

발간등록번호

11-1541000-000415-01

농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구

연구기관
한국농촌경제연구원

농림수산식품자료실



0002094

농림수산식품부

발간등록번호

11-1541000-000415-01

농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도
개편방안 연구

A Study for Adopting an Agricultural Income Stabilization
Program and Evaluation of direct payment scheme in Korea

연구기관
한국농촌경제연구원

농림수산식품부

제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편 방안」 연구의 최종 연구보고서로 제출합니다.

2009년 12월

연구기관명 : 한국농촌경제연구원
연구책임자 : 김태곤 연구위원
연구원 : 정호근 부연구위원
 채광석 전문연구원

요 약

연구의 필요성과 목적

- 주요 국가에서 직접지불제도는 다양한 형태로 확대되고 있고, 지불단가도 인상되는 경향이 있다. 우리나라도 미국·EU·일본 등과 마찬가지로 직불제가 확산되고 있는데, 이는 가격지지를 대체하는 정책수단 이외에도, 친환경농업 확산, 조건불리성 보전, 경관형성 등 농업이 가지는 다원적 기능의 확산을 중시하는 것과 관련이 있다.
- 직불제가 확산되면서 논·밭간 불균형 완화, 이행조건 강화에 의한 정책효과 제고, 특정 품목중심에서 경영단위로의 전환, 구조개선 촉진 등의 방향으로 개편이 요구되고 있다.
- 따라서 WTO/FTA 등에 의한 시장개방 확대, 농산물 가격하락, 농가 소득감소, 그리고 이와 관련한 경영불안 가중 등 농업을 둘러싼 여건 변화에 대응하여 농업의 지속적인 발전을 위해서 현행 직불제의 개편과 새로운 직불제로서 다원적 기능을 확산하고 농가단위의 소득안정을 도모하는 직불제에 대한 연구가 필요하다.
- 이 연구는 현행 우리나라 직불제의 실시현황과 문제점 등을 고려하여 개편 방향을 제시하고, 특히 농업을 둘러싼 여건 변화와 새로운 정책 과제에 대응하는 공익형 직불제의 확충과 농가의 경영안정에 기여하는 농가단위 소득안정제 도입을 위한 구체적인 제도 설계를 하는 것을 목적으로 하였다.

주요국가의 직접지불제 실시동향

- 직불제는 여건 변화에 따라 제도 개정이 빈번하게 이루어지고 있는 것이 특징이다. 최근 소득안정을 비롯하여, 친환경농업 확산, 경관형성, 조건불리지역 농업유지, 농업자원 보전 등 실시목적이 다양해지고 있다.
- 주요 국가의 직불제 실시 동향을 살펴보면 다음과 같은 특징이 있다. EU는 품목별로 실시하던 소득보상직불을 농가단위의 단일직불제(SFP)로 전환하되, 이행조건을 강화하고 있다. 미국은 그 동안의 고정직불, 변동직불 성격의 ‘가격보전 직접지불’(CCP)에서 2008년 농업법에서 판매수입 하락에 대해 일정비율을 보전하는 ‘수입보전 직접지불’(ACRE)을 도입하여 2009년부터 실시하고 있다. 캐나다는 종전의 농업소득안정제도(CAIS)에서 2008년 새로운 제도로 개편하여 경영안정을 강화하고 있다. 일본은 2007년부터 그 동안의 품목별 대책에서 고정지불과 변동지불로 구성되는 농가단위의 품목횡단적 경영안정대책을 도입하였고, 2010년부터 ‘호별소득보상제도’를 실시하고 있다.
- 이러한 제도 개선은 몇가지 공통된 특징이 있다. 각국의 정책과제나 여건변화 등에 따라 직불제는 국가별로 특수성이 있기는 하지만 다음과 같은 방향으로 진화하는 것을 알 수 있다. 우선 고정지불의 경우 주요 품목에 대한 ‘품목별’ 지불방식에서 ‘농가단위’ 직불제로 전환되고 있다. 소득안정화를 목적으로 하는 ‘변동지불’이 확대되고 있으며, 지불기준은 ‘가격’보전에서 ‘수입’(판매금액)보전으로 전환되고 있다. 또한 정책효과를 제고하기 위해 이행조건을 강화하고 있다. 이행조건과 관련하여서는 생산자가 직불금을 수급받기 위해서는 정부가 제시하는 이행조건 준수를 전제로 하는 것이 일반적이다.

- 우리나라의 직불제는 쌀소득보전직불제를 비롯하여, 친환경직불제, 조건불리지역직불제, 경관직불제, 경영이양직불제 등 도입목적에 따라 다양한 직불제가 실시되고 있으나, 다수 농가에 소액으로 지급되고 있어 소득 안정 및 제고 효과가 미흡하다는 주장이 있다. 우리나라의 직불제가 확대되는 단계에서 직불제의 정책효과를 제고하기 위해서는 제도상의 이행조건 수준을 강화하고, 이행조건 준수여부를 검증하는 시스템 확립 등이 필요하다.

직접지불제의 개편방향

- 직불제의 과제로서 농가소득 향상과 다원적 기능의 확산이라는 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같은 기본원칙 하에서 개편하는 것이 바람직하다.
- 첫째, 현행 직불제를 목적에 따라 ① ‘공익형’ 직불과 ② ‘소득안정형’ 직불로 구분하고, 공익형은 고정지불로 통합하고, 소득안정형은 최종적으로 농가단위 소득안정제로 전환한다.
- 둘째, 현행 직불제를 논농업 중심에서 밭농업으로 확대하여 논밭의 균형적인 발전이나 밭농업지역에서의 농업진흥을 도모해야 한다. 밭농업 직불제는 WTO/FTA 등에 의해 시장개방이 확대됨에 따라 발생하는 민감품목에 대응하고, 농가단위 직불제로 전환하는 중간과정으로서의 성격을 가진다.
- 셋째, 논밭 전체를 대상으로 하는 직불제(고정지불)의 기반위에서 소득 변동의 영향을 완화하는 ‘농가단위 소득안정제’(변동지불)를 도입한다. 농가단위 소득안정제는 가격 및 수량변동의 리스크가 큰 일정규모 이상 농가를 대상으로 하여 경영안정을 도모하는 것이 목적이다.
- 이상의 개편 방향을 요약하면 우리나라 직불제는 논밭을 대상으로 하는 공익형의 ‘고정지불’을 기본으로 하고, 여기에 이행조건 준수를 전제로 지불하는 ‘가산지불’을 추가한다. 가산지불은 구조개선형, 소득개발형, 친환경형

(환경편의 증진, 환경부하 경감, 탄소배출 감축 등), 경관형, 조건불리형 등과 같은 정책수요에 따라 다양한 프로그램을 설계할 수 있다. 그리고 일정 규모 이상의 농가를 대상으로 하는 ‘농가단위 소득안정제’는 전업농의 경영 리스크를 완화하여 지속적인 농업발전을 도모하는 체제로 구성한다.

공익형 직접지불제의 확충방향

- 공익형 직불제란 생산자가 이행조건으로 공익적 기능을 수행하는 것을 전제로 직불금을 지불하는 것이며, 이를 통하여 다원적 기능의 확산이라는 직접적인 효과와 소득보상이라는 간접적인 효과가 나타난다.
- 이를 위해 현행 직불제 체제를 유지하되, 논농업과 밭농업을 대상으로 하면서 다원적 기능 발휘, 구조개선, 농업진흥 등 다양한 역할을 포함하기 위해서는 현행 ‘고정지불’을 기본으로 하고, 각각의 기능을 이행하는 것을 조건으로 한 ‘가산지불’ 방식을 유지한다.
- 가산지불은 고정지불에 추가하며 개별프로그램의 이행조건 준수와 연계하여 지불한다. 예를 들면 친환경농업, 구조개혁, 경관형성, 자원보전, 다원적 기능 발휘 등을 유도하는 방향의 가산지불을 의미한다. 즉 지역단위에서 이러한 프로그램들이 조합되서 실시된다면 다원적 기능 확산이나 농업진흥에 기여할 수 있다.
- 공익형 직불제가 효과를 발휘하기 위해서는 이행조건 준수와 연계되어야 한다. 이행조건 철저한 준수와 검증이 직접지불의 효과를 높이는 동시에, 직접지불제 도입을 위한 국민적 합의의 근거가 된다.
- 따라서 고정지불의 이행조건은 조건불리지역 직불제의 이행조건, 쌀소득보전 직불제의 이행조건과 친환경농업 직불제의 저농약 이행조건 등 공통적인 수준의 이행조건으로 설정되어야 한다. 또한 가산지불에 대해서는 개별

프로그램별로 도입목적에 적합한 이행조건이 설정되어야 하고, 이에 대한 검증장치가 구축되어야만 충분한 정책효과를 기대할 수 있다.

농가단위 소득안정제 도입방안

- 농가단위 소득안정제는 규모화, 전문화된 전업농이 가격이나 수량 등으로 구성되는 소득 또는 조수입 변동의 완화를 목표로 설정한다.
- 농가단위 소득안정제의 대상농가는 경작면적이 일정규모 이상 농가로 하되, 경작면적 하한은 총수혜 농가수 등을 고려하여 설정한다. 그리고 대상품목은 농가단위를 전제로 하는 경우 전체 품목이 대상이 되어야 하지만 행정비용이나 직불제의 실효성, 관련 정책 등을 고려하여 단계적으로 설정한다.
- 농업경영 안정의 관점에서 지급기준은 가격등락과 생산량 변동뿐만 아니라 경영비 변동까지 고려할 수 있는 농업소득으로 한다. 다만, 통계의 신뢰도 측면에서 농가별로 소득파악을 할 수 없을 때는 차선택으로 농가에서 등록된 농업경영정보 중 품목별 재배면적(출하규모)에 품목별 표준소득을 곱하여 농가별 소득을 파악한다. 그리고 보전수준은 농가단위 소득안정제로 통합되는 현행 쌀변동직불제와 FTA 피해보전직불제의 보전 수준 등을 고려하여 소득 감소분의 85%를 보전수준으로 설정한다.
- 농가단위 소득안정제의 효과를 발휘하기 위해서는 농가별 경영정보가 구비되어야 한다. 이를 위해서는 농어업경영체 등록, 통계자료 확충, 농지제도 정비, 지방단계의 행정조직 개편 등과 연계되어야 한다.

ABSTRACT

A Study for Adopting an Agricultural Income Stabilization Program and Evaluation of direct payment scheme in Korea

The countries including US, Japan, and EU that had direct payment scheme have increased the number of schemes to adopt and been apt to raise unit payment of them. Direct payment is used not only for price support but also for expansion of multi-functionality of agriculture, which includes environmental friendly farming, preservation of less favored areas, and maintenance of landscapes. Korea, which also increases the number of direct payment schemes, recently confronts the issues regarding a relief of an unbalance between paddy and upland fields, tighter cross compliance for uplifting policy effect, transformation from commodity basis to individual farm basis, promotion of industry restructuring. Agriculture in Korea needs to secure sustainable development while answering the challenges such as opened market from WTO/DDA, price falling, farm income shrinking, increased risk of farm business. In this sense, it is necessary to study modifying current direct payment and adopting new direct payment in the purpose of expanding multi-functionality as well as stabilizing farm income. And this is why we started the study.

To achieve the purpose of the study, we did the literature review for domestic and foreign materials. Domestic includes documents, manuals, and books from the government, agriculture advancement committee, and also from the academic. Foreign includes materials from on and off-line and ones collected from the travel in France, Japan, and UK. We also relied on the interview of experts and public servant in those countries. To capture the problems of current program, we analyzed the level of farm income instability from the change of environment described earlier and of farm structure.

The report is organized by six chapters. After the first chapter for the introduction the second chapter covers the study of foreign cases. In general, EU, UK, France, US, and Japan have frequently modified their direct payment schemes to adjust change of environment that is common or unique for each country. We tried to pick up a pattern or characteristic by matching the scheme and condition. In third chapter, figuring out the condition and

problems of current direct payments in Korea, we proposed the tasks of direct payment to solve agricultural problem. In fourth chapter, considering weather change, import increase, change in demand and farm risk, we drew a picture telling how different direct payment schemes are supposed to be regrouped and shaped in Korea. While as a foundation the picture has direct payments for environmental friendly farming, less favored area, maintaining landscape, and fixed rice direct payment, it emphasizes to expand public favored direct payment for conservation of farm resource. In upper level, it is necessary to have agricultural income stabilization program for releasing the effect from abrupt quantity and price change. Fifth and sixth chapter deal with foundation and upper level of the picture in more detail in a row.

It is desirable for public favored direct payment to have two kinds of payment. One is fixed payment for basic cross compliance. The other is additional payment for the individual contract which requires higher cross compliance from environment to multi-functionality. Agricultural income stabilization program is mainly for full time farmers with certain business size. Considering applicability, administration cost, it is appropriate to decide the number commodity covered and gradually increase it. If it is difficult to figure out individual farm income, it can be estimated using national or regional average instead. The success of agricultural income stabilization program is dependent upon reliability of individual farmers' financial and management information. To be equipped with reliable farm data, we also need to have reliable farm registration, improved data management skill, well treat of farm land issues, administration restructuring in the regional level.

Researchers: TaeGon Kim, Hogun Chong and GwangSeok Chae

Research period: 2009. 5. - 2009. 12.

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

차 례

제1장 서론

1. 연구 필요성	1
2. 연구 목적	3
3. 연구방법	4
4. 보고서 구성	5

제2장 주요국가의 직접지불제 실시동향

1. 일반적인 동향	7
2. EU의 직접지불제	10
3. 미국의 직접지불제	40
4. 캐나다의 직접지불제	48
5. 일본의 직접지불제	53

제3장 직접지불제의 문제점과 개선사항

1. 실시현황	63
2. 현행 직불제의 문제점	67
3. 개별 지불제의 개선방향	69

제4장 직접지불제의 개편방향

1. 필요성	76
2. 개편의 원칙	78
3. 개편 방향	80

제5장 공익형 직접지불제의 확충방향

1. 필요성	86
2. 주요국가의 공익형 직불제 개황	88
3. 공익형 직접지불제의 확충방향	94

제6장 농가단위 소득안정제 도입방안

1. 필요성	103
2. 제도설계의 원칙	105
3. 제도 설계	106
4. 실시주체 및 실시방법	123
5. 관련제도 정비	124

제7장 종합 및 결론 126

참고 문헌 130

표 차 례

제2장

표 2-1. 주요국가의 직불제 실시동향	9
표 2-2. EU의 공동농업정책(CAP) 전개과정	11
표 2-3. EU 농촌개발전략 가이드라인의 항목 및 목표	13
표 2-4. 수급권 구조: 일괄단가로의 점진적 변화(Dynamic Hybrid)	16
표 2-5. 기초수준 환경직불 통계(2009년 5월 기준)	19
표 2-6. 영국 환경관련 직불 통계	20
표 2-7. 신청한 목표점수와 획득한 목표점수와의 차이발생에 따른 페널티	23
표 2-8. 곡물별 지지가격 및 소득보전직불 기준금액	26
표 2-9. 국토경영계약(CTE)과 지속적농업계약(CAD) 실적	31
표 2-10. 지불청(ASP) 직불관련 기본통계, 2009년	37
표 2-11. AgriInvest 계좌의 구성	51
표 2-12. 호별소득보상제도와 품목횡단적 경영안정대책의 비교	59

제3장

표 3-1. 우리나라 현행 직접지불제 현황	64
표 3-2. 우리나라 농업부문 직불제 운용 현황	65
표 3-3. 직접지불제 예산 추이	66
표 3-4. 연도별 친환경농업직불제 투입예산	71
표 3-5. 연도별 경관보전직불제 투입예산	73
표 3-6. 경관보전직불제 추진 현황	73
표 3-7. 연도별 조건불리지역직불제 투입예산	75

제4장

표 4 - 1. 공익형 직불과 소득안정형 직불의 비교 81

제5장

표 5 - 1. 품목횡단적 경영안정대책과 농지·물·환경 직불제와의 관계 91

제6장

표 6 - 1. 농가유형별 경지규모분포 109

표 6 - 2. 생산액이 큰 주요 품목 111

표 6 - 3. 농·축산물 생산위험 분석 결과(단수변동크기 분석) 111

표 6 - 4. 농·축산물 가격위험 분석 결과 112

표 6 - 5. 영농형태에 따른 농업소득 변동률별 농가비율 분포 113

표 6 - 6. 영농형태별 판매금액 누적분포 115

표 6 - 7. 농가단위 소득안정직접지불 예산 소요 122

그림 차례

제1장

그림 1 - 1. 보고서의 구성	6
-------------------------	---

제2장

그림 2 - 1. 직불금 지불과 이행조건 준수와의 관계	9
그림 2 - 2. 공동농업정책(CAP)과 영국의 직불예산(2007~13년)	17
그림 2 - 3. 영국의 직불제 운영체제	22
그림 2 - 4. 프랑스 직불체제	34
그림 2 - 5. 미국 수입보전 직접지불(ACRE) 개념도	44
그림 2 - 6. 수입보전 직접지불(ACRE)의 지급요건 및 지불금액	45
그림 2 - 7. 캐나다 경영안정제도 변화	49
그림 2 - 8. 농업안정계정의 정부와 농가의 부담비율, 2008년	50
그림 2 - 9. 호별소득보상제도의 개념도	58
그림 2-10. 호별소득보상제도 추진체제	60
그림 2-11. 호별소득보상제도 추진일정	61

제4장

그림 4 - 1. 밭농업 직불제 개념도(가산지불 예시)	83
그림 4 - 2. 쌀소득보전 직불제 개편방향	84

제6장

그림 6 - 1. 경영안정화의 개념	104
그림 6 - 2. 농업 투입재 가격 동향	117

제 1 장

서 론

1. 연구 필요성

- 직접지불제는 특정 정책목적을 실현하기 위해 정부가 생산자에게 직접 보조금을 지불하는 제도로써, 미국·EU·일본·캐나다·우리나라 등에서 농업의 주요 수단으로 등장하고 있다.
 - 생산자가 직불금을 수급하기 위해서는 정부가 제시하는 이행조건 준수를 전제로 하는 것이 일반적이다. 따라서 특정 정책목적을 실현하기 위해서 이행조건을 강화하는 것이 최근 국제적인 동향이다.
- 주요 국가에서 직접지불제도는 다양한 형태로 확대되고 있고, 또한 지불단가도 인상되는 경향이 있다. 직불제가 확대되는 배경에는 다음과 같은 요인을 들 수 있다.
 - 가격지지정책을 폐지하는 대신에 그 보상으로서 직접지불제도를 도입하는 사례가 있다. 1950년대 영국에서 가격지지는 농산물 수요를 감소시키는 제약이 있기 때문에 직불제로 전환해야 한다는 논쟁이 있었고, 1950년대말 부족불제도라는 직불제가 도입된 것이 최초이다.

- 미국에서 가격지지는 생산과 무역을 왜곡한다는 비판에 따라 1970년대 초 부족불제도를 도입한 이후 고정직불과 가격보전 직접지불 등 다양한 형태로 발전하고 있다.
 - 가격지지가 생산과 무역을 왜곡한다는 논리가 WTO 농업협정으로 승계되어 가격지지는 감축대상정책(amber box)으로 구분됨에 따라 WTO 출범이후 직불제가 확대되고 있다.
- 가격지지에서 직접지불로 전환된 것 이외에도 농업이 가지는 다원적 기능이나 공익성을 확대하는 목적에 따라 직불제가 도입되고 있다. 이것은 ‘공익형 직불제’에 해당된다.
 - 대표적인 것이 ‘조건불리지역 직불제’이다. 조건불리지역과 평지지역의 생산조건 격차를 직접지불로 보전함으로써 조건불리지역의 농업을 유지하는 것이 목적이다.
 - 농업이 가지는 환경편익을 증진시키는 동시에 환경부하를 경감하여 친환경농업의 확산을 유도하는 ‘친환경 직불제’, 농촌경관을 형성하는 ‘경관 직불제’, 농지나 물 등 농업자원을 보전하는 ‘자원보전 직불제’ 등도 최근 확산되고 있다.
 - 이외에도 농업구조 개선을 위한 직불제, 고품질 농산물 생산을 촉진하기 위한 직불제, 과잉생산을 억제하기 위한 직불제 등 최근 직불제는 각국의 농정과제에 따라 다양한 형태로 진화하고 있다.
 - 마지막으로, 시장개방이나 기상재해 등에 의한 농산물 가격이나 수량 변동에 의한 경영리스크가 높아지는 현상에 대응하여 경영안정을 목적으로 한 소득안정 직불제도 미국·캐나다·일본 등에서 확대되고 있다.
 - 우리나라도 미국·EU·일본 등과 마찬가지로 직불제가 확산되어 농림수산식품행정에서 직접지불 예산이 20%를 넘어서고 있다. 직불제가 확산되는

것은 가격지지를 대체하는 정책수단 이외에도, 친환경농업 확산, 조건불리 지역 보전, 경관형성 등 농업이 가지는 다원적 기능의 확산을 중시하는 것과 관련이 있다.

- 한편 직불제가 확산되면서 논·밭간 불균형 완화, 이행조건 강화에 의한 정책효과 제고, 특정 품목중심에서 경영단위로의 전환, 구조개선 촉진, WTO 농업협정과의 합치성 유지 등의 방향으로 개편이 요구되고 있다.
- 따라서 WTO/FTA 등에 의한 시장개방 확대, 농산물 가격하락, 농가 소득감소, 그리고 이와 관련한 경영불안 가중 등 농업을 둘러싼 여건 변화에 대응하여 농업의 지속적인 발전을 위해서 현행 직불제의 개편과 새로운 직불제로서 다원적 기능을 확산하고 농가단위의 소득안정을 도모하는 직불제에 대한 연구가 필요하다.

2. 연구 목적

- 이 연구는 현행 우리나라 직불제의 실시현황과 문제점 등을 고려하여 개편 방향을 제시하고, 특히 농업을 둘러싼 여건 변화와 새로운 정책 과제에 대응하는 공익형 직불제의 확충과 농가의 경영안정에 기여하는 농가단위 소득안정제 도입을 위한 구체적인 제도 설계를 하는 것이 목적이다.
- 공익형 직불제에 대해서는 현행 제도의 확충과 향후 확대 가능한 방향에 대해 언급한다. 또한 농가단위 소득안정제 도입에 대해서는 기본원칙과 구체적인 방안을 제시하고, 특히 제도 도입시 예상되는 주요 쟁점에 대해 적절한 방안을 제시한다.

3. 연구방법

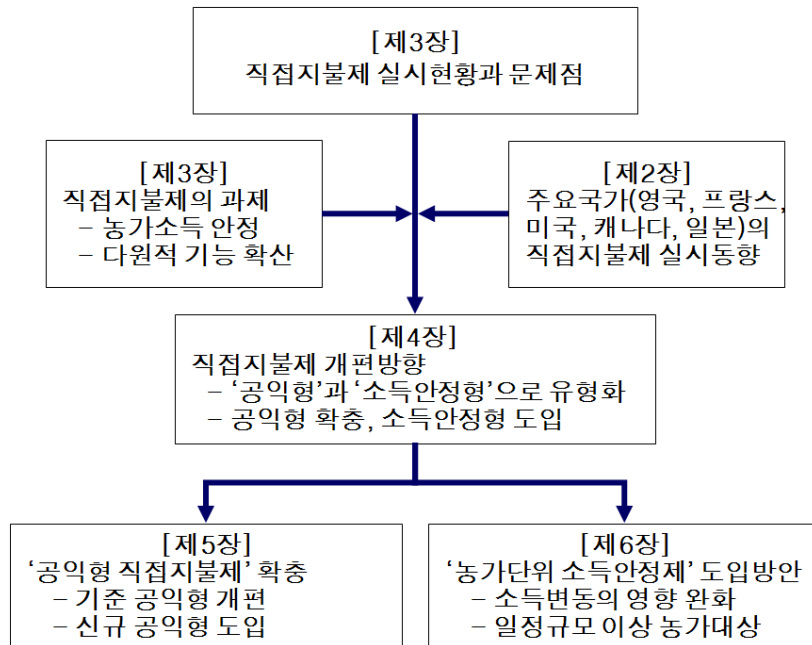
- 직접지불제 개편에 대해서는 농림수산식품부의 기본방침과 농림수산식품부가 농어업선진화위원회에서 보고한 내용을 기본으로 하여 문헌조사, 실태조사, 국외 사례조사 등을 통하여 개편방향, 공익형 직불제, 농가단위 소득안정제 등에 대해 구체화하였다.
- 연구 목적을 달성하기 위하여 문헌연구와 현지 사례조사 등을 통하여 현행 우리나라의 직불제의 실태를 파악하고 문제점을 도출하였다. 또한 최근 외국의 직불제 실시동향과 추진체제 등에 대해서는 일본·영국·프랑스 등의 현지조사와 관련 문헌연구를 통해 실태를 파악하였다.
- 현행 직불제의 실시현황과 핵심과제를 도출하여 직불제 개편의 주요 쟁점을 도출하였고, 이러한 쟁점에 대해서는 외국의 사례, 전문가의 의견 등을 반영하여 현행 직불제의 개편방향을 제시하였다. 개편방향은 크게 공익형 직불제의 확충과 농가단위 소득안정제 도입으로 정리하였다.
- 농림수산식품부의 농가단위 소득안정제 T/F에 참여하면서 쟁점사항 선정과 구체적인 내용 등에 대해 조정을 거쳤다. 전문적인 견해를 요구하는 사항에 대해서는 관련 전문가 회의 등의 형식을 통하여 정보를 수집하였다.
- 국내의 여건변화에 대해서는 농산물 시장개방 등의 농업여건과 농업구조 변화에 따른 농가소득 불안정 정도를 분석함으로써 현 제도의 문제점을 파악하였고, 국제 시장원리 변화와 국제규범에 따른 국내 소득안정 정책의 영향 등도 파악하였다.

4. 보고서 구성

- 직접지불제는 농업문제 또는 농정과제 해결에 기여하는 중요한 정책수단으로 자리잡고 있다. 따라서 직불제 개편을 논의하는 경우 농정현안 해결에 얼마나 기여하는가라는 관점에서 접근해야 한다. 이와 같은 관점에서 보고서를 구성하였다.
- 우선 2장에서는 외국 사례를 연구하였다. 직불제는 고정적인 제도가 아니라 여건변화에 따라 단기적으로 빈번한 제도 개정이 이루어지고 있는 것이 일반적인 현상이다. 외국 사례는 EU와 개별국가로서 영국·프랑스, 미국, 일본의 사례를 검토하였다. 이를 통해 공통적인 변화와 각국의 특수한 사정을 반영한 제도의 특징 등을 제시하였다.
- 3장에서는 현행 우리나라 직불제에 대한 실태와 문제점을 발굴하고, 농업문제를 해결하기 위한 직불제의 과제 등을 제시하였다.
- 4장에서는 우리나라 직불제의 개편방향에 대해 다루었다. 직불제의 중요성이 높아짐에 따라 직불제에 대한 기대역할도 변화하고 있는 점과 기상재해나 수입증가, 수요변화 등 농산물 가격이나 수량 변화에 의한 경영리스크가 확산되는 점을 고려하여 두 가지의 개편방향을 제시하였다.
- 하나는 농업이 가지는 다원적 기능에 대한 수요가 높아지고 있는 현상에 대응하여 현행 친환경 직불제, 조건불리지역 직불제, 경관형성 직불제, 쌀소득보전직불제(고정지불) 등 농지나 수자원의 농업자원 보전을 위한 소위 ‘공익형’ 직불제를 기본으로 한다. 다른 하나는 농산물 수량이나 가격 변화에 의한 영향을 완화하여 경영안정을 도모하는 ‘농가단위 소득안정제’의 도입이라는 방향이다.

- 이어서 5장에서는 공익형 직불제의 확충방향을 다루었고, 마지막으로 6장에서는 농가단위 소득안정제에 관하여 주요 항목별로 통계분석을 근거로 한 쟁점을 정리하고, 소요 예산 등을 추정하여 제도 도입을 위한 기초자료로 활용할 수 있도록 하였다.

그림 1-1. 보고서의 구성



제 2 장

주요국가의 직접지불제 실시동향

1. 일반적인 동향

- 직불제는 여건변화에 따라 제도개정이 빈번하게 이루어지고 있는 것이 주요국가의 직불제 실시동향이다. 직불제란 특정 농업문제를 해결하기 위해 정부가 생산자에게 직접 보조금을 지불하는 제도로서 최근 소득안정을 비롯하여, 친환경농업 확산, 경관형성, 조건불리지역 농업유지, 농업자원 보전 등 실시목적이 다양해지고 있다.
- 주요 국가의 직불제 실시 동향을 살펴보면 다음과 같은 특징이 있다. EU는 품목별로 실시하던 소득보상직불을 농가단위의 단일직불제(SFP)로 전환하되, 이행조건을 강화하고 있다. 미국은 그 동안의 고정직불, 변동직불 성격의 ‘가격보전 직접지불’(CCP)에서 2008년 농업법에서 판매수입 하락에 대해 일정비율을 보전하는 ‘수입보전 직접지불’(ACRE)을 도입하여 2009년부터 실시하고 있다. 캐나다는 종전의 농업소득안정제도(CAIS)에서 2008년 새로운 제도로 개편하여 경영안정을 강화하고 있다. 일본은 2007년부터 그 동안의 품목별 대책에서 고정지불과 변동지불로 구성되는 농가단위의 품목 횡단적 경영안정대책을 도입하고, 민주당 정권은 소득보상과 지역사회 안

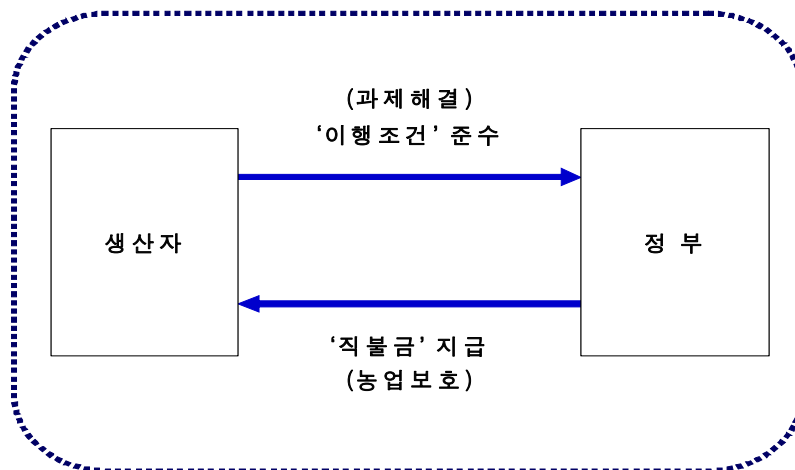
정을 중시하여 2010년부터 ‘호별소득보상제도’를 실시하고 있다. <표 2-1>

- 이러한 제도 개선은 몇가지 공통된 특징이 있다. 각국의 정책과제나 여건변화 등에 따라 직불제는 국가별로 특수성이 있기는 하지만 다음과 같은 방향으로 진화하는 것을 알 수 있다. 우선 고정지불의 경우 주요 품목에 대한 ‘품목별’ 지불방식에서 ‘농가단위’ 직불제로 전환되고 있다. 소득안정화를 목적으로 하는 ‘변동지불’이 확대되고 있으며, 지불기준은 ‘가격’보전에서 ‘수입’(판매금액)보전으로 전환되고 있다. 또한 정책효과를 제고하기 위해 이행조건을 강화하고 있다.
- 이행조건과 관련해서는 생산자가 직불금을 수급받기 위해 정부가 제시하는 이행조건 준수를 전제로 하는 것이 일반적이다. 때문에 정부는 특정 정책목적 실현하기 위해서는 이행조건을 강화하는 대가로 직불금 단가를 인상하거나 새로운 직불제를 도입하는 경향이 있다<그림 2-1>.
- EU의 소득보상직불제는 가격지지제도를 대체하여 도입되었지만 현재는 단일직불제로 명칭이 변경되어 다원적 기능 유지 등 엄격한 이행조건 준수를 조건으로 지급되고 있다. 즉, 당초의 가격지지 폐지에 대한 보상성격이 약화되는 대신 다원적 기능 발휘를 전제로 한 직불제로 전환되고 있다.
- 이 장에서는 직불제가 농정의 주요 수단이 되고 있는 EU와 영국·프랑스, 미국, 캐나다, 일본 등을 대상으로 최근까지의 직불제의 실시 동향을 살펴보고, 각국의 특수성과 공통성을 정리하여 3장 이후의 우리나라 직불제 개편 및 새로운 직불제 도입을 검토하는데 시사점을 얻고자 한다.

표 2-1. 주요국가의 직불제 실시동향

	구조개선	경영안정 소득보전	친환경확산 다원적기능발휘 농업자원보전	조건불리보전
E U		단일직불(SFP)	환경농업직불	조건불리직불
미 국		고정직불(DP) 가격보전직불(CCP) 수입보전직불(ACRE)	보전유보계획(CRP) 환경증진계획(EQIP) 보전보증계획(CSP)	
캐나다		소득안정계정(AgriSta.) 농업투자계정(AgriInv.)		
일 본	품목횡단직불	품목횡단직불 호별소득보상직불	자원환경보전직불	중산간직불
한 국	경영이양직불	쌀소득보전직불	친환경농업직불 경관직불	조건불리직불

그림 2-1. 직불금 지불과 이행조건 준수와의 관계



2. EU의 직접지불제

2.1. 농업정책의 변화와 직접지불제

- EU의 직불제는 1975년의 조건불리지역직불제로 시작하였다. 이어서 1985년 환경농업 직불제, 1992년 소득보상 직불제 등이 추가로 도입되었다. 품목별로 실시되던 소득보상 직불제는 2003년 농가단위의 단일직불제로 전환되어 EU 공동농업정책(CAP)의 중심축으로 기능하고 있다.
- 공동농업정책의 1축(pillar 1)은 가격소득정책이고, 2축은 농촌개발정책이다. 1축은 EU 재정으로 100% 충당하고, 2축의 재정은 EU와 실시 국가가 공동으로 부담을 한다. 재정이 충분치 않은 가맹국에서 2축으로의 이행은 정체될 수 있다. 그래서 최근 1축의 단일직불제 예산의 일부를 농촌개발로 전환하거나, 1축 그 자체에서 이행조건 강화나 다원적 기능을 중시하는 등 환경지향형(greening) 농업으로 전환하는 등의 정책변화가 나타나고 있다.

2.2. 신 리스본전략과 2007-13년 CAP

2.2.1. 리스본전략의 배경

- 리스본 전략(Lisbon Strategy)은 EU가 미국을 겨냥하여 2000년 3월 리스본 정상회담에서 채택한 EU의 장기발전전략이다. EU는 1999년 단일통화인 유로화 출범을 계기로 “2010년까지 미국을 추월하여 세계에서 가장 역동적이고 경쟁력 있는 지식기반경제를 만든다”는 목표로 리스본전략을 세웠다. 구체적으로 실질 경제성장률 3%, 일자리 2,000만 개 창출, GDP 대비 R&D

투자 비율 3% 등 총 6개 분야(거시경제 성과, 고용, 연구개발 및 혁신, 경제 개혁, 사회통합, 환경)에서 구체적인 목표치를 수립했다.

표 2-2. EU의 공동농업정책(CAP) 전개과정

연 도	주요 정책	비 고
1962	<ul style="list-style-type: none"> ○ CAP 형성(생산성 향상과 단일시장 형성) ① 수입과징금으로 역내시장 안정 ② 수매제도에 의해 최저가격 보장 	
1992	<ul style="list-style-type: none"> ○ CAP 개혁(UR협정 준수) ① 개입가격 인하 ② 소득보상직불 도입(생산조정 의무화) 	○ 1993~1999년 실시
1999	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아젠다 2000(재정지출 감소) ① 개입가격 인하 ② 직접지불 단가 인상 ③ 농촌개발 확충 	○ 2000~2006년 실시
2003	<ul style="list-style-type: none"> ○ CAP 개혁(DDA·동구가입 대비) ① 단일직접지불 도입 ② 축산물·쌀 개입가격 인하(곡물 제외) ③ 농촌개발 확충 	○ 2004년부터 순차실시
2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ CAP 개혁의 점검과 개선방안 모색 ① 단일직불제의 효율화 ② 시장정책의 WTO규정 대응 ③ 새로운 이슈들과 농촌개발 확충 	

자료: 박성재 외(2007)에서 재작성함.

- 리스본전략이 착수된 지 5년이 지난 후의 추진성과는 기대에 미치지 못한 것으로 평가되었고, 2000년대 들어서도 EU 경제는 저성장과 생산성 하락으로 미국과의 경제격차가 확대되어 갔다. 이에 2005년 3월 브뤼셀 정상회담에서 2000년 리스본전략을 수정하여 ‘신(new) 리스본전략’을 채택하였다.
- 신 리스본전략은 목표로서 ‘환경과 사회친화적인 방법을 이용한 생활수준 향상’으로 정하고, 이를 위해 3대 핵심분야(투자와 일하기 좋은 환경 조성,

성장기반으로서 지식과 혁신, 고용창출)와 10대 실행계획을 정하였다. 이러한 노력을 통해 EU는 2010년에 역내 경제 성장률을 3% 대로 끌어 올리는 한편, 600만 개 이상의 일자리를 창출하는 것을 목표로 하고 있다.

2.2.2. 2007-13년 공동농업정책과 환경농업정책

- 신리스본 전략은 농업을 포함한 모든 산업과 농촌지역뿐만 아니라 도시지역까지를 포함하여 환경과 사회친화적인 방법을 이용한 생활수준 향상을 목표로 하고 있다. 따라서 공동농업정책(CAP)은 농업 및 농촌분야에 대한 리스본전략의 수단이며, 공동농업정책(CAP)의 성공은 리스본전략의 성패를 좌우한다고 할 수 있다.
- EU의 농촌지역은 25개 회원국 전체 국토의 92%를 차지하며, 전체 인구의 56%를 담당하는 공간으로서 EU 총 부가가치 생산의 45%와 총 고용의 53%를 제공하는 역할을 수행하고 있다. 농촌지역은 리스본전략의 핵심인 성장, 고용창출, 지속가능성과 관련하여 매우 중요한 역할을 수행하고 있으며, EU는 2005년 7월 공동농업정책(CAP)의 ‘농촌개발을 위한 EU전략 가이드라인(EU strategic guideline for rural development, Brussels, 2005.7.5)’을 제정하였다.
- ‘농촌개발을 위한 전략 가이드라인’은 2007-2013년까지 적용되는 것으로 농촌개발을 4개 항목(Axis)으로 분류하고 있으며, 각 항목의 목표를 달성하기 위해 핵심활동을 중점지원 하도록 하고 있다.

표 2-3. EU 농촌개발전략 가이드라인의 항목 및 목표

항 목	목 표
농업·임업부문 경쟁력강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지식 개발과 인적 잠재력(human potential) 증진 ○ 물적 잠재력 개발과 혁신의 촉진 ○ 농업 생산과 상품의 품질 개선 ○ 신규회원국에 대한 영세농업인 지원
환경·농촌다움 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지속가능한 농지이용 ○ 지속가능한 임야이용
농촌경제 다양화 및 삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌경제 다각화 ○ 농촌지역 삶의 질 개선
리더	<ul style="list-style-type: none"> ○ 리더어프로치

- EU 회원국에서 시행되는 환경과 관련한 공익형 직불제는 농촌개발 전략의 항목 2(환경 및 농촌다움의 개선)에 해당된다. 항목 2의 목표 중 하나인 지속가능한 농지이용을 달성하기 위한 정책수단으로 산간지역·조건불리지역 농업인에 대한 지원, 환경농업 지원, 동물복지 지원, 생산과 연계되지 않은 투자에 대한 지원, Natura 2000 이행에 대한 지원이 제시되어 있다.

2.3. 영국의 직불제 실시사례

- 영국의 직접지불제에는 단일직불, 환경보전직불, 조건불리직불(HFA), 산림환경보전직불(English Woodland Grant Scheme) 등이 있다. 예산 규모나 우리나라에 주는 시사점 등을 고려할 때 단일직불과 환경보전직불을 중심으로 검토한다. 2007~2013년간 농촌개발 예산에서 조건불리직불 237.9백만 유로, 환경보전직불 3,394.4백만 유로, 산림환경보전직불 49.1백만 유로를 각각 할당하고 있다.

2.3.1. 단일직불제(SPS)

- EU의 소득보상직불제는 곡물, 쌀, 쇠고기, 양, 낙농제품, 두류, 조사료, 감자 등 품목별로 실시해왔다. 이것이 생산과잉과 재정부담 과중을 초래하게 되자 이를 개선하기 위해 2003년 공동농업정책(CAP) 개혁에서 농가단위의 단일직불제로 개편하였다.
- 보조금을 수령하기 위해서는 반드시 농작물을 재배하거나 가축을 사양할 필요는 없지만 우수농업·환경기준(Good Agricultural and Environmental Condition)에 적합하게 농지를 유지해야 하고, 또한 환경보호, 식품품질, 노동안전기준, 동식물 위생 및 복지기준 등의 이행조건을 준수해야 한다.
- 보조금 신청자격을 유지하기 위해서는 최소한 1ha 이상의 보조금 수령 적합 농지를 10개월 이상 소유 또는 임차하고 있어야 하며, 휴경지와 관련한 보조금 신청 자격을 가지기 위해서는 매년 1월 15일에서 8월 31일 동안에는 경작을 하지 않아야 하며, 해당농지 면적에 해당하는 수급권(entitlement)을 가지고 있어야 한다.¹
- 보조금 수령 적합 농지에는 경작 가능한 토지, 영구 목초지, 잡목이나 갈대가 자라는 토지, 과수원 또는 방목을 위한 삼림재배지역 등이 포함된다. 가축은 6개월 이하 또는 24개월 이상의 소, 젖먹이 송아지와 젖소, 양과 염소 등이 해당된다.
- 공동농업정책(CAP) 1축에 해당하는 단일직불에는 모듈레이션(Modulation)이 적용된다. 농가는 수령할 단일직불금이 5,000유로를 초과하는 경우 이의

¹ 10개월 규정(10 month rule)은 최소한 10개월 이상 농지를 자신의 책임 하에(at your disposal) 둔다는 의미이며, 농지소유자 또는 임차인은 농업경영을 하여야 한다.

일정부분(2009~12년간은 19%)을 정부에 반납하여야 하고, 이는 농촌개발(RDP) 사업자금으로 사용된다. 이 비율은 EU가 정한 것에 각국의 정부가 추가로 정한 비율을 더하여 정해진다.

- 수급권은 기본적으로 손실된 소득(income foregone)을 보상해 준다는 개념으로 3~5년의 경제적 생산가치를 가지고 산정하게 된다. 농가별로 과거 소득에 기준하여 필지별로 면적당(ha) 단가가 정해진다.
- 영국에서 단일직불제는 별도의 시범사업 없이 2005년에 전국적으로 일시에 시작되었기 때문에 많은 문제점이 노출되었다. 영국 직불청(RPA)의 관계자에 따르면 전체 수급권의 50% 가량이 잘못 계산된 것으로 추정하고 있다. 110,000명의 직불금 수급 농가, 220만 필지, 900만 ha의 농지라는 수치를 고려할 때 수급권과 관련한 복잡함과 어려움을 알 수 있다.
- 이에 영국정부는 점진적으로 현재의 단가산정 방식에서 모든 농가의 필지에 같은 단가를 적용하는 일괄단가(flat rate) 방식으로 직불권 산정 방식을 전환하고 있다.
- 직불단가는 농가별 2000~02년 과거소득의 평균단가(historic rate), 낙농보상(Dairy base element), 일괄단가(flat rate) 등으로 구성되어 있다. 매년 전체 직불단가는 낮추어 가면서 일괄단가의 비율은 높여 2012년에는 일괄단가로만 직불단가가 되도록 한다. 조건불리지역(SDA)의 단가는 일반지역(non-SDA)의 단가보다 낮게 설정된다.
 - 2009년에는 일반지역 직불단가는 평균 486유로/ha로서 이는 낙농보상 139유로, 일괄단가 194유로, 그리고 농가별단가 평균 153유로로 이루어진다. 동년도 조건불리지역 직불단가는 140유로로서, 낙농단가 40유로, 일괄단가 56유로, 농가별단가 평균 44유로로 이루어진다.

표 2-4. 수급권 구조: 일괄단가로의 점진적 변화(Dynamic Hybrid)

단위: 유로

구분	단가	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
일반 지역	계	589	658	610	548	486	385	360	319
	낙농보상	208	278	243	191	139	62	35	0
	농가별단가	344	325	267	210	153	82	38	0
	일괄단가	37	55	100	147	194	241	287	319
블리 지역	계	170	190	176	158	140	115	104	92
	낙농보상	60	80	70	55	40	22	10	0
	농가별단가	99	94	77	61	44	24	11	0
	일괄단가	11	16	29	42	56	69	83	92

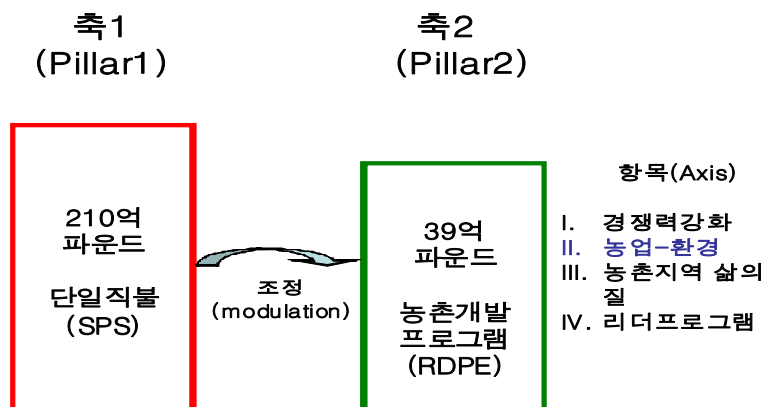
2.3.2. 환경관련 직접지불제

(1) 개요

- 영국에서는 1987년 환경민감지역직불이 도입되어 농업의 변화에 민감한 22개의 경관지역을 지정하였다. 1991년에는 환경민감 지역으로 지정되지 않은 지역 중에서 서식지 등으로 중요성이 인정되는 지역에 대해 전원직불을 시행하여 농지의 13%가 환경직불의 대상지역이 되었다. 2000년 공동농업정책(CAP) 개편이후 2005년부터 환경보호직불(ES)이 시작되어 현재는 농지의 65%가 적용대상이다.
- 토지를 ‘지속가능한 농업과 농촌환경 등의 보호기준’에 맞게 관리하는 농가(비농가)에게 면적(ha) 기준으로 직불금을 지급하고 있다. 여기에는 야생동물 보호, 자원환경의 질과 자원보존, 유적과 자연자원 보호, 농촌에 대한 이해와 도시민의 접근성 증진, 유전학적 보호, 홍수관리 등이 해당한다.

- 요약하면 영국은 아젠다 2000 개혁에 따라서 환경관련 직불로 환경민감지역직불(Environmental Sensitive Area Scheme), 전원보존직불(Countryside Stewardship Scheme), 유기농직불(Organic Farming Scheme)을 구분하여 따로 운영하여 왔다. 2001년의 구제역 파동이후 조사보고서(Curry 2002)의 권고사항과 공동농업정책(CAP)의 변화에 따라 2005년 이후에는 세 개의 환경관련 직불제도를 하나로 통합한 환경보호직불제(ESS)를 도입하였다.
 - 기존에 시행되던 환경관련 직불들은 신규계약은 받지 않고, 다만 기존계약의 잔여기간에 대해서만 제도가 적용된다. 또한 기존계약일지라도 농가가 원하는 경우 환경보호직불제(ES)로 이전될 수 있도록 하고 있다.
- 공동농업정책(CAP) 예산과 관련하여서 환경직불은 2축의 항목(Axis) 2인 농업환경(Agri-environment)에 해당한다. 2007년부터 2013년까지 모듈레이션을 통해 39억 파운드의 예산이 2축에 배정되었고, 이중에서 항목 2 농업환경의 예산은 29억 파운드이다.

그림 2-2. 공동농업정책(CAP)과 영국의 직불예산(2007~13년)



(2) 환경보호직불(Environmental Stewardship Scheme : ES)

- 환경보호직불제(ES)는 2단계로 구성되어 있다. 1단계는 토지를 전통적인 목적으로 유지 관리하는 자에게 지급되는 기초수준 환경직불(Entry Level Stewardship : ELS)과 토지를 유기적으로 유지 관리하는 자에게 5년 계약으로 지급되는 기초수준 유기환경직불(Organic Entry Level Stewardship : OELS)로 구성된다. 2단계는 환경보호의 최우선 고려사항에 해당하는 토지를 관리하는 자에게 10년 계약으로 직불금을 지급하는 상위수준 환경직불(Higher Level Stewardship : HLS)이다.
- 보조금은 기본적인 면적당 지급액, 시설 등의 설치에 소요되는 자본투자에 대한 보상금, 연간 보조금을 상회하는 비용지출(묘목심기, 울타리 쌓기, 담벽보수 등)에 대한 추가보조금 등으로 구성되어 있다.
 - 기초수준의 지급은 토지관리에 대해서만 이루어진다. 상위수준의 지급은 토지관리뿐만 아니라 자본지출(생산이 아닌 보전을 목적으로), 농가건물보수(경관이나 역사적으로 중요성 인정), 농가환경계획(farm environment plan)에 대해서도 이루어진다.

□ 기초수준 환경직불

- 기초수준 환경직불(ELS)은 영국내 모든 농민들을 대상으로 실시한다. 지원 대상이 되기 위해서는 60여종의 토지 관리방법 중에서 가능한 것을 선택하여 일정기준 이상의 점수를 획득하는 것이 가능해야 한다.² 지원금은 연간 £30/ha이며, 만약 농가 소유토지 중 15ha 이상이 조건불리지역(HFA)에 해당하는 경우 연간 £8/ha로 감소한다. 계약은 5년 만기이며, 반년 마다 1년 지급액의 절반이 지급된다.

² ELS 옵션의 예를 들어보면 산울타리관리(22점/100m), 덜 집약적으로 이용되는 초지(115점/ha), 농가건물유지보수(2점/m²), 농경지두력관리(500점/ha) 등이 있다.

표 2-5. 기초수준 환경직불 통계(2009년 5월 기준)

단위: 천ha, %, 백만 파운드

프로그램	면적	임차농지율	가입농가수	연간지급액
기초수준환경직불	4,723	50.8	35,621	131.3
기초수준유기환경직불	363	3.9	2,562	38.8

- 기존의 유기농지원제도(OFS)을 대체하는 기초유기수준 환경직불은 기초수준 환경직불(ELS)과 마찬가지로 전 농민을 대상으로 하되, 환경보전 효과를 높이기 위해 유기농법을 채용하고 있거나 도입하려 하는 농가를 대상으로 한다. 농가가 수행해야 할 기준은 기존의 유기농지원제도(OFS)와 동일하며 지원금은 환경농업을 위한 추가비용이 고려되어 기초수준 환경직불보다는 높은 연간 £60/ha 수준이다.
- 2010년부터 조건불리직불(HFA)을 대체하는 고지대기초수준환경직불(Upland Entry Level Stewardship : UELS)은 조건불리지역(Severely Disadvantaged Area : SDA)에 한정되어 시행된다. 기초수준환경직불에 비해 단가는 더 높지만 환경보전 노력으로 보다 높은 점수를 획득하여야 정책대상이 될 수 있다.

□ 상위수준 환경직불

- 환경적으로 민감하거나 서식지로서 중요한 가치가 있는 지역에 한정되어 시행되는 상위수준 환경직불은 10년 단위로 계약이 이루어지며 계획단계부터 농가단위로 자문을 제공하고 있다. 연간 1회 지급되는 직불금은 기초수준에서의 관리비용뿐만 아니라 자본비용에 대한 것까지도 고려한다.
- 제도 운영기관인 경관환경청은 영국면적의 1/3에 해당하는 110개의 대상지역을 정해 놓고 있다. 예를 들면 자료가 타 지역에 비해 잘 정리되어 있고,

환경적 가치가 높은 영국 남서부 지역은 전체 면적의 40% 가량이 대상지역으로 지정되어 있다.

- 상위수준 환경직불의 예로 ‘야생조류 사료공급(Enhanced wild bird seed mix plots)’과 ‘땅에 알을 낳는 조류 보호’(Fallow plots for ground-nesting birds)에 대해 살펴보면, ‘야생조류 사료공급’은 줄어드는 야생조류의 겨울 사료를 제공하는데 목적을 두고 있다. 농가는 매년 또는 2년마다 계약된 혼합씨앗을 뿌리고, 계약에 따라 화학제품의 사용도 제한받는다. 지급단가는 475파운드/ha이다. ‘땅에 알을 낳는 조류보호’는 새집보호를 위해 봄에 땅을 경작하고 나면 계약된 기간 내에는 화학제품을 사용하지 않는다. 지급단가는 360파운드/ha이다.

표 2-6. 영국 환경관련 직불 통계

단위: 천ha, %

프로그램	면적	임차농지비율	계약건수
전원보전직불(CSS)	425	4.6	11,736
환경민감지역직불(ESA)	465	5.0	7,154
기초수준 환경직불	5,170	55.6	39,097
상위수준 환경직불	64,835	0.7	444
계	6,125	65.9	58,431

2.3.3. 직불제 운영기관과 운영체제

- 정부기관으로는 책임운영기관에 해당하는 ‘농촌지불청’과 ‘경관환경청’이 있다. 민간기관으로는 농가에 대한 자문과 환경계약 등을 돕는 ‘농업야생동식물자문’(Farming and Wildlife Advisory Group : FWAG)와 ‘농업발전자문’(Agricultural Development Advisory Group : ADAS) 등이 있다.

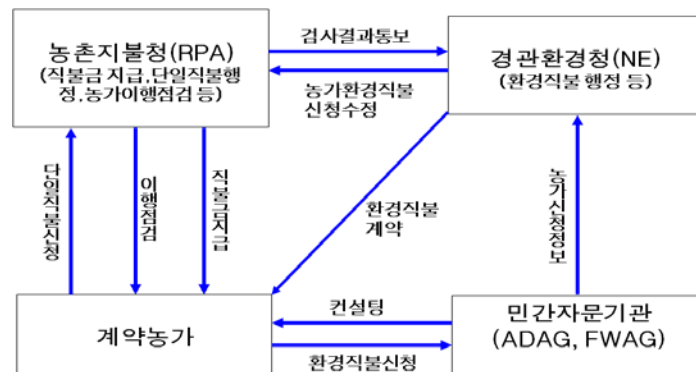
- 먼저 농촌지불청은 직불금 지급, 농지등록·농가등록 관리, 단일직불 행정업무, 이행점검 등을 담당한다. 농촌개발계획의 2축에 해당하는 행정을 담당하는 경관환경청은 환경보호직불(ES) 행정업무와 이를 위한 농가 신청정보 관리를 담당하고 있다.
- 농촌지불청이 담당하는 주요 기능은 다음과 같다.
 - ① 유럽농업지도보증기금(EAGGF)에서 지원하는 시장관련 정책이나 생산 지원 제도를 수행하며, 이와 관련한 보조금을 지급하는 업무를 담당한다. 여기에는 낙농업지원 정책, 수출보조금정책, 축산업지원정책, 농산물 홍보지원정책 등이 포함되어 있다.
 - ② 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 시장관련 정책에 대한 운영을 담당한다.
 - ③ 각종 보조금 지급 신청서를 접수하고 그 사실여부를 점검한다. 이를 위해 독립부서인 검사국(Inspectorate)을 운영하고 있다.
 - ④ 통합행정통제시스템(IACS)³ 정보를 관리한다. 농지등록제(Rural Land Register)⁴를 담당한다.
- 농업야생동식물자문(FWAG)은 22개 사무소와 700명의 전문가를 운영하고 있다. 농업발전자문(ADAG)은 경관환경청과의 계약 하에 별도로 환경과 농

³ IACS는 임의등록제도이지만 농업경영체(농지소유자)는 EU의 농업지원을 받기 위해서는 반드시 관련등록을 해야 한다. IACS는 지원신청 내용을 기록하는 전산 DB, 농지의 위치식별 체계, 수급권의 식별과 등록을 위한 체계, 지원신청, 통합관리시스템, 지원신청자를 식별할 수 있는 단일등록체계로 구성되어 있다.

⁴ 농지등록제란 농촌지불청이 영구필지의 물리적인 경계를 기록하거나 수정하는 제도로서 모든 농가들은 단일직불제(SPS)와 환경보호직불제(ESS)를 신청하기 전에 우선 모든 농지를 농촌지불청에 등록해야 한다. 등록가능한 농지 유형에는 경작 또는 방목 가능한 모든 농지 또는 삼림, 방풍림, 관목지, 필지의 가장자리에 있는 황무지, 울타리친 방목장, 과수원, 습지, 간조(inter-tidal) 또는 연안지역, 정비된 광석지역(worked mineral sites) 및 방치된 지역(neglected areas), 산간 절벽(upland cliff) 등이 있다.

촌개발에 대한 농가 컨설팅을 하고 있다. 농업야생동식물자문(FWAG)는 농가에게 환정보존과 관련한 지원·지도를 하는 민간기관으로 전국에 7개의 본부를 운영하고 있다.

그림 2-3. 영국의 직불제 운영체계



2.3.4. 현장점검과 제재

- 직불청(RPA)과 환경청(Environment Agency)은 공인 검사자격(Competent Control Authority : CCA)을 가지고 있다. 환경청은 법적영농조건(SMR) 관련한 수질, 수로 오염 등을 검사한다. 금지된 호르몬 주사여부, 질병, 동물 복지 조사를 위해 동물복지청, 가축의학국과 지자체 축산부(state veterinary service)와 협력하고 있다.
- 환경직불의 위법사항에 대한 페널티 부과는 직불종류와 위법의 정도에 따라 달라진다. 환경직불금이 농가가 획득한 포인트에 근거를 두고 지불되기 때문에 페널티도 포인트에 근거를 두고 있다.⁵ 환경직불은 지역(토지)의 특

⁵ 계약농가는 환경개선, 환정보존을 위한 노력들을 지정하고 각 노력에 대해 주어지는 포인트의 합계가 최소한 얼마 이상이 되어야 기초수준 환경직불 가입대상이 된다.

성을 고려하기 때문에 페널티도 지역특성, 위법기간, 위법사항의 심한 정도에 따라 달라진다.

- 기초수준 환경직불(Entry level Environmental Stewardship)의 제재 관련 규정(핸드북 5.2절)을 보면 만약 계약자가 계약을 어기는 경우 위법을 한 상황을 고려하여 페널티(직불금 환수)가 부과될 수 있고, 미래에 수령하게 되어 있던 직불금도 못 받게 될 수 있다. 아울러 기수령한 직불금을 환수당하고 직불금 환수내용이 통보된 기간에서 환수기간까지의 이자가 부과될 수도 있다. 농가가 체결한 환경직불 계약도 파기될 수 있다. 위법의 정도가 심한 경우(의도적인 위법), 페널티에 10%가 가산이 되고, 기초수준 환경직불 뿐만 아니라 다른 환경직불에도 2년간 가입할 수 없게 된다.
- 법에서 정한 페널티가 가해지는 위법의 종류는, ① 현장조사결과 계약면적과 실제면적이 차이나는 경우, ② 계약된 의무내용을 이행하지 않은 경우, ③ 계약면적 중 일부 또는 전부를 남에게 임대·양도하여 그 토지에 대한 관리능력을 상실하고도 알리지 않은 경우 등이 있다.
- 조사결과 계약면적과 실제면적이 불일치하거나 이행내용을 준수하지 않은 경우, 그 옵션 또는 해당면적에 해당하는 포인트 점수가 농가 총획득점수에서 감해진다. 이 결과 총획득점수가 농가의 목표점수보다 밑도는 경우 해당 연도의 직불금(페널티)이 아래의 방식에 따라 감해진다.

표 2-7. 신청한 목표점수와 획득한 목표점수와의 차이발생에 따른 페널티

차이정도	페널티
차이가 3% 이하	차이 점수만큼 직불금 감소(또는 회수)
차이가 3% 초과, 20% 이하	차이점수의 두 배가 감해지고 이에 상당하는 직불금 감소(또는 회수)
차이가 20% 초과	해당 년도의 직불금 모두 지급거부(회수)

2.4. 프랑스의 직불제 실시사례⁶

2.4.1. 개요

- 프랑스는 전통적으로 농업을 중시하고 중소농을 보호·육성해왔다. 이는 보조율을 경영규모에 따라 체감하도록 한 것이나 수급권만 거래하는 경우 소유권과 함께 거래하는 것과 비교해서 세금을 높게 부과하여 농지나 수급권이 소수에게 집중되는 것을 방지한 것 등에서 잘 나타나 있다.⁷
- 환경직불은 국토경영계약(CTE)에서 지속적농업계약(CAD)으로 바뀌었고, 2007년부터는 EU 농업환경시책(Mesures agro-environnementales : MAE)을 따르는 것으로 되었지만 실제 그 내용면에서는 크게 달라진 것이 없다. 다만 국내 정권교체나 EU 정책변화 등에 따라 그 형태를 달리해 왔을 뿐이다. 국토경영계약(CTE)에서 지속적농업계약(CAD)로의 변화는 2002년 우파정부가 새로이 들어서면서 이루어졌고, 또 다른 이유는 복잡한 행정절차와 예산부족 등이다.
- 두 제도의 차이는 국토경영계약(CTE)는 경제사회분야(고품질농업, 고용창출 등)와 환경국토분야 모두에 대해 농가가 이행계약을 체결해야 하지만, 지속적농업계약(CAD)에서는 경제사회분야 없이도 계약이 가능하다는 점이다. 지속적농업계약(CAD)에서 농업환경시책(MAE)으로 전환은 2007~

⁶ 본 절은 지역아카데미 오현석박사의 위탁연구결과와 연구진이 2009년 11월 실시한 현지조사 결과와 수집된 자료들을 토대로 작성되었다.

⁷ 대규모 경영으로 CTE(CAD) 보조금이 집중되는 것을 억제하고 규모 계층간 공평성을 확보하는 차원에서 경영규모에 따른 보조금의 체감제를 도입하고 있다. 이는 일정 규모 이상 농가에 대해 '환경·국토관련' 보조금을 체감 운용하는 것이다. 과소규모 경영과 과도한 규모확대 억제를 위해 존속 가능한 경영의 최저면적인 '자립하한면적'을 설정하고 있다. 각 도별로 기준면적이 다르며 'Euro-et-Loir'도의 경우는 33ha이다.

12년 CAP개혁에 따라 이루어졌다. 모든 회원국은 항목 1(Axis 1:경쟁력 강화)에서 항목 4(Leader 프로그램)로 구성된 'EU 농촌개발전략 가이드라인'에 따라 농촌개발계획을 계획하고 이행해 나가야 한다.

- 프랑스는 회원국 자율권한에 따라 농업생산단지화 및 농업생산 방향설정을 위해 생산연계 직불제를 최대한 유지하는 한편, 일부 직불에 대해서는 생산과 재연계 되도록 하였다. 생산비연계 직불은 2006년부터 시행되었고, 단일 직불권(DPU) 양도에 대한 투기 억제와 청년영농정착 우선 지원을 위한 노력을 기울여왔다.

2.4.2. 공동농업정책(CAP) 1축 관련 직불제

(1) 생산 연계 직불

- 프랑스는 현재까지 생산 비연계 직불(SPS)과 생산연계 직불을 함께 운영하고 있다. 생산연계 직불은 제분용 밀, 쌀, 에너지 작물, 전분용 감자, 곡물, 유채작물, 콩과작물 및 소, 양, 염소 등에 대해 시행되고 있다.
- 곡물 및 경종작물은 지지가격이 2단계에 걸쳐 15% 인하되었다. 2000년 7.5%(110.25 유로/톤), 2001년 7.5%가 각각 인하되었다(101.31유로/톤). 지지가격 인하에 따른 소득보전 방식은 1992년 공동농업정책(CAP) 개혁에 서와 마찬가지로 면적에 따라 50%를 보전하되, ha당 직불액은 고정하고, 지역에 따라 차등화 되도록 한다. 직불금은 톤당 동일한 직불금액에 지역별 역사적 기준수확고를 곱해서 정해진다. 휴경 및 가격지지 인하에 따른 직불 기준금액(보상단가)은 2000년 58.67유로/톤, 2001년 63.00유로/톤이다. 이외에도 육우와 우유 및 유제품에 대한 생산연계 직불이 시행되고 있다.

표 2-8. 곡물별 지지가격 및 소득보전직불 기준금액

단위 : 유로/톤

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
곡물/옥수수								
지가가격	119.19	110.25	101.31	101.31	101.31	101.31	101.31	101.31
보상단가	54.34	58.67	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00
콩과작물	78.49	72.50	72.50	72.50	72.50	72.50	72.50	72.50
유채작물	94.24	81.74	72.37	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00
감자전분								
지가가격	209.78	194.05	178.31	178.31	178.31	178.31	178.31	178.31
보상단가	86.94	98.74	110.54	110.54	110.54	110.54	110.54	110.54
사일로 초지	none	58.67	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00
휴경	68.83	58.67	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00

주 : 콩, 유채, 아마, 제분용밀, 사일로초지, 휴경에 대한 기준금액은 보상단가이며, 제분용 밀의 경우 추가적으로 지급되는 보상단가임.

자료 : Les aides à l'agriculture, 2001

(2) 생산 비연계 직불 : 단일직불

- 단일직불은 '수급권(DPU)'에 기초하며, 생산활동 여부와 무관하게 농업적으로 만족할만한 상태의 농지유지를 조건으로 지급된다. 수급권은 각 농업경영체에 대해 2000~02년 사이의 생산활동 자료를 근거로 농가별로 정해진다. 2000~02년 3년간 직불 지원대상 경지면적과 가축 사육두수를 기초로 평균 직불지원액을 산정한다.
- 2006년부터 수급권을 보유하고 있는 모든 농업인은 매년 생산 비연계 단일직불을 요구할 수 있다. 수급권은 ha당 부여되는데, 과일, 채소, 다년생 작물, 감자, 산림을 제외한 모든 농지에 부여한다. 직불금액은 보유 농지 규모(ha)에 매년 공지하는 수급권 가치를 곱한 금액으로 정해진다.

- 기존의 의무휴경직불, 수소 특별장려금(PSBM) 등 대부분의 직불과 여타 다른 직불의 일부(곡물, 유채작물, 콩과작물의 경우 직불액의 75%, 가축도축 장려금의 60%, 낙농제품장려금, 수소특별장려금, 암소도축장려금, 양류지원금의 경우 50%, 염소류지원금의 경우에는 100% 적용)를 포괄하고 있다.
- 지원자격은 농업경영자상해보험(AMEXA)과 농업사회보장(MSA)에 가입한 농업경영주에게만 주어진다. 경영체의 농지면적은 최소한 1ha 이상이어야 하며, 곡물그룹별(곡물, 유채, 콩과작물 등) 재배면적이 최소 0.3ha 이상이어야 한다.
- 2000/02 기준년도 기간 동안 농업활동을 영위한 농업인은 DPU에 근거하여 다음과 같은 방식으로 직불금을 받게 된다.
 - 수급권(DPU) 수 : 2000~02년 기간 동안 경작면적(1ha=1DPU)
 - 수급권 단위당 가치 : 2000~02년 사이 수취한 평균 직불액(각 직불지원액별로 디커플링 비율 적용해 산정)+동기간 동안 지원액을 수혜받은 평균 경지면적
 - 농가단위 직불액 규모 : 수급권 수×수급권 단위당 가치
- 수급권은 토지와 함께 또는 토지 없이 거래될 수 있으며, 같은 도(데파르트망) 안에서만 거래가 가능하다. 토지 없이 수급권을 판매할 경우 투기방지 및 수급권 적립을 목적으로 50% 비율로 과세한다. 토지와 함께 수급권을 판매할 경우에는 3% 비율로 과세하되, 도 농업계획 및 농업구조개선계획에 따라 일정 상한을 상회하는 규모확대를 위해 10% 비율로 과세하기도 한다.
- 신규 또는 5년 미만 농업인, 영농정착 지원기준에 부응하는 영농후계자에게 양도될 경우 면세된다. 3년 동안 사용하지 않은 수급권은 국가 비축분으로 자동 이관된다. 최초에 수급권을 배분 시 최대 3%를 공제해 구축된 국가 비축분은 이후 적립된 것과 합하여 영농정착지원 등에 활용되고 있다.

수급권 산출 사례 : 경종농업 및 낙농농가

- 경지면적(SAU) : 78.5 ha (2000~2002 평균)
 - SCOP (옥수수, 밀, 보리) : 50 ha, 초지 : 20 ha, 의무휴경 : 5.56 ha, 기타 DPU 권리 없는 농지 : 2.94 ha
 - 낙농 : 수소 도축장려금(PAB) 적용 가축수 11두, 우유생산량 370 톤 (2006년 3월 31일 기준)
- 수급권 산출액
 - 1) 휴경 수급권
 - 수급권 수 : 5.56
 - 수급권 가치 : 63유로/톤 x 6톤/ha* = 378유로
* 해당 지역의 기준 산출량
 - 2) 일반 수급권
 - 수급권 수 = 기준면적 = SCOP 평균면적+초지면적 = 70 ha
 - 수급권 가치 : 28,039.19유로 ÷ 70 ha = 400.56 유로
 - SCOP : 63유로/톤 x 6톤/ha x 50 ha x 75%** = 14,175유로
 - PAB : 11 x 80유로 x 60%** = 528유로
 - PAB 추가(조방축산) : 11 x 18.29유로 x 100%***= 201.19유로
 - 우유생산지원 : 370 톤 x 35.5 유로/톤 x 100%***=13,135유로
 - = 총 28,039.19 유로
 - ** 생산비연계(디커플링) 비율
- 2006년도에 해당농가에 대한 직불총액 산출
 - 생산비연계직불+생산연계직불= 35,194유로
 - 생산비연계 직불(DPU)=(378x5.56)+(400.56x70)=30137.10유로
 - 생산연계 직불 = (63유로x6톤/ha x 50ha x 25%***) + (11x80유로 x 40%***) = 5,057유로
 - *** 생산연계비율

- 수급권에 근거하여 직불금을 지급받기 위해서는 농지를 농업적으로 만족할 만한 수준의 상태로 유지해야 하고, 농지를 디커플링 지원 대상농지별로 배치해야 한다. 현장점검이 필요한 경우 이에 협조하여야 하고, 도 농업국에 지원신청서류를 제출하는 한편, 대상농지를 신고하여야 한다.

2.4.3. 환경관련 직접지불제 : CTE, CAD 및 MAE

(1) 국토경영계약(CTE)와 지속적농업계약(CAD)

- 국토경영계약(CTE)은 1999년 7월에 개정된 농업기본법에 의하여 처음 도입되었으며, 농업의 경제적, 환경적, 사회적 기능에 대한 포괄적 사회보상체계를 마련한다는 취지에서 마련되었다.
- 신농업기본법 하의 국토경영계약(CTE) 정책은 WTO 체제 출범에 대응해 기존의 가격지지정책을 축소하고 ‘허용보조정책(Green Box)’을 확대할 필요성에 부응해 농업경영체로 하여금 자연자원의 보존, 토지의 합리적 이용, 토지침식방지와 토지비옥도 및 수자원의 보존, 생물다양성, 자연과 경관의 보전에 기여함으로써 농촌공간의 정비에 기여할 수 있도록 농업경영활동을 유도하는 한편, 농업경영의 다각화와 고품질 농산물의 생산, 고용 기여 등에 기여할 수 있도록 유도함으로써 농업의 경제적, 환경적, 사회적 기능을 동시에 달성하기 위한 정책수단으로 도입되었다.
- 국토경영계약(CTE)은 2000년부터 도입된 공동농업책 2축인 농촌개발프로그램에 반영돼 시행되었으며, EU 승인을 받은 프랑스 농촌개발프로그램(2000~06) 체계 내에서 시행되었다. EU 환경농업규정과 관련된 시책(MAE)은 국토경영계약(CTE)의 환경·국토개발 분야의 전체 또는 일부를 구성하고 있다.
- 국토경영계약(CTE)은 2002년 우파 정부가 출범하면서 지속적농업계약(CAD)이란 명칭으로 변경되었다. 국토경영계약(CTE)은 2000년에 처음 시행에 들어갔으나, 복잡한 행정절차 및 예산부족 등의 이유로 중단되었다.
- 이후 2003년 하반기에 새로운 법령과 규정을 마련해 지속적농업계약(CAD)

은 명칭으로 시행되었다. 이를 위해 2003년 7월 ‘지속적 농업계약에 관한 법령(decret no 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d’agriculture durable et modifiant le code rural)’이 제정되었다.

- CTE/CAD는 국가와 개별경영체간에 이루어지는 일종의 계약으로서 신농업 기본법이 정하고 있는 농업의 사회적 역할(고용, 품질, 식품안전성, 환경보전, 지역균형개발)에 대해 개별경영체로 하여금 5년 동안 경제적, 환경적, 사회적 목표에 대한 이행사항을 약속하도록 하는 한편, 국가는 이에 대해 재정적 지원을 약속하는 형태로 이뤄지고 있다.
- 국가를 상대로 한 계약당사자인 개별경영체나 단체는 각 도(데파르트망)가 마련한 표준계약(contrats-types)과 표준계약이 정하고 있는 표준시책(mesures-types)을 토대로 계약내용을 작성하며, 이를 토대로 각 도는 도농업지도위원회(CDOA)의 심의를 거쳐, CTE/CAD 대상농가를 선정한다.⁸
- 일종의 과업지시서 성격을 갖는 과업이행 계획서(cahier des charges)는 각 활동과 수단별로 추구하는 목표를 비롯해 활용수단, 달성목표 등을 기술하고 있다. 과업이행 계획서에 기술된 의무이행사항을 토대로 보조금 지원내용이 결정된다. 도농업지도위원회는 표준계약과 표준시책, 과업이행 계획서에 관한 의견을 수렴하고 도지사가 이를 조례로 정하도록 하고 있다.

⁸ 프랑스 국내에는 모두 96개의 도가 있으며, 농림부의 지방사무소 격인 도 농림국(DDAF)이 전국 도에 걸쳐 92개가 있다. 각 도에는 농업기본법에 따라 도 지역에서 활동하는 농업 관련 단체와 소비자 및 환경관련 단체 등으로 구성된 도 농업지도위원회(CDOA)가 구성되어 있으며, 농업지도위원회는 지역농업계획의 수립을 비롯해 국토경영계약(CTE) 등 정책자금을 분배하는 기능을 가진다. 도 농업지도위원회는 기존에 농업관련단체 위주로 구성되었으나 1999년 신농업기본법 개정 이후 자연보호협회, 소비자 단체, 수공업자 단체, 소작농단체 등 7개 관련단체가 법정위원으로 추가되었다.

표 2-9. 국토경영계약(CTE)과 지속적농업계약(CAD) 실적

단위 : %

프로그램	시행기간	계약건수	개별농가계약 비율
국토경영계약	2000~03	49,000	58
지속적농업계약	2004~06	22,000	60

주 : 국토경영계약 수혜 경지면적은 250만 ha로 전체 경지면적의 9%에 해당함.

- 국토경영계약과 지속적농업계약의 비교해보면 공통점은 둘 다 이행조건이 부과된 계약방식에 의한 지원이고, 계약기간(5년)과 대상, 기준이 동일하다. 다만 국토경영계약에 비해 지속적농업계약은 농가가 관리하는 농지에 대한 환경적 의무를 한층 강조하였다. 또한 경제분야에 대해 의무사항을 배제하였고, 지원액을 계약건당 27,000유로로 상한을 설정하였다.

(2) 농업환경시책(MAE)

- EU의 제1기 농촌개발프로그램(2000~06) 하에서 공동농업정책 농업환경시책(MAE)과의 연관 속에서 추진돼 온 지속적농업계약은 리스본 전략에 따른 EU의 ‘농촌개발전략 가이드라인(EU strategic guideline for rural development, 2005.7.5)에 따라 제2기 농촌개발정책(2007~13)의 새로운 틀 속에 포함되었다.
 - 농업환경시책(MAE)은 EU 농촌개발정책의 제2축(환경 및 농촌다움의 개선)에서 설정한 목표 가운데 하나인 ‘지속가능한 농지의 이용’을 위한 정책수단(Measure 214))으로 설정되어 운용되고 있으며, 9개의 세부사업들로 구성되어있다.
 - 농업환경시책(MAE)를 신청한 농가들은 비료사용과 농약사용 등에 관한 의무사항들을 지켜야 한다. 의무사항들은 5개 분야로 구분되어 감독을 받는다.

- 9개 세부사업은 2개 국가단위 사업, 6개 계약조건명세 사업, 그리고 지역단위 환경농업사업으로 구성되어있다.
 - 국가단위 사업은 초지농업환경보조(PHAE2)와 윤작농업보조(MAER2)로 이루어진다.
 - 6개 계약조건명세 사업은 농업요소최소화사육, 친환경농업전환, 친환경농업유지, 멸종위기동물보호, 멸종위기식물자원보존, 꿀벌가루받이가능성 향상으로 구성되어 있다.
 - 지역단위 환경농업사업은 개별 코드를 가진 사업들로 구성되며 약속되는 수량을 면적, 길이 또는 숫자로 표기한다.

- 5개 감독분야는 환경분야, BCAE/영구초지분야, 건강/동물생산, 건강/식물생산, 가축후생으로 구성되어 있다.
 - 환경분야는 야생조류 및 서식지 보호, 지하수 오염보호, 농업퇴적물의 살포, 화학비료에 의한 수질오염 보호로 이루어진다.
 - BCAE/영구초지는 최소면적에 관한 사항, 불로 태우는 것과 관련, 윤작체계의 다양성, 관개에 관한 사항, 토지의 최소 관리, 초지상태로 토지유지로 구성된다.
 - 건강/동물생산은 동물생산 위생, 특정물질 투입금지, 가축병 예방, 광우병 예방, 가축등록 및 식별로 구성된다.
 - 건강/식물생산은 농약 사용, 식물위생으로 구성된다.

- 농업환경시책에 참여하는 자격은 2009년 1월 기준으로 18세 이상 60세 미만의 농업인으로 환경관련 부가세(사육부가세 및 관개부가세)를 지불 완료한 개별 농업인에게 주어진다. 공동농업경작조합(GAEC) 등의 농업생산법인인 경우에는 조합의 환경관련 부가세를 완납하고 50% 이상 지분을 소유한 조합원이 위의 개인 조건을 만족해야 한다.

- 수급권에서 최소 면적에 대한 제한이 있는 것처럼 농업환경시책(MAE)도

신청서류를 심사 후 계약 총액이 최소금액(일반적으로 일년에 300유로) 이하인 경우에는 신청이 취소될 수 있다.

- 신청농가는 매년 5월 15일까지 서류 접수를 끝내야 하고, 1일 지체될 때 마다 수령금액이 1%씩 감해진다. 농업환경시책(MAE) 신청서류는 3가지 서식으로 구성된다. 계약신청서에 일반사항과 9개 세부사업에 대한 해당내용을 표시한다. 도면구획대장(PRG) 지도에 면적단위 계약농지(S로 표기), 길이단위 계약내용(울타리, 도랑 등 : L로 표기), 국지적단위 계약내용(늪, 작은 숲 : P로 표기) 등을 정확히 녹색으로 표시해야 한다. 계약요소목록에는 개별 계약요소의 해당사업 코드와 사이즈(면적, 길이)를 표기해야 한다.

2.4.4. 운영기관과 운영체제

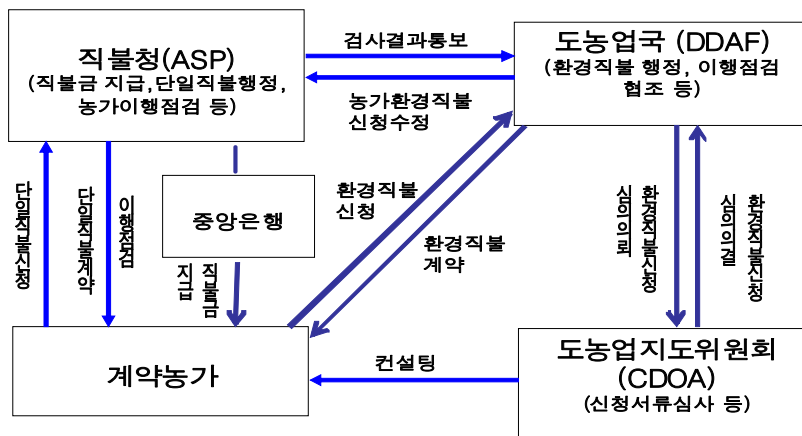
(1) 개요

- 농업환경시책의 운영을 위해 도 농업국, 직불청, 도 농업위원회 등이 참여하고 있다.
 - 도 농업국(DDAF : 농림부 도사무소)은 직불제 신청관련 정보제공, 서류접수, 서류내용 확인, 정보관리 등의 업무를 담당하고 있다. 이외에도 천연자원 보호와 같은 환경업무, 물관리 등을 포함한 농촌마을 업무를 담당한다.
 - 직불청(ASP)은 행정업무, 지역사무소 관리, 정보관리, 농가점검 관리, 직불금 지급 및 정산을 담당한다.
 - 도 농업지도위원회(CODA)는 농업기본법을 근거로 설치된 기구로서 관련행정기관, 경영자, 지주 및 임차농, 농산물 가공·유통업자, 식품관련 수공업자, 자영 소상공인, 소비자, 환경보호승인단체 및 농업금융분야 대표들로 구성되어 있다. 지역농업발전계획 수립과 정책자금 분배를 위한 심의기능을 가진다. 환경직불 실시과정에서 감시자 역할과 경영자가 신청

한 국토경영계약(CTE) 각각에 대하여 타당성을 검토한다.

- 프랑스 행정체계를 살펴보면 지방에는 권역(regional) 농업국(DDAAF)과 도 농업국(DDAF)이 있다.⁹ 예를 들어 권역 농업국(DDAAF)은 알작스 지방 전체를 관할하며, 그 아래에 바렝도의 농업국(Bas-Rhin)과 오렝(Oh-Rhin)도의 농업국이 있다. 예를 들면 우리나라의 전라도에 전라북도와 전라남도가 있는 것에 해당한다.

그림 2-4. 프랑스 직불체계



⁹ 도 농업국(DDAF)을 환경부, 교통부가 관여하는 도설비국(DDE)과 통합하여 도 농업설비국(DDEA)을 만드는 시범사업이 2007년 1월부터 교통부, 환경부, 농림부의 지도하에 이루어졌다. 이 통합은 국무총리가 이끄는 개혁정책의 일환으로 근접 보완 영역 내에서 기구들 간의 시너지 효과를 내기 위한 것이다. 도 설비국(DDE)과 도 농업국(DDAF)은 실제로 구획 정리, 토지 관리, 취약지역 및 지방기구 보조, 위기상황 관리 등의 동일한 부문에 관여해 왔다. 환경부, 농림부, 교통부에 따르면 “진정한 기술적 근접 서비스로서 도 농업설비국(DDEA)은 사용자들에게 더 확실하게 다가가고 접근 가능성이 높을 것이다”라고 기대하고 있다. 이 조치의 전국 확대여부는 8개도에서의 통합결과 평가가 이루어지는 2008년 말 이후에 이루어질 것이라고 3개 부처는 밝혔다.

(2) 직불청(ASP : Agence de service et de paiement)

- 2009년 4월 1일부터 활동에 들어간 프랑스 직불청(ASP/Agence de service et de paiement)은 농림부, 경제부, 산업고용부 공동 산하의 기관이다. ASP는 1960년대 이후 농업경영구조개선사업을 담당하던 농업경영구조개선센터(CNASEA)와 2006년 단일직불제(DPU) 도입이후 활동에 들어간 직불청(AUP : Agence unique de paiement)이 합병해 탄생되었다.
- 직불청(ASP)은 농업, 수산양식, 산림, 수산, 고용, 교육 및 직업훈련, 사회통합, 연대 및 사회활동, 국토정비, 지역 및 농촌개발, 환경보호, 지속가능개발, 해외영토에서의 토지 정비 등 다양한 분야에 걸쳐 개입하고 있다. 이에 따라 농림부, 환경부, 농촌공간 및 국토정비부 등 여러 중앙부처뿐만 아니라, 광역정부(Régions), 도(départements), 꼬뮌연합체(communautés de communes) 등 지방정부들과도 업무가 연계돼 있다.
- 직불청(ASP)의 주요 기능은 다음 세 가지로 요약할 수 있다.
 - ① 공적지원금에 대한 행정적, 재정적 관리로 공공지원정책들에 대한 정보 제공, 보조금 청구에 대한 예심, 적용조건 심사, 공공지원 수혜자의 이행조건 준수여부에 대한 감독, 보조금의 집행, 부당 청구금 회수 등의 업무를 담당한다.
 - ② 지방 및 중앙정부, EU의 보조금 지급이 수반되는 공공지원정책을 수립할 경우, 기술 지원서비스 등을 제공한다. 이를 위해 관련 정보시스템을 개발해 운영하는 한편, 시스템 이용자들에게 교육과 기술지원 업무를 제공한다.
 - ③ 공공지원정책에 대한 모니터링 및 평가도구를 개발하여 시행하고 있다.
- 리모쥬(Limoge)에 본부를 두고 있으며, 광역단위인 레지옹(Région) 별로 26개의 지역사무소를 두고 있다(해외영토 포함, 국내 22개). 농업, 직업교육,

- 환경분야 등에서 공적기능을 수행해오던 지역의 각 기관들이 통합해 지불청(ASP) 지역사무소로 재편되었다.
- 본부 이사회는 중앙정부를 대표한 12명의 이사와 9명의 관계기관을 대표하는 이사들로 구성된다.
 - 2,300명 규모의 조직으로 400명의 감독관과 200명의 공중촬영 및 원격조사(remote sensing) 전문가를 고용하고 있다. 1년에 65,000건이 넘는 현장 검사를 실시하고 있다.
- 중앙 농림부 산하 도 농업국의 도움을 받아 현장검사(22개의 직불청 지역사무소 담당)와 직불금 지급을 담당한다. 이외에도 여러 부처(10여개의 영역 역할 담당)의 예산 집행업무를 담당하면서 한해에 160억 유로의 예산을 집행하고 있다.
 - 지불청(ASP)의 연간 예산규모는 2009년도에 168억 유로에 달한다. 이 가운데 EU 공동농업정책 관련예산이 96.6억 유로(1축 86억 유로, 2축 10억 유로, 기타 0.6억 유로)로 전체 예산의 57%를 차지하며, 프랑스 중앙정부 예산이 53.5억 유로(32%), 지방정부 및 기타 공공기금 관련 예산이 18억 유로(11%)로 구성된다. 중앙정부 예산 중 농림부와 연계된 예산은 10억 유로로 공동농업정책 예산과 연계된 것이다.
 - 공동농업정책 1축 관련 보조금은 생산연계직불과 비연계직불이 있으며, EU로부터 지원되는 지불청(ASP) 예산총액은 연간 80억 유로이다. 이중 60억 유로가 수급권 예산이며, 생산연계직불과 관련된 것은 20억 유로이다.
 - 생산연계직불은 곡물관련(COP), 젖소관련(PMTVA), 육우관련(PAB), 양양관련(PB) 등이 있다.
 - 프랑스는 공동농업정책 1축 예산 가운데 18%에 달하는 14억 유로를 2010년에 방목축산분야, 고용촉진분야, 위험관리분야, 지속개발생산양식분야 등으로 전환할 계획이다(2축으로 전환).

표 2-10. 지불청(ASP) 직불관련 기본통계, 2009년

구 분	내 역
농지관련직불금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 90억유로 ○ 계약건수 : 연간 40만건 ○ 곡물생산연계 130만ha, 사료작물 115만ha, 기타 2,00만ha)
축산관련직불금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 15억 유로 ○ 계약선수 : 연간 10만건
농업환경시책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계약건수 : 65,000건(지속적농업계약 포함)

- 공동농업정책 2축 관련예산은 EU 농촌개발기금에서 지원되는 10억 유로를 운영하고 있다.
- 사업운영과 DB 관리를 위해 정보시스템을 구축하고 있다. 지불청(ASP)의 공동농업정책 관련 정보시스템은 1축은 ISIS, 2축은 OSIRIS를 통해 각각 운용되고 있다. 이밖에도 EU의 구조기금 및 수산기금과 관련한 PRESAGE를 운영하고 있으며, 직업교육, 고용과 관련해서는 SITES를 운영하고 있다.
 - ISIS는 연간 86억 유로를 관리하는 시스템으로서 농업인 10만명 (téléPAC)과 행정기관 종사자 4,000명이 이용하고 있으며, 연간 취급건수는 220만 건에 달한다.
 - OSIRIS는 연간 20억 유로를 관리하고 있으며, 농촌개발관련자 5,400명이 이용하고 있다. 연간 취급건수는 30만 건에 달한다.
 - ASP는 이 밖에도 농민들에게 우편으로 보조금 신청과 관련된 각종 정보 및 자료들을 제공하고 있다.

2.4.5. 이행조건의 점검과 제재

- 영국에서는 대부분 이행점검과 현장조사를 직불청(RPA)에서 담당하고 있

는 것과는 달리 프랑스에서는 영역에 따라 감독체계가 다른 점이 특징이다.

- 의무사항들에 대한 현장 감독은 관리, 감독기관의 1인 또는 2인의 전문가에 의해서 항시적으로 감독이 이뤄지며, 지불청(ASP) 책임 하에 감독분야별로 감독주체를 달리하고 있다. ‘환경’ 영역은 도 농업국, ‘BCAE/영구초지’ 영역은 지불청(ASP) 지역사무소, ‘건강/식물생산’은 식물보호 지역사무소(SRPV), ‘건강/동물생산’, ‘동물식별’, ‘동물후생’은 도 수의사무국(DDSV)이 담당하고 있다.
- 각 기관의 감독관들이 농장 현장에서 의무이행 사항들에 대해 체크리스트를 통해 감독한다. 감독관들은 국가 차원에서 준비된 안내서를 지참하고, 감독 대상 항목들과 감독방식 등을 현장에서 적용한다. 감독 후 의무사항 이행실태 등에 대한 보고서를 작성하고, 미이행 또는 변칙이행 사항 등에 대해서는 농장주로부터 동의와 확인사인을 받은 뒤 도 농업국에 제출한다.
- 지불청(ASP)에서 수행하는 연간 현장 감독활동 65,000건을 분야별로 보면, 경지관련분야(28,000건), 시설지원분야(12,500건), 이행조건준수분야(4,000건), 동물(18,000건), 우유쿼터 등 기타(2,500건)이다.
- 의무사항 미이행 또는 변칙이행에 대해서는 그 정도에 따라 지원액 일부 또는 전액 삭감 조치를 취한다. 5개 분야별 감독영역에 대해 전국적인 수준에서 미이행 또는 변칙이행 수준을 정하고 있으며, 미이행 또는 불이행의 심각성과 크기, 지속성 등에 따라 삭감비율을 정한다.
 - 의도성이 강한 변칙행위(20%), 중대한 변칙행위(5%), 중요한 변칙행위(3%), 부차적인 변칙행위(1%) 등이다.

2.5. 특징 및 시사점

- 영국과 프랑스에서 공통적으로 나타나는 것으로 우선 종전의 소득보상직불과 환경보전직불의 세부내용이 비슷해지고 있다는 것을 지적할 수 있다. 소득보상직불도 환경, 동물복지, 경관보전에 대한 의무규정이 강화되어 두 제도간의 차별화가 어려워지고 있다.
- 2013년 이후 공동농업정책을 어떻게 개편할지에 대한 논의과정에서도 이들을 통합하는 방안도 논의되고 있다. 이행기관 등이 분리되어 운영되는 두 제도를 통합하면 비용절감과 행정의 번거로움이 줄어들 것을 기대한다.
- 기존에 우리나라에서 운영되는 직불제들을 공익형 직접지불제 틀 안에 통합하려는 움직임은 이러한 추세와 방향을 같이 한다고 할 수 있다. 다만 이를 위한 선행요건들(DB 통합, 집행기구 통합, 예산항목 변경 등)이 갖추어져 있는지 주의 깊게 살펴보아야 한다.
- 보다 정교한 직불제를 시행하기 위해서는 사전적으로 이를 위한 인프라가 구축되어 있는지에 대한 검토가 필요하다. 영국과 프랑스의 사례를 보면 직불제를 담당하는 직불청이 있을 뿐만 아니라 전국적으로 지부를 가지고 있는 도 농업국이나 환경청이 참여하여 직불제를 운영하고 있다. 또한 직불청과 도 농업국, 환경청은 자체적으로 직불제 시행을 위한 DB를 구축, 관리하고 이를 위해 많은 직원을 고용하고 있다.
- EU의 직불제는 이행조건을 단순화하되 그 이행여부의 점검과 이에 상응한 벌칙 등을 강화하고 있다. 이행조건 of 필요성은 비농업인들도 광범위하게 인정하고 있지만, 이의 시행과 관련한 농가와 행정기관의 불편함도 동시에 문제점으로 제기되고 있다. 먼저 이행조건을 단순화하여 농가와 행정기관의 이해를 쉽게 하고, 현장검사 과정도 여러 검사가 통합적으로 시행되게

하여 번거로움을 줄여나가야 한다. 점검이 가능한 부분만을 포함하여 일단 단순 명료하게 시작하고 점차 진행해 가면서 부가조건을 더해나가도록 하여야 한다.

- 이행여부의 대한 현장점검은 전수방식보다는 5% 정도로 무작위 선택하되 그 부분에 대해서는 철저하게 이루어지는 것이 바람직하다. 느슨하게 많은 수의 현장점검을 하기보다는 작은 수라도 철저히 하고, 그 결과를 점검농가의 동의 하에 직불금 산정에 반영하여 그 사례가 다른 농가에게 타산지석이 되도록 해야 한다.
- 전국 단위의 일률적으로 실시되는 소득보상과 같은 직불 예산은 국가 예산으로 하고 지역별 특성이 고려되어 실시되는 환경직불 등은 국가와 지자체가 공동부담하는 것이 바람직하다. EU의 경우 농가단위 직불예산은 각 회원국들이 출원한 EU 공동예산으로 하고 환경직불예산에 대해서는 EU 예산, 중앙정부예산, 지방정부예산이 함께 들어가고 있다. 지역별 형평성이나 제도의 탄력적 운영을 위해서 환경직불은 지방정부의 참여가 필요하다.

3. 미국의 직접지불제

3.1. 정책 동향

- 미국의 농정은 농업법에 근거하여 추진된다. 농업법은 5년 내지 7년 정도의 한시적인 정책방향, 주요시책, 지원단가 및 소요예산 등을 제시하고 있어 생산자나 소비자가 알기 쉬운 특징이 있다.
- 현행 농정은 ‘2008년 농업법’에 의해 실시되고 있다. 정식 명칭은 ‘2008년

식품·보전·에너지법(The Food, Conservation, and Energy Act of 2008)이다. 실시기간은 2008에서 2012년까지 5년간이며, 소요예산은 3,070억 달러에 달한다. 5년간의 내역을 보면, 푸드 스탬프·학교급식·국내 식량원조 등에 약 2,090억 달러, 작물프로그램에 350억 달러, 환경보전에 250억 달러, 작물보험에 230억 달러 등이다.

- 예산면에서 2008년 농업법의 특징은 우선 저소득계층과 영양부족 국민을 대상으로 한 정부 지원을 대폭 증액하였고, 품목별 정책에서 직불제를 확충하였다. 또한 기상재해나 가격·수량 변동에 따른 경영리스크가 높아짐에 따른 리스크 관리와 친환경농업·농지 등 자원보전 등의 환경농업 분야에도 예산을 증액하였다.
- 농업법에서 중요한 비중을 차지하는 것이 작물프로그램이다. 이것은 품목별 가격·소득지지 정책에 해당되며, 몇 가지의 직접지불 제도로 구성되어 있다. 가장 기본적인 제도는 융자단가(loan)에 의한 최저가격지지 제도이다. 생산자는 경작 전에 농산물을 담보로 최장 9개월간의 단기융자를 받는다. 수확기에 시장가격이 융자단가보다 높으면 농산물을 판매하여 융자를 상환하고, 시장가격이 낮으면 담보농산물로서 상환을 대신한다. 이 제도는 시장에서 최저가격을 지지하는 효과가 있다.
- 이와 같이 미국의 직불제는 최저가격을 지지하는 기반 위에서 가격변동에 상관없이 지불하는 ‘고정직불’, 그리고 생산비 수준의 목표가격을 보장하는 ‘가격보전 직접지불(CCP)’로 구성되어 있다. 2008년 농업법에서는 여기에 추가하여 ‘판매수입’의 감소에 대응한 ‘수입보전 직접지불(ACRE)’을 도입하여 농가들이 가격보전 직접지불이나 수입보전 직접지불 중에서 유리한 제도를 선택할 수 있는 길을 열어 두었다.

3.2. 직접지불제도의 강화

- 미국의 직불제는 크게 두 가지 방향으로 진화되고 있다. 하나는 가격 및 소득지지 정책의 영역이고, 다른 하나는 환경정책의 영역이다. 전자를 경영안정형이라고 한다면 후자는 공익형이다. 양자 모두 새로운 농업법이 제정될 때마다 대상품목 또는 대상지역이 확대되면서 지불단가도 대체로 인상되어 오고 있다.
- 경영안정형의 시초는 1973년 농업법에서 도입된 부족불제도이다. 그러나 1996년 농업법에서 폐지되고 고정직불이 도입되었다. 부족불제도는 2002년 농업법에서 가격보전직접지불로 부활되었다. 그리고 2008년 농업법에서 수입보전직접지불가 추가로 도입되어 농가가 선택할 수 있도록 하였다.
- 공익형인 환경관련 직불제가 본격적으로 도입되기 시작한 것은 1985년 농업법부터이다. 이후 1990년 농업법, 1996년 농업법에서 정비되었고, 2002년 농업법에서 대폭 확충된 후 2008년 농업법에서도 예산이 대폭 증가하였다.
- 1985년 농업법에서 도입된 제도가 ‘보전유보계획’(CRP)이다. 이 제도는 토양유출 방지, 하천·호수·늪의 수질개선, 야생생물 서식지 보전 등을 목적으로 하여 영농을 중지하고 농지를 초지나 임지로 전환하는 경우 농지임차료 및 초지나 임지로의 전환에 든 비용의 일부를 지원하는 환경직불제이다.
- 1990년 농업법에서는 ‘습지복원계획’(WRP)이 도입되었고, WRP와 CRP는 일종의 ‘휴경장려책’으로 과잉생산대책과 환경대책을 겸비한 정책이다. 1996년 농업법에서는 ‘환경개선장려계획’(EQIP)과 ‘야생생물 서식지 회복장려계획’(WHIP)을 도입하였다. 이것은 농지를 다른 용도로 사용하기 위하여 전용이나 휴경을 전제로 하는 것이 아니라 농업생산활동을 계속하는 것을 전제로 한 환경보전책이다.

- 2002년에 도입된 ‘환경보전보장계획’(CSP)은 보다 순수한 환경정책에 가깝다. WHIP와 같이 농업생산에 있어서 야생생물의 생식환경을 보전하는 농가를 대상으로 보전활동을 도입하고 있는 레벨이 높아지면 높아질수록 장려금의 금액은 늘어나는 방식이다.
- 2008년 농업법에서는 보전유보계획(CRP)의 계약면적 상한을 현행 3,920만 에이커에서 3,200만 에이커로 인하하였고, 환경개선장려계획(EQIP) 예산액을 34억 달러 증액하는 대신, 사업당 보조상한을 인하하였다.
- 미국의 환경농업정책은 농업법이 개정될 때마다 계속 확충되어 왔다. 동시에 당초의 ‘휴경장려책’에서 ‘농업생산과정에서의 환경보전대책’ 및 농가의 ‘수입보상대책’으로 그 성격이 변화되어 왔다. 배경에는 환경단체의 역할이 컸다고 할 수 있다.

3.3. 가격보전 직불(CCP)에서 수입보전 직불(ACRE)로의 전환

3.3.1. 가격보전 직접지불(CCP)

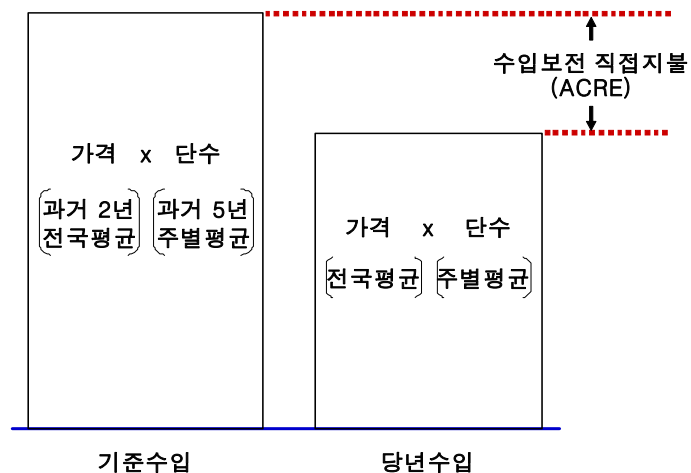
- 미국에서 소득안정형 직불제는 CCP와 ACRE 등 두가지 제도가 있다. CCP는 생산비를 기준으로 결정된 ‘목표가격’과 ‘현재가격’과의 차액을 보전하는 가격기준의 보전방식이며, ACRE는 판매수입 기준의 기준수입과 당년수입과의 차액을 보전하는 수입기준의 보전방식이다.
- CCP는 생산량과 단수는 과거의 실적을 기준으로 하고, 단가는 현재 가격에 연계하고 있다. 즉, ‘과거’의 생산량에 ‘현재’의 단가를 곱하여 계산하기 때문에 감축대상정책(amber box)에 해당된다. 미국은 지불금액이 농업생산액의 5%를 하회하는 이유로 최소허용보조(de-minimis)로 분류한다.

- CCP는 목표가격에 연계되어 생산자의 경영안정을 도모하는 것이 목적이다. 하지만 재해 등에 의한 생산감소로 가격이 상승하는 경우 실제 생산자는 소득이 감소하였음에도 불구하고 가격상승이라는 요인으로 직불금을 수령하지 못하는 사례가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 신규로 도입한 것이 ACRE이다.

3.3.2. 수입보전 직접지불(ACRE)

- ACRE는 2008년 농업법에서 도입되어 2009년부터 시행된다. CCP의 한계를 보완한 제도로서 가격하락이나 생산감소를 동시에 반영하여 생산자의 경영안정을 도모하는 것이 목적이다.

그림 2-5. 미국 수입보전 직접지불(ACRE) 개념도

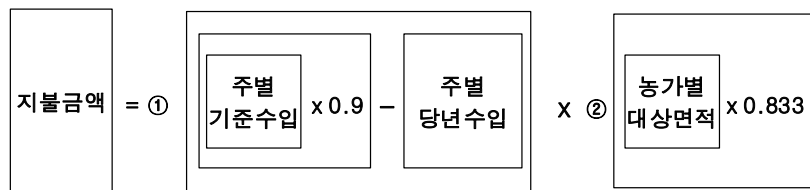


- ACRE는 CCP의 현행 '가격기준' 보전방식에서 '수입기준(판매금액)' 보전방식을 추가하여 생산자가 CCP나 ACRE 중에서 선택할 수 있도록 하였다. '주별 당년수입'이 '주별 기준수입'을 하회하는 경우 차액을 보전한다.
 - 주별 기준수입은 '최근 5년간 올림픽 평균단수'×'최근 2년간 전국평균가

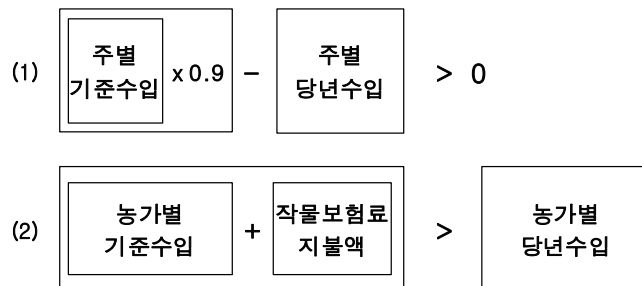
격'×0.9로서 계산하며, 주별 당년수입은 '작물별 주의 평균단수'×'전국 평균가격'으로 계산한다.

- 또한 농가별 기준수입은 '농가별 과거 5년간 평균단수'×'과거 2년간 전국평균가격'으로 계산한다.

그림 2-6. 수입보전 직접지불(ACRE)의 지급요건 및 지불금액



[지급요건]



- 주 : 1) 지급요건은, (1)의 주별 발동조건, 즉 주별 당년수입이 주별 기준수입의 90%를 하회하면서, (2)의 농가별 발동조건을 만족해야 한다.
- 2) ①에서 주별 기준수입은 '과거 5년간 주별 평균단수×과거 2년간 전국 평균가격'이며, 주별 당년수입은 '주별 평균단수×전국 연간 평균가격'이다. (2)에서 농가별 기준수입은 '농가별 과거 5년간 평균단수×과거 2년간 전국 평균가격'으로, 농가별 당년수입은 '농가별 단수×전국 평균가격'으로 계산한다.
- 3) ②에서 농가별 대상면적은 작물별 대상면적의 합계이며, 2009-11년은 대상면적의 83.3%, 2012년은 85%를 적용한다.
- 4) 농가별 지불금액은, ①의 차액에 ②를 곱한 후, 주와 농가의 평균단수 차이를 조정(농장 기준단수/주 기준단수)하여 계산한다.
- 5) 개인별 지불상한은 73,000달러이며, 주별 지불상한은 ①의 차액과 주별 기준수입의 25% 중 적은 금액이 된다.
- 6) 주별 기준수입 변동폭은 ±10% 이내이다.

- 지급요건은 주별 발동조건, 즉 (1) ‘주별 당년수입’이 ‘주별 기준수입’을 하회하면서, 농가별 발동조건, 즉 (2) (농가별 기준수입+작물보험료 지불액)이 농가별 당년수입을 상회해야 한다.
- ②의 농가별 대상면적은 2009~2011년은 식부면적의 83.3%, 2012년은 식부면적의 85%에 상당하는 면적이다. 생산자가 ACRE를 선택하면 2012년까지 계속 적용되며, 당해 작물의 고정직불은 20%, 용자단가는 30% 각각 인하된다.
- 농가별 지불금액은, ① 주별 기준수입과 당연도 수입간의 차액에, ② 농가별 대상면적을 곱한 후, 주와 농가간 평균단수 차이를 조정하여(농가 기준단수/주 기준단수) 계산한다.
- ACRE는 지금까지의 보조금과는 달리 ‘가격’만이 아니라 ‘단수’의 변동에도 대응하는 제도이다. 즉 ‘가격’과 ‘단수’로 결정되는 ‘수입’을 일정수준으로 보증한다. 기준액을 주의 기준수입으로 하고, 수입보증기준의 가격은 전국 평균가격으로 한 것이 특징이다.

3.4. 특징 및 시사점

- 미국의 경영안정은 최저가격의 보장을 전제로 하여 고정직불, 몇 가지 가격지지, 그 외에 재해보험 등 다양한 시책들로 구성된 ‘정책조합’(policymix)으로 경영안정을 도모하는 점이다.
- 미국은 5년 내지 7년 정도의 한시적인 농업법에 의해 농정을 추진한다. 미국 농정에서 직불제가 중요한 역할을 하고 있다. 1973년 농업법에서 부족불제도가 도입된 이후 1996년 농업법에서 이를 폐지하는 대신, 고정직불제가

도입되었다. 2002년 농업법에서 목표가격을 보장하는 CCP가 도입되었으며, 2008년 농업법에서는 보전방식을 가격에서 수입으로 전환하는 ACRE가 도입되기에 이르렀다.

- 미국은 WTO 출범이후 시장개방 확대와 국내보조 감축이라는 농정의 국제 규율을 준수하는 방향으로 개혁을 추진하면서도 소득감소나 경영불안 등 여건 변화에 따른 감축대상정책(amber box)으로 회귀하는 현상도 나타나고 있다.
- 이러한 가운데 농정의 특징은 농산물의 국제가격이 하락하는 현상을 반영하여 목표가격에 연동된 CCP를 부활시키는 등 경영안정대책을 강화하였으며, 환경농업정책도 지속적으로 강화하고 있다는 점이다.
- 특히 2008년 농업법에서는 CCP를 대체하는 ACRE을 도입하여 경영안정을 강화하였다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 미국 농정은 기본적으로 가격 결정은 시장에 맡기고, 가격하락 또는 수량변동에 따른 수입감소에 대해서는 보조금으로 충당하는 방식이다. 최근 기상재해에 대응하여 경영리스크 관리를 강화하는 등 농업보호를 강화하는 것도 미국 농정의 특징이다.

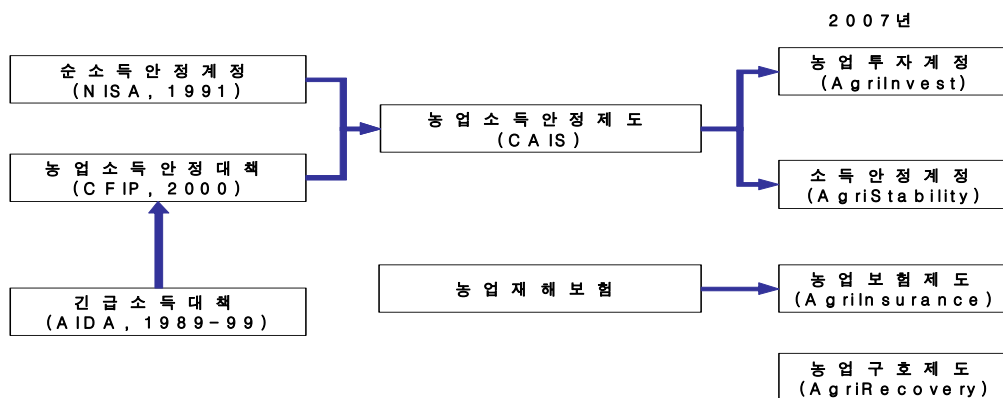
4. 캐나다의 직접지불제

4.1. 정책 동향

- 캐나다는 농가소득 안정을 농정의 주요 과제로 추진하고 있다. 1991년에는 농가가 소득안정을 위한 계정에 일정액을 예치하면 이에 대응하여 정부가 보조금액을 예치하였다가 소득감소 시에 인출하게 하는 순소득안정계정 (Net Income Stabilization Account : NISA)을 도입하였다.
- 그러나 캐나다 정부는 NISA가 기대한 만큼의 소득안정 효과를 거두지 못하고 제도적 미비로 인한 부작용이 나타나자 2000년에 농업소득안정대책 (Canadian Farm Income Program : CFIP)을 도입하여 NISA의 보완제도로 운영하였다
 - CFIP는 2000~02년의 3년간 운영되었다.
 - CFIP는 당년소득이 기준소득의 70% 미만일 때 그 차액(기준 소득의 70% - 당년소득)을 지원하는 프로그램이다. NISA의 적립금(농가 예치금 + 정부 보조) 인출로도 기준소득의 70%를 충당할 수 없을 경우가 있기 때문에 이를 보완하는 제도로 도입되었다.
- 또한 2003년부터는 NISA와 CFIP를 통합하여 캐나다농업소득안정제도 (Canadian Agricultural Income Stabilization : CAIS)로 재편하였다.
- CAIS는 소득불안정의 원인(가격, 비용, 생산)에 관계없이 소득안정을 기할 수 있다는 장점이 있으나, 제도 운영에 있어 소득을 정밀하게 계산해야 하기 때문에 많은 행정비용을 요구한다. 따라서 농가의 대폭적인 소득감소에는 효과적이지만 소폭적인 소득감소에는 비용대비 편익이 크지 않다.

- 캐나다 정부는 기존의 CAIS를 보다 차별적이고, 단순하고, 민감하게 반응할 수 있도록 하기 위하여 2007년부터 농업투자계정(AgriInvest)과 소득안정계정(AgriStability)으로 대체하여 시행하고 있다.
 - 15% 이하의 농업소득 변동에 대해서는 농업투자계정으로, 15% 이상의 농업소득 변동에 대해서는 농업소득안정계정으로 각각 구분하여 시행하고 있다.
- 또한 여기에 추가하여 자연재해에 대한 생산보험에 해당하는 농업보험제도(AgriInsurance), 재난에 대한 구조 프로그램에 해당하는 농업구조제도(AgriRecovery) 등을 도입하였다.

그림 2-7. 캐나다 경영안정제도 변화



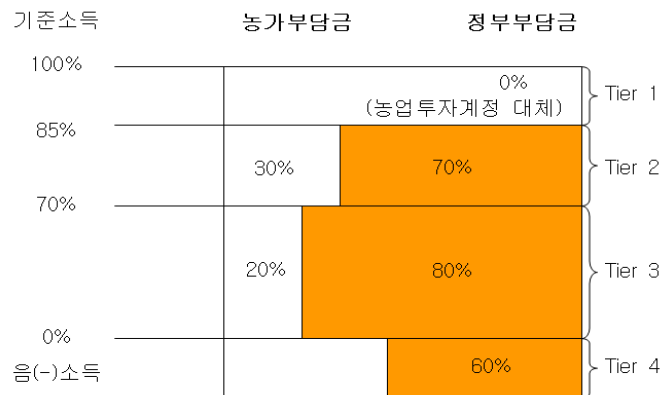
4.2. CAIS에서 소득안정계정(AgriStability)으로 전환

- 소득안정계정은 15%이상 농업소득이 감소하는 경우 작동하는 프로그램으로서, 몇 가지 제도개선 이외에는 기본적으로 기존의 CAIS와 동일하다.
- 소득안정계정은 기존의 CAIS와 같이 보호수준에 따라 농가 예치금과 정부

보조금의 분담비율은 3단계로 나뉜다.

- 기준소득의 85~100%를 1단계(tier 1)라 하고, 이 구간에서의 소득안정계정의 정부부담 비율은 0%이다. 이 구간에서는 소득안정계정 대신 농업투자계정하에서 소득보전이 이루어진다.
- 기준소득의 70~85% 보전을 2단계(tier 2)라고 하며, 농가와 정부의 분담비율은 3:7이다.
- 기준소득의 70%까지 보전하는 단계를 3단계(tier 3)라 하며, 농가와 정부의 분담비율은 2:8이다.
- 소득이 마이너스가 되었을 때는 농가의 부담 없이 정부가 마이너스 소득의 60%를 보조한다.

그림 2-8. 농업안정계정의 정부와 농가의 부담비율, 2008년



- 자기가 선택한 보호수준에 필요한 농가 적립금은 기준소득(reference margin)의 85% 수준에 0.45%를 예치하면 된다. 최소 예치금은 45달러이다. 지급한도는 개인당 최대 300만 달러로 제한하고 있다.
- 가입자가 스스로 보호수준(protection)을 선택하고, 그에 따른 보전금액을 미리 예치해 놓으면 정해진 손실보전금을 지급한다는 점에서 보험적 성격을 갖고 있어 정부보조에 대한 납세자의 저항이 적다. 소득불안정의 원인(가격,

비용, 생산)에 관계없이 소득안정을 기할 수 있고, 신규농가나 대규모 소득 하락의 경우에도 효과적으로 보호할 수 있다는 점도 장점이다.

- 소득 파악 등 제도를 운영하는데 필요한 정보의 요구량이 상대적으로 많기 때문에 행정비용(Administrative Cost Share : ACS) 명목으로 가입자는 매년 55달러를 납부하여야 한다.

4.3. 농업투자계정(AgrilInvest)

- 농업투자계정은 과거 NISA와 유사하다. 총판매액에서 제도가 허용하는 변동비용을 제외한 인정소득(Allowable Net Sales)의 1.5%까지 금융기관에 예치하면, 정부는 그 금액만큼 보조로 별도의 기금(펀드 2)을 예치하고, 생산자는 이 펀드를 이용하여 소득변동 완화나 새로운 투자에 활용할 수 있다.
- 농가의 예치금은 <펀드 1>이라고 하며, 농가 인정소득의 1.5% 이내에서 농가자율로 결정한다. 정부가 주는 보조금액과 <펀드 1>에서 발생한 이자는 <펀드 2>로 입금되어 별도 관리되는데, 이 자금의 이자율은 캐나다 재무부 채권의 3개월 평균 금리의 90%를 적용한다.

표 2-11. AgrilInvest 계좌의 구성

펀드 1	펀드 2
대응 계좌(matchable deposit)(농민)	대응 각출(matching contribution) (정부) + 펀드 1,2의 이자소득1)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반 금융기관이 담당 ○ 금융기관 적용 이자율 ○ 펀드 2의 계좌가 고갈된 경우만 인출이 가능함. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 캐나다 통합순익펀드2)가 담당 ○ Fund 2의 이자율은 지난 3개월간 Treasury Bill 평균이자율의 90%에 해당하는 수준이 책정됨.

주 : 1) 금융기관 이자소득, CRF 이자, 3% 이자 보너스

2) Canada's Consolidated Revenue Fund(CRF)

- 만일 소득이 기준소득 이하로 하락하면 지금까지 적립된 예치금(<펀드 1>과 <펀드 2>)에서 인출하여 소득을 보전하게 된다. 인출 순서는 <펀드 2>에서부터 시작하여, <펀드 2>가 소진되면 <펀드 1>에서 인출토록 함으로써 농가가 적립한 예치금을 보호한다.
- 농가 최대 인정소득은 1,500만 달러(이 경우 예치금은 최대 22,500 달러)로 제한하고, 최대 적립금은 인정소득의 25%까지로 제한하고 있다.

4.4. 특징 및 시사점

- 캐나다는 1991년 농가 단위 소득안정을 위한 NISA 도입이후, 사후적 소득안정프로그램과 작물보험, 농업투자자금의 원활한 확보 등 다양한 프로그램을 결합한 종합적 소득안정 장치를 마련하였다.
- 직불제 집행의 단순화를 통하여 행정비용을 줄이고 직불제에 대한 지지를 높이고 있다. 즉, 제도를 차별적이고, 단순하고, 민감하게 반응할 수 있도록 대체하여 시행하고 있다.
- 또한 보호수준에 따라 정부의 보조비율을 차등화하여 소득손실의 100%까지 보장할 수 있는 보험에 가까운 제도이다.
- 캐나다의 소득안정제도는 가장 앞서가는 농가단위 소득안정 정책이라 할 수 있다. 그러나 이 제도 역시 높은 수준의 소득파악 기반을 필요로 한다는 점에서 우리가 이를 곧바로 도입하는 데는 문제가 있다.

5. 일본의 직접지불제

5.1. 정책 동향

- 일본 농정도 EU와 미국 등과 같이 소비자부담형에서 재정부담형으로 전환되고 있다. 2005년 수립된 ‘식량·농업·농촌기본계획’에서 쌀정책을 전환하여 논농업의 비전을 제시하고, 구조개선과 경영안정을 도모하기 위한 품목횡단적 경영안정대책을 도입하기로 결정하면서부터 직접지불이 확대되기 시작하였다.
- 직불제는 ‘쌀 생산조정 직불제’(1970)를 비롯하여, 조건불리지역 농업을 지원하기 위한 ‘중산간 직불제’(2000), 구조개혁을 가속화하기 위한 일정규모 이상의 농가를 대상으로 하는 ‘품목횡단적 경영안정대책’(2007), 그리고 영세규모 농가를 대상으로 환경편익 증진과 환경부하 경감을 도모하는 공동활동이나 영농활동에 지원하는 ‘농지·물·환경보전대책’(2007) 등이 주된 것이다.
- 여기서 중요한 쟁점은 ‘품목횡단적 경영안정대책’이다. 이 제도는 일정 규모 이상의 전업적 농가의 구조개혁 가속화를 목적으로 주업농가 중 4ha 이상의 인정농업자와 20ha 이상의 마을영농 등 극히 한정된 농가를 대상으로 실시하였다.¹⁰
- 대상농가를 지나치게 한정된 것에 대하여 2009년 집권한 민주당 정부는 소

¹⁰ 2007년도 대상농가는 72,431호(인정농업자 67,045, 마을영농 5,386)로서 전체 판매농가의 4%에 불과할 정도로 과감한 정책이었다. 2008년도에 하한규모를 인하, 대상농가의 확대를 도모하여 전체 판매농가의 5% 정도로 확대되었다.

득안정과 지역사회 유지를 중시한다는 관점에서 현행 품목횡단적 경영안정 대책을 폐지하는 대신에 판매농가 전체를 대상으로 하는 ‘호별소득보상제도’를 2011년부터 도입하기로 하였다. 그리고 2010년부터 쌀에 대해 시범사업을 실시하고 있다.

- 일본의 직불제는 구조개혁이라는 방향에서 후퇴하여 소득보상이나 지역사회 유지를 중시하는 방향으로 선회하고 있다. ‘소득안정형’에서 ‘공익형’으로 전환되고 있다고 할 수 있다. 소득안정형은 품목횡단적 경영안정대책, 이를 대체하는 호별소득보상제도를 들 수 있고, 공익형은 쌀생산조정 보상금, 중산간지역 직불제, 농지·물·환경보전대책 등이다.
- 이 중에서 호별소득보상제도는 소득안정형으로 분류되기는 하지만 그 지원 근거나 내용, 대상농가의 확대 등의 관점에서 보면 공익형의 성격도 가진다고 할 수 있다. 우리나라 농가단위 소득안정제 도입과 관련하여 품목횡단적 경영안정대책과 호별소득보상제도에 대해 검토한다.

5.2. 품목횡단적 경영안정대책

5.2.1. 고정지불

- 일본은 농가단위 직불제로서 ‘품목횡단적 경영안정대책’을 2007년부터 실시하고 있다. 이 대책은 구조개혁 가속화, 수요에 대응한 생산 촉진, WTO 농업협정과의 합치성 유지 등의 목적을 가지고 있다.
- 품목횡단적 경영안정대책은 다음 두 가지 방식으로 보전한다. 하나는 전업농의 경영 전체에 주목하여 시장에서 표면화되고 있는 외국과의 생산조건 격차를 개선하는 방식(생산조건격차 개선지불(고정지불))이고, 다른 하나는

판매수입 변동이 경영에 미치는 영향이 큰 경우에 그 영향을 완화하는 방식(수입변동영향 완화지불(변동지불)) 등이다.

- 생산조건격차 개선지불은 시장개방과 관세감축에 의하여 외국과의 생산조건격차가 현저한 품목에 대해서 그 격차를 직접지불로 보전하는 것이다. 격차의 파악방법은 수입 농산물의 일본 국내가격과 일본산 가격과의 차액을 수입산과 일본산과의 품질격차라고 보고, 또 일본 국내산 판매가격과 일본의 전업적 농가의 생산비와의 차액을 생산조건격차로 파악한다.
- 즉 시장에서 표면화되고 있는 외국과의 생산조건 격차를 두가지 방법으로 시정한다. 전업농의 생산비와 판매금액과의 차액에 주목하여 각 경영체의 과거 생산실적에 근거한 지불과 매년 생산량·품질에 근거한 지불 등 두 가지 지불을 실시한다.
- 이 대책의 가장 큰 특징은 대상농가를 엄격하게 한정하고 있는 점이다. ‘일정 규모’ 이상의 인정농업자와 마을영농을 대상으로 하되, 인정농업자의 경우 홋카이도 10ha, 도부현 4ha, 마을영농은 20ha로 하고있다.
- 대상품목은 시장개방에 의한 관세감축으로 영향을 받는 품목을 대상으로 한다. 생산조건격차 개선지불은, ①맥류, ②대두, ③사탕무, ④전분원료용 감자 등 4개 품목으로 하고, 쌀은 현재 고율 관세에 의해 수입이 차단되고 있기 때문에 제외하고 있다.
- 이와 같은 지불제를 통한 구조개혁의 논리는 지불제를 실시하면 농지임대차시장에서 상층농의 지대 지불능력이 높아지고, 이에 의하여 상층농으로 농지유동화가 이루어지는 것으로 상정하고 있다.

5.2.2. 변동지불

- 수입변동영향 완화지불은 가격변동에 의해 수입(소득) 변동이 현저하여 경영불안을 초래하는 품목에 대해 일정한 기준 수입을 설정하여 당해년도 수입이 그것을 하회하는 경우 그 차액의 일정부분을 직접지불로 보전하여 수입변동의 영향을 완화하는 것이다.
- 수입변동영향 완화지불은 대상 품목별로 당해년도의 수입(조수입)과 기준기간(과거 5년중 중간 3년)의 평균 수입과의 차액을 농가별로 합산·상쇄하여 수입 감소액을 산정하고, 이 금액의 90%에 대해 적립금의 범위 내에서 보전한다.
- 기준수입은 지역별(현별)로 설정한다. 적립금은 대상 품목의 기준기간 평균 수입의 10% 감소에 대응할 수 있는 금액으로 하고, 정부 3, 생산자 1의 비율로 각출한다. 대상품목은 국내가격 변동에 의하여 경영상의 영향을 받는 것으로, 쌀, 맥류(소맥, 대맥), 대두, 사탕무, 전분원료용 감자 등 5대 품목으로 '농가단위'로 하고 있다.

5.3. 호별소득보상제도 도입

- 민주당 정부는 상기 품목횡단적 경영안정대책을 '호별소득보상제도'('호별보상')로 전환하기로 결정하였다. 따라서 대상농가와 지불단가, 추진체제 등에서 대폭적인 변화가 있다. 새로운 제도는 2011년부터 전면적으로 실시할 계획이며, 우선 2010년은 쌀을 대상으로 시범사업을 실시한다.
- '호별보상'은 판매농가를 대상으로 직접적인 소득보상을 통하여 자금률을 향상하고, 생산자의 소득확보, 다원적 기능발휘, 지역사회 유지 등을 목적으로 하고 있다.

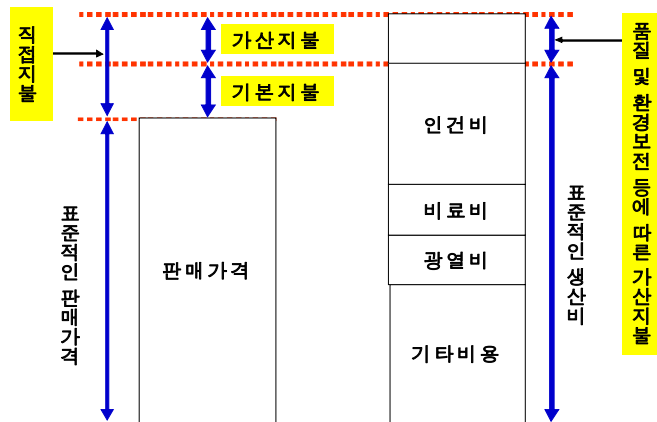
- 지역사회 유지와 식량생산 증대를 중시하여 종전의 일정규모 이상 농가에서 판매농가 전체를 대상으로 실시한다. 지역사회 유지를 위해서는 대규모 계층만이 아니라 영세계층의 경영안정이 필수적이라는 점이 작용하였다.
- 대상품목은 시장개방 영향으로 판매가격이 생산비를 하회하는 품목을 대상으로 한다. 쌀, 맥류, 대두를 비롯하여, 수요확대가 예상되는 품목 중에서 국내 생산능력을 가진 품목으로서 잡곡, 유지작물, 사료작물 등이다. 채소는 판매가격과 생산비 간의 차가 적기 때문에 제외한다.
- 지불방식은 목표가격과 판매가격과의 차액을 보상하는 ‘기본지불’과 특정 활동을 추진하는 경우 지불하는 ‘가산지불’로 구성된다. 기본지불은 다시 가격에 상관없이 지불되는 ‘고정지불’과 고정지불이 지급되어도 목표가격에 미달하는 경우 그 차액을 지불하는 ‘변동지불’이 있다. 단가는 전국 일률적이다.
- 고정지불의 지불단가는 품목별 표준적인 생산비와 표준적인 판매가격의 차액을 기본으로, 수급 동향을 고려하여 결정한다. 표준적인 생산비는 과거 7년간 평균 경영비와 가족노동비의 8할로 산정한다. 이를 근거로 하여 목표가격을 결정한다.
- 2010년부터 실시하는 쌀 시범사업의 경우 고정지불단가는 10a당 15,000엔으로 결정되었다. 산정방법을 보면 표준적인 생산비용이 13,703엔/60kg, 표준적인 판매가격은 11,978엔/60kg이며, 차액은 1,725엔/60kg이다.¹¹ 이 차액에 대해 10a당(530kg)으로 환산하면 15,238엔/10a이며, 100엔 이하를 절사하여 10a당 15,000엔으로 확정되었다.

¹¹ 표준적인 생산비용은 2002~08년 쌀 생산비통계에서 경영비와 가족노동비(80%)의 7년중 5년 평균이며, 표준적인 판매가격은 2006~08년 전국 평균가격의 3개년 평균에서 유통비용 등을 공제한 것이다.

- 기본지불에 추가하여 구조개혁 등을 도모하기 위하여 다음과 같은 ‘가산지불’을 실시한다.
 - ① 쌀 과잉문제를 해결하기 위해 논에서 쌀을 대체하는 작물재배나 주식용 쌀 이외의 쌀을 생산하는 경우 ‘쌀 대체’ 가산지불을 실시한다.
 - ② 농산물 품질향상을 유도하기 위해 고품질 농산물을 생산하는 경우 ‘품질향상’ 가산지불을 실시한다.
 - ③ 환경부하를 경감하거나 환경편익을 증진하는 친환경농업을 실시하는 경우 ‘환경보전’ 가산지불을 실시한다.
 - ④ 소득 증대를 위하여 직거래·직판 등의 판매활동, 미분 등의 형태나 농산물 가공 등의 판매활동에 대해서 ‘소득향상’ 가산지불을 실시한다.
 - ⑤ 경영규모를 확대하는 등 구조개선을 하는 경우 ‘구조개선’ 가산지불을 실시한다.

- ‘호별보상’의 소요예산은 연간 1조엔에 달하는 것으로 예상하고 있다. 2009년도 품목횡단적 경영안정대책의 예산이 1,700억엔이다. 이에 비하면 5배 이상의 예산이 호별보상을 통하여 생산자에게 지불되는 셈이다. 품목횡단적 경영안정대책과 호별보상과의 주요 차이점은 <표 2-12>와 같다.

그림 2-9. 호별소득보상제도의 개념도



자료 : 농림수산성

표 2-12. 호별소득보상제도와 품목횡단적 경영안정대책의 비교

	호별소득보상제도	품목횡단적 경영안정대책
목적	<ul style="list-style-type: none"> • 식량의 국내생산 확보 • 농업경영 안정 • 식량자급률 향상 • 지역사회 유지, 농촌활성화 등 다원적 기능 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 전업농 경영안정 • 구조개선 촉진 • 식량의 안정적인 확보
대상 품목	<ul style="list-style-type: none"> • 표준적인 판매가격이 표준적인 생산비를 구조적으로 하회하는 품목 <ul style="list-style-type: none"> - 주요작물 : 쌀, 맥류, 대두, 기타작물 - 기타작물 : 잡곡, 유지작물, 사료작물 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 외국과의 생산조건격차 개선 <ul style="list-style-type: none"> - (쌀), 맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자
대상 농가	<ul style="list-style-type: none"> • 생산수량 목표에 따라 주요 농산물을 생산하는 모든 판매농가 • 지역농가 공생, 마을기능 유지가 목적 	<ul style="list-style-type: none"> • 면적요건 등으로 대상농가 한정 <ul style="list-style-type: none"> - 개별농가 : 4ha(홋카이도 10ha) - 마을영농 : 20ha • 특정농가의 경영안정·구조개선이 목적
생산수량 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 국가·현·시정촌이 연계, 주요작물 품목별로 설정 • 10년 후에 자급률 50%, 20년 이내에 60% 목표를 설정 	<ul style="list-style-type: none"> • 식량자급률 향상의 구체적 연계성이 없음.
지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 판매농가 소득을 보상하는 보조금 <ul style="list-style-type: none"> - 판매가격과 생산비의 차액을 기본으로 보전 - 생산수량 목표에 따른 생산이 조건 - 품목별로 매년 생산면적(판매생산량)에 따라 지불 • 다음 요소를 가산 <ul style="list-style-type: none"> - 품질 - 경영규모 확대 - 환경보전 기여정도 - 쌀 대체작물 생산 ※ 현행 중산간직불제 항구화 	<ul style="list-style-type: none"> • 과거 생산실적에 근거한 지불 <ul style="list-style-type: none"> - 매년 일정한 고정지불 - 다른 작물로 전환해도 지불 • 매년 생산량·품질에 따라 지불 <ul style="list-style-type: none"> - 품목별·품질별 생산량에 따라 지불 • 수입변동영향 완화지불 <ul style="list-style-type: none"> - 판매수입 하락분의 90% 지불 ※ 중산간직불제: 5년마다 평가후 실시
비용	• 약 1조엔(평년기준)	• 1,700억엔(2009년기준)

자료 : <http://www.tatuo.jp/kobetsu.html>, 김태곤(2009. 10)에서 재인용

5.4. 추진 체제

- 호별보상도 다른 직불제와 같이 지방농정국이 담당한다. 대상농가는 7개 지방농정국과 각 현의 농정사무소에 가입신청을 한다. 지방농정국과 농정사무소는 현(농농업추진협의회)과 시정촌(농농업추진협의회)으로부터 자격요건에 관련되는 정보를 보고받아 자격 적격성에 관한 확인을 거치고 교부금을 지불한다.
- 또한 신청자는 시정촌에 식부확인을 받아서 농정사무소에 보조금 교부신청을 하면 농정사무소는 지방농정국에 교부신청을 하고, 지방농정국은 금융기관을 통하여 신청자에게 보조금을 지불한다.

그림 2-10. 호별소득보상제도 추진체제

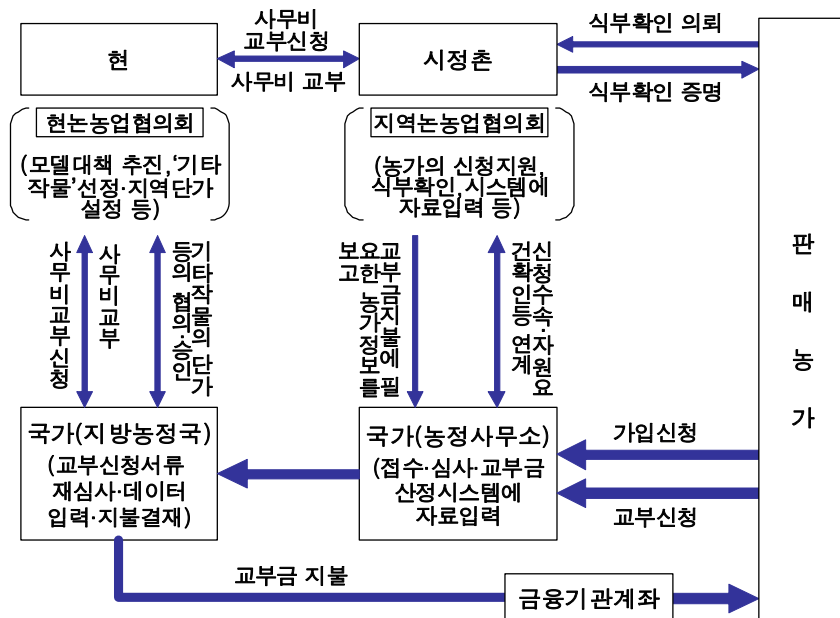
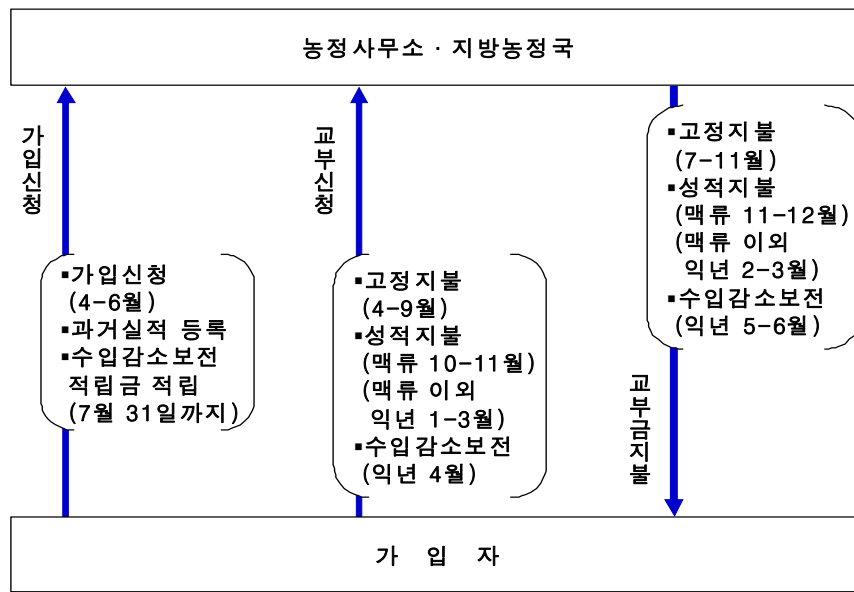


그림 2-11. 호별소득보상제도 추진일정



자료 : 농림수산성

5.5. 특징 및 시사점

- 일본의 직불제 중 소득안정형으로 대표적인 것이 품목횡단적 경영안정대책과 이 제도를 대체하는 호별소득보상제도를 들 수 있다. 이 두 제도는 몇 가지 점에서 차이점을 가지고 있다.
- 전자는 일정규모 이상의 농가를 대상으로 구조개혁을 가속화하는 것이 목적이지만, 후자는 판매농가 전체를 대상으로 하여 농업경영 안정, 식량자급률 향상, 지역사회 유지 및 농촌 활성화 등 다원적 기능 확보를 목적으로 한다는 점에서 차이가 있다.
- 이와 같은 제도 전환의 배경에는 시장개방에 대응하여 구조개혁의 가속화

라는 정책과제에 비해 계층간 및 지역격차 확대를 심각하게 인식하여 직접 지불제를 활용하여 지역사회의 안정과 유지를 더 중시하였기 때문이다.

- 즉 영세규모 농가를 포함하여 지역을 유지하기 위해서는 규모확대 또는 구조개혁 일변도가 아니라 보다 많은 농가를 지원하여, 지역사회 유지와 농촌 활성화를 도모하면서 농업·농촌이 가진 다원적 기능의 확산을 기대한 것이 특징이다. 이러한 의미에서 보면 호별소득보상제도는 공익형의 성격도 같이 가진다고 할 수 있다.
- 또한 지불방식도 판매가격과 생산비의 격차에 대해 고정지불과 변동지불로서 경영안정을 도모하는 한편, 소득향상을 위한 다양한 활동에 대해 가산지불을 하는 복합적인 지불방식을 채택하고 있다. 소요예산은 종전의 1,700억 엔에서 1조엔으로 대폭 인상함으로써 직불제가 농정의 중심을 이루고 있는 점도 특징이다.

제 3 장

직접지불제의 문제점과 개선사항

1. 실시현황

- 1993년 UR 농업협상 타결 이후 출범한 WTO 체제에서 선진국들은 가격지 지 정책을 축소하는 대신 직접지불제를 중심으로 한 보조정책을 확대하는 방향으로 농정개혁을 추진하였다.
 - 1994년 12월 ‘세계농업기구협정 이행법’에서 직접지불제가 주요 정책으로 등장할 수 있는 근거가 마련되었다.
- 우리나라도 1997년에 경영이양직불제를 처음 도입한 이후 시장 개방 확대에 따른 농가소득 감소 및 다원적 기능의 축소 등 부정적 영향을 완화하기 위하여 단계적으로 직접지불제를 확대해 왔다.
 - 1999년에는 친환경농업 직불제, 2001년에는 논농업직불제를 도입함으로써 본격적인 직불제 시대에 들어섰다.
 - 2004년의 쌀 재협상에 대비하여 쌀소득보전직불제(2002)와 쌀생산조정제(2003~05년 3년간 한시적으로 시행)도 연차적으로 도입되었다.

- 2004년 2월에 발표된 ‘농업·농촌종합대책’의 중장기 계획에 따라 2004년에는 조건불리지역직불제, 친환경축산직불제를 도입하였다.
 - 동년 한·칠레 FTA로 인한 피해보상을 위해 시설포도와 키위에 대해 소득보전직불제를 도입하였다.
 - 조건불리지역직불제는 낙후지역의 경사지 밭을 대상으로 도입하였으며 2006년부터는 낙후지역이 아닌 일반 시군의 경사지까지 포함하는 것으로 확대되었다.
- 2004년의 쌀협상에 따른 수입확대에 대응하여 2005년부터 논농업직불제와 쌀소득보전직불제가 쌀소득보전직불제로 통합되었으며(고정직불과 변동직불), 경관보전직불제 시범사업이 도입되었다.

표 3-1. 우리나라 현행 직접지불제 현황

유형		연도	유형	대상농지 및 대상자	지원단가
쌀소득 보전	고정	2005	공익	• ‘98~‘00년간 논농업에 이용된 농지의 경작자	• 70만원/ha
	변동	2005	소득 안정	• 벼 재배농가	• 목표가격과 수확기 쌀값의 85%보전
친환경농업		1999	공익	• 친환경인증 농가	• 밭 : 유기·전환 794천원/ha, 무농약 674, 저농약 524 • 논 : 유기·전환 392천원/ha, 무농약 307, 저농약 217
경관보전		2005	공익	• 협약에 따라 경관작물을 재배하는 농가	• 동계작물 100만원/ha • 하계작물 170만원/ha
조건불리		2004	공익	• 조건불리지역 밭, 과수원, 초지	• 밭 : 40만원/ha • 초지 : 20만원/ha
FTA피해보전		2004	소득 안정	• 지원대상 품목을 생산하는 농업인	• (기준조수입-당해연도 평균조수입)×보전비율(85%)
경영이양		1997	구조 조정	• 65~74세(벼농사 영농경력 10년이상) • 3년이상 소유하고 있는 논·밭·과수원	• 250천원/ha/월

표 3-2. 우리나라 농업부문 직불제 운용 현황

분류	직불제명	예산규모(억원)		비고
		2008	2009	
공익형직불제	• 쌀소득보전고정직불	7,116	7,088	Green Box
	• 친환경농업직접지불	263	423	Green Box
	• 조건불리지역직접지불	432	336	Green Box
	• 경관보전직접지불	26	96	Green Box
	계	7,839	7,943	
경영안정형직불제	• 쌀소득보전변동직불	5,330	676	Amber Box
	• FTA피해보전직불	1,000	400	Amber Box
	계	6,330	1,076	
구조조정직불제	• 경영이양직접지불	300	845	Green Box
	• 폐업지원	1,000	500	Green Box
	계	1,300	1,345	
합계		15,467	10,364	

자료: 선진화위원회 회의자료(2009년부터는 수산부문 포함).

- 현재 우리나라에서 시행되고 있는 직불제의 대부분은 성격상 WTO 농업협정에서 허용되는 허용보조(Green Box)로 분류되고 있다.
 - 다만, 쌀 직불제 중 변동형 직불제는 직불액이 목표가격과 연계되고, 생산을 전제로 하기 때문에 성격상 감축대상 보조(Amber Box)에 해당한다. 또한 FTA 피해보전직불제 역시 제도의 성격상 감축대상 보조로 분류된다. 이 두 직불제가 성격은 감축대상에 해당되지만, 쌀직불제의 변동직불과 FTA 피해보전직불제는 WTO 최소허용보조(de minimis)¹²에 해당될 수 있다.

¹² 개별 품목을 대상으로 한 최소허용보조(de minimis)는 해당 품목 총 생산액의 5%(개도국은 10%) 한도 이내에서 감축이 면제되는 지원이다. 우리나라의 경우 과거(1995~2004년) 지급실적(품목특정보조: 0.65%, 품목불특정보조: 1.3%)을 기준으로 할 경우에는 감축에 따른 큰 부담은 없을 전망이다.

- 우리나라 직불예산은 2000년 초까지만 해도 농업예산의 5% 정도에 불과하였지만, 이후 새로운 직불제가 도입되면서 직불예산이 증가해 왔는데, 특히 2005년에 쌀소득보전 직불제가 도입되면서 직불예산은 급격히 증가했다. 2007년에 2조 1,466억 원을 기록하면서 농업예산의 24.6%까지 증가하였다가, 이후 2009년에는 1조 5,915억원으로 농어업예산의 16.1% 수준을 유지하고 있다.¹³
 - 순수 직불예산은 2008년 1조 5,467억원(17.8%), 2009년 1조 364억원(10.5%)이다.
 - 미국과 일본은 2008년 기준 농업예산 대비 직불예산이 각각 14.8%와 15.5%를 차지하고 있다.

표 3-3. 직접지불제 예산 추이

연도	직불예산(억원)	농업예산(억원)	직불예산비중(%)
2001	2,509	60,968	4.1
2002	4,289	65,491	6.5
2003	6,432	65,572	9.8
2004	8,675	66,031	13.1
2005	10,014	73,406	13.6
2006	19,441	82,299	23.6
2007	21,466	87,355	24.6
2008	19,475	87,035	22.4
2009	15,915	98,676	16.1

자료: 선진화위원회, 회의자료(2009년부터는 수산부문 포함).

¹³ 이 직불예산에는 농작물재배보험이나 송아지생산안정사업과 같은 순수 직불제가 아닌 지원과 영유아양육비지원, 건강보험료지원 등과 같은 복지정책적 지원까지 포함되어 있다.

- 직불예산 중 대부분은 쌀소득보전 직불로서 2008년 80.5%(1조 2,446억원), 2009년에는 74.9%(7,764억원)의 비중을 보이고 있다.
 - 직불제에 소요되는 예산규모는 쌀소득보전 변동직불금 규모에 크게 의존하고 있다. 변동직불은 산지 쌀 가격 변동에 따라 달라지기 때문에 쌀 가격이 어떻게 형성되는가에 따라 직불금 규모가 결정된다.
 - 현재, 직불금이 농가소득에서 차지하는 비중은 5% 수준으로 아직 유럽이나 북미 선진국들에 비해 많이 낮은 수준이다.

2. 현행 직불제의 문제점

- 우리나라의 직불제는 쌀소득보전직불제를 비롯하여, 친환경직불제, 조건불리지역직불제, 경관직불제, 경영이양직불제 등 도입목적에 따라 다양한 직불제가 실시하고 있다.
- 그러나 종류는 다양하나 논농업 또는 쌀 중심으로 실시되어 지역에 따라서는 논·밭간 불균형이라는 지적과 쌀에 대한 구조적인 생산과잉이라는 부작용을 낳고 있다. 상대적으로 가격변동이 심한 채소, 과수 등은 제외되어 있다.
- 직불제 예산은 증액되는 가운데 직불제의 정책효과가 미흡한 점이 지적되고 있다. 제도적으로는 개별 직불제별로 이행조건을 엄격하게 설정하고 있으나 인력제약 등으로 현장에서 이행조건 준수여부에 대한 점검이 성실하게 행해지지 않기 때문이다.
- 농지법에서 농지소유 자격이 완화함에 따른 비농민의 농지소유가 늘어나고, 이에 의한 쌀소득보전직불금 사례와 같은 부당수령 문제가 발생한다. 이 문

제에 대해서는 신청단계에서 엄격한 확인·심사 등의 과정을 거쳐야 해결할 수 있다.

- 직불제의 확대과정에서 농지임대차와 관련하여 분쟁이 발생하는 사례가 있다. 우리나라는 농지임대차가 논농업의 경우 전체 논면적의 45%에 달한다. 임대차제도가 확립되지 않는 현실에서 광범위하게 소유와 이용이 분리됨에 따라 부당수령이나 지불대상 제외 등의 문제가 나타나고 있다.
- 직불제가 다양하게 시행되고 예산도 계획대로 확보되고 있으나, 다수 농가에 소액으로 지급되고 있어 소득 안정 및 제고 효과가 미흡하다는 주장이 있다.
 - 우리나라의 직불금 액수는 최근에 대폭 증가하였음에도 불구하고 2008년 예산을 기준으로 할 때 호당 160만원으로 농업소득의 16.5%에 불과하다. 이에 반해 미국의 농가들이 받는 직불제 액수는 농업소득의 30% 내외이고, EU도 20%대에 이르고 있다.
- 정책 효과 제고를 위해서는 이행조건의 수준을 강화하고, 현행 이행조건에 대한 점검 등이 필요하다.
 - 지방자치단체 실무자와 생산자 등이 이행조건에 대한 이해 부족이나 지자체 단계에서 이행조건에 대한 점검인력 부족 등의 한계로 직불제 점검이 미흡한 것이 현실이다.
 - 직불제가 확대되는 단계에서 직불제의 정책효과를 제고하기 위해서는 직불제 제도상의 이행조건 수준을 강화하고, 이행조건 준수여부를 검증하는 시스템 확립 등이 필요하다.

3. 개별 지불제의 개선방향

3.1. 쌀소득보전직불제

3.1.1. 개요

- 쌀소득보전직불은 쌀 추가개방과 추곡수매제 폐지에 따른 시장가격 하락에 대응하여 2005년에 개편되었다. 쌀 가격은 시장수급에 맡기되 쌀값 하락에 따른 소득감소분의 일부를 직불제로 보전하는 것이 골격이다.
- 쌀협상 이전의 농가의 평균 총 수취가격(시장가격+추곡수매이익+논농업직불금)을 기준으로 목표가격을 설정하고, 목표가격과 당년 산지 쌀값 평균 차액의 85%를 직불금으로 지원하는 것이 정책의 골격이다.
- 직불금은 고정지불과 변동지불로 구분되며, 고정지불은 과거 논농업직불금을 계승한 것으로 벼 재배유무, 쌀가격 등락과 관계없이 ha당 70만원(농업진흥지역은 74만 6천원, 진흥지역 밖은 59만 7천원)을 지급한다. 변동지불은 벼 재배 농업인에게만 지급하되, 목표가격과 당년 쌀값과의 차액의 85%에서 고정직불금을 차감한 액수로 하고 있다.

3.1.2. 개선사항

- 첫째, 쌀소득보전직불제의 가장 중요한 정책 모수는 목표가격이다. 지속적인 가격하락 추세를 반영한 목표가격의 인하가 농가소득의 급격한 감소를 초래할 수 있지만, 반대로 시장상황을 반영하지 않은 목표가격 고정은 쌀 과잉문제를 유발하고 논농업 구조개선을 제약하고 있다.

- 둘째, 제도적으로 직불금은 실경작자에게 지급되어야 하는데, 영농을 하지 않는 부재지주가 직불금을 수령하는 사례가 발생하고 있다. 이와 함께 1996년 이후 취득한 농지의 임대차를 금지한 농지법으로 임차인이 직불제를 신청하지 못하는 경우도 적지 않게 발생하는 등 쌀직불제와 농지제도가 대립하는 면이 있다.
- 셋째, OECD의 2008년 한국농정 평가에서도 직접지불제를 언급하고 있다. 즉, 쌀 과잉생산, 환경영향, 소비감소 등을 고려할 때 생산을 유발하는 변동지불은 재고되어야 한다고 지적하고 있다. 고정지불도 직불금의 자본화로 지가 상승을 가져오고 보조금이 비농민 농지소유자에게 귀속되는 등 문제가 발생하고 있으므로, 목적을 분명히 하여 그에 부합한 형태로 조율되어야 한다고(should be targeted) 주장하고 있다.

3.2. 친환경농업직불제

3.2.1. 개요

- 친환경농업직불은 친환경농업의 조기정착을 도모하고, 고품질 안전농산물 생산 장려 및 환경보전 등 농업의 공익적 기능 제고를 위해 도입되었다. 친환경농업 실천 농가(친환경농산물 인증농가)에게 초기소득 감소분 및 생산비 차이의 일부를 지원하는 것이 목적이다.
- 친환경농산물을 계속하여 생산하는 경우 최초 지급 연도로부터 필지별로 3년간만 지급한다(불연속인 경우도 3회만 지급).
 - 쌀소득보전직불제 대상 농지는 논으로, 그 외의 농지는 공부상 지목과 재배작목에 관계없이 밭단가로 지급한다. 또한 동일필지가 친환경농산물 인증농가나 인증단계를 달리하는 경우에도 총 3년간만 지급한다.

- 밭 지급단가 : 유기 794천원/ha, 무농약 674, 저농약 524
- 논 지급단가 : 유기 392천원/ha, 무농약 307, 저농약 217

표 3-4. 연도별 친환경농업직불제 투입예산

단위: 백만원

구 분	2006년까지	2007년	2008년	2009년
예 산	49,599	17,546	26,305	42,309

3.2.2. 개선사항

- 현행 친환경농업 직불제 지원단가는 관행농법과 친환경농법의 소득격차를 보전해주는 방식에 기초를 두고 있다. 그러나 현행 친환경농업 직불제의 지원단가는 1997년과 2003년에 조사된 생산비와 소득을 기준으로 산정되어 친환경농업 실천농업인들에게 실질적인 혜택을 주기에는 한계가 있다.
- 관행농업에서 친환경농업으로 전환시 통상 5년차부터 소득차가 해소되나 현행 지원지원간은 3년에 불과하여 관행농업과의 소득차이 해소와 친환경농업의 정착에 미흡한 면이 있다.
- 현행 친환경농업 직불제는 중앙정부의 보조금 지원방식으로 이루어지고 있다. 그러나 적극적인 친환경농업 추진 의사를 가진 지자체의 참여를 유도하고 이에 대한 인센티브를 고려하기 위해 지자체가 친환경농업 직불제에 일 정비율의 보조금 지급을 분담하는 것이 바람직해 보인다.

3.3. 경관보전직불제

3.3.1. 개요

- 경관보전직불제는 농촌경관을 아름답게 가꾸고 공익적 기능을 증진함으로써 도농교류 및 지역사회의 활성화를 도모하고자 도입되었다. 지자체와 마을간 협약을 체결하고, 농지에 일반작물 대신 경관작물을 재배하는 경우 보조금을 지급한다.
 - 지역 축제 등 농촌관광과 연계하기 위해 마을단위로 협약을 체결하고 일정규모(최소 0.5ha 이상 집단화되고 마을단위로 2ha 이상인 지역) 이상 경관작물을 재배할 경우 경관보전활동 비용을 지원한다.
 - 지급단가 : 동계작물 100만원/ha, 하계작물 170만원/ha
 - 마을경관보전활동비 : 협약면적에 비례하여 30만원/ha
- 전국적으로 경관보전직불제 사업 대상 면적이 확대되고 있으며, 사업에 참여하는 지자체의 숫자도 증가 추세이다.
 - 본 사업이 시작된 2008년에는 총 2,646ha의 면적에 경관보전직불제가 시행하였고, 2009년(잠정 집계치)에는 16,171ha로서 더욱 큰 폭으로 확대되었다.
- 경관보전직불제 지원 면적이 크게 늘어난 것은 사료작물의 자급률 제고 등을 목적으로 한 제2녹색혁명을 경관보전직불제와 연계하여 추진하게 된 것이 큰 영향을 미쳤기 때문이다.
 - 2005년 경관보전직불제 도입 당시에는 다년생작물, 곡물, 목분류, 사료·녹비작물은 지원 대상에서 제외하였지만, 이후 경관의 다양성을 높인다는 취지에서 지원 대상 작물 범위가 계속 확대되어 2008년부터 사료·식량작물인 청보리, 밀, 호밀, 라이그라스 등이 지원 대상에 포함되면서 재배면적이 크게 늘었다.

표 3-5. 연도별 경관보전직불제 투입예산

단위: 백만원

구 분	2006년까지	2007년	2008년	2009년	
합 계	1,680	1,408	3,758	13,750	
예산	정부	1,200	1,000	2,646	9,640
	지방	480	408	1,112	4,110

표 3-6. 경관보전직불제 추진 현황

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년(계획)
시행면적(ha)	470	470	800	3,252	16,171
- 동계작물(ha)	구분없음(시범사업)			2,600	15,571
- 동계작물(ha)				652	600
참여 지구수	47	41	60	411	809
참여 시·군·구	32	32	44	82	-

자료: 농림수산식품부

3.3.2. 개선사항

- 제2녹색혁명 추진(2008. 5. 6)에 따라 청보리 등의 사료작물 재배농가에게도 경관보전직불보조금을 지급함에 따라 타 식량작물과의 형평성 문제가 제기되고 있다.
 - 일부 사료·식량작물은 경관목적보다 판매목적 위주로서 사업목적이 불분명하다. 농촌경관보전보다 동계작물재배의 보조금 성격으로 변질되어서, 2009년도는 청보리, 밀 등 사료·식량작물 위주로 면적이 확대되었다.
 - 2008년 : 유채(1,567ha)→자운영(1,210)→청보리(1,090)→밀(637)→호밀(75)
 - 2009년 : 청보리(5,197ha)→유채(2,485)→자운영(2,459)→밀(1,605)→보리(977)
- 중앙정부에 앞서 지자체가 자체적으로 다양한 지원 수단을 연계함으로써

주민들의 경관관리 활동을 유도할 필요가 있다.

- 현재 일선 지자체가 직불제와 연계해서 지원하고 있는 사항들을 살펴보면, 경관작물 이외의 경관요소에 대해서는 실질적인 지원을 하지 않는 경우가 많다.

3.4. 조건불리지역직불제

3.4.1. 개요

- 농업생산 및 정주여건이 불리한 농촌지역에 대한 지원을 통해 농가소득 보조, 균형발전 및 지역사회 유지 목적으로 도입되었다.
 - 조건불리지역이란 오지지역과 일반 읍·면 지역 중 경지율이 22% 이하이고, 전체 농지 중 경사도 14% 이상인 농지가 50% 이상인 법정리와 조건이 상대적으로 불리한 도서지역(제주도 포함)은 그 특수성을 인정하여 경지율 및 경사도에 관계없이 포함된다.
- 대상농지는 조건불리지역으로 선정된 지역 내의 농지로 공부상 지목에 상관없이 2003년부터 2005년까지 3년동안 농업에 이용된 농지(논, 밭, 과수원) 또는 초지법에 의해 조성된 초지이다.
 - 농지법상 개인간 임대차가 불가능한 농지(1996년 이후 취득농지)를 임대차한 농지는 제외(다만, 농지은행을 통한 농지는 포함)한다.
- 대상자는 지급대상 농지가 속해있는 읍·면 또는 지원대상 법정리에 연결한 읍·면에 거주하는 실경작자이다.
 - 지급단가는 ha당 농지 400천원, 초지 200천원(국고 70%, 지방비 30%)
 - 농가당 지원 하한면적은 0.1ha이며, 지급상한은 없다.

표 3-7. 연도별 조건불리지역직불제 투입예산

단위: 백만원

구 분	2006년까지	2007년	2008년	2009년
합 계	76,141	43,994	50,670	45,756
국고보조	54,753	31,071	35,748	33,582
직불보조금	70,500	43,078	49,741	46,647
- 국고보조	49,112	30,155	34,819	32,653
- 지방비	21,024	12,923	14,922	13,994
행정비(국고)	5,641	916	929	929

3.4.2. 개선사항

- 법정리 단위로 대상지역을 선정하고 있어 조건이 불리한 행정리가 대상지역에서 제외되는 문제가 발생하고 있다. 또한 경지율이나 경사도를 가지고 대상지역을 지정하는 것도 조건의 불리성을 파악하기 어려운 면이 있어 인구 등을 포함한 새로운 지표개발이 필요하다.
- 임대차 농지는 제외하거나 계약서를 첨부해야 하는 요건으로 인하여 임대차 농지가 대상농지에서 제외되는 사례가 빈발하다. 조건의 불리성이라는 관점에서 임대차 농지문제를 해결할 필요가 있다.
- 마을 활성화를 위하여 마을공동기금의 효과적인 사용이 요구되고 있으나 전반적으로 목적과 다르게 사용되거나, 직불제에 대한 이해부족으로 사용되지 않는 사례도 다수 있다.

제 4 장

직접지불제의 개편방향

1. 필요성

1.1. 현행 직불제의 성과와 한계

- 우리나라는 쌀소득보전 직불제를 비롯하여, 친환경농업 직불제, 경관보전 직불제, 조건불리지역 직불제, 경영이양 직불제 등 다양한 직불제를 실시하면서 예산도 확충하고 있다. 이러한 가운데 직불제는 농가의 소득 지지, 쌀 농업 진흥, 다원적 기능 확산, 조건불리지역 농업 유지 등 그 성과도 인정되고 있다.
- 그러나 현행 직불제는 쌀에 집중적으로 실시됨에 따라 쌀 농업의 경영안정에는 기여하는 면이 있으나 쌀 과잉문제와 가격하락 문제가 발생하고, 향후 이러한 악순환은 가속화 할 것으로 예상된다. 직불제는 쌀 농업의 안정을 넘어서 ‘논농업 진흥’으로 확대하여 쌀 과잉문제 해소와 수요가 늘어나는 품목의 생산 증대를 통한 식량자급률 향상에 기여하는 방향으로 제도개선이 필요하다.

- 한편 직불제가 확대되고 단가가 인상됨에 따라 쌀 직불금의 부당수령문제, 조건불리직불제에서 임차농지가 제외되는 문제, 직불제에 의한 지가나 임차료 상승 등과 같은 직불금의 지대화 등 농지제도와 상충하는 문제도 발생하고 있다.
- 또한 시군·읍면 단계에서 직불제 업무과중에 따른 이행조건 준수여부에 대한 검증 부실로 정책효과가 저하되는 문제도 발생하고 있어 이러한 문제에 대한 해결을 포함한 직불제의 개편이 시급한 과제로 등장하고 있다.

1.2. 직불제의 새로운 역할

- WTO/FTA 등에 의한 시장개방이 확대됨에 따라 농산물 가격이 하락하고, 농업생산이 축소되는 과정에서 농가소득도 최근 감소하고 있는 등 직불제 예산이 늘어나고 있음에도 불구하고 소득 지지효과는 미흡한 수준에 머무르고 있는 것이 한계이다.
- 또한 세계적인 식량위기의 가능성도 꾸준히 제기되고 있다. 식량자급률이 하락하는 추세가 계속되고 있는 상황에서 자급률 향상을 위한 직불제의 역할이 요구되고 있다.
- 농업이나 농촌이 가지는 다원적 기능에 대한 국민의 기대도 높아지고 있다. 농업자원의 유지와 보전, 환경보전, 다원적 기능 확산을 위한 소위 ‘공익형’ 직불제의 확충이 필요하다.
- 즉, 조건불리지역 논농업 유지를 위한 직불제 도입이나 논외 유실 및 유희화를 방지하고 농업자원을 보전하면서 농업 진흥을 도모하는 방안을 강구할 필요가 있다. 저탄소 농업을 유도하기 위한 직불제, 논에서의 녹비작물

및 사료작물, 사료용 쌀 재배를 유도하는 직불제 등 다양한 목적의 공익형 직불제의 도입을 검토해야 한다.

- 중장기적으로 시장개방이 확대되는 가운데, 기상이변이 빈발하고, 농산물 수요변화가 발생하는 등 농업경영의 리스크가 높아지고 있다. 이에 대응하는 ‘경영안정형’ 직불제의 개발이 필요하다.
- 영세 농업구조에서 농가소득이 감소하는 문제에 대응하여 농지 규모화·단지화 등의 구조개선, 농업의 2차·3차 산업화 등 다양한 소득활동 등과 연계한 직불제 개발도 필요하다. 현행 ‘고정지불’에 추가하여 구조개선이나 소득증대 등 특정 활동에 대해 직접지불을 추가하는 ‘가산지불’ 방식에 대해서도 검토할 필요가 있다.

2. 개편의 원칙

2.1. WTO 농업협정과의 정합성 유지

- 다양한 직불제가 실시되는 과정에서 직불제간의 목적 상충성이나 쌀에 대한 과도한 집중, 농지제도와 관련한 문제점, 이행조건 강화를 통한 정책효과 제고 등을 해결하는 방향으로 진화하기 위해 현행 직불제는 개편되어야 하며, 이 경우 몇 가지 원칙에 근거하여야 한다.
- 직불제가 장기적으로 존속하기 위해서는 WTO 농업협정상의 허용대상정책(green box) 또는 ‘새로운 생산계획하의 직접지불(new blue box)’에 해당되는 정책으로 분류되어야 한다. 허용대상정책이 되기 위해서는 무역왜곡효과 또는 증산효과가 전혀 없거나 최소에 그치면서, 생산자에 대한 가격지지 효

과가 없도록 설계되어야 한다. 이것은 국제규율로 정착되고 있는 면도 있지만 생산왜곡을 방지하기 위해서도 필요한 요건이다.

2.2. 생산왜곡의 방지와 농업의 건전한 발전

- 특정 품목에 대한 지원은 생산을 왜곡하는 문제가 발생한다. 즉 생산과잉을 유발하여 균형적인 농업성장을 저해한다. 현재 쌀 과잉문제가 발생하는 것도 품목간 지원의 불균형으로 나타나는 현상이다.
- 생산자에게 작목선택의 자유도를 높여서 수요가 증가하는 품목으로 전환될 수 있도록 품목단위의 정책에서 농가단위로 전환되어야 한다. 논과 쌀에 집중되어 있는 현행 직불제는 쌀 이외의 밭작물 또는 밭농업으로 확대되어야 한다.

2.3. 구조개혁과 다원적기능 확산의 양립

- 직불제는 일반적으로 구조개혁을 저해한다는 점이 문제로서 자주 지적되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 소득지지와 구조개혁을 동시에 실현하는 제도가 필요하다.
- 구조개혁과 다원적기능 확산을 위해서는 현행 직불제를 목적에 따라 ‘공익형’과 ‘소득안정형’으로 유형화하여, 공익형 직불을 확충하여 다원적 기능을 확산하고, 농가단위의 소득안정제를 통하여 농업경영의 안정과 구조개선을 가속화하는 등 양자를 양립하는 제도 체계의 구축이 필요하다.

2.4. 이행조건의 강화와 정책효과 제고

- 직불제는 수급자가 일정조건을 준수하는 것을 전제로 국가가 생산자에게 보조금을 지불하는 제도다. 직불제의 효과 제고와 국민적 공감대 형성을 위해서는 수급조건으로서 환경보전, 식량안보, 경관제공 등 다원적 기능의 수행이라는 이행조건을 강화하여 지불근거를 명확히 할 필요가 있다.
- 이행조건은 직불제 실시효과를 제고하는 동시에 직불제에 대한 국민적 합의를 형성하는 조건이기도 하다. 즉 직불제를 확산하거나 지불단가를 인상할 때에는 이행조건 강화와 연계하는 제도설계가 필요하다. 특히 공익형 직불제를 설계하는 경우 이행조건과의 연계가 중요한 의미가 있다.

3. 개편 방향

3.1. 공익형과 소득안정형으로 유형화

- 직불제가 쌀에 대한 과도한 집중해소, 다양한 실시효과 제고, 농업의 건전한 발전, 직불금 단가 인상 등의 방향으로 발전하기 위해서는 현행 직불제에 대해, ① 목적에 따른 유형화, ② 발농업으로의 확대, ③ 농가단위 소득안정제로의 전환(③-1 농가단위 고정지불제, ③-2 농가단위 소득안정제) 등 단계적으로 추진한다.
- 먼저 현행 직불제를 목적에 따라 유형화하면, ① ‘공익형’ 직불과 ② ‘소득안정형’ 직불로 구분할 수 있다. 공익형은 고정지불로 통합하고, 소득안정형은 최종적으로 농가단위 소득안정제로 전환한다.

- 현행 직불제를 유형화하면 우선 공익형은 쌀소득보전 직불의 고정지불, 친환경농업 직불, 경관 직불, 조건불리지역 직불 등이 포함된다. 소득안정형은 쌀소득보전 직불의 변동지불, FTA 피해보상 직불 등이며, 품목별의 현행 제도를 통합한 것이 농가단위 소득안정제이다<표 4-1>.
- 이와 같은 유형화를 통해 혼재되어 있는 목적이 명확하게 부각되어 직불제에 대한 국민의 이해를 높일 수 있다. 또한 국가 또는 지방단계에서 업무분장을 통한 효율적인 추진이 가능해진다. 또한 여건변화나 정책목적에 따라 새로운 공익형 직불의 신속한 도입도 가능하다.

표 4-1. 공익형 직불과 소득안정형 직불의 비교

	공익형 직불	소득안정형 직불
목적	다원적 기능 제고	경영위험 완화
보조성격	허용보조(green box)	감축보조(amber box)
대상농가	프로그램 참가자	경영위험이 큰 주업농
해당직불	쌀소득보전직불(고정지불) 조건불리직불 경관직불 친환경직불	쌀소득보전직불(변동지불) FTA 피해보전직불 ※ 농가단위 소득안정제로 통합
2009년 예산	7,943억원	1,076억원
지불방식	고정지불	변동지불
외국사례	EU, 일본	미국, 일본

자료 : 농림수산식품부(2009. 6)

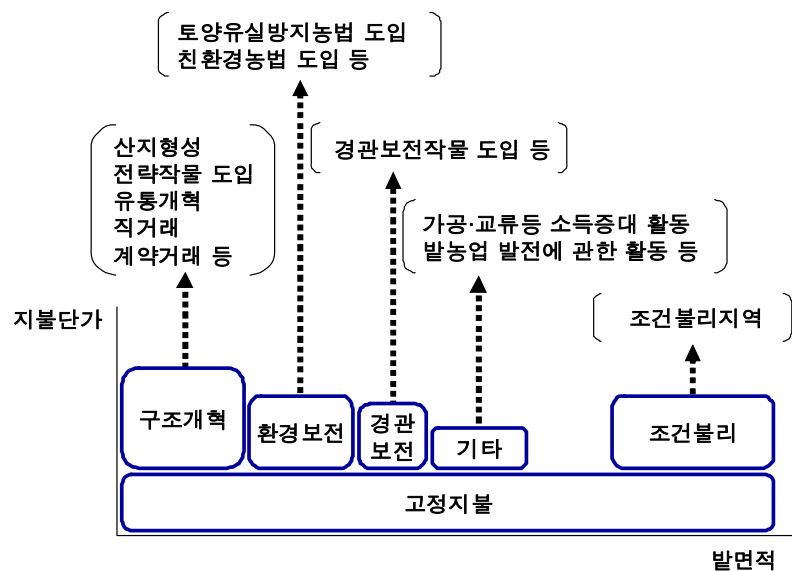
3.2. 논농업에서 밭농업으로의 확대

- 농가단위 직불제로 개편되기 위해서는 우선 현재 공백으로 남아있는 밭농업을 대상으로 하는 직불제가 선행되어야 한다. 현행 논농업 중심에서 밭농

업으로 확대하여 논밭간 균형적인 발전이나 발농업지역에서의 농업진흥을 도모해야 한다.

- 발농업 직불제는 WTO 및 FTA 등에 의해 시장개방이 확대됨에 따라 발생하는 민감품목에 대응하고, 농가단위 직불제로 전환하는 중간과정으로서의 성격을 가진다.
- 발농업 직불제는 현행 논농업의 쌀 중심에서 농가들에게 작목선택의 자유도를 높여서 쌀 과잉문제 해소에도 기여할 수 있고, 동시에 발농업 구조개혁을 실현할 수 있다. 따라서 발농업 직불제는 이러한 효과를 실현할 수 있도록 설계되어야 한다.
- 지불방식은 현행 직불제의 틀을 유지하되, 장기적으로 농가단위 직불제, 농가단위 소득안정제로 개편되기 위한 방향으로 설계할 수 있다. 쌀소득보전지불의 고정지불을 준용하는 ‘고정지불’과 발농업의 다원적 기능이나 구조개혁을 실현하는 ‘가산지불’로 구분하여 설계하는 것이 현행 제도의 틀을 유지할 수 있다.
- 가산지불 프로그램은 현행 직불제 체제를 유지하는 것을 전제로 한다면 ① 친환경 프로그램, ② 경관 프로그램, ③ 조건불리 프로그램, ④ 경영이양 및 구조개선 프로그램, ⑤ 기타 농업발전 또는 소득증대 프로그램 등을 상정할 수 있다. 예를 들면 친환경 프로그램의 경우도 환경편익 증진형, 환경부하 경감형, 저탄소농업형 등 정책과제에 따라 세부 프로그램을 설계할 수 있다.
- 지불단가는 고정지불의 경우 발농업이 가지는 다원적 기능을 적절히 평가하여 설정하되, 이행조건의 준수를 전제로 지불한다. 가산지불의 단가는 개별 프로그램의 이행에 따른 소요비용 증가분 또는 소득 감소분을 한도로 하여 설정할 수 있다.¹⁴

그림 4-1. 발농업 직불제 개념도(가산지불 예시)



자료 : 김태곤 외(2005. 11)

3.3. 농가단위 소득안정제 도입

- 논밭 전체를 대상으로 하는 농가단위 직불제(고정지불)의 기반위에서 소득 또는 판매수입 변동의 영향을 완화하는 '농가단위 소득안정제'(변동지불) 도입이 검토되어야 한다. 농가단위 소득안정제는 가격 및 수량변동의 리스크가 큰 일정규모 이상 농가를 대상으로 하여 경영안정을 도모하는 것이 목적이다.
- 최근 시장개방이 확대됨에 따라 수입농산물에 의한 가격하락이나 기상재해에 의한 수량변동, 그리고 가격 또는 수량 변동으로 인한 경영리스크가 높아지는 현상이 있다. 이에 따른 경영불안에 대응하기 위해 소득(또는 판매

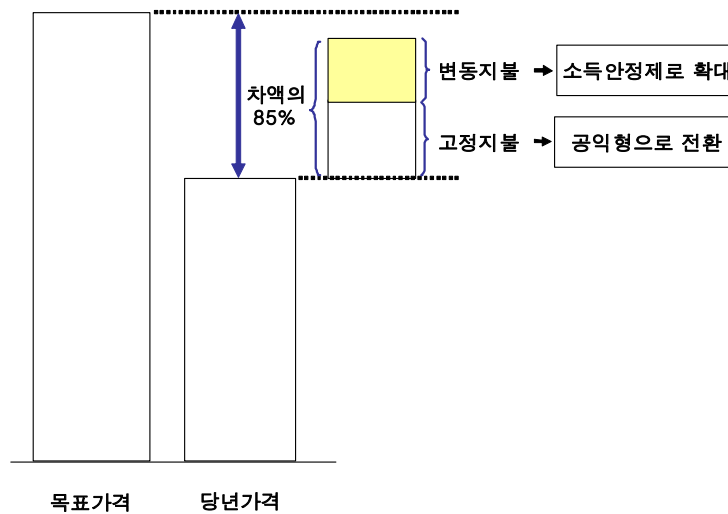
수입) 변동의 영향을 완화하는 농가단위의 ‘소득안정제’ 도입의 필요성이 높아지고 있다.

- 소득안정제는 농산물 가격이나 수량의 변화에 의해 경영위험이 큰 일정규모 이상인 전업적인 농가가 대상이 되며, 품목별보다는 농가단위로 실시하는 것이 바람직하다. 따라서 곡물·채소·과수·축산 등 대상품목의 한정, 대상농가의 제한, 가입자 부담 유무, 가격·소득·판매수입 등 보전기준 등이 주요 쟁점이 된다.

3.4. 쌀소득보전 직불제의 개편

- 마지막으로 직불제 개편을 논의하는 경우 공익형과 소득안정형 성격을 함께 가지고 있는 쌀소득보전 직불제에 대해 어떠한 방향으로 개편할 것인가가 중요한 과제이다.

그림 4-2. 쌀소득보전 직불제 개편방향



- 쌀을 대상으로 하는 쌀소득보전 직불제를 논밭을 포함하는 농가단위로 전환하는 것이 최종적인 직불제의 체제이다. 현행 공익형인 고정지불은 밭으로 확대하여 논밭 단일단가를 설정하거나, 혹은 차등단가를 설정한다.
- 한편 변동지불은 다른 작물, 예를 들면 쌀 이외의 곡물·대두·채소·과수 등을 포함하여 농가단위 소득안정제로 확대할 수 있다. 이렇게 되면 현행 쌀 중심의 쌀소득보전 직불제는 밭으로 확대되는 동시에 다수의 품목을 포함하는 농가단위 소득안정제로 확대된다.
- 이상의 개편 방향을 요약하면 우리나라 직불제는 논밭을 대상으로 하는 공익형의 ‘고정지불’을 기본으로 하고, 여기에 이행조건 준수를 전제로 지불하는 ‘가산지불’이 추가된다. 가산지불은 구조개선형, 소득개발형, 친환경형(환경편의 증진, 환경부하 경감, 탄소배출 감축 등), 경관형, 조건불리형 등과 같은 정책수요에 따라 다양한 프로그램을 설계할 수 있다. 그리고 일정 규모 이상의 농가를 대상으로 하는 ‘농가단위 소득안정제’는 전업농의 경영리스크를 완화하여 지속적인 농업발전을 도모하는 체제로 구성된다.

제 5 장

공익형 직접지불제의 확충방향

1. 필요성

- 직접지불제는 크게 소득 지지 및 안정, 친환경농업 및 다원적 기능 확산, 조건불리지역 농업유지 등을 목적으로 실시되고 있다. 이를 공익형과 소득안정형으로 유형화하면 소득 지지 및 안정을 소득안정형이라고 한다면 친환경·다원적 기능·조건불리 직불제는 공익형이다.
- 공익형 직불제란 생산자가 이행조건으로 공익적 기능을 수행하는 것을 전제로 직불금을 지불하는 것이며, 이를 통하여 다원적 기능의 확산이라는 직접적인 효과와 소득보상이라는 간접적인 효과가 나타난다.
- EU는 다원적 기능의 확산을 중시하는 방향으로 직불제를 개편하고 있다. 2003년 CAP 개혁을 통하여 소득보상 직불제를 단일 직불제로 전환하면서 단일 직불제의 수급요건으로 친환경농업을 비롯하여, 농지관리, 경관형성, 동물복지 등의 다원적 기능의 이행을 요구하고 있다. 친환경농업 직불제나 조건불리지역 직불제는 당연히 다원적 기능의 수행을 요구하고 있다.

- 일본의 직불제도 공익형과 소득안정형으로 구분된다. 품목횡단적 경영안정 대책이나 호별소득보상을 소득안정형이라고 한다면, 농지·물·환경보전 직불제와 중산간 직불제는 공익형에 속한다. 공익형 직불제는 농지유휴화 방지, 농업생산 유지, 농업자원 보전 등을 중시하고 있다.
- 직불제는 구조개혁을 지체하거나 역행한다는 것이 문제점으로 자주 지적되고 있다. 이것은 EU나 미국과 같은 선진국형 직불제와 비교할 때 제기되는 문제점 중 하나이다. 공익형 직불제는 제도설계 여하에 따라서 농업 진흥과 구조개혁 촉진도 기대할 수 있다.
- 즉 공익형 직불제를 통하여 일부 품목의 과잉문제 해결과 수요 증가가 예상되는 품목의 생산증대, 생산비 절감, 환경부하 경감 등의 과제 해결에 기대할 수 있다. 공익형 직불제는 다원적 기능의 발휘와 연계를 하면서도 친환경 농업 확산이나 지역단위로 소득작물의 도입, 농업자원의 보전 등에 의한 경쟁력을 강화하는 수단으로도 활용할 수 있다.
- 공익형 직불제가 가지는 이러한 효과를 기대하기 위해서는 이행조건과 연계하여 제도를 설계하는 것이 중요하다. EU와 일본의 공익형 직불제의 실시동향을 대해 살펴보고 이를 통하여 우리나라의 공익형 직불제의 확충 가능성에 대해 검토한다.

2. 주요국가의 공익형 직불제 개황

2.1. EU

2.1.1. 단일직불제 도입

- 종전의 EU 소득보상 직불제는 생산조정과 연계하고 있기 때문에 생산계획 하의 직접지불(blue box)에 해당된다. 곡물을 비롯하여, 쇠고기, 양, 낙농제품, 감자, 두류, 쌀, 종자, 조사료 등 품목별로 실시하는 소득보상 직불제는 2003년 CAP 개혁으로 단일직불제로 통합되었다.
- 단일직불제는 농가별로 2000~02년간 실제로 수급한 금액을 기준으로 지급 금액을 결정하여 2005년부터 실시하였으며, 단일직불제의 실시는 구체적인 실시방법, 즉 디커플링 대상품목 선정, 실시 시기, 디커플링의 배분방식, 이행조건의 기준 등은 가맹국의 재량에 맡기고 있다.
- 이 직불금을 수령하기 위해서는 환경보호, 농지관리, 초지보전 등 강도 높은 이행조건을 준수해야 한다. 이행조건의 구체적인 내용은 다음과 같다.
 - ① 환경보호(야생조류 보호, 지하수 수질보호, 질소 저투입, 야생생물 서식지 보전), 식량·사료 안전, 동물건강 등에 관한 EU 지침 규정 준수
 - ② 양호한 영농 상태와 농지 보전
 - ③ 영년초지 보전 등 이행조건을 대폭 강화하고 있다.
- ‘양호한 영농상태’에 관해서는 다음과 같이 요구하고 있다.
 - ① 토양 부식질 균형 보전
 - ② 수확한 농지에서의 소각금지
 - ③ 휴경지에 대한 목초파종·자연초생 보전 등을 요구하고 있다. 그러나

현실적으로는 최소한의 농지유지 관리가 조건이다. 예를 들면 매년 1회 피복(목초를 절단, 표토에 피복하여 토양침식 방지) 정도이다.

2.1.2. 환경농업 직불제

- 환경농업 직불제는 개별 농업인의 환경에 대한 ‘배려’를 촉구하는 것이 목적이다. 환경 직불과 밀접하게 관련된 이행조건(cross compliance)은 농업이 가져오는 환경편익과 환경부하 등 외부경제효과를 증시하여 이것을 정책개입에 의해 늘리거나 줄이고 있다.
- 개별 농가에 대해서 환경을 배려하는 농업교육을 실시하거나, 보조금을 지불하여 농약이나 화학비료의 투입량을 줄이게 하는 것이다. 특히 농가에게 일정의 보조금을 지불하고 환경을 배려하게 하는 것, 또는 보조금 자체를 ‘환경직불’이라 한다.
- EU의 환경직불은 개별 농가의 영농활동을 대상으로 하고 있다. 농업활동과 환경의 관계를 의식하여 환경직불의 이행조건도 점점 엄격해지고 있다. 환경에 대한 배려를 증시하여 농약이나 화학비료가 환경(토양, 물, 공기)에 대한 부하를 줄이고, 기계화에 의해 손실된 경관이나 생태계를 소생시키는 것을 의미한다.
- 배경에는 농산물 과잉생산을 비롯하여 화학비료나 가축분뇨에 의한 지하수오염이나 토양침식 등과 같은 농업의 기술진보, 생산 확대과정¹⁵에서 발생하는 문제가 있었다. 환경농업정책의 수단에는 규제¹⁶, 농가의 의식 전환을 위한 연수·모델사업, 친환경농업을 유도하는 환경직불제 등 세 종류가 있다.

¹⁵ 유럽에서는 지하수 오염, 미국에서는 토양침식이 심각한 문제이다.

¹⁶ 예를 들면, 농지에 대한 질소투입량에 대해 규제하는 질산염 지침 등이 있다.

- 환경농업 직불 금액, 즉 ha당 단가는 EU의 규정(EU규정1257/99)에 근거하여,
 - ① 프로그램 참가에 의한 소득손실분, ② 프로그램 참가에 의한 추가비용분, ③ 농가의 참가의지(인센티브) 촉진분 등 세 가지의 합계에 근거하여 산출된다. 이 중 ③은 소득손실분의 20%를 상회해서는 안 된다고 되어 있다.
- 단일직불금을 지급받기 위해서 관행농업, 즉 ‘적절한 농업 및 생태학적인 상태’를 유지하는 것에 머물 것인지, 아니면 적극적으로 환경편익을 늘리는 저농약·저화학비료를 통해 환경농업 직불금을 수급할지에 대해 농가는 선택을 해야 한다. EU에서 생산자는 생산물을 통해서만이 아니라 자신들의 영농행위가 주변 환경이나 자연에 큰 영향을 주고 있다는 것을 인식하도록 정책이 전개되고 있다.

2.2. 일본

2.2.1. 농지·물·환경보전 직불제

- 구조개혁을 가속화하기 위해 실시하는 농가단위 직불제, 즉 품목횡단적 경영안정대책을 산업정책이라고 한다면 ‘농지·물·환경보전 직불제’는 농촌 정책(지역정책)으로 분류되며 2007년부터 실시되고 있다.
- 이 직불제는 농지·농업용수 등 농업자원과 농업생산 환경을 보전하거나 향상하는 것이 목적이며, 추진방식에서 ‘자원보전’과 ‘환경보전’이라는 두 가지 정책영역을 하나로 통합한 것이다.
- 이 제도의 특징은 농촌지역에서 농지를 비롯하여, 농업용수, 환경 등을 양호하게 보전하고 질적으로 향상하기 위하여, 지역단위의 자원보전 효과가 높은 ‘공동활동’(농촌자원 보전활동)과 개별 농가단위의 선진적인 ‘영농활동’

(친환경 농업생산활동) 등에 대해 종합적으로 지원하는 정책이다.

- 이 직불제는 효율적이고 안정적인 농업구조를 실현하는데 불가결한 기반인 농지, 농업용수 등 사회간접자본으로서 농촌자원과 영농활동을 지원하는 농촌정책이다. 구조정책의 대상에서 제외되는 농가가 주로 이 제도의 대상이 된다. 이 제도는 전업농을 대상으로 하는 품목횡단적 경영안정대책(농가단위 직불제)과 농정의 양대 축을 형성한다. 농가단위 직불제는 대상을 일정 규모이상의 전업농에 한정 지원함으로써 농업의 구조개혁을 가속화한다는 점에서 산업정책이다.

표 5-1. 품목횡단적 경영안정대책과 농지·물·환경 직불제와의 관계

	품목횡단적 경영안정대책	농지·물·환경보전 직불제
정책구분	• 산업정책	• 지역정책
실시시기	• 2007년	• 2007년
지원대상	• 일정 규모이상의 전업농 - 인정농업자 : 4ha 단지, 홑카이도 10ha - 마을영농 : 20ha 단지, 지역차 인정	• 전업농을 포함한 지역공동체
지원내용	• 외국과의 생산조건격차 지원 • 판매수입변동 완화지원	• 농지·농업용수 등 자원의 보전향상지원 • 농약·비료의 대폭 절감 등 농업생산환경 개선지원
기대효과	• 바람직한 농업구조 실현 • 국제경쟁력 강화	• 농업의 지속적 발전 • 다원적 기능의 건전한 발휘

- 반면에 농지·물·환경보전 직불제는 목적이나 지원 방법이 현재 실시되고 있는 중산간 직불제와 유사하다. 그러나 중산간 직불제는 평지지역과 중산간지역과의 생산조건 격차를 보완하지만 이 직불제는 평지지역은 물론 중산간지역도 대상이며 자원의 보전활동에 대한 지원이라는 점에서 차이가 있다.<표 5-1>

2.2.2. 중산간지역 직불제

- 중산간직불제는 경작포기지가 발생하여 다원적 기능의 저하가 우려되는 중산간지역에서 생산활동을 지원하여 농업경영 유지와 다원적 기능 확보를 위하여 2000년부터 도입되었다.
- 경상도와 농지형상 등 대상농지가 있는 지역의 마을(또는 개인)을 단위로 이행조건을 준수하는 경우에 지불단가에 따라 지불된다. 이행조건은 경작포기 방지를 위한 ‘농업생산활동’과 다원적 기능을 유지 증진하기 위한 ‘다원적 기능 증진활동’ 등을 비롯하여, 농업구조개선 등 가산조건 등이 있다.
- 직불금의 지불은 농업생산활동과 다원적 기능 증진활동 등의 이행을 조건으로 한다. 마을별로 마을협정서를 작성하여 지자체와 협약을 하며, 협정에서 제시한 활동을 이행해야만 직불금이 지불된다. 마을은 실태에 맞는 활동을 선택하여 실시하여야 하며, 농법 전환까지 필요로 하는 행위(비료·농약의 감축 등)는 요구하지 않는다.
- 마을협정에는 다음과 같은 사항을 규정하고 있다. ⑦과 ⑧은 임의사항이며, 나머지 사항은 의무사항이다.
 - ① 대상지역의 범위(대상농지)
 - ② 구성원의 역할분담
 - 농지의 관리자 및 수탁 등의 방법
 - 수로·농도 등의 관리활동 내용과 작업분담
 - 경리담당자, 시정촌에 대한 대표자 등
 - ③ 직접지불의 배분방법
 - 농지 및 시설 관리의 배분비율

- 작업수탁(일부수탁을 포함)하는 자에 대한 배분
 - 경사면관리·물관리 등 각 담당자에 대한 배분
 - 수로·농도의 관리활동 참가자에 대한 배분 등
- ④ 대상행위로서 추진사항(농업생산활동 및 다원적 기능을 증진하는 활동. 기반정비 등의 실시에 관한 사항을 다원적 기능의 증진활동으로 선택하는 것도 가능)
- ⑤ 생산성 및 수익 향상에 의한 소득증가, 경영주체의 정착 등에 관한 목표
- ⑥ 식량자급률 향상에 기여하도록 쌀·맥류·대두·초지축산 등에 관한 생산 목표
- ⑦ 마을의 종합력 발휘에 기여하는 사항(이하, 항목 예시)
- 신규취농자(정년귀농자도 포함)의 수용방법
 - 오피레이터의 모집·육성방법
 - 공동이용기계의 유지·관리방법
 - 농지의 단지화
 - 1마을 1농장제에 의한 기계비용 절감을 위한 검토
 - 축산농가와의 연계에 의한 퇴구비 활용
 - 마을 외 농가와의 연계, 농지의 수탁
- ⑧ 마을의 미래상에 대한 마스터플랜
- ⑨ 시정촌의 기본방침에 의해 규정해야 할 사항
- 지불단가는 지원을 받지 않는 평지지역과의 균형을 도모하는 동시에, 생산성 향상이익을 저해하지 않는다는 원칙에서 평지지역과 대상농지와의 생산조건 격차(비용차)의 8할로 하고 있다.

3. 공익형 직접지불제의 확충방향

3.1 직접지불제의 과제

- 중장기적으로 우리나라 직불제의 개선방향을 제시하는 경우 직접지불제의 과제를 설정할 수 있다. 우선 농가단위 직불제로 전환하기 위해서는 현행 직불제에 추가하여 밭농업을 대상으로 하는 직불제가 정비되어야 한다.
- 또한 직불제의 정책효과를 높일 수 있는 제도적 기반을 갖추어야 하고, 나아가 이행조건에 대한 검증 등을 철저히 할 수 있는 조직체계가 마련되어야 한다. 그리고 생산자를 비롯하여 소비자와 직불제 관련 담당자 등이 직불제에 대한 정확한 이해가 전제되어야 한다.
- 직불제 효과를 제고하기 위해서는 이행조건 준수와 이에 대한 철저한 검증이 전제되어야 한다. 이행조건을 강화하는 동시에 철저한 검증을 위해서는 ①직불제 검증업무의 일원화, ②농가등록제 등과 같은 농가정보의 DB화, ③지자체의 직접지불담당 인력확충 등과도 상호 관련되는 과제이다.
- 직불제에 대한 관계자의 정확한 이해가 선행되어야만 정책효과를 높일 수 있다. 직불제는 가격지지와는 달리 국가 또는 지방자치단체가 생산자에게 직접적으로 금전을 보조하는 정책수단이다. 이에 대한 대가로서 생산자는 이행조건 준수에 대한 의무화되어야 한다.
- EU나 일본 등 외국의 사례에서도 고정지불은 당초 시장개방 손실이나 가격지지 인하에 대한 대가로서 지불되기 시작하였으나 실시되는 과정에서 환경부하 경감이라는 이행조건 준수에 대한 대가로서 지불되는 것이 일반적이다. 가산지불의 경우도 프로그램별 이행조건의 철저한 준수를 통하여 실

시효과를 높일 수 있다.

- 공익형 직불제는 이러한 기초 위에서 명확한 목표와 방향성을 가지고 도입되어야 한다. 농업이 가지는 다원적 기능은 지나치게 포괄적이다. 예를 들면, 환경편익 증진이나 환경부하 경감, 경관 형성, 농업자원 보전, 이산화탄소 발생감축 등에 이르기까지 광범위하게 걸쳐 나타난다. 이러한 다양한 활동을 통하여 다원적 기능의 확산, 지역농업 진흥, 농가의 경영안정 등의 방향으로 추진되어야 한다.

3.2. 현행 공익형 직불제의 개편과제

- 현행 직불제 중에서 공익형은 쌀소득보전 직불제의 고정지불, 친환경농업 직불제, 경관 직불제, 조건불리지역 직불제 등이다. 쌀소득보전 직불제의 고정지불은 논의 유지·보전이 지불근거이며, 나머지 직불제도 도입근거와 목적이 명확하게 설정되어 있다.
- 공익형 직불제를 확대하는 경우 두 가지 방향이 있다. 하나는 대상지역의 확대이고, 다른 하나는 다양한 공익적 기능의 확산이다. 먼저 대상지역 확대와 관련하여 밭농업에 대한 쌀소득보전 직불제의 고정지불에 상당하는 직불제, 즉 밭의 보전이나 친환경 농업실시 등과 연계한 면적단위의 고정지불이 구체화되어야 한다.
- 경관 직불제는 논밭을 대상으로 하고 있기 때문에 제도상의 문제는 없으나 조건불리지역 직불제는 현재 밭과 초지를 대상으로 하고 있어 논으로의 확대가 검토과제이다. 논농업도 지역이나 입지에 따라 조건의 유·불리성이 존재한다. 논농업에서 조건의 불리성을 인정된다면 조건불리지역 논의 한정, 지불근거, 지급단가 설정 등에 대한 검토가 뒤따라야 한다.

3.3. 공익형 직불제의 확충방향

3.3.1 지불방식

- 공익형 직불제를 발농업까지 확산하는 경우 발농업이 가지는 다양한 품목이나 지역적 특성도 고려해야 한다. 쌀소득보전 직불제는 전국 공통적으로 실시할 수 있지만 발농업은 지역 특성이 강하다. 이러한 특성을 친환경과 경관 등 다원적 기능을 비롯하여, 발농업 구조개선이나 지역자원 보전, 농업 진흥 등과 연계하는 것이 바람직하다.
- 따라서 공익형 직불제가 현행 직불제 체제를 유지하되, 논농업과 발농업을 대상으로 하면서 다원적 기능 발휘, 구조개선, 농업진흥 등 다양한 역할을 포함하기 위해서는 ‘고정지불’을 기본으로 하고, 각각의 기능을 이행하는 것을 조건으로 ‘가산지불’을 하는 지불방식에 대해 검토할 필요가 있다.

3.3.2 가산지불 프로그램

- 가산지불은 고정지불에 추가하며 개별프로그램의 이행조건 준수와 연계하여 지불한다. 예를 들면 친환경농업, 구조개혁, 경관형성, 자원보전, 다원적 기능 발휘, 소득증대 등을 유도하는 방향으로 설계할 수 있다.
- 따라서 가산지불 프로그램으로는 ① 친환경농업형, ② 구조개혁형, ③ 경관보전형, ④ 소득증대형 등과 같은 다양한 프로그램을 개발할 수 있다. 지역단위에서 이러한 프로그램들이 다수 조합하여 실시된다면 농업진흥에 기여할 수 있다.

□ 가산지불의 예시¹⁷

(1) 친환경농업형

- 1-1 친환경(유기농업) 실시
- 1-2 토양유실 방지농법 실시
- 1-3 지력증진을 위한 윤작실시
- 1-4 사료작물 도입
- 1-5 이산화탄소(CO₂) 감축 등

(2) 구조개혁형

- 2-1 지역단위 전략작물 도입
- 2-2 직거래 또는 계약거래 실시
- 2-3 규모확대 도모
- 2-4 지역단위 단지화 시도
- 2-5 지역단위 조직화 등

(3) 경관보전형

- 3-1 경관작물 도입
- 3-2 연료작물 도입
- 3-3 밭담 등 농업자원 보전 등

(4) 소득증대형

- 4-1 지역단위의 농산물가공, 특산품개발
- 4-2 도농교류 활동
- 4-3 기타 발농업 발전을 위한 지역단위 공동활동 등

¹⁷ 김태곤(2008)

3.3.3 가산지불 프로그램 사례

□ 과수 환경보전 프로그램

① 목적

- 감귤원이 가지는 대기정화 기능을 비롯하여 수자원함양, 홍수조절, 기후 순화 등 다원적 기능을 평가하여 이를 확산하기 위한 감귤원의 친환경적인 보전에 기여하는 것이 목적이다.

② 대상농지

- 과수원

③ 이행조건

- 과수원의 다원적 기능 증진활동 및 친환경적(무농약) 보전활동 등을 이행 조건으로 한다. 이러한 이행조건의 준수를 확인한 후 지불한다.

④ 단가

- 지불단가는 평가액의 일정비율을 지불단가로 하며, 구체적인 금액 산정은 예산 등을 고려하여 결정한다.

⑤ 효과

- 과수원의 환경부하를 경감하고, 다원적 기능을 증대하는 효과를 기대할 수 있다.

□ 지력증진 프로그램

① 목적

- 주요 채소 등과 녹비작물 또는 사료작물 등과 윤작체계를 확립하여, 과잉 생산을 억제하고 지력증진에 기여하는 것이 목적이다.

② 대상농지

- 녹비작물 또는 사료작물을 포함하여 윤작을 실시하는 농지

③ 이행조건

- 1년 2작 또는 2년 3작 등 윤작을 실시하되, 휴한기에는 사료작물 또는 녹비작물 등을 재배하여 농지에 산포하여야 한다. 월동 채소의 휴한을 우선적으로 실시하여 과잉생산을 예방한다.

④ 단가

- 휴한에 의한 소득 감소액의 일정비율 지불

⑤ 효과

- 휴한에 의한 지력을 증진하는 효과와 조방경작에 의한 과잉생산을 방지하는 효과 등을 기대할 수 있다.

□ 이산화탄소감축 프로그램

① 목적

- 지구온난화를 비롯한 지구환경문제는 세계 전체의 과제로 등장하고 있다. 이 때문에 농업부문에서도 시설원예의 에너지절약대책이나 친환경농업 등을 추진하고 있다.
- 한편 농지는 적절히 관리한다면 토양 중에 이산화탄소를 보전하여 이산화탄소의 배출감축 또는 흡수원으로서 중요한 역할을 할 수 있다. 미국이나 일본 등 선진국에서도 농지가 가진 이러한 기능에 착안하여 지원방안에 대해 검토를 하고 있다.
- 녹비작물 등을 수확하여 토양에 환원하면 이산화탄소가 토양 속에 비축되어 이산화탄소 감축효과를 발휘한다. 향후 농업부문에서의 이산화탄소

감축의무에 대응하여 장기적인 관점에서 도입할 필요가 있다.

② 대상농지

- 호밀, 헤어리베치, 콩, 보리, 수수, 유채 등의 작물재배 농지

③ 이행조건

- 상기 대상작물을 3개월 이상 생육해 경운하고 토양 속에 저장하여야 한다. 마을단위로 일정면적 이상을 요건으로 한다.

④ 단가

- 이산화탄소 거래가격을 근거로 면적당·수량당 단가를 산정한다.

⑤ 효과

- 이산화탄소를 감축하여 지구온난화 방지에 기여하는 동시에 토양개량이나 이산화탄소 절감형 농법개발 등의 효과를 기대할 수 있다.

소득원 작물개발 프로그램

① 목적

- 현재의 과잉생산 작물을 대체하는 신규작물 개발을 장려하여 과잉생산을 방지하고 새로운 소득원 작물을 개발하는 것이 목적이다.

② 대상농지

- 주요 작물 이외의 신규작물의 시험재배 농지

③ 이행조건

- 당해 지역에서 재배되지 않거나 소규모 재배 작물을 대상으로 당해 지역에서 시험 재배하여 소득원 작물로 확립하여야 한다.

④ 단가

- 시험재배 비용의 일정비율 또는 주요 작물소득의 일정비율

⑤ 효과

- 과잉생산을 예방하는 효과와 중장기적으로 소득원 작물을 개발하여 지역의 소득증대효과를 기대할 수 있다.

3.3.4 지불단가

- 직불제의 도입근거는 대체로 기존의 지지가격 인하 또는 폐지에 대한 보상, 시장에서의 손실에 대한 보전, 그리고 국내의 생산조건격차에 대한 보전, 다원적 기능에 대한 보상 등을 들 수 있다. 외국의 직불 단가도 이러한 도입근거를 기준으로 결정된다.
- 공익적 직불제의 고정지불 단가는 시장개방에 의한 손실액, 다원적 기능 평가액, 생산조건의 불리성 등이 지불단가의 산정근거가 될 수 있다.
- 가산지불 단가는 프로그램 개발후 프로그램에 따라 단가를 설정해야 할 것이다. 프로그램별 이행조건 준수에 따른 ‘비용 증가액’ 또는 ‘소득 감소액’이 산정근거가 된다. 예를 들면 구조개혁 프로그램은 프로그램에 근거하여 새로운 산지형성이나 전략작물 도입, 유통개혁, 직거래 또는 계약거래 등과 구조개혁에 의해 산지에서의 생산비 절감이나 소득증대를 실현하고자 하는 경우 ‘일정기간’을 정하여 고정된 금액을 지불하는 방안을 고려할 수 있다.

3.3.5 이행조건 강화

- 직접지불은 이행조건의 준수와 연계된다. 이행조건의 철저한 준수와 검증이 직접지불의 효과를 높이는 동시에, 직접지불제 도입을 위한 국민적 합

의의 근거가 된다.

- 고정지불의 이행조건은 조건불리지역 직불의 이행조건, 쌀소득보전 직불의 이행조건과 친환경농업 직불의 저농약 이행조건 등 2중의 이행조건으로 강화할 필요가 있다.

- 상기 사항 이외에 지역특색에 따라 시·군에서 구체적 선택의무사항을 추가하여 이행조건을 강화하는 것도 가능하다. 그리고 가산지불 프로그램의 이행조건은 각 프로그램별로 별도로 정하여 시행하는 것도 가능하다.

제 6 장

농가단위 소득안정제 도입방안

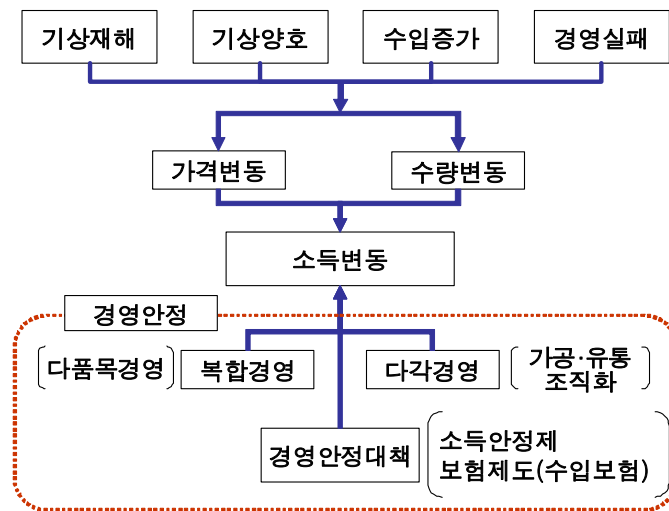
1. 필요성

- 농산물 시장개방의 확대에 대응하여 농업경쟁력을 확보하기 위한 핵심적인 전략 중의 하나는 규모화, 전문화된 전업농의 육성이다.
 - 전반적인 농업인력 고령화 속에서도, 정부 정책과 민간의 노력에 힘입어 쌀, 시설원예, 축산, 특작을 중심으로 전업농이 확대되고 있다.
 - 이 과정에서 전업농들은 평균적으로 높은 소득을 실현하고 있지만, 한편에서는 경영 불안정도 증폭되고 있다.
- 농업경영의 불안정은 특히 경영규모가 크고 전문화된 전업농, 시장개방 폭이 크고 자본투자가 많은 시설원예와 축산 농가에 큰 영향을 미치고 있다.
 - 2007년 기준 쌀의 소득률이 60.8%인 반면, 한육우는 28.8%, 양돈은 35.0%에 불과해 약간의 경영비 증가에도 소득변동이 매우 큼을 알 수 있다.
- 향후 미국·EU·중국 등 거대 농업국과의 FTA가 체결되고 DDA에서 실질적 관세감축이 진행되는 등 개방화가 진행되면 축산물과 과수, 양념채소,

곡물 등 대다수 주요 품목의 소득하락과 불안정이 더욱 심화될 것으로 예상된다.

- 따라서 시장개방의 파고가 닥치기 전에 농업소득 안정을 위한 정책 대비가 절실한 것이 현실이다.
- 경영안정을 보장하기 위해서는 최종적으로 가격이나 수량 등으로 구성되는 소득 또는 조수입(판매수입) 등의 변동에 의한 영향을 완화하는 경영안정제가 필요해진다.
 - 지불방식은 쌀소득보전직불의 변동지불과 유사한 방식이며, 차이점은 가격기준에서 소득 또는 조수입기준으로, 대상품목은 쌀에서 농가단위 개념의 다수의 품목으로 확대한 방식이다.

그림 6-1. 경영안정화의 개념



- 캐나다의 농업소득안정제도(CAIS), 일본의 품목횡단적 경영안정대책과 호별소득보상제도, 미국의 수입보전 직접지불(ACRE)가 대표적인 사례이다. 최근 가격하락이나 수량변동에 따른 리스크가 높아지는 문제에 대응한 것

으로서 대규모 전업농의 경영안정을 보장하여 농업의 지속적인 발전과 구조개혁을 단행하는 것이 목적이다.

2. 제도설계의 원칙

- 첫째, 식량안보 및 농업의 다원적·공익적 기능이 먼저 고려되어야 한다. 직불제가 앞으로 핵심적인 국내 농정수단이 된다는 점을 고려한다면 농업의 존립이유(역할)와 이를 통해 추구하고자 하는 미래 한국농업의 바람직한 모습(구조)에 따라 직불제의 방향은 달라질 것이다.
 - 다원적 기능과 연계된 직불제가 효과적으로 시행되기 위해서는, 이행조건의 강화와 이에 대한 철저한 모니터링과 환경지표 등의 변화에 기초한 객관적 성과 평가가 병행되어야 한다.
- 둘째, 기존의 정책들과의 조화이다. 기존의 쌀소득보전 직불제, FTA피해보전직불제 및 다른 직불제와 상충되지 않도록 하여야 한다.
 - 직불제는 소득재분배 측면에서 부문간·계층간 형평성이 유지될 수 있어야 한다. 농가와 비농가간, 소농과 대농간의 형평성을 도모할 수 있는 직불제가 되어야 한다.
- 셋째, 현실 적합성과 정책 실행의 용이성이다. 즉 정보관리 및 행정관리 측면에서 거래비용 등이 실현가능할 정도가 되어야 한다.
 - EU는 품목별 직불제를 통합한 단일직불제를 도입하면서 통합관리통제 시스템(IACS)를 강화하였다. IACS는 임의등록제이지만 농업경영체(농지소유자)는 EU의 농업지원을 받기 위해서는 반드시 관련등록을 해야한다. IACS는 전산 DB, 농지의 위치식별 체계, 수급권의 식별과 등록 등 지원신청자를 식별할 수 있는 단일 등록체제로 구성되어 있다.

- 넷째, 예산 제약성이다. 시장개입을 통한 가격지지정책은 농가소득 증가가 소비자로부터 이전되지만, 직불제는 납세자로부터 이전된다. 어떤 직불제를 어떤 방식으로 설계하는가에 따라 소요되는 재정규모는 크게 달라질 수 있다. 최소 재정으로 최대 효과를 얻을 수 있는 직불제가 되어야 한다.
- 다섯째, WTO 농업협정과의 합치성 요건이다. 정책이 장기적으로 지속되기 위해서는 국제 규범과 합치하는 것이 중요하다. 따라서 최대한 WTO 체제에서 요구하는 요건에 부합될 수 있도록 설계되어야 한다.
 - 농가단위 소득안정제는 30%미만의 손실을 보전할 경우 감축대상보조에 해당된다. DDA 협상이 타결되면 우리나라의 AMS 한도는 이행연도말에 1조 400억원에 불과하다. 따라서 농가단위 소득안정제는 감축대상보조 중 품목불특정 최소허용보조(De-minimis) 범위 내에서 시행하는 것이 보조금 한도 초과 우려를 방지할 수 있는 방법이라 할 수 있다.

3. 제도 설계

3.1. 대상농가

- 농가는 농업의 주업여부 및 성장가능성 정도 등에 따라 크게 3가지 유형으로 구분할 수 있다.
 - 주업농 : 농업을 주업으로 하고 농업으로 성장 가능한 농업인
 - 고령농 : 은퇴를 앞두고 있어 농업성장에 한계가 있는 농업인
 - 취미·부업농 : 공무원 등 농업 외의 직업 및 소득이 있는 농업인
- 농업소득의 불안정은 대부분의 경영체가 직면하고 있는 현실이지만 체감정도는 농가 계층에 따라 다르다. 농업경영의 불안정은 경영규모가 크고 전업

- 적인 농가, 자본투자가 많은 시설원예 및 축산 농가에 큰 영향을 미친다.
- 농업소득 의존도가 높은 주업농은 평균적인 직불금 정책보다는 소득불안정 해소에 더 큰 관심을 보이며, 영세 고령농은 최저생계비 이하로 소득이 떨어질 경우에 대비한 사회보장책이 더욱 중요하다.
- 소득안정제는 저소득 농가에 대한 복지정책이 아니라 급격한 시장개방 여건 아래서 그 충격을 흡수하고 농가의 불안감을 제거하여 투자와 경영을 안정시키는 농업정책이기 때문에 농업을 주업으로 하는 일정규모 이상 농가가 일차적인 정책대상이 되어야 한다.
- 단지 소득안정제는 일차적으로 수입개방 피해에 대한 소득보전의 기능도 있기 때문에 소규모·고령농이라도 배제하는 것은 문제가 있다. 따라서 정책에서 제외된 계층에 대한 복지정책과 같은 보완대책이 병행되어야 한다.
- 정책대상 농가는 경작면적이 일정규모 이상인 농가로 하되, 경작면적 하한은 농업구조조정 및 영농규모화, 총수혜 농가수 등을 고려하여 설정한다. ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법’ 제13조에 의하면 소득보전 직불금을 지급받을 수 있는 자는 농업경영정보를 등록하고 농업을 주업으로 하는 농업경영체로 한정하고 있다.
- 2008년말 기준 전체 121만 농가 중에서 주업농가는 약 62%(750,877농가)를 차지하고 있다.¹⁸
- 주업농가란 경지규모가 30a 이상 또는 연간 농축산물 판매금액이 200만

¹⁸ 부업농가: 경지규모가 30a 이상 또는 연간 농축산물 판매금액이 200만원 이상인 농가 중에서 농업 이외 수입이 농업수입보다 많은 농가를 의미한다.

자급농가: 경지가 없거나 경지규모가 30a 미만인 농가 중에서 연간 농축산물 판매금액이 200만원 미만인 농가를 의미한다.

원 이상인 농가 중에서 농업수입이 농업 이외 수입보다 많은 농가를 의미한다.

- 지원 대상을 주업농으로 제한할 경우 동일한 영농규모임에도 불구하고 농외소득 비율이 높다고 제외되는 부업농가들이 반발할 수 있기 때문에 대상 농가 선정에 있어 주업농만을 한정하는 것은 바람직해보이지 않다. 일단 우리나라에서는 농외소득을 정확히 파악하기가 쉽지 않고 겸업농의 농외 취업 생태가 불안정한 경우도 많으므로, 이를 적용하는 것이 현실적이라 보기 어렵다.
 - 참고로, 일본에서는 대상농가의 경영규모를 4ha 이상으로 한정하고 있고, 미국은 농외소득이 50만\$ 이상인 경우는 지급대상에서 제외하도록 하고 있다.
- 대상농가를 경작면적이 일정규모 이상 농가로 하되, 농경지를 필요로 하지 않는 축산농가는 축종별로 별도의 기준을 설정한다.
 - 경지면적 0.3ha 이상 농가비율: 76.3%
 - 경지면적 0.4ha 이상 농가비율: 66.7%
 - 경지면적 0.5ha 이상 농가비율: 59.5%
 - 경지면적 0.6ha 이상 농가비율: 53.7%

<참조사례> 각 국가별 대상농가

- 영국 : 단일직불 보조금 신청을 하기 위해서는 1ha 이상의 보조금 수령 적합 농지를 10개월 이상 소유 또는 임차하고 있어야 한다. 또한 해당면적에 해당하는 직불금 지급권을 가지고 있어야 한다.
- 프랑스 : 지원대상 농지면적은 최소한 1ha 이상이어야 하며, 곡물그룹별(곡물, 유채, 콩과작물 등) 재배면적이 최소 0.3ha 이상이어야 한다. 2006년부터 직불권(DPU)을 보유하고 있는 모든 농업인은 매년 생산 비연계 직불(단일직불)을 요구할 수 있다.

- 캐나다 : 농업소득안정제도는 농가의 경영규모 크기 등을 사유로 농가의 제도 참여를 배제하지 않고 있다. 다만 가입자가 스스로 보호수준을 선택하고, 그에 따라 보전금액을 미리 예치해 놓는다. 최소 예치금은 45달러이다. 지급 한도는 개인당 최대 300만 달러로 제한하고 있다. 그리고 행정비용 명목으로 가입자는 매년 55달러를 납부하여야 한다.
- 미국 : 기본적으로 대상농가를 제한하지는 않는다. 단지 농가 정의에 의하면 1,000에이커 미만의 농가는 제외한다.
- 일본 : 품목획단적 경영안정대책에서는 4ha 이상 농가로 한정하였지만 호별 소득제도에서는 영세농가도 지역사회 유지에 기여한다는 인식에서 판매농가 전체를 대상으로 하고 있다.

표 6-1. 농가유형별 경지규모분포

단위: %

경지면적	총농가수	200만원 미만	200~400만원	400~600만원	600~800만원	800~1000만원	1000만원 이상	누적분포
0.1ha미만	42,438 (3.5)	1.9	0.3	0.1	0.1	0.0	1.0	3.5
0.1-0.2ha	142,203 (11.7)	9.7	1.0	0.3	0.2	0.1	0.5	15.2
0.2-0.3ha	103,014 (8.5)	6.0	1.2	0.5	0.2	0.1	0.5	23.7
0.3-0.4ha	115,440 (9.5)	5.3	2.0	0.7	0.3	0.2	1.0	33.3
0.4-0.5ha	87,968 (7.3)	2.9	1.9	0.9	0.3	0.2	0.9	40.5
0.5-0.6ha	70,616 (5.8)	1.7	1.8	0.9	0.3	0.2	1.0	46.3
0.6-0.7ha	75,019 (6.2)	1.0	1.7	1.3	0.5	0.3	1.4	52.5
0.7-0.8ha	54,793 (4.5)	0.5	1.2	1.1	0.6	0.2	1.0	57.1
0.8-0.9ha	50,215 (4.1)	0.2	0.9	0.9	0.6	0.3	1.2	61.2
0.9-1.0ha	57,207 (4.7)	0.2	0.7	0.9	0.6	0.4	1.8	65.9
1.0-1.1ha	34,458 (2.8)	0.1	0.4	0.6	0.5	0.3	1.0	68.8
1.1-1.2ha	37,093 (3.1)	0.1	0.3	0.4	0.4	0.4	1.4	71.8
1.2-1.3ha	23,317 (1.9)	0.0	0.2	0.3	0.3	0.3	0.9	73.7
1.3-1.4ha	37,343 (3.1)	0.0	0.2	0.3	0.4	0.3	1.9	76.8
1.4-1.5ha	22,460 (1.9)	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	1.2	78.7
1.5ha이상	258,373 (21.3)	0.1	0.3	0.5	0.6	0.7	19.0	100.0
총합계	1212,050 (100.0)	29.8	14.2	9.9	6.0	4.3	35.8	

자료: 통계청, 2008 농업조사 원자료 분석

- 농가가 정책 참여의 책임의식을 제고하기 위해 대상농가에 일정한 의무를 부과하는 방안을 고려할 수 있다. 위반시 지원금을 환수하는 방안, 민형사상의 책임을 지우는 방안, 일정한 행정비용을 납부하도록 하는 방안 등을 고려할 수 있으나, 여기에서는 기준소득 대비 일정액의 농가 가입금 납입을 의무화하는 방안을 제시한다. 납부액은 기준소득의 1~2%로 하되, 소득보전에 사용하지 않고 탈퇴시에 원금을 환불하도록 한다.
 - 농업경영체법 제정시 정부안에는 농가의 적립금 부담 근거를 규정하였으나 국회심의 과정에서 삭제되어, 현재는 적립금 부담 의무가 없다.

3.2. 대상품목

- 대상품목은 농가단위를 전제로 하는 경우 전체 품목이 대상이 되어야 하지만 행정비용이나 직불제의 실효성, 관련 정책 등을 고려하여 단계적으로 결정한다.
- 대상품목 선정기준으로는 농업생산액에서 차지하는 비중이 높은 품목 중에서 FTA 등과 같은 농산물시장 개방으로 피해가 예상되는 품목과 소득 불안정성이 높은 품목을 중심으로 선정한다.
 - 한·미 FTA가 이행될 경우 축산물과 과수부문, 한·EU FTA는 낙농과 양돈에서 피해가 클 것으로 예상되고 있다. 나아가 현재 논의되고 있는 한·중 FTA가 체결되면 곡물과 채소부문의 피해가 클 것으로 전망된다.
 - 이와 같이 FTA와 DDA협상이 진행될수록 농업부문의 피해가 몇 개 품목에 그치는 것이 아니라 수요 대체관계에 있는 다른 품목의 산업 전반으로 확산될 것으로 예상된다.

표 6-2. 생산액이 큰 주요 품목

품목류	품 목	품목수
식량작물	미곡, 콩, 고구마, 감자	4
채소 (시설, 화훼포함)	수박, 고추, 딸기, 배추, 토마토, 참외, 오이, 마늘, 무, 풋고추, 양파, 호박, 상추, 파프리카, 화훼(분화류, 절화류)	16
과수	사과, 감귤, 포도, 뽕은 감, 단감, 배, 복숭아	7
특작	인삼, 참깨, 산약, 연초, 오미자, 버섯(새송이, 느타리)	7
축산	한우, 돼지, 우유, 육계, 산계란, 오리, 육우, 벌꿀, 오리알	9

- 먼저 생산액이 1,000억원(전체 농업생산액 중에서 0.26% 해당) 이상인 품목은 총 43개 품목이다.
- 다음 선정기준으로 소득불안정에 영향을 미치는 요인은 생산, 가격, 경영비 위험 등이 있다.
- 먼저 생산위험이 높은 품목은 과채류, 채소류, 과실류이다. 곡물류의 경우에는 변이계수가 0.1~0.15 수준이어서 타 품목에 비해 비교적 변동이 적다.
 - 축산물도 낙농을 제외하면 비교적 안정적인 것으로 나타나고 있다.

표 6-3. 농·축산물 생산위험 분석 결과(단수변동크기 분석)

	곡물류	과실류	채소류	과채류	축산물
변이계수	미곡(0.11)	사과(0.17)	마늘(0.40)	수박(0.38)	한우(0.13)
	콩(0.15)	배(0.36)	양파(0.37)	딸기(0.69)	비육돈(0.11)
	맥류(0.13)	포도(0.53)	무(0.07)	토마토(0.61)	육계(0.14)
		감(0.33)	배추(0.11)	오이(0.79)	산란계(0.06)
		감귤(0.25)	고추(0.96)	참외(0.47)	낙농(0.32)

주 : 1) 경종작물은 kg/10a, 축산물은 각 축종의 증체량 및 생산량 자료 이용

2) 로그-선형 추세모형을 이용하여 추세변동 부분을 배제하고 분석

- 농산물 가격변동 정도에 대한 분석결과를 보면, 농산물 시장개방의 확대에 인하여 2000년 이후 가격변동율이 1990년대보다 더 크게 나타나고 있다.
 - 특히, 과일류는 거의 모든 품목에서 가격위험이 1990년대 대비 2000년 이후의 가격변동율이 크게 나타났다.
 - 사과(99년 이전 0.171 → 이후 0.250)
 - 포도(99년 이전 0.312 → 이후 0.505)
 - 감귤(99년 이전 0.171 → 이후 0.367)
 - 가격변동 정도를 품목별로 비교하여 보면, 앞서 생산량 변동 폭이 큰 품목인 채소류와 과채류의 가격 변동 정도도 크게 나타나고 있다. 이는 생산변동의 위험이 큰 품목일수록 가격변동도 큰 것으로 보인다.

표 6-4. 농·축산물 가격위험 분석 결과

		곡물류	과실류	채소류	과채류	축산물
구간별 변이 계수	1990~ 1999년	미곡(0.037) 콩(0.107) 맥류(0.035)	사과(0.171) 배(0.131) 포도(0.312) 감(0.106) 감귤(0.171)	마늘(0.290) 양파(0.267) 무(0.312) 배추(0.359) 고추(0.306)	수박(0.294) 딸기(0.086) 토마토(0.242) 오이(0.194) 참외(0.230)	한우(0.168) 비육돈(0.156) 육계(0.135) 산란계(0.115) 낙농(0.056)
	평균	0.060	0.178	0.307	0.209	0.126
	2000~ 2008년	미곡(0.042) 콩(0.142) 맥류(0.021)	사과(0.250) 배(0.142) 포도(0.505) 감(0.242) 감귤(0.367)	마늘(0.226) 양파(0.372) 무(0.629) 배추(0.388) 고추(0.212)	수박(0.147) 딸기(0.430) 토마토(0.243) 오이(0.230) 참외(0.246)	한우(0.116) 비육돈(0.176) 육계(0.255) 산란계(0.214) 낙농(0.028)
	평균	0.068	0.301	0.365	0.259	0.158

주: P_t/P_{t-1} (ratios of successive prices)로 추세가 제거된 가격자료에 대한 분석결과이다.

- 영농형태별로 보면, 화훼농가, 축산농가, 과수농가 등 시장변동이 큰 품목일 수록 소득변동이 큰 농가들의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다.
 - 이러한 품목에 대해서 소득변동 위험에 대한 대응책을 강화하는 것이 중요할 것이다.

표 6-5. 영농형태에 따른 농업소득 변동률별 농가비율 분포

	0~10%	10~30%	30~50%	50~70%	70%이상	합계
과수농가	1.4%	27.3%	28.2%	11.6%	31.5%	100.0%
논벼농가	7.5%	43.7%	19.9%	11.2%	17.7%	100.0%
채소농가	3.9%	35.7%	19.9%	10.9%	29.6%	100.0%
축산농가	1.9%	23.8%	22.3%	12.1%	39.8%	100.0%
화훼농가	-	7.1%	21.4%	14.3%	57.1%	100.0%
평균	4.8%	35.4%	20.9%	11.6%	27.3%	100.0%

주 : 농업소득이 500만원 이하의 소농은 제외하였다.

자료 : 통계청, 「농가경제통계」 각 연도별 원자료 분석

- 대상품목 선정에 있어 중요한 고려사항은 농가별 식부면적과 사육두수의 파악 가능 여부이다. 이는 농가등록제를 전제로 하므로 농가별 관련 자료를 확보할 수 있으나 검증체계의 보완이 필요하다.
 - 노지에서 재배되고 생육기간이 긴 곡물과 과수는 면적 검증이 가장 용이하고, 다음이 노지채소가 가능하다.
 - 시설채소, 특히 생육기간이 짧은 엽채류는 면적 확인이 어려운 편이다. 따라서 이들에 대해서는 추후에 제도적으로 별도의 시설물 확인과 출하 관련 자료 제출 등 보완책이 마련되어야 할 것이다.¹⁹
 - 축산은 시설 내에서 생산활동이 이루어지고 규모가 수시로 변하지만, 축산물은 사육규모를 증빙할 수 있는 사료 구입이나 출하전표 등을 제출하

¹⁹ 또한 소득안정에는 크게 미흡하지만 채소류 수급 및 가격안정을 위해 원예작물수급 안정사업이 별도로 운영되고 있기 때문에, 채소류를 대상품목에 포함할 경우 중복지원이 될 수 있다.

도록 제도를 정비하면 사육규모 확인이 가능할 것이다.

- 현재 우유는 별도의 가격결정체계가 수립되어 있기 때문에 농가단위소득안정제에서는 제외하고 낙농품 수입 개방, 사료값 인상 등 경영불안요인에 대한 대책은 별도로 마련한다.²⁰
- 앞서 언급하였듯이 ‘농가단위’이므로 원칙적으로 모든 품목이 포함되어야 하지만 다음과 같은 점을 고려하여 단계적으로 결정한다. 먼저, 생산활동 확인이 어려운 시설채소를 제외하고 생산액이 큰 주요 품목 중에서 소득불안정성이 높고, 관련 통계자료 수집이 용이한 쌀과 수입피해가 예상되는 사과·포도·감귤 등의 과수류, 그리고 축산물(우유 제외)을 우선 대상으로 할 수 있다. 그리고 식량안보 및 농업의 다원적·공익적 기능 함양을 위해 두류를 추가한다. 다만, 채소와 시설원예, 특작에 대해서는 농가별 경영규모의 파악과 검증방법이 마련되는 대로 대상 포함여부를 검토하기로 한다.
 - 1안 : 쌀, 두류 대상
 - 2안 : 쌀, 두류, 과일류 등 대상
 - 3안 : 쌀, 두류, 과일류, 축산 등 대상(채소 제외)

<참조사례> 각 국가별 대상품목

- 영국 : 보조금 수령 적합 농지에는 경작 가능한 토지, 영구 목초지, 잡목이나 갈대가 자라는 토지, 과수원 또는 방목을 위한 삼림재배지역 등이 포함된다. 직불금 신청이 가능한 가축은 6개월 이하 또는 24개월 이상의 소, 젖먹이 송아지와 젖소, 양과 염소이다.
- 프랑스 : 체분용 밀, 쌀, 에너지 작물, 전분용 감자 등에 대해서는 품목별 생산연계 직불을 그대로 유지하고, 곡물, 유채작물, 두류 및 소, 양, 염소 등에 대해서는 생산연계직불과 농가단위 직불을 병행한다. 수급권은 ha당 부여되며, 과일, 채소, 다년생 작물, 감자, 산림을 제외한 모든 농지에 수급권을 부여하고 있다.

²⁰ 우유는 대부분 유업체와 계약을 통해 판매되고 있어 가격이 안정되어 있다. 원유 가격 조정의 가이드라인은 보통 낙농진흥회에서 결정한다.

- 캐나다 : 참여농가의 모든 작목에서 발생하는 농업소득을 대상으로 한다. 그러나 원칙적으로 유제품, 계란 등 마케팅보드의 공급관리(Supply management) 프로그램을 통해 소득이 관리되고 있는 품목은 수혜대상에서 제외한다.
- 미국 : 곡물 전체와 대두, 면화 등 대규모 식부면적의 농작물은 포함하며, 단지 채소, 과수, 축산 등은 제외한다.
- 일본 : 쌀, 맥류, 대두, 감자, 사탕무 등 판매가격이 생산비를 하회하는 주요 품목을 대상으로 한다.

표 6-6. 영농형태별 판매금액 누적분포

단위: %

판매금액	논벼	과수	채소	특용작물	화훼	전작	축산	기타	합계
2백만원이하	30.9	12.3	31.9	37.5	23.5	66.7	9.0	39.4	29.8
2~4백만원	48.7	23.3	43.0	46.0	27.2	80.3	17.2	49.0	44.1
4~6백만원	60.9	33.2	50.6	51.6	31.9	86.2	24.1	56.2	53.9
6~8백만원	68.2	39.3	55.2	55.9	34.4	88.3	29.5	60.0	59.9
8~10백만원	73.1	44.7	59.0	58.5	35.8	89.6	33.4	62.6	64.2
1~1.5천만원	81.8	56.6	66.9	65.0	42.2	93.0	43.0	72.6	72.8
1.5~2천만원	87.3	66.0	73.2	70.3	48.0	95.1	50.3	78.5	78.9
2~3천만원	93.4	80.2	83.5	79.0	60.0	97.2	60.8	87.2	87.0
3~5천만원	97.5	92.4	92.7	88.2	76.6	98.7	73.6	94.2	93.9
5~10천만원	99.8	98.9	98.3	96.6	90.4	99.5	85.1	99.5	98.2
1억원이상	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 2008 농업조사 원자료 분석

- 한편 대상농가가 대상 품목을 경작하고 있어도, 농가단위에서 상업적으로 의미 있는 수준 이하로 생산되는 품목은 제외하는 것이 정책목표를 저해하지 않고도 행정비용을 줄일 수 있다.
 - 자가소비 또는 취미로 소규모 재배되는 품목은 농가의 소득에 미치는 영

향이 미미하고, 현지조사의 어려움도 있어 제외한다.

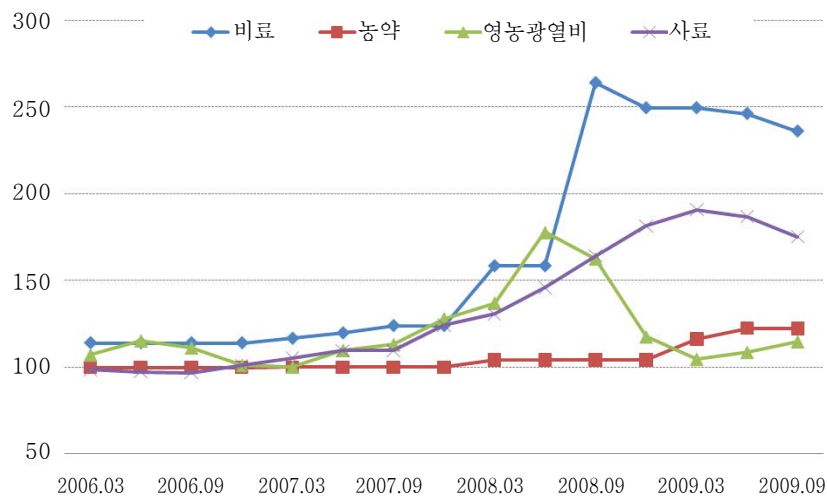
- 품목별 기준으로는 현재 농가 요건인 최소 경영규모의 2배 수준을 제시한다. 즉, 일반 밭작물과 과수는 0.1ha로 하고, 한우와 젓소는 2마리, 돼지는 10마리, 닭은 500마리를 기준으로 하여 그 이하는 프로그램에 포함하지 아니한다.
- 프랑스에서도 곡물그룹별(곡물, 유채, 콩과작물 등)로 재배면적 하한(최소 0.3ha 이상)을 설정하고 있다.

3.3. 지급기준

- 농업경영에서 리스크를 파악하는 지표는 가격, 수량, 판매수입, 소득 등을 고려할 수 있다. 경영안정의 관점에서 다음 두가지 기준에 대해 검증이 필요하다.
 - 1안 : 조수입(판매수입)
 - 2안 : 농업소득
- 조수입의 파악은 비교적 작은 비용으로 가능하다. 대부분의 중요한 농산물에 대해 농가판매가격이 통계적으로 조사되고 있으며, 그렇지 않은 품목도 도매시장 가격이 조사되고 있어 이를 분석하면 농가판매가격 변동의 근사치로 활용할 수 있다. 현재 단수가 조사되지 않는 품목의 수확량 변동 파악도 용이한 편이다.
- 조수입은 가격 등락 외에 생산량 변동까지 고려하므로 가격만을 기준으로 하는 것보다는 소득증감을 보다 잘 반영할 수 있다. 그러나 최근 국제 원자재가격 상승으로 인하여 사료가격 등 농업투입재 가격변동이 심한 상황에서 농업조수입을 안정시키는 것만으로는 농업소득의 안정을 달성하기가 어렵다.

- 따라서 경영비 변동까지 계산한 농업소득의 증감을 기준으로 정책을 실시하여야 한다는 주장이 제기된다. 2008년에는 농업경영에서 투입재 가격변동이 가장 크게 나타나고 있다.

그림 6-2. 농업 투입재 가격 동향



자료: 통계청, 분기별 농가구입가격지수

- 그러나 현재 우리나라에서 농산물 소득파악을 위한 통계는 적지 않지만 통계치의 신뢰도는 편차가 크다.
 - 통계청의 생산비통계조사(쌀, 겉보리, 쌀보리, 마늘, 양파, 노지고추, 참깨 등 7개 품목)는 통계적 방법으로 표본을 추출하고 조사를 진행하여 통계의 신뢰도가 높다. 따라서 단수, 생산비 자료 모두 정책의 기초자료로 사용할 수 있다. 또한 6대 축종(번식우, 비육우, 젖소, 비육돈, 산란계, 육계)에 대해 두당 생산액과 생산비의 신뢰도가 역시 높은 편이다.
 - 한편 농촌진흥청에서는 57개 주요 품목에 대한 소득통계를 조사·분석하여 발표하고 있다. 이 통계는 농업경영연구와 경영상담을 위한 자료로서 표본 수가 작아 여기에서 파악된 조수입과 경영비를 소득정책의 기반으로 삼기는 어렵다.

- 정책 시행을 위해 평균소득을 파악할 수 있는 품목은 현재로는 경종 7개 품목(쌀, 겉보리, 쌀보리, 마늘, 양파, 노지고추, 참깨)과 축산 6개 품목(번식우, 비육우, 젖소, 비육돈, 산란계, 육계)에 지나지 않는다.
- 따라서 농가단위의 경영실적에 기초한 정책을 실시하기 어렵다면 차선택으로 농가에서 등록된 농업경영정보 중 품목별 재배면적(출하규모)에 품목별 표준소득을 곱하여 농가별 소득을 파악하는 것으로도 가능하다.

<참조사례> 각 국가별 지급기준

- 영국 : 단일직불단가는 농가별 2000~02년 과거소득의 평균(historic rate), 낙농보상(Dairy base element)과 일괄단가(flat rate)로 구성되어 있다. 매년 직불단가를 낮추면서 일괄단가의 비율을 높여 2012년에는 일괄단가로만 이루어지도록 한다. 환경직불의 보조금은 기본적인 면적당 지급액(연간 보조금, Annual Payment), 시설 등의 설치에 소요되는 자본투자에 대한 보상금(Capital Payment), 연간 보조금을 상회하는 비용지출(묘목심기, 울타리 쌓기, 담벽보수 등)에 대한 추가보조금(Supplement)으로 구성되어 있다.
- 프랑스 : 생산비연계단일직불의 단가는 기존의 생산연계직불의 보상단가를 기준으로 매년 발표된다. 환경직불의 보조금은 해당 환경보존 행위를 수행하기 위해 들어가는 비용을 추정하여 이를 단가로 정한다.
- 캐나다 : 기준농업소득은 전년까지 5개년 평균농업소득으로 하는데 가입 초에는 2개년 평균소득으로 한다. 농업소득 계산은 다음과 같다
 - 인정농업소득(Eligible Net Sales, ENS)= 인정품목 판매액- 인정 품목의 구매액
- 미국 : 가격보전 직접지불(CCP)은 가격기준의 목표가격을 보장하는 방식이며, 2009년부터 신규로 실시하는 수입보전 직접지불(ACRE)은 조수입기준이다. 단지 조수입은 주별로 산정하며, 주별 과거 5년간 평균단수에 전국 2년간 평균가격을 곱하여 계산한다.
- 일본 : 품목횡단적 경영안정대책에서는 현별 판매수입을 기준으로 하였으나 호별소득보상제도에서는 가격기준으로 하되 전국 단일 단가로 하고 있다.

3.4. 보전수준

- 현재 쌀소득보전 직불제의 변동직불금 발동기준은 100%, 보전비율은 85%이다. 반면, FTA 피해보전직불제의 발동기준과 보전비율은 각각 80%이다.
 - FTA 피해보전직불제는 시장가격이 20% 이상 하락해야만 발동하며, 80% 이하로 추가 하락한 가격의 80%만 보전하고 있다. 따라서 실제 FTA 피해보전직불제는 발동되기도 어렵고 집행액도 작아 소득보전에 큰 도움이 되지 못한다.
- 쌀소득보전 직불제와 FTA 피해보전직불제는 정책목적이 유사하므로 농가 단위 소득안정제로 통합하는 것이 바람직하다. 그러나 양 직불제의 소득보전 수준에 차이가 많으므로 현재의 쌀소득보전 직불제의 보전수준을 유지하는 수준으로 설정하는 것이 바람직하다.
- 따라서 농가단위 소득안정제로 통합되는 현행 쌀소득보전 직불제의 변동직불과 FTA 피해보전직불제의 보전 수준 등을 고려하여 소득 감소분의 85%를 보전수준으로 설정한다.

<참조사례> 각 국가별 보전수준

- 캐나다 : 보호수준에 따라 농가의 예치금과 정부 보조금의 분담비율은 3단계로 나뉜다.
 - 기준소득의 85~100% 구간에서는 농업투자계정 하에서 소득보전이 이루어진다. 농가 인정소득의 1.5% 이내에서 농가자율로 금융기관에 예치하면, 정부는 그 금액만큼 매칭펀드를 예치한다.
 - 기준소득의 70~85% 구간에서는 농가와 정부의 분담비율은 3:7이다.
 - 기준소득의 70%까지 보전하는 구간에서는 농가와 정부의 분담비율은 2:8이다.
 - 소득이 마이너스가 되었을 때는 농가의 부담 없이 정부가 마이너스 소득의 60%를 보조한다.

- 미국 : CCP는 원칙적으로 고정직불을 포함하여 목표가격과 시장가격(또는 용자 단가)와 차액의 전액을 보전하며, ACRE도 목표수입과 당년수입간의 차액의 전액을 보전한다. 단지 미국에서 목표가격은 생산비 수준이며, 목표수입은 주별 기준수입의 90% 수준이다.
- 일본 : 품목별단적 경영안정대책은 기준수입과 당년수입간의 차액의 90%를 보전하나 가입자 부담분(국가 부담금의 3분의 1)이 있다. 호별소득보상제도는 목표가격과 당년가격간의 차액의 전부를 보전한다. 생산지 부담분은 없지만 목표가격산정시에 자가노동비의 80% 수준만 고려한다.

3.5. 농가별 경영정보 파악

- 농가단위 소득안정제를 도입하기 위해서는 시행시점에서 적어도 과거 5년간 대상농가별 대상 품목에 관한 식부면적, 산지가격, 가축 사육두수·판매두수 등의 통계자료가 정비되어야 한다.
- 과거 5년간의 연도별 농업소득은 과거연도 재배면적(출하두수) 기준이 아니라 직불금을 신청하는 당해 연도 재배면적(출하두수)을 기준으로 파악한다.
 - 경영규모의 변경에 따른 소득변동은 보전대상이 아니다.
- 대상농가를 어떻게 설정하느냐에 따라 달라지겠지만 농가별로 다음과 같은 자료가 구비되어야 한다.
 - 경종농가 : 품목별 식부면적, 품목별 생산량, 판매금액, 품목별 생산비
 - 축산농가 : 축종별 사육두수, 판매두수, 축종별 생산비 등
 - 단지 '소득' 기준의 경우는 조수입(식부면적×단수×가격)에 표준소득률을 적용하여 소득을 산정할 수 있다.

<참조사례> 각 국가별 농가별 경영정보 파악

- 영국 : IACS, RLR(토지등록제) 등을 위해 리타(Rita)라는 프로그램을 자체적으로 운영하고 있으며, 경관환경청이 환경직불 운영을 위해 운영하는 제네시스(Genesis)와 연계되어 있다. 리타에서 제네시스로 24시간마다 토지등록정보(RLR)등이 업데이트되어 전해진다.
- 프랑스 : 지불청(ASP)의 공동농업정책 관련 정보시스템은 제1측은 ISIS를 통해 운영되며, 제2측은 OSIRIS를 통해 운용되고 있다. ISIS는 연간 86억 유로를 관리하는 시스템으로서, 농업인 10만명(telēPAC)과 행정기관 종사자 4천명이 이용하고 있으며, 연간 취급건수는 220만 건에 달한다. OSIRIS는 연간 20억 유로를 관리하고 있으며, 농촌개발관련자 5,400명이 이용하고 있다. 연간 취급건수는 30만 건에 달한다.
- 캐나다 : 농업금융청(Farm Financial Program Branch) 산하 농가소득국이 담당하고 있다.
 - 이 정책의 수혜자가 되기 위해서는 반드시 국세청에 농업소득을 신고해야 한다.
- 미국 : 농무부 농가지원청(FSA)이 융자업무와 직불제를 담당하며, FSA는 주 사무소와 카운티 사무소를 두고서 농가별 식부면적, 카운티별 가격과 단수 등의 자료를 구비하고 있다.
- 일본 : 시정촌 및 지역농업추진협의회 등에서 농가별 식부면적 통계를 파악하고 있고, 시정촌별 단수통계가 있기 때문에 농가별 조수입 또는 판매수입 자료를 확보할 수 있다. 지자체로부터의 자료협력과 확인을 거쳐서 농림수산성 직속의 지방농정국(농정사무소)이 직불제 업무를 담당한다.

3.6. 소요예산

- 재정 소요액은 농가의 가입률과 대상 품목 등에 따라 달라진다. 여기에서는 식량작물(쌀, 콩), 과수(사과, 포도, 감귤), 축산(한우, 돼지, 육계)을 대상으로 하되 이를 다시 4개 안으로 구분하여 소요예산을 추정하였다.
 - 1안에서는 식량작물(쌀, 콩)만을 대상으로 보전수준을 발동기준 100%, 보전비율 85%로 가정하였다.

- 2안에서는 보전수준이 1안과 동일하지만, 대상품목이 1안에 과일류(사과, 포도, 감귤)가 추가되었다.
 - 3안에서는 1안과 보전수준이 동일하지만, 대상품목이 2안에 축산물(한우, 양돈, 양계)이 추가되었다.
 - 4안은 농림수산식품부의 도상연습 안으로 3안에 고추가 추가되었다.
 - 또한 대상농가 선정에 있어서 행정비용 절감과 상업적으로 의미 있는 수준 이상 생산하는 전업농을 육성한다는 정책목표 취지하에 농가판매금액별 시나리오를 가정하였다.
 - 그리고 복합영농을 고려하지 않고 농가가 모두 한 품목에 전문화된 것으로 가정하고 추정하였다. 따라서 예산소요액은 약간 과다추정될 수 있다.
- 추정방법을 보다 구체적으로 보면 다음과 같다. 먼저 지난 20년간(1988~2007년) 품목별 농산물 판매가격지수 추세선으로부터의 잔차항을 구하고 그 표준편차를 계산하였다. 변동은 대상 농산물의 절반(생산액 기준)이 표준편차만큼 조수입이 감소한 경우를 상정하여 예산소요액을 평가하였다.
 - 추정 결과 포도, 키위, 소, 돼지 품목에 한해 시행되는 1안에서는 대략 연평균 4,747~6,357억 원이 소요되고, 9대 품목을 대상으로 하는 4안에서는 16,580~18,854억 원까지 소요되는 것으로 추산되었다.

표 6-7. 농가단위 소득안정직접지불 예산 소요

단위: 억원

	2백만원 이하	4백만원 이하	6백만원 이하	8백만원 이하	1천만원 이하
1안	6,357	5,984	5,546	5,166	4,747
2안	9,167	8,749	8,228	7,772	7,231
3안	17,610	17,166	16,594	16,087	15,462
4안	18,854	18,386	17,783	17,247	16,580

주 : 생산액은 2008년 기준(쌀 93,796억원, 돼지 40,853억원 한우 32,819억원, 육계 14,294억원, 사과 6,977억원, 감귤 6,395억원, 포도 4,345억원, 콩 4265억원, 고추 9,117억원)

- 이 프로그램의 운영에서는 상당한 행정관리 비용이 소요될 수 있지만, 여기에서는 별도의 행정관리비용은 계상하지 않았다.

4. 실시주체 및 실시방법

- 농가단위소득안정제는 농업경영정보 등록을 기반으로 하고 있어, 농업경영정보 등록 업무를 수행하고 있는 국립농산물품질관리원이 수행하는 것이 바람직하다.
 - 지자체를 활용할 경우에는 지역주민들과 협조가 원활하며, 공식적인 지자체 네트워크(이장 등)가 이미 구축되어 단기적으로 인력(비정규직)을 집중 투입하여 운영할 수 있다는 장점이 있지만, 농가경영정보 등록 업무를 맡고 있는 국립농산물품질관리원-지방간 협조가 원활하지 않으면 문제가 발생할 소지가 크다.
- 다만, 현재의 국립농산물품질관리원 조직과 인력으로는 사업 시행이 어렵다. 농가별 농업소득을 파악하기 위해서는 많은 인력이 필요하다. 당초, 농산물품질관리원에서는 농업 통계업무의 개편을 통해 농업경영체등록제 및 농가단위소득안정제를 수행할 인력을 확보할 계획이었으나, 정부조직개편으로 농업통계 담당인원 699명이 통계청으로 이관됨에 따라, 현재의 인력으로는 업무를 수행하기 어렵다.
 - 등록된 경영정보의 현지조사 및 변경 등 상시관리를 위해서는 추가 인력 확보가 필요하다.
- 농가단위 소득보전을 위해서는 개별농가의 소득이 파악되어야 하나, 소득파악을 위한 농가의 품목별 재배면적, 가축 출하규모 등 경영정보를 확인할 수 있는 기반이 매우 취약하다.

- 현재, 농업소득세를 납부하는 농가가 거의 없고, 일부 법인의에는 경영장 부도 기록되지 않아, 농가별 경영정보를 파악하는 것이 사실상 곤란하다.
- 현재 법률에 의해 보조금 등을 지원받으려는 농가는 경영정보 등록을 의무화하였으나, 객관성 담보가 어려워 소득자료는 등록에서 제외하고 있다. 다만, 통계청 및 농진청에서 매년 품목별 표준소득을 조사 발표한 자료를 활용하여 간접적으로 농가별 소득 파악은 가능하다.
 - 농가에서 등록한 농업경영정보 중 품목별 재배면적(출하규모)에 품목별 표준소득을 곱하여 농가별 소득을 파악한다.
- 따라서 먼저 농업소득세를 납부하는 품목에 대해서는 세무서 신고소득을 기준으로 농업소득을 파악한다. 다만, 농업소득을 납부하지 않은 품목의 경우는 품목별 소득 통계자료와 농가 등록경영정보 중 재배면적(출하두수)을 곱하여 산출한다.
 - 해당 경영체가 거래 영수증 등 증빙자료를 통하여 농업소득을 증명하고자 하는 경우에는 매출액, 경영비에 관련한 서류를 제출받아 산출한다.

5. 관련제도 정비

5.1. 농어업경영체 등록

- ‘농가단위’ 직불제 및 소득안정제를 도입하기 위해서는 기본적으로 농가별 자료가 구비되어야 한다. 적어도 5년간 개별 농가별로 품목별 식부면적, 단수, 축종별 사육 두수 및 판매 두수 등에 관한 자료가 필요하다.
 - 이 중에서 단수나 산지가격은 시군별 또는 시도별로 대체할 수 있다.

- 이와 같은 농가별 자료는 ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률’에 근거하여 농어업경영체로 등록되고 장기적으로 관리되어야 한다.

5.2. 통계자료 확충

- 개별 농가별 자료와는 별도로 대상이 되는 주요 품목에 대해서는 시도별 또는 시군별 단수, 가격 등에 관한 통계 정비가 선행되어야만 효과적인 실시가 가능하다.

5.3. 농지제도 정비

- 농지제도와 관련하여 농지의 소유자와 경작자가 다른 경우에 부당수령문제가 발생하고, 또 조건불리지역 직불제의 경우 임대차 농지 중에서 임대차계약서를 구비하지 않는 경우 직불대상에서 제외하는 등 현장에서 문제로 발생하는 사례가 있다.
- 향후 직불제가 확대되고 지급단가가 높아질수록 이러한 문제는 확산될 것으로 예상되어 직불제의 효율적인 시행을 목적으로 한 농지제도의 정비 또는 탄력적인 운용이 요구된다.

제 7 장

종합 및 결론

- WTO 출범이후 주요 국가의 농정에서 직접지불제도가 중요한 위치를 차지하고 있는 가운데 제도의 내용도 변화하고 있다. 직불제는 생산과 무역을 왜곡하지 않는다는 점, 또한 농산물의 가격을 인하하여 수요를 확대한다는 점에서 높이 평가되고 있다.
- 주요 국가의 직불제는 농업을 둘러싼 국내의 여건이 변화함에 따라 제도의 내용이 빈번하게 변화하고 있다. 초기에는 가격지지제도 폐지에 따른 보상이라는 소극적인 성격에서 최근 소득변동에 대응한 안정화 기능과 다원적 기능을 중시하는 방향으로 진화하고 있다.
- 즉, 시장개방이나 기상재해 등에 의한 가격이나 수량 변동에 의한 경영리스크가 높아지는 현상에 대응하여 소득안정을 목적으로 한 소득안정 직불제도 미국·캐나다·일본 등에서 확대되고 있다.
- 다른 한편 농업이 가지는 환경편익을 증진시키거나 환경부하를 경감하는 친환경 직불제를 비롯하여, 농촌경관 형성, 농업자원 보전, 조건불리성 보전 등 다원적 기능을 확산하는 직불제도 확충되고 있다.

- 전자를 소득안정형 직불제라고 한다면 후자는 공익형 직불제이다. 이 연구는 직불제를 이상 두가지 유형으로 구분하여 공익형 직불제의 확충과 소득안정형 직불제의 도입방안을 제시하는 것이 목적이다.
- 이를 위해 현행 우리나라의 개별 직불제에 대해 실태를 근거로 하여 문제점을 발굴하여 개선방향을 제시하였다. 또한 직불제의 과제로서 농가소득 향상과 다원적 기능의 확산이라는 과제를 설정하여 현행 제도의 개편방향과 새로운 제도의 도입방안을 검토하였다.
- 여건변화에 따라 단기적으로 빈번하게 제도 개정이 이루어지고 있는 외국 사례에 대해서는 EU와 개별국가로서 영국·프랑스, 미국, 캐나다, 일본의 사례를 검토하였다. 외국 사례연구에서는 다원적 기능을 중시하는 방향으로 제도개선이 이루어지고 있는 점과 경영리스크가 높아지는 현상에 대응한 소득안정형 직불제를 중시한다는 점을 강조하였다.
- 이상 두 가지 점을 시사점으로 하여 우리나라 직불제의 개편방향에 대해서는 다원적 기능을 중시하는 공익형 직불제에 대한 개편방향과 기상재해나 수입증가, 수요변화 등 농산물 가격이나 수량 변화에 의한 경영리스크가 확산되는 점에 대응한 농가단위 소득안정제의 도입방안을 제시하였다.
- 우선, 공익형 직불제의 확충방향에 대해서는, 기존 제도의 개편과 새로운 제도의 도입이라는 방향에서 친환경과 경관 등 다원적 기능을 비롯하여 발농업 구조개선이나 지역자원 보전, 농업 진흥 등을 목적으로 설정하였다.
- 목적 실현을 위하여 현행 직불제 체제를 유지하되, 논농업과 밭농업을 대상으로 하면서 다원적 기능 발휘, 구조개선, 농업진흥 등 다양한 역할을 포함하기 위해서는 현행 ‘고정지불’을 기본으로 하고, 각각의 기능을 이행하는 것을 조건으로 한 ‘가산지불’을 하는 지불방식을 제시하였다.

- 가산지불은 고정지불에 추가하며 개별프로그램의 이행조건 준수와 연계하여 지불한다. 예를 들면 친환경농업, 구조개혁, 경관형성, 자원보전, 다원적 기능 발휘, 소득증대 등을 유도하는 방향의 가산지불을 제안하였다. 즉 지역 단위에서 이러한 프로그램들이 조합되어 실시된다면 다원적 기능 확산이나 농업진흥에 기여할 수 있다.
- 공익형 직불제가 효과를 발휘하기 위해서는 이행조건 준수와 연계되어야 한다. 이행조건 철저한 준수와 검증이 직접지불의 효과를 높이는 동시에, 직접지불제 도입을 위한 국민적 합의의 근거가 된다.
- 따라서 고정지불의 이행조건은 조건불리지역 직불제의 이행조건, 쌀소득보전 직불제의 이행조건과 친환경농업 직불제의 저농약 이행조건 등 공통적인 수준의 이행조건으로 설정되어야 한다. 또한 가산지불에 대해서는 개별 프로그램별로 도입목적에 적합한 이행조건이 설정되어야 하고, 이에 대한 검증장치가 구축되어야만 충분한 정책효과를 기대할 수 있다.
- 다음으로 농가단위 소득안정제 도입방안에 대해서는, 규모화, 전문화된 전업농이 가격이나 수량 등으로 구성되는 소득 또는 조수입(판매수입) 변동의 완화를 목표로 설정하였다.
- 목적 실현을 위해 첫째, 식량안보 및 농업의 다원적·공익적 기능을 먼저 고려하고, 둘째, 기존의 정책들과 상충되지 않도록 하고, 셋째, 현실 적합성과 정책 실행의 용이성이 높도록 설계하였다. 그리고, 마지막으로 WTO규정과 합치하는 조건 내에서 최소의 재정으로 최대의 효과를 얻을 수 있는 직불제 방식을 제시하였다.
- 정책대상 농가는 경작면적이 일정규모 이상 농가로 하되, 경작면적 하한은 총수혜 농가수 등을 고려하여 설정하였다. 그리고 대상품목은 농가단위를

전제로 하는 경우 전체 품목이 대상이 되어야 하지만 행정비용이나 직불제의 실효성, 관련 정책 등을 고려하여 단계적으로 설정하였다.

- 농업경영 안정의 관점에서 지급기준은 가격등락과 생산량 변동뿐만 아니라 경영비 변동까지 고려할 수 있는 농업소득(판매수입)으로 하였다. 다만, 통계의 신뢰도 측면에서 농가별로 소득과약을 할 수 없을 때는 차선택으로 품목별 표준소득률을 활용하여 농가별 소득 변동을 감안하였다. 그리고 보전수준은 농가단위 소득안정제로 통합되는 현행 쌀변동직불제와 FTA 피해보전직불제의 보전 수준 등을 고려하여 소득 감소분의 85%를 보전수준으로 설정하였다.
- 농가단위 소득안정제의 효과를 발휘하기 위해서는 농가별 경영정보가 구비되어야 한다. 이를 위해서는 농어업경영체 등록, 통계자료 확충, 농지제도 정비, 지방단계의 행정조직 개편 등과 연계되어야 한다.

참고 문헌

- 김관수 외. 2006. “직접지불금의 임차료 귀속과 규모별 쌀소득” 「농업경영정책연구」. 제 33권 4호.
- 김명환 외. 2003. 「쌀 생산조정제 평가 및 개편방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 1999. “농정개혁의 국제적인 동향과 직접지불제”, 「농촌경제」 22권 1호. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2000 “일본의 중산간지역 직접지불제”. 「농촌경제」. 제23권1호. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2002. 「미국과 일본의 농업소득안정정책」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2005. 「농가단위 소득지원제도 : 일본의 새로운 시도」. GS&J.
- 김태곤 외. 2005. 「밭농업 직접지불제 도입방안」. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2008a. 「FTA 대응을 위한 제주형 밭농업 직접지불제 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2005. “쌀 소득안정 정책수단의 생산자 선호 및 후생효과에 대한 실증분석” 「농업경제연구」. 제 46권 4호.
- 농림수산식품부. 2009. 「직불제 개편, 농가단위 소득안정제 도입방안」.
- 박동규 외. 2004. 「중장기 직접지불제 확충방안 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외. 2006. 「농가단위 소득안정에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 사공용. 1999. “쌀 소득 직접지불제도” 「서강경제논집」. vol 28. 서강대학교 경제학연구원.
- _____. 2007. “소득보전직불제의 생산연계성 계측: 농가별 생산비용 차이를 고려한 시뮬레이션 평가” 「농업경제연구」. 제 48권 1호.
- 서종혁 외. 1996. 「WTO 체제 하의 농업지원제도 조사연구」. 한국농촌경제연구원.
- 성방욱. 2006. “생산조정정책과 소득안정에 관한 연구- 일본의 사례를 중심으로” 농업경제연구. 제47권 제1호.
- 오내원 외. 2001. 「경영체별 소득안정화 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2005. 「직접지불제가 농업생산 및 구조변화에 미치는 영향」. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2008. 「농업구조조정과 직접지불제 개편 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 오현석. 2009. “프랑스 농업부문 보조금 제도와 운영체계”. 미발표위탁연구. 한국농촌경제연구원.
- 이명현·양승룡. 2004. 「소득안정계정의 도입 시행방안」. 농림부.
- 이용기. 2006. “쌀 산업 직접지불제의 생산 및 소득효과” 「농업경제연구」. 제 47권 2호.

- _____. 2007a. “쌀 직접지불제 누구의 이익인가?” 「농업경제연구」, 제 48권 2호.
- _____. 2007b. “직접지불을 통한 쌀농가 소득지원정책의 효율성 분석” 「농업경제연구」, 제 48권 4호.
- 이정환 외. 1995. 「WTO 출범과 농업부문 직접지불제도」. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2003. 「한국농업의 현실과 비전」. 한국농촌경제연구원.
- 이태호. 2002. 「농가위험관리와 소득안정대책의 체계화방안」. 한국농촌경제연구원.
- 정호근. 2008. “교차준수의 개념과 적용사례” 농어업특위 제1분과위원회 회의 토론자료.
- 채광석. 2007. “정부직접지불금의 농지임차료 귀속에 관한 연구” 「농업경영정책연구」, 제 34권 3호.
- 최정섭 외. 1991. 「UR 이후 농가소득 보상방안」. 한국농촌경제연구원.
- 최진식. 2008. “국의출장결과보고“ 영국농촌지불청 출장결과. 한국행정연구원.
- 황연수. 1999. “소득안정직접지불제의 도입방안” 「농촌경제」, 제22권1호.
- Emmanuel de Laroche. 2009. “Presentation of CAP Support Payment” Presented at the meeting with KREI researcher in Nov 2009. Natural England. UK.
- James Lepage. 2009. “Agric-Environment Scheme in England”. Presented at the meeting with KREI researcher in Nov 2009. ASP. France.
- Natural England. 2009. 「Look after your land with Environmental Stewardship」 정부기관 발행 프로그램설명서. 영국농식품부
- Rural Payment Agency. 2009 「Single Payment Scheme Handbook and Guidance for England 2009」 정부기관 발행 프로그램설명서. 영국농식품부
- Rural Payment Agency. 2009 「The Inspectorate」 정부기관 발행 설명서. 영국농식품부