀랜드, 웨일스	룩셈부르크 북아일랜드	잉글랜드
부분 비연계	오스트리아, 벨기에, 프랑스, 네덜란드, 포르투갈, 스페인	스웨덴	덴마크, 핀란드, 독일

자료: Agra Informa(2007)

직불금 지급형태는 크게 농가별 방식과 혼합방식으로 구분된다.

최근 논의 동향 및 평가

EU 집행위원회는 2003년의 농정개혁조치(Mid-term Review) 이후에도 개혁이 미진한 분야에 대한 개혁조치를 꾸준히 추진하고 있다. 집행위원회는 과잉생산으로 문제가 되고 있는 설탕 분야에 대해 지지가격 인하, 공공수매 등 시장개입의 단계적 폐지, 소득손실 보전, 설탕공장 구조조정 등을 주요 골자로 하는 개혁안을 제안하

3) 참고로 2005년은 333억 유로 중 14억 유로(4.2%)가 생산중립적 직불금이었다.

4) 정태적 접근은 개별지급률 방식과 지역화된 지급 방식이 고정된 것이다(Member States either to operate a mixed historic/flat rate approach that stays the same over time).

5) 동태적 접근은 전환기간을 거쳐 개별지급률 방식이 없어지고 지역기준 방식만 남는 것이다.

건전성 평가 법안은 의무적 휴경제도 폐지, 생산 비연계 강화, 이행조건 준수 간소화와 정책 검증 등이 주요 골자이다.

였고 2005년 농업이사회에서 정치적 합의를 도출하였다. 2006년 집행위원회는 경쟁력 저하, 수급불균형 문제를 안고 있는 포도주 분야 개혁안을 발표하였으며 2007년에는 과일, 채소분야에 대해 단일직불제를 도입하고 생산자단체의 기능을 강화하는 내용의 과일, 채소 개혁안을 발표하였다. 2008년 11월 20일에 EU 농업각료이사회는 다양한 의견수렴을 거쳐 공동농업정책 건전성평가(Health Check)법안에 합의하였고, 2009년에는 2012년 이후 농업예산의 규모를 검토하는 재정평가가 계획되어 있다.

최종 발표된 공동농업정책 건전성평가 법안은 의무적 휴경제도 폐지, 교차준수 간소화와 정책검증 등이 주요 골자이다. 먼저 세계 곡물위기 상황에 대응하여 모든 경종작물에 대해 적용하고 있는 10% 의무 휴경제도를 폐지하였다. 또한 직불금 지급과 연계하여 교차준수 규정 간소화에 합의하였다. 직불금 지급의 교차준수 중 야생동물, 서식지 관련규정, 모범 영농 환경 규범 중 농가의 책임과 직접 관련이 없는 의무를 간소하거나 폐지하되 강제 휴경시 유지되는 환경혜택, 물 관리 개선 조건을 추가하였다. 또한 교차준수 의무 위반시 적용되는 보조금 감액수준이 100유로 미만은 경미한 위반으로 관용조치하였다. 그리고 직불금 수혜를 받기 위해 10개월간 농지소유권을 보유해야 하는 제도를 폐지하고 회원국별로 정한 일정 시점에 소유권 보유조건으로 대체하였다.

이번 개혁에서 중요한 것은 농가소득 직불금의 생산중립성을 강화하고 각종 시장수매제도를 폐지하며 새로운 정책수요에 대응하여 자금전환(Modulation) 등을 통해 농촌개발정책 수단을 다양화하는 방향으로 전환한 것이다. 자금전환은 단일 직불과 다른 모든 직불 일부분을 떼어내어 농촌발전 정책의 추가 재원으로 이전하는 것을 말한다.⁶⁾ 현재 5,000유로 이상 직불금을 받는 모든 농민에게 적용되는 5%인 강제전용비율을 2012년부터 10%로 상향하여 농촌개발예산으로 강제 전용함으로써 새로운 정책수요에 대응하기로 하였다. 단 5,000유로 이하의 직불금 지급대상자(전체 수혜자의 75%)는 강제전용 대상에서 제외되고 30만 유로 이상을 지급받는 경우는 추가로 4%를 더 삭감하여 농촌개발예산으로 전용한다. 이러한 개혁의 배경에는 EU 예산의 약 40%가 전체 인구의 3%인 농업생산자에게 집중되는 문제점이 있다. 따라서 종전의 소득보상 직불금은 2004년 이후 2012년까지 10% 감축되는 셈이다. EU는 소비자의 비판을 피하면서 보조금의 용도를 소득정책에서 농촌정책으로 전환함으로써 농업이 가지는 다원적 기능을 중시하고 DDA에서 협상의 주도권을 가질 수 있는 발판도 마련한 셈이다.

6) Agenda 2000에서 처음 도입된 자금 전환은 회원국이 선택하는 자발적 조치였다. 전환된 자금만큼 회원국 또한 자금을 조달하는 방식이다. 2003년 개혁으로 자금 전환은 강제적 조치가 되었으며 2007년부터 모든 회원국에 5% 전환율이 적용되기 시작하였다.

그리고 단일직불제를 지원받는 농가의 46.6%가 500유로 이하인 점을 감안하여 직불금 지원을 위한 행정비용 절감차원에서 직불금을 신청할 수 있는 자격 하한선을 직불금 250유로 또는 경지면적 1ha이상으로 적용하였다(단, 사이프러스는 0.3ha, 몰타는 0.1ha). 또한 젊은 후계농을 위한 투자지원액을 현행 55천 유로에서 70천 유로로 증액하였다.

이로써 EU는 사회적으로 논란이 되고 있는 직불금의 부농 집중 현상을 일부 완화하고 농촌개발예산 확대를 통해 정책목표 달성의 효과를 높일 수 있게 되었다. 또한 정책의 단순화와 정책검증이라는 수단을 통하여 농업정책에서 다원적 기능의 중시, 고품질·친환경 생산으로 정책의 무게중심이 이동하고 있다.

2. 미국

농정개혁 경과

미국 농업정책의 초점은 구조적인 과잉생산 문제의 해결에 맞추어져 있다. 외부 여건 변화에 따라 정책 수단도 달라졌지만 생산 통제를 근간으로 한 주요 농작물에 대한 가격지지와 이를 통한 농가 소득지지는 오랫동안 미국 농정의 중심 내용이 되어 왔다. 미국은 주기적으로(5년~7년) 농업법을 만들어 시행해 오고 있는데 대부분이 이전에 시행되어 온 법을 수정하는 형태를 취한다.

국가 건설기부터 대공황 이전까지는 무역장벽을 통한 농업보호와 농지분배가 주요 정책이었고, 1929년 대공황 이후에는 도농간 소득균형이 미국 농정의 기본적인 이념으로 등장한다. 1933년에는 농산물 가격지지와 농가소득을 지지해 주는 최초의 농업조정법이 입법되었다. 그 이후 1980년대 중반까지 식부면적 통제를 통한 공급관리 정책이 미국 농업정책의 근간이 되었다. 이후 일련의 국제 경제환경 변화를 반영하여 1985년 농업법에서는 보호농정과 시장지향성이 혼합된 가격·소득 지지 정책이 농업정책의 중심으로 등장하게 되었다. 1990년, 1996년 농업법을 거치면서 직접지불을 통한 소득지지와 시장의 생산량을 조절하는 농업정책으로 그 방향을 선회하여 미국 농업법 사상 가장 시장지향적인 농업법이라고 평가받았다. 그러나 1990년대 말 주요 농산물 가격 파동을 겪으면서 2002년 농업법에서는 사실상 목표가격을 부활시키는 등 농가의 소득보전을 중시하는 보호농정으로 회귀하였다.

행정부에서는 2002년 농업법의 시효만료일(2007년 9월말)이 다가옴에 따라 2007년 초에 농업보호 수준을 대폭 감소시킨 새로운 정부안을 제안하였지만 하원과 상원은 보호수준을 높이는 법안을 가결하였다. 그러나 이러한 의회안에 대해 대통령이 거부권을 행사하였고, 이에 대해 의회가 압도적인 다수로 재가결함으로써 2008년 5월 22일 새로운 농업법이 확정되었다. 2008년 농업법의 명칭은 『2008년 식품·

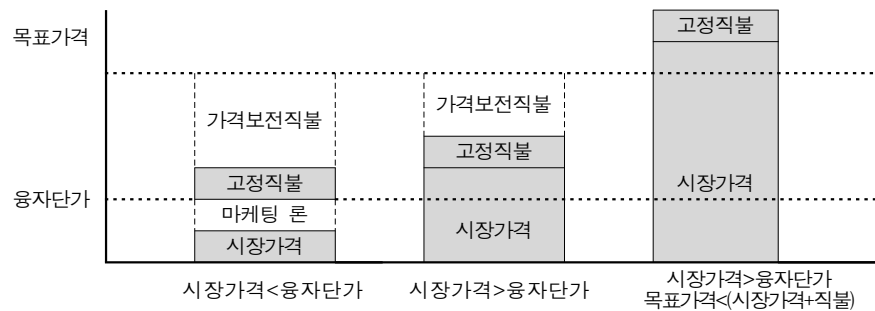
2008년 5월 22일에 2002년 농업법을 대체할 새로운 2008년 농업법이 확정되었다.

보전·에너지법(The Food, Conservation, Energy Act of 2008)이다. 실시기간은 5년(2008~2012년)이며, 소요예산은 약 3,070억 달러에 달한다. 구체적으로 살펴보면 식품프로그램(Nutrition program)에 2,090억 달러, 농업 품목정책(Agricultural Commodity program)에 350억 달러, 보전정책(Conservation program)에 250억 달러가 배분되어 있다.

2008년 농업법의 가장 큰 특징은 2002년 농업법과 마찬가지로 보호농정 기조를 계속 유지한다는 데 있다. 2008년 농업법에서 중요한 소득보조는 고정직불제(direct payments), 가격보전지불(counter-cyclical payments), 수입보전직접지불(average crop revenue election), 유통지원융자(marketing assistance loans), 융자부족불제도(loan deficiency payments) 등에 의해서 이루어진다. 중층(中層)적인 소득지원제도의 효과를 요약하면, 주요 농산물에 대해서 목표가격(target price)을 설정하고 시장가격이 그 이하로 하락할 경우 부족분을 생산자에게 지불해 주는 일종의 부족불지급제도(deficiency payments)이다. 여기서 수입보전직접지불제를 제외하고는 2002년 농업법과 큰 차이를 보이지 않는다.

2008년 농업법의 특징은 2002년 농업법의 보호농정 기조를 계속 유지하고, 여기에 새로운 수입보전 직접지불제를 도입하여 중층적인 소득 지원의 효과를 더욱 강화하였다.

그림 2 미국의 소득보전 제도



2008년 농업법의 직접지불 대상 품목은 밀, 수수, 보리, 귀리, 발면화, 쌀, 두류, 대두, 해바라기씨, 유채씨, 카놀라, 홍화, 아마유, 겨자씨, 크램비이고, 융자대상 품목은 직불지불대상 품목에 장용면화(long staple cotton), 양모, 앙골라염소털, 꿀, 건완두, 렌즈콩, 병아리콩 등을 추가하였다.

고정직불제

2008년 농업법에서 고정직불제는 2002년 농업법과 동일하고, 이는 1996년 농업법에서 생산자율계약에 의해 지불되던 고정지불금인 '생산자율계약직접지불금(PFC)'을 승계한 것이다. 품목별 직접지불금 단가, 대상면적과 단수 등은 기준년도 수준으로 고정되어 실제 생산품목이나 면적과 관계없이 직불금을 받는다. 각 작물의 직접지불 단가는 고정되어 있어 현재 생산량이나 현재 시장가격에 영향을 받지 않는다. 농민에 대한 직접지불 금액은 과거의 식부면적과 과거의 단수에 기초한다.

고정직불제는 지불 단가 등에 있어 2002년 농업법과 동일하다.

2008년 직불제 아래에서 농민들은 매년 일정 금액을 지불받는다. 지불 금액은 지불단가, 생산자의 지불 기준면적(1998~2001년간 평균 면적), 그리고 지불 기준단수(1998년~2001년간 평균 단수)의 곱의 85%로 정해진다. 그러나 2009년부터 2011년까지는 지불면적이 기준면적의 83.3%로 종전의 85%보다 줄어들었다.

$$\text{지급액} = \text{지불단가} \times \text{기준면적} \times \text{기준단수} \times 0.85 \text{ (2009~2011년은 83.3\%)}$$

고정직불금을 받는 농민에게는 사실상 완전한 경작자유성이 부여된다. 보조금이 현재의 시장가격이나 농가의 결정에 영향을 받지 않으므로 농가의 생산의사 결정에 직접적인 효과가 없다. 따라서 생산중립적(decoupled) 보조로 볼 수 있다. 2008년 농업법은 2008년부터 2011년까지 농가의 신청에 따라 직불액의 22% 이내에서 선금으로 지불할 수 있게 되었다.

표 2 품목별 고정직접지불금 단가

단위: 달러		
품목	단위	직불금
밀	Bushel	0.52
옥수수	Bushel	0.28
수수	Bushel	0.35
보리	Bushel	0.24
귀리	Bushel	0.024
발면화	Pound	0.0667
쌀	Hundredweight	2.35
대두	Bushel	0.44
기타 오일유	cwt	0.8
땅콩	Ton	36.00

자료: The Food, Conservation, and Energy Act of 2008 (2008 Farm Act)

유통용사기연

주요 농산물 생산자는 유통용사제도(marketing loan program) 하에서 유통용사수익(marketing loan gain)을 얻거나 혹은 유통용사부족불(marketing loan deficiency)을 직접보조 형태로 받을 수 있다. 이 제도는 생산자로 하여금 출하할 생산물을 담보로 제공하게 하고, 미리 정해져 있는 품목별 단위당 용사단가에 따라 정부로부터 용사를 받을 수 있다. 2008년 농업법은 품목별 용사대상 품목과 단가를 법률로 명시하였다. 대상품목에는 병아리콩이 추가되었으며 2010~2012년의 단가는 2008~2009년에 비해 약간 증가하는 것으로 되어 있다. 단가가 상승한 품목은 밀, 보리, 귀리, 기타 오일유, 등급 양모, 벌꿀 등 6개이다.

2008년 유통융자지원제도는 2002년 농업법과 비교하여 융자대상 품목이 추가되었고, 일부 품목의 융자단가도 인상되었다.

수확기에 해당 품목의 시장가격이 융자단가보다 낮으면 생산자는 시장가격을 상환단가(loan repayment rates)로 하여 융자금을 상환할 수 있다. 융자단가보다 낮은 상환단가를 적용하므로 그 차액은 생산자 입장에서는 정책에 따른 혜택이 되며, 이것을 유통융자수익이라 한다. 이 때 추가적으로 발생하는 이자 역시 모두 면제된다. 유통융자수익을 받은 담보 물량만큼은 추가융자혜택 대상에서 제외된다.

표 3 품목별 유통지원융자단가표

단위: 달러

품목	단위	2008	2009	2010-12
밀	Bushel	2.75	2.75	2.94
옥수수	Bushel	1.95	1.95	1.95
수수	Bushel	1.95	1.95	1.95
보리	Bushel	1.85	1.85	1.95
귀리	Bushel	1.33	1.33	1.39
옥지면화	Pound	0.52	0.52	0.52
장용면화	pound	0.7977	0.7977	0.7977
쌀	cwt	6.50	6.50	6.50
대두	Bushel	5.00	5.00	5.00
기타 오일유	cwt	9.3	9.3	10.09
건완두	cwt	6.22	5.4	5.4
렌즈콩	cwt	11.72	11.28	11.28
작은 병아리콩	cwt	7.43	7.43	7.43
큰 병아리콩	cwt	-	11.28	11.28
등급 양모	Pound	1.00	1.00	1.15
등급외 양모	Pound	0.40	0.40	0.40
양골라염소털	Pound	4.20	4.20	4.20
벌꿀	Pound	0.60	0.60	0.69
땅콩	ton	355	355	355

자료: The Food, Conservation, and Energy Act of 2008 (2008 Farm Act)

또한 생산자는 융자금을 받지 않더라도 수확기에 해당 품목의 시장가격이 융자단가보다 낮을 때 유통융자수익에 해당되는 금액을 직접지불로도 받을 수 있는데 이를 융자차액직접지불(loan deficiency payments; LDP)이라고 한다. 따라서 생산 단위당 유통융자수익과 융자차액직접지불 금액은 동일하게 된다.

유통융자지원을 받기 위해서는 융자기간 동안 1985년 농업법의 보전의무(conservation requirement) 조항과 습지보호의무(wetland protection requirement) 조항을 준수하여야 한다. 유통융자기간은 융자가 이루어진 다음 달 1일부터 9개월이며 품목에 관계없이 융자기간은 연장되지 않는다.

가격보전직접지불제

가격보전직접지불은 정책대상 품목을 미리 정해두고 이들 품목의 유효가격이 2008년 농업법에 정해져 있는 품목별 목표가격보다 낮을 때 시행되는 제도이다. 이 때 유효가격은 해당 품목의 당해 연도 용자단가(loan rate)와 전국 평균 시장가격 가운데 높은 쪽, 그리고 2008년 농업법에서 규정한 해당품목의 고정직접지불 단가를 합한 금액이다. 지급액은 해당품목의 유효가격이 목표가격보다 낮을 때 과거 일정기간의 식부면적과 과거 일정기간의 단수를 곱하여 지불하게 된다.⁷⁾ 그런데 가격보전 직접지불은 가격변수와 수량변수 모두가 과거 실적에 근거하는 고정직접지불제도와는 달리 유효가격을 도출할 때 현재 시장가격을 근거로 계산된다.

가격보전직접지불제는 대상품목에 있어 채두류(4개 품목)가 추가되었고, 6개 품목의 목표가격이 인상되었다.

$$\begin{aligned} \text{지급액} &= \text{지불단가} \times \text{기준면적} \times \text{기준단수} \times 0.85 \text{ (2009~2011년은 83.3\%)} \\ &= (\text{목표가격} - \text{유효가격}) \times \text{기준면적} \times \text{기준단수} \times 0.85 \text{ (2009~2011년은 83.3\%)} \end{aligned}$$

표 4 가격보전 직접지불을 위한 목표가격

단위: 달러

품목	단위	2008	2009(2010-2012
밀	Bushel	3.92	3.92	4.17
옥수수	Bushel	2.63	2.63	2.63
수수	Bushel	2.57	2.57	2.63
보리	Bushel	2.24	2.24	2.63
귀리	Bushel	1.44	1.44	1.79
육지면화	Pound	0.7125	0.7125	0.7125
쌀	cwt	10.50	10.50	10.50
대두	Bushel	5.80	5.80	6.00
기타 오일	cwt	10.10	10.10	12.68
건완두	cwt	-	8.32	8.32
렌즈콩	cwt	-	12.81	12.81
작은 병아리콩	cwt	-	10.36	10.36
큰 병아리콩	cwt	-	12.81	12.81
땅콩	ton	495	495	495

자료: The Food, Conservation, and Energy Act of 2008 (2008 Farm Act)

2008년 농업법은 대상품목에 건완두, 렌즈콩, 작은 병아리콩, 큰 병아리콩을 신규로 추가하였으나 지불면적은 2009년부터 2011년 기간에만 한시적으로 기준면적의 83.3%로 소폭 축소하였다. 2008년과 2012년은 종전과 같이 85%이며 지불단수도 2002년 농업법의 단수와 동일하다.

7) 유효가격이 목표가격보다 높을 경우에는 가격보전직접지불이 지급되지 않는다.

수입보전직접지불

수입보전직접지불제는 가격변화와 단수 변화를 동시에 보전하는 제도로 도입되었다.

수입보전직접지불은 2008 농업법에 새롭게 추가된 것으로 2009년부터 시행된다. 종전의 가격보전직접지불제 하에서는 흉작 등으로 단수가 크게 떨어질 경우 소득이 감소함에도 가격이 올라 보전액이 줄어들고 반대의 경우는 소득이 증가함에도 보전액이 늘어나는 문제가 있었다. 이러한 단점을 시정하고 농가 소득을 안정적으로 보전하기 위해 2009년부터 가격기준 가격보전직접지불제 대신 수입액 기준인 수입보전직접지불제를 농가가 자율적으로 선택할 수 있는 기회를 제공하였다.

수입보전직불은 주(state) 단위로 단위면적당 목표수입을 정하고 실제수입이 이보다 적은 경우 그 차액을 보전하되, 해당 농가의 실제수입이 목표수입보다 낮을 때에만 지급하도록 하여 실제로 수입이 감소한 농가에만 지급된다. 주별 목표수입은 주별 목표단수(최근 5개년 올림픽 평균단수)와 목표가격(해당 품목 최근 2개년 전국 시장가격의 단순 평균)을 곱한 값의 90%에 해당한다. 주별 실제수입은 주별 실제단수와 전국 평균시장가격(연평균 국내가격과 유통용자지원단가의 70% 가운데 높은 가격⁸⁾)을 곱하여 산출한다. 농가 목표수입은 농가별 기준단수(해당 농가의 5개년 올림픽 평균단수)와 목표가격(해당 품목 최근 2개년 전국 시장가격의 단순 평균)을 곱한 값에 생산자가 지불할 에이커당 작물보험료를 합산한 금액이다. 실제 농가수입은 해당 농가의 당해연도 단수와 전국평균시장가격(연평균 국내가격과 유통용자지원단가의 70% 가운데 높은 가격)을 곱한 값이다.

2010년부터 2012년까지 대상 품목별 수입보전직불의 목표수입은 전년대비 10%보다 큰 폭으로 증가하거나 감소될 수 없다. 그리고 수입보전직접지불의 지급단가는 원칙적으로 주 단위 목표수입과 주 단위 실제 수입의 차이로 계산되나 만일 이 차이가 주단위 목표수입의 25%보다 크다면 주단위 목표수입의 25%가 수입보전직접지불의 상한이 되도록 하여 과도한 재정지출을 방지하였다. 수입보전직접지불은 가격보전직불과 같이 기준면적의 85%에 대해 지급된다. 단 2009~2011년은 83.3%에 대해서만 지급한다.

수입보전직접지불제의 지급수준은 주단위 목표수입과 실제 수입의 차액을 보전하되, 개별농가의 단수 수준에 따라 지급액은 달라진다.

$$\text{지급액} = \min(\text{주 단위 목표수입} - \text{주 단위 실제수입}, \text{주 단위 목표수입} \times 0.25) \times (\text{농가별 기준단수} \div \text{주 단위 기준단수}) \times \text{기준면적} \times 0.85 (\text{2009} \sim \text{2011년은 } 83.3\%)$$

수입보전직불제에 참여한 농가는 고정직불금의 20%, 유통용자지원금의 30%와 가격보전직불금의 전액을 받을 수 없다. 1인당 지급한도는 73,000달러로 제한되고, 비농업소득이 50만달러 이상인 자와 경작면적이 10에이커 이하인 취미농은 지원 대상에서 제외된다. 이것은 가격보전직접지불의 지급한도 65,000달러에 수입보전직불제 가입시 고정직불한도가 8,000달러 줄어드는 것을 감소한 것이다.

8) 용자단가의 70%를 적용하는 것은 수입보전제도(SURE: Supplemental Revenue Assistance Payment)에 가입하는 경우 용자단가가 30% 감축되는 것을 반영하는 것이다(GS&J, 2008).

2008년 농업법의 특징 및 시사점

2008년 농업법의 가장 뚜렷한 특징을 농업부문에 대한 보조, 특히 농산물에 대한 품목별 지원정책을 강화시킴으로써 전 세계적인 농정개혁 기조에 역행하고 있다는 점이다. 가격보전직접지불제 대상 품목을 확대하고 밀, 보리, 콩 등의 목표가격을 인상하였으며 사실상 최저가격인 용자단가를 상향 조정하였다. 또한 과일, 채소, 유기농산물 등 과거 정부의 지원 대상이 아닌 품목에 보조를 확대시켰다.

둘째, 곡물 등 농산물 가격이 급등하여 농가소득 역시 유례없이 높은 수준을 유지하고 있음에도 불구하고 수입보전직접지불제를 도입하여 농가소득 안정망을 대폭 확충하였다. 향후 농산물 가격이 하락하거나 수확이 감소할 경우 정부의 직접지불금에 의해 상당한 수준의 소득을 유지할 수 있게 되었다. 또한 재해를 입더라도 실제 정부지원이 이루어지기까지는 의회 승인절차 등으로 시간이 오래 걸리므로 이런 문제를 해결하기 위하여 2008년 농업법에서는 보조농업재해지원(Supplemental Agricultural Disaster Assistance; SADA)제도를 도입함으로써 재해와 가격 하락으로부터 농가소득 및 경영안정을 대폭 강화하였다.

셋째, 직불금의 1인당 지급한도를 대폭 축소하고 지원자격 제한을 강화하여 한 사람이 지나치게 많은 직불금을 받아가지 못하도록 하였다. 지원제도의 성격에 따라 농업소득이 많은 부농과 농외소득이 많은 겸업농가 그리고 소규모 취미농을 지원대상에서 배제하였다. 고정직불제의 지급상한이 80,000달러에서 40,000달러로 축소되었고, 가격보전직불의 지급상한도 130,000달러에서 65,000달러로 축소되었다. 그러나 2002년 농업법에서 75,000달러였던 유통용자지불의 1인당 수혜한도는 2008년 농업법에서 폐지되었다. 이는 유통용자지불의 1인당 수혜한도가 엄격한 의미에서 무제한적 성격을 지니고 있어 사실상은 수혜 상한으로서 기능을 하지 못하였기 때문이다. 생산자는 필요한 경우 무제한으로 상품증권(commodity certificates)을 이용하여 유통용자지불 혜택을 볼 수 있었다. 지급대상자의 조건도 강화되었다. 이번 농업법에서는 조정 농업소득(Adjusted Gross Farm Income; AGFI)이 75만 달러를 이상인 농가는 고정직불대상에서 제외된다.⁹⁾ 그리고 조정 농외소득(Adjusted Gross Non-farm Income; AGNI)이 50만 달러 이상인 농가는 고정직불제, 가격보전직접지불제, 유통용자지원, 수입보전직불제의 지원대상에서 제외된다. 또한 10에이커 이하의 취미농은 고정직불제, 가격보전직접지불제, 수입보전직불제의 지급대상에서 제외된다. 2008년 농업법에서 3 경영체 규칙(3 entity rule)¹⁰⁾은 폐지되었다.

2008년 농업법 중 직불제와 관련된 특징으로는 첫째, 농산물에 대한 보호수준을 강화, 둘째, 1인당 지급한도의 축소와 셋째, 지급대상자 조건의 강화로 정리할 수 있다.

9) 2002년 농업법에서는 농가소득이 250만 달러이상이고, 그중 농업소득이 75% 이하인 경우만 대상에서 제외되었다.

10) '3 entity rule'은 농업인이 별도의 농업법인을 만들거나 다른 농업인과 공동으로 경작한 경우 보조금 대상 경영체를 3개까지 인정해주는 것을 의미한다. 이 경우 농업인 (첫번째 경영체)은 100% 받을 수 있으나 두 번째와 세 번째 경영체는 보조금 수령시 상한액의 50%씩만 받을 수 있다.

3. 일본

농생개역 경과

일본은 전업적인 농가에 지원을 집중함으로써 구조개혁과 농업의 국제경쟁력 강화를 목적으로 하는 농발경영소득안정 대책을 도입하였다.

1999년 이전의 농업기본법 하에서 일본의 농업소득정책은 도작경영안정대책, 맥작경영안정자금, 대두작경영안정자금 등과 같은 품목별 가격지지정책이 중심이 되어 왔다. 1999년 7월에 새로 제정된 ‘식료·농업·농촌 기본법’에서 가격정책에서 소득정책으로의 전환을 표명하고, 기본법을 구체화한 ‘식료·농업·농촌 기본계획(2000.3)’에서 경영안정을 위한 정부 시책의 방향을 제시하였다.

2005년 3월에 새로 발표된 ‘식료·농업·농촌 기본계획’에서는 일정 규모 이상 농가를 대상으로 품목별 가격지지에서 경영단위 대책을 기본으로 하는 ‘품목횡단적 경영안정대책’의 도입을 제시하였다.

2007년부터 농정개혁의 3대 대책이 시행되었는데, 품목횡단적 경영안정대책과 쌀정책개혁, 농지·물·환경보전향상대책이다. 품목횡단적 경영안정대책은 2008년에 「농·발경영소득안정대책」으로 명칭이 바뀌면서 시행내역이 일부 조정되었다. 농지·물·환경보전향상대책은 산업정책과 지역정책을 구분하여 농업정책을 체계화한다는 관점에서 품목횡단적 경영안정대책에서 제외되는 농가나 지역을 대상으로 하고 있다.

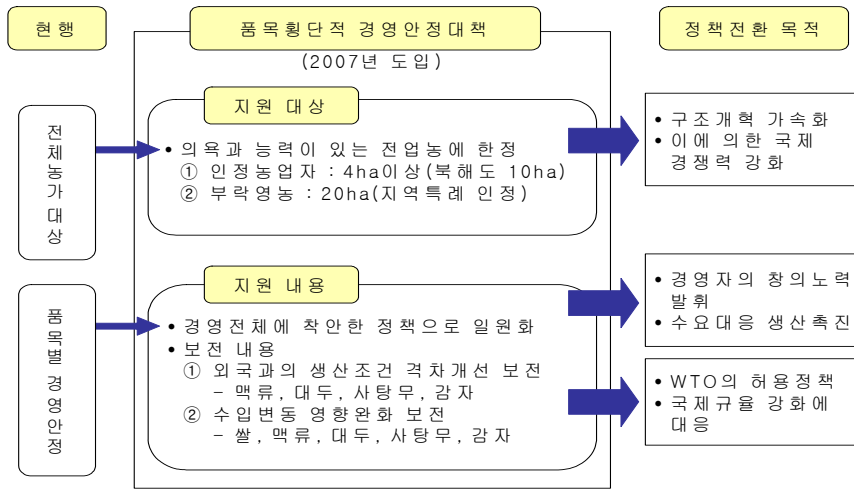
농발경영소득안정대책(과거 품목횡단적 경영안정대책)

농·발경영소득안정대책(품목횡단적 경영안정대책)의 목적은 지원대상을 일정 규모 이상의 전업적인 농가에 한정하여 집중함으로써 구조개혁을 가속화하고 이에 의해 일본 농업의 국제경쟁력을 강화하는데 있다. 이는 종전의 시장개방에 대한 수세적 자세에서 탈피하여 시장개방에 적극적으로 대응하면서 시장개방의 효과를 활용하는 공격적 농정의 일환이다.

2007년도부터 시행에 들어간 새로운 경영안정대책의 대상은 4ha 이상 인정농업자(복해도는 10ha)와 20ha 이상의 부락영농에 한정하고 있다.¹¹⁾ 시장개방에 대응한 정책의 대상을 전업농가에 집중하는 정책 전환을 분명히 한 것이다. 이와 함께 지역농업의 발전을 위한 하나의 대안으로 부락영농을 강조하고 있는 것도 특징이다.

11) 인정농업자의 경영규모는 장래에 타산업종사자와 같은 소득을 얻을 수 있는 경영의 출발점이란 관점에서 균형소득이 가능한 경영면적의 약 1/2을 기준으로 한 것이다. 복해도는 다른 지역과 달리 일모작 지역이므로 균형소득 연계 기준 면적이 크게 되어 있다.

그림 3 품목횡단적 경영안정대책 개요



자료: 김태곤, 「밭농업 직접지불제 도입방안 연구」, 2005.

이러한 정책전환은 WTO의 허용대상정책의 틀을 갖추어 국제적인 규율의 강화에 적극적으로 대응할 수 있다는 특징이 있다. 또한, 이 제도는 현행 품목 중심에서 경영단위로 전환함으로써 경영자의 창의와 노력을 발휘하여 수요에 적극 대응할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 실제로는 도부현¹²⁾ 지역에서는 쌀과 맥류, 대두에 한정되어 있고, 북해도는 사탕무와 전분용 감자가 추가되지만, 채소와 과수, 축산 등은 이에 포함되지 않고 별도의 품목별 경영안정대책이 유지되고 있다.¹³⁾ 따라서, 모든 품목이 포함된다고 오해할 수 있는 ‘품목횡단적’이라는 용어를 바꾸어 도부현 지역은 ‘논경영소득안정대책’, 북해도는 ‘논·밭경영소득안정대책’이라고 부르게 되었다.

2008년에는 몇 가지 정책적 보완이 있었다. 예를 들어, 농업인의 경영면적이 기준보다 작더라도 지역여건을 감안하여 기준을 낮춰 주거나, 시정촌이 열의를 가진 농업인을 인정농업자로 판단할 수 있는 재량권을 주었다. 지역여건에 따른 규모의 하향조정은 개인농업인은 2.6ha, 마을경영은 평야지역은 12.8ha, 중산간지역은 10ha로 하고 있다.

지원내용은 크게 생산조건불리 보전대책과 수입감소영향 완화대책으로 이루어져 있다. 생산조건불리보전대책(맥류·콩등 직접지불)은 전업농의 생산비와 일본

논·밭경영소득안정제 도입으로 과거 품목중심 지원에서 경영단위 중심으로 전환되었지만, 모든 품목이 포함되지는 않고 있다.

12) 도부현은 북해도를 제외한 지역을 말한다.

13) 복합경영이 많은 쌀과, 맥류, 대두, 감자 등과 달리, 채소와 과수, 축산은 전업경영이 생산의 대부분을 차지하고 품목별로 경영환경이나 개선과제도 많이 다르므로 품목별 정책이 효율적이라는 판단에 근거해서이다.

지원 내용은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째, 외국과의 생산조건 격차개선 보전과 둘째, 수입변동 영향 완화 보전이다.

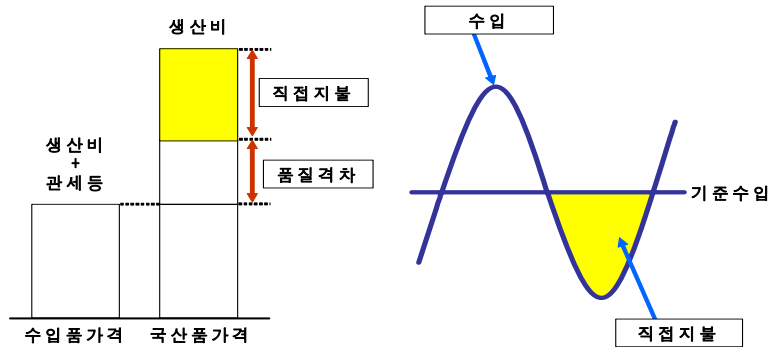
산 국내가격(판매수입)과의 차액에 근거한 지불로서 쌀을 제외한 4개 품목(맥류, 대두, 사탕무, 감자)이 대상이다.¹⁴⁾ 수입품의 일본 국내가격(CIF에 관세와 국내 운임과 이윤 등 부대비용의 합계)과 일본산 가격과의 차이는 일본산의 품질격차라고 보고 일본산 국내가격과 일본의 전업적 농가의 생산비와의 차액을 생산조건격차로 파악한다.

지원은 첫째, 과거의 생산실적에 기초한 지불(고정지불)과 둘째, 매년 생산량과 품질에 기초한 지불(성적지불)로 구분된다. 고정지불은 경작면적을 기준으로 하고, 성적지불은 생산실적을 기준으로 한다. 대체로 직불액의 70%가 고정지불, 30%가 성적지불이다. 고정지불은 지역마다 액수가 달라 단수가 높은 지역(市町村)은 지불 단가가 높다. 고정지불은 WTO의 그린박스로 고안하였으며 단가는 고정하고 있다. 성적지불은 앰버박스로 고안하였지만 농가의 경영안정을 위해 2009년까지는 고정하고 있다.

그림 4 논·밭경영소득안정대책의 보전방법

① 생산조건격차 개선대책

② 수입변동영향 완화대책



자료: 김태근, 「밭농업 직접지불체 도입방안 연구」, 2005.

전국 평균 단수와 표준 품질 지역에서의 10a당 지불단가는 소맥이 40,400엔, 대두가 28,900엔, 사탕무가 41,300엔, 전분용 감자가 52,900엔으로 과거의 소득대책보다 적지 않다.

수입감소영향 완화대책은 가격변동에 의해 경영불안이 있는 품목에 대해 일정한 기준 조수입을 설정하여 당해연도 수입이 기준을 하회하는 경우 그 차액의 일정부분(90%)을 직접지불로 보전하는 방식이다.

14) 쌀은 높은 관세로 수입이 차단되어 있기 때문에 생산조건격차보전지불의 대상에서 제외되어 있다.

기준 조수입은 과거 5년 중 최저와 최고치를 제외한 3개년 평균으로 하되, 도도 부현(우리나라의 道)별로 설정한다. 해당 품목 전체에 대해 경영체별로 합산하여 계산하고(플러스와 마이너스가 있는 경우 상쇄) 재해보상제도에 의한 보상과 중복되는 부분은 제외한다. 적립금은 평균 수입의 10% 감소에 대응할 수 있도록 하고, 정부와 생산자가 3대 1의 비율, 즉 6.75%와 2.25%를 각출한다.¹⁵⁾ 지원 조건은 대상 농지를 농지로서 이용하고 국가의 환경규범을 준수하는 것이다.

평가와 시사점

일본은 가격지지정책의 비중이 여전히 크며 직접지불제 도입에 신중을 기하고 있다. 직불제는 한번 시작하면 축소하기 어려우며, 시혜적 직불제는 자립적 경제주체인 농가의 자존심과 상처된다고 보기 때문이다. 일본의 정책은 WTO의 규율과 정합성을 유지하면서 구조개혁의 가속화라는 국내 농업과제를 반영하고 있다는 점에서 선진적 자세를 취하고 있다. 경영안정대책을 전업농에 한정하여 구조조정을 가속화하고 일본 농업의 핵심을 담당하는 경영주체를 육성한다는 특징이 있다.

그러나 논·밭경영소득안정대책은 다음과 같은 한계가 있다. 먼저 대상작물에서 쌀을 제외한 4개 품목은 농업생산액의 8% 미만에 불과하여 전체적으로는 ‘품목특정적’ 경영안정대책이 중심이다. 구조개혁을 위해 정책대상농가를 대농층으로 제약하여 대상에서 제외된 다수 농민의 경영개선은 이루어지지 않아 구조개혁의 한계가 있다고도 할 수 있다. 또한 가격이 중장기적으로 하락하는 국면에서는 기준 가격도 하락하므로 소득지지의 효과가 적다는 단점이 있다.

일본은 가격지지정책의 비중이 크며 직접지불제 도입에 신중을 기하고 있다. 대상작물에서도 쌀을 제외한 4개 품목은 농업생산액의 8%미만에 불과하다.

4. 시사점

선진국의 직불제 관련 정책 동향과 WTO의 생산연계보조 감축 논의 등을 고려할 때 직접지불제는 다음과 같이 생산과 연계하지 않는 방향, 가격보전에서 경영안정과 다원적 기능 제고 방향으로 발전하고 있다.

첫째, 직불제가 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 생산중립적이라고 평가된다. 단일직불제의 수급권은 농지와 분리하여 거래될 수도 있다. 미국의 고정직불금과 가격보전직불(CCP)은 기준년도의 재배 품목을 기준으로 지급하지만 현재의 생산품목과 연계되지 않으므로

선진국의 직불제 관련 정책은 생산과 연계하지 않는 방향, 가격보전에서 경영안정과 다원적 기능 제고 방향, 직불제 집행의 투명화와 단순화 방향으로 발전하고 있다.

15) 2007년산의 쌀값 하락이 심하여 수입감소가 10%를 넘기는 농가가 생기게 되었다. 우선은 농민의 추가부담 없이 정부가 보전하는 것으로 하고, 2008년산 부터는 농가 선택에 따라 20%까지의 수입감소에 대응할 수 있는 수준으로 적립금을 늘릴 수 있도록 하였다.

로 생산중립적 정책으로 평가할 수 있다. 일본의 논밭경영소득안정직불은 개별 품목의 생산과 가격에 연계되어 직불금을 계산하고 지급하지만, 농가 단위에서 통합하여 소득감소와 직불액을 계산한다는 점에서 과거 품목별 정책에 비해 개선된 것으로 평가할 수 있다.

표 5 주요 국가의 직불제 제도 개요

구분	EU	미국	일본
제도명	단일직불	가격보전직불	논밭경영안정제도
안정 기준	과거 직불실적	품목별 목표가격	과거 3년간 평균 조수입
지불기준	농지 면적	기준년도 품목별 면적	평균가격 변동(농가단위 가중)
시장가격 연계	없음	품목별 연계	가중 평균치 연계
정책 대상	농가 단위(농지와 연계)	품목 단위	농가 단위(전업농 한정)
감축 조건	그린박스	감축 대상	감축 대상

둘째, 직불제의 중심이 소득보전에서 경영안정과 다원적 기능 제고로 전환되고 있다. EU가 소득보전을 위한 직불금을 연차적으로 감축하고 이를 농촌개발정책에 사용할 계획인 점, 소득보상직불제의 조건으로 교차준수(cross compliance) 조건을 부여한 점을 예로 들 수 있다.

셋째, 직불제 집행의 투명화와 단순화를 통하여 행정비용을 줄이고 직불제에 대한 지지를 높이고 있다. EU는 품목별 직불제를 통합한 단일직불제를 도입하면서 통합관리통제시스템(IACS)을 강화하였다. 변화된 IACS는 직불제 수급권을 명확하게 식별하고 관리하기 위한 경영체와 농지의 전산관리 시스템을 포함하고 있다. 한편, 각국은 행정비용 절감차원에서 직불금을 신청할 수 있는 자격 하한선을 적용하여 행정비용을 줄이고 있다.

참고자료

- 김태근, “밭농업 직접지불제 도입방안”(2005) 한국농촌경제연구원
- 임송수·버클리 힐, “EU 농업구조 변화와 농정개혁 연구”(2007) 한국농촌경제연구원
- 어명근, “미국 ‘2008년 농업법’의 주요 내용과 의미”(2008) KREI 농정연구속보, 한국농촌경제연구원
- Agri Informa, CAP Monitor(2007), Kent
- 오내원 외, “농업구조조정과 직접지불제 개편 방안”(2008) 한국농촌경제연구원
- USDA, "The 2008 Farm Bill Side-By-Side Comparison", <http://www.ers.usda.gov/FarmBill/2008/>
- Commission of European Communities, "'Health Check" of the Common Agricultural Policy"
- http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm