

일본의 농산물 가격안정 제도와 시사점

김종인*

1. 들어가며

2023년산 쌀 가격이 수확기 대비 하락하며 쌀 농가의 시름이 깊어지고 있다. 쌀은 배추나 무 등과 같은 채소와 비교하면 상대적으로 가격 변동 폭이 작은 편이지만 수요와 공급의 가격 탄력성이 비탄력적인 농산물의 특성상 가격 위험에서 완전하게 벗어날 수는 없다. 다시 말해 농산물은 노지 재배가 많고 생육기간도 공산품과 비교해 길어서 농가가 가격 변동에 능동적으로 대응하기가 쉽지 않다. 소비자 역시 농산물 가격이 하락했다고 해서 소비량을 크게 늘리기는 어렵기 때문에 생산량이 늘어났을 때의 가격 하락 폭이 크게 나타나는 특성이 있다. 이러한 농산물의 가격 비탄력적인 특성으로 인해 각국 정부는 농산물 가격을 안정시키기 위한 다양한 제도를 운영해 오고 있다.

우리나라에서도 양곡관리법, 채소가격안정제 등의 정책을 통해 농산물 가격안정을 위해 노력하고 있는데 최근에는 더욱 다양한 품목을 대상으로 한 농산물 가격안정 제도가 필요하다는 주장도 제기되고 있다. 그렇다면 우리나라와 농업 환경 등이 유사한 일본은 농산물 가격안정을 위해 어떠한 정책적 노력을 기울이고 있을까? 이러한 관점에서 본고에서는 일본의 농산물 가격안정 제도의 경과와 현황 등을 살펴봄으로써 우리나라의 농산물 가격안정 제도 논의에 관한 시사점을 얻고자 한다.

* 인천대학교 동북아국제통상학부 교수(jonginl@inu.ac.kr)

2. 일본의 농가 단위 경영안정 제도

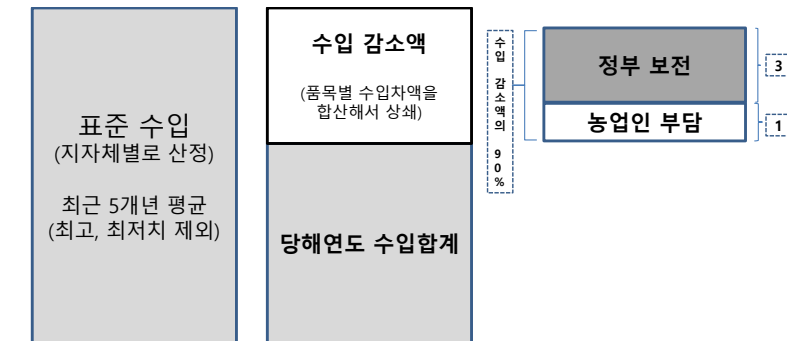
2.1. 품목횡단적 경영안정 대책

2007년 이전까지 일본은 각각의 농산물에 대해 가격 안정화를 목표로 한 정책을 진행했다. 그러나 2007년, 일본은 농업 경영의 안정화를 위해 품목별로 구분하지 않고 전체 농가 수익을 지원하는 새로운 방식의 대책을 시작했다. 이는 기존의 개별적인 품목 위주의 정책이 농가의 작물 선택과 경영 결정에 영향을 미친다는 인식에서 비롯된 것이다. 새로운 프로그램은 농가의 수익을 전반적으로 보장하고자 하며, 이를 위해 '품목횡단적 경영안정 대책'이라 명명되었다. 이 대책은 주로 '수입감소영향완화 직불제'와 '발작물 직불제'로 나누어 구현되었다.

2.1.1. 수입감소영향완화 직불

'수입감소영향완화 직불(ナラシ, 나라시)'은 쌀 등 특정 농산물의 가격을 개별적으로 지지하던 기존 정책에서 벗어나, 농가의 주된 수입원이 되는 품목(쌀, 대두, 맥류, 사탕무, 전분용 감자)의 총수입을 기반으로 농가 단위의 경영 안정을 도모하는 새로운 방식의 제도이다. 이 제도 하에서는 농가의 주요 품목 총수입(식량용 쌀, 대두, 맥류, 사탕무, 전분용 감자)이 평년 대비 줄어든 경우, 그 감소분의 90%를 보전해주며, 이 보전 금액 중 25%는 농업인이 직접 부담하는 것으로 정하였다는 점이 중요한 특징이다.

〈그림 1〉 수입감소영향완화 직불



자료: 일본 농림수산성(2023)

‘수입감소영향완화 직불’ 도입으로 기존의 ‘품목별 가격정책’ 기조가 ‘농가경영 전반을 대상으로 한 소득정책’으로 크게 전환되었다. 당초에는 농가가 재배하는 모든 품목의 수입을 대상으로 제도를 설계하려 했으나, 각 농산물별로 판매실적 등이 충분히 구비되지 못한 경우가 있어 주요 5개 작물로 대상작물을 한정하였다. 이 과정에서 쌀에 대한 지원 수준이 크게 약화된 것은 아니나, 쌀에 한정된 지원형태가 아니라 쌀도 주요품목 중 한 개 품목으로 그 중요도가 상대적으로 낮아진 것이라고 할 수 있다(김종진 외, 2019).

일본은 여전히 채소가격안정제도(14개 품목 대상) 등을 통하여 품목별 가격안정 제도를 시행중이기는 하나, 이는 농가의 소득을 일정 수준으로 높게 유지시키기 위한 목적보다는 급격한 가격 하락 위험에 대비하기 위한 목적이 크다는 측면에서 수급 조절 사업의 성격이 강하다. 예를 들어 모든 생산자를 대상으로 하는 것이 아닌 정부가 지정하는 산지 내 농가를 대상으로 하고, 출하처에도 제약이 있으며 생산자에게 재원의 일부 적립(20%), 출하량 준수 의무 등이 부과되는 특징이 있다.

일본 채소가격안정제도

- **개요:** 14가지 채소(토마토, 감자, 양배추, 파, 당근, 배추, 시금치, 양상추, 무, 피망, 가지, 토란, 오이, 양파)에 대해 생산자, 지방자치단체, 중앙정부가 20:20:60의 비율로 분담하여 해당 채소들의 평균 판매 가격이 과거 6년간의 시장 가격 평균을 기준으로 한 보증 기준 가격(90% 수준)보다 낮아질 경우, 그 차이에 대해 일부 보조
- **대상 요건:** 대상품목이더라도 정부가 지정한 산지에서 생산된 채소만을 대상으로 하며, 그 중에서도 농협 등의 조합원 또는 2ha 이상 재배면적 조건을 만족하고, 지정된 출하처에 출하하여야 함
- **출하량 준수 의무:** 계획적인 출하를 촉진하기 위해 사전에 설정한 출하계획량을 기준으로 이보다 많은 물량을 출하하면 보전비율이 낮아지는 구조로 설계되었음. 예를 들어 출하계획량 대비 1.6배 출하했을 경우 보전율은 40% 수준까지 하락

2.1.2. 밭작물 직불

‘밭작물 직불(ゲタ, 게타)’은 외국과의 생산 조건 차이가 있는 특정 작물에 대해 판매가와 생산비 간의 차이를 보상해 주어 해당 농산물의 지속 가능한 생산을 돕는 것을 그 목적으로 한다. 이 제도는 생산성과 품질 향상을 장려하기 위해, 생산성 및 품질 수준에 따라 지급 단가를 차등화하고 있다. 대상 작물로는 밀, 대두, 맥류, 유채, 메밀, 사탕무, 전분용 감자 등이 포함된다. 재배면적 기반의 ‘면적 직불금’은 수확 전에 선지급되며, 수확량이나 품질(예: 당도)에 따른 ‘수량 직불금’은 수확 후에 지급되는데, 여기서는 이미 선지급된 면적 직불금을 제외한 잔액이 지급된다.

〈표 1〉 밭작물 직불 단가표

품목	밀	기타 맥류	대두	메밀	유채	사탕무	전분용 감자
차등 근거	단수				품종	당도	
단가 (엔)	3,690~7,860 /60kg	맥주보리 (4,410~5,870엔/50kg), 겉보리 (3,590~5,210엔/50kg), 쌀보리 (6,920~9,220엔/60kg)	8,990~10,360엔/60kg (특정 가공용 대두는 8,310엔/60kg)	15,070~17,180엔/45kg	6,980, 7,720엔 /60kg	5,070엔/ton, 당도 16.6도 기준, 0.1도당 62엔 가감	14,280엔/ton, 전분 함유율 19.7% 기준, 0.1%당 64엔을 가감
평균 단가 (엔)	5,930	맥주보리(5,810), 겉보리(4,850), 쌀보리(8,630)	9,430	16,720	7,710	5,070	14,280

주: 위 단가는 과세사업자를 대상으로 한 것임.
자료: 일본 농림수산성(2024)

3. 일본 쌀직불제 도입 및 폐지

2007년 도입된 ‘품목횡단적 경영안정대책’은 대상 농가에 대해 일정 규모의 조건(개별 농가는 4ha 이상, 집단 영농은 20ha 이상)을 설정했다. 이 규모 조건 때문에 전체 농가 중 단지 10%도 되지 않는 농가만이 이 정책의 혜택을 받게 되어, 많은 농가들이 이 정책의 대상에서 배제되었다는 비판을 받았다. 2010년을 기준으로 할 때, 4ha 이상을 경영하는 농업경영체는 전체 농가 중에서 겨우 7.4%에 불과했다.

2011년에는 이전의 '품목횡단적 경영안정대책'을 개선하여 보전 수준을 높이고, 지급 대상자를 크게 확대한 '호별소득보상제'가 도입되었다. 이 제도는 쌀을 비롯한 주요 밭작물(맥류, 사탕무, 대두, 전분용 감자)을 대상으로 하여, 2013년까지 시행되었다. 쌀에 대해서는 2010년에 시범사업이 먼저 도입되었다. '호별소득보상제'의 도입과 확대는 농업 종사자의 고령화와 농촌의 인구 감소 문제를 배경으로 하며, 이전의 품목횡단적 경영안정대책이 주로 규모가 큰 농가에 집중되어 소규모 농가들로부터 비판을 받았기 때문에 이루어진 조치로 평가된다.

일본은 쌀직불제의 지급대상을 판매농가(경지면적 30a 이상 또는 연간 농산물 판매액 50만 엔 이상)로 설정하는 등 규모 조건을 완화하였고 이로써 대상농가가 확대되었다. 쌀직불제는 고정직불과 변동직불로 나뉘며, 고정직불은 생산비를 보전하는 것이고, 변동직불은 갑작스러운 가격 하락에 대비해 평년 수준의 판매가격을 보장하기 위한 것이었다(김종진 외, 2019). 쌀 고정직불은 10a당 15,000엔으로 산정('02~'08년간의 생산비와 판매가격 차이)하였고, 쌀 변동직불은 당해 연도의 쌀 판매가격이 과거 판매가격('06~'08년)을 하회할 경우 그 차액을 지급하도록 설계되었다(김종진 외, 2019).

쌀직불제는 단기적으로 쌀 농가의 소득 증대에 기여했으나, 많은 재정이 필요하다는 점과 함께 타 산업 및 타 작물과의 형평성 문제, 그리고 고령 농가의 농지 경영 이양을 저해한다는 비판이 지속적으로 제기되었다. 이에 따라 일본 정부는 쌀직불제를 단계적으로 폐지하고, 대신 수요 증대가 기대되는 가루용 쌀과 사료용 쌀 생산에 대한 지원을 강화하는 방향으로 정책을 변경하였다. 변동직불은 2014년산부터 폐지되었고, 고정직불은 2014년산부터 절반으로 줄어들었으며, 2018년산부터는 완전히 폐지되었다. 사료용 쌀과 쌀가루용 쌀에 대한 직불금은 기존 80,000엔/10a에서 최대 105,000엔/10a로 인상되었다.¹⁾ 이러한 변화와 함께 일본 정부는 쌀직불제 폐지로 인한 쌀 농가의 우려를 최소화하기 위해 사료용 쌀과 가루용 쌀 생산을 중심으로 한 논활용직불 증액 외에도, 농지유지직불을 신설하고 경영안정대책의 대상자를 확대하는 등의 보완 대책을 마련했다. 이러한 조치들은 쌀 공급과잉 구조를 완화하고, 쌀 산업의 지속 가능한 발전에 목적을 두고 있다.

구체적으로 농지유지직불의 대상자는 농업인 또는 농업인과 그 밖의 사람(지역주민, 단체 등)으로 구성된 활동조직이고, 대상 활동은 첫째 농지법 상 잡초제거, 수로정비, 농도의

1) 단수가 높을수록 직불금 단가가 상승하는 방식을 도입하였으며 직불금은 55,000~105,000엔/10a 수준임.

노면 유지 등의 지역자원 보전 활동, 둘째 농촌의 구조 변화에 대응한 체제의 확충, 강화, 보전 관리 구상의 작성 등으로 규정하고 있다. 농지유지직불은 농지의 공익적 기능 강화를 목적으로 하지만, 실제로는 농로·수로 관리 등의 일상적인 공동 활동에 대한 직불금으로 생산기반 유지가 주된 목적이라고 보는 것이 타당하다(김태훈 외, 2016). 기존에는 경영안정대책(수입감소영향완화 직불)의 대상이 되기 위해 영농규모 조건(개별농가 4ha, 집락영농은 20ha)이 부과되었으나, 2015년부터 이를 해지하였으며, 신규취농자 중에도 지자체의 인증을 받은 경우도 대상으로 추가하였다.

4. 일본 수입보험

4.1. 도입 배경

전술한 것처럼 2007년 품목횡단적 경영안정 대책 실시로 농가 단위 경영안정제도가 도입되었으나 한정된 품목만을 대상으로 한다는 제약이 존재하였다. 또한, 자연재해 및 기상 피해 등에 대비하기 위한 정책 수단으로서 농업재해보험이 이미 시행되고 있었으나 농업재해보험은 수확량 감소만을 대상으로 하고 있어서 가격 하락 위험에 충분히 대비할 수 없다는 한계점이 있었다.

이에 일본 정부는 농업경영체의 전체 수입(收入)을 대상으로 하는 수입보험제도를 2019년부터 본격적으로 도입하였다. 이 때 농업경영체의 수입은 「농산물 판매수입」을 의미한다. 품목의 경우 모든 품목을 대상으로 하는 것이 원칙이며, 돼지, 육용우, 산란계는 대상에서 제외하였다. 이는 이들 품목군에 대해서는 별도의 경영안정 대책이 이미 실시되고 있었기 때문이다.

4.2. 대상자

농산물 판매수입을 정확히 파악해야 하므로 5년간 청색신고²⁾를 계속한 농업인을 대상

2) 청색신고란 소득세를 납부해야 하는 납세자가 자진해서 소득 금액을 계산하여 신고하고 납부하는 신고납세 제도를 의미함. 청색신고는 복식부기 방식에 따라 기장하는 것이 원칙이나, 모든 거래내역을 상세히 기재한다는 것을 조건으로 간이 기장 방식도 일부 허용됨. 청색신고를 하는 납세자에게는 세액공제 등의 혜택이 주어짐.

으로 하는 것을 원칙으로 하되, 수입보험의 도입을 활성화하기 위해 청색신고 기간이 1년 인 농업인까지로 그 대상을 확대하였다. 단, 청색신고 기간이 짧을수록 보상한도액의 기준 이 낮게 설정되는 방식을 적용하여 청색신고를 오랫동안 해 온 농업인을 우대하고 있다.³⁾

4.3. 보장 내용

「과거 5년간 농산물 판매 수입의 평균(5년 산술평균)」을 기준수입으로 하고, 당해년도 수입이 보상한도액보다 낮아질 경우에 보상한도액(기준수입의 90%)과 당해수입의 차액을 기준으로 지급하되 지급률(보상한도액과 당해 연도 수입의 차액 중 일정 비율을 의미하며 최대 90%)에 따라 지급한다. 지급률은 농업인이 선택할 수 있으며 최대 90%가 한도이다. 당초에는 보험방식과 적립방식을 혼용하는 방식이었으나, 2024년부터는 보험만으로 보상하는 방식도 동시에 제공하고 있다. 보험과 적립을 혼용할 때의 보상 방식은 기준수입의 최대 80%까지는 보험금으로 보상하고, 그 이상은 적립금을 통하여 보상한다. 적립금은 수입 보전에 쓰이지 않는 한 계속 이월하여 농업인에게 귀속되도록 한다.

기존의 유사 경영안정제도(수입감소영향완화 직불, 채소가격안정제도 등)와의 중복을 막고 이중 지원을 피하기 위해 유사 경영안정제도와 중복가입은 허용하지 않는다. 이외에 실시 주체는 전국 규모의 민간 보험사가 맡도록 하되 정부재보험을 제공한다.

5. 시사점

농산물 가격안정 정책은 단기적으로는 농가의 경영안정에 기여하는 측면이 있으나, 중 장기적으로 해당 농산물의 공급 과잉을 유발할 우려가 있다. 따라서 과잉 공급에 따른 책임을 생산자도 함께 분담하고, 수급 조절을 위한 장치를 함께 고려할 필요가 있다. 이러한 관점에서 일본이 2019년 수입보험을 전격적으로 도입하여 모든 작물의 수입을 고려하는 형태로 농가에 대한 경영안정 대책을 강화하였음에도 불구하고 여전히 채소가격안정제를 유지하여 수급 조절에 활용하고 있는 것이다.

3) 수입보험 신청 시점에서 이미 청색신고를 5년 이상 실시했던 농가에 대해서는 보상한도액을 기준수입의 90% 수준까지 인정한 주 나 청색신고 기간이 4,3,2,1년으로 짧아지는 것에 따라 보상한도액 비율도 낮아지는 방식을 적용.

일본의 농산물 가격안정 정책을 살펴보면 수입감소영향완화 직불, 채소가격안정제, 수입보험 등의 제도에서 공통적으로 보상 재원의 일부를 농가가 부담하도록 하고 있다. 또한 수급 조절을 위한 장치로서 채소가격안정제 시행 시 출하계획량을 설정하고 이를 달성하는 농가에게는 당초의 보전율을 그대로 적용하는 대신, 달성하지 못하는 농가에 대해서는 그에 따른 불이익 조치를 농가에게 부과하여 농가가 수급 조절에 함께 협력할 수 있게 하는 제도를 구비하고 있다. 이처럼 농산물 가격안정 정책 개선을 위해서는 수급 조절 장치가 함께 마련될 필요가 있다는 점을 유념해야 한다.

■ 참고문헌

- 김종인, 박동규, 김종진, 조남욱, 채주호. 2017, 쌀 생산조정제 도입방안 연구. 한국농촌경제연구원.
- 김태훈, 조남욱, 김종인, 우병준. 2016, 쌀 수급 동향 및 안정 방안. KREI 농정포커스 제136호 (2016.11.16.). 한국농촌경제연구원.
- 김태훈, 유찬희, 김종인, 임준혁, 김현정. 2022, 공익직불제 중장기 발전방안 마련을 위한 심층 연구. 한국농촌경제연구원.
- 김종진, 김종인, 조남욱. 2021, 쌀 변동직불제 개편방안 연구. 한국농촌경제연구원.
- 일본 농림수산성. 2023, 경영소득안정대책 등의 개요(経営所得安定対策等の概要).
- 일본 농림수산성. 2024, 발작물의 직접지불교부금 교부단가(畑作物の直接支払交付金(ゲタ対策)の交付単価).

■ 참고사이트

일본 농림수산성(www.maff.go.jp)