

출장보고

I. 출장 개요

1. 출장목적

- 일본 정부는 ‘개국과 농업의 양립’이라는 방침 하에서 환태평양연대협정(TPP) 참가를 검토하고 있다. 제조업의 발전을 위해서는 자유무역이 불가피하고, 이를 위해서는 농업부문이 최대의 장애가 된다는 인식이다.
- 농업을 자유화하면 국내가격은 국제가격 수준까지 하락하며, 이에 의한 소득 감소는 호별소득보상제도로 보전한다. 재정 제약이 있기 때문에 농업구조개혁에 의해 비용절감을 도모한다는 논리이다. 구조개혁의 곤란성은 영세한 농업 구조인 동아시아 농업의 공통된 특징이다.
- 이러한 점에서 선행하여 FTA를 추진하는 한국, 식량자급률을 유지하려는 중국은 어떻게 생각하고 어떤 과제를 안고 있는가. 세미나를 통하여 동아시아 공통 문제로서 FTA와 농업문제를 논의하여 일본의 향후 방향에 대해 시사점을 구하기 위해 세미나를 개최하며, 이 세미나에서 한국의 FTA 추진과 농업 대책에 대해 주제발표를 한다.

2. 출장자

- 김태곤 농업농촌정책연구본부 연구위원

3. 출장지역 및 기간

- 일본 토야마현(富山縣) 토야마시
- 1월 26일(수)~29일(토) 3박4일

4. 조사항목

☐ 국제세미나 주제발표

주제 : 동북아 FTA와 농업문제

발표주제 : 한국의 FTA와 농업대책

☐ 현지조사

- 마을영농 경영사례 조사
- 호별소득보상제도에 관한 실태조사
- 토야마대학 산학연계공개강좌 청취

5. 전체 일정

일장	일정	비고
1월 26일(수)	출국(김포-하네다-토야마) 김포-하네다 NH1164(16:35~18:30) 하네다-토야마 NH891(20:00~21:00)	
1월 27일(목)	토야마현청 10:00~ 호별소득보상직불제 조사 토야마현 농업·농정개요 조사 토야마대학 13:00~ 산학연계공개강좌 구래하마을영농 17:00~ 경영실태 조사	
1월 28일(금)	TPP에 관한 기자간담회 13:00~ 토야마대학 “동북아 FTA와 농업문제” 세미나 15:00~18:00 토야마대학	
1월 29일(토)	귀국(토야마-하네다-김포) 토야마-하네다 NH886(10:50~11:55) 하네다-김포 NH1165(16:20~18:50)	

6. 방문기관 및 면담자

□ 토야마대학

星野 富一 토야마대학 경제학부 교수(富山大学 経済学部)
酒井 富夫 토야마대학 경제학부 교수(富山大学 経済学部)
金 奉吉 토야마대학 경제학부 교수(富山大学 経済学部)
鈴木 宣弘 동경대학대학원 교수(東京大学大学院 農学生命科学研究科)
芳賀 健一 니이가타대학 경제학부 교수(新潟大学 経済学部)
武 拉平 중국농업대학 경제관리학원 교수

□ 토야마현청

小林 真一郎 토야마현 농림수산부 과장(富山県 農林水産部 農産食品課)
飯田 恒 토야마현 농림수산부 과장보좌(富山県 農林水産部 農産食品課)
池田 太 토야마현 농림수산부 주사(富山県 農林水産部 農業技術課)

□ 산학연계공개강좌

西辻 一真 (주) 마이팜 대표

□ 마을영농

山口 浩 구래하마을영농 대표(呉羽集落営農組合)
杉森 史郎 토야마농림진흥센터(富山農林振興センター) 主任普及指導員

□ 기타

橋本 和孝 일본농업법인협회 상무이사(日本農業法人協会)
山田 優 일본농업신문 기자(日本農業新聞)
君塚 陽子 아카하타신문 기자(赤旗新聞)

II. 출장결과

1. 세미나 주제발표

□ 개요

주제 : 「동북아 FTA와 농업문제」

주최 : 일본 토야마대학

일시 : 2011년 1월 28일(금) 15 : 00 ~ 18 : 00

장소 : 토야마대학 경제학부 대회의실

□ 일정

해제 酒井 富夫 토야마대학 교수

보고

제1보고 鈴木 宣弘(동경대학대학원 농학생명과학부 교수)

“TPP와 일본, 아시아의 이익”

제2보고 金 泰坤(한국농촌경제연구원 연구위원)

“한국의 FTA추진과 농업대책”

제3보고 武 拉平(중국농업대학 경제관리학원 교수)

“중국의 FTA추진과 농업부문 영향”

토론 芳賀 健一 니이가타대학 경제학부 교수

종합토론

□ 발표요지

- (1) 한국은 FTA 체결면에서 일본을 선행하고 있다. FTA 농업대책에 많은 예산을 투입하고 있다. 성과도 있지만 한계도 있다.
- (2) 한국은 성장전략은 ‘무역입국’이다. 국내수요에 한계가 있기 때문에 1960년대 이후 수출증대를 통한 고동성장을 실현해 왔다. 동시다발적 FTA 추진에 의한 글로벌화를 추진하는 것도 이것이 배경에 있다.

- (3) 글로벌화는 빛과 그늘 등 양면성이 있다. 무역창출, 경쟁촉진, 구조조정이 전 자라면 글로벌 불균형이 후자이다. 특히 한국에서 산업간 격차와 지역간 격차 가 확대되는 것이 문제이다. 비농업부문과 농업부문간의 격차 확대이며, 구체 적으로는 도농간 소득격차와 농가계층간 소득격차가 동시에 확대되는 것이 문제이다.
- (4) 한국의 FTA 추진현황을 보자.
- 합의 또는 발효 중인 국가는 칠레를 비롯하여, EFTA, 싱가포르, 미국, ASEAN, 인도, EU, 페루 등이다.
 - 교섭 중인 국가는 일본을 비롯하여, 캐나다, 멕시코, 콜롬비아, 호주, 뉴질랜 드, GCC, 터키 등이다. 세계 중에 확대되고 있으며, 인접국가와의 FTA, 즉 한·일, 한·중, 한·중·일이 부진한 것이 특징이다.
 - 한·일 FTA는 2005년 협상 중지이후 지난해 실무자급 교섭이 재개되었으나 진 전을 보이지 않고, 한·중 FTA는 공동연구 이후 발전하지 못하고 있다. 한·중· 일 FTA는 현재 공동연구 중에 있다.
- (5) FTA에 의한 농업부문 영향은 칠레, 미국, EU 등이 크게 나타날 것으로 예상된 다. 농업대책은 칠레와 미국과의 대책이 현재 실시 중에 있다.
- 한·칠 FTA 농업대책은 2004~10년간 1조 2,000억원의 예산을 확보하여 추진한 바 있고, 한·미 FTA 농업대책은 2008~17년간 20조원 예산을 투입 중에 있다.
- (6) 농업대책의 추진방식에는 몇가지 특징이 있다.
- 기본적으로 ‘선 대책·후 개방’의 원칙에서 영향이 예상되는 품목에 대하여 ① 피해 최소화, ② 경쟁력 향상, ③ 구조조정과 경영안정 등이 목적이다.
 - 주요대책은 ① 품목별 경쟁력 향상, ② 농업의 체질개선, ③ 단기적인 피해보 전·폐업지원 등이다.
 - 재원은 ‘FTA 기금’이다.
 - 근거법률은 ‘FTA 체결에 의한 농업인 등의 지원에 관한 특별법’(2004. 3. 22) 이다.
- (7) 한·칠 농업대책을 보면, 경쟁력향상대책은 어느 정도의 규모확대와 생산성 향 상을 실현하고 있다고 평가할 수 있다. 소득보전 직접지불은 발동요건의 엄격 성이나 폐업지원과 관련하여 보전되지 않았다. 폐업지원은 몇가지 문제가 있

다. 시설포도, 키위, 복숭아 등 3품목에 대해 폐원을 지원하여 가격안정을 도모한 효과는 있으나, 폐원 대체작물의 가격하락을 초래한 면이 있고, 또 폐원 대상 품목의 신규진입이 나타나는 등 모럴해저드도 발생하고 있다. 전체적으로는 생산감소, 산업축소를 초래하고 있다.

- (8) 한·미 FTA 농업대책을 보면, 피해예상품목은 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 유제품 등 축산과 사과, 포도, 감귤, 배 등 과수에 집중한다. 발효 15년째 피해예상액(생산감소액)은 1조 361억원이며, 이 중 축산이 70%를 차지한다. 한·칠 농업대책은 전액 FTA 기금으로 충당하였으나, 한·미 농업대책은 FTA기금 비중이 대폭 축소하였다.
- (9) FTA 농업대책에도 불구하고 한국농업에 나타나는 현상은 다음 세가지로 요약할 수 있다.
 - 첫째 도농간 소득격차가 확대되는 점이다. WTO 체제가 출범한 1995년부터 도시근로자와 농가간 소득격차가 발생하기 시작하여 2006년 이후, 농가소득이 감소하고 있고, 2009년 농가소득은 도시근로자의 65% 수준이다.
 - 둘째 도농간 소득격차가 확대하는 가운데 농가계층간 소득격차가 확대되고 있다. 5분위 소득배율을 보면 1998년 7.2배에서 2008년 11.2배로 확대되고 있다. 저소득계층에 대한 소득대책이 과제이다.
 - 셋째 생산의 축소이다. 과수의 경우 배, 포도, 감귤, 복숭아 등은 2000년대 중반 이후 재배면적이 감소하고 있다. 단지 사과는 1990년대 전반 이후 감소하기 시작하였으나 2000년대 중반 이후 약간이나마 증가하고 있다.
- (10) 요약하면, 국가 성장전력으로 동시다발적 FTA를 추진하고 있는 한국은 대표적인 피해산업인 농업부문에 대해서는 단기적으로 피해보전과 폐업지원, 장기적으로는 경쟁력 강화 등을 도모하고 있다. 비용면에서 보면 경쟁력 강화에 집중하고 있으며 그 효과의 확인에는 시간이 걸릴 것이다. 향후 정책의 평가나 검증이 필요하다.
- (11) 단기대책인 소득보전이나 폐업지원은 상쇄관계(trade-off)에 있기 때문에 상정한 대로 실행되지 않는 면이 있다. 단기대책으로서의 한계가 있다. 단지 폐업지원에 대해서는 가격안정에는 기여하지만 산업축소, 자급률 하락, 대체작물의 가격하락 등을 초래하는 점을 고려해야 한다.

- (12) 소득격차 확대문제에 적극적으로 대응해야 한다. 재원의 제약이 있지만 ‘FTA 기금’을 활용하는 방안을 강구할 수 있다. FTA에 의한 손익관계를 명확하게 확정된 후, 이익을 보는 그룹에서 손실을 입는 그룹으로 소득재분배대책을 검토해야 한다.
- (13) 글로벌화의 영향은 수입국에서 크게 나타난다. 한중일 3국은 농산물 수입국이다. WTO나 FTA가 진전할수록 3국 모두 소득격차 확대, 식량자급률 하락, 농업축소 등 공통의 과제에 직면할 것이다. 3자간의 FTA 교섭시에는 이러한 점이 중요하게 고려되어야 한다.

3. 호별소득보상제도

3.1. 목적

- 호별소득보상제도는 판매가격이 생산비를 항상적으로 하회하는 작물을 대상으로 그 차액을 보전하여, 농업경영의 안정과 국내 생산력의 확보를 도모하고 나아가 식량자급률 향상과 농업의 다원적 기능을 유지하는 것이 목적이다.

3.2. 대상작물

- 쌀, 맥류(소맥, 2조대맥, 6대맥, 나맥), 사탕무, 전분용 감자, 메밀, 유채 등 7대 작물
- 논에서는 여기에 추가하여, 쌀 생산조정과 관련한 전략작물로서 사료작물, 미분용 쌀, 사료용 쌀, 사료용 벼, 가공용 쌀, 기타 지역특산작물(채소 등)

3.3. 대상농가

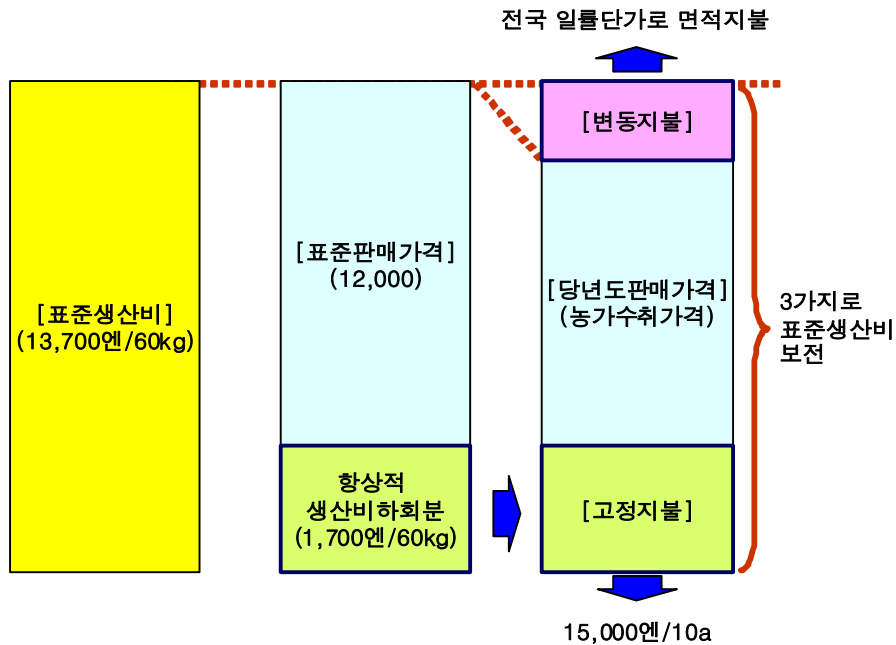
- 대상작물의 ‘생산수량목표’에 따라 판매목적으로 생산(경작)하는 판매농가, 마을영농
 - 생산수량목표란 쌀은 감산목표이며, 그 이외 작물은 증산목표이다.

3.4. 지원체계

- 2011년부터 본격적으로 실시되는 호별소득보상제도는 다음 네 가지 직불제로 구성된다.
 - (1) 쌀 소득보상직불제(쌀 직불제)

- 고정지불 : 15,000엔/10a
- 변동지불 : 표준판매가격과 당년판매가격과의 차액 전액

그림 1 쌀 소득보상직불제 개념도



자료 : 토야마현

(2) 논활용 소득보상직불제(쌀 생산조정 직불제)

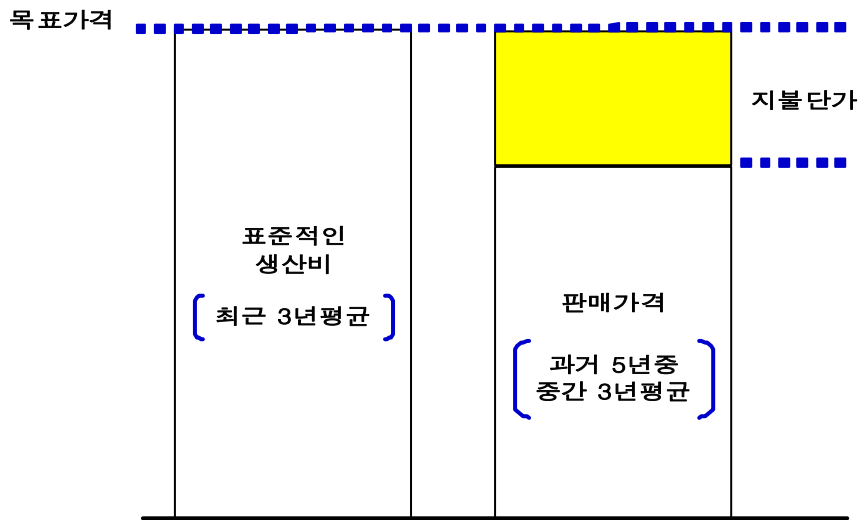
- 전략작물별 단가
- 2모작가산 : 15,000엔/10a
- 경축연계가산 : 13,000엔/10a
- 산지자금 : 전략작물의 생산성 향상(단지화, 작업위탁), 지역특산물(채소, 과수, 화훼 등) 진흥 등을 위해 지원, 단가는 지역(시정촌 재생협의회)이 결정

(3) 밭작물 소득보상직불제(밭 직불제)

- 논과 밭을 대상으로 대상작물을 식부하는 경우 지불
- 수량지불을 원칙으로 하되, 일정수량 이하까지는 영농을 계속할 수 있도록 면적지불(2만엔/10a)
- 품목별 최소지원변적은 '1a'

(4) 가산조치

그림 2 발작물 소득보상직불제 개념도



자료 : 농림수산성

○ (1)은 2010년에 실시한 쌀소득보상모델사업이 계속되는 것이며, (2)는 논에서의 쌀 생산조정제도를 변형한 것이며, (3)은 신규로 도입된 제도이다.

○ (4)의 가산조치는 다음과 같은 요건을 달성하는 경우 상기 (1) 또는 (2), (3)에 추가하여 지불된다.

① 품질가산

- 발작물에 대하여 수량지불의 지불단가를 품질에 따라 증감
- (3)에 대응

② 규모확대가산

- 임대차(이용권설정)로 규모확대(단지화 요건)한 경우 당해연도만 지불
- 2만엔/10a

③ 재생이용가산

- 밭의 휴경지에 전락작물을 식부한 경우 5년간 지불
- 2~3만엔/10a, 단지 3만엔은 조건불리지역

④ 녹비윤작가산

- 밭에 지력증진을 위한 작물을 도입하는 경우 지불, 홑카이도만 대상
- 1만엔/10a

⑤ 마을영농 법인화가산

- 마을영농을 법인화한 경우 사무비를 지원
- 정액 40만엔, 토야마 경우 종전 80만엔에서 40만엔으로 감액

3.5. 예산

- 2011년도 호별소득보상제도 예산은 8,003억엔(2010년 5,618억엔)이다. 2011년도 농림수산성 예산의 35.3%를 차지한다.

표 1 호별소득보상제도 예산, 2011년

단위 : 억엔

	2011년	2010년
쌀 소득보상직불제	3,320	3,371
고정지불	(1,929)	(1,980)
변동지불	(1,391)	(1,391)
논활용 소득보상직불제	2,284	2,167
밭작물 소득보상직불제	2,123	0
가산조치	150	0
추진사업등	126	80
합계	8,003	5,618

4. 구래하 마을영농(呉羽集落営農)

- 구래하 마을영농은 1975년 마을의 경지정리를 계기로 설립되었다. 당시 마을 내 농지 32ha 중에서 22ha(구성원 33명)를 대상으로 하였다. 농지는 구획당 45a(30m×150m)로 정비되었다. 현재 구성원 33명 중 18명이 노동력을 제공하고 있다(조합장 야마구치 히로시(山口浩)).
- 초기에는 ‘농기계공동이용조직’으로 출발하였으며, 2007년 품목횡단 직불제 실시를 계기로 임의단체에서 법인으로 전환하였다. 법인이 됨으로써 구성원 개인은 농지에 대해서는 법인에 임차하는 형식을 가지게 되며, 쌀 출하도 종전의 개인 출하에서 전량 법인 명의로 출하하게 되었다. 납세도 개인에서 법인으로 바뀐다.
- 2010년산 쌀 가격하락으로 경영이 악화되었다. 2010년 쌀소득보상모델사업 실시 결과로 대체로 현장에서는 고정지불은 유통업자, 변동지불은 생산자로 귀

속되는 경향을 보이고 있다고 한다. 10a당 고정지불은 15,000엔, 이 부분이 유통업자로 귀속되는 경향이 있다. 생산자가격은 2,000엔/60kg 하락하였으나 소비자가격은 변동이 없다.

- 쌀 생산수량목표는, 국가-현-시정촌단계는 수량으로 전달하고, 시정촌단계에서 JA 또는 마을-농가단계는 수량과 면적 등 두가지 지표가 전달된다.
- TPP에 대해서는, 일본농업의 장래를 생각하면 위험하다. 쌀 가격이 5배나 차이가 나는 현실에서 가격하락을 흡수하기 어렵다. 자급률 유지와 양립하기 어렵기 때문에 반대한다는 입장이다.

(이상)