

# 주요 국가 직접지불제 도입 배경과 경과

유찬희 · 김종인 · 박지연

연구 담당

**유찬희** | 부연구위원 | 제1장, 제3장, 제4장, 제5장 집필

**김종인** | 부연구위원 | 제2장 집필

**박지연** | 연구원 | 제3장 집필

R800 연구자료-3

### 주요 국가 직접지불제 도입 배경과 경과

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2016. 12.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원

우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인쇄처 | 크리커뮤니케이션

ISBN | 979-11-6149-013-7 93520

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

이 도서의 국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(<http://seoji.nl.go.kr>)와 국가자료공동목록시스템(<http://www.nl.go.kr/kolisnet>)에서 이용하실 수 있습니다. (CIP제어번호 : CIP2017007590)

## 차 례

---

<b>제1장 EU의 직접지불제 도입 배경과 경과</b>	
1. 요약 .....	1
2. 직접지불제 도입 배경과 경과 .....	2
<b>제2장 일본의 직접지불제 도입 배경과 경과</b>	
1. 요약 .....	21
2. 직접지불제 도입 배경과 경과 .....	22
<b>제3장 미국의 직접지불제 도입 배경과 경과</b>	
1. 요약 .....	31
2. 직접지불제 도입 배경과 경과 .....	32
<b>제4장 스위스의 직접지불제 도입 배경과 경과</b>	
1. 요약 .....	45
2. 직접지불제 도입 배경과 경과 .....	46
<b>제5장 시사점</b> .....	55
<b>부록</b>	
1. EU와 미국 농업정책의 유사점과 차이점 .....	59
2. 주요 직불제 시행 국가의 직불제 및 농가경제 현황 .....	60
<b>참고문헌</b> .....	69

## 표 차례

---

### 제1장

- <표 1-1> 1972~1992년 공동농업정책 주요 개편 내용 ..... 5
- <표 1-2> 유럽연합의 의무관리사항(SMR)과 좋은 농업·환경 조건(GAEC) ... 13
- <표 1-3> 2013년 공동농업정책에서 직불제 유지에 대한 집행위원회와  
의회의 입장 ..... 19

### 제4장

- <표 4-1> 스위스 연방헌법 제104조 ..... 51
- <표 4-2> 스위스의 2014~2017년 농업정책 목표 ..... 54
- <표 4-3> 스위스의 2014~2017년 직불금 예산 편성 계획 ..... 54

## 그림 차례

---

### 제1장

<그림 1-1> 유럽연합의 농정 개혁 및 직불제 도입 경과 ..... 1

### 제2장

<그림 2-1> 일본의 농정 개혁 및 직불제 도입 경과 ..... 21

<그림 2-2> 수입 감소 영향 완화 대책 개념도 ..... 28

### 제3장

<그림 3-1> 미국의 농정 개혁 및 직불제 도입 경과 ..... 31

### 제4장

<그림 4-1> 스위스의 농정 개혁 및 직불제 도입 경과 ..... 45



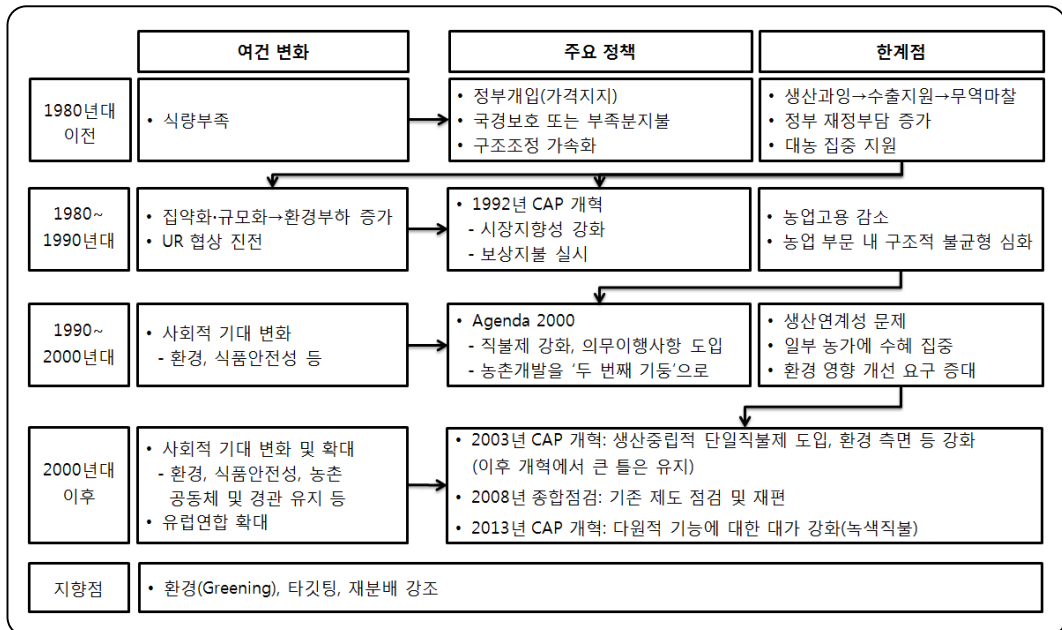
# 제 1 장

## EU의 직접지불제 도입 배경과 경과

### 1. 요약

○ 유럽연합(EU)의 농정 개혁 과정과 직불제 도입 논의는 <그림 1-1>에 요약하였다.

<그림 1-1> 유럽연합의 농정 개혁 및 직불제 도입 경과



## 2. 직접지불제 도입 배경과 경과

### 2.1. 1970~1980년대 상황과 1992년 공동농업정책 개혁

#### 2.1.1. 여건 변화: 식량 부족에서 과잉생산으로

- 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP) 제정 당시, 유럽에서는 식량 생산이 전반적으로 부족했다.
  - 당시 공동농업정책의 핵심은 정부개입(intervention)<sup>1</sup>이나 국경보호(border protection),<sup>2</sup> 그리고 국경보호가 어려울 때는 유럽공동체(Community)에서 국제가격보다 비싸게 농산품을 구입해야 하는 가공업체들에게 부족분 지불(variable aids, deficiency payments)을 실시하여 국내 가격과 소득을 지지하는 것이었다.
- 공동농업정책을 실시하면서 경제 성장에 큰 기여를 했을 뿐 아니라, 유럽 소비자들에게 다양하고 품질 좋은 농산물을 합당한 가격에 공급하는 데에도 성공하였다. 그러나 유럽공동체에서 대부분 품목이 공급 과잉 기조를 나타내기 시작하면서 공동농업정책은 다음과 같은 문제점을 드러냈다(Miceli 2005: 10-12; Johnson et al. 2010: 3-4).<sup>3</sup>

1 사전에 정한 가격(Institutional prices)을 적용하는데, 대부분은 목표가격(target price) 형태이다. 필요한 경우 정부개입가격(intervention price)을 택하기도 한다. 국내 시장 가격이 정해진 수준 아래로 떨어지면, 유럽공동체에서 사전에 정한 가격으로 구매하여 각지의 창고에 비축하였다(European Commission 1998: 4).

2 예를 들어, 수입농산물에 다양한 관세를 부과하여 낮은 수입 농산물 가격 때문에 국내 가격이 하락하는 것을 방지하였다(Johnson et al. 2010: 3)

3 공동농업정책 시행 초기에는 유럽연합에 단일 화폐가 없다는 점도 문제였다. 예를 들어, 한 나라가 자국 화폐를 평가절하하면 국내 다른 국가로의 수출량이 급격히 증가하는 문제가 생겼다.



- 정부개입이나 부족분 지불을 실시하면서 생산을 자극하였고, 이렇게 늘어난 공급량을 시장에서 흡수하지 못했다(공급 과잉 심화). 1973~1988년 동안 유럽경제공동체(EEC) 내 농산물 생산량은 연평균 2% 증가한 반면, 역내 소비량 증가율은 0.5%에 그쳤다. 이 결과, 재고관리비용이 크게 증가하였다(1991년 예산 기준 37억 ECU<sup>4</sup>). 또한 유럽공동체에서는 이를 해결하고자 수출을 늘려, 정체 상태였던 국제 시장 상황을 악화시켰다. 유럽연합에서 수출상환(export refunds)을 제공하여 상대적으로 가격이 높았던 유럽연합 농산물 수출량을 늘렸기 때문이다(EU Commission 1998: 4). 결과적으로 세계시장에서 농산물 가격이 하락하여, 다른 교역 상대국과의 갈등을 빚기도 했다.
- 소득지지는 거의 전적으로 가격보장(price guarantee)에 의존했기 때문에, 생산량이 많을수록 많은 지원을 기대할 수 있었다. 또한 소득지지의 대부분이 대규모·집약형 농가에 집중되었다. 예를 들어, 경종 농가 중 6%가 전체 면적의 50%를 점유하고 곡물 생산량 중 60%를 생산하였다. 그 결과 유럽농업지도보장기금(Fonds européen d'orientation et de garantie agricole: FEOGA)<sup>5</sup> 지원 중 80%를 농가 중 20%가 수령했다. 이 시기 공동농업정책은 농가 중 대다수를 차지하는 중소규모 가족농의 소득을 충분히 지지하지 못했다.
- 1975~1989년 동안 농업인의 1인당 구매력은 거의 늘어나지 않았다. 같은 기간 유럽공동체에서 직접 영농에 종사하는(active)<sup>6</sup> 인구가 35% 감

4 현재 화폐단위인 EURO에 해당한다.

5 EAGGF(European Agricultural Guidance & Guarantee Fund)와 같다.

6 ‘영농활동을 주업으로 하는 농업인’ 정도로 볼 수 있다. 예를 들어, 다른 직업을 주업으로 하면서 농업을 부업 활동(marginal activity)으로 삼는 농가는 ‘직접 영농에 종사한다고’ 간주하지 않는다(<[http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/index_en.htm)>). 2015년부터는 ‘영농활동을 주업으로 하는 농업인’만 직불금을 받을 수 있도록 한 조항을 의무화하였다. 회원국별로 정의가 다를 수 있고, 더 엄격한 기준을 적용할 수 있다. 이 정의를 둘러싼 다양한 논의는 <<http://capreform.eu/understanding-the-active-farmer-debate/>: 2016. 6. 8.>를 참고하기 바란다.

소했기 때문에 문제가 더욱 심각했다.

- 더 많은 재정을 투입해 왔음에도 문제가 생겼기 때문에 우려가 커졌다. 1975년 EAGGF(보증) 예산은 45억 ECU였고, 1980년 113억 ECU, 1991년 315억 ECU(1975년 불변가격 기준 115억 ECU)까지 늘어났다. 요컨대, 예산을 크게 늘렸음에도 불구하고 농가소득 증가가 미진했고 농업 인구가 감소했기 때문에 당시 공동농업정책 틀로는 로마 조약(the Treaty of Rome) 제39조에서 천명한 목적을 달성하기 어렵다는 비판이 제기되었다.<sup>7</sup>
- 공동농업정책을 시행하면서 영농방식을 상업적으로 변모시켜 집약화와 전문화를 가속화하여 부작용을 초래했다는 비판도 제기되었다. 집약화, 전문화의 결과 제초제와 비료 사용 증가, 토양 침식, 생물학적 다양성 감소, 밀집 축산 확대로 질병 발병 증가 등 환경의 질이 악화되었다. 이외에도 농촌 개발을 강화하고 가족농을 보호하며, 농촌과 도시 간 통합(cohesion)을 강화한다는(EC 조약 제32조) 상위 목표 달성도 저해했다.

- 당시 유럽공동체 농가, 농업 부문에서 나타난 주목할 만한 특징은 다음과 같다. 1) 농업인구의 절반 이상이 55세 이상이었다. 2) 회원국 간 소득수준 격차가 컸다. 영농 환경이 가장 좋은 지역 농가의 소득은 가장 불리한 지역 농가 소득보다 3배 이상 높았다. 3) 농업인 중 1/3 이상이 파트타임 형식으로 일했다.<sup>8</sup> 4) 호당 경지면적이 회원국별로 크게 달랐다(4~65ha).

7 1957년 로마 조약에서는 공동농업정책의 원칙으로 농업생산성 향상, 농업 부문의 공정한 삶의 기준 보장, 시장 안정, 소비자에게 합리적인 가격으로 농산물 공급, 농업의 사회적 구조와 지역별 차이 고려 등을 제시했다.

8 이는 전술한 ‘직접 영농에 종사하는’ 사람만이 직불금을 받도록 하는 방안을 둘러싼 논쟁과 관련 있다.

### 2.1.2. 정책 대응: 구조조정에서 가격지지 철폐와 농촌개발 강화로<sup>9</sup>

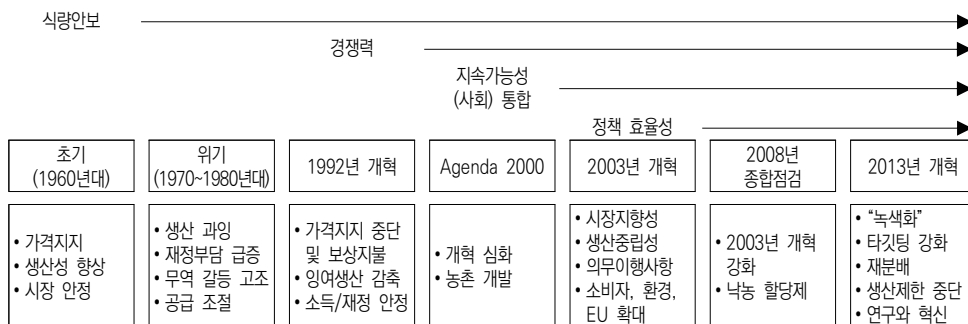
- 1970년대 공동농업정책은 농업 부문 구조조정(structural adjustments)을 가속화하고자 했다. 1972년에 법안을 통과시켜, 농가 현대화, 전문 교육 강화, 조기은퇴 장려 등을 추진했다. 몇 년 후에는 산간지역 등 조건불리지역에서 영농활동을 하는 농가를 지원하는 정책 제안(initiatives)을 도입했고, 이후 조건불리지역정책(Less Favored Areas scheme)으로 정착했다.

〈표 1-1〉 1972~1992년 공동농업정책 주요 개편 내용

공동농업정책 개편 내용	
1972	* 농가 현대화 촉진을 위한 새로운 정책 도입 * 농업인 자격(professional qualification) 도입 * 젊은 농업인 창농 지원
1975	* 산간지역 등 조건불리지역 지원 프로그램 최초 도입
1979	* 공동책임 부과금(co-responsibility levy) 도입: 과도하게 생산량을 늘린 낙농농가에 페널티 부과
1984	* 우유 할당제(milk quota)를 도입하여 생산량 조절
1988	* 공동농업정책 예산 상한 설정 * 지원 받을 수 있는 물량 상한 설정('stabilizer') * 유럽공동체 구조 정책을 개편하여, 농촌과 조건불리지역에 대한 보다 효율적이고 광범위한 전략을 수립하고, EAGGF(Guidance)와 다른 구조기금(Structural Funds) 간 유기성을 강화
1992	* 핵심 품목에 대한 가격지지를 철폐하여 세계시장 가격과의 차이를 줄이는 대신, 농가에 보상직접지불(compensatory direct payments) 지급 * 휴경제를 도입(휴경하거나 식용이 아닌 작물 재배)하고, 집약적이지 않는 방식으로 농사를 짓는 농가 지원 - 3가지 정책(농업-환경 관련, 조림, 55세 이상 농업인의 조기 은퇴 프로그램 개선)을 추가로 도입

자료: EU Commission(1998: 5).

9 European Commission(2011b: 11)에서는 공동농업정책 개혁 과정을 방향성과 핵심 키워드로 제시하였다. 이 연구에서 살펴본 변화와 유사하다.



- 1980년대 유럽연합에서는 앞서 지적한 문제들을 해결하려 노력했으나, 공동농업정책, 특히 최저가격제도(price floor system)를 근본적으로 개혁하려고 하지는 않았다(Miceli 2005: 13). 1983~1991년 동안 낙농제품 할당제, 합법적 생산 상한(maximum guaranteed quantities) 초과 시 세금 부과 등을 도입하였으나 그 효과는 미온적이었다.
- 이 시기에 WTO 규정이 강화되고 UR 협상 논의가 진전되면서 보다 강도 높은 개혁이 필요하다는 의견이 강해졌다. 특히, 케언즈 그룹<sup>10</sup>이 유럽 농업 부문이 실질적인 자유화를 해야 협상에 동의할 수 있다고 주장하는 등 대외 여건이 영향을 미쳤다.
- 1992년 공동농업정책 개혁은 보다 시장적인 방향으로 이루어졌다. 곡물과 축산 부문에서 개입가격을 철폐하여 역내 가격과 세계 가격의 격차를 줄였다. 대신 경종, 축산농가에게 보상적 성격의 직접 지원(compensatory direct aids)을 실시하였다.<sup>11</sup>
  - 경종농가에 대해서는 한시적으로 휴경제를 실시하여 생산량을 줄이고자 했고, 휴경농가에는 보상금을 지급하였다.
  - 다른 중요한 변화는 ‘보조 정책(accompanying measures)’이라는 패키지 정책이었다. 기존의 조기은퇴 프로그램을 개선하였고, 덜 집약적으로 영농 방식이나 보다 친환경적인 방식으로 농사를 짓는 농가를 지원하였으며, 한계농지에 조림(afforestation)을 확대하였다.
- 공동농업정책과 별도로, 1980년대 후반부터 구조적으로 불리한 지역을 지원하는 방식을 급격하게 변화시켰다. 1988년 구조기금(Structural Funds)을

<sup>10</sup> 아르헨티나, 오스트레일리아, 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카 등이 속한 식량 수출국들이다.

<sup>11</sup> 지원 금액은 경작면적이나 두수를 기준으로 하였다. 기준연도(reference period) 동안의 단위면적당 수확량이나 가축 두수를 반영하였다.

개혁하여 지역 개발 방식을 더욱 통합시켜 유럽 농촌공동체에 많은 영향을 주었다. 주요 정책은 젊은 농업인 창농 지원(assistance), 농가 투자 지원(aid), 농업관광과 공예품(craft) 투자 촉진, 농촌 기간시설 지원(aid) 등이다. 1993년 Maastricht 조약(the Treaty of Maastricht)에서는 이러한 농촌 지역의 특수한 요구를 다시 한 번 확인하였다.

“(생략) 유럽공동체는 다양한 지역의 불균등한 개발 격차와 농촌지역을 포함한 조건불리지역의 낙후성을 줄여야 한다.”

- 1992년 공동농업정책 개혁 당시와 그 이후 전망한 주요 여건 변화 또는 과제는 다음과 같다(EU Commission 1998: 8-9). 대내적으로는 과잉공급 리스크 완화, 농촌경제 활력 증진 필요, 환경 문제 관련 요구 증가에 대응, 탈중양적인 의사 결정 등을 주요 과제로 제시했다. 대외적으로는 세계시장 점유율 확대, WTO 협상 등 확대 대비 등을 제시했다.

#### 〈1992년 개혁과 다원적 기능〉

1980년대까지 나타난 대내외의 문제점 때문에 공동농업정책의 타당성에 대한 비판이 고조되었다. 1992~2003년 동안의 공동농업정책은 이러한 여건 변화에 대응하는 한편, 농업 부문을 지원하는 정당성을 확보하고자 한 노력으로 볼 수 있다. 즉, 역내, 역외에서 제기된 농산물 시장 자유화 기조와, 농업 정책의 목적이 농업인 소득 보전만이 아닌 사회적 수요에 부응하여 비상품 산출물을 공급도록 유지하는데 있다는 기조를 통합하였다(Garzon 2005: 5). ‘다원적 기능’도 이러한 맥락에서 더욱 중요해졌다.

유럽연합은 ‘다원적 기능’과 ‘고부가가치 농업(value-added agriculture)’을 중심으로 대응하였다(Miceli 2005: 7-8). 1992년 개혁에서 농업 생산과 토지 소유(land occupation) 간 관계와 농업의 다양한 기능을 처음으로 강조했다.

“충분한 수의 농업인을 유지해야 한다. 이렇게 하지 않으면 자연 환경과 오래전부터 내려온 경관, 그리고 사회에서 일반적으로 지지하는 가족농에 기반한 영농 체계를 유지할 수 없다. (중략) 요컨대, 농업인이 농촌 발전이라는 맥락에서 두 가지 기능, 즉 생산 활동과 자연 환경 보전을 수행(최소한 수행할 수 있거나 수행해야)한다는 인식을 가져야 한다. 환경 보전을 수행한다 함은 농업인을 환경 관리자(environmental managers)로 생각하고 지원하여, 덜 집약적인 방식으로 농사를 짓고 환경 친화적인 방법을 사용할 수 있도록 해야 한다는 의미이다.”(Commission of the European Communities 1991)

다원적 기능을 이루는 요소가 무엇인지 명확하게 밝히지는 않았지만 암묵적으로 그 존재를 인정했다.

“농업인은 다양한 임무(tasks)를 수행해서 사회 전체의 편익을 증진시킨다. 농업의 특수성을 고려할 때, 유럽 공동체 유관기관이 적절하게 개입하지 않으면 이러한 활동을 계속하기는 어렵다.”(Commission of the European Communities 1992)

- 유럽 연합 공공기관들도 농업의 외부효과가 있다는 점을 분명히 알고 있었지만, 과거 정책이 농업 생산이 환경에 긍정적인 영향을 미치도록 하는 데 실패했다는 점을 인정해야 했다(Garzon 2005).

## 2.2. 1990년대 상황과 2000년대 개혁

### 2.2.1. 여건 변화: 농업과 환경에 대한 사회적 기대 변화

- 초창기 공동농업정책의 핵심 목표가 식량 공급 확보와 농가 생산성 향상이었다면, 1990년대에는 그 목표를 환경 문제, 지역과 농촌개발, 그리고 소비자까지 영역을 확대했다.
- 1992년 실시한 MacSharry 개혁의 배경이 되었던 농정 여건 변화는 1980년대 공급 과잉 심화와 이에 따른 재정 부담 증가, 그리고 1986년부터 시작된 UR 협상 과정에서 늘어난 교역국의 압박으로 요약할 수 있다.<sup>12</sup> 이와 더불어 사회에서 농업 부문과 환경에 미칠 수 있는 긍정적·부정적 영향에 더 많은 관심을 가지기 시작했다는 점도 주목할 만하다(EU Parliament 2012: 16).
- 다원적 농업(multifunctional agriculture)이라는 개념의 초기 형태도 이때 나타났다. 1992년 개혁 당시 면적 단위 지불이 예상되는 농가 수입 감소를 ‘보상’하고자 설계했다는 점을 분명하게 밝히고 있다(“compensate the loss of income caused by the reduction of the institutional prices by a compensa-

12 1992년 개혁 준비 과정에서 농업 집행위원회는 개혁의 필요성으로 1) 생산량이 통제하기 어려울 정도로 늘어나 소비량을 초과, 2) 재고 증가와 잉여 농산물 수출로 인한 교역국과 갈등 증폭, 3) 일반화된 집약적 농법 때문에 환경 질 악화, 4) 농가 간 소득지원 불균형 문제 해소 필요, 5) 농가 소득 개선 실패, 6) 유럽연합의 재정 위기를 제시했다(Commission of the European Communities 1991).

tory payment for producers who sow such products.”)(Commission of the European Communities 1991).

- 일각에서는 ‘보상지불(compensation payments)’이라는 용어 자체에 대해 비판을 하기도 했다. 이러한 용어를 사용하면 일부 농가가 가격 하락분 전체를 보상해 줄 것이라고 기대할 수 있다는 점을 비판의 근거로 들었다. 이 때문에 2000년 공동농업정책 개혁(Agenda 2000)에서는 ‘보상지불’ 대신 ‘직접 지불(direct payments)’이라는 용어를 사용하였다.
- 2013년 공동농업정책 개혁 역시 여건 변화를 반영했다. 개혁 논의를 시작한 2010년에 제시했던 주요한 여건 변화는 경제적 측면(식량안보, 세계화 진전, 생산성 증가 둔화, 가격 불안정성, 투입재 가격 상승에 따른 생산비 증가, 식품공급사슬에서 농업인의 입지 약화),<sup>13</sup> 환경적 측면(자원의 효율적 이용, 토양과 수자원 질 관리, 야생동물 서식지와 생물학적 다양성에 대한 위협 지속), 지역적(territorial) 측면(농촌 지역 인구 과소화와 사업체 이탈)을 망라한다(EU Commission 2013: 2).

## 2.2.2. 기존 개혁의 성과와 한계점

- 1992년 개혁은 가격지지를 직접지불 형태로 바꾸어 과잉 생산된 농산물에 소요되는 재정을 줄이고, 지출을 안정화시켰다. 1992년 개혁은 고착되어 있던 UR 협상을 진전시키는 데 일정 부분 기여하였다. 다시 말해, EU와 미국이 UR 협상안을 수용하는 데 기여했다.<sup>14</sup>

13 2008년 금융위기(financial crisis)도 영향을 미쳤을 수 있다. 실제로 2008년 Health Check를 실시한 시점에서, 유럽경제부흥계획(European Economic Recovery Plan)을 같이 추진했다.

14 실제 타결이 이루어진 것은 1992년 개혁 후 오랜 논의를 거친 다음이다.

- 이 결과 중 하나로 블루 박스를 도입했고, EU의 면적/두수 기준 지불 방식을 블루 박스에 포함시켰다.
- 요컨대 1992년 개혁은 농산물 공급 과잉 기조와 시장 개방화 확대에 대응한 개혁이라고 볼 수 있다. 그러나 기존의 가격지지를 철폐하는 대신 ‘보상적’ 성격의 면적 또는 두수 지불을 도입하면서, 특정 기준 연도 면적이나 사육 두수를 기준으로 지급을 했기 때문에, 단위면적당 수확량이 많거나 밀집 사육을 하던 농가들이 더 많은 지원을 받는 등의 문제점이 나타났다. 또한 사회의 요구가 변하면서 이에 부응할 필요성이 더욱 커졌다.
- 1992년 개혁과 비슷한 시기에 이루어진 정책 변화, 특히 농촌개발 차원에서 이루어진 지역(territorial) 개발 정책 변화를 살펴보아야 한다. 이 변화는 농촌 지역에서 정책 등에 참여하는 주체(local actors)들이 농업을 바라보는 관점에 큰 영향을 미쳤다(Garzon 2005: 10).
  - 이러한 변화의 결과 중 하나로 1996년 Cork(아일랜드의 한 도시)에서 개최된 유럽 농촌개발 컨퍼런스(European Conference on Rural Development)에서 채택한 Cork 선언(the Cork Declaration)은 이후 공동농업정책 개혁 목표 설정에 영향을 주었다.<sup>15</sup> 특히, 공동농업정책의 ‘두 번째 기둥(second pillar)’을 만들어 내는 기초가 되었다.
- 1992년 개혁 이후에도 공동농업정책의 타당성에 대한 의문과 비판이 고조되었다.

---

15 핵심 내용은 “공동농업정책은 소비자 수요와 선호, 국제 무역 진전, 유럽연합의 추가 확대 측면에서 새로운 현실과 도전에 적응해야 한다. 따라서 1) 가격지지에서 직접 지지로 계속 전환할 것이고, 2) 공동농업정책과 농업 부문도 이에 발맞추어 적응해야 하고, 3) 농업인들의 적응 과정을 지원해야 하며, 4) 분명한 미래상을 보여 주어야 한다.”로 요약할 수 있다(Swinbank 2001).



- 첫째, 완전 생산지향적인 포드주의(Fordism) 식의 농업 모형의 논리가 타당하지에 대한 비판이 커졌다. 즉, 사회 구성원들은 공공재를 희생시키면서 생산을 하는 (집약적) 농업을 계속 지원하고 싶지 않아 했다.
- 둘째, 농업 부문 고용이 계속 감소하면서, 이러한 문제를 해결하지 못한 채 경쟁력 제고에만 초점을 맞춘 정책에 대한 비판이 늘어났다.
- 셋째, 자연·경제·지리적 여건 등이 다름에도 농업 근대화를 일률적으로 추진하여 구조적 불균형이 심화되었다(structural dualism).<sup>16</sup>
- 넷째, 집약적 농업 때문에 환경 부하가 커지고 BSE, 다이옥신 등 안전성 문제가 발생하면서 이에 대한 사회적 관심과 비판이 커졌다(European Commission 2011b: 21).<sup>17</sup> 요컨대, 기존의 농정 기조가 경제적, 사회적, 생태학적 측면에서 사회 구성원의 동의를 얻지 못했기 때문에 보다 근본적인 개혁이 필요했다(Delgado et al. 2003).

---

16 농업 집행위원회는 1998년 Agenda 2000 초안에서 “유럽 농업은 수 세기 동안 경제, 환경 부문에서 많은 기능을 해 왔고, 사회와 토지를 돌보는 데도 기여했다. 이야말로 (중략) 다원적 농업을 특정한 어려움에 처한 지역을 비롯한 유럽 전역에 확산해야 하는 이유이다. 자연적 제약과 불리함을 고려하여 이에 맞는 적절한 보상을 해주어야 한다. 유럽형 모델과 다른 주요 경쟁국 모델 간의 근본적인 차이는 1) 유럽 농업의 다원적 속성과 2) 농업이 경제, 환경, 사회, 토지 보전에 기여하는 바에서 찾을 수 있다. 따라서 유럽 전역에서 영농활동을 유지시키고 농가 소득을 유지해야 한다.”고 밝혔다(Commission of the EC 1998: 8).

17 당시 공동농업정책의 주된 논리는 생산량에 비례하여 지원을 하는 반면, 지역적 다양성과 고용 효과를 고려하지 않았기 때문에 양극화된 농업 부문 간 형평성과 경제적·사회적 통합 문제를 모두 해결하지 못했다(Delgado et al. 2003: 24).

### 2.2.3. 정책 대응

#### 가. Agenda 2000: 직접지불제를 ‘첫 번째 기둥’의 핵심으로<sup>18</sup>

- Agenda 2000은 경종작물과 쇠고기에 대한 지지가격을 더 낮추는 대신, 면적·두수 지불을 늘렸다는 점에서 1992년 개혁을 강화·확대했다고 볼 수 있다. 이외에도 집행위원회 초안에서는 개별 농가가 받을 수 있는 금액 상한을 도입하려 했으나 부결되었다.
- Agenda 2000을 거치면서 직접지불제와 가격지지는 공동농업정책의 ‘첫 번째 기둥(Pillar 1)’을 이루는 핵심이 되었다<표 1-2>. 또한 회원국들은 의무 이행사항(cross compliance)을 도입할 권한을 얻었다.<sup>19</sup> 또한 기존 농촌개발 정책을 단일화(single package)하여 ‘두 번째 기둥’으로 전환하였다.
  - 2000년대 초반 ‘두 번째 기둥’에 할당한 예산은 연평균 43억 유로로 1994~1999년 평균보다 크게 늘어나지 않았다.

<sup>18</sup> Agenda 2000에서는 공공 부문에 농업을 계속 지원해야 하는 근거를 명시적으로 제시하지는 않았지만, 지원을 계속해야 자연 자원을 보전할 수 있다고 밝혀서 이전보다 진전했다는 평가를 받았다(Garzon 2005: 11). Agenda 2000에서는 지속가능한 개발 관점에서 유럽 농업의 지향점을 1) 식품안전성과 품질 측면에서의 경쟁력 강화, 2) 농가소득을 안정시켜 가격지지 감축에 따른 피해 지원의 명분 유지, 3) 환경 보호로 제시하였다. 그럼에도 여전히 다원적 기능이 무엇인지 명시하지 못하였다.

<sup>19</sup> 의무이행사항은 공공·동물·식물 위생, 환경, 동물복지 영역에 적용된다(COUNCIL REGULATION (EC) No 73/2009, Article 5). 의무관리사항과 관련된 근거 법령은 COUNCIL REGULATION (EC) No 73/2009의 부록(Annex) 3에 자세하게 제시되어 있다.

### 〈공동농업정책과 ‘기둥(Pillar)’〉

유럽연합 공동농업정책을 논할 때 ‘기둥(Pillar)’이라는 표현을 흔히 접할 수 있다. ‘첫 번째 기둥(Pillar 1)’은 농산물 시장, 식품공급사슬, 의무관리사항(SMR)과 좋은 농업·환경 조건(GAEC)에 의거하여 지급하는 직접지불제 등에 관한 정책 수단을 망라한다. ‘첫 번째 기둥’은 모든 회원국이 의무적으로 따라야 하며, EU 예산으로 재원을 조달한다(European Commission 2011b: 13-14).

‘두 번째 기둥’의 핵심은 농촌개발 정책이다. 그러나 우리나라에서 사용하는 농촌개발과는 의미가 다르다는 점에 주의해야 한다. 유럽연합의 농촌개발 정책은 1) 농림업 부문 지식 전파와 혁신 촉진, 2) 농업 활성화 및 경쟁력 강화, 3) 식품생산 사슬, 동물복지 등 촉진, 4) 농림 생태계 복원 및 보전, 5) 자원의 효율적 이용 및 저탄소 경제로의 이행 촉진, 6) 사회 통합, 빈곤 감소, 경제 발전 촉진 등을 목표로 한다.

품질 관리, 창업농 지원, 친환경농업 지원, 조건불리지역, 작물보험 등 사용하는 정책 수단 범주도 우리나라와 다르다.<sup>20</sup> ‘두 번째 기둥’에 속하는 정책은 회원국이 자율적으로 선택하여 집행할 수 있고, 유럽연합이 재정의 일부를 부담한다.

〈표 1-2〉 유럽연합의 의무관리사항(SMR)과 좋은 농업·환경 조건(GAEC)

	의무기준	선택기준
- 토양 침식(적절한 수단을 이용해 토양 보호)	- 최소한의 표토 유지 - 지역 특성을 고려한 최소한의 토양 관리	- 계단형 지형(terrace) 보전
- 토양 유기물(적합한 영농방식으로 토양 유기물 유지)	- 경종작물 그루터기(stubble) 관리	- 윤작 기준
- 토양 구조(적절한 방식으로 토양 구조 유지)		- 적합한 농기계 사용
- 최소 유지 수준(최소 수준 유지 및 서식지 침식 방지)	- 생물타리, 언덕 등을 포함한 자연경관 유지 - 불필요한 작물을 심어 주변 농지를 잠식시키는 행위 금지 - 영구 목초지 보전	- 적정 면적당 사육규모 유지 - 서식지 조성, 유지 - 올리브 나무 식재 - 올리브, 포도나무 유지
수자원 보호, 관리(오염, 고갈 방지 및 사용 관리)	- 수로 주변에 완충 지역 마련 - 농업용수 사용 규정 준수	

자료: European Council(2009). Annex III.

<sup>20</sup> European Parliament at your service([http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.6.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.6.html))를 참고하기 바란다.

- 2003년 실시한 중간평가(mid-term review: MTR)에서는 Agenda 2000을 1992년 개혁의 연장선상으로 평가하였다(European Commission 2002: 5).
  - 1992년 개혁을 실시한 결과, 시장 지향성과 경쟁력 제고를 달성하였고, 농가소득을 안정화시키면서 환경에 미치는 부정적인 영향을 줄였다고 평가하였기 때문이다(EU Commission 2002: 18).
  - 그러나 Agenda 2000 개혁에서 나타난 문제점을 지적하고 이후 추가적인 개혁이 필요함을 적시하였다. 주요 문제점은 1) 이전에 도입한 지불 방식이 완전히 생산중립적이지는 않아 농가가 무엇을 생산할지에 여전히 영향을 주고 있고, 2) 일부 농가에 수혜가 집중되고 있고, 3) 환경 측면 목표를 달성하고자 도입한 제도가 제대로 기능하지 못하는 점 등이었다.

#### 나. 2003년 개혁: ‘보상’에서 ‘소득지지’로

- 2003년 실시한 개혁(Fischler Reforms)에서는 기존의 면적·두수 지불제와 다른 직접지불을 통합한 단일지불제(Single Farm Payments: SPS)를 도입하였다.<sup>21,22</sup> 단일직불제는 농가가 기존에 가지고 있던 수급권(entitlements)은 유지하되, 작물을 재배하거나 가축을 사육해야 하는 의무를 삭제하여 생산중립성(decoupling)을 강화하였다.<sup>23</sup>

21 기존의 보상직접지불을 단일지불제로 통합하는 것이 원칙이었으나, 급격한 변화가 초래할 수 있는 혼란을 줄이고자 품목연계 직불을 인정 한도 내에서 유지하였다. 이 직불은 Blue Box의 성격을 지닌다는 평가를 받는다(김윤중 2013: 76).

22 2003년 중간평가에서 실시하기로 결정하였고, 2005/06년부터 실시하였다.

23 생산중립성은 WTO 농업협정(Agreements on Agriculture: AoA)의 핵심 개념이었다. 생산중립의 목적은 농가에 대한 지지가 생산결정에 영향을 미치지 않도록(separate, decouple) 하는 것이다. 1992년 개혁에서도 기준연도 단수나 사육 밀도를 기준으로 지원했기 때문에, 부분적으로 생산중립성을 달성하였다. 단일지불제를 도입하면서 경작이나 사육 의무를 제외했기 때문에 생산중립성을 강화했다고 볼 수 있다.

- 단일직불제를 도입하면 생산중립성을 강화하여 시장지향성을 높이고 농가들이 자유롭게 원하는 품목을 생산할 수 있다고 기대하였기 때문이다. 그뿐만 아니라, 특정한 영농 방식을 고집하지 않아도 되기 때문에 환경에 미치는 부하도 줄일 수 있을 것으로 보았다. 대외적으로는 WTO에 새로운 제도가 Green Box 요건을 충족한다고 통보하였다.
- 개혁 과정에서 도입한 단일직불제도의 몇 가지 문제점을 드러냈다(Thoyer 2016).
  - 첫째, 단일직불제를 실시하면서 농업 부문 구조조정을 늦추었다는 비판을 받았다.
  - 둘째, 농지 가치를 자본화시켜 농지 임대료를 상승시켰다.
  - 셋째, 보험 효과(insurance effect)가 생겨 생산자들이 보다 위험을 수반하는 선택(예를 들어, 다각화보다 단작화 선택)을 하게끔 유인하였다.
  - 넷째, 지원 분배 방식에서 명확한 논리를 찾기 어렵다. 즉, 농지 유지비용이나 긍정적인 ‘다원적 기능’ 가치를 반영하지 못했고, 지역적 특성을 고려하지 않고 농지 면적만을 기준으로 지원 수준을 결정하였다. 이러한 문제점은 2013년 공동농업정책 개혁 과정에서 검토되었다.
- 2003년 개혁의 효과는 크게 세 가지이다(Miceli 2005: 16).
  - 첫째, 지원 방식이 국제 무역 등을 덜 왜곡시키도록 하여 WTO 협상에서 보다 유리한 위치를 점했다.
  - 둘째, 시장지향성을 강화하여 생산자들이 보조에 덜 의존하도록 유인하였다.
  - 셋째, 식품 안전성과 품질 강화, 환경 보호, 농촌공동체 유지, 농촌 가치와 경관 유지 등 일반 국민(ordinary people)이 보다 동의하는 기능에 지원을 늘렸다.

- 2003년 발효된 **Council Regulation** 제1조에서는 새로운 단일지불제를 ‘농가에 대한 소득지원’이라고 밝혔다. 이 규정에서는 소득지원정책이 필요한 이유를 명시적으로 밝히지 않았으나, 이후 ‘공동농업정책하의 지원정책은 직접소득지원을 하여 농촌공동체가 적절한 삶의 기준을 누릴 수 있도록 보장한다. 이 목적은 농촌 지역 유지와 밀접하게 관련된다.’라고 제시하였다.
- 이 시점까지 농업 집행위원회에서 ‘다원적 기능’이라는 표현을 사용하지는 않았지만, 단일지불제를 시행하면 ‘(농촌 지역 개개인이 아닌) 농촌공동체가 적절한 삶의 기준을 누릴 수 있도록’ 함은 물론, 다원적 농업을 지원할 수 있다고 기대했다고 볼 수 있다.
  - Haniotis(2011: 26)에서도 밝혔듯이, “(단일)지불제는 영농활동에 필요한 소득안전망을 제공할 뿐만 아니라, 동시에 그리고 안전망 기능과 연계하여, 농사를 짓는 풍경, 서식지, 탄소 흡수 같은 공공재도 제공한다.” 이러한 점에서 의무이행사항은 직접지불제의 핵심적인 의무사항이 되었다.

#### 다. 2008년 종합점검(Health Check): 2003년 개혁 연장선상에서 효율성 제고

- 2003년 개혁 이후 12개 국가가 유럽연합에 새로 가입하였고, 기후변화, 재생에너지, 수자원 관리, 생물학적 다양성 등 농업 부문에 큰 영향을 줄 수 있는 변화에 대한 관심이 높아졌다. 2008년의 종합점검은 2003년 개혁의 틀을 유지하되 이러한 변화를 반영하고자 실시한 조치였다(EU Commission 2007: 2-3).
  - 이러한 배경 때문에 2008년 종합점검 이후 도입한 개혁은 기후변화(4,700만 유로), 신재생 에너지(5억 700만 유로), 수자원 관리(9억 500만 유로), 낙농 부문 개혁(13억 8,600만 유로) 등에 집중되었다(EU Commission 2010: 9).<sup>24</sup>

<sup>24</sup> 농촌개발 프로그램 예산으로 집행한 사업 기준이다.

- 직접지불제와 관련된 개혁은 상대적으로 많이 이루어지지 않았다. 농업 집행위원회(2007)에서 제안한 내용은 다음과 같았다.
  - 첫째, 기존의 단일지불제를 더욱 간소화하고자 하였다. 단일지불제가 특정 기준연도 경적, 사육면적을 기초로 지급하기 때문에, 시간이 지날 수록 농가 간 수혜 격차에 대한 불만이 높아졌기 때문이었다.
  - 둘째, 2003년 개혁에서 도입한 의무이행사항 중 불필요하거나 영농활동과 관련이 적다고 판단한 내용을 삭제하고자 하였다.
  - 셋째, 단일지불제 도입 이후에도 농가 간 형평성, 즉 일부 농가가 지불금 중 상당 부분을 수령하는 문제를 해결하고자 지불 상한, 하한 설정을 제안하였다.

#### 라. 2013년 개혁: ‘녹색화(Greening)’와 다원적 기능 강조

- 2000년대 공동농업정책 개혁은 1992년 개혁에서 지향한 시장지향성 강화, 소득보전 및 안전망 제공, 환경 측면 요구 반영, 농촌개발 정책 지원 강화라는 기본적인 틀을 계속 유지했고, 이는 2013년 개혁에서도 이어졌다(EU Commission 2013: 2).
  - 2013년 공동농업정책 개혁 준비 과정에는 농업 집행위원회, 이사회, 의회 등이 최초로 함께 참여하였다. 이 과정에서 직접지불제의 타당성 등을 둘러싼 많은 논쟁이 이루어졌다<표 1-3>.
- 2013년 개혁은 상품과 공공재를 함께 공급(joint provision of public and private goods)하는 것을 정책 핵심으로 삼았다는 점에서 기존 정책과 차별성을 지닌다(EU Commission 2013: 5).
  - 농업인이 영농활동을 하면서 창출하는 서비스(경관, 생물학적 다양성, 기후 안정화)가 사회에 기여함에도 시장에서 거래되지 않는다는(적절한 대가를 받지 못한다는) 점에 착안하여, 이러한 다원적 기능에 대한 보상을 한다는 논리를 제시하였다.

- ‘첫 번째 기둥’의 직불제에서 도입한 ‘녹색화’ 직불제(green payment)는 이러한 논리를 담고 있다. 더불어 지원 기준을 품목에서 생산자로 바꾸었고, 점진적으로 농지 기준 방식으로 전환하고 있다.
- 2000년대 개혁 과정에서는 ‘첫 번째 기둥 내 직불제 예산 일부를 농촌개발로 전환’하거나 ‘첫 번째 기둥 자체를 의무이행사항이나 다원적 기능을 중시하는 친환경농업으로 전환’하는 정책 변화가 나타나고 있다(박성재 외 2011: 24).
  - 2000년대부터 개혁 과정을 살펴보면 기존의 소득보상 성격을 축소하는 대신 다원적 기능을 비롯한 생산연계, 조건불리 지역 보전, 후계인력 육성 등에 초점을 맞추는 방향으로 개혁을 추진하고 있다(김태곤·허주녕·전애라 2014: 13).
- 2013년 공동농업정책 개혁도 개선해야 할 과제를 안고 있다(Thoyer 2016).
  - 첫째, 기본직불, 녹색직불 등 다층적 구조(multi-layered structure)를 도입한 것은 정책 목표를 명확하게 하려는 시도였다. 그럼에도 직불금 규모를 정책 대상의 수요에 대한 평가나 비용 보전 또는 생태 서비스 가치를 반영하기보다는 예산 규모를 고려하여 산정하였다.
  - 둘째, 새로운 직불금 체계로도 가격 변동성(volatility) 문제를 해결하기 어렵다는 비판이 있다.



〈표 1-3〉 2013년 공동농업정책에서 직불제 유지에 대한 집행위원회와 의회의 입장

	집행위원회	의회
목적 및 기능	<p>- 최우선 목적이 농가소득지지가, 공공재 공급에 대한 보상인가?</p> <p><b>농업소득(agricultural income per annual work unit)을 일정 수준 이상으로 유지해야 기본(basic) 공공재를 공급</b> 하고, 나아가 특정(specific) 공공재를 공급하는 선결조건이 됨. 특정 공공재 공급은 농촌개발 정책(pillar 2) 영역에서 접근할 수 있음.</p> <p><b>이행의무사항을 준수</b>해야 하므로 공공재 공급을 원활하게 하도록 제도적으로 보장할 수 있음.</p> <p><b>농업소득이 일반 근로가구보다 낮기 때문에 일정 부분 '보상'을 해야</b> 이러한 기능을 수행할 수 있음.</p> <p>세계 식량 수요에 일정 부분 대응할 수 있어야 함(충분한 식량 생산).</p>	<p>- 직불제가 생산중립적이라고 한다면, 생산에 영향을 주지 않음. 따라서 기본 공공재의 한 사례인 식량안보(food security) 강화에 기여하기 어렵다는 점에서 모순임.</p> <p>- <b>농업 이외 활동을 통해서도 공공재를 공급할 수도 있음.</b></p> <p>- 농가와 정부에서 부담해야 하는 농가당 <b>거래비용(transaction costs per farm)을 고려해야 함. 이 점에서 대상과 정책 설계를 재조명해야 함.</b></p> <p>- 농업소득을 기준으로 소득수준을 논의하는 것은 적절하지 않음. 개별 농가 전체 소득을 기준으로 비교해야 함.</p> <p>- 직불제를 폐지했을 때, 농업 부문 <b>활력(viability)이 크게 감소할 것</b>이라는 것을 <b>실증적으로 증명</b>해야 함.</p> <p>- 직불제를 없애면 오히려 구조개선을 촉진할 수도 있음.</p> <p>- 세계시장 가격이 높은 수준으로 유지될 것으로 전망되므로, 직불제 등을 이용하여 추가 증산 유인을 제공할 필요가 없음.</p>
생산 중립성	<p>- 농가의 구조개선을 적용을 촉진시켜 경쟁력 제고에 기여함.</p>	<p>- 구조개선을 해야 '진정한' 경쟁력을 확보할 수 있음. 정부 지원을 바탕으로 한 경쟁력 제고는 '허상'임. 이런 점에서 직불제 등을 영속할 수 없음.</p>
대상 (target-ing)	<p>- 특정 기능을 수행하는 농가에 한정하여 특정 직불금 지급함.</p>	<p>- 정책 대상을 명확하게 한다면 특정 공공재 공급 기능만으로도 다원적 기능을 충분히 수행할 수도 있음.</p> <p>- 모든 농가에게 <b>일괄적인 지원을 하는 것을 합리화하기 어려움.</b></p>
형평성	<p>- 개별 농가 간 외에도 회원국 간 형평성 향상이 필요함.</p>	

자료: EU Commission(2011a); Tangermann(2011).



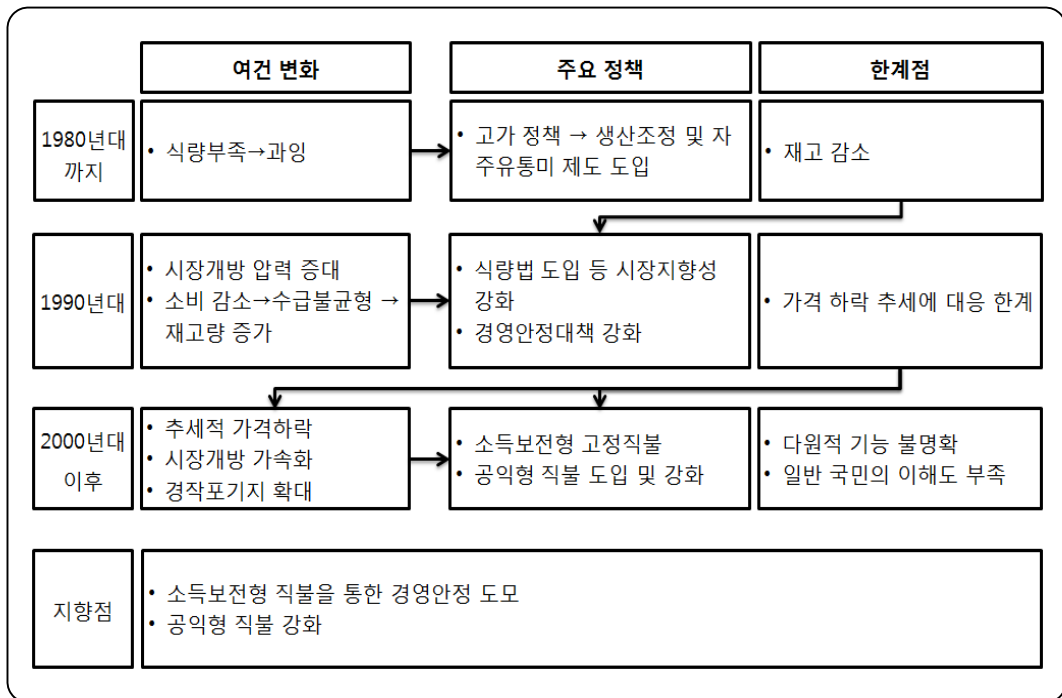
## 제 2 장

### 일본의 직접지불제 도입 배경과 경과

#### 1. 요약

○ 일본의 농정 개혁 과정과 직불제 도입 논의는 <그림 2-1>과 같이 요약할 수 있다.

<그림 2-1> 일본의 농정 개혁 및 직불제 도입 경과



## 2. 직접지불제 도입 배경과 경과

### 2.1. 1980년대까지의 상황과 정책 대응

#### 2.1.1. 여건 변화: 증산에서 감산으로

- 전후(戰後) 초기에는 쌀 수요량에 비해 공급량이 크게 부족하였다. 이에 일본 정부는 가격을 높게 유지시켜 증산을 유도하는 정책을 실시하였다.<sup>25</sup> 이 결과 1960년대에 들어서 쌀 수급은 점차 균형을 찾아 갔다.
  - 한편, 1967~1969년에는 3년 연속 대풍작이 이어졌다. 1962~1966년 평균 쌀 생산량은 1,271만 톤이었으나, 1967~1969년 동안 생산량은 매년 1,400만 톤 이상이었다. 정부 쌀 재고량이 점차 증가하여 1970년에 720만 톤에 달했는데, 이는 당해 생산량(1,269만 톤)의 절반을 초과하는 규모였다.

#### 2.1.2. 정책 대응: 생산조정 정책 및 자주유통미 제도 도입

- 쌀 과잉재고 문제가 심각해지자 정부는 1969년 시범사업을 거쳐 1971년에 본격적으로 쌀 생산을 통제하는 생산조정 정책을 시작하였다. 생산조정 정책 도입 초기에는 휴경형과 전작(轉作)형을 동시에 추진하였다. 그러나 오일쇼크 등의 영향으로 식량자급의 중요성이 강조되며 1974년부터 휴경형을 폐지하고 전작형을 중심으로 생산조정 정책을 실시했다.

---

<sup>25</sup> 1995년 「주요 식량의 수요 및 가격안정에 관한 법률」(이하 「식량법」) 시행 이전에는 정부가 쌀 가격 결정에 결정적인 영향력을 행사할 수 있었다.

- 생산조정제에 참여하지 않는 농가에는 정부 보조사업에 지원할 때 불이익을 주거나, 전년도 생산조정 할당면적을 달성하지 못하면 다음 해 할당면적을 더욱 늘려 보다 많은 농가가 생산조정제에 참여하도록 유도하였다.
- 생산조정제와 함께 자주유통미(自主流通米) 제도를 1969년 일부 물량에 한해 실시하였다.
  - 이전까지는 생산한 모든 쌀을 정부에 매도해야 했지만 일부 물량의 민간 유통을 허용하는 제도였다. 1967년 이후 연속된 풍작 때문에 정부 재고량이 크게 늘고 재정 적자도 심화된 것이 직접적인 도입 계기였다.
  - 고품질 쌀에 대한 소비자의 선호도가 높아진 현실을 반영하여, 이러한 수요에 대해 민간 유통을 확대함으로써 대응하려는 의도도 있었다.
  - 생산조정제 도입 초기에는 전작 작물에 제한을 두지 않았으나, 1978년 이후부터는 자급률이 낮은 맥류, 대두, 사료작물 등을 주요 전작 대상작물로 선정하고 해당 작물 자급률을 높이려고 우대조치를 강화하였다.
- 1978년 이후부터는 전작을 정착시키기 위한 정책의 일환으로 전작작물을 단지화하여 재배하면 추가지원을 하였다. 여기에는 전작작물의 단지화를 통하여 연작피해를 최소화하려는 의도도 내포되어 있었다.
  - 유도 정책을 실시하면서 생산조정 실시면적은 1971년 54만 1천 ha에서 1989년 79만 5천 ha까지 확대되었다. 전작비율도 같은 기간 16.7%에서 27.5%로 높아졌다. 결과적으로 정부 쌀 재고량도 점차 안정되었다.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> 정부 쌀 재고량은 1970년에 720만 톤을 정점으로 해서 줄어들기 시작했다가 1976년부터 1980년까지 일시적으로 증가하였으나, 1980년대 후반을 거쳐 1990년대 초반까지 감소하는 추세를 보였다.

## 2.2. 1990년대 상황과 정책 대응

### 2.2.1. 여건 변화: 시장 개방 압력 증대 및 소비 감소

- 일본은 UR 협상에서 1995년부터 2000년까지 쌀 관세화 유예를 얻어 냈으나, 의무적으로 수입해야 하는 물량(MMA)이 지속적으로 늘어나 이에 따른 재고 부담이 가중되었다.<sup>27</sup>
- 1990년대 들어 쌀 생산량은 1,000만 톤 전후를 유지하였으나, 1인당 쌀 소비량이 지속적으로 감소하여 1994년 이후 수급불균형 문제가 다시 대두되었다. 이에 따라 쌀 공급과잉으로 인한 재정 부담이 매년 2,000억 엔 전후로 발생하였다(加古敏之 2006: 158-159).
  - 쌀 생산자 수취가격은 1994년 20,470엔/60kg에서 1997년 16,360엔/60kg으로 하락하였다.

### 2.2.2. 정책 대응: 시장 메커니즘 도입 및 경영안정대책 병행

- 일본 정부는 늘어나는 MMA로 인한 재고 부담과 관세화 유예 시 예상되는 MMA 물량 추가 확대 가능성 등을 고려하여 쌀을 관세화하기로 결정하였다. 이에 따라 1999년부터 관세화로 이행하였다.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> 현미 기준으로 일본의 MMA는 1995년에 42만 6천 톤을 시작으로 1998년 68만 1천 톤으로 늘어났다. 계획대로라면 2000년에 85만 2천 톤까지 확대될 예정이었다.

<sup>28</sup> 쌀을 관세화하면서 쌀 MMA는 76만 7천 톤(현미 기준)으로 고정되었다.

- 시장 개방을 확대하였으나, 쌀 유통은 여전히 정부가 주도하였다. 따라서 쌀 시장 개방에 대응하여 국내 쌀 정책 체계의 정합성을 확보하고,<sup>29</sup> 정부의 쌀 유통 주도에 따른 재정 부담 증가를 완화하려고 일본 정부는 기존의 「식량관리법」을 「식량법」으로 개편하였다.<sup>30</sup>
  - 개편 과정에서 가장 큰 변화는 쌀 유통 체계를 민간 주도 형태로 바꾼 것이다. 즉, 쌀 가격이 원칙적으로 시장을 통해 결정되도록 하고 정부는 공공비축을 통해 흉작 등의 비상 시에 개입하는 보조적인 역할만을 수행하는 시스템으로 전환하였다.<sup>31,32</sup>
  - 이러한 정책 방향 전환은 2000년에 개시될 예정이었던 WTO 농업협상을 염두에 둔 것이기도 했다.
  
- 정부는 쌀 유통을 민간 주도 체제로 전환하되 쌀 가격의 갑작스런 변동으로 인한 생산자들의 피해를 막기 위해 1998년 ‘수도작 경영안정대책(稻作經營安定對策)’을 마련하였다.
  - 초기 ‘수도작 경영안정대책’은 과거 기준가격(직전 3개년)의 80%를 보전해 주되 생산자가 보전금액의 25%를 분담하는 구조였다.<sup>33</sup> 이러한 경영안정대책도 넓은 의미에서는 직불제의 일환이었다. 실제로 ‘수도작 경영안정대책’은 생산조정에 참여하는 것을 전제로 하였기 때문에 WTO 협정상 Blue Box로 계상되었다.

29 자주유통미 제도 도입으로 일부 물량에 대해서는 민간 유통이 허용되었으나 여전히 정부로부터의 제약이 있었다.

30 1994년에 「식량법」이 제정되었고 1995년부터 시행되었다.

31 「식량관리법」(1942년) 제정 이후 모든 쌀 유통은 원칙적으로 정부를 통해야 했으나, 1969년 이후 민간 유통을 일부 허용(‘자주유통미’)하였다.

32 쌀직불제가 실시된 2010~2013년을 제외하면 과거 기준가격(직전 3개년 또는 5개년)의 80~90% 수준을 보전해 주되 생산자가 보전금액의 25~50%를 분담하는 구조를 유지했다.

33 과거 기준가격(직전 3개년 또는 5개년)의 80~90% 수준을 보전해 주되 생산자가 보전금액의 25~50%를 분담하는 구조를 유지했다.

- 다시 말해서 「식량법」을 제정하여 시장지향성을 강화하면서 가격 하락 등에 대응하기 위한 경영안정대책을 병행한 것은 기존 가격지지 정책에서 직불 정책으로의 전환을 시도한 것으로 평가할 수 있다.

## 2.3. 2000년대 상황과 정책 대응

### 2.3.1. 여건 변화: 추세적 가격 하락 및 경작포기지 증가

- 앞서 살펴봤듯이 1990년대 중반 이후 쌀 시장을 중심으로 한 시장 메커니즘 및 경영안정대책의 도입은 기존 가격지지 정책이 직불 정책으로 전환되었다는 것을 의미한다.
- 다만, 시장가격이 지속적으로 큰 폭으로 하락하는 추세가 이어지면 경영안정대책이 제대로 기능할 수 없다는 근본적 약점이 여전히 남아 있었다.
  - 즉, 가격이 큰 폭으로 하락하는 추세가 이어지면 기준가격까지도 함께 하락하므로 생산자의 안정적 경영이 위협받게 된다.<sup>34</sup>
- 쌀 관세화 시행 등 시장개방이 가속화되는 가운데 일본 농업은 여전히 영세한 구조를 벗어나지 못했다.
  - 농가당 경지면적은 1960년 0.88ha에서 2005년 1.76ha로 2배로 늘어나는 데 그쳤다. 조방적 농업이 일반화된 홋카이도를 제외하면 농가당 경지면적은 같은 기간 0.77ha에서 1.30ha로 약 1.7배 증가하는 데 그쳤다.
  - 고령화가 가속화되며 농업인 수가 감소하였으며, 이에 따라 경작포기지가 증가하는 등의 문제도 함께 발생하였다. 특히 경사지가 많아 농업여

34 2001년산부터 2010년산 쌀 가격은 2003년산을 제외하고는 지속적으로 하락하여 17,293엔/60kg에서 12,711엔/60kg으로 26.5% 하락하였다.



건이 평지에 비해 불리한 중산간지역 등에서는 고령화가 보다 빠르게 진행되면서 경작포기지 비중도 더욱 높은 문제가 지속되고 있었다(일본 농림수산성 2013).<sup>35</sup>

### 2.3.2. 정책 대응: ‘소득보전형’ 고정직불 및 ‘공익형’ 직불 도입

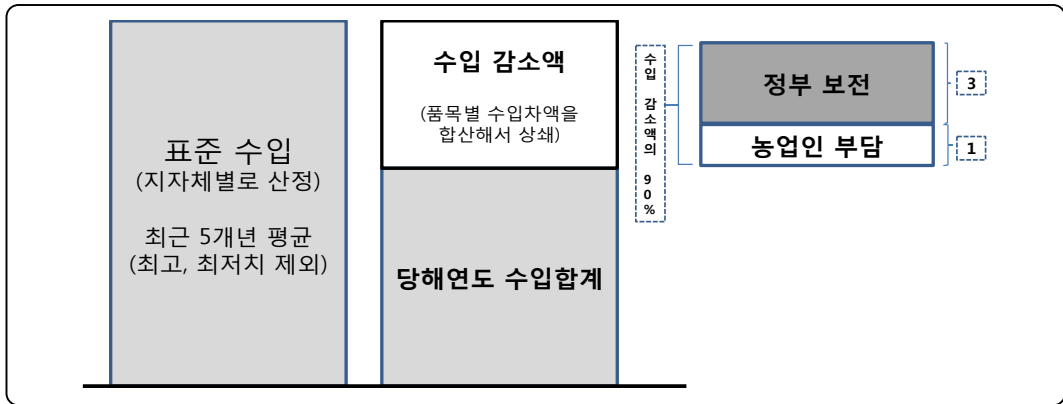
- 지속적인 가격 하락 추세 때문에 기준가격도 함께 하락하여 안정적인 경영을 위협하는 문제로 이어졌다. 일본 정부는 이 문제를 해결하고자 2007년 주요 품목<sup>36</sup>을 대상으로 한 ‘품목횡단적 경영안정대책’을 도입하였다.
- ‘품목횡단적 경영안정대책’은 수입 농산물과의 생산조건 격차를 보전하기 위한 소득보전형 고정직불인 ‘생산조건 불리 보정대책(ゲタ, 게타)’과 기존의 경영안정대책을 약간 변형한 형태인 ‘수입(收入) 감소 영향 완화(ナラシ, 나라시)’ 대책으로 나누어진다.
  - ‘생산조건 불리 보정대책’은 기본적으로 과거(2004~2006년) 평균 생산 면적에 기반한 고정직불제이다. 지급 단가를 차등하여 품질 향상 인센티브를 부여하였다.
  - ‘수입 감소 영향 완화’ 대책은 농가의 주요품목 수입 합계(주식용 쌀, 맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자)를 기준으로 하여 소득을 보전하는 제도이다<그림 2-2>. 농가의 주요품목 수입 합계가 과거 5년간 수입 중 최고치와 최저치를 제외한 3개년 수입의 평균값보다 낮으면 그 차액의 90%를 보전한다. 이 때 보전액의 25%는 생산자가 부담한다. 여기에는

35 일본 총무성(국세조사)에 따르면 전국 고령화율은 1995년 14.5%에서 2000년 17.3%로 상승하였다. 같은 기간 중산간지역 고령화율은 21.7%에서 25.1%로 상승하였다. 같은 기간 경작포기지 비율도 전국 평균이 5.6%에서 8.1%로 상승한 것에 비해 중산간지역은 7.7%에서 11.2%로 보다 빠르게 상승하였다.

36 주식용 쌀, 맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자가 대상이다. 주식용 쌀은 관세율이 높아 실질적으로 수입이 이루어지기 어렵다는 이유로 ‘생산조건 불리 보정대책(ゲタ, 게타)’의 대상에서 제외되었다.

직불금이 특정품목 생산을 유도하지 않아야 한다는 WTO 규정을 충족하면서 농업경영체의 품목 선택 자유도를 높이려는 의도도 내포되어 있다.

〈그림 2-2〉 수입 감소 영향 완화 대책 개념도



자료: 일본 중의원(2014).

- 두 대책 모두 대상을 주요 경영체로 한정하기 위해 지원 대상을 ‘후계농업자’로 한정하였다.<sup>37</sup> 동시에 규모조건(인정농업자 4ha 이상, 집락영농 20ha 이상)을 부과하여 농업의 구조개혁을 뒷받침하고자 하였다.
- 2011~2013년에는 기존의 ‘품목횡단적 경영안정대책’보다 보전수준을 강화하고 지급대상자를 대폭 확대한 ‘호별소득보상제’가 쌀과 주요 발작물(맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자)을 대상으로 실시되었다.<sup>38</sup>
  - 호별소득보상제도 ‘소득보전형’ 직불을 강화한 조치였으나, 막대한 예산 투입에 따른 타 산업 및 타 작물 종사자의 형평성 문제, 고령자 등의

37 일본 정부의 정의에 따르면 후계농업자(원어로는 担い手)는 인정농업자(농업경영 개선계획을 지자체에 제출하여 인증 받은 농업인과 특정농업법인)와 인정신규취농자, 집락영농을 포함하며, 향후 농업을 이끌어갈 주요 경영체를 의미한다.

38 호별소득보상제에서는 판매농가(경지면적 30a 이상 혹은 연간 농산물 판매금액 50만 엔 이상)로까지 확대하였다.

경영이양을 오히려 저해하여 농지유동화에 역행하는 점 등이 꾸준히 문제점으로 지적되어 지속적으로 시행되지 못했다.<sup>39</sup>

- 중산간지역 등의 고령화 심화 및 경작포기지 증가로 인한 식량안보 위협 및 ‘다원적 기능’ 저하에 대응하고자 일본 정부는 2000년부터 중산간지역 등을 대상으로 ‘중산간지역 등 직불’을 도입하여 지원해 오고 있다(일본 농림수산성 2016: 4).<sup>40</sup>
  - 일본 환경보전형 직불의 효시라고 할 수 있는 ‘중산간지역 등 직불’은 농업 생산 활동을 지속시켜 환경보전을 실현하는 것을 목표로 한다는 점에서 다른 나라에서 실시하는 직불제와 다르다.
- 최근 아베 정부에서도 2014년에 농지유지직불을 신설하고 기존의 공익형 직불제(환경보전형 농업직불, 중산간지역 등 직불, 자원향상직불)를 함께 묶어 일본형직불제로 명명하고, 이를 법제화하는 등 공익형 직불제를 강화하고 있다.
- 다만, 보존해야 하는 ‘다원적 기능’이 어떠한 것인지, 또 각 ‘다원적 기능’은 중요도에서 어떠한 차이점을 보이는지 등에 대한 구체적인 논의가 결여된 것이 한계점이다.
  - ‘다원적 기능’ 자체에 대한 충분한 논의가 부족하거나와 농업 유지가 환경 보전에 어떻게 기여하고 있는지에 대한 논거도 부족하여 일반 국민의 공감대를 형성하는 데 한계가 있다. 향후 일본의 ‘공익형 직불제’ 유지 및 확충에 걸림돌이 될 수 있다.

39 호별소득보상제 관련 예산은 2010년 5,618억 엔, 2011년 8,003억 엔, 2012년 6,901억 엔이었다.

40 경사도 등의 일정 기준을 만족하는 농지 중 마을단위로 농지를 유지 및 관리하기 위한 규약을 체결하여 이를 준수할 경우 면적에 따라 일정액을 지급한다. 2016년 기준 논의 경우 조건에 따라 10a당 8,000~21,000엔, 밭의 경우 10a당 3,500~11,500엔을 지급한다.

- 아베정부는 쌀직불제를 단계적으로 폐지하여<sup>41</sup> 생산조정제 역시 실질적으로 폐지할 계획이다. 이를 통해 경쟁력 있는 농가에게 경작규모를 늘릴 수 있는 기회를 제공하였다. 이 과정에서 농가의 소득 감소를 만회하기 위해 사료용 쌀 등 전락작물에 대한 직불은 강화(‘논활용 직불’<sup>42</sup>) 하고 농가단위 경영안정대책의 대상을 확대하는 조치도 강구하였다.<sup>43</sup>

---

41 변동직불제를 2014년산부터 폐지하고, 고정직불 단가도 2014년산부터 기존의 절반 수준으로 인하한 후 2018년산부터 완전히 폐지할 계획이다.

42 사료용 쌀·쌀가루용 쌀직불금을 기존 80,000엔/10a에서 105,000엔/10a으로 인상하였다. 단수가 높을수록 직불금 단가가 상승하는 방식(수량직불)을 새롭게 도입하여 품종개량을 통한 사료용 쌀 등의 경제성 제고를 유도한다.

43 기존 영농규모 조건(인정농업자는 4ha, 집락영농경영체의 경우는 20ha)을 완화하여 ‘수입 감소 영향완화 대책’ 지급대상자를 2015년산부터 확대하였다

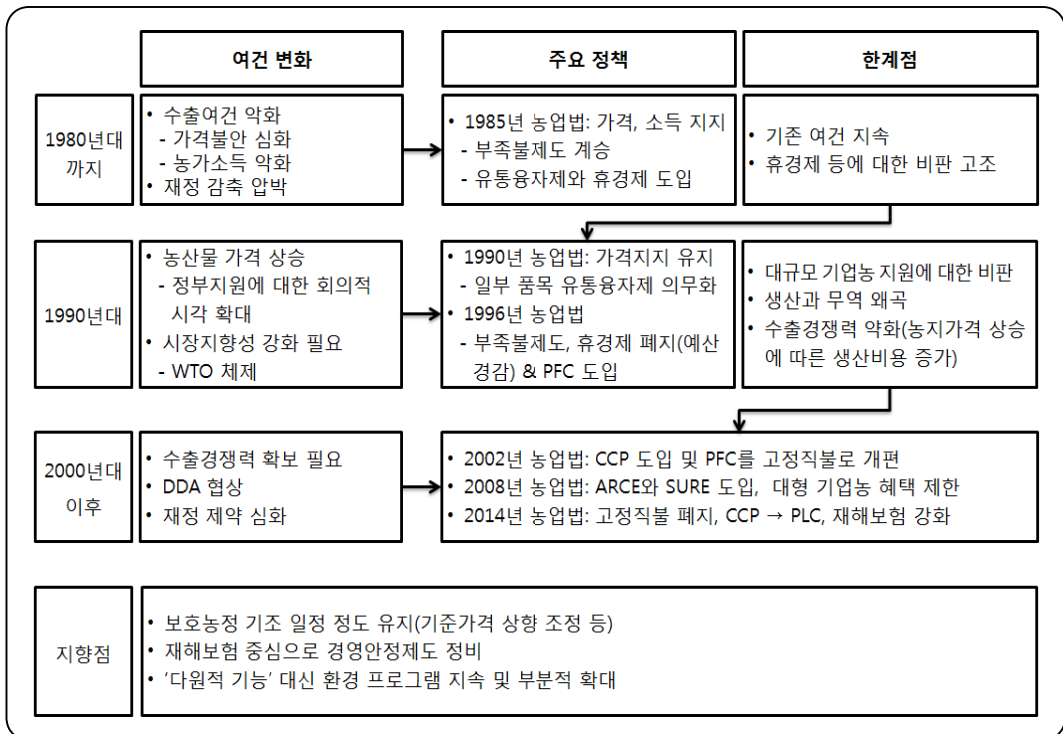
# 제 3 장

## 미국의 직접지불제 도입 배경과 경과

### 1. 요약

○ 미국 농정 개혁 과정과 직불제 도입 논의는 <그림 3-1>에 요약하였다.

<그림 3-1> 미국의 농정 개혁 및 직불제 도입 경과



## 2. 직접지불제 도입 배경과 경과

### 2.1. 1970~1980년대 상황과 농업법

#### 2.1.1. 여건 변화: 농업정책 개편 압력 증가

- 세계 1차 대전 이후 수출 여건이 크게 악화되면서 농산물 가격 불안이 심화되었고, 농가소득이 극도로 악화되었기 때문에, 정부는 농산물 가격 안정과 농가소득 안정을 농업정책의 최우선 목표로 설정하였다. 이러한 ‘가격 및 소득 정책’은 1929년 「농업마케팅법(the Agricultural Marketing Act of 1929)」부터 이어졌다(Spitze 1987: 177).
- 1985년 농업법(the Food Security Act of 1985)도 기본적으로 위와 같은 흐름을 따라, 가족농 중심의 농장 경영을 뒷받침하고 생산성을 높이며 농업 부문에서 계속 일어나는 변화에 대응하고자 하였다.
  - 가격과 농가소득 불안정이 가장 중요한 문제였지만, 주기적으로 발생하는 가격과 소득 하락, 수급 불균형, 대규모 농가에서 보다 자주 발생하는 리스크, 교역 상대국과의 갈등<sup>44</sup> 등도 농업법 개정 논의가 있을 때 자주 거론되었다.
- 1985년 농업법 제정에 가장 큰 영향을 미친 요인은 재정 부담 증가였다.
  - 당시 로널드 레이건(Ronald Reagan) 행정부에서는 ‘작은 정부’를 지향하였고, 그 결과 세수가 줄어들고 이자율은 높아졌다. 그 결과 농가의 경영비는 상승한 반면, 농식품 수요는 감소하였고, 미국 달러 가치가 상승하면서 수출량도 줄어들었다(Spitze 1987: 178). 1985년 농업법 제정

44 EU 사례에서 살펴본 국경보호, 정부개입 등도 갈등의 한 원인이었다.

과정에서는 농가경영 수지 악화와 재정 감축 압박 문제를 동시에 고려해야 했다.

- 정책 입안 과정에서도 소득과 가격지지 정책 전반을 없애야 한다는 주장부터 기존의 지지정책을 더욱 강화해야 한다는 입장까지 다양한 의견이 제시되었다.

### 2.1.2. 정책 대응: 시장지향성 강화

- 1985년 농업법은 이전 1981년 농업법 프로그램 중 가격 및 소득지지, 휴경 프로그램(Acreage Reduction Program: ARP), 부족불지불제(deficiency payments) 등을 계승했다(Glaser 1986).
  - 이외에도 유통용자제(Marketing Loan)를 최초로 도입했다.<sup>45</sup> 그러나 가격 및 소득지지 수준을 1981년 농업법보다 낮추고, 낙농 부문 지원을 줄이는 등 시장지향성을 강화하면서 재정 압박에 대응하였다(Pollack and Lynch 1991).
- 1985년 농업법에서는 생산자들이 영농방식을 바꾸도록 유도하여 환경을 보전하거나 환경 질을 개선하도록 유도하는 프로그램을 최초로 도입하였다(Johnson et al. 2010: 2).
  - 미국 농무부에서 승인한 이러한 프로그램은 크게 경지이용 중단(land retirement), 이용완화(easement), 그리고 이른바 ‘working land’ 정책으로 나눌 수 있다. 경지이용 중단과 이용완화 프로그램은 일정 금액을 지급하거나 비용을 분담하여 농지를 숲, 초지, 습지 등으로 되돌려 장기적으로 보전 범위를 높이고 생산량을 조절하고자 한다. ‘Working land’ 프

<sup>45</sup> 농가에서 용자를 한 뒤, 시장 가격이 용자단가보다 높으면 농산물을 판매하여 용자금을 상환하고, 시장 가격이 용자단가에 미치지 못하면 용자단가보다 낮은 상환단가만 갚으면 된다. 용자를 받지 않는 농가에는 용자 부족분 지불(Loan Deficiency Payment)을 지급하여 형평성을 높였다(김윤종 2013: 20-21).

로그래는 기술적·재정적으로 생산자를 지원하여 자연자원 보전을 도모하고 관리 방식을 개선하는 데 목적이 있다.

## 2.2. 1990년대 상황과 농업법

### 2.2.1. 여건 변화: 시장지향성 강화와 재정 부담 경감 필요

○ 1985년 농업법을 시행하였지만 앞서 제기되었던 문제들을 완전하게 해소하지는 못하였다.

- 보다 세부적으로 살펴보면, 가격 및 소득안정과 관련하여 1938년의 「농업수정법(the Agricultural Adjustment Act of 1938: AAA)」 조항이 변화한 여건을 반영하지 못하는 문제가 있었다. 「농업수정법」은 옥수수, 면화, 밀 등에 대한 가격지지를 의무화한 최초의 법이었고, 영속법(permanent law)이어서 이후 법령에도 영향을 미쳤다.<sup>46</sup> 따라서 이 법령에 근거한 정책 프로그램을 수정, 보완할 필요가 있었다(Young and Westcott 1996).
- 이외에도 작은 정부를 지향하는 움직임이 계속되었고, 휴경 프로그램이 경쟁국의 생산을 더 확대시킨다는 비판이 커졌으며,<sup>47</sup> 연방정부 예산 부담이 늘어난 점도 문제가 되었다. 1990년대 중후반 농산물 가격이 높았기 때문에 정부 지원에 대해 회의적인 시각이 늘어났고, ‘정책을 시장지향적으로 바꾸면 재정 지원을 줄여도 반발이 적을 것’이라는 의견이 힘을 얻었다(Young and Westcott 1996).

46 제정 당시 만연했던 영양 부족 문제를 해결하고자 공급을 늘려 수급 안정을 도모하려는 조항도 포함하고 있다.

47 휴경 결과 미국 국내 생산량이 소폭이나마 줄어들었고, 이는 수출량 감소로 이어졌다. 교역 대상국들은 이에 대응하여 자국의 수출량을 늘렸다.



## 2.2.2. 정책 대응: 시장지향성 강화 유지와 고정직불제 도입

- 1990년 농업법(the Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990)도 이전 농업법처럼 시장지향성을 강화하는 방향으로 논의가 이루어졌다(Pollack and Lynch 1991). 하지만 기존의 가격지지를 계속 유지하였고, 면화, 쌀, 유지작물(oilseed)에 대해 의무적인 유통용자제를 도입하였다. 휴경 프로그램을 유지하는 한편, 생산자율조항(Planting Flexibility Provision)도 도입하였다.
- 1996년 농업법(the Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996)은 기존 ‘직접지불’ 형태 프로그램을 완전히 개편하면서 간소화하였고, 대부분의 공급 조절 프로그램을 철폐했으며, 우유 가격지지 등 정부 개입을 줄이는 등 기존 농업법을 크게 변화시켰다(Nelson and Schertz 2012).
  - 시장목표가격에 못 미치는 부분을 보상하는 부족불제도(deficiency payments)를 폐지하고, 면적당 일정 금액을 지급하는 생산자율 계약제(production flexibility contract payments)를 도입했다.<sup>48,49</sup> 새로운 제도는 현재 경작 수준에 관계없이 보조금액 규모를 결정하는 생산중립적(decoupled) 방식이었다. 이 제도를 도입함으로써 농가는 정부 정책보다는 시장 상황을 고려하여 의사결정을 할 수 있었다(Outlaw et al. 2008). 이런 점에서 1996년 농업법은 1985년, 1990년 농업법에서 나타난 시장지향적인 추세(market orientation trend)를 한층 더 강화하였다(Young and Westcott 1996).
  - 1996년 농업법은 이전부터 계속 제기되던 연방정부 지출 감축 압박도 반영하였다.<sup>50</sup> 기존 농업 프로그램 지출 금액은 매우 큰 반면, 일부 농

48 「농업시장이행법(the Agricultural Market Transition Act)」하에서 도입한 제도이다. 농가들이 보다 다양한 작목을 선택할 수 있도록(‘Freedom to Farm’) 했다는 평가를 받는다(Sumner 2003: 102).

49 2002년 농업법에서 고정직불제(direct payments)로 개편되었다.

가, 특히 대농에게 수혜가 집중되어 많은 비판을 받았다. 부족불제도와 휴경프로그램 등을 폐지하면서 예산 지출 부담을 일부분 경감시켰다.

## 2.3. 2000년대 이후 상황과 농업법

### 2.3.1. 여건 변화: 세계 무역협상 추가 진전

- 2000년대 들어서도 기존 여건과 핵심 정책은 일정 부분 유지되었다.
  - WTO 협상 진전 등 대외 여건이 달라졌고, 2002년 농업법에 신재생에너지(renewable fuel) 조항이 추가되는 등의 변화가 있었지만, 농가소득 안정과 품목 가격지지는 여전히 농업법에서 가장 중요한 목표였다(Becker and Womach 2002a).
- 농가소득 안정 측면에서, 1996년 농업법은 소규모 농가 지원을 줄이는 대신 대규모 기업농 지원을 강화했다는 비판을 받기도 했다(Cole 2004; USDA 2001). 정책이 상업농(commercial farms)에 집중되는 경향이 있고, 개별 농가의 재정적 필요를 반영하지 못하고 있다는 비판이 늘어났다.
- 이 기간에도 이어졌던 WTO 협상에서 미국이 주도적인 역할을 했기 때문에, 2002년 농업법의 내용이 협상에서 미국의 입장, 지위에 영향을 줄 수 있었고, 나아가 세계시장에 파급효과를 미칠 수 있었다(Sumner 2003: 100).<sup>51</sup>

50 미국 의회예산국(Congressional Budget Office)에서는 과거 프로그램을 지속한다는 가정하에 1996~2000년 지출액 규모를 전망하였다. 이 결과를 바탕으로 향후 7년간 농업 부문 지출을 130억 달러 삭감할 필요가 있다고 주장하였으나, 1995년 12월 대통령이 거부권을 행사하여 무산되었다(Young and Westcott 1996).

51 미국 농무부 경제연구소(ERS)는 “미국은 아직까지 URAA하의 합의를 준수하고 있다. 하지만 1997년 이후 낮아진 시장가격 때문에 직불금 지급액이 급증하자, 국내

- UR 농업협정의 내용을 고려해야 했기 때문에 예산 측면 등에서 제약을 받았다.<sup>52</sup> 1996년 농업법에서 유지시켰던 정책 프로그램 중 상당수가 2002년 이전에 만료될 예정이어서, 이를 둘러싼 논의도 활발하게 이루어졌다(Becker and Womach 2002a).

- 요컨대 1990년대 농업법에 대한 비판은 1) 생산과 무역을 왜곡시키고, 2) 보조금을 지급하여 농지가격이 상승한 결과 미국 농업의 수출 경쟁력이 약화되었으며, 3) 소수 대규모 농가가 생산하는 일부 품목에 편익이 집중되었다고 요약할 수 있다(Monke 2006).

### 2.3.2. 2000년대 초반 정책 대응: 직접지불제 강화

#### 가. 2002년 농업법: '변동' 직접지불제 도입

- 2002년 농업법은 앞에서 소개한 여건 변화를 고려하여 시장지향성을 계속 강화하는 방향으로 이어나갔고, 생산중립적인 직불금을 유지하였다. 가장 큰 변화는 1996년 농업법에서 중단했었던 소득손실보전직불제(counter-cyclical payments: CCP) 도입이었다.<sup>53</sup>

---

지급 보조금 수준이 URAA에서 정한 상한을 넘길 수도 있다는 우려가 높아졌었다. 미국의 지원은 현행 농업프로그램에서는 보조금 지급 상한선을 넘기지 않을 것으로 보인다. 하지만 새 프로그램이 도입되어 지원 관련 지출이 늘어나면 URAA 합의사항을 이행하기 어려울 수 있다. 그렇게 되면 국제무역을 자유롭게 하고, 다른 나라들 농업부문 지원을 줄이고, 시장을 개방하려는 새로운 다자간 협정 논의에 지장을 줄 수 있다.”고 분석했다.

52 예를 들어, 당시 농업협정에 따르면 미국은 생산과 교역을 왜곡할 수 있는 국내농업 지지(Amber Box)에 예산을 191억 달러 이상 쓸 수 없었다.

53 1973년 부족분지불제도(deficiency payments) 형태로 운영하였다. 즉, 사전에 목표가격을 정해 놓고, 시장 가격이 이보다 낮으면 자격을 갖춘(eligible) 생산자에게 차액을 지급하는 형식이었다(Becker and Womach 2002b).

- 소득손실보전직불제는 발동조건을 충족하면 목표가격과 유효가격(effective price, 시장가격과 융자단가(loan rate) 중 높은 쪽과 고정직불금 단가를 합한 금액) 차액 중 일부를 보전하여 소득을 보전하는 장치이다.
- 소득손실보전직불제는 농가의 기준연도 면적(base acres)에 따라 산정되었고, 직불금 산식에서 쓰는 ‘직불 단수(payment yields)’도 현재 생산과 관계가 없기 때문에 농가 생산량과 관계가 없다(Monke 2006). 그러나 발동조건이 시장 가격에 영향을 받기 때문에 시장, 무역 왜곡 여부에 대한 논쟁이 있었다.

○ 1996년 농업법에서 도입한 생산자율 계약제를 승계하여 고정직불제(direct payment)라고 이름을 바꾸었고, 적용 범위를 콩과 땅콩까지 확대하였다.

#### 나. 기존 개혁의 성과와 한계점

- 2000년대 농업법 준비 과정에서는 DDA 협상이 중요한 변수였다. 당초 DDA 협정은 2002년 농업법이 만료되는 시점과 비슷하게 타결될 것으로 예상되었으나, 2008년 농업법을 둘러싼 논의가 진행될 때까지도 합의점을 찾지 못했다(Johnson 2008).
- 2008년 농업법 도입을 둘러싸고 벌어졌던 논쟁은 2002년 농업법 도입 시점과 다른 양상을 보였다.
  - 첫째, 2002년 농업법 도입 논의 시점과 비교하면 예산과 재정 제약이 더욱 심해졌다.
  - 둘째, 2008년 농업법 논쟁은 다자간 협상이 진행되던 시기와 맞물렸다. 다자간 협상은 보조금과 현행 무역 규칙에서 합당한 지지와 정책(program)이 필요하다고 강변하였다.
  - 셋째, 이전 농업법 논의 과정과 비교할 때, 더욱 많은 이익단체들이 참여하여 의견을 개진하였다(Johnson 2008).

### 2.3.3. 2000년대 후반 정책 대응: 보호농정기조 유지

- 예산 절감 압력이 계속되고 다자간협상이 진행되는 상황에도 불구하고 2008년 농업법은 보호농정 기조를 유지하였다.
  - 행정부는 농업 예산 지출을 줄이고 다자간 협상을 고려하여 농업 보조금과 예산을 줄이고자 한 반면, 의회가 제안한 법안은 2002년 농업법의 골격과 규모를 유지하는 것이었다.
  - 행정부는 의회가 제안한 농업법 안에 거부권을 행사했고, 이에 의회는 거부된 농업법 안을 재가결하여 통과시켰다. 이로 인해 2002년 농업법은 전체적으로 보호농정기조를 유지할 수 있었다(임정빈·안동환·김규호 2009).

#### 가. 2008년 농업법: 경영안정정책 강화

- 앞에서 언급한 바와 같이 2008년 농업법은 보호농정 기조 속에서 경영안정 정책을 강화했다. 경영안정대책의 일환으로 1) 수입보전직접직불제(Average Crop Revenue Election Program: ACRE)를 신설하고, 2) 재해지원 대책의 하나로 수입지원직불제(supplemental revenue assistance payment: SURE)를 도입하였다. 기존 농업법에서 제공하는 마케팅론, 고정 직접지불, 소득손실보전직불제를 유지하는 한편, 중복보조에 대한 규정을 강화하고 대형 상업농에 대한 혜택을 제한했다.
- 첫째, 소득손실보전직불제의 한계를 보완하고자 수입보전직접직불제를 2009년부터 실시하였다. 소득손실보전직불(CCP)은 가격 하락에 따른 손실만 보전하기 때문에 당초 기대했던 효과를 발휘하지 못했다.
  - 흉작이 들어 생산량이 줄어들면 생산량 감소로 인한 가격 상승 때문에 피해보상을 충분히 받지 못하고, 풍년이 들어 생산량이 늘어나면 생산량 증가로 소득이 늘어남에도 가격 하락에 대한 보상을 해주는 문제가 있었다. 농가는 소득손실보전직불과 수입보전직접지불제 중 한 가지를

선택할 수 있다. 수입보전직접지불제는 목표수입과 실제 수입의 차이를 보전한다(임정빈·안동환·김규호 2009).<sup>54</sup>

- 둘째, 재해지원을 강화하였다. 2008년 농업법 이전 미국의 농가는 재해발생 시 연방법에 의해 작물보험(Federal Crop Insurance), 보험 미적용 작물지원 프로그램(Non-insured Crop Assistance Program: NAP), 긴급재해지원(Emergency Disaster Loans)으로 손실을 만회할 수 있었다.
  - 미국 의회는 1988년부터 2007년까지 거의 매년 연방법으로 보장하는 프로그램 이외에 추가적인 긴급재해지원을 통과시켜 왔다. 2008년 농업법은 이런 임시 지원금(ad-hoc payment)을 대체하는 다섯 가지 신설 프로그램을 포함하고 있다(Shields and Chite 2010).<sup>55,56</sup> 이 중 가장 규모가 크고 중요한 수입지원직불제는 긴급재해 발생 시 작물보험프로그램으로 보상되지 않는 작물손실부분을 보장해 준다(임정빈·안동환·김규호 2009).
- 셋째, 2008년 농업법은 지난 농업법에서 보장되고 있던 마케팅론, 고정 직접지불, 소득손실보전직불 등을 그대로 유지하고, 일부 품목의 목표가격과 용자단가를 인상하였다(임정빈·안동환·김규호 2009).

54 수입보전직접지불제는 복잡한 보상액 계산법 등의 이유로 참여율이 저조하여 2014년 농업법에서는 폐지되었다. 수입보전직접지불제를 선택하면 고정직불 등의 일부만을 받을 수 있기 때문에 농가들이 기피했다.

55 이에 따라 미국의 농가는 2008년 농업법의 시행기간 동안 의회비준절차 없이 재해 지원금을 받을 수 있게 되었다(Shields and Chite 2010). 또한 동시에 재해프로그램 예산을 마련하기 위해 다른 프로그램의 예산을 삭감하지 않아도 되었다(Chite 2011).

56 2008년 농업법에는 수입보전직불제, Livestock Indemnity Program, Livestock Forage Disaster Program, Emergency Assistance for Livestock, Honey Bees, and Farm-Raised Fish Program, Tree Assistance Program을 재해지원의 일환으로 새로 도입하였다.

- 넷째, 중복보조에 대한 규정을 강화하고 대형 상업농에 대한 혜택을 제한했다. 고정직불제의 수혜한도는 1인당 4만 달러지만 2002년 농업법에서는 3경영체 규정(3-entity rule)을 적용하면 수혜한도를 8만 달러까지 늘릴 수 있었다.<sup>57</sup> 2008년 농업법에는 이 3경영체 규정을 폐지하여 농가를 나눠서 수혜한도를 늘리는 대형농가의 수혜한도를 실질적으로 제약하였다. 그리고 고정직불제, 소득보전직접지불, 마케팅론 대상 농가를 농업소득 250만 달러 이하인 농가에서 75만 달러 이하 농가로 하향조정하여 정책대상을 제한하였다(임정빈·안동환·김규호 2009).
- 2008년 농업법은 2002년 농업법의 프로그램 중 마케팅론, 고정 직접지불, 소득손실보전직불을 유지하면서, 재해보장과 가격변동으로 인한 수입변동 보장을 강화하고, 동시에 대형농장이 받을 수 있는 보조금 수혜 규모를 줄였다.

#### 나. 2014년 농업법: 기존 직불제 폐지, 보험 위주 경영안정 강화<sup>58</sup>

- 2014년 농업법은 재정 적자 심화와 국가 부채 증가 문제가 대두되고, 농산물 가격이 목표가격보다 높은 상황에서 논의되어 예산 감축이 예상되었다. 고정직불제를 폐지하여 소득보조를 줄였으나 경영안전망 장치를 강화하라는 요구가 많아 2008년 농업법과 비슷한 지출 규모를 유지하였다.
- 가격이나 소득 변동과 상관없이 지급되던 고정직불제를 폐지하였다. 소득손실보전직불제를 유사한 가격손실보상(Price Loss Coverage: PLC)으로 대체하면서 목표가격(또는 기준가격)을 대폭 인상하였다. 농가의 위험을 보장

<sup>57</sup> 한 농가가 매년 받을 수 있는 보조금 상한이 있다. 그러나 경영주가 지분을 가지고 있는 첫 농장에는 상한을 100% 적용하고, 추가로 두 개 농장에는 상한의 50%까지 보조금을 받을 수 있도록 허용하였다.

<sup>58</sup> 임정빈(2014a)의 내용을 정리하였다.

하는 수입손실보상제도(Agricultural Risk Coverage: ARC)를 신설하여 고정 직불제 폐지에 따른 보조금 지급 감소분을 상쇄했다. 또한 품목 간 형평성을 확보하는 차원에서 적용범위가 넓은 작물보험제도를 강화하였다.

- 가격손실보상은 정책대상 품목의 시장가격이 정부가 설정한 기준가격보다 낮을 때 그 차액을 보전해 주는 프로그램으로 기존의 소득손실보전직불과 유사하다.<sup>59</sup>
- 수입손실보상제도는 수입보전직불제를 대신하여 도입한 제도로 수입을 기준으로 하는 보조금 지급정책이다. 수입손실보상제도는 단위면적당 수입이 기준 수입의 86%보다 낮을 경우 차액을 지급해 준다. 농가는 지급액 계산 방식을 농장수준(farm level)으로 할지 지역수준(county level)으로 할지 선택할 수 있다. 개별 농장은 가격손실보상과 수입손실보상제도 중 하나를 선택해 가격에 의한 보상을 받을지 수입에 근거한 보상을 받을지 선택할 수 있다.

- 2014년 농업법은 정부의 품목 정책(covered commodities)이 소수 품목에 집중된다는 비판을 반영하여 적용대상 품목이 넓은 작물보험제도를 강화하고, 원예작물 지원 예산을 확대했다. 특용작물(specialty crops)과 축산품에 대한 보험개발지원 예산을 증액하여 농가 경영안정을 지원했다.

---

<sup>59</sup> 가격손실보상에서는 기준가격(reference price)이라는 용어를 사용하지만, 기존의 목표가격(target price)과 동일하다.



### 〈미국에서 ‘공익형’ 직불제를 운영하는가?〉<sup>60</sup>

2014년 농업법 도입 이전까지 미국에서 실시하던 대표적인 직불제는 고정직불제, 소득손실보전직불, 수입보전직불제 등이었다. 이 직불제가 농가의 ‘다원적’ 기능 수행을 전제로 지급되지는 않았다. 논란의 여지가 있지만, 미국에서 ‘다원적’ 기능 개념 자체를 수용하지 않기 때문일 수도 있다. 사람이 오랜 기간 생태계 모습을 크게 바꾸어 온 유럽과 달리 미국에서는 아직도 대부분의 지역이 ‘자연 상태’ 그대로 남아 있다. 이러한 역사적 경험 때문에 미국에서는 정책적·인위적으로 개입하여 ‘다원적’ 기능을 고양시켜야 한다는 발상 자체에 미온적인 반응을 보인다(Freshwater 2002: 2-3).

미국은 1985년부터 환경 관련 의무이행사항(environmental compliance requirements)을 적용하고 있다(Baylis et al. 2008: 755).<sup>61</sup> 환경준수사항은 1) 침식위험이 높은 지역(“highly erodible” land: HEL)에서 농사를 지을 때 승인받은 토양보전 방식을 준수하도록 하는 보전의무(conservation compliance), 2) 1985년 이전부터 농지가 아니었던 HEL에서 승인받은 토양보전 방식으로만 영농활동을 할 수 있도록 하는 경작자 조항(“sodbuster” provision), 3) 습지에서 물을 빼서 작물을 생산하지 못하도록 하는 습지보전 조항(“swampbuster” provision)으로 이루어진다.

환경준수사항을 위반한 농가는 품목, 보전, 재해 프로그램 지원 중 일부 또는 전부를 받지 못하고, 용자 프로그램 이용에도 제한을 받는다. 요컨대, 미국에서는 환경준수사항을 도입하여 농가로 하여금 환경 질을 개선(또는 적게 훼손)할 유인을 제공한다. 대부분의 정부 지원 프로그램을 환경준수사항을 전제로 지급하므로<sup>62</sup> 환경준수사항을 위반하면 막대한 손실을 입을 수 있다. 특히 고정직불은 가격이나 생산량에 관계없이 매년 받을 수 있었기 때문에 강력한 유인이 되었다.

### 〈미국과 EU의 농업-환경 정책, 유사점과 차이점〉<sup>63</sup>

EU와 미국은 농업-환경 정책(Agri-environmental policies)을 도입·운영해 왔다. 두 나라 모두 WTO 체제 출범에 발맞추어 정책을 변화시켰지만 농업-환경 정책을 바라보는 관점과 정책 수단은 상이하다(Baylis et al. 2008: 754).

EU에서는 영농 활동에서 발생하는 긍정적·부정적 외부효과를 모두 고려한다. 정책을 설계할 때, 덜 집약적인 방식을 사용하면 투입재를 적게 사용할 수 있어 부정적 외부효과를 줄일 수 있다고 전제한다. 이러한 가정에 입각하여 유기농업을 장려하거나 단위 면적당 사육 두수를 제한하는 정책 등을 도입하였다.

미국에서는 관련 예산 중 상당 부분을 부정적 외부 효과를 감축하는 데 사용했다(Baylis et al. 2008: 756). 미국에서는 어떠한 정책 수단을 사용하는가와 비교적 무관하게 환경 측면 목적을 보다 직접적으로 제시했다.

60 Classen(2012)을 참고하여 작성하였다.

61 OECD 국가 중 의무이행사항 중 최초로 도입한 사례이다(OECD 2015b: 55).

62 주요 프로그램만 나열하면 고정직불, 소득손실보전직불, 수입보전직불제, 용자부족 불제(LDP), 비보험 재해프로그램(Non-insured Disaster Program), 임시 재해지원 프로그램(Ad hoc Disaster Assistance Program), 수입지원직불제, 환경보전 프로그램(Conservation Reserve Program), 환경질개선헤프프로그램(Environmental Quality Incentives Program), 농업용수 개선 프로그램(Agricultural Water Enhancement Program) 등이다.

63 Baylis et al.(2008)을 참고하여 작성하였다.



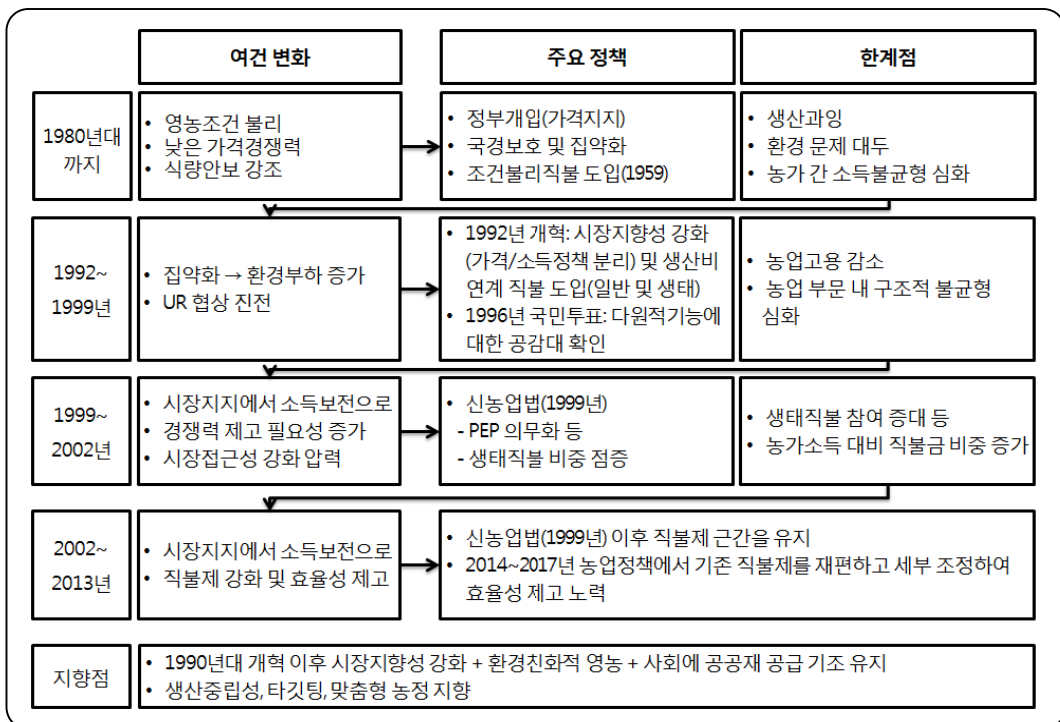
# 제 4 장

## 스위스의 직접지불제 도입 배경과 경과

### 1. 요약

○ 스위스 농정 개혁과 직불제 도입 논의는 <그림 4-1>과 같이 요약할 수 있다.

<그림 4-1> 스위스의 농정 개혁 및 직불제 도입 경과



## 2. 직접지불제 도입 배경과 경과

### 2.1. 1970~1990년대 상황과 개혁

#### 2.1.1. 여건 변화: 보호 농정 기조 유지에 따른 문제점 대두

- 스위스는 2차 세계 대전 이후 농업 부문에 대한 보호를 강화하였다(ETH 2013). 이는 스위스뿐만 아니라 유럽과 미국 등에서도 나타난 변화였다.
  - 농업법에도 보호농정 기조를 반영하였고, 농업 투자에 대한 재정 지원을 강화하였다. 농가 중 다수를 차지하는 소규모 가족농의 농지점유권(rural lands rights)을 옹호하는 분위기가 강해졌다.<sup>64</sup> 당시에도 식량안보 차원에서 국내 농업 보호를 해야 한다는 의견이 힘을 얻었다(ETH 2013). 스위스는 산지가 많아 영농 조건이 불리하고, 농산품이 차별성이 없어 경쟁력이 떨어졌기 때문에 보호농정이 필요했기 때문이다.
- 이런 맥락에서 보호농정 기조와는 별도로 1959년 조건불리지역직불제를 최초로 도입하였다. 산간 지역 농가들이 상대적으로 높은 생산비용과 거래비용을 감당하지 못하면서 영농 방식을 바꾸면서 다른 산업 부문에도 영향을 주었기 때문일 수 있다.
- 1960~1975년 동안에는 농업 생산성을 높이고자 집약화(intensification)를 추진하였다. 이와 더불어 국경보호 조치(border protection)와 가격지지(price support)를 병행하여 생산량을 늘릴 유인을 제공하였다. 환경 문제는 중요한 사안이 아니었다.

<sup>64</sup> 스위스에서는 호당 경지면적이 50ha 미만이어도 ‘가족농’이라고 표현하기도 한다(FOAG 2009). 그러나 축산업이 주를 이루고 목초지 등을 포함하기 때문에 그 성격이 우리나라와 많이 다르다는 점에 유념해야 한다.

- 이 과정에서 환경 문제(마시는 물과 채소에서 질산염 발견, 밀집 사육 때문에 호수의 부영양화 심화 등)가 대두되었고, 가격지지 때문에 정부 재정 부담이 늘어났다. 이에 대응하여 1980년대 중반까지 투입재 사용을 제한하고 생산량 제한(production quota)을 도입하였다.
- 1980년대 중반 식품안전성 문제가 불거졌으나 과잉생산 기조가 이어졌다.<sup>65</sup> 환경 질 악화도 더욱 심해졌다. 더욱이 1986년 시작된 UR 농업협상 때문에 기존의 국경보호 및 가격지지 정책을 계속 사용하기 어렵다는 문제가 생겼다.<sup>66</sup> 이러한 대내외 여건을 고려할 때 특단의 조치가 필요했다.

### 2.1.2. 정책 대응: 1992년 농업 개혁과 1996년 국민투표

- 스위스는 1992년 연방 농업보고서(Federal Agricultural Report)에서 시장지향적인 농정 개혁 방향을 제시하고, 1993년부터 환경 및 경관보전직불제를 추진하였다(임정빈 2016).
  - UR 협상 진전에 따른 시장 개방 및 국내보조 감축 대응, 과잉생산과 재정부담 증가 문제 해소, 환경 질 악화 문제 완화, 농가 간 소득불균형 완화가 주요 배경이었다.
  - 기존 정책 중 무역량 제한 체계(system of quantitative trade restriction)를 TRQ로 대체하고, 가격보장과 생산량 조절에 대한 규제를 줄이기 시작했다. 이 결과 생산자지지추정치(PSE)가 소폭 감소했다(OECD 2015a: 73).

<sup>65</sup> 이 시기 변화는 내용이 구체적이지 않아 추가 연구가 필요하다.

<sup>66</sup> 이 시기에도 가격지지가 중요한 정책으로, 생산자지지의 약 90%를 차지했다(OECD 2015a: 73; Pfefferli 2011). 투입재 사용, 품목특정적 면적/두수 지불방식이 주를 이루었다.

- 1992년 개혁은 급작스럽게 이루어진 것이 아니다. 1990년대 초 이전까지 오랜 기간 동안 농업 부문에서는 로비 활동을 활발하게 전개했고, 이 결과 품목 지지에서 직접지불제로 전환하는 과정이 늦춰졌다(OECD 2001: 9-10).
  - 1986년에 설탕 생산에 관한 개혁안이 기각되면서 농업 근대화를 옹호하는 입장과 환경 보전을 지지하는 입장 간의 격차를 처음으로 명시적으로 확인하였다. 이를 계기로 두 입장 간의 극단적인 차이를 좁히려는 노력을 시작하였다(OECD 2001: 9-10).
  - 일반 국민들이 잘 정의된 생태지표 없이는 지속적인 지원을 하기 어려워한다는 입장을 확인했기 때문에, 농업 부문은 완전히 새롭고 고통스러운 변화를 감내해야 했다.
  
- WTO에서 제시한 의무를 이행하면서 무역 정책이 근본적으로 바뀌었기 때문에 가격 하락이 불가피했다. 따라서 이에 따른 손실을 보상해야 하는 필요성이 커졌다(Joerin 2007).
  - 스위스 정부는 기존 가격지지에 사용하던 예산을 전용하여 소득지지에 활용했다. 1992년 개혁은 시장 원리에 따라 농산물 수급이 이루어지도록 시장지향적인 방향으로 정책을 개편하면서 소득을 보장하는 방식으로 정책 기조를 전환하였다(ETH 2013).
  - 이 과정에서 직접지불제가 핵심적인 정책 수단이 되었다.
  
- 1993년 1월 1일부터 기존의 품목특정적 지불제 일부를 폐지하였다(OECD 2015a: 50).<sup>67</sup> 대신, 생산비연계 성격을 지닌 일반직불제(*general direct payments*)와 생태직불제(*ecological direct payments*)를 도입하였다.<sup>68</sup> 특히 생

---

67 기존 제도 중 밀과 감자에 대한 면적 프리미엄(1989년 중단), 수유용 암소(*suckler*) 프리미엄(1998년 중단) 조곡과 사료용 곡물 가격 하락 보상 면적 프리미엄(2000년 중단) 등을 폐지하였다. 그러나 시장 개방에 따른 피해를 보상하고자 치즈 생산용 원유 가격 보전제(1996년 도입), 유지작물 재배 지불(2000년 도입) 등 새로운 품목 특정 지불제를 도입하였다(OECD 2015a: 50).

태직불금 도입은 농업 부문의 다원적 기능과 가치를 처음으로 반영한 획기적 조치였다(임정빈 2016).

- 일반직불제는 도입 당시 세 가지 세부 부문으로 이루어졌고, 현재까지 스위스 전체 직불금 중 가장 큰 비중을 차지한다.
  - 첫째, 보전직불제(complementary direct payments)는 1) 기본 농가지불(base farm payment), 2) 기본 면적지불(경종작물), 3) 기본 면적지불(초지), 4) 보전지불의 네 가지 기준을 혼용하여 다양한 기준을 정립하고, 이에 근거하여 직불금액을 산정한다.
  - 둘째, 통합생산 지불(payments for integrated production)은 생물학적 다양성, 토양 보전, 분뇨 시비, 영농 계획, 품종 선택, 통합 병해충 관리, 가축 사육두수 등 특정한 통합 생산 기준에 따를 때 경종작물 재배면적(ha)당 지불하는 직불금이다. 경지면적 중 최소 5%를 조방적 초지(meadow)<sup>69</sup>나 휴경을 하면서 경관작물을 심어야(floral fallow) 한다. 경지면적이 50ha 이상이면 직불금을 절반만 지급한다. 농가 전체가 통합생산 방식을 활용하면 보전지불을 받을 수 있다. 통합생산 방식은 1999년 생태적 성과 증명(Proof of Ecological Performance: PEP)으로 이어졌다. 마지막으로 조건불리지역 영농직불(payments for farming in difficult conditions)은 기존에 시행하던 산간 지역(가축두수 기준)이나 경사지(경지면적 기준)에서 영농 활동을 하던 농가에게 지급하던 지불제를 승계한 것이다.

68 당시 일반직불제는 경작면적 또는 사육두수를 기반으로 지급되었다. 당해연도가 아닌 기준연도를 토대로 직불금을 지급하였다면 생산중립성을 유지할 수 있다.

69 방목용 초지를 pasture, 조사료 생산용 초지를 meadow로 구분한다.

- 생태직불제는 자연 환경 및 동물복지에 관한 구체적인 조건을 충족하면 가산금 형태로 받을 수 있다. 임의 가입 형태로 농가 스스로 참여 여부를 결정할 수 있다. 연방정부에서 친환경농업도 지원을 한 결과, 친환경농업 농가 수는 1993년 1,200호에서 2002년 6,000호까지 늘어났다(Joerin 2007).
- 1996년 국민투표(referendum)를 실시하였고, 75% 이상의 찬성을 얻어 연방헌법(Federal Constitution) 농업 관련 조항을 제104조에 명문화하였다. 시장 실패 때문에 시장에서 적절한 보상을 받기 어려운 농업의 ‘다원적 기능’과 공공 편익(public utility service)에 대한 대가를 지급해야 한다는 공감대를 형성한 것이다. 대가 지급 수단으로 직접지불제를 채택하였다.
- 스위스 연방헌법 제104조 제1항은 농업의 3가지 중요한 역할과 기여를 정의하고 있으며, 농업이 시장수요에 부응할 수 있는 지속가능한 생산을 통해 이러한 농업의 역할과 기여를 할 수 있도록 보장해야 함을 규정하고 있다.<sup>70</sup> 구체적인 목적은 다음과 같다.
  - 스위스 국민을 위한 식량 공급 보장: 충분한 식량 공급은 평상시(normal times) 충분한 공급뿐만 아니라, 비상시 충분한 수준으로 생산을 증가시킬 수 있어야 된다.
  - 천연자원의 보존과 농촌 경관의 유지: 토양은 농업생산의 가장 중요한 요소 중에 하나이다. 토양을 비옥하게 보호하는 것은 천연자원을 보호하는 매우 중요한 부분이다. 더욱이, 물, 공기, 동물과 식물 역시 천연 자원에 속하며 농업생산 과정에서 반드시 고려되어야 한다. 농촌 경관은 농업 생산과 연계되고, 농업활동은 전형적인 농촌의 경관을 창출한다.
  - 농촌지역의 분산적 정착 유지: 독특한 정치적, 문화적 삶을 가지고 있는 마을 공동체는 반드시 보존되어야 하며, 농업을 통해 발전되어야 한다.

<sup>70</sup> 스위스 헌법 관련 내용은 임정빈(2016)을 참고하여 재구성하였다.



〈표 4-1〉 스위스 연방헌법 제104조

Art. 104 Agriculture

1 The Confederation shall ensure that agriculture makes a major contribution through sustainable production geared to market demands to:

- a. ensuring food supplies for the population;
- b. maintaining the natural resources and preserving the countryside;
- c. maintaining a decentralised settlement pattern in rural areas.

2 Further to a reasonable degree of self-help in the agricultural sector and, when necessary, notwithstanding the basic principle of economic freedom, the Confederation shall support land-based agricultural farms.

3 The Confederation shall devise measures in such a way as to ensure that the agricultural sector is able to fulfil its multifunctional tasks. It shall be given in particular the following powers and tasks:

- a. It shall supplement farmers' incomes through direct payments aimed at ensuring an appropriate remuneration for the services provided, on condition that proof of ecological performance is provided.
- b. It shall promote methods of production that are close to nature, environmentally acceptable and animal-friendly through economic incentives.
- c. It shall issue regulations concerning declaration of origin, quality, production methods and processing methods for foodstuffs.
- d. It shall protect the environment from the harmful effects of the excessive use of fertilisers, chemicals and other auxiliary substances.
- e. It may promote agricultural research, extension and training as well as supporting investment.
- f. It may issue regulations for consolidating agricultural property.

4 For this purpose it shall use specific agricultural funds as well as general federal funding.

자료: FOAG(2009). Swiss agriculture on the move : The New Agriculture Act.

- 스위스 연방헌법 제104조 제2항은 농업부문의 자구적 노력의 합리적 수준에서 필요시 토지를 기반으로 하는 농장을 지원해야 할 것을 규정하고 있다. 즉, 농가의 농약, 비료 사용량 절감, 수자원 및 환경자원 보호 등 생태적 성과증명(proof of ecological performance: PEP) 이행 등의 의무준수를 전제로 농업지원이 된다는 근거조항으로 볼 수 있다.

- 스위스 연방헌법 제104조 제3항은 농업이 발휘하는 다원적 기능의 임무를 수행할 수 있도록 정책수단을 강구해야 함을 규정하고 있다. 이 조항은 농업직불제 시행의 근거로 작동하고 있다.
  - 3항 a는 국가가 직불금 형태로 농가의 소득이 보전되어야 하며, 이러한 국가의 보조는 다원적 편익(multifunctional service) 제공에 대한 보상이며, 생태적 성과 증명을 조건으로 함을 규정하고 있다.
  - 3항 b는 일반적인 직불제와 생태적 직불제를 구분하는 조항으로 경제적인 인센티브 제공을 통해 국가는 환경적으로 수용가능하며, 동물친화적이며, 자연환경과 가까운 생산 형태를 장려할 수 있도록 해야 함을 규정하고 있다.
  
- 개정된 헌법을 토대로 1999년 새로운 농업법(New Agricultural Act)을 제정하여 향후 농정 방향을 제시하였다. 1999년 이후 주요 변화는 다음과 같다.
  - 첫째, 가격과 매출을 보장하던 기존 정책을 폐지하고, 직접지불제를 더욱 강화하였다. 요컨대, 기존의 시장지지 정책에서 직접 소득보전으로 전환하였다(Benni, Finger, and Mann 2012; ETH 2013). 이 과정에서 모든 국가보장 가격제도와 고정 가공 마진 제도를 폐지했다. 이 결과 생산자지지추정치는 크게 감소했다(OECD 2015a: 74).
  - 둘째, 기존의 통합생산을 생태적 성과 증명(PEP)으로 승계하고,<sup>71</sup> 이 기준을 의무적으로 준수하도록 하였다.
  
- 1990년대 이루어진 농업 정책 개혁은 사회적 기대와 요구를 반영하여 시장 수요에 대응하고(시장지향성 강화), 환경친화적인 방식으로 영농활동을 하며, 사회에 공공재를 공급하도록 변화하였다(OECD 2015a: 46).

---

71 유럽연합 등에서 적용하는 의무이행사항(cross compliance)과 유사한 개념으로 볼 수 있다.

- 이 과정에서 총생산자지지추정치 중 시장가격지지 비중이 낮아진 반면, 직불금 비중은 높아졌다. 특히, 1999~2007년(Phase 2, 3) 동안 시장가격 지지 비중이 크게 떨어졌다.
- 시장지지를 축소·철폐하고 소득보전으로 정책 방향을 전환하는 과정에서 농가소득은 감소하였으나,<sup>72</sup> 직접지불제를 도입하여 변동성(리스크)을 감소시켰다(Benni, Finger, and Mann 2012).<sup>73</sup>

## 2.2. 2000년대 상황과 개혁

- 1999년 개정된 직접지불제의 근간은 2013년까지 큰 변화 없이 이어졌다. 2014~2017년 농업정책(AP 2014~2017)에서도 큰 변화를 주지 않았고, 기존 직불제를 재배치(re-arranging)하고 세부적으로 조정(fine-tuning)하여 효율성을 높이려고 하고 있다.
  - 예를 들어, 2004~2007년 동안 우유 쿼터를 점진적으로 줄여 2009년에 폐지했다. 2009년에는 농산물 수출보조도 폐지했다.
- 스위스 농업정책의 핵심 키워드는 생산중립성(de-coupling), 목표 중심적(targeting), 맞춤형(tailoring)이다(임정빈 2016: 5). 최근 발표한 2014~2017년 농업정책 개혁(AP 2014~2017)에서는 기존 직불제를 7개로 세분화하는 등 맞춤형에 초점을 맞춘 것 같다(<표 4-2~4-3>).

<sup>72</sup> 농가 순소득이 1990~2007년 동안 연평균 2.4%씩 감소하는 추세를 보였기 때문에, 직불제가 안전망 기능을 했다고 볼 수 있다(ETH 2013).

<sup>73</sup> 영농조건(산지, 저지대 등)에 따라 그 효과가 다르다는 점을 고려해야 한다.

〈표 4-2〉 스위스의 2014~2017년 농업정책 목표

부문	2006~2008년	2014~2017년 목표
노동생산성	연평균 2.1% 증가	연평균 2.1% 증가
농가소득	연평균 0.7% 감소	연평균 0.5% 이내 감소
식량공급력(총생산)	24,200TJ	24,500TJ
식량공급력(순생산)	21,500TJ	22,100TJ
도시지역 농지 규모	연평균 1,900ha 감소	연평균 1,000ha 이내 감소
인산비료 효율성	29%	33%
질소비료 효율성	59%	68%
암모니아 배출량	48,600톤	41,000톤
동물복지 프로그램	72%	80%

주: TJ는 열량 단위임.

자료: ETH(2013).

〈표 4-3〉 스위스의 2014~2017년 직불금 예산 편성 계획

단위: 백만 스위스 프랑

부문	2014	2015	2016	2017	총계
식량안보 직불	1,094	1,094	1,094	1,094	4,376
농지 직불	511	511	511	511	2,044
생물학적 다양성 직불	295	309	323	338	1,264
경관보전 직불	20	40	60	90	210
생산시스템 직불	361	375	389	403	1,526
자원이용 효율화 직불	52	58	73	73	256
이행 직불	482	428	365	306	1,579
총계	2,814	2,814	2,814	2,814	11,256

자료: Weisskopf and Candinas(2013).

## 제 5 장

---

### 시사점

- 직접지불제를 시행해 온 주요 국가인 EU, 일본, 미국, 스위스의 경험을 살펴보았다. 몇 가지 공통점과 차이점을 정리해 보면 다음과 같다.
- 직접지불제를 시행해 온 국가는 직불제 도입 이전 유사한 여건 변화에 직면했었다. 대표적인 예가 WTO 체제로 대표할 수 있는 시장개방 압력 확대 및 시장개방 시작과 기존 농정 때문에 발생한 문제점 심화이다.
  - 시장 개방 시대를 맞이하면서 기존의 국경조치나 시장가격지지 정책을 사용할 수 없게 된 것이 직접지불제를 도입한 주요 배경 중 하나였다. 과거에 집약형 농업과 규모화를 추진한 것은 생산주의(productivism) 기조하에서 당연한 선택이었다.
  - 그 결과 생산과잉, 재정부담 증가, 환경 부하 및 안전성 문제 증가 등을 겪었다는 점도 확인하였다. 우리나라도 이와 비슷한 경로를 밟아 왔고 지금도 겪고 있는 것 같다.
- 외국 사례를 보면 몇 가지 측면에서 결이 다르다는 점도 확인할 수 있다.
  - 미국과 EU는 농산물의 주요 수출국이다. ‘다원적 기능’ 논쟁 과정에서 상반되는 입장을 보였지만, 두 국가·집단의 정책 개편 과정에서 수출국 입장이 반영되었다는 점을 감안해야 한다. 반면, 일본과 스위스는 대표

적인 농산물 수입국이다. 식량안보 또는 자급률 제고를 농정의 주요 목표로 제시하고 있다는 점에서 앞의 두 국가·집단과 다르다.<sup>74</sup>

- 위 국가들이 몇 차례에 걸쳐 직불제를 개편한 이유는 크게 두 가지이다.
  - 첫째, 기존 개편의 결과가 당초 예상했던 결과를 내지 못했거나 기존의 문제를 여전히 해결하지 못하였기 때문이다. 한국에서도 직불제를 부분적으로 개편해 오기는 했으나, 전반적인 틀을 바꾸어 대응하려는 노력은 상대적으로 부족했던 것 같다.
  - 둘째, 여건 변화, 특히 사회적 수요를 적극적으로 반영하고자 했다. EU, 일본, 스위스에서 ‘다원적 기능’을 강조하면서 다양한 시도를 한 것이 대표적인 예이다.
  
- 국가별로 최근에 도입한 정책을 중심으로 향후 지향점을 가늠해 보고자 한다.<sup>75</sup> 미국은 수입보장보험을 중심으로 경영안정·위험관리를 강화하고 있고, EU와 스위스는 생태, 녹색화(Greening), ‘다원적 기능’ 등을 중심으로 직불제를 확대하고 있으며, 일본은 ‘다원적 기능’과 함께 전략작물 자급률 제고에 방점을 두었다. 미국을 제외한 국가의 직불제 개편 방향은 ‘다원적 기능’에 대한 사회적 기대 증가에 대응하면서 기존의 집약적 농업이 초래한 부작용을 경감시키는 방향을 지향하는 것 같다. 미국은 경영안정을 중시하되, 별도의 환경 프로그램을 통해 농업 부문에 야기하는 부정적 효과를 경감시키는 방향을 지향하는 듯하다.

74 EU에서도 공동농업정책의 주요 목표 중 하나로 식량의 안정적 확보를 들고 있기는 하다. 그러나 문맥상 의미가 일본이나 스위스, 한국과는 다르다.

75 1년차 연구에는 해외사례를 살피면서 세부적인 정책을 소개하지 않았다. 국가별 자세한 정책 소개는 임정빈(2014a), 임정빈(2014b), 임정빈(2016), 유찬희(2016), 안병일(2014) 등을 참고하기 바란다.

- 외국의 직불제 정책 변화와 지향점 중 어떠한 부분을 참고할 수 있는지는 2차년도 연구에서 심도 있게 분석할 것이다. 다시 말하지만, 대내외적 여건이나 배경 등의 결이 다르기 때문에 외국의 제도 개편을 일률적으로 받아들이기는 어렵다. 다만, 미국의 수입보장보험, EU의 녹색직불·소농직불·젊은 농업인(Young Farmers) 직불 및 제도 간소화(simplification), 스위스의 PEP 와 모니터링 방식 등은 검토할 만하다.





## 부록 1

# EU와 미국 농업정책의 유사점과 차이점<sup>76</sup>

〈부표 1-1〉 EU와 미국 농업정책 비교

정책 성격	공통점	차이점
가격 지지	- 직접 가격지지 점차 축소 - 품목 불특정지지 점차 증가	- EU: 개입가격(intervention price) 이용, 가격하한(floor price) 기능 - 미국: 마케팅론, 부족분 지불은 가격하한 성격 없음.
소득 지지	- 직접지불의 소득지지 비중 증가 - 총소득 중지지 비중 점차 감소	- EU: 보상지불(compensatory payment)은 부분적으로 생산중립적 → 단일직불에서 중립성 강화 - 미국: 고정직불은 생산중립적, 변동직불(CCP)과 마케팅론은 생산연계
작목 선택	- 생산자에게 작목을 선택할 수 있는 여지 부여	- EU: 작물을 심거나 휴경을 해야 직불금 수령 가능 - 미국: 일부 예외를 제외하면 작목에 관계없이 직불금 수령 가능, 마케팅론과 부족분지불은 특정 작물을 심어야 수령 가능
지원 전반	- 높은 지원 수준 - 예산 확충 노력 - 시장지향성, 생산중립성 강화 - 생산연계형 지원 일부 유지	- EU가 미국보다 높은 수준의 가격지지 활용1) - 1987~2003년 농업지원 규모는 EU가 미국보다 많았음. - EU 지원제도 중 더 많은 부분이 amber 또는 blue box에 해당

주 1) 미국 경지 규모가 EU의 약 두 배에 이르는 반면, EU-27 농가 수는 미국 농가 수의 약 6~7배에 이르며, 유럽연합에서 지원하는 품목 범위가 더 넓은 등의 차이를 고려해야 하므로 단편적인 비교는 어려움(Johnson et al. 2010: 1).

2) 2014년 공동농업정책 및 농업법 변화 내용은 반영하지 않음.

자료: Normile, Effland, and Young(2004: 20); Johnson et al.(2010) 참고 재구성.

76 2004, 2010년을 기준으로 비교하였으므로, 현재 상황과는 다소 다르다.

## 부록 2

## 주요 직불제 시행 국가의 직불제 및 농가경제 현황

## 1. 미국

〈부표 2-1〉 전업농가(principal farm operator) 가구 경제 개황(2010~2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
농가 수(천 호)	2,143.1	2,114.7	2,043.5	2,045.4	2,053.0	2,053.0	2,053.0
농업소득(달러)	-2,020	-2,250	-1,480	-644	-118	-937	-780
농외소득(달러)	49,490	53,424	58,410	62,500	70,000	72,418	75,354
- Earned Income(달러)	31,779	32,500	38,675	40,737	42,257	43,717	45,656
- Unearned Income(달러)	8,750	12,500	17,500	20,742	27,439	28,115	28,868
농기소득(달러)	54,162	57,050	68,680	73,21919	81,637	79,509	83,255
농업소득(달러)	11,788	14,625	25,038	30,639	31,025	19,616	20,106
농외소득(달러)	72,671	72,665	86,486	90,481	103,140	106,391	110,546
- Earned Income(달러)	52,161	51,376	63,783	66,053	71,754	74,233	77,526
- Unearned Income(달러)	20,510	21,289	22,703	24,428	31,386	32,158	33,020
농기소득(달러)	84,459	87,290	111,524	121,120	134,165	126,007	130,652

주 1) 2015, 2016년은 전방치임.

2) 2012~2014년 추정치임. 이 기간 중 분석방법론을 바꾸어 이전 결과와 차이가 발생하였음.

3) 'earned income'은 농외소득, 농외 임금(off-farm wages and salaries) 등을 포함하고, 'unearned income'은 이자, 배당금, 연금 등을 포함함.  
 자료: USDA ARMS. 2010~14 USDA Agricultural Resource Management Survey.

## 2. EU

<부표 2-2>를 해석할 때 몇 가지 주의할 점이 있다. 첫째, 집행위원회에서 계상한 예산(C1)을 기준으로 하였기 때문에, 의회에서 계상한 금액과는 미세하게 차이가 난다. 둘째, 자원 중 EAGF만 고려하였고, EAFRD는 포함하지 않았다<부표 2-3>. EAGF는 ‘첫 번째 기둥(pillar 1)’과, EAFRD는 ‘두 번째 기둥(pillar 2)’과 주로 관련이 있기 때문이다. 셋째, 회원국별 경지면적 자료는 2013년이 최신이어서, 2014년 직불금 수령액을 2013년 면적으로 나누었다. 2013~2014년 면적 변화가 크지 않을 것이므로, 2014년 직불금 배분 자료를 2013년 면적으로 나누어도 큰 문제는 없을 것이다. 넷째, 직불금 중 SPS/SAPS만 포함하였다<부표 2-4>. SPS는 EU-15, SAPS는 신규회원국에 적용된다. SPS/SAPS 외에 다른 직불금까지 포함하면 면적당 직불금은 증가한다. 다섯째, 표에서 제시한 농경지 전체가 직불금 대상은 아니므로 실제로 수령하는 SPS/SAPS는 계산치보다 많다.

〈부표 2-2〉 EU 회원국 농가 총소득과 농가 순수익(2011~2013년)

	농가 수(천 호)			농가 총소득(천 유로)			농가 순수익(천 유로)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
벨기에	30.5	30.5	30.5	111.2	123.8	119.8	52.1	64.0	57.7
불가리아	115.7	115.6	115.7	21.1	23.5	24.4	7.9	8.7	8.9
키프로스	10.2	10.3	10.2	18.9	17.2	19.5	12.7	9.7	11.2
체코	14.8	14.9	14.8	161.4	167.3	178.0	51.2	50.5	54.0
덴마크	28.7	28.8	29.0	186.3	208.9	205.4	31.4	61.8	59.0
독일	192.7	192.5	193.9	108.0	121.9	127.6	38.1	48.0	50.0
그리스	323.7	326.8	329.0	18.3	17.7	16.4	12.2	11.5	10.5
스페인	542.8	608.3	601.2	31.9	31.5	32.0	21.9	21.1	22.1
에스토니아	8.1	8.1	8.1	48.4	53.5	48.4	22.8	25.7	16.7
프랑스	295.9	304.2	304.7	106.9	108.4	95.9	47.2	47.4	31.6
크로아티아	-	-	89.3	-	-	11.4	-	-	4.7
헝가리	101.7	105.3	107.3	41.2	37.4	34.9	21.7	18.8	17.1
아일랜드	103.4	79.0	79.0	34.8	37.8	37.3	24.0	22.5	22.2
이탈리아	785.5	804.7	803.3	36.0	35.7	33.6	22.7	22.5	20.8
리투아니아	53.4	53.4	52.9	22.3	25.7	24.2	15.7	17.1	14.1
룩셈부르크	1.6	1.6	1.6	121.9	122.3	120.5	50.5	40.8	44.9

(계속)

	농가 수(천 호)			농가 총소득(천 유로)			농가 순소득(천 유로)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
라트비아	22.7	22.7	22.7	22.8	27.1	25.6	12.8	13.0	9.9
말타	3.1	3.1	3.1	10.4	12.7	15.5	7.4	8.6	11.1
네덜란드	52.2	52.2	52.2	181.2	203.6	199.5	40.6	66.5	66.8
오스트리아	92.8	93.3	93.0	49.0	48.6	47.6	30.0	27.8	25.4
폴란드	725.6	728.2	720.6	17.0	17.0	16.7	10.9	10.7	9.8
포르투갈	110.0	110.7	109.9	18.5	18.8	19.5	12.5	12.8	13.4
루마니아	1,038.5	1,038.7	1,038.4	8.3	8.3	8.6	5.8	5.8	6.1
핀란드	39.7	39.9	39.4	58.7	58.9	55.5	21.7	21.9	17.9
스웨덴	28.3	27.9	28.1	73.3	80.8	79.5	17.0	16.5	16.3
슬로바키아	3.9	4.2	3.4	275.0	220.2	268.2	15.2	-10.0	-8.7
슬로베니아	39.9	40.7	40.0	14.6	13.6	13.9	7.0	5.4	5.7
영국	92.4	92.2	92.4	122.0	120.5	116.3	61.8	51.7	46.5
총계/평균	4,857.7	4,937.3	5,013.5	37.5	38.5	37.0	19.1	19.6	17.9

자료: FADN(<http://ec.europa.eu/agriculture/rca/>; 2016. 9. 3.).

## 〈부표 2-3〉 공동농업정책 예산(EAGF 기준)

단위: 백만 유로

항목	2012	2013	2014
농업 및 농촌개발 분야 행정비용	8.75	8.91	7.93
농산물 시장조치	3,230.81	2,771.44	2,233.40
직접지원(Direct Aids)	40,510.70	40,931.90	41,447.28
- 생산중립적 직접지원	37,189.00	38,076.00	38,252.00
- 기타 직접지원	3,320.70	2,854.90	2,770.18
- 추가 예산	1.00	1.00	0.60
- 농업부문 보유금	0.00	0.00	424.50
농촌개발	0.00	0.00	0.00
농업예산 집행 감사	-192.70	-84.90	60.20
농업 및 농촌개발 정책 조정 및 전략 수립	45.81	27.31	28.30
소계	43,603.37	43,654.66	43,777.11
기타	274.65	274.22	
EAGF 합계	43,878.02	43,928.88	43,777.11

자료: 유럽연합 집행위원회.

〈부표 2-4〉 EU 및 회원국별 SPS/SAPS 평균 수령액 시산(2013)

국가	벨기에	불가리아	체코	덴마크	독일	에스토니아	아일랜드
SPS/SAPS 비중(%)	82.6	95.8	89.7	94.6	99.1	98.5	98.1
생산중립적 직불 비중(%)	82.6	95.8	95.7	95.5	99.1	98.5	98.1
농업용 면적(UAA)당 SPS/SAPS 금액(유로/ha)	360.0	79.9	191.0	339.0	314.0	84.2	250.1
경종작물 면적당 SPS/SAPS 금액(유로/ha)	588.7	113.3	267.6	370.4	441.6	128.2	1,190.3
곡물 면적당 SPS/SAPS 금액(유로/ha)	1,416.2	184.3	466.6	618.9	802.7	259.1	4,028.8
국가	그리스	스페인	프랑스	이탈리아	사이프러스	리투아니아	리투아니아
SPS/SAPS 비중(%)	88.1	82.7	86.9	89.9	91.5	93.0	93.7
생산중립적 직불 비중(%)	88.1	83.6	88.4	93.8	91.5	95.7	97.0
농업용 면적(UAA)당 SPS/SAPS 금액(유로/ha)	420.0	185.8	248.2	301.3	327.9	59.0	100.8
경종작물 면적당 SPS/SAPS 금액(유로/ha)	1,122.7	383.3	372.8	541.8	447.5	92.0	126.7
곡물 면적당 SPS/SAPS 금액(유로/ha)	2,036.0	675.5	715.4	자료 없음.	1,040.6	1,146.9	189.9

(계속)

국가	룩셈부르크	헝가리	말타	네덜란드	오스트리아	폴란드	포르투갈
SPS/SAPS 비중(%)	100.0	88.6	100.0	95.3	88.7	91.3	61.0
생산중립적 직불 비중(%)	100.0	95.8	100.0	95.6	88.7	98.0	62.6
농업용 면적(UAA)당 SPS/SAPS 금액(유로/ha)	261.6	205.1	393.6	422.8	232.5	155.7	108.2
경종작물 면적당 SPS/SAPS 금액(유로/ha)	547.5	251.3	499.6	752.7	464.8	208.5	358.0
곡물 면적당 SPS/SAPS 금액(유로/ha)	237.3	1,179.1	391.8	자료 없음.	3,715.9	771.6	299.9
국가	루마니아	슬로베니아	슬로바키아	핀란드	스웨덴	영국	EU
SPS/SAPS 비중(%)	96.5	86.4	90.3	91.1	94.1	99.0	90.5
생산중립적 직불 비중(%)	97.1	86.4	96.6	91.1	94.1	99.0	92.1
농업용 면적(UAA)당 SPS/SAPS 금액(유로/ha)	67.0	206.5	151.7	215.5	213.7	190.4	212.2
경종작물 면적당 SPS/SAPS 금액(유로/ha)	106.7	581.0	211.6	218.9	251.2	519.2	355.0
곡물 면적당 SPS/SAPS 금액(유로/ha)	1,306.7	166.1	1,011.1	374.4	418.3	655.8	1,067.5

주: UAA는 Utilized Agricultural Areas를 의미함.  
 자료: 유럽연합 집행위원회; EUROSTAT.



### 3. 스위스

〈부표 2-4〉 스위스 농가 경제 개황

단위: 호, ha, 스위스 프랑, %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전체농가 수	50,516	50,976	50,916	50,099	49,203	49,397	48,375	47,166	46,877	46,011	44,964	43,788
표본농가 수	2,663	3,077	3,135	3,271	3,328	3,376	3,372	3,202	3,060	2,951	2,655	2,395
경지면적	19	19	20	20	20	20	21	21	21	22	22	23
Total Assets	749,781	771,195	777,034	797,522	821,324	825,000	859,543	873,205	897,828	925,973	938,408	983,810
Total Gross Benefit	217,837	231,763	227,283	226,795	242,567	254,343	255,656	250,181	259,834	259,754	272,343	289,097
- 직불금(A)	47,046	47,485	48,745	50,033	52,220	51,522	57,924	59,874	60,864	62,933	64,319	65,018
Material Expenses	137,035	144,409	145,550	146,039	152,903	159,483	164,209	164,060	168,297	171,564	178,178	186,749
Operating Income(B)	80,803	87,354	81,733	80,756	89,664	94,860	91,447	86,121	91,537	88,191	94,165	102,348
Farm Income	55,029	60,472	54,274	52,915	61,143	64,147	60,305	55,182	59,474	55,965	61,386	67,806
Off-Farm Income	21,210	21,557	22,172	22,939	23,417	24,131	26,204	26,308	26,737	26,772	27,127	26,313
Total Income(C)	76,238	82,030	76,446	75,854	84,561	88,278	86,509	81,490	86,211	82,736	88,513	94,119
Family Consumption	62,896	66,440	66,954	68,529	69,934	71,532	71,568	71,421	72,113	71,118	71,724	73,454
(A)/(B)*100	58.2	54.4	59.6	62.0	58.2	54.3	63.3	69.5	66.5	71.4	68.3	63.5
(A)/(C)*100	61.7	57.9	63.8	66.0	61.8	58.4	67.0	73.5	70.6	76.1	72.7	69.1

주 1) Operating Income = Total Gross Benefit - Material Expense.

2) Total Income = Farm Income + Off-Farm Income.

3) 평지, 구릉, 산간 지역을 포함한 스위스 농가 유형 전체의 평균임.

자료: 스위스 연방통계청.



## 참고문헌

- 김윤중. 2013. 농가소득 안정정책. D352. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤·허주녕·전애라. 2014. 『밭농업 및 조건불리지역 직불제 개선방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 박성재·박준기·송주호·채광석·문한필. 2011. 『농업보조금 개편 방안 연구: 쟁점 및 개선과제를 중심으로』. 한국농촌경제연구원.
- 안병일. 2014. “EU CAP 직불제 개혁의 주요 내용.” 『세계농업』 제170호. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희. 2016. 6. 20. 스위스 농정과 직불제. 지역재단 발표자료.
- 일본 농림수산성. 2013. 『中山間地域等直接支拂制度中間年評価の結果』. 일본 농림수산성.
- \_\_\_\_\_. 2016. 『中山間地域等直接支拂制度第4期對策』. 일본 농림수산성.
- 일본 중의원. 2014. 『經營所得安定對策の見直し』.
- 임정빈. 2014a. “2014년 미국 농업법의 배경과 개요.” 『세계농업』 제168호. 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2014b. “2014년 미국 新농업법의 주요 개정 내용과 정책시사점.” 『해외 농업·농정 포커스』.
- \_\_\_\_\_. 2016. “스위스 농업의 혁신과정: 농업직불제를 중심으로.” 2016년 2월 3일 지역재단 발표자료.
- 임정빈·안동환·김규호. 2009. “미국 2008년 농업법의 특징과 농가지원정책의 변화.” 『한국국제농업개발학회지』 21(3): 141-150.
- Baylis, K., Peplow, S., Rausser, G. and Simon, L. 2008. “Agri-environmental Policies in the EU and United States: A Comparison.” *Ecological Economics* 65: 753-764.
- Becker, G. S. and Womack, J. 2002a. The 2002 Farm Bill: Overview and Status. Congressional Research Service. Library of Congress.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Farm “Counter-Cyclical Assistance.” Congressional Research Service. Library of Congress.
- Benni, N. E., Finger, R., and Mann, S. 2012. “Effects of Agricultural Policy Reforms and Farm Characteristics on Income Risk in Swiss Agriculture.” *Agricultural Finance Review* 72(3): 301-324.

- Chite, Ralph M. 2011. "Emergency Funding for Agriculture: A Brief History of Supplemental Appropriations, FY1989-FY2012" *Congressional Research Service Reports*.
- Classen, R. 2012. "The Future of Environmental Compliance Incentives in U.S. Agriculture." Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agriculture Information Bulletin No. 94.
- Cole, B. 2004. Federal Farm Bill, 2002. Health Impact Assessment, Partnership for Prevention, UCLA School of Public Health.
- Commission of the European Communities. 1991. The Development and Future of the CAP. Reflection Paper of the Commission.
- \_\_\_\_\_. 1992. Agriculture in Europe: Development, Constraints, and Perspectives.
- \_\_\_\_\_. 1998. Proposals for Council Regulations (EC) concerning reform of the common agricultural policy, COM(1998) 158, CEC: Brussels.
- Delgado, M. M., Ramos, E, Gallardo, R., and Ramos, F. 2003. "Multifunctionality and Rural Development: A Necessary Convergence." *In Multifunctional Agriculture: A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*. pp. 1-16. Ashgate Publishing.
- ETH. 2013. Swiss Agricultural Policy. Swiss Federal Institute of Technology Zurich.
- European Commission. 1998. The Common Agricultural Policy, Promising Europe's Agriculture and Rural Areas: Continuity and Change. European Commission Directorate General for Agriculture.
- \_\_\_\_\_. 2002. Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Com (2002) 394 Final, 10.7.2002, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 2007. The Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Preparing for the "Health Check" of the CAP Reform.
- \_\_\_\_\_. 2010. Overview of the CAP Health Check and the European Economic Recovery Plan Modification of the RDPs.
- \_\_\_\_\_. 2011a. The Future of CAP Direct Payments. Agricultural Policy Perspective Briefs(January 2011).
- \_\_\_\_\_. 2011b. "Impact Assessment: Common Agricultural Policy towards 2020." *Commission Staff Working Paper*.

- \_\_\_\_\_. 2013. "Overview of CAP Reform 2014-2020." *Agricultural Policy Perspectives Brief N° 5\**/ December 2013.
- EU Commission. 각 연도. *EU Financial Report*.
- European Council. 2009. COUNCIL REGULATION (EC) No 73/2009.
- European Parliament. 2012. New Direct Payments Scheme: Targeting and Redistribution in the Future CAP.
- FOAG. 2009. Swiss Agriculture on the Move: The New Agriculture Act Ten years On. Swiss Federal Office for Agriculture.
- Freshwater, D. 2002. A U.S. Perspective on Multifunctionality. Paper prepared for presentation at the Xth EAAE Congress 'Exploring Diversity in the Euro[ean Agri-food System', Zaragoza, Spain, 28-31 August 2002.
- Garzon, I. 2005. Multifunctionality of Agriculture in the European Union: Is There Substance Behind the Discourse's Smoke? Institute of Governmental Studies.
- Glaser, L. K. 1986. "Provisions of the Food Security Act of 1985." *Agriculture Information Bulletin Number 498*. Washington DC. U.S. Department of Agriculture, Rep.
- Haniotis, T. 2011. "The CAP Reform Process in Perspective: Issues of the Post-2013 Debate." In Sorrentino, A., Henke, R., and Severini, S (eds.), *The Common Agricultural Policy After the Fischler Reform: National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reforms*. Ashgate, Farnham. pp. 19-28.
- Joerin, R. 2007. The Swiss Direct Payment System and the Concept of Cross Compliance. Paper Presented at the University of Bergen, September 7, 2007.
- Johnson, R. 2008. The 2008 Farm Bill: Major Provisions and Legislative Action. Congressional Research Service, Library of Congress.
- Johnson, R., Hanrahan, C. E., and Schmepf, R. 2010. Comparing U.S. and EU Program Support for Farm Commodities and Conservation. CRS R40539.
- Miceli, V. 2005. EU Agricultural Policy: the Concept of Multifunctionality and Value Added Agriculture.
- Monke, J. 2006. Farm Commodity Programs: Direct Payments, Counter-cyclical Payments, and Marketing Loans. Congressional Research Service, Library of Congress.
- Nelson, F. J. and Schertz, L. P. 2012. Provisions of the Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996. Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agriculture Information Bulletin No. AIB-729.

- Normile, M. A., Effland, A. B. W., and Young, C. E. 2004. "U. S. and EU Farm Policy - How Similar?" U.S. - EU Food and Agriculture Comparisons. WRS-04-04. USDA ERS.
- OECD. 2001. Decoupling: a Conceptual Overview. OECD.
- \_\_\_\_\_. 2015a. Review of Agricultural Policies: Switzerland. OECD.
- \_\_\_\_\_. 2015b. Public Goods and Externalities: Agri-Environmental Policy Measures in Selected OECD Countries. OECD.
- Outlaw, J. L., Richardson, J. W., Rosson, C. P., Klinefelter, D. A., Anderson, D. P., and Knutson, R.D. 2008. Policy Tools for US Agriculture, 4th ed. Agricultural and Food Policy Center, Department of Agricultural Economics, Texas A&M University, College Station.
- Pfefferli, S. 2011. Swiss Agricultural Policy: Direct Payments, WTO, Free Trade with EU. Federal Department of Economic Affairs, Swiss Confederation.
- Pollack, S. L. and Lynch, L. 1991. Provisions of the Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990. Agriculture and Trade Analysis Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agriculture Information Bulletin No. 624.
- Shields, D. A. and Chite, R. M. 2010. "Agricultural Disaster Assistance." *Congressional Research Service Reports*. Paper 66.
- Spitze, R. G, F. 1987. "The Evolution and Implications of the U.S. Food Security Act of 1985." *Agricultural Economics* 1: 175-190.
- Sumner, D. A. 2003. "Implications of the US Farm Bill of 2002 for Agricultural Trade and Trade Negotiations." *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 46(3): 99-122.
- Swinbank, A. 2001. Multifunctionality: A European Euphemism for Protection? A Paper Presented at FWAG Conference, Stoneleigh, November 29.
- Tangermann, S. 2011. Direct Payments in the CAP Post 2013. IP/B/AGRI/IC/ 2011\_003, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, Brussels.
- Thoyer, S. 2016. From Price Support to Direct Income Support: The EU Experience. Paper presented at ENPARD-IAMM Seminar, Tel Aviv, 18-19 May 2016.
- USDA. 2001. Food and Agricultural Policy: Taking Stock for the New Century. U.S. Department of Agriculture, Washington D.C.
- USDA ARMS. 2010-14 USDA Agricultural Resource Management Survey.

- Weisskopf, P and Candinas, A. 2013. Swiss Agricultural Policy: SALCA Life-cycle Assessment Agri-environmental Indicators. Federal Department of Economic Affairs, Swiss Confederation.
- Young, C. E. and Westcott, P. C. 1996. "The 1996 U.S. Farm Act Increases Market Orientation." U.S. Department of Agriculture, Washington D.C.
- 加古敏之. 2006. 『日本における食糧管理制度の展開と米流通』. 第11回世界のコメ・国際學術調査研究報告會・シンポジウム. pp.158-159.

#### ■ 웹사이트

- 스위스 연방통계청. <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home.html>>.
- European Parliament at Your Service. <[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.6.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.6.html)>.
- FADN. <<http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>>.

