

일본 경영안정정책의 내용과 특징 *

김 태 곤
(한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 머리말

으로 농산물 수요가 감소하는 가운데, 시장개방 확대에 의한 수입 농산물의 영향이 가세하여 경영불안이 가중되고 있다. 가격 변동의 영향을 완화하여 경영안정을 보장하고 농업의 지속적인 발전과 자급률 향상을 도모하기 위해서는 경영안정정책의 필요성이 높아지고 있다. 직접지불제도를 비롯하여, 농업보험제도, 생산조정제도, 국경조치 등이 주요 정책수단이다.

일반적으로 농산물 수출국은 농산물 과잉현상이 나타나면 국내가격이 하락하고 수출이 확대되어 과잉의 영향이 시장을 통하여 완화된다. 반면에 수입국에서는 수입이 늘어나면 국내 농산물 가격이 하락하여 소득문제가 발생한다. 또한 생산이 늘어나도 수출이라는 돌파구가 없기 때문에 국내가격이 하락하여 소득문제는 더욱 악화된다.¹⁾

이와 같이 농산물 수입국은 기상요인에 의한 풍흉, 시장개방에 따른 수입농산물의 영향 등과 같은 경영위험에 노출됨에 따라 경영안정을 위한 정부의 개입도 강화되고 있다. 위험의 정도가 높아지는 배경에는 글로벌화에 따른 무역 변화와 가격 변동, 자

* (taegon@krei.re.kr 02-3299-4241).

1) 최근 우리나라에서 풍년이 들면 오히려 가격이 하락하는 소위 '풍년빈곤' 현상이 발생하는 것도 이러한 이유에 근거한다.

연재해에 의한 수량 변동 등과 같은 경영외부 요인의 빈발과 고령화나 여건 변화에 대한 대응력 부족 등 경영내부 요인의 강화 등을 지적할 수 있다.

위험을 관리하여 경영안정을 보장하는 방법에 대해서는 생산자의 위험관리형 경영 방식 도입과 정부의 안전망 구축 등이 있다. 위험이 발생할 가능성을 낮추는 접근방법(사전적 대응)과 발생한 경우 그 영향을 경감하는 접근방법(사후적 대응) 등 양자를 구분하여 해결하는 방안을 강구할 필요가 있다. 사전적 대응으로서는 생산자의 위험관리형 경영이 전제되어야 한다. 즉 경영규모 확대나 생산자의 조직화 등에 의한 생산비 절감이나 경쟁력 제고, 단일작 경영보다는 복합경영 등을 통한 위험의 다각화, 생산에서 가공·판매 등을 통합하여 부가가치를 향상하면서 위험을 분산하는 6차산업화 등이 효과적인 수단이 된다.

반면에 사후적 대응으로서 경영외부 요인에 의해 발생하는 소득의 변동이나 하락에 대응하는 안전망(safety-net)이 정비되어야 한다. 안전망으로서는 ‘직접지불제’와 ‘농업보험제도’가 있다. 지불제는 소득의 장기적인 하락이나 변동에 대응하여 소득을 ‘지지하는 효과’와 ‘안정화하는 효과’가 있다. 반면에 농업보험제도는 단기적이면서 국지적인 생산 감소와 소득하락에 대응하여 소득을 ‘안정화하는 효과’가 강하다.

본고에서는 정부 개입에 의한 사후적 대응방법인 지불제와 보험제도, 기타 경영안정을 관련된 정책을 중심으로 주요내용과 특징을 정리한다. 대상 품목은 쌀을 비롯하여, 논에서 쌀을 대체하는 전락작물, 주요 밭작물 등이다.

2. 경영안정정책의 방향과 개요

2.1. 경영안정정책의 방향

소득문제를 해결하는 경영안정정책의 방향은 우선 생산자나 생산자 단체에 의한 소득증대 활동이 전제되어야 한다. 즉 생산비 절감을 위한 경영규모 확대와 생산자의 조직화, 생산에서 가공·판매 등을 통합하여 부가가치를 향상하는 6차산업화, 지역단위에서 부가가치를 축적하는 농공상 연대 등을 통한 소득증대 활동이 필요하다.

농가 스스로의 소득증대 활동을 통하여 일차적으로 시장을 통하여 소득을 확보하고, 다음으로 소득의 변동이나 하락에 대응하는 정부에 의한 안전망(safety net) 구축이 필요하다. 안전망으로서는 ‘직접지불제’와 ‘농업보험제도’가 있다. 전자는 소득이 장기적으로 하락하거나 변동하여 경영불안이 나타는 경우에 대응하여 소득을 ‘지지하는

효과'와 '안정화하는 효과'가 있다. 후자는 단기적이고 국지적인 소득하락에 대응하여 직불제에 추가하여 소득을 '안정화하는 효과'가 강하다.

이와 같은 일본의 경영안정정책은 '직접지불제'와 '농업보험제도'를 중심으로 추진하되, 전자는 소득의 장기적인 하락이나 변동에 대응하여 일정수준의 소득을 지지하는 효과와 단기적인 소득변동에 대응하여 소득을 안정화하는 효과를 기대하고 있다. 그리고 보험제도는 단기적이고 국지적인 생산과 가격의 변동에 대응하여 경영을 안정화하는 효과를 기대하는 방향으로 설계를 하고 있다.

경영안정정책에 대해서는 기본법에서 설정한 농정의 4대 이념을 실현하는 것에 근거를 두고 있다. 농정의 4대 이념은, ① 식량의 안정적인 공급, ② 다원적 기능 발휘, ③ 농업의 지속적 발전, ④ 농촌 진흥 등이다. 여기서 ③(농업의 지속적 발전)과 ④(농촌 진흥)을 통하여 ①(식량의 안정적인 공급)과 ②(다원적 기능 발휘)를 실현한다는 인과관계이다. (김태곤. 2014. 8)

특히 '③의 농업의 지속적인 발전'을 보장하기 위해서는 시장개방 확대와 빈발하는 재해 등에 적절히 대응하여 농가의 경영안정을 보장하되, 이를 위해 직접지불제(경영안정형, 다원적기능형)를 비롯하여, 품목별 경영안정대책(고구마, 사탕무, 사탕수수, 축산·낙농, 채소, 과수), 재해보험제도(보험, 금융), 그리고 수입보험제도 등을 광범위하게 장구하고 있다.²⁾

2.2. 경영안정정책의 개요

2.2.1. 직접지불제

일본의 경영안정정책은 직접지불제와 농업보험제도로 구분할 수 있다. 직접지불제는 다시 경영안정형과 다원적기능형으로 유형화할 수 있다. 먼저 경영안정형은 쌀 직불제(고정지불, 변동지불)를 비롯하여, 논·밭·농·축·수입보전 직불제가 있다.

쌀농업이 국민의 주식이면서 농가의 주요 소득원이라는 점에서 쌀의 안정적인 공급이라는 농정이념에서 이를 실현하기 위해 쌀 직불제가 중심이 되어 실시되고 있다. 그러나 쌀 소비감소에 따른 쌀 과잉문제가 예상되면서 논에서 쌀 감산을 유도하는 직불제, 즉 생산조정제도가 선행하여 도입되었다.

2) 수입보험제도에 대해서는 현행 재해보험제도가 수량감소와 일부 품목에 한정하고 있다는 제약에서 가입자의 부담을 전제로 하여 가격 하락에 대응하는 방식으로 설계하되, 과거의 자료에 근거한 보험료·보험금 등의 수준 설정, 가입자의 수입 파악방법 등에 대해 앞으로 검토한다는 계획이다.

생산조정제도는 초기에는 단순히 쌀을 대체하는 품목으로서 맥류나 대두, 채소 등으로 전환하는 전작(轉作)의 개념이었다. 최근 수요가 증가하면서 식량안보 확보와 농가 소득원 등의 관점에서 증산을 유도하는 전략작물(戰略作物)이라는 개념으로 전환되면서 직불제가 중요한 역할을 하고 있다. 그리고 밭농업에서 전략작물 육성이라는 관점에서 주요 밭작물을 대상으로 품목별 단수와 연계하여 지불하는 밭농업 직불제가 실시되고 있다.

직불제는 세 가지 서로 다른 형태로 지불되는 특징이 있다. 먼저 가격이나 수량의 변동과 상관없이 농지면적을 단위로 지불되는 고정지불이 있다. 다음으로 특정 작물의 증산을 유인하기 위해 단수와 연계하되, 평균단수를 기준으로 하여 단수가 높아질수록 단가를 인상하여 지불하는 직불제가 있다. 그리고 가격변동에 대한 영향을 완화하기 위해 쌀 등의 경우와 같이 생산물단위당 가격이 기준가격을 하회하는 경우 그 차액을 지불하는 변동지불이 있다. 경영안정형은 정책구분상 경영정책이나 소득정책의 범주에 포함된다.

다음으로 다원적기능형은 중산간지역 직불제, 환경보전형농업 직불제, 다원적기능 직불제(농지유지 직불제, 자원향상 직불제) 등이 있다. 다원적기능형은 농촌정책이나 지역정책의 범주에 포함된다.

다원적기능 직불제는 농업이 가지는 국토·환경 보전, 수원 함양, 경관·전통문화 계승 등과 같은 본래의 다원적기능에 대한 보상에서는 거리가 멀다. 단순히 농지나 수리시설 등 농업자원의 장기적인 유지를 목적으로 하여, 이와 관련된 활동에 소요되는 비용을 보상한다는 점에서 소극적인 의미의 직불제이다.³⁾

2.2.2. 품목별 경영안정정책

품목적 특성이 강한 작물이나 특정지역에 주산지가 형성되어 지역성이 강한 작물에 대해서는 상기 직불제 이외에 별도의 품목별 경영안정대책을 강구하고 있다. 대표적인 제도가 전분가격조정제도(고구마), 사탕가격조정제도(사탕무, 사탕수수), 축산·낙농 경영안정제도, 채소 가격안정제도, 과수 경영안정제도 등이다.

2.2.3. 농업보험제도

농업보험제도에는 농업재해보험제도와 재해금융 등이 있다. 또한 최근 경영안정정

3) 다원적기능이란 본래 농업생산과 결합되어 발휘된다. 그렇지만 시장에서 농산물 가격에 반영되지 않고, 국민 일반이 그 혜택을 수혜하기 때문에 이에 대해서는 별도로 보상이 행해져야 한다는 주장도 있다. 이에 근거하여 지불되는 것이 다원적기능 직불제이지만 실제 일본에서 실시되는 직불제는 농지 또는 수리시설의 유지관리에 소요되는 비용을 보전하는 수준에 불과하다.

책의 필요성이 높아짐에 따라 경영안정을 보장하기 위한 안전망으로서 가입자의 부담을 전제로 하는 수입보험제도가 유력한 수단의 하나이다. 현행 재해보험제도는 수량감소를 대상으로 하는 것으로서 가격하락은 대상이 아니다. 또한 현행 재해보험제도는 수량감소를 파악할 수 있는 것을 전제로 하기 때문에 대상품목이 한정되어 경영 전체를 대상으로 하는 것은 아니다. 때문에 농업경영 전체에 착안하여 가격하락을 포함한 수입감소를 보전하는 수입보험제도를 도입하기 위해 조사와 검토를 최근 진행하고 있다<표 1 참조>

이상에서와 같이 일본의 직불제는 경영안정형과 다원적기능형으로 구분할 수 있다. 경영안정형은 쌀 농가의 소득을 지지하는 쌀 직불제, 논에서 전략작물을 증산하는 동시에 쌀 과잉을 해소하기 위한 논활용 직불제, 그리고 밭에서 전략작물의 증산을 유도하는 밭작물 직불제가 중심을 이룬다. 여기에 추가하여 과수와 채소, 축산 등의 품목별 경영안정대책, 그리고 국지적인 재해나 가격하락에 대응하는 보험제도 등으로 보완하는 안전망이 구축되어 있다.

표 1 경영안정정책의 개요

유형		제도	비고
직접지불제	경영안정형	쌀 직불제 고정지불 변동지불 논활용 직불제 밭작물 직불제 쌀·밭작물 수입보전 직불제	경영안정정책
	다원적기능형	중산간지역 직불제 환경보전형농업 직불제 다원적기능 직불제 농지유지 직불제 자원향상 직불제	지역정책
품목별경영안정대책		전분가격조정제도 고구마 시탕가격조정제도 시탕무, 시탕수수 축산·낙농 경영안정제도 채소 가격안정제도 과수 경영안정제도	경영안정정책
농업보험제도		농업재해보험제도 재해금융 수입보험제도(검토중)	경영안정정책

3. 경영안정정책의 주요내용과 특징

3.1. 쌀 직불제

3.1.1. 전개과정

쌀 직불제는 2009년 호별소득보상제도의 일환으로 도입되어 2010년 시범사업을 거쳐 2011년 전면적으로 실시되었다. 그리고 2013년 농정개혁에서 고정지불은 2014년부터 10a당 7,500엔으로 반감하되, 2017년까지 계속하고 2018년 폐지하기 결정하였다. 변동지불은 2014년 즉시 폐지하였다.

쌀 고정지불은 생산조정과 연계되어 실시되어 실시되었다. 즉 쌀 고정지불을 수급하기 위해서는 쌀 생산조정을 실시하는 농가로 한정하고 있다. 따라서 2018년 고정지불이 폐지하게 되면 쌀 생산조정도 폐지하게 된다.⁴⁾

3.1.2. 특징

쌀 직불제는 몇 가지 특징이 있다. 먼저 고정지불의 목표가격 수준이다. 2010년산 쌀의 고정지불 단가를 산정할 때 목표가격은 ‘표준생산비’(과거 7년(2002~08년) 중 5년평균, 13,703엔/60kg)를 기준으로 계산하였다.

더구나 생산비 산정시에 자가노임은 80%만 적용하도록 함으로써 실제 목표가격은 생산비를 약간 하회하는 수준이다. 그리고 지불단가는 목표가격(표준생산비)과 표준판매가격(전체품종 산지평균가격, 과거 3년(2006~08년) 평균, 11,978엔/60kg)과의 차액이다.⁵⁾ 즉 쌀 고정지불에 의한 보전수준은 생산비를 보전하는 수준이다. 생산비 보전방식은 미국의 직불제와 유사하다.⁶⁾

우리나라의 목표가격은 당초 ① 산지평균가격을 기본으로 하여, ② 논농업직불금과 ③ 쌀 수매가격의 지지효과 등을 합산하여 결정하였다. 이 점에서 우리나라의 목표가격은 일정수준의 소득을 보장하는 수준이다. 반면에 일본이나 미국은 생산비를 보전하는 수준이라는 점에서 차이가 있다.

다음으로 변동지불 단가를 보면, 표준판매가격(전체품종 평균판매가격, 과거 3년

4) 쌀 직불제, 논활용 직불제, 밭작물 직불제 등 경영안정형 직불제의 구체적인 내용에 대해서는 김태곤, “일본의 직불지불제(1): 호별소득보상제도의 성과와 특징” (『세계농업』, 제149호, 2013. 1)을 참고하기 바란다. 호별소득보상제도는 2013년 경영소득안정대책으로 명칭을 변경하여 실시되고 있지만 제도의 기본골격은 2012년과 동일하다. 단지 2014년부터 대폭 개편되었다.

5) 단가는 〈표준생산비-표준판매가격〉으로 계산한다. 즉 $(13,703\text{엔}/60\text{kg} - 11,978\text{엔}/60\text{kg} = 1,725\text{엔}/60\text{kg})$ 이며, 전국 평균단수(530kg/10a)를 적용하여 면적단가로 환산하면 약 15,000엔/10a이 된다.

6) 미국은 2008년 농업법에서 목표가격은 생산비를 약간 하회하는 수준이었으나 2014년 농업법에서는 생산비 인상분을 반영하여 생산비 수준으로 현실화 하였다.

(2006~08년), 11,978엔/60kg)을 기준으로 하여, 당년도 농가판매가격이 표준판매를 하 회하면 그 차액이 변동지불 단가가 된다. 2010년산 쌀의 변동지불 단가는 10a당 15,100 엔으로 산정되었다.⁷⁾

2010년산의 직불금을 포함한 농가수취가격을 보면 다음과 같다. 현미 60kg당 농가 판매가격 10,263엔, 고정지불 1,725엔, 그리고 변동지불 1,715엔 등 농가수취가격은 60kg당 13,703엔이다. 이것은 표준생산비(13,703엔)와 동등한 수준이다. 다시 말해 쌀 농가는 직불금을 포함해도 생산비를 보장받는 수준이다. 이후 2011년산과 2012년산은 산지가격 상승으로 변동지불은 지급되지 않았으나 2013년산은 다시 하락하여 변동지 불이 지급될 것으로 예상하고 있다.

한편 2014년 이후 쌀 고정지불을 절반으로 인하하여 5년간의 준비기간을 두고 2018 년 폐지를 결정한 것과 2014년산부터 변동지불을 폐지한 것은 수요가 감소하는 쌀의 수급균형을 도모하기 위해서는 이제 생산조정으로 대응하는 것은 한계에 도달했다는 인식이다. 쌀 직불금을 감액 또는 폐지를 단행함으로써 쌀 생산축소의 메시지를 던져 주는 한편, 논에서든 밭에서든 전략작물의 증산을 유도하기 위해 논활용 직불제와 밭 작물 직불제에 기대를 걸고 있다.

표 2 경영안정형 직불제의 개요

구 분	쌀 직불제	논활용 직불제	밭작물 직불제
목적	◦ 쌀농업 적지보전 ◦ 쌀농가 경영안정	◦ 전략작물 생산증대 ◦ 쌀 수급조정	◦ 밭작물 경영안정 ◦ 지급률 향상
대상자	◦ 쌀생산수량목표 달성자 ◦ 판매농가, 마을영농	◦ 대상작물 생산자 ◦ 판매농가, 마을영농	◦ 대상작물 생산자 ◦ 판매농가, 마을영농
대상작물	◦ 주식용쌀	◦ 맥류, 대두, 사료작물 ◦ 사료용쌀, 가루용쌀, 청벼 ◦ 가공용쌀	◦ 맥류, 대두 ◦ 사탕무 ◦ 전분용감자 ◦ 메밀, 유채
보전방법	◦ 생산비·판매가격차액 ◦ 고정지불, 변동지불	◦ 주식용쌀과의 소득균형 ◦ 작물별단가	◦ 생산비와 판매가격차액 ◦ 작물별단가 ◦ 면적지불, 수량지불
대상농지	◦ 논	◦ 논	◦ 밭, 논
가산조치	품질(밭작물만), 규모확대, 재생이용, 녹비작물, 마을영농법인화		

자료 : 日本農林水産省(2011).

7) 변동지불 단가는 〈표준판매가격-당년도 농가판매가격〉으로 계산하며, 〈11,978엔/60kg-10,263엔/60kg=1,715엔/60kg〉이다. 이를 면적단가로 환산하면 15,100엔/10a(전국평균단수 530kg/10a)이다.

3.2. 논활용 직불제

3.2.1. 도입 배경

논활용 직불제는 종전의 쌀 생산조정제도를 새로운 개념으로 전환한 제도이다. 1970년대 초반 생산조정제도를 도입할 당시에는 쌀의 일시적인 공급과잉이라는 판단에서 쌀 감산을 시작하였다. 그러나 쌀의 장기적인 수요 감소와 농업구조면에서 겸업화가 진전됨에 따라 농가의 쌀 집중 현상이 점점 강화되어 쌀 공급과잉은 구조적인 문제로 고착되었다.

최근 고령화에 따른 추가적인 소비감소가 가세하여 연간 8만 4,000톤씩 감소하고 이에 따른 감산면적이 연간 1만 6,000ha에 달하고 있다. 따라서 논에서 전략작물 증산을 유도하여 쌀의 공급과잉을 방지하고 자급률을 향상한다는 것에 목적을 두고 있다. 전략작물이란 판매가격이 항상적으로 생산비를 하회하는 작물로서 국민의 식생활에 특히 중요한 작물이며, 특히 농지의 효율적 이용을 위해 다른 작물과 조합이 가능한 작물을 말한다.

3.2.2. 특징

대상작물별 단가는 <표 3>과 같다. 이 중에서 특히 사료용 쌀을 비롯하여, 가루용 쌀, 청벼 등에 대해서는 10a당 최고 10만 5,000엔의 높은 단가를 설정하여 증산을 유도한다는 점이 특징이다. 쌀에 대해서는 용도를 주식용과 사료용, 가루용, 청벼용 등 신규수요용으로 구분하여 신규수요용의 적극적인 증산을 통하여 주식용의 감산을 유도한다는 전략이다.

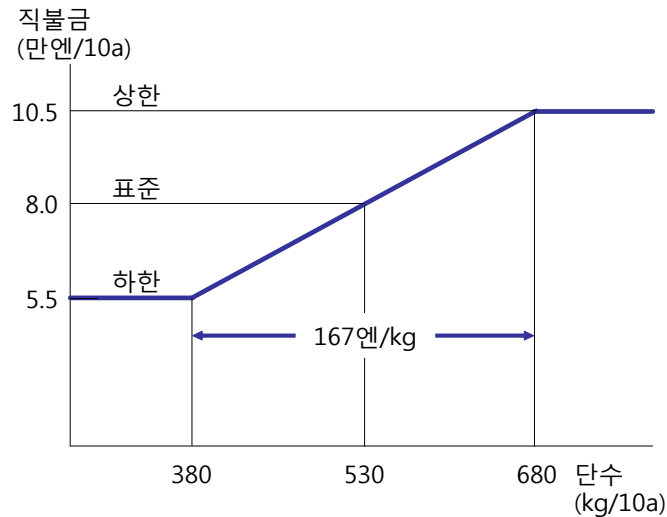
품목별 단가 이외에도 이모작가산이나 경축연대가산 등을 설정하여 논농업 구조개선이나 지역순환농업 구축을 도모하는 점도 직불제를 통하여 구조개혁을 시도한다는 점에서 특징이 있다.

표 3 논활용 직불제 단가, 2014년

대상작물		단가(만 엔/10a)	비고
맥류(밀, 보리), 대두, 사료작물		3.5	
사료용쌀, 가루용쌀		5.5~10.5	단수기준
청벼		8.0	
가공용쌀		2.0	
가산제도	이모작	1.5	
	경축연대	1.3	

자료 : 日本農林水産省(2014).

그림 1 사료용 쌀의 수량지불(2014)



3.3. 발작물 직불제

3.3.1. 도입목적

논과 밭의 균형적인 발전이라는 관점에서 밭작물 중에서 전락작물을 대상으로 경영 안정을 도모하여 자급률을 향상하는 것에 목적이 있다. 시장개방이 확대됨에 따라 수출국에 비해 생산조건이 불리한 국내산 농산물을 생산하는 농가를 대상으로 표준생산비와 표준판매가격과의 차액에 상당하는 분을 직불금으로 보전하는 방식이다.

3.3.2. 지불방식

지불방식은 주식용 쌀과의 소득균형을 유지하는 수준의 단가를 설정하고, 증산을 장려하기 위해 수량단위의 단가를 지불하는 ‘수량지불’을 기본으로 하되, 일정 단수이하의 농가에 대해서는 전년도 생산면적을 기준으로 지불하는 ‘면적지불’을 병행한다. 일단 전년도 생산면적에 근거하여 면적지불을 먼저 실시하되, 전년도 생산면적은 농가의 전년도 생산수량을 도도부현별 전년도 실제 단수로 환산한 면적으로 한다. 단지 당년도 생산예상수량을 도도부현별 평균단수로 환산한 면적이 적은 경우에는 이 면적을 대상면적으로 한다.

면적지불 직불금을 수급한 농가는 수량지불 대상수량이 대상작물별로 설정된 생산예상수량의 2분의 1에 달하지 않는 경우에는 그 이유를 제출해야 한다. 단지 자연재해

등과 같은 합리적인 이유가 없는 경우에는 면적지불 직불금을 환수하도록 하고 있다.
지불단가는 면적지불은 발작물 공통으로 10a당 20,000엔이며, 수량지불은 <표 4>와 같다.

그림 2 발작물 직불제 지불단가

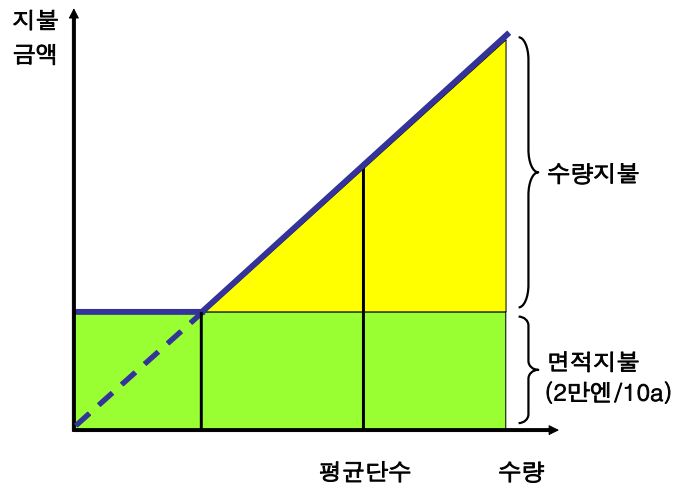


표 4 발작물 직불제 수량지불 단가(2014)

대상작물	평균지불단가
소맥	6,320 엔/60kg
2조대맥	5,130 엔/50kg
6조대맥	5,490 엔/50kg
나맥	7,380 엔/60kg
대두	11,660 엔/60kg
사탕무	7,260 엔/톤
전분용감자	12,840 엔/톤
메밀	13,030 엔/45kg
유채	9,640 엔/60kg

주 : 수량지불단가는 평균지불단가를 기준으로 품질에 따라 단가를 차등 설정하여 고품질을 유도하고 있음.

3.4. 쌀·발작물 수입보전 직불제

3.4.1. 경과

동 제도는 2007년 품목횡단적 경영안정대책에서 처음으로 도입된 이후 계속 실시되어 왔다. 지금까지의 직불제와 같이 면적단위 또는 가격하락에 대해 지불하는 방식과

는 달리 농가의 판매수입의 감소에 대응하는 안전망으로 기능하는 제도이다.

즉 일정한 요건을 만족하는 농가를 대상으로 대상작물의 판매수입의 합계가 기준수입을 하회하는 경우 그 차액의 90%를 보전한다. 개별 품목별 지불방식이 아니라 품목별 수입의 증감을 합산한 합계액이라는 점에서 경영단위 방식이고, 대상농가도 일정 금액의 보험료를 부담한다는 점에서 보험방식의 성격도 가미되어 있다.

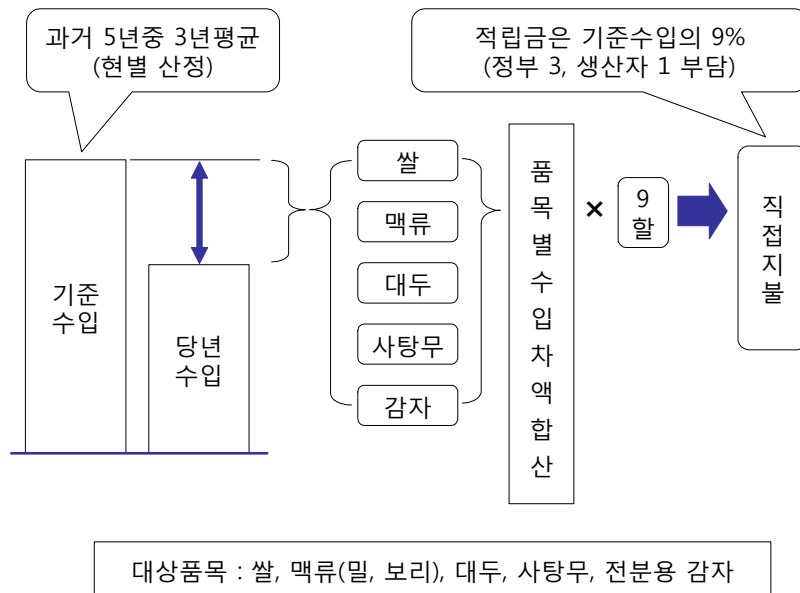
3.4.2. 가입대상자

지원대상 농가는 인정농업자 또는 일정한 요건을 갖춘 마을영농이고, 또한 규모요건도 가지고 있다. 인정농업자의 경우 기본적으로 도부현 4ha, 홑카이도 10ha이상으로 한정하고 있다. 단지 규모요건에 대해서는 시정촌 특인조치를 강구하여 경영규모에 관계없이 가입할 수 있도록 하고 있다. 마을영농은 20ha 이상이면서 농지규모확대 목표면적 설정, 법인화계획 작성, 주요 종사자의 소득목표 설정, 규약 작성, 그리고 공동판매 경리 등의 요건을 두고 있다.

3.4.3. 보전방식

보전방식은 다음과 같다. 당년도 판매수입의 합계가 기준수입을 하회한 경우 그 차액의 90%를 보전한다. 보전금은 국가 3, 생산자 1의 비율로 적립한 적립금에서 지불된

그림 3 쌀·발작물 수입보전 직불제



다. 농가단위로 품목별 대상수량은 현별 실제단수로 나누어서 산정하기 때문에 단수가 높은 농가가 우대되는 특징이 있다. 보전금은 차년도 5, 6월경에 지불된다.

4. 농정개혁의 특징

4.1. 개혁의 특징

일본의 경영안정대책은 2014년에 크게 변화하고 있다. 쌀 직불제를 대폭 축소 내지 폐지하는 등 쌀에 대한 정책지원을 축소하는 대신 전략작물의 증산을 유도하여 전체적으로 농업을 성장산업으로 견인하려는 의지를 보이고 있다.

쌀 고정지불은 2014~17년간 지불단가를 절반으로 인하하여 한시적으로 실시한 후 2018년 폐지하고, 생산조정제도도 폐지한다. 쌀 변동지불은 2014년산부터 폐지한다.

대신에 논활용 직불제를 통하여 2020년까지 사료용 쌀, 가루용 쌀 생산을 120만톤으로 확대, 맥류대두 등 식부면적 65만ha로 확대, 사료자급률 38%로 향상한다는 수치 목표를 제시하고 있다.

특히 사료용 쌀과 가루용 쌀의 지불 단가를 10a당 55,000~105,000엔으로 인상하여 획기적인 증산을 유도하고 있다. 밭작물 직불제도 전략작물을 증산한다는 목적으로 수입산 농산물과의 경쟁력 격차를 보전한다는 점에 특징 있다.

표 5 경영안정대책의 예산(2014)

제도	2013년	2014년	비고
쌀 직불제 (고정지불)	○단가 1.5만 엔/10a ○예산 1,613억 엔	○단가 7,500엔/10a ○2017년까지 계속 ○예산 806억 엔	○2018년 폐지 ○생산조정 폐지
쌀 직불제 (변동지불)	○예산 84억 엔 (2012년산)	○폐지	○2014년 예산 200억 엔
논활용 직불제	○예산 2,517억 엔	○예산 2,770억 엔	○사료용쌀 수량지불 (5.5~10.5만엔/10a)
밭작물 직불제	○예산 2,123억 엔	○예산 2,093억 엔 ○종전대로 실시	○2015년산부터 법 개정 대상자 요건 개정
쌀·밭작물 수입보전 직불제	○예산 724억 엔	○예산 751억 엔 ○종전대로 실시	○2015년산부터 법 개정 대상자 요건 개정

4.2. 직불제 예산주이

직불제 예산은 2011년 호별소득보상제도 도입과 함께 대폭 증가하여 농림예산의 40.4%까지 늘어났다. 2014년은 쌀 고정지불의 반감, 변동지불 폐지 등으로 감소하고 있다. 대신에 다원적기능 직불제(483억 엔)를 신규로 도입하여 쌀 감소분의 일부를 다원적기능 직불제로 전환하고 있다.

표 6 직접지불제 예산주이, 2010~14년

단위: 억 엔 %

구 분	2010	2011	2012	2013	2014
비공공사업	17,954	17,517	17,611	16,469	16,689
중 직불제(A)	6,236	9,185	8,302	8,320	7,495
공공사업	6,563	5,194	5,673	6,506	6,578
농림수산업 예산 합계(B)	24,517	22,712	23,284	22,976	23,267
직불제 비율(A/B)	25.4	40.4	35.7	36.2	32.2

자료: 日本農林水産省(2014).

표 7 개별 직접지불제 예산, 2013~2014년

단위: 억 엔

구분	2013	2014	비고
경영안정형	7,603	6,701	13년산분, 14년 폐지
쌀 직불제	1,697	1,006	
고정지불	1,613	806	
변동지불	84	200	
논활용 직불제	2,517	2,770	
밭작물 직불제	2,123	2,093	
쌀·밭작물 수입보전	724	751	신규 다원적기능에 통합
기타	666	81	
다원적기능형	593	794	
다원적기능 직불제	-	483	
중산간지역 직불제	285	285	
농지물보전관리 직불제	282	-	
환경보전형농업 직불제	26	26	
합계	8,320	7,495	

자료: 日本農林水産省(2014).

5. 시사점

일본은 미국이나 EU 등 농산물 수출국과는 달리 수입국 입장에서 생산과 연계한 직불제를 통하여 농업구조 개선과 자급률 향상을 목적으로 직불제를 전면 실시하고 있다.

일본의 직불제는 농가에게 생산비 수준의 목표가격을 보전하여 경영안정을 보장하는 ‘경영안정형’과 다원적 기능을 확산하기 위하여 그 활동 비용을 보전하는 ‘다원적기능형’ 등으로 구분된다. 최근 논농업 활성화를 목적으로 쌀 직불제를 폐지하는 등 ‘경영안정형’에서 ‘다원적기능형’으로 전환되는 특징이 있다.

2011년도 직불제 예산은 농림수산업예산의 40.4%로 대폭 확대하여 계속되고 있다. 확대된 배경에는 두 가지 의미가 있다. 하나는 시장개방의 영향으로 나타나는 피해를 보전하여 경영안정을 도모하고 자급률을 향상한다는 목적이다. 다른 하나는 TPP와 FTA 등 추가적인 시장개방에 대비하여 경영안정을 위한 조건을 정비한다는 의미이다.

쌀에 대해서는 종전의 ‘감산’ 일변도에서 지역의 주요 소득원이면서 수요가 증가하는 작물을 전략작물로 지정하여 전략작물의 ‘증산’으로 전환하고, 생산조정을 폐지하여 작목선택의 자율성을 제고하는 방향으로 정책전환을 단행하고 있다.

쌀 용도를 주식용과 신규수요용(사료용, 가루용, 청벼 등)으로 구분하여, 주식용은 감산하는 대신 신규수요용은 증산한다는 계획이다. 논에서 주식용 쌀에서 사료용 쌀로의 전환이 큰 흐름이다. 논이 높은 생산력을 활용하고 있다는 점이 특징이다.

한편 직불제에 ‘품질 가산’ ‘규모확대 가산’ ‘경축연대 가산’ 등과 같이 구조개선을 유인하는 요소를 가미하고 있다. 이것은 직불제를 통하여 시장개방에 대응한 구조개선을 도모한다는 의도이다.

한편 일본은 경제 재생과 부흥을 도모하는 실천전략의 일본재흥전략에서 농업을 성장산업으로 견인하기 위해, 전업농에 대한 농지집중, 쌀정책 개혁, 6차산업화 등을 통하여 농업·농촌 소득을 배가하는 목표를 설정하고 있다.

소득증대는 기본적으로 구조개혁에 의한 생산비 절감, 6차산업화에 의한 부가가치 향상 등에 의해 가능해진다. 농업의 성장산업화를 위한 구조개혁이 경영불안을 가져올지 아니면 경영안정에 기여할지 주목할 점이다.

참고문헌

- 김태곤. 2014.8. “일본 농정개혁의 배경과 특징”. 「세계농업」. 제168호. 한국농촌경제연구원.
 _____. 2013.1. “일본의 직불지불제(1): 호별소득보상제도의 성과와 특징”. 「세계농업」. 제149호. 한국농촌경제연구원.
 日本農林水産省. 2014. 經營所得安定對策の概要. 日本農林水産省.