

출장결과보고

1. 출장목적: 일본 지자체 직불제 도입 사례 및 중앙정부의 직불제 개편 동향 파악

2. 출장자: 농식품정책연구본부 박동규

3. 출장지 및 기간: 일본 동경, 시가현 일원, 11.14~11.17(3박 4일)

4. 방문처(면담자)

- Shobayashi(Gakushuin University), 永吉秀晴(시가현 농업과 주임) 布施 吉章(농림수산성 정책과장보좌) Tomoo(농림수산성 농림수산 정책연구소)

5. 주요 조사내용

<시가현에서 지역의 현안인 미아고호수의 오염문제를 해결하기 위해 중앙정부에 지원을 요청하였으나 지자체의 고유 업무라는 중앙정부의 주장. 지자체에서 친환경농업을 권장하면서 보조금을 지급하였음, 永吉秀晴>

- 미아고호수에 유입되는 공장의 오폐수와 농약 등 오염물질을 줄이기 위해 각종 규제 조치를 단행하였음
 - 규제조치로 소기의 성과를 거두었으나 규제만으로 환경오염 문제를 해결하는 데에는 한계
- 농경지에서 사용하던 농약이나 비료 등의 잔류물질이 미아고호수에 유입되는 문제는 지속됨.
- 미아고호수를 정화하여 지역민이 쾌적한 환경을 영위하도록 중앙정부에 수차례 지원을 요청하였으나, 중앙정부는 지방정부가 해결하

도록 요구함. 지방정부가 지역현안 처리를 중앙정부에 요구하면 감당하기 어렵다는 의견.

- 시가현에서는 미아고호수는 일본의 것이며 일본인이 자주 찾는 휴식처라는 주장을 하는 등 토론이 많았음.

○ 2003년에 시가현 자체적으로 미아고호수 주변의 농경지를 대상으로 친환경농업을 조건으로 보조금을 지급하는 조치를 취하였음

- 농약과 화학비료 사용량을 50% 감축하는 대신에 지방정부는 보조금을 10a당 5,000엔을 지급하기로 함. 단가는 비료사용에 따른 생산량 감소를 상쇄할 수 있는 수준으로 설정하였음.
- 한국의 한강 상류지역의 친환경농업직불제를 벤치마킹하였음.

※ Shobayashi교수가 시가현의 환경농업직불제를 설계하였음.

○ 중앙정부의 지원은 없었으며 중앙정부가 지원을 해야 한다는 입장을 끈질기게 전달하였으며(지자체 예산제약이 있음), 다른 지자체에서도 WTO 규정 등을 예로 들어 친환경농업에 대한 중앙정부의 지원 필요성을 제기함.

○ 2008년에는 중앙정부의 친환경농업직불제가 도입되면서 지자체의 친환경농업직불제는 중앙정부 프로그램으로 전환됨.

○ 2010년 기준으로 시가현 논면적의 13%에 해당하는 4,500ha와 밭면적(주로 채소 생산)의 30%에 해당하는 300ha에 대해서 친환경농업직불제를 시행하고 있음

○ 미아고호수의 환경문제는 지역의 문제라기보다는 중앙정부가 해결해야 한다는 주장과 지방정부의 역할이라는 주장이 대립되었음

- 중장기적으로 예산이 적지 않게 소요된다는 것이 핵심사항인 것으로 판단됨.
- 특정 지역에 대해 중앙정부가 지원을 해주면 다른 지역에서 지원요구가 커질 수 있음.

<지자체 자체적으로 제한적인 직불제(친환경이나 조건불리지역)를 도입하였고, 이러한 제도는 중앙정부의 정책 프로그램으로 확대 개편됨, Shobayashi>

- 지역의 현안이라는 것이 결국은 중앙정부가 해결해야 할 문제인 것으로 판단됨.
- 직불제는 크게 소득이나 가격 하락에 따른 농가의 어려움을 완화시켜 주기 위한 소득보전(또는 가격안정) 직불제, 농촌지역의 환경을 유지하거나 보전하기 위한 직불제, 조건불리 지역을 유지하기 위한 직불제로 구분됨
- 소득감소나 가격하락에 따른 농가의 어려움을 완화시켜 주기 위한 소득보전(또는 경영안정) 직불제는 중앙정부의 계획하에 설계, 도입되었고 이는 중앙정부가 당연히 해야 할 역할이라는 점에 이의를 제기하는 사람이 없음
 - 지방정부 차원에서 이러한 종류의 직불제 도입을 검토하거나 시도한 사례도 없는 것으로 파악됨
 - 이러한 종류의 직불제는 예산이 많이 소요되는 문제점이 있으므로 지자체 자체적으로 시도하지 않은 것으로 이해됨.
 - 일부 지역에서 이러한 종류의 직불제를 도입하면 시장을 왜곡시키는 중요한 문제점도 있음. 이는 지자체 간의 경쟁(예산 증가)을 초래하는 부작용도 고려하는 것으로 이해됨.
- 농촌지역의 환경유지 또는 보전하기 위한 직불제는 일부 지방자치단체가 먼저 시작하였고, 중앙정부가 국가적으로 확대하여 운영하고 있음
 - 시가현에서는 미야고호수의 수질 유지와 오염을 방지하기 위해 관할 지역의 농가에 친환경농업직불제를 2003년에 도입하였음
 - 미야고호수 인근 농가에 10a 당 5,000엔을 지급하되, 농가는 화학비료 사용량을 50% 감축하는 조건을 이행해야 함.
 - 시가현의 친환경농업 직불제 예산은 지자체 자체적으로 사용 가능

한 예산으로 실시함(예산 구조상 지자체 자발적인 직불제는 매우 제한적일 수밖에 없음)

- 따라서 지자체 자체적으로 직불제를 도입하는 경우에는, 장기적으로 지속가능 한지 아니면 중앙정부의 정책으로 전환 가능 한지를 면밀하게 검토해야 함. 즉, 위험부담이 뒤따르는 정책임을 인식해야 함.
 - 이러한 시가현의 친환경농업직불제는 2008년에 중앙정부의 친환경농업직불로 발전하였음. 중앙정부의 친환경농업직불로 개편되면서 시가현의 벼 농가가 받는 직불금은 ha 당 5만 엔에서 6만 엔으로 많아졌는데, 이는 지방통계에서 전국통계를 사용하는 데에 따른 차이임.
 - 지방정부의 직불제 도입은 중앙정부로 하여금 직불제를 확대하라는 압력수단으로 작용하는 측면도 있음.
- 조건불리지역을 유지하기 위한 직불제도 초기에는 5개 지자체에서 매우 제한적으로 시작하였지만 현재는 중앙정부 차원의 직불제로 확대 개편되었음
- 현재 1,906개의 시정촌이 대상지역으로 확대되었으며, 대상면적도 78만 7천 ha에 이르고 있음
 - 지역활성화를 위한 33,969건의 협약(정부와 농촌지역 간 협약)
 - 이러한 직불제 역시 지자체가 먼저 도입하고 중앙정부로 하여금 전국적으로 확대 운영하도록 하는 압력으로 작용하였음
- 직불제 지급액을 100% 중앙정부에서 지급하고 있는데 지방정부가 일정 비율 부담하는 것도 검토할 필요가 있다는 의견을 제시함
- 무분별한 직불제 도입의 규제와 지자체의 free-rider 방지
 - 한국에서는 지방정부가 일정비율을 부담하는 것과는 차이가 있음
- 결론적으로 일본의 지자체가 친환경농업이나 조건불리지역 직불제를 도입한 것은 대상지역이 제한적이어서 소요 예산이 많지 않고 필요성이 크기 때문이며, 중앙정부로 하여금 직불제 확대의 압력

수단이 되었음

- 경영이나 소득안정직불제처럼 광범위하게 적용하는 직불제를 지자체 단위에서 검토도 하지 않은 것은 예산 제약이 크며, 중앙정부의 역할로 인식하기 때문임

<최근 TPP가 논의되면서 농가지원을 확대하는 방향으로 직불제 개편이 검토되는 단계이나 그림도 그려지지 않은 상태임. 쌀 판매가격 하락폭이 경영비 하락폭보다 커서 농가의 경영조건이 어려워지며, 식량 자급률이 하락하는 상황에 대응하는 방향에서 기존의 수전경영소득안정대책에서 호별소득보상제도로 개편됨(Tomoo)>

- 기존의 수전경영소득안정대책은 경영규모가 일정수준(4 ha) 이상인 전업농을 대상으로 수입 감소분의 일정 비율을 정부가 지원하였음
 - 쌀 수급안정을 위해 논 면적의 일정 부분을 밀, 대두, 채소나 과일 등으로 작목 전환을 반강제적으로 유도하였음.
 - 경영규모가 영세한 농가는 농협을 통해 집단화를 달성해야 소득 감소분을 보전받을 수 있었음.
 - 경영규모가 작은 농가는 집단화를 해야 하는 문제, 마을별로 작목 전환에 대한 자율성이나 융통성이 없었다는 점에 큰 불만을 제기해왔음
- 또한 농가가 소득을 보전받기 위해서는 일정액의 분담금을 각출하여 기금을 조성하였음
 - 소득이 줄어들고 있는데 농가가 부담을 하는 것에도 농가의 불만이 많았음
- 생산비 하락폭보다 농가판매 쌀 가격 하락폭이 더 커서 농가경영이 더 악화되고 있는 등 여러 가지 문제점이 대두되어 제도 개편이 불가피하게 되었음
- 호별소득보상제도에서는 쌀 생산비를 고려하여 개별 쌀농가에 생산비와 가격 차이를 고정급으로 지불하기로 함

○ 고정급 지급 규모는 쌀 가격에 관계없이 15,000엔/10a를 일률적으로 지급

- <고정 단가의 산정 방법>

a. 표준적인 생산에 필요한 비용 13,703엔 /60kg

b. 표준적인 판매 가격 11,978엔 /60kg

c. 차감 (a-b) 1,725엔 /60kg

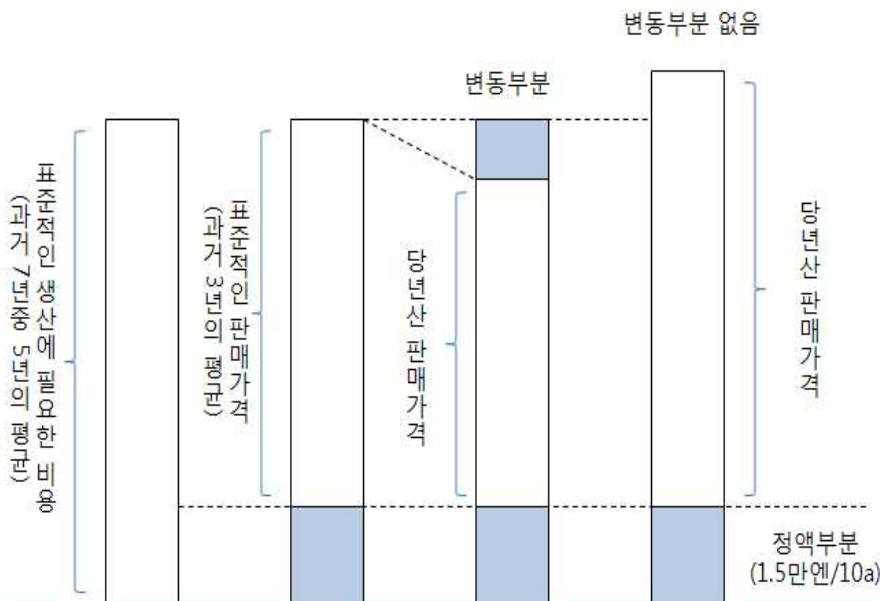
d. 교부 단가 (c×530kg/10a÷60kg) 15,238엔/10a

≒15,000엔/10a

(주) ① 「표준적인 생산에 필요한 비용」에 대해서는 2002~2008년산의 쌀의 생산비 통계에 있어서의 경영비와 가족 노동비(8할)의 7년 중 5년 평균.

② 「표준적인 판매 가격」에 대해서는 2006~2008년산의 전국 평균의 상대 거래 가격의 3년 평균에서 유통 경비 등을 공제한 것.

< 직불금 지급 구조>



○ 고정급 외에 과거 3년의 평균 쌀 가격과 당년도 쌀 가격의 차이를 변동급으로 지급함.

○ 지급 상한선도 철폐하여 농가에 유리한 방향으로 제도가 개편되고

있음

- 과거 제도에서는 농가 수취액이 기준년도 가격을 초과하지 못하도록 설계하였음

○ 전국 평균 가격과 생산비를 적용함으로써 농가가 원가 절감 등 구조개선을 유도하려는 의도한다는 점을 강조함

- 우리나라에서 전국평균 자료를 활용하면서 구조개선을 강조하는 것과 동일한 의미

○ 보전금 지급 대상이 되기 위해 농가는 생산조정에 참여하고, 논농업공제에 가입, 전년도 쌀 판매실적 증명서를 제출해야 함. 영세 농가도 굳이 규모화사업에 참여할 필요가 없음

- 자가 소비량을 제외한 물량에 대해서만 보전함

○ 소득을 보전받기 위한 농가의 각출금이 제도 개편으로 폐지되었음

○ 쌀농가에 대한 지원을 강화하는 한편, 벼 이외의 작목을 재배하여도 쌀농사소득과 비슷하도록 지원하여 식량자급률이 향상되도록 유도함. 과거 제도에 비해 비용이 많아지는 제도 개편임.

○ 대두를 재배하면 10a 당 3만 5천 엔을 보조금으로 지급하여 소득이 4만 1천 엔이 되도록 함

- 주식용 쌀 생산농가는 10당 1만 5천 엔을 받으면 콩 재배농가와 소득이 동일하게 됨

<논활용자금률 향상사업의 농가 수입 조건표>

단위: 천엔/10엔

	판매수입	판매수입 (유통경비공제)	경영소 득안정 대책금	논활용대 책지원	수입합계	경영비	소득
소맥		12	40	35	87	45	41
대두		21	27	35	83	42	41
가루용	42	25		80	105	62	43

벼							
사료용 벼	20	9		80	89	62	28
주식용 벼		106			106	80	26

○ 과거 정책에서는 20만 ha의 휴경논에도 보조금을 지급하였으나 새로운 제도에서는 휴경보조는 폐지함으로서, 제도 개편으로 자급률 향상을 도모한다는 명분을 부여하는 것으로 판단됨.

- 기존의 휴경논에 대두 등 다른 품목을 재배하도록 유도할 계획임



○ 농가를 어떻게 작목 전환을 하도록 할 것인지는 아직 명확하지 않아 쌀 수급안정을 도모할 수 있을 지 의문

- 과거 정책에서는 마을별로 대체 작목을 결정하여 모든 농가가 이에 따르도록 한 결과 농가의 불만이 많았음
- 수급 사정을 홍보하여 농가 자율적으로 작목전환을 기대함. 쌀이 공급과잉일 수 있으므로 쌀 가격이 하락하면 작목전환이 더 활발할 것이라는 설명
- 이 설명은 쌀 가격이 지속적으로 하락하여 쌀 농가 경영이 어려워져 제도를 개편한다는 주장과는 상반된 설명.
- 이번 제도 개편은 논리적으로 안정적이지 못한 것으로 평가됨.

○ 佐伯 尚美(일본농업연구소)는 이번 제도 개편을 양정을 후퇴로 규정하고 있음

- 시장 기능을 도외시하여 쌀 공급과잉이 심화될 것으로 우려함

<쌀에 대한 안전성 우려감이 커서 부정유통 문제 발생, 농사와 소비자 간 직거래 늘어나고 있음, 布施 吉章>

- 원전 방사능 유출로 시금치, 녹차 등에 이어 쌀에서도 방사능 물질이 검출되어 소비자 불안감이 커지고 있음.
 - 8월 하순 이바라키현 호코타시에서 52벵크렐/kg의 방사성세슘이 검출됨.
 - 이후 치바현, 후쿠시마현 등에서도 52벵크렐/kg의 방사성세슘이 검출되었음
 - 9월 하순에는 후쿠시마현 니혼마츠시의 쌀에서 규제 수준인 700벵크렐/kg의 세슘이 검출되었음
 - ※ 500벵크렐/kg 이상의 세슘이 검출되면 출하를 제한하고 있음.
- 소비자는 신곡보다는 구곡을 선호하고 있어서 생산지별로 차이는 있지만 구곡 가격이 신곡 가격보다 높은 경우도 나타남.
- 또한 생산자는 소비자 선호도를 반영하여 유통 활성화를 모색하고 있음.
 - 쌀 포대같이 방식이 성행하여 방사성물질이 검출된 지역의 쌀이 생산지가 위장되어 출하될 가능성이 있음.
- 방사능 오염과 무관한 지역에서 사용하던 현 포대 수요가 급증하고 있음.
 - 쌀이 출하된 이후 도정하거나 외식업체 등에 판매된 후에는 포대가 필요없게 됨
 - 이러한 쌀 포대를 회수하여 방사능 오염 가능성이 있는 지역의 생산자가 사용하고 있음
 - 쌀의 산지 및 브랜드 위장용으로 사용될 수 있음. 현 포대에는 쌀의 산지, 품종, 생산년월, 생산자명 등이 기록되어 있고 농협의 검인이 찍혀있음.

- 이러한 불안감 때문에 연고미를 거래하거나 인터넷을 통하여 신뢰할 수 있는 농가를 찾아서 거래하는 경우가 늘어나고 있음.