

정책연구보고 P49 / 2002. 1

# 미국과 일본의 농업소득안정정책

김 태 곤 부연구위원

## 머 리 말

WTO 체제가 출범한 이후 세계적인 농산물 가격하락과 이에 의한 농가소득 감소 내지는 불안정이 현저해지고 있다. 이것은 미국의 생산조정 폐지와 EU의 생산조정 완화 등에 의하여 생산이 증가한 반면, 세계 경제의 침체와 아시아 경제위기에 의하여 수요가 둔화되었기 때문이다. 그리고 구제역과 광우병 등 가축전염병에 의한 사료곡물에 대한 수요가 변화한 것도 큰 요인이다.

세계 곡물가격은 1998년 이후 급격히 하락함에 따라 미국을 비롯한 주요 수출국에서 소득감소 문제가 나타나기 시작하였다. 그래서 미국은 농가에 대한 일정한 소득확보를 위하여 긴급대책을 매년 실시하고 있다. 그리고, 2002년 농업법을 제정하는 과정에서 새로운 소득정책의 도입을 검토하고 있다.

일본은 UR 대책과 농정개혁을 추진하는 과정에서 쌀을 비롯한 가격하락에 대응하여 품목별 경영안정대책을 확충하고 있다. 쌀 가격대책으로 도작경영안정대책을 도입하고 있다. 또, 쌀 생산조정과 연계하여 그 대체품목으로 맥류, 대두, 사료작물 등의 본격적인 생산을 도모하면서 이들 품목의 가격안정을 강구하기 위한 지원시스템으로서 품목별 경영안정대책을 강화하고 있다.

이 연구에서는 최근 미국의 가격정책을 포함한 소득안정정책의 동향과 일본의 품목별 경영안정대책, 도작경영안정대책, 그리고 양국에서 최근 도입을 검토하고 있는 새로운 소득안정정책 등에 대하여 정리하고, 이를 통하여 몇 가지 시사점을 제시하였다. 유익하게 활용되기를 기대한다.

2002. 1

한국농촌경제연구원장 강 정 일

## 목 차

제1장 서론 .....	1
제2장 미국의 농업소득안정정책 .....	4
1. 현행 가격·소득안정정책 .....	4
2. 농업소득 감소와 긴급대책 실시 .....	10
3. 2002년 농업법 제정과 새로운 소득정책 구상 .....	12
4. 반순환소득지불제도 도입검토 .....	13
5. 요약 .....	22
제3장 일본의 농업소득안정정책 .....	25
1. 현행 품목별 경영안정대책 .....	25
2. 도작경영안정대책의 도입과 개선 .....	27
3. 도작경영안정대책에 대한 평가와 의향 .....	36
4. 경영단위 소득안정정책 도입검토 .....	46
5. 요약 .....	52
제4장 요약 및 함의 .....	54
참고문헌 .....	59

## 표 목 차

표 2- 1	연도별 생산자율직접지불액 .....	9
표 2- 2	긴급대책 지불규모, 1998~01년산 .....	10
표 2- 3	마케팅론의 가격지지 효과, 1999년 .....	18
표 2- 4	미국의 2002년 농업법(하원안) .....	18
표 2- 5	융자단가, 직접지불단가, 목표가격 비교 .....	20
표 2- 6	쌀의 반순환소득지불액(하원안), 2002년산 .....	20
표 2- 7	미국의 가격·소득안정제도 개요 .....	21
표 2- 8	미국의 가격·소득지불액 .....	23
표 2- 9	미국의 주요 작물별 소득구성, 1999곡물년도 .....	23
표 2-10	미국의 농가유형과 생산액 점유율 .....	24
표 3- 1	품목별 경영안정대책 개요 .....	28
표 3- 2	품목별 경영안정대책 유형 .....	29
표 3- 3	일본의 쌀가격 추이(자주유통미 평균) .....	29
표 3- 4	일본의 농가소득 동향, 2000년 .....	29
표 3- 5	도작경영안정대책 보전단가, 1998년산 .....	31
표 3- 6	도작경영안정대책 가입현황, 2001년 .....	32
표 3- 7	도작경영안정대책 보전금 추이 .....	34
표 3- 8	도작경영안정대책기금 수지상황 .....	34
표 3- 9	쌀농가 소득구성과 보전금(쌀소득 1위 농가), 2000년 .....	35
표 3-10	농가유형별 보전금 지급액, 2000년산 .....	36
표 3-11	도작경영안정대책에 대한 평가 .....	37
표 3-12	향후 도작경영안정대책 가입의향(지역별) .....	38
표 3-13	향후 도작경영안정대책 가입의향(식부규모별) .....	39
표 3-14	농업수입보험제도에 관한 의향(지역별) .....	42

표 3-15	농업수입보험제도에 관한 의향(식부규모별) .....	42
표 3-16	도작부문 경영규모 의향(지역별) .....	43
표 3-17	도작부문 경영규모 의향(식부규모별) .....	43
표 3-18	도작이외부문 경영규모 의향(지역별) .....	44
표 3-19	도작이외부문 경영규모 의향(식부규모별) .....	45
표 3-20	일본의 농업구조 전망, 2010년 .....	47
표 3-21	일본의 농가호수 및 구성(판매농가) .....	48
표 3-22	적립방식과 보험방식의 비교 .....	49
표 3-23	경영단위 소득안정정책 검토방향 .....	51
표 4- 1	소득정책 유형 .....	57

## 그림 목 차

그림 2-1	세계 곡물가격 동향 .....	9
그림 2-2	미국의 현행 가격지지제도 .....	12
그림 2-3	반순환소득지불제도 개념도 .....	14
그림 3-1	도작경영안정대책 개념도 .....	33
그림 3-2	경영단위 소득안정정책 개념도(논농업의 경우) .....	50

## 제 1 장

# 서 론

WTO 체제에서 세계적으로 나타나는 현상 중의 하나가 농산물 가격하락과 이에 의한 소득 감소 내지는 변동이 점점 현저해지고 있다는 점이다. 이것은 세계 농산물시장에 있어서 공급관리기능이 약화되고, 또 농산물 수요가 정체하고 있기 때문이다.

그 동안 주요 곡물에 대해서는 선진국의 생산조정으로 공급이 비교적 안정적으로 유지되었다. 그러나 미국이 생산조정을 폐지하고 EU가 생산조정을 완화함에 따라 공급관리기능이 약화된 것이다. 여기에 자연재해가 빈발하여 생산변동이 심해지고 있다. 이에 대하여 세계 경제의 침체와 아시아 경제위기 등에 의하여 세계 전체의 곡물 수요가 둔화하고 구제역과 광우병 등 가축전염병에 의한 사료곡물에 대한 수요변화가 일어나고 있다.

세계 전체의 전반적인 공급과잉과 생산변동의 영향으로 1998년 이후 세계 곡물가격이 하락하고, 이에 의한 소득감소가 두드러지고 있는 문제가 미국을 비롯한 주요 수출국에서 나타나기 시작하였다.

미국은 1996년 농업법에서 1933년이후 계속 실시해오던 생산조정제도와 이와 연계한 부족불제도를 폐지하는 대신, 생산자율직불제를 도입하여 농가소득을 직접적으로 보전하는 정책으로 전환하였다. 동시에 가격변동이나 수량변동에 대응한 수입보험제도를 확충하여 소득안정을 적극적으로 도모하고 있다.

특히, 1998년 이후부터는 생산자율직접지불에 추가하는 형태로 긴급대책을 매년 실시하고 있다. 그리고, 2002년 9월이 기한인 1996년 농업법을 대체하는 차기 농업법 제정과정에서 종전의 부족불제도와 유사한 ‘새로운 소득정책’의 도입을 검토하고 있다.

한편, WTO 체제에서 일본은 강력한 농업구조와 농업경영의 실현, 쌀 관리시스템 개혁, 쌀 이외의 품목별 산지대책 강화, 중산간지역 활성화 등 소위 UR 대책을 본격적으로 추진하는 동시에 식량관리제도의 개혁을 착수하고 있다.

먼저, UR 대책은 6조 100억엔의 예산을 확보, 시장개방에 의한 손실이 큰 중산간지역을 중심으로 소득원 개발에 주력한 것이 특징이다. 실시기간은 당초 1995년부터 2000년까지 6년간이었으나 공공사업은 2년간 연장하여 2002년까지 실시하고 있다.

이러한 UR 대책과 농정개혁을 추진하는 과정에서 쌀을 비롯한 농산물 가격하락으로 농가소득이 감소하는 문제가 발생하자 품목별 경영안정대책을 확충하고 있다. 먼저, 쌀 가격대책으로는 도작경영안정대책을 도입하였다. 또, 쌀의 생산조정과 연계하여 그 대체품목인 맥류, 대두, 사료작물 등의 본격적인 생산을 도모하면서 이들 품목의 가격안정을 강구하기 위한 지원시스템으로서 맥작경영안정자금제도, 대두작경영안정제도 등을 비롯한 품목별 경영안정대책을 강화하고 있다.

새로운 농업기본법인 식료·농업·농촌기본법에서는 농정의 이념으로 식료의 안정적인 확보, 다원적 기능의 충분한 발휘, 농업의 지속적인 발전, 그리고 농촌 진흥 등 4가지를 제시하고 있다. 경영안정대책의 농정상의 위치는 ‘농업의 지속적인 발전’을 실현하기 위한 수단으로 위치하고 있다.

이 연구에서는 최근 미국의 가격정책과 소득안정정책의 동향, 일본의 품목별 경영안정대책과 도작경영안정대책, 그리고 최근 양국에서 구상하고 있는 새로운 소득안정정책 등에 대하여 동향과 특징을 정리하고, 이를 통하여 시사점을 몇가지 제시한다.

## 제 2 장

# 미국의 농업소득안정정책

### 1. 현행 가격·소득안정정책

#### 1.1. 가격지지용자제도

가격지지용자제도는 미국 최초의 가격지지제도로서 미국 농정의 근간이 되어왔다. 이 제도는 1933년 농업조정법에 의하여 도입되었으며, 정책효과를 높이기 위하여 생산조정과 연계하여, 용자단가(loan rate)에 의하여 최저가격을 지지하는 효과가 있다.

농가는 농산물을 담보로 하여 상품신용공사(CCC)로부터 용자단가(loan rate) 수준으로 최대 9개월간의 단기용자를 받을 수 있다. 용자를 받은 농가는 농산물 생산하여 시장가격이 용자단가보다 높으면 시장에 판매하여 용자를 상환할 수 있다. 만약 시장가

격이 용자단가 보다 낮으면 농산물은 그대로 담보로 처리되어 상환한 것으로 간주된다.

용자단가의 수준은 1950년대까지는 농가의 소득을 보장하는 수준으로 결정되었다. 그러나 소득보장수준으로 시장가격을 유도하면 수출이 부진한 문제가 발생하였다. 그래서 농가의 소득보장과 곡물의 시장가격 수준을 분리해야 할 필요가 있었다. 1960년대부터 용자단가에 소득보장기능을 가지게 하는 것을 포기하고, 수출이 가능한 국제가격수준으로 용자단가를 인하하는 한편, 농가의 소득은 직접지불로 보전하는 정책의 조합을 시도하였다.

이것이 목표가격과 시장가격(시장가격이 용자단가를 하회하면 용자단가)과의 차액을 지불하는 부족불제도(deficiency payment)인 것이다. 1973년 농업법에 근거하여 도입하였으며, 소득보장을 목적으로 한 ‘목표가격’을 제도화 한 것이 특징이다. 시장가격이 용자단가를 상회할 때는 농가는 농산물을 시장에 팔고, 시장가격과 목표가격과의 차액을 부족불로서 수취한다. 또, 시장가격이 용자단가를 하회할 때는 농가는 농산물을 용자단가로 담보 설정하고, 용자단가와 목표가격과의 차액을 부족불로서 수취한다. 이렇게 해서 제도적으로는 시장가격이 어떻게 변동하든 농가는 목표가격을 확보할 수 있게 된다.

농가가 획득한 목표가격 수준은 같아도 용자단가 수준을 변경하면, 목표가격을 구성하는 재정부담 부분과 소비자부담 부분이 변화한다. 낮은 용자단가는 낮은 시장가격을 유도하여 소비자부담은 경감되지만, 반면에 재정부담은 증가한다. 곡물이 과잉인 시기에는 수출 가능한 수준으로 시장가격을 유도할 수 있도록 용자단가 수준을 인하하는 경향이 있었다.

최근의 용자단가는 품목별로 과거 5년 중에서 최고년도와 최저년도를 제외한 3년간 평균가격의 85% 수준에서 결정된다. 이와 같은 부족불제도는 소득보상과 동시에, 수출보조의 역할을 수행해 왔다고 할 수 있다.

## 1.2. 마케팅론제도

마케팅론제도(marketing loan)는 용자단가와 시장가격 또는 국제가격과의 차액에 대하여 상환을 면제하는 제도로서 1985년 농업법에 의해 도입되었다. 이 제도는 용자단가보다 낮은 상환단가(repayment rate) 수준에서 농산물 재고를 처리하는 경우 농가에게 용자단가 수준을 보장함으로써 국제가격 수준에서 농가의 재고 처분을 촉진하여 공공재고를 감소하는 효과를 기대할 수 있다. 이러한 의미에서 보면 용자단가와 상환단가의 차액은 수출보조금적 성격을 가지는 것이다.

생산조정을 실시하지 않는 상태에서는 가격이 하락하면 상품 신용공사(CCC)에 재고가 누적되어 막대한 재정부담이 불가피해진다. 이러한 문제를 회피하기 위하여 상환단가를 용자단가보다 낮게 설정하고, 상환단가 수준에서 국제시장에서 덤핑수출을 가능하도록 한 것이다. 이것은 과잉재고 문제가 가장 심각했던 쌀, 면화를 대상으로 1985년 제도화하여, 90년 농업법에서는 대두 등 유지작물에도 적용범위가 확대되었다. 또, 소맥과 사료곡물에 대해서도 농업부 장관의 재량으로 재고감축 필요에 따라 상환단가 변경이라는 형태로 같은 내용의 조치를 강구하고 있다.

이처럼 미국은 가격지지에 의한 국내가격의 최저수준을 지지하면서, 용자단가보다 낮은 국제가격 수준의 상환단가를 설정하

여 과잉생산을 일종의 덤핑수출로 해결하고 있는 시스템을 가지고 있다.

가격이 불안정한 경우에는 생산자는 수확물을 그대로 매각하면 큰 손실을 입지만 용자단가(loan rate)로 용자를 받음으로써 일정한 수입을 확보할 수 있다. 최근 시장가격은 가격지지수준에 있는 용자단가를 대폭 하회하여 추이하고 있다.

예를 들면, 옥수수의 경우 2000년 8월 15일 현재 부셸당 전국 평균적으로 시장가격은 144센트인데 대해 전국 용자단가는 189센트이다. 생산자는 수확한 옥수수를 담보로 하여 상품신용공사(CCC)에서 부셸당 189센트의 용자(상환기간은 최대 9개월)를 받고, 그 상환시에 시장가격이 용자단가를 하회하는 경우 그 시점에서 시장가격인 군(county) 공시가격으로 상환할 수 있다. 즉, 생산자는 189센트로 용자를 받아서 시장에서 144센트로 매각하여 상환을 완료할 수 있으며, 용자단가와 상환단가의 차액 45센트에 대해서는 상환이 면제되는 것이다.

### 1.3. 용자부족불제도

마케팅론과 동일한 정책 의도를 가진 제도로써 1985년 농업법에서 도입된 용자부족불제도(loan deficiency payment)가 있다. 이것은 가격지지용자를 받을 자격을 가진 생산자가 용자를 받지 않는 경우 용자단가와 상환단가(마케팅론의 상환면제 상당분)의 차액을 직접 지불하는 것으로서 농가의 재고처분을 촉진하는 효과가 있다. 용자를 받지 않는 생산자에게 지불되는 것이 특징이며, 곡물의 국제가격이 대폭 하락한 1998년 이후 이 제도를 활용하는 농가가 급증하고 있다.

특히, 1998년도는 전년도 이상으로 가격이 불안정하였기 때문에 지불단가, 적용수량 모두 증가하여, 소맥, 대두, 옥수수 등 3품목의 지불총액은 49억 936만 달러에 달하고 있다. 이 제도의 적용을 받는 품목의 생산량에 차지하는 비율은 소맥이 83%, 대두가 88%, 옥수수가 77%에 달하고 있다.

#### 1.4. 생산자유희불제도

생산자유희불제(production flexibility contract payment)는 1996년 농업법에 의하여 생산조정과 연계한 부족불제도를 폐지하는 대신에 고정된 금액을 매년 지불하는 직접지불제도로써 도입되었다. 1996~02년 7년간 총액 356억 달러가 지불되었다.

이 제도는 ①생산자유희계약을 1996년부터 7년간 농업부(USDA) 장관과 생산자간에 체결하고, ②수급자격자는 과거 5년간 생산조정과 연계한 가격지지 또는 부족불제도(소맥, 옥수수, 대맥, 수수, 귀리, 쌀, 면화)에 한 번이라도 참가한 적이 있는 자이며, ③적용대상은 계약면적(1995년 기준면적)의 85%에 대하여 실시하며, 단가(부셸당 금액)는 매년 지불액을 계약생산량(계약면적×계획수량)으로 나누어 산정한다. ④수급조건은 ‘계약면적을 농지로 이용할 것’과 ‘보전준수 의무를 지킬 것’ 등 2가지이다.<sup>1)</sup>

한편, 1998년 이후 곡물가격이 하락하여 직접지불 만으로는 소득손실을 완전히 보전하지 못하는 사정이 발생하자 생산자유희불에 추가하여 임시적인 긴급대책을 매년 강구하고 있다.

---

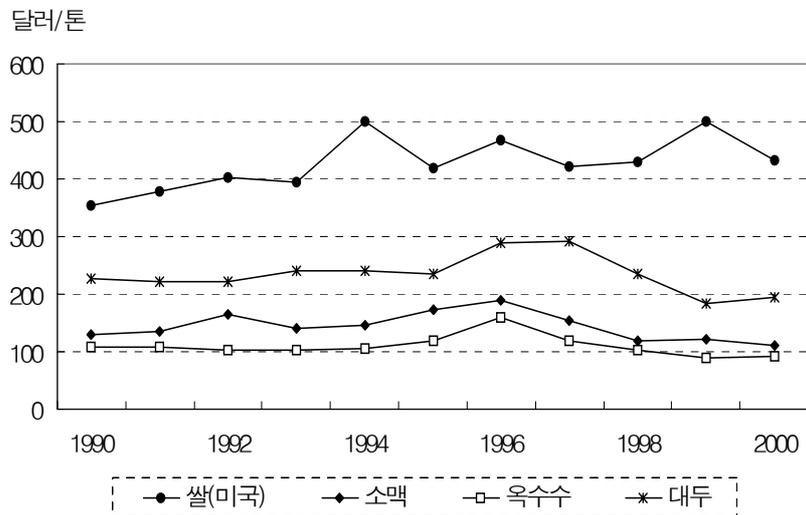
1) 보전준수(conservation compliance)란 침식받기 쉬운 토지가 농장 내에 있는 경우는 농업부 토양보전국이 인정하는 토양보전방법을 사용하는 농법을 이행하는 것을 말한다.

표 2-1 연도별 생산자유효직접지불액

	직접지불액(억달러)
1996	56
1997	54
1998	58
1999	56
2000	51
2001	41
2002	40
합 계	356

자료 : 미국 농업부(USDA)

그림 2-1 세계 곡물가격 동향



## 2. 농업소득 감소와 긴급대책 실시

1998년 이후 세계 곡물가격이 하락함에 따라 고정적인 생산자 율직불제 만으로는 소득보전이 불가능하게 되었다. 그래서 임시 대책으로서 직접지불에 추가한 시장손실지불(market loss payment) 등을 매년 강구하고 있다.

농산물 가격하락이 계속되는 상황에서 시장손실지불은 1998년부터 4년간 185억 달러나 지불되고 있다. 시장손실지불은 일정한 기준이 없이 재정상황에 따라 의회의 판단으로 금액이 결정된다.

시장손실지불에 대하여 농업부(USDA)는 2001년 6월 ‘감축대상 정책(amber box)’으로 WTO에 통보하였다. 이것은 ‘현재’의 하락하는 가격에 연계하고 있기 때문에 명백히 감축대상에 해당된다. 실제 처리방법은 일단 감축대상정책으로 인정한 후 최소허용보조(de-minimis)에 해당되기 때문에 허용대상으로 분류되고 있는 것이다.

표 2-2 긴급대책 지불규모, 1998~01년산

단위 : 억달러

	1998년산	1999년산	2000년산	2001년산	계
시장손실지불	29	55	55	46	185
기타	31	32	16	9	88
총 액	60	87	71	55	273

주 : 기타는 대두·축산·과수농가 지원, 재해보상(보험료보조) 등의 합계

이와 같은 점에서 볼 때 미국은 WTO 협상 등에 있어서는 보호 감축과 시장개방을 주장하는 동시에 다른 나라에도 이를 강요하면서도 국내 여건변화 등 필요에 따라서는 농업보호를 강화하는 양면성을 가지고 있다.<sup>2</sup>

2) 미국 농업부(USDA)는 시장손실지불을 “무역왜곡적인 정책이어서 감축대상정책(amber box)으로 통보할 필요가 있다”고 발언한 적이 있다. 그러나 의회는 허용대상정책(green box)으로 통보해야 한다는 의견이 제시하는 등 논란이 있었다. 이를 소개한다.

(1) 허용보조정책으로 주장하는 근거

①생산자율지불은 종전의 부족불제도 대상농가에 대하여 과거 경작면적과 단수를 기준으로 사전에 결정된 금액을 1996~2002년까지 고정적으로 지불하는 것이다. 그래서 현재의 생산품목과 가격에 관계없는 지불로서 WTO에 허용보조로 통보되어 있다. 시장손실지불은 생산자율지불의 수급대상자에 대하여 일정비율(50~100%)로 추가한 것이다. 그래서 허용보조라는 주장이다.

②시장손실지불은 과거의 부족불제도와 같이 가격에 연동하고 있는 것은 아니다.

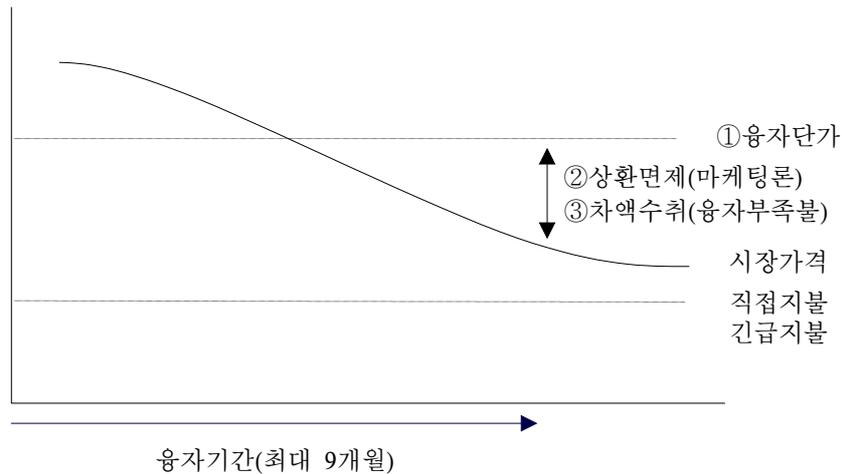
③시장손실지불은 “현재의 가격하락에 의한 시장손실의 보상”이 아니라 “기대되고 있었던 소득에 대한 손실을 보상하는 것이다.” 즉 1996년 농업법의 전제로서 생산자에게 약속한 해외시장 확대, 세계개척, 규제완화 등이 클린턴 정권의 탓으로 실현되지 않았던 것이 문제의 원인이다. 따라서 시장손실지불은 1996년 농업법에서 기대한 농업인의 손실을 보상하는 것이며, 현재의 가격하락에 대한 대응이 아니라는 것이다.

(2) 최소허용보조(de-minimis)로 주장하는 근거

시장손실지불은 “특정작물에 대한 지불이 아닌 것”으로 간주하고, 전체 농산물 생산액(약 2000억 달러)에 대한 비율의 5% 미만이기 때문에 최소허용보조의 적용을 받을 수 있다는 주장이다.

이와 같은 논란 끝에 미국은 결국 최소허용보조로 결정, 2001년 6월 WTO 사무국에 통보하였다. 단지, 최소허용보조로 분류하는 경우 시장손실지불을 감축대상보조로 인정할 후 5% 규정을 활용하는 것이기 때문에 향후 WTO 농업협상에서 “미국은 무역왜곡성이 있는 가격지지를 강화하고 있다”는 비판이 예상된다.

그림 2-2 미국의 현행 가격지지제도



### 3. 2002년 농업법 제정과 새로운 소득정책 구상

1996년 농업법의 기한은 2002년 9월이다. 그러나 미국 의회는 차기 농업법의 조기제정을 서두르고 있다. 하원 농업위원회는 2001년 7월 27일 차기 농업법 하원안을 가결하였다. 이 법안이 10월 5일 하원 본회의에서 가결되어 일단 ‘하원안’이 확정되었다. 하원이 이와 같이 2002년산 작물부터 새로운 농업법 하에 두는 것을 목표로 농업법 제정을 서두른 배경에는 2001년 5월에 재정 결의된 10년간 790억 달러의 추가지출을 정책으로 뒷받침하고자 하는 의도가 있다.

하원안의 핵심은 다음 두가지 이다. 첫째, 1998년 이후 긴급대

책으로 강구하고 있던 시장손실지불(market loss payment)을 제도화하였다는 점이다. 둘째, 농가에게 일정 수준의 소득보장을 위해 ‘목표가격’을 기준으로 한 새로운 소득정책을 구상하고 있는 점이다. 새로운 소득정책이란 현행 직접지불제도가 일정금액의 소득을 지지하는 효과가 있지만 가격변동에 대한 리스크 관리라는 면에서 대응력이 약한 한계가 있기 때문에 가격하락과 소득보전 수준을 반동시켜 농가에게 일정 수준의 소득을 보장하는 ‘반순환 소득지불제도’를 검토하고 있다.

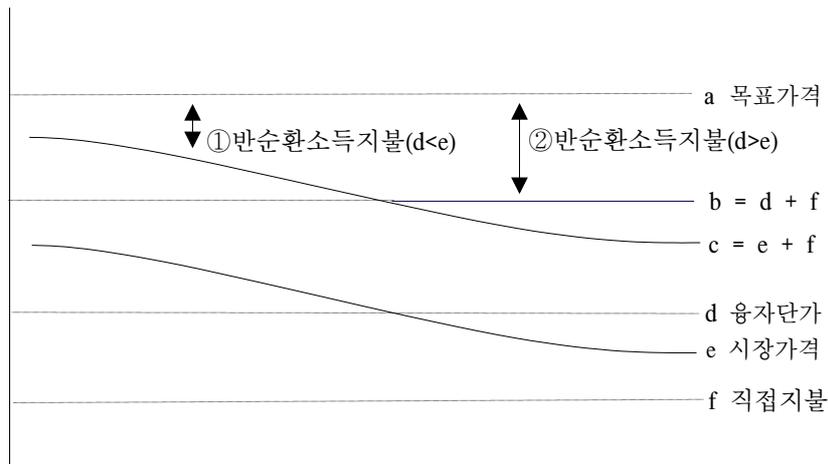
## 4. 반순환소득지불제도 도입검토

### 4.1. 반순환소득지불제도의 개요

하원안에서 제시하고 있는 반순환소득지불제도(counter-cyclical payment)는 품목별로 ‘시장가격(또는 용자단가)+직접지불’이 목표가격을 하회하는 경우 그 차액을 지불하는 제도이다. 이것은 목표가격을 보장하는 부족불제도와 유사한 내용이며, 또 직접지불은 가격변동 등 위험변동에 대한 대응력이 약하나 이것은 위험관리를 고려한 제도라는 점이 특징이다.

지급액은 시장가격이 용자단가보다 높은 경우는 목표가격과 ‘직접지불+시장가격’과의 차액, 그리고 시장가격이 용자단가보다 낮은 경우는 목표가격과 ‘직접지불+용자단가’와의 차액이 지불된다. 단지, 지불상한은 연간 7만 5,000달러이다. 하원안은 차기 농업법 실시기간을 2002-11년까지 10년간으로 하고 있다.

그림 2-3 반순환소득지불제도 개념도



※ 지급액

- ① 시장가격 > 용자단가인 경우, 목표가격 - (직접지불+시장가격)
- ② 시장가격 < 용자단가인 경우, 목표가격 - (직접지불+용자단가)

## 4.2. 반순환소득지불제도의 전망

반순환소득지불제도는 목표가격을 설정하여 일정한 소득을 보장하는 소득안정을 도모하고 있는 점이 특징이다. 상원 농업위원회는 2001년 11월 15일 농업환경정책을 중시하는 하킨안을 가결해 두고 있는 상황이다. 이 안에서는 용자단가 등은 상향 조정되었지만 하원안의 골격은 그대로 유지하고 있다.

향후 상원 본회의에서 상원안이 확정되면, 상하 양원 협의회를 통하여 단일안이 확정된다. 하킨 상원 농업위원장이 환경을 중시하고 있다는 점을 감안하면, 앞으로 반순환소득지불의 상한(7만 5,000달러) 등을 다소 인하하여 총액을 감축하는 대신에 농업환경

정책 지출을 증가하는 방향으로 조정이 예상된다.

그러나, 기본적으로 반순환소득지불은 부족불제도를 부활하는 결과이며, 더구나 이 제도는 개별품목의 가격·생산량에 연계되어 있기 때문에 WTO 협정상 감축대상정책(amber box)에 해당된다. 종전의 부족불제도는 생산조정과 연계하였기 때문에 생산계획하의 직접지불제(blue box)로 분류되었으나, 반순환소득지불은 생산조정과 무관하면서, 그리고 현재의 가격에 연계되어 있기 때문에 명백히 감축대상정책에 해당된다.

이러한 점에서 볼 때 미국은 필요에 따라 농업보호를 강화하는 일면을 엿볼 수 있다. 그러나 이것은 다른 한편 그동안 WTO 농업협상에서 시장개방 확대나 농업보호 감축을 주장해 온 미국의 입장을 제약하는 요인으로도 작용할 것이다.

### 4.3. 가격지지의 효과

실제로 가격지지의 효과를 살펴보자. 미국의 주요 농산물에 대한 용자제도는 시장가격이 용자 단가(loan rate)보다 높은 경우에 생산자들에게 단기유동성 자금의 원천이었으며, 시장가격이 용자 단가(loan rate)와 비슷한 수준이거나 낮을 때는 해당 농산물의 담보설정과 정부양도를 통해 가격지지역할을 해 왔다. 용자제도의 가격지지 역할은 일반적으로 미국의 국내시장가격이 낮았던 1970년대 이전, 1980년대 초반과 중반에 옥수수, 밀, 대두, 면화 등의 품목에 크게 작용해 왔다. 이 기간에 생산자들의 용자신청과 소유권 포기 담보물량이 많았으며, 이에 따라 많은 담보물량이 정부로 양도되어 공공비축이 확대되었다.

예를 들면, 1985년도 대두 생산량의 25% 가량이 용자담보물량

으로 설정되었으며, 그 중 60%가 생산자의 소유권 포기로 정부에 양도되었다. 용자제도에 의한 생산자의 소유권 포기는 자동적으로 정부채고 증가를 가져왔으며 이를 통해 가격지지 효과를 발휘해 왔다.

미국 농업부가 2000년에 예측한 자료에 의하면 향후 수년 동안 주요 농산물가격은 용자단가 이하이거나 비슷한 수준에서 유지될 것으로 전망하고 있다. 그러나 마케팅론의 도입에 의해 종전의 농산물담보 용자제도의 가격지지 역할이 변화되고 있다. 마케팅론이 생산자들에게 경제적 이익을 제공하고 있지만 정책 효과는 농산물 소유권 포기에 의한 정부 채고축적을 통해서가 아니라 직접적인 소득이전의 형태를 통해 제공되고 있다. 과거와는 달리 마케팅론제도에서 생산자는 농산물의 소유권을 보유하면서 시장에서 형성된 가격으로 판매하는 경향이 있다. 마케팅론제도가 실시되는 과정에서 형성된 시장가격은 기존의 가격지지 용자제도에서 용자단가(loan rate)보다 시장가격이 낮은 경우 정부매입에 의하여 형성된 지지가격과는 상이하다.

실제 마케팅론제도에서 발생한 생산자의 단위당 평균 수익은 용자단가보다 높다. 마케팅론제도에서 생산자들은 마케팅론 혜택과 농산물판매를 동시에 결정함으로써 생산자의 단위당 수익을 용자단가와 같게 만들 것이다. 그러나 실제로 생산자들은 가격이 계절에 따라 낮을 때에는 마케팅론 혜택을 취득하고, 가격이 상승한 후에는 농산물을 시장에 판매한다. 이러한 행동을 통하여 생산자는 평균적으로 단위당 수익을 용자단가보다 높게 유지하고 있는 것이다.

즉, 생산자들은 농산물 가격의 계절적 변화를 이용하면서 마케

팅론 이득을 취득함으로써 용자단가를 초과하는 단위당 수익을 얻고 있다.

예를 들면, 1999년도 생산된 주요 농산물에 대해 발생한 마케팅론 이득에 대한 내용을 구체적으로 살펴보면 어떻게 생산자가 용자단가보다 높은 평균 단위당 수익을 얻고 있는가를 알 수 있다. 2000년 8월 중반까지 1999년산 대두의 95% 가량이 마케팅론에 의한 혜택을 받았으며, 전체 대두 생산량의 5%는 마케팅론의 혜택을 받지 않았다. 마케팅론 혜택을 받은 대두 중에서 88%는 용자부족불(LDP)을 수취하였으며, 용자부족불을 이용하여 생산자들은 부셀당 평균 0.91달러를 받았다. 나머지 7%는 용자받은 단가보다 낮은 가격으로 용자를 상환하여 부셀당 평균 0.76달러의 마케팅론 이익(MLG)을 얻었다.

1999년도산 대두의 평균 마케팅론 이익은 대략 부셀당 0.85달러, 평균 가격은 부셀당 4.65달러였다. 따라서 대두 농가의 평균 단위당 수익은 부셀당 5.50달러로서 1999년도 대두에 대한 용자단가 5.26달러를 0.24달러 초과하는 금액이다<표 2-3>.

1999년에 생산된 다른 품목에 대해서도 대두와 마찬가지로 마케팅론 이익으로 인해 생산자가 실제 수취한 단위당 수익은 용자단가보다 높게 나타났다. 이러한 점이 마케팅론제도 도입이전의 용자단가에 의한 최저가격지지제도와 차이점이다.

마케팅론제도에 의해 비록 연평균 농산물가격은 용자단가보다 낮았지만 실제 생산자가 수취하는 단위당 수취액은 용자단가보다 높게 유지되고 있다는 것을 알 수 있다.<sup>3</sup>

---

3) 임정빈, “미국 농산물가격지지제도의 효과와 전망”,  
[http : // www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html](http://www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html)(세계농업정보)

표 2-3 마케팅론의 가격지지효과, 1999년

단위 : 달러/부셸

	평균 시장가격 a	마케팅론 이익 b	평균 단위당수익 c(a+b)	1999년도 융자단가 d	단위당 수익증가분 (c - d)
옥수수	1.80	0.23	2.03	1.89	0.14
사탕수수	1.55	0.25	1.80	1.74	0.06
대맥	2.15	0.14	2.29	1.59	0.70
귀리	1.10	0.19	1.29	1.13	0.16
소맥	2.50	0.40	2.90	2.58	0.32
대두	4.65	0.85	5.50	5.26	0.24
쌀	6.10	1.80	7.90	6.50	1.40
면화	0.45	0.20	0.65	0.52	0.13

자료: Analysis of the US Commodity Loan Program with Marketing Loan Programs, 2001

주: 단위에서 쌀은 달러/100파운드, 면화는 달러/파운드임.

표 2-4 미국의 2002년 농업법(하원안)

현행(1996년 농업법)	2001년 농업법(하원안)
① 생산자유효직접지불 (2002년 40억달러, 상한 4만달러)	유지, 대두 추가 (연간 45억달러, 상한 5만달러)
② 시장손실지불 2001년산 46억달러	반순환소득지불 제도화 (연간 37억달러 상한 7.5만달러)
③ 가격지지	유지
④ 융자부족분	유지
⑤ 보전유보계획(상한 1440만ha)	유지(상한 1580만ha)
⑥ 환경지원계획(연간 1.7억 달러)	유지(75% 인상)
⑦ 가격·소득지지관계 지출액 1997 ; 2001년 평균 178억달러	10년간 1710억달러, 연평균 171억달러
⑧ 기간 : 7년 (1996~2002년)	기간 : 10년(2002~2011년)

한편, 반순환소득지불금액을 산정해 보자. 쌀의 경우, <표 2-3>에 서와 같이 1999년도 평균가격은 100파운드당 6.10달러, 용자단가는 6.50달러, 그리고 평균수익은 7.90달러였다. 그러나 하원에서 구상 하고 있는 반순환소득지불의 목표가격은 10.82달러이다. 이것은 1999년도의 시장가격과 용자단가보다 상당히 높은 수준이다.

실제 쌀 농가가 수취할 수 있는 반순환소득지불액은 만약 시장 가격이 1999년 수준과 동일하다면 쌀 100파운드에 대하여 목표가 격(10.82달러)과 직접지불·용자단가의 합계액(2.35달러+6.50달러)과 의 차액인 1.97달러가 지불된다. 시장가격이 어떻게 변동하든 농가 는 반순환소득지불을 통하여 목표가격을 확보하는 것이다.

즉, 100파운드당 농가수취가격인 10.82달러의 내역을 보면 직접 지불 2.35달러, 시장가격(6.10달러)과 용자단가(6.50달러)과의 차액인 가격지지 0.40달러, 반순환소득지불 1.97달러로 구성되어 있다. 여 기서 직접지불(2.35달러), 가격지지(0.40달러), 반순환소득지불(1.97달 러)의 합계액 4.72달러가 정부의 직접적인 보조이다.

미국 농업부는 2001년 9월 ‘식료·농업정책 : 신세기를 향한 고 찰’(Food and Agricultural Policy : Taking Stock for the New Century) 이라는 향후 농업정책에 대한 기본 입장을 공표하였다.<sup>4</sup> 여기서 ‘해외시장 확대에 초점을 둔 무역정책이 필요하며, 이를 위해 국 제무역률에 정합적이고, 향후 무역협상에서 야심적인 목표를 추 구할 수 있는 국내정책이 필요하다’는 점을 강조하고 있다.<sup>5</sup>

4) 이 정책의 구체적인 내용에 대해서는 김상현, “미국 21세기 식료 농업정책 개요”, [www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html](http://www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html)(세계농업정보) 를 참고하기 바란다.

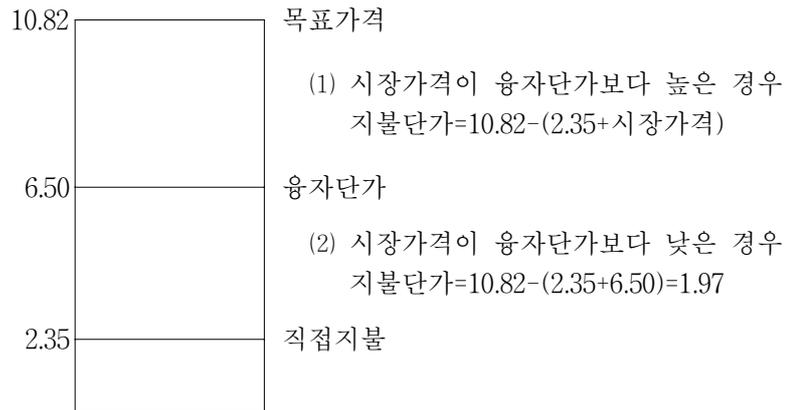
5) USDA, *Food and Agricultural Policy*, Sept. 2001, p.5

표 2-5 용자단가, 직접지불단가, 목표가격 비교

작물	용자단가		직접지불단가		목표가격	
	하원안	상원안	하원안	상원안	하원안	상원안
밀(\$/부셀)	2.58	3.00	0.53	0.45	4.04	3.45
옥수수(\$/부셀)	1.89	2.08	0.30	0.27	2.78	2.35
수수(\$/부셀)	1.89	2.08	0.36	0.31/0.27	2.64	2.35
보리(\$/부셀)	1.65	2.00	0.25	0.20	2.39	2.20
귀리(\$/부셀)	1.21	1.50	0.025	0.05	1.47	1.55
면화(\$/파운드)	0.5192	0.55	0.0667	0.13	0.736	0.68
쌀(\$/100파운드)	6.50	6.85	2.35	2.45	10.82	9.30
대두(\$/부셀)	4.92	5.20	0.42	0.55	5.86	5.75
유지종자(\$/파운드)	0.087	0.095	0.007	0.01	0.1036	0.105

표 2-6 쌀의 반순환소득지불액(하원안), 2002년산

달러/100 파운드



주: 시장가격은 군(county) 공시가격이 기준이며, 주말과 공휴일을 제외하고 매일 공시된다. 쌀의 1999년도 평균 시장가격은 100파운드당 6.10달러였다.

표 2-7 미국의 가격·소득안정제도 개요

제 도	주요 내용	비 고
(1) 가격지지융자(1933년) (commodity loan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산조정과 연계</li> <li>○ 융자단가(loan rate)에 의한 가격지지</li> <li>○ 최저가격지지, 소득보장효과</li> </ul>	
(2) 부족불(1973년) (deficiency payment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득보상적인 융자단가를 소득 보상적인 목표가격과 국제가격 수준의 융자단가로 분리</li> <li>○ 수출증대, 최저가격지지효과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1996년 폐지</li> <li>○ 생산자율 직불제로 대체</li> </ul>
(3) 마케팅론(1985년) (marketing loan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시장가격과 융자단가와의 차액의 상환면제</li> <li>○ 차액은 수출보조금적 성격</li> <li>○ 농가에 의한 재고처분 촉진, 공공재고 감소효과</li> </ul>	
(4) 융자부족불(1985년) (loan deficiency payment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시장가격과 융자단가와의 차액 보상</li> <li>○ 농가에 의한 재고처분 촉진, 공공재고 감소효과</li> </ul>	
(5) 생산자율직불(1996년) (production flexibility contract)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가격지지제도(부족불제도)의 폐지에 따른 손실보상 성격</li> <li>○ 1996~2002년(7년간) 356억달러 지불</li> </ul>	
(6) 시장손실지불(1998년) (market loss payment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산자율직불에 추가하여 지불</li> <li>○ 1998~2001년(4년간) 185억달러 보조</li> </ul>	○ 반순환소득 지불로 전환
(7) 반순환소득지불(2002년) (counter-cyclical payment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2001년 하원 농업법에서 제안</li> <li>○ 시장손실지불의 제도화</li> <li>○ 목표가격과 '시장가격+생산자율 직불'과의 차액 지불</li> <li>○ 2002~11(10년간) 1710억달러 계획</li> </ul>	○ 검토중

미국 행정부는 뉴라운드에서 미국의 입장을 약화시키는 ‘감축 대상정책(amber box)’이 차기 농업법에서 도입되는 것을 바람직하지 않다는 입장을 강력하게 제기하고 있다. 그러나 의회의 영향으로 감축대상정책이 오히려 차기 농업법의 중심을 이루고 있다. 이것이 미국 농정에 내재되어 있는 이중성이다.

## 5. 요약

미국의 농업소득안정정책은, ①품목별로 결정되어 있는 융자단가(loan rate)로서 농산물의 최저가격을 지지하고, ②융자단가와 시장가격 또는 국제가격과의 차액을 보전하여 재고처분과 수출촉진을 도모하고 있는 특징이 있다. 여기에 ③생산자율직불과 임시대책인 시장손실보상이라는 직접지불을 추가하여 강력한 소득안정장치(safety-net)를 구축하고 있다.

그리고, 현재 도입을 검토하고 있는 ④반순환소득지불은 생산자율직불은 그대로 존속시키면서, 임시대책인 시장손실지불을 제도화한 것으로서 소득보장 성격인 종래의 ‘목표가격’을 부활, 농가에 일정 수준의 소득보장을 시도하고 있다.

그동안 미국은 가격·소득보조를 매년 증액한 결과 보조총액이 1996년 73억 달러에서 2000년 233억 달러로 대폭 늘어났다. 품목별 지불규모를 보면, 1999년 쌀은 총소득의 50.0%가 정부보조로 구성될 정도로 농업보호가 강화되었으며, 소맥은 41.5%, 사료작물은 30.0%를 차지하고 있다<표 2-8>, <표 2-9>.

표 2-8 미국의 가격·소득지불액

단위 : 억달러

	1996	1997	1998	1999	2000
보조금총액	73	75	122	206	233
생산자유회지불	60	61	60	54	50
용자부족지불	-	-	17	59	72
긴급대책	-	-	28	78	89
작물보험·기타	13	14	17	15	22

자료 : USDA ERS

표 2-9 미국의 주요 작물별 소득구성, 1999곡물년도

단위 : 억달러, %

	소 맥	사료곡물	쌀	면 화	합 계
시장판매수입	58 (58.5)	197 (70.0)	13 (50.0)	37 (55.4)	304 (64.2)
생산자유회지불	14 (14.7)	29 (10.4)	5 (18.1)	6 (9.3)	55 (11.6)
시장손실지불	14 (14.7)	29 (10.4)	5 (18.1)	6 (9.2)	55 (11.6)
마케팅론지불	10 (9.7)	23 (8.2)	4 (13.8)	17 (25.6)	53 (11.3)
토양보전지불	2 (2.4)	4 (1.4)	-	0.3 (0.5)	7 (1.4)
총 수입	98 (100.0)	282 (100.0)	27 (100.0)	66 (100.0)	473 (100.0)

자료 : USDA FSA

표 2-10 미국의 농가유형별 생산액 점유율

	농가수(천호)	농가비율(%)	생산액점유율(%)
대규모경영농가	157	8	72
겸업농가	189	10	15
취미농가	1,570	82	13
합 계	1,916	100	100

이와 같은 농업보호가 대폭 증가한 결과, 미국 농정은 왜곡되고 있는 현상이 나타나고 있다. 미국은 생산중립적인 농업보조정책을 실시하고 있다고 주장하고 있다. 그러나 실제로는 생산비를 상회하는 충분한 가격지지를 실시하고, 특히 대규모 농가의 생산증가와 소득증대에 기여하고 있다.

미국에서 농업생산의 중심은 대규모 경영이다. 그 수는 15만 7천호 정도이며, 전체 농가의 8%에 불과하지만 연간 판매액은 평균 90만 달러를 초과하고, 전체 생산액의 72%를 차지하고 있다. 이러한 대규모 농가를 중심으로 한 대폭적인 가격지지의 결과, 농산물 생산증가→가격하락→소득감소→추가적인 소득보전이라는 악순환이 계속되고 있다.

미국 농정이 왜곡된 원천은 1996년 농업법에 있다. 이 법은 생산조정을 폐지하여 경지이용률을 제고하였다. 시기적으로 국제곡물가격이 상승하던 시기와 일치하여 생산자의 환영속에서 도입되었으나 생산과잉과 정부개입의 악순환을 초래하였고, 이러한 악순환이 차기 농업법까지 이어지고 있다.

## 제 3장

# 일본의 농업소득안정정책

### 1. 현행 품목별 경영안정대책

#### 1.1. 종전의 농산물가격정책

농산물은 기상변화 등에 의해 작황변동이 심하고, 품목에 따라서 장기간 보존이 어려운 특성이 있다. 그래서 가격형성을 시장 원리에만 의존하는 경우 가격변동이 발생, 농업경영의 안정을 위협할 우려가 있다.

그래서 일본은 종래부터 주요 농산물에 대해서 각종 가격안정 제도를 도입, 생산자의 수취가격을 지지함으로써 농업경영의 안정을 도모하고, 또 소비자의 생활안정에 기여해왔다.

그런데 이러한 농산물의 가격정책, 특히 가격지지정책에 대해

서는 다음과 같은 문제점이 종종 지적되고 있다. 첫째, 수급사정이나 수요자의 기호가 생산자에게 정확하게 전달되기 어려워 농업인의 경영감각 육성에 방해가 되고 있다.

둘째, 모든 생산자에게 효과가 일률적으로 미치지 때문에 농업구조 개선에 장애가 되고 있다.

셋째, 국내외 가격차 축소에 연계되지 않고, 식료의 수입증가나 식품생산의 공동화를 초래하여, 결과적으로 국산 농산물의 수요 감소를 초래한다는 것이다.

새로운 경영안정정책으로 전환한 배경에는 이와 같은 가격정책이 가지는 문제가 지적되고 있었기 때문이다.

## 1.2. 새로운 기본법에서의 경영안정대책

일본은 2000년 7월 ‘식료·농업·농촌기본법’을 제정하였고, 기본법의 이념을 실현하기 위하여 기존의 정책과 추진체계를 대폭 개편하고 있다. 앞에서 지적한 종전의 가격정책이 직면하고 있던 문제점을 근거로 ‘국가는 소비자 수요에 입각한 농업생산을 추진하기 위해, 농산물 가격이 수급사정 및 품질평가를 적절히 반영하여 형성될 수 있도록 필요한 시책을 강구한다’는 방침에 따라 가격정책을 개혁하고 있다.

즉, 수요와 품질을 적절히 반영한 가격이 형성되도록 하는 것을 원칙으로 하되, 가격이 대폭 하락하는 경우에는 영세하고 자급적인 농가보다는 대규모 농가나 경영개선에 노력하는 의욕적인 농가가 큰 타격을 받기 때문에 새로운 기본법에서는 농산물 가격의 현저한 변동이 육성해야 할 농업경영에 미치는 영향을 완화하기 위해서 필요한 조치를 강구하도록 규정하고 있다.

이와 같은 취지에서 농산물의 가격형성과 경영안정을 도모하기 위해 정부가 강구해야 할 시책에 대해 구체적인 방향을 제시하고, 기존의 쌀, 맥류, 대두, 우유·유제품 등에 대해서는 가격안정제도를 개선하면서 경영안정대책을 도입하고 있다.

경영안정대책은 주요 품목별로 생산조정 또는 출하조절 등을 실시하면서 전개되고 있다. 부담방식은 생산자의 자주적인 노력을 중시한다는 원칙에서 생산자와 정부(지자체)의 공동 부담으로 가격 하락분의 일정 비율을 보전하거나, 국내외 가격차 등을 보전하는 2가지 유형이 있다<표 3-1>, <표 3-2>.

## 2. 도작경영안정대책의 도입과 개선

### 2.1. 도입배경

일본의 쌀 가격은 공급과잉으로 인하여 지속적으로 하락하고 있다. 100만ha에 상당하는 논외 생산조정에도 불구하고 단수증가에 의한 생산증가, 관세화로 전환하였지만 MMA 증가에 의한 수입확대, 그리고 소비 감소 등이 공급과잉의 요인이다. 이러한 요인으로 쌀 가격이 하락하고, 동시에 농업소득도 감소하는 현상이 나타나고 있다<표 3-3, 표 3-4>.

이와 같은 가격하락이 쌀 농가의 경영에 미치는 영향을 완화하여 쌀 농가의 지속적인 발전을 도모하기 위한 조치로서 1998년 4월부터 도작경영안정대책을 도입하여 실시하고 있으며, 또 실시 과정에서 나타나는 문제점을 개선하고 있다.

표 3-1 품목별 경영안정대책 개요

품 목	대 책	개 요
쌀	도작경영안정대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산자의 자주노력에 대한 지원</li> <li>○ 생산자와 국가 부담</li> <li>○ 과거 7년 평균가격과 차액의 60-90%지원</li> </ul>
맥류	맥작경영안정자금	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부매입에서 민간유통으로 전환하면서 사전에 결정된 단가로 지원</li> <li>○ 단가 : 전년도 단가×생산비 변동률</li> </ul>
대두	대두작경영안정 대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산자의 자주노력에 대한 지원</li> <li>○ 생산자와 국가 부담</li> <li>○ 과거 3년 평균가격과의 차액의 80% 지원</li> </ul>
비육용송아지	비육용송아지 생산자보급금	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가격이 보증기준가격을 하회한 경우 일정 비율 보전</li> <li>○ 합리화목표가격까지는 시장개방 대가로서 국가가 전액 보전</li> <li>○ 합리화목표가격보다 하락한 경우는 생산자, 현, 국가 부담으로 90% 보전</li> </ul>
가공원료유	가공원료유생산자 경영안정대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산자의 자주노력에 대한 지원</li> <li>○ 생산자와 국가 부담</li> <li>○ 과거 3년 평균가격과의 차액의 80% 지원</li> </ul>
과수	과수경영안정대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산자의 수급조정 실시에도 불구하고, 가격이 하락한 경우 이에 대한 지원</li> <li>○ 생산자와 국가 부담</li> <li>○ 과거 6년 평균가격과의 차액의 80% 지원</li> </ul>
채소	채소생산출하 안정대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 채소종류, 출하기간, 지역별로 가격이 변동한 경우, 생산자의 자주노력에 지원</li> <li>○ 생산자와 국가 부담</li> <li>○ 과거 9년 평균가격과의 차액의 90% 지원</li> </ul>

표 3-2 품목별 경영안정대책 유형

유 형	품목별 대책
(1) 가격하락분에 대한 보전 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도작경영안정대책</li> <li>○ 대두작경영안정대책</li> <li>○ 가공원료유생산자경영안정대책</li> <li>○ 과수경영안정대책</li> <li>○ 채소생산출하안정대책</li> </ul>
(2) 국내외 가격차에 대한 보전조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 맥작경영안정자금</li> <li>○ 대두교부금</li> <li>○ 가공원료유생산자보급금</li> <li>○ 비육용송아지생산자보급금</li> </ul>

표 3-3 일본의 쌀가격 추이(자주유통미 평균)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
円/60kg, 현미 (1995년 대비)	20,204 (100.0)	19,806 (98.0)	17,625 (87.2)	18,508 (91.6)	16,904 (83.7)	16,084 (79.6)	16,016 (79.3)

표 3-4 일본의 농가소득 동향, 2000년

단위 : 만엔/호, %

	2000년 실적	전년대비 증감(▲)률				
		1996	1997	1998	1999	2000
연금·피증수입	222	3.1	1.7	0.1	3.0	1.5
농외소득	497	0.2	0.2	▲3.0	▲3.4	▲3.0
농업소득	108	▲3.8	▲13.3	3.6	▲8.4	▲5.0
농가총소득	828	0.2	▲1.6	▲1.3	▲2.5	▲2.1

자료 : 농림수산성 『농업경영동향통계조사』 2001.8.

이 대책은 생산자의 자주적인 노력에 대한 지원이라는 관점에서 생산자 부담금과 정부 지원금으로 조성된 기금에서 가격이 하락한 경우에만 그 하락분의 일정비율(60%, 80%, 90%)을 보전하여 경영안정을 도모하는 것이 목적이다. 한편, 일본은 1999년 4월부터 종전의 쌀 특례조치에서 관세화를 단행한 바 있다. 도작경영안정대책은 관세화 이후 쌀 수입증가로 인하여 가격이 하락하는 경우에 대한 대책이기도 하다.

## 2.2. 지원대상

이 대책의 대상농가는 쌀 생산조정을 실시하면서, 도작경영안정대책에 가입하여 부담금을 지불한 생산자가 출하한 자주유통미를 대상하고 있다. 이 대책에 가입한 농가는 자주유통미로 출하하는 수량에 해당하는 부담금을 납부해야 한다. 2000년산부터는 생산조정실시자가 출하하는 계획외유통미도 대상에 포함하는 등 지원대상을 확대하고 있다.

## 2.3. 재원조달

재원은 생산자 부담금과 정부 지원금으로 조성되는 ‘도작경영안정기금’에서 지원한다. 생산자는 계약 수량에 대한 판매금액의 2%, 그리고 정부는 6%를 각각 부담하여 도작경영안정기금을 조성하고, 지원사유가 발생하면 이 기금에서 농가별로 지원된다.

## 2.4. 보전기준 및 보전비율

보전기준가격은 현별, 품종별로 과거 3년간의 ‘자주유통미’ 평균가격이 되며, 보전비율은 가격하락분의 80%로 하고 있다.

그러나, 2001년 11월 보전기준가격을 조정하여, 2002년산부터는 과거 3년 평균에서, 과거 7년 중 최고·최저를 제외한 5년 평균으로 개선하여 가격하락에 따른 기준가격 감소를 완화하는 방향으로 제도개선을 하고있다.

또, 쌀 주업농가에 대한 보전비율을 인상하여 주업농가의 경영안정을 특히 배려하고 있다. 즉, 주업농가의 경우 가입자의 선택에 의하여 생산자 부담금을 2%에서 2.5%로 인상하는 것을 전제로 정부 지원금을 6%에서 7.5%로 인상하여 보전비율을 80%에서 90%로 증가하고 있다. 한편, 계획외유통미는 2000년산부터 대상으로 하고 있으며, 단지 보전비율은 60%로서 자주유통미보다 차등적으로 적용되고 있다.

표 3-5 도작경영안정대책 보전단가, 1998년산

단위 : 엔/60kg · 현미

산 지	종 류	품 종	지 역	도매가격 a	보전기준 가격 b	보전단가 (b-a)×0.8
니이가타현	메벼	고시히카리	일반	22,759	22,475	0
	메벼	고시히카리	사도(佐渡)	23,813	24,995	950
	메벼	고시히카리	우오누마(魚沼)	32,392	29,422	0
	양조용	五百万石		21,000	21,361	290
야마구치현	메벼	고시히카리		18,454	19,265	650
	메벼	히토메보레		16,190	17,580	1,110
	양조용	五百万石		19,170	20,117	760
	양조용	穀良都		25,070	28,771	2,960

자료 : 농림수산성 식량청

## 2.5. 가입현황

가입현황을 보면 <표 3-6>과 같다. 2001년 현재 계약수량 기준으로 450만톤, 가입률 89%, 계약자수로는 123만명, 가입률 68%이다. 즉, 대규모 계층의 가입률이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다. 계획외유통미는 초년도에 5만 6,000톤이 가입하고 있다.

## 2.6. 기금수지 상황

실제 가입자에게 지급된 보전금을 보면, 1998년 277억엔, 1999년 949억엔, 2000년 1,242억엔으로 가격하락폭이 커짐에 따라 보전금액이 증가하고 있다. 2000년산의 경우 기금조성액은 903억엔이나 보전금은 1,242억엔으로서 312억엔의 적자를 기록하고, 기금의 누적잔고도 291억엔으로 감소하고 있다. 특히, 품종별로 보면 80개 품종 중 12개 품종이 마이너스 상태이다.

표 3-6 도착경영안정대책 가입현황, 2001년

항 목	가입상황
계약수량(천톤, A)	4,497
계획출하미 출하예정수량(천톤, B)	5,052
가입률(% , A/B)	89
(참고)2000년산 가입률(%)	88
계약생산자(천명, C)	1,231
계획출하미 출하예정자(천명, D)	1,811
가입률(% , C/D)	68
(참고) 2000년산 가입률(%)	69
계획외유통미 계약수량(천톤)	56
계획외유통미 계약생산자(천명)	31

## 2.7. 보전금의 역할

2000년도 주업농가의 호당 농업소득은 302만엔, 보전금은 62만엔이다. 보전금을 포함한 농업소득의 가계비 충족률이 76%이다. 이러한 점에서 볼 때 이 대책은 주업농가의 경영안정에 일정한 역할을 하고 있는 셈이다. 그러나, 부업적 농가는 소득의 대부분이 농외소득이고, 농업소득은 7만엔에 불과하며, 보전금은 6만엔이다. 보전금을 포함한 농업소득의 가계비 충족률은 2%로서 주업농가에 비해서 미미한 수준이다.

그림 3-1 도작경영안정대책 개념도

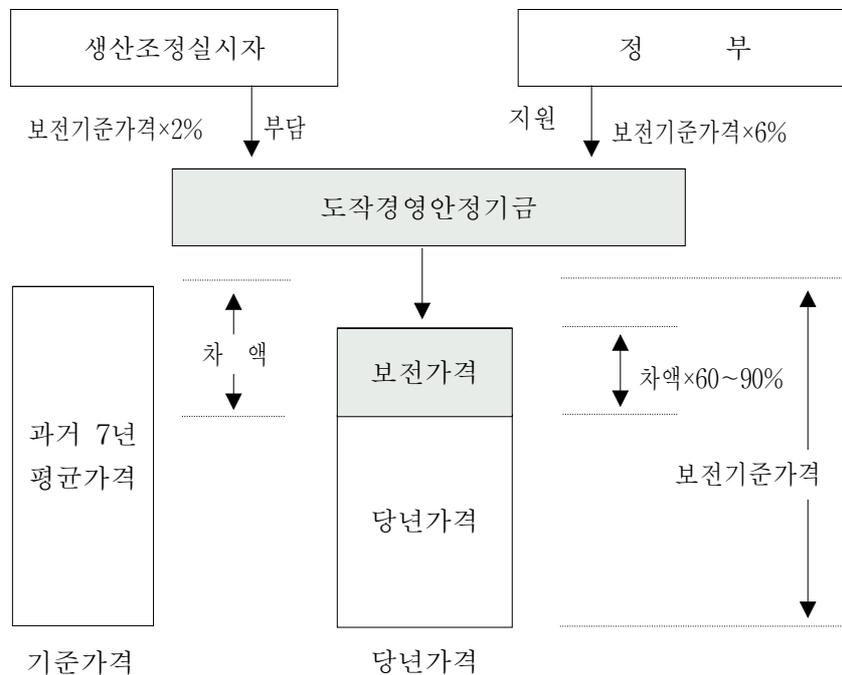


표 3-7 도작경영안정대책 보전금 추이

단위 : 억엔

연 도	보 전 금
1998	277
1999	949
2000	1,242

표 3-8 도작경영안정대책기금 수지상황

연 도	금 액
○1999년산 이월잔고	603억엔
○2000년산 기금수지	- 312억엔
(기금 조성액 - 보전금 지원총액)	(930억엔 -1,242억엔)
○2000년산 보전금 지원후 누적기금잔고	291억엔

## 2.8. 도작영영안정대책의 과제

도작경영안정대책은 쌀 가격이 하락하는 국면에서 가격하락의 영향을 완화하여 쌀 농가의 소득안정에 기여하는 효과를 기대하고 있다. 그러나 가격이 계속 하락함에 따라 보전기준가격 자체가 하락하여 가격보전효과는 낮아지고 있다. 실제로 중요한 것은 쌀 소득에 의존하면서, 가격하락의 영향을 크게 받고 있는 농가, 특히 주업농가의 경영안정에 도움이 되도록 활용하는 것이 중요하다.

주업농가의 쌀 생산비는 자주유통미 가격수준에서는 확보되지 않고 있으나, 보전금을 가산한 수준에서는 확보되고 있다. 이러한 농가에게는 보전금은 중요한 의미를 가지고 있다. 한편, 부업적 농가는 물재비 등의 비용을 확보하지만, 자기자본이자·자작지 지대는 물론 가족노임도 전액은 확보할 수 없는 수준이다. 이러한 농가에 있어서 보전금의 중요성은 높지 않는 편이다.

또, 2000년산 보전금 지급액 1,242억엔 중 주업농가에 416억엔으로 전체의 34%, 준주업농가에 388억엔으로 31%, 부업적 농가에 438억엔으로 35%가 지급되고 있다. 그러나 부업적 농가는 호당으로는 6만엔 불과하고, 또 지급효과도 미미하다.

따라서, 부업적 농가를 제외하여 주업농가에 집중하는 것이 향후 도작경영안정대책의 과제이다. 이 점과 관련하여 기금수지의 균형을 유지하기 위하여 대상을 집중하여 지급효과를 높여나갈 필요가 있다<표 3-9>, <표 3-10>.

표 3-9 쌀농가 소득구성과 보전금(쌀소득 1위농가), 2000년  
단위 : 만엔

	주업농가	부업적 농가
농업소득	302	7
보전금	62	6
농외소득	99	580
연금 등 수입	263	238
농가소득	726	831

자료: 농림수산성 식량청 「농업경영동향통계」

주: (1) 주업농가는 65세 미만의 농업종사 60일 이상인 자가 있는 농가이며  
농업소득이 농외소득보다 많은 농가

(2) 부업적 농가는 65세 미만의 농업종사 60일 이상인 자가 없는 농가

표 3-10 농가유형별 보전금 지급액, 2000년산

농가유형	지급액(억엔)
주업농가	416( 34%)
준주업농가	388( 31%)
부업적 농가	438( 35%)
합 계	1,242(100%)

### 3. 도작경영안정대책에 대한 평가와 의향<sup>6</sup>

#### 3.1. 도작경영안정대책에 대한 평가

1999년도 가입자의 도작경영안정대책에 대한 평가는 “가격하락시에 보전금이 지급되기 때문에 메리트가 있다”고 대답한 자가 30%, “가격회복시에 보전이 나오지 않는 경우도 있지만 가격하락에 대비하여 보다 안심하고 영농할 수 있다는 점에서 평가할 수 있다”가 51%, “가격회복시에 보전금이 없기 때문에 생산조정유인대책으로서는 그다지 매력이 없다”가 19%이다. 지역별, 규모별로는 80% 전후가 이 대책에 대해 평가하고 있다.

6) 이 부문은 농림수산성 통계정보부가 1999년산 벼 식부면적이 1ha 이상이면서 1999년도 도작경영안정대책에 가입한 4,946호의 농가를 대상으로 한 조사 결과를 중심으로 정리하였다. 조사항목은 ① 동 대책에 대한 평가, ②향후 동 대책 가입의향, ③2000년산 확충 조치에 대한 평가, ④농업수입보험제도에 관한 의견, ⑤향후 경영 의향 등이며, 조사시기는 2000년 6월에서 7월까지이다.

표 3-11 도작경영안정대책에 대한 평가

단위 : %

지 역	가격하락을 보전하기 때문에 메리트가 있다	가격하락에 대비 보다 안심하고 영농할 수 있다는 점에서 평가할 수 있다	가격회복시에 보전되지 않을 때도 있기 때문에 생산조정유인대책으로는 매력이 없다	계
北海道	26.6	51.9	21.5	100.0
東北	28.3	51.5	20.1	100.0
關東·東山	28.0	45.9	26.1	100.0
北陸	30.8	54.3	14.9	100.0
東海	40.0	43.6	16.4	100.0
近畿	21.3	61.8	16.9	100.0
中國	34.9	50.9	14.3	100.0
四國	44.1	37.7	18.2	100.0
九州	37.8	47.6	14.6	100.0
全 國	30.3	50.5	19.2	100.0

### 3.2. 향후 도작경영안정대책 가입의향

도작경영안정대책의 향후 가입의향은 “보전금이 지불되기 때문에 향후도 가격하락에 대비하여 가입할 생각이다”가 41%, “보전은 그다지 나오지 않았지만 향후 가격하락에 대비하여 가입할 생각이다”가 44%를 차지하고 있다.

한편, “보전이 그다지 나오지 않았기 때문에 메리트를 느끼지

못하여 이미 탈퇴하였다”가 2%, “향후는 쌀의 계획적 생산에 협력할 생각이 없기 때문에 이미 탈퇴하였다”가 1%에 그치고 있다. 지역별, 규모별로도 “향후도 가입할 생각이다”의 비율이 높게 유지되고 있다.

표 3-12 향후 도작경영안정대책 가입의향(지역별)

단위 : %

지 역	보전을 받았기 때문에 향후도 가격 하락에 대비해 가입한다	보 전 금 이 그다지 나 오지 않았지만 향후 가격 하락에 대비하여 가입한다	보 전 금 이 그다지 나 오지 않았기 때문에 메리트가 없어 이미 탈퇴하였다	향후는 쌀의 계획적 생산에 협력할 생각이 없기 때문에 이미 탈퇴하였다	향후 대응은 아직 결정하지 않았다	계
北 海 道	31.4	45.7	1.6	0.5	20.8	100.0
東 北	39.5	47.2	0.7	0.3	12.3	100.0
關東·東山	39.5	41.3	6.6	1.5	11.1	100.0
北 陸	45.9	43.0	0.7	0.2	10.1	100.0
東 海	49.8	38.0	4.3	2.3	5.7	100.0
近 畿	35.7	51.2	1.8	1.1	10.2	100.0
中 國	44.3	46.1	0.9	0.8	7.9	100.0
四 國	45.9	40.4	0.2	-	13.5	100.0
九 州	46.9	39.1	2.7	0.5	10.8	100.0
全 國	41.4	44.2	2.2	0.6	11.6	100.0

표 3-13 향후 도작경영안정대책 가입의향(식부규모별)

단위 : %

식부규모	보전을 받았기 때문에 향후도 가격 하락에 대비해 가입한다	보전금이 그다지 나오지 않았지만 향후도 가격 하락에 대비하여 가입한다	보전금이 그다지 나오지 않았기 때문에 메리트가 없어 이미 탈퇴하였다	향후는 쌀의 계획적 생산에 협력할 생각이 없기 때문에 이미 탈퇴하였다	향후 대응은 아직 결정하지 않았다	계
1.0~1.5ha	40.4	44.0	2.9	0.7	11.9	100.0
1.5~2.0ha	43.5	44.1	1.8	0.4	10.2	100.0
2.0~3.0ha	41.7	46.0	1.2	0.4	10.8	100.0
3.0~5.0ha	42.3	42.8	1.4	0.7	12.9	100.0
5.0ha이상	40.3	42.2	2.1	1.3	14.0	100.0

### 3.3. 도작 전업농 육성조치에 대한 평가

이 대책에서는 도작 전업농의 육성·정착을 도모한다는 관점에서 도작을 주업으로 하는 인정농업자를 대상으로 생산자 부담의 인상을 전제로 보전비율 인상을 선택할 수 있게 되어 있다. 이 조치에 대해 “전업농대책으로서 적당하며 평가할 수 있다”가 46%, “전업농대책으로 적당하지 않다”가 7%이다. 규모별로는 대규모 계층일수록 “평가하고 있다”의 비율이 높아지고 있다.

또, 향후 대응에 대한 입장은 도작 전업농 육성을 위한 조치에 관해 요건을 만족시킨 경우에 향후 어떻게 대응할 것인가에 대해서는 “90% 보전코스를 선택할 생각이다”가 16%, “현재 인정

농업자이지만 80% 보전코스를 선택할 생각이다”가 5%, “향후 인정농업자가 되지 않겠다. 또 도작비율이 낮기 때문에 80% 보전코스를 계속할 생각이다”가 38%이다. 또, “아직 잘 모르겠다”가 41%이다.

지역별로는 홋카이도(北海道)에서, 또 규모별로는 대규모 계층일수록 “90% 보전코스를 선택할 생각이다”의 비율이 높아지고 있다.

실제 2000년산에 대한 구체적인 대응을 보면, 인정농업자가 “90% 보전코스를 선택하였다”가 55%, “부담을 억제하기 위해 80% 보전코스를 선택하였다”가 23%, “도작비율이 낮기 때문에 80% 보전코스를 선택하였다”가 15%로 나타났다.

지역별로는 홋카이도(北海道), 호쿠리쿠(北陸)에서, 규모별로는 대규모 계층일수록 “90% 보전코스를 선택하였다”의 비율이 높아지고 있다.

### 3.4. 계획외유통미의 대상추가

이 대책에서는 생산조정을 실시하는 메리트를 제고하기 위하여 생산조정 실시자가 출하하는 계획외유통미 중 신고·농산물검사·출하취급업자에 의한 수량 확인 등 3가지 조건을 만족시키는 것에 대해 지원대상으로 추가하였다. 이 조치에 대한 평가는 “생산조정의 메리트대책으로서 적당하며 평가할 만하다”가 40%, “적당하지 않다”가 6%이다. 또, “어느 쪽이라고도 할 수 없다”가 54%이다.

실제 2000년산 계획외유통미에 대한 구체적인 대응을 보면, “계획외유통미 코스에 가입하였다”가 20%, “계획외유통미의 출하

수량이 적은 등 메리트를 그다지 느낄 수 없었기 때문에 계획외 유통미 코스에 가입하지 않았다”가 70%로 나타나고 있어 아직 계획외유통미의 가입률은 낮은 수준이다.

지역별로는 홋카이도(北海道), 시고쿠(四國)에서, 규모별로는 대규모 계층일수록 “계획외유통미 코스에 가입하였다”의 비율이 높아지고 있다.

### 3.5. 농업수입보험제도에 대한 의향

작물을 한정하지 않고 농업수입 또는 소득이 감소한 경우에 그것을 종합적으로 보전하는 보험제도에 대한 의향은 “작물별 대책이 있으면 충분하며, 종합적인 농업수입 또는 소득의 보험제도는 필요하지 않다”가 45%, “조속히 농업수입 또는 소득보험제도를 도입해야 한다”가 13%이다.

지역별로는 “작물별 대책으로 충분하다”의 비율이 높은 지역은 관토(關東)·토잔(東山)이 45%, 도호쿠(東北), 주고쿠(中國)가 각각 44%이고, “장기적으로 농업수입 또는 소득보험제도를 도입하는 것이 바람직하다”의 비율이 높은 지역은 킨키(近畿)가 54%, 시고쿠(四國)가 52%, 또 “조속히 농업수입 또는 소득보험제도를 도입해야 한다”의 비율이 높은 지역은 홋카이도(北海道)가 24%, 큐슈(九州)가 17%이다.

규모별로 살펴보면, 대규모 계층에서는 종합적인 보험제도를 도입하는 것을 희망하는 자의 비율이 상대적으로 높으며, 도입 시기에 대해서도 “조속히 도입해야 한다”는 회답이 많다.

표 3-14 농업수입보험제도에 관한 의향(지역별)

단위 : %

지역	작물별 대책으로 충분하며, 종합 적인 농업수입 또 는 소득보험제도 는 필요하지 않다	장기적으로 농업 수입 또는 소득 보험제도를 도입 하는 것이 바람 직하다	조속히 농업수 입 또는 소득보 험제도를 도입 해야 한다	계
北海道	30.0	46.0	24.0	100.0
東北	44.0	41.8	14.1	100.0
關東·東山	45.2	44.6	10.2	100.0
北陸	42.5	46.9	10.6	100.0
東海	40.3	50.1	9.7	100.0
近畿	38.6	54.2	7.1	100.0
中國	44.0	45.4	10.6	100.0
四國	36.3	52.1	11.6	100.0
九州	39.9	42.9	17.3	100.0
全國	42.2	44.6	13.1	100.0

표 3-15 농업수입보험제도에 관한 의향(식부규모별)

단위 : %

식부규모	작물별 대책으로 충분하며, 종합적 인 농업수입 또 는 소득보험제도 는 필요하지 않다	장기적으로 농 업수입 또는 소 득보험제도를 도입하는 것이 바람직하다	조속히 농업수 입 또는 소득 보험제도를 도 입해야 한다	계
1.0~1.5ha	44.0	44.1	11.8	100.0
1.5~2.0ha	41.7	47.5	10.8	100.0
2.0~3.0ha	44.2	42.1	13.7	100.0
3.0~5.0ha	38.3	44.1	17.6	100.0
5.0ha이상	31.6	46.3	22.1	100.0

### 3.6. 향후 경영의향

향후 5년 정도 이후의 경영규모 확대의향에 대해서는, 먼저 도작부문 경영규모에 대해서는 “확대하고 싶다”가 11%, “현상유지”가 81%, “축소하고싶다”가 7%이다. 지역별로는 홋카이도(北海道), 큐슈(九州), 도호쿠(東北)에서, 규모별로는 대규모 계층일수록 “확대하고 싶다”의 비율이 높아지고 있다.

표 3-16 도작부문 경영규모 의향(지역별)

단위 : %

지역	확대의향	현상유지	축소의향	계
北海道	13.9	74.8	11.4	100.0
東北	12.3	80.6	7.0	100.0
關東·東山	10.5	84.8	4.7	100.0
北陸	11.3	82.3	6.4	100.0
東海	10.2	78.6	11.2	100.0
近畿	7.6	81.4	11.0	100.0
中國	7.2	79.3	13.5	100.0
四國	5.7	82.2	12.2	100.0
九州	12.5	82.2	5.4	100.0
全國	11.3	81.4	7.2	100.0

표 3-17 도작부문 경영규모 의향(식부규모별)

단위 : %

식부규모	확대의향	현상유지	축소의향	계
1.0~1.5ha	5.9	85.8	8.4	100.0
1.5~2.0ha	8.8	84.6	6.7	100.0
2.0~3.0ha	16.5	77.2	6.3	100.0
3.0~5.0ha	23.9	70.3	5.8	100.0
5.0ha이상	28.1	66.3	5.6	100.0

한편, 도작이외부문의 경영규모에 대해서는 “확대하고 싶다”가 13%, “현상유지”가 78%, “축소하고 싶다”가 9%이다. 지역별로는 홋카이도(北海道), 큐슈(九州)에서, 규모별로는 대규모 계층일수록 “확대하고 싶다”의 비율이 높다.

또, “확대하고 싶다”고 대답한 농가의 구체적인 품목에 대해서는 맥류가 19%, 대두가 14%, 사료작물이 9%, 기타가 58%이다. 기타에 대해서는, 채소, 시설원예, 과수, 축산, 표고, 옆연초, 차 등 지역 실정에 따라 다양한 품목을 들고 있다.

표 3-18 도작이외부문 경영규모 의향(지역별)

단위: %

지 역	확 대 의 향				현상유지	축소의향	계	
	맥류	대두	사료작물	기타				
北 海 道	20.2 (100.0)	5.6 (27.8)	2.4 (11.9)	1.4 (6.8)	10.8 (53.5)	70.7	9.2	100.0
東 北	13.0 (100.0)	0.9 (6.9)	1.9 (14.6)	1.2 (8.9)	9.0 (69.6)	79.0	8.1	100.0
關東·東山	11.8 (100.0)	4.6 (39.4)	0.7 (5.9)	0.9 (8.0)	5.5 (46.7)	79.7	8.6	100.0
北 陸	9.4 (100.0)	0.4 (4.1)	3.3 (34.8)	0.3 (3.3)	5.4 (57.9)	79.1	11.5	100.0
東 海	11.3 (100.0)	6.2 (55.0)	3.2 (28.6)	- (-)	1.9 (16.4)	76.2	12.5	100.0
近 畿	8.0 (100.0)	1.7 (21.0)	1.0 (12.4)	1.3 (16.6)	4.0 (50.0)	78.7	13.3	100.0
中 國	11.8 (100.0)	0.7 (6.1)	1.2 (10.3)	2.5 (20.9)	7.4 (62.7)	77.5	10.6	100.0
四 國	13.4 (100.0)	5.7 (42.7)	- (-)	0.9 (6.9)	6.7 (50.3)	84.4	2.2	100.0
九 州	19.9 (100.0)	5.1 (25.4)	1.8 (8.8)	2.6 (13.3)	10.5 (52.6)	74.5	5.6	100.0
全 國	13.0 (100.0)	2.5 (19.0)	1.9 (14.4)	1.2 (9.0)	7.5 (57.6)	78.1	8.9	100.0

표 3-19 도작이외부문 경영규모 의향(식부규모별)

단위: %

식부규모	확 대 의 향					현상유지	축소의향	계
	맥류	대두	사료작물	기타				
1.0~1.5ha	9.6 (100.0)	1.4 (14.4)	0.7 (7.5)	0.8 (8.8)	6.7 (69.3)	80.1	10.3	100.0
1.5~2.0ha	11.3 (100.0)	2.3 (20.3)	1.2 (11.0)	1.4 (12.1)	6.4 (56.6)	79.6	9.1	100.0
2.0~3.0ha	15.1 (100.0)	3.5 (23.0)	2.7 (17.7)	1.4 (9.3)	7.6 (50.0)	77.5	7.4	100.0
3.0~5.0ha	20.4 (100.0)	2.7 (13.3)	4.8 (23.4)	2.2 (10.8)	10.7 (52.5)	75.2	4.4	100.0
5.0ha이상	27.5 (100.0)	8.0 (29.1)	6.2 (22.5)	0.7 (2.7)	12.5 (45.6)	64.1	8.4	100.0

마지막으로 향후 쌀 출하에 대해서는 계획유통미, 계획외유통미 중 어느 쪽을 중심으로 할 것인가에 대해서는 “계획유통미를 중심으로 출하하고 싶다”가 62%, “계획외유통미를 중심으로 출하하고 싶다”가 5%, “현상유지”가 34%이다. 지역별로는 호쿠리쿠(北陸), 홋카이도(北海道), 도호쿠(東北)에서 “계획유통미를 중심으로 출하하고 싶다”의 비율이 높다.

## 4. 경영단위 소득안정정책 도입검토

### 4.1. 도입취지

식료의 안정적인 공급, 다면적 기능 발휘, 농업의 지속적인 발전, 그리고 농촌 진흥이라는 농정의 기본이념을 실현하기 위하여 ‘효율적이고 안정적인 농업경영’을 육성하여, 이러한 경영이 농업생산의 상당 부분을 구성하는 농업구조를 실현한다는 것이 새로운 농업기본법의 구도이다.

따라서, 수요를 반영한 농산물 공급을 통하여 국내 농업생산을 증대하고, 가격변동이 경영에 미치는 영향을 완화하여 경영의 지속적 발전을 도모한다는 관점에서 기존의 품목별 경영안정이 가지는 한계, 즉 품목별로 수급이 불일치 한다든가, 그 효과가 한정적으로 발휘되는 등의 문제를 보완하기 위하여 경영단위의 소득안정정책의 도입을 검토하고 있다.

### 4.2. 육성대상 농업경영

경영단위 소득정책에서 가장 중요한 것이 ‘육성대상 농업경영’이다. 즉 어떤 계층의 농가를 대상으로 할 것인가와 이러한 농가를 구체적으로 어떻게 파악할 것인가가 중요하다. 육성대상 농업경영으로는 의욕을 가지고 경영개선에 노력하는 인정농업자를 기본으로 하고, 여기에 주업농가를 포함하는 것으로 현재 검토가 진행되고 있다.

2000년 현재 일본의 총농가 324만호 중 인정농업자수는 17만호 정도이다. 그리고 주업농가는 2000년 50만호에서 2010년 40만호 정도로 감소할 것으로 전망하고 있다. 여기서 2010년도 40만호 정도에 경영안정정책을 집중한다는 의도이다.

표 3-20 일본의 농업구조 전망, 2010년

단위 : 만호

	1999	2010	비고
총농가	324	230~270	
주업농가	48 단일경영 30 복합경영 19	(가족농업경영) 33~37 (법인·생산조직) 3~4	○ 효율적이고 안정적인 농업경영
기타농가	276 판매농가 200 자급적농가 76	190~230 판매농가 140~150 자급적농가 50~80	○ 생산조직 형성
농지소유 비농가	105	140~170	

주: 농지소유 비농가는 경지 또는 경작포기지 5a 이상 소유하고 있으나, 경영면적이 10a 미만이면서 농산물판매액이 15만엔 미만인 농가

### 4.3. 적용방식

경영안정정책은 그 동안 농정의 중요한 수단으로 고려되었던 직접지불제도를 통해서가 아니라 수급사정, 품질평가 등을 생산자에 전달하는 것을 중시하여 가입자의 부담을 전제하면서, 보험방식을 기본으로 한 적립방식을 선택한다는 것이다. 보험방식과 적립방식의 차이점은 <표 3-22>와 같다.

표 3-21 일본의 농가호수 및 구성(판매농가)

단위 : 천호, %

		1990	1995	2000
판매농가계		2,971(100.0)	2,651(100.0)	2,337(100.0)
주부업별	주업농가	820(27.6)	678(25.6)	500(21.4)
	준주업농가	954(32.1)	695(26.2)	599(25.7)
	부업적농가	1,196(40.3)	1,279(48.3)	1,237(52.9)
전겸업별	전업농가	473(15.9)	428(16.1)	426(18.2)
	고령전업농가	155(5.2)	188(7.1)	227(9.7)
	제1종겸업농가	521(17.5)	498(18.8)	350(15.0)
	제2종겸업농가	1,977(66.5)	1,725(65.1)	1,561(66.8)

자료: 농림수산성 『2000년 세계농림업센서스』

- 주: (1) 주업농가는 농가소득이 주(농가소득의 50%이상) 농업소득)이고, 65세미만의 농업종사 60일 이상인 자가 있는 농가  
 (2) 준주업농가는 농외소득이 주(농가소득의 50%이상) 농외소득)이고, 65세미만의 농업종사 60일 이상인 자가 있는 농가  
 (3) 부업적 농가는 65세미만의 농업종사 60일 이상인 자가 없는 농가

#### 4.4. 대상 농업소득

대상농업소득은 구체적으로, 첫째 소득파악방식과 관련하여 농업소득과 농업수입 중 어느 것을 대상으로 하는 것이 적당한가, 둘째 재해에 의한 소득 또는 수입의 감소와 경영노력 부족에 의한 소득 또는 수입감소를 어떻게 투명하게 파악할 것인가, 등에 대해서는 검토를 계속한다는 것이다.

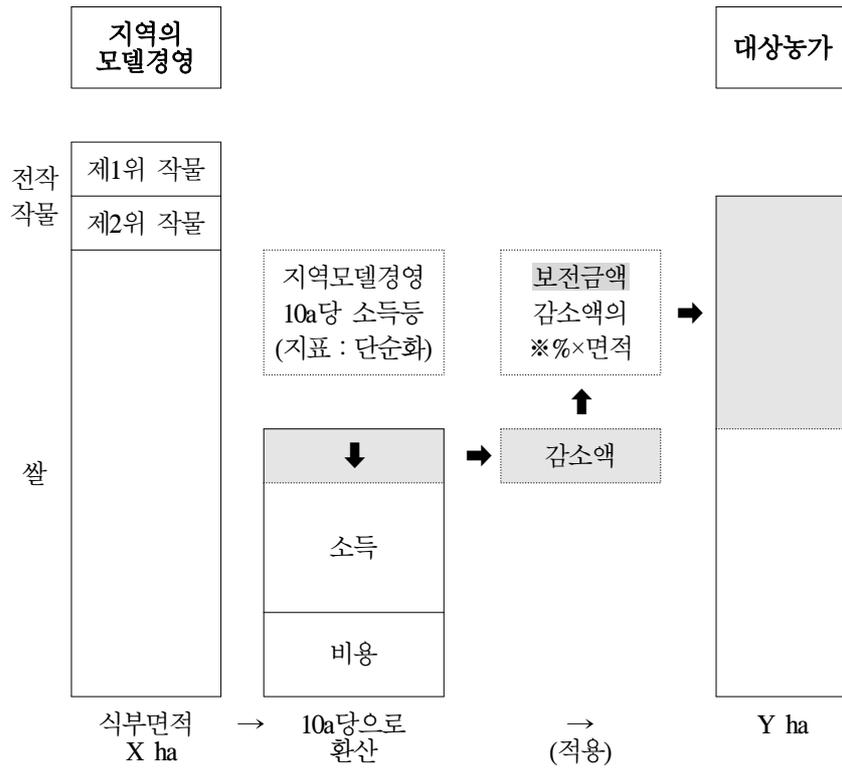
표 3-22 적립방식과 보험방식의 비교

항 목	보험방식	적립방식
농가지불액	○ 보험료를 초과하여 계약한 보험금액까지 보전	○ 적립액의 범위 내에서 보전
대상농가	○ 제도의 안정적 운영을 위해 다수의 모집단 확보가 필요	○ 소수 농가로 운용가능
제도설계	○ 장기적 수지가 균형을 이루도록 설계	○ 수지균형은 고려 안됨
운영비용	○ 운영비용의 억제 가능	○ 농가별 구좌관리 필요, 가입자가 늘어나면 운영비용 증가
제도 효과	○ 제도발족 당초부터 충분한 효과를 발휘	○ 적립금이 적립되는 데 기간이 필요, 충분한 효과가 발휘되기까지 기간 필요

#### 4.5. 품목별 대책과의 관계

현재 실시되고 있는 품목별 대책과의 관계가 중요하게 고려되고 있다. 현행 품목별 대책은, ①가격변동 영향을 완화하기 위한 조치와 ②판매가격과 생산비와의 격차보전 또는 국내외 가격차보전 등 2가지 유형으로 구분할 수 있다. 이 중에서, 첫째 도작경영안정대책과 같이 가격변동 영향을 완화하기 위한 조치는 양자가 동일한 기능을 가지기 때문에 재정 운용, 생산자의 이용편의 등의 관점에서 통합을 고려하고, 둘째 맥작경영안정자금 등과 같이 판매가격과 생산비의 격차보전 등의 조치는 서로 다른 성격이기 때문에 양자간의 관계를 정립하여 병존한다는 것이다.

그림 3-2 경영단위 소득안정정책 개념도(논농업의 경우)



#### 4.6. 제도의 골자

일본에서는 농업생산의 지역성이 강하게 나타나고 있다. 예를 들면 논농업에서 생산조정비율이나 품목별 수급 등에 지역별로 차이가 선명하게 나타나고 있다. 때문에 개별 경영만이 아니고 지역별로 특징이 있는 경영유형별로 지표성이 있는 모델경영을 선택하여, 그 모델경영의 수입 또는 소득 변동을 지원요건 및 지

원단가로 하는 방식을 고려하고 있다.

이 방식에 의하는 경우 가격변동의 영향을 파악하거나 지표성이 있는 모델경영의 설정이 가능한가라는 문제, 또는 모델경영과 개별 경영간의 동향의 괴리가 발생할 우려가 있는 문제 등이 예상된다. 이 방식으로 논농업의 경영단위 소득안정정책의 개념도를 제시한 것이 <그림 3-2>이다.

표 3-23 경영단위 소득안정정책 검토방향

구 분	검 토 방 향
(1) 도입취지	○ 가격정책 개선에 따른 가격변동의 영향 완화
(2) 지원대상 농가계층	○ 인정농업자를 기본으로 하고 주업농가를 대상 - 인정농업자 : 2000년 17만호(총농가 324만호) - 주업농가 : 2000년 50만호(2010년 40만호)
(3) 적용방식	○ 가입자의 부담을 전제 ○ 보험방식을 기본으로 한 적립방식
(4) 대상 농업소득	○ 농업소득 또는 농업수입
(5) 품목별대책과의 관계	○ 가격변동 영향완화 조치(도작경영안정대책) → 통합 고려 ○ 격차보전 조치(맥작경영안정자금) → 양자 병행
(6) WTO 협정과과의 관계	○ 허용보조정책(Green Box)
(7) 제도 골자	○ 지역별 경영유형별 대표적인 모델경영을 설정 ○ 모델경영의 소득변동을 발동요건 및 단가로 하는 방안고려

## 5. 요약

일본은 WTO 체제에서 농산물 가격하락에 따른 소득손실을 보전하기 위하여 도작경영대책을 비롯하여 품목별 경영안정대책을 확충하고 있다. 품목별 경영안정은 ①가격하락분의 일정비율을 보전하거나, ②시장가격과 생산비와의 격차를 보전하는 방식 등으로 나누어진다.

또, 품목별 경영안정대책은 과잉생산을 초래하거나 소득안정효과가 미흡한 문제가 있다. 그래서, 인정농업자와 주업농가 등 특정 계층농가에 시책 집중하여, 가격하락에 의한 영향을 완화하여 경영의 지속적인 안정과 성장을 도모하기 위하여 경영단위 소득안정정책의 도입을 검토하고 있다.

최근 미국이나 캐나다 등의 정책동향에서 보면, 시장가격에 직접적인 영향을 받는 경영의 소득 또는 산출물에 착안하고, 지불금액이 위험의 정도에 따라 변동적인 정책, 즉 소득안정정책으로 전환하는 경향이 있다.

일본에서 도입을 검토하고 있는 경영단위 소득안정정책은 종래의 품목별 안정정책이 가지는 문제를 보완하기 위한 것이다. 즉 종래의 품목별 대책은 소비자의 요구가 생산자에게 전달되기 어려워 농업인의 경영능력 육성에 장애가 되고, 또 전체 생산자에게 효과가 일률적으로 미치지 때문에 농업구조 개선에 제약이 있다.

따라서 소득안정정책의 기본방향은 경쟁조건의 확보와 농업경

영의 안정이 요구되고 있는 점을 감안하여 가격 하락에 대응, 그 영향을 완화하여 경영의 안정과 성장을 도모하여 의욕과 능력이 있는 농가 계층을 육성하는 것이 목적이다.

경영안정정책의 도입시 다음 사항을 중요하게 고려하고 있다. 첫째, 전업농, 겸업농, 부업농, 취미농 등 다양한 경영이 혼재하는 상황에서 어떤 계층을 대상으로 할 것인가. 둘째, 가격이 하락해도 수요가 감소하고, 약간의 공급과잉이 대폭적인 가격 하락을 초래하는 경직적인 농산물시장의 특성을 고려하여 보전금액을 어느 정도로 할 것인가. 셋째, 종래의 고정금액의 직접지불제는 위험관리에 한계가 있다. 때문에 가격변동이나 자연재해 등 리스크가 높아지는 현실을 반영하여 위험관리의 정도가 높은 안전장치를 어떻게 강구할 것인가 등이다.

한편, 품목별 경영안정대책과 WTO 협정과의 관계를 보면, 도작경영안정대책은 생산조정과 연계하고 있기 때문에 생산계획화의 직접지불제(blue box)이며, 그리고 기타 품목별 경영안정대책은 감축대상정책(amber box)으로 WTO에 통보하고 있다. 경영단위 소득안정정책은 정책의 지속적인 유지를 고려하여 허용대상정책(green box)으로 검토하고 있다.

## 제 4 장

### 요약 및 합의

미국의 소득안정제도는 농산물의 최저가격을 지지하고 용자단가와 시장가격 또는 국제가격과의 차액을 보전하여, 재고를 처분하는 동시에 수출을 촉진하는 효과를 노리는 점에 특징이 있다. 또 반순환소득지불은 소득보장성격의 '목표가격'을 설정하여 농업소득의 안정을 도모하고자 검토 중에 있다.

가격지지를 통한 소득안정을 도모하는데 소요된 지출금액은 그동안 매년 증가하여 1996년 73억 달러에서 2000년 233억 달러로 확대되었다. 이 결과 품목별 지불규모도 대폭 증가하여 쌀 농가의 경우 소득의 50.0%가 정부보조로 구성될 정도이고, 소맥의 경우는 41.5%, 사료작물은 30.0%가 정부보조로 구성되어 있다.

이러한 제도와 WTO 농업협정과의 관계를 보면, 앞에서 언급한 바와 같이 시장손실지불을 둘러싸고 논란이 있었지만 결국 감축대상정책(amber box)으로 WTO에 통보하였다. 그리고, 현재 검토하고 있는 반순환소득지불도 농산물 가격에 연계되어 있기 때문에 감축대상정책이다.

미국은 그 동안 농업보호 감축을 강력하게 주장하였고, 또 다른 나라에게 이를 강요하고 있다. 그러나, 미국은 최저가격을 지지하여 무제한의 재고를 수용하고, 실질적인 수출보조금을 지급하고 있는 셈이다. 또, 임시대책 등으로 직접지불을 교묘히 증액하여 농업보호를 높여나가고 있는 등 보호감축노선에서 후퇴하고 있다.

WTO 농업협정상의 가격정책은 사용할 수 없는 정책으로 오해되는 경향이 있다. 즉, 감축대상정책의 의미가 ‘감축대상’이 아니고, ‘위반’ 또는 ‘즉각 폐지’로 인식되고 있는 것이다. 그러나, 미국은 필요에 따라 가격정책을 중심으로 직접지불, 수입보험 등 종합적 정책패키지로서 소득안정을 도모하고 있다. 소득안정을 도모하는데 감축대상정책인 가격정책이 중요한 역할을 하고 있는 것이다.

특히, 2002년 10월부터 시행 예정인 차기 농업법 제정과정에서 구상하고 있는 반순환소득지불은 종전의 생산자율직접지불을 그대로 계승하는 형태로 전환된 고정금액의 직접지불과 목표가격을 기준으로 시장가격에 반동하는(counter-cyclical) 지불, 즉 시장가격이 상승하면 지불금액이 하락하고 시장가격이 하락하면 지불금액이 상승하는 형태의 변동금액 등 2가지 지불로 구성되어 있다. 전자는 고정적인 직접지불이기 허용대상정책이다. 그러나 후자는 시장가격에 연계되어 있기 때문에 감축대상정책인 것이다. 미국 하원은 이러한 정책을 2002년 10월부터 10년간 시행한다는 계획이다. 이에 대해 미국 행정부는 반대되는 입장을 가지고 있기는 하지만, 아무튼 의회 주도 속에서 행정부와의 조정을 거쳐 정책화될 것이다. 이것이 최근 미국 농정의 본질이다.

한편, 일본은 농산물 수출지향의 미국과는 달리 수입국의 입장에서, 수입농산물의 영향으로 농산물가격이 하락하는 국면에서 농가경영의 안정을 확보하여 지속적인 농업발전을 도모하기 위하여 도작경영안정대책을 비롯하여 품목별 경영안정대책을 확충하고 있다. 품목별 대책은 가격하락분을 보전하는 제도와 시장가격과 생산비와의 차액 등을 보전하는 제도가 있으며, 생산자도 비용의 일정액을 부담하는 것이 특징이다.

현재 도입을 검토하고 있는 경영단위 소득안정정책은 품목별 소득안정대책이 초래하는 수급불일치를 해소하고, 가격하락에 의한 영향을 완화하여 경영의 지속적인 안정과 성장을 지원하며, 인정농업자나 주업농가 등 특정 농가에 시책을 집중하여 농업의 지속적 발전을 도모하기 위한 것이 목적이다.

이러한 정책의 WTO 협정과 관계의 관계를 보면, 도작경영안정대책은 생산조정과 연계하고 있기 때문에 생산계획하의 직접지불(Blue Box)이다. 기타 품목별 경영안정대책은 감축대상정책(Amber Box)으로 WTO에 통보되었다. 그리고 현재 검토하고 있는 경영단위 소득안정정책은 정책의 안정성을 위하여 감축대상정책(Green Box)으로 고려하고 있다.

최근 선진국의 경우를 보면, 시장가격이 하락하거나 변동이 심한 상황에서는 가격하락에 직접적인 영향을 받는 경영계층은 영세농가나 겸업농가보다는 대규모 전업농이 더 큰 영향을 받고 있다. 이러한 농가의 소득안정을 도모하는 것이 소득안정대책이며, 미국이나 일본에서도 이러한 방향으로 접근하고 있다. 농업소득의 변동에 착안하고, 지불금액이 위협의 정도에 따라 변동적인 정책으로 전환하고 있는 것이 공통의 특징이다<표 4-1>.

표 4-1 소득정책 유형

지불금액 지불기준	금액고정 (위험관리정도 낮음)	금액변동 (위험관리정도 높음)
산 출 물		미국 수입보험제도(CRC) 미국 수입보험제도(AGR) 일본 도작경영안정대책
소 득	미국 생산자율직불제 미국 시장손실지불 EU 소득보상직불제	미국 반순환소득지불제도 일본 경영단위 소득안정정책 캐나다 NISA
투입요소	일본 중산간직불제 EU 환경직불제 EU 조건불리직불제	

종래의 가격정책은 소비자의 요구가 생산자에게 전달하기 어려워 생산자의 경영능력 육성에 장애가 된다는가, 또 전체 생산자에게 효과가 일률적으로 미치지 않기 때문에 농업구조 개선에 제약이 있었다.

또, WTO 체제에서는 관세화에 의한 시장유지를 전제로 하면서, 무역 왜곡적인 농업보호에서 전환, 경쟁조건의 확보와 농업경영의 안정이 요구되고 있다. 향후 농산물 가격변동이 심해지는 상황을 감안한다면 소득안정화를 위한 정부의 개입이 불가피해질 것이다.

소득안정정책의 기본방향은 농산물의 가격 하락에 대응, 그 영향을 완화하여 경영의 성장과 안정을 도모하여 의욕과 능력이 있는 농가 계층을 육성하는 것에 초점을 맞춰야 한다.

경영안정정책을 검토하는 경우 고려 사항으로는, 첫째 어떤 계층의 농가를 대상으로 할 것인가가 중요하다. 전업농을 비롯하여 겸업농, 취미농 등 다양한 경영이 혼재하는 경우 어떤 계층을 대상으로 할 것인가가 선결되어야 한다. 미국은 전체 농가를 대상으로 확대하고 있으나 일본은 전업농을 중심으로 대상농가계층을 한정하고 있다.

둘째, 농산물은 가격이 하락해도 수요가 감소하고, 약간의 공급과잉이 대폭적인 가격 하락을 초래하는 경직적인 특징이 있다. 또 품목별로 보전금액을 높이면 과잉문제가 쉽게 발생하는 경향이 있다. 그래서 품목별 대책이 초래하는 수급불일치 문제를 감안하여 적절한 가격지지의 수준과 지지방법이 고려되어야 한다. 미국은 목표가격, 용자단가, 직접지불 이라는 3가지 지표로서 조정하는 방식이며, 일본은 지역별·경영유형별로 대표적인 모델경영을 지표로 하고 있다.

셋째, 위험에 대한 대응도가 높아야 한다. 최근 가격변동, 자연재해 등 리스크가 높아지고 있다. 이에 대응하여 위험관리의 정도가 높은 장치를 개발해야 한다. 고정금액의 직접지불제는 위험관리에 한계가 있다. 미국의 반순환소득지불도 일본의 경영단위 소득안정정책도 변동적인 지불이다.

마지막으로, 경지가 영세하고 지형이 협소하여, 작목이 제한되는 등 구조적으로 조건이 불리한 지역에 대해서는 이상과 같은 경영안정정책과는 별도의 대책이 강구되어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김상현, “미국의 2002년 농업법 제정과정”  
[www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html](http://www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html)(세계농업정보)
- 김상현, “미국 21세기 식료농업정책 개요”  
[www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html](http://www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html)(세계농업정보)
- 김태곤, “일본의 농업소득안정정책”,  
<http://www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html>(세계농업정보)
- 김태곤, “미국의 농업소득안정정책”,  
<http://www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html>(세계농업정보)
- 김태곤, “미국 농업정책의 왜곡”,  
<http://www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html>(세계농업정보)
- 김태곤, “미국 ‘21세기농업생산위원회’ 신농업법 제언”,  
<http://www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html>(세계농업정보)
- 김태곤, “미국 2001년도 긴급농가지원법 통과”,  
[www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html](http://www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html)(세계농업정보)
- 김태곤, “미국 의회 긴급지불을 허용대상정책 주장”,  
[www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html](http://www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html)(세계농업정보)
- 이재욱, “미국의 농가소득정책의 최근 동향과 시사점”,  
[www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html](http://www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html)(세계농업정보)
- 임정빈, “미국 농산물가격지지제도의 효과와 전망”,  
<http://www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html>(세계농업정보)
- 임정빈, “미국 국내보조관련 WTO 협상제안과 배경”,  
<http://www.krei.re.kr/wininfo/user/wlist.html>(세계농업정보)

- 한국농촌경제연구원. 1994. 「UR 농업협정문해설」
- 矢口芳生. 1998. 8. “WTO 農業協定下の農村社會・地域資源保全”, 『農業經濟研究』 第70卷 第2號, pp. 78-86.
- 服部信司. 2001. “WTO 農業交渉をめぐる課題と展望”, 『月刊NOSAI』
- 服部信司. 2000. 「WTO 農業交渉：主要國・日本の農政改革とWTO提案」, 農林統計協會
- 食料農業農村基本問題調査會. 1998. 6. 「農業構造政策について」
- 農林水産省. 2000. 8. 「經營を單位とした經營所得安定對策について」
- 農林水産省. 2001. 3 「農産物貿易レポート2001」
- 農林水産省. 2001. 8. 「WTO 農業交渉日本提案：多様な農業の共存をめざして」
- [http : //www.usda.gov](http://www.usda.gov)(미국 농업부(USDA) 홈페이지)
- [http : //www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov)(USDA 경제연구국 홈페이지)
- [http : //usda.mannlib.cornell.edu/mor/\\_start.html](http://usda.mannlib.cornell.edu/mor/_start.html)(USDA 메일서비스)

정책연구보고 P49

미국과 일본의 농업소득안정정책

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2002. 1.

발 행 2002. 1.

발행인 강정일

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 동양문화인쇄포럼

전화 02-2242-7120 E-mail: DONGYP@Chollian.Net

---

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.