

최종보고서

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보 방안

2014. 1



제 출 문

충청남도지사 귀하

본 보고서를 귀 충청남도가 의뢰한 “농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보 방안”의 최종보고서로 제출합니다.

2014년 1월

연구책임 : 강마야 충남발전연구원 책임연구원

연구참여 : 이관률 충남발전연구원 책임연구원

허남혁 (전)충남발전연구원 책임연구원

김종화 충남발전연구원 책임연구원

박경철 충남발전연구원 책임연구원

여민수 충남발전연구원 연구원

(재)충남발전연구원 원장 강현수

요 약 문

□ 농업의 위상과 한계

- OECD내 주요 국가의 농업규모 관련 지표를 살펴보면 한국은 1인당 농경지면적에서 일본, 스위스, 유럽연합 등을 제외하고 많은 차이를 보임
- 전체 GDP 대비 농림어업GDP 규모는 점차 감소, 유럽연합은 유지 추세
- 전반적으로 농업인구 및 농경지면적 비중 감소, 스위스는 농경지면적 유지
- 한국의 1인당 농림어업GDP는 상승하락 반복, 1ha당 농림어업GDP 규모는 높은 편
- 한국은 일본과 유럽연합보다 1차산업 소득수준이 2배 이상 낮고 15개년 연평균 증가율도 낮은 편, 산업간 소득격차도 심한 편
- 한국, 일본, 유럽연합은 산업간 소득격차가 있지만 그 폭이 점차 축소, 여전히 한국의 1차산업과 2차·3차산업 간의 격차는 높은 편
- 이런 한계점들이 주요 선진국의 농업직불금 제도 도입배경으로 작용함

□ 농업직불금의 제도

- 수입개방이라는 대내외적 환경의 변화, 국가의 경제성장에 따른 농업분야 축소라는 한계점으로 인해 주요 선진국들은 직접지불 형태의 제도가 필요하게 되었고 1990년대 후반부터 농업직불금 제도를 도입하여 본격 시행하게 됨
- 일본, 스위스, 유럽연합에서 농업직불금을 도입하게 된 배경은 대동소이함. 즉 수입개방 여파로 인해 농가교역조건 악화로 인한 소득하락, 산업간 소득격차를 보전해 주기 위한 정책으로서 직불금 제도를 확대하는 중
- 협의의 직불금 제도는 적정가격의 보전이 이루어지지 못해서 발생하는 소득감소분을 현금으로 지원하는 제도, 광의의 직불금 제도는 농업·농촌의 다원적 기능의 수행으로 인해 생산되는 공공재에 대해 정부가 농업인에게 현금으로 보상·지원하는 제도
- 직불금 개념에 따른 국가별 제도 유형을 분류해 보면 다음과 같음

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원확보 방안

구분	한국	일본	스위스	유럽연합
협의의 직불제	- 쌀 소득보전 (고정, 변동) - FTA 피해보전 직불제 - 밭농업 직불제	- 농업자 호별소득보상제도 - 품목·횡단경영 안정대책 - 청년취농급부농	- 일반직불	- 단일직불제(SPS)
광의의 직불제	- 친환경농업 및 축산 직불제 - 경관보전 직접지불제 - 조건불리지역 직불제 - 경영이양 직접지불제 - FTA폐업지원제	- 농지·물 보전관리 직불금 - 환경보전형 농업직접지원대책 - 산림관리·환경 직불제 - 중산간지역 직불금	- 생태직불	- 농촌환경정책 (RDP) - 조건불리지역 직불 (RDP)
계	10개	7개	2개	3개

□ 농업직불금의 예산

- 국가예산 중 농정예산 비중은 2010년 기준으로 한국이 6%인데 반해 선진국은 1~3% 수준으로서 경제성장단계 상 나타날 수 있는 시차로서 해석
- 농림어업 GDP 대비 농정예산 비중도 한국과 미국이 매년 증가한 반면 일본, 스위스, 유럽연합은 감소 추세로서 이런 현상은 경제가 발전하는 국가일수록 공통적으로 발생하는 것으로 “페티클라크 법칙”으로 설명됨
- 농림어업 규모에 따른 농정예산 규모 상대비교 지표에서도 한국과 스위스를 제외하고는 선진국은 점차 감소
- 농업인구 기준으로 농정예산 규모는 증가 추세이나 농경지 면적 등 자본재 성격 기준으로 농정예산 투입은 감소 추세
- 농정예산 중 직불금 비중은 한국이 선진국(일본, 스위스, 유럽연합)에 비해 현격히 낮고 1인당 절대 금액 및 GDP 대비면에서도 한국이 낮은 편
- 직불금 제도 현황 기준으로 일본과 유럽연합은 소득안정형에 초점, 스위스 및 미국은 타국가보다 공익기능형 비중 높은 편
- WTO 기준 국가별 직불성 예산은 유럽연합과 스위스가 높은 편으로 유럽연합은 2008년 54.8%로 조사국가 중에서 제일 높은 수준을 보이고 있고 특히 스위스의 경우 허용보조 중 고정직불금 비중은 45%수준을 유지, 유럽연합도 50%수준을 보이고 있음

□ 농업직불금의 제도와 예산으로부터의 시사점

- 한국과 주요 선진국은 농정 변화추이가 비슷한 양상을 보이고 있지만 경제성장 수준을 고려해 볼 때 농정변화 속도 차이가 매우 큰 편
- 주요 선진국의 국가예산 대비 농정예산 비중은 한국보다 낮지만 그 양상이 양적 중심에서 질적 중심으로 전환 추세, 구체적인 예로서 농정예산 중 직불금예산 비중이 한국은 선진국과 정반대 양상을 보임

- 1차산업과 타산업의 소득격차 수준은 이미 10배 이상 발생, 선진국은 그 격차가 축소되고 있으나 한국은 오히려 확대되는 추세
- 전세계적으로 농업이 상대적으로 축소하는 것은 공통 현상이지만 공공재로서의 농업보호라는 정책목적 달성을 위해서 “직불금” 정책수단 활용을 점차 확대 중
- 한국 직불금 제도의 구조적 문제점으로서 한정된 예산 중 다수의 복잡한 제도 운영과 다양한 정책목적 등 악순환이 발생하고 있다는 데 있음
- 농업직불금 제도의 주요 이슈로서 ① 한국 국가예산 중 농정예산 비중은 선진국보다 높은 수준, ② 한국의 농업직불금은 선진국에 비해서 객관적으로 낮기 때문에 확대 필요, ③ 스위스 농업직불금 제도는 특수한 사례로서 중장기 차원에서 접근, ④ 한국의 농업직불금 제도는 현재 수준에선 유럽연합 사례를 벤치마킹하는 것이 적절한 것으로 판단
- 농업직불금 제도와 예산분석을 통한 국가별 비교내용은 다음과 같음(2010년 기준)

구분	단위	한국	일본	스위스	유럽연합
농가소득 중 농업소득 비중	%	31.4	26.2	-10.0	28.8
국가예산 중 농정예산 비중	%	6.0	1.3	2.0	42.1
농림어업GDP 대비 직불금 비중	%	5.4	12.5	47.2	14.2
농정예산 중 직불금 예산비중	%	10.2	34.6	76.4	73.1
농가소득 대비 직불금 비중	%	3.9	11.2	59.5	32.1
1인당 직불금 규모	\$	412.4	3,250.5	7,626.8	2,342.7

□ 외국 농업직불금 제도의 사례분석

- 일본의 농정예산 재편이라는 개혁과정을 통한 직불금 재원확보
 - 전반적으로 농정예산 비중이 축소하고 있는 가운데 직불금과 같은 소득 안정 측면, 식량안보기능 측면에 초점을 맞춘 제도 운영 확대의지 뚜렷
 - 한정된 예산 내에서 효율적 예산 집행을 계속 강조하고 있는 등 농정예산의 재편 및 개혁과정을 지속적으로 실시, 이런 과정에서 재원확보를 통해서 직불금예산을 확보하고 있음에 주목해야 할 것임
 - 2010년 이후 농정예산 중 직불금예산 비중을 급격하게 확대하기 시작하여 과거 10% 미만이었으나 현재 40%수준에 육박하고 있을 정도
 - 기존 정책인 경영안정대책을 점차 축소하면서 호별소득보상제도로 확대하려는 움직임은 소득보전을 위한 직접적인 지원정책 확대, 제도의 단순화·통합화·집중화를 지향하고 있음

- 소득보전 뿐만 아니라 농촌환경 보전형 및 지역개발형 직불금과 같은 영역에도 점차 자원배분이 확대되고 있음은 농업구조 및 환경이 비슷한 우리나라에게 시사하는 바가 큼
- 1인당 농림어업GDP 대비 직불금예산 비중을 점차 확대하여 현재의 15% 수준까지 끌어올리는 것 또한 상징적 차원에서 중요하다고 봄

○ 스위스의 농정예산 중 직불금예산 비중 확대를 통한 직불금 자원확보

- 4~5년 주기의 농업정책 비전을 수립하고 최근에는 연방헌법 농업정책 분야 중 농업의 다원적 기능과 이에 대한 보상 규정을 명시하고 있을 만큼 농정예산 확대를 통한 직불금 자원확보에 관심이 매우 높은 국가
- 연방헌법 상에 농업의 다원적 기능이 발휘될 수 있도록 권한과 책무 동시에 규정, 농업의 다원적 기능과 이에 대한 보상 규정한 농업정책 시행
- 스위스는 농정예산 확대 과정을 통해서 직불금 재원을 확보하고 있는 사례이지만 농정예산 중 직불금예산 비중이 75%이상을 육박하고 있는 것은 모든 국가에 적용될 만큼 모델화가 불가능하고 특수한 사례인 만큼 조심스러운 접근이 필요함
- 전체적인 농정예산 비중이 축소하고 있는 가운데 직불금예산 비중을 확대하고 있는 점, 농가소득 중 직불금 비중이 약 60%를 차지한다는 것은 그만큼 정책목표가 확고하고 그 의지를 반영하고 있음에 주목해야 함
- 특히 소득보전이라는 협의의 직불금 개념을 벗어나 농촌지역과 환경을 생각하는 광의의 직불금 개념으로 확대해 가고 있음은 주목해야 할 사항

○ 유럽연합의 농촌개발 패러다임 전환 틀에서 예산통합운동을 통한 직불금 자원확보

- 유럽연합은 2012년 현재 27개국은 한국의 농업생산시스템과 유사한 구조를 보이고 있는 경제공동체로서 직불금 제도 강화 및 농촌개발정책으로의 농정패러다임 전환은 한국에게 많은 시사점을 주고 있음
- 유럽연합의 CAP 공동기금을 통한 농정재원 확보는 날로 축소되고 있는 1차산업인 농업분야를 지속적으로 유지할 수 있게 해 주는 든든한 기반 역할을 하고 있음(농업경지면적, 인구, GDP 등 유지)
- 유럽연합 전체예산 중 농정예산 1990년대 53%에서 2012년 40%까지 축소되고 있는 상황에서 직불금 비중을 약 80%수준까지 향상시키고 있음
- 단 농가소득 중 직불금 비중은 2005년 39.2%에서 32.9%에서 2012년 32.2%까지 하락 추세
- 유럽연합 자체가 회원국들의 기금을 통해 농정예산을 집행하고 있기에 통합 운영의 대표적인 사례이지만 회원국 중 아일랜드의 경우는 농촌사회보장프로그램(RSS)를 통해 타부처예산을 통합적으로 운영하고 있음

- 공공재로서의 농업농촌에 대한 중요성, 날로 변해가는 내외부 환경 속에서 보호해야겠다는 정책당국 의지로서 소득보전을 비롯한 농촌지역개발 정책 통한 직불금 확대결정은 사회의 근본의식과 철학을 보여주고 있음

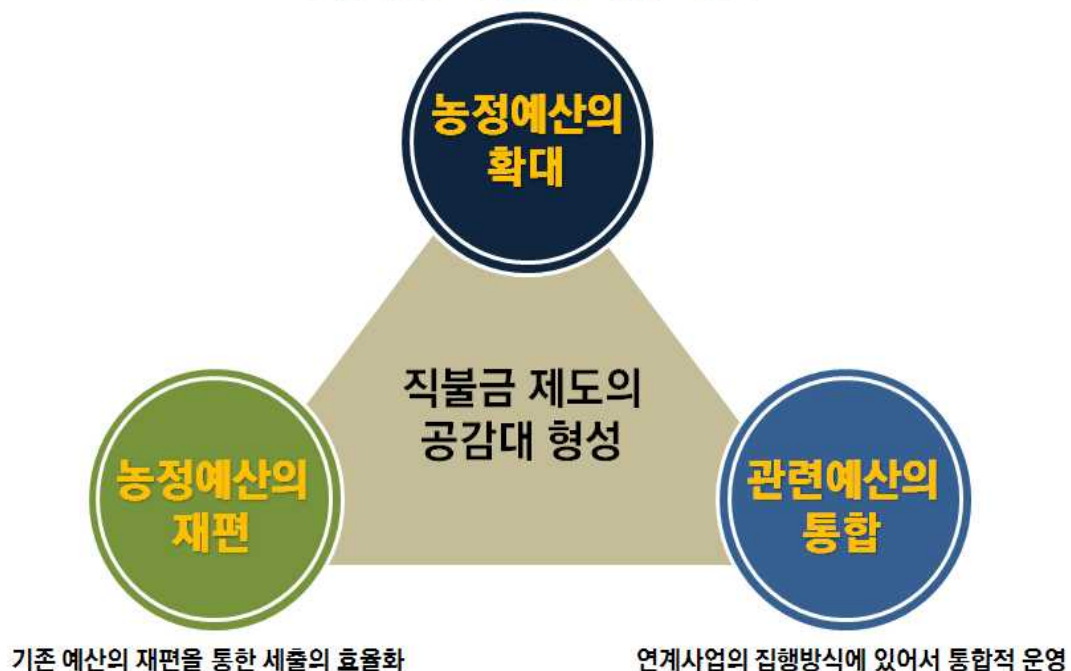
□ 농업직불금 제도개선 방안의 기본구조

- 현행 10개의 직불금을 ① 희망농업 직불, ② 생태경관 직불, ③ 행복농촌 직불로 재구조화
 - 희망농업 직불은 식량자급프로그램과 젊은농부프로그램으로 구성
 - 생태경관 직불은 농업생태프로그램과 농촌경관프로그램으로 구성
 - 행복농촌 직불은 농촌공동체프로그램과 농촌안전망프로그램으로 구성

□ 농업직불금 재원확보 방안의 기본원칙

- 현재 세원구조를 활용한 농업직불금의 재원확대
- 기존 농업·농촌예산의 재편을 통합한 농업직불금의 재원확보
- 연계사업의 통합적 운영으로 농업직불금의 기능 수행
- 농업직불금에 대한 사회적 합의와 농업직불금 제도의 운영개선이 중요

현재의 세원구조 활용을 통한 세입구조 안정화



□ 소요재원 추정

- 직불금제도 개편으로 추가재원 최소 28,590억 원에서 최대 37,590억 원 가능
- 현재예산 수준을 감안하여 제도개선 방안을 실현하기 위하여 소요재원 및 추가재원을 다음과 같이 정리함

□ 농업직불금 자원확보를 위한 농정예산 확대방안

○ 전략1 : 농어촌특별세의 안정적 세원 관리

- 1994년 농어촌특별세가 신설된 이후 예산액과 수납액은 지속 증가 추세 속에서 한시적 재원인 농어촌특별세가 폐지와 연장 등 논란과정이 반복되는 상황, 농어촌특별세의 미수납액은 지속 증가, 주식거래대금과 법인세의 감소로 농어촌특별세의 감소 추이 뚜렷
- 농어촌특별세 미수납액과 불납결손액의 지속적인 증가하는 상황 속에서 농어촌특별세 미수납액 조세징수 강화 통한 연평균 100억 원 추가 확보 가능
- 농어촌특별세 비과세 및 감면대상의 제한적 허용 지속적 확대 추세이기 때문에 농어촌특별세 비과세 및 감면대상의 불허로 연평균 1,700억 원 추가 확보 가능
- 장기적으로 농어촌특별세 한시성 폐지, 농어촌특별세 집행 제도화 필요

○ 전략2 : FTA 무역이득공유제도의 도입

- 자유무역협정에 의한 추가적인 농정예산 확보의 곤란한 상황이 발생하였고 각종 FTA로 우리나라의 최근 4년간 주요 산업은 성장하였으나 농업발전을 위한 별도의 기여 미흡한 것이 사실
- 관세인하 효과의 10분의 1만 특목세로 부과하여 추가재원으로 활용
- FTA 무역이득공유제도의 도입으로 연간 1,000억 원 재원 확보

○ 운영방안

- 농업의 공공재적 기능에 대해 농민들의 상호준수조건 준수를 통해 농민에게 정당한 정책자금 지원된다는 것을 홍보
- 대기업 및 다른 산업부문에는 농업보다 더 많은 정책자금이 지원되고 있고 선진국에서도 직불금의 규모와 내용을 확대하고 있음을 홍보
- 농업직불금에 대한 사회적 오해 및 윤리적 문제보다 대기업 지원의 윤리적 문제와 도덕적 해이가 더 심각한 상황으로 정확한 정책자금 집행의 공정성 및 형평성 확보 강조

□ 농업직불금 재원확보를 위한 농정예산 재편방안

○ 전략1 : 사업성과가 낮은 농정예산의 재편

- 농정정책 중 정책수단의 타당성이 낮은 사업이 존재하므로 사업타당성 낮은 사업예산 재편하여 보다 효율적으로 농정예산 리모델링 필요
- 농업생산기반조성 부문의 예산을 50% 정도 단계적으로 절감할 경우 중국에는 약 13,000억 원 예산 확보 가능
- 2009년부터 2013년까지 국회예산정책처의 농식품분야 중점 예산분석 결과 상 영역별 지적된 사업 예산총액은 1조 원 추정 가능

○ 전략2 : 자유무역협정이행지원기금의 적극 활용

- FTA 피해보전 직불금 등 관련 발동요건 및 지급기준의 현실과 괴리되고 소극적인 집행 등 농정관련예산의 비효율적 운영
- 자유무역협정이행지원기금의 이자수익의 일부 활용 가능하여 연간 90억 원의 추가 재원 확보 가능
- 장기적으로 농업직불금 재원으로 활용할 수 있도록 현실수준에 맞춘 발동요건 기준마련과 관련법 개정 동시 추진

○ 운영방안

- 다양한 직불금 제도가 제도가 시행되고 있지만 개별 시행으로 규모의 비경제가 발생하므로 통합·단순화한 직불금 제도 운영
- 직불금 제도가 정착되고 실효적으로 집행되기 위해서는 직불금 재원은 중앙정부가 확보, 실제 직불금은 지역실정에 맞게 집행
- 우선방안 중 하나는 현재의 직불금예산을 모두 통합하여 하나의 사업으로 재편하고 중앙정부와 지방정부의 역할을 명확히 구분

□ 농업직불금 재원확보를 위한 타 부처예산의 통합방안

○ 현황 및 문제

- 최근 논의되고 있는 경관직불제의 전면적 도입으로 농가소득을 보다 현실적으로 보전해 나갈 필요가 있고 아일랜드의 RSS 도입방안 검토 가능
- 일본의 경우 2013년부터 농림수산성은 자체 사업을 추진함에 있어서 타 부처와 사업을 연계하여 추진하도록 제도화

○ 전략1 : 농업·농촌 관련 중앙부처 예산의 통합적 운영

- 농림축산식품부 예산과 관련성이 높은 8개 중앙부처 28개 사업의 총 사업비는 약 6,350억 원으로 추정됨에 따라 지방예산 대응자금 고려하여 연간 최소 12,700억 원 산출가능

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보 방안

- 전략2 : 사업의 통합운영으로 경상비용 절감
 - 8개 부처 28개 사업의 통합운영으로 경상비용의 대폭적인 절감
- 운영방안
 - 관련예산 통합적 운영 및 직불금의 모니터링 위해서는 별도 추진조직 필요
 - 지방정부 역할이 강조된 지방분권형 직불제의 시행

□ 농업직불금의 재원확보 가능금액 산출

구분	확보방안	추가 재원(억 원)
총액		28,590~37,590
농정예산 확대 (2,800)	전략1 : 농어촌특별세의 안정적 세원 관리	1,800
	전략2 : FTA 무역이득공유제도의 도입	1,000
농정예산 재편 (13,090)	전략1 : 사업성고가 낮은 농정예산의 재편	13,000
	전략2 : 자유무역협정이행기금의 적극 활용	90
타 부처예산 통합 (12,700~21,700)	전략1 : 농업·농촌 관련 중앙부처 예산의 통합적 운영	12,700~21,700
	전략2 : 사업의 통합운영으로 경상비용 절감	

□ 추진과제

주체간 역할분담	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부, 지방정부, 농민의 명확한 역할 분담 - 역할에 따른 권한과 의무를 통해 합리적 운영 보완장치 마련
투명성과 효과성	<ul style="list-style-type: none"> - 농업직불금 제도의 내용과 집행과정 및 성과에 대한 100% 공개 - 농업직불금 상호준수조건 미이행시 추가적인 제재장치 마련
모니터링과 홍보	<ul style="list-style-type: none"> - 농업직불금 제도의 중앙과 지방의 이중 모니터링 구조의 확보 - 농업직불금의 의의와 성과에 대한 지속적인 홍보 강화

□ 최종목표

- 농업직불금 재원확보를 통해 농정예산 중 직불금예산 비중을 현행 10%에서 약 30%수준, 농가소득 중 직불금 비중을 현행 3%에서 15%수준까지 향상
- 기존 농업·농촌종합대책(2004년)에서 2013년까지 직불금을 농가소득의 10% 수준으로 확대, 농정예산 중 직불금예산을 22.8%로 확대하는 구상함
- 농업직불금 제도개선 방안에 따른 재원확보 방안

구분	농정예산 확대	농정예산 재편	타 부처예산 통합운영
희망농업 직불		☑	
생태경관 직불	☑		
행복농촌 직불			☑
선진국 사례	스위스	일본	유럽연합

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구내용 및 범위	6
1. 연구내용	6
2. 연구범위	7
제3절 연구구성 및 일정	8
1. 연구구성	8
2. 추진일정	9
제2장 농업직불금의 제도와 예산	11
제1절 농업의 위상과 한계	13
1. 농업의 위상	13
2. 농업의 한계	15
제2절 농업직불금의 제도	18
1. 정책 배경	18
2. 개념과 유형	19
제3절 농업직불금의 예산	21
1. 농정예산의 규모	21
2. 농업직불금의 규모	23
제4절 요약 및 시사점	27
1. 요약	27
2. 시사점	29
제3장 외국 농업직불금 제도의 사례분석	33
제1절 일본의 사례	35
1. 개요	35
2. 농업정책	36
3. 농정예산 재편 사례	40
4. 주요 특징 및 시사점	46

제2절 스위스의 사례	48
1. 개관	48
2. 농업정책	50
3. 농정예산 확대 사례	55
4. 주요 특징 및 시사점	58
제3절 유럽연합의 사례	61
1. 개관	61
2. 농업정책	62
3. 예산의 통합운영 사례	68
4. 주요 특징 및 시사점	73
제4절 요약 및 시사점	76
1. 요약	76
2. 시사점	78
 제4장 농업직불금 제도의 자원확보 방안	 91
제1절 기본원칙	93
1. 기본구조	93
2. 기본원칙	95
3. 자원확보 방안	96
제2절 농정예산 확대방안	97
1. 현황 및 문제	97
2. 세부방안	100
3. 운영방안	103
제3절 농정예산 재편방안	108
1. 현황 및 문제	108
2. 세부방안	110
3. 운영방안	114
제4절 타 부처예산 통합방안	115
1. 현황 및 문제	115
2. 세부방안	118
3. 운영방안	119
제5절 요약 및 추진과제	121
1. 요약	121
2. 추진과제	125

제5장 결론	127
참고문헌	133
부록	137
제1절 유럽연합의 녹색(Green Paper)전문	139
제2절 유럽연합의 공동농업정책(CAP)동향	161
제3절 일본의 농업정책 동향	181
제4절 중국의 농업정책 동향	188
제5절 통계출처 및 산출식	199

표 목 차

[표1-1] 추진일정	9
[표2-1] 주요 선진국의 농업 규모(2010년)	13
[표2-2] 국가별 GDP 대비 농림어업GDP 비중 변화 : 1990-2012	14
[표2-3] 국가별 농업인구 및 농경지면적 비중 변화 : 1990-2010	14
[표2-4] 국가별 농림어업GDP 규모 변화 : 1990-2010	15
[표2-5] 산업별 평균소득 수준 : 1995-2010	16
[표2-6] 산업간 평균소득 격차 : 1995-2010	17
[표2-7] 농업직불금 개념에 따른 국가별 제도 유형	20
[표2-8] 국가예산 중 농정예산 비중 변화 : 1990-2010	21
[표2-9] 국가별 농림어업GDP 대비 농정예산 비중 변화 : 1990-2010	22
[표2-10] 국가별 상대비교 지표 : 농림어업GDP비중/농정예산비중	22
[표2-11] 1인당 및 1ha당 농정예산 규모 : 1990-2010	23
[표2-12] 농정예산 중 직불금 비중	24
[표2-13] 주요 선진국의 직불금 규모(2010년)	25
[표2-14] 농업직불금 개념에 따른 국가별 제도 현황(2010년)	25
[표2-15] WTO 신고액 기준 국내보조총액 중 직불성 예산 비중	26
[표2-16] 주요 선진국의 농업직불금 관련 지표(2010년)	29
[표3-1] 일본의 농정개혁 흐름	35
[표3-2] 일본의 농업정책 변화와 특징	36
[표3-3] 일본의 농업직불금 제도 배경	39
[표3-4] 일본의 농정예산 비중 변화	41
[표3-5] 일본의 농정예산 개혁	42
[표3-6] 일본의 자민당 농정개혁 내용	44
[표3-7] 일본의 직불금예산 규모 변화	44
[표3-8] 일본의 직불금예산 세부내역	45
[표3-9] 스위스의 농정개혁 흐름	48
[표3-10] 스위스의 농업정책 변화와 특징	50
[표3-11] 스위스의 농업직불금 제도 배경	52
[표3-12] 스위스의 연방헌법 제104조 농업	54
[표3-13] 스위스의 농정예산 비중 변화	56
[표3-14] 스위스의 직불금예산 규모 변화	57
[표3-15] 스위스의 직불금예산 세부내역	57
[표3-16] 유럽연합의 농정개혁 흐름	61

[표3-17] 유럽연합의 녹색(Green Paper) 개요	62
[표3-18] 유럽연합의 공동농업정책(CAP) 내용	63
[표3-19] 유럽연합의 공동농업정책(CAP) 변화와 특징	65
[표3-20] 유럽연합의 공동농업정책(CAP)중 농업직불금 제도 배경	67
[표3-21] 유럽연합의 농정예산 비중 변화	70
[표3-22] 유럽연합의 직불금예산 규모 변화	71
[표3-23] 유럽연합의 직불금예산 세부내역	72
[표3-24] 주요 선진국의 농정개혁 흐름	76
[표3-25] 주요 선진국의 농정예산 및 직불금예산	77
[표3-26] 주요 선진국의 직불금 재원확보 방안	78
[표4-1] 농업직불금 제도개선 방안과 재원	93
[표4-2] 농업직불금 제도개선 소요재원 산출	94
[표4-3] 농어촌구조개선특별회계의 구조	97
[표4-4] 농어촌특별세의 과세표준 및 세율	98
[표4-5] 농어촌특별세의 현황	99
[표4-6] 국가의 대기업 지원액(2013년)	103
[표4-7] 성과 낮은 사업부문 예산 추이	109
[표4-8] 농업·농촌 부문별 예산 추이	109
[표4-9] 농식품분야 예·결산 지적 사업	112
[표4-10] 일본의 농림수산성 타 부처 연계협력사업(2014년)	116
[표4-11] 농업직불금 재원확보 진행과정	124
[표4-12] 농업직불금 재원확보 가능금액 산출	124
[표5-1] 농업직불금 제도개선에 따른 재원확보 방안	130

그림 목 차

[그림1-1] 연구구성	8
[그림2-1] 농업직불금 제도의 구조적 문제점	31
[그림4-1] 농업직불금 재원확보 방안	96
[그림4-2] 농어촌특별세의 증가 추이	101
[그림4-3] 2008년 대비 2012년 수출 증가율	102
[그림4-4] 2012년 직불금예산의 운용실적	114
[그림5-1] 농업직불금 제도개선의 효과	131

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구내용 및 범위

제3절 연구구성 및 일정

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

□ 우리나라 농업·농촌은 여러 가지 지표에서 위기징후 감지되고 있음¹⁾

- 산업간 GDP격차(비농림어업GDP 대비 농림어업GDP) : '98년 48.0% → '08년 39.4%
- 도농간 소득격차(도시근로자 소득 대비 농가소득) : '03년 76.4% → '12년 57.6%
- 소득불균형 심화(지니계수) : '10년 농촌지역 0.424, 도시지역 0.288
- 실질총농업소득 규모 대폭 감소 : '95년보다 '10년 38.9% 감소
- 농가교역조건 악화(농가판매가격/농가구입가격) : '95년 130 → '10년 80
- 농업경영비 증가 심화 : '90-'10년 연평균증가율 한국 6.20%, 일본 2.02%

□ 반면 농업·농촌의 다원적·공익적 가치를 추정한 결과는 50조원~100원

- 기존 연구결과²⁾에 의하면 약 50조원에서 약 100조원으로 추정
- '12년 기준 우리나라 농림어업 GDP는 약 27조원, 농정예산은 15조원

□ 선진국(일본,스위스,유럽연합) 수준에 맞는 직불금 제도 개편 필요성 대두

- 선진국 농정 동향은 농업과 농촌의 공익적 기능에 대해 국가적 차원의 보상으로 생산과 비연계 된 직불금 성격의 농정예산 확대 추세
- 선진국 직불금 수준은 우리보다 2~8배 높음
- 선진국 농정 성격 : 산업정책 → 지역정책으로 전환 중
- 선진국 직불금 : 소득보조 → 농업농촌 공익적·다원적 기능 행위 보상
- 공익적·다원적기능, 공공재 생산에 가치를 둔 직접지원 및 안정망 구축

1) 자료 : 농업전망, 각연도, 한국농촌경제연구원

2) 주 : 1. 농촌진흥청(2001) : 쌀의 실질생산(9조원) 포함하여 공익적 가치(93조원) 감안한 매년 100조원 추정

2. 농업기반공사(2003) : 매년 49조원

3. 한국농촌경제연구원(2004) : 농업·농촌 가치(28조원)와 산림 가치(49조원)합해서 매년 총 78조원

4. 농촌진흥청(2008) : 다원적 기능의 가치와 생산액을 합한 총 가치는 매년 총 103조원

□ 지속가능한 농업·농어촌을 위한 농정 패러다임 근본적인 전환 필요

- 기존 산업지향 중심의 농업정책은 내외부 환경상 점점 힘들어지고 있는 상황으로서 이를 타개하기 위해서 농업을 공공재로서 보는 시각이 점차 확대되고 있고 생물다양성 차원, 다원적·공익적 기능들이 중요시되면서 이에 대한 보상차원 개념으로 확대하는 등 농정목표 전환 필요

□ 농업정책과 농가소득에 있어서 직불금 제도 중요성과 의미 되새길 필요

- WTO·FTA·TPP 등 시장개방 진행 상황에서 수입개방 압력으로부터 압박받는 농가 증가, 농산물 가격하락과 농가교역조건 악화는 당연한 현상으로 국가차원 경영 및 소득안전장치 마련 시급
- OECD와 WTO 규정에서도 무제한 허용된 농업보조정책이고 특히 농업직불금은 타 정책에 비해 농가에게 소득이전 효율성 큰 정책

□ 농업직불금 제도개선 방안 실현 위한 구체적인 자원확보 방안 필요

- 희망농업 직불, 생태경관 직불, 행복농촌 직불 등의 제도개선 방안을 실현하기 위해서는 현재 직불금예산규모 보다 약 2배 이상 추가재원 필요
- 하지만 선진국 사례를 살펴보면 국가 경제성장이 이뤄질수록 농업분야는 축소되고 이에 농정예산 비중도 점차 축소되고 있는 현실, 우리나라도 점차 비슷한 상황이 될 것으로 전망할 수 있음
- 어려운 상황 속에서 농업직불금 제도는 개선되어야 함은 명백하고 실현을 위한 구체적인 자원확보 방안에 대한 면밀한 검토가 진행되어야 함
- 본 연구는 농정예산의 검토와 함께 재편방안, 확대방안, 타부처예산의 통합운영 방안 등 실현가능한 범위내에서 심도있는 고찰을 해 보고자 함

2. 연구목적

□ 주요 선진국의 농업 위상과 한계에 따른 농업직불금 제도와 예산 검토³⁾

- 주요 선진국의 농업규모 측면 위상, 추이변화, 한계점 비교 분석
- 농업직불금 제도 정책 배경, 개념 및 유형 등을 고찰
- 주요 선진국의 농업직불금 관련 지표별 비교 분석

□ 주요 선진국의 농업직불금 제도 및 재원확보 사례분석

- 주요 선진국의 연대별 농정개혁 흐름 고찰
- 선진국의 농업정책 변화 및 특징 도출, 농정개혁을 통한 농정예산 변화
- 선진국의 농정패러다임 전환 속에서 농업직불금제도 특징, 직불금예산의 세부내역, 국가별 재원확보를 위한 사례 중심의 검토

<국가별 농정예산 분석의 중요성>⁴⁾

- 선진국의 경제발전 단계에 따라 농업예산 규모 변화를 파악하는 것은 상반된 입장에 객관적 근거를 제시할 수 있고 모든 나라들의 정부의 정책은 예산으로 말할 수 있고 이로써 구체화된다고 할 수 있음
- 선진국의 농업예산 변화 추세 분석, 분야별 예산투입 내역 분석하게 되면 선진국의 농정개혁 과정, 농정전환 과정, 비전과 전략들을 보다 구체적으로 이해할 수 있음
- 선진국들이 농정목표를 달성하기 위해 농업예산을 얼마나 배정하고 농업예산지출의 우선순위를 어떻게 설정하며 관련 농업예산제도를 어떻게 운영하는지를 파악하는 것이 중요

□ 농업직불금 제도개선 방안 실현을 위한 효과적 재원확보 방안 제시

- 농업직불금 제도개선 방안의 기본구조
- 제도개선 실현을 위한 재원확보 방안의 기본원칙
- 농정예산 확대, 농정예산 재편, 타부처예산 통합운영 등의 재원확보 방안

□ 농업직불금 제도개선과 재원확보 방안에 따른 기타 추진과제

- 중앙정부-지방정부-농민 주체간 역할분담의 명확화
- 제도운영의 투명성 및 효과성 제고
- 제도집행의 모니터링과 홍보 활동 강화

3) 주 : 이 부분에서는 OECD 주요국가인 한국, 일본, 스위스, 미국, 유럽연합을 대상으로 함

4) 자료 : 김용택(2006), 주요 선진국의 농업예산제도와 시사점

주 : 이 부분에서는 우리나라와 농업구조 및 규모가 비슷한 일본, 스위스, 유럽연합을 대상으로 함

제2절 연구내용 및 범위

1. 연구내용

☐ 농업직불금의 제도와 예산

- 농업의 위상과 한계 : 전체개요, 농업규모, 농업의 한계
- 농업직불금의 제도 : 정책 배경, 개념과 유형
- 농업직불금의 예산 : 농정예산 규모 및 농업직불금 규모 측면

☐ 외국 농업직불금 제도의 사례분석

- 일본, 스위스, 유럽연합의 농업정책과 농업직불금 제도
 - 농업정책, 농정예산 개혁과정 등을 통한 농업직불금 제도 자원확보 사례
 - 농정개혁 흐름·변화·특징, 직불금제도, 농정예산 및 직불금예산 등

☐ 농업직불금 제도의 자원확보 방안

- 농정예산 확대방안
 - 농어촌특별세의 안정적 세원 관리
 - FTA 무역이득공유제도의 도입
- 농정예산 재편방안
 - 사업성과가 낮은 농정예산의 재편
 - 자유무역협정이행지원기금의 적극 활용
- 타 부처예산과 통합방안
 - 농업·농촌 관련 중앙부처 예산의 통합적 운영
 - 사업의 통합운영으로 경상비용 절감

☐ 추진과제

- 주체간 역할분담, 투명성 및 효과성, 모니터링 및 홍보 등

2. 연구범위

☐ 대상 범위

- ☐ 농업규모
- ☐ 농업정책
- ☐ 농정예산
- ☐ 농업직불금 제도
- ☐ 농업직불금예산

☐ 공간 범위

- ☐ 대한민국
- ☐ 외국(주요 선진국 : 일본, 스위스, 유럽연합)

☐ 시간 범위

- ☐ 기준년도 : 1990년-2012년(국가별 자료여부에 따라 시간범위 조정 가능)

☐ 내용 범위

- ☐ 농업직불금의 제도와 예산
- ☐ 외국 농업직불금 제도의 사례분석
- ☐ 농업직불금 제도의 재원확보 방안
- ☐ 추진과제

제3절 연구구성 및 일정

1. 연구구성

☐ 농업직불금 제도 및 예산분석

- 국내·국제 통계Database 구축 및 분석
- 문헌자료 수집 및 검토

☐ 외국 농업직불금 제도 사례분석

- 국가별 제도 및 예산 분석
- 문헌자료 수집 및 검토
- 전문가 자문

☐ 농업직불금 제도 자원확보 방안

- 3농혁신위원회(민간거버넌스기구) 자문회의
- 전문가 자문 및 검토 의뢰

[그림1-1] 연구구성



2. 추진일정

[표1-1] 추진일정

일자	내용
2013.10.24	착수연구심의회 및 실무진 회의
2013.10.31	3농혁신위원회 보고 및 종합토론
2013.11.05	농정국장 미션인터뷰 진행
2013.12.05	자문가 회의(연구계)
2013.12.17	새정책담론(어젠다) 및 역제안과제 연구토론회 참석(충남도청)
2014.01.06	자문가 회의(연구계)
2014.01.09	농정국장 브리핑 보고 및 협의
2014.01.20	자문가 회의(안전행정부, 남서울대학교, 한국지방행정연구원)
2014.01.21	최종연구심의회 및 실무진 회의
2014.01.25	도지사 브리핑 보고 및 토론
2014.02.12	최종보고회 개최

제2장 농업직불금의 제도와 예산

제1절 농업의 위상과 한계

제2절 농업직불금의 제도

제3절 농업직불금의 예산

제4절 요약 및 시사점

제1절 농업의 위상과 한계

1. 농업의 위상

1) 전체개요⁵⁾

□ OECD내 주요 국가의 농업규모 관련 지표를 살펴보면 한국은 1인당 농경지면적에서 일본, 스위스, 유럽연합 등을 제외하고 많은 차이

- 국가 전체 GDP 중 농림어업GDP 비중은 한국이 2.6%, 중국 10.1%, 일본·미국·스위스는 1.2%, 유럽연합 2.6%, 캐나다 1.8%, 노르웨이 1.6%, 호주 2.3%, 뉴질랜드 4.9%를 차지, 10개국 평균은 3.0% 수준([표2-1] 참고)
- 한국의 1인당 농림어업GDP는 7,663\$로서 OECD 10개국 평균 20,972.7\$보다 2.7배 차이가 남
- 1인당 농경지면적은 한국이 0.6ha로서 호주 458.7ha, 캐나다 100.3ha 등 OECD 10개국 평균인 63.9ha와 무려 106.5배 차이가 나는 것으로 나타남.
- 한국과 비슷한 규모의 국가로는 일본, 스위스, 유럽연합, 노르웨이 등

[표2-1] 주요 선진국의 농업 규모(2010년)

(단위 : \$, %, ha)

구분	한국	중국	일본	미국	스위스	유럽 연합	캐나다	노르 웨이	호주	뉴질 랜드	10개국 평균
1인당 GDP(\$)	18,270.5	3,509.9	45,772.8	41,996.4	65,466.6	26,807.7	41,445.7	68,869.7	41,871.8	27,373.8	38,138.5
농림어업GDP 비중(%)	2.6	10.1	1.2	1.2	1.2	2.6	1.8 (' 08)	1.6	2.3	4.9 (' 06)	3.0
1인당 농림 어업GDP(\$)	7,663.0	568.3	26,072.6	30,280.8	16,173.9	16,511.2	40,948.1	29,437.4	24,454.2	17,617.7	20,972.7
농림어업인 구 비중(%)	6.2	61.4	2.1	1.6	4.9	4.3	1.9	3.7	3.9	7.7	9.8
농경지면적 비중(%)	17.2	13.1	12.2	16.5	10.4	27.6	6.3	3.1	51.5	42.6	20.0%
1인당 농경 지면적(ha)	0.6	0.2	1.7	31.6	1.1	5.5	100.3	5.5	458.7	34.0	63.9

자료 : FAO STAT, World Bank, IMF, UN

주 : 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고하기 바람

5) 주 : 1. 2장에서는 미국을 포함하였으나 농업직불금의 국가간 비교를 위해서 본 보고서 3장에서는 한국과 농업생산규모가 비슷한 일본, 스위스, 유럽연합만을 채택함

2. 중국은 한국이 향후 주목해야 할 사례로서 부록에 소개하였으니 참고하기 바람

2) 농업규모

□ 전체 GDP 대비 농림어업GDP 규모는 점차 감소, 유럽연합은 유지

- 국가별 GDP 대비 농림어업GDP 비중 변화(1990-2012)는 전반적으로 감소[표2-2] 참고
- 한국을 비롯하여 일본, 스위스는 감소하고 있는 반면 유럽연합은 유지 중

[표2-2] 국가별 GDP 대비 농림어업GDP 비중 변화 : 1990-2012

(단위:%)

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
한국	8.7%	6.2%	4.6%	3.3%	2.6%	2.7%	2.6%
일본	2.1%	1.6%	1.5%	1.2%	1.2%	1.2%	0.9%
스위스	3.2%	2.5%	1.8%	1.4%	1.2%	0.7%	0.7%
미국	2.1%	1.6%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.0%
유럽연합	4.2%	3.3%	2.4%	2.5%	2.6%	4.4%	6.2%

자료 : World Bank, IMF

주 : 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고하기 바람

□ 전반적으로 농업인구 및 농경지면적 비중 감소, 스위스는 농경지면적 유지

- 국가별 농업인구 비중은 1990년 대비 2010년 50% 이상 감소[표2-3] 참고
- 전체 면적 중 농경지면적 비중도 1990년 대비 2010년 약간 감소하고 있는 반면 스위스는 10% 비중을 계속 유지하고 있음

[표2-3] 국가별 농업인구 및 농경지면적 비중 변화 : 1990-2010

(단위:%)

구분	구분	1990	1995	2000	2005	2010
전체인구 중 농업인구 비중	한국	15.5%	10.8%	8.6%	7.1%	6.2%
	일본	7.0%	5.2%	3.9%	2.9%	2.1%
	스위스	8.5%	7.4%	6.5%	5.7%	4.9%
	미국	3.0%	2.6%	2.2%	1.9%	1.6%
	유럽연합	6.6%	5.3%	4.3%	5.0%	4.3%
전체면적 중 농경지 면적 비중	한국	21.4%	20.0%	19.3%	18.3%	17.2%
	일본	13.9%	13.3%	12.8%	12.4%	12.2%
	스위스	10.5%	10.8%	10.6%	10.5%	10.4%
	미국	19.5%	19.1%	18.5%	17.4%	16.5%
	유럽연합	35.0%	26.4%	26.2%	27.4%	27.6%

자료 : UN, FAO STAT

주 : 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고하기 바람

□ 한국의 1인당 농림어업GDP는 상승하락 반복, 1ha당 농림어업GDP 규모는 높은 편

- 농업인구 1인당 농림어업GDP는 일본, 스위스, 미국, 유럽연합은 상승 추세이나 한국은 1995년 이후 상승과 하락을 반복하는 등 불안정한 양상 ([표2-4] 참고)
- 한국의 농경지면적 1ha당 농림어업GDP는 일본 및 스위스와 더불어 높은 편에서 속하고 미국과 유럽연합에 비해서 4.5배에서 14배 이상 높은 편

[표2-4] 국가별 농림어업GDP 규모 변화 : 1990-2010

(단위:\$)

구분	구분	1990	1995	2000	2005	2010
1인당 농림어업 GDP	한국	6,802.3	8,946.6	7,013.9	8,117.4	7,663.0
	일본	7,308.7	11,945.6	13,579.6	15,126.1	26,072.6
	스위스	16,133.3	16,554.1	10,149.8	12,708.7	16,173.9
	미국	21,962.6	20,960.0	21,328.0	26,441.9	30,280.8
	유럽연합	17,834.5	17,481.1	12,903.7	14,675.5	16,511.2
1ha당 농림어업 GDP	한국	21,484.3	21,864.0	14,740.9	15,282.4	13,686.1
	일본	11,907.4	15,371.9	13,680.8	11,692.8	15,241.6
	스위스	21,077.3	19,183.5	10,800.1	12,414.5	14,439.6
	미국	890.8	781.4	752.1	898.4	959.7
	유럽연합	4,865.4	4,060.6	2,481.9	3,117.1	3,006.5

자료 : World Bank, IMF, FAO STAT

주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 유럽연합은 회원국 가입시기별 차이를 반영, 각국 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산

2. 지면관계 상 지표별 통계출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고하기 바람

2. 농업의 한계

□ 한국은 일본과 유럽연합보다 1차산업 소득수준이 2배 이상 낮고 15개년 연평균 증가율도 낮은 편, 산업간 소득격차도 심한 편

- 한국의 1차산업은 1995년 1,755.4\$에서 2010년 2,303\$로 15개년 연평균 1.8%, 일본의 경우는 약 6.2%, 유럽연합은 2.9%를 보임([표2-5] 참고)
- 한국은 2010년 기준으로 1차산업이 2차산업에 비해 15.4배, 3차산업에 비해서 9.5배 이상 차이, 일본의 경우는 6.6배에서 7.2배 차이, 유럽연합은

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원확보 방안

- 5.7배에서 5.8배 차이가 발생함에 따라 한국의 산업간 소득격차가 심함
- 1차산업만 보면 한국은 일본과 유럽연합에 비해서 약 2배 이상 격차가 나고 있고 연평균증가율로 가장 낮음
 - 한국, 일본, 유럽연합 공통적으로 1차산업은 3차산업에 비해 15년간 연평균증가율은 높지만 2차산업 증가율이 높은 편

[표2-5] 산업별 평균소득 수준 : 1995-2010

(단위:\$)

구분		1995	2000	2005	2010	15개년 연평균 증가율
1차산업 평균소득	한국	1,755.4	1,865.1	1,928.6	2,303.0	1.8%
	일본	2,240.0	3,066.9	4,429.7	5,892.6	6.2%
	스위스	-	-	-	-	-
	미국	-	-	-	-	-
	유럽연합	3,569.0	3,872.0	4,641.2	5,630.9	2.9%
2차산업 평균소득	한국	22,240.8	25,151.2	31,768.8	35,694.8	3.2%
	일본	22,552.9	27,259.7	33,987.3	42,782.9	4.1%
	스위스	-	-	-	-	-
	미국	-	-	-	-	-
	유럽연합	27,873.3	29,319.4	31,465.2	32,797.2	1.0%
3차산업 평균소득	한국	22,392.5	21,738.2	21,906.1	21,931.7	-0.1%
	일본	23,736.5	27,152.1	33,232.1	39,417.3	3.2%
	스위스	-	-	-	-	-
	미국	-	-	-	-	-
	유럽연합	27,594.5	29,511.1	31,937.3	32,362.2	1.0%

자료 : OECD STAT

- 주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 유럽연합은 회원국 가입시기별 차이를 반영, 각국 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산
2. 미국과 스위스는 OECD 통계상 일부 누락된 자료들이 존재하여서 분석결과 없음
3. 산업별 평균소득이란 소득수준 접근방식(income-based approach)의 산업별 GDP총액을 산업별 종사자로 나눈 수치를 말함
4. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

- ☐ 한국, 일본, 유럽연합은 산업간 소득격차가 있지만 그 폭이 점차 축소, 여전히 한국의 1차산업과 2차3차산업 간의 격차는 높은 편
- 1차산업과 2차산업 간 평균 소득격차는 한국의 경우 1995년 12.7배에서 2010년 15.5배로 확대, 일본은 10.1배에서 7.3배로 축소, 유럽연합의 경우는 7.8배에서 5.8배로 축소, 한국은 오히려 1-2차산업 간 소득격차 비중도 크고 오히려 격차가 점점 더 벌어지고 있음([표2-6] 참고)
 - 1차산업과 3차산업 간 평균소득격차는 한국은 1995년 12.8배에서 2010년 9.5배로 축소, 일본은 10.6배에서 6.7배로 축소, 유럽연합은 7.7배에서 5.7배로 축소
 - 축소 추이는 마찬가지로이나 1-3차산업 간 소득격차 폭 자체가 한국은 일본과 유럽연합보다 큰 편으로 분석

[표2-6] 산업간 평균소득 격차 : 1995-2010

(단위:배)

구분		1995	2000	2005	2010
1차산업과 2차산업 간 평균소득 격차	한국	12.7	13.5	16.5	15.5
	일본	10.1	8.9	7.7	7.3
	스위스	-	-	-	-
	미국	-	-	-	-
	유럽연합	7.8	7.6	6.8	5.8
1차산업과 3차산업 간 평균소득 격차	한국	12.8	11.7	11.4	9.5
	일본	10.6	8.9	7.5	6.7
	스위스	-	-	-	-
	미국	-	-	-	-
	유럽연합	7.7	7.6	6.9	5.7

자료 : OECD STAT

- 주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 유럽연합은 회원국 가입시기별 차이를 반영, 각국 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산
2. 미국과 스위스는 OECD 통계상 일부 누락된 자료들이 존재하여서 분석결과 없음
3. 산업별 평균소득이란 소득수준 접근방식(income-based approach)의 산업별 GDP총액을 산업별 종사자로 나눈 수치를 말함
4. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

- ☐ 이런 농업의 한계점은 농업직불금 제도 도입의 필요성을 제공함

제2절 농업직불금의 제도

1. 정책 배경

□ 국가별 농업직불금 제도의 정책 배경

- 농업의 한계점으로 인해 주요 선진국들은 직접지불 형태의 제도가 필요하게 되었고 1990년대 후반부터 농업직불금 제도를 도입하여 본격 시행하게 됨
- 일본, 스위스, 유럽연합에서 농업직불금을 도입하게 된 배경은 대동소이 함. 즉, 수입개방 여파로 인해 농가교역조건 악화로 인한 소득하락, 산업 간 소득격차를 보전해 주기 위한 정책으로서 직불금 제도를 확대하는 중
- 일본의 경우 식량·농업·농촌 기본계획을 중심으로 농정을 실시하게 되었는데 초기(1960-1980년대)에는 농업생산조직화 및 농촌지역 활성화 중심에서 중반기(1990년대)에는 식료자급률 향상, 경영체육성, 체질강화, 현재(2000년대 이후)는 식료자급률 향상과 함께 농가소득 및 경영안정 방향으로 전환 중, 특히 2014년부터 “다면적기능직불제” 신설추진 예정
 - 정책 배경으로는 일본도 점차 농촌인구의 감소화, 고령화가 심각해지고 농촌의 활력이 저하, 식료자급률이 하락하는 가운데 농업·농촌에 대한 위기의식이 커지면서 국가 기간산업으로서 보호하려는 움직임이 강했음
 - 국가 전체적으로 GDP 대비 농정예산 비중이 축소하고 있는 가운데 2010년 이후 농정예산 중 직불금예산 비중을 급격하게 확대하여 현재 40%수준까지 향상
- 스위스의 경우 1990년대 시장지향적 중심에서 2000년대 들어서면서 지속가능성, 자원재배분, 직불제의 공익적 기능 강화 중심으로 전환 중
 - 정책 배경은 1990년대 들어서면서 스위스 농가들은 수입개방 여파로 인해 농업소득은 마이너스를 기록할 정도로 농가경제 상황이 악화되면서 강력한 보호장치를 통해 유지해야 한다는 국민여론과 공감대 형성됨
 - 농정예산 중 직불금예산 비중을 75%~76%까지 확대하는 추세
- 유럽연합의 경우 1990년대까지 경쟁력 지향, 생산성 증대를 목표로 가격지지 중심의 정책을 전개했으나 2000년대 이후 지속가능성 방향 중심으로 전환 중

- 유럽연합이 CAP중심의 농정은 1985년 Green Paper를 계기로 큰 전환점을 맞이하는데 주요 골자는 농업경쟁력 제고와 동시에 효율적인 소득보전 조치를 정착, 환경 및 식품안전 등 비농업계 관심사항을 반영하면서 회원국들의 동의를 이끌어냄
- 1990년대에는 농산물가격지지정책에서 농업인 소득지지 정책으로 서서히 변화 시도, 2000년대에는 직불금 제도를 농산물 생산과 비연계성 방향으로 중점 전환하면서 농촌지역개발정책을 시작
- 유럽연합 전체 농정예산에서 직불금예산 비중이 70%이상 차지할 정도로 강화되고 있는 추세

2. 개념과 유형

□ 농업직불금 제도 개념은 협의와 광의로 구분

○ 협의의 농업직불금 제도

- 정부가 WTO 체제 하에서 기존의 시장가격 지지대신 직접적인 소득지지 정책으로 전환하기 위해 적정가격의 보전이 이루어지지 못해 발생하는 소득 감소분을 현금으로 지원하는 제도

○ 광의의 농업직불금 제도

- 농업·농촌의 다원적 기능의 수행으로 인해 생산되는 공공재에 대해 정부가 농업인에게 현금으로 보상·지원하는 제도

□ 농업직불금 제도 유형은 국가별 다르지만 공통점은 단순화되어 있음

○ 개념에 따른 주요 선진국별 유형 분류결과는 다음과 같음

- 한국은 쌀소득보전등직불제(고정, 변동) 등 약 10개 제도 시행
- 일본은 농업자호별소득보상제, 품목횡단경영안정대책 등 7개 제도 시행
- 스위스는 크게 일반직불과 생태직불 2개로 구성
- 유럽연합은 단일직불제(SPS)와 농촌개발(RDP) 중 농촌환경정책 및 조건불리지역직불 시행
- 한국을 비롯한 일본, 스위스, 유럽연합 등 주요 선진국에서 실시하고 있는 농업직불금 제도 유형은 다음과 같음([표2-7] 참고)

[표2-7] 농업직불금 개념에 따른 국가별 제도 유형

구분	한국	일본	스위스	유럽연합
협정의 직불제	- 쌀 소득보전 (고정, 변동) - FTA 피해보전 직불제 - 밭농업 직불제	- 농업자 호별소득보상제도 - 품목횡단경영 안정대책 - 청년취농금부농	- 일반직불	- 단일직불제(SPS)
광의의 직불제	- 친환경농업 및 축산 직불제 - 경관보전 직접지불제 - 조건불리지역 직불제 - 경영이양 직접지불제 - FTA폐업지원제	- 농자물 보전관리 직불제도 - 환경보전형 농업 직접지원대책 - 산림관리환경보전 직불제 - 중산간지역 직불금	- 생태직불	- 농촌환경정책 (RDP) - 조건불리지역 직불 (RDP)
계	10개	7개	2개	3개

자료 : 국가별 농업관련 부처 홈페이지(예산내역, 연도별 보고서 등)

주 : 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

제3절 농업직불금의 예산

1. 농정예산의 규모

- 국가예산 중 농정예산 비중은 한국이 6%인데 반해 선진국은 1~3% 수준
- 2010년 기준으로 한국의 국가예산 대비 농정예산 비중은 1990년 8.4%에서 2010년 6%, 그 외 일본은 1%대 수준, 스위스는 2%, 미국은 3%, 유럽연합은 42.1% 수준을 유지하고 있음([표2-8] 참고)
 - 한국과 선진국의 경우 동일시점을 놓고 비교한 결과 발생한 차이로서 경제성장단계 상 나타날 수 있는 농정예산 투입수준 시차로서 해석가능함

[표2-8] 국가예산 중 농정예산 비중 변화 : 1990-2010

(단위:%)

구분	1990	1995	2000	2005	2010
한국	8.4%	13.4%	6.8%	6.9%	6.0%
일본	2.0%	1.9%	1.8%	1.7%	1.3%
스위스	0.0%	2.6%	2.5%	2.1%	2.0%
미국	3.7%	3.2%	3.5%	3.1%	3.1%
유럽연합	64.0%	53.0%	53.8%	46.6%	42.1%

자료 : IMF, World Bank, 국가별 농업관련 부처 홈페이지(예산내역, 연도별 보고서 등)

주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 유럽연합은 회원국 가입시기별 차이를 반영, 각국 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산

2. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

- 농림어업 GDP 대비 농정예산은 한국과 미국을 제외하고 선진국은 감소
- 한국의 농림어업GDP 대비 농정예산 비중은 매년 증가한 반면 일본, 스위스, 유럽연합은 감소하고 미국은 오히려 GDP수준을 넘어서고 있음
 - 경제성장 단계에서 한국은 농림어업 GDP 대비 농정예산 비중이 높은 반면 주요 선진국들은 점차 농정예산 비중을 낮춰가고 있음([표2-9] 참고)
 - 농림어업 GDP 대비 농정예산 비중도 한국은 매년 증가한 반면 일본, 스위스, 유럽연합은 감소 추세인데 이런 현상은 경제가 발전하는 국가일수록 공통적으로 발생하는 것으로 “페티클라크 법칙”⁶⁾으로 설명됨

[표2-9] 국가별 농림어업GDP 대비 농정예산 비중 변화 : 1990-2010

(단위:%)

구분	1990	1995	2000	2005	2010
한국	9.6%	23.5%	28.3%	42.4%	52.8%
일본	41.4%	36.9%	46.8%	52.4%	36.0%
스위스	-	49.2%	92.3%	75.7%	61.8%
미국	66.3%	75.0%	97.7%	94.7%	111.5%
유럽연합	14.4%	18.8%	29.5%	21.5%	19.4%

자료 : IMF, World Bank, 국가별 농업관련 부처 홈페이지(예산내역, 연도별 보고서 등)

주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 유럽연합은 회원국 가입시기별 차이를 반영, 각국 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산

2. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

□ 농림어업 규모에 따른 농정예산 규모 상대비교 지표에서도 한국과 스위스를 제외하고는 선진국은 점차 감소

- 농정예산 비중과 국민경제에서 차지하는 비중을 상대비교⁷⁾해 보면 2010년 기준으로 한국은 2.3, 일본은 1.1, 스위스는 1.6, 미국은 2.6, 유럽연합은 16.3으로 나타남([표2-10] 참고)
- 한국과 스위스를 제외하고는 다른 국가는 점차 감소추세임

[표2-10] 국가별 상대비교 지표 : 농림어업GDP비중/농정예산비중

구분	1990	1995	2000	2005	2010
한국	1.0	2.2	1.5	2.1	2.3
일본	1.0	1.2	1.2	1.4	1.1
스위스	0.0	1.0	1.4	1.5	1.6
미국	1.8	2.0	2.9	2.6	2.6
유럽연합	15.3	16.0	22.2	18.7	16.3

자료 : IMF, World Bank, 국가별 농업관련 부처 홈페이지(예산내역, 연도별 보고서 등)

주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 유럽연합은 회원국 가입시기별 차이를 반영, 각국 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산

2. 유럽연합은 농정예산 비중이 50%이상을 상회하기 때문에 상대비교에서도 높게 나온 예외적인 경우임

3. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

6) 주 : 경제가 성장할수록 전체 산업분야에서 1차 산업이 차지하는 비중은 점차 줄어들게 되어있음

7) 주 : 경제구조의 차이 및 국민경제에서 차지하는 농림어업 비중 차이를 반영한 국가별 횡적 비교를 하기 위해서는 농림어업GDP 비중을 분모로 하고 농정예산 비중을 분자로 하여 계산하는 방식을 채택했다(서세욱(2012), 농업·농촌 중장기 투융자계획 운용 현황과 개선과제, 국회예산정책처)

□ 농업인구 기준으로 농정예산 규모는 증가 추세이나 농경지 면적 등 자본재 성격 기준으로 농정예산 투입은 감소 추세

- (농업인구)1인당 농정예산 규모는 한국이 1990년 대비 2010년 6.2배 증가, 다른 국가도 점차 규모 증가 추세임([표2-11] 참고)
- (농경지면적)1ha당 농정예산 규모는 한국과 미국을 제외하고는 모두 감소시키고 있는 것으로 보아서 토지와 같은 자본재 성격에 대한 자원투입을 감소하고 있는 것으로 볼 수 있음

[표2-11] 1인당 및 1ha당 농정예산 규모 : 1990-2010

(단위:\$)

구분	구분	1990	1995	2000	2005	2010
1인당 농정예산 규모	한국	650.6	2,105.3	1,985.6	3,440.7	4,049.0
	일본	3,023.7	4,402.0	6,354.6	7,925.6	9,390.9
	스위스	-	8,151.7	9,363.3	9,618.4	9,989.0
	미국	14,562.3	15,723.4	20,836.9	25,047.4	33,766.7
	유럽연합	2,560.2	3,285.3	3,802.7	3,151.3	3,204.2
1ha당 농정예산 규모	한국	2,054.7	5,144.9	4,173.1	6,477.8	7,231.6
	일본	4,926.2	5,664.6	6,401.9	6,126.6	5,489.8
	스위스	-	9,446.5	9,963.2	9,395.7	8,917.9
	미국	590.6	586.2	734.7	851.1	1,070.2
	유럽연합	698.4	763.1	731.4	669.3	583.4

자료 : FAO STAT, IMF, 국가별 농업관련 부처 홈페이지(예산내역, 연도별 보고서 등)

주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 유럽연합은 회원국 가입시기별 차이를 반영, 각국 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산

2. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

2. 농업직불금의 규모

□ 농정예산 중 직불금예산 비중은 한국이 선진국에 비해 현격히 낮음

- 2005년 농정예산 중 직불금예산이 차지하는 비중은 한국의 경우 6.4%, 스위스 69.5%, 미국 8.6%, 유럽연합은 70%였음([표2-12] 참고)
- 한국의 경우 2010년과 2011년 10%대를 유지하였으나 2012년 다시 6.5% 수준으로 하락

- 일본은 이후에 계속 상승, 2012년에는 거의 40%수준에 육박하고 있음
- 미국은 직불금 비중이 계속 하락 추세, 2012년 3.4% 수준에 머물고 있음
- 유럽연합의 경우는 매년 상승하여 2012년에는 약 80%수준까지 다다름

[표2-12] 농정예산 중 직불금예산 비중

(단위:%)

구분	2005	2010	2011	2012
한국	6.4%	10.2%	10.9%	6.5%
일본	-	34.6%	43.1%	39.6%
스위스	69.5%	76.4%	76.7%	75.6%
미국	8.6%	4.2%	4.0%	3.4%
유럽연합	70.8%	73.1%	79.5%	79.7%

자료 : IMF, 국가별 농업관련 부처 홈페이지(예산내역, 연도별 보고서 등)

- 주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 유럽연합은 회원국 가입시기별 차이를 반영, 각국 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산
2. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

□ 1인당 절대 금액 및 GDP 대비면에서도 한국이 낮은 편

- 직불금 규모를 경제수준을 고려한 상대적 비교를 위해서 국가예산 중 농정예산 비중과 농가소득 중 농업소득 비중을 살펴보아야 함
 - 농정예산 비중은 한국이 유럽연합을 제외하면 높은 수준인 6%에 달함
 - 농업소득 비중도 주요 선진국에 비해 높은 편에 속하고 스위스는 오히려 -10.0% 비중을 보일 정도로 취약한 편임을 알 수 있음
- 농정예산 중 직불금예산 비중은 한국이 10.2%, 미국은 4.2%인데 반해 일본은 34.6%, 스위스 76.4%, 유럽연합은 73.1%로 높은 수준([표2-13] 참고)
- 농가소득 중 직불금 비중⁸⁾도 한국은 4.0%, 미국은 4.4%, 일본은 11.1%인 것에 비해서 스위스나 유럽은 25%~50%수준으로 직불금을 통한 소득보전 수준이 높은 것으로 나타남
- 1인당 직불금 규모는 한국이 가장 낮은 수준인 412.4\$로서 최소(미국) 3.4배~ 최대(스위스) 18.4배 차이가 나고 있음
- 1인당 농림어업GDP 대비 직불금 비중은 한국이 5.4%, 미국이 4.7% 수준으로 일본의 12.5%, 스위스의 47.2%, 유럽연합의 14.2% 수준과 비교해보면 차이가 발생하고 있음

8) 주 : 농가소득 지표 사용에 대한 세부내용은 참고2-1(국가별 주요 선진국 농업직불금 현황에 대한 보완설명 :농가 및 농가소득 지표)에 소개하였음

[표2-13] 주요 선진국의 농업직불금 규모(2010년)

구분	단위	한국	일본	스위스	미국	유럽연합
농가소득 중 농업소득 비중	%	31.4	26.2	-10.0	14.0	28.8
농정예산 중 직불금예산 비중	%	10.2	34.6	76.4	4.2	73.1
농가소득 중 직불금 비중	%	3.9	11.2	59.5	4.4	32.1
1인당 직불금 규모	\$	412.4	3,250.5	7,626.8	1,428.2	2,342.7
1가구당 직불금 규모	\$	1,072.8	5,342.8	49,455.3	3,354.1	4,159.1
1ha당 직불금 규모	\$	736.5	1,900.2	6,809.0	45.3	426.6
1인당 농림어업GDP 대비 직불금 비중	%	5.4	12.5	47.2	4.7	14.2

자료 : FAO STAT, World Bank, IMF, UN, 국가별 농업관련 부처 홈페이지(예산내역, 연도별 보고서 등)

주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 유럽연합은 회원국 가입시기별 차이를 반영, 각국 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산

2. 유럽연합의 농가소득은 요소소득(factor income), 예산은 유럽연합회원국 전체를 말함.

3. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

□ 직불금 제도 현황 기준으로 일본과 유럽연합은 소득안정형에 초점, 스위스 및 미국은 타국가보다 공익기능형 비중 높은 편

- 협의 및 광의 직불금 개념에 따라 실시 중인 직불금 제도를 분류 결과 한국의 소득안정형 직불금 비중은 86.0%, 일본은 93.7%, 유럽연합은 91.2%로 나옴([표2-14] 참고)
- 공익기능형 직불금 비중은 한국이 14.0%, 일본은 6.3%, 유럽연합은 8.8%인데 반해 스위스와 미국은 20% 수준을 보이고 있음([표2-14] 참고)

[표2-14] 농업직불금 개념에 따른 국가별 제도 현황(2010년)

구분	단위	한국	일본	스위스	미국	유럽연합
협의의 직불금 비중(소득안정형)	%	86.0	93.7	78.6	75.9	91.2
광의의 직불금 비중(공익기능형)	%	14.0	6.3	21.4	24.1	8.8
합계	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
직불금 제도 수	개	10	7	2	2	3

자료 : 국가별 농업관련 부처 홈페이지(예산내역, 연도별 보고서 등)

주 : 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

□ WTO 기준 국가별 직불성예산은 유럽연합과 스위스가 높은 편

- 국내보조총액 중 직불성예산 비중은 한국의 경우 2000년대 중반 들어서면서 30-40%수준에 육박하고 있는 것으로 나타남([표2-15] 참고)
- 일본과 스위스는 각각 11%~15%, 20% 수준을 유지하고 있음
- 유럽연합은 2008년 54.8%로 조사국가 중에서 제일 높은 수준을 보임
- 스위스의 경우 허용보조 중 고정직불금 비중은 45%수준을 유지하고 있고 유럽연합은 50%수준을 보이고 있음

[표2-15] WTO 신고액 기준 국내보조총액 중 직불성예산 비중

(단위 :%)

구분	구분	1995	2000	2005	2008
국내보조총액 중 직불성예산 비중	한국	7.6%	15.5%	39.5%	34.6%
	일본	2.9%	7.8%	11.1%	15.0%
	스위스	13.0%	22.1%	27.7%	23.7%
	미국	3.2%	8.5%	8.8%	8.9%
	유럽연합	7.6%	10.2%	26.5%	54.8%
허용보조 중 고정직불금 비중	한국	7.2%	7.8%	19.1%	19.4%
	일본	-	-	-	8.2%
	스위스	48.0%	43.8%	45.1%	45.5%
	미국	0.0%	10.1%	8.5%	6.7%
	유럽연합	1.3%	2.3%	36.6%	50.8%

자료 : WTO(documents and resources → by topics → agriculture)

주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 유럽연합은 회원국 가입시기별 차이를 반영, 각국 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산

2. 국내보조총액 중 직불성예산의 경우 직불금 범위는 비연계소득보조, 소득보험 및 소득안정망사업, 자연재해구호지원, 생산자은퇴지원구조조정, 자원폐기계획을 통한 구조조정, 투자지원을 통한 구조조정, 환경보전사업, 지역지원사업 등을 포함함.

3. 고정직불금은 비연계소득보조와 소득보험 및 소득안정망 사업만을 포함함.

4. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

제4절 요약 및 시사점

1. 요약

□ 농업의 위상과 한계

- OECD내 주요 국가의 농업규모 관련 지표를 살펴보면 한국은 1인당 농경지면적에서 일본, 스위스, 유럽연합 등을 제외하고 많은 차이를 보임
- 전체 GDP 대비 농림어업GDP 규모는 점차 감소, 유럽연합은 유지 추세
- 전반적으로 농업인구 및 농경지면적 비중 감소, 스위스는 농경지면적 유지
- 한국의 1인당 농림어업GDP는 상승하락 반복, 1ha당 농림어업GDP 규모는 높은 편
- 한국은 일본과 유럽연합보다 1차산업 소득수준이 2배 이상 낮고 15개년 연평균 증가율도 낮은 편, 산업간 소득격차도 심한 편
- 한국, 일본, 유럽연합은 산업간 소득격차가 있지만 그 폭이 점차 축소, 여전히 한국의 1차산업과 2차·3차산업 간의 격차는 높은 편
- 이런 한계점들이 주요 선진국의 농업직불금 제도 도입배경으로 작용함

□ 농업직불금의 제도

- 수입개방이라는 대내외적 환경의 변화, 국가의 경제성장에 따른 농업분야 축소라는 한계점으로 인해 주요 선진국들은 직접지불 형태의 제도가 필요하게 되었고 1990년대 후반부터 농업직불금 제도를 도입하여 본격 시행하게 됨
- 일본, 스위스, 유럽연합에서 농업직불금을 도입하게 된 배경은 대동소이함. 즉, 수입개방 여파로 인해 농가교역조건 악화로 인한 소득하락, 산업간 소득격차를 보전해 주기 위한 정책으로서 직불금 제도를 확대하는 중
- 협정의 직불금 제도는 적정가격의 보전이 이루어지지 못해서 발생하는 소득감소분을 현금으로 지원하는 제도, 광의의 직불금 제도는 농업·농촌의 다원적 기능의 수행으로 인해 생산되는 공공재에 대해 정부가 농업인에게 현금으로 보상·지원하는 제도

□ 농업직불금의 예산

- 국가예산 중 농정예산 비중은 2010년 기준으로 한국이 6%인데 반해 선진국은 1~3% 수준으로서 경제성장단계 상 나타날 수 있는 시차로서 해석
- 농림어업 GDP 대비 농정예산 비중도 한국과 미국이 매년 증가한 반면 일본, 스위스, 유럽연합은 감소 추세로서 이런 현상은 경제가 발전하는 국가일수록 공통적으로 발생하는 것으로 “페티클라크 법칙”으로 설명됨
- 농림어업 규모에 따른 농정예산 규모 상대비교 지표에서도 한국과 스위스를 제외하고는 선진국은 점차 감소
 - 농정예산 비중과 국민경제 비중을 토대로 만든 상대비교 지수는 2010년 기준으로 한국은 2.3, 일본은 1.1, 스위스는 1.6, 미국은 2.6, 유럽연합은 16.3으로 나타나서 한국과 스위스를 제외하고는 다른 국가는 점차 감소추세
- 농업인구 기준으로 농정예산 규모는 증가 추세이나 농경지 면적 등 자본재 성격 기준으로 농정예산 투입은 감소 추세
- 농정예산 중 직불금 비중은 한국이 선진국(일본, 스위스, 유럽연합)에 비해 현격히 낮고 1인당 절대 금액 및 GDP 대비면에서도 한국이 낮은 편
 - 농정예산 중 직불금예산 비중은 한국이 10.2%, 미국은 4.2%인데 반해 일본은 34.6%, 스위스 76.4%, 유럽연합은 73.1%로 높은 수준
 - 농가소득 중 직불금 비중도 한국은 4.0%, 미국은 4.4%, 일본은 11.2%인 것에 비해서 스위스나 유럽은 25%수준으로 직불금을 통한 소득보전 수준이 높은 것으로 나타남
 - 1인당 직불금 규모는 한국이 가장 낮은 수준인 412.4\$로서 최소(미국) 3.4배~ 최대(스위스) 18.4배 차이가 나고 있음
- 농업직불금 개념에 따른 국가별 제도현황은 일본과 유럽연합이 소득안정형에 초점, 스위스 및 미국은 타국가보다 공익기능형 비중 높은 편([표 2-16] 참고)
- WTO 기준 국가별 직불성예산은 유럽연합과 스위스가 높은 편으로 유럽연합은 2008년 54.8%로 조사국가 중에서 제일 높은 수준을 보이고 있고 특히 스위스의 경우 허용보조 중 고정직불금 비중은 45%수준을 유지, 유럽연합도 50%수준을 보이고 있음

[표2-16] 주요 선진책국의 농업직불금 관련 지표(2010년)

구분	단위	한국	일본	스위스	유럽연합
협회의 직불금 비중(소득안정형)	%	86.0	93.7	78.6	91.2
광의의 직불금 비중(공익기능형)	%	14.0	6.3	21.4	8.8
직불금 제도 수	개	10	7	2	3
농가소득 중 농업소득 비중	%	31.4	26.2	-10.0	28.8
국가예산 대비 농정예산 비중	%	6.0	1.3	2.0	42.1
농림어업GDP 대비 직불금 비중	%	5.4	12.5	47.2	14.2
농정예산 대비 직불금 비중	%	10.2	34.6	76.4	73.1
농가소득 대비 직불금 비중	%	3.9	11.2	59.5	32.1
1인당 직불금 규모	\$	412.4	3,250.5	7,626.8	2,342.7
1ha당 직불금 규모	\$	736.5	1,900.2	6,809.0	426.6

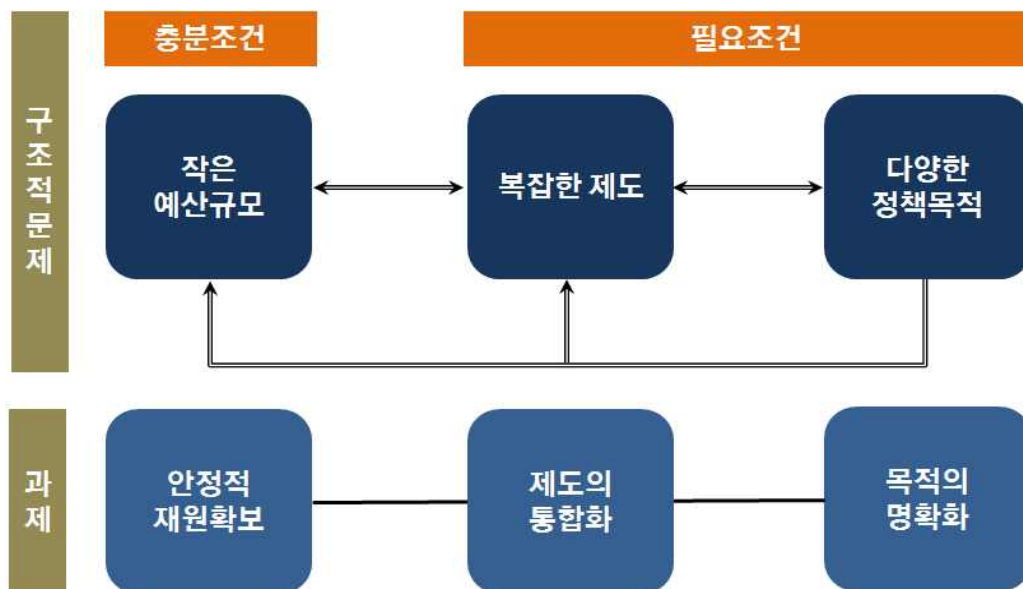
2. 시사점

- 한국과 주요 선진국은 농정 변화추이가 비슷한 양상을 보이고 있지만 경제성장 수준을 고려해 볼 때 농정변화 속도 차이가 매우 큰 편
 - 한국은 1990년대 수입개방을 맞이하면서 급격한 내외부 변화와 충격을 입은 시기이고 그 여파는 지금도 현재 진행 중. 즉, 수입개방 시기를 거치면서 계속되는 농업내부의 구조조정은 결국 시장논리에 입각하여 선진국의 정책을 모방하고 있음
 - 현재 기준으로 한국과 주요 선진국은 농정 변화추이가 비슷한 양상을 보이고 있지만 경제성장 단계별 수준을 고려해 볼 때 농정변화 속도 차이가 매우 큰 편임을 알 수 있음. 예를 들면, 농림어업GDP·농림어업인구·농경지 면적의 급격한 감소, 1차산업과 2차·3차산업소득 간 격차 확대현상 등
- 주요 선진국의 국가예산 대비 농정예산 비중은 한국보다 낮지만 그 양상이 양적 중심에서 질적 중심으로 전환 추세, 구체적인 예로서 농정예산 중 직불금예산 비중이 한국은 선진국과 정반대 양상 보임

- 더 이상 구조조정과 같은 시장논리에 입각한 정책전환이 아닌 내용과 수준의 변화를 유도하는 정책으로 전환 중에 있음
 - 유럽연합과 스위스는 인구 및 경지면적 등 기본적인 농업생산요소 측면에서 유지하고 있는 모습을 보이는 것은 국가가 최소한의 농업기반을 유지하려는 정책의지의 결과물로 볼 수 있음
 - 농정예산 규모 측면에 대한 절대적 규모는 큰 편이나 내용 측면에서 직불금예산 비중이 주요 선진국에 비해 낮은 수준
 - 한국의 경우 농정예산의 절대적 규모는 결코 작지 않은데 이는 주요 선진국에 비해 농업·농촌분야에 대한 정책적 관심이 아직까지는 높은 편
 - 하지만 한국의 농정예산 내용 측면에 있어서 주요 선진국들이 세부내용 측면에서 직불금예산 비중을 높여가고 있다는 점이 가장 큰 차이점
 - 국가예산 중 농정예산 비중, 농림어업GDP대비 농정예산 비중은 급격히 줄어들고 있는 반면 직불금예산 비중은 아직 선진국 수준에 못 미침
- 1차산업과 타산업의 소득격차 수준은 이미 10배 이상 발생, 선진국은 그 격차가 축소되고 있으나 한국은 오히려 확대되는 추세
- 전세계가 글로벌화되면서 수입개방 등의 외부환경 여파는 있을 수 밖에 없는 구조이고 특히 농업은 교역조건의 악화, 경영비 상승, 수입공급에 의한 농산물 가격 하락 등 수지상황 악화 등 농가경제 상황은 악화일로
 - 한국은 일본과 유럽연합 등 주요선진국보다 산업간 소득격차 수준이 큰 편이고 1차산업과 2차산업 간 격차는 오히려 확대되는 추세
- 전세계적으로 농업이 상대적으로 축소하는 것은 공통 현상이지만 공공재로서의 농업보호라는 정책목적 달성을 위해서 “직불금” 정책수단 활용을 점차 확대 중
- 1차산업에 미치는 악영향을 최소화하고 공공재로서의 농업·농촌을 보호하기 위한 정책목적으로서 단순한 소득보전에서 벗어나 공익적 기능과 다원적기능을 수행하는 것으로 시각을 달리하고 있음
 - 정책목적을 달성하기 위해서 주요 선진국은 정책수단으로서 농정예산 중 직불금 비중을 높이면서 농업인의 소득을 보전하는 방식 확대하고 있음
- 한국 직불금 제도의 구조적 문제점은 한정된 예산 중 다수의 복잡한 제도 운영과 다양한 정책목적 등 악순환이 발생하고 있다는 데 있음

- 한국의 직불금 제도는 양적 측면에서 10개를 운영 중에 있는 만큼 각각의 목적, 예산, 법률, 지침, 운영기준을 가지고 있음
- 이와 같이 복잡한 제도와 다양한 정책목적을 가지고 있음으로 인해서 한정된 예산을 여러 갈래로 나눠서 운용해야 하므로 하나의 제도당 예산규모가 작을 수 밖에 없음([그림2-1] 참고)
- 1인당 직불금 규모도 선진국에 비해서 한국이 가장 낮은 수준인 412.4\$로서 선진국들에 비해 최소 3.4배~ 최대 18.4배 이상 차이가 남. 결국 직불금 직접 대상인 농업인의 정책만족도는 저하될 수 밖에 없음
- 이런 연결고리들이 계속 순환형태를 보이면서 구조적인 문제점을 낳고 있기에 이에 대한 방안으로서는 필요조건으로서 제도의 통합화와 목적의 명확화가 필요하고 충분조건으로서 안정적 재원확보가 선행되어야 함

[그림2-1] 농업직불금 제도의 구조적 문제점



□ 농업직불금 제도의 주요 이슈는 다음의 3가지에 주목 필요

- 한국 국가예산 중 농정예산 비중은 선진국보다 높은 수준
- 한국의 농업직불금은 선진국에 비해서 객관적으로 낮기 때문에 확대 필요
- 스위스 농업직불금 제도는 특수한 사례로서 중장기 차원에서 접근(특수 사실의 일반화 오류를 범할 수 있음)
- 한국의 농업직불금 제도는 유럽연합 사례를 벤치마킹하는 것이 적절

제3장 외국 농업직불금 제도의 사례분석

제1절 일본의 사례

제2절 스위스의 사례

제3절 유럽연합의 사례

제4절 요약 및 시사점

제1절 일본의 사례

1. 개요⁹⁾

□ 일본은 식량·농업·농촌 기본계획을 중심으로 한 농업정책 실시

- 식량의 안정적 공급과 자급률향상, 호별소득보상 중심 정책 전개([표3-1] 참고)
- 농정예산 비중은 90년대 2%에서 2010년 1%대 수준으로 점차 하락 추세
- 직불금예산 비중은 2007년 2.1%에서 2012년 현재 약 40%수준으로 증대

[표3-1] 일본의 농정개혁 흐름

구분	새로운 식량·농업·농촌 기본정책 (1990년대)	식량·농업·농촌 기본계획 (2000년대)	3대 농정개혁- 민주당 정권 (2010년대)	식량·농업·농촌 기본계획 2차수정 (2010년대)
정책 목표	- 식량의 안정적 공급 - 경영체육성 - 기반정비 - 지역자원유지 - 국토의 균형 발전	- 식량의 안정적 공급 - 다원적 기능발휘 - 농업의 지속적 발전 - 농촌진흥	- 격차축소 - 식량안보 - 지역사회유지	- 식량자급률 목표의 상향조정 - 호별소득보상제 - 6차산업화 추진 - 식품안전성 확보
정책 수단	- 식량·농업·농촌 기본법 제정 (신기본법, 99)	- 품목횡단적 경영안정 - 농자물환경보전 직불제 - 쌀 정책 개혁		- 경영소득 안정대책 (13-14)
농정 예산 비중	2.1%(90) 1.9%(95)	1.8%(00) 1.7%(05)	1.3%(10)	1.2%(11) 1.1%(12)
직불 예산 비중		2.1%(07) 9.9%(08) 11.0%(09)	34.6%(10)	43.1%(11) 39.6%(12)
직불제		- 중산간지역 등 직불 - 농자물 보전관리직불 - 품목횡단적경영안정 대책	- 농업인 호별 소득보상제 - 쌀, 논활용, 밭작물 경영 소득안정	- 환경보전형농업직 접지원대책 - 청년취농급부농 - 산림관리, 환경보전 직불

자료 : 1961년 농업기본법(구기본법) 제정 이후 개정을 통해 신기본법이 탄생하게 됨

9) 주 : 2008년 이후 일본의 농업정책동향에 대해서 자세한 내용은 부록을 참고하기 바람

2. 농업정책

- 초기 농정은 농업생산조직화, 농촌지역 활성화 중심에서 점차 경영체 육성, 농가소득 및 경영안정 방향으로 전환하면서 태동된 정책 배경
- 주요 시책으로는 식량·농업·농촌기본법을 개정하여 2010년대 들어서면서 농업인호별소득보상제도를 전면적으로 시행([표3-2] 참고)

[표3-2] 일본의 농업정책 변화와 특징

구 분	정책배경	정책방향	주요시책 및 조치
제1기 (1960년대) 기본법농정 전기	전후 고도성장으로 농 공간 소득격차 심화	자립안정농가(중농)확립 협업의 조장	농업기본법제정 농업법인제도의 창설 농지규모상한 완화 농업구조개선사업 착수
제2기(1970년대) 기본법농정 후기	식료소비의 고도화 농산물수입 증대 급격한 농업노동력 유출 겸업농가의 증대	자립경영규모 확대 통 한 중핵농가 육성 농업생산의 조직화	농지법 3조 권리취득요건강화 농지임대차규제완화 농지보유합리화사업 창설 등 농지유동화 시책 본격추진 농업자연금제도 시행 종합자금제도 신설
제3기(1980년대) 농정전환기	전업화와 세대교체로 전 통적 가족경영 공동화 농산물의 무역자유화	지역농정의 전개 농업의 조직화 농지이용·관리의 적정화 농촌지역의 활성화	지역농정특별대책의 추진 농지3법의 제정을 통한 농 용지이용증진사업의 창설
제4기(1990년대) 신농정기	농업후계자의 부재로 인 한 농업경영체 공동화 농지유희화 농산물 시장개방	효율적·안정적 다양한 경영체 육성 경영체에 시책 집중화	농업경영기반강화촉진법 제정 인정농업자 중심 시책강화 농업생산법인 육성
제5기(2000년대) 공격적 농정기	농산물 시장개방 곡물가 불안 농업의 지속적 발전	농업의 체질강화 정책의 규제규율, 정합 성 유지 새로운 수요에 대응한 생산체제 정비	식량·농업·농촌기본법 식료·농업·농촌기본계획 수립 품목수출지원체계 구축
제6기(2010년대)	농가소득 불안정	농가소득 및 경영안정	농업인호별소득보상제도 중산간조건불리지역직불

자료 : 이태호외(2011), 현 정부 농정의 중간평가와 개선과제 연구, p.60, 농림수산물부

주 : 제6기는 추가로 조사하여 정리함

□ 1960년대 농업기본법(구기본법, 1961년) 제정¹⁰⁾

- 농업과 농업인을 위한 법으로서 농업의 발전(생산성)과 농업종사자 지위 향상 및 생활수준(소득) 향상을 통해 농공간 격차 시정을 기본목표로 함
 - 서독의 ‘농업법’, 프랑스의 ‘농업의 방향설정에 관한 법률’, 유럽연합의 ‘공동농업정책’에 영향, 생산성 향상과 생활수준 균형 목표 제시
- 기본법 농정 실행 결과로서 부분의 성공과 부분의 실패
 - 부분적 농업생산성 향상에 기여하였지만 자립경영의 광범위한 육성이 실현되지 못함
 - 생활수준의 균형에 필요한 소득증가는 달성되었지만 농업발전을 통해서가 아닌 겸업소득 증대를 통해서 이뤄졌다는 반성

□ 1992년 새로운 식료·농업·농촌 정책(신정책) 방향 재수립¹¹⁾, 1998년까지 농업 및 농업인 관점에 따른 구체적 농정목표 제시

- UR농업협상이 진행되는 가운데 WTO 체제에 대응한 농정 기본방향 제시
- 기본법 농정의 실패에 대한 반성에 기초하여 농정의 목표를 확대 전환
 - 농업자 관점이 아니라 국민 관점에 입각한 식료·농업·농촌정책 확립 추구
 - 효율적·안정적 농업경영체의 육성 이외에 생활환경의 정비, 아름다운 경관과 전통과 문화가 살아있는 풍요로운 농촌의 건설
 - 농업·농촌이 지닌 국토·환경보전이라는 공익적 기능의 유지·증진
 - 안전하고 건강한 식품의 공급
- 식량자급률의 저하(식량문제), 경영체 및 농지감소(농업문제), 중산간지역의 농업조상자의 고령화와 농지유희화(농촌문제) 등의 일본이 안고 있는 문제로서 신정책 수립 배경이 됨
- 종전의 농업정책 중심에서 식량정책, 농업정책, 농촌정책 3개 영역 구분¹²⁾
 - 식량정책 : 농업의 생산성 향상, 경영감각이 뛰어난 경영체 확보, 농지 및 수자원 확보, 농업기술 혁신 도모하여 농산물의 품질과 생산비면에서 개선 도모
 - 농업정책 : 지역농업의 개편과 경영감각이 뛰어난 경영체 육성, 경영형태 다양화, 신규 취농 촉진과 여성 역할의 명확화, 농지와 농업용수의 효율적 이용과

10) 자료 : 박진도(2005), WTO체제와 농정개혁, 한울아카데미 784, 도서출판 한울

11) 자료 : 박진도(2005), WTO체제와 농정개혁, 한울아카데미 784, 도서출판 한울

12) 자료 : 박준기외(2011), 농업부문 중장기 재정투자 방향설정 연구 : 주요국의 사례를 중심으로, 한국농촌경제연구원

토지개량사업 추진방식 정비, 기술개발 촉진

- 농촌정책 : 농림업 진흥, 취업기회 확보, 도농교류 촉진, 생활환경 정비 등을 추진하여 농촌활성화 도모, 조건불리한 중산간 지역에서 산업진흥 및 생활환경 정비, 지역자원의 적절한 유지관리 등을 통한 정주인구 확보

□ 1999년부터 국민 경제와 국민 시각 중심으로 농정목적과 대상 확대, 식료·농업·농촌기본법(신기본법, 1999년) 제정¹³⁾

- 구기본법은 농업과 농업인 관점에서 농업생산성의 향상과 농업자 생활수준의 균형을 구체적 목표로 제시·설정
- 신기본법의 4대 이념은 국민경제와 국민시각에서 식료의 안정공급 확보, 다면적 기능의 발휘, 농업의 지속적 발전, 농촌·수산업·임업의 진흥
- 새로운 기본법에서는 농정의 추진체제와 관련하여 농정의 4대 이념을 제시하고 이에 근거하여 10년 정도의 중장기정책방향으로서 ‘기본계획’을 수립하되 5년마다 경신
- 농업·농촌 문제가 농업관계자 뿐만 아니라 국민생활이나 농업 이외의 산업분야에도 깊은 관련을 지니고 있음을 인식한 결과로서 나온 산물
- 농정의 이념과 방향, 중장기 기본계획을 수립하여 정책을 계획적으로 추진하는 방식 도입, 농정목표의 계획적 추진, 구체화, 법적구속력 강화
- 법의 성격이 국민생활의 안정 향상 및 국민경제의 건전한 발전을 목표로 한다는 것을 기본 목표로 하는 큰 전환

□ 2000년, 2005년 식료·농업·농촌 기본계획(3.25)¹⁴⁾¹⁵⁾

- 식료·농업·농촌기본법(1999)에 근거한 10년간 농정의 구체적인 시책의 방향을 결정, 2000년 3월에 결정된 이후 2005년 3월에 수정([표3-3] 참고)
 - 주요 내용은 식료자급률 목표설정과 이를 실현하기 위한 연도별 공정관리 실시, 전업농을 대상으로 하는 농가경영단위 직불제 전면 도입, 농산물 수출을 포함하여 적극적인 농업추진에 지원하는 공격적 농정 핵심
- 식료, 농업, 농촌에 관한 시책의 기본방침

13) 자료 : 1. 박진도(2005), WTO체제와 농정개혁, 한울아카데미 784, 도서출판 한울

2. 박준기외(2011), 농업부문 중장기 재정투자 방향설정 연구 : 주요국의 사례를 중심으로, 한국농촌경제연구원

14) 자료 : 김태곤(2005), 일본, 식료·농업·농촌 기본계획 결정, 한국농촌경제연구원

15) 주 : 1. 식료·농업·농촌기본법에 근거하여 10년 정도를 목표로 한 정책운용의 기본방침 결정한 것이고 정세 변화 등을 감안하여 정책효과를 높이기 위하여 5년마다 경신하도록 되어 있다. 본 계획은 2000년도의 개정판이고 2015년을 목표연도로 한다(김태곤, 2005)

- 정세변화와 시책평가에 의한 개혁의 필요성, 개혁의 기본적인 시점
- 식료자급률 목표¹⁶⁾
 - 식료자급률 향상을 위한 대응조치의 검증, 목표설정의 기본원칙, 중점적으로 대응해야 할 사항
- 식료, 농업, 농촌에 관해 종합적·계획적으로 강구해야 할 시책
 - 식료의 안정적인 확보, 농업의 지속적 발전, 농촌 진흥, 단체의 재편정비
- 식료, 농업, 농촌에 관해 종합적·계획적으로 추진하기 위해 필요한 사항
 - 범정부 시책 추진, 시책의 공정관리와 평가, 재정조치 효율적·중점적 운용, 정보의 적절한 제공 통한 투명성 확보, 효과적·효율적 시책 추진체제

[표3-3] 일본의 농업직불금 제도 배경

구 분	주요 정책	주요특징
1961년	○ 농업기본법(구기본법) 제정	
1992년	○ 새로운 식량·농업·농촌정책의 방향(신정책) 재수립 - 농정을 식량·농업·농촌정책 등으로 분화	WTO체제 대응 정책 방향 제시 시작
1999년	○ 식량·농업·농촌기본법(신기본법) 제정 : 농정의 4대 이념 ① 식량의 안정적인 공급 ② 다원적 기능발휘 ③ 농업의 지속적 발전 ④ 농촌 진흥	
2000년	○ 식량·농업·농촌기본계획 결정 - 10년간의 농정방향·기본시책 제시, 5년마다 수정 - 식량자급률 목표설정	자급률목표설정 경영단위직불제도입
2005년	○ 식량·농업·농촌기본계획 1차 수정	
2007년	○ 3대 개혁 추진 - ‘품목횡단적경영안정대책’ 시행 - ‘농지·물·환경보전 직불제’ 시행 - ‘쌀 정책개혁’ 추진	
2009년	○ 민주당 정권공약(매니페스토) - 목적 : 격차축소·식량안보·지역사회 유지 - 수단 : 호별소득보상제도, 농산어촌 6차산업화	정권교체
2010년	○ 식량·농업·농촌기본계획 2차 수정 - 식량자급률 목표의 상향조정 - 호별소득보상제도 도입 - 농산어촌 6차산업화 추진 - 식품의 안전성 확보 ○ 쌀호별소득보상모델 시범사업 실시	민주당의 정책방향 4대이념 유지
2011년	○ 호별소득보상제도 전면실시 - 쌀 소득보상직불제 - 논활용 소득보상직불제 - 밭작물 소득보상직불제	호별소득보상제도 등 직불제 전면실시 6차산업화 실시
2014년 (예정)	○ 일본형직접지불제인 다면적기능 직불제 신설	

자료 : 1. 박준기외(2011), 농업부문 중장기 재정투자 방향설정 연구 : 주요국의 사례를 중심으로, 한국 농촌경제연구원

2. 2014년(헤세이 26년) 농림수산물관계예산 결정의 개요, 2013, 일본 농림수산업성

16) 주 : 열량기준 자급률 및 금액기준 자급률 제시, 생산과 소비 양면에서 중점적으로 대처해야 할 사항을 명시한 후 실현가능한 생산과 소비 수준을 감안하여 목표 설정

3. 농정예산 재편 사례

□ 농정예산 개혁의 배경¹⁷⁾

- 농정의 국제규율과 정합성 유지
 - WTO 농업협정과 DDA 협상에서 농정의 국제규율의 강화에 따른 정합성 유지, 최근 DDA 지연에 따른 FTA로의 전환 등 통상정책 변화에 따른 농정개편이 필요성 대두
- 비농업부문의 압력, 특히 강해지는 재계의 농정개혁 요구
 - 경단련(전경련)은 ‘일본경제조사협의회’ 통해 구체적인 농정개혁 요구
 - 총리자문기관인 ‘재정경제자문회의’ 규제완화 중심의 농정개혁 요구
- 인구감소시대에 따른 농촌인구 고령화 및 활력저하 등 농업내적 요인

□ 농정예산 변화^{18),19)}

- 일본 농업예산의 변화상황은 1970년 이후 2005년까지 4단계로 구분함
 - 제1기 : 1970년부터 1980년까지, 농림예산 대폭 증가(배경 : 도농간의 소득격차 해소를 위해 미가인상, 과잉미곡처리, 쌀 생산조정 등)
 - 제2기 : 1981년부터 1990년까지, 농림예산 대폭 감소(배경 : 가격지지로 인한 재정부담 해소를 위한 농업예산 감축)
 - 제3기 : 1991년부터 2000년까지, 점진적 증가와 감소 반복(배경 : 시장개방 타결에 대응한 농업구조 개선 강화)
 - 제4기 : 2001년부터 2005년까지, 점진적 하락(배경 : 농정개혁 차원에서 농업예산 효율적 운용 강조)
- 일본의 국가예산 중 농정예산 비중은 2000년 1.8%에서 점차 축소되어 2012년 1.1%로 떨어짐([표3-4] 참고)
- 1980년대에 들어와 재정부담 완화 차원에서 농업예산을 삭감하는 한편

17) 자료 : 주요 선진국의 농정 : 일본의 농정, 한국농촌경제연구원

18) 자료 : 김용택(2006), 주요 선진국의 농업예산제도와 시사점

주 : 일본 농업예산의 첫 번째 특징은 크게 중앙정부 농업예산, 지방정부 농업예산, 재정투융자계획에 의한 예산으로 구분되고, 두 번째 특징은 예산과는 별도로 재정투융자제도 운영, 재정투융자는 예산과 상호 보완하면서 운용하는 것으로 예산과 다른 점은 재원이 대상사업에서 발생하는 수익과 이자수입 및 상환자금으로 이뤄진다. 일본의 재정투융자 재원은 산업투자 특별회계로부터의 전입금, 자금운용부자금, 간이생명보험자금, 정보보증채, 정부보증차입금 등으로 구성됨

19) 자료 : 1. 김용택(2006), 주요 선진국의 농업예산제도와 시사점

2. 김정호 외(2000), 외국의 농림투융자제도에 관한 연구, 수탁과제 연구보고서, 한국농촌경제연구원(참고내용 p.21 : 농업예산의 비목별 구성의 변화 1998년 이전)

3. 농림수산성(2005), 식료·농업·농촌백서, 일본(참고내용 : 일본 농업예산의 주요 사업별 내역)

농산물 시장개방에 대응하는 대책을 마련하고 농가소득 보전확대

- 일본 정부는 1980년대 중반 이후에 재정부담을 축소시키는 한편 농업투자
자에 필요한 사업비를 확보하기 위해 재정투융자계획 적극 활용 시작
- 농림어업GDP대비 농정예산 비중은 2000년 46.8%에서 2012년 39.3%로 하
락하고 있는데 국가 전체적으로 봤을 때 (국가 GDP대비 국가예산 비중)
하락추세는 비슷한 것으로 나타나서 농정예산만 축소되는 것은 아님

[표3-4] 일본의 농정예산 비중 변화

구분	단위	2000	2005	2010	2012
국가예산 중 농정예산 비중	%	1.8%	1.7%	1.3%	1.1%
농림어업GDP 대비 농정예산 비중	%	46.8%	52.4%	36.0%	39.3%
국가GDP 대비 국가예산 비중	%	38.9%	36.4%	33.1%	31.9%

주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으
로 환산

2. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

□ 재원확보를 위한 농정예산 개혁내용 변화

- 2002년 농정개혁 중점사항 중 사업집행방식 재검토는 다음의 내용 포함
 - 공기단축을 위한 시간관리원칙 도입
 - 신규채택사업의 인증제
 - 비용절감을 위한 조직강화
 - 지역의 개성과 활력을 살린 사업전개
 - 투명성 향상으로 사업의 프로세스 공개, PFI의 도입
- 2002년 농정개혁의 7대분야 공공투자중점화사업 내용은 다음과 같음
 - 순환형경제사회의 구축 등 환경문제 대응
 - 핵가족화 대응
 - 지방의 개성이 있는 활성화, 마을만들기
 - 도시재생 등 국제경쟁력
 - 과학기술의 진흥
 - 인재육성과 교육
 - 세계최첨단 IT국가 실현
- 그 외 연도별 농정예산 개혁내용은 다음의 [표3-5]와 같음

[표3-5] 일본의 농정예산 개혁

연도	개혁내용	비고
2001	1. 새로운 기본법인 “식료농업농촌기본계획”을 수립한 초기연도예산으로서 식료자급률 향상 등을 고려한 예산배분 2. 조직 재편을 통해 새롭게 탄생한 농림수산성으로서 종합적인 경영대책, 농촌진흥시책 전개 3. IT혁명 추진, 리사이클 대책과 지구온난화 방지대책을 시작할 수 있는 환경대책 등 21세기형 정책문제 중점화 추진 4. 임정개혁 프로그램에 부합한 산림임업임재산업정책 신전개	
2002	1. 자연과 공생할수 있는 환경창조형사업으로의 전환 2. 사업집행 방식의 재검토 3. 지방분권의 추진 : 통합보조금 창설/확충, 새로운 계획제도에 입각한 사업전개 4. 연계시책의 추진	
2004년	1. 정책 평가의 반영 2. “시범 사업”을위한 노력 3. “정책 그룹”의 대전 · 부처 간 연계 강화 4. “담당자”에 대한 시책의 중점 화 5. 기타 보조 사업의 중점 화 6. 지방 분권의 추진 7. 지역의 자주성을 존중 한 보조 체계의 창설 · 통합 보조금의 추진 등 8. 농협 개혁의 추진 (계통에 교부되는 보조금의 재검토) 9. 공공 사업에서 비 공공 사업의 정책 수단의 전환 (시프트) 10. 공공 사업의 효율적 수행을위한 노력 11. “중점 4 분야 ’에 대한 예산 배분의 중점 화 (노동생산성 향상 및 발핵(육성, 문화, 과학기술, IT), 도시와 지방간 균형, 고령화사회 및 핵가족화 사회 대책, 지구환경문제 대응)	
2005년	1. 새로운 식량 농업 · 농촌 기본 계획을위한 중간 논점 정리 예산 반영 2. 보조금 개혁에의 대처 3. 정책 평가의 반영 4. “중점 4 분야 ’에 대한 예산 배분의 중점화 5. “모델 사업」에 대한 대처 6. “정책 그룹”의 대전 · 부처 간 연계 강화 7. “담당자”에 대한 시책의 중점 화 8. 공공 사업에서 비 공공 사업의 정책 수단의 전환 (시프트) 9. 공공 사업의 효율적 수행을위한 노력	
2006년	1. 삼위일체 개혁의 대응 2. 특별회계 재검토 3. 상호준수의무조건 활용 4. 정책평가의 반영 5. 중점4대 분야의 예산 배분 중점화 6. 성과중시사업에 대한 대처 7. 정책그룹에 대한 대청 등 부처간 연계 강화 8. 공공사업에서 비공공사업의 정책수단 전환(시프트) 9. 공공사업의 효율적 수행을 위한 노력	
2007년	1. 과거 의 사무 · 사업 의 재 점검 2. 정책 평가 결과 및 예산 집행 상황 의 반영 3. 비공공 시설비 개혁 4. 공공사업 개혁 : 개혁5대원칙 수립, 국가정책개입 기준 5. 사업의 집중 및 중점화 6. 예산집행개혁	품목횡단적경영안정 대책 도입시기 인재육성지원책 마련
2008년	1. 강한 농업만들기와 지역활성화 위하 농산어촌 활성화 2. 식과 농에 관한 국가 전략적 추진 3. 범지구적 환경문제에 대응한 자원 및 환경대책 추진 4. 미래를 향한 아름다운 산림만들기 추진과 국산 목재 부활 5. 강한 물산업과 풍부하고 활력있는 어촌의 확립	(개혁이라기보다는 시책중점사항 내용)

[표3-5] 일본의 농정예산 개혁(계속)

연도	개혁내용	비고
2009년	1. 국제적인 식량 시정을 감안한 식량 안보 확립 2. 농산 여촌의 활성화 3. 자원 · 환경 대책의 추진 4. 저탄소 사회를 향한 산림 자원의 정비 · 활용과 임업 · 산촌의 재생 5. 장애에 걸쳐서 지속 가능한 강력한 수산업의 확립	(개혁이라기보다는 시책중점사항 내용)
2010년	1. 공익 법인 등의 기금 에 대한 향후 집행 전망 감안한 잔액 면밀한 조사 등 실시 (40개 기금 3,046 억엔 국고 반납) 2. 식량안정공급 특별회계(농업경영 기반강화 계정) 잉여금적립금 일반 회계에 편입(486억엔) 3. 공익 법인 보조금 등에 대해서 낙하산 등의 지적을 근거로 전년도 40% 정도 감소 (108 억엔) 4. 시설비 보조금에 대해 전년도 30% 정도 감소 (328 억엔) 5. 목적과 수단이 유사중복 사업 정리통합 6. 지역의 자주성을 살려 보다 지역의 실정에 맞는 사업 실시 가능하도록 새로운 교부금 제도 창설 7. 공공 사업 중 국가 직할 사업 부담금 제도에 대해 · 유지 관리 부담금, 수익자 부담을 유지하면서 현 부담분 폐지 · 영선 기숙사비 및 인건비 등 사무비용 부담금에서 제외	지역자주전략교부금 창설(1,523억엔)
2011년	1. 호별소득보상제도의 본격 실시 2. 농업생산기반 정비 3. 생산대책의 충실, 강화 4. 농산어촌의 6차산업화대책 5. 식의 안전, 소비자 신뢰확보 대책 6. 기술개발 7. 산림 및 임업대책 8. 수산대책	(개혁이라기보다는 시책중점사항 내용) 호별소득보상제도 본격 적 실시 지역자주전략교부금 5,120억엔
2012년	1. 지속가능한 강한 농업의 실현 2. 6차산업화, 성장산업화, 유통효율화 3. 에너지산업의 농산어촌 자원 활용 촉진 4. 산림 및 임업재생 5. 수산업재생 6. 재난에 강한 농림수산업 인프라 구축 7. 원자력재해 대책의 조치	(개혁이라기보다는 시책중점사항 내용)
2013년	1. 공격적인 농림수산업 전개 2. 신규 취업 및 인재육성 대책 3. 국토강인화대책 4. 기타 추가재정 요구 : 소비 및 안전대책 교부금	(개혁이라기보다는 시책중점사항 내용)
2014년	1. 담당자 농지 집적집약화, 담당자의 육성 등에 의한 구조 개혁의 추진 2. 강한 농림수산업을 위한 기반 만들기 3. 농림수산업 및 식품의 고부가가치화 등의 추진 4. 글로벌 식품시장 획득 5. 경영소득안정대책 및 일본형 직접지불 6. 품목별생산진흥대책 7. 활력있는 농산어촌 구축 8. 식의 안전, 소비자 신뢰확보 9. 새로운 목재수요 창출과 강한 임업만들기 10. 강한 수산업만들기를 위한 종합대책	(개혁이라기보다는 시책중점사항 내용) 일본형직접지불의 등 장 티부처협력사업 확대 제시

자료 : 농림수산물관계예산 주요 포인트 및 중점사항, 연도별, 일본 농림수산물성

○ 일본의 최근 자민당 농정개혁 내용을 보면 2014년부터 새롭게 추가되는
“다면적기능 직불제”가 눈에 띄임([표3-6] 참고)

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원확보 방안

- 기존의 농지·물 보전관리 직불을 재편하여 지역특성에 맞고 다원적 기능을 보상하는 차원의 직불을 신설함으로써 직불제 확대 의지를 표명함

[표3-6] 일본의 자민당 농정개혁 내용

유형	제도	비고
경영안정형 직불제 (현재 개편 예정)	호별소득보상제도 - 쌀소득보상직불제 - 논활용 소득보상직불제 - 밭작물 소득보상직불제 수입보전 직불제	품목횡단적 경영안정대책 중 일부 존속
공익형 직불제	환경보전형 직불제 농지물보전관리 직불제 중산간지역 직불제	
품목별 경영안정대책	전분가격조정제도 사탕가격조정제도	고구마, 감자 대상 사탕무, 사탕수수 대상
일본형 직불제	다면적기능 직불제 신설 (지역정책 차원, 2013.11.26.)	기존 농지물보전관리 직불재편

□ 직불금예산 규모의 변화

- 일본의 경우 농정예산 중 직불금예산이 차지하는 비중을 급격하게 확대하기 시작한 시기는 2010년 이후 민주당 정권 시기로 그 전까지는 10% 미만이었으나 이후 40%수준까지 끌어올리고 있음([표3-7] 참고)
- 농가소득 중 직불금 비중도 2010년 11.2%에서 2012년 현재 13.9% 차지
- 1인당 농림어업GDP 대비 직불금 비중은 2010년 전까지는 5% 미만이었으나 2010년 12.5%, 2011년 13.4%, 2012년 15.6%으로 계속 상승 추세

[표3-7] 일본의 직불금예산 규모 변화

구분	단위	2007	2008	2009	2010	2011	2012
농가소득 중 농업소득 비중	%	24.7%	23.2%	22.8%	26.2%	25.8%	26.0%
농정예산 중 직불금예산 비중	%	2.1%	9.9%	11.0%	34.6%	43.1%	39.6%
농가소득 직불금 비중	%	0.7%	3.7%	4.3%	11.2%	13.5%	13.9%
1인당 직불금 규모	\$	170.6	862.7	995.5	3,250.5	4,065.7	3,828.7
1가구당 직불금 규모	\$	302.8	1,494.2	1,671.6	5,342.8	6,581.3	6,051.5
1ha당 직불금 규모	\$	118.0	565.0	616.2	1,900.2	2,252.6	2,032.3
1인당 농림어업GDP 대비 직불금 비중	%	1.1%	4.7%	4.5%	12.5%	13.4%	15.6%

자료 : FAO STAT, World Bank, IMF, UN, 일본 농림수산업 홈페이지(예산내역, 연도별 보고서 등)

주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산

2. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

□ 직불금예산 자원 배분 현황

- 일본의 직불금예산 자원 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 제도는 소득 안정형으로서 농업자 호별소득보상제도로써 매년 확대 추세, 그 외 논밭 농가경영안정대책을 보완하면서 축소·운영하고 있음([표3-8] 참고)
- 일본의 직불금예산이 본격적으로 집행된 시기는 농업자 호별소득보상제도가 실시된 2010년부터라고 할 수 있고 논밭경영소득안정대책(구 품목 횡단적경영안정대책)과 함께 양대축을 이루면서 2011년 이후부터는 호별 소득보상제도에 집중하고 있음
- 농촌환경 보전형 및 지역개발형 직불인 중산간지역 등 직접지불교부금과 농지·물 보전관리 직접지불교부금도 꾸준히 예산 배분되고 있고 2011년 이후부터 환경보전형농업직접지원대책 등도 실시되고 있음. 일본의 지형 특성 상 산림관리, 환경보전 직접지불제도를 운영하는 것도 특징임

[표3-8] 일본의 직불금예산 세부내역

(단위:백만엔, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
농업자 호별소득보상제도				561,821	800,291	690,070
논밭경영소득안정대책 (=품목횡단적경영안정대책)	3,095	208,670	230,662	233,041	84,226	72,206
중산간지역 등 직접지불교부금	22,146	22,146	23,643	26,474	26,998	25,917
농지·물 보전관리 직접지불교부금	30,286	30,186	27,704	27,275	28,497	24,695
환경보전형농업직접지원대책					4,807	2,644
신규취농종합지원사업 (=청년취농급부농)					2,660	13,575
산림관리, 환경보전 직접지불제도					32,412	31,376
소계 A(직불금예산)	55,527	261,002	282,009	848,611	979,891	860,483
총계 B(농림수산성예산)	2,692,700	2,637,000	2,560,500	2,451,700	2,271,200	2,172,700
A/B (비중)	2.1%	9.9%	11.0%	34.6%	43.1%	39.6%

자료 : 일본 농림수산성 예산 자료, 각연도

주 : 1. 해당국가의 고유예산 내역이므로 원자료 그대로를 소개한다는 의미에서 물가 환산 및 달러통화 기준 환산하지 않음

2. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

4. 주요 특징 및 시사점

□ 주요 특징

- 일본은 식량·농업·농촌 기본계획을 중심으로 한 농정 실시하고 연대별 농업구조정책의 변화는 1960-1980년대 농업생산조직화·농촌지역 활성화 중심에서 1990년대 식료자급률 향상·경영체 육성·체질강화, 2000년대 식료자급률 향상과 더불어 농가소득 및 경영안정 방향으로 전환 중에 있음
- 최근 자민당 농정개혁 발표자료에 의하면 2014년부터 일본형직접지불제인 “다면적기능직불제” 신설 추진 예정으로 소득안정에 집중하려는 의지를 보여주고 있음
- 일본 농정예산 변화의 특징은 초기 과잉농산물 가격지지에 따른 농정예산 대폭 증가 추세였으나 점차 시장개방 타결에 대응한 구조개선 강화, 체질강화와 더불어 농업예산 운영의 효율성을 강조하기 시작
- 특히 일본은 농정예산 효율적 운영을 위한 개혁에 주력하고 있는 양상임. 예를 들면, 비용절감, 지역성 살린 사업 확대, 정책수행평가, 공공사업에서 비공공사업으로의 전환, 부처간 연계협력 확대, 사업의 집중 및 중점화 작업 등을 개혁의 기본방침으로 삼고 있음
- 국가 전체적으로 GDP 대비 예산비중이 축소되고 있는 가운데 농정예산도 농림어업GDP 대비 그 비중이 감소하고 있음
- 이런 중에 2010년 이후 농정예산 중 직불금예산 비중을 급격하게 확대하기 시작하여 과거 10% 미만이었으나 현재 40%수준까지 끌어올리고 있음
- 가장 높은 비중을 차지하는 제도는 소득안정형인 농업자 호별소득보상제도로서 매년 확대 추세, 논밭농가경영안정대책을 보완·운영 중, 그 외 환경보전 및 지역개발형인 중산간지역 직불과 농지·물 보전관리 직불, 산림관리 직불 등을 확대·운영 중에 있음

□ 시사점

- 일본은 한국의 농업생산시스템과 비슷하여 자주 비교국가로서 거론되고 있는데 농정예산의 상대적 측면에서 축소하고 있음은 주요 선진국의 공통적인 현상으로 파악됨
- 일본은 정권이 교체될 때마다 주요 농정목표에 따른 예산배분 현황이 달라지고 있지만 분명한 점은 농정예산 비중이 축소하고 있는 가운데 직불금과 같은 소득안정 측면, 식량안보기능 측면에 초점을 맞춘 제도 운영 확대 추세

- 한정된 예산 내에서 효율적 예산 집행을 계속 강조하고 있는 점은 우리에게 농정예산 재편과 개혁 등에 관해 시사점을 줄 수 있음. 즉, 농정예산의 재편과정을 계속 강조하고 있고 이런 과정에서 재원확보를 통해서 직불금예산을 확보하고 있음에 주목해야 할 것임
- 한정된 예산 내에서 효율적 예산 집행을 계속 강조하고 있는 점은 우리에게 농정예산 재편과 개혁 등에 관해 시사점을 줄 수 있음. 즉, 하드웨어 예산에서 소프트웨어로의 농정예산의 재편과정을 계속 강조하고 있고, 이런 과정에서 재원 확보를 통해서 직불금예산을 확보하고 있음에 주목해야 할 것임
- 기존 정책인 경영안정대책을 점차 축소하면서 호별소득보상제도로 확대하려는 움직임은 소득보전을 위한 직접적인 지원정책 확대, 제도의 단순화·통합화·집중화를 지향하고 있음
- 소득보전 뿐만 아니라 농촌환경 보전형 및 지역개발형 직불과 같은 영역에도 점차 재원배분이 확대되고 있음은 농업구조 및 환경이 비슷한 우리나라에게 시사하는 바가 큼
- 1인당 농림어업GDP 대비 직불금예산 비중을 점차 확대하여 현재의 15% 수준까지 끌어올리는 것 또한 상징적 차원에서 중요하다고 봄

제2절 스위스의 사례

1. 개관

□ 스위스는 4년~5년 주기로 농업정책을 새롭게 수립하여 정책 실시

- 1990년대 시장지향적 중심에서 2000년대 들어서면서 지속가능성, 자원재배분, 직불제의 공익적 기능 강화 중심으로 전환 중에 있음([표3-9] 참고)
- 농정예산 비중은 1990년대 2%수준에서 2010년 이후 2%이하로 하락 추세
- 하지만 농정예산 중 직불금예산 비중을 75~76%수준까지 매년 확대 추세

[표3-9] 스위스의 농정개혁 흐름

구분	농정개혁 착수 (1993-1998)	농업정책 2002 (1999-2003)	농업정책 2007 (2004-2007)	농업정책2011 (2008-2011)	농업정책 2017 (2014-2017)
정책 목표	- 환경보전중시 - 생산비연계 직불도입 - 시장지향적 방향	- 지속가능성 - 농업시장 규제완화 - 환경적 직접지불 - 시장지향	- 시장점유율 확보 - 농업인 역량향상 - 농촌지역 고용유지 - 구조개혁 추진 - 사회정책강화	- 푸드체인 - 경쟁확대 - 자원 재배분	- 새로운 직불제 - 공익적 기능 강화
정책 수단	- 연방정부헌법 명시 - 다원적기능발휘 - 연방농업법제정	- 가격, 판로 보증 폐지 - 낙농시장 개입조직 폐지 - 직접지불 환경보전요인	- 우유할당제폐지 - 육류수입 할당입찰	- 시장지지→ 직접지불 - 수출보조 폐지	- 헌법개정 ('13) - 직불제 개편안 확정
농정 예산 비중	2.6%(95)	2.5%(00)	2.1%(05)	2.0%(10)	1.9%(11&12)
직불 예산 비중		50.2%(99) 58.1%(00)	69.5%(05)	76.4%(10)	76.7%(11) 75.6%(12)
직불제		- 일반직불 - 생태직불	- 일반직불 - 생태직불	- 일반직불 - 생태직불	- 일반직불 - 생태직불

□ 농업 구조와 전반적인 분위기²⁰⁾

- 경작지가 전 국토의 1/4미만이며 농업 인구는 감소하고 경제에서 농업이 차지하는 비중도 지속적으로 낮아지고 있지만 농업 기술의 발달로 생산량은 증가하는 추세(식량 자급자족율은 60% 수준)
- 농업이 스위스 GDP에서 차지하는 비중은 1.5%에 불과하지만 아래 목적 하에 농업은 크게 중시
 - 국토를 농토로 이용하며, 자연환경을 보호, 관리
 - 식량난에 대비하여 자급자족을 위한 품질 좋은 식량을 제공
 - 대도시 인구집중 현상 방지
- 스위스 정부는 유럽연합 등의 반대에도 불구하고 농민의 70% 이상에게 정부보조금을 지불하고 있으며 교육·상담·조언·토지 개량·가격 및 판매 보장·사회보장 조치 등으로 농민을 보호하고 농업을 장려
- 친환경적 농업정책에 힘쓰고 있으며 연방 환경보호국에서 임야 및 토지의 관리, 물과 공기의 청결, 소음 및 쓰레기 처리 등을 감독, 축산 낙농이 큰 비중 차지하며, 치즈, 유아식품, 초콜릿 제조업 등 발달

□ 스위스 모델 선택 배경²¹⁾

- 선진적 농업직불제도를 통해 농업생산 활동의 급격한 쇠퇴 막고 있음
- 농가소득 안정과 함께 농업생산 활동으로부터 부수적으로 창출되는 환경보전, 생태적 경관유지, 인구 분산적 정착이라는 정책 목표 동시에 달성
- UR협상 때부터 농산물 순수입국으로서 농업과 농촌이 가지는 다원적 기능과 소규모 가족농 보호의 중요성 강조해 옴
- 상호준수형 농업직불제는 생태환경 보존을 통한 지속가능한 농업의 기틀을 마련하였고 다원적·공익적 기능에 대한 정당성을 부여하여 국민 공감대를 형성하였다는 시사점 도출 가능하고 부여하는 바가 크다고 하겠음
- 네덜란드 및 뉴질랜드 농정모델은 농업의 존재이유를 국제경쟁력과 수출에서 찾고자 하지만 스위스는 농업농촌의 다원적 기능을 중시, UR협상 때부터 한국, 일본, 노르웨이 등과 더불어 NTC그룹 형성하여 수입국 입장 선두에 서 있는 국가로서 농정모델 검토 필요
- 대내외적 상황과 여건도 우리와 비슷하여 WTO나 FTA 등 시장개방 가속화에 따른 농가 소득안정망 장치 미흡, 낮은 식량자급률, 농업의 환경부

20) 자료 : 외교통상부(2010), 2010 스위스 개황

21) 자료 : 임정빈 외(2011), 스위스와 한국 농업 직불제의 비교 분석, 농업경영·정책연구 vol.38(4), 한국농업정책학회

하가 높고 농가소득 및 경영안정과 함께 농업의 다원적 기능을 제고하기 위한 농업직불제의 확충과 개편이 필요한 시점

2. 농업정책²²⁾

- 스위스 연방의 농업보조 시작시기는 1850년대로서 두 번의 세계대전을 치르면서 극심한 식량부족 해결 위한 농정에서 비롯된 정책 배경
- 높은 관세, 쿼터제, 농산물 수출 보조 등과 같은 정책을 통해 국내 농산물 시장 보호 정책 전개([표3-10] 참고)
 - 농업 불황 타파하고자 제정된 1893년 농업진흥에 관한 연방법에 의해 농업보호 체계 확립

[표3-10] 스위스의 농업정책 변화와 특징

제1단계	제2단계	제3단계	제4단계	제5단계
1993-1998	1999-2003	2004-2007	2008-2011	2014-2017
-	농업정책2002	농업정책2007	농업정책2011	농업정책2017
decoupling 환경보전중시	규제철폐 시장중시,시장지향	규제철폐 경쟁력 사회적지속가능성	푸드체인 경쟁확대 자원재배분	새로운 직접지불제도 공익적기능
생산에서 분리된 직접지불 (decoupling)도입(시장지지에서 직접지불,준수사항) 가격인하 국내세계시장 개방,통합 환경악영향 보조금삭감 수출보조금 폐지 특정 환경서비스(생물다양성 등) 공급 인센티브 국경보호 재검토(WTO대응)	가격과 판로 보증 폐지 낙농시장 개입조직 폐지 직접지불 환경보전 요인	우유할당 폐지 (2009) 육류수입할당 입찰 구조개선과 사회정책 강화	자원 재배분 (시장지지→직접지불) 수출보조금 폐지 시장지지만감(WTO대응) 일률적 경작 지불 차별화(표시, 호칭)	2025년전략 구상

자료 : 1. 이해은 외(2013), 스위스 농업 개황 및 농정 개혁, 한국농촌경제연구원
2. 스위스 연방농업국

- 1910-40년대 제1,2차 세계대전을 겪으면서 강력한 농업보호 정책
- 제1차 세계대전(1914-1918년) 이후 농업보호 본격화 시기

22) 자료 : 이해은 외(2013), 스위스 농업 개황 및 농정 개혁, 한국농촌경제연구원(농정개혁연혁)

- 제1차 세계대전 이전에는 스위스의 곡물자급률 낮아 수입 의존
- 1914년 프랑스 및 독일과 협정 체결해 전시상황에 대비한 식량공급확보
- 1914년 곡물공급 감독하는 부국 설치, 1915년 곡물독점 도입하여 모든 곡물의 매입 보증
- 이런 대책에도 불구하고 전시 중에는 곡물 부족, 1917년 식량 배급 실시
- 육류와 낙농제품에 치우쳐 있었지만 곡물과 채소 생산증가로 방향 전환
- 제1차 세계대전 말 식량부족과 1918년 사회위기는 농업에 대한 대규모 보조금 같은 정부 개입 초래
- 제2차 세계대전(1939-1945년) 시 전시 경제 조치 도입
 - 연방정부는 1차 농산품과 식량 공급에 관한 전시 경제 조치 도입
 - 대내적으로 식량 배급 및 농용지 의무적 경작에 관한 조치 도입
 - 대외적으로 1차 농산품의 공급 확보 위한 다수의 새로운 무역 협정 체결

□ 1940-50년대 전후로 연방정부는 농업보호 정책 계속 실시

- 주요 정책수단으로서 매입보증, 가격조성, 수입제한, 수출보조금 등
- 정책실시 결과 생산성 향상으로 인해 식량자급률은 일관적으로 향상
- 소규모 경영이 존속 가능하게 되고 국토의 균형적인 분산 거주 유지

□ 1950년대 이후 전후 안정화 시기 돌입, 농업정책 성격 변화 시작

- 산악지대 농민에 대한 원조가 중요한 요소로 대두
- 식량비축은 냉전 종결 후 축소되어 현재는 3-4개월분(품목에 따라 상이)

□ 1980년대 이후 농업보호로 인한 생산성 향상, 시장왜곡 결과 초래

- 1980년 후반 이후 대내적으로 국경보호나 시장가격지지 정책으로 인해 버터와 우유의 과잉생산
- 가격지지 비용의 증가, 환경 및 경관에 대한 관행 농업생산법에 대한 비판 시각 고조
- 대농과 소농 간, 평야지대와 산악지대 농가 간 소득분배 불균형 심화
- UR 농업협상을 통해 농업부문에 대해 보호 감축과 시장개방 요구 강화

□ 1990년대부터 농업개혁 착수, 농가소득안정 등을 위한 직불제 강화

- 1992년 곡물, 우유, 육류 등의 가격 인하와, 농가소득안정 및 환경·경관 보전형 농업활성화 위해 농업직불제 강화 등 골자로 하는 농업개혁 착수

- 영농조건이 열악한 지역의 농가소득을 보전하는데 초점맞춘 직불제
- 1993년 생산과 연계되지 않은 새로운 형태의 생태직불(ecological direct payment) 도입
 - 생태계·환경·경관보전에 따른 추가적 노력에 대한 가산적 보상으로 도입
- 이후 스위스의 농업직불제는 소득보전을 목표로 하는 일반직불제와 환경과 생태계 보전을 목표로 하는 공익형 직불제 두 개의 축으로 이뤄짐
 - 일반직불제 : 직접소득보전
 - 공익형직불제 : 생태적 직불제(생태보상직불제, 유기농직불제), 동물복지 직불제(동물친화적 사육과 야외 방목 직불제)
- 1996년에는 다원적 농업이라는 아이디어를 도입, 농업이 국민의 식량 공급하는데 그치지 않고 자연자원을 보존하고 농촌 경관을 유지([표3-11] 참고)

[표3-11] 스위스의 농업직불금 제도 배경

추진시기	추진내용
1990.5	농업발전추진위원회 구성(명칭 불명확)
1992.1	제7차 농업보고
1992.5	EEA협정조인
1992.5	EC가맹신청
1992.12	국민투표에 의한 EEZ협정비준 부결
1993.12	GATT UR(1966-1994년) 농업 합의
1995.1	WTO 설립
1996.6.9.	국민투표에 의한 연방헌법 개정(농업조항) 가결
1996.6.26.	농업정책 2002 정부교서(신농업법안 포함)
1998.4	신 연방농업법 제정과 성립
2002.5	농업정책 2007 정부교서
2006.5	농업정책 2011 정부교서
2013.	농업정책 2017 정부교서

자료 : 1. 平澤明彦(2007), 스위스 農業政策의 對外適應과 國內調整, 농림금융6월
 2. 이혜은 외(2013), 스위스 농업 개황 및 농정 개혁, 한국농촌경제연구원

□ 1993년부터 현재까지 계속 진행되는 단계별 농정개혁

- 1990년 5월 위원회(1987년 설치)에서 최종보고서 준비 및 발간, 1992년 제7차 농업보고에 의해 농정개혁 방향 제시
- 농정개혁 1단계(1993년-1998년)

- 생산으로부터 분리된 직접지불 도입
 - WTO에 대응한 국경보호조의 재편
 - 가격 수준의 인하
 - 1996년 면적과 연계한 직접 지불을 중심으로 하는 정책체계의 법적 기반 확립하기 위하여 연방헌법에 새로운 농업조항(구헌법 제31조의 8) 추가
 - 1998년 연방헌법 개정과 함께 현행 연방농업법 제정(1951년 제정된 구 농업법 등이 뒤섞인 농업관련 법령 총정리, 새로운 농업법으로 단일화)
 - 농정개혁 2단계(1999년-2003년) : 농업정책2002
 - 가격과 판로의 보증 폐지, 우유시장 개혁의 중점
 - 직접지불에 환경보전 요건 도입
 - 국내외 마케팅에 대한 지원 조치 포함
 - 단계의 시작과 함께 새로운 농업법이 적용
 - 농정개혁 3단계(2004년-2007년) : 농업정책2007
 - 우유할당제도의 폐지 결정(2009년)
 - 육류의 수입 할당에 입찰제 도입
 - 2005년 제출한 ‘농업정책2011’ 정부초안에 근거하여 이해관계자와의 합의 결과 전체의 방침에 대해 대체로 승인, 단, 쟁점은 개혁의 속도
 - 2006년 차별화에 의한 부가가치 증진을 위하여 산악과 산악방목의 호칭에 관한 행정명령 제정(11월)
 - 농정개혁 4단계(2008년-2011년) : 농업정책2011
 - WTO 및 DDA 합의를 예측한 수출보조금의 폐지, 시장지지의 반감
 - 국경보호조치와 시장에 대한 직접적인 개입 축소
 - 직접지불에의 재원 재배분(2011년 농업재정규모의 86%차지)
 - 잠시 주춤한 농정개혁(2012년-2013년) : 농업정책2015 부재
 - 원래 4년 단위의 예산과 정책이 예정되어 있었지만 2012년과 2013년 종래의 정책 계속 유지하여 적용
 - 그 이유로는 유럽연합과의 농업부문 FTA 교섭이 원활치 않았고 우유할당폐지 후 혼란 정세가 계속되었고 선거 시기와 맞물려 있었음
 - 농정개혁 5단계(2014년-2017년) : 농업정책2017
 - 안전하면서 경쟁력 있는 식량생산과 공급 보장
 - 자원의 효율적인 이용과 지속가능한 소비 촉진
 - 농업법의 일반원칙 일부 변경(수정 및 추가)
- 연방헌법에 농업의 다원적 기능이 발휘될 수 있도록 권한과 책무 규정²³⁾함과 동시에 이에 대한 보상 규정으로 대표되는 스위스 농정²⁴⁾

- “연방헌법 104조 농업”에서는 식량을 생산할 뿐만 아니라 농업생산 활동과 결합하여 다원적 기능을 발휘한다는 철학을 공식적으로 명문화
- 시장에서 보상하지 않는 이러한 농업의 다원적 기능과 공익적 편익 제공(public utility service)에 대해 농업직불제를 통해 보상하여야 한다고 규정
- 연방헌법 104조 1항은 농업이 시장수요에 맞추어 지속가능한 생산을 하고 이를 통해 농업이 세가지 기능을 할 수 있도록 해야 한다고 규정
 - 식량공급 보장, 천연자원 보전, 농촌경관 유지, 농촌지역 주민분산 정착
- 연방헌법 104조 2항은 농업부문의 자구적 노력에 더하여 연방정부는 자유경제의 원칙에도 불구하고 필요시 토지이용형 농업 지원 의무 규정
- 연방헌법 104조 3항은 농업이 다원적 기능을 수행할 수 있도록 필요한 정책수단을 강구해야 함을 구체적으로 규정([표3-12] 참고)
 - 농업의 다원적 편익(multifunctional service) 제공을 보상하기 위해 생태성과 증명(proof of ecological performance)을 조건으로 직불금을 지급하여 농가소득 보전해야 함
 - 환경적으로 수용가능하며 동물친화적, 자연상태에 가까운 생산방법 장려
 - 농산물과 식품의 원산지 및 품질표시 등에 관한 규정 마련
 - 과도한 농약 및 비료 사용 규제
 - 농업연구와 교육을 장려하고 자산통합을 위한 규정 마련

[표3-12] 스위스의 연방헌법 제104조 농업

3 농업이 다원적 기능을 수행할 수 있도록 필요한 정책수단을 강구해야 함을 규정한다
 a. **생태성과증명**이 제공되는 것을 조건으로 제공되는 서비스에 대한 적절한 보상을 보장하기 위한 직접 지불을 통해 농민의 소득을 보전해야한다
 4 이러한 목적을 위해 그것은 **특정 농업 자금뿐만 아니라 일반 연방 자금을 사용**하여야 한다

- 자료 : 1. FOAG(2009), Swiss Agriculture on the Move : The New Agriculture Act Ten Years on
 2. 임정빈 외(2011), 스위스와 한국 농업 직불제의 비교 분석, 농업경영·정책연구 vol.38(4), 한국 농업정책학회
 3. 임정빈 외(2011), 농업구조 연구시리즈 11 : 다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정(1), 시선집중 GSNJ 제23호, GS&J인스티튜트

- 23) 자료 : 1. FOAG(2009), Swiss Agriculture on the Move : The New Agriculture Act Ten Years on
 2. 임정빈 외(2011), 스위스와 한국 농업 직불제의 비교 분석, 농업경영·정책연구 vol.38(4), 한국농업정책학회
 3. 임정빈 외(2011), 농업구조 연구시리즈 11 : 다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정(1), 시선집중 GSNJ 제23호, GS&J인스티튜트
 24) 자료 : 1. FOAG(2009), Swiss Agriculture on the Move : The New Agriculture Act Ten Years on.
 2. 임정빈 외(2011), 스위스와 한국 농업 직불제의 비교 분석, 농업경영·정책연구 vol.38(4), 한국농업정책학회
 3. 임정빈 외(2011), 농업구조 연구시리즈 11 : 다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정(1), 시선집중 GSNJ 제23호, GS&J인스티튜트

□ 농정개혁의 정량 결과

○ 총괄 측면

- 1991~2005년 동안 농업생산액 약 30% 감소, 순부가가치 60% 감소
- 농업재정 내역도 50%이상이 직접 지불 중심으로 보조금 지급
- 농업경영체수는 1990-2003년에 30% 감소, 경영면적 20ha 이상 계층만이 증가하면서 규모 양극화 현상, 노동생산성 다소 증가
- 농업종사 임금수준은 비농업종사자의 60% 정도, 양자간 소득격차 확대

○ 생산 측면

- 농산물 가격하락으로 생산작목의 전환 진행
- 자급률 저하경향 : 1990/1992년→2002/2004년 순식량자급률 5포인트, 곡물자급률 9포인트 저하
- 1990-2003년 동안 경작지 9% 감소, 목초지로의 전환
- 곡물경작 21% 감소, 사료용 곡물 28% 감소

○ 가격 측면

- 생산자 가격은 인하, 유럽연합의 생산자 가격도 CAP개혁에 의하여 인하되었기 때문에 유럽연합과의 가격차 비율은 크지 않음
- 소비자 가격은 오히려 상승, 가공 및 유통 단계에서의 문제 지적
- 농업 생산 단계에서도 기계나 비료 등 투입 비용은 유럽연합보다 높음

○ 환경 측면

- 준수사항(cross compliance) 도입으로 환경보전요건 내지 유기농업기준을 만족하는 농용지면적의 비율은 0.9%(1990년)에서 97.3%(2003년) 급증
- 농약, 인, 질소 투입량 감소

3. 농정예산 확대 사례²⁵⁾

□ 농정예산의 변화

- 스위스의 국가예산 중 농정예산 비중은 2000년 2.5%에서 점차 축소되어 2012년 1.9%로 떨어짐
- 농림어업GDP대비 농정예산 비중은 2000년 92.3%에서 2012년 90.2%로 하락하고 있으나 그 폭이 매우 미미한 편임
- 이는 국가전체적 상황과 비교 시(국가GDP 대비 국가예산 비중) 2000년 65.3%

25) 자료 : 이해은 외(2013), 스위스 농업 개황 및 농정 개혁, 한국농촌경제연구원

에서 2012년 34.5%로 거의 절반이상이 축소된 것에 비하면 농정예산은 상대적으로 그 비중을 유지하고 있는 것으로 파악됨([표3-13] 참고, [참고3-1])

[표3-13] 스위스의 농정예산 비중 변화

(단위 : %)

구분	2000	2005	2010	2012
국가예산 중 농정예산 비중	2.5%	2.1%	2.0%	1.9%
농림어업GDP 대비 농정예산 비중	92.3%	75.7%	61.8%	90.2%
국가GDP 대비 국가예산 비중	65.3%	50.8%	38.2%	34.5%

주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산

2. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

☐ 농업정책 2011에서의 직접 지불 재원 확보

- 재정규모를 확대할 수 없는 가운데 농가에 대한 보상 우선시
- 사회보장정책 예산을 이용한 가족수당의 확충도 실시

☐ 1970년대 이후 재정규모 확대, 1990년대 농정개혁 이후 직불제 확대 시작

- 재정규모는 90년대에 걸쳐 3배 이상으로 확대, 농정개혁의 시작과 함께 한계점 도달, 시장 지지는 그 이후 점차 감소
- 농정개혁 1단계부터 직접 지불이 차지하는 비율은 일관적으로 확대 시작하여 단숨에 50% 이상 상회
- 개혁 시작 이후부터는 전체 농업재정 규모 거의 유지하나 2011년 농업재정에서 직접지불 비중은 86%, 시장지지 비중은 9% 차지

☐ 직불금예산 규모의 변화

- 스위스의 농정예산 중 직불금예산 비중은 2000년 58.1%에서 이후 계속 확대하여 2005년 69.5%, 2010년 76.4%, 2012년 75.6%로 꾸준히 증가 추세
- 농가소득 중 직불금 비중도 2000년 37.9%에서 2012년 현재 61.6% 차지하고 있는데 농가소득 중 농업소득 비중에서 보다시피 2010년 이후 마이너스 비중을 보이고 있을만큼 상황이 열악하였기 때문인 것으로 보임
- 1인당 농림어업GDP 대비 직불금 비중은 2010년 53.6%에서 증감을 반복하기는 했지만 2012년 현재 70% 수준에 육박하고 있음([표3-14] 참고)

[표3-14] 스위스의 직불금예산 규모 변화

(단위 : %, \$)

구분	단위	2000	2005	2010	2012
농가소득 중 농업소득 비중	%	25.3%	3.2%	-10.0%	-12.5%
농정예산 중 직불금예산 비중	%	58.1%	69.5%	76.4%	75.6%
농가소득 중 직불금 비중	%	37.9%	52.7%	59.5%	61.6%
1인당 직불금 규모	\$	5,439.0	6,681.9	7,626.8	7,823.7
1가구당 직불금 규모	\$	35,855.5	44,317.3	49,455.3	51,581.9
1ha당 직불금 규모	\$	5,787.5	6,527.3	6,809.0	6,806.8
1인당 농림어업GDP 대비 직불금 비중	%	53.6%	52.6%	47.2%	68.2%

자료 : FAO STAT, World Bank, IMF, UN, 스위스 농업부처 홈페이지(예산내역, 연도별 보고서 등)

주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산

2. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

□ 직불금예산 재원 배분 현황

- 스위스의 직불제는 크게 두가지로 나뉘는데 2000년 농정예산 중 직불금 예산 비중이 58.1%에서 2012년 75.6%로 확대([표3-15] 참고)
- 일반직접지불과 생태직접지불 중에서 일반직접지불 예산규모는 정체하는 반면 생태직접지불 예산규모는 조금씩 확대 추세. 즉, 일반직접지불과 생태직접지불인데 일반직접지불 비중이 2000년 기준 84%에서 매년 조금씩 축소하여 약 80% 미만으로 떨어졌음

[표3-15] 스위스의 직불금예산 세부내역

(단위 : 1,000CHF, %)

구분	2000	2005	2010	2011	2012
일반직접지불	1,803,658	1,999,606	2,201,118	2,192,112	2,163,287
생태직접지불	361,309	506,895	597,955	618,037	640,858
소계 A(직불금예산)	2,164,967	2,506,501	2,799,073	2,810,149	2,804,145
총계 B(농정예산)	3,727,000	3,608,000	3,666,000	3,663,000	3,711,000
A/B (비중)	58.1%	69.5%	76.4%	76.7%	75.6%

자료 : 스위스 Agrarbericht 예산 자료, 각연도

주 : 1. 해당국가의 고유예산 내역이므로 원자료 그대로를 소개한다는 의미에서 물가 환산 및 달러통화 기준 환산하지 않음

2. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

※ [참고3-1] 스위스의 정책발전과 농정예산(OECD(2013))

■ 농업지지의 발전

직불제 내에서 일반면적/두수지불이 가장 큰 비중을 차지하고 있지만, 환경과 동물복지에 초점을 맞춘 지불의 비중이 점차 증가하고 있음

■ 정책의 발전 : 주요 정책수단

2012-13 국내정책발전은 총 지불 중 78%가 일반직불

- 22%가 생태직불(2011년 3.3%, 2012년 2.1% 증가)
- 일반직불: 면적당/두수당 지불
- 생태직불: 면적당/두수당 지불, 상호준수조건보다 자발적으로 더 엄격한 영농관행을 적용하는 농민 대상, 동물복지지불 포함됨
- PSE 중 직불의 비중은 점차 증가하여 2010-12에는 64%를 차지

① AP 2008-2013

- 시장가격지지 예산지출을 30% 추가로 감축한 것이 특징
- 감축한 예산은 직불로 이전시킴
- 1차농산물에 대한 모든 수출보조는 2010년 1월까지 철폐(가공품은 유지)

② AP 2014-17

- 직불제 체계의 개편: 다양한 정책목표에 타게팅
- 면적지불을 줄이고 이를 특정 목적 관련 지불로 재할당함
- 직불예산규모는 거의 동일함

자료 : OECD(2013), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation, pp.258-264

4. 주요 특징 및 시사점

□ 주요 특징

- 스위스는 농가소득 대비 농업소득 비중이 -10%를 가리킬 정도 농업활동을 통한 소득구조는 매우 취약한 상황이지만 선진적인 농업직불제도를 통해 농업생산 활동의 급격한 쇠퇴를 방지하고 있는 중
- 협의의 소득안정형 직불금 중심에서 벗어나 점차 농업농촌의 공익적·다원적 기능을 중요시하는 광의의 직불금으로 이동하고 있음
- 연방헌법 104조에 농업이 식량생산 뿐 아니라 다원적 기능을 발휘한다는 철학 하에 직불제를 통한 보상을 공식적으로 명문화한 것은 주목할 만함
- 농정개혁 과정을 살펴보면 1단계, 2단계는 시장 가격지지 개혁에 방점을 두고 진행하면서 2000년 중반 들어서면서 본격적으로 직불에 의한 자원 재배분을 논의하기 시작함
- 물론 주요 선진국과 마찬가지로 스위스도 국가예산 대비 농정예산 비중은 2% 미만인 상황으로 상대적 비중이 축소하고 있는 상황은 동일하지만 직불금 비중을 높여나가고 있다는 내용 측면이 중요함

- 농정예산 중 직불금예산 비중을 75%이상 끌어올리고 농가소득 대비 직불금 비중도 60%이상을 상회, 1인당 농림어업GDP 대비 직불금 비중도 68%에 육박하는 등 다른 국가의 상황과는 매우 공격적인 태세를 취하고 있음
- 2014년부터 적용될 새로운 직불제에서는 헌법 104조에서 명시한 농업의 사회적 기능에 좀 더 명확하게 부합하도록 일반직불을 공익적 직불로 재분류하여 직불의 종류를 세분화하고 있다는 점을 주목할 필요가 있음

□ 시사점

- 스위스는 농정예산 확대라는 과정을 통해서 직불금 재원을 확보하고 있는 사례이지만 농정예산 중 직불금예산 비중이 75%이상을 육박하고 있는 것은 모든 국가에 적용될 만큼 모델화가 불가능하고 특수한 사례인 만큼 조심스러운 접근 필요함
- 일례로 스위스는 모든 성인 월 300만 원 보장법을 국민투표로 발의하여 진행 중에 있는 국가로 국민들의 특수성, 기본철학을 엿볼 수 있는 대목임([참고3-2] 자료)
- 4~5년 주기의 농업정책 비전을 수립하고 최근에는 연방헌법 농업정책 분야 중 농업의 다원적 기능과 이에 대한 보상 규정을 명시하고 있을 만큼 농정예산 확대를 통한 직불금 재원확보에 관심이 매우 높은 국가
- 전체적인 농정예산 비중이 축소하고 있는 가운데 직불금예산 비중을 확대하고 있다는 것, 직불금농정예산이 농가소득의 70~80%를 차지한다는 것은 그만큼 정책목표가 확고하고 의지를 반영하고 있음에 주목할 필요
- 소득안정형이라는 협의의 직불금 개념을 벗어나 국민 공감대를 얻기 위해서는 농업·농촌의 공익적 기능 보상 차원이라는 광의의 직불금 개념으로 점차 확대해 가고 있음은 주목해야 할 것임

※ [참고3-2] ‘모든 성인 월 300만 원’ 보장법, 스위스 국민투표 부친다

12만명 서명으로 법안 ‘국민 발의’, 생계 가능 소득 보장 세계 첫 시도, 앞으로 2년 안에 국민투표로 결정, 유럽 파장

스위스에서 모든 성인에게 기본소득을 보장하는 방안을 담은 국민발의 법안이 의회에 제출돼 국민투표에 부쳐지게 됐다. 기본소득은 취업 여부나 소득 수준 등에 관계없이 전 국민에게 최소한의 생활이 가능한 수준의 소득을 국가가 지급하는 제도임

<로이터> 통신은 4일 “지난해 4월부터 서명작업을 벌여온 스위스 시민사회가 12만명 이상의 서명을 받은 기본소득 도입을 위한 국민발의안을 스위스 연방의회에 제출했다”며 “정부가 성인인 스위스 국민 모두에게 한달 2500스위스프랑(약 2800달러·약 297만원)의 기본소득을 지급하는 게 법안의 뼈대”라고 보도했음. <에이피>(AP) 통신 등은 “2011년을 기준으로 미국 노동자 월 평균 임금은 세전 3769달러, 식품·서비스업 노동자의 월 평균 임금은 세전 1785달러에 그친다”고 전했다

2008년 금융위기 이후 전세계적으로 소득불평등이 심화하면서 유럽 각국을 중심으로 기본소득 도입 논의가 활발했지만, 실제 입법 단계까지 나아간 것은 스위스가 사상 처음임. 더구나 이번에 발의된 법안은 생계가 가능한 수준의 금액을 기본소득으로 지급하도록 정해, 최저임금의 5% 남짓한 수준의 기본소득 제도를 제한적으로 도입한 브라질·쿠바 등 일부 국가의 ‘실험’과는 차원이 다름

앞서 스위스는 지난 3월 국민투표를 통해, 기업 경영자의 상여금을 주주들의 직접 투표를 통해 정하도록 하는 내용을 뼈대로 한 경영자 임금 제한법을 도입함. 오는 11월24일엔 기업 최고경영자의 월급이 해당 기업내 최저임금 노동자의 연봉 수준을 넘지 못하도록 하는 이른바 ‘1대 12 법안’에 대한 국민투표가 예정돼 있다. 기본소득 도입 운동은 소득 불평등을 줄이기 위한 스위스식 노력의 결정판인 셈

이런 스위스의 움직임은 유럽 전역에서 파장을 일으킬 것으로 보임. 이미 유럽 차원에서 기본소득 제도를 도입할 것을 유럽연합(EU) 집행위원회에 촉구하는데 필요한 100만명 서명받기 운동이 19개국에서 벌어지고 있기 때문이다. 인터넷 대안언론 <커먼드림스>는 5일 ‘기본소득 일반화 운동’ 창립자인 시민운동가 에노 슈미트의 말을 따 “심각해져만 가는 소득 불평등에 대한 대중적 분노를 직시할 시점이 됐다”며 “아무리 싫더라도 이젠 정치권에서 기본소득 도입에 대해 진지한 토론이 이뤄져야 한다”고 전함

자료 : 한겨레신문(2013.10.06.)

제3절 유럽연합의 사례

1. 개관²⁶⁾²⁷⁾²⁸⁾

- 유럽연합은 2003년 CAP개혁을 계기로 농업직불금 제도 강화([표3-16] 참고)
- 1990년대까지는 경쟁력지향, 생산성 증대를 목표로 가격지지 중심의 정책을 전개했으나 2000년대 이후 지속가능성 방향으로 전환하는 추세 보임
 - 유럽연합의 농정예산은 1990년대 50%대 수준에서 2000년대 40%대 수준
 - 이 중 직불금예산 비중은 2003년 CAP개혁을 계기로 70%대 수준을 유지

[표3-16] 유럽연합의 농정개혁 흐름

구분	농정개혁 착수 (1993-1998)	농업정책 2002 (1999-2003)	농업정책 2007 (2004-2007)	농업정책2011 (2008-2011)	농업정책 2017 (2014-2017)
정책 성격	- 경쟁력 지향 - 생산성 증대	- 경쟁력 지향 (가격 지지→ 소득지지) - 지속가능성	- 경쟁력 지향 - 지속가능성	- 경쟁력 지향 - 지속가능성	- 지속가능성
정책 목표	- 과잉생산 - 지출폭증 - 국제마찰 - 구조수단	- 과잉감소 - 환경보전 - 소득안정 - 재정안정	- 개혁가속화 - 경쟁력강화 - 농촌발전	- 시장지향성 - 소비자지향 - 환경보전 - 제도단순화 - WTO합치성	- 2003 CAP개혁 강화 - 새로운 도전 - 위험관리
정책 수단		- 가격보조 감축 - 면적, 사육두수 기준의 농가 직접지불 도입	- 가격보조 추가감축 - 직접지불 확충 - 다원적 기능 연계농촌개발, 환경강화	- 생산비연계직불 단계적 감소 - 농촌개발정책 예산 증가	
농정 예산 비중	53.0%(95)	53.8%(00)	46.6%(05)	42.1%(10) 41.4%(11)	40.6%(12)
직불 예산 비중	-	68%(01)	70.8%(05)	73.1%(10) 79.5%(11)	79.7%(12)
직불제	- 환경농업직불 (85)	- 소득보상직불 (92) - 의무적 휴경제도입		- 경영단위직불SPS	- 농촌개발정책 - 농촌환경직불 - 조건불리지역직불

26) 주 : CAP은 Common Agricultural Policy의 약자로서 “공동농업정책” 이라고 칭하도록 함

27) 자료 : 1. 일본 유럽연합 MAG(<http://eumag.jp/feature/b0912/>)

2. 일본 농림수산성(http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_seisaku/유럽연합.html#1)

28) 주 : 2004년 이후의 유럽연합의 CAP동향에 대해서 자세한 내용은 부록을 참고하기 바람

2. 농업정책

□ 시대적 배경에 따른 녹색 선언문, 농정 변화, CAP 본격 시행

- 본격적인 유럽연합 CAP정책 근간인 녹색 선언문은 농업경쟁력 제고, 효율적인 소득보전 조치 정착, WTO협상의 대응, 농업예산의 절감, 유럽연합회원국 확대 대비, 환경 및 식품안전 등 비농업계 관심 사항을 반영
- 이에 따라 CAP은 각 회원국에서 준수하는 농업정책이 보호주의 성격이 강하고 일반적인 시장의 설립, 생산 증강을 도모하기 위해서는 역내에서의 조정이 필요하다는 생각에서 출발하여 1962년 도입([표3-17] 참고)
- 1962년 도입 이후 다양한 개혁이 이루어지고 있는데 처음 실시한 배경에는 다음과 같은 요인 작용
 - 유럽연합 회원국 확대 및 가격·소득 정책 관련 재정 지출의 증대에 의한 재정 부담의 증대
 - WTO 규칙에서의 공동대응:농업 협상과 관련하여 AMS 삭감이나 푸른 정책에서 자리 매김되고 있는 직접지불에서 녹색 정책으로 이동 필요
 - 환경 보전에 대한 필요
- 이후 1992년, 2000년, 2003년, 2009년 정책의 재검토 계속 실시 중

[표3-17] 유럽연합의 녹색(Green Paper)²⁹⁾ 개요

- 가격지지 억제를 통해 농산물 과잉생산을 해소, 가격인하로 인한 소득손실을 단기적으로 완화하기 위해 직접소득 보조 정책 도입
- 환경보호 및 지역경관 유지라는 농업의 역할 강화
- 농촌지역개발을 통한 농업부문의 새로운 고용창출과 농외취업 기업 제공을 통한 이농억제 필요성 제시
- 효율주의적 농정이념이 약화되고 지역주의와 환경주의 이념이 강화되는 방향으로 유럽연합농정이 전환되고 있음을 보여주는 것

29) 자료 : 1. 유럽연합(1985), Commission of the 유럽연합ropean Communities : Perspectives for the Common Agricultural Policy, COM(85) 333 final, Communication of the Commission to the Council and the Parliament

2. 박진도(2005), WTO체제와 농정개혁, 한울아카데미 784, 도서출판 한울

주 : 1. 녹색(green paper)란 유럽연합 집행위원회에서 특정주제에 대한 토론과 협의를 촉진하기 위하여 발표하는 토의문서로 관련 이슈에 대한 광범위한 구상을 담고 있으며 이에 대한 이해관계인의 의견을 구하고 있다. 일반적으로 녹색 발표 이후 이해관계인의 의견을 수렴한 후 정식 정책 제안 뒤따른다(주유럽연합대표부, 2008)

2. 녹색 원문번역본은 부록에 있으므로 참고하기 바람

□ 유럽연합³⁰⁾의 공동농업정책(CAP) 개요와 정책 배경

- 유럽연합 회원국들이 권한을 분담하는 공동농업정책(CAP)은 유럽연합에서 회원국 28개국(2013년 기준)에서 공통적으로 준수하는 농업정책임
- 유럽연합의 농업은 유럽 연합 (유럽연합)과 그 회원국이 권한을 분담하는 정책 분야로서 회원국 대표들이 모여 유럽연합 수준에서 결정하여 일반 정책을 각 회원국이 실시하는 구조
- CAP은 각 회원국에서 준수하는 농업정책이 보호주의 성격이 강하고 일반적인 시장의 설립, 생산 증강을 도모하기 위해서는 역내에서의 조정이 필요하다는 생각에서 출발하여 1962년 도입([표3-18] 참고)
- CAP은 첫째, 농업인의 소득을 보장하기 위해 가격·소득 정책, 둘째, 유럽연합 회원국 간·지역간 경제력과 생산 조건 등의 격차를 시정하기 위한 농촌 개발 정책의 두 개 기둥과 수출 보조금 공통 관세 등으로 구성
- 일반 정책은 단일 시장에서 공급·가격을 안정시키고 보조금의 상승으로 거출이 부풀어 오르는 것을 피하는 것을 가능하게 함. 유럽연합은 현재 기후 변화에 대응 한 환경 보호와 세계화에 따른 농가 지원 등 최근 이슈를 고려하여 차기 예산 틀을 전에 CAP의 현대화, 단순화 등 재검토 진행

[표3-18] 유럽연합의 공동농업정책(CAP) 내용

구분	항목	내용
CAP 1축 (가격 및 소득 지지 정책)	가격지지 (최저가 보장)	작물별로 지지 가격을 결정하고 시장 가격이 그 이하로 떨어질 때 유럽연합 회원국의 기관이 지원 지역에서 각자 실시 · 대상 작물 : 밀, 보리, 옥수수, 콩, 쇠고기, 유제품 등
	직접 지불 (농업인의 소득 보장)	1992 년에, 가격지지 제도의지지 가격 인하에 의한 농업인의 소득 감소를 보전하기 위해 농업인에 직접 지불 실시

30) 주 : 다른 국가와 달리 28개국의 연합체인 유럽연합의 농림수산업 특징을 살펴볼 필요가 있기 때문에 소개하기로 한다(자료 : 일본 농림수산성)

- 원래 회원국은 6개국이었으나 1995년까지 15개국으로 확대, 2004년 동유럽 10개국 합류, 2007년에 불가리아와 루마니아 합류, 2013년 7월에 크로아티아가 더해져 현재 28개국
- 유럽연합은 미국과 대등한 농업 국가(지역)이며 주로 가족경영 농업방식
- 북극 지역에서 지중해 연안까지 남북으로 갈라진 지형을 반영하여 올리브에서 귀리까지 다양한 품목의 농산물이 생산되고 있는 것이 특징
- 유럽연합의 농지 면적은 회원국 전체 국토 면적의 약 43 %를 차지하고 있지만, 해마다 감소 경향
- 대 세계 비율로 보면, 초원 비율이 낮은 반면 경지 면적의 비율이 높고 과수원 등과 영년작물 재배비율도 상대적으로 높은 것이 특징
- 유럽연합에서 축산은 중요한 지위를 차지, 농업 생산액에서 차지하는 축산 비율은 39.7%(2011년 유럽연합 27)
- 유럽연합 28개국의 평균 경영 면적은 14.2ha (2010년)에서 최대는 체코 (152.1ha), 최소 몰타 (0.9ha)과 나라마다 편차가 있음

[표3-18] 유럽연합의 공동농업정책(CAP) 내용 (계속)

구분	항목	내용
CAP 1축 (가격 및 소득 지지 정책)	직접 지불 (농업인의 소득 보장)	직접 지불은 도입 당초 품목마다 정해진 급여를 기초로, 면적 등에 따라 지급되고 있었지만 2003년 개혁 이후에는 직접 지불의 대부분을 생산 및 분리 (감 링), 과거 결제 실적에 따라 지급 금액을 결정하는, 품목에 의하지 않는 단일 직접 지불로 전환 중 직접 지불을 수급하기 위해서는 농업인은 경작 (감반)과 환경 · 토양 보전 등에 관한 공통 준수 사항 (크로스 준수) 등의 조건 충족 · 대상 작물 : 밀, 보리, 옥수수, 콩, 쇠고기, 우유 등
CAP 2축 (농촌개발정책)	조건불리 지역대책	산악 지역의 조건 불리 지역에서 농업의 생존을 보장하고 최소한의 인구 수준의 유지 및 경관의 보전 도모하기 위해 농지 면적에 따라 보조금 지급 · 대상 지역 : 산악 지역 일반 조건 불리 지역 특수 핸디캡 지역 · 대상 농가 : 3ha (남유럽 국가들은 2ha) 이상의 농지가 있고 5 년 이상 농업 활동 계속 하고 있는 농가
	농업환경대책	환경 부하의 경감, 경관 보호 등에 이바지 농법을 추진하기 위해 다음 농법을 최소 5 년간 실시 농업인에게 보조금 지급 · 환경, 경관자연 환경, 토양 등 보호 및 향상과 양립하는 같은 농지 이용법 · 환경에 바람직한 조방적인 농법 집계 순위가 낮은 목초 경영 시스템 · 고급 자연적인 가치가 위협 받고 있는 농업 환경 보전 · 농지의 경관과 역사적 특징 유지 · 환경 보전적인 농법 (환경 계획)의 이용

자료 : 일본 농림수산성(해외 농업정보)

□ 정책 특징 및 패러다임의 변화

- CAP은 석탄철강 부문의 공통 정책에 따라 책정된 1957년 유럽 경제 공동체 (EEC) 설립 조약 (로마 조약 제 39 조, 현행 제 33 조) 목적, 원칙, 방법이 정해져 있음
- 1962년 제2차 세계대전 이후 당시 주요 목적은 유럽 사람들에게 충분한 음식 안정적으로 공급하기 위한 CAP태동
- 1970년대 이후 농산물 과잉 생산을 조장하는 정책으로 진화, 1980년대에 과잉 생산과 무역 마찰 등의 문제가 현저하게 대두, 1990년대 초부터 수차례에 걸쳐 가격지지 및 보조금 제도의 개혁이 이루어져오고 시장지향적인 방향으로의 개혁 시작
- 현재 당초의 목적은 변하지 않지만 시대의 변천과 함께 다른 목적이 추가되어 변화해 옴. 즉, 기후 변화 완화와 자연 자원의 지속적 이용에 완수 농업의 역할에 중점을 두는 것을 허용
- 현재 유럽연합은 CAP의 반세기를 계기로 2013년을 향한 정책재검토 실시
- 최근에 이르기까지 CAP개혁의 방향은 정부가 가격기구에 직접 개입하는 시장관리정책 비중 감소, 농가소득 지원 및 농촌개발 지원정책 비중 증가

- 즉, 역사적으로 CAP은 대외여건에 따라 패러다임을 변경해 오면서 전개
- CAP의 목적 중 하나는 농민의 생활을 보장하고 소비자에게 안전한 식품을 합리적인 가격에 안정적으로 공급
- 역외로부터의 농산물 수입에 변동 과징금을 부과함으로써 싼 수입 상품의 유입을 방지하고 역내 농산물에 대해서는 시장 가격이 하락해도 개입 가격으로 구매 지원하여 최저 가격을 보장
- 최근 유럽연합 농정중점 과제는 Agenda개혁을 중심으로 움직임([표3-19] 참고)

[표3-19] 유럽연합의 공동농업정책(CAP) 변화와 특징

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



구분		1992년 개혁	1999년 개혁	2003년 개혁
적용시기		1992-1999년	2000-2006(당초) 2002년 MTR제시	2004-2013년 단일직불(SPS) 은 2005-2007년부터 시행
개입가격 감축		곡물 -30% 쇠고기 -15%	곡물 -15% 쇠고기 -20%	곡물 0% (호밀폐지, 쌀 -50%)
직접지불		가격감축분의 100%	가격감축분의 50%	SPS 도입
비연계성	투입	부분적 : 면적당, 가축두수 당 지급	부분적 : 면적당, 가축두수 당 지급	농가단위로 산출하여 면적 기준 전환
	산출	약함 : 곡물,유지작물, 천수 답,관개지, 가축별 구분	1992년에 비해 조금 변화	강함: 생산 형태와 독립된 지급
대농에 대한 지급제한		-	회원국 주도	유럽연합수준 (2007년부터 5%감액)
상호준수 (Cross-compliance)		-	회원국 주도	유럽연합수준
휴경(Set-aside)		10%	10%	10%
농업환경조치(AEM)		예산의 4%	예산의 10%	예산의 20%

자료 : 1. Jacquet(2003)

2. 임송수(2003), 주요 선진국의 농정:유럽연합의 농업문제와 CAP 개혁, 한국농촌경제연구원

3. European Commission(2009) Agricultural Policy Briefs no.1

□ 1957년 로마조약의 체결로 유럽경제공동체(EEC) 구성

- 제2차 세계대전 이후 유럽 경제의 복구과정 해결, 주요 정책과제 대두
- 중요정책과제로서 (1) 식량의 안정적인 생산문제 해결과제(절대적으로 중요), (2) 농촌에서 도시로의 급속한 인구이동 문제 해결을 위해 농촌지역에 안정적인 인구 유지를 위한 농촌의 안정적 소득보장 과제
- EEC 탄생시킨 로마 조약 중 농업정책과 관련된 규정, CAP 태동을 위한 법적 기반 마련
 - 기술진보 촉진, 농업생산의 합리적 발전, 노동력의 적절한 활용 통한 농업생산성 향상
 - 농업종사자의 소득 증대를 통한 적절한 생활수준 보장
 - 농산물 시장의 안정화
 - 농산물 공급에 대한 접근 가능성 확대
 - 소비자에 대한 합리적인 가격으로의 식량 공급

□ 1962년 CAP의 태동과 1970-1980년대 농산물 과잉생산

- 정책 목표는 농업인들에게 적정한 농산물 가격 보장
- 정책 수단으로 농산물 가격지지 정책과 수출보조금 정책
- 정책 실행결과로 1차적 목표인 식량안보는 달성했으나 농산물 과잉 생산 조장하는 정책으로 진화, 농산물 수급 불균형 심화, 농정예산 지출증가
- 국제 사회에서 유럽연합은 과도한 농업보호정책국가로 낙인, 비판받음

□ 1992년대 농산물 가격지지 정책에서 농업인 소득지지 정책으로 전환

- 1990년대 초에 시장 지향적인 방향으로 본격적 개혁(MacSharry)시작
- 핵심내용 : 농산물 지원(product support)에서 농업인 지원(producer support)으로의 패러다임 전환

□ 2000년대 직불금 제도와 농산물 생산과 비연계성, 농촌지역개발 정책 강화

- 농촌에서의 공공재 적인 농업인의 경제활동(농촌 경관 보존, 환경 보존, 동물 복지 등)에 지원([표3-20] 참고)
- 2007년 유럽연합 농가인구는 회원국 가입수가 늘면서 두배로 증가

[표3-20] 유럽연합의 공동농업정책(CAP)중 농업직불금 제도 배경

추진시기	시대적 배경 및 농정 추진내용
1957년 로마조약 EEC탄생	법적기반 : EEC탄생시킨 로마조약 중 농업관련 규정(농업생산성 향상, 소득증대를 통한 적절한 생활수준 보장, 농산물 시장 안정화, 농산물 공급 접근 가능성 확대, 합리적인 가격으로 소비자에게 식량 공급) 의의 및 중요성 : 유럽연합의 CAP 태동 위한 법적 기반 마련
1960년대	정책배경 : 식량안보, 1960년 중반부터 CAP도입하여 가격보조를 통한 식량자급률 확대 추구, 1962년 CAP태동 정책목표 : 농업인들에게 적절한 농산물 가격을 보장해 주는 것 정책수단 : 주요 농산물 가격지지 정책, 수출보조금 정책 정책결과 : 농산물 과잉
1970년대	배경 : 농산물 과잉생산으로 수급불균형 심화, 유럽연합의 농업예산 점차 증가 정책 : 밀 순수출국으로 변모, 보조로 인해 잉여농산물 수출 주력
1980년대	배경 : 국제사회에서 유럽연합이 과도한 농업보호국가라고 공격(미국), 시장 수요에 맞는 농업생산 조정 정책 논의되기 시작 정책 : 1984년 우유쿼터제도 도입, 1988년 휴경제도 도입 → 과잉생산 억제 조치
1990년대	배경 : UR협정, 가격보조 감축은 국제가격과 국내가격 격차를 줄여 수출보조 부담 경감 정책1 : 1992년 농정개혁 단행(가격보조 낮추는 대신 면적이나 사육두수 기준의 보상 직접지불 도입, 농가소득을 직접 목표로 하는 직접지불 시대로 전환) · 핵심내용 : 농산물 가격지지(product support)에서 농업인 소득지지(producer support)로 패러다임 전환 · 정책명 : 농가 직접지불금 정책(direct payment) · 곡물, 쇠고기 등 정부의 개입가격/지지가격 인하 (곡물은 3년간 29% 할인), 지원 가격 인하의 보상 조치로서 직접 지불 도입 정책2 : 1999년 농정개혁 단행(가격보조 추가 감축, 직접지불 확충, 다원적 기능과 연계한 농촌개발 및 환경 조치 강화)
2000년대	2003년 농정개혁 단행 - 특정 작물 생산이나 가격과 연계되지 않은 단일직불(SFP) 도입 - 보상직불 대상 농산물을 단일직불로 통합해 일관된 보조체계 갖추 2009년 농정점검 통해 추가개혁 조치
Agenda 2000 개혁 (2000년 ~ 2003년)	개혁성격 : 더욱 시장지향적 개혁 핵심내용 : 농가직불금 제도와 농산물 생산과의 연계성 차단(지원 가격 인하 (작물은 2년간 15% 할인)과 직접 지불 인상), 농촌 개발 정책의 강화(CAP의 제2정책 지주로서 강조) 주요특징 : 부대조건 준수(cross compliance)

[표3-20] 유럽연합의 공동농업정책(CAP)중 농업직불금 제도 배경(계속)

추진시기	시대적 배경 및 농정 추진내용
2003년 CAP 개혁 (2004년부터 순차 도입)	직접 지불의 대부분을 생산 및 분리 (디커플링) 단계적으로 감소. 삭감분은 농촌 개발 정책의 예산에 시프트 (모듈레이션). 쌀, 낙농품의지지 가격 인하.
건강 검진 (2009년)	디커플링의 촉진과 모듈레이션 비율 확대 원유 생산 쿼터 및 경작 제도 폐지 등 시장 관리 정책의 재검토 기후 변화, 에너지 등 새로운 도전에 대응
2010년	10월 : 유럽연합예산수정, 농촌진흥정책은 유럽2020전략으로 대응 11월 : 유럽위원회가 [2020년을 향한 CAP] 제안
2011년	6월 : 유럽위원회가 유럽2020을 위한 예산 발표 10월 : 유럽위원회가 초기CAP 규칙제출
2012년	9월 : 유럽위원회 개혁안에 대응, 유럽의회에서 논의

자료 : 1. 일본 농림수산성(해외 농업정보)
2. 이상만(2012)
3. 일본 농림수산성 및 유럽연합 홈페이지(그림 다시 참고)
4. 임송수(2003), 주요 선진국의 농정 : 농정개혁의 정의와 미국, 유럽연합에서의 전개과정, 한국 농촌경제연구원

3. 예산의 통합운영 사례

□ 농정예산 개혁의 배경으로 CAP에 대한 비판과 비농업계와의 마찰³¹⁾

- 납세자나 소비자의 높은 비용부담, 보조 분배의 형평성 부족, 사회관심사항에 대한 지출 결여, 외국의 비판, 행정단순화의 요구, 정책성과에 따른 예산배분의 공정성 부족 등으로 요약됨(Defra, 2005)
 - CAP비용으로 4인 가족의 평균 가정 기준으로 연간 950유로, 이 중 환경 목적으로 쓰이는 몫은 20유로에 불과
 - CAP비용의 절반 정도가 가격보조, 이 가운데 10% 가량만이 농가로 돌아가고 나머지는 농지가격, 농자재에 자본화되거나 효율상실
 - CAP개혁은 농업의존도가 높은 개도국에 커다란 혜택을 줄 것임
- 이런 비판 속에서 CAP의 시장보조 프로그램을 모두 폐지하고 농촌개발 보조 중심으로 재편해야 한다는 일부 의견 제안됨

31) 자료 : 주요 선진국의 농정 : 유럽연합의 농업문제와 CAP 개혁, 한국농촌경제연구원

□ CAP의 축별 예산구성

- CAP의 1축 : 농가의 소득 보조(지지 가격과 직접 지불 통해 소득 수준 유지) 및 시장 시책 (매입 개입과 수출 보조금)
 - 예산 수립의 배경은 농업 종사자의 노동 시간은 길고 생산 비용이 농업 수입을 웃도는 것도 적지 않고 투자해도 회수는 몇 달에서 몇 년이 걸릴 때문에 양질의 농산물을 생산해서 세계 시장에서 가격 면에서 불리
 - 필요성은 유럽연합 농가의 경쟁력을 높이기 위해서는 농지를 관리하고 환경과 동물 복지, 식품 안전 기준을 충족 농가의 소득 보조가 필수적
 - 1992년 개혁 이후 CAP의 재정은 크게 변화하고 가격지지와 수출 보조금에 대한 재정 지출 감소, 직접 지불에 대한 지출 증대
 - 2003년 이후 직접 지불의 대부분을 생산에서 이유함으로써 지출을 점진적으로 감소
- CAP의 2축 : 농촌 개발 정책
 - 재원은 유럽 농촌 진흥 농업 기금과 농가에 대한 직접 지불의 감소 분
 - 적어도 예산의 10 %는 경쟁력 강화 분야, 25 %는 환경 보전, 10 %는 농촌 경제의 다양화에 충당하는 것으로 정해져 있음
 - 농촌 진흥 기금은 농가가 농업에 관한 조언을 받을 수 있으며 농지의 확대 및 관련 사업 지원, 식품 가공업 지원, 보육 시설 확충에 의한 어머니의 직장 복귀 지원 등 직간접적인 농업 활동 보조 사용

□ 농업예산 변화^{32),33)}

32) 자료 : 김용택(2006), 주요 선진국의 농업예산제도와 시사점, 농정연구센터 기획논단

33) 자료 : 김용택(2006), 주요 선진국의 농업예산제도와 시사점, 농정연구센터 기획논단

주 : 1. 본 연구에서도 유럽연합의 농정예산은 회원국 각국가를 살펴보는 것이 아니라 유럽연합 전체를 놓고 살펴본 것임을 주의하기 바람.

- 공동 농업 정책의 연속적인 개혁은 농민에 대한 직접적인 소득 지원에 떨어져 생산의 지원을 이등 그들이 특정 건강과 환경 기준을 존중 제공하고 이 프로젝트는 농촌 지역의 경제 활동을 촉진하기 위해 CAP은 지속적으로 개발하고 있다
- 유럽 연합 (EU)은 큰 농업 부문이 대부분의 새로운 12 개 회원국의 가입을 볼 수 있다. 그러나 이러한 추가 비용을 충당하기 위해 CAP 예산의 증가가 없었다
- 유럽 식품 수입에 의존하게하지 않기 위해 모든 분야에서의 농업 생산 잠재력을 유지하는 중요성 - 문제는 따라서 식량 안보의 근본적인 도전을 강조하는 하나의 글로벌로서 유럽에서 생산 영역 확장을위한 작은 공간이 있기 때문에 또한 생산성 성장은 혁신과 연구를 통해 제공한다. EU의 농촌 개발 정책은 우리의 농민들이 새로운 생산 가능성을 포용하는 데 도움이 기술 이전을 가속화 가능하다
- 유럽 각국의 전체적인 농업재정구조는 유럽연합의 농업재정지출만으로 파악 불가능한데 그 이유는 유럽연합의 농업재정은 주로 농산물 가격지지와 직접지불 등에 사용, 각국의 농업재정은 주로 사회·구조·환경정책 등에 사용되기 때문이다

- 유럽연합의 농업예산 체계는 타국가와 달리 단일경제공동체이기 때문에 다른 특징이 있는데 농정예산은 거의 전적으로 유럽연합 예산에서 재정 지원하는 유일한 정책임. 유럽연합의 지출 중 농정분야 지출을 상당 부분을 차지하는 이유는 공동농업정책(CAP)이 있기 때문에 국가별 예산을 더 이상 투입하지 않는 것을 지원함
- 유럽연합 농업예산 절대 규모는 1995년 이후 증가하는 추세지만 유럽연합 전체예산에서 농업예산 비중은 지속적으로 하락하는 경향을 보이고 있음. 1995년에는 53.0%차지, 2012년에는 40.6%로 감소([표3-21] 참고)
- 농림어업GDP 대비 농정예산 비중은 1995년 18.8%에서 2012년 7.9%로 계속 하락 추세에 있음
- 유럽연합 농업정책 핵심은 농산물 시장정책과 농촌개발정책에 있고 농산물 시장정책을 한층 시장친화적으로 시행, 점차 농촌개발정책 비중 확대
- 유럽연합의 농업재정은 유럽농업지도보증기금(EAGGF)을 통해 지출하고 최근 EAGGF 재정지출규모를 보면 직접지불제 관련지출이 크게 증가함
- 소득보상 직접지불예산 비중 축소, 농촌개발정책 비중 확대 예정

[표3-21] 유럽연합의 농정예산 비중 변화

(단위 : %)

구분	1995	2000	2005	2010	2012
국가예산 중 농정예산 비중	53.0%	53.8%	46.6%	42.1%	40.6%
농림어업GDP 대비 농정예산 비중	18.8%	29.5%	21.5%	19.4%	7.9%

주 : 1. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 유럽연합은 회원국 가입시기별 차이를 반영, 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산
 2. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

□ 직불금 재원으로 전환 계기

- 1980년대 들어와 겪은 재정위기의 직접적인 원인은 농산물과잉이었는데 이는 이시기에 농산물 순수입국에서 수출국으로 전환, 재정지출 면에서

- 유럽 각 국가들의 농업재정을 이해하기 위해서는 유럽연합 공동농업정책 지출과 회원국 자신의 농업예산을 모두 파악해야 함. 즉, ① 해당국가의 중앙정부의 농업관련 예산, ② 유럽연합 공동농업정책 관련예산, ③ 특정 목적의 기금으로부터 지원되는 농업예산, ④ 해당국가 지방정부의 농업예산 등 모두 파악 필요
- 예를 들면, 2000년 프랑스 전체 국가예산에서 농림관계예산의 비중은 2.2%에 지나지 않지만 프랑스 전체 농업예산에서 유럽연합공동농업정책 예산은 38.6% 차지, 프랑스의 농업예산 비중을 2.2%라고 하는 것은 전체 농업예산 일부분만 살펴보는 것으로 오류 범할 수 있음

- 과잉생산으로 가격지지부담과 수출보조금이 늘어나 농업재정부담 증가
- 재정제약에 직면한 유럽연합은 몇 차례의 공동농업정책(CAP)개혁을 시도했고 CAP개혁의 기본방향은 직접적인 시장가격지지 축소, 직접지불 확대, 더불어 식품안전과 농산물 품질개선 도모, 농업소득 증대를 통해 농촌의 생활수준을 높이고 농업인의 소득원을 다양화 포함
 - 1999년에 합의된 ‘어젠다2000’에서는 농촌개발정책 대폭 강화
 - 유럽연합 농업정책은 CAP개혁을 통해 생산과 국내보조와의 연계성을 끊는 한편 지방분권을 강화, 농업의 다원적 기능 강조하는 방향으로 전환
 - CAP예산의 지속적인 개혁 결과 2004년 이후 유럽연합회원국 수가 27개국으로 늘어났으나 2013년까지 예산 동결 이뤄짐

□ 직불금예산 규모 변화

- 유럽연합의 농정예산 중 직불금예산 비중은 2005년 70.8%에서 이후 계속 확대하여 2012년 약 80% 수준에 달하고 있음([표3-22] 참고)
- 농가소득 중 직불금 비중도 2005년 39.2%에서 2012년 현재 32.2% 차지
- 반면 1인당 농림어업GDP 대비 직불금 비중은 2005년 15.2%에서 2012년 6.3%까지 하락, 경제상황이 좋지 않은 동유럽의 회원국 수가 그만큼 증가한 것도 원인으로 볼 수 있음

[표3-22] 유럽연합의 직불금예산 규모 변화

(단위 : %, \$)

구분	단위	2000	2005	2010	2012
농가소득 중 농업소득 비중	%	42.1%	33.6%	28.8%	27.2%
농정예산 중 직불금 예산 비중	%		70.8%	73.1%	79.7%
농가소득 중 직불금 비중	%		39.29%	32.1%	32.2%
1인당 직불금 규모	\$		2,231.5	2,342.7	2,511.1
1가구당 직불금 규모	\$		5,328.8	4,159.1	4,617.4
1ha당 직불금 규모	\$		474.0	426.6	428.4
1인당 농림어업GDP 대비 직불금 비중	%		15.2%	14.2%	6.3%

자료 : FAO STAT, World Bank, IMF, UN, Europa STAT, 유럽연합 홈페이지(예산내역, 연도별 보고서 등)

주 : 1. 유럽연합의 농가소득은 요소소득(factor income) 자료를 사용함.

2. 공통적으로 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)로 환산, 유럽연합은 회원국 가입시기별 차이를 반영, 통화환율 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산

3. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

□ 농업예산과 직불예산³⁴⁾

- 유럽연합의 주요 직접지불제로는 CAP집행을 위한 소득보상 직접지불(Direct Aids), 농촌개발(Rural Development)에 편성되어 있는 직접지불(조건불리, 환경직불, 경영이양) 등이 있음³⁵⁾
- 유럽연합의 경우는 2000년 중반까지 농정예산 중 직불금예산 비중이 큰 차이가 없고 2004년 CAP개혁 이후 농정예산 중 직불금예산이 약 70% 이상 비중 차지, 소득보장 직접지불 비중이 여전히 높은 편([표3-23] 참고)
- 유럽연합은 점차 소득보상 직접지불 비중은 줄이면서 농촌개발(rural development)에 관련된 조건불리, 친환경, 경영이양 등 직불 비중 확대
- 유럽연합 소득보상 직접지불은 생산중립적 직접지불과 생산과 연계된 직접지불로 구분되는데 점차 생산중립적 직불의 비중 높아지고 있는 추세로 직접지불예산액의 전체 변동은 거의 없으나 생산과 연계된 직불에서 생산중립적인 예산편성으로 그 내용이 달라지고 있음

[표3-23] 유럽연합의 직불금예산 세부내역

(단위 : 백만유로, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
단일직불(SPS)	36,832.0	37,779.0	39,273.0	39,771.1	40,510.7
농촌환경직불	3,476.5	3,476.5	3,476.5	3,476.5	3,476.5
지역개발직불	1,972.5	1,972.5	1,972.5	1,972.5	1,972.5
소계 A(직불금예산)	42,281.0	43,228.0	44,722.0	45,220.1	45,959.7
총계 B(농정예산)	57,905.3	60,054.0	58,880.4	57,292.2	58,586.9
A/B (비중)	73.0	72.0	76.0	78.9	78.4

자료 : 유럽연합 CAP예산 자료(Europa STAT), 각연도

- 주 : 1. 유럽연합의 CAP예산 중 2축인 농촌환경직불 및 지역개발직불 예산은 2013년까지 동결되어 있음. 그 중 농촌환경직불 예산(213-215, 224-225)은 63.8%, 지역개발직불 예산(211-212)은 36.2%
2. 해당국가의 고유예산 내역이므로 원자료 그대로를 소개한다는 의미에서 물가 환산 및 달러통화 기준 환산하지 않음
3. 농정예산 중 직불금예산 비중 수치가 앞 부분과 다른 이유는 유럽연합에서 제공되는 자료상 차이(factsheet와 연도별 예산내역 일부수치 상이)가 나지만 큰 틀에서 무리가 없기에 그대로 인용함
4. 지면관계 상 지표별 통계항목 출처 및 산출식은 부록에 소개하였으니 참고바람

34) 자료 : 김용택(2006), 주요 선진국의 농업예산제도와 시사점

35) 주 : 조건불리직불(Less Favoured Areas), 친환경직불(Agri-Environment), 경영이양직불(Early-retirement) 등으로 표기됨

□ 유럽연합 회원국 중 타 부처예산 통합운영과 관련한 사례로서 아일랜드의 농촌사회보장 프로그램(RSS)에 주목할 필요

- 2004년 5월 17일 처음 도입되었고 RSS의 목표는 현재 몇 가지 사회보장(Social Welfare) 수당을 받고 있는 농민과 어민들에게 소득 보조를 제공하면서 농촌지역사회에 득이 되는 특정 서비스를 제공하기 위한 것임
- RSS의 운영책임이 중앙정부의 사회보호부(Department of Social Protection)에 있기는 하지만, 실제 운영은 지역수준에서 이루어짐
- RSS성과로는 농촌지역사회의 어메니티와 시설들을 유지 및 향상시키는데 필요한 추가적인 자원을 제공하고 있다는 데 있음([참고3-3]자료)

4. 주요 특징 및 시사점

□ 주요 특징

- 유럽연합의 공동농업정책(CAP)은 1990년대 중반까지는 경쟁력지향, 생산성 증대를 목표로 가격지지 중심의 정책을 전개했으나 후반 이후 지속가능성, 농업인 소득지지 정책으로 전환
- 다수 국가들이 끊임없는 논의를 바탕으로 정책이 결정되는 만큼 신중한 의사결정, 사회적 공감대, 국민들의 합의를 통해 도출한 CAP 정책은 그 탄생의 의미가 남다름. 2000년대 들어서면서 농산물 생산과 비연계성 직불강화와 더불어 농촌지역개발 정책을 강화하기 시작한 것이 가장 큰 특징
- 하지만 CAP에 대해서 납세자나 소비자의 높은 비용부담, 보조 분배의 형평성 부족, 사회관심사항에 대한 지출 결여, 행정단순화의 요구, 정책성과에 따른 예산배분의 공정성 부족, 미국 등 다른 국가의 불만 등 비판 증가
- 2013년까지 예산 동결로 결정, 대규모 농가에 대한 직불금 지급 축소, 상호의무준수조건의 강화 등 자구개혁 노력을 진행하고 있는 중
- 유럽연합 전체예산 중 농정예산 1990년대 53%에서 2012년 40%까지 축소되고 있는 상황 속에서 직불금 예산 비중을 약 80%수준까지 향상시키고 있음
- 농가소득 중 직불금 비중도 2005년 39.2%에서 2012년 32.2%로 약간 하락
- CAP 제1축의 SPS 직불금 뿐만 아니라, CAP 제2축의 농촌개발정책 하에서 회원국 중앙정부나 지방정부의 자체 프로그램 운영재량 하에서 환경직불과 조건불리지역직불이 상당한 규모로 점점 더 늘어나고 있다는 점을 주목할 필요가 있음

□ 시사점

- 유럽연합은 2012년 현재 27개국은 한국의 농업생산시스템과 유사한 구조를 보이고 있는 경제공동체로서 직불금 제도 강화 및 농촌개발정책으로의 농정패러다임 전환은 한국에게 많은 시사점을 주고 있음
- 유럽연합 자체가 회원국들의 기금을 통해 농정예산을 집행하고 있기에 통합 운영의 대표적인 사례이지만 회원국 중 아일랜드의 경우는 농촌사회보장프로그램(RSS)을 통해 타부처예산을 통합적으로 운영하고 있음
- 유럽연합도 농가경제 여건이 날로 악화되고 있는 상황 속에서 CAP 공동기금을 통한 농정재원 확보는 날로 축소되고 있는 1차산업인 농업분야를 지속적으로 유지할 수 있게 해 주는 든든한 기반 역할을 하고 있음
- 공공재로서의 농업농촌에 대한 중요성, 날로 변해가는 내외부 환경 속에서 이를 보호해야겠다는 정책당국의 의지로서 소득보전을 비롯한 농촌지역개발 정책을 통한 직불금 확대하겠다는 결정은 그 사회의 근본의식과 철학을 보여주는 것임
- 농촌개발정책 하에서 지방정부의 재량껏 환경직불을 시행하고 있다는 점은, 향후 우리나라에서 중앙정부의 재원과 지방정부의 재량 하에서 지역의 여건에 맞는 농업환경직불 프로그램을 구상·실행하는데 많은 시사점을 제공하고 있음

※ [참고3-3] 아일랜드 농촌사회보장 프로그램(Rural Social Scheme, RSS) 소개

□ 개요

- 농촌사회보장 프로그램(RSS)은 2004년 5월 17일 처음 도입되었음.
- RSS의 목표는 현재 몇 가지 사회보장(Social Welfare) 수당을 받고 있는 농민과 어민들에게 소득 보조를 제공하면서 농촌지역사회에 득이 되는 특정 서비스를 제공하기 위한 것임
- 즉 RSS는 농업·어업 활동으로부터 적절한 생계비를 벌지 못하는 저소득 농민과 어민들이 보조소득을 얻을 수 있도록 해 줌
- RSS의 운영책임이 중앙정부의 사회보호부(Department of Social Protection)에 있기는 하지만, 실제 운영은 지역수준에서 이루어짐
- 사회보호부를 대신하여 지역개발회사(Local Development Companies: LDCs)가 집행을 맡으며, 개별 지역에서는 Udaras na Gaeltachta가 집행기관이 됨

□ 성과

- RSS는 농촌지역사회의 어메니티와 시설들을 유지 및 향상시키는데 필요한 추가적인 자원을 제공함
- 지역사회들은 지역 농민 및 어민들이 가진 기술과 재능으로부터 혜택을 받게 됨
- 참여자들은 기존 기술을 향상시키고, 새로운 기술을 개발하며, 지역사회에서 가치 있

는 일을 할 수 있는 기회를 가지게 됨

- RSS에 참여하는 사람들은 소득 증대 이외에 자신감 향상, 사회적 접촉 증대, 생활수준 향상, 체계적인 생활 유지, 가족유대 증진, 대인관계 향상, 스트레스 감소 등의 효과를 거두고 있음
- RSS에 대한 아일랜드 정부의 비용편익조사 결과, 실질비용 대비 편익의 비율이 1:2.89로 추정되었음: 국고에서 실제로 지출된 1유로마다 2.89유로의 계량가능한 편익이 발생한다는 것으로, 효과가 매우 큰 사업이라는 점이 검증되었다고 할 수 있음

□ 사업내용

- 기본적으로 수행하는 사업
 - 지적도 상의 길, 지적도에 나와 있지는 않지만 통상적으로 이용되는 보도 혹은 도보길, 소택지의 길을 유지보수 및 향상시키는 프로젝트
 - 노인층과 빈곤층을 위한 에너지 절약 관련 프로젝트
 - 마을 및 시골 개선 프로젝트
 - 노인층에 대한 보살핌 혹은 사회적 보살핌(social care), 미취학아동 및 방과 후 아동들에 대한 지역사회 수준의 보살핌 관련 프로젝트
 - 비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설에 대한 프로젝트
 - 지역사회의 행정 및 서류작업 지원
 - 이 프로그램이 진행되는 과정에서 확인된 기타 적절한 지역사회 프로젝트
- 한편 각 집행기관은 매년 4월 1일 전에 새로운 프로젝트에 대한 제안서를 주민들로부터 받아 프로그램의 내용을 보다 다양화함

□ 참여자격

- 참여자는 매주 19.5시간 일해야 하며, 농어민의 여건에 맞춰 작업 일정이 설정됨
- 참여자의 연간 휴가일수는 관련 노동법(Organisation of Working Time Act, 1997)에 따라 계산됨
- RSS에 참여할 자격이 되려면 농어민보조(Farm/Fish Assist)나 특정한 사회보장(구직자수당, 편부모가족수당, 장애인수당 등) 수당 중 하나를 받고 있어야만 함

□ 지급규모

- 성인 피부양자가 없는 참여자: 주당 208유로
- 성인 피부양자가 있는 참여자: 주당 332.80유로
- 각 아동 피부양자 1명당 추가: 29.8유로
- 2012년 RSS 예산규모는 4,560만 유로(아일랜드 인구는 450만명)

자료 : RSS 홈페이지

(<http://www.welfare.ie/en/Schemes/RuralandCommunitySupports/Pages/RuralSocialScheme.aspx>)

제4절 요약 및 시사점

1. 요약

- 1980년대 UR협상을 시작으로 전세계는 수입개방 시대를 본격적으로 맞이하게 되고 이후 OECD 농정개혁 논의, WTO농업협정을 거쳐옴
- 농업 분야에 있어서 수입개방 여파는 농산물 수출국이든 수입국이든 영향을 미치게 되었고 주요 선진국의 농정개혁도 이를 계기로 실시([표3-24] 참고)
 - 일본은 식료·농업·농촌 기본계획에 입각하여 정권교체 마다 수정, 특히 2010년대 민주당 정권 당시 진보적 농정(호별소득보상제도 등)을 시행
 - 스위스는 4~5년 주기의 농정개혁을 단행하면서 점차 직불금제도 강화
 - 유럽연합은 2003년 CAP개혁 실시 이후 1축의 단일직불과 함께 2축의 농촌환경직불 및 지역개발직불을 강화

[표3-24] 주요 선진국의 농정개혁 흐름

구분	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대
세계	- UR협상시작(85) - OECD농정개혁 논의(87)	- UR협상 타결 (농정개혁 결실, 93) - WTO 시작(95) - OECD농업각료회의 (다원적 기능 공인,98)	- WTO시작(농업, 서비스협상,00) - WTO/DDA시작(02) - WTO농업협정 기본골격 협의	- UN기후변화 정상회의 (09) - FAO식량안보포럼 (09)
일본		- 새로운 식료·농업·농촌 정책의 방향(92) - 식량농업·농촌 기본법(신기본법, 99)	- 식료·농업·농촌 기본계획(05) - 민주당정권교체 : 진보적 농정전개(09) *농업인호별소득보상제도 본격도입	- 자민당 일본형 직불제 발의(다면 적기능 직접지불,14)
스위스		- 농정개혁 1단계 (93-98)	- 농정개혁 2단계 (99-03) - 농정개혁 3단계 (04-07) *일반직불 및 생태 직불 강화 시작	- 농정개혁 4단계 (08-11) - 농정개혁 5단계 (14-17) *연방헌법에 관련 규정 명시
유럽연합	- Green Paper(85)	- CAP개혁(92) - Agenda2000(99)	- CAP개혁(03) - Health Check(09) *1축 단일직불(SPS) 과 2축 농촌환경 및 지역개발직불 실시	- CAP 2020개혁(10)

□ 주요 선진국의 국가예산 중 농정예산 비중은 점차 감소 추세이나 농정예산 중에서 직불금예산이 차지하는 비중은 확대 추이가 뚜렷

- 일본은 1990년대 농정예산 비중은 2%를 간신히 유지하고 있었으나 2000년대 들어서면서 1% 대로 감소, 이 중 직불금예산 비중은 민주당 정권이 교체하는 시기인 2009년에서 2010년 사이 30%수준으로 확대, 현재 40%수준에 육박하고 있을 정도로 높아졌음([표3-25] 참고)
- 스위스는 2010년 이전까지 농정예산 비중은 2% 수준이었으나 최근 1% 수준으로 감소 추세, 이 중 직불금예산 비중은 2005년 이후 70%에 진입하면서 이후 단일국가로서는 매우 높은 수준인 70%대 수준을 유지하고 있음
- 유럽연합은 CAP이라는 큰 정책 틀하에서 기금을 통해 농정예산을 집행하고 있는데 비중이 1990년대에는 50%수준이었으나 하락하여 40%대 유지, 이 중 직불금예산 비중은 2000년대 들어서면서 70%수준에서 현재 약 80%에 가까운 수준을 보이는 등 제도를 강화하고 있음

[표3-25] 주요 선진국의 농정예산 및 직불금예산

구분	국가	1990년대	2000년대	2010년	2010년대
농정예산 비중	일본	2.1%(90) 1.9%(95)	1.8%(00) 1.7%(05)	1.3%(10)	1.2%(11) 1.1%(12)
	스위스	2.6%(95)	2.5%(00) 2.1%(05)	2.0%(10)	1.9%(11) 1.9%(12)
	유럽연합	53.0%(95)	53.8%(00) 46.6%(05)	42.1%(10)	41.4%(11) 40.6%(12)
직불금예산 비중	일본		2.1%(07) 9.9%(08) 11.0%(09)	34.6%(10)	43.1%(11) 39.6%(12)
	스위스	50.2%(99)	58.1%(00) 69.5%(05)	76.4%(10)	76.7%(11) 75.6%(12)
	유럽연합	-	68%(01) 70.8%(05)	73.1%(10)	79.5%(11) 79.7%(12)

□ 주요 선진국의 직불금 재원마련을 위해 농정예산 개혁 과정을 거침

- 선진국들은 농정개혁을 통해 2000년대 들어서면서 점차 농정예산을 감축시키되 직불금예산 규모는 확대하고 있음

- 이런 과정에서 자원확보를 위해 일본이 취한 노력은 주로 농정예산 재편, 스위스는 농정예산 확대 중심, 유럽연합은 타부처예산의 통합운영을 거치게 되는 특징을 보여주고 있음([표3-26] 참고)

[표3-26] 주요 선진국의 직불금 자원확보 방안

구분	농정예산 확대	농정예산 재편	타 부처예산 통합운영
일본		☑	
스위스	☑		
유럽연합			☑

2. 시사점

□ 공통 내용

- 한국은 정책적 가치를 비슷하고 두고 있는 반면 스위스 및 유럽연합은 소비자측면의 지원을 높여서 그 가치를 더 두고 있음. 즉, 농산물 공공조달, 공익적 기능을 보상하는 차원의 농업농촌보호 등 간접적인 보호와 유지장치 마련을 통해 정책목적 달성하려고 하는 것임
- 기존에 생산중심이고 개발중심 정책에서 벗어나 농촌지역 정책 및 복지정책, 환경정책으로의 전환을 시도 중에 있고 수치가 이를 말해주고 있음
- 선진국으로서 일본은 농업정책이나 농업예산 운용방식이 우리나라와 유사, 유럽연합은 WTO체제 하에서 세계의 농정개혁을 주도하는 나라이므로 이들의 농업예산, 제도, 운영방식은 시사점을 줄 수 있을 것으로 보임
- 한국 여건 상 스위스 사례는 매우 특수한 경우로서 단기 관점에서 봤을 때 실현가능성 부족할 지 모르나 향후 중장기 관점으로 접근했을 때는 이들의 정책효과 등을 면밀히 검토한 후 실현가능성도 있다고 봄
- 정책당국이 “농가소득 및 경영안정” 중요성에 대한 인식제고, 농업관련 종사자를 비롯한 농촌공간에 주거하고 있는 주민들 모두가 국민들로부터 공감과 합의를 얻기 위한 노력과 역할에 대해 충분히 고민한 후라면 실현될 수 있고 결국은 그 정책의지가 중요하다고 봄

□ 일본 사례

- 일본은 농정개혁과 함께 지속적으로 재원확보를 위해서 농정예산 재편이라는 개혁과정을 시도하고 있는 사례
- 전반적으로 농정예산 비중이 축소하고 있는 가운데 직불금과 같은 소득 안정 측면, 식량안보기능 측면에 초점을 맞춘 제도 운영 확대의지 뚜렷
- 한정된 예산 내에서 효율적 예산 집행을 계속 강조하고 있는 등 농정예산의 재편 및 개혁과정을 지속적으로 실시하고 있으며, 특히 하드웨어 예산에서 소프트웨어로의 농정예산의 재편과정을 계속 강조하면서 직불금예산을 확보하고 있음에 주목해야 할 것임
- 2010년 이후 농정예산 중 직불금예산 비중을 급격하게 확대하기 시작하여 과거 10% 미만이었으나 현재 40%수준에 육박하고 있을 정도
- 기존 정책인 경영안정대책을 점차 축소하면서 호별소득보상제도로 확대하려는 움직임은 소득보전을 위한 직접적인 지원정책 확대, 제도의 단순화·통합화·집중화를 지향하고 있음
- 소득보전 뿐만 아니라 농촌환경 보전형 및 지역개발형 직불과 같은 영역에도 점차 재원배분이 확대되고 있음은 농업구조 및 환경이 비슷한 우리나라에게 시사하는 바가 큼
- 1인당 농림어업GDP 대비 직불금예산 비중을 점차 확대하여 현재의 15% 수준까지 끌어올리는 것 또한 상징적 차원에서 중요하다고 봄

□ 스위스 사례

- 스위스는 주기적인 농정개혁을 통해 농정예산의 뚜렷한 변화가 보이고 있는 사례로서 농정예산 중 직불금예산 비중 자체를 확대하고 있음
- 4~5년 주기의 농업정책 비전을 수립하고 최근에는 연방헌법 농업정책 분야 중 농업의 다원적 기능과 이에 대한 보상 규정을 명시하고 있을 만큼 농정예산 확대를 통한 직불금 재원확보에 관심이 매우 높은 국가
- 연방헌법 상에 농업의 다원적 기능이 발휘될 수 있도록 권한과 책무 동시에 규정, 농업의 다원적 기능과 이에 대한 보상 규정한 농업정책 시행
- 스위스는 농정예산 확대 과정을 통해서 직불금 재원을 확보하고 있는 사례이지만 농정예산 중 직불금예산 비중이 75%이상을 육박하고 있는 것은 모든 국가에 적용될 만큼 모델화가 불가능하고 특수한 사례인 만큼 조심스러운 접근이 필요함
- 전체적인 농정예산 비중이 축소하고 있는 가운데 직불금예산 비중을 확대하고 있는 점, 농가소득 중 직불금 비중은 약 60%를 차지한다는 것은 그만큼 정책목표가 확고하고 그 의지를 반영하고 있음에 주목해야 함
- 특히 소득보전이라는 협의의 직불금 개념을 벗어나 농촌지역과 환경을 생각하는 광의의 직불금 개념으로 확대해 가고 있음은 주목해야 할 사항

- 2014년부터 적용될 새로운 직불제에서는 헌법 104조에서 명시한 농업의 사회적 기능에 좀 더 명확하게 부합하도록 일반직불을 공익적 직불로 재분류하여 직불의 종류를 세분화하고 있다는 점을 주목할 필요가 있음

□ 유럽연합 사례

- 유럽연합은 직불금제도 실현을 위해서 **농촌개발정책으로의 농정패러다임 전환 틀에서 예산통합운영을 통한 재원을 확보**하고 있는 사례
- 유럽연합은 2012년 현재 27개국은 한국의 농업생산시스템과 유사한 구조를 보이고 있는 경제공동체로서 직불금 제도 강화 및 농촌개발정책으로의 농정패러다임 전환은 한국에게 많은 시사점을 주고 있음
- 이런 상황 속에서 유럽연합의 CAP 공동기금을 통한 농정재원 확보는 날로 축소되고 있는 1차산업인 농업분야를 지속적으로 유지할 수 있게 해 주는 든든한 기반 역할을 하고 있음(농업경지면적, 인구, GDP 등 유지)
- 유럽연합 전체예산 중 농정예산 1990년대 53%에서 2012년 40%까지 축소되고 있는 상황에서 직불금 비중을 약 80%수준까지 향상시키고 있고 농가소득 중 직불금 비중은 2005년 39.2%에서 32.2%로 약간 하락 추세
- 유럽연합 자체가 회원국들의 기금을 통해 농정예산을 집행하고 있기에 통합 운영의 대표적인 사례이지만 회원국 중 아일랜드의 경우는 농촌사회보장프로그램(RSS)를 통해 타부처예산을 통합적으로 운영하고 있음
- 유럽연합도 농가경제 여건이 날로 악화되고 있는 상황 속에서 CAP 공동기금을 통한 농정재원 확보는 날로 축소되고 있는 1차산업인 농업분야를 지속적으로 유지할 수 있게 해 주는 든든한 기반 역할을 하고 있음
- 공공재로서의 농업농촌에 대한 중요성, 날로 변해가는 내외부 환경 속에서 보호해야겠다는 정책당국 의지로서 소득보전을 비롯한 농촌지역개발정책 통한 직불금 확대결정은 사회의 근본의식과 철학을 보여주고 있음
- 유럽연합이 CAP 제1축의 SPS 직불금 뿐만 아니라, CAP 제2축의 농촌개발정책 하에서 회원국 중앙정부나 지방정부의 자체 프로그램 운영재량 하에서 환경직불과 조건불리지역직불이 상당한 규모로 점점 더 늘어나고 있다는 점을 주목할 필요가 있으며, 이는 향후 우리나라에서 중앙정부의 재원과 지방정부의 재량 하에서 지역의 여건에 맞는 농업환경직불 프로그램을 구상·실행하는데 많은 시사점을 제공하고 있음

□ 그 외 OECD 국가별·대륙별 농업정책의 발전, 농업정책에 대한 평가 내용은 [참고3-4], [참고3-5], [참고3-6]자료들을 살펴보기 바람

※ [참고3-4] 제1부 농업정책의 발전(OECD(2013))

- 대부분의 정책들이 다년 정책들에 의해 추진되고 있음
 - 미국: 2008농업법이 2012년에 종료되나, 1년 연장됨
 - 유럽연합(7년 주기 : 2014-2020) : 농가지원지불과 환경요건 간의 연계 강화, 국가나 지역간에 **지불 재분배 핵심**
 - 스위스(4년 주기 : AP2014-2017) : 직불을 다양한 정책목표들에 맞추기 위함
- 생산증진정책은 대개 자금 목표에 따라 추진되고 있음
 - 중국 : 곡물자급률 95% 목표
 - 일본 : 2020년까지 칼로리기준 자급률 50% 목표 (2008년 현재 41%)
 - 식량안보를 증진할 수는 있겠지만, 종종 시장가격지지 수준을 높이고 농가생산을 직접 촉진하는 영향을 가져옴
 - * 시장가격 보장을 통한 수확기반 지지는 여전히 폭넓게 시행중
- 다양한 투입재에 대한 보조는 주로 개도국에서 두드러짐
 - 인도네시아 : 비료에 대해 비료공장에 지불
 - 중국 : 면적기반
 - 러시아 : 비료지원이 2013년 철폐됨
 - 브라질, 카자흐스탄, 러시아 : 이자 보조, 자본 지원
 - 연료 보조는 OECD와 개도국 모두에서 공통적으로 남아있음
 - * 생산쿼터는 (몇몇 commodity의 산출을 제한함으로써) 생산자 가격을 높게 유지시켜줌
 - 일본 : 2012년 쌀생산쿼터의 축소
 - 유럽연합 : 2008년 이후 우유쿼터 매년 1% 증대 (2015년 폐지 예정)
 - 노르웨이, 아이슬란드 : 염소유 쿼터 여전히 유지
- 면적 지불은 많은 국가들에서 점점 상대적으로 중요해지고 있음
 - 가격지지와 대조적으로, 면적이나 가축두수와 연계된 지원은 생산자 의사결정의 왜곡 효과가 적어서 농민 소득을 증진하는데 더욱 효율적인 것으로 알려져 있음
 - 2012년에는 거의 변화가 없었음
 - 스위스와 노르웨이에서 특히 중요
 - 중국에서 최근 크게 증가함: 곡물생산자 대상 직불과 비료와 개량종자 보조가 면적당 정률로 지급됨 (2012년 면적지불이 171억 달러에 달함)
 - 일본에서 쌀 면적직불은 농가소득지원지불 프로그램에서 중요한 요소가 됨
- oecd 국가들에서 비현재(non-current) 변수에 근거한 지불은 중요한 요인임
 - 유럽연합 : SPS는 현재 시장변수들과 비연계된 지불이 포함되어 있음. SPS는 유럽연합의 PSE 중 45% 이상을 차지함
 - 일본 : 역사적 실적에 따른 면적당 고정지불이 중산간지대 농민들에게 제공됨
 - 노르웨이 : 문화경관지불은 역사적 권리에 근거하지만 생산을 요구함
 - 스위스 : 면적지불은 생산을 요구하지 않음
 - 미국 : 역사적 경작면적과 수확량에 근거하여 지불하는 직불제와 CCP는 2013년까지 연장되었음
- 리스크관리 정책에는 다양한 수단들이 포함됨
 - 농업 관련 리스크들을 관리하는 다양한 가능성들이 존재함

- 1) 농민소득을 안정화하기 위해 정부는 때로는 countercyclical 지원을 제공함
- 2) 재해보험의 형태: 보조금을 지급하는 보험정책이 많은 나라들에서 시행중
- 3) 정상적인 리스크의 경우에는 농민들의 개인적 경영책임의 문제: 정보제공정책 중요
- 재앙적 사건에 대해 정부가 지원을 제공
- 브라질에서 특정 재해지원 관련 지불(가족소농 대상)이 11년 대비 12년에 5배 증가
- 멕시코에서는 재해지원 프로그램(CADANA)가 2010년 대비 2012년에 2.4배 증가함
- 미국에서는 2012년 가뭄 이후 긴급구호자금 이자율을 낮추어줌
- 유럽연합의 경우 지해 지원은 특정 프로그램을 통해 정규화되어 있지 않더라도 재량에 따라 시행됨
- 몇몇 국가들에서는 Countercyclical 지불정책이 사용됨
- 시장가격이 기준선보다 하락하는 경우: 미국, 멕시코, 일본
- 몇몇 경우는 좀 더 복잡한 프로그램 시행: 미국의 ACRE, 캐나다의 농업안정성 프로그램(AgriStability)
- 보험과 선물시장 참여에 대한 정부의 보조
- 브라질: 2012년 보험보조금이 농민 지원의 16%를 차지
- 그 외 시행국가 : 칠레, 중국, 유럽연합, 이스라엘, 멕시코, 러시아
- 투자와 혁신정책은 농가 부문의 생산성 증대를 위한 열쇠
- OECD 국가의 R&D 지출은 연간 1%씩 증가하고 있는 추세지만, 농업예산이 타이트해지면서 그 증가율은 2007년 이후 감소 추세
- 몇몇 국가들은 혁신정책을 수정
- 호주(2012년), 멕시코, 뉴질랜드, 유럽연합
- 농업인프라에 대한 상당한 투자
- 칠레(국가관계전략), 노르웨이(농지배수지원 프로그램), 중국(관개와 농업산업화에 초점), 이스라엘(농기계), 뉴질랜드(관개), 러시아(농지개량)
- 농업환경정책의 중요성과 강조점은 국가마다 차이
- 유럽연합과 스위스: 농민에 대한 지원과 환경기준의 준수를 연결시키기 위하여 상호준수조건이 광범위하게 사용되는 정책수단이며, 브라질과 미국도 그러함
- 특정 프로그램: 호주의 물, 칠레의 토양복원, 중국의 농경지의 산림/초지전환정책 등
- 스위스에서 점점 직불금 중 상당부분이 환경적 목적을 위해 제공됨
- 유기농업은 특정 수단을 사
- 브라질 : 유기농산물에 대한 최저가격제
- 그 외 시행국가 : 덴마크, 프랑스, 한국, 터키
- 기후변화 저감정책이 점차 중요해지고 있음
- 호주, 브라질, 칠레, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 유럽연합, 오스트리아, 스코틀랜드, 북아일랜드
- 한국 : 저탄소농산물 인증정책 시범도입(2012)-
- 농촌가정, 농업노동자, 소농을 지원하기 위한 새로운 조치들이 확립
- 중국 : 농촌빈곤경감 및 발전프로그램(2011)은 최저가구소득 보장을 위한 현금지원을 비롯하여 교육, 보건, 연금, 주택, 교통 등을 완화하기 위한 다차원적 정책
- 칠레, 우크라이나 등
- 미국: 미소자금대출(2013)

- 식품안전, 동식물 건강 증진을 위한 규제들이 발전
 - 호주, 칠레, 프랑스, 카자흐스탄, 러시아, 터키
- 동물복지에 대한 관심이 커지고 있음
 - 호주, 스위스, 유럽연합, 오스트리아, 덴마크, 헝가리
- 무역이 SPS 조치의 영향을 점점 크게 받고 있음
- 국경조치가 농업 수입을 제약하고 수출을 규제하고 있음
- 유럽연합이 확장되고 있고, WTO 가입국도 늘어나고 있음
- 새로운 양자, 권역차원의 무역협정이 발효되고 있음
- 미국의 COOL 조항을 둘러싼 분쟁

자료 : OECD(2013), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation, pp.21-37

※ [참고3-5] 제2장 농업정책에 대한 평가(OECD(2013))

■ 농업지원의 발전

○ 개요

- 5권역으로 크게 나눔: 북미, 유럽, CIS, 아시아, 남반구
- 북미: 농가소득 안정화를 위한 가변 지불에 초점
- 유럽: 환경, 동물복지 관심에 근거하여 투입재 제약과 연결되어 있는 지불의 비중이 상대적으로 높음
- 아시아: 국내 농업생산 증대에 초점을 두면서, 시장가격지지에 의존
- CIS: 농업 하위분야별로 상이한 지원수준을 보이며, 축산 편향적
- 남반구: 시장지향성 높고 낮은 지원수준(PSE 5% 이하)

○ 생산자 지원은 2011년 역사적 저점 기록 이후 약간 상승

○ 잠재적으로 생산과 무역을 가장 많이 왜곡하는 지원형태가 줄어들고 있다

- 시장가격지지, 산출 기반 지불, 투입재 제약 없이 투입재 사용에 기반한 지불

○ 반면에 대부분의 국가들은 (왜곡이 덜한) 다른 지원형태들은 약간 바꾸는데 그쳤음

- 반면에 왜곡이 덜한 다른 지원형태들은 상대적으로 변화가 적었음
- 95/97 5.1% → 2010/12 6.7%로 증가, 유럽, 특히 스위스와 노르웨이에서 비중이 높음
- 이 기간동안 농민들의 조수입이 4~10% 증가한 가운데, 아이슬란드, 노르웨이, 일본, 스위스에서 가장 높은 상승세를 보임

○ 농업지지의 특징은 상세하게 고려함이 필요

- 농민에 대한 지원은 다양한 형태로 제공될 수 있음: 농민 수취가격의 상승, 투입물 비용의 절감, 면적/두당 지불, 농민소득에 대한 추가지불 등
- 지원 자격은 농민이 실제로 생산하는지의 여부, 현재/과거 영농결정에 근거할 수 있음

○ 지원의 구성비중은 국가들마다 상당히 다름

<북미의 경우>: OECD 평균보다 지속적으로 하회

- 상당 비중이 시장가격지지(캐나다, 멕시코), 투입재 사용 기반 지불(미국, 멕시코) 제공
- 캐나다와 미국에서는 면적지불이 강력하게 counter-cyclical함: 농가소득이나 수입안정화 정책에 맞춰진 초점을 잘 보여줌

<유럽의 경우>: 이스라엘과 유럽연합을 제외하고는 OECD 평균을 상회

- 노르웨이, 스위스, 터키, 아이슬란드, 이스라엘은 시장가격지지에 지속적인 초점을 두고 있으며, 산출 기반 지불과 투입재 지원으로 보충하고 있음
- 노르웨이와 스위스는 면적지불이 추가적인 중요한 지원요소이며, 점차 현재 생산결과와 비연계되고 있는 추세임
- 생산비연계 지불이 현재 유럽연합 농업지원의 주요 형태이며, 시장가격지지는 육류 생산물에만 대체로 한정되어 있음

<동아시아의 경우>

- 지원 수준은 다르지만, 시장가격지지에 강력한 초점을 갖고 있다는 공통점이 있음 중국은 PSE의 70%, 인도네시아와 한국은 90%
- 투입재 지원: 인도네시아와 한국의 비료지원, 일본의 신용지원, 한국의 토양개량과 농업용수
- 중국, 일본, 한국은 또한 현재에 근거한 상당한 면적지불을 제공(그리고 한국과 일본은 비현재 변수에 근거한 지불도 제공)

<남반구의 경우>

- 낮은 수준의 지원
 - 그 절반은 시장가격지지(브라질, 남아공)를 통해 지원되며, 뉴질랜드의 경우 위생상의 이유로 인한 수입제약이 가금류 가격을 높이는 결과를 가져옴
 - 하지만 현금이전(transfer)는 농가조수입 중 매우 작은 부분에 불과함
 - 투입재 지원은 브라질, 칠레, 남아공, 호주에서 중요한 수단
- 변동률 지불이 몇몇 국가에서 늘어나고 있음

■ 지원과 개혁에 대한 평가

- 농업에 대한 지원은 감소 추세
- 경제규모 대비 농업지원 총액은 줄어 들고 있다. 이는 대부분의 OECD 국가들에서 나타나고 있으며, 이는 부분적으로는 GDP의 농업비중 하락 때문이지만, 지원수준의 감소로 인한 것이기도 하다
 - 지원 감소의 핵심 동력은 왜곡이 가장 심한 지원형태들의 감소이며, 이는 특히 시장가격 지지의 감소 때문이다. 이러한 감소의 대부분은 세계시장가격 상승 때문이긴 하지만, 정책의 전환으로 인한 감소요인도 있다. 반면 인도네시아와 중국은 경제규모 대비 농업지원을 상당히 늘리고 있으며, 우크라이나와 브라질은 농업부문의 순과세에서 순지원으로 전환되었다
 - 그림 2.10은 농민에 대한 지원이 86/88년→95/97년→2010/12년 동안 어떻게 발전해 왔는지를 요약하고 있다. 이 그림은 총 PSE를 가장 왜곡이 심한 지원과 기타 지원으로 나누고, 둘의 합계가 총PSE의 변화치(%)가 된다
 - 대부분의 국가가 가장 왜곡이 심한 지원을 줄여왔음을 보여준다. 다수의 국가들은 그 대신에 다른 형태의 지원은 늘려왔다(북서쪽에서의 이동방향)
- 가장 왜곡이 심한 지원의 감축은 더욱 시장지향적인 농업부문을 만들어왔을 뿐만 아니라, 덜 왜곡적인 지원의 비중을 증가시킴으로써 소득이전의 몫이 커지면서 농민의 소득을 증대시키는 결과 초래
- 북동쪽에서의 이동은 생산왜곡이 줄어들고 농가소득효과가 커졌음을 의미한다. (한국이 가장 효과가 적음) 이 그림은 7개국 모두가 지원의 디커플링 수준이 커지고 소득이전 효율성이 개선되었음을 보여주고 있다
 - 유럽연합, 멕시코, 스위스의 디커플링 수준이 가장 크게 늘어났으며, 소득효율성은 유럽연합과 멕시코가 가장 커졌다.
 - 일본과 한국은 대부분의 진전이 95/97년 이후에 발생했지만, 한국의 경우에는 여전히 제한적인데 머물러 있다
- 전반적으로 농업 지원은 농업 의사결정, 생산, 시장의 왜곡은 줄어들고, 농민 소득이전 효율성 더 증가

■ 농업지원과 상이한 정책선택의 구조적 동인

- 저소득 단계: 농업에 대한 징세가 농업부문에서 자원 추출하여 비농업부문 발전 촉진
- 경제발전이 본격화되면, 농가와 비농가가구 간 소득격차가 증대하면 정부는 이를 완화하기 위해 농업부문에 순지원을 제공
 - 경제성장이 더 진행되면, 농업부문의 경쟁력, 농가소득의 안정성, 환경 및 자원보호, 농촌지역개발 같은 다른 정책목표들이 점차 전면에 등장

- 그림 2.12는 소득수준(1인당 GDP)과 농업지지 수준(명목지원율) 간의 관계를 점으로 표시한 것이다(1955-2010년, 72개국). 추세선은 평균적으로 농업은 초기에는 징세를 당하지만, GDP 수준이 올라가면서 궁극적으로는 지원받게 됨
- 소득수준이 높은 구간에서 농업지원수준의 분포가 더 분산적이며, 이는 정책선택의 폭이 더 커진다는 것을 의미

○ 정책선택을 구조적 경제요인과 분리하기 위해, 지원수준과 지원의 구성에 대해 회귀분석을 시행한 결과

- 농업지원을 설명하는 변수로 다음 3가지를 설정: 소득수준(1인당 GDP), 농업의 상대적 중요성(GDP 중 농업비중), 농업의 비교우위(1인당 농지면적)
- 다른 요인이 동일하다면, 지원의 수준은 소득수준이 높아질수록 높아진다는 것을 보여준다. 또한 소득수준이 높아질수록, GDP의 농업비중이 높고 경쟁우위가 낮은 국가들이 농업에 대한 지원수준이 높다는 것을 보여준다. 또한 농지가 희소한 국가들이 농업에 대한 지원을 상대적으로 더 강하게 한다 (당위성을 말하는 것은 아니다)
- 거의 모든 OECD 국가들은 지원수준을 지속적으로 낮추고 있지만, 지원방식의 전환 정도는 국가들마다 차이가 크다. 정책수단 선택은 경제적 구조적 요인과 상관관계가 높지 않은 것으로 보이며, 정책개혁에 대한 상이한 접근이 정책수단의 상이한 선택으로 이어지고 있다

■ 요약

○ 평균 PSE는 2011년 15%에서 2012년 17%로 약간 증가함

- 기간별로는 1995-97 평균: 21% → 2010-12 평균 16%
- 주된 이유는 명백한 정책의 변화 때문이라기보다는 국제시장의 요인에 의함

○ 권역별 비교

- 북미: 지난 15년간 12% → 9%로 하락
- 유럽: 34% → 20%로 하락. 하지만 노르웨이, 스위스, 아이슬랜드는 평균을 훨씬 상회
- 아시아: 22% → 20%. 일본/한국은 느리게 하락. 중국과 인도네시아는 느리게 증가
- 남반구: 낮은 상태 지속. 평균 4%

○ 농가수취액 대비

- 37%(86-88), 30%(95-97), 19%(2010-12)
- 잠재적으로 생산과 무역을 가장 크게 왜곡시키는 지원: 33%(86-88), 23%(95-97), 11%(2010-12)

○ 시장가격지지와 생산특정지불의 점진적 축소와, 생산비연계 지불의 증가

- 지난 20년간 스위스와 유럽연합에서 두드러지게 나타남

○ 농업환경정책의 중요성 확산

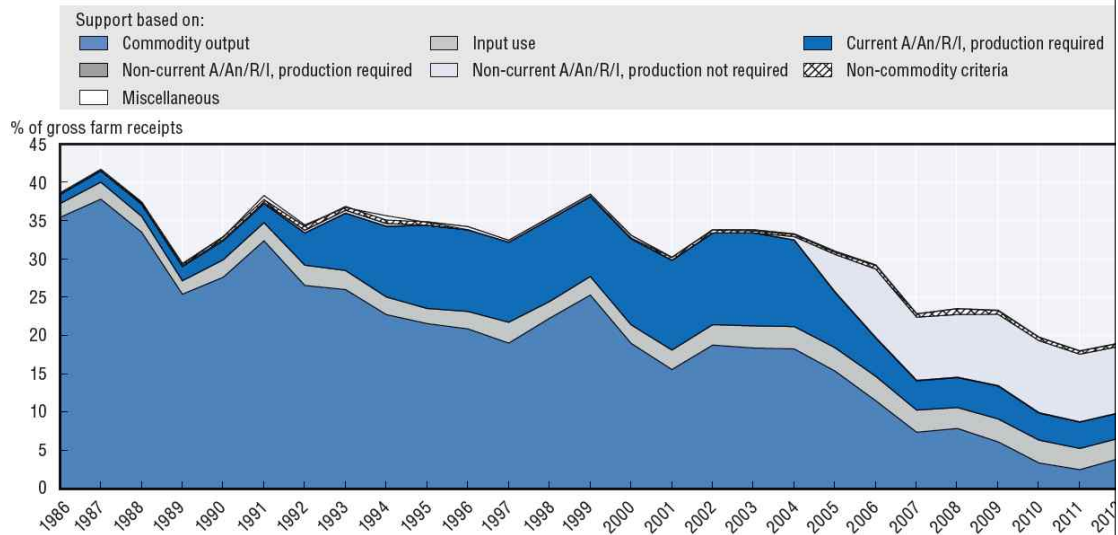
- 하지만 여전히 정책목표 속에서 작은 부분에 불과
- 몇몇 국가들은 상호준수를 통해 법적 기준을 상회하는 환경기준 준응을 지불과 상호연계시키고 있음

자료 : OECD(2013), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation, pp.39-61

※ [참고3-6] 제3장 유럽연합의 정책평가와 정책발전

■ 정책 평가

- 전반적으로 1986-88 이후 정책개혁은 시장지향성을 개선해 왔다. 높은 수준의 시장가격지지와 수확지불에서 점진적으로 벗어나서 지원의 수준을 감축하고 있음. PSE 기준으로 생산 및 무역왜곡정책은 생산자 지원의 23%를 차지하고 있다. 그리고 대부분의 지불에는 투입재 사용의 제약조건이 부가되어 있음
- 2003년 시작된 개혁의 시행으로 시장개입 및 보호를 감축하고, 점차 비생산조건 지불의 비중을 높이임으로써, 생산자들의 시장신호에 대한 대응력을 높이고 있음. 하지만 2012년 생산자에 지불된 가격은 세계시장가격을 상회하였고, 그에 따라 시장가격지지 가 늘어나는 결과를 가져왔음
- 2012년 EU 회원국들이 특정생산조건/특정영농유형조건 지불 제공의 재량권(68조)을 사용함으로써, 비생산조건 지불의 비중이 약간 감소했다. 이러한 지불이 전체 한도의 10%에 불과하긴 하지만, 회원국간 경쟁을 왜곡시킬 소지가 있음
- 지원 수준과 생산/무역왜곡지원 비중이 감소하는데에는 상당한 진전이 있었다. 하지만 이러한 왜곡적 수단들은 2012년처럼 때때로 가시화될 수도 있음. 시장지향성을 더욱 뿌리내리기 위해서는 장기적 생산성, 지속가능성, 효율성을 증진하기 위한 지원책을 발전시키는데 좀 더 노력이 필요함

Figure 9.1. European Union: PSE level and composition by support categories, 1986-2012¹

1. EU12 in 1986-94 including ex-GDR from 1990; EU15 in 1995-2003; EU25 for 2004-06; EU27 from 2007.
Source: OECD, PSE/CSE Database, 2013.

<일반 정보>

유럽연합은 농식품 전세계 2위의 수출국이자, 세계 최대의 수입국
2011년 농식품이 EU 전체 수출의 6.5%, 수입의 5.9% 차지

<농업지원정책의 발전>

- 유럽연합은 1990년대 중반 이후부터 농업에 대한 지원을 점차 줄여가고 있다. 특히 잠재적 생산/무역왜곡적 지원형태가 그러함(현재는 생산지 지원의 1/4 이하).
- 가격왜곡의 수준은 NPC의 변화로인해 상당히 감소함.
- 생산자 지원의 거의 절반은 생산에 대한 조건이 부여되지 않는 지불임.
- 환경적, 동물친화적 관행에 맞춘 지불의 비중 역시 늘어나고 있음.

농업직불금 제도개선을 위한 효과적인 자원확보 방안

<p>농가조수입 대비 PSE 비중(%)</p> <p>PSE는 장기적으로 점차 감소하고 있고, 특히 90년대 중반부터 그러하다. 지금은 OECD 평균과 같은 수준이다. 2012년 농가조수입의 19%로, 2011년 최저치보다 1% 상승했다</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>기간</th> <th>비중(%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1986-88</td> <td>39%</td> </tr> <tr> <td>1995-97</td> <td>34%</td> </tr> <tr> <td>2010-12</td> <td>19%</td> </tr> </tbody> </table>	기간	비중(%)	1986-88	39%	1995-97	34%	2010-12	19%
기간	비중(%)								
1986-88	39%								
1995-97	34%								
2010-12	19%								
<p>가장 왜곡적인 지원의 PSE 대비 비중(%)</p> <p>EU는 시장가격지지 메커니즘을 점진적으로 감축하고 농민에 대한 직접지불(특히 생산조건이 불리한 지불)을 늘려왔다. 가장 왜곡적인 지원(수확량 및 투입재 사용에 근거하는 지불 - 투입재 무제약)은 이제 PSE의 1/4 이하이다.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>기간</th> <th>비중(%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1986-88</td> <td>92%</td> </tr> <tr> <td>1995-97</td> <td>63%</td> </tr> <tr> <td>2010-12</td> <td>23%</td> </tr> </tbody> </table>	기간	비중(%)	1986-88	92%	1995-97	63%	2010-12	23%
기간	비중(%)								
1986-88	92%								
1995-97	63%								
2010-12	23%								
<p>생산자 가격의 세계시장가격 대비 비중</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>기간</th> <th>비중</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1986-88</td> <td>1.71</td> </tr> <tr> <td>1995-97</td> <td>1.33</td> </tr> <tr> <td>2010-12</td> <td>1.04</td> </tr> </tbody> </table>	기간	비중	1986-88	1.71	1995-97	1.33	2010-12	1.04
기간	비중								
1986-88	1.71								
1995-97	1.33								
2010-12	1.04								
<p>GDP 대비 TSE 비중(%)</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>기간</th> <th>비중(%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1986-88</td> <td>2.6%</td> </tr> <tr> <td>1995-97</td> <td>1.5%</td> </tr> <tr> <td>2010-12</td> <td>0.7%</td> </tr> </tbody> </table>	기간	비중(%)	1986-88	2.6%	1995-97	1.5%	2010-12	0.7%
기간	비중(%)								
1986-88	2.6%								
1995-97	1.5%								
2010-12	0.7%								

<정책의 발전>

주요 정책수단

- CAP은 2개 기둥으로 구성됨.
 - 농업과 농촌개발 관련 EU 총 예산은 2011년 560억 유로에서 2012년 570억 유로로 증가했음 (그 중 6%가 시장가격지지, 71%가 제1기둥, 23%가 제2기둥이었음).
- 대부분의 제1기둥은 생산조건이 부여되지 않는 SPS임.
- 제2기둥은 국가(또는 지역) 개발프로그램을 통해 시행됨.
 - 3개 축 + LEADER 프로그램으로 구성됨.
- 생산자에 대한 EU, 국가, 지역 지불의 조합이 PSE의 80%를 상회함. 2011년과 12년 사이에는 거의 변화가 없었다(-0.2%). PSE의 9% 증가는 시장가격지지의 상승으로 인한 것임
- post-2013 CAP을 위한 재검토가 이루어졌다. 2013년까지 협상이 진행되었다. 2013년 3월 20일 타협에 도달함.

2012-2013 정책의 발전

- SPS 하에서 상품특정적 지불을 유지할 수 있는 회원국의 유동성은 암양 프리미엄, 암

소 프리미엄, 면화보조 수준으로 제한되고 있음.

- 또한 회원국들은 소위 68조 수단으로서 특수한 상황에 놓인 부문들에 대해 보조를 제공할 수 있는 유동성을 갖고 있음: 이는 주로 축산부문(낙농, 양, 염소)에서 사용됨.

- 작물부문에 대한 68조 수단의 지원은 좀 더 포괄적임: 가령, 윤작 장려 등인데, 생산 품질 향상을 위한 특정 품목에 대한 지불이 단백질 작물, 듀럼밀, 담배, 올리브유, 설탕으로까지 확대됨.

○ SPS의 도입은 2012년에도 계속됨.

- 그 결과 신규 회원국들에서 SPS가 증가하였고, PSE에서의 비중도 늘어남(에스토니아 사례).

- 2004년과 2007년에 EU에 가입한 회원국들은 보완적 국가직접지불(CNDP)을 2013년에도 2012년과 동일하게 유지할 수 있도록 허용됨.

○ 2007-13 농촌개발프로그램(RDP)의 시행은 계속됨.

- 영국의 “농촌경제성장프로그램” (1억 6천500백만파운드 예산)이 2012년 수정됨.

- 그 결과 프로그램의 4대축이 다시 설정되고, 5개 파일럿 지역에 네트워크를 확립하기 위해 1500만 파운드가 할당됨. 개별 보조금을 위해, 사업 전환 용도로 6천만 파운드 할당(각 사업당 25,000~1백만 파운드), 농가 및 임업개선 사업에 2천만 파운드 할당, 숙련 및 지식이전 프로그램에 2천만 파운드 할당함.

- 슬로바키아에서는 조건불리지역의 우유 시장생산에 대한 지불이 2011년 대비 2012년 30% 이상 증가

- 체코에서는 조건불리지역 지불이 감소

○ EU 고품질 식품 프로그램이 개정되어, 기존 표시를 강화하고 새로운 “산악” 라벨을 도입하였고, 생산물에 대한 등록기간을 단축함

- 2012년부터 3년간 34개 프로그램이 6300만 유로를 <농산물 프로그램> 하에서 할 예정

- 오스트리아는 미식지역 인증을 통해 농민, 가공업자, 소매업자, 식품산업, 관광산업 간의 협력을 증진

- 덴마크는 2012년 도입한 유기농 라벨링을 통해 공공급식소, 급식서비스, 외식서비스에 공급되는 유기농 원료의 비중을 확인하고 있음(30~60%, 60~90%, 90~100%)

○ 경쟁력 증진 노력은 지속되고있음.

- 프랑스는 식품사슬의 품질 개선, 생산자에 대한 기술적/경제적 자문 제공을 위해 100만 유로 지원

- 아일랜드는 3년짜리 쇠고기 기술채택프로그램을 도입하여, 금융관리, 초지관리, 가축 건강, 육종과 동물복지 분야에서 교육을 제공함으로써 생산성 증진 도모. 비슷한 프로그램을 2013년 양에 대해서도 도입

- 영국은 낙농부문의 경쟁력 제고와 신규시장 접근과 시장지위 강화에 대한 지원을 위해 500만 파운드를 지원

- 북아일랜드는 농가현대화 프로그램의 제3차 시행을 앞두고 있음: 농가 현대화와 생산 기술 개선을 지원하기 위해, 농기계와 설비에 대한 금융지원을 제공하고, 농가 투입물에 대한 교육프로그램을 제공

- 포르투갈은 쌀 분야에서 전문분야간 조직을 설립함: 식품사슬 관계를 개선하고 중소 규모 생산자(조직)에 대한 지불기간을 단축함.

- 덴마크는 유기농 과일 생산에 대한 신규 지원프로그램을 도입하였고, 다년생 에너지 작물 생산, 봄철작물 생산, 목초지 유지에 대한 지원이 증가함.

- 오스트리아는 녹색전기 요율에 대한 새로운 규제를 통해, 신재생 에너지 생산의 확대를 지원

○ EU의 식품지원 프로그램이 2013년 12월 종료될 예정(이 때까지는 5억유로 예산이 유지)

- 유럽 사법부에서 CAP 기금으로 “식품지원 프로그램”을 위해 시장에서 식품을 구입하는데 사용할 수 없다는 판결을 내린 결과: 2013년 이후로는 이 프로그램은 사회통합 정책 하에서 재원을 확보할 예정임.

- 학교과일 프로그램의 시행에 대한 보고서가 발행됨: 연간 9천만 유로의 예산으로 800만 명 이상의 아이들에게 혜택을 제공. 핀란드, 스웨덴, 영국은 이 프로그램에서 빠지기로 함.
- 동물복지 정책이 오스트리아에서 강화됨
 - EU는 9개 회원국에게 EU법령 시행을 위한 조치를 취할 것을 촉구함
 - 덴마크는 동물복지 상태를 국가수준에서 모니터링하기 위해 복지지수를 도입
 - 헝가리는 2012년 동물복지 관련 투자에 대해 국가예산으로 6600만 유로를 지원
- 기존 농업환경 프로그램이 몇몇 회원국에서 새롭게 단장됨.
 - 덴마크는 자연보전과 관리 측면을 한층 강화함으로써, 경제의 녹색전환에 대한 지원을 더욱 강화하였음: 환경기술 투자, 습지관리 강화, 유기농 생산 투자, 공공급식의 유기농산물 사용 지원, 완충지 설정에 대한 신규조치, 농지에 대한 공공조립
 - 체코는 2012년 농업환경지불을 증가시킴
 - 영국은 환경지불(ES)의 재검토 결과, 프로그램의 환경적 성과 증진을 위해, 개별 상황에 맞는 토지관리 개선과 야생동식물 보호 개선을 시도함
- EU 환경조치 하에서의 의무를 충족하기 위해 많은 회원국들이 정책을 도입함(오스트리아, 프랑스, 덴마크, 영국)
 - 오스트리아는 새로운 4년짜리 “질산염 행동 프로그램”을 도입(Nitrate 2012-15)
 - 덴마크는 농지 14만ha에 추가적인 간작작물 식재, 가을철 특정 경작유형의 금지, 6~2 주간 초지의 경운금지조치 발표: 이를 통해 완충지구에 대한 지주보상, 수로의 물리적 조건 개량, 다양한 유형의 자연, 동식물보호의 강화, 농약 과세의 재편 등과 함께 시행
 - 프랑스: 20만명의 농민이 Ecophyto 계획 하에서 농약사용 교육 수료. 생물다양성을 자발적으로 관리하는 농민들에게 토론의 플랫폼을 제공하는 생물다양성 observatory 신설
 - 북아일랜드: 퇴비 효율성 및 기술정책을 통해 220만 파운드 지출
- EU 농가 및 임업 배출규정의 확대
 - 2013년부터 작물과 초지 배출도 포함됨.
 - 오스트리아는 국가기후변화적응전략을 통해 추진
 - 스코틀랜드는 농민들에게 배출 저감조치를 채택하도록 하는 몇몇 프로그램을 시행
 - 북아일랜드는 온실가스 저감전략과 실천계획을 통해 인식 증진과, 낙농, 축산, 경종, 재생가능에너지 부문에서의 생산효율성 증대에 초점
- 2014-20 농촌개발계획은 준비중에 있음.
 - 오스트리아는 환경프로그램, 산간지역 농민보상지불 및 투자보조금을 상위 우선순위에 두고 있음.
 - 프랑스는 2014-20 신규 농촌개발계획의 우선순위 속에, Ecophyto 계획의 개편, eco-antibio계획, 질산염/메탄화 계획, 생물다양성-지속가능한 양봉계획, 채소단백질계획, “2017 유기농 계획” 등이 있음.
 - 불가리아는 2014-16 국가양봉프로그램의 준비를 위한 협의가 진행중에 있음.

자료 : OECD(2013), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation, pp.131-145

제4장 농업직불금 제도의 재원확보 방안

제1절 기본원칙

제2절 농정예산 확대방안

제3절 농정예산 재편방안

제4절 타 부처예산 통합방안

제5절 요약 및 추진과제

제1절 기본원칙

1. 기본구조

□ **현행 10개의 직불금을 희망농업 직불, 생태경관 직불, 그리고 행복농촌 직불로 재구조화**

- 희망농업 직불은 식량자급프로그램과 젊은농부프로그램으로 구성
- 생태경관 직불은 농업생태프로그램과 농촌경관프로그램으로 구성
- 행복농촌 직불은 농촌공동체프로그램과 농촌안전망프로그램으로 구성
- 이와 같이 직불금 제도개선 방안에 따른 소요재원, 현재예산, 추가재원을 다음과 같이 모식도로 표현해 봄([표4-1] 참고)

[표4-1] 농업직불금 제도개선 방안과 재원

(단위 : 억 원)

구분	프로그램 명	내용	소요재원
제 1축(농업) 희망농업 직불	식량자급 프로그램	농민이 경작하는 300평 이상 모든 농지(논/밭/축산) 대상 직불	16,000
	젊은농부 프로그램	만 45세 미만 신규 취농/귀농자 대상 월100만 원 수준의 영농정착비 지급	5,000
제 2축(환경) 생태경관 직불	농업생태 프로그램	환경친화적 저투입농업 실천활동 손실보전비용 직불	2,500
	농촌경관 프로그램	농촌경관 보전 실천활동 손실보전비용 직불	2,500
제 3축(농촌) 행복농촌 직불	농촌공동체 프로그램	농촌공동체 유지 관리를 위한 일자리 창출	8,000~12,500
	농촌안전망 프로그램	농촌사회안전망 증진 위한 농촌사회 서비스 일자리 창출	8,000~12,500



소요재원	42,000~51,000
현재예산	13,410
추가재원	28,590~37,590

□ 직불금제도의 개편으로 추가적으로 28,590억 원 내지 37,590억 원이 필요한 것으로 추정

- 현재 10개의 직불금의 예산은 약 13,410억 원임. 한편 새롭게 재편되는 직불금제도에 따라서는 최소 42,000억 원 혹은 최대 51,000억 원이 필요한 것으로 추정됨
- 따라서 직불금제도의 개선을 위해서는 최소 28,500억 원, 최대 37,500억 원이 추가적으로 더 필요한 것으로 추정됨([표4-2] 참고)

[표4-2] 농업직불금 제도개선 소요자원 산출

(단위 : 억 원)

현행 직불제 (최근 5개년 평균 : 08~12)		개혁(안)	
직불제 명칭	예산	직불제 명칭	예산
쌀소득등보전(고정직불제)	6,646	희망농업 직불	식량자급 프로그램1 16,000
쌀소득등보전(변동직불제)	4,114		젊은농부 프로그램2 5,000
FTA피해보전 직접지불제	500	생태경관 직불	농업생태보전 프로그램1 2,500
발농업직접지불제	624		농촌경관보전 프로그램2 2,500
친환경농업 및 축산직불제	418	행복농촌 직불	농촌공동체 프로그램1 8,000~12,500
경관보전직접지불제	99		농촌안전망 프로그램2 8,000~12,500
FTA폐업지원제	480	합계	42,000 ~ 51,000
조건불리지역 직불제	402		
경영이양 직접지불제	625		
평균	약 13,410		

2. 기본원칙

☐ 현재 세원구조를 활용한 직불금의 재원확대

- 현재 농업·농촌과 관련된 독립된 세원으로는 1994년 도입된 농어촌특별세가 있음. 따라서 농어촌특별세를 통한 농업·농촌 예산의 확보가 가장 우선적으로 요구됨
- 그 외에 직불금의 재원을 새롭게 확보할 수 있는 방안은 FTA에 의해 이익을 향유하는 산업이 농업분야에 일정정도의 피해보상을 하는 형태로 추가적인 재원을 확보하는 방안이 고려될 수 있음

☐ 기존 농업·농촌예산의 재편을 통합한 직불금의 재원확보

- 현재 시행되고 있는 농업·농촌의 예산의 운영방식을 변경하여 직불금의 재원을 추가적으로 확보하는 방안을 고려할 수 있음
- 이는 현재 재원의 배분방식을 변경한다는 측면에서 볼 때, 개별 부처 및 부문간의 협의가 이루어지면 용이하게 추진이 가능한 방법임

☐ 연계사업의 통합적 운영으로 직불금의 기능 수행

- 농업·농촌과 관련된 각종 사업을 연계통합하여 추진함으로써 농가의 실질적인 소득을 보전하는 방식을 고려할 수 있음
- 아울러 이들 사업을 추진함에 있어서 아일랜드의 RSS 사업형태로 추진함으로써, 농가의 소득을 보전해 줌으로써 직불금의 기능을 하계끔 함

☐ 직불금에 대한 사회적 합의와 직불금 제도의 운영개선이 중요

- 대국민 홍보를 통한 사회적 합의 형성, 직불청의 설립, 그리고 지방분권형 직불제의 시행 등이 이루어져야 할 것임

3. 자원확보 방안

- 직불금제도의 소요자원을 확보하기 위해서는 농정예산의 확대, 농정 예산의 재편, 그리고 관련예산의 통합 필요([그림4-1] 참고)
- 농정예산의 확대를 위해서는 현재의 세원 구조를 보다 적절히 활용해야 하고, 이를 통해 세입구조의 안정화를 도모해야 함
 - 농정예산의 재편을 위해서는 기존 예산 재편을 통해 세출의 효율화를 도모해야 함
 - 관련예산의 통합을 위해서는 직불금과 관련된 중앙부처 관련사업의 통합 적으로 운영해야 함

[그림4-1] 농업직불금 자원확보 방안

현재의 세원구조 활용을 통한 세입구조 안정화



제2절 농정예산 확대방안

1. 현황 및 문제

□ 우리나라 농정예산의 주요 재원은 농어촌구조개선특별회계

- 농어촌구조개선특별회계는 “농어촌구조개선특별회계법”에 의해 1991년에 설립·운영되고 있고 농정예산의 약 60%를 차지(예산 및 기금운용계획 개요, 각연도, 농식품부)
- 농어촌구조개선특별회계는 크게 농어촌구조개선사업계정, 임업진흥사업계정, 농어촌특별세사업계정으로 구분되어 운영되고 있고, 이들 계정의 주요 세입과 세출 구조는 다음의 [표4-3]과 같음

[표4-3] 농어촌구조개선특별회계의 구조

계정구분	세입부문	세출부문
농어촌 구조개선 사업계정	농지보전부담금 일반회계로부터의 전입금 다른 회계로부터의 전 입금 및 예수금 융자금의 원리금 공공자금관리기금 또는 다른 기금으로부터의 전입금 및 예수금 기타 수입금	·농어촌구조개선사업에 대한 투자·출자·보조·출 연 및 융자 ·다른 회계 및 기금으로부터의 예수금의 원리금 상환 ·농어촌발전채권의 원리금 상환 ·광역·지역발전특별회계의 지역개발계정으로의 전출금 ·자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 에 따른 기금으로의 전출금 ·기타 농어촌구조개선사업계정의 운용·관리에 필요 한 경비
임업진흥 사업계정	대체산림자원조성비 및 수입이익금 일반회계로부터의 전입금 융자금의 원리금 기타 수입금	·임업진흥사업에 대한 투자·보조·출연·융자 ·다른 회계 및 기금으로부터의 예수금의 원리금 상환 ·광역·지역발전특별회계의 지역개발계정으로의 전 출금 ·기타 임업진흥사업계정의 운용·관리에 필요한 경비
농어촌 특별세 사업계정	농어촌특별세액 융자금의 원리금 공공자금관리기금으로 부터의 예수금 그 밖의 수입금	·농림수산업의 경쟁력 강화 사업 ·농림어업인 등의 후생복지증진 및 소득보전 사업 ·농산어촌 교육여건 개선 사업 ·농산어촌의 지역개발 및 산업기반 확충 사업 ·광역·지역발전특별회계의 지역개발계정으로의 전출금 ·예수금의 원리금 상환 ·농어촌특별세사업계정의 운용·관리에 필요한 경비

자료 : 농어촌구조개선특별회계법(제3조, 제4조, 제4조의2, 제5조)

- ☐ 농어촌구조개선특별회계 중 직불금 관련계정은 농어촌특별세사업계정
- 농어촌특별사업계정 중에서 직불금과 직접적인 관련이 있는 계정은 농어촌특별세사업계정
 - 농어촌특별세사업계정은 농림어업인의 후생복지증진 및 소득보전사업을 주요 사업으로 설정하고 있음
- ☐ 따라서 농정예산과 관련된 대표적 재원으로 농어촌특별세를 꼽을 수 있음
- 농어촌특별세는 “농어업의 경쟁력 강화와 농어촌산업 기반시설의 확충 및 농어촌 지역개발사업을 위하여 필요한 재원”을 확보하기 위해 1994년에 도입된 목적세
 - 농어촌특별세의 납부대상자는 소득세, 법인세, 관세, 취득세, 등록세 등을 감면을 받은 자, 법인세의 납세의무자 중 과세표준금액이 5억 원을 초과하는 법인, 개별소비세 납세의무자, 증권거래세 납세의무자, 취득세 및 레저세의 납세의무자, 종합부동산세의 납세의무자([표4-4] 참고)

[표4-4] 농어촌특별세의 과세표준 및 세율

과세표준	세율
조세특례제한법, 관세법 및 지방세법에 의하여 감면을 받는 소득세, 관세, 취득세 또는 등록세의 감면세액	100분의 20
조세특례제한법에 의하여 감면받는 이자, 배당소득에 대한 소득세의 감면세액	100분의 10
법인세법에 의한 각 사업연도의 소득에 대한 법인세의 과세표준금액 중 5억 원을 초과하는 금액	100분의 2
개별소비세법의 규정에 의하여 납부하여야 할 개별소비세액	
동법 제1조 제3항 제4호의 경우	100분의 30
가목 외의 경우	100분의 10
증권거래소에서 거래된 주권의 양도가액	1만분의 15
지방세법에 의하여 납부하여야 할 취득세	100분의 10
지방세법에 의하여 납부하여야 할 레저세액	100분의 20
종합부동산세법에 의하여 납부하여야 할 종합부동산세액	100분의 20

자료 : 농어촌특별세법(과세조항 제5조 과세표준과 세율)

- ☐ 1994년 농어촌특별세가 신설된 이후 예산액과 수납액은 지속 증가
- 징수결정액의 증가에 따른 미수납액 및 불납결손액 또한 매년 증가하는 추이를 보이고 있음([표4-5] 참고)

- 특히 농어촌특별세가 확대되기 시작한 2005년부터 미수납액과 불납결손액이 급속히 증가하고 있음

□ 한시적 재원인 농어촌특별세가 폐지와 연장 등 논란과정이 반복되는 상황 속에서 농어촌특별세의 미수납액은 지속 증가

- 당초 2014년 6월로 농어촌특별세가 폐지되는 것으로 되었으나, 2013년 관련법 개정으로 2024년 6월까지 연장되었음([표4-5] 참고)
- 따라서 농어촌특별세가 한시법에 의한 재원이 아니라, 향후 세수의 안정성을 확보할 수 있도록 일반법으로 변경될 필요성이 있음

[표4-5] 농어촌특별세의 현황

(단위: 백만 원, %)

연도	예산액(A)	결정액(B)	수납액(C)	불납 결손액	미수납액	비율	
						(B/A)	(C/A)
1995	1,141,600	945,341	939,859	1,303	4,179	82.8	82.3
2000	934,200	1,325,070	1,296,316	3,694	25,060	141.8	138.8
2005	1,637,800	1,755,119	1,748,764	1,371	4,984	107.2	106.8
2006	1,826,900	2,046,912	2,038,881	2,579	5,452	112.0	111.6
2007	2,457,000	2,832,741	2,819,498	4,801	8,442	115.3	114.8
2008	2,596,500	2,813,246	2,757,180	8,752	47,314	108.3	106.2
2009	2,912,300	2,840,841	2,803,221	9,496	28,124	97.5	96.3
2010	3,136,000	2,904,517	2,866,582	6,878	31,057	92.6	91.4
2011	3,042,100	3,705,392	3,658,843	10,828	35,721	121.8	120.3

자료 : KOSIS, 각연도, 통계청

□ 주식거래대금과 법인세의 감소로 농어촌특별세의 감소 추이 뚜렷

- 2012년 농어촌특별세는 2011년에 비해서 1조원이 감소하였는데, 가장 큰 이유는 주식거래대금의 감소와 법인세 감면액으로 인한 것임
- 실제 증권경기가 좋지 않고, 법인세에 대한 감면을 한 2007년부터 2009년까지는 농어촌특별세의 규모가 크게 증가하지 못하였음

□ 자유무역협정에 의한 추가적인 농정예산 확보의 곤란

- 한-칠레, 한미, 한중 FTA 체결로 인해 농업부문은 지속적이고 막대한 피해를 보고 있지만, 실질적인 피해보상은 이루어지지 않고 있음

- 정부에서는 FTA 기금을 편성하고 있지만, 대부분 용자사업으로 실질적인 효과가 없는 편임
- 한편 박근혜 정부에서 주장하는 경제민주화를 실현하기 위해서 FTA 무역이득공유제도의 도입이 요구됨. 동 제도는 이미 새누리당과 민주당에서 정책적으로 검토되었고, 도입을 주장한 제도임

□ 각종 FTA로 우리나라의 최근 4년간 주요 산업은 성장하였으나, 농업 발전을 위한 별도의 기여 미흡

- 자동차부품이 76%로 가장 큰 증가추이를 보이고 있고, 그 다음으로 전자제품(67%)%, 반도체(54%), 자동차(35%), 철강판(24%) 등의 수출증가율이 높은 것으로 나타남
- 그럼에도 불구하고, 첨단산업 분야에서 농업의 발전과 농업의 피해를 보전하기 위한 실질적이고 지속적인 역할과 기능을 담당하지 못하였음

2. 세부방안

1) 전략1 : 농어촌특별세의 안정적 세원 관리

□ 농어촌특별세의 미수납액과 불납결손액의 지속적인 증가 추세

- 2011년을 기준으로 지난 18년간 농어촌특별세의 미수납액은 77,580백만 원이고, 불납결손액은 286,042백만 원임. 이를 연평균으로 산정해 보면, 미수납액은 4,310백만 원, 불납결손액은 15,891백만 원임([그림4-2] 참고)

□ 농어촌특별세 미수납액 조세징수 강화를 통한 연평균 100억 원 추가 확보 가능

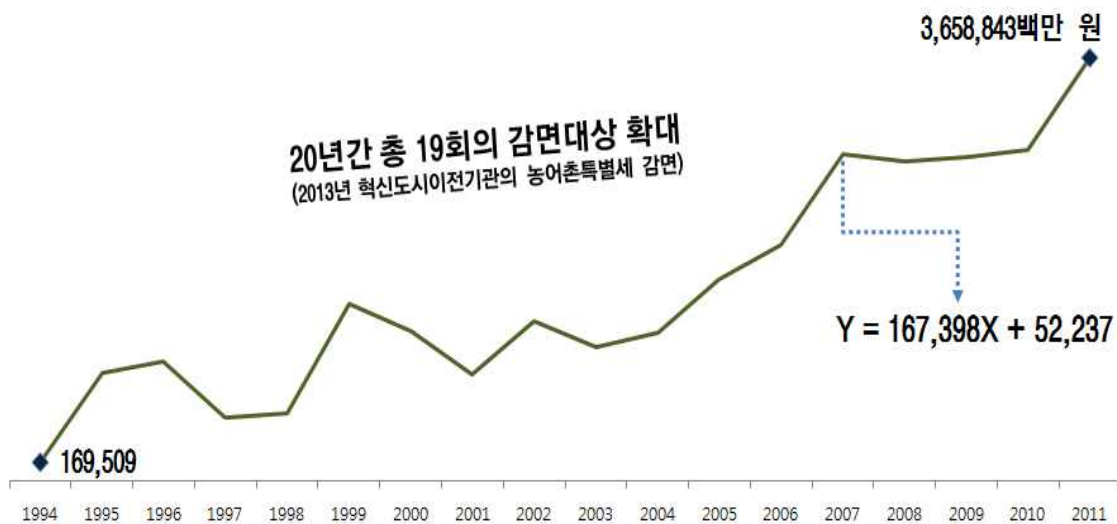
- 농어촌특별세의 징수를 강화할 경우, 농업·농촌예산을 연평균 100억 정도는 더 추가적으로 확보할 수 있을 것으로 판단됨

□ 농어촌특별세 비과세 및 감면대상의 제한적 허용 지속적 확대 추세

- 비과세 조항인 제4조에 대한 개정은 1994년 법률이 제정된 이후 총 19회 개정이 되었음. 즉 농어촌특별세의 비과세 및 감면대상이 지속적으로 확대되어 왔음
- 특히 2013년 8월에 개정된 내용에 의하면, 한국농어촌공사와 한국자산관리공사가 혁신도시 등으로 이전하는 공공기관의 수도권내 건물 및 부지

- 를 매입하는 경우 농어촌특별세를 부과하지 않도록 하였음
- 그 결과 현재 수도권에 소재하고 있는 149개의 공공기관이 지방혁신도시로 이전함에 따른 농어촌특별세를 부과하지 못하게 되었음
 - 이처럼 농어촌특별세의 감면대상이 확대됨에 따라 추가적으로 징수할 수 있는 세원을 적절히 활용하지 못하는 문제가 발생하고 있음

[그림4-2] 농어촌특별세의 증가 추이



자료 : KOSIS, 각연도, 통계청

□ 농어촌특별세 비과세 및 감면대상의 불허로 연평균 1,700억 원 추가 확보 가능

- 농어촌특별세는 2007년부터 증가하지 못하였기 때문에 1994년부터 2006년까지 증가율을 고려해 본다면, 농어촌특별세의 추세연장선 기울기는 약 167,398백만 원임
- 따라서 농어촌특별세는 매년 약 1,700억 원 정도가 평균적으로 증가하였다고 할 수 있음. 즉 농어촌특별세를 납부대상에 대한 감면 조항을 보다 면밀하게 재검토함과 동시에 법인에 대한 농어촌특별세 감면은 원칙적으로 불가한 것으로 방향을 설정할 경우 매년 약 1,700억 원을 추가적으로 확보할 수 있을 것임

□ 장기적으로 농어촌특별세 한시성 폐지, 농어촌특별세 집행 제도화 필요

- 현재 농어촌특별세는 2024년까지 10년 추가적으로 연장되어서 향후 10년 이후에는 폐지될 세원으로 되어 있음. 따라서 장기적으로 농어촌특별세를 한시세에서 영구세로 전환하기 위한 법률개정이 이루어져야 할 것임

- 이와 더불어 농어촌특별세에서 농업직불금 제도로 사용할 수 있는 최소 비중을 설정하여 보다 안정적으로 농업직불금의 재원이 확보될 수 있도록 해야 할 것임

2) 전략2 : FTA 무역이득공유제도의 도입

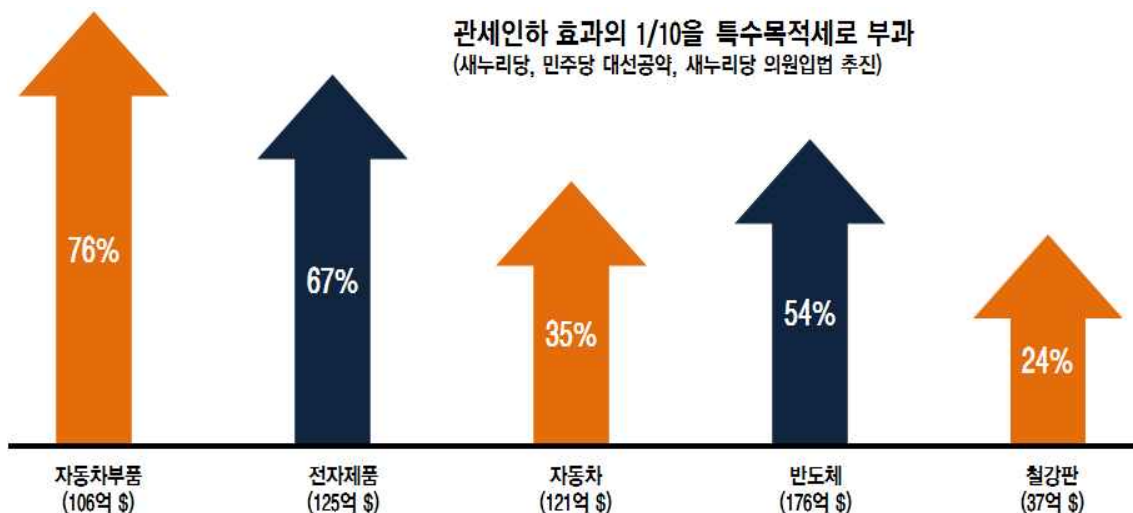
□ 관세인하 효과의 10분의 1만 특목세로 부과하여 추가재원 활용

- 한미 FTA 체결 이후 자동차와 철강, 컴퓨터 등의 업종은 2011년에 비해서 2012년의 수출액이 약 27.5% 증가한 것으로 나타남([그림4-3] 참고)
- 따라서 이들 업종에서 연간 약 9천억 원의 추가 수출이 발생한 것임

□ FTA 무역이득공유제도의 도입으로 연간 1,000억 원의 자원 확보

- FTA에 의한 수입 증가의 효과를 정확히 산정하기 위해서는 수입과 수출의 종합적 고려해야 하지만, 한미 FTA에 따른 수출증대로 최소한 100억 원 이상의 재원을 확보할 수 있음
- 현재 7개국과 FTA가 발효되었고, 2개의 FTA가 타결되었으며, 현재 6개의 FTA가 협상 중인 것을 고려할 경우, FTA 무역이득공유제도를 통해서 최소한 연간 1,000억 원의 추가 재원을 확보할 수 있을 것임

[그림4-3] 2008년 대비 2012년 수출 증가율



자료 : 한국무역협회 무역통계(2008-2012)

3. 운영방안

- 농업의 공공재적 기능에 대해 농민들의 상호준수조건 준수를 통해 농민에게 정당한 정책자금 지원된다는 것을 홍보
 - 현재 다수의 일반국민들은 직불금에 대해서 많은 정책적 오해와 편견을 해소하기 위한 정책홍보가 강조되어야 할 것임
 - 농업, 농촌이 갖고 있는 외부효과에 대한 정당성, 그리고 농업, 농촌을 가꾸기 위해서 농민의 역할에 대한 부각이 반드시 이루어져야 할 것임
- 대기업 및 타 산업부문에는 농업보다 더 많은 정책자금이 지원되고 있고 선진국에서도 직불금의 규모와 내용을 확대하고 있음을 홍보
 - 2013년 고용노동부는 직업능력개발사업 상의 중소기업직업훈련특별우대 제도로 7,867억 원을 집행하였음. 이중 상위 10대 그룹이 약 1,629억 원을, 그리고 62개의 그룹사가 2,314억 원을 지원받았으며 이는 중소기업 우대 지원정책을 소수의 대기업이 독점하고 있음을 보여주고 있음
 - 그 외 모 자동차회사의 대규모 구조조정 자금 지원에서 외국계 회사의 먹튀사건 등 윤리적 문제 발생 심각, 해외금융회사의 주식매각 차액에 따른 양도소득세와 법인세 미납부 사건 등
 - 현재 시행되고 있는 각종 직불금의 총액인 1조원과 비교할 때 약 80%에 육박하는 것임(대기업에 지원한 금액은 직업능력개발사업에 국한된 것임)
 - 최근 정부부처 발표자료에 의하면 국가의 대기업 지원액 현황은 연구개발, 비과세감면, 공공조달, 정책자금 분야 등 연간 약 126.3조원을 지원해 주고 있는 것으로 나타남([표4-6], [참고4-1])

[표4-6] 국가의 대기업 지원액(2013년)

분야	금액	비고
연구개발	1조4397억 원	
비과세감면	7조1063억 원	(2012년 신고기준)
공공조달	12조8359억 원	
정책자금	104조9677억 원	
합계	약 126.3조 원	

자료 : 1. 정부 각 부처 및 KDB산업은행
2. 한겨레신문기사(2014.02)

□ 농업직불금에 대한 사회적 오해 및 윤리적 문제보다 대기업 지원의 윤리적 문제와 도덕적 해이가 더 심각한 상황으로 정확한 정책자금 집행의 공정성 및 형평성 확보 강조

- 농업직불금에 대한 사회적 오해가 있는 게 사실이나 대기업 지원분야에 있어서도 우리가 모르고 있는 진실이 있음도 짚고 넘어갈 필요가 있음
- 농업직불금은 비판 속에서 지속적인 제도개선 노력을 통해서 투명성 제고를 꾀하고 있는 반면 대기업의 먹튀현상, 불공정한 지원 등은 여전
- 관련 자료는 다음의 한겨레신문 기사 및 [참고4-1]을 살펴보기 바람

제목 : ‘0.09% 재벌’ 의 품에…정부의 “4중 선물 세트”

기업들끼리 경쟁하면서 스스로 잘 알아서 할 수 있다는 삼성과 현대, 에스케이, 엘지, 롯데 등 덩치 큰 기업들이 여전히 국가로부터 엄청난 지원을 받고 있다. 재벌 대기업은 과거 1960~70년대 ‘개발연대’의 최고 자였다. 정부는 해외 차관이나 국민 저축, 세금으로 축적된 자본을 산업정책에 따라 이들 기업에 우선 배분했다. 이제 글로벌 경쟁력까지 갖춘 10대 재벌은 477조원이 넘는 사내 유보금을 쌓아두고 있다. 더이상 국가의 지원이 필요 없어 보이지만, 대기업은 여전히 커다란 빨대를 국가에 꽂고 수십조원의 예산과 수백조원의 금융 자원을 빨아들이고 있다.

소수 대기업에 건설 등 돈 되는 정부의 큰 일감이 물리고, 정부의 전략적 금융자원 배분이라 할 수 있는 정책자금도 수출 대기업이 중심이다. 조건만 맞으면 반대급부 없이 주는 보조금 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 국가 연구개발(R&D)에서도 대기업의 이해와 필요가 중시되고 이들이 가져가는 예산 또한 적지 않다. 투자 활성화와 일자리 창출을 명분으로 한 ‘세금 할인 혜택’ (비과세 감면)도 대부분 이들의 차지다. 이뿐 아니라 수출 제품이 가격 경쟁력을 가질 수 있도록 원화 가치를 떨어뜨리는 고환율 정책 등도 내수 기업과 가계 등 다른 경제 주체에 손해를 끼치면서 정부가 대기업에 주는 특혜라 할 수 있다.

자료 : 한겨레신문(2014.02.02)

※ [참고4-1] 대기업의 불공정한 지원정책 신문기사 정리 및 요약

날짜	제목	주요내용	주제어
14.02.06	‘0.09% 재벌’의 품에·정부의 ‘4종 선물 세트’ (대기업의 밥, 나랏돈 - 불공정한 지원정책)	<ul style="list-style-type: none"> - 국가 연구개발(R&D)에서도 대기업의 이해와 필요가 중시되고 이들이 가져가는 예산 또한 적지 않고, ‘세금 할인 혜택’도 대부분 이들의 차지 - 고환율 정책 등도 내수 기업과 가계 등 다른 경제 주체에 손해를 끼치면서 정부가 대기업에 주는 특혜 - 중소·중견 기업이 지원에 접근하는 문턱은 높음 	정책자금 대기업 특혜
14.02.06	나랏돈 ;연 125조원 ‘대기업에 쏠린다’ (대기업으로 흐르는 나랏돈 - 균형있는 지원정책)	<ul style="list-style-type: none"> - 한 해에 대기업으로 흘러가는 나랏돈은 각종 보조금과 공공조달, 비과세 감면 등 예산 지출액 21조원, 정책금융 지원액을 합치면 126조원 - 가장 덩치가 큰 보조금은 국가 연구개발(R&D) 예산으로 지난해 16조8,777억 원 규모. 민간기업 부문 3조 5,353억 원 중 대기업 비중은 약40% - 대기업이 나랏돈 또는 회사돈으로 연구개발 투자를 많이 하면 할수록, 비과세 감면 혜택이 커진다(이런저런 이유로 받고 있는 비과세 감면 혜택은 2012년 신고 기준 7조1,063억 원) - 전체 조달액 중 33%인 12조 8,359억 원 대기업 몫 	균 형 있 은 지원정책 국가 연구 개발 지원 비과세 감 면 혜택 기업규모에 따른 나눠 먹기
14.02.06	연구개발 1곳당 보조금, 대기업 43억 중소기업 3억	<ul style="list-style-type: none"> - ‘최근 5년간(2008~2012년) 대기업은 국가연구개발사업 기업 지원금 가운데 43.4%를 차지했다. 기업 규모별 연구비 지원 현황을 보면, 대기업은 한 곳당 평균 43억2000만 원을 받은 반면, 중소기업은 한 곳당 평균 3억2000만 원을 받는 데 그침 - 최근 5년간 국가연구개발사업 연구비를 받은 상위 10위권 기업(연구금액 기준)은 18개 대기업이 독점 	독점 대기업 연구개발비
14.02.06	삼성, 정부에서 직접 받은 돈만 한해 1,684억 1위 (대기업으로 흐르는 나랏돈 - 연구개발 보조금)	<ul style="list-style-type: none"> - 대기업집단에 예산으로 지원한 직접보조금은 2012년 한해 7308억8300만 원에 이릅니다 - 가장 많은 보조금을 받은 대기업집단은 삼성 - 2012년 대기업에 7308억 예산 지원, 삼성 1위·현대차 883억 2위, 한진 567억·한화 465억 받아 - 나랏돈이 재벌 대기업에 직접 흘러드는 주된 통로는 연구개발 자금 지원 	삼성그룹 정부 예산 직접보조금 연구개발 자금지원
14.02.06	국가 연구비 문제는... (대기업으로 흐르는 나랏돈 - 연구개발 보조금)	<ul style="list-style-type: none"> - 대기업 주는 지원금 중소기업으로 돌리는 것만이 해결책 될 수 없어 :16조원 국가연구비 부실 관리 개선 필요 - 연구과제 선정과 연구비 집행·관리, 연구비 정산·환수 등에 대해 개선 필요 	장학생 기 업 연구비 관 리
14.02.06	3천억대 공공전시시장...우리는 창, 대기업은 총으로 싸워(대기업으로 흐르는 나랏돈 - 공공조달시장서 포식)	<ul style="list-style-type: none"> - 중기서 박대통령 취임식 주관 생중계 보며 건기대는 ‘잠깐’ 모기업 후원 연계 대행사 공세에 중소기업은 하도급 업체로 전락 - 중기청, 전시부스 대기업 배제 정책 ‘해외 전시’는 예외로 인정해 허탈 - 규정애매 전시산업발전법 고쳐 중기간 경쟁제품으로 지정 필요 	공공조달시 장

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보 방안

(계속)

날짜	제목	주요내용	주제어
14.02.06	재벌 잔치상 된 '4대강' ...턴키 발주로만 1조 5천억 낭비 (대기업으로 흐르는 나랏돈 - 공공조달시장서 포식)	<ul style="list-style-type: none"> - 소수 재벌들을 위한 특혜 제도로 운영되어온 턴키·대안 입찰제도가 존치될 때 중소기업설업체에 대한 착취와 건설산업 전반에 대한 양극화를 더욱 심화시키는 결과를 낳을 것 - 2009년 4대강 1차 턴키 공사 16곳 가운데 한양건설이 맡은 영산강 6공구를 제외한 15곳이 현대건설·삼성물산·지에스건설·대우건설·대림산업 등 업계 상위(시공능력평가액 기준) 10위 업체한테 모두 돌아갔다(공사금액 기준 94%) - 2008~2013년 턴키 방식으로 발주한 4대강, 댐, 선도사업 등 27개 공공건설사업 가운데 건설사 상위 10개사가 수주한 공사 비중이 84% - 재벌 건설사들의 높은 공사 단가의 비밀은 자기들끼리 경쟁을 없애는 짬짜미에 있음 	턴 키·대 안 입찰제도 짬짜미
14.02.06	공공조달, 대기업 몫 5년 전보다 더 커졌다 (대기업으로 흐르는 나랏돈 - 공공조달 시장서 포식)	<ul style="list-style-type: none"> - 공공조달시장에서 지난해 기준 중소기업의 비중은 60%대로, 5년 전 70%대보다 더 낮아진 것 - 2012년 한 해 전체 공공건설공사(주한 외국기관 제외) 45조7186억 원 가운데 절반가량(49.9%)인 22조 8028억 원어치가 대기업(300인 이상 사업장) 돌아감 	공공조달 시장
14.02.05	중소기업 도와야 할 정책금융기관 이 대기업 '돈줄' 역할 (대기업으로 흐르는 나랏돈 - 정책금융지원 '부익부')	<ul style="list-style-type: none"> - 정책금융기관들의 대기업에 대한 대출·투자·보증의 규모가 105조원에 이르는 것으로 집계됐다. 이들 금융기관의 실적 중 대기업의 비중은 지난 5년 사이 대부분 상승 추세에 있는데 특히 산은(64.38%→77.22%)의 상승폭이 큼 - 정책금융 대출 기관 가운데 대기업 금융의 규모가 큰 산은·수은·정금공 세 곳만 보더라도 총자산이 274조2491억 원으로 국내 은행 총자산 1882조7787억 원(2013년 9월 말 기준)의 14.56%를 차지 - 정책금융은 과거 기업의 생성과 성장 단계는 물론 유동성 지원 등 구조조정 과정에까지 깊숙이 개입하고 있다. 부실 대기업에 긴급 추가 대출을 하거나 출자전환으로 지분을 보유하기도 함 	정책금융 지원
14.02.06	산은 대출투자 등 대기업에 작년 105조 쏟아 (대기업으로 흐르는 나랏돈 - 정책금융지원 '부익부')	<ul style="list-style-type: none"> - 2013년 한 해 동안 대출·투자·보증을 하는 정책금융기관들이 대기업에 신규 공급한 금액이 100조원을 넘어선 것으로 집계. 수출 대기업이 보험을 이용한 금액은 지난해 183조2779억 원으로 나타남 - 정책금융공사(2009년 설립)가 생긴 뒤 실적이 취합된 2010년과 대조해볼 때 대기업 지원은 금액(81조1997억 원)도 늘었고 비중(72.42%)도 커짐 - 대기업 중 상호출자제한 기업집단의 경우 설비투자 때 '내부 자금'을 통한 조달 비중이 2010년 61.76%에서 지난해 65.49%로 늘어나고 있는 반면 중소기업은 60.94%에서 52.05%로 줄고 있음 	정책금융 금융지원

(계속)

날짜	제목	주요내용	주제어
14.02.06	정책금융 퇴직자, 자금 필요한 대기업으로... '수상한 커넥션'	<ul style="list-style-type: none"> - 대기업 입장에서는 영입 임원을 대출의 청탁 창구로 활용할 수 있고, 정책금융기관은 임원들의 노후를 맡길 수 있는 그들만의 '선순환' 구조가 정책금융의 배분을 왜곡시키고 있다는 비판 제기 - '창조경제' 등의 구호 아래 정권 초마다 기술 평가로 중소기업의 미래가치를 적극 발굴해 금융 지원을 늘리자는 시도가 있어 왔지만 재무제표 등 공표된 자료가 많고, 담보가 많은 대기업에 비해 중소기업은 제대로 지원받지 못하고 있음 - 중소기업은 평가도 힘들고 부실로 인한 문책 위험성도 높으니 중소기업 실적에 가점을 준다 해도 커버(회복)가 안 된다. 이런 결과 '체리피킹' (좋은 것만 골라가는 것)이 나타나고 있음 	정책금융공사 퇴직임원 로비 의혹 체리피킹
14.02.06	정권 입맛따라 바뀌는 정책금융	<ul style="list-style-type: none"> - 옛날에는 정책금융으로 산업을 키웠는데 지금은 커져버린 공룡(거대기업)에 끌려다니는 형국이다. 정책금융은 금융이 시장 원리에 들어가기 어려운 곳에 임의로 들어가야 하는데 우리나라는 '요술 방망이' 처럼 모든 문제에 정무적 차원의 해결 수단으로 들어가고 있음 - 중소기업의 경우 기업평가가 쉽지 않아 정책금융 활성화에 어려움이 있는 만큼 기업정보 인프라(기반) 구축에 정책기관이 더 집중해야 함 	정책금융
14.02.06	하울뿐인 '낙수 효과 40%'	<ul style="list-style-type: none"> - 대기업 과다 공급에 비판이 일 때마다 이른바 '낙수효과' (trickle down effect)가 반박 논리로 사용된다. 대기업을 지원하면 혜택이 협력업체 등 여러 중소기업에 퍼지는 만큼 더 효율적이라는 것. 구체적 입증이 미비한 가운데 수출입은행(수은)이 2012년 '40%' 를 발표 - 실제 학계에서 플랜트 수주액 중 기자재 비중은 60%, 플랜트 기자재 중 국산 조달률은 50% 안팎으로 분석된다. 그래서 '40%' 중 60%, 그중 또 50%로 쪼개져 내려간다는 계산이 가능하다. 40% 든 8%든 '낙수' 자체가 제대로 이뤄지기 어렵다는 의견도 있다. '단가 후려치기' 로 상징되는 국내 불공정 하도급 구조 때문 - 프로젝트 파이낸싱에 중소기업이 연관되는 부분은 기자재 납품은 물론 설계, 토목공사 참여 등 다양하고 프로젝트마다 편차가 크고 복잡하기 때문에 '지원액의 몇 %가 중소기업에 간다' 고 일괄해 추정하기가 사실상 불가능 	낙수효과

자료 : 한겨레신문(2014.02.02~02.06)

제3절 농정예산 재편방안

1. 현황 및 문제

□ 농정정책 중 정책수단의 타당성이 낮은 사업이 존재

- 생산기반 정비, 시설현대화 등의 시설확충부문, 비료보조 등의 생산요소 지원부문, 쌀 중심의 품목지원부문(쌀전업농 육성 등)은 농업소득을 증대시키는데 적절한 정책수단이 아닌 것으로 판명되었음
- 현재 우리나라의 농업구조는 토지생산성과 수익성이 지속적으로 감소되고 있고, 생산량을 증대하기 위해서는 투입을 많이 해야 하는 고비용의 농업구조를 갖고 있음. 특히 비료(4배)와 농약사용량(14.3배)이 OECD의 평균보다 매우 높은 구조적 문제를 갖고 있음

□ 사업타당성 낮은 사업예산 재편하여 보다 효율적으로 농정예산 리모델링 필요

- 밭기반정비, 대구획경지정리, 기계화경작로확포장사업, 간척사업 등의 시설확충부문, 비료 및 농자재 지원등의 생산요소지원부문, 쌀전업농육성 등의 품목지원부문 등에 대해서는 과감한 사업축소가 이루어져야 할 것이고, 이들 재원을 직불금 재원으로 활용해야 할 것임([표-] 참고)
- 세부적으로 살펴보면, 생산요소지원부문과 품목지원부문은 감소하는 추이를 보이지만, 생산요소지원부문은 급속한 증가추이를 보이고 있음. 이는 이병박 정부에서 추진한 4대강 사업의 일환으로 생산요소지원부문에 대한 투자가 확대되었기 때문임

□ 국회예산처의 투융자계획 현황과 개선평가에서 동일한 결과 도출

- 국회예산처에서는 1992년 이후 총 3차례에 걸쳐 “농업·농촌 중장기 투융자계획 운용 현황과 개선과제” 수행하였고 국회예산처의 예산현안분석의 공통적인 사항으로 상기내용이 지적되고 있음([표4-7] 참고)
- 실제 일본의 경우 2009년 하드웨어의 사업비를 대폭 감축하고 호별소득 보상제도를 도입한 사례가 있음

[표4-7] 성과 낮은 사업부문 예산 추이

(단위: 천 원)

부문	사업명	2009	2012	연평균 증가율
소계		692,994,000	853,756,000	7.73
시설확충 부문	농어업기반정비	279,437,000	300,569,000	2.52
	간척지농업기반시설재정비	12,000,000	13,000,000	2.78
	영산강유역 하구둑 구조개선	8,000,000	279,950,000	1,133.13
	한발대비용수개발	23,000,000	14,500,000	-12.32
생산요소지원 부문	친환경비료공급	185,200,000	230,712,000	8.19
	화학비료 가격 및 수급안정	150,779,000	-	-33.33
품목지원 부문	고품질쌀 최적경영체 육성	1,500,000	1,000,000	-11.11
	고품질쌀유통활성화	33,078,000	14,025,000	-19.20

자료 : 1. 서세욱 외, 농업·농촌 중장기투융자계획, 2012, 국회예산정책처
 2. 농림사업시행지침서, 각연도, 농림수산식품부

□ 예산분석 결과 오히려 사업타당성 낮은 부문의 사업비는 증가 추세

- 최근 4년간 농업예산은 연평균 0.5% 증가율을 보이고 있는 반면, 농업생산기반조성은 오히려 12.5% 증가추이를 보이고 있음
- 대부분의 농업예산이 감소한 것과 비교할 때, 농업생산기반조성은 오히려 증가하는 모순적 구조를 갖고 있음([표4-8] 참고)

[표4-8] 농업·농촌 부문별 예산 추이

(단위: 억 원)

구분	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
소계	123,240	120,807	125,503	125,171	0.5
농업생산기반조성	21,640	23,603	26,342	29,723	12.5
농업체질강화	24,950	23,026	23,086	27,506	3.4
농가소득·경영안전	26,811	25,702	27,763	19,710	-8.8
농촌개발·복지증진	17,485	16,994	16,536	15,902	-3.0
양곡관리·농산물유통	32,354	31,482	31,776	32,330	0.0

자료: 국회예산처(2013)

□ FTA 피해보전 직불금 등 관련 발동요건 및 지급기준의 현실과 괴리

- FTA직불금 지급기준은 우리나라에 총 수입된 양이 최근 평균적으로 수입된 양보다 많아야 하고 FTA가 체결된 국가에서 수입한 물량이 최근 평균 수입량보다 많아야 하며 가격이 지난 3년간 평균 가격보다 90%미만으로 떨어져야 하는 등 세가지 요건 모두가 충족되어야 직불금이 지급됨, 즉, 미집행 이유는 직불금이 발동되는 요건을 충족시키지 못했기 때문임(노컷뉴스, 2013.9.3.)

□ FTA 피해보전직불금과 폐업지원금의 소극적인 집행 등 농정관련예산의 비효율적 운영

- 한·칠레 FTA 체결을 계기로 2004년 도입된 피해보전직불금 제도는 농산물 가격이 목표가격 이하로 떨어질 때 그 일부를 농가에게 보전해 주는 제도지만 2004년부터 2012년까지 책정된 피해보전직불금 약 2,848억 원이 한차례도 지급되지 않았음(민주당 심재권 의원자료, 2013)
- 현재 FTA 체결에 따른 농어업인들의 피해를 보전하기 위해 편성된 피해보전직불금(1455억 원)과 폐업지원금(900억 원)이 집행되어오지 않았음(뉴시스, 2013.10.7)
- 지난 2011년과 2012년 두 차례에 걸쳐 가격기준을 80에서 90%로 상향조정하고 나서야 2013년 최초로 한미 FTA로 인한 한우 업계에 대한 피해를 인정했지만 결과는 한우 한 마리당 13,000원 지원에 불과함
- 현재 집행이 되지 않고 있는 자유무역협정이행지원기금을 직불금의 재원으로 활용하는 방안을 보다 적극적으로 검토해야 할 것임

2. 세부방안

1) 전략1 : 사업성과가 낮은 농정예산의 재편

□ 농업생산기반조성 부문의 예산을 50% 정도 단계적으로 절감할 경우 중국에는 약 13,000억 원의 예산 확보 가능

- 특히 4대강사업의 일환으로 추진된 영산강 구조개선과 저수지 독 높임 사업에 투자된 12,000억 원 전용 등을 고려할 때, 최소한 13,000억 원 이상의 가용예산을 확보할 수 있을 것임
- 그리고 국회예산처 등에서 사업성과가 낮은 사업으로 지적된 사업에 대한 사업비, 약 8,537.6억 원을 우선 직불금 재원으로 전용할 수 있음

□ 2009년부터 2013년까지 국회예산정책처의 농식품분야 중점 예산분석
결과 상 영역별 지적된 사업의 예산총액은 1조 원 대로 추정 가능

- 법과 제도의 미비 : 농수산물유통공사출자, 농어촌다원적자원활용, 식품 및 외식정보분석 사업, 한국농어촌공사 출자 등
- 사업계획 부실 : 6차산업활성화(내역), Golden Seed 프로젝트, 노량진수산 시장건립, 농어민건강연금보험료, 농어업재해보험, 농업용저수지독높이기 사업, 농업자금 이차보전, 농협사업구조개편지원, 농협중앙회 사업구조개편 지원, 생명산업기술개발(R&D), 첨단온실 신축지원 등
- 사업성과 미흡 : 간척농지 활용지원(대규모 농어업회사 기반조성), 논소득 기반다양화, 농식품 전문 투자펀드 출자, 농어촌뉴타운조성, 농업자금 이차보전, 새만금지구 내부개발, 수산실용화기술개발(R&D), 시군유통회사 설립 및 운영, 조사료생산기반확충, 한미FTA보완대책사업, 해외농업 개발 등
- 필요성 및 공익성 결여 : 글로벌K-Food 프로젝트, 농어업에너지이용효율화, 농업용저수지독높이기사업, 농촌형에너지자립 녹색마을조성, 소비지산지상생협력, 수리시설유지관리, 식품 및 외식종합자금, 한식세계화, 해외농업 개발 등
- 집행실적의 부진 : 경영이양직불, 고부가가치 종자산업 육성, 고품질쌀 유통활성화(고품질쌀브랜드육성), 농림수산식품기술기획평가원 출연(R&D), 농어업에너지이용효율화, 농축산물 판매촉진, 영산강하구둑 구조개선 사업, 지역행복생활권협력, 축산분뇨처리지원, 친환경농업연구센터 등
- 이들 사업모두가 부실하거나 재편되어야 하는 것은 아니나 2009년부터 2012년까지의 해당사업의 농정예산 총액을 산출해 보면 최소 2조2370억 원에서 최대 4조 3758억 원인 것으로 분석됨([표4-9] 참고)

[표4-9] 농식품분야 예·결산 지적 사업

(단위: 천 원)

세부사업	2009년	2010년	2011년	2012년
농업용저수지둑높이기사업	-	406,600,000	848,000,000	1,156,000,000
농촌형에너지자립 녹색마을조성	-	608,000	1,890,000	273,000
고효율 어선유류절감장비 지원사업	5,502,000	3,912,000	3,240,000	3,039,000
농어업에너지이용효율화	-	152,750,000	142,150,000	132,275,000
한식세계화	-	-	31,150,000	23,649,000
식품,외식종합자금	-	-	70,000,000	130,000,000
해외농업 개발	-	-	32,000,000	32,000,000
영산강하구둑 구조개선 사업	8,000,000	50,000,000	300,000,000	279,950,000
고품질쌀유통활성화(고품질쌀브랜드육성)	42,678,000	40,518,000	23,534,000	23,625,000
농림수산물식품기술기획평가원 출연(R&D)	2,251,000	6,774,000	9,154,000	7,815,000
축산분뇨처리지원	48,839,000	51,371,000	50,524,000	42,244,000
연근해어선감척	129,900,000	77,500,000	41,214,000	29,795,000
친환경어구보급사업	4,870,000	5,035,000	5,035,000	5,003,000
고부가가치 종자산업 육성	-	3,500,000	1,000,000	150,000,000
수입양곡대	362,333,977	288,267,927	299,525,000	307,588,000
쌀소득보전변동직불금	367,687,000	595,069,000	799,323,000	462,030,000
농협중앙회 사업구조개편 지원	-	-	-	150,000,000
농업자금 이차보전	622,176,000	563,104,000	368,980,000	356,555,000
농어업재해보험	61,752,000	102,889,000	136,712,000	156,753,000
농어민건강연금보험료	262,369,000	253,400,000	241,347,000	259,289,000
생명산업기술개발(R&D)	-	-	52,181,000	52,271,000
노량진수산물시장건립	10,000,000	5,000,000	500,000	5,219,000
농어촌뉴타운조성	2,085,000	20,316,000	24,648,000	34,251,000
논소득기반다양화	-	-	120,000,000	120,200,000
수산물유통기술개발(R&D)	9,000,000	9,900,000	10,868,000	11,911,000
시군유통회사 설립 및 운영	3,960,000	7,920,000	4,800,000	4,080,000
농식품 전문 투자펀드 출자	-	50,700,000	50,000,000	50,000,000
간척농지활용지원(대규모농어업회사기반조성)	330,000	330,000	-	4,944,000
새만금지구 내부개발	-	-	150,000,000	180,000,000
농수산물유통공사출자	-	-	20,000,000	44,240,000
식품,외식정보분석 사업	-	-	1,272,000	1,444,000
한국농어촌공사 출자	5,000,000	10,000,000	-	16,531,000
소비지산지상생협력	51,140,000	61,774,000	51,500,000	-
수리시설유지관리	152,724,000	152,724,000	143,633,000	76,993,000
경영이양직불	84,497,000	69,884,336	62,282,000	65,907,000
합계	2,237,093,977	2,989,846,263	4,096,462,000	4,375,874,000

자료 : 1. 농림사업시행지침서, 각연도, 농림수산물식품부
 2. 예산내역서, 각연도, 농림수산물식품부
 3. 분야별 예결산 분석, 각연도, 국회예산정책처

□ 개별 사업의 타당성 평가와 일몰제로 효과가 낮은 사업의 구조조정

- 현재 사업성고가 낮은 것으로 평가되고 있는 생산기반조성부분을 중심으로 개별 사업타당성 평가제도와 정책일몰제도를 우선 도입하도록 함
- 그리고 장기적으로는 농정분야 전반에 대해서 사업타당성 평가제도와 정책일몰제도를 확대해 나가도록 함
- 이를 통해서 사업성고가 낮고, 사업성고를 달성한 사업의 경우에는 과감히 사업을 축소하여 농정예산의 가용성을 제고하도록 함

2) 전략2 : 자유무역협정이행지원기금의 적극 활용

□ 자유무역협정이행지원기금의 이자수익의 일부 활용 가능

- 자유무역협정이행지원기금은 그 목적상 직불금의 재원으로 모두 활용할 수 없겠지만, 기금의 이자 및 수익의 일부를 직불금의 재원으로 활용할 수 있을 것임

□ 자유무역협정이행지원기금 이자수익으로 연간 90억 원의 추가 재원 확보 가능

- 현재 자유무역협정이행지원기금 2,355억 원의 이자수익으로 발생할 수 있는 900억 원의 10%만 직불금 재원으로 활용해도 연간 약 90억 원의 재원을 추가적으로 확보할 수 있을 것임

□ 장기적으로 농업직불금 재원으로 활용할 수 있도록 현실수준에 맞춘 발동요건 기준마련과 관련법 개정 동시 추진

- 세가지 요건을 모두 충족시키기는 사실상 불가능한 FTA피해보전직불금을 현실 수준에 맞춘 발동요건 기준 마련이 선행되어야 할 것으로 보임
- 현재 자유무역협정이행기금은 시장가격변동에 의한 피해를 보전하는데 초점을 맞추고 있음
- 그러나 관련법 개정을 통해서 현재 사용실적이 부족한 자유무역협정기금의 활용성을 제고해야 할 것임. 실제 기준가격을 평년치의 95%로 조정하는 법안이 국회에 계류 중에 있음(농민신문, 2014.01.27)
- 예컨대 자유무역협정이행기금의 일부를 생태경관직불의 재원으로 활용할 수 있도록 관련법 개정을 추진할 필요가 있음

3. 운영방안

□ 다양한 직불금 제도가 제도가 시행되고 있지만 개별 시행으로 규모의 비경제가 발생하므로 통합·단순화한 직불금 제도 운영

- 현재 쌀소득등보전직접지불제, 경영이양직접지불제, 친환경농업직접지불제, 경관보전직불제, 밭농업직불제, 조건불리지역직불제, FTA패해보전직접지불제 등 다양한 직불제 등이 시행되고 있지만, 각 제도간의 연계가 이루어지지 못해 규모의 경제를 달성하고 있지 못함
- 따라서 현행 개별 단위사업으로 시행되고 있는 각종 직불금 제도를 하나로 통합·단순화하고 통합된 직불금을 시도단위로 지역적 특성을 반영하여 유연하게 집행하도록 함

□ 직불금 제도가 정착되고 실효적으로 집행되기 위해서는 직불금 재원은 중앙정부가 확보, 실제 직불금은 지역실정에 맞게 집행

- 중앙정부에서 집행함으로 인해, 2012년도 기준으로 직접지불사업 예산액 16,426억 원 중에서 13,966억 원 집행하고, 2,086억 원은 불용하고, 374억 원을 이월하였음([그림4-4] 참고)

[그림4-4] 2012년 직불금예산의 운용실적

[2012년 직불금 예산의 집행내역]



□ 우선방안 중 하나는 현재의 직불금예산을 모두 통합하여 하나의 사업으로 재편하고 중앙정부와 지방정부의 역할을 명확히 구분

- 이런 맥락에서 볼 때, 중앙정부는 직불금 운영의 가이드라인만 제시하고 구체적인 직불금 프로그램은 광역자치단체가 기획·집행해야 할 필요성
- 그리고 광역자치단체에서는 지역농업의 목표와 환경 특성에 부합한 차별화된 직불금 프로그램을 구상하고 집행해야 함

제4절 타 부처예산 통합방안

1. 현황 및 문제

- ☐ 최근 논의되고 있는 경관직불제의 전면적 도입으로 농가소득을 보다 현실적으로 보전해 나갈 필요
 - 경관직불제 등은 별도의 예산을 추가 편성하는 것이 아니라, 관련부처의 예산집행방식을 변동하여 추진하도록 함
- ☐ 이와 더불어 아일랜드에서 시행 중인 RSS 도입방안도 검토할 필요
 - 이 제도는 현재의 공공근로사업의 집행방식을 변경, 각종 농촌개발사업의 집행방식을 변경해서 농가의 소득을 보전할 수 있는 방식임
- ☐ 현재 농촌 분야 정책은 안전행정부, 고용노동부, 여성가족부, 보건복지부, 환경부, 산림청, 문화체육관광부, 문화재청 등 다양한 부처에서 시행 중
 - 안전행정부의 지역공동체활성화지원, 특수상황지역개발, 자원봉사활성화 지원 등
 - 고용노동부의 사회적기업 육성, 신규실업자 등 직업훈련, 자치단체 직업능력 개발 지원, 지역맞춤형 일자리 창출 지원, 청년직장체험프로그램, 농어민지역실업자직업훈련 등
 - 여성가족부의 가족역량강화사업, 경력단절여성 취업 지원, 아이돌보미 지원, 여성장애인 사회참여확대지원, 청소년 사회안전망 구축, 한부모가족 복지시설지원 등
 - 보건복지부의 의료취약지역 u-Health 인프라 구축 지원 등
 - 환경부의 농어촌마을하수도정비, 농어촌폐기물처리시설, 생물다양성관리 계약 지원, 생태하천복원사업, 자연환경 보전 및 관리, 하천·하구쓰레기정화사업 등
 - 산림청의 산림복원, 산림생물다양성 증진, 생활림조성관리 등
 - 문화체육관광부의 소외계층 문화역량강화, 스토리가 있는 문화생태탐방로 프로젝트 등
 - 문화재청의 지역문화유산 활용활성화 등

□ 일본의 경우 2013년부터 농림수산성은 자체 사업을 추진함에 있어서 타 부처와 사업을 연계하여 추진하도록 제도화

○ 예컨대 약용작물 등 지역특산물 산지확립지원사업의 경우는 후생노동성의 관련사업과 연계하여 추진하도록 하고 있음([표4-10]참고)

[표4-10] 일본의 농림수산성 타 부처 연계협력사업(2014년)

목적	사업	예산 (억엔)	개요 및 조치	농림수산성 역할	연계부처 및 연계내용
강한 농림수 산업을 위한 기반만들기	인력지원단 연계 지원사업	1.0	수확기 등의 농 번기 노동력 확 보	농가와인력간매칭 필요노동력의비축 기술연수및지도지원	[후생노동성] 헬로우워크(인력소개지원센 터명) 실버인재센터등의기회제공
	조수피해방지종합 대책교부금 (100억엔) 산림조수피해대책 기술고도화 실증사업(2억엔)	102.0	조수피해대책 실 시등 증설 체제강화,지역전 체등의 조치추진 기술실증등 지원	포획대책의추진 실시대의설치촉진 포획했던조수의식용 활용촉진	[환경성] 조수의보호및수렵적정화에 맞는강구해야할조치검토 (전문업자육성및자위위한포 획추진등)
농림수산물. 식품의 고부 가가치 등의 추진	약용작물 등 지역 특산물산지확립 지원사업	5.0	약용작물 등의 산지형성촉진 재배기술의 확립 등지원조치	지역등기상조건등에 적합한품종의선정 재배매뉴얼의작성 재배기술확립을위한 실증장소의설치	[후생노동성] 약초메카수요정보제공 약용작물의새로운육종,재 배,생산기술에관한연구추진
	일본음식확대 프 로젝트		학교급식에 지 역산농림수산물 이용확대를 위한 조치지원	학교급식 식재료로 서 지역산농림수산 물을 안정적으로 생 산, 공급하는 모델 적인 조치와 지원	[문부과학성] 학교급식에서지역산농림수 산물의이용에의한식육효과 검증이행 성과보급(슈퍼식육학교)
글로벌한 식 품시장 획득	수출전략실행사업 (2억엔) 수출배가프로젝트 (13억엔)	15.0	올재팬 수출사령 탑설치 JETRO 등 연계 통한 지원체제	수출사령탑설치 수출관련사업자등의 소집 전략에입각한방향성 등논의 비즈니스지원체제의 강화 수출확대등에필요한 조사	[외무성및경제산업성](JETRO) 종합적인비즈니스지원체제강 화를위한JETRO활용 신흥시장개척을위한재외공관 등과연계협력 [내각관방등각부처] 수출전략에맞는조치추진 전략실행위원회를각부처협력 도모,설치

[표4-10] 2일본의 농림수산물 타 부처 연계협력사업(2014년)(계속)

목적	사업	예산 (억엔)	개요 및 조치	농림수산물 역할	연계부처 및 연계내용
활력있는 농산 어촌 구축	아이와 함께하는 농 산어촌교류 프로젝트	93.0	초등학생의 농촌 어촌에서 숙박, 자연체험 농림어업체험추 진	농산어촌 숙박 및 체 험등 수용능력 정비	[문부과학성] 송신자(학교측)의숙박체험활동지원 등 [총무성] 지방자치제의특별교부세조치등
	농과 복지의 연계프 로젝트	(상동)	고령자 및 장애 자를대상으로 한 복지능원확대 정책을 위한 시 설기반구축지원	농원의개설,정비 농업의연수회 전문기(파견등)지원	[후생노동성] 활동거점이되는복지시설정비지원 농기등과복지시설의연계지원
	공가 및 폐교활용 교 류 프로젝트	(상동)	농촌의 공가,폐 교 등지역지원활 용 다기능적인 시설 로서 거주할 수 있는 환경조성	다기능적인집락거점강 화시설정비지원 지역간교류촉진위한시 설정비지원 전원생활희망자에게농 지소개추진	[총무성] 과소지역활성화조치지원 [국토교통성] 집락지역의“소규모거점”형성계획수 립지원 [후생노동성] 폐교를활용한고령자관련시설정비지 원 이동복지시설등의정비지원 [문부과학성] 폐교관계된정보제공등실시 [경제산업성] 빈상점가의점포수정지원
	농을 즐겁게 하는 마 음만들기 프로젝트	6.0	교류농원, 농산 물직판장 등의 정비를 통한 농 즐겁게 하는 마 음만들기 지원	원탁회의등주민참가에 의한계획수립지원 교류농원등의정비지원 건물처분후철거에서민 농원등장비 지원	[국토교통성] 생산물지의구매에따른농업공원정비 지원 도시기능집약을위한교외부의건물철 거비용지원
	아름다운 농촌재생 지원사업	20.0	계단식 및 논 등 장래에 남겨 야 할 농촌경관 자원보전,복원, 계승하기 위한 조치지원	역사적농업용수로 계단식은 수변공간등보전,복원 과계승을위한활동계획 수립 체제정비등의지원	[문부과학성] 역사적풍치유지,상향지원 [국토교통성] 역사적풍치유지,상향,양호한경관 형성지원 [환경성] 양호한경관의형성,생물다양성의 보전과활용지원
새로운 목재 수요의 창출 과 강한임업 만들기	CLT 등 신기술, 신 제품의 개발	8.0	중고층건물 활 용할 수 있는 CLT 등 신제품, 신기술, 기술의 조기실용화 등 기술	JAS규격(고시)등제정 건축의개별인정에필요 한기술개발등의지원	[국토교통성] 구조방법에관한실증실험 [국토교통성및문부과학성] 건축실적을적층하기위한건축물의 개별인정

자료 : 일본 농림수산물 홈페이지

- 우리나라도 개별 사업이 실질적으로 집행되는 단계에서는 지방자치단체 차원에서 수행, 지역특성을 반영해야 하기 때문에 지방차원의 통합추진 필요
 - 그리고 해당 사업을 통합 추진 시 해당사업을 통해서 지역농가가 실질적으로 소득을 얼마나 증대할 수 있는가, 그리고 소득을 증대할 수 있는 기회를 부여할 수 있도록 사업추진방식을 변경해야 할 필요성이 있음

2. 세부방안

1) 전략1 : 농업·농촌 관련 중앙부처 예산의 통합적 운영

- 농림축산식품부 예산과 관련성이 높은 8개 중앙부처 28개 사업의 총 사업비는 약 6,350억 원으로 추정됨에 따라 지방예산 대응자금 고려하여 연간 최소 12,700억 원 산출가능
 - 이는 매년 집행되는 사업인 동시에 대부분의 사업이 지방자치단체에서 실질적으로 집행하는 사업임
 - 그리고 이들 국비예산에 대해서 지방정부의 대응자금이 50% 추가되기 때문에 궁극적으로 약 12,700억 원의 재원을 확보할 수 있게 됨
 - 이들 사업을 통합하여 아일랜드의 RSS 형태로 집행하게 될 경우, 실제 농가소득을 보전하는 효과를 거둘 수 있음. 즉 농촌지역에서 농업 이외의 일자리 창출로 농가소득을 향상시키게 됨

2) 전략2 : 사업의 통합운영으로 경상비용 절감

- 8개 부처 28개 사업의 통합운영으로 경상비용의 대폭적인 절감
 - 모든 사업에서 통상적으로 필요로 하는 필요경비 등의 경상경비를 통합운영으로 대폭 절감할 수 있을 것임
 - 현재는 8개 중앙부처가 개별 계선조직을 통해서 사업을 집행하고 있기 때문에 경상비용이 중복적으로 발생하고 있음
 - 따라서 지방단위에서 사업통합운영으로 경상경비가 절감되고, 절감된 경상비용으로 새로운 사업을 추가 수행할 수 있는 효과가 발생하게 됨

3. 운영방안

☐ 관련예산 통합적 운영 및 직불금의 모니터링 위해서는 별도 추진조직 필요

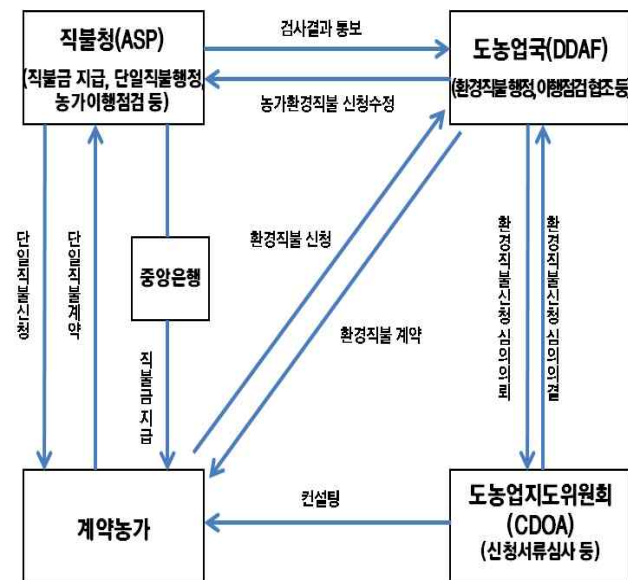
- 영국(RPA)과 프랑스(ASP)의 경우, 직불금의 효율적 운영을 위해서 직불금의 편성·집행·모니터링을 위한 직불청을 운영하고 있음([참고4-2])
- 한국의 경우는 한국농어촌공사, 국립농산물품질관리원 등의 기능재편을 통해 직불청 신설하는 것도 고려해 볼 수 있음

☐ 지방정부 역할이 강조된 지방분권형 직불제의 시행

- 전국에 조직을 보유하고 있는 기존 농정 관련 조직(농업기술센터, 국립농산물품질관리원, 한국농어촌공사 등)들의 일부를 분리해 직불청과 같은 별도의 조직을 신설하여 운영해야 할 필요성이 있음
- 중앙정부 직불금의 재원조달 및 가이드라인 작성을, 지방정부는 직불금의 배분 및 집행을 담당하도록 함

※ [참고 4-2] 영국과 프랑스의 직불청 사례

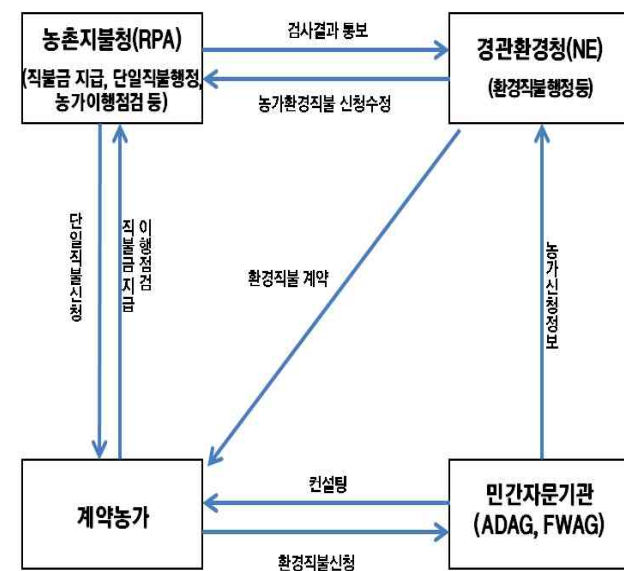
(1) 영국의 농촌직불청(RPA)



<기능 및 운영체제>

- 경관환경청(ES) : 환경보호직불 행정 업무와 농가신청정보관리 담당
- 농촌지불청(RPA) : EAGGF 시장 및 생산지원 정책 수행, 직불금 지급, 농지등록 관리, 이행점검, 시장관련 정책 운영 담당, 보조금 업무, 통합행정통제시스템
- 자문기관
 - 농업발전자문 ADAG
 - 농업야생동식물자문FWAG

(2) 프랑스의 직불청(ASP)



<기능 및 운영체계>

- 도농업국(DDAF) : 직불제 신청관련 정보제공, 서류접수, 정보관리, 환경업무, 농촌마을 업무 등
- 직불청(ASP) : 농림부, 경제부, 산업고용부 공동산하 기관으로서 광범위한 분야 개입 / 공적지원금 관리 및 감독, 교육 및 기술지원 업무, 공공지원정책 모니터링 및 평가
 - 09년 예산규모 168억 유로
 - CAP예산(57%), 중앙정부 예산(32%), 지방정부 및 기타 예산(11%)
- 도 농업지도위원회(CODA) : 농업기본법을 근거로 설치, 지역농업발전계획 수립과 정책자금 분배를 위한 심의기능, 환경직불 실시과정에서 감시자역할

자료 : 김태곤 외(2009), 농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구, 농림수산식품부

제5절 요약 및 추진과제

1. 요약

□ 농업직불금 재원확보를 위한 농정예산 확대방안

○ 전략1 : 농어촌특별세의 안정적 세원 관리

- 우리나라 농정예산의 주요 재원은 농어촌구조개선특별회계로서 직불금 관련 계정은 농어촌특별세사업계정이기에 농정예산 주요재원은 농어촌특별세라고 할 수 있음
- 1994년 농어촌특별세가 신설된 이후 예산액과 수납액은 지속 증가 추세 속에서 한시적 재원인 농어촌특별세가 폐지와 연장 등 논란과정이 반복되는 상황, 농어촌특별세의 미수납액은 지속 증가, 주식거래대금과 법인세의 감소로 농어촌특별세의 감소 추이 뚜렷
- 농어촌특별세 미수납액과 불납결손액의 지속적인 증가하는 상황 속에서 농어촌특별세 미수납액 조세징수 강화 통한 연평균 100억 원 추가 확보 가능
- 농어촌특별세 비과세 및 감면대상의 제한적 허용 지속적 확대 추세이기 때문에 농어촌특별세 비과세 및 감면대상의 불허로 연평균 1,700억 원 추가 확보 가능
- 장기적으로 농어촌특별세 한시성 폐지, 농어촌특별세 집행 제도화 필요

○ 전략2 : FTA 무역이득공유제도의 도입

- 자유무역협정에 의한 추가적인 농정예산 확보의 곤란한 상황이 발생하였고 각종 FTA로 우리나라의 최근 4년간 주요 산업은 성장하였으나 농업발전을 위한 별도의 기여 미흡한 것이 사실
- 관세인하 효과의 10분의 1만 특목세로 부과하여 추가재원으로 활용
- FTA 무역이득공유제도의 도입으로 연간 1,000억 원 재원 확보

○ 운영방안

- 농업의 공공재적 기능에 대해 농민들의 상호준수조건 준수를 통해 농민에게 정당한 정책자금이 지원된다는 것을 홍보
- 대기업 및 다른 산업부문에는 농업보다 더 많은 정책자금이 지원되고 있고 선진국에서도 직불금의 규모와 내용을 확대하고 있음을 홍보
- 농업직불금에 대한 사회적 오해 및 윤리적 문제보다 대기업 지원의 윤리

적 문제와 도덕적 해이가 더 심각한 상황으로 정확한 정책자금 집행의
공정성 및 형평성 확보 강조

□ 농업직불금 자원확보를 위한 농정예산 재편방안

○ 전략1 : 사업성고가 낮은 농정예산의 재편

- 농정정책 중 정책수단의 타당성이 낮은 사업이 존재하므로 사업타당성
낮은 사업예산 재편하여 보다 효율적으로 농정예산 리모델링 필요
- 예산분석 결과 오히려 사업타당성 낮은 부문의 사업비는 증가 추세
- 농업생산기반조성 부문의 예산을 50% 정도 단계적으로 절감할 경우 중
국에는 약 13,000억 원 예산 확보 가능
- 2009년부터 2013년까지 국회예산정책처의 농식품분야 중점 예산분석 결
과 상 영역별 지적된 사업 예산총액은 1조 원 추정 가능(법과 제도 미비,
사업계획 부실, 사업성과 미흡, 필요성 및 공익성 결여, 집행실적 부진)
- 개별 사업의 타당성 평가와 일몰제로 효과가 낮은 사업의 구조조정

○ 전략2 : 자유무역협정이행지원기금의 적극 활용

- FTA 피해보전 직불금 등 관련 발동요건 및 지급기준의 현실과 괴리
- FTA 피해보전직불금과 폐업지원금의 소극적인 집행 등 농정관련예산의
비효율적 운영
- 자유무역협정이행지원기금의 이자수익의 일부 활용 가능하여 연간 90억
원의 추가 자원 확보 가능
- 장기적으로 농업직불금 재원으로 활용할 수 있도록 현실수준에 맞춘 발
동요건 기준마련과 관련법 개정 동시 추진

○ 운영방안

- 다양한 직불금 제도가 제도가 시행되고 있지만 개별 시행으로 규모의 비
경제가 발생하므로 통합·단순화한 직불금 제도 운영
- 직불금 제도가 정착되고 실효적으로 집행되기 위해서는 직불금 재원은
중앙정부가 확보, 실제 직불금은 지역실정에 맞게 집행
- 우선방안 중 하나는 현재의 직불금예산을 모두 통합하여 하나의 사업으
로 재편하고 중앙정부와 지방정부의 역할을 명확히 구분

□ 농업직불금 자원확보를 위한 타 부처예산의 통합방안

○ 현황 및 문제

- 최근 논의되고 있는 경관직불제의 전면적 도입으로 농가소득을 보다 현

실적으로 보전해 나갈 필요가 있고 이와 더불어 아일랜드에서 시행 중인 RSS 도입방안도 검토 가능

- 현재 농촌 분야 정책은 안전행정부, 고용노동부, 여성가족부, 보건복지부, 환경부, 산림청, 문화체육관광부, 문화재청 등 다양한 부처 시행 중
- 일본의 경우 2013년부터 농림수산성은 자체 사업을 추진함에 있어서 타 부처와 사업을 연계하여 추진하도록 제도화
- 우리나라도 개별사업이 집행되는 단계에서는 지방자치단체 차원에서 수행, 지역특성을 반영해야 하기 때문에 지방차원의 통합추진 필요

○ 전략1 : 농업·농촌 관련 중앙부처 예산의 통합적 운영

- 농림축산식품부 예산과 관련성이 높은 8개 중앙부처 28개 사업의 총 사업비는 약 6,350억 원으로 추정됨에 따라 지방예산 대응자금 고려하여 연간 최소 12,700억 원 산출가능

○ 전략2 : 사업의 통합운영으로 경상비용 절감

- 8개 부처 28개 사업의 통합운영으로 경상비용의 대폭적인 절감

○ 운영방안

- 관련예산 통합적 운영 및 직불금의 모니터링 위해서는 별도 추진조직 필요
- 지방정부 역할이 강조된 지방분권형 직불제의 시행

□ 직불금 제도개선 방안에 따른 재원확보 진행과정은 다음과 같음

- 3개의 축인 희망농업 직불, 생태경관 직불, 행복농촌 직불은 각 2개의 프로그램으로 구성
- 새롭게 제안한 직불금 제도개선 방안에 의한 총 소요재원은 최소 42,000억 원에서 최대 51,000억 원
- 현재 10여개의 직불금예산은 13,410억 원이기 때문에 새로운 제도를 시행하게 될 경우 필요한 추가재원은 28,590억 원 ~ 37,590억 원([표4-11]참고)

[표4-11] 농업직불금 자원확보 진행과정

(단위 : 억 원)

소요재원	구분	희망농업직불	생태경관직불	행복농촌직불 (최소)	행복농촌직불 (최대)
	프로그램1	16,000	2,500	8,000	12,500
	프로그램2	5,000	2,500	8,000	12,500
	합계	21,000	5,000	16,000	25,000
현재예산	구분	현재예산			
	10개 직불금	13,410			

↓

추가재원	구분	농정예산 확대	농정예산 재편	타 부처예산 통합(최소)	타 부처예산 통합(최대)
	전략1	1,800	13,000	12,700	21,700
	전략2	1,000	90		
	합계	2,800	13,090	12,700	21,700
최종산출	구분	소요재원(1)	현재예산(2)	추가재원(3)	차액(1)-(2)-(3)
	최소	42,000	13,410	28,590	0
	최대	51,000	13,410	37,590	0

□ 직불금 자원확보 방안을 통해 추가로 28,590억 원 ~ 37,590억 원 가능

- 확대방안을 통해서 약 2,800억 원, 재편방안을 통해서 13,090억 원, 그리고 통합방안을 통해 12,700억 원~21,700억 원을 추가적인 직불금 재원으로 확보가 가능할 것임([표4-12]참고)
- 추가적인 자원확보 방안과 더불어 직불금 정책을 확대할 수 있는 사회적인 합의 형성, 그리고 직불금 재원의 효율적 운영방안 마련이 요구됨

[표4-12] 농업직불금 자원확보 가능금액 산출

(단위: 억 원)

구분	확보방안	추가 재원
총액		28,590~37590
농정예산 확대 (2,800)	전략1 : 농어촌특별세의 안정적 세원 관리	1,800
	전략2 : FTA 무역이득공유제도의 도입	1,000
농정예산 재편 (13,090)	전략1 : 사업성과가 낮은 농정예산의 재편	13,000
	전략2 : 자유무역협정이행기금의 적극 활용	90
타 부처예산 통합 (12,700~21,700)	전략1 : 농업·농촌 관련 중앙부처 예산의 통합적 운영	12,700~21,700
	전략2 : 사업의 통합운영으로 경상비용 절감	

2. 추진과제

1) 주체간 역할분담

☐ 중앙정부, 지방정부, 농민의 명확한 역할 분담

- 중앙정부는 농업직불금 제도의 가이드라인 작성과 안정적인 재원확보에 1차적인 역할을 담당하도록 함. 그리고 농업직불금 제도의 모니터링과 제도개선방안 마련에 주도적인 역할을 담당해야 할 것임
- 지방정부는 투명하고 공정한 농업직불금 제도의 집행에 중심적 역할을 담당하도록 함. 이때 개별 지역의 농업적, 자연적 특성을 고려하여 차별화된 농업직불금 제도가 시행될 수 있도록 기획역량을 갖추어야 할 것임
- 농민은 농업직불금이 단순한 공적자금 지원이 아니라, 상호계약에 의한 지불이라는 인식을 명확히 해야 할 것임. 이를 위해서 농업직불금 제도에 대한 농민의 이해도를 제고하기 위한 교육과 홍보가 이루어져야 할 것임

☐ 역할에 따른 권한과 의무를 통해 합리적 운영 보완장치 마련

- 중앙정부, 지방정부, 농민 각 주체별 역할분담을 한다는 것은 그만큼 책임에 따른 권한과 의무가 주어진다는 의미
- 그 권한과 의무에 맞춘 후에는 국가 차원에서 적절한 인센티브와 패널티를 부과하는 등의 사후 보완조치가 필요
- 이것은 직불금 재정운영의 건전성과 합리적 운영의 보완장치로서 연계할 수 있음
- 예를 들면 집행기관의 경우 집행자에 대한 보상과 처벌 등을 생각해 볼 수 있음

2) 투명성과 효과성

☐ 농업직불금 제도의 내용과 집행과정 및 성과에 대한 100% 공개

- 개별 지방정부는 매년 농업직불금 내용이 어떻게 결정되었고, 어떻게 집행되고 있고, 그 성과가 무엇인지에 대해서 상시적으로 100% 공개를 하도록 함
- 이를 위해서 모든 지방정부에서는 농업직불금 제도에 대한 별도의 정보공개전담기구를 운영해야 할 필요성이 있음

☐ 농업직불금 상호준수조건 미이행시 추가적인 제재장치 마련

- 개별 지방정부에서는 농업직불금 제도를 추진함에 있어서 해당 농민이 당초 약속한 상호준수조건을 이행하지 않았을 경우, 추가적인 제재장치를 통해서 사업효과성을 제고하도록 함
- 예컨대, 당해 연도의 농업직불금 제도의 상호준수조건을 미이행한 경우에는 차후 2개년 동안 농업직불금 수령대상에서 제외하고, 당초 지급받은 농업직불금에 50%의 가산금을 부과하도록 함

3) 모니터링과 홍보

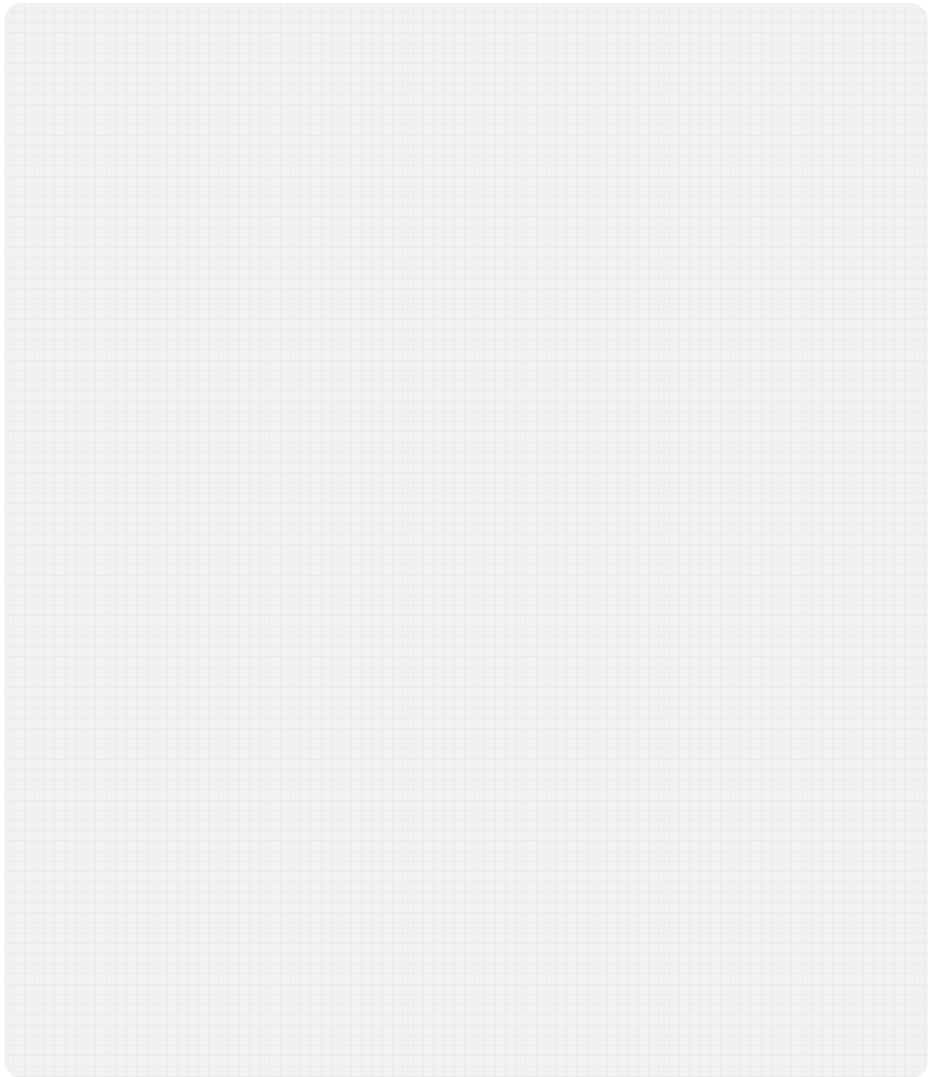
☐ 농업직불금 제도의 중앙과 지방의 이중 모니터링 구조의 확보

- 농업직불금 제도의 효과적인 추진을 위해서 국가와 지방의 이중 모니터링 구조를 확보하도록 함
- 이를 통해 사업성고가 높은 지역은 농업직불금의 규모를 추가 확대하는 반면 사업성고가 낮은 지역은 농업직불금 규모를 반대로 축소하도록 함

☐ 농업직불금의 의의와 성과에 대한 지속적인 홍보 강화

- 농업직불금이 단순히 농민의 소득을 보전한다는 부정적 인식을 해소하기 위해서 농업과 농촌의 공익적 측면에서 농업직불금 제도에 관한 정책홍보를 강화해야 할 것임
- 이와 더불어 농업직불금 제도를 통해 달성한 성과에 대해서 전체 국민을 대상으로 한 홍보가 이루어져야 할 것임

제5장 결론



□ 농업직불금 제도확대의 필요성

- 선진국의 경우 도시와 농촌의 가구소득의 격차는 그리 크지 않기도 하지만 최근 농정이 직불금을 통한 농가소득을 실질적으로 보전하는 데 있음
 - 한국은 1990년대 이후 도시와 농촌의 가구소득 격차가 지속적으로 확대되고 있는데 2003년 76.4%에서 2012년 57.6%로 하락추세를 보임
 - 2010년 기준 한국의 농가소득에서 직불금이 차지하는 비중은 3.9%(농가소득 27,148.5천 원, 호당 직불금 1,072.8\$, 2005년 기준, 실질) 수준임
 - 반면 같은 연도 기준으로 주요 선진국의 경우 농가소득에서 직불금이 차지하는 비중을 살펴보면 일본 11.2%, 스위스 59.5%, 유럽연합은 32.1%(factor income 기준) 수준임
 - 주요 선진국은 직불금이 농가의 소득을 직접적으로 보전하는 역할을 하는 반면 한국은 실질적인 소득보전의 기능을 수행하고 있지 못함
- 주요 선진국의 경우 직불금을 도시와 농촌의 소득격차 해소 목적 뿐 아니라 농촌의 대농과 소농의 소득격차를 해소하기 위한 복지정책 수단으로도 활용하고 있음
 - 단순히 도시와 농촌의 소득격차 뿐만 아니라 농촌지역의 대농과 소농의 소득격차를 해소하기 위해서 직불제를 시행하고 있음
 - 농가의 소득을 보전하기 위한 협의의 직불제(소득안정형) 운영을 뛰어넘어 광의의 직불제인 경관직불제, 조건불리지역 직불제, 농촌사회복지제도 등 다양한 정책을 중첩적으로 시행하고 있음
 - 즉, 선진국에서는 직불금을 농업의 생산비를 보전하는 형태, 식량자급률을 제고하기 위한 형태로서만 집행되는 것이 아니라 지역간 및 계층간의 소득격차를 보전하기 위한 복지정책의 수단으로서 활용하고 있음
- 한국의 직불금 제도 확대를 위해서 농가 및 도시가구 소득 격차가 80% 이내 수준이 되도록 하고 농가소득 중 직불금 비중을 현행 3%에서 15% 수준으로 가야 할 것임
 - 농업농촌종합대책(2004년)에서 농업인의 소득 및 경영안정 부문에서 2013년까지 직불금을 농가소득의 10% 수준으로 확대한다는 계획 존재

□ 농업직불금 제도 재원확보의 당위성

- 경제가 성장할수록 전체 산업분야에서 1차 산업이 차지하는 비중은 점차 줄어들게 되어 있음(페티클라크의 법칙, Petty-Clark's law)
- 한 국가의 재원 중 농업 재원 변화를 살펴보면 절대적 규모와 상대적 비

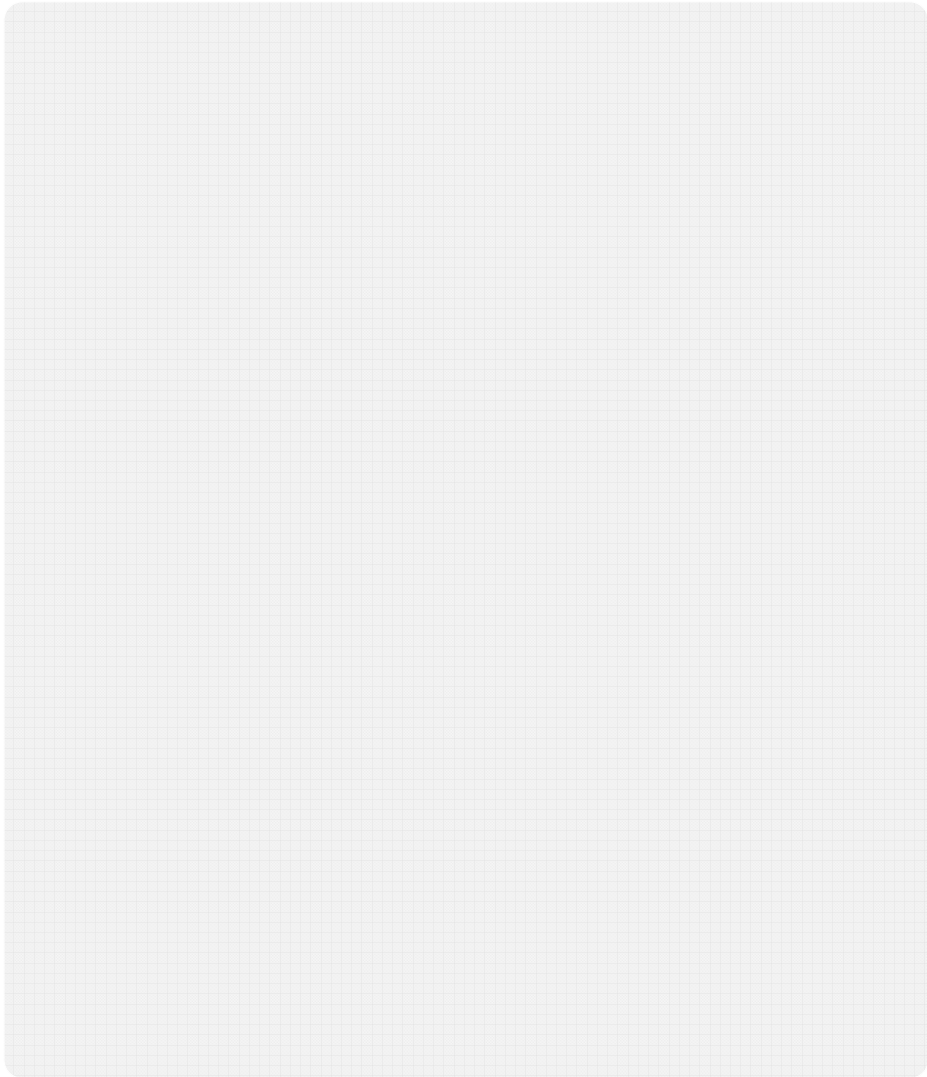
- 중 면에서 감소하고 있음을 발견할 수 있음
- 한국 농정예산의 국가 전체예산에 차지하는 비중은 6% 수준으로 일본 및 스위스는 약 1%~2% 이내, 미국은 3%보다 높은 것으로 분석되어서 한국 농정예산 규모는 주요 선진국에 비해서 낮은 수준이 아님을 알 수 있음
 - 반면 주요 선진국은 농정예산 중 직불금이 차지하는 비중이 한국보다 높은 것이 특징이고 농가소득에서 직불금이 차지하는 상대적 비중도 높음
 - 주요 선진국은 농가소득에서 직불금이 차지하는 비중이 최소 11%에서 최대 60%수준이고 이는 경관직불제 등과 같이 농가소득을 보전하는 다양한 제도가 갖추어져 있기 때문임
 - 선진국은 직불금이 농가소득에 실질적인 기여를 하는 반면 한국은 농가소득에서 차지하는 비중이 불과 3% 내외로 매우 소액에 불과하여 농가소득보전에 기여를 한다고 보기에 부족한 수준임. 즉, 한국은 외국과 유사한 정도의 농업예산을 집행하고 있으나 농가소득에 실질적인 기여 부족
 - 직불금은 농업의 가격차이를 지지하기 위한 정책수단이 아니라 지역간·계층간 소득격차를 해소하기 위한 정책수단으로 집행되고 있음
 - 한국은 직불금 재원을 확보하여서 농정예산 중 직불금예산 비중을 현행 10%에서 약 30%수준까지 끌어올려야 함
 - 농업농촌종합대책(2004년)에서 농업인의 소득 및 경영안정 부문에서 2013년까지 농정예산 중 직불금예산을 22.8%로 확대한다는 로드맵 구상
 - 직불금 제도개선에 따라 자원확보를 할 수 있는 방안으로는 다음과 같음
 - 희망농업 직불은 가장 많은 예산이 투입되기 때문에, 그리고 제도의 성격 상 “농정예산 재편” 과정을 통한 방식이 가장 적절할 것으로 보임
 - 생태경관 직불은 “농정예산 확대” 과정 통한 방식이 적절하다고 판단
 - 행복농촌 직불은 제도성격 상 “타 부처예산 통합운영” 이 적극 필요함

[표5-1] 농업직불금 제도개선에 따른 자원확보 방안

구분	농정예산 확대	농정예산 재편	타 부처예산 통합운영
희망농업 직불		☑	
생태경관 직불	☑		
행복농촌 직불			☑
선진국 사례	스위스	일본	유럽연합



참고문헌



□ 연구보고서 및 논문(국내자료)

- 김용택(2006), 주요 선진국의 농업예산제도와 시사점, 농정연구센터 기획논단
- 김정호 외(2000), 외국의 농림투융자제도에 관한 연구, 수탁과제 연구보고서, 한국농촌경제연구원
- 김태곤 외(2009), 농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구, 농림수산식품부
- 김태곤(2005), 일본, 식료·농업·농촌 기본계획 결정, 한국농촌경제연구원
- 농림사업시행지침서(각년도), 농림축산식품부
- 농업전망(각년도), 한국농촌경제연구원
- 박준기외(2011), 농업부문 중장기 재정투자 방향설정 연구 : 주요국의 사례를 중심으로, 한국농촌경제연구원
- 박진도(2005), WTO체제와 농정개혁, 한울아카데미, 도서출판 한울
- 분야별 예결산 분석(각년도), 국회예산정책처
- 서세욱 외(2012), 농업·농촌 중장기 투융자계획, 국회예산정책처
- 외교통상부(2010), 2010 스위스 개황
- 이태호외(2011), 현 정부 농정의 중간평가와 개선과제 연구, 농림수산식품부
- 이혜은 외(2013), 스위스 농업 개황 및 농정 개혁, 한국농촌경제연구원
- 일본농림수산성(각년도), 농림수산물관계예산 주요 포인트 및 중점사항
- 일본농림수산성(2005), 식료, 농업, 농촌백서
- 일본농림수산성(2013), 2014년(헤세이 26년) 농림수산물관계예산 결정의 개요
- 임송수(2003), 주요 선진국의 농정 : 농정개혁의 정의와 미국, 유럽연합에서의 전개과정, 한국농촌경제연구원
- 임송수(2013), 주요 선진국의 농정 : 유럽연합의 농업문제와 CAP 개혁, 한국농촌경제연구원
- 임정빈 외(2011), 농업구조 연구시리즈 11 : 다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정(1), 시선집중 GSnJ 제23호, GS&J인스티튜트
- 임정빈 외(2011), 스위스와 한국 농업 직불제의 비교 분석, 농업경영·정책연구 vol.38(4), 한국농업정책학회

□ 연구보고서 및 논문(국외자료)

- EU(1985), Commission of the european Communities : Perspectives for the Common Agricultural
- European Commission(2009), Agricultural Policy Briefs no.1
- FOAG(2009), Swiss Agriculture on the Move : The New Agriculture Act Ten Years on.
- OECD(2013), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation
- Policy, COM(85) 333 final, Communication of the Commission to the Council and the Parliament
- Swiss Agricultural Report(각년도), Agrabericht. 스위스 연방농업국
- 平澤明彦(2007), 스위스 農業政策의 對外適應과 國內調整, 농림금융6월
- 2013년1号文件解读 : 农业补贴将发到肯种地者手中(中国网: china.com.cn, 2013. 02. 04)

2013年农业补贴金额达到2000亿元 (<http://roll.sohu.com/20130321/n369729575.shtml>, 2013. 3. 21)
农业补贴政策2013年)
<http://cz.haian.gov.cn/HACZJ/infodetail/?infoId=d95bd99c-1ad7-42c9-b90a-30204556c937&categoryNum=023>, 2013. 3. 26)
李彬, 中国农业支持保护与农业补贴政策, (<http://www.docin.com/p-614555816.html>)
勾万平, 农业科技与“三农”政策: 一浅谈农业补贴政策
(http://wenku.baidu.com/link?url=k8tgJUtkXMCOpj_4jy4azh7YfMTkJQO_UHszf7GEWafIJDkubAedWjs3Yh6ls3V5fyxx6jSvTkPJroSQrkbDLfDKhDAWfq6xKUW6zsplz5m)

□ 통계자료 및 홈페이지

국가법령정보센터 <http://law.go.kr>
국가통계포털 홈페이지 <http://www.kosis.kr>
국제연합식량농업기구 통계 데이터베이스 <http://faostat.fao.org>
국제연합 홈페이지 <http://un.org>
국제통화기금 홈페이지 <http://imf.org>
국회 나라살림 예산개요 홈페이지 <http://www.index.go.kr/egams/index.jsp>
스위스연방기관 홈페이지 <http://www.admin.ch/index.html?lang=de>
스위스 통계청 홈페이지 <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index.html>
유럽연합 홈페이지 <http://europa.eu>
유럽연합 factsheet http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/index_en.htm
일본 농림수산성 홈페이지 <http://www.maff.go.jp>
주유럽 대한민국대사관 홈페이지 <http://missiontoeu.mofa.go.kr/korean/eu/missiontoeu/main/index.jsp>
주일본 대한민국대사관 홈페이지 <http://jpn-tokyo.mofa.go.kr/korean/as/jpn-tokyo/main/index.jsp>
한겨레신문 <http://www.hani.co.kr>
한국농촌경제연구원 세계농업정보 홈페이지 <http://worldagri.krei.re.kr/web/worldagri>
한국은행 홈페이지 <http://ecos.bok.or.kr>
eurostat 홈페이지 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>
europe magazine 홈페이지 <http://eumag.jp/feature/b0912/>
KDB산업은행 <http://www.kdb.co.kr>
rates fx 홈페이지 <http://www.ratesfx.com/rates/rate-converter.html>
RSS 홈페이지
<http://www.welfare.ie/en/Schemes/RuralandCommunitySupports/Pages/RuralSocialScheme.aspx>

부 록

제1절 유럽연합의 녹색(Green Paper)전문

제2절 유럽연합의 공동농업정책(CAP)동향

제3절 일본의 농업정책 동향

제4절 중국의 농업정책 동향

제5절 통계출처 및 산출식

제1절 유럽연합의 녹색(Green Paper)전문³⁶⁾

□ 기로에 선 농업정책

○ A. CAP의 경제적·사회적 목표

- 공동농업정책(CAP)의 목표는, 유럽경제공동체 조약(EEC Treaty) 39조에 기술된 바와 같으며, 1957년에 이 조약이 체결될 때와 마찬가지로 오늘날에도 여전히 유효하다. 유럽공동체의 임무는 그 목표들을 수정하거나 재해석하는 것이 아니라, 그것들이 효력을 발휘할 수 있도록 하는 수단들을 오늘의 현실에 적합하게 만드는 것이다. CAP의 목표는 본질적으로 경제적인 동시에 사회적인 것이다.
- 경제적 목표는 많은 점에서 잘 달성되어 왔다. 지난 25년 동안 현대적인 장비와 기술들이 농업에 적용됨에 따라 유럽 농업의 현대화는 계속 진행되어 왔으며, 심지어 가속화되기도 했다. 그 과정에서 광역지자체, 국가, 유럽공동체 수준 공공기관들의 투자지원이 도움을 준 경우도 많았다. 이 같은 극적인 진전을 지원해온 것이, 유럽공동체 회원국 간 무역장벽들을 제거하는 것을 통해 단일한 유럽 공동시장의 문을 연 것 그리고 공동농업정책이 창조해 낸 안정적인 시장환경 및 가격 보장이었다. 그로 인한 먹거리 생산의 증가 덕분에 유럽 소비자들이 다른 선진국들에 비해 적정하고 안정적인 가격 수준에서 먹거리를 공급받을 수 있는 안정성이 증대되었다.
- 또한 유럽이 세계무역에서 차지하는 역할 역시 커져왔다. 세계 최대의 식품 수입국이자 세계 2위의 식품 수출국이 된 것이다. 세계시장에의 의존도가 증대됨에 따라 그에 따른 책임과 위험이 주어지게 되었으며, 그로 인해 우리는 세계경제의 상황과 우리 무역상대국들의 위치를 점점 더 많이 고려하지 않을 수 없게 되고 있다. 비록 한 때는 공동농업정책을 세계시장의 영향을 차단해주는 장치로 간주하는 것이 가능했을 수도 있지만, 이제는 더 이상 그런 시각이 타당하지 않다. 유럽농업이 작동하는 틀이 국제경쟁 세력들에 의해 점점 더 많이 결정되고 있기 때문이다.
- 현재 유럽공동체의 당면과제는 경제적 목표를 달성하는데 있어 CAP이 거둔 성공과, 농업인구가 합당한 생활수준을 누릴 수 있도록 보장해야 할 사회적 목표를 계속해서 충족시켜나가야 할 필요성을 조화시키는 것이다. 수요 증가로 인해 새로운 일자리가 창출되어 온 경제의 다른 부문

36) 본 자료는 유럽공동체 집행위원회가 유럽공동체 이사회와 유럽공동체 의회에 제출한 문건(1985. 7. 15, 브뤼셀)을 번역, 요약한 내용이다.

들로 농업에서 노동력이 계속해서 유출된 것은, 노동생산성의 장기적인 증대에 기여해왔다. 농업에 종사하면서 농업부문의 총소득을 함께 나뉘은 이들은 소득의 증가를 향유할 수 있었다.

- 하지만 금전적인 측면에서의 소득 증가는, 농자재 비용을 증가시키는 전반적인 가격 인플레이션뿐만 아니라, 농업생산물의 가격에 대해 EC가 더 강도 높은 정책을 추진하지 않을 수 없게 만들어온 시장 불균형에 의해서도 점점 더 큰 영향을 받아왔다. 따라서 최근에는 농산물 가격의 증가 속도가 농업 비용의 증가 속도보다 느렸으며, 실질 농업소득은 경제 나머지 부분의 소득에 뒤쳐져 왔다. 이러한 비용/가격 압박은 일정 정도 기술발전에 의해 상쇄되어왔다. 토지, 장비, 노동이라는 기본 생산요소들의 결합을 통해 동일한 투입량으로부터 얻어지는 산출물의 양이 증가하게 되었기 때문이다.
- 이러한 생산성 증대는 새로운 가축 품종, 새로운 작물 품종, 새로운 기계와 기법들이 농업에 도입됨에 따라 한층 더 가속화될 것이다. 농업 노동인구는 계속해서 감소할 것이지만, 그 감소속도는 다음의 두 가지 제약요인들에 의해 둔화될 것이다: [1] 경제 다른 부분들의 일자리 가용성, [2] 유럽공동체 농촌지역 토지에 최소한의 인구를 유지해야 할 필요성. 실제로 유럽공동체 몇몇 지역에서는 이미 농촌인구 감소로 인해 사회구조와 자연환경의 유지가 위협받고 있다.
- 따라서 공동농업정책은 하나의 전환점이며, 이는 특히 그 사회적 목표들의 달성과 관련해서 더욱 그러하다. 과거의 농업정책 모델을 현재의 경제적·재정적 현실과 양립시키는 것은 더 이상 불가능하다. 과거의 농업정책 모델 하에서는, 계속 상승하는 보장가격 하에서 생산량 증대를 통해 농민이 소득을 증가시킬 수 있었고, 더욱이 아무리 생산량이 많더라도 가격이 보장되었다. 하지만 이제는, 시장을 위해 생산하지 않는 농업, 즉 국내시장과 해외시장을 염두에 두지 않는 농업은 장기적으로 건전한 전망을 가질 수 없다는 점이 널리 받아들여지고 있다. 바로 이런 이유 때문에 현재의 유럽공동체 집행위원회가 그 전신들과 마찬가지로 CAP에 대한 더욱 더 시장지향적인 접근법의 필요성을 주장해온 것이며, 이를 통해 현재 상황의 제약들 속에서 CAP이 살아남을 수 있을 것이다.

○ 농업정책이 직면하고 있는 제약-세계 농업경제

- 유럽공동체와 다른 대부분 산업국가들의 농산품 수요는 아주 느린 속도로만 증가할 것으로 전망된다. 개도국과 몇몇 동유럽 국가들의 필요는 높지만, 이들 국가들의 유효 상업수요는 외환의 가용성 여부에 달려있다. 몇몇 경우에는(석유 수출국들, 신흥 산업국가들, 소련(USSR)) 지불능력이 존재하며, 이는 당연히 수요 증가로 이어질 것이다. 다른 경우에는(ACP 국가들과 아시아와 남미에 있는 다수의 저개발 국가들), 해당 국가

의 농업생산 및 경제성장이 어떻게 진전될 지와 그들이 신용을 어느 정도로 얻을 수 있을 지에 이들 국가의 미래 농산품 수요가 달려있다.

- 외부 수요가 증가할 전망에 대해 낙관적인 입장을 계속 견지할지라도, 세계시장에서 경쟁이 더욱 심화될 위험이 있음을 인지해야만 한다. 다른 농업생산자들과 수출국들 역시 (때로는 훨씬 더 나은 생산구조를 이용하여) 유럽 농업에서와 마찬가지로 기술발전을 활용할 것이다. 과거 식량을 수입했던 많은 국가들이 자체적인 농업 잠재력을 개발하려 노력하고 있으며 성공을 거두기 시작하고 있다. 인도, 중국이 대표적이다. 이처럼 생산량이 늘어나게 되면서 경쟁이 심화될 가능성이 크다. 그리고 만약 미국 농업정책이 더욱 더 가격을 낮추는 방향으로 전환될 것이라는 예측이 실현될 경우, 이는 당연히 세계시장의 긴장 심화로 이어질 수 있다. 이 모든 요인들은 유럽공동체의 농산품 수출이 더욱 더 증가할 가능성이 있기는 하지만, 그 증가 속도가 최근 몇 년과 반드시 같지는 않을 수 있으며 수출품목이 달라질 수도 있음을 시사한다.

○ 농업정책이 직면하고 있는 제약-예산제약

- 지난 10년 동안 유럽공동체의 농업지출은 실질가격 기준으로 평균 연간 약 7% 증가한 반면, (GDP로 측정된) 유럽공동체의 경제적 잠재력은 같은 기간 중 연간 약 2% 증가했다. 유럽공동체의 총예산은 실질가격 기준으로 매년 9% 증가했는데, 그 주된 요인은 새로운 정책의 도입과 개발이었다. 그에 따라 총 예산지출 중 농업지출이 차지하는 비중은 감소했으며, 1984년에는 총지출의 3분의 2였다.
- 농업지출의 경제적 성격을 살펴보면, 지난 10년 동안 수출보조금(export restitution)이 현저히 증가했다. 이런 추세는 유럽공동체 내 잉여생산 증가를 일정 정도 반영하는 것이다. 동시에 이는 농업지출에 불확실성 증가라는 요인을 도입한 것이기도 하다. 왜냐하면 수출보조금 수준이 세계시장의 전개양상과 달리 환율에 크게 좌우되기 때문이다.
- 가까운 미래에는 수출보조금이 계속 증가할 것으로 보이는데, 그 주된 이유는 세계시장 가격이 하락할 것으로 전망되고, 달러 환율이 하락할 가능성이 있으며, 수출이 더욱 확대될 것이기 때문이다. 유럽공동체 내 농산물 저장비용은 생산이 증가하지 않을 경우 명목가격 기준으로 감소할 것으로 보인다. 반면, 생산보조금은 계속 증가할 것인데, 세계시장 가격이 그것을 상당 부분 결정하기 때문이다.
- 농업지출의 향후 전개양상에 영향을 미치는 중요한 요인 중 하나가 대형

화가 초래할 영향이다. 이는 특히 상당히 중요한 생산보조금들로부터 혜택을 입고 있는 여러 농산품들이 대량으로 생산되고 있는 스페인의 경우에 더욱 그러하다. 최초 추정치에 따르면, 스페인의 농업보장 지출(agricultural guarantee expenditure)은 1986년에 상대적으로 적은 수준이었지만(520 Mio Ecu) 이후 급속히 증가해서 1988년에 벌써 그 두 배가 되었다. 반면, 포르투갈의 보장 지출은 가까운 미래에는 계속해서 낮은 수준에 머물 것으로 보인다.

- 어떤 경우라도, 유럽공동체의 농업지출이 과거와 같은 비율로 증가할 수 없다는 점은 분명하다. 현재 여건(유럽공동체 집행위원회가 제출한 예산 시안) 하에서 중요한 점을 살펴보자면, 실질가격 기준으로 농업지출이 7%(지난 10년간의 연평균 증가율) 증가할 경우, 이미 1986년에 같은 해에 효력을 발휘하게 될 자체 자원 레짐(own resources regime)의 새로운 한도(부가세 1.4%)를 넘어서게 된다. 농업지출 증가 속도가 유럽공동체 자체 자원의 증가속도보다 느려야 한다고 규정하는 재무 가이드라인의 도입과 자체 자원에 대한 새로운 한도가 결합된 결과로, 농업지출의 향후 증가폭이 크게 줄어들 것이다.
- 구조조정 부문에서의 농업지출과 관련해서는(EAGGF Guidance Section), 구조조정 정책이 도입되었을 당시에는 유럽공동체 총 농업지출의 약 25%가 구조조정 관련 활동에 할당되도록 한다는 것이 원래의 의도였다. 하지만 이 비율은 한 번도 달성되지 못했으며, 현재 농업에 대한 구조조정 지출은 유럽공동체 예산 중 농업 총지출의 약 5%이다. 유럽공동체 이사회가 올해 초에 정한 1985-89년도 구조조정 정책에 대한 전체적인 재정 프레임워크는 이 비율의 증가를 결코 허용하지 않을 것이다.
- 반면, 유럽공동체 내 많은 농업지역에서 구조조정이 절실히 필요하다는 점이 지난 몇 년 동안 거듭 강조되어 왔다. 유럽공동체 집행위원회가 제안한 지중해통합프로그램(Integrated Mediterranean Programmes)은 비록 여전히 제한적이기는 하지만 이 같은 문제들에 대한 가치 있는 대응을 나타낸다. 이 기구의 자원은 추가적인 예산조달 수단들을 통해 일부 조달되고, 기존의 구조조정 기금 내의 수단들을 재할당하는 것을 통해서도 일부가 조달될 것이다. 농업 지도(Guidance) 기금의 크기와 관련해서는, 유럽공동체 이사회가 정해놓은 재정 프레임워크가 충분할 것인지에 대해서 약간의 의구심이 분명 존재한다.
- 1984년 유럽공동체 이사회의 결정에 따라 유럽공동체의 가격 및 시장 지지 관련 수단들에 대한 개혁안 도입되고 장기간에 걸쳐 그것들이 일관되

게 적용된다는 점은, 구조 조정 압력이 커짐을 의미하며, 이에 따라 심지어는 적절한 구조조정 수단들(농장의 현대화, 자문 네트워크 창설 및 강화, 노동자 훈련 및 직무전환 지원 프로그램, 가공산업 진흥 등)의 필요성이 더욱 커질 수도 있다. 이는 분명 상당한 액수의 공적지출을 필요로 할 것이다. 따라서 유럽공동체의 여러 구조조정 기금들이 좀 더 실질적이고 효과적으로 이에 개입하고, 회원국들의 재정적 노력들이 이를 보완해야 할 필요성이 커질 것이다. 이런 식으로 해서 농산물 가격과 시장 지원에 필요한 공적지출의 양과 장기적인 구조 개혁에 필요한 공적지출의 양 사이에 더 나은 균형을 달성할 수 있다.

○ 재국가화의 위험성

- 앞에서 기술된 프레임워크 안에서 농산물 가격과 시장 관련 지출의 수준을 적정한 한도 내에 유지하려면 상당한 노력이 필요할 것이다. 1985~1986년 농산물 가격 협상의 경험은 이 일이 얼마나 어려운지, 특히 유럽공동체가 대규모로 공공 비축분(우유, 쇠고기, 곡물 등)을 축적한 상황에서 그것이 얼마나 어려운지를 잘 보여준다. 이런 대규모 공공 비축분은 과도한 저장 비용을 회피하기 위해서 뿐만 아니라, 농산물 시장에 대한 더 건전한 관리를 가능하게 하기 위해서도 점증적으로 줄어들어야만 한다. 향후 몇 년 동안 유럽공동체의 농산물 가격 및 시장 관련 규정들에 필요한 조정을 추진하려면 유럽공동체 기관들과 농업계 모두에게 어려운 일련의 결정들을 내리는 것이 필요할 것이다. 일정 한도를 넘어서는 생산량을 처분하는 것과 관련하여 생산자들이 스스로 더 많은 재정적 책임을 받아들이도록 요구가 이루어져왔기 때문이다. 공동농업정책이 이 같은 어려운 제약요인들에 만족스러운 방식으로 적응하지 못할 경우, 심각한 정치적 긴장이 초래될 것이며, 이는 이 정책이 지금까지 이룩해왔던 것을 무(無)로 되돌릴 위험이 있다.
- 이런 맥락에서 농업에 대한 국가 보조가 급격히 확산될 위험성만이 문제는 아니다. 농업에 대한 국가 보조액은 이미 큰 것으로 알려져 있다. 이런 보조는 상대적으로 농업인구 숫자가 적은 경우가 많은 부자 회원국들이 좀 더 쉽게 제공할 수 있는 경우가 많으며, 해당 지원의 성격에 따라 다르기는 하지만 차별과 경쟁 왜곡을 초래하는 한편 역설적으로 더 많은 잉여생산을 장려하게 된다. 국가 수준에서의 농업 보조를 통제하는 것과 관련하여 유럽공동체 집행위원회가 계속해서 적극적인 역할을 수행하여 그것들이 유럽공동체 규정들에 부합할 수 있도록 만들어야만 한다.
- 이런 일이 벌어지는 것은 최우선적으로 막아야만 한다. 유럽공동체는 역

내 시장을 약화시키는 것이 아니라 반드시 강화시켜야만 하며, 실제로 현재 유럽공동체는 1992년까지 실질적인 하나의 역내 시장을 창조하기 위한 작업에 착수했다. 여기에는 농산물 교역에 대한 기술적인 장벽들을 해체하는 것이 포함된다. 금전적 보상의 철폐 또한 농업정책의 우선과제로 계속해서 남아있다.

○ 기본원칙

- 유럽공동체 집행위원회는 앞에서 기술한 고려사항들을 염두에 두고 장차 이루어질 적응이 반드시 공동농업정책의 기본원칙과 조약의 목표들을 존중해야만 함을 재천명하고 있다. 그와 동시에, 정책 메커니즘 개혁과 관련하여 최근 몇 년 동안 이루어진 진전들이 반드시 통합되어야만 한다. 실제로 CAP이 나아가야 할 새로운 경로를 만들어내는 것보다는, 이미 시작된 개혁들이 성공적으로 달성될 수 있는 경제적·정치적 조건들을 창조해내는 것이 관건이다.
- 유럽공동체 이사회가 농산물 가격 및 시장과 관련하여 최근 수년 동안 내린 결정들과 1985년 농업 구조와 관련하여 내린 후속 결정들은, 이런 방향으로의 중요한 진전을 나타낸다. 공동농업정책의 전망에 대한 심층적인 연구(longer-term review)로 이를 보완하는 것은 아직 과제로 남아 있다.

○ 미래 전망

- 농업정책에서 장기 전망은 여러 이유에서 필요하다. 먼저, 농민들은 여러 해를 기초로 의사결정을 내려야만 한다. 가축 사육, 작물 재배, 농기계 구입, 건물 건설과 관련된 결정을 내릴 때, 몇 년을 염두에 두고 결정을 내리는 것이다. 바로 이런 이유 때문에 농민들이 계획을 내릴 때 활용할 수 있는 잘 정의되고 안정적인 프레임워크를 제공해주는 농업정책이 필요한 것이다.
- 때로는 이런 계획들이 다음 세대를 염두에 두고 세워지기도 한다. 유럽공동체 내 대부분의 농장들은 가족농장으로, 가족 내 한 세대에서 다음 세대로의 전환이 무척 중요하다. 장기적인 투자결정, 교육 및 훈련에 대한 선택, 농사를 계속 할 지 여부에 대한 결정이 다음 세대에 대한 전망에 크게 좌우된다.
- 마지막으로, 농업부문을 경제의 나머지 부문들로부터 분리하는 것은 불가능하다. 농업부문의 활동은 다른 부문, 산업, 서비스들의 활동과 밀접하게 연결되어 있다. 유럽은 세계 최대의 농산품 수입국이자 세계 2위의

수입국이다. 이 모두가 유럽공동체가 자원을 신중하게 사용해야 할 필요성과 세계에서 유럽이 가지는 책임을 염두에 두고, 자신의 농업정책을 전체적인 경제발전 프로그램에 통합시킬 것을 요구한다.

□ 현재의 유럽 농업

○ 유럽공동체의 농업 - 경제 속 농업의 위상

- 상대적으로 농업의 경제적 중요성은 지난 10년 동안 감소해왔으며, 산업으로서의 중요성 역시 마찬가지였다. 농업이 GDP의 측면에서 기여하는 정도는 유럽공동체 수준과 개별 회원국 수준 모두에서 감소하였다. 하지만 이러한 농업의 기여 정도는 각 회원국별로 그리고 각 지역별로 큰 차이를 보인다. 또한 1960년에서 1983년 사이에 약 60%가 감소한 농업 고용과 관련해서도 거의 비슷한 이야기를 할 수 있다. 하지만 고용 감소 속도는 지난 10년 동안 줄어들었는데, 그 주된 이유는 전반적인 경제 환경이 열악해졌기 때문이다. 농업부문의 상대적인 축소가 여러 지역에 걸쳐 각기 다른 정도로 영향을 미친다는 점을 반드시 기억해야만 한다. 이 같은 축소의 영향은, 지역 경제에서 농업이 아직도 주요부문 중 하나이지만 그 부정적인 영향을 상쇄시키기 위한 다른 부문에서의 발전에 대한 진흥이 이루어지지 않을 경우, 특히나 더 심각하다.
- 경제에서 농업이 수행하는 역할은 GDP에 대한 기여와 그것이 제공하는 일자리를 넘어선다. 농업은 투자를 필요로 하며, 이런 점에서 국가 자산의 형성에도 기여한다. 농산품은 수출 및 수입되며, 때때로 대량으로 수출입이 이루어지기도 한다. 농업의 경제활동은 농업이 자재(농기계, 농화학물질) 조달을 위해 의존하고 있는 산업들의 활동과 농업으로부터 원료 물질을 공급받는 식품산업의 활동에 밀접하게 연결되어 있다. 마지막으로, 농업부문에서 창출되는 소득은 소비자 수요로 이어지며, 그것을 통해 전반적인 경제 환경을 지지한다. 이는 특히 노동인구 중 높은 비율이 농업에 고용되어 있는 지역에서 더욱 그러하다.
- 다른 부문들과 비교할 때, 농업부문에서는 농업인구의 소득을 보조하기 위해 유럽공동체와 회원국 수준에서 상당한 개입이 이루어지고 있다. OECD가 수행한 연구의 예비결과에 따르면, 여러 형태의 보조금이 유럽공동체 농업 총생산 가치의 20% 가량을 차지하는 것으로 보인다. 하지만 농업을 지원하기 위한 의도로 지출되는 보조금이 반드시 농업부문에 모두 돌아가는 것은 아니다. 시장 과정을 통해 다른 부문들로 이런 보조금이 사라져버릴 수 있다. 즉 농자재를 공급하는 다른 부문들이 가격 인상을 통해 이익을 얻을 수 있는 것이다. 마지막으로, 농업부문에서의 개입은 지역별로 불균등한 영향을 미쳐왔다. 부자 지역의 힘 썬 생산자들에게 일정 부분 유리하게 작용하였던 것이다.

- 농업 보조금 지급을 정당화하는 통상적인 근거는, 사회정책 관련 목표(부와 소유권의 더 폭넓은 배분, 독립적인 위치에 있는 사람들의 유지), 세계 농산물 시장의 본질적인 불안정성, 유럽경제공동체 조약(EEC Treaty) 39조였다. 하지만 환경적 고려 역시 정당화 근거로 사용되고 있다. 실제로 농업은 시골의 보전과 관리에 중요한 역할을 수행할 수 있다. 토양이 열악하고 기후조건이 가혹한 몇몇 지역에서는, 시골의 인구 감소를 막고 최소한의 사회적 인프라를 유지하기 위해서는 농업활동이(비록 보조금에 의해 유지되는 농업활동이라 할지라도) 정말로 필수불가결한 것으로 보인다. 하지만 농업에서의 기술발전이 환경에 늘 긍정적인 역할을 하는 것은 아니며, 그것이 미치는 부정적인 영향(토양과 지하수의 질 저하)에 대한 비판이 제기되고 있다.
- 대부분의 다른 부문들과 대조적으로, 농업에서는 가족 단위가 주된 노동력의 원천이다. 10개 회원국으로 이루어진 유럽공동체에서 1979/80년 기간 중, 약 1400만 명의 총 농업 노동인구(풀타임 및 파트타임) 중 약 1백만 명이 정규 비-가족 노동자였던 반면, 거의 1300만 명이 농장 소유주와 어떤 식으로든 가족 관계에 있었다. 농장에 대한 지분을 가지고 있는지 아니면 소유주와 혈연관계에 있었던 것이다(가족 노동자). 농장의 95%는 오직 가족 노동자만을 정규 노동자로 고용한다(영국에서는 이 비율이 70%이고, 그리스에서는 99%이다).
- 1979-80년 농장 소유주의 거의 4분의 3이 45세 이상이었다. 이는 사망과 은퇴로 인해 농장 소유주의 과반수가 금세기 말 전에 바뀌게 될 것임을 의미한다.
- 유럽공동체에서는 구조적인 측면에서 발전이 이루어져야 할 필요성이 아직도 크다. 농장의 평균 크기는 약 16헥타르이지만, 전체 농장의 60% 이상이 10헥타르 미만이다. 현재 생산 패턴 하에서 유럽공동체 내 농장의 과반수는 노동 투입량의 측면에서 총 1명의 풀타임 노동자에 해당하는 것보다 적은 양의 노동력을 흡수하고 있다. 이들 “파트타임 농장(part-time holdings)” 들은 여건이 좋지 못한 지역에서 더욱 많이 나타나고 있다(이들 지역 전체 농장의 60% 이상). 많은 경우 이런 농장에서 일하는 농장주들은 다른 경제활동이 전혀 없으며, 불완전고용으로 인해 고통받고 있다.

○ 유럽공동체의 농업 - 고용과 소득

- 농업에서 불완전고용(underemployment) 혹은 “숨겨진 실업(hidden unemployment)” 현상은 널리 퍼져 있다. 이는 특히 이탈리아와 그리스에서 중요하다. 특히 메초조르노(Mezzogiorno: 이탈리아 남부) 몇몇 지역의 경우, 전체 농장주의 50% 이상이 농업활동에 종사하는데 정규 “노동년(勞動年, work year)의 절반 미만을 사용하고 있지만 다른 경제활동이 전혀 없다.
- 반면, 농장에서 정규 “노동년” 보다 적게 일하는 것이 반드시 숨겨진 실업을 뜻하는 것은 아니다. 이탈리아와 그리스를 제외하면, 농업에 풀타임으로 일하지 않는 농장주의 과반수가 수입을 얻을 수 있는 외부 활동을 가지고 있으며, 대부분의 경우에는 외부 활동의 비중이 더 크다.
- 실제 수입을 얻을 수 있는 외부활동과 결합된 파트타임 농사의 비중이 커졌기 때문에, 이런 현상을 무시하는 것은 오류일 것이다. 우호적이지 않은 경제 여건에도 불구하고, 이런 현상은 지난 10년 동안 점점 더 보편화되었다. 대부분의 파트타임 농민들에게 있어서는, 소득과 노동시간의 측면에서 비-농업 활동이 농업활동보다 더 중요하다. 외부활동은 소규모 농장에서 가장 일반적이다. 파트타임 농사가 변화의 중간 단계에 불과할 수도 있지만, 그 자체로 만족스러운 삶의 방식을 대변하는 것일 가능성도 크다. 그것의 발전은 지역경제의 발전과 밀접하게 연결되어 있다.
- 수입을 올릴 수 있는 외부활동과 결합된 파트타임 농사의 중요성이 커짐에 따라, 낮은 농업소득이라는 전체적인 그림이 어느 정도 교정되고 있다. 소득으로 통상적으로 기록되는 평균 가치를 통해서는 최소한 1명 이상을 풀타임으로 고용하는 전문적인 농장과 다른 농장들 사이에 존재하는 수익성상의 꽤 중요한 차이가 숨겨진다는 점에서, 이런 그림은 더욱 더 수정될 필요가 있다. 그림에도 불구하고, 또한 비교와 관련된 몇몇 통계상의 문제들에도 불구하고, 연간 노동 단위(annual work unit)(1명의 풀타임 노동자에 상당) 당 평균 농업소득은 낮고, 때로는 아주 낮기까지 하며(아일랜드, 그리스), 지난 10년 동안 몇몇 국가들이 그것의 증가에 상대적으로 우호적이지 않았다는 이야기는 옳은 것으로 보인다.

○ 유럽공동체의 농업 - 농업의 이질성, 지역적 다양성

- 유럽농업은 극도로 이질적이며, 소득, 구조, 생산의 자연적 조건, 경제 환경이 각 지역별로 큰 차이를 보인다. 농업문제에 있어서는 지역이라는 차원을 항상 염두에 두어야만 한다. 지역 수준에서는 경제에서 농업이

차지하는 상대적 비중 격차와 생산성 및 소득의 격차가 국가수준에서보다 훨씬 더 크다. 이런 요인과 지리 및 기후 조건에 있어서의 커다란 다양성 때문에, 지역 상황에 맞춰 농업정책을 조정하는 것이 필요하다.

○ 유럽공동체의 확대

- 스페인과 포르투갈의 가입은 유럽공동체 농업의 규모를 뚜렷하게 변화시킬 것이다. 농장 수가 50% 넘게 증가할 것이고, 농민과 농장 노동자의 숫자는 35% 증가할 것이다. 이 2개 국가의 생산성이 나머지 10개 국가보다 낮기 때문에, 최종 농업 산출물의 직접적인 증가(장기적으로 생산성 증대가 이루어질 수 있는 중요한 잠재력을 고려하지 않은 것)는 단 13%에 그칠 것이다. 농업생산의 가치가 새롭게 커지는 것이 미칠 영향은 1973년 덴마크, 아일랜드, 영국이 가입했을 때 일어났던 것과 거의 동일할 것이다.
- 반면, 이 세 번째 확대는, 새로 가입하는 국가의 농업경제 크기와 그것이 농업에 크게 의존하고 있는 유럽공동체 내 지중해 지역들에 미칠 영향의 측면에서, 1973년과 1981년에 일어났던 과거의 확대 때보다 훨씬 더 중요하다. 이번의 유럽공동체 확대로 인해, 기존 회원국들의 경제발전 단계에 아직 도달하지 못한 국가들이 새로 참여하게 된다. 구매력 기준으로 환산된 주민 1인당 GDP의 경우, 스페인은 유럽공동체 평균의 72%, 포르투갈은 47%인데, 그 부분적인 이유는 이들 국가의 농장 부문이 다른 국가들에 비해 훨씬 규모가 크고 효율성이 훨씬 낮기 때문이다. 농업이 총 노동인구의 18%(스페인)와 27%(포르투갈)를 차지하지만, GDP에 대한 기여분은 이런 비율의 4분의 1과 3분의 1이다(GDP의 7-8%). 기존 회원국들의 경우 이 같은 격차는(이는 농장부문의 효율성과 다른 부문들의 효율성 간의 차이를 측정하는 것이다), 보통 훨씬 적다(인구의 8%로 GDP의 4%를 생산).
- 새로 가입하는 두 국가는, 기후(양이 적거나 연중 편중이 심한 강수량)와 지형(언덕지대가 많음)의 측면에서 동일한 어려움을 안고 있다. 또한 생산구조의 관점에서는, 한 무리의 초대형 농장들과 아주 규모가 작고 심하게 파편화된 농장들이 병존하는 것으로 인해, 유럽공동체 전체의 구조 관련 어려움이 악화될 것이다. 유럽공동체가 몇몇 남부지역에서 이런 문제점들 중 일부에 대처해야만 하는 상황에 이미 처해 있다고도 할 수 있다.

- 생산의 관점에서 이런 어려움들로 인해 초래된 중요한 결과 중 하나는, 이 두 신규 가입국이 지중해 특산물의 생산에 있어서는 효율적인 생산자가 된 반면, 다른 품목들(곡물, 육류, 우유)에 있어서는 경쟁력이 떨어지게 된 것이다. 하지만 이들 품목들의 산출량 수준이 낮다는 점은, 역으로 우호적인 경제 여건 하에서는 그 생산량이 급속히 증가할 수 있음을 보여주는 것이기도 하다. 그 의미는, 신규 국가들과 기존의 유럽공동체가 북부 농산품들에 대해서는 서로를 보완하는 역할을 할 가능성이 높은 반면, 현재 스페인과 포르투갈 산 지중해 특산품이 가지고 있는 경쟁 우위로 인해 10개국으로 이루어진 유럽공동체로 막대한 양의 수출이 이루어지고 있다는 것이다. 이 두 국가의 신규 가입은 유럽공동체의 농산물 무역 적자를 크게 줄일 것이다. 즉, -236억 ECU(유럽통화단위)에서 -166억 ECU로 농산물 무역 적자가 줄어들 것이다.
- 스페인과 포르투갈, 두 국가별로 약간 다른 전환기간(transition period)이 설계되어, 전환기간이 끝날 무렵에는 CAP 메커니즘, 농산품의 자유로운 유통, 농업 구조의 상당한 개선을 이 두 나라가 완전히 채택할 수 있도록 하고 있다. 하지만 이 같은 농업경제 개선 과정이 전환기간 뒤에도 계속 진행되어야 함은 분명하다.
- 가입조약에 명기된 전환 관련 조치들은, CAP 구조 관련 측면의 경우에는 1986년 1월 1일부터, 그리고 다른 측면들의 경우에는 1986년 3월 1일부터 효력을 발휘할 것이다. 유럽공동체 집행위원회는 미래 옵션들에 대한 검토 과정에서 그런 옵션들과 협상에 영향을 미치는 요인들 간의 충돌이 벌어지는 것을 피하고자 노력했으며, 따라서 이런 이유 때문에 이 문서에서는 그것들에 관한 직접적인 언급은 하지 않는다. CAP의 미래를 위한 제안서를 작성하는 과정에서는, 이 사안에 대한 분석이 충분히 이루어지는 대로, 협상의 결과물들이 당연히 고려될 것이다.

□ 농산물 시장 - 미래를 위한 개념

○ 가격정책 아니면 수량 제한 - 근본적인 선택

- 1. 기술발전, 특히 생물학 분야에서의 기술발전이 향후 15년 동안 헥타르 당 혹은 가축 단위 당 수확량을 꽤 많이 증가시킬 것이지만, 유럽공동체와 대부분의 다른 산업국가들의 수요는 (설령 증가 한다고 할지라도) 아주 느리게만 증가할 것으로 전망된다. 저개발 국가들의 수요는 계속 증가할 것이지만, 과거보다 증가율이 낮을 것이다. 이 모든 사항들을 종합해보면, 공급을 수요에 맞춰 더 잘 조절할 수 있는 조치가 취해지지 않을 경우, 구조적인 농산물 잉여가 증가하는 결과가 초래될 것이다.
- 현실적인 가격정책(이는 현재 여건 하에서 특정 농산품들에 대한 긴축적인 가격정책을 의미한다)이 잘 설계된 여러 후속조치들과 함께 시행될 경우, 최소한 중기(medium term)적으로는 이 문제를 해결할 수 있다. 그 의미는, 가격정책의 경제적 기능(시장 지향적)이 강조되는 반면, 소득보조를 통해 이루어지는 가격정책의 사회적 기능이 희생된다는 것이다. 지난 15년 동안 가격정책이 이 두 번째 기능을 충족시키는 것이 점점 더 어려워졌으며, 유럽공동체 내 농업 상황의 중요한 다양성을 염두에 둘 때, 상대적으로 선택의 폭이 좁은 가격정책이 그런 목적에 가장 적합한 도구인지에 대해서 의구심이 존재한다.
- 생산 수준의 이 같은 변화 과정으로부터 두 가지 주요 결론이 도출되어야만 한다:
 - 긴축 정책의 맥락 속에서 가격 변화(실질가격 기준으로 가격이 줄어드는 가능성도 포함)는 생산자들에게 분명한 신호를 줄 수 있어야만 한다. 기술발전으로 가격 상승분이 보상되는 범위를 넘어서서 생산량 수준에 실질적인 영향을 미칠 수 있을 정도로, 충분히 확실한 정책이 시행되어야만 한다.
 - 비록 단기적으로는 그리고 몇몇 소수의 사례에서는 일부 농민들이 생산량 증대를 통해 자신들의 고정비용을 충당하려 하기 때문에 이것이 생산 증가를 초래할 수도 있지만, 가격 하락의 전체적인 결과는 생산량 증가율의 저하이다. 하지만 시장지향적인 정책이 완전히 효력을 발휘하기까지는 시차가 있을 수 있으며, 때로는 그 기간이 여러 해가 될 수도 있다. 따라서 장기간에 걸쳐 일관되게 추진해야만 한다.
- 지난 10년 동안 어려운 시장상황을 고려하여, 유럽공동체는 가격정책을 보완하는 여러 도구들을 개발했다. 이미 1977년에 ‘공동책임’ 메커니

즘이 우유 부문에 도입되었다. 몇몇 예외적인 경우들을 제외하고는, 생산자들이 생산량에 따라 일정 비율로 정해진 공동책임 부담금을 지불하도록 하는 형태였다. 하지만 이는 우유 생산의 증가를 억제하는데 효과를 발휘하지 못했다. 1980년 유럽공동체 집행위원회는 일정 기준을 초과하는 초과 생산량의 비용 전부 혹은 일부를 농민 스스로가 부담해야 한다는 공동책임의 일반원칙을 주창했다(초과생산량 기준은 유럽공동체 내부 수요와 외국과의 무역을 고려하여 결정됨). 그 뒤 여러 해 동안 여러 농산품(우유, 곡물, 과일 가공품 및 채소 가공품, 기름종자)에 대해서 보장 한도가 고정되었다. 이 한도를 넘어설 경우, 대부분의 경우 간접적인 생산 제한 조치를 취하거나 가격이나 보조의 전반적인 수준을 낮추는 것 등의 행동이 취해졌다.

- 개별 생산자 수준에서 가격 보장의 양적 한도를 정하게 되면, 보장된 범위 내의 생산량에 대해서 더 높은 수준의 가격을 받을 수 있을 것이라는 주장이 가끔 제기되며, 심지어는 각 업체의 크기에 따라 가격 보장 한도를 달리하자는 주장까지 제기되고 있다. 하지만 쿼터 시스템으로 인해 가격이 더 빠르게 상승하게 되어 소득이 증가할 수 있다는 주장은, 면밀히 검토할 경우 실제로는 참이 아니다. 왜냐하면 생산량 한도가 생산자 수취 가격의 상승에 의해 보상된다면, 그로 인해 역으로 가정 시장에서 수요가 줄어들게 되고, 대체재를 찾을 유인이 생겨나게 되며, 유럽공동체 생산품의 경쟁력이 떨어지고, 농산품이 산업계의 원료물질로 활용될 수 있는 기회가 줄어들게 되기 때문이다. 그 결과 쿼터를 더 줄이는 것이 필요해지게 되며, 이는 소득에 악영향을 미치게 된다.
- 이런 고려사항들은 할당제가 완화제 이상의 것이 될 수 없음을 시사하는 것이다. 중장기적으로 건전한 유일한 접근법은 시장이 수요와 공급을 이끄는 역할을 더 잘 할 수 있도록 하는 것이다. 이런 접근법은, 시장 불균형이 존재하거나 생겨날 위험이 있는 농산품에 적용될 수 있을 것이다. 하지만 시장 불균형의 심각도, 구체적인 시장 상황, 그리고 합리적인 가격 체계의 필요성과 농업 소득 형성에서 여러 농산품들이 수행하는 역할 등을 고려하여 조정되어야만 한다.

○ 소득과 고용 - 영향

- 공급과 수요를 조절하기 위해 어떤 접근법이 선택되든, 소득과 고용에 무시할 수 없는 영향을 미치게 된다. 한 편에서는 기술발전으로 인해 수확량이 증가하고, 다른 한 편에서는 생산 증가 억제와 소득을 염두에 두어야 하는 상황으로 인해, 농업부문에서의 구조조정이 절실히 될 것이다.

- 유럽농업은 다양한 상황들이 끊임없이 바뀌는 만화경(萬華鏡)이며, 유럽 공동체 확대 이후에는 그 상황의 다양성이 더욱 커질 것이다. 좋은 구조와 유리한 조건들을 가진 일부 농장들은 엄격한 가격정책 하에서도 충분히 살아남을 수 있을 것이다. 다른 농장들의 경우에는 다양한 조정 과정이 진행될 것이다. 전업 농사와 파트타임 농사에서부터 다른 부문이나 (지역 내 혹은 지역 외) 노동시장으로의 이행이 진행될 수도 있지만, 전업 농사에서부터 다른 활동들과 결합된 파트타임 농사로 이행이 진행될 수도 있다. 몇몇 지역에서는 타지역으로의 이주로 인해 인구가 크게 줄고 농지가 일부 포기될 수도 있다. 다른 지역에서는 농업에서의 불완전 고용(“숨겨진 실업”)이 증가할 위험이 존재하는데, 이는 특히 경제활동 인구 중 상대적으로 높은 비율이 농업에 종사하는 지역, 농장 구조가 좋지 못한 지역, 지역 내 실업률이 이미 높은 지역, 인구학적 압박이 커지고 있는 지역(이탈리아 남부 대부분 지역, 그리스, 아일랜드)에서 두드러진다. 농업 인구의 구매력 감소가 지역경제에 미치는 부정적인 영향 때문에 이 문제가 증폭될 가능성도 충분하다.

○ 생산의 재조정

- 유럽공동체는 공급과 수요가 좀 더 균형을 이룰 수 있도록 자신의 농업 생산을 조정해야만 한다. 이 과정은 많은 농산품에서 해당 시장의 생산자 협회에 의해 이미 진행되어 왔는데, 그것과 관련하여 유럽공동체 집행위원회가 이전의 문서들에서 주창한 가이드라인들은 아직도 유효하다. 예를 들어, 1981년 10월에 발표된 “유럽농업 가이드라인(Guidelines for European Agriculture)” (COM(81) 608)과 1983년 7월에 발표된 “공동농업정책(Common Agricultural Policy)” (COM(83) 500)을 참조하라.

○ 수요처의 다각화 - 농산품의 새로운 이용

- 농산품의 새로운 이용(주로 산업적 이용)을 촉진한다는 아이디어는 대안적인 생산물을 개발한다는 아이디어와 마찬가지로 미래 전망에 관한 논쟁에서 점점 더 중요성이 커져 왔다. 실제로, 농업은 비록 그 비율이 무척 적기는 하지만 비-식품적 용도로 사용될 원료물질을 항상 생산해왔다. 목재, 양모, 면화, 대마, 아마 등이 그 예다. 지난 10년 동안 등장한 비교적 새로운 발전은, 농산물 원자재를 유기 화학제품의 원료로 사용하는 것이다. 이 분야에는, 농업의 새로운 시장을 창조하고 농촌지역에서 소득과 고용을 유지하는데(농업부문과 가공산업) 도움이 될 수 있는 여

러 가능성들이 존재한다. 생명과학의 발전은 미래에 대한 도전이 커지고 있음을 나타낸다. 산업계와 원료물질의 잠재적인 공급처로서의 농업 간의 협조와 관련하여 해결해야 할 과제가 늘어나고 있는 것이다.

- 유럽공동체가 토지와 노동력이라는 자원을 가장 효율적으로 이용되는 것을 장려하기 위한 하나의 일관된 전략을 반드시 발견해야만 하는 또 다른 영역이 바로, 농산품을 에너지 생산용 원료물질로 이용하는 것이다. 자동차에서 바이오에탄올을 사용하는 것이 자주 제안되고 있다. 이 문제에 대한 논쟁이 때로 무척 과열되어 왔기에, 기존의 가능성들과 한계들에 대한 현실적인 평가가 필요하다.

○ 외부 무역 - 균형 회복의 필요성

- 기술발전을 통한 생산 증대와 전통적인 농산품에 대한 내부 수요의 반-정체상태(quasi-stagnation)가 병존하는 상황은, 유럽공동체가 농산물 수출을 늘릴 수 있는 조건이 무엇인가라는 질문을 불러일으킨다.
- 향후 10-15년에 대한 정확한 전망을 하는 것은 무척 어려운 일처럼 보이지만, 유럽공동체와 대부분의 다른 산업국가에서 농산품에 대한 수요가 아주 느리게만 증대될 것이라는 데 여러 분석들의 의견이 일치하고 있다. 그럼에도 불구하고, 이들 시장은 분명 계속해서 무척 중요할 것이다. 저개발 국가들의 수요는 여전히 증가할 것이지만, 과거보다 증가율이 낮아질 것이다. 동유럽 국가들과 소련의 경우에는 전망을 하기가 어렵다. 따라서 활용가능한 수출 시장에서의 경쟁이 치열해질 것이다.
- 이런 상황 하에서 비록 유럽공동체가 향후 예상되는 가공되지 않은 농산물(agricultural produce)의 세계무역 확대에 참여할 수 있을 것이란 현실적인 전망이 존재하기는 하지만, 유럽공동체가 건전한 경제적 기초 위에서 수출정책을 수행할 수 있도록 유럽공동체의 외부 무역 제도들이 적절하게 조정될 경우에만 그것이 가능할 것이다.

□ 해야 할 역할 - 사회 속의 농업

- 국민들에게 식량을 공급해주는 농업의 역할이 강조되는 경우가 많았다. 이런 점에서, 유럽의 식량 수입 의존도가 계속 줄어온 것이 유럽 농민들이 수입산 에너지와 사료 수입에 의존하고 있다는 점에 의해 부분적으로 상쇄하기는 했지만, 유럽 농업은 어느 정도 괄목할만한 성공을 거뒀다
- 경제활동의 한 부문으로서 농업이 수행하는 역할에 대해서도 이미 많은 이야기가 나왔다. GDP에 기여하고, 일자리를 제공하며, 국가자산의 형성에 기여하고, 경제활동의 다른 부문들과 밀접한 연결고리를 가지며, 수출을 통해 유럽공동체의 무역수지에 긍정적인 영향을 초래하는 것이다. 따라서 농업활동은 유럽공동체 내 여러 지역과 국가들에 필수불가결한 경제적 중요성을 가진다.
- 농업정책의 향후 발전을 고려할 때, 농업이 기업활동으로서의 성격 또한 가지고 있음을 잊어서는 안 된다. 개별 농민이 변화하는 경제환경과 상업현실에 맞춰 자신의 생산을 조정할 자유와 책임을 가지고 있는 것이다. 이런 맥락에서 개별 농민을 대신함으로써 해당 기업가가 가진 장점과 위험을 제거하는 것이 공공기관의 역할이 될 수는 없다. 그와는 반대로, 농민들의 책임성을 장려하고, 농민들이 자신이 처한 사회-경제적 상황의 한계 내에서, 농장 운영자로서 개별적으로 내리는 의사결정과 서로 협력하여 운영하는 사업체의 맥락 양자 모두에서, 스스로의 혁신역량을 최대한 활용하는 것을 장려하는 방식으로 정책이 개발되어야만 한다.
- 이를 유념하고 있기는 하지만 그럼에도 불구하고 유럽공동체 집행위원회는, 시장과 가격의 변화에 관해 이미 나타난 징후들을 고려하여, 사회에서 농업이 차지하는 위치에 대한 더 광범위한 측면들 중 일부를 자세히 살펴보는 것이 필요하다고 생각한다.
- 미래 과제: 농업과 환경
 - 실제로 농업은 유럽공동체의 환경에 직접적이면서도 심대한 영향을 미친다. 유럽공동체 면적의 3분의 2가 농업생산에 사용되고 있다. 지난 수십 년 동안, 농업(혹은 최소한 농업의 중요한 일부 부분들)은, 농사 관행에 심대한 변화를 초래한 기술혁명을 겪었다. 이런 변화가 환경에 미치

는 영향에 대해서는 우려가 커지고 있다. 도시 주민뿐만 아니라, 토양, 물, 동식물종의 유전적 다양성을 자신의 기본자원으로 삼고 있는 농업 종사자들로부터도 이런 우려가 표출되고 있다.

- 최근 CAP에서 이미 환경에 대한 고려가 이루어지고 있기는 하지만(특히 사회-구조 정책의 경우에 그렇다), 향후 10년을 그려볼 때 어떤 조치들을 추가로 생각해볼 수 있을지 숙고해보는 것은 필요하다. 현대 농업기술의 도입이 더 진전된 유럽공동체 북부 지역에서 이 문제가 가장 분명하게 드러나기는 하지만, 지중해 지역에서도 이 문제가 나타나고 있으며, 가끔은 특별한 방식으로 나타나기도 한다.

○ 농업과 경제의 통합 - 지역발전의 필요성

- 농업 구조변화에 있어 전반적인 경제환경이 가지는 중요성, 특히 지역수준에서의 중요성은 과거 여러 연구에서 강조된 바 있다. 가까운 미래의 경제성장 전망은 아마도 지난 10년보다는 나을 것 같다. 이는 농업에서 필요한 구조조정을 촉진시킬 것이 분명하다. 하지만 이런 긍정적인 영향이 수행하게 될 역할의 정도에 대해 과대평가하지는 말아야 한다. 첫째, 경제성장률이 1960년대와 1970년대 초에 비해 상대적으로 낮게 유지될 것이다. 둘째, 경제성장과 고용확대 간의 연결고리가 이전 시기들에 비해 덜 밀접할 것으로 보인다. 셋째, 현재 대부분의 지역, 특히 대부분의 농업지역이 높은 실업률과 막대한 숨겨진 실업에 시달리고 있기 때문에, 그것을 감소시키는 데만 해도 벌써 상당한 경제활동의 확대가 요구될 것이다. 몇몇 지역에서는(이탈리아 남부, 그리스, 아일랜드), 심지어 인구학적 압력의 증대 때문에 이 문제가 더 심각해질 수도 있다.
- 따라서 농업에서의 구조조정에 대한 절실한 필요 때문에, 향후 10-15년 이내에 농업 문제가 심각한 지역 내에서 새로운 고용을 창출하기 위해 가능한 모든 가능성들을 활용하는 것이 필요해질 것이라는 점은 분명하다. 전반적인 경제성장이 늘어날 것이라는 전망이 그 같은 노력에 힘을 보탬 수는 있지만, 그것을 대체할 수는 없다. 농업부문에서 대체 고용의 가능성(구호 서비스 등)은 그것이 경제적인 관점에서 합리적인 한 최대한도로 이용되어야 한다. 하지만 그것만으로는 충분치 않을 것이다. 따라서 농업부문 밖에서의 일자리 창출이 농업 문제가 심각한 많은 지역에서 핵심 이슈가 될 것이다. 이런 일자리들은 농업인구의 필요에 최대한 부합하도록 하여, 농촌지역의 사회구조를 유지 및 강화될 수 있도록 해야만 한다.

- 대부분의 경우 지역발전 프로그램은 반드시 통합적이어야만 한다. 다시 말해서, 잘 조율된 다-부문적(multi-sectoral) 접근법을 취해야 하고, 유럽 공동체, 회원국, 해당 지역 간의 긴밀한 협력 하에 다듬어지고 모니터링 되어야 하며, 공통의 전체적인 목표에 가능한 모든 수단을 집중시켜야 한다. 이 모든 것에 있어 그것은 단순히 농업의 문제라기보다는, 지역경제 전체를 발전시키는 문제에 가깝다.
- 농업에 대한 새로운 구조조정 정책과 지역 기금(regional fund)의 개혁은 같은 방향으로 나아가며, 미래를 위한 소중한 프레임워크를 보여준다. 즉, 유럽공동체와 지역수준에서의 국가정책 간의 조율 향상시키고, 자원이 너무 얇게 퍼지는 것을 막기 위해 제한된 숫자의 우선순위에 집중하며, 가장 낙후(되고 주로 농촌인) 지역의 경제발전을 증진시키기 위해서 그런 지역에 가능한 수단들을 집중시킨다는 프레임워크를 보여주고 있는 것이다. 현재 지중해통합프로그램(Integrated Mediterranean Programmes)에서 채택된 결의는, 유럽공동체 집행위원회가 이런 맥락에서 선호하는 전체적인 철학에 다시 한 번 방점을 찍어준다. 다시 말해서, 보통 넓은 범위에 산재되어 있는 경우가 많은 개별적인 프로젝트들보다는 발전 프로그램들에 자금을 지원하는 것을 선호하고, 통합적인 프레임워크의 틀 내에서 여러 도구들을 긴밀하게 조율하는 것을 우선시하고 있는 것이다.
- 하지만 지역발전 프로그램이 중장기 지향 투자의 특성을 가질 것은 분명하다. 이런 프로그램들을 출범시키는 조치들이 지금 취해져야만 한다. 도약기 동안 상당한 양의 추가적인 공적 지출이 요구되겠지만(경제적 유인책과 자문 네트워크의 창조, 훈련 및 재훈련 프로그램, 인프라에 대한 투자), 소득과 고용 측면에서 그것이 미치는 모든 영향은 여러 해가 지난 뒤에라야 체감될 것이다. 하지만 성공할 경우 그것들은 장기적으로 가장 합리적인 해법임에 분명하다.

○ 소득지원의 필요성

- 농업정책의 조정은 유럽농업이 적응해야만 될 새로운 상황을 창조하게 될 것이다. 이런 적응을 지원하기 위한, 중장기적으로 가장 일관되고 합리적인 해법은 다음과 같은 것으로 보인다. 1. 농업부문에서 구조조정을 촉진한다. 2. 농업부문 내에서 대안적인 소득과 고용의 가능성을 만들어내기 위해, 대안적인 생산과 농산품의 새로운 이용을 장려한다. 3. 농업부문 밖에서 추가적인 소득과 고용의 가능성을 만들어내기 위해, 농촌지

역의 경제환경 발전을 촉진한다.

- 이런 목표들을 달성하기 위한 조치는 지금 취해져야만 한다. 하지만, 그런 조치들 중 다수가 “투자”의 성격을 가지게 될 것이다. 다시 말해서, 그로 인한 모든 영향은 일정 햇수가 지난 뒤에라야 체감될 것이다.
- 다음 옵션들은 직접적인 소득보조를 통해서 이런 문제들에 대한 해답을 어느 정도 제시하는 것을 목표로 한다. 설명의 편의상 각기 다른 개념들로 제시되고는 있지만, 유럽농업이 가진 상황의 다양성에 따라 함께 병행되거나 변용될 수 있을 것이다. 이들 옵션들은 결코 확정된 안들이 아니며, 앞으로의 논의에 대한 기초이자 관련 내용들을 명확하게 하기 위한 것이라는 점을 유념해야만 한다. 이 문제에서 최종적으로 내려질 선택들과 관련하여 유럽공동체 집행위원회가 어떤 사전판단도 하고 있지 않다는 점을 기억하기 바란다.
- 이 같은 소득보조 시스템은 현재 이미 존재하고 있다. 가장 중요한 것이, 산악지역 농민이나 기타 여건 불리 지역(유럽공동체 농지의 약 37%, 농장의 38%)의 농민들에 대한 소득보조 프로그램이다. 그 목표는 농업활동의 유지를 통해 경관과 최소한의 인구밀도를 유지하고, 그것을 통해 이런 지역 농민들이 감내해야만 하는 자연적인 불이익을 보상해주는 것이다.
- 논의의 시작점으로 이 장에서는 가능한 보조 시스템의 네 가지 기본적인 유형이 제시된다. 조기연금 프로그램, 구조 정책의 요소가 포함된 시스템, 사회 지향의 시스템, 환경적 목표를 가진 매수 시스템이 그것이다.
- 수반되는 최종비용이 어느 정도 될지 보여주기 위해, 각 옵션별로 예산 추정치가 제시된다. 이 추정치들은 10개국으로 이루어진 유럽공동체에 대한 입수가 가능한 통계수치들에 기반한 것이다. 12개국으로 이루어진 유럽공동체에서는 스페인과 포르투갈에서 소규모 농업이 가진 중요성으로 인해 총액이 훨씬 더 커질 것이라는 점이 반드시 강조되어야만 한다.
- 문서 COM(83) 500에서 소득보조의 가능성을 언급하면서 이미 유럽공동체 집행위원회는 이런 보조가 유럽공동체 예산에서 전부 혹은 일부 재원을 충당할 수 있을 것이라고 제안했다.
- 유럽공동체의 참여가 전혀 없어야 한다고 생각하기는 불가능하다. 왜냐하면 많은 나라에서 농업이 유럽공동체 창설의 핵심 요인 중 하나였기 때문이다. 또한 연대에 대한 고려도 있다. 이는 유럽공동체 내에서 강한 회원국이 약한 회원국을 지배해서는 안 된다는 것을 의미한다. 이 같은 연대가 사라지면, 유럽농업의 미래뿐만 아니라 유럽공동체 자체의 미래조차 위태로워질 것이다.

- CAP이 점진적으로 재국가화 되는 것을 막기 위해서는 유럽공동체의 참여가 필수적이지만, 국가 참여의 부재는 보조 시스템의 통제와 제대로 된 관리에 대해 국가가 책임을 적게 지게 됨을 의미하게 될 것이다.
- 유럽공동체의 참여는 전체적인 예산 제약을 고려하고 유럽공동체 활동의 다른 부분들에서의 예산 필요에 맞춰 결정되어야만 할 것이다. 또한 각 회원국의 농업 상황과 재정능력에 따라 유럽공동체 참여 수준을 조정하는 것 등 여러 방식을 면밀하게 검토해야만 한다. 어떤 경우에라도, 그런 조정은 국가들 간의 재정적 연대라는 원칙을 반영하게 될 것이다.

○ 행동 옵션

- 옵션 A: 55세 이상 농민들을 위한 조기연금(pre-pension)
 - 농업활동을 포기하고자 하는 고령 농민들(55세 이상)에게 조기연금 프로그램의 형태로 보조금을 제공할 수 있을 것이다. 이런 조기연금은 자들이 보통의 국가 연금 시스템에 통합되게 되는 65세까지 지급될 수 있을 것이다.
 - 조기연금 프로그램은 이미 1972년에 지침(Directive) 72/160을 통해 CAP에 도입되었다. 하지만 그 목표를 달성하지는 못했다. 실제로 이 프로그램은 자 1인당 연간 약 1,000ECU를 제공했으며, 이렇게 풀려난 농지를 지침 72/159에 부합하는 개발계획을 제시한 다른 농민이 차지하게 될 경우 유럽공동체로부터 환급을 받을 수 있었다. 회원국들은 국가 자금을 사용해서 더 높은 수준의 배상금을 지불할 수 있었다. 불충분한 액수의 배상금과 풀려난 토지의 귀속 관련 엄격한 조건 때문에, 지침 72/160의 영향은 심하게 제한되었다. 유럽공동체로부터 환급을 받을 수 있는 조건을 충족시킨 자의 수는 1972-1983년 기간 중 단 5,500명에 불과했다. 이 숫자와는 별도로, 추가로 84,000명의 농민이 은퇴연금(retirement annuities)의 혜택을 받았는데, 이 연금은 이 지침의 규정을 모두 준수하지 않았기 때문에 유럽공동체의 환급 대상이 아니었다. 이들 농민의 절대 다수는 2개 회원국, 즉 프랑스와 독일에 있었으며, 제공된 배상금은 자 1인당 연간 약 3,500ECU였다. 이 두 회원국의 경우, 은퇴하는 농민의 숫자가 55-64세 농민 중 10%였다.
- 옵션 B: 구조적인 접근법
 - 이 옵션의 기본적인 아이디어는, 장기적인 측면에서 경제적으로 완전한 자생력을 갖출 수 있는 농장들이 여럿 있으며, 현재 새로운 구조조정 정책(Regulation (EEC) no 797/85를 위해 준비된 농장 개선 계획)이

그러한 발전을 증진시키고 있다는 것이다. 몇 년 동안 엄격한 가격정책을 일관되게 적용할 경우 이들 중 다수에게 직접적인 경제적 곤란이 초래될 수 있고, 극단적으로는 이들을 파산상태로 몰아갈 수도 있다. 이런 맥락에서 부채 문제에 관심을 기울여야 한다. 실제로 과거 중요한 투자노력을 펼쳤으며 경제적으로 충분히 자생력을 가질 수 있는 여러 현대식 농장들이 소득에 대한 압박과 농지 가치(부채를 얻을 때 담보의 역할을 하는 경우가 많다)의 하락 가능성 때문에 어려움을 겪을 것이다. 하지만 최소한 그들 중 일부는 만약 전환기간 중 약간의 재정적 구호자금을 얻게 될 경우 새로운 상황에 충분히 적응할 수 있을 것이다. 그와 동시에, 자신들의 사업을 조정하지 못하는 농민들은 대안적인 일자리나, 이용가능한 조기연금 프로그램이 있을 경우 (그리고 이들이 55-64세에 해당될 경우) 그런 프로그램으로의 “탈출을 선택하기에(opt out)” 충분한 시간을 가지게 될 것이다.

- 옵션 C: 사회적 접근법

- 이 옵션의 기본 아이디어는, 비록 농업에서의 구조적 변화에 지장을 초래해서는 안 되지만, 그것이 감내할 수 없는 사회적 압력이 생겨나는 것을 피하는 방식으로 유도되어야만 한다는 것이다. 대안적인 소득과 고용의 가능성이 존재하지 않는 한, 농민들에 대한 소득 보조 프로그램은 사회적 곤경을 피하고, 그것을 통해 조정압력을 감쇠시키는데 기여할 것이다(하지만 그것을 완전히 없애지는 않는다). 그런 시스템은 최종적인 의지처가 되어야 한다. 따라서 그것은 반드시 고도의 선별성을 가져야만 하며(즉 정말로 가난한 사람들에게 집중되어야 한다), 다른 연대 메커니즘, 특히 가족 구성원들 간의 연대가 합리적으로 기대할 수 있는 역할을 수행한 경우에만 개입해야 한다.

- 옵션 D: 매입식(buying out) 접근법

- 이 옵션의 기본 아이디어는, 농민이 자신의 농지에서 농산품을 “생산할 권리(right to produce)”를 포기하는 것을 통해 농업생산 총량의 감소에 기여할 준비가 되어 있을 때에만, 보조를 준다는 것이다. 이는 농지 “휴경(set-aside)”의 한 형태에 해당할 것이다. 이 옵션의 가장 엄격한 형태에서는, 이용가능해진 농지를 매입하거나 비-농업적 용도(생태피난처나 생태보호구역의 조성, 레저파크 조성, 삼림 조성 등)로 장기 임차할 수 있을 것이다.

제2절 유럽연합의 공동농업정책(CAP)동향³⁷⁾

□ 유럽연합의 공동농업정책(CAP)동향(2004~2013)

등록일 (관련일)	제목	내용
04.05.02	농업정책 개관	cap제도 소개 : 68년 1월 회원국이 동일조건 하에서 경쟁가능토록 규범마련 즉 공동시장 출범. 식량안보를 공동체 내에서 생산증대를 통해 확보하려는 전략 추진-cap제도 출범, 과잉생산물 수출장려(보조금 지급)와 수입부과금 부과. 회원국 농업 경쟁력 강화 목적. 그러나 과잉지급으로 국가간 불균형, 회원국간 갈등 초래. 이에 40년간 다섯 차례 개혁 추진(규제완화, 무역개방, 지원없이 세계시장과의 경쟁 등). 이과정에서 환경보호, 식품안전, 활력유지라는 유럽 가치를 접목-다원적 기능의 강조. 중요한 특징중 하나는 환경, 건강, 농촌개발 등 공공재 성격 강한 비농업적 이슈가 정책에 포함됨.
04.05.13	(2000년도)EU의 농촌개발 정책	<ul style="list-style-type: none"> - CAP의 일환으로 추진, 가격정책과 더불어 농촌개발정책이 CAP의 양기둥이라 여김 - 농업 및 산림분야 강화, 농촌지역 경쟁력 향상, 환경 및 유럽농촌전통의 보존 등의 프로그램을 시행하며, 예산은 농업보증 및 지도기금에서 지원 - 각 국의 정책에는 생산비절감, 젊은 농촌인력 육성, 조기은퇴지원, 보상지급, 환경조치, 농산물 가공유통의개선, 농경지의 식목사업, 산림지역 생태유지 중 1가지 이상이 포함되어야 함
04.05.17	EU 공동농업정책 개혁에 대한 논란 및 전망	<ul style="list-style-type: none"> - 주요논란사항 : cap 개혁 시기, 농업예산 추가편성 문제, 유기농의 지원강화 문제, 농촌개발 정책의 강화 문제, 식품안전 강화하는 농업 - 전망 : 프랑스를 중심으로 하는 농업중시국가, 독일을 중심으로 하는 소비중심국가로 대두됨, 2002년 후반에 가서야 wto 농산물 협상의 진전, eu 회원국 확대등을 고려하여 구체적 개혁 내용이 결정될 것임
04.05.17	EU의 공동농업정책 중간평가 및 개혁안	존 CAP정책 기본방향을 현 EU농정여건에 맞게, 품목과 생산에 연계된 가격정책과 직접지불정책에서 품목과 생산에 연계되지 않은 농민소득지원(farm income payment ; 농업소득직불 도입), 농촌개발 쪽으로 대폭 전환하는 개혁적 정책들이 다수 포함

37) 본 자료는 주 유럽연합 대한민국대사관(<http://missiontoeu.mofa.go.kr/korean/eu/missiontoeu/main/index.jsp>) 및 한국농촌경제연구원 세계농업정보(<http://worldagri.krei.re.kr/web/worldagri>)에서 발췌, 재구성 함.

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보 방안

등록일 (관련일)	제목	내용
04.05.17	(2003년도)최근 EU 농정개혁과 DDA 농 업협상	<ul style="list-style-type: none"> - CAP은 이미 2번의 개혁조치가 있었음. 식품안전문제, 농업예산문제 등으로 보다 획기적인 개혁필요성이 제기되면서 회원국간 개혁논쟁이 가열됨 - 이에 2002 중반 계획된 CAP 중간평가를 활용, 2006년까지의 농업예산 규모는 그대로 유지하되, 단순한 중간평가를 넘어서는 급진적 개혁을 제안
04.05.17	(2003년도)EU 농업 개혁 동향	<ul style="list-style-type: none"> - 10월~12월 EU농업 각료 이사회에서는 9월말 EU집행위가 발표한 담배, 올리브유, 면화, 호프 및 설탕분야 개혁방향에 대한 협상 방향에 대해 논의 - 개혁을 지지하는 영국, 네덜란드 등 국가들과 상기 품목의 주요생산국가들간에 자국 입장 관철을 위한 줄다리기가 계속되었음 - 2004년 상반기 EU의장국인 아일랜드는 2004년 상반기 중 담배, 올리브유, 면화, 호프 분야에 대한 합의에 도달하고, 설탕분야 개혁방향과 관련된 쟁점에 대해 논의를 진행시킨다는 구상을 갖고 있음
04.05.17	(2003년도)EU 농정 개혁 동향	<ul style="list-style-type: none"> - EU집행위는 9.23 담배, 올리브유, 면화분야에 대한 개혁안과 설탕분야 개혁방향을 발표한 데 이어, 9. 30에는 호프(Hops) 분야 개혁방향을 발표 - 호프분야의 경우도 담배, 올리브유, 면화 분야 개혁안과 마찬가지로 공동농업정책 개혁의 기본방향에 따라 호프생산과 연계된 보조금을 생산과 연계되지 않은 농업소득직접지불제도로 전환(decoupling)하는 내용을 담고 있음
04.05.19	EU 농정개혁 동향	<p>2004년 상반기 EU의장국은 2004년 3월말까지 담배, 올리브유, 면화, 호프 분야 개혁안에 합의에 도달한다는 목표를 정해놓고 2004. 1분기중 개혁안에 대해 이사회 차원의 논의를 진행시켰음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 그러나, 개혁을 지지하는 국가들과 상기 품목의 주요생산국가들간에 자국 입장 관철을 위한 줄다리기가 계속되었을 뿐 타협점이 찾아지지 않아, 3월말까지 합의를 도출하는 데 실패, 합의도출 목표를 2004년 4월로 변경하였음
04.06.11	유기농업 발전을 위 한 행동계획 발표	<ul style="list-style-type: none"> - 6.10 EU 집행위원회는 유기농업 발전을 위한 Action Plan을 발표하였음 - 유기농산물 시장관련, 유기농산물에 대한 공공정책 관련, 표준 및 검사 관련 등 3가지 action plan 발표
04.07.16	EU 집행위원회, 2007-2013 농촌개 발정책 관련 규정 (안) 발표	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌개발부문에 대한 투자 확대 : 동 기간 중 매년 137억 유로씩 총 887.5억 유로(2004가격 기준) 투자 - 회원국 별 예산의 최소 7%는 민관합동 사업단방식으로 농촌개발사업의 기획부터 집행까지 추진하는 LEADER 방식으로 집행하고, 전체 예산의 3%는 2012/2013에 가장 성과가 좋은 회원국에 배분할 수 있도록 유보 - 동 규정(안)은 향후 각료이사회, 구주의회, 유럽경제사회위원회, 지역위원회 등의 논의를 거쳐 확정되어야 하므로, 최종적인 내용은 집행위원회 제안과 달라질 수 있으나, 기본적으로는 집행위원회 발표 안의 골격이 유지될 것으로 관측

등록일 (관련일)	제목	내용
04.07.20	2004. 7 농업각료이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 설탕분야 개혁:회원국들은 설탕 분야 개혁 필요성을 인정하면서도, 개혁일정, 지지가격 인하 및 쿼터감축의 수준과 단계에 대해 집중적으로 언급 - 농촌개발정책 관련 규정안:차후 농업각료이사회에서 구체적인 논의가 이루어질 수 있도록 농업특별위원회에 동 규정안에 대한 세부 검토를 지시 - NK 603 식용 유통승인건:몬산토사가 유통승인을 신청한 유전자변형 식품 및 식품원료용으로서의 유통승인 건에 대해 논의하였으나, 유통승인 및 거부 어느 쪽으로도 가중 다수결이 형성되지 않아 입장을 결정하지 못함 - DDA 농업협상 관련 의견교환:농업협상 추진현황 및 대응방안에 대한 비공식협의를 이루어졌으며, Fischer 집행위원은 기자회견에서 다음과 같이 EU 입장을 밝힘
04.11.24	11월 EU 농업각료이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 설탕분야 개혁안:회원국간에 다양한 견해가 존재함을 확인하였으며, 집행위원회는 그간 제기된 의견들을 감안하여 개혁안을 구체화하는 법령안을 마련할 예정 - 10개 EU 회원국 농업장관은 Boel 집행위원회에 대한 아래 요지 공동명의 서한을 통해 집행위 개혁안에 대한 반대입장 표명 - 영국, 덴마크, 스웨덴, 독일, 에스토니아, 몰타, 싸이프러스는 집행위 개혁안을 강력하게 지지하였으며, 특히 덴마크와 스웨덴은 좀 더 빠르고 대폭적인 개혁 필요성을 주장 - 07-13 농촌개발정책 규정안:정책토론을 개최, 동 규정안 및 공동농업정책 자금조달 규정안을 추후 각료이사회에서 채택할 수 있도록 농업특별위원회에서 추가작업을 추진할 것을 지시 - 수송중 동물의 보호에 대한 규정:수송용 화물자동차에 대해 2009년까지 위성위치추적장치(GPS) 장착을 의무화
04.12.29 (05.01.01)	공동농업정책 중간평가개혁안 시행	<ul style="list-style-type: none"> - 03.6 합의된 공동농업정책 중간평가개혁안이 2005.1.1부로 시행될 예정, 개혁안은 농업소득 직접지불제도의 도입형태 및 시기 등에 대해 회원국들에게 다양한 선택대안을 허용하고 있는 바, 최근 EU 집행위원회가 개혁안 시행에 즈음하여 발표한 자료에 의하면 동 직접지불제도 도입시기가 회원국 별로 아래와 같이 상이하게 나타남 - 기존 EU-15 국가 중 10개 회원국은 2005.1.1부터 적용 - 신규가입 10개국 중 2개국(몰타, 슬로베니아)은 2007년부터 동 농업소득 직접지불제도 적용

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원확보 방안

등록일 (관련일)	제목	내용
05.02.22 02.17-18	공동농업정책 개혁과 EU 농업의 도전 세미나 결과	<ul style="list-style-type: none"> - EU 집행위원회, 구주의회 등 EU 기구의 관계관들은 지난 2003년 합의된 공동농업정책 중간평가(MTR) 개혁을 중심으로 하는 일련의 개혁과정이 개방 확대와 경쟁 격화라는 여건하에서 EU 농업이 지속성 있게 발전하기 위해서는 불가피한 것이며, 개혁 내용이 EU 농업의 시장지향성 및 경쟁력강화, 소비자와 납세자의 욕구 충족 등 바람직한 결과를 가져올 것이라고 강조 - EU 농민단체 관계자들은 개방이 확대되는 가운데 EU 농민들은 환경보호, 동물후생, 식품안전 등에 대해 높은 기준을 충족하면서(높아지는 생산비용), 한편으로는 값싼 농산물 공급을 희망하는 소비자의 욕구에도 부응해야 한다는 상반된 요구를 동시에 충족해야 하는 반면에, 별다른 규제가 없이 생산을 할 수 있는 외국 농민들은 싼 값으로 EU 시장을 공략하고 있어 경쟁에 어려움이 있다는 점을 집중 부각시키면서, EU 기구의 관계관들에게 특단의 대책이 필요하다고 주장
05.02.23 (02.21)	EU 주요 농정현안에 대한 농업담당 집행위원의 입장(연설문)	<ul style="list-style-type: none"> - 설탕분야 개혁안 : 농업각료이사회에서, 설탕분야 공동시장제도의 현상유지는 지속가능성이 없으며, 2003 공동농업정책 개혁 방향에 따라 개혁해야 한다는 데 의견이 일치 - 07-13 농촌개발정책 : 중기재정계획에 반영 · 요구한 예산이 절실히 필요 - DDA 협상 : 금까지의 기술적인 논의가 유용했으며, 현 단계에서 목표는 홍콩각료회의 시 결정해야 할 사항을 최대한 적게 남겨놓은 것이 되어야 함
05.03.03 (02.28)	2월 EU 농업각료이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 목재포장재 검역 관련 집행위 지침 개정안 : EU로 수입되는 목재포장재는 사전에 수피를 제거해야 한다는 요건적용시점을 1년 연기한다는 집행위 지침 개정안(2005.3.1 → 2006.3.1)을 채택 - 07-13 농촌개발정책방향 : 농촌개발정책이 리스본 목표 달성에 실질적인 기여를 할 수 있으므로, 강력한 추진이 필요하다는 데 의견이 일치
05.03.11	농업분야 위험 및 위기 관리 지원방안에 대한 보고서	<p>보고서는 EU의 농민들이 농업분야 위험 및 위기에 더 잘 대처할 수 있도록 지원할 수 있는 방안으로 아래 세 가지 가능한 대안을 토론포제로 제시</p> <ul style="list-style-type: none"> - (대안1) 농민들이 자연재해, 기상이변, 질병 등에 대한 보험에 가입하는 경우 보험료 지급을 지원하는 방안 - (대안2) 농업분야의 자조금(mutual fund) 제도 발전을 도모할 수 있도록, 동 자조금의 관리에 대해 한정된 기간 동안 보조금을 지급하는 방안(연차 별로 축소) - (대안3) 소득손실을 일부 보장하는 장치를 개발하는 방안

등록일 (관련일)	제목	내용
05.03.15	3월 EU 농업각료이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 07-13 농촌개발정책 방향 : 농촌개발정책의 기본방향과 농촌개발정책 세부 분야별 최소 투자한도 문제에 대해 집중 논의(보충성(subsidiarity)의 원칙을 최대한 존중할 것을 주문) - 농업분야 위험 및 위기관리 지원방안 : 관련 집행위 보고서를 5월에 재 논의하기로 하고, 3월말부터 작업반에서 실무 검토할 것을 지시
05.04.20	농업분야 위기관리 지원방안 논의동향	<ul style="list-style-type: none"> - 직접지불에서 농촌개발로 전환(modulation)되는 1%의 자금을 이용하여 이러한 지원을 실시한다는 집행위 제안과 관련하여, 프랑스는 회원국들에게 선택권을 부여(modulation 자금 또는 회원국 별 농업 총생산의 0.1% 이용)하는 방안을 대안으로 제시 - 프랑스, 이태리, 스페인은 1974년부터 쇠고기 분야에 적용되고 있는 위기관리 조치를 다른 분야로의 확장을 집행위가 거부한 데 대해 유감을 표시하면서, 과실 및 채소 등 다양한 분야에서 추가적인 조치가 필요하다고 강조 - 현재는 농업분야 위험 및 위기관리 방안에 대한 논의 초기여서, 지원방안 및 자금조달 방안에 대한 회원국들의 견해가 다양한 상황이며, 단일안이 마련되기까지는 상당한 추가 논의가 필요할 것으로 보임
05.04.27 (04.26)	4월 EU 농업각료이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 미승인 유전자변형 농산물(Bt10) 반입 대책, 2007-2013 농촌개발정책 방향, DDA 농업협상 동향 등을 논의 - 미승인 유전자변형 농산물 반입 : 신속하게 유입방지대책을 취한 것을 평가하고, 향후 미승인 유전자변형 농산물 반입을 막기 위한 대책수립강구 - 07-13 농촌개발정책 방향 : 조건불리지역이 갖는 중요성에 대해 인식을 같이 하였으며, 룩셈부르크 의장국은 5월 각료이사회에서 검토가 가능하도록 농촌개발정책 방향에 대한 타협안 작성시 조건불리지역의 개념에 대해 필요한 결론을 포함시키기로 함 - DDA협상동향 : 집행위원회 측에서 종량세의 증가세 상당치 계산 문제 관련 논의상황 등 최근 동향을 보고
05.05.12	5월 비공식 EU 농업각료이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 농업에 대한 신규진입 : 농업이 존속하기 위해서는 농가가 확보되어야 하고 청년 농업인에게 미래에 대한 전망을 제시해야 한다는 공감대 확인 - 농업의 이미지 : 현재 이미지를 바꿀 필요성이 있지만, 장기적인 과정이 필요, 청년농업인의 역할이 핵심적인 중요성을 가진다는 데 공감대 형성 - 교육훈련 : 양호한 일반교육도 농업 관련 훈련에 못지 않게 중요하고 성인에 대한 재교육 기회가 확보되어야 한다는 데 공감대 형성 - 공동농업정책 개혁이 가져올 영향에 대해 젊은 농업인들이 걱정은 하고 있지만, 2003. 6 중간평가개혁 시도 도입된 생산비연계 소득직접지불제도가 융통성이 있으며, 환경 관련 부대조건 부과 등이 농업정책의 정당성 확보를 위해서 필요하다는 점에 대해 인식 공유

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원확보 방안

등록일 (관련일)	제목	내용
05.05.31 (05.31)	2005.5 EU 농업 각료이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 07-13 공동농업정책 재정관리 규정 : 이태리만이 반대투표를 한 가운데 동 규정안에 대한 정치적 합의에 도달 - 기존에 다기화되어 있던 공동농업정책에 대한 재정관리체계를, '유럽농업보증기금'과 '유럽농촌개발기금'으로 단순화 - 낙농분야 대책 : 농가들이 생산과 연계되지 않은 보조금을 지급받고 있으므로, 생산과 연계된 보조금을 더 받을 필요가 없다면서, 낙농분야 보조금 지원제도를 과거로 회귀하는 일은 없을 것임
05.06.15 (06.07)	2007-2013 농촌 개발정책방향 논 의동향	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌개발정책의 3대 세부 분야별 최소 투자 수준은 집행위 제안보다 하향 조정 필요 - LEADER 방식(민관합동 사업단 방식)에 대한 3% 유보분(성과 우수 국가에 배분)은 삭제 필요 - 농촌개발정책이 기존에 구조기금이나 결속기금(structural and cohesion fund)에서 집행되던 사업을 대체해서는 안 됨 - 청년농업이 정착 자금 지원수준을 호당 55,000유로까지 상향 조정 필요
05.06.23 (06.20-22)	2005. 6월 EU 농 업각료이사회 결 과	<ul style="list-style-type: none"> -07-13 농촌개발정책 방향 -농촌개발정책의 세부분야별 최소투자비율을 하향 조정 - LEADER 방식 사업에 최소 5% 배분(집행위 7%) - 성과가 좋은 회원국에 배분위한 LEADER 예산 유보분 조항은 삭제 - 사업성과에 보고빈도 조정 : 2010년부터 격년 보고 - 젊은 농업인의 신규취농 지원단가 상향 조정 : 55,000유로 - 조건불리지역에 대한 기준은 2010년까지 현행 규정을 적용하되, 집행위가 2010년까지 토지생산성, 기후조건 등에 기초한 새로운 기준안을 마련 - 농촌개발 투자규모는 집행위 제안인 887.5억유로 수준이나, 2007-2013 중기재정계획에 대한 합의에 따라 달라질 수 있음 -07-13 공동농업정책 재정관리 규정 : 5.30 농업각료이사회의 정치적 의에 따라, 규정 공식 채택 - 기타 : 곡물 수출 및 조류인플루엔자 대책
05.06.23 (06.17)	EU 정상회의 결 과(2007-2013예 산) 관련 농민단 체 반응	<ul style="list-style-type: none"> - EU 회원국 정상들이 최대한 빨리 결정을 내리되, 2002년 브뤼셀 정상회의 시 공동농업정책 예산에 대해 합의한 내용을 준수할 것을 촉구 - EU 예산 관련 협상에서 영국에 대한 환급금과 유일하게 완전 통합된 유럽 차원의 정책이며 향후 유럽사회의 이익을 위해 유지·발전되어야 하는 공동농업정책의 지속 문제를 연계 논의하는 것은 완전히 잘못된 것
05.06.23	공동농업정책 전 망 관련 세미나 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 향후 공동농업정책의 미래에 불확실성을 야기하는 주요 변수로 EU 중기재정계획, WTO/DDA 농업협상 결과, 미개척 분야후속 개혁 등이 있음 - 농촌지역 유지에 대한 사회적 요구 충족을 위해 향후 시장 관련 조치 (가격지지 및 직접지불)의 비중은 낮아지고 농촌개발정책의 비중이 높아질 것 - DDA 농업협상에서 허용보조관련 규범을 재협상(reopen)할 경우 합의 도출이 불가능할 것

등록일 (관련일)	제목	내용
05.07.02 (07.01)	2007-13 EU 예산안과 공동농업 정책 개편 논의 동향	<ul style="list-style-type: none"> - 영국은 2007-2013 예산안에 대한 합의도출을 의장국 수임기간 중 주요 과제로 설정하였으나, 타협안 도출이 가장 어려운 과제로 평가됨 - 2013년까지 공동농업정책 예산을 고정키로 한 합의는 존중되어야 함, 공동농업정책 지원의 일부를 회원국에게 부담토록 하는 조치는 회원국간 경쟁조건을 왜곡하여 공동농업정책을 와해시킬 우려가 있으므로 반대함
05.07.06 (07.05)	농촌개발정책 전략지침(안) 발표	<ul style="list-style-type: none"> - 농림업 경쟁력 제고 : 혁신 촉진과 연구개발에 대한 접근성 확대, 정보통신기술의 확산, 동적인 경영능력의 함양, 농림산물에 대한 새로운 판로 확보, 농장 및 산림의 환경적 성과 제고, 농업부문의 구조조정 등 - 환경 및 국토보전 : 농업의 환경관련 서비스 공급 촉진 및 동물친화적인 영농방법 확대, 농업적 경관의 보전, 기후변화에 대한 대응, 유기농업의 기여 확대, 농업이 창출하는 환경편익의 경제적 활용, 지역간 균형 발전 도모 등 - 농촌지역 삶의 질 제고 : 농촌지역의 경제활동 및 취업을 제고, 노동시장에 대한 여성의 진입 촉진, 전통기술을 이용한 소규모 사업의 개발, 청년층에 대한 농촌의 전통적 기술 훈련, 정보통신기술 확산, 재생가능한 연료 공급원의 확대 및 혁신적 사용, 농촌관광 발전 촉진, 지역 하부구조 개선 등
05.09.07 (09.07)	EU 농정동향 (2005.9.7)	<ul style="list-style-type: none"> - 9월 비공식 EU 농업각료이사회 개최 계획 : 9.10-12 영국 런던에서 비공식 농업각료이사회가 개최되어, 최근 중요성이 높아지고 있는 기후변화와 농업분야와의 관계를 중점 논의할 예정
05.10.22	공동농업정책 관련 규제 간소화 추진계획	<ul style="list-style-type: none"> - 이번 규제 간소화 작업을 통해 관련 규제를 행정관청이나 농업인 모두가 이해하기 쉽고, 투명하고, 이행하기 쉽게 만들 계획이라고 밝힘 - 품목별로 운영되고 있는 공동시장제도를 통합하여 단일의 통합 공동시장제도를 마련하는 방안을 포함하고 있는 등 대대적인 규제 개혁 작업으로 귀결될 전망으로서 우리 농정 분야 규제개혁 논의에도 참고가 될 것으로 보임

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원확보 방안

등록일 (관련일)	제목	내용
05.12.21 (12.20)	12월 EU 농업각료이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 공동농업정책 규정 간소화 계획 : 법령의 분량 뿐 아니라 행정적 부담을 줄일 수 있는 기술적인 단순화 필요성 강조, 2006년 말까지, 농업분야의 모든 주체들의 행정적 부담을 줄일 수 있는 연차계획과 측정 가능한 행정부담 감축목표와 일정계획(roadmap) 수립
06.01.13	2006 주요 농정 과제(농업담당 집행위원 연설)	<ul style="list-style-type: none"> - 006년 하반기 경에 포도주 분야에 대한 개혁안을 제시하고, 과실 및 채소 분야 개혁에 대한 생각을 제시할 것 - 향후 수개월간은 집행위원회 주도하에 식물유래연료(Biofuels)와 유전자변형농산물에 대한 논의를 진행시켜 나갈 것 - 유전자변형농산물과 전통작물, 유기작물간의 공존을 보장하기 위해 회원국들이 취한 조치에 대해 사실관계를 정리한 보고서를 발간할 것 - 공동농업정책 개혁을 통해 에너지작물에 대한 보조금(45유로/ha) 지급을 약속하였으며, 설탕 분야 개혁도 식물유래에탄올 생산 촉진을 겨냥함
06.01.25 (01.23)	1월 EU 농업각료이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌개발정책 부문에서는 07-13 중기예산을 바탕으로 회원국들이 적절한 시기에 국가별 계획을 수립 시행할 수 있도록 준비해 나가겠다고 언급
06.06.20 (06.19)	6월 EU 농업각료이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 2007-2013간 농촌개발 예산을 과거 실적 기준으로 회원국에 배분하는 집행위 제안을 채택-경지면적 비율 등을 적용할 때에 비해 액이 적은 영국 및 사이프러스 장관은 배분기준에 대해 불만을 표시하였으며, 사이프러스는 반대 표결하였음
06.09.14 (09.12)	2007-2012 EU 농촌개발예산 확정	<ul style="list-style-type: none"> - EU 집행위원회는 2006. 9.12. 2007년 - 2013년 투입될 EU 25개 회원국의 농촌개발예산 776억 유로를 확정 - 2005년 12월 결정된 재정골격 (2004년 가격기준 697억 유)과 새로운 유럽농촌개발기금 설치규정, 공동시장정책하에서 직접보조 5%를 강제 조정하여 농촌개발분야로 전용하는 강제조정메커니즘을 감안하여 결정 - EU의 새로운 농촌개발정책은 1) 새로운 유럽농촌개발기금 창설, 2) EU의 우선순위에 초점을 두는 새로운 전략적 접근 3) 농촌개발 사업 추진에 있어 상향식 접근의 강화 4) 사전, 사후적 통제, 평가 보고 강화 및 회원국과 집행위원회의 명확한 책임 구분으로 특징
07.01.26 (06.12.02)	EU집행위 과일 채소 부문 개혁 방안 발표	<ul style="list-style-type: none"> - 단일농가직불제도 도입 : 신선 및 가공 과일 채소 부문을 단일농가 직불제도에 흡수하기 위해 농가당 직불금예산을 2008년 769백만 유로, 2009년 831백만 유로, 2010년-1013년 783백만 유로 증액 - 생산자 조직 활성화 : 생산자 조직의 생산품의 범위와 소비자 직거래에 대한 현행규정을 완화 - 이외 위기관리프로그램운영, 직불금 지급요건의 엄격한 환경요건적용 등의 방안 발표

등록일 (관련일)	제목	내용
07.02.01 (01.29-30)	2007년 1월 농업 각료이사회 논의 결과 (과일 채소 개혁안 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 이태리 농무장관은 생산자 조직만 위기관리 메커니즘을 활용할 수 있도록 함으로써 생산자 조직에 참여하지 않는 농가가 소외되고 있다고 비판하고, 생산과 연계되지 않는 농업직불금을 단번에 도입하기 보다는 직불금 지불과 생산을 부분적으로 연계시키는 등 단계적 접근을 할 것을 주장 - 스페인 농무장관은 생산자조직 운영기금에 대한 재정지원을 확대해야 하며, 단일농업 직불금 도입으로 가공과일 채소 부문에 제공되는 원료 농산물의 감축이 우려되므로 위기발생시 적용할 수 있는 특별보호조항(special safeguard clause)의 도입할 것을 주장 - 프랑스 농무장관은 집행위 제안에 위기에 대처할 수 있는 충분한 재정적 지원방안을 마련하지 않고 있다고 실망감을 표시하고 생산과 연계되지 않는 직접지불제 도입이 가공 과일 채소 부문에 치명적일 수 있다고 비판
07.03.30 (03.28)	EU 상호준수 (cross-compliance) 시스템 개선 보고서 발표	<ul style="list-style-type: none"> - 1%이하 보조금 감축의 경미한 의무위반사항에 대해서는 위반조치를 이행하지 않고 50유로 이하의 벌금의 경우 de minimis rule을 적용하여 벌금을 면제하되 농가에 경고서한을 발송 - 현장점검은 전체 농장이 아닌 절반 정도의 필지를 대상으로 실시 - 단일직불금 지급받기 위해 10개월 동안 지급대상농지에 대한 처분권한을 보유해야 하는 규정을 단순화하고 기간 중 토지 소유권이 이전되는 경우 상호준수의무를 적용하는 규정을 신설 - 2009년부터 상호준수의무를 개시해야 하는 신규 EU 회원국에 대해 3년간 적응기간 부여, 루마니아, 불가리아의 경우 2012년부터 적응기간 개시
07.04.18 (04.16-17)	4월 농업각료이 사회 결과 (과 일, 채소 개혁방 안 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 가공농산물에 대해 전면적으로 생산 비연계 보조금을 전면적으로 도입하는 집행위 제안에 대해 많은 국가들이 경과기간을 두는 방안을 선호 - 신규 EU 가입국에 대해 상호준수의무를 적용 적응기간 부여, 50유로 미만의 보조금 감축처분에 대한 미소기준 도입 등의 조치에 대해서는 이사회의 합의가 필요하며 나머지 개선방안은 관리위원회에서 처리가 가능하다고 설명
07.07.11	EU 공동농업정 책 건전성평가 (Health Check) 전망	<ul style="list-style-type: none"> - 2003년 개혁조치 이후 공동농업정책이 제 역할을 수행하고 있는지 점검하기 위해 2007년 말 - 2008년 초 건전성평가(Health Check)를 계획중 - 단일농가 직불금 생산 비연계(지역별 고정지급률로의 전환, 최소요건 강화, 상한설정 여부 등), 예산 조정(농촌개발예산을 2013년까지 10% 달성), 시장관리수단 개혁(강제휴경 폐지, 낙농품 쿼터 폐지, 감자전분 및 설탕쿼터 폐지, 수출환급금 폐지 등)에 대하여 개혁조치를 구상

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원확보 방안

등록일 (관련일)	제목	내용
07.09.21	EU 농가 직접지불금 역진적 상한제도 도입검토	<ul style="list-style-type: none"> - 대규모 농장을 소유한 농가가 많은 국가의 불만을 해소하기 위하여 집행위는 줄어드는 직불금 지불소요를 전액 해당국가의 농촌개발예산으로 전환 - 한편 집행위는 직불금 역진적 상한제도와 더불어 직접지불예산에서 농촌개발예산으로 강제 전용하는 비율을 5%에서 2013년까지 13%로 증가, 추가적으로 고액의 농가직불금을 받는 농가의 지급액을 줄이겠다는 구상임
07.10.18	EU 에너지작물 재배 보조금 신청면적 급증	<ul style="list-style-type: none"> - EU는 바이오 연료에 필요한 에너지작물을 재배하는 경우 200만ha의 농지에 ha당 45유로의 보조금을 지급하고 있으나 금년의 경우 보조금 신청면적이 급증하여 ha당 지급단가를 70% 수준으로 축소 조정하기로 함
07.11.29 (11.26-27)	11월 농업각료이사회 결과 (공동농업정책 건전성 평가, 포도주 개혁)	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 직불금을 생산과 연계시키지 않는 방안에 대해서는 나라별 입장차이 - 직불금 역진적 상한제 도입구상: 독일등은 대규모 영농단지를 분할하여 경쟁력을 약화시키는 역효과만 발생할 수 있다며 반대입장 - 현재 농산물이 높은 가격을 유지하고 있는 예외적 상황에 기초하여 중장기적으로 시장개입수단을 폐지하는 결론을 도출하는 것은 성급하다는 입장 - 농촌예산 강제전용(modulation) 강화 : 스웨덴 등은 집행위의 구상에 대해 지지하는 입장을 보였으나 프랑스 등 국가들은 농업과 농촌은 서로 경쟁관계가 아니라 보완관계라고 언급하며 농업부문(소득 및 시장지지)의 예산을 전용하여 농촌부문을 강화하는 구상에 반대
08.04.11	EU, 공동농업정책 건전성평가 법안 초안	<ul style="list-style-type: none"> - 직접직불금을 완전히 생산과 연계시키지 않고 (송아지와 양에 대한 지원금은 제외), 농촌개발부문 예산전용수준을 4년간 2%씩 총 8% 늘리며 10만유로 이상 직불금 농장에 대해서는 역진적으로 직불금을 줄여 농촌개발예산으로 전용
08.05.23	세계 식량가격 상승에 대응한 EU의 정책 대응 방향	<ul style="list-style-type: none"> - 단기 : 1. 시장지향적 변화를 위해 건전성 평가 추진 2. 시품공급체인이 원칙대로 작동하는지 점검위해 TF 구성 - 장기 : 공급증대 및 식량안보정책 추진 - 국제적 : 1. 빈곤개도국 식량가격충격문제 해결위한 대응체계 구축 2. 농업재생 장기프로젝트 개발원조 3. 극빈개도국 특혜적 시장접근 허용 4. 단기적 및 인도적 차원 식량지원 신속 대응
08.05.09 (05.28)	5월 비공식 EU 농업장관회의의 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 신규회원국들은 자국 내에서 인기가 높은 에너지작물보조금(45유로/ha)폐지에 대해 거부반응 - 공동농업예산 불용액 개도국 지원:비공식적으로 회의적인 반응

등록일 (관련일)	제목	내용
08.06.27	EU, 6월 농수산 각료이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 농가직불금 생산 비연계(decoupling) 강화내용과 수정된 69조 조항에 대해 세부논의가 진행 : 1. 회원국들은 농가직불금 생산 비연계의 예외로 생산과 연계하여 지급할 수 있는 송아지 안정보조금 외에 추가 품목을 포함시킬 것을 요구 2. 69조 적용(단일 직불금 10%를 유보하여 취약분야 등 타용도로 사용)과 관련, 대부분의 회원국이 집행위 제안을 환영하면서도 10% 상한을 늘려야 한다는 주장(프랑스, 핀란드, 루마니아)과 WTO 비 허용보조(Green Box) 용도 사용제한 범위인 2.5%를 늘려야 한다는 주장 (프랑스, 체코, 스페인, 헝가리)이 제기
08.07.24	EU, 7월 농수산 각료이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 공동농업정책 건전성평가 법안 : 1. 농촌개발부문 강제예산전용: 대부분의 국가들은 집행위가 제안한 강제전용비율 인상폭에 대해 비판적인 입장을 보임 2. 시장관리제도 폐지 : 독일, 영국, 네덜란드, 에스토니아 등은 시장을 좀 더 자유화해야 한다고 주장한 반면, 스페인, 체코, 핀란드, 이태리, 오스트리아, 벨기에 등은 집행위의 시장관리제도 폐지 구상에 대해 반대 3. 우유쿼터 : 모든 회원국은 2014년까지 우유쿼터를 폐지한다는 원칙에는 이견이 없음 4. 상호준수의무 (Cross compliance) 간소화 : 모든 회원국들은 상호준수의무를 집행위의 제안보다 좀 더 단순화해야 한다고 주장
08.09.19	EU 집행위원회, 극빈자 식량분배 프로그램 확대 제안	<ul style="list-style-type: none"> - 예산 증액 및 회원국 재정 부담제 도입 - 식량조달 방법 이원화 : 정부의 수매물량뿐만 아니라 시장에서 식량을 조달할 수 있도록 허용 - 장기 계획 수립 : 회원국 관계기관과 시민사회 파트너가 식량분배 장기계획을 수립
08.09.26	EU, 공동농업정 책(CAP) 미래 논 의동향	<ul style="list-style-type: none"> - 의장국(프랑스) 토의문서:래의 공동농업정책이 1) EU 내 식량안보 확보 2) 지속가능하고 균형잡힌 세계 식량공급 3) 농촌지역보조 및 고용창출 4) 경제활동과 생태적 효율성을 조화시킴으로써 기후변화를 감축하는데 초점을 두어야 한다고 주장 - 회원국 및 피셔보엘 집행위원 논의 : 회원국 각료들은 시장지향성 및 경쟁력 강화, 환경적 지속가능성, 취약지역에 대한 특별대우, 고품질 농산물 생산, 혁신에 초점을 맞추어야 한데 의견을 같이함 - 위험관리 이슈를 제기, 집행위원은 예산이 많아지면 보험회사의 이익만 늘어난다는 것으로 언급 - 미래공동농업예산규모 : 농촌개발분야 예산 줄지 않음, 직접지불금의 경우 목표지향적이 아니기에 감축필요성 언급

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원확보 방안

등록일 (관련일)	제목	내용
08.10.20	EU, 농산물 품질 정책 녹색 발표	- ① 기본생산요건 및 유통기준, ② 지리적표시, 전통식품표시, 유기농 등 EU 의 품질표시정책, ③ 식품품질인증정책 등 세부분으로 나누어 향후 정책방향관련 이슈를 제기하고 있음
08.11.21	EU, 공동농업정책 건전성평가 개혁법안 합의	EU 공동농업정책 건전성평가법안 합의내용 1) 농가 보조금 생산 비연계(De-coupling) 강화 2) 민감 취약지역에 대한 지원 (68조 적용) 3) 신규회원국 (EU-12) 대한 지원 4) 농촌개발예산 확대 및 직불금 역진제도 도입 5) 농산물 시장관리수단 대폭 폐지
08.12.04	EU, 11월 농업각료이사회 결과 (공동농업정책의 미래)	- 내년에 개시될 중기재정계획 중간평가 및 2013년 이후의 예산편성 방향 논의에 앞서 2013년 이후 농업정책방향에 대한 이사회 차원의 결론(council conclusion)을 도출하고자 의장국 문서를 회람하였으나, 영국, 스웨덴, 라트비아의 반대로 실질적인 효과가 없는 의장국 결론(Presidency conclusion)으로만 문서를 채택 - 극빈자 식량지원 프로그램 : 대 국가들은 식량분배 프로그램을 회원국 사회정책 재원에서 조달하지 않고 공동농업정책 예산으로부터 조달하는데 근본적으로 반대입장을 견지
08.12	EU, 2009년 상반기 EU 공동농업정책 중점 추진과제	- 공동농업정책 개혁 및 농가 직접지불제의 미래 : 공동농업부문 예산을 재검토하고 신규회원국과 기존 회원국간의 형평성을 강조 - 농산물 품질정책 논의 활성화 : 경쟁력제고를 위한 농산물 품질정책 논의를 지지 - 공동농업정책 간소화 : 불필요한 법규를 폐지하고 법규 이행을 좀 더 효과적으로 할 수 있도록 법규를 개정하며 상호준수의무 등을 이행하는 최적 관행을 공유하는 공동농업정책 간소화 - 조건불리지역 범위 재정립 : 후, 토양조건에 기초한 생태물리적 기준에 따라 기타 조건불리지역을 새롭게 정의, 국가별 유연성 및 권한 부여
08.12	1월 EU 농업이사회 결과(공동농업정책 건전성평가법안 채택)	- 공동농업정책 건전성평가 법안 채택 : 2008.11월말 합의한 공동농업정책 건전성평가 관련 3개 법안(regulation)을 토론없이 정식 채택

등록일 (관련일)	제목	내용
08.12	EU, 농식품 품질 정책 논의동향	<ul style="list-style-type: none"> - 농식품 품질정책 독서 의견수렴 결과 1) 동물복지 개념을 강조 무질서한 공적, 사적 농식품 품질인증제도로부터 소비자를 보호해야 한다고 강조 2) 농식품 유통기준을 간소화하되 현행 법령체계를 유지 3) 지리적표시 기준을 EU차원에서 통일시키고 국제적으로 보호를 강화 4) 전통특산물 보증제도를 개선 5) 민간 및 공공기관의 품질인증제도 운영을 개선 6) 농식품 분야별로 필요시 생산지 표시제도 도입 지지 - 유럽의회 농식품 품질정책 방향 의견 1) EU 농식품 품질표시를 보호하기 위한 별도 기구를 창설하여 유럽식품안전청(EFSA), EU 집행위원회와 협력 2) 농식품 원산지와 생산방법에 대한 소비자 정보제공을 강화 3) 복잡한 농식품 유통기준을 간소화 4) 유럽 농식품 품질표시를 국제적으로 보호, 강화하고 WTO 협상에서 보호조치를 강화하는 노력 제고
08.12	EU, 공동농업정 책 행정간소화 (simplification)추 진동향	<ul style="list-style-type: none"> - 2005년 공동농업정책 법규를 일반인들이 쉽게 이해할 수 있게 하고 농민, 유통가공업체, 행정가들간의 거래비용을 줄이며 불필요한 행정부담과 비용을 줄이기 위해 EU 공동농업정책 행정간소화를 추진하기로 결정 - 총 50가지의 세부추진계획(Action Plan)을 마련하고 2006년말부터 각 항목별로 행정간소화를 추진해 왔으며 2009년 현재 43개 과제를 완료
08.12	EU, 단일농가직 불금이 농지시장 에 미친 영향	<ul style="list-style-type: none"> - 단일농가직불금의 수급권(entitlement) 거래는 주로 농지 거래시 발생하며 주로 농민들간에 거래가 일어남. 생산 비연계 단일농가직불금제도 도입 후 농지시장에 미치는 영향은 미약하며 농업생산과 연계된 보조금의 농지가격 자본화(농지가격)가 낮아지지 않음 - 단일농가직불금 시행기간이 짧아 EU 농업구조변화에 미치는 영향을 분석하기에는 너무 이름
08.12	EU, 조건불리지 역 기준개정 구 상발표	<ul style="list-style-type: none"> - 2005년 단일농가직불금 제도와 농촌개발정책(농업경쟁력제고 사업 포함)이 본격 시행되면서 조건불리지역 지원 논거에서 사회, 경제적 목적(농가소득지지)을 제외하고 국토관리목적에만 초점을 맞추기로 결정하고 지원금 명칭도 Natural Handicap Payment로 수정 - 로운 조건불리지역 정의에 맞추어 지역을 재분류하는 체계를 마련하는데 회원국간 합의가 도출되지 않아 한시적으로 기존 시스템을 유지하되 집행위원회가 2010년부터 적용할 새로운 지역 지정 및 지원 시스템을 제안하도록 결정

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보 방안

등록일 (관련일)	제목	내용
08.12	EU, 농가보조금 수령정보 공개동향	<ul style="list-style-type: none"> - EU 농업보조금 상위 25위 수령자중 상당수가 이탈리아 설탕 제조업체였는데 이는 EU의 설탕개혁으로 경쟁력이 낮은 업체의 설탕 생산을 중단하는 대가로 지급한 보조금의 영향 - 8개국만이 정보공개의무를 잘 수행하였으며 나머지 국가들은 규정을 위반하고 있다고 평가
08.12	EU, 농가직불금 미래 논의동향	<ul style="list-style-type: none"> - 농가의 소득안전망 제공, 농업의 공익적 기능에 대한 대가, 식량안보 유지차원에서 EU가 농가직접지불금 제도를 계속 운영할 필요가 있다는데 공감을 하였지만 지급수준과 방법에 대해서는 의견이 엇갈리는 상황 - 2013년 이후에는 농가직불금의 소득안전망 기능 유지여부 및 수준, 농업의 공익적 기능과 연계성 유지방안, 직불금 제도 변경시 농촌개발정책 수단 재검토가 필요하다고 언급
08.12	EU, 6월 농업각 료이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 농가직불금의 미래 : 의장국은 2013년 이후 농업보조금은 보다 공정하고 효율적으로 개편되어야 한다고 지적하며, 현재 사용하고 있는 보조금 지급실적 기준을 다른 기준으로 대체하고, 소득을 지지하며 공공재를 공급하는 대가로서 농가 보조금 역할을 재평가해야 한다고 강조 - 조건불리지역 기준 개정 : 회원국들은 내년 1월 말까지 새로운 조건불리지역 지정기준에 따라 시뮬레이션을 실시하고 그 결과를 집행위에 제출
08.12	EU, 2010년부터 농업부분 투자 축소	- 유럽연합위원회의 예산제안서에 따르면 그동안 농업 분야에 많이 지출되었던 예산을 2013년 이후부터는 혁신, 환경, 에너지에 중점을 두고 집행할 계획
	EU 농어업각료 이사회 결과 (2009년12월)	<ul style="list-style-type: none"> - CAP 간소화 작업에 대해 전반적으로 긍정적인 평가 그러나 독일 대표는 CAP 간소화의 적용 대상을 현재의 직불금 정책(CAP의 첫 번째 지주)에만 한정하지 말고, 농촌지역개발정책(CAP의 두 번째 지주)까지로 확대할 필요가 있다고 제안 - EU 농촌지역개발정책이 현재도 잘 발전되어 있지만, 최근 강조되는 녹색성장(Green Growth)과 연계하여 개선의 여지가 있다고 평가
	EU 농어업각료 이사회 결과 (2010.1.18)	- 공동어업정책(CFP) 개혁 : 기술적, 정치적인 토론을 지속하여, 현 공동어업정책의 장단점 분석, 어업 자원 관리와 보존을 위한 방안 등에 대해 논의할 것
	유럽 식품공급체 인 기능개선정책 논의동향	<ul style="list-style-type: none"> - 식품공급체인의 경쟁력을 제고하여, 국제 시장으로부터의 충격 완화 - 식품공급체인에서의 불공정행위가 줄어들 수 있도록 모니터링 강화 - 잠재적인 시장진입을 제한하는 규제를 찾아내서 폐지 - 소비자가 가격을 비교할 수 있는 모니터링 시스템 구축 - 원료 농산물 시장에 충격을 주는 투기행위 억제
	EU 농어업각료 이사회(2월) 결 과	- CAP의 미래 : CAP 개혁으로 유럽농업이 충분한 시장지향성을 갖추었다고 평가하면서, 지금까지 진행된 시장지향성을 계속 발전시키자는 의견과, 최근의 농식품 가격 변동폭 확대에 대응할 수 있는 새로운 시장관리 시스템을 도입하자는 의견을 제시

등록일 (관련일)	제목	내용
08.12	5월 EU 농어업 각료이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 유럽 농식품 모델의 국제경쟁력 : 유럽 농식품 모델의 국제적 인식이 충분치 못함 대안으로 1. 수입품에도 모든 EU 기준을 적용하는 방안 2. 국제기구를 통하거나, 양자간 협의를 통해서 제3국가에 EU 모델을 수출(전파)하는 방안 3. 홍보 캠페인이나 라벨링 제도를 통해서 EU 기준의 가치를 홍보하는 방안을 제시함 - 농촌지역 양성평등 : 공동농업정책을 포함한 EU의 모든 정책에 양성 평등의 관점이 고려되어야 한다고 강조
08.12	공동농업정책 개 혁 관련 EU 주 요 회원국 입장	<ul style="list-style-type: none"> - 영국은 비효율적인 CAP 시스템을 급격하게 개혁해야하다는 의견을 가진 국가, 보조금을 대폭 삭감하고, 시장 원칙이 적용되어야 한다는 의견 주장 - 독일은 프랑스 및 폴란드와 협력하여 공동 입장, 농산물 가격 급변시 농가 소득 보호를 위한 정책은 프랑스의 강한 규제를 도입하자는 입장과는 다른 입장 - EU 집행위 농업담당 집행위원은 과거의 생산량 데이터에 근거하고 있는 현재의 농가 직불금 지급 기준은 문제가 있으며, 목표지향적으로 수정의견
08.12	EU집행위, 공동 농업정책 개혁 관련 토론회 개 최 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 미래 정책방향에 대해서는 여러 가지 의견이 제시되었으나, 공통적으로는 농가 직불금 배분의 공정성 제고, CAP의 양대 지주 체제 유지, 경제 위기상황에 대응한 농가소득 안정장치 보완 등의 과제가 중요하게 다루어졌음
08.12	EU 공동농업정 책 개혁 관련 동 향	<ul style="list-style-type: none"> - 현재의 EU 중기재정계획이 만료되는 2013년 이후의 CAP 체제와 관련하여, 현재의 양대 지주 체제가 유지되어야 한다는 점에 합의 - EU 신 회원국들은 농가직불금의 지불 단가를 회원국별로 동일하게 적용하여야 함을 주장, 구 회원국들은 현재의 단가 기준이 유지되어야 한다고 주장 - 자유주의적인 회원국들(영국등)은 농가 직불금의 대폭 감축을 주장
	리스본 조약에 따른 공동농업정 책 조정 등 10월 이사회 결과	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 수정사항은 농촌지역개발정책 관련 법령과 농가직불금 관련 법령중의 EU 집행위 권한을 위임 권한과 집행권한으로 구분하는 내용과, 몇가지 행정 간소화 조치에 관한 내용 - CAP 개혁 관련 수많은 시각이 제시되었으나, ① CAP 양대 지주 체제를 유지하면서 각 지주 정책에 충분한 유연성을 제공하고, ② 소득 보조 정책과 공공재 지원 정책간의 균형을 제고하고, ③ 유럽 농업의 다양성을 제고하는 정책 등이 주요 내용이었다고 평가
	EU집행위, 공동 농업정책 개혁방 향(CAP towards 2020) 발표	<ul style="list-style-type: none"> - 직불금 개선방향 : 경제적 의미와 환경적 의미를 동시에 지니면서, 실제 생산 활동에 종사하는 농업인에게 지원이 집중될 수 있도록 맞춤형 설계 - 시장관리(가격지지) 정책 : 행정을 단순화하고, 식품 공급 체인의 기능을 개선하는 방향 - 지역개발정책 : 기존의 지역개발정책에 환경, 기후변화, 혁신 관련 고려를 보다 강화하는 방향

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원확보 방안

등록일 (관련일)	제목	내용
08.12	EU집행위, 농식품 품질정책 패키지 발표	<ul style="list-style-type: none"> - EU 집행위는 12.10 현행 여러 개의 법령에 산재되어 있는 EU 농식품 품질 관련 정책을 하나의 패키지로 종합하는 정책 제안을 발표 - 2개의 정책 목표 (①소비자에게 농식품의 품질을 보증하고, ②농업인에게 공정한 가격을 보장)를 가지고 있으며, 아래의 3개 영역으로 구성
08.12	EU 농어업각료 이사회 결과(1월)	<p>의장국의 농업정책 기본 방향</p> <ul style="list-style-type: none"> - 농업의 기본 기능은 소비자에게 건강하고 안전한 식품을 제공하고, 환경을 보존하고, 농촌의 생명력을 유지하는 것임 - 농업은 유럽 경제에 미치는 영향, 고용에 미치는 영향, 기후변화와 종다양성 등 관련 세계적인 위기 극복에서의 중추적인 역할을 수행함 - 농업이 R&D와 혁신을 강조하는 노력이 필요함 - 논의되어온 농식품 품질정책 패키지를 법령화하는 작업을 추진할 것 - 신개발 식품(novel foods) 관련 논의에 최종 합의를 모색할 것
08.12	EU 농어업각료 이사회 결과(3월)	<p>CAP개혁</p> <p>미래 CAP에 환경정책적 고려를 강조하는 방안을 지지② CAP이 저탄소 녹색성장에 크게 기여하고, 농촌지역의 효율적인 기후변화대응책이 된다는 점에 합의③ 지속가능한, 생산적인, 경쟁적인 농업 분야는 Europe 2020 전략에 중요한 기여를 한다는 점을 확인함</p> <ul style="list-style-type: none"> - GMO 3개종의 식품/사료 사용 승인 안건이 상정되었으나, 찬성 또는 반대를 위한 합의가 이루어지지 못하였음 - CAP 행정 단순화 : 이사회에서 네덜란드와 덴마크는 향후 CAP 개혁시의 행정 단순화 원칙을 담은 보고서(note)를 제안,동 제안 보고서는 향후 CAP 개혁시 행정 단순화와 관련한 아래와 같은 6개의 원칙을 담고 있으며, 현재 26개 회원국이 동 보고서에 지지 의사를 표명
08.12	EU 영농 조기 은퇴 지원 사업 현황	<p>목표 : 농업 구조 개선, 영농 규모 확대</p> <p>지원조건 : 경영 이양을 목적으로 영농 활동의 종단을 결정한 농업인이거나, 농장 경영권 이양으로 인해 농장 근로의 종단을 결정한 농장 근로자</p> <p>경영이양자 조건 :5세 이상이면서 은퇴연령에 이르지 않은 자 또는 은퇴연령에 이르기까지 10년 이하의 기간이 남아있는 자, 상업영농 활동 전면 중지, 최근 10년간 영농에 종사한 경력자</p> <p>지원기간 : 15년지원, 70세 이상 혹은 은퇴나이 초과한 근로자 지원제한</p> <p>상한액</p> <ul style="list-style-type: none"> - 경영이양 농업인 : 연간 18,000 유로 지원 (지원 상한액은 180,000유로) - 농장 근로자 : 연간 4,000 유로 지원 (지원 상한액 40,000유로)

등록일 (관련일)	제목	내용
11.10.27 (10.20-21)	EU 농어업장관 이사회(10월) 결 과-공동농업정책 개혁안 논의 등	<ul style="list-style-type: none"> - CAP 전반 관련: 대부분의 회원국들은 EU집행위가 제안한 개혁안들(직접지불금, 농촌지역개발정책 등)이 너무 복잡한 구조로 구성되어 CAP 개혁의 중요 목표의 하나인 “정책 단순화”에 역행한다는 점을 지적 - 직접지불금 정책 : “녹색 직불금”과 관련, 일부는 찬성하였지만, 다수의 회원국들은 특정한 친환경농업 관행을 의무화 하는 내용과 일정 비율(30%)의 직불금을 의무적으로 녹색 직불금화하는 내용에 대하여 의문 제기
11.11.16 (10.12)	유럽의회, EU 공 동농업정책 개혁 법안 관련 회의 개최	<ul style="list-style-type: none"> - CAP 개혁의 내용은 농업인들에게 미치는 효과가 균형되어 있어야 하며, 새로운 시대의 도전에 대응하는 것이어야 하고, 경제 위기 상황을 타개할 수 있도록 강하고 경쟁력 있는 유럽 농업을 육성하는 내용이어야 함 - CAP 개혁은 과거의 개혁안을 답습하는 내용이어서는 안 되며, 농업인들이 새로운 환경 변화에 대응할 수 있도록 새로운 대책이 논의되어야 함 - CAP 개혁 법안 제안에 대하여 젊은 농업인에 대한 지원제도, R&D에 대한 지원 강화 등 일부 정책을 제외하고는 현재 상태로 수용하기 힘든 내용이 많이 있다는 비판적인 의견을 제시
11.11.23 (11.14)	EU 농어업장관 이사회 개최 결과(11월)	<p>공동농업정책(CAP) 개혁 - 농가직불금 분야</p> <ul style="list-style-type: none"> - 실제 활동 농업인의 개념 정의와 일정 비율의 농지를 생태학적 목적으로 유보해야하는 정책에 대하여 의문을 제기 - 소농 지원 정책과 젊은 농업인 지원 정책에 대해서는 대부분의 회원국들이 동의 - 직불금 단가의 회원국간 형평성 제고 방안에 대해서는 다수의 회원국들이 반대하거나 의문을 제기
11.12.22 (12.15-16)	EU 농어업장관 이사회 결과(12 월), 공동농업정 책 개혁 동향 등	<p>공동농업정책 개혁(농촌지역개발 분야)</p> <ul style="list-style-type: none"> - EU집행위가 10.12 제안한 공동농업정책(CAP) 개혁 법안중 농촌지역개발 분야에 대해 의견을 교환 - 다수의 회원국들은 집행위가 제안한 법령안의 내용에 대해서 전반적으로 만족하지 않는 반응 - CAP 행정 단순화를 위해서 EAFRD(유럽 농촌지역개발 기금)를 구조 기금(structural funds)과 일관되게 운영되면서, 정책의 성과와 예산 배정이 연계되도록 제도를 개선할 필요가 있음을 제기

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원확보 방안

등록일 (관련일)	제목	내용
12.02.03 (02.03)	EU, 2012 상반기 농수산 분야 중점 추진 과제 발표	<ul style="list-style-type: none"> - 공동농업정책(CAP) 개혁 <ul style="list-style-type: none"> - 주요 법령(직불금, 농촌지역개발, 시장관리정책, CAP 예산 등 4개 분야)의 개정 과정에서 핵심 의제를 도출하여 이에 관한 합의를 도출 - 혁신, 녹색성장, 행정 단순화 등의 이슈에 대한 정책 토론을 개최 - 주요 이슈에 대한 유럽의회와의 합의를 모색 - 리스본 조약 이행을 위한 농업 분야 법령 조정 - 유럽 농식품 홍보 전략의 집행을 위한 CAP 자원 조달
12.05.14	EU 공동농업정책 개혁 최근 논의동향 - 농가 직접지불금 분야	<ul style="list-style-type: none"> - 젊은 농업인에 대한 특별한 지원대책에 대해서는 대부분의 회원국들이 찬성 의견을 제시하였으며, 지원의 조건(condition)을 결정할 때, 기존의 CAP 제2지주 정책(농촌지역개발정책)과 조화를 고려해야한다는 의견이 제시 - 집행위가 제안한 중소농 지원방안에 대해서 대부분의 회원국들이 그 필요성에 동의하였으나, 다수의 회원국들은 집행위가 제안한 바와 같이 중소농에 대해서 Cross-compliance 의무를 경감하여 주거나, 새로 도입하려고 하는 Greening 의무를 면제하여 주는 것은 CAP 행정을 단순화해나가는 목표와 상충될 우려가 있다는 의견을 제시 - 조건불리지역 지원 확대 방안에 동의하였지만, 동 신규 정책이 기존의 유사한 농촌지역개발정책과 조화를 이루어야 한다는 점과 임의적인(voluntary) 정책이어야 한다는 점을 강조 - 생산연계 보조 정책이야말로, 현재의 유럽 경제 위기 상황에서 농업, 농촌을 위한 정책으로 실효성이 있다고 강조 - 실제 활동 농업인 지원을 위하여, 회원국들이 농업활동으로부터의 소득과 비농업활동으로부터의 소득을 구분하여 관리하는 것은 행정비용이 지나치게 많이들 우려가 있다는 점을 제기 - 직접지불금 상한액 규정 여부에 대한 동 의제는 현재 진행되고 있는 차기 중기재정계획(2014~2020)에서도 중요한 의제로 논의 - 회원국별/지역별 직불금 단가를 단일화하는 개혁안에 대하여, 다수의 회원국들은 동 개혁안의 파급 효과가 클 수 있으므로, 신중하게 검토해야한다고 주장

등록일 (관련일)	제목	내용
2012	유럽경제위기 상황에서 농업분야 직불금 조기 집행 결정	<ul style="list-style-type: none"> - 유럽경제위기로 자금유동성 위기를 겪고 있는 농가들에게 직접지불금(direct payment)의 50%를 조기에 지급(지급시기: 12월 1일 -> 10월 16일로 조정)하기로 결정. 아울러, EU집행위는 직접지불금 집행에 부정 또는 오류가 있었던 몇몇 회원국으로부터 2억15백만 유로의 직접지불금을 환수키로 결정
2012	EU 공동농업정책 최근 논의동향 및 향후 전망	<ul style="list-style-type: none"> - 개혁안 가운데 핵심내용인 “회원국간 직불금 형평성 제고”, “직불금의 공익적 성격 강화” 등의 제안은 EU 농업예산 대폭삭감 가능성, 회원국 및 농민단체의 반발로 상당부분 수정 또는 후퇴할 가능성이 높아짐 - 향후 EU 공동농업예산이 삭감될 경우, 농민들에게 종전보다 적은 직불금을 주면서 높은 수준의 의무를 부과하기가 어렵다는 현실적인 고려가 작용 - EU CAP 개혁초안의 특징1. 생물다양성 확대 및 온실가스배출 감축 2. 직불금 활용하여 윤작을 유도함으로써 비료, 농약사용 감축 3.농지의 7% 이상면적을 생태보전지역 또는 영구초지화 ->회원국간 이견으로 교착상황 직불금 관련 <ul style="list-style-type: none"> -eu이사회 : 면적당 단가 아닌 상한선 설정하여 지급받는 농가는 20%, 40%, 70% 감축을 통한 친환경 프로젝트사용 건의 - eu의회 : 30%를 농가의 환경보전조치를 조건으로 지급하도록 한 것은 집행위안과 동일하되, 환경보전조치로 인정받을 수 있는 범위는 확대
2012	EU 농업예산의 70%는 직접지불금(Direct Payment)	<p>EU 농업예산 대비 직불금예산 비중이 지속적으로 확대되는 추세 (’11년의 경우 농업예산의 72% 수준까지 증가)</p> <p>생산 비연계직불금(decoupled payment) 비중 대폭 확대 (허용보조인 생산 비연계직불금(decoupled payment)비중 대폭 확대)</p> <p>최근 EU 직불금 분배의 형평성 문제 제기 (EU 농가별 평균 수령금액은 €5,280이나 국가별 편차가 큰 편(기존 15개 회원국은 €7,733, 신규가입국은 €2,396))</p> <p>€5,000 이하의 직불금을 수령하는 농가수가 전체의 80%, 중소농 급증</p>
2012	미래농정의 척도, 유럽 차기 공동농업정책(2014~2020) 타결	<ul style="list-style-type: none"> - 직접지불제를 수령하기 위한 부대조건(Cross Compliance)이 존재하지만 더 강화, 직불금의 30%는 환경보전의무(Greening) 준수를 조건으로 지급 - 공적지원에 대해서 농업계도 역할, 공익적 기여를 하여야 한다는 광범위한 공감대를 토대로 새로운 방향성을 수용 - 그간 공동농업정책이 EU 농업계 내부로부터 비판 받아온 점 중의 하나가 바로 직불금의 차별적 지급이었으나 이번 공동농업정책 개혁을 통해 상당히 평준화하도록 방향 잡음

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원확보 방안

등록일 (관련일)	제목	내용
2012	EU 공동농업정책(CAP)의 형평성, 융통성 강화	<p>대규모 농가에 대한 직접지불금 축소 (Capping and Degressivity)</p> <p>* 현재 CAP 직불금의 80%가 상위 20% 농가에 집중되는 구조</p> <p>회원국간 직불금 형평성 제고 (External Convergence)</p> <p>공동농업정책내 예산 전용 (Transferring funds between Pillars)</p> <p>각 회원국에 지급하는 EU 농촌정책예산규모 명시</p> <p>회원국에 대한 EU 농촌정책예산 지원비율 확대</p>
2012	EU공동농업정책, 2014년에는 잠정 조치를 적용하기로 결정	<p>○ 생산 연계 직불금(coupled payments) : 14년 국가별 직불금 실링의 6.5%까지 지급가능. 15년에는 차기 CAP 결정에 따른 13%까지 지급 가능</p> <p>* 현행 CAP는 생산 연계 직불금을 6.5%까지 지급 가능</p> <p>○ 농가당 30ha이내 농지(first 30 hectares)에 대해서 직불금 단가 상향 지급</p> <p>○ 직불금 재원부족시 지급액 감축의무 부과는 €5,000 이하 수령 농가 제외</p> <p>○ 단일면적직불제(Single Area Payment Scheme)를 적용받는 2004~2007년 사이 신규 가입국은 EU직불제에 추가하여 자국 예산으로 직불금 지급</p>
2012	EU, 농업인구 감소와 고령화 문제에 직면	<p>- EU내 농가 수는 지속적으로 감소 추세</p> <p>- 농가의 경영규모는 상대적으로 성장</p> <p>- 농업경영 규모가 클수록 전문화</p> <p>- 농업 근로자수 역시 감소 추세</p> <p>- 겸업농 형태의 농업경영이 다수 차지</p> <p>- EU 농가는 대부분 가족농 형태로 가족 노동력을 주로 활용</p> <p>농가의 고령화도 지속</p>

제3절 일본의 농업정책 동향³⁸⁾

□ 일본의 농업정책 동향(2008~2013)

등록일 (관련일)	제목	내용
08.07.07	농림수산성 식료 자급률 목표 50%로 상향	- 본 농림수산성은 7월2일 식료자급률을 50%까지 올리는 공정표를 책정할 방침을 정했다. 로운 공정표에는 쌀가루나 사료용 쌀의 확대를 포함시킬 전망
08.08.28	대형 식육회사들 이 자국 내 생산 기반 강화	- 일본의 대형 식육가공회사들이 국내산 소나 닭의 비육 사업을 강화하고 있음
08.12.05	자급률 향상을 위한 전농 제휴 지역 생산 강화	- 관동지방 등 8개 지역 생협으로 구성된 코프네트 사업연합은 내년부터 식료자급률 향상에 대한 본격적인 준비에 착수, 코프네트와 가맹하고 있는 8개 생협, JA전농의 8개 지역 본부 대표자들이 자급률 향상을 위한 연락회를 결성할 예정 - 산지소를 전제로 하여 청과물은 영농지역의 조달비율을 현행 37%에서 2010년에는 50%로 올린다는 목표를 세움 - JA전농과의 제휴와 산지교류에 힘을 쏟는 한편, 생협 조합원이 자기 지역 농산물을 선별할 수 있도록 상품표시도 검토중

38) 본 자료는 주 일본 대한민국대사관(<http://jpn-tokyo.mofa.go.kr/korean/as/jpn-tokyo/main/index.jsp>) 및 한
국농촌경제연구원 세계농업정보(<http://worldagri.krei.re.kr/web/worldagri>)에서 발췌, 재구성 함

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원확보 방안

등록일 (관련일)	제목	내용
09.09.25	농림수산성 2010 년도 예산의 주 요 개산요구와 민주당의 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 산간 지역 등 직접지불교부금(301억 8000만엔) ○ 고령화의 진행을 고려하여 요건을 완화하고, 지속적으로 조건불리보정의 직접지불을 교부 - 조수피해방지종합대책사업(36억 4000만엔) ○ 조수피해방지특조법(特措法)에 근거하여 시정촌(市町村) 등이 행하는 피해방지대책을 추진 - 논 등 유효활용 촉진교부금(498억 2000만엔) ○ 부작부지 등으로의 보리, 대두, 사료작물, 미분·사료용 쌀의 작부 확대 지원 - 농지·물·환경보전 향상대책(294억 1000만엔) △ 지역이 하나가 된 공동활동과 선진적인 영농활동을 추진 - 새로운 농산어촌 커뮤니티·매니지먼트 창조지원사업(53억 5000만엔) △ 취락기능유지를 위한 생활지원 서비스 등을 실시하는 지역 매니지먼트 법인으로의 출자 등 - 논·밭 경영소득안정대책(2481억 1000만엔) X 쌀, 보리, 대두 등 토지이용형농업의 후계자에 대해 경영안정을 위한 교부금을 교부 - 산지확립교부금(1466억엔) X 지역이 용도·단가를 설정하는 구조에 따라, 보리, 대두 등 지역의 특색있는 논 농업을 추진 ○ 일치 △ 어느쪽도 아님 X 불일치
09.10.09	일본, 관민이 미분구락부(米粉 俱樂部) 발족	<ul style="list-style-type: none"> - 농림수산성은 10.6일 생산자와 유통업자, 슈퍼마켓 등이 일체가 되어 미분보급에 힘쓰는 ‘미분구락부(클럽)’를 발족 - 식료자급률 향상을 목표로 하는 국민운동 ‘FOOD ACTION NIPPON’ 활동의 일환 - 미분수요는 1만 톤에 못 미치는데, 협력기업 1,800사와 연대하여 이용확대로 인한 자급률 향상을 이루는 것이 목표임
09.10.09	2009년도 농림수 산분야 보정예산 재검토 주요 결 과	<ul style="list-style-type: none"> - 농림수산과 관계해서 보정예산 감소액은 총액 1조 302억엔의 46%에 해당하는 4,763억엔의 집행을 중지 - 농지집적가속화사업」은 전면중지하여 2,979억엔 전액을 반납 - 기금조성사업에서는 지방자치체가 조성하는 것 등을 제외하고 2010년도 이후에 지출할 예정인 1,018억엔을 반납
09.10.16	자급률 향상에 교부금	<ul style="list-style-type: none"> - 쌀의 전작(転作) 작물에 조성(助成)하는 산지확립교부금 등을 식료 자급률 향상을 위한 대책으로 전환하는 방향으로 최종 조정에 들어감 - 자급률 향상 대책은 자급률이 낮은 보리, 대두, 사료작물, 쌀가루·사료용 쌀 등으로의 조성을 상정 - 자급률 향상 신대책의 예산 규모는 2,000억 엔을 넘을 전망

등록일 (관련일)	제목	내용
09.11.13	2010년도 농림수 산 예산 개산요 구 검증 작업 시 작	<ul style="list-style-type: none"> - 농도(農道)정비사업(168억엔)과 사토야마(里山; 마을에서 가깝고 생활과 밀접한 낮은 산)지역재생교부금(84억엔), 논밭정비사업(6억엔) 등을 폐지해야 한다는 판단 - 농업농촌정비사업의 관개배수사업(1,930억엔)은 예산감축, 농업촌락배수사업(54억엔)은 재원과 대응을 지방에 맡겨야 한다는 판단
09.11.20	「사업 구분(事業仕分け)」작 업 관련 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 림수산성과 문부과학성이 각각 요구하고 있는 「식육의 추진」 관련 사업에 대해서 일괄 심의하고, 사업 내용에 중복되는 부분이 많아 모두 ‘감축’ - 자급률 향상과 지산지소(地産地消)의 확대를 위해 공원 등을 이용한 가설형태 점포에서의 농산물 직매를 지원하는 「마르쉐·일본·프로젝트」는 ‘폐지’
09.11.27	비축미 16만 톤 사 들어	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 비축미 구입 수량을 16만 톤으로 설정하기로 결정함. 정부 비축미는 약 84만 톤까지 사들여 놓은 상태여서 식료 안전 보장의 관점으로부터 적정 비축 수준인 100만 톤까지 매입하기로 함
09.12.16	농림수산 관련 2 차 보정예산 314 억 엔	<ul style="list-style-type: none"> - 경기 악화를 막기 위해 지방 지원과 고용·환경 대책에 중점을 둬. 농업과 관련해서는 공중설치형 태양광 패널의 정비 등을 지원하는 「농산어촌 환경력(環境力) 강화 실증사업」(8억 엔)을 추가 - 농림수산과 관련한 예산은 314억 엔을 계상
10.02.19	식료자급률 「20 년 후 60%」가 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 농림수산장관은 2.17일 도쿄에서 열린 심포지엄에서 3월에 책정할 식료·농업·농촌 기본 계획에 넣을 식료자급률(칼로리 베이스) 목표에 대해서 미리 방침을 굳힌 「10년 후 50%」에 추가하여 「20년 후 60%」를 제시할 의향을 나타냄. 의욕적인 수치 목표를 제시함으로써 침체하고 있는 식료자급률을 비약적으로 끌어올리는 것이 목적임
10.03.19	농업농촌 기본계 획 본격적으로 조정	<ul style="list-style-type: none"> - 새로운 식료·농업·농촌기본계획을 둘러싼 기본계획에 대해 본격적인 조정에 들어갔음. 2020년도의 식료자급률 목표 50%를 달성하기 위해 어떻게 농정을 전환하고, 농업인의 소득을 늘릴 것인가 등 민주당 농정이념을 바탕으로 한 알기 쉬운 메시지를 담는 것에 초점을 맞춤
10.04.02	새로운 식료·농 업·농촌기본계 획 결정	<ul style="list-style-type: none"> - 규모가 큰 농업인에게 지원을 집중하는 시책부터, 호별 소득보상 제도를 바탕으로 하는 다양한 농업인을 지원하는 농정 전환을 표방 - 식료자급률(칼로리 기준) 목표는 현행 계획 목표보다 5%p 높은 50%로 설정하고, ‘국민 전체가 농업·농촌을 지탱하는 사회 창조’를 명기
10.06.04	2008년 식료자급 률 상승	<ul style="list-style-type: none"> - 공급열량(칼로리) 기준 식료자급률은 29도현에서 상승하였고, 내린 곳은 3개현임. 칼로리 기준 식료자급률은 쌀이 차지하는 비율이 크기 때문에 쌀 생산동향이 결과를 좌우. 2008년도는 전국 식료자급률이 41%로, 2년 연속 상승한 해임

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 자원확보 방안

등록일 (관련일)	제목	내용
10.06.28	농촌의 생물다양성 보전기능 평가액 연간 3,443억 엔	<ul style="list-style-type: none"> - 농림수산성은 농촌지역의 생물다양성에 관한 보고서를 정리한 결과 생물다양성 보전기능에 대한 총평가액을 연간 3,443억 엔으로 추계 - 이번 조사에서는 저농약재배 등 환경보전형 농업의 실천상황 등을 소개
10.07.20	호별 소득보상 모델 대책 가입 130만 건 초과	<ul style="list-style-type: none"> - 호별 소득보상 모델 대책의 가입신청건수가 130만 건을 넘음. 이는 농림수산성이 하한 목표로 잡은 120만 건을 초과한 수치 - 구제역의 피해를 입고 있는 미야자키(宮崎)현과 인접한 오이타(大分), 구마모토(熊本), 가고시마(鹿児島)의 각 현은 가입신청기한을 연장
10.08.20	신규취농자 수 11% 증가	<ul style="list-style-type: none"> - 신규취농자 수가 6만 6,820명으로, 전년에 비해 11.4% 증가했다고 발표 - 농가 후계자의 취농을 나타내는 자영취농자 수는 전년대비 15.6% 증가 - 신규취농자 중 자영취농자 수는 2005년 이후 계속 감소
10.08.20	2009년도 식료자급률 40%	<ul style="list-style-type: none"> - 2009년도 식료자급률이 공급열량(칼로리) 기준으로 작년도보다 1포인트 감소한 40%라고 발표함. 식료자급률이 감소한 것은 3년만 - 생산액 기준의 식료자급률은 5포인트 상승한 70%
10.08.26	호별 소득 보상 제도 예산 총액 9,100억 엔	<ul style="list-style-type: none"> - 농업인 호별 소득 보상제도의 예산 총액은 관련 대책을 포함하여 약 9,100억 엔임. 원안은 8.24일의 민주당 농림수산부문회의에 제시하여 이번 주에 더 보충해 나갈 예정 - 소득보상이 약 2,000억 엔, 밭 농작물이 약 2,100억 엔, 품질 등의 추가조치가 약 100억 엔으로 합계 4,200억 엔이고, 쌀의 전작 작물에 교부하는 밭 이활용 자급력향상 사업이 약 2,200억 엔, 미가 변동에 대한 보전조치가 약 1,400억 엔, 현장에서의 추진 활동비가 약 100억 엔
10.09.10	농업취업인구 5년간 22% 감소	<ul style="list-style-type: none"> - 각료회의에서 결정한 「식료농업농촌기본계획」에서 제시한 2020년 농업구조 전망에서 461만 헥타르의 농지를 유지하기 위한 구상안을 제시 : 구상안에는 현재 속도로 2020년에 111만 호까지 감소하는 판매농가 수를 121만 호로 만들겠다고 제시함. 또한 판매농가의 1호당 경영면적은 연 환산으로 2.7% 증가시키겠다는 것이 목표 - 농가의 감속 속도를 완만하게 함과 동시에 1호당 경영면적을 확대하여 농업생산의 유지를 노리지만, 그러기 위해서는 호별소득보상제도에 그치지 않는 인재·후계자 확보 대책이 필요
10.10.09	추가경제대책으로 농림수산 분야에 283억 엔 배정	<ul style="list-style-type: none"> - 농림수산 분야에는 283억 엔이 배정되었으며, 이 중 농업농촌 정비사업에 180억 엔을 포함 - 공공사업 이외에는 농업분야에서의 고용대책과 농림수산물 수출 촉진사업이 포함

등록일 (관련일)	제목	내용
10.12.27	호별보상 8,000 억 엔 초과	<ul style="list-style-type: none"> - 농업인 호별소득보상제도는 2012년도에 계상하는 미가하락시의 미가변동보전교부금(1,391억 엔)을 포함해 8,000억 엔을 초과하여, 개산요구(7,959억 엔)를 웃도는 예산액을 확보 - 농작물을 생산하는 농지를 대상으로 한 「규모확대 가산(加算)」은 농림수산성의 요구대로 100억 엔이 인정
11.01.03	호별소득보상제도 가산조치 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 취락영농의 법인화 가산은 1법인 당 정액 40만 엔으로 할 방침을 나타냄 - 개산요구시는 10아르 당 2,000엔이었지만, 면적에 관계없이 전법인 동액 - 경작방폐지 등에 발농작물을 작부하는 경우에 가산하는 재생이용가산은 발만을 대상
11.01.28	안정적 식량확보 위한 노력과 주 도권 전략	<ul style="list-style-type: none"> - 기존에는 일본의 식량 자급률 향상이 식량안보를 위한 주된 정책이었으며, 이는 농산물 생산측면에서의 식량 자급률 향상 시책, 식량 안정 공급 확보를 위한 시책, 일본 농촌진흥에 관한 시책으로 구성 - 식량 자급률 향상 정책에만 그치는 것이 아니라 글로벌시장으로부터의 식량공급을 위한 정책이 필요하다는 인식 - 자국의 문은 굳게 지킨 채 세계에서 농수산물을 단지 수입만 하는 것이 아니라, 농수산물의 수출국과 적극적으로 EPA이나 FTA를 체결하는 것이 필요하다는 움직임이 일고 있음 - 장기적으로 안정된 식량 수입뿐만 아니라 기후악화 등으로 인한 식량 부족 시에 우선적으로 공급받는 식량 안보 조항을 포함시켜야 한다는 인식이 확대되고 있음
11.05.13	수급안정을 위해 계획생산의 중요 성 강조	<ul style="list-style-type: none"> - 원전사고가 정리되지 않은 이상, 앞으로도 생산축소의 영향이 퍼질 가능성이 있어 가을 수확이 불투명함. 반면 과잉작부가 수급 균형을 무너뜨리는 요인으로 작용할 수 있음. 수급안정을 위해서는 착실하게 계획생산을 실시하는 것이 중요
11.08.19	2010년도 식량자 급률 39%	<ul style="list-style-type: none"> - 2010년도 식량자급률이 전년대비 1%포인트 하락한 39%라고 발표함. 이는 이상 기온과 다우로 인해 사탕무와 밀 생산량이 감소한 것이 주요 원인 - 식량자급률 목표치인 45% 달성연도를 2015년으로 연기하였으며, 2010.3월 기본계획에서는 2020년도 식량자급률 목표치를 50%로 높임

농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보 방안

등록일 (관련일)	제목	내용
11.09.16	아마팬(海士ファン)은행 제도를 실시하여 신규 취농자 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 시마네(島根)현 아마(海士)초는 ‘아마팬(海士ファン)은행’ 제도를 실시하여, 1차 산업의 신규 취농자를 지원 - 이 제도는 자금이 부족한 청년을 지원하는 출자금을 모아, 1차 산업의 신규취농자를 늘리기 위해 2006년에 창설
11.09.23	취농청년에 급부금 도입검토	<ul style="list-style-type: none"> - 농업의 일손확보와 규모 확대를 중점에 두고, 일정 요건을 만족하는 청년이 취농할 시, 급부금을 지원하는 신규취농지원책을 도입할 예정 - 지역농업 일손 및 농지의 집적, 다양한 지역농업 부흥에 대해 시성촌(市町村)을 중심으로 집락 별로 합의해 나가는 구조도 검토할 예정 - 신규취농지원에서는 40세 미만의 신규취농자를 대폭으로 늘릴 방침 - 일본정부의 ‘식(食)과 농림어업 재생실행회의’ 는 중간제언에서, 평지 20~30헥타르 규모의 경영체가 대부분을 차지하는 농업구조를 목표로 한다는 방침을 발표
11.09.30	제3차 추경예산안 개요 농림수산물관계 8,500억 엔 책정	<ul style="list-style-type: none"> - 예산규모는 피해지역 지자체가 복구사업을 위해 사용하는 일괄교부금(가칭=동일본대지진복구교부금)을 제외한, 8,500억 엔 - 동일본대지진복구교부금을 포함하면, 농림수산물관계 총액은 1조 엔을 넘을 것으로 보임 - 농업법인이 재해자나 재해 농업종사자를 고용하여 지원하는 ‘재해자를 위한 농업 고용사업’ 과 대지진의 영향으로 파손, 기능이 저하된 농지주변 수로의 보수사업을 지원하는 ‘농지·농수 보전관리지불교부금’ 등도 새롭게 포함
11.10.10	농림수산물 예산개산요구 총액 2조 3293억 엔	<ul style="list-style-type: none"> - 012년도 정부예산 개산요구(예산방침)안을 발표함 - 농림수산물관계는 2조 3,293억 엔으로 동일본대지진 복구대책을 포함시킬 예정 - 농지집적대책인 ‘호별소득보상 경영안정 추진사업(가칭)’ 은 80억 엔의 예산 중 66억 엔을 농지 제공자에 지급하는 농지집적협력금으로 충당할 예정 - 본재생을 위한 중점화조치 요망부분에는 1,663억 엔을 계상
11.10.14	신규 취농자 확보사업 방향 조정	<ul style="list-style-type: none"> - 2012년도 정부예산 개산요구(예산방침)에 포함시킨 ‘신규 취농자 확보사업’ 에서 자녀들이 부모 밑에서 취농한 경우라도 부문별로 독립하여 장부를 나누면 지원대상에 포함시키는 방향으로 조정 - ‘신규 취농자 확보사업’ 은 45세 미만의 독립, 자영업 신규 취농자에 대해 연간 150만 엔을 지원하며, 취농전 연수 2년 이내와 경영이 불안정한 취농직후 5년 이내에 최고 7년간 지원 - 지원대상으로는 농업을 주 수입원으로 하고 있는 농가를 상정

등록일 (관련일)	제목	내용
12.01.02	2012년도 농업 예산안 3가지 기 본방침	<p><신규 취농자에 대해 연 150만 엔 지원></p> <ul style="list-style-type: none"> - 신규 취농자의 증가 및 정착을 위해 2012년도 예산안에 1인당 연간 150만 엔의 ‘청년취농자 급부금’ 을 지급한다는 내용을 포함 <p><농지 집적 제공자에 최대 70만 엔></p> <ul style="list-style-type: none"> - 농지를 집적하기 위한 ‘호별 소득보상 경영안정 추진사업’ 에는 72억 엔을 계상 <p><6차 산업화 300억 엔 펀드></p> <ul style="list-style-type: none"> - 농림수산성은 2012년도에 6차산업화 사업주체에 대해 출자하는 농림어업 성장산업화 펀드 (가칭)를 300억 엔을 설치
12.01.02	2012년도 농림수 산부문 예산안 결정	<ul style="list-style-type: none"> - 12.24일 일본 정부는 2012년도 예산안을 각의 결정함 <p>일반회계 총액은 2011년도 당초 예산 대비 2조 777억 엔 감소한 90조 3,339억 엔으로 6년 만에 전년도보다 하락</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기본방침으로 내세운 신규 취농자 증가, 평지 20~30헥타르 토지이용형 농업, 6차산업화 시장규모를 5년간 3조 엔(현행의 3배)으로 확대한다는 등의 목표 및 전략을 실현시키기 위해 1조 엔 규모의 예산을 중점적으로 배분
12.05.31	농림수산성, 2011년도 환경보 전형 직접지원	<ul style="list-style-type: none"> - 농지·물·환경보전 향상 대책에서 화학비료 및 화학농약을 대폭 감소시키는 ‘영농활동’을 분리하여, 농가 개인도 지원을 받을 수 있도록 한 결과, 2011년에는 채소, 과수에서의 이용이 증가 - 면적은 전년도 ‘영농활동’보다 20%를 초과하는 것에 그쳤지만, 2012년 이후 면적이 확대될 것을 전망함
12.08.03	농지집약 정책을 위한 호별보상제 도 정비	<ul style="list-style-type: none"> - 2016년을 목표로 쌀 농가 1호당 경작면적을 도쿄도의 6개분인 20~30ha로 확대할 계획 - 쌀 농가 1호당 경작면적은 2ha로 5년 동안 10배로 늘리는 의욕적인 수치
12.08.10	농림수산성 신규 취농자를 위한 귀농 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> - 년에 신설한 ‘청년취농 급부금’ 에과 관련하여 원칙 45세 미만의 독립·자영 취농자를 위한 ‘경영개시형’ 은 연간 소득이 250만 엔을 초과하면 급부 정지 되지만, 재해 등의 사태로 소득이 다시 250만 엔을 밑돌면 취농 5년 이내라면 재급부하는 것으로 함 - 취농 직후 소득이 불안정한 시기를 중점적으로 지원하고, 정착으로 이어지게 하는 것이 목표 - 급부금은 금년 당초 예산으로 104억 엔을 계상하였음. 그 중에서 ‘경영개시형’ 은 취농으로부터 최장 5년간, 연간 150만 엔을 급부함 - 농림수산성은 신규취농자를 연간 2만인 확보하는 ‘청년 신규취농배증 프로젝트’ 의 제도를 발표 :금년부터 신설한 ‘청년취농 급부금’ 등에서 후보자를 발굴하여 자영이나 법인 취농을 장려

제4절 중국의 농업정책 동향

1. 개요

☐ 농업지지보호정책으로 지난 10년간 안정적 식량증산 달성

- 중국은 2013년 현재까지 10년 연속 식량 증산을 실현했는데 이는 중국 정부의 농업지지보호정책의 결과이기도 함
- 그러나 현재의 추세 하에서는 농업의 안정적 성장은 쉽지 않아 어떻게 국가식량안전을 확보할 것인가? 어떻게 중요 농산품의 적절한 공급을 보장할 것인가? 어떻게 매년 증산되고 있는 높은 토대에서 새로운 증산을 이뤄낼 수 있을까? 하는 고민으로 보조금정책을 확대하고 있음

☐ 중국 농업보조금은 광의와 협의로 구분됨

- 먼저 광의보조, 즉 정부가 농업부문의 모든 투자 혹은 지지, 그 가운데 비교적 큰 부분, 예를 들어 과학기술, 수리, 환경보호 방면 등에 대한 투자를 말하며 생산구조와 농산품시장에 현저한 왜곡현상이 나타나지 않음
- 협의보조, 즉 식량 등 농산품 제공에 대한 가격, 수출 혹은 기타 형식의 보조를 말함. 이러한 보조는 보호성 보조라고 부르기도 하며 일반적으로 생산구조와 농산품시장에 현저한 왜곡현상을 가져오기도 함. 여기에는 주로 농산품에 대한 정부의 직접적인 가격 간섭과 보조, 종자, 비료, 관개 등 농업투입품보조, 농산품 판매와 대출보조금, 휴경보조 등을 포함함

☐ 중국 농업보조금정책은 식량재배 보조 등 크게 6가지로 구분됨

- 농민소득수준과 생활의 행복감을 개선하기 위해 중국농업의 발전은 정부의 지지와 보호가 필요함. 농업지지와 보호를 위한 정부의 가장 중요하고 가장 많이 사용하는 정책프로그램과 특징은 다음과 같음
- 첫째, 식량재배 보조금의 증가
 - 2008년에 조생, 중생, 만생종 벼와 밀의 매 무당 우량종 보조금은 10위안, 15위안, 10위안이며 매 무당 식량직접보조금이 10이상이어야 한다는 기준에 따라 2009년 농민식량보조금은 대폭 인상됨

- 둘째, 최저수매가격의 대폭 인상
 - 2009년부터 새로운 곡식이 시장에서 판매될 때, 백미, 홍미, 혼합미의 대근당(0.5kg) 최저수매가격은 전년보다 0.10위안, 0.11위안, 0.11위안이 올라 0.87위안, 0.83위안, 0.83위안에 달했으며 도곡의 최저수매가격수준도 대폭 상승됐음
- 셋째, 농업기계구매 보조금의 대폭 상승
 - 2008년 정부는 40억 위안의 자금을 배정해 이앙기, 벼직파기 보조 50%, 심토경운기와 로터리시비파종기 40%, 농업기계 개당 보조금 5만 위안 한정의 토대로 2009년 정부는 100억 위안의 자금을 배정해 농기계 구입 보조금을 지급함
- 넷째, 벼, 밀, 옥수수, 면화, 유채에 대해 계속해서 보험보조금 실시
 - 벼보험금은 매 무당 300위안, 보험비는 매 무당 15위안, 재정보조는 12위안, 농가 부담은 3위안임. 밀보험금은 매 무당 260위안, 보험비는 매 무당 12위안, 재정보조는 9.6위안, 농가 부담은 2.4위안임. 면화보험금은 매 무당 300위안, 보험비는 매 무당 15위안, 재정보조는 12위안, 농가부담은 3위안임. 유채보험금은 매 무당 260위안, 보험비는 매 무당 10.4위안, 재정보조는 8.32위안, 농가부담 2.08위안임
- 다섯째, 번식돈과 우유에 대해 보험보조 실시
 - 번식돈 보험금액은 매 두당 1000위안, 보험비는 매 두당 60위안, 재정보조는 48위안, 양돈농가 부담 12위안임. 우유보험금은 매 두당 6000위안, 보험비는 매 두당 480위안, 재정보조 288위안, 낙농가 부담은 192위안임
- 여섯째, 퇴경환림(退耕還林)공정 보조
 - 경사지 농경지에 조림을 하면, 매 무당 일회성 종묘와 조림비 50위안을 지급하고 그 해 검사에서 합격하면 매 무당 곡식 150kg(2003년 현금으로 210위안으로 지급), 현금 20위안을 지급함. 경사지 농경지 조림보조 연한은 경제림 보조 5년, 생태림 보조 8년임. 황무지조림은 매 무당 일회성 종묘와 조림비 50위안을 보조함

2. 배경과 계기

□ 중국 경제발전 수준에 조응하는 농업지지보호정책 요구

- 개혁개방 이래 중국 농업지지보호정책은 계속해서 강화됨. 그러나 성숙한 시장경제국가와 비교해 중국 농업지지보호수준은 매우 낮고, 지지보호체

- 계는 아직 불완전함. 중국경제발전 단계와 비교해 봐도 걸맞지 않는 실정
- 첫째, 중국 내 농업지지 총량은 낮은 편임. 최근 중국 농업의 국내지지 총량은 농업증가치의 약 15%를 차지함. 선진국의 국내지지 총량이 대체적으로 30-50%, 미국과 EU가 각각 50%와 60%, 일본은 더 높은 70% 이상이고, 파키스탄, 태국, 인도, 브라질 등 개발도상국가도 20% 이상임
 - 둘째, 지지구조가 불합리함. 중국 농업지지정책에는 “4다4소(四多四少) 현상. 즉 사람 수가 많아 비용이 많고, 건설적인 지출이 적고, 전 사회적으로 혜택을 받을 수 있는 투자가 많고, 농업직접 수익 투자가 적음. 반면, 일반적 생산성 투입이 많고, 농업과학연구와 농촌사회발전 투입이 적으며, 직접투자가 많고, 할인금 지불, 직접수입 보조금, 보조 등 유인성 투자가 적음
 - 셋째, 보조금이 불명확함. 일반적으로 간접보조 위주로 직접보조금은 매우 적음. 또한 유통부문에 중점 사용하고 있고 투명성 또한 높지 않음. 최근 정부에서 식량농가에 직접보조금을 지급하기 시작해 큰 호응을 얻고 있음. 그러나 전체적으로 보면, 직접보조금의 양이 비교적 적고, 혜택 범위 또한 제한적임
 - 넷째, 농업지지보호정책이 아직 형성되지 않음. 현재 지지보호조치는 엠버박스이든 그린박스가든 실시 간에 상호협력이 부족함. 지지보호정책을 실시하는 부문 간에도 필요한 협력이 부족해 전체적으로 협력체가 형성되지 않고 있음
- 현재 중국경제사회발전은 이미 공업이 농업을 먹여살리는 단계에 진입해 빠른 시일 내에 국정에 부합하는 농업지지보호체계를 구축해야 함. 농업에 대한 지지보호를 강화함으로써 농산물 수요와 공급의 균형, 농민소득 수준의 부단한 제고 그리고 농업의 지속가능한 발전 목표의 강화를 요구하고 있음

3. 역사의 흐름과 비판

□ 농업의 공업화지지 단계

- 건국 초기, 중국은 중공업 발전을 우선하는 공업화 전략을 실시함. 그러나 서방국가의 봉쇄로 중국이 실시한 수입대체의 공업화전략은 어쩔 수 없이 국내 자원동원과 자금축적에 의지할 수 밖에 없었음. 당시 중국공산당은 전쟁으로 심각한 파괴상태였고, 발전은 느렸고, 몇 년 간은 정지상

태였음. 따라서, 공업화 원시축적은 농업부문에 의지할 수밖에 없었음. 개혁·개방 전인 계획경제시대, 농산물 일괄수매 일괄판매는 중국 공업화 원시축적의 주요 실현 방식이었음. 이 시기 농업보조금제도는 아래와 같은 특징을 지니고 있음

- 첫째, 식량 등 중요농산품에 대해 계획적으로 관리함. 즉 저가 독점수매를 통해 농업 잉여를 취함
- 둘째, 농업부문에 대한 징세는 국가재정으로 공업화 건설을 지지하는 중요한 자금원이 됨
- 셋째, 농업생산자재의 저가 판매와 손해보조금은 이 시기 농업을 지지하는 주요한 방식이었음
- 1978년 시작된 시장화 방향의 농촌개혁은 중국농업발전의 역사적 전환점이었음. 이 시기에는 전통체제의 탈피와 농촌경제의 빠른 발전뿐만 아니라 중국경제체제개혁의 전면적인 전개를 촉진해 중국경제의 고속성장을 가져왔음. 이 시기 농업보조금정책의 주요 특징은 다음과 같음
- 첫째, 식량수매가의 제고 방식을 통해 농민의 생산의욕을 고취시킴. 예를 들어, 1979년 중국은 식량의 일괄수매가격을 20%로 높였고 초과수매가격폭도 원래의 수매가격보다 30%를 더해 50%로 높임. 1985년, 중국은 식량에 대한 일괄 수매방식을 계약수매방식으로 전환했고 수매가격은 “역3·7제”에 근거해 가격을 정함. 역3·7제는 30%는 일괄수매가격으로 수매하고 70%는 초과구매가격으로 수매함
- 둘째, 농업 재정이 점점 증가함. 1986년부터 중국은 농업투입정책을 적극 조정함. 즉, 농업투입의 비중과 증가폭을 규정하고, 농업발전 전문기금을 마련하고, 농업에 대한 신용대출의 확대 등을 통해 대형수리공정, 중요농업생산과 농산물유통 기초시설 건설 등에 대한 자금투입 확대함
- 셋째, 농업세수를 높여나감. 농업 관련 각종 세수는 1978년 28.4억 위안에서 계속 성장해 1990년에는 87.9억 위안으로 2.1배가 증가했고 연평균 9.9%가 성장함
- 넷째, 일부 농업지지우혜정책의 취소. 전 단계에서 집행된 농자재 인화정책은 정지되어 유동가격과 종합가격으로 개혁되고 일부 농자재 가격우혜정책도 이에 따라 취소됨. 전체적으로 공업화 시작단계에서 정부는 주로 행정수단을 통해 자원을 배치하고, 직접이든 간접이든 공업화를 위해 자본축적을 제공함. 계산에 따르면, 1952년-1990년 공업화건설을 위해 중국농업부문이 제공한 순자금은 9530억 위안에 이룸. 이 중 농업제품 협상가격차로 공업부문에 유입된 자금은 약 6999억 위안에 달함

□ 농공업의 균형정책 단계

- 20세기 90년대 중국의 빠른 공업화발전 단계로의 진입으로 농업정책은 점차 무시와 착취로부터 지지와 보조로 전환되어 농업정책은 균형 찾음.
 - 첫째, 식량유통체제개혁으로 식량보호가제도를 실시함. 1990년 “잉여식량 수매, 안정적 생산, 풍흉의 조절, 안정적 시장”의 식량전문비축제도를 설립함. 1991년 생산량은 보호하고 가격은 푸는 정책을 실시함. 즉, 계약수량은 보류하고 수매가격은 시장가격을 따르도록 함. 이와 동시에 국가식량위험기금과 식량비축체계를 만듦
 - 둘째, 농업지원 재정을 확충해 주로 농업기초시설건설에 사용함
 - 셋째, 농민부담은 여전히 무거움. 농업의 각종 세금은 1991년 90.7억 위안에서 2003년에는 871억 위안으로 증가함. 그 가운데 2000년 농민의 납부세금 총액은 1259.6억 위안, 1인당 평균 141.4위안에 달함. 이 중 3제5총(三提五统)은 73.5위안, 교육자금(教育集资) 및 부가세금은 21.7위안
- 이 단계에서는 국가가 여전히 징세 등의방식으로 농업자원을 조달했으나 재정전이지불도 빠르게 증가해 농업은 균형추세를 이룸

□ 농업정책 전면 전환단계

- 21세기 들어 중앙은 “3농” 문제를 원만한 해결을 전당(全黨), 전국, 전체사업 가운데 “가장 중요한(重中之重)” 전략사상으로 삼으며 “두 가지 방향(两个趋向)” 중요 판단과 “중국이 전체적으로 공업이 농업을 촉진하고 도시가 농촌을 이끄는 발전 단계”라는 중대판단을 내렸고, 역으로 공업이 농업을 먹여살리고 도시가 농촌을 지지하며 많이 주고 적게 거두는 기본방침을 제정함
- 이러한 배경으로 2004년부터 현재까지 중국 중앙은 연속 10차례 농업, 농촌발전에 중요한 “1호문건”인 을 제시하고 《농촌개혁발전 추진에 관한 중공중앙의 몇 가지 중대문제의 결정》 만들어 새로운 시기 중국농업정책의 제도 기반을 공동으로 구성하고 식량최저수매가, 임시비축, 식량직접보조, 농자채종합보조금, 우량종보조금, 농기구 구매보조금 등 일련의 강농혜농(强农惠农), 보조금지지의 농업정책 조치를 실시함. 이로써 중국농업정책은 전면적인 전환이 이뤄짐

4. 농정 목표의 변화

□ 중국은 지난 10년간 《중양1호문건》을 3농문제로 다루면서 3농문제 해결을 가장 중요한 국가문제로 공표함

- 2004년부터 2013년까지의 《중양1호문건》의 내용은 다음과 같음.
 - 2004년: 《농민소득 촉진에 관한 중공중앙 국무원 몇 가지 정책의견》
 - 2005년: 《농촌사업의 진일보 강화를 통한 농업종합생산력 제고에 관한 중공중앙 국무원 의 몇 가지 정책 의견》
 - 2006년: 《사회주의 신농촌건설에 관한 중공중앙 국무원의 몇 가지 의견》
 - 2007년: 《적극적인 현대농업 발전을 통한 사회주의 신농촌건설의 확고한 추진에 관한 중공중앙 국무원의 몇 가지 의견》
 - 2008년: 《농업기초건설의 강화로 진일보된 농업발전과 농민소득 증대 촉진에 관한 중공중앙 국무원의 몇 가지 의견》
 - 2009년: 《농업의 안정적 발전과 농민의 지속적인 소득 증대 촉진을 위한 중공중앙 국무원의 몇 가지 의견》
 - 2010년: 《도시와 농촌의 통합발전 강화로 농업농촌발전기초를 한층 더 다지기 위한 중공중앙 국무원의 몇 가지 의견》
 - 2011년: 《농업과학기술혁신의 빠른 촉진으로 농산품 공급보장능력의 강화에 관한 몇 가지 의견》
 - 2012년: 《수리개혁발전 촉진에 관한 중공중앙 국무원의 결정》
 - 2013년: 《현대농업 발전을 가속화해 농촌발전의 기반을 강화하기 위한 중공중앙 국무원의 몇 가지 의견》

□ 중국 3농정책 전환단계의 기본 특징

- 첫째, 가격지지정책은 보조금지지농업의 핵심정책이 됨. 2004년 중국은 식량의 구매와 판매 그리고 가격을 전면 개방함. 중점 식량품종에 대해 최저수매가정책을 실시함
 - 2008년부터 연속 식량최저수매가 수준을 높여 농민의 식량생산의 적극성을 고취시켜 식량생산의 안정적 발전을 효과적으로 촉진함
- 둘째, 정책성보조금은 유통부문에서 생산부문으로 전환해 농민직접보조는 점차 농업을 지지하는 중요 방식이 됨
- 셋째, 농업보조금 총액과 지원 수준은 대폭 향상됨. 네 가지 보조금은

2002년 1억 위안에서 2009년 1274.5억 위안으로 빠르게 성장함

- 보조금프로그램의 지속적 증가, 보조금 범위의 점차적인 확대, 보조금 강도의 지속적 증가에 따라 농민에 대한 국가재정의 직접보조는 계속 증가하고 있음
- 넷째, 농민부담이 대폭 경감됨. 2006년 1월 1일 《농업세조례》가 정식으로 폐지됨
 - 이는 농업세가 중국에서 전면 취소됨을 보여줌. 농촌세수 개혁 전인 1999년과 비교해 농업세 취소로 매년 농민들의 부담은 1250억 위안, 1인당 140억 위안이 경감됨
- 다섯째, 농업종합서비스가 지속적으로 증가함
 - 이로써 중국농업보조금정책은 유통보조에서 생산보조로, 소비자보조에서 생산자보조로 전면 전환돼 점차 가격지지, 직접보조 그리고 일반 서비스지지 등 기능보조, 종합보조, 그리고 전문보조가 상호 결합된 정책틀을 형성함

5. 최근 농정 예산구조의 변화

- 2013년 《중앙1호문건》을 통해 농업보조금제도 강화 요구했으며 2013년 농업보조금 수준은 2000억 위안으로 전망됨
- 중국은 13억 인구의 식량안전을 지키는 관건은 농민을 안심하고 농사를 짓고, 지방이 식량확보에 적극 협력하는 일이라고 판단함
 - 이런 배경에서 2013년 《중앙1호문건》에 농업이 고투입·고비용·고위험 발전시기에 필요한 객관적 요구사항을 마련하고, 농업지지도보호제도를 한층 강화하고, 농업보조금 역량을 확대하고, 주산지 이익보상, 경지보호보상, 생태보상방법을 개선하고 농업이 합리적인 이윤과 주산지 재정능력을 조속히 전국 혹은 전 성(省)의 평균수준에 점차 도달할 것을 제시함
 - 농업부도 2013년 식량증산 농민의 소득증대를 지지하는 국가 정책 조치를 공포함. 여기에는 농민직접보조, 농기계보조, 농자재 보조 등 농업을 지지하는 38개 항목의 국가 정책을 포함하고 있음. 관련 전문가는 2013년 농업보조금액은 과거 규모를 초월해 약 2000억 위안으로 전망함

□ 농업부에서도 농업보조금을 계속 확대할 것을 공표

- 2013년 3월에 개최된 양회(兩會)에서 농업부 부장 한창빈(韩长赋)은 2013년 정부는 농업보조금을 계속해서 확대할 계획이라고 밝힘
 - 즉, 2012년 중앙의 1600억 위안의 농업보조금을 기초로 2013년에는 보조금을 계속 확대하고 보조금은 곡식재배보조금, 종자보조, 생산재료보조금, 농기계보조금 등 농업생산의 각 방면을 두루 포괄한다고 함
- 농업부가 발표한 정책조치에 따르면, 2013년 중앙재정은 곡식재배 농민에 대해 계속하여 직접보조금을 실행하며 보조금은 151억 위안에 달함
 - 벼, 밀, 옥수수, 면화 등 우량종 보조금정책은 매 무(亩)당 10위안이고 동북과 내몽고의 대두, 장강유역 10개 성시와 하남 신양(信阳), 섬서 한중(汉中(과) 안강(安康)지구의 겨울유채(冬油菜), 티벳의 청과(青稞)도 전면 실행되며 일부 지역의 우량종 보조금 단가는 매 무당 15위안에 달함
 - 2002년 정부는 대두 우량종 보조금 정책을 시범적으로 실시한 이후 현재 보조금 품종은 전체 농산품 및 돼지, 우유 등으로 확대되었음. 그 가운데 벼, 밀, 옥수수 그리고 면화의 우량종 보조금은 전체 지역에서 실행되고 있음. 2013년 정부는 감자와 땅콩의 주산지에 대해 시범적으로 보조금을 지급하고, 감자 1급, 2급 종서는 매 무당 100위안의 보조금을 지급함
 - 그 외, 2013년 농기계 구매 보조금 범위는 전국의 모든 농목업지역으로 확대했고, 보조금 지급 농기구 종류도 12대류(大類), 48개 소류(小類), 175개 품목을 포함하고 있음. 일반 농기구 단일 보조금 한도는 5만 위안을 초과할 수 없음

□ 중국 농업보조금정책의 변화 방향

- 현재 중국의 경제사회발전은 이미 공업이 농업을 먹여살리는 단계에 진입해 중국 실정에 맞는 농업지지보호체계를 조속한 시일 내에 구축해야 하고 농업에 대한 지지보호의 강화를 통해 농산품의 수급균형, 농민소득 수준의 부단한 제고 그리고 지속가능한 농업발전 목표를 실현해야 함
- 첫째, 국민소득분배방식을 조정하고, 농업을 안정적으로 지원하는 안정적 재정 증대체계를 구축하고 국내 농업지지 총량을 확대함
 - 국내 농업지지정책은 중국농업종합생산능력과 농산품 국제경쟁력의 필요조건을 제고하고 농업지지보호를 강화하는 중요한 정책조치임. WTO 규정도 국내 농업지지정책을 결코 반대하지 않고 단지 생산과 무역에 대한 왜곡작용의 지지정책만을 제한하고 있음. 따라서 반드시 농업투입과

국민경제 성장이 서로 조응하는 원칙을 견지하고 농업지원 재정 총량이 현재수준에서 매년 증가하도록 보장해야 함

- 둘째, 농업지지도보호구조를 조정해 농업과학기술과 농업생산성 기초시설 건설의 투입을 중점적으로 확대하고 농업생산 종합능력을 제고해야 함
 - 이를 위해서는 먼저, 기초성, 공익성 농업과학기술 투입을 확대하고, 농업과학기술 혁신능력을 제고하며, 농업과학기술 역량을 강화해야 함. 그 다음은 농업기술 보급체계를 혁신하고, 농업과학 연구 성과의 이전률을 높이고 국가의 농업기술 보급자금의 사용효율을 제고해야 함
- 셋째, 농업생산과 농민소득에 대한 보조금방식을 개혁해 보조금 효과를 제고함. 첫째, 농민직접보조금 규모와 범위를 더욱 확대함
 - 생산량과 연계되지 않는 직접소득보조를 고려하는 한편, 생산량과 결부된 직접보조금방식을 고려할 수 있고, 또한 증효증수(增收增收)작용이 명확한 일부 생산부문에 보조금을 지급하는 것을 고려할 수 있음. 예를 들어, 경운기와 수확기 보조금처럼 가물 시 농업절수 관개기술 보조금, 검험검역보조금 확대 등이 있음. 단순히 정부의 직접구제 방법에 의지하는 것을 개선해 농업보험과 재해구제를 서로 결합한 자연재해보조를 적극 시범 실시함. 서로 다른 재정으로 농업을 지원하는 방식과 기타 농업 지원 방식의 유기적 결합을 강화해 농업직접투자에 대한 국가재정의 지속적인 개선과 동시에 재정 할인, 보조, 세수, 담보 등 주요 경제적 수단을 강화해 사회자금의 농업 지원을 유도하고 장려함
- 넷째, 농산품 수출에대한 품질관리와 수출기업에 대한 보호를 강화하고 중국 농산품 수출 확대에 노력함. 농업에 대한 지지도보호를 강화하고 적극적인 수출촉진정책을 탐색하고 피동방어에서 주동공경으로 전환함
 - 근래 들어 일부 국가가 기술장벽, 반덤핑 그리고 보장정책을 이용해 무역장벽의 설치는 중국 우수 농산품 수출을 가로막기 때문에 대외 협력력을 강화하고 수입국과의 쌍방 혹은 다자간 협상체계를 구축하고 농산품 수출 확대를 위해 공평경쟁의 국제환경을 조성함. 농산품 정보발표체계를 개선하고, 국제농산품 생산과 수요 상황 및 녹색인증표지 등 정보 수집 정리와 분석을 강화하고 국내 최신무역정책 동향을 파악해 제대 사회에 발표하고 기업과 농가가 생산구조를 조정할 수 있도록 권위있는 정보 서비스를 제공함. 농산품 가공업에 대해 감세와 면세정책을 실시함. 산업화경영 용두기업에 대해 기업소득세를 면제해 줘 농산품 정밀가공 증치세 감면률과 판매세율을 일치시킴. 주요 농산품 및 기타가공제품 수출 보조금을 높이고 증치세의 증세율에 근거하여 세금환급을 실시함

6. 주요 성과 및 한계점

□ 주요 성과: 농업보호가격의 대폭 상승

- 공개된 자료에 의하면, 중국의 농업보조금은 2002년 1억 위안에서 2012년 1600억여 위안으로 증가함. 이러한 추세로 보면, 2013년 중국의 농업보조금은 전년의 양을 초과해 2000억 위안에 이를 것으로 예상됨
 - 2013년 중앙 “1호문건”은 전업 대농, 가정농장에 대해 명확한 지원 신호를 보냈고, 농업부문에서 내농은 정책도 전업 대농, 가정농장 그리고 농민합작사 등 신행 농업경영주체에 대한 지지 정도를 강화해 새롭게 증가한 보조금이 전업 대농, 가정농장과 농민합작사 육성 정책 실시함
 - 그 외, 2013년 농업정책은 계속해서 보조금 범위를 확대했는데 여기에는 축목우량종 보조정책, 어업자원보호보조정책, 농산품 산지가공지원정책 등이 포함됨
- 2012년 말 개최된 전국재정공작회의에서 재정부 부장 셰취런(谢旭人)은 2013년 중국은 농업종합개발을 적극 추진하고, 식량(식용유)생산 대현(大县) 인센티브정책을 적극 장려하고, 밀, 벼의 최저수매가격과 옥수수, 대두, 유채종자의 임시수매 저장가격을 점점 높이겠다고 말함. 그 외 농업 관련 자금 통합관리 역량을 강화하고, 농촌금융의 장려보조정책을 실시하고, 재정을 통합해 빈민구제정책체계를 개선하겠다고 말함
 - 이러한 몇 가지 항목은 이번에 제시된 정책 가운데 대부분 나타나고 있음. 특히 2013년 식량최저수매가격은 모두 대폭적으로 상승함
 - 2013년 생산한 밀(3등)의 최저수매가격은 50kg당 112위안으로 상승해 2012년에 비해 10위안이 상승했으며 그 상승폭은 9.8%에 이름
 - 2013년 생산된 조생메벼(3등), 중만메벼(인디카)와 메벼(자포니카)의 최저수매가격은 각각 매 50kg당 132위안, 135위안, 150위안까지 상승했는데 이것은 전년에 비해 각각 12위안, 10위안, 10위안 상승한 것이며 그 상승폭은 각각 10%, 8.0%, 7.1%에 달함
- 이러한 조치 이외에 정책에서는 식량생산대현을 중점적으로 지원하고 있으며, 인센티브방법을 통해 지방정부가 농업을 중시하고 식량을 확보하도록 적극성을 자극하고 있음
 - 2005년부터 식량생산대현 인센티브정책을 실시한 이후 매년 증가해 왔으며 이러한 정책은 2013년에도 계속되었으며 인센티브 금액은 각 현의 식량생산 상황에 따라 정해졌음. 관련 종사자에 따르면, 2013년 인센티

브자금은 2012년 중앙재정이 식량(식용유)대현에 인센티브자금으로 제공한 280억 위안보다 적지 않을 것이라고 전함

□ 한계점

- 첫째, 각 지역은 경제발전수준, 농민소득과 식량생산 비용 등에서 각기 차이가 있기 때문에 현재 각 지역의 보조금표준 또한 크게 차이가 있음
 - 주요 소비지역인 상해, 북경 등은 식량보조금이 비교적 높고, 반면 주산지 보조금표준이 비교적 낮음. 주 소비지에 속하는 북경과 상해 등지의 경제발전 수준은 비교적 높고 식량은 주로 외부 구매에 의존하기 때문에 본 지역 농업에 대한 보호를 위해 높은 보조금정책을 실시하고, 반면 식량 주산지지역은 일반적으로 경제발전수준이 상대적으로 낮은 지역으로 보조금 총량은 주 소비지와는 비교되지 않게 매 무당 보조금 액수는 적음. 높은 보조금은 농민소득을 대폭 향상시키나 만약 주 소비지역에서 높은 보조금을 실시하고 더욱이 주 생산지역과의 수준 차이가 더욱 벌어질 경우 지역 간 비교우위의 발전에 불리하고 농업구조조정에도 불리함
- 둘째, 정부통계 범위에 포함되지 않지만 농민들이 장기적으로 농사를 지었던 땅, 속칭 “검은 땅(黑地)”는 직접보조금을 받지 못해 농민들의 불만이 적지 않음
- 셋째, 보조금 수령체계가 복잡하고 보조금 집행 주체가 과도하게 많아 보조금정책 집행 비용이 과도하게 높아짐
- 넷째, 중국은 아직 체계적인 농업직접보조 관리감독제도를 구축하지 못해 정책집행 과정에서 많은 누수현상이 발생하고 관리감독이 부족해 정책집행 효과에 어느 정도 영향을 주었음

□ 자료출처

- 2013년1号文件解读：农业补贴将发到种地者手中(中国网 china.com.cn, 2013. 02. 04)
- 2013年农业补贴金额大到2000亿元(<http://roll.sohu.com/20130321/n369729575.shtml>, 2013. 3. 21)
- 农业补贴政策 (2013年)
- (<http://cz.haian.gov.cn/HACZJ/infoDetail/?infoId=d95bd99c-1ad7-42c9-b90a-30204556c937&categoryNum=023>, 2013. 3. 26)
- 李彬, 中国农业支持保护与农业补贴政策(<http://www.docin.com/p-614555816.html>)
- 勾万平, 农业科技与“三农”政策 -浅谈农业补贴政策
- (http://wenku.baidu.com/link?url=k8tgJUtKXMCOpj_4jy4azh7YfMTkIQO_UHszf7GEWafJDKubAedWjs3Yh6ls3V5fyx_x6jSVtkPJroSQrkbdlLFdKhDAWfq6xKUW6zspIz5m)

제5절 통계출처 및 산출식

□ 공통 적용사항

- 모든 항목은 GDP 디플레이터(2005=100)으로 환산
 - 국민계정 추계결과 사후적으로 계산되는 종합적인 물가지수로서 명목 GDP를 실질GDP로 나누어서 산출
 - 당해년가격 GDP를 기준년가격 GDP로 나누어 산출한 것으로 공식은 (명목GDP/실질GDP) × 100, 2005=100로 환산함
 - GDP 디플레이터는 사후적으로 계산되는 물가지수라는 의미로서 잠재적 물가지수(implicit price deflator)라고도 함
 - GDP 추계시에는 생산자물가(PPI)나 소비자물가(CPI) 뿐만 아니라 수출입 물가지수, 임금, 환율 등 각종 가격지수가 종합적으로 이용됨.
 - GDP 디플레이터는 국민소득에 영향을 주는 모든 물가요인을 포괄하는 종합적인 물가지수로서 국민경제 전체 물가수준 나타내는 지표로 사용
 - 출처
 - 1. 한국은행 「<http://ecos.bok.or.kr>」 (2013. 8)
 - 2. 한국은행(2005), 「우리나라의 국민계정체계」
 - 3. IMF 「International Financial Statistics」 2013. 6
 - 4. 통계청 KOSIS : 주제별 국제통계-물가 및 가계-GDP 디플레이터
- 유럽연합은 회원국 가입시기별 차이를 반영
 - 연도별 회원국이 다르므로 해당시기에 맞게 각각 산출
 - 유럽연합-12개국:1986~1994
 - 유럽연합-15개국:1995~2003
 - 유럽연합-25개국:2004~2005
 - 유럽연합-27개국:2006~2012
 - 유럽연합-28개국:2013년~현재
- 각국 통화환율은 US \$ 기준(2013.12.19.)으로 환산
 - <http://www.ratesfx.com/rates/rate-converter.html>

□ 제2장 농업직불금의 제도와 예산

[표2-1] 주요 선진국의 농업규모(2010년)

구분	단위	통계출처(통계항목)	산출식
1인당 GDP	\$	IMF(GDP deflator) World Bank(GDP)	① $GDP \div \text{전체인구} = 1\text{인당 명목GDP}$ ② $1\text{인당GDP} \div GDP디플레이터\% = 1\text{인당 실질GDP}$
농림어업GDP 비중	%	World Bank(농림어업GDP)	$(\text{농림어업GDP} \div GDP) \times 100 = \text{농림어업GDP 비중}$
1인당 농림어업GDP	\$	IMF(GDP deflator) World Bank(농림어업GDP)	① $\text{농림어업GDP} \div \text{농림어업인구} = 1\text{인당 명목농림어업GDP}$ ② $1\text{인당농림어업GDP} \div GDP디플레이터\% = 1\text{인당 실질농림어업GDP}$
농림어업인구 비중	%	UN(전체인구) FAO STAT(농림어업인구)	$(\text{농림어업인구} \div \text{전체인구}) \times 100 = \text{농림어업인구 비중}$
농경지면적 비중	%	FAO STAT(농경지면적)	$(\text{농경지면적} \div \text{전체면적}) \times 100 = \text{농경지면적 비중}$
1인당 농경지면적	ha	FAO STAT(농림어업인구, 농경지면적)	$\text{농경지면적} \div \text{농림어업인구} = 1\text{인당 농경지면적}$

[표2-2] 국가별 GDP 대비 농림어업GDP 비중 변화 : 1990-2012

구분	단위	통계출처(통계항목)	산출식
국가별공동	%	IMF(GDP deflator) World Bank(GDP, 농림어업GDP)	① $\text{농림어업GDP} \div GDP디플레이터\% = \text{실질농림어업GDP}$ ② $GDP \div GDP디플레이터\% = \text{실질GDP}$ ③ $(\text{실질농림어업GDP} \div \text{실질GDP}) \times 100 = GDP \text{ 대비 농림어업GDP비중}$

[표2-3] 국가별 농업인구 및 농경지면적 비중 변화 : 1990-2010

구분	단위	통계출처(통계항목)	산출식
농림어업인구 비중	%	UN(전체인구) FAO STAT(농림어업인구)	$(\text{농림어업인구} \div \text{전체인구}) \times 100 = \text{농림어업인구 비중}$
농경지면적 비중	%	FAO STAT(농경지면적)	$(\text{농경지면적} \div \text{전체면적}) \times 100 = \text{농경지면적 비중}$

[표2-4] 국가별 농림어업GDP 규모 변화 : 1990-2010

구분	단위	통계출처(통계항목)	산출식
1인당 농림어업GDP	\$	IMF(GDP deflator) World Bank(농림어업GDP) FAO STAT(농림어업인구)	① 농림어업GDP ÷ GDP디플레이터% = 실질 농림어업GDP ② 실질농림어업GDP ÷ 총 농림어업인구 = 실질 1인당 농림어업GDP
1ha당 농림어업GDP	\$	IMF(GDP deflator) World Bank(농림어업GDP) FAO STAT(농경지면적)	① 농림어업GDP ÷ GDP디플레이터% = 실질 농림어업GDP ② 실질농림어업GDP ÷ 총 농경지면적 = 실질 1ha당 농림어업GDP

[표2-5] 산업별 평균소득 수준 : 1995-2010

구분	단위	통계출처 (통계항목)	산출식
공통		통계청-국제통계-주제별 국제기구통계-국민계정-국민총생산(소득접근방법)	
한국, 일본, 유럽연합	\$	OECD STAT (산업별 GDP 및 종사자수)	① 산업별GDP(소득접근방법) ÷ GDP디플레이터% = 실질 산업별GDP ② 산업별 종사자수 ③ 실질산업별GDP(소득) ÷ 산업별 종사자수 = 산업별 1인당 평균소득
스위스	\$	스위스 연방통계청 (산업별 GDP 및 종사자수)	① 산업별GDP ÷ GDP디플레이터% = 실질산업별GDP ② 산업별 종사자수 ③ 실질산업별GDP ÷ 산업별 종사자수 = 산업별 1인당 평균소득

〈산업별 평균소득 자료사용에 대한 세부내용〉

- 산업별 평균소득이란 소득수준 접근방식(income-based approach)의 산업별 GDP총액을 산업별 종사자로 나눈 수치를 말함
- 스위스는 OECD 통계상 누락되었기 때문에 연방통계청(Swiss Federal Statistical Office, National Accounts)에서 제공하고 있는 자체 집계자료를 사용하여서 1차분석은 시도했으나 국가별 일괄비교는 무리라고 판단되기에 본 연구보고서 상 통계분석 결과는 포함하지 않음

[표2-6] 산업간 평균소득 격차 : 1995-2010

구분	단위	통계출처 (통계항목)	산출식
공통		통계청-국제통계-주제별 국제기구통계-국민계정-국민총생산(소득접근방법)	
1차산업과 2차산업 간 평균소득 격차	배	· OECD STAT (한국,일본, 유럽연합의 산업별GDP 및 종사자수)	① 산업별GDP(소득접근방법)÷ GDP디플레이터%=실질산업별GDP ② 산업별 종사자수 ③ 실질산업별GDP(소득)÷ 산업별 종사자수 = 산업별 1인당 평균소득 ④ 2차산업 평균소득÷1차산업 평균소득= 1-2차산업간 평균소득 격차
1차산업과 3차산업 간 평균소득 격차	배	· OECD STAT (한국,일본, 유럽연합의 산업별GDP 및 종사자수)	① 산업별GDP÷ GDP디플레이터%=실질산업별GDP ② 산업별 종사자수 ③ 실질산업별GDP÷ 산업별 종사자수 = 산업별 1인당 평균소득 ④ 3차산업 평균소득÷1차산업 평균소득 = 1-3차산업간 평균소득 격차

[표2-8] 국가예산 중 농정예산 비중 변화 : 1990-2010

구분	단위	통계출처(통계항목)	산출식
공통	%	IMF(GDP deflator) World Bank(국가예산) ratesfx(각국통화환율 US \$ 기준)	①각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산 ②국가예산 ÷ GDP디플레이터% = 실질국가예산 ③농정예산 ÷ GDP디플레이터% = 실질농정예산 ④(실질농정예산 ÷ 실질국가예산) × 100 = 국가 예산 대비 농정예산 비중
한국	%	농림축산식품부(농정예산) 국회나라살림(농정예산)	
일본	%	농림수산성(농정예산)	
스위스	%	Agrabericht(농정예산)	
미국	%	USDA(농정예산)	
유럽연합	%	Europa STAT(농정예산)	

[표2-9] 국가별 농림어업GDP 대비 농정예산 비중 변화 : 1990-2010

구분	단위	통계출처(통계항목)	산출식
공통	%	IMF(GDP deflator) World Bank(농림어업GDP) ratesfx(각국통화환율 US \$ 기준)	①각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산 ②농림어업GDP ÷ GDP디플레이터% = 실질농림 어업GDP ③농정예산 ÷ GDP디플레이터% = 실질농정예산 ④(실질농정예산 ÷ 실질농림어업GDP) × 100 = 농림어업GDP 대비 농정예산 비중
한국	%	농림축산식품부(농정예산) 국회나라살림(농정예산)	
일본	%	농림수산성(농정예산)	
스위스	%	Agrabericht(농정예산)	
미국	%	USDA(농정예산)	
유럽연합	%	Europa STAT(농정예산)	

[표2-10] 국가별 상대비교 지표 : 농림어업GDP비중/농정예산비중

구분	통계출처(통계항목)	산출식
공통	IMF(GDP deflator) World Bank(GDP, 농림어업GDP, 국가예산) ratesfx(각국통화환율 US \$ 기준)	①각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산 ②(실질농림어업GDP ÷ 실질국가GDP) × 100 = 실질농림어업GDP비중 ③(실질농정예산 ÷ 실질국가예산) × 100 = 실질농정예산 비중 ④실질농림어업GDP비중 ÷ 실질농정예산 비중 = 상대비교 지표
한국	농림축산식품부(농정예산) 국회나라살림(농정예산)	
일본	농림수산성(농정예산)	
스위스	Agrabericht(농정예산)	
미국	USDA(농정예산)	
유럽연합	Europa STAT(농정예산)	

[표2-11] 1인당 및 1ha당 농정예산 규모 : 1990-2010

구분	단위	구분	통계출처(통계항목)	산출식
1인당 농정예산 규모	\$	공통	IMF(GDP deflator) ratesfx(각국통화환율 US \$ 기준) FAO STAT(농림어업인구)	①각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산 ②농정예산 ÷ GDP디플레이터% = 실질농정예산 ③ 실질농정예산 ÷ 농림어업인구 = 1인당 농정예산
		한국	농림축산식품부(농정예산)	
		일본	농림수산성(농정예산)	
		스위스	Agrabericht(농정예산)	
		미국	USDA(농정예산)	
		유럽연합	Europa STAT(농정예산)	
1ha당 농정예산 규모	\$	공통	IMF(GDP deflator) ratesfx(각국통화환율 US \$ 기준) FAO STAT(농경지면적)	①각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산 ②농정예산 ÷ GDP디플레이터% = 실질농정예산 ③실질농정예산 ÷ 농경지면적 = 1ha당 농정예산
		한국	농림축산식품부(농정예산) 국회나라살림(농정예산)	
		일본	농림수산성(농정예산)	
		스위스	Agrabericht(농정예산)	
		미국	USDA(농정예산)	
		유럽연합	Europa STAT(농정예산)	

[표2-12] 농정예산 규모 중 직불금예산 비중

구분	단위	통계출처(통계항목)	산출식
공통	%	IMF(GDP deflator) ratesfx(각국통화환율, US \$ 기준)	①각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산 ②농정예산 ÷ GDP디플레이터%=실질농정예산 ③직불금예산 ÷ GDP디플레이터%=실질직불금예산 ④실질직불금예산 ÷ 실질농정예산=농정예산 중 직불금 비중
한국	%	농림축산식품부(농정예산) 국회나라살림(농정예산) e-나라지표(직불금예산)	
일본	%	농림수산성(농정예산) 연도별 예산내역(직불금예산)	
스위스	%	Agrabericht(농정예산) 연도별 예산내역(직불금예산)	
미국	%	USDA(농정예산) Budget Summary and Annual Performance Plan(직불금예산)	
유럽연합	%	Europa STAT(농정&직불금예산) Fact Sheet(농정&직불금예산)	

〈국가별 직불금예산 세부출처〉

● 세부출처(한국)

국회나라살림 예산개요, e-나라지표(직접지불금 현황)

<http://www.index.go.kr/egams/index.jsp>

● 세부출처(일본)

농림수산성 홈페이지, 연도별 예산내역 직접 입력

<http://www.maff.go.jp/j/budget/index.html>

● 세부출처(스위스)

Agrabericht, 연도별 예산내역 직접 입력

http://www.efv.admin.ch/e/dokumentation/finanzberichterstattung/bundeshaushalt_sdds.php

● 세부출처(미국)

USDA(FY각연도), Budget Summary and Annual Performance Plan, pp.20-25

● 세부출처(유럽연합)

http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/report_en.cfm?dwh=SGM

① 유럽연합 CAP기금 : EAGF, direct aids 중심 통계, 연도별 숫자만 바꾸면 됨(2007-2012)

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/financial-reports/eagf/index_en.htmhttp://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/financial-reports/eagf/pdf/annexes-2007_en.pdf

② 유럽연합 CAP기금 : EAFRD, rural development 중심 통계, 연도별 숫자만 바꾸면 됨(2007-2012)

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/budget/index_en.htmhttp://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2007_VOL4/EN/nmc-titleN123A5/index.html

③ 유럽연합 : 그외 연도별 예산(2014-2020)

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/budget/mff-2014-2020/direct-payments_en.pdfhttp://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/budget/mff-2014-2020/rural-development_en.pdf

④ 유럽연합 : factsheet

http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/index_en.htmhttp://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2006/RD_Report_2006.pdfhttp://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2010_VOL4/EN/nmc-titleN123A5/nmc-chapterN50452281343-265/index.html#N50452281343-265

[표2-13] 주요 선진국의 농업직불금 규모(2010년)

구분	단위	통계출처(통계항목)				
		한국	일본	스위스	미국	유럽연합
농가소득 중 농업소득 비중	%	· 통계청 농가경제조사 · 농림축산식품 주요통계(국내)	· 농림축산식품 주요통계(해외) · 일본농림수산물 농림수산물통계표	· Agrarbericht, Schweizerische Eidgenossenschaft	· 미국농무부USDA 경제연구서비스 (ERS)	· Europa STAT · EU FactSheet
농정예산 중 직 불금예산 비중	%	농식품부(농정예산) 농식품부(직불금)	농림수산물(농정예산) 농림수산물(직불금)	Agrarbericht(농정예산) Agrarbericht(직불금)	USDA(농정예산) USDA(직불금)	Europa STAT(농정예산) Europa STAT(직불금)
농가소득 중 직 불금 비중	%	한국통계청(소득) 농식품부(소득) 농식품부(직불금)	일본통계청(소득) 농림수산물(소득) 농림수산물(직불금)	Agrarbericht(소득) Agrarbericht(직불금)	ERS(소득) USDA(직불금)	Europa STAT(소득) Europa STAT(직불금)
1인당 직불금 규모	\$	FAO STAT(인구) 농식품부(직불금)	FAO STAT(인구) 농림수산물(직불금)	FAO STAT(인구) Agrarbericht(직불금)	FAO STAT(인구) USDA(직불금)	FAO STAT(인구) Europa STAT(직불금)
1가구당 직불금 규모	\$	한국통계청(가구) 농식품부(직불금)	일본통계청(가구) 농림수산물(직불금)	Agrarbericht(가구) Agrarbericht(직불금)	USDA(가구) USDA(직불금)	Europa STAT(가구) Europa STAT(직불금)
1ha당 직불금 규모	\$	FAO STAT(면적) 농식품부(직불금)	FAO STAT(면적) 농림수산물(직불금)	FAO STAT(면적) Agrarbericht(직불금)	FAO STAT(면적) USDA(직불금)	FAO STAT(면적) Europa STAT(직불금)
1인당 농림어업 GDP 대비 직불금 비중	%	World Bank (농림어업GDP) FAO STAT(인구) 농식품부(직불금)	World Bank (농림어업GDP) FAO STAT(인구) 농림수산물(직불금)	World Bank (농림어업GDP) FAO STAT(인구) Agrarbericht(직불금)	World Bank (농림어업GDP) FAO STAT(인구) USDA(직불금)	World Bank (농림어업GDP) FAO STAT(인구) Europa STAT(직불금)

구분	단위	산출식
공통		각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산 ratesfx(각국통화환율, US \$ 기준)
농가소득 중 농업소득 비중	%	①농가소득 ÷ GDP디플레이터%=실질농가소득 ②농업소득 ÷ GDP디플레이터%=실질농업소득 ③농업소득 ÷ 농가소득=농업소득 비중
농정예산 중 직불금예산 비중	%	실질직불금예산 ÷ 실질농정예산=농정예산 중 직불금 비중
농가소득 중 직불금 비중	%	실질직불금예산 ÷ 실질농가소득=농가소득 중 직불금 비중
1인당 직불금 규모	\$	실질직불금예산 ÷ 농림어업인구=1인당 직불금 규모
1가구당 직불금 규모	\$	실질직불금예산 ÷ 농가가구=1가구당 직불금 규모
1ha당 직불금 규모	\$	실질직불금예산 ÷ 농경지면적=1ha당 직불금 규모
1인당 농림어업GDP 대비 직불금 비중	%	실질직불금예산 ÷ 실질1인당농림어업GDP=농림어업 GDP 중 직불금 비중

<국가별 농가소득 및 농업소득 세부출처, 소득기준 설명>

● 세부출처(한국)

통계청-농림어업 - 농업 - 농가경제조사 - 농가경제(2003~) - 주요지표(농가경제)

http://kosis.kr/gen_etl/start.jsp?orgId=101&tblId=DT_1EA1201&conn_path=l3&path

통계청-농림어업 - 농업 - 농가경제조사 - 농가경제(1962~2002) - 주요지표, 농업수지, 농외소득, 이전수입 - 지대/현금별 농가경제주요지표(농가경제)

http://kosis.kr/gen_etl/start.jsp?orgId=101&tblId=DT_1EA0032&conn_path=l3&path

주 : 1. 이전소득은 사례금, 가족보조금, 타인보조금 등은 83년부터 사업외수입에서 이전소득으로 항목 분리 신설

2. 비경상소득은 03년부터 이전소득에서 일부항목 분리 신설한 것으로 경조수입, 퇴직일시금 등

● 세부출처(일본)

<http://www.stat.go.jp/english/index.htm>

<http://www.stat.go.jp/english/data/chouki/20.htm>

<http://www.maff.go.jp/e/index.html>

http://www.maff.go.jp/e/tokei/kikaku/nenji_e/87nenji/index.html#nse012

그 외 자료 : 농림축산식품 주요통계(2013)

그 외 자료 : 농림수산통계(일본 농림수산성), 농림수산성통계표(일본농림수산성)

주 : 92년 이후는 판매농가(경영경지 30a이상, 농산물판매금액 50만엔이상)의 수치임

● 세부출처(스위스)

Agrabericht, 연도별 예산내역 직접 입력, Schweizerische Eidgenossenschaft

<http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00498/index.html?lang=en>

● 세부출처(미국)

<http://search.ers.usda.gov/search?affiliate=ers&query=Historic%20data%20on%20mean%20and%20median%20of%20operator%20household%20income%20and%20ratio%20of%20farm%20household%20to%20U.S.%20household%20income>

● 세부출처(유럽연합)

http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/report_en.cfm?dwh=SGM

http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database_en.cfm

주 : 유럽연합의 농가소득은 요소소득(factor income) 자료를 사용함

※ 주요 선진국의 농가 및 농가소득 지표 보완설명

- 농업직불금의 현황을 국가별로 정확히 파악하기 위해서는 개별 국가에서 발표한 자료보다는 OECD, FAO, UN, IMF, World Bank 등과 같은 국제기구의 공신력 있는 통계자료를 사용해야함.
- 기존 연구들에서는 개별 국가에서 발표한 농업직불금 자료를 인용·제시해 왔으나 이를 통해 주요 선진국별 직불금의 현황을 단순 비교하는 것은 적절하지 못함.
- 미국, 유럽, 스위스는 농가를 영농활동 중심의 경영체인 농장(farms 혹은 holdings)으로 이해하는 반면 한국과 일본은 비영농활동을 포함하는 농가(farm households)로 봄.
- 농업직불금의 현황을 분석할 때 농가의 개념을 farm households로 하느냐 farms 혹은 holdings로 하느냐에 따라 그 결과가 상이하게 되고 특히 스위스의 경우 그 차이가 큰 편임.

① 농가당 농업직불금의 현황(2010년 기준)

지표		단위	한국	일본	스위스	유럽연합
직불금예산		million \$	1,263.1	8,727.5	2,921.0	50,941.0
농가소득		\$	27,148.5	47,925.8	83,067.5	12,945.0
농가수	farm households	호	1,531,500	1,342,500	191,500	10,872,500
	farms or holdings	호	1,177,318	1,633,500	59,065	12,247,990
농가당 직불금	farm households	\$	824.7	6,501.0	15,253.7	4,685.3
	farms or holdings	\$	1,072.8	5,342.8	49,455.3	4,159.1
농가소득 중 직불금 비중	farm households	%	3.0	13.6	18.4	36.2
	farms or holdings	%	3.9	11.2	59.5	32.1

주 : 1. 유럽연합의 농가소득은 요소소득(factor income) 자료를 사용함.

2. GDP deflator(2005=100, US \$)로 환산함.

2. 스위스 농업보고서(2013)상에 농가소득 대비 직불금 비중은 약 76%로 명시, 기존 연구보고서는 이를 그대로 인용함.

- 따라서 농업직불금 현황의 국가별 수평적 비교를 위해서는 상이한 개념의 “농가당 기준” 보다는 “농업인구 1인당 기준” 으로 비교하는 것이 더 객관적임.

② 농업인구 1인당 농업직불금의 현황(2010년 기준)

지표	단위	한국	일본	스위스	유럽연합
1인당 농림어업GDP	\$	7,663.0	26,072.6	16,173.9	16,511.2
1인당 직불금 규모	\$	412.4	3,250.5	7,626.8	2,342.7
1인당 농림어업GDP 대비 직불금 비중	%	5.4	12.5	47.2	14.2

[표2-14] 농업직불금 개념에 따른 국가별 제도 현황(2010년)

구분	단위	통계출처				
		한국	일본	스위스	미국	유럽연합
협정의 직불금 비중(소득안정형)	%	※ 국가별 직불금예산 범위는 [표2-12]와 상동				
광의의 직불금 비중(공익기능형)	%					
직불금 제도 수	개	10	7	2	2	3

구분	단위	산출식(한국)
협정의 직불금 비중(소득안정형)	%	{쌀소득보전고정직불제+쌀소득보전변동직불제(기금)+FTA피해보전직불제+발농업직불제} ÷ 직불금예산
광의의 직불금 비중(공익기능형)	%	{친환경농업직불제+경관보전직불제+친환경축산직불제+경영이양직불제+조건불리지역직불제+FTA폐업지원} ÷ 직불금예산
직불금 제도 수	개	10

구분	단위	산출식(일본)
협정의 직불금 비중(소득안정형)	%	{농업자호별소득보상제도+품목횡단적경영안정대책+신규취농종합지원사업(청년취농급부농)} ÷ 직불금예산
광의의 직불금 비중(공익기능형)	%	농지·물 보전관리 직접지불교부금+환경보전형농업직접지원대책+산림관리·환경보전 직접지불제도+중산간 지역 등 직접지불교부금
직불금 제도 수	개	7

구분	단위	산출식(스위스)
협정의 직불금 비중(소득안정형)	%	{일반직접지불(Allgemeine Direktzahlungen)} ÷ 직불금예산
광의의 직불금 비중(공익기능형)	%	{생태직접지불(Ökologische Direktzahlungen)} ÷ 직불금예산
직불금 제도 수	개	2

구분	단위	산출식(미국)
협정의 직불금 비중(소득안정형)	%	{Commodity Credit Corporation Programs(CCP)} ÷ 직불금예산
광의의 직불금 비중(공익기능형)	%	{Conservation Reserve Programs(CRP)} ÷ 직불금예산
직불금 제도 수	개	2

구분	단위	산출식(유럽연합)
협정의 직불금 비중(소득안정형)	%	{단일직불제(SPS)} ÷ 직불금예산
광의의 직불금 비중(공익기능형)	%	{농촌환경정책(RDP)} ÷ 직불금예산 {조건불리지역직불(RDP)} ÷ 직불금예산
직불금 제도 수	개	3

[표2-15] WTO 신고액 기준 국내보조총액 중 직불성예산 비중

구분	구분	통계출처	산출식
국내보조총액 중 직불성예산 비중	한국 일본 스위스 미국 유럽연합	WTO	①각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산 ②각 항목별예산÷GDP디플레이터%=실질항목별예산 ③국내보조총액=허용보조소계+감축보조소계 ④직불성 예산=(d)비연계소득보조+(e)소득보험 및 소득 안정망사업+(f)자연재해구호지원+(g)생산자은퇴지원구조조정+(h)자원폐기계획통한구조조정+(i)투자지원통한구조조정+(j)환경보전사업+(k)지역지원사업+(l)기타 ⑤직불성예산÷국내보조총액=국내보조총액 중 직불성 예산 비중
허용보조 중 고정직불금 비중	한국 일본 스위스 미국 유럽연합	WTO	①각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산 ②각 항목별예산÷GDP디플레이터%=실질항목별예산 ③허용보조 = (a)일반서비스+(b)공공비축+(c)국내식량구호+(d)비연계소득보조+(e)소득보험 및 소득안정망사업+(f)자연재해구호지원+(g)생산자은퇴지원구조조정+(h)자원폐기계획통한구조조정+(i)투자지원통한구조조정+(j)환경보전사업+(k)지역지원사업+(l)기타 ④고정직불금=(d)비연계소득보조+(e)소득보험 및 소득 안정망사업 ⑤고정직불금÷허용보조=허용보조 중 고정직불금 비중

<WTO 보조총액 및 직불성 예산 세부출처>

주소 : www.wto.org

검색 : documents and resources → by topics → agriculture

[표2-16] 주요 선진국의 직불금 관련 지표(2010년)

구분	단위	통계출처(통계항목)			
		한국	일본	스위스	유럽연합
협약의 직불금 비중(소득안정형)	%	농식품부(직불금)	농림수산성(직불금)	Agrarbericht(직불금)	Europa STAT (직불금)
광의의 직불금 비중(공익기능형)	%	농식품부(직불금)	농림수산성(직불금)	Agrarbericht(직불금)	Europa STAT (직불금)
직불금 제도 수	개	농식품부(직불금)	농림수산성(직불금)	Agrarbericht(직불금)	Europa STAT (직불금)
농가소득 중 농업소득 비중	%	· 통계청 · 농가경제조사 · 농림축산식품 · 주요통계(국내)	· 농림축산식품 · 주요통계(해외) · 일본농림수산성 · 농림수산통계표	· Agrarbericht, · Schweizerische Eidgenossenschaft	· Europa STAT · EU FactSheet
국가예산 대비 농정예산 비중	%	농림축산식품부 (농정예산) 국회나라살림 (농정예산)	World Bank (국가예산) 농림수산성 (농정예산)	World Bank (국가예산) Agrarbericht (농정예산)	World Bank (국가예산) Europa STAT (농정예산)
농림어업GDP 대비 직불금 비중	%	World Bank (농림어업GDP) 농식품부(직불금)	World Bank (농림어업GDP) 농림수산성(직불금)	World Bank (농림어업GDP) Agrarbericht(직불금)	World Bank (농림어업GDP) Europa STAT (직불금)
농정예산 대비 직불금예산 비중	%	농식품부(농정예산) 농식품부(직불금)	농림수산성 (농정예산) 농림수산성(직불금)	Agrarbericht (농정예산) Agrarbericht(직불금)	Europa STAT(농정예산) Europa STAT (직불금)
농가소득 대비 직불금 비중	%	한국통계청(소득) 농식품부(소득) 농식품부(직불금)	일본통계청(소득) 농림수산성(소득) 농림수산성(직불금)	Agrarbericht(소득) Agrarbericht(직불금)	Europa STAT(소득) Europa STAT (직불금)
1인당 직불금 규모	\$	FAO STAT(인구) 농식품부(직불금)	FAO STAT(인구) 농림수산성(직불금)	FAO STAT(인구) Agrarbericht(직불금)	FAO STAT(인구) Europa STAT (직불금)
1ha당 직불금 규모	\$	FAO STAT(면적) 농식품부(직불금)	FAO STAT(면적) 농림수산성(직불금)	FAO STAT(면적) Agrarbericht(직불금)	FAO STAT(면적) Europa STAT (직불금)

[표2-16] 주요 선진국의 직불금 관련 지표(2010년)(계속)

구분	단위	산출식
협정의 직불금 비중(소득안정형)	%	{소득안정형 직불금예산} ÷ 직불금예산 ※국가별 직불금예산 범위는 [표2-14]와 상동
광의의 직불금 비중(공익기능형)	%	{공익기능형 직불금예산} ÷ 직불금예산 ※국가별 직불금예산 범위는 [표2-14]와 상동
직불금 제도 수	개	※국가별 직불금예산 범위는 [표2-14]와 상동
공통		각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산 ratesfx(각국통화환율, US \$ 기준)
농가소득 중 농업소득 비중	%	①농가소득 ÷ GDP디플레이터% = 실질농가소득 ②농업소득 ÷ GDP디플레이터% = 실질농업소득 ③농업소득 ÷ 농가소득 = 농업소득 비중
국가예산 중 농정예산 비중	%	①각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산 ②국가예산 ÷ GDP디플레이터% = 실질국가예산 ③농정예산 ÷ GDP디플레이터% = 실질농정예산 ④(실질농정예산 ÷ 실질국가예산) × 100 = 국가예산 대비 농정예산 비중
농림어업GDP 대비 직불금 비중	%	실질직불금예산 ÷ 실질농림어업GDP = 농림어업GDP 중 직불금 비중
농정예산 중 직불금예산 비중	%	실질직불금예산 ÷ 실질농정예산 = 농정예산 중 직불금 비중
농가소득 중 직불금 비중	%	실질직불금예산 ÷ 실질농가소득 = 농가소득 중 직불금 비중
1인당 직불금 규모	\$	실질직불금예산 ÷ 농림어업인구 = 1인당 직불금 규모
1ha당 직불금 규모	\$	실질직불금예산 ÷ 농경지면적 = 1ha당 직불금 규모

□ 제3장 외국 농업직불금 제도의 사례분석

[표3-4] 일본의 농정예산 비중 변화

구분	단위	통계출처 (통계항목)	산출식
공통		IMF (GDP deflator) ratesfx(각국통화 환율, US \$ 기준)	①각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산
국가예산 중 농정예산 비중	%	World Bank (국가예산) 일본농림수산성 (농정예산)	②국가예산÷GDP디플레이터%=실질국가예산 ③농정예산÷GDP디플레이터%=실질농정예산 ④(실질농정예산÷실질국가예산)×100=국가 예산 대비 농정예산 비중
농림어업GDP 대비 농정예산 비중	%	World Bank (농림어업GDP) 일본농림수산성 (농정예산)	②농림어업GDP÷GDP디플레이터%=실질농림 어업GDP ③농정예산÷GDP디플레이터%=실질농정예산 ④(실질농정예산÷실질농림어업GDP)×100= 농림어업GDP 대비 농정예산 비중
국가GDP 대비 국가예산 비중	%	World Bank (국가GDP, 국가예산)	②국가GDP÷GDP디플레이터%=실질국가GDP ③국가예산÷GDP디플레이터%=실질국가예산 ④(실질국가예산÷실질국가GDP)×100=국가 GPD 대비 국가예산 비중

[표3-7] 일본의 직불금예산 규모 변화

구분	단위	통계출처 (통계항목)	산출식
농가소득 중 농업소득 비중	%	· 농림축산식품 주요통계(해외) · 일본농림수산성 농림수산통계표	①농가소득÷GDP디플레이터%=실질농가소득 ②농업소득÷GDP디플레이터%=실질농업소득 ③농업소득÷농가소득=농업소득 비중
농정예산 중 직불금예산 비중	%	농림수산성(농정예산) 농림수산성(직불금)	실질직불금예산÷실질농정예산 =농정예산 중 직불금 비중
농가소득 중 직불금 비중	%	일본통계청(소득) 농림수산성(소득) 농림수산성(직불금)	실질직불금예산÷실질농가소득 =농가소득 중 직불금 비중
1인당 직불금 규모	\$	FAO STAT(인구) 농림수산성(직불금)	실질직불금예산÷농림어업인구 =1인당 직불금 규모
1가구당 직불금 규모	\$	일본통계청(가구) 농림수산성(직불금)	실질직불금예산÷농가가구 =1가구당 직불금 규모
1ha당 직불금 규모	\$	FAO STAT(면적) 농림수산성(직불금)	실질직불금예산÷농경지면적 =1ha당 직불금 규모
1인당 농림어업GDP 대비 직불금 비중	%	World Bank (농림어업GDP) FAO STAT(인구) 농림수산성(직불금)	실질직불금예산÷실질1인당농림어업GDP =농림어업GDP 중 직불금 비중

[표3-13] 스위스의 농정예산 비중 변화

구분	단위	통계출처 (통계항목)	산출식
공통		IMF (GDP deflator) ratesfx(각국통화 환율, US \$ 기준)	①각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산
국가예산 중 농정예산 비중	%	World Bank (국가예산) Agrabericht (농정예산)	②국가예산÷GDP디플레이터%=실질국가예산 ③농정예산÷GDP디플레이터%=실질농정예산 ④(실질농정예산÷실질국가예산)×100=국가 예산 대비 농정예산 비중
농림어업GDP 대비 농정예산 비중	%	World Bank (농림어업GDP) Agrabericht (농정예산)	②농림어업GDP÷GDP디플레이터%=실질농림 어업GDP ③농정예산÷GDP디플레이터%=실질농정예산 ④(실질농정예산÷실질농림어업GDP)×100= 농림어업GDP 대비 농정예산 비중
국가GDP 대비 국가예산 비중	%	World Bank (국가GDP, 국가예산)	②국가GDP÷GDP디플레이터%=실질국가GDP ③국가예산÷GDP디플레이터%=실질국가예산 ④(실질국가예산÷실질국가GDP)×100=국가 GPD 대비 국가예산 비중

[표3-14] 스위스의 직불금예산 규모 변화

구분	단위	통계출처 (통계항목)	산출식
농가소득 중 농업소득 비중	%	Agrabericht, Schweizerische Eidgenossenschaft	①농가소득÷GDP디플레이터%=실질농가소득 ②농업소득÷GDP디플레이터%=실질농업소득 ③농업소득÷농가소득=농업소득 비중
농정예산 중 직불금예산 비중	%	Agrabericht(농정예산) Agrabericht(직불금)	실질직불금예산÷실질농정예산 =농정예산 중 직불금 비중
농가소득 중 직불금 비중	%	Agrabericht(소득) Agrabericht(직불금)	실질직불금예산÷실질농가소득 =농가소득 중 직불금 비중
1인당 직불금 규모	\$	FAO STAT(인구) Agrabericht(직불금)	실질직불금예산÷농림어업인구 =1인당 직불금 규모
1가구당 직불금 규모	\$	Agrabericht(가구) Agrabericht(직불금)	실질직불금예산÷농가가구 =1가구당 직불금 규모
1ha당 직불금 규모	\$	FAO STAT(면적) Agrabericht(직불금)	실질직불금예산÷농경지면적 =1ha당 직불금 규모
1인당 농림어업GDP 대비 직불금 비중	%	World Bank (농림어업GDP) FAO STAT(인구) Agrabericht(직불금)	실질직불금예산÷실질1인당농림어업GDP =농림어업GDP 중 직불금 비중

[표3-21] 유럽연합의 농정예산 비중 변화

구분	단위	통계출처 (통계항목)	산출식
공통		IMF (GDP deflator) ratesfx(각국통화 환율, US \$ 기준)	①각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산
국가예산 중 농정예산 비중	%	World Bank (국가예산) Europa STAT (농정예산)	②국가예산÷GDP디플레이터%=실질국가예산 ③농정예산÷GDP디플레이터%=실질농정예산 ④(실질농정예산÷실질국가예산)×100=국가 예산 대비 농정예산 비중
농림어업GDP 대비 농정예산 비중	%	World Bank (농림어업 GDP) Europa STAT (농정예산)	②농림어업GDP÷GDP디플레이터%=실질농림 어업GDP ③농정예산÷GDP디플레이터%=실질농정예산 ④(실질농정예산÷실질농림어업GDP)×100= 농림어업GDP 대비 농정예산 비중
국가GDP 대비 국가예산 비중	%	World Bank (국가GDP, 국가예산)	②국가GDP÷GDP디플레이터%=실질국가GDP ③국가예산÷GDP디플레이터%=실질국가예산 ④(실질국가예산÷실질국가GDP)×100=국가 GPD 대비 국가예산 비중

[표3-22] 유럽연합의 직불금예산 규모 변화

구분	단위	통계출처 (통계항목)	산출식
농가소득 중 농업소득 비중	%	· Europa STAT · EU FactSheet	①농가소득÷GDP디플레이터%=실질농가소득 ②농업소득÷GDP디플레이터%=실질농업소득 ③농업소득÷농가소득=농업소득 비중
농정예산 중 직불금예산 비중	%	Europa STAT(농정예산) Europa STAT(직불금)	실질직불금예산÷실질농정예산 =농정예산 중 직불금 비중
농가소득 중 직불금 비중	%	Europa STAT(소득) Europa STAT(직불금)	실질직불금예산÷실질농가소득 =농가소득 중 직불금 비중
1인당 직불금 규모	\$	FAO STAT(인구) Europa STAT(직불금)	실질직불금예산÷농림어업인구 =1인당 직불금 규모
1가구당 직불금 규모	\$	Europa STAT(가구) Europa STAT(직불금)	실질직불금예산÷농가가구 =1가구당 직불금 규모
1ha당 직불금 규모	\$	FAO STAT(면적) Europa STAT(직불금)	실질직불금예산÷농경지면적 =1ha당 직불금 규모
1인당 농림어업GDP 대비 직불금 비중	%	World Bank (농림어업GDP) FAO STAT(인구) Europa STAT(직불금)	실질직불금예산÷실질1인당농림어업GDP =농림어업GDP 중 직불금 비중

[표3-25] 주요 선진국의 농정예산 및 직불금예산

구분	국가	통계출처	산출식
농정예산 비중	일본	농림수산성(농정예산)	①각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산
	스위스	Agrabericht(농정예산)	②국가예산÷GDP디플레이터%=실질국가예산
	유럽연합	Europa STAT(농정예산)	③농정예산÷GDP디플레이터%=실질농정예산 ④(실질농정예산÷실질국가예산)×100=국가예산 대비 농정예산 비중
직불금예산 비중	일본	농림수산성(농정예산) 연도별 예산내역(직불금예산)	①각국 통화를 US \$ 기준으로 전부 환산
	스위스	Agrabericht(농정예산) 연도별 예산내역(직불금예산)	②농정예산÷GDP디플레이터%=실질농정예산 ③직불금예산÷GDP디플레이터%=실질직불금예산
	유럽연합	Europa STAT(농정&직불금예산) Fact Sheet(농정&직불금예산)	④실질직불금예산÷실질농정예산=농정예산 중 직불금 비중

〈각 국가별 직불금예산 범위〉

구분	한국	일본	스위스	유럽연합
협정의 직불제	- 쌀 소득보전 (고정, 변동) - FTA 피해보전 직불제 - 발농업 직불제	- 농업자 호별소득보상제도 - 품목횡단경영 안정대책 - 청년취농급부농	- 일반직불	- 단일직불제(SPS)
광의의 직불제	- 친환경농업 및 축산 직불제 - 경관보전 직접지불제 - 조건불리지역 직불제 - 경영이양 직접지불제 - FTA폐업지원제	- 농지·물 보전관리 직불제 - 환경보전형 농업직불제 - 산림관리·환경보전직불제 - 중산간지역 직불금	- 생태직불	- 농촌환경정책 (RDP) - 조건불리지역 직불 (RDP)
계	10개	7개	2개	3개

주관기관

- 주관기관 : 충청남도
- 주관부서 : 농정국(친환경농산과)

내부연구진

소속	구분	직급	성명	학위(전공)	연구분야
충남발전 연구원	연구책임	책임연구원	강마야	경제학박사 (농업경제학)	연구총괄 국내외 농업직불금 사례연구
충남발전 연구원	연구참여	책임연구원	이관률	행정학박사 (지역개발)	공동연구 농업직불금 재원확보 방안
(전)충남 발전연구원	연구참여	(전)책임연구원	허남혁	지리학박사수료 (농식품지리)	해외 농업직불금 사례연구
충남발전 연구원	연구참여	책임연구원	김종화	경제학박사 (농업경제학)	해외 농업직불금 사례연구 (일본 사례)
충남발전 연구원	연구참여	책임연구원	박경철	사회학박사 (농촌사회/중국농업)	해외 농업직불금 사례연구 (중국 사례)
충남발전 연구원	연구참여	연구원	여민수	경제학석사 (농업경제학)	국내외 농업직불금 통계수집 국내외 문헌자료 수집