

출장결과보고

1. 출장목적: 호당 소득보상제도의 효과 조사

2. 출장자: 농업발전연구부 박동규

3. 출장지 및 기간: 일본 동경, 2013. 1. 10~1. 12(2박 3일)

4. 방문처(면담자)

- 농림수산성 정책과장보좌(布施 吉章), 농림수산성 농림수산정책연구소(樋口倫生, 吉田 行郷), 일본농업연구소(佐伯 尚美), Gakushuin University(Shobayashi교수)

5. 주요 조사내용

<기존에 농가에 지원하였던 쌀소득보상직불제, 생산조정제, 쌀농업 일부 품목에 지원하였던 교부금을 통합하여 「농업자 호별소득보상제도」로 개편하여 2011년부터 시행하고 있음>

- 직접지불제라는 용어를 사용하지 않고 있는 것이 우리나라와 큰 차이점이 있는데, 이는 농업정책이지 소득정책이 아니라는 입장
- 기존의 제도에서 새로운 정책 품목으로 메밀과 유채가 추가됨

구분	쌀소득보상교부금	논활용소득보상교부금	밭작물소득보상교부금
목적	쌀농가 경영안정	쌀 수급조정 전략작물 생산 확대	밭작물 경영안정 자금률 향상
대상자	쌀 목표생산량 달성자 판매농가, 마을영농	대상작물 생산자 판매농가, 마을영농	대상작물 생산자 판매농가, 마을영농
대상작물	주식용쌀	맥류, 대두, 사료작물, 쌀가루용·가공용·사료 용쌀, 청벼, 메밀, 유 채, 지역특산물	맥류, 대두, 사탕무, 전 분용감자, 메밀, 유채
보전방식	고정교부금과 미가변 동교부금으로 구분됨	주식용쌀과 소득균형	생산비와 판매가격 차 액, 면적과 수량 동시 고려

가. 발작물 소득보상교부금

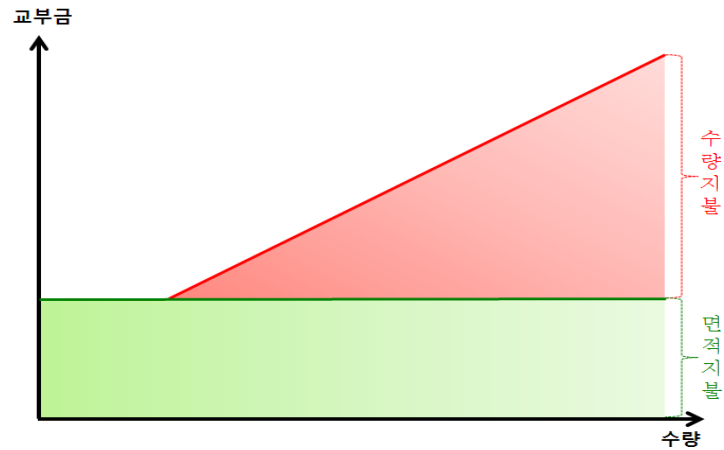
- 판매가격이 생산비보다 낮아서 생산이 줄어들고 있는 중요한 전략 품목을 대상으로 국내외 가격 차이를 지원하여 국내생산을 유도하여 자급률을 향상시키는 것을 목적으로 함
- 주식용 쌀과의 소득균형을 유지하는 수준의 단가를 설정하여 10a당 2만 엔을 기본적으로 지급하고, 증산을 유도하기 위해 생산량에 따라서 지원금이 비례하도록 설계됨.
 - 다음 표에 제시된 수량기준의 지원금은 국내외 가격 차이를 기준으로 함.
 - 일정 단수 이하를 생산하는 농가에는 면적 기준의 보조금 10a당 2만 엔을 지급함

대상작물	평균지불단가
소맥	6,360엔/60kg
2조대맥(맥주보리)	5,330엔/50kg
6조대맥(겉보리)	5,510엔/50kg
나맥(쌀보리)	7,620엔/60kg
대두	11,310엔/60kg
사탕무	6,410엔/톤
전분용감자	11,600엔/톤
메밀	15,200엔/45kg
유채	8,470엔/60kg

주: 사탕무와 전분용감자를 제외하고는 논이나 밭에서 생산되는 것을 구분하지 않음(품목 중심의 지원임)

- 영농 지속성을 유도하기 위해 수량이 낮은 경우에도 10a당 2만 엔을 기본적으로 지급하고,
 - 품질이 좋거나 조직화 등으로 영농규모를 확대하는 경우에는 가산금을 지급하고 있음
- 약 12만 ha의 휴경 밭에도 정책 품목의 재배를 유도하여 자급률 제고를 도모함
 - 휴경 밭에 밀, 대두, 메밀 등을 재배하는 경우에도 추가적으로 최장 5년간 매년 10a당 2~3만 엔을 지급함

<밭작물 소득보상교부금 개념도>



나. 논활용 소득보상교부금

- 쌀 생산과잉에 대응하여 논에 쌀 이외의 전락작물 생산을 유도하기 위해 대상 작물을 재배하면 일정액의 교부금을 지불함
 - 시장가격이 통상적으로 생산비보다 낮아서 생산량이 줄어들고, 국민 식생활에 중요한 작물, 농지를 효율적으로 이용하기 위해 다른 작물과 조합이 용이한 작물을 대상으로 선정함
- 과거 정책에서는 20만 ha의 휴경논에도 보조금을 지급하였으나 「농업자 호별소득보상제도」의 새로운 제도에서는 휴경보조는 폐지함으로서, 제도 개편으로 자급률 향상을 도모한다는 명분을 부여하고 있음.
 - 새로운 제도에서는 기존의 휴경논에 대두, 조사료, 쌀가루용 벼를 재배하도록 유도

← 논 239만 ha →						
주식용 쌀 164만 ha	보리	대두	사료작물	야채	기타	휴경논 등
	11만 ha	11만 ha	8만 ha	12만 ha	12만 ha	20만 ha

○ 전략작목에 대한 교부금 지급단가는 주식용 쌀 소득과 균형을 이루도록 하였음

- 이모작을 하는 경우에는 추가적으로 10a당 1만 5천 엔을 지급
- 경축연대(순환농업) 경우에도 10a당 1만 3천 엔을 추가로 지급함

작물	지급단가(엔/10a)
맥류, 대두, 사료작물	35,000
사료용·가루용쌀, 청벼	80,000
메밀, 유채, 가공용쌀	20,000

<주식용 쌀과 전략작물 소득비교>

단위: 천엔/10a

	판매 수입	호별소득보상교부금			수입 합계	경영비	소득	노동시간 (시간/10a)
		소계	밭	논				
밀	10	79	44	35	89	47	42	5
대두	15	73	38	35	88	45	43	9
쌀가루용쌀	25	80	-	80	105	66	39	27
사료용쌀	3	80	-	80	83	66	17	27
벼집활용	3	93	-	93	96	66	30	27
메밀	25	43	23	20	68	27	41	5
유채	38	52	32	20	90	37	53	8
주식용쌀	113	15	-	-	128	88	40	27
(수급조정 참가)								
주식용쌀	113	-	-	-	113	88	25	27
(수급조정 미참가)								

○ 주식용쌀 소득 10a 당 2만 5천 엔에 고정금 1만 5천 엔을 더하면 총소득은 4만 엔 정도가 되어 밀, 대두, 메밀, 쌀가루용 쌀을 재배하는 경우에 비슷한 소득이 발생할 수 있음

○ 쌀가루나 사료용 쌀을 재배하는 농가가 보조금을 받기 위해서는 수요자와 계약재배를 하여 판매가 가능하다는 계약서를 첨부해야 함. 이는 쌀가루나 사료용 쌀의 과잉 생산을 방지하기 위한 조치임.

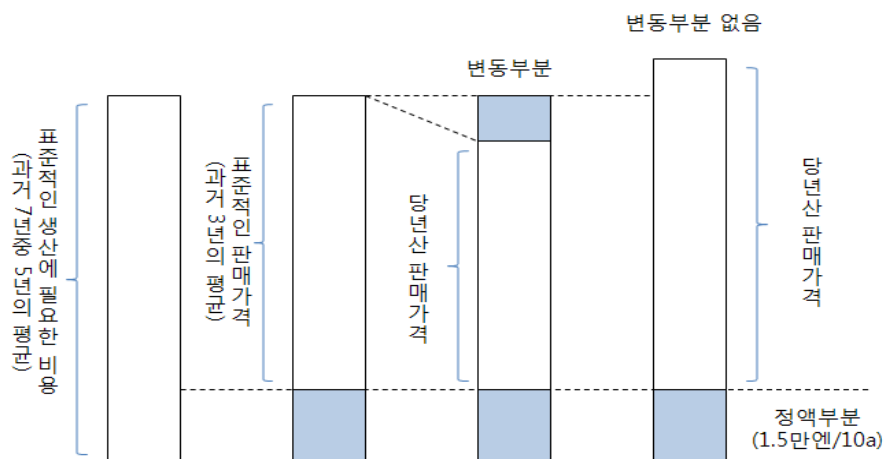
- 또한 쌀가루나 사료용으로 재배한 쌀이 주식용으로 유입되는 것을 방지하기 위한 조치이기도 함

다. 쌀소득보상교부금: 주식용 쌀 재배농가에 해당함

- 기존의 수전경영소득안정대책에서는 경영규모가 일정수준(4 ha) 이상인 전업농을 대상으로 수입 감소분의 일정 비율을 정부가 지원하였음
 - 경영규모가 영세한 농가는 생산자단체를 통해 집단화를 해야만 소득 감소분을 보전받을 수 있었음.
 - 경영규모가 작은 농가는 집단화를 해야 하는 문제, 마을별로 작전환에 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. 그리고 고정급 외에 과거 3년의 평균 쌀 가격과 당년도 쌀 가격의 차이를 변동급으로 지급함.
- 지급 상한선도 철폐하여 농가에 유리한 방향에서 제도가 개편됨
 - 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
- 또한 새로운 제도에서는 소득을 보전받기 위한 농가의 각출금이 제도 개편으로 폐지되었음
- 고정급 지급 규모는 쌀 가격에 관계없이 15,000엔/10a를 일률적으로 지급하는데 근거는 다음과 같음.
 - <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
 $\approx 15,000\text{엔}/10\text{a}$
- (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.

< 교부금 지급 구조 >



라. 제도개선의 기대효과와 문제점

- 제도 개선 이후 2년이 경과하여 효과를 평가하는 데에는 한계가 있으며, 또한 정권이 교체되어 평가도 시각에 따라서 달라질 수 있어서 이 시점에 평가는 더욱 어려운 문제임(樋口倫生, 吉田 行郷, 佐伯 尙美)
- 하지만 제도 개선으로 전락작물의 생산증대 효과는 어느 정도 가시적으로 나타난 것으로 보임(樋口倫生, 吉田 行郷)
 - 2011년 메밀 재배면적은 전년도에 비해 18%정도 늘어났으며, 특히 밭의 메밀 면적이 더 큰 폭으로 늘어났음.
 - 논과 밭의 메밀 재배면적은 2010년 3만 3,200ha와 1만 4,600ha에서 2011년에는 3만 7,700ha와 1만 8,700ha로 늘어났음
 - 메밀을 재배하는 데에 노동력이 많이 소요되지 않으므로 재배면적 증가폭이 상대적으로 크다는 평가임

연도	재배면적	수량(kg/10a)
2005	44,700	73
2006	44,800	77
2007	46,100	69
2008	47,300	58
2009	45,400	40
2010	47,700	62
2011	56,400	-

- 제도 개선으로 작목전환이 일어나 대두와 주식용쌀 재배면적이 줄어들기도 하였음
 - 주식용 쌀 재배면적이 줄어들어 하락하던 쌀 가격이 상승하는 긍정적인 측면
 - 자급률을 제고한다는 목표와는 다르게 2012년 콩 재배면적이 전년 대비 4% 줄어들었는데 논콩은 5% 줄어든 반면 밭콩은 1% 늘어났음
 - 보는 시각에 따라서 장점과 단점이 모두 제기될 수 있음

<콩 재배면적>

연도	계	논	밭
2005	134,000	110,500	23,500
2006	142,100	117,700	24,500
2007	138,300	117,600	20,700
2008	147,100	126,300	20,800
2009	145,400	124,800	20,600
2010	137,700	119,000	18,700
2011	136,700	117,200	19,500
2012(추정)	131,100	111,500	19,600

- 대두 재배면적이 줄어든 데에는 보유하고 있는 농기계를 활용하여 쌀가루나 사료용 쌀을 재배하는 것이 훨씬 용이하고 보조금 수준도 높기 때문임
- 일부 지역에서는 규모화된 쌀 농가가 논활용정책에 참여하는 문제점도 나타남(佐伯 尙美, Shobayashi교수)
 - 그동안 쌀 농가 경쟁력 제고를 위해 기반투자 등을 하였으나 타작목으로 전환
 - 제도의 부정적 효과로 볼 수도 있지만 쌀 적정생산과 자급률향상이라는 긍정적인 측면에 부합하기도 함
- 유채 재배면적은 2001년 301ha로 집계된 이후 거의 없어졌으나 2010년에 1,690ha로 늘어났음.
- 이러한 제도 개선으로 2011년 교부금 지원규모는 2010년에 비해 408억 엔이 증가하였음

<교부금 지원규모>

단위: 억 엔

	쌀소득보상 교부금	논활용소득보상 교부금	밭작물소득보상 교부	가산교부금	계
2010	1,529(고정) 1,539(변동)	1,890	-	-	4,958
2011	1,533	2,218	1,578	36	5,366

주: 2011년에는 쌀 가격이 상승하여 변동교부금이 지불되지 않았음

- 佐伯 尚美(일본농업연구소)는 이번 제도 개편으로 식량정책은 더욱 후퇴한 것으로 규정하고 있음
 - 시장 기능을 도외시하므로 쌀 공급 과잉이 심화될 것으로 우려함
 - 쌀 가격이 상승하게 되면 농가는 쌀을 보다 집중적으로 관심을 보게 될 것이며 소비량 감소세는 지속되어 생산과잉 우려 더 커짐
 - 더군다나 쌀 가격이 하락하여도 정부는 일정 수준의 교부금을 지불하므로 생산과잉이 우려됨
- 새로운 제도 운영으로 조직화된 농가는 소규모 개별농가보다 경영 개선 효과가 큰 것으로 나타남(吉田 行郷)

<호별소득보상제도의 경영개선 효과 사례>

	논1ha(쌀 0.6ha, 대두 0.4ha) 경영 농가	논20ha(쌀 12ha, 대두 8ha) 집단화(20농가) 경영체
판매수입	쌀 67.6만엔 대두 8.6만엔 계 76.2	1,351 172 1,523
교부금	쌀 7.5 대두 29.3 계 36.8	179 586 765
총수입	113.0	2,288
경영비	88,6	1,052
소득	24.4	1,236
농가당 소득	24.4	61.8

주: 2011년에는 쌀 가격 상승으로 미가변동교부금이 지출되지 않았음

마. 밀 생산 유도 정책(吉田 行郷)

- 밀 생산을 유도하기 위해 1999년까지는 10a당 5만 엔을 지원하였고, 밀 생산을 추가적으로 유도하기 위해 2000년부터 밀을 재배하는 경우에 최대 7만 3천 엔을 지원하였음.
- 밀 생산이 어느 정도 안정되었다는 판단 하에 보조금이 2008년에 3만 5천 엔으로 인하되었으며 2009년 경제위기대책 관련하여 이모작을 하는 경우에는 추가적으로 1만 5천 엔을 지원함

- 일본에서 생산된 밀은 품질의 한계로 인해 주로 우동용 면류로만 사용되었으나 꾸준한 품질 개선으로 용도가 다양해짐
 - 국내산은 제빵용으로 적합하지 않음(밀 수요량 중 제빵용이 29.5%로 높는데, 이중 국내산은 0.6% 정도임)
 - 품종개량과 제분 등 품질개선을 위한 투자를 지속하고 있음.
- 이러한 노력으로 밀 자급률은 14% 정도를 유지하게 되었음