Ⓒ 2005-44 | 2005. 11. |

밭농업 직접지불제 도입방안 연구

김 태 곤
이 병 훈
김 배 성

KREI
한국농촌경제연구원

연구 담당

김 태 곤 연 구 위 원　총괄, 관련직불제, 제도설계
이 병 훈 전문연구원　밭농업실태, 지역특성분석
김 배 성 부연구위원　시장개방영향계측

머리말

우리나라는 1997년 '경영이양 직불제' 실시를 시작으로, 친환경농업 직불제, 쌀소득보전 직불제, 쌀생산조정 직불제 등을 실시하고 있다. 이 밖에도 조건불리지역 직불제, 경관보전 직불제, 친환경축산 직불제 등을 시범사업으로 실시하고 있다. 직접지불 예산은 2005년 8,938억 원으로 농업예산의 12.4%를 차지하고 있다.

현재의 직불제는 농지면적 기준으로 지불하고 있으며, 또한 쌀소득보전, 친환경농업, 경영이양, 쌀생산조정 등과 같이 지목별로는 주로 논을 대상으로 하고 있는 것이 특징이다. 밭을 대상으로 지불하는 직불제는 시범사업인 '조건불리지역 직불제' 뿐이다.

현재 논에 집중되고 있는 직불제는 중요성이나 시급성 등의 면에서 불가피한 것으로 이해할 수 있다. 그러나 결과적으로는 전체 농지의 40%를 차지하는 밭에 대한 직접지불액은 5%에 불과하여 형평성의 문제가 제기되고 있다.

향후 DDA 농업협상에 의한 대폭적인 관세감축과 FTA 체결에 의한 추가적인 시장개방 등에 의해 밭농업의 시장개방 손실은 더욱 커질 것으로 예상된다. 이러한 추세에 대응하기 위해 중요 품목이 존재하는 밭농업을 대상으로 하는 직불제를 도입할 필요가 있다. 중장기적으로는 경영단위의 국토경영직불과 특정 품목이나 농가를 한정하여 실시하는 소득안정계정으로 발전하는 과정이 될 것이다.

이러한 밭농업 직불제에 관한 연구결과가 우리나라 밭농업의 구조개혁 가속화과 함께 농업경영의 안정화, 그리고 이에 결합되어 발휘되는 다원적 기능의 확산 등에 기여하기 바란다.

2005. 11.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

요 약

1. 도입 필요성

향후 DDA 농업협상에 의한 대폭적인 관세감축과 FTA 체결에 의한 추가적인 시장개방 등에 의해 밭농업의 시장개방 손실은 더욱 크게 나타날 것으로 예상된다. 이러한 시장개방 추세에 대응하기 위해 중요품목이 존재하는 밭농업 대상으로 하는 직불제를 도입할 필요가 있다.

우리나라 직불제는 쌀을 중심으로 하는 논농업에 집중되어 있다. 밭농업 직불제를 실시함으로써 밭농업의 구조개혁과 건전한 발전, 다원적 기능의 확산, 그리고 논밭균형 회복과 쌀 과잉문제 해결 등을 기대할 수 있다.

우리나라 직불제는 장기적으로 경영단위로 전환되어야 한다. 밭농업 직불제는 이와 같은 경영단위로 전환하기 위한 이행과정으로서의 직접지불정책상 중요한 의의를 가진다.

2. 제도 설계시 고려사항

직접지불정책은 장기적으로 존속하기 위해서는 WTO 농업협정상의 허용대상정책(green box)으로 설계할 필요가 있다.

우리나라의 직불제는 8종류의 다양한 직불제로 구성되어 있다. 장기적으로는 '국토경영직불' 및 '소득안정계정'으로 전환할 필요가 있다. 밭농업 직불제도 이러한 장기적인 방향을 감안하여 설계되어야 한다.

직불제는 일반적으로 구조개혁을 저해한다는 점이 문제로서 자주 지적되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 소득지지와 구조개혁을 동시에 실현하는 제도가 필요하다.

밭농업은 논농업과 달리 지역적으로 다양한 특성을 가지고 있다. 논과 밭의 형평성을 유지하되, 밭농업의 특성을 고려한 직불제, 즉 지불단가 또는

이행조건 등에 있어서 지역적 특성을 고려할 필요가 있다.

직불제 효과 제고와 국민합의 형성을 위해서는 수급조건으로서 환경보전, 식량안보, 경관제공 등 다원적 기능의 수행이라는 이행조건을 강화하여 지불근거를 명확히 해야 한다.

3. 밭농업 직불제 구상

⑴ 대상지역

밭농업에 대해서는 조건불리지역 직불제와 경관보전 직불제가 시험 실시되고 있다. 밭농업 직불제는 이것을 포함한 밭전체가 대상지역이 된다.

⑵ 지불방식

조건불지지역 직불제와 경관보전 직불제, 그리고 쌀소득보전 직불제와 균형을 유지하고 장차 경영단위 직불제로 통합가능하면서, 구조개선을 유인하기 위해서는, 지불방식이 '① 고정형＋② 가산형'으로 할 필요가 있다.

고정형은 시장개방손실 상당액, 다원적 기능 평가액 등을 기준으로 산정하되, 과거의 식부면적을 기준으로 한다.

가산형은 프로그램별(구조개혁, 환경보전, 경관형성 등) 이행조건을 규정하고, 이것을 준수하는 생산자・산지에 대하여 고정형에 추가하여 지불된다.

⑶ 지불단가

직불제의 지원근거는 가격지지 폐지 또는 인하에 대한 보상, 다원적 기능에 대한 보상 등을 들 수 있다. 지불단가를 계산하면, ① 시장개방에 의한 손실액(개도국기준)은 ha당 44만원, ② 다원적 기능 기준은 ha당 30만원이다.

가산형의 단가는 프로그램 개발후 단가 설정이 필요하지만, 현행 조건불리 직불 경우는 '고정형 단가+조건불리 단가(밭 40만원/ha, 초지 20만원/ha)'이며, 경관보전 직불 경우는 '고정형 단가+경관보전 단가(170만원/ha.)'이다.

⑷ 대상면적 및 대상농가

2004년 현재 72만ha의 밭면적 중에서 자급용, 시설용, 휴경농지를 제외한 약 68만ha가 대상이 된다. 또한 대상농가는 밭 있는 농가 103만호 중에서 주로 자급농가 0.1ha미만의 20만호를 제외한 83만호가 대상이 된다.

⑸ 실시체제

밭농업은 가지는 지역 특성이 강하고, 실시여건도 지역차가 있다. 제도의 실효성을 높이기 위해서는 일정한 비용부담을 전제로 지자체가 참여하는 실시체제를 구축할 필요가 있다. 지자체는 실시시기 결정, 지역특성에 적합한 가산형 프로그램 개발, 정책효과 평가 등의 역할을 한다.

⑹ 이행조건 강화

직불제에 대한 국민합의 형성과 정책효과 제고를 위해 이행조건의 적절한 설정과 이에 대한 검증이 반드시 수반되어야 한다. 논농업 직불제 및 조건불리지역 직불제 수준의 이행조건의 설정과 철저한 검증이 필요하다.

⑺ 실시시기

고정형은 예산확보와 농가별 식부면적 등 기초통계가 확보되면 실시가 가능하다. 가산형은 세부 프로그램 개발을 비롯하여, 사후 검증작업 체제를 정비한 후 실시해야 한다. 실시방식은 5년 단위로 하고, 정책평가를 통하여 개선해나가는 방식이 적절하다.

4. 실시조건

직불제의 실시 효과를 높이기 위해서는 대상지역 및 대상농가의 지정, 실시과정 검증, 철저한 사후관리 등의 업무가 요구된다.

다양한 직불제 실시와 함께, 영세 다수의 농가구성, 농지 필지단위 분산 등과 같은 우리나라 농업구조 특징 등이 복합적으로 작용, 지자체의 업무과중을 초래하고 있다. 더구나 생산중립적인 직불제를 시행하는데 있어서 농가별 과거 식부면적과 단수 등의 자료가 정비되어야 한다.

따라서, 지역사정을 반영한 적절한 시행과 이행조건의 철저한 검증 등을 통해 직불제 효과를 제고하기 위해서는 직불제 검증업무의 일관화, 농가등록제 등과 같은 농가정보 DB화, 지자체의 직불담당 인력확충 등의 과제가 해결되어야 하고, 그리고 밭농업 구조개혁과 다원적 기능 확충 등을 위한 가산형 세부 프로그램 개발도 필요하다.

목 차

제1장 머리말 ····· 1
1. 연구의 필요성 ····· 1
2. 연구 목적 및 범위 ····· 3
3. 장별 내용 ····· 3

제2장 우리나라 밭농업의 특성 ····· 5
1. 밭농업의 지역적 특성 ····· 5
2. 밭농업의 중요품목 ····· 11
3. 중요품목의 소득변화 ····· 13
4. 요약 ····· 17

제3장 주요 국가의 직접지불제 실시동향 ····· 18
1. 미국의 직접지불제 ····· 18
2. EU의 직접지불제 ····· 22
3. 일본의 직접지불제 ····· 25
4. 종합 ····· 32

제4장 우리나라 직접지불제 추진방향 ····· 34
1. 직접지불정책의 추진과 특징 ····· 34
2. 직불제의 문제점과 검토사항 ····· 36
3. 직접지불정책의 추진방향 ····· 38

제5장 밭농업 직접지불제 구상 ····· 42
1. 도입의 필요성 ····· 42
2. 제도 설계시 고려사항 ····· 44

3. 밭농업 직접지불제 구상 ····· 46

제6장 종 합 ····· 56

Abstract ····· 61
참고문헌 ····· 63

표 목 차

표 2-1 전체경지 중 밭면적 비율이 50% 이상 시군, 2000년 ····· 7
표 2-2 고추 수확면적 상위 20위 시군, 2000년 ····· 9
표 2-3 배추 수확면적 시군, 2000년 ····· 10
표 2-4 중요품목 종합순위 ····· 12
표 2-5 중요품목별 소득 및 변화율(실질) ····· 14
표 2-6 도별 중요품목(2001～03년 평균, 상위 10위) ····· 14
표 2-7 경기도 중요품목 소득변화 ····· 15
표 2-8 강원도 중요품목 소득변화 ····· 15
표 2-9 충북 중요품목 소득변화 ····· 15
표 2-10 충남 중요품목 소득변화 ····· 15
표 2-11 전북 중요품목 소득변화 ····· 16
표 2-12 전남 중요품목 소득변화 ····· 16
표 2-13 경북 중요품목 소득변화 ····· 16
표 2-14 경남 중요품목 소득변화 ····· 16
표 2-15 제주 중요품목 소득변화 ····· 17
표 3-1 중산간직불제 이행조건 ····· 26
표 3-2 지목별 지불단가 ····· 26
표 3-3 중산간직불제 제도개선 사항 ····· 27
표 4-1 직불제 실시현황, 2005년 ····· 35
표 5-1 국내보조 허용대상정책 ····· 45
표 5-2 시장개방에 의한 밭작물 소득감소액 ····· 51
표 5-3 다원적 기능에 근거한 단가 산정 ····· 51
표 6-1 밭농업 직접지불제 구상 골자 ····· 59

그 림 목 차

그림 2-1 전체경지 중 밭면적 비율이 50% 이상 시군, 2000년 ····· 7
그림 2-2 고추 수확면적 상위 20위 시군, 2000년 ····· 9
그림 2-3 배추 수확면적 비율 상위 20위 시군, 2000년 ····· 10
그림 2-4 주요 품목별 소득변화(실질) ····· 13
그림 3-1 고정 직불제 개요 ····· 19
그림 3-2 고정 직불제 지불금액 산정방식 ····· 20
그림 3-3 고정 직불제 지불금액 산정예 ····· 20
그림 3-4 가격보전 직접지불(CCP) 개요 ····· 21
그림 3-5 소득보상 직불제 개요 ····· 23
그림 3-6 소득보상 직불제 지불금액 산정방식 ····· 23
그림 3-7 단일직불제 개요 ····· 24
그림 3-8 품목횡단적 경영안정대책 개요 ····· 28
그림 3-9 품목횡단적 경영안정대책의 보전방법 ····· 30
그림 3-10 생산조건격차 파악방법, 대두의 경우 ····· 30
그림 3-11 수입변동 파악방법 ····· 31
그림 4-1 직접지불 투융자계획 ····· 40
그림 4-2 중장기 직접지불제 개념도 ····· 41
그림 5-1 현행 직불제 실시지역 ····· 46
그림 5-2 밭농업 직불제 체제 ····· 47
그림 5-3 쌀소득보전 직불제의 목표가격 내역 ····· 49
그림 5-4 현행 직불제 단가, 2005년 ····· 50

제 1 장

머리말

1. 연구의 필요성

농업을 둘러싼 여건은 더욱 긴박해지고 있다. WTO 체제에서 동시다발적 FTA 체결이 추진됨에 따라 추가적인 시장개방에 직면하고 있다. 이에 의한 농업보호 감축과 소득 손실 등에 대비하여 농가에 대한 경영안정대책으로서 직불제 확충의 필요성이 높아지고 있다.

현재 우리나라에서 실시되고 있는 직불제는 논농업 중심이다. 그래서 지목간·품목간 형평성의 문제가 제기되고 있으며, 밭농업 지역 농가의 직불제 도입에 대한 요구가 높아지고 있다.

“우리나라 직불제 예산은 약 8,900억원에 달한다. 이 중 논에 투자되는 것이 8,500억원 정도이다. 전국 경지면적이 184만 ha정도이고, 논이 112만 ha, 밭이 71만 ha이다. 논의 95%가 직불제 대상이고, 밭은 5%에 불과하다.”고 할 정도로 직불제에 대한 논밭 불균형론이 제기되고 있다. (국회본회의(경제분야) 제254회 제4차 회의록. 2005. 6. 9)

현재 우리나라에서 시행되는 직불제는 쌀소득보전 직불제를 비롯하여, 경영이양 직불제, 친환경 직불제, 쌀생산조정 직불제 등 7 종류이다. 이 중에서 4 종류가 지목으로는 논, 품목으로는 쌀을 대상으로 하고 있으며, 밭을 대상

으로 하는 것은 2004년부터 시범사업으로 실시되고 있는 조건불리지역 직불제에 불과하다.

한편, OECD의 농업보호수준을 나타내는 생산자보조상당치(PSE) 비율을 보면 우리나라는 OECD 회원국 중 노르웨이, 스위스, 아일랜드에 이어서 4위이며, 대부분이 시장가격지지(MPS)에 집중되어 있다(OECD. 2005. 6). 이 점은 가격지지에서 직불제 등에 의한 소득정책으로 전환할 필요성이 높다는 것을 의미한다.

최근, EU, 미국, 일본 등 선진국은 다양한 작물에 대하여 그동안의 가격지지 대신에 직불제를 도입하여, 생산자의 경영안정에 정책의 중점을 두고 있다. 국제적인 추세는 가격지지에서 소득지지로, 또한 소득지지는 품목별에서 경영단위로 전환하고 있다.

EU는 1992년에 가격지지 수준을 인하하는 대신 그 감축분에 상응하는 소득보상 직불제를 도입한 후, 2005년부터는 경영단위로 지불하는 단일직불제(SFP)로 전환하고 있다. 미국은 1996년 농업법에서 부족불제도를 폐지하는 대신에 고정직불제를 도입한 후 2002년 농업법에서는 가격보전 직불제(CCP)를 도입하여 생산자에게 목표가격을 보장하는 등 소득보장을 강화하고 있다. 일본은 2000년부터 중산간지역직불제를 실시하고 있으며, 또한 현행 품목별 경영안정대책을 경영단위 직불제인 품목횡단적인 경영안정대책으로 전환하고 있다.

이러한 점에서 볼 때, 우리나라의 농정은 가격지지에서 소득지지로 전환하여 정책의 시장왜곡적인 측면을 줄여나가는 동시에 DDA 농업협상이니 FTA 체결에 대비하여 경영안정대책이 확충되어야 한다. 이러한 방향의 정책이 직접지불제이며, 논밭균형 확보라는 관점에서 보면 밭농업 직불제에 대한 연구가 중요한 과제이다. 밭농업 직불제는 우리나라 직불제가 장기적으로는 경영단위 직불제로 전환하는 기반이 되는 효과도 있다.

따라서 직불제에 대한 국제적인 동향을 고려하고 WTO 농업협정의 국제규율에 합치하되, 우리나라 실태를 적절하게 반영하는 방식의 밭농업 직불제 연구의 필요성이 있다.

2. 연구 목적 및 범위

이 연구의 목적은 시장개방에 의한 영향을 직접적으로 받고 있는 밭농업에 대한 적절한 지원책을 강구함으로써 밭농업의 경영안정을 실현하여 밭농업의 구조개선과 지속적인 발전을 도모하는 것에 있다.

또한 밭농업 직불제는 현재 논 중심의 직불제에서 논밭을 포함하는 경영단위 직불제로 전환하기 위한 제도적인 장치를 마련한다는 점에서도 중요한 의의를 가진다.

그리고 이 연구의 범위는 밭농업 전체를 대상으로 하되, 직불제의 도입 필요성과 가능성, 대상작물, 대상농가, 지불단가, 이행조건 등을 포함하는 구체적인 도입방안을 제시하는 것에 한정한다.

3. 장별 내용

먼저 2장에서는 우리나라 밭농업의 다양한 특성을 살펴본다. 이러한 특성을 구체적으로 확인하여 밭농업 직불제를 설계하는 경우 고려해야 할 사항 등을 찾아본다.

3장에서는 주요 국가의 직불제에 관한 동향을 살펴본다. 특히 미국의 고정직접지불과 가격보전 직접지불(CCP), EU의 소득보상 직불제와 2005년부터 단계적으로 실시되고 있는 단일 직불제, 그리고 일본의 중산간직불제와 현재 도입을 준비하는 품목횡단적 경영안정대책 등에 대하여 검토한다. 이들 국가의 최근 변화 동향을 우리나라 밭농업 직불제 구상에 참고한다.

4장에서는 우리나라의 현행 직불제에 대한 특징과 문제점을 검토한다. 밭농업 직불제와 관련해서는 조건불리지역 직불제와 경관보전 직불제에 대해 중요하게 고려해야 한다. 밭농업 직불제 설계 시에는 이러한 직불제와의 관계 설정이 중요하다. 또한, 우리나라 직불제는 정책효과를 최대화하는 경영단위 직불제로의 전환을 제안하면서 중장기적 직불제 추진원칙과 방향을 제

시한다.

5장에서는, 2장에서의 우리나라 밭농업 특성, 3장의 주요국가 직불제 실시 과정에서의 시사점, 그리고 4장에서의 우리나라 직불제의 특징과 문제점, 중장기적 발전방향 등을 고려하여 밭농업 직불제 구상을 제시한다.

밭농업 직불제의 도입 필요성을 정리한 후, 제도 설계시의 고려할 사항과 방향성에 따라서 대상지역, 대상농지, 단가, 실시체제, 실시시기, 그리고 실시조건 등에 대하여 살펴본다.

마지막으로 6장에서는 이 보고서의 전체를 종합한다.

제 2 장

우리나라 밭농업의 특성

우리나라의 논농업은 쌀 단일품목의 전국 획일적인 경작형태를 가지면서 생산이 비교적 안정적이며, 쌀은 관세화 유예라는 부분적인 시장개방에 의해 국경보호를 받고 있다.

반면에 밭농업은 지역별로 다양한 특성을 가지고 있으면서 복수의 품목이 결합되어 경작되고 있다. 그리고 시장개방의 영향으로 가격도 불안정한 특징이 있다.

또한 밭농업은 조건이 상대적으로 유리한 지역과 불리한 지역이 혼재하는 등의 특성이 있다. 이러한 특성을 구체적으로 확인하여 밭농업 직불제를 설계하는 경우 고려해야 할 사항 등을 찾아본다.

1. 밭농업의 지역적 특성

시군단위로 경지면적 중에서 밭면적이 절대다수인 지역은 울릉군, 제주도 4개시군, 그리고 대체로 강원도, 충북, 경북, 전북 등에 주로 분포한다(<그림 2-1>, <표 2-1>). 또한, 품목별로도 산지 형성에 지역차가 나타나고 있다(<그림 2-2>, <표 2-2>, <그림 2-3>, <표 2-3>). 이러한 요인으로 시장개방이나 가격변동 등의 영향이 지역에 따라서 다양하게 나타나게 된다.

1.1. 밭농업 경영구조 변화

전체 경지면적에서 밭이 차지하는 비중은 1990년 36.2%에서 2000년 39.2%, 2004년에는 39.3% 증가세를 보이고 있다. 밭 면적의 증가요인은 1990년대 중반까지는 논이 시설원예 등 밭으로 전환되는 경향에 기인하며, 1997년 외환위기 이후 감소세에서 2001년 이후 다시 증가세로 돌아섰다. 이후 시장 개방의 속도와 정부의 소득보전정책 등에 따라 밭 재배면적은 변화할 것으로 예상되고 있다.

지역농업이 전체 농업의 모습을 규정한다는 측면에서 전국 자료에 기초하여 밭농업의 특징을 살펴보면 1990년대 이후 밭 면적 0.1～1.0ha 계층의 비율이 감소하는 반면에, 0.1ha 미만의 계층과 2ha 이상 계층의 비율은 상대적으로 증가하는 경향을 나타내고 있으며, 밭 농가의 양극화 경향이 점점 뚜렷해지고 있다.

최근 밭의 규모별로 경영주 연령에 따른 농가의 분포를 살펴보면 밭면적 0.5ha 미만 계층 농가와 70대 이상의 농가 비중이 각각 72.3%, 86.8%의 높은 비중을 나타냈으며, 반면 규모 5ha 이상 계층 농가와 70대 이상의 경우 각각 0.4%, 0.1%로 낮은 비중을 보이고 있어 영세농 계층일수록 고령농가가 분포하며, 대농일수록 젊은 계층이 분포하는 것으로 나타났다. 고령 경영주는 2010년 무렵까지 자연 은퇴하게 될 것이므로 앞으로 밭의 농지 유동화가 빠르게 진전될 수 있을 것으로 전망된다.

1.2. 주요 품목의 지역별 동향

밭은 전국적으로 분포되어 있지만 품목별로는 시군 내지 도별로 다소의 생산 집적을 이루고 있다. 다음에서는 2000년 농업총조사의 주요 품목의 재배면적을 기초로 시군별 집적도 및 분포를 상호 비교하였다.

이러한 지역별 분포를 통하여 품목별 산지를 파악하거나 지역단위에서 중요품목을 선정하는데 용이한 면이 있다.

그림 2-1 전체경지 중 밭면적 비율이 50% 이상 시군, 2000년

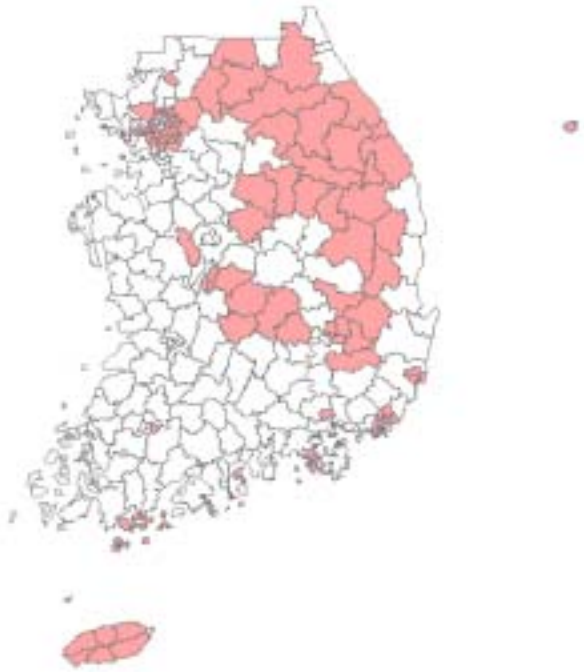


표 2-1 전체경지 중 밭면적 비율이 50% 이상 시군, 2000년

순 위	시군	경지면적(ha)	밭면적(ha)	밭비율(%)
1	울릉군	560	560	100.0
2	제주시	7,652	7,647	99.9
3	태백시	1,563	1,561	99.9
4	서귀포시	7,000	6,989	99.8
5	남제주군	19,501	19,462	99.8
6	북제주군	20,222	20,123	99.5
7	구리시	483	461	95.4
8	정선군	8,100	7,505	92.7
9	평창군	10,920	9,896	90.6
10	단양군	5,339	4,481	83.9
11	영월군	6,194	5,144	83.0
12	영양군	6,152	4,898	79.6
13	청송군	7,993	6,056	75.8
14	삼척시	4,430	3,321	75.0
15	하남시	807	592	73.4
16	경산시	7,596	5,452	71.8
17	인제군	4,448	3,190	71.7
18	남양주시	3,769	2,670	70.8
19	제천시	9,333	6,378	68.3
20	동해시	1,106	748	67.6

⑴ 밭작목의 특화계수 변동

밭은 전국적으로 분포하나 전체 경지에 대한 밭의 비율은 지역에 따라 차이가 있다. 밭면적 비율이 50%이상 시군으로는 울릉군을 비롯하여, 제주, 태백, 서귀포, 남제주, 북제주, 구리, 정선, 평창, 단양 등 강원도와 제주도를 중심으로 위치하고 있다.

밭 농업의 생산력 격차는 산지 이동의 요인으로 작용한다. 이러한 주산지 형성과 산지 이동의 동향을 파악하기 위하여 지역별 밭 작목에 대해 특화계수를 분석한 결과 감귤, 포도, 양파, 수박, 파, 사과, 배, 단감, 마늘 등이 상대적으로 지역적인 특화가 많이 된 품목임을 알 수 있다. 반면에 콩, 배추 무 등은 일정 지역에 특화되기 보다는 전국적으로 분포하는 품목이다.

특화계수란 어떤 품목에 대한 특정 지역의 생산 비중을 해당 작목의 전국 구성비로 나눈 값을 말한다. 따라서 어떤 품목의 특화계수가 1이면 전국 분포와 동일하다는 의미이며, 1보다 클수록 해당 품목이 그 지역에 집중되어 있음을 의미한다.

1990년과 2000년 사이의 변화를 보면, 수박, 파, 사과 마늘 등은 특화지역이 집중되는 경향이며, 반면에 양파, 배, 단감 등은 특화지역이 분산되는 경향을 나타내고 있다.

⑵ 품목별 분포 : 고추와 배추의 경우

품목별로도 분포도가 달라진다. 먼저 고추는 경북과 충북 중심으로 분포하고 있다. 즉, 안동, 고창, 의성, 봉화, 영양, 청송, 정읍, 해남, 괴산, 충주 등이 상위권에 속해 있다.

배추는 전국적으로 재배되고 있으나, 최근 들어 주산지 형성이 뚜렷하다. 당진, 해남, 고창, 영암, 홍성, 영월, 아산, 서산, 청원, 화성 등이 주산지로 부각되고 있는 것으로 나타났다.

그림 2-2 고추 수확면적 상위 20위 시군, 2000년

표 2-2 고추 수확면적 상위 20위 시군, 2000년

순 위	시군	밭면적(ha)	고추면적(ha)	고추비율(%)
1	영양군	4,898	2,034	41.5
2	청양군	2,250	904	40.2
3	정읍시	4,967	1,955	39.4
4	임실군	2,528	866	34.3
5	영광군	3,672	1,242	33.8
6	청송군	6,056	1,971	32.5
7	진안군	2,702	857	31.7
8	괴산군	5,626	1,741	30.9
9	봉화군	6,772	2,081	30.7
10	순창군	1,968	587	29.8
11	고창군	8,102	2,386	29.4
12	의성군	8,247	2,284	27.7
13	안동시	11,138	3,008	27.0
14	강화군	2,236	596	26.7
15	태안군	5,233	1,338	25.6
16	공주시	3,799	964	25.4
17	울진군	1,559	395	25.3
18	무주군	2,672	651	24.4
19	제천시	6,378	1,547	24.3
20	부안군	3,427	830	24.2

그림 2-3 배추 수확면적 비율 상위 20위 시군, 2000년

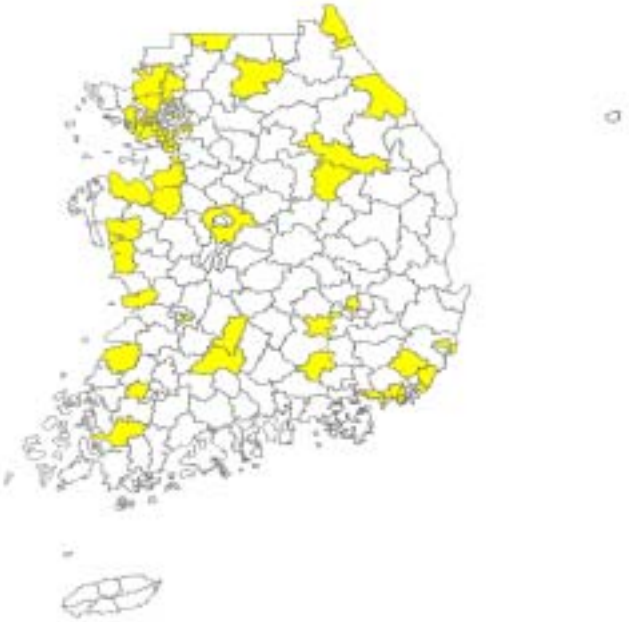


표 2-3 배추 수확면적 시군, 2000년

순 위	시군명	밭면적(ha)	배추면적(ha)	배추비율(%)
1	당진군	5,244	1,036	19.8
2	홍성군	4,480	660	14.7
3	고성군	779	114	14.6
4	고양시	2,011	129	13.8
5	영암군	5,765	705	12.2
6	영월군	5,144	617	12.0
7	군포시	163	19	11.7
8	군산시	901	105	11.7
9	보령시	2,513	282	11.2
10	속초시	224	25	11.2
11	기장군	656	71	10.8
12	아산시	4,788	513	10.7
13	고창군	8,102	843	10.4
14	오산시	279	27	9.7
15	시흥시	851	82	9.6
16	장수군	2,054	197	9.6
17	양주군	1,822	171	9.4
18	의왕시	282	26	9.2
19	의령군	1,382	124	9.0
20	철원군	1,359	121	8.9

2. 밭농업의 중요품목

밭농업에 있어서 중요품목의 순위는 <표 2-4>와 같다. 중요품목은 밭농업에 있어서 재배면적을 비롯하여, 생산액, 소득액, 노동투입시간, 취업자수 등의 면에서 단순 합계하여 중요도를 계산한 것이다.

선정방법은 재배면적, 생산액, 소득액, 소득률, 생산량, 투입시간, 취업자수 등의 지표를 가지고, 선정기준별 순위를 종합하였다.

이 결과, 10대 중요품목은 ① 고추, ② 포도, ③ 배추, ④ 수박, ⑤ 마늘, ⑥ 파, ⑦ 사과, ⑧ 딸기, ⑨ 배, ⑩ 오이 등이다. 그 외에 감, 참외, 양파, 콩 등의 순이며, 감귤은 15위, 인삼은 16위이다.

<표 2-4>에서와 같이, 밭농업은 다양한 작물이 복합적으로 재배되고 있으며, 또한 선정기준에 따라 순위가 대폭 달라지는 등 쌀 중심의 논농업과는 다른 특성이 있다. 이러한 현상은 시도 또는 시군 등 지역에 따라서도 차이가 있다.

예를 들면, <표 2-6>에서와 같이 경기도의 경우 중요품목은, ① 상추, ② 파, ③ 포도, ④ 배추, ⑤ 무, ⑥ 오이, ⑦ 배, ⑧ 고추, ⑨ 시금치, ⑩ 고구마 등이지만, 강원도는 ① 배추, ② 감자, ③ 오이, ④ 고추, ⑤ 무, ⑥ 호박, ⑦ 콩, ⑧ 토마토, ⑨ 옥수수, ⑩ 파 등의 순이다.

그리고 경북의 경우는 ① 참외를 비롯하여,② 사과, ③ 포도, ④ 고추, ⑤ 복숭아, ⑥ 수박, ⑦ 감, ⑧ 마늘, ⑨ 자두, ⑩ 딸기 등의 순이며, 제주도는 ① 감귤이 압도적으로 높은 비중을 차지하고, 이어서 ② 마늘, ③ 당근, ④ 감자, ⑤ 양배추, ⑥ 무, ⑦ 양파, ⑧ 파, ⑨ 콩, ⑩ 맥주맥 등의 순이다. 이와 같이 지역에 따라서 중요품목이 달라지고, 동시에 품목간 비중의 차이도 현저한 것이 밭농업이 가지는 특징이다.

표 2-4 중요품목 종합순위

종합순위	품목	재배면적 (천ha)		생산액 (10억)		소득액 (10억)		소득율 (%)		생산량 (천톤)		투입시간 (시간/10a)		취업자수 (천명)	
1	고추	72.0	(2)	1,500	(1)	1,154	(1)	76.9	(3)	381,027	(12)	194.27	(13)	162,134	(1)
2	포도	24.8	(12)	480	(9)	325	(7)	67.8	(8)	417,348	(9)	247.30	(7)	71,092	(2)
3	배추	45.5	(3)	614	(2)	415	(2)	67.6	(9)	2,678,558	(1)	94.20	(23)	49,683	(10)
4	수박	25.9	(11)	577	(5)	336	(6)	58.2	(25)	857,287	(4)	225.83	(8)	67,800	(3)
5	마늘	34.5	(6)	555	(6)	341	(5)	61.4	(20)	393,238	(11)	143.93	(17)	57,561	(6)
6	파	21.9	(15)	410	(10)	272	(9)	66.3	(10)	579,148	(7)	198.97	(12)	50,509	(9)
7	사과	26.3	(10)	497	(7)	311	(8)	62.6	(18)	400,701	(10)	183.10	(15)	55,820	(7)
8	딸기	7.6	(27)	613	(3)	355	(4)	57.9	(26)	206,110	(20)	656.43	(2)	57,829	(5)
9	배	24.1	(14)	354	(14)	199	(13)	56.1	(32)	373,359	(13)	225.50	(9)	62,995	(4)
10	오이	6.8	(30)	492	(8)	261	(10)	53.1	(34)	453,419	(8)	684.13	(1)	53,925	(8)
11	감	29.2	(8)	303	(15)	197	(14)	64.9	(15)	266,896	(17)	142.67	(18)	48,289	(11)
12	참외	8.1	(26)	394	(12)	244	(12)	61.9	(19)	252,291	(18)	452.80	(5)	42,514	(14)
13	양파	15.6	(18)	275	(18)	190	(15)	69.2	(7)	917,335	(3)	130.47	(19)	23,592	(20)
14	콩	79.9	(1)	285	(16)	187	(17)	65.5	(13)	112,612	(25)	43.87	(33)	40,628	(15)
15	감귤	24.6	(13)	397	(11)	189	(16)	47.6	(35)	639,728	(5)	119.47	(21)	34,066	(17)
16	인삼	12.839	(21)	581	(4)	368	(3)	63.4	(17)	14614	(34)	150.00	(16)	22,324	(21)
17	호박	8.9	(24)	248	(20)	143	(21)	57.6	(27)	281,312	(16)	447.30	(6)	46,146	(12)
18	복숭아	15.3	(19)	172	(23)	114	(22)	66.3	(11)	181,077	(22)	223.07	(10)	39,561	(16)
19	참깨	40.9	(4)	198	(21)	161	(18)	81.4	(1)	22,279	(32)	70.40	(31)	33,376	(18)
20	상추	6.9	(29)	282	(17)	153	(20)	54.2	(33)	183,937	(21)	564.77	(3)	45,171	(13)
21	무	9.0	(23)	385	(13)	246	(11)	63.9	(16)	1,568,331	(2)	77.63	(28)	8,099	(28)
22	토마토	3.7	(35)	263	(19)	157	(19)	59.7	(23)	234,093	(19)	512.80	(4)	21,993	(22)
23	들깨	28.1	(9)	67	(30)	48	(30)	71.7	(4)	21,350	(33)	76.05	(29)	24,772	(19)
24	감자	18.6	(16)	183	(22)	105	(23)	57.3	(28)	589,400	(6)	76.03	(30)	16,393	(24)
25	자두	5.9	(31)	77	(29)	61	(27)	80.0	(2)	70,295	(28)	188.50	(14)	12,892	(26)
26	고구마	13.9	(20)	141	(24)	85	(24)	60.4	(22)	286,178	(15)	78.13	(27)	12,589	(27)
27	옥수수	16.2	(17)	39	(33)	27	(32)	70.7	(5)	66,894	(29)	80.00	(26)	15,023	(25)
28	시금치	7.1	(28)	111	(26)	52	(29)	46.7	(36)	117,050	(24)	206.23	(11)	16,973	(23)
29	맥주보리	29.3	(7)	97	(27)	57	(28)	58.3	(24)	85,114	(27)	19.10	(34)	6,487	(29)
30	양배추	5.4	(32)	61	(31)	40	(31)	65.0	(14)	292,674	(14)	83.83	(25)	5,248	(30)
31	쌀보리	36.1	(5)	133	(25)	74	(25)	56.1	(31)	101,681	(26)	11.33	(35)	4,743	(33)
32	당근	3.7	(34)	95	(28)	62	(26)	65.8	(12)	137,996	(23)	96.70	(22)	4,147	(34)
33	팥	8.4	(25)	24	(35)	17	(35)	69.7	(6)	8,152	(36)	53.49	(32)	5,208	(31)
34	땅콩	4.8	(33)	21	(36)	13	(36)	60.5	(21)	9,336	(35)	89.61	(24)	4,986	(32)
35	생강	2.1	(36)	47	(32)	27	(33)	56.7	(30)	23,200	(31)	126.23	(20)	3,073	(35)
36	겉보리	11.7	(22)	36	(34)	21	(34)	56.8	(29)	26,288	(30)	11.20	(36)	1,519	(36)

주: ( )는 개별 선정기준별 순위

3. 중요품목의 소득변화

3.1. 전국평균 소득변화

중요품목의 소득 변화를 보면, <그림 2-4>와 <표 2-5>와 같이 1993～95년 평균 대비 2001～03년간 10a당 소득 변화를 보면, 전반적인 소득수준이 높은 품목은 오이, 딸기, 고추, 사과 순이다.

이 중에서 소득이 감소한 품목은 마늘, 배, 포도, 수박 등이며, 반면에 증가한 품목은 배추, 딸기, 사과, 파 등의 순이다.

그림 2-4 주요 품목별 소득변화(실질)

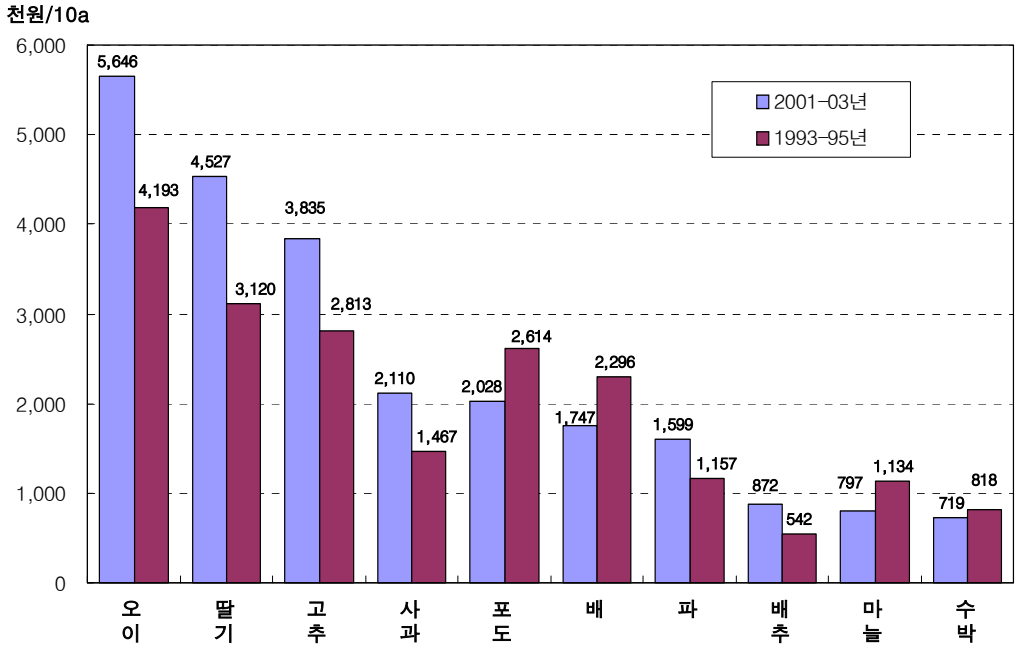


표 2-5 중요품목별 소득 및 변화율(실질)

단위: 천원/10a, %

구분	고추	포도	배추	수박	마늘	파	사과	딸기	배	오이
1993～95	2,813	2,614	542	818	1,134	1,157	1,467	3,120	2,296	4,193
2001～03	3,835	2,028	872	719	797	1,599	2,110	4,527	1,747	5,646
연평균변화율	3.95	-3.12	6.13	-1.60	-4.31	4.12	4.65	4.76	-3.36	3.79

자료 : 농촌진흥청, 농축산물소득자료집

3.2. 도별 중요품목과 소득변화

도별 중요품목은 <표 2-6>과 같다. 그리고 도별 중요품목에 대한 소득변화는 <표 2-7>에서 <표 2-15>까지 이다. 도별 중요품목이 다르며, 또한 품목별로 소득변화도 달리 나타나고 있다는 것을 알 수 있다.

표 2-6 도별 중요품목(2001～03년 평균, 상위 10위)

구분	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
경기	상추 (3.8)	파 (2.5)	포도 (2.2)	배추 (2.1)	무 (1.8)	오이 (1.8)	배 (1.8)	고추 (1.3)	시금치 (1.3)	고구마 (1.1)
강원	배추 (7.1)	감자 (5.6)	오이 (5.6)	고추 (4.4)	무 (2.8)	호박 (2.7)	콩 (2.0)	토마토 (2.0)	옥수수 (1.5)	파 (0.8)
충북	고추 (5.4)	포도 (5.3)	사과 (4.6)	배추 (3.2)	수박 (2.8)	복숭아 (2.3)	콩 (1.9)	배 (1.6)	오이 (1.6)	무 (1.5)
충남	딸기 (5.8)	수박 (3.8)	고추 (2.6)	오이 (2.5)	배 (2.4)	배추 (2.3)	포도 (2.1)	파 (1.8)	토마토 (1.7)	사과 (1.5)
전북	무 (3.1)	고추 (3.0)	수박 (3.0)	배추 (2.6)	딸기 (2.0)	쌀보리 (1.8)	오이 (1.3)	포도 (1.2)	파 (1.0)	상추 (1.0)
전남	마늘 (6.0)	고추 (5.1)	배추 (3.9)	양파 (3.5)	오이 (3.3)	파 (3.2)	딸기 (2.8)	쌀보리 (2.1)	감 (2.1)	배 (2.0)
경북	참외 (9.5)	사과 (9.4)	포도 (6.6)	고추 (4.2)	복숭아 (2.4)	수박 (2.4)	감 (2.2)	마늘 (2.1)	자두 (1.9)	딸기 (1.9)
경남	고추 (8.3)	딸기 (5.7)	수박 (4.9)	감 (3.3)	마늘 (2.8)	양파 (1.6)	호박 (1.6)	배추 (1.5)	토마토 (1.4)	사과 (1.3)
제주	감귤 (43.8)	마늘 (8.5)	당근 (7.2)	감자 (3.0)	양배추 (3.0)	무 (2.7)	양파 (2.1)	파 (2.0)	콩 (1.8)	맥주맥 (1.7)

주 : (1) ( ) 내는 지역 GRDP 대비 품목별 생산액 비중임.
(2) 품목별 생산액은 2001～03년 작물통계 도별 생산량에 각년도 전국 평균가격을 곱하여 시산. 지역 GRDP는 통계청의 도별 자료를 활용.

표 2-7 경기도 중요품목 소득변화

단위: 천원/10a, %

	오이(반)	상추	포도	대파	배	배추	시금치	무
1993-95	3,531	2,023	3,791	1,988	2,325	710	456	582
2001-03	3,973	3,443	2,662	2,644	1,931	1,209	1,098	585
연평균 변화율	1.48	6.88	-4.32	3.63	-2.30	6.88	11.60	0.06

표 2-8 강원도 중요품목 소득변화

단위 : 천원/10a, %

	토마토	오이	호박	배추	무	감자(봄)
1993-95	4,565	3,004	1,598	641	505	486
2001-03	6,596	4,537	2,148	1,074	901	717
연평균변화율	4.71	5.29	3.77	6.67	7.49	4.96

표 2-9 충북 중요품목 소득변화

단위 : 천원/10a, %

	사과	복숭아	포도	수박	배추	무	콩
1993-95	1,737	2,031	2,169	1,047	421	535	232
2001-03	2,269	2,225	1,917	1,159	910	494	325
연평균 변화율	3.40	1.15	-1.53	1.28	10.13	-0.99	4.29

표 2-10 충남 중요품목 소득변화

단위 : 천원/10a, %

	오이	토마토	고추	딸기	사과	배	포도	수박	파(쪽)	배추
1993-95	4,948	5,326	3,827	3,587	1,941	2,968	3,016	2,515	1,836	651
2001-03	8,322	6,780	5,047	4,857	2,979	2,517	2,088	1,932	1,542	775
연평균 변화율	6.72	3.06	3.52	3.86	5.50	-2.04	-4.49	-3.24	-2.16	2.20

표 2-11 전북 중요품목 소득변화

단위 : 천원/10a, %

	딸기	포도	파	배추	무	수박
1993-95	3,225	2,891	954	549	439	833
2001-03	4,733	1,778	1,577	929	785	661
연평균 변화율	4.91	-5.90	6.49	6.81	7.54	-2.85

표 2-12 전남 중요품목 소득변화

단위 : 천원/10a, %

	오이	고추	딸기	파	배	감	배추
1993-95	6,776	3,190	3,411	1,478	2,517	1,264	583
2001-03	6,251	5,255	4,040	1,947	1,722	1,279	562
연평균 변화율	-1.00	6.44	2.14	3.51	-4.64	0.14	-0.46

표 2-13 경북 중요품목 소득변화

단위 : 천원/10a, %

	딸기	참외	포도	사과	복숭아	감	수박
1993-95	3,134	3,247	2,766	1,409	1,339	1,416	851
2001-03	5,005	3,579	2,227	2,214	1,737	1,687	1,318
연평균 변화율	6.03	1.23	-2.68	5.81	3.30	2.22	5.61

표 2-14 경남 중요품목 소득변화

단위 : 천원/10a, %

	고추	딸기	토마토	호박	사과	수박	감	배추
1993-95	6,008	3,381	5,785	2,082	1,282	2,465	1,220	841
2001-03	8,434	5,663	4,836	2,580	2,370	1,848	937	780
연평균변화율	4.33	6.66	-2.22	2.72	7.99	-3.54	-3.24	-0.94

표 2-15 제주 중요품목 소득변화

단위 : 천원/10a, %

	파	감귤	양배추	감자	당근	맥주맥	콩
1993-95	728	1,822	590	631	676	225	235
2001-03	1,921	1,599	1,479	1,084	584	247	85
연평균 변화율	12.89	-1.62	12.17	6.99	-1.81	1.14	-11.90

4. 요약

밭농업은 다양한 작물이 복합적으로 재배되고 있으며, 또한 선정기준에 따라 순위가 대폭 달라지는 등 획일성이 높은 쌀 중심의 논농업과 다른 특성이 있으며 이러한 현상은 시도 또는 시군 등 지역에 따라서도 차이가 있다.

이와 같은 품목의 다양성, 품목별로 소득변화의 차이 등이 밭농업 직불제 설계 시에 적절히 반영하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 우리나라의 현행 직불제의 실시과정에서 알 수 있듯이 지불단가, 대상농가, 이행조건 등을 시도별 또는 지역별로 설정하는 것은 실시하기 어려운 제약도 있다.

특히 소득 변화의 정도가 시도별로 차이가 있는 것을 반영하여 지불단가로 달라져야 할 필요가 있으나 이와 같이 직불제를 시행하는 경우 농가별 실제 재배품목이나 식부면적 통계가 없기 때문에 사실상 실시가 불가능한 점도 있다. 이상과 같은 점에 대해서는 제5장의 직불제 설계 시에 적절히 반영되어야 한다.

제 3 장

주요 국가의 직접지불제 실시동향

미국과 유럽연합(EU)은 비교적 조기에 직불제를 실시하고 있으며, 국내외 여건변화에 따라 제도를 개선해나가고 있다. 또한, 우리나라와 유사한 농업구조를 가진 일본도 최근 직불제를 확충하면서, 미국이나 EU와는 달리 직불제를 통하여 구조개혁의 촉진을 시도하고 있다.

미국의 고정 직접지불과 가격보전 직접지불(CCP), EU의 소득보상 직불제와 2005년부터 단계적으로 실시되고 있는 단일 직불제, 그리고 일본의 중산간직불제와 현재 도입을 준비하는 품목횡단적 경영안정대책 등에 대하여 검토한다. 직불제에 관한 이들 국가의 최근 변화 동향을 살펴본다.

1. 미국의 직접지불제

1.1. 고정직불제

미국의 고정직접지불은 1996년 농업법에서 종전의 부족불제도를 폐지하는 대신에 도입되었다. 부족불제도는 생산조정과 목표가격에 연계가 되어있기 때문에 당시 EU의 소득보상 직불제와 함께 생산제한하의 직접지불(blue box)에 분류되고 있었다. 그러나 고정 직불제는 과거의 식부면적과 단수를 근거로 지불금액을 결정하기 때문에 '허용대상정책'(green box)에 해당된다.

고정 직불제의 지불금액 산정방식을 보면 <그림 3-2>와 같다. 즉, 품목별로 기준식부면적, 평균단수, 지불단수에 의해 결정된다. 기준면적은 1991～95년 평균 면적 또는 1998～2001년 평균 면적의 85%를 적용하고, 평균 단수는 1980년대 중반 평균, 또는 1998～2001년 평균의 90%, 그리고 지불단가는 품목별로 농업법에서 결정된 금액으로 한다. 이러한 방식으로 품목별로 결정된 금액을 합계하여 농가에 지불된다. 실제 산정 예는 <그림 3-3>에서와 같이 계산되며, 이 금액은 현재의 작물, 가격, 생산량에 상관없이 지불된다.

여기에서 알 수 있듯이 식부면적과 단수는 과거 기준이며, 단가는 고정되어 있기 때문에 지불금액은 고정된다. WTO 농업협정의 규정상으로는 전형적인 허용대상정책(green box)이다.

그림 3-1 고정 직불제 개요

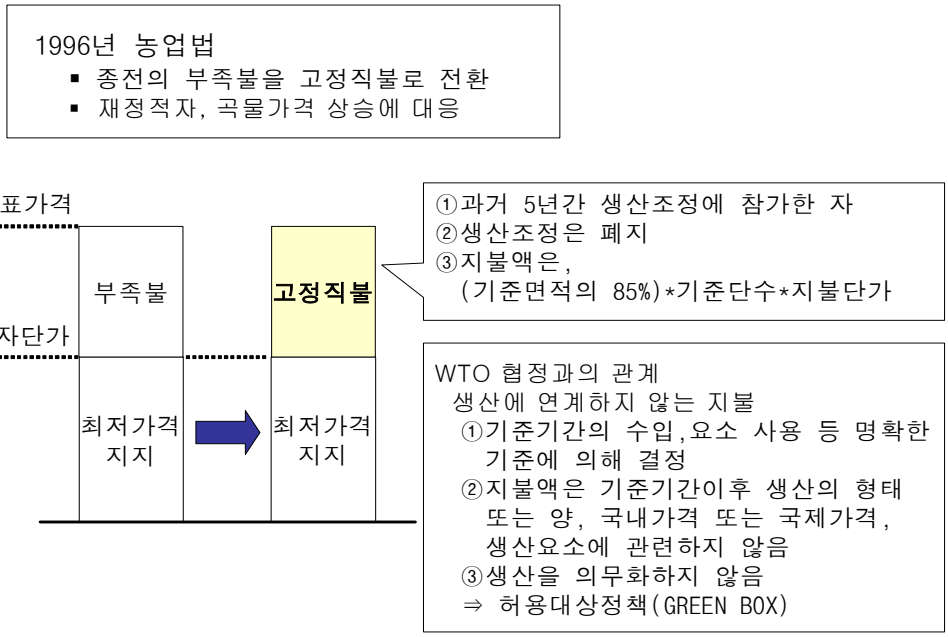


그림 3-2 고정 직불제 지불금액 산정방식

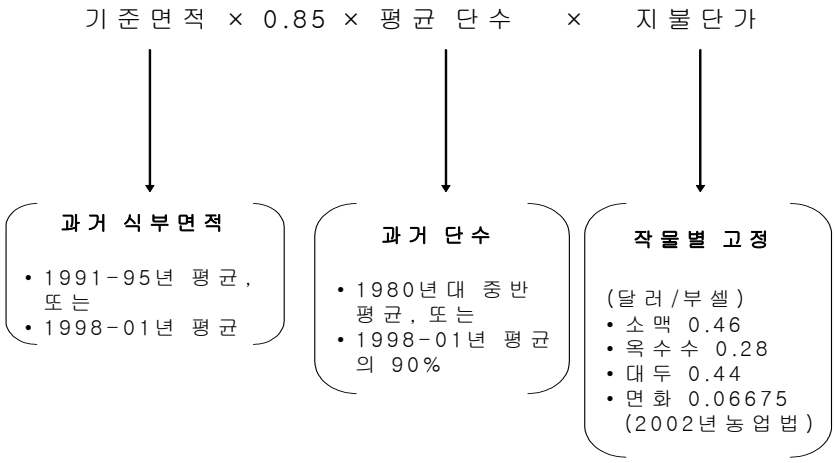


그림 3-3 고정 직불제 지불금액 산정예

■ **과거 식부면적**

소맥	옥수수
식부면적 100ha 단수 5톤/ha	식부면적 200ha 단수 7톤/ha

■ **현재 식부면적**

대두	옥수수
식부면적 200ha 단수 3.5톤/ha	식부면적 100ha 단수 6톤/ha

■ **생산자에 대한 직접지불 금액은 ?**

(직접지불 단가 : 소맥 $20/톤, 옥수수 $15/톤)

지불액 = (100ha*0.85*5톤/ha*20$/톤)+(200ha*0.85*7톤/ha*15$/톤)
(소맥분) (옥수수분)

= $26,350 (현재의 작물, 식부면적, 가격에 상관없이 지불)

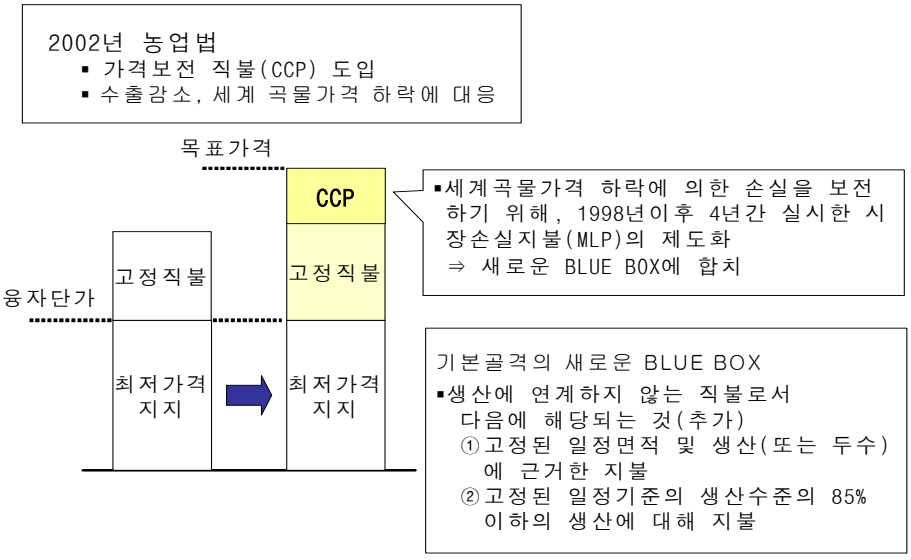
1.2. 가격보전 직접지불(CCP)

미국 정부는 1998년이후 곡물의 국제가격 하락에 대응하여 농가의 소득보전을 임시적으로 시장손실지불(MLP)을 실시하였다. 이것을 2002년 농업법에서 제도화한 것이 가격보전 직접지불(CCP)이다.

CCP는 종전의 부족불제도(DP)를 부활한 것이나 다름이 없으며, 단지 DP와의 차이점은, ① 종전의 제도는 생산자의 전국 평균 판매가격(시장가격)이 목표가격을 하회하는 경우, 그 차액을 보전하는 것이었다. 새로운 제도는 목표가격과 '시장가격+고정직접지불'과의 차액에 대하여 직접지불한다는 점에서 차이가 있다.

② 종전의 제도는 '생산량'을 '당년도 식부면적×기준단수(80년대 전반의 당해농장 평균단수)'를 사용하였다. 새로운 제도는 식부면적도 과거의 실적(1998～01년 평균 또는 1991～95년 평균)을 사용하고 있다는 점이다. 단수는 상기 기준단수 또는 1998～01년 평균의 90% 중에서 생산자가 선택하도록 하였다.

그림 3-4 가격보전 직접지불(CCP) 개요



미국은 1996년 농업법에서 고정 직불제를 도입하였으나 이것은 가격이 하락하는 국면에서는 경영안정에 한계가 있기 때문에 CCP에 의해 생산자에게 목표가격을 보장하는 방식으로 가격지지를 강화하고 있다.

단지 CCP는 현재의 가격에 연계하여 지불금액이 결정되기 때문에 WTO 농업협정상의 감축대상정책(amber box)에 해당된다. 미국은 DDA에서 이를 '새로운 blue box'로의 분류를 시도하고 있다.

2. EU의 직접지불제

2.1. 소득보상직불제

EU는 1992년 CAP 개혁에서 지지가격을 인하하는 대신에 가격인하에 따른 농가손실분을 소득보상 직접지불이라는 형태로 보전하였다.

이와 같은 지지가격을 인하하고 직접지불로 전환한 배경에는 생산과잉과 재정부담 증대, WTO 농업협상에서의 국내보조 감축 등의 문제가 있다.

이 제도는 생산조정을 요건으로 매년도 식부면적에 연계하여 지급하기 때문에 WTO 농업협정상의 '생산제한하의 직접지불(blue box)'에 해당되는 보조금이다.

직접지불 금액은 '기준면적×단수×지불단가'로 결정한다.

첫째, 지불단가는 EU 역내 공통적으로 적용되며, 곡물의 경우 2003년 현재 톤당 63유로이다. 둘째, 단수는 가맹국의 '지역별'로 결정된 과거의 기준단수를 적용한다. 가맹국은 단수결정요인 등을 고려한 객관적인 기준에 의하여 동질적인 생산지역을 확정하고, 각 지역별로 단수를 산정한다. 셋째, 기준면적은 '농가별'로 실제 식부한 면적과 의무적으로 휴경한 면적을 합계한 것으로 한다. 그러나 당년도의 식부면적이나 휴경면적이 기준이기 때문에 증산효과가 나타나고 있다. 이 점 때문에 EU의 소득보상 직불제는 허용대상정책이 아니라 생산제한하의 직접지불(blue box)로 분류되는 것이다.

그림 3-5 소득보상 직불제 개요

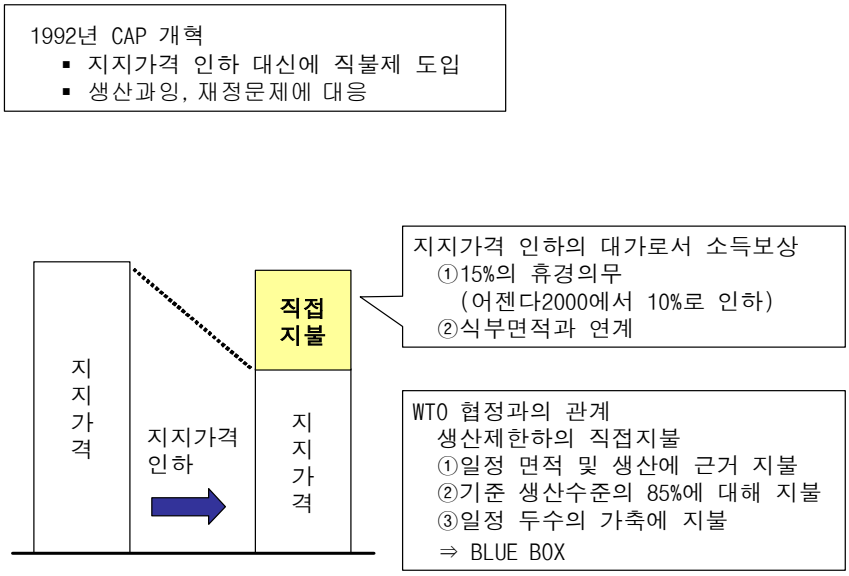
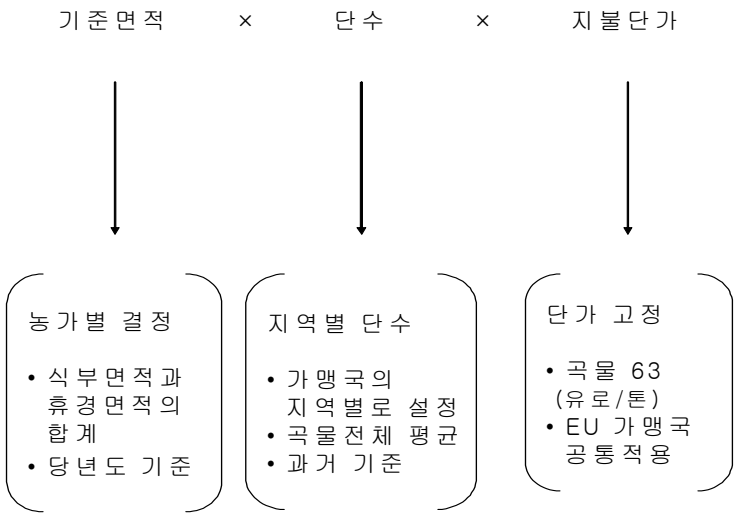


그림 3-6 소득보상 직불제 지불금액 산정방식

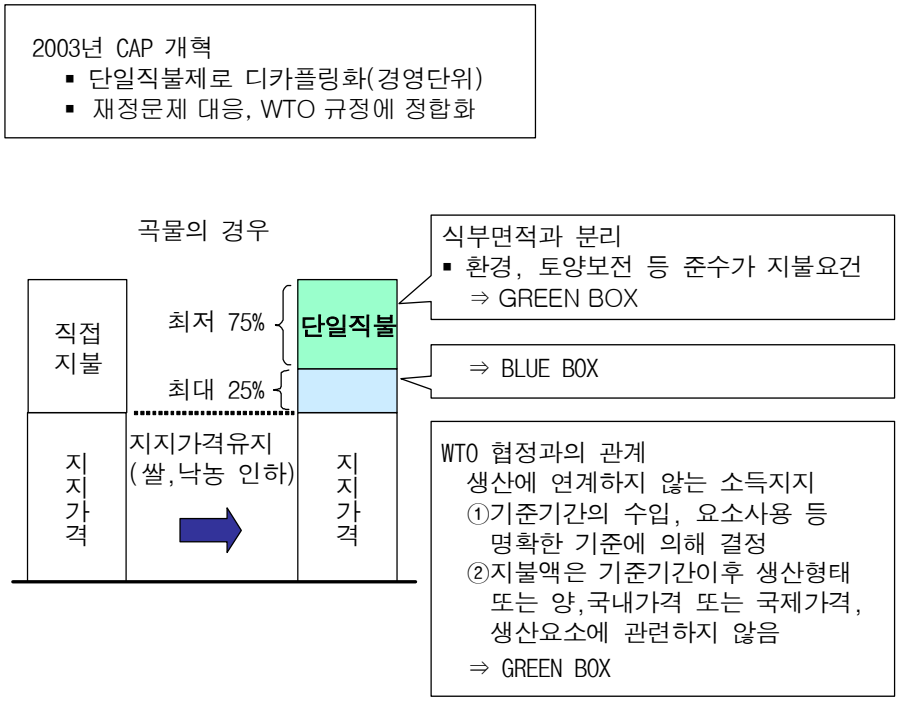


2.2. 단일직불제(single farm payment)

현재 진행되고 있는 DDA 농업협상에서 EU는 지지가격을 인하하여 AMS를 감축해야 하고, 또 케언즈 그룹으로부터 '생산제한하의 직접지불'의 감축 압력을 받고 있다. 동시에 소득보상 직불제는 생산과잉을 초래, 재정부담을 과중시키는 요인이 되고 있어 이러한 점을 개선하기 위해 2003년 CAP 개혁시에 '단일 직불제'로 통합하였다.

그래서, 생산을 왜곡하지 않는 단일 직불제는 농가별로 2000~02년간 실제로 수급한 금액을 기준으로 지급금액을 결정, 2005년부터 단계적으로 실시하고 있다. 단지, 경작포기가 발생하는 문제가 예상되기 때문에 곡물에 대해서는 보조금의 25%는 종전방식과 병행하는 등 별도 장치를 마련하고 있다.

그림 3-7 단일 직불제 개요



3. 일본의 직접지불제

3.1. 중산간지역직불제

⑴ 도입 경과

일본의 중산간직불제는 경작포기지가 발생하여 다원적 기능의 저하가 우려되는 중산간지역에 생산활동에 지원하여 농업경영의 유지와 다원적 기능의 확보를 위하여 2000년부터 2004년까지 5년간 한시적으로 도입되었다.

현재 중산간직불제는 5년간의 정책 평가에 근거하여 약간의 제도개선을 거쳐 2005년부터 2009년간 5년간 연장 실시되고 있다.

⑵ 제도 개요

경사도와 농지형상 등 대상농지가 있는 지역의 부락을 단위로 <표 3-1>의 이행조건을 준수하는 경우에 지불단가에 따라 지불된다. 이행조건은 경작포기 방지를 위한 '농업생산활동'과 다원적 기능을 유지 증진하기 위한 활동을 '다원적 기능 증진활동' 등을 중시하고 있다.

⑶ 단가

지불단가는 지원을 받지 않는 평지지역과의 균형을 도모하는 동시에, 생산성 향상의욕을 저해하지 않는다는 원칙에서 평지지역과 대상농지와의 생산조건 격차(비용차)의 8할로 하고 있다.

단가는 논・밭・초지・채초방목지 등 지목별로 단가를 설정하고, 원칙적으로 급경사농지와 그 이외 농지에서 생산조건 격차에 따라 2단계로 구분하여 설정하고 있다. 그리고 1호당 100만엔의 수급 상한을 설정하고 있다.

표 3-1 중산간직불제 이행조건

분류		구체적인 추진행위(예)
농업생산 활동 등 (필수사항)	○경작포기 방지활동	○적절한 농업생산활동을 통한 경작포기방지 ○경작포기지의 복구 및 축산적 이용 ○고령농가・이농자 농지의 임차권설정 ○법면 보호・개보수 ○조수피해 방지 ○임지화 등
	○수로・농도 관리활동	○시설의 적절한 관리・보수 (수로정비, 풀베기 등)
다원적 기능 증진활동 (선택사항)	○국토보전기능 제고활동	○토양유실을 배려한 영농실시 ○농지와 일체화한 주변임지 관리 등
	○보건휴양기능 제고활동	○경관작물 식부 ○시민농원・체험농원 설치 ○다락논 오너제도 ○그린투어리즘 등
	○자연생태계 보전활동	○어류・곤충류 보호 ○조류 모이장 확보 ○환경보전에 기여하는 활동 등

표 3-2 지목별 지불단가

지목	구분	단가(엔/10ａ)
논	1/20이상	21,000
	1/100－1/20	8,000
밭	15도 이상	11,500
	8－15도	3,500
초지	초지율 70% 이상	1,500
	8－15도	3,000
	(15도 이상)	(10,500)
채초방목지	15도 이상	1,000
	8－15도	300

주 : 소구획・부정형인 논 및 고령화율・경작포기율이 높은 농지에 있어서는 완경사지의 단가와 동액으로 한다.

⑷ 중산간 직불제의 개선

중산간 직불제를 5년간 연장 실시하면서 구조개혁이라는 요소를 가미하였다. 향후 5년간 단가는 종전단가의 8할로 하면서, 구조개혁이라는 이행조건을 수행하는 경우는 단가를 인상하는 방식이다. 즉, <표 3-3>에서와 같이 농지·법면, 농도, 수로 등의 보전계획을 수립하거나, 생산성 향상이나 법인화를 추진하는 경우는 종전단가를 적용하고, 또 구조개혁 가산조치를 두어 '구조개혁 가속화'라는 개혁노선을 강화한 것이 특징이다.

표 3-3 중산간직불제 제도개선 사항

	구제도(2000~04)	신제도(2005~09)
지원단가	○통상단가 -경작포기지 발생방지 -다원적 기능증진 활동	○통상단가의 8할
		○통상단가 5년간의 최저한의 활동 외에, -농지·법면, 농도, 수로 등 보전계획 작성 -지역실태에 따라 A또는 B요건을 선택 A요건(중 택2) ①생산성·수익성 향상활동 ②후계자 육성활동 ③다원적 기능 발휘활동 B요건(중 택1) ①부락을 단위로 한 영농조직 육성 ②후계자에게 농지규모화 활동
가산조치	○규모확대 가산	①규모확대 가산 -임대차 등에 의한 규모확대에 가산 ②토지이용조정 가산 -후계자에 규모확대한 부락에 가산 ③경작포기지복구 가산 -경작포기지를 복구한 농지에 가산 ④법인설립 가산 -농업생산법인등을 설립한 경우 가산 ※가산금(엔/10a) : 논 500~1,500, 밭·초지 500

3.2. 품목횡단적 직불제

(1) 목적

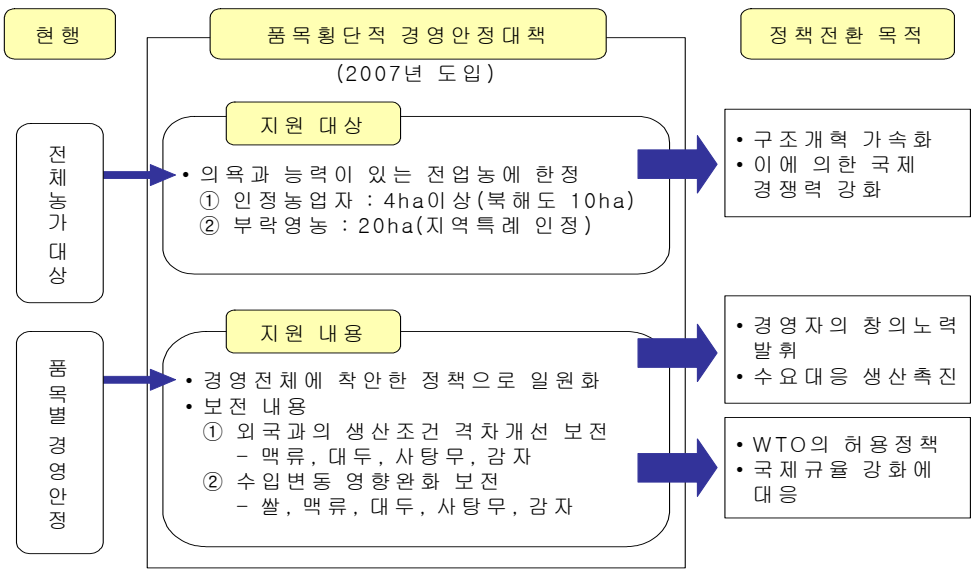
품목횡단적 경영안정대책이란 품목별이 아니라 경영전체에 착안하여 강구하는 정책을 말한다. 복수의 품목으로 복합경영이 행해지는 논농업 및 밭농업을 대상으로 실시한다. 이 대책은 다음 세 가지 목적을 가지고 있다.

① 지원대상을 일정규모 이상의 전업적인 농가에 한정하여 모든 정책을 집중함으로써 구조개혁을 가속화하고, 이에 의해 일본 농업의 국제경쟁력을 강화한다는 것이다.

② 현행의 품목중심에서 경영단위로 전환함으로써 경영자의 창의와 노력을 발휘하여 수요에 대응한 생산을 촉진한다는 것이다.

③ WTO 농업협정의 허용대상정책으로 전환함으로써 농정의 국제적인 규율의 강화에도 대응한다는 것이다<그림 3-8>.

그림 3-8 품목횡단적 경영안정대책 개요



구체적으로는 다양한 작물을 조합한 영농이 이루어지고 있는 논농업과 밭농업에 대해서 전업농의 경영 전체에 주목하여 시장에서 표면화되고 있는 외국과의 생산조건 격차를 개선하는 동시에, 판매수입 변동이 경영에 미치는 영향이 큰 경우에 그 영향을 완화하는 것이 경영안정의 주된 내용이다.

⑵ 보전 내용

품목횡단적 경영안정대책은 두 가지 대책으로 이루어져있다. 즉, 직접지불의 대상을 2가지로 하고 있다는 것이다. 우선은 시장개방과 관세감축에 의하여 외국과의 생산조건격차가 현저한 품목에 대해서는 시장개방을 상정하여 그 격차를 직접지불로 보전하는 것이다(생산조건격차 개선대책).

대상 품목에 대해 시장에서 표면화되고 있는 외국과의 생산조건 격차를 시정하기 위해, ①전업농의 생산비와 판매수입과의 차액에 주목하여 각 경영체의 과거 생산실적에 근거한 지불과 ②매년도의 생산량・품질에 근거한 지불 등 두 가지 지불을 실시한다.

생산조건격차의 파악방법은 <그림 3-10>과 같이 수입품의 일본 국내가격과 일본산 가격과의 차액을 일본산의 품질격차라고 보고, 또 일본 국내산 가격과 일본의 전업적 농가의 생산비와의 차액을 생산조건격차로 파악하고 있다.

또한, 가격변동에 의해 소득이나 수입(소득)변동이 현저하여 경영불안을 초래하는 품목에 대해서는 일정한 기준수입을 설정하여 당해연도 수입이 그것을 하회하는 경우 그 차액의 일정부분을 직접지불로 보전하여 수입변동의 영향을 완화하는 것이다(수입변동영향 완화대책).

수입변동영향 완화대책은 일종의 변동형 직접지불로서 수입이나 소득의 변동에 대응하여 그 차액의 일정 비율을 보전하는 대책이다.

대상 품목별로 당해년도의 수입(조수입)과 기준기간(과거 5년 중 최고, 최저 연도를 제외한 3개년)의 평균 수입과의 차액을 경영체별로 합산・상쇄하여 수입 감소액을 산정하고, 이 금액의 90%에 대해 적립금의 범위 내에서 보전한다.

그림 3-9 품목횡단적 경영안정대책의 보전방법

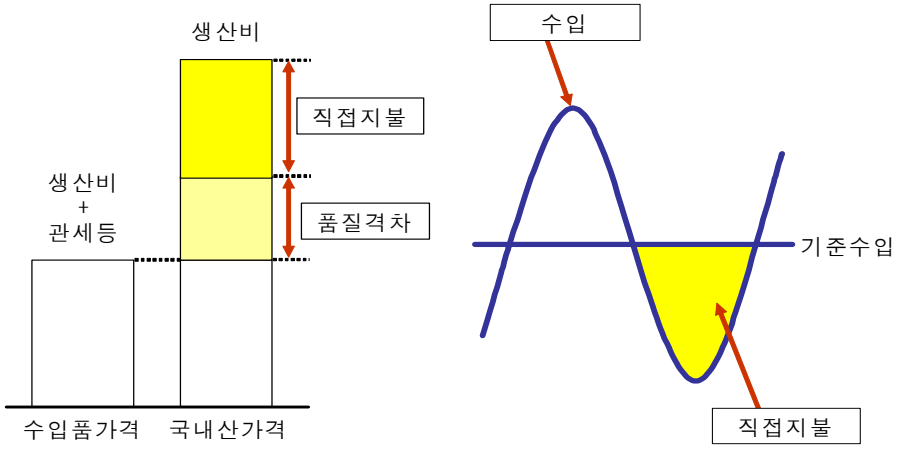


그림 3-10 생산조건격차 파악방법, 대두의 경우

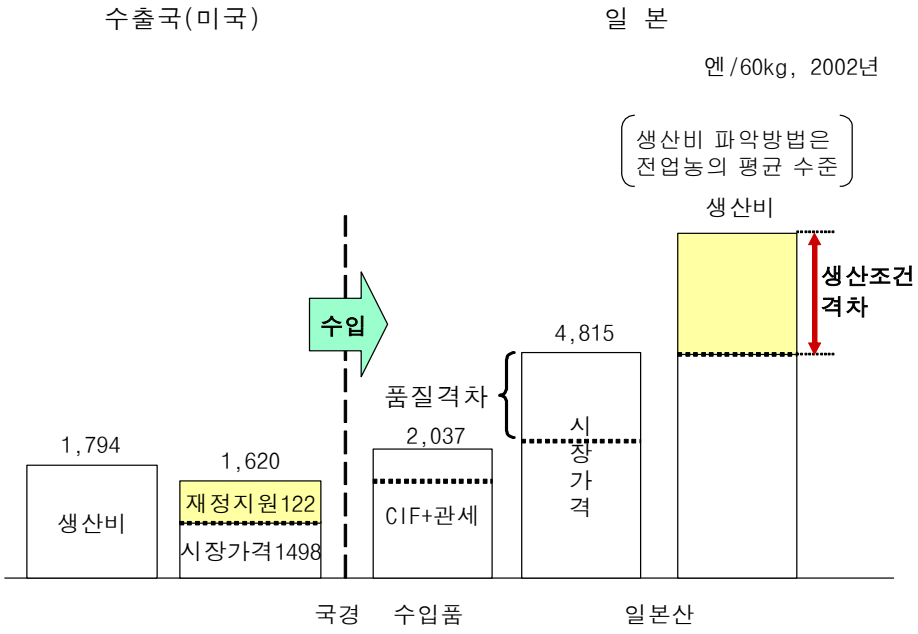
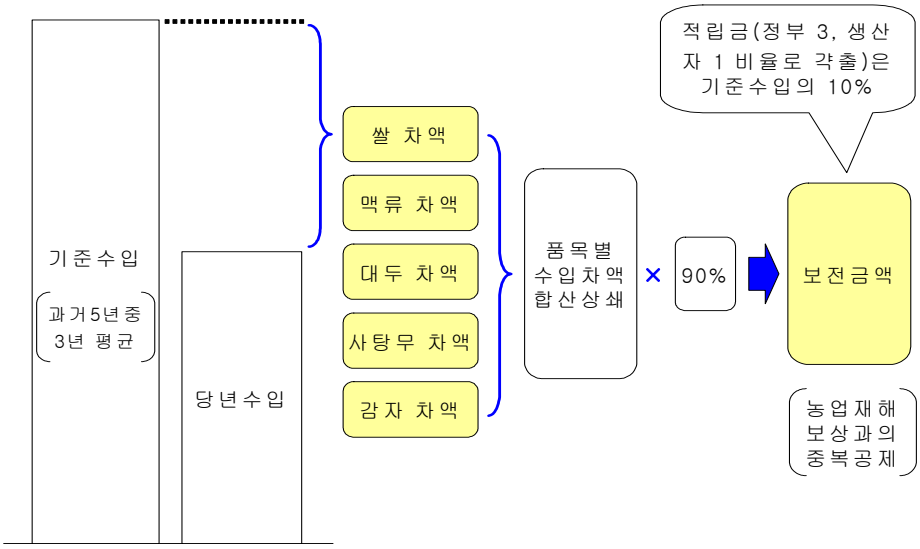


그림 3-11 수입변동 파악방법



기준수입은 도도부현별로 설정한다. 단지, 농업재해보상제도에 의한 보상과의 중복을 배제하고 있다. 적립금은 대상 품목별 기준기간의 평균 수입의 10% 감소에 대응할 수 있는 금액으로 하고, 정부 3, 생산자 1의 비율로 갹출한다.

(3) 가입 대상

품목횡단적 경영안정대책의 가장 큰 특징은 대상농가를 엄격하게 한정하고 있다는 점이다. WTO에서의 시장개방에 대응할 수 있도록 직접지불에 의한 농업, 특히 토지이용형 농업의 구조개혁을 겨냥하여 일정조건을 갖춘 농가만을 대상으로 하고 있다. 이러한 농가에 대하여 정책을 집중함으로써 구조개혁을 가속화 하면서, 장기적으로 일본 농업의 핵심을 담당하는 경영주체를 육성한다는 의도이다.

대상자는 다음과 같은 요건을 모두 만족하는 자로 하고 있다. 일정 규모 이상의 '인정농업자'와 '부락영농'을 대상으로 하되, 부락영농은 일정한 요건을 갖춰야 한다.

첫째, 일정 규모란 ①인정농업자는 홋카이도에서 10ha, 도부현에서 4ha, ②부락영농조직은 20ha로 하고, 제도 시행 후에는 구조개혁의 진척 상황을 정기적으로 점검하고, 그 결과를 고려하여 바람직한 농업구조의 실현을 촉진한다는 것이다. 단지, 부락영농의 규모요건에 대해서는 도도부현 지사의 신청에 따라 국가가 별도 기준을 마련할 수 있다.

둘째, 대상 농지를 농지로서 이용하고, 국가가 정하는 환경 규범을 준수하는 것을 이행요건으로 설정하고 있다.

⑷ 대상 품목

대상품목은 생산조건격차 개선대책에는, ①맥류, ②대두, ③사탕무, ④전분원료용 감자 등 4개 품목으로 하고, 쌀에 대해서는 현재 고율 관세에 의해 수입이 차단되고 있기 때문에 제외하고 있다. 또한, 수입변동영향 완화대책에는 ①쌀을 포함하여, ②맥류, ③대두, ④사탕무, ⑤전분원료용 감자 등을 대상으로 하고 있다.

그리고, 채소, 과일, 축산 등은 품목적 특성이 강하기 때문에 별도의 품목별로 실시한다는 방침이다.

마지막으로 품목횡단적 경영안정대책의 로드맵을 보면, 2005년 가을 제도를 확정, 2006년 중 관련 입법조치 및 예산 확보, 2007년 실시라는 일정이다. 이 제도는 일본 농업이나 농촌에 미치는 영향이 큰 만큼 실시할 때까지 실태 파악과 관계자 이해를 철저히 한다는 방침이다.

4. 종합

최근 선진국의 직불제 실시과정에서 나타나는 특징은, 3국 공통적으로는 품목중심에서 경영단위로 전환하고 있다는 점이다. 또한 국별로는 미국은 부족불제도와 함께 폐지된 목표가격제를 CCP와 함께 도입하여 생산자에 대한 가격보전을 강화하고 있다. 단지 목표가격의 수준은 생산비를 보상하는 수준

이다.

EU에서는 가격지지를 폐지하는 대신에 소득보상 직불제를 도입하면서 직불지불의 정당성에 관한 논쟁이 있다. 여기에는 두 가지 입장이 있다. 하나는 사회정책적인 소득분배론으로서 저소득 농가에 대한 '사회정책적인 원조'라고 하는 입장이다.

다른 하나는 정부의 농가에 대한 '계약파기'라는 입장이다. 즉 정부는 농가에게 가격지지라는 형태로 일종의 보증을 해왔다. 농가는 이것을 전제로 직업을 선택, 투자를 한 것이다. 이것은 소위 정부의 공약이며, 이를 대폭 변경하여 농가에게 큰 불이익을 주었다면 이것을 보상하는 것은 당연하다는 주장이다(김태곤. 1999).

일본의 최근 농정개혁을 보면 국제정세 변화를 고려하고, WTO 농업협정에서 규정하는 국제규율(green box)과 정합성을 유지하면서, 또 구조개혁 가속화라는 국내 농업과제를 반영하고 있다. 직불제도 이러한 과제를 충분히 고려하고 있다.

이러한 측면에서 일본의 직불제 실시과정을 보면 미국이나 EU와는 다른 특징을 찾아볼 수 있다. 하나는 직불제와 구조개혁의 연계이며, 다른 하나는 구조개혁과 관련하여 대상농가를 극히 한정하고 있다는 점을 들 수 있다. 이러한 변화의 배경에는 구조개혁의 가속화라는 농업내외의 압력이 있다.

2000년부터 2004년까지 한시적으로 실시한 중산간 직불제를 5년간 연장 실시하면서 종전에 비해 지불단가 인하와 함께 구조개혁 가산제를 도입하고 있다. 조건이 불리한 지역에 대해서도 규모 확대나 토지이용 조정, 경작포기지 복구, 법인화 등에 대해 지불단가를 높게 설정하고 있는 점이다.

특히, 품목횡단적 경영안정대책은 시장개방에 대한 손실을 직접지불로 보전하되, 정책대상을 극히 한정하는 '선택과 집중'을 통하여 경영안정 도모, 구조개혁 가속화, 농산물 고품질화 등을 실현한다는 의도이다. 이러한 의도가 예상대로 실효성이 있을지는 앞으로 주목할 점이지만, 미국이나 EU와는 달리 직불제와 구조개혁, 또는 직불제에 있어서 선택과 집중은 일본의 새로운 시도이다.

제 4 장
우리나라 직접지불제 추진방향

우리나라의 직불제는 WTO 체제 출범이후 긴급성에 따라 다양하게 도입되어 실시되고 있다. 지불기준은 식부면적을 기준으로 한 것이 대부분이며, 또 전답별로는 주로 논을 대상으로 한 것에 특징이 있다.

밭농업 직불제와 관련해서는 조건불리지역 직불제를 비롯하여 경관보전 직불제와 직접적인 관련이 있다. 향후 밭농업 직불제 설계 시에는 이러한 직불제와의 관계 설정이 중요하다.

또한, 장기적으로 우리나라 직불제는 현행 직불제가 정책효과를 최대화하는 '경영단위' 직불제로 전환할 필요가 있다. 우리나라 직불제의 중장기적인 추진방향을 제시한다.

1. 직접지불정책의 추진과 특징

1.1. 직불지불정책의 전개

우리나라의 직불제는 1997년 경영이양 직불제를 시작으로 하여, 친환경농업직불제(1999), 논농업 직불제(2001), 쌀소득보전 직불제(2002), 쌀생산조정 직불제(2003), 기존의 논농업 직불제와 쌀소득보전 직불제를 통합한 새로운 쌀소득보전 직불제(2005), 그리고 조건불리지역 직불제, 경관보전 직불제, 친

환경축산직불제 등이 현재 시범사업으로 실시되고 있다<표 4-1>.

쌀소득보전 직불제를 고정형과 변동형 두 가지 제도로 보면, 2005년 현재 8종류의 직불제가 실시되고 있는 셈이다.

직불예산은 2005년 8,938억원으로 농업예산의 12.4%를 차지하고 있으며, 2001년의 4.1%에서 급격히 증가하는 추세이다. 농업농촌종합대책에 의하면, 농업예산에 차지하는 직불예산은 2008년 22.6%로 확대 계획이어서, 향후 직불사업을 대폭 확대해나갈 필요가 있다.

1.2. 직접지불정책의 특징

현재의 직불제는 농지면적 기준으로 지불하고 있는 것이 대부분이며, 논밭으로 구분하여 보면, 쌀소득보전, 친환경농업, 경영이양, 쌀생산조정 등과 같이 논을 대상으로 하는 대부분이며, 밭을 대상으로 하는 것은 조건불리지역직불제 3만 1,000ha에 불과하다.

WTO 농업협정상의 정책구분은 허용대상정책(green box)으로 분류되고 있으며, 단지 쌀소득보전 직불제의 변동형은 시장가격에 연계하고 있기 때문에 감축대상정책(amber box)에 포함된다. 현재 WTO 농업협정에서는 하나의 제도가 허용대상과 감축대상으로 구성되면, 제도 전체를 감축대상으로 처리하기 때문에 쌀소득보전 직불제는 '감축대상정책'으로 분류될 수 있다.

표 4-1 직불제 실시현황, 2005년

	실시시기	대상면적 (천ha)	예산 (억원)	WTO 협정상의 정책분류
쌀소득보전직불제 (논농업직불제)	2005 (2001)	998	고정 6,026 변동 1,376	허용대상(환경) 감축대상
친환경농업직불제	1999	11	69	허용대상(환경)
경영이양직불제	1997	8	286	허용대상(소득, 구조조정)
쌀생산조정직불제	2003	26	791	허용대상(휴경보상)
조건불리지역직불제	2004	32	123	허용대상(지역)
경관보전직불제	2005	0.5	6	허용대상(환경)
친환경축산직불제	2004	-	58	허용대상(환경)

자료 : 농림부(2005)

2. 직불제의 문제점과 검토사항

2.1. 직불제의 일반적인 문제점

현재 주요 선진국에서는 직불제가 보편적으로 확대되고 있다. 이것은 직불제가 가격정책에 비해 장점이 있기 때문이다. 그러나 직불제가 가지는 문제도 동시에 자주 지적되고 있다.

첫째, 직불제는 구조개선에 역행한다는 점이다. 직불제가 허용대상정책으로 인정되기 위해서는 과거 생산실적에 근거하여 지불된다. 이 점이 구조개선의 의욕을 저해한다는 것이며, 시장개방에 대비하여 경쟁력 제고를 위해 규모화의 필요성이 높은 우리나라와 같은 영세한 농업구조를 가지는 국가는 문제점으로 자주 지적되고 있다.

둘째, 직불제는 생산의 유지 또는 증진에 문제가 있다는 점이다. 직불제는 생산에 연계되어서는 안 된다는 원칙에서 보면 생산을 자극해서는 안 되는 것은 당연한 것이지만 식량자급률이 낮은 우리나라와 일본에서는 문제로 제기된다.

셋째, 직불제는 단가 설정이 불명확하다는 점이다. 가격지지는 생산비 보상이든 소득보상이든 지지가격의 설정근거가 비교적 명확한 측면이 있다. 그러나 직불제의 단가는 명확한 근거가 없다. 그래서 가격지지를 직불지불로 전환하는 과정에서 사회적인 마찰이 자주 발생한다.

넷째, 직불제는 특정계층이 배제된다는 점이다. 가격정책의 대상은 그 수혜대상이 비교적 광범위하다. 반면에 직불제는 도입목적에 대상에서 제외되는 계층이 발생할 수 있다.

다섯째, 지불금액이 농지 소유자에게 이전되는 경향이 있다는 점이다. 직접지불의 대상은 일반적으로 생산자이다 . 우리나라 직불제 중에서 경영이양직불제를 제외하고는 생산자가 지급대상이 된다. 그러나 농지임차의 경우 임대차의 계약관계가 확립되어 있지 않거나 확립되어 있다고 해도 지주가 우위의 시장구조 하에서는 지불금액의 일부 또는 전부가 직접적으로 지주에게

지불되거나 지대로 전화하여 간접적으로 지주에 이전되는 사례도 있다.

이 점이 직불제가 가지는 하나의 문제점이며, 특히 농지임대차가 광범위한 우리나라에서는 직불단가가 높아질수록 그 부작용이 우려되는 점이다.

2.2. 우리나라 직불제의 문제점

⑴ 농업구조개선의 지체

우리나라의 직불제는 1997년부터 2005년까지 도입 필요성에 따라 8종이 실시되고 있다. 이러한 다양한 직불제가 실시됨에 따라 구조개선 지체가 문제로서 지적되고 있다.

이러한 문제에 대응하여 미국이나 EU와 같은 고정직불제 또는 경영단위 직불제를 검토할 필요가 있고, 또한 일본에서의 중산간직불제 인센티브형도 검토할 필요가 있다.

⑵ 직불제간의 상충성

다양한 직불제의 실시로 나타나는 부작용으로서 직불제간 상충성이 지적되고 있다. 예를 들면, 경영이양직불제와 논농업 직불제(고정형)가 대표적인 사례이다.

EU는 이러한 문제에 대응하여 2005년부터 단계적으로 단일직불제로 전환하고 있다. 구조개선 지체문제의 경우와 같이 이 문제도 다양한 직불제를 경영단위로 통합하면 해소될 수 있다.

⑶ 논과 밭과의 형평성

현재 논에 집중되고 있는 직불제는 중요성이나 시급성 등의 면에서 불가피한 것으로 이해할 수 있다. 그러나 결과적으로는 전체 농지의 40%를 차지하는 밭에 대해 직접지불액은 5%에 불과한 형평성의 문제를 초래하고 있다.

식부가 자유로운 '고정형 직불'은 품목과 무관하게 농지형상 또는 다원적 기능 등의 유지에 대한 보상으로서 논과 밭에 공통적으로 적용할 필요가 있

다. 이를 통해 형평성 문제 해결과 동시에 쌀 수급불일치 문제도 해소할 수 있는 돌파구로서 기대할 수 있다.

⑷ 직불제의 효과제고를 위한 제도적 기반

직불제의 실시 효과를 높이기 위해서는 사전 준비, 실시과정의 검증, 철저한 사후관리 등의 업무가 요구된다. 이러한 관리업무가 지자체단계에서는 부족하면서 더구나 분산되어 있는 것이 문제이다.

또한, 관리체계면에서도 쌀소득보전 직불제(고정형)의 모니터링 체계를 보면, 논의 형상유지(농업기반공사), 토양검사(농업기술센터), 잔류농약검사(농관원) 등 업무공정별로 분산되어 있다(김종섭외. 2005).

그리고 다양한 직불제의 실시와 함께, 영세하고 다수의 농가와 농지의 필지단위 분산 등과 같은 농업구조상의 특징 등이 복합적으로 작용하여 지자체의 업무과중을 초래하고 있다. 더구나 생산중립적인 직불제를 시행하는데는 농가별 과거의 식부면적과 단수 등의 자료가 정비되어야 한다.

따라서 이행조건의 철저한 검증을 통해 직불제 효과를 제고하기 위해서는 직불제 검증업무의 일관화, 농가등록제 등과 같은 농가정보의 DB화, 지자체의 직불담당 인력확충 등의 과제가 해결되어야 한다.

3. 직접지불정책의 추진방향

3.1. 기본 원칙

직불제는 전체 농정의 틀 속에서 목표와 방향이 설정되어야 한다. 중장기적으로는 WTO 체제나 FTA 체결 등에 의해 예상되는 시장개방 등에 대응하여 구조개혁의 촉진과 소득보전에 의한 생산자의 경영안정, 그리고 다원적 기능의 확산 등이 농정 과제가 될 것이다.

결국, 직접지불정책도 이러한 농정과제를 해결하는 방향으로 그 역할을 기

대해야 한다. 그리고 직불제를 확충하는 경우 국민 합의가 가능한 범위 내에서 정책체계가 구축되어야 한다. 또한 실효성을 제고하기 위해 실시 기반이 정비되어야 한다. 그리고 구체적인 제도는 WTO 규율과의 합치성 등이 전제되어야 한다.

3.2. 중장기적 직불제 추진방향

⑴ 경영단위 직접지불로 전환

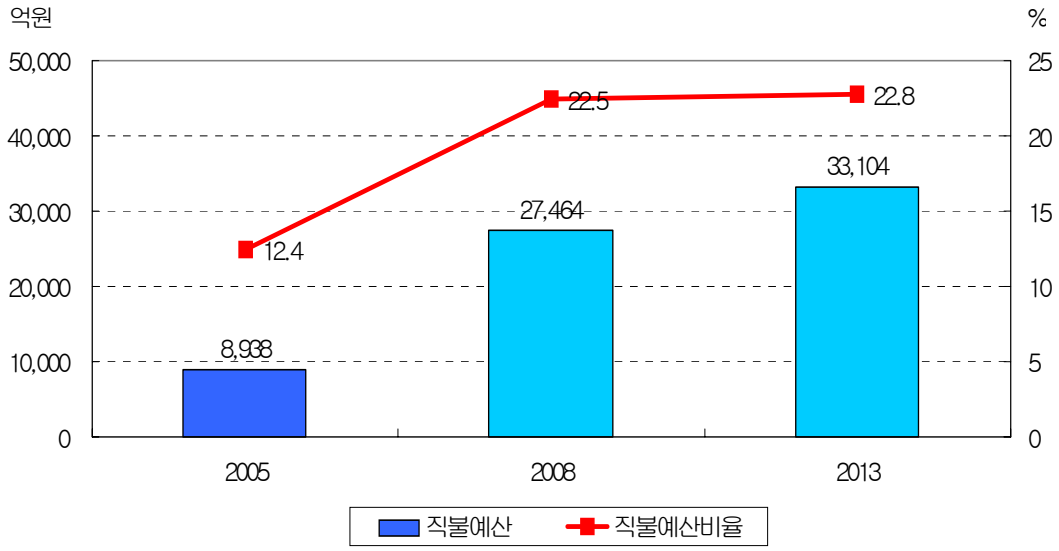
현재 8종류나 실시되고 있는 우리나라의 직불제는 장기적으로 볼 때, 친환경축산 직불제를 제외한 농지면적 기준의 직불제는 하나로 통합하여 경영단위 직불제로 전환하는 것이 바람직하다. 품목특정적 직접지불에서 경영단위 직접지불로의 전환이다.

이렇게 전환함으로써 직불제가 가지는 상충성 문제와 구조개선 지체문제를 방지하면서, 수요에 대응한 생산이 가능하게 할 수 있다. 농림부는 구체적으로 ①소득 보전형, ②구조개선 촉진형, ③다원적 기능 확산형 등 세 가지 유형화를 제시하고 있다(농림부. 2005).

⑵ 직불제 예산의 대폭적인 확충

우리나라의 직불제 예산은 2005년 현재 8,938억원으로 농업예산의 12.4%를 차지하고 있다. 그 동안의 추이를 보면, 2001년 2,505억원(동 4.1%), 2002년 4,274억원(동 6.5%), 2003년 6,188억원(동 9.5%), 그리고 2004년 7,720억원(동 11.9%)으로서 급격히 증가하고 있다. 농업·농촌종합대책에 의하면, 우리나라의 직불제 예산은 2008년 2조 7,400억원, 2013년 3조 3,100억원으로의 확충을 계획하고 있다(농림부. 2004).

그림 4-1 직접지불 투융자계획



자료 : 농림부(2004)

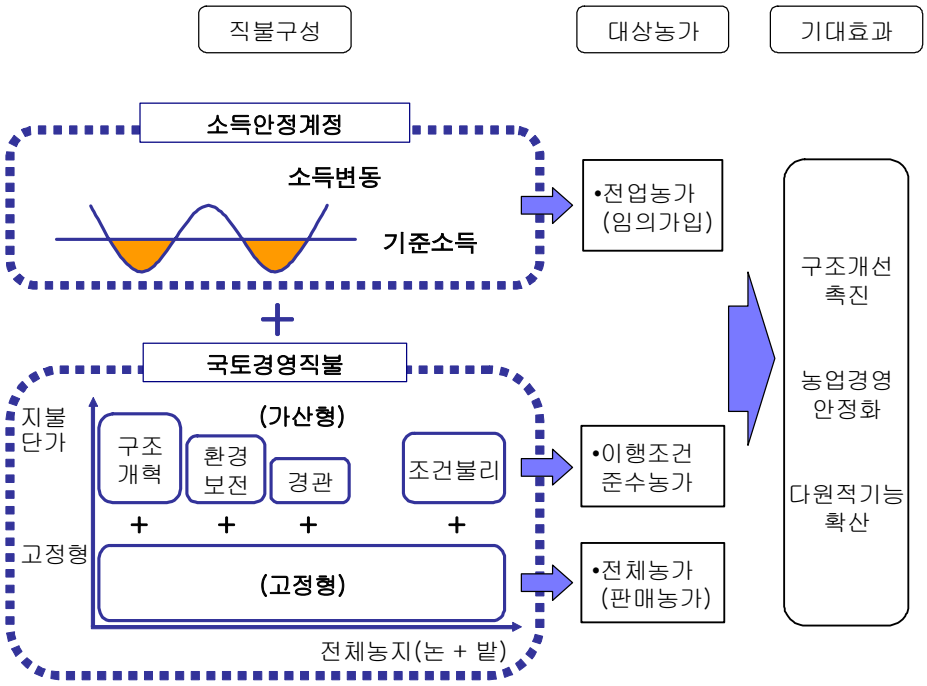
따라서 이 계획을 실행하기 위해서는 2008년까지는 2005년 대비 1조 8,500억원의 직불제 예산을 증액해야 한다. 향후 직불제 사업은, ①기존 직불제의 단가 인상 또는 사업범위 확대, ②신규 직불제의 도입 등을 통하여 확충할 수 있다.

(3) 중장기 직불제 확충방향

중장기적으로는 ①전체 논밭을 포괄하는 경영단위의 국토경영직불과 ②특정품목이나 농가를 한정하여 실시하는 ②소득안정계정으로 구성된다.

국토경영직불은 면적기준의 '고정형'과 일정한 이행조건을 준수하는 경우 지불하는 '가산형'으로 구상할 수 있다. 고정형은 농가단위로 지불되는 소위 경영단위 직불제이다. 만약 우리나라 직불제가 논농업에 이어서 밭농업 직불제가 실시되어 전체 농지로 확대된다면 EU가 실시하고 있는 단일직불제와 같이 지급 금액은 농가가 과거 실제로 지급받은 금액의 합계를 근거로 하여 산정할 수 있다.

그림 4-2 중장기 직접지불제 개념도



또한 가산형은 구조개혁, 환경보전, 경관보전 등 개별프로그램에 가입, 이행조건을 준수한 경우에 지불된다. 대상농가는 고정형은 자급농가를 제외한 판매농가 전체가 대상이 되며, 가산형은 각각의 프로그램별에 가입하여 이행조건을 준수한 농가나 산지가 대상이 된다.

그리고 소득안정계정은 가격이나 수량 변동에 의한 소득변동의 영향을 완화하여 경영안정을 도모하기 위한 장치이다. 지불기준은 당해연도 소득이 기준소득을 하회하는 경우, 그 차액의 일부를 보전하는 방식이 일반적이다. 소득변동이 농업경영에 상당한 영향을 받는 일정 규모이상의 농가가 대상이 된다.

이러한 직불제에 의해 구조개선 촉진과 함께 농업경영 안정화, 그리고 이에 결합된 다원적 기능 확산을 기대할 수 있을 것이다.

제 5 장

밭농업 직접지불제 구상

우리나라 밭농업 직불제는 논농업과는 달리 밭농업의 특성을 고려하고, 장기적으로는 논밭을 포괄하는 경영단위 직불제로 통합하는 관점에서 설계되어야 한다.

특히, WTO 체제에서 국제적인 동향이나 규율에서 보면 허용대상정책이면서 경영단위로의 전환이 요구된다. 동시에 우리나라 직접지불정책의 장기적인 방향에서 보면 구조개혁의 촉진과 다원적 기능의 확산이라는 과제도 고려되어야 한다.

이와 같은 점을 고려하면서 밭농업 직불제의 도입 필요성을 정리한 후, 제도 설계시의 고려할 사항과 같은 방향성에 따라서 대상지역, 대상농지, 단가, 실시체제, 실시시기, 그리고 실시조건 등에 대하여 구상한다.

1. 도입의 필요성

1.1. WTO/FTA에 의한 시장개방에 대한 민감품목 대응조치

밭농업은 곡물, 채소, 과수, 특용작물 등 다양한 품목으로 구성되어 있다. 이러한 품목은 시장개방의 영향을 직접적으로 받고 있어 가격변동에 의한 소득변동이 심한 특징이 있다.

향후 DDA 농업협상의 타결되어 관세상한 등이 설정되거나, FTA 체결이 의한 추가적인 시장개방이 이루어지면 손실은 더욱 크게 나타날 것이다. 이러한 시장개방 추세에 대응하기 위해 중요품목이 존재하는 밭농업을 대상으로 하는 생산중립적인 직불제를 도입할 필요가 있다.

1.2. 직불제의 논밭균형 확보와 이를 통한 쌀과잉 문제 해결

현재 우리나라의 직불제는 논중심의 직불제이다. 그래서 상대적으로 불리한 밭농업 종사자에 대해 직불제를 실시함으로써 논밭간의 균형을 확보할 수 있다.

또한 지나치게 논에 편중되는 보호정책이 쌀 과잉의 원인이 될 수 있다. 직불제를 통하여 밭농업의 건전한 발전을 회복할 수 있으면 쌀 과잉문제를 해결할 수 있는 기회가 될 수 있다.

1.3. 밭농업 구조개혁의 실현

직불제는 일반적으로 구조개혁을 지체하거나 역행한다는 것이 문제점으로 자주 지적되고 있다. 그러나 제도설계 여하에 따라서 구조개혁의 촉진도 기대할 수 있다.

향후 직불제가 농정의 중요한 위치를 차지하는 경우 시장개방에 적절히 대응할 수 있도록 밭농업의 경쟁력을 강화하는 정책수단으로 자리잡을 수 있는 직불제가 필요하다.

1.4. 경영단위 직불제로의 전환과정으로서의 밭농업 직불제

우리나라의 직불제는 구조개선의 지체나 직불제간의 상충성 등의 문제를 해결하기 위하여 장기적으로 논밭을 통합하여 경영단위로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 현재의 논중심의 직불제에서 밭농업에 까지 확대될 필요가 있다. 밭농업 직불제는 경영단위로 전환하기 위한 직불제 제도상의 중요한 의의를 가진다.

2. 제도 설계시 고려사항

⑴ WTO 농업협정과의 합치성 유지

직접지불정책이 장기적으로 존속하기 위해서는 WTO 농업협정상의 허용대상정책(green box) 또는 '새로운 blue box'에 해당되는 정책으로 분류되어야 한다. <표 5-1>에서와 같이 허용대상정책이 되기 위해서는 무역왜곡효과 또는 증산효과가 전혀 없거나 최소한인 정책이면서, 생산자에 대한 가격지지효과가 없도록 설계되어야 한다. 이것은 국제규율로 정착되고 있는 면도 있지만 생산왜곡을 방지하기 위해서도 필요한 요건이다.

⑵ 경영단위 직접지불로의 전환과정

우리나라의 직불제는 8종의 다양한 직불제로 구성되어 있다. 장기적으로는 경영단위의 국토경영직불과 소득안정계정으로 전환할 필요가 있다. 밭농업 직불제도 이러한 장기적인 방향을 감안하여 설계되어야 한다.

⑶ 밭농업 구조개혁 유인

직불제는 일반적으로 구조개혁을 저해한다는 점이 문제로서 자주 지적되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 소득지지와 구조개혁을 동시에 실현하는 제도가 필요하다.

⑷ 밭농업의 지역적 특성 고려

밭농업은 논농업과 달리 지역적으로 다양한 특성을 가지고 있다. 논과 밭의 형평성을 유지하되, 밭농업의 특성을 고려한 직불제, 즉 지불단가 또는 이행조건 등에 있어서 지역적 특성을 고려할 필요가 있다.

⑸ 이행조건(cross compliance)의 강화

직불제의 수급자에게 직접지불에 대해 무상보조라고 인식되는 경우도 있

다. 직불제의 효과 제고와 국민적 공감대 형성을 위해서는 수급조건으로서 환경보전, 식량안보, 경관제공 등 다원적 기능의 수행이라는 이행조건을 강화하여 지불근거를 명확히 할 필요가 있다. 이것은 직불제 실시효과를 높이는 동시에, 직불제에 대한 국민적 합의를 형성하는 조건이기도 하다.

표 5-1 국내보조 허용대상정책

구 분	요 건
허용대상정책 (green box) (부속서 2)	○WTO 농업협정 부속서 2에 규정된 바와 같이, 무역왜곡효과 또는 증산효과가 전혀 없거나 최소한인 정책이면서, 생산자에 대한 가격지지효과가 없을 것 ⑴ 정부가 제공하는 서비스 ① 연구, 보급, 교육, 검사, 농업·농촌기반정비, 시장정비 등 ② 식량안보 목적의 비축 ③ 국내 식량원조 ⑵ 생산자에 대한 직접지불 ① 생산 중립적인 소득지지 ② 소득의 대폭감소에 대한 보상 ③ 자연재해보상 ④ 농업구조조정지원 ⑤ 환경대책 ⑥ 지역대책
생산제한하 직접지불정책 (blue box) (6조 5항)	○생산조정계획에 의한 직접지불 중 다음 하나에 해당되는 것 ① 일정시점에서 고정된 면적 및 수량에 근거한 직접지불 ② 기준 생산면적의 85%이하에 대해 실시하는 직접지불 ③ 일정시점에서 축산의 고정 두수에 실시하는 직접지불
최소허용정책 (De-minimis) (6조 4항)	○감축대상정책(amber box) 중 ① 생산물 특정적인 정책으로서 AMS 합계가 당해 농산물생산액의 5% 이내인 것(개도국은 10%) ② 생산물 특정적이지 않는 정책으로서 AMS 합계가 총농업생산액의 5% 이내인 것(개도국은 10%)

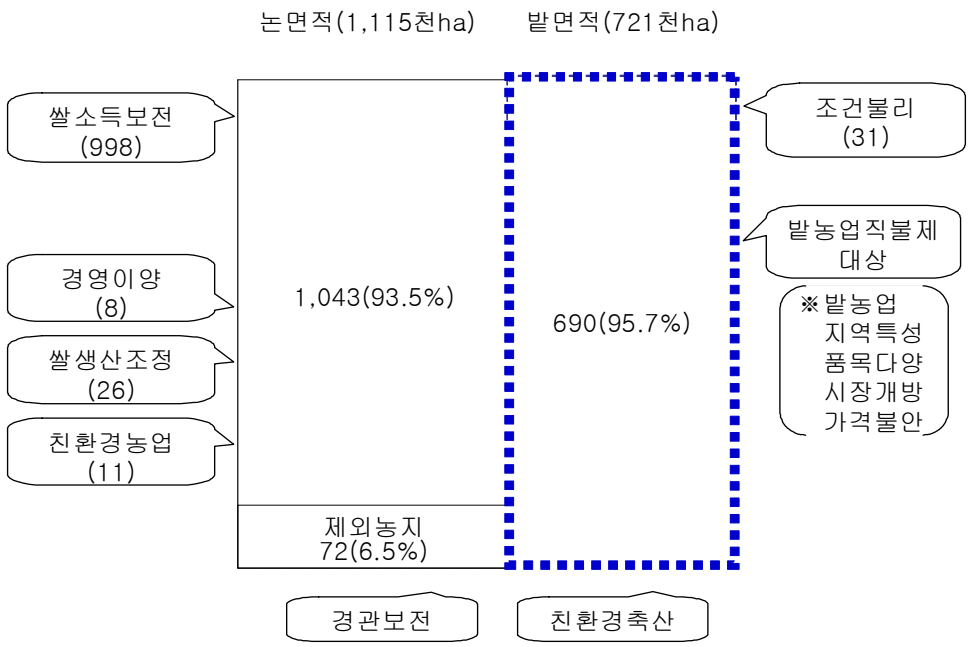
자료 : WTO농업협정

3. 밭농업 직접지불제 구상

3.1. 대상지역

현재 논에 대해서는 쌀소득보전 직불제를 비롯하여 경영이양 직불제, 친환경농업 직불제, 쌀생산조정 직불제 등이 연 면적 1,043천ha(논면적의 93.5%)를 대상으로 실시되고 있다. 한편, 밭에 대해서는 조건불리지역 직불제가 31천ha(4.3%) 시험 실시되고 있다. 밭농업 직불제는 조건불리지역 직불제를 포함한 밭전체(721천ha)가 대상지역이 된다<그림 5-1>.

그림 5-1 현행 직불제 실시지역



주 : 농지면적은 2004년, 직불제 실시면적은 2005년 기준

3.2. 밭농업 직불제 체제

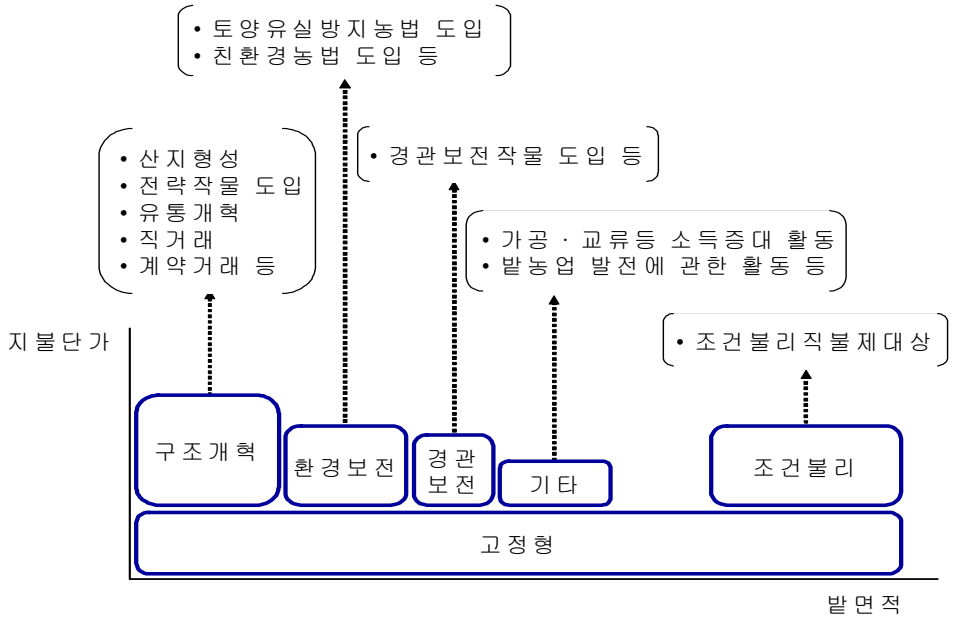
현재 밭농업에 대해서는 조건불리지역 직불제와 부분적으로 친환경농업 직불제와 경관보전 직불제가 실시되고 있다. 밭농업 직불제는 밭농업의 다양한 품목이나 지역성을 고려해야 한다. 또한 쌀소득보전 직불제와 균형을 유지하고 장차 경영단위 직불제로 통합 가능하면서, 구조개선을 유인할 수 있도록 설계되어야 한다.

지불방식을 논농업과 같은 '고정형'에 밭농업의 특성을 가미하는 '가산형'을 추가하는 방식으로 설계할 수 있다.

즉, '① 고정형 + ② 가산형'이다.

고정형 단가는 과거 식부면적을 기준으로 한다. 가산형은 프로그램별(구조개혁, 환경보전, 경관보전 등) 이행조건을 규정하고, 이를 준수하는 자 또는 산지에 고정형에 추가하여 지불함으로써 구조개혁 촉진과 다원적 기능의 확산을 도모할 수 있다<그림 5-2>.

그림 5-2 밭농업 직불제 체제



3.3. 대상 농지 및 농가

밭농업 직불제는 전체 밭을 대상으로 하되, 대상 농지는 2004년 현재 72만ha의 밭면적 중에서 자급용(1.8만ha), 시설용(0.5만ha), 휴경농지(2.1만ha) 등을 제외한 약 68만ha가 대상이 된다. 생산중립적인 요건을 만족하기 위해서는 과거 일정기간 밭농업에 이용되면서 판매용 농산물을 생산한 밭이 직불제 대상농지가 된다.

지불은 경작자를 대상으로 한다. 대상농가는 밭 있는 농가 103만호 중에서 주로 자급용 농산물을 생산하는 0.1ha미만의 20만호를 제외한 83만호 정도의 판매농가이다.

3.4. 지원 단가

(1) 지원 근거

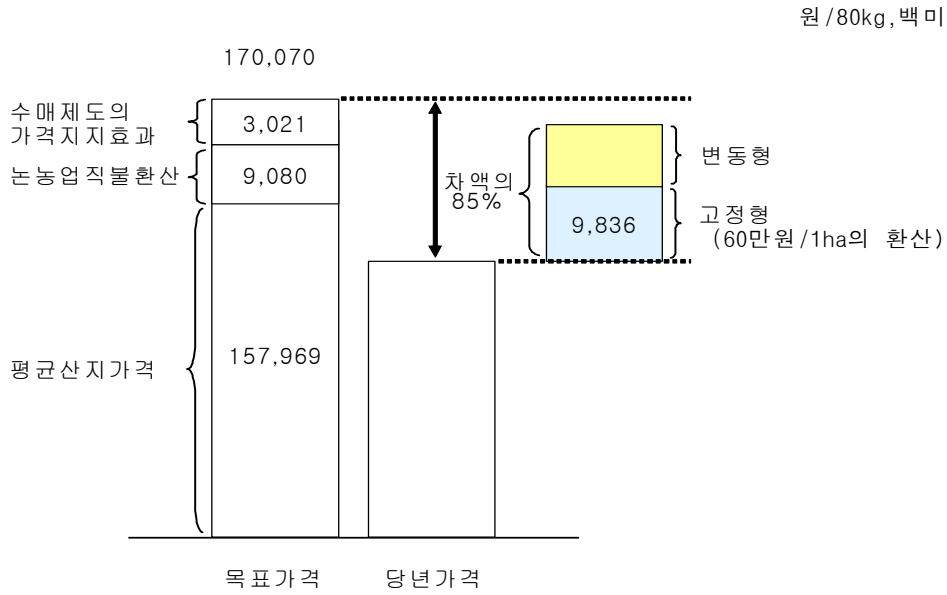
직불제의 도입근거는 대체로 지지가격 인하 또는 폐지에 대한 보상, 시장에서의 손실에 대한 보전, 그리고 국내외 생산조건격차에 대한 보전 등을 들 수 있다. 직불단가도 이러한 도입근거를 기준으로 결정된다.

① EU 소득보상직불제 : 지지가격(개입가격) 인하에 대한 보상
② 미국 고정직불제 : 가격지지(부족불제도) 폐지에 대한 보상
③ 미국 가격보전직불(CCP) : 시장손실지불(MLP) 제도화, 생산비 보전
④ 일본 품목횡단적 직불제 : 국내외 생산조건격차 보전

우리나라 쌀소득보전 직불제는 가격지지(수매제도) 폐지에 대한 보상과 다원적 기능에 대한 보전의 합계이다.

즉, 쌀소득보전 직불제의 목표가격(170,070원/80kg)은 시장가격(157,969원), 논농업직불의 80kg당의 환산금액(9,080원), 그리고 수매가격의 가격지지효과분(3,021원)의 합계이다. 이러한 면에서 보면 쌀소득보전 직불제는 가격지지 폐지와 논농업 직불제의 다원적 기능 등에 근거하여 지불단가가 결정된 것임을 알 수 있다<그림 5-3>.

그림 5-3 쌀소득보전 직불제의 목표가격 내역



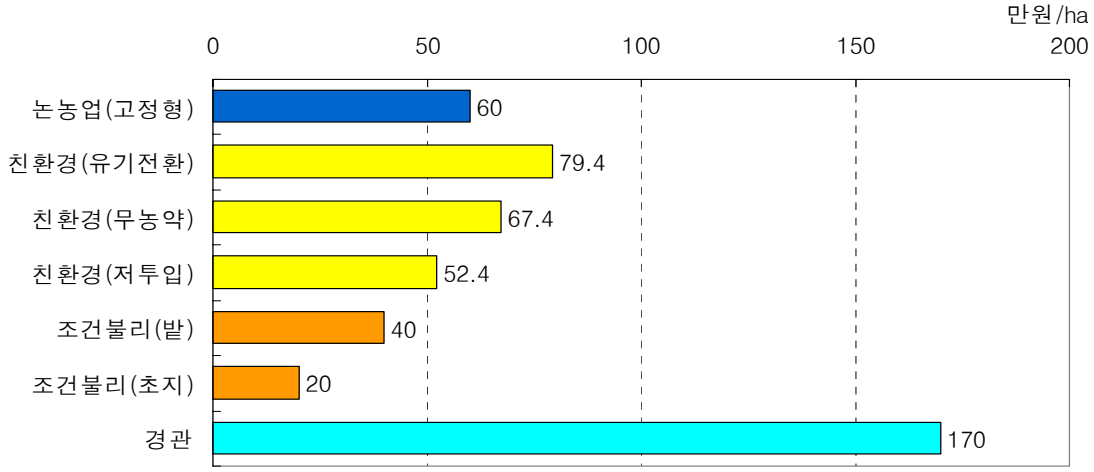
⑵ 현행 직불제 단가

우리나라의 현행 직불제 단가를 보면 <그림 5-4>와 같다. 친환경축산 직불제 외에는 식부면적 기준으로 지불되고 있다. 미국, EU, 일본 등에서 생산량 기준으로 적용되는 것과는 대조적이다. 생산량 기준으로 하면 농가별로 실태가 보다 정확히 반영되는 특징은 있으나 농가별 식부면적과 지역별 단수 등에 관한 과거 통계가 필요하기 때문에 우리나라에서는 적용하기 어려운 점이 있다. 그래서 편의상 식부면적 기준으로 적용하는 것이다.

현재 제도별 지불단가를 보면, 식부면적 ha당 쌀소득보전 직불(고정형)이 60만원, 친환경농업 직불이 52만 4,000원에서 79만 4,000원, 조건불지지역 직불은 20만원(초지)과 40만원(밭), 그리고 경관보전 직불은 170만원이다.

밭농업 직불제 단가도 이러한 현행 설정기준과 단가수준을 고려하여 결정되어 할 것이다.

그림 5-4 현행 직불제 단가, 2005년



(3) 단가 설정

㈎ 고정형

밭농업 직불의 고정형은 ①시장개방에 의한 손실 예상금액, ②다원적 기능 평가액으로 그 지불근거를 설정할 수 있다. 우선, ①에 대하여 DDA 시장개방 시나리오별 예상 농업소득 손실액(2002～04년 평균과 2012～14년 평균소득과의 비교)을 추정한 것이 <표 5-2>이다. 이에 의하면 ha당 기준전망의 경우 25만원, 개도국의 경우 44만원, 선진국의 경우 170만원이다.

○ 시장개방 손실에 근거한 단가

- 기준전망 : 25만원
- 개도국기준 : 44만원/ha
- 선진국기준 : 170만원/ha

둘째, ②의 다원적 기능 평가액을 기준으로 단가를 산정한 것이 <표 5-3>이다. 농촌진흥청이 추계한 농업이 가지는 다원적 기능에 대하여 이를 전답별 ha당으로 환산하여, 쌀소득보전 직불의 고정형과 동일한 비율을 적용하는 방식으로 계산하면 ha당 30만원 정도이다.

○ 다원적 기능에 근거한 단가 : 30만원/ha

표 5-2 시장개방에 의한 밭작물 소득감소액

시나리오	밭작물총소득 2002~04년평균 (10억원)	밭작물총소득 2012~14년평균 (10억원)	예상감소액 (10억원)	ha당 감소액 (만원/ha)
기준전망	5,314	4,448	866	25
개도국시나리오	5,314	4,236	1,078	44
선진국시나리오	5,314	3,158	2,156	170

주 : 시나리오별로는 우선 기준전망은 쌀 이외의 작물에 대하여 2004년 품목별 관세 양허수준이 전망기간중 계속된다고 가정한 경우이고, 개도국 및 선진국 시나리오는 10월 12일 G20이 제안한 개도국·선진국별 관세감축을 가정하여 추정한 것임.

자료 : KREI-ASMO에 의한 추정(2005. 11)

표 5-3 다원적 기능에 근거한 단가 산정

	논(A)	밭(B)	비고
다원적 기능 합계(억원)	151,316	47,579	
1ha당 다원적기능(만원/ha)	1,317	643	밭은 논의 49%
고정형 단가 산정(만원/ha)	60	30	논의 절반으로 환산

주 : 다원적 기능 평가는 농촌진흥청(2002)

㈏ 가산형

가산형은 프로그램 개발후 프로그램에 따라 단가를 설정해야 할 것이다. 예상되는 프로그램은 <그림 5-2>에서와 같이 밭농업에 있어서 ① 구조개혁, ② 환경보전, ③ 경관보전, ④ 조건불리대책, ⑤ 기타 소득증대 활동 등을 상정할 수 있다. 예를 들면, ①의 구조개혁은 프로그램에 근거하여 새로운 산지형성이나 전략작물 도입, 유통개혁, 직거래 또는 계약거래 등과 구조개혁에 의해 산지에서의 생산비 절감이나 소득증대를 실현하고자 하는 경우 일정기간을 정하여 고정된 금액을 지불하는 방안을 고려할 수 있다. 구체적인 프로그램 개발은 향후 추가적인 연구과제이다.

단지, 현재 실시되고 있는 조건불리지역 직불제나 경관보전 직불제의 경우 현행 제도를 그대로 적용하여 다음과 같은 실시프로그램이 가능하다.

□ 조건불리지역 직불

⑴ 2004～05년 시범사업 주요내용

○ 국가균형발전 및 지역사회의 공동화 방지를 위해 농업생산 및 정주여건이 불리한 농촌지역의 농업인 지원

- 보조금의 30%이상을 마을공동기금으로 조성
- 지역사업의 성격이 큰 점을 감안, 지자체가 30% 재정부담
- 생산의무를 부과하지 않고, 농지 관리의무 등만 부과

○ 조건불리지역 구분지표를 적용하여 선정한 법정리를 대상

- ① 경지율(22% 미만), ② 경사도 14%이상 면적이 50%이상
- 밭·과수원·초지 대상, 실경작자 경작지 소재 동일면 거주
- 단지, 논농업직불제 대상농지 및 도서지역 제외

○ 지급단가 : 밭·과수원 400천/ha, 초지 200천원/ha

- 지급하한 면적 : 0.1ha 호당 지급상한액 : 200만원

⑵ 이행 조건

○ 마을협약 체결 및 마을공동기금 조성(보조금 최소 30%이상)

○ 농지관리 의무

- 농지의 친환경적인 관리
- 폐비닐·농약병 수거
- 제초작업 등
- 토양유실방지를 위해 등고선 재배 방향 등 보전농법 실시

⑶ 추진실적 : 2004년 100억(2005년 123억, 사업비 89억)

○ 사업대상 : 31천ha, 34천농가, 679개 법정리/1,326개 행정리

○ 보조금 지급액 : 11,573백만원(공동기금 4,185백만원)

- 농가당 지급액 : 337천원(공동기금 121천원)

⑷ 지불금액

○ 시장·군수는 이행조건을 확인, 대상면적에 지불단가를 곱하여 지급액을 결정, 공동기금과 농가별 수급액 지급

○ 지불금액

- 고정형 + 조건불리지역 직불금액(경지면적(ha) × 지불단가(논밭 40만원/ha, 초지 20만원/ha))

□ 경관보전 직불

⑴ 이행 조건

○ 경관보전직불제 협약을 체결한 자는 사업기간동안 협약에 명시된 토지를 대상으로 아래 사항을 이행해야 한다.

① 경관작물 식재

- 해당 토지의 토양, 토질, 배수상태에 맞는 경관작물 파종 및 식재

② 성실 재배관리

- 작물이 잘 생육하여 좋은 경관을 유지할 수 있도록 관리작업
- 작물의 생육에 적정한 시비 및 제초작업
- 작물이 병충해를 입지 않도록 병해충 방제작업
- 작물생육에 양호한 토양 수분 조건 유지를 위한 관개 및 배수작업

* 화학비료 권장시비량 및 농약안전사용기준 준수

③ 작물 수확후 농지정비

- 작물 수확후 경관이 나쁘지 않도록 구역내 수확물과 토지를 정비

④ 경작지 주변의 경관개선을 위한 공동작업

- 유휴지 관리, 꽃길조성, 주변 숲 정리, 담장정비, 논두렁 보수, 수로정비 등

⑵ 이행여부 점검

○ 점검기관 : 사업주관기관(시·군·구) 책임 하에 실시

○ 점검시기 : 자체실정에 맞게 점검시기를 조정하여 실시

○ 점검방법

- 점검기관에서는 자체 점검계획 수립·시행
- 경관보전직불추진위원장과 추진위원을 대상으로 의견 청취 및 현지조사 실시
- 신청농가에 대하여 전수조사 실시

⑶ 직불금액 지급

○ 시장·군수는 이행조건을 확인, 대상면적에 지불단가를 곱하여 지급액을 결정, 농가별로 지급

○ 지급액

- 고정형 + 경관보전 직불금(계약면적(ha)×170만원/ha)

3.5. 실시 체제(지자체 등 참여)

밭농업은 지역적 특성이 강하기 때문에 지역성을 반영해야한다. 또한 실시여건 등도 지자체에 따라서 차이가 있을 수 있기 때문에 제도의 실효성을 높이기 위해서는 지자체의 역할이 중요하다.

일정한 비용부담을 전제로 지자체의 적극적인 참여를 유도할 필요가 있다. 지자체는 실시시기 결정, 지역특성에 적합한 가산금 프로그램 개발, 정책효과 평가 등을 기대할 수 있다. 구조개혁이나 환경보전, 경관보전 등은 지역실정을 반영하는 편이 정책효과를 높일 수 있으며, 또 가산형은 지역별로 실시할 수 있는 여건이나 필요성에 차이가 있다.

현행 조건불리지역 직불제와 경관보전 직불제의 경우도 총사업비 중 30%를 지자체가 부담하면서 일정한 책임을 가지고 시행에 참여하고 있다. 그래서 기존 직불제의 범위내에서의 지방비 부담을 전제로 하여 지자체가 참여하는 실시체제를 구축할 필요가 있다.

3.6. 이행 조건(cross compliance)

직불제 도입시에는 이에 대한 국민적 합의 형성과 직불제의 정책 효과를 제고하기 위해 이행조건의 적절한 설정과 이에 대한 검증이 불가피하다.

밭농업의 경우, 종전의 논농업 직불제 및 조건불리지역 직불제 수준의 이행조건의 설정이 적절하다. 다음과 같은 이행조건의 설정이 가능하다.

① 화학비료 권장시비량 및 농약 안전사용 기준 준수
② 농지의 성실경작
③ 농지경관 정비(폐플라스틱 및 폐비닐, 농약병 등 수거)
④ 농지법면 관리 등 보전농법 실시

3.7. 실시 시기 등

고정형과 가산형을 단계적으로 실시하는 것이 바람직하다. 고정형은 예산 확보와 동시에 농가별 식부면적 등 기초통계가 확보되면 실시가 가능하다. 가산형은 세부적인 프로그램 개발을 비롯하여 사후 검증작업 등에 대한 체제를 정비한 후 실시해야 한다.

또한, 실시방식은 5년 정도를 기한으로 하여 한시적으로 실시하되, 제도 평가를 실시, 개선해나가는 방식에 대해서도 검토할 필요하다. 일본 중산간 직불제는 5년 단위로 실시하고 있으며, 미국이나 EU도 일정기간 단위로 실시하고 있다.

제 6 장

종 합

6.1. 도입 필요성

⑴ 향후 DDA 농업협상에 의한 대폭적인 관세감축과 FTA 체결에 의한 추가적인 시장개방 등에 의해 밭농업의 시장개방 손실은 더욱 크게 나타날 것으로 예상된다. 이러한 시장개방 추세에 대응하기 위해 중요품목이 존재하는 밭을 대상으로 하는 생산중립적인 직불제를 도입할 필요가 있다.

⑵ 논농업에 비해 상대적으로 불리한 밭농업에 대해 직불제를 실시함으로써 논밭 균형을 확보할 수 있다. 또한 밭농업 직불제를 통하여 밭농업 경영안정과 건전한 발전, 다원적 기능 확산, 그리고 쌀 과잉문제 해결 등의 기회가 될 수 있다. 이 점은 밭농업 직불제의 도입목적이기도 하다.

⑶ 직불제의 문제로서 지적되고 있는 것이 구조개혁을 지체한다는 점이다. 향후 직불제가 농정의 중요한 위치를 차지하는 경우 시장개방에 적절히 대응할 수 있도록 밭농업의 경쟁력을 강화하는 정책수단으로서의 역할이 필요하다.

⑷ 직불제는 구조개선 지체나 직불제간 상충성 등과 같은 직불제가 가지는 문제를 해결하기 위하여 장기적으로 경영단위로 전환되어야 한다. 밭농업 직불제는 경영단위로 전환하기 위한 직접지불정책에 있어서 중요한 의의를 가진다.

6.2. 제도 설계시 고려사항

⑴ 직접지불정책이 장기적으로 존속하기 위해서는 WTO 농업협정상의 허용대상정책(green box)으로 설계할 필요가 있다.

⑵ 우리나라의 직불제는 7종류의 다양한 직불제로 구성되어 있다. 장기적으로는 '국토경영직불' 및 '소득안정계정'으로 통합할 필요가 있다. 밭농업 직불제도 이러한 장기적인 방향에 따라서 설계되어야 한다.

⑶ 직불제는 구조개혁을 저해한다는 점이 문제로서 자주 지적되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 소득지지와 구조개혁을 동시에 실현하는 제도가 필요하다.

⑷ 밭농업은 논농업과 달리 지역적으로 다양한 특성을 가지고 있다. 논과 밭의 형평성을 유지하되, 밭농업의 특성을 고려한 직불제, 즉 지불단가 또는 이행조건 등에 있어서 지역적 특성을 고려할 필요가 있다.

⑸ 직불제 효과 제고와 국민합의 형성을 위해서는 수급조건으로서 환경보전, 식량안보, 경관제공 등 다원적 기능의 수행이라는 이행조건을 강화하고, 지불근거를 명확히 해야 한다.

6.3. 밭농업 직불제 구상

⑴ 대상지역

현재 밭에 대해서는 조건불리지역 직불제가 3만 1,000ha 시험 실시되고 있고, 경관보전 직불제는 논과 밭을 대상으로 5,000ha 정도 실시되고 있다. 밭농업 직불제는 기존의 밭을 대상으로 하는 직불제를 포함한 밭전체가 대상지역이 된다.

⑵ 지불방식

조건불지지역 직불제와 경관보전 직불제를 고려하고, 쌀소득보전 직불제와 균형을 유지하고 장차 경영단위 직불제로 통합가능하면서, 구조개선을 유인하기 위해서는, 지불방식이 '① 고정형＋② 가산형'으로 할 필요가 있다.

고정형 단가는 시장개방손실 상당액, 다원적 기능 평가액 등을 기준으로

산정하되, 과거의 식부면적을 기준으로 한다. 가산형은 프로그램별(구조개혁, 환경보전, 경관형성 등) 이행조건을 규정하고, 이것을 준수하는 생산자 또는 산지에 대하여 고정형에 추가하여 지불된다.

⑶ 지불단가

직불제의 지원근거는 가격지지 폐지 또는 인하에 대한 보상, 다원적 기능에 대한 보상 등을 들 수 있다. 이러한 것을 근거로 지불단가를 계산하면, ① 시장개방에 의한 손실액(개도국기준)은 ha당 44만원, ② 다원적 기능 기준은 ha당 30만원이다.

가산금의 경우 프로그램 개발후 단가 설정이 필요하지만, 현행 조건불리 직불의 경우는 '고정형 단가+조건불리 직불단가(밭 40만원/ha, 초지 20만원/ha)'이며, 경관보전 직불의 경우는 '고정형+경관보전 단가(170만원/ha.)'이다.

⑷ 대상면적 및 대상농가

대상면적은 2004년 현재 72만ha의 밭면적 중에서 자급용, 시설용, 휴경농지를 제외한 약 68만ha가 대상이 된다. 또한 대상농가는 밭 있는 농가 103만호 중에서 주로 자급농가 0.1ha미만의 20만호를 제외한 83만호가 대상이 된다.

⑸ 실시체제

밭농업은 논농업에 비해 지역적 특성이 강하다. 또 실시여건도 지자체에 따라서 차이가 있을 수 있다. 제도의 실효성을 높이기 위해서는 지자체의 역할이 중요하다. 일정한 비용부담을 전제로 지자체가 참여하는 실시체지를 구축할 필요가 있다. 지자체는 실시시기 결정, 지역특성에 적합한 가산형 프로그램 개발, 정책효과 평가 등을 기대할 수 있다.

⑹ 이행조건 강화

직불제에 대한 국민합의 형성과 직불제의 정책효과 제고를 위해 이행조건의 적절한 설정과 이에 대한 검증이 반드시 수반되어야 한다. 밭농업의 경우 종전의 논농업 직불제 및 조건불리지역 직불제 수준의 이행조건 설정이 적절하다.

⑺ 실시시기

실시시기는 고정형과 가산형을 단계적으로 실시하는 것이 바람직하다. 고

정형은 예산확보와 농가별 식부면적 등 기초통계가 확보되면 실시가 가능하다. 가산형은 세부 프로그램 개발을 비롯하여, 사후 검증작업 체제를 정비한 후 실시해야 한다. 실시방식은 5년 정도를 기한으로 하여 실시하고, 정책평가를 통하여 개선해나가는 방식이 적절하다.

표 6-1 밭농업 직접지불제 구상 골자

구분	주요 내용	비고
(1) 도입목적	① WTO/FTA 시장개방 대응 ② 직불제의 논밭균형 유지 ③ 밭농업 구조개혁 실현 ④ 경영단위 직불제 전환과정	
(2) 제도체제	① 고정형 + ② 가산형 ※ 가산형 프로그램 - 구조개혁형 - 환경보전형 - 경관보전형 - 조건불리형 - 기타	○ 가산형 프로그램은 향후 개발
(3) 대상지역	○ 밭지역 전체 - 자급,시설,휴경농지 4.4만ha 제외	○ 68만ha
(4) 대상농가	○ 판매농가 - 자급농가 제외(20만호)	○ 83만호
(5) 지불기준 및 단가	① 시장개방에 의한 손실보전 (개도국기준) - 44만원/ha ② 다원적 기능 보전 - 30만원/ha	○ 소요예산 ① 2,990억원 ② 2,040억원
(6) 지자체 분담	○ 30% 부담	○ 조건불리 30%부담 ○ 경관보전 30%부담

6.4. 실시조건

직불제의 실시 효과를 높이기 위해서는 대상지역 및 대상농가의 지정, 실시과정 검증, 철저한 사후관리 등의 업무가 요구된다. 이러한 관리업부가 부족하면서 더구나 분산되어 있는 것이 현재의 상황이다.

다양한 직불제 실시와 함께, 영세 다수의 농가구성과 농지 필지단위 분산 등과 같은 우리나라 농업구조의 특징 등이 복합적으로 작용하여 지자체의 업무과중을 초래하고 있다. 더구나 생산중립적인 직불제를 시행하는데 있어서 농가별 과거의 식부면적과 단수 등의 자료가 정비되어야 한다.

따라서, 지역사정을 반영한 적절한 실시와 이행조건의 철저한 검증을 통해 직불제 효과를 제고하기 위해서는 직불제 검증업무의 일관화, 농가등록제 등과 같은 농가정보 DB화, 지자체의 직불담당 인력확충 등의 과제가 해결되어야 한다. 또한, 직불제를 통한 밭농업 구조개혁과 다원적 기능 확충 등을 위해서는 가산형 프로그램 개발도 시급하다.

Abstract

A Study on Introduction of Direct Payment measures for Upland Field

The purposes of this study are to design direct payment for upland field through analysis the structure of Korean upland field industry under the growing agricultural trade liberalization. In addition, this study explore institutes, alternatives regarding direct payment for upland field policies direction within the following diversity ways to enhance farm household income and to stabilize farm management.

Generally, the Direct Payment is the Support Earnings policy that the government grants subsidy directly to Farming producers, an opposite concept to the Support Price policy i.e. Harvest Grain Purchase. The advanced countries i.e. USA, EU are tending upwards the direct subsidy for Farming producers against the Support Price policy, which causes some problems like overproduction.

After the Direct Payment & Management Tranfered being inducted in 1997 in Korea, the Direct Payment for Environment_intimate Farming in 1999, the Direct Payment for Rice Farming in 2001, the Direct Payment for Rice Earnings Integrity in 2002, the Mediation Rice Farming in 2003 were being operated.(maf 2005)

In this study, there are two policy alternatives to design the direct payment for upland field. First alternative is to establish the system linking several agricultural policies to compensate lower income earning upland field farm households. Second one is to have increased operational efficiency of the upland field households through the main target policies. As follows, there are various components to design the direct payment for upland field. Those are ① target area, ② method, ③ price, ④ target size of land and farm, ⑤ application system, ⑥ compliance reinforcement, ⑦ application period etc.

Finally, the results of this study suggested several significant policy implications and the direct payment for upland field policies measures in korea. In order to carry out the direct payment

for upland field, it is necessary to set up the system composed of key elements, such as goals, supporting groups, supporting conditions and methods, substantial farm supports, time, and the monitoring & evaluation system. Therefore, government should consider the need to enlarge the upland field direct payments for the expansion of the total farm income and support farm income within diversity ways.

Researchers: Tae-Gon Kim, Bae-Sung Kim and Byoung-Hoon Lee
e-mail Address: taegon@krei.re.kr

참 고 문 헌

김명환 외. 2002. 「소득보전직불제 시행방안 연구」. 한국농촌경제연구원

김종섭 외. 2005. 「조건불리지역 직불제 시범사업 모니터링 및 효과분석」. 농림부

김태곤. 1999. “농정개혁의 국제적인 동향과 직접지불제.” 「농촌경제」22권 1호. 한국농촌경제연구원

김태곤. 2000. “일본의 중산간지역 직접지불제.” 「농촌경제」23권 1호. 한국농촌경제연구원

김태곤. 2002a. 「미국과 일본의 농업소득안정정책」. 한국농촌경제연구원

김태곤. 2002b. 「일본의 중산간농업 직접지불제 자료집」. 한국농촌경제연구원

김태곤. 2003. 「미국과 EU의 가격・소득지지정책」. 한국농촌경제연구원

김태곤. 2005a. “미국의 고정직접지불제 실시동향.” http://www.krei.re.kr/(세계농업정보)

김태곤. 2005b. “일본 품목횡단적 경영안정대책 도입.” http://www.krei.re.kr/(세계농업정보)

박동규 외. 2004a. 「중장기 직불제 확충방안 연구」. 한국농촌경제연구원

박동규 외. 2004b. 「쌀농가 소득안정방안 연구」. 한국농촌경제연구원

서종혁 외.1996. 「WTO 체제하 농업지원제도 조사연구」. 한국농촌경제연구원

서종혁 외. 1998. 「조건불리지역 및 환경보전에 관한 직집지불제 조사연구」. 한국농촌경제연구원

오내원 외.2001. 「경영체별 소득안정화방안 연구」. 한국농촌경제연구원

오내원 외. 2002. 「조건불리지역 밭농업 직불제 세부시행 방안」. 한국농촌경제연구원

이명헌, 양승룡. 2004. 「소득안정계정의 도입 및 시행방안」. 농림부

임송수. 2004. “직접지불제의 발전방향.” 한국농촌경제연구원

농림부. 2004.「농업・농촌종합대책」

농림부. 2005. “중장기 직불제 확충방안”

통계청. 2000. “농업총조사”

服部信司. 2005.「アメリカ2002年農業法：國內保護增大とWTO農業交涉」. 農林統計協會

日本農林水産省. 2004. “中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理”

日本農林水産省. 2005a. “中山間地域等直接支払制度の新たな制度の概要”

日本農林水産省. 2005b. “経営所得安定対策等大綱”

日本農林水産省. 2005c. “経営所得安定対策等の具体化についての考え方”

OECD. 1994. *Agricultural Policy Reform：New Approaches, The Role of Direct Income Payment*

OECD. 2000. *Decoupling：A Conceptual Overview*

OECD. 2005. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evluation*

Ⓒ 2005-44 | 2005. 11. |
밭농업 직접지불제 도입방안 연구

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2005. 11.
발 행 2005. 11.
발행인 최정섭
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전 화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6110 http://www.krei.re.kr
인쇄처 (주)문원사 02-739-3911~4

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