

## 일본, 경영단위 직접지불정책의 논의동향

기본계획은 기본법에서 정하는 바와 같이 식료·농업·농촌을 둘러싼 정세 변화와 함께 현재 추진 중인 시책의 평가를 전제로 5년에 한번씩 수정하도록 되어있다. 1999년 기본법이 제정된 이후 첫 번째로 개정이 단행되었다.

농정전환의 배경에는 다음과 같은 식료·농업·농촌을 둘러싼 현상을 들 수 있다. 우선, 식료에 관해서는 ‘선진국 가운데 가장 낮은 자급율’, ‘BSE, 조류독감, 허위표시 발생’, ‘식생활의 난조’를 들 수 있으며, 농업은 ‘경영자 감소·고령화 등에 의한 경작포기 증가’, ‘논농업을 중심으로 한 구조개선 지체’, ‘수입농산물과 경쟁 격화’, ‘농업정책에 대한 WTO 등 국제규율 강화’, 농촌에 관해서는 ‘과소화·고령화 등에 의한 부락기능 저하’, ‘다양한 바이오메스 재평가’, ‘농촌의 자연환경과 경관에 대한 관심 증대’ 등의 상황을 들 수 있다.

구체적 방향에 대해서는 식료의 경우 ‘소비자와 농업의 거리 단축’과 ‘안전하고 안심할 수 있는 양질의 식료를 합리적인 가격으로 국민에게 공급하면서 자급율의 유지·향상을 지향하는’ 것이며, 농업은 ‘의욕과 능력을 갖춘 프로 농업경영의 고생산성농업, 고부가치농업의 전개를 촉진’하는 한편, ‘국경조치에 과도하게 의존하지 않는 체제의 구축’, ‘부문에 따라서는 수출도 염두에 두는 농업생산을 실현’토록 하는 동시에, 농촌문제는 ‘건전하고 풍요로운 자연환경과 경관이 유지된 개성 있는 농촌의 건설’과 ‘국민이 요구하는 새로운 라이프스타일의 실현’을 기본으로 하고 있다.

이번의 기본계획 수정은 ‘더욱더 획기적인 개혁’이 필요하다는 인식에 따라 지금까지 추진해온 개혁에 추가한 정책전환으로서 이는 농업구조정책의 전환이라 할 수 있으며, 한편으로 2000년도 기본계획 수립 당시부터의 과제이기도 하였던, ①품목별 경영안정대책에서 여타 국가에서 실시중인 직불제도 염두에 두고, 지역농업 경영체의 경영지원을 위한 품목횡단적 정책으로의 이행, ②바람직한 농업구조·토지이용의 실현을 위한 경영체·농지제도 개혁, ③환경보전 중시시책의 강화와 함께 식료안전보장과 다원적 기능 발휘를 위해 불가결한 농지와 수자원 등 지역자원보전정책의 확립이라는 3개 축을 중심으로 본격적인 검토를 해왔다.

본고에서는 ‘직접지불제’를 염두에 두고 상기한 3개의 축 가운데, ①경영안정대책과, ③환경·지역자원보전을 중심으로 검토하고, 정책대상 경영체에 대해 간단히 살펴본 후 경영안정대책과 환경·지역자원보전에 관한 정책방향과 이에 대해 전망을 한다.

## 1. 정책대상 농업경영체의 확정

농림성의 ‘새로운 경영안정대책과 자원보전시책의 목표 : 새로운 정책체계구축을 향한 현시점의 인식’(2005.1)에는 ‘구조개선의 지체’ 요인으로 농업종사자의 감소·고령화, 농지면적의 감소가 가속화되는 가운데, 특히 토지이용형 농업에 있어 경영규모 확대가 지연되고 있음을 지적하고 있다. 현재와 같은 속도로 국내 농업생산구조의 취약화가 진행된다면 식료안전공급의 확보는 물론 지역의 경제·사회의 유지·발전에 중대한 지장이 생길 것으로 보고 있다.

또한, ‘WTO 등에 의한 무역의 글로벌화의 물결’ 속에서는 경쟁력 있는 농업의 구축이 필요하고, ‘소비자 요청에 부응한 식료자급을 향상 필요성’을 충족시키기 위해서는 생산량·품질면에서 수요에 따른 생산이 가능한

경영체의 육성이 필요하고, ‘지역농업의 취약화에 의한 다원적 기능에 지장을 줄 염려’가 있기 때문에 지역농업을 지키는 경영체육성이 시급한 과제를 강조하고 있다. 따라서 ‘효율적이고 안정적인 농업경영체가 농업생산의 상당부분을 담당하는 강건한 농업구조의 구축이 필요’하며, 산업정책과 지역정책을 준별한 후 경영체를 명확히 하고, 이들에 대해 시책을 집중화·중점화하겠다는 입장을 명확히 하고 있다.

그렇다면 대상 경영체는 어떤 농업인일까. 우선은 ‘효율적이고 안정적인 농업경영체’라고 볼 수 있는 10~13만 경영체, 다음으로 ‘효율적이고 안정적인 경영체’와 중복되지만 농업경영기반강화촉진법에서 정하고 있는 ‘인정농업자’가 19만인, 이에 더하여 ‘지역농업비전’에서 경영체로 설정하고 있는 27만 경영체 중에서 인정농업자 12만인(농업비전에 의한 지역농업의 경영체로 설정된 인정농업자)를 제외한 14만 경영체와 농지이용집적의 대상자 중 향후 육성해야 할 경영체로서 시정촌(市町村)이 생각하고 있는 경영체가 19만, 이들에 대해서는 인정농업자로서 인정을 촉진하고 있다. 이상이 시책의 집중화·중점화의 대상인 경영체이지만 새로운 기본계획에서는 여기에 ‘일정한 요건을 갖춘 부락영농조직’을 상정하고 있다.

부락영농조직의 위치 설정에 대해서는 다양한 논의가 진행되고 있지만 문제는 ‘일정한 요건’이라는 문구에 있다. 정책에서 상정하고 있는 요건은,

- ① 정관과 규약을 가지고 있을 것.
- ② 다음과 같은 계획을 가지면서 계획의 실천 전망이 명확할 것을 요구하고 있다. 즉, 1) 5년 이내에 법인화 할 계획이 있으며 그 실시시기가 정해져 있을 것, 2) 기간종사자 또는 후보자가 장래 확보하려는 농업소득이 기본구상의 목표소득이상으로 당해 조직이 장래 지향하는 경영규모 등의 지표가 기본구상의 경영지표에 부합할 것.
- ③ 자재구입에서 판매, 수익 배분에 이르기까지 일원적 경리가 이루어지고 있을 것.
- ④ 지연적인 일체화가 가능한 지역으로서 장래 당해 조직이 이용집적으

로 추진하려는 농지 면적이 지역내 농지의 3분의 2이상일 것.

⑤ 논농업 경영규모가 20ha이상(국가와 협의한 후 설정하는 지사 特認으로 중산간지역의 경우 10ha이상까지 완화 가능)

⑥ 도작소득기반확보대책에 가입하고 있어야 한다.

상기 요건의 ②의 2) 목표소득이 시정촌에서 인정하고 있는 목표소득(타 산업수준의 생애소득을 실현하기 위해 필요한 연간소득)과 동등 이상이라는 점 등이 지나치게 엄격한 것 아니냐는 연구자들의 지적이 있는 반면, 일본 농정이 지금까지 ‘다양한 경영체’를 표방하면서도 실제로 인정농업자 일변도로 진행되어온 것을 감안하면 조건은 있지만 부락영농을 중시한 점은 평가받을 만하다는 의견도 있다.

그러나 이점에 관하여는 커다란 정책전환이라고 생각하지 않는다. 시책의 집중화·중점화의 대상이 되는 경영체는 궁극적으로 ‘효율적이고 안정적인 농업경영’을 지향하고 그 같은 경영목표의 실현을 위해 경영개선을 추진해 온 인정농업자가 기본이다. 2003년 농업경영기반강화촉진법의 개정에 의해 제도화된 부락영농조직인 ‘특정농업단체’도 장기적으로는 효율적이고 안정적인 농업경영을 목표로 한다고 규정되어 있고 시책의 집중화·중점화의 대상으로서의 부락영농조직은 ‘부락영농조직 가운데의 인정농업자’판으로 볼 수 있고, 겸업농가를 중심으로 설정된 부락영농조직의 성격을 고려하면 대상이 되는 조직이 대단히 한정될 수밖에 없기 때문이다. 현재 전국의 부락영농조직은 1만 조직 이상이라고 회자되고 있지만 그 가운데 ‘특정농업법인’이 226개 조직, ‘특정농업단체’가 120조직, ‘부락형 경영체’라 불릴 수 있는 조직이 113개 조직이 있다. 필시 이들 조직 가운데 얼마 정도가 시책의 중점화·집중화의 대상이 될 것으로 예상된다.

한편, 시책의 집중화·중점화의 대상이 되지 않는 소규모 농가와 겸업농가의 역할에 관하여 전개한 ‘새로운 경영안정대책과 자원보전시책의 목표 : 새로운 정책체계구축을 향한 현시점의 인식’에서는 명확히 표현하고

있다. ‘현상의 개별 경영을 계속하는 경우보다 유리한 대안이 있다는 점을 고려, 지역의 합의형성에 기초하여 지역농업의 일정 역할을 담당’하도록 하고 부업적 농가의 농업소득은 34만엔으로 총소득의 5%에 지나지 않기 때문에 농지를 경영체에 임대하여 지대수입을 얻는 방법, 또는 일정한 요건을 갖춘 부락영농조직에 구성원으로 참가하여 가계비의 일부를 충당하는 방향 등이 제시되어 있다. 또한 이들 농가는 경영안정대책의 대상은 아니지만 지역의 자원관리 측면에서 중요한 역할을 담당하고 있다고 명시하고 있다.

## 2. 허용보조정책(Green Box)을 통한 경영안정대책

### 2.1. 품목횡단적정책도입의 배경

농산물 무역의 글로벌화가 추진되고 있는 국제 정세 하에서 일본 농업의 생존을 건 농정전환의 일환으로 핵심 농업경영체에 대해 농정시책을 집중화·중점화하는 수단으로 ‘직접지불제도’를 도입한다고 선언한 것이 품목횡단적 정책이다. WTO 체제하에 농산물 무역의 확대가 진행되어 보다 강력한 경쟁력을 가진 국가의 농업이 번창하도록 하겠다는 것이 농산물 무역의 글로벌화의 본질이며, 이를 위한 대응 방안으로 대개 아래의 3가지를 들 수 있다.

- ① 일정한 수준의 국경조치 확보
- ② 토지조건의 혜택을 받지 못한 일본농업의 경쟁력 강화

광대하고 평탄한 국토를 가지고 물가와 인건비 등이 저렴하여 대규모 밭작물을 중심으로 경영이 이루어지고 있는 해외농업에 비해, 협소하고 산이 많은 국토에 높은 수준의 물가·인건비 여건에서 지역단위로 농지와 용수를 유지·관리하고 영세한 가족경영이 대부분을 차지하고 있는 일본의 농업으로는 생산조건에 압도적인 격차가 존재하는 것이 당연하다고 볼 수 있다. 이러한 가운데 다양한 요구에 섬세하게 대응을 할 수 있는 공급

능력을 강화하고 제약된 조건 속에서도 가격경쟁력 강화는 지속적으로 추구해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 기술과 경영 감각이 뛰어난 경영체를 육성하고 이들이 중심이 된 농업구조를 구축하는 것이 중요하다.

### ③ 상기의 2가지에서 부족된 부분을 보완하는 지원조치

국내보조에 대한 국제규율의 강화에 대응이 가능한 정책을 실시할 필요가 있으며, 장래 국경조치의 변동에 대응할 수 있는 구조로서 국제규범상 감축대상이 되지 않는 허용대상정책(green box)을 중심으로 한 정책체계의 이행이 불가피한 실정이다. 현행의 blue box 정책으로는 품목별 상한설정 룰에 의해 축소 및 폐지의 방향은 피할 수 없기 때문이다.

이를 위해 일본농업을 책임지는 경영체 지원정책의 구축이 필요하나 향후의 정책방향은 지금과 같은 호송선단방식이 아닌, 국민이 재정적 부담을 스스로 납득할 수 있도록 특정 경영체에 ‘집중화·중점화’해야 한다. 한편으로는 국제적 규범 충족으로 위해 매년의 생산과 관련되지 않는 직접지불제도를 도입할 필요가 있다.

이상이 농산물 무역의 글로벌화에 대항하는 정책의 성격이며, 이에 따라 등장한 것이 ‘품목횡단적 정책’이라 불리는 새로운 경영안정대책이다.

## 2.2. 품목횡단적정책의 개요

품목횡단적 정책이란 개개의 작물이 아니라 경영 전체에 착안하여 대책을 강구하는 정책을 가리키며, 복수작물 재배에 의한 복합적 영농이 행해지고 있는 논 및 밭작물에 도입된다. 이 정책은 ‘외국과의 생산조건격차의 보전’과 ‘수입·소득의 변동을 완화하기 위한 보전’이라는 두 가지 점에서 필요하다.

‘외국과의 생산조건격차의 보전’이란 농산물가격이 수입농산물과의 생산조건격차로 인해 농업경영에 있어 충분치 못한 경우 이 같은 격차에 대

하여 경영체단위로 보전하는 것이며, ‘수입·소득의 변동을 완화하기 위한 보전’이란 시장에서 형성된 농산물가격이 하락된 경우, 경영체단위의 수입·소득의 변동에 따라 보전하는 것이다. 즉, 유사한 성격을 지닌 현행의 품목별 대책에서는 ‘맥작경영안정자금’, ‘경영체 경영안정대책’, ‘도작기반 확보대책’, ‘대두생산자단체 등 교부금’, ‘대두작물 경영안정자금’, ‘설탕 최저생산자 가격제도’ 등이 있다.

### 2.3. 외국과의 격차시정

먼저 외국과의 생산조건격차 개선대책이 있으며, 대상 작물은 국경조치 수준 등에서 생산조건격차가 현재화되고 있는 품목이다. 현시점에서는 논에서 재배되는 맥류·대두, 밭에서 재배되는 맥류·대두·사탕무·전분원료용 감자(단지, 사탕무와 전분원료용 감자는 관계국과의 조정과 시장원리 도입을 위한 제도개정이 전제가 됨)가 상정되고 있다.

작물의 선택에 대해서 수입농산물은 일본시장에서 코스트 + 국경조치 가격으로 판매된다. 이는 엄밀히 말해 CIF가격(Cost Insurance and Freight Terms = 수입가격+운임·보험료 등) + 수입코스트 + 관세 등이다. 이에 비해 국산 농산물은 품질이 우수하다고 전제할 경우, 시장가격은 수입 농산물보다도 높게 판매된다. 그러나 국내 농산물을 생산하는데 필요한 생산비가 매우 높기 때문에 국경조치와 지원이 없는 한 경제적으로 보아 생산될 가능성이 없다. 여기서 국내 농업경영체가 실현하고 있는 생산비 수준과 고품질 농산물로서 시장에서 판매되고 있는 가격의 차를 ‘현재화한 생산조건격차’로 하여 그 차액을 보전하는 구조이다.

2002년산 대두에 대하여 미국에서 수입되었다고 상정하여 살펴보자. 국내산 대두가 품질이 뛰어나 60kg당 2,778엔 비싸게 시장에서 거래되었기 때문에 시장가격인 4,815엔/60kg과 60kg의 대두를 생산하는데 소요되는 생산비의 차액을 ‘현재화한 생산조건격차’로 했다. 문제는 생산비를 취하는 방법이나 지역·재배규모 등에 따라 크게 다르나 생산성 향상이라는 관점

에서 ‘효율적·안정적인 농업경영’이 실현되고 있는 생산비 수준이 기준으로 되어야 한다고 논의되고 있다.

품목횡단적 정책은 논작물·밭작물을 대상으로 하고 있으나 쌀은 현지 점에서는 대상작물이 되지 않는다. 2002년산 쌀을 미국으로부터 수입하는 경우를 상정하여 설명하고 있다. 미국에서 수입된 쌀은 CIF가격으로 2,880엔/60kg이나 여기에 수입비용·관세 20,460엔/60kg이 추가되면 23,340엔/60kg으로 판매된다. 한편, 국내산 쌀은 고품질이기 때문에 미국에서 수입된 쌀보다도 반대로 높은 16,157엔/60kg의 시장가격(2002년산 자주유통미 평균가격)이 실현되고 있다. 시장가격은 생산비용을 밑돌고 있으나 관세 등의 국경조치에 의해 생산조건격차가 현재화되지 않고 있기 때문에 대상작물에서 제외된 것이다. 무엇보다도 쌀에 대해서는 쌀정책개혁이 진행중에 있기 때문에 앞으로의 동향에 따라 대응하게 될 것이다. 이 점에 대해서는 뒤에 설명하기로 한다.

생산조건격차의 크기는 품목에 따라 다르기 때문에 경영체별로 과거의 생산실적에 의해 지불하게 된다. 즉 품목별 단가에 해당품목의 재배실적을 추가한 것을  $(\text{품목별 단가} \times \text{품목별 과거의 생산면적})$  수식에 의해 경영체단위의 보전액을 산정한다. 또, 이 정책을 허용대상정책(green box)에 포함시키기 위해서는 상기의 재배실적을 과거의 일정기간의 면적으로 고정하는 것이 필요하다. 구미제국에서 실시되고 있는 디카플링 정책의 경우, 과거의 생산실적을 기준으로 지불하는 형태이기 때문에 매년 경영에 있어서 무엇을 재배해도 혹은 재배하지 않아도 생산에 관계없이 지불이 행해져 생산을 억제하는 방향으로 움직일 가능성이 있다.

즉, 생산을 행하지 않고 지원만을 향수하거나, 방치하여 수확하는 등 모델해저드 발생이 염려된다. 일본의 경우는 소비자·수요자의 수요에 대응한 국내 생산량의 확보가 요구되고 있고, 이를 전제로 한 납세자 부담형으로 전환되기 때문에 수요에 대응한 생산의 확보, 품질향상의 촉진을 꾀하



려는 노력이 필요하다. 이를 위해 지불보전액의 일부를 매년의 생산량과 품질에 따라 교부하는 형태를 유지하고 있다. 즉, 외국과의 생산조건격차의 보전액 내역은 ‘과거의 실적에 의한 지불 + 해당년도의 실적에 의한 지불’의 합계액이 되는 것이다.

이 점을 지적하여 일부에서 품목횡단적 정책은 디카플링 정책으로서 자리 매김을 할 수 없다는 의견도 있다. 디카플링 정책은 ‘생산을 의무화하지 않을 것’이 요건이며, 생산억제적인 면에서는 환영받을 수 있다고 말할 수 있다. 이에 비해 품목횡단적 정책은 품질의 향상을 수반한 생산성 향상이 요건이 되기 때문에 엄밀한 의미에서 디카플링 정책이라고 말하기 어려우며, 허용대상정책(green box)에 해당된다고 말할 수 있을 지에 대한 논의가 생기고 있는 것이다.

또한 미국과 EU의 직접지불을 위해 정해진 ‘준수사항’ 등을 참고하면서 적절한 영농의 실시와 환경에의 배려 등에 대해서 요건화 할 필요가 있다는 의견도 있다. 미국은 2002년 농업법 제1105조에서 ‘준수사항’을 정하여 농지보전조건의 준수·습지(濕地)보전조건의 준수·과실, 야채 등의 재배 규제 등과 농업이외의 상업용·공업용에 농지를 이용하지 않을 것·경작포기의 경우는 유해한 잡초를 제거해야 하는 등의 규정을 정해놓고, 이를 지킬 것을 의무화하고 있다.

EU의 경우도 EU규칙을 통해 ‘법정관리요건’(규칙 제4조·부속서Ⅲ), ‘양호한 농업·환경조건’(규칙 제5조·부속서Ⅳ), ‘농업용도의 토지이용’(규칙 제51조) 등의 준수사항이 있다. 이에 대해 일본도 준수사항을 정하자는 움직임이 있으며, ‘적절한 영농의 실시’로 경작포기를 하지 않을 것과 지속적인 생산을 위한 윤작과 토양개량의 추진 등이 거론되어 지고 있으며, 또한 ‘환경에 대한 배려’로서 농업생산활동과 더불어 환경부하의 절감을 위해 노력하는 것과 이러한 영농내용을 공개하는 것 등이 제기되고 있다.

## 2.4. 수입·소득변동에 영향 완화대책

품목별단적 정책의 대상이 되는 작물도 시장에서 가격이 형성되기 때문에 당연히 가격변동이 있다. 이 경우, 외국과의 생산조건격차의 보전을 하더라도 충분한 수입의 안정을 얻을 수 없을 것이 예상된다. 따라서 외국과의 생산조건격차 개선대책의 대상이 된 품목에다 격차가 국경조치에 의한 현재화되지 않은 쌀도 포함하는 방안이 검토되고 있다.

그러나, 이 대책은 외국과의 생산조건격차 보전이 대상 경영체의 안정에 미치는 효과를 확인하면서 검토해야 하기 때문에 현행 경영안정대책을 참고로 경영체의 전체 수입·소득의 감소액의 일정비율을 보전하는 형태가 될 것으로 보인다. 즉, ‘품목별 수입·소득의 변동 × 품목별 재배면적’을 대상이 되는 작물로 합산하여 경영단위로 보전액을 결정하는 방식이다.

대상품목에 대해서는 이 대책이 추구하는 것은 수입·소득변동의 영향을 완화하는 것이므로 생산자 수취가격이 입찰가격에 의거 결정되는 등의 커다란 변동의 기회에 노출되는 부분이 전제가 되므로 정부가 직접가격을 결정하는 품목에 대해 대응할 필요는 없다.

현행 농산물을 기준으로 쌀과 소맥·대두 등은 입찰가격을 기준으로 하여 생산자수취가격이 결정되는데 비해 사탕무는 정부가 최저생산자가격을 보증하고 있고, 전분원료용 감자도 원료기준가격을 밑돌지 않는 가격으로 구입한 감자를 원료로 한 전분을 구입하기 때문에 농가에게 일정한 가격을 보증하는 것이 된다. 그러나, 사탕무와 전분원료용 감자도 생산격차 개선에서 나타난 것과 같이 관계국과 조정, 시장원리 도입을 위한 제도개정을 전제로 대상이 되었다. 여기에서도 시장원리 도입을 위한 제도개정을 전제로 한다면 대상이 될 수 있다고 할 수 있다.

시장원리 도입은 사탕무, 사탕수수의 경우 당년에 생산된 원료작물의 전

량에 대한 거래가격이 고정되고, 수요를 상회하는 사탕무 당(糖)의 생산 등에의 대응이 충분치 못하여, 결과적으로 코스트삭감이 실현될 수 없다는 문제가 있다. 전분원료용 감자의 경우에도 옥수수전분용 옥수수와 국내산 감자전분의 포합(抱合)제도에 의해 가격과 수요가 정책적으로 확보되고 있어 수요에 대응한 원료생산의 확보와 코스트삭감 등 추진에 지장이 발생하는 등의 문제가 지적되고 있다. 그러므로 양 품목에 대해서도 시장원리 방식을 도입한 가격형성으로 이행될 것이 예상된다.

외국과의 생산조건격차 개선과 수입·소득변동에 의한 영향 완화대책과의 관계를 보면, 외국과의 생산조건격차의 개선대책이 대상경영의 안정화가 가져오는 효과를 토대로 검토한 결과 ‘생산조건격차 개선대책’이 농업수입에 차지하는 비율이 높을수록 수입변동의 폭이 작아지고 경영의 안정화가 가져오는 효과는 크게 나타난다. 그렇게 되면 수입·소득변동에 의한 영향 완화대책은 ‘생산조건격차 개선대책’의 비율이 낮고, 판매수입의 변동이 경영에 미치는 영향이 큰 품목을 대상으로 도입하게 되는 것이 된다.

예를 들면, ①판매수입 100%인 품목, ②판매수입 2/3이며 생산조건격차 개선대책 교부금 1/3인 품목, ③판매수입이 1/3이며 생산조건격차 개선대책 교부금이 2/3인 품목을 비교하면, 기준이 되는 농업수입에 대해 ①, ②, ③ 순으로 수입변동 폭이 크기 때문에 수입·소득변동에 의한 영향 완화대책을 도입할 필요성이 크다는 것을 보여주고 있다.

즉, ‘품목횡단적 정책’에서는 ‘생산조건격차 개선대책’도입의 필요성이 높으면서 ‘수입·소득변동에 의한 영향 완화대책’ 도입의 필요성이 높은 품목은 존재하지 않으며, 대상이 되는 품목은 어느 한쪽의 대책에 의해 안정된 수입·소득을 얻을 수 있는 구조라는 것을 알 수 있다.

대상이 되는 품목과 관련, 현행제도에서 입찰가격을 기준으로 생산자수취가격이 결정되고 있는 것은, 쌀, 소맥, 대두이나 소맥은 가격 변동폭 제

한이  $\pm 7\%$ , 대두는 상대거래인 경우 입찰가격  $\pm 1,500$ 엔 이내로 가격 변동 폭 제한이 있다. 이에 비해 쌀은 전국미곡거래·가격형성센터에서 입찰에 의해 가격형성이 이루어지고 있으며, 가격변동 폭에 대한 제한이 없다. 따라서 ‘수입·소득변동에 의한 영향 완화대책’의 중점대상은 쌀이 될 것으로 보인다.

## 2.5. 쌀 정책개혁과 농정개혁의 관계

이번 개혁의 핵심 3과제 중 농지제도에 대해서는 2005년 봄의 정기국회에서 농업경영기반강화법이 심의되어 가을에 제도가 시행될 예정이다. 경영안전대책과 환경·지역자원보전 시책은 제도내용을 보다 심층 검토하여 2007년도부터 제도를 도입하겠다는 것이 정부의 방침이다. 한편, 경영안전대책과 관계가 깊은 쌀에 대해서는 2004년도에 이미 앞서 정책개혁이 이루어졌다. 쌀 정책개혁의 개요에 대해 간략히 설명하면 다음과 같다.

먼저 쌀 정책개혁이 선행되었던 배경을 살펴보면, 가장 큰 요인 중의 하나가 쌀 소비 변화이다. 1962년 1인당 118.3kg이었던 쌀 소비량이 2001년에는 절반 가까이 떨어진 63.6kg으로 46.2% 감소되었다. ‘쌀의 수요를 970만톤으로 상정한 새로운 쌀 정책을 추진하려 했으나 아무래도 예상보다 100만톤 정도 수요가 감소되지 않을까’라고 당시의 농림성은 예측했으며, 더욱이 소비가 감소되는 층이 50세 이상 연령층으로 고령화시대를 맞아 소비확대의 가능성은 적다고 판단했다. 또한, 떨어지는 쌀 가격에 비해 쌀의 소비가 신장되지 않았다는 것은 일본의 경우 쌀에 대한 가격탄력성이 거의 없는 상태에서 수요만이 일방적으로 축소되고 있는 구조라는 것이 보다 선명해진 것이다.

다음으로 약 30년에 걸친 생산조정에 5조 7,000억엔을 투자하였으며, 농업인은 원래부터 정부 및 관계기관 직원과 의기투합하고 있다는 인식이 있었으며, 이는 쌀생산에 거액의 보조금이 지원되는 한편, 감산(減産)에도 매년 약 3,000억엔의 보조금이 지원되는 모순을 초래하는 결과를 낳았다.

더욱이 과잉미의 처리문제도 차액을 생산자와 재정부담으로 충당하는 가운데 생산조정 면적배분 때문에 당보당 생산량이 오히려 2kg씩 매년씩 증가하였고, 증수분이 더욱 과잉을 초래하여 생산조정면적이 다시 증대하는 악순환에 빠졌다. 이러한 상황을 배경으로 농림성은 2002년 12월 ‘쌀 정책개혁대강’을 발표했다. 대강의 목적은 ‘소비자중시·시장중시 입장에서 수요에 부응한 쌀 재배를 통해 농 농업경영의 안정과 발전을 도모한다’는 것이었다. 최종목표로 ‘농업구조 전망과 쌀 재배 본연의 모습’을 2010년도까지 확립하고, 이를 위해 2008년도에 농업인·농업인단체가 주역이 되는 수급조정시스템을 구축하겠다는 중간 목표를 설정하였다.

구체적인 내용으로는 지금까지의 수급조정이 공평을 중시한 나머지 일률적 생산조정과 획일적인 전작유도(맥류·대두 편중)로 이루어진데 대하여 개혁에서는 소비자의 요구·시장동향을 기초로 한 생산과 지역의 특성을 살린 특산품의 생산 등으로 이행토록 하고 생산구조에 있어서도 지역과 협의하여 프로농업자 등의 담당자를 명확히 하는 동시에, 보조체계도 전국 일률적인 요건·단가방식에서 탈피하여 지역 스스로가 생각하여 실시하는, 구조개혁의 추진에 부응하는 보조방식으로서 ‘산지형성 추진교부금’을 도입하는 한편, 농협개혁의 일환으로 전농(全農)에 한정했던 ‘상호보상’제도도 폐지하였다.

지역내 합의를 통한 핵심경영체를 명확히 하기 위해 ‘지역 논농업 비전’을 각지역에서 작성토록 하고, 이에 의해 선정된 핵심경영체가 27만 경영체·조직이라는 점은 이미 앞에서 설명했다. 또한, 지금까지 생산조정에 대해 지불해왔던 보조금을 기준으로 하여 교부되었던 ‘산지형성 추진교부금’도 각 지역이 주체성을 발휘하여 사용 용도와 조성수준을 결정하도록 함으로서 지역 스스로가 바람직한 농업구조구축을 자기책임으로 추진하게 된다. 필자는 이 ‘산지형성 추진교부금’은 직접지불제적인 성격을 갖고 있다고 생각하나 그 사용용도 등의 실태에 대해서는 사업시행 첫해라는 점도 있어 아직은 지금까지의 토지소유자 중심의 단순배분에 그친 사례가

많은 것으로 알고 있다. 지역의 주체적인 구조개혁은 상당히 어려운 것이 사실이지만 쌀 가격이 지속적 하락기조 하에서는 토지소유권자를 중시하는 분배구조를 재조정을 하지 않으면 앞으로 지역의 대규모 벼 농가의 존립은 더욱 어려워질 것으로 생각한다.

작년부터 실시한 쌀 정책개혁과 이번의 농정개혁의 핵심내용중 하나인 품목횡단적 정책과의 관계에서 핵심은 ‘경영안정대책’이다. 수입·소득변동에 의한 영향 완화정책의 중심이 되는 품목의 하나가 쌀이며, 쌀 정책개혁 내용 중에 쌀 가격하락영향 완화대책으로서 ‘핵심경영체 경영안정대책’을 도입하고 있기 때문이다. 때문에 수도작에 대한 품목횡단적 정책의 도입은 논 농업 구조개혁의 진전상황 등을 검토하면서 추진하기로 하였다.

현재의 벼농사에 대한 ‘핵심경영체 경영안정대책’의 구조를 살펴보면, 벼농사의 기준수입을 ‘최근 3년간의 평균 도작수입’으로 하고 있다. 수입·소득변동영향 완화정책의 ‘과거의 생산실적’에 상당하는 부분이다. 한편, 당년의 도작수입과 기준수입 차액의 90%를 보전하나 순수한 보전분은 다른 보조조치에 의해 보전되는 부분을 공제하여 계산된다. 공제부분을 제외한 후 보전단가 ×가입면적으로 구한 금액을 국가와 가입자가 3 : 1의 비율로 각출 조성한 기금 범위내에서 보전하는 것이다. 아마도 수입·소득변동에 의한 영향 완화정책에서도 경영전체의 감소액 전부를 국가가 보전하는 것이 아닌 감소액의 일정비율을 보전하는 제도가 될 것이다.

끝으로 논 농업의 구조개혁의 일정을 살펴보자. 현재의 ‘핵심경영체 경영안정대책’의 요건은 개별 경영일 경우, 홑카이도 10ha, 도부현 4ha, 집단형경영체 20ha이지만, 2015년에는 ‘타 산업수준의 소득을 확보할 수 있는 농업경영’이 이루어져 개별 경영은 홑카이도에서 20ha, 도부현은 2년 3작으로 14ha, 1년 2작으로 10ha, 집단영농조직은 2년 3작에서 40ha의 규모가 된다. 품목횡단적 정책이 도입되는 2007년의 경영규모가 나타나 있지만 쌀 정책개혁에서는 2010년에 ‘쌀 재배에 대한 바람직한 형태’가 실현

되고 이때의 농업구조로서 ‘효율적·안정적인 농업경영체’로 가족농업경영이 33~37만, 생산법인 등 3~4만, 논농업에서 차지하는 프로경영자(전업농)의 생산비율 60%를 목표로 설정했다. 결과적으로 품목횡단적 정책이 도입되는 3년 후에 ‘쌀 재배의 바람직한 형태’를 실현할 수 있을지, 나아가 2015년 농업구조가 농립성이 상정하는 형태로 전환될 지는 앞으로의 1~2년간의 농촌에서 일어날 움직임에 의해 크게 좌우될 것으로 생각된다.

### 3. 농업환경·지역자원보전을 위한 새로운 시도

#### 3.1. 농업환경·자원보전시책과 환경지불

식료·농업·농촌기본계획 수정에서 농정개혁의 세 번째 축인 이 정책은 당초에는 일본의 농정에도 ‘환경지불제도’를 도입할 것을 기대가 컸었다. 허용보조정책(green box)으로 설정되어 있는 환경지불제도에 관해서는 그에 대한 정의와 각국의 운용에 불명확한 점이 있지만 필자는 ‘명확하게 정해진 환경보전과 관계된 정부의 시책에 따를 것을 의무화하고 지불액은 정부시책에 따르므로 인해 발생하는 추가적인 비용 또는 수입의 감소분에 한정한다’고 이해하고 있으며 이 같은 정의에 따를 경우 이번의 ‘농업환경·자원보전시책’은 환경지불이라고 보기는 어렵다고 할 수 있다.

그러나 환경문제에 대한 국민의 관심이 증대되고 있는 가운데 농업도 환경과의 조화에 대해 적절히 대응함으로써 국민의 신뢰를 얻는 것은 매우 중요하다. 지금까지의 농업생산활동은 ‘생산을 물질순환에 의존함으로써 환경과 조화된 산업이다’, ‘양호한 농촌의 2차적 자원환경을 형성하고 있다’, ‘자원순환기능의 적절한 발휘를 통해 일본의 순환형 사회형성에 공헌하고 있다’ 등의 소위 ‘정의 환경영향’만이 강조된 경향이 있었다. 그러나 최근에는 구미의 사례를 살펴볼 필요도 없이 일본농업에서도

‘비료·농약·에너지 등 각종자재의 부적절한 사용에 의한 수질오염과 대개오염, 가축배설물과 폐프라스틱 등의 배출과 같이 다양한 환경부하가 발생하고 있다’라는 ‘負의 환경영향’은 충분히 인식되고 있는 사항이다. 때문에 일본 농업도 환경보전중시형으로 전환하는 것은 지극히 당연하다. 이번 시책은 그런 의미에서 시책의 실현을 통해 ‘환경보전 중시형의 농업·농촌환경’의 형성에 연결되어 있으며 환경보전을 더욱 중시하는 정책전환을 촉진하는 내용이다.

왜 조기에 환경보전형 농업에 적극적으로 발을 들여놓지 않았는지에 대해서 정설은 없지만 일본의 농정개혁이 충분히 국제적 규범을 의식하면서 진행되는 점을 고려하여 추측한다면 하나의 예로써 유기농산물가격을 들 수 있다. 유기농산물은 통상적으로 재배되는 농산물에 비하여 노동력에 의한 비용증가와 낮은 생산성에 의한 격차가 발생한다. 그러나 현재는 이 같은 생산성격차를 해소시키는 차별화된 가격이 형성되어 있다. 때문에 ‘지불액’이 ‘수입상실분에 한정’되게 되면 직불제의 도입 여지는 없어진다. 또한 농장제 농업의 전개가 어려운 일본의 농업구조하에서는 개별경영체에 대한 지불상의 어려움을 인식하였기 때문이었는지도 모른다. 어쨌든 이는 필자의 상상에 불과하며 아직까지도 도입하지 않은 명확한 근거는 불명확하다.

### 3.2. 농촌의 현상과 정책도입의 배경

일본의 농업, 그 가운데에서도 논 농업은 농업용수의 유지관리가 공동체에 의해 이루어져왔고, 공동체의 지역자원관리를 전제로 한 농업경영이 전개되는 구조로 되어있다. 그러나 과소화·고령화·혼주화가 진행되고 공동체로서의 부락기능이 저하되고, 자원의 적절한 관리가 더욱 곤란하게 되고 있는 것이 현실이다. 이 같은 실태는 전국적으로 전개되어지고 있는데 고령화의 사례로서 미야기현의 도조우시(都城市), 혼주화의 사례로서 이바라키현의 이나쵸(伊奈町)의 사례를 간단히 소개한다.



(1) 고령화가 요인이 되어 농업용수유지관리가 곤란한 사례 : 미야기현의 도조우시(都城市)

미야기현 남서부에 위치하는 도조우분지의 평탄부에 위치하는 부락으로 논·밭농업 및 축산의 복합영농이 대부분인 지구이다. 지구내 농지면적은 약 30ha, 농가호수는 65호이다. 소위 전문경영인이라 불릴 수 있는 사람은 5명으로 지구농지의 20%는 지구 외부인이 경작하고 있다. 이 지구는 오스우찌강(壓内川) 지류인 히라다(平田)천으로부터 물을 끌어들여 다시 히라다천에 배수하는 단일 수계(水系)의 일부에 해당하는 구역이다. 이곳은 말단 수리조직형태가 아닌 토지개량구 주재의 유지관리활동으로서 경작자가 간선 및 지선의 용배수로 작업을 담당하고 있다. 토지개량구 이외의 용·배수 관리에 대해서는 개별 농가가 자가 농지에 따라 시행하고 있다.

수리시설의 조작과 점검·순시·보수를 제외한 경작자가 참가하는 부락 공동활동의 개요는 다음과 같다.

개인이 행하는 농도 등의 풀베기는 65농가 전체가 스스로 하고 있지만, 용·배수로의 유지관리는 30농가밖에 참가하고 있지 않다. 전체 참가가 가능하지 않은 것은 고령화 때문이다. 농업종사자의 고령화 현황은 39세이하 1명, 40대 6명, 50대 8명, 60대 26명, 70세이상 24명으로 37%를 차지하고 있다. 후계자부족과 불투명한 전망으로 10년후를 상정하면 70세이상 3/4을 차지하게 될 것이다. 현재 한사람이 관리하는 간·지선 용배수로의 길이는 연간 약 1km수준으로 앞으로 늘어나는 개인당 관리규모에 대응할 여력이 없기 때문에 자연히 관리 소홀이 염려되는 상황이다. 배수로 는 부락배수로도 이용되고 있기 때문에 농업인 뿐 아니라 지역주민도 함께하는 관리체제의 구축이 시급한 실정이다.

(2) 혼주화(混住化)가 요인이 되어 농업용수관리가 곤란하게 된 사례 : 이바라키현의 이나쵸(伊奈町) 우에타니이(上谷井)지구 사례 -

논 농업이 주업인 평지 농업지역에 위치하는 우에타니이지구의 농지면

적은 28.2ha, 농가호수 29호, 농가율은 약 35% 정도이다. 이 부락도 하나의 용배수 수계(水系)에 의존하고 있다. 간선 용배수는 토지개량구에서 담당하고 말단 수리시설은 배수조정을 포함하여 부락의 수익자가 유지관리를 담당하고 있다. 공동활동에 대해서는 다음과 같다. 공동관리구간의 농업용 배수로의 진흙퍼올리기와 제초작업 등에 대한 참가자가 20호에서 16호로 감소, 가구당 보전관리의 부담이 500m/호에서 620m/호로 증가되었으며 이러한 경향은 앞으로도 지속될 것으로 예상된다.

또한 혼주화의 영향에 의해 수로에 쓰레기 투기 등이 관리상의 문제로 되고 있으며, 간선과 지선수로에 대한 진흙, 이물질 제거는 이미 외주하지 않으면 안 될 상황에 처해 있다. 더욱이 평지인 탓에 혼주화에 따른 신중한 배수관리가 요구되어지고 있으며, 집중호우라도 있으면 택지주변의 침수현상도 보이고 있어 관리부담의 증대를 초래하고 있다.

부락에는 중용수로(中用水路)·지선배수로·말단배수로의 제초·진흙제거 등을 공동작업으로 실시하고 있지만 보전관리구간의 증가에 따른 생력화(省力化)문제로 제초제사용이 증가하고 있는 실정이다. 제초제살포와 풀베기의 노동시간을 비교해보면 제초제살포가 ha당 4시간이 걸리는데 비하여 풀베기는 16시간으로 4배가 소요된다. 한편 제초제 살포는 단지 생력화 요인만이 아니고, 택지와 인접한 농지는 소음문제로 인해 풀베기기계의 자유로운 사용이 제약을 받기 때문에 결과적으로 제초제를 사용할 수밖에 없는 사례도 발견되고 있다.

그러나 이 같은 제초제 살포는 잡초의 뿌리를 죽이게 되어 수로면의 붕괴가 발생하고 배수로 방벽붕괴를 초래하는 등의 문제를 일으키고 있어 이에 대한 대응이 요청되어지고 있다. 또한 지역주민은 말단배수로에 택지 배수(호우시에는 펌프배수)를 행하는 등 커다란 편익을 향수하면서도 배수로의 유지관리와 비용부담은 농가와 토지개량구가 실시하고 있어 부담의 불평등이 과제로 대두되고 있다.

이상과 같이 고령화·혼주화의 요인에 의해 유지관리부담이 증가하는 사례뿐 아니라 핵심경영체에 대한 농지집적이 과도하여 경영체가 관리부담의 증가에 대응할 수 없는 사례도 있다. 이 같은 사례 등은 일본의 구조정책이 지역자원관리문제를 도외시하고는 실현할 수 없다는 것을 시사하고 있다고 생각한다.

그러나 이 같은 상황에 있는 일본의 농업구조이지만 농지·농업용수 등의 자원은 식료의 안정공급과 다원적 기능의 유지를 위해 불가결한 사회공통자본이라는 것은 부인할 수 없다. 사회공통자본은 지금까지 상당량의 농지와 수리시설을 정비해 왔기 때문에 이를 여하한 형태로 유지·관리해 나갈 것인가에 대한 검토가 국민의 요청에 부응하는 것이다. 이에 대해 등장한 것이 본 정책이다. 시책의 목표는 ‘식료의 안정공급과 다원적 기능의 발휘를 위해 불가결한 농지·농업용수 등의 자원의 적절한 보전관리’를 행하겠다는 것이다.

### 3.3. 농업환경·자원보전시책의 체계와 지원의 방향

농업환경·자원보전시책에 대한 기본적 시각은, ①새로운 시설의 정비로부터 기존시설의 갱신과 보전관리에 중점을 두는 시책으로 이행, ②효율적인 농업의 추진과 환경보전의 양립, ③농업인 뿐 아니라 지역주민 등의 다양한 주체의 참여를 촉진, ④구조정책과의 연계는 물론 정합성에 유의 등으로 구성되어 있다. 시책의 체계는 ‘규제적 수법’으로부터 ‘장려적 방법’을 적절히 조합하여 실시하는 것으로 되어 있다.

구체적으로 ③의 다양한 주체의 참여촉진과 관련, 지역주민 등이 폭넓게 참여하는 조직체(협의회 등)를 설치하고, 조직의 구성원이 추진해야 할 내용을 ‘협정’으로 명시한다. 한편, 보전활동에 대해서는 최저한 이행해야 할 규범적인 보전관리활동을 초과한 효율적인 추진활동에 대해서는 지원을 실시하겠다는 것이다.

이상에 대해 상세하게 살펴보자. 먼저 ‘협의회 등의 설치’로 국가는 제도 설계로서 ‘협정의 가이드라인의 설정’, ‘보전활동의 지침, 지원의 장려수준과 규범 수립’과 국가로서 필요한 활동에 대한 지원방안을 결정한다. 지자체는 현(縣)단계의 협의회를 설치하고, 국가의 제도설계에 맞춰 독자기준을 설정하는 동시에 지자체 독자적인 활동에 대한 지원방안을 마련한다.

이러한 시책을 토대로 ‘지역자원보전협의회’를 설치하도록 하였던 바 협의회는 일정하게 집약화된 지역(10ha~수백ha정도)에 설치한다. 구성원은 농가를 중심으로 지역주민, 시정촌, JA, 토지개량구, 도시주민, NPO 등으로 구성된다. 구성원이 취해야 할 행위를 내용으로 협정을 체결하고, 협의회는 협정에 기초하여 농업환경·자원보전활동을 실시한다. 협정체결의 상대는 불명확하지만 중산간지역직접제와는 달리 예컨대 유역을 대상으로 협의회와 같은 시정촌 범위를 초월한 경우도 예상되는 만큼 도도부현 범위내에서 설정될 것으로 예상된다.

협의회가 체결하는 ‘협정’의 내용은 ‘보전할 자연의 종류·범위’, ‘협정 참가자 및 역할분담’, ‘교부금의 용도’, ‘협정기간’, ‘자원보전활동의 구체적 내용’, ‘농촌환경보전활동의 구체적 내용’ 등이 상정되고 있다. 한편, 지원과 관련해서는 협정내용 가운데 효과가 큰 내용에 대해 지원을 하겠다는 것이다. 지원과 관련, 기본적 방향은 먼저 환경·자원보전을 위한 지역으로서 최저한 준수해야 할 사항을 규범으로 수립하고, 준수의무를 부과하며 보전활동 가운데 규범을 초과하는 높은 수준(장려수준)의 추진지역에 대해 지원을 실시하겠다는 것이다. 때문에 협의회를 설치하고 활동을 시작했더라도 활동내용이 규범을 초과하는 수준이 아니면 지원대상에서 제외된다.

지원대상행위는 지역의 다양한 실정에 맞춰 ‘환경보전활동’, ‘농촌자원보전활동’, ‘다양한 주체의 참여’를 촉진하는 행위로 국가가 표준적 행위를 제시하는 이외에 현(縣)이 지역의 실정에 따라 추가하는 행위가 될 것으로 상정된다. 또한 대상행위는 의무적 사항과 장려적 사항을 농촌자원보전활

동과 농촌환경보전활동으로 구분된다. 지원단가는 논과 밭에 따라 면적에 대한 단가로 예정되어 있으나 아직 기준설정은 되어있지 않다.

#### 4. 일본형 직접지불제의 전개방향

농정개혁으로 제시한 3개 항목 가운데 농지제도개혁을 제외한 2개 항목에 대해 살펴보았다. 이중 경영대책인 품목횡단적 정책은 농림성도 ‘직접지불제’라고 밝히고 있으며, 환경·자원보전정책에 대해서도 특정품목의 생산을 자극하지 않으면서 면적당 단가를 상정하고 있다는 면에서 ‘직접지불제’에 해당된다고 할 수 있다.

주목할 점은 일본농업이 처한 환경은 구미의 상황과 현저히 다르다는 점을 고려하여 직접지불의 양태도 ‘일본형’으로서 현상에 부합되는 정책으로 설계해야 한다는 것이다. 품목횡단적 정책의 생산성격차 개선정책은 단순히 생산억제적 정책을 지닌 디카플링 정책과 달리 농산물의 품질 향상과 생산성 향상을 함께 추구한다는 점에서 EU형 디카플링 정책이 아니라는 점을 소개한 바 있다. 그러나 농업생산에 있어 구조조정이 일단락되고 농산물과잉과 수출보조금이 재정을 압박해 온 EU와 농산물 수입국으로 구조정책을 추진할 수밖에 없는 일본이 도입하려는 직불제가 서로 다른 것은 어쩌면 당연한 일이다. 문제는 WTO 등의 국제규범에서 일본과 같은 구조를 이해하여 문제해결방책으로서 인정해줄 것인가라는 점이다.

카메이 농림수산대신에 의해 농정개혁 기본구상이 발표된 시점에서는 ‘환경직불’ 도입에 대한 기대도 적지 않았으나 실질적 의미의 ‘환경직불’은 뒤로 연기되는 결과가 되었다. 그러나 이점과 관련, 일본의 농업구조를 감안할 경우 지역전체로서 농업을 둘러싼 환경보전을 실시하는 단계에서 우선적으로 출발하겠다는 것은 결코 잘못된 선택이라고 생각하지 않는다. 관개농업(灌漑農業)을 주로 하는 지역은 일본만이 아니라 공동활동에 의해

지역자원의 유지관리를 행하여 왔고, 용수는 반복이용이 전제가 된 이용체계를 유지해오고 있다. 유기농법에 의한 벼농사인 경우에는 적어도 유역단위의 대응이 불가피하다. 금번 도입이 검토되고 있는 환경·자원보전시책에 비농가도 포함된 다양한 사람들이 참여하여 환경보전의 의의가 되살아날 수 있을 때 진정한 의미의 ‘환경직불’ 도입이 검토될 수 있을 것으로 본다. 그 시점에서 시책을 집중시키는 핵심경영체가 확정되고 지역농지의 태반을 핵심경영체가 담당하고 있다면 ‘환경직불’의 도입도 훨씬 용이해질 것으로 생각한다. 그러나 현상은 ‘토양개량·화학비료 사용절감·화학합성농약 사용절감’ 중 한가지를 시행하고 있는 농가는 50만호를 초과하고 있으며, 추진면적은 71만ha에 이르고 있으나 인정된 ‘에코 파머’는 고작 3만 8,000호에 지나지 않는다.

이는 메리트가 없다는 것이 주요한 원인으로 볼 수 있으며, 적어도 환경부하를 경감시키려는 노력을 하고 있는 경영체에 대해서는 어떠한 형태로든 지원이 필요하다고 생각한다. 이러한 지원에 의해 시책을 집중시키는 농업경영체도 환경농업의 추진이 가능해질 것이며, ‘환경직불’ 도입에 의해 생산된 농산물가격이 상승하면 ‘생산조건격차 개선대책’에 따라 지불되는 보조금이 감소하여 재정지출 억제효과가 생기는 동시에 무엇보다도 국민이 요망하는 안전한 식료공급이 가능할 수 있다는 것이다.

또한 환경·지역자원 보전시책과 중산간지역직불제의 관계를 염려하는 목소리도 있으나 중산간지역직불제는 조건불리성의 시정을 목표로 하는 제도이기 때문에 환경·자원보전시책이 도입되더라도 계속되어야 할 것이다. 다만, 현재 보조금을 받고 있는 부락협정 등에는 이번 규범을 초월하는 장려할만한 내용의 활동이 이루어지고 있는 사례도 있기 때문에 중복하여 협정을 맺게 되는 경우에는 중산간지역직불제의 협정내용과 성격이 다른 부분에 대하여 지불해야 할 것이다.

끝으로 구조정책에 관련된 문제로 영세농업이 압도적인 일본의 농업구

조를 ‘효율적이고 안정적인 농업경영체’가 전체의 태반을 차지하는 구조로 개혁하기 위해서는 여러 가지 난관이 있을 것으로 예상된다. 그렇다 해도 ‘산업정책’으로서 지원정책이기 때문에 계속해서 추진해 나가야 한다. 문제는 지금까지 지원대상이었던 영세 농업경영체를 단지 토지소유권자나 지역자원 관리주체만으로 인정하는 것이 바람직한 것인가의 문제이다. ‘효율적이고 안정적인 농업경영체’가 전체의 60%를 차지하는 농업구조라고 말하지만 나머지 40%는 어떻게 할 것인가. 부락영농조직의 구성원이라는 방안을 제시하고 있지만 부락영농조직의 설립이 원천적으로 어려운 지역도 적지 않다.

이러한 지역은 환경·지역자원보전시책에만 관계되도록 할 수밖에 없는 것일까. 농정개혁의 ‘산업정책’ 분야는 2015년에 ‘바람직한 농업구조’를 구축하도록 되어있지만, ‘지역정책’ 분야는 ‘바람직한 농촌구조’는 어떠한 형태로 언제 실현시킬 수 있을 것인가. 환경·지역자원 보전정책은 지역주민과 NPO조직의 참여도 기대되고 있다. 이 시책을 계기로 하여 EU에서 행하여지고 있는 것과 같은 비농업부문도 포함된 형태의 ‘농촌지역개발정책’을 구축할 필요가 있지 않을까 생각해본다.

자료 : 長浜健一郎, “農政改革論直接支拂いの方向性”, 日本農業研究所, 2005.2  
(김홍우 [kimhongwu@hanmail.net](mailto:kimhongwu@hanmail.net) 03-5476-3267 주일한국대사관 농무관)