

일본 품목횡단적 경영안정대책 도입

일본은 새로운 직불제로서 ‘품목횡단적 경영안정대책’의 도입을 준비하고 있다. 이 대책은 그 동안 품목별로 실시하던 경영안정대책을 경영단위로 통합하여 직접지불을 하는 것이며, 2007년부터 실시한다는 계획이다. 농림수산성은 지난 10월말 대상 농가의 요건을 결정하는 등 제도의 윤곽을 확정하였다. 이 대책의 개요와 특징을 정리한다.

1. 경과

일본 정부는 2005년 3월에 향후 10년간의 농정운용의 지침인 ‘식료·농업·농촌기본계획’(이하 ‘기본계획’)을 발표하였다. 여기서 중요한 정책개혁의 하나로서 ‘품목횡단적 경영안정대책’을 도입한다는 것을 제시하였다. 이 대책은 가격정책에서 소득정책으로의 전환이라는 ‘식료·농업·농촌기본법’(1999. 7)에 제시된 정책방향을 구체화한 것이다. 지금까지 전체 농가를 대상으로 품목별로 가격지지를 중심으로 강구해 온 대책을 경영단위로 전환하되, 일정규모 이상의 전업농으로 대상을 압축한 것이 특징이다.

또, 품목횡단적 경영안정대책의 도입과 함께 현재 추진하고 있는 쌀 생산조정대책의 개정을 병행하고 있다. 그리고, 산업정책과 지역정책을 구분하여 농업정책을 체계화 한다는 관점에서 품목횡단적 경영안정대책에서 제외되는 농가나 지역을 대상으로 ‘농지·물·환경 보전대책’도 검토하고 있다.

일본의 농업이나 농촌은 농업종사자 감소와 고령화, 휴경지 증대 등 위기적인 상황으로 빠져가는 가운데, 겸업농가와 고령농가 등을 비롯해 다양한 구성원으로 이루어진 지역농업에 대하여 전업농을 중심으로 지역 합의를 바탕으로 구조개혁을 촉진하는 것이 이 대책이 가지는 의도이다.

기본계획에서는 정책의 ‘공정관리’라는 개념을 또한 중시하고 있다. 기본계획의 품목횡단적 경영안정대책에 관한 로드맵에는 2007년부터 도입을 위해 2006년에 관련 법률 개정, 그 전제로서 2005년 가을에 구체적인 제도 결정이라는 일정을 제시한 바 있다.

특히, 이 대책은 농업·농촌에 미치는 영향이 큰 만큼 지역 실정을 충분히 감안하여 관계자의 이해와 협력을 얻어 진행할 필요가 있다. 구체적인 제도가 정해진 뒤에도 2007년 실시까지 정부와 생산자 단체가 협력하여 전업농의 육성·확보대책을 강력히 추진해 나간다는 계획이다.

2. 개요

2.1. 목적

이 대책은 다음과 같은 세 가지 목적을 가지고 도입을 준비하고 있다.

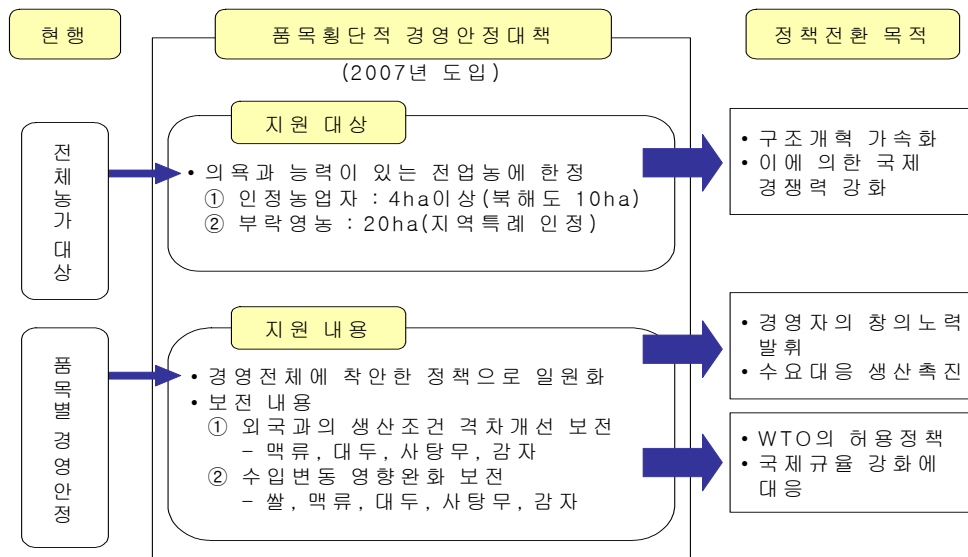
(1) 지원대상을 일정규모 이상의 전업적인 농가에 한정하여 모든 정책을 집중함으로써 구조개혁을 가속화하고, 이에 의해 일본 농업의 국제경쟁력을 강화한다는 것이다.

(2) 현행의 품목중심에서 경영단위로 전환함으로써 경영자의 창의와 노력을 발휘하여 수요에 대응한 생산을 촉진한다는 것이다.

(3) WTO 농업협정의 허용대상정책으로 전환함으로써 농정의 국제적인 규율의 강화에도 대응한다는 것이다.

구체적으로는 다양한 작물을 조합한 영농이 이루어지고 있는 논농업과 밭농업에 대해서 전업농의 경영 전체에 주목하여 시장에서 표면화되고 있는 외국과의 생산조건 격차를 개선하는 동시에, 판매수입 변동이 경영에 미치는 영향이 큰 경우에 그 영향을 완화하는 것이 경영안정의 주된 내용이다.

그림 1 품목횡단적 경영안정대책 개요



2.2. 보전 내용

(1) 외국과의 생산조건격차 개선대책

품목횡단적 경영안정대책은 두 가지 대책으로 이루어져있다. 즉, 직접지불의 대상을 2가지로 하고 있다는 것이다. 우선은 시장개방과 관세감축에 의하여 외국과의 생산조건격차가 현저한 품목에 대해서는 시장개방을 상정하여 그 격차를 직접지불로 보전하는 것이다(생산조건격차 개선대책).

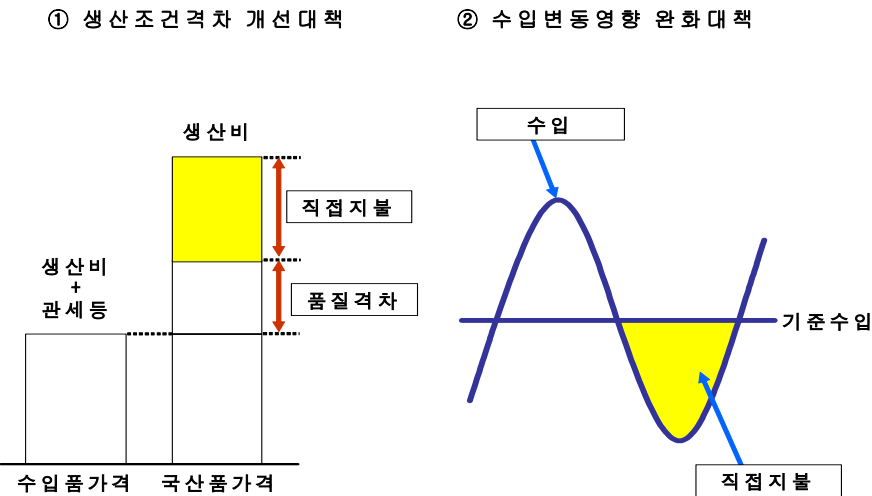
대상 품목에 대해 시장에서 표면화되고 있는 외국과의 생산조건 격차를 시정하기 위해, ①전업농의 생산비와 판매수입과의 차액에 주목하여 각 경영체의 과거 생산실적에 근거한 지불과 ②매년도의 생산량·품질에 근거한 지불 등 두 가지 지불을 실시한다.

생산조건격차의 파악방법은 <그림 3>과 같이 수입품의 일본 국내가격과 일본산 가격과의 차액을 일본산의 품질격차라고 보고, 또 일본 국내산 가격과 일본의 전업적 농가의 생산비와의 차액을 생산조건격차로 파악하고 있다.

(2) 수입변동영향 완화대책

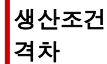
또한, 가격변동에 의해 소득이나 수입(소득)변동이 현저하여 경영불안을 초래하는 품목에 대해서는 일정한 기준 수입을 설정하여 당해연도 수입이 그것을 하회하는 경우 그 차액의 일정부분을 직접지불로 보전하여 수입변동의 영향을 완화한다는 것이다(수입변동영향 완화대책).

그림 2 품목횡단적 경영안정대책의 보전방법



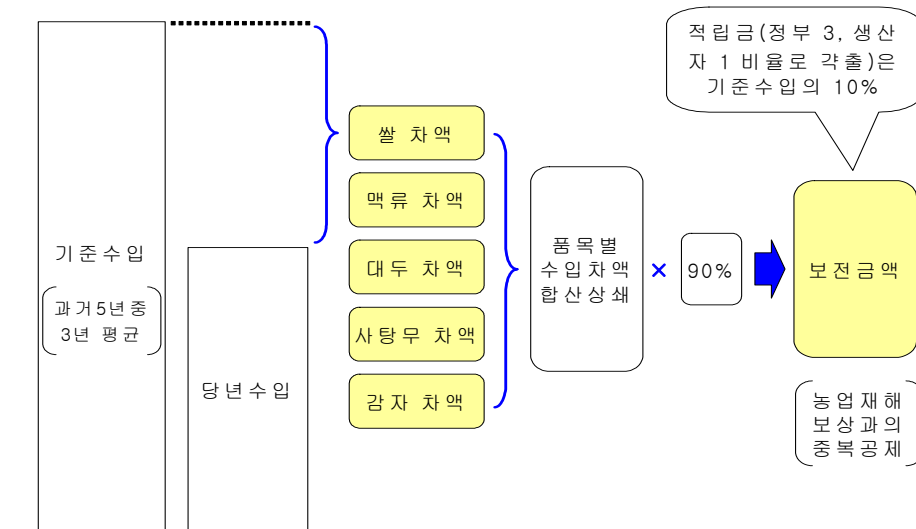
일부

〔생산비 파악방법은
전업농의 생산비 수준〕



기준수입은 도도부현별로 설정한다. 단지, 농업재해보상제도에 의한 보상과의 중복을 배제하고 있다. 적립금은 대상 품목별 기준기간의 평균 수입의 10% 감소에 대응할 수 있는 금액으로 하고, 정부 3, 생산자 1의 비율로 각출한다.

그림 4 수입변동의 파악방법



2.3. 가입 대상

품목별단적 경영안정대책의 가장 큰 특징은 대상농가를 엄격하게 한정하고 있다는 점이다. WTO에서의 시장개방에 대응할 수 있도록 직접지불에 의한 농업, 특히 토지이용형 농업의 구조개혁을 겨냥하여 일정조건을 갖춘 농가만을 대상으로 하고 있다. 이러한 농가에 대하여 정책을 집중함으로써 구조개혁을 가속화 하면서, 장기적으로 일본 농업의 핵심을 담당하는 경영주체를 육성한다는 의도이다.

대상자는 다음과 같은 요건을 모두 만족하는 자로 하고 있다. 일정 규모 이상의 ‘인정농업자’와 ‘부락영농’을 대상으로 하되, 부락영농은 일정한 요건을 갖추어야 한다.

먼저, 일정 규모란 ①인정농업자는 홋카이도에서 10ha, 도부현에서 4ha, ②부락영농조직은 20ha로 하고, 제도 시행 후에는 구조개혁의 진척 상황을

정기적으로 점검하고, 그 결과를 고려하여 바람직한 농업구조의 실현을 촉진한다는 것이다.

단지, 부락영농의 규모요건에 대해서는 도도부현 지사의 신청에 따라 국가가 별도 기준을 마련할 수 있다. 구체적으로는,

① 물리적 제약으로 규모 확대가 어려운 지역에 한하여 기본 원칙의 대체로 80% 범위 내(중산간지역에서는 부락영농의 요건을 만족하는 조직에 대해서는 50% 범위 내)에서 완화 가능하도록 하였다.

② 지역의 생산조정면적의 절반 이상을 수탁하고 있는 조직에 한하여 20ha×생산조정률(7ha를 하한)의 범위 내(중산간지역에서는 20ha×생산조정률×5/8(4ha를 하한)의 범위 내)에서 완화할 수 있도록 하였다.

③ 또한 대상품목이 경영상의 중요한 구성 요인이며, 유기재배나 복합경영 등으로 상당 수준의 소득을 확보하고 있는 경영에 대해서는 사정에 따라 개별적으로 인정할 수 있도록 하는 등 일정규모라는 조건에 지역이나 사정을 감안한 신축성을 부여하였다.

둘째, 부락영농에 대해서는 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다. 즉,

- ① 지역 농지의 3분의 2 이상의 집적을 목표로 할 것
- ② 조직의 규약을 작성할 것
- ③ 조직의 회계를 일괄적으로 실시할 것
- ④ 중심이 되는 종사자의 농업소득 목표를 정할 것
- ⑤ 농업생산법인화 계획을 수립할 것, 등이다.

이 중에서 ①의 3분의 2에 대해서는, 경과조치로서 당분간 지역의 생산조정면적의 절반 이상을 수탁하는 조직에 한하여 2분의 1로 하였다.

셋째, 대상 농지를 농지로서 이용하고, 국가가 정하는 환경 규범을 준수하는 것을 이행요건으로 설정하고 있다.

2.4. 대상 품목

대상품목은 생산조건격차 개선대책에는, ①맥류, ②대두, ③사탕무, ④전분원료용 감자 등 4개 품목으로 하고, 쌀에 대해서는 현재 고율 관세에 의해 수입이 차단되고 있기 때문에 제외하고 있다.

또한, 수입변동영향 완화대책에는 ①쌀을 포함하여, ②맥류, ③대두, ④사탕무, ⑤전분원료용 감자 등을 대상으로 하고 있다.

그리고, 채소, 과일, 축산 등은 품목적 특성이 강하기 때문에 별도의 품목별로 실시한다는 방침이다.

3. 종합

최근 일본의 농정개혁을 보면 다른 선진국, 즉 미국이나 EU 등에 비해 모범적인 자세를 유지하고 있다. 국제정세 변화를 고려하고, WTO 농업협정에서 규정하는 국제규율(green box)과 정합성을 유지하면서, 또 구조개혁 가속화라는 국내 농업과제를 반영하고 있다는 점에서 그렇다.

일본 정부는 2005년 3월 향후 10년간 정책운용의 지침이 되는 ‘식료농업 농촌기본계획’을 결정하였다. 여기서 직불제에 대해서는 현재 중산간직불제(2000년)와 품목별 경영안정대책을 실시하고 있으나, 품목별 경영안정대책을 품목횡단적(경영단위)으로 전환한다는 방침에 따라서 지난 10월 구체적인 내용을 확정하였다.

특히, 품목횡단적 경영안정대책은 시장개방에 대한 손실을 직접지불로 보전하되, 정책대상을 극히 한정하는 ‘선택과 집중’을 통하여 경영안정 도모, 구조개혁 가속화, 농산물 고품질화 등을 실현한다는 의도이다.

그러나, 품목횡단적 경영안정대책의 정책효과에 대해서 몇가지 의문점을 지적할 수 있다. 첫째, 대상작물을 보면, 채소, 과수, 축산 등은 품목별 대책을 유지하고, 맥류, 대두, 사탕무, 감자 등(쌀은 수입변동보전부분만 포함)을 대상으로 하고 있다.

생산액 기준으로 볼 때 이들 4개 품목은 농업생산액의 8% 미만이다. 그래서 전체적으로는 ‘품목특정적’ 경영안정대책이 중심을 이루고 있다고 할 수 있다. ‘품목횡단적’에 의한 경영안정이나 구조개혁 가속화 등의 기대는 한정적일 것이다.

또한, 대상농가에 대해서, 일정규모, 즉 도부현에서는 4ha, 북해도는 10ha 이상을 대상으로 하고, 부락영농에 대해서는 20ha 이상으로 한정하고 있다. 여기에 포함되는 농가는 40만호, 전체 농가의 15% 미만이다. 정책대상농가의 지나친 제한도 한편으로는 구조개혁의 효과를 제약하는 요인으로 작용할 것이다.

둘째, WTO 농업협정과의 정합성에 관한 문제도 안고 있다. 품목횡단적 경영안정대책의 지불방식에 대해서,

- ① 외국과의 생산조건격차 개선보전
 - ㉠ 과거 식부면적에 근거한 지불
 - ㉡ 당년도 생산량 및 품질을 고려한 지불
- ② 수입변동영향 완화보전

등 2가지 방식을 고려하고 있다. 이 중에서 ①의 ㉡은 품목별로 당년도의 생산량에 연계되어 있기 때문에 WTO 규정상 감축대상정책(amber box)에 해당된다.

현재 WTO 규정에 의하면, 복수의 부분으로 구성되는 하나의 정책에서 ‘부분’이 규정위반이면 ‘제도 전체’가 위반이라는 판정을 내리고 있다. 품

목형단적 경영안정대책은 WTO 규정위반이라는 문제를 안고 있다. 미국의 면화보조금정책과 EU의 사탕보조금정책도 WTO 규정위반 판정을 받아서 정책 개정을 하거나 보조금 지불 중단을 해야 하는 사정이 있다.

셋째, 세이프티 넷(최저가격 지지)로서의 효과 문제이다. 격차보전과 변동보전 등 양자만으로 세이프티 넷으로서 한계가 있다. 특히 가격이 하락하는 국면에서 문제가 있다. 양자의 조치에 추가하여 ‘최저 소득 또는 가격을 지지하는 조치’가 병행되어야만 보전효과가 높다.

이것은 결국 지지가격 또는 기준가격을 ‘일정기간 고정’해야 한다는 것을 의미한다. EU의 개입가격, 미국의 목표가격, 한국의 쌀소득보전직불제의 목표가격 등은 일정기간 지지가격을 고정하는 방식이다. 일본의 경우, 수입변동영향 완화보전은 기준가격을 과거 일정기간의 평균을 사용하고 있다. 당초 세이프티 넷의 개념이 없는 제도이다.

넷째, 직불제와 ‘구조개혁 가속화’와의 관계이다. 직불제를 통한 구조개혁 또는 농지유동화는, 직불제를 실시하면 농지임대차시장에서 상층농의 지대지불능력을 높여서 이들 계층으로 결국 농지유동화가 이루어질 것으로 상정하고 있다. 그렇지만 직불을 수급하기 위해 임대인이 임대농지를 회수하여 자경하는 사례가 늘어나는 등 ‘역 구조개혁’ 현상도 다른 나라의 사례에서 나타나고 있다는 것을 고려해야 한다.

자료 : 農林水産省, 經營所得安定策等大綱(2005.10) 등
(김태곤 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241 한국농촌경제연구원)