

일본의 호별소득보상제도*

윤명중

일본은 논에 밀, 콩 등을 심는 등 논의 최대 이용을 통해 식량자급률을 높이고 주식용 쌀 생산농가에 대한 직불금 지급을 통해 쌀 농가의 경영안정을 도모하는 쌀 호별소득보상제를 2010년부터 새로이 실시하고 있다. 또한 2011년부터는 밭작물에까지 확대하여 시행 중이다(2011 NHERI 리포트, 제136호).

1. 호별 소득보상의 본격실시에서 '본격'의 의미

일본의 호별소득보상제도를 작물, 교부단가, 실시체제 3가지 관점에서 살펴보았다.

호별 소득보상제의 본격실시에서 '본격'의 의미를 정확하게 인식하기 위하여 먼저 논·밭 경영 소득안정대책(이하 소득안정대책), 호별소득보상 모델대책(이하 모델대책)과의 비교를 통하여 농업자 호별소득보상제도(이하 소득보상제도)에서 새롭게 확충되는 부분에 대하여 살펴보았다.

먼저 소득보상제도의 대상이 되는 작물에 대한 평가이다. 이점에 관해서는 소득안정대책(생산조건불리 보정대책, 수입감소영향 완화대책)의 대상에서 제외되는 메밀, 유채가 새롭게 소득보상 대상작물로 추가되었다. 이 두 작물은 2007년 소득안정대책 발족당시부터 해당 지역에서 강력한 요청이 있었던 품목으로 두 작물이 소득보상 대상으로 추가되었다는 것은 보다 발전된 것으로 평가할 수 있다.

두 번째로 교부단가 수준이 본 제도의 이론적 배경에 어느 정도 충실하느냐 하는 교부단가 관점에서의 평가이다. 세 번째로 소득보상제도의 실시체제에 관한 관

* 본 내용은 주일본한국대사관의 윤명중 농무관이 최근 일본의 농정동향을 바탕으로 작성하였다 (mosanjai@nate.com, 03-3225-8667).

점이다.

이상 3가지 관점에서 일본의 호별소득보상제도에 대해 검토해 보았다.

2. 호별소득보상제도의 평가

1) 소득보상의 대상작물 관점에서서의 평가

앞에서 지적한 바와 같이 메밀과 유채를 소득보상 대상에 추가한 것은 평가할 만한 것이지만, 문제는 대상작물을 왜 보리(4조 보리), 콩, 사탕무, 전분원료용 감자, 메밀, 유채 등 6개 작물로 정했느냐 하는 것이다.

이에 관하여 제3차 식료·농업·농촌 기본계획(이하 기본계획)에서 “야채와 과수는 항상 판매가격이 생산비를 밑돌고 있는 상황이 아니기 때문에 호별소득보상제도가 적용되지 않는다. 그리하여 소비자 수요에 따른 상품의 안정적인 공급과 경영안정의 확보 등을 도모한다는 관점에서 새로운 지원책을 검토한다”고 제시하였다. 최근 과수 가운데 온주밀감 등 몇 개 품목은 “늘 판매가격이 생산비를 밑돌고 있는 상황”에 처한 것도 있으므로 호별소득보상제도의 적용에 대하여 검토할 필요가 있다. 그러나 여기서 강조하고자 하는 것은 축산부문이다. 기본계획은 축산에 관하여 “현재 축종별로 축산경영안정대책의 실시상황 등을 감안하여 축산·낙농소득 보상제도의 방향과 도입 시기를 검토한다”고 제시하였다.

2010년도의 호별소득보상 모델대책의 큰 성과로는 사료용 벼(WCS)와 쌀의 확대, 전년 대비 각각 1.6배, 3.6배 증가하였다. 현장사례로 보면 아직 개별 사례별 면적규모는 적지만 이번 모델대책 가운데 가장 활발하게 추진된 분야이다. 반면 수송·보관·제조 및 이와 관련된 축산농가의 연계와 용도를 더욱 확대하는 것이 과제로 남아 있다. 그리하여 축산부문의 발전은 논농업에서 사료작물의 확대가 기본 전제가 되어야 한다.

기본계획에서 자급율을 향상시키기 위해 쌀의 1인당 연간 소비량이 증가해야 한다고 가정한다. 그리하여 기준연도인 2008년의 1인당 연간 쌀 소비량은 59kg에서 목표연도인 2020년도에는 62kg으로 가정하였다. 그러나 이 가정은 기본계획의 자급율 향상대책에서 비현실적이었다. 이 가정을 전제로 하면 기준연도인 2008년의 수량목표면적환산치(주식용 쌀 재배에 필요한 논 면적)인 154만 ha에 대하여 목표연도 2020년의 논 면적은 156만 ha가 된다. 따라서 필요한 생산조정면적은 각각 83만 ha, 81만 ha가 된다. 현재와 같이 쌀의 소비감소 경향이 계속된다는 것을 가정하면 기본계획의 목표년도에 필요하게 되는 주식용 벼 식부면적은 얼마가 될 것인가? 추계결과에 의하면, <표 1>에서 나타난 바와 같이 목표년도 2020년에 소비량은 52.0kg이 된다. 마찬가지로 논면적은 일정하고, 인구감소 추세를 적용하여 추계

소득보상제도의 대상작물을 보리, 콩, 사탕무, 전분원료용 감자, 메밀, 유채 등 6개 작물로 정하였다.

한다면 필요한 주식용 쌀 재배 식부면적은 131만ha, 생산조정 대상면적은 106만ha가 된다.

표 1 목표연도의 주식용 벼 재배에 필요한 식부면적

각지표 년차	(1)1인,1년 쌀 생산비	(2)인 구 (만 명)	(3)논면적 (ha)	(4)필요주식용 곡물식부면적	(5)필요생산 조정면적	(4):(5)
기준년2008	59.0Kg	12769.2	237	154.2만 ha	82.8만 ha	65:35
목표년차 기본계획	62.0 kg	12273.5	237	156.3만 ha	80.7만 ha	66:34
2020년 가정(1)	52.0 kg	12273.5	237	131.1만 ha	105.9만 ha	55:45

주 1) 2008년의 (4)필요주식용벼 작부면적은 생산수량목표면적환산치
 2) 2020년의 인구는 내각부경제사회총합연구소 『경제요현』의 중위추계
 3) 가정(1)의 1인당연간 쌀소비량을 다음 식에 의거하여 예측치로 계산한 데이터(1995-2008년): $Y=+9584.3-1253.5\log X(R^2=0.9612)$

자료: 농림수산성. 제3차 『식료농업.농촌기본계획』 2010년 3월. 『곡물의 수급 및 가격의 안정에 관한 기본지침』 2009년 11월.

축산에 대한 소득 보상제도의 적용도 포함하여 호별 소득보상제도를 본격 실시하지 않으면 안 되는 것이다.

따라서 기본계획의 66%:34%라고 하는 양자의 비율은, 55%:45%로 수정하지 않으면 안 되는 것이다. 이와 같은 의미에서 보리와 콩 작물의 진흥과 함께 방목을 포함한 사료용 벼·쌀 등 축산에 의한 논 이용의 확대 과제는 그 의미가 크다고 할 수 있을 것이다. 그리고 그 가능성은 축산진흥책으로 개척될 수 있는 가능성이 충분히 있다. 이런 사정들을 모두 감안한다면 결국 축산에 대한 소득보상제도의 적용도 포함하여 농업자 호별 소득보상제도를 본격 실시하지 않으면 안 되는 것이다.

2) 교부단가 설정에 대한 이론적 배경과 평가

교부단가 설정에 대한 이론적 배경과 그것에 충실한 교부단가의 설정이라는 관점에서 보면 소득보상제도에서 발작물의 소득보상교부금을 어떻게 평가할 것인가가 관건이다. 경영소득안정대책은 생산조건 불리 보정대책과 수입 감소영향 완화대책의 2가지 지원책으로 되어 있다.

전자는 시장에서 나타나고 있는 여러 나라와의 생산조건격차를 시정하기 위하여 경영체의 생산비용과 판매수입의 차액(주산지의 일정규모이상의 농가 전체 생산비와 평균 판매수입과의 차액)에 착안하여 각 경영체의 과거 생산실적에 의한 지불(고정지불)과 각 연도의 생산량 및 품질에 의한 지불(성적불)을 말한다. 후자는 대상품목별 당해연도 수입과 기준기간의 평균수입과의 차액을 경영체별로 합산·상쇄하고 그 수입 감소액의 90%를 적립금 범위 내에서 보전한다. 적립금은 정부 3:생산자 1의 비율로 각출한다로 규정되어 있다.

소득보상제도에서 발작물의 소득보상 교부금을 어떻게 평가할 것인가가 관건이다.

소득보상제도는 대상작물에 대하여, 지급율을 향상시키기 위하여 생산확대를 추진할 필요가 있어 전체 생산비를 기본으로 산정한 표준 생산비와 표준 판매가격의 차액분에 상당하는 교부금을 직접 교부한다. 지불금은 수량지불을 기본으로 하고 영농을 계속하는데 필요한 최저한의 금액을 면적비율로 교부하는 구조라고 보상 교부금을 규정하고 있다. 그리고 면적지불(영농 계속지불)에 대하여는 전년 생산면적에 기초하여 지불하며, 전년도의 생산면적이 없는 사람은 수량지불만 한다고 규정하고 있다.

수량지불과 면적지불의 관계는 대상 작물의 판매수량이 명확해지는 단계에서 수량지불 금액을 확정하고, 먼저 지불된 면적지불 금액을 공제한 액수를 추가 지불하는 구조라고 규정되어 있다.

이상의 규정에서 세 가지 문제점이 지적될 수 있다.

첫째, 경영소득 안정대책의 효과인 수입 감소 영향 완화대책이 없어지게 되어 가격변동·작황변동에 대한 정책조치가 없어진다는 점이다. 이것에 대해서는 최저한의 보상인 2만 엔의 면적지불이 있어, 이것이 소득감소 완화대책이었지만 전년도 생산면적이 없는 사람은 수량지불 대상만 적용되므로 이 경우에는 소득감소대책은 완전히 없어지게 되는 것이다. 이는 특수한 케이스로 풍흉의 격차가 큰 밭작물에 불리하다는 것을 의미한다.

둘째, 교부단가의 설정에 관한 검토이다. 밭작물의 수량지불에 대하여는 전액 산입 생산비를 베이스로 하며, 주식용 쌀은 경영비+가족노동비의 80%를 베이스로 한 것이 모순이다. 이에 관한 설명은 밭작물의 전액 산입 생산비의 근거로서 전기 한 바와 같이 지급을 향상을 위한 생산 확대를 추진할 필요성을 가정하면서 왜 주식용 쌀의 가격변동대책의 변동부분에 대응하는 밭작물의 소득감소대책은 제외했는지에 대한 새로운 의문이 생긴다. 경영비+가족노동비의 80%는 주식용쌀의 생산과잉 상태와 전락 작물의 생산으로 유도한다는 의미이지만 이것은 이중의미의 모순인 것이다.

그리고 쌀의 수급조정은 쌀에 대한 지원으로 해결한다고 하는 것이 모델대책의 기본적인 구상이다. 따라서 2010년산에서 과잉 식부면적이 해소되지 않았다는 것(2010년산 주식용 쌀의 과잉 식부면적은 41,000ha)은 쌀에 대한 지원이 불충분하다는 것으로, 즉 가족노동비의 80%가 중요한 요인 중 하나였다는 것이라고 할 수 밖에 없다.

나아가 지적해 두고자 하는 것은 논외의 활용 소득보상교부금(2010년도의 논이용자급력향상사업 교부금)이 전락 작물의 생산으로 유도한다는 목적이 의도한 만큼 유도가 되지 않았다는 것은 교부단가의 인상을 검토할 필요가 있다고 볼 수 있다.

셋째, 경영소득안정대책에서 고정지불 70%, 수량지불 30%의 비율이 소득보상제도에서는 결과적으로 과반이 수량지불에 의한 것으로 바뀐에 따라서 수입이 변동

적으로 변하게 되어 더욱 불안정하게 되었다. 이것은 동시에 보다 생산자극적인 것이 될 수밖에 없어 면적지불(영농계속지불)이 전년도 생산면적에 기초한 지불이 되어 매년 유동적이 되는 점을 감안하면 본격 실시 될 WTO농업협정의 yellow box의 이행이 보다 명확하게 되었다.

다음으로 교부단가에 관한 평가이다. 이상과 같은 분석에서 새로 설정된 소득보상제도의 밭작물의 교부단가는 <표 2>에 나타났다. 자급을 향상을 위한 생산확대를 도모한다는 이념에도 불구하고, 콩과 밀의 교부단가는 소폭 인상하였으며, 사탕무, 전분원료용 감자는 경영소득안정대책의 교부단가에 미치지 못하는 결과가 되어 버렸다.

표 2 밭작물의 교부단가

교부단가 작물	호 별 소 득 보 상			구 제 도		
	수량환산	면적환산/10a	평균단수	수량환산	면적환산/10a	평균단수
소맥	6,360엔/60kg	43,700엔	412kg	6,250엔/60kg	40,400엔	388kg
대두	11,310엔/60kg	38,300엔	203kg	8,540엔/60kg	28,900엔	203kg
사탕무	6,410엔/t	40,300엔	6.28t	7,170엔/t	41,300엔	5.76t
전분원료용 감자	11,600엔/t	51,500엔	4.44t	12,160엔/t	52,900엔	4.35t
메밀	15,200엔/45kg	22,600엔	67kg	-	-	-
유채	8,470엔/60kg	32,000엔	277kg	-	-	-

주 1) 구제도는 '논·밭작물경영소득안정대책'

2) 면적환산은 평균단수에 기초한 추정치(참고)

3) 논에 밭작물을 경작하는 경우에 이것에 '논 활용 소득보상교부금(2010년도의 논 이용 활용자급력 향상 사업의 교부금)이 상승된 것(교부단가는 변하지 않음)

자료: 농림수산성, 『농업자 호별 소득보상제도의 골자 -2011년도 예산개요 결정-』, 2010년12월.

3) 실시체계의 충실성에 관한 검토

소득보상제도의 실시체계에 관하여 결정적인 변경 사항은 다음 2가지이다.

첫째, 이 제도는 식료자급을 향상을 도모하는 것을 큰 목적으로 하고 있으며, 국가적 전략으로 추진하는 전략 작물의 생산진흥과 지역농업의 발전을 행정이 주체적으로 추진한다고 하는 것과 쌀의 수급조정에 농업자와 농업단체의 주체적인 역할이 꼭 필요로 하여 생산진흥은 행정주체, 수급조정은 농업자 단체라고 하는 부자연스런 역할분담을 제기하고 있다.

둘째, 종래의 논농업추진협의회, 경영체 육성종합지원협의회, 경작포기지 대책

소득보상제도의 실시체계에 관하여 결정적인 변경사항은 2가지이다.

협의회를 정리·통합하여 시정촌 단위에 농업재생협의회를 설치하는 것을 제시할 수 있다.

소득보상제도를 행정이 주체적으로 실시하는 것 자체에 이의가 있는 것은 아니지만 수급조정은 역시 국가 농정의 본래적인 기능이므로 행정의 역할, 즉 반드시 해야 하는 역할을 포기하는 것은 아닌지 하는 우려가 있다.

더불어 2004년의 쌀 정책개혁 이후 시정촌 농정 체제가 붕괴된 상태(재정, 인력 체제 모두)를 그대로 방치한 채 이 제도를 행정이 주체적으로 추진하는 것은 큰 모순이라고 지적할 수밖에 없다.

3. 쌀의 오별 소득보상제도

논의 이활용 자금력 향상사업에서 교부금은 논 활용 소득보상교부금으로 명칭만 변경되고 내용은 대체로 비슷하게 유지되어 왔다. 전락 작물조성, 2모작조성, 경축연대 조성, 그리고 전년도의 급격한 변화에 대한 완화조치로 대책비용 204억 엔과 산지자금 481억 엔을 통합하여 논 활용 소득보상교부금으로 총액 2,284억 엔을 계상하고 있다(전년도는 2,167억 엔).

쌀 호별소득보상 모델 사업에서 만성적인 적자분(정액부분)의 교부금은 ‘쌀 소득보상교부금’으로 명칭을 바꿔서 거의 동일한 내용(1만 5천 엔/10ha을 전국 일률적 적용)으로 계속 실시하고 있다. 또한 쌀 호별소득보상 모델사업의 변동부분에 대한 교부금은 ‘쌀 가격변동 보전교부금’으로 명칭을 바꿔 계속 지원하였다. 차이는 보전교부금 단가가 각 년도의 가격변동을 적절하게 반영하기 위해서 3월까지의 가중 평균가격으로 변경한다.

여기서 문제점으로 지적되는 것이 정액부분의 교부단가 1만 5천 엔을 거치하는 것으로부터 생기는 모순이다. 정액부분의 교부단가는 ‘표준생산에 필요한 비용과 표준 판매가격의 차액 상당분’으로 규정하여 구체적으로는 ‘표준 생산에 필요한 비용은 쌀의 생산비 통계에서 경영비 전액과 가족노동비의 8할을 과거 7년치 중에서 5년간 평균에 의하여 산정’하고 ‘표준 판매가격은 전 품목의 평균 상대 거래가격의 과거 3년간 평균가격에서 유통경비 등을 제외하여 산정’하는 것으로 규정되어 있다.

이러한 방식으로 계산하면 당연히 정액 교부금은 매년 변동하게 된다. 그런데 1만 5천 엔을 거치한다는 것은 과거 7년(헤이세이 14년산부터 20년산) 동안과 그 뒤 3년(헤이세이 18년산부터 20년산)간 모두 고정한 것과 마찬가지로이다. 가격하락 추세에서는 생산에 필요한 비용의 감액보다도 가격하락분이 커져서 교부단가는 매년 커지게 된다.

기간을 고정하고, 정액부분의 교부단가를 고정하는 것에 의하여 이것은 무시되

게 되는 것이다. 결국 이것에 의하여 본 제도의 간판격인 소득보상이 축소되고 나아가 부족지불 성격이 약화된다는 것이다.

또한 쌀의 소득보상교부금(2010년산의 정액부분)은 1,929억 엔(전년도 1,980억 엔)이 계상되어 있다. 이 금액이 의미하는 것은 전년도의 1,980억 엔은 주식용 쌀의 가입신청면적이 132만 ha로 전망하여 계상된 금액인데 이것에 대한 실적은 115만 ha의 가입신청 면적이다.

여기서 440억 엔으로 변동부분의 부족을 보충한다는 것이다. 여기에 대하여 본 년도의 1,929억 엔은 주식용 쌀의 가입신청 면적을 128.6만 ha로 전망하여 계상되었다. 따라서 본년도의 예상 가입신청 면적은 전년도의 예상 신청면적의 97.4%, 전년도 실적133,661 ha보다 많은 11.6%의 확대를 목표로 하고 있는 것이다.

한편 쌀가격 변동 보전교부금(2010년산의 변동부분)에는 전년과 같은 금액인 1,391억 엔이 계상되었다. 전년도의 예에서 보면 1,391억 엔의 계상에 대하여 가격이 크게 하락해도 실적적으로는 지불총액은 1,550억 엔에 달하고 159억 엔의 부족을 초래하는 것이다.

이것은 마치 '당년산 판매가격'과 '표준 판매가격'의 움직임에 따른 것이지만 '표준 판매가격'을 작년도와 같은 헤이세이 2006년산부터 2008년산까지의 상대거래가격의 가중평균 가격으로 고정한다고 하는 결과가 될 것이다. 같은 금액의 예산액을 계상한다는 것은 2011년산 쌀의 2012년 3월까지 가중평균가격이 2010년산 쌀의 2011년 1월까지의 가중평균가격과 거의 같은 수준으로 변할 것이라고 가정하고 있어 매우 위험한 발상이라고 생각한다.

4. 본격적인 실시에 따른 문제점

결론적으로 소득보상제도는 일관성이 결여되어 본격실시라고 하기에는 아직 시행착오가 발생할 수 있다.

소득보상제도는 그 외 규모확대 가산금(2만 엔/10a), 경작포기지의 재생이용 가산금(평지 2만 엔/10a), 녹비운작 가산금(1만 엔/10a), 집락영농 법인화 지원금(법인당 정액 40만 엔) 등의 가산금 조치를 부가하고 있다.

그렇지만 이상에서 살펴본 바를 토대로 결론적으로 말하자면 일관성이 결여되어 소득보상 제도를 본격 실시한다라고 하기에는 아직 시행착오가 발생할 수 있다고 볼 수 있다.

어느 정도의 시행착오는 이해할 수 있지만 근본적인 문제는 기대가 큰 모델대책이 정책대상인 경영체의 범위를 판매농가에게까지 확대한다는 것과, 생산비를 기초로 한 소득보상 시스템, 논의 이활용 자급력 향상사업에서 새로운 쌀 수요에 대한 교부단가의 인상 등 3가지 관점에서 전혀 발전적인 모습을 보이지 않고 있다는 것이다.