

개원 30주년 기념 국제학술세미나

농업·농촌의 당면 과제와
한·중·일 협력방안

- Challenges of the Agricultural Sector and Strategies
for Cooperation among Korea, China and Japan -

2008. 4. 1(화) 오후 2시
대한상공회의소 의원회의실

한국농촌경제연구원

국제학술세미나 일정

<등 록> 13:00-14:00

<개 회 식> 14:00-14:20

개 회

개회사: 최정섭 한국농촌경제연구원 원장

<기조연설> 농업·농촌의 당면과제와 한·중·일 협력방안

14:20-15:00 중국의 농업정책과 농촌발전

두안잉비(段應碧, 중국농업경제학회 회장)

15:00-15:40 식료·농업문제의 특징과 농정개혁

쇼젠지 신이치(生源寺眞一, 일본 동경대 농학부장)

15:40-16:20 동아시아 농업문제의 딜레마와 한·중·일 협력방안

박 정 근(朴正根, 전북대 교수)

<휴 식> 16:20-16:30

<종합토론> 16:30-17:30

좌 장: 정 영 일(鄭英一, 지역재단 이사장, 서울대 명예교수)

○ 토 론 자

- 오 호 성(성균관대 명예교수)
- 박 현 출(농림수산식품부 농업정책국장)
- 권 용 대(충남대 농업생명과학대학장)
- 한 두 봉(고려대 교수)
- 김 정 호(한국농촌경제연구원 부원장)

- 목 차 -

<기조연설문>

1. 중국의 농업정책과 농촌발전 3
두안잉비(段應碧, 중국농업경제학회 회장)
2. 식료·농업문제의 특징과 농정개선 25
쇼겐지 신이치(生源寺眞一, 일본 동경대 농학부장)
3. 동아시아 농업문제의 딜레마와 한·중·일 협력방안 57
박 정 근(朴正根, 전북대 교수)

<토론요지>

- 한국농업의 전망과 동북아 국제협력 93
- 동아시아 농업문제의 한·중·일 협력방안 97
- 한·중·일 농촌개발 협력방안 99
- 세계화 물결 속의 한·중·일 농업의 역할과 과제 102
- 한·중·일 농업발전과 농정연구의 협력 105

중국의 농업정책과 농촌발전

- 두안잉비(段應碧, 중국농업경제학회 회장)

1. 중국 농업·농촌의 발전 현황 / 3
2. 중국 농업·농촌이 직면한 도전 / 5
3. 중국 농업·농촌 개혁의 몇 가지 당면 과제 / 8
4. 중국 농업·농촌발전의 주요 임무 / 10

중국의 농업정책과 농촌발전

존경하는 최정섭 원장님! 그리고 신사, 숙녀 여러분!

한국농촌경제연구원 30주년 기념행사와 학술세미나에 참석하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

먼저 중국농업경제학회를 대표하여 한국농촌경제연구원이 개원 30주년을 맞이한 것을 진심으로 축하드립니다. 귀 연구원은 한국의 농업분야에서 가장 중요한 농정연구기관으로서 한국의 농업발전과 동아시아지역의 농업 협력에 중요한 역할을 하였습니다. 귀 연구원이 앞으로도 여러 분야에서 큰 발전을 이룩하기를 진심으로 기원합니다.

중·한·일 3국은 지리적으로 인접해 있고 농업분야에서 소규모 농가경영 등 공통적인 특징도 갖고 있지만 서로 다른 발전단계에 처해 있어 한국과 일본 농업은 중국 농업발전에 귀중한 경험을 제공하고 있습니다. 농업분야에서 3국의 교류협력은 빠른 속도로 확대되고 있고, 농산물 무역도 빠르게 증가하고 있습니다. 3국 간 농산물 무역 과정에서 발생하는 일부 문제에 대해서는 상호 이해와 협력이 필요하고, 일부 문제들은 공동 연구와 심도 깊은 논의를 필요로 합니다. 중국농업경제학회는 한·일 양국과 농업분야의 교류 강화 및 협력 확대를 위해 함께 노력하기를 희망합니다.

저는 오늘 이 자리를 빌려 중국 농업·농촌의 발전 현황을 간략하게 소개드리고자 합니다. 주요한 세 가지 문제에 대해 말씀드리겠습니다.

1. 중국 농업·농촌의 발전 현황

중국은 1980년대 초반 농가도급경영시스템을 도입한데 이어 농산물 시장 및 가격개혁을 실시하고 다양한 농업경영방식과 향진기업을 적극 발전시켰습니다. 시장 지향적 개혁은 농민들의 생산에 대한 적극성을 크게 자극하였고, 중국의 농업과 농촌은 세상이 주목할 만한 발전을 이룩하였습니다. 1990년대 후반 중국은 기본적으로 농산물 공급 부족 문제를 해결하여 수요

와 공급의 균형을 실현하였습니다. 그리고 농민들의 소득도 뚜렷하게 향상되어 생활이 크게 개선되었으며 '샤오캉(小康; 중등 생활수준)' 사회 건설 목표를 실현하였습니다.

그러나 이와 동시에 농산물 판매난과 가격하락 등의 문제가 발생하였고 식량생산과 농민소득 증대는 새로운 어려움에 봉착하였습니다. 이러한 어려운 상황에 직면하여 중국 정부는 2003년부터 농업의 발전을 최우선 정책과 제로 제시하고 제도, 정책 및 투자 등 여러 방면에서 일련의 중대한 조치를 취하였습니다. 농업세를 철폐하여 농민들의 부담을 덜어주었고 식량주산지 현(縣), 재정상태가 어려운 현(縣)·향(鄉)을 대상으로 직접지불제를 실시하였습니다. 또한 농업·농촌에 대한 재정투자를 확대하여 농촌지역의 생산 및 생활조건을 개선하였으며, 농촌지역의 교육, 위생, 문화 수준을 향상시켜 농민들의 의료 및 교육문제 해결을 적극 추진하였습니다. 또한 농민들의 도시 취업조건과 환경을 개선하고 농민공(農民工)들의 생활여건도 개선하였습니다. 이러한 조치들은 농민들의 적극성을 크게 불러 일으켰고 농업·농촌의 신속한 발전을 촉진하였습니다.

1.1. 4년 연속 식량증산

중국의 식량생산은 2004년 이래 연속 4년 동안 증가하여 2007년에는 2003년에 비해 7천 80만 톤 증가한 5억 150만 톤을 생산하였습니다. 동시에 육류 및 수산물의 생산도 안정적으로 발전하였습니다. 식량증산은 긴박했던 시장 수급상황을 완화시켰고 가격안정을 촉진하였습니다.

1.2. 농민소득 증대

농민들의 1인당 순소득은 2004년 이래 빠르게 증가하여 2007년에는 4,140위안에 이르렀으며 9.5%의 증가율을 나타냈습니다. 식량주산지 농민과 식량작물 재배농가의 소득은 지난 몇 년 동안의 정체 또는 감소 추세에서 반전되어 크게 증가하였습니다.

1.3. 농촌지역의 생산 및 생활조건 개선

2003년 이래 중국 중앙정부는 농업부문에 1조 6000억 위안을 투자하였으며 이 가운데 농촌기반시설에 약 3,000억 위안을 사용하였습니다. 5년 동

안 절수(節水) 관개면적이 666.7만 ha 증가하였고, 메탄가스 사용농가도 1,650만 호 증가하였습니다. 또한 130만 km의 도로를 새로 건설하거나 보수하였으며, 농촌지역의 9,748만 명의 식수부족 및 식수안전 문제를 해결하였습니다.

1.4. 농촌의 교육, 문화, 위생 수준 향상

농촌의무교육을 강화하여 의무교육 대상 학생들의 학비를 면제하고 교과서를 제공하였으며 가정형편이 어려운 학생들에게 보조금을 지급하여 1.5억 명의 학생과 780만 명의 기숙사에서 생활하는 학생들이 혜택을 입었습니다. 농촌지역에서 추진하고 있는 새로운 농촌합작의료제도에 참여한 농민이 7.3억 명에 달하며, 농촌지역 최저생활보장제도를 수립하여 3,452만 명의 농민이 혜택을 받고 있습니다. 농촌지역의 빈곤퇴치 및 농촌개발 사업을 더욱 강화하여 2007년 현재 농촌 빈곤인구는 1,479만 명으로 2003년에 비해 420여만 명이 감소했습니다.

1.5. 농촌개혁의 심화

향(鄉)·진(鎭) 정부조직의 개혁을 안정적으로 추진하였고 식량시장을 완전 개방하였으며 농촌신용사의 개혁을 전국으로 확대하였습니다. 또한 농업보험 시범실시 사업을 확대하였고 토지수용제도의 개혁을 시작하였으며 임지의 집단소유권제도의 개혁을 추진하였습니다.

최근 몇 년 동안 중국의 농업·농촌 발전은 중요한 전기를 마련하였고, 농촌지역은 크게 변모하여 전체 사회의 경제안정과 발전에 매우 중요한 역할을 하였습니다.

2. 중국 농업·농촌이 직면한 도전

중국 농업·농촌의 발전뿐만 아니라 당면한 여러 가지 어려움도 직시해야 합니다. 중국 삼농문제를 근본적으로 해결하려면 아직도 긴 여정이 필요합니다. 다음 네 가지 제약요인을 어떻게 효과적으로 극복하느냐 하는 것은 중국 농업·농촌 발전과 관련된 중대한 과제입니다.

2.1. 자원의 제약

중국은 토지는 적고 사람은 많아 1인당 경지면적이 0.1ha에도 미치지 못하며 이는 세계 평균의 43% 수준입니다. 더욱이 인구증가와 경제발전으로 경지면적의 감소 추세를 돌리기는 매우 어려운 상황입니다. 계산에 의하면 향후 20~30년 사이에 주택 및 공업용 건설용지로 536만 ha의 토지가 필요합니다. 이러한 상황에서 먹는 문제 해결에 대한 압력은 갈수록 커지고 있습니다.

중국의 수자원 부족 문제는 더욱 심각합니다. 1인당 수자원 보유량은 세계 평균의 1/4 정도로 세계적으로 수자원이 부족한 13개 국가 중의 하나입니다. 그리고 수자원의 공간적 분포도 지역격차가 커 80% 이상의 수자원이 양자강 이남지역에 집중되어 있고 회하(淮河) 이북지역의 수자원 보유량은 20% 미만입니다. 또한 많은 지역에서 적정량을 초과하여 지하수를 개발·이용하고 있으며 가뭄과 물 부족은 이미 많은 지역의 농업발전을 제약하는 요인이 되었습니다.

2.2. 농업기반시설 미비

농지의 수리체계가 미비하여 전국의 1억 2,261만 ha의 경지 가운데 70% 이상이 중등 수준 이하의 생산능력을 지니고 있으며, 유효관개면적은 43% 정도이고 관개수 이용계수는 0.45입니다. 농업기술 진보율은 48%, 농업기계화 수준은 37%로 수도작 이앙 및 옥수수 수확의 기계화 정도는 각각 10%와 5%입니다. 또한 자연재해를 극복할 수 있는 능력이 낮고 많은 지역이 아직도 하늘에 의지하여 농사를 짓고 있는 상황입니다. 전 세계적으로 기상이변의 영향이 심화되고 있으며 자연재해의 발생이 빈번하여 농업생산의 자연적 위협요인이 크게 증가했습니다. 최근 중국 남부지역의 저온 및 폭설 피해는 농업생산에 중대한 손실을 끼쳤는데 빈약한 농업기반시설의 문제점을 다시 한 번 확인시켜주었습니다.

2.3. 농산물의 안정적 공급 곤란

1990년대 후반 중국의 농산물 수급은 장기적인 공급부족 국면에서 균형 국면으로 전환하였습니다. 지난 10년 동안 중국은 경제의 고속성장, 도시인구의 급격한 증가, 소비구조의 고도화, 농산물 수요의 지속적인 증가 등으

로 농산물의 안정적인 공급에 어려움이 커졌습니다. 지난 10년 동안 중국은 경제총량이 두 배로 증가했고 인구는 9,000만 명 증가했으며 도시 인구는 2억 명 증가했습니다. 또한 도시와 농촌 주민의 소득이 배 이상 증가했고 식품소비 지출이 80% 증가했으며 식량소비량은 5천만 톤이 증가했습니다.

지난 10년 동안 중국의 1인당 식용유, 육류, 알제품, 수산물의 소비는 각각 20%, 30%, 40%, 60% 증가했고 낙농 제품 소비는 2배 증가하였습니다. 이는 시장규모가 확대되는 것을 의미하는 동시에 농산물 수급균형과 품질 안전에 대한 엄중한 도전을 의미하기도 합니다.

2.4. 도시와 농촌 격차 지속적 확대

최근 몇 년 동안 중국 농민의 소득증가가 가속화되었지만 도시와 농촌 주민의 소득격차 확대 추세는 여전히 억제되지 않고 있습니다. 2007년도 농민 1인당 순소득 증가율은 9.5%로 이는 1985년 이래 가장 큰 증가폭입니다. 그러나 도시주민의 소득은 12.2%가 증가하여 도농 간 소득격차는 3.3:1로 확대되었으며 이는 개혁개방 이래 가장 큰 격차입니다. 또한 도시와 농촌의 기초시설, 사회복지, 공공서비스의 수준 차이도 여전히 크게 나타나고 있습니다. 도농 간 소득격차의 지속적 확대는 과학적 발전관의 실현과 조화사회 건설에 커다란 제약요인이 되고 있습니다.

위와 같은 문제점들 외에 중국 농업·농촌은 새로운 두 가지 문제에 직면하고 있습니다.

하나는 농산물 수입의 충격이 크다는 것입니다. 중국은 2007년에 대두 3,082만 톤, 식물 식용유 838.3만 톤, 면화 246만 톤을 수입하였습니다. 또한 천연고무는 국내 수요량의 70%를 수입하고 있고, 목재와 기타 임산물도 국내 수요량의 40%를 수입하고 있습니다. 농산물 수입의 급격한 증가는 중국 국내 수급 불균형을 완화하는 긍정적인 측면도 있지만 다른 한편으로는 중국 농업의 안정적인 성장과 농민들의 취업 및 소득증대에 커다란 도전이 되고 있습니다.

다른 하나는 농촌의 고령화가 심각해지고 있다는 것입니다. 농촌노동력의 도시 유출로 많은 지역의 농촌에서 고령화, 공동화가 진행되고 있고 농업이 부업으로 전락하고 있는 추세입니다. 통계에 의하면 2007년도에 1.31억 명의 농민이 도시로 이동하였으며 여기에 향진기업에 취업한 농민들까지 포함하면 그 수는 2억 명이 넘습니다. 지식수준이 높은 청년층의 도시

유출로 농촌의 노령화, 부녀화가 진행되고 있으며 농업인력 문제가 점차 심각해지고 있습니다.

이러한 현상은 농업의 안정적인 발전을 제약하는 원인이자 심각한 도전이며, 건전한 농촌사회복지서비스 체계 구축이 긴박하게 요구되고 있다는 사실을 암시합니다.

중국 정부는 이상에서 살펴본 문제들에 대해 예의 주시하고 농업발전 전략과 정책 방향을 조정하고 있으며 더 나아가 농업·농촌에 대한 지원을 강화하고 농업·농촌 발전에 유리한 정책과 사회 환경을 조성하는데 노력하고 있습니다. 따라서 당면한 문제들이 많기는 하지만 저는 중국 농업·농촌의 발전 전망을 낙관하고 있습니다.

3. 중국 농업·농촌 개혁의 몇 가지 당면 과제

중국의 농촌개혁은 30년동안 평범하지 않은 여정을 걸어왔고 농업·농촌의 발전은 지금 새로운 역사의 출발점에 서 있습니다. 체재개혁을 어떻게 심도 있게 추진하여 농촌발전을 촉진할 것인지 등 풀어야 할 과제들이 매우 많지만 이 가운데 다음의 3가지 문제에 대해서 심도 깊은 연구가 필요합니다.

3.1. 식량자급의 실현

전면적으로 대외개방이 추진되고 있는 상황에서 중국의 식량문제는 자급 방침 견지 여부와 관련하여 서로 다른 견해가 존재하는 중대한 문제입니다. 중국은 세계의 식량생산 대국인 동시에 식량소비 대국으로서 식량생산량과 소비량 모두 세계의 25% 정도를 차지하고 있습니다. 매년 세계 식량 무역량은 약 2억여 톤으로 중국 식량소비량의 40%에 상당합니다. 이는 만약 중국의 식량수급에 문제가 발생했을 경우 전 세계의 거래 가능한 모든 식량을 수입해도 중국의 먹는 문제를 해결하지 못한다는 것을 의미합니다.

장기적으로 보면 국제 식량시장의 수급은 불안정한 추세를 보이고 있습니다. 중국이 식량을 대량 수입하는 경우 국제시장의 식량가격을 대폭 상승시킬 수 있을뿐더러 기타 국가의 식량안보에도 영향을 미칠 수 있습니다.

따라서 중국의 식량문제 해결은 중국 자체의 수급상황뿐만 아니라 국제 식량수급 상황과도 밀접하게 관련되어 있습니다. 적절한 양을 수입하여 국내 시장을 보완할 필요가 있지만 인구대국인 중국이 국제시장에 의지하여 먹는 문제를 해결하려 하는 것은 현실적이지 못할뿐더러 중국 정부가 추구하는 방식도 아닙니다. 따라서 식량생산을 중시하고 기본적으로 자체의 생산 능력에 의거하여 먹는 문제를 해결한다는 것이 중국 정부의 기본 정책입니다.

3.2. 농업의 대외개방

WTO에 가입한 이래 중국 농업은 국제경쟁에 노출되어 커다란 압력을 받아왔습니다. 일부 비교우위가 있는 농산물은 예상했던 만큼 대량으로 수출되지 못하였고 반면에 비교우위가 없는 농산물은 대량으로 수입되는 상황이 전개되어 매우 커다란 충격을 받았습니다. 중국의 WTO 가입은 총체적으로 유리한 것이고 농업의 대외개방 약속은 반드시 이행해야 하는 의무입니다. 중국은 자연자원이 부족하기 때문에 농산물을 적절히 수입하여 자원 환경의 제약을 완화해야 합니다. 개방이 두려워 문을 걸어 잠그는 것은 올바른 방법이 아닙니다. 중요한 것은 농업의 발전방식을 전환하고 농업구조를 최적화하여 농업의 체질, 수익 그리고 경쟁력을 강화하는 것입니다. 이와 동시에 대외개방의 요구에 부응하여 국제적으로 허용되는 방법으로 농업보호체계를 정비하고 농업의 대외개방과 보호 수준을 상호 조절함으로써 국외자원을 이용하고 부족한 농산물을 수입하는 과정에서 농업의 안정적인 성장과 농민들의 취업 및 소득증대를 도모할 수 있도록 해야 합니다.

3.3. 농가도급경영제도

농가도급경영제와 쌍층경영제도의 실시는 중국 농촌개혁의 핵심으로서 중국 농촌의 안정적인 발전의 기초가 됩니다. 이러한 농업경영제도는 현재 그리고 향후 오랜 시간이 흐른 뒤에도 변하지 않을 것입니다. 저는 이점에 대해서는 한 치의 동요도 없을 것이라고 확신합니다.

그러나 2억 가구 이상의 농가의 호당 경지면적이 0.5ha에 불과하여 어떻게 시장경제의 발전에 적응하고 국내외 시장에 진입할 것인지, 어떻게 현대적인 농기계와 기술을 응용하여 집약화와 규모화경영을 실현할 것인지는

연구가 필요한 중요한 문제입니다.

중국 각지의 실천적인 경험에 따르면 농가도급경영제의 기초위에서 농업경영 방식을 개선하는 데는 다음의 세 가지를 참고할 만합니다. 첫째는 대규모 전업농을 육성하고, 적정규모의 가족농경영을 발전시키는 것입니다. 둘째는 농업산업화 수준을 제고하는 것입니다. 회사+농가, 회사+생산기지+농가 등의 다양한 형식으로 농민을 시장에 진입시켜 농산물의 가치를 높이고 농업의 수익성을 부단히 증대시키는 것입니다. 셋째는 농촌 협동경제조직을 육성하여 개별 농가로는 할 수 없는 사업을 추진하는 것입니다.

이와 같은 세 가지 방법을 상호 결합하고 보충하여 한편으로는 가족경영의 장점을 살리고 다른 한편으로는 소농경영의 한계를 극복하여 중국의 상황에 맞는 농업현대화의 길로 나아가야 합니다. 기본적으로 식량자급 원칙을 견지하고 농업의 대외개방을 추진하며 농가도급경영제를 실시하는 것은 중국 농업 발전의 기본 출발점이고 중요한 발전 방향이자 발전 전략이기도 합니다.

4. 중국 농업 · 농촌발전의 주요 임무

현재 그리고 향후 일정기간 동안 중국 정부는 과학적발전관을 관철하고 도시와 농촌의 통합발전 전략에 따라 농업기초시설 건설을 강화하고 농업의 안정적인 발전과 농민소득 증대를 적극 추진할 것입니다. 또한 주요 농산물의 공급을 보장하고 농촌지역의 민생문제를 해결하면서 사회주의 신농촌 건설을 착실하게 추진할 것입니다.

4.1. 국가의 농업 지원 및 보호체계 완비

소득분배 체계의 조정과 함께 공업이 농업을 지원하고 도시가 농촌을 인도하도록 하며 농업부문에 대한 투자를 대폭 늘려야 합니다. 농업보조금 제도를 개선하고 농업에 대한 지원과 보호를 강화해야 합니다. 도시와 농촌의 통합발전을 제약하는 각종 장애물을 제거하고 도시와 농촌의 일체화된 관리체계 및 운영시스템을 건설하고 생산요소의 도농간 합리적인 이동과 비교우위에 따른 배분을 실현하여 점차적으로 도시와 농촌의 통합관리 및 공공서비스의 균등화를 실현해야 합니다.

4.2. 농업의 현대화

엄격한 농지보호제도를 실시하고 토지의 비옥도를 향상시켜야 합니다. 농지의 수리관개체계 건설을 추진하고 절수농업을 발전시켜야 합니다. 과학기술 발전전략을 적극적으로 실시하고 산·관·학 결합을 강화하여 농업과 학기술의 응용수준을 향상시켜야 합니다. 또한 농기계를 확대 보급하여 기계장비율을 높여야 합니다. 식량생산의 안정적인 발전, 생산능력의 제고를 통해 국가 식량안보와 주요 농산물의 공급을 보장해야 합니다. 퇴경환림정책의 성과를 공고히 하여 농지의 표토층을 잘 유지하고 오염원을 제거하여 생태환경을 보호해야 합니다.

4.3. 농업구조조정, 고생산·고품질·고효율 농업의 발전

농산물의 품종을 개량하고 비교우위에 입각해 생산지역을 배치하며 농산물 생산의 표준화를 실현해야 합니다. 또한 녹색식품과 유기식품의 발전을 촉진하여 농산물의 품질을 제고해야 합니다. 축산업과 양식업의 생산방식을 전환하여 규모화를 실현하고 동물방역체계 건설을 강화해야 합니다. 농산물의 가공기술을 발전시키고 농업의 산업화경영을 적극 추진하여 농산업의 산업연관을 확대하고 농업의 전체적인 체질과 수익성을 향상시켜야 합니다.

4.4. 농촌지역 2, 3차 산업의 발전

농촌지역의 2, 3차 산업, 특히 노동집약형 산업과 서비스업의 발전을 적극 지원해야 합니다. 2, 3차 산업에 취업하는 농민들을 상대로 기술 및 기능훈련을 강화하고 농민공들에게 합리적인 임금을 지불하며 사회보장체계를 개선하고 도시에 진출한 농민공들의 합법적인 권익을 보호해야 합니다. 대도시건설을 적극 추진하는 한편 소성진(小城鎮) 발전에도 주력하여 기업을 유치하고 생산요소를 집적하여 현 경제를 발전시켜야 합니다.

4.5. 농촌 기초시설 건설 강화 및 농촌 거주환경 개선

농촌지역의 식수안전 검사를 철저히 하여 농민들이 마음 놓고 물을 마실 수 있도록 해야 합니다. 농촌의 청정 에너지시설의 건설을 강화하고 적

합한 지역에 적극적으로 메탄가스를 보급하여 이를 기반으로 주방, 화장실, 가축우리를 개선해야 합니다. 더 나아가 농촌지역에 도로를 건설하고 교통 시설을 개선해야 합니다. 또한 농촌의 시장체계를 완비하여 농촌에서 현대적인 유통업이 발전할 수 있도록 해야 합니다. 마을의 구획 정리, 식수안전 강화, 쓰레기 정리 등을 통해 농촌 거주환경을 개선해야 합니다.

4.6. 농촌개혁의 심화, 농촌 운영시스템 완비

향(鄉)·진(鎭) 정부조직과 현(縣)·향(鄉)의 재정관리체계의 개혁을 적극적으로 추진하고, 농촌지역의 사회관리와 공공서비스를 강화하는 한편 농촌의 공익사업건설시스템을 구축해야 합니다. 농촌 금융제도를 혁신하고 농촌 지역에 은행업과 같은 금융기관의 진입을 완화하는 동시에 소액 신용대출 금융기관을 적극 육성하고 농업보험 시범실시 지역을 확대해야 합니다. 또한 임지의 집단소유권제도의 개혁을 전면적으로 추진해야 합니다.

4.7. 농촌 사회사업 강화, 농촌 경제사회의 전면적 발전 촉진

농촌지역의 소학교와 중학교의 기숙사 건설을 적극 추진하고 교육시설 건설을 강화하는 한편 진정한 의미의 농촌의무교육을 실시하는 동시에 농촌의무교육의 수준을 향상시켜야 합니다. 향(鄉)·진(鎭) 병원과 농촌 공공 위생서비스체계의 건설을 강화하고 새로운 농촌합작의료제도를 널리 보급하는 한편 농촌지역의 전염병과 풍토병의 예방과 치료에 힘써야 합니다. 또한 농촌지역에서 가족계획사업과 빈곤퇴치 및 개발사업을 적극 추진하는 한편 최저생활보장제도의 건전화를 통해 농촌사회보장제도의 혜택을 확대해야 합니다.

이상과 같은 대단히 어렵고도 방대한 임무를 실현하기 위해서는 수많은 어려움과 도전에 직면해야 하고 많은 노력을 기울여야 한다는 것은 의심의 여지가 없습니다. 하지만 중국 정부는 이미 농업·농촌 발전을 촉진할 수 있는 성공적인 경험들을 축적하여 왔으며, 일련의 효과적인 정책도 수립하였습니다. 따라서 앞서 언급한 중국 농업·농촌의 발전 목표와 임무를 실현하는 것은 가능하며, 충분히 실현할 수 있습니다.

존경하는 신사, 숙녀 여러분 !

중·한·일 3국의 농업은 상호보완성이 강하고 앞으로 상호협력의 전망 또한 매우 밝습니다. 중국 농업은 넓은 땅과 다양한 기후, 다양한 작물과 품종, 넓은 시장, 풍부한 노동력 방면에서 비교우위에 있습니다. 반면 한국과 일본의 농업은 선진기술, 우량 품종, 선진 경영기법, 풍부한 경영 경험의 장점을 가지고 있습니다. 따라서 중·한·일 3국의 농업협력의 기회는 충분하고 잠재력 또한 매우 큼니다. 오늘과 같은 토론회를 통하여 중·한·일 3국의 농업이 좀 더 서로를 이해할 수 있길 바라며, 이를 토대로 농업협력의 환경을 최적화하여 동북아 농업협력의 더 아름다운 미래를 만들어 나가기를 희망합니다.

감사합니다.

中國農業政策与農村發展

- 中國農業經濟學會會長 段應碧

一、当前中國農業和農村發展情况 / 17

二、中國農業和農村發展面臨的重大挑戰 / 18

三、当前中國農業農村改革發展的几个重大問題 / 20

四、当前和今后一个時期中國農業農村發展的主要任務 / 21

中國農業政策与農村發展

尊敬的崔正燮院長：

女士們、先生們、朋友們：

非常高興有機會出席這個紀念典禮和學術研討會。首先，我代表中國農業經濟學會，對韓國農業發展研究院成立30周年表示熱烈祝賀。貴院是韓國農業領域最重要的政策研究机构，對推動韓國的農業發展和東亞地區的農業合作發揮了重要作用。祝願貴院各項事業順利發展，更上一層樓。中、韓、日三國毗鄰，農業都是小規模農戶經營的國家，有許多共同點，又處於不同的發展階段，韓、日農業發展有許多寶貴的經驗可供中國借鑒。三國農業領域的合作交流正在迅速擴大，農產品貿易增長很快，農業貿易中也存在一些問題需要溝通交流，有一些課題需要研究探討。中國農業經濟學界希望加強與韓日兩國同行的交流，共同推動三國農業領域深化交流、擴大合作。今天，我利用這個機會簡要介紹一下當前中國農村發展的情況。主要講三個問題：

一、當前中國農業和農村發展情況

上世紀80年代初，中國在農村實行了家庭承包經營體制的改革，放開了農產品市場和價格，積極發展多種經營和鄉鎮企業，市場化取向的改革極大地調動了農民的生產積極性，農業和農村發展取得了舉世矚目的成就。到上世紀末期，中國基本解決農產品供給短缺問題，實現了農產品市場供求總量基本平衡、豐年有餘，農民收入顯著提高，生活得到很大改善，實現了總體小康的奮鬥目標。

與此同時，也出現了農產品銷售不暢、價格下跌等問題，糧食生產和農民增收遇到了新的困難。面對這種嚴峻形勢，2003年以來，中國政府堅持把加強農業放在經濟工作的首位，在制度、政策和投入方面採取了一系列加強“三農”的重大舉措。包括全部取消農業稅，減輕農民負擔；建立農業直接補貼制度，對產糧大縣和財政困難縣鄉實行獎勵補助；大幅度增加對農業農村投入，改善農

村生產生活條件；大力發展農村教育、衛生、文化事業，解決農民看病難和子女上學難問題；改善農民進城就業條件和環境，保障進城務工農民權益。這些措施极大地調動了農民的積極性，推動了農業農村的快速發展。

——**糧食生產扭轉了前几年持續下滑的局面，實現較大幅度增產。**2004年以來，糧食生產連續4年增產，2007年達到10030億斤，比2003年增加了1416億斤。同時，肉類、蛋類和水產品平穩發展。糧食增產有效地緩解了市場供求趨緊的壓力，促進了農產品市場和價格的穩定。

——**農民收入實現較快增長。**2004年以來農民人均純收入增速加快，2007年增加到4140元，扣除物價因素，實際增長9.5%。糧食主產區和種糧農民收入扭轉了前几年徘徊甚至下降的趨勢，增幅較大。

——**農村生產生活條件明顯改善。**2003年以來，中央財政用于“三農”的支出累計1.6萬億元，其中用于農村基礎設施建設近3000億元。五年新增節水灌溉面積666.7萬公頃，新增沼氣用戶1650萬戶，新建改建農村公路130萬公里，解決了9748萬人農村人口的飲水困難和飲水安全問題。

——**農村教育、文化、衛生等事業發展加快。**農村義務教育全部納入財政保障範圍，對農村義務教育階段學生全部免除學雜費、提供教科書，對家庭困難寄宿生提供生活補助，使1.5億學生和780萬寄宿生受益。在農村推行新型合作醫療制度，參合農民達到7.3億。在全國農村建立了最低生活保障制度，3452萬農民納入保障範圍。扶貧開發力度進一步加大，2007年農村貧困人口減少到1479萬，比2003年減少420多萬。

——**農村改革邁出重大步伐。**鄉鎮機構改革穩步推進，糧食購銷市場全面放開，農村信用社改革擴大到全國，農業政策性保險試點逐步擴大，土地征用制度改革已經展開，集體林權制度改革加快推進。

近几年中國農業發展出現重大轉機，農村發生歷史性變化，為整個經濟社會的穩定和發展發揮了至關重要的作用。

二、中國農業和農村發展面臨的重大挑戰

在看到當前中國農業和農村良好發展形勢的同時，也必須清醒地看到所面臨的諸多困難。從根本上解決中國“三農”問題，還有很長的路要走。從發展的角度看，如何有效地克服以下四個方面的制約因素，是關係農業和農村發展的重大課題：

一是資源方面的約束。中國人多地少，人均耕地不足0.1公頃，約為世界平均水平的43%，而且隨着人口增加和經濟發展，耕地減少的趨勢難以逆轉。據估算，今后20—30年，僅住房和工業建設用地就需要8000萬畝左右。人增地減，解決吃飯問題的壓力越來越大。中國水資源匱乏狀況更加嚴峻，人均水資源僅為世界平均水平的四分之一，是全球13個人均水資源最貧乏的國家之一。而且水資源時空分布很不平衡，80%以上的水資源集中在長江以南地區，淮河以北地區占有的水資源不到20%，不少地方不得不超量開采地下水，干旱和缺水已經成為制約許多地區農業發展的“瓶頸”。

二是農業基礎設施依然薄弱。農田水利建設滯后，全國近18.3億畝耕地中中低產田占70%多，有效灌溉面積僅43%，灌溉水利用系數0.45。農業科技進步率48%，農業機械化程度37%左右，水稻插秧和玉米收割的機械化水平僅為10%和5%。物質技術裝備落后，抵禦自然災害能力不强，許多地方仍然處於靠天吃飯的狀態。全球氣候變化影響加深，災害性天氣增多，農業生產自然風險加大。前段時間中國南方低溫冰雪災害給農業生產造成重大損失，再次暴露這方面存在的突出問題。

三是保障農產品供給方面壓力增大。上個世紀90年代后期，中國農產品供求實現了從長期短缺到總量大體平衡、丰年有余的歷史性轉變。10年來，中國經濟快速增長，城市人口快速增加，消費結構明顯升級，農產品需求持續擴大，保障農產品供給的難度增大。10年來，中國經濟總量增了兩倍，人口淨增9000多萬，城鎮人口增加2億多，城鄉居民收入翻了一番多，購買食品的支出增加8成，糧食消費增加了1000億斤。10年人均消費食用油增加了2成、肉類增加了3成、蛋類增加了4成、水產品增加了6成、奶類翻了兩番。這既為農業發展提供了廣闊的市場空間，同時也對保障農產品總量平衡、結構平衡和質量安全提出了嚴峻挑戰。

四是城鄉差距持續擴大。盡管近几年農民收入增速明顯加快，但城鄉居民收入差距擴大的趨勢仍沒有得到遏制。2007年農民人均純收入實際增長9.5%，是1985年以來最高的，而城鎮居民人均可支配收入實際增長12.2%，城鄉居民收入比仍擴大到3.33：1，是改革開放以來差距最大的。城鄉基礎設施、社會事業和公共服務差距依然明顯。城鄉差距持續拉大已成為實現科學發展、構建和諧社會的突出矛盾。

在上述老問題日益突出的同時，還面臨兩大新的矛盾。一是國際農產品進口沖擊加大。2007年，中國進口大豆3082萬噸，進口植物油838.3萬噸，進口棉花

246万吨。此外，天然橡膠進口占國內需求總量的70%，木材和其他林產品進口占國內需求總量的40%。農產品進口迅速增加，一方面緩解了中國國內供求壓力，另一方面也對農業產業安全和農民就業增收帶來越來越大的挑戰。二是農村老齡化趨向加劇。伴隨農村勞動力大量外出轉移，不少地方出現了農民老齡化、農村空心化、農業副業化的趨向。據統計，2007年全國農民進城打工的1.31亿人，再加上在當地鄉鎮企業務工的勞動力，轉移總數2亿多。農村大量年紀輕、有知識的高素質勞動力大量外出務工，許多地方留下老人、婦女搞農業，不同程度地出現了農村干事缺人才、干活缺人手的現象。這給農業穩定發展帶來了一定的沖擊和挑戰，對健全農業社會化服務體系提出了緊迫要求。

面對上述問題和挑戰，中國政府高度重視，正在努力轉變農業發展戰略和政策取向，進一步向農業農村傾斜，努力營造有利于農業農村發展的政策和社會環境。因此，盡管面臨的困難很多，但是我對中國農業和農村的發展前景是充滿信心的。

三、当前中國農業農村改革發展的几个重大問題

中國農村改革經歷了30年不平凡歷程，当前農業農村發展已經站在新的歷史起點。如何深化體制改革、推動農村發展，需要破解的難題很多，其中有三個涉及全局、影響重大的問題需要深入研究，正確把握。

一是關於依靠國內實現糧食基本自給問題。在全方位對外開放的背景，中國糧食要不要堅持糧食基本自給的方針，是一個存在不同認識的重大問題。中國既是世界上糧食生產大國，也是糧食消費大國，每年的糧食產量和消費量都占世界的25%左右。目前世界每年的糧食貿易總量約2亿多噸，僅相當于中國糧食消費總量的40%。這意味着，如果中國的糧食出了問題，即使把全球可以貿易的糧食都進口到中國，也不能解決中國的吃飯問題。從長期看，由于國際糧食市場供需呈偏緊趨勢，大量進口不僅會造成國際市場糧價大幅度上漲，而且也對其他國家的糧食安全帶來影響。立足國內解決糧食問題，是中國的基本國情和世界糧食供求格局所決定的。適當進口一些糧食，對國內市場進行品種調劑和補充是必要的，但想依賴國際市場解決中國這樣一個人口大國的吃飯問題，是不現實的，也不是中國政府所追求的。因此，中國高度重視糧食生產，基本依靠自己的力量解決吃飯問題，這將是一項長期的基本政策。

二是關於農業對外開放問題。加入世貿組織以來，中國農業受到了很大的

國際競爭壓力，一些有優勢的農產品，沒有象預想的那樣出得去，而沒有優勢的農產品却大量涌入，帶來很大沖擊。中國加入WTO總體是有利的，農業對外開放是必須履行的義務，並且中國農業自然資源稀缺，適度進口農產品對緩解資源環境壓力也是必須的。懼怕開放、閉關自守不是出路，關鍵在於轉變農業發展方式，調整優化農業結構，提高農業的素質、效益和競爭力。同時，要適應對外開放的要求，按照國際規則允許的辦法加快完善農業支持保護體系，使農業對外開放的程度與國家支持保護的力度相協調，在利用國外資源、進口短缺農產品的過程中，維護農業產業安全，保護農民就業增收應有的空間。

三是關於農業家庭承包經營問題。實行農村家庭承包經營、統分結合的雙層經營體制，是中國農村改革的最大突破，也是農村穩定繁榮的體制基礎。這一農村基本經營制度，當前不能變，今後相當長時期內都不能變。我認為，這一點是不能絲毫動搖的。但中國兩億多個農戶，戶均7畝多地，如何適應市場經濟發展要求實現與國內外大市場對接，如何應用現代物質技術裝備實現集約化、規模化經營，確實是需要研究的重大課題。在家庭承包經營的基礎上，創新農業經營方式，從中國各地的實踐看，有三種途徑值得重視：一是培養造就種田大戶，發展適度規模的家庭農場。二是提高農業產業化水平。通過公司+農戶，公司+基地+農戶等形式，把農民帶入市場，使農產品得到增值，農業的效益不斷提高。三是發展農村合作經濟組織，辦那些生產經營中一家一戶辦不了、辦不好的事。這三個方面相互結合、互為補充，既發揮家庭經營的優勢，又彌補小農戶生產的不足，進而走出一條適合中國國情的農業現代化路子。

堅持糧食基本自給、推進農業對外開放、實行農業家庭經營，是中國農業發展的三個重要基點，是重大的方向性、戰略性問題。研究中國農業發展，把握中國農業走向，都需要從這三個基點出發，才能適應中國國情，符合農村實際。

四、當前和今後一個時期中國農業農村發展的主要任務

當前和今後一個時期，中國政府將深入貫徹落實科學發展觀，按照形成城鄉經濟社會發展一體化新格局的要求，突出加強農業基礎建設，積極促進農業穩定發展、農民持續增收，努力保障主要農產品基本供給，切實解決農村民生問題，扎實推進社會主義新農村建設。其着力點將集中在以下幾個方面：

——按照統籌城鄉發展的要求，加快完善國家對農業的支持和保護體

系。調整國民收入分配結構，實行工業反哺農業、城市帶動農村，大幅度增加對農業農村的投入。堅持和完善農業補貼制度，不斷強化對農業的支持保護。破除城鄉協調發展的各种体制性障礙，健全城鄉一體的管理體制和運行機制，促進資源要素在城鄉之間的合理流動和優化配置，逐步實現城鄉社會統籌管理和基本公共服務均等化。

——**加強以農田水利和農業科技裝備為重點的現代農業建設。**嚴格耕地保護制度，加強土地質量建設，不斷培肥地力。着力搞好農田水利工程建設，發展節水旱作農業。大力實施科技興農戰略，加強產學研結合，提高農業科技應用水平。推廣農業機械作業，提高農業物質裝備水平。穩定發展糧食生產，提高綜合生產能力，切實保障國家的糧食安全和主要農產品供給。鞏固退耕還林成果，做好水土保持工作，治理農業生產污染，保護生態環境。

——**加快調整農業結構，發展高產、優質、高效農業。**優化農產品品種結構和區域布局，發展農產品標準化生產，健全農產品標識和可追溯制度，發展綠色食品和有機食品，提高農產品質量。轉變畜牧和水產養殖方式，發展規模養殖、健康養殖，加強動物防疫體系建設。發展農產品精深加工，推進農業產業化經營，延長農業產業鏈條，提高農業的整體質量和效益。

——**加快調整農村經濟結構，大力發展農村二、三產業。**鼓勵和支持符合產業政策的農村二三產業發展，特別是勞動密集型企業和服務業。加強對農村外出務工勞動力的技能培訓，保障農民工合理的工資報酬，完善農民工社會保障體系，保護進城務工農民的合法權益。在搞好大中城市建設的同時，着力發展小城鎮，引導企業和要素集聚，發展壯大縣域經濟。

——**加強農村基礎設施建設，改善農村人居環境。**加大農村飲水安全工程建設力度，讓農民盡快喝放心水。加強農村清潔能源建設，在適宜地區積極推廣沼氣，以沼氣建設為帶動，推進農村改廚、改廁、改圈。進一步加強農村公路建設，改善農村公共交通服務。完善農村市場體系，在農村發展現代流通業。加強村莊規劃整治，搞好農村污水、垃圾治理，改善農村人居環境。

——**深化農村改革，完善鄉村治理機制。**積極推進鄉鎮機構和縣鄉財政管理體制改革，切實加強農村的社會管理和公共服務，探索建立農村公益事業建設機制。加快農村金融制度創新，放寬農村地區銀行業金融機構准入，積極培育小額信貸組織，穩步擴大政策性農業保險試點範圍。全面推進集體林權制度改革。

——**加強農村社會事業，促進農村經濟和社會全面發展。**加強農村中小學

校舍和教學設施建設，實行真正意義的農村義務教育，提高農村義務教育水平。加強鄉鎮衛生院和農村公共衛生服務體系建設，普及新型農村合作醫療制度，加大農村傳染病和地方病防治力度。擴大農村計劃生育獎勵扶助，提高扶貧開發標準，健全農村最低生產保障制度，擴大農村社會保障覆蓋面。

毫無疑問，實現這些艱巨的任務，面臨很多困難和挑戰，需要付出很大的努力。但中國政府已經積累了促進農業發展的成功經驗，制定了一系列行之有效的政策措施，實現上述目標任務是可行的，也是能夠實現的。

女士們、先生們、朋友們：

中韓日農業互補性強，合作前景廣闊。中國有地域廣大、氣候多樣、物種繁多、市場廣闊、勞動力充足的優勢，韓日有技術領先、品種優良、經營理念先進、營銷經驗豐富的優勢，三國農業合作充滿機遇，潛力巨大。希望通過這次研討會，進一步加深三國農業界相互了解，優化農業合作環境，為東亞農業合作開辟更加美好的前景。

謝謝大家。

식료 · 농업문제의 특징과 농정개혁

- 쇼겐지 신이치(生源寺眞一, 일본 동경대 농학부장)

I. 경제성장과 일본의 식료 · 농업 / 27

II. 식료 · 농업 · 농촌기본법과 농정개혁 / 32

III. 신시대 농업 비전과 개혁 촉진 / 34

IV. 새로운 국면을 맞은 세계 식료수급과 일본농업의 비전 / 37

한국농촌경제연구원 개원 30주년기념
국제학술세미나

식료·농업문제의 특징과 농정개혁 : 현대 일본의 도전

쇼겐지 신이치
(生源寺眞一, 동경대학)

1

1. 경제성장과 일본의 식료·농업

2

생산요소의 산업간 이동

■ 농지면적

- 1961년 최고 609만ha에서 2005년 469만ha로 감소
- 농업 이용과 비농업 이용의 '불철저한 경계'로 도시주변 중심으로 난개발 형태의 농지전용 확산

■ 농업취업인구 비율

- 고도성장 시작 시기인 1955년 38%에서 2005년 4%로 감소
- 많은 농가는 겸업농가로서 농지를 보유하며 농업 이외의 산업에 종사

5

식료소비 변화와 국내농업 (1)

1인당 식료소비 변화

(단위: kg,%)

구분	1955	1965	1975	1985	1995	2005	2005/1955
쌀	110.7	111.7	88.0	74.6	67.8	61.4	55.5
밀	25.1	29.0	31.5	31.7	32.8	31.7	126.3
서류	43.6	21.3	16.0	18.6	20.7	19.7	45.2
전분	4.6	8.3	7.5	14.1	15.6	17.5	380.4
두류	9.4	9.5	9.4	9.0	8.8	9.3	98.9
채소	82.3	108.2	109.4	110.8	105.8	96.3	117.0
과일	12.3	28.5	42.5	38.2	42.2	43.1	350.4
육류	3.2	9.2	17.9	22.9	28.5	28.5	890.6
계란	3.7	11.3	13.7	14.5	17.2	16.6	448.6
우유,유제품	12.1	37.5	53.6	70.6	91.2	91.8	758.7
어개류	26.3	28.1	34.9	35.3	39.3	34.6	131.6
사탕류	12.3	18.7	25.1	22.0	21.2	19.9	161.8
유지류	2.7	6.3	10.9	14.0	14.6	14.6	540.7

자료: 농림수산성, 식료수급표

6

식료소비 변화와 국내농업 (2)

- 축산물과 유지 소비량의 현저한 증가
 - 사료곡물과 채유종실을 해외에 전면 의존하고, 식료자급률도 크게 저하
 - 주어진 가격에서 자유롭게 곡물을 수입할 수 있었던 것은 일본이 세계 인구 2%의 작은 나라였기 때문임.
- 쌀은 공급력 상승과 소비 감소로 1970년부터 본격적인 생산조정
 - 40년간 지속된 생산조정은 막대한 행정비용 투입, 농업자의 창의력 저해, 농업자 간 알력 발생 등 논농업 성장을 저해함.

7

식료소비 변화와 국내농업 (3)

식료자급률 추이



8

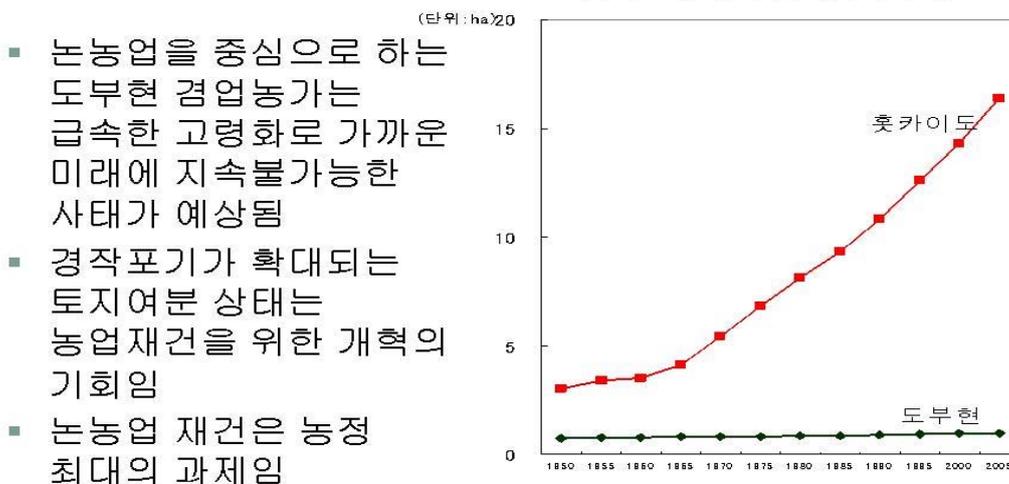
경제성장 과정에서 농업의 대응 : 3가지 형태

- 농업 이외 취업기회가 적은 홋카이도
 - 이농으로 농가호수감소와 규모확대가 진전됨.
 - 전업농가 중심의 토지이용형 농업이 성립함.
- 도부현 토지이용형 농업 중에서도 논농업
 - 많은 농가가 농지를 보유한 채 농외취업을 선택하며
 - 영세 겸업농가 중심의 농업구조로 기울어짐.
- 시설원예나 시설형 축산으로 대표되는 집약형 농업분야
 - 규모확대가 진전되어 효율적인 농업경영을 중심으로 생산구조 확립
 - 대규모 법인경영도 탄생

9

토지이용형 농업의 규모 : 홋카이도와 도부현 대비

농가 호당 경영 경지면적 추이



10

- 논농업을 중심으로 하는 도부현 겸업농가는 급속한 고령화로 가까운 미래에 지속불가능한 사태가 예상됨
- 경작포기가 확대되는 토지여분 상태는 농업재건을 위한 개혁의 기회임
- 논농업 재건은 농정 최대의 과제임

건투하는 집약형 농업

농업생산지수 추이와 자금률

	총 합	쌀	맥 류	두 류	서 류	채 소	과 일	축 산 물
1960-64년	100	100	100	100	100	100	100	100
1965-69년	117	107	78	73	82	123	142	151
1970-74년	120	94	27	64	60	135	184	205
1975-79년	129	99	25	49	59	141	206	241
1980-84년	129	84	44	49	63	145	199	280
1985-89년	134	87	55	57	70	147	194	307
1990-94년	128	81	38	40	63	137	172	313
1995-99년	122	79	28	38	58	129	161	297
2000-04년	115	70	40	46	53	121	150	286
2005년자금률	68	95	12	7	81	79	41	68

자료 : 농림수산성 「농림수산업생산지수」
 주) 각 기간의 지수의 평균치 (1960-64년=100).

부가가치생산력이 높은 집약형농업(시설원예, 가공형 축산, 고급과수 재배 등)은 그 나름대로 건투하고 있음.

다만 최근 수요 감소, 생산자 고령화, 수입농산물 증가로 감산 경향이 뚜렷함.

11

II. 식료 · 농업 · 농촌기본법과 농정개혁

12

- 「새로운 식료·농업·농촌정책의 방향」(1992년)의 검토와 「식료·농업·농촌기본문제 조사회 답신」(1998년)을 기초로 1999년 식료·농업·농촌기본법 제정
- 식료·농업·농촌기본법의 네 가지 기본 이념
 - 식료의 안정공급 확보 · 다면적 기능 발휘
 - 농업의 지속적 발전 · 농촌 진흥
- 식료자급률 목표 설정

정부 입장에서 10년 후 식료자급률 목표 설정 (식료·농업·농촌기본계획).
2000년이 첫해이고 5년마다 기본계획과 함께 개정
- 제2회 식료·농업·농촌기본계획(2005년)으로 농정개혁 기본방향이 분명해짐.

13

농정개혁의 골격(1)

- 후계자 육성과 확보를 위한 정책에 집중
 - 후계자란 효율적, 안정적인 농업경영과 이를 지향하며 경영을 개선하는 농업경영
 - 일원적인 경리체계를 갖고 법인화 계획을 수립하는 등 경영주체로서 실체가 있고, 앞으로 효율적, 안정적인 농업경영으로 발전할 전망이 있는 집락영농조직도 후계자임.
- 후계자를 대상으로 하는 경영안정 대책 도입
 - 도부현 논 4ha, 홋카이도 논농업 경영과 전작 경영 10ha가 조건.(타산업과 균형에 맞는 소득의 절반을 농업에서 얻는 주업농가의 최소 규모에 해당), 집락영농조직은 20ha가 규모 조건의 기본임.
 - 외국과 생산조건 격차 시정 대책(보리, 대두, 사탕무, 전분원료용 감자가 대상) 과 수입변동 완화 대책(쌀, 보리, 대두, 사탕무, 전분원료용 감자가 대상). 일부는 WTO협정에서는 황색 정책

14

농정개혁의 골격(2)

- 경작포기지 대책과 농업진입 촉진
 - 경작포기지 해소 지도를 따르지 않는 소유자 경지는 시정촌이 농지관리 실시나 현지사가 다른 농업자에게 이용권 설정도 가능하도록 함
 - 기존 농가주체의 농업생산법인 이외의 기업이 농지를 빌려 농업에 진입하는 방법을 전국에서 도입가능 하도록 함
- 농지·물·환경보전 향상대책 도입
 - 농업용수로나 농로 등 농촌 지역자원 유지보전 활동에 지원하고, 유지보전 활동을 비농가 주민에게 확대하기 위해 조성 조치 도입
 - 농업환경규범을 설정하고 이를 준수하는 다양한 농업지원 조치의 자격 요건에 환경에 부하를 대폭 줄이는 농업자로 조성하는 것도 가능하도록 함

15

Ⅲ. 신시대 농업 비전과 개혁 촉진

16

후계자 확보 · 육성을 위한 장기전략

- 이미 조건을 충족한 후계자나 후계자 후보에 지원 집중과 더불어 후계자가 될 만한 인재를 찾아내 미래 후계자로 기르는 단계적 지원 대책 정비가 중요함.
 - 소규모 농가에서 지역농업 후계자가 배출될 가능성에도 유의함.
- 법인경영에 취직은 후계자가 될 인재를 받아들이는 유력한 형태임.
 - 경영으로서 실체를 획득한 집락영농조직도 활동영역을 확대하여 농업에 애정 있는 인재를 받아들이는 무대를 형성함.

17

이용우위 이념에 철저한 농지제도 개혁

- 경작포기지 방지나 계획적인 토지이용을 둘러싼 제도는 기대한 기능을 발휘하지 못한 채 농업후계자로의 집적에 걸림돌로 작용. 기존 제도의 철저한 검증이 필요함.
 - 이용우위 농지제도를 위해 국민과 지역사회가 강한 의식을 형성하는 것이 중요함.
- 농지의 합리적 이용체계 구축은 점과 점을 연결하는 당사자 간의 거래 관계에 만족해서는 안되며 지역의 농지 전체를 시야에 두고 배분과 배치 조정이 필요함.
- 농지 후계자에 대한 집적 촉진이나 분산된 농지를 모으는 일은 기다리는 자세의 수동적인 조직이 아니라 능동적이고 통일적인 조직이 필요함.
 - 복선화된 조직을 일원화하고 인재와 정보의 집적 도모가 시급함 지역농업에 개혁을 제안하는 조직은 무엇보다 자기 개혁 필요함.

18

농지 규모확대와 경영층 증대 전략

- 일본 토지이용형 농업의 장래 모습은 미국, 호주의 대농장이 아님.
 - 속도가 늦지만 농지의 규모확대를 꾸준히 추진하며 동시에 면적당 부가가치 생산력을 높일 필요 있음.
- 토지이용형 농업도 생산물 품질향상이나 환경보전형 농업으로 소비자에게 지지 받으며 부가가치 생산력이 높은 농업경영 구축 전략이 유효함.
 - 시설원예나 고품질 과수 등 집약형 농업과 토지이용형 농업의 융합도 유력한 전략임.
 - 토지이용형 농업 재건은 단순히 토지이용형 농업에서 벗어나는 것으로 가능하며 장래 후계자인 젊은이를 매료시키는 매력도 있음.

19

식품산업과 연계 없이 농업재건 불가능

- 연간 음식비 지출 80조엔 중 농수산업에 귀속되는 비율은 19%. 나머지 81%가 가공·유통·외식 등 식품산업 분야에 이전 또는 부가되는 가치임
- 경제성장으로 가공식품과 외식이 급속히 확대되며 농업과 식탁 사이에는 몇 겹의 식품산업이 개입한 구조임
 - 농업관계자는 신선품 우선이라는 고정관념을 버리고 식품산업에 대한 대응이 늦은 것을 회복하는 것이 급선무임
- 앞으로 농업경영이 식품산업을 포함한 다각화, 식품산업에서 농업으로 진입이 진전될 것으로 전망됨
 - 산업분류의 틀을 벗어나 먹거리를 둘러싼 비즈니스에는 새로운 발전의 기회이며 이것도 젊은이를 매료시키는 중요한 요소임.

20

IV. 새로운 국면을 맞는 세계 식료수급과 일본농업의 장래 비전

21

아시아 풍토와 고도발전 시장경제의 교차점

- 이종 구조가 된 현대 일본의 농업생산
 - 시장경제와 끊임없는 교섭에 기반한 상층과 농업용수 관리에서 전형적으로 보이듯, 자원조달을 둘러싼 농촌 공동체의 공동행동이 조직된 기층
 - 시장경제에 대응하여 현격히 수준을 향상시키고 전통사회의 합리적인 공동행동을 확실히 승계해야 함.
- 우수농산물인 쌀, 우수한 자원인 벼, 우수한 생산장치인 논
 - 세계 식료수급이 점차 좁혀지는 가운데 새롭게 문순 아시아 식료와 농업 특징에 관심을 기울이는 것이 중요함.
- 방치 또는 이용이 낮은 국내 농업자원의 활용전략 확립 급선무
 - 경작 포기지나 휴경논의 이용이 핵심이며 사료용 곡물 생산이 유력한 방향으로 부상되고 있음.

22

성장이 뚜렷한 동아시아에서 일본농업

- 저성장기로 이행한 일본과 견실한 성장이 계속되는 아시아국
 - 특히 식문화에 공통점이 있는 동아시아는 농산물과 식품을 둘러싼 산업 내 무역 증가가 실제로 이루어지고 있음.
 - 일본 정부도 농림수산물 수출확대를 목표로 선언함.
- 국내외 소비자에게 지지받기 위해서는 최종 제품의 품질만이 아니라 생산공정의 품질, 공급과정의 품질도 중요함.
 - 환경보전형 농업은 생산공정의 품질확보이며 생산이력제는 공급과정 품질확보의 대표적인 예임.

23

먹거리를 둘러싼 환경조건 변화와 식품안전성

- 곡물, 채유종실을 둘러싼 국제 시장환경의 큰 변화
 - 장기적인 수급 불균형 요인
 - : 중국·인도·러시아 경제성장으로 인한 수요증가
 - 식료수요와 연료수요의 경합
 - 가격불안정성을 증폭하는 요인
 - : 이상기후 빈발, 농산물시장 투기적 자금 유입
- 국내적으로 일본은 성장경제에서 성숙사회로 이행함.
 - 1955년부터 반세기 동안 1인당 실질GDP는 7.7배 증가했으나 1990년 이후 15년간 증가율은 17%
 - 소비자의 구매력이 큰 폭 성장을 기대할 수 없는 낮은 경제성장
 - 저출산, 고령화도 일본 사회의 미래를 예측하는 대전제임.

24

증대하는 불안정 요인, 어떻게 대처할 것인가(1)

- 식품안전성의 의미
 - 모든 사람에게 필요한 식료가 일상적으로 확보되고 있는 상태 (식품안전A : Food Security for All)
 - 비상시에도 필요한 식료가 확보될 수 있는 상태 (식품안전E : Food Security in Case of Emergency)
- 국내외적으로 먹거리를 둘러싼 불안정 요인이 커지는 가운데 식품안전의 의미를 되새겨보는 것이 중요함.

25

증대하는 불안정 요인, 어떻게 대처할 것인가(2)

- 장기적으로 식료가격 상승과 구매력 정체가 예상되는 가운데 일본사회도 식품안전A의 시점을 무시할 수 없음.
 - 생활에 불안정한 요인이 증가하면 사회 안녕의 기반인 식품안전E도 일단 중요하게 됨.
- 식료수급의 불균형은 많은 개도국의 식료사정을 악화시킬 가능성이 있음.
 - 앞으로 식품안전A의 관점에 선 국제협력이 중요
 - 빈곤문제 개선은 국제사회 안정화에 공헌한다는 의미에서 개도국의 식품안전A는 선진국의 식품안전과 밀접히 관련됨.

26



감 사 합 니 다

27

食料・農業問題の特徴と農政改革 ：現代日本の挑戦

- 生源寺眞一（日本 東京大學）

I. 経済成長と日本の食料・農業 / 43

II. 食料・農業・農村基本法と農政改革 / 48

III. 新時代の農業ビジョンとさらなる改革 / 50

IV. 新局面を迎える世界の食料需給と日本農業の将来ビジョン / 53

韓国農村経済研究院
30周年記念国際学術セミナー

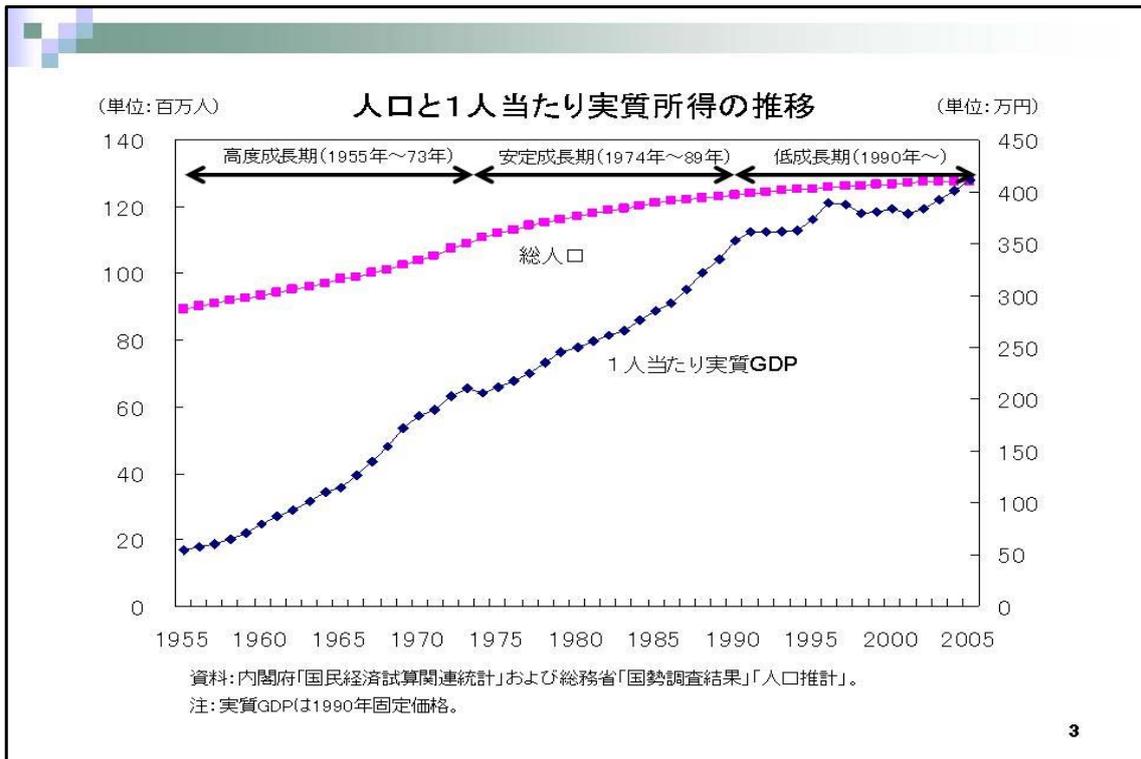
食料・農業問題の特徴と農政改革
：現代日本の挑戦

生源寺眞一（東京大学）

1

I. 経済成長と日本の食料・農業

2



- 経済の成長は3つの面から日本の農業と農村に適応を促した。
- 産業構造の変化に伴って生じる労働力や土地のニーズへの対応。
 - 所得水準の上昇とともに著しく変化する国民の食生活への対応。
 - 所得水準の上昇のもとで職業として選ぶにたる農業経営の創出。
- 4**

生産要素の産業間移動

- 農地面積はピーク時の1961年の609万ヘクタールから2005年には469万ヘクタールに減少。農業的利用と非農業的利用のゾーニングの不徹底により、都市周辺を中心に虫食い状の農地転用が拡散。
- 農業就業人口の割合は高度成長の始まった1955年の38%から2005年には4%に。多くの農家は兼業農家として農地を保有しながら農業以外の産業に従事。

5

食料消費の変化と国内農業（1）

1人当たり食料消費の変化

(単位:kg)

年度	1955	1965	1975	1985	1995	2005	2005年度 1955年度×100
米	110.7	111.7	88.0	74.6	67.8	61.4	55.5%
小麦	25.1	29.0	31.5	31.7	32.8	31.7	126.3%
いも類	43.6	21.3	16.0	18.6	20.7	19.7	45.2%
でんぷん	4.6	8.3	7.5	14.1	15.6	17.5	380.4%
豆類	9.4	9.5	9.4	9.0	8.8	9.3	98.9%
野菜	82.3	108.2	109.4	110.8	105.8	96.3	117.0%
果実	12.3	28.5	42.5	38.2	42.2	43.1	350.4%
肉類	3.2	9.2	17.9	22.9	28.5	28.5	890.6%
鶏卵	3.7	11.3	13.7	14.5	17.2	16.6	448.6%
牛乳・乳製品	12.1	37.5	53.6	70.6	91.2	91.8	758.7%
魚介類	26.3	28.1	34.9	35.3	39.3	34.6	131.6%
砂糖類	12.3	18.7	25.1	22.0	21.2	19.9	161.8%
油脂類	2.7	6.3	10.9	14.0	14.6	14.6	540.7%

資料：農林水産省「食料需給表」

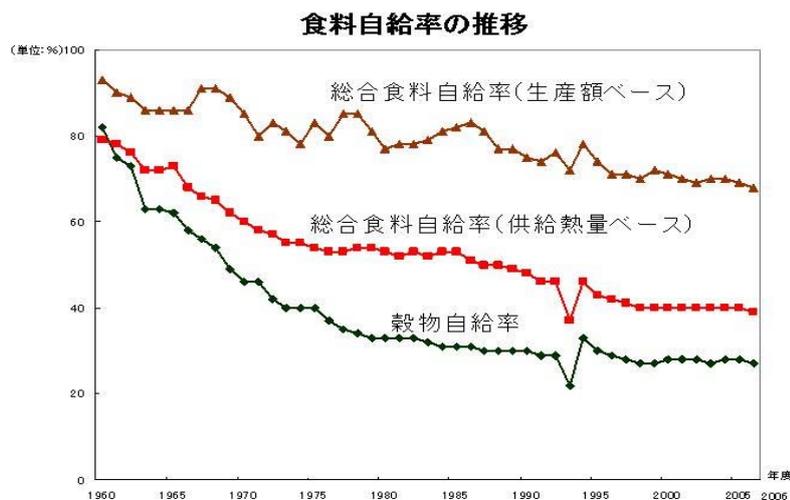
6

食料消費の変化と国内農業(2)

- 畜産物と油脂の消費量が顕著に増加。飼料穀物と油量種子を海外に全面的に依存し、食料自給率も大きく低下。所与の価格で自由に穀物を輸入できたのは、日本が世界人口の2%の小国であったから。
- 米については、供給力の上昇と消費の減少により1970年から本格的に生産調整。40年続いた生産調整は、膨大な行政費用の投入、農業者の創意工夫の阻害、農業者間の軋轢の発生などの点で水田農業の成長を阻害。

7

食料消費の変化と国内農業(3)



8

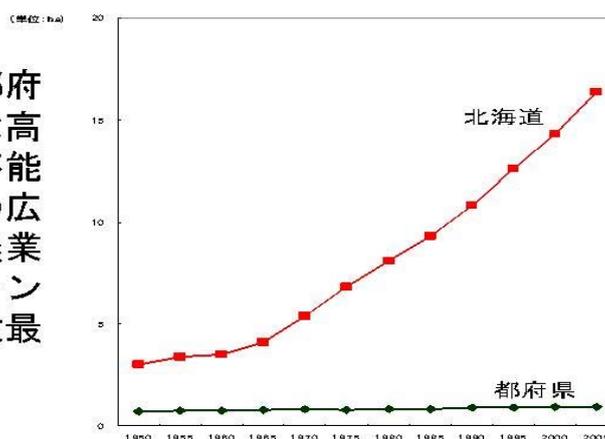
経済成長への農業の適応：3つの形態

- 農業以外の就業機会に乏しい北海道では、離農による農家戸数の減少と規模拡大が進展。専業農家中心の土地利用型農業が成立。
- 都府県の土地利用型農業なかでも水田農業においては、多くの農家は農地を保有したままで農外就業を選択。零細で兼業農家中心の農業構造に傾斜。
- 施設園芸や施設型畜産に代表される集約型農業の分野では規模拡大が進み、効率的な農業経営を中心とする生産構造を確立。大規模な法人経営も誕生。

9

土地利用型農業の規模：北海道と都府県のコントラスト

農家1戸当たり経営耕地面積の推移



資料：農林水産省「農業センサス」。

10

水田地帯を中心とする都府県の兼業農業は、急速な高齢化で近い将来に持続不能な事態に。耕作放棄地の広がる土地余り状態は、農業再建に向けた改革のチャンス。水田農業再建は農政最大の課題。

健闘する集約型農業

農業生産指数の推移と自給率

	総合	米	麦類	豆類	いも類	野菜	果実	畜産物
1960-64年	100	100	100	100	100	100	100	100
1965-69年	117	107	78	73	82	123	142	151
1970-74年	120	94	27	64	60	135	184	205
1975-79年	129	99	25	49	59	141	206	241
1980-84年	129	84	44	49	63	145	199	280
1985-89年	134	87	55	57	70	147	194	307
1990-94年	128	81	38	40	63	137	172	313
1995-99年	122	79	28	38	58	129	161	297
2000-04年	115	70	40	46	53	121	150	286
2005年自給率	68	95	12	7	81	79	41	66

資料：農林水産省「農林水産業生産指数」

注）各期間における 指数の 平均値（1960-64年=100）。

付加価値生産力の高い集約型農業（施設園芸、加工型畜産、高級果樹の栽培など）はそれなりに健闘。ただし近年は、需要の減少、生産者の高齢化、輸入農産物の増加によって、減産傾向が明瞭に。

11

Ⅱ. 食料・農業・農村基本法と農政改革

12

- 「新しい食料・農業・農村政策の方向」（１９９２年）の検討と「食料・農業・農村基本問題調査会答申」（１９９８年）を受けて、１９９９年に食料・農業・農村基本法を制定。
- 食料・農業・農村基本法の４つの基本理念
 - ・ 食料の安定供給の確保
 - ・ 農業の持続的発展
 - ・ 多面的機能の発揮
 - ・ 農村の振興
- 食料自給率目標の設定

政府として１０年後の食料自給率の目標を設定（食料・農業・農村基本計画）。初回は２０００年。５年ごとに基本計画とともに改定。
- 第２回の食料・農業・農村基本計画（２００５年）によって農政改革の基本方向を明確化。

13

農政改革の骨格（１）

担い手の育成・確保に向けた施策の集中

- 担い手とは効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営。
- 一元的に経理を行い法人化する計画を有するなど、経営主体としての実体を有し、将来、効率的かつ安定的な農業経営に発展すると見込まれる集落営農組織も担い手に。

担い手を対象とする経営安定対策の導入

- 都府県の水田経営で４ヘクタール、北海道の水田経営と畑作経営で１０ヘクタールが規模要件。他産業と均衡する所得の過半を農業から得られる主業農家のミニマムの規模に相当。集落営農組織については２０ヘクタールが規模要件の基本。
- 海外との生産条件格差の是正対策（麦・大豆・てん菜・でん粉原料用ばれいしょが対象）と収入変動の緩和対策（米・麦・大豆・てん菜・でん粉原料用ばれいしょが対象）。一部はWTO協定のうえでは黄色の政策。

14

農政改革の骨格（２）

耕作放棄地対策と農業参入促進

- 耕作放棄地解消の指導に従わない所有者の農地に関しては、市町村による農地管理の実施や、県知事による他の農業者への利用権の設定も可能に。
- 従来の農家主体の農業生産法人以外の企業などが、農地を借りることによって農業に参入する仕組みを全国で導入可能に。

農地・水・環境保全向上対策の導入

- 農業用水路や農道などの農村の地域資源の維持保全活動にテコ入れを行い、維持保全活動の輪を非農家住民などに広げるための助成措置の導入。
- 農業環境規範を設定し、これを遵守することをさまざまな農業支援措置の資格要件に。環境への負荷を大幅に低減する農業者に助成することも可能に。

15

Ⅲ. 新時代の農業ビジョンとさらなる改革

16

担い手の確保・育成に向けた長期戦略

- すでに要件を満たした担い手や、その近傍に位置する担い手候補への支援の集中と合わせて、担い手の卵とも言うべき人材を受け入れ、明日の担い手に育て上げる支援の階梯を整備することも重要。小規模農家の中から地域農業の担い手が生まれる可能性にも留意。
- 法人経営への就業は担い手の卵を受け入れる有力な形態。経営としての実体を獲得した集落営農組織も、その活動領域を拡充することで、農業に深くコミットする人材を内外から受け入れる舞台を形成。

17

利用優位の理念を徹底する農地制度改革

- 耕作放棄地の防止や計画的な土地利用をめぐる制度は、期待された機能を発揮することなく、農地の担い手への集積にブレーキとして作用。既存の制度の徹底検証が必要。利用優位の農地制度に向けて、国民と地域社会に強いコンセンサスを形成することが重要。
- 農地の合理的な利用体系の構築には、点と点を結ぶ当事者間の取引関係のたんなる足し算ではなく、地域の農地全体を視野に入れた配分と配置の調整が不可欠。
- 農地の担い手に対する集積の促進や分散した農地を面的にまとめ上げる仕事には、待ちの姿勢の受け身の組織ではなく、能動的で統一的な組織が必要。複線化した組織を一本化し、人材と情報の集約をはかることが急務。地域農業に改革を提案する組織には、なによりも自己改革が必要。

18

農地の規模拡大と経営の厚みを増す戦略

- 日本の土地利用型農業の将来像は米国や豪州のような新開国型の大農場にあらず。農地の規模拡大の遅れを取り戻すと同時に、面積当たりの付加価値生産力を高めることが重要。
- 土地利用型農業についても、生産物の品質向上や環境保全型農業の取り組みによって、消費者に支持され、付加価値生産力の高い農業経営を築く戦略が有効。施設園芸や高品質の果樹などの集約型農業と土地利用型農業の融合も有力な戦略。土地利用型農業再建は、たんなる土地利用型農業から脱却することで可能に。そこに将来の担い手である若者を引きつける魅力も。

19

食品産業との連携なくして農業再建なし

- 年間の飲食費支出80兆円のうち農業や水産業に帰属する割合は19%。残る81%は加工・流通・外食からなる食品産業の分野で移転ないしは付加された価値。
- 経済成長による加工食品や外食の急速な拡大によって、農業と食卓のあいだには幾重にも食品産業が介在する構造。農業関係者は生鮮品優先の固定観念を捨て去り、食品産業への対応の遅れを取り戻すことが急務。
- 今後とも進展が見込まれる農業経営の食品産業への多角化と、食品産業から農業への参入。産業分類の枠を越境することで食をめぐるビジネスには新たな発展の機会。これも若者を引きつける大切な要素。

20

IV. 新局面を迎える世界の食料需給と 日本農業の将来ビジョン

21

モンスーンアジアの風土と 高度に発達した市場経済の交差点

- 二層の構造からなる現代日本の農業生産。市場経済との絶えざる交渉のもとにおかれた上層と、農業水利に典型的なように、資源調達をめぐって農村コミュニティの共同行動に深く組み込まれた基層。市場経済への適応において格段のレベルアップを図りながら、伝統社会の合理的な共同行動を確実に継承すること。
- 優れた農産物である米。優れた資源である稲。優れた生産装置である水田。世界の食料需給が次第にタイトになる中で、あらためてモンスーンアジアの食料と農業の特質に光を当てることが重要。
- 放置もしくは低位利用状態にある国内農業資源の活用戦略の確立が急務。ポイントは耕作放棄地や休耕田の利活用であり、飼料用イネ生産が有力な方向として浮上。 ²²

成長著しい東アジアの中の日本農業

- 低成長期に移行した日本と堅調な成長の続く近隣のアジアの国々。とくに食文化に共通項のある東アジアでは、農産物と食品をめぐる産業内貿易の増加にリアリティ。日本の政府も農林水産物の輸出拡大を目標として宣言。
- 内外の消費者に支持されるためには、最終製品の品質だけではなく、生産工程の品質、供給プロセスの品質も重要。環境保全型農業は生産工程の品質確保の一例であり、トレーサビリティ・システムは供給プロセスの品質確保の代表例。

23

食をめぐる環境条件の変化とフードセキュリティ

- グローバルには、穀物や油糧種子をめぐる市況が大きく変化。長期的な需給ひっ迫要因として、中国・インド・ロシアなどの経済成長による需要の増加、食料需要と燃料需要の競合の激化。価格の不安定性を増幅する要因として、異常気象の頻発と農産物市場への投機的資金の流入。
- ナショナルには、日本は成長経済から成熟社会へと移行。1955年から半世紀のあいだに1人当たり実質GDPは7.7倍に上昇したが、1990年以降の15年に限れば増加率は17%。人々の購買力の大幅なアップを期待できない低成長経済。少子高齢化もこれからの日本社会のあり方を構想するうえでは大前提。

24

増大する不安定要因にいかに対処すべきか（1）

フードセキュリティには、すべての人々に必要な食料が常時確保されている状態（フードセキュリティA: Food Security for All）と不測時にも必要な食料が確保できる態勢（フードセキュリティE: Food Security in Case of Emergency）のふたつの意味。グローバルとナショナルの両面で食をめぐる不安定要因が増大が見込まれる中で、あらためてフードセキュリティの今日的意味合いを確認することが重要。

25

増大する不安定要因にいかに対処すべきか（2）

- 長期的に食料価格の上昇と購買力の停滞が見込まれる中で、日本の社会にもフードセキュリティAの観点を無視できなくなる可能性。人々の生活に不安定な要素が増すならば、社会の安寧の基盤のひとつであるフードセキュリティEも一段と重要に。
- 食料需給の逼迫は少なからぬ途上国の人々の食料事情をさらに悪化させる可能性。これまで以上にフードセキュリティAの観点に立った国際協力が重要に。貧困の問題を改善することは国際社会の安定化にも貢献。この意味において、途上国のフードセキュリティAは先進国のフードセキュリティEにも密接に関連。

26



ご静聴ありがとうございました。

27

동아시아 농업문제의 딜레마와 한·중·일 협력방안

- 박 정 근(朴正根, 전북대 교수)

1. 서 론 / 59

2. 동아시아 농업발전과 기술발전 / 60

3. 동아시아 농업문제와 그 딜레마 / 62

4. 동아시아 농업 기술개발과 제도변화의 과제 / 68

5. 한·중·일 농업협력 방안 / 72

6. 결론: 동아시아 농업공동체의 비전 / 78

동아시아 농업문제의 딜레마와 한·중·일 협력방안

1. 서론

미국의 저명한 농학자 F. H. King(1911)이 1909년 약 9개월 동안 일본, 한국, 중국을 여행하고 1911년에 발간한 저서¹⁾에서 동아시아 농업의 특징을 농업생산 중심의 완만한 기술혁신, 집약적인 가족 전문화, 낮은 생산성, 효율적인 시장, 토지절약과 노동이용형 생산양식으로 표현하였다(Myers, 2003). 그러나 이 책에서 King의 메시지는 4천년 이상 지력을 유지하면서 것처럼 많은 인구를 부양한 동아시아 농업을 하나의 기적으로 본다는 것이다. 오늘날 서양의 어느 나라도 이처럼 좁은 농토에서 많은 인구를 부양할 수 없을 것으로 예상했기 때문이다.

King이 동아시아를 처음 방문한 이후 100년이 지난 오늘날 동아시아 농업은 그 때와 사정이 크게 달라졌다. 공업화에 의한 경제성장으로 농업의 비중은 크게 줄었고 빠른 기술 혁신에 따라 토지생산성과 노동생산성의 비약적인 상승이 이루어졌다. 그러나 일본과 한국은 경제성장과 소득상승으로 식품소비 패턴이 변화하여 곡물보다 육류소비가 크게 늘었다. 많은 양의 식량을 수입에 의존하여 식량 자급률이 크게 낮아졌다. 중국도 오랜 기간의 경제침체를 벗어나 1978년 개혁 이후 경제성장이 빨라지면서 일본과 한국의 성장패턴을 그대로 뒤따르고 있다.

이 글의 목적은 동아시아농업의 특성을 살펴 경제발전과 시장경제의 진전에 따라 나타나는 농업문제가 무엇이며 이를 해결하기 위한 기술 및 제도적 현안 과제, 한·중·일의 협력 가능성과 방안을 모색하는 데 있다.

1) 그는 마지막장을 완성하지 못한 채 1911년 4월 작고했으며 그의 부인 C. B. King이 정리하여 출판 하였다.

2. 동아시아 농업발전과 기술혁신

King이 1900년대 초까지 동아시아 농업의 기적은 토양의 비옥도를 유지할 수 있는 가족농의 탁월함으로 인식한 것에 대하여 Hayami & Ruttan(1985), 박정근(1986, 2004), Wang Siming(王思明,2003)은 유발적 기술혁신(induced innovation)에 의하여 일본, 한국, 중국의 농업발전을 설명하였다. Hayami & Ruttan은 인구가 과밀하여 경지면적이 좁고 노동이 풍부한 일본은 토지생산성을 높이는 기술발전에 의하여 농업성장을 이루었다고 보았다. 1880~1980년 기간에 미국은 1인당 경지면적이 연평균 2.2%증가한데 비해 일본은 1.2%증가 했다. 한편 미국은 토지생산성을 나타내는 경지면적당 산출량이 0.9% 증가한데 비해 일본은 1.5% 증가하였다. 미국은 땅이 넓기 때문에 기계적 기술에 의하여 농업생산의 성장이 이루어졌고 일본은 생화학적 기술에 의하여 농업생산의 증가가 이루어졌다. 이처럼 부존자원에 따라 농업기술의 진보방향이 결정되며, 부존자원이 전혀 다른 두 나라가 100년 동안 똑같이 1.6%의 생산물 성장을 보인 것이다.

박정근의 한국 농업발전분석에 의하면 한국농업은 1960년대 이후 농업성장이 투입물보다 농업생산력에 의하여 이루어지면서 1970년대 생화학기술인 다수확 신품종의 개발과 보급으로 토지 생산성이 꾸준히 높아졌다. 또한 지속적인 수출주도형 공업화 추진으로 1980년대 이후 이농이 가속화되면서 농촌의 노동력 부족과 노임상승에 따라 노동과 농기계의 대체가 이루어졌다. 특히 1990년대 이후 빠른 속도로 확산된 직파재배기술은 노동력을 절감시키는 노동절약적 기술이다. 이처럼 한국의 농업발전도 부존자원에 의한 생산요소의 가격변화에 따라 값이 비싼 요소를 절약하고 싼 요소를 많이 쓰는 기술발전의 편향이 시장기구에 의하여 설명되는 유발적 기술발전으로 설명할 수 있다.

Wang Siming은 농업사적 관점에서 16세기 이후 중국농업의 역사적 발전과 침체를 유발적 기술과 제도의 변천으로 설명하였다. King 에 앞서 19세기 독일의 농화학자 Liebig는 19세기까지 중국은 경험과 관찰을 바탕으로 토양의 비옥함을 유지하여 인구성장에 적응하고 토지생산성을 향상시켜 우수한 경작방법을 창조하였다고 보고 구체적으로 다모작, 새로운 품종도입, 수리사업 발전, 농업생산 집약경영으로 요약하였다. 중국은 1945년 중화인민공화국 수립 이후 구소련의 영향으로 소농경제를 폐지하고 농업합작사

설립과 농업기계화를 추진하였다. 그러나 농민의 농업생산에 대한 적극성을 저해하고 대약진운동의 실패로 경지감소와 농촌 인구증가에 따라 농업 기계화 정책은 성공하지 못하였다. 1978년 개혁·개방정책 이후 정부중심의 강제정책은 시장중심의 유발적 기술정책으로 변화하였다. 따라서 토지 절약 기술이 빠르게 진행되고 대중형 경운기 사용이 줄어들었으나 농업생산은 유례없이 빠른 속도로 성장하였다.

오늘날 아프리카, 라틴아메리카, 중동지역의 농업이 후진성을 면치 못하고 있는 데 대하여 동아시아 농업의 발전을 Myers(2003)는 적절한 제도변화에 의한 농업의 전환으로 설명하였다. 즉 개인의 소유권 확인과 이에 대한 정부의 보호, 전근대적인 시장의 효율적 운영, 마을과 혈연, 가족농의 전통을 고양하는 제도적 뒷받침이 동아시아 농업의 전환을 가져온 요인으로 본 것이다. 일본의 근대화를 이끈 메이지 정부는 지주에게 재산권을 허용하는 새로운 토지조세법을 만들었다. 1872년 토지조사사업을 시행하여 토지에 대한 개인의 자유로운 소유, 이용, 양도가 허용되고 전근대제적 체제이지만 시장 지향적 생산이 가능하게 되었다.

일제 식민지 체제에서 1918년 한국에서도 토지의 소유와 이용에 관한 법률이 만들어졌다. 비록 지주와 소작농의 분쟁은 끊이지 않았으나 전근대적인 시장경제가 효율적인 자원배분을 촉진시켰다. 해방 후 1949년 토지개혁을 통하여 토지 보유를 균등화시킨 소유권의 재분배로 가족농 계층이 확립된 것이다.

중국은 신중국 수립 초기에 대약진운동을 전개하는 과정에서 중국농업의 낙후와 효율성 저하는 소농경제제도에서 초래된다고 보아 이를 폐지하였다. 그리고 생산규모가 확대되고 공유제의 비중이 커지는 인민공사를 전국에 건립하였다. 그러나 평균주의를 실현하기 위한 공산주의는 결국 농민의 생산성 제고 의욕을 저하시켜 심각한 농업위기를 초래하였다(Wang, 2003). 이처럼 중국농업의 기술변화는 제도적인 원인으로 잠재력을 발휘할 수 없었으나 1978년 개혁정책을 통하여 제도개혁은 활력을 띠게 되었다. 가정연산승포책임제(家庭聯產承包責任制)가 전국적으로 빠르게 보급되고 공산제도가 소농제도로 다시 회귀하게 되면서 중국농업은 유례없이 빠른 속도로 성장하게 되었다. 물론 마을 영농단이 선택된 가구에 토지를 임대하는 종합소유권의 형태를 가져 거래비용이 높고 소유권 보호가 불완전하여 장애요인이 된 것은 사실이다. 그러나 농민들에게 증산의 동기를 부여하고 농

업에 대한 공공투자가 가능하게 되었다(Myers, 2003).

이처럼 역사적으로 본 한·중·일 동아시아 농업의 공통적인 특징은 경지면적이 좁고, 노동집약적이며, 쌀 중심의 가족농 위주라는 점이다. 그 결과 자연농법으로 비옥한 토지를 유지하면서 많은 인구를 부양할 수 있었다. 근대화 과정에서는 부존자원에 따라 유발적 기술혁신으로 농업성장이 이루어졌다. 일본은 가장 먼저 19세기 후반 근대화의 길에 들어섰으며 한국은 1960년대 이후, 중국은 정치적 변혁에 따른 시행착오를 거치면서 1980년대 이래 괄목할 만한 농업발전을 이루었다. 이러한 농업발전의 기초는 기술개발이 주도하였다. 동아시아 농업의 기술혁신은 소농경제임에도 불구하고 가족농을 중심으로 한 토지소유권 제도의 확립과 시장경제의 효율성을 최대한 활용할 수 있는 제도 변화에 따른 것이다.

3. 동아시아 농업문제와 그 딜레마

3.1. 경제발전과 농업문제

역사적으로 동아시아 전통사회는 경제발전에서 문순기후의 영향에 따라 쌀농사 위주의 토지소유 집단화로 아시아적 생산양식의 전형을 이루었다. 그러나 전통적인 답작 위주의 농업으로 토지의 비옥도를 유지하였다. 전통사회의 근대화 과정에서 가족농 위주의 소농생산체제는 공업화에 의한 경제발전을 위하여 농업의 역할을 충실이 수행하였다. 그러나 자본제적 시장경제에 따라 경제발전에서 농업문제는 식량문제, 농가소득문제, 농업구조문제, 생태환경문제, 농산물 개방화문제로 나타났다.

인구와 소득의 증가에 따른 식량부족문제는 단순히 농업문제에 한정되지 않고 사회전체의 생존문제로 국민경제의 핵심이다. 경제발전에 따라 농업생산력이 증가하여 식량공급이 수요를 초과하면 농업문제로서의 식량문제는 해결된다. 그러나 시장경제에서 농산물 수요의 특성에 따라 농산물가격이 하락하여 농가소득이 낮아지면 농업문제는 식량문제에서 농가소득의 저위문제로 전환한다. 농업과 공업, 도시와 농촌, 노동자와 농민의 소득격차가 확대되면서 상대적인 농가소득의 저위로 농가소득문제가 나타난다. 농가소득을 높이기 위한 경쟁적인 외국 농산물 수입에 대하여 국경보호 조치를 취하거나 농산물 가격을 지지하고 농업투입물에 대한 보조금을 지급하는 농업보호정책이 중요하다. 또한 토지 생산성을 높이고 경지면적을 확대하여

농업생산성을 높여 농업소득을 올리거나 농촌에 공장을 유입하여 농외소득으로 농가소득 문제를 해결할 수 있다.

경제성장 과정에서 농산물 가격지지가 농외소득 증진에 의하여 농가소득문제가 해결되어도 개방경제에서는 농업의 국제경쟁력을 높이기 위하여 농업의 구조조정 문제가 대두된다. 농산물 개방이 이루어지지 않을 경우에는 농외소득의 증진이나 농산물 가격지지에 의하여 농가 소득문제가 해결될 수 있기 때문에 농업구조 조정이 반드시 필수적인 것은 아니다. 그러나 농산물 개방이 이루어지면 농업의 국제 경쟁력을 높이기 위해서 규모경제를 도모하여 농업 생산비를 낮추어야 한다. 따라서 농업의 구조조정문제가 현실적으로 대두된다.

농업은 식량을 공급하고 공업원료를 제공하며 공산품 수요를 위한 농촌시장의 확대 등 경제발전을 위한 농업의 역할이라는 측면에서 과거에는 그 중요성이 부각되었다. 그러나 경제활동의 지속적 확대와 인구증가로 환경이 급속히 악화되면서 생태계의 파괴와 자원의 고갈 등 농업의 환경보호와 자원보존을 위한 생태 환경문제가 나타났다. 따라서 성장위주의 농업은 환경보존을 위한 지속적 발전 위주의 농업으로 전환되었다. 특히 동아시아 농업은 인구가 주밀하고 경제성장이 빠른 속도로 진행되기 때문에 농업의 환경보존기능, 보건 휴양기능, 사회 문화적 기능 등 농업의 다원적 기능에 따라 생산성과 수익성을 어떻게 도모할 것인가라는 문제가 중요하다.

세계경제의 흐름을 보면 1950년대 남미에서 정부의 수입대체 공업화 전략이 한계에 부딪치면서 1980년대 IMF와 World Bank를 중심으로 신자유주의에 입각하여 자원배분이나 경제성장을 위한 효율적인 시장자유화를 표방하는 Washington Consensus가 농업개방에 크게 영향을 주었다. 그동안 진행된 UR의 다자간 무역협상에서 농산물개방을 위한 WTO체제가 출범되어 국경 보호가 철폐되고 관세화가 이루어졌다. 그러나 동아시아 농업에서 차지하는 쌀의 비중과 특성에 따라 관세화 대신 한국에는 10년의 유예기간이 주어졌으며 재협상을 통하여 다시 10년이 연기되었다. 일본은 관세화 유예에서 관세화로 전환하였고, 중국도 WTO에 가입하여 농산물 개방이 급속히 이루어지고 있다.

3.2. 동아시아 농업의 딜레마

동아시아 경제발전에 따른 농업문제에서 식량문제는 경제발전과 소득상승에 의한 식생활 패턴의 변화와 농산물 개방화에 따라 심화된다. 비록 농업 기술개발과 규모경제에 의하여 생산효율이 높아지더라도 식량의 자급도는 낮아진다. 경제성장으로 소득상승이 이루어지면 곡물수요보다 축산물, 과일, 채소 등에 대한 수요가 늘어나고 곡물수요는 상대적으로 줄어들기 때문이다. 식량의 해외 의존도가 높아지면 식량수입을 할 수 있는 외화와 기회를 보유해야 한다. 따라서 식량문제는 경제성장과 세계 식량수급에 크게 의존하게 된다. 또한 식량문제는 과거와 같은 단순한 자급률이 아니라 교역에 의한 식량의 안정적 확보와 수입식품의 안전성이 중요한 과제가 된다. 일본의 식량 자급률은 1980년 33%에서 2005년 28%로 완만하게 낮아졌으나 한국은 1970년 80.5%에서 2006년 27.0%로 하락의 폭이 매우 크다. 한국은 최근 경제성장이 빠르게 진행되고 있기 때문이다. 중국은 생산량, 수입량, 수출량, 소비량 통계에 의하여 80% 이상의 식량 자급률이 추산될 수 있으나 도시화의 진전이 지금처럼 빠르게 진행된다면 한국과 일본의 식량문제를 뒤따르게 될 것이다. 따라서 빠른 경제발전이 따라 심화되는 식량문제는 동아시아국가가 직면한 딜레마라 할 수 있다.

농가 소득문제는 경제발전이 따라 농업이 시장경제에 편입되면서 농산물의 소득과 가격탄력성이 비탄력적이기 때문에 나타난다. 소득이 늘어도 수요가 늘지 않아 가격하락으로 농가소득의 저위문제에 직면한다. 이러한 농가소득문제는 WTO 이전에는 농산물 가격정책, 농산물 수입을 막는 국경보호, 투입물보조 등 농업 지원정책이나 농외소득 증진에 의하여 해결할 수 있었다. 그러나 오늘날과 같이 농산물 개방과 함께 시장가격을 왜곡시키는 농산물가격정책이 어려운 현실에서 농가소득문제는 동아시아 농업이 직면하는 딜레마이다. 일본은 농외소득이 80% 이상이기 때문에 비록 농업소득은 낮으나 농가소득이 높아서 농가소득문제에서 벗어날 수 있었다. 그러나 일본이 농가소득문제를 벗어날 수 있었던 배경은 식민지 체제에서 농업 근대화 기반을 다질 수 있었고 경제발전 과정에서 산업간, 지역간, 계층간의 연계가 이루어져 농촌의 안정이 이루어졌기 때문이다.

이러한 사실은 일본 농업부문의 취업률은 2005년 4%이나 농촌인구의 비율은 34%이며, 한국은 농업취업률이 8%이나 농촌인구의 비율이 19%인 사실을 보면 자명하다. 그러나 일본농업은 대부분 겸업형태를 띄기 때문에 농

가소득문제는 심각하지 않으나 전업농에 비하여 농업생산의 효율이 낮다는 문제점을 안고 있다. 한국은 일본과 달리 1970년대 이후 공업의 지역분산화 정책(장동섭,1972), 소농 답작 사회의 겸업농화(김성호,1972), 농촌종합개발정책(최양부,1980) 등이 주창되었다. 그러나 중소도시의 지방공업이 소득증대에 기여하지 못하자 1980년대부터 농촌지역에 공장유치를 위해 농공단지 조성정책이 구체화되었다. 그러나 국민경제적 입장에서 공업과 농업의 연계가 이루어지지 못하고 공업이 해외시장과 연결되어 산업 간, 지역 간, 계층 간 비연계성으로 내포적 이중구조(enclave dualism)를 형성한 농촌사회에서 도시화·공업화는 이농을 촉진시키는 결과를 가져왔다(박정근,1985) 따라서 농외소득에 의하여 농가 소득문제를 해결한 일본과는 달리 한국은 도시와 농촌, 농업과 공업, 농민과 도시민의 소득격차가 심화되어 농가소득문제의 딜레마에 빠져 있다.

<표 1> 한국, 중국, 일본의 발전지표

발전 지표		한국					중국					일본				
		1970	1980	1990	2000	2005	1970	1980	1990	2000	2005	1970	1980	1990	2000	2005
경제지표	1인당 국내총생산 (constant 2000 US\$)	1,912	3,221	6,615	10,884	13,240	122	186	392	949	1,449	17,298	23,917	33,280	36,649	39,075
	상품&서비스 수출 (% of GDP)	14	32	28	41	42	3	11	19	23	37	11	14	10	11	
	상품&서비스 수출 (annual % growth)	20	8	4	19	9		8	5	31	24	18	17	7	12	
	식량자급율	80	56	43	29	27*						45	33	30	28	28
	전력 소비 (kWh per capita)		914	2,373	5,270			282	511	993		3,222	4,718	6,508	8,007	
농업지표	GDP중 농업부가가치중(%)	29	16	9	5	3	35	30	27	15	13		4	3	2	
	곡물 산출량 (kg per hectare)	3,720	4,056	5,853	6,436	6,283	2,143	2,949	4,323	4,756	5,105	5,125	4,843	5,846	6,257	6,028
	농업 원료 수출 (% of merchandise exports)	7	1	1	1	1			3	1	1	2	1	1		1
	총고용중농업고용율(%) (% of total employment)		34	18	11	8		69	53	46			10	7	5	4
	농가소득중농외소득비중(%)	24	35	26	32	32			14	22	20	64	79	82	82	64
	농촌인구비율 (% of total population)	59	43	26	20	19	83	80	73	64	60	47	40	37	35	34
	농촌인구밀도 (rural population per sq. km of arable land)	879	801	575	558	567	654	763	797	784		940	968	956	987	1,002
	비료 소비 (100 grams per hectare of arable land)	2,615	3,898	4,904	4,560		426	1,483	2,638	3,309		3,762	3,726	3,855	3,246	
사회지표	출생 후 평균 연령 (years)	61	66	71	76	78	62	67	69	70	72	72	76	79	81	82
	인터넷 사용자 (per 1,000 people)			0	405	684				18	85				300	668
	핸드폰 사용자 (per 1,000 people)		71	310	550	492		2	6	115	269		342	441	488	460

자료 : World Development Indicators, 한국농림업주요통계

경제발전에 따라 공업화·도시화로 인한 이농의 증가는 농촌인구를 감소시켜 농촌노동력 부족과 노임상승을 초래하고 농업의 기계화를 촉진시켰다. 농업 기계화는 규모경제에 의하여 생산비 절감을 가져올 수 있다. 더구나 경제발전에 따라 농촌의 생계비가 상승하면 농업소득에 의하여 생계비를 충당할 수 있는 경지면적이 커져서 영농규모 확대는 필연적이다. 그러나 부존자원인 땅이 좁아 농지가격이 비싼 일본과 한국 등 동아시아 농업에서 경지규모 확대에 의한 규모경제보다 농기계의 과잉투자에 의한 농가부채로 농가경영을 악화시키는 악순환이 되풀이 된다. 일본농업은 농외소득에 의한 겸업농 체제로서 농가소득이 높아 비록 농기계의 과잉투자가 이루어져도 농가부채는 크게 문제가 되지 않는다. 그러나 한국은 농가부채가 심각한 현안이 되고 있다.²⁾ 또한 겸업농의 농지소유는 전업농의 농지 규모 확대를 저해하여 농지소유에 의한 농업구조조정을 어렵게 한다. 따라서 농지 소유에 의한 규모 확대보다 임대차에 의한 경영규모 확대로 농업구조조정이 이루어질 수 밖에 없다. 쌀 생산비 내역을 보면 토지용역비와 노임이 차지하는 비중이 60%를 넘어 (박정근,2008) 농업 구조조정에 의한 생산비 절감 없이는 국제 경쟁력을 높이기 어렵다. 그러나 농촌 경영주의 48%이상이 65세 이상의 고령층으로 되어 있는 현실에서 소농체제를 벗어나기 위한 구조조정으로 배출되는 영세 소농문제는 농업구조조정의 딜레마라 할 수 있을 것이다.

경제발전에 따라 농업의 역할은 과거 식량이나 자원의 제공, 시장 확대 등 시장 경제적 기여보다 농업의 다원적 기능으로서 공익적 가치를 나타내는 홍수조절, 지하수 함양, 수질정화, 토양유실방지, 대기정화, 생태계 보존 기능, 자연경관 유지 등이 중요해진다. 뿐만 아니라 농업은 식량안보와 자본제 시장경제의 필연적 결과인 경기변동에서 오는 불경기의 충격을 흡수하는 완충지(buffer zone)로서 자본제 상품생산이 초래하는 인간소외 문제(김준보, 1986)를 완화하여 주는 역할도 커진다. 일본과 같이 경제가 발전하여 소득수준이 높거나 부존자원이 풍부하여 인구 압력이 크지 않는 지역에서는 농업의 다원적 기능에 대한 중요성에 따라 적극적으로 농업의 패러다임을 바꿀 수 있다. 그러나 한국과 중국은 농업의 국제 경쟁력을 높이고 또

2) 한국과 일본은 농가호당 트랙터 마력수는 낮으나 단위 면적당 마력수는 미국, 영구, 독일, 이태리 등 서구 다른 나라보다 월등히 높으며 일본은 한국보다 약 3배가 높다 (양환승 외, 1995).

한 다원적 기능을 최대한 살릴 수 있는 소극적 정책변화에 불과하다. 국민의 정서나 농민의 의식이 대부분 시장경제에 크게 노출되어 있기 때문이다.³⁾ 따라서 시장 지향적인 구조조정문제에 따라 대농 우선주의와 농업의 다원적 기능을 위한 소농유지를 어떻게 조화시킬 수 있는가 라는 농업내부의 이중구조 해소가 새로운 동아시아 농업문제의 딜레마라고 할 수 있다 (Sakamoto, Choi and Burmeister,2007).

동아시아 농업의 딜레마는 그동안 내재해 있던 농업문제가 Washington Consensus로 대변되는 신자유주의에 의한 농산물 무역 자유화에 따라 표면화된 것이다. 식량문제, 농가소득문제, 농업구조문제는 공업화에 의한 경제발전 에 따라 나타난 것이며 농산물개방 이전에는 농업기술, 농산물가격 및 소득정책에 의하여 어느 정도 조정될 수 있었기 때문이다. 물론 과거 다른 선진국들도 경제발전 에 따라 시장경제에서 나타나는 똑같은 농업문제를 안고 있었다. 그러나 오늘날 우리와는 달리 오랜 조정기간을 거치면서 하나 하나 대처할 수 있었다. 한국이나 중국은 빠른 경제성장에 따라 이러한 모든 농업 문제가 복합적으로 나타나는데 문제의 심각성이 있다. 특히 한국의 경제지표나 사회지표는 선진국에 진입하면서도 농업문제는 개발도상국으로 구조화되어 있다. 따라서 UR 협상에서도 쌀은 관세화 유예를 인정받을 수 있었던 것이다. 비록 앞으로 10년의 유예기간을 다시 얻었음에도 불구하고 DDA 협상에서 한국농업은 개도국의 지위 인정여하에 따라 크게 달라질 것이다. 이것은 한국의 경제성장으로 경제지표는 선진화를 보이거나 농업은 개발도상국의 특성을 보이는 이중성을 나타내는 딜레마에 처해있기 때문이다.

한국 내에서도 농협개혁을 둘러싼 신경분리문제, 농촌지도 기구의 지방직화나 농촌진흥청의 민간전환 등 제도적 변화에 대한 갈등은 이러한 농업문제의 딜레마가 표출하는 현상에 불과하다. 이러한 사실은 토양의 비옥도, 유발적 기술변화를 통하여 지속된 동아시아 농업이 새로운 국제환경, 국내부존자원의 변화에 따라 새로운 제도변화로 이와 같은 딜레마를 해소해야 한다는 것을 의미한다. 경제발전이나 농업발전은 단계에 따라 달라지며 일본, 한국, 중국의 발전단계가 각각 다르기 때문에 어떻게 상호협력을 통하여 이러한 딜레마를 극복할 것인가가 동아시아 3국이 직면하는 농업의 현실문제이다.

3) UR협상과정에서 한국의 국민이 쌀에 대한 지원과 최근 FTA협상 과정에서 크게 차이를 보이는 것이 사실이다.

4. 동아시아 농업 기술개발과 제도변화의 과제

4.1. 농업 기술개발의 현안

동아시아 농업이 직면한 식량문제, 농가소득문제, 농업구조문제, 생태환경문제, 농산물 개방화 문제에 대한 딜레마에서 벗어나기 위한 농업 기술개발의 과제는 다음과 같다. 식량문제는 식량 생산관련 기술과 소비관련 기술개발로 나누어볼 수 있다. 생산관련 기술은 첨단기술을 이용하여 생산성을 높이고 고부가 가치를 실현 하며 특수 환경에서 적응할 수 있는 품종과 재배기술을 실용화하여 식량의 자급률을 높일 수 있다. 즉 식량생산에서 수량을 높이고 작물의 재배한계를 극복하여 생산영역을 넓힐 수 있기 때문이다. 또한 유전자 탐색이나 형질전환 기술로 품종개발이나 신작물개발이 가능하다. 고수량 품종육성으로 기능성 식량작물을 생산하는 데 BT 기술이 접목될 수 있다. 식량 자급률이 하락하여 식량수입에 크게 의존하게 되면서 농산물 품질 및 안전성 평가를 위한 기술이 중요해졌다. 나노기술(NT)은 유해성분의 나노그램 센싱 기술개발과 식품안전성 평가 기술에 의하여 수입식품의 안전성을 도모할 수 있다.

경제발전과 소득수준 향상에 따라 시장경제에서 소비구조의 변화는 식량문제에 큰 영향을 미친다. 식품 소비구조는 지금까지 표준화된 식품 소비와는 달리 개별적 선호에 따라 차별화된 소비가 농업기술에 의하여 가능해지면서 소비구조가 양극화한다. 즉 가격경쟁력만이 아니라 품질 다양화에 의한 식품 차별화에 따라 차별화된 식품수요가 가능하다. 소비자의 맛과 기호에 맞추어 만족도를 높일 수 있는 기능성 식품의 소비가 확대될 수 있다. 따라서 건강과 안전 위주의 기능성 식품생산을 위한 기술개발이 필요하다.

농가소득문제에 대하여 기술개발은 생산성 증대와 투입물 절감으로 농업소득을 늘리거나 소득이나 수요가 탄력적인 소득작목이나 축산물의 확대로 농업소득을 높일 수 있다. 농업생산성 증진기술은 고품질, 기능성, 생력화 생산기술이나 품종개발과 환경내성, 병충해 저항성을 갖는 품종육성으로 생산성을 높일 수 있다. 또한 축산분야에서는 기능성 동물사료 생산기술의 보급과 유전자 전이기법을 이용한 특수기능성 가축육종 기술개발, 주문자의 식성, 체질, 영양상태 및 체성분 등 특성과 요구에 맞는 축산물 생산기술이 실용화될 수 있어야 한다. 농업 생산력 증대 기술에서 투입물 절감기술은 가축 무인관리 실용화 기술을 통하여 노동력 절감으로 비용을 줄일 수 있

다.

농업구조와 관련된 기술은 좁은 농지에 적합한 기계기술이나 농작업 무인화 기술 등에 의하여 규모경제를 도모할 수 있다. 그러나 원예작물분야에서 고품질 원예작물 생산을 위한 환경 및 생체정보 제어 시스템개발, 시설 재배 시스템 표준화, 식품 성장조절제의 개발과 이용으로 노동위주에서 자본과 기술위주로 생산구조가 달라질 수 있다. 축산분야에서는 가축의 생육 관리를 위한 생체정보 측정 및 관리 시스템이나 사양관리 시스템 개발로 노동을 절감할 수 있다.

생태환경문제에 대한 기술개발 과제는 친환경 토양관리 및 시비체계를 확립하고 토양중 유효양분 이용 효율증대 기술을 개발한다. 원예작물에서 곤충이나 천적을 이용한 병해충 방제기술, 유용 미생물이나 유기자원 순환 체계, 천연 생물농약의 개발로 친환경 농업기술 개발이 이루어져야 한다. 축산부문에서 환경문제는 축산분뇨 및 폐기물, 오염을 적정처리하고 생태계 적정 생산체계 도출 및 생산관리 기술개발이 중요하다. 특히 환경 친화적 하천 수질개선과 오염된 환경의 복원을 위한 친환경적 신소재 및 공정을 개발하는 등 환경복원 관리 기술이 핵심이다. 또한 잔류용 농약의 분해 및 환경 정화용 작물개발과 잔여 농약 중금속 기술정보를 개발하여 환경오염의 최소화와 환경복원을 위한 기술개발이 중요하다.

WTO 설립 이후 농산물 무역자유화에 따라 단순한 전통적인 농업생산보다 비교우위에 따라 농업의 시장 경쟁력이 중요해졌다. 따라서 농업기술 증진이 비교우위를 높이고 경쟁력을 강화하는 핵심적 요인이다. 더구나 시장경제의 진전에 따라 농업 시장조직의 경쟁력 제고가 요구된다. 이에 따라 농산물 가공, 분배, 포장, 도매, 기타 유통·정보 분야가 크게 확대되었다. 앞으로는 농업 연구자원 배분이 생산기술만이 아니라 무역개방에 따라 다양화되어야 할 것이다.

시장경제의 효율성을 극대화하고 지속 가능성이 양립할 수 있는 기술개발은 유발적 기술혁신 체제의 확립을 의미한다. 이것은 기술개발과 시장경제를 연계하여 부존자원에 따라 부족하여 값이 비싼 생산요소를 값 싸고 풍부한 생산요소로 대체하는 기술을 말한다. 따라서 농업 기술개발에서 부존자원의 가격이 시장에서 왜곡되지 않고 그대로 반영될 수 있는 유발적 기술혁신 체제가 중요하다.

4.2. 농업 제도변화의 현안

농업의 지속 가능성은 기술적, 경제적 측면만이 아니라 생태환경적 측면이 중요하다. 또한 단순한 물질적 자원만이 아니라 지역사회 가치로서 농촌과 농민문화를 지속적으로 유지시키는 비시장경제적 측면도 중요하다(박정근,2007). 시장경제에서 농업의 지속가능성을 위한 과제는 농업생산력 제고를 위한 기술개발이다. 그러나 비시장 경제에서는 농업 제도문제가 중요하다. 농업 기술개발도 궁극적으로 연구자원 배분이라는 제도문제로 수렴되기 때문이다.

식량문제에서 제도는 시장경제만이 아니라 비시장 경제적 요인과 관련이 크다. 식생활 패턴의 변화와 농산물 수입개방에 따라 식량자급률이 낮아지면 식품의 안전성에 대한 국민들의 인식수준이나 수입식품의 안전성에 대한 제도적 장치가 중요하다. 따라서 수입식품의 안전성과 관련한 위험분석, 조사, 모니터링 등 제도적 장치가 마련되어야 한다.

WTO 체제에서 시장을 왜곡시키는 국가의 가격정책은 제한되어 있기 때문에 농가소득문제는 농업 구조변화, 농업 기술진보, 농산물 국제경쟁력 등에 의하여 결정된다. 또한 식품산업의 발전으로 농산물 부가가치 상승이나 농촌 관광개발 등 소득원의 확대에 따라 지역개발에 의한 농외소득의 확대 가능성이 농가 소득증대의 중요한 변수가 된다. 비시장 경제적 요인으로 농민의 조직화에 의한 제도개선이나 자조금 확대에 의한 시장 교섭력 강화 방안이 중요하다. 그러나 앞으로 농가 소득결정에 큰 영향을 주는 제도문제는 직접지불제나 농민의 후생에 관련된 농업연금 등에 있다.

농업 구조문제는 농업 기계화, 농지가격, 농지 소유제도나 농지 임대차제도 등 여러 가지 요인에 의하여 결정된다. 따라서 농업기술과 농업제도 등 복합적인 접근이 필요하다. 즉 농지 경영규모를 확대하기 위하여 전업농가들에게 농지를 집중시키기 위한 제도적 접근과 영세소농의 비농업적 취업기회를 마련하기 위한 직업훈련, 고용알선 등이 중요하다. 농지의 세분화 방지를 위한 농지 세제개편, 농지의 교환분합, 농지의 집단화, 경지정리와 관배수시설의 완비, 유통구조 개선이 종합적으로 이루어져야 한다. 농가의 경영체적 관점에서 농업법인체로서 영농조합 법인이나 농업회사 법인 등 기업적 농업경영이나 지역농업의 조직화로 농산물 가공, 저장, 유통을 연계하여 규모경제와 범위경제를 추구할 수 있는 제도적 장치도 중요하다(김정호,2007)

생태환경문제는 화학비료의 과다투입과 지나친 농약사용으로 토양 양분의 불균형을 가져와 생태계 교란, 수질오염, 농약잔류 문제를 야기한다. 그러나 시장경제에서 소비자들의 안전 농산물에 대한 수요증대에 따라 병충해 종합방제 시스템으로 환경오염을 감소시킬 수 있다. 친환경농업은 과학적 기초위에 추진되어야 하며 농업 연구자원의 배분을 통하여 농업기술정책과 결합하여 이루어져야 한다. 또한 친환경 농산물의 시장 확대를 위한 극빈자나 고령자 등 후생복리를 위한 식량배급(food stamp)제도와 연계시키는 현실적인 제도변화가 이루어져야 한다.

농업분야의 연구 어젠다(research agenda)에서 농업연구(agricultural research)와 환경연구(environmental research)는 상호 배반적인 성격을 갖는다. 농업연구는 시장경제에서 생산성을 높일 수 있는 농산물에 대한 응용연구이다. 이에 대하여 환경연구는 환경의 질을 높이거나 자원의 보존, 환경개선 등 시장실패의 특성을 갖는 분야의 연구가 대부분이다. 따라서 서로 이해가 상반되는 경우가 많아 농업의 지속성을 위하여서는 농업연구와 환경연구의 적절한 조치가 이루어져야 한다(Runge,1992). 이를 위해서 농업연구는 개별적인 상품이나 분야별 연구뿐만 아니라 영농체계화 연구(farming systems research)에 의한 농업과 환경을 전체적인 시각에서 체계적으로 접근하는 방법이 새롭게 모색되어야 한다,

WTO 체제 이전에는 농산물 무역제도나 정책이 수출을 진흥시키고 수입을 제한하는 데 맞추어졌다. 또한 농산물 수출단지 조성이나 수출 농산물의 가격 안정기금 설치 등 농산물 수출을 지원하거나 조세감면, 금융혜택 등 제도적 뒷받침이 이루어졌다. WTO 이후에는 농산물 개방화에 따라 정부지원이 어렵게 되었다. 따라서 새로운 제도는 품질과 관련된 유전자 변형 농산물(GMO)의 표시나 원산지표시를 포괄하여 지리적 표시, 친환경 인증 표시, 품질인증 표시제에 대한 표준 서식개발이나 표준 코드정책 등으로 소비자가 알기 쉬운 표준제도를 확립해야 한다, 또한 해외시장에서 경쟁 농산물 시장정보 등에 관한 연구개발이 필요하다.

농업 기술개발과 관련된 제도변화의 과제는 농업 연구조직을 다양화하고 농업 연구체계의 상호연계를 강화할 수 있는 국가농업연구체계(national agricultural research system)의 재정립이다. 이러한 체계에서 농업 연구관리의 적정성을 확보하기 위한 농업연구 평가체계를 구축하여 연구자원 배분의 효율성(efficiency)과 효과성(effectiveness)을 높여야 한다. 농업의 기술

개발과 관련된 제도변화의 또 다른 과제는 지적 재산권제도(intellectual property right)의 확립이다. 생명공학 부문 연구에서는 민간부문 연구와 공공부문 연구의 협력이 원활하게 이루어질 수 있는 제도적 기틀이 마련되어야 한다. 이를 위하여 민간부문 연구의 활성화가 이루어지도록 사전연구와 기초연구를 강화하며 민간부문과 공공부문의 협력을 위한 연구 인프라를 체계적으로 구축하여야 한다(박정근, 2007).

기술변화가 자연과학의 발달에 의존하는 것과 같이 제도변화는 사회과학의 발달에 의존한다. 사회적 제도변화는 시행착오를 통한 실제적 경험에 의하여 이루어질 때 높은 사회적 비용을 치르게 되며 사회과학 지식의 공급은 이러한 비용을 절감시킬 수 있다. 따라서 사회과학 지식을 위한 연구 자원 배분은 제도변화의 공급비용을 줄일 수 있는 제도적 장치라 할 수 있다. 농업기술 개발에 대한 연구투자는 농업연구, 생태 환경연구 등 자연과학연구에 한정시키지 않고 농업연구의 사회과학 부문에 대한 연구자원 배분의 확대가 이루어져야 한다.

5. 한·중·일 농업협력 방안

5.1. 한·중·일 농업협력의 가능성

세계경제는 EU나 NAFTA 등 지역주의를 배경으로 RTA나 FTA가 확대되고 있다. 이에 따라 최근 동아시아에서도 FTA를 통하여 교역을 확대하려는 움직임이 빨라지고 있다. 경제성장을 위해서는 시장 확대가 동력이 되기 때문이다. 또한 지역을 중심으로 교역의 자유화와 경제협력을 통하여 안정적인 경제발전을 이루고 외부충격에서 지역 내 안전을 도모할 수 있기 때문이다. 지역협력은 교역의 자유화로 시장규모를 넓히고 직접투자(FDI)를 늘릴 수 있다. 뿐만 아니라 인간자본 교육, 기술이전, 지적재산권 문제, 환경 및 노동문제 등에 대한 상호협력을 통하여 안정적인 경제발전을 이룰 수 있다. 물론 지역협력문제는 국가의 규모, 경제발전 단계, 산업구조, 정치조직 등에 따라 나라마다 이해관계가 다르다.

중국은 2001년 WTO 가입 이후 시장경제가 활성화되어 시장 확대, 안정적인 경제발전, 경제구조개혁 등을 위하여 지역통합에 관한 적극적인 관심 보이고 있다. 한국은 중국과 일본의 조정자로서 한·중·일의 지역통합에 적극적이다. 일본은 지역통합에서 농업문제를 둘러싼 문화적, 정치적 이해

관계 때문에 그동안 수동적인 입장을 보였다. 그러나 북미와 유럽의 지역주의 활성화에 따라 세계무역에서 고립을 벗어나야 하며,⁴⁾ 중국의 경제 성장에 따른 지역적 리더쉽의 경쟁관계 등으로 과거와는 달리 지역통합문제에 대한 관심이 크게 높아졌다. 이처럼 한·중·일 3국은 최근 북미나 유럽과 경쟁할 수 있는 아시아 단일 경제지역 구상을 공동목표로 부각시키고 있다.

한·중·일 경제협력에 의한 지역통합이 당면목표로 대두되면서도 현실적으로 해결하기 어려운 점이 바로 농업문제이다. 일본이 싱가포르와 FTA 체결이 가능한 것은 농업문제가 없었기 때문이며 2002년 일본과 Australia가 FTA를 시작하면서, 또 일본과 ASEAN의 FTA협상에서도 농업문제가 중요한 걸림돌이 되었다. 과거 한국과 칠레, 미국과 FTA 협상과정에서도 농업문제가 가장 중요한 이슈가 되었다. 지역통합문제에서 가장 중요한 사항은 이처럼 상호이익이 배치되는 농업문제를 어떻게 적절하게 타협할 수 있는가 이다. 따라서 농업문제 타결 이후 상호이익을 추구할 수 있는 지역통합이 가능하다. 이처럼 한·중·일 농업협력은 지역경제 통합을 위한 전제조건이다.

농업문제는 경제문제를 넘어서 정치적, 사회적, 문화적으로 얽혀있는 복합적인 문제이다. 따라서 같은 답작농업을 배경으로 부존자원이나 문화적 배경이 비슷한 3국의 협력은 이질적인 서양문화권을 배경으로 하는 EU나 북아메리카 협력보다 그 가능성이 높다. 더구나 지난 20년간 중국에서도 경제성장에 따라 농산물 교역에서 한·중·일 3개국의 농산물 교역규모는 EU나 NAFTA를 넘어 세계 최대의 시장규모를 나타낸다. 앞으로 3국의 협력이 시장경제에 따라 나타나는 동아시아 농업의 딜레마를 완화시킬 수 있다면 치열해지는 세계경제의 지역 간 경쟁에서 살아남을 수 있을 뿐만 아니라 세계 경제의 안정화에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

동아시아 농업의 첫 번째 딜레마인 식량문제는 일본이나 한국에서 자급률 저하로 나타났으며, 중국의 경제성장에 따라 앞으로 직면하게 될 가장 중요한 농업문제이다. 3개국 모두 부존자원이 비슷하기 때문에 식량공급에 대한 기술 및 제도적 과제가 비슷하다. 앞으로 닥칠지도 모르는 식량위기에 대처하여⁵⁾ 일본은 해외에서 농지를 구입하여 안정적인 식량공급 기지를 마

4) 멕시코가 NAFTA 참여 이후 일본과의 특혜조항이 2002년에 종료되고, 따라서 일본은 멕시코와 FTA를 추진할 수밖에 없었다.(Jacques deLisle, 2006)

련하고 있으며 한국도 비슷한 움직임을 보인다. 한·중·일의 주식인 자포니카쌀의 생산과 교역은 제약되어 있다. 또한 경제발전애 따른 식생활 패턴의 변화로 일본과 한국은 육류소비가 크게 늘었고 앞으로 중국의 경제발전애 따라 멀지않은 장래에 같은 문제에 직면하게 될 것이다. 따라서 앞으로 3국은 교역 자유화에 의한 경쟁보다 협력에 의한 안정적 식량공급이 필수적이다.

동아시아 농업의 두 번째 딜레마인 농가소득의 저하문제는 3국의 경제발전 단계와 농업정책에 따라 각각 달리 나타났다. 일본은 농업소득의 저하를 농외소득에 의한 겸업농에 의하여 극복하였다. 그러나 한국은 농외소득의 한계에 따라 농가부채문제와 농촌지역 불균형문제의 심화로 나타났다. 중국은 앞으로 한국과 같은 농촌문제를 겪게 될 것이다. 3국의 교역자유화는 중국농업의 영향으로 농가소득문제에서 일본에는 큰 타격을 주지는 않겠지만 경쟁력이 낮은 한국의 일부 농가는 농산물 생산이 줄어들고 그 결과 농업소득이 낮아져 농가소득에 큰 영향을 가져올 것이다. 따라서 교역자유화로 중복되는 품목의 확대보다 각국간 상호 보완 관계에 있는 품목과 경합관계에 있는 품목에 대한 품목별 분업과 특화가 이루어져야 한다. 그 후 산업 내 상호 분업을 이룰 수 있는 협력관계를 모색하고 영세농의 탈농과 자원의 유희화 등에 대한 대비책으로 소득안정망이 이루어져야 할 것이다.(어명근 외,2003)

동아시아 농업의 세 번째 딜레마는 농업구조문제이다. 동아시아 3국은 경제발전과 농업발전의 단계가 각각 다르지만 부존자원이 같기 때문에 시장경제의 진전에 따라 모두 농업의 구조문제에 직면하게 된다. 이 과정에서 어느 나라나 대농을 중심으로 구조조정은 촉진될 수 있을지라도 영세소농에 따른 양극화 문제와 농업의 다원적 기능이 점차 중요한 농업문제로 나타날 것이다. 그러나 한·중·일 3국의 지역적 통합에 따라 농업구조조정이 가능하다면 품목별, 지역별 농업구조개선의 영역이 확대될 수 있을 것이다. 3국의 기술수준과 자원집약도가 서로 다르고 시장규모가 다르므로 교역의 확대에 따라 규모경제의 이익을 얻을 수 있는 지역과 품목의 범위가 확대될 수 있기 때문이다.

동아시아 농업의 네 번째 딜레마는 생태환경문제이다. 소득증가에 따라

5) 최근에는 곡물의 바이오 에너지로 전용되면서 곡물가격이 급등하여 식량문제는 더욱 불확실성에 놓이게 되었다.

농업의 생태환경에 대한 소비자들의 관심이 높아지고 농업생산은 친환경농업을 지향한다. ha당 비료소비량이나 농약소비량은 중국보다 한국이 낮고 일본이 가장 낮다. 3국의 농산물 교역이 자유무역에 의한 가격경쟁이나 농산물 검역에 의하여 수출입이 결정되면 결과적으로 각국의 소득수준 향상에 의하여 오랜 기간에 걸쳐 생태환경문제가 개선될 것이다. 그러나 3국의 기술협력에 따라 생태환경 문제가 접근된다면 소득상승보다 더 빠른 시기에 생태환경문제가 개선되어 소비자들이 만족할 수 있는 생태환경 수준의 향상이 앞당겨질 수 있을 것이다.

마지막으로 농산물 개방과 교역에 따른 딜레마이다. 3국의 농산물 교역은 직접적으로 각국의 농가에 영향을 주기 때문에 가장 민감한 문제이다. 농촌경제연구원의 동북아 농산물교역구조 분석(어명근 외, 2003)에 의하면 한국의 일본에 대한 농산물 무역은 시설 농산물이 주도하고 있으며 중국과는 옥수수 등 곡물류가 만성적인 적자를 보인다. 중국과 일본은 중국의 곡물류 수출이 주도하며 중국에 대하여 한국과 일본은 농산물 무역적자가 커지는 추세이다. 그러나 중국과 일본은 보완관계를 보이며 한국과 중국은 수출경합성이 강하고 한국과 일본은 보완관계와 수출경합관계가 모두 높다. 한국농업은 일본과 중국의 고소득층을 위한 고품질, 고급화와 기능화를 통하여 무역을 확대할 수 있다. 중국은 토지 집약적 품목인 곡물류와 고급 육류생산에서는 미국, 캐나다, 호주 등에 비교우위를 상실하였으나 토지 절약적, 노동집약적 품목인 채소와 과일류의 생산이 확대될 것으로 예상된다. 일본의 농업생산은 소비량 둔화와 수입증가에 따라 위축되고 있다. 그러나 쌀 자급률을 일정한 수준으로 유지한다는 정책목표를 가지며 소비자들의 건강에 대한 높은 관심으로 채소류 소비는 증가할 것으로 본다.

이처럼 한·중·일 3국은 교역자유화에 의해 상호 큰 영향을 받는다. 따라서 각국의 농업에 미치는 영향을 최소화하고 수출에서 상호 중복되는 품목은 줄여야 한다. 또한 상호 비교우위를 갖는 분야나 품목에 특화하여 상호 분업과 교역에 대한 협력으로 동아시아 역내교역의 안정적 지속화를 유지할 수 있다. 동아시아 농업은 3국의 경제발전 단계가 다르고 소득수준이 달라 농업발전 단계가 다르다. 그러나 부존자원과 답작 중심의 생활환경이 비슷하기 때문에 지역협력체를 구성하면 외부의 충격에 어느 정도 견디기 쉬울 것이다. 또한 시장경제의 발전에 따라 농업의 발전과 딜레마에 상호 협력을 통하여 점차적으로 개선할 여지가 있다. 그러나 각국의 역사적 배경

과 정치체제가 다르기 때문에 지역적 협력체계의 구축은 쉽지 않은 일이다. 특히 미국, 유럽 등 세계경제가 자유시장 경제체제를 확대하는 과정에서 동아시아 협력은 한계를 보일 수도 있다.

5.2. 한·중·일 농업협력의 현실성

한·중·일 3국을 중심으로 동아시아 농업 협력은 동아시아농업의 공동 비전이 설정되었을 때 가능하다. 이러한 비전은 신자유주의에 기초한 EPA/FTA나 WTO와 같은 양국간, 또는 다자간 자유무역의 이념을 넘어서 상호갈등을 없애고 신뢰를 바탕으로 한 협력을 통한 동아시아 농업공동체(East Asia Agriculture Community) 구축에 의해서 이루어질 수 있다. 동아시아 농업은 King (1911)의 지적과 같이 몬순기후에서 쌀 생산을 기본으로 문화적으로 상부상조하는 역사적 공통성이 있으며 토양의 비옥도를 유지하는 순환시스템에 의하여 지속가능한 농업을 유지할 수 있었기 때문이다. 최근 쌀 생산을 토대로 「진흙」의 문명에서 다양한 생명·생물의 기원, 물의 순환에 의한 지속가능성, 환경 친화성, 정착에 따른 공동체에 의한 상호 보조시스템 형성 등의 문화적 공통점을 바탕으로 동아시아 공동체를 구상하기도 한다(Sinagawa Yu, 2007).

동아시아 농업은 시장경제의 진전에 따라 부존자원에 의하여 유발된 기술개발과 제도 변화로 농업성장을 이루었다. 그러나 경제발전예 따라 여러 가지 농업문제가 나타나 단순한 농산물 무역 자유화보다 동아시아 농업공동체에 의한 농업 협력을 바탕으로 점차 농업구조조정을 확대하고 교역 자유화를 진전시킬 수 있을 것이다. 이러한 동아시아 농업의 협력과 교역이 확대됨에 따라 비로소 전체적인 아시아 경제협력이 이루어질 수 있다.

동아시아 농업공동체(EAAC)는 경제적 비전만이 아니라 정치적, 사회적, 문화적 공감대를 형성하여 그 가능성을 타진한 후 1단계로 동아시아 농업협력기반구축, 2단계로 동아시아 농업협력, 마지막 3단계로 동아시아 농업공동체 구성으로 확대하고 구성국가도 한·중·일 3국에서 출발하여 동아시아 여러나라로 확대할 수 있다.

동아시아 농업협력 기반구축을 위해서는 동아시아 농업협력회의(East Asia Agriculture Cooperation Council)를 만들어 타당성연구를 위한 합동전문가집단(Joint Expert Group For Feasibility Study)으로 동아시아 농업협력에 대한 자료수집과 타당성 분석이 이루어져야 한다. 여기에는 농업협력

을 위한 기술적 및 제도적 타당성 분석 뿐만 아니라 사회적, 문화적 교류와 협력을 위한 광범위한 자료수집이 이루어져야 한다. 예를 들어 경제적 협력 분야에서는 농업과 관련된 기술표준화나 상호인증제, 지적소유권, 통관절차, 인터넷 및 정보통신협력을 위한 타당성과 유통구조개선, 상호무역확대나 산업 구조조정을 위한 타당성 분석이 이루어질 수 있다. 또한 이를 위한 로드맵(road map)이 작성될 수 있다.

타당성 분석 자료를 기초로 로드 맵에 따라 농업협력 프로그램(Agriculture Cooperation Programme)이나 역량구축프로그램(Capacity-Building Programme)으로 상호 협력을 위한 역량을 강화할 수 있다. 각국은 사회적 간접자본, 인적자원 개발, 기술적 전문가 양성, 지적 재산권 개선 등을 위한 제도개선과 기술과제를 수행할 수 있는 역량을 강화하는 프로그램을 수행한다. 특히 동아시아 농업의 딜레마로 나타난 식량문제, 소득문제, 구조문제, 환경문제, 개방화 문제에 대처하기 위한 상호역량을 강화하여야 한다. 이를 위해서 시장경제만이 아니라 농업의 다원적 기능, 비교역 품목이나 시장실패 등 광범위한 고려를 통한 신뢰를 구축하여 기술교환, 정보교환 단계에서 특별자금(Special Fund) 형성이나 협력을 위한 물적 기반을 제공할 수 있는 실질적 역량구축이 이루어져야 한다.

농업협력 기반구축 단계에서 상호이해와 신뢰를 바탕으로 협력기반이 구축되면 제 2단계는 이를 실행하는 단계이다. 이를 위해서 공동기금이나 공동연구소를 설치하여 동아시아 농업협력의 현실성을 높여야 한다. 특히 식량문제와 농업구조문제에 대한 상호 이해를 조정하고, 농업유통구조, 산업구조를 조정하여 상호무역을 확대할 수 있는 정책적 공조가 이루어져야 한다. 이 단계에서는 1단계에서 수행한 타당성 분석이나 역량구축을 바탕으로 사회적·문화적 교류를 확대하고 경제분야나 농업분야에서 실행가능성이 높은 협력 체제를 강화한다. 물론 각국의 경제발전 단계에 따라 실행과 조정에 신축성을 부여할 필요가 있다. 기술개발을 촉진시켜 생산성을 높이고 제도변화를 통하여 거래비용을 줄일 수 있는 공동연구가 식량문제, 농업구조문제, 환경문제에서 중요하다. 또한 경제정책 및 통상정책의 상호 조정에 의하여 교역을 확대할 수 있을 것이다. 특히 위생문제나 식물방역 등 각국이 무역장벽으로 활용하던 조치나 규제 등 통상장애를 단계적으로 제거하고 상호 시장확대가 가능하도록 실질적 조정이 이루어질 수 있어야 한다.

동아시아 농업협력단계를 지나면 동아시아 농업공동체 구성의 길이 열릴 수 있다. 동아시아 농업공동체는 단순히 시장경제에 의한 교역의 확대나 기술과 제도, 환경문제에 대한 공동연구를 넘어서 식량문제, 소득문제, 구조문제, 환경문제에 대한 공동체 내에서 공동 대응을 이룰 수 있어야 한다. 농업문제에서 시장경제만이 아니라 시장실패로 나타나는 비시장 경제에 대한 공동대응으로 동아시아가 갖는 아시아적 생산양식에 따른 농업발전의 새로운 길을 모색할 수 있다. 또한 농업공동체의 구성은 경제공동체나 동아시아공동체로 확대될 수 있고 아시아공동체로 발전할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 미래는 정치적, 역사적, 이념적 다양성에 따라 쉽게 이루기 어려운 것이 사실이다. 우선 북한이나 대만문제 등 걸림돌이 산재해 있을 뿐만 아니라 미국, 호주, 뉴질랜드 등 주변 국가들도 중요한 변수가 되기 때문이다.

6. 결론: 동아시아 농업공동체의 비전

2차 세계대전 전 대동아 공영권(大東亞共營圈)은 세계 패권주의에 따라 식민지를 연계하여 원료와 자본을 결합시켜 제국주의를 확대하려는 일본 제국주의의 시도였다. 따라서 일본의 패전과 함께 역사적 상처를 남긴 채 붕괴되었다. 오늘날 시장경제의 진전에 따라 각국은 경제성장을 위하여 교역을 통한 시장 확대가 중요한 변수가 되면서 EU, NAFTA 등 지역주의가 커져가고 WTO, FTA 등 자유무역이 확대되고 있다. 아시아적 특수성을 지닌 동아시아는 세계경제에 편입되면서 빠른 경제성장이 이루어지고 있으나 자본제 시장경제의 불안정성과 시장 확대를 위한 협력이 요구된다. 특히 IMF 위기를 거치면서 지역간 협력체제의 필요성을 가지면서도 그동안 각국이 갖는 농업문제의 복잡성 때문에 경제협력이 제한적이었다.

그러나 시장경제의 발전과 농산물 개방에 따라 동아시아 농업은 식량문제, 농가소득문제, 농업구조문제, 생태환경문제 등 여러 가지 딜레마에 직면하면서 지역 내 경쟁보다는 협력에 의하여 이러한 농업문제를 해결해야 할 필요성이 커진다. 농업문제는 단순히 시장경제의 효율성에 의해서 해결될 수 있는 것이 아니고 시장실패로 나타나는 비시장경제적 요인과 사회적·문화적 요인이 혼재되어 있기 때문이다. 따라서 동아시아농업공동체 구성에 의하여 시장경제의 효율을 극대화하고 시장실패를 보완하는 상호협력이 이

루어질 때 동아시아 농업은 지속가능성과 안정성을 갖게 된다. 동아시아 농업의 안정적 기초는 이 지역 경제발전의 기초가 되어 지속적 경제발전을 이루어 아시아의 정치적·경제적 안정성을 실현할 수 있다. 더구나 동아시아 농업은 세계 농산물 교역에서 가장 큰 비중을 차지하고 가장 많은 인구를 포용하기 때문에 동아시아 경제의 안정은 세계경제의 안정과 지속적 발전에 큰 축을 이룰 것이다.

참 고 문 헌

- 김성호(1986), 아시아 畝作社會에 있어서 小農問題의 再認識, 農業經濟研究 제14집 한국농업경제학회.
- 김정호(2007), 한국 농업의 비전과 과제Ⅱ:미시적 접근, 2007년 하계학술대회 발표 논문집 한국 농업경제학회.
- 김준보(1986), 經濟學基礎論考, 고려대학교 출판부.
- 박정근(1985), 農村開發 綜合連繫化論, 전북대학교 논문집 제 27집 인문대학 편 별책.
- 박정근(1986), 韓國 米穀生産 成長의 性格分析 : 1963~84, 農業經濟研究 제 27집 別冊.
- 박정근(2004), 농업발전경제학-경제발전과 농업문제, 박영사.
- 박정근(2007), 한국 농업의 비전과 과제 I : 거시적 접근, 2007년 하계 학계 학술대회 발표 논문집 한국농업경제학회.
- 박정근(2007), 농업연구개발 정책, 박영사.
- 박정근(2008), 우리 쌀 경영개선 전략. 2008 고품질 쌀 안정생산 연찬회 농촌진흥청.
- 장동섭(1972), 후진농정의 기본 방향에 대한 비판적 인식과 새로운 방향의 모색, 전남대 논문집 제18집
- 최양부(1981), 농촌종합개발의 의미와 전략, 농촌종합개발 세미나 주제발표 논문, 농협중앙회
- 양환승 외(1995), 쌀농사 이렇게 짓자, 농민신문사
- 어명근 외(2003), 동북아 농업구조와 역내 농산물 교역구조, 한국농촌경제연구원 연구보고 R467
- 한국농촌경제연구원(2007), 농업기술발전의 장기전망, 선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구 자료집 2
- Ashley, Caroline and Simon Maxwell(2001), Rethinking Rural Development, Development Policy Review, 19 (4) : 359-425
- deLisle, Jacques(2006), Japan's Pursuit of FTAs in the Region, Foreign Policy Research Institute

- Ellis, Frank and Stephen Biggs(2001), Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s, Development Policy Review, 2001, 19 (4) : 437-448
- Hayami, Yujiro and vernon W. Ruttan(1985), Agricultural Development, The Johns Hopkins University Press.
- King, F. H.(1911), Farmers of Forty Centuries, or Permanent Agriculture in China, Korea, and Japan, Emmaus, Pennsylvania: Rodale Press
- Kydd, Jonathan and Andrew Dorward(2001), The Washington Consensus on Poor Country Agriculture: Analysis, Prescription and Institutional Gaps, Development Policy Review, 2001, 19 (4) : 467-478
- Myers, Ramon H.(2003), Tradition and Change of Agriculture in East Asia-Institutional Change and the Transformation of East Asian Agriculture: A Historical Interpretation, 동아시아 농업의 전통과 변화, 한국농업사학회.
- Runge, C. Ford(1992), A Policy Perspective on the Sustainability of Production Environment toward a Land Theory of Value, Center for International Food and Agricultural Policy University of Minnesota Working Paper
- Sakamoto, Kiyohiko, Y. J. Choi and Larry Burmeister(2007), Farming Multifunctionality: The Changing World of Agricultural Subsidies in Korea and Japan, International Journal of Sociology of Agriculture and Food, Vol.15(1)
- Sinagawa Yu (2007), 일본농업의 비전과 과제, 2007년 하계 학계학술대회 발표 논문집, 한국농업경제학회.
- Wang Siming(王思明, 2003), Tradition and Change of Agriculture in East Asia- Induced Technological and Institutional Change -On Chinese agricultural development since the 16th century, 동아시아 농업의 전통과 변화, 한국농업사학회.

東亞農業問題的dilemma和韓中日合作方案

朴正根(全北大學校 教授)

一、序論

美國著名農學家F.H.King(1911)在1909年利用約9個月的時間周游日本、韓國、中國之后1911年出版的著作¹⁾里把東亞農業的特征表現為農業生產為中心的緩慢的技術革新，集約性家庭文化，落后的生產率，高效的市場，土地節約和勞動利用型生產方式。

King第一次訪問東亞后經過100年的今天東亞通過工業化的經濟成長農業的比重減少很多，隨着技術革新的快速發展土地生產率和勞動生產率得到飛躍的上升。但日本和韓國因經濟成長和收入增大食品消費模式出現變化，肉類消費比糧食消費大大增加了。

本文的目的是首先通過了解東亞農業的特征，發現跟隨經濟發展和市場經濟的進展顯露出的農業問題，由此，摸索為解決這些問題的技術和制度方面的課題，及韓中日合作可能性和其方案。

二、東亞農業的dilemma(進退兩難的局面)

第一、在東亞的農業方面，糧食問題由經濟發展和收入水平提高所引起的飲食習慣的變化和農產品開放將更加嚴重。日本的糧食自給率從1980年的33%減少到2004年的28%，韓國的糧食自給率從1970年的80.5%減少到2006年的27.0%。由中國糧食的生產量，進口量，出口量，消費量等統計可以推算出80以上的中國糧食自給率，但如果中國的城市化像目前速度發展也會即將面臨像韓國和日本的糧食問題。糧食問題可稱東亞農業正面臨的dilemma（進退兩難的局面）。

1) 他留下最后一个章節1911年4月去世，日后他的夫人C.B.King整理后出版。

第二、隨着經濟發展農業編入市場經濟，農產品的收入和價格彈性互相不反映，由此出現農民收入問題。收入增加而需求不增因而價格下降，由此面臨農民收入低下的問題。WTO之前這樣的農民收入問題通過農產品價格政策，禁止農產品進口的國境保護，投入品補助等農業支持政策或農外收入促進等辦法可得到解決。但像目前，農產品開放的同時農產品價格政策難以起作用的現實上，農民收入問題是東亞農業面臨的dilemma。

第三、隨着經濟發展和工業化、城市化的進程，離農增加，造成減少農村人口，農村勞動力缺乏和工資上升，這又促進了農業機械化速度。農業機械化通過規模經濟原理可節約生產成本。而且，隨着經濟發展而農村的生活費用增加，農業收入可充當生活費用的耕地面積增大，由此營農規模擴大是必然的結果。但在土地資源缺乏，農地價格昂貴的日本，韓國等東亞農業環境，由農業機械過剩投資所發生的農民負債，反復出現惡化農戶經營的惡循環。並且，農村經營主的48%以上是65歲以上的高齡人口，為擺脫小農經營體制的結構調整所排出的零碎小農問題，也可稱農業結構性的dilemma。

第四、跟隨經濟發展，農業的作用從過去的糧食或資源提供，市場擴大等對市場經濟的貢獻，轉換為多元性機能，表現為公益性價值的調節洪水，管理地下水，淨化水質，防止土地流失，淨化空氣，保存生態環境，維持自然景觀等。但在除日本以外的韓國和中國農業的作用只停留在提高農業的國際競爭力，或者為最大地發揮多元性機能的消極的政策變化之程度。因為國民情緒和農民意識大部分都暴露在市場經濟的表面²⁾。所以在市場指向的結構調整問題，如何調節大農優先主義和注重農業多元性機能的小農主義之間的和諧，解除農業內部雙重結構成為新的東亞農業問題dilemma。

第五、東亞農業的生態環境問題可稱為dilemma。

第六、東亞，特別是韓中日三國的農產品交易直接影響各國農民，所以在三國關係上成為非常敏感的問題。農產品開放和交易可稱為dilemma。

三、韓中日農業合作方案

農業問題越過經濟問題細細連接于政治，社會，文化的重要問題。同樣的田地耕作農業為背景，自然資源和文化背景相似的三國之合作比跟異質性西方文化圈的EU或北美合作可能性更大。

2) UR協商過程中韓國國民對大米的支援與最近FTA協商過程中差異之大是事實。

韓中日為中心的東亞農業的合作，從設定共同藍圖而產生其可能性。這樣的藍圖超過新自由主義為基礎的如EPA/FTA或WTO的雙方之間或者多方之間自由貿易的理念，解除相互之間矛盾，相互信賴的基礎上，通過東亞農業共同體的建立（East Asia Agriculture Community）將得到形成。

東亞農業通過市場經濟的發展和稟賦資源，技術開發，制度的變遷得到如今的農業成長。經濟的發展引起多樣的農業問題，比單純的農產品貿易自由化更為有效的是通過東亞農業共同體（EAAC）的農業合作為基礎逐漸擴大農業結構調整促進交易自由化的方式。通過這樣的東亞農業合作和交易擴大方能形成整體的亞洲經濟合作。

東亞農業共同體（EAAC）不僅在經濟的未來，而且在政治，社會，文化等各方面形成共鳴，探索其可能性之後，第一階段建立東亞農業合作基礎，第二階段東亞農業合作，最後第三階段擴大到東亞農業共同體的完成，參與國家也從韓中日三國可擴張到諸多國家。

四、結論：東亞農業共同體的藍圖

如今隨着市場經濟發展，各國紛紛為經濟成長盡努力，其中通過交易擴大市場成為重要的變數，由此EU，NAFTA等區域主義漸漸擴大，WTO，FTA等自由貿易也在擴大。具有亞洲固有特殊性的東亞隨着編入世界經濟，雖然迎來飛快的經濟成長，但同時需要生產資料市場經濟的不穩定格局和市場的擴大等方面的合作。特別是經過IMF危機，感到區域之間的合作體系的必要性，但因為各國所賦有的農業問題的複雜性，其經濟合作具限制性。

隨着市場經濟發展和農產品開放，東亞農業正面臨糧食問題，農民收入問題，農業結構問題，生態環境問題等諸多dilemma，在此能預料現實情況需要一些不是區域內競爭的而是通過合作解決上述諸多農業問題的必要性。因為農業問題不是簡單地通過市場經濟效率性而解決的問題，其里面混存着市場失敗所產生的非市場經濟因素和社會文化的因素。所以，通過東亞農業共同體的建立極大市場經濟的效率，形成彌補市場失敗互相合作之時東亞農業將會具有可持續性和穩定性。穩定的東亞農業將成為其區域經濟發展的基礎，能謀求經濟的持續發展進而能謀求亞洲的政治，經濟的穩定。況且，東亞農產品貿易在世界農產品總交易中所占比重最高，涉及人口最多，所以東亞經濟的穩定在世界經濟的穩定和持續發展形成一個重要的一部分。

東アジアの農業問題のジレンマと韓・中・日の協力方案

朴 正 根(全北大學校 教授)

1. はじめ

アメリカの著名な農學者 F. H. King(1911)が 1909年、九ヶ月ぐらい日本、韓國、中國を旅して、1911年に發刊した著書¹⁾で東アジア農業の特徴を農業生産中心の緩慢な技術革新、集約的な家族文化、低い生産性、効率的な市場、土地節約と労働利用型生産様式として表現した(Myers, 2003).

Kingが東アジアを最初訪問した以降、100年を経た今日の東アジアは工業化による經濟成長で農業の比重は大きく減って速い技術革新に伴い土地生産性と労働生産性の飛躍的な上昇になった。しかし、日本と韓國は經濟成長と所得上昇に食品消費パターンが変化して穀物より肉類消費が大きく増えた。

この文の目的は東アジア農業の特性を調べて經濟發展と市場經濟の進展に伴い農業問題が何か？これを解決するため技術的および制度的の懸案課題、韓・中・日の協力可能性と方案を模索しようとする。

2. 東アジア農業のジレンマ

第一、農家所得問題は經濟發展に伴い農業が市場經濟に編入されながら農産物の所得と価格弾力性が非弾力的であるために現れる。所得が伸びても需要が伸びなくて価格下落で農家所得の低位問題に直面する。このような農家所得問題はWTO以前には農産物価格政策、農産物の輸入を防ぐ國境保護、投入物補助などの農業支援政策あるいは農外所得増進によって解決できた。しかし、今日のように農産物の開放とともに市場価格を歪曲させる農産物価格政策が苦しい現實で農家所得問題は東アジア農業が直面したジレンマである。

1) 彼は最後章を完成しなくまま、1911年4月、逝去し、彼の妻C.B.Kingが整理して出版した。

第二、経済発展に伴って工業化・都市化による離農の増加は農村人口を減少させ農村労働力の不足と労賃上昇を導いて農業の機械化を促進させた。農業機械化は規模経済によって生産費の節減をもたらせる。なお、経済発展に伴って農村の生計費が上昇すると、農業所得によって生計費を充當できる耕地面積が廣くなって営農規模の擴大は必然的である。しかし、賦存資源である土が狭くて農地価格が高い日本と韓国などの東アジア農業で耕地規模の擴大による規模経済より、農機械の過剰投資による農家負債に農家経営を悪化させる悪循環が繰り返せる。または農總經營者の48%以上が65才の高齡層になっている現實で小農体制を抜けるため構造調整に排出される零細小農問題は農業構造調整のジレンマと言える

第三、経済発展に伴って農業の役割は過去食糧あるいは資源の提供、市場の擴大などの市場経済的の寄与より農業の多元的機能として公益的価値を現す洪水調節、地下水涵養、水質浄化、土壤流失防止、大氣浄化、生態系の保存機能、自然景觀の維持などが重要である。しかし、日本を除いた韓国と中國は農業の國際の競争力を高めて、また多元的の機能を最大に生かせる消極的政策変化に過ぎない。なぜならば、國民の情緒および農民の意識が大部分の市場経済に大きく露出されているからである²⁾。したがって、市場指向的な構造調整の問題に伴って大農優先主義と農業の多元的機能のため小農維持をどのように造化させるかは農業内部の二重構造の解消が新しい東アジアの農業問題のジレンマだと言える

3. 韓・中・日の農業協力方案

1) 韓・中・日の農業協力の可能性

農業問題は経済問題を越えて政治的、社会的、文化的に絡まれる問題である。同じ畑作農業を背景に天然資源および文化的の背景が似てる3國の協力は異質的な西洋文化圏をもつEUあるいは北アメリカの協力より可能性が高い。

東アジア農業に第一のジレンマである食糧問題は日本と韓国で自給率の低下に現れ、中國の経済成長に伴って今から直面するになる最も重要な農業問題である。経済発展に伴う食生活パタンの変化で日本と韓国は肉類消費が大

2) UR協商過程で韓国の國民がお米に對する支援と最近FTA協商過程で大きく差を見せたことが事實である。

大きく増加し、今から中国の経済発展に伴って遠くない将来に同じ問題に直面するようになる。したがって、3ヶ国は競争より協力による安定的食糧供給が必須的である。

二番目のジレンマである農家所得の低下問題は3ヶ国の経済発展段階と農業政策に伴ってそれぞれ異に現れた。日本は農業所得の低下を農外所得による兼業農によって乗り越えた。しかし、韓国は農外所得の限界にともない農家負債問題と農村地域の不均衡問題の深化に現れた。中国は今から韓国と同じ農村問題に現れようになる。交易自由化に伴う重複される品目の拡大より各国の間、相互補完関係にある品目と競合関係にある品目に對する品目別の分業と特化が成り立たなければならないし、産業内の相互分業をなるように協力関係を模索し、零細農の脱農と資源の遊休化などに対する對策で所得安定望が成り立たなければならない。

三番目のジレンマは農業構造調整問題である。東アジアの3国は、経済発展と農業発展の段階がそれぞれ違うけれども天然資源が同じであるから市場経済の進展にともないすべての農業の構造調整問題に直面するようになる。この過程でどんな国でも大農を中心に構造調整は促進に成れても零細小農に伴う兩極化問題は農業の多元的機能がだんだん重要な農業問題に現れようになる。しかし、韓・中・日3国の地域的の統合に伴って農業構造調整ができれば品目別、地域別の農業構造改善の領域が拡大されようになる。なぜならば、3国の技術水準と資源集約度が異なる、市場規模も異なるから交易の拡大に伴って規模経済の利益を得られる地域と品目の範囲が拡大されようになるからである。

東アジア農業の四番目のジレンマは生態環境問題である。所得増加にともない農業の生態環境に對する消費者だちの関心が高くなり、農業生産は新環境農業を目指す。国の技術協力にともない生態環境問題が接近されると、所得上昇よりもっと速い時期に生態環境問題が改善され、消費者だちが満足できる生態環境の水準の向上が早めることができる。

最後に、農産物の開放と交易に伴うジレンマである。3国の農産物交易は直接的に各国の農家に影響を及ぼすために最も敏感な問題である。韓・中・日3国は交易自由化によって相互大きい影響を受けるために各国の農業に及ぼす影響を最小化して輸出で相互重複される品目を減るべきである。また、相互比較優位を持つ分野あるいは品目に特化して相互分業と交易に對する協力

で東アジア域内交易の安定的持続化を維持できるようになる。

2) 韓・中・日の農業協力の現実性

韓・中・日3国を中心にした東アジア農業の協力は東アジア農業の共同ビジョンが設定されたときできる。このようなビジョンは新自由主義に基づいたEPA/FTAあるいはWTOと同じ兩國間、または多自間の自由貿易の理念を越えて相互葛藤をなくして信頼に基づいた東アジア農業共同体(East Asia Agriculture Community)の構築によって成り立てる。

東アジア農業は市場経済の進展にともない天然資源によって誘発された技術開発と制度変化で農業成長を成り立った。しかし、経済発展にともないいろいろな農業問題が現れ、単純な農産物の貿易自由化より東アジアの農業共同体による農業協力を基にだんだん農業構造調整を拡大し、交易自由化を進展させることができる。このような東アジア農業の協力と交易が拡大されるにつれてやっと全体的なアジア経済協力が成り立てる。

東アジア農業共同体(EAAC)は経済的ビジョンだけではなく、政治的、社会的、文化的共感を形成してその可能性を打診した後、1段階として東アジア農業協力基盤構築、2段階として東アジア農業協力、最後の3段階として東アジア農業共同体の構成に拡大し、構成国家も韓・中・日の3国から出発して東アジアの様々な国に拡大できる。

4. 結論：東アジア農業共同体のビジョン

今日の市場経済の進展にともない各国は経済成長のために交易を通じる市場拡大が重要な変数になってEU、NAFTAなどの地域主義が大きくなり、WTO、FTAなどの自由貿易が拡大されている。アジア的の特殊性を持つ東アジアは世界経済に編入されようになって速い経済成長が成り立っているが、資本財の市場経済の不安定性と市場拡大のための協力が要求される。特に、IMF危機を経ながら地域間の協力体制の必要性を感じながらもその間各国が持つ農業問題の複雑性のために経済協力が制限的である

市場経済の発展と農産物の開放にともない東アジア農業は食糧問題、農家所得問題、農業構造問題、生態環境問題などの様々なジレンマに直面しながら地域内の競争よりは協力によってこのような農業問題を解決する必要性が

増える。なぜならば、農業問題は単純に市場経済の効率性によって解決されることではなく、市場失敗に現れる非市場経済的の要因と社会的・文化的の要因が混在されているからである。したがって、東アジア農業共同体の構成によって市場経済の効率を極大化し、市場失敗を補完する相互協力が成り立った時、東アジア農業は持続可能性と安定性を持てる。東アジア農業の安定的基礎はこの地域の経済発展の基礎がなって持続的経済発展を導くアジアの政治的・経済的の安定性を成り立つことができる。なお、東アジア農業は世界の農産物交易で最も大きい比重を占めており、最も多い人口を包容しているために東アジア経済の安定は世界経済の安定と持続的發展に大きい軸になるだろう。

주제별 토론요지

- I. 한국농업의 전망과 동북아 국제협력 / 93
- II. 동아시아 농업문제와 한·중·일 협력방안 / 97
- III. 한·중·일 농촌개발 협력방안 / 99
- IV. 세계화 물결속의 한·중·일 농업의 역할과 과제 / 102
- V. 한·중·일 농업 발전과 농정연구의 협력 / 105

한국농업의 전망과 동북아 국제협력

오 호 성(성균관대 명예교수)

한국농업은 일찍이 경험해보지 못한 거대한 삼각과도에 휘말려있다. 위기에 처한 한국농업이 직면하고 있는 세 가지 문제는 첫째 무역개방에 따른 농산물의 수입자유화 추세, 둘째 농촌인구의 급격한 유출과 농업노동력의 노령화 문제, 셋째 소비자의 소득증가와 핵가족화에 따른 라이프 스타일과 농산물 구매패턴의 변화이다. 한국농업이 당면하고 있는 이 세 가지의 난제는 모두 지난 세대에 이룩한 고도 경제성장의 부산물이다.

한국농업의 상대적 위치는 경제성장에 따라 지난 20년 동안(1987-2007) 유례없이 빠른 속도로 축소되어 왔다. GDP에서 농업생산액이 차지하는 비중은 1987년 10.1%에서 2007년 2.6%로 가파르게 줄었다. 같은 기간 동안 농가호수는 190만호에서 120만호로, 농업부문 취업자수는 340만명에서 170만명으로 반감하였다. 이와 같은 농업의 상대적 축소 현상은 앞으로도 더욱 빠른 속도로 진행되어 10년 후인 2017년에는 GDP에 대한 농업생산액의 비중은 1.2%, 농업부문 취업자수는 1백만명 이하로 감소할 것으로 예견된다. 세계최대의 경제대국인 미국과 일본의 농업생산액 비중이 각각 1.3%와 1.6%인 것을 감안해 보면 우리나라 농업의 위상이 얼마나 빠른 속도로 재편되고 있는지 가늠해 볼 수 있다.

한국농업에서 더욱 문제가 되는 것은 빠른 속도의 농촌인구 감소와 고령화 문제이다. 농촌의 인구감소 현상은 어제 오늘의 일이 아니며 고령화 추세는 세계적으로 유례가 없을 만큼 빠른 속도로 진행되고 있다. 2006년 현재 총 인구의 9.5%가 65세 이상으로 UN이 규정한 고령화 사회에 들어섰으며 10년 후인 2017년에는 총인구의 약 14%가 65세 이상이 될 것으로 전망되어 고령사회에 돌입할 것이 확실시된다.

인구의 노령화 현상은 농촌의 경우 더욱 심각하여 대부분의 농촌 시·군이 이미 65세 이상의 비중이 30%에 도달하였거나 초과하여 UN이 규정한 포스트 고령사회 또는 초 고령사회에 진입하였다. 이에 따라 대부분의 농촌은 이미 공동화되어 지역사회의 유지조차 어려운 곳이 급속히 늘어나

고 있다. 농촌의 인구감소와 농민들의 고령화 추세를 감안하면 10년 후에는 없어질 농촌마을이 상당히 나타날 것으로 보인다. 농업 후계자는 사실상 이미 단절되었으며 전통적 가족농도 조만간 거의 해체 될 것으로 전망된다.

한국농업을 둘러싼 외부여건도 빠르게 변하고 있다. 무역자유화와 세계화는 이미 돌이킬 수 없는 대세로 진행 중이다. 곧 한·미 FTA가 발효되고 4~5년 이내에 한·일 및 한·중 FTA가 체결되어 농림·축산업·수산업은 완전히 개방될 것으로 전망된다. 그 결과 한·중·일 농민들은 경쟁 속에서도 상호 보완하는 길을 찾지 않으면 안 된다. 품질의 고급화와 생산비의 절감이 불가능한 농가는 경쟁에서 탈락할 것이고 인건비 상승의 가중 속에서 전통적인 영농방식을 고집하는 가족농업은 생존이 어려울 것이다.

한편 소득의 증가에 따라 농·축·수산물에 대한 소비자들의 눈높이는 계속 높아지고 있다. 소비자들은 값이 상대적으로 저렴하면서도 신선하고 안전하며 조리하기 쉽도록 가공되고 깨끗하게 포장된 상품을 원하고 있다. 이와 같은 소비자들의 기호는 국내산이나 수입산이나를 가리지 않고 동일한 기준에서 상품을 선택할 것이다.

국민경제의 성장에 따른 농업경제 환경과 소비자의 기호의 변화는 농업부문의 재편성을 요구하고 있으며 일본은 우리보다 이것을 먼저 경험하였고 중국도 경제성장이 고도화 됨에 따라 우리가 걷고 있는 길을 곧 뒤따를 것으로 예견된다. 경제환경과 소비자들의 의식변화는 조만간 식량의 자급을 강조하는 식량안보는 물론 농지의 농민소유를 의미하는 경자유전과 외국 농산산물의 수입억제를 의미하는 농업보호론의 합리성을 상실하게 만들고 국민적 설득력을 잃게 만들 것이다.

농민들은 날로 고급화 되어가고 있는 소비자들의 요구에 부응하는 고부가가치 형 농산물을 생산하고 이를 이용하여 가공·유통·수출까지 담당할 수 있는 체제를 갖출 필요가 있다. 농업경영체는 소농경제에서 벗어나 자본집약적이고 기술집약적인 형태로 탈바꿈하지 않으면 존속이 어려울 것이다.

이를 위해서는 소규모 작목반이나 그룹 단위의 생산이 아닌 거점 별, 지역별로 성장동력을 찾아 이를 구체화하고 육성하는 일이 필요할 것이다. 예를 들면 지역 농협이나 생산조직이 주체가 되어 농업법인을 결성하여 하나의 경영체를 만들고 고령농가를 포함한 기존 농가는 법인에 고용되어 노동력을 제공하는 형태로 탈바꿈하는 것도 하나의 방법이다. 이는 소농이 연합하여 생산과 출하를 규모화하고 가공·수출까지 할 수 있는 방법이다.

이와 같은 경영여건의 변화에 대응하여 농업경영체는 전문가를 고용하여 경영을 위탁하는 기업형 체제로 탈바꿈 하는 것이 바람직하다. 농축수산업의 체질개선과 함께 대외경쟁력 강화를 위하여 마케팅, 가공, 경영분야의 전문 농업인의 육성이 반드시 필요하다. 2년제 전문대학인 농협대학과 한국농업대학이 이와 같은 수요에 대응할 수 있을 것으로 보이며 농업 CEO를 육성할 수 있도록 교과과정의 확대 개편이 요청된다. 또한 재학생들의 실습과 견학을 위해 세 국가의 상호 방문과 실습 등 교류사업이 필요하다.

한국의 소비자들은 현재 농축산물의 유통기한이나 첨가물의 종류와 유해성 여부에 대해 대단히 민감한 반응을 보이고 있다. 특히 가공식품에 대해서 과거의 소비자들은 식품이 포함하고 있는 영양의 성분표시에 관심이 많았다면 신 소비자들은 다이어트를 추구하기 때문에 칼로리의 함량과 콜레스테롤 및 트랜스지방의 유무, 인공 첨가물의 종류와 함량 등의 표시에 관심이 높다.

한국과 일본 중국은 앞으로 국민경제의 성장과 무역자유화에 따라 농수산부문의 투자와 농수산물의 교역량이 더욱 늘어날 것이다. 삼국은 각기 비교우위가 높은 품목을 중심으로 특화할 것으로 예상된다. 삼국은 농수산물의 무역량이 증가할 것에 대비하여 수입식품에 대한 위생규정과 검사규정, 식품의 성분과 칼로리표시 등을 국제표준을 따르거나 각국이 서로 필요한 항목을 추가하여 규칙을 통일하는 협력체제를 만들어야 할 것이다.

그 가운데서도 유기농산물이나 친환경농산물 및 수산물의 수출입이 대폭 증가할 것으로 예견된다. 오늘날 한국과 일본 중국은 유기농산물에 대해 각기 다른 기준을 갖고 있는데 이것을 통일할 필요가 있다. 특히 농산물을 이용한 가공식품과 양식 수산물에 대해서는 유기농산물과 위생기준이 없거나 있다 하더라도 나라마다 크게 다른 것이 오늘의 현실이다.

한국농업이 모두 자본집약적이고 기술집약적인 분야에 특화할 수는 없는 일이다. 일부 농촌은 광역 친환경 농업단지로 특화하거나 지역농업의 구성원 모두가 유기농업을 실천하는 유기농 특구를 만들어 친환경농산물을 생산하면서 지역의 주거공간과 생활공간을 친환경적으로 조성하는 일도 중요하다. 동시에 마을 주변의 자연생태를 복원하여 도시민들의 정주 또는 주말농장의 운영과 어린 학생들의 농촌체험 및 은퇴자들을 위한 취미농업의 장소와 기회 제공 등 관련 사업을 확대하는 것도 필요하다. 삼국은 서로 농업부문의 견학과 시찰 및 그린 투어리즘을 위해 협력하고 민박의 주선하는

공동노력이 요청된다.

앞으로 농촌이 더욱 필요로 하는 서비스는 고령자에 대한 사회보장 및 의료서비스의 확충 그리고 농촌 청년들에 대한 결혼 중매의 확대와 함께 외국출신 신부들의 문화충격을 완화시켜주고 농촌생활에 적응할 수 있는 체계적인 교육기회의 제공이다. 한·중·일 삼국은 모두 지속가능한 농업이라는 관점에서 농업생산과 전통문화 및 국토와 경관의 보전을 함께 고려하는 것은 물론 농촌마을의 정주기능을 유지할 수 있는 농업정책이 추진되어야 한다. 동북아 제국도 이런 관점에서 기술과 경험을 나누고 협력해 나가야 할 것이다.

동아시아 농업문제와 한·중·일 협력방안

박 현 출(농림수산식품부 농업정책국장)

<한·중·일 3국의 여건>

- 3국 농업의 공통점은 경지면적 좁고, 노동집약적이며, 쌀 중심 가족농 위주라는 것
- 농업 딜레마
 - 낮은 식량자급도와 농가소득, 취약한 농업생산구조, 생태환경 보전 필요성 증대 등의 구조적 문제
 - 식량안보 면에서 3국간 경쟁보다는 상호 협력이 중요
 - 소득문제 해결을 위해 3국은 품목별 분업과 특화 추구 필요
 - 농업구조조정, 생태환경 보전도 동아시아 지역협력체 차원에서 본다면 가능성 증대
- 동아시아 농업공동체 구상
 - (1단계) 기반 구축 → (2단계) 협력 → (3단계) 농업공동체
 - 이를 위해 농업협력회의체를 구성 운영

<한·중·일 농업협력 강화 방안>

- 3국의 농업협력 필요성이 매우 클 것으로 판단
 - 세계식량수급 불안정성이 갈수록 커지고 있는 상황/ 식량생산능력의 정체 가능성(석유고갈, 기후온난화, 물부족 등), 수요의 지속적 증가 추세 감안(인구 증가 및 경제발전 등)
 - 국제곡물의 교역이 소수의 곡물메이저에 의해 과점 상태에 놓여 있어 안정적 식량 확보 차원에서의 협력 필요성
 - 3국의 긴밀한 경제협력 체제 구축을 위해서도 농업협력의 강화는 필수 조건(EEC와 CAP 관계)
 - 협력분야로는 ①국제시장에서의 안정적 식량확보, ②3국간 상호 보완적 농업발전방안 강구, ③농업경쟁력 강화(농업구조조정 등), ④지역개발 및 생태환경보전 등의 분야

- 국제시장에서의 안정적 식량확보를 위해
 - 곡물수출국의 수출제한 등에 대비한 국제적 통제장치 확보
 - 국제시장에서의 곡물수집, 저장능력 등의 향상을 위한 협력
 - 해외 농업자원개발 등에 있어서의 상호협력 등 필요

- 3국간 상호 보완적 농업발전을 위해
 - 국가별 영역을 벗어나 동아시아 차원에서 지역 특성에 맞는 농산물의 생산 및 교역 확대 추진
 - 농업과학기술 분야에서의 협력을 통해 종자산업 및 바이오테크놀로지 등의 발전 도모
 - 농산물 및 농업용 자재의 표준화, 원산지 표시제도, 수송체계의 합리화 방안 등 강구

- 농업구조조정 및 지역개발 분야에 있어서
 - 동아시아 농산물의 국제 경쟁력 확보(구조조정 방안 등)
 - 지속가능한 농촌지역개발
 - 생태 환경 보전 등의 분야에 있어 3국간 긴밀한 협력체제 유지 필요

한·중·일 농촌개발 협력방안

권 용 대(충남대 농생명과학대학장)

한·중·일 3국은 지리적으로 인접하여 역사적으로 유사한 농촌문화를 공유하고 있지만 산업화의 과정을 거치면서 농촌개발의 내용과 수준에서 각각 큰 차이를 보이고 있는 것도 사실이다. 한국은 1960년대 이후 도시화와 산업화가 급속하게 진행되면서 농가소득의 침체, 농촌인구의 감소현상이 나타나면서 농촌의 정주생활환경이 날로 악화되고 있다. 이에 대응한 농촌개발도 체계적인 공간개발에 대한 구상없이 그때 그때의 임기응변식 개발논리로 대응하여 대부분의 농촌지역은 도·농간 개발격차의 심화와 농촌의 주변지역화라는 문제를 낳고 있다.

일본은 1950년대 이후 산업화의 과정에서 도·농간 불균형적 격차를 시정하기 위하여 농공양전이라 농촌개발을 일찍부터 병행함으로써 적어도 도·농간 소득격차의 문제는 해소할 수 있었다고 본다. 하지만 일본도 내부적으로는 농촌 인구의 과소화와 노령화가 진행되고 이로 인해 농촌 지역 경제가 위축되어 활력을 상실하는 문제를 안고 있다

한편 중국에서는 1978년 개혁개방을 실시한 이후 농촌공업의 발전과 농업생산구조의 다원화를 통하여 농가소득이 빠르게 증가해 왔으나 상대적으로 도·농간 불균형 현상이 심화되고 있는 것이 현실이다. 이에 중국 정부는 1960~70년대 한국의 새마을운동 경험을 모델로 한 사회주의 신 농촌 건설 정책을 2006년부터 추진 중이다. 신 농촌 건설의 목표는 농촌 인프라의 구축과 삶의 질 개선, 농민소득을 향상시킴으로써 중국 농촌 주민들의 중산층 사회화를 실현하고자 하는데 있다. 이렇듯 한·중·일 3국의 농촌은 경제발전 단계와 개발수준의 차이 때문에 각기 다른 현안 문제가 있지만 공통적으로 해결해야 할 협력 과제도 가지고 있다고 할 수 있다.

농촌개발이란 농촌에 거주하는 지역민들의 산업생산과 복지생활의 향상을 기하고자 하는 종합적 개발이라고 정의할 수 있다. 즉 농촌지역을 대상으로 그 지역의 입지여건, 부존자원의 개발 가능성, 지역주민의 개발수요 등을 고려하여 농업경제뿐만 아니라 관련 상공업, 생활환경, 교육, 의료복지

등 지역개발 관련 사업을 종합적으로 연계 개발하는 장단기 발전전략이라고 할 수 있다.

한·중·일 3국의 농촌개발 전략은 자연환경과 국토공간의 차이를 따라 지역농업과 주민 생활 및 전통 문화 등의 측면에서 차별적인 패러다임을 발굴하는 한편 농촌문제에 대한 공통 분모를 바탕으로 협력과 교류가 있어야 할 것이다. 즉 3국간의 협력방안은 나라별로 농촌 고유의 공간적 특성을 살리는 한편 도시와 균형을 이룬 상호보완적인 개발이라는 공동의 목표를 달성하자는 데 두어야 할 것이다.

먼저 농촌개발 경험이 가장 긴 일본을 보면 그동안 막대한 재정자금을 투입해 농업경쟁력 강화와 농촌 지역 활성화를 위한 다양한 정책을 추진해 왔다. 이러한 정책들은 정부의 재정 투입에 의한 외발적 개발전략이라고 할 수 있다. 그러나 정부 주도의 외발적 개발전략은 농촌주민의 대정부 의존성을 높이고 지역의 자생력을 약화시킨다는 측면에서 정부 주도의 외발적 발전보다는 내발적 발전 전략으로의 전환이 필요하다는 주장이 확산되고 있다. 일본에서 내발적 발전론은 1999년 신농정 기본법 이후 새로운 농정 패러다임에 의해서 본격적으로 논의되고 있다. 한국에서도 2000년도 이후 정부 주도의 농촌정책에 대한 대안으로 내발적 발전론에 대한 논의가 확산되고 있다.

과거와 같은 중앙정부 주도하의 하향식 농촌개발은 그 효율성과 효과성이 떨어진다고 본다. 그동안 3국의 농촌개발의 공통점을 보면 경제개발을 추진하는 과정에서 정부가 인위적으로 전국적인 산업 공간 배치, 사회간접자본의 투자입지 계획에 치중하는 성장거점개발전략에 따라 농촌지역은 나머지 하위 지역들이라는 개념으로 인식되어 왔다. 그 결과 지역의 성장과 개발은 도시지역을 중심으로 산업과 생활권이 형성되면서 농촌은 상대적으로 급격한 낙후과정을 밟아 왔다. 특히 1995년 WTO 체제 출범 이후 한·중·일 농촌지역의 개발여건은 더욱 불리해지고 있다. 이들 국가들이 경험하고 있는 급격한 농촌인구의 감소, 농촌경제의 침체, 주민들의 개발욕구 불만에 의해 새로운 현안 과제들이 대두됨에 따라 농촌개발전략을 공동으로 수립할 필요성이 커지고 있는 것이다.

성공적인 한·중·일 3국간 농촌개발의 협력을 위해서는 첫째, 농촌개발에 관한 아이디어와 정책의 중앙정부간 상호 교류라는 방식과 함께 다양한 농민단체들이 국제적인 네트워크를 형성하고 파트너십에 의한 거버넌스 체계

를 구축함으로써 민간부문의 협력부문을 강화할 수 있는 방법을 모색할 필요성이 있다. 이는 하향식 농촌개발의 시행착오를 줄이고 부정적인 영향을 최소화하는 데 3국의 민간단체들 간에 현장에서 겪은 농촌개발의 경험을 나눌 수 있다는 점에서 중요하다. 특히 한·중·일 3국은 영농소농구조를 기반으로 한 식량자급을 향상이라는 공통과제를 안고 있기 때문에 이들 생산농민, 농촌사회단체간의 협력과 교류는 동북아 농업공동체구성의 전제조건이라는 차원에서라도 중요하다고 할 수 있다.

둘째, 한·중·일 3국이 가지고 있는 고유의 농촌입지와 개발수요에 대한 정보를 교환 분석하여 이를 바탕으로 농촌개발 경험의 이전과 지원 등 상호보완적으로 발전할 수 있는 협력방안을 모색하는 것이 필요하다. 한국은 1970년대의 새마을 운동을 통하여 정부의 재정 및 기술적 지원과 함께 농촌주민들이 근면, 자조, 협동이라는 의식과 높은 참여활동으로 불과 2~3년의 단기간에 전국적인 농촌사회개발운동으로 확산시킨 경험을 갖고 있다. 일본은 1960년대부터 계획적으로 대규모의 재정자금을 농촌개발에 지속적으로 투입하여 도·농간의 소득격차를 사실상 해소시키고 농촌주민들의 정주여건을 도시민 수준까지 올려놓은 성공적인 실적을 거두었다. 한편 중국은 경제수준이 개발도상 단계이고 사회체제상 농촌개발의 전개내용이 한국이나 일본과는 다르지만 기본적으로 한일 양국이 경험한 농촌개발의 과정을 10~20여년의 시차를 두고 뒤따르고 있는 것으로 분석된다.

마지막으로 지적하고 싶은 것은 한·중·일 농촌의 공동발전을 위해서는 3국의 농촌개발 관련 연구기관 간의 교류협력이 무엇보다도 선도적으로 활성화되어야 한다는 점이 앞으로 개방화 및 국제화가 진전될수록 한·중·일 3국간에 농촌개발을 위한 연구 분야에서도 협력과 교류가 더욱 긴밀하게 전개될 것으로 전망된다. 농촌발전을 위한 한·중·일 상호간 연구정보의 교류와 협력은 21세기 동북아 경제공동체로의 진전이라는 큰 틀 속에서 이들 국가의 농촌주민들의 공동 번영이라는 관점에서 추진하여야 할 것이다.

세계화 물결속의 한·중·일 농업의 역할과 과제

한 두 봉(고려대 교수)

한·중·일 3개국은 몬순기후대에 속해 쌀을 중심으로 한 유사한 농업 생산구조와 소비구조를 가지고 있다. 한·중·일 3개국은 경제발전과 시장 개방에 따라 농산물 수입이 증가되어 식량자급률이 하락하고, 식량안보가 위협받게 됨에 따라 되어 농산물 시장개방에 소극적이었다.

한·중·일 3개국은 대외 지향적 경제구조 하에서 세계적으로 괄목할 만한 경제성장을 이룩해 왔다. 한·중·일 3개국은 농업을 제외한 모든 제조업과 서비스산업 부문에 있어서 밀접한 상호협력과 보완관계를 유지하고 있다. 농업부문에 있어서는 한국과 일본의 토지, 노동 등 농업생산요소의 경쟁력이 중국에 비해 월등히 떨어져 농산물 무역 장벽이 존재하고 있고, 식품안전에 대한 상호 신뢰도가 낮아 갈등을 초래하기도 했다. 역사지리적으로 매우 가까운 관계에 있는 한·중·일 3개국 간 농업부문에서 상호 협력관계는 상대적으로 미흡한 실정이다.

한·중·일 3개국은 정도의 차이는 있지만 인구밀도가 높고, 급속한 경제성장으로 인해 식품소비패턴도 급속히 변화되어 왔다. 쌀, 채소, 어류를 중심으로 한 전통적인 식생활 패턴에서 축산물 소비가 급격히 증가하고, 쌀과 곡물의 소비가 줄어들고 있다. 식생활 패턴이 서구화됨에 따라 육류 생산을 위한 사료곡물 수입이 급증하고 있으며, 성인병, 비만 등 국민건강도 위협받게 되고 있다. 최근 국제 곡물가격을 급등으로 안정적인 식량공급에 불안감이 고조되고 있다.

글로벌 시대 한·중·일 농업의 역할과 과제에 대해 살펴보고자 한다. 첫째, 한·중·일 3개국은 식품 소비의 서구화와 고급화를 조화시키는 방안을 공동으로 모색해야 한다. 경제성장 속도가 세계에서 가장 빠른 지역인 동북아시아 3개국은 식생활 패턴의 서구화로 인해 식량안보가 크게 위협받게 될 것이다. 한·중·일 3개국이 식량안보를 지키기 위한 조기경보시스템을 공동으로 구축하고, 식량안보용 비축곡물의 공동이용방안, 긴급용 공동비축물량의 유지 등 식량안보 공동협력방안을 모색해야 한다. 식품소비의 고

급화를 통하여 3국은 국민 건강과 영양을 지켜야 할 것이다. 무분별한 패스트푸드 중심의 서구 식품소비패턴은 국민의 건강을 악화시킬 것이다. 국민의 건강을 지키기 위한 아시아 전통식생활 패턴을 국민들에게 올바르게 가르치고 쌀을 근간으로 한 우수한 아시아 식문화를 세계에 전파하기 위해 3개국이 공동으로 긴밀히 협조하여야 할 것이다.

둘째, 세계 경제의 핵심 국가인 한·중·일이 세계농업과 아시아 농업발전을 위해 선진기술이전, 개도국에 대한 농업원조를 확대함으로써 세계 식량과 기아문제를 해결하는 데 선도적인 역할을 담당해야 할 것이다. 녹색혁명을 통해 농산물의 생산성을 가장 획기적으로 향상시킨 한국과 일본의 첨단 기술과 한국의 새마을 운동 등 농촌정신운동, 중국 농업의 발전 경험은 물론 경제발전에 따라 발생하는 도농간 소득격차, 이농 등 경제사회문제의 해결방안을 아시아는 물론 개도국에 적극적으로 전수시켜야 할 것이다.

셋째, 아시아 국가의 쌀 식문화를 보전하고, 발전시킴으로써 아시아 농업의 지속적인 발전과 국민의 건강을 지켜야 한다. 쌀을 주식으로 생활하는 아시아에서 쌀 소비가 지속적으로 유지할 수 있는 다양한 방안이 모색되어야 한다. 쌀 소비가 감소하면, 생산도 감소하고, 휴경지가 증대하고 농업은 물론 농촌사회가 급격히 몰락할 것이다. 쌀 소비 확대를 위한 식생활교육의 강화는 물론 가공용, 사료용 등 다양한 소비증대방안을 공동으로 모색해야 한다.

넷째, 식품안전에 대한 공동기준의 마련과 공동라벨링을 추진해야 한다. 최근 광우병, 조류독감, 만두와 김치 등 식품안전을 둘러싼 한·중·일 3개국 간의 갈등의 식품안전에 대한 국제적 공동기준이 없기 때문이다. 3개국이 식품안전 공동기준을 제정하고, 소비자에게 정확한 식품소비 정보를 제공하기 위한 라벨링에 대한 공동기준도 마련하여야 할 것이다. 이를 위해 한·중·일 식품안전 및 라벨링위원회를 설립하고 운영할 필요가 있다.

다섯째, 농산물 무역자유화가 확산되고, 세계화가 진전되면 될수록 상대적으로 생산성이 낮은 한·중·일 3개국에 있어서 농업부문과 비농업부문의 임금격차가 확대되어, 도농간 소득격차가 더욱 확대되고 이농이 가속화될 것이다. 한국과 일본 농업은 도농간, 산업간 임금 및 소득격차, 이농현상은 심각한 상태이므로 중국도 조만간 동일한 문제에 직면할 것이다. 한·중·일 3개국이 도농간, 산업간 불균형과 인구의 도시집중을 해결하기 위한 다양한 정책대안 공동을 모색하여야 할 것이다.

여섯째, 한·중·일 3개국의 농업부문의 협조와 공동발전을 위해서는 한·중·일 3개국 농업통계의 통일과 일관성을 유지하여야 한다. 향후 식량안보와 식품안전은 물론 FTA 등 긴밀한 경제동맹과 협조를 위해서는 농업통계와 경제통계의 통일을 이룩하여야 할 것이다. 정확한 시장정보와 농업통계의 제공될 때 생산자 및 소비자 모두가 불확실성에서 비롯되는 자원의 낭비와 시장장벽을 해소하고 상호 식품과 농산물을 신뢰할 수 있을 것이다.

일곱째, 한·중·일 FTA의 체결을 통한 3국간 생산 특화와 농산물 협력 강화할 필요가 있다. 중장기적으로 한·중·일 3국에 있어서 폐쇄적인 국경 보호조치를 유지하기는 힘들 것이고, 이를 회피하기 위해 여러 가지 불협화음이 발생할 것이다. 한중일 3개국은 장기적인 관점에서 3개국 농식품산업의 공동발전 위해 한·중·일 FTA 추진을 통하여 농산물과 식품 생산에 있어서 상호 특화와 분업화를 통해 동아시아 농업의 국제경쟁력 제고는 물론 생산자와 소비자의 후생을 증진시켜야 할 것이다. 한·중·일 FTA를 추진하는데 있어서 한국과 일본의 어려움이 예상된다. 쌀을 중심으로 한 기초 식량을 각국이 자립할 수 있도록 협정에 유연성을 부과하고, 식품안전과 식품라벨링을 정착시켜야 한다. 3국 FTA를 통해 중국은 사료곡물, 노동집약적 채소와 과일을 한국과 일본에 수출하고, 한국과 일본은 중국에 고급농산물과 가공식품을 수출함으로써 3개국 농업 모두에게 새로운 기회를 창출하고, 시장을 확대하는 성공적인 FTA를 체결하도록 노력해야 할 것이다.

여덟째, 환경 친화적 농업생산을 정착시키고, 지구온난화와 황사 문제 등 농업을 둘러싼 환경문제를 한·중·일 3개국이 공동대처하고, 정책대안을 마련하기 위해 협력해야 한다. 한·중·일보유한 환경친화적 기술과 특허를 공유하고, 유기농산물과 환경친화적 농산물과 식품에 대한 공동기준도 마련하여야 할 것이다.

한·중·일 3개국은 가깝고도 먼 나라이다. 이제까지 농업분야에 있어서 협조하기 보다는 서로 견제하기에 급급했다. 세계화의 물결 속에서 한·중·일 3개국은 상호 존중과 신뢰속에서 농업의 공동발전하기 위한 다양한 정책공조는 물론 쌀을 중심으로 한 아시아 식문화의 세계화를 위해 노력해야 한다.

한·중·일 농업 발전과 농정연구의 협력

김 정 호(한국농촌경제연구원 부원장)

한국농촌경제연구원이 문을 연 1978년은 한국 농정사에서 두 가지 큰 의미를 가지는 해였다. 첫째는 대내적으로 우리나라가 식량 부족 시대를 마감하고 상업농 시대로 접어드는 시기였으며, 둘째는 대외적으로 한국 정부가 농산물 수입자유화 조치를 단행하여 개방농정을 표방한 시기였다.

그러나 수출주도의 산업화 과정에서 농업정책 기조가 크게 달라지지 못하다가, 1990년대 들어 우루과이라운드(UR) 협상을 계기로 농정의 대전환이 시도되었다. 지난 30년을 돌이켜 볼 때, UR 타결을 기점으로 이전 15년 동안은 국내 농업 문제에 치중할 수밖에 없던 시기였으며, 이후 15년 동안에 서서히 국제화·세계화의 흐름에 동참할 수 있게 되었다.

세계무역기구(WTO) 체제 하에서 세계 농업의 특징은 정책의 보편성이 확산되고 있다는 점이다. 그리고 보편성의 내용으로, 정책의 원칙이라는 측면에서는 시장·무역 왜곡적인 정책에서 중립적인 정책으로, 정책 수단의 측면에서는 가격지지에서 소득지지 정책으로, 그리고 정책 대상의 측면에서는 소농 보호에서 공공재 보호로 전환되고 있다는 점을 지적할 수 있다.

이러한 농정의 국제화에 부응하면서, 한국과 일본은 식량 순수입국으로서 국내 농업의 많은 어려움에도 불구하고 WTO 규율을 충실하게 이행하여 왔다. 또 중국은 2001년 WTO에 가입한 이후 농산물 수출국과 수입국의 양면성을 견지하면서 세계무역 질서에 빠르게 적응하고 있다.

그러나 '풍요 속의 빈곤'이라고 하듯이 한·중·일 3국의 농업은 국가 경제력에 비해 상대적으로 매우 쇠약한 양상을 나타내고 있다. 3국의 경제 발전 과정에 어느 정도 시차와 속도의 차이는 있으나, 농업의 비중이 위축되는 것은 공통적인 현상이기도 하다. 이러한 점에서 한·중·일 농업의 유사점과 상이점을 각각 세 가지로 정리하면 다음과 같다.

먼저, 한·중·일 농업의 유사점을 세 가지로 요약하면 첫째, 가족농 체제(한국과 일본은 '농가', 중국은 '농호')의 영세농 구조로서, 3국 모두 농가호당 경지면적이 1ha 남짓에 불과하다. 따라서 농가의 농업경영 규모에 비

추어 근본적으로 농업소득 증대에 한계가 있을 수밖에 없다.

둘째, 농업의 산업적 지위가 쇠퇴하면서 젊은이들이 영농에 진입을 꺼리고, 이에 따라 농업인력의 고령화와 후계자 부족이라는 문제에 봉착해 있다는 점이다. 특히 한국은 최근 10년간 청년 농업인이 급격하게 감소하여 경영승계가 불투명한 농가가 크게 증가하였다.

셋째는 식량 자급률이 낮으며, 특히 사료곡물 수입으로 농업무역 적자가 확대되고 있다. 일본과 한국은 일찍이 세계 유수의 곡물 수입국으로 자리잡아 왔으며, 중국도 최근 곡물 수입국으로 전환되어 2007년 농산물 무역수지가 마이너스 40억 달러를 기록하였다.

한·중·일 농업의 상이점을 세 가지로 요약하면 첫째, 농업자원의 측면에서 중국-일본-한국의 순으로 크며, 특히 중국은 미개발 지역이 많아 미래의 개발 가능성을 가지고 있다. 반면에 한국은 경지면적을 비롯한 자원이 빈약하고 내수시장 규모도 작아 농업의 자력 성장에 제약이 있다.

둘째, 식품 소비의 측면에서 일본-한국-중국의 순으로 고급화·다양화가 진행됨과 아울러 환경 농업과 식품 안전성이 중시되고 있다. 일본은 고소득 소비사회가 성숙되면서 소비자들의 식품 안전성에 대한 인식 수준이 매우 높은 것으로 알려져 있다.

셋째, 농가소득 수준이 일본-한국-중국의 순으로 크며, 일본은 소득 수준이 높고 평균화되어 있는데 비해 중국은 도농간 소득 격차가 매우 크다. 한국도 최근 농가소득의 계층간·지역간 격차가 심화되고 양극화 현상까지 나타내면서 사회적인 갈등 문제가 우려되고 있다.

이러한 유사점과 상이점은 한·중·일 3국이 자국의 농업 발전을 위해 극복해야 할 과제인 동시에 앞으로 나아가야 할 방향을 암시하고 있다. 특히 3국이 공동으로 대처해야 할 과제를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 적정 수준의 곡물농업을 유지하는 것이다. 한·중·일 3국의 농업은 서로 경쟁적인 요소가 많지만, 식량 자급률의 제고를 위한 노력을 통해 국제곡물시장 안정화에 기여하고 세계 식량위기를 완화시킬 수 있다.

둘째, 농산물 무역과 관련하여 한·중·일 3국의 농업이 공생할 수 있는 지혜가 필요하다. 장기적으로 3국은 자유무역협정(FTA)의 틀 속에서 적절한 분업 체제가 성숙되어갈 것이지만, 농업 부문에서는 다원적 기능의 유지라는 관점에서 상대국의 농업·농촌을 배려하는 자세가 필요하다.

셋째, 농업 발전을 위한 연구와 정책을 공유할 필요가 있다. 한·중·일

3국의 농업경제학자들은 국제적인 학회나 세미나 등을 통해 빈번히 교류하고 있으나, 단순한 국제교류가 아니라 동아시아 공동체라는 관점에서 연구는 물론 정책 경험을 나누기 위한 교류 활동이 더욱 활성화되어야 한다.

한국은 최근 농정의 중점을 농업에서 농촌으로 확대해 나가고 있다. 선진국들이 경험하였듯이 농업 발전을 위한 생산성 향상이 농산물 가격의 하락과 농가소득 정체를 초래하여 새로운 소득정책과 복지정책을 모색하는 추세이다. 정부는 농가에 대한 직접지불이나 조건불리지역 보조를 검토하고 있는데, 대외적으로는 WTO 규율과 합치시켜야 하고 대내적으로는 재정 지원에 대한 국민적 공감대를 얻어야 하는 과제를 안고 있다. 이러한 소득 문제는 일본이나 중국에서도 마찬가지로 고민할 것으로 사료된다.

한국과 일본은 농업 문제의 유사성을 배경으로 오랫동안 협력해 왔으며, 지난 UR 협상이나 최근 DDA 협상에서도 공조를 유지하고 있다. 중국은 사회주의 시장경제를 근간으로 일본과 한국이 산업화 과정에서 겪은 농업 문제를 되풀이하지 않기 위해 부심하는 모습이다. 따라서 앞으로도 한·중·일 3국은 동아시아 농업의 공존을 위한 연계를 강화할 필요가 있으며, 이런 방향에서 3국의 농업경제학자가 긴밀한 연구협력을 펼쳐 나가기를 기대한다.