

발 간 등 록 번 호  
11-1541000-000840-01

C2011-17 | 2011. 6.

농업부문 중장기 재정투자  
방향설정 연구  
- 주요국의 사례를 중심으로 -

박 준 기    연 구 위 원  
김 태 곤    연 구 위 원  
김 미 복    부 연 구 위 원  
오 현 석    지역아카데미 대표

한국농촌경제연구원

**연구담당**

박준기

연구위원

연구총괄, 1장, 2장, 5장, 7장, 8장 집필

김태곤

연구위원

3장, 7장 집필

김미복

부연구위원

4장, 7장 집필

오현석

지역아카데미 대표

6장 집필

## 머 리 말

---

우리 농정은 시대의 변화에 따른 다양한 형태의 도전에 효과적으로 대응하기 위하여 지속적인 노력을 기울이고 있다. 농정의 방향을 설정하고, 그에 따른 전략과 정책수단을 마련하여 현안문제 해결은 물론, 미래의 농정 여건변화에 대응하기 위한 준비를 하고 있다.

이 연구는 최근에 우리 농업이 직면하고 있는 대내외적 여건 변화에 효과적으로 대응하고, 지속가능한 농업으로 거듭나기 위한 농업부문의 중장기 재정투자 방향을 제시하고자 수행되었다. 우리 농정은 대외적으로는 국제곡물 수급 불안정, 미국·중국·EU 등 거대경제권과의 FTA 추진, 식품안전성과 친환경 농업의 중요성, 지구온난화에 따른 생산여건 변화 등의 도전에 직면해 있다. 대내적으로는 영농규모의 영세성, 고령화와 후계인력 부족, 농가교역조건 악화와 소득격차 확대, 농촌지역 과소화와 정주여건의 낙후 등의 어려움을 겪고 있다.

농정의 여건 변화에 효과적으로 대응하기 위한 재정투자 방향 모색의 일환으로 일본, 미국, EU 공동농업정책, 프랑스 등 4개국의 농업구조 변화와 농정 개혁 내용, 농업예산구조 등을 분석하고 시사점을 도출하였다. 사례국 농정의 특징은 법률에 근거한 중장기 재정투자 계획 수립, 농정 방향 및 정책대상의 명확화, 정책의 일관성 및 예측가능성 확보 등이었다.

이 연구결과에서 제시한 선진국 농정의 시사점과 재정투자 방향이 향후 국민적 공감대를 얻을 수 있는 농업정책 목표와 방향 수립에 기여할 수 있기를 기대한다. 이 연구가 마무리되기까지는 국내 농업·농촌의 실태 분석, 해외 사례조사 연구 등 다양한 분야의 선행연구의 도움이 컸다. 또한 해외 사례국 조사를 위해 적극적으로 협조해 준 농림수산식품부 관계자께도 감사드린다.

2011. 6

한국농촌경제연구원 원장 오 세 익



## 요 약

---

- 우리 농정은 개방화, 식량안보, 환경문제, 식품안전성 제고, 농업성장의 정  
체, 고령화 등 대내외적으로 다양한 도전에 직면해 있다. 농정의 도전과제들  
은 단기현안도 있지만 대부분 중장기적으로 접근해야 할 굵직한 과제들이다.  
따라서 농업·농촌의 여건 변화 분석, 주요 선진국의 대응사례 분석 등 체계  
적인 준비 과정을 거쳐 합리적인 중장기 재정투자 방향을 설정하고, 일관성  
있게 정책을 추진할 필요가 있다. 이 연구에서는 농업·농촌의 대내외 여건변  
화를 정리하고, 주요 사례국의 농정개혁을 분석 및 시사점에 근거하여 중장  
기 재정투자 방향과 추진방식의 개선과제를 제시하는데 목적이 있다.
- 농정 여건의 변화를 정리하면, 대외적으로는 첫째, 다자주의와 지역주의의  
급속한 확산에 따른 개방과 경쟁의 심화를 들 수 있다. 이러한 변화에 효과  
적으로 대응하기 위해서는 농가의 소득보전은 물론, 경영위험을 관리할 수  
있는 지원체계가 확충되어야 한다. 둘째, 국제곡물 수급의 불안정이 일시적  
이라기 보다는 구조적이라는 점을 인식할 필요가 있으며, 곡물의 안정적 확  
보를 위한 위험관리체계 구축, 국제농업협력의 강화, 식량안보 차원의 자급  
률 제고 방안이 모색되어야 한다. 셋째, 소비자의 식품 안전성에 대한 요구  
가 높아지고 있는 만큼, 범정부차원의 식품안전시스템 구축 등 적극적인 조  
치가 필요하다. 넷째, 기후변화의 영향에 효과적으로 대응하기 위한 방안을  
적극적으로 모색해야 한다. 이를 위해서는 신기술 개발 및 환경농업·유기농  
업의 성장을 지원할 수 있는 R&D 투자의 확대 방안을 모색이 필요하다.
- 농업·농촌의 대내적 여건 변화를 살펴보면, 첫째, 구조조정을 통한 규모화  
정책에도 불구하고 여전히 영농규모의 영세성이 지속되는 한편, 전업농 중  
심의 전문화·규모화가 진행되고 있다. 둘째, 농업산출액 증가보다 중간투입  
액 증가 속도가 더 빨라 농업부가가치는 하락세를 보이고 있다. 셋째, 농업

노동력의 고령화가 급격하게 진행되고 있으며, 후계농업인력 확보의 어려움을 겪고 있다. 넷째, 농업성장 정체, 교역조건 악화 등으로 소득 불안정성이 높아졌다.

- 한편, 농업·농촌의 여건변화에는 향후 기회로 활용할 수 있는 요인들도 포함되어 있다. 첫째, 농산물의 안정성에 대한 소비자의 욕구 증가로 국내산 농산물의 수요 증가, 둘째, 안전·건강·웰빙 지향으로 친환경농산물에 대한 수요 증가, 셋째, 농촌 자연환경의 유지·보전에 대한 국민의 관심 제고로 농촌의 어메니티, 전통문화에 대한 사회적 수요 증가, 넷째, 식품산업의 성장과 차별화 전략으로 특히, 국내산 원료농산물 및 식재료에 대한 관심과 수요 증가, 다섯째, 세계 식량 수급 구조변화에 따른 국제곡물시장의 불안정 우려로 국내 식량공급기반 확충의 필요성 제기 등을 들 수 있다.
- 농업·농촌을 둘러싸고 있는 대내외 여건 변화로 농림수산식품부의 정책영역은 과거 농업 중심에서 농식품·농촌으로 확대되어 왔다. 최근에는 소비자의 안전농산물 수요 증가로 식품으로까지 정책영역이 확대되었다. 농정 영역의 확대는 생산자인 농업인 중심으로부터 소비자 중심으로 농정 거버넌스의 힘이 이동한 것과 관계가 있다. 과거 생산자 중심 농정으로부터 안전 농식품 수요 증가, 친환경농업의 필요성, 농촌공간에 대한 수요 증가, 자연환경의 중요성 등 소비자의 농업·농촌에 대한 수요가 증가하면서 소비자 중심의 농정으로 전환되고 있다.
- 농업·농촌의 대내외 여건 변화와 농정의 범위 확대 등을 고려하여 중장기 농업부문 재정투자 방향을 수립해야 한다. 즉, 경쟁력 강화를 위한 구조조정 중심에서 식량안보, 친환경농업, 농가경영안정을 핵심으로 하는 지속가능성 중심으로 전환될 필요가 있다. 이를 위하여 일본, 미국, EU(공동농업정책), 프랑스의 농업구조 변화와 농정 개혁, 농업부문 재정투자 실태를 분석하고, 시사점을 정리하였다.

- 주요국의 농정개혁 특징은 첫째, 사례국의 농정은 농업법(미국), 농업기본법(일본, 프랑스), 공동농업정책(EU)과 같은 법적 근거에 기초하고 있으며, 둘째, 일정 기간 동안의 농정방향을 제시함으로써 정책의 일관성과 예측가능성을 확보하고 있고, 셋째, 사회적 공감대와 합의를 이룬 농정 기본 틀을 갖추고 있다는 점이다.
- 선진국 농정의 공통적인 전개의 방향은 품목별 가격지지 또는 직불제에서 농가단위(경영단위) 직불제로 전환되면서 지지가격을 인하하는 방향으로 전개되고 있다. 직불제는 생산 과잉문제를 해결하기 위하여 생산중립적인 방식으로 전환하고 있다.
- 또한 정책의 중심이 종전의 농업정책에서 농촌정책으로 이동하는 현상이 EU(프랑스)와 일본, 그리고 미국에서도 나타나고 있다. 환경농업정책도 농정에서 중시되고 있다. 특히 EU는 환경농업정책의 수단으로 직불제 확대와 함께 이행조건을 강화하여 환경편익 증대와 환경부하 감소를 동시에 추구하고 있다. 미국도 2002년과 2007년 농업법에서 환경정책을 강화하였다.
- 최근 글로벌 이슈에 관련하여 석유가격 상승과 세계 곡물수급 사정 등을 반영하여 바이오에너지 작물의 생산에 농정이 개입하고 있는 점도 공통적인 현상이다. 농정의 범위가 에너지정책과 환경정책까지 확대되고 있다.
- 농업부문 재정투자 방향은 우리 농업이 직면한 여건과 문제를 해결하는데 초점을 두어야 한다. 일본을 제외한 사례국들은 수출국이며, 구조조정이 완료 단계이 있지만 우리 농정 방향 설정을 위한 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 즉, 국민적 공감을 토대로 정책 실시, 생산비연계 소득지지 정책, 농업정책과 농촌정책의 구분, 농가에 직접 지원하는 방식, 환경정책·식품안전성·식량안보·중소농 대책 등은 선진국에서도 핵심 농정과제, R&D 및 교육투자에 적극적이라는 점 등이다.

- 우리 농업이 직면한 중장기 문제와 환경, 식량안보와 같은 국제적 차원의 과제들에 효과적으로 대응하기 위한 재정투자 방향으로 5가지 정책방향과 4가지 전략을 제시하였다.
- 정책방향으로는 첫째, 고부가가치형 첨단기술농업을 실현이다. 구조조정을 완료한 미국, 프랑스, EU 등도 농업의 지속적인 발전과 경쟁력 제고를 위하여 R&D 투자를 확대하고 있다. 둘째, 안전한 농산물의 안정적 공급이다. 일본의 경우 식량자급률을 농업기본법에 명시하여 농정의 핵심과제로 다루고 있다. 셋째, 고령농·중소농의 소득과 생활안정이다. 전통적인 상업농 중심의 미국도 영세농의 빈곤문제가 핵심 농정과제 중 하나로 다루고 있으며, 프랑스는 균형소득 유지와 가족농 보호의 사회적 공감대에 기초하여 농정을 추진하고 있다. 넷째, 농촌가치 재창출을 통한 농촌 어메니티 증진과 주민의 기초서비스 충족으로 농촌을 국민과 소비자의 공간으로 만든다. 다섯째, 지구온난화로 대표되는 기후변화 등 환경문제에 대한 국제적 공동대응과 WTO 등 국제 규범과 합치하면서 남북통일, 또는 새로운 여건 변화에 대비하는 준비된 농정을 실현하는 방향이다.
- 재정투자 목표 달성을 위한 전략으로는 첫째, 정부와 지역 간 역할 조정으로 효율화를 도모해야 한다. 둘째, 전략부문의 집중투자로 농업의 성장 잠재력을 향상시켜야 한다. 셋째, 농업·농촌의 조직화로 경쟁력 향상을 도모한다. 넷째, 중소농 생활안정으로 농촌사회 안정화를 도모해야 한다.
- 농정 추진방식의 개선과제로는 첫째, 농정의 일관성 유지와 예측가능성 확보이다. 사례국의 특징 중 하나는 농업정책 집행을 농업·농촌의 여건 변화의 중장기 전망, 농정 방향 설정 및 예산규모까지 규정한 법률에 근거하여 추진함으로써 정책의 일관성을 확보하고 있다. 둘째, 농업정책에 대한 객관적 평가가 실시되고, 그 결과는 다음 농정목표 및 방향 수립에 반영되고 있다. 셋째, 유사 정책의 결합(Policy Mix)을 통해 정책의 목표와 방향을 명확히 제시하고 있으며, 그 결과 정책 내용도 단순화하고 있다.



## ABSTRACT

## A Study on Long-term Policy Direction in Agricultural Investment - Introducing Cases of Japan, US, EU CAP and France -

The purpose of this study is to analyze the direction of long and mid-term policies in agricultural investment. It is necessary to set up a policy direction for preparing the future where all circumstances are rapidly changing especially in agriculture and for helping change the agricultural structure. In this study, we reviewed the agricultural budget in Japan, U.S., EU and France.

In the case of Japan, a reform on agricultural policies is required due to the reduction of food supply, the population aging in rural area, and the decrease of cropland. The budget for the agriculture department decreases from 3,423 billion yens in 1995 to 2,271 billion yens in 2011. A direct payment to farm household parts 40.4% of total agricultural budget. They regard food security as very important with supporting the household income compensation program.

The US government has changed agricultural policies focusing on environment protection, nutrition, and wage workers in rural area. In the past, they regulated mainly on helping markets function completely, retailing producing goods, banking for farms and other financial behaviors. Recently, the agriculture budget reflects their policy direction and US economy such that the budget for food stamp increases to 112 billion dollars because more people are eligible. In addition, the budget for environment protection is expanded considering climate change and resources as significant issues.

EU also has experienced common problems in agriculture as the number of farm household decreases and the agricultural sector becomes bipolarized. Through renovations, EU emphasized ending the government's procurement and long-term quota, reducing the support for price and export, and transforming to production cost related direct payment, etc. In a big frame, CAP moves from price support to rural development.

Traditionally France has focused on the development, research and education in agriculture. The government extends their role to improve food safety, environment, regional development, and animal welfare. The agricultural

budget has changed a lot in 1992 and 2000 through EU's common renovation in agriculture. The budget for adjusting market has shrink substantially while the budget for income assistance has expanded.

Researchers: Joon-kee Park, Tae-gon Kim, Mee-bok Kim

Research period: 2010. 12. - 2011. 6.

E-mail address: [jkpark@krei.re.kr](mailto:jkpark@krei.re.kr)

## 차 례

---

### 제1장 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적 ..... 1
2. 연구 내용 및 범위 ..... 3
3. 연구 방법 ..... 4

### 제2장 농정여건 변화와 재정투자

1. 대외 여건의 변화 ..... 5
2. 농업·농촌의 현황 ..... 12
3. 농업부문 재정투자 방향 설정의 필요성 ..... 24

### 제3장 일 본

1. 농업여건 및 농업구조 변화 ..... 31
2. 농정의 추진과정 ..... 35
3. 민주당의 농정추진과 예산편성 ..... 41
4. 요약 및 시사점 ..... 57

### 제4장 미 국

1. 농업구조 현황 및 특성 ..... 64
2. 미국의 농정개혁 ..... 76
3. 주요 부문별 정책 변화 ..... 84
4. 농업 투융자 실태 ..... 92
5. 요약 및 시사점 ..... 107

## 제5장 EU의 공동농업정책(CAP)

1. 농업구조 현황 및 특성 ..... 110
2. CAP 개혁의 추진 내역 ..... 117
3. CAP 예산의 구조와 변화 ..... 126
4. 향후 CAP 개혁 전망 ..... 133
5. 요약 및 시사점 ..... 147

## 제6장 프랑스

1. 농업여건 및 농업구조 변화분석 ..... 151
2. 농업구조 변화에 따른 농업정책 방향 ..... 162
3. 농업예산 투자방향 및 내역 ..... 173
4. 농업부문 예산지원 체계 ..... 188
5. 요약 및 시사점 ..... 194

## 제7장 농업부문 중장기 재정투자 방향

1. 농정여건의 변화 ..... 199
2. 주요국의 농정개혁과 시사점 ..... 203
3. 중장기 재정투자 방향 및 전략 ..... 206
4. 농정 추진방식의 개선 방향 ..... 211

## 제8장 요약 및 결론 ..... 214

## 참고문헌 ..... 225

## 표 차례

---

### 제2장

표 2- 1. 농가호수, 인구, 경지면적의 변화 .....	13
표 2- 2. 대농 집중화 경향 .....	14
표 2- 3. 경영주 연령별 농가수 변화 추이 .....	15
표 2- 4. 농림부문 R&D 예산 및 비중 .....	16
표 2- 5. 영농형태별 농업생산액 비중 .....	18
표 2- 6. 원천별 농가소득 구조 .....	19
표 2- 7. 상하위 계층간 소득차이(2008년) .....	19

### 제3장

표 3- 1. 일본 농정의 전개과정 .....	37
표 3- 2. 품목횡단적 경영안정대책과 농지·물·환경보전 직불제와의 관계 .....	40
표 3- 3. 호별소득보상제도 개요 .....	45
표 3- 4. 논활용 소득보상직불지불단가(2011년) .....	46
표 3- 5. 자급률 목표(2020년) .....	48
표 3- 6. 자급률 목표달성을 위한 목표 및 주요시책 .....	50
표 3- 7. 호별소득보상제도 관련 예산내역 .....	56
표 3- 8. 공공사업비의 감소내역 .....	56

### 제4장

표 4- 1. 미국의 신규농가 특성 .....	66
표 4- 2. 미국의 농가 연령 분포 .....	68
표 4- 3. 미국의 순농가소득 중 직접지불액 비중 .....	70

표 4- 4.	미국 농업의 규모화 .....	73
표 4- 5.	미국의 농산물 품목별 농장 수 .....	74
표 4- 6.	미국 농정의 전개 과정 .....	78
표 4- 7.	2002년 농업법과 기존의 농업법 차이 .....	80
표 4- 8.	미국의 2002년 농업법 실제 비용 .....	81
표 4- 9.	미국의 2008년 농업법 지출액 추정 .....	83
표 4-10.	미국 정부정책에 의해 휴경된 농경지 면적 .....	89
표 4-11.	미국 농가의 보험가입율 .....	91
표 4-12.	미국 농무부 예산 .....	94
표 4-13.	미국 농무부 직불프로그램 결산액 .....	95
표 4-14.	2001~2012년 미국 농무부 예산 .....	97
표 4-15.	2001~2012년 미국 농무부 예산(농가보조, 환경보호) .....	98
표 4-16.	부문별 미국 예산과 농업부문 비중 .....	99
표 4-17.	미국 농무부 산하기관과 담당업무 .....	100
표 4-18.	다섯 가지 USDA정책목표에 대한 예산 지원 (FY2005) .....	105
표 4-19.	네 가지 USDA정책목표에 대한 예산 지원 (FY2011) .....	106

## 제5장

표 5- 1.	EU 회원국 확대 추이 .....	111
표 5- 2.	EU의 시기별·회원국별 곡물 자급률 비교 .....	114
표 5- 3.	EU·미국·한국의 농업구조 변화 비교 .....	115
표 5- 4.	EU 회원국별 단일 직불 상한 .....	121
표 5- 5.	EU CAP의 바람직한 농업 및 환경요건에 관한 기본 지침 ...	122
표 5- 6.	EU CAP 농촌개발규정(EAFRD) 조치 .....	124
표 5- 7.	최근 EU 농업·농촌 예산의 구성 .....	130
표 5- 8.	회원국별 CAP 보증부문 예산의 비중과 성장률 .....	131
표 5- 9.	EU CAP 예산 내역 .....	132

## 제6장

표 6- 1.	프랑스의 농림수산 및 식품산업 생산액추이(1980-2008) .....	152
표 6- 2.	농림수산업 및 식품산업 비중 .....	153
표 6- 3.	프랑스의 농림수산업 및 식품산업의 고용인구 비중 .....	154
표 6- 4.	프랑스의 농식품분야 고용비중 변화추이(1980-2008) .....	155
표 6- 5.	프랑스 농촌인구의 변화추이(1982-2006) .....	156
표 6- 6.	프랑스 농업인구의 변화추이(1980-2008) .....	157
표 6- 7.	프랑스의 토지이용 현황(2009) .....	157
표 6- 8.	프랑스 농업경영체의 변화추이 .....	158
표 6- 9.	프랑스 농업경영체의 규모별 분포(2007) .....	159
표 6-10.	프랑스 농업경영주의 연령별·성별 분포(2007) .....	159
표 6-11.	프랑스의 품목별 농업경영체수 변화추이 (전업농, 1988-2007) .....	160
표 6-12.	프랑스의 품목별 평균 경영규모 변화추이 (전업농, 1988-2007) .....	161
표 6-13.	EU 회원국 농업경영자의 정규농업교육 이수비율(2005, %) ..	168
표 6-14.	프랑스의 농업에 대한 공공기여 내역(2005-2009) .....	174
표 6-15.	프랑스의 농업에 대한 공공기여 내역(1990-2009) .....	176
표 6-16.	프랑스의 농업 및 농촌개발부문 예산 세부내역(1990-2009) ..	176
표 6-17.	프랑스의 품목별 시장조절 및 농업소득 예산(2008) .....	179
표 6-18.	프랑스의 농업경영체에 대한 보조금지원 .....	181
표 6-19.	프랑스의 농업·농촌개발 분야 공공기여액의 직접 및 간접지원액 추이 .....	182
표 6-20.	프랑스의 농업경영체에 대한 보조금 지원 추이(1980-2009) ..	183
표 6-21.	프랑스의 CAP 연계 농업지원보조금 .....	189
표 6-22.	ASP 직불관련 기본통계(2009년) .....	193

**제7장**

표 7- 1. 주요국의 농정개혁 방향 전환 내역 .....	206
표 7- 2. 주요 국가의 농업 및 농정 전개의 상이점 .....	209
표 7- 3. 주요국 중장기 농정추진 체계와 관련 법률 .....	213
<부 표> 최근 10년간(2001~2011) 주요 농정 방향 .....	221



## 그림차례

---

### 제2장

그림 2- 1. BRICs 국가들의 곡물 소비 연평균 증가율, 2000/01~2007/08년 .....	8
그림 2- 2. 한·중·일 1인당 GDP 증가에 따른 사료용 곡물 소비량 .....	8
그림 2- 3. 농업생산액 및 GDP 대비 농업부가가치 비중 .....	17
그림 2- 4. 도·농 간 소득격차 변화 추이 .....	19
그림 2- 5. 인구 2천 명 미만 면의 분포 변화 .....	22
그림 2- 6. 농촌의 고령화 진행 추이 .....	22
그림 2- 7. 정주환경의 도시-농촌 비교 .....	24
그림 2- 8. 농업·농촌·식품산업의 악순환 구조 .....	25
그림 2- 9. 농림수산식품부 정책 영역의 확대 .....	27
그림 2-10. 농정 거버넌스에서 힘의 이동 .....	28
그림 2-11. 농정 핵심(Key) 행로의 변화 .....	29

### 제3장

그림 3- 1. 쌀호별소득보상모델사업(2010)의 지불단가 .....	45
그림 3- 2. 예산제약 하의 호별소득보상제도 관련예산, 2011년 .....	55

### 제4장

그림 4- 1. 미국의 농장수 변화 추이 .....	65
그림 4- 2. 미국의 농장 운영 형태 .....	67
그림 4- 3. 미국의 고령농가 증가 추이 .....	68
그림 4- 4. 미국 농가 순소득 중 직접지불액 비중 .....	70
그림 4- 5. 미국의 농장수 변화 추이(소득분위별) .....	71
그림 4- 6. 미국의 농지면적 변화 추이 .....	72

그림 4- 7.	미국의 농업생산이 국내총생산에서 차지하는 비중 .....	72
그림 4- 8.	미국의 농업 정책 목표 변화 .....	77
그림 4- 9.	2001~2012년 농무부 기관 예산(Food Stamp제외) .....	97
그림 4-10.	2001~2012년 농업 예산 비중 .....	99
그림 4-11.	미국의 정책목표 변화 .....	104

## 제5장

그림 5- 1.	EU 회원국의 농경지 면적과 농가 수(2005년) .....	112
그림 5- 2.	EU 회원국별 농업생산액 규모(2005년) .....	113
그림 5- 3.	EU 농정 추진의 중점과 과제 .....	118
그림 5- 4.	EU 농촌개발에 배분되는 자금 흐름도 .....	127
그림 5- 5.	EU 예산 계획: 2007~2013년 .....	128
그림 5- 6.	EU 예산: 2000~2006년 .....	129
그림 5- 7.	EU 농업·농촌 예산 구조의 변화 .....	129
그림 5- 8.	현행 EU CAP에 대한 전반적 평가 .....	134
그림 5- 9.	EU CAP 지출과 농정개혁의 경로(2007년 불변가격) .....	135
그림 5-10.	EU CAP 비용에 대한 관점 .....	135
그림 5-11.	새로운 도전과 EU CAP 개혁의 필요성 .....	136
그림 5-12.	EU 일부 품목의 시장가격 추이 .....	137
그림 5-13.	EU 농업소득 지수의 변화(EU-27 2005=100) .....	138
그림 5-14.	EU의 농업소득 격차 실태 .....	138
그림 5-15.	EU 농산물 투입재 및 산출물 가격의 변화 추이 .....	139
그림 5-16.	1990년 이후 EU의 온실가스 방출량 감소 추이 .....	140
그림 5-17.	기후변화가 EU 농업에 미치는 영향 .....	140
그림 5-18.	2013년 이후 EU CAP 개혁의 목적 .....	141
그림 5-19.	EU CAP 개혁의 정책 수단 .....	142
그림 5-20.	EU 직접지불의 잠재적 지급대상 면적 및 수혜자 당 평균 규모 .....	143

그림 5-21. EU 식품공급 체인에서 가격의 전달 (느림, 제한적, 비대칭) .....	143
그림 5-22. EU 회원 국가별 제1기등과 제2기등 간 CAP 지출 비중 ..	144
그림 5-23. EU CAP 개혁을 위한 선택 .....	146
그림 5-24. EU CAP 정책 수단과 개혁 수준의 관계 .....	146

## 제6장

그림 6- 1. 프랑스 농림수산업 및 식품산업의 경제적 비중 변화추이 (1980-2008) .....	152
그림 6- 2. 프랑스의 품목별 농업경영 유형(2007) .....	161
그림 6- 3. 프랑스 경제에서 농식품산업의 위치 .....	166
그림 6- 4. 프랑스의 농업 관련 교육이수 현황 .....	168
그림 6- 5. 연구개발 및 교육의 시너지효과 .....	169
그림 6- 6. 프랑스 농업에 대한 공공기여의 구성(2009) .....	177
그림 6- 7. 프랑스의 시장조절 및 농업소득분야 예산 .....	178
그림 6- 8. 프랑스의 시장조절 및 농업소득지원 변화추이 (2006-2009) .....	178
그림 6- 9. 프랑스의 농촌개발분야 지원추이(1999-2009, 백만 유로) ..	179
그림 6-10. 프랑스의 농업종사자 1인당 공공지원규모 분포 (전업종사자 기준) .....	181
그림 6-11. 프랑스의 농업경영체에 대한 지원 .....	182
그림 6-12. 프랑스의 농업보조금의 변화추이(1990-2010) .....	184
그림 6-13. 프랑스 지불청의 2009년도 예산구조 .....	192

## 제7장

그림 7- 1. 농정 여건의 변화 .....	202
그림 7- 2. 중장기 재정투자 방향과 전략(안) .....	209



# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

- 우리 농업의 대내외 여건은 빠르게 변화하고 있다. 시장개방 측면에서는 한-EU FTA는 발효를 앞두고 있으며, 미국, 중국 등 거대경제권과의 FTA 체결을 추진 중이다. 브라질, 러시아, 인도, 중국 등 BRICs로 대표되는 신흥경제국(인구대국)의 급성장 및 바이오에너지 수요 증가로 곡물수요 급증과 국제곡물가격의 불안정이 심화되고 있다. 한편, 지구온난화 등 기후변화로 농산물 생산여건의 변화하고 있으며, 친환경농업의 중요성 인식, 식품안전에 대한 관심이 고조되고 있다.
- 한편, 우리 농업은 최근에 전업농 중심의 전문화·규모화가 진행되고 있지만 여전히 영농규모가 영세하다. 농업노동력의 고령화와 후계인력의 부족 문제는 중요한 현안이다. 농가교역조건의 악화에 따른 농업소득 하락과 소득격차의 확대에 의한 양극화도 심화되고 있다. 그 결과 농촌지역의 과소화와 정주여건 악화 등은 시장에서 해결하는데 한계가 있으며, 정부가 대응해야 할 정책과제들이다.

- 국내외 여건 변화는 농업에 위기요인으로 작용할 수도 있지만, 위기요인을 어떻게 활용하고, 노력을 기울이느냐에 따라서는 성장의 기회요인으로 전환할 수 있다. 농업·농촌은 경제적·사회적·공익적 측면의 역할을 담당하기 때문에 시장기능과 함께 정부 정책의 역할이 중요하다.
- 농업정책을 시행하기 위해서는 국민의 공감을 얻을 수 있는 정책목표와 방향을 수립해야 한다. 정책이 시행되면 다양한 이해관계자 그룹에게 영향을 미치며, 제도로 확립되면 미래에도 파급영향을 미치므로 다양한 분야의 의견 수렴과 함께 해외 선진국의 사례를 벤치마킹하는 노력도 기울여야 한다. 이러한 필요에 따라 주요국의 농정추진 사례를 분석하는 연구를 수행하였다.
- 일본은 우리와 유사한 농업구조를 가지고 있으며, 경제적 선진국으로써 앞선 경험을 한 국가이다. 미국과 프랑스는 농산물 수출국으로 구조조정이 완료단계에 있는 국가들이다. 이 국가들에서는 소득안정, 환경정책, 위험관리, R&D 등의 선진제도의 시사점을 얻을 수 있다. EU는 27개의 농업여건이 다양한 회원국가가 참여하고 있으며, 공동농업정책(CAP)은 회원국의 농정방향에 큰 영향을 미치고 있다. 단일직불과 농촌개발로 대표되는 정책의 변화과정은 우리 농정방향 설정에 많은 시사점을 주고 있다.
- 이 연구의 목적은 첫째, 농업·농촌의 대내외 여건을 분석하고, 중장기 농정방향 설정의 필요성을 제시하며, 둘째, 경제규모 및 농정 측면에서 선진국이라 불리는 일본, 미국, 프랑스, EU(공동농업정책, CAP)의 농업구조의 변화, 농정개혁 방향, 재정투자의 변화, 예산지원 체계 등 외국 사례 분석 및 시사점을 도출하며, 셋째, 농정여건 및 사례국 분석결과를 근거로 중장기 농업부문 재정투자 방향 및 추진방식의 개선방향을 제시하는데 있다.

## 2. 연구 내용 및 범위

- 이 연구는 크게 우리 농업·농촌의 여건 및 정책여건 변화 분석, 해외사례 분석 및 시사점 제시, 그리고 중장기 재정투자 방향 제시의 세 부분으로 구성되었다. 먼저, 우리 농업·농촌여건 분석은 제2장에서 농업구조, 소득실태, 농촌의 정주여건을 분석하였으며, 정책여건의 변화에 대하여 간략하게 제시하고, 재정투자방향 설정의 필요성을 정리하였다.
- 사례국 분석은 일본, 미국, 프랑스, EU 등 4개 국가를 선정하여 농업구조 변화, 농정전개과정, 예산구조 및 지원체계를 분석하고, 시사점을 정리하였다. 국가별로 농업여건이 다르므로 공통적인 내용으로 정리하는데 한계가 있었지만 가능한 한 일관된 체계를 갖추기 위하여 노력을 기울였다.
- 또한 각 국별 농업구조의 변화(농가인구, 경지규모, 농가소득 등)를 정리하여 해당 국가의 농업구조가 어떻게 변화하여 왔는지 분석하였다. 농업구조 변화 분석은 농업정책의 전개와 긴밀한 연계를 가진다. 농업정책 변화의 큰 흐름을 정리하고, 농정추진체계, 농정목표 및 방향, 향후 추진 방향 등을 정리하였다. 각 국별 특징적인 정책사례를 정리하고, 예산구조와 지원체계를 분석하였으며, 각 장별로 국가별 요약 및 시사점을 제시하였다.
- 농정의 대내외 여건과 도전과제, 사례국 분석의 시사점에 근거하여 제7장에서는 우리 농업의 여건과 사례국의 시사점에 기초하여 재정투자 방향을 제시하고, 효과적인 재정투자를 위한 체계 정비 및 개선방향을 제시하였다.

### 3. 연구 방법

- 이 연구의 결과는 연구진이 새롭게 발굴하여 정리한 내용도 있지만 상당 부분은 기존 선행연구에 의존하였음을 밝혀 둔다. 사례국의 농업구조 및 예산 분석을 위하여 국내외 문헌과 각종 통계자료를 수집 정리하였다. 이를 위해서 EU 집행위원회를 비롯한 국제기구의 조사연구자료, 국내외 선행연구 및 외국사례 연구결과를 활용하였다.
- 농업·농촌의 여건변화는 김병률 외(2009a, 2009b) 및 박성재 외(2010)의 연구가 많은 참고가 되었다. 박성재 외(2008)의 연구는 농업부문 재정투자 방향 설정을 위한 자료로 활용하였다.
- EU CAP 사례 정리에서 농업구조 분석은 임송수 외(2007)의 연구결과가 많은 참고가 되었으며, 2013년 이후 CAP 개혁방향 분석은 DG for Agriculture and Rural Development, European Commission에서 2010년 11월에 발표한 “The CAP towards 2020: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future”를 참고하여 정리하였다. 미국과 일본의 경우, 미국 농무부(USDA)와 농림수산성에서 발간하는 통계 및 분석자료를 참고하였으며, 김재수(2006), 김태곤(2002, 2009) 등 농정분석 선행연구들도 많은 도움이 되었다.
- 해외자료 조사 및 분석 대상 국가는 일본, 미국, 프랑스, EU(CAP)이며, 각 국가별 전문가가 참여하여 농업구조, 농정변화, 예산제도, 투융자 내역을 정리하였다. 또한 프랑스와 EU의 재정투자 현황 파악을 위하여 현지 출장 조사를 실시하였다.



## 제 2 장

---

### 농정여건 변화와 재정투자

#### 1. 대외 여건의 변화<sup>1)</sup>

##### 1.1. 시장개방의 진전

- WTO/DDA, 국가간·지역간 자유무역협정(FTA) 체결로 국가 간 관세장벽이 낮아지거나 없어져 범세계적 시장통합이 가속화할 전망이다. 농산물 시장개방 확대와 무역왜곡 해소를 위해 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정) 회원국이 참여한 UR협상은 1986년부터 시작되어 8년만인 1993년 말 타결되어 농업부문에서는 처음으로 세계적인 관세와 국내보조금 및 수출보조금을 감축하기 시작하였다.
- UR협상의 후속협상으로 2001년 11월 카타르 도하에서 출범한 4년 기한의 DDA협상은 9년째 되는 2010년 현재 농업분야의 핵심쟁점들, 즉 개도국에게 적용되는 긴급수입관세제도(SSM)의 발동조건과 기간, 면화보조금 감축 문제, 민감품목에서의 TRQ 신설 여부, 비민감품목에 대한 관세 상한 적용조

---

1) 이 절은 박성재 외(2010), 김병률 외(2009a), 김병률 외(2009b)를 참고하여 작성하였다.

건 등에 대해 미국과 EU 및 개도국들이 물밑협상을 진행하는 등 노력을 기울이고 있다. 현재는 미국의 무관심, 주요 국가들의 입장 고수로 타결전망이 불투명한 상태이나 이해관계국들의 끈질긴 조정과 노력이 지속되고 있으므로 타결은 시간문제로 판단된다.

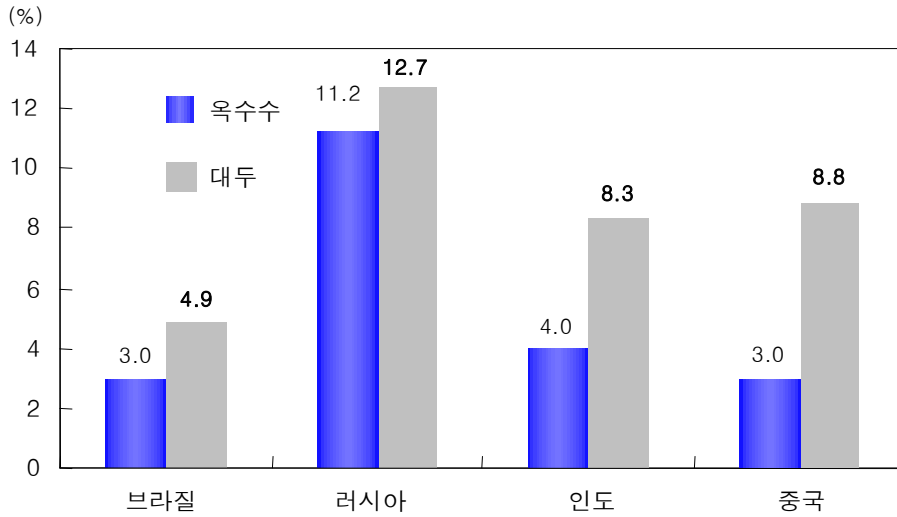
- 세계는 다자주의와 병행하여 지역주의가 급속히 확대되는 추세이다. 1955년부터 1990년까지 35년간 세계적으로 총 51건의 지역무역협정(RTA)이 발효되었지만 그 후 10년간 91건, 2001년 이후 8년간 197건이 발효되었다. 우리나라도 2003년 칠레와 FTA 체결 이후 싱가포르, EFTA, ASEAN, 인도 등과 FTA를 발효시켰으며, EU와는 국회비준을 거쳐 발효를 앞두고 있고, 미국과의 FTA는 국회 비준 동의절차를 남기고 있다. 정부의 FTA체결 다변화 추진전략으로 향후 10년 내에 중국, 일본 등 주요국들과 FTA를 체결할 전망이다.
- 특히, 중국, 일본과 FTA가 체결될 경우에는 동북아와 아세안으로 이어지는 거대 교역시장이 형성되고 역내 농산물교역구조가 새롭게 재편될 것이다. 이는 한국 농업에 새로운 시장창출 기회로 연결될 수도 있다.
- 한국의 농림수산물 수입에서 미국이 차지하는 비중은 1995년 34.7%에서 2005년 16.5%로 감소한 반면, 중국이 차지하는 비중은 같은 기간 7.3%에서 22.1%로 증가하였다. 한편, 동북아시아에는 식문화의 동질성이 높은 14억 5천만 명(EU의 3배 인구)이 거주하고 있고, 중국의 높은 경제성장률의 지속으로 식품무역의 성장가능성은 매우 높은 편이다. 북한과의 경제적 교역 성장 가능성은 정치적 환경에 의해 영향을 많이 받고 있지만 장기적으로는 기술, 투자, 상품무역 측면 등 여러 차원에서 교류의 증대가 이루어질 가능성이 높다.
- 시장개방 확대와 세계화로 농축산물 수입액이 생산액의 40%를 넘어섰으며,

농산물 수출도 미미하지만 증가추세를 보이고 있다. 세계화는 국내에서의 경쟁뿐만 아니라 국제적 경쟁의 심화를 의미하며, 세계시장에서의 경쟁력 강화가 중요한 과제로 대두되고 있다. 한편, WTO 체제에서의 개방과 경쟁은 농가에 대한 일정기간 동안의 소득보전 수준을 넘어서, 농가의 경영위험 관리를 위한 지원체계 마련 및 지원방안이 필요함을 의미한다.

## 1.2. 국제 곡물수요 증가와 공급 불안정

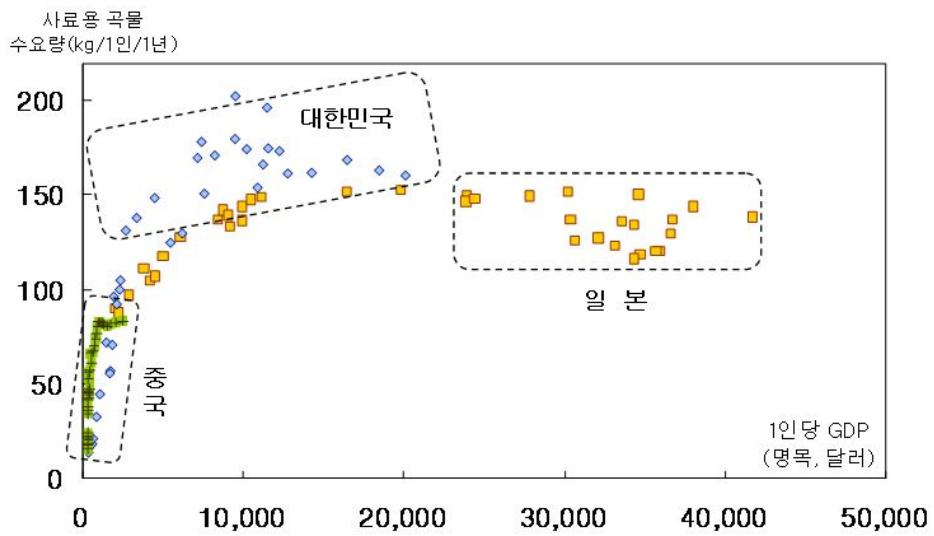
- 최근 2007~2008년의 국제곡물가격 폭등은 단순히 주기적 변동이 아니라 구조적인 변화의 가능성이 높다. BRICs 등 신흥경제국(인구대국)의 급성장에 따라 (사료용)곡물수요가 급증한 점, 기후변동(지구온난화)의 영향으로 주요 작물의 주산지가 한발과 수해 영향을 입은 점, 미국 등에서 옥수수를 원료로 하는 바이오연료 생산이 정책적으로 급증한 점 등은 종래와는 다른 변동요인이다(<그림 2-1> 참조).
- 바이오연료용 곡물과 가축사료용 곡물 수요가 증가하여 현재 20% 수준의 낮은 곡물 재고율이 상당기간 유지될 것으로 보인다. OECD 국가를 중심으로 한 고유가와 공공 지원 지속으로 바이오연료 생산이 계속 증가할 것으로 전망된다. 특히 북미와 유럽에서 바이오연료용 곡물 원료 수요가 증가하고 가축사료용 곡물 수요도 증가하여 낮은 수준의 곡물 재고율을 높이는 것이 쉽지 않을 것으로 예상된다.

그림 2-1. BRICs 국가들의 곡물 소비 연평균 증가율, 2000/01~2007/08년



자료: 박성재 외(2010)에서 재인용(FAS/USDA).

그림 2-2. 한·중·일 1인당 GDP 증가에 따른 사료용 곡물 소비량



자료: IMF, World Economic Outlook Databases; UNdata(<http://data.un.org/>); 일본통계청 (<http://www.stat.go.jp>).

- 인구거대국인 중국과 인도 등 신흥시장(Emerging Market)의 식용 및 사료용 곡물 수요가 급증하는 추세이며, 향후 상당 기간 소득증가에 따라 곡물소비가 증가할 것으로 전망된다. BRICs 국가들 중에서 특히 러시아의 옥수수 소비량 증가율은 11.2%로 세계 증가율보다 3배 이상 높았으며, 콩의 경우 BRICs 국가들 모두 세계 연평균 증가율 4.6%보다 높은 소비 증가를 보이고 있다. 특히 이들 신흥시장의 경제성장과 소득 증가로 돼지고기, 쇠고기 등 육류 소비가 증가함으로써 사료곡물 수요가 크게 확대되는 추세이다.
- 세계곡물수급은 단지 식량수급뿐 아니라 에너지문제, 환경문제(지구온난화) 등과 얽혀 복잡한 전개양상을 보이겠지만, 공급과 수요 양측의 불안으로 향후 가격의 급등락을 수반하는 변동성이 한층 심화할 전망이다. 지난 세기의 장기 가격하락 추세는 더 이상 지속되기 어려울 것이다.
- 수입 농축산물, 특히 사료곡물의 해외의존도가 매우 높은 우리나라로써는 빈번한 변동성에 대비하는 위험관리체계 구축이 시급하다. 식량안보를 식량 생산 및 거래의 리스크 관리 차원에서 접근하여 체계적인 관리 지표를 개발하여 리스크의 분산을 도모할 필요성이 높아질 것이다. 특히 국내 식량의존도와 수입의존도가 높은 품목인 밀, 사료작물, 유지 작물의 리스크 관리차원에서 국제농업협력 강화의 필요성이 높아질 것이다.

### 1.3. 식품안전에 대한 관심 고조

- 식품 생산 기술의 발달로 각종 기능성 식품이 개발되고, 국제 무역의 확대로 수입식품이 증가함에 따라 식품 안전성의 위협요인이 상존하고 있다. 특히, 유전자변형 농산물을 원료로 한 식품(GM 식품)의 안전성에 대한 논란은 지속되고 있다. 민간부문은 이윤창출을 위해 새로운 농식품의 개발을 지속할 것이며, 공공부문은 국민 식품의 안전성 확보 측면에서 이에 대한 분

석, 관련 제도 정비 및 친환경농업에의 적용가능성 검토의 필요성이 증대되고 있다.

- 소비자들의 외식 비중이 증가(우리나라의 소비지출 중 외식비 비중 1985년 8.0% → 1995년 31.5% → 2007년 47.0%)함에 따라 음식의 원료와 요리방식의 선택보다는 자신들이 소비하는 농식품과 음식이 어디에서 어떻게 생산되는지에 대한 정보에 관심이 증가하고 있다. 이러한 정보의 생산과 공급에는 비용이 수반되며, 민간 정보공급자의 정보의 왜곡가능성과 소비자의 불신가능성이 상존하기 때문에 이에 대한 정부의 시장 감독기능이 요구된다.
- 학교급식의 확대로 학생들의 영양에서 학교급식이 차지하는 비중이 지속적으로 높아지고 있다. 최근 미국에서는 아동의 영양관리를 미국 농무성의 3대 전략적 과제로 설정하고, 아동비만의 중요한 원인으로 지목되고 있는 학교급식의 개선을 위하여 정크푸드의 비중을 대폭 줄이고 대신에 지역의 과일과 채소의 비중을 높이는데 필요한 예산을 확대하고 있음에 주목할 필요가 있다. 학교급식에 대한 안전성과 영양 측면에 대한 농림수산식품부의 종합적 관리능력의 확보가 필요하다.
- 최근에는 식과 농 사이의 거리를 줄이기 위한 로컬푸드시스템의 모색이 선진국을 중심으로 활발히 전개되며, 우리나라에서도 관심이 높아지고 있다. 선진국의 경우, 이는 제도권 밖의 대안활동을 넘어 국가식품정책의 틀 속으로 편입되는 양상도 나타난다. 일본의 지산지소, 영국의 로컬푸드, 미국과 캐나다의 지역사회식품보장(CFS)과 같은 프로그램이 대표적이다.
- 새로운 식품 개발 기술의 발달과 가공식품의 개발, 외식의 증가, 학교급식의 중요성 등 식품 소비패턴의 변화에 대응하여 식품의 안전성 확보를 위한 정부 차원의 대응방식이 마련되어야 한다. 특히 최근에 발생한 가축질병(구제역, 조류인플루엔자 등)으로 소비자의 식품안전에 대한 요구가 더욱 높아지

고 있다. 이에 대응하여 범정부차원의 식품안전시스템의 점검 및 개선을 위한 적극적인 조치가 필요하다.

#### 1.4. 지구온난화와 친환경농업의 중요성 대두

- 세계는 산업화, 도시화, 화석연료 사용으로 지구 온난화 및 기후변화가 가속화되고 있으며, 에너지, 지원의 지속적인 수요 증가로 자원 고갈의 문제가 심화되고 있다. 과거 100년간 지구온도는 0.74℃ 상승하였으며, 석유 가채년수는 1,363억 톤으로 40년으로 추정된다.
- 한반도 온도 상승률은 세계평균의 2배이며 장기적으로 큰 변화가 초래될 것으로 예상된다. 우리나라는 지난 100년간 1.5℃가 상승되었고, 한반도 기온 상승으로 농작물 재배지가 북상하고 있다.
- 기후변화가 미치는 영향은 지역에 따라 다양하지만, 일부 지역은 부정적 효과, 특히 농업 생산 감소의 피해가 예상된다. 지구온난화의 영향은 이미 농업의 기술적 요인에 영향을 미치고 있다. 온실가스 감축이 각국 정부의 정책 우선순위에 중요한 자리를 차지하고 있으며, 전통적인 토양, 수질에 미치는 농업의 영향에 대한 규제도 강화되고 있다.
- 한편, 현대농업은 농화학자재의 고투입에 기초해 단작형태의 대량생산을 추구하므로 여러 가지 환경문제를 야기한다. 경운작업으로 인한 토질저하와 토양유실, 경제성 위주의 단작경영으로 인한 생물다양성 훼손, 대량의 화학비료·농약 투입으로 인한 수질과 환경 오염, 축산과 화석연료사용으로 인한 지구온난화, 과도한 관개수에 의한 지하수 고갈과 물 부족 등이 단적인 예다.

- 국제적으로 농업분야도 환경부하를 줄이는 방향으로의 선회를 요구받고 있다. 농업분야는 수자원의 최대 사용자이며 수질오염에 상당 부분 책임이 있는 것으로 분석되고 있다. 식량농작물과 바이오 연료 농작물의 생산면적이 향후에도 증가할 것으로 전망됨에 따라 수질 및 토양오염에 대한 우려가 증가하고 있다.
- 우리 농업의 환경부하도 매우 높다. 생산증가를 위한 화학비료 투입량이 너무 많은 데다 다량의 축산분뇨 발생으로 작물의 필요량 대비 양분공급량이 지나치다(질소는 106%, 인산은 79% 초과). ha당 질소수지 초과량은 OECD 평균의 3.2배, 인산수지 초과량은 4.0배이며, ha당 농약사용량은 OECD 평균의 14.3배나 된다. 이에 따라 우리나라는 환경부하를 줄이는데 기여하는 방식으로 보조금 지급정책의 변경을 더욱 요구받게 될 것으로 예상된다.
- 현대농업의 부정적 측면에 대한 인식과 안전과 건강에 대한 관심 고조를 배경으로 세계 각국에서 환경농업·유기농업이 빠르게 성장하고 있다. 식품의 안전성에 대한 소비자들의 관심 증가로 친환경농축산물 및 가공식품에 대한 소비는 지속적으로 증가할 전망이다. 도시소비자의 농식품 구매 시의 고려사항에서 가격보다는 안전성, 품질(맛), 원산지 요인이 점점 더 중요해지고 있다. 친환경농산물의 거래는 2000년 이후 연간 50~60%씩 급성장하여 2008년 말 시장규모는 약 3조 2천억 원 수준이며, 앞으로도 지속적으로 확대될 전망이다.

## 2. 농업·농촌의 현황

### 2.1. 농업구조



### 2.1.1. 영농규모의 영세성

- 구조조정을 통한 규모화 정책에도 불구하고 영농규모의 영세성은 지속되고 있다. 2009년에 119만 5,000호의 농가가 173만 7,000ha를 경작하였으며, 호당 경지면적은 1.45ha로 나타났다. 1990년 이후 농가호수는 연평균 2.1%씩 감소하였으나 경지면적도 1.0%씩 감소하여 호당 경지면적이 크게 확대되지 못하였기 때문이다.
- 한편, 전업농 중심의 전문화·규모화가 진행되면서 대농으로의 집중이 빠르게 이루어지고 있다. 1995년에서 2005년까지 10년 사이 논, 밭, 과수, 한우, 젓소, 돼지, 닭의 전업농 규모 이상의 농가호수가 증가하였고, 이들이 전체 농가에서 차지하는 비중도 크게 증가하였다(<표 2-2> 참조). 특히 시설농업과 축산업에서 집중화 비율이 높게 나타났다. 이는 농업 전반적으로는 부가가치 하락, 농업교역조건 악화에도 불구하고, 이를 극복하기 위한 노력의 일환으로 자본 집약적, 농기업적 성격의 농업경영체가 늘어났기 때문이다. 농업의 핵심세력으로 등장하고 있는 전업농가의 성장을 지원할 수 있도록 재정투자 및 제도 정비 방안을 적극적으로 모색해야 한다.

표 2-1. 농가호수, 인구, 경지면적의 변화

구 분	1990	2000	2005	2009	연평균 증감률
농가호수(천호)	1,767	1,383	1,273	1,195	-2.1
경지면적(천ha)	2,109	1,889	1,824	1,737	-1.0
호당경지면적(ha)	1.19	1.36	1.43	1.45	1.0
농가인구(천명)	6,661	4,031	3,434	3,117	-4.0
농림업취업자(천명)	3,100	2,162	1,747	1,633	-3.4

자료: 농림수산식품부, 「농림수산식품 주요통계」, 각 연도.

표 2-2. 대농 집중화 경향

단위: %

경영규모	농가호수 비율		경지면적(사육두수) 비율	
	1995	2005	1995	2005
논 3ha 이상	2.8	4.9	14.8	26.4
밭 2ha 이상	2.5	3.9	18.0	30.0
과수원 1ha 이상	13.6	14.6	42.9	45.8
시설 2천평 이상	12.4	9.6	38.3	52.9
한우 30두 이상	1.7	6.9	16.6	46.9
젓소 50두 이상	5.6	49.9	17.8	71.6
돼지 1천두 이상	2.4	24.0	36.5	77.9
닭 3만수 이상	0.3	1.1	44.0	73.7

자료: 통계청, 「농업총조사」; 농림수산물부, 「가축통계」, 각 연도.

## 2.1.2. 농업노동력의 고령화와 후계인력 부족

- 농업노동력의 고령화가 급격하게 진행되고 있다. 경영주 연령 기준 65세 이상의 고령층 비중은 1995년 24.8%에서 2005년 43.2%, 2009년 49.7%로 크게 늘어난 반면, 30~40대는 같은 기간에 27.9% → 17.9% → 11.9%로 하락하여 젊은 경영주 비중은 줄고, 고령 경영주 비중은 증가하였다. 그 결과, 활발한 영농활동 위축과 미래 투자 기피 등 농업노동력의 질적 저하문제도 가중시키고 있다(<표 2-3> 참조).
- 농업총조사 결과, 농업후계자를 확보하고 있다고 응답한 농가 비중이 1995년 13.1%에서 2000년 11.0%, 2005년 3.6%로 낮아지고 있어서 미래 농업노동력 확보가 중요한 과제로 대두되고 있다. 우리와 유사한 농업구조를 갖고 있는 일본의 경우, 후계자를 보유한 농가 비중이 53.6%(2003년)로 나타난 것과 비교하면 농업후계인력 부족현상의 심각성을 확인할 수 있다.

표 2-3. 경영주 연령별 농가수 변화 추이

단위: 농가수

구 분		1995	2000	2005	2009
30대		146,512	91,516	42,392	20,731
40대		272,494	237,737	185,849	121,746
50대		447,256	348,067	302,852	275,582
60대		444,563	479,485	430,473	387,367
70세이상		189,920	226,663	311,342	389,290
65세 이상	농가수	371,486	451,758	549,490	594,351
	비중(%)	24.8	32.7	43.2	49.7

자료: 통계청, 「농가경제통계」, 각 연도.

### 2.1.3. 경지면적의 감소

- 농경지 면적은 173만 7,000ha로 국토면적의 17.4%를 차지하며, 논이 101만 ha, 밭이 72만 7,000ha이다. 농경지 면적은 지속적인 비농업적 이용을 위한 전용 요구로 감소하여 왔다. 농지전용이 급격하게 일어난 1980년 이후 2009년까지 약 49만 ha의 농경지가 줄어들었다.
- 한편, 전체 경지면적 중 임차지의 비율은 2005년 42.3~45.3%에 달한 것으로 추정된다.<sup>2</sup> 이는 일본의 17.7%(2003년)에 비해 현저히 높은 비율이다. 이는 농지가격이 높아 임차 중심의 농지유통화가 진행되어온 결과이며, 이용과 소유의 대립관계가 농지문제의 중심에 있음을 의미한다.
- 국제 식량 수요(식용 및 에너지 자원)의 증가와 기상이변에 따른 생산의 불안정으로 인한 국제 곡물 수급 불균형 가능성과 국제 곡물가격 불안정이 예상되며, 중장기적으로 통일을 준비하는 측면에서 식량안보와 연계하여 적정

2) 농가경제조사의 표본농가 기준은 42.3%, 농산물생산비조사의 표본농가 기준은 45.3%로 나타났다(김병률(2009a)에서 재인용).

수준의 농지 보전을 위한 제도 및 지원방안을 모색할 필요가 있다.

#### 2.1.4. R&D 기반 취약

- 농업의 R&D 수준은 선진국에 비해 크게 떨어지며, 기술보급체계도 선진화되지 못해 농업인의 기술수요를 충분히 충족시키지 못하고 있다. 또한 농업인들에 대한 다양한 수준의 재교육, 전문교육이 부족해 기술 수준 향상에 한계를 보이고 있다.
- 2008년도 농림부문 R&D 예산은 농림부문 전체 예산의 3.9%, 국가 전체 R&D 예산의 5.2% 수준으로 나타났다. 한국과학기술기획평가원(2008)에 의하면, 국가전체 R&D 예산 대비 농림부문 R&D 예산 비중은 2000년 이후 계속 감소하고 있다.

표 2-4. 농림부문 R&D 예산 및 비중

단위: 억 원, %

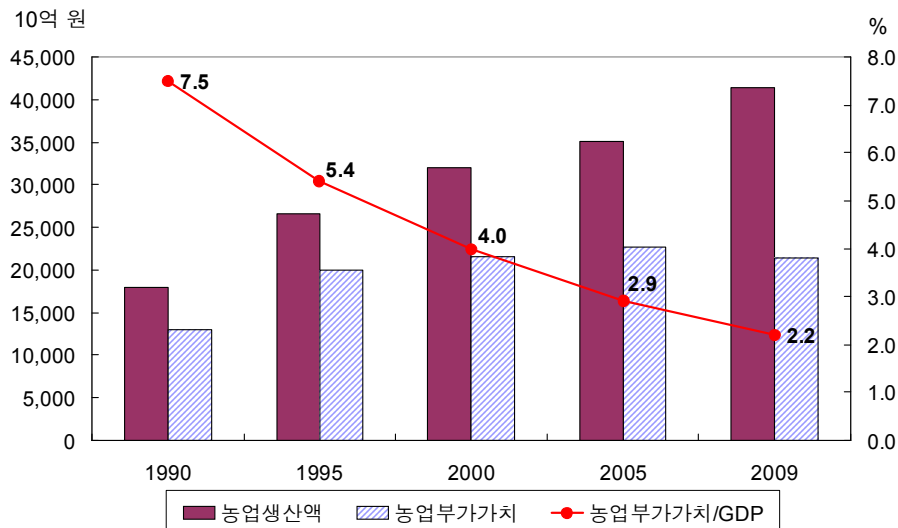
구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
농림부문 R&D 투자액	2,648	2,866	3,199	3,551	3,848	4,154	4,675	4,936	5,653
농림부문 R&D/ 국가전체 R&D	7.1	6.4	6.2	5.5	5.4	4.8	5.1	5.1	5.2

자료: 한국과학기술기획평가원(2008)

## 2.2. 농업생산

- 농업생산액은 2009년 41조 3,640억 원으로 1990년 이후 완만한 상승세를 보이고 있으나 농업부가가치는 21조 4,080억 원으로 2004년(24조 4,700억 원) 이래 하락세를 보이고 있다. 전체 GDP에서 농업부가가치가 차지하는 비중

그림 2-3. 농업생산액 및 GDP 대비 농업부가가치 비중



자료: 농림수산물부, 「농림수산물 주요통계」, 각 연도.

은 1990년 7.5%에서 2000년 4.0%, 2009년 2.2%로 크게 감소하였다.

- 농업부가가치의 하락은 농업산출액 증가속도보다 중간투입액 증가속도가 더 빠르기 때문으로 분석된다. 최근 들어 원유, 곡물 등 원자재 가격의 상승이 농업투입재 가격의 가파른 상승 요인으로 작용하였다. 농가교역조건 변화(2000년=100)를 보면, 농가판매가격지수는 2003년 이후 하락하는 경향을 보이고 있으나 농가구입가격지수는 지속적으로 상승하여 농가교역조건이 2003년 104.6에서 2006년에는 87.2, 2008년 77.2로 지속적으로 하락하였다.
- 영농형태별 농업생산액 비중 변화의 추이를 보면, 식량작물이나 채소보다는 화훼·특작, 축산업과 같은 품목의 생산액 비중이 높아지고 있는 것으로 나타났다. 이는 농가가 전업화·규모화되면서 자본집약적 영농형태로 변화하는 농가가 늘어나고 있기 때문으로 분석된다.

표 2-5. 영농형태별 농업생산액 비중

단위: %(10억 원)

품목별	1990	1995	2000	2005	2008
식량작물	43.6	29.9	35.8	27.8	27.6
채 소	19.2	26.3	21.1	19.7	18.8
과 실	7.3	11.5	8.1	8.8	7.8
화훼·특작	9.8	9.6	9.8	10.2	10.5
축 산	22.0	22.6	25.3	33.5	35.3
농업생산액 (10억)	100.0 (17,860)	100.0 (26,342)	100.0 (31,968)	100.0 (35,089)	100.0 (38,470)

자료: 농림수산식품부, 「농림수산식품 주요통계」, 각 연도.

### 2.3. 농가소득 구조의 취약성

- 2009년 농가소득은 2000년에 비해 명목기준으로 33.5% 증가했으나, 농업소득은 오히려 감소하였다. 농가소득 증가는 주로 이전소득 증가에 의한 것으로 그 비중은 2000년 20.6%에서 2009년 29.2%로 증가하였다. 농업소득과 농외소득이 정체되고 이전소득에 대한 의존성이 늘어나 농가 소득구조가 취약해지고 있음을 의미한다. 농가의 농업소득 의존율이 1990년 56.8%, 2000년 47.2%, 2005년 35.7%, 2009년 31.5%로 크게 낮아지고 있다.
- 그 결과, 도농 간의 소득격차는 1990년대 중반 이후로 급격히 확대되어 왔다. 1990년 농가소득은 도시근로자 가구소득 대비 97.4%였으나 2000년에는 80.6%, 2005년 78.2%, 2009년 66.0%로 낮아졌다.

표 2-6. 원천별 농가소득 구조

단위: 천 원, %

연도	농가소득	농업소득	농외소득	이전소득 및 비경상소득	비중
					%
1990	11,026	6,264	2,841	1,921	17.4
2000	23,072	10,897	7,432	4,743	20.6
2005	30,502	11,815	9,884	8,803	28.9
2009	30,814	9,698	12,128	8,988	29.2

주: 비경상소득은 2003년부터 이전소득에서 분리·신설된 항목으로 경조수입, 퇴직일시금 등이 있음.

자료: 농림수산식품부, 『농림수산식품 주요통계』, 2009.

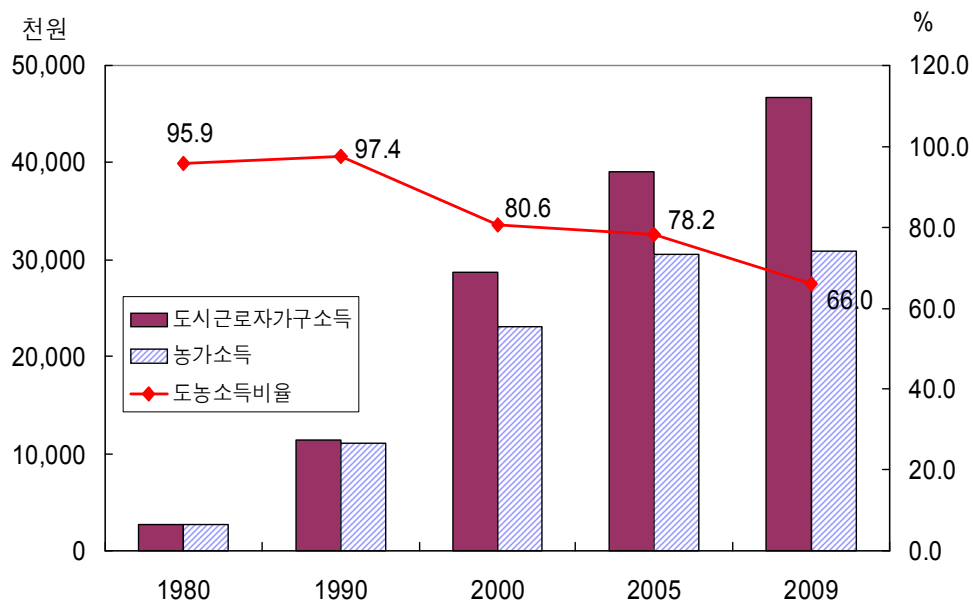
표 2-7. 상하위 계층간 소득차이(2008년)

단위: 천 원, %

구분	상위 20% (A)	하위 20% (B)	A/B
농가소득	69,792	7,400	9.4
농업소득	25,665	217	118.0

자료: 이정환(2009)

그림 2-4. 도·농 간 소득격차 변화 추이



자료: 농림수산식품부, 『농림수산식품 주요통계』, 각 연도.

- 도·농간 소득격차 문제뿐 아니라 농가 간 소득격차의 심화도 심각하다. 농가 소득 상·하위 20% 계층의 농가소득 차이는 9.4배(2008년)이고, 농업소득 차이는 118배에 이른다. 농가의 고령화가 급속히 진행되면서 저소득 상태에 처한 농가가 많아지고 있으며, 일단 빈곤상태에 빠진 농가는 이를 극복하기 어려워진다.<sup>3</sup> 특히, 농외소득 기반이 취약하고, 영농규모마저 작은 중소농의 저소득 문제는 심각하다.
- 1990년대 중반부터 수입농산물 유입과 과잉생산으로 인한 공급과잉과 가격 하락, 그에 따른 농업 성장의 정체현상이 나타나고 있다. 향후 주요국과의 FTA, DDA 등 예정된 시장개방의 가속화로 농업생산과 총소득은 앞으로도 줄어들 가능성이 높다.
- 농업성장 정체, 교역조건 악화 등으로 소득 불안정성이 높아졌고, 부채증가로 농가의 재무구조도 악화되고 있다. 시장개방 확대로 국내 농업생산은 해외부문의 충격에 따른 리스크가 더해져 영농의사 결정에 어려움을 겪고 있다. 환율·에너지·자재 등의 농업 외적 불안정성이 높아졌고, 가축질병·풍수해 등 자연재해의 빈도가 높아지고 있어서 이러한 요인들이 농가 경영 및 소득의 불안정 요인으로 작용하고 있다.

## 2.4. 농촌 생활 여건

### 2.4.1. 농촌지역의 과소화

- 농촌 인구의 과소화와 고령화가 매우 빠르게 진행되어 지역사회의 활력이

3) 박준기 외(2005)는 농가 중 약 12%가 절대빈곤 수준이며, 차상위 계층까지 포함한 15% 정도의 농가를 저소득 농가로 구분하였다.



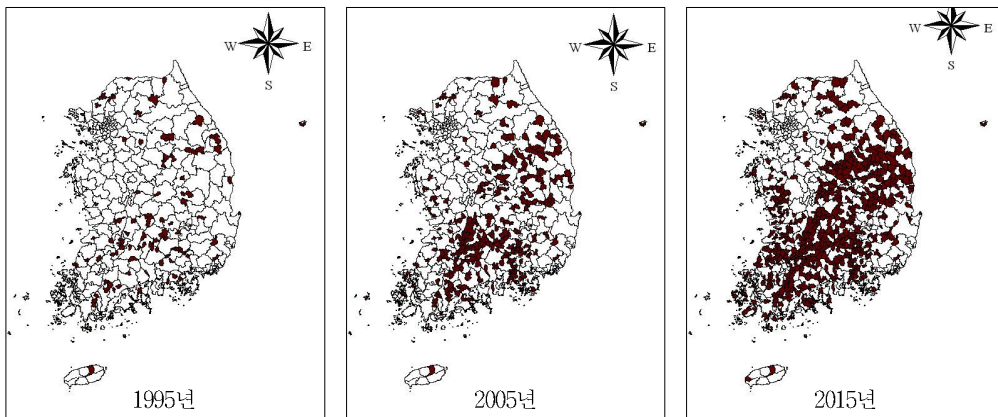
저하되고 있다. 2005년 기준으로 국토 면적의 90%인 농촌지역(행정구역 읍·면 기준)에 18.5%의 국민이 거주하고 있으며, 그 비율이 지속적으로 줄어드는 추세이다.

- 농촌 인구 과소화는 다양한 농업·농촌 문제의 집약적 결과이자, 문제 해결을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 적정 인구의 확보 없이는 농촌지역 정주에 필요한 기초 서비스 공급은 물론 새로운 경제활동 기회 창출도 저해하게 된다. 2005년 현재 인구 2천 명 미만인 면 수는 287개로 23.9%이며, 현 추세가 계속된다면 2015년에는 인구 2천 명 미만 면이 558개로 전국의 면단위 절반 정도인 46.5%에 이를 것으로 예상된다.
- 농촌 인구 과소화는 고령화와 맞물려 진행되고 있다. 이는 더 나은 교육기회와 고용기회를 찾아 젊고 생산성 높은 계층이 농촌을 떠나 도시로 이주하기 때문이다. ‘저출산 고령화 사회’라는 트렌드 속에서 농촌은 고령화 속도가 더욱 빠르게 진행되고 있다. 면 지역은 65세 이상 고령 인구 비율이 20%를 초과하는 ‘초고령사회’에 진입해 있다.<sup>4</sup>

---

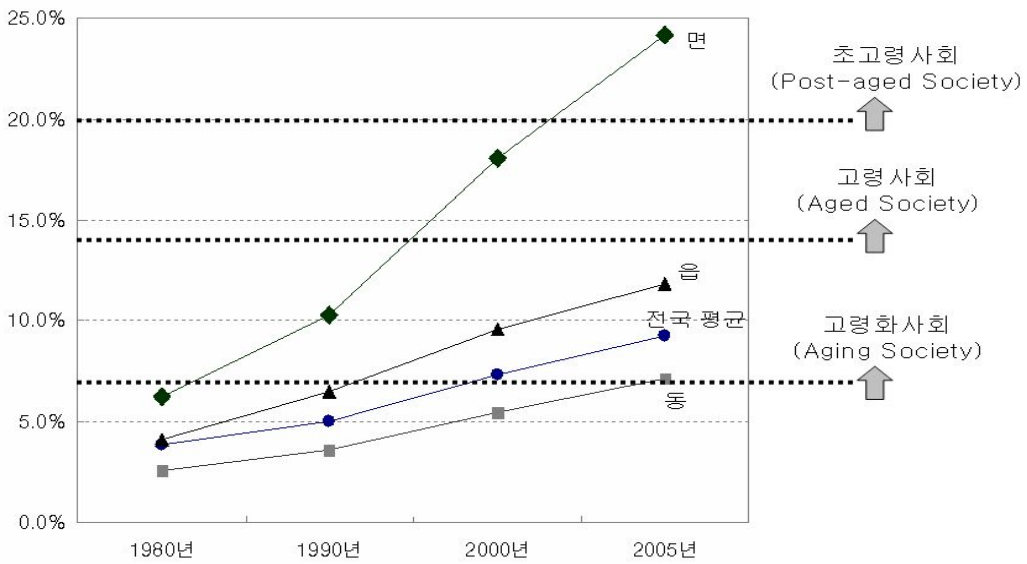
4) UN의 정의에 따르면, ‘노인’이란 65세 이상, 고령화사회(Aging Society)는 65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율이 7% 이상, 고령사회(Aged Society)는 65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율이 14% 이상, 후기고령사회(post-aged society) 혹은 초고령사회는 65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율이 20% 이상이다.

그림 2-5. 인구 2천 명 미만 면의 분포 변화



자료: 김병률 외(2005)

그림 2-6. 농촌의 고령화 진행 추이



자료: 송미령·성주인(2006).

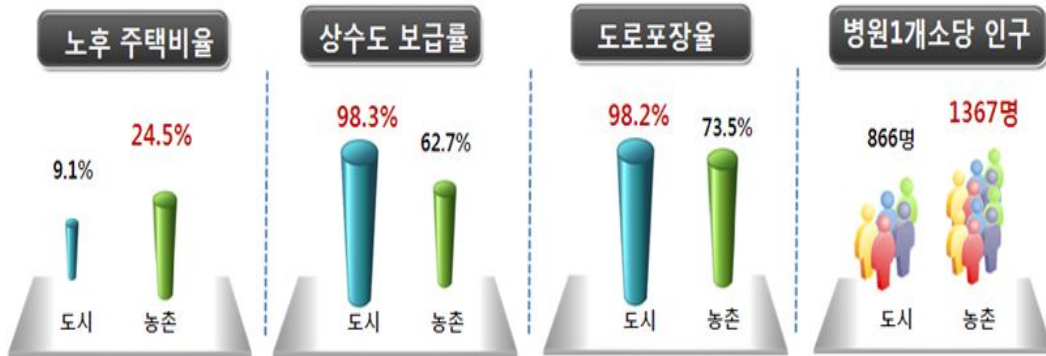
## 2.4.2. 다문화사회의 진행

- 국제결혼 증가에 따라 농촌은 다문화사회로 이행이 급속도로 진전되고 있다. 국제결혼 건수는 2000년 1만 2,319건에서 2007년 3만 8,491건으로 3.1배 증가하였다. 이 가운데도 농촌주민의 국제결혼 비율이 높았다. 2007년의 경우 농림어업종사자 남자의 외국 여성과의 결혼 비율은 40%, 읍면지역의 경우는 44.5%로 순수 농촌으로 갈수록 국제결혼 비율이 높았다.
- 또한 결혼이민자 가구의 절반 이상(53.6%)의 연간 가구소득이 2천만 원 미만이고, 대부분의 가구(94.9%)가 전국 농가평균소득 보다 낮은 소득을 올리고 있는 것으로 나타났다(박대식 외, 2008).

## 2.4.3. 정주환경의 낙후

- 농촌 정주에 필요한 기초 시설 및 서비스의 양적, 질적 수준이 상대적으로 낙후되어 있다. 농촌의 주택 보급률은 100%를 넘지만 35년 이상 주택 비율이 20.4%로 도시의 2.8%에 비해 높아 ‘살만한 주택’의 요건에 부합하지 않는 주택이 많다(김병률 외, 2009). 상수도 보급률, 하수처리율 등 농촌의 기초 인프라 정비가 도시와 큰 격차를 보이고 있으며, 농촌 의료기관 분포비율은 전국의 의료기관 중에서 9% 수준에 불과하다. 1,420개 읍·면 중 35%는 보육시설이 없고, 농촌 학교의 47%가 복식수업 및 비전공 교사 수업이 진행되고 있다.
- 고용기회 측면에서 살펴보면, 사업체수 기준으로는 농촌에 전체 사업체의 18.3%가 입지하고 있으며, 10년 전의 19.2%에 비해 감소하였다. 종사자수 기준으로 전체의 18.4%가 농촌에 입지해 있으며, 10년 전과 비중은 그대로이나 면 지역은 감소 추세이다.

그림 2-7. 정주환경의 도시-농촌 비교



자료: 농림수산물부(2009).

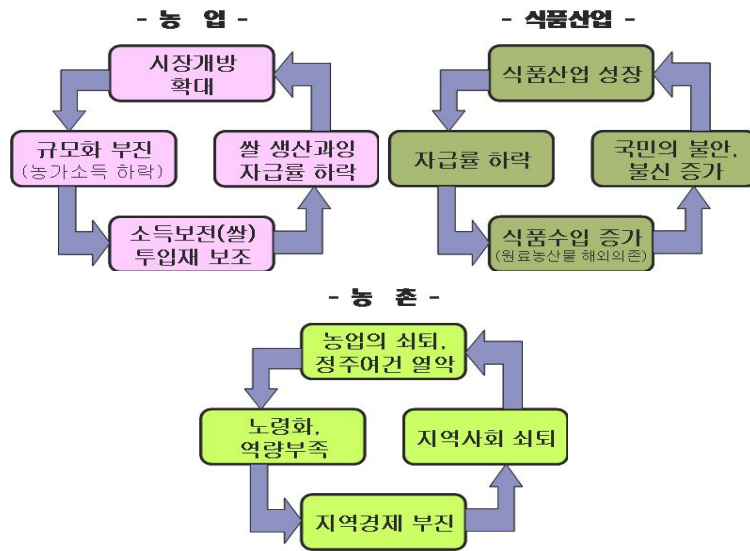
- 농촌은 여전히 농림업이 지배적인 산업구조이다. 2·3차 산업 부문 고용은 증가 추세이나 도시와 가까운 농촌에 한정되어 나타나는 현상이다. 최근 10년간 제조업(농림수산가공), 음식·숙박·운수(관광), 교육·보건·복지 분야의 일자리는 증가하고 농림업 일자리 비중은 감소하였다.
- 농촌에서 발생하는 2·3차 산업 부문 고용 대부분은 도농통합시 지역에서 발생한다. 1995~2005년 사이 도농통합시 지역에서 발생한 2·3차 산업 부문 순고용 증가량은 약 147만 명으로 군 지역(약 25만 명)보다 5.9배 정도 더 많다.

### 3. 농업부문 재정투자 방향 설정의 필요성

#### 3.1. 농업·농촌의 현실과 가능성

- 농업·농촌·농식품 부문의 진단 결과, 각 분야별 문제점을 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 시장개방의 확대 → 규모화 부진(경쟁력 약화) → 농가소

그림 2-8. 농업·농촌·식품산업의 악순환 구조



득 보전(변동직불제)과 투입재보조 → 쌀의 생산 과잉과 식량자급률 하락, 식품산업 성장과 국내농업 축소, 투입재 과다투입(경영비부담)과 환경오염이라는 농업생산과 자연환경 간의 괴리 현상 초래의 문제이다.

- 둘째, 식품안전·안정 측면에서 농산물 시장 개방 기조 하 식품산업의 성장 → 푸드시스템의 글로벌화와 식품수입 증가(원료농산물의 해외의존) → 자급률의 하락과 국민들의 식품에 대한 불안·불신 증대, 즉, 식품산업의 성장, 자급률 하락, 식품소비 불안의 악순환구조 형성 문제이다.
- 셋째, 농업·농촌과 지역발전 측면에서 농업의 쇠퇴와 농촌정주여건 열악 → 지역사회의 노령화 → 지역사회의 역량부족 → 지역경제 부진 → 농촌지역 사회 쇠퇴의 농업발전, 농촌발전, 지역발전 간 악순환구조의 문제이다.
- 하지만, 농업·농촌은 기회요인도 동시에 가지고 있다. 기회요인들은 향후 농업·농촌의 재도약 계기로 활용할 수 있어야 하며, 이를 위한 농업부문 재정 투자 방향도 모색되어야 한다.

- 첫째, 수입농산물에 대한 불안에 따른 국내산 농산물에 대한 소비자의 관심과 수요의 증가이다. 특히, 안전과 일정수준의 품질을 갖춘 국내산농산물에 대한 차별적 수요가 증가하고 있다.
- 둘째, 안전·건강·웰빙 지향으로 친환경농산물에 대한 수요가 높아지고 있으며, 전국시장을 대상으로 한 대량유통 이외에 지역단위의 유통, 로컬푸드, 네트워크형 직거래 등에 대한 관심이 고조되고 있다.
- 셋째, 환경의식의 고조에 따라 농촌 자연환경의 유지·보전에 대한 국민의 관심이 높아지고, 도시공간과 차별적인 농촌의 어메니티, 전통문화 등에 대한 사회적 관심과 수요가 높아지고 있다.
- 넷째, 식품산업의 성장으로 농산물 수요 규모가 확대하고 있으며, 식품기업 간 경쟁심화에 따른 차별화전략의 일환으로 국내산 원료농산물 및 식재료에 대한 관심과 수요가 높아지고 있다.
- 다섯째, 세계 식량 수급 구조변화(BRICs로 대표되는 거대 개도국의 성장, 기상이변에 따른 생산 불안정, 바이오에너지 생산을 위한 수요 증가 등)에 따른 곡물의 공급물량 및 가격 불안정성에 대한 우려가 높아짐에 따라 국내 공급기반 확충을 요구하는 목소리가 높아지는 점도 기회요인의 하나로 작용하고 있다.

### 3.2. 농림수산식품부 정책 영역의 확대

- 농림수산식품부의 정책영역이 점차로 확대되고 있다. 과거의 농정은 농업 중심이었으나 점차 정책영역이 농식품·농촌으로 확대되었으며, 특히 농촌 관련 정책영역은 농촌지역의 다원적 기능, 농촌어메니티 자원에 대한 소비

자의 수요가 증가하면서 1990년대 이후 지속적으로 확대되어 왔다.

- 2000년대 들어서 소비자의 농식품에 대한 인식이 단순 소비로부터 고품질, 안전농산물로 전환되었다. 한편, 공급 측면에서는 수입농산물의 공급 증가로 안전 농산물의 안정적 공급의 필요성이 강조되면서 식품으로 정책영역이 확대되었다(<그림 2-9> 참조).
- 이와 같은 정책영역의 확대는 생산자인 농업인 중심으로부터 소비자 중심으로 농정 거버넌스의 힘이 이동한 것과 밀접한 관계를 가지고 있다. 생산자 중심 농정에서는 농산물의 가격지지라는 비교적 단순하고, 명확한 정책수단을 활용하였다. 그러나 UR 이후 농산물 시장개방에 따른 경쟁 촉진은 농업도 이제 소비자를 고려한 생산활동으로 전환되어야 함을 인식하게 하였다. 이에 따라 친환경농업의 필요성이 대두되었고, 농촌 공간에 대한 소비자의 수요가 늘어남에 따라 농촌정책이 확대되어 왔다. 한편, 최근에 발생한 가축 질병(구제역, AI 등)은 농정에서 자연환경의 중요성을 다시 한 번 일깨워 주고 있다.

그림 2-9. 농림수산식품부 정책 영역의 확대

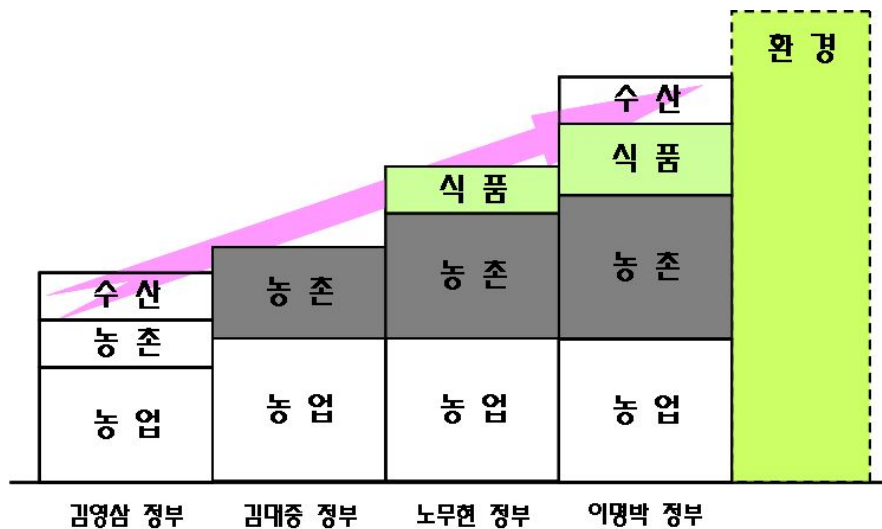
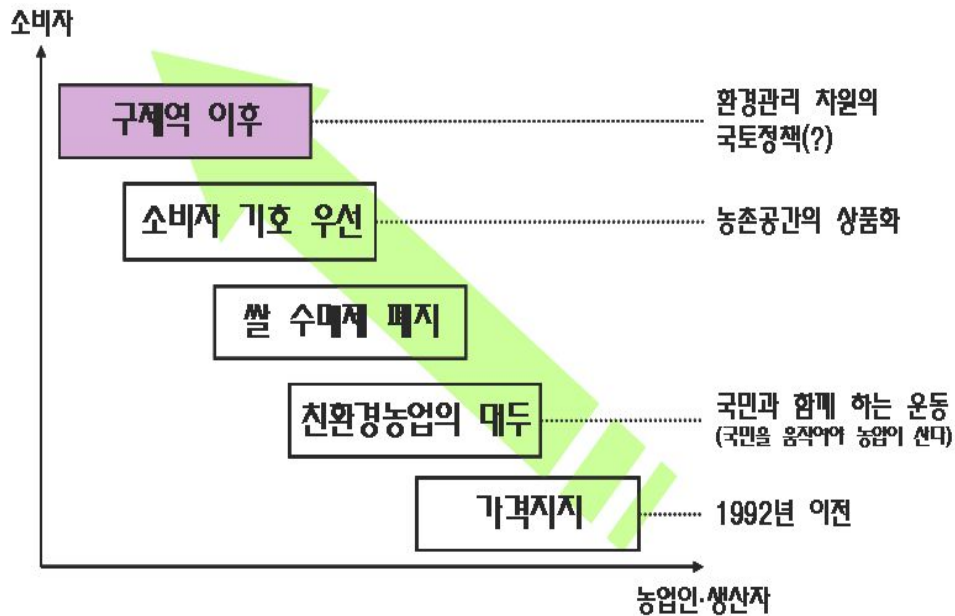


그림 2-10. 농정 거버넌스에서 힘의 이동



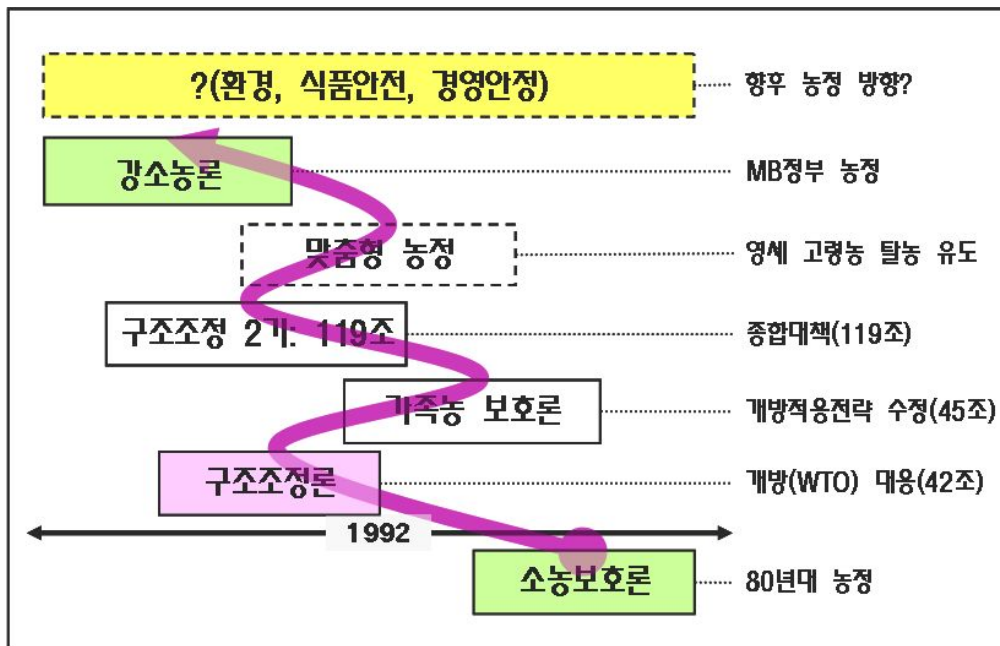
- 농림수산식품부의 정책영역 확대에 따른 정책수요를 감당할 수 있는 수준의 재정투자 방향이 마련될 필요가 있다. 아울러 농정 거버넌스의 힘이 생산자에서 소비자로 전환되고 있으며, 환경의 중요성은 어느 때 보다도 강조되는 점 등을 고려한 지속가능한 농업·농촌을 위한 재정투자 방향 모색이 필요하다.

### 3.3. 재정투자 방향 설정의 필요성

- 농정의 핵심은 농업·농촌의 여건변화에 효과적으로 대응하기 위하여 지속적으로 변화하여 왔다. UR 이전에는 가격지지에 의한 소농보호 정책을 추진해 왔다면, 김영삼 정부는 구조개선 계획(42조 원)을 수립하고 시장개방에 대응한 경쟁력 강화를 목적으로 구조조정을 위한 재정투자를 실시하였다.



그림 2-11. 농정 핵심(Key) 행로의 변화



- 김대중 정부는 농업투융자 계획(45조 원)을 수립하여 중소농 육성정책으로 수정하였고, 농업·농촌종합대책(119조 원)은 선택과 집중에 의한 전업농 지원을 핵심으로 하는 두 번째 구조조정을 위한 농정이라 할 수 있다.
- 노무현 정부는 농가의 경영현실에 맞는 농정(맞춤형 농정)을 추진하기 위하여 농가등록제 실시와 영세고령농 은퇴 지원 방안을 구상하였고, 이 중 농가등록제를 포함한 상당수 정책들이 시행되고 있다.
- 이명박 정부의 농정은 강한 소농육성이라고 규정할 수 있다. 거부선농정(유통개혁), 수출농업, 신성장동력(녹색성장) 발굴 및 육성 등 주요 정책의 내용을 보면 경쟁력 있는 농가 육성으로 정리할 수 있다.
- 농정의 핵심은 이처럼 대내외 요인에 의해 지속적으로 변화하여 왔으며, 그 중심에는 농업·농촌의 지속적 성장과 농가의 경영안정이라는 정책 목표가

내재되어 있었다. 향후 농업부문 재정투자의 방향설정은 크게 두 가지 측면에서 접근할 필요가 있다. 첫째, 농업·농촌을 둘러싼 대내외 여건 변화와 농정여건 변화에 따른 미래를 준비하는 측면의 재정투자 방향 설정이다. 둘째, 현재 농업·농촌이 직면하고 있는 문제를 완화 혹은 해결하고, 각 부문별로 나타나고 있는 악순환 구조를 선순환 구조로 전환하기 위하여 재정투자 방향 설정이 필요하다.

- 우선, 농업·농촌을 둘러싼 대내외 여건 변화로 농정 방향의 근본적 변화가 필요한 시점이다. 농정의 방향이 경쟁력 강화를 위한 구조조정 중심에서 식량안보, 친환경농업, 농가경영안정을 핵심으로 하는 지속가능성 중심으로 전환되어야 한다. 이와 같은 농정 패러다임 전환의 근본 원인은 농정 거버넌스 힘이 생산자(농업인) 중심에서 소비자 중심으로 전환되고 있기 때문이다. 즉, 농정의 목표가 생산량 증대와 가격지지로부터 농식품 안전과 친환경농업 중심으로 바뀌고 있다.
- 아울러 농정의 영역이 확대되고 있다. 과거 농업, 임업, 수산업 등 1차 산업 정책 중심에서 식품산업의 중요성이 강조되고 있고, 앞으로 농정과 환경문제의 연계 방안을 모색하는 것도 중요한 과제이다. 또한 농업·농촌의 악순환 구조의 선순환 구조로 전환하고, 기회요인을 활용하기 위한 재정투자 방향 설정이 필요하다.
- 농정의 미래를 준비하고, 현안 해결하기 위한 합리적인 재정투자 방향 설정을 위하여 일본, 미국, EU(공동농업정책), 프랑스의 농업구조 변화와 농정 개혁, 농업부문 재정투자 실태를 분석하였다. 주요 국가의 농정개혁 내용, 농업부문 재정투자 실태, 그리고 예산지원 체계 등은 향후 농정의 방향 설정과 효과적인 재정투자를 위한 유용한 자료로 활용될 수 있을 것이다.

## 제 3 장

---

### 일 본

#### 1. 농업여건 및 농업구조 변화

##### 1.1. 농업문제

###### 1.1.1. 농업(농가, 농지, 농업생산액)의 축소

- 일본 농업은 시장개방에 의한 농산물가격 하락을 비롯하여, 농가인구의 감소와 고령화, 농지면적 및 경지이용률의 감소 등으로 농업생산액은 1990년을 정점으로 감소하고 있다.
- 농가수는 1960년 618만호에서 2010년 253만호로 지난 50년간 60%나 감소하였다. 농지면적은 1971년 609만ha에서 2010년 459만ha로 감소하였다. 경지이용률은 1956년 138%에서 2009년 92%로 떨어지는 등 농업자원의 감소가 급격하게 진행되고 있다.
- 인구와 농지 등의 감소영향으로 농업생산액은 1990년 7조 9,377억 엔에서 2008년 4조 4,295억 엔으로 절정기의 55.8% 수준으로 감소하고 있다. 2008

년 현재 농업생산액은 GDP의 0.9%로 떨어지고 있다.

### 1.1.2. 농업취업인구의 고령화

- 판매농가의 농업취업인구는 대폭 감소하는 가운데 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 농업취업인구는 1995년 482만 명에서 2010년 260만 6천 명으로 감소하였고, 농업취업인구의 평균연령은 1995년 59.1세에서 2010년 65.8세로 고령화가 진행되고 있다.

### 1.1.3. 경영규모의 확대

- 경지면적과 농가수가 동시에 감소하는 가운데 농가수 감소가 급격하여 토지이용형 농업의 호당 경영규모는 서서히 확대되고 있다. 호당경영규모는 1995년 1.20ha(도부현 0.92, 홋카이도 12.69)에서 2010년 2.19ha(도부현 1.59, 홋카이도 23.49)로 최근 확대 속도가 빨라지는 현상이 나타나고 있다. 2020년 경영규모 전망은 판매농가 2.60ha, 주업농가 7.70ha이다.
- 반면에 원예나 축산 등 자본집약적인 시설형 농업의 규모는 빠른 속도로 확대되고 있다.

### 1.1.4. 자급률 감소

- 국내 농업생산력이 저하하는 가운데 식생활 소비패턴의 변화로 인하여 자급률은 계속 하락하여 왔으나, 자급률 목표를 설정하여 생산을 장려한 결과 최근 하락에 제동이 걸리고 있다. 열량기준 자급률은 1970년 60%에서 2000년 40%로 감소하였으나 이후 자급률 향상을 위해 노력한 결과 2009년 40%를 유지하고 있다. 2020년 자급률 목표는 50%이다.

- 식생활 소비패턴이 변화함에 따라 국민 1인당 1년간 소비량은 품목에 따라 늘어나거나 줄어들고 있음에도 불구하고 국내생산이 신속적으로 대응하지 못해 자급률 하락을 초래하고 있다.
  - 쌀 소비감소: 1965년 112kg, 2009년 58.5kg
  - 축산물 소비증가: 1965년 9.2kg, 2009년 28.6kg
  - 유지류 소비증가: 1995년 6.3kg, 2009년 13.1kg

### 1.1.5. 쌀 과잉과 논농업 정체

- 일본은 인구의 고령화와 총인구 감소가 동시에 진행된다. 따라서 쌀 수요가 지속적으로 감소하여, 국민 1인당 쌀 소비량(백미)은 1962년 최고 118kg에서 2009년 58.5kg으로, 총소비량(현미)은 최고 1963년 1,341만 톤에서 2010년 811만 톤으로 감소하였다.
- 여기에 1995~99년간 관세화 유예의 대가인 MMA 쌀 수입이 계속되고 있다. MMA 수입쌀은 2000년 이후 매년 77만 톤(2010년 수요량의 9.5%에 상당)이 수입되고 있다. 쌀 수급 동향을 보면 과잉 누적되어 2010년 6월 말 현재 재고는 316만 톤에 달한다.
  - 2010년 주식용 수요량: 811만 톤
  - 2009년산 생산량: 813만 톤
  - 재고량(2010. 6월말 현재): 316만 톤(정부 98만 톤, 민간 218만 톤(생산단계 51, 출하단계 139, 판매단계 28))

## 1.2. 새로운 농업경영체와 비즈니스형태의 등장

### 1.2.1. 조직경영체의 등장

- 쌀 과잉에 의한 가격하락이 계속되는 가운데, 새로운 현상으로써 주로 영세 규모 농가, 고령자·여성 농업인들로 구성되는 지연성 조직경영체인 ‘마을영농’이 늘어나고 있다.
- 마을영농은 주식용 쌀 이외의 사료용·가공용 쌀, 채소, 대두 등의 복합경영, 또는 가공·직거래 등 다각경영을 통하여 고부가가치를 실현하는 효과가 인정되어 최근 직불제로써 법인화 등을 지원하고 있다.
- 마을영농수는 2005년 1만 63개 조직에서 2010년 1만 3,577개 조직(법인 15.0%)으로 확산되고 있다. 특히 최근 증가세가 빨라지고 있는 것은 직불제 등의 대상으로 인정함으로써 영세농가의 조직경영체로서 그 역할을 인정받고 있다.

### 1.2.2. 새로운 비즈니스 형태의 등장

- 또한 농가 주도의 산지직판장을 통한 ‘직거래’ 매출액이 급증하고(6차산업화), 채소·과일·축산 등 자본·기술집약 부문에서는 ‘농외기업과의 연대’(농상공연대) 등 지역단위에서 고용과 부가가치를 창출하여 지역활성화를 도모하는 새로운 비즈니스 형태가 나타나고 있다.
- 6차산업화는 지역단위의 농가주도로 농산물가공, 직거래, 교류 등으로 비즈니스영역을 확대하여 고부가가치를 창출하는 비즈니스 형태이다.
- 농상공연대는 지역단위에서 농업과 토건업·식품제조업 등이 연대하여 새로운 수요와 부가가치를 창출하는 비즈니스 형태이다.

## 2. 농정의 추진과정

### 2.1. 신정책 추진

- WTO 체제에 대응한 일본의 농정개혁은 1992년 ‘새로운 식량·농업·농촌정책의 방향’(‘신정책’)이다. 농정을 종전의 농업정책 중심에서 ‘식량정책’, ‘농업정책’, ‘농촌정책’ 등 세 영역으로 구분하여 정책방향을 제시하였다.
- 먼저 식량정책은 국민에게 식량을 안정적으로 공급하기 위해 ① 농업의 생산성 향상, ② 경영감각이 뛰어난 경영체 확보, ③ 농지·수자원 보전, ④ 농업기술 혁신을 도모하여 농산물의 품질·생산비면에서 개선 등을 도모하는 방향이다.
- 농업정책은 ① 지역농업의 개편과 경영감각이 뛰어난 경영체 육성, ② 경영형태 다양화, ③ 신규취농 촉진과 여성역할의 명확화, ④ 농지와 농업용수의 효율적 이용과 토지개량사업 추진방식 정비, ⑤ 기술개발 촉진 등의 방향으로 전개하고 있다.
- 농촌정책은 지역자원의 유지와 국토의 균형있는 발전을 위해 ① 농림업 진흥, ② 취업기회 확보, ③ 도농교류 촉진, ④ 생활환경 정비 등을 추진하여 농촌활성화 도모하고, 또 조건이 불리한 중산간지역에서 ① 산업진흥·생활환경 정비, ② 지역자원의 적절한 유지관리 등을 통하여 정주인구 확보에 노력한다는 방향이다.

## 2.2. 기본법 제정과 기본계획 결정

### 2.2.1. 신기본법 제정

- 1999년 새로운 기본법으로서 ‘식량·농업·농촌기본법’을 제정하여, 농정의 이념과 방향, 중장기 기본계획 등을 수립하여 정책을 계획적으로 추진하는 방식을 도입하였다.
- 새로운 기본법에서는 농정의 추진체제와 관련하여 농정의 4대 이념을 제시하고, 이에 근거하여 10년 정도의 중장기정책방향으로서 ‘기본계획’을 수립하되, 5년마다 경신을 하도록 하였다.
- 4대 이념은 ① 식량의 안정적인 공급, ② 다원적 기능발휘, ③ 농업의 지속적 발전, ④ 농촌 진흥 등이며, 인과관계를 보면 ‘농업의 지속적 발전’과 ‘농촌 진흥’을 통하여 ‘식량의 안정적인 공급’과 ‘다원적 기능발휘’를 도모한다는 것으로 ‘식량의 안정적인 공급’을 ‘다원적 기능발휘’와 함께 농정의 최상위 이념으로 설정하고 있다.

### 2.2.2. 기본계획 결정

- ‘식량·농업·농촌기본계획’은 기본법에 근거한 10년 정도의 구체적인 농정의 시책 방향을 결정한 세부적인 농정추진계획이다. 지난 2000년 3월에 결정된 이후, 2005년 3월, 2010년 3월에 수정되었다.
- 중요한 내용은 자급률 목표설정과 이를 실현하기 위한 연도별 공정관리 실시, 전업농을 대상으로 하는 농가단위 직불제의 전면 도입, 그리고 농산물 수출을 포함하여 적극적인 농업추진에 지원하는 ‘공격적 농정’이 핵심이다.



표 3-1. 일본 농정의 전개과정

구 분	주요 정책	비 고
1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 새로운 식량·농업·농촌정책의 방향(신정책) 결정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- WTO 체제에 대응한 정책방향 제시</li> <li>- 농정의 식량·농업·농촌정책 등으로 분화</li> </ul> </li> </ul>	
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘식량·농업·농촌기본법’ 제정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농정의 4대 이념 제시                   <ul style="list-style-type: none"> <li>① 식량의 안정적인 공급</li> <li>② 다원적 기능발휘</li> <li>③ 농업의 지속적 발전</li> <li>④ 농촌 진흥</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘식량·농업·농촌기본계획’ 결정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 10년간의 농정방향·기본시책 제시, 5년마다 수정</li> <li>- 식량자급률 목표설정</li> </ul> </li> </ul>	
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘식량·농업·농촌기본계획’ 1차 수정</li> </ul>	
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3대 개혁 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘품목횡단적경영안정대책’ 시행</li> <li>- ‘농지·물·환경보전 직불제’ 시행</li> <li>- ‘쌀 정책개혁’ 추진</li> </ul> </li> </ul>	
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민주당 정권공약(매니페스토)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적: 격차축소·식량안보·지역사회 유지</li> <li>- 수단: 호별소득보상제도, 농산어촌 6차산업화</li> </ul> </li> </ul>	정권교체
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘식량·농업·농촌기본계획’ 2차 수정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 식량자급률 목표의 상향조정</li> <li>- 호별소득보상제도 도입</li> <li>- 농산어촌 6차산업화 추진</li> <li>- 식품의 안전성 확보</li> </ul> </li> <li>○ 쌀호별소득상보델사업 실시</li> </ul>	민주당의 정책방향 4대이념 유지
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 호별소득보상제도 전면실시               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 쌀 소득보상직불제</li> <li>- 논활용 소득보상직불제</li> <li>- 발작물 소득보상직불제</li> </ul> </li> <li>○ 6차산업화 실시</li> </ul>	

- 자급률 목표에 대해서는 실현 가능한 생산과 소비수준을 감안하여 자급률 목표를 설정하였다. 2005년 계획에서는 2015년에는 실현 가능한 수준으로 45%를 결정하였으나, 2010년 계획에서는 2020년 자급률 목표를 50%로 설정하여 연도별로 정책평가를 실시하고, 정책개선을 시도하는 등의 조치를 강구하여 자급률 향상에 노력하고 있다.

## 2.3. 3대 개혁 추진

### 2.3.1. ‘품목횡단적 경영안정대책’ 도입

- 일본은 그동안 품목별로 가격·소득정책을 실시하여 왔다. 즉 쌀은 ‘도작경영안정대책’(1998년)에서 ‘도작소득기반확보대책’(2004년)과 ‘전업농경영안정대책’(2004년)으로, 맥류는 ‘맥작경영안정자금’, 대두는 ‘대두작경영안정대책’과 ‘대두교부금’ 등 품목별로 경영안정대책이 실시되어 왔다.
- 이것을 2007년부터는 농가단위 직불제로써 ‘품목횡단적 경영안정대책’과 ‘품목별 경영안정대책’으로 구분하여 실시하고 있다. 복합경영의 성격이 강한 쌀, 맥류, 대두, 감자, 사탕무 등 5개 품목은 ‘농가단위’로 실시하고, 품목적 특성이 강한 채소, 과수, 축산 등은 ‘품목별’로 실시했다.
- ‘품목횡단적 경영안정대책’이 실시되면, 기존의 품목별로 실시되어 왔던 ‘도작소득기반확보대책’(쌀), ‘전업농경영안정대책’(쌀), ‘맥작경영안정자금’(대맥, 소맥), 그리고 ‘대두작경영안정대책’, ‘대두교부금’ 등은 이 제도에 흡수된다.
- ‘품목횡단적 경영안정대책’의 개요는 다음과 같다.
  - 대상농가: 4ha 이상의 개별경영, 20ha 이상의 마을영농<sup>5</sup>

- 지불방식: ① 외국과의 생산조건격차 개선지불, ② 판매수입변동 완화 지불
- 대상품목: ①은 맥류, 대두, 사탕무, 전분원료용 감자 등 4개 품목, ②는 쌀, 맥류, 대두, 사탕무, 전분원료용 감자 등 5개 품목

### 2.3.2. ‘농지·물·환경보전 직불제’ 도입

- 구조개혁을 가속화하기 위해 실시하는 ‘품목횡단적 경영안정대책’을 산업정책이라고 한다면 ‘농지·물·환경보전 직불제’는 농촌정책(지역정책)으로 분류되며, 2007년부터 실시했다.
- 이 직불제는 농지·농업용수 등 농업자원과 농업생산 환경을 보전하거나 향상하는 것이 목적이며, 추진방식에서 ‘자원보전’과 ‘환경보전’이라는 두 가지 정책영역을 하나로 통합하여 실시하는 것이 특징이다.
- ‘농지·물·환경보전 직불제’는 농촌지역에서 농지를 비롯하여, 농업용수, 환경 등을 양호하게 보전하고 질적으로 향상하기 위하여, ① 지역단위의 자원보전 효과가 높은 ‘공동활동’(농촌자원 보전활동)과 ② 개별 농가단위의 선진적인 ‘영농활동’(친환경생산활동)에 대해 종합적으로 지원하는 정책이다.

---

5) 마을영농은 평균적으로 41호 정도의 마을(농지면적 36ha)을 단위로 한다. 농지 소유권은 그대로 두고, 농지를 공동경작하거나 농기계를 공동 이용하는 초보적인 조직에서부터 마을 전체의 농업을 하나 농장으로 법인화하여 경영하는 ‘마을농장’에 이르기까지 다양한 형태가 있다. 마을영농의 기대효과는 ① 농지규모화 및 단지화 효과(생산비 절감), ② 농지·수리시설 등 농업자원 보전, ③ 마을내에서 취업기회 확대와 소득증가, ④ 농업진흥에 의한 지역경제 활성화 등이다.

표 3-2. 품목횡단적 경영안정대책과 농지·물·환경보전 직불제와의 관계

구 분	품목횡단적 경영안정대책	농지·물·환경보전 직불제
정책구분	○산업정책	○지역정책
실시시기	○2007년	○2007년
지원대상	○일정 규모이상의 전업농 - 인정농업자: 4ha 단지, 홋카이도 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

### 2.3.3. 쌀정책 개혁: 생산조정제도 개혁

- 쌀의 구조적인 과잉(생산증가, 수요감소)을 해소하기 위한 생산조정은 당초 감산(생산억제)에서 2004년 이후 논에서 ‘쌀 대체품목 생산육성’으로 전환되었다. 이후 2011년까지 계속되고 있다.
- 추진방식은 종전의 전국 일률적인 지원방식에서 2004년 이후는 지역별(시정촌 또는 지역농협)로 쌀을 대체하는 전략품목을 선정하여 이러한 품목을 생산을 장려함으로써 쌀 감산을 유도하는 방식으로 전환하였다.
- 사업명칭은 ‘산지지원대책’이며, 논농업에서 쌀 대체품목을 지원하여 생산조정을 유도하기 위하여 지역별로 ‘추진협’이 수립하는 ‘지역논농업비전’에 근거하여 추진한다. 또 쌀 생산조정과 연계를 하여 쌀 생산을 축소하되, 지

역 논농업 진흥, 전업농 육성 등과 같은 정책효과를 기대한다.<sup>6</sup>

- 이 대책은 종래의 보조금제도와는 다른 새로운 지원방식이다. 종래의 보조금은 전국 일률적인 요건과 단가로 지불되었다. 그러나 이 대책은 지역이 새로운 발상과 전략을 가지고 주체적으로 사용할 수 있도록 함으로써 지역특성을 살릴 수 있도록 한 것이 특징이다.
- 이러한 지원방식을 예산제도 관점에서 보면 지방분권에 뿌리를 내리고 지역의 특성을 살릴 수 있는 방식이다. 종래의 전국 획일적인 방식의 보조금 농정과의 다른 정책효과를 기대할 수 있다.

### 3. 민주당의 농정추진과 예산편성

#### 3.1. 정권공약

##### 3.1.1. 문제인식

- 2009년 집권한 민주당은 농업의 최대 문제를 ‘농가소득 감소’와 ‘지역경제 쇠퇴’에 있다고 인식하고 농정에 적극적으로 개입하고 있다. 농가소득은 그동안 도시근로자 소득을 상회하는 것으로 알려져 있으나, 농가를 조직경영과 개별경영(가족경영)으로 구분하는 경우 가족경영은 도시근로자 소득을 대폭 하회한다.<sup>7</sup>

6) 산지지원대책은 ‘산지확립대책’으로 강화된 이후, 민주당 정부에서는 2010년 ‘논 자급력 향상사업’, 2011년 ‘논활용 소득보상직불제’로 확충되고 있다.

7) 호당 농가소득 통계가 개별경영과 조직경영이 통합되어 발표된 마지막 연도는 2003년이다. 이때 개별·조직경영 평균 농가소득은 771만 2천 엔이며, 이 중에서 개별경영 평균은

- 더구나 도시근로자 소득은 감소추세에서 최근 약간 상승하는 경향이지만 가족경영은 소득이 하락하고 있어 향후 도농간 격차는 더욱 확대될 것으로 보인다.
- 이와 연동하여 농림수산업의 수익성이 악화됨에 따라 농촌경제의 쇠퇴라는 심각한 문제가 발생하고 있다. 민주당은 이상의 두 가지 문제에 적극적으로 대응하였으며, 정권공약에서 이에 대한 정책과제와 수단 등을 제시하였다.

### 3.1.2. 3대 정책과제와 2대 정책수단

- 이상과 같은 문제인식 하에서 민주당이 제시한 정책과제는 ① 지구온난화와 지구의 자원문제에 대응, ② 식량자급률 하락과 식품의 안전·안심에 대한 기대상실 대응, ③ 농산어촌 붕괴의 위기에 대한 대응 등이다.
- 또한 이러한 과제를 해결하기 위한 수단으로 ① 호별소득보상제도의 전면적으로 도입하고, ② 농산어촌 6차산업화를 확충하기로 하였다.

## 3.2. 호별소득보상제도

### 3.2.1. 목적

- 호별소득보상제도는 ‘농가소득 감소’와 ‘지역경제 쇠퇴’에 대응하여 농가에 대한 직접적인 소득보전을 통한 경영안정 도모가 목적이다.

---

5,113천 엔, 도시근로자 소득은 641만 엔으로 개별경영은 도시근로자 소득을 하회하였다. 2007년도 개별경영은 483만 6천 엔으로 감소하였고, 도시근로자는 637만 엔으로 전년도에 비해 약간이나마 증가하고 있다.

- 보전원칙은 ‘생산비 기준의 목표가격’과 ‘당년가격’과의 차액을 보전하는 방식이며, 경영안정을 통하여 자급률 향상과 논농업 활성화 등에 기대하고 있다.
- 2020년 열량기준 자급률목표를 50%로 설정하고, 품목별로는 소맥은 현행 14%에서 2020년 34%로 향상한다는 계획이다. 목표를 달성하는 방법은 전략작물 식부면적 확대와 단수 증가, 그리고 기존 발생한 휴경 해소 등을 통하여 실현한다는 전략이다.

### 3.2.2. 제도의 개요

- 호별소득보상제도는 다음의 3가지 직불제로 구성되며, 여기에 구조개선이나 경영체 육성 등을 위해 가산지불이 추가된다(<표 3-3> 참조).
  - ① 쌀 소득보상직불제
    - 논 대상
    - 쌀 가격하락에 대응하여 고정지불과 변동지불로 보전
  - ② 논활용 소득보상직불제
    - 논 대상
    - 쌀 대체품목의 생산증대를 위해 소득보전
  - ③ 밭작물 소득보상직불제
    - 논·밭 대상
    - 밭작물 증산을 위해 소득보전
  - ④ 가산지불
    - 상기 ①, ②, ③ 직불에 추가하여 지불
    - 품질, 규모확대, 재생이용, 녹비작물, 마을영농법인화 등에 추가

### 3.2.3. 특징

- 호별소득보상제도 중에서 특징적인 정책은 직접지불로써 ‘전략작물 증산’과

‘쌀 사료화’ 추진에 있다. 전략작물은 수요가 증가하면서 일본 국내에서 증산이 가능한 다음의 작물이다. 즉 맥류, 대두, 사료작물, 신규수요미(사료용 쌀, 가루용쌀, 청벼, 가공용쌀), 메밀, 유채, 기타 지역특산품 등이다.

- 과잉문제를 안고 있는 쌀에 대해서는 용도를 ‘주식용’과 ‘사료용’으로 구분하여, 주식용은 감산, 사료용은 증산이라는 방침에서 호별소득보상제도로써 사료용 쌀 증산을 도모하는 점이다.
- 사료용 쌀 생산목표는 2008년(기준년도) 0.9만 톤(590kg/10a, 식부면적 0.2만ha)에서 2020년(목표년도) 70만 톤(800kg/10a, 8.8만ha)으로 확대하는 등 논농업에서 쌀 과잉을 방지하면서 수입사료를 대체함으로써 자급률 목표를 달성한다는 의욕을 보이고 있다.
- 이러한 정책전환은 쌀 생산의 방향이 종전의 쌀의 생산조정에 의한 ‘생산억제’에서 신규수요용으로의 ‘생산확대’를 의미하며, 논농업 활성화와 자급률 향상을 도모한다는 점에서 높게 평가할 수 있다.
- 신규수요용 쌀의 소비개발과 생산확대정책의 영향으로 사료용과 가공용 쌀 식부면적은 최근 대폭 확대되고 있다. 사료용, 가루용, 바이오에탄올용, 청벼용(WCS), 그리고 가공용 등 신규수요미 식부면적은 2009년 4만 3,148ha에서 2010년 6만 5,265ha로 늘어났다. 이 중 사료용 쌀의 식부면적은 2008년 1,410ha에서 2009년 4,123ha, 그리고 2010년 1만 3,379ha로 급격히 증가하고 있다.



표 3-3. 호별소득보상제도 개요

구 분	쌀소득보상직불제	논활용소득보상직불제	밭작물소득보상직불제
목적	○ 쌀농가적자보전 ○ 경영안정	○ 전략작물생산증대 ○ 쌀수급조정	○ 밭작물경영안정 ○ 자급률향상
대상자	○ 쌀생산수량목표달성자 ○ 판매농가, 마을영농	○ 대상작물생산자 ○ 판매농가, 마을영농	○ 대상작물생산자 ○ 판매농가, 마을영농
대상작물	○ 주식용쌀	○ 맥류, 대두, 사료작물 ○ 미분용쌀, 사료용쌀, 청벼 ○ 메밀, 유채, 가공용쌀 ○ 지역특산물	○ 맥류, 대두 ○ 사탕무 ○ 전분용감자 ○ 메밀, 유채
보전방법	○ 생산비와 판매가격차액 ○ 고정지불, 변동지불	○ 주식용쌀과의 소득균형 ○ 작물별단가	○ 생산비와 판매가격차액 ○ 작물별단가 ○ 면적지불, 수량지불
가산조치	품질(밭작물만), 규모확대, 재생이용, 녹비작물, 마을영농법인화		

자료: 농림수산성

그림 3-1. 쌀호별소득보상모델사업(2010)의 지불단가

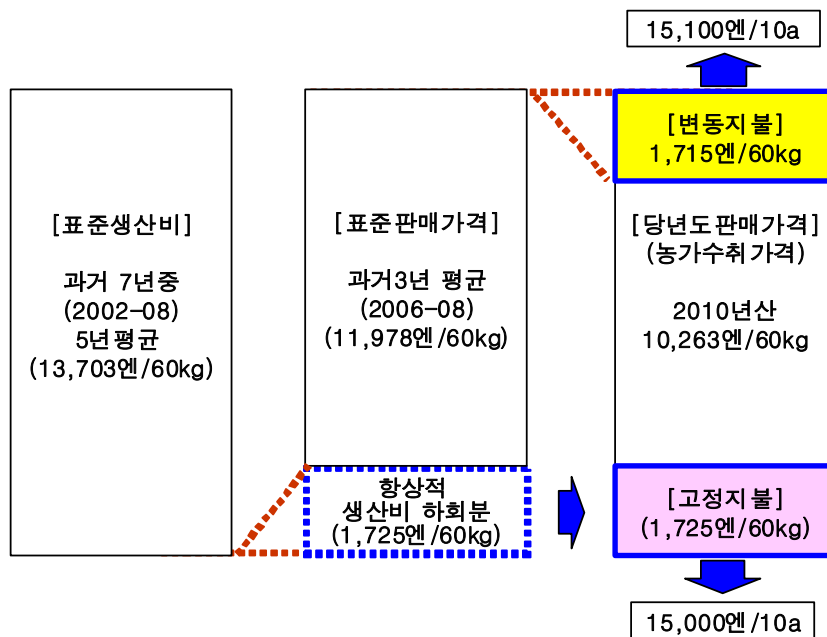


표 3-4. 논활용 소득보상직불지불단가(2011년)

작물	단가(엔/10a)	비고
① 맥류,대두,사료작물	35,000	
② 신규수요미(미분용, 사료용, 청벼용)	80,000	증산유도
③ 메밀,유채,가공용쌀	20,000	
④ 이모작가산<추가>	①, ②, ③+15,000	
⑤ 경축연대가산<추가>	13,000	

자료: 농림수산성

- 호별소득보상제도의 실시와 함께 생산조정제도도 개편된다. 종전의 쌀 생산 조정제도는 쌀의 감산을 유도하는 정책이었으나 이를 수요가 증가하면서 자급률 향상에 기여하는 품목을 증산하는 방향으로 전환하고, 비참가자에 대한 패널티를 폐지하면서 생산의 자율성을 부여하였다.

### 3.3. 농산어촌 6차산업화

#### 3.3.1. 목적

- 농산어촌 6차산업화란 농림어업과 2차 산업, 3차 산업을 융합하여 농산어촌 지역에서 고용과 부가가치를 창출하는 새로운 비즈니스를 말한다. 호별소득 보상제도와 함께 민주당 정부의 2대 정책으로 위치할 정도로 중요한 비중을 차지하고 있다.
- 6차산업화가 중요시되는 배경에는 농업 내외의 여건변화에 의해 소득이 감소하고 지역간 격차가 확대되고 있는 점이 있다. 이러한 문제에 대응하기 위해 종전의 대형 개발사업이나 하드웨어사업과는 달리 내발적 발전이라는 관점에서, ① 지역주민이 주도로 하여, ② 지역자원을 활용하여, ③ 지역단위에서 고용을 확보하고 소득을 창출하여 자급률을 향상하는 동시에 지역활성

화를 도모하는 것이 목적이다.

### 3.3.2. 사업의 개요

- 6차산업화는 농산어촌에는 유형·무형의 풍부한 자원이 존재한다는 인식에서 출발하여 이러한 자원을 충분히 활용하여 지속적인 발전을 도모하는 내발적 발전론에 입각한 성장전략이다. 농산어촌에 부존하는 자원이란 지역특산의 농림수산물뿐만 아니라, 농산물 부산물과 목재 등의 바이오매스, 햇빛·물·바람 등의 자연에너지, 경관·전통문화 등을 포함한다.
- 6차산업화는 2010년 3월에 제정된 ‘6차산업화법’에 근거하여 추진된다.<sup>8</sup> 사업추진은 다음 두 가지 유형이 있다.
- 하나는 농림어업자가 생산·가공·유통(판매)을 일체화하여 소득을 증대하는 유형이다(6차산업화형). 대체로 ‘지역단위’의 활동으로 경영의 다각화와 복합화를 통하여 부가가치를 높이는 동시에 농림수산물이나 식품의 수출촉진을 도모하는 효과를 기대한다.
- 다른 하나는 농림어업자가 지역의 2·3차 산업과 연대하여 지역비즈니스 또는 새로운 산업을 창출하는 유형이다(지산지소형). 대체로 농공상연대에 의하여 지역에서 생산·가공·판매를 통하여 부가가치를 향상하며, 추진주체에 따라 농림어업종사자가 2·3차 산업으로 비즈니스 영역을 확대해 나가는 ‘농림어업자 주도형’과 지역의 타산업사업자가 농림어업자와 협력 하에 비즈니스를 전개하는 ‘타산업사업자 주도형’이 있다.

8) 법률의 정식 명칭은 ‘지역자원을 활용한 농림어업자 등에 의한 신사업 창출 및 지역 농림수산물의 이용촉진에 관한 법률’이며, 줄여서 ‘6차산업화법’이라 한다.

### 3.4. 식량안보의 강화

#### 3.4.1. 자급률 목표

- 자급률 목표는 ‘식량·농업·농촌기본계획’에 설정되어 있다. 현재의 자급률 목표는 2010년 기본계획에서 결정된 것이며, 열량기준으로 2020년 50%(기준년도(2008년) 41%), 사료자급률은 38%(동 26%)로 설정하고 있다.

#### 3.4.2. 목표달성을 위한 수단

- 자급률 목표를 달성하기 위하여 구체적인 수단으로 ① 경영체 육성, ② 농지 확보, ③ 예산 확보 및 목표달성 공정표 등을 제시하고 있다.
- 자급률을 향상하기 위해서는 생산·소비 양면에서 과제를 제시하고, 생산자·소비자·국가가 연대하여 목표수치를 달성하는 체제를 갖추고 있다.

표 3-5. 자급률 목표(2020년)

구 분		기준년도 (2008)	목표연도 (2020)
자급률목표 (%)	열량기준자급률	41	50
	생산액기준자급률	65	70
	사료자급률	26	38
품목별생산량목표 (만 톤)	쌀	882	975
	주식용	881	855
	사료용	0.9	70
	가루용	0.1	50
	소맥	88	180
	메밀	2.7	5.9
	대두	26	60

자료: 농림수산성, 「식량·농업·농촌기본계획」, 2010. 3

- 생산면의 과제는 우선 품목별로 목표년도의 단수와 식부면적에 근거한 ‘생산노력목표’를 설정하여 품목별로 달성하는 계획이다.

#### 가. 경영체 육성

- 인력 또는 경영체 육성과 관련하여서는 직접지불로써 경영안정을 보장하고 있다. 호별소득보상제도의 대상농가는 종전의 품목횡단적 경영안정안정대책과는 달리 판매농가 전체를 대상으로 한 점도 식량안보와 지역사회 유지를 중시하였기 때문이다.
- 대상농가는 개별경영체, 조직경영체로서 마을영농을 대상으로 하며, 농외부문에서의 진입도 허용하고 있다.

#### 나. 농지확보

- 2008년 농지면적은 463만ha이나 최근 농지면적 감소가 둔화되는 현상을 고려하여 2020년 461만ha의 농지를 확보하는 것이 목표다. 농지를 확보하기 위해서는 ① 우량농지에 대해서는 전용을 억제하고, ② 유휴농지의 발생을 억제하며, ③ 기존의 유휴농지에 대해서는 재생을 촉진하는 방안을 강구한다.
- 또한 경지이용률을 2008년 92%에서 2020년 108%로 높여 총식부면적을 2008년 426만ha에서 2020년 495만ha로 늘려서 자급률 목표를 달성한다는 계획이다.

#### 다. 대상품목

- 대상품목은 수요가 증가하면서 일본 국내에서 생산이 가능한 품목을 전략품목으로 지정하여 증산을 도모한다. 이러한 품목에 대해서는 직접지불제(호별소득보상제도)를 통하여 생산을 장려한다.
  - ① 맥류, 대두, 사료작물

- ② 신규수요미: 사료용쌀, 가루용쌀, 연료용쌀, 청벼, 가공용쌀
  - ③ 메밀, 유채, 기타 지역특산품 등
- 특히 증산을 장려하는 품목은 쌀이다. 현재 주식용 쌀은 과잉이지만 농업생산자원이라는 면에서 보면 쌀이 가장 안정적이고 생산량도 높다. 그래서 쌀을 용도별로 구분하여, 주식용 쌀은 감산을 하고, 대신 수요가 늘어나는 사료용 쌀과 가루용이나 가공용 쌀의 생산은 대폭 늘려 자급률을 향상한다는 전략이다. 사료용 쌀은 2008년 0.9만 톤에서 2020년 70만 톤으로 증산하고, 가루용 쌀은 2008년 0.1만 톤에서 2020년 50만 톤으로 증산한다.

#### 라. 예산 확보

- 자급률 목표는 생산기반 정비, 각종 직불제에 의한 경영안정, 국내산 농산물의 소비확대 등을 통하여 달성한다. 이와 관련한 예산을 식량안정공급관련 예산으로 분류하여 별도로 총액을 발표하고 있다.

표 3-6. 자급률 목표달성을 위한 목표 및 주요시책

구 분	목표·시책	비고
경영체 육성	○호별소득보상제도로 경영안정확보 - 판매농가 전체를 대상 - 영세규모 농가의 조직화	○생산의 안정성보장 ○전략작물 생산확대
농지 확보	○농지면적 목표 - 2008년 463만ha, 2020년 461만ha  ○경지이용률 목표 - 2008년 92%, 2020년 108%	○전용억제, 경작포기지 발생억제, 기존 경작포기지 재활용 ○호별소득보상제도로 2모작 유도
예산 확보	○식량안정공급관련예산 - 매년 1조엔 이상 확보목표 - 2011년도 1조 1,587억 엔	○2011년농림수산예산 - 2조 2,712억 엔

- 2011년도 식량안정공급 관련예산은 1조 1,587억 엔에 달한다.
- 일본의 자급률 목표 설정이 가지는 의미는 식량주권에 대한 국민의 요구를 지표화하여 농업보호의 근거를 마련하였다는 점에서 중요한 의의가 있다.

### 3.5. 정책전환에 따른 예산편성과 특징

#### 3.5.1. 농림수산예산의 추이

- 일본의 2011년도 농림수산예산은 2조 2,712억 엔으로 전년대비 7.4%(1,806억 엔)나 감소하였다. 11년 연속 감소하는 등 농정에서 예산 제약이 강하게 작용하고 있다.<sup>9</sup>
- 2011년도 국가예산총액은 92조 4,116억 엔에 달하며, 전년대비 0.1% 증가하여 최고 수준을 기록하였다. 국가예산총액대비 농림수산예산비율은 2.5%로 낮아졌다.
- 농업예산의 분류는 구농업기본법 하에서는,
  - ① 생산대책
  - ② 농업구조개선
  - ③ 가격유통 및 소득대책
  - ④ 농업종사자의 복지향상
  - ⑤ 농업단체
  - ⑥ 통계조사 정비
  - ⑦ 기타, 등으로 하여 장기적인 추이의 변화를 이해할 수 있도록 하였다.

---

9) 농림수산예산이 최고였던 시기는 1982년 3조 7,010억 엔이며, 2011년은 38.6%나 감소하였다.

- 1999년의 새로운 기본법 체제에서는 다음과 같이 분류하되, 특히 최근에는 ‘식량안정공급관계비’를 중시하여 전면에 내세우고 있다.
  - ① 공공사업비
    - 농업농촌정비사업
    - 임야공공
    - 치산
    - 산림정비
    - 수산기반정비
    - 해안
    - 재해복구 등
  - ② 일반사업비
  - ③ 식량안정공급관계비

### 3.5.2. 정권공약사업 관련예산의 대폭 증액

- 민주당은 정권공약(매니페스토)에서 앞에서 언급한 바와 같이 3대 정책과제로써 지구온난화와 지구자원문제, 자급률 하락과 식품의 안전성문제, 농산어촌 붕괴위기 등을 제시하고, 이에 대응하기 위한 2대 정책수단으로 ‘호별소득보상제도’와 ‘6차산업화’의 확충을 강조하였다.
- 따라서 전반적인 농림수산예산의 제약 하에서 정권공약사업인 호별소득보상제도를 대폭 증액하였으며, 농산어촌 6차산업화는 2011년 도입되어 실시되고 있다. 호별소득보상제도는 8,003억 엔으로 전년대비 42.5% 증액하였고, 농산어촌 6차산업화는 256억 엔을 책정하였다.
- 예산 제약 하에서, 호별소득보상제도와 농산어촌 6차산업화의 예산을 확보하기 위해서는 ‘공공사업비 대폭적인 축소’를 가져왔다. 2010년도 공공사업비는 전년대비 3,389억 엔(34.1% 감소)이나 감소하는 등 공공사업비의 축소



와 사업 폐지를 단행하였다(<그림 3-2> 참조).

#### 가. 호별소득보상제도 예산내역

- 호별소득보상제도는 ① 쌀 소득보상직불제, ② 논활용 소득보상직불제, ③ 밭작물 소득보상직불제 등으로 구성되어 있으며, 2011년도 예산으로 8,003억 엔을 확보하였다. <표 3-7>
  - 쌀 소득보상직불(고정지불)(1,929억 엔)
  - 쌀 소득보상직불(변동지불)(1,391억 엔)
  - 논활용 소득보상직불(2,284억 엔)
  - 밭작물 소득보상직불(2,123억 엔)
  - 가산지불(150억 엔)
  - 추진사업비등(126억 엔)
- 호별소득보상제도 이외에도 농업자원 보전이나 다원적 기능을 유지하기 위한 ① 중산간지역직불제, ② 농지·물보전관리직불제, ③ 환경보전형농업직불제 등과 같은 공익형 직불제와 사탕수수 등 특정품목에 대한 직불금은 별도로 1,182억 엔을 확보하였다.
- 직불제 예산은 9,185억 엔으로 농림수산예산의 40.4%에 달한다. 직불제 예산이 확대된 배경에는 두 가지 상충되는 의미가 있다. 하나는 시장개방의 영향으로 나타나는 피해를 보전하여 경영안정을 도모하고 자급률을 향상한다는 의미이고, 다른 하나는 환태평양경제연대협정(TPP) 등 추가적인 시장개방에 대비하여 경영안정을 위한 조건을 정비해 둔다는 의미이다.

#### 나. 농산어촌 6차산업화 예산내역

- ‘6차산업화법’에 의하면 관련 사업은 농산어촌지역에서 1차 산업 종사자가 2차 산업, 3차 산업으로 확대하거나 지역에서 업종 간에 연대하여 고용이나 부가가치를 창출하는 사업, 그리고 지산지소를 통하여 지역에서 새로운 수

요를 창출하는 사업으로 구분할 수 있다.

- 2011년도 예산에 반영된 사업은 다음과 같다.
  - 미래를 개척하는 6차 산업 창출 종합대책(130억 엔)
    - 농림어업인 가공·판매활동 촉진
    - 농산어촌 유통의 자원 활용 촉진
    - 국내시장 활성화
    - 해외시장 개척
  - 식품과 지역의 교류촉진대책(17억 엔)
  - 농업인용 다양한 제도금융(109억 엔)
    - 농업개량자금 확충
    - 단기운전자금 신설

#### 다. 식량안보예산 대폭 증액

- 식량안보관련 예산이 대폭 증액되었다. 호별소득보상제도 관련예산을 포함한 ‘식량안정공급관련예산’이 2009년 8,659억 엔에서 2010년과 2011년은 2년 연속 1조 1,500억 엔 수준을 유지하는 등 식량안보를 중시하는 방향으로 예산을 투입하고 있음을 알 수 있다. 신규수요미, 맥류, 대두, 메밀, 유채 등의 증산을 도모하는 직불제 예산을 대폭 증액한 제도설계이다.

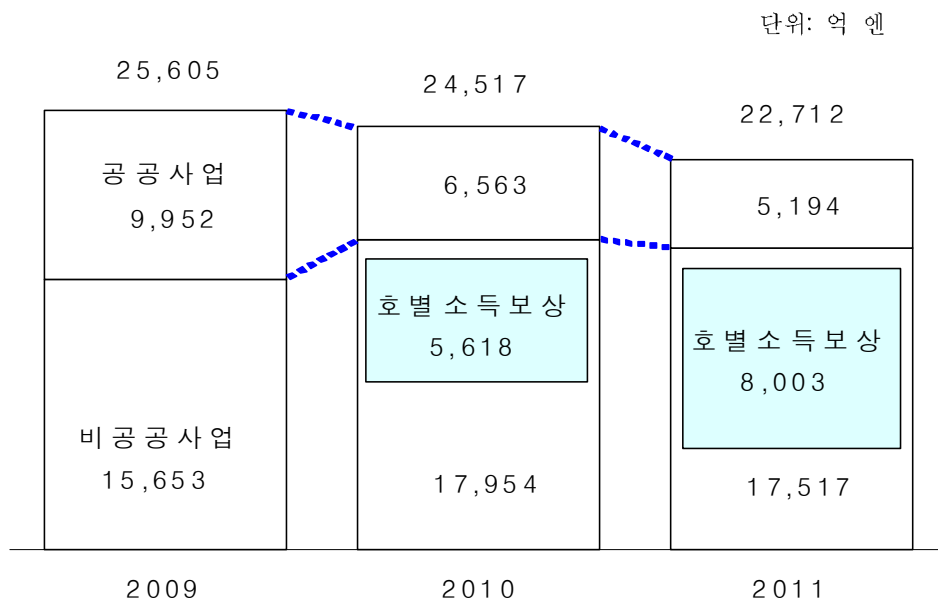
#### 3.5.3. 공공사업비의 대폭 삭감

- 반면에 공공사업비의 대폭적인 축소를 단행하였다. 감소정도를 보면 2010년, 2011년 공공사업비는 전년대비 각각 34.1%, 20.9%나 감소하여 총액으로는 지난 3년간 4,758억 엔이나 삭감되었다.<sup>10</sup>

10) 공공사업은 1982년 1조 4,750억 엔에서 2011년 5,194억 엔으로 64.8%나 감소하였다. 1990년대 이후 공공사업비는 증가하여 2000년은 1조 6,639억 엔이었으며, 이에 대비하

- 공공사업비 중에서 특히 ‘농업농촌정비사업’의 감소가 현저하며, 2010년 이 사업은 전년대비 63.1%(3,643억 엔)나 삭감되었다(<표 3-8> 참조).

그림 3-2. 예산제약 하의 호별소득보상제도 관련예산



면 2011년은 68.8% 감소하였다.

표 3-7. 호별소득보상제도 관련 예산내역

단위: 억 엔

구분	2011년	2010년
호별소득보상제도(A)	8,003	5,618
밭작물 소득보상직불	2,123	0
논활용 소득보상직불	2,284	2,167
쌀 소득보상직불(고정지불)	1,929	1,980
쌀 변동지불	1,391	1,391
가산지불	150	0
추진사업비등	126	80
기타직불제(B)	1,182	618
중산간지역직불	270	265
농지·물보전관리직불	285	273
환경보전형농업직불	48	-
감미자원·사탕수수직불	579	80
직불제 합계(C=A+B)	9,185	6,236
농립수산예산(D)	22,712	24,517
C/D(%)	40.4	25.4

자료: 농림수산성

표 3-8. 공공사업비의 감소내역

단위: 억 엔, %

구분	2009		2010		2011	
	예산액	전년 대비	예산액	전년 대비	예산액	전년 대비
농립수산예산총액	25,605	97.1	24,517	95.8	22,712	92.6
비공공사업비	15,653	102.3	17,954	114.7	17,517	97.6
식량안정공급관련	8,659	100.9	11,599	133.9	11,587	99.8
공공사업비	9,952	89.9	6,563	65.9	5,194	79.1
농업농촌정비	5,772	86.4	2,129	36.9	2,129	100.0
임야공공	2,609	97.4	1,870	71.7	1,790	95.7
치산	992	94.2	688	69.4	608	88.4
산림정비	1,617	99.4	1,182	73.1	1,182	100.0
수산기반정비	1,199	89.5	822	68.6	724	88.0
해안	180	96.4	49	27.3	41	82.7
농산어촌지역정비	-	-	1,500	순증	318	21.2
재해복구 등	193	100.0	193	100.0	193	100.0

자료: 농림수산성

## 4. 요약 및 시사점

### 4.1. 일본농업의 구조

#### 4.1.1. 농업의 구조적인 문제

- 일본 농업은 시장개방에 의한 농산물가격 하락을 비롯하여, 농가인구의 감소와 고령화, 농지면적 및 경지이용률의 감소 등으로 농업생산액은 1990년을 정점으로 감소하고 있다.
- 경지면적과 농가수가 동시에 감소하는 가운데 농가수 감소가 급격하여 토지이용형 농업의 호당 경영규모는 서서히 확대되고 있다.
- 국내 농업생산력이 저하하는 가운데 식생활 소비패턴의 변화로 인하여 자급률은 계속 하락하여 왔으나, 자급률 목표를 설정하여 생산을 장려한 결과 최근 하락에 제동이 걸리고 있다.
  - 열량기준 자급률: 1970년 60%, 2000년 40%, 2009년 40%
- 일본은 인구의 고령화와 총인구 감소가 동시에 진행되고 있다. 따라서 쌀 수요가 지속적으로 감소하여, 국민 1인당 쌀 소비량(백미)은 1962년 최고 118kg에서 2009년 58.5kg으로, 총소비량(현미)은 최고 1963년 1,341만 톤에서 2010년 811만 톤으로 감소하였다.

#### 4.1.2. 농업의 새로운 동향

- 쌀 과잉에 의한 가격하락이 계속되는 가운데, 영세농가들의 지연성 조직경영체인 ‘마을영농’이 늘어나고 있다. 마을영농은 신규수요미, 채소, 대두 등

의 ‘복합경영’이나 가공·직거래 등 ‘다각경영’으로 고부가가치를 실현한다.

- 또한 농가 주도의 산지직판장을 통한 ‘직거래’의 매출액이 급증하고, 채소·과일·축산 등 자본·기술집약 부문에서는 ‘농외기업의 농업진입’, ‘농가와 기업간의 연대’ 등 새로운 경영형태가 나타나고 있다. 이러한 현상을 지원하는 것이 6차산업화와 농상공연대, 지산지소 등이다.

## 4.2. 정책전개와 추진방식 개편

### 4.2.1. 농정개혁의 배경

- 농정개혁의 배경에는 농업의 식량공급력 저하, 농업종사자의 고령화와 과소화, 농지유희화와 같은 농업자원 유실 등의 문제가 확산되고 있다는 점에 대한 위기감이 작용하였다.
- 농정의 국제규율 강화와 통상정책 변화에 대한 정합성을 유지하기 위하여 농정개혁이 불가피하였다. 또 비농업부문에서의 규제완화의 흐름이 농업의 구조개혁을 비롯한 규제완화 내지는 철폐를 강요하였다.
- 세계 식량위기의 심각성도 중요하게 고려되고 있다. 신흥국의 수요증가와 재생에너지 등 곡물수요의 다양화와 수요 확대가 동시에 진행되는 반면에 공급은 지구온난화 등에 의해 제약이 있다. 식량의 안정적인 공급을 농정의 이념으로 설정하여 식량안보를 확보하기 위한 정책을 강화하고 있다.
- 이러한 현상에 대응하여 구조개혁을 단행하되, 규모확대와 공동이용 등을 통한 생산비를 절감하고, 개별경영만으로는 대응하기 어려운 지역에서는 조직경영으로서 ‘마을영농’을 비롯하여, 농외기업의 농업진입, 제3섹터 등 다

양한 경영체를 육성한다는 방향이다.

#### 4.2.2. 농정의 3영역

- WTO 체제에 대응한 일본의 농정개혁은 1992년 ‘새로운 식량·농업·농촌정책의 방향’(신정책)에서 시작한다. 농정을 식량정책·농업정책·농촌정책 등 세 영역으로 구분하여 정책방향을 제시하였다.
- 영역별 목적을 보면, 식량정책은 국민에게 식량을 안정적으로 공급하는 것이며, 농업정책은 경영안정과 농업의 지속적 발전을 도모하는 것이다. 그리고 농촌정책은 자원 보전과 국토의 균형 있는 발전을 도모하는 것이다. 이러한 정책추진을 통하여 다원적 기능의 발휘를 농정의 이념으로 한다.

#### 4.2.3. 농정의 4대 이념 설정

- 1999년 제정된 새로운 기본법에서는 농정의 추진체제와 관련하여 농정의 4대 이념을 제시하고, 이에 근거하여 10년 정도의 중장기정책방향으로서 ‘기본계획’을 수립하되, 5년마다 경신하는 추진방식을 도입하였다.
- 4대 이념은 ① 식량의 안정적인 공급, ② 다원적 기능발휘, ③ 농업의 지속적 발전, ④ 농촌 진흥 등이며, 특히 ‘식량의 안정적인 공급’은 농정의 최상위 이념이다.
- 기본법에 근거한 ‘식량·농업·농촌기본계획’은 10년 정도(5년마다 경신)의 농정의 구체적인 방향을 결정한 것으로서 계획적이고 일관성 있는 농정추진을 보장하는 근거가 되고 있다.

### 4.3. 민주당 농정의 특징

#### 4.3.1. 문제인식

- 2009년 집권한 민주당은 농업의 최대 문제를 ‘농가소득 감소’와 ‘지역경제 쇠퇴’에 있다고 인식하고, 이러한 문제해결에 예산을 집중적으로 투입하고 있다.
- 또한 민주당은 농림업의 수익성 악화가 농촌경제 쇠퇴라는 문제로 파악한다고 판단하고, 정권공약에서 이러한 두 가지 문제에 적극적으로 대응하는 과제와 수단 등을 제시하였다.

#### 4.3.2. 정권공약(매니페스토)

- 민주당이 제시한 정책과제는 ① 지구온난화와 지구의 자원문제에 대응, ② 식량자급률 하락과 식품의 안전·안심에 대한 기대상실 대응, ③ 농산어촌 붕괴의 위기에 대한 대응 등이다.
- 이러한 과제를 해결하기 위한 수단으로 ① 호별소득보상제도 도입, ② 농산어촌 6차산업화를 도모하기로 하였다. 이를 통하여 자급률(열량기준)은 2009년 40%에서 2020년 50%로 향상한다는 계획이다.
- 정권 교체가 이루어진 이후에 문제 인식과 정책 중점에는 변화가 있으나 농정이념, 추진방식 등은 종전의 틀을 유지하고 있다. 이것은 기본법 정신의 계승과 기본계획에 의한 정책추진에 근거하기 때문이다.



### 4.3.3. 호별소득보상제도

- 호별소득보상제도는 농가의 소득감소, 쌀 과잉문제 해소, 논(밭)농업 활성화, 자급률 향상 등을 목적으로 2010년 모델사업을 거쳐 2011년 전면 도입되었다.
- 호별소득보상제도는 다음의 3가지 직불제로 구성된다.
  - ① 쌀 소득보상직불제: 쌀 가격하락에 대응, 고정지불과 변동지불로 보전
  - ② 논활용 소득보상직불제: 쌀 대체품목의 생산증대를 위해 소득보전
  - ③ 밭작물 소득보상직불제: 논·밭 대상, 밭작물 증산을 위해 소득보전
- 호별소득보상제도의 특징은 쌀을 감산하는 동시에 전락작물을 증산하여 자급률을 향상하는 것에 목적이 있다. 전락작물은 수요가 늘어나고 일본 국내에서 증산이 가능한 작물로서 ① 맥류, 대두, 사료작물, ② 신규수요미(사료용쌀, 가루용쌀, 연료용쌀, 청벼, 가공용쌀), ③ 메밀, 유채 등이다. 이러한 작물을 증산하여 자급률을 향상하고 쌀을 감산한다는 의도이다.
- 특히 쌀의 사료화 추진에 중점을 두고 있다. 과잉문제를 안고 있는 쌀에 대해 주식용과 사료용으로 용도를 구분하여, ‘주식용은 감산’, ‘사료용은 증산’을 통하여 자급률 향상을 도모하고 있다.

### 4.3.4. 농산어촌 6차산업화

- 6차산업화는 ① 지역주민이 주도로 하여, ② 지역자원을 활용하여, ③ 지역단위에서 고용을 확보하고 소득을 창출하여 자급률을 향상하고 지역 활성화를 도모하는 것이 목적이다.
- 농산어촌에 부존하는 자원이란 지역특산의 농림수산물, 농산물 부산물과 목

재 등의 바이오매스, 햇빛·물·바람 등의 자연에너지, 경관·전통문화 등 광범위하게 포함한다.

- 사업 유형은 ① 농림어업자가 생산·가공·유통을 일체화하여 소득을 증대하는 유형, ② 농림어업자가 2차·3차 산업과 연대하여 지역비즈니스 또는 새로운 산업을 창출하는 유형 등 두 가지가 있다.

#### 4.3.5. 2011년도 농림수산업예산의 특징

- 일본의 농림수산업예산은 1995년 3조 4,230억에서 계속 감소하여, 2011년은 2조 2,712억 엔으로 감소하는 등 농정에서 예산제약을 강하게 받고 있다.
- 예산 제약 속에서도 정권공약(매니페스토)에서 제시한 2대 정책수단, 즉 호별소득보상제도와 농산어촌 6차산업화에 예산을 대폭 확충하고 있다.
- 호별소득보상제도와 6차산업화의 예산을 확보하기 위해서는 공공사업비의 대폭적인 축소를 가져왔다. 2010년도 공공사업비는 전년대비 34.1%나 감소하였다. 특히 공공사업비 중에서 ‘농업농촌정비사업’의 감소가 현저하며, 2010년 이 사업은 전년대비 63.1%나 삭감되었다.
- 직불제 예산은 9,185억 엔으로 농림수산업예산의 40.4%에 달한다. 확대되는 배경에는 시장개방의 영향으로 나타나는 피해를 보전하여 경영안정을 도모하고 자급률을 향상한다는 의도와 환태평양경제연대협정(TPP) 등 추가적인 시장개방에 대비한 조건을 정비해 둔다는 의미 등이 내재되어 있다.
- 호별소득보상제도를 포함한 ‘식량안정공급관련예산’이 2009년 8,659억 엔에서 2010년, 2011년 각각 1조 1,500억 엔 수준을 유지하는 등 식량안보를 중시하는 방향으로 예산을 투입하고 있는 점도 특징이다.

#### 4.3.6. 자급률 목표달성을 위한 전략

- 일본 농정은 최근 세계적인 식량수급의 불안정에 대응하여 식량안보를 중시하고 있다. 자급률 목표를 상향 설정하고, 이를 달성하기 위하여 예산을 집중하고 있다.
- 자급률 목표달성을 위한 전략은 고령화·과소화 등으로 약체화되는 인적자원에 대응하여 마을영농을 포함한 경영체 육성, 우량농지의 확보와 경작포기 지 재생·이모작 확대 등에 의한 경지이용률 제고, 그리고 전략작물의 증산을 위한 직불제 확충 등이다.
  - ① 경영체 육성: 판매농가 전체(개별경영체, 마을영농)
  - ② 농지 확보: 2020년 461만ha(2008년 463만ha)
  - ③ 경지이용률: 2020년 108%(2008년 92%)
  - ④ 전략작물: 맥류, 대두, 사료작물, 신규수요미(사료용쌀, 가루용쌀, 청벼, 가공용쌀), 메밀, 유채, 기타 지역특산물 등

## 제 4 장

---

### 미 국

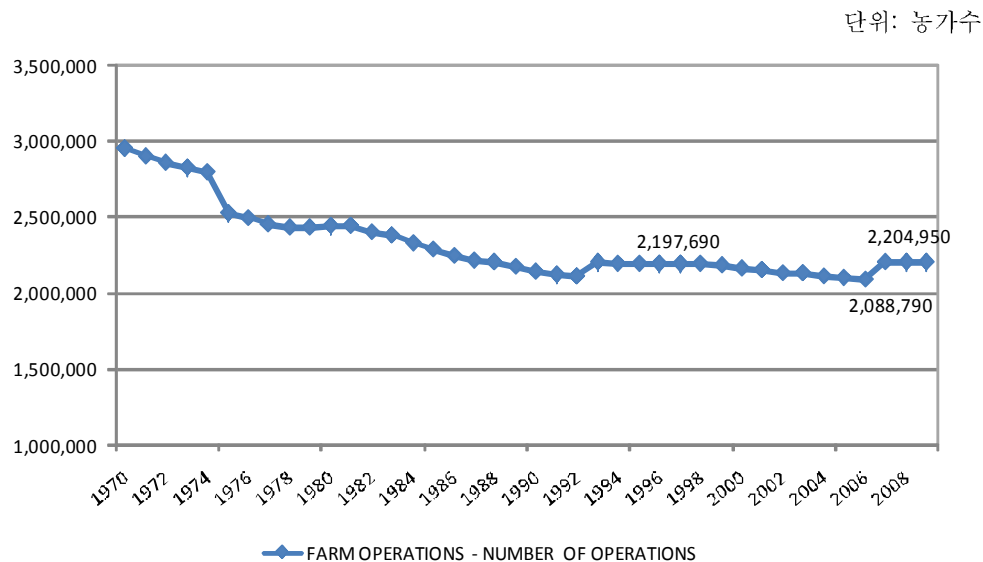
#### 1. 농업구조 현황 및 특성

##### 1.1 농업경영체 동향

###### 1.1.1. 농장수의 감소추세

- 미국에서 농장은 연간 1,000달러 이상의 농산물 판매실적이 있는 농업경영체라고 정의하고 있다. 미국의 농장수는 다른 나라와 마찬가지로 1930년대 이후로 지속적으로 감소하여 2009년에는 1930년대의 1/3 수준인 약 220만 개소로 나타났다.
- 1930년대 중반까지는 농지면적의 증가로 새롭게 진입한 농가가 늘어나면서 농장수가 늘었으나 이후 농지면적이 점차 감소하고, 기계화의 진행으로 농장의 규모화가 진행되었다. 그 결과, 1930년대 후반부터 1970년대까지 농장수가 급격히 감소하였으며, 1980년대 이후부터 감소 추세가 둔화되었다. 감소 추세에서 주목할 점은 2006년 200만 개 조금 넘었던 농장수가 2007년 220만 개 이상으로 늘어났다는 점이다.

그림 4-1. 미국의 농장수 변화 추이



자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

- 센서스 기준, 2002년에 비해 2007년에는 29만 1,329농가가 신규로 진입하였으며, 지난 10년간 36만 1,491농가가 새로 농사를 시작하였다. 신규 진입농가의 평균 연령은 비교적 낮은 편이며, 영농규모도 크지 않은 것으로 나타났다.
- 2003~2007년에 진입한 농가의 평균 연령은 47.6세로 전체 농가의 평균 연령에 비해 10세 정도 낮다. 65세 이상의 고령농 비율은 10%로 낮은 편이며, 이들의 약 80%는 겸업농가이다. 영농규모는 81ha로 전체 농가에 비해 1/2배 정도이다. 1998년 이전에 진입한 농가의 영농규모는 198ha, 1998~2002년에 진입한 농가의 영농규모는 115ha였다. 신규 진입한 농가의 순소득은 6,864달러로 1만 달러 이하의 소득계층이 증가하였음을 의미한다.

표 4-1. 미국의 신규농가 특성

단위: %, 달러

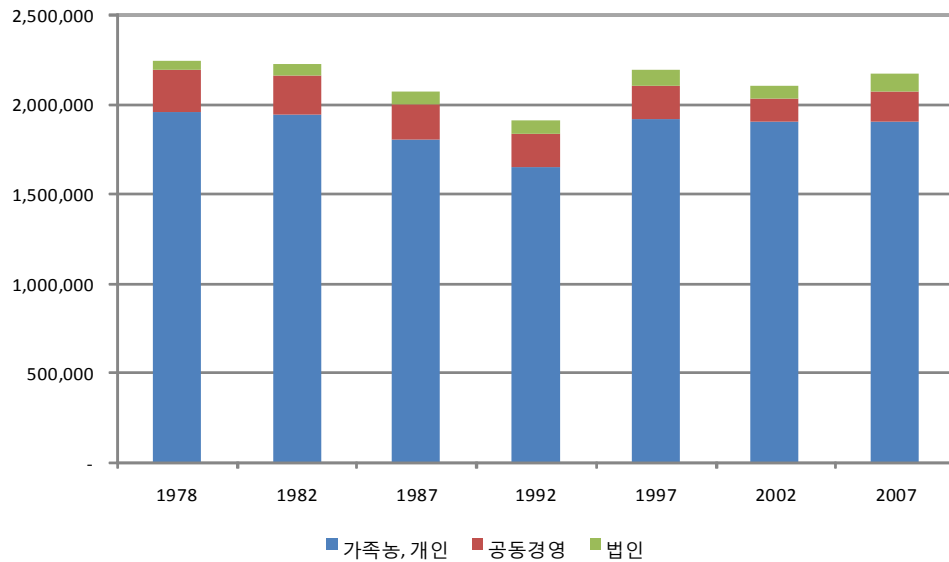
구 분	전체 농가	신규 진입농가		
		1998 이전	1998-2002	2003-2007
평균연령	57.1	60.4	50.4	47.6
65세 이상 비율	30	37	14	10
겸업비율	65	59	77	79
영농규모(ha)	169.1	198.3	115.3	81.3
순 소득	29,117	36,565	15,077	6,864

자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

### 1.1.2. 법인경영체의 점진적 증가

- 1990년대 후반 비가족농은 전체 농장의 0.4%였지만 판매액의 비중은 5.6%를 차지하였다. 전통적인 가족농은 전체 농장의 86%이며, 생산량 비중은 52.1%였다. 참고로 1978년 센서스에서는 88%의 농장이 전통적인 가족농이었으며, 생산량의 63%를 차지하였다(Gardner, 2002).
- 2007년 센서스 기준, 전체 농가 중 86.5%가 가족 혹은 개인소유의 농장이며, 7.9%는 공동경영, 4.4%는 법인으로 조사되었다. 1997년 이후 가족농의 급격한 감소세는 둔화되었지만, 법인수는 지속적으로 증가하였다.

그림 4-2. 미국의 농장 운영 형태



자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

### 1.1.3. 고령농의 증가

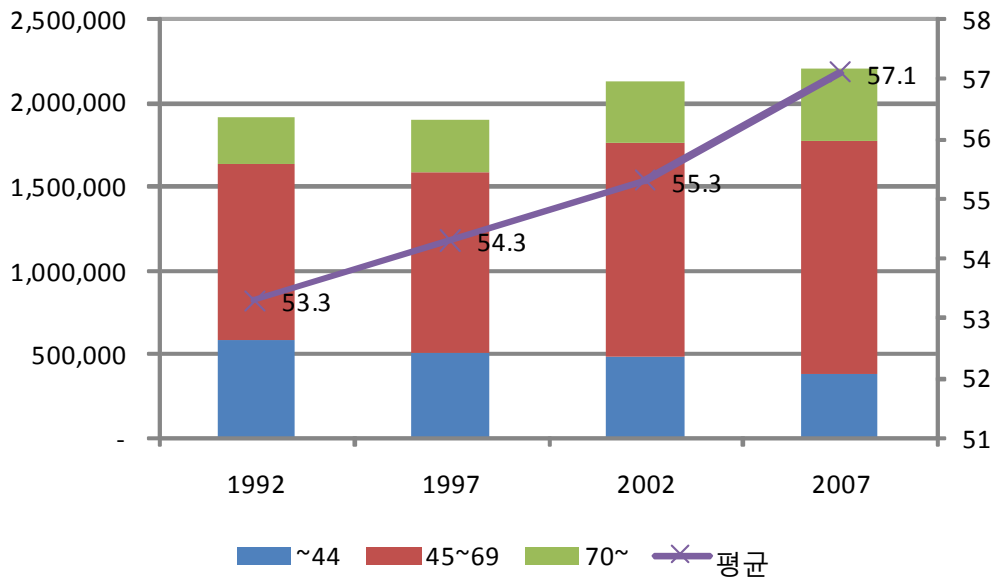
- 농장주의 평균 연령은 2002년 55.3세에서 2007년 57.1세로 상승하는 추세이다. 44세 이하의 젊은 농장주는 1992년 31%에서 2007년 18%로 감소하였다. 한편, 70세 이상의 고령농은 1992년 15%에서 2007년 19%로 증가하여 지속적으로 고령화가 진행되고 있다.

표 4-2. 미국의 농가 연령 분포

구 분	1992	1997	2002	2007
25세 미만	27,906	20,850	16,962	11,878
25~34	178,826	128,455	106,097	106,735
35~44	381,746	371,442	366,306	268,818
45~49	211,527	232,845	276,887	256,694
50~54	217,806	233,884	295,777	308,707
55~59	213,315	222,736	268,712	312,577
60~64	216,524	204,618	240,411	283,729
65~69	188,165	179,858	197,476	235,152
70세 이상	289,485	317,171	360,354	420,502
평 균	53.3	54.3	55.3	57.1

자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

그림 4-3. 미국의 고령농가 증가 추이



자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>



#### 1.1.4. 농가소득의 양극화

- 순농가소득은 2000년대 들어 지속적으로 증가하여, 2010년에는 7만 7천 달러로 나타났다. 순농가소득 중 직접지불액이 차지하는 비중을 보면, 2000년대 들어 농가에 대한 지원이 높았음을 알 수 있다(<표 4-3> 참조).
- 구체적으로 살펴보면, 1960년대 이전까지 직접지불액이 농가소득에서 차지하는 비중은 전반적으로 10% 미만이었으나, 1960년대 이후 1970년대 이전까지는 약 20% 수준이었다. 1970년대에 다시 줄었으나 1980년대 이후부터는 30% 이상으로 상회하였다. 2007년 이후부터는 다시 감소하는 추세로 10%대를 유지하고 있다.
- 사실 직접지불액의 지원규모는 매년 다르고 직접지불정책의 내역별로 다소 차이가 있지만, 최근 지불 금액은 점차 증가하는 추세이다. 직접지불액 규모의 확대와 순농가소득 중 차지하는 비율이 높은 것은 정부가 농가소득 보전하는 주요한 수단으로 직접지불제도를 이용하기 때문이며, 2002년 농업법의 직접지불제 확대기조와 관계가 깊은 것으로 판단된다.
- 한편, 최근 농장의 소득분포를 살펴보면<sup>11)</sup>, 최하위 그룹인 1만 달러 이하의 소득을 가진 소규모 농가의 숫자는 소폭 증가한 반면, 25만 달러 이상의 고소득 농가의 증가세는 주목할 만하다. 2009년 기준 소득이 25만 달러 이상인 농가는 22만 4천 농가로 2000년도 보다 6만 농가 이상 증가하였다. 1990년에는 25만 달러 이상 농가는 구분하여 조사를 실시하지 않을 정도로 미미했다.

11) 인플레이션에 의한 왜곡을 줄이기 위해 1990년, 2000년, 2009년 3개년만을 조사하였다.

표 4-3. 미국의 순농가소득 중 직접지불액 비중

단위: 천 달러, %

구분	직접지불액(A) (Direct Payment)	순농가소득(B) (Net Farm Income)	비율 (A/B)
1950	0.3	13.6	2.06
1960	0.7	11.2	6.25
1970	3.7	14.4	25.83
1980	1.3	16.1	8.01
1990	9.3	44.8	20.76
2001	20.7	50.6	40.91
2002	11.0	37.3	29.49
2003	15.9	59.2	26.86
2004	14.5	73.6	19.70
2005	24.1	64.4	37.42
2006	15.8	57.4	27.49
2007	11.9	70.3	16.93
2008	12.2	86.6	14.14
2009	12.3	62.2	19.72
2010	11.9	77.1	15.47

자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

그림 4-4. 미국 농가 순소득 중 직접지불액 비중

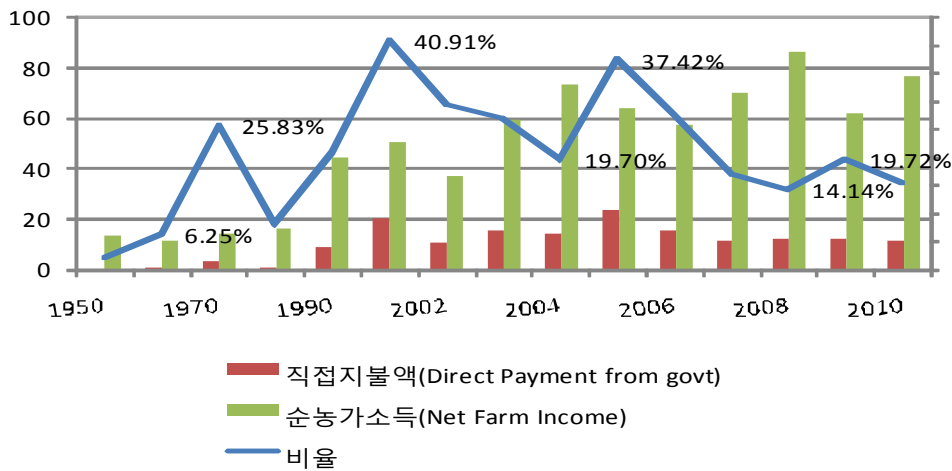
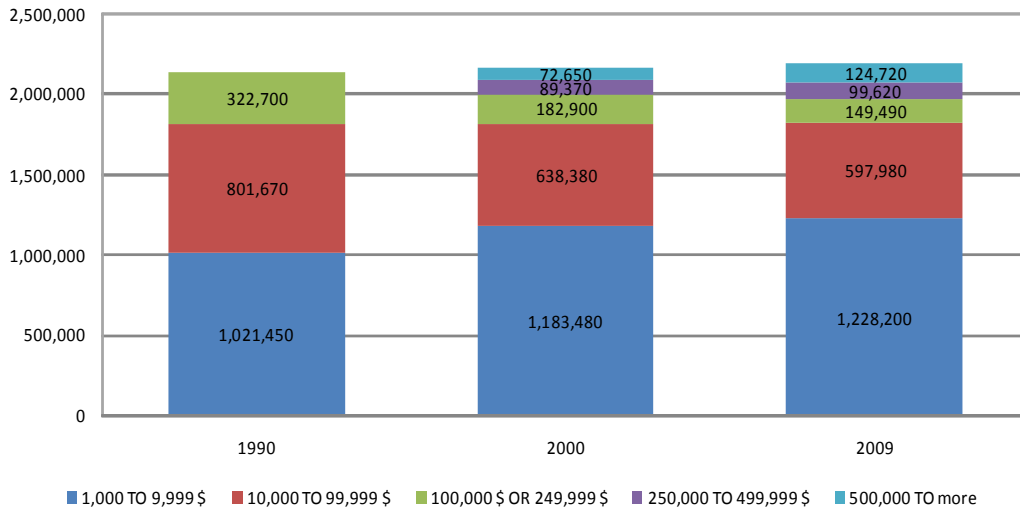
자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

그림 4-5. 미국의 농장수 변화 추이(소득분위별)

단위: 개

자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

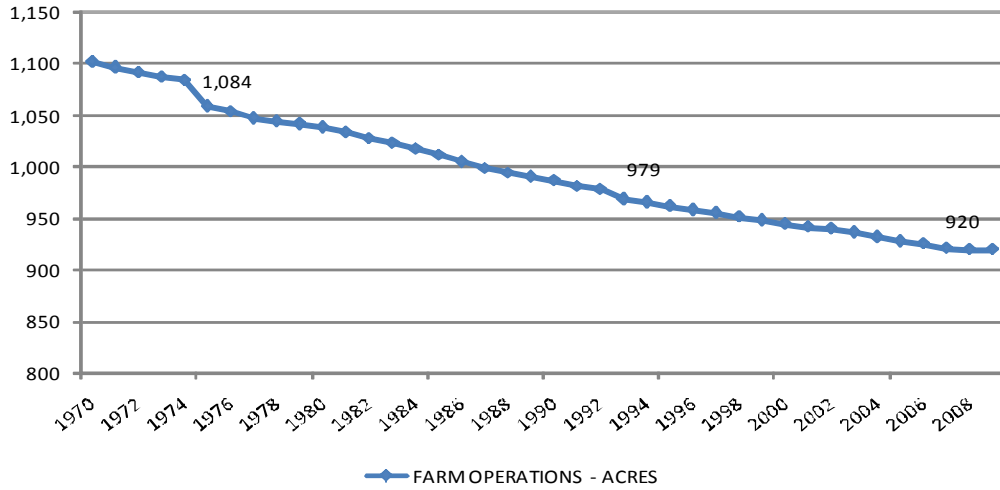
## 1.2 농업생산 구조

### 1.2.1. 외연적 확장세의 둔화

- 미국 농업은 1900년대 이전에 외연을 급격하게 확장하였고, 1890-1900년 사이의 농지 증가는 약 8천만ha로 미국 역사상 가장 급격한 농지 확대 기간이다(Gardner, 2002). 1900년대 이후에는 서부 지역을 제외하고는 농지 면적의 증가가 둔화되었고, 1940년대 이후로는 오히려 농지면적이 감소하였다. 2000년대에는 지속적인 농지 면적의 감소로 현재 농지는 약 3억 7천만ha에 이른다.

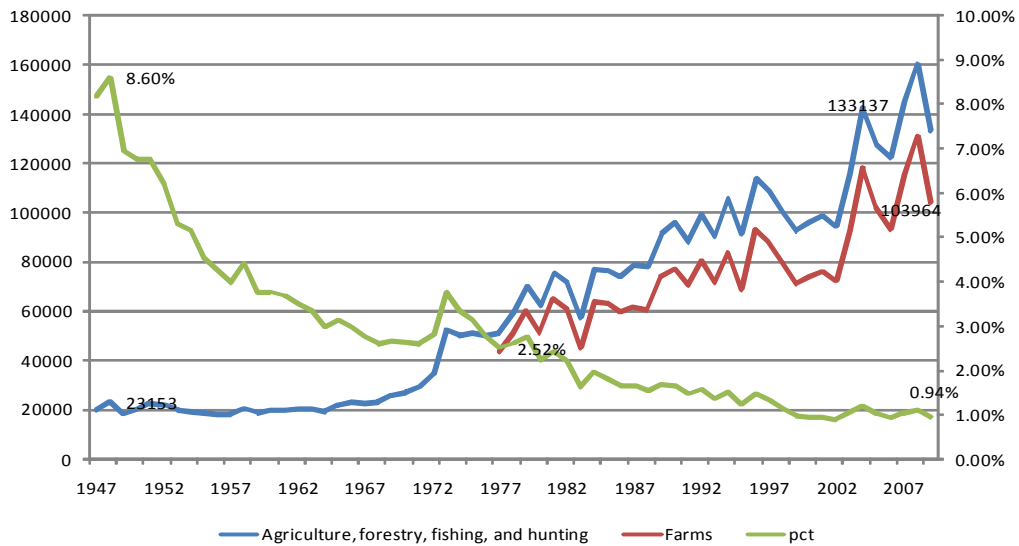
그림 4-6. 미국의 농지면적 변화 추이

단위: 백만에이커



자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

그림 4-7. 미국의 농업생산이 국내총생산에서 차지하는 비중



자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

- 1인당 농업 GDP는 1940년대 이후 연평균 2.8%로 안정적인 증가를 보이고, 전체 농업 GDP의 경우에도 변동이 있으나 지속적인 증가 추세였다. 그러나 전체 GDP에서 농업 부문이 차지하는 비중은 점차 감소하는 추세로 2009년 기준으로 0.94%이다.

## 1.2.2. 농업의 규모화

- 농장 당 산출량의 장기 추세를 보면, 1935년 이후 지속적으로 증가하였으나, 1980년대 이후에는 성장률이 둔화되었다. 한편, 농장 당 경지면적은 1930년대까지는 서서히 증가하는 추세였지만, 이후에는 급속히 증가하여 규모화가 진행되었다.

표 4-4. 미국 농업의 규모화

구분	1950	2000	2009
농장수(개소)	5,647,800	2,166,780	2,200,010
농지면적(ha)	486,275,580	382,436,670	372,241,692
농업GDP(백만 달러)	19,903	95,590	133,137
농장당 산출액(천 달러)	3.52	44.12	60.52
농장당 경지면적(ha)	86.1	176.5	169.2

자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

## 1.2.3. 농지의 집중도 심화

- 농장의 규모화 정도를 보면, 소규모와 대규모 농장 간의 규모 격차가 심화되어 온 것을 확인할 수 있다. 즉, 미국의 농장들이 전반적으로 규모화 추세를 보이고 있지만, 소규모 농장보다 대규모 농장을 중심으로 규모화가 집중적으로 진행되어 왔다.
- 농장의 평균 경지면적의 추세를 보면 1950년 86ha에서 2009년 169ha로 2배

증가하였다. 1992년 기준으로 하위 50% 농장의 경지면적은 전체 평균 농장 판매액의 1/25에 불과하며, 전체 판매액의 2%만을 생산하였다. 반면, 상위 10%의 농장은 전체 평균 농장 판매액의 7배를 생산하였으며, 이는 하위 50% 농장에 비해 152배의 규모이다.

#### 1.2.4. 농가의 품목 특화

- 1900년의 품목별 특화는 뚜렷하게 나타나지 않았다. 570만 농장 중 98%에 해당하는 560만 농장이 닭 사육, 470만(82%) 농장이 옥수수 재배 등 평균적인 농가의 경우 주요 17개 품목 가운데 5개 품목을 생산하였다.

표 4-5. 미국의 농산물 품목별 농장 수

단위: 천 농가

구 분	1920	1950	1969	1992	2002	2007
옥수수	4937	3202	986	504	348	347
수수	130	142	136	71	33	26
밀	2225	1148	584	292	169	160
귀리	2238	1341	501	141	63	42
보리	449	297	131	58	24	19
쌀	21	11	9	11	8	6
대두	31	370	530	380	317	279
땅콩	230	183	48	16	8	6
알팔파	542	984	834	434	344	290
면화	1906	1111	200	35	24	18
담배	449	532	276	124	56	16
사탕무	47	28	18	9	5	4
감자	2888	1650	108	15	9	15
비육우	5358	4064	1719	1074	1018	963
돼지	4851	3012	686	191	78	75
양	539	320	171	81	98	145
닭	5837	4216	471	88	73	83
합계	32678	22611	7408	3524	2675	2494
농장총수	5837	5388	2733	1925	2128	2204
특화지수	5.6	4.2	2.7	1.8	1.3	1.1

자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

- 1990년대의 농업은 190만 농장 중에 4%만이 닭을 사육하였으며, 25%가 옥수수를 재배하였고, 8%는 젓소, 10%는 돼지를 사육한 것으로 나타났다. 1992년부터는 평균 2개 이하의 품목을 생산하였고, 2007년에는 센서스 기준 평균 1.1품목으로 특화도가 높아진 것으로 나타났다.

### 1.3. 농업구조 특성과 농정 이슈

- 1980년대 미국 농업정책의 초점은 기술 발전에 의한 지속적인 생산성 제고이며, 이를 통해 농산물의 생산 과잉문제 해소와 농가소득 안정을 유지하는데 있었다. 생산과잉은 농산물 가격 하락을 가져오고, 이는 농업소득 저하, 농업 고용 노동자의 빈곤 문제로 연결되기 때문에, 1980년대 중반까지는 생산과잉을 조정하는 공급관리 정책에 초점을 맞춘 것이다. 이 시기는 보호농정과 시장지향성이 혼합된 가격·소득지지 정책이 농업정책의 중심이었다.
- 최근 미국 농업은 대규모 농장으로의 소득 집중 현상으로 대규모 농장과 소규모 농장 간 소득격차가 확대되고 있다. 그 결과, 소규모 농장들의 농외소득(정부보조금)의존도가 높아지고 있다. 이에 따라 농장의 생산성의 제고, 규모화 등 농장 중심의 정책으로부터 영세소농(빈곤 농가) 및 고령농을 대상으로 하는 정책의 필요성이 강하게 제기되고 있다.
- 미국 농정을 바라보는 두 가지 시각이 있는데, 첫째는 시장 지향적 입장<sup>12)</sup>으로 상업농을 미국 농업의 중심으로 보고, 기술 진보에 대한 관심, 식품 가격의 하락에 대한 문제, 대규모 상업농의 효율성 제고를 핵심 농정 과제로 보는 시각이다.

---

12) CAST(Council for Agricultural Science and Technology)

- 두 번째는 ‘녹색시각’의 입장으로 GMO 농산물 생산을 포함한 기술 발전에 대해 회의적이며, 화학비료·바이오 기술이 환경 및 건강에 미치는 위험을 우려하며, 유기 농산물, 소규모 생산, 생태 친화적 농업에 정책의 초점을 맞추고 있다.
- 농업·농촌·식품의 관점에서 미국 농업 역시 환경의 변화에 따라 최근 식품 안전, 환경보호 측면이 농정에서 중심 의제가 되고 있다.

## 2. 미국의 농정개혁

### 2.1. 미국 농정의 변화

- 농장수의 변화, 농가소득 분포의 변화, 농가인구 변화 등 미국의 농업 구조가 변화함에 따라 시기별로 중점을 두는 정책이 변화하였다. 예를 들면, 소규모 농장의 증가 문제의 경우에도 소규모 농가의 증가가 바로 저소득 영세 농의 문제로 직결된다고 보기는 어렵다. 왜냐하면, 고용 노동자의 빈곤 문제는 농정이 해결해야 할 분명한 문제이지만, 만일 도시민의 귀농 인구가 높다면 최근의 식품 안전에 대한 관심도 증가, 로컬푸드(local food)에 대한 인식 변화에 따라 양질의 소규모 농가가 증가할 수 있다. 그에 대응하는 정책은 그들의 창업을 지원하는 방향이 되어야 할 것이다.
- 가격지지 정책을 포함한 품목별 정책은 ‘1985년 농업법’ 이후 2000년대 이전까지 시장 친화적 방향으로 전환되어 농민들의 시장 참여를 적극 유도하였다. 그 결과, 정부의 시장 개입과 가격 지지는 줄어들었다.
- 규제 초점도 식품안전성, 반독점정책, 농산물 유통, 농촌은행, 선물거래 기



타 금융행위로부터 환경규제, 기초영양섭취, 농업노동자 보호, 농촌지역의 토지이용계획으로 바뀌었다.

- 미국 농업정책의 일반적 목표는 농업 부문의 효율성, 경쟁력을 높이는데 있다. 시장 실패에 대응하는 차원에서 정부개입을 지지하지만 위험관리의 경우는 생산자와 책임을 분담하는 등의 시장주의에 바탕을 두고 있다(Collins, 1999; Knutson et al., 1999; Tweeton, 1976).

그림 4-8. 미국의 농업 정책 목표 변화

2000년대 이후의 농업의 정책 목표	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농산물 가격 파동에 대응하기 위한 시장 확대</li> <li>· 리스크 관리</li> <li>· 시장 중심적 생산 지원</li> <li>· 토지, 자원 보존</li> <li>· 식품 안전</li> <li>· 안정적인 식량 공급 유지</li> <li>· 농가 소득 증진</li> <li>· 작물간 공평성 유지</li> </ul>	
경제적 목표	사회적 목표
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 리스크 관리 발전</li> <li>· 반독점적 시장 실패 문제</li> <li>· 환경 문제</li> <li>· 식품 안전</li> <li>· 기초 연구 수행</li> <li>· 무역 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농장 수 유지</li> <li>· 소규모 농장 보조</li> <li>· 사회적 약자 농가 보호</li> <li>· 가족농 보호</li> <li>· 소득 보전</li> </ul>
1976년 이전의 정책 목표	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소득 보전에 최대 중점</li> <li>· 무역 확대 문제는 강조를 덜함.</li> <li>· 가격 안정화에 중점</li> <li>· 가격 안정화를 제외한 리스크 관리 개념은 없음.</li> <li>· 식품 안전과 농업 안보에는 관심이 덜함.</li> <li>· 가족농 유지에 관심</li> </ul>	

## 2.2. 2000년대 농업법의 주요 내용

- 미국 농업법은 기본적으로 5년 주기로 개정되는 포괄적 내용을 담고 있는 법으로 기존 농업법을 보완하거나 수정하는 형태를 취해 왔다. 일반적으로 알려진 미국의 ‘농업법’은 1965년부터 시작되었다.
- 1990년대 농업법은 전반적으로 시장 지향적 내용이 강했으나, 1990년대 말 농산물 파동 이후 2000년대 농업법에서는 보호 농정으로 회귀하려는 경향이 강하였다.

표 4-6. 미국 농정의 전개 과정

단위: 십억 달러

농업법	제정규모	주요 정책
1996년 농업법 (1996~2002)	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시장지향적 농정개혁</li> <li>- 생산조정제 폐지</li> <li>- 가격지지용자제도 계속</li> <li>- 고정직불제 도입</li> </ul>
2002년 농업법 (2002~2007)	270.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농가소득 안정 중시</li> <li>- 가격지지용자제도 계속</li> <li>- 고정직불제 확대(대두 등 대상 확대)</li> <li>- 가격보전 직불제(CCP) 도입</li> <li>- 환경정책 강화</li> </ul>
2008년 농업법 (2008~2012)	284.0	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보호농업 강화, 바이오에너지 지원</li> <li>- 고정직불제, CCP 유지, 평균작물수입보전 도입</li> <li>- 농촌개발정책 강화</li> <li>- 에너지정책 강화</li> <li>- Food Stamp 지원 강화</li> </ul>

### 2.2.1. 2002년 농업법<sup>13</sup>

- 농장 안전 및 농촌 투자법(The Farm Security and Rural Investment Act of 2002)은 크게 소득안전망 제도 강화, 환경 농업 정책의 확충, 미국 내 농업을 보호하기 위한 원산지 표시제 도입 등 3가지 내용을 담고 있다.

#### 가. 소득안전망 강화

- 소득안전망을 강화하는 방안으로 농가의 소득보전을 위한 용자단가의 인상, 고정 직접지불 유지, 경기 대응 지불제 신설, 마케팅론, 용자부족불, 낙농가 손실 보전제를 도입하였으며, 지원 대상 품목을 확대하였다.
- 용자 단가는 밀은 11%(기존 7%), 옥수수는 5%(기존 3%)로 인상하였고, 대두는 소맥, 옥수수에 비해 상대적으로 가격 수준이 높아 용자 단가는 인하하였으나 직접지불대상에 포함하였다.
- 2002년 농업법에서는 목표 가격과 용자 가격을 법으로 규정하여 2007년까지 보장하여 생산자 리스크를 줄임으로써 안정된 영농환경을 제공하였다.
- 새로 도입한 경기대응직불제(Counter-cyclical payment; CCP)는 종전의 긴급 대책인 시장 손실 지불을 제도화한 것이다. 기존의 시장 손실 지불은 1998년 국제곡물가격의 급락으로 인한 손실을 보전해 주기 위한 것으로 1998년부터 2001년까지 185억 달러를 지출하였다.
- 경기대응직불제는 부족불지불제도의 목표 가격을 부활하였고, 목표 가격과 ‘고정 직접지불+시장가격’의 차액을 직접 지불하는 것이다(김태곤, 2002).

13) 2002년 농업법은 ‘미국농업정책과 한국 농업의 미래’(김계수)를 참조하였다.

표 4-7. 2002년 농업법과 기존의 농업법 차이

구 분	주요내용
상품프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고정직불제도: 생산수준에 따라 변동되던 직접지불수준이 단위당 금액 고정</li> <li>· 경기조정직접지불제도 도입</li> <li>· 마케팅유자제도 적용작물 추가: 땅콩, 순모, 꿀 등</li> <li>· 낙농업: 시장손실지불제도 도입</li> </ul>
환경보전	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경보전프로그램</li> <li>· 토지은퇴제도</li> <li>· 사용토지보전</li> </ul>
신용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농가서비스제공 융자프로그램</li> </ul>
농촌지역개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 폐수 및 쓰레기 처리 프로그램</li> <li>· 부가가치 창출의 농업</li> </ul>
연구분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구비 지원</li> <li>· 최우선 연구개발 분야</li> <li>· 유기농업</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원산지 규정</li> </ul>

자료: 강문성(2007)

- 2002년 농업법에서는 직접지불제를 확대하였는데, 이는 생산자에게 직접 현금(또는 품목 증서)으로 지원하는 정책이다. 농산물의 실제 생산량과는 관계 없이 고정된 직불금을 지불하는 것으로 품목별 직접지원, 생산 신축 계약, 환경 보존 지원 등으로 크게 나눌 수 있다. 융자부족불, 마케팅론도 일종의 직접지불제도이며, 시장손실지원은 직접지불액의 단가를 높여주는 정책이라고 볼 수 있다.

#### 나. 환경 농업 정책의 강화

- 토양유실, 지하수 오염, 습지 상실 등 환경 측면을 입법화한 것은 1985년 농업법부터이고, 2002년 농업법에서는 현저하게 침식되기 쉬운 토양 유출을 방지하기 위하여 침식 우려가 있는 토지를 생산에서 격리시키는 보존유보계획(Conservation Reserve Program; CRP)을 확대 실시하였다.

- 수질오염을 방지하기 위한 환경개선 장려계획(Environmental Quality Incentives Program; EQUIP)을 실시하고, 습지보존 계획(Wetland Reserve Program; WRP)을 확충하였다.
- 이러한 환경 농업 정책은 국내적으로는 곡물의 과잉생산을 방지하는 효과로 생산자를 보호할 수 있지만, 농업 부문 지원을 강화하는 등으로 농정 정책이 회귀하는 성격을 가지게 되었다.

#### 다. 2002년 농업법에 대한 비판

- 시장 지향적이라는 농업 정책의 개혁 방향과는 맞지 않고, 국제적 추세에 역행한다는 비판이 있었다. 특히 최저 가격지지 역할을 하는 용자 단가를 인상함으로써 실질적인 가격지지 수준을 높이는 결과를 초래하였다. 결과적으로 자국의 농업을 보호하는 정책으로써 호주, 캐나다, 브라질 등 상대국들로부터 비판을 받았다.
- 경기대응보조금 지불(CCP)의 경우, WTO의 최소허용 보조에 해당한다고 주장하지만 실제로 경기대응 보조의 단가는 당해 연도의 가격을 적용하고, 지불금액은 품목별 현재 가격에 의해 결정되므로 품목 특정적이어서 최소허용 보조에 해당되지 않는다는 비판이 제기되었다.

표 4-8. 미국의 2002년 농업법 실제 비용

단위: 백만 달러

구 분	작물(A)	환경보전(B)	수출(C)	소계	Food Stamp	총계
FY2002	13,164	2,286	416	15,866	22,069	37,935
FY2003	12,125	2,758	503	15,386	25,325	40,711
FY2004	8,021	2,729	13	10,763	28,621	39,384
FY2005	14,120	3,443	223	17,786	32,614	50,400
FY2006	16,903	3,420	231	20,554	34,620	55,174
FY2007	8,027	3,475	219	11,721	34,885	46,606
계	72,360	18,111	1,605	92,076	178,134	270,210
연평균	12,060	3,019	268	15,346	29,689	45,035

자료: CRS report for Congress(2008)

## 2.2.2. 2008년 농업법<sup>14</sup>

- 2008년 식품·보존·에너지법(Food, Conservation, and Energy Act of 2008)은 2012년까지 5년간 연방정부의 농업 및 농촌관련 사업을 규정하였다. 지난 20년 동안 축소되어온 농업에 대한 정부 보조를 다시 증가시킴으로써 세계적인 농정개혁 기조와는 다른 추세이다.
- 결국 농산물 가격이 높아 농가소득이 급증한 반면, 보조금 수혜농가 자격을 완화하고 보조 수준을 높임으로써 납세자의 부담은 가중되었다는 비판이 제기되었다.

### 가. 소득안정망 및 위험관리

- 경기변동대응직불(CCP) 대상 품목 확대 및 보리, 콩 등의 목표 가격 인상, 용자 단가 상향 조정을 통해 농가 소득을 보전하였다. 또한 과일, 채소, 유기농산물 등은 신규 보조 품목에 포함되었고, 설탕, 낙농품 등 기존 특별 보호 품목에 대한 지원은 증가하였다. 과일, 채소에 대한 지원은 특히 어린이들의 영양 증진과 관련이 있다.
- 수입보전직접지불(ACRE)을 도입하여 농가소득 안전망을 확충하였다. 이 제도는 현재의 농산물 가격이 높지만 향후 가격 하락에 대비한 것이다. 또한 항구적 재해보험인 보조 농업 재해지원(SADA) 제도를 도입하였다.

### 나. 환경 관련 예산 증액

- 보존유보계획(CRP) 대상 면적은 줄었지만 습지보존 면적이 확대되었으며 CRP 대상 토지에 방목림이나 야생 동물을 위한 통로 개설을 위해 나무를 벨 경우 비용분담금을 지원하였다.

14) 2008년 농업법은 '미국 2008년 농업법의 주요 내용과 의미'(어명근)을 참조하였다.

- 또한 환경개선장려정책(EQIP)을 강화하여 경작지 보존을 위한 재원 증액, 보존관리계획(CSP)에 따라 토지, 물, 야생동물 등 자원보호 경영 방식을 채택하는 농민에게 보조금 지급하였다.

#### 다. 식품안전

- 가장 많은 예산이 투입되는 영양(Nutrition) 정책에서는 저소득층에 대한 최소공제한도를 늘려 지원 대상 확대하였다. 원산지표시제 확대, 식품안전 및 소비자 보호에 관한 규정 강화<sup>15</sup>와 육아비 부담 가구에 대한 지원액 상한을 없애고 지원강화, 긴급식품지원계획(TEFAP) 예산 증액, 학교 급식에 과일, 채소 무료 지원 확대 등 식품 안전과 국민건강에 대한 소비자와 정부의 관심이 정책에 반영되었다.

#### 라. 연구개발

- 바이오에너지 제품 검사와 표시제도 강화, 바이오정제 시설 개량 지원 등 유가 상승에 대응한 바이오에너지 개발에 투자함으로써 농촌의 에너지 소비를 효율화하기 위한 노력과 에너지 개발 지원이 계속되었다.

표 4-9. 미국의 2008년 농업법 지출액 추정

단위: 백만 달러

구 분	작물(A)	환경보전(B)	수출(C)	소계	Food Stamp	총계
FY2008	7,454	3,988	334	11,776	36,108	47,884
FY2009	7,560	4,159	334	12,053	36,641	48,694
FY2010	7,238	4,196	335	11,769	36,898	48,667
FY2011	7,095	4,439	334	11,868	37,635	49,503
FY2012	7,191	4,774	334	12,299	38,722	51,021
계	36,538	21,556	1,671	59,765	186,004	245,769
연평균	7,308	4,311	334	11,953	37,201	49,154

자료: CRS report for Congress(2008)

15) The Food Safety Modernization Act of 2010

### 3. 주요 부문별 정책 변화<sup>16</sup>

#### 3.1. 소득안정

##### 3.1.1 1940년대~1970년대

- 부족불제도(Deficiency payment)는 목표가격을 정하고 목표가격과 시장가격의 차이를 지불하는 제도로 1973년 농업법에서는 목표가격 개념을 도입하였고, 대상 작물은 옥수수, 면화, 쌀, 수수, 보리, 귀리이다. 부족불지불의 단위당 단가는 목표가격과 시장가격의 차이 또는 목표가격과 용자율의 차이 중 큰 쪽으로 결정하였다.
- 1977년 농업법에서 국제농산물 가격이 다시 하락하자 용자율과 목표가격을 인상하였다. 이에 가격의 지나친 등락을 방지하고 농가보유 물량을 시장에서 격리하기 위해 카터 행정부는 농가보유비축제(Farmer Owned Reserve; FOR)를 도입하였다.
- 밀, 사료곡물 등을 농가가 직접 보유할 경우 일정한 조건하에서 이자를 면제해 주거나 보유기간 중 발생하는 비용을 보상받는 제도이다.

##### 3.1.2. 1980년대

- 1985년 도입된 마케팅론(Marketing Loan)은 국제가격(또는 용자상환가격)이 용자단가에 비해 떨어질 때에는 당초에 발표된 용자단가보다 낮은 가격으로 용자금을 상환할 수 있는 제도로 용자단가와 시장가격(또는 국제가격)의 차

---

16) ‘미국농업정책과 한국 농업의 미래’(김재수)를 참조하였다.



액에 대하여 상환을 면제하는 방식이다.

- 가격의 최저수준을 지지하면서 용자단가보다 낮은 수준에서 상환단가를 설정하여 과잉생산물의 처분을 촉진할 수 있고, 더불어 용자단가와 상환단가의 차액은 일종의 수출 보조의 성격을 띠므로 상환단가 수준에서 국제시장에 덤핑수출이 가능하게 되었다.
- 1985년 농업법에서 도입된 용자부족불제도(Loan Deficiency payment)는 가격지지용자를 받을 자격이 있는 농가가 용자를 받지 않는 경우, 용자단가와 상환단가의 차액을 직접 지불하는 제도이다.
- 용자부족불제도는 농가의 재고 처분을 촉진하고 용자를 받지 않는 생산자에게 지불되는 것이 특징인데, 1996년 농업법에서 전 작물로 확대되었고, 곡물 가격 하락 후 활용도가 높아졌다.

### 3.1.3. 1990년대

- 1996년 농업법에서는 생산조정제도를 폐지하고 생산신축계약제도(Production Flexibility Contracts)를 도입하였다. 생산신축계약제는 종전의 생산 조정과 연계한 부족불제도를 폐지<sup>17)</sup>하는 대신 고정 금액을 매년 지불하는 직접지불제도이다.
- 농민은 1996년부터 2002년까지 7년간 직접지불 총액과 품목을 미리 정해놓고 이들 해당 품목의 생산, 가격에 상관없이 일정액을 지급받았다.

---

17) 20년간 유지해 온 부족불제도를 폐지하게 된 이유 중의 하나는 재정적자의 급격한 증가이다.

- 생산신축계약제의 도입은 과거의 경지면적과 생산량을 기준으로 농민에게 직접 보상을 하는 것으로 직접지불제의 농가 소득 보전 수단으로의 1996년 농업법에 처음 등장하였다.
- 1996년 농업법 이후 농산물 가격하락과 수출 감소로 농가 소득이 크게 감소 (직접지불액은 가격보전지불액에 비해 20~30% 낮은 수준)하자 시장손실지불제(Market Loss payment)라는 보조금 형태의 직접지불제를 도입하였다.

### 3.1.4. 2000년대

- 기존의 시장손실지불제를 제도화한 경기대응직불제(Counter Cyclical Payment; CCP)는 2002년 농업법에서 도입되었다. 시장손실지불제는 1998년 곡물가격이 하락함에 따라 생산신축계약제만으로는 소득 보전에 한계가 있어서 임시대책으로 직접지불을 수급하는 농가에 대해 지불한 것으로 1998년부터 2001년까지 185억 달러를 지원하였다.

## 3.2. 환경보전

### 3.2.1. 1930-1940년대

- 1930년대 이래 농업관련 법들은 천연자원과 환경관련 조항들을 포함하고 있는데 초기에는 토양침식에 초점을 맞추었다. 농장에서 유출된 표토는 강과 호수에 침전 되고 새로운 화학 잔류물을 옮길 수 있기 때문이다.
- 초기의 토양보존 정책은 환경 보호적 측면이라기보다는 작물을 재배하지 않음으로써 곡물의 공급을 조절하는 휴경지 프로그램(1936년)이 중심이었으며, 이러한 목적의 정책은 아직까지도 법률로 남아있다. 1952년까지는 군수

경기이기 때문에 정부는 공급조절의 필요성을 느끼지 못하였다.

### 3.2.2. 1950년대~1970년대

- 1950년대 중반 수출 수요가 줄면서 정보 보유 재고량이 급속히 늘어났다. 미국 의회와 아이젠하워 행정부는 토양은행프로그램(Soil Bank Program)과 기타 휴경 프로그램을 통해 공급조절을 더욱 강화하였다.
- 강제휴경프로그램(Set-aside Program)은 농무부장관이 작물 경작지 중 경작 외의 용도로 전환되는 면적을 매년 정하는 제도로 1960년대 초반 휴경지 면적은 최대 수준에 이르렀다.
- 1963년 이후 25년간 공급조절을 위해 가장 많이 사용된 제도는 강제휴경 프로그램으로 농민들은 가격정책 혜택을 받기 위해서는 매년 농무부장관이 정한 비율만큼의 경작지를 휴경해야 했다. 1980년대 중반(1983년, 1987년, 1988년)에는 작물 경작지의 거의 1/4에 달하는 3,036만ha 이상의 농지가 휴경되었다.

### 3.2.2. 1980~2000년대

- 1980년대 말에는 공급조절에 반대하는 시각이 정치적으로 우세하였다. 미국의 농산물 공급조절 정책이 당초 목표처럼 생산자에게 이익이 되지 못하고, 오히려 미국의 공급조절이 장기적으로 국제 시장의 수급 불일치를 유발하고, 다른 나라들이 농산물 공급을 늘리게 된다는 비판이 제기되었다.
- 1990년대에는 농산물 공급조절 프로그램이 대폭 축소되고, 1996년 농업법에서는 농무부장관의 휴경프로그램에 대한 권한을 없앴다.

## 가. 농지휴경

- 1980년대 말부터 환경보호와 농업부문의 비용을 연계하려는 다양한 시도들이 이루어졌다. 그 중 가장 광범위한 정책은 1985년 농업법에서 도입된 환경보전유보계획(Conservation Reserve Program)이다. 1990년까지 이 계획에 의해 1,376만ha의 농지가 10년(15년)의 장기 계약을 맺었다. 농민들은 에이커당 연간 50달러와 나무 심기와 같은 토양 보존을 위한 투자비를 지원받는 대신, 잔디처럼 토양에 도움이 되는 작물만을 재배해야 했으며, 제한된 경우만 건초나 목초를 재배할 수 있었다.
- 이 정책의 비용은 연간 18억 달러 이상이었지만, 결론적으로 다른 환경보호 정책에 비하면 비용편익분석 상 편익이 큰 것으로 나타났다.
- 습지보전유보계획(Wetlands Reserve Program)은 이전에 습지를 매립해서 농지로 한 토지를 다시 습지로 복원하는 것이 목적으로 농지의 임차료와 농지를 습지로 복원하는데 드는 비용의 일부를 지원한다.

## 나. 경작지 프로그램

- 민간 토지를 휴경 대신에 농경지로 보존하고, 적극적으로 경작되는 농지의 이점을 살리면서 생태계를 보강하는데 목적이 있는 정책으로 환경개선장려 프로그램(Environmental Quality Incentives Program; EQIP)이 대표적이다.
- 환경개선장려프로그램은 운영 중인 농장의 환경개선 증진용 사업의 비용분담과 기술적 지원을 하는 것으로 동물사육에 대한 새로운 수질오염방지법(2003년)과 병행하여 EQIP는 축산물 생산자들에게 많은 동기를 부여하고 있다. 총기금의 60%가량을 축산업자들에게 집중 투입하도록 구상된 정책으로 환경규제, 식품안전 규제를 생산자들이 충족할 수 있도록 지원하고 수자원보호와도 연결된다.

- 그 이외에도 2000년대 시작된 환경보전 관련 정책들은 환경보전안전계획 (Conservation Security Program<sup>18</sup>), 야생서식지개선장려계획(Wildlife Habitat Incentives Program), 농지와 목초지 보존계획(Farm and Ranch Land Protection Program), 초지보전계획(Grassland Reserve Program) 등 이다.

표 4-10. 미국 정부정책에 의해 휴경된 농경지 면적

단위: 에이커, 농가 수

구 분	휴경지	참여농가
1987	9,870,669	66,105
1992	22,792,319	166,278
1997	29,489,059	225,410
2002	32,723,967	268,748
2007	38,547,450	346,231

자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

### 3.3. 위험관리

- 농업정책에서 농가의 위험관리 정책은 정부의 가격안정화 정책과 연관이 있다. 순수 안정화 정책은 높은 가격과 낮은 가격이 발생할 확률을 모두 줄여서 평균 가격을 유지 시키는 것이다.
- 초기의 안정화 정책으로는 정부가 재고를 조정하는 방식과 휴경프로그램을 들 수 있다. 농산물 가격 안정화를 민간시장을 이용하여 달성하는 방법은 선물 시장과 선도 거래가 있다.
- 1985년부터 몇몇 품목에 대해 거래소 내에서 거래되는 옵션을 구입할 때 보

18) 현재 Conservation Stewardship Program이다.

조금을 지급하는 시험적 정책을 도입하였고, 1996년 더욱 다양하게 상품을 공급하였지만 농민들의 호응은 크지 않았다. 왜냐하면 선도 거래는 가격위험뿐 아니라 생산위험까지도 가세해서 문제가 복잡해지고, 농민들은 옵션프리미엄의 가격이 너무 높다고 생각했기 때문이다. 농민들이 주로 접하는 생산의 위험을 조절하는 방법은 작물 보험이다.

### 3.3.1. 1920~1930년대 이전 초기

- 1899년 미네소타의 밀을 대상으로 한 작물보험이 있었다는 기록이 있고, 1920년 이전에 민간회사들의 다양한 종류의 작물 보험의 판매 기록이 있다. 1938년 농업법 하에서 연방작물보험공사(FCIC)가 설립된 후 작물보험관련 정책이 입법화되었다.

### 3.3.2. 1970~1980년대

- 1973년의 농업법은 재해보상 프로그램을 도입하였는데 이 프로그램은 주요 곡물과 면화의 작황부진을 포함하여 재배가 금지된 경우에도 보상금을 주었다. 농민들에게 가입비를 걷지 않았고 재해위험이 큰 지역의 경우 작물 보험이 판매될 수 없었지만 이 정책이 적용되었다.
- 1980년의 작물보험법은 농민들이 보험료를 내고 가입하는 작물보험 규모를 확대하고 FCIC보다는 민간보험회사들이 사업에 참여할 수 있도록 새로운 제도를 도입하였다. 1994년 농무부 위험관리국이 FCIC의 작물보험관련 업무를 맡고 민간 보험판매사와 보험을 가입하는 농민들에 대한 규제와 지원을 담당하였다.
- 1994년 이후 납입액의 25%를 보조하는 수준에서 평균 50%로 올렸지만, 보상금을 받는 절차와 심사도 엄격하게 함으로써 지급수준이 낮아졌다.

1995~1998년에는 1달러의 보험료를 지불하면, 1.77달러의 보험금을 지급하였다.

- 농민들에게 작물보험은 위험관리의 유리한 수단이지만, 2007년 센서스 기준 전체 경작지의 약 54.6%, 전체 농가의 20.7%인 34만 9천 농가만이 작물보험에 가입한 것으로 나타났다. 이는 재해완화보상금제도라는 보조금제도도 함께 이용할 수 있기 때문으로 분석된다.

표 4-11. 미국 농가의 보험가입율

단위: 에이커, 농가 수

구 분	전체	보험가입	비율
경작지	406,424,909	222,267,817	0.54
농 가	1,685,339	349,408	0.20

자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

### 3.4. 식품안전

- 1906년의 식품의약품법을 통해 최초로 소매단계에 규제를 도입하였고, 같은 해에 의회가 농무부의 육류검역기능을 강화함으로써 육류유통업에 대한 통제가 강화되었다. 식품의 세균오염(Foodborne Disease)에 따른 위험에 대해 주로 언급하고 있는 1906년도 식품안전법은 1938년 식품의약화장품법으로 개정된 후 현재는 주로 식품의 방사선조사, 유전자 변형 동식물, 농약 잔류 등이 이슈가 되었다.
- 1997년 HACCP 프로그램을 통해 도축장 등 식품오염에 따른 질병을 줄이기 위해 고안된 새로운 절차들을 도입하였다. 특히 최근 미국 소비자들은 식품의 안전과 위생을 중시하고, 친환경 농산물에 대한 관심이 커졌으며, 비만관리 같은 건강한 식생활에 대한 높은 요구를 하고 있다. 미국 소비자들은 기

본적으로 자국의 식품이 가장 안전하다고 평가하는 것은 사실이지만 식품 안전을 위한 다양한 정책을 추진하고 있다.

- 생산단계의 안전을 확보하기 위하여 효과적으로 해충을 관리하는 해충통합 관리제도(Integrated Pest Management), 작물 재배 시스템에서 피해를 감소시킬 수 있는 위험회피·완화전략(Risk Avoidance and Mitigation Program), 유기농산물 지원 정책(Organic Transitions Program), 신선농산물 안전성 향상을 위한 재배지침(GAP), 이력추적제, 원산지표시제, 리콜제 등 다양한 정책을 추진하고 있다.
- 미국의 질병통제예방센터는 식품안전에 관한 업무를 맡고 있는 보건복지부 산하기관이다. 2011년 1월 오바마 행정부는 1938년 이래 처음으로 대대적으로 수정·보안된 식품안전현대화법을 제출하였고, 의회 승인을 기다리고 있다. FDA가 관할하던 농산물에 대한(육류제외) 강제적 리콜제를 허용하였고, 담당업무를 맡는 주정부 산하의 검사관들의 숫자도 늘렸다.

## 4. 농업투융자 실태

### 4.1. 미국의 농업예산

#### 4.1.1. 2010년 농무부 예산 개요

- 미국의 농업예산은 부처별 구분에서는 농무부 예산으로, 기능별 분류에서는 농업예산으로 분류된다. 미국 농정의 영역은 국민들에 대한 안정적인 식량 공급(Food Stamp)을 포함하고 있으며, 이에 대한 예산규모가 갈수록 커지고 있다. 2010년 농무부 예산에서 식품영양 및 소비자지원 분야가 차지하는 비



중은 50.8%이다. 저소득층에 대한 식품 및 영양 지원을 제외하고 가장 높은 비중을 차지하는 정책은 농업경영체에 대한 가격지지 및 소득보조이다.

- 2010년 농가지원청 예산이 농무부 예산에서 차지하는 비중은 14.8%로 2006년의 27.3%에 비해 대폭 감소하였다. 이에 따라 상품신용공사에 의한 농가지원 지출 또한 2000년에 323억 달러(결산액)를 기록한 이래로 계속 감소하고 있다. 이는 거둬들인 기상이변과 바이오에너지 생산을 위한 작물수요의 증가로 인해 대부분의 작물가격이 높았기 때문이다.
- 전통적인 가격지지나 소득지지를 통한 농가지원 예산의 감소 추세와 달리, 농촌지역개발과 식품안전성 강화, 자연자원보전 및 산림 관련 예산은 안정적으로 증가하는 추세이다.
- 2008년부터 용자부족불지급은 대폭 감소하였으며, 목표가격보다 높은 시장가격이 지속되면서 가격보전직불 예산 또한 크게 줄어들었다. 대농에 대한 지원 자격 제한이 강화됨에 따라 고정직불제의 수혜농가 또한 완만하게 줄어들고 있는 추세이다. 반면 농업재해지원제도의 도입과 작물보험 등 위험관리 예산을 확대하여 생산농가의 소득안정망을 확충하고 있다.
- 2010년에 농무부 예산이 전체 국가예산에서 차지하는 비중은 4.9%이나 저소득층 소득보상 성격인 식품영양보조(Food Stamp) 예산을 제외한 농업예산의 비중은 2.4%에 불과하며, 2006년의 2.7%에 비해 감소하였다. Food Stamp 예산을 제외한 농업예산에서 차지하는 직접지불 예산 비중은 2006년 32.5%, 2008년 28.0%에 이어 2010년 25.1%로 계속 감소하고 있다.

표 4-12. 미국 농무부 예산

단위: 백만 달러

구 분	2006	2008	2010
1. 농가 및 해외농업 지원국	45,685	38,556	46,108
농가지원	35,259	26,680	26,451
상품신용공사	34,904	25,076	25,902
- 농가융자	3,807	3,430	4,118
- 환경보전 <sup>1)</sup>	2,021	2,036	2,007
- 품목지원	28,066	19,666	17,991
가격지지 및 유통지원 용자	10,108	10,066	2,228
용자부족불지급 <sup>2)</sup>	4,074	178	151
고정직불 <sup>3)</sup>	5,303	5,249	4,820
가격보전(경기변동)직불 <sup>4)</sup>	5,950	1,278	1,221
기타직불 <sup>5)</sup>	1,849	1,377	1,600
구입판매/가공저장운송	713	556	-1,124
재해지원 <sup>6)</sup>	383	1,435	760
위험관리	4,102	7,303	11,453
(정부비용) <sup>7)</sup>	4,102	5,009	7,583
해외농업지원	6,324	4,573	8,204
2. 지역개발	13,479	14,873	29,649
3. 식품영양소비자지원국	56,475	57,152	90,803
4. 식품안전청	973	1,065	1,172
5. 자연자원 및 환경국	7,890	7,493	9,710
자연자원보전	2,723	2,811	3,656
산림	5,167	4,682	6,054
6. 유통규제기 획국	1,846	1,915	2,899
동식물검역	1,022	1,163	1,069
농산물유통	824	752	1,830
7. 연구교육경제국	2,346	2,351	2,731
직접지불금 <sup>(1+2+3+4+5+6+7)</sup>	23,682	18,856	22,012
농무부예산	129,322	124,435	178,650
농업예산(식품영양분야 제외)	72,847	67,283	87,847
국가예산	2,715,000	2,902,000	3,613,000
농무부예산/국가예산 (%)	4.9	4.3	4.9
농업예산/국가예산 (%)	2.7	2.3	2.4
직접지불/농업예산 (%)	32.5	28.0	25.1

자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

#### 4.1.2. 농무부 직불 프로그램 지출 감소

- 농무부 직불 프로그램별 지출을 살펴보기 위하여 결산액 기준<sup>19</sup> 자료를 보면, 각 프로그램 별로 도입시기와 지출내역을 알 수 있다(<표 4-13> 참조).

표 4-13. 미국 농무부 직불프로그램 결산액

단위: 백만 달러

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
생산신축	4,105	3,986	-	-	-	-	-	-	-	-
용자부족불	5,293	5,345	693	461	3,856	4,630	174	6	145	192
시장손실	5,455	113	167	-	-	-	-	-	-	-
비보험	64	181	237	124	110	66	127	74	62	99
재해지원	3,146	254	2,119	936	2,469	383	61	602	724	1,937
환경보호	1,655	1,785	1,789	1,850	1,862	1,931	1,948	1,991	1,916	1,911
CUMP	237	182	455	363	582	372		30	85	104
MILCP	-	0	1,796	221	9	352	157	2	757	182
PQP	-	-	1,221	-	-	-	-	-	-	-
Tobacco	-	-	-	5	939	967	955	955	953	954
BCAP	-	-	-	-	-	-	-	-	2	248
CCP	-	-	1,743	809	2,772	4,356	3,159	359	731	903
고정지불	-	-	4,152	5,289	5,235	4,962	3,957	4,821	5,222	4,898
ACRE	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
기타지불	922	-1	101	3	12	11	26	3	-	-
직불금계 <sup>1)</sup>	20,877	11,845	14,473	10,061	17,846	18,030	10,564	8,843	10,597	11,428
농무부계 <sup>2)</sup>	68,559	68,735	72,390	71,769	85,284	95,533	84,435	90,796	114,440	129,460
비중	30.5%	17.2%	20.0%	14.0%	20.9%	18.9%	12.5%	9.7%	9.3%	8.8%

주1) 위험관리를 위한 보험금 지불액은 제외

2) 농무부 예산내역 중 결산액 기준 총액

3) CUMP(Cotton user marketing payments); MILCP(Milk income loss contract payments); PQP (Peanuts quota payments); BCAP(Biomass crop assistance payments)

19) 결산액 기준이기 때문에 <표 4-12>(프로그램 별 예산기준)와는 차이가 있을 수 있다.

- 2001~2010년까지 위험관리를 위한 보험금 지불액을 제외한 직불금 총액은 감소하는 추세이다. 특히 2008년 결산액을 보면, 농산물 가격하락폭이 줄어들음으로 인해 CCP지불액이 감소하였고, 직불금 총액도 88억 달러로 크게 감소하였다. 2010년 결산에서는 직불금 총액은 110억 달러 수준으로 전체 농무부 결산액의 8.8%이다. CUMP, MILCP, PQP, Tobacco, BCAP 등 시기별 특정 품목에 대한 지원액 역시 포함되어 있다.

#### 4.1.3. 미국 농무부 예산의 지원방향

- 2001~2012년까지 농무부 예산은 전반적으로 증가하는 추세이다. 최근 미국 재정악화의 한 요인으로 농무부 예산의 지속적 증가를 지적하는 것도 이러한 추세에 따른 것이다.
- Food Stamp를 제외한 예산구조를 보면, 농가보조, 식품안전, 환경보호, 규제 등의 항목에서 급격한 증가세를 보이는 부분은 없다. 지역개발 부분에 2009년부터 RHS(Rural Housing Service)를 통한 농촌지역의 주택비용에 대한 지원이 크게 늘어났기 때문에 예산이 증가하였다. 저소득층에 대한 예산이 늘어난 것은 Food Stamp 예산액의 증가와 함께 최근 미국 경기하락으로 지원 대상이 크게 늘어났다는 것을 의미한다.
- Food Stamp의 경우, 2001년 265억 달러에서 2012년 1,119억 달러로 크게 늘어날 전망이다. 개인파산이 급격히 늘어난 2009년부터 지원대상자 수가 증가하여 예산에 반영되었기 때문이다.
- 기후변화, 자원에 대한 관심은 환경보호 예산의 꾸준한 증가를 통해 확인할 수 있다. 2001년 60억 달러에서 매년 꾸준히 증가하는 추세를 보였으며, 최근 3년간 증가폭이 높아져 2012년 예산(안)에서는 104억 달러 수준이다.

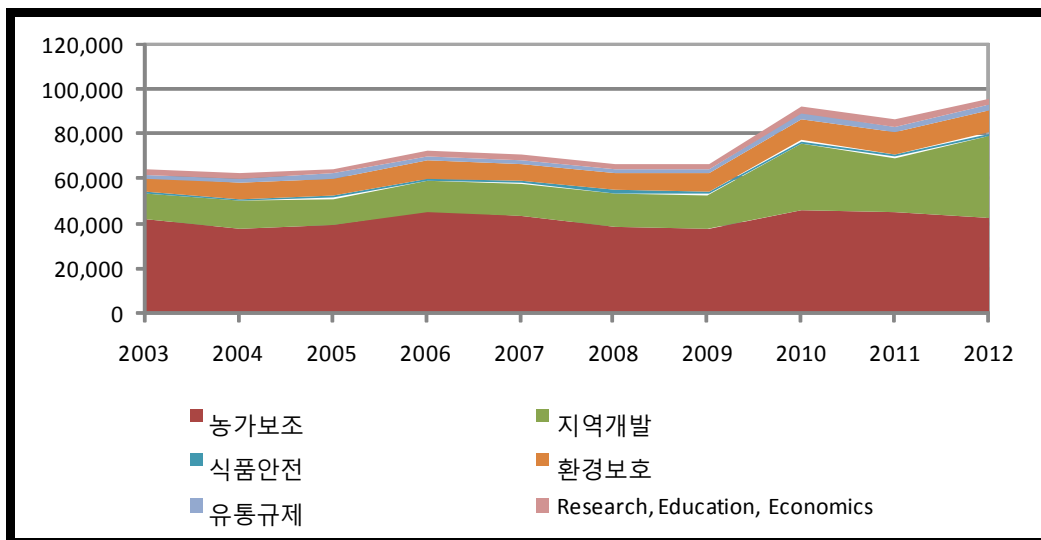
표 4-14. 2001~2012년 미국 농무부 예산

단위: 백만 달러

구분	농가보조	지역개발	식품영양	식품안전	환경보호	유통규제	연구개발	전체
2001	32,124	12,984	26,507	771	6,055	991	2,208	100,214
2002	26,130	12,427	36,916	817	5,693	1,249	2,144	94,871
2003	41,662	11,556	40,990	905	6,137	1,470	2,329	105,604
2004	37,858	11,961	42,859	899	7,598	1,625	2,266	105,730
2005	39,554	11,626	47,878	952	7,985	1,805	2,435	112,867
2006	45,685	13,479	56,475	973	7,890	1,846	2,346	129,322
2007	43,403	14,406	54,444	987	7,719	1,731	2,309	125,610
2008	38,556	14,873	57,152	1,065	7,493	1,915	2,351	124,435
2009	38,070	14,886	62,291	1,092	8,048	1,932	2,312	129,483
2010	46,108	29,649	90,803	1,172	9,710	2,899	2,731	178,650
2011	45,603	24,059	90,114	1,046	10,138	2,513	2,970	173,336
2012	43,011	36,369	111,977	1,020	10,438	2,549	2,773	204,962

자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

그림 4-9. 2001~2012년 농무부 기관 예산(Food Stamp제외)



자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

표 4-15. 2001~2012년 미국 농무부 예산(농가보조, 환경보호)

단위: 백만 달러

구 분	FSA	환경보호	소계	전체	비중
2001	40,124	6,055	46,179	100,214	46.1%
2002	35,124	5,693	40,817	94,871	43.0%
2003	32,315	6,137	38,452	105,604	36.4%
2004	28,664	7,598	36,262	105,730	34.3%
2005	29,150	7,985	37,135	112,867	32.9%
2006	35,259	7,890	43,149	129,322	33.4%
2007	33,891	7,719	41,610	125,610	33.1%
2008	26,680	7,493	34,173	124,435	27.5%
2009	23,774	8,048	31,822	129,483	24.6%
2010	26,451	9,710	36,161	178,650	20.2%
2011	27,843	10,138	37,981	173,336	21.9%
2012	24,862	10,438	35,300	204,962	17.2%

자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

- 미국의 경우, 연구개발 부문에 꾸준히 투자를 하고 있는 것으로 보인다. 2001년 22억 달러에서 크게 증가하지는 않았지만, 2012년 27억 달러 수준(전체예산의 1.3%)을 유지하고 있다.
- <표 4-15>는 미국 농무부 예산 중 농가보조, 환경보호와 관련한 프로그램의 비중을 나타낸다. 2001년 46.1%에서 꾸준히 감소하였고, 2012년 예산에서 비중은 17.2%에 불과하다.
- 전체 미국 예산 중에서 농업부문의 비중은 추세로 보면 점차 감소하고 있으나 최근 Food Stamp 예산 등으로 인해 증가하였고, 2010년 현재 3.9%이다. 국방예산과 보건복지부예산이 높은 비중을 차지하고 있다.

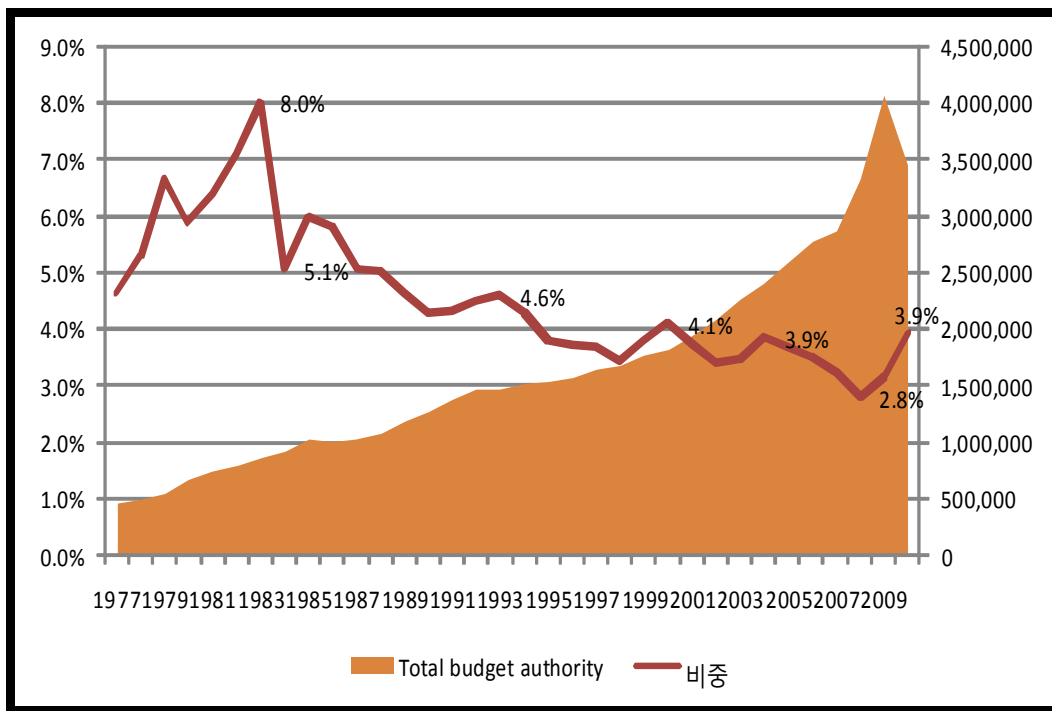
표 4-16. 부문별 미국 예산과 농업부문 비중

단위: 백만 달러

구분	Agriculture	Defense - Military	Health and Human Services	Housing and Urban Development	Treasury	Total budget authority
2008	92,950 (2.8)	674,694	721,693	50,930	751,174	3,326,283
2009	127,826 (3.1)	667,557	851,732	61,810	896,975	4,077,492
2010	135,520 (3.9)	696,943	881,416	49,347	400,474	3,456,577

자료: Congressional Budget Office

그림 4-10. 2001~2012년 농업 예산 비중



자료: 미국 농무부, <http://www.usda.gov>

## 4.2. 농업예산 집행 체계

### 4.2.1. 농무부 산하기관

- 농업정책에 대한 책임은 연방정부에 있지만, 실질적인 집행은 농무부 산하기관들에 의해 이루어지고 있다. 한편 농업 정책을 시행하고 감독하기 위해서 필요한 방대한 행정조직이나 기록유지는 워싱턴 D.C.에서 조율하고 있고, 주정부에서는 농민들과의 상호교류 문제를 주로 조율하고 있다.

표 4-17. 미국 농무부 산하기관과 담당업무

농무부 프로그램	관련 기관*	업무
농가·해외농업	FSA, FAS, RMA	곡물조달, 신용, 보존, 재난, 긴급재난프로그램
식품·영양·소비자	CNPP, FNS	기아극복, 건강증진, 영양교육
식품안전	FSIS	식품소비안전, 레이블링, 포장
유통·규제	AMS, APHIS, GIPSA	국내외 미국농산물 유통, 동식물건강
자원·환경	FS, NRCS	지속가능한 경영방식을 통한 국토 보존
연구개발	ARS, CSREES, ERS, NAL, NASS	경쟁력 제고
농촌개발	RD	농촌지역 경제발전, 지역개발

주: FSA(농가지원청), FAS(해외농업지원국), RMA(위험관리청), CNPP(영양지원홍보센터), FNS(식품영양국), FSIS(식품안전검사국), AMS(농업마케팅국), APHIS(동식물검역국), GIPSA(곡물육류검역청), FS(산림국), NRCS(자연자원보존국), ARS(농업연구), CSREES(국가연구교육지도지원국), ERS(경제연구소), NAL(국립농업도서관), NASS(농업통계청), RD(농촌개발처)

자료: 박성재 외(2008)



### 가. 농가지원청(FSA, Farm Security Administration)

- 미국 농가지원청(FSA)은 융자 및 직불제 등을 포함한 농산물 프로그램과 예정보전휴경프로그램(CRP) 같은 몇몇 보전 프로그램을 운영하고 있고, 특별재해관리 프로그램도 담당하고 있다.
- CRP는 침식하기 쉽거나 기타 이유로 인해 환경적으로 민감한 경작지를 10년간 휴경하도록 하는 계약들에 대한 자금을 지원하는 제도로 현재 약 1,400만 ha의 면적을 약 20억 달러의 비용으로 관리하고 있다.
- 특별재해관리 프로그램을 통해 가뭄, 홍수, 화재, 한파, 돌풍 등 재난으로 인한 자연 재해 손실에 대해 지원한다. 예를 들면, 가축, 꿀벌 및 양식어를 위한 긴급지원(ELAP), 가축자료 재난 프로그램(LFP), 가축 배상책임 프로그램(LIP), 추가소득지원 보조 프로그램(SURE), 수목지원 프로그램(TAP) 등이 특별재해프로그램에 포함되어 있다.
- 상품신용공사(CCC)는 FSA가 운영하는 여러 프로그램에 대한 자금지원을 담당하고 있다.

### 나. 식품영양국(FNS)

- 아동 및 저소득층에 식품과 건강한 먹거리, 영양 관련 교육을 제공하는 것을 보장하기 위한 기관으로 대표적인 정책은 Food Stamp이고 여성, 유아, 아동에 대한 영양 프로그램, 학교 급식, 여름 식품 서비스 프로그램, 재난 구조를 위한 식품 지원, 식품 분배 정책을 담당한다.

### 다. 식품안전검사국(FSIS)

- 연방육류검사법과 가금류제품검사법 및 계란류 제품 검사법에서 요구하는 대로 미국의 육류, 가금류, 계란 제품의 상업적 공급이 안전할 수 있도록 지

원하고 위생, 라벨링, 포장 등에 대한 규제를 담당하고 있다. 또한 최근 그 중요성이 확대되었고 의무적 연방검사, 주단위 검사, 국제업무 등이 강화되었다.

#### 라. 위험관리청(RMA)

- 농업생산자가 사업위험에 대처하는 것을 지원하기 위한 기관으로 산하에 연방작물보험기구(FCIC)를 두고 작물보험 프로그램과 교육 및 봉사 활동을 운영하고 있는데 보험상품을 개발하고 프리미엄을 결정, 집행하며 16개 민간 보험사에 대해 재보험을 제공하고 있다.
- 농작물보험은 미국 농업 정책 중에서 비중이 점차 증가하고 있는 부분으로 주요 곡물들을 대상으로 하고 있으며 점차 품목을 넓히고 있는 추세이다. 2007년 670억 달러 이상의 보험금을 관리(이현욱, 2008)한다.

#### 마. 자연자원보존국(NRCS)

- 자연자원보존국(NRCS)은 농민들에게 환경문제에 대한 정보를 제공하고 이와 관련된 환경 질적 개선 프로그램을 운영한다. 기관이 담당하고 있는 환경개선장려프로그램(EQIP)은 농업인들이 자기 농장에서 나오는 오염물질을 줄이기 위해 고안한 비용분담 프로젝트에 자금을 지원한다. 실제로 대상지역이 곡물 경작지 약 3억 에이커와 목초지 수억 에이커에 제한되어 있어 경쟁이 치열하다.

#### 라. ARS, ERS

- 농업부문의 연구개발 정책은 주 정부와 연방 정부의 공동 책임으로 연방 정부는 연구소와 연구진을 여러 대학교에 두고 있는 농업연구소(ARS)에 예산을 제공하고 있다. 연방정부는 국가연구교육지도지원국(CSREES)이 관할하는 공개경쟁연구자금 등을 이용해 대학교나 기타 기관에서 이루어지는 농업 연구를 지원한다.

#### 4.2.2. 정책목표

- 미국 농업연구소(ARS)는 일정 주기마다 정책 목표를 정하고 이에 대한 자금투자내역을 발표한다. 정책목표를 보면 세부적인 단어사용은 다르지만, 기본적으로 농가소득안정(농가지원), 농촌개발, 식품안전과 식량보장, 국민건강·영양, 자원보호의 5가지 항목을 포함하고 있고, 순서에 따라 기간별 중시되는 목표를 알 수 있다(<그림 4-11> 참조).
  
- 2005년도 예산 중 정책목표 분류를 통해 편성된 금액을 보면, 첫 번째 목표인 농가지원<sup>20</sup>에 대한 금액은 392억 달러이다. 농촌개발에 대한 지원은 119억 달러, 식품안전과 식량보장에 관한 금액은 26억 달러, 국민건강·영양은 48억 달러, 자원보호에는 10억 달러가 편성이 되었다(<표4-18> 참조)

---

20) 농업생산자들에게 기회를 제공하는 것은 그들이 시장에서 활동을 잘 할 수 있도록 지원하는 것이다.

그림 4-11. 미국의 정책목표 변화

<b>2003-2007</b>	
Goal 1	Enhance economic opportunities for agricultural producers (농업지원)
Goal 2	Support increased economic opportunities and improved quality of life in rural america(농촌개발)
Goal 3	Enhance protection and safety of the nation's agricultural and food supply(식품안전, 식량안보)
Goal 4	Improve the nation's nutrition and health(국민영양증진)
Goal 5	Protect and enhance the nation's natural resource base and environment(환경·자원보호)
<b>2006-2011</b>	
Goal 1	Enhance international competitiveness of american agriculture (농업국제경쟁력제고)
Goal 2	Enhance the competitiveness and sustainability of rural farm economies(농업지원)
Goal 3	Support increased economic opportunities and improved quality of life in rural america(농촌개발)
Goal 4	Enhance protection and safety of the nation's agricultural and food supply(식품안전, 식량안보)
Goal 5	Improve the nation's nutrition and health(국민영양증진)
Goal 6	Protect and enhance the nation's natural resource base and environment(환경·자원보호)
<b>2010-2015</b>	
Goal 1	Assist rural communities to create prosperity so they are self-sustaining, re-populating, and economically thriving (농업농촌지원)
Goal 2	Ensure our national forests and private working lands are conserved, restored, and made more resilient to climate change, while enhancing our water resources (환경·자원보호)
Goal 3	Help america promote agricultural production and biotechnology exports as america works to increase food security (식량안보-농업생산증진, 바이오기술수출)
Goal 4	Ensure that all of america's children have access to safe, nutritious, and balanced meals (식품안전, 국민영양증진)

표 4-18. 다섯 가지 USDA정책목표에 대한 예산 지원 (FY2005)

단위: 백만 달러

정책목표	집행기관*	예산	지원내용
GOAL 1 농가지원	FAS	37,449	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 가족농지원</li> <li>▪ 작물보험강화</li> <li>▪ 수출시장확대</li> </ul>
	NRE	14	
	MRP	839	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 농산물 교역 지원</li> </ul>
	REE	877	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 농업분야 기초/응용과학 지원</li> <li>▪ 유전자연구</li> </ul>
GOAL 2 농촌개발	RD	11,626	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 주택비용 지원</li> <li>▪ 상하수도</li> <li>▪ 고용안정</li> </ul>
	NRE	99	
	RRE	198	
GOAL 3 식품안전	FS	952	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ BSE 관련 비용</li> <li>▪ 식량보장</li> <li>▪ 식품안전제도검사</li> </ul>
	MRP	966	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 테러 및 위협에 대한 농업보호</li> <li>▪ BSE모니터링</li> <li>▪ 생명공학기술</li> </ul>
	RRE	730	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 외래병충해로부터 농업보호</li> <li>▪ 식품안전</li> </ul>
GOAL 4 국민건강영양	FNS	47,878	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 푸드스탬프 지원</li> <li>▪ 푸드스탬프 영양교육</li> <li>▪ WIC</li> <li>▪ school lunch/breakfast</li> </ul>
	REE	240	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 건강촉진과 비만방지를 위한 교육</li> <li>▪ 교육, 홍보</li> <li>▪ 비만, 과체중 연구</li> </ul>
GOAL 5 자원보호	FAS	2,105	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ CRP 관련</li> </ul>
	NRE	7,872	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 자발적 자원보호 프로그램에 대한 기술, 재정적 지원</li> <li>▪ 재난(화재) 대비, 산림보호</li> <li>▪ National Forest System</li> </ul>
	REE	390	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기후변화 연구조직</li> </ul>

주: 집행기관명은 &lt;표4-17&gt;을 참조함.

표 4-19. 네 가지 USDA정책목표에 대한 예산 지원 (FY2011)

단위: 백만 달러

정책목표	집행기관*	예산	지원내용
GOAL 1 농촌개발 (지속가능한 농업)	FAS	19,848	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 가축농지원</li> <li>▪ 작물보험강화</li> <li>▪ 수출시장확대</li> </ul>
	NRE	986	
	MRP	868	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 농산물 교역 지원</li> </ul>
	REE	1,267	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 농업분야 기초/응용과학 지원</li> <li>▪ 유전자연구</li> </ul>
	RD	2,944	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 주택비용 지원</li> <li>▪ 상하수도</li> <li>▪ 고용안정</li> </ul>
GOAL 2 자원보호	FAS	2,317	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ CRP 관련</li> </ul>
	NRE	9,146	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 자발적 자원보호 프로그램에 대한 기술, 재정적 지원</li> <li>▪ 재난(화재) 대비, 산림보호</li> <li>▪ National Forest System</li> </ul>
	MRP	71	
	REE	448	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기후변화 연구조직</li> </ul>
GOAL 4 식품안전·국민건강 영양	FS	1,046	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ BSE 관련 비용</li> <li>▪ 식량보장</li> <li>▪ 식품안전제도검사</li> </ul>
	MRP	1,530	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 테러 및 위협에 대한 농업보호</li> <li>▪ BSE모니터링</li> <li>▪ 생명공학기술</li> </ul>
	RRE	470	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 외래병충해로부터 농업보호</li> <li>▪ 식품안전</li> </ul>
	FNS	110,663	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 푸드스탬프 지원</li> <li>▪ 푸드스탬프 영양교육</li> <li>▪ WIC</li> <li>▪ school lunch/breakfast</li> <li>▪ SNAP</li> </ul>

주: 집행기관명은 &lt;표4-17&gt;을 참조함.

## 5. 요약 및 시사점

- 2007년 센서스 기준으로 미국 농가의 평균연령은 57.1세, 평균 경지규모는 169.1ha이다. 농가의 평균연령이 높아지고 있으며(1992년 53.3세 → 2007년 57.1세), 70세 이상 농가가 1992년 15%에서 2007년에는 19%로 증가하여 미국도 농가의 고령화추세가 심화되고 있다. 영농규모는 2000년 이후 평균 170ha 수준에서 안정된 추세를 보이고 있으며, 농가당 품목수는 1992년 1.8개에서 2002년 1.3개, 2007년 1.1개로 나타나 전문화 추세는 심화되고 있는 것으로 나타났다.
- 농가소득의 양극화 현상도 심화되고 있는데 1만 달러 미만 농가의 비중이 완만하게 높아지고 있는 한편, 25만 달러 이상 농가 수가 2000년 16만 2,020개에서 2009년 22만 4,340개로 38.5% 증가한 것으로 나타났다.
- 미국 농정의 이슈는 생산과잉문제 해결과 소득보전을 위한 보호농정과 시장 지향성이 혼합된 가격·소득지지정책이라 할 수 있다. 최근에 대농 집중화와 고령화가 심화되면서 소농 및 고령농가의 빈곤문제가 새로운 이슈로 등장하고 있다.
- 미국 농정에 대한 시각은 두 가지 측면이 있는데 첫째, 전통적인 상업농 중심의 시장 지향적 입장으로 기술진보, 대규모농가의 효율성 제고를 위한 농정에 초점을 둔다. 둘째, 녹색 시각의 입장으로 GM 농산물에 대한 부정적 입장과 친환경농업에 초점을 둔다. 최근에는 식품안전과 환경보호 측면의 농정을 중시하는 경향이 두드러지게 나타나고 있다.
- 농업법의 기초 변화를 통해 미국 농정의 전개과정을 파악할 수 있다. 1996년 농업법에서는 시장 지향적 농정개혁을 추구하였으며, 2002년에는 농가

소득 안정 증시, 2008년에는 보호농업 강화와 바이오에너지 지원에 초점을 두었다.

- 2010년 농무부 예산구조를 보면, 최근 농산물 가격 상승으로 전통적 가격지지 및 소득지지 등 농가지원 예산은 감소한 반면, 농촌지역개발, 식품안전성, 자연자원보전 관련 예산은 안정적으로 증가하였다. 특히, 농작물재해지원제도를 통한 위험관리 예산은 크게 확대되었다.
- 최근에 발표된 2012년 예산 방향을 보면, 농가보조, 식품안전, 환경보호 예산의 급격한 증가는 없으나 2009년 이래로 농촌주택지원청(RHS; Rural Housing Service)을 통한 농촌지역 저소득층의 주택비용 지원 예산이 확대되었다. 기후변화 대응 예산 및 연구개발 예산은 지속적으로 확대하는 반면, 농가보조 예산은 감소할 것으로 나타났다.
- 미국 농정의 변화와 관련한 시사점을 정리해 보면, 첫째, 대외 환경의 변화 측면에서 미국 농업 역시 우리와 마찬가지로 국제곡물수요 등락에 따른 가격 불안정성, 기후 변화, 식품안전성 등이 핵심 이슈로 등장하고 있다. 미국의 경우 대다수 수입 곡물에 대해 강력한 무역 장벽을 적용한 경험이 별로 없지만, 최근 식품 안전에 대한 관심이 고조되고 있으며, 그에 따른 정책적 대응을 위한 원산지표시제, 이력제 등의 식품 정책들이 보완되고 있다.
- 둘째, 미국 내 농업 여건 역시 우리와 마찬가지로 고령화, 농가소득의 양극화, 경지규모 감소, 농촌 지역 사회의 낙후성 문제에 직면하고 있다. 농가 규모가 지속적으로 성장해왔고, 소득의 대부분의 영농활동에서 얻는 전업농의 수가 매우 적기 때문에 이제까지의 미국의 농업정책은 전업농에 대한 복지, 투자 정책보다는 농가소득 보전과 농산물 가격지지를 위한 품목 정책들이 농업 정책의 근간을 이루었다. 그러나 최근에는 상대적으로 소득이 낮은 소규모 영세농 비중이 높아지면서 이에 대한 이슈가 정책 방향에 반영되고 있다.



- 셋째, 기존의 상업농을 육성하기 위한 농업 정책으로부터 가족농 보호 정책을 위한 예산 비중이 높아지고 있다. 특히 최근 미국의 불경기로 재정적자 압박이 심해지면서 농업 예산의 조정이 불가피해졌다. 예를 들면 RD-RHS 를 통해 농촌지역의 저소득층 주택비용 지원 등 저소득층 지원 증가에 따른 재정소요 증가를 기타 농가 직접지불 등의 지원대상자를 줄이는 방법으로 조정하고 있다.
- 넷째, 새로운 제도를 도입하거나 기존제도를 폐지하는 것은 정책이 효력을 발휘하거나 폐지되기까지 기간이 소요되지만, 지원대상의 적격성(eligibility) 을 조정하는 것은 정책입안자 입장에서는 유연한 방책이다. 2011년 예산 제안에서는 이러한 조정을 통해 직접지불에 대한 기준 등의 수정을 통해 핵심 정책목표 - 가족농 보호, 식품안전·영양 - 에 해당하는 재정은 늘리고, 가격안정 등 농가소득보전에 관한 재정은 줄였다.
- 다섯째, 농정목표에 따라 예산안을 검토하는 작업이 필요하다. 사전에 예산을 분배하고 세분화하는 과정 또는 추후 농정목표에 따라 정리하는 과정을 활용할 수 있는데, 미국의 경우 매년 예산안 보고서를 통해 국가 재정의 편성과 흐름을 알 수 있다.

## 제 5 장

### EU의 공동농업정책(CAP)

#### 1. 농업구조 현황 및 특성<sup>21)</sup>

##### 1.1. 농가구조

- 유럽연합(EU)은 1951년에 6개국에서 시작하여 2007년에 27개국이 참여하는 경제 공동체로 성장하였다. 1973년부터 시작하여 모두 5번의 회원국 확대가 있었는데, 이 가운데 2004년과 2007년의 12개국 가입(EU-12)이 가장 큰 규모의 확대이다.
- 2005년 기준으로 농경지 면적은 EU-15가 1억 8,326만 ha, EU-27이 2억 3,795만 ha로 신규 회원국으로 말미암아 총 면적은 30%가량 늘어났다. EU-15 중 프랑스의 면적이 2,985만 ha로 가장 크고, EU-12 중에서는 폴란드가 1,591만 ha로 최고이다.
- EU-15와 EU-27의 농가 수는 각각 613만 호와 1,513만 호이다. EU-12 농가

21) 이 절은 임송수 외(2007)의 자료를 참고하여 작성하였다.

수가 EU-15보다 47% 많다. 특히 루마니아(449만 호)와 폴란드(248만 호)의 합계만으로도 EU-15 농가 수를 능가한다.

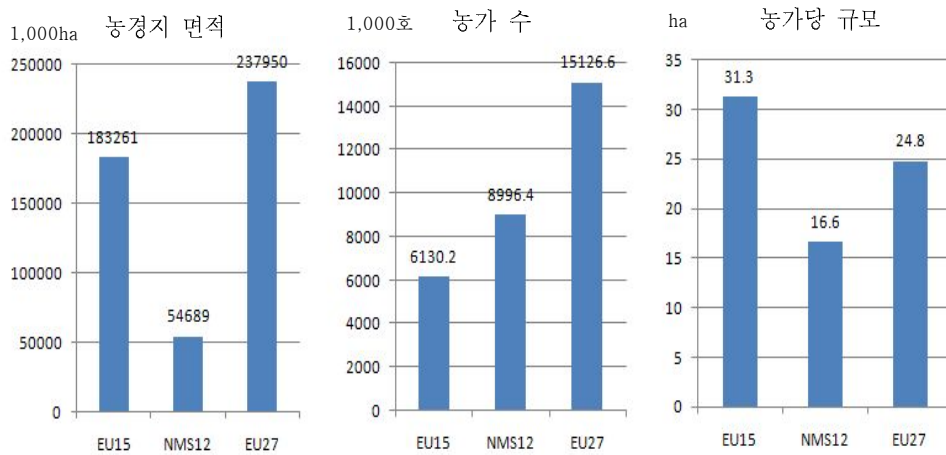
- 농가당 농경지 면적은 EU-15 평균이 31ha, EU-12가 17ha이다. EU-27 평균은 25ha인데 이는 미국의 180ha보다 작은 규모이다. 농가 규모가 가장 큰 회원국은 체코로 84ha이고, 경영 규모가 가장 작은 회원국은 몰타로 0.9ha이다.
- 규모별 농가 수의 분포를 보면, 5ha 미만이 EU-15에서 평균 55%, EU-12에서 85%, EU-27에서 73%를 차지한다. EU-12에 상대적으로 많은 소농이 분포한다는 뜻이다. 반면, 50ha 이상 대농의 비중은 EU-15가 평균 10%, EU-12가 1%, EU-27이 5%를 기록하였다. 대농 비중이 높은 나라는 대부분 EU-15로 룩셈부르크 46%, 덴마크와 프랑스가 각각 33%, 영국 26%, 스웨덴 25% 순이다.

표 5-1. EU 회원국 확대 추이

EU 확대	가입 신청연도	가입 연도	전환 기간	회원국수	회원국
시작	1951	1951	-	6	벨기에, 독일, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드
1차	1961	1973	5년	9	덴마크, 아일랜드, 영국
2차	1962	1981	5년	10	그리스
3차	1977	1986	7~10년	12	스페인, 포르투갈
4차	1989 1991	1995	없음	15	오스트리아 스웨덴, 핀란드
5차	1990 1994 1995 1995 1996	2004 2004 2004 2007 2004	최대 7년	27	키프로스, 몰타 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 불가리아, 루마니아 체코

자료: EU 집행위원회(<http://ec.europa.eu/agriculture>).

그림 5-1. EU 회원국의 농경지 면적과 농가 수(2005년)



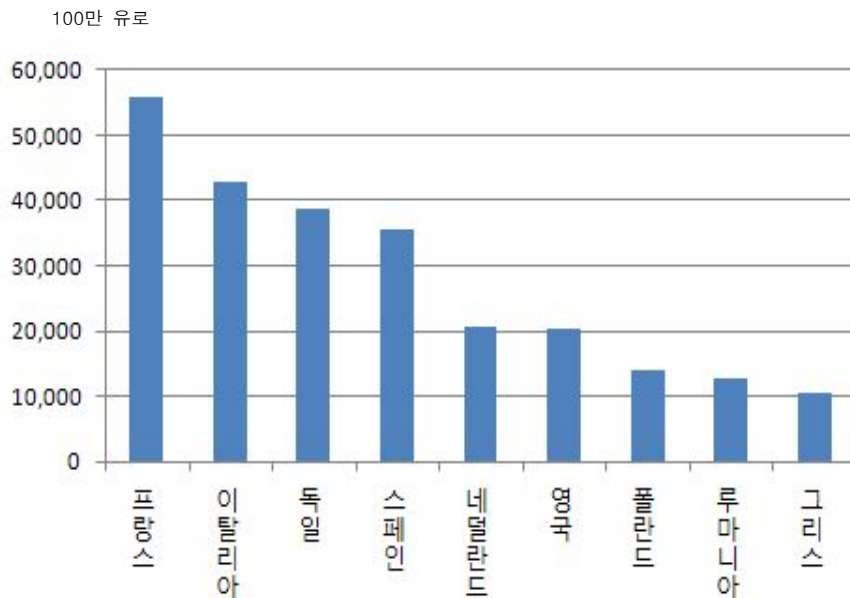
주: 농가 수는 그리스와 스페인이 2000년 기준이고, 프랑스와 불가리아 및 루마니아는 2003년 기준임.

자료: EU 집행위원회; EU 통계국(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

## 1.2. 농업생산 구조와 식량 자급률

- 2005년 생산자 가격 기준으로 농업생산액은 EU-27이 3,077억 유로이며 이 가운데 EU-12는 14%가량을 차지한다. 최대 농업국인 프랑스는 558억 유로를 생산하고, 다음은 이탈리아, 독일, 스페인 순이다.
- 품목별 생산액 비중을 살펴보면 채소와 원예가 15%로 가장 높고, 돼지고기, 곡물류, 소고기, 과일 등의 순으로 높다. 주요 품목별 생산 점유율을 보면, 곡물류에서는 프랑스와 독일 및 이탈리아가 높은 비중을 차지하고, 신선과일과 채소 분야에서는 스페인, 이탈리아, 프랑스가 주요 생산국이다. 축산과 낙농 분야는 독일, 프랑스, 영국, 스페인이 강세를 보인다.

그림 5-2. EU 회원국별 농업생산액 규모(2005년)



자료: EU 통계국.

- EU-15의 식량 자급률은 높은 편이다. 2004년 기준으로 쌀을 빼 곡물 자급률은 117%에 이른다. 회원국별로 살펴보면 프랑스가 196%로 가장 높고 헝가리, 스웨덴, 리투아니아, 독일 순이다. EU-15 회원국 가운데 네덜란드가 자급률 23%로 가장 낮다.
- 시기별·회원국별 곡물 자급률을 비교하면, EU-15 자급률은 1980년대 후반과 1990년대 초반에 최고 수준에 올랐다가 내림세 또는 안정세를 나타내고, EU-12는 오름세를 보인다. 독일은 1988년부터 100% 이상의 자급률을 달성하였고, 1980년대에 자급하던 그리스는 1995년부터 자급률이 하락하고 있다.

표 5-2. EU의 시기별·회원국별 곡물 자급률 비교

시기	50% 이하	50~100%	100% 이상
1970년대	네덜란드	독일, 아일랜드, 그리스, 이탈리아, 영국	덴마크, 프랑스
1980년대	네덜란드, 포르투갈	독일, 아일랜드, 스페인, 이탈리아	덴마크, 그리스, 프랑스, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴, 영국
1990년대	벨기에, 몰타, 네덜란드, 포르투갈, 슬로베니아	에스토니아, 아일랜드, 그리스, 스페인, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 폴란드	불가리아, 덴마크, 독일, 프랑스, 헝가리, 오스트리아, 루마니아, 핀란드, 스웨덴, 영국
2000년대	벨기에, 몰타, 네덜란드, 포르투갈	에스토니아, 아일랜드, 그리스, 스페인, 이탈리아, 슬로베니아	불가리아, 체코, 덴마크, 독일, 프랑스, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 헝가리, 오스트리아, 폴란드, 루마니아, 핀란드, 스웨덴, 영국

자료: EU 통계국.

### 1.3. 농업구조 변화와 요인

- EU 농업은 저투입, 노동 집약적 생산의 전통적 형태에서 다음 두 가지 방향으로 변모하였다(Brouwer 2006). 첫째, 비교 우위가 있는 지역에서 생산 집약화와 특화가 진행되고 있다. 원예작물 생산에서는 스페인 해안지역, 포르투갈, 남부 이탈리아, 그리스 등의 집약도가 커지고 있다. 남부 핀란드와 아일랜드에서도 집약적인 낙농업과 작물 생산이 늘어나고 있다. 양돈산업은 생산과 가공시설이 발달한 덴마크, 벨기에의 플랜더(Flanders) 지역, 네덜란드, 이탈리아의 브르타뉴(Bretagne)와 포밸리(Po Valley) 지역 등에 집중되어 있다.
- 둘째, 조건이 좋지 않은 지역에서는 생산 조방화가 진행된다. 생산 조방화는

주로 토양이 척박하거나 원격 지역에서 나타나며, 일부 농업경영체는 농가 소득이 낮고 후계자가 없어 경영 포기나 대규모 목장에 통합되기도 한다. 핀란드와 아일랜드 대부분 지역, 독일과 영국의 산악지역, 오스트리아의 소규모 복합농 지역, 남부 프랑스, 그리스, 이탈리아의 여러 지역 등이 이에 해당한다.

- 생산 집약화와 조방화의 이질적 추이는 농업구조 변화를 나타내는 통계에 근거하여 설명할 수 있다. 1995~2005년에 농지면적, 농업경영체수 및 농업인구가 꾸준히 감소하였다. 이는 농지면적보다 농가 수와 농가인구의 감소 폭이 큰 것은 경영 규모화를 뜻한다. 경영 규모화가 촉진되면서 중간규모 농가의 비율이 감소한 반면, 10ha 이하의 소농과 100ha 이상의 대농 비율은 늘어났다.
- 미국에서도 중간 규모의 농가 비율이 감소하는 반면, 소농과 대농 비율이 늘어나는 양극화 형태의 농업구조로 변하고 있다. 1995~2005년에 전업 소규모농과 중규모농의 감소는 ① 취미농 이하로 경영규모를 줄이고 농외소득 의존도를 높이거나, ② 규모화를 통해 대농 이상으로 전환하거나, ③ 농업경영에서 퇴진 등을 뜻한다.

표 5-3. EU·미국·한국의 농업구조 변화 비교

구 분	농지면적(1,000ha)			농가 수(1,000호)			농가인구(1,000명)		
	1995년	2005년	연평균증감률	1995년	2005년	연평균증감률	1995년	2005년	연평균증감률
EU-15	142,584	138,453	-0.3%	7,370	5,843	-2.3%	18,289	12,374	-3.8%
EU-27	201,872	192,267	-0.5%	-	-	-	32,353	22,554	-3.7%
미국	134,000	136,000	0.0%	2,174	2,090	0.4%	6,955	5,685	-2.0%
한국	1,985	1,824	-0.8%	1,501	1,273	-1.6%	4,851	3,433	-3.4%

주: 1. EU-15와 EU-27의 농가인구에 그리스 통계는 포함되지 않음.

2. 미국의 농지면적은 작물면적임.

자료: EU 집행위원회; EU 통계국; FAO(<http://www.fao.org>); 미국 농업부, 농림부(2006).

- 농가경영체수와 농가인구의 내림세 및 경영규모의 양극화 현상은 EU만이 아닌 다른 선진국에서도 나타나는 일반적 현상이다. 농업구조의 변화를 초래하는 요인은 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 자본의 노동 대체와 생산성 향상이다. 이는 농업의 총 요소 생산성(Total Factor Productivity) 증대로 설명할 수 있다. 다른 조건이 같다면 생산성 증가는 이전보다 적은 수의 농업경영체가 필요함을 뜻하기 때문이다.
- 둘째, 생산 마진이 감소하여 규모 확대와 소득 창출이 필요하다는 점이다. 가계소득이 오르면서 농산물 지출 비중이 줄어들어 따라 농산물 수요 정체 내지는 감소에 따른 과잉 공급으로 농산물 가격이 내림세를 보이고 있다. 1983년 정점 후 농산물 가격이 하락하면서 마진 또한 감소하여 농업경영체는 규모화나 농외소득에 의한 소득 창출이 필요해졌다.<sup>22</sup>
- 셋째, 농정 효과와 무역자유화의 촉진이다. 특히 농업보조(직접지불)의 대규모 농업경영체 집중 현상은 규모 양극화를 촉진하는 요인으로 작용하였다. 2005년에 EU-15 평균으로 직불 수혜농가의 80%가 총 직불의 20%만을 받는 등 농업보조의 대농 편중 현상이 심화되었다. 그 결과, 직불과 농업소득만으로 생계를 유지할 수 없는 중규모 농가는 농외소득원에 의존하는 소규모 농가로 전환하거나 경쟁력을 높이기 위해 규모화를 추구하게 되었다. 무역자유화 또한 자원 배분의 효율성과 생산성 증대를 촉발함으로써 농가 경영 규모화에 이바지하는 원인으로 지적된다.

---

22) 미국도 전업 소규모농 이하 농업경영체는 농업소득이 음(-)이거나 낮은 수준이므로 농외 소득 의존도가 상대적으로 높고, 대농과 초대형농은 큰 폭의 농업소득 상승률을 기록하였다.



## 2. 공동농업정책(CAP) 개혁의 추진 내역

### 2.1. EU 농업정책의 전개과정

- EU 집행위원회(Commission)는 EU의 형성 이래 농정의 중점과 주요 과제를 생산성 → 경쟁력 → 지속가능성의 흐름으로 정리하였다. 1960년대 발족한 공동농업정책(CAP)은 보호농정의 전형으로 식료공급 부족해소와 농공 간 소득격차 해소를 핵심 목표로 하였다. 정책의 핵심 수단은 가변과징금 제도와 제도가격(정부매입 기준 최저가격)이었다. 가변과징금을 통해 역내 농산물 시장을 해외시장 가격변화로부터 차단하고, 다른 한편 제도가격을 통해 생산자의 소득을 보장하고자 하였다. 이러한 조건 속에서 EU 농업의 투자, 생산성이 증대하여 농산물 순수입국에서 순수출국으로 전환되었다.
- 1990년대에 진행된 농업개혁은 농산물 과잉생산과 그에 따른 재정부담, 과도한 집약화의 해소를 위한 구조농정으로의 전환의 성격을 가지고 있었다. 가변과징금 제도가 폐지되고, 제도가격 수준이 인하되었다. 또한 직접지불제도(작물재배면적, 가축 두수에 연계된 보상직불)가 핵심적 수단이 되었다. 보상직불은 1992년 개혁에서는 제도가격의 인하를 100% 보상하는 방식이었으나 1999년 개혁(아젠다 2000)에서는 부분 보상 방식으로 전환되었다.
- 최근에는 CAP에서 식료품질 및 안전, 농촌, 환경, 건강, 동물복지의 중요성이 증대하고 있으며, 이 요소들을 포괄하는 이념은 지속가능성이라 볼 수 있다. 2003년 직접지불제도를 단일직접지불제도로 전환하면서 상호준수의무(cross compliance)를 강화하고 농촌정책의 비중을 강화하면서, 농업·농촌의 지속가능성을 강화하는 정책변화를 하고 있다. 2008년 이른바 '건강점검'이라는 2003년 개혁 정책 점검과 보완에서도 이러한 노선이 확인된다.

그림 5-3. EU농정 추진의 중점과 과제

생산성 ----->					
경쟁력 ----->					
지속가능성 ----->					
초기	위기	1992년 개혁	Agenda 2000	2003년 개혁	2008년' 건강체크
식료안보 생산성증대 시장안정화 소득지지	과잉생산 지출폭증 국제마찰 구조수단	과잉감소 환경 소득안정 재정안정	개혁심화 경쟁력 농촌발전	시장지향성 소비자관심 환경 단순화 WTO합치성	2003개혁 강화 새로운 도전 위험관리

출처: European Commission(2009) Agricultural Policy Briefs no.1

## 2.2. CAP 개혁의 배경

- UR 협정 체결을 앞두고 개혁의 시발점이 된 1992년 CAP 개혁은 ① 농업 경쟁력 제고, ② 효율적인 소득보전 조치 정착, ③ WTO 협상 대응, ④ 농업 예산 절감, ⑤ EU 회원국 확대 대비, ⑥ 환경, 식품안전 등 비농업계 관심 사항 반영 등을 배경으로 추진되었다. 즉, 가격보조(AMS)를 낮추는 대신에 면적이나 사육두수를 기준으로 하는 보상 직접지불을 도입하였다.
- 직접지불은 CAP 시행 초기부터 존재하였으나 시장보조 조치에 딸린 조치에 불과하였다. 그러던 것이 1992년 개혁 조치로 직접지불은 가장 중요한 보조 정책 수단이 되었으며, 2007년에 CAP 제1기둥(시장 및 농업소득) 예산의 86%를 차지하기에 이르렀다. 1993~2005년 직접지불은 면적기준 직불, 특별 소고기(special beef) 및 암 고기소(suckler cow) 프리미엄, 암 양(ewe) 프리미엄 등 생산과 연계된 조치가 주류였다.

- 직접지불의 시행은 농가소득을 지원하는데 효율이 낮은 가격보조 조치로부터 무역왜곡 정도가 낮고, 소득보전 효과가 높은 조치로 대체하는 것이었다. 또한, 직접지불은 시장보조와 수매제도보다 투명하고 시장왜곡이 적으며, 공공재 공급에 대한 소득지원과 연계하여 지급할 수 있다는 장점을 지닌다. 그러나 지급방식 측면에서는 여전히 작물이나 생산을 전제함으로써 시장을 왜곡하여 시장신호와 무관하게 농가가 생산 극대화나 생산 유지를 꾀할 수 있는 문제를 안고 있다.
- 개입가격의 지속적인 감축과 이에 대한 직접지불 보상률의 인하, 휴경제도를 통한 생산량 감축, 수출보조 인하 등은 예산 절감 효과도 나타낸다. 특히, 개입가격의 인하는 국내외 가격 격차를 줄임으로써 농산물의 국제 경쟁력을 높이는 동시에 WTO 국내보조와 수출보조 감축에 대응하기 위한 불가피한 선택으로 볼 수 있다. 장기 개혁 방향을 제시하는 것은 농업 예산을 동결시켜 미래의 예산 추가감축 위험을 회피하기 위한 측면도 있다.

## 2.3. 주요 개혁 내역

### 2.3.1. 소득 정책: 단일 직불(SPS)의 시행

- 2003년 도입된 단일직불제도(Single Farm Payment Scheme: SPS)는 기존의 작목별 직불제도를 하나의 직불제도로 통합하였다. 단일직불제도는 경영체 혹은 지역별 면적당 역사적인 지원액에 근거하여 지급됨으로써 생산결정과 분리를 강화하였다. 이는 생산과 연계한 기존 허용보조형 직접지불의 단점과 WTO 농업협상에서 허용보조에 관한 규율 강화 움직임을 반영한 것이다. 2005년부터 시행한 단일 직불은 기존 직접지불에 산출 근거를 두고 있으나, 다양한 농업 부문의 지원을 하나로 통합한 것으로 농가가 선택한 생산 형태와 관계없이 지급된다는 특징을 지닌다.

- 단일 직불의 도입 목적은 ① 시장수요에 따라 농가가 자유롭게 생산하도록 유도, ② 환경과 경제 측면에서 지속 가능한 영농 촉진, ③ CAP 신청의 단순화, ④ WTO 농업협상에 능동적 대응 등으로 요약할 수 있다. 단일직불제도 도입에는 보조와 생산의 연계를 끊음으로써 비효율과 과잉생산을 막으려는 의도가 담겨 있다. 이에 따라 농가는 시장신호에 따라 생산하되 직불로써 농가소득 안정을 추구할 수 있다.
- 상호준수의무(cross compliance)는 2003년 이전 회원국의 선택사항이던 것을 EU차원에서 의무화했으며, 이것은 직접지불이 사회적으로 농업에 요구하는 다원적 기능의 수행에 대한 지불이라는 성격을 명확히 한 것이다. 환경, 동물복지, 농업자원의 유지를 위한 의무를 규정하였다.
- 단일 직불과 다른 직불을 받으려면 농가는 상호준수의무(cross compliance)를 지켜야 한다. 1993년에 일부 공동시장조직(CMO)이 선택 사항으로 도입한 상호준수의무는 Agenda 2000부터 모든 직불에 적용되었다. 조건불리지역(LFA)과 농업환경조치(SEM) 같은 일부 농촌개발 조치에는 바람직한 영농방식(Good Farming Practice)이 도입되었다.
- 상호준수의무는 환경, 식품안전, 동식물 위생, 동물 복지 등의 18개의 관리법 규정을 포함한다. 이 밖에도 모든 농지는 바람직한 농업 및 환경여건 속에 유지되어야 하며 특히 다시는 농업생산에 활용하지 않는 농지 관리가 중요하다. 회원국은 토양이나 기후, 기존 영농체계, 토지 이용, 윤작, 영농방식, 농가구조 등 관련지역의 특성을 고려하여 최소 요건을 정할 수 있다.
- 상호준수의무를 지키지 않으면 직불을 줄이거나 보류할 수도 있다. 부주의로 상호준수의무를 위반하면 5%, 재차 위반 때 최대 15%의 농가보조가 보류된다. 이를 고의로 어길 때에는 보조의 최대 20%가 보류되는 것이 원칙이나 보조 대상에서 완전히 배제될 수도 있다. 상호준수의무 관련 벌침금의 25%는 회원국에 남고 나머지는 CAP 예산에 귀속된다.

표 5-4. EU 회원국별 단일 직불 상한

단위: 천 유로

구 분	2005	2006	2007	2008	2010	2013
벨기에	411,053	580,376	593,395	606,935	611,805	611,805
불가리아	-	-	200,384	240,521	321,376	562,308
체코	228,800	294,551	377,919	469,986	644,745	901,745
덴마크	943,369	1,015,479	1,021,296	1,027,278	1,030,478	1,030,478
에스토니아	23,400	27,300	40,400	50,500	70,600	100,900
독일	5,148,003	5,647,175	5,695,607	5,744,240	5,774,254	5,774,254
그리스	838,289	2,143,603	2,171,217	2,175,731	1,988,815	1,988,815
스페인	3,266,092	4,635,365	4,649,913	4,664,087	4,673,546	4,673,546
프랑스	7,199,000	8,236,045	8,282,938	8,330,215	8,363,488	8,363,488
아일랜드	1,260,142	1,335,311	1,337,919	1,340,752	1,340,521	1,340,521
이탈리아	2,539,000	3,791,893	3,813,520	3,835,663	3,869,053	3,869,053
키프로스	8,900	12,500	17,660	22,100	30,980	44,300
라트비아	33,900	43,819	60,764	75,610	103,916	145,616
리투아니아	92,000	113,847	154,912	193,076	267,260	377,360
룩셈부르크	33,414	36,602	37,051	37,051	37,051	37,051
헝가리	350,800	446,305	540,286	672,765	929,210	1,309,210
몰타	670	830	1,640	2,050	2,870	4,100
네덜란드	386,586	428,329	833,858	846,389	853,090	853,090
오스트리아	613,000	633,577	737,093	742,610	744,955	744,955
폴란드	724,600	980,835	1,263,706	1,572,577	2,155,492	3,010,692
포르투갈	452,000	504,287	571,377	572,368	572,594	572,594
루마니아	-	-	441,930	530,681	710,441	1,243,272
슬로베니아	35,800	44,184	58,958	73,533	101,840	143,940
슬로바키아	97,700	127,213	161,362	200,912	275,489	385,189
핀란드	467,000	561,956	563,613	566,801	565,520	565,520
스웨덴	637,388	670,917	755,045	760,281	763,082	763,082
영국	3,697,528	3,944,745	3,960,986	3,977,175	3,975,849	3,975,849
합 계	29,488,434	36,257,044	38,344,749	39,331,887	40,778,320	43,392,733

자료: 이사회 규정(Council Regulation) No. 1782/2003.

표 5-5. EU CAP의 바람직한 농업 및 환경요건에 관한 기본 지침

문 제	기 준
토양 침식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최소 토양커버(soil cover)</li> <li>• 특정 지역요건을 반영한 최소 농지관리</li> <li>• 테라스 유지</li> </ul>
토양 유기물	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 윤작의 기준</li> <li>• 경종작물의 그루터기 관리</li> </ul>
토양 구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적절한 농기계 사용</li> </ul>
최소 수준의 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최소한의 가축 사육 밀도 또는 적절한 체제</li> <li>• 영구 초지 보호</li> <li>• 경관 요소의 보존</li> <li>• 유해 식물의 잠식 회피</li> </ul>

자료: EU 규정(Regulation) No. 1782/2203.

### 2.3.2. 농촌정책의 강화

- 1980년대까지 농정의 초점과 예산 지원이 시장보조에 맞춰지면서 CAP 안에서 농업구조와 농업환경 조치의 비중은 높지 않았다. 1988년에 집행위원회가 ‘농촌사회의 미래(The Future of Rural Society)’ 문서를 이사회와 유럽 의회에 제출함으로써 농촌정책이 중요하다라는 인식이 확산하였다(EC 1998). 이 문서는 ① 경제적·사회적 연대, ② 농촌경제 전반에 미치는 농업 구조조정, ③ 환경보호와 자원 보존 등을 농촌개발 측면에서 고려해야 할 사항으로 지적하였다.
- 농촌정책은 1992년 농업개혁부터 그 중요성이 커져서 농정의 제2지주로 정립되었다. 농촌정책은 4개의 축을 중심으로 시행되었다.
  - 제1축은 “농식품임업의 경쟁력”축으로 인적, 물적자원의 형성
  - 제2축은 “토지관리와 환경”축으로 자연환경과 고자연가치 농업, 그리고 유럽 농촌지역의 전통적 경관을 보호하고 고양
  - 제3축은 “삶의 질과 농촌경제”축으로 공공서비스의 개발, 소규모 사업,

농촌관광, 문화적 유산의 개발을 통하여 농촌지역의 개발을 지원함으로써 전분야에 걸쳐 성장과 고용의 조건을 개선

- 제4축은 “LEADER”축으로 농촌발전에 대한 상향식 접근방식을 가진 지역 행동 전략을 통한 혁신적 거버넌스의 가능성을 여는 것
- 1992년 농정개혁을 통해 농촌개발은 농업환경 보조(agri-environmental payments: AEPs)의 틀로서 CAP의 주요 구성요소로 통합되었다. 오늘날 농촌개발 정책은 1999년 베를린 회의에서 합의한 의제 2000(Agenda 2000)에 기초하며, 이때부터 농촌개발과 농업환경 조치가 시장보조 정책과 동등하게 중요하다는 뜻에서 CAP의 제2기둥(pillar II)으로 불렸다. 2000~2006년에 제2기둥 예산은 CAP 전체의 평균 10%였으나 2007년에는 18.2%, 2008년에는 24.6%에 달하였으며, 이는 앞으로 더욱 증가할 전망이다.
- 농촌개발 정책의 특징은 국가나 지방정부가 관련 조치를 이행하므로 지역마다 프로그램이 다양하다는 사실이다. EU 집행위원회는 이러한 프로그램을 승인하는 역할을 주로 한다. 농촌개발 조치는 재정 계획에 맞춰 7년 주기로 설정된다. 지금 시행되고 있는 것은 2007~2013년 농촌개발규정(Rural Development Regulation: RDR)이다. RDR은 메뉴 방식의 정책대안으로 회원국들이 자국의 정책 목표나 우선순위에 따라 선택하게 된다. RDR의 틀 안에서 회원국은 EU 집행위원회와 협의하여 국가 수준의 농촌개발 프로그램(RDP)과 전략(RDS)을 개발하고 시행한다.
- RDR은 유럽 농촌개발 농업기금(European Agricultural Fund for Rural Development: EAFRD)으로 지원한다. 2000~2006년에는 지역과 조치에 따라서 다른 자금이 동원되었다. EAFRD는 CAP의 제2기둥 관련 조치를 모두 지원함으로써 제1기둥을 지원하는 유럽 농업보증기금(EAGF)과 동등한 위치에 서 있다. 모든 농촌발전 조치에 적용하는 행정 및 회계규정도 단일 체계로 통일되었다. EAFRD 정책은 4개의 ‘우선순위 축(priority axes)’으로 구성된다.

표 5-6. EU CAP 농촌개발규정(EAFRD) 조치

우선 순위	조치	기본 요건	보조 수준
제 1 축 경쟁력 증진	훈련	<ul style="list-style-type: none"> <li>정상적인 교육제도는 아님.</li> <li>정보활동까지 포함하는 조치</li> </ul>	무제한
	젊은 농민 정착	40세 이하로 처음 정착이며, 기술과 자격 및 사업계획을 제출한 자	최대 40,000 유로 (이자보조까지 포함하면 최대 55,000 유로)
	조기은퇴	<ul style="list-style-type: none"> <li>양도인: 상업적인 영농 포기한 55세 이상(정상 은퇴연령보다 10년 이상 젊지 않은)으로 10년 이상 영농에 종사한 자</li> <li>양수인: 젊은 농민으로 정착하거나 50세 이하이면서 농가규모를 확대하는 자</li> <li>고용인: 은퇴 전 4년 중 2년간 정상 고용된 양도인으로서 사회보장제도에 든 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>최대 15년간 최대 70세까지 지원</li> <li>농민: 연 18,000 유로로 총 180,000 유로</li> <li>고용인: 연 4,000 유로로 총 40,000 유로</li> </ul>
	자문 서비스	법적 관리, 모범 영농 및 환경요건 작업 안전 기준에 관한 최소한의 자문 제공	자문 서비스당 비용의 80% (최대 1,500 유로)
	농가 현대화	<ul style="list-style-type: none"> <li>농가의 전체성과 확산이 목표</li> <li>투자에 관한 EU 기준 존중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>투자의 40%(LFA는 50%)</li> <li>젊은 농민은 50%(LFA는 60%)</li> </ul>
	농가 자문-재해관리 서비스 설정	산림 자문 서비스까지 포함하는 개념	제한은 없으나 설정 이후 최대 5년까지 체감 지원
	산림의 경제가치 증진	민간소유자와 지자체 및 관계 기관만 해당	투자의 50%(LFA는 60%)
	농산물과 임산물의 부가가치 증대	<ul style="list-style-type: none"> <li>Annex I 품목으로 EU 투자기준을 충족하면서 전체 사업성과를 개선하는 투자</li> <li>농산물: 소규모 및 마이크로 기업(5인 이하) 한정</li> <li>임산물: 마이크로 기업 한정</li> </ul>	투자의 40%
	농업, 식품, 임업 부문의 신제품, 가공, 기술개발 협력	농림업 부문의 원료 생산자와 가공산업 또는 제3자와 협력 촉진 지원	무제한
	농림업개발 및 적용관련 하부구조	농가와 산림지 접근, 경지정리 및 개선, 에너지 공급, 물관리	무제한
	기준 충족	새로운 기준 적용에 따른 비용 또는 소득 감소분 지원	농가당 최대 10,000 유로 (기준 도입 후 최대 5년 동안 체감지원)
	식품품질 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>식용 대상</li> <li>EU나 회원국 품질 조치에만 연간 유인책 지급</li> </ul>	농가당 3,000 유로로 최대 5년간 지원
	식품품질정보와 판매 촉진	품질조치 대상 품목의 판매 촉진 활동 보조	활동 소요비용의 최대 70% 지원



(&lt;표 5-6&gt; 계속)

제 2 축 환 경 과 시 골 개 선	자연적 조건불리 보조(LFA 보조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련지역의 불리한 조건에서 발생하는 비용과 소득 감소분 지원</li> <li>• 최소 5년 이상 농사지은 농민 대상</li> </ul>	최소 25 유로/ha 최대 150 유로/ha(중간 LFA)
	Natura 2000 보조	Natura 2000으로 분류된 지역에서 불리한 조건 때문인 비용과 소득 감소분 지원	최초: 최대 500 유로/ha 보통: 최대 200 유로/ha
	농업환경보조(강제조치)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입찰방식으로 지원 가능</li> <li>• 의무이행기간은 5-7년 또는 그 이상</li> <li>• 의무이행 때문인 소득 감소분과 추가비용에다 거래비용을 보조</li> <li>• 농업유전자원 보존에 대한 보조</li> </ul>	최대 지원수준: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 연년생 작물 600 유로/ha</li> <li>• 특별 다년생작물 900 유로/ha</li> <li>• 기타 토지사용 450 유로/ha</li> <li>• 토산가축 유로/LU</li> </ul>
	동물 복지 보조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의무이행기간은 5-7년 또는 그 이상</li> <li>• 기본 기준 이상 준수</li> <li>• 의무이행 때문인 소득 감소분과 추가비용에다 거래비용을 보조</li> </ul>	500 유로/LU
	생산과 무관한 투자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업환경 목적과 연계한 투자</li> <li>• Natura 2000 지역의 공공 어메니티 증진을 위한 농가 투자</li> </ul>	무제한
	첫 농지 조립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조립 비용, 5년간 연도별 관리 프리미엄, 최대 15년간 농민(자연인, 민간법률회사)의 소득 상실에 대한 연간 프리미엄 보조</li> <li>• 조기은퇴 보조 수령자나 크리스마스 나무 배제</li> <li>• 속성 품종에는 조립비용만 지원</li> </ul>	최대 지원수준: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조립비용 70%(LFA는 80%)</li> <li>• 소득상실 프리미엄 농민당 700 유로(기타 150 유로)</li> </ul>
	농지 위에 첫 농업-임업 체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 같은 농지에 조방적 농업과 임업체제 구축 지원</li> <li>• 속성 품종과 크리스마스 나무 배제</li> </ul>	최대 지원수준: 조립 비용 70%(LFA는 80%)
	비농업용지의 첫 조립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조립 비용 지원</li> <li>• 버려진 농지는 연간 프리미엄 지급</li> <li>• 속성 품종과 크리스마스나무 배제</li> </ul>	최대 지원수준: 조립 비용 70%(LFA는 80%)
	Natura 2000 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Natura 2000 특정 조치</li> <li>• Natura 2000으로 말미암은 조립지 사용제한에 따른 비용 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최소 40 유로/ha</li> <li>• 최대 200 유로/ha</li> </ul>
	산림환경 보조	국가별 의무 기준 이상의 산림환경 이행으로 발생하는 추가비용을 5년간 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최소 40 유로/ha</li> <li>• 최대 200 유로/ha</li> </ul>
	임업생산 잠재력 복원과 예방조치 도입	회원국의 산림보호 계획에 따라 산불 위험이 증상에 속하는 산림에 대한 예방조치	무제한
	생산과 무관한 투자	산림환경 조치 아래 취한 의무 사항의 성과 또는 관련지역의 공공 어메니티 증진을 위한 비생산적 보조	무제한

(&lt;표 5-6&gt; 계속)

제 3 축  삶의 질과  농촌 경제 의  다양 성	농업활동의 다각화	농가 구원에 지원	명시하지 않음.
	비즈니스 창출과 개발 지원	소규모 사업(5인 이하)에 한정	명시하지 않음.
	관광 촉진	소규모 하부구조(예: 정보센터), 오락시설(예: 소규모 숙박시설) 및 관광 상품 시장의 개발	명시하지 않음.
	농촌경제와 인구에 대한 기본 서비스	마을이나 마을 그룹 단위에서 문화와 여가 활동을 포함한 소규모 하부구조에 대한 서비스 설정	명시하지 않음.
	농촌 유산의 보존과 치받이	환경인식 활동과 Natura 2000 지역이나 가치가 높 은 지역에서 보호나 관리계획 수립 지원	명시하지 않음.
	훈련과 정보	일반 교육 프로그램은 배제	명시하지 않음.
	기술 습득, 생기와 이행	지역 개발전략(연구, 정보, 지역개발전략과 판촉행사 및 지도자 훈련과 관련한 지원 훈련)과 이행	명시하지 않음.

주: 1. 조건불리지역(less favored area: LFA)은 ① 산악지역(고도와 경사도로 분류), ② 중간 지역(사회·경제적 기준으로 분류: 자세한 사항은 집행위원회가 제시한 예정), ③ 특별 지역(예: 습지 등으로 국토면적의 최대 10%로 제한) 등으로 나뉘어 2010년까지 유지함.

2. Natura 2000은 심각하게 위협받는 종과 서식지를 보호하기 위한 생태 네트워크임.

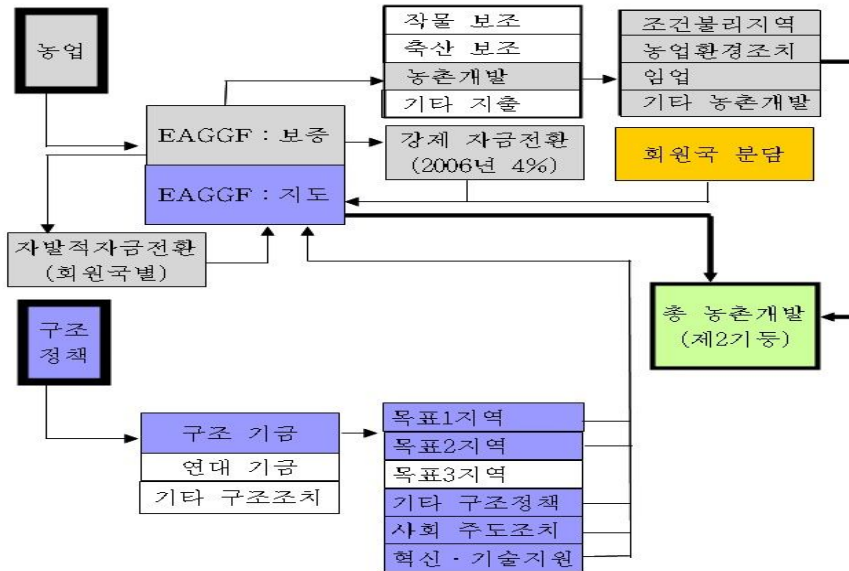
자료: EU 집행위원회. 임송수 외(2007)에서 재인용

### 3. 공동농업정책 예산의 구조와 변화

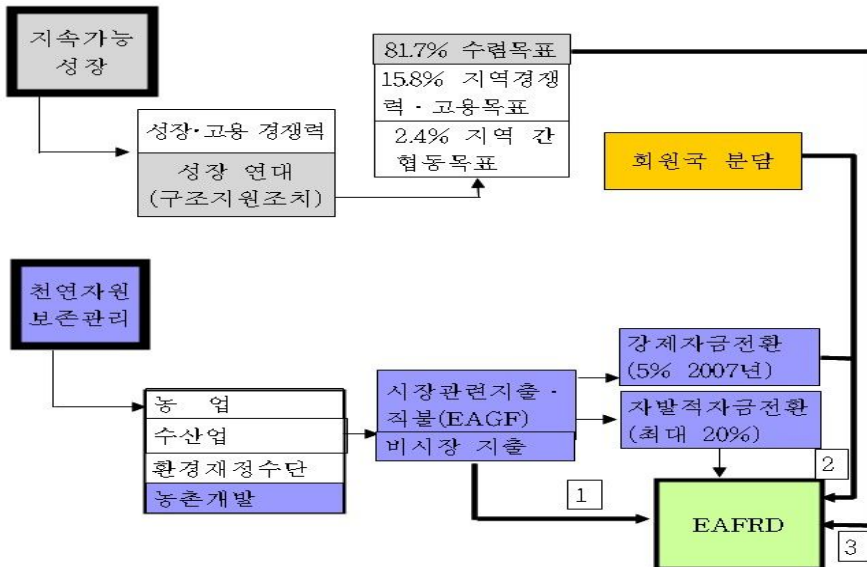
- 2006년까지 CAP에 소요되는 자금은 유럽 농업 지도보증 기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)으로 충당하였다. EAGGF는 1962년에 도입되었고, 1964년에 보증 부문(Guarantee Section)과 지도 부문(Guidance Section)으로 나뉘어 시장과 가격정책, 수출보조 등에 자금을 제공하였다. 그러나 2007년부터 CAP 지출 예산은 2005년에 합의한 이사회 규정에 근거하여 새롭게 만든 유럽 농업 보증기금(European Agricultural Guarantee Fund: EAGF)과 유럽 농촌개발 농업기금(EAFRD)의 단일 규정에 따라 시행되고 있다.

그림 5-4. EU 농촌개발에 배분되는 자금 흐름도

<2000~2006년>



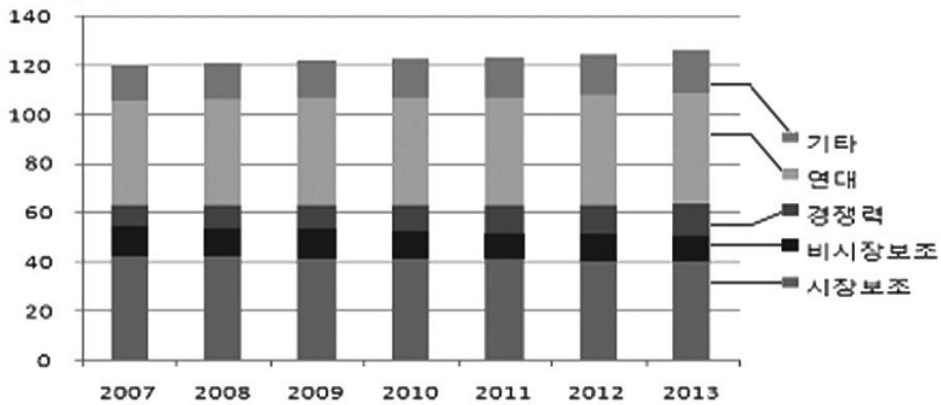
<2007~2013년>



자료: 임송수 외(2007)에서 재인용

- 농촌개발에 배분되는 자금의 흐름 체제를 2000~2006년과 2007~2013년으로 나누어 비교하면, 2006년까지는 EAGGF 보증 부문에서 일부 자금이 자금전환과 회원국의 자금 분담으로 말미암아 지도 부문으로 전이되었다. 농업정책 이외에도 구조정책을 통한 농촌개발 지원이 있는데, 목표1지역, 목표2지역, 기타 구조 조치, 지역사회 주도 조치, 혁신 조치와 기술지원을 포함한다.
- 이로써 2000~2006년 농촌개발은 ① 보증 부문, ② 목표2지역 보증 부문, ③ 신규회원국 보증 부문, ④ 목표1지역 지도 부문, ⑤ 지도 부문과 LEADER+의 5개 프로그램과, ① 보증 부문, ② 신규회원국 보증 부문, ③ 지도 부문의 3개 재정관리 통제체계 아래 지원되었다.

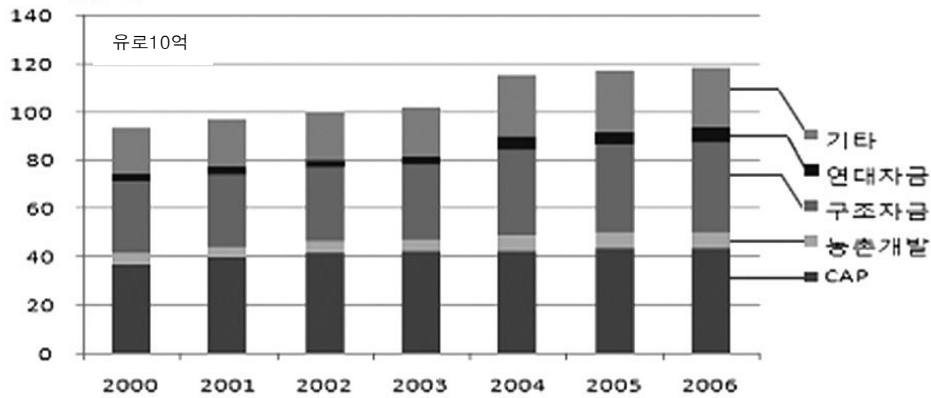
그림 5-5. EU 예산 계획: 2007~2013년



- 주: 1. 시장보조(주로 직불)와 비시장보조(주로 농촌개발)가 CAP에 해당하며, 표제(Heading) 2 ‘천연자원 보존과 관리’를 구성하는 항목임.
- 2. (성장과 고용을 위한) 경쟁력과 (성장을 위한) 연대는 표제 1의 ‘지속 가능한 성장’을 구성함.
- 3. 기타는 표제 3~6의 합계임.

자료: EU 집행위원회.

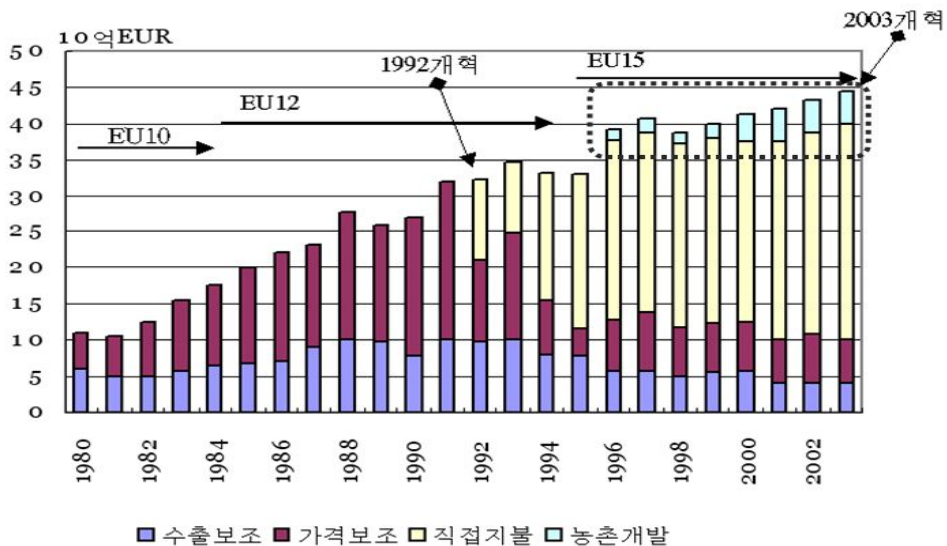
그림 5-6. EU 예산: 2000~2006년



- 주: 1. 2000~2004년은 1999년 가격 기준이고, 2004~2006년은 2004년 가격 기준임.
- 2. CAP과 농촌개발은 표제(Heading) 1인 '농업'에 속하고, 구조자금과 연대자금은 표제 2인 '구조정책'을 구성함.
- 3. 기타는 표제 3~8의 합계임.

자료: EU 집행위원회.

그림 5-7. EU 농업·농촌 예산 구조의 변화



자료: USDA/FAS(<http://www.fas.usda.gov>) 이명현·임송수(2007)에서 재인용

표 5-7. 최근 EU 농업·농촌 예산의 구성

단위: 백만 유로, %

구 분	2007	2008	2009
전 체	52,026.4	54,071.6	56,165.0
시장개입	5419 (10.4)	4,032.4 (7.5)	3,462.7 (6.2)
직접지불	37,045.8 (71.2)	36,832.0 (68.1)	39,077.0 (69.6)
농촌발전	9,488.1 (18.2)	13,296.9 (24.6)	13,395.4 (23.9)

자료: European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development(2009)

- 이와 대조하여 2007~2013년 농촌개발 조치는 EAFRD의 단일 기금 아래 이 행되고 있다. 하나의 프로그램과 재정관리 통제체계로써 농촌개발 정책 이 행을 단순화한 것이다. EAFRD는 주로 표제(Heading) 2인 ‘천연자원 보존과 관리’ 가운데 비시장 지출(non-market related expenditure)에 따라 공급된 다.<sup>23</sup> 이 밖에도 자금전환과 회원국의 자금 분담 부분이 EAFRD로 전이된 다. 표제 1인 ‘지속 가능한 성장’도 EAFRD를 지원한다. 이는 농촌지역의 지 속 가능한 성장을 다루는 지원으로 회원국에 따라 자금 규모가 다르다.
- 2007년 CAP 예산은 2004년 가격으로 550억 유로에서 2013년에 511억 유로 로 감소될 계획이다. 2002년에 유럽 이사회(European Council)는 CAP 예산 을 2013년까지 고정하기로 합의하고 명목가격으로 연간 1% 증액만을 허용 하였다. 이는 2007~2013년에 예상되는 연간 물가상승률 2%보다 낮은 수준 일 뿐만 아니라 회원국 확대에 따른 추가 예산을 반영하지 않은 개혁적인 결과이다.

23) 2007~2013년에 EU 정책에 대한 자금 배정은 6개 표제로 구성되어 있는데, ① 지속 가능한 성장, ② 천연자원의 보존과 관리, ③ 시민정신, 자유, 안전, 정의, ④ 국제 역할자 로서 EU, ⑤ 행정, ⑥ 보상이다.

- 농촌개발 예산이 감소하는 것도 특징이다. 그러나 직불에서 농촌개발로 전이되는 자금전환율의 상승, 회원국의 농촌개발 분담 증대, 표제 1에 속한 (성장을 위한) 연대에서 농촌개발로 자금 전이 등을 감안하면 농촌개발 예산은 줄지 않은 것으로 봐야 할 것이다.

표 5-8. 회원국별 CAP 보증부문 예산의 비중과 성장률

회원국	CAP 비중 (2005년)	기간 평균 성장률 ('89/'91년~'03/'05년)
프랑스	20.4%	86.5%
독일	13.3%	45.2%
스페인	13.1%	167.8%
이탈리아	11.2%	15.0%
영국	8.6%	110.6%
그리스	5.6%	43.2%
폴란드	3.8%	-
아일랜드	3.7%	31.1%
네덜란드	2.6%	-54.9%
오스트리아	2.5%	62.4%
덴마크	2.5%	10.5%
벨기에	2.1%	8.8%
스웨덴	2.0%	85.2%
핀란드	1.8%	107.1%
포르투갈	1.8%	265.4%
헝가리	1.5%	-
체코	0.9%	-
리투아니아	0.6%	-
슬로바키아	0.5%	-
라트비아	0.3%	-
슬로베니아	0.3%	-
에스토니아	0.2%	-
체코	0.1%	-
룩셈부르크	0.1%	1184.7%
몰타	0.0%	-
합 계	100.0%	70.5%

주: 1995년에 회원국이 된 스웨덴, 핀란드, 오스트리아의 비교 기간은 1995~1997년과 2003~2005년임.

자료: EU 집행위원회.

- 회원국 가운데 가장 큰 CAP 수혜국은 프랑스로 2005년에 전체의 20.4%를 차지했고, 독일, 스페인, 이탈리아가 각각 13.3%, 13.1%, 11.2%를 차지하였다. NMS10 가운데 가장 큰 수혜국은 폴란드로 3.8%를 기록하였다. 1989~1991년 평균 대비 2003~2005년 CAP 배분의 성장률이 가장 높은 회원국은 룩셈부르크로 1,185%가 늘었으며, 포르투갈 265%, 스페인 168%, 영국 110% 등을 나타냈다. 네덜란드는 같은 기간에 CAP 지출 규모가 감소한 유일한 회원국으로서 55%나 줄었다.

표 5-9. EU CAP 예산 내역

단위: 천 유로

항 목	2008	2009	2010	
			금액	비중
농업 및 농촌개발분야 관리비용	127,093	131,209	133,377	0.2
농산물시장조치	5,443,404	3,287,723	4,099,810	7.1
직접지불	37,568,577	37,779,000	39,273,000	68.0
생산비연계직접지원				
- 단일직불(Single Payment Scheme)	28,233,837	27,239,000	28,480,000	49.3
- Single Area Payment Scheme	2,974,387	3,789,000	4,497,000	7.8
- 설탕 지급	206,245	255,000	283,000	0.5
- 과일 및 채소 지급	0	12,000	12,000	0.0
기타 직접지불	6,154,107	6,484,000	6,001,000	10.4
농촌개발	14,626,692	13,982,378	14,358,085	24.8
농업농촌 개발분야의 사전조치	133,600	121,500	169,800	0.3
농업농촌정책의 국제적 접근	5,911	6,260	6,275	0.0
예산집행 감사	-29,302	-458,500	-300,500	-0.5
농업농촌 개발정책 조정 및 전략 수립	29,369	43,639	40,591	0.1
합계	57,905,344	54,893,209	57,780,438	100.0

자료: EU 집행위원회



## 4. 공동농업정책의 개혁 전망<sup>24</sup>

### 4.1. CAP 개혁에 대한 평가

- 지속적으로 개혁을 실시해 온 EU CAP에 대한 평가는 전반적으로 지역적, 환경적 측면에서 균형 잡힌 EU의 농업 실현에 기여했다는 평가를 받고 있다. 농업정책과 농촌개발이라는 두 기둥(pillars)을 중심의 상호보완적 구조를 가진 CAP 정책을 통해 생산비연계 농업경영체 지원(단일직불제)을 실시하고, 시장개입을 최소화하였으며, 농촌개발 정책을 강화하는 방향으로 발전해 왔다.
- 그 결과, 농산물의 과잉생산 문제를 해소하고, 경쟁력을 향상시켰으며, 지속 가능한 농업을 실현하는데 기여하고 있다. 또한 농촌지역문제에 대한 종합적 접근이 가능하게 되었고, EU 차원의 예산 안정성에도 기여하는 성과를 거두었다.
- CAP 지출과 CAP 개혁의 변화를 보면, 수출보조금은 1980년 이후 지속적으로 감소하여 현재는 미미한 수준으로 축소되었으며, 기타 시장지원 예산도 지속적인 감소추세를 보이고 있다. 반면, 1993년 CAP 개혁으로 도입된 직접지불제는 초기에는 생산연계 직접지불방식이었으나 2003년 CAP 개혁을 통해 생산비연계 단일직불 방식으로 전환함에 따라 최근에는 생산비연계 직접지불 비중이 크게 높아졌다.

---

24) 이 절은 DG for Agriculture and Rural Development, European Commission의 “The CAP towards 2020: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future(2010.11.18)” 자료를 참고하여 작성하였다.

- 한편, 농촌개발 예산은 1990년대 후반부터 일정한 수준을 유지하고 있어서 현재 CAP의 예산구조는 농촌개발과 생산 비연계 직접지불(단일직불)의 두 축으로 이루어져 있다.
- CAP의 지출은 EU 예산(1,400억 유로, 2009)의 41%를 차지하지만 EU GDP에서 차지하는 비중은 0.5%에 불과하며, EU의 전체 공공지출에서 차지하는 비중도 매우 낮은 수준이다.

그림 5-8. 현행 EU CAP에 대한 전반적 평가

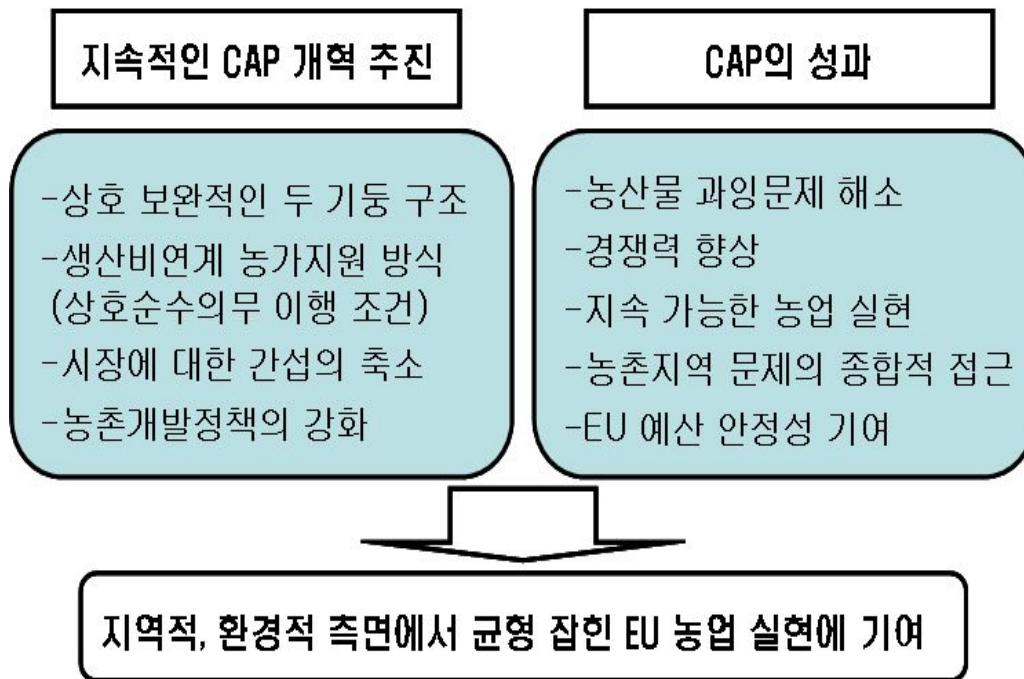
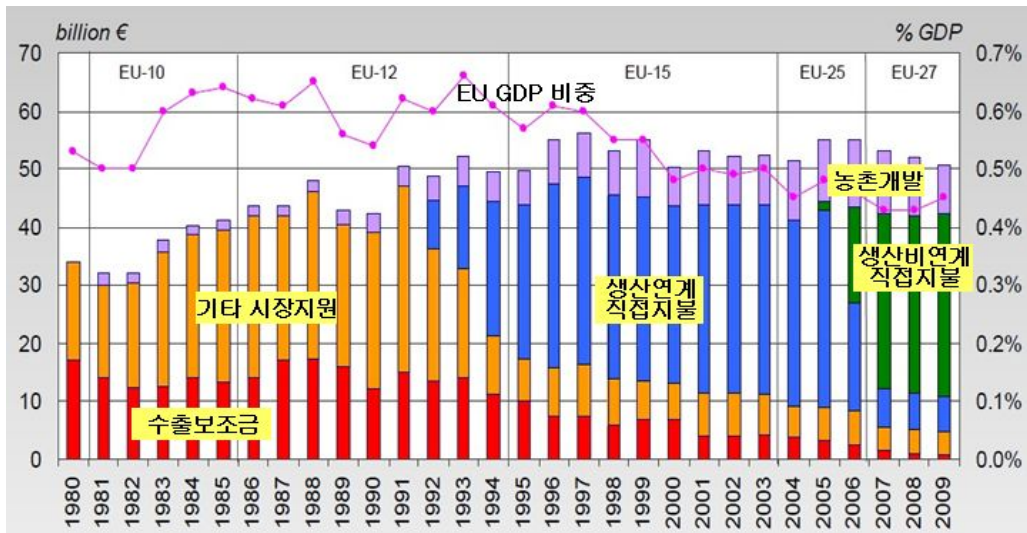
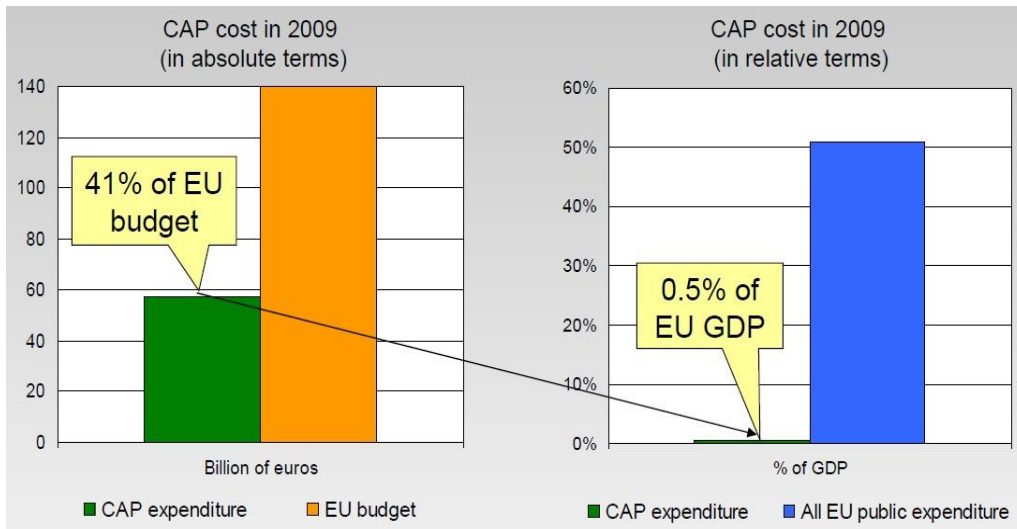


그림 5-9. EU CAP 지출과 농정개혁의 경로(2007년 불변가격)



자료: European Commission-DG Agriculture and Rural Development

그림 5-10. EU CAP 비용에 대한 관점



자료: European Commission-DG Agriculture and Rural Development

## 4.2. 2013년 이후 CAP 개혁의 필요성

- CAP은 농업·농촌 여건의 변화에 대응하여 지속적인 개혁을 추진해 왔으며, 앞으로도 이러한 변화와 개혁은 계속될 것이다. 기존 CAP 정책에 대한 긍정적 평가에도 불구하고, 현 계획기간(2007~2013년)이 종료되는 2013년 이후 EU 농업·농촌은 경제적 측면, 환경적 측면, 지역 측면 등 3가지 측면의 도전에 직면하게 될 것이다.
- 경제적 측면에서는 무엇보다도 식량안보의 중요성이 크게 대두될 것으로 전망된다. BRICs로 대표되는 신흥거대경제권의 경제성장에 따른 식량수요 증가가 예상되며, 기후변화와 정치적·지정학적 이유 등으로 국제곡물 및 식량 가격의 불안정성은 더욱 높아질 전망이다. 또한 최근에 나타나고 있는 금융위기 등 거시경제적 요인에 의한 경제위기는 앞으로도 발생할 가능성이 높으며, 이는 원유 및 자재 등 투입재 가격 상승 요인으로 작용할 것이다.
- 최근 10년 간의 주요 농산물 및 원유의 가격변화를 보면, 일정한 수준의 변화를 보이다가 2007-2008년의 금융위기 시기에 농산물 및 원유가격이 큰 등

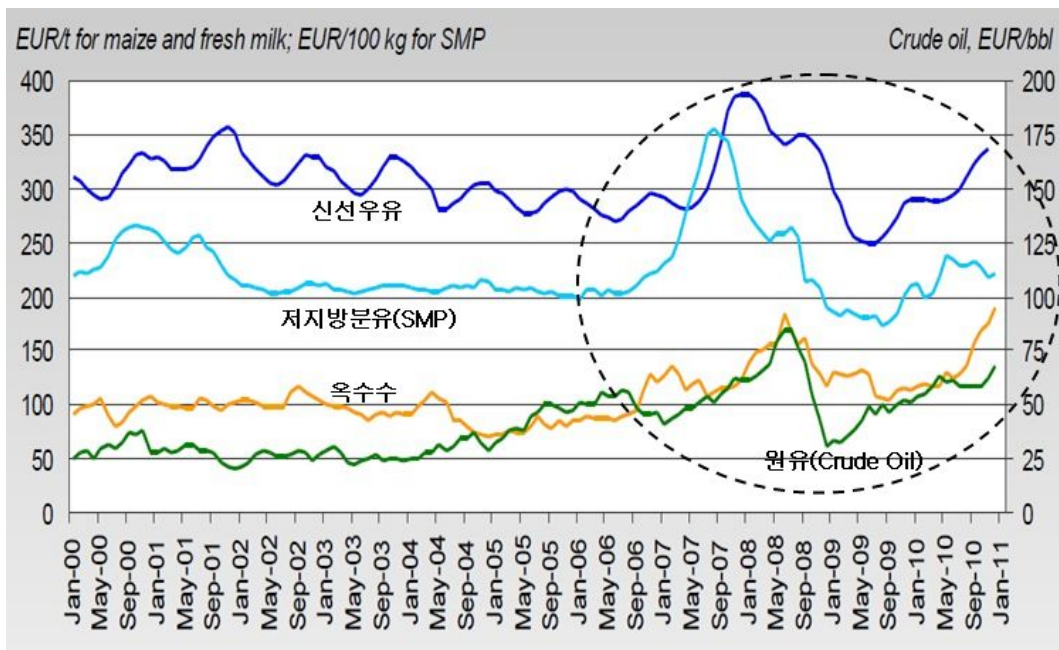
그림 5-11. 새로운 도전과 EU CAP 개혁의 필요성

경제 측면의 도전	환경 측면의 도전	지역 측면의 도전
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 식량안보의 중요성</li> <li>- 가격의 불안정성</li> <li>- 경제적 위기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 온실가스 방출</li> <li>- 토양 침식</li> <li>- 수질/대기 오염</li> <li>- 생물다양성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌지역의 활력</li> <li>- EU 농업의 다양성 유지</li> </ul>

락을 보였다. 즉, 농산물 가격은 단지 농업부문뿐만 아니라 일반 거시경제적 변화 요인에 의해서도 큰 영향을 받고 있음을 의미한다.

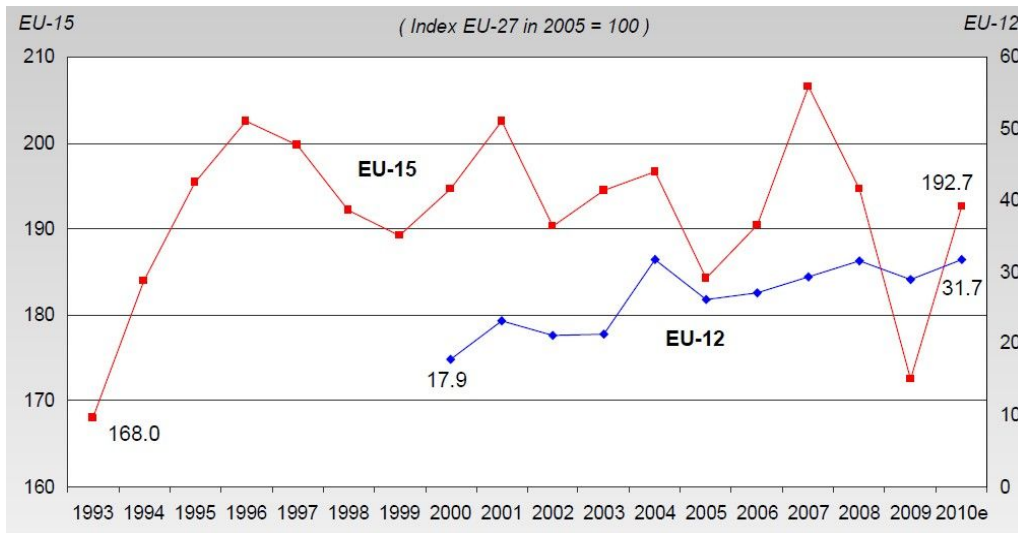
- EU의 농가소득은 두 가지 특징을 보이고 있다. 첫째, EU-15(2004년 이전 가입)와 EU-12(2004년 이후 가입) 국가 간 농업소득 격차가 크다는 점이며, 둘째, EU-12국가의 농업소득은 지속적으로 상승하고 있는 반면, EU-15 국가의 농업소득은 최근 10년 간 불안정한 정체상태에 있다는 점이다.
- 한편, EU-27 평균 투입재 가격은 최근에 크게 상승한 반면, 농산물 가격은 지속적으로 하락하는 추세를 보여 농가 교역조건이 악화되고 있는 것으로 나타났다.

그림 5-12. EU 일부 품목의 시장가격 추이



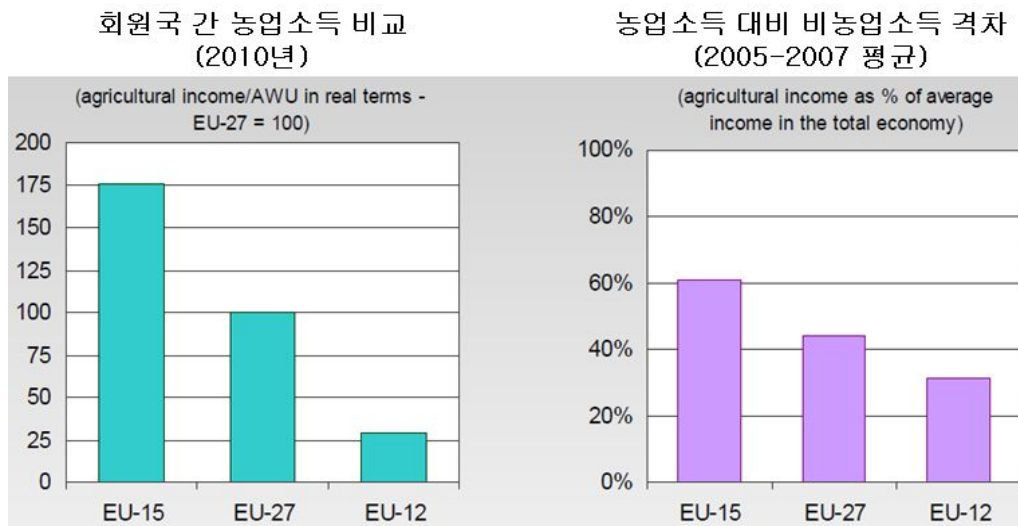
자료: European Commission-DG Agriculture and Rural Development and World Bank

그림 5-13. EU 농업소득 지수의 변화(EU-27 2005=100)



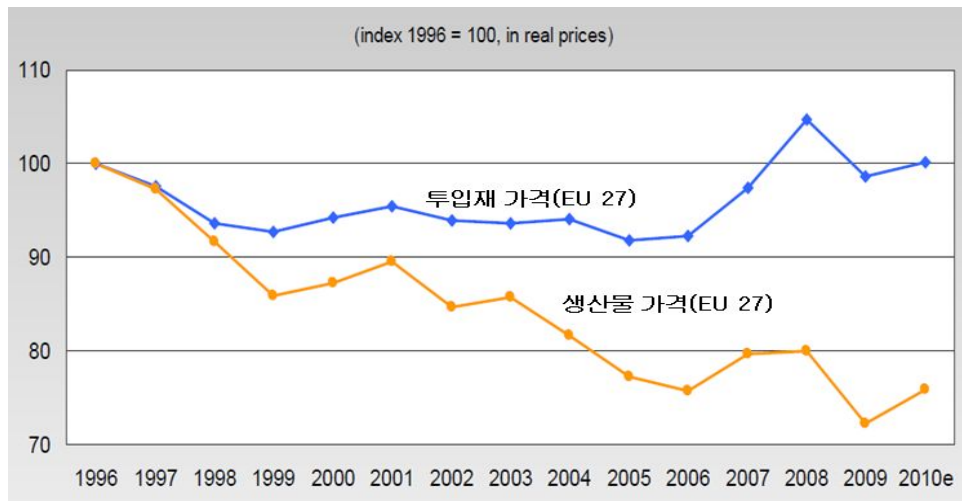
자료: Eurostat

그림 5-14. EU의 농업소득 격차 실태



자료: European Commission-DG Agriculture and Rural Development and World Bank

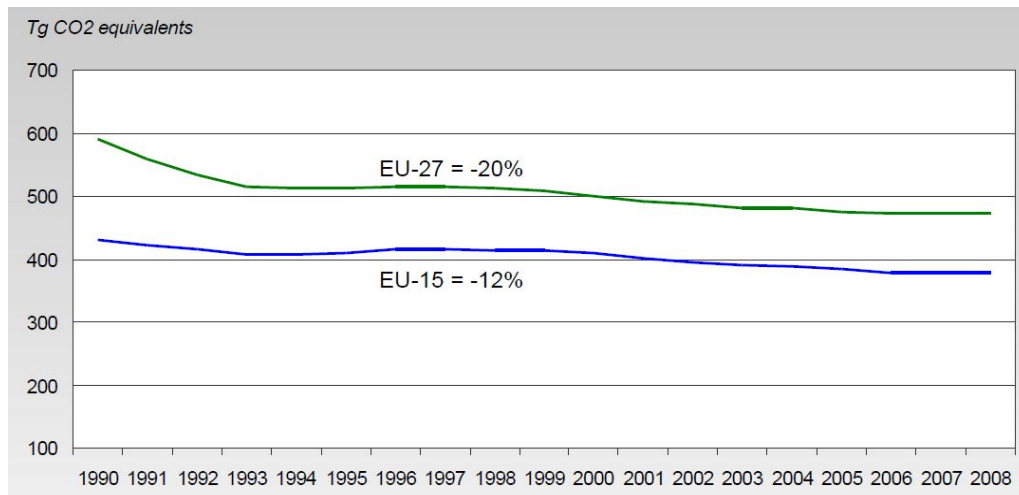
그림 5-15. EU 농산물 투입재 및 산출물 가격의 변화 추이



자료: Eurostat

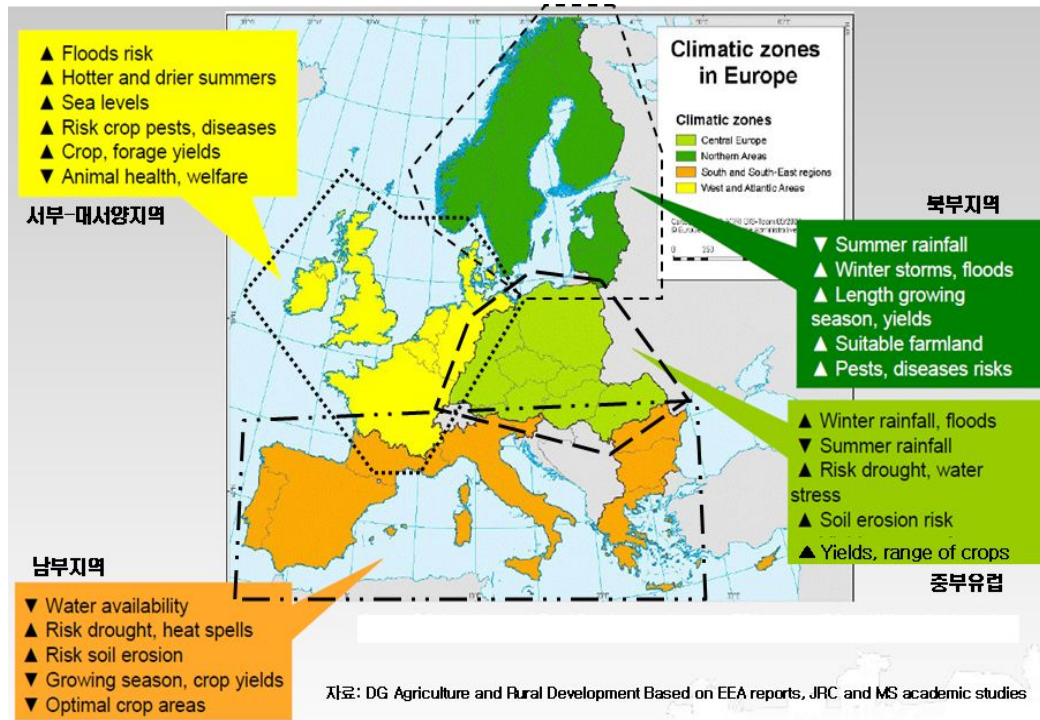
- 환경 측면에서는 온실가스 방출, 토양침식, 수질 및 대기오염, 생물다양성 유지 등과 같은 문제에 직면할 것으로 예상된다. 1990년 이후 EU-27의 온실가스 방출량은 20% 정도 감소하는 추세를 보이고 있으며, EU-15는 12% 감축하고 있는 것으로 나타났다.
- 한편, 기후변화가 EU 국가들에 미칠 영향을 보면, 영국, 프랑스 등 서부-대서양지역은 홍수의 위험이 높고, 덥고 건조한 하절기, 해수면 상승, 작물 병해충 위험 및 생산량 감소, 가축의 건강 악화 등이 예상된다. 스칸디나비아 반도를 포함하는 북부지역은 하절기 강우량 감소, 겨울 폭풍 및 홍수 증가, 경작지 증가, 해충 및 질병 위험 증가 등의 가능성이 있다.
- 스페인, 이탈리아 등 지중해 연안을 포함하는 남부지역은 용수 이용도가 낮아지고, 가뭄 위험이 증가하며, 작물 생산량 감소와 경작지 감소가 우려된다. 마지막으로 중부유럽은 겨울철 홍수 가능성 증가, 하절기 강우량 감소, 가뭄 위험에 따른 용수 이용 제한, 토양 침식 위험이 예상된다.

그림 5-16. 1990년 이후 EU의 온실가스 방출량 감소 추이



자료: EEA

그림 5-17. 기후변화가 EU 농업에 미치는 영향





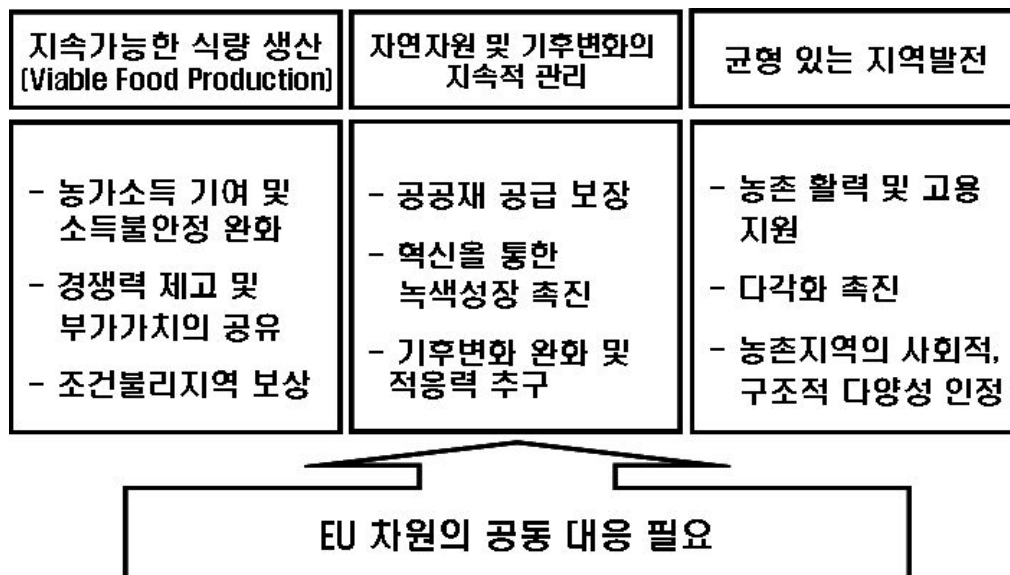
- EU의 지역 유지와 관련한 농업의 중요성이 강조되고 있다. 전체 1,370만 농업경영체 중에서 70%가 5ha 미만의 농업경영체들로 소농의 비중이 높다. 또한 농식품 부문의 고용자 수가 1,750만 명으로 전체 고용의 7.7%를 차지하고 있다.

### 4.3. CAP 개혁을 위한 정책 선택

#### 4.3.1. CAP 개혁의 목적 및 수단

- 2013년 이후 CAP 개혁의 목적은 지속 가능한 식량자급(Viable Food Production), 자연자원 및 기후변화에 대응, 균형 있는 농촌지역 발전 도모의 3가지이다. 첫째, 농가소득 제고, 소득 불안정 완화, 경쟁력 제고 및 조건불리지역 지원을 통해 지속 가능한 식량 생산을 도모하며, 이를 위한 정책

그림 5-18. 2013년 이후 EU CAP 개혁의 목적



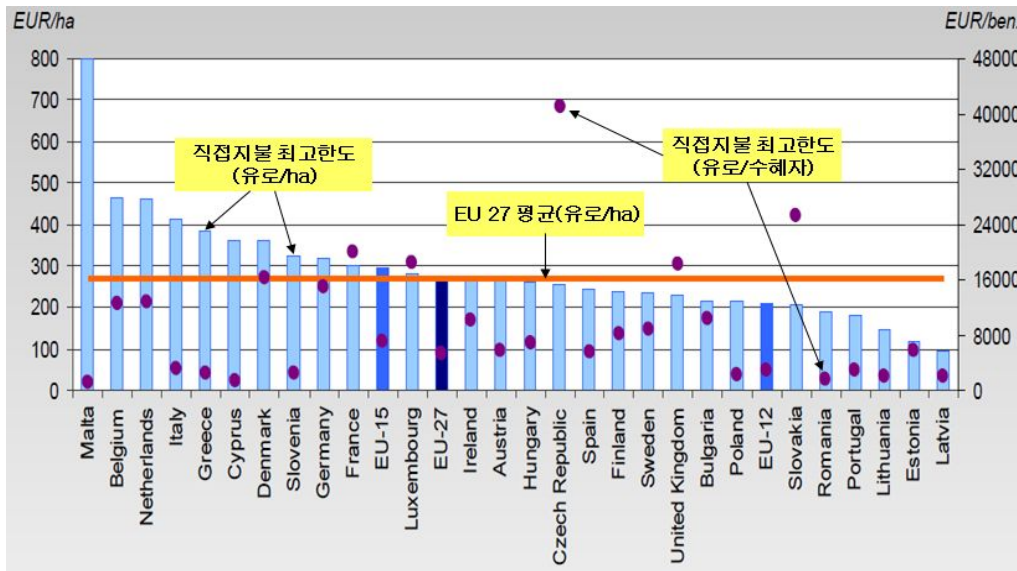
수단은 직접지불이다. 둘째, 공공재 공급 보장, 녹색성장 촉진, 기후변화 대응 등 자연자원 및 기후변화에 대한 지속적 관리의 목적이다. 셋째, 농촌의 활력 및 고용 증진 지원, 농촌지역의 다각화 및 다양성 인정을 통한 균형 있는 지역발전 도모를 목적으로 한다.

- CAP 개혁의 정책수단은 직접지불, 시장조치, 농촌개발의 3가지이다. 직접지불은 소득 재분배의 기능 강화, 생산 비연계, 지불액 한도 설정, 소농지원 조건불리지역 지원의 방향으로 제도의 재설계의 필요성이 제기되고 있다. 구체적으로 보면, 첫째, 시장조치는 시장 지향성을 강화하고, 필요한 조치는 간소화·단순화할 필요성이 제기되고 있다. 둘째, Food Chain 과정에서 발생하는 부가가치의 공유를 위한 방안 모색의 필요성이다. 셋째, 농촌개발은 환경 및 기후변화에 대응한 기술혁신, 다른 EU의 지역정책과 연계성 강화, 효과적인 전달체계 구축, 위험관리 강화 등의 개선 조치의 필요성이다.

그림 5-19. EU CAP 개혁의 정책 수단

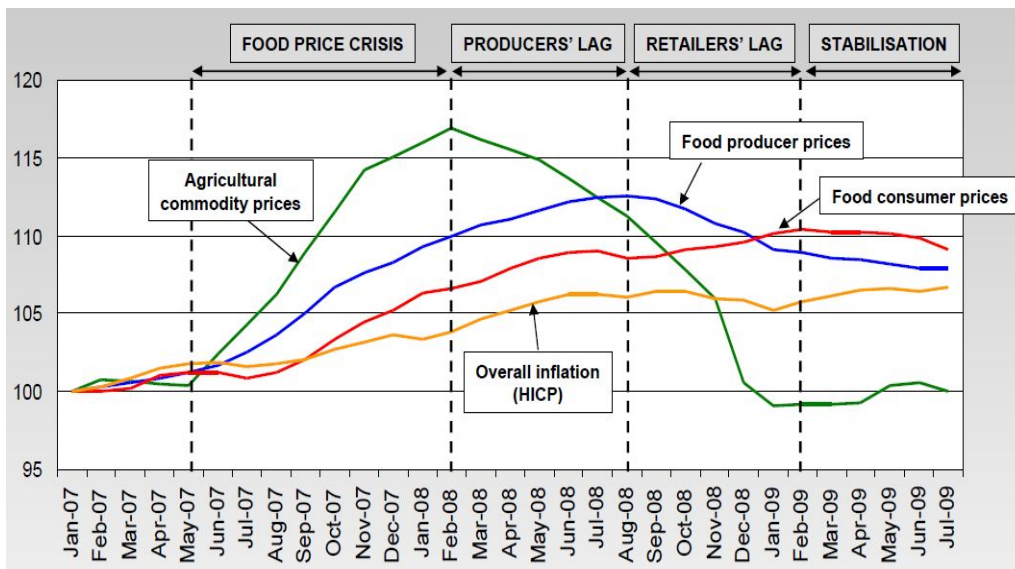
정책 대상 및 목표의 명확화		두 기둥(pillar) 구조에 기초	
직접지불 [Direct Payments]	시장조치 [Market Measures]	농촌개발 [Rural Development]	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득의 재분배</li> <li>- 대상의 명확화</li> <li>- 제도의 재설계</li> <li>· 생산 비연계</li> <li>· 지불액의 제한</li> <li>· 소농 지원</li> <li>· 조건불리지역 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장 지향성</li> <li>- 간소화 및 단순화</li> <li>- 개선된 Food Chain 기능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경, 기후변화 및 혁신</li> <li>- 다른 EU 정책과 연계성 강화</li> <li>- 보다 효과적인 전달 체계 구축</li> <li>- 위험관리</li> <li>- 새로운 분배 기준</li> </ul>	

그림 5-20. EU 직접지불의 잠재적 지급대상 면적 및 수혜자 당 평균 규모 (2016년 전면 도입되었을 경우, 직접지불 최고 한도 추정)



자료: European Commission-DG Agriculture and Rural Development

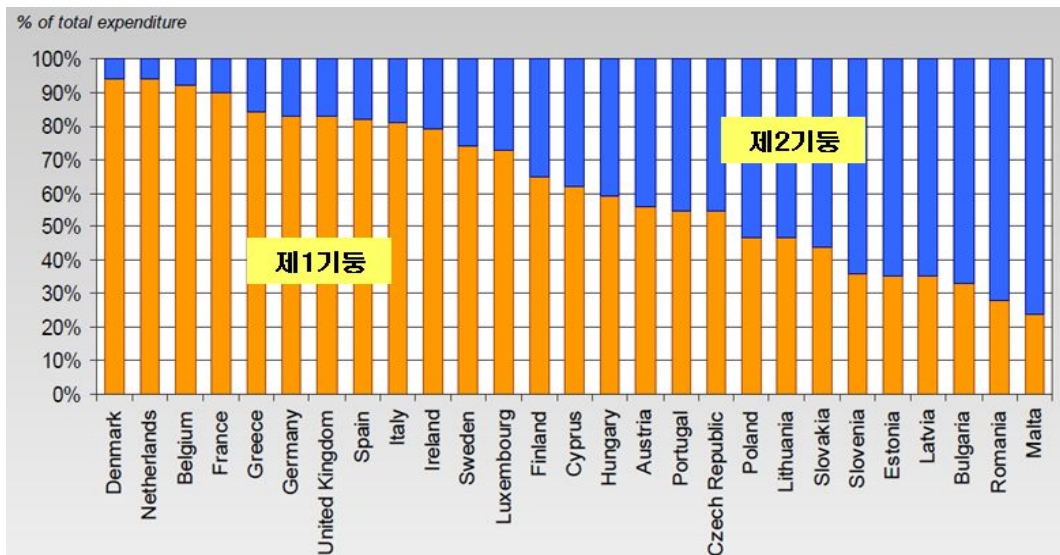
그림 5-21. EU 식품공급 체인에서 가격의 전달(느림, 제한적, 비대칭)



자료: European Commission-DG Agriculture and Financial Affairs, Based on Eurostat data

- 직접지불금의 단위면적당 지급액과 수혜자당 지급액을 비교해 보면, 회원국가별로 단위면적당 한도액 차이도 있지만 수혜자당 금액도 큰 편차를 보이고 있다. 또한 면적당 지급액과 수혜자당 지급액 간 불일치 문제도 존재한다. 이러한 문제점을 완화 혹은 해소하기 위하여 직접지불제도의 개편 필요성이 제기되고 있다.
- 다음으로 식품공급체인에서 가격의 변화에 따른 주체별 전달과정을 분석해보면, 가격변화의 전달 속도가 느리고, 제한적이며, 비대칭적인 것을 발견할 수 있다. 예를 들면, 2007년 중반부터 2008년 초에 농산물가격이 급등하는 식품가격 위기가 발생했다. 이에 따른 가격상승이 생산자와 소매상에게 전달되는 데 상당한 시차가 존재하고, 변화폭도 제한적으로 전달되는 것을 확인할 수 있다.

그림 5-22. EU 회원 국가별 제1기등과 제2기등 간 CAP 지출 비중



자료: European Commission-DG Agriculture and Rural Development

- 다음으로 시장 및 농업소득 예산(제1기등)과 농촌개발 예산(제2기등) 내역은 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. 덴마크, 네덜란드, 프랑스, 독일, 스페인, 이탈리아 등 농업비중이 큰 나라들은 제1기등 예산 비중이 높은 반면, EU-12에 해당하는 국가들은 제2기등 예산 비중이 높은 것으로 나타났다. 회원 국가별 여건이 다르기 때문에 일정한 규모의 차이는 불가피하나 EU 차원의 농촌지역 개발 정책 목표 달성을 위해서는 일관성 있는 정책이 추진되어야 하며, 이를 위한 회원국 간 합의와 제도 개편이 병행되어야 한다.

#### 4.3.2. CAP 개혁을 위한 정책 선택

- 향후 CAP 개혁의 방향은 크게 세 가지 선택이 가능하다. 선택 1은 현행 CAP에서 나타난 문제점들을 개선하면서 점진적인 개혁을 추진하는 방안이며, 선택 2는 ‘Green’으로 대표되는 생산 비연계, 친환경적 정책방향으로 제1기등과 제2기등 간 균형 잡힌 정책의 기회로 활용하는 방안이다. 선택 3은 소득지원과 시장 조치로부터 농촌발전으로 CAP의 기본 방향을 전환하고, 환경과 기후변화에 중점을 두는 근본적 개혁 방향이다.
- CAP 개혁의 수단인 직접지불, 시장조치, 농촌개발과 정책 선택의 3가지 방향 간 관계를 보면, 선택 1에서는 직접지불은 회원국 및 농가 간 공평한 분배, 시장조치는 간소화·단순화, 농촌개발은 기후변화 대응 및 생물다양성 유지 등을 위한 지속적인 혁신 강조를 들 수 있다.
- 선택 2에서 직접지불은 회원국 및 농가 간 공평한 분배뿐만 아니라 생산 비연계 강화, 지급액의 한도 설정, 소농지원의 확대 등을 들 수 있다. 시장 조치는 선택 1과 같이 간소화·단순화이며, 농촌개발은 환경, 기후변화 대응 지역독창성 강조, 위험관리 및 소득안정화 도모 등을 들 수 있다.

그림 5-23. EU CAP 개혁을 위한 선택

<b>선택 1</b>	직접지불 배분의 형평성 확보 등 현행 CAP의 문제점을 개선하면서 점진적, 지속적 개혁 추진
<b>선택 2</b>	‘Green’ 목표로 CAP이 보다 지속성 있고, 균형 잡힌 정책이 될 수 있는 기회로 활용
<b>선택 3</b>	소득지원과 시장 조치로부터 농촌발전으로의 전환을 통해 환경과 기후변화에 전적으로 중점을 둔 보다 근본적인 개혁

그림 5-24. EU CAP 정책 수단과 개혁 수준의 관계

<b>직접지불</b>	-회원국 간, 농가 간 보다 공평한 분배	-회원국 간 및 농가간 보다 공평한 분배 -직접지불의 생산 비연계 -지급액의 한도 설정 -소농 지원 확대	-점진적으로 직접지불 폐지
<b>시장조치</b>	-간소화, 단순화된 시장조치	-간소화, 단순화된 시장조치	-대부분의 시장조치 단계적 폐지 -심각한 위기에 대응한 조치만 유지
<b>농촌개발</b>	-기후변화, 생물다양성, 바이오에너지, 혁신 지속적 강조	-환경, 혁신, 기후 변화, 지역 독창성을 보다 강조 -위험관리 및 소득안정화 도모 -새로운 분배 기준	-우선적으로 환경 및 공공재 전달(delivery of public goods)과 연계된 조치들에 초점
	<b>선택 1</b> (점진적 개혁)	<b>선택 2</b> (친환경적 접근)	<b>선택 3</b> (정책방향 전환)

- 선택 3에서 직접지불은 점진적으로 폐지, 시장조치도 심각한 위기 대응 조치 이외에는 단계적으로 폐지, 농촌개발은 환경 및 공공재 전달(delivery of public goods)과 연계한 조치들에 초점을 두는 보다 혁신적인 개혁이다.
- 현 계획이 종료되는 2013년 이후 CAP 개혁의 구체적 방법이나 정책이 결정되지는 않았으나 지금까지 제시한 정책수단과 방향에 대한 공개적 토론회, 회원국의 의견 제시, 시민 대상 조사 등 다양한 논의를 통해 의견을 수렴하고 있다. CAP 개혁을 위해 필요한 것은 앞서 언급한 경제적, 환경적, 지역적 도전에 대하여 보다 효과적으로 대응할 수 있는 방안의 모색이다. 또한 새로운 정책을 설계할 때는 지속가능성, 회원국가 및 농가 간 형평성, 명확한 정책 대상, 단순성 및 효율성을 갖춘 정책을 목표로 하고 있다.

## 5. 요약 및 시사점

- EU는 다양한 농업여건과 규모를 가진 27개 회원국의 집합체이다. 농업경영체당 경지규모를 보면, 최대 84ha의 체코에서부터 0.9ha에 불과한 몰타르를 포함하고 있으며, 곡물 자급률은 프랑스의 196%에서부터 네덜란드의 23%까지 다양하다. 농업환경도 북부의 스칸디나비아지역에서부터 지중해 연안의 국가까지 포함하고 있다.
- 구조조정이 완성되었거나 비교적 안정된 농업체제를 갖고 있음에도 여전히 비교우위가 있는 지역으로 농업생산이 집중되고 있으며, 그 결과 중규모 농업경영체 비중은 감소하는 반면, 소농(취미농 포함)과 대농 비중이 높아지면서 양극화 현상을 보이고 있다.
- 한편, 농업정책은 1980년대의 생산성 증대, 소득지지에 따른 과잉생산과 재

정압박 문제가 대두하였다. 1992년 CAP 개혁을 통해 구조조정 방향으로 전환하였으며, 직접지불을 중요한 보조정책 수단으로 활용하였다. 2003년에는 소비자 관심, 환경, 정책의 단순화, WTO 합치성 등을 목표로 지속가능성을 추구하는 방향으로 CAP 개혁을 실시하였으며, 직접지불을 생산비연계와 상호준수의무를 부과한 단일직불로 전환하였다. 또한 CAP 농정의 틀을 Agenda 2000부터 제1기등(시장 및 농업소득)과 제2기등(농촌개발)으로 확립하여 시행하고 있다.

- CAP은 현 계획(2007-2013)이 종료되는 2013년 이후를 준비하고 있다. 기존 개혁의 성과를 평가하고, 경제적, 환경적, 영토적 측면의 도전에 효과적으로 대응하기 위하여 다양한 그룹과 의견수렴방식으로 개혁을 준비하고 있는 것이다. 그 내용을 보면, 기존 제도의 문제점에 대한 인식 공유, 정책목표·정책수단·정책대상의 명확화, 두 기등 구조의 유지, 개혁의 정도와 방식의 선택 등이다.
- EU 농업구조 변화와 CAP 개혁의 시사점을 정리해 보면, 첫째, 구조조정이 완성되었거나 안정된 농업체제를 가진 EU 농업구조도 빠르게 변화하고 있다는 점이다. 농업경영체 수가 지속적으로 감소하고 있으며, 대규모 농업경영체와 소규모 농업경영체 중심의 양극화 구조가 확대되고 있다. 우리나라의 직불 확충은 이러한 변화 속도를 어느 정도 완화할 수는 있으나, 농업구조 변화는 농정 이외에도 농업·농촌의 다양한 여건에 좌우된다는 사실을 간과하지 않아야 한다.
- 둘째, 농정개혁의 여건과 필요조건을 인식해야 한다. CAP 개혁이 성공적으로 추진될 수 있었던 것은 ① 환경, 식품안전, 소비자, 농촌개발 등으로 정책 공동체의 확대, ② 정책 영역의 확대와 책임 명확화, ③ 예산 압박과 무역자유화 같은 심각한 위기 대두 등이 작용했기 때문이다. 이러한 정책여건이 조성되면 농정개혁은 사회가 요구하는 장기적 목표에 더욱 쉽게 접근할 수 있다.



- 셋째, 제1기둥(시장 및 농업소득)과 제2기둥(농촌개발)이라는 두 가지 측면의 농정비전을 추구할 필요가 있다. 특히 다원적 기능을 대상으로 하는 직불 조치(단일직불)는 WTO 규범에 어긋나지 않으면서도 사회의 수요와 장기적 목표가 일치한다. 이를 근거로 제1기둥에서 제2기둥으로 CAP이 이동하는 것은 우리나라 농업과 농정의 비전 설정에 참고할 만하다.
- 넷째, 농정개혁 방향에 대한 명확한 제시가 필요하다. 개혁 과정에서 EU는 수매 폐지, 가격 및 수출보조 감축, 장기적 쿼터 폐지, 전환기 면적기준 보상 직불 도입, 비연계 직불로 전환, 중기 농촌개발 계획 수립, 농업 예산의 상한 설정 등 시장 중심의 일관성 있는 조치를 도입·실시하였다. 특히, 2013년까지 예산 상한을 제시, 7년 단위 농촌개발 조치의 도입, 지속적 추가 개혁은 농정의 투명성과 일관성 및 농업경영체의 의사결정에 이바지한다.
- 다섯째, 농정 집행의 효과를 높이는 장치를 마련해야 한다. 기존 보조를 단일 직불 중심으로 통합하고 일원화된 기금을 설정한 것은 행정비용을 줄이고 정책 효율을 높이려는 노력이다. 또한, 기존 정책(예: 농촌개발 조치)의 효과와 효율에 관한 평가를 주기적·체계적으로 추진하고 있다. 정책 시한을 사전에 정하고 이 정책을 다음 기간에도 지속하려면 문제, 정책목표, 정책수단에 관한 평가와 재심사를 거치도록 함으로써 정책 효과를 높이는 것이다.
- 여섯째, 새로운 도전에 연구개발 측면에서의 대응을 효율화하기 위해, EU차원에서의 전망 및 조기경보 체계구축, 회원국 연구역량 및 인프라 공동 이용 가능성 파악, 공동의제 발굴에 노력하고 있다.
- 마지막으로 새로운 여건변화를 전망하고, 효과적으로 대응하기 위하여 CAP 개혁의 성과 평가에 기초한 새로운 개혁방향을 모색하고 있다. EU의 CAP은 평균 10년 주기로 개혁을 실시하며, 정책 실시 기간 중에 국내외 여건변화가 발생하거나 점검이 필요한 경우 Agenda 2000, 건강체크 2008과

같이 점검을 실시하여 새로운 방안을 모색한다. 정책은 무엇보다도 예상 가능해야 하며, 그러기 위해서는 계획성, 일관성과 단순성을 확보해야 한다. 이러한 측면에서 EU CAP의 운영 방식은 우리 농정에 상당한 시사점을 주고 있다.

## 제 6 장

### 프 랑 스

#### 1. 농업여건 및 농업구조 변화

##### 1.1. 농림수산업 및 식품산업의 경제적 위상

- 프랑스의 농림수산업 생산액은 2008년 현재 350억 유로이며, 식품산업의 생산액은 327억 유로로 농식품부문의 총생산액은 677억 유로 규모이다. 프랑스 농식품업은 1차생산부문과 제조업 중 식품산업부문을 합하여 농업의 ‘경제적 위상’을 파악하고 있다.
- 프랑스 국내총생산에서 농림수산 및 식품산업이 차지하는 비중은 2008년 현재 3.5%로 1980년 이후 완만한 감소 추세가 지속되고 있다. 농림수산업과 식품산업의 경제적 비중은 각각 1.8%와 1.7%로 비슷한 규모이다.
- 1980년 농림수산업과 식품산업의 경제적 비중은 6.8%(각각 4.2%, 2.6%)에 달했으나 1980-2008년 사이에 그 비중은 절반 가까이 감소했다. 식품산업보다 농림수산업의 경제적 비중이 상대적으로 빠른 속도로 감소하였다. 이는 지난 25년간 농산물 가격이 상대적으로 하락한데 따른 것이며, 불변가격

기준으로는 농림수산업 부가가치의 증가속도는 경제 전체와 균형을 이루고 있다.

그림 6-1. 프랑스 농림수산업 및 식품산업의 경제적 비중 변화추이(1980-2008)  
 [국내총생산액 비중] [고용인구 비중]

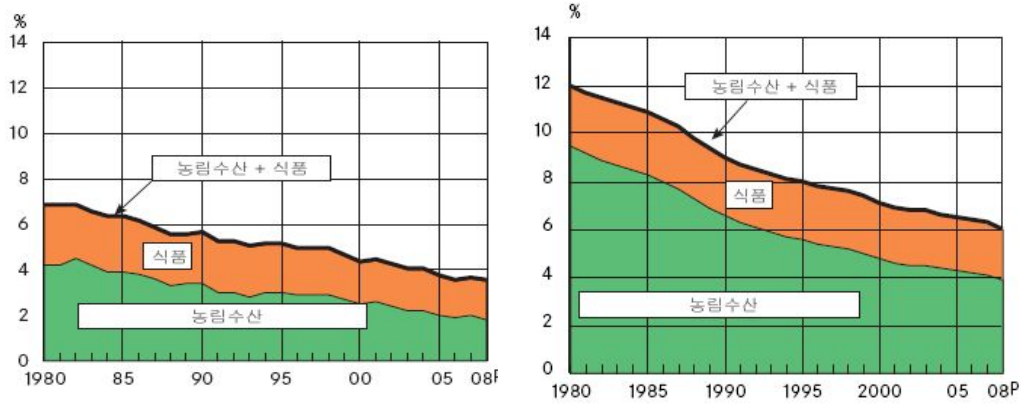


표 6-1. 프랑스의 농림수산업 및 식품산업 생산액 추이(1980-2008)

단위: 10억 유로, 경상가격

구 분	1980	1990	2000	2008
농림수산업	18.7	34.9	36.6	35
제조업	98.6	187.4	229	241.2
- 제조업 중 식품산업	11.6	22.3	26.5	32.7
- 제조업 중 목재 및 종이	2.8	7.5	8.9	8.3
건설	26.0	61.7	66.6	117.1
도소매업, 운송, 서비스	252.0	635.8	958.5	1,359.1
국내총생산	395.3	919.8	1,290.7	1,752.4

표 6-2. 농림수산업 및 식품산업 비중

단위: %

구분	농림수산업	식품산업	농림수산업+식품산업
1980	4.2	2.6	6.8
1981	4.2	2.6	6.8
1982	4.5	2.3	6.8
1983	4.2	2.3	6.5
1984	3.9	2.4	6.3
1985	3.9	2.4	6.3
1986	3.8	2.3	6.1
1987	3.6	2.2	5.9
1988	3.3	2.2	5.5
1989	3.4	2.1	5.5
1990	3.4	2.2	5.6
1991	3.0	2.2	5.2
1992	3.0	2.2	5.2
1993	2.8	2.2	5.0
1994	3.0	2.1	5.1
1995	3.0	2.1	5.1
1996	2.9	2.0	4.9
1997	2.9	2.0	4.9
1998	2.9	2.0	4.9
1999	2.7	1.9	4.6
2000	2.5	1.8	4.4
2001	2.6	1.8	4.3
2002	2.4	1.8	4.2
2003	2.2	1.8	4.0
2004	2.2	1.8	4.0
2005	2.0	1.7	3.7
2006	1.9	1.6	3.5
2007	2.0	1.6	3.5
2008	1.8	1.7	3.5

자료: Insee - Comptes de la Nation.

- 고용측면에서 농림수산업과 식품산업은 2008년 현재 140만 명을 고용하여 전체 고용인구의 6%를 담당하고 있다. 농림수산업이 83만명, 식품산업이 54만 9,000명을 고용해 각각 3.9%와 2.1%의 고용비중을 나타내고 있다.
- 이와 같은 농식품부문의 고용비중은 1980년 12.1%에서 절반 가까이 줄어든 것이며, 식품산업에 비해 농림수산업의 고용비중이 빠른 속도로 감소하였다. 농림수산업의 고용비중은 1980년 9.5%에서 2008년에는 3.9%로 대폭 줄어든 반면, 식품산업은 1980년 2.5%에서 2008년에는 2.1%로 약간 감소하는데 그쳤다.

표 6-3. 프랑스의 농림수산업 및 식품산업의 고용인구 비중

단위: 천 명

구 분	1990	2000	2005	2008
농림수산업	1,300	961	898	830
제조업	4,459	3,863	3,523	3,360
- 제조업중 식품산업	552	567	560	549
- 제조업 중 목재 및 종이	213	174	161	153
건설	1,703	1,463	1,612	1,826
서비스	15,400	18,046	19,083	19,826
국내총생산	22,862	24,332	25,116	25,841

자료: Insee - Comptes de la Nation.

표 6-4. 프랑스의 농식품분야 고용비중 변화추이(1980-2008)

단위: %

구분	농림수산업	식품산업	농식품산업 전체
1980	9.5	2.5	12.1
1981	9.2	2.5	11.8
1982	8.9	2.6	11.5
1983	8.7	2.6	11.3
1984	8.5	2.6	11.1
1985	8.3	2.6	10.9
1986	8.0	2.6	10.6
1987	7.7	2.6	10.2
1988	7.3	2.5	9.8
1989	6.9	2.5	9.4
1990	6.6	2.4	9.0
1991	6.3	2.4	8.7
1992	6.1	2.4	8.4
1993	5.9	2.4	8.3
1994	5.7	2.4	8.1
1995	5.6	2.4	7.9
1996	5.4	2.4	7.8
1997	5.3	2.4	7.8
1998	5.2	2.4	7.6
1999	5.0	2.4	7.4
2000	4.8	2.3	7.1
2001	4.6	2.3	6.9
2002	4.5	2.3	6.8
2003	4.5	2.3	6.8
2004	4.4	2.2	6.6
2005	4.3	2.2	6.5
2006	4.2	2.2	6.4
2007	4.1	2.2	6.2
2008	3.9	2.1	6.1

자료: Insee - Comptes de la Nation.

## 1.2. 농촌인구와 농업인구

- 프랑스 전체 국토면적의 58.9%가 ‘농촌지역’으로 분류되고 있으며, 2006년 현재 전체 인구의 18.0%인 1,106만 3,000명이 농촌지역에 거주하고 있다.<sup>25</sup>
- 농촌인구는 1999-2006년 사이 연평균 0.7%씩 증가해 도시근교지역 다음으로 높은 인구증가율을 보이고 있으며, 프랑스 전체 인구증가율과 동일한 속도로 농촌인구 증가세를 보였다.
- 농촌인구의 증가 추세는 1982-1999년 사이의 인구변화 추세와 대조적인 것으로 농촌인구가 상대적으로 빠르게 증가하였음을 의미한다.

표 6-5. 프랑스 농촌인구의 변화추이(1982-2006)

단위: 천 명

구 분	2006년 인구	%		연간증감율(%)	
		인구	면적	1999-2006	1982-1999
□ 도시	50,337	82.0	41.1	0.7	0.5
도시	36,948	60.2	8.1	0.5	0.3
도시근교	13,389	21.8	33.0	1.3	1.2
□ 농 촌	11,063	18.0	58.9	0.7	0.0
계	61,400	100.0	100.0	0.7	0.4

자료: Insee - Recensement de la population.

- 농업인구는 2008년 현재 78만 7,000명으로 전체 경제활동인구의 3.0%를 차지하며(수산부문 등 제외), 이 가운데 81.8%인 63만 명이 가족노동력으로 구성되어 있다.

25) ‘농촌인구’란 도시인구에 대비되는 개념으로 프랑스 국립경제통계원(INSEE)은 2,000명 이상의 인구가 집단형태로 거주하는 코뮌(기초자치단체)을 ‘도시’로 분류하고, 이들 코뮌의 인구는 ‘도시인구’로 분류한다. ‘도시인구’에 포함되지 않는 인구는 ‘농촌인구’로 분류하며, 그 공간이 ‘농촌지역’이다.



- 가족노동력은 최근 들어 빠른 속도로 감소하고 있으며, 2000년 이후 16만 명이 감소한 반면, 임노동 농업인구는 비교적 완만하게 감소하여 2000년 이후 연간 약 1만 명 정도 줄어들었다.

표 6-6. 프랑스 농업인구의 변화추이(1980-2008)

단위: 천 명

구분	1980	1990	2004	2005	2007	2008
농업인구	1,869	1,456	954	881	872	787
경제활동인구	23,240	24,576	24,784	24,921	25,565	25,913
농업인구 비중	8	5.9	3.8	3.5	3.4	3

### 1.3. 토지이용

- 전체 국토면적의 54%가 농지이며, 24%는 산림으로 이용되고 있다. 농지는 경작지와 초지, 휴경지, 축산용지, 시설용지로 구분된다. 2006-2009년 사이 전체 농지의 1%정도가 산업용지 또는 주택지, 도로 등의 부지로 전환됐으며, 연평균 0.3%씩 농지가 감소되고 있다.

표 6-7. 프랑스의 토지이용 현황(2009)

토지 용도	%
식물생산	36
축산 및 기타 농업생산	18
산림	24
산업 및 서비스	2
도로	3
거주, 스포츠, 레저	6
기타	11
계	100

#### 1.4. 농업경영구조

- 프랑스의 전체 농업경영체 수는 2007년 현재 50만 7,000개이며, 2/3인 32만 6,000개는 전업농으로 분류된다<sup>26</sup>. 지난 19년 동안 전체 농업경영체수는 절반가량 줄었으며, 2005년 이후 연평균 3.6%의 감소율을 보이고 있다. 전업농은 같은 기간에 연평균 3%씩 감소하였다.
- 전업농이 전체 농경지의 92%를 관리하고 있으며, 경영체당 평균 경지규모는 증가 추세이다. 2007년 농가당 평균 경지면적(전업농 기준)은 77ha로 1988년 42ha에 비해 크게 증가했다. 전업농 가운데 경지규모가 100ha 미만의 경영체는 2005년 이후 9% 감소한 반면, 100ha 이상의 농가 수는 4% 증가하였다. 50~100ha 규모의 농가비중은 전체의 약 1/3 정도로 농업경영체 중 많은 비중을 차지하고 있다.

표 6-8. 프랑스 농업경영체의 변화추이

단위: 천 개

구 분	1988	2000	2005	2007
□ 전체 농가수	1,016.80	663.7	545.3	506.9
- 전업농	608.5	393.9	346.5	326.2
- 전업농중 회사형태	63.1	117.9	130.3	134.1

출처: Agreste - Enquêtes structure 2005 et 2007, recensements agricoles 2000

26) 전업농(*exploitation professionnelle*)은 두 가지 조건을 충족하는 농가를 말한다. 첫째, 경영규모가 유럽경영규모단위(UDE) 기준 8 UDE(밀 재배기준 12ha)이상, 둘째, 농업활동에 투입하는 시간이 연간 최소 0.75 UTA(농업노동투입단위) 이상인 농가(연간 노동시간의 3/4 정도)를 말한다. 전업농은 은퇴를 앞두고 경영규모를 축소하기 시작하며, 이 경우 비전업농(*exploitation non-professionnelle*)로 분류된다.

표 6-9. 프랑스 농업경영체의 규모별 분포(2007)

단위: 천 개

구 분	경영체수	경영체수 비중(%)	경지면적 (1000 ha)	경지면적 비중(%)
□ 전업농	326.2	100.0	25,210.3	100.0
10 ha 미만	34.9	10.7	142.0	0.6
10 ~ 25 ha	38.2	11.7	664.2	2.6
25 ~ 50 ha	64.8	19.9	2,419.8	9.6
50 ~ 100 ha	100.2	30.7	7,243.4	28.7
100 ~ 200 ha	69.5	21.3	9,539.2	37.8
200 ha 이상	18.7	5.7	5,201.7	20.6
□ 비전업농	180.7	100.0	2,145.6	100.0
10 ha 미만	125.6	69.5	411.0	19.2
10 ha 이상	55.1	30.5	1,734.5	80.8

자료: Agreste - Enquête structure.

표 6-10. 프랑스 농업경영주의 연령별·성별 분포(2007)

단위: 천 명

구분	65세 이상		60~64		55~59		50~54		45~49		40~44		35~39		30~34		25~29		25세 미만	
	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
천명	5.5	4.5	6.2	4.8	37.4	19.5	55.8	19.8	58.2	16.5	58.5	16.7	46.9	12.2	33.3	6.4	19.4	2.8	10.2	1.3

자료: Agrest(alimagri), 2011

- 전체 43만 6,000여 개의 농업경영체 가운데 52%의 경영주 나이가 40~55세이며, 55세 이상은 전체의 18%를 차지하고 있다. 40세 미만은 전체 경영체의 30%이며, 청년층이 농업부문 진입하는데 필요한 투자의 어려움으로 젊은 경영주의 비중은 낮은 편이다.
- 품목별로는 경영체수가 전 분야에 걸쳐 감소세가 지속되고 있으며, 전업농수는 2005~2007년 사이 2만 300개가 감소하였다. 반면, 경영규모는 모든 분야에 걸쳐 같은 기간 5% 증가했다.

- 이러한 감소추세는 품목에 따라 다소 차이를 보이고 있다. 2005년 이후 전업 농 그룹의 농가 중 영농을 중단하거나 작목을 전환한 농가는 전체의 1/4인 약 5,300개로 주로 낙농업에 종사했던 농가들이었다. 이 농가들 중 3,700개는 농업경영을 포기했으며, 나머지는 육우나 복합영농 형태로 전환하였다.
- 화훼 및 채소생산부문은 경영체수가 2005~2007년 사이 13% 감소한 반면, 평균 경영규모는 13% 증가하였다. 전체 경영체의 1/4인 7만 4,500개의 경영체가 곡물생산에 전문화되어 있으며, 경영체 중 가장 높은 비중을 차지한다.

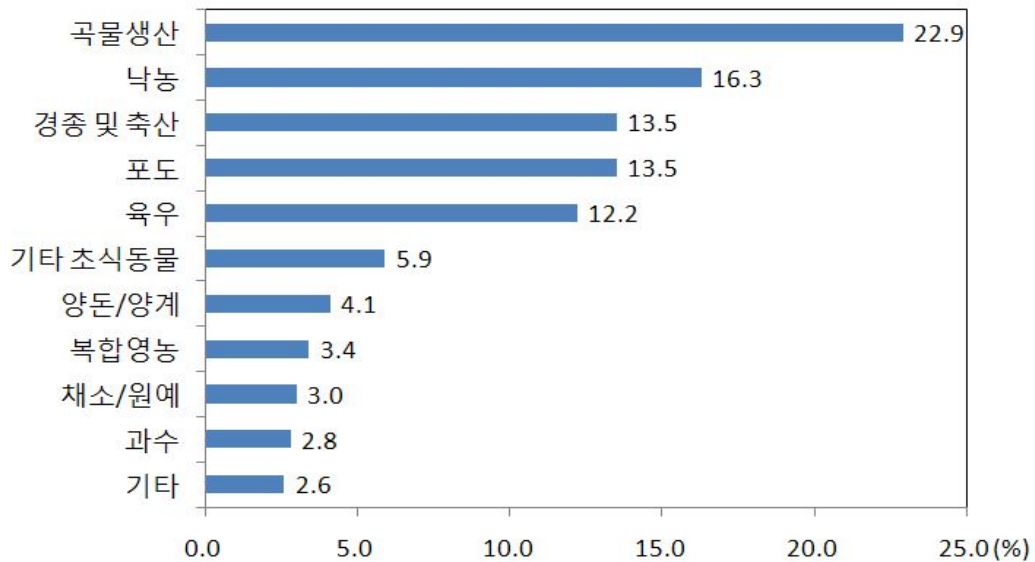
표 6-11. 프랑스의 품목별 농업경영체수 변화추이(전업농, 1988-2007)

단위: 천 농가

품 목	1988	2000	2007
곡물생산	120.3	85.7	74.5
화훼/채소	22.4	12.6	9.7
AOC포도(원산지호칭)	42.5	36.5	32.8
기타 포도	20.6	13.2	11.1
과일	17.9	12.2	9.1
낙농	150.9	70.4	53.0
육우	45.0	42.4	39.7
낙농 및 육우	15.1	11.9	8.5
양	33.4	22.5	19.3
양돈, 가금	18.7	16.1	13.5
복합영농	121.7	70.4	54.9
계	608.5	393.9	326.2

자료: Agreste - Enquêtes structure 2005 et 2007, recensements agricoles 2000

그림 6-2. 프랑스의 품목별 농업경영 유형(2007)



자료: Agreste

표 6-12. 프랑스의 품목별 평균 경영규모 변화추이(전업농, 1988-2007)

단위: ha

품 목	1988	2000	2007
곡물생산	54	82	93
화훼/채소	55	88	108
AOC포도(원산지호칭)	91	119	136
기타 포도	41	54	65
과일	73	101	114
낙농	36	52	62
육우	23	33	37
낙농 및 육우	38	61	83
양	17	32	40
양돈, 가금	57	85	105
복합영농	41	69	84
계	46	69	81

자료: Agreste - Enquêtes structure 2005 et 2007, recensements agricoles 2000

## 2. 농업구조 변화에 따른 농업정책 방향

### 2.1. 1970년대 이후 프랑스 농정의 변화

- 1960년대 프랑스 농업은 1961/62년의 농업기본법 제정과 공동농업정책의 시행으로 시장 확대와 가격지지라는 양호한 환경 속에서 도농 간 소득균형을 목표로 하였으며, 농업경영구조의 개선과 생산성 향상 측면에서 성과를 거두었다. 그러나 1970년대 들어 서유럽 등 선진국을 중심으로 확산된 저성장·고실업으로 대표되는 불황이 장기화되고, 1980년 전후 일부 농촌지역의 인구증가에 따른 Renaissance rurale) 농업의 고용 유지기능이 강조되면서, 농업정책의 목표와 정책수단이 변화하기 시작했다.
- 1970년대 초 시행된 조건불리지역 농업에 대한 지원정책과 영농후계자정책(DJA)은 이와 같은 농업정책의 목표와 수단의 변화 사례이다. 이후 프랑스 농업정책은 농업이 수행하는 사회적 역할의 변화에 따라 정책목표와 수단을 현대화시켜 왔다. 이와 함께 프랑스 주요농업정책들이 EU 농정개혁을 주도함으로써 국내현실과 유럽 현실 간의 괴리를 좁히는 노력을 기울여 왔다.
- 1980년과 1999년 농업기본법 개정은 이와 같은 농업여건의 변화를 반영한 것이다. EU 공동농업정책의 개혁에 따라 1980년대 우유쿼터제의 도입, 1992년 이후의 농업지원방식의 변화(시장지지에서 직접소득보상으로)와 환경농업규정(Mesures agro-environementux)의 강화 등이 이루어졌다. 즉, 1960~70년대 공동농업정책이 ‘생산성주의(productivisme)’에 기초한 결과, 농산물 과잉 생산, 농업발전의 지역 간 불균형(지역에 따라 농업소득 규모가 최고 20배 차이가 나는 현실), 일부 농촌지역에서의 농촌공동화의 진행과 사회적 관계망의 파괴, 과도한 집약적 농업으로 인한 환경오염문제, 광우병 사태를 계기로 한 식품안전성문제를 초래하였다는 비판에 따라 1980년과

1999년에 농업기본법을 개정하였다.

## 2.2. 1999년 농업기본법 개정

- 프랑스는 유럽 공동농업정책 범위 내에서 각종 시책들을 기계적으로 적용한 결과, 경영규모 확대를 꾀하는 경영체들만을 도와준 결과를 가져왔으며, 국토의 균형적 발전의 왜곡, 환경적 가치의 파괴, 농촌지역에서의 고용이 감소하였다는 평가를 받았다.
- 이러한 평가에 따라 EU 아젠다 2000을 앞두고 마련된 1999년 농업기본법 개정을 통해 농업과 사회의 관계를 새롭게 설정하고, 농업의 세 가지 역할(경제적, 사회적, 환경적 기능)을 농업정책이라는 공공개입수단을 통해 확보할 수 있도록 정책 개발과 정책수행 메커니즘을 현대화하는 작업을 본격화하였다.
- 새 기본법이 마련한 대표적인 정책수단인 ‘경영국토계약 (CTE/Contrat territorial d’exploitation, 이후 CAD로 개칭되었으며, EU의 농촌개발프로그램의 일환으로 시행됨)’은 농업경영체에 대한 공공지원을 계약방식으로 관리함으로써, 농업의 경제적, 사회적, 환경적 기능에 대한 사회적 요구와 보상체계를 새롭게 설정하였다.
- 1999년 농업기본법의 농정목표는 농업의 경제적, 환경적, 사회적 기능의 조화로운 발전에 두고 다음과 같은 세부목표를 설정하였다.
  - 영농정착의 활성화, 농업경영체의 영속성 유지, 농업부문의 고용활성화
  - 농업생산조건과 농업소득의 개선, 균등한 사회적 기여에 기초한 여타 사회직업군과의 사회보장 형평성의 유지
  - 국내 및 유럽, 국제시장에서의 농산물수요에 부응한 다양한 식량 및 산

업용 농업생산의 활성화, 소비자와 식품산업의 기대에 부응하는 위생안전조건의 충족

- 농업생산자, 가공업자, 유통업자 간 균등한 농업부가가치의 분배
- 토지의 생산 잠재력을 고려한 농업생산시스템의 적용과 토지이용
- 자연자원 및 생물다양성의 보존, 농촌경관의 유지
- 농촌 공간 이용자들을 위한 서비스 활동의 활성화
- 국내 및 국제시장에서의 농산물 판매활동 강화

### 2.3. 최근 농정동향

- 프랑스 농정은 우파정부 등장 이후 수립된 2003년 정부개혁전략(SMR/ Stratégie ministérielle de réforme)의 연장선에서 농정 근대화를 위한 전략과제(FRM/Feuille de route de modernisation)를 설정해 추진해오고 있으며, ‘미래의 농림수산부’로 도약하는 전환점을 맞이하고 있다.
- 프랑스 농정의 전통적 임무는 농업개발과 농업(연구)교육 분야에 집중되었으나, 오늘날에는 식품안전성, 환경, 농촌지역개발, 동물후생, 자연환경의 보전과 관리 분야로 확대되고 있다. 농정에 대한 이와 같은 새로운 사회적 요구는 농정개혁을 가속화하였으며, 농정이 공공정책의 국가 정책방향과 부합할 수 있도록 요구받고 있다.
- 프랑스 농림부는 FRM에서 프랑스 농업의 미래비전을 ‘경쟁력 있고, 생존 가능한(viable) 농업발전’으로 내세우고, 다음과 같은 전략과제를 2006년 1월 농업기본법 개정을 통해서 명시하고 있다.

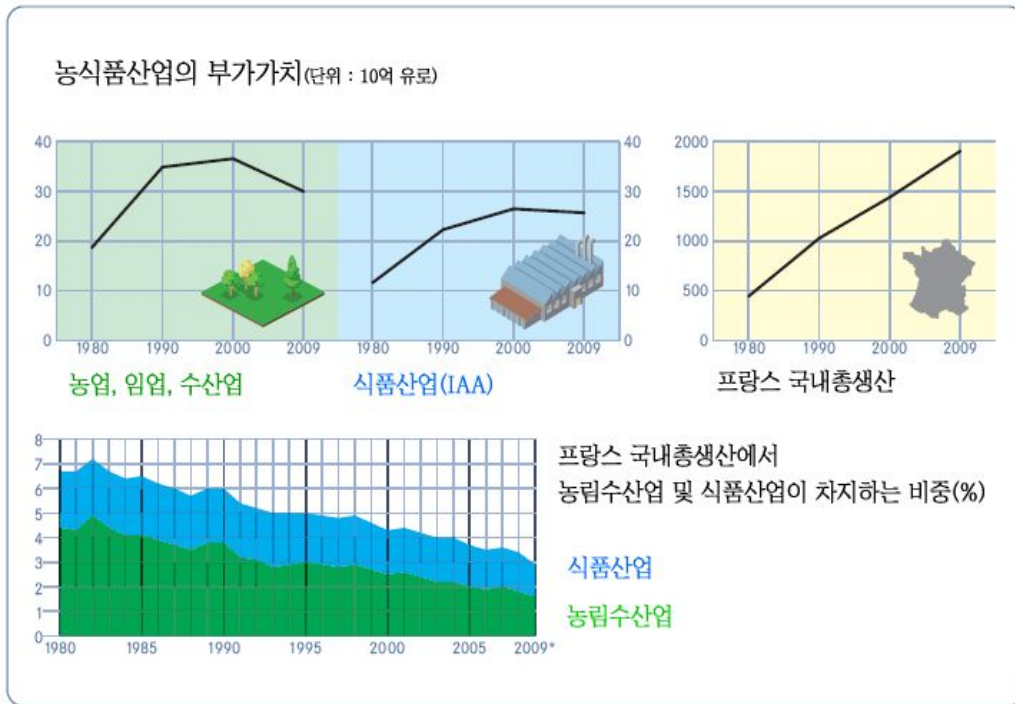


### 2.3.1. 2006년 농업기본법의 주요 전략과제

#### □ 농림수산업의 경제적 위상의 유지

- 프랑스 농업은 국민경제에서 여전히 중요한 비중을 차지하고 있으며, EU의 확대, 세계시장에 대한 대응을 고려할 때 기업적 논리의 수용, 시장변화에 대한 신속한 대응, 기술혁신 등 새로운 도전을 맞고 있다. 2003년 공동농업 정책 개혁은 두 개의 새로운 규정(단일직불제와 이행조건준수)을 통해 이러한 변화를 가속화하고 있으며, 이와 같은 맥락에서 프랑스는 그 어느 때보다도 농업과 식품산업분야의 발전을 주도하는 전략을 선택하는 것이 불가피하다고 판단하고 있다.
- 식량생산부문은 시장 접근을 보장해야 하며, 농가소득을 강화하기 위한 시도들을 장려한다. 한편, 비식량 부문의 농업생산은 농림업의 바이오매스를 이용해 에너지, 환경, 경제적 측면에서 새로운 가치를 창출할 수 있도록 한다.
- 농촌지역에서 농업활동은 경제활동의 개발, 전후방 연관산업 부문에서의 고용 창출 및 유지, 근거리 사회적 활동망의 유지에 기여하도록 한다.
- 자연자원 보호는 농업개발의 필수 요소이므로, 오염을 감소시키는 농법의 채택, 생물다양성의 유지, 농촌경관의 유지 등을 고려한 영농을 유도한다.

그림 6-3. 프랑스 경제에서 농식품산업의 위치



□ 식품안전성, 동물후생에 대한 사회적 요구에 대한 부응

- 지난 20년간 계속해서 제기된 식품안전성 문제는 새로운 제도적 장치의 구축 필요성을 제기하고 있다. 이를 위해 프랑스는 식품위생안전청(AFSSA, Agence Francaise de Sécurité Sanitaire des Aliments)을 설립하고, 식품안전성을 담보하기 위해 식품위생 위험의 인지와 예방 및 감독체계의 개발, 도출된 위험요소들에 대한 대응력 강화, 위험관리 활동역량 개선 등 통합적으로 접근하고 있다.
- 식품위생 및 식물병충해방제 정책은 현재와 미래의 위험평가 및 인지, 감독 예방체계를 강화하는 것으로써 이 정책은 국제 및 EU차원에서 모범사례로 평가되고 있다.

- 축산부문에서 동물후생에 대한 관련규정을 강화하고 있으며, 이행조건과 결부된 보조금시책을 시행하고 있다.

#### □ 연구, 교육, 개발활동의 시너지 극대화

- 농업교육분야는 특수한 교수법을 발전시켜왔으며, 농업 관련 직업과 밀접한 연관 속에서 일반교육과 특수교육을 결합해 발전시켜오고 있다. 프랑스 농업인들의 교육수준은 최근 수십 년간 대폭 향상되었다. 1970년대 말 청년영농정착보조금(DJA)을 지원받은 25%만이 전문학사(niveau 5, CAP/BEP)학위를 보유했으나, 2004년도에는 85% 이상이 대학 입학 자격학위(niveau IV)를 보유하고 있다.
- 프랑스 농업경영주의 50% 이상이 각급 농업관련 정규교육과정 이수자들에 유럽 평균에 비해 두 배 이상 높은 수준이다. EU 차원에서 농업 관련 직업의 경쟁력 강화를 위한 시책의 강화 필요성을 느끼고 있다.
- 전국 7개 지역에 농업생명 및 환경 분야의 거점 연구교육시설을 설치하여 대학교육을 실시하고 있다. 농업기술 고등교육은 단순히 학생들을 수용하는 공간에서 농촌지역개발을 위한 거점으로 발전하였다. 이들 기관은 농촌지역 개발정책의 파트너로서 활발한 활동을 하고 있다.
- 2006년 농업기본법은 이들 기관들로 하여금 공동연구 및 개발프로젝트를 수행하도록 하는 한편, 프랑스 농림부의 연구개발국(DGER)에 농업 및 농촌 개발 기능을 부여하였다.

그림 6-4. 프랑스의 농업 관련 교육 이수 현황

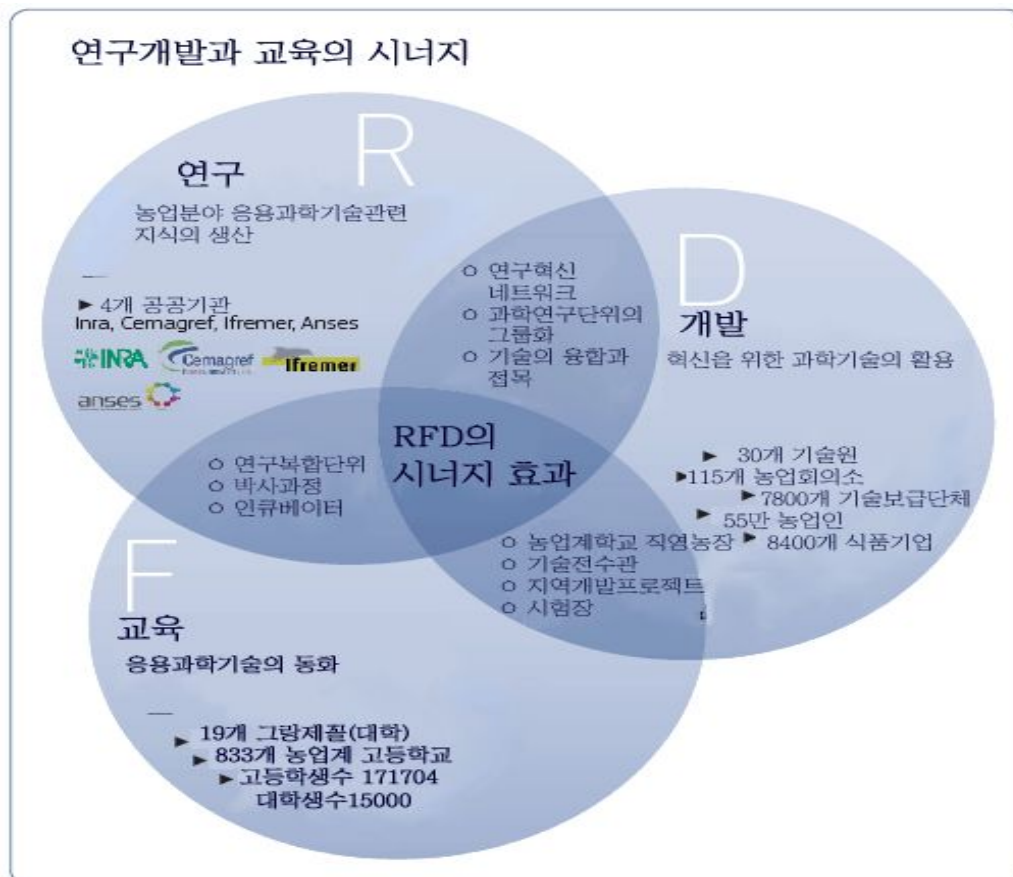


표 6-13. EU 회원국 농업경영자의 정규농업교육 이수비율(2005, %)

회원국	이수비율	회원국	이수비율
그리스	5.4	스웨덴	33.6
루마니아	7.4	폴란드	38.5
스페인	10.5	핀란드	40.6
이탈리아	11.2	덴마크	44.4
포르투갈	11.8	체코	44.7
헝가리	13.4	벨기에	47.7
슬로바키아	14.6	오스트리아	48.1
영국	23.2	프랑스	54.3
슬로베니아	28.0	룩셈부르크	55.9
아일랜드	30.7	독일	68.5
리투아니아	30.9	네덜란드	71.5
에스토니아	32.9	EU 27 평균	20.0

Source: Eurostat - Enquêtes sur la structure des exploitations 2005.

그림 6-5. 연구개발 및 교육의 시너지효과



#### □ 농촌 및 산림공간에서의 자연자원의 보전과 관리이용

- 프랑스의 농촌공간은 전체 국토면적의 중요한 부분을 차지하고 있다. 프랑스 농촌에서 농업활동 비중은 여전히 높으며, 다양한 경제사회적 역할을 담당하고 있다. 2000년 이후 프랑스 정부는 농촌개발정책을 정책우선순위로 설정하였다.
- 전체적으로는 농촌공간에서의 경제, 사회활동이 다양해지면서 거주인구가 회복국면에 놓여있으나, 일부 농촌지역에서는 여전히 인구와 경제활동이 축

소되고 있다.

- 프랑스의 농촌지역개발정책은 새로운 사회적 요구에 대응하기 위해 농촌공간에서의 경제개발 및 고용창출, 농촌어메니티의 개선, 환경 및 자연공간의 보존에 주력하고 있다.
- 2005년 2월에 제정된 ‘농촌지역개발에관한법(LDTR/loi relative au développement des territoires ruralux)’ 이후 추진하고 있는 ‘농촌특성거점지역개발(l’initiative des poles d’excellence rurale)’ 정책은 농촌개발정책의 새로운 수단이다. 유럽농촌개발기금(FEADER)으로부터 지원받는 2007-2013 농촌개발프로그램의 약 120억 유로가 농촌개발프로그램에 투자될 계획이다.
- 프랑스 전체국토면적의 28%를 차지하고 있는 산림은 국토이용 측면에서 세 가지 중요한 기능(농촌지역 경제개발의 원동력, 환경보호 및 재해예방, 생물다양성 보존)을 담당하고 있다. 산림은 프랑스에서 두 번째로 중요한 재생가능자원이며, 임업부문은 화석연료를 대체할 잠재력을 보유하고 있다. 또한, 건축분야에서 생태적인 재생가능 소재로서 높은 성장잠재력을 보유하고 있다.

### 2.3.2. 주요 추진과제

- 2003년 정부개혁전략의 연장선에서 프랑스 농림부는 비전과 전략과제들을 수행하기 위해 주요 과제들을 설정해 추진해오고 있다. 프랑스 농정은 정부개혁 기본방향에 부합(국가정책 목표별 공공재정의 합리적 이용 및 최적화, 분권화 및 분권화된 서비스의 개혁, 공공서비스 중 근접서비스를 부처 간 협력을 통해 실현(interministrialité))하기 위하여 다음의 과제들을 추진하고 있다.

## □ 행정절차의 간소화

- 행정기관 및 농민들을 위한 농업행정절차의 간소화를 의미하는 ‘Simplifions! (단순화합시다)’라는 캠페인을 실시하고 있다. 약 50여 가지의 농업행정 절차의 간소화 조치를 시행하였으며, 대표적인 사례가 유선 및 인터넷 등을 활용한 농업행정의 전자화 조치들(téléprocédures)이다(저리용자관리, 보조금 취득, 감독 등 분야).
- 이 밖에도 TéléPAC를 통해 43만 명이 이용하는 공동농업정책 보조금 신청과 관련한 농지등록 및 농지면적 신고 등을 간소화 시켰으며, 농업계 학생들을 위한 장학금 신청 등 관련 시책들을 대폭 간소화 시켰다.

## □ 농림부 예산의 재구성

- 농림부 예산구조를 농학연구 및 농업계 대학교육, 농업기술교육, 산림, 농업의 지속가능한 관리 및 농촌개발, 식품안전성 및 품질, 농업정책의 수행과 관리, 농산품의 가치화 및 생산방향설정, 시장조절 등 7개 분야로 재구성하였다.

## □ 농림행정분야의 인적자원관리

- 2006년에 인적자원관리전략으로 관련분야 고용예측, 자격재심사를 통한 경력관리 개선, 기능 및 지리적 차원의 이동배치 및 인력관리의 효율성 제고를 위해 운영되고 있다.

## □ 정보시스템의 현대화

- 농업행정 간소화를 위한 행정전자화 추진, 정보공유 및 네트워크를 통한 업

무조직 개선, 정보화비용 절약 등을 시행하고 있다.

#### □ 농업행정구조의 재조직화

- 중앙행정: 3개 분야로 구성, 농업행정의 선도(pilotage)역할 수행
  - 사무국(sécrétariat général): 예산, 인적자원, 근대화, 법률, 커뮤니케이션, 통계 등 지원기능을 담당
  - 정책국: 농림부의 주요 임무들을 정책개념과 평가기능을 통해 수행
  - 농식품 및 농촌공간위원회(CGAAER): 농정감독 및 자문
- 광역단위(DRAF/Région)
  - 국가정책의 코디네이션 및 애니메이션 역할 강화
  - 새로운 과단위 기능부서 신설(통계 등)
- 도단위 행정(DDAF/Département)
  - 정책수혜지역 및 대상자와의 최단거리에서 공공정책의 수행
  - 국가정책의 홍보, 애니메이션, 감독 등
- 산하기관
  - EU 공동농업정책의 단일직불제 확대에 따라 직불청(ASP) 신설 등 관련 기관의 통폐합 등 기능 조정



### 3. 농업예산 투자방향 및 내역

#### 2.1. 농업에 대한 공공기여(Concours publics à l'agriculture)

- 프랑스는 ‘농업에 대한 공공기여’라는 이름으로 농업부문에 대한 공공부문의 지원예산 총액을 파악하고 있다. ‘농업부문에 대한 공공기여액’은 농림부 예산 중 수산 및 양식부문을 제외한 나머지와 농림부가 관리하는 특별회계에서 지원되는 예산, 농림부 예산과 연계돼 같은 목적으로 투입되는 다른 부처의 관련예산 및 EU의 공동농업정책 예산 등이 포함된다.
- 중앙정부의 농업관련 예산은 농림부의 일반예산(Budget général)이 주가 되며, 이외에도 다른 중앙부처(내무부, 교육연구부, 노동부 등)의 농업 관련 예산이 포함된다.
- 지방정부의 농업관련예산은 3-4년 단위로 파악되며, 중앙정부의 정책에 대응편성된 것이 대부분이다. 지방정부 간 통일된 분류체계가 없어 정확한 통계파악이 어려운 실정이나 그 규모는 중앙정부에 비해 미미한 수준이다.
- EU의 공동농업정책 예산은 프랑스 농림부문 투융자액의 상당부분을 담당하고 있으며, 시장 및 농업소득과 관련된 제1기등 예산과 농촌개발과 관련된 제2기등 예산으로 대별된다.

표 6-14. 프랑스의 농업에 대한 공공기여 내역(2005-2009)

단위: 백만 유로

구분	2005	2006	2007	2008	2009			
					계	프랑스	EU	
<b>1</b>	<b>농업 및 농촌지역</b>	<b>12,672.5</b>	<b>13,488.9</b>	<b>11,509.8</b>	<b>11,428.8</b>	<b>11,983.7</b>	<b>2,425.6</b>	<b>9,558.1</b>
<b>11</b>	<b>시장 및 농업소득</b>	<b>10,068.7</b>	<b>10,848.1</b>	<b>9,346.7</b>	<b>9,320.7</b>	<b>10,063.3</b>	<b>1264.5</b>	<b>8,798.8</b>
111	시장조절	1,364.3	1,048.6	787.6	624.3	485.0	144.1	340.9
112	품목연계지원	7,712.6	3,334.5	2,595.9	2,644.1	2,474.6	285.5	2,189.1
113	공급조절	586.7	117.9	294.1	379.0	376.7	26.7	350.0
114	단일직불	0.0	5,644.7	5,740.6	5,863.6	5,737.6	0.0	5,737.6
115	품목조직육성	136.2	180.4	94.5	122.2	99.7	38.4	61.2
116	품질개선 및 시장촉진	80.0	76.5	77.0	87.7	91.9	65.4	26.5
117	식량지원	89.9	87.4	86.4	75.8	114.4	21.9	92.5
118	생산위험관리	98.9	358.1	258.8	282.0	683.4	682.4	1.0
<b>12</b>	<b>농촌개발</b>	<b>2,229.3</b>	<b>2,240.4</b>	<b>1,808.3</b>	<b>1,678.5</b>	<b>1,486.2</b>	<b>820.2</b>	<b>666.0</b>
121	영농정착, 환경오염관리	459.3	464.4	524.2	503.0	358.8	203.5	155.3
122	영농은퇴	89.1	80.5	74.6	69.2	81.9	78.6	3.3
123	조건불리지역 보상	527.5	516.4	535.0	517.6	524.4	234.7	289.8
124	농업-환경시책	552.2	576.3	414.1	380.2	374.0	169.0	204.9
125	농촌공간정비 및 보호	365.9	408.4	187.6	51.9	87.3	78.4	8.8
126	농산물가공 및 상품화	49.5	144.4	15.2	98.7	4.2	0.3	3.8
127	마필산업	185.8	50.0	57.7	57.9	55.6	55.6	0.0
<b>13</b>	<b>동식물 위생안전</b>	<b>374.5</b>	<b>400.5</b>	<b>354.8</b>	<b>429.6</b>	<b>434.1</b>	<b>340.9</b>	<b>93.2</b>
<b>2</b>	<b>산 립</b>	<b>353.5</b>	<b>351.0</b>	<b>376.1</b>	<b>375.0</b>	<b>431.4</b>	<b>393.5</b>	<b>37.9</b>
<b>3</b>	<b>연구교육</b>	<b>2,139.8</b>	<b>2,187.4</b>	<b>2,246.0</b>	<b>2,286.0</b>	<b>2,347.8</b>	<b>2,342.3</b>	<b>5.5</b>
311	기술교육	1205.9	1236.3	1250.6	1233.3	1263.7	1263.5	0.2
312	현장실습 및 평생교육	14.4	21.0	20.5	19.7	22.3	17.0	5.3
314	대학교육	207.2	208.4	222.6	234.3	251.4	251.4	0.0
315	연구 및 개발, 기술이전	712.4	721.7	752.3	798.8	810.4	810.4	0.0
<b>4</b>	<b>일반행정</b>	<b>1,319.7</b>	<b>1,402.0</b>	<b>1,404.5</b>	<b>1,413.9</b>	<b>1,347.8</b>	<b>1,344.2</b>	<b>3.6</b>
<b>총 계</b>		<b>16,485.5</b>	<b>17,429.3</b>	<b>15,536.4</b>	<b>15,503.7</b>	<b>16,110.7</b>	<b>6,505.6</b>	<b>9,605.1</b>

자료: 프랑스 농림부, Concours à l'agriculture en 2009

- 농림부가 관리하는 특별회계에서 지원되는 예산은 산림기금(Fonds forestier national), 용수개발기금(Fonds de développement des adductions d'eau) 및 종마 및 양마(養馬)기금(Fonds national des haras et des activités hippiques) 등이 있다.
- 농업에 대한 공공기여액은 기능별로 4가지 범주(농업 및 농촌지역, 산림, 교육 및 연구, 일반행정)로 나뉘지며, 각 범주별로 하위범주가 설정돼 편성되고 있다. 이는 농림부의 예산구조와 일치하며, EU 공동농업정책의 두 가지 축의 예산구조를 반영하고 있다.

### 3.2. 농업투융자 내역의 변화추이

- 2009년 기준 프랑스의 농업부문에 대한 공공기여액(농업사회보장 제외) 규모는 161억 유로에 달했으며, 이 중 59.6%가 EU 재정으로로부터 지원되었다. 분야별로는 ‘농업 및 농촌개발분야’가 119억 8,400만 유로로 전체의 74.4%를 차지하고 있으며, ‘농업교육 및 연구’ 23억 4,800만 유로(14.6%), ‘농업행정’ 13억 4,800만 유로(8.4%), ‘산림’ 4억 3,100만 유로(2.7%) 순이다.
- 농업에 대한 공공기여는 2000-2009년 사이 7.7% 증가하는데 그쳤다. 이는 1990-2000년 사이 49.6% 증가에 비해 크게 둔화된 것이다. 이러한 둔화추세에도 불구하고 ‘농업교육 및 연구’ 예산은 2000-2009년 사이 2.3배 신장하여 인력육성 및 연구개발에 대한 정책적 관심이 매우 높음을 확인할 수 있다.

표 6-15. 프랑스의 농업에 대한 공공기여 내역(1990-2009)

단위: 백만 유로

구 분	1990	2000	2009
농업 및 농촌개발	8,530 (79.8%)	12,491 (78.1%)	11,984 (74.4%)
산림	307 ( 2.9%)	422 ( 2.6%)	431 ( 2.7%)
농업교육 및 연구	1,124 (10.5%)	1,910 ( 1.2%)	2,348 (14.6%)
행정	726 ( 6.8%)	1,165 ( 7.3%)	1,348 ( 8.4%)
계	10,687 (100%)	15,987 (100%)	16,111 (100%)
- EU재정	5,644 (52.8%)	9,892 (61.9%)	9,605 (59.6%)
- 국가재정	5,043 (47.2%)	6,095 (38.1%)	6,506 (40.4%)

자료: MAAP -SAFSL - SSP.

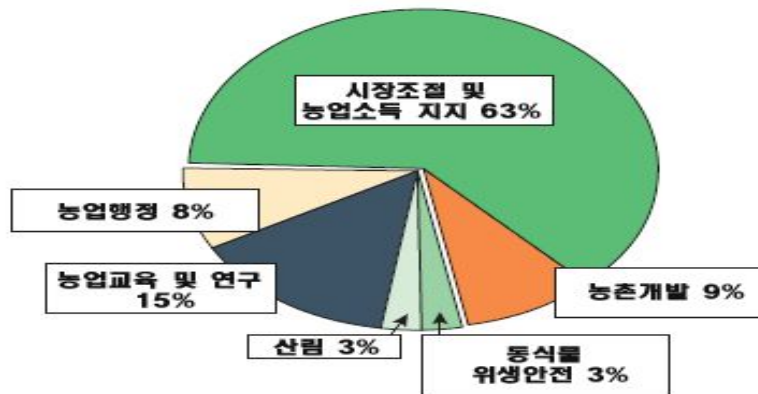
표 6-16. 프랑스의 농업 및 농촌개발부문 예산 세부내역(1990-2009)

단위: 백만 유로

구 분	1990	2000	2009
□ 시장조절 및 농업소득	6,676	10,330	10,063
- 시장조절	4,751	2,330	485
- 품목 소득지원	805	7,018	2,475
- 공급조절	398	528	377
- 단일직불	0	0	5,738
□ 농촌개발	1,814	1,923	1,486
- 영농정착지원, 영농현대화, 오염관리	906	430	359
- 자연조건불리보상	316	393	524
- 환경농업지원	7	291	374
□ 동식물 위생안정	40	238	434
계	8,530	12,491	11,984

자료: MAAP -SAFSL - SSP.

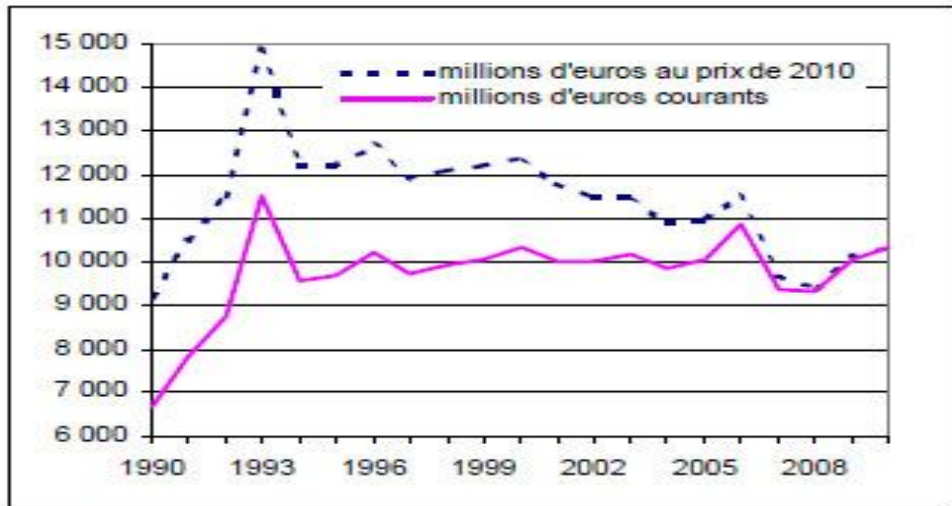
그림 6-6. 프랑스 농업에 대한 공공기여의 구성(2009)



- ‘농업 및 농촌개발’ 분야는 세부항목으로 ‘시장조절 및 농업소득’, ‘농촌개발’, ‘동식물 위생안전’ 등 세 분야로 구분할 수 있다. 전체 예산액 119억 8,400만 유로 가운데 ‘시장조절 및 농업소득’에 100억 6,300만 유로(전체의 84%), ‘농촌개발’에 14억 8,600만 유로, ‘동식물 위생안전’에 4억 3,400만 유로가 투입되었다. ‘농업 및 농촌개발’ 분야 예산은 1990-2000년 사이 46.4%가 늘었으나, 2000-2009년 사이에는 5억 700만 유로가 축소(4.1% 감소)되었다. 이는 공동농업정책이 역내 가격지지 및 수출보조 등 시장조절예산을 대폭 축소한데 따른 것이다. 1992년 EU 공동농업정책 개혁 이후 농업 및 농촌개발분야 공공기여는 큰 폭으로 상승한 후 완만한 증가추세를 보이다가 2006년부터 축소 경향을 나타내고 있다.
- ‘시장조절 및 농업소득’ 예산은 1992년과 2000년 EU 공동농업정책 개혁을 전후에 큰 변화를 보였다. 1992년 이후 시장조절예산은 큰 폭으로 감소한 반면, 품목 소득지원예산은 1990-2000년 사이 9배 가까이 늘어났다. 그러나 2000-2009년 사이에는 단일직불제가 도입되면서 1/3 수준으로 축소되었다. 반면, 단일직불예산은 2009년 57억 3,800만 유로로 농업 및 농촌개발분야 예산의 47.9%(시장조절 및 소득지원 예산의 57.0%)를 차지한다.

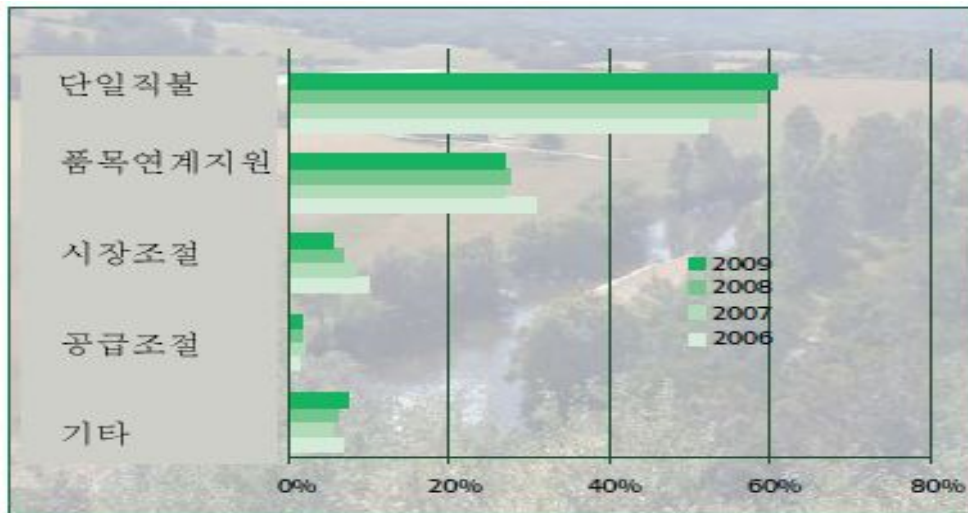
그림 6-7. 프랑스의 시장조절 및 농업소득분야 예산

단위: 백만 유로, 경상가격



주: 접선은 2010년 가격 기준

그림 6-8. 프랑스의 시장조절 및 농업소득지원 변화추이(2006-2009)



출처: MAAP - SAFSL.

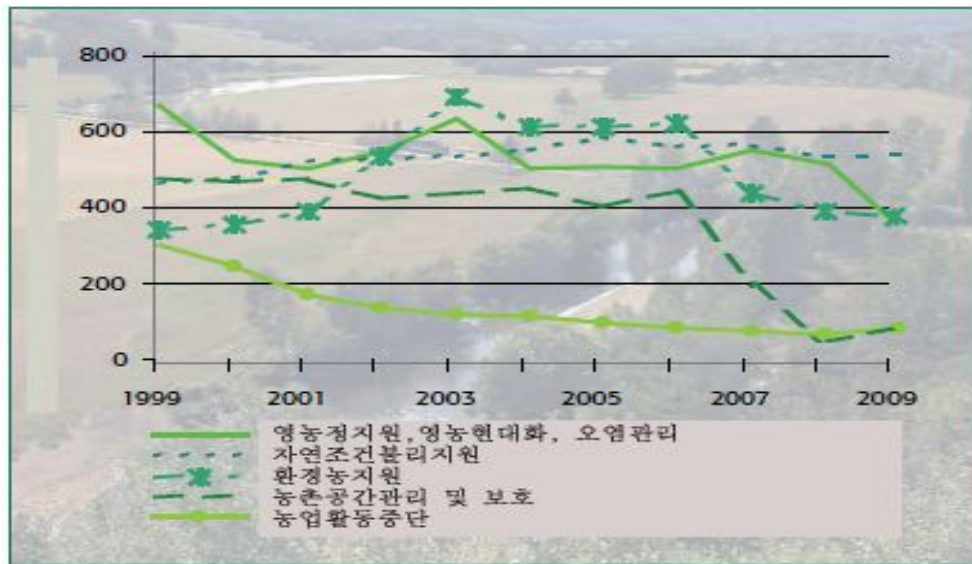
표 6-17. 프랑스의 품목별 시장조절 및 농업소득 예산(2008)

단위: 백만 유로

품 목	시장조절	품목에 대한 직접지원	공급조절	계
곡 물	8.1	981.3	10.9	1000.3
유지작물	2.0	181.4	0.0	183.4
설탕	165.9	48.1	-513.0	-299.0
포도	96.7	16.2	77.0	189.9
우유	-22.7	0.0	45.8	23.1
쇠고기	20.1	1149.5	0.0	1169.6
과일 및 채소	137.9	175.9	0.0	313.7
기타	232.8	150.7	0.2	383.8
계	640.8	2703.1	-379.0	2964.8

출처: MAAP - SAFSL.

그림 6-9. 프랑스의 농촌개발분야 지원추이(1999-2009, 백만 유로)



자료: MAAP - SAFSL.

- ‘농촌개발’ 예산은 영농정착지원, 자연조건불리보상, 환경농업지원 등으로 구분된다. 1990-2000년 사이 6% 증가하는데 그치다가 2000-2009년 사이에는 4억 3,700만 유로 줄었다(22.7% 감소). 농촌개발영역에 포함된 환경농업 지원 예산은 점진적으로 증가해 2009년 현재 농촌개발분야 예산의 1/4 정도를 차지한다.
- ‘동식물 위생안전’ 예산은 1990-2000년 사이에 6배, 2000-2009년 사이에 2배 가까이 증가하였다.

### 3.3. 경영체당 지원규모 및 지원형태

- 2009년 농업인 1인당 ‘농업에 대한 공공기여액’(농업 및 농촌개발부문 공공기여액, 직접 및 간접지원액 포함) 평균 규모는 1만 3,900유로였다. 이 가운데 1만 1,600유로는 경영체에 대한 직접지불형태로 지원된다. 1992년 공동농업정책 개혁으로 시장조절분야 예산이 직불형태로 전환된 이후 아젠다 2000년 이후부터 2005년까지 이러한 직불형태는 한층 강화되었다. 직불의 주요 부분은 가축 사육두수 또는 재배면적에 비례한 보조금 지원방식이다.
- 직불금액은 1980-1999년 사이 약 10배가량 증가하였으며, 1999-2004년 사이에는 Agenda 2000의 영향으로 18% 증가하였다. 2009년 농업직불금 총액은 96억 유로에 달했으며, 농업경영체 순소득의 130%에 달한다.<sup>27</sup>

---

27) 농업순소득(revenue net d'entreprise agricole) = 농업수지-(외부인건비+금융비용+토지비용), 농업수지(résultat agricole): 농업활동으로부터 발생하는 자본과 노동소득의 합계(= 농업생산액+보조금-경영비)



그림 6-10. 프랑스의 농업종사자 1인당 공공지원규모 분포(전업종사자 기준)

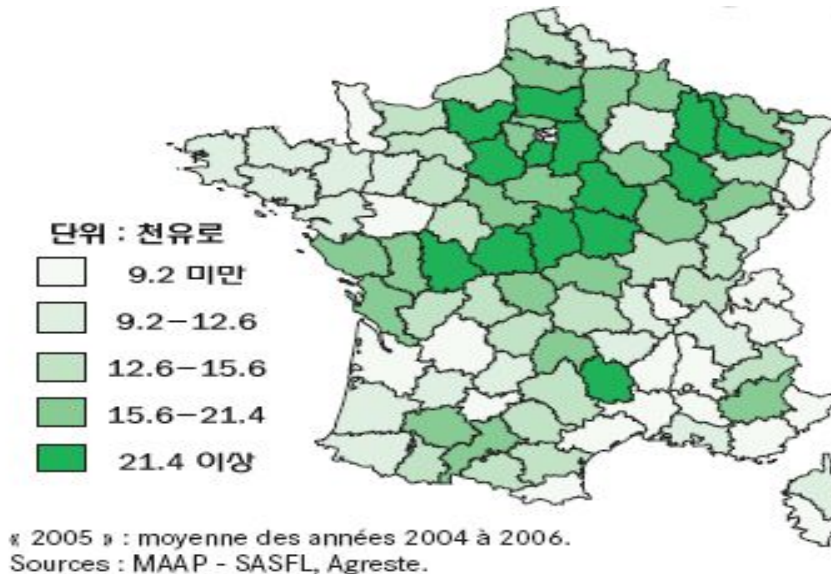


표 6-18. 프랑스의 농업경영체에 대한 보조금지원

단위: 백만 유로

구 분	1980	1990	2000	2009
□ 품목에 대한 보조금	97.1	614.5	6,565.6	2,463.5
□ 경영체에 대한 보조금	446.1	1,617.7	1,558.7	7,136.1
- 자연재해지원	28.1	291.2	72.2	70.9
- 조건불리지원	109.5	283.9	374.2	512.2
- 휴경보상지원	0.0	0.0	349.4	36.7
- 환경농업지원	0.0	0.0	280.9	378.3
- 단일직불	0.0	0.0	0.0	5,752.0
- 기타보조 (1)	308.6	1,042.7	482.0	386.0
□ 이차보전	13.9	4.9	110.0	0.0
농업경영 순소득에서 보조금 및 이차보전지원액이 차지하는 비중	6.5	10.6	55.5	130.2

주: (1) 이차보전액 포함

자료: Insee - Comptes de l'agriculture.

그림 6-11. 프랑스의 농업경영체에 대한 지원

단위: 10억 유로



표 6-19. 프랑스의 농업·농촌개발 분야 공공기여액의 직접 및 간접지원액 추이

단위: 10억 유로

구분	직접지원	간접지원	계
1990	1.6	6.9	8.5
1995	7.5	4.3	11.8
2000	7.9	4.6	12.5
2001	8.6	4.0	12.6
2002	9.0	3.7	12.7
2003	9.8	3.2	13.0
2004	9.2	3.3	12.5
2005	9.5	3.2	12.7
2006	9.8	3.7	13.5
2007	9.6	1.9	11.5
2008	9.7	1.7	11.4
2009	9.6	2.4	12.0

자료: MAAP -SAFSL - SSP.

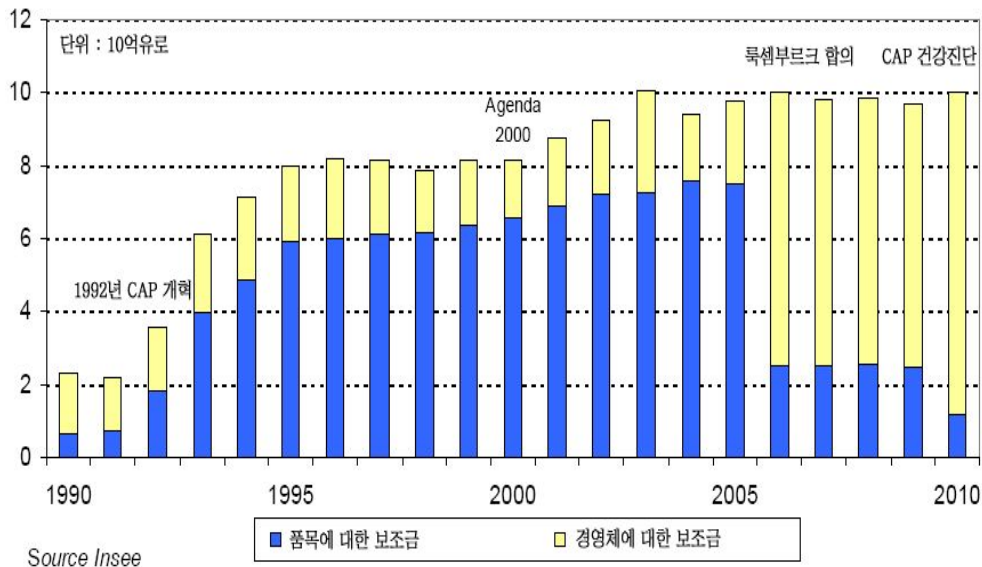
표 6-20. 프랑스의 농업경영체에 대한 보조금 지원 추이(1980-2009)

단위: 백만 유로

구 분	품목에 대한 보조금	경영체에 대한 보조금	계
1980	0.097	0.446	0.543
1981	0.127	0.838	0.965
1982	0.113	0.609	0.722
1983	0.147	0.610	0.757
1984	0.161	0.674	0.835
1985	0.216	0.621	0.837
1986	0.346	0.785	1.132
1987	0.458	1.045	1.504
1988	0.431	0.768	1.199
1989	0.526	0.681	1.207
1990	0.615	1.016	1.630
1991	0.716	0.927	1.643
1992	1.809	1.149	2.958
1993	3.972	1.553	5.525
1994	4.870	1.699	6.569
1995	5.880	1.631	7.511
1996	6.020	1.669	7.690
1997	6.098	1.540	7.638
1998	6.171	1.365	7.536
1999	6.353	1.434	7.787
2000	6.566	1.364	7.929
2001	6.868	1.694	8.562
2002	7.223	1.803	9.026
2003	7.227	2.578	9.805
2004	7.587	1.604	9.191
2005	7.507	2.039	9.545
2006	2.494	7.325	9.818
2007	2.502	7.081	9.582
2008	2.533	7.163	9.696
2009	2.464	7.136	9.600

자료: Insee - Comptes de l'agriculture.

그림 6-12. 프랑스의 농업보조금의 변화추이(1990-2010)



- 품목에 연계된 보조금 지원은 1990년 농업부문 전체의 27%에서 2005년에는 79%로 증가했다. 기타 휴경보상, 조건불리지역, 환경농업지원, 자연재해보상 등에 대한 보조금이 나머지를 구성하고 있다.
- 2006년부터 생산비연계의 새로운 직불형태인 단일직불제가 농가단위로 적용되었다. 2006년 이후에는 단일직불제가 전체 직불금액의 59%를 차지하고 있으며, 품목에 연계된 보조금 지원은 전체의 약 26% 수준으로 축소되었다.

### 3.4. EU 공동농업정책과 프랑스 농업정책과의 관계

- 1957년 로마조약 이후 유럽공동농업정책의 설계자 역할을 담당했던 프랑스의 농업정책은 유럽공동농업정책과 긴밀한 연계를 가지면서 변화하고 있다. 공동농업정책의 출현에 앞서 프랑스 농정의 기본틀 역할을 담당하는 농업기

본법을 제정하는 한편, 공동농업정책 개혁 시기마다 사전에 농업기본법 개정을 실시하여 공동농업정책 변화에 앞서 국내 농정을 정비해 왔다.

- 2009년 현재 프랑스 농업정책예산(농업에 대한 공공기여액)의 59.6%가 EU의 공동농업정책 예산으로부터 지원되고 있으며, 공동농업정책 제1기등에 해당하는 ‘시장 및 농업소득’분야의 EU 재정의존도는 87.4%에 달하는 한편, 공동농업정책 제2기등에 해당하는 ‘농촌개발’ 분야는 44.8%에 이르고 있다.
- 프랑스 국내 농정이 EU의 공동농업정책 재원에 연계된다하더라도 예산운용의 일정 비중은 회원국의 자율적 편성을 허용하므로 허용범위 내에서 자율적으로 국내 농정에 실시하고 있다.
- 예를 들어 2003년 6월 룩셈부르크 CAP 개혁을 통해 도입된 단일직불제도(1992년 CAP 개혁을 통해 도입된 소득보전직불이 더 이상 생산과 연계되지 않도록 하는 한편, 환경보호, 품질, 지속가능개발에 대한 사회적 요구에 대해 농업활동이 보다 적극적으로 기여할 수 있도록 교차준수 이행조건을 강화하는 것을 특징으로 함)의 경우, 농업보조금 디커플링 모델리티와 시행일정에 대해 주요 선택사항들을 회원국들이 자율적으로 정하도록 하였다. 프랑스는 회원국 자율권한에 따라 농업생산단지화 및 농업생산 방향설정을 위해 생산연계 직불제를 최대한 유지하는 한편, 일부 직불에 대해서는 생산과 연계하는 시책을 펴고 있다.
- 이 밖에도 EU 공동농업정책은 모든 소득보전직불에 대해 ‘수평적 수단’을 마련하여 회원국들이 환경보호와 관련된 의무이행사항들을 소득보전직불에 대한 이행조건으로 부과하도록 하였다. 한편, 모든 회원국들은 소득보전직불액의 20% 범위 이내에서 공동농업정책 제1기등의 소득보전직불액을 제2기등인 농촌개발규정의 구조시책들과 연계해 사용할 수 있도록 한 바 있다(예를 들어 조기은퇴, 조건불리지역지원, 환경제약지역, 농업환경조치, 산림

화 등).

- 프랑스 농업지원정책 예산의 전부 또는 거의 대부분을 국내 재원으로 추진하는 분야의 정책은 ‘생산위험관리’, ‘영농은퇴지원’, ‘마필산업’, ‘연구교육’ 분야이다.
- 연구교육 분야는 프랑스 농정에서 가장 특징적인 것이다. 다른 회원국들과 달리 ‘농업연구 및 교육’관련 정책은 농림부 연구교육국의 지휘 하에 농림부 예산을 통해 운영되고 있다.
- ‘생산위험관리’ 등 EU 재정이 미비하거나 연계되지 않은 정책들은 프랑스 국내 정책이 ‘공동농업정책화’ 과정에서 회원국들로부터 합의를 도출하지 못한 시책들이다.

### 3.5. 2013년 이후 CAP개혁에 대한 프랑스 정부의 입장

- 2013년 이후 EU 공동농업정책에 대한 프랑스의 입장은 ‘강한 공동농업정책 (une Pac forte)’으로 요약할 수 있다.
- 2000년 2월 4일 프랑스는 독일과 함께 2013년 이후의 공동농업정책 개혁을 위한 ‘강한 공동농업정책’을 표방하면서, 프랑스-독일 공동입장을 발표한 바 있다. ‘강한 공동농업정책’ 취지에 오스트리아 등 회원국들이 합류하고 있다.
- ‘강한 공동농업정책’은 2008년 EU 농무장관회의에서 합의된 ‘공동농업정책의 건강상태에 대한 대차대조표(le bilan de santé de la PAC)’에서 내린 진단과 처방의 주요 내용(공동농업정책의 시장접근 강화, Europe 2020 전

체 전략 속에서의 농업부문의 지속가능성과 경쟁력 개선)과 맥락을 같이 한다. 2013년 이후의 공동농업정책 개혁의 주요 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.

○ 주요 원칙

- EU내 예산비중 유지, 강화
  - 공동농업정책의 두 개의 축 유지
  - 직불금에 대한 EU와 회원국의 공동재정부담 방식을 통한 공동농업정책의 재국가화(renationalisation) 반대
  - 공동농업정책의 단순화
  - 유럽 농업모델의 유지
- 2008년 ‘공동농업정책의 건강상태에 대한 대차대조표’는 향후 공동농업정책이 ‘보다 정의롭고, 보다 지속가능하며, 보다 예방적인, 그래서 결국 더욱 균형 잡힌’ 공동농업정책의 추구로 요약된다. 프랑스는 이를 바탕으로 ‘대차대조표’의 모델리티 이행방안을 마련, 2010년도에 14억 유로에 달하는 직불예산(전체 직불 예산의 18%)을 다음의 네 분야에 전환했다.
- 첫째, 농업경제 및 고용을 전체국토 차원에서 공고히 한다. 양과 염소와 같은 구조적으로 취약한 분야에 대한 지원을 균형 있게 유지하는 한편, 대부분 산악지대인 자연조건불리지역에 대한 보상(ICHN)을 보다 강화한다.
- 둘째, 초식동물과 관련된 축산활동에 대한 새로운 지원프로그램을 도입한다. 최대 7억 유로 이내에서 축산활동에 이용되는 초지에 특별한 지원책을 새롭게 마련하는 한편, 2억 4천만 유로를 상한으로 친환경초지생산보조금(PHAE)를 도입한다.
- 셋째, 지속가능한 농업개발양식을 수반한다. 식물성단백질 생산 활동을 장

려하는 한편, 유기농업관련 생산수단을 확대하고, 농기업의 에너지 효율성과 수자원 및 생물다양성 관리의 효율성을 높인다.

- 넷째, 기후변화 및 위생분야의 위협성에 대한 대비수단을 도입한다. 약 1억 4천만 유로를 신규로 투입한다.

## 4. 농업부문 예산지원 체계

### 4.1. 농업지원 정책자금의 종류

- 프랑스 농업지원 정책자금은 유럽공동농업정책예산, 프랑스 농업정책예산, 지역(Région)과 도(Département) 등 지방정부예산 및 기금을 재원으로 하고 있다.
- 농업지원 정책자금은 크게 보조금(subvention)과 특별저리융자(prêts spéciaux bonifiés)로 구분된다. 농업지원정책은 보조금과 저리융자 중 하나를 정책수단으로 갖고 있는 것이 대부분이나, 영농후계자 지원정책(DJA)과 같이 두 개의 지원수단을 결합하고 있는 경우도 있다. 저리융자지원은 최근 시중이자율 하락으로 정책실효성이 감소하고 있다.
- 농업지원 정책자금 중 큰 비중을 차지하는 보조금은 EU 공동농업정책 제1기둥 및 제2기둥과 관련된 것이다. 제1기둥의 소득보전 직불에 관한 보조금은 2006년 이후 단일직불제 도입으로 큰 변화가 있었다.



표 6-21. 프랑스의 CAP 연계 농업지원보조금

구분	공동농업정책 제1기등과 관련된 보조금 : 소득보전직불(단일직불 도입이후)	공동농업정책 제2기등과 관련된 보조금 : 농촌개발(EU 1257)
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2003년 6월 룩셈부르크 CAP 개혁은 소득보전직불이 더 이상 생산과 연계되지 않도록 하는 한편(생산비연계), 환경보호, 품질, 지속가능개발에 대한 사회적 요구에 대해 농업활동이 보다 적극적으로 기여할 수 있도록 교차준수(Cross compliance) 이행조건을 강화하는 것을 특징으로 한다.</li> <li>- EU는 2003년 CAP 개혁을 통해 모든 소득보전직불에 대해 완전한 디커플링을 추진하였으나, 최종 합의과정에서 생산연계직불과 비연계직불 두 개 유형이 공존하는 것으로 최종 합의되었다.</li> <li>○ 프랑스는 회원국 자율권에 따라</li> <li>- 농업생산단지화 및 농업생산 방향설정을 위해 생산연계 직불제를 최대한 유지하는 한편, 일부 직불에 대해서는 생산과 재연계한다(recouplée).</li> <li>- 생산비연계 직불은 2006년부터 시행</li> <li>- 단일직불권(DPU) 양도에 대한 투기 억제</li> <li>- 청년영농정착 우선 지원</li> <li>□ 생산 연계 직불</li> <li>○ 기존의 소득보전 직불 중 제분용 밀, 쌀, 에너지작물, 전분용 감자 등에 적용되는 직불과 곡물, 유채작물, 콩과작물 및 소, 양, 염소 등에 대해 프랑스가 전부 또는 일부 유지하기로 선택한 직불(aides COP, aides bovine, ovine et caprine)</li> <li>□ 생산 비연계 직불: 농가단위직불</li> <li>○ ‘단일직불권(Droits de paiement unique/ DPU)’에 기초하며, 생산활동 여부와 무관하게 농학적으로 만족할만한 상태의 농지유지를 조건으로 지급한다(Conditionnalite/이행조건).</li> <li>○ DPU는 각 농업경영체에 대해 2000-2002년 사이의 생산활동 자료를 근거로 농가별로 설정한다. 2000-2002년 3년간 직불 지원대상 경지면적과 가축 사육두수를 기초로 평균 직불지원액을 산정한다.</li> <li>○ 2006년부터 DPU를 보유하고 있는 모든 농업인은 매년 생산 비연계 직불을 요구할 수 있다. DPU는 ha당 부여되며, 과일, 채소, 다년생 작물, 감자, 산림을 제외한 모든 농지에 DPU 부여한다.</li> <li>○ 직불금액은 보유 농지 규모(ha)에 매년 공지하는 DPU 가치를 곱한 금액으로 정한다.</li> <li>○ 생산 비연계 직불은 기존의 의무휴경직불, 수소 특별장려금(PSBM) 등 대부분의 직불과 여타 다른 직불의 일부(곡물, 유채작물, 콩과작물의 경우 직불액의 75%, 가축도축장려금의 60%, 낙농제품장려금, 수소특별장려금, 암소도축장려금, 양류지원금의 경우 50%, 염소류 지원금의 경우에는 100% 적용)를 포괄한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공동농업정책 제2기등에 대응해 편성된 프랑스의 국가농촌개발계획(PDRN)은</li> <li>- 유럽농업지도보증기금을 통한 농촌개발, 농업의 다면적 기능 진전에 부각</li> <li>- 농업이 사회에 제공하는 다면적 기능에 대해 시장에서 보상하지 못하는 부문에 대해 보상을 통해 농촌지역에 새로운 소득원과 고용을 창출</li> <li>□ 농촌개발 지원 분야</li> <li>○ 농업경영구조개선, 농산물의 가공 및 상품화</li> <li>○ 농업생산 전환, 신기술 도입, 품질개량 및 비식용생산</li> <li>○ 지속가능한 임업개발</li> <li>○ 고용창출과 농촌인구이탈을 억제하는 한편 지역의 경제사회망을 강화하기 위한 경영다각화 활동</li> <li>○ 노동조건 개선, 삶과 기회균등의 조건 개선</li> <li>○ 환경보호</li> <li>□ 지원시책</li> <li>○ 농업경영 근대화 및 다각화</li> <li>○ 조기은퇴</li> <li>○ 조건불리지역 및 환경제약지역</li> <li>○ 농지의 산림화 및 친환경농업</li> <li>○ 농업경영투자</li> <li>○ 청년영농정착</li> <li>○ 교육훈련</li> <li>○ 농산물의 가공 및 상품화</li> <li>○ 농지교환분합</li> <li>○ 토지개량</li> <li>○ 농업경영 지원서비스</li> <li>○ 고품질 농산물 상품화</li> <li>○ 농촌경제 및 농촌인구를 위한 기초서비스</li> <li>○ 마을환경개선 및 농촌유산보호</li> <li>○ 농업경영다각화 및 연계활동 개발</li> <li>○ 농업용수관리</li> <li>○ 농업생산기반 개선</li> <li>○ 관광 및 수공업 관련활동 촉진</li> <li>○ 환경보호, 자연재해로 인해 손상된 농업생산 잠재력의 재구성, 예방수단의 도입</li> </ul>

## 4.2. 농업지원 정책자금 취급기관

- 2009년 농업행정조직개편에 따라 EU 공동농업정책 관련 예산을 취급하는 기관이 4개 기관으로 조정되었다.
  - FranceAgriMer: 기존의 5개 품목별 공동농업시장조직(Ofimer, Office de l'élevage 등)을 합병한 조직으로써, 품목별 시장조직화 및 EU의 시장조절 규정관리, 품목별 조직화 및 기술협력 등을 촉진하기 위한 기관이다. EU로부터 시장정책과 관련된 예산 9억 유로 등을 포함해 연간 16억 4,000만 유로(2009년 기준)를 생산지도, 위기관리 분야 등에 지원하고 있다.
  - ASP: EU 공동농업정책 제1기동 및 제2기동 관련 직불예산을 담당하는 공공기관이다.
  - 해외영토에 대해서는 Odeadom이, 콕스지역(Corse)에는 ODARC이 EU 공동농업정책 예산을 담당하고 있다.<sup>28</sup>
  
- 농업지원 저리융자를 취급하는 농업은행(Crédit Agricole) 등 시중은행이 농업정책자금을 취급한다. 매년 농림부가 경쟁입찰방식을 통해 5개 정도의 취급은행을 선정한다. 1990년까지는 법률에 의해 농업은행이 농업지원 저리정책자금을 독점하였으나, 이후 경쟁입찰방식으로 선정하고 있다. 경쟁입찰방식 도입 이후에도 농업은행의 독점적 지위는 여전히 유지되고 있다. 농업은행의 정책자금 취급비율은 전체자금의 85%를 점하고 있다.

28) 프랑스의 해외영토는 Guyana, Guyane, Republic of Guyana, république de Guyana-La Réunion - Saint Pierre et Miquelon-Antilles Françaises-Guadeloupe - Guyane Française-Martinique-Mayotte 이다.

#### 4.2.1. 지불청의 역할(ASP/Agence de service et de paiement)

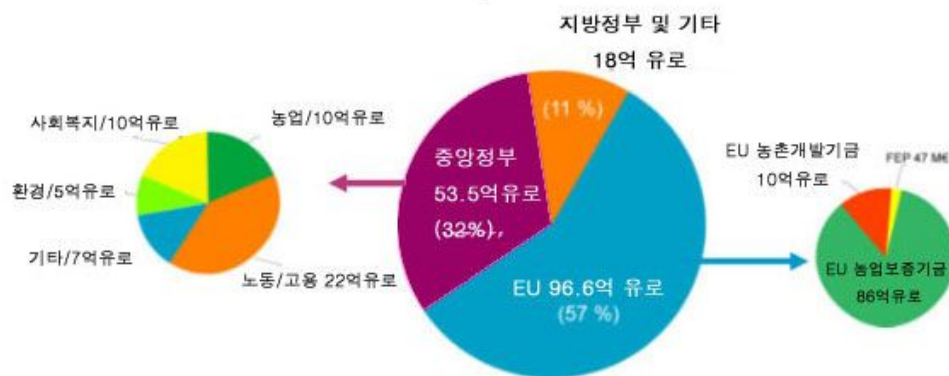
- 프랑스 지불청은 농림부, 경제부, 산업및고용부 산하기관으로 1960년대 이후 프랑스 농업경영구조개선사업을 담당하던 CNASEA(농업경영구조개선센터)와 2006년 단일직불제(DPU) 도입 이후 설립된 AUP(단일지불청 /Agence unique de paiement)의 두 개 기관이 2009년 4월 1일에 합병하여 탄생한 조직이다.
- ASP는 중앙정부의 각종 공공정책 시행과 관련된 보조금 지급 및 관리업무를 담당하고 있다. 농업부문을 비롯해 환경, 고용, 직업교육 등 다양한 분야에 걸쳐 활동하고 있다. ASP는 프랑스에서 EU 공동농업정책의 제1기둥(농업지도보증기금) 및 제2기둥(농촌개발기금) 관련 예산을 관리하는 공식기관이다.
- ASP는 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.

#### 4.2.2. 조직 및 예산

- ASP는 리모쥬(Limoge)에 본부를 두고 있으며, 광역단위인 레지옹(Région) 별로 26개의 지역사무소를 두고 있다(해외영토 포함). 직원수는 2,250명이며, 농업, 직업교육, 환경분야 등에서 공적기능을 수행해오던 지역의 각 기관들이 통합해 ASP 지역사무소로 재편되었다. 본부 이사회는 중앙정부를 대표한 12명의 이사와 9명의 관계기관을 대표하는 이사들로 구성되어 있다.
- ASP의 연간 예산규모는 2009년도에 168억 유로에 달한다. 이 가운데 EU 공동농업정책 관련예산이 96억 6,000만 유로(제1기둥 86억유로, 제2기둥 10억

유로, 기타 6,000만 유로)로 전체 예산의 57%를 차지하고 있으며, 프랑스 중앙정부 예산이 53억 5,000만 유로(32%), 지방정부 및 기타 공공기금 관련예산이 18억 유로(11%)로 구성되어 있다. 중앙정부 예산 중 농림부와 연계된 예산은 10억 유로로 EU 공동농업정책 예산과 연계된 것이다.

그림 6-13. 프랑스 지불청의 2009년도 예산구조



자료: 프랑스 ASP

#### 4.2.3. 농업부문 보조금 취급 분야 및 규모

- EU 공동농업정책 제1기등 관련 보조금은 생산연계직불과 비연계직불(DPU)이 있으며, EU로부터 지원되는 ASP 예산총액은 연간 80억 유로였다. 이중 60억 유로가 DPU 예산이며, 생산연계직불예산은 20억 유로이다.
  - 생산연계직불은 곡물생산 관련(COP), 젓소 관련(PMTVA), 육우 관련(PAB), 암양 관련(PB) 등이 있다.
  - 프랑스는 공동농업정책 제1기등의 예산 가운데 18%에 달하는 14억 유로를 2010년에 방목축산분야, 고용촉진분야, 위험관리분야, 지속개발생산양식분야 등으로 전환하고 있다(제2기등으로 전환).
  - 공동농업정책 제2기등 관련예산은 EU 농촌개발기금에서 지원되는 10억 유로를 운영하고 있다.

표 6-22. ASP 직불관련 기본통계(2009년)

구 분	지원 내역
직불금 지원내역 및 건수	60억 유로, 연간 40만 건
곡물생산 (COP/곡물, 유채작물, 콩과작물 등)	1,300만 ha
사료작물	1,150만 ha
기타	200만 ha
축산 관련 직불액	15억 유로, 연간 10만건
농업환경시책(과거 CAD 포함) 계약건수	65,000건

#### 4.2.4. 정보시스템

- ASP의 공동농업정책 관련 정보시스템은 제1기둥은 ISIS를 통해 운영되며, 제2기둥은 OSIRIS를 통해 운용되고 있다. 이 밖에도 EU의 구조기금 및 수산기금과 관련한 PRESAGE를 운영하고 있으며, 직업교육, 고용과 관련해서는 SITES를 운영하고 있다.
- ISIS는 연간 86억 유로를 관리하는 시스템으로서, 농업인 10만 명(tēlēPAC)과 행정기관 종사자 4천명이 이용하고 있으며, 연간 취급건수는 220만 건에 달한다. OSIRIS는 연간 20억 유로를 관리하고 있으며, 농촌개발관련자 5400명이 이용하고 있고, 연간 취급건수는 30만 건이다.
- ASP는 이밖에도 농민들에게 우편으로 보조금신청과 관련된 각종 정보 및 자료들을 제공하고 있다. 한편, 프랑스 농림부는 tēlēPAC이라는 시스템을 통해 제1기둥 직불 관련 모든 수혜대상 농민들을 DB화하며, 보조금 신청 행정절차를 온라인화 하고 있다. 이 밖에도 Mes démarches(발걸음)라는 사이트를 통해 제1기둥 직불관련 시책을 안내하고 있다

## 5. 요약 및 시사점

- 프랑스의 농식품업이 국내총생산에서 차지하는 비중은 2008년 3.5%(농림수산업 1.8%, 식품산업 1.7%)로 1980년 6.8%에 비해 1/2로 감소하였다. 고용 비중은 농림수산업과 식품산업이 각각 3.9%와 2.1%였다.
- 프랑스는 전체 인구의 18%가 농촌지역에 거주하며, 1999-2006년 사이 연평균 0.7%씩 증가하였다. 농업인구는 78만 7,000명(경제활동인구의 3.0%)이며, 이 중 81.8%가 가족노동력으로 구성되어 있다. 농업경영체 50만 7,000개(2007년) 중 2/3이 전업농으로 분류되며, 전업농 수는 감소 추세이다. 농업경영체 중 경영주 나이가 40-55세의 비중이 52%에 달한다.
- 프랑스의 농업정책의 방향을 시기별로 보면, 1960-70년대의 공동농업정책(CAP)은 생산성 제고 중심이었으며, 그 결과 과잉생산, 지역 간 불균형, 집약농업에 따른 환경오염 등을 초래하였다. 이에 따라 1992년 공동농업정책(CAP) 개혁을 통해 농업지원방식을 시장지지에서 직접소득보상으로 전환하고, 환경농업규정을 강화하였다.
- 프랑스는 1999년 농업기본법을 제정하여 농업과 사회의 관계를 새롭게 설정하고, 농업의 경제적·사회적·환경적 기능 및 역할에 기초한 농업정책 메커니즘 구축하였다. 그 대표적 정책수단이 경영국토계약(CTE → CAD)이다. 이 제도의 목적은 공공지원을 계약방식으로 관리함으로써 농업의 다원적 기능에 대한 사회적 요구와 보상체계를 새롭게 구축하는데 있다.
- 프랑스 농정은 전통적으로 농업개발과 농업(연구)교육 분야 중심이었으나 최근에는 식품안전성, 환경, 농촌지역개발, 동물복지, 자연환경 보전 등으로 확대되었다. 이는 사회적 요구에 부합하는 농업정책의 실시를 의미한다.

- 2006년 개정된 농업기본법에서는 ‘경쟁력 있고 생존 가능한 농업발전’을 미래비전으로 제시하였다. 핵심 정책방향은 농림수산업의 경제적 위상 유지, 식품안전성·동물복지에 대한 사회적 요구에 부응, 연구·교육·개발활동의 시너지 극대화, 자연자원의 보전 및 관리이다.
- 농업예산은 ‘농업부문에 대한 공공기여’라는 이름으로 불리며, 특별회계, 타부처 관련예산 및 EU의 CAP 예산으로 구성된다. 전체의 59.6%가 EU의 공동농업정책 재정으로 지원되며, 2000-09년 기간 동안 7.7% 증가하였다. 특히 농업교육 및 연구 예산은 같은 기간에 2.3배 증가하였다.
- 최근에 농업예산 지원방식에 큰 변화가 있었는데 첫째, 품목에 대한 지원으로부터 개별 경영체 단위 지원으로 전환, 둘째, 간접지원에서 직접지원으로 전환을 들 수 있다. 이는 단일직불 도입과 생산비연계 지원이라는 EU 공동농업정책의 기본 방침에 따른 것이다.
- 프랑스 농정과 EU 공동농업정책의 관계를 보면, 2009년 농업예산 중 EU 공동농업정책의 제1기등 예산 의존도는 87.4%이며, 제2기등은 44.8%이다. 생산비연계 단일직불에 대하여 프랑스는 회원국 자율권한에 따라 농업생산 단지화 및 농업생산방향 설정을 위한 생산연계 직불제를 유지하는 시책을 펴고 있다. 또한 EU 공동농업정책에 반영되지 않은 생산위험관리, 영농은퇴지원, 마필산업, 연구교육 분야는 자체 재원으로 추진하고 있다.
- 2013년 이후 공동농업정책 개혁 대한 입장은 ‘강한 공동농업정책’으로 요약할 수 있다. 즉, EU 내 공동농업정책 예산 비중 유지 및 강화, 두 개의 축 유지, 공동농업정책 내용의 단순화, 유럽형 농업모델 유지 등이다.
- ‘콜베르의 중농주의적 농정’, ‘관료주의 농업(Agriculture administree)’, ‘세계 최고 수준의 조직화’ 등의 수식어가 따라다니는 프랑스 농업은 1957년

로마조약에 따른 유럽경제공동체 창설이후 ‘녹색유럽(Europe verte)’ 건설을 위한 공동농업정책을 주도해 오고 있다. 2차 세계대전 이후 민족주의자인 드골은 프랑스 농업 발전을 국가안보까지 고려하는 차원에서 접근하였으며, 농업은 국가의 기간산업으로 국력의 근간이라는 시각을 유지하고 있다. 드골이 기대했던 농업발전이란 식량 자급을 넘어 유럽과 전 세계에 영향력을 행사할 수 있는 수준이었으며, 강력한 국가개입과 보호무역을 통해 프랑스 농업의 저력을 축적하는 정책을 고수해왔다. 공동농업정책은 물론 프랑스 국내 농정에 대한 강력하고도 광범위한 공공개입에는 1960년 농업기본법 제정 이후 농정의 공동 관리자(co-generation)로 등장한 농민단체의 역할이 컸다.

- 1990년대 이후 프랑스 농정의 변화는 공동농업정책의 주요 개혁과 맥락을 같이 하고 있다. 1992년 CAP개혁(소득보전 직불도입), 1999년 Agenda 2000(농촌개발정책을 제2기등으로 함), 2003년 룩셈부르크 합의(단일직불제 도입) 등을 통해 프랑스 농정은 가격지지에서 소득보전으로의 전환, CTE 등 농촌개발정책을 통한 농업의 사회적, 환경적 기능에 대한 보상체계의 구축, 단일직불제 도입 등 농정목표와 개입방식에 큰 전환을 가져왔다. 또한 이를 뒷받침하기 위하여 1990년대 중반 이후 법적(농업기본법과 농촌법전)·제도적(농업기관의 현대화, 지불청 신설 등) 시스템 정비를 지속적으로 추진하고 있다.
- 프랑스 농정이 현재와 같은 농정체계를 갖춘 것은 1960년대 공동농업정책이 중요한 계기가 되었다. 공동농업시장이라는 유럽차원의 농업개방(유럽화)을 앞두고 ‘경쟁력 있는 농업’, ‘타부문과 균형을 이루는 직업군으로써의 농업’, ‘부모로부터 물려받는 유산으로써가 아니라 선택한 직업으로써의 농업’을 구현하는 것이 농정의 중요한 과제로 대두되었으며, 이를 실현하기 위한 새로운 정책수단과 메커니즘을 개발해 국내 농정에 도입하였다. 또한 이러한 과제를 유럽차원의 정책(공동농업정책)으로 발전시키고자 하였다.



- 프랑스 농업·농촌의 발전은 협동조합을 통한 농식품 시장에서의 주도적 역할(경제부문), 농업은행을 통한 자본시장의 선점(금융부문), 농업회의소를 통한 새로운 도농관계의 실현, 농업인들을 위한 별도의 사회보장체제(MSA)의 구축(사회보장부문), Safer를 통한 농촌토지시장의 관리 등을 통해 농업과 농촌의 이미지를 긍정적으로 확산시켜 왔기 때문에 가능했다는 평가이다.
- 프랑스 농정의 시사점을 정리해 보면, 첫째, 프랑스는 자국의 농업과 농촌을 대내외적 여건변화 속에서 ‘어쩔 수 없이 해체국면을 맞이한 대상’으로 써가 아니라 ‘보전해야 할 가치와 새로운 기능, 다양한 기회의 공간’으로 재편했다는 점이다. 그 이유는 무엇보다도 ‘좋은 인력’ 또는 ‘자격 있는 인력’이 농업현장과 농업행정을 담당할 수 있도록 한 인력육성정책과 정책메커니즘이 중요한 역할을 했다. 인력육성, R&D분야가 농업정책과 연계를 가지면서 관리·운영됨으로써 ‘정책패러다임의 변화 → 새로운 정책수단과 메커니즘의 개발 → 인력육성 및 R&D 방향과 내용의 설정’의 순으로 이루어져 농업에 대한 정책적 개입이 사회적 요구와 합치될 수 있도록 제도화한 결과이다.
- 둘째, 농정의 기본개념에 대한 정의(법률적, 행정적)와 이를 뒷받침할 수 있는 통계기반을 확보해 농정영역의 확대와 심화에 대응하였다. 또한 농정활동의 근거인 농업, 농촌관련 법률과 법령을 체계화하여 법전형태로 다루고 있다는 점이다. 농업활동에 대한 새로운 법률적 정의, 전업농의 개념과 충족조건, 균형소득을 위한 최소정착면적 등 프랑스 농정은 1960년대 이후 상당수의 새로운 개념과 정의를 도입하였다. 이러한 개념과 정의를 뒷받침할 수 있는 통계시스템(농림부의 Agrest)을 구축하는 한편, 농촌법전(Code rural)을 통해 법체계를 일관성 있게 정비해왔다.
- 셋째, 1990년대 이후 프랑스 농정메커니즘은 농정패러다임의 변화와 새로운 농정개념의 도입에 따른 기능 통합과 조정, 새로운 기구의 창설 등을 통해

지속적으로 대응하면서 변화하고 있다. 새로운 농정패러다임 변화에 대응하여 조직 체계에 대한 과감한 역할조정과 재배치, 새로운 기구의 신설 등을 통해 농업, 농촌에 대한 새로운 사회적 요구에 효과적으로 대응하기 위해 노력하고 있다. 중앙-광역-도 단위 농업행정의 기능조정, 식품위생안전청 (AFSSA), 지불청의 신설 등은 그 사례이며, 민간부문도 협동조합의 통합과 조정이 활발히 추진하고 있다.

## 제 7 장

### 농업부문 중장기 재정투자 방향

#### 1. 농정여건의 변화

##### 1.1. 농업·농촌 여건의 변화

- 세계는 다자주의와 병행하여 지역주의가 급속히 확대되는 추세이다. 개방과 경쟁은 농가에 대한 일정기간 동안의 소득보전 수준을 넘어서, 농가의 경영 위험 관리를 위한 지원체계 마련 및 지원방안이 필요함을 의미한다.
- 한편, 최근 국제곡물가격 폭등은 단순히 주기적 변동이 아니라 구조적인 변화의 가능성이 높다. 곡물의 해외의존도가 매우 높은 우리나라로서는 빈번한 변동성에 대비하는 위험관리체계 구축이 시급하다. 식량안보를 식량 생산 및 거래의 리스크 관리 차원에서 접근할 필요가 있다. 특히 수입의존도가 높은 품목인 밀, 사료작물, 유지 작물의 리스크 관리차원에서 국제농업협력 강화의 필요성이 제기되고 있다.
- 식품 생산 기술의 발달로 각종 기능성 식품이 개발되고, 국제 무역의 확대로 수입식품이 증가함에 따라 식품 안전성의 위협요인이 상존하고 있다. 특히

최근에 발생한 가축질병으로 소비자의 식품안전에 대한 요구가 더욱 높아지고 있다. 이에 대응하여 범정부차원의 식품안전시스템의 점검 및 개선을 위한 적극적인 조치가 필요하다.

- 기후변화의 영향으로 농업 생산 감소의 피해 예상, 온실가스 감축, 전통적인 토양, 수질에 미치는 농업의 영향에 대한 규제 강화와 그에 따른 새로운 기술 개발의 필요성이 제기되고 있다. 한편, 현대 농업의 부정적 측면에 대한 인식과 안전 및 건강에 대한 관심 고조로 세계 각국에서 환경농업·유기농업이 빠르게 성장하고 있다.
- 농업 내부의 여건을 살펴보면, 구조조정을 통한 규모화 정책에도 불구하고 영농규모의 영세성은 지속되고 있다. 그러나 다른 한편에서는 전업농 중심의 전문화·규모화가 진행되면서 대농으로의 집중이 빠르게 이루어지고 있다. 농업의 핵심세력으로 등장하고 있는 전업농가의 성장을 지원할 수 있도록 재정투자 및 제도 정비 방안을 적극적으로 모색해야 한다.
- 농업노동력의 고령화가 급격하게 진행되고 있으며, 후계농업인력 확보의 어려움을 겪고 있다. 경영주 연령 기준 65세 이상의 고령층 비중은 1995년 24.8%에서 2005년 43.2%, 2009년 49.7%로 크게 늘어났다. 농업총조사 결과, 농업후계자를 확보하고 있다고 응답한 농가 비중이 1995년 13.1%에서 2000년 11.0%, 2005년 3.6%로 낮아졌다.
- 농업부가가치는 21조 4,080억 원으로 2004년(24조 4,700억 원) 이래 하락세를 보이고 있다. 농업부가가치의 하락은 농업산출액 증가속도보다 중간투입액 증가속도가 더 빠르기 때문으로 분석된다. 그 결과, 농업소득이 하락하고, 소득격차는 확대되고 있다.
- 이와 같은 농업성장 정체, 교역조건 악화 등으로 소득 불안정성이 높아졌고,

부채증가로 농가의 재무구조도 악화되고 있다. 시장개방 확대에 국내 농업 생산은 해외부문의 충격에 따른 리스크가 더해져 영농의사 결정에 어려움을 겪고 있다. 또한 원유가격 상승 등 농업 외적 불안전성 상승과 가축질병·풍수해 등 자연재해의 빈도가 높아져 농가의 경영 및 소득의 불안정 요인으로 작용하고 있다.

- 한편, 농촌 지역은 농업성장의 정체와 고령화로 지역경제가 침체하면서 정주여건도 도시지역에 비해 낙후되어 있다. 상수도 보급률, 하수처리율 등 농촌의 기초 인프라 정비가 도시와 큰 격차를 보이고 있으며, 농촌 의료기관 분포 비중도 낮다.
- 농업·농촌의 여건변화에는 향후 기회로 활용할 수 있는 요인들도 포함되어 있다. 첫째, 농산물의 안정성에 대한 소비자의 욕구가 높아지면서 상대적으로 안전하고, 일정수준의 품질을 갖춘 국내산농산물의 수요가 증가하고 있다. 둘째, 안전·건강·웰빙 지향으로 친환경농산물에 대한 수요가 높아지고 있다. 셋째, 농촌 자연환경의 유지·보전에 대한 국민의 관심 제고로 농촌의 어메니티, 전통문화에 대한 사회적 수요가 높아지고 있다. 넷째, 식품산업의 성장과 차별화 전략으로 특히, 국내산 원료농산물 및 식재료에 대한 관심과 수요가 높아지고 있다. 다섯째, 세계 식량 수급 구조변화에 따른 국제곡물시장의 불안정 우려로 국내 식량공급기반 확충의 필요성이 제기되고 있다.

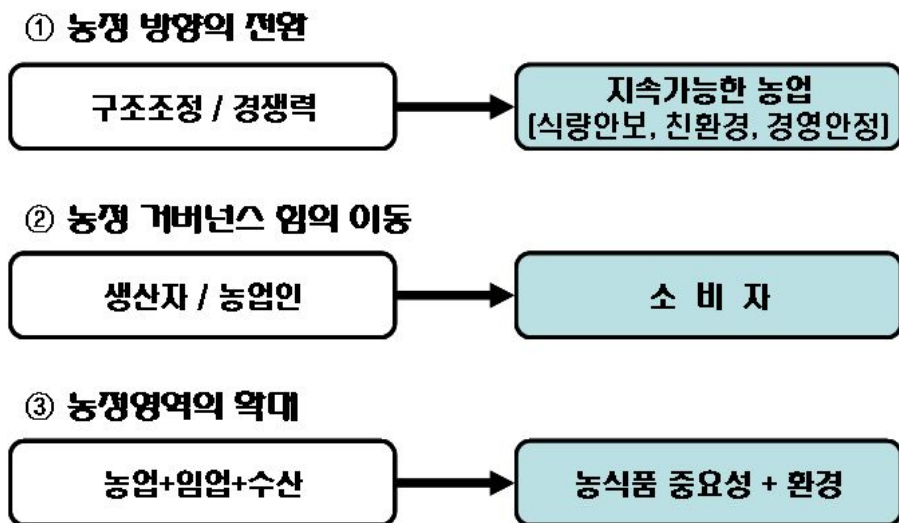
## 1.2. 농정 영역 확대 및 거버넌스의 변화

- 농림수산식품부의 정책영역이 점차로 확대되고 있다. 과거의 농정은 농업 중심이었으나 농식품·농촌으로 확대되어 왔다. 농촌 관련 정책영역은 농촌 지역의 다원적 기능, 농촌 어메니티 자원에 대한 소비자의 수요가 증가하면서 지속적으로 확대되었다. 최근에는 소비자의 농식품에 대한 인식이 단순

소비로부터 고품질, 안전농산물로 전환됨에 따라 안전 농산물의 안정적 공급의 필요성이 강조되면서 식품으로 정책영역이 확대되었다.

- 농정 영역의 확대는 생산자인 농업인 중심으로부터 소비자 중심으로 농정 거버넌스의 힘이 이동한 것과 밀접한 관계를 갖는다. 생산자 중심 농정에서의 농산물 가격지지로부터 농산물 시장개방에 따른 경쟁 촉진으로 소비자를 고려한 농정으로 전환되고 있다. 친환경농업의 필요성이 대두되었고, 농촌 공간에 대한 소비자의 수요가 늘어남에 따라 농촌정책이 확대되어 왔다. 한편, 최근에 발생한 가축질병(구제역, AI 등)은 농정에서 자연환경의 중요성을 다시 한 번 일깨워 주고 있다.
- 중장기 농업부문 재정투자 방향은 농업·농촌의 대내외 여건 변화와 농정의 범위 확대 등을 고려하여 수립되어야 한다. 즉, 경쟁력 강화를 위한 구조조정 중심에서 식량안보, 친환경농업, 농가경영안정을 핵심으로 하는 지속가능성 중심으로 전환될 필요가 있다. 농정의 영역이 과거 농업, 임업, 수산업

그림 7-1. 농정 여건의 변화



등 1차 산업 정책 중심에서 식품산업의 중요성이 강조되고 있으며, 환경문제도 농정과 연계하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위하여 일본, 미국, EU(공동농업정책), 프랑스의 농업구조 변화와 농정 개혁, 농업부문 재정투자 실태를 분석하고, 시사점을 정리하였다.

## 2. 주요국의 농정개혁과 시사점

- 주요국의 농정개혁 특징은 농업법(미국), 농업기본법(일본, 프랑스), 공동농업정책(EU)과 같이 법적 근거에 기초하고 있으며, 일정 기간 동안의 농정방향을 제시함으로써 정책의 일관성과 예측가능성을 확보하고 있다는 점이다.
- 일본의 농정개혁 배경에는 농업의 식량 공급력 저하, 농업종사자의 고령화, 농지 유희화에 따른 위기감이 작용하였다. 일본 농정개혁은 1992년 ‘새로운 식량·농업·농촌정책 방향(신정책)’을 근거로 시작되었다. 일본 농정의 특징은 구조개혁을 단행하되, 규모 확대와 공동이용 등을 통한 생산비 절감과 개별경영만으로 대응하기 어려운 지역에는 마을영농 방식의 조직경영을 육성하고, 농외기업의 농업 진입, 제3섹터 등 다양한 경영체를 지원하고 있다.
- 일본의 농정은 식량정책, 농업정책, 농촌정책의 세 영역으로 구분할 수 있다. 식량정책은 국민에게 식량을 안정적으로 공급하는 것, 농업정책은 경영안정과 농업의 지속적 발전 도모, 농촌정책은 자원 보전과 국토의 균형 있는 발전 도모이다. 특히 호별소득보상제도는 농가의 소득감소 및 쌀 과잉문제 해소, 논(밭) 농업의 활성화, 자급률 향상을 목적으로 2011년에 전면 도입되었다. 또한 지역주민 주도로 지역자원을 활용하여 지역 단위 고용 및 소득창출을 위한 농산어촌 6차산업화를 추진하고 있다.

- 미국은 상업농 중심의 시장 지향적 농업으로 농정의 기본방향도 가격·소득 정책의 기초를 유지하고 있다. 미국농정의 특징은 5년 내지 7년 정도의 한시적인 농업법에 근거하여 최저가격의 보장을 전제로 하여 고정직불, 몇 가지 가격지지, 그 외에 재해보험 등 다양한 시책들로 구성된 ‘정책조합(policy mix)’으로 경영안정을 도모하는 점이다. 최근 농정은 규모화, 전문화에 따른 양극화로 나타난 영세농 지원의 확대, 친환경농업 및 식품안전성을 중시하고 있다.
- EU는 유럽형 농업의 유지와 지속가능성을 공동농업정책의 핵심 의제로 삼고 있으며, 주기적으로 EU 차원의 농정개혁을 추진하고 있다. 최근 공동농업정책은 품목별 개입가격을 인하하면서 소득보상 직접지불을 생산비연계 단일직불로 개편, 농촌개발 및 환경정책 강화의 방향으로 개혁을 추진해 왔다. 2013년 이후 CAP 개혁은 경제적 측면, 환경측면, 국토측면의 평가를 거쳐 정책목표, 정책수단 및 정책대상을 명확히 하기 위하여 활발한 논의와 의견을 수렴하고 있다.
- 프랑스는 전통적으로 균형소득 및 가족농 유지라는 사회적 공감대가 강하게 형성되어 있는 국가이다. 또한 연구·교육의 중요성에 대한 인식은 세계 최고 수준이다. 프랑스의 농정방향이 곧 EU의 공동농업정책방향이라고 할 만큼 영향력이 크다. 프랑스는 농업과 식품제조업을 정책대상으로 하고 있다. 농업정책은 농업기본법에 근거하며, 경제적, 사회적, 환경적 역할을 고려하여 농정체계를 구축하고 있다. 그 대표적인 것이 경영국토계약(CAD)이다. 이 제도는 공공지원을 계약방식으로 관리함으로써 농업에 대한 사회적 요구와 보상체계를 연계하는 정책체계를 갖추고 있다.
- 선진국 농정의 공통적인 전개의 방향은 품목별 가격지지 또는 직불제에서 농가단위(경영단위) 직불제로 전환되면서 지지가격을 인하하는 방향으로 전개되고 있다. 직불제는 생산 과잉문제를 해결하기 위하여 생산중립적인 방



식으로 전환하고 있다. 단지 일본의 경우, 구조개혁을 가속화하고 품질을 향상하기 위해 부분적으로 생산 및 품질과 연계하는 방식을 채택하고 있다.

- 또한 정책의 중심이 종전의 농업정책에서 농촌정책으로 이동하는 현상이 EU(프랑스)와 일본, 그리고 미국에서도 나타나고 있다. 이것은 농업정책과 농촌정책이 결합되어 추진됨으로써 다원적 기능을 확대한다는 의도로 작용하는 동시에, 이를 통해 농업보호에서 농촌보호로 보호방식을 전환한 것이기도 하다.
- 환경농업정책도 농정에서 중시되고 있다. 특히 EU는 환경농업정책의 수단으로 직불제를 확대하는 동시에, 이행조건을 강화하여 환경편익 증대와 환경부하 감소를 동시에 추구하고 있다. 소득보상 직불제나 단일직불제를 수급할 수 있는 이행조건에도 환경요건을 설정하는 등 환경정책을 농정일반으로 확대하고 있는 것이 특징이다.
- 미국도 2002년 농업법에서 환경정책이 확대되었으며, 2007년 농업법에서도 환경정책을 더욱 강화하였다. EU와 미국이 환경정책을 중시하는 배경에는 종래 생산과잉문제 해결이라는 요인이 강하게 작용하였으나 최근에는 농업의 다원적 기능을 중시하는 등 정책 성격이 변화하고 있다.
- 최근 글로벌 이슈에 관련하여 석유가격 상승과 세계 곡물수급 사정 등을 반영하여 바이오에너지 작물의 생산에 농정이 개입하고 있는 점도 공통적인 현상이다. 농정의 범위가 에너지정책과 환경정책까지 확대되고 있다.

표 7-1. 주요국의 농정개혁 방향 전환 내역

구 분	기존 정책	최근 정책방향
미 국	상업농 중심의 시장 지향적 농정	친환경농업, 영세농 지원, R&D, 식품안전성
	가격·소득정책 기조 유지	
일 본	식량 안정적 공급, 다원적 기능발휘, 농업의 지속적 발전, 농촌 진흥	격차축소·식량안보·지역사회 유지
	구조조정 지속 추진	
EU	구조조정, 생산연계, 농업정책 중심	생산비연계, 단일직불, 환경정책 농촌정책 중심
	유럽형 농업 유지 및 지속가능성	
프랑스	생산연계, 가격지지	생산비연계, 직접소득보상, 농업에 대한 공공기여
	균형소득 및 가족농 유지/연구·교육 공감대	

### 3. 중장기 재정투자 방향 및 전략

#### 3.1. 재정투자 방향

- 농업부문 재정투자 방향은 우리 농업이 직면한 여건과 문제를 해결하는데 초점을 두어야 한다. 이 연구의 사례분석 대상 국가들 중 일본을 제외한 미국, 프랑스는 농산물 수출국이며, 구조조정도 완료단계에 있다. EU의 CAP은 다양한 농업여건을 가진 회원국들이 공동으로 추진 가능한 정책방안을 제시하기 위해 지속적인 개혁을 실시하고 있다. 즉, 우리가 직면한 조건과는 차이가 있는 국가들이다.
- 그러나 이 국가들이 공통으로 가지고 있는 특징은 국민적 공감을 토대로 정책을 실시한다. 소득지지 정책은 생산비연계적 방식으로 전환하고 있으며,

농업정책과 농촌정책을 구분하고 있다. 지원 방식도 간접지원에서 농가에 직접지원하는 방식의 정책 비중이 높다. 환경정책, 식품안전성, 식량안보, 중소농 대책 등은 선진국에서도 핵심 농정과제로 등장하고 있으며, 예산비중도 늘어나고 있다. 새로운 기술혁신을 통한 가치 창출을 위해 R&D 및 교육 투자에 적극적이다.

- 우리 농업이 직면한 중장기 문제와 환경, 식량안보와 같은 국제적 차원의 과제들에 효과적으로 대응하기 위한 재정투자 방향 모색이 필요한 이유이다. 재정투자 방향으로 5가지 정책방향과 4가지 전략을 정리하였다.
- 먼저 정책방향으로는 첫째, 고부가가치형 첨단기술농업의 실현이다. 이를 위해서는 시장개방을 도약의 기회로 활용하여 새로운 시장을 확보하고, 기술과 인적자원을 활용한 고부가가치형 농업으로 성장하기 위한 정책적 지원이 필요하다. 이미 구조조정을 완료한 미국, 프랑스, EU 등도 농업의 지속적인 발전과 경쟁력 제고를 위하여 R&D 투자를 확대하고 있으며, 특히 프랑스의 경우 교육지원에 대한 사회적 공감대와 지원은 세계 최고수준이다.
- 둘째, 안전한 농산물의 안정적 공급이다. 즉, 국민에게 균형 있는 영양과 안전한 식품을 공급하여 국민의 신뢰 속에 성장하는 농업을 실현해야 한다. 식량자원의 안정적 확보를 위해 식량의 안정적인 확보방안이 구축되어야 하는 동시에, 국민의 영양 균형, 식품의 안전성이 보장되어야 한다. 특히 최근 국제식량 수요 증가에 따른 가격상승은 국제적으로 식량안보의 중요성을 재인식하게 하였고, 일본의 경우 식량자급률을 농업기본법에 명시하여 농정의 핵심과제로 다루고 있다. 또한 가축질병 등 소비자의 신뢰를 상실할 수 있는 농식품 문제에 효과적으로 대응할 수 있도록 범정부 차원의 식품안전관리체계를 정비할 필요가 있다.
- 셋째, 고령농·중소농의 소득과 생활안정이다. 즉, 농가 특성에 맞는 맞춤형

정책의 일관된 추진이 필요하다. 은퇴연령에 가까운 고령농업인에 대해서는 사회안전망을 확충하여야 한다. 고령화와 소득 양극화에 따른 영세농 문제는 일반적인 농업문제 중 하나로 대두하고 있다. 전통적으로 상업농 중심의 미국에서도 최근에 소득양극화에 따른 영세농의 빈곤문제가 핵심 농정과제 중 하나로 대두하면서 지원을 확대하고 있다. 프랑스는 균형소득 유지와 가족농 보호의 사회적 공감대에 기초하여 농정을 지속적으로 추진하고 있다.

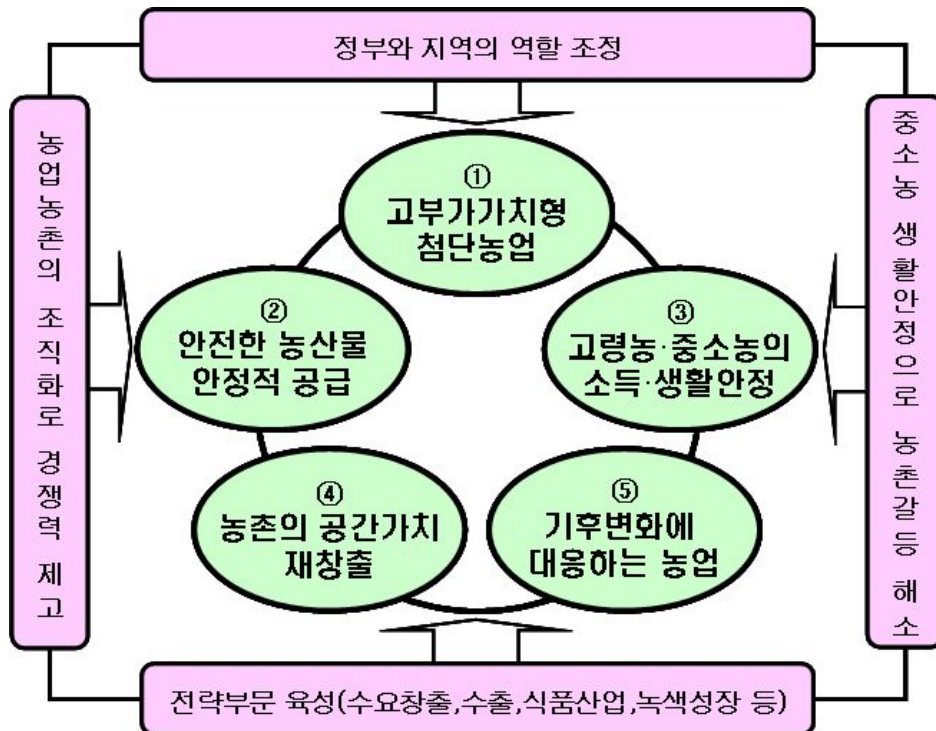
- 넷째, 농촌가치 재창출을 통한 농촌 어메니티 증진과 주민의 기초서비스 충족으로 농촌을 국민과 소비자의 공간으로 만든다. 농촌이 보유하고 있는 자연적, 문화적, 역사적 자원으로부터 농촌주민과 도시민이 공감할 수 있는 환경친화형 휴양, 관광, 주거공간으로 농촌을 개발하는 방안이다. EU CAP의 기본 방향은 농업정책으로부터 농촌정책으로 전환되고 있으며, 농촌지역 유지 및 활력 증진을 위한 정책을 확대하고 있다. 프랑스는 농업부문 예산을 ‘농업부문에 대한 공공기여’라는 부르는데 이는 사회적 요구에 부응하는 농업·농촌에 대한 공공의 기여라는 의미이다. 그 결과 최근에 프랑스의 농촌지역 인구는 지속적으로 증가하고 있다.
- 다섯째, 지구온난화로 대표되는 기후변화 등 환경문제에 대한 국제적 공동 대응과 WTO 등 국제 규범과 합치하면서 남북통일, 또는 새로운 여건 변화에 대비하는 준비된 농정을 실현하는 방향이다.
- ① 농업정책, ② 농업정책 + 식품정책, ③ 농가경영안정, ④ 농촌정책, ⑤ 환경정책으로 분류할 수 있다. EU는 CAP에서 ①, ②, ③을 제1축(시장 및 농업소득), ④와 ⑤를 제2축(농촌개발)로 구분하고 있다.

표 7-2. 주요 국가의 농업 및 농정 전개의 상이점

구 분	미국	EU(프랑스)	일본	한국
경영규모	대규모 농장제	중규모 농장제	영세규모 필지분산	영세규모 필지분산
농업문제	과잉문제 소득문제(변동)	과잉문제 소득문제(변동)	부족문제 소득문제(지역간 격차)	부족문제 소득문제 (계층간, 지역간 격차)
구조개혁	구조개혁 완료	구조개혁 완료	구조개혁 가속화	구조개혁 필요성
농업정책	가격·소득 지지	농가단위 단일직불	농가단위 직불제 경영안정대책	직불제 다양한 간접지원
농촌정책	토양보전정책 환경정책	환경정책 조건불리지역정책	환경정책 조건불리지역정책	환경정책 농촌개발
기타정책	에너지정책	에너지정책	에너지정책 자금률향상	-

자료: 박성재 외(2008)에서 재인용

그림 7-2. 중장기 재정투자 방향과 전략(안)



### 3.2. 재정투자 전략

- 재정투자 목표를 달성하기 위한 전략으로는 첫째, 정부와 지역 간 역할 조정으로 효율화를 도모해야 한다. 중앙정부는 중소농의 소득문제와 노후문제 해결을 위한 생활안정대책 마련, 대규모 농가의 경영위험 관리가 중요한 역할이다. 또한 국민이 안심하고 먹을 수 있는 농식품의 안정적 공급 시스템 구축, 환경과 경관을 보전하는 농법을 지원해야 한다. 한편, 지방자치단체와 생산자단체는 농업의 조직화·규모화, 산지유통 혁신, 지역특성을 고려한 개발 등을 주도적으로 추진하여 지역농업과 지역사회의 활성화를 도모하여야 한다.
- 둘째, 전략부문의 집중투자로 농업의 성장 잠재력을 향상시켜야 한다. 농업이 새로운 추진력을 가지고 지속적으로 성장하기 위해서는 수요창출을 비롯하여, 농식품 수출, 식품산업 육성, 저탄소 녹색성장 등 성장 잠재력이 높은 전략부문을 대상으로 장기적으로 집중 투자가 필요하다. 식품산업과 농업의 연계성을 높이기 위한 기술 혁신과 제도적 기반의 구축도 필요하다. 이를 통해 국내 소비에 대해 국내 생산으로 충당할 수 없는 소위 공급부족에 대해서는 수입농산물에 의존해야 한다. 이 경우 수입농산물이나 수입식품에 대해서는 식량안보의 관점에서 안정적인 확보와 안전성 보장이 전제되어야 한다.
- 셋째, 농업·농촌의 조직화로 경쟁력 향상을 도모한다. 우리나라 농업의 구조적인 특징인 영세한 농업구조의 한계를 극복하기 위해서는 조직화와 다양한 경영전략이 도입되어야 한다. 농업의 조직화는 경영체 수준을 넘어 네트워크, 클러스터 수준 등으로 상승시키는 경우 경쟁력 제고 효과는 매우 높다. 농업경영에서도 네트워크, 지역혁신 그룹, 클러스터 등의 조직화를 통해 지속적 성장과 경쟁력을 확보할 수 있다.

- 넷째, 중소농 생활안정으로 농촌사회 안정화를 도모해야 한다. 농가의 대다수를 차지하는 중소농은 경지규모 영세하여 농업과 연계한 소득보조만으로는 소득문제를 해결하기 어렵다. 때문에 한시적 소득보조 또는 사회안전망 혜택을 보장하여 정책의 수혜그룹이 되도록 해야 한다. 고령화와 과소화가 진행되는 농촌사회에서 중소농의 생활안정이 농촌사회의 안정화와 농업구조 개선이 필수적인 요소로 작용한다.

#### 4. 농정 추진방식의 개선방향

- 정부의 정책은 일관성을 유지해야 하며, 그 결과 예측가능성이 확보될 수 있다. 또한 정책은 상이한 정책목적과 정책수단 간의 선택, 현상유지와 개혁 간 선택, 공적 책임과 민간부문의 책임 간 선택, 공동자원 배분에 있어서 상이한 수혜자 간 선택 등 선택의 문제가 중요하다. 따라서 정책목표, 정책수단 및 지원대상의 명확성이 확보되어야 한다.
- 분석대상 국가의 특징은 첫째, 농업정책 집행을 법률에 근거하여 시행하고 있다는 점이다. 물론 모든 정부의 행위는 법률에 근거한다. 그러나 이 국가들은 선언적 의미의 법률이 아니라 농업·농촌의 여건 변화를 중장기적으로 전망하고, 농정 방향을 설정하며, 그에 합당한 예산까지를 법률로 규정하여 정책 추진의 일관성을 유지하고 있다는 점이다.
- 우리 정부도 UR을 전후하여 42조 원 구조개선사업(1992~1998년), 15조 원의 농어촌특별세사업(1994~2004), 제2단계 구조개선사업(1999~2004), 농업농촌종합대책(2003~2013) 등을 실시하였다. 이러한 사업들이 나름대로 성과도 거두었으나 의욕에 비추어 사업추진 준비 부족과 운영 시스템 미비로 정책효과가 반감되는 문제도 나타났다.

- 둘째, 농업정책에 대한 객관적 평가가 실시되고, 그 결과는 다음 농정목표 및 방향 수립에 반영되고 있다. EU는 1992년 CAP 개혁 이후 정책평가를 실시하여 Agenda 2000을 발표하였고, 2003년 개혁 이후에는 건강체크 2008을 실시하여 농촌정책을 보장하는 조치를 취하였다. 또한 지속적인 CAP 개혁을 위하여 회원국에서 참여한 다양한 분야의 전문가, 정책담당자, 일반 시민의 의견 수렴과 분석에 기초하여 기존 CAP 정책의 성과를 평가하고, 예상되는 여건변화에 효과적으로 대응하기 위한 방안을 논의하고 있다. 최근에는 2013년 이후 CAP 개혁을 위하여 2010년 상반기에 EU의 운영에 관심을 가진 5,600명의 기고, 의견수렴을 위한 컨퍼런스 개최, Council·EP·EESC·CoR 등을 통한 토론 및 의견수렴을 하였으며, 지속적으로 추진할 계획이라고 밝히고 있다.
- 미국의 경우, 정책평가는 행정부의 대통령 직속 관리예산처(Office of Management and Budget)가 담당하며, 의회는 감사원에 해당하는 정부책임처(Government Accountability Office)가 담당하는 이원화 체계를 갖추고 있다. 프랑스는 균형소득 유지와 가족농 보호라는 사회적 가치의 유지에 비추어 농정방향 및 목표, 예산배정이 적절한지를 평가하고 있다.
- 우리도 정책평가 체계를 갖추고 있으며, 다양한 형태의 정책평가를 실시하고 있다. 그러나 평가는 개별 사업 단위로 주로 이루어지며, 농정 방향과 목표에 대한 논의는 부족한 실정이다. 이는 농정방향 및 목표 자체가 다양한 정부를 포함한 이해관계자 그룹과 합의과정을 통해 중장기적으로 도출되기 보다는 정치적 필요에 의하여 단기적으로 소수 그룹만이 참여하여 방향을 설정하다 보니 체계적인 정책평가에 한계가 있다. 예를 들면, 2003년에 수립된 농업농촌종합대책은 3년 주기로 평가를 실시하기로 되어 있으나 2007년에 1회 실시한 후 종합적 정책평가가 이루어지지 않고 있다.
- 정책평가는 평가 자체보다는 평가결과의 객관성 확보를 통해 다음 농정방향



및 목표 수립에 활용될 수 있어야 의미를 갖는다. 향후 국민적 공감을 얻을 수 있는 농업정책이 되기 위해서는 현행 정책평가 체계를 점검하고, 객관적이고, 유용한 평가가 이루어질 수 있도록 체계와 방식의 개선이 필요할 것으로 판단된다.

- 셋째, 유사 정책의 결합(Policy Mix)을 통해 정책의 목표와 방향을 명확히 제시하고 있으며, 그 결과 정책 내용도 단순화되고 있다. 예를 들면, EU의 CAP 정책은 크게 단일직불과 농촌정책의 두 축으로 이루어져 있다. 물론 이 두 정책의 세부 항목에는 시장정책, 수출, 환경 등 다양한 사항들이 포함되어 있지만 정책의 핵심 목적, 방향 및 내용을 쉽게 파악하고, 이해할 수 있다.

표 7-3. 주요국 중장기 농정추진 체계와 관련 법률

구 분	법령(제도)	농정계획 수립	주요 내용
일 본	식량·농업·농촌 기본법	중장기 계획(10년) (5년 주기 갱신)	-식량정책 -농업정책 -농촌정책
미 국	농업법	5-7년	-농정목표 및 방향 -부문별 예산
EU CAP	공동농업정책	8-10년 (중간평가 실시)	-농정목표 및 방향 -부문별 예산
프랑스	농업기본법	EU CAP과 연계	-체계적 법 체계
대한민국	농업·농촌·식품산업 기본법	5년 단위로 농업·농촌발전계획 수립 (시행되지 않고 있음)	-규범적 조문

## 제 8 장

### 요약 및 결론

#### □ 농업·농촌의 여건 변화와 재정투자

- 농업·농촌의 대외적으로 다자주의와 병행한 지역주의가 급속하게 확산되면서 개방과 경쟁이 주요 화두가 되고 있다. 농업부문에서 이러한 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 농가의 소득보전은 물론, 경영위험을 관리할 수 있는 지원체계의 확충 필요성이 제기되고 있다.
- 최근 국제곡물시장의 가격 폭등은 일시적 불안정이라기보다는 곡물 수요 증가에 따른 구조적인 변화의 가능성이 높다. 식량자급률이 낮은 우리의 입장에서 곡물의 안정적 확보를 위한 위험관리체계 구축, 국제농업협력은 물론, 자급률 제고 방안이 모색되어야 한다.
- 소비자의 식품 안전성에 대한 요구가 높아지고 있는 한편, 국제 무역의 확대로 수입식품이 증가함에 따라 식품 안전성의 위협요인이 상존하고 있다. 특히 최근에 발생한 가축질병으로 소비자의 식품안전 요구가 더욱 높아지고 있다. 따라서 범정부차원의 식품안전시스템 구축 등 적극적인 조치가 필요하다.

- 기후변화의 영향에 효과적으로 대응하기 위한 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 농업 생산 감소의 피해 예상, 온실가스 감축, 전통적인 토양, 수질에 미치는 농업의 영향에 대한 규제 강화 등에 대응하고, 빠르게 성장하고 있는 환경농업·유기농업의 성장을 지원할 수 있는 R&D 투자의 확대 방안을 모색해야 한다.
- 농업·농촌의 내부 여건 변화를 살펴보면, 구조조정을 통한 규모화 정책에도 불구하고 여전히 영농규모의 영세성이 지속되고 있다. 그러나 전업농 중심의 전문화·규모화가 진행되면서 대농으로의 집중이 빠르게 이루어지고 있다. 농업의 핵심세력으로 등장하고 있는 전업농가를 지원할 수 있는 재정투자 및 제도 정비 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.
- 농업산출액 증가보다 중간투입액 증가 속도가 더 빨라 농업부가가치는 하락세를 보이고 있다. 그 결과, 농업소득이 하락하고, 소득격차는 확대되고 있다. 농업노동력의 고령화가 급격하게 진행되고 있으며, 후계농업인력 확보의 어려움을 겪고 있다. 이와 같은 농업성장 정체, 교역조건 악화 등으로 소득 불안정성이 높아졌다.
- 한편, 농촌 지역은 농업성장의 정체와 고령화로 지역경제가 침체하면서 정주여건도 도시지역에 비해 낙후되어 있다. 상수도 보급률, 하수처리율 등 농촌의 기초 인프라 정비가 도시와 큰 격차를 보이고 있으며, 농촌 의료기관 분포 비중도 낮다.
- 농업·농촌의 여건변화에는 향후 기회로 활용할 수 있는 요인들도 포함되어 있다. 첫째, 농산물의 안정성에 대한 소비자의 욕구 증가로 국내산농산물의 수요가 증가, 둘째, 안전·건강·웰빙 지향으로 친환경농산물에 대한 수요 증가, 셋째, 농촌 자연환경의 유지·보전에 대한 국민의 관심 제고로 농촌의 어메니티, 전통문화에 대한 사회적 수요 증가, 넷째, 식품산업의 성장과 차별

화 전략으로 특히, 국내산 원료농산물 및 식재료에 대한 관심과 수요 증가, 다섯째, 세계 식량 수급 구조변화에 따른 국제곡물시장의 불안정 우려로 국내 식량공급기반 확충의 필요성이 제기 등을 들 수 있다.

- 농업·농촌을 둘러싸고 있는 국내외 여건 변화로 농림수산식품부의 정책영역은 과거 농업 중심에서 농식품·농촌으로 확대되어 왔다. 최근에는 소비자의 안전농산물 수요 증가로 식품으로까지 정책영역이 확대되었다.
- 농정 영역의 확대는 생산자인 농업인 중심으로부터 소비자 중심으로 농정 거버넌스의 힘이 이동한 것과 밀접한 관계가 있다. 생산자 중심 농정에서의 농산물 가격지지로부터 안전 농식품 수요 증가, 친환경농업의 필요성, 농촌 공간에 대한 수요 증가, 자연환경의 중요성 등 소비자의 농업·농촌에 대한 수요가 증가하면서 소비자 중심의 농정으로 전환되고 있다.
- 농업·농촌의 대내외 여건 변화와 농정의 범위 확대 등을 고려하여 중장기 농업부문 재정투자 방향을 수립해야 한다. 즉, 경쟁력 강화를 위한 구조조정 중심에서 식량안보, 친환경농업, 농가경영안정을 핵심으로 하는 지속가능성 중심으로 전환될 필요가 있다.
- 농정의 영역이 과거 농업, 임업, 수산업 등 1차 산업 정책 중심에서 식품산업의 중요성이 강조되고 있으며, 환경문제도 농정과 연계하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위하여 일본, 미국, EU(공동농업정책), 프랑스의 농업 구조 변화와 농정 개혁, 농업부문 재정투자 실태를 분석하고, 시사점을 정리하였다.

## □ 주요국 농정개혁의 시사점

- 주요국의 농정개혁 특징은 첫째, 농업법(미국), 농업기본법(일본, 프랑스),

공동농업정책(EU)과 같이 법적 근거에 기초하고 있으며, 둘째, 일정 기간 동안의 농정방향을 제시함으로써 정책의 일관성과 예측가능성을 확보하고 있으며, 셋째, 사회적 공감대와 합의를 이룬 농정 기본 틀을 갖추고 있다는 점이다.

- 일본의 농정개혁은 농업의 식량 공급력 저하, 농업종사자의 고령화, 농지 유희화에 따른 위기감이 작용하였다. 농정의 영역을 식량정책, 농업정책, 농촌정책의 세 영역으로 구분하고, 식량정책은 국민에게 안정적 식량 공급, 농업정책은 경영안정과 농업의 지속적 발전 도모, 농촌정책은 자원 보전과 국토의 균형 있는 발전 도모를 목적으로 하고 있다.
- 미국은 상업농 중심의 시장 지향적 농업으로 농정의 기본방향도 가격·소득정책의 기조를 유지하고 있다. 미국농정의 특징은 5년 내지 7년 정도의 한시적인 농업법에 근거하여 최저가격의 보장을 전제로 하여 고정직불, 몇 가지 가격지지, 그 외에 재해보험 등 다양한 시책들로 구성된 ‘정책조합(policy mix)’으로 경영안정을 도모하는 점이다.
- EU는 유럽형 농업의 유지와 지속가능성을 공동농업정책의 핵심 의제로 삼고 있으며, 주기적으로 EU 차원의 농정개혁을 추진하고 있다. 최근 공동농업정책은 품목별 개입가격을 인하하면서 소득보상 직접지불을 생산비연계 단일직불로 개편, 농촌개발 및 환경정책 강화의 방향으로 개혁을 추진해 왔다.
- 프랑스는 전통적으로 균형소득 및 가족농 유지라는 사회적 공감대가 강하게 형성되어 있는 국가이다. 또한 연구·교육의 중요성에 대한 인식은 세계 최고 수준이다. 농업정책은 농업기본법에 근거하며, 경제적, 사회적, 환경적 역할을 고려하여 농정체계를 구축하고 있다. 그 대표적인 것이 경영국토계약(CAD)이다.

- 선진국 농정의 공통적인 전개의 방향은 품목별 가격지지 또는 직불제에서 농가단위(경영단위) 직불제로 전환되면서 지지가격을 인하하는 방향으로 전개되고 있다. 직불제는 생산 과잉문제를 해결하기 위하여 생산중립적인 방식으로 전환하고 있다.
- 또한 정책의 중심이 종전의 농업정책에서 농촌정책으로 이동하는 현상이 EU(프랑스)와 일본, 그리고 미국에서도 나타나고 있다. 환경농업정책도 농정에서 중시되고 있다. 특히 EU는 환경농업정책의 수단으로 직불제를 확대하는 동시에, 이행조건을 강화하여 환경편익 증대와 환경부하 감소를 동시에 추구하고 있다. 미국도 2002년 농업법에서 환경정책이 확대되었으며, 2007년 농업법에서도 환경정책을 더욱 강화하였다.
- 최근 글로벌 이슈에 관련하여 석유가격 상승과 세계 곡물수급 사정 등을 반영하여 바이오에너지 작물의 생산에 농정이 개입하고 있는 점도 공통적인 현상이다. 농정의 범위가 에너지정책과 환경정책까지 확대되고 있다.

## □ 결론: 중장기 재정투자 방향

- 농업부문 재정투자 방향은 우리 농업이 직면한 여건과 문제를 해결하는데 초점을 두어야 한다. 일본을 제외한 사례국들은 농산물 수출국이며, 구조조정이 완료 단계라는 차이를 감안하더라도 우리 농업부문의 재정투자 방향 설정 및 추진방식 개선에 다음과 같은 중요한 시사점을 주고 있다. 즉, 국민적 공감을 토대로 정책 실시, 생산비연계 소득지지 정책, 농업정책과 농촌정책의 구분, 농가에 직접 지원하는 방식, 환경정책·식품안전성·식량안보·중소농 대책 등은 선진국에서도 핵심 농정과제, R&D 및 교육투자에 적극적이라는 점 등이다.
- 우리 농업이 직면한 중장기 문제와 환경, 식량안보와 같은 국제적 차원의 과

제들에 효과적으로 대응하기 위한 재정투자 방향으로 다섯 가지 정책방향과 네 가지 전략을 제시하였다.

- 정책방향으로는 첫째, 고부가가치형 첨단기술농업의 실현이다. 구조조정을 완료한 미국, 프랑스, EU 등도 농업의 지속적인 발전과 경쟁력 제고를 위하여 R&D 투자를 확대하고 있으며, 특히 프랑스의 경우 교육지원에 대한 사회적 공감대와 지원은 세계 최고수준이다.
- 둘째, 안전한 농산물의 안정적 공급이다. 특히 최근 국제식량 수요 증가에 따른 가격상승은 국제적으로 식량안보의 중요성을 재인식하게 하였고, 일본의 경우 식량자급률을 농업기본법에 명시하여 농정의 핵심과제로 다루고 있다.
- 셋째, 고령농·중소농의 소득과 생활안정이다. 전통적인 상업농 중심의 미국에서도 최근에 소득양극화에 따른 영세농의 빈곤문제가 핵심 농정과제 중 하나로 대두하면서 지원을 확대하고 있다. 프랑스는 균형소득 유지와 가족농 보호의 사회적 공감대에 기초하여 농정을 지속적으로 추진하고 있다.
- 넷째, 농촌가치 재창출을 통한 농촌 어메니티 증진과 주민의 기초서비스 충족으로 농촌을 국민과 소비자의 공간으로 만든다. 프랑스는 농업부문 예산을 ‘농업부문에 대한 공공기여’라는 부르는데 이는 사회적 요구에 부응하는 농업·농촌에 대한 공공의 기여라는 의미이다. 그 결과, 최근에 프랑스의 농촌지역 인구는 지속적으로 증가하고 있다.
- 다섯째, 지구온난화로 대표되는 기후변화 등 환경문제에 대한 국제적 공동 대응과 WTO 등 국제 규범과 합치하면서 남북통일, 또는 새로운 여건 변화에 대비하는 준비된 농정을 실현하는 방향이다.
- 재정투자 목표 달성을 위한 전략으로는 첫째, 정부와 지역 간 역할 조정으로

효율화를 도모해야 한다. 둘째, 전략부문의 집중투자로 농업의 성장 잠재력을 향상시켜야 한다. 셋째, 농업·농촌의 조직화로 경쟁력 향상을 도모한다. 넷째, 중소농 생활안정으로 농촌사회 안정화를 도모해야 한다.

- 농정 추진방식의 개선방향으로는 첫째, 농정의 일관성 유지와 예측가능성 확보이다. 사례국의 특징 중 하나는 농업정책 집행을 농업·농촌의 여건 변화의 중장기 전망, 농정 방향 설정 및 예산규모까지 규정한 법률에 근거하여 추진함으로써 정책의 일관성을 확보하고 있다.
- 둘째, 농업정책에 대한 객관적 평가가 실시되고, 그 결과는 다음 농정목표 및 방향 수립에 반영되고 있다. EU는 1992년 CAP 개혁 이후 정책평가를 실시하여 Agenda 2000을 발표하였고, 2003년 개혁 이후에는 건강체크 2008을 실시하여 농촌정책을 보강하는 조치를 취하였다. 미국의 경우, 정책평가는 행정부의 대통령 직속 관리예산처가 담당하며, 의회는 감사원에 해당하는 정부책임처가 담당하는 이원화 체계를 갖추고 있다. 프랑스는 균형소득 유지와 가족농 보호라는 사회적 가치의 유지에 비추어 농정방향 및 목표, 예산 배정이 적절한지를 평가하고 있다.
- 셋째, 유사 정책의 결합(Policy Mix)을 통해 정책의 목표와 방향을 명확히 제시하고 있으며, 그 결과 정책 내용도 단순화하고 있다. 예를 들면, EU의 CAP 정책은 크게 단일직불과 농촌정책의 두 축으로 이루어져 있다. 물론 이 두 정책의 세부 항목에는 시장정책, 수출, 환경 등 다양한 사항들이 포함되어 있지만 정책의 핵심 목적, 방향 및 내용을 쉽게 파악하고, 이해할 수 있다.



## &lt;부표&gt; 최근 10년 간(2001~2011) 주요 농정 방향

구 분	농정방향	세부사항
2001	품목별 수입 및 가격안정 대책 추진	
	생산, 유통, 품질, 안전성 중심의 총체적 농업경쟁력 제고	
	농업생명공학육성 및 정보화 기반 구축	
	농산물 신유통체계 구축 신한반도 농정구상	
2002	시장 지향적 패러다임에 기초한 농업의 경쟁력 제고	
	고품질 안전농산물 생산 및 유통체계 확립	
	농가경영혁신 유도 및 생산자단체의 역할과 기능 강화	
	소득, 경영안정장제 도입과 농촌복지증진기반 확충	
	WTO 농업협상 대응과 국내보완대책 강구	
2003	균형발전사회를 지향하는 새로운 농정틀 마련	농업정책과 농촌정책 병행
	산업으로서 농업을 위한 효율성 지향	경영규모 확대 고품질 농산물생산 및 수출확대 등 지원
	사회적 약자로서 농업인에 대한 사회보장 지원 확충	농업구조개편과 선순환 관계가 되도록 연계성 강화
2004	쌀 협상과 쌀산업 구조개편	
	한·칠레 FTA 비준 후속 대책	
	농업 전문인력 양성	
	소비자 지향의 고품질, 안전농산물 공급	
	신진국형 농산물 유통혁신	
	농가소득 및 경영안정장치 강화	
	농촌복지 및 지역개발 본격 추진 농정제도 개혁	

구 분	농정방향	세부사항
2005	쌀산업의 체질강화	
	전문농업경영체 성장기반 구축	
	농축산물 유통효율화 및 소비촉진	
	농축산물 안전성 강화 및 친환경 농업 확산	
	도농상생과 농촌 삶의 질 향상	
	WTO/FTA 농업협상 대응	
2006	농업개방 확대 적극대응	
	전문경영체육성 및 소득, 경영안정	
	쌀산업의 체질강화	
	농축산물 유통효율화 및 소비촉진	
	소비자 지향적 농식품 안전관리	
도시민과 상생하는 복지농촌 조성		
2007	농업개방 확대에 대응한 농정시스템 체계화	
	소비자에게 안전한 고품질 농식품 공급	
	농업체질 강화 및 경쟁력 제고	
	농업인 소득 향상 및 경영안정 강화	
	도시민과 상상하는 활력있는 농촌 구현	
2008	농식품 유통혁신	시군단위 유통회사 품목별 국가대표조직 대규모 농어업회사
	핵심인력 양성	30-40대 인력 유치 (뉴타운 조성) CEO 100명 확보
	식품산업 육성	식품제조업 활성화 외식·한식산업 육성 국제곡물가격 상승 대응 쌀 가공식품 개발
	규제완화	농지·산지 규제완화 공정경쟁을 제한하는 사례 발굴 및 개선

구 분	농정방향	세부사항
2009	협동조합 및 공공기관 개혁	
	R&D 개편 및 녹색성장 지원	
	직불제 개편	
	유통구조 개혁	
	농식품 수출 확대	
	해외농림어업 개발 및 자원 확보	
	식품산업 육성	
	안전한 식품 공급	
	농어가 경영안정	
	농어촌 생활여건 개선	
	저소득 취약계층 생활 지원	
		농어촌 산업 활성화
2010	경영혁신·소득증대	농어업 경영혁신 비용절감 농어업 에너지 절감 농어가 소득 및 경영안정 농식품수급안정 및 유통구조 개혁
	안전식품 안정공급	친환경 안전농식품 공급 쌀 수급안정 및 식량자급률 제고 식품산업 육성 및 수출확대 해외 농림어업 협력 강화
	체질개선·미래 준비	녹색성장 및 농식품 R&D 혁신 종자 및 생명산업 육성 농정추진체계 개편 수산업 제도약 기반 구축 DDA/FTA 대응
	지역경제 활성화	농어촌산업 육성 지역공동 경영체 활성화 농어촌 복지 및 생활여건 개선 농림어업 생산기반 확충 자축진 및 일자리 창출

구 분	농정방향	세부사항
2011	위험관리 강화	가축질병 대응 강화 농수산물 가격불안 해소 쌀 수급안정 및 가공산업 발전 재해 등 위험관리 강화 기후변화 대응력 제고 농식품 안전 및 품질관리 강화
	성장 동력 확충	농식품 R&D 개편 식품산업 육성 및 수출 확대 해외농림어업 개발 지속가능한 수산업 육성 종자 및 생명산업 육성 FTA/DDA 협상 대응
	농어촌 지역 활성화	<농어촌 활력 증진 및 복지 지원> 인력육성 및 귀농귀촌 활성화 농어촌 사회 안정 농어가 경영안정장치 확충 농어촌 지역경제 활성화  <보조금 등 지원체계 개편> 보조금 지원방식 개편 민간투자 활성화 협동조합 선진화 조직역량 강화

자료: 농림수산식품부, 「주요업무보고자료」, 각 연도

## 참 고 문 헌

- 강문성. 2002. 「미국 2002년 농업법(Farm Bill)의 주요 내용과 시사점」. 대외경제정책연구원  
권오복 외. 2009. 「농식품 R&D 전망과 정책과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김병률 외. 2009a. 「농어업선진화방안 마련을 위한 세부과제 연구」. 한국농촌경제연구원  
김병률 외. 2009b. 「신농업 비전과 전략」. 한국농촌경제연구원
- 김용택·황의식·박준기·문한필·권오상·이태호. 2003. 「농림투·융자 성과분석 및 향후 투·  
융자방향에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호·정정길·김철민. 2000. 「외국의 농업투융자제도 조사연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김재수. 2005. 「미국 농업정책과 한국 농업의 미래. 2005」. 백산출판사
- 김태곤. 2002. 「미국 2002년 농업법의 특징과 영향. 2002」. 한국농촌경제연구원
- 김태곤. 2009.10. “일본의 정권교체와 농정전망”(농정연구속보). 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2009.12. 「농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구」. 한국농  
촌경제연구원.
- 농림수산식품부. 각 연도. 「농림수산식품주요통계」.  
농림수산식품부. 각 연도. 「주요업무보고자료」.
- 박대식·최경은. 2008. 「농촌의 다문화가정 실태와 정책방향」. 한국농촌경제연구원
- 박성재 외. 2010. 「농어업·농촌 비전과 전략」. 한국농촌경제연구원
- 박성재·김태곤·정호근·조용원. 2008. 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구」. 한국농촌  
경제연구원
- 박준기·황의식·김미복. 2010. 「전업농의 투자행위 분석과 정책방향」. 한국농촌경제연구원
- 박준기·황의식·문한필. 2005. 「저소득농가의 농가경제 실태 분석」. 한국농촌경제연구원
- 성명환 외. 2009.5. 「주요 발작물 산업의 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·김용렬·성주인·권인혜. 2009. 「기초생활권 정책 방향 도출을 위한 생활환경, 고용  
등 지표 조사 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 어명근. 2008. 「미국 ‘2008년 농업법’의 주요 내용과 의미」. 한국농촌경제연구원
- 오내원·채광석·이명현. 2008. 「농업구조조정과 직접지불제 개편 방안」. 한국농촌경제연구원
- 일본 농림수산성. 2010.3. “식량농업농촌기본계획”.
- 일본 농림수산성 홈페이지(www.maff.go.jp)
- 이정환. 2009. “농가경제문제의 현실과 정책쟁점”, 「농업농촌의 길 2009」. 심포지엄 발표자  
료집.
- 임송수·버클리 힐. 2007. 「농업구조조정과 직접지불제 개편 방안」. 한국농촌경제연구원  
통계청. 각 연도. 「농가경제통계」

- 프랑스 경제통계원(Insee) - Comptes de la Nation.
- 프랑스 경제통계원(Insee) - Recensement de la population
- 프랑스 농림부, Agreste - Enquêtes structure 2005 et 2007, recensements agricoles 2000
- 프랑스 농림부, Agreste - Enquête structure.
- 프랑스 농림부, Concours à l'agriculture en 2009
- 프랑스 농림부(MAAP), SAFSL - SSP.
- 한국과학기술기획평가원. 2008. 「농림수산물 R&D 추진체계 진단·평가 및 미래지향적  
개편방안 연구」.
- 황의식·이용호. 2008. 「전업농 위험관리방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- Collins, K. U.S. Farm Policy in 2003 and Beyond. Reported in Food and Fiber Letter,  
Vol.19, No.26
- DG for Agriculture and Rural Development, European Commission, “The CAP towards  
2020: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the  
Future” Report of the Communication on the Future of the CAP, 2010. 11. 18.
- ERS-USDA, The 20th century transformation fo U.S. agriculture and farm policy
- Eurostat - Enquêtes sur la structure des exploitations 2005.
- Gardner, B., 20세기의 미국 농업. 2010, 박영books
- IMF. 2009. World Economic Outlook.
- Knutson, R., Richardson, J., Smith, E., Anderson, D., and Ochoa, R. Policy goals and the  
design of farm programs: an evaluation of FAIR. 1999, Working Paper.
- OECD. 2009. Economic Outlook #86.
- Stern N. 2006. Economics of Climate Change: the Stern Review. Cambridge.
- Sumner, D. 미국 농정의 변화와 도전(Change and Challenges in U.S. Agricultural Policy).  
2008, 한국농촌경제연구원
- Tweeten, L. Objective of U.S. Food and Agricultural Policy and Implications for  
Commodity Legislation. Farm and Food Policy 1997.
- UN ESCAP. 2006. Green Growth at a Glance: The Way Forward for Asia and the Pacific.
- USDA. FY2001-FY2012 Budget summary
- [www.index.go.kr](http://www.index.go.kr).
- [www.kosis.kr](http://www.kosis.kr).
- 小針美和. 2010.6. “戶別所得補償モデル對策の現場からの課題”. 「農林金融」. 農林中金總合  
研究所.
- 服部信司. 2010.4. “戶別所得補償制度がもたらすもの”. 「月刊NOSAI」. 全國農業共濟協會.  
JA全中. 2009.11. “戶別所得補償制度および水田農業政策に關するJAの政策提言”.

---

C2011-17

농업부문 중장기 재정투자 방향설정 연구

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2011. 6.

발 행 2011. 6.

발행인 오세익

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

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

인 쇄 문원사

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

---

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-