

논농업 직접지불제

박 동 규 연구위원
김 명 환 연구위원
이 규 천 부연구위원
김 철 민 책임연구원
김 배 성 초청연구원
성 진 근 충북대학교수
사공 용 서강대학교수
이 명 현 조세연구원

연구 담당

- 박 동 규 총괄, 필요성, 대만의 사례, 경영이양 직불방향
제1장, 제2장, 제3장 4절, 제6장 3절
- 김 명 환 효과분석, 수매제도 개편방향
제5장, 제6장 1절
- 이 규 천 프로그램 개발, 미국·멕시코 사례, 친환경농업 직불 방향
제3장 2·5절, 제4장, 제6장 2절
- 김 철 민 일본의 사례, 비료 보조정책 방향
제3장 3절, 제6장 4절
- 김 배 성 효과분석
제5장
- 성 진 근 농업정책 및 투유자 방향
제7장 1절, 2절 2.1~2.2
- 사 공 용 수매제도 개편 방향, 투유자 방향, 형평성 검토
제6장 1절, 제7장 2절 2.3~2.6, 제8장
- 이 명 현 EU사례
제3장 1절

머 리 말

WTO 출범 이후 세계 각국은 시장 개입 정책에서 허용 보조적 소득정책으로 농업정책을 전환하고 있다. 각국에서는 주요 품목에 대한 가격지지 정책을 축소하면서 자국의 농업여건에 적합한 다양한 직접지불제를 도입하고 있다.

우리 나라에서는 1994년 12월 국회에서 만장일치로 「세계무역기구협정 이행법」을 제정하여 시장개방이라는 국제조류를 수용하는 한편, 농림수산업 생산자를 보호하기 위해 규모화촉진 직접지불제와 친환경농업 직접지불제를 도입하였다.

우리 나라 논농업은 주식인 쌀을 공급할 뿐만 아니라 논외의 다원적 기능을 통해 환경을 보존하는 역할을 수행하고 있다. 전체 농가의 80%가 논농사에 종사하고 있고, 농업소득의 50%가 쌀로부터 얻어지고 있는 등 논농업은 우리 농업의 핵심부문이다. 정부는 논농업의 중요성을 깊이 인식하고 쌀가격에 직접영향을 미치지 않으면서 소득지지가 가능한 직접지불제를 2001년부터 도입할 것을 추진하고 있다.

이 연구는 논농업 직접지불제를 도입하기 위한 기초연구로 우리 여건에 적합한 직접지불제도를 개발하고, 관련제도를 정비하는데 중점을 두고 있다. 직접지불제 정책 프로그램을 마련하기 위해 선진국의 정책을 검토하고, 생산자 단체·소비자 단체·언론계·학계·관련 공직자 등을 대상으로 간담회와 토론회를 개최하여 각계의 다양한 의견을 수렴하였다. 그리고 국무총리실에서 구성한 「논농업 직접지불제 기획단」과 의견조율을 거쳐 보고서를 작성하였다.

이 연구를 위해 연구비를 지원하고 자료를 제공하여 준 농림부와 기획예산처, 연구과정에서 많은 조언을 준 「논농업 직접지불제 기획단」과 농민에게 감사드린다. 그리고 공동연구자로 참여한 조세연구원 이 명헌 박사, 충북대 성 진근 교수, 서강대 사공 용 교수를 비롯한 당원 연구진의 노고에 감사드린다. 이 연구결과가 논농업 직접지불제라는 새로운 정책도입을 위한 훌륭한 정책자료로 활용되기를 바란다.

2000. 6

한국농촌경제연구원장 **강 정 일**

빈

면

목 차

제 1 장 서 론	1
1. 연구 배경	1
2. 선행연구 검토	4
3. 연구 목적	6
4. 연구범위와 방법	6
5. 보고서 구성	8
제 2 장 논농업 직접지불제 도입 필요성	9
1. 논농업 직접지불제 도입 필요성 논의 동향	9
2. 시장지향적 농정방향 추구에 따른 논농업 직접지불 도입	20
3. 논농업 직접지불제 도입의 철학사상적 배경	21
4. 논농업 직접지불제 도입에 대한 국민들의 수용성	25
5. 직접지불제 도입에 따른 농업정책 방향	29
제 3 장 외국의 직접지불제	30
1. EU 농정과 직접지불제	30
2. 미국의 직접지불제	35
3. 일본의 농정방향과 직접지불제	42
4. 대만의 직접지불제	48
5. 멕시코의 직접지불제	53
6. 외국 직접지불제 시사점	55
제 4 장 논농업 직접지불제 프로그램	58
1. 기본 방향	58
2. 논농업 직접지불제 프로그램	59
3. 논농업 직접지불제 시안	96
<부록 1> 대상지역 선정을 위한 Delphi조사	98

<부록 2> 논농업 직접지불제 집행체계 관련 자료	103
제 5 장 논농업 직접지불제의 효과분석	107
1. 전체	107
2. 쌀 수급 및 가격 전망	108
3. 농가소득지지효과	110
4. 소비자잉여 변화	112
5. 외부경제효과 - 비계량적 서술	112
<부록> 쌀수급모형	114
제 6 장 관련제도 개편 방향	120
1. 수매제도 개편 방향	120
2. 친환경농업 직접지불제도 개편방향	140
3. 경영이양 직접지불제 개편방향	144
4. 비료 보조정책의 조정	147
제 7 장 농업정책 및 투융자 방향	151
1. 바람직한 농정방향	151
2. 농업재정 투융자 방향	158
제 8 장 논농업 직접지불제 도입에 따른 형평성 검토	168
1. 환경보존의 기능	168
2. 토지이용 규제에 따른 보상	169
3. 상대적 소득감소에 대한 보상	170
4. 식량안보	171
5. 정책전환으로서의 직접지불제도	172
부 록 1	
I. EU의 직불제	175
1. 직불제 도입의 배경과 1990년대 전반까지의 직접지불제	175

2. 1999년 농업개혁 (Agenda 2000)의 배경과 기본구도	179
3. 면적 혹은 가축두수 기준 직접직불제의 내용	182
4. 농촌발전 관련 직접지불	184
5. 직접지불제와 농업재정	185
6. 직접직불제를 포함한 1992년 농업개혁의 효과평가	196
7. 앞으로의 개혁방향에 대한 논의	199
8. EU의 경험으로부터의 시사점	205
II. 미국의 직접지불제	208
1. 최근의 농업정책 변화양상	208
2. 농업현황	208
3. 농업예산의 변화	209
4. 직접지불제	214
5. 가격지지제와 미곡관리제도	227
6. 작물보험제와 상품신용공사 운영	228
III. 일본의 직접지불제	232
1. 농정개혁과 농업정책의 변화	232
2. 농업현황	235
3. 농업예산 현황	236
4. 직접지불제	237
5. 가격지지 등 관련제도	248
IV. 대만의 직접지불제	255
1. 농업정책의 변화	255
2. 농업비중의 감소	256
3. 농업예산 운용 현황	257
4. 윤작 및 휴경보상 직접지불	260
5. 수매제도	273
V. 멕시코의 직접지불제	279
1. 농업정책 및 농업예산 현황	279
2. 직접지불제	281
3. 가격지지 등 관련제도	283

부 록 2

I. 전문가 간담회 결과 요지 287

II. 정책토론회 결과 요지 291

참 고 문 헌 296

표 목 차

제 1 장

표 1-1	UR 농업협정문에 따른 국내보조의 분류	3
표 1-2	의견조사 표본	8

제 2 장

표 2-1	쌀 수매에 의한 직접소득효과	11
표 2-2	연도별 쌀 AMS감축실적과 계획(억원)	11
표 2-3	논의 환경보전효과에 대한 소비자 지불의향	17
표 2-4	논농업 직접지불제 도입필요성 검토 결과	20
표 2-5	농업·농촌에 대한 국민의식 설문조사 비교	27

제 3 장

표 3-1	EU 농업재정의 추이(EAGGF 보증부분)	32
표 3-2	EU 농업예산중 부문별 비중(%)	33
표 3-3	일본의 농업예산 비중 추이	43
표 3-4	일본의 농업예산 현황	43
표 3-5	일본의 미곡 생산량, 매입량, 재고량 추이	47
표 3-6	대만의 부문별 농업투자액 비중	50
표 3-7	대만의 농업인 직접지원 예산	51
표 3-8	멕시코의 연도별 지원단가, 지원면적, 총지원금액	54

제 4 장

표 4-1	대상농지 대안별 장단점	61
표 4-2	대상농지 대안별 평가	63
표 4-3	논의 형상과 기능유지를 위한 조건에 대한 여론조사 결과	69
표 4-4	환경친화적 농업 실천여부에 대한 여론조사 결과	70
표 4-5	하한선 설정여부에 대한 여론조사 결과	71

표 4-6	면적비례 지급시 상한선 설정에 대한 여론조사 결과	72
표 4-7	상한선 범위에 대한 여론조사 결과	72
표 4-8	상한선의 범위에 대한 대안별 비교	73
표 4-9	지급방식 대안별 장단점	74
표 4-10	논농업과 밭농업의 소득차이	75
표 4-11	주요 작물별 노동력 투입시간	75
표 4-12	지급단가 대안별 장단점	77
표 4-13	간이속성분석 판정기준	86
표 4-14	보조금 지급기준	87
표 4-15	전체논 대상 논농업 직불제 면적(상한선 3ha 기준)	88
표 4-16	전체논 대상 논농업 직불제 면적(상한선 2ha 기준)	88
표 4-17	농업진흥지역 대상 논농업 직불제 면적(3ha 상한선)	90
표 4-18	농업진흥지역 대상 논농업 직불제 면적(2ha 상한선)	90
표 4-19	대안별 총 소요 예산	94
부표 4-1	대상농지 대안별 평가	98
부표 4-2	정치적 실현가능성	98
부표 4-3	사회적 형평성	99
부표 4-4	공익성	99
부표 4-5	총재정규모 불변시 수용성	99
부표 4-6	총재정규모 가변시 수용성	100
부표 4-7	총재정규모 불변시 식량안보 달성	100
부표 4-8	총재정규모 가변시 식량안보 달성	100
부표 4-9	총재정규모 불변시 재정부담	101
부표 4-10	총재정규모 가변시 재정부담	101
부표 4-11	대상농지에 대한 행정비용 문제	101
부표 4-12	항목별 중요도	102
부표 4-13	항목별 순위	102
부표 4-14	논토양화학성분 적정기준함량 (1차 토양검정)	103
부표 4-15	토양화학성분의 적정범위를 초과하여 벗어날 경우	103
부표 4-16	토양화학성분의 적정범위를 미달하여 벗어날 경우	103

제 5 장

표 5-1	논농업 직불제 시행에 따른 쌀생산량 전망 (2004)	109
표 5-2	논농업 직불제 시행에 따른 쌀가격 전망 (2004)	110
표 5-3	논농업 직불제 시행에 따른 쌀농가 소득변화 전망(2001-04)	111
표 5-4	논농업 직불제 시행에 따른 소비자잉여 변화 (2001-04)	112

제 6 장

표 6-1	수매방출제도 운용방식의 변천	121
표 6-2	1990년대 쌀 가격, 재배면적, 단수, 자급률	124
표 6-3	최소 수입량, 국내보조금 감축 계획	125
표 6-4	1990년대 쌀 생산량과 수매량 추이	126
표 6-5	쌀 수매에 의한 직접소득효과와 미곡조수입 추정	127
표 6-6	1990년대 쌀의 계절진폭, 연말재고율, 방출비율, 수매비율, 이자율	132
표 6-7	계절진폭 회귀분석 결과	133
표 6-8	수매가격과 방출가격의 변동추이	136
표 6-9	양특적자 추이	137
표 6-10	약정수매방식 지속시의 수매가능량	138
표 6-11	향후 수매량 설정 (대안 1)	139
표 6-12	향후 수매량 설정 (대안 2)	139
표 6-13	친환경농업 직접지불제 사업비 집행 내역	141
표 6-14	토양검정과 잔류농약 검사 결과	141
표 6-15	비료와 농약 사용량 감소 효과	142
표 6-16	친환경농업 직접지불제 방향에 관한 대안 비교	143
표 6-17	경영이양 직접지불사업 연도별 실적	145
표 6-18	직접지불 지급조건 대안별 장단점	147
표 6-19	비료 소비추세	147
표 6-20	작물별 기준 시비량과 소비량 비교, 1997	148
표 6-21	논 토양의 양분 조사결과	148
표 6-22	연도별 비료가격 인상을 및 재정보전 현황	149
표 6-23	농가호당 농업경영비중 비료비	150

제 7 장

표 7-1	최근 5년간 농림예산 중 사업비예산의 추이(1995~1999)	154
표 7-2	일반 경지정리사업의 추진현황	162
표 7-3	대구획 경지정리사업의 추진현황	165

부 록

부표 I-1	1990년대 초 EU 12개국의 곡물수급상황	176
부표 I-2	EAGGF 중 곡물시장관련 지출	176
부표 I-3	EU의 곡물지지가격 인하 및 보상지불액	177
부표 I-4	EU의 경작작물에 대한 보상지불액	181
부표 I-5	EU의 쇠고기 관련 직접지불액	182
부표 I-6	EAGGF 보증부분 예측치와 실제지출액	186
부표 I-7	EU 공동채정 중기계획 (1988년-1992년)	187
부표 I-8	EU 공동채정 중기계획 (1995년-1999년)	189
부표 I-9	EU 공동채정 중기계획 (2000년 - 2006년)	190
부표 I-10	EAGGF 보증부분 예산규모 (1992-1998)	192
부표 I-11	1998년 EAGGF 보증부분 독일귀속분과 독일연방예산 중 직접지불의 비중	195
부표 I-12	1990년대 후반 EU의 곡물시장상황	197
부표 I-13	독일 주업농의 평균 농업소득과 보상, 보조금 (1996/1997년)	198
부표 I-14	EU의 농업과 기타 산업의 위험노출 비교	200
부표 II-1	미국의 국내총생산(GDP) 및 농업 국내총생산(GDP)	209
부표 II-2	미국의 농가수 및 면적	209
부표 II-3	미국의 연방정부 예산변화	210
부표 II-4	미국의 연도별 농가소득안정지출	210
부표 II-5	미국의 농업 부문별 재정지출	211
부표 II-6	미국의 부족분과 생산자우계약 직불액의 비교 (1986-2002)	211
부표 II-7	미국의 연도별 생산자우계약 지급단가	212
부표 II-8	미국의 기능별 상품신용공사(CCC) 순지출	213
부표 II-9	미국의 품목별/프로그램별 상품신용공사(CCC) 순지출	214
부표 II-10	미국의 품목별 계약보상금 예산	215

부표 II-11 미국의 작물 기준가격	224
부표 II-12 미국 프리미엄 보조율	226
부표 III-1 일본농업의 주요지표	236
부표 III-2 일본 농업 예산의 변화 추이	237
부표 III-3 일본의 중산간지역 개요	238
부표 III-4 일본의 중산간지역농업 비중	239
부표 III-5 일본의 구체적인 추진 행위	241
부표 III-6 일본의 지목별 지불단가	242
부표 III-7 일본의 중산간지역 직불제의 개요	244
부표 III-8 일본의 생산량·수매량·재고량 변동추이	251
부표 III-9 일본의 미가 변동추이	252
부표 III-10 일본의 정부미 매입·매도 가격차(3류 기준)	253
부표 III-11 일본의 자주유통미 경락가격(1998)	254
부표 IV-1 대만의 농가호수 및 농가인구 변화	257
부표 IV-2 대만의 농업생산액 변화	257
부표 IV-3 대만의 부문별 농업투자액 비중	259
부표 IV-4 대만의 농업인 직접지원 예산	260
부표 IV-5 대만의 직접지불 지원 단가	264
부표 IV-6 대만의 계획수매방식의 변천	275
부표 IV-7 대만의 보도수매방식의 변천	275
부표 IV-8 대만의 잡곡수매방식의 변천	276
부표 IV-9 대만의 쌀 생산량과 수매 비중	278
부표 IV-10 대만의 옥수수, 대두, 고량의 수매량 및 수매가격 동향	278
부표 V-1 멕시코 농업예산과 농업 GDP	279
부표 V-2 멕시코 농업정책별 세출예산	280
부표 V-3 멕시코 농업부문별 예산변화 추이	281
부표 V-4 멕시코 직접지불제 지급단가	282

그림 목 차

제 2 장

그림 2-1	쌀 가격 및 재배면적	13
그림 2-2	쌀 소득 및 생산비	13
그림 2-3	쌀과 밀의 교역율, 재고율	15

제 4 장

그림 4-1	논농업 직접지불제의 집행체계도	104
그림 4-2	토양검정 체계	105
그림 4-3	논농업직불제 잔류농약검사 체계	106

제 6 장

그림 6-1	수확기 시장출하량과 농가소득간의 관계	129
그림 6-2	계절진폭과 연도말 재고율의 관계	134
그림 6-3	쌀 단수 추세	135

제 7 장

그림 7-1	농가소득과 부채 추이	155
--------	-------------------	-----

제 8 장

그림 8-1	도농간의 소득격차 추이	170
--------	--------------------	-----

부 록

부그림 I-1	농업예산 가이드라인, 예산, 실제지출액	191
부그림 I-2	EAGGF 보증부분 예산구성 (1992-1998)	193
부그림 III-1	일본 구농업기본법과 식료·농업·농촌기본법의 목적	235
부그림 III-2	중산간지역 직불제의 추진체제	245
부그림 III-3	도작경영안정대책의 개념도	247
부그림 III-4	일본의 미곡유통 체계도	249
부그림 IV-1	전답이용조정계획 조직체계	266

제 1 장

서 론

1. 연구 배경

- 논농업은 우리 나라의 농업에서 농가소득의 안정성, 가장 많은 농가를 포함하는 포괄성, 국민의 주곡인 쌀을 공급한다는 측면에서 핵심적인 위치를 차지하고 있다.
- 우루과이 라운드(UR) 협상결과 국내 보조금이 감축되면서 추곡수매를 통한 쌀농가에 대한 보조가 줄어들고 있으며 생산자 단체를 중심으로 이에 대한 적절한 보상을 요구하고 있다. 국내보조금의 대부분은 추곡수매제도에 의한 것이기 때문이다.
- UR협정 이행기간인 1995~2004년 기간동안 국내보조금(Total AMS)을 1995년 약 2조 1,800억원에서 2004년 1조 4,900억원으로 감축하기로 하였으며, 이 보조금의 대부분은 쌀 수매로 인한 것이다.
- 생산자들은 소득 증대를 위해 수매가격 인상을 요구하고 있으나 수매가격을 인상할 경우 수매물량이 추가적으로 줄어들게 된다. 수매물량이 추가적으로 줄어들 경우 산지 시장가격의 하락을 초래하고 쌀소득에 부정적인 영

향을 미칠 수 있다. 또한 중장기적으로 쌀 시장의 개방 확대 가능성을 고려할 때 수매가격 인상은 바람직하지 못하며, 수매가격 인상을 억제할 수 있는 대안 개발이 요구되고 있다.

- 미국, EU 등 선진 농업국에서는 주요 품목에 대한 가격지지정책을 축소하면서 직접지불제를 도입하였다.
 - 광의의 직접지불이란 공공재정에서 개별 생산자에게 직접 지불되는 소득 이전적 보조로 간접적이거나 집단적인 지원이 아니다.
 - UR에서 허용하는 직접지불은 생산중립적 소득보조, 재해보상 지원, 이탈농 지원, 조건불리지역 지원, 환경농업 지원 등 생산과 연계되지 않는 것이다 (green box, 부속서 2의 5~13). 예외적으로 생산제한하의 직접지불(blue box, 예, EU의 보상직불제)과 개도국의 농업투자가 허용되고 있다(표 1-1 참조).
 - EU는 가장 다양한 형태의 직접지불제를 시행하고 있는데 농업구조개선을 위한 이탈농에 대한 직접지불제(1972년), 구조정책이 시행되기 어려운 조건 불리지역을 대상으로 하는 직접지불제(1975년)를 도입하였다. 1985년 이후에는 환경농업을 지원하기 위한 직접지불제를 확대하고 있으며, 1992년부터는 목표가격을 하향 조정하는 대신에 경작면적 비례로 직접 보상하는 「보상지불제」를 도입하였다.
 - 미국은 1973년 이후 실시해 오던 「부족분지불제(deficiency payment)」를 폐지하고, 기준년도의 작물별 재배면적에 비례하여 보조금을 지급하는 「계약지불제」로 전환(1996년)하였다. 환경보전을 위한 환경보전계획(CRP), 습지보전계획(WRP), 농가소득안정을 위한 수입보험제도를 도입(1997년)하였다.
 - 일본은 생산조정제도와 조건불리지역에 대한 직접지불제도, 지방자치단체에서 환경농업에 대한 직접지불을 도입하였다.
 - 우리 나라와 경제여건이 유사한 멕시코도 가격지지정책을 축소하면서 소득감소분을 보완하기 위한 직접지불제를 도입하였으며, 대만은 과일 문제를 해소하기 위해 윤작 및 휴경을 조건으로 직접지불을 실시하고 있다.

표 1-1 UR 농업협정문에 따른 국내보조의 분류

보조형태	분 류	관련 규정	관련 정책	비 고
광의의 직접지불	허용대상 (협의의 직접지불)	부속서 2의 5~13항 (green box)	· 생산중립적 소득보조 · 재해보상 지원 · 이탈농 지원 · 조건불리지역 지원 · 환경농업 지원 등	생산과 연계되지 않은 직 접지불 (관련 조건을 만 족시켜야 함)
		6조 5항 (blue box) 6조 2항	· 생산제한하 직접지불 · 개도국의 농업투자	EU의 보상지불제 농업 및 농촌개발 투자
	감축 대상	6조 1항 (amber box)	· 투입재보조등 일반적 소득 보조	최소허용보조(de-minimis) 비율 내에서의 보조는 허 용(6조 4항)
간접보조	감축 대상	6조 1항	· 가격지지 등	
	허용 대상	부속서 2의 2~3항	· 연구, 지도 등 일반 서비스 · 식량안보 비축제도	

자료: 서종혁외, 「WTO 체제하의 농업지원제도 조사 연구」, 한국농촌경제연구원, 1996.

- UR 농업협상 결과 이행에 따른 파급 영향을 최소화하고 농업소득 손실을 보상하기 위하여 UR에서 허용하는 직접지불제가 도입되어야 한다는 주장이 농민단체 중심으로 제기되었다. 이러한 주장을 반영하여 1994년 12월에 국회에서 여야 만장일치로 농림수산업 생산자를 보호하기 위한 「세계무역기구협정 이행법」이 제정되었다.
- 생산자 보호 수단의 하나인 직접지불제를 도입하기 위한 다양한 연구가 진행되었으며, 그 결과 구조개선을 촉진하기 위한 규모화촉진 직접지불제(1997년), 환경보호를 목적으로 하는 친환경농업 직접지불제(1999년)가 제한적으로 도입되었다.
- 농어가 부채경감, 농어가 자녀 학자금 지원, 농어민 연금제 지원, 농어촌 의료보험 지원 등은 부속서 2의 6항 생산중립적 소득보조의 형태로 분류될 수 있으나 대부분의 농민이나 농정 담당자들은 이를 직접지불로 인식하지 않고 있다(서종혁외, 1996).

- 정부는 쌀가격에 직접적으로 영향을 미치지 않으면서 WTO에서 인정하는 소득지지가 가능한 새로운 제도의 2001년 도입을 추진 중에 있다. 가격지지 제도 위축으로 인한 보완책의 일환, 논농업의 공익적 기능에 대한 보상 등 논농업 직접지불제 도입에 대한 다양한 필요성이 제시되는 반면, 이에 대한 반대론도 강하게 대두되고 있다. WTO 출범으로 인해 쌀 농가가 타격을 입었는가? 현재 수준의 논면적을 유지하기 위한 지원이 있어야만 식량안보가 달성되며 논농업만 공익적 기능을 수행하는가? 등 반론이 제기되고 있다. 논농업에 대한 직접지불이 도농간 또는 농업내부간 형평성을 해치지 않을 것인가 하는 우려감도 대두되고 있다.
- 논농업 직접지불제 도입의 필요성은 무엇이며, 외국의 직접지불제 도입 배경 및 목적이 우리에게 주는 시사점은 어떤 것이며, 논농업 직접지불제가 도입될 경우 관련 정책은 어떻게 조정되는 것이 바람직하고, 가장 효과적인 직접지불제 프로그램 등에 대한 체계적인 연구가 필요하다.

2. 선행연구 검토

- 최정섭 외(1991)는 농가소득 감소에 대한 소득보상 프로그램의 이론적 배경, 외국의 사례를 소개하였다. 또 UR에서 허용하고 있는 개별 정책들의 도입방향을 제시하였다. 우리 나라에서의 직접지불제 적용 가능성을 검토하지는 않았다.
- 김명환 외(1994)는 식량작물에 대한 부족분제도의 생산, 소득효과를 계측하고 이를 생산비 보조방식과 비교하였다. 분석 결과 쌀의 경우에는 기존의 생산비 보조방식보다 부족분제도가 사회적 후생의 증대효과가 큰 것을 밝혀 직접지불제의 도입을 검토할 것을 제안하고 있다. 그러나 이는 단순히 수급모형의 계량적 분석에 의한 것으로 제도 변경에 따른 문제를 종합적으로 고려한 것은 아니다.

- 이정환 외(1995)에서는 직접지불제 도입의 필요성을 검토하고, 우리나라에서 고려할 수 있는 직접지불제 실시의 기본방향과 예상되는 문제점을 지적하고 있다. 이 연구에서는 우선적으로 도입할 정책으로 ① 이탈농 지원을 위한 직접지불 ② 자연재해 구제를 위한 직접지불 ③ 조건불리지역의 농가에 대한 보조를 들고 있다. 중장기적으로 도입을 검토할 제도로서 ④ 쌀에 대한 부족분제도 ⑤ 소득안정화 지원 ⑥ 환경보전 농법에 대한 지원 등을 제시하고 있다. 또한 생산과 연계되지 않은 직접지불제는 보건복지부에서 국가 전체의 복지정책의 일환으로 다루어져야 한다고 주장하였다.
- 서종혁 외(1996)는 노령농가 조기은퇴에 대한 지원, 소득안정화 지원 등과 함께 쌀농가에 대한 직접지불제 도입방안을 검토하였다. 지방의 농정 전문가들에 대한 직접지불제 도입의 우선 순위 조사결과 쌀농가 지원에 대한 지지도가 압도적으로 높았으며, 환경규제지역과 노령농가 조기 은퇴지원이 그 뒤를 따르는 것으로 나타났다. 그러나 쌀농가 지원제도의 경우 수매제도 개편과 구조조정에 역행하는 문제 때문에 도입시기 결정에 신중한 검토가 필요하다고 하였다. 쌀농업 지원과 관련하여 쌀생산과 연계된 국내총보조 범위내 직접지불제와 생산중립적 직접지불제 도입 프로그램, 예상효과와 준비사항을 개략적으로 제시하였다. 직접지불제 도입에 따른 농업내외부간 형평성, 재정의 한계, WTO 통보방안 등이 충분히 고려되지 않았다.
- 박진도(2000)는 농업의 다원적 기능에 대한 국민적 공감대가 확산될 때, 직접지불제는 우리 농업을 유지·발전할 수 있는 유력한 수단으로 도입될 수 있을 것이라고 하였다. 그리고 직접지불제의 도입과 더불어 지금까지의 농정 방향에 대한 검토가 병행되어야 한다고 하였다.
- OECD 보고서는(1994) 직접지불제는 소득분배를 변경시키는 동시에 능률성을 향상시키는 역할을 해야 한다고 제시하였다. 장기적으로 농업의 활력을 증진시키기 위해서 농업구조를 개선시키는 방향으로 생산요소가 배분될 수 있도록 직접지불제가 역할을 해야 한다고 하였다.

3. 연구 목적

- 논농업 직접지불제 도입의 필요성 검토
- 대상농지 및 해당면적, 대상자, 지원조건, 재원 등 구체적인 프로그램 개발
- 수매제도와 기존의 직접지불제 등 관련 제도의 개편방향 검토
- 논농업 직접지불제 도입효과 분석
- 도입될 직접지불제가 허용보조(green box)로 인정받기 위한 방안 모색

4. 연구범위와 방법

4.1. 연구범위

- 본 연구의 범위는 논농업 직접지불제 도입의 필요성, WTO 규정에 위배되지 않는 우리 실정에 적합한 프로그램 개발, 논농업 직접지불제 도입에 따른 기존 제도의 조정 등으로 제한하였다. 농가소득안정화 방안과 조건불리 지역에 대한 지원방안 등은 중장기적으로 검토되어야 할 것으로 본 연구에서는 논외로 하였다. 또한 직접지불제 도입에 따른 농정추진방향과 투융자 방향에 대한 재조정 필요성이 제기될 수 있으나 이는 연구의 한계를 벗어나기 때문에 본 연구에서는 개략적인 농정 추진방향만을 제시하였다.
- WTO 차기협상결과 쌀산업 여건이 크게 달라질 2004년 이후는 고려하지 않기로 한다.

4.2. 연구방법

- 본 연구는 정책프로그램 도입 필요성과 프로그램 개발이 주요 목적이기 때문에 연구진간의 업무협의회와 생산자단체·소비자단체·언론계·학계 및 관련 공무원 등이 참석한 정책간담회와 토론회 등을 거쳐 다양한 의견을 수렴하여 연구 내용에 반영하였다(구체적인 토론 내용은 부록 2 참조). 또

한 연구진간 또는 연구진과 정책담당자간에 의견이 일치되지 않은 일부 내용은 논농업 직접지불제 기획단¹⁾의 협의 결과를 반영하였다.

- 직접지불제를 실시하고 있는 외국의 제도를 검토하여 실행 프로그램 개발, 적절한 도입 시기, 정책변화 배경 등에 관한 경험을 참고로 하였다. 직접지불제의 적합성을 둘러싼 국가간의 논쟁 가능성을 고려할 때 이미 직접지불제를 실시한 미국·유럽·일본의 제도를 참고할 필요가 있다. 또한 우리나라와 경제여건이 비슷한 멕시코·대만의 경우 어떤 종류의 직접지불제를 어떤 규모로 운영하고 있는지 검토가 필요하다.
 - 직접지불제를 광범위하게 실시하고 있는 EU의 관련제도를 조사하기 위해 EU 본부를 방문 조사하였다.
 - 미국의 직접지불제 관련 자료는 현지 체재중인 연구자를 통한 조사 의뢰 및 현지 방문을 통한 직접지불제 관련 자료를 추가로 조사하였으며 상품선용공사를 통한 각종 정부의 지원제도 등을 파악하였다.
 - 대만의 직접지불제와 가격지지제도 및 각종 농어민 지원제도를 파악하기 위해 농업위원회, 연구소 및 학계 전문가를 방문 면담하였다.
 - 일본 농림성과 식량청을 방문하여 현재 시행되고 있는 직접지불제 시행방안과 식량관리제도 등을 조사하였다.
 - 멕시코자료는 문헌조사에 의존하였다.
- 농정 관련 전문가, 농민 및 도시근로자를 대상으로 지원 대상지역, 지원 조건 등 직접지불제 시행 프로그램에 관한 의견조사를 실시하여 시안마련에 참고하였다. 조사 대상지역은 농업 진흥지역이 많은 지역과 비진흥지역을 동일 규모로 선정하였다.

1) 논농업 직접지불제 연구용역을 관리하고 다양한 의견을 조정하기 위해 논농업 직접지불제 기획단이 구성되었다. 기획단은 국무조정실·농림부·기획예산처 관련 공무원과 학계 및 연구기관 전문가로 구성되었다.

표 1-2 의견조사 표본

조사 대상	표 본 수	대 상 지 역
농 가	86호	충남·북, 전남·북, 경북, 강원
농정전문가	45명(도, 시·군농정공무원)	"
도시근로자	100	서울

- 논농업 직접지불제 도입이 논면적, 가격, 농가소득, 소비자 잉여 등에 미치는 영향을 분석하기 위해 쌀 부문균형 모형을 설정하여 계량분석 하였다.

5. 보고서 구성

- 본 보고서의 2장에서는 직접지불제 도입의 필요성을 논하였다. 직접지불제 도입 필요성은 시행프로그램 개발과 밀접한 관계를 가지기 때문에 매우 중요하다. 따라서 논의된 직접지불제 도입 필요성에 대한 찬반론을 충분히 검토하였다. 3장에서는 외국의 직접지불제 도입 사례를 개략적으로 소개하였고 구체적인 내용은 부록으로 처리하였다. 4장에서는 도출된 직접지불제 도입의 필요성과 외국의 사례를 기초로 우리 실정에 맞는 직접지불제 시행 프로그램을 제시하였다. 5장에서는 직접지불제가 도입되었을 경우 생산자와 소비자에게 미치는 효과를 계측하였다. 6장에서는 논농업 직접지불제가 도입될 경우 관련되는 수매제도·기존의 직접지불제도·비료 보조정책 등의 조정방향을 제시하였다. 7장에서는 논농업 직접지불제 도입에 따른 농업정책 및 투융자 방향을 개략적으로 제시하였다. 8장에서는 논농업 직접지불제가 도입될 경우 사회적 형평성 문제를 검토하였다.

제 2 장

논농업 직접지불제 도입 필요성

1. 논농업 직접지불제 도입 필요성 논의 동향

1.1. 시장지향적 농정방향 추구

- 경제협력개발기구에서도 가격지지정책 감축과 직접지불제 확대시행을 권고하고 있는데, 직접지불제는 자원을 효율적으로 배분시키는 기능이 있으며 소득효과가 가격지지정책에서 보다 더 크게 나타나기 때문이다.
- 농업정책수단 중 시장을 왜곡시키는 가격지지 및 생산요소 보조 등은 WTO 농업협정의 기본방향에 따라 점차 축소하고 WTO 허용보조적(green box)인 직접지불제 도입을 확대할 필요가 있다. 가격지지정책을 허용보조적인 직접지불로 전환할 경우 지원대상자, 지원방식, 대상농지는 기본적으로 과거 가격지지정책에서 적용되었던 원칙을 따르는 것이 합리적이며 직접지불제 도입시기 즉, 정책 전환시기는 빠를수록 유리하다고 판단된다.
- UR협상에서 쌀의 경우 우리 나라는 2004년까지 의무수입량만 수입하고 관세화에 의한 수입자유화를 유예하였고, 2004년 말까지는 이러한 특별조치

의 지속 여부에 대한 재협상을 완료하도록 되어있다. 향후 재협상에서 농가피해를 최소화하기 위한 전략적 노력이 필요하며, 우리 나라가 OECD에 가입하고 일본이 쌀수입 방식을 관세화로 전환하였기 때문에 쌀시장 개방 확대 가능성에 대비할 필요가 있다.

- 수매가격이 지속적으로 인상되고 WTO 재협상 결과 쌀시장 개방이 확대될 경우 농가는 일시적으로 큰 충격을 받게될 것이다. 이 충격을 완화시키기 위해 수매가격을 인상하지 않고 직접지불제를 도입하는 것이 필요하다.
- WTO 출범 이후 각국은 생산이나 무역에 대한 왜곡효과가 많은 시장개입적 농업정책으로부터 허용보조적인 소득정책으로 전환을 추구하고 있으며, 미국, EU, 일본, 멕시코 등도 가격지지정책을 축소하는 대신에 다양한 직접지불제를 확대하고 있다.
- 지금까지의 농업정책 중에서 시장왜곡적인 정책들을 축소시키면서 그 정책들이 수행하였던 농업소득지원 기능을 보다 효율적인 방식으로 달성한다는 측면에서 논농업 직접지불제 도입의 당위성이 있다.

1.2. WTO 출범 이후 소득효과 감소분에 대한 보완

- WTO 출범인 1995년부터 추곡수매에 의한 쌀농가 직접소득지지효과가 감소하고 있다. 추곡수매로 인한 농가소득 지지효과가 WTO 출범 이전에는 연간 6,000억원을 상회하였으나 1999년에는 300여 억원 수준으로 격감하였다. 또한 UR 협정에 따라 매년 750억원씩의 국내 보조금이 감축되고 있는데 국내보조 중 대부분은 쌀에 대한 것이다. 생산자단체를 중심으로 보조금 감축분이나 소득 감소분에 대한 보상 요구가 지속되고 있다.
- 미곡 생산 농가를 대상으로 하는 추곡 수매제도는 자급유지 및 식량안보 달성에 큰 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 식량자급을 유지하기 위해서는 수매제도 위축에 따른 소득효과 감소분을 보충해 주는 대안 모색이 필요하다. 이러한 필요성에 의해 직접지불이 도입될 경우 대상농지, 대상자

선정 등 지원방식은 과거 수매제도에서 적용하였던 원칙을 따르는 것이 합리적이라고 판단된다.

표 2-1 쌀 수매에 의한 직접소득효과

연 산	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
산지시장가격(원/80kg, 중품) ¹⁾	95,938	99,579	120,085	130,927	132,117	141,993	149,719
수매가격(원/80kg, 1등급) ²⁾	132,680	132,680	132,680	137,990	137,990	145,580	152,860
가격차 ³⁾	36,742	33,105	12,595	7,064	5,874	3,588	3,141
생산량(천톤)	4,750	5,060	4,695	5,323	5,450	5,097	5,263
수매량(천톤)	1,437	1,512	1,375	1,241	1,224	929	876
직접소득지지효과(억원) ⁴⁾	6,600	6,257	2,165	1,096	899	416	344

주: 1) 농림부 조사자료(11~12월 평균)에서 가공임 5,536원/80kg은 제한 수치임. 가공임에 대한 공식적인 통계치가 없기 때문에 1999년도 수확기 산지에서 적용되고 있는 가공임을 일률적으로 적용하였음

2) 조곡을 정곡으로 환산한 금액으로 가공임이 제외된 것임

3) 수매곡의 90% 이상이 1등급이며 산지시장 거래량의 대종은 중품이기 때문에 산지시장가격과의 적절한 비교 대상은 수매곡 1등급 가격임

4) 소득지지효과는 가격차에 수매물량을 곱한 수치임

표 2-2 연도별 쌀 AMS감축실적과 계획(억원)

연 도	연도별 쌀 AMS	연간 쌀 AMS감축액	누적 쌀 AMS감축액
1995	20,343.5	749.8	749.8
1996	19,594.0	749.5	1,499.3
1997	18,844.5	749.5	2,248.8
1998	18,095.0	749.5	2,998.3
1999	17,345.5	749.5	3,747.8
2000	16,596.0	749.5	4,497.3
2001	15,846.5	749.5	5,246.8
2002	15,097.0	749.5	5,996.3
2003	14,347.5	749.5	6,745.8
2004	13,598.0	749.5	7,495.3

주: 기준년도(1993년)의 쌀 AMS는 21,093.3억원

자료: 농림부

- 장기적으로 유지되어 온 가격지지정책은 사회와 농민 사이에 ‘농업지원 유지’와 ‘농업 종사와 그것을 위한 인적, 물적 자본형성을 위한 가역성(可逆性)이 낮은 투자’라는 급부를 주고 받는 암묵적 계약의 성격이 있다. 이는 농업인의 직업선택, 투자 등에 영향을 미치게 된다. 가격지지정책의 암묵적인 ‘사회계약’(social contract) 측면에서 볼 때 급작스러운 보조 감축은 인적·물적 자산가치의 손실을 가져오기 때문에 이에 대한 적절한 보상이 필요하다.
- 그러나 WTO 출범 이후 쌀 생산과 관련한 농가의 자산이나 소득이 보상을 요구할 정도로 하락하지 않았으며, UR 타결 당시 농업이 직면할 어려움을 완화하기 위한 국민적 합의하에 이미 충분한 지원이 이루어졌기 때문에 수매제도 위축에 따른 별도의 대책은 필요하지 않다는 반대론이 있다.
 - 정부보조가 줄었더라도 가격상승으로 농가소득이 증대되었다면 정부보조가 크더라도 농가소득이 감소한 경우보다 농민에게는 상황이 더 좋아진 것이라고 볼 수 있다.
 - 수매제도의 위축에도 불구하고 WTO 출범 이후 쌀 가격이 상승 추세에 있어 쌀 농가소득도 증대되고 이에 따라 벼 재배면적도 늘어나고 있다. 쌀가격 상승으로 인해 쌀농가 소득은 증대되었는데도 불구하고 수매축소만을 고려하여 직접지불을 실시하는 것에 대해 납세자들의 지지를 얻기가 어려울 수 있다(그림 2-1, 2-2 참조).
 - UR 타결에 대한 대책으로 농업부문에 대한 재정지출이 늘어났으며 농특세를 징수하여 농업부문에 충분한 보상을 하였다는 주장도 있다.
- WTO 출범 이후 가격지지정책이 축소되었지만 쌀소득이 하락하지 않았기 때문에 과거 소득감소분에 대한 지원 명분은 약하다.²⁾ 그러나 쌀시장 개방확대 이후 농가소득이 급격히 감소할 경우에는 소득안정을 위한 보완책이 필요할 것이다.

2) 벼 재배면적이 증가한 것은 가격요인과 함께 휴경지 방지 등 정부의 증산정책도 한 요인이기 때문에 현재의 쌀소득이 논농업 유지를 위한 적절한 수준이 아니라는 주장이 있다. 또한 쌀소득이 줄어들지는 않았지만 도시근로자가구 평균소득에 대한 농가소득 비율이 1995년 95.1%에서 1998년에는 80.1%로 줄었기 때문에 소득격차를 완화시켜주는 정책이 필요하다는 주장도 있다. 이러한 경우 소득정책 대상자는 소득이 일정수준 이하인 선별적인 집단일 필요가 있다.

그림 2-1 쌀 가격 및 재배면적

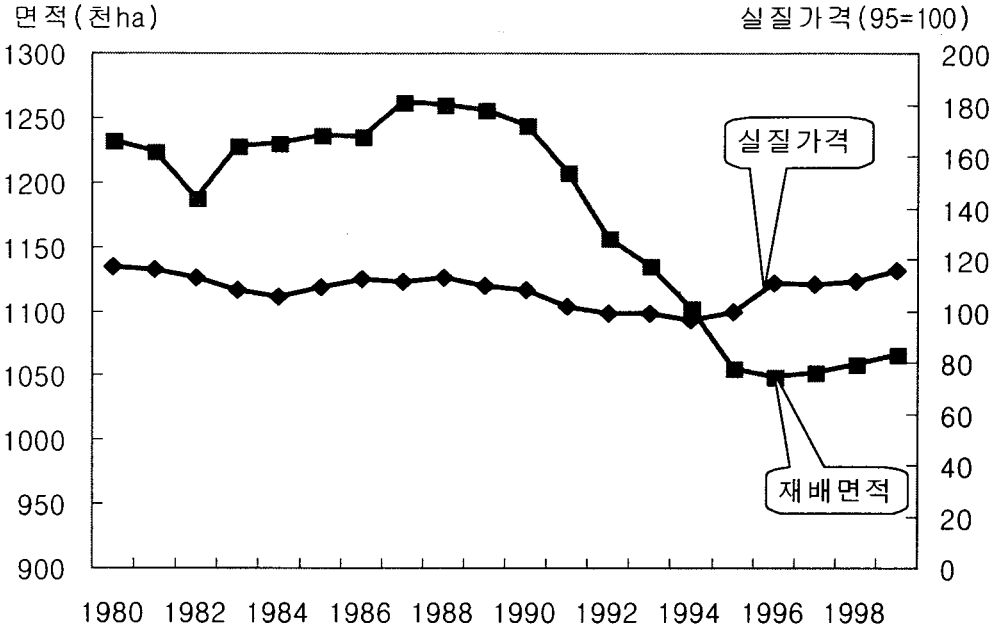
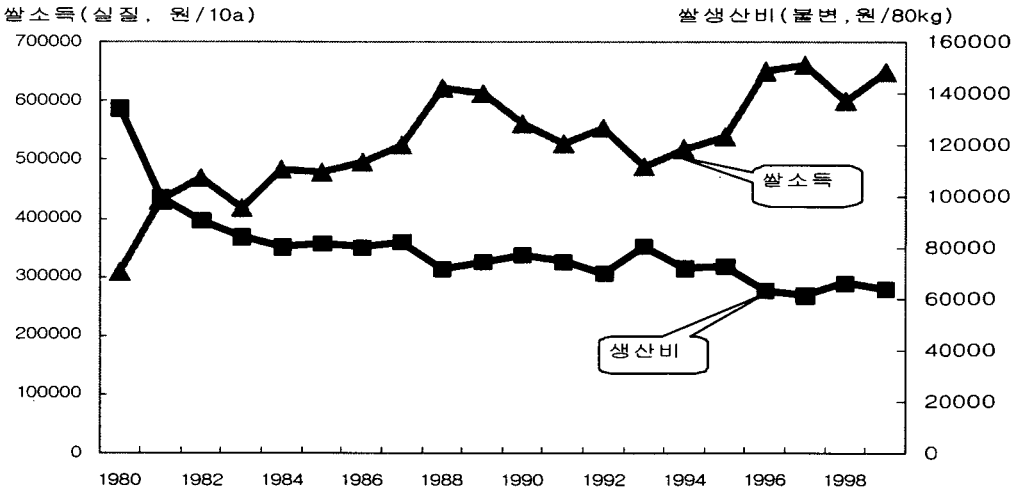


그림 2-2 쌀 소득 및 생산비



1.3. 식량안보 유지를 위한 지원

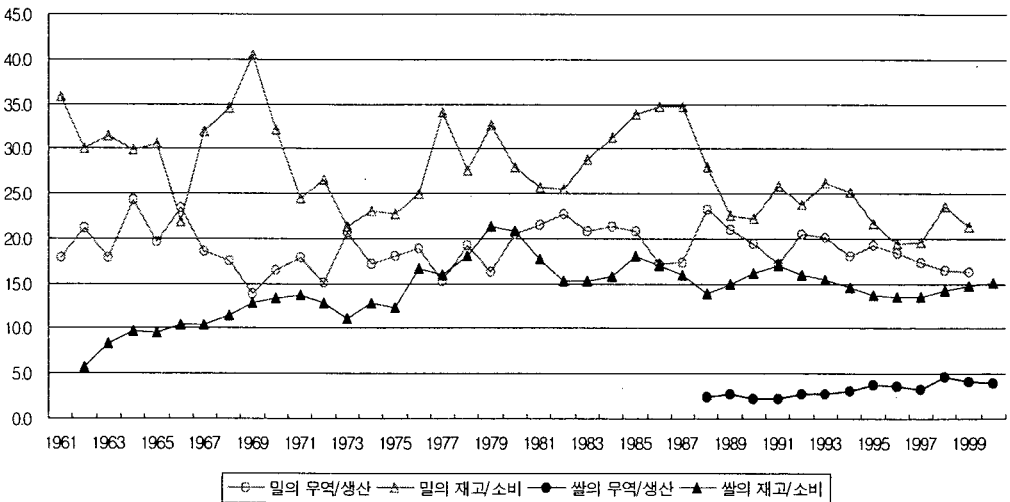
- 쌀시장 개방의 확대 및 가격지지정책의 축소로 인해 농업생산이 위축되고 농지가 비농업용으로 전용되는 등 논농업 생산기반이 축소될 수 있다. 급격한 세계 농산물 수급조건의 변화로 곡물의 구득이 어려워질 경우 가격이 급등하더라도 국내공급이 신속적으로 늘어나기 어렵다. 또한 예기치 못한 속도로 통일이 이루어질 경우 수급불균형 현상이 나타날 수 있다. 이러한 상황에 대비하기 위해서 어느 정도의 생산능력을 유지할 필요가 있으며, 농민의 농업지속 혹은 논 유지에 대한 지원의 당위성이 있다. 이러한 경우 지원대상 농지는 영농조건이 불리하여 휴경 가능성이 높은 지역을 중심으로 선정되어야 하며, 지원대상자도 경영자나 농지 소유자 중 논 유지에 기여한 사람을 대상으로 제한하는 것이 타당하다.
- 농업은 토지를 중요한 생산요소로 하며, 우리 나라 국민의 열량섭취량 중 40%를 차지하는 쌀 생산에는 상당한 생산기반 자본이 필요하다. 생산기반이 위축되고, 지구온난화 등으로 인한 세계 기상이변의 동시화 현상 및 기후조건의 급변으로 국제곡물수급이 불안할 경우 국민 경제적으로 치러야할 비용은 대단히 높을 수밖에 없기 때문에 적정 수준의 논 면적을 유지하기 위한 대책이 필요하다.
 - 세계 쌀 생산량의 4~6% 정도만 교역되고 특히 우리 국민의 주식인 자포니카 타입의 경우 교역량의 10%에 불과하는 “얇은 시장(thin market)”을 형성하고 있기 때문에 한 나라의 수급불안으로 인해 가격변동이 매우 크게 나타나고 물량 확보 자체가 어렵기 때문에 자급을 위한 적정면적의 확보가 요구된다. <그림 2-3>에서 보듯이 생산량에 대한 교역량의 비율이 밀은 16% 정도인 반면 쌀은 5% 내외 수준이다.
 - 한국농촌경제연구원³⁾에 의하면 통일을 가정할 경우 쌀 부족량은 약 80만 톤이기 때문에 현재 수준의 논 면적이 감소하는 것을 억제하기 위한 대책

3) 농촌경제연구원 (1998), 「통일 대비 농림업 부문 계획 수립을 위한 연구」 참조.

이 요구된다.

- 인구와 소득 증가를 감안한 향후 세계 식량수요는 2% 정도 증가하지만 식량 공급은 지난 30년간의 증가율인 2.16% 정도씩 증가할 것이라는 낙관론이 제기되고 있다. 반면 1965년부터 1985년 동안의 연평균 증가율은 3.5%였던 것에 비해 1985년부터 1998년까지는 연평균 0.9% 수준으로 크게 낮아졌기 때문에 최근의 증가율을 고려하면 세계 식량위기 가능성에 대비할 필요가 있다는 상반된 주장이 있다.

그림 2-3 쌀과 밀의 교역율, 재고율



자료: USDA, ERS(1999), 「Rice Situation Outlook Yearbook」, 「Wheat Situation Outlook Yearbook」

- 식량안보 유지 관점에서 직접지불제 도입을 검토할 경우 국내 수요와 세계시장에서의 위기적 상황에 대비하기 위한 적정한 논 면적이 어느 정도 인지, 필요 곡물을 효율적으로 확보하는 방안이 무엇인지에 대한 검토가 필요하다.
- 미곡 소비량 감소추세 등을 감안하면 자급 달성을 위한 2015년의 적정 벼 재배면적은 73만 ha인 것으로 추정되며 통일을 대비하여 13~18만 ha 논을 더 확보하면 되기 때문에 현 수준의 논 면적을 유지하기 위한 별도의 지원 대책이 요구되지 않는다는 주장이 있다.⁴⁾ 반면 우리 나라 인구가 최고 수

준에 이르게 되는 2028년에 가서 최소한의 영양권장량(2,100kcal)을 가장 저렴한 비용으로 국민에게 공급할 수 있는 쌀, 배추, 무 등의 생산을 위하여 최소한 170만ha (논 112만ha, 논 이외의 경지 58만ha)가 유지되어야 하며 이를 위한 적절한 지원책이 필요하다는 주장도 있다.⁵⁾

- 북한 수요에 대처하기 위한 수단으로 대내적으로 비축정책과 농지정책, 대외적으로 선물시장의 활용, 장기계약 방식, 개발수입, 북한의 농업생산능력 제고를 위한 지원 등이 있다. 이들 정책의 적절한 배합방식을 찾는 것이 확실한 통일 후 쌀수요에 효과적으로 대비하는 것이며, 초과적인 논 면적을 유지하는 것은 불합리하다는 주장이 있다.
- 최근 미곡 수급상황이 균형을 유지하고 있으며 이러한 상황은 2004년까지 지속될 것으로 전망되기⁶⁾ 때문에 식량안보를 명분으로 한 논농업 직접지불제 도입의 시급성은 다소 떨어진다고 볼 수 있다. 2005년 이후 시장개방 확대로 인해 자급률이 급격히 떨어질 경우 적정 논면적 유지를 위한 소득지원 대책이 필요할 것이다.

1.4. 논의 외부경제효과에 대한 보상

- 농업은 국토 보전 및 토양 침식 방지, 홍수조절 및 지하수 유지, 자연환경 보전 및 경관 유지, 전통문화의 계승 발전, 농촌지역의 활력유지 및 국토의

4) 사공용은 2015년의 국민 1인당 쌀 소비량은 75.4kg, 인구는 5,167.7만 명, 단수는 500kg, 수입량은 소비량의 10%일 때 수입량을 제외한 나머지를 자급자족하기 위해서 필요한 논의 면적은 70만 ha인 것으로 추정하였다. 인구증가율이 매년 0.9%이라고 가정한다면 2015년 인구가 5,408.1만 명이 되어 필요한 논의 면적은 73만 ha가 될 것으로 전망하고 있다. 또한 북한의 쌀 총 생산량은 2010년 257.7~280.1만 톤, 총 식용소비량은 346.7만 톤으로 예측되고 있으며 자급을 위해서는 66.6~89만 톤의 쌀을 생산할 수 있는 논의 면적이 남한에 추가적으로 필요하게 되는데 이를 단수 500kg으로 설정한다면 논의 면적이 13~18만 ha가 더 필요하게 된다.

5) 품목별 소비량 변화가 고려되지 않았으며, 최소 비용으로 공급가능한 열량을 기준으로 필요 면적이 산정되었다. 이에 대한 자세한 내용은 성진근(1999. 3)의 「적정수준의 식량자급을 위한 농지보전규모의 추정과 농지평가 기준」, 충북대학교 농업과학기술 연구소를 참조.

6) 2004년도 미곡 생산량은 501만톤, 소비량은 522만톤이 될 것으로 전망되고 있으며 의무수입량을 고려하면 수급균형이 이루어지며 자급율은 96.1%가 될 것으로 전망된다. 이에 대한 자세한 내용은 「농업전망 2000」, 한국농촌경제연구원(2000.1) 참조.

균형 발전, 식량안보 등 다원적 기능을 수행하고 있다. WTO에서도 이러한 농업의 다원적 기능을 인정하고 있다. 다원적 기능을 보유하는 농업생산 활동을 시장기능으로만 유도할 수 없기 때문에 농업의 다원적 기능을 유지하기 위한 정책개입이 요구되고 있다.

- 소비자들도 논농업이 생산하는 환경재에 대해 일정액을 지불할 의향을 가지고 있는 것으로 조사되었다.

표 2-3 논의 환경보전효과에 대한 소비자 지불의향

지불의향	1만원미만	1~2만원	2~4만원	4~6만원	6만원이상	계	평균
인원	70	118	94	58	34	374	28,051원
(%)	(18.7)	(31.6)	(25.1)	(15.5)	(9.1)	(100.0)	

자료: 한국농촌경제연구원, 「쌀농업의 환경보전효과에 관한 연구」, 1995

- 평야지역과 산간지역 논의 제공하는 홍수조절 기능과 자연경관의 가치에는 차이가 있다. 논의 외부경제효과에 대한 보상차원의 직접지불제가 도입될 경우 정책대상 지역은 외부경제 가치가 크게 나타나는 영농조건이 상대적으로 불리한 지역이 될 수 있다.⁷⁾ 논을 유지하는 것 자체가 국토의 보전, 홍수조절, 자연경관 제공, 식량안보 유지 등 다원적 기능을 발휘한다고 볼 수 있기 때문에 지원대상자는 논 소유자로 제한되는 것이 타당하다. 논농업이 위축되어 다원적 기능에 대한 국민적 인식이 충분히 제고되는 시점에 공익적 가치가 크게 평가되는 지역부터 점진적으로 시행하는 것이 적절할 것으로 보인다.
- 현재 논농업이 생산하는 환경재의 생산량이 사회적으로 바람직한 수준인가에 대한 문제 제기가 있다. 그러나 환경재 시장이 형성되어 있지 않기에 어느 정도의 논을 유지하여 우리가 필요로 하는 규모의 환경재가 생산

7) 조건불리 지역에 대한 직접지불제 도입이 시도되었으나 조건불리지역과 여타 지역간 형평성 문제등으로 인해 실현되지 못하였다. 일본에서도 2000년도부터 중산간지역(조건불리지역)에 대한 직접지불제가 도입되었으나 지역선정에 큰 어려움을 겪었다.

되도록 하는 것이 바람직하며 그 가치가 어느 정도인지를 결정하는 데에는 적지 않은 어려움이 있다.

- 지금까지 논농업 외부성에 대한 연구는 사회적 편익 총량만을 계산하였다.⁸⁾ 외부성의 효율적 보정을 위해서는 사회적 한계편익이 계산되어야 하는데 아직 이에 대한 연구는 충분하지 않은 실정이다.
- 논농업의 외부성을 다른 토지이용 행위(예컨대 산림)가 역시 제공할 수 있는 경우 논농업에만 외부성에 대한 지불을 하는 것은 자원배분의 왜곡 및 형평성 문제를 초래할 수 있다.
- 소득수준이 증가하면서 논농업의 외부경제효과에 대한 납세자의 지불의향은 증가할 것으로 여겨진다. 외부경제효과는 지역적으로 편차가 크게 때문에 조건불리지역 직접지불제를 통하여 지원하는 것이 바람직하다.

1.5. 논농업 기획비용

- 논농업과 밭농업에 대한 소득격차 때문에 벼 재배면적이 줄어들어 수급불균형이 우려된 경험이 있다. 최근의 벼 재배면적 증가는 쌀가격 상승 등 경제적 요인과 함께 증산을 위한 정책적 노력도 간과할 수 없는 요인이다. 상대적으로 소득이 낮은 논농업을 유지하여 수급균형을 달성하기 위해서는 소득격차를 줄여주는 대책이 필요하다. 논농업과 밭농업의 소득 차이를 반영한 논농업 직접지불제 도입 필요성이 있다. 현재의 논농업 규모는 식량이 부족한 상황이 아니라는 측면에서 균형상태라고 볼 수 있으며, 추가적인 보조를 지급한다면 불균형을 초래할 것이라는 문제제기도 있다.

8) 논농업은 홍수방지 등 연간 약 8~13조원의 공익적 기능을 수행하는 것으로 평가된다(오내원 외, 1998).

1.6. 기타 논농업직접지불 도입 필요성

- 미국이 직접지불을 통한 보조를 하고 있기 때문에 우리도 그에 상응한 보조를 하여야 공정하다는 주장이 있다. 실제 미국은 1996~1998년 동안 ha당 연평균 67.1달러의 생산자율계약 직접지불을 하였으며, 동일 기간동안 쌀에 대해서는 ha당 273.5달러를 지급하였다. 농업경제 상황이 악화된 1999년부터는 계획된 보조금에 추가적인 지원이 이루어져 1999년 쌀 농가에 대한 지원은 시장손실지원을 포함할 경우 534.7달러로 크게 늘어났다.⁹⁾
- 미국의 경우 부족분제도가 직접지불제도로 대체되었고 재정흑자가 크게 늘어나 농가 지원이 충분히 가능하였다. 우리 나라가 직접지불을 도입하기 위해서는 가격지지정책을 대체하는 것이어야 한다는 주장에 대해 우리 나라의 가격지지정책은 국내보조 감축대상으로 감축계획을 성실히 이행하고 있기 때문에 대체되어야 할 정책이 아니라는 반론도 있다. 그러나 재정적자 규모가 크게 늘어나고 있는 우리 나라의 거시 경제 상황은 미국과 다르다는 문제도 있다.
- 농지전용 및 전작 억제 등 규제로 농지 소유자의 재산상 불이익을 보상하기 위해 논농업 직접지불이 도입되어야 한다는 주장도 있다. 농지전용 및 전작 억제 등에 대한 보상 개념이면 농업 진흥지역 위주의 직접지불이 되어야 한다. 이러한 경우 재산상 불이익을 당하고 있는 그린벨트, 군사 보호구역 등과의 형평성 문제가 제기될 것이다.
- 화학비료 사용량을 줄이는 대가로 직접지불을 하여 토양, 수질 오염을 완화시키자는 의견이 있다. 화학비료를 덜 쓰게 하려면 화학비료에 대한 보조를 없애고 환경세를 부과하는 것이 효과적이며, 비료보조와 논농업 직접지불을 동시에 하는 것은 서로 효과를 상쇄하고 정책비용만 증가시키는 문제가 있다.

9) 이에 대한 자세한 내용은 부록II 미국의 직접지불제를 참조

2. 시장지향적 농정방향 추구에 따른 논농업 직접지불 도입

- 논농업 직접지불제 도입에 대한 여러 가지 필요성을 검토한 결과 시장을 왜곡시키는 가격지지 및 생산요소 보조 등은 WTO 농업협정의 기본방향에 따라 점차 축소하고 WTO 허용보조적(green box)인 직접지불제를 도입하는 것이 국민적 호응을 얻기가 용이할 것으로 보인다.

표 2-4 논농업 직접지불제 도입필요성 검토 결과

필요성	찬성론	반대론	정책개요
시장지향적 농정방향	<ul style="list-style-type: none"> ○ WTO 차기협상에 대비 ○ 세계 농정변화 방향과 일치하는 농정 추구 ○ 시장 왜곡으로 인한 비효율성 제거 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제도개선과 연계되어야 함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책대상: 가격지지 정책의 대상자 및 해당 농지 ○ 지원수준: 수매제도 및 비료보조 감축분, 논농업기회비용 고려
소득효과 감소에 대한 보완 (보상)	<ul style="list-style-type: none"> ○ WTO 출범과 동시에 수매제도 위축으로 소득 효과가 줄어들었으나 보상이 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ WTO 출범이후 쌀농가 소득은 줄어들지 않음 ○ UR 타결 후 농업 지원을 위한 재정 증가 - 이미 충분히 보상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책대상: 논농업경영자, 전체논 ○ 지원수준: AMS감축분, 소득효과 감소분
식량안보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민에게 안정적으로 식량을 공급할 수 있는 적정 수준의 논면적 유지가 필요하며, 이를 위한 지원이 필요함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적정면적 유지, 재고정책, 수입정책 등을 종합적으로 고려 ○ 장기 적정면적은 85~110만ha 수준 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상자 및 농지: 탈락이 예상되는 조건불리지역 내 논 소유자 ○ 지원수준: 논농업기회비용
외부경제 효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 논농업의 공익적 기능에 대한 보상 ○ WTO에서도 농업의 공익적 기능을 인정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 논농업에만 지원할 경우 형평성에 위배 ○ 논농업의 공익적 기능에 대한 수요 및 가치결정의 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상자 및 농지: 조건불리지역 내 농지 소유자 ○ 지원수준: 공익적 가치, 논농업 기회비용

3. 논농업 직접지불제 도입의 철학사상적 배경

3.1. 철학사상적 논의의 필요성

- 무역자유화를 지향하는 WTO 체제의 출범이 미친 영향은 산업부문에 따라 차이가 있을 수 있다. 각 부문의 국내산업이 새로운 국제질서에 적응하기 위한 변화를 요구받게 되었으며, 환경변화에 의해 생겨나는 사회문제와 산업간의 불균형문제를 해결하기 위한 정책적 대응이 필요하게 되었다. 특히, 국제경쟁력이 가장 취약한 부문이라고 할 수 있는 농업부문이 가장 크게 영향을 받았으며, 이로 인한 농업정책의 변화가 시급히 요청된다.
- 이러한 산업정책의 재편과정에서 시장경제원리를 중시하는 WTO체제는 아직 선진화되지 못한 우리 나라 농업에 많은 문제를 야기하고 있다. 농업의 생산기반을 이미 조성하고 농가경제의 안정을 위한 제도를 개발하고 있는 선진국과는 달리 우리 나라는 생산기반이 완전히 정비되지 않았기 때문에 한편으로 경쟁력 제고를 위한 생산기반 정비를 추진하면서 농가경제의 안정을 동시에 추구해야 하는 문제에 직면해 있다.
- 더구나, 농업은 전체 국민의 생명을 지키는 생명산업이다. 국가의 주권은 근본적으로 농업의 안정을 통한 식량의 자급과 식량자급을 통한 안보가 달성될 때 지켜질 수 있다. 물론 국제무역을 통해 필요한 식량을 확보할 수 있다는 논리도 설득력이 있으나, 국가가 전쟁 등으로 위기에 처할 때, 통일에 의한 갑작스런 새로운 수요가 창출될 때, 세계적인 재해로 인한 식량부족에 의한 식량과동 등으로부터 최소한 국민의 생활을 보장할 수 있는 식량확보를 위한 정책적 노력이 필요하다.
- 이러한 농업에 대한 정부의 정책적 노력이 농업정책의 정비나 보완이며, 직접지불제의 도입이 관심의 초점이 된다. 왜냐하면, WTO체제하에서 허용되는 정부의 보조정책이 직접지불제이기 때문이다.
- 농업과 농업분야 중에서도 논에 대한 정책적 배려가 필요하다는 논리는 사

고의 틀을 제공하는 철학적 관점에서 찾는 것이 필요하다. 정부의 재정투입에 대한 계층간의 이해관계가 표출될 수밖에 없다. 재정투자에서 배제되는 집단이나 계층의 이해와 협조를 기초로 하는 공감대를 형성하기 위해서는 지원의 정당성에 대한 근거를 철학적 사상에서 찾는 것이 효과적이며 이상적일 것이다.

3.2. 철학사상적 조류

- 농업 직접지불제 도입의 필요성은 근본적으로 철학사상적 측면에서 논의되어야 한다. 철학사상에서 가장 핵심적인 개념은 사회정의일 것이다. ‘사회정의가 무엇인가’를 인식하는 것이 어려운 것이 아니라 이 개념이 가지는 추상성과 미래지향성의 속성 때문에 ‘어떻게 하는 것이 정의로운 것인가’ 하는 것에 대한 합의의 도출이 어려운 것이다. 어떻게 하는 것이 정의로운 것인가에 대해서 여러 가지 견해에 따라 철학적 조류가 생겨났다. 이에 대한 논의를 통해 농업부문에 대한 지원제도 도입의 정당성을 도출하여야 한다.
- 철학사상의 조류는 크게 세 갈래로 대별되며, 정부의 역할과 관련하여 주장하는 바가 다르다.
- 공리주의적(utilitarian perspective)관점은 근본적으로 최대다수의 최대행복을 추구한다는 이론적 배경을 가지고 있다. 정부의 정책방향은 국가의 부가 증가(능률성)하기만 하면 그것이 정의로운 것으로 여겨지기 때문에, 생존을 위한 취약한 부문에 대한 지원이 다른 부문에 지원하는 것보다 부의 증가가 작으면 정의롭지 못한 것이 된다. 이는 사회적 부를 창출하는 관점에서의 통합성과 과정을 고려하지 않고 결과만을 가지고 판단하기 때문에 고통을 받는 개인, 집단, 산업부문에 대한 특별한 배려를 하지 못하는 치명적인 약점이 있다. 따라서, 경쟁력이 약하고 부가가치가 다른 산업분야보다 작은 농업에 투자하는 것에 대한 정당성이 부여되지 않는다. 공리주의사상에는

사회정의라는 개념이 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 현대국가가 지향하고 있는 복지국가의 차원에서 판단할 때 취약한 부문에 대한 지원의 철학사상적 배경으로 적합하지 않다.

- 자유의지주의적(libertarian perspective) 견해에서 정부는 최소한의 국방과 치안의 유지기능을 하고 나머지 부분은 사회에서 자율적으로 움직이게 하는 것이 정의로운 것으로 본다. 이 관점은 개인의 자유의지만을 강조하기 때문에 취약한 부문에 대한 정부의 적극적 개입은 정의롭지 못한 것으로 여기고 있다. 이는 현대국가의 형태나 정책방향과 전혀 합치될 수 없는 사상이다.
- 자유주의적(liberal perspective) 관점은 복지국가의 건설이 정부의 궁극적 목적임을 감안할 때, 능률지상주의적인 공리주의나 개인의 권리만을 강조하여 국가의 개입을 최소화하는 자유의지주의적 관점은 공동체로서 살아가야 하는 국가사회를 규율하는 철학적 근거가 될 수 없다. 농업 직접지불제 도입의 정당성에 관한 철학사상적 배경은 자유주의적 관점(liberalism)이 될 수밖에 없다. 사회구조의 변화에서 가장 고통을 받는 집단에 대한 지원과 보상에 우선순위를 두는 것이 정의롭다는 이론이다. 롤스의 주장처럼, 고통의 정도가 큰 집단이나 산업부문에 차등적으로 혜택을 많이 주는 것이 정의의 원리에 어긋나지 않고 적극적으로 사회정의를 실현하는 것이다.

3.3. 농업과 논에 대한 직접지불제 도입의 철학적 배경

- 농업은 다른 산업에 비해 성장의 속도가 느릴 수밖에 없는 특징을 가지고 있어 성장이 느리게 이루어짐과 아울러 산업화(공업화)의 과정에서 국가의 재원배분에서 혜택을 받지 못했던 사실을 부인할 수 없다. 비록 구조개선사업을 위해 많은 재원이 사용되었다고 하지만 국제화사회에서 농업이 경쟁력을 가지고 존속할 수 있도록 하기 위해 필요한 사회간접자본적 하드웨어의 성격을 갖기 때문에 농업에 대한 소프트웨어를 위한 투자가 필요하다.

- 그러면 왜 논에 대해서만 우선순위를 두어 지원해야 하는가 하는 문제가 생긴다. 논농사는 농업소득에서 차지하는 비중이 과거보다 줄어들었을 지라도 아직도 우리 나라 농가의 중요한 수입원이다. 지금까지 국가는 식량의 안정적 공급과 물가안정을 위해 많은 규제를 해왔으면서도 이에 대한 적절한 보상을 하지는 않았다. 논에 대해 경지정리 등 많은 투자를 하였고 주장할 수 있는 근거는 있으나, 이는 국가경제적 차원에서의 사회간접 자본적 투자이며 이 투자의 편익은 국민전체에 귀속된다. 농가 개인적 차원에서 그 들은 소유하고 있는 재산을 자유롭게 행사할 수 있는 권리가 국가적 목적을 위해 제약받았으며 이로 인해 누릴 수 있는 부의 창출이라는 경제적 혜택으로부터 배제되었다면 이에 대한 적절한 보상이나 지원이 따라야 한다는 것은 당연하다.
- 또한, 논에서는 우리 국민의 주곡인 쌀을 주로 생산하고 있으면서도 논농업 농가소득은 발작물을 재배하는 농가의 소득에 비해 낮은 편이다. 국민의 식량을 책임지고 있는 논농업 농가에 대한 적절한 지원을 통한 사기 진작이 없이는 미래에 식량부족으로 인한 국가사회적인 혼란이 야기될 가능성을 배제할 수 없다. 농업이 국가의 생명산업이며, 농업부문에서 가장 중요한 것이 논농업이며 밭농업에 비해 열등적인 위치에 있음은 부인할 수 없다. 따라서, 기회비용적 개념을 원용하여 논에 대한 지원을 하는 것이 자유주의적 철학과 합치된다.
- 논농업에 대해서 직접지불을 통해 지원해야만 하는 당위성은 국민의 공동이익을 위한 것이라는 점에서 찾아야 한다. 루소는 이것을 일반의지(*general will*)라는 개념을 사용하였다. 일반의지는 국민을 하나로 묶는 공동이익에 의해서 결정되는 것을 의미한다. 사회정의의 정수는 어떠한 형태로 나타나는 불평등을 바람직하다거나 피할 수 없는 어쩔 수 없는 운명적 현상이라고 보는 사회에서 소수나 힘이 없는 사람들의 행복추구권을 보호하는 것이다.
- 논농업의 경쟁력을 제고시키기 위한 정책의 지속이 필요하다는 의견도 강하게 대두되고 있다. 논농업이 경쟁력을 가지기 위해서는 농가의 영농규

모를 크게 하여 경쟁력을 가질 수 있도록 정책을 통해 능률성을 제고시켜야 한다는 주장이다. 그러나, 능률성과 평등성의 개념은 정책에서 상호교환적(trade-off)인 관계에 있다. 경쟁력을 가지지 못하는 중·소농이 대다수를 차지하고 있는 우리 나라의 농업현실에서 이들의 문제를 단순히 경쟁력이나 능률성의 논리에 의존해서 정책문제를 인식하거나 취급할 수는 없다. 정책문제를 인식할 때 평등성을 기본 가치로 하고 능률성을 준거의 틀로 삼아 평등성을 추구하면서 동시에 능률성을 도모해야만 한다. 왜냐하면, 능률지상주의적 사고는 무엇을 위한 능률인가 하는 궁극적인 문제를 풀지 못하기 때문이다.

4. 논농업 직접지불제 도입에 대한 국민들의 수용성¹⁰⁾

- 가격지지 정책의 위축을 보완하기 위한 직접지불제가 도입될 경우 농업에 대한 납세자의 인식 파악이 필요하다. 이미 생산기반 정비 등 농업예산이 충분히 지원되었다는 주장이 제기되고 있기 때문에 직접지불제 도입에 대한 납세자의 객관적인 의견을 파악하는 것이 중요하다고 여겨진다.
- 직접지불제도는 전적으로 공공재정에 의해 생산자에게 소득이 이전되는 제도이기 때문에 이러한 제도의 도입은 재정을 부담하는 납세자 혹은 일반국민들의 지지를 필요로 한다.
 - 국경보호가 있는 상황에서 소비자가 지불하는 가격은 시장가격의 외견을 지니고 있으므로 소비자는 국경보호로 인한 경제적 부담을 강하게 인식하지 못할 수 있으며 특히 국경보호가 오랜 기간 지속되어 보호된 국내시장 가격이 정상적인 것으로 받아들여지는 경우에는 더욱 부담을 느끼지 못하고 있다.
 - 가격지지정책으로 인한 정부의 매입비용 자체는 공공재정 부담으로 인식되

10) 한국조세연구원 이명헌 박사가 집필함.

지만 그로 인해 시장가격이 상승하는 경우의 소비자 부담은 국경보호의 경우와 같이 직접적 부담으로 인식되지 않을 수 있다.

- 우리나라의 경우 국민들은 국내농업의 식량공급 기능을 중시하고, 지금까지 경제발전과정에서 농업 및 농업종사자가 비교적 소외되어 왔다고 인식하고 있으며 따라서 정부의 지원이 필요하다고 인식하고 있다.
 - <표 2-4>은 최근의 농업, 농민에 대한 의식조사결과를 보여주고 있는데¹¹⁾, 많은 국민들은 농업과 농촌의 기능 중 국민에게 식량을 공급하는 기능을 가장 중시하고 있으며 (표의 설문 A), 우리 나라의 식량자급률을 더 높여야 한다는 의견이 많다 (표의 설문 B).
 - 정부의 농업지원 규모에 대해 미흡하다고 보고 정부가 농업투자를 확대해야 한다는 의견이 국민 일반에는 지배적이다. 그러나 비농업인 여론지도층의 견해는 이와는 달라서 농업투자는 현재 수준이 적정하거나 과다한 수준이라는 견해가 적지 않다(표의 설문 C).
 - 다수의 국민이 수매가를 올리지 못할 경우 국가가 소득보상하는 것에 찬성하고 있으며 (표의 설문 D), 농업발전을 위해 필요한 경우 세금을 더 낼 용의가 있다고 밝히고 있다(표의 설문 E). 지불의사는 경제상황에 의해 상당히 영향을 받는 것으로 여겨지는데 같은 조사기관이 행한 1997년의 조사와 1999년의 조사에서 농업발전을 위해 세금추가 납부의사에 대한 찬성이 85.5%에서 75.5%로 하락하였다.¹²⁾ 특히 경제위기로 인해 실업을 많이 당한 계층으로 알려진 40대에서는 88.8%에서 66.4%로 22.4%포인트의 감소를 보였다.
- 농업이 환경에 미치는 긍정적 영향을 인식하고 있지만 동시에 부정적 영향에 대한 인식도 커가고 있어서 직접지불제도의 수취자가 긍정적 환경 서비스를 한다고 일반국민이 인식할 수 있는가가 중요한 관건의 하나가 될 것으로 보인다.

11) 농업인의 날 행사 추진위원회의 조사(농민신문 1999년 11월 24일 보도), 박대식, 김정호 (1999) 농업, 농촌의 역할에 관한 조사연구, 한국농촌경제연구원 연구보고, 농수축산 신문의 설문조사 '비농업계가 본 우리 농업, 농촌' (농수축산 신문 1999년 12월 30일 보도)

12) 한국갤럽, 농협조사부 (1997) 도시민의 농업관, 한국갤럽 (1999) 농업인의 날 행사 추진위원회

표 2-5 농업·농촌에 대한 국민의식 설문조사 비교

		농업·농촌에 대한 국민의식 조사	농업·농촌의 역할에 관 한 국민의식 조사연구	농업·농촌에 대한 여론조사
조사기관		농업인의 날 행사 추진위원회	한국농촌경제연구원	농수축산신문
조사시기		1999.11.24 보도	1999	1999.12.30 보도
조사대상		전국 만20세 이상 성인남녀	전국 만 20세 이상 성인남녀	비농업인 여론주도층 (학계, 언론계, 경제계, 시민단체, 공무원)
조사대상인원		1,558명	1,000명	200명
주 요 설 문 내 용 에 대 한 답 변	A.농업,농촌이 행해 온 기능 중 식량 공급 기능이 가장 중요함	51.5%	72.7%	47.0%
	B.식량자급률을 더 욱 증대 해야 함	-	70.8%	51.5%
	C.농업투자를 확대 해야 함	-	80.0%	26.5%
	D.수매가를 올리지 못할 경우 국가가 소득보상 해야함	89%	-	-
	E.농업발전을 위해 세금을 더 낼 용의 가 있음	75%	68.4	-
	F.농업·농촌의 기 능 중 환경보존 기 능이 가장 중요함 ¹⁾	과거 14.1% 미래 22.2%	과거 41.0% 미래 48.1%	미래 14.0%
	G.도시민의 경우 농 촌을 자신의 주거 지로 선택할 용의	-	70.8%	64.5%

주: 1) '과거'는 여태까지 행해온 기능 중 가장 중요한 것으로 든 비율이고, '미래'는 앞으로 행
해야 할 기능 중 가장 중요한 것으로 든 비율임.

- 농업, 농촌이 행하는 중요한 기능으로서 자연환경 보전을 식량의 안정적 공급다음으로 중시하고 있으며(F), 다수의 국민이 농업이 환경을 보전하기도 하고 환경을 파괴하기도 한다고 판단하고 있다.¹³⁾
- 도시민들은 많은 경우 가능하다면 농촌을 자신의 주거지로 선택할 의사를 가지고 있다¹⁴⁾(표의 설문 G)
- 이상에서 볼 때 직접지불제도의 도입에 국민들은 기본적으로 지지할 가능성이 크지만 실제로 제도가 구체적으로 고안되어 시행되기 시작하고 특히 제도가 장기화되고 지원규모가 확대된다면 이에 대한 비판이 제기될 수 있다.
- EU의 예를 들면 공동농업정책은 1992년 농업개혁이후 직접지불제도가 그 중심 수단이 되면서 공공의 검증과 비판에 보다 강하게 노출되게 되었으며 비판을 받고 있다.¹⁵⁾ EU의 재원이 과다하게 농업에 집중되고 있으며 EU 내 경제정책의 강조점이 실업문제해결로 옮겨지면서 경제활동 인구의 11%인 1,850만 명이 실업상태에 처한 상황에서 EU 재정지출의 절반 이상을 EU의 경제활동 4% (700만)에 불과한 농민을 위해 지출하는 것은 적절하지 못한 것이라는 비판이 강해지고 있다. 또한 유럽통합을 위해 각국의 재정적자문제가 관심의 초점이 되면서 EU의 농업정책 특히 직접지불제도를 통한 대규모의 재정지출이 문제로 대두되고 있다. 소득분배 측면에서 농민 중에서도 대경영을 행하는 부유한 농민에게 혜택이 많이 돌아가고 있으며 과다한 집약농법을 오히려 부추기고 있다는 비판도 제기되고 있다. 직접지불이 휴경과 결부되는 경우에는 아무 것도 하지 않는 것에 대한 대가를 지불하고 있으며 저개발국에 기아인구가 있는 상황에서 농업자원의 유희화라는 측면에서 비판의 대상이 되고 있다.

13) 박대식, 김정호에 따르면(1999) 57.6%

14) 박대식, 김정호 (1999)에 따르면 70.8%, 농민신문(1999)의 조사에 따르면 64.5%

15) European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (1997) European Economy Reports and Studies, Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe

5. 직접지불제 도입에 따른 농업정책 방향¹⁶⁾

- 장기적인 목표는 농업의 경쟁력을 제고시켜 개방화 시대에도 장기적으로 필요한 논에서 효율적인 농민이 안정적으로 쌀을 생산할 수 있는 여건을 마련하는 것이다.¹⁷⁾
 - 이를 위한 정책으로는 경지정리와 유통시설 등 생산과 유통의 물적기반을 확충하고, 농업 생산자의 경영능력 향상과 기술개발, 정보화 등 농업경영 혁신을 위한 기반을 확충하며, 주거환경 시설의 개선 등의 정책이 있다.
- 단기적으로 어려움을 겪는 농민계층이 있다면, 그 원인에 따라 단기정책을 써야 할 것이다.
 - 생산 주기에 의해 농가소득이 하락되는 것이 문제라면 농가소득이 하락할 때를 대비하는 정책이 필요할 것이다. 개방화로 가격이 지속적으로 하락하여 일부 농민계층의 피해가 매우 큰 경우 피해 농민 대상을 명확히 구분하여 피해의 일부를 보조함으로써 충격을 완화할 필요가 있다고 보인다.
- 쌀 생산부문에서 부수적으로 생산되는 환경재(홍수방지, 환경보전 등)의 생산을 유지하여야 하고,¹⁸⁾ 쌀 생산과정에서 야기되는 환경의 역기능(비료와 농약의 과다사용)을 억제하여야 할 것이다.

16) 서강대학교 사공용교수가 집필함.

17) 농업정책이 효율적인 농민만을 대상으로 하여서는 안 된다는 주장이 있다. 장기적인 농업정책의 방향이기 때문에 효율적인 생산자를 키우고 이들이 안정적으로 농사를 지을 수 있도록 하는 정책이 필요할 것으로 보인다. 개방화 시대에 장기적인 정책방향으로 비효율적인 농민들을 대상으로 할 필요가 있는가 하는 의문이 있다.

18) 쌀 생산과정에서 부수적으로 생산되는 환경재 생산이 미래 시점에서 사회적으로 바람직한 수준보다 낮게 된다는 전제에서 출발하는 것임. 이에 대한 이견이 있었고, 이는 다음의 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 생산이 줄어들어 사회적으로 바람직한 수준의 환경재 생산이 되지 않는다고 할 수 있는 기존의 연구가 없다는 것이다. 사회적으로 바람직한 수준이라는 것은 환경재의 한계편익과 한계비용이 일치하는 수준에서 결정되는 것이기 때문에 이에 대한 기존의 연구가 없어 얼마를 주어야 한계편익과 일치하는 수준인지 제시할 수 없다는 것이다. 두 번째는 환경재의 생산이 사회적으로 바람직한 수준보다 적게 되기 때문에 쌀을 생산하는 논이 면적을 유지해야 한다면 소비가 지속적으로 감소하여 과잉생산을 야기하고 쌀 수요가 가격에 매우 비탄력적인 상황에서 가격의 폭락을 야기할 것이다.

제 3 장

외국의 직접지불제

1. EU 농정과 직접지불제

1.1. 직접지불제 도입 배경

- EU에서 직접지불제가 도입된 배경은 크게 두 가지로서 그 하나는 농업, 농촌이 갖는 여러 가지 외부성에 대한 인식이며 다른 하나는 농산물 과잉압력의 증대와 UR의 진전이라는 배경이다.
- 1970년대 이래 자연적, 경제적 조건이 불리한 지역에서 농업존속이 갖는 긍정적 외부성(즉, 인구부양, 공간유지, 자연경관 유지의 기능)에 대한 보정(補正)수단으로서 직접지불 정책들이 시행되고 있다.
 - 다른 한편, 집약적 농업방식이 갖는 부정적 외부성에 대한 인식이 커지면서 환경친화적이고 조방적인 농법, 농지의 임지로의 전환, 휴경을 지원하는 직접지불 정책들이 개발되었다.
- 그러나 직접지불제를 공동농업정책(CAP)의 핵심적 수단으로 확립하게 된 배경은 1960년대 이래 지속되어온 기존의 공동농업정책이 낳게 된 농산물

과잉상황이다.

- 국경에서의 가변과징금 제도와 역내에서의 농산물 최저지지가격제도를 두 축으로 운용되어온 EU의 공동농업정책은 기술진보와 함께 농산물 생산을 확대시켜 농산물 순수입국이던 EU를 1980년대에 이르러 순수출국으로 전환시켜 놓았다. 그러나 역내의 농산물 가격은 여전히 세계시장가격보다 높았고 이에 따라 시장개입에 따른 재고증가, 보조금 붙은 수출이 대규모로 행해지게 되었다. 이것은 EU 공동재정에 큰 압박요인이 됨은 물론 국제 농산물 무역시장에서 미국 등 기존 수출국과 마찰을 빚게 되었다.
- 이와 같은 상황을 극복하기 위해 1992년 농업개혁이 이루어졌으며 개혁의 핵심은 지지가격 수준의 인하 및 휴경의무와 결부된 곡물에 대한 재배면적 비례 보상지불과 가축에 대한 두당 직접소득지원이다.
- 곡물의 경우 생산자의 소득수준에 대한 개념적 목표기능을 하던 목표가격과 최저지지가격인 개입가격을 동시에 인하하되 목표가격 인하분을 평균적 단수기준으로 전액보상해 주는 보상지불제도가 시행되었다.
- 보상지불 이외에도 조기은퇴지원, 조건불리지역 지원, 환경친화적 농업지원 등의 직접지불제를 병행하여 농업구조조정과 농업의 외부성 내부화를 돕는 정책을 시행하였다.
- 최근 다시 한번 Agenda 2000 에 따른 개혁이 시행되었는데 이 개혁의 중요한 배경은 외부에 있다고 볼 수 있다.
 - 중앙 및 동유럽 국가들이 현재 논의되는 스케줄에 따라 EU에 가입하면서 현행의 공동농업정책을 그대로 적용받을 경우 주요 농산물(설탕, 우유, 육류)의 과잉을 초래될 것으로 예측된다. 다른 한편, 신규가입국들의 낮은 재정부담능력, 잠재적으로 큰 농업생산능력과 농지면적을 고려할 때 현재의 농업정책은 재정적으로 감당하기 힘들어질 것이다.
 - WTO 등 국제무역협상 진전을 통한 농산물 무역이 자유화되어가는 추세 속에서 EU의 이익과 국제적인 추세를 현실적으로 반영한 정책을 WTO 협상개시 이전에 확정함으로써 협상의 근거와 목표를 확실히 하려는 정책의

지도 배경이 되었다.

- 이에 따른 개혁은 1992년의 개혁의 연장선상에 있되 지지가격수준의 인하분을 부분적으로만 직접지불을 통해 보상한다는 점에서 차이가 있다.

1.2. 직접지불제와 농업재정

- 직접지불제가 도입된데에는 1980년대 EU 재정위기를 타계하기 위한 재정적 측면의 고려도 큰 역할을 하였다.
- EU의 공동재정에서 농업재정이 절대적으로 높은 비중(1992년의 경우 EAGGF 보증부분 기준 53%)을 차지하고 있었으므로, EU의 농산물 과잉은 심각한 재정핍박 상황으로 이어졌다. 이것이 직접지불제로의 전환을 초래한 요인 중의 하나였다. 또한 1988년에 이래 설정되어 운용되어온 농업예산 가이드라인은 그 이후의 공동농업정책을 끌어낸 중요한 제약요인이었다.
- EU의 재정당국의 입장에서는 1992년 개혁시점에서 기존 정책의 유지는 농업재정의 통제하기 어려운 확대에 따른 EU 공동재정의 위기라는 문제와 EU 공동재정 전체의 불안정성이라는 문제를 안고 있었다. 반면 지지가격의 인하와 결부된 직접지불제의 도입은 농업재정의 확대추세에 대한 제동 가능성과 재정운용에 예측가능성을 높일 수 있다는 장점이 있었다.
- 1992년 농업개혁 이후 농업재정지출 규모(EAGGF 보증부분 기준)를 살펴보면 아래의 표에서 보듯이 1992년 개혁 이후 직접지불제에 따른 지출액이 109억 ECU에서 1998년에는 휴경보조를 포함하여 298억 ECU로 크게 증가하였다.

표 3-1 EU 농업재정의 추이(EAGGF 보증부분)

단위: %, 백만 ECU

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
농업재정비중	53	54	55	52	50	46	49
농업재정액수	31,276.8	34,590.4	32,970.4	34,502.7	39,107.8	40,423.2	38,748.1

표 3-2 EU 농업예산중 부문별 비중(%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
수출보조	30	29	25	23	15	15	13
재고관련	21	19	5	3	4	5	6
전작지원	3	4	3	3	3	2	0
가공,마케팅	15	15	11	10	8	4	3
직접지불(기존) ¹⁾	35	31	16	15	16	21	22
직접지불(개혁) ²⁾	0	0	32	39	46	50	53
휴경지원 ³⁾	0	0	5	7	6	5	3
기타	-5	3	2	1	3	-1	0

주: 1) 1992년 개혁 이전부터 시행되고 있던 직접지불제(쇠고기, 올리브, 양, 염소고기 대상)

2) 1992년 개혁으로 도입된 직접지불제

3) 원자료에는 직접지불과 별도항목으로 처리하고 있으나 직접지불의 한 형태로 볼 수 있음.

자료: Commission of the EC, Financial Report on EAGGF, Gaurantee Section

- EAGGF 보증부분에서 각 구성부분이 차지하는 비중도 크게 변화하여 수출 보조금과 시장개입제도에 따른 재고관리비용이 재정에서 차지하는 비중이 급격히 감소하고 직접지불제가 전체예산에서 차지하는 비중이 현저하게 증대하였다.
 - 직접지불제 관련 지출의 비중은 1992년 35%를 수준이었으나 1998년에는 휴경보조를 포함하여 약 78%에 이르렀다. 단, 이 중에서 1992년의 농업개혁으로 새로이 도입된 제도에 따른 부분은 7할 정도이다. 나머지 3할은 1992년 이전에 이미 시행되고 있던 제도에 따른 것이다(예컨대 쇠고기, 올리브 기름, 양과 염소고기를 대상으로 한 직접지불제도)
 - 한편 역내 농산물 시장, 국제 농산물 시장, 가공 및 소비자 지원 등과 같은 시장개입적 정책의 비중이 감소(1992년 60%에서 1998년 24%로 감소)하였다.
- EU회원국의 경우 EU의 공동농업재정은 가격지지와 직접지불을 담당하고 각 회원국의 농업재정은 구조정책, 환경정책 등을 담당하므로 농업재정 전체의 모습을 파악하기 위해서는 양자를 통합하여 보아야 한다.
 - 그 사례로 독일의 경우를 보면 1998년 공동농업재정 중 독일 귀속분과 연방농림예산(단 농민사회보장예산분 78억 DM 제외)의 합은 147억 DM이며

그 중 직접지불제도관련 지출은 57%를 차지한다.

- 반면 EU 및 독일 연방 차원의 시장개입적 지출의 총합은 사회보장예산을 제외한 총액대비 28% 수준이다.

1.3. EU 직접지불제가 주는 시사점

- 우선 EU의 경험은 기본적으로 농산물 과잉-순수출국의 경우로서 농산물 부족-순수입국인 우리나라에 적용하는데에는 한계가 있음에 유의하여야 한다. 그럼에도 불구하고 EU의 직접지불제도의 도입 경험과 최근의 개혁 및 앞으로의 개선에 관한 논의들은 다음과 같은 면에서 우리에게 시사점을 준다.
- EU에서 직접지불제의 도입은 시장개입적 정책수단의 축소와 결부되어 이루어졌다.
 - 우리 농정체계에서는 쌀을 제외하고는 생산물 가격지지의 성격을 갖는 정책의 비중은 높지 않으나 요소시장에서의 왜곡을 부르는 정책들은 적지 않다. 직접지불제의 도입은 이러한 시장개입적 정책의 축소를 동반할 때 재정적인 실현가능성은 물론, 사회전반의 지지도, 정책목표의 달성도를 높일 수 있을 것이다.
- 소득보상의 개념으로부터 외부성에 대한 지불개념으로 이행하는 흐름을 보여준다.
 - 1992년 개혁당시 EU의 직접지불제는 가격인하로 인한 소득을 보상한다는 개념이 강했으나 국제 농산물 시장의 자유화 추세와 환경적 가치에 대한 인식의 강화라는 흐름 속에서 외부성에 대한 지불개념이 보다 중요해지고 있다. 이러한 변화가 EU 차원에서 나타나고 있는 것이 직접지불의 조건으로서 환경적 요건을 반영하려는 움직임이다.
 - 우리 나라에서의 직접지불제의 도입, 확대에서도 이러한 흐름이 중시되어야 한다. 직접지불제로의 이행은 필연적으로 정부의 농업지원을 공공의 토론에 보다 투명하게 노출시키게 되며 이 때 납세자나 공공재원에 대한 잠

재적 경쟁자가 납득할 수 있는 이유가 필요하기 때문이다.

- 또한, 농업재정제약의 설정, 전반적 재정건전화 측면에서의 제약이 직접지불제로의 이행에 중요한 역할을 하였다.
 - 우리의 경우 전반적인 재정의 건전성이 악화되어 있는 상황이라는 점은 직접지불제의 도입과 관련하여 농업재정운용 전반에 대한 반성을 필요하게 만든다.
 - 이렇게 직접지불제의 도입과 관련해서뿐만 아니라 보다 넓은 관점에서 농업정책체계의 전환과 관련하여 구속력 있는 중기적 재정계획과 부문별 예산증대의 상한선 설정의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이를 통해 농업관련 예산의 과도한 팽창을 미연에 방지할 수 있고 또한 농업관련 재정사용상 효율성 증대의 유인을 마련할 수 있을 것이다.

2. 미국의 직접지불제

2.1. 직접지불제 도입배경과 농정의 방향

- 1973년도 도입된 목표가격에 의한 부족분지불제도(blue box)를 폐지하고 1996년에 신농업법(New Farm Bill, 1996~2002)을 제정하여 농업정책의 중점을 종전의 가격지지제도적 성격을 가진 생산제한하의 부족분제도를 농산물시장전환계획인 생산자율계약제라는 생산중립적 직접지불제(green box)를 도입하였다.
- 생산계약자율계약제를 도입한 후 농산물가격의 하락과 재해 등에 따른 농가소득의 감소를 보전해주기 위해 긴급보조를 확대하고 있다.
- 농가의 소득안정을 도모하기 위해 생산량 중심의 작물보험제도를 농가소득을 중심으로 하는 소득보험방식을 개발하여 작물보험을 확대하고 있으며, 농가에게 보험료를 보조하는 직접지불제 형태의 수입보험제도(RA, CRC,

IP)를 도입하여 시행하고 있다.

2.2. 생산자유통계약제(Production Flexibility Contract)

가. 도입배경

- 가격지지를 통해 시장을 왜곡시켜왔던 부족분제도에 의한 농업지원제도를 WTO에서 허용하고 있는 시장왜곡을 최소화시키는 허용보조정책으로 전환할 필요성이 대두되었다.
- 과거의 정책수단들이 엄격한 규제를 동반한 경우가 많아서 시장원리에 맞지 않을 뿐만 아니라 농민들의 불만이 커졌고, 정부의 개입을 축소시키라는 압력에 직면하고, 연방예산의 증가에 따른 부담을 줄이기 위한 제도로 도입되었다.
- 재배면적과 품목을 제한하는 기존의 부족분제도가 농민의 시장지향적 의사결정을 제한하고 미국농업의 국제경쟁력을 약화시킨다는 인식 하에 시장지향적 정책변화를 통해 미국농업의 경쟁력을 강화시키려는 목적으로 1996년에 도입되었다.

나. 지원 방법

- 농가는 정부와 생산자유통계약을 맺고 농지보전요건을 준수하는 등의 조건으로 매년(1996~2002년간) 정해진 일정액의 계약지불금을 받는다. 생산중립적인 지원방법이며 과거 부족분제도에 참여하였던 농가의 경작면적과 생산량을 기준으로 농가에 직접지불을 한다.

다. 지원대상

- 부족분제도하에서의 대상품목인 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 면화, 쌀의 7개 품목이 해당된다.

라. 지원요건

- 계약농가가 직접지불제에 참여하기 위해서는 경지보전요건, 습지보전조항, 식부제한요건(과채류 전환금지), 계약된 농지의 비농업적, 상업적, 공업적 사용금지(휴경의 경우도 혜택) 등의 조건을 준수해야 한다.
- 계약대상이 되는 농지는 1회 이상 식부면적 감축계획(ARP)에 참여한 적이 있는 농지, 1985 식량안전법에 의해 환경보전계획(CRP)에 참여한 농지, 환경보전계획(CRP)의 적용으로부터 면제된 농지이다.
- 농가가 계약할 수 있는 농지의 규모는 그 농가가 경작하고 있는 농지의 전부나 일부가 가능하다.
- 생산자율계약의 대상자가 되기 위해서는 자기 소유농지의 전부 혹은 일부의 영농에 종사하는 농지소유자, 계약대상농지를 병작임차하는 농업생산자, 계약대상농지를 현금임차 하는 농업생산자라는 요건을 충족시켜야 한다.
- 부족분제도에서는 휴경의무가 있고 경작자율성이 보장되어 있지 않았으나 생산자율계약제도에서는 과채류를 제외하고 어떤 품목이든 경작할 수 있는 자율성이 주어졌다.
- 수혜농가는 총 농가의 81.5%에 해당되며, 참여농가수는 총 168만2천호이며, 생산자율계약제의 총지원금액은 1996농업법에 연도별로 다음과 같이 한도를 정하고 있다(1996: 55.7억불, 1997: 53.9억불, 1998: 58.1억불, 1999: 56.1억불, 2000: 51.4억불). 그러나, 실제로 1996년 51.4억불, 1997년 63.5억불, 1998년도 57.1억불, 1999년 55.4억불을 생산자율계약 지급액으로 집행하여 차이가 있다.

마. 문제점

- “과채류 식부금지”조항이 UR 농업협정문의 “품목을 특정하지 말아야 한다”는 규정에 위배된다는 논란이 있다.
- 1997년 이후 시장가격이 낮게 형성됨에 따라 부족분제도와 비교하여 농가

의 소득이 낮아져 불만이 증폭되었으며, 농가경제를 돕기 위한 별도의 보조금이 지급되어 1998과 1999년에는 농업법에서 정한 예산을 초과하여 별도의 보조금을 지급하였다.

- 시장손실보조(Market Loss Assistance Payment)를 생산자율계약에 참여한 농가의 소득을 보전하기 위해 1999년에 29억불, 2000년에 55억불을 지급하였다.
- 용자차액보상을 통해 1999년 34억불, 2000년에 72억불을 지급하였다.
- 현재 미국내에서는 1996 농업법을 고쳐, 농가소득 안전망을 마련해야 한다는 논란이 민주당을 중심으로 부각되고 있다.

2.3. 기타 지원제도

가. 비상환판매지원 용자제도(Nonrecourse Market Assistance Loans)

- 비상환판매지원 용자제도는 가격지지정책의 일환이면서, 농가에 직접지불하는 직접지불제의 형태를 취하고 있다. 그러나, 미국은 WTO에 보고할 때는 감축대상 농업보조(amber box)로 분류하고 있다.
- 비상환판매지원 용자제도(가격지지정책)는 상품신용공사(CCC)에 의해 수행되는 곡물가격 지지를 위한 정책수단으로 생산자는 농산물을 담보로 제공하고 용자를 얻는 방식이다. 이는 생산자율계약제도에 참여한 농가의 품목별 수입의 최저가격을 보장하기 위한 품목별 출하조절을 목적으로 하고 있으며, 용자가격이 최저보장가격이 된다.
- 대상품목은 밀, 보리, 옥수수, 수수, 귀리, 면화, 쌀 등 16개 품목

나. 용자차액 보상제도(Loan Deficiency Payments)

- 용자를 받을 자격이 있으면서 용자를 받지 않은 생산자에게 지불하는 보조금으로서 시장가격이 용자가격 보다 낮을 때, 차액을 보조금으로 지급하는 제도로써 1990년에 도입되었으며, 시장가격이 용자가격보다 낮을 때 발동된다.

- 차액에 대한 보조금을 수령하고 난 후, 농가가 대상품목을 시장에 판매할 수 있기 때문에 순수한 보조금의 형태이다.

다. 환경보전 직접지불제

- 환경보전계획(CRP), 환경보호장려계획(EQIP), 습지보전계획(WRP)이 대표적인 환경보전 직접지불제이다.

1) 환경보전계획

- 토양침식이 심하고 환경적으로 민감한 토지를 보호하기 위한 정책으로써 계약기간은 10년-15년이며 이 계획의 총 면적은 36.4백만 에이커이며 1인당 50,000불로 제한된다.

2) 환경보호장려계획

- 보전상태가 심각한 토양, 물, 관련자원을 가진 토지를 환경적으로 유익하고 비용절감적인 방법으로 사용하도록 하는 것이 정책의 목적이다. 지급단가는 비용분담의 형식으로서 1인당 10천불을 초과할 수 없으며, 계약기간(5-10년)동안에 50천불을 초과할 수 없으며, '96년부터 2002년까지 총지원금액은 13억불로 정해졌다.

3) 습지보전계획

- 방치되는 한계지인 습지를 복구하여 환경친화적인 토지로서의 역할을 하도록 하여 국토를 보전하려는 데 목적이 있으며, 1985년부터 시행되고 있다. 계약기간은 영구계약, 30년 계약, 10년 이하계약이 있다. 영구계약은 토지가격과 회복비용 전액을 지원하고, 30년 및 10년 지역권은 회복비용의 75%를 지원한다. 최대 지원면적은 39만ha이다.

라. 수출지원제도

- 수출신용보증제도(GSM-102, 103), 시장접근정책(MAP), 수출촉진계획(EEP) 등이 시행된다.

마. 작물보험제도

- 미국의 농업정책 중에서 농가의 소득보장을 위해 최근에 위험관리(risk management)의 중요성이 강조되고 있다.
- 작물보험은 생산량 기준 작물보험(yield based crop insurance)에서 수입보험 제도(revenue insurance)로의 변화를 도모하는 방향을 모색하고 있으며, 이를 위해 새로운 보험방식들이 민간보험업자에 의해 개발되고 정부의 지원이 이루어지고 있다.
- 작물보험의 가입추세는 계속 증가되는 추세에 있으며, 1985년 5천만 에이커, 1990년도에 1억 에이커, 1995년에 약 2.2억 에이커로 증가하였다가 1998년도에 2억 에이커로 약간 줄었다. 대상면적기준으로 보험에 가입된 참여 면적비율은 1985년도에 20%, 1990년도에 40%, 1995년도에 75%, 1998년도에 약 60% 정도이다.
- 한 농가는 제공된 보험 종류 중에서 하나만 가입할 수 있다. 단, 예외적으로 카운티 단위의 지역보험인 경우 농지를 여러 카운티에 걸쳐 소유하고 있는 농가는 여러 보험에 가입할 수 있음. 카운티의 기준 생산량이 다르고, 보험 커버 수준이 다르기 때문에 인정된다.
- 연방작물보험공사(Federal Crop Insurance Corporation: FCIC) 이사회는 세 가지 실험적인 작물수입보험을 1997년에 시작하도록 하였고 1998년에 계속되고 있으며 이것이 직접지불제에 속한다.
- 1994년 연방작물보험개혁법(Federal Crop Insurance Reform Act)의 규정에 의해 가격과 생산량의 감소로 인한 감소된 총소득을 보전하는 실험적 작물보험프로그램을 개발하도록 하였다.

- 수입보험 직접지불제에 속하는 보험종류는 CRC, RA, IP가 있다.

2.4. 미국의 직불제가 주는 시사점

- 미국의 직접지불제 도입은 정부의 적극적 개입에 의한 농업보조금 중심의 정책에서 생산자율계약제를 도입하여 과거의 생산제한을 전제로 하는 지원 제도에서 생산에 관한 판단을 농가의 자율에 맡기는 시장메카니즘으로의 농정 전환을 의미한다. 생산자율계약제는 시장전환을 목표로 하는 일정기간의 적응기간적 성격을 가진 정책이다. 직접지불제를 도입해서 운용하면서, 농가경제에 미치는 영향, 생산에 미치는 영향, 가격에 미치는 영향 등을 면밀하게 주시하면서 농업의 유지와 농가소득의 안전을 위한 보완적인 보조정책을 시행하고 있다. 생산자율계약제를 도입하면서 부족분제도하에서 지원했던 금액에 기초해서 지원액을 산정한 것이며, 특별한 경우 가격의 하락으로 인한 농가경제의 어려움이 발생했을 때 부족분제도 하에서 시행했던 방식과 유사한 방식의 지원(MLA)을 하였다. 이 특별한 지원에 대해 직접지불제에 속하는 소득지지로 볼 것인가 아니면 가격지지적 정책으로 볼 것인가에 대해서는 미국내에서도 논란이 있다. 어떻게 해석하든지 농가에 대해서 가격지지에 상응한 지원을 강화하고 있다는 것은 사실이다.
- 이런 점은 우리 나라의 논농업 직접지불제 도입의 방향, 특히 생산중립적인 직불제 도입의 방향에 대해 많은 것을 시사해주고 있다. 과채류의 식부를 금지하는 조건과 농지의 농업적 이용으로의 제한 조건은 우리 나라의 논농업 직불제 도입의 모형으로 적용할 수 있다.
- 또한, 시장전환계획에 의한 생산중립적 직접지불제를 시행하면서, 농가소득의 감소나 농가경제의 어려움을 대처하기 위한 보완적 프로그램의 병행은 미국 농업정책의 기초가 농업의 유지, 농가의 소득보장, 농지의 보전 등의 국가적 목표를 달성하는데 기여하도록 운영하고 있다는 점이 많은 것을 우리에게 시사해 주고 있다.

- 전통적인 생산량 중심으로 시행되어오던 보험제도의 문제를 보완하기 위해서 소득중심적인 보험제도를 개발하여 보완하는 수입보험 직접지불제의 도입은 우리 나라의 논농업 직접지불제 도입과 함께 염두에 두어야 하는 점을 시사해 준다. 특히, 농가의 소득안정을 위해서 가격과 생산량을 동시에 고려하는 보험제도의 확대는 우리 나라 논농업 직접지불제가 가지는 한계와 자연재해에 대한 제도적 접근에 대한 시사점을 준다.

3. 일본의 농정방향과 직접지불제

3.1. 농업정책 및 농업예산 현황

가. 농정개혁과 농업정책 방향

- 일본은 21세기 농정방향을 설정함과 아울러 WTO차기협상에 대비하기 위해서, 1999년 7월에 “식료·농업·농촌 기본법”을 제정하였다. 일본은 농정의 이념을 식료의 안정적 공급, 농업·농촌의 다원적 기능의 발휘, 농업의 지속적 발전, 농촌의 진흥 등 네 가지로 설정하고 「식료정책」, 「농업정책」, 「농촌정책」 등 3대 정책을 축으로 하여 구체적인 시책을 추진하고 있다.
- 일본의 농정개혁은 식료정책에서 식료자급률 목표를 설정하는 등 「식료안보정책」, 농업정책에서 전업농의 「소득안정화 정책」, 농촌정책에서 「조건불리지역 직불제」 등을 시행하는 것으로 요약 될 수 있다.
- 식량관리제도는 1995년 신식량법 제정을 통해 정부매입은 비축 등 공공목적으로 제한하고 자주미를 중심으로 수급 및 가격안정을 도모하고 있다.

나. 농업 일반현황과 농업예산

- 1998년 농가인구는 전체인구의 약 9.0%를 차지하는 1천131만명이었고, 농경지면적은 총국토면적의 13.2%인 4천91만ha 이다. 총 GDP중 농업 GDP의

비중은 1980년 2.4%이던 것이 1997년에는 1.2%로 감소하였고 1998년의 농가소득은 8백68만엔이었다.

- 총 예산에 대한 농업예산의 비율은 1980년 7.1% 수준에서 1999년 3.1% 수준으로 감소하였다. 1999년 일본의 직접지불제 관련 예산은 약 2천350억원으로 농업예산의 9%를 차지하고 있다. 직접지불제 관련 예산을 살펴보면 다락논 보전 직불제에 약 80억엔, 도작경영안정대책에 약 1천277억엔의 기금을 국비 등으로 조성할 계획으로 있으며 2000년부터 시행되고 있는 중산간지역 직불제 소요예산은 국비에서 330억엔, 지방비에서 370억엔을 조달하여 총 700억엔이다.

표 3-3 일본의 농업예산 비중 추이

구 분	'90	'95	'98	'99
○ 농업GDP/GDP(%)	1.8	1.4	n/a	n/a
○ 농업예산/국가예산(%)	3.6	4.4	3.7	3.1
○ 농가1호당 농업예산(천¥)	658	994	996	787
○ 농지1ha당 농업예산(천¥)	480	679	668	524

자료: 일본 농림통계협회, 「농업백서부속통계표」, 1999.

표 3-4 일본의 농업예산 현황

단위: 억¥, %

구 분	1998	1999
총농업예산	32,771 (100)	25,490 (100)
○ 생산기반투자	3,940 (12)	3,910 (15)
○ 직불제	2,350 (7)	2,350 (9)
○ 가격지지	3,642 (11)	3,640 (14)
○ 기 타	22,839 (70)	15,590 (62)
- 복지향상	514	320
- 농업단체	699	716
- 통계조사	120	179

자료: 일본 농림통계협회, 「농업백서부속통계표」, 1999.

OECD, Agriculture Policies in OECD Countries, 1999.

주: ()안은 총농업예산에 대한 비율임.

3.2. 직접지불제도

- 일본의 농업정책에서 직접지불이라고 정식으로 이름 붙여진 제도는 「中山間地域等直接支拂交付金」이지만 이 밖에 논을 대상으로 행해지는 직불제에는 「도작경영안정대책」, 「전작보상제도」, 「다락논 보전 기금사업」 등이 있다.

가. 조건불리지역 직접지불제(중산간지역)

- 중산간지역의 경작포기를 억제하여 토양침식 방지, 홍수 방지 등 농업의 다원적 기능을 확보 유지하기 위하여 도입된 정책이다. 중산간지역 농업생산의 불리성에 대하여 농지유형별로 농가에 일정금액을 직접지불 하고 있다.
- 시행기간은 2000~2004년 까지이나 조건불리지역의 농업생산 활동이 계속적으로 가능할 때까지 5년 단위로 실시하는 것으로 하였다.
- 대상지역은 특정농산촌법, 산촌진흥법, 과소법, 반도법, 도서법 및 오끼나와, 아마미, 오가사와라의 지역진흥법에서 지정하는 지역이고 대상농지는 약 90만ha로 다음과 같다.
 - 급경사지 농지 : 논 1/20 이상, 밭 15도 이상
 - 소구획, 부정형 농지(대다수 30ha 미만, 평균 20ha 이하)
 - 초지비율이 높은(70% 이상) 지역의 초지
 - 고령화율, 경작포기율이 높은 지역 등
- 대상작물에는 제한이 없고 지급대상자는 5년 이상 농업생산활동을 계속하는 자로 하고 있다. 지급단가는 평탄지와의 생산비 격차의 80%로 논, 밭, 초지별로 단가를 설정(논의 경우 경사도에 따라 80~210만원/ha)하고 있다. 지불상한은 1호당 1천만원이고 2000년의 총지원금액은 약 700억엔(국비330억엔, 지방비370억엔)이다.

나. 도작경영 안정제도

- 일본은 쌀의 수요감소와 풍작으로 인한 공급의 확대로 자주유통미 가격의

하락, 생산조정에 대한 불만고조, 정부비축량의 대폭 증가 등의 문제가 발생하고 있었다. 이대로 방치한다면 신식량법이 지향하는 수급과 가격의 안정은 도모할 수 없게 되고 일정수준의 쌀 생산에 중대한 지장을 줄 우려가 제기되고 있었다.

- 도작 농가가 안심하고 영농활동을 영위할 수 있도록 자주유통미의 가격변동이 도작농가에 미치는 영향을 완화하기 위한 제도적 장치가 필요하게 되었다. 쌀 가격이 하락할 경우 도작 농가를 보호하기 위해 하락분의 일정비율을 보전함으로써 도작경영의 안정을 도모하기 위하여 1998년부터 도작경영안정 대책이 도입되고 있다.
- 지원요건을 보면 생산조정대책에 가입하여 생산조정을 100% 달성하고 각 출금을 지불한 생산자가 출하한 자주유통미를 보전대상으로 하고 있다.
- 지급단가는 도매시장과 같은 가격형성센타에서 자주유통미의 1~3월간 평균 낙찰가격과 과거 3년간의 자주미 평균가격인 보전기준가격과의 차액의 80% 이다.
- 재원은 생산자 각출금과 정부출연금으로 '도작경영안정기금'을 조성하여 마련되고 있다. 생산자 각출금은 보전기준가격의 2%이고 정부지원금은 6% 이다. 1999년 현재 기금조성액은 1천830억엔(생산자 각출액 284억엔, 정부 지원액 851억엔)이며 지원금액은 1천180억엔 이었다.

다. 전작보상제도(쌀 생산조정제도)

- 쌀의 과잉을 해소하고 쌀의 적정 재고 수준을 유지하기 위하여 전작 및 휴경 등 생산조정을 실시한 농가에 대하여 일정금액을 조성기금에서 지급하는 제도이다. 기금은 농가의 각출금과 정부의 보조금으로 조성된다.
- 전작보상제도는 1969년부터 시행되기 시작하여 지금까지 계속되고 있다. 기금의 지급대상자는 생산조정에 참여하여 정부가 제시한 계획면적 이상 생산조정을 실시한 자이다. 1998~1999년의 생산조정 대상면적은 96만ha로 전체 논의 36% 수준이다.

- 전작대상 작물은 보리, 대두, 사료작물 등이고 2000년의 경우 지급단가는 다음과 같다.
 - 보리·대두·사료작물로의 전작 : 4만엔/10a
 - 일반작물로의 전작 : 2만엔/10
- 2000년 기금의 조성은 생산자 각출금 4천엔/10a, 정부지원금 1천438억엔으로 이루어졌다. 1997년의 총 지원금액은 940억엔, 1998년과 1999년은 1천170억엔 이었다.

3.3. 가격지지 등 관련제도

- 1942~1995년에는 쌀 부족상황에 대처하기 위해 정부가 쌀 생산량의 전량을 관리하고 직접통제하는 정책을 시행하였고 1995년 신식량법 제정 이후에는 UR협상 이행 및 쌀 재고 과잉 현상을 해소하기 위해 정부 직접통제를 줄이고 시장지향적 식량관리제도를 도입하고 있다.
- 신식량법에 의거 적정비축 및 수급 조절은 계획유통미를 중심으로 운용되고 정부가 직접 구매하는 정부미는 주로 비축목적으로 활용하고 있는데 정부 비축미는 장기적으로 150만톤(±50만톤) 수준을 목표로 하고 있다.
- 정부미 매입가격은 시장실세를 감안하여 결정되는데, 품질차이를 가격에 반영하기 위하여 산지 및 품종에 따라 5종류로 분류하고 다시 품질에 따라 각각 3개 등급으로 나누어 차등가격을 적용한다.
 - 정부미 매입 대상 농가는 생산조정에 참여하는 농가이다.
 - 정부미 매입가격은 미가심의회 의견을 수렴하여 정부가 결정한다.
 - 정부미 매입가격 결정공식은 다음과 같다..

$$\text{매입가격} = \text{전년매입가} \times (\text{자주유통미가격변동율} + \text{생산비의 변동율}) / 2$$

표 3-5 일본의 미곡 생산량, 매입량, 재고량 추이

단위: 만톤, %

연도	생산량 (A)	정부매입 (B)	매입비율 (B/A)	연도말재고		
				정부미	자주유통미	계(C)
1993	783	2	0.3	23	0	23
1995	1,075	166	15.4	118	37	155
1997	1,003	119	11.9	277	85	362
1998	896	30	3.3	307	47	354
1999	918	45	4.9	237	34	271

주: 시장출하량은 농가자가소비분을 제외한 물량임.

3.4. 일본 직불제의 시사점

- 일본은 식료·농업·농촌기본법과 신식량법의 제정 등을 통하여 식료의 안정적 공급과 농촌복지 증진에 많은 노력을 기울이고 있다. 일본 농정의 주안점은 식량자급율 수준을 어느 정도 수준에서 유지할 것인가에 대한 국민적 합의를 도출하고 그에 따른 각 작물의 생산수준의 범위를 유추하여 지원방향을 설정하고 탈락하는 농민들에 대해서는 직접지불제 등을 통하여 소득을 보완해주는 방법을 강구하는데 있다.
- 논농업에 대해서는 도작경영안정대책, 전작보상제도 등과 같이 농가의 안정적 경영을 유지하게 하고 쌀의 생산을 감소시키는 쪽으로 직접 지불제가 도입되었다. 이들의 재원이 농가의 각출금과 정부의 재정지원금에 의한 기금으로 마련되어 보조금과 같이 일시적인 지원이 아니라 계속적으로 지원이 가능하도록 하였다.
- 일본에서 중산간 등 조건 불리 지역 직접지불제는 WTO 농업협정의 녹색정책(green box)에 해당되는 「지역정책」의 범주에 포함하고 있다. 지급요건으로 생산활동과 연계하고, 지급대상을 경지면적을 단위로 하고 있으며, 쌀·맥류·대두 등의 생산목표를 설정하고 있는 것이 특징이다.
- 다양한 지역적 특징을 반영하기 위하여 지방자치단체의 역할을 중시하고

있다. 지방자치단체가 자율과 책임을 가지고 실시하도록 지역지정에서 기초자치단체장의 재량을 확대하였으며, 또 비용도 부담하도록 하고 있다.

- 고령화율, 경작포기율 등이 급격히 높아지는 중산간 지역의 실태를 고려할 때, 중산간 지역 직접지불제가 다원적 기능이 충분히 발휘되도록 지속적으로 유지할 수 있느냐에 대해서는 논란이 있다. 그래서 추가적으로 지역의 실태에 적합한 종합적인 중산간 지역대책을 마련하고, 또 대상범위를 현재의 90만ha에서 궁극적으로는 전체 농지로 확대해 가는 것이 향후 과제이다.

4. 대만의 직접지불제

4.1. 농업정책의 변화

- 미곡 과잉문제를 해소하고 재정부담을 줄이기 위한 방안으로 「쌀 생산 및 논 전작계획」을 수립(1984년)하였으나 이는 농산물교역의 국제화시대에 적절하게 대응하기 어렵다는 판단하에 윤작 및 휴경지에 대한 보상을 실시하는 「전답이용 조정계획」(1997년)을 수립하여 추진 중에 있다.
 - 전답이용 조정계획의 가장 중요한 목표는 국내 식량 수급구조를 조정하여 WTO 규범에 부합하도록 하고, 조정 과정에서 농민의 복지를 유지하고 보호하는 것이다. 또한 향후 국내 식량정책과 국제 식량수급 관계는 더욱 밀접해지기 때문에 국제 식량가격의 급격한 변화가 국내에 미치는 영향이 최소화되도록 하고, 농지 생태보전을 강화하여 농지를 지속적으로 이용하도록 하고 보호하도록 하는 것도 본 계획이 추구하는 바이다.
- 「전답이용 조정계획」은 국제규범과 국내발전을 동시에 고려하는 것으로 쌀 생산과 수매제도 유지를 기본으로 하면서 잡곡과 사탕수수의 생산과 수매를 조정하고 윤작과 휴경을 보조하는 것이다.
 - 논에 윤작하거나 휴경하는 경우에 현금보조를 함으로써 벼 재배면적 확대

를 방지하며, 윤작 및 휴경을 실시하는 농지는 여전히 수리시설과 농지관리
리를 유지하여 필요시에는 생산을 회복하여 식량의 원천과 안전을 확보할
수 있도록 하였다. 또한 각 지역의 농업환경과 발전목표에 대해서는 적지
적작 원칙에 의거하여 합리적인 윤작제도를 수립하여 농업자원을 합리적
으로 이용하며 벼 수매제도를 유지하여 벼 생산농가의 생산을 안정시킴으
로써 적절한 식량 재고를 확보하기로 하였다.

- WTO 가입시 농업보조를 삭감해야 하기 때문에 이에 대비하기 위해 잡곡
경작지를 전작 또는 휴경하도록 유도하고 점차적으로 직접지불제를 도입
하여 보증가격 수매를 대체해 나간다는 계획이다.
- 「전답이용 조정계획」에서는 WTO의 녹색정책에 부합되는 농지의 지력유지
및 생태보호 등 작물 생산과 관계없는 것에 대해서는 현금지불 기준을 높
이고, 기타 지역 특산물 및 잡곡작물로 전작하도록 유도하면서 WTO의 적
색정책에 해당되는 것은 보조기준을 낮추기로 하였다.
- WTO 가입에 대비하여 수매가격 동결, 잡곡에 대한 수매물량을 축소 등 가
격지지정책을 감축시키는 대신에 농어민복지 연금 지원 등 직접지원을 확
대하고 있다.

4.2. 농업예산 운용 현황

- 1992년부터 1998년 동안 국가 전체예산이 33% 증가한 반면 농업예산은
30%정도 증가하였으며 이 기간동안 국가 전체예산 중 농업예산은 5% 내
외 수준을 유지하고 있다.
- 1996년도 국가 전체 예산 중 농업예산이 차지하는 비중이 6.8%로 전년도
5.0%에 비해 크게 늘어났는데 노령연금제도가 도입되었기 때문이다. 노령연금
에 대한 정부지원이 늘어나면서 건강보험에 대한 정부지원은 크게 삭감되었다.
- 농업예산 중 30~40%가 기반정비사업, 30% 정도는 가격지지 및 농업경영
개선을 위한 보조에 사용되며 나머지는 농촌환경 지원, 정보화 지원 및 유

통 지원 등에 사용되고 있다.

- 농업예산 중 생산기반 투자 비중은 1983~1987년 동안 평균 34%에서 1992~1996년 기간동안에는 37.2%로 증가하였다.
- 가격지지 및 농가경영개선을 위한 보조지원 비중은 1992년 34.3%에서 1996년에는 25.7%로 감소하였는데 수매제도 위축에 따른 정부 지출규모가 줄어들었기 때문이다. 한편 농어민 연금제도가 도입되면서 연금지원 규모가 큰 폭으로 늘어나고 있다.
- 농가소득 안정을 위한 쌀, 잡곡류 수매에 소요되는 지출액, 특히 잡곡 가격지지를 위한 지출액이 큰 폭으로 줄어드는 반면 휴경 및 윤작에 대한 보상이 도입되었다.
- 농가 직접지원액 중 옥수수, 콩, 수수 등 잡곡에 대한 가격지지 지원액 비중이 1993년 15.7%에서 1998년에는 7.5%로 감소하였다.

표 3-6 대만의 부문별 농업투자액 비중

단위: NT\$million, %

연 도	국가전체예산	농업예산	농업예산중 비중(%)		
			기반정비	가격지지 및 보조	기타 ¹⁾
1983	n.a.	8,920	25.57	39.24	35.19
1984	n.a.	9,030	33.23	33.22	33.55
1985	n.a.	9,081	36.14	33.04	30.82
1986	n.a.	10,487	37.05	38.33	24.62
1987	n.a.	11,548	36.46	40.62	22.92
1992	918,219	41,457	37.72	34.30	27.98
1993	1,070,718	48,999	39.81	32.66	27.53
1994	1,064,777	50,105	38.64	31.97	29.39
1995	1,029,217	51,586	38.96	39.93	21.11
1996	1,134,829	77,521	30.99	25.71	43.30
1997	1,194,260	62,482	n.a.	n.a.	n.a.
1998	1,225,265	53,586	n.a.	n.a.	n.a.

주: 1) 기타에는 농회, 농가경영개선, 유통가공산업지원, 농촌환경 개선, 정보화 지원 등을 포함하고 있으며, 1996년도에는 농어민연금제도 도입에 따른 정부의 지원금이 포함됨

자료: Taiwan's Development Experience, 1998

표 3-7 대만의 농업인 직접지원 예산

단위: 억NT\$, %

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
농가소득안정						
미곡수매가격지지	11.1(4.2)	10.1(4.4)	26.0(11.1)	10.0(3.5)	4.8(1.6)	15.9(5.1)
잡곡수매가격지지	41.5(15.7)	42.8(18.4)	39.3(16.8)	32.4(11.2)	23.9(8.0)	23.4(7.5)
전작보조	39.5(14.9)	40.9(17.6)	45.6(19.5)	44.7(15.5)	44.7(14.9)	-
논이용 조정사업	-	-	-	-	-	37.9(12.1)
농업경영개선지원						
어업용유류보조	55.9(21.2)	23.1(10.0)	17.2(7.4)	17.0(5.9)	17.9(6.0)	18.6(5.1)
농업용전기보조	1.8(0.7)	2.0(0.9)	2.0(0.9)	2.0(0.7)	2.3(0.8)	2.4(0.8)
용자이차보전	7.5(2.8)	7.7(3.3)	7.7(3.3)	7.8(2.7)	7.4(2.5)	7.4(2.4)
농업재해보상	1.4(0.5)	-	7.5(3.2)	-	15.4(5.1)	6.0(1.9)
기 타	6.4(2.5)	6.1(2.6)	8.5(3.7)	9.9(3.4)	10.8(3.6)	8.3(2.5)
복지개선						
농민건강보험보조	99.2(37.5)	99.4(42.8)	79.7(34.1)	38.4(13.3)	39.3(13.1)	39.3(12.5)
노령연금	-	-	-	126.5(43.8)	132.8(44.4)	154.8(49.3)
계	264.3 (100.0)	232.1 (100.0)	233.4 (100.0)	288.6 (100.0)	299.3 (100.0)	314.0 (100.0)

자료: 「농업보조제도의 조정과 농가소득에 관한 연구」, 대만대학 농업경제연구소, 1999

- 농기계 구입을 지원하기 위한 용자금에 대한 이차보상, 기타 용자금에 대한 이차보상, 농업용전기, 어업용 개솔린, 농업용수, 비료에 대한 보조가 이루어지고 있다.
 - 어업용 유류에 대한 면세혜택이 주어지고 있으나 지원규모는 크게 줄어들고 있다. 비료의 시중가격이 톤당 7,000NT\$인데 반해 농가에 공급되는 가격은 4,573NT\$로 그 차액을 정부가 비료 제조업체에 보조하고 있다.
- 농업인 의료보험료의 70%를 정부가 부담하고 있으며 1996년에는 농어민연금제도가 도입되어 보험금의 일부를 정부가 지원하고 있다.
 - 노령연금제도를 도입하여 정부가 연금에 대한 보조금을 지원하는 대신에 건강보험에 대한 지원규모는 축소되고 있다.
- 농업인 직접지원 예산을 살펴볼 때 재정지출에 있어서 일부 사업이 도입되면서 타 사업은 감축되고 있으나 총 지원규모는 증가하고 있다.

- 노령연금을 통한 복지 개선 보조금이 큰 폭으로 늘어나면서 수매제도나 농민건강보험에 대한 보조금이 줄어들고 있지만 신규사업에 대한 예산규모가 기존 사업에 대한 예산 감소분을 초과하고 있다.

4.3. 윤작 및 휴경보상 직접지불 도입 배경 및 목적

- 1984년 이후 쌀 생산 과잉문제를 해소하기 위해 전작이나 휴경을 지원하는 정책을 도입하였다. 논에 옥수수나 수수 등 수입 의존적인 곡물을 재배할 경우 생산량을 수매가격으로 정부가 매입하고 동시에 전작보조금을 지급하였으며, 휴경시에는 휴경보상금을 지원하였다. 시행 초년도에 휴경면적은 전체 전작 및 휴경 면적의 8.8% 수준이었으나 1996년에는 41.8%인 73,000ha로 증가하였다.
- 1998년부터는 「전답이용 조정계획」을 도입하여 전작대신에 윤작을 권장하고 휴경보상을 실시하고 있다.
 - 대외경쟁력이 약한 옥수수, 대두 등 곡물의 생산을 억제하기 위해 윤작을 권유하고 해당 작물에 대한 수매물량을 대폭 축소하면서 휴경보상을 강화하고 있다.
- WTO 가입 후 국내 총농업보조금 20% 감축 규정에 부합하기 위해서는 수매제도를 감축시키고 직접지불제 도입이 불가피하게 되었다. 휴경 및 녹비작물 재배로 인한 생태유지보호에 대해서는 보조금 감축 범위에 포함되지 않기 때문이다.

4.4. 시사점

- 대만의 휴경보상 직접지불제는 미곡의 과잉생산에 따른 재정부담을 해소하기 위해 도입되었다. 재정의 효율적 배분을 위해 가격지지정책에 소요되는 예산이 축소되고 있다. 또한 WTO 가입에 대비하기 위해 수매가격 동결 및

수매 범위 축소가 동시에 이루어지고 있다. 우리 나라도 직접지불제를 도입할 경우 재정의 효율적 운용 방안이 검토되고, 대만과는 다른 수급균형을 이루고 있는 사정을 감안한 정책이 개발되어야 한다.

- 농업인 직접지원 예산을 살펴볼 때 일부 사업이 도입되면서 타 사업은 감축되는 재정의 효율적 배분이 필요하나 총 지원규모도 증가하고 있음을 고려해야 한다. 노령연금을 통한 복지 개선 보조금이 큰 폭으로 늘어나면서 수매제도나 농민건강보험에 대한 보조금이 줄어들고 있지만 신규사업에 대한 예산규모가 기존 사업에 대한 예산 감소분을 초과하고 있다.

5. 멕시코의 직접지불제

5.1. 멕시코 농정방향

- 멕시코는 1995년말 IMF 국가위기를 극복하고 난 후, 식량증산과 농민복지를 추구하고 있다.
- 이러한 목표를 달성하기 위한 하나의 정책수단으로 직접지불제를 통한 농민의 소득을 보장하려고 한다.
- 직접지불제를 도입하면서 가격지지정책을 과감하게 축소시키고 있다. 1999년에 대표적인 가격지지정책을 담당하던 기관인 식량공사(CONASUPO)를 폐지하였다.

5.2. 직접지불제 도입 배경 및 목적

- 1994년 NAFTA 발효에 의한 수입자유화에 대비하기 위해 가격지지정책을 축소하고 소득지원으로 전환하여 농가소득의 안정성 제고시켰다.
- 직접지불제(PROCAMPO) 도입으로 생산자 관리가격의 수준은 옥수수의 경

우 13%, 강남콩 14%, 콩 9%, 밀 6% 감소

- 보증가격지지 제도에 따른 자원배분의 왜곡을 지양하고 농민 스스로 비교우위가 있는 작물로 생산을 결정하도록 지원한다.

5.3. 정책내용

가. 직접지불 수혜자 대상

- 1993년 현재 옥수수, 강남콩, 밀, 수수 등에 3년 이상 직접 경작하고 있는 자(소유주, 임차인, 개인, 영농조직체)가 대상자이다.
 - 실제 수혜자가 되기 위해서 농민은 경작지의 소유인 혹은 임차권리를 증명하는 서류를 제출해야 하며, 매년 지방 시청에 자발적으로 등록을 해야한다.
 - 1996년에는 모든 작물, 축산업, 임업과 환경프로그램 적용 토지에도 직접지불을 적용하였다.

나. 지원금액

- 연도별 지원단가, 지원면적, 총지원금액은 <표 3-8>과 같다. 지원단가는 도입 첫 해인 1994년도에는 ha당 62달러를 지원하고 1996년도 60달러, 1998년과 1999년 68달러, 1999년은 73달러로 조금씩 증액되었으며 지원면적은 거의 변화가 없다. 총지원금액의 변화는 1996년도 8억달러에서 1999년도 10억달러로 증가하였는데 이는 대미 환율의 변화 때문이다.

표 3-8 멕시코의 연도별 지원단가, 지원면적, 총지원금액

	1996	1997	1998	1999
지원단가(US\$)	60	68	68	73
지원면적(백만ha)	13.9	14.0	13.9	13.9
총지원금액(억불)	8	10	9	10

- 당초에는 직접지불제 실시기간이 설정되지 않았으나 1996년에는 향후 15년간 실시하기로 확정하였다.

6. 외국 직접지불제 시사점

- 직접지불제 도입은 시장개입적 정책수단의 축소로 인한 시장지향적인 농정 구현 및 재정 건전화와 결부되고 있으며 농산물 수급요건도 중요한 변수이다. EU는 지지가격 인하로 인한 소득 감소분을 보상하면서 과거 시장개입에 따른 과도한 재정부담의 완화를 도모하고 있다. 동시에 과잉 생산으로 인한 정부 부담을 다소 해소할 수 있게 되었다. 미국의 직접지불제 도입은 정부의 적극적 개입에 의한 농업보조금 중심의 정책에서 생산자율계약제를 도입하여 과거의 생산제한을 전제로 하는 지원제도에서 생산에 관한 판단을 농가의 자율에 맡기는 농정 전환을 의미한다. 한편 부족분지불을 직접지불로 대체하였고 하한가격을 지지하는 가격정책을 유지하여 농산물 가격의 급락으로 인한 소득감소에 대비하고 있다. 멕시코의 경우 가격지지수준의 인하로 인한 농가소득 감소를 보완하는 직접지불이 도입되었다. 대만도 가격지지 정책을 축소시키면서 휴경 및 윤작을 위한 직접지불을 도입하였다. 우리나라의 직접지불제는 생산을 위축시키지 않으면서 시장지향적인 농정 방향에서 설정되어야 한다.
- 직접지불제 도입시기는 각 나라별로 직면한 사정에 의해 결정된다. 미국은 WTO 출범후 시장지향적 농정, 농산물 과잉에 따른 재정부담 완화를 위해 직접지불제를 도입하였다(1996년). EU는 농산물 가격지지정책과 수출지원으로 인한 재정부담이 과중하게 되자 이를 해소하기 위해 1992년에 농업개혁 일환으로 직접소득 지원을 결정하였다. 멕시코는 NAFTA 발효에 의한 수입자유화 및 시장지향적 농정을 추진하기 위해 1994년에 직접지불제도를 도입하였다. 대만은 미국 과잉이 심각해지면서 이를 해소하기 위해 1984년

도에 전작과 휴경을 조건으로 보상을 실시하게 되었다. 일본도 미국 과잉시기에 전작을 조건으로 일정액을 보상하거나 쌀 가격 하락으로 인한 소득 감소를 보완하기 위해서 도작경영안정제도를 도입하였다. 우리 나라의 경우 쌀 시장 개방 확대 가능성에 직면해 있고 이를 대비하기 위한 직접지불제의 도입은 시급하다고 여겨진다.

- 지원금액은 납세자의 지불 의향과 수혜자의 수용성이 동시에 고려되는 수준이어야 한다. 또한 정부의 예산제약과 사회적 형평성도 중요하게 고려되어야 할 변수이다. 미국은 생산자율계약제를 도입하면서 부족분제도하에서 지원했던 금액에 상응한 지원액을 산정하였다. 최근 농산물 가격하락으로 인해 농가경제가 어려움에 직면하자 추가적인 지원을 하고 있다. 지원수준의 확대는 최근 재정상황이 흑자를 나타내고 있기 때문에 가능한 것으로 여겨진다. EU의 경우 직접지불제 예산이 늘어나면서 가격지지를 위한 예산은 줄어들고 있다. 하지만 직접지불제 예산 증가분이 가격지지정책 예산 감소분을 상회하고 있다. 대만의 경우에도 새로운 정책 프로그램이 도입될 경우 다른 기존의 관련 프로그램에 대한 재정지출이 줄어드는 추세를 보이고 있다. 예를 들면 1996년에 노령연금제도가 도입되면서 정부의 재정지원이 시작되었고 기존의 농민건강보험에 대한 지원 규모는 절반 수준으로 줄어들었다. 또한 전작 및 휴경보상제가 도입되면서 가격지지정책으로 인한 재정지출이 줄어들고 있으나 전체적으로 농업인 지원 규모는 늘어나고 있다. 일본의 경우에는 농업부문 예산이 줄어들고 있는데 특히 복지향상을 위한 재정이 크게 줄어들었다. 우리 나라도 직접지불제를 도입할 경우 농업예산 중 논농업 직접지불제도와 상충되는 사업의 조정으로 절감되는 예산을 직접지불 예산으로 활용되도록 하는 것이 필요하며, 수혜자의 수용성을 감안한 적절한 예산배정이 검토되어야 할 것이다.
- 시행프로그램에 있어서 수혜 규모에 상한선이 있으며, 정책이 추구하는 목적에 따라서 대상지역에 제한을 두는 경우가 많다. 미국은 과거 부족분지불제도에서 적용되었던 농지를 지원 대상으로 하며 지원금 상한선을 4만달러

로 제한하였다. 우리 나라도 시장지향적 농정 방향을 추구하는 차원에서 논 농업 직접지불제를 도입할 경우 지원 대상농지는 가격지지제도에서 적용되었던 농지를 대상으로 하는 것이 적절하다고 여겨진다. 과거 가격지지제도 하에서 지원규모의 상한선이 없었던 것에 지속적으로 문제제기가 있었기 때문에 소득 재분배 차원에서 일정한 상한선을 두는 것도 타당하다고 여겨진다. 그러나 규모화 정책에 역행한다는 문제점은 있다.

제 4 장

농농업 직접지불제 프로그램

1. 기본 방향

- 농농업 직접지불제 시행프로그램을 개발하는 데 있어 준거의 틀로 삼아야 할 중요한 기준은 UR협정문과의 합치성이다. UR협정문에서 허용되는 보조금의 성격에 관한 핵심적인 규정의 내용은 다음과 같다. 보조금지급은 생산과 연계되지 않아야 하고, 품목특정적이지 않아야 하며, 지급대상의 기준이 변동하지 않고 일정시점을 기준으로 고정되어야 한다.
 - 농농업 직접지불제는 생산중립적 직접지불제(green box)가 바람직하다. 생산제한하의 직접지불제(blue box)는 우리 나라 농업여건 상 적절하지 않고, 감축대상 농업보조(amber box)도 한계를 가지고 있기 때문에 적합하지 않다.
- 우리 나라 농정의 기본 틀과 맥을 같이 할 수 있는 농농업 직접지불제를 도입하여야 한다. 모든 농업정책과 상호보완적인 직접지불제를 도입하는 것이 바람직하나 실제로 모든 정책과 보완적인 관계를 가지기는 불가능하기 때문에 타 농업정책과의 상충성을 최소화하는 방향이어야 한다.
 - 농지규모화사업과 같은 구조조정적 정책과는 일면 상충될 수도 있으나,

- 구조조정정책의 효과를 크게 반감시키지 않는 범위에서 도입하여야 한다.
- 행정수요를 최소화하는 방향으로 도입되어야 한다.
 - 수매 및 비료보조 축소와 연계하여 시장지향적 농정을 목표로 하기 때문에 수매 및 비료보조 정책의 수혜자가 직접지불제의 대상이 되도록 한다.
 - 예산상의 제약을 고려하면서, 수혜농가의 수용성을 감안하여야 한다.
 - 친환경농업 직접지불제와의 보완성을 증대시키는 방향으로 도입되어야 한다. 보다 엄격한 조건이 부과되는 친환경농업 직접지불제와의 형평성을 고려하면서, 논의 공익적 기능을 도모하기 위한 형상과 기능을 유지하게 하고 환경친화적인 요소를 가미하는 정책을 도입하여야 한다.
 - 직접지불제는 특정계층에 보조금을 지급하는 것이기 때문에 사회적 통합을 해치지 않는 형평성에 대한 고려가 있어야 한다. 정책이 발생한 문제를 해결하기 위한 정부의 노력이라고 본다면, 직접지불제의 도입이 국민전체에 어떤 형태로든 도움이 되도록 하여야 한다.
 - 결론적으로 논농업 직접지불제 도입의 형태는 WTO규정과 합치되는 생산 중립적이며, 국내의 농정방향과 상반되지 않는 방향, 친환경농업적 직접지불제의 요소를 포함하여 국민의 욕구를 충족시키며 형평성을 유지하는 방향, 시장지향적 농정 방향, 예산제약과 수용성 등을 종합적으로 감안한 프로그램이어야 한다.

2. 논농업 직접지불제 프로그램

2.1. 대상농지

- 전국적으로 산재하고 있는 논에 대한 직접지불제를 도입함에 있어서 논의의 초점은 전체 논을 대상으로 할 것인가, 진흥지역내의 논을 대상으로 할 것인가, 아니면 비 경지정리지역에 있는 논을 대상으로 할 것인가를 결정하

는 것이다.

- 전체논은 과거의 수매제도의 전환이라는 측면에서 타당한 대안으로 볼 수 있다.
- 농업진흥지역만을 대상으로 하는 안은 이 지역이 농지이용 규제를 많이 받았으므로 이에 대한 보상적 성격으로써 타당성을 갖지만 가격지지정책이 축소되는 대안으로 직접지불제를 고려하는 경우 전체논이 바람직 하다.
- 비경지정리지역은 구조정책에서 배제되었기 때문에 생산성이 낮았다. 이에 대한 보상적 차원에서 타당성을 가진다.
- 비 경지정리지역에 있는 논은 대부분이 조건불리지역에 속하는 논이며, 이 지역의 논만을 대상으로 할 경우는 UR협정문에서 허용하고 있는 조건불리 지역 직접지불제를 시행하는 것이 바람직하다. 따라서, 논농업 직접지불제를 고려하는 이 보고서에서는 전체 논을 대상으로 하는 것과 농업진흥지역 논을 대상으로 하는 것만을 상정하기로 한다.

(1안) 전체 논

- 수매 및 비료보조 축소와 연계되는 관점에서 과거의 수혜농가를 포함하여 시장지향적 농정의 방향으로 전환하려는 방향과 일치된다.
- 논면적 유지로 주곡자급을 달성하는 데 기여할 수 있고, 대부분의 농가에 지급되기 때문에 지역간 또는 계층간 형평성 문제가 제기되지 않아 사회 통합을 해치지 않는다. 특히, 조건불리지역에 대한 특별한 지원이 없는 시점에서 조건불리지역에 있는 농가를 포함시키기 때문에 농가간의 갈등이 줄어든다.
- 대부분의 농가가 수혜자로 되기 때문에 정치적 실현가능성이 높다.
- 대상 면적이 넓어 충분한 예산이 마련되지 않을 경우 지급단가가 낮아져 수혜자 만족도가 낮아지고 지급단가 조정 요구가 지속될 우려가 있다.
- 행정수요와 행정비용이 상대적으로 많이 들어 제도관리가 복잡하다.

표 4-1 대상농지 대안별 장단점

대안	장점	단점
(1안) 전체 논	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과거의 수매 및 비료보조 제도에 포함되었던 농가가 대상이 되어 지급목적에 합당 ○ 대부분의 농가가 대상이 되기 때문에 농가간의 형평성에 대한 논란의 여지가 적음 ○ 정치적 실현가능성이 높음 ○ 식량안보 등을 위한 논 유지에 적합 ○ 논의 공익적 기능을 감안할 때 환경효과가 큼 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전체 논을 대상으로 하므로 한정된 재원으로 지원할 경우 지급단가가 상대적으로 낮아 수혜자 만족도 저조 ○ 행정수요가 많고 행정비용이 상대적으로 많이 들어 제도관리가 복잡함
(2안) 농업진흥 지역 내 논	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지이용규제에 따른 소득 격차를 간접적으로 보상함으로써 사회적 형평성 제고 ○ 행정수요가 적고 비용이 상대적으로 적게 들어 제도관리가 용이함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 진흥지역 밖 농가의 반발이 예상됨 ○ 한계답의 탈락 가속화로 식량안보를 위한 적정 논면적 유지에 미흡 ○ 정치적 실현가능성이 낮음

(2안) 농업진흥지역 내 논

- 발작물로의 전작 규제 등에 따른 소득 손실분을 보상하여 규제에 따른 형평성을 제고하고, 농업진흥지역 관리 및 경지정리 등 정책추진에 유리하다.
- 규모화사업 등을 통한 경쟁력 강화를 도모하는 정책과의 상충성이 적으며 보완의 의미가 있다.
- 농업진흥지역 밖 농지의 면적 감소, 상대적으로 정책 지원이 적은 농업진흥지역 밖 농가의 불만이 예상된다.
- 수혜대상이 한정되어 정치적 실현가능성이 상대적으로 낮다.
- 대상지역 선정을 위한 평가기준으로써 정치적 실현가능성, 지원프로그램의 성격에 따른 일반 납세자와 국민간 그리고 농민간의 형평성, 논농업에 대한 지원이 가지는 공익성, 직접지불제가 도입될 때 수혜자들의 수용성, 주곡의 자급을 통한 식량안보 달성, 국가의 재정부담, 그리고 행정비용의 문제를

고려할 수 있다. 각 항목에 대한 평가결과와 항목 간 우선 순위에 대한 지방농정담당자를 대상으로 한 설문조사의 결과는 본장 부록에 정리하였다. 여기서 우선 순위를 정한 것은 아래의 설명에 기초한 것이며, 설문조사의 결과와 차이를 보이고 있다.

- 선거에 의존하는 국회의원들은 재선이 가장 중요한 관심사항이며, 수혜자가 많으며, 농민들 간의 갈등이 적어야 정치적 실현가능성이 높다. 모든 정당이 직접지불제를 실시할 것을 정당의 정책으로 채택하고 있으며, 갈등이 적은 전체 논을 정책의 대상지역으로 선택할 가능성이 농업진흥지역을 대상으로 하는 것보다 합당할 것이다. 왜냐하면 반대하는 수(veto points)가 적기 때문이다.
- 형평성 문제에 대해 농지전용 불허 등의 규제가 상대적으로 많은 농업진흥지역에 직접지불제를 시행해야 한다는 관점도 일면 타당성이 있으나, 생산기반정비 등에 많은 투유자가 이루어졌다는 점과 농가간의 형평성을 감안하여 대부분의 농가가 수혜대상이 되는 전체 논을 대상으로 하는 것이 형평성을 해치지 않는다고 볼 수 있다. 또한, 과거의 수매제도의 수혜대상지역이었던 전체논을 대상으로 하는 것이 타당하다.
- 행정수요과 비용의 측면에서는 대상면적이 상대적으로 적은 농업진흥지역 내의 논을 대상지역으로 하는 것이 유리하다.
- 논이 가지는 홍수조절기능, 환경효과 등의 공익적 기능을 중심으로 하는 공익성 측면에서 보다 넓은 지역을 포함하는 전체 논을 대상지역으로 하는 것이 타당하다¹⁹⁾. 또한 환경파괴가 쉽게 발생한 수 있는 한계답을 포함하는 것이 환경효과를 증대시킬 수 있다.
- 수용성, 식량안보, 재정부담에 대한 평가는 직접지불제를 시행하기 위한 재정이 불변일 경우와 수혜자의 수에 따라 가변적일 경우를 구분하여 평가하였다.

19) 2장에서 논의한 바와 같이 시장지향적인 농정방향 추구 차원에서 논농업 직접지불제 도입을 검토하나 공익적 기능 등 부수적인 효과를 종합적으로 검토해야 한다.

- 식량안보를 위해서는 재정이 불변이든 가변이든 전체 논을 대상으로 하여야 하는 것이 타당하다. 농업진흥지역에의 논은 토지의 타 용도로의 전환이 용이하지 않으며, 타 용도로의 전환은 비경지지역내의 논에서 발생할 확률이 높기 때문에 전체 논을 대상지역으로 하여 비경지정리지역에 있는 논을 유지시키는 것이 식량안보에 도움이 될 것이기 때문이다. 논에 대한 발작물로의 전환이 농업진흥지역에서도 많이 발생할 가능성도 있지만, 재정불변 시 지급단가가 조금 줄어드는 것에 불과하기 때문에 크게 영향을 미치지 않을 것이다. 이러한 측면을 고려할 때, 비경지정리지역의 논을 포함하고 있는 전체 논이 식량안보에 도움이 될 것이다.
- 수용성 측면은 수혜자의 만족도를 기준으로 하는 것이다. 수혜자의 만족도에서는 재정의 불변시 진흥지역을 대상으로 하는 것이 전체 논을 대상으로 하는 것보다 만족도가 높을 것이다. 재정이 가변적일 경우는 질적인 만족도에서 동일하고 수적인 만족도에서는 전체 논이 높을 것이다.
- 납세자 입장에서의 재정부담은 불변적일 경우에는 차이가 없고, 가변적일 경우 농업진흥지역을 대상으로 하는 것이 유리하다.

표 4-2 대상농지 대안별 평가

대안	정치적 실현가능성	형평성	공익성(환 경효과 등)	수용성(수혜 자 만족도)	식량 안보	재정 부담	행정 비용
전체 논	○	○	○	△/○	○/○	△/△	△
농업진흥지역 논	△	△	△	○/○	△/△	○/○	○

- 1) 정치적 실현가능성: 정책결정과 집행시 정부와 정치권의 부담
- 2) 형평성: 농가간, 도시근로자와 농민간의 형평성에 대한 종합적 평가
- 3) 공익성: 공익적 기능 향상
- 4) 수용성: 정책 대상 수혜자 만족도(지급수준과 연관되고 수혜자 수와 관련이 깊음)
- 5) 식량안보: 주곡 생산 유지
- 6) 재정부담: 납세자의 부담을 고려한 정부예산 투입규모
- 7) 행정비용: 모니터링 비용과 집행비용
- 8) 수용성, 식량안보, 재정부담에 있어서 / 앞은 논농업 직접지불 총재정이 불변일 경우이고, / 뒤는 직접지불 재정이 수혜자 수에 비례하여 가변일 경우를 상정한 것임.

- 이러한 평가기준에 대한 논의를 바탕으로 대안별로 평가하면 <표 4-2>와 같이 전체논을 대상으로 하는 대안이 농업진흥지역을 대상으로 하는 안보다 우선순위가 높다²⁰⁾.

2.2. 지급대상 농지

가. 농지(논) 요건

- 논농업 직접지불제 대상농지를 정할 때는 UR협정문 상의 조건에 맞도록 하여야 한다. WTO에서 허용하고 있는 생산과 연계되지 않는 직접지불제를 도입하기 위해서는 대상농지를 과거의 일정시점, 예를 들어 2000년도, 에 논농업을 했던 농지를 기준으로 하는 것이다. 그러나, 정책의 목적 중의 하나인 논의 유지라는 측면에서 보면 과거 일정기간 동안 논농업이 이루어진 적이 있는 자의 농지를 기준으로 하는 것도 무리가 없다.
- 대상농지가 되기 위해서는 공부상 지목에 관계없이 실제 토지이용에 대한 현상이 최초 사업시행년도로부터 과거 3년 기간 중 1년 이상 논농업으로 이용되는 토지로서 사업시행기간동안 “논의 형상과 기능유지”에 적합한 농지(논)여야 할 것이다.
 - 농지원부에 실제지목(공부상 지목이 아님)이 “답”인 농지(논)를 기본으로 하여야 할 것이다.
 - “답”이 아닌 경우라도 실제로 논농업에 이용되는 농지를 포함한다. 이 때, 신청인의 신청에 의해 농지관리위원회나 이장이 실제 이용상황을 확인하면 지급대상농지로 포함시켜야 할 것이다.

나. 대상 제외 농지

20) 지방농정 담당자들의 각 평가기준에 입각한 대안의 평가와 평가기준의 우선순위를 파악하기 위해 56명을 대상으로 청취조사를 하였다. 그 결과 식량안보, 정치적 실현가능성, 공익성, 재정부담 등의 순으로 평가하고 있었다(부표 4-13).

- 논농업 직접지불제의 성격을 감안하여 다음의 조건에 해당되는 논은 대상에서 제외되는 것이 타당할 것이다.
 - 농가당 지원 신청한 총 논농업 규모가 취미적 수준에 해당하는 1,000㎡ 미만인 농지(논)
 - 중복지원의 모순이 없도록 친환경농업 직접지불제 수혜 대상 농지(논)
 - 각종 개발사업지역 내의 농지나 농지전용허가 등 농지의 타용도 사용이 확정된 농지 등 논외의 형상과 기능유지가 어려운 농지(논).
 - 도시계획법상 도시계획구역의 주거·상업·공업지역 내의 농지(논)
 - 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 산업단지, 농공단지 내의 농지(논)
 - 택지개발촉진법에 의한 택지개발 예정지구 내의 농지(논)
 - 기타 농지의 전용이 수반되는 사업시행 등으로 농지법 제36조의 규정에 의한 농지전용허가·협의(다른 법률에 의해 의제처리 되는 경우를 포함)를 거쳐 농지의 타용도 사용이 확정된 농지(논).
- 다만, 사업시행기간 동안 논농업에 이용이 가능하다고 시장·군수·자치구의 구청장(이하 “시장·군수·구청장”)이 판단하는 경우에는 지원대상에 포함시켜야 할 것이다.

2.3. 지급대상자

가. 신청자격

- 사업 시행년도의 전 3년 동안 1년 이상 논농업을 경영한 자 중 일정한 지급조건을 이행하는 농업인 또는 농업법인이 신청자격을 갖도록 하여야 할 것이다.
- 자경, 부분위탁 경영, 농지를 임차하여 농사를 하는 경작자를 신청자격자로 하여야 할 것이다.
 - 헌법상 경자유전의 원칙 및 부재지주 문제 등을 고려할 때 소유자 중심의

지급은 부적절하고, 소유자 위주로 지급할 경우 부채지주 지원에 따른 형평성 문제가 대두되기 때문에 경작자를 대상으로 하여야 할 것이다.

- 농업경영 개념을 도입하여 실제 농업행위 결과 산출물의 수취권 유무를 기준으로 지급 대상자를 자경, 임차농, 일부 위탁을 포함하는 논농업을 경영하는 농가를 대상으로 하여야 할 것이다.
- 농업법인은 농업·농촌기본법 규정에 의한 영농조합법인과 농업회사 법인을 의미하여 주식회사는 제외되어야 할 것이다. 따라서, 협업적·기업적 영농형태를 권장하는 차원에서 농업법인(주식회사는 제외)도 지급 대상에 포함시키는 것이 바람직하다. 미국의 생산자유통계약제도, 일본의 중산간 직접지불제의 경우 자연인, 법인, 생산자단체, 제3섹터까지 지급하고 있다.
- 농지소유주를 포함시키고 일정한 비율로 경작자와 배분하는 것이 바람직하다는 의견도 제시되고 있다. 그 이유로는 소유자를 대상으로 할 경우 논을 유지하려는 목적달성이 쉽기 때문이다. 그러나, 소유주를 포함시킬 경우 재촌지주는 큰 문제가 없으나 부채지주에게 혜택을 주는 것은 형평성에 어긋난다.
- 정책시행기간 중 경영주가 바뀔 경우에는 해당 농지를 승계한 자를 직접지불 대상으로 인정하여야 할 것이다.
- 이는 과거시점을 기준으로 한다는 원칙에 대한 이의제기 가능성에 대해서는 경작자를 중심으로 하는 것이 아니라 해당농지를 기준으로 하기 때문에 문제가 발생하지 않을 것이다. 미국의 생산자유통계약제에서 환경보전계획(CRP) 프로그램에 참여했던 계약이 종료되는 농지를 포함시키는 것과 같은 맥락에서 보면 된다.

다. 제외 대상자

- 미성년자의 경우는 지급대상자에서 제외해야 할 것이다. 단, 이장이나 마을 농지관리위원 등 부락의 책임 있는 자의 확인으로 실제 농가주로서의

농업경영을 하는 자로 인정된 경우는 지급대상자로 할 수 있을 것이다.

- 타 직접지불제 수급자 (친환경농업직불 또는 경영이양직불 대상자)에 대해서는 원칙적으로 지급대상에서 제외하는 것이 바람직하다. 경영이양 직접지불 수급 농가 중 약정기간 동안 논농업 직접지불 사업에 참여할 목적으로 지급약정을 고의로 해지하는 자를 제외시켜야 할 것이다.
 - 단, 경영이양 직접지불 수급 대상자중 자경이 허용된 답을 경작하는 경우에는 지급대상에 포함시켜야 할 것이다.
- 농지의 유희화를 방지하기 위해 정부기관이 지정하여 경작농지를 대리로 경작하는 자는 제외하여야 할 것이다.

2.4. 지급조건

가. 논외의 형상과 기능 유지

- WTO협정상 품목특정적인 요건을 부과할 수 없고 생산중립적인 정신을 지키며 부수적으로 공익적 효과를 가져오도록 논외의 형상과 기능을 유지하는 의무를 부과하는 것이 바람직하다.
- 논외에 대해 시행되는 프로그램이기 때문에 논농업 직접지불제 지급 대상으로 선정된 농업인은 논외의 형상과 기능을 유지하도록 하여야 하고, 이를 위한 조건은 다음과 같다.
 - 논둑을 유지하여야 할 것이다.
 - 논외의 공익적 기능의 유지를 위해 일정기간 연속하여 담수해야 할 것이다. 단, 가뭄과 같은 자연조건에 의한 비담수 기간은 담수기간으로 인정해야 할 것이다.
 - 논 주변에 작물재배에 필요한 용배수로를 위한 물꼬가 설치되어 있어야 할 것이다. 논 주변에 용·배수로를 설치·관리하고, 기상상태를 감안하여 적절한 담수량을 조절할 수 있도록 하여야 한다.

나. 환경친화적인 영농 실천 의무

- 적정량의 비료와 농약을 사용하는 환경친화적인 농업을 유도하여 안전농산물 공급을 유도하는 효과가 있다. 논농업 직접지불제 도입에 따른 대 국민 설득이 용이하고, 비료·농약의 적정사용 등 환경친화적인 농업의 확산으로 안전한 농산물의 공급을 유도할 수 있으며, 환경친화적인 농업의 필요성에 대한 인식 확산, 주곡자급을 위한 논농업 유지 등 정부정책에 대한 농업인들의 적극적인 참여를 유도하기 위해 필요하다.
- WTO 통보 시 이해당사국들의 반박의 여지를 최소화시킬 것이다.
- 환경친화적인 농업 실천 의무는 다음의 조건을 준수해야 할 것이다.
 - 비료사용은 추천시비량을 원칙으로 하며 시장·군수·구청장 또는 농업기술센터소장이 권장하는 사용량을 따라야 할 것이다.
 - 농약은 보건복지부장관이 고시한 농산물의 농약잔류허용 기준에 적합하게 살포하며 「농약안전사용기준」을 준수하여야 할 것이다.

< 농약안전사용기준 >

- | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • 적용대상 농작물과 당해 병해충에 알맞는 농약을 사용 • 사용시기, 사용횟수를 지켜 사용할 것 • 가능한 독성이 낮고 잔류성이 적은 농약 선택 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- 환경친화적인 농업 조건의 이행여부를 확인하기 위한 모니터링 비용 및 행정수요의 최소화 방안 및 기존의 요소 가격지지정책의 조정이 필요할 것이다.
 - 비료가격에 대한 정부의 보조를 축소하면서 환경친화적인 농업을 유도하는 것이 논리의 모순이 없기 때문에 합리적이다.
- 비료·농약의 적정사용여부는 검정기관의 토양검정 및 농약잔류검사결과 기준치를 넘지 않아야 할 것이다.
- 비료와 농약 사용량을 준수해야하는 의무 외에 환경친화적인 농업을 실천하는 데는 다음과 같은 사항이 권장되는 것이 바람직 할 것이다.
 - 토양검정 및 처방에 따른 비료 사용
 - 토양개량제, 발효퇴비, 벧짚 사용

- 농약안전사용기준 준수
 - 농산물 품질인증을 받았는지 여부
 - 겨울철 푸른들 가꾸기 참여
 - 페비닐, 빈농약병 수거
 - 친환경농업시범마을, 환경농업지구 등 정부의 환경농업사업 참여
 - 기타 환경친화적 농업 실천
- 정책에의 의무부과에 대해서는 신중한 검토가 필요하다. 의무의 부과는 정책의 목적을 달성하기 위한 필요조건이면서도 부과되는 의무가 지나치거나 모자라면 정책효과를 기대할 수 없다. 논농업 직접지불 정책의 정책효과를 확보하기 위해서는 최소한 상기의 의무가 필요한데 이에 대한 농민과 농정 담당자들이 느끼는 논의 형상과 기능유지의무와 환경친화적인 농업의 실천 의무 부과에 대한 여론조사를 실시하였다.
- 논의 형상과 기능유지 의무에 대한 여론 조사결과 논둑유지의무는 94.7%, 60일 이상 담수조건은 71%, 물꼬유지는 89.3%가 적절하다고 응답하였다 (표 4-3). 논의 형상과 기능유지 의무를 부과하는 것이 논의 유지에 필요하다고 판단된다.
 - 환경친화적 농업의 실천의무 부과에 대한 여론조사 결과 표준시비량 준수 의무의 적절성에 대해 73.3%, 농약잔류허용기준 준수 78.6%의 응답자가 적

표 4-3 논의 형상과 기능유지를 위한 조건에 대한 여론조사 결과

	논둑 유지				60일 이상 담수			물꼬 유지		
	적절	부적절	무응답	계	적절	부적절	계	적절	부적절	계
공무원	42 (93.3)	3 (6.7)	0 (0.0)	45 (100.0)	26 (57.8)	19 (42.2)	45 (100.0)	37 (82.2)	8 (17.8)	45 (100.0)
농가	82 (95.3)	3 (3.5)	1 (1.2)	86 (100.0)	67 (77.9)	19 (22.1)	86 (100.0)	80 (93.0)	6 (7.0)	86 (100.0)
전체	124 (94.7)	6 (4.6)	1 (0.8)	131 (100.0)	93 (71.0)	38 (29.0)	131 (100.0)	117 (89.3)	14 (10.7)	131 (100.0)

자료: 2000년 4월 청취조사

표 4-4 환경친화적 농업 실천여부에 대한 여론조사 결과

	표준시비량 준수				농약잔류허용 기준 준수			
	적절	부적절	무응답	계	적절	부적절	무응답	계
공무원	38 (84.4)	6 (13.3)	1 (2.2)	45 (100.0)	41 (91.1)	3 (6.7)	1 (2.2)	45 (100.0)
농가	58 (67.4)	11 (12.8)	17 (19.8)	86 (100.0)	62 (72.1)	7 (8.1)	17 (19.8)	86 (100.0)
전체	96 (73.3)	17 (13.0)	18 (13.7)	131 (100.0)	103 (78.6)	10 (7.6)	18 (13.7)	131 (100.0)

자료: 2000년 4월 청취조사

절한 것으로 응답하였다(표 4-4). 따라서, 논의 형상과 기능유지에 관한 조건과 환경친화적인 농업을 실천할 의무를 부과하는 것은 안전식품 공급, 공익적 효과 등 장점이 있는 반면에, 환경친화적인 조건 부여에 따르는 현실적인 문제로서 정책의 효과를 확보하기 위해서는 모니터링을 위한 행정 비용이 많이 들 수 있고, 실효성에 의문이 있을 수 있다.

2.5. 지급방식

- 직접지불제 보조금 지급은 지원대상 논면적에 비례하여 지급하되, 형평성 차원 및 소득재분배 효과를 고려하여 농가당 기본 지급액(5만원) 및 상·하한선을 설정하는 것에 대한 검토가 필요하다.

가. 하한선 설정

- 0.1ha 미만의 자급용, 취미적 농가에 대해 하한선을 두어 지급 대상에서 제외하는 것이 바람직 할 것이다. 하한선의 설정여부의 적합성을 파악하기 위해 설문조사를 실시하였다. 설문조사결과는 <표 4-5>와 같이, 64.0%의 응답자가 하한선 설정을 찬성하는 것으로 나타났다.

표 4-5 하한선 설정여부에 대한 여론조사 결과

	찬성	반대	계
공무원	35(77.8)	10(22.2)	45(100.0)
농가	58(67.4)	28(32.6)	86(100.0)
도시근로자	64(64.0)	36(36.0)	100(100.0)
전체	157(68.0)	74(32.0)	231(100.0)

자료: 2000년 4월 청취조사

나. 상한선 설정

- 소득재분배 효과를 극대화하기 위해 지원대상 논면적에 역진적으로 지급 (대상면적이 소규모일수록 지급단가를 높임)함으로써 영세농을 우대 차등 지급하자는 의견이 있으나, 이는 구조조정에 역행하고 필지와 경영자를 서류상으로 나누는 등의 부작용을 발생시킬 수 있다. 상한선을 두는 것은 구조조정에 역행하기 때문에 상한선을 두지 말고 대신 일정면적 이상의 면적에 대해서는 감액하여 지급하자는 의견도 대두되었다. 이는 영농규모화를 촉진시키는 장점이 있으며 논농업 직접지불제가 수매제도와 비료가격보조가 축소되면서 이를 보완하기 위한 정책이기 때문에 과거 가격지지제도에 서와 마찬가지로 상한선을 두지 않는 것도 합리적인 대안이라고 여겨진다. 그러나 면적에 비례한 지원은 빈익빈 부익부를 초래한다는 문제가 있고, 지원을 제한할 경우 규모화 정책에 역행한다는 재반론이 있었다. 소득재분배상의 문제와 예산의 제약으로 인해 상한선을 두는 것이 바람직하다고 여겨진다.
- 이에 대한 농민, 농정담당자, 도시근로자를 대상으로 한 설문조사도 상한선을 설정하는 것에 대해 71.4%의 응답자가 찬성하는 것으로 나타났고(표 4-6), 상한선의 범위에 대해서는 다양한 의견이 제시되었는데, 3ha가 48%, 4ha가 14%, 5ha가 29%로 나타나 3ha가 적절한 것으로 생각하고 있다(표 4-7).

표 4-6 면적비례 지급시 상한선 설정에 대한 여론조사 결과

단위: 명, %

	찬성	반대	계
공무원	26(57.8)	19(42.2)	45(100.0)
농 가	54(62.8)	32(37.2)	86(100.0)
도시근로자	85(85.0)	15(15.0)	100(100.0)
전 체	165(71.4)	66(28.6)	231(100.0)

자료: 2000년 4월 청취조사

표 4-7 상한선 범위에 대한 여론조사 결과

	3ha	4ha	5ha	기타	계
공무원	11(42.3)	3(11.5)	10(38.5)	2(7.7)	26(100.0)
농 가	27(50.0)	8(14.8)	13(24.1)	6(11.1)	54(100.0)
전 체	38(47.5)	11(13.8)	23(28.8)	8(10.0)	80(100.0)

자료: 2000년 4월 청취조사.

- 상한선을 두되, 어느 범위를 상한선으로 하여 직접지불제를 실시할 것인가 하는 범위에 대해서는 기준을 어디에 둘 것인가에 따라 두 가지 안으로 의견이 집약되었다. 논농업 소득수준을 기준으로 할 것인가 아니면 농업소득으로 할 것인가에 따른 의견차이를 보이고 있다.

(1안) 3ha 상한선

- 논농업소득(약 700만원/ha)으로 도시가계 평균소득수준(약 2,100만원)을 달성할 수 있는 경영면적에 해당되는 3ha까지만 지급하는 것을 고려할 수 있다.
- 상한선을 3ha로 하는 것은 논농업 직접지불제를 도입하는 기준으로 논농업 소득을 기준으로 하는 것이 도입목적에 부합되고, 경영규모의 확대를 통해 논농업의 경쟁력을 강화하는 정책방향과의 모순이 최소화된다. 반면에, 2ha의 상한선을 설정하는 것보다 재정부담이 늘어나는 단점이 있다(표 4-8).

(2안) 2ha 상한선

- 상한선을 2ha로 하자는 의견도 제기되었다. 2ha 상한선의 논거는 농업소득 (ha당 약 1,060만원)을 기준으로 도시가계 평균소득수준(약 2,100만원)을 달성할 수 있는 경영면적에 입각한 것이다.
- 상한선을 2ha로 설정하는 것은 3ha 상한선보다 대상면적이 줄어들기 때문에 재정지출이 줄어드는 장점이 있는 반면, 농업소득을 기준으로 상한선을 설정하는 것은 수매제도와 연계한 직접지불제 도입 취지와 일치하지 않고 3ha로 상한선을 설정하는 것보다 경쟁력 향상을 위한 영농규모확대 정책에 역행한다는 문제점과 수혜의 대상이 되기 위해서 농지의 규모화보다는 세분화가 발생할 것이다(표 4-8).

표 4-8 상한선의 범위에 대한 대안별 비교

	장 점	단 점
(1안) 3ha 상한선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 논농업소득을 기준으로 하는 것이 논농업 직접지불제 도입목적과 일치함. ○ 경영규모확대를 통한 경쟁력 강화의 정책방향과 역행의 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2ha 상한선보다 재정부담이 늘어남
(2안) 2ha 상한선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지급면적 축소로 재정부담 경감 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직불제 수혜대상농지규모로 경영규모의 분할 가능성이 높음. ○ 경영규모확대를 통한 경쟁력강화정책에 역행 ○ 농업소득을 기준으로 하기 때문에 논농업 직불제 도입과 논리적으로 모순됨

다. 기본지급액 설정

- 기본지급액의 설정 여부는 단순히 면적비례로 보조금을 지급할 것인가 아니면 일정액을 모든 참여농가에게 경작면적의 규모와 관계없이 지급하고

나머지를 면적비례로 지급할 것인가에 대한 선택의 문제이다.

(1안) 기본지급액 + 면적비례

- 일정액의 기본지급액을 지원하는 것은 환경친화적인 농업의 유도라는 국가적 목적을 실현하는데 도움이 되고, 논농업 직접지불제에 포함되지 않는 영세농에 대한 형평성 차원에서의 배려와 환경친화적인 영농방식의 확산을 위한 교육비 지원이라는 장점이 있는 반면에 전체 농가에게 아주 적은 금액을 지원하기 위한 행정수요가 많이 드는 단점이 있다.

(2안) 면적비례

- 면적비례로 지원할 경우 행정절차가 간소하여 행정비용이 적게 들고 재정 부담이 줄어드는 장점이 있는 반면에, 형평성을 배려하지 않아 부익부 빈익빈을 조장하는 문제가 있다.

표 4-9 지급방식 대안별 장단점

	장 점	단 점
(1안) 기본금지급 + 면적비례	○ 농가간의 형평성 제고	○ 기본급 수령을 위해 서류상 농지경작의 분할 가능성 및 이를 감시하기 위한 행정비용과 행정수요 과다
(2안) 면적비례	○ 행정비용과 행정수요 감소	○ 형평성 불고려로 부익부 빈익빈 가중

2.6. 지급단가

- 지급단가는 2장에서 논의한 바와 같이 논농업의 기회비용, 시장지향적 농정제도 변화에 따라 농가의 소득 감소 또는 정부의 재정 지출 감축분을 해당 농가에 지원하는 기준을 설정하였다.

가. 지급단가 산정을 위한 검토

1) 논농업 기회비용 지급

- 논농업직불제 지급단가는 논농업과 밭농업의 소득차이 1996~1998년의 3개년 평균 ha당 약 100만원을 기회비용으로 하고 이를 기준으로 하여 재정여건, 노동투입비율 등을 고려하여 면적기준으로 ha당 25만원과 기본지급액을 호당 5만원으로 농가당 평균(1ha 기준) 30만원을 지원수준으로 한다. 이는 논농업이 밭농업에 비하여 약30%(27~33%) 정도의 노동력이 투입되는 현실상황을 고려한 것이다(표 4-10, 표 4-11).

표 4-10 논농업과 밭농업의 소득차이

연도	총소득(억원)			재배면적(천ha)			ha당 소득(천원)		차액 (천원)
	재배업1	미곡2	밭작물3	재배업	미곡	밭작물	미곡	밭작물	
'96	161,879	70,661	91,218	2,142	1,050	1,092	6,730	8,353	1,623
'97	154,444	73,612	80,832	2,097	1,052	1,045	6,997	7,735	738
'98	149,237	71,006	78,231	2,118	1,059	1,059	6,705	7,387	682

주: 1) 재배업 총소득 = (호당 재배업조수입 - 경영비) × 농가수

2) 미곡 총소득 = 10a당 미곡소득 × 비재배면적

3) 밭작물 총소득 = 재배업 총소득 - 미곡 총소득

자료: 농가경제조사, 농업기본통계, 경지면적조사

표 4-11 주요 작물별 노동력 투입시간

단위 : 시간/10a

연도	미곡(A)	주요 밭작물						비교 (A/B)
		마늘	양파	고추	참깨	겉보리	평균(B)	
'96	33	163	157	221	80	15	127	26%
'97	31	156	149	218	76	15	123	25%
'98	33	143	131	200	77	13	112	29%

자료: 농림부

2) 향후 수매 및 비료보조 축소에 상응한 지원

- 연간 AMS 감축분에 따른 소득감소 750억원, 연간 수매대금 감축분 825억

원, 연간 비료보조 축소분에 대해서는 2001년에 전체를 현실화 할 경우 1,000억원 그리고 2001년부터 2004년까지 균등하게 축소할 경우 매년 250억씩의 추가액에 상응하는 지원을 한다. 따라서 재정지출 총계는 1,825억원~2,575억원이 된다. 총재정지출을 면적으로 나누어 ha당 지급단가를 산정하면 된다.

나. 대안

(1안) 논농업 기회비용 지급

- 벼농사와 밭농사의 ha당 소득 차이에 벼농사의 밭농사 대비 ha당 노동투입 시간 비율을 반영한 수준이다. 이는 논농업 유지를 위한 논농업 경영자의 밭농사 기회비용을 지원하여 사회정의를 구현하는 장점이 있으나 수혜자의 정책수용성이 미약하다는 단점이 있다.

(2안) 향후 수매 및 비료보조 축소에 상응한 수준

- WTO 출범에 따라 과거 암묵적 사회계약 성격의 수매가 급격히 축소되었으므로, 그에 상응한 지불을 하고, 비료에 대한 보조 축소분에 상응한 액수를 지불하는 안이다. 시장지향적 농정을 구현하는 계기가 되고, 수매제도 위축과 비료보조의 축소에 대한 보상으로 농민의 반발을 완화할 수 있지만 지원단가가 낮아 농민의 정책수용성이 낮은 단점이 있다.

(3안) 논농업 기회비용에 향후 수매 및 비료보조 축소에 상응한 액수 지급

- 시장지향적 농업정책을 구현하고 농민의 정책수용성이 높은 장점이 있으나 재정부담이 늘어나는 단점이 있다.

표 4-12 지급단가 대안별 장단점

	장 점	단 점
(1안) 논농업 기회비용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 논농업 경영자의 논농사 기회비용을 보전하여 사회정의 구현 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농민의 정책수용성이 낮음
(2안) 수매 및 비료보조 축소 에 상응하는 액수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장지향적 농정을 구현하는 계기 ○ 재정부담 경감 ○ 수매 및 비료보조제도의 위축에 따른 농민의 반발 완화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원단가가 낮아 정책수용성이 낮음
(3안) 논농업 기회비용과 수 매 및 비료보조 축소에 상응하는 액수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장지향적 농정의 구현 ○ 논농업 유지라는 국가목표 달성으로 인한 발농사기회 비용 보전으로 사회정의 실현 ○ 수매 및 비료보조제도의 위축에 따른 농민의 반발 완화 ○ 정책수용성이 높음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재정부담 증가

2.7. 집행체계

가. 집행기관

- 논농업 직접지불제 정책의 사업주체와 집행 및 사후관리의 주관기관의 결정은 사업의 특성과 기관이 가지는 기능에 따라 적절히 분배하여야 한다.
- 논농업 직접지불제의 사업주체는 논이 전국을 대상으로 하는 총체적인 사업이기 때문에 사업의 총체적인 사업계획 수립 및 예산 확보를 담당하는 농림부여야 할 것이다.
- 정책의 집행 및 관리는 지방행정기관과 관련기관이 담당해야 할 것이다.
 - 사업시행 및 예산집행 : 시·군·구

- 마을별 이행표 관리 : 리·통(마을대표)
- 대상자 적격여부 확인 및 대상자 관리 : 읍·면·동
- 대상자 선정 및 보조금 지급 : 시·군·구
- 친환경농업에 대한 교육은 비료와 농약관련업무를 담당하는 농촌진흥청(시·군 농업기술센터)이 실시하여야 할 것이다.
- 논외의 형상과 기능유지 의무의 점검은 시·군·구가 담당할 수도 있으나 전국적인 조직을 가지고 있고, 농지, 용수 등 농업기반에 관한 전문기관인 농업기반공사에서 기존 관련업무와 연계하여 추진하는 것이 가장 효율적이기 때문에 농업기반공사(시·군지부)가 담당하는 것이 바람직하다. 토양검정은 검정을 위한 시설과 인력을 가지고 있는 농촌진흥청(시·군 농업기술센터)이 담당한다. 잔류농약 검사는 국립농산물품질관리원(시·군 출장소)이 담당하는 것이 바람직 할 것이다.

나. 정책집행체계

- 논농업 직접지불제는 정책의 시작년도의 전년 12월 1일에 농림부의 지침시달과 농지원부 열람의 업무를 시작으로 대상자 선정부터 당해연도 12월까지 본장 부록 그림 4-1의 업무흐름도에 따라 집행될 것이다.

다. 대상 농지(논) 선정 절차

- 1) 시행지침 수립·통보 및 사업 홍보
- 논농업 직접지불제 시행지침 수립·시달
 - 농림부장관은 논농업 직접지불제 시행지침을 수립하여 광역시장·도시사(이하 “시·도지사”) 및 시장·군수·구청장에게 시달.
 - 시장·군수·구청장은 농림부 및 시·도지사가 수립·시달한 논농업 직접지불제 시행지침에 따라 사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 제반사항을 강구하여 시행.

○ 시행지침 홍보 및 사업안내

- 시장·군수·구청장은 관련기관(기술센터, 농협, 농업기반공사 등)의 협조를 받아 시행지침의 내용을 농업인이 알 수 있도록 홍보.
- 홍보 방법
 - 시·군 홍보지, 지방지 등에 게재
 - 홍보용 책자 또는 리후렛 제작·배포
 - 마을 앰프 방송, 반상회 및 좌담회 개최 등을 통한 홍보

○ 마을별 자율추진대표 선정

- 읍·면장은 사업의 원활한 추진과 자율적 참여분위기 조성을 위해 마을별(또는 작목반별)로 이장(또는 선도농업인·청년회장·농지관리위원 등 자율추진에 적합한 자)을 마을대표로 선임.
- 마을대표는 논농업 직접지불제 관련업무에 관하여 업무협조.
 - 실제 논농업에 이용되는 농지(논)여부 확인 협조
 - 마을별 친환경농업 실천 유도, 친환경농업 전달교육, 논농업 직접지불제 이행표 관리, 요건 이행여부 확인 협조

○ 농지원부 열람 및 확인·정리

- 읍·면장은 사업신청 전에 마을대표를 통하여 농가별 농지원부 내용을 열람토록 하고, 오류가 있는 경우에는 사실확인 후 농지법 등 관련규정이 정하는 절차에 따라 농지원부를 정리하여야 할 것이다.
- 읍·면장은 마을대표가 요청하거나, 사업의 원활한 추진을 위해 필요하다고 판단되는 경우에는 농지원부 내용중 농가별 논농업 경영 현황자료를 일괄 출력하여 마을대표에게 제공하고, 이후 농가별 신청서 작성에 참고토록 하여야 할 것이다.

2) 사업신청

- 농민이 직접 신청하거나 마을대표가 신청할 수 있도록 하여야 할 것이다.
- 신청서류

- 논농업 직접지불제 보조금 지원대상자 신청서
 - 신청서는 사업시행기간 동안 매년 작성하여 제출하고, 기타 구비서류는 사업시행 1차 년도와 비교 시 변동사항이 있는 경우에만 첨부
- 해당 농지(논)가 과거 1년 이상 논농업에 이용되는 토지임을 증명하는 서류 (토지대장, 마을대표의 확인서 등)
- 신청인이 해당 농지(논)에서 농업경영을 하는 경작자임을 증명하는 서류(농지지원부등본, 자경증명, 마을대표의 확인서, 매매·임대차 계약서 등)
- 농지지원부가 없는 농업인이나 해당 읍·면에서 농지지원부 내용을 확인할 수 없는 경우에는 마을대표 확인서
 - 토지소유자의 임대차 계약기피 등으로 농지지원부 등 공적인 서류를 제출하지 못한 경우에는 객관적 위치에 있는 읍·면장, 마을대표 등이 농지의 실제 이용현황(지번, 지목, 이용현황, 면적 등) 및 실경작자 사항 등을 확인해 주면 이를 구비서류로 인정

○ 신청절차

- 해당 농업인은 신청서류를 작성하여 마을대표에게 제출
 - 신청서는 마을대표를 경유하여 신청인 거주지 읍·면에 제출
- 마을대표는 신청서류를 취합하여 신청서 기재항목의 누락여부 등을 확인하고 읍·면장에게 제출
 - 마을대표는 필요시 농지이용현황 또는 경작자확인서 등 첨부

3) 대상농지(논) 적격여부 및 신청자격 확인 : 읍·면장

○ 대상농지(논) 적격여부 확인

- 신청농지(논)의 소재지 및 면적 등 확인
 - 신청인의 농지지원부를 대조·확인하고, 추가 확인이 필요한 경우 등기부등본, 토지대장 등 관련서류를 조회·열람, 마을대표의 확인서 첨부, 읍·면장이 관계공무원으로 하여금 직접 현지 실사토록 하여 재확인
- 실제 토지이용현상이 논인지 여부(실제지목 일치여부) 확인

- 농지원부 및 토지대장 등 공부상 지목, 경지정리 유무, 진흥지역 여부, 연결지번과의 상관성 등을 참고하여 사실상 논의 여부를 판단하되, 의심이 가는 농지는 현지확인
- 계속 경작기간(과거 3년동안 1년 이상 논 농업 이용여부) 확인
 - 농지원부의 최초 작성일자, 기록변경 일자, 임차기간 등으로 우선 확인하고, 주민등록의 전·출입 일자, 약정추곡수매조서, 종합토지세 부과 대장, 마을대표의 확인서 등을 통하여 재확인
- 토지이용현황(휴경, 재배작목, 농지전용 여부) 확인
 - 전년도 토지이용현황(휴경, 주재배작목 등), 농지전용 허가·협의·신고 여부 등을 관련서류, 마을대표 등을 통해 확인
- 신청자격 유무 확인
 - 읍·면장은 농지원부를 기준으로 신청인의 자경, 임차, 위탁영농 여부 등을 확인하고, 필요한 경우 마을대표 확인서, 현지 확인 등을 통해 종합적으로 신청자격 유무를 확인
- 확인결과 시·군·구 제출
 - 읍·면장은 확인결과를 서식에 의거 시·군·구에 2월 20일까지 제출

4) 지원대상자 선정 및 결과 통지

- 지원대상 선정은 시장·군수·구청장이 하여야 할 것이다.
 - 시장·군수·구청장은 관할 읍·면장으로부터 제출된 논농업직접지불제 보조금 지원대상 확인결과를 바탕으로 지원대상자 명단, 대상자별 지원대상 논면적을 확정
- 선정결과 통지
 - 시장·군수·구청장은 지원대상자 선정결과를 서식에 의거 마을별·영농회별 일괄 통보
 - 지원대상자에서 제외된 신청인에 대해 그 사유를 명시하여 별도로 통보
 - 시장·군수·구청장은 지원대상으로 선정된 농업인별 지원대상 농지면

적 등을 서식에 의거 농산물품질관리원, 농업기술센터, 농업기반공사, 농협 등 관련기관에 통지

○ 이의신청 및 정정

- 대상자 선정결과에 이의가 있는 자는 소명자료를 첨부하여 3월말까지 읍·면장에게 이의를 제기할 수 있음
- 읍·면장은 이의신청내용 및 소명자료를 참고로, 대상 적격여부, 신청자격 유무 등을 확인하고 시장·군수·구청장에게 보고
- 시장·군수·구청장은 이의신청내용이 타당성이 있다고 인정될 경우에는 변경내용을 확정하여 신청인 및 관련기관에 통지하며, 타당성이 없는 경우에는 그 사유를 명기하여 신청인에게 통보하는 등 지원대상 선정절차에 준하여 처리

5) 지원대상 변경

- 농지의 매매 및 임대 등 기타 불가피한 사유로 변경사유가 발생한 때에는 서식에 의해 읍·면장에게 변경신청서를 신청 마감일까지 제출하여야 할 것이다.
- 읍·면장은 변경신청된 농지(논)가 당초 지원대상인지 여부와 경영을 이양 받는 신청인이 자격이 있는지 여부 등을 확인하여 서식에 의거 시장·군수·구청장에게 보고하도록 하여야 할 것이다.
- 시장·군수·구청장은 변경여부를 결정하고 그 결과를 서식에 의거 신청인 및 관련기관에 통지하도록 하여야 할 것이다.
- 지원대상이 변경된 경우 당해 농지(논)의 경영을 양수하는 자는 당초 선정된 지원대상자의 자격 및 의무조건을 승계하여야 할 것이다.
 - 이 경우 보조금은 지급확정시점(각 시행년도 11월) 대상농지에서 농업경영을 하는 자에게 지급
 - 다만, 친환경농업 교육이수에 따른 기본지급액은 중복 지급할 수 없고 지급확정 시점까지 교육이수를 한 대상자에게 지급

6) 대상자 관리

- 논농업 직접직불제 보조금 지급대상으로 선정된 농지(논)에 대하여 지원요건을 이행하는 경우에는 최초 선정연도를 포함하여 향후 계속하여 지원해야 할 것이다.
- 지원요건을 이행하지 않은 농가에 대하여는 보조금 지급을 중단하며, 이후 논농업 직접직불제 사업에의 참여를 금지시켜야 할 것이다.
- 읍·면장은 논농업 직접직불제 보조금 지원대상자 명단과 대상면적, 지원요건 이행여부를 효율적으로 관리할 수 있도록 하여야 할 것이다.

7) 친환경농업 교육

- 농촌진흥청의 주관하에 친환경농업교육(시·군 농업기술센터 실시)을 다음과 같이 실시하여야 할 것이다.
 - 교육대상 : 논농업 직접지불제 보조금 지원대상 농업인
 - 교육대상이 70세 이상 또는 대상 논면적이 0.2ha 이하인 농업인은 마을 대표(이장 등)의 전달교육으로 대체할 수 있다.
- 기타 자연농업학교 입교 등 친환경농업 관련 지정교육을 실시할 수 있다.
- 교육이수 증명서류(수료증, 교육확인서)를 시·군 농업기술센터소장에게 제출하도록 하여야 할 것이다.
- 친환경농업 교육이나 지정교육을 매년 1회 이상 이수하도록 하여야 할 것이다.

2.8. 모니터링

가. 논외 형상과 기능유지 점검

- 농업기반공사 시·군지부장은 읍·면과 협의하여 자체 실정에 알맞는 사전 점검 계획을 수립하여 체계적이고 효율적인 점검이 이루어지도록 하여야

할 것이다.물관리 업무와 병행 실시로 업무의 효율이 극대화 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

- 지역별·시설별 관리담당자 지정 관리 체계 활용
- 물관리의 지역에 대한 합동 점검 체계 구축
- 점검대상지역을 사전준비와 대상지역의 분류를 통해 효율적으로 점검해야 할 것이다.
- 다음과 같은 사항이 이행여부 점검사항이 될 수 있을 것이다.
 - 지원대상농지(논)을 대상으로 논외형상과 기능 유지 여부 점검
 - 담수여부, 논둑 및 용·배수로 관리상태, 기타 통수 장애요인 방치 여부 등
 - 재배작목, 휴경여부 등 농지(논) 이용현황
- 점검결과를 판단하기 위한 기준은 다음과 같다.
 - 점검결과 요건 이행여부는 “이행”과 “불이행”으로 구분하고, “불이행”의 경우 구체적인 사유 등을 명시
 - 논에서 물을 직접 이용하여(담수하여) 재배하는 작물(담수작물)이 식재되어 있는 경우 논외형상과 기능을 유지하는 것으로 간주
 - 비닐하우스 등 시설물 설치, 휴경, 담수작물 이외의 작목 재배의 경우에는 일정기간 담수, 논둑 및 용배수로 설치·관리, 적절한 담수량조절 등의 요건 충족여부를 면밀히 조사

나. 환경친화적 농업 실천의무 준수 점검

- 비료사용의무 준수여부는 토양검정을 통해서 점검한다. 토양검정의 목적은 토양의 지속성과 안전농산물 생산을 위한 농민들의 인식 전환에 중점을 두는 교육적인 목적도 병행되어야 할 것이다.
- 환경친화적 농업 실천 의무사항은 교육과 지도를 통해 자발적으로 실천할 수 있도록 유도하면서 표본조사를 중심으로 하며 기준을 초과할 경우 그에

상응하는 제재조치를 정확히 시행하여 비료, 농약의 무분별한 사용에 대한 경각심을 고취시켜야 할 것이다.

- 토양검정은 각 시·군 농업기술센터, 농산물 농약잔류검사는 국립농산물품질관리원 각 지소에서 시행하도록 해야 할 것이다.
- 검정시비량 또는 추천시비량을 준수하면 적합판정을 받을 수 있도록 기준체계를 마련해야 할 것이다.
- 농약안전사용기준을 준수하게 되면 적합판정을 받을 수 있도록 기준체계 마련해야 할 것이다.
- 환경친화적 농업 실천의무 준수여부의 점검은 표본조사에 의하고 조사대상을 기준에 따라 선정하며, 토양검정은 농촌진흥청장이 작성한 토양검정지침에 따르고, 잔류농약검사는 농관원장이 작성한 잔류농약검사계획에 따라 시행되도록 하여야 할 것이다.
- 토양검정은 1차 토양검정과 2차 토양검정으로 이루어진다. 1차 토양검정은 논 토양이 가지고 있는 화학성분의 적정기준함량을 판단하기 위한 것이고(부표 4-14), 2차 토양검정은 비료사용 의무준수여부를 파악하기 위한 것이다(부표 4-15, 부표 4-16).
- 토양검정 체계는 <본장 부록 그림 4-2>와 같다.
- 잔류농약검정을 통한 농약사용의무 준수의 점검은 환경농업 농산물 안전성 조사 관리체계 구축과 연계되어 있다. 잔류농약검정은 농약의 무분별한 사용에 대한 경각심 고취로 자발적인 안전사용기준 준수 유도하고 기존의 안전성 조사와 연계하여 부적합 농산물에 대한 필요한 조치를 시행해야 할 것이다.
- 잔류농약검사는 자체 농산물 안정성조사 추진계획과 연계하여 실시하며, 간이속성분석과 정밀분석을 병행해야 할 것이다. 정밀분석을 중심으로 하려는 인력과 재원의 문제가 따르며, 간이속성분석을 하고 의심이 나는 시료에 대해서는 정밀분석을 하여 판단하도록 해야 할 것이다. 잔류농약검사 체계는 <본장 부록 그림 4-3> 과 같다.

- 간이속성분석 : 157개 시·군 기준 4,710점 이상
 - 대상 논 면적에서 들녘, 마을별로 고루 분포하도록 함
- 정밀분석 : 157개 시·군 기준 785점 이상
- 잔류농약 검사 결과는 개별 농가에 대해 적·부적합을 판정한다. 저해율이 50%이상인 경우에 대상 농산물에 대하여 정밀분석을 실시하여 정밀분석기준에 의거 적합·부적합을 판정하여야 한다. 부적합 판정을 받았을 경우 보조금 지급조건에 의하여 제재조치와 함께 대상 농산물에 대해 규정에 의한 조치하게 된다. <표 4-13>은 잔류농약검사 결과를 판정하는 기준을 나타낸다.

표 4-13 간이속성분석 판정기준

저해율(%)	결 과 해 석
20%미만	잔류농약이 기준치 이하로 존재(적합)
20~50%미만	잔류농약이 기준치 이하지만 허용기준에 근접(적합)
50%이상	잔류농약이 기준치 이상으로 존재할 가능성이 매우 큼

다. 위반시 제재방법

- 시장·군수·구청장은 보조금 지급기준에 따라 지급액을 결정하여 농가별로 지급한다. 보조금 지급기준은 <표 4-14>와 같다.
- 논의 형상과 기능유지 의무를 이행하지 않을 경우 보조금지급을 중단하고 향후 사업에의 참여를 제한한다.
- 토양검정결과 부적합할 경우에 토양의 개선은 시간이 필요하기 때문에 1차년도 부적합의 경우 중점관리 대상으로 하여 관리하고, 2차 년도는 경고하고 3차 년도는 지급을 중단하고 사업참여를 금지한다.
- 잔류농약검정결과 부적합한 경우 1차 년도 경고하고 2차 년도 지급을 중단하고 향후 사업참여를 금지한다.

표 4-14 보조금 지급기준

지원요건		점검결과	보조금지급기준
논의 형상과 기능유지		불이행	○ 보조금 지급중단, - 향후 사업참여 금지
환경친화적 영농 실천	토양검정	부적합	○ 1차년도 : 중점관리 ○ 2차년도 : 경고 ○ 3차년도 : 보조금 지급중단 - 향후 사업참여 금지
	잔류농약검사	부적합	○ 1차년도 : 경고 ○ 2차년도 : 보조금 지급중단 - 향후 사업참여 금지
논농업직불제 이행표 작성		불이행	○ 2차년도 : 보조금 지급중단 - 향후 사업참여 금지
환경친화적 농업 교육이수		불이행	당해연도 기본지급액만 지급중단

2.9. 예산 소요

가. 대상지역 면적 산정

- 대상지역 면적의 산정은 0.1ha의 하한선과 2ha와 3ha의 상한선을 두는 전체 하에 전체 논을 기준으로 하는 (1안)과 농업진흥지역을 기준으로 하는 (2안)으로 구분하여 소요예산을 추정한다.
- (1안)의 경우 0.1ha는 공통적으로 적용되고, 3ha의 상한선을 두는 (1-1안)과 2ha의 상한선을 두는 (1-2안)으로 구분한다.
 - (1-1안) 3ha 상한선을 두는 전체 논면적: 971천ha(표 4-15).
 - (1-2안) 2ha 상한선을 두는 전체 논면적: 886천ha(표 4-16).

표 4-15 전체논 대상 논농업 직불제 면적(상한선 3ha 기준)

단위: ha

	계	0.1미만	0.1-0.3	0.3-0.5	0.5-1.0	1.0-2.0	2.0-3.0	3.0 이상
전체논면적	1,152,600	1,491	52,980	111,248	302,789	366,302	147,174	170,616
제외면적								
친환경직불	8,440	0	399	815	2,217	2,682	1,078	1,249
타용도전용	14,168	19	651	1,367	3,722	4,503	1,809	2,097
휴경	7,033	9	323	679	1,848	2,235	898	1,041
의무이행불가	90,715	117	4,170	8,756	23,831	28,830	11,583	13,428
0.1ha 미만	1,346	1,346	0	0	0	0	0	0
3ha 이상	59,840	0	0	0	0	0	0	59,840
직불대상면적	971,058	0	47,437	99,631	271,171	328,052	131,806	92,960

표 4-16 전체논 대상 논농업 직불제 면적(상한선 2ha 기준)

단위: ha

	계	0.1미만	0.1-0.3	0.3-0.5	0.5-1.0	1.0-2.0	2.0 이상
전체논면적	1,152,600	1,491	52,980	111,248	302,789	366,302	317,790
제외면적							
친환경직불	8,440	0	399	815	2,217	2,682	2,327
타용도전용	14,168	19	651	1,367	3,722	4,503	3,906
휴경	7,033	9	323	679	1,848	2,235	1,939
의무이행불가	90,715	117	4,170	8,756	23,831	28,830	25,011
0.1ha 미만	1,346	1,346	0	0	0	0	0
2ha 이상	145,167	0	0	0	0	0	145,167
직불대상면적	885,731	0	47,437	99,631	271,171	328,052	139,440

□ 산출근거

○ 전체논면적: 1,152,600ha

- 대상면적 산정은 1995농업총조사 벼재면적 규모별 면적비율을 1999년 전체 논면적에 곱하여 추정하였다.

○ 제외면적

- 친환경농업 직접지불: 8,440ha(1999년 실적): 규모별 면적비율은 1999년의

전체논면적 비율 적용

- 타용도 전용: 14,168ha(최근 3개년 평균실적 적용)
 - 도시계획구역의 주거, 상업, 공업지역 안의 논: 6,030ha
 - 전용허가 등 타용도 사용허가된 논면적: 8,138ha
- 휴경논 면적: 7,033ha(최근 3개년 평균실적 적용)
- 논외 기능과 형상유지의무 이행불가 논면적: 90,716ha
 - 최근 3개년 전체논, 벼재배면적 차이(99,676ha) - 최근 3년간 휴경논면적 (7,033ha) - 1998 미나리, 연근 재배 면적(1,918ha).
- 0.1ha 미만 면적: 1,346ha
 - 1999 전체논면적 중 0.1ha 미만 면적(1,491) - 타용도 전용면적중 0.1ha 미만 면적(19ha) - 휴경면적중 0.1ha 미만 면적(9ha) - 의무이행불가 면적중 0.1ha 미만 면적(117ha).
- 상한선 3ha 적용시 제외면적: 59,8401ha((1인당 평균재배면적 - 3ha) * 32,000농가*(전체논면적- 친환경직불, 타용도 전용, 휴경, 의무불이행)/벼재배면적)
- 상한선 2ha 적용시 제외면적: 145,167ha ((1인당 평균재배면적 - 2ha) * 72,000농가 * (전체논면적 - 친환경직불, 타용도전용, 휴경, 의무불이행 면적)/벼재배면적)
- 농업진흥지역내의 논을 대상지역으로 하는 (2안)의 경우도 0.1ha의 하한선은 공통적으로 적용하고 3ha의 상한선을 두는 (2-1안)과 2ha의 상한선을 두는 (2-2안)으로 구분하여 전체 논을 대상으로 하는 안의 추정방법과 동일한 방법으로 추정하였다²¹⁾.
 - (2-1안) 3ha 상한선을 두는 농업진흥지역 논면적: 70만 6천ha(표 4-17)
 - (2-2안) 2ha 상한선을 두는 농업진흥지역 논면적: 644천ha(표 4-18)

21) 농업진흥지역 내의 논에 대해서는 규모별 면적에 대한 조사가 없기 때문에 추정하기가 곤란함. 여기서의 추정치는 전체논에서의 규모별 면적에 대한 자료를 기준으로 전체면적대 농업진흥지역 면적 비율, 농가수에 대한 비율을 적용한 것으로 정확한 수치는 실사를 거쳐야 된다.

표 4-17 농업진흥지역 대상 논농업 직불제 면적(3ha 상한선)

단위: ha

	계	0.1미만	0.1-0.3	0.3-0.5	0.5-1.0	1.0-2.0	2.0-3.0	3.0이상
진흥지역내 논면적	753,000	974	34,612	72,679	197,814	239,307	96,150	111,464
제외면적								
친환경직불	0	0	0	0	0	0	0	0
타용도전용	3,000	4	138	290	788	953	383	444
휴경	0	0	0	0	0	0	0	0
의무이행불가	0	0	0	0	0	0	0	0
0.1ha 미만	970	970	0	0	0	0	0	0
3ha 이상	43,478	0	0	0	0	0	0	43,478
직불대상면적	705,552	0	34,474	72,389	197,026	238,354	95,767	67,542

표 4-18 농업진흥지역 대상 논농업 직불제 면적(2ha 상한선)

단위: ha

	계	0.1미만	0.1-0.3	0.3-0.5	0.5-1.0	1.0-2.0	2.0이상
진흥지역내 논면적	753,000	974	34,612	72,679	197,814	239,307	207,614
제외면적							
친환경직불	0	0	0	0	0	0	0
타용도전용	3,000	4	138	290	788	953	827
휴경	0	0	0	0	0	0	0
의무이행불가	0	0	0	0	0	0	0
0.1ha 미만	970	970	0	0	0	0	0
2ha 이상	105,474	0	0	0	0	0	105,474
직불대상면적	643,556	0	34,474	72,389	197,026	238,354	101,313

나. 예산소요

- 예산소요는 보조금, 환경친화적 농업 교육비, 모니터링 비용을 포함하는 것으로 하였다. 논외의 형상과 기능유지의무 준수에 대한 모니터링은 농업기반공사를 통해 시행하기 때문에 비용을 계산하고, 공무원의 경우는 인건비를 산정하지 않고 검사비만을 산정하였다. 공무원의 인건비를 산정하지 않은

이유는 중앙행정기관의 경우 국가의 농업에 대한 고유의 업무로 파악하였고, 지방자치단체는 지원의 혜택이 자치단체의 구성원에게 주어지기 때문에 주민을 위한 업무로 보았다.

- 농가기준 기본지급액은 대상자로서 환경친화적 농업 교육을 이수한 자에게 지급한다. 소요예산의 항목은 다음과 같다.

1) 보조금

- 보조금은 대안에 따라 구분되어야 한다. 기본급 지급여부, 전체논을 대상으로 하는 대안과 농업진흥지역을 대상으로 하는 대안, 지급단가에 따라 여러 안이 상정된다. 여기서는 기본급 지급 안을 1안으로, 면적비례로 하는 안을 2안으로 하고, 1안을 다시 전체 논을 대상으로 하는 안을 1-1안으로 농업진흥지역을 대상으로 하는 안을 1-2안으로 하고, 2안을 전체논을 대상으로 하는 안을 2-1안, 농업진흥지역을 대상으로 하는 안을 2-2안으로 한다. 지급단가에 대한 세 개의 안과 대상지역에 대한 네 개의 안이 있기 때문에 예산규모는 최소와 최대의 범위로 추산하기로 한다.

○ 기본자료

- 전체논을 대상으로 하는 경우 농가수: 106만 4천 농가
- 농업진흥지역을 대상으로 하는 경우 농가수: 106만 4천 농가(전체논의 농가수와 동일한 것으로 추정)
 - 면적비율을 적용하여 추산하면 69만 5천 농가)

가) 지급방식 1안(기본지급액 + 면적비례)의 지급단가 대안별 예산소요

(1) 전체논 대상

○ 지급단가 기준

- (1안) 기회비용 적용(기본급 호당: 5만원, 면적비례 25만원/ha)

예산소요: 기본급: 50천원 * 1,064천호 = 532억원

면적비례(상한선 3ha) : 25만원 * 971천 ha = 2,428억원

면적비례(상한선 2ha) : 25만원 * 886천 ha = 2,215억원

2,747억원 ~ 2,960억원

- (2안) 수매 및 비료보조 축소에 상응하는 액수 지급

1,825억원 ~ 2,575억원

- (3안) 1안과 2안의 합계

4,572억원 ~ 5,535억원

(2) 농업진흥지역내의 논 대상

- (1안) 기회비용 적용(기본급 호당: 5만원, 면적비례 25만원/ha)

예산소요: 기본급: 50천원 * 695천호 = 348억원

면적비례(상한선 3ha) : 25만원 * 706천 ha = 1,765억원

면적비례(상한선 2ha) : 25만원 * 644천 ha = 1,610억원

1,958억원 ~ 2,113억원

- (2안) 수매 및 비료보조 축소에 상응하는 액수 지급

1,825억원 ~ 2,575억원

- (3안) 1안과 2안의 합계

3,783억원 ~ 4,688억원

나) 지급방식 2안(면적비례)의 지급단가 대안별 예산소요

(1) 전체논 대상

- (1안) 기회비용 적용

면적비례(상한선 3ha) : 30만원 * 971천 ha = 2,913억원

면적비례(상한선 2ha) : 30만원 * 886천 ha = 2,658억원

2,658억원 ~ 2,913억원

- (2안) 수매 및 비료보조 축소에 상응하는 액수 지급

1,825억원 ~ 2,575억원

- (3안) 1안과 2안의 합계

4,483억원 ~ 5,488억원

(2) 농업진흥지역내의 논 대상

- (1안) 기회비용 적용

면적비례(상한선 3ha) : 30만원 * 706천 ha = 2,118억원

면적비례(상한선 2ha) : 30만원 * 644천 ha = 1,932억원

1,932억원 ~ 2,118억원

- (2안) 수매 및 비료보조 축소에 상응하는 액수 지급

1,825억원 ~ 2,575억원

- (3안) 1안과 2안의 합계

3,943억원 ~ 4,507억원

다) 총 보조금 예산소요: 1,825억원 ~ 5,535억원

2) 행정비용

- 행정비용은 전체 논과 농업진흥지역내의 논을 대상으로 하든 최소의 관리 비용으로 하기 때문에 동일한 것으로 한다. 대상면적의 규모에 관계없이 반드시 필요한 비용을 산정한 것이기 때문이다²²⁾.

(1안) 각 기관별 기존 관련업무와 최대한 연계: 55억원

- 기존업무의 연결로 행정비용이 절감된다.
 - 대상자 전산관리 및 논의 형상·기능점검 인력지원 : 약 29억원
 - 3시·군의 대상자 전산관리 인력지원과 기반공사의 논의 형상·기능점검 인력지원을 통합하여 지원
 - 토양검정 및 잔류농약검사 재료비 지원 : 약 6억원
 - 시·군 농업기술센터 및 국립농산물품질관리원 기존 검정업무와 최대한 연계·추진토록 하고 검정 재료비만 지원
 - 친환경농업 교육 예산 : 약 20억원
 - 기본적인 농촌진흥청 교육인 겨울철 새해영농교육(약30만명)과 연계하여 실시하고 나머지 약 55만명만 별도로 교육한다.

22) 행정비용은 전제논을 대상으로 하는 것과 농업진흥지역내 논을 대상으로 하는 것을 동일한 것으로 하였다. 왜냐하면, 논농업 직접지불제를 집행하기 위한 최소한의 필요인력을 중심으로 하였고, 기관에 위임하는 경우 사업으로 하기 때문이다.

(2안) 논농업직불제를 별도의 인력과 조직을 구축하여 시행할 경우: 144억원

○ 새로운 조직의 설치로 행정비용이 많이 든다.

- 시·군 또는 읍·면에 대상자 전산관리 인력지원 : 약 20억원
 - 시·군당 약 6천~7천 농가의 신청서 접수, 적격여부 확인·조사, 관리 및 각종 보고 수행을 위한 별도 인력지원 필요(시·군)
- 논의 형상과 기능유지 점검 인력지원 : 약 27억원
 - 94만ha의 형상·기능유지 여부 점검에 인력지원(농업기반공사)
- 환경친화적 농업 교육 지원 : 약 85억원
 - 교육대상자(약 85만명) 1인당 1만원(겨울철영농교육기준) 소요
- 토양검정 및 잔류농약검사 비용 : 약 12억원
 - 토양검정(시·군당 300점) 및 잔류농약검사(시·군당 35점)의 재료비, 보조요원, 기타 경비 등 지원

3) 총 소요예산 : 1,880억원 ~ 5,679억원

표 4-19 대안별 총 소요 예산

단위: 억원

대상농지	지급방식	지원수준	보조금	행정비용	총예산소요
전체논	기본급 + 면적비례	기회비용	2,747~2,960	55~144	2,802~3,104
		수매 및 비료보조 축소	1,825~2,575		1,880~2,719
		기회비용+수매 및 비료보 조 축소	4,572~5,535		4,627~5,679
	면적비례	기회비용	2,658~2,913		2,713~3,057
		수매 및 비료보조 축소	1,825~2,575		1,880~2,719
		기회비용+수매 및 비료보 조 축소	4,483~5,488		4,538~5,632
농업진흥 지역내 논	기본급 + 면적비례	기회비용	1,958~2,113	55~144	2,013~2,257
		수매 및 비료보조 축소	1,825~2,575		1,880~2,719
		기회비용+수매 및 비료보 조 축소	3,783~4,688		3,838~4,832
	면적비례	기회비용	1,932~2,118		1,987~2,262
		수매 및 비료보조 축소	1,825~2,575		1,880~2,719
		기회비용+수매 및 비료보 조 축소	3,757~4,693		3,812~4,837

2.10. 법·제도의 정비

- 논 농업 직접지불제를 실시하기 위해서는 농산물의 생산자를 위한 직접지불 제도 시행규정에 본 제도에 관한 사항을 첨부하여 근거를 마련하여야 한다.
- 논 농업 직접지불제를 실시하기 위해서는 대상자의 선정에 중요한 농지원부를 시행 전에 정비하여 정책집행에 필요한 행정수요를 줄이도록 하여야 한다. 경작자 위주로 지원하는 프로그램으로써 부재소유주와 임차농 사이에 임대료 인상을 통해 지원의 혜택이 소유자에게 돌아갈 개연성이 있다. 이에 대해 경작자에게 혜택이 돌아가도록 필지별 소유자, 임차자, 임차료 등에 관한 통계를 정비하는 것이 효율적인 정책의 집행을 위해 필요하다.
- 대상농지의 상한선을 두기 때문에 탈법적인 명의만의 임대차를 통해 경작의 규모를 상한선에 맞출 가능성이 있다. 이 경우 형평성 차원을 고려한 실익이 소멸되기 때문에 이에 대한 홍보 등의 방지책을 마련해야 한다.
- 논 의 형상과 기능유지에 관한 조건의 준수를 관리하기 위해서 사전에 철저한 계획수립이 필요하다. 농림부에서는 어떻게 효율적으로 논 의 기능과 형상유지를 점검할 것인가에 대한 지침서를 작성하고, 논농업 직접지불제의 중요한 모니터링을 담당하는 농업기반공사의 시·군지부장은 지침서에 의거 읍·면과 협의하여 자체 실정에 맞는 사전 점검 계획을 수립하여 체계적이고 효율적인 점검이 될 수 있도록 조치하여야 한다. 이에 대한 내용으로 물관리 업무와 병행실시로 업무 효율을 극대화시키고, 지역별·시설별 관리담당자를 지정하여 관리체계를 규정하고, 물관리 외의 지역에 대한 합동 점검 체계를 구축하여야 한다.
- 농촌진흥청장은 토양검정지침과 토양검정계획을 수립하여 도농업기술원장 및 시장·군수·구청장(농업기술센터 소장)에게 시달하고 시장·군수·구청장(농업기술센터)은 토양검정계획에 의거 토양검정 일정 등 “자체 논토양검정 계획”을 수립하여 시행할 수 있도록 사전 준비를 해야 한다. 토양검정실이 설치되지 않은 시·군·구 및 기술센터가 없는 시·군·구는 시·도지사가 도농업기술원 또는 인접 농업기술센터에 토양검정 및 비용을 위임하여 처리

하는 방안도 토양검정지침과 계획수립에 포함하여야 한다. 그 밖에 토양검정의 표본 채취방법, 토양검정 실시요령, 판정기준 등에 관한 규정을 마련하여야 한다.

- 국립농산물품질관리원장은 잔류농약검사 지침과 세부시행계획을 수립하여 국립농산물품질관리원 지소장과 시·군출장소장에게 시달하고, 국립농산물품질관리원 시·군출장소장은 잔류농약검산지침에 의거 계획에 의거 구체적인 잔류농약검사계획을 수립하여 시행할 수 있도록 준비하여야 한다.
 - 잔류농약검사 지침은 표본추출방법과 분석방법, 판정기준, 재검사 등에 관한 사항이 포함되어야 한다.
 - 농산물안전성조사업무처리요령(농림부고시) 및 농산물안전성실시요령(농관원예규)을 정책목표를 달성할 수 있도록 필요한 조치를 취해야 한다.

3. 논농업 직접지불제 시안

3.1. 정책목적

- 시장지향적으로 농정의 틀을 전환하면서 논외의 유지와 환경친화적 농업을 통한 안전농산물을 공급하도록 하고 논농업 농가의 소득지지.

3.2. 대상농지

- (1안) 전체 논
- (2안) 농업진흥지역 논

3.3. 대상농가

- 지원대상농지(논)에서 논 농업을 영위하는 농업인과 농업법인으로서 일정

한 조건을 이행하고자 하는 자. 단, 주식회사 형태의 농업법인은 제외

3.4. 지원조건

- 논외의 형상과 기능유지 및 환경친화적 농업 실천

3.5. 지급방식

- 하한선: 0.1ha
- 상한선: (1안) 3ha
(2안) 2ha
- 지급방법: (1안) 기본급 + 면적비례
(2안) 면적비례

3.6. 지원수준

- (1안) 논 농업 기회비용 수준
- (2안) 향후 수매 및 비료보조 축소에 상응한 수준
- (3안) 논농업 기회비용에 향후 수매 및 비료보조 상응한 수준

3.7. 정책집행기관

- 사업주체: 농림부
- 집행기관: 지방자치단체(농업기술센터 포함), 농촌진흥청, 농업기반공사

<부록 1> 대상지역 선정을 위한 Delphi조사

- 대상지역 선정을 위해 설문조사는 진흥지역이 많이 있는 전라남·북도와 충청남도, 경지정리가 되지 않은 논이 많은 강원도, 충청북도, 경상북도의 시·군의 지방자치단체 농정담당 공무원에 대한 설문조사를 실시하였다. 설문조사의 결과는 부표4-1과 같다. 이 평가 결과에 의하면, 농업진흥지역을 대상으로 하는 안, 전체 논, 비경지정리지역 논의 순으로 나타났다.

부표 4-1 대상농지 대안별 평가

대안	정치적 실현가능성	형평성	공익성(환경효과 등)	수용성(수혜자 만족도)	식량안보	재정부담	행정비용
전체 논	△	△	○	△/△	△/△	×/△	△
농업진흥지역 논	○	○	△	△/○	○/○	○/○	○
비경지정리지역 논	×	×	×	×/×	×/×	△/×	×

- 1) 정치적 실현가능성: 정책결정과 집행시 정부와 정치권의 부담
- 2) 형평성: 농가간, 도시근로자와 농민간의 형평성에 대한 종합적 평가
- 3) 공익성: 공익적 기능 향상
- 4) 수용성: 정책 대상 수혜자 만족도(지급수준과 연관되고 수혜자 수와 관련이 깊음)
- 5) 식량안보: 주곡 생산 유지
- 6) 재정부담: 납세자의 부담을 고려한 정부예산 투입규모
- 7) 행정비용: 모니터링 비용과 집행비용
- 8) 수용성, 식량안보, 재정부담에 있어서 / 앞은 논농업 직불 총재정이 불변일 경우이고, / 뒤는 직불재정이 수혜자 수에 비례하여 가변일 경우를 상정한 것임.

- 부표 4-2부터 4-13까지는 전문가 Delphi 조사결과를 항목별로 정리한 것이다.

부표 4-2 정치적 실현가능성

단위: 명, (%)

	전체 논	농업진흥지역 내의 논	비경지정리 논
높음	15(32.6)	28(60.9)	3(6.5)
보통	9(19.6)	11(23.9)	24(52.2)
낮음	22(47.8)	5(10.9)	17(37.0)
무응답	0(0.0)	2(4.3)	2(4.3)
점수	85	111	71

주: 점수는 높음 3점, 보통 2점, 낮음 1점, 무응답 0점을 주어 계산하였음.

부표 4-3 사회적 형평성

단위: 명, (%)

	전체 논	농업진흥지역 내의 논	비경지정리 논
높 음	19(41.3)	23(50.0)	4(8.7)
보 통	11(23.9)	14(30.4)	19(41.3)
낮 음	16(34.8)	7(15.2)	21(45.7)
무응답	0(0.0)	2(4.3)	2(4.3)
점 수	95	104	71

주: 점수는 높음 3점, 보통 2점, 낮음 1점, 무응답 0점을 주어 계산하였음.

부표 4-4 공익성

단위: 명, (%)

	전체 논	농업진흥지역 내의 논	비경지정리 논
높 음	23(50.0)	19(41.3)	4(8.7)
보 통	12(26.1)	18(39.1)	14(30.4)
낮 음	11(23.9)	7(15.2)	26(56.5)
무응답	0(0.0)	2(4.3)	2(4.3)
점 수	104	100	66

주: 점수는 높음 3점, 보통 2점, 낮음 1점, 무응답 0점을 주어 계산하였음.

부표 4-5 총재정규모 불변시 수용성

단위: 명, (%)

	전체 논	농업진흥지역 내의 논	비경지정리 논
높 음	13(28.3)	26(56.5)	5(10.9)
보 통	14(30.4)	14(30.4)	14(30.4)
낮 음	17(37.0)	2(4.3)	23(50.0)
무응답	2(4.3)	4(8.7)	4(8.7)
점 수	84	108	61

주: 점수는 높음 3점, 보통 2점, 낮음 1점, 무응답 0점을 주어 계산하였음.

부표 4-6 총재정규모 가변시 수용성

단위: 명, (%)

	전체 논	농업진흥지역 내의 논	비경지정리 논
높 음	16(34.8)	24(52.2)	6(13.0)
보 통	16(34.8)	11(23.9)	17(37.0)
낮 음	14(30.4)	9(19.6)	21(45.7)
무응답	0(0.0)	2(4.3)	2(4.3)
점 수	94	103	73

주: 점수는 높음 3점, 보통 2점, 낮음 1점, 무응답 0점을 주어 계산하였음.

부표 4-7 총재정규모 불변시 식량안보 달성

단위: 명, (%)

	전체 논	농업진흥지역 내의 논	비경지정리 논
높 음	17(37.0)	28(60.9)	1(2.2)
보 통	18(39.1)	13(28.3)	13(28.3)
낮 음	11(23.9)	3(6.5)	30(65.2)
무응답	0(0.0)	2(4.3)	2(4.3)
점 수	98	113	59

주: 점수는 높음 3점, 보통 2점, 낮음 1점, 무응답 0점을 주어 계산하였음.

부표 4-8 총재정규모 가변시 식량안보 달성

단위: 명, (%)

	전체 논	농업진흥지역 내의 논	비경지정리 논
높 음	17(37.0)	26(56.5)	3(6.5)
보 통	16(34.8)	15(32.6)	13(28.3)
낮 음	13(28.3)	3(6.5)	28(60.9)
무응답	0(0.0)	2(4.3)	2(4.3)
점 수	96	111	63

주: 점수는 높음 3점, 보통 2점, 낮음 1점, 무응답 0점을 주어 계산하였음.

부표 4-9 총재정규모 불변시 재정부담

단위: 명, (%)

	전체 논	농업진흥지역 내의 논	비경지정리 논
높 음	6(13.0)	26(56.5)	14(30.4)
보 통	11(23.9)	11(23.9)	22(47.8)
낮 음	29(63.0)	7(15.2)	8(17.4)
무응답	0(0.0)	2(4.3)	2(4.3)
점 수	69	107	94

주: 점수는 높음 3점, 보통 2점, 낮음 1점, 무응답 0점을 주어 계산하였음.

부표 4-10 총재정규모 가변시 재정부담

단위: 명, (%)

	전체 논	농업진흥지역 내의 논	비경지정리 논
높 음	13(28.3)	25(54.3)	8(17.4)
보 통	12(26.1)	12(26.1)	20(43.5)
낮 음	21(45.7)	7(15.2)	16(34.8)
무응답	0(0.0)	2(4.3)	2(4.3)
점 수	84	106	80

주: 점수는 높음 3점, 보통 2점, 낮음 1점, 무응답 0점을 주어 계산하였음.

부표 4-11 대상농지에 대한 행정비용 문제

단위: 명, (%)

	전체 논	농업진흥지역 내의 논	비경지정리 논
높 음	10(21.7)	27(58.7)	9(19.6)
보 통	15(32.6)	10(21.7)	19(41.3)
낮 음	21(45.7)	7(15.2)	16(34.8)
무응답	0(0.0)	2(4.3)	2(4.3)
점 수	81	108	81

주: 점수는 높음 3점, 보통 2점, 낮음 1점, 무응답 0점을 주어 계산하였음.

부표 4-12 항목별 중요도

단위: 명, (%)

	정치적 실현 가능성	형평성	공익성	수용성	식량안보	재정부담	행정비용
높음	20(43.5)	18(39.1)	32(69.6)	11(23.9)	38(82.6)	12(26.1)	7(15.2)
보통	13(28.3)	20(43.5)	10(21.7)	24(52.2)	4(8.7)	25(54.3)	18(39.1)
낮음	13(28.3)	6(13.0)	2(4.3)	11(23.9)	2(4.3)	9(19.6)	19(41.3)
무응답	0(0.0)	2(4.3)	2(4.3)	0(0.0)	2(4.3)	0(0.0)	2(4.3)
점수	99	100	118	92	124	95	76

주: 높음 3점, 보통 2점, 낮음 1점, 무응답 0점

부표 4-13 항목별 순위

단위: 명

순위	정치적 실현 가능성	형평성	공익성	수용성	식량안보	재정부담	행정비용
1	7	1	5	2	25	5	0
2	1	11	17	6	6	4	1
3	13	8	6	2	5	10	0
4	8	9	8	6	5	7	2
5	2	13	6	13	1	8	2
6	7	2	3	14	1	10	8
7	7	1	0	2	2	1	32
무응답	1	1	1	1	1	1	1
점수	120	130	148	112	160	124	59

주: 1·2순위 4점, 3·4순위 3점, 5·6순위 2점, 7순위 1점, 무응답 0점

〈부록 2〉 논농업 직접지불제 집행체계 관련 자료

부표 4-14 논토양화학성분 적정기준함량 (1차 토양검정)

구 분	유기물 함량 (g/kg)	유효인산함량 (mg/kg)	치환성칼리함량 (cmol+/kg)
일반 논	11~30	150이하	0.5이하
간척지 논	11~25	120이하	0.5이하
석회암지대 논	11~40	150이하	0.5이하
특이산성 논	20~40	150이하	0.5이하

주: 유효인산은 Lancaster방법에 의한 분석결과 적용

부표 4-15 토양화학성분의 적정범위를 초과하여 벗어날 경우

구 분	판 정
수확후 토양화학성분 ≤ 파종(이앙)전 토양화학성분	적 합
수확후 토양화학성분 > 파종(이앙)전 토양화학성분	부적합

부표 4-16 토양화학성분의 적정범위를 미달하여 벗어날 경우

구 분	판 정
수확후 화학성분 > 파종(이앙)전 토양화학성분	적 합
수확후 화학성분 ≤ 파종(이앙)전 토양화학성분	부적합

그림 4-1 논농업 직접지불제의 집행체계도

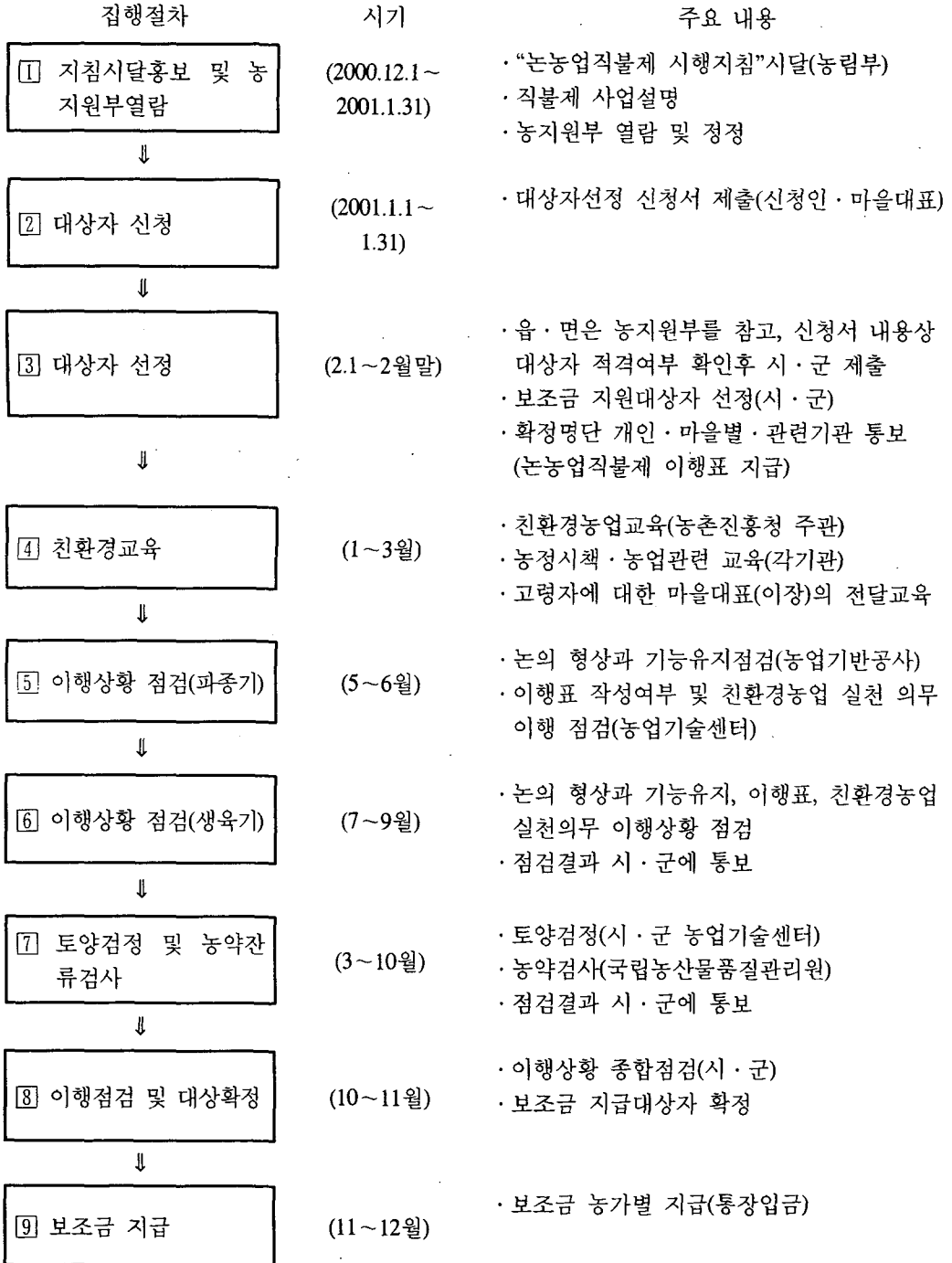


그림 4-2 토양검정 체계

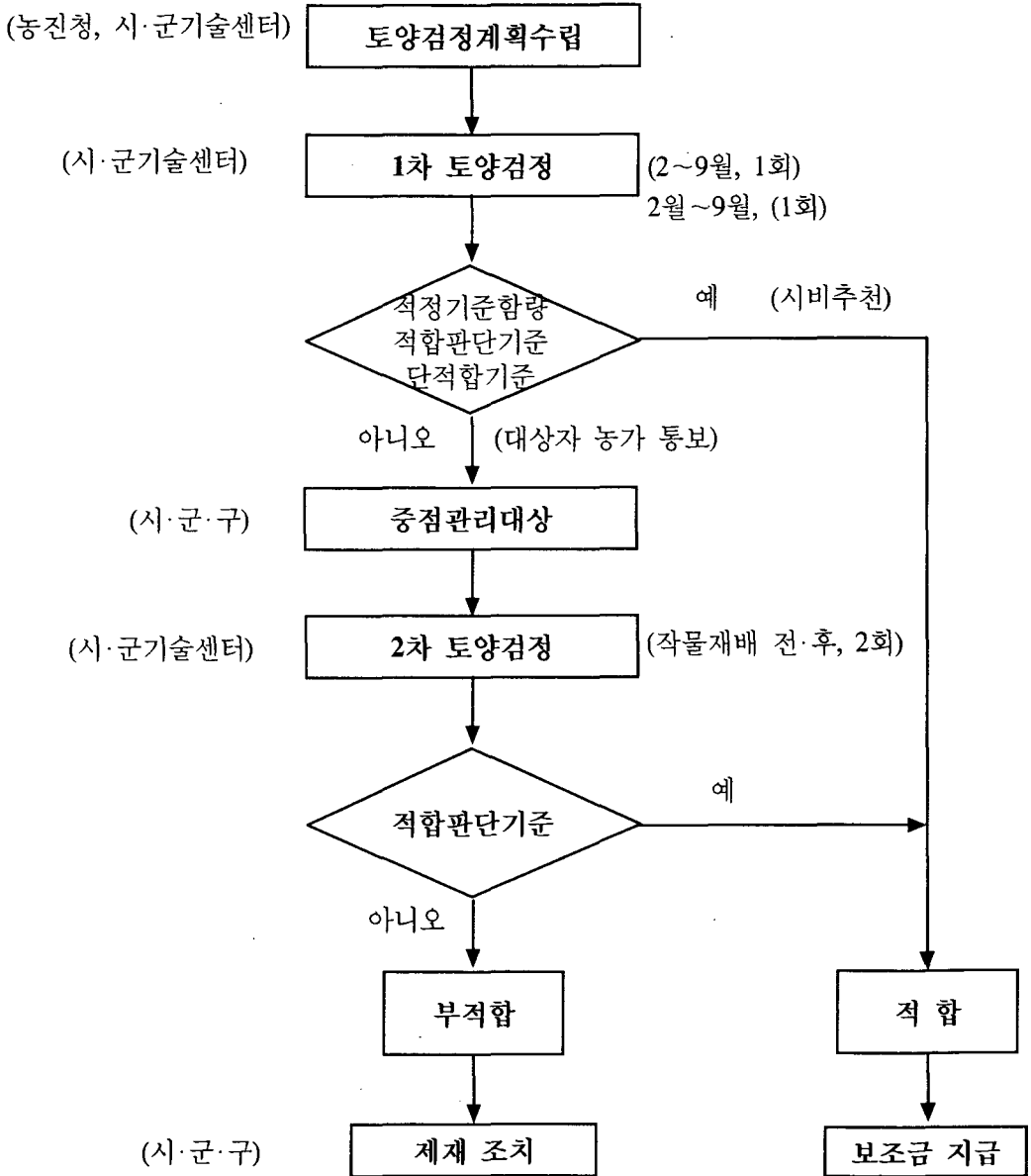
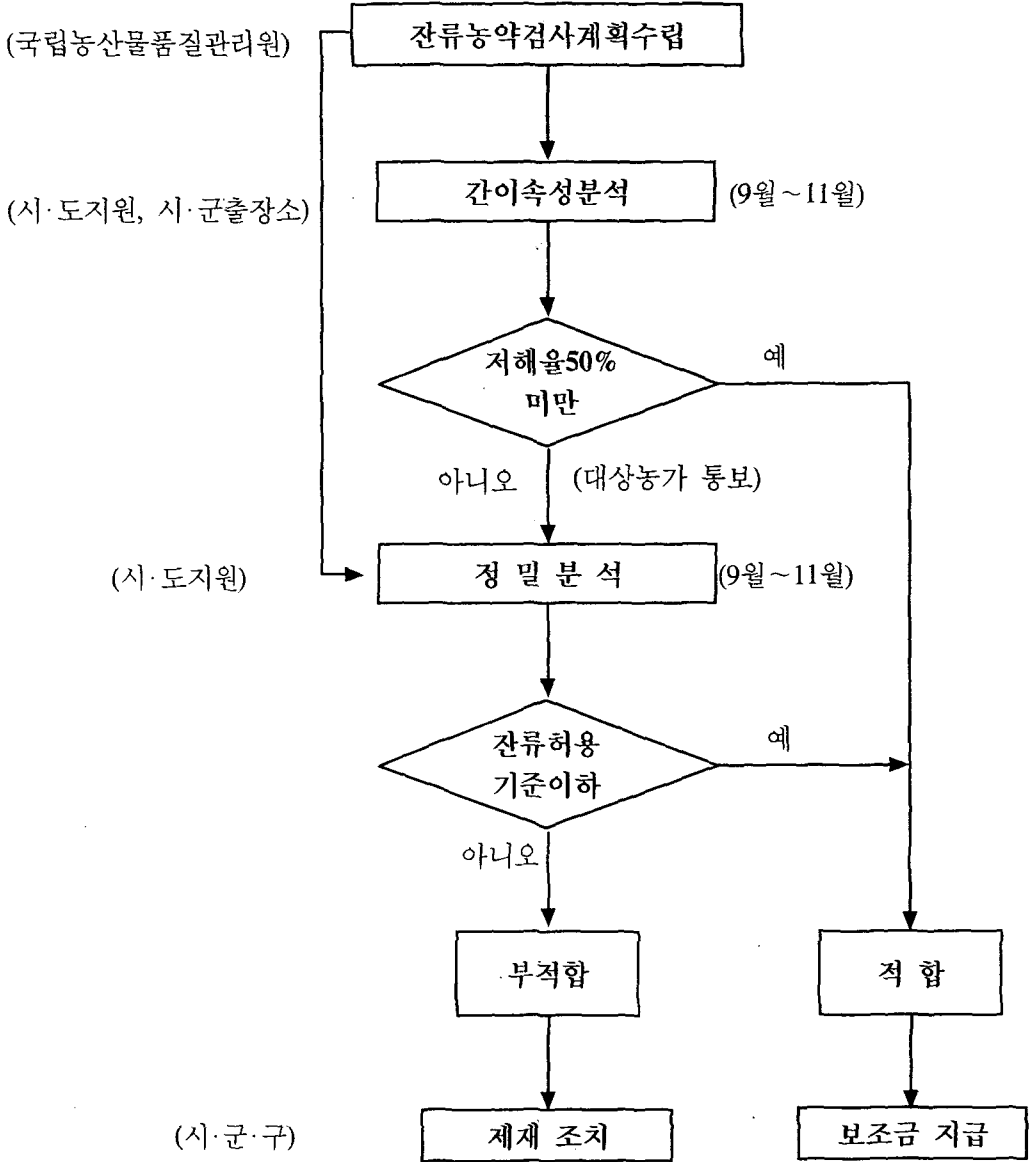


그림 4-3 논농업직불제 잔류농약검사 체계



제 5 장

농농업 직접지불제의 효과분석

1. 전제

- 농농업 직접지불제 실시에 따른 국민경제적 기대효과인 ① 쌀 수급 및 가격의 변화, ② 농가소득지지효과, ③ 소비자잉여 증감효과, ④ 외부경제효과 등을 살펴보기로 한다.
- 4장에서 제시된 농농업 직접지불제의 대안을 다음과 같이 설정하고, 각 경우의 효과를 계측하기로 한다. 우리 나라 쌀 관세화 유예 연장에 대하여 논의될 2005년의 WTO 차기협상 이전인 2001~04년간의 효과를 계측하기로 한다.

(1-1-1안) 전체 논, 상한 3ha, 논외 기능과 형상 유지 조건

(1-1-2안) 전체 논, 상한 3ha, 환경친화영농의무 부과, 비료보조 단계적 폐지

(1-1-3안) 전체 논, 상한 3ha, 환경친화영농의무 부과, 비료보조 일시 폐지

(1-2-1안) 전체 논, 상한 2ha, 논외 기능과 형상 유지 조건

(1-2-2안) 전체 논, 상한 2ha, 환경친화영농의무 부과, 비료보조 단계적 폐지

(1-2-3안) 전체 논, 상한 2ha, 환경친화영농의무 부과, 비료보조 일시 폐지

(2-1-1안) 진흥지역 논, 상한 3ha, 논의 기능과 형상 유지 조건

(2-1-2안) 진흥지역 논, 상한 3ha, 환경친화영농의무 부과, 비료보조 단계적 폐지

(2-1-3안) 진흥지역 논, 상한 3ha, 환경친화영농의무 부과, 비료보조 일시 폐지

(2-2-1안) 진흥지역 논, 상한 2ha, 논의 기능과 형상 유지 조건

(2-2-2안) 진흥지역 논, 상한 2ha, 환경친화영농의무 부과, 비료보조 단계적 폐지

(2-2-3안) 진흥지역 논, 상한 2ha, 환경친화영농의무 부과, 비료보조 일시 폐지

- 환경친화영농의무 미부과의 경우, 단가는 연간 30~50만원/ha로 가정하여 효과를 추정하였다. 환경친화영농의무 부과인 경우, 비료보조를 2001년에 일시에 폐지하는 경우는 2001년부터 단가를 추가적으로 10만원 더하였으며, 2004년까지 단계적으로 폐지할 경우는 2001년부터 매년 25,000원씩을 증액하는 것으로 하였다.
- 비료보조를 2001년에 일시에 폐지하는 경우는 비료 사용량이 2001년부터 40% 감축되고, 비료보조를 단계적으로 폐지하는 경우는 비료 사용량이 매년 10%씩 감축되는 것으로 설정하였다.
- 효과계측을 위하여 설정한 쌀 수급모형은 장부록으로 처리하였다.

2. 쌀 수급 및 가격 전망

- 논농업 직접지불제 시행은 직접지불제를 시행하지 않을 경우에 비하여 이 전소득효과에 따라 벼 재배면적을 증대시킬 것이나, 화학비료 사용 감축의 무를 부과할 경우 단수가 감소되면서 생산량이 줄어드는 효과를 가져올 것으로 전망된다(표 5-1).
- 지급단가가 높으면 재배면적과 생산량이 늘어나나 증가분은 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 전체 논을 대상으로 하는 것이 농업진흥지역 논을 대

표 5-1 논농업 직불제 시행에 따른 쌀생산량 전망 (2004)

	재배면적 (천ha)	단수 (kg/10a)	생산량 (천톤)
직불 없을 경우	976	497	4,855
(1-1-1안) 전체 논, 상한 3ha, 논의 형상과 기능 유지	980/983	497	4,873/4,885
(1-1-2안) 전체 논, 상한 3ha, 환경친화영농의무 부과	981/984	487	4,782/4,794
(1-2-1안) 전체 논, 상한 2ha, 논의 형상과 기능 유지	980/982	497	4,872/4,883
(1-2-2안) 전체 논, 상한 2ha, 환경친화영농의무 부과	981/983	487	4,780/4,791
(2-1-1안) 진흥지역 논, 상한 3ha, 논의 형상과 기능 유지	979/981	497	4,868/4,877
(2-1-2안) 진흥지역 논, 상한 3ha, 환경친화영농의무 부과	980/982	487	4,777/4,786
(2-2-1안) 진흥지역 논, 상한 2ha, 논의 형상과 기능 유지	979/980	497	4,867/4,875
(2-2-2안) 표 5-1 논농업 직불제 시행에 따른 쌀생산량 전망 (2004)	980/982	487	4,776/4,784

주: 논의 형상과 기능 유지 조건 부과 시 재배면적과 생산량의 / 앞 수치는 ha당 직불 단가가 30만원일 경우이고, / 뒤 수치는 직불 단가가 50만원일 경우임. 환경친화영농의무 부과시의 경우는 단가를 10만원 추가함.

상으로 하는 것보다 증산효과가 있는 것으로 나타났으나, 이 역시 큰 차이는 없는 것으로 분석되었다. 상한선을 2ha로 하는 경우와 3ha로 하는 경우의 생산량 차이는 거의 없는 것으로 나타났다.

- 논농업 직접지불제 시행은 직접지불제를 시행하지 않을 경우에 비하여 가격이 인하되는 효과를 가져오나, 화학비료 사용 감축의무를 부과할 경우는 생산량 감소에 따라 가격이 상승하는 결과를 가져올 것으로 전망된다(표 5-2).
- 지급단가가 높으면 생산량이 늘어나 가격을 약간 하락시키는 효과를 나타내는 것으로 나타났다. 전체 논을 대상으로 하는 것이 농업진흥지역 논을 대상으로 하는 것보다 가격을 약간 하락시키는 효과를 가져오며, 상한선을 2ha로 하는 경우와 3ha로 하는 경우의 가격 차이는 거의 없는 것으로 나타났다.

표 5-2 논농업 직불제 시행에 따른 쌀가격 전망 (2004)

단위: 천원/80kg(1995년 불변가격)

	농가판매가격	소비자가격
직불 없을 경우	155,122	168,368
(1-1-1안) 전체 논, 상한 3ha, 논의 형상과 기능 유지	153,491/152,455	166,433/165,205
(1-1-2안) 전체 논, 상한 3ha, 환경친화영농의무 부과	161,476/160,400	175,923/174,641
(1-2-1안) 전체 논, 상한 2ha, 논의 형상과 기능 유지	153,634/152,684	166,603/165,477
(1-2-2안) 전체 논, 상한 2ha, 환경친화영농의무 부과	161,615/160,629	176,089/174,915
(2-1-1안) 진흥지역 논, 상한 3ha, 논의 형상과 기능 유지	153,936/153,173	166,961/166,057
(2-1-2안) 진흥지역 논, 상한 3ha, 환경친화영농의무 부과	161,910/161,118	176,441/175,497
(2-2-1안) 진흥지역 논, 상한 2ha, 논의 형상과 기능 유지	154,040/153,342	167,085/166,257
(2-2-2안) 진흥지역 논, 상한 2ha, 환경친화영농의무 부과	162,012/161,287	176,562/175,698

주: 논의 형상과 기능 유지 조건 부과 시 가격의 / 앞 수치는 ha당 직불 단가 기준이 30만원일 경우이고, / 뒤 수치는 직불 단가 기준이 50만원일 경우임. 환경친화영농의무 부과시의 경우는 단가를 10만원 추가함.

3. 농가소득지지효과

- 논농업 직접지불제에 의한 직접소득효과로서, 직접지불 지급대상 농지면적에 단가를 곱한 금액인 직접소득효과는 대안별로 2001~04년간 총 7,700~23,300억원이 된다. 직접소득효과는 단가가 높을수록, 대상농지가 넓을수록, 지급 상한선이 높을수록, 환경친화적 영농조건을 부과하고 비료보조를 일시에 감축할수록 높게 나타났다(표 5-3).
- 논농업 직접지불제의 간접소득효과로서, 논농업 직접지불이 면적증대를 야기하여 가격하락에 의한 소득감소를 가져오는 반면, 화학비료 사용 감축의 무가 부과될 경우는 가격상승에 의한 소득증대효과를 나타낼 것으로 분석되었다. 간접소득효과가 가장 큰 방식은 단가 낮고 화학비료 감축의무를 부

과하는 것이고, 부의 간접소득효과가 가장 큰 방식은 단가가 높고 화학비료 감축의무 부과가 없는 경우이다.

- 2001~04년간 직접소득효과와 간접소득효과를 더한 총소득효과가 가장 큰 직접지불 방식은 단가가 높고, 지급 상한선이 높고, 화학비료 감축의무를 부과하는 경우이고, 가장 낮은 것은 단가가 낮고 화학비료 감축의무를 부과하지 않는 경우이다. 낮은 단가에 화학비료 감축의무를 부과하는 경우가 높은 단가에 화학비료 감축의무 없는 경우보다 총소득효과가 크게 계측되었다.

표 5-3 논농업 직불제 시행에 따른 쌀농가 소득변화 전망(2001-04)

단위: 억원(1995년 불변가격)

	직접소득효과	간접소득효과	계
(1-1-1안) 전체 논, 상한 3ha, 논의 형상과 기능 유지	11,652/19,420	-3,001/-4,911	8,651/14,509
(1-1-2안) 전체 논, 상한 3ha, 비료보조 단계적 감축	13,929/21,697	4,558/2,629	18,487/24,326
(1-1-3안) 전체 논, 상한 3ha, 비료보조 일시 감축	15,536/23,304	9,256/7,309	24,792/30,613
(1-2-1안) 전체 논, 상한 2ha, 논의 형상과 기능 유지	10,632/17,720	-2,737/-4,486	7,895/13,234
(1-2-2안) 전체 논, 상한 2ha, 비료보조 단계적 감축	12,710/19,798	4,810/3,044	17,520/22,842
(1-2-3안) 전체 논, 상한 2ha, 비료보조 일시 감축	14,176/21,264	9,500/7,718	23,676/28,982
(2-1-1안) 진흥지역 논, 상한 3ha, 논의 형상과 기능 유지	8,472/14,120	-2,178/-3,583	6,294/10,537
(2-1-2안) 진흥지역 논, 상한 3ha, 비료보조 단계적 감축	10,128/15,776	5,343/3,926	15,471/19,701
(2-1-3안) 진흥지역 논, 상한 3ha, 비료보조 일시 감축	11,296/16,944	10,017/8,587	21,313/25,531
(2-2-1안) 진흥지역 논, 상한 2ha, 논의 형상과 기능 유지	7,728/12,880	-1,986/-3,270	5,742/9,610
(2-2-2안) 진흥지역 논, 상한 2ha, 비료보조 단계적 감축	9,238/14,390	5,526/4,230	14,764/18,620
(2-2-3안) 진흥지역 논, 상한 2ha, 비료보조 일시 감축	11,904/15,456	10,195/8,887	22,099/24,343

주: 논의 형상과 기능 유지 조건 부과 시 재배면적과 생산량의 / 앞 수치는 ha당 직불 단가가 30만원일 경우이고, / 뒤 수치는 직불 단가가 50만원일 경우임. 비료보조 단계적 감축 시의 경우는 단가를 매년 25,000원씩 가산하며, 비료보조 일시 감축 시는 논의 형상과 기능 유지 시의 단가에 10만원 추가함.

4. 소비자잉여 변화

- 논농업 직접지불제 시행은 직접지불제를 시행하지 않을 경우에 비하여 소비자가격이 인하되는 효과를 가져와 소비자잉여가 증대하나, 화학비료 사용 감축의무를 부과할 경우는 생산량 감소에 따라 소비자가격이 상승하는 결과를 가져와 소비자잉여가 감소할 것으로 전망된다(표 5-4).
- 2001~04년간 소비자잉여가 가장 증대되는 직접지불제 방식은 단가 높고 화학비료 감축의무를 부과하지 않는 경우이고, 소비자잉여가 가장 감소하는 방식은 단가 낮고 화학비료 감축의무를 부과하는 경우이다.

표 5-4 논농업 직불제 시행에 따른 소비자잉여 변화 (2001-04)

단위: 억원(1995년 불변가격)

	단가 30만원/ha	단가 50만원/ha
(1-1-1안) 전체 논, 상한 3ha, 논외의 형상과 기능 유지	3,607	5,909
(1-1-2안) 전체 논, 상한 3ha, 비료보조 단계적 감축	-9,266	-6,954
(1-1-3안) 전체 논, 상한 3ha, 비료보조 일시 감축	-13,504	-11,189
(1-2-1안) 전체 논, 상한 2ha, 논외의 형상과 기능 유지	3,290	5,397
(1-2-2안) 전체 논, 상한 2ha, 비료보조 단계적 감축	-9,569	-7,453
(1-2-3안) 전체 논, 상한 2ha, 비료보조 일시 감축	-13,803	-11,684
(2-1-1안) 진흥지역 논, 상한 3ha, 논외의 형상과 기능 유지	2,620	4,311
(2-1-2안) 진흥지역 논, 상한 3ha, 비료보조 단계적 감축	-10,211	-8,513
(2-1-3안) 진흥지역 논, 상한 3ha, 비료보조 일시 감축	-14,435	-12,735
(2-2-1안) 진흥지역 논, 상한 2ha, 논외의 형상과 기능 유지	2,389	3,936
(2-2-2안) 진흥지역 논, 상한 2ha, 비료보조 단계적 감축	-10,432	-8,879
(2-2-3안) 진흥지역 논, 상한 2ha, 비료보조 일시 감축	-14,653	-13,098

5. 외부경제효과 - 비계량적 서술

- 친환경농업의무를 부과하지 않는 방식은 논농업 직접지불제가 없을 경우에 비하여 논면적이 늘어나므로 그만큼의 홍수조절과 지하수함양 등 외부경제

효과를 가져오며, 반면 화학비료 과다 사용에 의한 물과 토지 오염 등의 외부경제효과를 증대시킬 것이다.

- 친환경농업의무를 부과할 경우 역시 직접지불제 없을 경우보다 논면적이 늘어 홍수조절과 지하수함양 등 외부경제효과를 가져올 뿐만이 아니라, 화학비료 사용을 줄여 외부경제를 감소시킬 것이다. 또한 소비자에게 안전한 식량을 공급하는 효과도 가져오게 된다.
- 친환경농업의무를 부과할 경우, 농가로서는 직접지불에 의한 직접소득효과와 간접소득효과를 얻는 반면, 소비자로서는 직접지불제가 없는 경우보다 소비자잉여가 줄어드는 결과를 가져오지만, 안전한 식량을 공급받는다는 외부경제효과를 얻게 된다.

〈부록〉 쌀수급모형

- 재배면적

$$\begin{aligned} \text{LOG}(\text{BN}) = & (\text{TIME} \leq 2000) * (0.2235998724 + 0.09959351874 * \text{LOG}(\text{REF}(-1))) \\ & + 0.7774085283 * \text{LOG}(\text{BN}(-1)) + (\text{TIME} \geq 2001) * (-0.8022059808 - 0.016 \\ & 1354594456 + 0.05288587446 * \text{LOG}(\text{REF}(-1)) + 1.012670682 * \text{LOG}(\text{BN}(-1))) \end{aligned}$$

- 단위당 수확량

$$\begin{aligned} \text{BG1} = & (\text{TIME} < 2001) * \text{BG} + (\text{TIME} = 2001) * (\text{BG} - \text{BG} * 0.1) + (\text{TIME} = 2002) * (\text{BG} - \text{BG} * 0.2) \\ & + (\text{TIME} = 2003) * (\text{BG} - \text{BG} * 0.3) + (\text{TIME} \geq 2004) * (\text{BG} - \text{BG} * 0.4)^{23} \\ \text{LOG}(\text{BI}) = & 5.519784215 + 0.04485332708 * (\text{T}^{0.5}) + 0.09245055093 * \text{LOG}(\text{BG1}) \\ & - 0.1819717285 * \text{BID1} + 0.06396001899 * \text{BID2} \end{aligned}$$

- 생산량

$$\text{BX} = \text{BN} * \text{BI} / 100$$

- 공급량

$$\text{SU} = \text{BX}(-1) + \text{BT}(-1) + \text{MMA}$$

- 종자량

$$\text{BW} = \text{BX}(-1) * 0.007383$$

- 감모량

$$\text{BU} = \text{SU} * 0.04$$

- 이월량

$$\text{BT} = 931.6$$

- 가공량

$$\text{BV} = 171$$

- 소비량(MMA 도입만 가정시 적용)

$$\text{TAJ} = \text{SU} - \text{BW} - \text{BU} - \text{BT} - \text{BV}$$

23) 친환경 직불제 실시할 때, 적용되는 식으로 2001년부터 2004년까지 매년 10%씩 비료 투입량을 감축시키는 정책을 반영하기 위한 것임.

- 소비량(관세화 실시시 적용)

$$\begin{aligned} TAJ = & (TIME \leq 2004) * (SU - BW - BU - BT - BV) + (TIME > 2004 \text{ AND } AO < IMPR) * (SU - BW - \\ & BU - BT - BV) + (TIME > 2004 \text{ AND } AO \geq IMPR) * ((EXP(5.779176832 - 0.0896665051576 - \\ & 0.1923944401 * LOG(AF/AD * 100) - 0.03945799019 * LOG(DAO/AG * 100) + 0.11 \\ & 93897265 * LOG(AT/AG * 100) + 0.1116708495 * LOG(AU/AG * 100))) * AA / 1000000 \end{aligned}$$

- 1인당 소비량

$$AJ = TAJ * 1000000 / AA$$

- 소비자가격지수(경상)

$$\begin{aligned} LOG(AO) = & 7.217209244 + 0.3706334729 * LOG(AT) + 0.706216458 * LOG(AU) + 0.1128769377 \\ & * LOG(AF) - 0.3042902992 * LOG(PAJ) \end{aligned}$$

- 수입가격지수(소비자, 경상)

$$IMPR = (1 + CE * 0.01) * 1.04 * 1.1 * 80 * CC * AE / 1000$$

- 가격결정식

$$\begin{aligned} DAO = & (TIME \leq 2004) * AO + (TIME > 2004 \text{ AND } AO \geq IMPR) * IMPR + (AO < IMPR \\ & \text{ AND } TIME > 2004) * AO \end{aligned}$$

- 소비자가격(실질)

$$RAO = DAO / AG * 100$$

- 초과 수입량

$$IM = TAJ + BW + BU + BV + BT - BX(-1) - BT(-1) - MMA$$

- 농판가격

$$LOG(AW) = 0.9457241558 + 0.9146024793 * LOG(AO)$$

- 실질농판가격(95=100)

$$RAW = AW / AG * 100$$

- 생산비

$$\begin{aligned} LOG(CJ) = & 15.7765739 - 3.706445785 * LOG(BI) + 4.902765329 * LOG(T) + 0.2853895575 \\ & * (LOG(RBC) - LOG(RBE)) + 0.04787787288 * (LOG(RBD) - LOG(RBE)) \\ & + 0.5 * 1.083092529 * (LOG(BI))^2 + 0.5 * (-0.04412224248) * (LOG(RBC) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
& -\text{LOG}(\text{RBE}))^2 + 0.5 * 0.01355579895 * (\text{LOG}(\text{RBD}) - \text{LOG}(\text{RBE}))^2 \\
& - 0.07791230838 * (\text{LOG}(\text{RBC}) - \text{LOG}(\text{RBE})) * (\text{LOG}(\text{RBD}) - \text{LOG}(\text{RBE})) \\
& + 0.03280906837 * (\text{LOG}(\text{RBC}) - \text{LOG}(\text{RBE})) * \text{LOG}(\text{BI}) + 0.01090219164 \\
& * (\text{LOG}(\text{RBD}) - \text{LOG}(\text{RBE})) * \text{LOG}(\text{BI}) - 1.10918929 * \text{LOG}(\text{T}) * \text{LOG}(\text{BI}) - \\
& 0.1230541548 * (\text{LOG}(\text{RBC}) - \text{LOG}(\text{RBE})) * \text{LOG}(\text{T}) + 0.009021970733 \\
& * (\text{LOG}(\text{RBD}) - \text{LOG}(\text{RBE})) * \text{LOG}(\text{T}) + 0.5 * 1.156951557 * (\text{LOG}(\text{T}))^2
\end{aligned}$$

- 생산비(실질)

$$\text{RCJ} = \text{CJ} * 100 / \text{AD}$$

- 경영비

$$\text{LOG}(\text{CL}) = -1.234211625 + 0.568392366 * \text{LOG}(\text{CJ}) + 0.5004810515 * \text{LOG}(\text{CL}(-1))$$

- 주산물 평가액

$$\text{EB} = \text{BI} * \text{AW} / 80$$

- 부산물 평가액

$$\text{EC} = \text{EB} * 0.028$$

- 농가 쌀 조수입(경상, 10a)

$$\text{ED} = \text{EB} + \text{EC}$$

- 농가 쌀 조수입(실질, 10a)

$$\text{RED} = \text{ED} / \text{AD} * 100$$

- 농가 쌀 소득(경상, 10a)

$$\text{EF} = \text{ED} - \text{CL}$$

- 농가 쌀 소득(실질, 10a)

$$\text{REF} = \text{EF} / \text{AD} * 100$$

- 농가 쌀 순수익

$$\text{NIC} = \text{ED} - \text{CJ}$$

- 자급률

$$\text{SELF} = \text{BX}(-1) / (\text{TJ} + \text{BU} + \text{BV} + \text{BW}) * 100$$

- 농업노임(경상)

$$\text{LOG}(\text{BE})=-0.8151585939+0.7121925664*\text{LOG}(\text{AD})+0.4643168345*\text{LOG}(\text{BE}(-1))$$

- 농업노임(실질)

$$\text{RBE}=\text{BE}/\text{AD}*100$$

- 비농업노임(경상)

$$\text{LOG}(\text{BF})=-6.717260589+0.8050733717*\text{LOG}(\text{AB})+0.2142830982*\text{LOG}(\text{AD})$$

- 비농업노임(실질)

$$\text{RBF}=\text{BF}/\text{AD}*100$$

- 농가호수

$$\text{LOG}(\text{CU})=-0.1076090295+0.02642945519*\text{LOG}(\text{REF}(-1))+0.9606433651*\text{LOG}(\text{CU}(-1))$$

- 호당재배면적

$$\text{HBN}=\text{BN}/\text{CU}$$

내생 및 외생변수 요약

구분	변수명	단위	비고	구분	변수명	단위	비고
AA	인구	명		CE	TE	%	
AB	GDP	10억원	경상	CL	경영비	원/10a	경상
AC	1인당 GDP	천원	경상	CU	쌀 농가호수	천호	
AD	GDP 디플레이터	'95=100		EB	주산물평가액	원/10a	경상
AE	환율	원		EC	부산물평가액	원/10a	경상
AF	1인당가처분소득	천원	경상	ED	농가 쌀 조수입	원/10a	경상
AG	CPI	'95=100		HBN	호당 재배면적	ha	
AJ	1인당 쌀 소비량	kg		IM	초과수입량	천 M/T	
AO	쌀 소비자 대표가격	원/80kg	경상	MMA	MMA 도입량	천 M/T	
AU	밀가루가격(소비자)	'95=100	경상	NIC	농가 쌀 순수익	원/10a	경상
AV	육류가격(소비자)	'95=100	경상	RAW	쌀 농판가격	'95=100	실질
AW	쌀 농판가격	'95=100	경상	RBC	경상채 구입가격	'95=100	실질
AT	보리가격(소비자)	'95=100	경상	RBD	농기구 구입가격	'95=100	실질
BG	비료투입량	kg/10a		RBE	농업노임	'95=100	실질
BI	단수	kg/10a		RBF	비농업노임	'95=100	실질
BN	재배면적	천 ha		RCJ	생산비	원/10a	실질
BT	이월량	천 M/T		REF	농가 쌀 소득	원/10a	실질
BU	감모량등	천 M/T		SELF	쌀 자금률	%	
BV	가공량	천 M/T		SU	공급량	천 M/T	
BW	종자량	천 M/T		T	기술대리변수	시간변수	
BX	생산량	천 M/T		TAJ	식용소비량	천 M/T	
CC	쌀 국제가격	US \$/MT	경상				

외생변수 적용치

구분	1999	2000	2004
물가상승률(%)	0.80	2.80	3.00
경제성장률 (%)	10.20	5.00	5.00
환율(원/\$)	1,159	1,140	1,060
인구(만명)	4,685.8	4,727.5	4,878.5

모형의 안정성 검정(DYNAMIC EX-POST SIMULATION)

주요 내생변수	RMSPE(%)	MAPE(%)	Theil's inequality coefficient
재배면적	4.61	4.48	0.0235
단수(10a당)	3.99	3.29	0.0188
생산량	4.49	3.51	0.0216
공급량	12.21	10.31	0.0658
식용소비량	9.49	6.61	0.0483
1인당 소비량	9.61	6.76	0.0495
소비자 가격(경상)	15.91	8.47	0.0935
농판가격(경상)	15.32	8.68	0.0875
생산비(경상)	10.76	8.69	0.0525
농가 쌀 소득(실질)	8.25	6.55	0.0392

제 6 장

관련제도 개편 방향

1. 수매제도 개편 방향

1.1. 수매제도의 변천

가. 1980년대 이전의 수매제도

- 벼 수매제도는 1948년 정부수립 이후부터 시작되었는데, 1950년대에는 재정이 부족하였던 관계로 주로 현물수매방식에 의존하였다. 즉, 정부는 농민들의 농지세를 양곡으로 납부하도록 하고 정부가 농가에 대한 비료공급을 양곡과 교환하는 양비교환 방식에 의존하여 양곡을 조달하였으며, 이를 공무원 급여나 도시 영세민들에게 배급하는데 사용하였다. 이 시기에는 수매가격이 생산비 이하로 낮게 책정되었으므로 정부는 반강제적으로 양곡을 수매하였다고 볼 수 있다. 한편, 정부는 쌀가격이 수확기에는 폭락하고 단경기에는 폭등하는 현상을 완화하기 위하여 1957~68년간 미곡담보용자제도를 실시하여 가격안정을 기하였다.

- 1962년에 수매가격이 생산비 수준으로 대폭 인상되고 현금수매가 시작되었으며, 정부수매에 대한 국회동의제도가 시행되었다. 그러나 재정의 부족으로 1960년대의 현금 수매량은 생산량의 6% 이하에 머물렀으며, 현물 수매분까지 감안하여도 10%에 미달하였다.
- 1970년대에 정부는 쌀 자급을 목표로 다수확 품종인 통일계 벼를 보급하기 위하여 통일계 벼만 수매하였다. 1972년부터 정부는 미국의 현금 수매량을 생산량의 10% 이상으로 확대하였는데, 1977~79년산에 대해서는 수매량을 생산량의 20~22%로 늘렸다. 한편, 수매가격 인상률도 물가상승률 이상으로 책정하였으며, 도시 근로자가구를 위하여 정부미를 싸게 파는 이중곡가제를 시행하였다. 1970년대말에 국민적 염원이던 쌀 자급이 이루어졌다.
- 1980년의 냉해로 대흉작이 들어 대규모의 수입이 이루어지고, 곧 이은 풍작으로 말미암아 정부보유 재고미의 이월량이 계속적으로 높게 유지되게 되었다. 그리하여 1980년대에는 수매량이 10% 대로 낮게 유지되고 수매가격도 물가상승률 이하로 책정되는 정책기조가 지속되었으며, 재고 부담을 줄이고 물가를 안정시키기 위하여 저가에 방출되었다. 1984년부터는 정부의

표 6-1 수매방출제도 운용방식의 변천

수매제도		방출제도	
시기	수매방식	시기	방출방식
1948-61	생산비 이하의 수매가격 책정	1948-57	공무원, 영세민 배급제
1957-68	미담용자제		
1962-72	정부수매 국회동의제	1958-69	정가판매제(정부미 원가로 정곡 방출)
1967-79	물가상승률 이상의 수매가격 인상		
1972-80	수매량 증량(80년 생산량의 24%)	1970-93	이중곡가제(정부미 원가 이하로 정곡 정가판매)
1972-91	통일벼 수매		
1981-89	수매량 축소(88년 생산량의 14%)		
1987-90	물가상승률 이상의 수매가격 인상	1986-94	조곡매출(정부양곡도정공장 일부에 정가로 조곡 판매)
1984-	농협차액수매제 병행		
1989-	정부수매 국회동의제		
1993-	산물수매제 병행	1994-	공개입찰매출(정부미 조곡을 싣가 판매)
1997-	약정수매제		

수매자금 부담을 줄이기 위하여 농협중앙회의 자금을 이용하여 수매하는 차액수매제도를 병행하게 되었다.

- 이상에서 간략히 살펴본 바와 같이, 1950년대의 수매제도는 전적으로 소비자를 위한 제도였으며, 1960년대는 농민을 위한 제도로 전환된 시기였다. 1970년대의 수매제도는 농가 소득지지를 통한 쌀 증산을 이룩하였으며, 1980년대에는 소비자를 위한 물가안정의 수단으로 이용되었다고 볼 수 있다(표 6-1).

나. 1990년대의 수매제도와 쌀 수급

- 1988년 여소야대 국회에서 1972년에 폐지된 국회동의제도가 부활되어 수매량이 증대되는 기조로 전환되었다. 수매가격 산정방식은 90% 한계생산비가 기준이 되도록 운영되었다. 국회동의제도 시행에 따라 수매가격 인상을 공방이 정기국회 공전의 빌미가 되어 회기가 끝난 후에 정부안과 크게 다를 바 없이 결정되는 낭비적 사태가 속출하였다.
- 1992년까지 수매가격은 농가소득 논리에 따라 인상되고, 방출가격은 물가 논리에 따라 인상이 억제됨에 따라 시장왜곡이 심화되었다. 수매곡의 저가·정가방출로 인해 민간 유통업체들의 벼 매입·유통기능이 위축되면서 생산농가는 시장출하시 제값을 받지 못하기 때문에 정부수매량 확대 및 수매가격 인상을 요구하게 되었고, 정부의 수매 부담은 그만큼 가중되었다. 또한 1980년대 후반에 소득 5,000불 시대가 되면서 쌀 소비가 줄어들고 소비자들이 고품질 쌀을 선호하는 현상이 두드러지게 되었으나, 미질 차이를 고려하지 않은 정가 수매방식은 양질미 생산을 유도하지 못하고 소비자들의 고품질 쌀 수요를 충족시키지 못하였기 때문에 농가, 소비자, 정부 모두를 만족시키지 못하는 상황이 되었다.
- 1988~92년의 연이은 풍작과 소비 감퇴로 정부보유 재고미가 급격히 증가하게 되었다. 이러한 재고 증가와 이중곡가제로 인하여 양특적자가 급격히

확대되었으나, 재정부담은 재고관리비용, 고미 판매결손 등 사회적 손실(deadweight loss)로 없어지고, 막대한 양곡관리 재정지출이 농가소득지지에 실제로 기여한 비율은 미미하게 되었다. 이에 따라 정부는 1993년 8월에 “양정개혁”을 단행하게 되었다. “양정개혁”의 기본방향은 쌀시장에 정부개입을 최소화하고 민간유통기능을 활성화시켜 쌀 생산농가의 실질소득 향상을 도모하고, 정부의 양곡관리를 시장원리에 맞는 효율적인 제도로 개편하는데 있었다.

- “양정개혁”의 시책 내용으로서 정부는 수매가격의 인상을 억제하고, 쌀 가격의 계절진폭을 확대하여 민간의 보유동기를 유발하며, 쌀 매매업과 도정업의 허가제를 각각 신고제, 등록제로 전환하여 경쟁체제를 유도하고, 농협의 차액수매 지원을 확대하며, 민간 유통업계에 대해 벼 매입자금을 융자하고, 정부미 방출방식에 있어서 전면적인 공매제를 실시하였다. 또한, 산지에 미곡종합처리장을 건설하여 산지 미곡유통의 중심체로 육성하며, 양곡관리기금을 폐지하고 특별회계로 전환하기로 하였다.
- 1992년까지의 쌀 과잉기조는 실질가격의 하락을 초래하였고, 이는 1990년대 초반 벼 식부면적의 급격한 감소의 한 요인으로 작용하였다. 1993~95년에는 냉해 등 연이은 기상 악화로 단수도 저위에 머무르게 되었다. 이에 따라 1991 양곡년도 말에 40%에 육박하던 재고율이 1996 양곡년도 말에는 5% 미만으로 급격히 감소하고 쌀 가격 상승을 초래하였다.
- 1994년 이후 정부수매가격은 동결되거나 인상률이 낮았던데 반하여, 시장 가격 상승률은 수매가격 인상률보다 계속 높아, 수매가격과 시장가격과의 격차가 축소되었으며, 1998년부터는 시장가격이 오히려 수매가격보다 높아졌다(표 6-2).
- 1993년 12월에 다자간 국제협상인 UR 협상이 타결되었다. 우리 나라의 쌀과 관련해서는 UR 협정의 이행기간인 1995~2004년 기간 중 관세화에 의한 수입자유화를 유예하고, 최소수입량(Minimum Market Access : 이하 MMA)을 1995년 51천톤에서 2004년 205천톤으로 증대시키기로 하였다(표

표 6-2 1990년대 쌀 가격, 재배면적, 단수, 자급률

년산	수매가격 ¹ (원/80kg)	수확기 산지 시장가격 ² (원/80kg)	재배면적 (천ha)	단수 (kg/10a)	자급률 (%)
1990	111,410 (10.0)	92,096 (7.1)	1,244	451	102.3
1991	119,210 (7.0)	95,491 (3.7)	1,208	446	97.5
1992	126,360 (6.0)	98,061 (2.7)	1,157	461	96.8
1993	132,680 (5.0)	101,474 (3.5)	1,136	418	87.8
1994	132,680 (0.0)	105,111 (3.6)	1,103	459	93.6
1995	132,680 (0.0)	125,621 (19.5)	1,056	445	89.9
1996	137,990 (4.0)	136,463 (8.7)	1,050	507	105.0
1997	137,990 (0.0)	137,653 (0.9)	1,052	518	104.5
1998	145,580 (5.5)	147,529 (7.2)	1,059	482	96.4
1999	152,860 (5.0)	155,255 (5.2)	1,066	494	99.8 ³
1990-99 연평균 증가율 (%)	3.6	6.0	-1.7	1.0	

주 : 1) 1등급 기준, () 내 수치는 전년 대비 상승률임.

2) 중품 기준, 농림부 조사 주요산지가격이며, () 내 수치는 전년 동기 대비 상승률임.

3) 추정치

자료 : 농림부 식량정책과.

6-3). 또한, 이 기간 중 감축대상 국내총보조금(Total Aggregate Measure of Support: 이하 AMS)²³⁾을 1995년에 2조 1,800억원에서 2004년 1조 4,900억원으로 감축하기로 하였는데, AMS 계산의 기준년도인 1989~91년 평균 AMS의 91%가 쌀 수매로 인한 AMS이다. UR 농업협정문의 규정에 의하여 수매가격이 정부의 관리가격(administered price)인 한에는 감축대상의 국내보조정책이므로 수매량을 지속적으로 감축하여야 하며, 수매가격을 인상할 경우에는 그 만큼 수매량을 더 감축하여야 한다.

23) UR 농업협정문 규정상 국내총보조금은 (관리가격-고정의부참조가격)×(관리가격에 의해 지지받는 물량)으로 계산된다. 여기서 관리가격이란 정부가 정하는 수매가격 등의 개념이며, 고정의부참조가격은 수입국의 경우 cif 가격이 적용된다.

표 6-3 최소 수입량, 국내보조금 감축 계획

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
MMA 수입량 (천톤)	51	64	77	90	103	103	128	154	180	205
AMS 상한액 (억원) ¹	16,987 (21,826)	16,729 (21,056)	16,500 (20,287)	16,272 (19,517)	16,043 (18,748)	15,815 (17,978)	15,586 (17,209)	15,357 (16,439)	15,129 (15,670)	14,900 (14,900)

주 : 1) AMS 상한액은 1989-91년을 기준년도로 한 금액이며, () 내 수치는 1993년을 기준년도로 한 것임. 우리 나라는 () 내 수치를 이행하고 있음.

자료 : 대한민국 정부, UR 농산물협상 이행계획서, 1994.

- 1996년에 시장가격이 급등하자 정부는 그해 6월에 쌀 자급기반 확충을 농정기조로 하는 “쌀산업발전 종합대책”을 수립하였는데, 이중 “양정개혁”의 미결과제인 수매제도 개편의 대안으로서 1997년부터 약정수매제를 시행하기로 하였다.
- 약정수매제란 모내기 철에 생산농가와 정부가 출하약정을 체결한 후 정부는 선도금을 지급하고, 수확후 출하약정 이행 여부는 농가의 자유의사에 맡김으로써 약정물량에 대해서는 약정가격이 하한보장가격이 되도록 하는 제도이다. 여기서 선도금이란 전년도에 정해진 약정수매가격의 40%이다. 농가가 수확후 약정을 이행할 경우 선도금을 제외한 수매대금을 수령하며, 약정을 파기할 경우는 선도금에 연리 7% 이자를 가산하여 반납하게된다.
- 약정수매제의 도입목적은 WTO 체제 하에서 AMS 감축 이행과 쌀의 국제경쟁력 약화를 억제하기 위하여 수매가격의 인상이 어려운 상황 하에서 농가들에게 하한가격을 보장하고 시장 선택을 확대해주며, 무이자 선도금 지급으로 실질적인 가격인상효과를 준다는 표면적 목적 이외에, 시장가격 급등에 따라 수매곡 확보에 어려움을 느낀 정부가 물량확보수단으로서 도입한 배경을 가지고 있다.
- AMS 감축 스케줄에 따라 수매 계획량은 1995년 이후 축소되어왔다. 1993년에 생산량의 30%에 달했던 수매량은 1999년에는 17% 미만으로 떨어졌다. 또한 1997년까지는 수매가격이 시장가격보다 높아 계획량의 98% 이상이 수매되었으나, 1998~99년에는 수매가격이 시장가격보다 낮은 지역이 많아져 수매량은 계획량의 84~87%에 머물게되었다(표 6-4).

표 6-4 1990년대 쌀 생산량과 수매량 추이

년산	생산량 (천석)	수매계획량(천석)			수매실적(천석)			실적 /계획 (%)
		정부 직접 수매	농협 차액 수매	계	정부 직접 수매	농협 차액 수매	계	
1990	38,932	8,500	0	8,500	8,357	0	8,357	98.3
1991	37,390	7,500	1,000	8,500	7,489	1,000	8,489	99.9
1992	37,023	7,100	2,500	9,600	7,098	2,500	9,598	99.9
1993	32,981	6,500	3,500	10,000	6,477	3,500	9,977	99.8
1994	35,134	6,000	4,500	10,500	6,000	4,500	10,500	100.0
1995	32,601	5,500	4,100	9,600	5,500	4,050	9,550	99.5
1996	36,959	5,000	3,800	8,800	5,000	3,618	8,618	97.9
1997	37,842	5,000	3,500	8,500	5,000	3,500	8,500	100.0
1998	35,397	3,880	3,820	7,700	3,874	2,571	6,445	83.7
1999	36,550	3,504	3,472	6,976	3,503	2,579	6,082	87.2

자료 : 농림부 식량정책과.

1.2. 수매제도의 기능

○ 수매제도의 기능은 쌀 수급과 재정 여건에 따라 변화되어왔으나, 주로

- ① 수확기 가격지지를 통한 농가소득 지지,
- ② 단경기 방출을 통한 연중 가격안정,
- ③ 국가위기 및 연속 흉작 등에 대비한 공공비축 유지

등으로 볼 수 있다. 여기서는 1990년대 수매제도의 효과에 대하여 분석하기로 한다.

가. 쌀농가 소득지지 효과

○ 쌀 수매제도로 인한 농민의 혜택은 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 시장가격보다 높은 가격으로 수매하기 때문에 가격지지의 효과(직접소득효과)가 있고, 다른 하나는 수확기 흉수출하를 막아 수확기 시장가격을 상승시켜줌으로써 농가소득을 지지하여 주는 효과(간접소득효과)가 있다.

1) 직접소득효과

- 수매에 의한 직접소득효과는 수매가격과 시장가격의 차이에 수매량을 곱한 액수로 추정할 수 있다. WTO 출범 이전인 1993~94년에는 연간 약 6,000억 원 이상의 직접소득효과가 있었으나, 1998~99년에는 수매가격 인상 억제, 수매량 감축, 시장가격 상승에 따라 가격지지폭이 줄어들어 300~400억원 수준으로 격감한 것으로 추정된다²⁴⁾(표 6-5).
- 농가가 수매에 응한 물량에 대한 조수입은 줄어든 반면, 시장출하량에 대한 조수입은 시장가격의 상승에 따라 증가하여, 전체적인 쌀 농가조수입은 1993년 6조 3,600억원에서 1999년에는 9조 5,500억원으로 크게 증대된 것으로 추정된다.

표 6-5 쌀 수매에 의한 직접소득효과와 미곡조수입 추정

연 산	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
산지시장가격(원/80kg, 중품) ¹⁾ (A)	95,938	99,579	120,085	130,927	132,117	141,993	149,719
수매가격(원/80kg, 1등급) ²⁾ (B)	132,680	132,680	132,680	137,990	137,990	145,580	152,860
가격차(C=B-A)	36,742	33,105	12,595	7,064	5,874	3,588	3,141
생산량(천톤)(D)	4,750	5,060	4,695	5,323	5,450	5,097	5,263
수매량(천톤)(E)	1,437	1,512	1,375	1,241	1,224	929	876
수매에 의한 직접소득지지효과(억원) ³⁾	6,600	6,257	2,165	1,096	899	416	344
시장판매 조수입(억원) ⁴⁾	39,730	44,163	49,835	66,806	69,791	73,978	82,102
수매분 조수입(억원) ⁵⁾	23,833	25,077	22,804	21,406	16,890	13,524	13,391
총미곡조수입(억원) ⁶⁾	63,563	69,240	72,639	88,212	86,681	87,502	95,493

1) 농림부 조사자료: 수매가격과 직접비교를 위해서 11~12월 평균가격에서 가공임 5,536원/80kg을 제함.

2) 수매등급이 후하여 수매곡의 90% 이상이 1등급임. 산지시장 거래량의 대종을 차지하는 중품의 산지시장가격과의 공정한 비교는 수매곡 1등급 가격이 적합함.

3) $C \times E / 80 \times 1000$

4) $(D - E) \times A / 80 \times 1000$

5) $B \times E / 80 \times 1000$

6) 시장판매 조수입 + 수매분 조수입

24) 수매에 의한 직접소득효과 계측에는 국제적으로 통용되는 PSE(Producers' Subsidy Equivalent) 또는 AMS 방식을 쓸 수도 있으나, 그것은 수입제한 등 국경초치에 의한 가격보장효과도 포함되므로, 여기서의 논의와는 꺾리가 있는 것으로 판단된다.

2) 간접소득효과

- 정부수매로 수확기 산지시장가격을 지지함에 따른 간접소득효과를 계측하기로 한다. 우선 정부의 수매가 없는 경우를 가정하고, 수확기의 생산량을 Q , 수확기에 농민들이 시장에 출하하는 양을 Q_1 , 그리고 단경기에 농민들이 출하하는 양을 Q_2 라고 하자. 그리고 수확기와 단경기의 수요함수는 $P_i(Q_i)$ 로 같으며($i = 1, 2$; 1은 수확기 2는 단경기), 보관비용은 가격의 r 의 비율이라고 하자. 이때 농민들 소득의 현재가치(π)는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\pi = P_1(Q_1)Q_1 + \frac{P_2(Q_2)Q_2}{1+r} \quad (6-1)$$

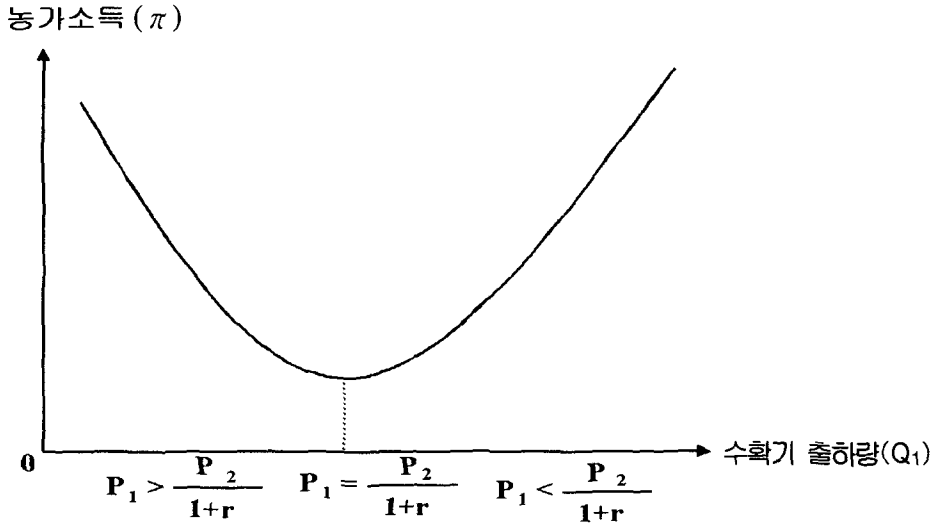
- 수요의 가격탄력성이 ε 으로 일정하다고 가정할 때, 위의 식을 Q_1 에 대해 편미분하고 정리하면 다음과 같다.

$$\frac{d\pi}{dQ_1} = \left(1 + \frac{1}{\varepsilon}\right) \left(P_1 - \frac{P_2}{1+r}\right) \quad (6-2)$$

- 쌀의 수요는 가격에 비탄력적($-1 < \varepsilon < 0$)이기 때문에 우변의 첫번째 괄호는 음이 된다. 그리고 두번째 괄호는 수확기의 가격과 단경기의 가격의 현재가치의 차가 양인지 음인지에 의해 결정된다. $d^2\pi/dQ_1^2 > 0$ 이기 때문에 수확기 판매량과 농민들의 소득간에는 다음과 같은 관계가 성립된다.
- 사공용(1999b)은 약정수매제도 하에서 농민이 수매에 응하는 물량은 수확기에 시장에 내다 팔려고 하는 물량을 수매에 응한다는 것을 보였다. 즉, 약정수매는 수확기의 시장출하량을 줄이고, 단경기의 시장출하량을 늘리는 효과가 있다.²⁵⁾ 그래서 수매량 증대는 (그림 6-1)에서 수확기 시장출하량(Q_1)을 줄이는 효과를 가진다.

25) 반면 용자수매제도에서는 수매에 응하는 물량이 단경기에 판매하기 위해 저장하는 물량을 수매에 응하게 된다고 하였음[사공용(1999b)].

그림 6-1 수확기 시장출하량과 농가소득간의 관계



○ $\left(P_1 - \frac{P_2}{1+r}\right) > 0$ 인 경우 :

- 이 경우는 계절진폭이 적은 경우로서, $d\pi/dQ_1 < 0$ 이 된다. 이는 수확기 시장출하량이 감소된다면 농민들의 소득이 증대된다는 것을 의미한다. 즉, 정부가 계절진폭을 낮게 유지하고 수매량을 늘려 농민들의 수확기 시장출하량을 감소시킬수록 농민들의 쌀소득이 증대된다.
- 1990년대 초반까지의 수매방출제도가 이 경우에 해당된다. 즉, 정부는 많은 물량을 수확기에 수매하고, 단정기에 많은 물량을 방출하여 가격의 계절진폭을 낮게 유지한 것이다. 수매량이 많을수록 직접소득효과도 커지지만, (그림 6-1)에서 Q_1 이 $P_1 = P_2/(1+r)$ 점보다 점점 왼쪽으로 가서 간접소득효과 (그림에서의 농가소득)도 커지게 됨을 알 수 있다.

○ $\left(P_1 - \frac{P_2}{1+r}\right) < 0$ 인 경우 :

- 이 경우는 계절진폭이 큰 경우로서, $d\pi/dQ_1 > 0$ 이 된다. 이 경우는 정부수매로 인하여 수확기의 시장출하량이 줄어들 경우 오히려 농민들의 소득이

감소된다.

- 이 경우는 수매량이 축소되고 민간유통기능이 활성화되며 계절진폭이 커지고 있는 현재 내지 미래 상황에 해당된다고 볼 수 있다. 계절진폭이 커질수록 수매량을 가급적 적게 유지하는 것이 <그림 6-1>에서 Q_1 이 $P_1=P_2/(1+r)$ 점보다 점점 오른쪽으로 가서 간접소득효과도 커지게 됨을 알 수 있다.
- 쌀농가들은 위험회피적이므로(사공용 외, 2000), $P_2/(1+r) > P_1$ ²⁶⁾이 되는 것이 시장균형이며, 따라서 계절진폭이 충분히 있을 경우 수매량 증대는 농가소득을 감소시키는 결과를 가져온다. 즉, “양정개혁”의 정책기조대로 정부의 시장개입을 최소화하고 민간유통기능이 활성화될 경우, 계절진폭이 충분히 커지고 이 경우에 정부수매는 농민들의 소득을 감소시키는 효과를 나타내는 것이다.
- 결론적으로, 1990년대 초반까지의 수매제도는 수매량과 수매가격을 높게 유지하고 계절진폭을 낮게 유지할 수 있어 쌀농가들에게 수매에 의한 직접소득효과와 간접소득효과를 모두 주었으나, WTO 체제 출범 이후 수매량을 축소해야하는 상황하에서는 민간시장기능을 활성화하고 계절진폭을 적정선²⁷⁾까지 크게 유지하는 것이 간접소득효과를 올리는 것이 된다.²⁸⁾

나. 단경기 가격안정 효과

- 1960년대까지는 수확기 가격이 폭락하고 단경기 가격은 폭등하는 사태가 매년 반복되었다. 이에 따라 정부가 수확기 가격을 지지하는 수단으로 수

26) $P_2/(1+r) - P_1$ 의 값이 보관에 따른 위험에 대한 프리미엄으로 해석할 수 있음.

27) 적정 계절진폭에 대해서는 다음 절에서 논의함.

28) 매년의 AMS가 정해져있는 상황하에서, 쌀농가의 소득극대화를 위해서는 수매가격을 매우 높게 유지하고 그에 따라 적은 물량만을 수매하는 것이 쌀농가의 직접효과와 간접효과 모두를 극대화할 수 있다고 생각할 수 있다. 그러나 이 경우는 정부가 비싸게 사서 시장가격으로 판매함에 따라 양특적자 규모가 커지는 문제점이 발생한다. 또한 수매량을 일시에 줄일 경우, 수확기 시장출하량이 갑자기 많아져 수확기 시장가격이 폭락할 위험성이 있으며, 계절진폭이 적정선 이상으로 커지고 정부 보유량이 적어 단경기 물가관리가 안될 가능성이 있다.

매를 확대하게 되었다. 1970년대와 1980년대에는 정부가 시장가격보다 싸게 사서 시장가격보다 싸게 파는 이중곡가제를 시행함으로써 농가소득지지와 도시서민가구보호를 달성하고자 하였다. 이때까지는 쌀이 가계비나 물가지수 가중치에서 차지하는 비율이 높아 정부가 물가를 관리하기 위한 수단으로써 수매방출제도가 유용하였다고 볼 수 있다.

- 1990년대초에는 연이은 풍작에 따라 정부재고미가 누적되면서 방출을 늘리게 되어 계절진폭이 매우 낮게 유지되었다. <표 6-6>에서 보는 바와 같이 1990~92년산에 대한 계절진폭은 3~5%에 불과하여, 민간부문의 보관동기가 없어지고 수매량 확대 압력이 커지게 되었다.
- 1990년대에는 쌀이 가계나 물가에서 차지하는 비중이 줄어들어 정부가 쌀가격을 관리할 필요성이 줄어들게 되었으며, 1993년의 “양정개혁”에서 비효율적인 정부의 양곡관리기능을 시장기구가 수행할 수 있도록 정부의 시장왜곡을 줄이기로 하였다. 이의 일환으로 정부는 정가방출방식을 공매방식으로 전환하고 계절진폭을 유지하는 방향으로 방출량을 조절함에 따라 수확기 대비 단경기 가격의 계절진폭이 확대되어, 1995년산과 1997년산의 경우는 14%까지 확대되었으며, 1998년산은 8%로 줄어들었다.
- 정부의 시장개입이 없고 시장이 완전경쟁적이라고 가정할 경우, 계절적 생산품인 쌀의 계절진폭은 어떻게 결정될 것인가? 우선 수확기에서 단경기까지 쌀을 보유하는데 드는 재고관리비용이 고려될 것이다. 적정 계절진폭을 수확기와 단경기의 9~10개월간 금리, 감모, 보관료, 입출고료의 합으로 보면 13% 가량이 적정 계절진폭이 된다.²⁹⁾ 이는 농가들을 위협중립적인 것으로 가정한 것이다. 수확후 농가는 즉시 판매할 것인지, 단경기까지 보관할 것인지를 결정해야 하는데, 수확기 가격은 알려져 있지만 단경기 가격은 알려져 있지 않기 때문에 보관하는데는 단경기 가격에 대한 불확실성을 감안하게 된다. 농가들이 단경기 가격상승분을 보관비 이상이 될 것으로 기대하

29) 김명환 외(1991)는 적정 계절진폭을 수확기와 단경기의 9~10개월간 금리, 감모, 보관료, 입출고료의 합으로 보아 17~18%로 제안하였다. 1991년은 은행 대출금리가 연 12.5%로 높은 시기였으므로, 최근의 이자율 8.5%를 적용할 경우 적정 계절진폭이 13% 내외가 된다.

지 않는다면 쌀을 보관하지 않게 될 것이고, 이는 수확기 공급량을 늘려 수확기 가격을 하락시키고 단경기 가격을 상승시키는 결과를 가져올 것이다. 결국 계절진폭은 재고관리비용에다가 농민들의 위험에 대한 프리미엄이 포함되어 있다는 것을 의미한다.

- 정부의 시장개입이 있던 상황에서 계절진폭이 실제로 어떻게 나타났는지를 분석하기 위해서 다음과 같은 인과관계를 설정해볼 수 있다.

$$SV_t = f (C_t, R_t, G_t, I_t) \quad (6-3)$$

SV_t : t양곡년도의 쌀가격의 계절진폭

C_t : t양곡년도로의 이입재고율(이월량/소비량)

R_t : t양곡년도의 방출비율(방출량/소비량)

G_t : t양곡년도의 수매비율(수매량/생산량)

I_t : t양곡년도의 은행금리

표 6-6 1990년대 쌀의 계절진폭, 연말재고율, 방출비율, 수매비율, 이자율

단위 : %

양곡년도	계절진폭 ¹	재고이입율 ²	방출비율 ³	수매비율 ⁴	이자율 ⁵
1990	14.3	0.29	19.1	28.6	11.25
1991	4.8	36.9	16.7	21.5	11.25
1992	4.0	38.8	19.8	22.7	11.25
1993	3.2	36.3	24.9	25.9	10.25
1994	7.1	33.6	30.7	30.0	10.50
1995	11.2	20.8	28.4	29.9	10.75
1996	14.1	12.6	33.0	29.3	11.10
1997	8.7	4.8	15.7	23.3	15.32
1998	13.6	9.5	16.3	22.5	11.11
1999	7.9	15.2	18.9	18.2	8.52

주: 1) 수확기 대비 단경기의 가격 상승률임.

2) 전기 양곡년도말 이월재고량 / 당기 양곡년도중 총소비량

3) 방출량 / 총소비량, () 내는 곡가조절용 방출량 / 총소비량임.

4) 수매량 / 생산량

5) 시중은행 대출금리 (한국은행)

자료 : 농림부 식량정책과.

- 다른 조건이 불변일 경우, 정부미 재고이입량이 많으면 단경기 방출량이 늘어나 계절진폭이 낮아질 것이므로 편미분치 dSV/dC 는 음의 값을 가질 것으로 기대할 수 있다. 단경기에 방출을 많이 할 경우, 다른 조건이 불변이라면, 계절진폭이 낮아질 것이므로 편미분치 dSV/dR 은 음의 값을 가질 것이다. 수매를 많이 할 경우, 다른 조건이 불변이라면, 수확기 가격을 상승시켜 계절진폭이 낮아질 것이므로 편미분치 dSV/dP 역시 음의 값을 가질 것이다. 이자율이 높다면 계절진폭도 높아질 것으로 볼 수 있으므로 편미분치 dSV/dI 는 양의 값을 가질 것이다.
- (6-3)식을 선형함수형태로 설정하고 1990년대의 10년간 시계열자료를 이용하여³⁰⁾ stepwise 방식으로 회귀분석한 결과식들은 <표 6-7>과 같다.
- <표 6-7>의 식 (6-4)와 (6-5)에서 보는 바와 같이, 설명변수중 연말재고율 계수는 -0.35 가량으로 부호와 통계적 유의성이 합당하게 나왔는데, 이는 연말재고율이 1% 포인트 상승하면 계절진폭은 0.35% 포인트 정도 떨어지는 효과가 있음을 나타낸다.
- 설명변수 중 방출비율과 수매비율간의 다중공선성이 condition index test로 나타나 두 변수 중 방출비율만을 택한 결과, 식 (6-5)와 같이 계수의 부호는 적절하게 나타났으나, 통계적 유의성이 없었다. 이자율 계수 역시 유의성이 없었다.

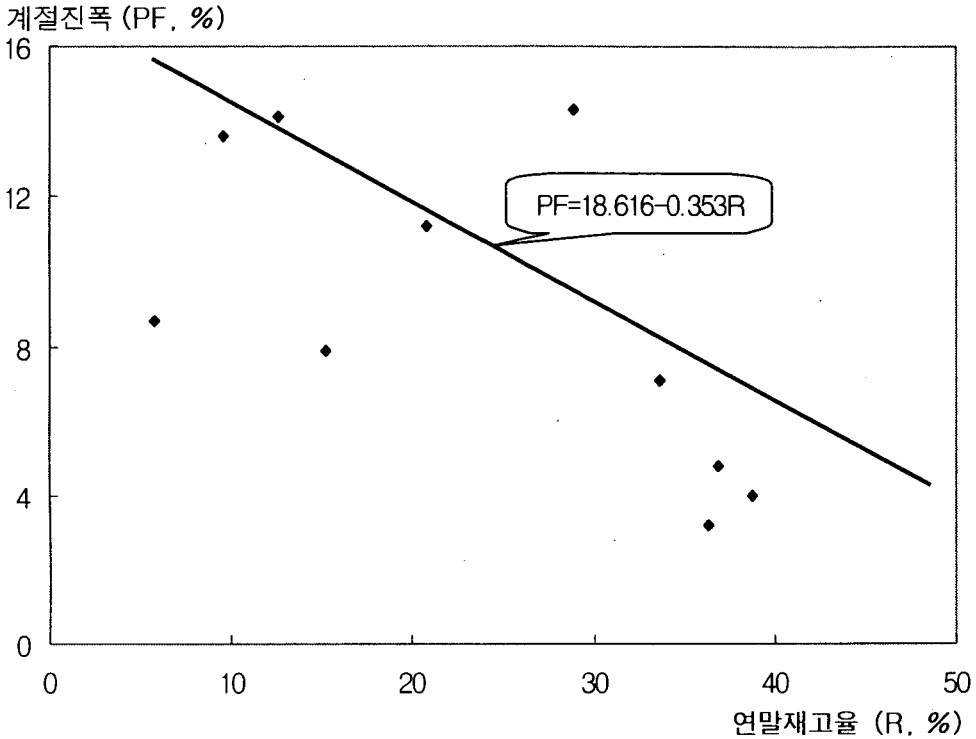
표 6-7 계절진폭 회귀분석 결과

식	상수항	재고율	방출비율	R2
(6-4)	18.616 (7.01)	-0.353 (-3.88)		0.71
(6-5)	19.279 (3.49)	-0.355 (-3.51)	-0.025 (-0.14)	0.72

주: () 내 수치는 t치임.

30) 여기서 1990년대 자료만을 이용한 것은 1980년대까지는 통일벼 위주로 정부가 수매방출하였기 때문에 1990년대와 쌀수급의 구조변화가 있을 것으로 판단되기 때문이다. 그리고 1997양곡년도는 재고량이 예외적으로 적은 해여서 분석에서 제외하였다.

그림 6-2 계절진폭과 연도말 재고율의 관계



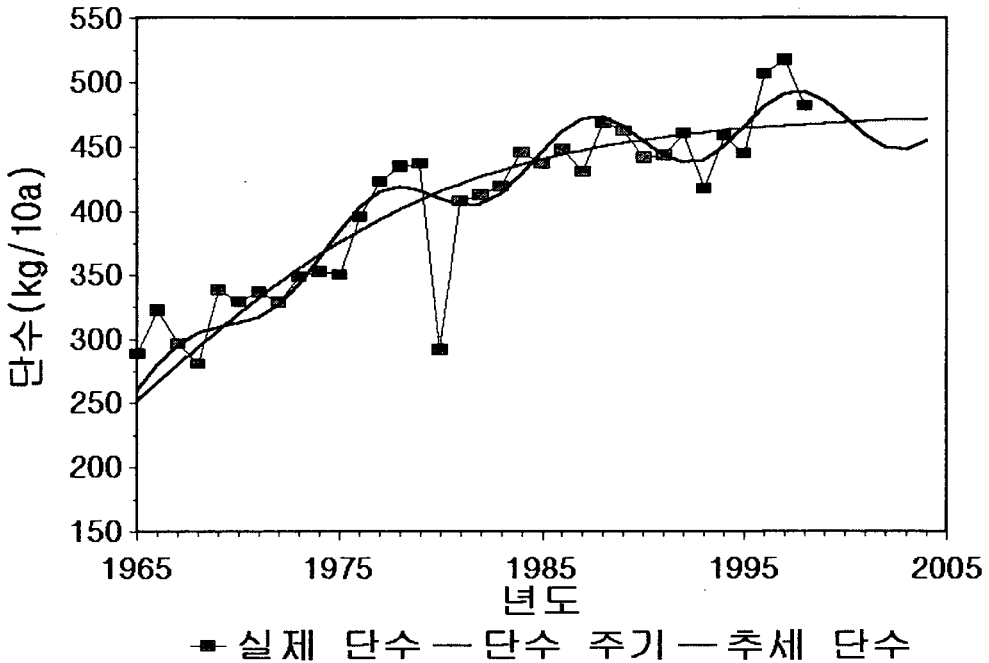
- <그림 6-2>는 1990년대의 계절진폭과 연말재고율의 관계를 나타낸 것인데, 정부의 연도말 재고량이 늘어남에 따라 계절진폭이 감소하는 경향이 있고, 재고가 줄어들수록 계절진폭이 확대되는 경향이 있다는 것을 알 수 있다.
- 적정 계절진폭을 13%로 설정하기 위한 연도말 재고율을 얼마로 유지해야 하는지를 식 (6-4)에 대입하여 구하면 적정 연도말 재고율은 16%가 된다³¹⁾.

다. 공공비축

- 쌀 단수는 약 10년의 주기성을 보여왔다. 풍작주기의 피크는 1966~67년, 1976~77년, 1987~88년, 1997~98년이며, 흉작주기의 피크는 1971~72년, 1982~83년, 1992~93년이었다.

31) $(18.616 - 13.0) / 0.353 = 15.9$

그림 6-3 쌀 단수 추세



- 식량공급의 안정성을 높이기 위해서는 국내 생산능력을 유지하는 것이 중요하지만, 동시에 적절한 물량을 비축하여 연속 흉작이나 긴급상황 발생에 따른 공급부족에 대응하는 것도 대단히 중요하고도 효과적인 공급안정방법이 될 수 있다.
- 국내공급으로 수요가 충족되는 쌀의 비축이란 수확기 직전의 재고량이 중요한 의미를 갖는다. 수확기 직전까지 재고량이 충분히 남아 있어야만 흉작으로 말미암아 생산량이 대폭 감소하는 경우에도 국내공급이 원활하게 이루어질 수 있기 때문이다.
- 이정환 외(1996)에 따르면, 연속 흉작에 의한 수입확률과 연속 풍작에 의한 과잉재고확률을 동시에 최소화하는 비축규모와 방출방식 대안별 시뮬레이션 결과, 연도말 적정재고량은 소비량의 17%인 600만석이고, 재고율 범위는 최소 12%, 최대 22% 범위를 유지하되, 최소치 이하가 예상될 경우는 방출을 중단하고 수입을 하며, 최대치 이상으로 예상될 경우에는 차기 수매량

을 줄이고, 예상 재고율이 최소, 최대치에 근접할수록 방출량을 점감, 점증하는 것이 바람직하다.

- 시계열적으로 보면, 연도말 재고율이 17%를 초과할 경우에는 차기년도의 가격이 하락하고, 17%에 미달할 경우에는 가격이 상승하는 현상을 보여, 17%가 가격변화의 분기점이 된다. 이러한 현상은 국제곡물의 재고율과 가격의 관계에서도 명확히 나타나, FAO에서는 적정재고율을 품목에 따라 16~18%로 권장해오고 있다.
- 양곡년도말 재고율 16~17%, 풍흉에 따라 $\pm 5\%$ 범위를 유지하는 것은 전절에서 분석한 바와 같이 적정 계절진폭을 유지시키고, 수입확률과 과잉재고확률을 최소화시키는 것이다.
- 비축과 방출의 기준을 “양곡관리법”에 명시하여 제도화하여 물가당국 등이 임의로 조절하는 것을 배제하는 것이 필요하다. 비축미의 보관관리는 반드시 정부가 직접할 필요가 있는 것은 아니며, 농협 등이 정부의 지원을 받아 일정한 물량을 위탁하는 방법을 추진하고, 그 성과를 보아가면서 점진적으로 농협 관리 비중을 높여 나가도록 할 필요가 있다.

라. 양곡관리재정의 변화

- 정부양곡을 공매제도에 의한 시가 방출방식으로 전환함에 따라 매매결손이 감소하고 있다. 1993년산의 쌀 80kg당 결손액이 31,680원까지 확대되었으나 1997년산의 경우는 5,990원으로 축소되었다.

표 6-8 수매가격과 방출가격의 변동추이

단위 : 원/80kg

년산	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
수매가격(A)	119,210	126,360	132,680	132,680	132,680	137,990	137,990
방출가격(B)	96,600	96,600	101,000	104,450	124,000	125,000	132,000
A-B	22,610	29,760	31,680	28,180	8,680	12,990	5,990

자료: 농림부, 「양정자료」.

표 6-9 양특적자 추이

단위 : 억원

	1994(A)	1995	1996	1997	1998(B)	A-B
재정보전전 적자	6,739	7,789	3,964	2,024	2,160	4,579

자료: 농림부, 「양정자료」

- 이중곡가제에 의해 1993년까지 급격히 증가하던 양곡매출 손실이 줄어들고 있다. 이에 따라 1995년에 7,800억원이 발생되었던 양특적자는 1998년에는 2,160억원으로 줄어들었다.

1.3. 수매가격의 안정기조 유지

- 기존 수매제도의 기능 중 가격지지를 통한 농가소득지지는 논농업 직접지불제를 통하여 달성하는 것이 WTO 체제에서 효과적인 정책수단이다. 수매가격은 가급적 안정기조를 유지하는 것이 WTO 차기 협상에서 쌀 수입개방이 될 경우 충격을 완화할 수 있다.
- 이를 위하여 논농업 직접지불제 시행기간 동안 양곡유통위원회 건의안 및 정부안을 수매가격 동결로 국회에 제출하여 수매가격을 동결하거나 인상을 최소화하도록 유도해야 할 것이다.
- 또한, 정부수매계획에 대하여 매년 국회동의를 받을 것이 아니라, 3년 내외의 수매계획을 일괄 동의하도록 “양곡관리법”을 개정하는 것을 추진할 필요가 있다.

1.4. 수매량 조정

- 전 절에서 도출한 적정 양곡년도말 재고율 16~17%는 물량으로는 약 600만 석인데, 이를 유지하기 위한 수매량 규모는 얼마 정도가 적정한가? 연간 수매량과 방출량 규모는 비슷하게 운영되어야 양곡년도말 재고량이 일정하게 유지될 수 있다. 정부 수매량은 AMS 감축계획에 따라 2004년까지 수매가

표 6-10 약정수매방식 지속시의 수매가능량

년도	2000	2001	2002	2003	2004
AMS (억원)	16,596	15,847	15,097	14,348	13,598
수매량 (천석) ¹	6,291	6,007	5,723	5,438	5,154

주: 1) 2004년까지 수매가격이 2000년 수준으로 동결될 경우의 수매가능량임.

격을 동결할 경우 최대 수매가능량은 515만석이다.

- <표 6-4>에서 본 바와 같이 정부의 직접수매량은 1990년대에 빠르게 줄어들어 1999년산에 대한 정부의 직접수매량은 350만석이였다. 이같은 추세를 연장할 경우, 2004년에 정부의 직접수매량은 250만석에 불과하게 되어, 공공비축 또는 수급불안정 시에 가격안정기능을 충분히 발휘하지 못할 가능성이 있다. 공공비축과 가격안정을 위해 2004년까지 정부는 직접수매량으로 300만석을 유지하고,³²⁾ 양곡년도 중에 300만석을 방출함으로써 다시 양곡년도 말에 600만석을 유지하는 것을 원칙으로 하여야 할 것이다. 즉 공공비축용 회전분 300만석이 매년 수매, 방출되는 방식이 된다.
- 공공비축용 회전용 300만석은 군관수용으로 100만석 정도 공급되고, 나머지 200만석 정도는 곡가조절용 등으로 방출하게 된다. 1990년대의 곡가조절용 방출량이 500만석 이상이었으므로 급격한 방출량 축소는 가격불안정을 초래할 가능성이 있다.

(1안) 정부 직접수매량 적정 수준 유지, 농협 차액수매량 단계적 축소

- 정부 직접수매량을 공공비축용 회전분인 300만석으로 유지
- 농협 차액수매량을 2004년까지 단계적으로 축소
- 농협 차액수매 재원을 농협 등 민간 유통업체들의 자체매입 재원으로 전환하도록 유도하여 수확기 물량 흡수

32) 1990년대에 300여개소의 미곡종합처리장들이 쌀 주산지에 건설되어 미곡유통의 중심적인 역할을 수행하고 있다. 매년 수매량이 지속적으로 줄어들었어도 수확기 산지 쌀가격이 떨어지지 않은 것은 미곡종합처리장의 매입이 빠르게 늘어왔기 때문이므로, 수매량이 줄어들어도 수확기 가격이 폭락하는 사태는 없을 것으로 보여진다.

표 6-11 향후 수매량 설정 (대안 1)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
정부직접수매	350	316	300	300	300	300
농협차액수매	347	313	230	157	78	0
민간자체매입	0	0	70	143	222	300
계	698	629	600	600	600	600

- 이 대안을 채택할 경우, 양특적자가 매년 줄어들 것으로 전망되며, 반면 AMS를 덜 채우게 됨으로써 국내적으로 AMS 추가감축분을 직접지불 등으로 요구하는 문제가 발생할 수 있을 것으로 보인다.

(1-1안) 민간자체매입분에 대하여 정부가 금융비용, 보관비 보조

- 정부가 일시적 수급불균형 발생시 물가관리를 위해서 민간 자체매입분에 대하여 방출을 효과적으로 조절할 수 있도록 조달재원에 대한 이자와 보관료 등을 재정에서 보전

(1-2안) 민간자체매입분에 대하여 정부 무보조

- 민간 자체매입분에 대한 정부의 방출 조절을 가급적 억제하여 시장기능을 극대화하도록 하며, 이자와 보관료 등을 재정에서 지원하지 않음.

(2안) AMS 감축 스케줄에 따라 수매량 축소 및 민간 자체매입 확대

- AMS 범위내에서 정부수매 유지
- 정부수매 감축분을 농협 등 민간 유통업체들의 자체매입으로 보완하고, 그

표 6-12 향후 수매량 설정 (대안 2)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
정부직접수매	350	316	301	300	300	300
농협차액수매	347	313	299	272	243	215
민간자체매입	0	0	0	28	57	85
계	698	629	600	600	600	600

조달 재원에 대한 이자 등을 재정에서 보전

- 이 대안을 채택할 경우, 양특적자 규모가 줄지 않는 반면, AMS를 다 채우게 된다.

2. 친환경농업 직접지불제도 개편방향

2.1. 친환경농업 직접지불제 정책개요

- 친환경농업 직접지불제는 상수원보호구역, 팔당·대청특별대책지역, 자연공원구역에서의 수질보전을 위해 농약·비료의 사용량을 기준 수준으로 낮추도록 하는 대신에 소득감소분을 지원하는 것이다.
- 비료는 표준시비량, 농약은 유기농산물의 품질기준 중 저농약재배 농산물의 농약잔류 허용기준의 50% 이하를 사용하도록 규정하고 있으며 ha당 524천원을 지급한다.

2.2. 1999년 집행실적

가. 개괄적 집행 실적

- 1999년의 당초 계획은 10,572ha였으며, 최종 집행실적은 10,269ha로 97.1%가 집행되었다. 참여농가수는 17,436호로 호당 평균 약 31만원(0.59ha)의 보조금이 지원되었다.
- 계획에 미달된 내역을 보면, 신청 후 실사를 통한 자격미달(미경작, 규제지역외, 최소면적미만), 중도포기, 실천의무불이행, 토양 및 잔류농약검사 불합격 등으로 303ha에 대해 지원되지 않았다.
- 사업비는 <표 6-13>에서 보는 바와 같이 총 55억 3,300만원이 투입되었고 1억 9,800만원이 미집행되었다. 사업자 미선정으로 5,900만원이 배정되지 않

있고, 자격미달, 중도포기자의 발생으로 8,400만원이 미지급되었으며, 실천 의무 불이행에 따른 보조금 감액 지급이 5,000만원이다.

- 교육불참, 비료·농약 사용대장 미기록 등 (3,800만원)
- 토양검정 및 잔류농약검사의 불합격 (1,200만원)
- 계획에 미달된 집행실적에 따라서, 토양 및 잔류농약검사를 위한 재료비 중 500만원이 집행되지 않았다.
- 작목별 집행실적은 벼가 82%로 대부분이며, 채소 7%, 과수 5%, 기타 6%를 차지하고 있다.

나. 모니터링

- 비료사용에 관한 의무의 준수를 확인하기 위해 4,775점의 토양검정을 한 결과 1.3%에 해당하는 61점 26.3ha가 불합격되었고, 농약사용의무를 확인하기 위한 잔류농약검사는 1,862점을 실시하여 0.6%에 해당하는 11점 20.7ha가 불합격되었다(표 6-14).

표 6-13 친환경농업 직접지불제 사업비 집행 내역

단위 : ha, 백만원

세부사업	예산액 (A)		배정액		집행액 (B)		잔액 (A-B)
	물량	금액	물량	금액	물량	금액	
계	10,572	5,731	10,459	5,672	10,269	5,533	198
직불보조	10,572	5,540	10,459	5,481	10,269	5,347	193
재료비		191		191		186	5

자료: 농림부

표 6-14 토양검정과 잔류농약 검사 결과

구분	검정량			합격량			불합격		
	건수	면적	농가수	건수	면적	농가수	건수	면적	농가수
토양검정	4,775	10,408.3	17,763	4,714	10,382.0	17,685	61	26.3	80
잔류농약 검사	1,862	10,408.3	17,763	1,851	10,387.6	17,710	11	20.7	53

자료: 농림부

2.3. 친환경농업 직접지불제 평가

- '99년 사업의 평가 결과 대부분의 참여농가가 친환경농업 실천기준을 준수하여 일반농가의 경우보다 비료와 농약의 사용량을 크게 절감함으로써 수질보전이라는 정책목표를 효과적으로 달성하고, 특히, 농민들의 친환경농업 필요성 인식 제고로 안전농산물 생산에 기여하고 있는 것으로 평가된다.
- 사업지역에서의 비료와 농약의 사용량은 <표 6-15>에서 보는 것처럼, 전국 평균사용량에 비해 각 각 48%, 37%의 감소효과를 보았다.
- 예산 제약으로 친환경농업 직접지불제가 제한적으로 실시되어 정책목표가 충분히 달성되지 못하고 있다. 총 정책대상지역 면적 79,194ha 중 10,572ha에 대해서만 사업 실시되고 있으며 대상지역 내 참여가 배제된 농가의 불만이 증가하고 있다.

2.4. 친환경농업 직접지불제 방향

- 친환경농업 직접지불제는 논농업 직접지불제가 도입되고 난 후 어떻게 조정되어야 할 것인가 하는 문제가 대두된다. 왜냐하면 친환경농업 직불제에 참여한 대상 농지의 작목 중 벼가 차지하는 비율이 82%에 달하기 때문이다. 친환경농업 직접지불제는 본래 목적이 논농업 직불제와 다르다. 예산상의 이유로 확대하여 실시되지 못하고 있기 때문에 정책목표를 달성하기 위해 확대 실시되어야 한다는 안(1안)과 벼를 대상으로 지급한 부분을 논농업 직접지불제로 흡수하고 친환경농업 직접지불제는 밭작물에 한정해서 실시

표 6-15 비료와 농약 사용량 감소 효과

구 분	총사용량(A)	재배면적(B)	ha당 사용량 (A/B)	전국 사용량 (ha당)	감소율(%)
비 료	2,171,672.9kg	10,408.3ha	208.6kg	398kg ('99)	48
농 약	68,956.8	10,408.3	6.6	10.4 ('98)	37

자료: 농림부

해야 한다는 안(2안)을 상정할 수 있다.

(1안) 확대

- 동일 프로그램 참여자에게 3년간 계속 시행함으로써 저투입농업이 정착되도록 하여 농업의 환경오염원을 감축시키는 효과가 있으며, 정책의 일관성을 유지하는 것이 정부정책에 대한 신뢰감을 높이기 때문에 정책목표의 극대화를 위해 확대할 필요가 있다.
- 이 안은 정부정책에 대한 국민의 신뢰감 증대, 수질보전의 목적 달성, 환경규제지역 내의 농가에 대한 정책적 배려의 지속으로 환경규제에 대한 불만 완화 등의 장점이 있는 반면에, 수혜로부터 배제된 농가와의 형평성, 특히, 논농업 직불이 실시될 경우에 지급단가가 다를 경우의 형평성 문제가 발생할 수 있는 단점이 있다.

(2안) 밭에만 실시하고 논은 논농업 직접지불제로 흡수

- 논농업 직접지불제로 일원화하여 사업운영상의 혼란을 방지하고, 논농사를 하는 농민들 간의 갈등의 소지를 감소시키고, 밭으로 한정하여 적용함으로써 밭농사가 가지는 부정적 환경효과를 감소시키는 장점이 있는 반면에, 친환경농업 직접지불제 도입시의 약속이 지켜지지 않는데 따라 정부정책에 대한 불신감이 증폭되고, 화학투입재의 감축에 의한 논농사가 기여하는 환경효과를 감소시키는 단점이 있다.

표 6-16 친환경농업 직접지불제 방향에 관한 대안 비교

	장 점	단 점
(1안) 유지 및 확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부정책의 일관성 확보 ○ 수질보전 기여 ○ 환경규제지역 대상농가의 불만 완화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 논농업 직불제와 지급단가가 다를 경우 농민간의 형평성 문제 발생
(2안) 밭으로 한정실시, 논은 논농업 직불제로 흡수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 논에 대한 직불제 일원화로 사업운영의 혼란 방지 ○ 규제지역에서의 논농사 농가간의 형평성 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경효과 감소(수질보전이 라는 국가목표 달성도 저하)

3. 경영이양 직접지불제 개편방향

3.1. 경영이양 직접지불제 개요

- 세계무역기구 협정의 이행에 관한 특별법 제11조 제 2항에서 정부는 UR 협정 발효 후 조속한 시일 내에 농림수산업의 생산자를 보호하기 위해 UR 협정이 허용하는 생산제한하의 직접지불, 영세농 등을 위한 보조, 토양 등 환경보전을 위한 유기농·경종농에 대한 보조, 농림수산업 재해에 대한 지원 및 생산과 연계되지 않는 소득보조 등의 지원조치를 강구하도록 규정하였다.
- 다양한 직접지불제도 중 경영규모 확대라는 농정 방향 및 국가재정을 감안하여 시행이 가능한 것부터 순차적으로 도입하기로 하였다. 1997년에 농산물 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정을 제정하고, 동법 시행규칙을 제정하여 우리 나라에서 처음으로 경영이양 직접지불제³³⁾를 도입하여 2004년까지 한시적으로 실시하기로 하였다.
 - WTO 체제하에서 쌀산업의 안정적인 발전을 위해서는 전문 경영체 중심으로 경쟁력을 갖춰나가야 하며 이를 위해서는 경영규모 확대를 통한 구조개선이 필수적이다.
 - 고령화로 인해 은퇴시기가 지났음에도 불구하고 타분야 취업이 어렵고 노후 소득이 보장되지 않아 생산성이 낮은 영농활동을 계속하고 있는 농업인에게 정부가 적정한 소득을 보장해줌으로써 은퇴를 유도하는 한편, 쌀전업농에게 영농규모 확대 기회를 부여하여 우리 나라의 쌀산업 경쟁력이 강화될 수 있도록 경영이양 직접지불제가 도입되었다.
- 고령 농업인이 쌀전업농 등 전문경영체에게 농지를 매도하거나 5년 이상 장기 임대할 경우에 보조금을 지원하는데, 지원금 수준이 비현실적이라는 지적이 대두되면서 다소 상향 조정되었다.

33) 도입 당시에는 규모화촉진 직접지불제로 명칭되었으나 1999년에 경영이양 직접지불제로 사업명이 바뀌었다.

- 사업초년도인 1997년에는 ha당 258만원(5년기준)을 지급하였으나 1998년에는 268만원으로 조정되었고 다시 2000년에는 281만원으로 재조정되었으며 지원상한액은 1,500만원으로 하였다. 2000년도 지원금액을 기준으로 할 경우 경영이양 노령 농가에게는 ha당 연간 56만원이 지급되고 있다.

3.2. 추진 실적 및 문제점

- 1997~1999년 동안 경영을 이양한 고령농업인 37,418명에게 664억원의 보조금이 지원되었으나 매년 경영이양 직불제불제에 참여하는 고령 농업인이 줄어들고 있다.
 - 사업 초년도인 1997년에는 10,588ha가 유동화되었으나, 점차 유동화 면적이 줄어들면서 2000년도에는 4,000ha가 유동화되고 사업비는 110억 수준으로 줄어들 것으로 추정되고 있다.
 - 경영이양 직접지불제 사업으로 이양된 논이 쌀 전업농의 규모확대에 일정 부분 기여하였다고 여겨진다.
- 경영이양 직접지불 추진 실적이 매년 감소하고 있는데 이는 지원금액의 비현실성, 위탁영농에 대한 지원 등으로 인해 노령농가의 은퇴에 대한 기회비용 상승 등의 요인이 복합적으로 작용하고 있기 때문이다.
 - 고령농가가 논을 위탁경영할 경우 ha당 소득은 약 450만원 내외 수준이고

표 6-17 경영이양 직접지불사업 연도별 실적

단위 : 명, ha, 백만원

	1997			1998			1999			2000(계획)		
	인원	면적	금액	인원	면적	금액	인원	면적	금액	인원	면적	금액
매매	2,051	896	2,313	2,281	1,001	2,679	1,777	765	2,049	1,090	480	1,350
임대차	13,679	9,692	25,006	10,434	7,131	19,031	8,476	5,718	15,317	3,910	3,520	9,890
계	15,346	10,588	27,319	12,143	8,132	21,710	9,929	6,483	17,366	5,000	4,000	11,240

자료: 농림부, 농업정책국 내부자료

임대할 경우 약 350만원 수준의 소득이 가능하다. 경영이양의 경우 임대소득에 추가적으로 56만원을 지원받지만 지원금액이 경영이양을 위한 충분한 동기가 되지 못하고 있다.

- 과거 경영이양 직접지불제 프로그램에 참여하였던 농가는 이미 은퇴를 하였거나 은퇴 예정인 농가로 이들을 대상으로 한 복지정책의 성격이 강한 것으로 판단된다.
- 경영이양 직접지불을 통한 경영규모 확대 목적을 달성하기 위해서는 지원금액의 현실화가 선행되어야 한다. 그러나 재정부담이 크게 늘어날 뿐만 아니라 고령 농업인의 재취업기회가 제한된 상황에서 노동력의 유희화를 초래하기 때문에 지원금액의 현실화는 사회적인 호응을 얻기가 매우 어려울 것으로 보인다.

3.3. 개편방향

- 논농업 직접지불제가 도입되어 위탁영농을 하는 경우 기대 소득이 증가하여 경영이양의 동기는 더욱 줄어들기 때문에 경영이양 직접지불제 사업방향의 설정이 검토되어야 한다.

(1안) 사업규모를 자연발생적인 수준으로 줄이고 2004년까지 실시

- 논농업직접지불제가 도입되면서 경영이양 직접지불 사업은 더욱 부정적인 영향을 받을 것이나, 경영규모 확대라는 정책의 일관성 유지를 위해 당초 생산자들에게 약속한대로 한시적으로 실시한다.

(2안) 2001년부터 폐지

- 지원금액의 비현실성, 경영이양 기회비용의 상승 등으로 당초 예상하였던 효과가 충분히 나타나지 못하고 있다. 논농업 직접지불이 도입될 경우 사업 효과는 더욱 감소될 것이기 때문에 2001년에 폐지하고, 경영이양의 기회비용이 낮아진 시점에 재도입을 검토한다.
- 2000년도 경영이양 직접지불제 소요예산 약 110억원을 논농업 직접지불 예

표 6-18 직접지불 지급조건 대안별 장단점

대안	장점	단점
(1안) 점진적 폐지	○정책의 신뢰성 유지 ○수요자 중심의 농정 구현	○농농업 직불제 소요예산 확보의 어려움
(2안) 2001년 폐지	○농농업 직불제 예산 조달	○정책의 일관성 상실

산으로 전환한다.

- 경영이양 직접지불제를 폐지하기 위해서는 시행령 개정이 필요하다.

4. 비료 보조정책의 조정

4.1 비료 소비 구조

- ha당 비료 소비추세를 보면 <표 6-19>와 같이 1980년 285kg에서 1990년 458kg으로 급격히 증가되었고 그 이후 감소하는 추세로 1999년에는 398kg이 소비되었다. 이러한 비료 소비량은 비료 소비를 가장 많이 하는 국가중의 하나임을 나타내고 있다.
- 농촌진흥청은 우리나라의 기준 시비량을 70만톤으로 추정하고 있는데 1996년에는 약 30% 과다 사용되었고 1997년에는 26%, 1998년에는 23%, 1999년에는 20%가 과다 사용되었다(표 6-20).

표 6-19 비료 소비추세

단위 : 천톤

구분	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
성분별	질소	448	414	562	472	456	446	444
	인산	196	86	256	223	209	199	187
	가리	183	207	286	259	243	237	226
	계	827	807	1,104	954	908	882	860
ha당사용량(kg)	285	311	458	434	424	421	406	398

자료: 농림부 농업기계자재과, 「업무자료」, 1999. 9.

- 농촌진흥청의 자료에 의하면 1995년 논 토양 중 인산과 가리가 과다 축적된 농경지가 전체의 35% 43만ha인 것으로 나타났다.
- 다음의 <표 6-21>은 농촌진흥청에서 실시한 논 토양의 양분 조사결과이다.

4.2. 비료 보조현황

- 비료에 대한 정부 보조가 비료계정에 의해 지속되다 1988년부터 비료 가격이 자율화되었다. 1990년 걸프전 이후 유가 폭등으로 인한 원자재 가격의 상승으로 비료판매가격 인상요인이 발생하게 되어 1991년부터 농가의 부담 경감과 물가안정을 고려하여 대농민 판매가격을 정부가 조정함으로써 농협이 구매가격보다 낮게 판매하고 가격차손을 매년 정부재정에서 보전하고 있다.

표 6-20 작물별 기준 시비량과 소비량 비교, 1997

단위 : 성분 천M/T, %

구분	기준 시비량	소비량	과다 시비량	과다 시비율
질소	273	446	173	63.3
인산	197	199	2	0.1
加里	230	237	7	0.3
계	700	882	182	26.0

자료: 농림부 농업기계자재과, 「업무자료」, 1999. 9.

표 6-21 논 토양의 양분 조사결과

연도	인산	加里	규산	유기물	PH
	ppm	me/100g	ppm	%	
'61-'68	60	0.23	78	2.6	5.5
'80-'88	107	0.27	88	2.3	5.7
'90	101	0.32	80	2.7	5.7
'95	128	0.32	72	2.5	5.6
적정	100	0.30	130	3.0	6.5

자료 : 농촌진흥청

표 6-22 연도별 비료가격 인상을 및 재정보전 현황

단위 : %, 억원

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
판매가인상	-	5	-	-	3.5	-	3.9	31.6	-
재정보전액	342	444	554	277	557	866	1,065	1,065	869

주: 재정보전액은 발생년도 기준임.

자료: 농림부 농업기계자재과, 「업무자료」, 1999. 9.

- 1991~1998년의 정부재정 보전액은 총 5천170억원이고 연평균으로는 518 억원이다.
- 1994년을 제외하고 매년 정부 재정보전액이 증가하여 1998년에는 1천65억 원에 이르고 있다.
- 정부의 재정지원이 이루어지는 농협 판매비료의 1998년 시장점유율은 물량 기준 약 91%이었다. 농협 판매비료의 비종에는 논농사와 밭농사에 같이 이용될 수 있는 질소, 인산, 가리의 단비와 수도본답용 21-17-17, 수도묘판용 15-15-15, 맥류용 10-16-10, 두류용 8-14-12 등의 복합비료가 있다. 농협 공급비료의 대부분이 식량작물용 비료로 수도 외의 콩, 보리 등의 밭농사에도 이용되고 있다. 비료가격에 대한 보조를 폐지하고 논농업 직접지불제로 전환한다면 논과 밭의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 그러나 농협 공급비료의 대부분이 논농사용이고 거의 모든 농가가 논농사와 밭농사를 겸하고 있으므로 농가 단위로 볼 때 형평성이 크게 훼손되지는 않을 것이다.

4.3. 개선방안

- 환경오염을 야기시키는 비료 사용을 억제하고 환경 친화적인 농업을 장려하기 위해서는 비료보조를 없애고 비료보조를 직접지불로 농민에게 지급하는 것이 더 효율적일 것이다.
- 비료에 대한 재정보조를 폐지할 경우 농가의 경영비에 미치는 영향은 1998년의 경우 약 1.2%인 것으로 추정되었다.³⁴⁾

표 6-23 농가호당 농업경영비중 비료비

단위 : 천원

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
농업경영비	2,814	3,062	3,422	4,500	5,022	5,543	6,447	7,080	7,675
비 료 비	201	209	229	303	326	345	377	367	449
비 율(%)	7.1	6.8	6.7	6.7	6.5	6.2	5.8	5.2	5.9

자료 : 농림부, 「농림업 주요통계」, 1999.

- 논농업 직접직불제가 환경친화적 영농조건을 부과하여 도입되게 되면 비료 가격보조 정책은 상충되게 된다. 따라서 직불제 시행과 함께 비료 가격에 대한 정부의 재정지원은 축소 내지 폐지되어야 할 것이다. 비료 가격보조를 논농업 직접직불제 시행과 함께 2004년까지 점진적으로 현실화하는 안과 직불제 시행과 동시에 완전 폐지하는 안이 검토될 수 있다.
- (1안) 비료가격을 2004년까지 단계적으로 현실화
 - 현실적으로 비료 가격보조의 전면 폐지는 농민들의 반대가 예상되므로 농민들에게 2004년까지 단계적으로 현실화하는 계획을 제시하고 이해를 구하도록 해야 할 것이다.
- (2안) 직불제 시행과 동시에 완전 폐지
 - 직불제와의 상충, 비료 과다 사용의 문제점 해소와 직불제 시행을 위한 재정 확보 등을 위해서 전면적 폐지가 바람직한 면이 있지만 물가 상승의 요인이 될 수 있고 농민들의 반대로 현실적인 실현 가능성이 낮다.

34) 1998년 비료 가격 보조율은 약 21%이고 비료비가 농업경영비에서 차지하는 비율은 5.9%로 보조폐지에 의해 비료가격이 21% 인상된다면 $5.9\% \times 0.21 = 1.2\%$ 의 농가 호당 농업경영비의 증가를 초래할 것이다.

제 7 장

농업정책 및 투융자 방향³⁵⁾

1. 바람직한 농정방향

1.1. 21세기 한국 논농업에 대한 국민경제적 기대

- 안전한 먹거리, 특히 국민의 주식인 쌀을 안정된 가격으로 통일 이후까지를 고려해서 전체 국민에게 공급할 수 있는 최소한의 생산잠재능력이 유지되어야 한다. 예상되는 국제 식량위기등 국제 식량환경의 급변에 대처할 수 있는 최소한의 식량생산 잠재력을 확보하는 것이 국가경영전략의 하나로 중시되어야 한다.
- 비가역성(非可逆性)이 큰 농지를 비롯한 필수적 농업자원의 보전과 쌀농사에 대한 농민의 경제적 동기(incentives)를 강화함으로써 최소한의 식량자급 능력을 유지·확보해나가야 한다.

35) 농업정책의 다양한 부분을 모두 논의하는 것은 이 연구에 주어진 범위를 벗어나는 것이므로 직불제 도입과 관련하여 개편 내지 전환이 이루어져야 할 농업정책과 투융자 방안에 한정하여 논의함.

- 쌀 자급능력의 유지를 중심으로 한 식량안보정책은 역대 정권의 중심되는 농정공약으로 국민적 합의를 이루고 있는 과제이다.
- 소비자가 원하는 품질의 식량을, 원하는 시기에, 안정된 가격으로 공급함으로써 국민생활 안정화를 도모해야 한다.
- 쌀은 국민섭취열량의 40%를 공급하는 주식으로써 우리나라의 식량안보를 담보·유지하는 기능이 대단히 크고 중요하다. 우리 국민이 원하는 중단립종(japonica)형 쌀의 1999년도 세계교역량은 우리나라 총 소비량의 40%에 불과한 협소시장(thin market)이다. 1999년 중단립종 생산량은 쌀 총생산량의 16.5%에 해당하는 6,540만톤이었고, 이 중에서 교역량은 총 교역량의 3.3%에 불과한 216만톤이었다.
- 소비국들의 자급체제(自給体制)로 운영되고 있는 중단립종 쌀의 국지적인 생산차질에도 국제 쌀값은 큰 폭으로 폭등할 가능성이 높다. 1980년 쌀의 국제시세는 220 \$/MT이었으나 우리가 수입할 때 적용된 단가는 550 \$/MT이었다.
- 시장가격의 크기로 평가되지 않는 국토와 환경보전 등 논농업이 국민경제에 공급하고 있는 다양한 공익적기능(multi-functionality)을 유지하고 있다. 시장에 방임할 경우, 농업생산의 위축과 함께 동반 축소될 수밖에 없는 홍수 예방, 지하수 함양, 수질정화 등 국토와 환경에 대한 농업생산의 외부경제적인 순기능을 유지·확대해야 한다.
- 농업생산으로 인한 환경오염을 최대한 억제하고 국민의 건강에 적합한 고품질농산물을 생산·공급함으로써 국민들로부터 사랑받는 쌀 생산체제를 유지해야 한다.
- 쌀 농사소득은 농업소득의 40%를 차지하는 농가의 주소득원일 뿐만 아니라 원예농산물의 과잉생산·가격폭락현상을 억제함으로써 농촌소득을 안정화시키는 중요한 역할을 수행하고 있다.
- 농가소득안정을 통한 농촌지역사회 유지는 도시과밀을 막고 도시 쾌적성을 높이는 중요한 공익적 기능으로서 사회적비용을 궁극적으로 줄여나가는 시

책이다.

1.2. 논농업 직접지불제 도입을 위한 여건

- 시장개방에 대응할 수 있는 농업경영기반 확대시책의 한계를 보완하는 새로운 시책 도입의 필요성이 커지고 있다. 쌀 농사의 생산성을 향상시킬 수 있는 생산과 유통상의 경영기반 확충사업은 기왕의 42조원 구조개선사업 시행으로 최소한의 기반은 조성된 것으로 평가된다.
 - 경지정리, 용수개발, 유통시설등 물적기반(hardware)정비와 확충사업은 재정투자의 효율성 강화란 측면에서 사업내용의 재조정이 필요한 단계이다.
 - 기술개발을 위한 연구개발과 쌀 생산농가의 경영능력 향상과 정보화기반 확충 등 농업경영혁신을 위한 기반(software)확대를 위한 재정투자는 더욱 강화되어야 한다.
- 경쟁력 향상을 목적으로 하는 구조개선 투자의 결과 쌀 생산비는 어느 정도 절감되었으나³⁶⁾ 여전히 국제가격과의 격차는 현저할 뿐만 아니라 통합된 세계시장에서 한국 쌀농사의 국제경쟁력은 대단히 취약한 실정이다.
 - 경영규모화와 기술개발투자 등 생산성향상의 경쟁에서 선진국보다 경쟁력 열위 수준이며 생산요소가격(임금, 지대 등)의 경쟁에서 후발개도국보다 경쟁력 열위수준이다.
- IMF 경제위기 이후 현저해지고 있는 농촌경제의 악화를 개선해나갈 수 있는 새로운 시책의 도입에 대한 사회적 욕구가 점증하고 있다. 최근 5년간 전체예산에 대한 농업부문예산의 비중은 점차 줄어들고 있으며 농림부문 투융자사업규모는 1997년 이래 큰 폭으로 감소하고 있다. 이에 따라 농촌경제의 상대적인 악화가 현저해지고 있다.
 - 투융자사업의 감축은 농업부문의 낮은 투자수익율(4~8%)을 감안할 때 단기적으로는 농촌경제의 악화와 장기적으로는 농업부문의 위축을 불가피하

36) 농지개발연구소(1997)의 보고에 의하면 18.2% 절감.

게 하게 할 것이다.

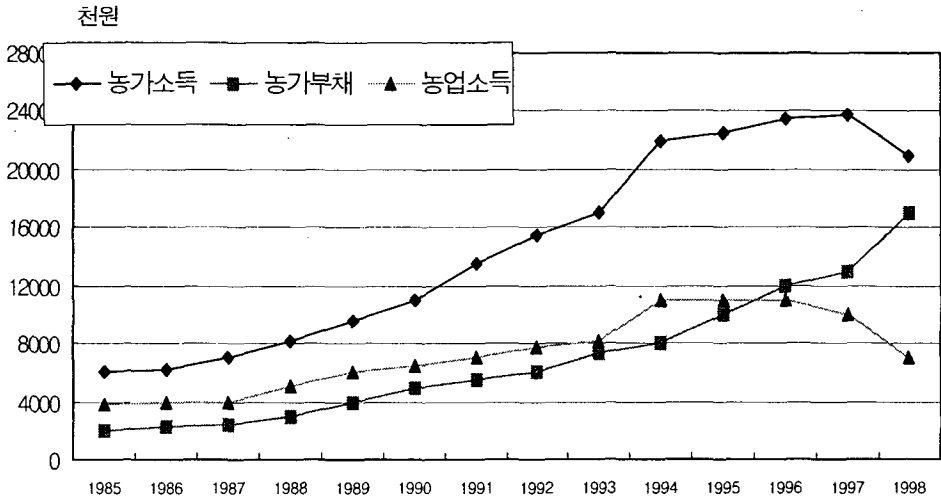
- 농가소득은 1996년 이후 농업소득의 급격한 감소추세에 따라서 정채 내지 감소하고 있으나 농가부채는 1994년 이후 가파른 증가추세를 보이고 있으며 농가소득과 도시근로자 소득간의 격차는 1994년 이후 점차 크게 벌어져서 1996년에는 10%, 그리고 1998년에는 20%로 확대되고 있다.
- WTO 차기협상과 쌀시장 개방 유예기간(2004) 이후를 대비한 개방대응책이 준비되어야 할 필요성이 커지고 있다. WTO 차기협상 이후 현재 적용되고 있는 고율관세의 대폭 삭감은 불가피할 전망이다(시애틀 협상에서 농산물 관세는 가급적 최대한 인하 하기로 합의했음) 국내농업의 중심산업인 쌀 농사를 일정수준 이상으로 유지하기 위한 대응책 수립이 필요하다.
- UR협상 이후 고율관세가 적용되고 있는 상태하에서도 농산물 수입은 연평균 51.2%씩 증가해왔으므로 관세율이 낮아지면 한국 농업의 존립기반 자체가 붕괴될 수도 있는 위기에 봉착하게 될 것으로 우려된다.
- WTO협정 이후 선진국들은 가격지지정책을 감축하는 대신에 다양한 직접 소득지불정책(direct payment policy)을 강화하는 방향으로 농정을 전환하고 있다.

표 7-1 최근 5년간 농림예산 중 사업비예산의 추이(1995~1999)

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	단위 : 억원	
						평균변화율(%)	
국가전체예산 (A)	58,2011	666,875	740,481	835,367	873,776	8.47	('95~'99)
농림부문예산 (B)	76,151	79,059	79,798	78,074	76,079	△1.58	('97~'99)
비율 (B/A)	13.1	11.9	10.8	9.3	8.7		
농림사업비	69,734	71,968	71,730	71,965	67,147	△1.72	('96~'99)
투융자사업	37,011	45,473	52,463	48,453	36,151	△11.67	('97~'99)
기타(경상)사업	139	405	197	118	127	△25.17	('96~'99)
비투융자사업	32,584	26,090	19,070	23,394	30,869	17.4	('97~'99)

자료 : 농림부, 농림업주요통계 각연도

그림 7-1 농가소득과 부채 추이



1.3. 바람직한 농정이 갖추어야 할 정책수단

- 농업부문에서 일어나는 시장실패(market failure)를 교정하면서 시장경제로의 연착륙(soft-landing)을 유도하기 위하여 WTO허용정책을 국내 정책화하는 정책수단이 확보되어야 한다. 농업부문의 상대적으로 낮은 수익률 때문에 발생하게 되는 농업부문의 급속한 위축을 억제할 수 있는 정책수단이 요구된다.
- 가격지지 정책의 감축에 대신할 수 있는 농업소득지지 정책수단, 양질의 농업생산자원(토지, 노동력)을 보존하기 위한 정책수단, 농업 투자의 낮은 수익성과 이자율간의 격차를 해소하기 위한 이차보전정책 확대가 필요하다.
- 농업생산의 공익적인 기능 유지와 확충을 위한 농정수단, 낮은 국제경쟁력으로 인해 개방 이후 위축이 불가피한 식량생산의 잠재력을 일정수준 이상으로 유지함으로써 식량안보능력 강화, 국토와 환경 보전효과가 큰 조건불리지역의 농업생산 유지, 농업생산의 환경에 대한 역기능을 억제하고 순기능을 조장하기 위한 정책수단이 강구되어야 한다.
- 유향되고 있는 농업자원의 생산화를 위한 시장신호를 조성하기 위한 정책

수단 확보, 사료곡물수입을 위한 외화를 절약하기 위해서 논의 이모작 장려를 위한 동기유발정책 강구, 산지의 초지화와 사료포화를 위한 동기유발정책이 강구되어야 한다.

- 가뭄, 수해, 태풍 등 상습적인 기상이변 현상에 대응할 수 있는 농업재해 보험제도의 확립이 필요하다.
- 국제농산물가격은 선진국의 각종 보조조치로 인하여 실제가격보다 낮은 수준으로 왜곡되어 있으므로, 적절한 대응정책수단이 강구되지 않으면 한국 농산물의 국제경쟁력은 구조적인 열위상태 하에서 개방 이후 위축이 불가피하다.
- 식량자급을 강화를 목적으로 한 농지전용 억제제도의 시행으로 인한 농지 소유자의 재산상의 피해를 제도적으로 보상하는 정책수단의 도입이 필요하다.
- 도시의 부와 쾌적성 유지에 기여하고 있는 농촌공간에 대한 사회보상적인 정책수단의 도입이 필요하다.
- 현존하고 있는 농정수단중에서 중복 또는 상충되거나, 재정투자의 효율성이 현저하게 떨어지는 농정수단, 그리고 WTO협정상의 제약에 저촉되는 수단을 통폐합·조정하여 단순화 내지 효율화시켜 나가야 한다.
- 선진국들은 WTO협정 이후 협정상의 허용정책인 직접소득보상정책을 중심으로 농정수단을 단순화·재편하고 있다.
- 선진국들은 과거로부터 시행해온 농업의 다양한 공익적 기능(multi-functionality)을 보상하는 정책을 WTO협정 이후 더욱 강화하는 내용의 직접지불제도를 기본축으로 농정을 개편하고 있다.
- 이를 위한 예산의 대부분은 가격지지를 중심으로 하여 운용해오던 기존의 정책을 통폐합 정리함으로써 발생하는 재원을 기본으로 하고 과거의 불충분한 부분 또는 정책목표의 달성에 미진한 부분을 추가하여 편성하고 있다.
- 정부의 주곡자급정책을 무난히 달성할 수 있는 시장신호(market signal)를 조성하고, 쌀 시장의 완전개방에 대비한 미래지향적인 쌀 정책의 틀을 직

접지불제를 중심으로 하여 구축하기 위해서는 농민과 납세자 모두를 설득할 수 있어야 할 것이다.

- 농민에 대해서는 과거의 수매제도로 인한 쌀 농사의 소득향상 및 안정효과가 최소한 유지되는 수준에서, 쌀 농사의 식량안보나 환경보전효과등 외부경제적 효과(externality)에 대한 최소한의 사회보장적지불이 추가되어야 새로운 제도가 설득력을 가지게될 것이다.
- 납세자에 대해서는 쌀 농사를 위해서 지출되는 재정부담이 최소화되는 수준에서 식량안보, 환경보전, 농촌지역사회유지등 쌀 농사의 공익적기능이 계속 유지되어야 하며 건강에 적합한 고품질의 농산물이 안정적으로 공급되어야 설득력을 가지게될 것이다.
- 쌀 생산농민들에 대한 설득력을 가지는 직접지불보조금은 첫째 AMS감축과 정부수매 감축으로 인한 쌀 농사의 소득감소 부분과 논농사가 국민경제에 공급하고 있는 공익적가치에 대한 최소한의 보상이 동시에 충족되는 조건이어야 한다.
- 지난 UR협상 당시 우리 쌀 농사를 지키기 위해서 우리정부가 한결같이 내세운 개방반대 논리는 쌀 농업의 식량안보와 환경보전등 소위 농업의 비교역적가치(NTC : Non Trade Concerns)였으나, 협상이후 현재까지 이를 유지하기 위한 명시적인 국내 정책이 선택되지 않았기 때문에 농민의 불만과 정부불신이 누적되어 왔다. 논농업 직접지불제를 새롭게 도입하고자 하는 차제에 이를 위한 최소한의 사회적 투자를 추가함으로써 농업의 NTC기능강조가 단순한 협상논리만이 아니었다는 정부의지를 실증할 필요가 있다.
- 납세자의 추가적인 부담을 최소화하기 위해서는 기존의 농정예산을 조정함으로써 새로운 제도의 시행을 뒷받침할 수 있는 예산을 확보하고, 여태까지 예산에 반영되지 않았던 쌀 농사의 공익적기능을 보상하기 위해서는 정부의 수매정책 후퇴로 인한 재정절약분에 해당하는 예산을 추가적으로 예산에 반영하는 재정전략을 강구하는 것이 바람직할 것이다.
- 생산기반사업예산(2000년도 1조 7,124억원) 중에서 경지정리사업(2000년

3,001억원)은 남아있는 한계농지를 대상으로 하는 높은 사업비를 고려하여 사업목표를 축소함으로써 재정투자의 효율성 추구할 필요가 있다.

- 쌀 농사를 일정면적 이상으로 유지하는 것은 원예농산물의 과잉생산으로 인한 가격폭락현상을 미연에 방지할 수 있는 가장 효과적인 유통대책이므로 농산물 유통예산(2000년 8,762억원) 중에서 일부를 축소 조정하여 직접 지불제 예산으로 전환함이 타당하다.
- 경영이양직불제는 영농규모확대효과가 미미하며 사업실적도 부진하므로 은퇴농민에 대한 복지차원에 초점을 맞추고 축소함이 바람직하다.
- 영농규모화사업예산(2000년 2,434억원)중에서 농지매매사업은 축소하는 것이 바람직하다.
- 비료가격차 보전예산(2000년 약 1,000억원)은 화학비료 사용량을 감축하는 친환경농업 육성 정책과 배치되므로 가격보조정책을 축소하여 정책수단 간의 상충을 해소하는 것이 바람직하다.
- 정부의 양곡관리사업 결손액은 1994년의 6,730억원에서 1998년에는 1,001억원으로 점차 감소하여 지난 5년간(1994~1998) 총 1조 9천여억원의 재정이 절감되어왔다. 이러한 재정절감액의 일부를 농가의 소득지지 감소부분과 쌀농사의 공익적기능을 보상하기 위한 목적의 직접지불제 재원으로 활용하는 것이 타당할 것이다.

2. 농업재정 투융자 방향

2.1. 농업투융자제도의 효율화를 위한 과제

- 정부 주도적인 공급자 위주의 정책추진과정에서 누적·확대되어온 고비용·저효율적인 농업투융자제도와 운영의 관행을 수요자 위주체제로 전환하면서 재정투융자의 효율성이 제고되어야 한다.
- 품목별·사업별로 시행해왔던 정책금융과 각종 기금의 운용에서 중복적

또는 상충적인 시책으로 인한 재정낭비를 초래하였다.

- UR협상 이후 단기간에 다양한 분야에 집중적으로 투융자하는 과정에서 대상자 선정, 사업비 집행등 과정에서 비리와 부조리가 발생하여 비효율적인 농업투융자에 대한 사회적 관심이 증대하고 있다.
- 정부가 책임져야 할 투융자부분과 민간이 담당해야할 투융자 부분의 한계가 막연한 가운데 농가의 정부의존성과 도덕적 해이현상이 증대하고 있다.
- 경제적 타당성에 근거한 농가의 사업계획에 입각하여 금융원리에 충실한 지원보다는 정책목표의 실현을 위한 물량확보와 시설투자 중심의 지원이 부실 농업경영체를 양산하였다.
- 시장의 기능을 위축시키는 정부개입(market displacing intervention)에서 시장 원리에 부합되는 정부개입(market conforming intervention)으로 전환함으로써 시장지향성(market orientation)을 강화해야 한다.
 - 농산물 수매정책을 통한 가격지지정책을 감축하고 물가안정이나 정부수요 물량은 시장가격으로 수매하고 방출함으로서 시장기능을 활성화하며, 생산과 유통의 전 과정에 개입해오던 관행에서부터 정부는 농업간접자본형성과 기술개발과 보급, 정보화, 지역개발 등 부문에 치중하고 경쟁력 확보가 가능한 축산·원예부문부터 민간기능을 활성화함으로써 정부와 민간의 역할 분담체제 확립이 필요하다.
 - 품목 중심으로 운영되어온 각종 기금을 기능 중심으로 개편하여 통합함으로써 투자재원을 단순화하여야 한다. 예컨대 현행 8개의 각종 기금을 농업구조개선기금과 농산물 가격안정기금으로 통합·운영하도록 한다.
 - 각 국·과별로 관장해온 유사산업이나 소규모사업은 통폐합하고 포괄보조금을 단계적으로 도입하며 시장을 왜곡시키는 보조사업은 축소하고 융자 지원을 강화해야 한다.
 - 농가가 필요한 자금을 적기에 적절하게 공급하기 위해서 농가의 사업계획에 따른 시설과 운영에 대한 종합적인 자금지원과 함께 자금대출기관이 사업선정에서 사후관리까지 담당하도록 함으로써 경영능력과 금융원리가 중

시되는 방향으로 자금지원제도를 개편하도록 한다.

- 농업발전을 유도하기 위하여 불완전한 시장을 효율화하고 불충분한 시장신호(market signal)를 보완하며 나아가서 산업의 특성상 불가피하게 발생할 수 있는 시장실패를 교정해 나갈 수 있는 정책수단의 개발과 확보가 필요하다.
- 고품질·친환경농산물에 대한 시장조성적인 유통촉진시책과 전문화·규모화된 국제농산물 시장경쟁의 틈새 수출시장 개척을 위한 정책지원 강화가 필요하다.
- 식량안보와 환경보전 등 농업의 공익적기능의 유지를 위한 효과적인 정책수단 확보, 농업부문의 낮은 투자수익율을 보완하기 위한 이차보전제도의 확충, 유희되고 있는 농업자원을 생산화시킬 수 있는 동기부여적인 정책수단 확보가 요구된다.
- 중앙정부 주도적인 투융자사업의 선정과 운영이 이루어졌기 때문에 사업결과에 대한 책임한계가 불명확하여 부실과 비리가 방치되었다.
- 사업자선정은 정부가, 자금지원은 금융기관이 담당하는 자금분배체계하에서 사업성과에 대한 책임소재 불분명하고 지방자치단체는 투융자사업물량을 각 읍면당으로 나눠먹기식으로 배분함으로써 투자의 효율성 추구하고는 동떨어진 사업추진을 하는 경우가 있다.
- 지방농정의 활성화를 위한 제도의 정비와 확충이 요구된다.
- 지방자치단체의 사업 선정권을 비롯한 재량권을 확대하기 위하여 포괄보조적인 농정지원예산을 확대하고 사업추진성과에 따른 차등보조제도를 도입함으로써 지방정부의 재정능력상의 격차 보완, 지자체의 사업운영능력에 대한 평가기능을 강화함으로써 지자체간의 경쟁에 의한 농정수행 효율화를 추구해야 한다.

2.2. 농업 투융자 제도의 개선방향

- WTO허용정책인 다양한 직접지불제도를 축으로 하는 선진국형 농업투융자 제도의 확립이 필요하다.
 - 가격지지에 의한 농가소득지지정책을 기본축으로 하여 운영되어왔던 기존의 복잡한 정책수단을 시장지향적인 질서로 개편하며 이 과정에서 시장실패가 발생할 수 있는 식량안보, 환경보전 등 농업부문의 공익적 기능 확충은 선진국 농정의 예에서 보는 바와 같은 다양한 직접소득보상정책으로 접근해야 한다.
- 농업 투융자제도의 시장원리에 따른 효율성 확보가 필요하다. 공급자 위주의 중복, 상충되는 기존의 정책수단을 수요자위주로 단순화하며, 다양한 농업 투융자사업을 통합하고 품목 중심의 각종기금을 통합함으로써 품목별, 사업별로 시행되어왔던 농업투융자사업을 단순화, 투명화하여 농업경영 종합자금제도를 확대하며, 농업인 자율산업에 대한 보조사업의 융자전환으로 농민의 시장활동의 결과에 대한 책임을 강조하고 도덕적 해이현상 차단해야 한다.
 - 정책목표 달성을 위한 사업물량과 시설투자 중심의 투자방식을 경제적 타당성 분석과 성과 위주의 투자방식으로 전환, 수요자 중심의 지원체계를 확립하고 시설과 운전자금을 종합하여 포괄적으로 지원하는 등 지원조건을 정비, 농업경영종합자금제도는 농림부내의 사업부서의 조정과 함께 자금지원과 경영·기술 컨설팅의 연계체제가 구축되어야만 성공할 수 있을 것이므로 단계적 접근이 필요하다.
 - 지원대상자 선정권한을 금융기관으로 이관하여 대출심사와 자금운용을 금융원리에 적합하도록 유도하고, 농가의 신용제한 현상을 해소하기 위해서는 정부의 감독기능이 강화되어야 한다.

2.3. 기반시설 투자 축소

- UR 농산물 협상의 타결 이후 정부는 경쟁력 향상을 위해 기반 정비시설을 꾸준히 실시하여 왔다. 그 결과 노동과 자본 투입시간의 절감 등 많은 효과를 거두었던 것으로 보인다. 하지만 기반시설 투자에 대한 회의적 시각도 없는 것도 아니다.
- 최근 사공용(1999a)은 경지정리 사업의 개선방향에 대해 몇 가지 제안을 하고 있다. 여기서 사공용(1999a)의 연구를 기초로 이미 실시한 기반시설 투자의 현황과 성과를 간략히 살펴보고, 이를 개선할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

가. 일반 경지정리 사업

- 일반 경지정리 사업은 영농규모화 및 기계화 영농에 알맞도록 논배미, 용·배수로, 농로를 정비하여 생산성을 향상시키고 영농기반을 구축하기 위한 것임. 다음의 <표 7-2>은 현재까지 실시한 일반 경지정리 사업의 현황과 앞으로의 계획을 나타내고 있다.
- 정부는 지금까지 경쟁력 향상을 위한 기반시설 투자를 지속적으로 실시하여 쌀 생산비 절감의 효과를 어느 정도 달성하였다고 본다. 농지개발연구소(1997)에 의하면 일반경지정리로 노동투하시간이 33.9% 절감되었고, 생산비는 10a 당 90,500원(18.2%)이 절감된 것으로 추정하였다. 그러나 최근 경사도가 급한 산간지역이 경지정리의 대상이 되다보니 단가가 급격히 상승하여 사업의 효율성이 의문시되고 있다[사공용(1999a)].

표 7-2 일반 경지정리사업의 추진현황

단위 : 만 ha

구 분	총논면적	목표면적	'98년까지	'99-2004	2005-2011
일반경지정리	115.7	91.5	79.2	6.8	5.5
진흥지역	74.2	76.0	69.2	6.8	-
비진흥지역	41.5	15.5	10.0	-	5.5

- 일반 경지정리의 경우 금년 봄 마무리까지 합하면 총 80.5만 ha의 논의 경지정리가 마무리되었다.³⁷⁾ 그러나 인구증가율이 둔화되고 쌀 소비가 지속적으로 감소한다는 것을 감안하면 지금 경작되고 있는 논 면적의 일정부분이 휴경화될 가능성이 있다는 것을 의미한다.³⁸⁾
- 더욱이 경사도가 점차 높은 지역을 대상으로 실시하여야 하기 때문에 사업 단가가 상승할 것이다. 경지정리의 단기적 효과는 평야지역보다 크게 나타나지만 장기적으로 볼 때 경지정리를 한 역순(혹은 단가가 높게 드는 순서)으로 휴경화가 될 가능성이 있다고 볼 수 있다.
- 그렇다고 추가적인 경지정리를 하지 않는다면 이미 경지정리를 시행한 지역과의 형평성의 문제가 대두되고, 장기적인 식량안보를 위해 필요한 논의 경지정리가 되지 않은 경우도 있을 수 있으며, 경지정리로 인한 사적이득이 더 큰 지역도 있을 수 있다는 문제를 갖고 있다. 따라서 식량안보라는 공적 이득과 효율성 및 형평성을 모두 고려해야 할 것으로 보인다.
- 식량안보라는 공적이득을 추구하기 위해서는 현재의 일반경지정리 대상기 준을 강화할 필요가 있다고 보인다.

37) 경지정리로 인하여 감보가 있고, 이 면적을 제외하면 경지정리 면적이 80.5만 ha가 아니라 70만 ha라는 주장이 있다. 그러나 농지개량조합연합회의 「경지정리 사후평가 및 효율적인 추진 방향에 관한 연구」에 따르면 일반경지정리 사업의 경우 실감보율이 9.67%인 것으로 나타났으나(p. 39) 경지정리 이전과 이후에 생산량이 15% 증대되어(p. 43) 10a 당 쌀 생산량이 평균적으로 20.3kg이 증대되는 것으로 예측하였다. 또한 쌀 생산량은 단수에 재배면적을 곱한 수치인데 단수나 재배면적을 계산할 때에는 농로나 용·배수로로 인한 감보가 포함된 것이다. 일부에서 주장하듯이 감보를 고려하여 경지정리 면적이 70만 ha로 본다면 단수를 이에 맞추어 증대시켜야 하기 때문에 우리에게 장기적으로 필요한 쌀 생산량을 계산하는데는 변화가 없게 될 것이다.

38) 식량안보를 위해 필요한 농지가 얼마인가에 대한 의견으로 사공용(1999b)은 2015년 최소한도의 수입을 제외한 나머지를 자급자족하기 위해서 필요한 논의 면적이 73만 ha라고 하였고, 국토연구원(1999)은 110만 ha라고 주장하고 있다. 이와 같이 차이가 나는 가장 큰 원인은 사공용은 실제로 재배되는 면적을 산출하였고, 국토연구원은 비상시를 대비하여 가능한 빠른 시일 내에 논으로 전환할 수 있는 가용한 면적을 산출한 것이다. 국토연구원에서도 가용한 면적에서 지속적으로 생산이 되어야 한다는 것은 아니고, 초지 등으로 확보를 해야 하는 면적을 포함한 면적인 것이다. 따라서 110만 ha를 모두 경지정리를 할 필요는 없는 것이고, 만의 하나 110만 ha에서 지속적으로 생산하는 것은 불가능할 것이다. 이는 110만 ha에서 쌀이 생산된다면 가격폭락을 야기할 것이고, 농민소득이 급격히 감소하여 휴경화되는 논의 발생할 수 밖에 없게 될 것이기 때문이다.

- 그리고 효율성과 형평성을 고려한다면 평야지역에서의 최근 평균 단가만큼은 정부가 지원을 해 주되 경사도가 높게 되면서 추가적으로 소요되는 비용은 농민들이 부담하는 방법이 있다. 이렇게 함으로써 이미 실시한 지역과의 형평성 문제도 해결되고, 경지정리로 인한 사적이득이 큰 경우 수혜자인 농민이 부담하는 것이 형평성에도 맞게 될 것이다. 그리고 꼭 필요한 논이라면 경사도가 낮은 평야지역이기 때문에 단가가 낮아 문제가 없을 것으로 보인다.
- 농촌이 고령화된 상황에서 추가적인 비용을 농민들에게 부담하게 한다면 정부보조의 범위 내에서 현재의 생산여건만을 개선하는 사업만 실시할 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 기존의 사업내용을 엄밀히 분석하여 최소한도의 사업내용을 제시하여야 할 것으로 보인다.

나. 대구획 경지정리 사업

- 대구획 경지정리 사업은 1984년 이전에 경지정리를 한 농지로서 생산성 향상이 용이한 평야지역의 우량농지이지만, 소형 농기계 이용수준의 작은 필지와 좁은 농로, 수로가 용·배수로 겸용 또는 흙으로 되어 있어 노력비 절감 등 생산성 향상에 한계를 나타내고 있는 지역을 대상으로 한다.
- 대구획 경지정리 사업은 이러한 지역을 대형 농기계 영농에 적합하도록 필지규모를 크게 하고, 용·배수로의 구조물화와 농로확대를 통하여 경쟁력을 높이고 생산성 향상을 도모하기 위한 사업이다.
- 다음의 <표 7-3>는 지금까지 실시하여 온 대구획 경지정리 사업의 현황과 앞으로의 계획을 나타내고 있다.
- 대구획 경지정리는 평야지역이고 이미 경지정리를 한 지역이기 때문에 사업의 단기효과는 일반 경지정리보다 낮다고 볼 수 있다. 하지만 장기적으로 꼭 필요한 논은 평야지역의 논이고 앞으로 노동의 기회비용이 커지고 농촌 인구의 감소로 기계화 영농을 해야 한다는 점을 감안할 때, 대구획 경지정리는 필요한 것으로 보인다.

표 7-3 대구혁 경지정리사업의 추진현황

단위 : 만 ha

목표	'94-'99 실적							2000 이후
	'94	'95	'96	'97	'98	'99	소계	
20	-	0.5	2.0	1.6	1.4	1.2	6.7	13.3

- 하지만 현재의 사업효과가 낮기 때문에 사업을 서두를 필요는 없다고 보인다. 단지 현재 침수지역이나 너무 오래 전에 경지정리를 하여 경작여건이 열악하여 휴경화가 되고 있는 지역을 우선적으로 사업대상지구로 선정할 필요는 있다고 보인다.

2.4. 연구개발 투자 확대

- 비교적 쌀에 대한 연구는 많이 되어 있고, 기술수준도 우리 나라가 세계적인 수준인 것으로 이야기되고 있다. 그러나 쌀의 생산금액이 다른 품목에 비해 상대적으로 매우 크기 때문에 생산 기술발전으로 인한 혜택이 크게 나타난다는 측면에서 지속적인 투자가 필요할 것으로 보인다.
- 미국의 농업연구투자의 효율성을 계측한 Chavas & Cox(1992)는 미국정부에 의한 연구투자의 내부수익률이 28%이고 민간에 의한 연구투자의 내부수익률은 17%인 것으로 계측하였고, 이밖에도 Griliches(1964)는 35~40%, Evenson (1968)은 47%, Huffman & Evenson(1989)은 62%인 것으로 계측하였음. 그리고 우리 나라에서도 최민호와 최영찬(1996)은 44.82%, 사공용(1998)은 쌀에 대한 연구투자비의 내부수익률이 45.98%인 것으로 계측하였다.
- 이러한 결과들을 볼 때, 농업의 다른 어떤 투자보다도 내부수익률이 큰 것이고 특히 생산금액이 가장 큰 쌀에 대한 연구투자는 앞으로도 지속되어야 할 것이다. 생산량 증대에 대한 연구투자뿐만 아니라 쌀의 소비결정에서 가장 중요한 요인으로 작용하는 미질 개선에 대한 투자가 중요할 것으로 보인다.
- 쌀의 생산액이 크기 때문에 생산량 증대나 비용을 감소시킬 수 있는 기술

의 파급효과는 매우 큰 것이다. 예를 들어, 쌀 생산량을 2~3% 증대시킬 수 있는 기술이 개발된다면 10a 당 생산량을 480kg인 경우 생산량이 9.6~14.4kg 증대되고, 100만 ha에서 쌀이 생산된다고 하고, 쌀 가격이 가마당 15만원이라고 한다면 기술개발로 인한 혜택이 매년 약 1,800~2,700억 원이 될 것이다.

- 이와 같이 농업에서의 연구투자의 내부수익률이 높음에도 불구하고 민간에 의한 투자가 되지 않는 이유는 연구투자는 막대한 자금이 소요되고, 투자결과가 오랜 시간이 지나야 나타나며, 그 혜택이 불특정 다수에 돌아가는 경향이 있기 때문이다.
- 미국의 경우 민간은 단기에 그 효과가 나타나는 것에 투자가 이루어지고, 장기간에 걸쳐 그 효과가 나타나는 투자는 정부에 의해 행해지고 있다 (Chavas and Cox).
- 우리 나라의 경우에는 민간에 의한 농업연구투자가 거의 이루어지고 있지 않기 때문에 정부에 의해 이루어 질 수밖에 없는 실정이다. 장기적으로 경쟁력에 가장 영향을 많이 미치는 요인이 연구투자라고 보인다.

2.5. 품질경쟁력 향상

- 쌀 수요는 이미 가격과 소득에 거의 영향을 받지 않는 것으로 이야기되고 있다. 이는 이미 쌀 소비결정에서 가격과 소득보다는 다른 요인들에 의해 결정된다는 것을 의미하고, 가격이 비싸더라도 품질이 좋고 식품 안전성 (safety)이 있으면 국내 쌀에 대한 소비자의 구매의사는 충분히 있다는 것을 의미한다.
- 따라서 가격경쟁력을 가능한 키워야 하고, 다른 한편 품질을 고급화하고 농약과 비료를 덜 이용한 농산물이 더 비싼 가격을 받을 수 있도록 하는 유인책이 필요하다.
- 현재의 수매제도는 수매 등급을 후하게 책정함으로써 고품질의 쌀을 생산

하는 농가보다는 저품질의 쌀을 생산하는 농가에게 이로운 제도라는 문제가 있다.

- 품질을 고급화하고 병충해에 강한 품종을 개발하는 연구개발이 필요하다.
- 우리의 농산물이 안전한가? 비료와 농약을 OECD 국가들 중에서 많이 사용하는 국가 중에 하나이다. 따라서 이들 사용량을 억제하는 정책이 필요하다. 이러한 정책으로 오염자 부담원칙에 따라 비료의 보조를 없애야 하고, 안전한 식품이 제값을 받을 수 있도록 하는 유통구조의 개선이 필요할 것으로 보인다.

2.6. 소득안정화 정책의 도입

- 생산의 주기성으로 인해 소득이 떨어질 때는 떨어지는 시점에서의 보상이 필요할 것이다. 이러한 정책을 위해서는 소득보험과 같은 제도가 필요하다. 이 경우 일본이나 캐나다의 제도와 같이 농민이 일정액을 부담하여야 도덕적 해이를 막을 수 있을 것이다.
- 이러한 보험제도는 과거 몇 년의 평균 소득을 기준으로 지급되기 때문에 가격하락의 추세를 어느 정도 완화시킬 수 있을 뿐만 아니라 생산의 주기성으로 인한 소득감소를 보상할 수 있게 된다.
- WTO체제에서는 농업소득 손실이 이전 3개년 혹은 5개년에서 최고치와 최저치를 제외한 평균 총소득 또는 순소득의 30%이상을 초과하는 경우에 국한된다. 그러나 현실적으로 쌀 농가소득이 30% 떨어지는 경우는 어렵기 때문에 실시하기 어렵다는 주장이 있다.³⁹⁾
- 개방화로 인해 어느 정도까지 지속적으로 가격이 하락하는 경우 소득감소를 언제까지 보상해 주어야 하는가? 이는 현실적으로 어려운 것이 아닌가? 물론 이를 막기 위해서라도 앞서 언급한 농가소득 유지정책과 충격을 완화시켜 주는 정책이 필요할 것이다.

39) 이러한 이유 때문에 캐나다의 NISA는 감축대상보조로 구분하였다고 한다.

제 8 장

농업 직접지불제 도입에 따른 형평성 검토

- 지금까지 논의되고 있는 직불제도의 필요성 중에서는 정책의 전환, 도시근로자에 비해 소득이 낮기 때문에 이를 보상하는 것, 논의 지니는 환경보존의 기능이 있기 때문에 이에 대한 보상이 있어야 한다는 것, 토지이용 규제에 대한 보상을 해야 한다는 것 그리고 식량안보를 위해 생산량을 유지해야 한다는 것 등이 거론되고 있다.
- 이들 필요성과 연계하면서 직접지불제도의 형평성에 대한 논의를 전개해 나가고자 한다.

1. 환경보존의 기능

- 논은 홍수피해 방지, 토양유실 등의 환경보존의 기능이 있으나 이를 보상할 수 있는 시장이 존재하지 않기 때문에 정부가 이러한 시장실패를 보완해야 한다는 주장이 있다. 논리적으로는 맞는 주장이라고 생각한다. 하지만 다음의 두 가지 문제점이 지적되고 있다.
- 외부경제가 있다면 한계편익과 일치하는 수준에서 보조금을 지급해야 하는데 아직까지 이에 대한 연구가 없다는 것이다. 그래서 얼마를 지불해야 형

평성이 있는 것인지 명확하지 않다는 것이다.

- 다른 하나는 외부경계가 있는 분야가 논 이외에도 있기 때문에 이들 지역과의 형평성의 문제가 제기된다. 예를 들어, 홍수방지, 토양유실 등의 효과가 산림에는 없는가 하는 것이다. 이 경우 산림을 소유한 사람들과의 형평성 문제가 제기될 수 있을 것이고, 현실적으로 외부경계가 있는 모든 재산을 대상으로 보조를 할 수는 없다.
- 따라서 환경재를 생산하는 모든 지역을 대상으로 보조를 하기보다는 선별적으로 보조를 주어야 할 것이다. 즉 보조가 없으면 환경재 생산량이 사회적으로 바람직한 수준보다 줄어들게 되는 경우에 보조가 있어야 환경재를 생산하는 지역을 대상으로 선별적으로 보조를 하여야 정책의 효과를 달성할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 현재 논이 생산하고 있는 환경재가 사회적으로 바람직한 수준보다 적다는 근거가 부족할 뿐만 아니라 만약 환경재 생산이 부족하더라도 얼마나 부족한지에 대한 연구가 없다는 데 문제가 있다.

2. 토지이용 규제에 따른 보상

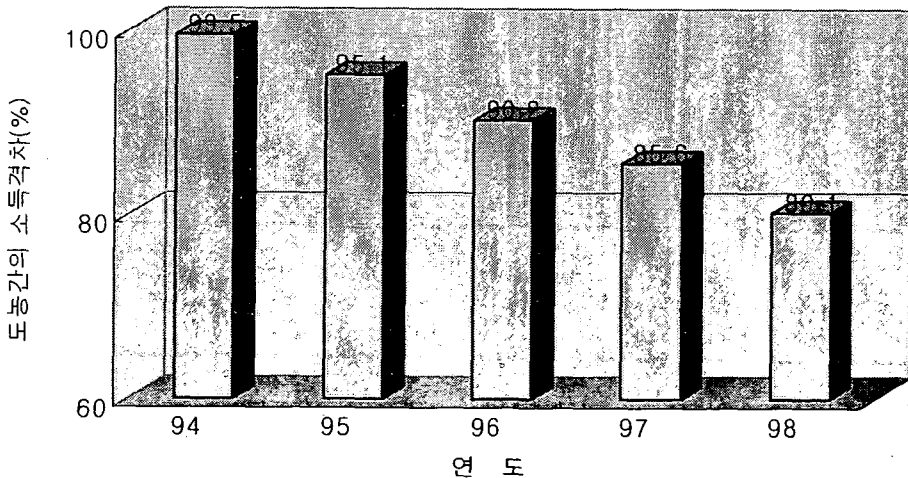
- 논은 각종의 토지이용 규제가 있기 때문에 이에 대한 보상을 해야 한다는 주장이 있으나 이에 대한 반론으로 토지 이용규제가 논만이 있는 것이 아니라는 것이다. 예를 들어, 녹지대, 도시에서도 주거지구, 풍치지구 등으로 지정됨에 따라 개인 재산의 이용규제가 따르고 있다. 따라서 모든 토지이용을 규제하고 있는 지역에 대해 정부가 모두 보상하는 것은 현실적으로 불가능할 것이다.
- 개인별로 토지이용 규제에 따른 피해는 도시 또는 도시근교의 토지를 보유하고 있는 사람들이 더 클 수 있다. 그렇다면 더 피해가 큰 사람은 보조를 하지 않고 피해가 적은 사람을 보조한다는 것은 형평성에 위배된다는 문제

가 있다.

3. 상대적 소득감소에 대한 보상

- 농림부의 『농림업주요통계』에 따르면 1998년 도시근로자 가구의 평균소득은 2,559.7만원이고, 농가소득의 평균은 2,049.4만원으로 나타나고 있다.
 - 다음의 <그림 8-1>은 도·농간의 소득격차를 나타내고 있다. 매년 도농간의 소득격차는 점차 증대되는 것으로 나타났다.
 - 이러한 소득격차를 어느 정도 해소하기 위해 직접지불제도가 필요하다고 주장되고 있다.
- 그러나 평균적으로 농가소득이 낮기 때문에 보조를 지불해야 한다면 모든 농가를 대상으로 직접지불을 실시하기보다는 소득이 낮은 농민계층을 대상으로 하여야 할 것이다. 예를 들어, 경기도 농가의 평균소득은 2,432.6만원으로 도시근로자의 평균가계소득과 거의 비슷하게 나타나고 있다. 경기도의 많은 농가(자산보유도 적지 않을 것임)가 도시근로자 소득보다 높는데 도시근로자들이 이들 농가에게 보조를 하는 경우 형평성의 문제가 대두된

그림 8-1 도농간의 소득격차 추이



다. 따라서 농가소득이 낮기 때문에 보조를 해야 한다면 소득이 낮은 농가를 정책대상으로 삼아야 할 것이다.

- 다른 한편 도시근로자의 평균소득을 기준으로 삼는다면 도시근로자 중에서 평균소득이 되지 않는 사람들과의 형평성의 문제가 제기된다. 도시근로자의 평균 월 소득이 213만원인데 통계청의 『1999 한국의 사회지표』에 따르면 1996년 가구의 월 평균 소득이 200만원보다 낮은 계층이 54% 이상인데 이들에게 모두 보조를 해주는 것은 불가능 할 것이다.
- 그리고 산업의 성격상 소득이 높은 산업에 종사하는 계층이 있고, 그렇지 못한 산업에 종사하는 계층이 있는 것이다. 그러면 평균소득보다 낮은 산업의 계층에는 모두 직접지불을 해야 하는 현실적인 문제가 발생한다. 이러한 측면에서 평균소득이 낮기 때문에 그 산업에 종사하는 모든 사람을 대상으로 직접지불을 해야 한다는 논리는 문제가 있다고 할 수 있다.
- 따라서 도시근로자들과의 형평성을 고려한다면 모든 저소득 계층을 대상으로 하는 국민복지 측면에서 다루어져야 형평성의 문제가 제기되지 않을 수 있다.

4. 식량안보

- 지금까지 쌀 농업에 대한 가격지지를 해준 당위성은 식량안보에 있었고, 현재까지의 가격지지에 대해서는 어느 정도 국민적 동의가 있었던 것으로 보인다. 따라서 직접지불제도가 기존의 가격지지를 소득지지로 전환되는 범위 내에서는 기존의 정책보다 도시근로자나 타작물 생산농가와와의 형평성에 위배되지는 않을 것이다.
- 수매제도 등의 덜 효율적인 제도를 개선하여 농민들의 소득감소를 보상하는 것이기 때문에 형평성의 문제가 없을 것이다.
- 환경오염을 시키고 있는 비료사용에 대한 보조금 제도를 폐지함으로써 비

료가격을 상승시키는 것에 대한 반대급부로 농민들의 소득을 직접지불하기 때문에 형평성의 문제가 없을 것으로 보인다.

- 가격지지보다는 소득을 직접 지지하는 직접지불제도가 가격의 왜곡을 가져오지 않고 같은 금액의 보조로 농민들에게 더 많은 만족을 제공한다는 측면에서 효율적인 정책이라고 할 수 있을 것이다.
- 따라서 기존의 가격지지를 농민에게 직접 지불하는 제도로의 전환은 기존 정책에 대한 합의가 되었다는 전제하에서 형평성의 문제가 제기되지 않을 것으로 보인다.

5. 정책전환으로서의 직접지불제도

- 정부의 투융자 사업 중에서 비효율적인 부분이 있을 수 있고, 과다하게 투자계획이 수립된 부분도 있을 수 있다. 기존의 농업정책과 투융자 계획을 그대로 유지하면서 직접지불제도를 새로이 도입된다는 것은 정책의 전환이라고는 볼 수 없다.
- 따라서 효율성이 떨어지는 기존의 정책들과 투융자 계획을 수정하고, 개별 농민을 대상으로 하는 투융자들은 민간이 할 수 없는 사업을 대상으로 투융자를 전환하면서 절약되는 금액을 농민들에게 직접 지불한다면 형평성의 문제가 제기되지 않을 것으로 보인다.

1 1 1



빈

면

I. EU의 직불제

1. 직불제 도입의 배경과 1990년대 전반까지의 직접지불제

1.1. 직불제 도입의 배경

- EU에서 직접지불제가 도입된 배경은 크게 두 가지로 찾을 수 있다.
 - 그 하나는 농업, 농촌이 가진 여러 가지 외부성에 대한 인식이며 이에 기초를 둔 직접지불제들은 1970년대에 도입된 조건불리지역에 대한 지원과 1990년대에 도입된 농업관련 환경 프로그램들이다.
 - 직접지불제가 EU 농업정책의 기본구도와 관련하여 본격적으로 중요해진 것은 농산물 과잉압력의 증대와 UR의 진전이라는 배경이다.

가. 농업의 외부성 고려

- EU 농업정책에서 일찍부터 나타나는 중요한 흐름으로 1970년대 이래 자연적, 경제적 조건이 불리한 지역에서 농업존속이 갖는 인구부양, 공간유지, 자연경관 유지의 기능 등 긍정적 외부성에 대한 보정수단으로서 직접지불 정책들이 이미 시행되고 있었다.
- 여기에 더하여 집약적 농업방식이 갖는 부정적 외부성에 대한 인식이 커지면서 환경친화적이고 조방적인 농법, 농지의 임지로의 전환, 휴경에 대한 보조정책이 개발되었다.

나. 농산물 과잉압력

- 공동농업정책 수립이래 지속된 국경보호와 가격보장으로 인해 만성적 농산물 과잉상황이 초래되고 이는 재정부담을 크게 하였다.
 - 발족 이래 1992년까지 골격이 유지된 공동농업정책은 순수입국 상태에 맞게 설계된 체제였다.

- 1970년대에 자급상태에 도달하고 1980년대에 이래 거의 모든 농산물의 자급률이 100 %를 상회하게 되었다.
- 국제가격보다 높은 역내가격하에서 과잉이 만성화되면서 재고증가, 보조금 붙은 수출 등으로 재정에 큰 압박요인이 되었다.
- 이러한 상황을 대표하는 곡물의 예를 보면 다음과 같다.
 - 곡물재고가 1993년 3270만 톤으로 생산량의 20%에 달하였다(부표 I - 1).
 - 곡물관련 EU 의 시장질서관련 재정(수출보조, 개입가격제도에 의한 매입 등)이 1990년 38억 ECU에서 1993년 66억 ECU로 급증하였다.
- 과잉압력의 배출구인 보조금 붙은 수출로 인해 국제 농산물 시장에서 다른 수출국들과 마찰을 빚게 되었다.

부표 I-1 1990년대 초 EU 12개국의 곡물수급상황

단위: 백만톤

연도	1991/92	1992/93	1993/94
생산	181.0	168.3	164.8
수입	5.5	4.0	5.2
소비	140.5	134.5	144.9
수출	34.5	37.0	35.2
개입	7.5	6.3	-14.7
期初재고	18.9	26.4	32.7

자료: Willer, H. (1999)

부표 I-2 EAGGF 중 곡물시장관련 지출

단위: 백만 ECU

	1990	1991	1992	1993
시장질서관련(A)	3,800	5,077	5,457	6,560
그 중 수출보조	2,443	3,602	3,140	2,789
개 입 매 입	1,251	1,419	2,497	2,724
휴 경 보 조 (B)	42	77	138	437
합 계 (A+B)	3,482	5,154	5,595	6,997

자료: Willer (1999)

- EU의 수출보조금 문제는 우루과이 라운드 농업협상 타결에 큰 장애였다.
- 이와 같은 상황을 극복하기 위해 1992년 농업개혁이 이루어졌다.
- 지지가격 수준의 인하 및 휴경의무와 결부된 재배면적 혹은 가축두당 직접 소득지원이 그 골자를 이룬다.

1.2. 1992년 농업개혁 체계내에서의 직접지불제¹⁾

가. 보상지불제도

1) 개요

- 1992년 개혁으로 인한 제도가격의 인하를 보상해주는 수단으로 도입된다.
- 해당되는 품목은 곡물류, 유종실, 단백질작물, 쇠고기이다.
- 지급액은 재배면적이거나 두수에 연계된다. 따라서 생산결정으로부터 분리되지 않았다.
- 지급을 받기 위해서는 휴경 또는 감산의 의무를 이행하여야 한다.

부표 1-3 EU의 곡물지지가격 인하 및 보상지불액

유통연도	목표가격	개입가격	ha당 보상지불액
1993/94	130 ECU/t	117 ECU/t	25 ECU/t x 지역별 단수
1994/95	120 ECU/t	108 ECU/t	35 ECU/t x 지역별 단수
1995/96	110 ECU/t	100 ECU/t	45 ECU/t x 지역별 단수

2) 보상액의 결정 - 곡물의 경우

- 개념적으로는 목표가격(target price)의 인하를 전액 보상해 주는 것이다.
- 아래의 표에서 보듯 목표가격을 단계적으로 인하하면서 다른 한편 톤 당 목표가격과 톤 당 보상지불액의 합이 155 ECU로 유지되도록 설계되었다.

1) 이 절의 내용은 주로 한국농촌경제연구원 (1996)에 근거하였다.

- 실제 면적당 지급액은 톤 당 보상지불액에 지역별 단수를 곱하여 얻어진다. 이 지역별 단수는 국가 혹은 국가 내의 지역단위 별로 과거의 실적을 기준으로 정하여진다.
- 또한 보상의 대상이 되는 기준면적(base area)이 회원국별로 정해져 있어서 직접지불 지급 신청면적이 기준면적을 초과할 경우 면적당 지불액이 그에 반비례하여 감소하도록 설계되었다.

3) 휴경의무

- 직접지불을 받기 위해 개별농가가 준수해야할 의무휴경면적은 순환휴경 기준으로 제도의 시행초기에는 지급대상 면적의 15%였으나 1995/97 유통년도에는 12%, 그 다음해에는 10%로 낮아졌다. 이와 같은 휴경의무 완화는 역내의 잉여감소에 따른 것이다.
- 경지면적이 곡물 92톤 생산에 소요되는 면적보다 작은 농가(EU평균으로 20ha)에게는 휴경의무가 면제된다.
- 휴경면적에 대해 별도로 휴경보조가 주어진다. 1993/94 유통년도에는 ha 당 '45ECU/t x 지역평균 단수'가 지급되었고 1995/96 유통년도에는 55 ECU/t로 톤 당 단가가 인상되었다.

나. 조건불리지역 농업지원

- 조건불리 지역 농민들의 소득 향상을 통해 이농을 억제하고 영농활동을 유지함으로써 최소한의 인구밀도 유지, 자연경관 보존이라는 정책목표를 달성하고자 하는 제도이다.
- 1973년 영국이 EEC에 가입하면서 1946년 이래 자국이 실시해 온 조건불리지역 정책을 EEC 가 수용하도록 하면서 EU 차원에서 시행되기 시작하였다.
- 조건불리 지역은 산악지역, 일반조건불리지역, 특수불리지역의 세 가지 기준으로 선정된다.²⁾

2) 선정기준의 자세한 내용은 한국농촌경제연구원 (1996)을 참조

- 지급대상이 되기 위해서는 조건불리 지역내에서 일정 규모 이상의 경지 경작을 5년 이상 계속하는 의무를 져야한다.
- 보조 실시여부는 회원국 자율에 맡겨진다.

다. 환경보전농업지원

- 환경보호적 농업생산방식의 도입, 농지의 조림사업, 농촌의 문화유지 및 자연경관 보존 등에 대한 지원 프로그램이다.

2. 1999년 농업개혁 (Agenda 2000)의 배경과 기본구도

2.1. 내부적 압력

- 가장 중요한 내부적 압력은 농산물 과잉과 재정압박 심화가가능성이다.
 - 1992년 개혁이후 시장균형이 개선되어 재고가 감소되어 왔으며 일인당 농업소득도 곡물가격의 기대이상의 호조 등에 힘입어 1996년까지 4.5% 상승하는 등 좋은 성과를 보였다.
 - 그러나 WTO 수출보조금 감축의 제약하에서 기존 역내가격 수준이 계속될 경우 세계시장에서의 경쟁이 어려워질 것이다. 이것은 재고와 재정문제를 악화시킬 것으로 전망된다.
- 또한 1992년 개혁에도 불구하고 부분적으로밖에 해결되지 않은 다음과 같은 문제점도 개혁의 압력으로 작용하였다.
 - 농업지원이 지역간, 농민간에 불균등하게 분배되고 있다.
 - 집약적 농업을 유발하여 환경에 악영향을 준다.
- 공동농업정책은 15개 회원국의 농업다양성을 반영하지 못하고 있다.
 - 회원국으로 하여금 자국 농업의 특징에 맞는 정책을 시행할 수 있도록하는 보다 분권화된 농업정책체계의 필요성이 제기되었다.

2.2. 외부적 압력

- 중앙 및 동유럽 국가들의 EU 가입전망
 - 1999년 개혁을 이끌어 낸 가장 중요한 압력은 현재 추진되고 있는 중앙 및 동유럽 국가들의 EU 가입이 이루어질 경우 현행의 공동농업정책을 유지하기가 매우 어렵다는 점이다.
 - 이 국가들의 가입은 EU전체에 소비자 1억인 증가, 농지면적의 50% 증가, 농업인력의 배증을 의미한다.
 - 기존 공동농업정책 체제를 그대로 적용할 경우 신규가입국 농촌지역에내의 소득불균형과 주요 농산물(설탕, 우유, 육류)에서의 과잉을 초래하게 된다.
 - 신규가입국들의 낮은 재정부담능력, 잠재적으로 큰 농업생산능력과 농지면적을 고려할 때 현재의 농업정책은 재정적으로도 감당하기 힘들어질 것이다. 한 연구에 따르면³⁾ 2003년 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로베니아, 에스토니아 5개국이 EU에 가입하고 이들 국가에 직접지불제를 포함한 현행 공동농업정책이 그대로 적용될 경우 매년 75억 ECU 정도의 재정이 추가로 소요될 것으로 전망되고 있다.⁴⁾
- WTO 등 국제무역협상 진전을 통한 농산물 무역의 자유화 추세
 - EU의 이익과 국제적인 추세를 현실적으로 반영한 정책을 WTO 협상개시 이전에 확정함으로써 협상의 근거와 목표를 확실히 해야한다.
 - 개혁을 통해 앞으로의 협상에서 EU가 동의할 수 있는 한계의 윤곽을 관련 주체들에게 분명히 밝혀야 한다.

2.3. 개혁의 기본구도

- 개혁의 골격은 다음의 네 가지이다.

3) Münch (1999)

4) 참고로 1998년 유럽농업재정규모는 유럽농업지도보증기금 중 보증부분 기준으로 387억 ECU였다.

- 지지가격수준의 인하와 직접지불에 의한 부분적 보상
 - 1992년 농업개혁 당시 곡물관련 직접지불액의 단가가 목표가격의 인하를 전액보상해 준다는 구도였던 것과는 달리 Agenda 2000 에 따른 개혁에서는 개입가격의 인하를 부분적으로만 보상한다. (3절의 내용 참조)
- 환경정책 목표의 공동농업정책 전반에의 통합
- 농업의 다기능성과 다부문적 접근방식에 기초를 둔 농촌발전 정책
- 정책시행에 있어서 회원국의 재량확대
 - 기존의 공동농업정책은 기존 회원국간은 물론 새로운 회원국의 가입등으로 증대되고 있는 EU 내 농업상황의 차이를 잘 반영하지 못한다는 비난을 받아왔다. 개혁을 통해 여러 정책의 실제적 설계와 실행에 있어서 자율성을 확대하려 한다.

부표 1-4 EU의 경작작물에 대한 보상지불액

단위: EUR/톤

	1999	2000	2001	2002/2006
곡류/옥수수				
개입가격	119.19	110.25	101.31	101.31 ¹⁾
보상지불액	54.34	58.67	63.00	63.00
단백작물	78.49	72.50	72.50	72.50
유종실 ²⁾	94.24	81.74	72.37	63.00 ¹⁾
seed flax	105.10	88.26	75.63	63.00
휴경지	68.83	58.67	63.00	63.00 ¹⁾
듀럼 밀				
전통재배지역	344.50	344.50	344.50	344.50
기타지역	138.90	138.90	138.90	138.90
감자전분				
최소가격	209.78	194.05	178.31	178.31 ¹⁾
생산자지불분	86.94	98.74	110.54	110.54
목초	none	58.67	63.00	63.00 ¹⁾

주: 1) 2002년 이후 개입가격 인하와 연계하여 변동될 수 있음.

2) 유종실은 EUR/t/곡류상당치

자료: EU commission: CAP reform : The arable crops sector

3. 면적 혹은 가축두수 기준 직접지불제의 내용

3.1. 경작작물에 대한 면적기준 직접지불 (법적근거: EC1251/99)

- 경작작물(arable crop: 곡류, 유종실, 단백질작물을 포괄)에 대해서는 아래의 표와 같이 개입가격과 직접지불액이 결정된다.
 - 곡류의 개입가격이 2001년까지 2단계에 걸쳐 15% (17.88 EUR/톤)인하된다.
 - 보상지불액은 '당 보상액 x 면적당 기준수확량 x 적용면적'에 의해 결정된다.
 - 보상지불액도 2단계에 걸쳐 상승하지만 개입가격 감소분의 절반 (8.66 EUR/톤)만을 보상하도록 되어있다.
- 유종실에 대한 면적당 지불제도의 기준액은 현행 94.24 EUR/톤에서 단계적 인하를 통해 2002년에는 63 EUR/톤이 되어 곡물에 대한 지불액과 같아진다. 참조가격제도는 2000/2001 판매년도부터 폐지한다.
- 단백질작물에 대해서는 현행에서 일회적으로 감액하되 곡류보다는 높은 수준에서 유지한다.
- 휴경지에 대한 보상액 기준은 2001/2002년도부터 곡물과 같은 63 EUR/톤로 한다.
- 지원을 받기 위한 의무 휴경면적은 지원면적의 10%로 축소(기존 17.5%)한다.

부표 1-5 EU의 쇠고기 관련 직접지불액

(단위: EUR)

	수소 장려금	수송아지 장려금	암송아지 장려금	도살장려금	
				성우(成牛)	송아지
2000	160	122	163	27	17
2001	185	136	182	53	33
2002 이후	210	150	200	80	50

3.2. 쇠고기 관련 직접지불 (EC1254/99)

- 쇠고기의 시장지지가격을 1999년의 2,780 EUR/t에서 3단계에 걸쳐 동일분 인하를 통해 20% 감소시켜 2002년에 2,224 EUR/t 로 한다.
- 쇠고기에 대해 다음과 같이 두당(頭當) 직접지불을 행한다.
 - 수소장려금: 도살시에 한 번 지불된다.
 - 수송아지 장려금: 송아지가 9개월 되는 때와 21개월 되는 때에 두 번에 걸쳐 지급된다.
 - 암송아지 장려금: 우유나 낙농제품 생산을 위한 종자가 아닌 고기 생산을 목적으로 하는 암송아지 사육에 대해 매년 지불된다.
 - 도살 장려금: 도살시에 성우와 송아지를 구분하여 한 번 지불된다.
- 장려금별 지급액은 다음과 같은 계획에 따라 인상된다.

3.3. 직접지불 환경요건 및 상한의 설정 (EC1259/99)

- 회원국들은 농지이용이나 관련생산의 상황을 고려하여 환경과 관련하여 농민이 시행해야할 적절한 환경관련 조치를 정할 수 있으며 위반시에 직접지불액을 감액하거나 취소할 수 있다.
- 다음과 같은 경우 각 회원국이 설정한 방식에 따라 지불액을 줄일 수 있다.
 - 경영체의 노동력(연노동력 단위(annual labor unit)로 측정)이 일정수준 이하인 경우
 - 경영체의 농업소득(지역의 평균 gross margin 을 기준으로 함)이 일정수준 이상인 경우
 - 직접지불액 총계가 일정한 한도를 넘는 경우
 - 단, 이러한 조건의 적용에 따른 감액은 원 수령액의 20 %을 넘지못한다.
 - 이 규정에 의한 감액분을 각 회원국의 농업환경 정책, 조기은퇴 프로그램, 조건불리지역 및 환경규제지역 지원을 위해 사용할 수 있다.

4. 농촌발전 관련 직접지불

- EU 농정에서 농촌지역을 지속적인 발전이 가능한 지역으로 유지하는 것은 항상 중요한 관심사가 되고 있다.
- Agenda 2000 에 따른 개혁에서는 EC 1257/99 에 의하여 이를 위한 정책수단의 틀이 제시되고 있다.
- EC1257/99에 제시되고 있는 정책들로는 농장투자지원, 젊은 영농인의 창업지원, 교육훈련, 조기은퇴, 조건불리지역 지원, 환경규제지역 지원, 환경농업지원 정책등이 있다.
- 이하에서는 이 중 조건불리지역 지원과 환경농업지원 정책의 개요를 정리한다.

4.1. 조건불리지역 지원

- 관계규정: 1975년 도입되어 1985년, 1992년(EC2078/92)에 수정되었다가 EC1257/99로 계승된다.
- 목적
 - 농업적 토지이용확보, 농촌지역사회유지, 전원경관유지
 - 환경보호조건을 고려한 지소가능한 농업의 유지
- 지급조건
 - 농민: 최소면적을 경작하는 자로서 최소 5년간 영농을 약속해야한다.
 - 지역: 산악지역(고도와 경사도로 결정), 기타조건불리지역(낮은 토지생산성, 낮은 농업생산, 인구감소), 특정한 불리지역 (환경유지, 경관유지, 해안보존을 위해 농업이 필요한 곳)
- 지원방식
 - ha 당 25 EUR 이상 200 EUR 이하로 한다.
 - 이 정책에 의해 지원받는 면적은 각 회원국 면적의 10% 이내로 제한된다.

4.2. 환경농업지원

- 관계규정: 1992년 농업개혁에서 EC2078/92로 도입되었던 제도로 수정을 거쳐 EC1257/99로 승계된다.
- 목적
 - 환경보호-개선에 적절한 농지사용 증진,
 - 환경친화적인 농법, 목초방식의 도입
 - 경관과 역사의 보존
- 지급조건
 - 환경친화적 생산방식을 최소한 5년 이상 지속할 것을 약속하는 농민
- 지원방식
 - 환경친화적 농업방식으로 인해 포기되는 소득, 추가되는 비용, 유인제공의 필요에 의해 결정된다.
 - 매년 지급하되 ha 당 단년작물은 600EUR, 특화된 다년생 작물은 900 EUR, 기타 용도인 경우에는 450 EUR을 상한선으로 한다.

5. 직접지불제와 농업재정

5.1. EU 농업재정규모에 대한 제도적 제약

가. 1980년대 EU 재정위기와 공동농업정책

- EU의 유럽통합정책은 1980년대에 들어서 재정위기에 직면하게 되었는데 그 원인은 수입과 지출 양쪽 모두에서 EU의 농업정책의 귀결로서의 농산물 과잉상황과 관련되어 있다.
- 재정 수입면에서 볼 때 EU의 농산물 순수입국에서 순수출국으로의 전환은 EU의 자체재원의 약화를 초래하였다.

- EU 자체재원은 관세수입과 농산물 가변과징금으로 이루어져 있었는데 GATT의 관세인하 협상결과로 인한 전반적 시장개방과 농산물 수입축소로 인해 이 두 가지 재원의 조달이 한계에 부딪혔다.
- 자체재원 이외의 수입원이었던 회원국의 부가가치세 각출금 역시 EU 내 경제활동에서 소비지출이 차지하는 비중이 감소하면서 정체한다.
- 재정 지출면에서 볼 때 세계 시장보다 높은 역내 농산물 가격에서 벌어진 농산물 과잉상황은 개입가격제도와 수출보조금 제도에 의한 농업재정 부담을 증가시킨다.
- EU에 의한 통합경제정책의 확대 및 심화, 회원국 수의 증가 역시 재정지출 증대의 요인이었으나 EU공동재정의 대부분을 점하고 있는 농업재정⁵⁾의 증가가 가장 중요한 재정압박 요인이었다.
- 농산물의 과잉상황은 불확실성을 동반하여 재정운용에 불확실성을 더한다. 아래의 표에서 보듯 1980년대 중반 농업재정의 대부분을 차지하는 유럽농업지도보증기금(European Agriculture Guidance and Guarantee Fund: EAGGF)의 실제 지출액은 예상액(집행 위원회의 예산초안)을 5-10% 윗돌았다. (아래 표 참조)
- 이러한 상황을 해결하고자 EU의 공동재정 재원확충과 지출규율을 확립하기 위한 중요한 결정이 지금까지 세 차례 이루어져 왔으며 그 때 마다 농업재정지출에 대한 규율확립이 중요한 내용을 이루었다.

부표 1-6 EAGGF 보증부분 예측치와 실제지출액

(단위: 백만 ECU)

연 도	1983	1984	1985	1986
예 상 액	14,050	16,500	19,955	21,102
실제지출	15,786	18,331	19,728	22,119

자료: European Commission (1995)

5) 1988년 EU 예산 중 60% 가 EAGGF 보증부분 예산이었다.

- 이하에서는 세 차례 개혁의 내용중 농업재정 관련된 부분만을 요약한다.
- 아래에서 언급되지 않는 개혁내용은 EU 수입재원의 확대와 수입의 GNP에의 연계, 낙후지역 발전을 위한 구조기금 사용의 효율증대안 등이다.

나. EU 재정계획과 농업재정예산 제약

1) 1988년 개혁 (Delors I Package: 1987 - 1992)

- 재정전망에 입각한 구속력 있는 중기재정계획이 처음으로 도입되고 이에 따라 농업재정에도 중기적으로 상한이 설정되었다(부표 1-7 참조).

부표 1-7 EU 공동재정 중기계획 (1988년-1992년)

단위: 백만 ECU (1988년 가격)

연도	1988	1989	1990	1991	1992
EAGGF보증	27,500	27,700	28,400	29,000	29,600
구조정책 ¹⁾	7,790	9,200	10,600	12,100	13,450
다년도 정책 ²⁾	1,210	1,650	1,900	2,150	2,400
기타	2,103	2,385	2,500	2,700	2,800
환급 및 행정	5,700	4,950	4,500	4,000	3,550
보유분	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
계	45,303	46,885	48,900	50,950	52,800

주: 1) 경제구조가 취약한 지역에 대한 지원정책을 의미함.

2) 연구사업 등.

자료: European Commission (1995)

- 성장률 한도 설정: EAGGF 보증부분의 연간성장률은 GNP 연간성장률의 74%를 넘을 수 없도록 하는 '농업예산 가이드라인'(agricultural guideline)을 설정한다. 이 때 가이드라인 설정의 기준연도는 1988년이다.
- 안정화 장치의 설정: 휴경지원에 의한 공급통제 제도를 도입하였다.
- 조기경보체제: EAGGF 보증부분 지출을 총액 수준에서가 아니라 장별로

모니터링하여 예측진도를 넘어설 가능성이 있다고 판단될 경우 집행위원회가 안정화 장치의 기능을 점검하고 필요한 경우 이사회에 개선안을 제출한다. 이사회는 개선안 제출 후 2 개월 이내에 조치를 취하도록 규정하였다.

- 환율변화대비분(monetary reserve) 설정: 환율시장에서의 예측하지 못한 변화로 인해 농업재정부담이 급증하는 것에 대비하기 위해 매년 십억 ECU의 예비비를 설정한다. 단 이 액수는 농업재정에 포함시키지 않는다.

2) 1992년: 에딘버러 이사회 결정, EU 출범에 즈음한 재정전망과 규율약속 (Delors II Package: 1993 - 1999)

- 농업예산과 증가율과 관련하여 1988년 수립된 '농업예산 가이드라인(74% 규칙)'을 그대로 유지한다. 가이드라인 계산을 위한 기준년도도 1988년으로 유지한다.
 - 농업재정에 1992년 농업개혁의 동반정책(accompanying measures : 환경보호적 농업과 농촌지역 유지를 위한 규정, 조기은퇴연금 규정, 조립지원에 관한 규정) 및 어업 보증 기금을 포함하여 규율한다.
- 환율변화대비분을 5억 ECU로 줄인다. 이것은 1992년 농업개혁으로 인해 EU 농업재정지출이 환율이나 시장상황에 영향을 적게 받게 되었기 때문이다.
- 이 기간에 대한 중기재정계획은 아래 표와 같다.

3) 1993년: 베를린 이사회 결정: 2000년에서 2006년까지의 중기재정계획

- 농업예산 상한을 2002년을 정점으로 하여 감축하기로 한다(부표 1-9 참조).
 - 따라서 농업예산 가이드라인('74% 규칙')은 그대로 유지되기는 했으나 (이제는 그 보다 더 강한 제약이 존재하므로) 무의미해진다.
 - 가이드라인 계산을 위한 기준년도를 1988년에서 1995년으로 변경한다.
 - 농업예산전체의 상한선을 설정함은 물론 이를 두 부분으로 나누어 공동 농업정책 관련 예산과 농촌발전 및 부속정책 관련 예산에 각각의 상한선

을 설정한다.

- 환율변화대비분을 2002년부터는 2.5억 EUR로 줄이고 2003년 이후 폐지한다.

부표 1-8 EU 공동재정 중기계획 (1995년-1999년)

단위: 백만 ECU (1992년 가격)

	1995	1996	1997	1998	1999
농업	35,354	37,245	37,922	38,616	39,327
구조정책 ¹⁾	24,477	26,026	27,588	29,268	30,945
내부정책 ²⁾	4,702	4,914	5,117	5,331	5,534
외부활동 ³⁾	4,549	4,847	5,134	5,507	5,953
행정	3,783	3,859	3,974	4,033	4,093
준비금	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100
그 중 환율변동대비금	500	500	500	500	500
기타	1,547	701	212	99	0
합계	75,467	78,692	81,047	83,954	86,952

주: 1) 경제구조가 취약한 지역에 대한 지원정책을 의미함.

2) 치안, 경찰관련

3) 대외원조, 지원정책 등

자료: Official Journal of the European Communities C172/1

부표 1-9 EU 공동재정 중기계획 (2000년 - 2006년)

단위: 백만 EUR(1999년 가격)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
농업	40,920	42,800	43,900	43,770	42,760	41,930	41,660
공통농업정책	36,620	38,480	39,570	39,430	38,410	37,570	37,290
지역개발 및 제반조치	4,300	4,320	4,330	4,340	4,350	4,360	4,370
구조정책 ¹⁾	32,045	31,455	30,865	30,285	29,595	29,595	29,170
구조기금	29,430	28,840	28,250	27,670	27,080	27,080	26,660
통합기금	2,615	2,615	2,615	2,615	2,515	2,515	2,510
내부정책 ²⁾	5,930	6,040	6,150	6,260	6,370	6,480	6,600
외부활동 ³⁾	4,550	4,560	4,570	4,580	4,590	4,600	4,610
행정	4,560	4,600	4,700	4,800	4,900	5,000	5,100
준비금	900	900	650	400	400	400	400
환율변동대비금	500	500	250	0	0	0	0
긴급지원준비금	200	200	200	200	200	200	200
공채보증준비금	200	200	200	200	200	200	200
동구 EU 가입준비국지원	3,120	3,120	3,120	3,120	3,120	3,120	3,120
농업	520	520	520	520	520	520	520
구조정책	1,040	1,040	1,040	1,040	1,040	1,040	1,040
기타	1,560	1,560	1,560	1,560	1,560	1,560	1,560
합계	92,025	93,475	93,955	93,215	91,735	91,125	90,660

주: 1) 경제구조가 취약한 지역에 대한 지원정책을 의미함.

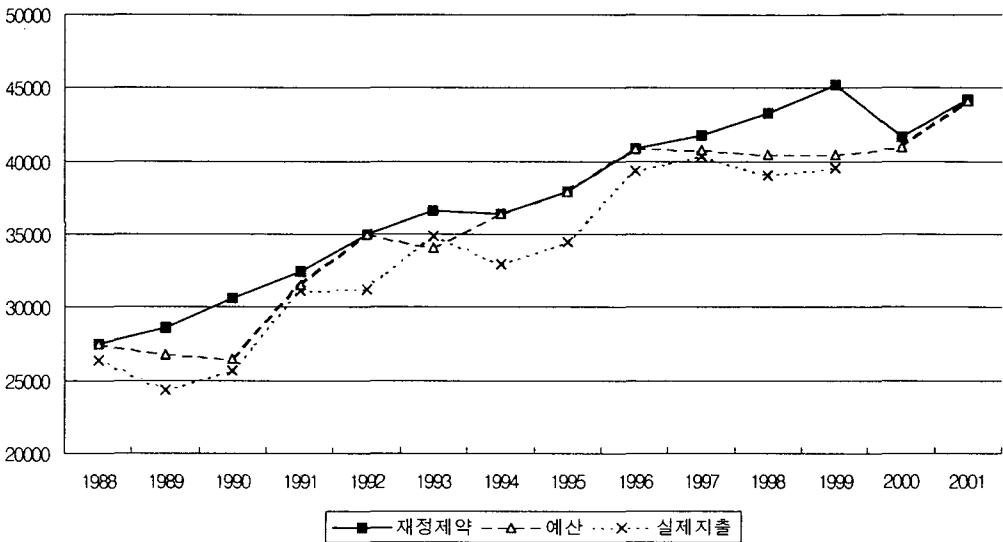
2) 치안, 경찰관련

3) 대외원조, 지원정책 등

자료: Official Journal of the European Communities C172/1

부그림 1-1 농업예산 가이드라인, 예산, 실제지출액

단위: 백만 ECU



다. EU 농업예산 가이드라인과 예산 및 실제 지출액의 추이

- 1988년 이래 EU 농업예산의 가이드라인과 예산액 및 실제 지출액의 추이를 보면 직접지불제 도입이후 예산액이 가이드 라인을 밑돌고 실제 지출액과 예산과의 편차가 줄어들고 있다(부그림 1-1 참조).
- 1990년대 초반에는 예산액이 가이드라인에 상당히 근접해 편성되었고 실제 지출은 1991년과 1993년에 예산액을 초과하였으나 다른 해에는 예산액을 상당히 밑돌고 있다.
- 1990년대 후반에는 예산액이 가이드라인을 밑돌고 있으며 실제 집행액도 예산에 근접하고 있다. 이것은 직접지불제의 도입을 통해 농업재정운용의 불확실성이 감소하였음을 의미한다.

5.2. EU의 농업예산구성

- 선진국 농업재정의 구성의 변화는 농업정책의 중점이 어떻게 변화하고 있

능가를 보여주고 이에 따라 우리 농업정책이 앞으로 이행해 갈 방향에 대한 시사점을 준다는 면에서 살펴볼만한 가치가 있다.

- 유럽국가의 농업재정 구조는 EU의 재정지출과 각국가별 재정지출을 함께 살펴야 한다.
 - EU의 농업재정지출은 주로 가격지지를 담당해 왔으며 1992년 농업개혁이후 직접지불의 가장 중요한 형태인 보상지불도 담당하고 있다.
 - 각국가들의 농업재정지출은 사회정책, 구조정책, 환경정책에 쓰여진다.
 - 따라서 EU 공동농업재정지출이나 회원국 수준의 농업예산 두 가지 중 하나만을 따로 떼어 재정구조를 살피는 것은 잘못된 판단을 부를 수 있다.

가. EU 농업재정지출 구성의 변화

- EU의 농업재정지출은 유럽농업지도보증기금(EAGGF)를 통해서 이루어진다.

부표 1-10 EAGGF 보증부분 예산규모 (1992-1998)

단위: 백만ECU

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
수출보조	9,487.4	10,159.3	8,160.5	7,802.2	5,705.0	5,883.9	4,826.4
채고관련	6,673.0	6,545.9	1,795.3	863.5	1,676.8	2,186.2	2,470.5
전작지원	939.1	1,212.2	911.6	933.6	978.3	695.6	171.9
가공,마케팅	4,785.2	5,014.9	3,554.7	3,290.8	3,079.0	1,688.4	1,207.0
직접지불(기존) ¹⁾	10,858.7	10,751.8	5,407.5	5,222.2	6,108.5	8,445.5	8,346.7
직접지불(개혁) ²⁾			10,634.0	13,527.9	18,004.5	20,052.8	20,493.9
휴경지원 ³⁾			1,742.9	2,448.9	2,290.9	1,908.1	1,263.2
기타	-1,466.6	906.3	763.9	413.6	1,264.8	-437.3	-31.5
보증총예산	31,276.8	34,590.4	32,970.4	34,502.7	39,107.8	40,423.2	38,748.1

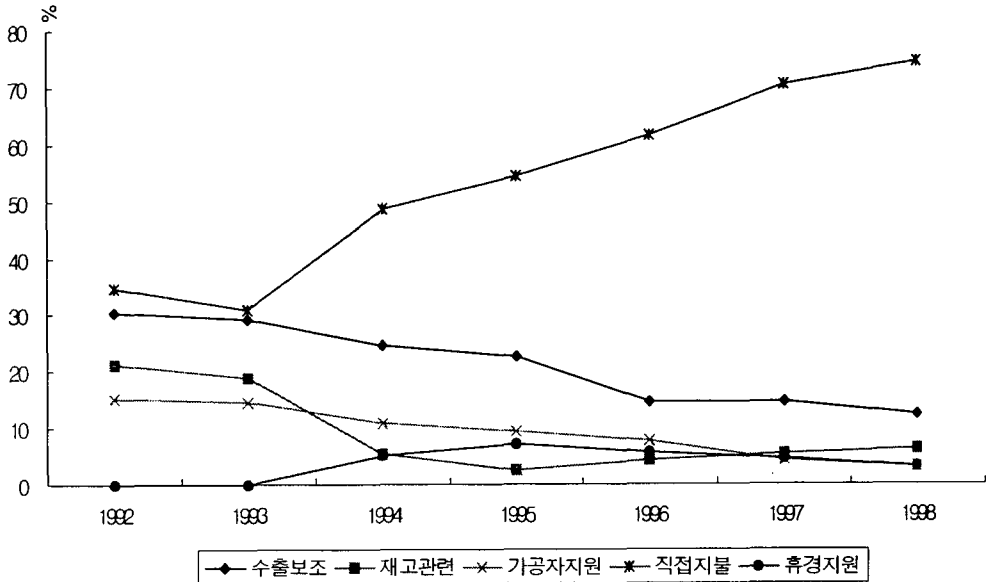
주: 1) 1992년 개혁 이전부터 시행되고 있던 직접지불제(쇠고기, 올리브, 양, 염소고기 대상)

2) 1992년 개혁으로 도입된 직접지불제

3) 원자료에서는 이와같이 분리하여 표시하고 있으나 직접지불제의 일종으로 볼 수 있음.

자료: Commission of the EC, Financial Report on EAGGF, Gaurantee Section - EAGGF는 보증부분과 지도부분으로 나누어지는데 보증부분이 주를 이루며 이 보증부분을 통해 전통적인 가격지지와 1992년 농업개혁이후 보상직접지불이 이루어지고 있다.

부그림 1-2 EAGGF 보증부분 예산구성 (1992-1998)



자료: Commission of the EC, Financial Report on EAGGF, Gaurantee Section

- 각 구성부분별로 EAGGF 보증부분 재정지출 규모를 살펴보면 아래의 표에서 보듯이 1992년 개혁 이후 직접지불제에 따른 지출액이 109억 ECU에서 1998년 298억 ECU로 크게 증가하였다. (약 170%증가) 그 중에서도 1992년 농업개혁으로 도입된 새로운 직접지불제도와 관련한 지출액이 1998년에 205 ECU에 달하여 EAGGF보증부분 예산의 절반을 차지하고 있다.
- 반면, 개입가격제도에 따른 재고관련 재정지출은 1992년 68억 수준에서 세계 곡물시장가격이 높았던 1995년에는 9억 ECU까지 떨어졌다가 1998년에는 현재 25억 ECU수준이다. 유럽 내의 곡물가격을 유지하는 다른 중요한 수단인 수출보조관련 지출을 보면 1993년 102억 ECU로 기록적인 수준에 달했던 것이 지속적인 감소추세를 보이면서 1998년에는 48억 ECU수준으로 감소하였다.
- EAGGF 보증부분에서 각 구성부분이 차지하는 비중의 변화를 살펴보면 아래의 그림에서 보듯이 1992년 농업개혁 이후 수출보조금과 시장개입제도에 따른 재고관리비용이 재정에서 차지하는 비중이 급격히 감소하고 직접지불

제가 전체예산에서 차지하는 비중이 현저하게 증대하였다.

- 수출보조금의 비중은 1992년 30% 수준에서 1998년 12% 대로 감소하였으며 시장개입에 따른 재고관련 비용은 1992년 21% 수준에서 1998년 6% 수준으로 급격히 감소하였다. 또한 농산물 가공에 대한 지원금의 비중도 15%대에서 3%로 급감했다.
- 직접지불제 관련 지출의 비중은 1992년 35%를 수준이었으나 1998년에는 약 74%에 이르렀다. 단, 이 중에서 1992년의 농업개혁으로 새로이 도입된 제도에 따른 부분은 7할 정도이다. 나머지 3할은 1992년 이전에 이미 시행되고 있던 제도에 따른 것이다(예컨대 쇠고기, 올리브 기름, 양과 염소고기를 대상으로 한 직접지불제도)
- 결국 역내 농산물 시장, 국제 농산물 시장, 가공 및 소비자 지원 등과 같은 시장개입적 정책의 비중이 감소(1992년 60%에서 1998년 24%로 감소)하고 생산자에 대한 직접적인 소득지원이 차지하는 비중이 급격히 증대하였음을 알 수 있다.

나. EU 예산을 함께 고려한 개별회원국 농업예산에서의 비중: 독일의 사례

- 앞에서 언급했듯이 유럽 국가들의 농업재정의 구성은 EU의 공동농업재정과 개별 회원국 수준의 농업재정을 함께 파악하여야 올바르게 이해할 수 있다.
- 회원국의 예로 독일의 연방정부 농림예산을 보면 1998년 기준 농민사회보장에 대한 지원금이 가장 높은 비중을 차지하며 (67%) 그 다음으로는 구조개선사업과 유류면세가 중요하다.
- 사회보장제도가 폭넓게 보급되어 있어서 소득에 대한 사회보장부담금의 비중이 높은 독일에서는 농민사회보장에 대한 지원은 농업종사자에 대한 소득지원으로서 중요한 수단이며 직접지불제보다 더욱 농업생산규모로부터 분리된 형태라고 할 수 있다.
- 구조개선사업은 연방예산 중 사회보장을 제외한 총액(37억 DM)대비 12% 수준이다.

- 구조개선사업의 일부가 낙후지역에 대한 직접지불로서 연방예산 중 사회보장을 제외한 총액(37억 DM)대비 3 % 수준이다.
- EAGGF 보증 부분 중 독일에 귀속된 부분과 독일연방정부 농림관련예산을 합산하여 1998년의 농업재정구조를 추정하면 다음 표와 같다.
- EAGGF 보증부분의 독일 귀속분은 약 110 억 마르크로 독일 연방정부의 농림예산규모와 거의 같다.

부표 1-11 1998년 EAGGF 보증부분 독일귀속분과 독일연방예산 중 직접지불의 비중

항 목	액수 (백만DM)	비율 (F 대비)	비율 (G 대비)
EAGGF 직접지불(A)*	8,004	54.4	35.5
EAGGF 기타 *	2,991	20.3	13.3
EAGGF 합계 (B)	10,995	74.7	48.8
농업구조개선	1,709	11.6	7.6
그 중 조건불리지역지원(C)*	416	2.8	1.9
시장질서	274	1.9	1.2
유류비용보조	835	5.7	3.7
행정연구기관	570	3.9	2.5
기타	337	2.3	1.5
사회보장 (D)	7,812	-	34.7
연방예산 합계 (E)	11,537	-	51.2
사회보장을 제외한 합계 (F=B+E-D)	14,720	100.0	65.2
사회보장을 포함한 합계 (G=B+E)	22,532	-	100.0
직불(A+C)	8,420	57.2	37.4

주: 1) EAGGF는 결산액, 연방정부예산액은 예산액 기준

2) 1IECU=1.98DM 의 환율 적용

3) *는 독일귀속분의 직접적 수치를 구하지 못해 전체 1998년 EAGGF 중 직접지불제의 비중인 72.8%를 적용하여 얻은 것이다.

- EAGGF 보증 부분의 직접지불제도 관련 지출부분과 연방예산 중 낙후지역 직접지불제도지출부분예산을 합한 것을 직접지불제도 재정지출액으로 볼 경우 이것은 사회보장예산을 제외한 농업재정 총액대비(표의 F) 57%이며 사회보장예산을 포함한 총액대비로는 37% 수준이다.
- 반면 EAGGF 보증부분 독일귀속분 중 시장개입적 재정지출로 볼 수 있는 부분, 즉 전체 귀속분 중 직접지불을 제외한 부분과 독일연방정부의 지출 중 시장질서 관련지출과 유류비용보조를 합한 시장개입적 지출의 총합은 사회보장예산을 제외한 총액대비 28% 수준이며 사회보장예산을 포함한 총액대비로는 18% 수준이다.
- 단, 이상과 같은 계산에서는 연간 약 40 억 마르크에 이르는 주정부의 농업 관련 예산이 세분된 자료의 부족으로 인해 반영되지 않았음에 유의하여야 한다.⁶⁾
- 농업구조개선사업의 예산은 연방과 주정부 사이에 60: 40 비율의 분담을 원칙으로 한다. 따라서 주정부 농업재정지출 중 연방의 구조개선관련 지출액의 2/3에 해당하는 약 11억 마르크는 구조개선관련 지출액으로 추정된다.
- 주정부의 농업관련 지출중 환경기능관련 지출이 많으므로 나머지 30억 마르크의 주정부의 농업관련 예산 중 상당부분이 직접지불의 성격을 가지고 있을 것으로 추정된다.
- 이 경우 EU, 연방, 주의 재정을 포괄한 농업예산에서 직접지불이 차지하는 비중은 더욱 증가할 것이다.

6. 직접지불제를 포함한 1992년 농업개혁의 효과평가

6.1. 시장균형의 달성

- 곡물시장을 예로 들어볼 때 1992년의 농업개혁은 가격인하를 통해 아래 표

6) 이에 대한 자세한 현황은 독일연방 수준에서는 파악되지 않고 있다.

에서 알 수 있듯이 역내 농산물의 소비를 증가시키고(이것은 사료 농산물 시장에서 역내 곡물의 판매확대에 힘입음) 이를 통해 농산물의 재고도 1997년까지는 상당히 감소하였다.

부표 1-12 1990년대 후반 EU의 곡물시장상황

단위: 100만 톤

	EU-15					
	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98 ¹⁾	1998/99 ¹⁾	1999/00 ¹⁾
생산	173.1	176.6	205.5	203.8	208.0	197.0
수입	6.3	8.0	5.3	5.9	6.2	5.4
소비	159.9	167.0	174.9	176.6	177.3	177.4
그중 사료용	95.6	100.9	107.0	108.2	109.2	109.0
(생산+수입)-소비	19.5	17.6	35.9	33.1	36.9	25.0
수출	28.6	20.3	30.8	21.7	28.7	28.0
시장개입물량	-11.6	-3.7	-0.4	+12.4	+3.4	-1.0
개입재고 ²⁾	18.0	6.4	2.7	2.3	14.5	17.9

주: 1) 개입재고물량을 제외하고는 추정치

2) 期初재고 (6.30일)

자료: EUROSTAT: Pflanzliche Erzeugung; EU-KOM, Agrarberichte der Bundesregierung Willer, H. (1999)에서 재인용.

- 이와 같은 상황의 개선에는 1990년대 중반 세계곡물 가격의 EU의 농산물 개입가격보다 높은 수준에 있었던 이전의 경험에 비추어 볼 때 '예외적인' 상황도 기여하였다.
- 1997년 이후 농산물 수출이 다소 위축되면서 다시 재고가 증가하였으나 재고문제가 심각했던 1993년에 비하면 (1.1.2의 표 참조) 절반 수준에 불과하며 생산량의 9% 수준에 머물고 있다.

6.2. 농업소득에 대한 효과

- 소득의 증대: 앞에서 언급한 1990년대 중반의 유리한 곡물시장상황은 곡물 생산 농가를 중심으로 농업소득을 증가시켰다.

- EU 농업부분의 순부가가치는 1990-1991년을 100으로 했을 때 1994년에는 109, 1996년에는 120 수준에 이르렀다.
- 시장상황과 무관하게 지불되는 보상직접지불제도는 1990년대 중반의 곡물을 중심으로 한 농업호황상황에서는 과당보상(過多補償)의 논쟁을 불러일으키기까지 했다.
- 소득의 안정화: 1997년 이후 농업소득의 감소가 이루어지고 있는 상황에서 직접지불제도는 농업소득을 안정화하는 안전판의 역할을 하고 있다.
- 직접지불이 농업소득에서 차지하는 비중은 다음의 표에 보인 독일의 사례에서 알 수 있듯이 매우 높아졌다.
- 아래의 표에서 비용관련 보조금을 제외한 보조, 보상액은 모두 직접지불의 형태를 통해 이루어지고 있으므로 직접지불이 농업소득 대비 약 47%에 이르고 있음을 알 수 있다.

부표 1-13 독일 주업농의 평균 농업소득과 보상, 보조금 (1996/1997년)

구 분		액수 (DM)	비율 (%)
생산물 관련		17,394	31.1
그 중	경종가격보상금	13,915	24.9
	축산관련보상금	2,009	3.6
비용관련		3,292	5.9
그 중	이자,투자지원	1,062	1.9
	연료 할인	2,140	3.8
경영체 관련		8,597	15.4
그 중	휴경보상금	1,528	2.7
	불리지역 보상금	2,815	5.0
	환경친화적 생산보상	2,408	4.3
보상,보조 합계		29,282	52.5
농업소득		55,815	100.0

자료: Bundesministerium für Landwirtschaft (1998)
이명현(1998)에서 재인용

6.3. 재정효과

- 농업예산의 성장을 농업예산 가이드 라인보다 낮은 수준에서 억제하는데 성공하였다.
- 재정관리의 측면에서 볼 때, 시장상황에 민감하게 반응하여 예측하기 힘든 팽창을 보여주던 농업재정지출을 직접지불제의 도입 및 그 비중 확대를 통해서 안정화시켰다는 의미가 있다.
- 농업재정의 안정화는, 농업재정이 EU 공동재정 차지하는 높은 비중으로 인해, EU 재정 전체의 안정화에도 기여하였다.

7. 앞으로의 개혁방향에 대한 논의

- 1997년 발행된 이른바 Buckwell 보고서⁷⁾는 EU 공동농업정책(CAP)이 직면한 문제들을 정리하고 CAP의 중장기적 발전방향에 대한 제언을 하고 있다.
- 이 보고서는 EU의 공식적 입장을 나타내는 것은 아니지만 EU의 정책결정자들 사이의 논의에서 중요한 준거(準據) 역할을 하고 있다.
- 이하 7절에서는 이 보고서가 제시하고 있는 CAP의 개선방향에 대한 논의를 요약함으로써 EU내에서의 직접지불제의 역할과 구도변화의 방향을 가늠해 보고자 한다.

7.1. 정책의 3대 기본목표

- EU의 공동농업정책이 지향해야 할 정책의 목표는 ①경제적으로 효율적인 농업의 확보, ②환경적으로 지속가능한 농업의 확보, ③농촌지역의 통합적 발전유도이다.

7) European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (1997) European Economy No.5, Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe

- 이 세 가지 목표들의 추구가 보다 균형있게 이루어져야 한다. 특히 농업의 발전이 농촌지역 사회의 발전에 통합되어야 한다.
- 농업 내부의 여러 부문간의 왜곡을 시정해야 한다.
- 세계적인 식료체계(food system)에 유럽을 통합하는 정책이어야 한다.

7.2. 정책의 기본요소

- 시장안정화, 환경 및 문화경관 지불, 농촌발전유인, 이행적응 지원의 4가지를 4개 요소로 제안한다.

가. 시장안정화 (market stabilisation: MS)

1) 시장 안정화의 필요성

- 시장 안정화의 필요성은 다음과 같은 측면에서 찾을 수 있다.
 - 일기의존성과 질병에 대한 노출로 인한 높은 위험(risk) 정도가 높다.
 - 이자율, 환율 위험에 노출되어 있다.
 - 경영체들이 공간적으로 분산되고 분자적 성격을 띄고 있다.
 - 부동산과 토지자산 비중이 높아서 단기적 적응능력이 떨어진다
 - 생산 사이클이 상당히 길다.

부표 1-14 EU의 농업과 기타 산업의 위험노출 비교

	원자적 경영체	공간분산성	일기위험	질병위험	생산주기	이자, 환율
농업	해당됨	해당됨	해당	해당	6개월-수년	모두 해당
소규모 소매업	해당됨	덜함	미해당	미해당	수 주	미해당
소규모 건축업	해당됨	덜함	해당	미해당	최대 1년	이자 위험
소규모 숙박업	해당됨	지역적 집중	해당	미해당	수 주	환율 위험
휴양지 외식업	해당됨	지역적 집중	해당	미해당	수 주	환율 위험

자료: European Commission (1997)

- 생산자들은 개인적으로는 위험관리를 용이하게 할 수 있을만큼 충분한 자원과 정보를 가지고 있지못하다.
- 경제의 구성원들에게 생산품을 매일 공급할 책임이 있다.
- 다른 사업들은 이같은 특징 중 일부를 가질 수 있으나 앞에서 언급된 위험요소를 모두 가진 산업은 농업 이외에 찾기 힘들다.

2) 적절한 시장안정화 방식

- 시장 안정화를 추구하는 방식은 다음의 세 가지가 있다.
 - 개입구매와 국경조치를 통한 단기적 시장관리.
 - 공급통제 제도(쿼타, 휴경)를 통한 중기적 시장관리.
 - 농업수입(revenue)이나 농업소득에 대한 보험제도.
- EU에서는 위의 세 가지 중에서 첫 두 가지 방법에 의존하는 경향이 있어왔으나 이 방법을 계속하여 사용할 경우 안정화가 체계적인 가격지지나 보호가 되지 않도록 하는 장치가 필요하다.
 - 예컨대 곡물에 대한 개입가격을 국제곡물가격의 이동평균의 일정비율로 정의하는 방식을 고려해 볼 수 있다.
- 보험방식은 많은 나라에서 관심을 끌고 있으나 아직 농업정책의 핵심이 된 사례는 없다.
 - 수입보험방식으로 전환한다면 이것은 기존 EU 정책에 중요한 변화를 의미할 것이다. 보험방식이 시장안정화에서 어떤 역할을 행할 수 있을지 연구를 요한다.
 - 회원국들이 각국 차원에서 행하고 있는 보험 및 재해구조 정책들을 대해 EU 수준에서 조화시킬 필요성이 있는지를 검토해 보아야 한다.

나. 환경 및 문화경관 지불 (environment and cultural landscape payments: ECLP)

- 환경 및 문화경관 관련 정책목표를 달성하기 위해서 환경과 관련된 편익을

다음의 3가지 수준으로 구분하여 접근한다.

- 법률적 환경 기준
- 고자연가치 농업시스템
- 특정 환경경영
- 법률적 환경기준(0 수준)에 대한 정책접근 방법
 - 깨끗한 공기, 물, 토양, 건전한 식품에 대해서는 사회일반이 그것을 당연한 것으로 요구할 수 있는 기본적 재산권(property rights)을 가진다는 점에 입각하여 법적으로 규정된 환경기준은 농민과 토지경영자 역시 다른 경제주체들과 마찬가지로 반대급부 없이 준수할 의무를 진다.
 - 이 단계를 넘어서는 환경, 문화경관 편익에 대해서는 농민과 토지경영자가 재산권을 가지며 따라서 이 서비스의 제공에 대해서는 대가가 지불되어야 한다.
- 고자연가치(高自然價値) 생산농업(1 수준)에 대한 정책접근 방법
 - 농림업이 유럽내에서 차지하는 특별한 지위(토지의 76% 점유)로 인하여 일반사회는 법률에 규정된 기본적 환경보호보다 더 높은 수준의 환경보호를 요구하며 또한 지불할 의사가 있다.
 - 유럽에 존재하는 많은 농법 시스템은 다양한 식동물군(群)과 경지나 녹지의 주변경관⁸⁾ 등을 제공하고 있다.
 - 가격지지가 철회되고 과거에 기초한 직접지불제도 없어진다면(후술), 농민으로 하여금 공공이 지지할 수 있는 농업 시스템을 유지할 수 있도록 하는 지불제도를 고안할 필요가 있다.
 - 이러한 형태의 지불은 유럽에서 광범위한 지역을 포괄할 수 있을 것이다.
- 특정한 환경경영 작업(2수준)에 대한 정책접근 방법
 - 보다 명시적으로 특정 환경목표와 농민이나 토지 경영자의 행동 사이에 연관관계가 성립하는 경우이다.
 - 많은 경우(반드시는 아니지만) 지역적으로 국한된 성격을 갖게 된다.

8) 예컨대 hedgerow, woodland, coppice 등

다. 농촌발전유인정책 (rural development incentives: RDI)

- 농촌지역(rural area)은 더 이상 농업(agriculture)이라는 산업과 동일시될 수 없다.
 - 따라서 새로운 공동농업정책(Common Agricultural and Rural Policy: CARPE) 내에서의 농촌발전유인정책은 농민, 농업, 식량관련 행위를 넘어서는 정책이 된다.
 - 다른 한편, 이 농촌발전유인정책만으로는 농촌지역 문제 모두를 포괄할 수 없다. 농촌발전유인정책은 농촌지역문제와 관련된 여러 측면 들 중에서 주로 직간접적으로 토지이용문제와 관련된 농촌발전의 측면들에 집중한다.
- 지역수준에서의 발전계획이 수립되면 그로부터 CARPE 프로그램으로부터의 선택이 이루어질 수 있다.
 - CARPE는 큰 틀을 제공하고 구체적 발전계획의 입안과 시행은 지역단위에서의 상향식 의사결정을 통해 이루어져야 한다.
 - CARPE에 의한 지원은 지역발전 계획에 참여하는 주체들이 일정한 수준에 도달할 수 있도록 하는 일회적 혹은 비정기적 지원의 성격을 띠어야 한다.
- 농촌발전유인정책은 크게 ‘농업발전지원정책’과 ‘농촌발전 이니셔티브’의 두 가지로 구성된다.
- 농업발전지원정책
 - 농민의 기업가적 자질 함양을 돕는 정책이다.
 - 농업구조의 적응, 노동생산성의 증대, 품질 및 마케팅 개선, 환경에 보다 민감한 생산방식으로의 전환 지원 등의 정책을 포괄한다.
 - 개별 농민은 물론 농민조직, 유통업체까지 대상으로 한다.
 - 구체적으로는 농장구조 및 농지소유 구조개선 지원, 교육과 훈련을 통한 농업경영자의 위험관리 능력 향상, 시장 정보의 개선, 고품질-지역특성 개념에 입각한 수입증대 지원, 정보제공과 교육을 통한 환경 서비스 제공 마인드 제공 등의 정책들을 포괄한다.
- 농촌발전 이니셔티브
 - 농업만으로 만족스러운 생활수준에 달할 수 없는 농업종사자들이 농산물

생산 이외의 경제활동(농산물 가공, 농장 자원의 비농업적 이용(관광, 대여, 농외취업), 비농업적 활동)을 할 수 있도록 자극하는 정책이다.

- 구체적으로는 농촌개발을 위한 시범사업 대한 기술적지원(실현가능성 분석, 자문 서비스, 사업 매니지먼트), 비농업 기술-지식 교육, 도로-통신 등 인프라 구조의 개발 등을 포함한다.

라. 이행적응 지원 (transitional adjustment assistance: TAA)

- 농업으로부터의 노동력 유출과 관련된 적응상의 어려움을 완화하는 정책이다.
 - 어떤 경제분야에서든 일반적으로 인정되는 축소산업에 대한 과도기 지원정책의 틀을 농업분야에도 적용하는 것이다.
- 1992년의 보상적 지불을 과거에 기반을 둔 지원에서 미래의 적응지원으로 변화시킬 필요가 있다. ('보상'에서 '이행적 적응지원'으로)
 - 따라서 지원의 점진적 감축 및 한시성이 필요하다.
- 이행적응 지원정책은 적응완충작용을 함과 동시에 지금까지 종사하던 경제활동이 더 이상 경제적으로 지속가능해지지 않았음을 전달하는 메시지를 담게 된다.
- 이러한 구조조정 원활화 기능에 충실하기 위해 다음의 세 가지 특징을 가져야 한다.
 - 생산으로부터의 분리되어야 한다. 생산량, 자원사용, 현재가격으로부터 독립적이어함은 물론 농업생산여부와도 분리되어야 한다.
 - 경쟁을 왜곡하지 않아야 한다. 특정한 형태가 아니라 가능한 다양한 형태의 농장에 지급되어야 한다.
 - 사회가 지향하는 환경조건을 준수할 때에 주어져야 한다.
- 그 수준은 기준 지원의 삭감과 관련을 갖지 않을 수 없으나 수혜자별로 직면하는 적응의 어려움에 따라 조정될 필요가 있다.
 - 예컨대 부채가 많은 젊은 농민에게 보다 많은 지원을 행할 수 있다.

8. EU의 경험으로부터의 시사점

- 우선 EU의 경험은 기본적으로 농산물 과잉-순수출국의 경우로서 농산물 부족-순수입국인 우리나라에 적용하는데에는 한계가 있음에 유의하여야 한다.
 - 1992년의 EU 공동농업정책의 개혁으로 도입된 곡물에 대한 직접지불제는 해당 작목의 생산이 지급의 조건이 된다는 측면에서 농업생산자에 대한 지원을 농업생산과 분리시키지 않는 농정전통의 연장선상에 있다. 그러나 재배작물에 따라 휴경을 지급조건으로 하고 있다.
 - 이와 같이 생산제한과 결부된 직접지불제도는 농산물 순수입국이며 농업생산자원이 한정된 우리나라에서는 적용가능성이 적다.
- 그럼에도 불구하고 EU의 직접지불제도의 도입 경험과 최근의 개혁 및 앞으로의 개선에 관한 논의들은 다음과 같은 면에서 우리에게 시사점을 준다.
- EU에서 직접지불제의 도입은 시장개입적 정책수단의 축소와 결부되어 이루어졌다.
 - 이러한 전환은 도입의 배경에서 언급했듯이 농산물 과잉에 따른 재정부담과 국제 농산물 무역마찰이라는 압력에 직면하여 피할 수 없는 측면이 있었으나 30년 가까이 계속되어온 농정의 틀에 대한 근본적 전환을 행했다는 점, 전환 당시에 농민단체의 정치적 저항이 상당했음에도 관철되었다는 점 등은 높이 평가할 만하다.
 - 앞에서 보았듯이 10년이 안되는 비교적 짧은 기간동안 시장개입적인 가격지지 정책(개입가격제도, 수출보조)에 대한 재정지출의 비중은 급격히 감소하였고, 직접지불제의 비중이 현저히 증가하였다.
 - 우리의 경우 농정체계에서 쌀을 제외하고는 생산물 가격지지의 성격을 갖는 정책의 비중이 높지 않으나 요소시장에서의 왜곡을 부르는 정책들은 적지 않다. (예컨대 비료가격보조, 투자와 관련하여 금융기관과 대출 농민사이의 시장형성을 저해하는 농업금융지원방식) 직접지불제의 도입은 이러한 시장개입적 정책의 축소를 동반할 때 재정적인 실현가능성(후술)은 물론,

사회전반의 지지도, 정책목표의 달성도를 높일 수 있을 것이다.

- 쌀에 대한 추곡수매제도 역시 이미 시장가격 이상의 가격지지라는 기능이 많이 위축된 상태이며 AMS제한으로 인해 더욱 위축될 것이므로 식량안보 목적의 공공비축 위주로 기능을 전환해 나갈 필요가 있을 것이다.
- 소득보상의 개념으로부터 외부성에 대한 지불개념으로 이행하는 흐름을 보여준다.
- 1992년 개혁당시 EU 에서의 직접지불제는 가격인하로 인한 소득을 보상한다는 개념이 강했으나 국제 농산물 시장의 자유화 추세와 환경적 가치에 대한 인식의 강화라는 흐름 속에서 외부성에 대한 지불이 보다 중요해지고 있다. 이러한 변화가 EU 차원에서 나타나고 있는 것이 직접지불의 조건으로서 환경적 요건을 반영하려는 움직임이다.⁹⁾
- 우리나라에서의 직접지불제의 도입, 확대에서도 이러한 흐름이 중시되어야 한다. 직접지불제로의 이행은 필연적으로 정부의 농업지원을 공공의 토론에 보다 투명하게 노출시키게 되며 이 때 납세자나 공공재원에 대한 잠재적 경쟁자가 납득할 수 있는 이유가 필요하다.
- 소득보상이나 소득재분배의 논리는 갈수록 설득력을 잃어갈 것이다. 왜냐하면 비농업과 농업부문간의 소득격차에 비하여, 비농업부문과 농업부문을 막론하고, 부문내에서의 소득격차가 더욱 커지는 추세가 강화되고 있기 때문이다. 특히 비농업부문에서 고용의 안정성이 적어지는 상황에서는 더욱 그러하다.
- 유럽에서 중시되고 있는 농업의 환경적 기능, 문화경관, 농촌공간의 유지 등의 요인들 중 우리의 실정에 맞는 것을 선택하여 적용하는 것과 더불어 우리의 실정에 독특한 외부성을 고려하여 정책을 개발하는 것이 중요하다.

9) EU차원에서는 직접지불의 지급요건으로 환경관련 의무를 회원국이 재량에 따라 부과할 수 있도록 규정되어 있다. 그러나 실제로 환경관련 의무를 보상직접지불 지급의 조건으로 하고 있는 회원국은 없다. 개별 국가 차원에서는 프랑스의 '국토경영계약'이 이러한 흐름을 잘 나타내준다. EU 회원국은 아니지만 1997년 스위스의 직접지불제 개혁도 이러한 흐름을 잘 보여준다.

- 또한, 농업재정제약의 설정, 전반적 재정건전화 측면에서의 제약이 직불제로의 이행에 중요한 역할을 하였다.
- EU의 공동재정에서 농업재정이 차지하는 절대적으로 높은 비중으로 인해 EU의 농산물 과잉으로 인해 초래된 재정핍박 상황과 재정불안정 상황은 직접지불제로의 전환을 가능케 한 요인 중의 하나였다. 1988년에 이래 설정되어 운용되어온 농업예산 가이드라인은 그 이후의 공동농업정책을 끌어낸 중요한 제약요인이었다.
- EU의 재정당국의 입장에서는 1992년 개혁시점에서 기존 정책의 유지는 농업재정의 통제하기 어려운 확대에 따른 EU 공동재정의 위기라는 문제와 EU 공동재정 전체의 불안정성이라는 문제를 안고 있었으며 반면 지지가격의 인하와 결부된 직접지불제의 도입은 농업재정의 확대추세에 대한 제동 가능성과 재정운용에 확실성을 높일 수 있다는 장점이 있었다.
- 우리의 경우 1997년 경제위기 이래 재정의 건전성이 악화되어 있다. 또한 경제구조개혁, 복지재정 확대와 같이 현재화된 재정지출 증대요인은 물론 통일관련 재정지출과 같이 잠재된 증대요인도 존재하므로 재정건전화가 쉽게 이루어질 것으로 낙관할 수 있는 상황이 아니다.
- 전반적인 재정의 건전성이 악화되어 있는 상황이라는 점은 직접지불제의 도입과 관련하여 농업재정운용 전반에 대한 반성을 필요하게 만든다.
- 직접지불제의 도입과 관련해서는 물론, 보다 넓은 관점에서 농업정책체계의 전환과 관련하여 구속력 있는 중기적 재정계획과 부문별 예산증대의 상한선 설정의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이를 통해 농업관련 예산의 과도한 팽창을 미연에 방지할 수 있고 또한 농업관련 재정사용상 효율성 증대의 유인을 마련할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 미국의 직접지불제

1. 최근의 농업정책 변화양상

- 미국농정은 1996 농업법 제정을 계기로 정부의 보조금을 감축하고 시장 지향적 체제로 전환하려고 하였음에도 오히려 가격지지정책이 강화되고 있다.
- 미국농정 방향
 - 농가소득의 안정을 도모하기 위해 생산자율계약제를 보완하여 여러 가지 가격지지정책을 강화
 - 재해보상에 대한 지원 강화
 - 작물생산량 중심의 보험에서 수입위주의 보험제도 강화
 - 품목단위 지원체제를 농가단위 지원체계로의 전환을 신중하게 고려하고 있음(수입보험제도의 강화, 작물보험에 가입할 수 없는 작목에 대한 보상)

2. 농업현황

- 미국의 국내총생산은 1985년도 4조1,807억불, 1990년도 5조7,438억불, 1995년도 7조2,692억불, 1997년도 8조1,109억불로 연평균 7.8%의 성장을 한 반면, 농업분야의 국내총생산은 1990년 1,087억불에서 1997년 1,317억불로 연평균 3%의 성장을 하였다(부표 Ⅱ-1).

부표 II-1 미국의 국내총생산(GDP) 및 농업 국내총생산(GDP)

단위 : 10억\$

	'80	'85	'90	'95	'96	'97
GDP	2,784.2	4,180.7	5,743.8	7,269.6	7,661.6	8,110.9
농업분야 GDP	-	-	108.7	109.5	130.4	131.7
순농업소득	-	-	44.7	36.0	53.4	49.8

자료: Statistical Abstract. 1999.

- 순농업소득은 재정지원의 급격한 증가에도 불구하고 1990년도 447억불에서 1997년도 498억불로 1.6%의 증가에 그쳤다.
- 농가수는 1980년대에는 급격히 감소하였으나 1990년대에 들어와 거의 같은 수준을 유지하고 있다.
- 총경지면적은 1980년 10억3천구백만 에이커, 1990년 9억8천7백만 에이커, 1998년 954백만 에이커로 감소하였으며, '97년부터 거의 정체상태에 있다. 곡물재배면적도 1980년대에 약 10%정도 감소하다가 1990년대에 들어서는 거의 같은 수준을 유지하고 있다(부표 II-2).

부표 II-2 미국의 농가수 및 면적

단위: 천명, 백만에이커

	'80	'85	'90	'95	'96	'97	'98
농가수	2,440	2,293	2,146	2,196	2,191	2,191	2,192
경지면적	1,039	1,012	987	963	959	956	954
곡물재배면적	382	372	341	332	346	349	344

자료: Statistical Abstract. 1999.

3. 농업예산의 변화

- 순수연방정부예산에서 농업부문예산은 1998년까지 큰 변화가 없다가 1999년도에 630억불로 1998년 대비 16.7% 증가를 보임이고 있다(부표 II-3). 이

는 재해보상과 농가소득안정을 위한 재정지출의 증가에 기인하고 있다(부표 II-4).

부표 II-3 미국의 연방정부 예산변화

단위 : 10억 \$

	'80	'85	'90	'95	'96	'97	'98	'99(추정)
총예산	591	946	1,253	1,516	1,561	1,601	1,653	1,727
농업부문예산	-	-	46	57	54	53	54	63

주: CCC 순지출은 포함되지 않은 순수연방정부 농업예산
자료: Statistical Abstract. 1999.

부표 II-4 미국의 연도별 농가소득안정지출

단위: 10억 \$

	'90	'95	'96	'97	'98	'99
농가소득안정지출	9.8	7.0	6.5	6.3	9.3	18.4

자료: Statistical Abstract. 1999.

- 분야별 농업예산 지출(부표 II-5)을 보면, 연방예산 증가를 억제하기 위해 도입했던 직접지불제를 실시한 이후에도 이후에도 농업예산은 증가하여 1995년 570억불에서 1999년 634억불, 2000년에 711억불에 이르렀다.
- 가격지지예산도 부족분제도가 실시되던 1995년 39억불에서 1999년도 48억불, 2000년에 89억불로 크게 증가되었으며, 직접지불제 예산은 1998년도 97억불, 1999년도 87억불, 2000년도 85억불이었다.
- 시장손실지원(MLA)은 1999년도 29억불, 2000년도 55억불을 새로 지원하였으며 이는 생산자율계약 대상 작물을 대상으로 지불하고 있어 직접지불제로 보는 시각도 있고, 재해보상적 성격, 혹은 가격지지적 성격으로 보는 견해도 있다.

부표 II-5 미국의 농업 부문별 재정지출

단위: 억불

	'90	'95	'98	'99	'00
총농업예산	460	570	588	634	711
○ 생산기반투자	-	-	-	-	-
○ 직불제	2	2	97	87	86
○ 시장손실지원(MLA)	-	-	-	29	55
○ 가격지지	38	39	2	48	89
○ 기 타	420	529	489	470	481
- 국내식량구호	n/a	244	391	352	361
- 지역개발	n/a	n/a	22	26	22
- 교육지도	n/a	n/a	19	20	20

자료: 미 농무성, 연도별 예산서.

가. 직접지불액 변화

- 부족분 제도를 대체한 순수한 직접지불제(green box)인 생산자우계약제도에 의한 지원과 상품신용공사(CCC)를 통한 넓은 의미의 현금직접지불을 포함한 것을 의미한다.

1) 생산중립적 직접지불

- 미국의 농업보조금은 부족분제도를 생산자우계약제도로 전환한 후에도 급격하게 증가하고 있어 시장메카니즘의 자율적 조정을 강화한다는 정신과 역행되는 측면이 있다.
- 1995년 부족분제도 하에서의 40억불이 1996년 51억불로, 1997년 63억불, 2000년 50억불로 최소한 10억불 이상 증가하였다(부표 II-6).

부표 II-6 미국의 부족분과 생산자우계약 직불액의 비교 (1986-2002)

단위: 십억달러

연도	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
지급액	8.2	9.3	11.7	7.8	4.3	6.3	5.5	8.6
1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
4.4	4.0	5.3	6.4	5.8	5.6	5.1	4.1	4.0

자료: 미국 농림성.

부표 II-7 미국의 연도별 생산자율계약 지급단가

단위: US \$/ha

	'96	'97	'98	'99	'00
전 체	60.7	74.9	65.7	63.81	58.02
쌀	270.4	266.3	283.9	281.83	258.04

- 주: 1) 시장손실지원을 직접지불로 포함할 경우 전체의 지급단가는 1999년도 98.3달러임.
 2) 시장손실지원을 직접지불로 포함할 경우 전체의 지급단가는 2000년도 123.5달러임.
 3) 시장손실지원을 직접지불로 포함할 경우 1999년도 쌀의 지급단가는 425.5달러임.
 4) 시장손실지원을 직접지불로 포함할 경우 2000년도 쌀의 지급단가는 534.7달러임.

자료: 미 농림성.

- 지급단가는 쌀의 경우 2000년에 ha당 258불로 전체의 58불 보다 상당히 높다(부표 II-7).

2) 가격지지 보조금

- 가격지지를 위한 보조금, 상품신용공사(CCC)를 통한 융자차액보상(loan deficiency payment, 작물보험에 대한 보조금, 재해보상 등이 해당된다.
- 농산물가격을 지지하기 위한 가격지지융자(Price support loans)를 상품신용공사를 통해 1995년 -1.2억불(1.2억불의 loan gain)이 1996년은 시장의 가격이 높아 -9.5억불(9.5억불의 loan gain)로 가격지지를 하지 않았다가 1997년에는 1.1억불, 1998년은 11억불, 1999년은 15억불, 2000년에 17억불을 융자하였다(부표 II-8).
- 시장손실 보조금(Market Loss Assistance Payment)은 생산자율계약제로 전환하고 난 후 이에 해당되는 품목의 재해에 관련된 지원정책으로 가격에 관련(price related)되고 소득에도 관련(income related)된다. 시장손실보조금은 미국농업의 시장개방을 억제 내지 방지하는 기능을 하기도 한다.
- 기능별로 총현금 직접지불이 1995년 43억불에서 1996년 58억불, 1998년 84억불, 1999년 139억불, 2000년은 208억불로 증가하고 있다.

부표 II-8 미국의 기능별 상품신용공사(CCC) 순지출

단위: 백만\$

품 목	'90	'95	'96	'97	'98	'99	'2000
가격지지용자	-389	-119	-951	110	1,128	1,455	1,673
총현금지불	4,370	4,134	5,807	7,017	8,431	13,861	20,814
생산자율계약	-	-	5,141	6,320	5,672	5,476	5,049
시장손실보조1	-	-	-	-	-	3,011	6,062
부족분제도	4,178	4,008	-	-	-	-	-
용자차액보상2	3	29	-	-	478	3,360	7,222
작물재해보상	5	577	14	2	-2	1,913	1,342
정부 순구매	-48	-51	-249	-60	207	668	332
기타기능	4,533	1,489	25	187	379	1,327	2,830
계	8,471	6,030	4,646	7,256	10,143	19,223	26,991

주: 1), 2) 시장손실보상과 용자차액보상의 성격에 대해서는 미국에서도 직접지불제의 형태로 볼 것인가 아니면 가격지지정책으로 볼 것인가의 논란이 있다. 여기서의 구분은 항목의 구분에 의미가 있으며, 직접지불제의 종류로 구분한 것은 아니다.

자료: 미국 농림성.

- 특히, 시장손실보조는 1999년부터 시행된 제도로서 30억불이 지원되고, 2000년도에 61억불이 지원되고 있음.
- 정부 순구매로 1998년에 6.7억불을 지원함.
- 농산물 시장가격하락에 따른 손실보상제도를 1999년부터 새롭게 시행하여 1999년에 29억불, 2000년에 55억불을 지원하였음.
- 곡물 재해지원도 1999년도 19억불, 2000년도에 13억불에 이르고 있음.
- 상품신용공사를 통한 정부보조액의 변화에서 품목과 프로그램별 그리고 기능별로 가격지지정책, 직접지불 등의 지원규모의 변화를 볼 수 있다.
- 1995년 품목지원 총액이 60억불에서 1996년 46억불로 줄었다가 다시 증가하여 1998년도에는 101억불, 1999년에는 192억불, 2000년은 270억불로 크게 증가함. 특히 쌀에 대한 지원도 크게 증가하여 1999년도에 9억불, 2000년도에 12억불에 이룸(부표 II-9).

부표 II-9 미국의 품목별/프로그램별 상품신용공사(CCC) 순지출

단위: 백만\$

품 목	'90	'95	'96	'97	'98	'99	'2000
사료곡물 (옥수수)	2,693 (2,435)	2,392 (2,090)	2,404 (2,021)	2,988 (2,587)	3,254 (2,873)	6,169 (5,402)	9,774 (8,744)
밀	796	803	1,491	1,332	2,187	3,435	4,095
쌀	667	814	499	459	491	911	1,170
면 화	-79	99	685	561	1,132	1,882	2,697
콩	5	77	-65	5	139	1,289	2,809
재해보상	16	660	95	130	3	2,241	1,552
환경보전	-	-	2	1,671	1,693	1,462	1,610
기 타	4,373	1,185	-465	110	1,244	1,834	3,284
계	8,471	6,030	4,646	7,256	10,143	19,223	26,991

자료: 미국 농림성.

4. 직접지불제

4.1. 생산중립 직접지불제

- 1996년부터 2002년까지 시행되는 정책으로써, 1995년까지 시행하던 부족분 제도가 시장을 왜곡시키는 농업지원제도로써 1996 농업법 제정을 통해 WTO에서 허용하고 있는 시장왜곡을 최소화시키는 허용보조정책으로 전환 하기 위해 도입되었다.
- 생산자율계약제를 도입하게 된 배경은 재배면적과 품목을 제한하는 기존의 부족분제도가 농민의 시장지향적 의사결정을 제한하고 미국농업의 국제경쟁력을 약화시킨다는 인식하에 시장지향적 정책전환을 통해 미국농업의 경쟁력을 강화시키고, 2002년까지 균형예산을 달성하기 위해 농업부문의 재정지출을 최대한 감축하는 목적(7년간 130억불 감축)으로 도입되었다.
- 1996 농업법에 의해 정해진 7가지 품목(소맥, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 면화, 쌀)이 지원대상이 되며, 대상농가는 ① 자기 소유농지의 전부 혹은 일부의 영농에 종사하는 농지소유자, ② 계약대상농지를 병작임차 하는 농업

생산자, ③ 계약대상농지를 현금임차 하는 농업생산자여야 한다.

- 계약대상농지는 1991-1995년 중 1회 이상 경작면적감축계획에 참여한 적이 있는 농지와 환경보전계획(CRP)계약이 종료된 농지가 속한다. 생산의 자율성이 보장되어 과일과 채소를 제외한 어떤 품목이든 재배할 수 있다.
- 총 지원액수는 7년 동안 총 356.8억불(부표 II-10)로 고정되었다.
 - 계약보상액 산정방식
 - 계약품목의 개별 보상물량(a): 계약면적의 85% x 정부지정 단위
 - 계약품목별 총보상물량(b): (a)의 합계
 - 보상단가(c): 품목별 연간 예산액/(b)
 - 계약품목의 연간 보상액: (a) x (b)
- 계약보상금 지급시기: 매년 9월 30일 이내(선도금은 매년 12월 15일 또는 1월 15일에 보상액의 50% 지급)
- 재원조달: 연방정부 예산

부표 II-10 미국의 품목별 계약보상금 예산

단위: 백만달러

구 분	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	합계
소 맥	1,463	1,414	1,523	1,471	1,347	1,085	1,053	9,356
옥수수	2,547	2,489	2,682	2,590	2,371	1,909	1,852	16,466
수 수	285	275	296	286	262	211	205	1,820
보 리	120	116	125	121	111	89	87	769
귀 리	8	8	9	8	8	6	6	53
면 화	648	626	675	652	597	480	466	4,144
쌀	472	465	500	483	443	358	348	3,069
합 계	5,570	5,394	5,809	5,612	5,139	4,139	4,017	35,680

자료: 미국 농림성.

4.2. 환경보전 직접지불제

- 환경보전 직접지불제는 환경보전프로그램(CRP), 습지보전프로그램(WRP),

환경보호장려계획(EQIP)으로 대별된다.

가. 환경보전계획(conservation Reserve Program)

구 분	내 용
도입시기, 시행기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도입시기: 1985(식량안전법) ○ 시행기간: 계속
도입목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토양침식이 심하고 환경적으로 민감한 토지를 보호 - 물과 바람에 의한 토양침식 감소, 식량생산을 위한 장기역량 보호, 침전물의 감소 및 수질의 향상, 물고기나 야생조수의 서식처 제공
지 원 대상자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반적 조건 <ul style="list-style-type: none"> - 최근 5년중 2년간 농산물이 재배된 경지(정상적으로 재배 가능한) - water bank program에 등록된 한계 목초지 ○ 추가사항 <ul style="list-style-type: none"> - 침식도(ED)가 8이상이거나, 침식 정도가 매우 심한 경지, 식부된 적이 있다고 여겨지는 습지, 매우 환경친화적인 활동을 한 토지, 주 또는 중앙 CRP 보존지역에 위치한 경지, 비 식부된 습지 주위 또는 관련 경지 ○ 생산자 <ul style="list-style-type: none"> - 신청 마감 12개월전에 대상토지를 소유 또는 경작해야 함(예외조항 있음)
지급조건 (이행사항)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계약면적에 풀, 나무등을 심거나, 방풍림 등을 조성 - 특별 보호 활동(계속 계약)은 25가지로 구분
시행절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계약기간: 10~15년
지급단가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임대료를 지급(기본): 주마다 다름 <ul style="list-style-type: none"> - 각주의 평균 생산성 및 지난 3년간 평균 건지 임대료를 기준 - 대략 1acre당: \$48.9(1987~1998 평균) ※ 1인당 \$50,000로 제한 ○ 특별활동 장려금: 매년 임대료 지불액의 20% ○ 기타 습지 회복비용: 소요비용의 50%까지 1회 지급
지급규모	<ul style="list-style-type: none"> ○ (1999) \$1,492백만 (2000) \$1,660 (2001) \$1,742. (1999년 참여면적: 12백만 ha)
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전액 연방자금
종 류	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자원폐기 구조조정 직불(WTO 이행 통보서상) - 실질적으로는 환경직불에 가까움
기 타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최대 계약면적: 36.4백만에이커 ※ 최근 2003년까지 40백만에이커로 확대 계획 <기타 관련제도> <ul style="list-style-type: none"> - CREP: 주-연방 합작 보전 프로그램으로 기본 추진은 CRP의 한 부분으로 추진되며 특별한 몇개주만 참여('98: \$1,158백만, 510천에이커) - ECP(비상보존계획): 자연재해에 따른 경지회복비용을 지원(1999: \$28백만)

나. 환경보호장려계획(Environmental Quality Incentives Program)

구 분	내 용
도입시기 및 시행기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도입시기: 1996('96 농업법) ○ 시행시기: 1996 ~ 2002(7년간)
도입목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보전상태가 심각한 토양,물,관련자원을 가진 토지를 환경적으로 유익하고 비용절감적인 방법으로 사용하도록 함: 재정적, 기술적, 교육적 지원을 함
지원대상자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 축산업이나 농산물 생산업에 종사하는 자 <ul style="list-style-type: none"> - 단, 대규모 축산농가(1,000마리 이상의 대가축을 경영 규모)의 경우는 비용분담 보조 (축분 저장 및 처리시설)는 받지 못하나 - 장려금이나 기술적,교육적 지원은 받을 수 있음 ○ 토지: 경종지,초지,삼림지 등 농축산업을 하는 경지면 대상이 됨
지급조건 (이행사항)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비용분담 보조일 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 계약 경지내의 자연자원을 유익하게 유지하기 위한 가축 폐기물 처리시설, 수질정화 영구적 야생동물 서식지 마련 등의 이행 ○ 장려금 보조일 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 한가지에 국한되지 않고 토양 양분관리, 병충해 관리, 방목지 관리, 관개수 관리, 등 의 이행
시행절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계약기간: 5~ 10년 ○ 시행 첫년도에 환경문제가 심각한 우선지역에 대해 자금의 65%를 집중 투입 ※ 우선지역: 환경적으로 취약한 특별지역, 토양·물·관련자원 보전이 염려되는 지역
지급단가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비용분담: 소요비용의 75%까지 ○ 1인당 \$10,000를 초과할 수 없으며, 계약기간동안 \$50,000를 초과할 수 없음
지급규모	<ul style="list-style-type: none"> ○ (1996) \$1.2억 (1997~2002) 매년 \$2억 총: \$13억. (1997년 참여면적:3.5백만ha, 총계약면적 계획: 36백만 에이커) ○ 총금액의 50%는 축산분야에 지원해야 함
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전액 연방자금
종 류	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경 직접지불제
기 타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존의 4가지 비용분담에 의한 보전계획을 통합 환경적 편익을 극대화 <ul style="list-style-type: none"> - 폐지계획 * 대평원 보전계획(great plains conservation program) * 농업보전계획(agricultural conservation program) * 콜로라도강 유역 염분관리계획(colorado river basin salinity control program) * 수질장려계획(water quality incentive program) ○ CRP, WRP(토지를 농업용 목적으로 사용 안함)와는 달리, EQIP는 토지를 농업용 목적으로 사용하면서 자연자원을 관리하는 점이 다름

다. 습지보전계획(Wetlands Reserve Program)

구 분	내 용
도입시기 및 시행기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도입시기: 1985년(식량안전법) ○ 시행기간: 계속
도입목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방치되는 한계지인 습지를 복구하여 환경 친화적인 토지로서의 역할을 하게함으로써 국토의 보전
지원대상자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상자 <ul style="list-style-type: none"> - 프로그램 등록 최소 1년전에 대상토지를 소유한자. 단, 상속받았거나, 프로그램에 등록하기 위해 토지를 구입하지 않았다는 것을 증명할 수 있는자는 예외 ○ 토지 <ul style="list-style-type: none"> - 일반적 조건: 야생서식처로 회복 가능하거나 적당한 토지 - 세부적 조건 <ul style="list-style-type: none"> * 자연상태로 경작된 습지 * 경작된 습지 * 이전에 전환된 경작지 * 경작된 습지목초지 * 홍수로 습지가 된 경지 * 수분이 심하게 감소됐으나, 회복이 가능한 경지. 목초지. 삼림지 * * 보호된 습지와 연결된 강기슭 지역 * 습지 기능과 가치를 증진시킬 수 있는 보호된 습지와 인접한 토지
지급조건 (이행사항)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역권 <ul style="list-style-type: none"> - 토지소유자는 USDA에 영구적 또는 30년간 임대계약하고, 또한 습지로 회복시키기 위한 일정비용(전액)을 분담함 ○ 복구비용 분담 <ul style="list-style-type: none"> - 토지소유자는 습지로 회복시키기 위한 일정 비용을 분담함 ※ 토지소유자는 계약토지를 관리하고 사냥,수렵,비개발적 레저활동에 사용가능 - 복구비용 분담 계약의 경우도 계약기간동안 습지로 보전할 의무가 있음
시행절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신청서 제출 ○ NRCS의 현지 방문 및 적격성 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 예비 회복계획서 및 비용 추정 ○ 수용가능한 내용을 토지소유자에게 통보(영구,30년) ○ 승인 계약 체결
지급단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영구 지역권: 토지의 농업적 가치 및 회복비용 전액 지원 ○ 30년 지역권: " " 의 75% 지원 ○ 복구비용 분담: 회복비용의 75% 지원
지급규모	<ul style="list-style-type: none"> ○ (1999) \$1.8억, (2000) \$1.6억, (2001) \$2.9억 (1999년 참여면적: 30만 ha) ○ 최대 등록면적: 975,000에이커(2001년 예산 제안시 면적을 확대함)
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전액 연방자금
종 류	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경 직접지불제
기 타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3가지 형태로 나누어 시행됨 <ul style="list-style-type: none"> - 영구 지역권: 농지소유자와 USDA가 영구적으로 계약 - 30년 지역권: 농지소유자와 USDA가 30년 임대계약을 함 - 복구비용 분담계약(최소 10년): 농지소유자와 USDA가 복구비용을 분할로 부담(소유권은 토지소유자가 계속 보유하며, 습지를 활용한 영리활동을 할 수 있음)

4.3. 수입보험 직접지불제

- 수입보험제도는 1996년 농업법 개정 이후 농가의 어려움을 해소하는 방안으로 농가의 소득과 수입을 보장할 수 있는 제도적 필요성이 대두되어 도입하게 되었다. 기존에 위험관리(Risk Management)차원에서 실시해온 민간보험회사 주도하의 작물재해보험(Multi Peril Crop Insurance: MPCl)의 보완적 제도로써 새롭게 직접지불제 형태의 프로그램을 MPCl의 우산아래서 운영하고 있음. 평균생산량 계산 등에 있어서는 MPCl에서 해온 방식을 사용하도록 하였다.
- 1994년 연방작물보험개혁법(Federal Crop Insurance Reform Act)은 가격과 생산량의 감소로 인한 감소된 총소득을 보전하는 실험적 작물보험프로그램을 개발하도록 규정하고 있고, 연방작물보험공사(Federal Crop Insurance Corporation: FCIC) 이사회는 세 가지 시범적인 작물수입보험을 1997년에 시작하여 계속 시행하고 있다. 세 가지 프로그램 중, 2가지 프로그램(CRC, RA)은 개인회사에 의해 개발되었고 FCIC에 의해 승인되었으며, 나머지 하나의 프로그램(IP)은 FCIC에 의해 개발된 것이다. 작물수입보험(Crop Revenue Coverage: CRC)은 Redland Insurance회사가 개발, 수입보장보험(Revenue Assurance:RA)은 Farm Bureau Mutual Insurance회사가 개발, 소득보장보험(Income Protection: IP)은 FCIC가 개발하였다.
- 이상의 세 가지 프로그램은 MPCl(Multiple Peril Crop Insurance)의 실제 생산실적(Actual Production History:APH)의 조건과 정책개념을 사용하는 점에서 작물재해보험과 유사하지만, 수입보장과 비용에서 차이가 있다. IP와 RA는 작물의 식부시기에 수입의 보장수준을 정하고, CRC는 작물의 식부시기와 수확시기에 수입보장을 결정하게 된다. 정부의 비용은 CRC가 다른 두 가지 프로그램보다 많이 소요된다.
- IP와 RA는 식부시에 농민의 수입보장을 결정하기 위해서 농민의 예상 생산량을 식부시에 확정된 가격을 곱하여 결정함: 수확시 농민의 수입이 예상한 소득보다 낮을 경우에 농민은 보험금을 받게 된다.

- 수입보증(revenue guarantee)을 위해서 두 가지 중요한 개념이 있다. 첫째가 10년간 평균작물생산(APH)이며, 둘째는 미래시장가격(Future Market Price)으로써 기준가격(base price)과 수확시 가격(harvest price)이다. 기준가격은 보험계약시의 1달 동안의 가격의 평균이며, 수확시가격은 보험만료 시점의 1달의 평균가격이다.

가. 작물수입보험(Crop Revenue Coverage)

1) 정책내용

- CRC는 선택된 주에서 가능한 품목에 생산자의 수입을 보장하기 위한 정책으로써 재보험, 행정관리비용, 프리미엄보조를 실시한다.
- 가격변동과 생산량을 동시에 포함시키는 정책으로 생산량은 MPC의 APH를 사용하고, 가격변동은 보험가입시의 기준가격과 수확가격의 차이를 기준으로 산정하며, 기준가격과 수확시가격은 다음과 같이 일정액의 상한가격이 정해진다(옥수수: \$1.50, 콩: \$3.00, 수수: \$1.50, 면화: \$.70, 밀: \$2.00)
- 생산자는 보험카버의 범위를 스스로 50%에서 75% 사이에서 선택할 수 있으며 수확량 곱하기 수확시 가격이 수입보증액보다 적을 때 보험금을 지급받는다(CRC 수입보증액(Revenue Guarantee) = APH x 수확시 가격 x 카버수준 혹은 APH x 기준가격 x 카버수준 중의 높은 금액임).
- 보험가입 경작지는 카운티(군단위)에서 실시하고 있는 보험작목에 해당되는 작목의 전체면적을 대상으로 가입해야 하며, 기본단위(Basic Unit)는 자가소유, 소유경작, 현금임차에 의해서 결정되며, 선택적 단위(Optional Unit)는 위치와 생산방식에 의해 결정된다. 각각은 경작지와 산출량에 대한 과거의 기록에 의한다.

2) 보험가격의 산정에 관한 예

- ① 생산량의 감소가 없고 수확시 가격이 기준가격보다 높을 때

$$\text{APH} = 150 \text{ bushels/acre}$$

Coverage Level = 75%

Base Price = \$2.40/bushel

Harvest Price = \$3.30

Revenue Guarantee = $150(\text{APH}) * .75(\text{보험카버울}) * \$3.30(\text{기준가격과 수확시가격의 높은 것}) = \371

Crop Value = $112.5(\text{APH}) * \$3.30(\text{수확시가격}) = \371

CRC 보험금 : 없음

- ② 생산량 감소가 있고 수확시 가격이 기준가격보다 높을 때

APH = 150 bushels/acre

Coverage Level = 75%

Base Price = \$2.40/bushel

Harvest Price = \$3.30

생산량 : 90 bushels

Revenue Guarantee = $150(\text{APH}) * .75(\text{보험카버울}) * \$3.30(\text{기준가격과 수확시가격의 높은 것}) = \371

Crop Value = $90 * \$3.30(\text{수확시가격}) = \297

CRC 보험금 : \$74

- ③ 생산감소가 없고 수확시 가격이 기준가격보다 낮을 때

APH= 150 bushels/acre

Coverage Level = 75%

Base Price = \$3.30/bushel

Harvest Price = \$2.40

Revenue Guarantee = $150(\text{APH}) * .75(\text{보험카버울}) * \$3.30(\text{기준가격과 수확시가격의 높은 것}) = \371

Crop Value = $112.5(\text{APH}) * \$2.40(\text{수확시가격}) = \270

CRC 보험금: \$101

- ④ 생산감소가 있고 수확시 가격이 기준가격보다 낮을 때

APH = 150 bushels/acre

Coverage Level = 75%

Base Price = \$3.30/bushel

Harvest Price = \$2.40

생산량 = 90 bushels

Revenue Guarantee = 150(APH) * .75(보험카버율) * \$3.30(기준가격과 수
확시가격의 높은 것) = \$371

Crop Value = 90 * \$2.40(수확시가격) = \$216

CRC 보험금 : \$155

3) 적용작물

- 1998년도 MPC가 가능한 주의 모든 카운티에 적용된다. 주에 따라 적용 작물에 차이가 있으며 구체적인 주와 작목은 다음과 같다(34주, 최대 5개작목, 최소 2개작목).

Alabama	corn, cotton, grain sorghum, soybeans, wheat
Arizona	corn, cotton, wheat
Arkansas	corn, cotton, grain sorghum, soybeans, wheat
California	corn, cotton, grain sorghum, wheat
Colorado	corn, grain sorghum, wheat
Georgia	corn, cotton, grain sorghum, soybeans, wheat
Idaho	corn, wheat
Illinois	corn, grain sorghum, soybeans, wheat
Indiana	corn, grain sorghum, soybeans, wheat
Iowa	corn, grain sorghum, soybeans, wheat
Kansas	corn, cotton, grain sorghum, soybeans, wheat
Kentucky	corn, grain sorghum, soybeans, wheat
Louisiana	corn, cotton, grain sorghum, soybeans, wheat

Michigan	corn, grain sorghum, soybeans, wheat
Minnesota	corn, grain sorghum, soybeans, wheat
Mississippi	corn, cotton, grain sorghum, soybeans, wheat
Missouri	corn, cotton, grain sorghum, soybeans, wheat
Monta	corn, wheat
Nebraska	corn, grain sorghum, soybeans, wheat
New Mexico	corn, cotton, grain sorghum, wheat
North Carolina	corn, cotton, grain sorghum, soybeans, wheat
North Dakota	corn, grain sorghum, soybeans, wheat
Ohio	corn, grain sorghum, soybeans, wheat
Oklahoma	corn, cotton, grain sorghum, soybeans, wheat
Oregon	corn, wheat
South Carolina	corn, cotton, grain sorghum, soybeans, wheat
South Dakota	corn, grain sorghum, soybeans, wheat
Tennessee	corn, cotton, grain sorghum, soybeans, wheat
Texas	corn, cotton, grain sorghum, soybeans, wheat
Utah	corn, wheat
Virginia	corn, cotton, grain sorghum, soybeans, wheat
Washington	corn, wheat
Wisconsin	corn, grain sorghum, soybeans, wheat
Wyoming	corn, wheat

4) 적용가격과 가격적용시점

- 적용가격과 적용시점은 다음 표에서 보는 바와 같이 기준 적용가격을 거래가 이루어지는 장소에 있는 시장을 중심으로 하고 있으며, 적용되는 준거 시장가격은 여러 가지 시장의 현물가격의 평균을 가지고 적용한다(CBOT: Chicago Board of Trade, PGE: Portland Grain Exchange, KCBOT: Kansas City

Board of Trade, MGE: Minneapolis Grain Exchange, NYCE: New York Cotton Exchange)(부표 II-11).

부표 II-11 미국의 작물 기준가격

작물/ 주	작물가 기준 거래소	보험계약 월	기준가결정월	수확가격 결정월
옥수수/3월15일 이전 판매완료 주	CBOT	9월	12월	8월
옥수수/3월15일 판매완료 주	CBOT	12월	2월	11월
콩/3월 15일 이전판매완료 주	CBOT	9월	12월	8월
콩/3월15일 판매완료 주	CBOT	11월	12월	10월
겨울 밀/미시간주	CBOT	7월	8월	6월
겨울 밀/KS, MT, NE, SD, TX	KCBOT	7월	8월	6월
봄 밀/ MT, SD	MGE	9월	2월	8월
밀/WA	PGE	9월	8월	8월
면화	NYCE	12월	1월 15일-2월 14일	11월
수수	CBOT	12월	2월	11월

나. 소득보장보험(Income Protection)

- 정책의 실현가능성, 효과성, 생산자의 수요를 파악하기 위한 시험적 정책으로 1996년에 시작했으며, 이는 생산량과 가격이 하락하였을 때 총소득의 감소를 보호하기 위한 보험제도이다.
- 생산자는 보험에 대한 프리미엄을 내지 않고도 \$50의 관리비용만을 내고 재해보호 수준을 받을 수 있음. 1998년의 재해보상은 확인 받은 생산량의 30%에다 예측가격을 곱한 액에 해당되며, 1999년과 그 이후는 확인받은 생산량의 27.5%에다 예측가격을 곱한 금액이다.

- 이에 추가하여 IP제도는 일정한 프리미엄을 내고 50-75%의 범위 내에서 5 가지 해당 작목에 대해 보험에 가입할 수 있도록 한 제도이다.
- MPCCI 프로그램의 요소를 사용
- 카운티의 해당작물의 모든 경작지가 포함되어야 한다.
 - 보험단위는 엔터프라이즈로 해당작물에 대한 보험자의 해당(share)분이다.
- 소득보장액 = APH 생산량 * 미래예측가격 * 보험카버 수준(50-75%)
 - 미래예측가격은 식부이전에 작물예측가격에 의해 결정된다.

소득보장액 산정 예:

○ APH 생산량: 118 bushels, Projected Price: \$2.45, Coverage: 75%가정

○ 보장액: $118 * \$2.45 * 75\% = \216.83

1) 생산량 감소, 수확가격이 높을 경우

생산량: 50 bushels, 가격: \$3.20

수확소득: $50 * 3.20 = \$160$

보험액: $216.83 - 160 = \$56.83$

2) 생산량이 카버범위보다 높고 가격이 낮을 경우

생산량: 100 bushels, 가격: \$1.80

수확소득: $100 * 1.80 = \$180$

보험액: $216.83 - 180 = \$36.83$

- 5가지 작물에 한하고 제한된 주와 카운티에서만 가능하다. 현재 옥수수과 콩은 일리노이, 인디애나, 아리오와 주에서만 가능하며(일리노이주: 샴페인 카운티 외 4개 카운티, 인디애나주: 벤튼카운티외 2개 카운티, 아이오와주의 아테이어카운티외 5개 카운티, 콩은 알칸사주의 알칸사카운티외 42개 카운티, 면화는 알라바마주의 로렌스카운티외 3개 카운티와 조지아주의 부룩카운티외 3개카운티, 수수는 텍사스주의 앤더슨카운티외 180여개 카운티, 봄밀은 미네소타주의 5개 카운티와 노스다코다주의 3개 카운티, 겨울 밀은 아이다호주의 4개 카운티, 캔사스주의 12개 카운티, 몬타나주의 8개 카운티, 오레건주의 5개카운티, 워싱턴주의 1개 카운티에서만 가능하다.

다. 수입보장보험(Revenue Assurance)

- RA는 오직 아리오와주에서만 시험적으로 실시하며 99개 전체 카운티에서 시행하고 있는 제도로써, 생산량 감소와 가격하락 혹은 두 가지 혼합한 수입에 대한 보험제도이다.
- 작물의 생산에 따른 수입을 결정하기 위해 사용되는 가격은 카운티의 해당 월간의 작물가격을 평균한 평균가격으로 하고 있으며, 수입보증액은 $APH \times \text{카운티곡물의 예측가격(projected price)} \times \text{보험카바수준}$ 에 해당된다. 보험카바수준은 65 - 75%사이에서 농민이 선택할 수 있다.
- 카운티 가격은 콩의 경우 11월 5일 이전, 옥수수는 12월 5일 이전에 결정된다(CBOT).
- 보험단위는 기본, 엔터프라이즈, 선택적, 전체 경작지가 된다.

4.4. 프리미엄에 대한 정부보조와 행정비용 보조

- 프리미엄은 정부가 결정하고, 정부의 보조(CRC)는 보험수준에 따라 다르게 적용된다.

부표 II-12 미국 프리미엄 보조율

보험카바 수준(%)	정부보조율(%)
75	0.235
70	0.319
65	0.417
60	0.412
55	0.503
50	0.600

- 정부는 행정비용을 부담하고 재보험료를 부담한다.
- CRC 프리미엄이 다른 두 가지 프로그램보다 행정비용이 30%정도 더 소요된다. 따라서, 정부의 보험회사에 대한 지원은 CRC에 대해 프리미엄 달러

당 23.25센트를 지불하고, 다른 두 가지 프로그램에 대해서는 달러당 27센트를 지원하고 있다.

5. 가격지지제와 미곡관리제도

5.1. 비상환판매지원융자제도(Nonrecourse Marketing Assistance Loans)

- 상품신용공사(Commodity Credit Corporation)에 의해 수행되며, 곡물가격지지를 위한 정책수단으로 생산자는 농작물을 담보로 제공하고 융자를 받는 제도이다. 생산자융계약제도에 참여한 농가의 품목별 수입의 최저가격을 보장하기 위해서 품목의 출하조절을 목적으로 시행되는 제도이며, 1990년도에 작목을 확대하였다. 이는 생산자융계약제가 과일과 채소를 제외하고 경작의 자율성이 인정되기 때문이다.
- 1996 Farm Act의 Sec. 131-136(P.L. 104-127(7 USC 7231-7236)에 의거 1996년부터 2002년까지 Marketing Assistance Loans 과 Loan Deficiency Payment(LDP) 프로그램을 운영하도록 되었다.
- 비상환판매지원융자 대상품목은 밀, 보리, 옥수수, 수수, 귀리, 면화, 쌀 등 16개 품목이 해당되고, 대상농민도 생산자융계약프로그램에 참여하고 있는 생산자이다.
- 융자를 받은 생산자는 융자원금과 이자를 상환하고 담보로 제공했던 작물을 처분하거나, 담보농작물을 포기하고 상환하지 않을 수 있도록 하여 융자가격이 정부의 정부의 최저보장가격이 된다.

5.2. 융자차액보상제도(Loan Deficiency Payments)

- 도입목적: 융자의 수혜자격이 있으면서 융자를 받지 않은 농민의 소득보장

을 목적으로 1990년에 도입되었다. 생산자율계약프로그램에 참여한 농가가 용자를 받을 자격이 있으며, 시장가격이 용자가격보다 낮을 때, 차액을 정부가 보조금으로 지급한다. 정부의 보조금은 무제한적으로 지급되는 것이 아니라 개별농가의 경우 연간 한도액은 75,000불이며, 3 entity rule 경우 150,000불로 보조의 상한선을 설정하였다.

6. 작물보험제와 상품신용공사 운영

6.1. 작물보험 제도변화

가. 작물보험의 역사

- 1980 연방작물보험법(Federal Crop Insurance Act)은 작물생산량 위험보호를 위한 기본 형태로서 재해보상을 대체하기 위한 목적으로 작물보험 제도를 도입하였다. 그 이후 보험 작물과 대상지역을 확대하고 있으며 전체 프리미엄의 30%까지 보조하고 있다. 민간 보험회사와 agents가 작물보험을 판매하고 서비스 제공하고 있다.
- 1988-90 재해보조(ad hoc disaster assistance)는 낮은 보험참여에 대응하여 매년 결정하고 있으며, 재해보조를 수령한 수혜자는 다음 연도에 작물보험에 반드시 가입하여야 한다.
- 1990 Farm Act에서는 초과손실을 줄이기 위한 프리미엄 요율을 인상하고, 모든 작물보험을 위한 목표손실을 설정하였다. 작물보험에 대한 오남용을 통제하기 위해서 의무규정을 마련하였다. 정부는 민간회사의 위험분담을 공유하려는 제도로 연방보험공사에 재보험의 권한을 부여하고 민간이 개발한 품목에 대한 보조를 하도록 하였다.
- 1994년에 작물보험 개선법(Crop Insurance Reform Act)을 마련하였는데 재해보조를 범제화하기 위한 제한적인 입법절차였다. 이는 정부의 지원 프로그램

램 참여한 농가는 의무적으로 작물보험에 가입하도록 하였다. 이에 해당되는 보험의 종류로는 CAT(CAT의 커버수준 인상), 작물보험에 의해 커버되지 않는 작물에 대한 비보험작물 보조프로그램(Non-insured Assistance Program)이 해당된다.

- 1996 Farm Act에서는 정부의 농가지원 프로그램의 참여자에 대한 의무적 보험가입조건을 폐지하였고 수입보험프로그램에 대한 시험적 실시를 의무화하였다.
- 1998-99 회계 년도에는 농업예산 배정법에 따라 비상보조 (emergency assistance)를 실시하여 작물손실에 대해 재해보조금(작물보험 보험금보다 약간 높음)을 지급하였고, 추가적으로 4억불 범위의 프리미엄 보조(buy up)를 허용하였다. 1998년도의 작물보험에 가입하지 않았던 비상지원 수혜자는 1999-2000 작물에 대해 작물보험을 의무적으로 가입하도록 하였다.
- 1999-2000회계년도에 농업예산 배정법에 포함된 비상보조는 1998년과 같이 작물재해보조금과 4억불의 추가적인 프리미엄 보조를 하였다.

나. 작물보험의 가입정책

- 한 농가는 제공된 보험 종류 중에서 하나만 가입할 수 있음. 단, 예외적으로 카운티 단위의 지역보험인 경우 농지를 여러 카운티에 걸쳐 소유하고 있는 농가는 여러 보험에 가입할 수 있음. 카운티의 기준 생산량이 다르고, 보험카버 수준이 다르기 때문에 인정된다.

6.2. 상품신용공사(Commodity Credit Corporation)

가. 성격

- 정부가 소유하고 운용하는 실체로서 농가소득과 농산물가격을 안정시키고 보호하기 위한 지원을 담당하는 중추적 기관이다.

- 농산품의 균형적 공급을 유지하여 순차적으로 배분하게 하는 기능을 한다.

나. 역사

- 1933년 10월 17일에 3백만불의 자본을 가진 Reconstruction Finance Corporation 으로 출범하였으며, 1939년 7월 1일 대통령의 조직개편계획에 의해 농림부로 이관되었다. 1948년 상품신용공사법(Commodity Credit Corporation Chart Act(62 Stat. 1070; 15 U.S.C. 714)에 의해 농림성 내의 연방공사로 이관되었다.

다. 기본업무

- 용자, 구매, 보조금지급을 통해 생산자를 지원하는 것으로 농산품의 생산과 마케팅에 요구되는 자원과 시설을 지원할 수 있도록 하였다.
- 생산자유통계약에 포함된 농산품의 계약자에게 정부보조금을 지급하고 다른 정부기관이나 외국정부에 농산품의 판매 및 국내의 시장개발과 농산품의 마케팅 시설을 지원한다.

라. 조직

- 농림성장관의 감독과 지시를 받는 7명의 이사회에 의해 운영되고 농림성의 농가서비스청(FSA)의 공무원들을 통해 프로그램을 운영한다.

마. 재원

- 1억불의 자본과 300억불까지 재무성이나 일반금융기관으로부터 차입할 수 있는 권한을 부여받았다(Public Law 95-279). 1978년 5월 15일에 차입권한을 200억불에서 250억불로 증액하였고 1982년 추경예산법(P.L. 100-202)에 의해 300억불로 다시 증액되었다.

바. 지원활동

- 밀, 옥수수, 오일씨드, 쌀, 담배, 우유와 낙농제품, 보리, 귀리, 수수, 땅콩, 설탕을 경작하는 농가에게 비상환판매지원 융자(nonrecourse commodity loans)에 관련된 업무, 보전프로그램(CRP, 습지보전, 환경개선 인센티브)업무, 농산품의 운송·저장·처분, 농산품의 인수, 농산품 구매(우유와 버터, 치즈, 무지방우유 등 낙농제품)와 인수한 농산품은 시장가격에 의해 즉시 판매한다.
- 가격지지프로그램에 의해 획득된 농산품을 학교급식, 어린이 여름캠프, 현물지원으로 사용할 수 있다.
- 수출신용보증 프로그램, 수출증진 프로그램, 낙농제품 수출 인센티브 프로그램 등의 업무도 수행하고 있다.

Ⅲ. 일본의 직접지불제

1. 농정개혁과 농업정책의 변화

- 일본의 최근의 농정개혁은 구농업기본법 대신에 새로운 식료·농업·농촌 기본법을 1997년 제정함으로써 완성되었다. 일본의 식료·농업·농촌 기본법을 제정한 배경과 목적 및 주요 내용을 살펴봄으로써 일본의 농정개혁의 대강을 이해할 수 있다.

1.1. 식료·농업·농촌 기본법의 제정 배경

- ① 식량자급률의 저하
- ② 농업자의 고령화와 농지면적의 감소
- ③ 농촌의 활력의 저하

1.2. 식료·농업·농촌 기본법의 주요내용

가. 기본이념

- ① 식료의 안정적 공급의 확보
- ② 농업의 다원적 기능의 발휘
- ③ 농업의 지속적 발전
- ④ 농촌의 진흥

나. 식료·농업·농촌 기본 계획

- ① 계획의 수립 : 정부가 종합적이고 조직적인 기본계획을 책정하고 국회보고 후 공표

② 계획의 내용

- a. 식료·농업·농촌 시책의 기본 방향
- b. 식료자급률의 목표
- c. 식료·농업·농촌에 대한 정부의 종합적이고 계획적인 추진 정책
- d. 기타사항

③ 계획의 보완 : 약 5년마다 환경변화와 수행된 정책의 평가를 고려하여 보완

다. 식료의 안정공급의 확보를 위한 시책

- ① 식료 소비정책의 개선
- ② 식품산업의 건전한 발전
- ③ 농산물의 수출입에 관한 조치
- ④ 비상시를 위한 식료 안전보장
- ⑤ 국제협약의 추진

라. 농업의 지속적 발전을 위한 시책

- ① 바람직한 농업구조의 확립
- ② 전업농에 의한 농업경영
- ③ 농지의 확보와 효과적 이용
- ④ 농업생산기반의 정비
- ⑤ 인재의 육성 및 확보
- ⑥ 여성의 농업 참여 확대
- ⑦ 고령농업자의 활동 촉진
- ⑧ 농업 생산 조직의 활동 촉진
- ⑨ 농업기술의 개발과 보급
- ⑩ 농산물의 시장가격 형성 촉진과 경영의 안정
- ⑪ 농업재해에 대한 손실의 합리적 보상
- ⑫ 자연 순환기능의 유지증진

⑬ 농업 자재 생산 유통의 합리화

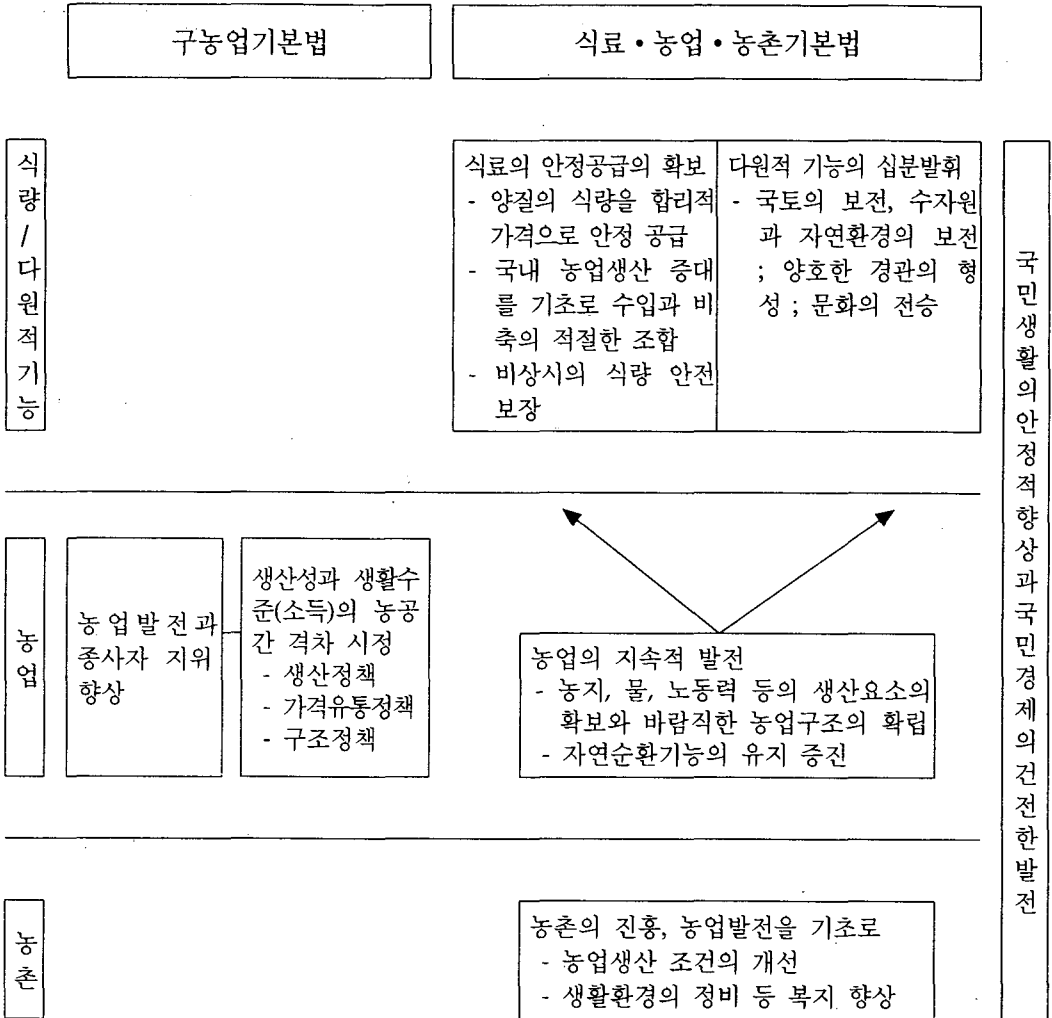
마. 농촌의 진흥을 위한 시책

- ① 농촌지역의 종합적 진흥
- ② 중산간지역 등의 진흥
- ③ 도시와 농촌의 교류 촉진

1.3. 기본법의 목적

- 이상에서 살펴 본 바와 같이 일본은 농정의 이념을 식료의 안정적 공급, 농업·농촌의 다원적 기능의 발휘, 농업의 지속적 발전, 농촌의 진흥 등 네 가지로 설정하고 「식료정책」, 「농업정책」, 「농촌정책」 등 3대 정책을 축으로 하여 구체적인 시책을 추진하고 있다.
- 일본의 농정개혁은 식료정책에서 식료자급률 목표를 설정하는 등 「식료안보정책」, 농업정책에서 전업농의 「소득안정화 정책」, 농촌정책에서 「조건불리지역 직불제」 등을 시행하는 것으로 요약 될 수 있다.
- 일본의 구농업기본법과 새로운 식료·농업·농촌기본법의 목적을 대비하여 살펴보면 다음 <부그림 III-1>과 같다.

부그림 III-1 일본 구농업기본법과 식료·농업·농촌기본법의 목적



2. 농업현황

- 1998년 농가인구는 전체인구의 약 9.0%를 차지하는 1천131만명이었고, 농경지면적은 총국토면적의 13.2%인 4천91만ha 이다. 총 GDP중 농업 GDP의 비중은 1980년 2.4%이던 것이 1997년에는 1.2%로 감소하였고 1998년의 농가소득은 8백68만엔이었다.

부표 III-1 일본농업의 주요지표

구 분	1980	1985	1990	1995	1997	1998
총GDP(10억엔)	245,547	324,290	438,816	489,750	504,987	-
농업GDP	6,007 (2.4)	7,517 (2.3)	7,701 (1.8)	6,770 (1.4)	6,040 (1.2)	-
총인구(천명)	117,060	121,049	123,631	125,570	125,257	125,568
농가인구	21,366 (18.3)	19,298 (15.9)	17,296 (14.0)	15,084 (12.0)	11,549 (9.2)	11,308 (9.0)
총국토면적(천ha)	37,771	37,780	37,774	37,783	37,785	37,785
농경지면적	5,461 (24.7)	5,379 (14.4)	5,243 (14.1)	5,038 (13.5)	4,949 (13.3)	4,905 (13.2)
농가호수(천호)	4,661	4,376	3,835	3,444	3,344	3,291
농가소득(천엔)	5,594	6,916	8,399	8,917	8,796	8,680

주: ()안은 비율임.

자료: 일본 농림통계협회, 「농업백서부속통계표」, 1999.

3. 농업예산 현황

- 일본의 총예산에 대한 농업예산의 비율은 1980년 7.1%에서 1990년 3.6%로 감소하다 1995년 4.4%로 증가하였으나 1999년 3.1% 수준으로 감소하였다. 1990년대 중반 농업 예산의 비율이 증대한 것은 UR협상 타결 결과에 따라 농업투자가 상대적으로 증가한 결과이다.
- 1999년 일본의 농업예산을 정책목적별로 분류하여 보면 농업생산성의 향상과 농업농촌정비 등 생산정책에 62%, 그 다음으로 가격·유통 및 소득정책에 17%, 농업구조개선에 6%를 사용하였다.
- 가격지지제도 관련 예산은 1980년 농업예산의 25%를 차지하였으나 1999년에는 14% 수준으로 감소하였다.
- 일본의 직접지불제 관련 예산은 1999년 약 2천350억원으로 농업예산의 9%를 차지하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다락논 보전 직불제에 약 80억엔, 도작경영안정대책에 약 1천277억엔의 기금을 국비 등으로 조성할 계

획으로 있다. 2000년부터 시행되고 있는 중산간지역 직불제 소요예산은 국비에서 330억엔, 지방비에서 370억엔을 조달하여 총 700억엔이다.

부표 III-2 일본 농업 예산의 변화 추이

단위: 억엔

구 분	1980	1985	1990	1995	1998	1999
총 예산	436,814	532,229	696,512	780,340	879,915	818,601
농업 예산	31,080	27,174	25,188	34,230	32,771	25,490
총예산비율(%)	(7.1)	(5.1)	(3.6)	(4.4)	(3.7)	(3.1)
1. 생산대책	17,928	15,362	16,214	23,962	22,294	15,833
○ 생산기반정비	8,621	8,422	9,934	17,174	16,253	11,317
2. 농업구조의 개선	3,825	2,680	2,767	2,861	2,515	1,616
3. 가격유통, 소득대책	8,507	6,339	3,642	3,470	4,360	4,211
○ 가격지지제도	7,732	5,824	3,115	2,841	3,642	3,640
○ 유통개선	7,560	4,358	2,653	4,372	7,194	5,833
4. 복지대책	465	404	310	592	514	320
5. 농업단체	317	416	556	706	699	716
6. 통계조사의 정비	141	126	151	131	120	179
7. 기타	1,014	1,383	1,438	1,601	1,719	1,769

주: ()안은 총농업예산에 대한 비율임.

자료: 일본 농림통계협회, 「농업백서부속통계표」, 1999.

4. 직접지불제

- 일본의 농업정책에서 직접지불이라고 정식으로 이름 붙여진 제도는 「中山間地域等直接支拂交付金」이지만 이 밖에 논을 대상으로 행해지는 직불제에는 「도작경영안정대책」, 「전작보상제도」, 「다락논 보전 기금사업」 등이 있다. 여기서 정부지원 금액이 비교적 적은 다락논 보전 기금사업은 검토대상에서 제외하고자 한다.

4.1. 중산간지역 직접지불제

가. 중산간지역 직불제의 검토과정

(1) 중산간지역의 역할

- 일본에서 중산간지역은 국토면적의 약 7할을 차지하고, 전체 인구의 15%가 거주하고 있는 지역이다. 이러한 중산간지역은 고령화가 진전과 인구의 자연감소가 생기고 있는 시정촌이 전체 시정촌의 4분의 3에 달하고 있다.
- 중산간지역의 농업비중을 보면 농업조생산액을 비롯하여 취업인구, 경지면적 등에서 전국의 4할 정도를 차지하고 있으며 농정에서의 비중도 4할을 차지한다고 할 수 있다.
- 중산간지역은 평야의 외연부에서 산간지에 이르는 곳에 위치하고 있다. 중산간지역은 하천의 상류역에 위치하여 경사지가 많은 입지적 특성 때문에 농업생산활동 등을 통해 국토 보전, 수자원 함양, 양호한 경관형성 등 공익적 기능을 발휘하고 있다. 또한 중산간지역은 다양한 식료의 공급을 담당하는 동시에, 풍부한 전통문화 및 자연생태계를 보전하고, 도시주민에 대하여 보건휴양의 장을 제공하는 등 다면적인 기능을 가지고 있다.
- 중산간지역에서 현재 발생하고 있는 문제는 인구의 과소화·고령화가 진행중이고, 농지의 유희화가 증가하고 있는 등 지역사회의 유지와 국토·자연환경의 보전 등에 심각한 지장을 초래하고 있다는 점이다. 이러한 문제를 직불제로 해결하고자 직불제 도입을 둘러싸고 장기간의 검토과정을 거치게 된 것이다.

부표 III-3 일본의 중산간지역 개요

	총면적 (1990) (만ha)	총시정촌수 (1995)	총인구 (1990) (만명)	인구자연감소 시정촌수 (1995)	고령자비율 (1990) (%)
전 국①	3,712	3,235	12,361	1,915	12.0
중산간지역②	2547	1757	1831	1412	17.8
②/①(%)	69	54	15	74	-

자료: 농림수산성, 「농업센서스」, 「생산농업소득통계」, 「경지 및 식부면적 통계」.

부표 III-4 일본의 중산간지역농업 비중

	농업조생산액 (억円)	농업취업인구 (만명)	경지면적 (만ha)	경작포기지율 (%)
전 국①	105,846	414	504	3.8
중산간지역②	38,913	161	209	5.2
②/①(%)	37	39	41	-

자료: 농림수산성, 「농업센서스」, 「생산농업소득통계」, 「경지 및 식부면적통계」.

(2) 중산간지역 직불제의 검토과정

- 일본에서 중산간지역 직불제에 대해서는 1996년 9월 「농업기본법연구회」의 보고서에서 처음으로 검토되었다. 이것을 기본으로 하여 「식료·농업·농촌기본문제조사회」의 중간보고(1997. 12)에서 직불제 도입을 둘러싸고 찬반 양론으로 분열되었다가, 동 조사회의 답신(1998. 9)에서는 농업·농촌의 다원적 기능을 유지하기 위하여 직불제의 도입이 필요하다는 쪽으로 의견 통일이 이루어 졌다.
- 21세기 농정개혁의 방향을 제시한 「농정개혁대강」(1998. 12)에서는 2000년부터 직불제를 도입하되, 구체적인 내용에 대해서는 「중산간지역직불제검토회」를 설치, 검토를 계속하기로 결정하였다.

(3) 도입의 필요성과 검토원칙

- 중산간지역은 국민의 생명·재산을 지키는 방파제 역할을 하고 있으나, 이 지역에서는 특히 고령화의 진행과 생산조건의 불리성 때문에 경작포기지가 증가하여 다원적 기능의 저하가 우려되고 있다고 인식하고 경작포기의 발생을 방지하여 다원적 기능을 확보하는 것을 중요한 과제로 설정하였다.
- 직불제는 외부경제효과에 대해 직접 작용하여 경작포기의 요인이 되는 생산조건의 불리성을 직접적으로 보완하여 적절한 농업생산활동을 유지하게 함으로써 중산간지역의 다원적 기능을 유지·발휘하는데 효과적인 수단이 되기 때문이다.

- 일본이 직불제를 검토하는데 있어서 미리 제시한 검토원칙을 보면 다음과 같다. 첫째, 정책지원이 꼭 필요한 주체에 초점을 맞추어 운용한다. 둘째, 생산조건이 불리한 지역의 농지에 대하여 경작포기를 방지하여 공익적 기능을 계속적·효과적으로 발휘한다는 관점에서, 기존정책과는 정합성을 도모한다. 셋째, 광범위한 국민의 이해를 얻기 위해서는 명확하고 합리적·객관적인 기준 하에 투명성을 가지면서 실시한다. 넷째, 직접지불은 농업수익 향상, 생활환경 정비 등에 의해 당해 지역의 농업생산활동의 지속이 가능하다고 인정될 때까지 실시한다. 다섯째, WTO 농업협정에 근거한 조건불리 지역 직접지불에 대한 규정에 정합적으로 실시한다 등이 있고, 결국 일본의 중산간지역 직불제는 이러한 검토원칙이 관철되었던 셈이다.

(4) 대상지역 및 대상농지

- 대상지역은 특정농산촌법 등의 지정지역으로 하고, 대상농지는 이 중에서 경사 등에 의하여 생산조건이 불리하고, 경작포기지의 발생 우려가 큰 농용지구역내 일단의 농지로 하고, 지정은 국가가 제시하는 기준에 근거하여 시정촌장이 하도록 하고 있다.
- 대상 지역은 지역진흥입법¹⁰⁾의 지정지역 중 생산조건이 불리한 1ha 이상의 농지로 하고 있다. 여기서 생산조건이 불리한 농지란 ①급경사농지(논은 1/20 이상, 밭, 초지, 채초방목지는 15도 이상), ②자연조건에 의해 소구획·부정형인 논(대다수가 30a미만으로 평균 20a 이하), ③초지비율이 70%이상인 지역의 초지 등으로 한정하고 있다. 이 외에도 환경사농지 등(논은 1/100-1/20, 밭·초지·채초방목지는 8도-15도), 고령화율·경작포기율이 높은 농지 등에 대해서는 시정촌장의 판단에 따라 지정할 수 있도록 재량을 부여하고 있다.

(5) 대상행위

10) 지역진흥입법이란 자연적·경제적·사회적 조건이 나쁜 지역으로서 특정농산촌법, 산촌진흥법, 파소법, 반도법, 도서법, 오기나와, 아마미 및 오가사와라의 지역진흥입법 등 8법을 말한다.

- 대상행위는 경작포기를 방지하는 것을 내용으로 하는 부락협정, 그리고 제 3섹터나 인정농업자 등이 경작포기된 농지를 인수하는 경우 개별협정에 근거하여, 5년 이상 계속된 농업생산활동으로 하고 있다.
- 대상이 되는 농업활동 등이란 직접적인 농업생산활동을 비롯하여 다원적 기능의 증진으로 이어지는 행위로서 부락이 그 실태에 맞는 활동을 선택하여 실시하도록 하고 있다. 구체적인 행위는 <표 >와 같다.
- 부락협정은 각 부락별로 경작포기지의 해소와 발생을 방지하고 장기적으로 지속적인 농업생산활동 등을 가능하게 하여 부락이 가진 다원적 기능을 보전하기 위해서는 관계자가 협력하여 향후 5년간 추진사항을 결정한 것을 말한다. 여기에는 ①대상지역의 범위(대상농지), ②구성원의 역할분담, ③직접지불의 배분방법, ④대상행위로서 추진사항(농업생산활동 등 및 다면적 기능을 증진하는 활동, 기반정비 등의 실시에 관한 사항을 다면적 기능의 증진활동으로 선택하는 것도 가능), ⑤생산성 및 수익의 향상에 의한 소득 증가, 경영주체의 정착 등에 관한 목표, ⑦식료자급률 향상에 기여하도록 쌀·맥류·대두·초지축산 등에 관한 생산 목표, ⑧부락의 종합력 발휘에 기여하는 사항, ⑨부락의 미래상에 대한 마스터플랜 등을 규정하도록 되어있다.

부표 III-5 일본의 구체적인 추진 행위

분 류	구체적인 추진행위(예)
○ 농업생산 활동 등 (필수사항)	○ 경작포기 방지활동 ○ 적절한 농업생산활동을 통한 경작포기 방지, 경작포기지의 복구 및 축산적 이용, 고령농가·이농자 농지의 임차권설정, 법면보호·개보수, 조수피해방지, 임지화 등
	○ 수로·농도 관리활동 ○ 적절한 시설의 관리·보수(수로정비, 풀베기 등)
○ 다면적 기능을 증진하는 활동 (선택적 필수사항)	○ 국토보전기능 제고활동 ○ 토양유실을 배려한 영농실시, 농지와 일체화한 주변임지 관리 등
	○ 보건휴양기능 제고활동 ○ 경관작물 식부, 시민농원·체험농원 설치, 다락논 오너제도, 녹색관광
	○ 자연생태계 보전활동 ○ 어류·곤충류 보호(비오톱 확보), 조류 모이장 확보, 환경보전에 기여하는 활동

부표 III-6 일본의 지목별 지불단가

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

주: (1) 소구획·부정형인 논 및 고령화율·경작포기율이 높은 농지에 있어서는 환경사지의 단가와 동액으로 한다.

(2) 신규취농의 경우 및 인정농업자 및 이에 준하는 자로서 시정촌장이 인정한자가 조건불리 농지를 인수하여 규모확대하는 경우는 일정액(논 1,500엔, 밭 및 초지 500엔)을 추가한다.

(3) 특인의 경우에는, 급경사지 이외 농지에 대해서는, 환경사지의 단가와 동액으로 한다.

(6) 대상자

- 대상자는 협정에 근거하여 5년 이상 계속해서 농업생산활동 등을 행하는 자로 하고 있다. 구체적으로는 부락협정에 관련되는 농지의 경작, 농지관리 등을 행하는 자(농업생산법인, 생산조직, 제 3섹터 등을 포함), 부락협정에 관계된 수로, 농도 등의 유지관리에 대해서는, 수리조합, 토지개량구 등, 개별협정에 관계된 농지의 경작을 인수하는 인정농업자와 이에 준하는 자로서 시정촌장이 인정한자 및 제 3섹터, 생산조직 등이 직접지불의 대상이 된다.

(7) 단가

- 지불단가는 지원을 받지 않는 평지지역과의 균형을 도모하는 동시에, 생산성 향상익을 저해하지 않는 관점에서 평지지역과 대상농지와의 생산조건 격차(비용차)의 8할로 하고 있다. 논·밭·초지·채초방목지별로 단가를 설정하고, 원칙적으로 급경사농지와 그 이외 농지에서 생산조건 격차에 따라

2단계로 구분하여 설정하고 있다. 그리고 1호당 100만엔의 수급 상한을 설정하고 있다.

(8) 지원금액과 실시기간

- 직불제의 실시주체는 시정촌으로 하고 있다. 시정촌은 이 대책을 원활히 실시하기 위해 기본방침(부락협정의 공통사항, 부락간의 연계 등)을 수립해야 한다. 이 대책은 국가와 지방자치단체가 공동하여 실시하고, 양자가 긴밀한 연계를 가지고 부담과 집행을 분담하는 것을 원칙으로 하고 있다. 초년도 사업비는 700억엔으로 예상하고, 이 중 국비 330억엔, 지방비 370억엔으로 분담하고 있다.
- 실시기간은 농업수익이 향상되어 대상지역에서 농업생산활동 등의 지속이 가능하다고 인정될 때까지 실시하는 것으로 하고 있다. 사업자체는 5년을 단위로 하여 개선해 나가고 개별부락은 제2단계 마스터플랜을 작성한 경우에 다음 단계가 직접지불의 대상이 될 수 있도록 하고 있다.

(9) 추진체제

- 추진체제는 <부그림 Ⅲ-2>와 같으며, 국가가 객관적인 기준을 설정하고, 기초자치단체장이 지역지정, 대상행위 확인, 지불액 교부 등을 한다. 또 사업효과를 높이기 위하여 국가·광역자치단체에 실시상황을 점검하면서 정책효과를 평가하는 「제3자 기관」을 설치하여 운용하고 있다.

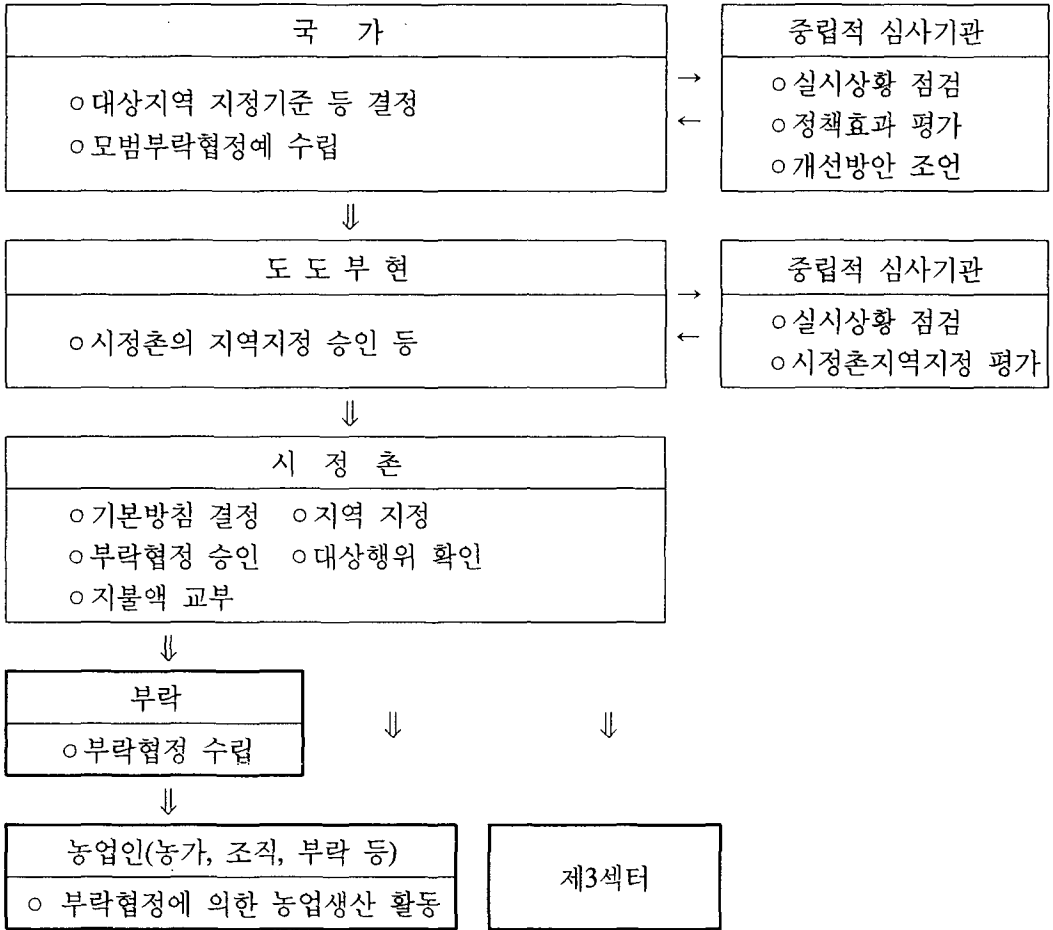
부표 III-7 일본의 중산간지역 직불제의 개요

구 분	요 건	비 고
(1) 대상지역	○ 지역진흥 8법내 농업진흥지역 농용지구 역내	○ 8법 이외 지역도 경작포 기가 우려되는 농지를 지정할 수 있는 「특인」 제도 도입
(2) 대상농지	① 급경사지 농지(1ha이상의 단지) ② 소구획·부정형 농지 ③ 농지의 70%이상이 초지인 지역의 초지 ④ 급경사 채초방목지 ⑤ 환경사지 농지 ⑥ 고령화율·경작포기율이 높은 지역 등	○ ①, ②, ③, ④는 당연지정대상이며, ⑤, ⑥은 시정촌장의 판단으로 지정 ○ 지정대상농지는 90만ha로 예상
(3) 대상행위	○ 농업생산활동 ○ 다면적 기능증진활동	○ 부락협정, 개별협정에 명시
(4) 대상자	○ 5년 이상 농업생산활동을 계속하는 자(제3섹터, 생산조직, 수리조합, 토지개량구, 부락 등도 포함)	
(5) 단가	○ 평탄지와의 생산비 격차의 8할 - 「급경사 농지」와 「그 외 농지」 등 2단계로 설정 ○ 지불 상한 설정 : 1호당 100만엔	○ 농지 구분별 단가는 <부표 III-6>참조
(6) 기간	○ 5년간 실시	○ 5년 이후는, 부락협정을 수립한 부락에 한하여 계속 실시
(7) 지지체 역할	○ 시정촌장이 지역지정 ○ 도도부현·시정촌, 비용 일부부담	○ 국가가 기준제시 ○ 사업비는 국가 330억엔, 지방 370억엔, 계 700억엔

주 : (1) 지역진흥 8법은 特定農山村法, 山村法, 過疎法, 半島法, 島嶼法, 沖繩特別法, 奄美特別法, 小笠原特別法 등을 말한다.

(2) 대상농지에서 急傾斜地는 논 1/20이상, 밭 15도 이상, 緩傾斜地는 논 1/100-1/20, 밭 8-25도를 말한다.

부그림 III-2 중산간지역 직불제의 추진체제



4.2. 도작경영안정대책

가. 도입배경 및 시기

- 일본은 쌀의 수요감소와 풍작으로 인한 공급의 확대로 자주유통미 가격의 하락, 생산조정제에 대한 불만고조, 정부비축의 대폭 확대 등의 문제가 발생하고 있었다. 이대로 방치한다면 신식량법이 지향하는 수급과 가격의 안정은 도모할 수 없게 되고 쌀 생산에 중대한 지장을 줄 우려가 제기되고 있었다.

- 도작 농가가 안심하고 영농활동을 영위할 수 있도록 자주유통미의 가격변동이 도작농가에 미치는 영향을 완화하기 위한 제도적 장치가 필요하게 되었다.
- 이러한 배경에서 쌀 가격이 하락할 경우 도작 농가를 보호하기 위해 하락분의 일정비율을 보전함으로써 도작경영의 안정을 도모하기 위하여 1998년부터 도작경영안정대책이 도입되고 있다.

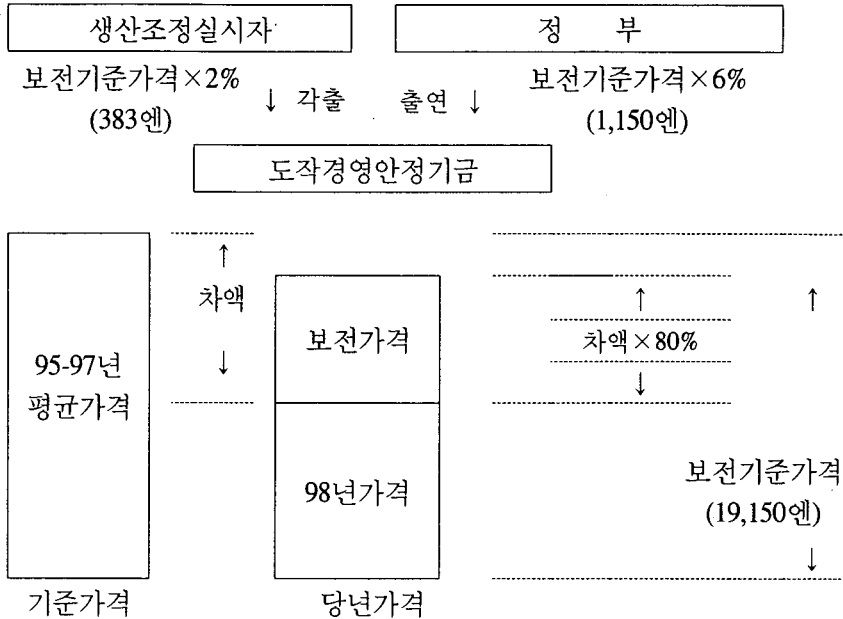
나. 지원요건 및 재원

- 지원요건: 생산조정을 100% 달성하고 쌀 수급안정대책과 도작경영안정대책에 가입하여 각출금을 지불한 생산자가 출하한 자주유통미를 보전대상으로 하고 있다.
- 재원조달: 생산자인 농민의 각출금과 정부출연금으로 '도작경영안정기금'을 조성하여 재원을 마련하고 있다.
 - 생산자각출금은 기준가격의 2%이고 정부지원금은 6%임.
 - 생산자 각출액 = 보전기준가격의 2% × 자주미 출하량
 - 정부지원액 = 보전기준가격의 6% × 자주미 출하량
 - 보전기준가격은 품종별로 과거 3년간의 자주미의 평균가격이고 보전비율은 가격 하락분의 80%임.
- 업무담당 : 실시 주체는 농협(경제전, 전농)이며, 전농이 기금의 관리를 담당하고 있다.

다. 시행절차

- 98 1-5월 : 생산자의 가입
- 98 4월 : 보전기준 가격 결정
- 98 5-6월 : 생산자의 각출금 납부
- 99 4월 : 보전대상인 98년도 판매가격의 결정
- 99 5-6월 : 보전금 지불

부그림 III-3 도작경영안정대책의 개념도



주: ()내는 1998년의 60kg당 예상금액

4.3. 전작(轉作)보상제도(쌀 생산조정제도)

- 쌀의 과잉을 해소하고 쌀의 적정 재고 수준을 유지하기 위하여 전작 및 휴경 등 생산조정을 실시한 농가에 대하여 일정금액을 조성기금에서 지급하는 제도이다. 기금은 농가의 각출금과 정부의 보조금으로 조성된다.
- 전작보상제도는 1969년부터 시행되기 시작하여 지금까지 계속되고 있다. 기금의 지급대상자는 생산조정에 참여하여 정부가 제시한 계획면적 이상 생산조정을 실시한 자이다. 1998~1999년의 생산조정 대상면적은 96만ha로 전체 논면적의 36% 수준이다.
- 전작대상 작물은 보리, 대두, 사료작물 등이고 2000년의 경우 지급단가는 다음과 같다.
 - 보리·대두·사료작물로의 전작 : 4만엔/10a
 - 일반작물로의 전작 : 2만엔/10a

- 2000년 기금의 조성은 생산자 각출금 4천엔/10a, 정부지원금 1천438억엔으로 이루어졌다. 1997년의 총 지원금액은 940억엔, 1998년과 1999년은 1천170억엔 이었다.
- 일본은 전작보상제를 green box인 “환경보전 지원”으로 분류하였으나, blue box인 “생산제한하의 직접지불”로 볼 수 있기 때문에 차기협상에서 이해 당사국의 이의제기 가능성이 있다.
- 이 밖에 논을 활용한 보리·대두·사료작물의 생산을 지원하기 위한 논보리·대두·사료작물 생산진흥 긴급대책을 수립하고 있다.
 - 대상: 습해의 극복, 단수 증가를 위한 기술대책을 실시하는 농가 및 영농 집단
 - 지급단가 (대두의 경우, 1998년)
 - 기초기술실시 유형: 5천엔/10a (예: 논두렁 다듬기와 적기방제 실시)
 - 표준기술실시 유형: 10천엔/10a (예: 기초기술을 실시하고 우량품종 도입 및 토양개량 실시)
 - 지역 특인기술실시 유형: 17천엔/10a (예: 표준기술에 지역특인 기술을 실시)
 - 지급액 : 400억엔('98, '99년 각 200억엔)

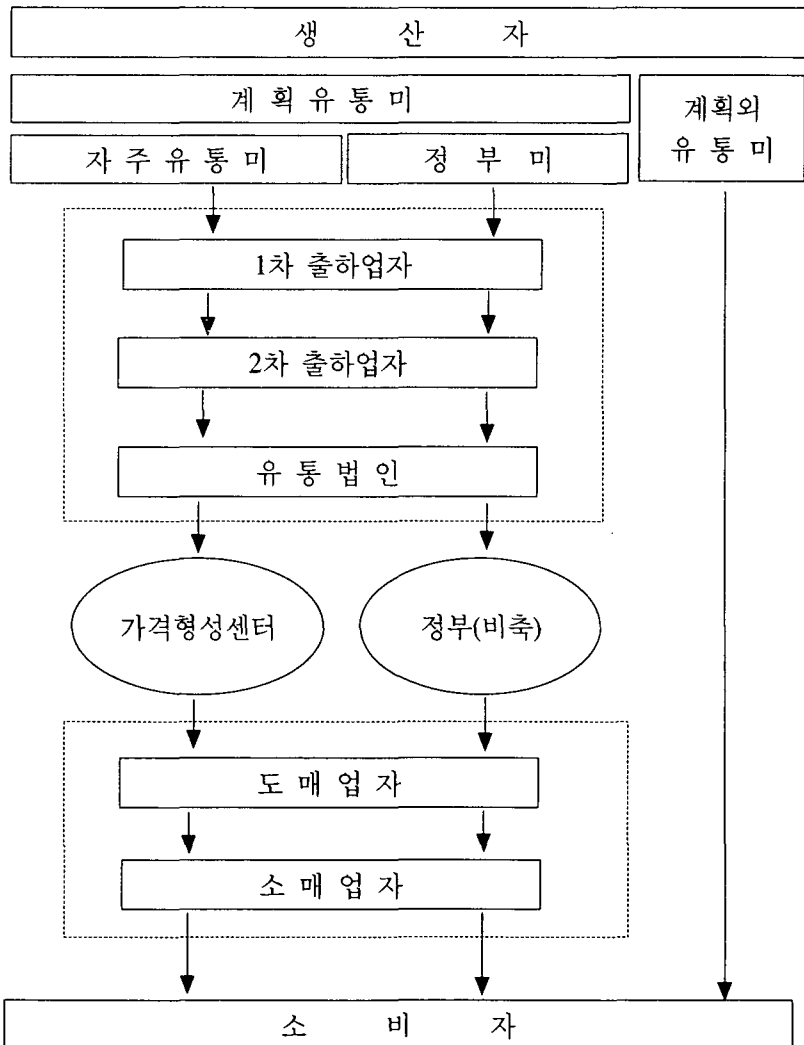
5. 가격지지 등 관련제도

5.1. 미곡유통 개요

- 미곡유통은 정부미, 자주유통미, 자유미로 구분되고, 이중 정부미와 자주유통미는 정부의 계획아래 관리되기 때문에 “계획유통미”라하고, 자유미는 농가와 소비자 사이의 자유거래(직거래)이기 때문에 “계획외유통미”라 칭하고 있다.

- “계획외유통미” 양이 '90년 217만톤에서 '96년에는 330만톤으로 늘어남.
- “계획유통미”는 농림대신장관과 현 지사에 등록을 필한 출하업자와 유통법인, 판매업자를 경유하여 유통된다.
- 출하업자는 생산자로부터 직접 미곡을 매입하거나 수탁받는 1차 출하업자, 1차 출하업자로부터 재매입 또는 재수탁받는 2차 출하업자로 구분된다.
 - 1차 출하업자는 지역농협 또는 산지 상인, 2차 출하업자는 현 경제연합회 혹은 산지상인의 현 연합조직으로 구성되며 유통법인은 전농과 집

부그림 III-4 일본의 미곡유통 체계도



하상 전국조직(전국 주식 집하 협동조합)이 지정된다.

- 유통법인은 농림대신장관이 지정하며 2차 출하업자로부터 판매위탁을 받아 도매업자에게 매각하는 기능을 수행하며, 자주 유통미의 관리주체로 자주미 유통계획을 수립하여 매입과 매각을 관리하고 부분적으로 비축임무도 수행한다.

5.2. 정부미 관리

- 정부미는 기본적으로 식량안보를 위한 비축미로 운용하며 정부는 통상 100만톤을 약간 상회하는 양을 매입하고 있다.
 - 비축미는 150만톤(총수요량의 15~16%정도)을 목표로 하기 때문에 나머지 50만톤 중 20만톤은 수입미로 충당하고 30만톤은 자주 유통미의 일부를 민간(전농)이 비축하도록 함.
 - 정부는 생산과잉을 방지하기 위한 생산조정을 생산자단체가 중심이 되어 자율적으로 시행하도록 하고, 생산조정에 참여하는 농가를 대상으로 정부미를 매입함.
 - 생산량이 특히 많아서 가격하락이 우려되는 경우에는 유통법인이 50만톤 내외의 물량을 추가로 보관하되, 그 대신 다음해 그 만큼 생산조정을 강화하여 생산량을 감소시킴으로써 수급균형이 이루어지도록 함.
- 비축미는 전량 1년간 보관한 후 다음해에 고미(古米)로 민간에 매각하고, 다시 동일한 물량을 비축하므로 총공급량에는 영향을 주지 않게 된다.
- 1994년도 이후 연속된 풍작과 MMA 물량 증가로 정부의 재고부담이 늘어나면서 재고량을 적정수준으로 유지하기 위한 정부미 매입제도의 개선이 이루어진다.
 - 정부미 매출이 계획량보다 미달하면 그만큼 수매량을 줄이기로 함.
 - 정부미 재고량이 적정량을 큰 폭으로 상회하고 판매가 부진하게 되면서 1998년도 수매량은 30만톤으로 격감함.

- 정부가 매입하는 쌀의 질(quality)도 자주유통미 수준이 되도록 하여 정부미 판매가 원활하도록 유도
 - 미질 차이로 인해 정부미 가격은 자주유통미 가격의 85% 수준
- 점차적으로 민간비축을 폐지하고 정부 단독으로 비축 기능을 수행
- 정부의 매입계획(매입량과 매입가격)에 따라 생산농가는 1차 출하업자와, 생산농가와 1차 출하업자는 2차 출하업자와, 2차 출하업자는 유통법인과, 그리고 유통법인은 정부와 출하계약을 체결한다.
- 이때 현미 40kg당 ₩1,500 정도의 계약금이 농가에 지급되고 계약이 이행되지 않으면 위약금을 물게되어 있으나 실효성이 없기 때문에 향후 계약금 제도가 폐지될 것으로 보임.
- 전년 11월에 고지된 정부 수매가격에 따라 1·2차 출하업자와 도매법인을 경유하여 정부에 매각되며 대금은 매입과 동시에 농가에 지급된다.

부표 III-8 일본의 생산량·수매량·재고량 변동추이

단위 : 만톤, %

년도	생산량(A)	정부미 수매량(B)	수매비율 (B/A)	연도말 재고량		
				정부미	자주유통미	
1987	1,063	315.5	29.7	222	182	40
1988	994	208.5	21.0	209	153	56
1989	1,035	163.8	15.8	147	122	25
1990	1,050	176.6	16.8	109	95	14
1991	960	111.6	11.6	108	94	14
1992	1,057	156.6	14.8	26	25	1
1993	783	2.0	0.3	23	23	0
1994	1,198	205.2	17.1	2	0	2
1995	1,075	165.7	15.4	155	118	37
1996	1,034	115.6	11.2	294	255	39
1997	1,003	119.2	11.9	362	277	85
1998	896	30.0	3.3	354	307	47

자료: 「농업백서부속통계표」, 농림통계협회, 1998.

- 정부미 매입가격은 시장실세를 감안하여 결정되는데, 품질차이를 가격에 반영하기 위하여 산지 및 품종에 따라 5종류로 분류하고 다시 품질에 따라 각각 3개 등급으로 나누어 차등가격을 적용하고 있다.
- 정부미 매입가격은 미가심의회 의견을 수렴하여 정부가 결정함.
- 정부미 매입가격 결정공식:

$$\text{정부미매입가격} = \text{전년산가격} \times (\text{자주유통미 가격변동율} + \text{생산비 등의 변동율}) / 2$$
- 매입된 정부미는 수입미와 함께 전량 비축미로써 저온창고에 보관되며, 1년 보관후 정부의 매각 계획에 따라 도매업자 혹은 대량 소비업자에 매각된다.
- 농림수산대신이 미곡수급동향, 가계비와 물가 등 경제사정을 참고하여 결정
- 전반적으로 쌀가격이 하락하는 추세이며, 자주유통미 가격 하락폭이 커 정부미 매입가격과의 격차가 축소되고 있다.

부표 III-9 일본의 미가 변동추이

년도	정부미 매입가격	정부미 매도가격	자주유통미 가격 ¹⁾
1985	18,668	18,598	-
1986	18,668	18,598	-
1987	17,557	18,130	-
1988	16,743	18,396	-
1989	16,743	18,396	-
1990	16,500	18,203	20,814
1991	16,392	18,123	21,907
1992	16,392	18,123	21,990
1993	16,392	18,123	22,760
1994	16,392	18,123	21,367
1995	16,392	18,123	20,204
1996	16,392	18,101	19,806
1997	16,217	17,831	17,625
1998	15,805	17,646	18,508
1999	15,528	17,363	17,0482)
2000	15,104	n.a.	n.a.

주: 1) 자주유통미 가격형성센터에서 형성된 연평균 가격
 2) 10월 가격임.

부표 III-10 일본의 정부미 매입·매도 가격차(3류 기준)

단위 : 엔/60kg

매입가격				매도가격			
1류	2류	4류	5류	1류	2류	4류	5류
+400	+250	-350	-750	+1400	+550	-550	-1100

5.3. 자주유통미 관리

- 자주유통미는 생산자조직 혹은 집하상 조직을 통하여 미곡 판매업자에게 유통되는 쌀로써, 품질이 좋다고 인정되는 품종만을 대상으로 하고 있다.
 - 1995년의 경우 44개 산지별로 95개 품종, 연 186개 산지 품종이 대상으로 지정됨.
 - 자주유통미는 생산농가와 1차 집하업자, 1차 집하업자와 2차 출하업자, 그리고 2차 출하업자와 지정 유통법인 사이에 출하계약을 체결하여 유통되지만 계약이행을 강제할 수단이 없으므로 계약으로서의 의미보다 출하 예약으로서의 의미가 큼
- 자주유통미 제도에 의한 매입이 원활하게 이루어지도록 하기 위하여 자주유통미 대책비가 지급되고 있다.
 - 1995년에는 기본급으로 ¥750/60kg을 지급하고 특정 양질미에 대하여는 양질미 장려금으로 ¥250/60kg을 추가 지급
- 수확후 농가는 칸트리엘리베이터(한국의 미곡종합처리장 개념)를 통하거나 자체적으로 건조하여 1차 출하업자에 판매를 위탁하면 자주유통미 최저가격의 약 90%(정부미 매입가격과 비슷한 수준)를 가지급금으로 받는다.
 - 가지급금 재원은 1차 출하업자가 농림총금(우리 나라의 농협중앙회에 해당됨)에서 차입한 것으로 함.
 - 1차 출하업자는 2차 출하업자 혹은 지정 유통법인에게 판매를 위탁하지만, 판매업자에게 직접 판매할 수도 있음
 - 2차 출하업자는
 - ① 지정 유통법인에 재위탁하거나

- ② 가격형성센터에 상장시켜 경매방식으로 매각하거나 혹은
 ③ 도소매업자에게 직접 매각할 수 있음.
- 입찰은 매월 1회씩 이루어지며 산지별·품종별 낙찰 최고가격과 최저가격 그리고 가중평균가격이 발표되면, 이 가격을 참고가격으로 하여 상장되지 않은 물량이 농협과 판매업자 사이에 상대매매 방식으로 거래가 이루어진다.
 - 쌀가격이 수급실세를 충분히 반영할 수 있도록 가격결정방식에 대한 규제가 철폐되었다(1998년).
 - 가격의 급등과 급락을 방지하여 소비자와 생산자를 보호하기 위해 입찰가격은 전회 낙찰가격의 $\pm 5\%$ 범위를 벗어날 수 없고, 동시에 전년 기준가격(년간 평균가격 혹은 최종회 거래가격)의 $\pm 10\%$ 범위 내에 들도록 하며, 거래의 공정성을 확보하기 위하여 한 판매업자가 입찰할 수 있는 수량은 산지별·품종별 상장 물량의 1/3을 초과할 수 없도록 하는 규제가 있었음.
 - 자주유통미는 30kg 종이포장 혹은 1톤 포대로 유통되며 소비자에게 공급될 때는 산지별·품종별로 단품 포장되어 거래되거나, 여러 산지 품종을 혼합하여 판매할 수 있다.
 - 혼합하는 경우는 적어도 내용량의 60% 이상에 대하여 산지와 품종을 명시하여야 함.
 - 대체로 총 판매량의 20% 정도가 혼합미 형태로 거래됨.
 - 1년간에 걸쳐 농가로부터 위탁받은 물량이 모두 매각되면, 연간 평균매각에서 보관료, 이자, 판매 수수료 등 유통비용과 수확기에 지불한 가지급금을 공제한 후 잔액을 생산농가에 정산금으로 지불한다.
 - 가격형성센터에서 결정된 가격을 보면 산지별·품종별로 가격차이가 대단히 현저하고, 고품질 쌀의 가격이 특히 높게 형성되고 있다.

부표 III-11 일본의 자주유통미 경락가격(1998)

단위: 엔/60kg

북해도	宮城	秋田	니이가다(일반)	니이가다(魚沼)	정부미
기라라397	사사니시키	아끼다고마찌	고시히카리	고시히카리	매입가격
15,090	17,080	17,409	20,054	27,498	15,805

IV. 대만의 직접지불제

1. 농업정책의 변화

- 미곡 자급을 위한 가격지지정책을 실시한 결과 과잉생산이 유발되었고 정부의 부담이 크게 늘어났다.
- 미곡 과잉문제를 해소하고 재정부담을 줄이기 위한 방안으로 「쌀 생산 및 논 전작계획」을 수립(1984년)하였다. 이는 농산물교역의 국제화시대에 부응하기 어렵다는 판단하에 윤작 및 휴경지에 대한 보상을 실시하는 「전답이용 조정계획」(1997년)을 수립하여 추진 중에 있다.
 - 「쌀 생산 및 논 전작계획」의 정책목표는 쌀 생산을 축소 조정하여 국내의 수급균형을 유도하며 이를 통하여 정부의 재정부담을 경감시키는 데에 있다. 또한 논에 벼 대신에 잡곡을 재배하도록 장려하기 위해 보증가격 구매제도를 도입하였다.
 - 「전답이용 조정계획」의 가장 중요한 목표는 국내 식량 수급구조를 조정하여 WTO 규범에 부합하도록 하고, 조정과정에서 농민의 복지를 확실히 유지하고 보호하는 것이다. 또한 향후 국내 식량정책과 국제 식량수급 관계는 더욱 밀접해지기 때문에 국제 식량가격의 급격한 변화가 국내에 미치는 영향을 최소화하도록 계획하고 있다. 마지막으로 농지 생태보전을 강화하여 농지를 지속적으로 이용하도록 하고 보호하도록 하는 것도 본 계획이 추구하는 것의 하나이다.
- 「전답이용 조정계획」은 국제규범과 국내발전을 동시에 고려하는 것으로 쌀 생산과 구매 유지를 핵심으로 하며 잡곡과 사탕수수의 생산과 구매를 감축하면서 윤작과 휴경을 권장하는 것이다.
 - 논에 윤작하거나 휴경하는 경우에 현금보조를 실시하여 벼 재배면적 확대를 방지하며, 윤작 및 휴경을 실시하는 농지는 여전히 수리시설과 농지관리를 하도록하여 필요시에는 생산을 회복하여 식량의 원천과 안전을 확보

할 수 있도록 하였다. 또한 각 지역의 농업환경과 발전목표에 대해서는 적지적작 원칙에 의거하여 합리적인 운작제도를 수립하여 농업자원을 합리적으로 이용하며 벼 수매제도를 유지하여 벼 생산농가의 생산을 안정시킴으로써 적절한 식량 재고를 확보하도록 하였다.

- WTO 가입시 농업보조를 삭감해야 하기 때문에 가격지지정책을 축소하면서 잡곡 경작지를 전작 또는 휴경하도록 하였다. 즉, 점차적으로 직접지불로써 보증가격 수매를 대체해 가기로 하였다.
- 「논밭이용 조정계획」에서는 농지에 관해서는 지력 및 생태보호 등 작물 생산과 관계없이 WTO의 녹색정책에 부합하는 것에 대해서는 현금지불 기준을 높이고, 기타 지역 특산물 및 잡곡작물로 전작하도록 유도하면서 WTO의 적색정책에 해당되는 것은 보조기준을 낮추기로 하였다.
- WTO 가입에 대비하여 수매가격 동결, 잡곡에 대한 수매물량을 축소 등 가격지지정책을 감축시키는 대신에 농어민복지 연금 지원 등 직접지원을 확대하고 있다

2. 농업비중의 감소

- 개발도상국이나 선진국이 경험하고 있는 바와 같이 대만에서도 국민경제에서 농업이 차지하는 비중이 꾸준히 줄어들고 있다.
 - 농가호수와 농가인구가 꾸준히 줄어들고 있으며 1998년도의 경우 총호수에 대한 농가호수 비중이 12%를 점유하고 있으며, 총인구에 대한 농가인구 비중은 17%를 차지하고 있다.
 - 국내 총생산액 중에서 농업생산액이 차지하는 비중이 꾸준히 감소하고 있는데 1990년도 4.18%에서 1998년에는 2.87%로 하락하였다.
 - 산업화와 도시화가 지속되면서 농업비중 감소 추세는 지속될 것으로 전망되고 있다.

부표 IV-1 대만의 농가호수 및 농가인구 변화

연도	호수(천호)			인구수(천명)		
	총호수(A)	농가호수(B)	B/A(%)	총인구(A)	농가인구(B)	B/A(%)
1990	5,093	860	16.9	20,353	4,289	21.1
1991	5,217	824	15.8	20,557	4,206	20.5
1992	5,344	798	14.9	20,752	4,081	19.7
1993	5,485	822	15.0	20,944	3,993	19.1
1994	5,636	808	14.3	21,126	4,007	19.0
1995	5,805	792	13.6	21,304	3,930	18.5
1996	6,007	779	13.0	21,471	3,716	17.3
1997	6,185	780	12.6	21,683	3,721	17.2
1998	6,351	782	12.3	21,871	3,728	17.0

자료: Basic Agricultural Statistics, 行政院 農業委員會, 1998

부표 IV-2 대만의 농업생산액 변화

단위: 백만 NT\$

연도	전체(A)	농업부문(B)	B/A(%)
1990	4,307,043	180,110	4.18
1991	4,810,705	182,356	3.79
1992	5,337,693	192,183	3.60
1993	5,874,513	214,760	3.66
1994	6,376,498	227,568	3.57
1995	6,892,046	244,887	3.55
1996	7,477,540	245,735	3.29
1997	8,131,152	221,643	2.73
1998	8,746,934	251,454	2.87

자료: Basic Agricultural Statistics, 行政院 農業委員會, 1998

3. 농업예산 운용 현황

- 1992년부터 1998년동안 국가 전체예산이 33% 증가한 반면 농업예산은 30% 정도 증가하였으며 이 기간동안 국가 전체예산 중 농업예산은 5% 내외 수

준을 유지하고 있다.

- 1996년도 국가 전체 예산 중 농업예산이 차지하는 비중이 6.8%로 전 년도의 5.0%에 비해 크게 늘어났는데 노령연금제도가 도입되었기 때문이다. 노령연금에 대한 정부지원이 늘어나면서 건강보험에 대한 정부지원은 크게 삭감되었다.
- 농업예산 중 30~40%가 기반정비사업, 30% 정도는 가격지지 및 농업경영 개선을 위한 보조에 사용되며 나머지는 농촌환경 지원, 정보화 지원 및 유통지원 등에 사용되고 있다.
- 농업예산 중 생산기반 투자 비중은 1983~1987년 동안 평균 34%에서 1992~1996년 기간동안에는 37.2%로 증가하였다.
- 가격지지 및 농가경영개선을 위한 보조지원 비중은 1992년 34.3%에서 1996년에는 25.7%로 감소하였는데 수매제도 위축에 따른 정부 지출규모가 줄어들었기 때문이다. 한편 농어민 연금제도가 도입되면서 연금지원 규모가 큰 폭으로 늘어나고 있다.
- 농가소득 안정을 위한 쌀, 잡곡류 수매에 소요되는 지출액, 특히 잡곡 가격 지지를 위한 지출액이 큰 폭으로 줄어드는 반면 휴경 및 운작에 대한 보상이 도입되었다.
- 농가 직접지원액 중 옥수수, 콩, 수수 등 잡곡에 대한 가격지지 지원액 비중이 1993년 15.7%에서 1998년에는 7.5%로 감소하였다.
- 농기계 구입을 지원하기 위한 융자금에 대한 이차보상, 기타 융자금에 대한 이차보상, 농업용전기, 어업용 개솔린, 농업용수, 비료에 대한 보조가 이루어지고 있다.
- 어업용 유류에 대한 면세혜택이 주어지고 있으나 지원규모는 크게 줄어들고 있다.
- 비료의 시중가격이 톤당 7,000NT\$인데 반해 농가에 공급되는 가격은 4,573NT\$로 그 차액을 비료 제조업체에 정부가 보조하고 있다.
- 농업인 의료보험료의 70%를 정부가 부담하고 있으며 1996년에는 농어민연

금제도가 도입되어 보험금의 일부를 정부가 지원하고 있다.

- 노령연금제도를 도입하여 정부가 연금에 대한 보조금을 지원하는 대신에 건강보험에 대한 지원규모는 축소되고 있다.
- 농업인 직접지원 예산을 살펴볼 때 재정지출에 있어서 일부 사업이 도입되면서 타 사업은 감축되고 있으나 총 지원규모는 증가하고 있다.
- 노령연금을 통한 복지 개선 보조금이 큰 폭으로 늘어나면서 수매제도나 농민건강보험에 대한 보조금이 줄어들고 있지만 신규사업에 대한 예산규모가 기존 사업에 대한 예산 감소분을 초과하고 있다.

부표 IV-3 대만의 부문별 농업투자액 비중

단위: NT\$million, %

	국가전체예산	농업예산	농업예산중 비중(%)		
			기반정비	가격지지 및 보조	기타 ¹⁾
1983	n.a.	8,920	25.57	39.24	35.19
1984	n.a.	9,030	33.23	33.22	33.55
1985	n.a.	9,081	36.14	33.04	30.82
1986	n.a.	10,487	37.05	38.33	24.62
1987	n.a.	11,548	36.46	40.62	22.92
1992	918,219	41,457	37.72	34.30	27.98
1993	1,070,718	48,999	39.81	32.66	27.53
1994	1,064,777	50,105	38.64	31.97	29.39
1995	1,029,217	51,586	38.96	39.93	21.11
1996	1,134,829	77,521	30.99	25.71	43.30
1997	1,194,260	62,482	n.a.	n.a.	n.a.
1998	1,225,265	53,586	n.a.	n.a.	n.a.

주: 1) 기타에는 농회, 농가경영개선, 유통가공산업지원, 농촌환경 개선, 정보화 지원 등을 포함하고 있으며, 1996년도에는 농어민연금제도 도입에 따른 정부의 지원금이 포함됨

자료: Taiwan's Development Experience, 1998

부표 IV-4 대만의 농업인 직접지원 예산

단위: 억NT\$, %

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
농가소득안정						
미곡수매가격지지	11.1(4.2)	10.1(4.4)	26.0(11.1)	10.0(3.5)	4.8(1.6)	15.9(5.1)
잡곡수매가격지지	41.5(15.7)	42.8(18.4)	39.3(16.8)	32.4(11.2)	23.9(8.0)	23.4(7.5)
전작보조	39.5(14.9)	40.9(17.6)	45.6(19.5)	44.7(15.5)	44.7(14.9)	-
논이용 조정사업	-	-	-	-	-	37.9(12.1)
농업경영개선지원						
어업용유류보조	55.9(21.2)	23.1(10.0)	17.2(7.4)	17.0(5.9)	17.9(6.0)	18.6(5.1)
농업용전기보조	1.8(0.7)	2.0(0.9)	2.0(0.9)	2.0(0.7)	2.3(0.8)	2.4(0.8)
융자이차보전	7.5(2.8)	7.7(3.3)	7.7(3.3)	7.8(2.7)	7.4(2.5)	7.4(2.4)
농업재해보상	1.4(0.5)	-	7.5(3.2)	-	15.4(5.1)	6.0(1.9)
기 타	6.4(2.5)	6.1(2.6)	8.5(3.7)	9.9(3.4)	10.8(3.6)	8.3(2.5)
복지개선						
농민건강보험보조	99.2(37.5)	99.4(42.8)	79.7(34.1)	38.4(13.3)	39.3(13.1)	39.3(12.5)
노령연금	-	-	-	126.5(43.8)	132.8(44.4)	154.8(49.3)
계	264.3 (100.0)	232.1 (100.0)	233.4 (100.0)	288.6 (100.0)	299.3 (100.0)	314.0 (100.0)

자료: 「농업보조제도의 조정과 농가소득에 관한 연구」, 대만대학 농업경제연구소, 1999

4. 윤작 및 휴경보상 직접지불

4.1. 도입배경 및 목적

- 1984년 이후 쌀 생산 과잉문제를 해소하기 위해 전작이나 휴경을 지원하는 정책을 도입하였다. 논에 옥수수나 수수 등 수입 의존적인 곡물을 재배할 경우 생산량을 정부가 수매가격으로 매입하고 동시에 전작 보조금을 지급하였으며, 휴경시에는 휴경보상금을 지원하였다. 결과적으로 쌀 생산량은 1983년의 248만톤에서 1996년에는 161만톤으로 35%나 감소하였다. 이는 국내 소비량과 일치하는 수준이다.

- WTO 가입시 농산물 무역 자유화가 확대되어 쌀 시장이 개방되고 국내총보조금을 감축해야하는데 기존의 전작 및 휴경계획으로는 국제여건 변화에 대응하기 어렵다는 판단으로 새로운 정책을 수립하게 되었다. 1998년부터는 「전답이용 조정제도」를 도입하여 전작대신에 윤작을 권장하고 휴경보상을 실시하고 있다.
- 대외경쟁력이 약한 옥수수, 대두 등 곡물의 생산을 억제하기 위해 윤작을 권유하고 해당 작물에 대한 수매물량을 대폭 축소하면서 휴경보상을 강화하고 있다.
- WTO가입 후 국내 총농업보조금 20% 감축 규정에 부합하기 위해서는 수매제도를 감축시키고 직접지불제 도입이 불가피하게 되었다. 휴경 및 녹비작물 재배로 생태유지보호에 대해서는 보조금 감축 범위에 포함되지 않기 때문이다.

4.2. 사업목표 및 지원 방법

- 1998년도부터 4년 동안 윤작·휴경면적의 누계는 700,000ha이다. 쌀 수급균형 수요량에 의해 1998년도 수도작 계획면적은 355,000ha로, 생산목표는 153.7만톤으로 정하였으며, 2001년도 수도작 계획면적은 340,000ha로, 생산목표는 149.8만톤으로 정하였다. 아울러 계약재배농가의 사탕수수 재배면적은 1998년도의 25,500ha에서 2001년도 21,500ha로 축소 조정하였으며, 동 기간동안 잡곡 재배면적은 74,000ha에서 47,000ha로 축소 조정하였다. 전답 윤작·휴경면적은 1998년도의 165,000ha에서 2001년도 185,000ha로 상향 조정하였다. 전답 윤작과 휴경에 대한 직접지불 및 보조금은 1999년도 1기작과 2기작 및 2000년도 1기작을 합하여 66.35억 NT\$가 지급될 예정이다.
- 1984~1986년 동안 휴경, 윤작, 집단장려지구 내 논 면적 중 수매에 참가하였던 농가가 지원 대상이 된다.
- 휴경의 경우 기본적으로 ha당 27,000NT\$를 지급하며 집단적으로 휴경하거

나 녹비작물을 재배할 경우 추가적으로 지원하는데 휴경보상금은 쌀이의 작물재배시 얻어지는 순소득보다 다소 낮은 수준에서 결정된다.

4.3. 실시 방법 및 절차

가. 쌀 생산 배정 및 수매 대상 조정

- 전답이용 조정제도를 통하여 쌀산업 정책은 자급달성에서 수급균형으로 전환되었고 이를 위해 수매대상이 축소 조정되었다.
- 경작지 지목이 논으로서 벼 재배기간(윤작기간)에 확실히 벼를 재배한 자에 대해서는 계획수매 및 보도수매를 하며, 지목이 전답에 속하지만 벼를 재배할 수 없는 기간(비윤작기간)에 벼를 재배한 자와 지정기관에 등록된 사유 경작지 지목의 하천지에 벼를 재배한 자에 대해서는 보도수매를 지속한다.
- 조림에 적합한 경사지, 林班地 내에 지정기관에 등기한 사유 경작지가 있는 경우, 그리고 과거에 벼 수매 실적이 있는 자에 대해서는 계획수매 및 보도수매를 한다. 단, 조림에 적합한 경사지, 林班地 및 등록된 사유 하천지 이외의 하천지 등 지목이 전답이 아닌 농지에 벼를 재배한 경우, 그리고 조림장려금을 받은 농지에 임의로 다시 벼를 재배한 경우와 해포(海埔) 신생지 및 군사용지는 지목의 종류에 관계없이 수매를 하지 않는다.
- 농민이 임대한 공유토지에 벼를 재배한 경우에는 일반 논과 밭 지목 기준에 준하여 수매한다. 다만 이 공유토지가 하천지, 조림적합지, 林班地, 해포(海埔) 신생지, 군사용지 또는 기타 미등기의 토지에 속할 경우 이곳에서 생산한 벼는 수매대상에서 제외된다.
- 윤작·휴경에 참여하는 경작구역으로서 지력 유지보호 등으로 인하여 벼 재배를 회복할 필요가 있는 자, 그리고 다시 경지로 재분류된 후 벼 재배를 회복한 경우 그곳에서 생산한 벼는 수매 대상으로 하였다.

나. 윤작 및 휴경보상 대상농지의 인정기준과 지원금액

- 1984~1986년을 기준 기간으로 하고, 기준기간년 당해에 벼를 재배하였거나 보증가격으로 잡곡을 수매 또는 계약재배로 사탕수수를 재배한 농지, 또는 원래 「쌀 생산 및 논 전작계획」에 따라 휴경이나 전작보조를 받은 경작지를 대상 농지로 설정하였다.
- 휴경(翻耕) 또는 녹비작물 경종, 지력 유지보호 또는 수자원함양 등 생태유지보호조치자에 대해서는 직접지불 보상을 한다.
- 윤작 계획에 편입된 지역성 특산물 및 잡항작물을 윤작한 자에 대해서는 윤작장려금을 지급하고, 윤작계획에 편입되지 아니한 작물에 대해서는 장려금을 지급하지 아니한다.
- 계약 사탕수수 경작지의 직접지불 또는 지역성 특산물 윤작에 따른 윤작장려는 1년에 2기로 계산한다.
- 환경보호기관에서 오염되었거나 오염 당할 우려가 있다고 공고한 농지 중 휴경 등을 권장한 특수지역을 제외하고는 동일 년도 내에 연속적으로 휴경할 수 없도록 규정하였다.
- 보증가격수매 잡곡, 계약재배하는 원료 사탕수수 및 연초 등은 생산 감축 조정작물로 분류하여 이러한 작물을 윤작할 경우에는 윤작장려를 중지한다. 이 외에 채소, 화훼 등 원예작물 중 생산판매가 우려되는 농산물 생산에 대해서는 윤작장려금을 지급하지 않는다.
- 동일 경작지구는 동일 연도 내의 직접지불, 윤작장려 또는 보증가격수매는 2회에 한한다. 그리고 동일기작은 수매, 장려금 취득 및 직접지불 보조금을 중복 수령해서는 안된다.
- 경영규모를 확대하고 비용을 낮추며 산발적인 휴경·윤작 현상을 감소시키기 위하여, 동일 지구 또는 관개구역으로서 지역성 특산물·잡항작물을 윤작하거나 직접지불 조건에 부합하는 경지로 규정된 집단면적 이상에 달하는 자에 대해서는 집단장려금을 지급한다.

부표 IV-5 대만의 직접지불 지원 단가

단위 : 元/매기작/ ha

	항 목	기초지불 (장려)	집단지불	부가장려	지불(장려) 상한
직접 지불	1. 특수휴경지 (오염지 등 매년 2기 가능)	27,000元	-	-	27,000元
	2. 휴경지 翻耕 (제2기작에 한정)	27,000元	2,000元	翻耕整地보조비 5,000元	34,000元
	3. 녹비작물 재배 및 생 태유지보호	27,000元	4,000元	녹비작물 재배 및 작 업관리비 27,000元(녹 비종자 포함)	41,000元
윤작 장려	4. 지역특산물 또는 잡 항작물 윤작	22,000元	4,000元	-	26,000元

4.4. 휴경보상에 따른 조치 사항

- 생산 구조 조정에 대응하고 농촌노동력 이탈과 노령화 문제 완화를 위하여 각 지역의 도작육묘, 대리영농, 대리세탁센터를 새로 계획하고, 합병경영을 장려하고 인력훈련·기계갱신보조와 융자를 실시함으로써 집단경영을 신속히 실행하여 기계의 작업효율을 높이고 생산비를 낮춘다.
- 일부 지역에 일년 3기작 경작을 실시하고, 동일류의 작물의 장기간 연작에 따른 농지의 과도이용으로 인해 병충해 방지가 어려운 문제가 발생하기 때문에 지력을 개선하고 농약 및 비료 등 생산자재 과도사용을 감소시키기 위하여 연구개선을 통해 1년 2기작 또는 1기작의 윤작제도를 수립하여야 한다.
- 국산 쌀의 품질제고를 위하여 쌀 저장·건조·가공 등 시설 갱신을 보조함으로써 쌀 수입개방에 대비하고 국산 쌀의 경쟁력을 제고시킨다.
- 벼 출하기에 농민들의 조급한 출하로 인한 곡가 하락을 방지하기 위하여

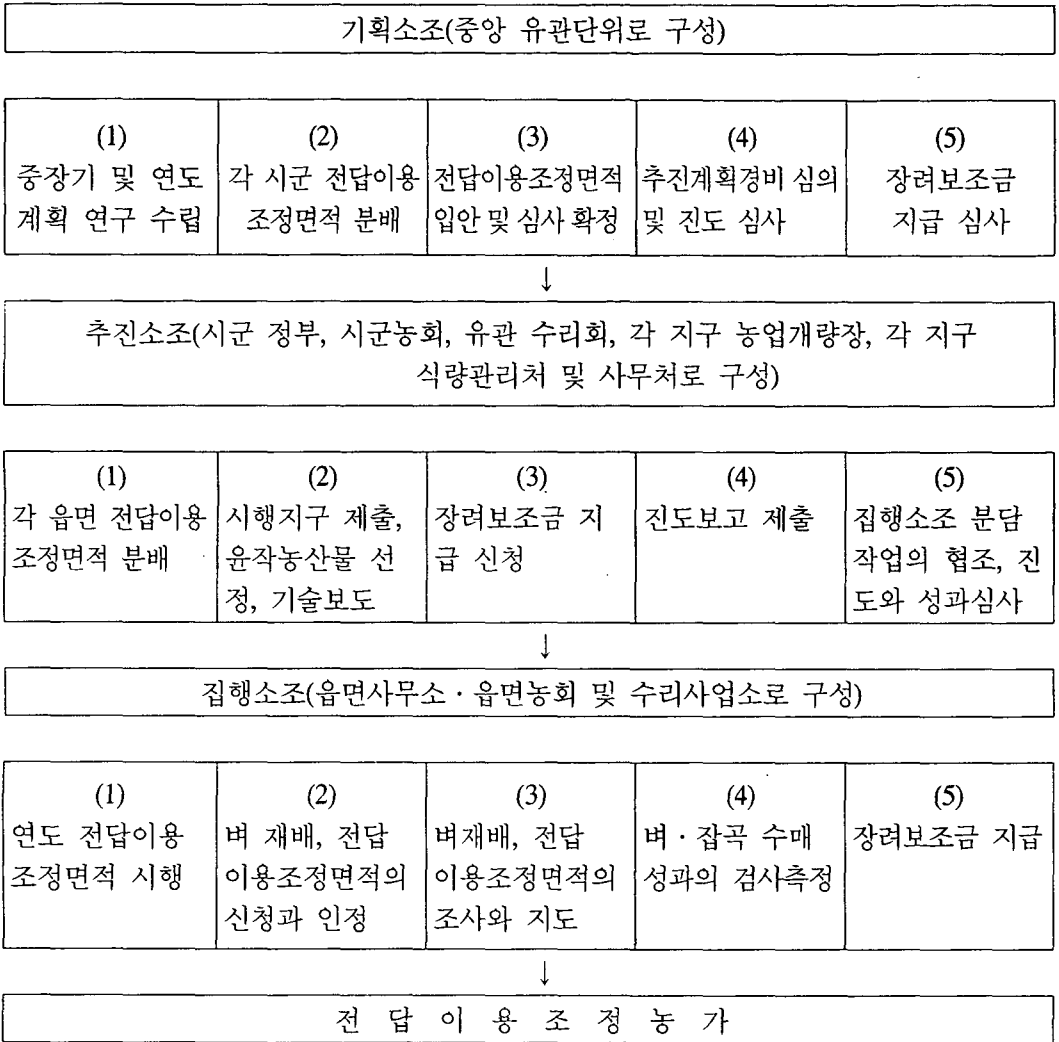
공량위탁창고 이용을 홍보하고, 벼 저장서비스를 확대 실시하여 시장가격을 안정시키고, 정부의 구매압력을 경감시켜 농민의 합리적 이윤을 유지 보호한다.

- 각 향진시의 집행위원회를 보도하여 개별 농가의 경지, 도작, 잡곡 및 계약 재배 사탕수수 경작면적 및 판매공량 등 자료의 전산화 작업을 수행하여 본 계획의 집행을 돕는다.
- 농민이 신고한 벼 및 잡곡의 보증가격구매 또는 윤작장려 및 휴경 직접지불은, 조사를 거쳐 허위신고 또는 이중신고 등 사실이 있을 경우 이 농지에 대해서는 연속 3기작에 대한 전답이용조정계획의 각 향의 보증가격구매와 장려 및 직접지불 신청자격을 정지시킨다.
- 논은 홍수조절, 지하수 함양, 소기후(小氣候) 조절, 수문순환 촉진 등 생태적 기능을 가진다. 현재의 논은 그 생태적 기능의 고저에 따라 등급을 구분하여 기능이 비교적 높은 지구는 벼 재배를 유지하는 것을 원칙으로 삼는다. 휴경을 실시할 때는 논두렁을 정비하여 논에 담수기능을 유지시켜 생태환경을 유지하고 보호한다.
- 식량안전을 확보하기 위하여 적정 규모의 농지를 유지하여야 한다. 단 농업 부문과 농업부문 이외 산업의 토지수요의 균형을 위하여 쌀, 잡곡 및 사탕수수 작물 생산 잉여 면적의 조정에 대하여 그 생산력이 비교적 낮은 경지는 적당히 방출함으로써 농업 및 관련산업의 발전을 이롭게 한다.

4.5. 집행체계

- 전답이용조정계획의 집행 권한과 책임 분담은 기획소조, 추진소조 및 집행소조로 나누어진다. 기획소조는 중앙 유관단위로 구성되고, 추진소조는 시군 정부와 유관기관으로 구성되며, 집행소조는 읍면사무소·읍면농회 및 수리사업소로 구성된다.

부그림 IV-1 전답이용조정계획 조직체계



4.6. 전답 집단경영 운작 모형 수립

가. 계획원칙

- 각 지구의 농업환경·수자원 및 수리시설에 의거하여 적지적작의 원칙하에 각 지구 전답의 합리적인 경작제도를 수립하는데 지역 농업개량장 장기 시험·시범결과에 의거 추천한 최적 경작제도를 계획의 조정모형으로 삼는다.

- 군내의 각 읍면 또는 동일 읍·면·시·구 지역은 자연 및 지리환경에 따라 서로 다른 구역으로 기획하고, 아울러 우선순위를 정해 연도별 기간별 구분 실시한다.
- 2기작 경작구로서 지하수를 추출하여 관개하지 않는 경우, 그 제1기작 벼는 대부분 생산량이 비교적 많고 안정적이기 때문에 수도재배를 원칙으로 삼고, 제2기작은 기타작물을 윤작하도록 보도한다.
- 지력 증진을 장기간 유지 보호하기 위하여 마땅히 적당한 시기에 녹비작물 재배를 계획하여 지력을 유지하고 보호한다.

나. 계획구역 선정

- 지구농업개발장이 계획원칙에 의거 구역 내에 극히 조정 또는 수립해야 할 경작모형을 연구 제정하여 시군 정부에 제공하여 다시 읍면사무소 또는 농회에 알린다.
- 군 정부는 각 유관 읍면과 공동으로 보도회의를 개최하고, 아울러 농민의식 조사를 실시하여 계획지구 선정에 참고자료를 제공한다.
- 앞 항의 지구농업개발장이 추천하는 경작모형에 따라 집단경영을 추진할 의사가 있는 읍면사무소나 농회는 군 정부에 송부하고, 군 정부는 구역농업개발장·현농회·농지수리회와 공동으로 실사를 거쳐 결정하며 아울러 읍면사무소와 농회 주관단위를 지정한다.

다. 장려와 보조

- 본 계획에서 선정한 보급구역을 집행함에 있어, 「전답이용 조정계획」 규정에 부합하는 자는 그 규정에 의거 직접지불 또는 윤작장려를 실시한다.
- 양질미 재배적지, 원예작물, 농기계, 유기비료 등 및 기타 보급조건에 부합하는 자는 그 계획의 관련규정에 의거 보조금을 지급한다.

라. 기대효과

- 경지토양의 이화학적 성질 개선, 경지의 지력 증진, 농작물 생산량을 제고

시켜 농민 수익을 증가시킨다.

- 쌀 생산량 통제로 정부의 벼 구매자금 및 처리비용을 절감하고, 아울러 쌀의 품질을 제고시킨다.
- 보급면적을 차츰 확대시킨 후 효율적으로 전담이용조정계획의 중요 보조조치가 된다.

4.7. 윤작 대상작물 및 휴경계획

가. 특용 및 잡항작물

- 윤작 대상 작물 및 면적은 땅콩 2,092ha, 고구마 800ha, 단옥수수 640ha, 식용옥수수 860ha, 토란 3,402ha, 毛豆 127ha, 仙草 120ha, 樹豆 200ha, 식용사탕수수 540ha, 합계 8,781ha를 목표로 한다.
- 동일 읍·면·시·구의 동일한 관개체계 또는 인근 경작지구를 보급구역으로 삼으며, 동일한 윤작작물 면적이 서로 인접하여 30ha이상에 달하고 그중 윤작인정기준에 부합하는 경지면적이 70%이상을 차지하는 경우, 30ha를 단위로 하나의 생산반으로 하며, 각 반은 한 종류의 작물 재배에 한하고 각 반은 반장 1인을 선발하여 계획작업 추진에 협조하며, 실사를 거쳐 집단윤작에 부합하는 자에 대해서는 매 작기별 ha당 4000元의 장려금을 지급한다.
- 보급구역은 적지적작 원칙에 의거 선정된 후, 구역 내 핵심농민 또는 농민간부를 책동하여 선도하고, 이웃 농민들의 참가를 권유하며, 나아가 조직화하여 집단을 형성하여 윤작을 실시한다.
- 보급구역 내 작업은 대리경작센터의 현대화 농기계 및 시설을 최대한 사용하여 위탁대리경작 또는 위탁경영작업을 진행함으로써 농장 경영규모를 확대하고 겸업농가의 전업을 촉진시킨다.
- 윤작장려를 제한하는 작물 : 땅콩, 식용고구마, 牧草는 1994년~1996년 기준년에 전작실적이 있는 면적을 상한목표로 삼고, 아울러 전작실적이 있는

경작지를 대상으로 삼으며 새로 증가한 면적은 접수를 중지한다. 위에서 언급한 작물과 시군 정부 평가 후 과잉생산으로 인한 판매부진 현상이 발생하지 않을 것으로 추정되는 지역 및 면적 범위 내에서만 접수할 수 있다. 일단 수급 불균형 문제가 발생하면, 해당 지역(읍면 단위)은 다음 작기부터 곧 윤작장려를 중지하며, 농민들로 하여금 녹비작물을 재배하거나 휴경신청을 하도록 조치하고 계획 규정에 의거 구분하여 장려금을 지급한다.

나. 채소·화훼부문

- 채소·화훼의 집단윤작은 반드시 채소·화훼의 연도 윤작계획 상한면적 범위 이내여야 한다.
 - 채소·화훼 집단윤작 보도면적은 3790ha이며, 그 중 1999년 제2기작이 920ha, 2000년 제1기작 1950ha, 2000년 제2기작 920ha이다.
 - 동일한 윤작작물은 반드시 서로 인접면적이 채소는 20ha, 화훼는 10ha이상에 달하는 집단이어야 한다.
 - 채소·화훼는 반드시 윤작장려중지작물 항목이 아니어야 하며, 또한 시군 정부가 보도농산물 유통을 책임지기를 희망하는 채소·화훼 집단윤작지구여야 한다.
 - 각 집단윤작지구는 심사를 통해 보도항목에 편입시킨 후, 채소는 20ha·화훼는 10ha 단위로 하나의 생산반을 조직하고 반장 1인을 선출하여 계획업무 추진에 협조한다.
 - 각 시·군 정부는 1999년도 채소·화훼 집단윤작 보도요점 규정에 의거 집단윤작지구를 선정하여 본회에 문서를 송부하여 심의를 받는다.
 - 집단윤작 채소·화훼의 매기작 ha당 보조금은 4,000원으로 확정한다.
- 채소·화훼 윤작에 대한 기준은 1994~1996년 동안에 채소·화훼 전작 기록이 있는 농가로 1999년부터 전작면적 확정 범위 내에서 계속 윤작을 신청하고 윤작장려금을 지급 받으며, 새로 증가한 면적은 접수를 중지한다.
 - 1999년 하반기 및 2000년도 윤작장려를 중지한 채소·화훼 : 절화용 국화,

장미, 당창포, 양배추, 2기 무, 아스파라거스, 죽순, 버섯류, 마늘, 양파, 생강 및 일년이상의 관상용 묘목 등은 윤작 장려를 증진한다.

- 1999년 하반기 및 2000년도 윤작 채소와 화훼는 계약재배 수속을 거친 작물류를 원칙으로 하고 시군 정부가 농민단체와 윤작농가를 보도하여 계약재배판매를 실시한다. 만약 계약판매를 원하지 않는 농가가 있을 경우, 그 농산물은 응당 스스로 처리한다. 농민이 만약 계약판매에 편입되지 않은 작물을 윤작할 경우, 시군 정부는 농민의 의사에 따라 농산물 공동판매를 실시하며, 윤작 후 농산물 판매 및 농민수익에 수시로 관심을 기울여, 이후 윤작보도에 참고할 수 있는 근거를 제공하여야 한다.
- 윤작에 의한 수급불균형 발생으로 인한 농민의 손실 방지를 위하여 각 시군 정부는 반드시 관할 읍·면·시·구에서 윤작면적을 계획 상한 목표 범위 내로 통제토록 감독하여야 한다.
- 본 계획은 허락을 받아 실시 후 각 시군 정부는 관할 읍·면·시·구 사무소 및 농회를 보도하여 농민이 보조를 맞춰 처리하는 것을 주지할 수 있도록 선전을 확대하고, 또한 농민의 채소·화훼 윤작 신청 접수시에 반드시 본 계획의 유관 규정에 부합하는 지 여부를 우선적으로 심사하여야 한다. 그렇지 않으면 만약 사전 불찰로 인해 접수후 농민과의 분규가 발생하였을 경우 담당자가 스스로 책임지고 해결하여야 한다.
- 각 시군 정부의 1999년 하반기 및 2000년도 전답 채소·화훼 집단윤작 보도는 반드시 연도 전답 채소·화훼 집단윤작 보도 상한목표 범위 내에서 집단윤작 작물·면적 및 그 부가조치를 정하여야 한다. 그 집행요점의 자세한 내용은 「전답 채소·화훼작물 윤작 집행 요점」에 있다.

다. 휴경

- 휴경계획은 심사를 거친 후, 각 지구 식량관리처·사무소 및 각 시군 정부, 농회에 통지하여 계획대로 확실히 실시하도록 한다. 보도휴경 및 녹비작물 경종 계획 면적은 167,334ha이며, 그 중에는 집단휴경면적 161,880ha가 포함되어 있다.

- 집단보도휴경은 161,880ha이고, 각 보급지구의 집단휴경면적은 동일 읍·면·시·구 행정구역의 경지소재지를 단위로 하며, 휴경기준에 부합하는 모든 경작지는 그 면적이 30ha이상인 경우 집단휴경으로 볼 수 있다. ha당 매기작 녹비작물 경종 등 집단장려금은 4,000元이고, 휴경지 翻耕집단장려금은 2,000元이다. 1999년 제2기작부터 집단휴경에 반을 설치하고 반장1인을 선발하며 반장수당을 수취하던 조치를 취소하였다.
- 논을 휴경하고 보조금을 수령하는 기간동안에는 녹비작물을 제외한 기타작물을 재배할 수 없다.
- 휴경을 실시하는 농지의 제1기작은 반드시 녹비작물을 경작하여야 하고, 제2기작 휴경 실시자는 녹비작물을 경작하거나 翻耕을 해야 하며, 또한 1년 2기 모두 도작 정기작 기간에 녹비작물을 경작하여야 한다.
- 기타 규정하지 않은 사항은 행정원이 사정한 「전답이용조정계획」 규정에 의거 처리한다.

4.8. 반장수당 지급 및 등기대장 작성 제출

- 계획 규정에 의거 설립한 집단운작 작물 생산반은 각각 반장 1인을 선출하고 아울러 반장수당 2,000元을 수령한다. 각 시군 정부는 집단 운작 면적 및 설립 반수를 조사하고 통계치를 집계하고, 제1기작은 8월말, 제2기작은 12월 15일 전에 농업위원회 농량처(農糧處)에 보내 반장수당 발급의 증빙자료로 삼는다.
- 각 시군 정부는 관할 읍면의 매기작 운작·휴경 실제 추진 면적을 조사·집계하여, 제1기작은 8월말, 제2기작은 12월 15일 전에 농업위원회 농량처에 보내 추진 상황을 이해토록 한다.
- 읍·면·시·구 집행소위원회는 휴경농지 직접지불 등기대장과 운작장려금 등기대장을 분별하여 작성하여 시군 정부에 보내 참조를 위해 비치하여야 한다. 각 시군 정부는 아래 표에서 정한 시일 안에 종합 정리하여 농업

위원회 각 지구 식량관리처 또는 사무소에 송부해야 한다.

시 군 별	제1기작	제2기작
屏東, 高雄縣·市	6월 10일	10월 31일
臺東, 臺南, 嘉義, 雲林縣·市	6월 15일	11월 10일
南投, 彰化, 臺中縣·市	6월 20일	11월 20일
苗栗, 新竹, 桃園, 臺北, 宜蘭, 花蓮, 基隆縣·市	6월 30일	11월 30일

- 직접지불과 장려금 마감 지급기일은 제1기작의 경우 10월 15일 이전, 제2기작은 2월말까지이다.
- 각 지구 식량관리처는 반드시 제1기작은 3월 15일, 제2기작은 10월 15일 이전에 당기작의 운작 휴경 직접지불·장려금 결산통계표, 운작 휴경명세서 및 농회 지불 대리수수료명세서 각 1부씩을 작성하여 농업위원회에 제출하여야 한다.

4.9. 기타 보조 조치 사항

- 업무수행시 읍·면·시·구 집행단위는 반드시 매월 20일 이전에 업무월보 2부를 작성하여 시군 정부에 제출하여 업무 진행 및 문제발생 등을 이해할 수 있도록 한다.
- 적지적작을 실시하고, 精緻農業을 발전시키도록 한다. 각 작물 재배 적지에 관한 자료 축적을 강화하고, 벼논에 적합한 경작제도를 추천하여 한 지역에 한가지 특산품을 갖는 정치농업을 발전시켜 농민의 운작수입을 증가시킨다.
- 운작작물 구조를 중시하고 원예작물 운작면적을 적당히 통제한다. 지역적인 본토화(토종) 잡항작물에 대한 재배 유도를 강화하고, 원예작물 면적을 적절히 계획하여 생산물의 합리적인 가격을 유지시킴으로써 농민의 이익을 보장하며, 아울러 원예작물 운작이 건실한 뿌리를 내릴 수 있도록 한다.
- 옥수수·고량 수매 위탁판매제도는 「국산 잡곡 수매 및 판매 실시요점」과

「국산 잡곡 수매 및 판매 업무절차」의 규정에 의하여 실시하며, 수매시효 지연을 피하고 농민수익을 보장한다.

- 농민조직의 효율적 운용으로 집단운작을 촉진한다. 집행단위가 선정한 운작 적정 구역은 핵심농민·농기계 대리경작센터 경영자 및 농민간부를 통해 인근 농민이 참여하고, 班이나 隊를 조직하여 대면적(大面積) 집단운작을 형성함으로써 기초 업무인력의 수고를 덜고 운작생산비용을 절감한다.
- 사료옥수수·고粱(高粱)의 필요 종자는 종묘개량번식장에서 번식 저장하며, 종자구매 신청 업무는 읍·면·시·구 농회가 시·군 농회를 통해 농업위원회 중부사무소에 승인을 요청하고, 함께 모은 후 종묘장에 예정대로 배정 판매토록 통지한다.
- 땅콩·고구마 등 우량종자 번식은 우량종묘를 충분히 공급하여 운작을 용이하게 한다.
- 목초·옥수수 등 사료작물 운작에 필요한 종묘는 농업위원회 축산시험소와 종묘장이 분담하여 공급을 책임진다.
- 규정에 의거하여 확실히 조사확인 인정을 실시하여 운작 휴경 장려금을 발급한다.
- 각급 업무담당자는 반드시 계획의 관련규정에 의거 신중히 처리하여 농민의 권익을 보호하여야 한다.
- 각 지구 농업개량장은 적당한 시점에 전답이용조정계획 관련 새 규정 및 운작작물 재배관리기술에 대한 홍보와 보도를 강화하여 농민이 이용에 참고하도록 한다.

5. 수매제도

- 대만에 쌀 수매제도가 최초로 도입된 것은 1974년이였다. 대만 정부는 벼 재배농가의 증산을 장려하기 위하여 「식량평준기금(糧食平準基金)」을 설

치하여 보증가격으로 벼를 수매하였다. 그 후 국민소득의 향상과 식품소비 패턴의 변화에 따라 쌀 소비량이 차츰 감소함으로써 생산과잉이 초래되었고 시장가격의 하락으로 수매가격과 시장가격간의 격차가 확대되어 정부의 재정부담이 크게 늘어났다.

- 이러한 점을 고려하여 정부는 1978년부터 벼는 전작(轉作)을 유도하게 되었으나 구체적이고 효율적인 유인이 결핍되어 별 효과를 거두지 못했다.
 - 전작을 실시한 농가에게 보상금으로 벼를 현물로 제공하였으나 농가가 벼를 시장에 출하하였기 시장가격 하락으로 인한 농가소득 문제는 해결되지 못하였다.
- 1984년 「쌀 생산 및 벼는 전작계획」을 추진하여 전작을 하였던 농가에게 벼를 지급하던 것을 현금보조로 대체하는 것으로 전작과 휴경의 유인으로 삼아 이를 통해 벼 과잉생산 문제를 완화시켰다.
- 최근 몇 년간 대만은 WTO 가입에 적극적이며, 가입시 농산물 무역자유화, 쌀 수입 개방 및 국내 총농업보조금 20% 삭감 등 문제에 직면하게 되기 때문에 수매가격을 동결하고 수매량을 축소하고 있다.

5.1. 수매방식의 변화

가. 「쌀 생산 및 벼는 전작계획」하의 수매방식

- 「쌀 생산 및 벼는 전작계획」 정책의 주요 목표는 곧 쌀 생산량을 조절하여 국내 쌀 자급자족을 유지하면서 생산과 소비의 균형에 도달하도록 하는 것이다. 이 계획 초기의 쌀 수매는 각 향진 계획수매량에 따라 수매하며, 밭·하천지(河川地) 및 윤작전(輪作田)이 벼 재배 순번이 아닌 기간에 벼를 재배한 경우에는 수매하지 않는다고 규정하였다.

부표 IV-6 대만의 계획수매방식의 변천

수매명칭	수매 年期	수매방식	헥터당 期別 수매량	수매가격 (NT\$/kg)	비고
계획수매	1984년 제1기 ~1988년 제2기	유한제	970kg	봉래종벼 18.8원 재래종벼 17.8원	전국 일률
계획수매	1989년 제1기 ~1992년 제2기	유한제	제1기 1,600kg 제2기 1,200kg	봉래종벼 19원 재래종벼 18원	전국 일률
계획수매	1993년 제1기 부터	유한제	제1기 1,920kg 제2기 1,440kg	봉래종벼 21원 재래종벼 20원	전국 일률

자료: 臺灣百年糧政資料彙編.

부표 IV-7 대만의 보도수매방식의 변천

수매명칭	수매 年期	수매방식	헥터당 期別 수매량	수매가격 (NT\$/kg)	비 고
보도수매	1984년 제1기 ~1985년 제2기	餘糧제한	매기에 약 2,000kg 정도	봉래종벼 15.8원 재래종벼 14.8원	지역(현시)과 期별로 餘糧 기준을 정함
보도수매	1986년 제1기 ~1988년 제2기	유한제	제1기 850kg 제2기 500kg	봉래종벼 15.8원 재래종벼 14.8원	
보도수매	1989년 제1기 부터	유한제	제1기 1,200kg 제2기 800kg	봉래종벼 18원 재래종벼 17원	

자료 : 臺灣百年糧政資料彙編.

- 논을 휴경하거나 잡곡으로 전작하는 경우 보조금을 지급하였으며, 집단경영자에게는 추가적인 장려금을 지급하였는데 장려방식으로 처음에는 현물로 벼를 지급하였으나 1988년 제1기부터 현금지불로 개정하였다.
- 1996년 이전의 「쌀 생산 및 벼논 전작계획」의 주요 정책목표는 벼논에 잡곡으로 전작하도록 장려하고 정해진 가격으로 수매하는 것이었다. 1974년 1기작부터 1996년 1기작까지 대두, 옥수수 및 수수의 세 가지 작물에 대한 보증가격제도를 수립하였으며, 수매대상은 벼논전작 또는 밭에 보증가격수매잡곡을 재배한 경우로 제한하였다. 그러나 1996년 2기작부터 수수의 수매를 중지하였다.

부표 IV-8 대만의 잡곡수매방식의 변천

수매 年期		헥터당 期別 최고 수매량 (kg)			수매가 (NT\$/kg)		
		옥수수	수수	대두	옥수수	수수	대두
1983~1984년		무제한 수매			15	14	25
1983 ~1984년	轉作田	5,000	2,000		15	14	25
	非轉作田	3,500	1,500		15	14	25
		3,500~5,000	1,500~2,000		10	9	17
1988년 이후		5,000	2,500		15	14	25

자료: 臺灣百年糧政資料彙編.

주: 제한수매량을 초과하는 산출량 부분은 수입가격으로 수매함.

나. 「전답이용조정계획」의 수매방식

- 「전답이용조정계획」의 수매방식의 주요 목적은 국내 쌀 생산량을 미래의 수입량 증가를 감안하여 조정함으로써 곡물가격과 농민수익을 유지하고, 아울러 농지의 생태보전을 강화하고 농지의 지속적 이용을 유지하려는 데에 있다. 이 계획의 수매방식은 기본적으로 「쌀 생산 및 벼논 전작계획」의 연장선상에서의 후속계획으로서 계속하는 것이다.
- 수매방식은 대체로 ① 계획 및 보도수매, ② 제한적 보도수매, ③ 수매하지 않는 것 등 세 종류로 구분할 수 있다. 계획 및 보도수매의 수매대상은 논 2기작이면서 확실히 벼를 재배하는 자와 단기작이면서 윤작전 지목에 벼를 재배할 순번이 아닌 기간에 벼를 재배한 자이다. 제한적 보도수매의 수매대상은 田地目이면서 벼를 재배할 순번이 아닌 기간에 벼를 재배한 자, 밭에 벼를 재배한 자 및 등록된 사유 하천지에 벼를 재배한 자이다. 그리고 산경사지에 벼를 재배한 자, 해포(海埔) 신생지에 벼를 재배한 자, 군사용지에 벼를 재배한 자, 등록된 사유 하천지 이외의 하천지에 벼를 재배한 자 및 조림장려금을 받은 농지에 자의로 다시 벼를 재배한 자에 대해서는 수매하지 아니한다.
- 이 계획의 수매물량과 수매가격은 국내 농업보조 삭감 범위와 벼 재배농의

생산과 수익 상황을 고려하여 현행수준을 유지한다. 또한 농민의 감산을 장려하고 쌀 품질 제고를 위하여 윤작장려금과 직접지불의 두 가지 장려조치를 실시한다.

- 「논 밭 이용 조정계획」의 목표는 또한 잡곡의 경종면적을 계획적으로 조정하는 것인데, 1998년의 7.4만ha를 2001년에는 4.7만ha까지 축소하고 한편 새로 증가한 잡곡재배면적에서 생산된 잡곡은 수매하지 않을 계획이다.
- 1998년 제1기에는 옥수수과 고량은 수매하고 대두는 수매를 중지하며, 제2기는 옥수수과 대두는 수매하고 고량은 수매를 중지한다. 1999년과 2000년 제1기작은 고량만 수매하고 옥수수과 대두 수매는 중지하며(단, 동부 및 서부 산간지역은 이 제한을 받지 아니한다), 제2기는 옥수수과 대두만 수매하고 고량 수매는 중지한다. 2001년에는 곧 동일구역 잡곡수매는 1차로 제한하여 농민으로 하여금 1기작에 재배할 잡곡을 스스로 선택하도록 하였다. 보증가격에 의한 수매수량과 수매가격은 현상을 유지한다.

5.2. 수매가격 결정

- 미곡 수매가격은 정부가 결정하고 있는데 생산비에 20%의 이윤을 보장해주는 수준이며 최근에는 WTO 가입을 대비하여 동결하고 있다.
- 수매가격을 파종기 이전에 고시함으로써 생산자들에게 영농계획을 수립할 수 있도록 유도하고 있으며, 계획수매 가격은 산지가격보다 kg당 2~4NT\$ 높은 수준이며 보도수매가격은 산지 가격보다 다소 낮은 수준이다.
- 수매가격은 타입별, 작기별, 수매정책별로 차등화되고 있는데 장립종가격은 중립종보다 낮으며 계획수매가격은 보도수매가격보다 높은 수준을 유지하고 있다.
- 1993년도의 수매가격이 지금까지 유지되고 있는데, WTO 가입시 보조금을 감축해야 하기 때문에 이에 미리 대비하는 차원인데 수매가격은 1993년과 1994년 수준을 유지하고 있으며, 산지가격과 수매가격 차이가 줄어들고 있다.

부표 IV-9 대만의 쌀 생산량과 수매 비중

구분	생산량 (A) (조곡기준) , 천톤	수매량(B) 천톤		B/A (%)	산지가격 (NT\$/kg)		수매가격(NT\$/kg)							
		계획 수매	보도 수매				계획수매				보도수매			
							1기작		2기작		1기작		2기작	
		중립	장립		중립	장립	중립	장립	중립	장립	중립	장립		
1990	2,284	455	229	29.9	15.6	15.8	19.0	18.0	19.0	18.0	16.5	15.5	16.5	15.5
1991	2,312	394	138	23.0	16.4	15.9	19.0	18.0	19.0	18.0	16.5	15.5	16.5	15.5
1992	2,070	367	146	24.8	16.6	15.9	19.0	18.0	19.0	18.0	16.5	15.5	16.5	15.5
1993	2,233	448	103	24.7	17.7	16.6	19.0	18.0	21.0	20.0	16.5	15.5	18.0	17.0
1994	2,062	444	189	30.7	16.7	16.6	21.0	20.0	21.0	20.0	18.0	17.0	18.0	17.0
1995	2,072	378	76	21.9	18.8	19.0	21.0	20.0	21.0	20.0	18.0	17.0	18.0	17.0
1996	1,931	269	28	15.4	19.9	23.7	21.0	20.0	21.0	20.0	18.0	17.0	18.0	17.0
1997	2,041	390	114	24.7	18.0	18.8	21.0	20.0	21.0	20.0	18.0	17.0	18.0	17.0
1998	1,859	327	71	21.4	18.7	17.2	21.0	20.0	21.0	20.0	18.0	17.0	18.0	17.0

주: 생산량, 수매량, 가격은 조곡기준임.

자료: 1) Taiwan Food Statistics Book, Department of Food Taiwan Provincial Government, 1999
 2) Taiwan Agricultural Yearbook, Department of Agriculture and Forestry, Taiwan Provincial Government, 1999

부표 IV-10 대만의 옥수수, 대두, 고량의 수매량 및 수매가격 동향

단위: 천톤, %, NT\$/kg

	옥수수				대두			수수		
	생산량	수매량	수매 비율	수매 가격	생산량	수매량	수매가격	생산량	수매량	수매가격
1990	339	261	77.0	15.0	8	8	25.0	102	102	14.0
1991	321	235	73.2	15.0	8	8	25.0	110	110	14.0
1992	339	246	72.6	15.0	9	9	25.0	108	108	14.0
1993	346	256	74.0	15.0	13	13	25.0	112	112	14.0
1994	345	226	65.5	15.0	12	12	25.0	105	105	14.0
1995	320	209	65.3	15.0	9	9	25.0	98	91	14.0
1996	334	204	61.1	15.0	10	10	25.0	67	58	14.0
1997	279	141	50.5	15.0	5	3	25.0	57	57	14.0
1998	182	82	45.1	15.0	1	-	25.0	44	44	14.0

자료: 1) Taiwan Food Statistics Book, Department of Food Taiwan Provincial Government, 1999
 2) Taiwan Agricultural Yearbook, Department of Agriculture and Forestry, Taiwan Provincial Government, 1999

V. 멕시코의 직접지불제

1. 농업정책 및 농업예산 현황

1.1. 농업정책 추이

- 가격지지정책 중심의 농정에서 농가소득보전차원의 직접지불제로 전환하여 시장지향성을 증대시키는 정책으로 전환하고 있다.
- 주곡인 옥수수증산을 통한 식량자급률을 제고시킨다.
- 가족농중심의 영농규모화를 촉진시킨다.
- 수출농업육성을 위한 품질경쟁력 강화를 경주한다.
- 친환경농업을 강화한다.

1.2. 농업 일반현황

- 농경지면적: 2,315만ha.
- 농가인구: 2,359만명(총인구: 9,528만명).
- 농업GDP가 국가GDP에서 차지하는 비율은 1990년대 7.8%에서 '98년 5.3%로 축소되고 있다.
- 농업예산도 1990년도 12.6%에서 1998년 3.7%로 급격하게 감소하고 있다. 이는 전체적으로 가격지지정책을 축소한데 기인한다(부표 V-1).

부표 V-1 멕시코 농업예산과 농업 GDP

	'90	'95	'98
○ 농업GDP/GDP(%)	7.8	7.6	5.3
○ 농업예산/국가예산(%)	12.6	7.5	3.7
○ 농가인구당농업예산(\$)	258.2	145.0	75.9
○ 농지1ha당 농업예산(\$)	263.1	147.7	77.3

자료: OECD, Review of Agricultural Policies in Mexico, 1997
 OECD, OECD Economic Surveys: 1998-1999.

1.3. 농업예산 현황

- 멕시코의 농정변화는 예산의 변화를 통해 알 수 있다. 총농업예산은 1990년도 60.9억불에서 1995년 34.2억으로, 1998년에는 17.9억불로 줄어들고 있다 (부표 V-2, 부표 V-3).

부표 V-2 멕시코 농업정책별 세출예산

단위: 억US\$

항 목	'90	'95
가격지지	9.2	2.5
-CONASUPO	8.3	2.3
-AXUCAR	0.5	0
-기타	0.4	0.2
직접지불	0.02	9.5
-PROCAMPO	0	9.1
-ASERCA	0	0.3
-재해보상	0.0	0.1
투입재보조	25.5	7.2
-이자보전	5.2	2.5
-비료보조	2.6	0.1
-보험	5.8	0.3
-농업용수	4.2	2.1
-기타(농약, 사료, 농기계 등)	7.7	2.2
생산기반	5.9	3.1
기 타	20.3	11.9
계	60.9	34.2

자료: OECD, Review of Agricultural Policies in Mexico, 1997.

- 생산기반투자는 1990년 5.9억불에서 1995년 3.1억불로 줄었고, 직접지불제 예산은 1990년도 2백만불에서 1995년 9.5억불로 늘어났다. 이는 1994년부터 도입된 PROCAMPO에 의한 직접지불제의 시행에 기인한 것이다. 투입재에 대한 보조와 소비자보조가 급격히 줄어들어 시장지향적인 농정체제로 전환하고 있음을 보여주고 있다.

부표 V-3 멕시코 농업부문별 예산변화 추이

단위: 억불, %

	'90	'95
총농업예산	60.9(100.0)	34.2(100.0)
○ 생산기반투자	5.9(9.7)	3.1(9.1)
○ 직불제	0.02(0)	9.5(27.8)
○ 가격지지	9.2(15.1)	2.5(7.3)
○ 기타	45.8(75.2)	19.1(55.8)
- 투입재보조	25.5(41.9)	7.2(21.1)
- 소비자보조	15.6(25.6)	6.8(19.9)

자료: OECD, Review of Agricultural Policies in Mexico, 1997.

OECD, OECD Economic Surveys: 1998-1999.

2. 직접지불제

2.1. 도입배경 및 정책개요

- 1994년도 NAFTA발효에 의한 수입자유화 및 UR협정의 타결로 시장지향적인 농업정책을 추진하고, 농업의 친환경정책을 강화하기 위해 직접지불제를 도입하였다. 직접지불제를 도입하게 된 배경은 농가소득을 보전하고 WTO정신에 부합하는 시장지향적 농업정책 추진하려는 정책변화이다.
- 농산물 가격지지정책을 축소하는 대신 농가소득지지 차원에서 작물을 재배하는 농가에게 경작규모에 따라 일정금액 지급하는 것이다.
- 농촌직접지원 프로그램(PROCAMPO)을 통해 농작물에 대한 가격지지를 축소하고 직접지불제도를 도입하였고 계속하여 실시하고 있다.

2.2. 시행기간

- 직접지불제는 1994년에 시작하였고, 1996년에 향후 15년 동안 실시하기로

기간을 확정지었다.

2.3. 지원 대상작물

- 대상작물로는 도입시에 옥수수, 콩, 수수, 쌀, 밀, 보리, 강남콩, 목화에 국한되었다가 1996년 이후 모든 작물로 확대하였다.

2.4. 지원대상 및 요건

- 지원대상은 3년 이상 직접 경작하는 자이다.
- 지원요건으로는 경작지의 소유권 혹은 임차권을 증명하는 서류를 제출하고, 매년 지방 시청에 자발적으로 등록을 마쳐야 한다.
- 토지를 환경 및 축산목적으로 사용하거나 환경계획에 참여하여야 한다.
- 토지를 휴경 및 농업 이외의 다른 목적으로 사용하지 못한다.

2.5. 지급단가

- 연도별 지급단가는 1995년도 ha당 70달러에서 다소 하향조정되었으나 1999년에는 73달러로 다시 인상되었다(부표 V-4).
- 총지원금액은 1995년도 7.2억불에서 1999년에는 9.9억불 (96억2,380만페소)로 늘어났고, 약 300만의 생산자가 보조금을 지급 받고 있다. 지원대상면적은 1,390만ha이다.

부표 V-4 멕시코 직접지불제 지급단가

	'95	'97	'98	'99
\$/ha	70	68	68	73
만원/ha	7.8	7.6	7.6	8.1

3. 가격지지 등 관련제도

- 옥수수의 유통에 대한 보조금을 통해 생산자 가격보다 싼 가격으로 소비자에게 공급하던 유통보조금을 감축하고 이를 빈곤층을 위한 사회프로그램으로 전환하였다.
- 1999년 옥수수의 가격지지를 위해 매입하여 소비자에게 공급하는 업무를 담당하는 기관인 식량공사(CONASPO)를 폐지하여 가격지지를 급격히 줄이고 있다.
- 멕시코에서 실시하고 있는 대표적 가격지지정책으로는 최저가격제, 유통보조금, 보증가격 매입제가 있다.

3.1. 최저가격제

- 도입목적은 민간유통부문의 발달 촉진과 주곡 생산자의 이익을 보호하고, 시장자유화에 대비하기 위한 것으로 1995년도에 도입되어 1998년까지 시행되었으며, 대상작목은 옥수수와 강남콩이다. 최저가격은 국제가격보다는 낮고 국내가격보다는 높은 수준에서 결정되었다.
- 1999년부터 ASERCA에 의한 보증가격가격 매입제로 전환하였다.

3.2. 유통보조금

- 유통보조금은 포장·운송과 지역 내 판매를 지원하기 위한 것으로서 1980년에 도입되었으며, 대상작목은 CONASPO를 통한 여름옥수수와 강남콩 그리고 ACERCA를 통한 쌀이 해당된다.

3.3. 보증가격 매입제도

- 생산자지지 및 소비자 보조의 일환으로 CONASUPO가 농가로부터 매입하여 낮은 가격으로 소비자에게 공급하는 제도로써, 옥수수, 강남콩, 밀, 등 12개 식량작물이 해당되며, 매입가격은 국제가격보다 높게 설정한다.
- CONASUPO는 농업농촌개발부 소속의 공사로서 식량작물의 가격지지, 국민 식량(국내산 및 수입품)의 안정적 공급을 위한 수입관리 및 분배를 위해 설립되었으며, 1998년 말에 폐쇄되어 이 기관을 통한 가격지지제도는 폐지되었다.

부 록 2

빈

면

I. 전문가 간담회 결과 요지

- 일 시 : 2000. 3. 22(수) 15:00~18:00
- 장 소 : 한국농촌경제연구원 대회의실
- 회의내용 : 논농업 직불제 도입 방안
- 참석자
 - 사 회 : 강정일 원장(농촌경제연구원)
 - 발표자 : 박동규(한국농촌경제연구원)
 - 토론자 :
 - 설광언 박사(KDI)
 - 민승규 박사(삼성경제연구소)
 - 박해경 실장(소비자시민모임)
 - 박시룡 논설위원(서울경제신문)
 - 신기엽 차장(농협중앙회 조사부)
 - 이태호 교수(서울대)
 - 정경수 교수(건국대)
 - 김영욱 국장(농림부 식량생산국)
 - 이용걸 과장(기획예산처)

〈주요 토론내용〉

- 농지원부에는 담으로 등재되어 있어도 실제로 논농사에 이용되지 않은 농지는 지급대상에서 제외되어야 함(설광언).
- 논의 형상과 기능을 유지해야한다는 조건을 부과할 경우 논농업에 이용되지 않은 농지는 지급대상에서 제외됨
- 형평성은 보는 시각에 따라 달라질 수 있지만, 농업진흥지역 내의 논은 그동안 이용규제를 받아왔기 때문에 보상측면에서 농지가격 손실분 만큼 보상을 받는 것이 타당함(설광언).

- 지급대상 농지의 대안별 평가시 행정비용 항목은 중요하게 검토할 필요가 있음.
- 수매제 축소에 따른 소득효과 감소분을 과거 10년을 기준으로 할 것이 아니라 향후 발생 가능한 2001~04년간의 수매감축에 따른 손실분을 지원하는 것이 타당함. 과거의 소득상실분에 대해 보조해야하는 명분이 약하고 타 분야에 악영향을 미칠 수 있음(설광언).
- 지급단가 기준은 논 농업 기회비용(25만원)에 비료보조 감축분을 포함하는 새로운 지급단가 안, 수매축소에 의한 소득 감축분을 제외한 AMS 감축분 + 논농업 기회비용(25만원/ha) + 비료가격 보조 삭감에 따른 보조를 고려하는 대안을 검토할 수 있음.
- 양특적자 감축분을 지급단가 기준으로 설정한 것은 문제가 있음. 즉 양특적자 총액에서 정부가 필요로 하는 양을 관리할 때 소요되는 비용을 제외한 순수한 수매감축에 대한 양특적자 감축분이 고려되어야 함.
- 수매제도 개선으로 제시된 3가지 안(2004년까지 예정된 AMS 감축, 2004년까지 수매가 인상 억제·수매량 감축 확대, 2004년 이후 공공비축을 위한 시가 매입·방출)이 순차적으로 도입되는 것으로 보이는데 개선책이 제시될 필요가 있음(설광언).
- 제도의 전환이 필요함
- 직불제는 시장왜곡을 축소하고 점진적으로 시장경제로 나가자는 것임. 따라서 비농업 분야에서 직불제의 필요성을 주장해야함(민승규).
- 시장지향적인 농정전환이 불가피함.
- 농지가격에 대한 보상차원에서 농업진흥지역 내의 논이 지원대상이 되는 것이 바람직함. 또한 환경농업 실천의무를 지급조건에 포함시킨 것은 대국민 설득안으로 긍정적인 효과가 있다고 보임(민승규, 박혜경).
- 실질적으로 환경농산물이 공급되느냐, monitoring이 현실적이냐의 문제가 있음.
- 지급대상은 전체 논에 대해 지급하는 것이 바람직하고, 직불 시행의 효율성

및 형평성 조사가 필요함.

- 대안 평가시 예산상의 문제가 중요한 항목으로 검토되어야 함.
- 농업부문 내부에서 형평성도 검토되어야 함.
- 수매제도에 대한 향후 프로그램(수매제 폐지시기 및 정부의 정책대안)을 농민이나 소비자에게 알리고, 지급단가에 대한 현실적인 대안을 제시할 필요가 있음(민승규).
 - 생산자가 수용 가능한 지원단가가 제시되어야 함.
- 정책 및 제도시행의 효율성과 형평성의 고려가 필요함.
 - 직불제는 효율성이 떨어지지만 형평성은 있음.
- 논의 형상과 기능유지 조건과 친환경농업 실천의무 이행의 두 가지 안이 모두 시행되는 것이 타당함(박해경).
 - 친환경농업으로 생산량이 감소하여 GMO 농산물 재배가 확산되지 않을지, 또는 잔류농약 함유 농산물이 생산되지 않을지 우려됨.
 - 실제 환경농산물이 유통되지 않아 소비자가 환경농산물을 불신하고 있음을 유념해야 함.
 - 농산물은 일반 상품과 다른 개념으로 취급되어야 함.
- ‘논농업 직불제’라는 제목보다는 ‘소득 직불제’ 또는 ‘소득보상 직불제’라고 변경하는 것이 좋을 듯 함. 따라서 Blue Box 체제로 밭작물을 제외한 모든 작물(벼, 보리, 밀등)에 대해 직불을 시행하면 WTO협정에도 위배되지 않을 것임(이태호).
 - 소득보상 직불제의 경우 대상과 품목 선정에 어려움이 있기 때문에 현실적으로 어려움이 있음.
 - 기본적으로 ‘생산제한 직불’ 측면에서 접근하는 것이 바람직함.
- 지급단가에 있어서 수매축소에 의한 소득감소분 지급(소득효과)은 설득력이 없으며, AMS감축분에 의한 보조 및 생산요소(비용) 보조 감축분의 지급은 타당함.
 - 수매제도가 축소되었지만, 쌀 소득은 증가하였기 때문에 지원 명분이 약함.

- 대안별 지급단가의 검토는 보상차원, 논농사 유지, 친환경농업 유지 측면에서 검토된 것이므로 어느 대안이 타당하다고 판단하기 어려움. 또한 예산을 고려하여 지급단가를 산출할 것이 아니라 목적을 가지고 지급단가를 계산해야 함.
 - 자금을 위해 어느 정도의 지원이 필요하다는 계량적인 분석이 필요함(박시룡).
- 직불제 시행의 정책효과를 높이려면, AMS 감축분(64만원/ha) 지급을 기본으로 하여 지역별 특성에 따라 각 안의 적용이 필요함.
 - 재정과다의 문제점은 발생할 수 있음(신기엽).
- 지급단가는 수매축소로 인한 소득효과 감소분에 비료보조 감축분을 포함한 2안이 적절한 대안으로 판단됨.
 - 수매제로 인한 소득효과를 정밀하게 파악하기 어렵기 때문에 지급단가 산출은 AMS 감축분에 의한 기준이 적절함(설광언).
- ‘한시적 시행’보다는 ‘시범적 시행’이라는 용어선택이 바람직함.
 - 정책 프로그램이 도입되면 폐지하기 어려움(이태호).
- 우리나라의 직불제 시행의 배경은 외국과 차이가 있음. 외국의 경우는 생산제한하의 소득보전적 성격이고 우리는 주곡자급, 식량안보, 수매제 축소·폐지에 따른 대안으로 도입되는 것이므로 대안별 계량분석이 이루어지면 선택이 용이해 질 수 있음(박시룡).
 - 대상지역은 농업진흥지역에 우선 시행하고 예산에 여유가 있다면 전체 논으로 확대되는 것이 바람직함.
- 직불제는 소득보상 차원에서 접근해야함.
- 수매제를 제한하면서 직불이 도입되기 때문에 지원대상 농지는 전체 논을 대상으로 시행되어야함. 또한 면적비례방식으로 지급하되, 하한선 제한을 없애고, 3ha까지 지급하는 것이 바람직함.
 - 하한 의미가 무엇인지?
 - 농림부의 전업농육성 대상 농지는 5ha인데, 3ha의 상한선은 재검토될 필요가 있음.

- 지급대상자를 1년 농사 짓는 자로 제한할 필요는 없으며, 과거 3년 이상 농사를 지은 농가를 포함시키는 것이 타당함.
 - 과거 1년 경력으로 제한할 경우, 제외되는 농가가 발생할 수 있음.
- 논농업 직불제가 도입됨에 따라 기존의 친환경농업 직불제가 전면 재조정되는 것이 아닌가? 또한 주곡자금을 직불제 도입목적으로 내세우지 않는 것은 생산과 직결되기 때문임.
 - 친환경농업 부문의 지원은 논농업 직불제 내에서 부수적으로 논의 되는 것이 바람직함.
- 새로운 제도가 도입될 때, 기존 관련제도의 연계성 검토가 필요함. 직불제 도입에 따라 수매제도, 생산요소(비료, 농약)가격 보조 등 관련 정책이 조정되면서 직불 도입이 검토되어야 할 것임. 관련 제도를 그대로 유지하면서 새로운 제도를 도입하는 것은 적절하지 않음(이용걸).
 - 논농업에만 직불을 도입할 경우, 사회적 형평성도 검토되어야 함.
 - 임업, 수산업 분야도 직접지불을 요구하고 있으며, 재정은 한정되어 있음.
- 관련제도를 개선하면서 직불제를 시행하는 것에 동의하나, 수매제도 개선에 있어서 농민을 설득하기는 어려운 문제이기 때문에 단계적으로 개선되는 것이 중요함. 또한 현재로서는 직불제 도입방안 연구가 중점이 되어야 함(김영욱).
- 직불제의 도입 배경, 목적(목표)에 대한 명확한 검토가 필요하며, 시행방안에 있어서 여러 가지 대안이 제시되고 있으나 실현 불가능한 대안은 제외하고 타당성 있는 대안을 제시할 필요가 있음(김영욱).

II. 정책토론회 결과 요지

- 일 시: 2000년 5월 18일(목요일) 14:00~18:00
- 장 소: 한국농촌경제연구원 중회의실

○ 참석자

- 사회: 이정환 농업관측센터장
- 발표: 박동규 농경연 연구위원, 이명현 조세연구원 연구위원
- 토론자
 - 김인식(전국농민단체 협의회 사무총장)
 - 김영욱(농림부 식량생산국장)
 - 김종진(농림부 식량정책과장)
 - 강종원(강원개발연구원)
 - 곽영구(전북 김제 농민)
 - 곽태원(서강대 교수)
 - 박종규(한국조세연구원)
 - 이용걸(기획예산처 농림해양예산과장)
 - 이종수(농협중앙회 조사부장)
 - 이재덕(농업경영인 연합회 정책실장)
 - 양승룡(고려대 교수)
 - 최경환(한국경제 논설위원)
 - 최동근(친환경농업단체 협의회)

〈 주요 토론 내용〉

- 논농업 직불제 도입 목적은 명확하고 납세자를 설득시킬 수 있는 것이어야 함
- 수매제도 위축으로 인한 소득 감소분을 직불제로 지급할 필요성에 대한 이견이 있는데 납세자들은 이미 농특세로 많은 지원을 해 주었음. 또한 새로운 지원책 보다는 농특세가 효율적으로 잘 활용되었는지 검토할 필요가 있음(박종규)
- 다양한 논농업직불제 도입의 필요성이 제시되고 있는데 추곡수매 위축에 대한 보완, 논농업의 다면적 기능에 대한 보상으로 한정하는 것이 필요

함. 논농업의 다면적 기능만 감안해도 지원규모는 상당한 수준이 될 것임(이종수)

- 직불제 도입 필요성으로 식량안보, 외부경제효과 등을 언급하고 있는데 납세자를 설득하기 어려움. 왜, 누구에게, 어떻게 지원할 경우 발생하는 효과는 무엇이라는 체계적 논리가 개발되어야 함. 논농업 뿐만 아니라 임업도 막대한 공익적 기능을 발휘하고 있음(곽태원)
- 식량안보를 위해 현수준의 논면적이 유지되어야 한다고 하는데 정확한 문제 제기 인가? 점차적으로 소비량 줄게되는데 과잉 문제가 발생할 것임. 예측불가능한 통일, 북한의 쌀 수요까지 고려하여 논면적을 유지하자는 것은 비효율적임(곽태원)
- 논농업의 공익적 기능만을 감안해도 직불제도입의 시급성은 충분함. 직불제 도입에 대한 정부의 의지가 약함. 선진국에서 이미 도입하고 있으며 WTO에서 인정하고 있는 직불제를 도입하는 것은 문제되지 않음(김인식)
- 농업의 다면적 기능이 국제적으로 인정되고 있음. 다면적 기능을 계량화하고 얼마나 보상되어야 하는가가 문제로 남음.
- 예산의 효율적 활용이 전제되어야 함
 - 새로운 정책 프로그램이 도입되기 위해서는 재정에 미치는 영향이 어떠한지 충분히 검토되어야 함. 직불제가 도입된다면 수매제도가 축소되어야 한다는 관계성을 명확히 해야 함. 효과성이 떨어지는 부문의 예산을 감축시키고 직불제가 도입되어야 함(박종규)
 - 농업부문 예산이 적지 않음. 앞으로 생산자 단체들도 농업예산을 늘리는 것보다는 주어진 예산이 얼마나 효율적으로 활용되고 있는지를 감시할 필요가 있음(곽태원)
 - 예산과 효과성을 연계하여 도입된 정책프로그램이 얼마나 있는가?(양승룡)
 - 예산의 한계성 내에서 직불을 논의하는 것은 곤란함. 농가에게 충분한 지원이 이루어지도록 하여 쌀 수급안정에 기여하도록 해야함(김인식)
 - 농업부문에 적지 않은 예산이 투입되고 있음을 인식할 필요가 있음. 산업

별 균형적인 예산 배정이 필요하며 재정형편이 어려움을 이해해야 함. 직불 도입의 시급성에 대한 검토가 필요함(이용걸)

- 논농업직불제 도입이 향후 WTO 협상에 어떠한 영향을 미칠 것인지 면밀히 검토되어야 함
 - 논농업 직불을 도입하여 농가소득안정 등 여건이 마련된다면 재협상시 과거와 같이 예외조치 인정받기 어려울 것임. 직불도입을 연기하고 가격지지 정책을 지속하는 것이 유리한지 검토가 필요함(최경환)
- 시행프로그램에 대한 의견
 - 지역특성을 고려하여 지원규모가 차등화될 필요가 있음. 대상농지를 진흥 지역으로 한정할 경우 강원도나 경북 등은 대상 면적이 축소됨(강종원)
 - 전체논을 대상으로하여 식량안보가 위협받지 않도록 해야함(이종수)
 - 상한선을 2ha 또는 3ha로 설정하는 것을 고려하고 있는데, 규모화정책과 역행하기 때문에 재고할 필요가 있음
 - 2ha~3ha 까지는 면적비례로 지급하고 초과 면적에 대해서는 체감 지급하는 안도 검토할 필요가 있음
 - 예산의 제약으로 인해 ha당 20만원 정도가 지원된다면 농민을 우롱하는 처사임. 대상지역을 영농조건이 불리한 지역으로 제한하여 충분한 지원이 되도록 검토가 필요함.
 - 지급단가는 AMS 감축분이 되어야 하며 과거분을 소급 적용하도록 요구는 하지 않음(김인식)
 - AMS가 기준이 될 수 있는가에 대한 이견이 제기됨
 - ha당 20만원 정도라면 소농에게 별 혜택이 되지 않음. 지원수준은 농가가 수용가능한 현실적 수준이어야 함. 농가의 어려움을 이해 바람(곽영구)
 - 논면적 유지가 목적이라면 논농업 경영자가 아니라 소유자도 대상이 되어야 함
 - 시행프로그램에 지급요건 위반시 제재사항이 고려되지 않고 있음
 - 지원 조건으로 친환경농업 준수보다는 일반관행농법을 기준으로 하는 것을

검토. 친환경농업 조건을 부과시 행정비용이 우려됨

○ 관련제도의 조정

- 수매제 대신에 직불을 도입하는 것이 차기 협상에 불리하다면 수매제를 한 시적으로 운영하는 것을 검토(양승룡)
- 논농업직불을 도입하기 위해 친환경농업직불을 축소 조정하는 대안은 재검토되어야 함. 친환경농업직불과 도입될 논농업직불은 목적이 상이함(최동근)
- 수매제도는 이미 WTO에서 인정한 감축계획에 따라 축소하고 있기 때문에 별도의 개편 필요성이 없음. 즉, 직불이 수매제도를 대체할 수 없음(이종수)
- 수매량을 300만석으로 축소할 경우 지금까지 해오던 흐름과 큰 변화이기 때문에 실현 가능성에 의문이 제기됨. 매년 700~800만석을 방출하고 있음
 - 300만석만을 방출할 경우 발생할 문제점 검토 필요(김종진)
 - 방출량이 적어지더라도 시장은 적응되어 갈 것임(이용걸)
- 쌀 생산이 계절적이라면 가격도 계절적으로 진폭이 있는 것이 당연함. 수매제도가 시장기능을 간섭하지 않도록 해야 함(곽태원)
- 비료보조를 축소할 경우, 북한에는 무상으로 공급하는 것에 대한 역차별 문제 제기될 수 있음
- 직불제가 도입되면 농업부문 내 비효율적인 사업, 직불과 상충되는 제도의 개편이 필요함(이용걸)

○ 기타 사항

- 우리 나라의 농정은 농업정책인지 농민정책인지 불분명함. 경쟁력이 취약하기 때문에 농민소득 낮을 수밖에 없음. 정책목표를 분명하게 설정하는 것이 필요함(최경환)
- 외국의 경우 생산과잉 문제를 해소하기 위해 직불을 도입하였음. 우리 나라의 상황은 다른데 직불 도입의 필요성은?(최경환)
- 예산이 효율적으로 배분되어야 하는 것은 인정하지만, 직불을 도입하기 위해 관련 제도를 무리하게 조정하도록 요구하는 것은 곤란함(김영욱)

참 고 문 헌

- 김운근 외 (1998), 『통일 대비 농림업부문 계획 수립을 위한 연구』, 한국농촌경제연구원
- 김명환 외, 『전환기 양정의 종합적 개선방안』, 한국농촌경제연구원, 연구보고 R246, 1991.
- 김명환 외, 『양정제도 개편에 따른 농협의 역할』, 한국농촌경제연구원, 연구보고 C94-12, 1994.
- 김창길(1999), “최근 미국의 농업불황과 대책”, 농촌경제연구원 동향리포트
- 박대식 (1999), 『농업, 농촌의 역할에 대한 국민의식 조사연구』, 한국농촌경제연구원
- 박진도, “세계무역기구체제와 한국농업정책의 조정”, 『한국농업정책학회』, 제 26권 제 2호, 1999. 12
- 사공용, 『경지정리 사업추진 실태 및 향후 사업방향 연구』, 기획예산처 예산관리국, 1999a.
- 사공용, “융자수매제도와 약정수매제도의 경제적 기능.” 농업경제연구 40(1999b): 85-103.
- 사공용, “미곡 연구투자의 효율성과 지속성.” 농업경제연구 39(1998): 1-18.
- 사공용 (1996), “식품소비변화와 수급전망”, 농정연구포럼 제4회 심포지엄 발표자료집 63-90.
- 사공용·김태균 (1994), “소비의 구조적 변화와 수요함수의 추정”, 농업경제연구 35: 17-30.
- 사공용·최지현 (1995), “소득증가에 따른 식품소비 변화분석”, 농업경제연구 36. 47-62.

- 서종혁 외, 『WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구 - 직접지불제를 중심으로』, 한국농촌경제연구원 연구보고 C96-12, 1996.
- 성진근 외, 「적정수준의 식량자급을 위한 농지보전 규모의 추정과 농지평가 기준」, 충북대학교 농업과학기술연구소, 1999.
- 오내원, 『조건불리지역 농업의 특성과 직접지불제 도입에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위논문, 2000.
- 이규천, 「조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구: 환경보전 직접지불제 3」, 한국농촌경제연구원, 1998
- 이명헌 (1998), “최근 독일 농업정책의 방향”, 농정연구포럼 정기월례세미나 발표자료
- 이정환 (1997), “쌀 소비감소 요인: 쌀은 열등재이기 때문에 소비가 감소하는가?” 농촌경제 20: 1-14.
- 이정환 외, 『곡물의 중장기 수급전망과 대응정책』, 한국농촌경제연구원, 연구보고 C97-6, 1997.
- 이정환 외, 「쌀산업발전 종합대책구상」, 한국농촌경제연구원, D121, 1996.
- 이정환 외, 『WTO 출범과 농업부문 직접지불제도』, 한국농촌경제연구원, 연구보고 P14, 1995.
- 최민호 · 최영찬, “농촌지도사업의 투자효과 변화의 추이: 지도사업의 구조변화에 대응하여.” 한국농촌지도학회지 20(1997): 1-14.
- 최정섭 외, 『UR 이후 농가소득 보상방안』, 한국농촌경제연구원, 연구보고 R241, 1991.
- 농림부, 『농림업주요통계』, 각년도.
- 농지개발연구소, 『경지정리 사후평가 및 효율적인 추진방안에 관한 연구』, 1997.
- 한국농촌경제연구원, 『논벼 생산비 누계통계』, 1988.
- 통계청, 『1999 한국의 사회지표』, 1999.
- 통계청 (1997) 남북한 경제사회상 비교

- 한국개발, 농협조사부 (1997) 도시민의 농업관
- 한국개발 (1999) 농업인의 날 행사 추진위원회
- 한국농촌경제연구원 (1996), 『외국의 직접지불제』, WTO체제하의 농업지원제도
조사연구자료집 I
- 한국농촌경제연구원, 『식품수급표』, 각년도.
- Chavas, J.P. and T.L. Cox. "A Nonparametric Analysis of the Influence of Research on Agricultural Productivity." *American Journal of Agricultural Economics* 74(1992): 583-91.
- Evonson, R.E. "The Contribution of Agricultural Research to Production. *Journal of Farm Economics* 49(1969): 1415-25.
- Huffman, W.A. and R.E. Evonson. "Supply and Demand Functions for Multiproduct U.S. Cash Grains: Biases Caused by Research and Other Policies." *American Journal of Agricultural Economics* 71(1989): 761-73.
- O.E.C.D. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation.* 1999.
- Official Journal of the European Communities
- Commission of the European Communities, *Financial Reports on The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, Guarantee Section 1992 - 1998*
- Davies, J.E. (1994) Giffens Goods, the Survival Imperative and the Irish Potato Culture. *Journal of Political Economy* 84: 396-418.
- European Commission (1995) *European Union Public Finance*
- European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (1997) *European Economy No.5, Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*
- Gilley, O.W. and G.V. Karels.(1991) In Search of Giffen Behavior. *Economic Inquiry* 26: 182-89.
- Münch, W. (1999) Effects of CEC-EU Accession on Agricultural Markets in the

- CEC and on Government Expenditure in Agricultural Implications of CEEC Asssion to the EU, Report of an EU Research Project
- Sakong, Y. and D.J. Hayes (1993) Testing the Stability of Preferences: A Nonparametric Approach. *American Journal of Agricultural Economics* 75: 408-15.
- Willer, H. (1999) Die EU-Getreide- und Ölsaatenpolitik in den 90er Jahren - Rück- und Ausblick, *Berichte über Landwirtschaft*
- European Commission, *The Agricultural Situation in the European Union, Selected Years.*
- OECD, *Agricultural Policy Reform: New Approachs - The Role of Direct Income Payment, 1994*
- OECD, *Reforming Agricultural Policies: Quantitative Restrictions on Production Direct Income Support, 1990*
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice.* Cambridge: Harvard UP.
- Mill, J. S. 1987. *Utilitarianism.* New York Prometheus Books.
- Lemos, R. M. 1977. *Rousseau's Political Philosophy: An Exposition and Interpretation.* Athens: The University of Georgia Press.

비

면

연구보고 C2000-7

농업 직접지불제

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

인 쇄 2000. 7.

발 행 2000. 7.

발행인 강정일

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 경희정보인쇄(주) 02-2263-7534(代)

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.