

일본의 새로운 농업보호와 다원적 기능 직불제 *

김 태 곤
(한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 머리말

최근 주요 국가의 농정개혁을 보면 공통점과 상이점이 보인다. WTO 체제에서 농업 보호비용의 부담이 소비자부담형 농정에서 재정부담형 농정으로 전환되고 있다. 정책 수단으로서 가격지지제도에서 직접 소득을 지지하는 직접지불제로 변화하면서 시장이나 무역을 왜곡하는 정책에서 생산중립적인 정책으로, 그리고 정책의 대상이 공공재 보호로 전환되고 있다는 점이 공통적이다(矢口芳生, 1998.8). 이러한 점이 세계 농정의 보편적인 흐름이라고 할 수 있다.

일본의 농정도 이와 같은 농정의 ‘국제표준’에 수렴하면서도 일본 고유의 특징도 동시에 나타나고 있다. 일본 농정이 다른 선진국과 차이점은 식량수입국이라는 면에서 식량안보를 중시하고 있는 점, 농업이 가지는 다원적 기능에 무게를 두는 점, 그리고 농지·농도·수리시설 등과 같은 농업자원의 유지와 보전을 중시하는 점 등으로 요약할 수 있다. 농업예산의 제약 속에서도 이와 같은 점을 농업보호의 근거로 하고 있다.

특히 조건이 불리한 중산간지역에 대해서는 이 지역이 국민의 생명과 재산을 지키

* 본고는 전호의 ‘일본의 경영안정정책’ 과 대비되면서, “일본의 직접지불제도(1): 호별소득보상제도의 성과와 특징” (『세계농업』, 2013.1)에 이어 “일본의 직접지불제도(2)” 의 일환으로 작성한 것이기도 하다.
(taegon@krei.re.kr 02-3299-4241).

는 방파제 역할을 한다는 인식하고 있다. 이 지역에서는 평지지역에 비해 고령화가 진전되고 생산조건이 불리하기 때문에 유향농지가 증가하여 다원적 기능이 저하하고 있다. 중산간지역에서 유향농지 발생을 방지하여 다원적 기능을 확보하는 것을 목적으로 농업보호를 강화하고 있다.

그동안 농가의 소득원이나 식량안보면에서 중요한 역할을 한 쌀에 대한 보호를 감축하는 대신 다원적 기능을 증진하는 것에 농정의 무게중심이 이동되고 있다. 즉 다원적기능 직불제가 농업보호의 중요한 수단으로 활용된다는 점에서 관심을 가질 필요가 있다. EU도 2013년 농정개혁에서 종전의 단일직불제를 개편하면서 다원적기능 직불제로 대폭적인 전환을 시도하고 있다.¹⁾ 이러한 점에서 일본과 EU의 정책개혁은 공통점이 있다.

일본 농정의 4대 이념은 식량의 안정적인 공급, 다원적 기능의 발휘, 농업의 지속적인 발전, 농촌 진흥 등으로 농업기본법에서 규정하고 있다. 여기서는 다원적 기능 발휘를 실현하기 위해 지역농업 유지와 농업자원 관리, 생산조건 불리성 보상 등과 관련한 정책에 한정하여 주요 내용과 특징을 정리한다. 이 정책은 식품·농업·농촌정책 등 농정의 3대 영역 중에서 농촌정책의 범주에 포함되며, 직접지불제도가 중요한 정책수단이다.

2. 농업보호의 논리

2.1. 중산간지역의 보호근거

일본에서 중산간지역 직불제를 도입할 때 몇 가지 논쟁이 있었다. 중산간지역에서는 규모 확대에 의한 생산성 향상에는 한계가 있다는 점을 전제로 다원적 기능을 발휘하기 위해서는 평지지역과는 다른 관점에서 새로운 시책이 필요하다는 주장이 제기되었다.

이를 위한 직불제 도입에 적극적인 논점은 생산조건면에서 평지지역에 비해 불리한 점이 많은 중산간지역에서는 적절한 생산활동을 유지하기 위해 보완책을 강구할 필요가 있다는 관점이다. 적절한 생산활동을 통하여 국토·환경 보전, 수자원 함양 등 경제외적인 가치가 창출되고, 이것은 국민 다수가 혜택을 받는다. 때문에 이러한 공헌을 하는 농가에 대하여 지원할 필요가 있다는 것이다.²⁾

1) 자세한 내용에 대해서는 <김태곤, 2014.1>을 참고하기 바란다.

2) EU의 조건불리지역 직불제는 가격정책이나 소득정책이 가지는 한계를 개선하기 위하여 도입되었다. 가격정책에 의하여 지역 간 격차가 확대되는 것이 불가피하며, 이에 대하여 정책적으로 보완을 한 것이 조건불리지역정책이다. EU의 조건불리지역정책은 직접지불제, 투자 보조, 기타 지원 등으로 구성된다. 미국의 직불제가 가격정책의 모순을 수정한다는 의도가 개입된 반면에 EU는 가격정책의 실패를 사후적으로 보완하기 위하여 조건불리지역 직불제를 도입하였다. 즉 가격정책에 의하여 평지지역과

그리고 수익성이 낮고 겸업기회도 불리한 중산간지역에서 지역사회를 유지하기 위해서는 산업 진흥과 생활환경 정비만으로는 한계가 있다. 그래서 추가적인 수단으로 주민의 정주를 보장한다는 관점에서 직접적인 소득확보에 기여하는 조치로서 직불제를 적극적으로 도입해야 한다는 것이다.

반면에 직불제 도입에 소극적인 의견은 EU형 직불제를 그대로 도입하는 것은 영세한 농업구조를 온존시키고, 농업인의 생산의욕을 감퇴시킬 우려가 있다는 점을 강조한다. 다양한 주민으로 구성되는 지역사회에서 농가만을 지원하는 것에 대하여 지역 주민이 납득할 수 있는 합리적인 이유가 필요하다는 것이다.

특히 일본은 토지이용 면에서 평지지역과 중산간지역간에 EU만큼 큰 차이가 없다는 점을 중시해야 한다는 것이다. 지불 근거를 명확히 하지 않으면 국민 이해를 얻기 어렵다는 점을 강조하고 있다. 지불 근거에 대해서는 생산조건이 불리한 지역에서 농업생산활동이 계속 유지되면 다원적 기능의 저하를 방지한다는 입장에서 중산간지역과 평지지역과의 생산활동에 대한 생산조건 격차를 고려하여 그 범위 내에서 지불단가를 설정해야 한다는 것이다. 단지 지급기간은 경영주체가 정착, 농업수익이 향상되고, 생활환경이 정비되어 당해 지역에서 생산활동이 계속적으로 가능하다고 인정할 때까지 실시한다는 원칙이다. 즉 한시적 실시를 전제로 하고 있다(김태곤, 1999).

2.2. 환경농업의 보오근거

환경농업정책은 두 가지 관점의 접근방식이 있다. 농업생산활동은 주변지역에 환경부하를 초래하는 경우가 있는 반면에, 환경편익을 증진하여 다원적 기능을 확산하는 경우도 있다. 전자에 대해서는 이를 경감하기 위하여 정책적으로 개입하는 것으로서 저투입농업이나 유기농업을 유인하는 환경농업 직불제나 환경 규제 등이 있다. 후자에 대해서는 생물다양성 유지나 경관 형성, 조류 서식 등과 같이 편익을 증진하는 것이다. 경관 직불제나 다원적기능 직불제 등이 직접적으로 환경편익을 증진하는 효과가 있다.

환경농업정책은 환경부하를 경감하거나 환경편익을 증진하는 것에 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 정부가 환경정책을 추진할 때는 일종의 계약방식을 도입한다. 정부는 이행조건을 명확히 규정하여 농가가 이를 실천하는 경우에 한하여 그 대가를 지불한다. 환경농업정책으로서의 직불제는 정부와 이를 실천하는 농가간에 실천내용을 규정한 ‘환경보전계약’을 체결하여 계약대로 의무를 준수하는 경우에 지불

조건불리지역간의 확대되는 지역간 격차를 완화하기 위하여 조건불리지역 직불제를 도입하였다(김태곤, 1999).

된다. 이것은 환경면에서 민감한 지역을 한정하여, 환경보전형 농업을 이행하는 농가와 정부 간 계약이다. 이것을 실천하는 유인수단이 환경보전형농업 직불제이다.

농가는 정부와 체결한 협정에 의하여 특정 수준의 이행조건을 준수해야만 일정한 금액의 보상금을 지급받는다. 이러한 계약의 체결과 이행조건의 실천을 통하여 사회적으로 기대하는 환경보전효과를 달성하게 된다.

2.3. 다원적 기능의 보오근거

2.3.1. 농업과 다원적 기능

농업은 내부경제효과와 외부경제효과를 동시에 가지고 있다. 외부효과는 농업생산 활동에 수반하여 나타나는 것이어서 외부효과가 발휘되기 위해서는 생산활동이 전제되어야 한다.

농업은 지속적인 생산 활동을 통하여 가격에 반영되지 않는 다원적이고 공익적인 가치를 생산한다. 다원적 기능이란 농업이 생산 활동에 의해 농산물 이외의 다양한 유형·무형의 가치를 창출하는 경제적 활동을 나타내는 개념이다. 이 가치는 지형·기후·역사 등에 따라 국가별로 다양한 형태로 표현되고 있다. 다원적 기능은 일반적으로 농업생산과 결합되어 창출된다는 점(결합생산), 대가를 지불하지 않아도 배제가 불가능한 점(공공성), 그리고 시장에서 가격형성이 곤란한 점(외부경제) 등의 특징을 가진다.

다원적 기능은 농업이 지속적으로 존속되어야만 발휘되는 것이어서 그것이 충분히 발휘되기 위해서는 ‘정책적인 개입’이 불가피하다. 즉 일정 수준의 농업생산이 유지되기 위해서는 국내 농업보호와 국경조치가 필요하다는 주장도 제기된다. 이에 대하여 무역 왜곡적이고 개념이 불투명하다는 비판도 있다.

이러한 논쟁은 농산물 수입국과 수출국간의 시장개방을 둘러싼 협상에서도 빈번하게 나타난다. 농업협상에서 중요하고 어려운 문제는 ‘무역을 왜곡해서는 안 된다는 규범’과 ‘각국의 다양한 농업이 공존해야 한다는 이상’과의 접점을 찾아내는 일이다.

2.3.2. 정책적 지원조건

다원적 기능에 대한 정부지원을 끌어내기 위해서는 이상과 같은 곤란한 점이 있다. 이러한 조건을 만족한다고 해도 정책수단으로서 ① 관세 등의 국경조치, ② 생산에 직결된 정부보조, ③ 시장왜곡도가 없거나 적은 정부보조 등을 어떻게 조합하여 대응하느냐를 검토해야 한다.

정책적 지원이 객관성을 가지기 위해서는 우선 다원적 기능에 대한 평가가 선행되

어야 한다. 평가방법은 대체법이나 CVM 등 다양한 방법이 개발되어 있지만 장단점이 있다. 종합적이고 정확하게 계산하여 객관성을 높이는 것이 선결 과제이다.

다원적 기능에 대한 평가가 이루어진 다음에는 어떻게 보상을 하는가도 중요하다. 특히 가격이나 비용이 지배하는 사회에서 무역의 이익이 환경보전비용으로 전환하는 보장이 있는가도 논쟁의 대상이 된다. 농산물 수입국의 경우는 2중의 손실이 발생한다. 하나는 수입에 따른 가격하락이나 국내생산 축소라는 직접적인 손실이 발생하고, 다른 하나는 국내생산 축소에 따른 다원적 기능 축소라는 손실이 발생한다. 무역의 이익이 이와 같은 2중의 손실보다 큰 경우이면서, 동시에 이익부문에서 손실부문으로 소득의 재분배가 행해지면 그 무역은 정당성을 가지게 된다.³⁾

2.3.3. 정부개입의 구체적 방법

이러한 보상이 행해진다고 해도 이에 대해 납세자의 부담만으로 해결 가능한가라는 문제가 또한 발생한다. 막대한 재정 부담을 고려한다면 국내의 소득재분배라는 정책과 국경조치의 적절한 조합도 필요하다. 국경조치가 없으면 일정 수준의 국내 농업생산을 보장하는 것은 불가능하다.

다원적 기능을 향상하기 위해서는 어떠한 정책수단이 필요한가. 다원적 기능이 발휘되기 위해서는 정상적인 생산 활동의 유지가 필요하고, 이를 위해서는 국경조치를 비롯하여 시장왜곡도가 적거나 없는 국내조치가 필요하다.

국경조치로서 일정 수준의 관세유지가 필요하다. 이를 전제로 국내조치의 방향은 재정이 허용하는 범위 내에서 허용대상정책(green box)을 어떻게 구체화할 것인가이다. 다원적 기능에 대해서는 정밀한 단가 설정은 곤란하다. 기본적으로는 그 지역에 정주자가 있어야 다원적 기능을 유지할 수 있다는 점에 근거한다면 지역주민의 정주나 마을기능의 유지가 가능한 수준 또는 정상적인 생산활동이 가능한 수준 등이 단가설정의 기준이 될 수 있다. 이러한 두 가지 구체적인 지불수준은 납세자의 농업·농촌에 대한 이해의 정도, 재정 상황, 생산자의 생활수준 등을 고려하여 결정할 수 있다. 다만 지불금액은 국가와 지자체가 공동 부담하는 것이 바람직하다.

2.4. 외국과의 생산성 격차에 대한 보전

대부분의 농산물 수입국은 영세한 농업구조의 국가이다. 특히 동아시아의 농업구조

3) 이것은 '칼도어·히스의 보상이론'에 입각한 논거이다. 자세한 것은 <김태곤 외, 2014, 6>을 참고하기 바란다.

는 영세한 규모이면서 농지가 분산되어 있는 ‘영세·분산 농업구조’이다. 이러한 농업 구조는 서구의 대규모이면서 더구나 농지가 단지화되어 있는 ‘농장제 농업구조’에 비해 경쟁력이 필연적으로 떨어진다.

내수에 한계가 있는 경우 국민경제의 지속적인 성장을 위해서는 FTA 등을 통한 시장개방의 확대가 불가피해진다. 영세·분산 농업구조의 국가에서 시장개방이 확대되면 수입이 증가하고, 이에 따른 가격하락과 소득감소, 나아가 산업축소가 불가피해진다. 이로 인해 수입 증가에 대응한 국내 농업보호를 강화할 여지가 확대된다.

현재 일본은 한·중·일 FTA를 비롯하여, 동아시아포괄적경제동반자협정(RCEP), 환태평양경제동반자협정(TPP) 등 추가적인 시장개방을 위한 협상을 진행하고 있다. 농산물 수입국은 이로 인한 수입이 확대되며 이에 대한 국내 농업대책이 수반되어야 한다.

영세한 농업구조의 국가는 농산물 시장가격이 생산비를 하회하게 되는데, 이 경우 농가에게 소득보상을 행하는 것을 기본으로 하고 있다. 소득보상의 근거는 식량안보 확보나 다원적 기능의 확대에 있다.

그러나 무조건적인 소득보상은 비효율적이다. 농산물 판매가격의 하락이 FTA 결과로서 의무적으로 실시한 관세인하에 따라 나타난 경우에만 보전대상이 된다. 이것은 국제적으로도 통용하는 시장개방에 대응한 국내농업 보호대책의 근거로 작용한다.

3. 다원적기능형 직불제의 주요내용과 특징

3.1. 개요

일본의 직불제는 ‘경영안정형’과 ‘다원적기능형’으로 유형화할 수 있다. 경영안정형은 ① 쌀 직불제(①-1 고정지불, ①-2 변동지불)를 비롯하여⁴⁾, ② 논활용 직불제, ③ 밭작물 직불제, 그리고 ④ 쌀·밭작물 수입보전 직불제가 있다.

다원적기능형은 ① 중산간지역 직불제를 비롯하여, ② 환경보전형농업 직불제, ③ 다원적기능 직불제(③-1 농지유지지불, ③-2 자원향상지불) 등이 있다. 다원적기능형은 농촌정책이나 지역정책의 범주에 포함된다. 단지 농업이 가지는 국토·환경 보전, 수원 함양, 경관전통문화 계승 등과 같은 본래의 다원적 기능에 대한 보상과는 거리가 있다. 농지나 수리시설 등 농업자원의 장기적인 유지를 목적으로 하여, 이와 관련된 활동

4) 2014년부터 쌀 직불제의 고정지불은 절반으로 감축하고 변동지불은 폐지하는 대신에 일본형 직불제를 구축한다는 의도에서 다원적기능 직불제를 확충하였다.

에 소요되는 비용을 보상한다는 점에서 소극적인 의미의 직불제이다(김태곤, 2014.9).

다원적기능형 직불제는 이상에서와 같이 네 종류의 직불제가 있다. 네 가지 직불금의 수급관계를 보면 각각의 직불제의 수급요건에 해당하는 이행조건을 준수한다면 중복 수급이 가능하다. 예를 들면 중산간지역의 한 농가가 논에서 쌀을 재배하는 경우, 먼저 중산간 직불금을 수급할 수 있고, 다음으로 쌀 고정 직불금도 수급할 수 있다.⁵⁾ 또 여기에 추가하여 친환경농업을 하는 경우 환경보전형농업 직불금, 그리고 다원적기능 직불제의 수급대상이 되는 공동 활동 중에서 농지유지지불이나 자원향상지불 등의 이행조건을 준수하는 경우 해당 직불금을 추가적으로 수급할 수 있다.

일본형 직불제로 분류되는 중산간지역 직불제, 환경보전형농업 직불제, 그리고 다원적기능 직불제의 도입 목적, 주요 내용과 특징 등을 살펴본다.

표 1 일본형 직불제, 2014년

명칭		성립	지원내용	지불대상	다원적기능
다원적기능직불제	농지유지지불	신규	다원적 기능을 발휘하는 공동활동 지원 (3,000엔/10a)	활동조직 (농가조직)	다원적 기능을 유지하기 위한 활동 비용
	자원향상지불	개편	지역자원(농지,수로,농도등)의 향상을 도모하는 공동활동 지원 (2,400엔/10a(공동활동))	활동조직 (주민포함)	다원적 기능과 관련한 농촌자원의 질적향상 비용
중산간지역 직불제		유지	중산간지역 등 조건불리지역과 평지 지역과의 생산비 격차 지원 (21,000엔/10a(급경사))	마을협정 개별협정	조건불리지역에서 다원적 기능을 유지하기 위한 영농상의 추가 비용
환경보전형농업 직불제		유지	환경보전효과가 높은 영농활동의 추가적인 생산비 지원 (8,000엔/10a(녹비작물))	농가 (그룹포함)	다원적 기능을 향상하기 위한 활동비용

3.2. 중산간지역 직불제

3.2.1. 목적

중산간지역 직불제는 유희농지의 발생으로 다원적 기능의 저하가 우려되는 중산간 지역에서 생산활동을 지원함으로써 농업경영 유지와 마을 활성화를 목적으로 2000년에 도입되었다. 제도의 추진은 5년마다 제3차 기관에 의한 제도의 평가를 근거로 문제점을 개선하면서, 제1기 대책(2000~2004년)과 제2기 대책(2005~2009년)에 이어서 현

5) 논에서 쌀을 재배하지 않는 대신에 전작작물을 재배하는 경우는 논활용 직불금이나 밭작물 직불금을 수급한다. 또한 밭에서 밭작물 직불제의 대상작물을 재배하면 밭작물 직불금을 수급한다.

제 3기 대책(2010~2014년)이 추진되고 있다. 이 직불제는 쌀 생산조정제도를 제외하면 일본에서 본격적인 직불제로서는 최초라고 할 수 있다.

3.2.2. 이행조건

직불제는 실시효과를 높이기 위하여 이행조건을 엄격히 설정하고 있다. 중산간지역 직불제는 대상농지에 대해 이행조건은 '기초단가와 '통상단가' 등 2단계로 구분하여 설정하고 있다.⁶⁾

경사도와 농지형상 등 대상농지가 있는 지역의 마을을 단위로 기초단가 또는 통상단가의 이행조건을 준수하는 경우에 단가에 따라 직불금이 지불된다. 이행조건은 농지의 유희화를 방지하기 위한 '농업생산활동과 다원적 기능을 유지·증진하기 위한 '다원적 기능 증진활동' 등으로 구분된다.

3.2.3. 지불단가

지불단가는 지원을 받지 않는 평지지역과의 균형을 도모하는 동시에, 생산성 향상의욕을 저해하지 않는다는 원칙에서 평지지역과 대상농지와의 생산조건 격차(비용차)의 80% 보상을 기준으로 설정하고 있다.

단가는 농지를 논·밭·초지·채초방목지 등 지목별로 구분하되, 경사도에 따라 급경사지와 완경사지 등 2단계로, 다시 이행조건의 준수수준에 따라 기초단가와 통상단가 등 2단계로 나누어 설정하고 있다. 또한 구조개선 등을 촉진하기 위하여 규모 확대, 토지이용조정, 법인설립 등의 활동을 추가적으로 실시하는 경우는 별도의 가산지불을 실시하고 있다. 대상농가 1호당 수급 상한은 100만 엔이다.

3.2.4. 특징

중산간지역 직불제는 조건이 불리한 지역에서 농업경영과 마을활성화를 지원하여 다원적 기능을 발휘하는 것이 목적이다. 5년마다 제3자 위원회의 평가를 근거로 하여 제도개선을 도모하는 방식을 통하여 농업생산 진흥과 지역활성화 등의 효과가 높게 평가되고 있다.

이행조건의 준수수준과 지불단가를 연계하는 방식이나 농지·농도·수로 등의 보전계획 수립, 생산성 향상, 법인화 등 구조개선 활동에 가산 지불하는 방식 등을 통하여 중산간 지역에서도 '구조개혁 가속화'라는 개혁노선을 강화한 것 등도 특징이라고 할 수 있다.

6) 제도도입 당시의 이행조건은 통상단가 수준이었으나 이행조건이 지나치게 엄격하다는 제도평가 결과를 반영하여 제2기 대책에서 이행조건의 수준을 낮추는 대신에 단가를 20% 인하하는 기초단가의 이행조건을 신규로 도입하였다.

표 2 기초단가의 이행조건(통상단가의 80%)

요건	활동사항
필수사항(전부실시)	① 마을마스트플랜 작성 ② 경작포기 방지활동 ③ 수로·농도 관리활동
선택적 필수사항(1개이상 선택)	① 국토보전기능을 높이는 활동 ② 보건휴양기능을 높이는 활동 ③ 자연생태계 보전에 기여하는 활동

자료 : 농림수산성 농촌진흥국.

표 3 통상단가의 이행조건

요건	활동항목
필수요건(전부실시)	① 농지등 보전지도 작성 ② 농지등 보전지도 활동실천
선택적 필수요건 (A,B,C 중 1개이상 선택)	A 요건 (2개이상 선택)
	B 요건 (1개이상 선택)
	C 요건

자료 : 농림수산성 농촌진흥국.

표 4 지목별·이행조건별 지불단가(엔/10a)

지목	구분	기초단가	통상단가
논	급경사지(1/20 이상)	16,800	21,000
	완경사지(1/100~1/20)	6,400	8,000
밭	급경사지(15도 이상)	9,200	11,500
	완경사지(8~15도)	2,800	3,500
초지	급경사지(15도 이상)	8,400	10,500
	완경사지(8~15도)	2,400	3,000
	초지율이 높은 초지	1,200	1,500
채초방목지	급경사지(15도 이상)	800	1,000
	완경사지(8~15도)	240	300

자료 : 농림수산성 농촌진흥국.

3.3. 환경보전형농업 직불제

3.3.1. 도입 목적

농업은 앞에서 언급한 바와 같이 환경에 부하를 가하는 측면과 편익을 증진하는 측면 등 양면성이 있다. 지구온난화 방지나 생물다양성 보전 등에 보다 적극적인 대응이 요구됨에 따라 환경보전형 농업을 확산할 필요성이 높아지고 있다.

이에 대응한 환경보전형농업 직불제는 환경부하는 경감하고 환경편익은 증진하는 농법을 확산하기 위한 직불제이다. 지구온난화 방지효과가 높은 영농활동의 지원과 생물다양성 보전효과가 높은 영농활동의 지원 등 두 가지 측면에서 대응하고 있다.

3.3.2. 경과

환경보전형농업 직불제는 2007년 품목횡단적 경영안정대책과 함께 도입된 농지·물·환경보전 직불제가 새롭게 개선된 직불제이다.

농지·물·환경보전 직불제는 농촌지역에서 농지를 비롯하여, 농업용수와 환경 등을 양호하게 보전하고 질적으로 향상하기 위하여, ① 지역단위의 자원보전 효과가 높은 ‘공동활동(농촌자원 보전활동)’과 ② 개별 농가단위의 선진적인 ‘영농활동(환경농업 생산활동)’ 등에 대해 종합적으로 지원하는 정책으로 출발하였다.

이 직불제는 효율적이고 안정적인 농업구조를 실현하는데 불가결한 기반인 농지와 농업용수 등 사회간접자본으로서 농촌자원과 영농활동을 지원하는 ‘농촌정책’의 범주에 포함된다. 구조정책의 대상에서 제외되는 농가가 주로 이 제도의 대상이 된다. 이 제도는 전업농을 대상으로 하는 ‘품목횡단적 경영안정대책’과 농정의 양대 축을 형성하였다. 품목횡단적 경영안정대책은 대상 농가를 일정 규모이상의 전업농에 한정하여 지원함으로써 농업의 구조개혁을 가속화한다는 점에서 ‘산업정책’에 포함된다.

반면에 농지·물·환경보전 직불제는 목적이나 지원 방법이 현재 실시되고 있는 중산간지역 직불제와 유사하다. 그러나 중산간지역 직불제는 평지지역과 중산간지역과의 생산조건 격차를 보완하는 것이지만 농지·물·환경보전 직불제는 평지지역은 물론 중산간지역도 대상이며, 자원의 보전활동에 대한 지원이라는 점에서 차이가 있다.

농지나 농업용수 등 농업자원과 농업생산 환경을 보전하거나 향상하기 위하여 농지·물·환경보전 직불제는 추진방식에서 ‘자원보전’과 ‘환경보전’이라는 두 가지 정책영역을 하나로 통합한 것이다.

각각의 영역이 가지는 특성을 확충하기 위하여 2011년 이를 다시 분리하여, 환경보

전 영역은 환경보전형농업 직불제로 개편되었다. 2014년 자원보전 영역은 자원향상지불로 개편되어 농지유지지불과 함께 다원적기능 직불제로 전환되었고, 환경보전형농업 직불제는 계속되고 있다.

3.3.3. 주요 내용

(1) 대상농가

대상농가는 화학비료 및 화학합성 농약의 사용을 도도부현별로 결정된 관행보다 50% 이상 절감한 활동 또는 유기농업을 행하는 농가(농업생산법인 포함), 마을영농, 농업인그룹 등이다.

(2) 대상활동

대상활동은 ‘전국공동활동’으로 피복작물 재배, 탄소저류효과가 높은 퇴비의 수질보전에 기여하는 시비, 유기농업 실시 등이며, 이 외에도 ‘지역특인활동’으로 도도부현이나 시정촌별로 실시하는 특정 활동도 대상이 된다. 먼저 ‘피복작물 재배’의 경우는 주작물의 재배기간 전후에 녹비작물을 재배하되, 적절한 재배관리를 행하면서 수확 후 작물 전체를 토양에 환원하는 것을 요건으로 한다.

또한 ‘탄소저류효과가 높은 퇴비의 수질보전에 기여하는 시비’의 경우는 ① 탄질비(C/N Ratio) 10 이상의 퇴비로서 부숙(腐熟)한 것을 사용할 것, ② 퇴비시비 후 재배작물이 벼인 경우는 10a당 1.0톤 이상, 기타 작물인 경우 1.5톤 이상 시비할 것, ③ 토양진단을 실시하여 질소 및 인산의 성분량이 필요 성분량을 초과하지 않도록 시비관리 계획에 따라 적절한 퇴비를 사용할 것 등의 요건을 설정하고 있다.

그리고 ‘유기농업’에 대해서는 주작물에 대해 화학비료와 농약을 사용하지 않는 활동으로 한정한다.⁷⁾ 구체적으로는 ① 주작물의 ‘생산과정 등’⁸⁾에서 화학비료 및 농약을 사용하지 말 것, ② 도도부현의 ‘지속성이 높은 농업생산방식’의 도입에 관한 지침(도입지침)에 정해진 토양개량기술, 화학비료 절감기술, 화학합성농약 절감기술 모두를 사용하지 말 것, ③ 유전자조작기술을 사용하지 말 것 등의 요건을 부과하고 있다.

3.3.4. 특징

환경보전형농업 직불제는 지구온난화 방지효과와 생물다양성 보전효과가 높은 영

7) 통상 영농관리에서 화학비료나 농약 중 하나를 사용하는 작물, 수경재배작물, 영년생작물은 제외한다.

8) ‘생산과정 등’이란 주작물의 생산과정(주작물 생산지에 의한 종자, 종묘 및 수확물의 조제를 포함) 및 전작의 수확 후에서 당해 주작물의 식부까지의 포장관리를 말한다.

농활동 등을 지원한다. 대상 활동은 전국공통활동으로 피복작물 재배, 탄소저류효과가 높은 퇴비의 시비, 유기농업 등의 활동이나, 도도부현 또는 시정촌별로 실시하는 지역 특인활동 등을 대상으로 한다.

지불금액은 활동별로 지불단가에 실시면적을 곱하여 계산하며, 비용은 국가와 지자체(도도부현, 시정촌)가 각각 50%를 부담한다.

표 5 환경보전형농업 직불제 대상활동

구 분	대상활동	지불단가(엔/10a)
전국공통활동	피복작물	8,000
	탄소저류효과가 높은 퇴비의 수질보전에 기여하는 시비	4,400
	유기농업 (메밀 등 잡곡·사료작물)	8,000 (3,000)
지역특인활동	대상활동·지불단가는 승인을 받은 도도부현별로 차이 상세한 것은 도도부현 및 시정촌별로 결정	

자료 : 농림수산성 경영국.

3.4. 다원적기능 직불제

3.4.1. 도입 목적

일본 정부는 2013년 12월 농업을 성장산업으로 건인하기 위하여 ‘농림수산업·지역의 활력창조 플랜’을 결정하였다. 강한 농림수산업과 아름답고 활력 있는 농산촌을 만들기 위하여 산업정책과 지역정책을 병행하되, 다원적 기능을 유지·발휘하여 농산촌의 활성화를 도모한다는 의도에서 일본형 직불제를 창설하면서 다원적 기능 직불제를 도입하였다.

농업과 농촌은 원래 국토보전을 비롯하여, 수원함양, 경관형성 등 다원적 기능을 가지고 있으며, 이러한 이익은 국민 전체가 널리 혜택을 받고 있다. 최근 농촌지역의 고령화나 인구감소 등의 요인으로 다원적 기능의 발휘에 장애가 발생하고 있고, 또한 농도나 수로 등 농업자원의 유지관리에 대한 부담을 늘어남에 따라 전업농의 규모확대에도 영향을 미치고 있다.

이에 다원적 기능을 발휘하기 위한 공동활동이나 영농활동 등을 지원하여 다원적 기능이 확산되고 후계자 육성 등 구조개혁을 실현한다는 목적에서 다원적 기능 직불제를 도입하게 되었다.

3.4.2. 주요 내용

(1) 지원대상자

보조금의 지불은 농업인 등이 공동으로 실시하는 지역활동을 대상으로 한다. 대상자는 지역의 농업인만으로 구성되는 농업인조직, 지역주민참가조직(농업인·지역주민·농업단체 등), 도시농촌교류조직(농업인·지역주민·도시주민·소방단·주민회 등) 등이다. ‘농지유지지불’과 ‘자원향상지불’ 등 두 가지 지불이 있다.

(2) 농지유지지불의 대상 활동

농지유지지불은 농도나 수로 관리 등 ‘지역자원의 기초적 보전활동’과 농촌의 구조 변화에 대응한 ‘지역자원의 적절한 보전관리를 위한 추진활동’ 등이 대상이 된다. 먼저 지역자원의 기초적 보전활동은 지역자원에 대한 점검활동, 연간 활동계획 수립, 조직운영을 위한 연수, 농지사면 풀베기·저수지 풀베기·수로 청소·농도 관리 등의 실천 활동이 대상이 된다. 또한 지역자원의 적절한 보전관리를 위한 추진활동은 구조변화에 대응한 체제 확충이나 강화, 보전관리구상 작성 등이 대상이 된다.

(3) 자원향상지불의 대상 활동

자원향상지불은 농도·수로 등의 경미한 보수, 경관형성 등 농촌환경의 양호한 보전을 의미하는 지역자원의 질적 향상을 도모하는 공동활동을 지원 대상으로 한다. 또한 농지 주변의 수로나 농도 등의 보수나 경신에 의한 시설의 장기보전을 위한 활동도 대상이 된다.

구체적인 활동내용을 보면, ① 시설의 경미한 보수는 논두렁, 밭사면, 수로 및 부대 시설, 농도 및 부대시설, 제방 및 부대시설, 기능진단 및 보수기술 연수 등이 포함된다. ② 농촌환경보전활동에는 생태계 보전·수질 보전·경관형성 및 생활환경 보전·자원 순환 등에 관한 계획 수립과 실천 활동, 계발 및 보급 등이 포함된다. 이 외에도 다원적 기능의 증진을 도모하는 활동으로 유희농지의 효율적인 활용, 농지주변의 공동 활동 강화, 지역주민에 의한 관련시설 시공, 재해방지 강화, 다양한 농촌 환경 보전활동, 의료·복지와의 연계, 농촌문화 계승을 통한 지역공동체 강화, 기타 지방자치단체가 인정하는 활동 등 지역단위의 활동을 장려하되 지역의 지혜나 노력을 기반으로 한 다양한 활동을 지원하고 있다.

(4) 협정체결 및 지불단가

다원적기능 직불금을 수급하기 위해서는 활동조직과 지자체간에 협정을 체결해야

한다. 먼저 지역주민은 활동조직을 설립해야 한다. 이 조직이 활동계획서를 작성하여 당해 지자체와 협정을 체결하고, 신청서를 제출한 후 활동을 실시하면서 기록한 활동 내용을 보고하면 직불금을 지급할 수 있다.

직불금의 재원은 국가와 지자체(도도부현, 시정촌)가 50%씩 공동으로 부담하는 것을 원칙으로 하되, 지방부담을 경감하기 위하여 지방교부세로 충당하고 있다. 활동별 지불단가는 <표 6>과 같다. 자원향상지불은 농지유지지불을 전제로 하여 지급하며, 공동 활동과 시설의 장기보전활동까지 실시하면 도부현의 경우 논에서 10a당 9,200엔을 지급한다.

3.4.3. 특징

다원적 기능은 농지가 농지로서 성실하게 경작되고 농도나 수로 등의 농업자원이 적절하게 이용·보전되어야만 충분히 발휘된다. 다원적 기능 직불제는 일본 농정에서 약간 특별한 의미를 가진다. 농업의 재산성이 떨어지는 가운데 농가의 고령화가 빠르게 진전됨에 따라 농지가 불성실하게 경작되고 농도나 수로 등 농업자원의 유지·관리에 문제가 발생하고 있다. 이러한 우려에 대응한 정책적 개입이 다원적 기능 직불제이다.

다원적 기능 직불제는 농지·수로·농도 등의 지역자원을 보전하는 활동에 대한 직접 지불이다. 보전활동은 농가만이 아니라 지역주민도 참가하는 공동 활동이다. 또한 활동조직을 만들어서 활동계획을 작성한 후 지자체와 협정을 체결하는 방식을 통하여 직불제의 실천효과를 높이고 있다는 점 등이 특징이다. 지역자원을 지역주민의 활동에 의해 보전·관리한다는 점은 국가기관이 관리하는 것 보다는 적은 비용으로 효율적으로 관리할 수 있다는 점과 지역에서 주민참가가 일상화됨에 따라 지역공동체가 형

표 6 다원적기능 직불제 지불단가(엔/10a)

구분		① 농지유지지불	② 자원향상지불 (공동활동)	①,②의 실시경우	③ 자원향상지불 (시설장기보전)	①,②,③의 실시 경우
도부현	논	3,000	2,400	5,400	4,400	9,200
	밭	2,000	1,440	3,440	2,000	5,080
	초지	250	240	490	400	830
홋카이도	논	2,300	1,920	4,220	3,400	7,140
	밭	1,000	480	1,480	600	1,960
	초지	130	120	250	400	620

주 : (1) ②의 자원향상지불(공동활동)은 ①의 농지유지지불과 함께 실시하는 것이 기본.

(2) ③의 자원향상지불(시설장기보전)은 수로·농도 등 시설 노후화부분의 보수·시설경신.

(3) ①, ②, ③을 함께 실시하는 경우 ②의 단가는 75%를 적용.

자료 : 농림수산성 농촌진흥국.

성된다는 점 등의 효과가 나타난다.

특히 지역에서 농지는 대규모 전업농에게 집중되어 효율적으로 이용되고 농업자원은 지역주민이 관리하게 되면, 전업농과 영세·고령농간에 새로운 유대도 형성된다. 즉 농촌지역에서 다원적 기능의 유지·발휘, 마을주민의 공동활동에 의한 전업농 지원, 전업농 이외의 농가를 포함한 지역주민에 의한 6차산업화, 도시농촌 교류 등이 활발해지면 농촌지역이 활성화된다. 다원적 기능 직불제는 이와 같은 다양한 효과를 기대한다. 이러한 관점에서 보면 다원적 기능 직불제의 지불단가는 본래의 다원적 기능에 대한 평가를 반영한 높은 수준의 단가가 아니라 공동 활동에 대한 노력비 수준이라는 점에서 개선의 여지는 있다.

4. 특징과 과제

4.1. 새로운 정책의 필요성

일본에서 농가의 고령화 진전, 후계자 부족, 그리고 시장개방 확대 등에 따른 경영불안이 가중되어 불성실한 경작이 나타나고 농업이 축소되는 문제가 나타나고 있다.

또한 앞으로 WTO 체제에서 FTA 등의 형태로 추진되는 글로벌화에 대한 대응이 요구되는 가운데, 장기적으로 농업·농촌의 활력을 유지하고, 식량자급률 향상을 지향하는 동시에, 농업이 가진 다원적 기능을 발휘하기 위해서는 적절한 농업보호정책이 요구되고 있다.

미국과 EU 등 선진국에서는 20세기 말 이후 WTO 체제의 출범과 함께 새로운 농업보호정책으로 소비자부담형의 가격지지제도에서 재정부담형의 직접지불제도로 대폭 전환해 왔다. 최근 직불제는 종래의 생산중립적인 방식에서 경영안정을 위한 생산과 연계한 직불제, 그리고 농업·농촌이 제공하는 다원적 기능을 유지·증진하는 방식으로 향하고 있다. 특히 후자는 새로운 농업보호 수단으로 활용되는 측면이 있다. 이러한 점에서 2013년 EU의 직불제 개혁과 일본의 직불제 개혁은 유사한 면이 있다.

4.2. 다원적 기능형 직불제의 특징

일본의 직불제는 2000년 중산간지역 직불제를 시작으로, 2007년 품목횡단적 경영안정대책과 농지·물·환경보전 직불제, 그리고 2010년 쌀에 대한 호별소득보상제도 시범사업, 2011년 호별소득보상제도의 전면 실시, 2014년 쌀 직불제의 대폭 축소와 다원적

기능 직불제의 확충으로 개편되어오고 있다.

다원적기능형 직불제는 중산간지역에서 농업생산활동(중산간지역 직불제), 자연환경의 보전에 기여하는 생산 활동(환경보전형농업 직불제), 그리고 농지·수로·농도 등 농업자원을 보전·관리하는 지역공동활동(다원적기능 직불제)을 대상으로 하되, 수로·농도·농지 사면 등의 기능을 유지하는 활동(농지유지지불)과 이러한 기능을 증진하기 위한 개량 보수 등의 활동(지원향상지불) 등 광범위한 활동을 대상으로 하고 있다. 이와 같은 활동이 중복하는 경우는 다원적 기능을 더욱 확산한다는 점에서 직불금도 중복 지불하는 가산방식을 채택하고 있다.

다원적 기능 직불제는 외부경제효과에 대해 직접 작용하여 농지 유희화의 요인이 되는 생산조건의 불리성을 직접적으로 보완하여 적절한 농업생산활동을 유지하게 함으로써 다원적 기능을 유지하고 발휘하도록 하는데 효과적인 수단이 된다. 다원적 기능은 국민에게 많은 혜택을 주고 있고, 식량의 공급기능과 함께 발생하는 극히 중요한 기능이다. 이러한 기능에 근거하여 장기적으로 국민이 그 혜택을 누릴 수 있도록 국가와 지자체 등이 집중적이고 효과적으로 지원하여 그 기능을 확산해야 한다. 농업의 다원적 기능을 확산하기 위해 지역의 귀중한 자원인 농지를 포함한 농업자원의 보전활동을 지역주민에 의한 공동 활동으로 실천하고, 이것이 양호한 지역사회를 유지하는 동시에 농지의 효율적인 이용에 기여하는 것에 집중한다는 점에 특징이 있다.

4.3. 다원적 기능의 활성화를 위한 과제

농업은 국민에게 식량을 공급하여 식량안보에 기여하는 동시에, 국토 보전, 홍수 방지, 생물다양성 유지 등 다양한 기능을 제공하고 있다. 그러나 시장개방이 확대됨에 따라 수입 농산물의 영향으로 농산물 가격은 하락하고 농업소득은 감소하여 경영불안이 가중되고 있는 것이 사실이다. 농업생산의 지속과 다원적 기능의 발휘가 우려되는 것이 현실이다.

장기적으로 다원적 기능이 확산되기 위해서는 몇 가지 조건이 필요하다. 첫째 농지의 성실한 이용이 전제되어야 한다. 농지는 식량안보의 기반이면서 다원적 기능의 원천이다. 농지는 장기간 국가의 재정투자와 농업인의 노력이 누적되어 이루어진 결과물이다. 따라서 농지는 전업농의 규모 확대, 신규진입농가나 도시주민의 이용 등 언제든지 이용이 가능하도록 국민공유 재산으로 보전하되, 그 보상으로서 직불제가 확충되어야 한다.

둘째 농업은 식량을 생산하는 것만이 아니라, 환경부하나 환경편익을 배려하여 다원적 기능의 증진을 중시해야 한다. 직불제로 대응하는 경우 지원조건으로서 이행조건의 강화가 전제되어야 한다. 특히 생물다양성이나 농촌경관 등을 배려한 농법은 새로운 가치를 창조한다는 점을 중시할 필요가 있다.

셋째 다원적 기능에 대해서는 이를 적절히 평가하여 활성화하기 위해서는 국민 전체가 농업·농촌을 지원하는 선택과 집중이 필요하다. 다원적 기능은 농산물 가격에 반영되지 않고 지금까지 무상으로 국민에게 제공되어 왔다. 이러한 기능을 유지하기 위해서는 모든 농지를 대상으로 한 직접지불이 필요하다. 농지에 대한 성실경작을 기본으로 하면서 농지와 논두렁·밭사면 관리, 수로와 농도 등 농업자원 보전 등을 포함하여 잡초 관리, 폐비닐·폐농약병 수거와 같은 환경정비 등 환경부하를 경감하고 환경편익을 증진하는 활동을 대상으로 하여, 그 기능을 적절히 평가하여 지불단가에 반영할 필요가 있다.

마지막으로 공동체 회복과 공동체에 의한 지역자원 관리를 고려하면 다원적 기능 직불제의 공동 활동 범위를 확대하는 방안에 대해서도 검토할 필요가 있다. 농촌사회가 고령화함에 따라 고령자에 대한 사회복지 서비스의 수요가 늘어난다. 사회적 약자에 대한 안부 확인을 비롯하여, 간병·장보기·급식 등 고령자 복지활동, 도농교류 등에 대한 직접지불방식을 도입함으로써 농촌지역의 삶의 질 향상이나 복지농촌 실현이 가능하다. 이것은 과도한 시장개방이나 규제완화에 의해 농촌지역이 소외되면서 의료·간병·장보기 등의 서비스가 부실해지는 현상에 대한 적절한 대응방식이 된다.

참고문헌

- 김태곤. 2014.9. “일본 경영안정정책의 내용과 특징”. 「세계농업」 제169호. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2014.1. “주요국가의 농가지원제도 : 미국·EU·일본을 중심으로”. 「농업전망 2014(Ⅱ)」 한국농촌경제연구원.
- _____. 2002.6. 「일본의 중산간농업 직접지불제». 한국농촌경제연구원.
- _____. 2001.12. “일본의 농업정책전환과 WTO농업협상 전략”. 임정빈 편. 「주요국의 농정변화와 WTO농업협상과의 관계분석». 한국농촌경제연구원.
- _____. 2000. “일본의 중산간지역 직접지불제”. 「농촌경제」. 제23권 제1호. 한국농촌경제연구원.
- _____. 1999. “농정개혁의 국제적인 동향과 직접지불제도”. 「농촌경제」. 제22권 제1호 (1999년 봄). 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2014. 6. 「발농업 및 조건불리지역 직불제 개선방안». 한국농촌경제연구원.
- 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.
- 小田切徳美. 2014.3. “活力創造プラン農政と地域政策”. 「ポストTPP農政：地域の潜在力を活かすために」. 農文協.