일본의 농정 평가*

지 인 배

1. 일본의 농정 이슈

1.1. 농업의 여건 변화

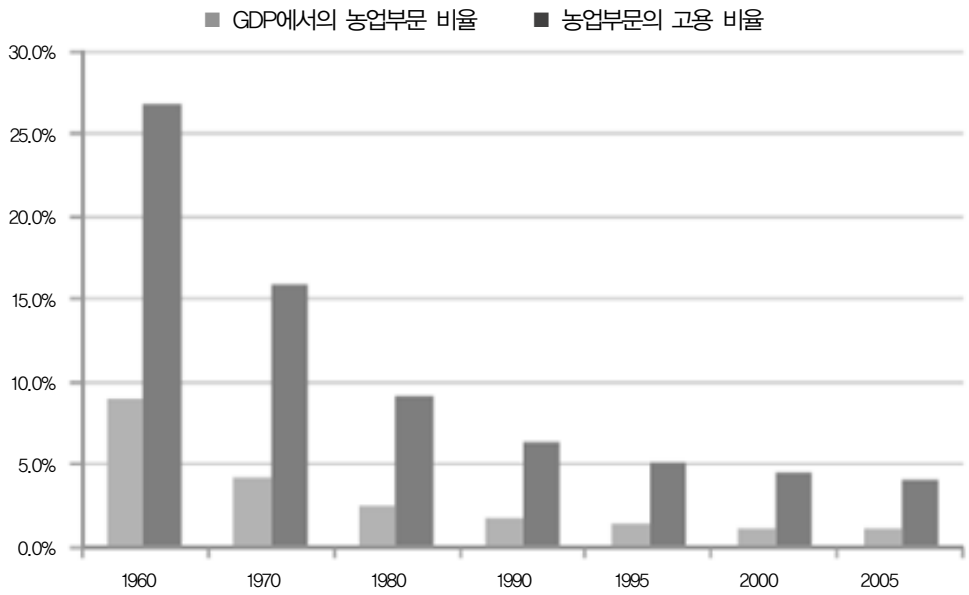
일본의 농업은 문화와 전통 가운데 중요한 역할을 해왔다. 일본 농업의 상징적 이미지는 적은 규모의 벼가 재배되는 잘 관리된 논이다. 산악지형에 강수량이 풍부한 일본의 농지는 초지보다는 대부분 논으로 조성되어 매우 잘 관리되어왔으며, 그들 삶의 질에 있어 생산성과 풍요를 의미한다.

오늘날 일본은 세계에서 두 번째로 큰 경제대국으로 질 높은 삶을 누리고 있으며, 지난 수십 년 동안 제조업과 기술, 수출을 기반으로 역동적인 성장을 하고 있다. 전체 경제에서 농업의 역할은 점차 축소되고 있지만 윗세대를 중심으로 농업과 농촌에서의 삶에 대한 향수와 문화적인 측면에서 관계를 유지하고 있다.

농업의 지역적 영역 외에 시골의 농촌풍경은 많은 일본인들에게 문화적인 측면에서 중요한 부분으로 인식되고 있다. 일본인들의 농촌경관에 대한 보전의지는 매우 강하며 자연적, 문화적, 전통적인 측면에서 농촌경관을 자연자원으로 인식하는 경향이 점

* 본 내용은 OECD의 「일본의 농업 정책 평가」를 바탕으로 한국농촌경제연구원 지인배 부연구위원이 작성하였다 (jiinbae@krei.re.kr, 02-3299-4132).

표 1 농업의 경제 기여도, 1960–2005



자료: Statistical Annex to the Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas FY 2008.

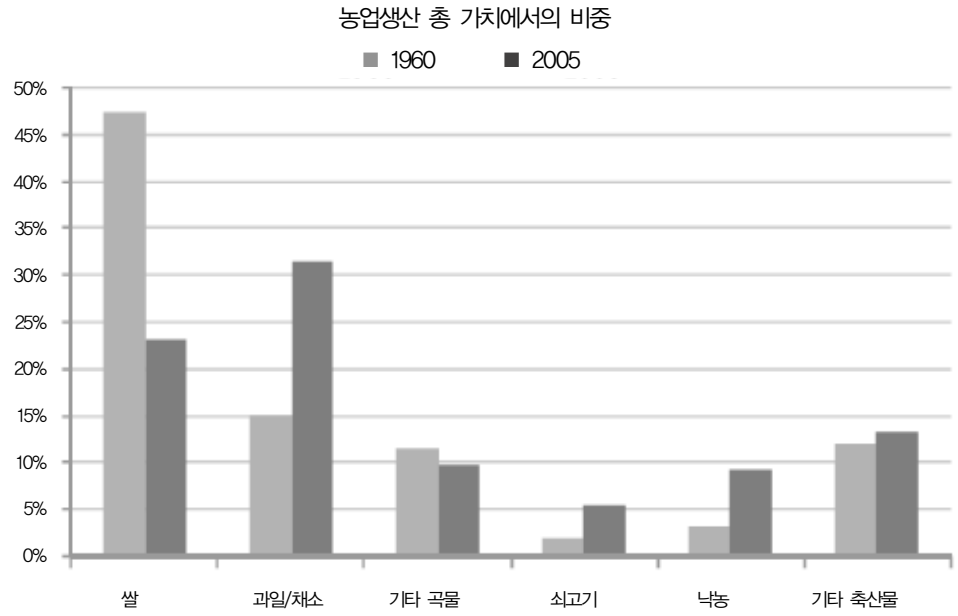
점 강해지고 있다.

농업을 보호·보전하고자 하는 노력은 또 다른 결과를 만들어내고 있다. 비교우위를 기반으로 하는 수출국으로 농산물에 대한 높은 관세를 유지하는 것은 시장개방에 있어 걸림돌로 작용한다. 다른 부문의 요구에도 불구하고 일정 수준의 농업생산 유지를 위한 농업부문의 토지와 노동력 자원의 유지는 시장을 왜곡시켜 유휴농지, 투기, 과잉생산 등의 부작용을 야기하고 있다. 농지가 부족한 상황에서 쌀 생산을 위해 논을 보존하는 것은 필연적으로 육류, 과일, 채소 등과 같은 수익성이 높고 경쟁력이 있는 고부가가치 농산물 생산의 기회를 잃는 것이다.

일본은 농정 목표를 위한 기본법과 기본계획을 수립하였다. 주요 목표는 농업소득을 유지하고, 식량안보를 보장하며, 문화적 경관과 농업의 다양한 긍정적인 면을 유지하는 것이다.

본고는 이와 같은 농업의 목표를 위해 일본의 어떻게 정책이 변화하였는지 살펴보고자 한다. 또한 이러한 정책들의 효과를 높일 수 있는 방안을 제시하고, 일본의 농업 변화를 위한 발전된 목표를 설정하고자 한다.

표 2 농업 생산가치, 1960 vs. 2005



자료: Statistical Annex to the Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas FY 2008.

1.2. 농업 생산의 변화와 농촌경제에서의 역할

1960년에 일본은 산업부문에 있어 선진국 대열에 진입하였다. 그러나 농업부문은 노동인구의 28%가 종사하는, 전체 산업의 불과 9%를 차지하는 산업이었다. 쌀은 농업생산과 경지이용에서 절반수준을 차지하였다. 하지만 이후 농업은 경제성장에서 뒤처지게 되었다. 2005년 일본농업의 비율은 총 GDP의 1.1%, 총고용의 4% 수준에 머무르고 있다. 농업 노동생산성은 크게 증가하였지만 타부문의 노동생산성은 더 크게 증가하였다. 농업인구의 유출(이촌현상)은 1980년까지 이어졌다.

쌀 생산이 농업부문에서 중요한 역할을 해왔지만 최근 화훼와 채소부문이 중요 품목으로 부각되면서 농지이용에 있어 다양화 프로그램이 이루어지고 있다. 1960년 농업생산에서 쌀이 차지하는 비중은 거의 50%였으나, 2005년에는 채소의 23.5%보다 낮은 23.1%로 감소하였다. 쇠고기의 생산은 적은 편이었으나 최근 일본인들의 식생활이 서구화되면서 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 축산의 비중은 1960년 18.2%에서 2005년 30.1%로 증가하였다. 농산물의 총생산액은 가격의 상승으로 1960년 이후 증가하는 추세이지만 농업 총생산량은 증가추세를 보이고 있지 않다.

일본은 각 지역마다 다양한 농업생산구조를 가지고 있는데, 크게 홋카이도와 그 외 지역으로 구분할 수 있다. 홋카이도는 일본 농업생산의 13%를 차지하고 있으며 쌀보다는 곡물과 낙농이 발달하였다. 일본에서 생산되는 40%이상의 주요 곡물과 우유가 이곳에서 생산된다.

표 3 농가 규모, 1965 vs. 2005

구분	1965	1975	1985	1995	2005	2005 : 1965의 비율
지역						
홋카이도 (ha)	4.09	6.76	9.28	12.64	16.45	4.0
홋카이도 외(ha)	0.79	0.8	0.83	0.92	0.95	1.2
농산물						
쌀 (ha)	0.58	0.60	0.61	0.85	0.96	1.7
낙농 (head)	3.4	11.2	25.6	44.0	59.7	17.6
쇠고기 (head)	1.3	3.9	8.7	17.5	30.7	23.6
돼지고기 (head)	5.7	34.4	129.0	545.2	1233.3	216.4

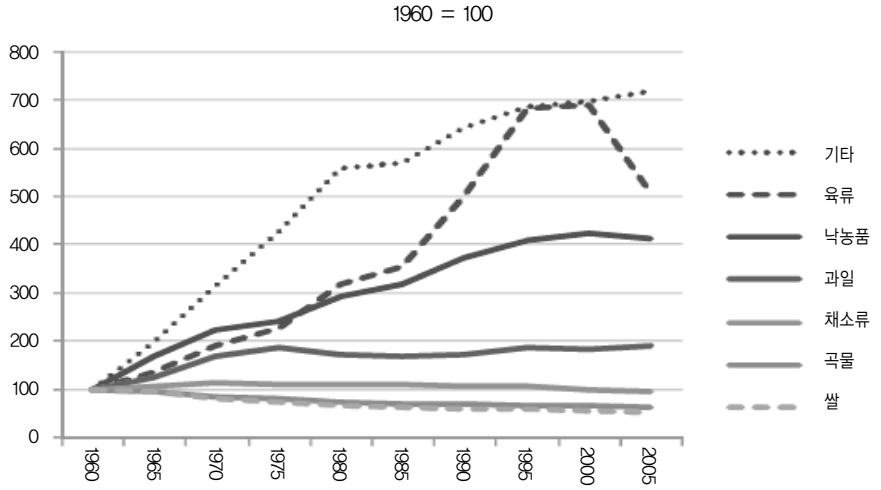
자료: 일본 농림수산성.

일본의 평균 농가규모는 증가하고 있는 추세이지만 대부분이 소규모 농가이다. 농가규모는 대부분의 지역이 평균 3ha미만인데 반해 홋카이도는 다른 지역의 약 17배이며, 농가의 절반은 30ha이상의 규모이다.

1.3. 식품소비 트렌드

세계화와 경제성장으로 식품 소비의 증가와 식생활의 다양화가 나타나고 있으며 가구의 식품 지출 비율은 점차 감소하고 있다. 일본인들의 생활여건 개선과 서구화로 육류와 낙농품에 대한 수요는 빠르게 증가하고 있다. 지난 40년 동안 쌀과 곡물에 대한 소비는 점차 감소한 반면, 육류와 낙농품에 대한 소비는 각각 400%와 700% 성장하였다. 일본인들의 식생활은 전통적인 쌀 중심의 식품소비에서 고단백식품으로 전환되었으며, 특히 편의식품의 소비가 증가하면서 건강에는 부정적인 영향을 미치고 있다.

그림 1 식품 공급 변화, 1960–2005



자료: Food balance sheet FY 2006.

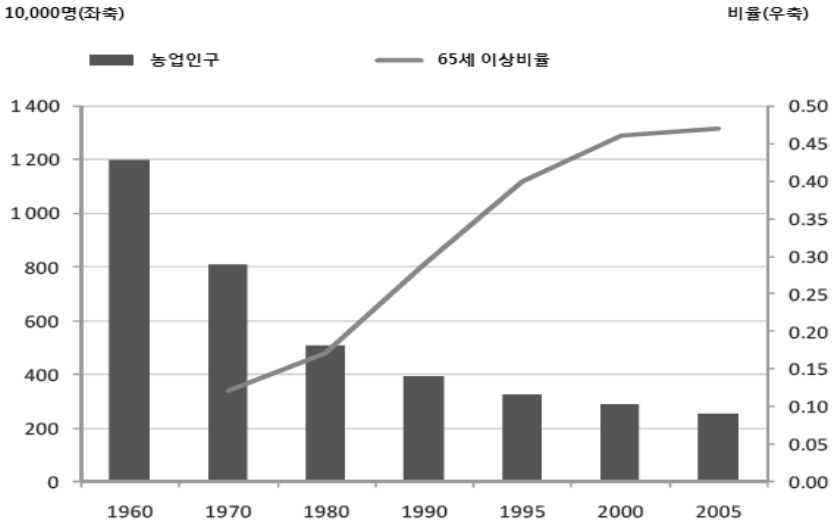
1.4. 농가인구의 구조 변화

농업부문 외의 노동력 수요가 증가하면서 농업부문의 노동력은 크게 감소하였다. 1960년부터 2005년까지 농가 수는 50% 감소하였으며 농업인수는 80% 감소하였다. 이러한 현상은 농촌의 노령화를 야기하였다. 65세 이상 인구 비율이 1980년 9.1%에서 2005년 20.1%로 증가하는 동안, 65세 이상 농업인구의 비율은 같은 기간 17%에서 47%로 증가하였다.

1.5. 토지 이용

일본은 화산활동이 활발한 산악지형으로 국토면적은 총 1,130만 ha로 이중 약 30%만이 농업과 거주가 가능한 면적이다. 인구는 1억2,800만 명이며 세계에서 10번째로 많은 인구를 가지고 있다. 2005년의 농업과 거주가 가능한 면적은 470만 ha이고, 구릉지 34%, 평야지 29%, 시가지 27%, 숲 9%로 이루어져 있다. 일본의 농업은 다른 OECD 국가들과 비교하여 높은 집약도를 바탕으로 높은 생산성을 보이고 있다. 논의 가격은 다른 용도의 토지 가격에 비해 낮은 수준이다.

그림 2 농가인구 및 비율 변화, 1960-2005



자료: Statistical Annex to the Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas FY 2006.

1.6. 농산물 무역

일본은 세계에서 가장 큰 농산물 수입국이며, 수출에 비해 수입이 22배나 높은 수준이다. 전체 수입에서 차지하는 농산물의 비율은 1960년 38.5%에서 2005년 8.4%로 떨어졌지만 가치와 물량은 꾸준히 증가하고 있다. 일본의 농산물 수출 가치는 총수출의 0.3%를 차지하고 있으나 최근에는 점차 증가하고 있다.

2. 일본의 농업정책 평가

2.1. 농업정책 평가기준

일본의 농정개혁을 평가하기 위해 1998년 OECD 농업국에서 동의한 투명성(transparency), 목적성(targeting), 개조성(tailoring), 탄력성(flexibility), 공정성(equity) 등의 기준을 이용하였다. OECD의 이러한 평가기준들은 시장을 왜곡시키지 않고 자연자원과 투입재의 효과적인 사용을 위하여 모든 경제에 영향을 미칠 수 있는 경제부문을 평가·지원하기 위해 고안되었다. 본고에서는 농정개혁을 지속하기 위해 구체적인 대안을 제시하고자 한다.

2.2. 농업정책 방향 평가

일본의 농정개혁 방향은 일반적으로 투명성, 목적성, 개조성, 탄력성, 공정성의 정책 원칙들과 일치한다. 새로운 농업기본법은 이전의 가격중심의 정책에서 농가소득을 지지하는 방향으로 전환하면서 보다 시장지향적인 농업정책으로 전환하였다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 주요한 변화는 쌀, 밀, 대두, 사탕무, 감자, 사탕수수, 우유에 대한 가격관리를 철회했다는 것이다. 그러나 생산자와 소비자가 농정개혁의 혜택을 누리기 위해서는 아직도 많은 부분이 개선되어야 한다.

1986-1988년에서 2005-2007년까지 시장가격지지의 수준은 39%이상 감소하였지만, 농업보조의 주요 요소들은 큰 변화가 없다. 시장을 왜곡하는 보조들[1]의 비율인 생산자보조지표(Producer Support Estimate, PSE)[2]는 95%에서 93%로 매우 조금 감소하였다. 또한 생산자보조지표 중 단일품목보조(Single Commodity Transfers, SCT)[3]의 비율은 1986-1988년에서 2005-2007년까지 93%에서 1% 감소에 불과한 92%였다. 단일품목보조는 농민이 특정품목을 경작하게 하기 때문에 시장을 더 왜곡시키는 보조의 형태라고 할 수 있다. 2007년, 핵심 농민들(core farmers)을 위해 직접지불제가 소개되면서 시장을 왜곡하는 보조에서 보다 진보한 보조방법으로 개선되었다고 평가할 수 있다. 그러나 직접지불제가 전체 보조에서 차지하는 부분은 많지 않고, 대부분의 농업보조시스템은 여전히 쌀을 중심으로 이루어져 있다.

쌀의 유통 개선과 쌀 생산의 탄력성을 높이는 정책들은 그동안 일본 정부가 모든 유통 단계를 통제해오던 정책에서 변화된 시장지향 정책이라 할 수 있다. 현재 일본의 국내 쌀 가격은 국내시장의 수요와 공급에 의해 반응하고 있으며, 시장이 보다 효율적으로 움직이게 하는데 도움이 되고 있다. 그러나 정책결정자들은 쌀 가격 통제를 완전히 포기하기를 꺼려하고 있는 상황이다. 현재 일본의 쌀 가격은 생산조정프로그램에 의해 국내의 쌀 공급을 조절하고 있어 국제 쌀 시장의 가격보다 높은 편이다.

2.3. 생산보조와 직접지불제 평가

일본에서 효율적인 생산자에 대한 보조를 제한하는 시도는 정책목표 달성을 위해 개선된 좋은 예라고 할 수 있다. 농가소득증가 목표를 위해 농장규모와 사업적인 농가들을 늘리는 것은 단순히 모든 농가를 보조, 지원하는 것 보다 더 건설적이며 지속가

1) 시장가격지지, 지역산출물에 기초한 보조, 상응한 제한이 없는 가변투입물에 기초한 보조.
2) 생산자보조지표(Producer Support Estimate, PSE): 생산자의 농산물 판매에 따른 수입 중에서 정부의 보조 부분이 차지하는 비율.
3) 단일품목보조(Single Commodity Transfers, SCT): 생산과 관련하여 단일품목에 대해 농가에서 받는 정부 보조의 비율.

능한 접근방법이다. 2004년의 핵심 쌀 농가에 대한 소득지원프로그램과 2007년의 핵심농가에 대한 직접지불의 시행은 중요한 발전이다. 이러한 접근은 경쟁력과 효율성 증진을 위해 좋은 방법이라고 할 수 있으며, 장기적으로 시장 왜곡적인 지원에서 벗어날 수 있는 방법이라 할 수 있다.

산악지대 및 고지대에 대한 직접지불제의 시행은 소득문제에 직면한 개인들이나 지역을 직접 대상으로 하고 있다는 측면에서 긍정적인 방향이다. 이러한 지역을 대상으로 하는 직접지불제는 전통적인 자연경관과 환경적 가치를 보전한다는 측면에서 더욱 더 중요한 정책이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 직접지불제는 전체농촌을 대상으로 하는 정책으로 농업부문 이상을 포괄하기 때문에 대체할 수 있는 정책 대안이 없다는 문제점을 안고 있다.

2.4. 토지제도 개선과 친환경 농업 평가

정책의 개혁은 농업부문에 새롭게 진입하는 사람들을 위해 그 범위를 확장하였으며, 농경지 병합을 관리하는 규정들을 보다 완화하였다. 이러한 개혁 방향은 농업부문에 새롭게 진입하려는 사람들과 고령화된 농업인들에게 활력을 불어넣었다는 측면에서 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 비농업부문의 협력과 잠재적인 새로운 진입자들은 농업부문에 새로운 자본을 제공할 수 있으며, 농장경영을 보다 사업화할 수 있을 것이다. 특정품목의 생산을 제한하거나 시장의 위험을 왜곡하는 정책들은 새로운 진입자들의 농장경영을 통해 발현되는 수입극대화 능력을 제한함으로써 농업부문의 매력을 낮출 수 있다.

지난 10년 동안 일본은 환경친화적인 농업을 위한 정책들을 추진해 왔다. 1999년의 “친환경농산물(Eco-farmers)” 증명 시스템의 도입과 축산분뇨처리시설의 설치는 긍정적인 발전으로 평가할 수 있다. 2005년 발표된 농업생산에서의 환경보전 원칙은 친환경적인 농업을 지향하기 위해 운동의 시발점이 되었으며 보다 명확한 정책목표와 정책평가체계를 규정하고 있다.

2.5. 무역정책 평가

무역정책과 관련하여 일본은 2000년 이후 싱가포르, 멕시코, 필리핀, 태국, 말레이시아, 인도네시아, 브루나이, 칠레 등과 FTA를 활발하게 추진해 왔다. 이러한 FTA는 여러 민감 농산물에 대해 관세를 낮추거나 없애고, 특별할당관세 등을 도입하였다. 이러

한 움직임은 시장개방을 위한 긍정적인 진일보이며 다자무역의 자유화를 통한 상호보완적인 조치로 고려되어야 한다.

3. 향후 농정개혁을 위한 제언

3.1. 생산조정프로그램에서 직접지불제로

농업부문의 경쟁력을 높이기 위한 노력들은 정부의 지원으로 인해 목표를 달성하지 못할 수 있다. 대농으로의 전환을 위한 목표는 효율성을 높이고 농업보조 비용을 줄일 수 있어 효과적인 접근이 될 수 있다. 그러나 농업부문이 보다 경쟁력 있는 산업이 된다면 이러한 농장규모 확대 정책은 시장개방의 진전이 오히려 이러한 정책의 보완적인 역할을 할 것이다.

쌀 생산에 있어 생산조정프로그램(Production adjustment programme)은 생산자의 비용을 증가시키고 시장의 신호를 방해함으로써 경쟁력 확보의 장애물로 작용할 수 있다. 생산조정프로그램은 쌀 생산을 다른 곡물생산으로 전환함으로써 보조를 점차적으로 줄여가면서 축소되어야 한다. 생산 쿼터를 정하고, 할당을 관장하는 정부의 간섭을 줄이고, 효율이 높은 농가와 쌀 생산이 적합한 지역에서 쌀을 공급하게 할 필요가 있다.

장차 농업부문에도 대규모 기업농이 생길 가능성이 크기 때문에 이러한 농업의 구조전환을 보완하는 수요가 증가할 것이다. OECD국가들이 경험한 농업개혁은 모든 사람들이 수용할 수 있게 잘 설계된 조정수단을 바탕으로 세심하게 준비되고 진행되었다. 이러한 조정수단들은 적시성을 갖추어야 하며, 정부는 서로 다른 이해관계자들을 위해 조정자 역할을 원활하게 해야 하며 어떠한 장애요소도 잘 제거해야 한다. 시뮬레이션을 통해 다양화 프로그램의 이행 효율성이 낮게 나타나면 정부는 이행조정프로그램의 실행가능성을 높여야 한다.

주류, 우유, 채소시장에는 생산할당이 여전히 존재한다. 생산할당은 생산자간에 경쟁을 낮추고, 생산성이 낮은 생산자가 시장에 계속 존재하게 만들어 경쟁력을 높이는데 저해요소로 작용한다. 언제, 얼마만큼을 생산할 것인지에 대한 의사결정은 궁극적으로 개별생산자가 해야 한다. 생산을 통제하는 정책은 폐기하는 관점에서 검토되어야 한다. 직불(payment)은 농가들의 소득이 감소하는 경우 농가소득을 보장하는데 있어 물량할당보다 더 효과적인 동시에 시장왜곡이 줄어든다.

지불은 생산과 분리되어 작동하는데, 역사적 보전지역에 대한 직접지불과 같이 핵

심 농가에 소득이전을 위한 정책적 효과가 높으며, 특히 시장 지향적이며 경쟁력 향상에 효과적이다. 소득감소에 따른 지불프로그램은 쌀, 밀, 보리, 대두, 사탕무, 감자, 쇠고기, 우유, 채소 등과 같은 작물에 대해 실시되어야 하지만, 궁극적으로는 역사적 보전지역의 직접지불과 연계해서 시행되어야 한다. 또한 프로그램의 결과로 발생하는 개별품목의 재배 확대를 살펴야 한다.

3.2. 농지의 규모화와 직접지불제

논의 다기능적 편익을 보존하기 위한 정책목표로 논의 보존을 위한 정책이 만들어지고 있지만 동시에 국내시장 관리를 위해 쌀 생산이 제한되고 있다. 이러한 정책목표 간의 갈등은 장기적인 정책 틀에서 해결해야 할 부분이다. 한 품목의 높은 가격은 그 품목의 집약생산의 증가로 나타나지만 수질의 저하와 환경적인 피해를 유발한다. 토지 이용을 바탕으로 정책적 측면에서 본다면 조방적인 생산은 다기능적 편익을 강화하며, 동시에 화학적 투입물로 인한 비용과 환경적 피해를 낮춘다.

정책평가모형(Policy Evaluation Model, PEM)을 이용한 시뮬레이션 결과를 살펴보면, 쌀 가격과 생산량의 변화가 크지 않다는 전제하에 생산조정프로그램(Production Adjustment Program)에서 토지이용의 다양화를 줄이면 보다 조방적인 생산이 이루어진다. 토지이용의 다양화를 줄여 전반적인 가격지지 수준을 낮추면 적정수준의 논 면적과 쌀 생산 간의 격차를 줄일 수 있다.

가격지지를 토지를 기초로 한 지불로 대체한다면 정책의 높은 이전효율성(transfer efficiency)으로 인해 생산자와 소비자 모두 혜택을 얻을 것이다. 추가로 이러한 정책들은 농민들이 쌀 생산에서 농지대신에 다른 투입물을 높임으로써 농지의 조방적 이용을 확대시킬 것이다. 또한 쌀 소비의 감소와 쌀 생산자에 대한 높은 비율의 지지에도 불구하고 논의 활용도를 높일 수 있다.

3.3. 토지시장의 활성화

토지시장은 보다 활성화되어야 하며 토지 거래를 위한 장애물들은 제거되어야 한다. 토지가격은 자원의 배분에 있어 중요한 신호이다. 따라서 토지시장의 권리를 확보하는 것은 경쟁력을 높이는 중요한 요소이다. 현재의 토지 소유자들은 그들의 토지가 비농업용지로 전환될 가능성에 대하여 불확실성을 가지고 있다. 또한 토지의 매매와 임대에 있어 제도적으로나 금전적으로 상당한 불이익이 존재한다. 토지이용에 관한

정책들은 일반적으로 농업용지로 사용되는 토지를 보존하거나 농민들의 토지사용 비용을 줄여 주는 방향으로 목표를 설정하고 있다. 그러나 이러한 목표의 달성은 복합적인 요인에 의해 결정된다. 특히 장래에 토지의 용도변경 가능성에 대한 완전한 정보가 없는 토지용도변경의 제한은 토지시장에 대한 정책적 위험을 야기할 수 있으며, 투기를 조장할 가능성이 높다. 이러한 상황은 투자를 지연시키고, 토지임대를 꺼리게 만드는 효과가 있다. 현재의 토지규정은 경제적인 측면에서 농업생산을 위해 적정하지 않은 것으로 판단된다. 용도변경의 금지는 토지의 과소이용을 초래한다고 평가할 수 있다.

농업용지의 비농업용지로의 용도변경금지규정은 국내 쌀 시장의 규모와 농업의 생산성, 다기능적 측면 등을 고려하여 특별 지역을 대상으로 이루어져야 한다. 이러한 목표는 지역의 주민들의 동의를 구하고, 농업에 대한 지원이 목표지역에 집중된다면 성공 가능성을 높일 수 있다. 비농업용지로의 전환에 대한 요구가 줄어든다면 토지농정개혁을 가능하게 할 것이다. 일반적으로 토지용도변경에 대한 광범위하고 엄격한 제한은 토지이용계획을 방해하는 예외적인 과정의 거래형태를 만들어 낸다. 지역 중심적인 정책은 보다 효과적이고 통제되는 토지 정책을 유도하며, 생산성 높은 농지의 보전과 같은 목표를 위해 투명성을 높일 것이다.

세제정책은 토지거래에 대한 예상치 못한 장애를 찾아 제거하기 위하여 평가되어야 한다. 농업정책의 중요한 목표 중의 하나인 농가 규모 증가로 인한 결과는 농업인구의 감소이다. 가족 내의 구성원이 농장경영을 계승하는 것을 촉진하기 위한 상속세제는 이러한 상황에서 역효과가 발생할 수 있다. 20년 이상 농장을 경영한 가족을 대상으로 일반적인 상황과 다른 조건을 적용하는 농지에 대한 상속세와 증여세는 비농업인들의 농지인계를 촉진하기 위해 검토되어야 한다.

세제정책은 농지에 대한 투기와 유휴농지의 줄이기 위한 관점에서 검토되어야 한다. 적은 비용으로 유휴농지를 보유하는 것은 토지소유자들이 단순히 농지전용의 기회를 기다리게 만듦으로써 토지시장에서 투기를 조장하는 결과를 초래한다. 농지에 대한 특별세는 유휴지에 대한 사회의 기회비용을 고려하여 검토되어야 한다. 이러한 것들은 토지용도별로 다른 토지세율을 적용하거나 또는 유휴지나 보호대상 이외의 농지에 대해 높은 고정자산세를 부과함으로써 달성될 수 있다.

토지임대를 위한 탐색비용과 거래비용을 줄여줌으로써 토지임대거래의 공공적 조정역할을 강화할 수 있다. 이러한 정책은 토지시장에서의 거래비용을 줄여줄 것이다. 토지를 작은 필지로 자르는 것은 토지 소유권을 복잡하고 불명확하여 시장을 교란시

킬 수 있다. 잠재적인 토지 임대자를 찾을 수 있도록 돕는 것과 임대계약을 촉진하는 것은 토지의 합병을 돕고 농장규모를 확대하는데 기여할 것이다.

정부가 규정하는 표준임대기준이나 임대료를 낮추라는 조언 등의 정부간섭은 재고되어야 한다. 토지의 임대료는 농민들 간에 농지의 효율적 배분을 달성하기 위한 매우 중요한 신호이다. 현재 지방농업위원회는 그들 지역의 표준임대기준을 발표하는데, 이는 가격조정의 유연성을 방해하고 있다. 이러한 임대와 관련한 정부의 간섭은 토지소유자들이 땅을 임대하는 것을 막고 토지를 유휴지로 남겨두게 할 위험이 있다.

3.4. 식량안보정책

식량안보는 일본에서 매우 중요한 정책목표이다. 하지만 식량안보정책은 현재 국제시장에서 가장 중요한 위험이 가격이라는 측면을 반영하여 생산량이 아닌 가격의 측면에서 접근하여야 한다. 식량의 절대부족은 일본과 같은 선진국과는 별로 상관이 없는 문제이다. 최근 세계 쌀 시장에서 쌀 가격이 급등하고 있다. 이러한 쌀 가격의 상승은 개발도상국들에게는 어려운 상황이지만, 일본에게는 일본 소비자들이 현재 지불하고 있는 쌀값보다는 낮은 수준이므로 그렇게 어려운 상황은 아니다. 수요측면에서 일본의 인구변화는 장기적인 관점에서 식량의 자급도를 개선하는 방향으로 움직일 것이다. 시장지향적인 목표와 상충하지 않으면서 식량안보를 강화할 수 있는 방안들이 존재한다.

식량안보는 경쟁력 있고 효율적인 농업을 통해 달성하는 것이 가장 좋은 방법이다. 식량자급을 위한 물량적인 목표는 정책달성을 위한 진행과정을 측정하기에는 유용하지만 필요한 농업개혁을 방해해서는 안 된다.

식품의 유통과정에서 낭비를 줄이고 음식쓰레기를 줄이는 정책을 통해 식량안보와 자급도를 높일 수 있다. 음식쓰레기를 가축의 사료로 활용하는 것과 같은 효율적인 사용은 사료의 자급도를 높이는데 이바지할 것이다.

지역특산농산물은 자급도를 높이기 위한 건설적인 접근방법이다. 그러나 만일 일본인들의 주식인 쌀 가격이 떨어진다면 일본인의 체질에 맞는 식생활 개선을 촉진하는 노력들은 효과를 얻을 수 있다. 현재의 전통음식과 지역특산농산물의 가격을 높이는 정책들은 소비자들의 선택권을 줄여 결국 자급도를 높이는데 방해가 될 것이다.

품목 간 균형을 지키고, 시장왜곡이 없는 농업정책은 장기적으로 농업생산의 다양성과 생산량을 높인다. 쌀 이외의 품목생산을 늘림으로써 시장왜곡을 줄이는 정책들

은 농지의 이용을 효율화시키고 식량안보를 개선할 수 있을 것이다.

다자간 무역자유화와 같은 식량수출국들과의 경제동반협정(Economic Partnership Agreements)이 식량수입을 안정화시키고 다각화시키는 좋은 방법이다. 안정된 식량공급을 위해서는 변동성이 심한 현물시장에서 구입하는 것보다 수출국과 장기적이고 안정적인 관계를 통해서 물량을 보장받는 것이 더 좋은 방안이다. 여러 수출국들로부터 식량을 조달한다면 이는 기후변화로 인한 생산의 충격으로부터 발생할 수 있는 위험을 낮출 수 있을 것이다. 장기계약도 가격변동의 위험을 줄일 수 있을 것이다.

3.5. 농촌정책

농촌정책은 농업정책과 구분되어야 한다. 농촌경제에서 농업의 중요성은 농업이 농촌경제의 주요 추동요인이라는 측면에서 점차 감소하고 있다. 오늘날 농촌경제의 미래는 보건, 교육, 기타 지역 서비스 등 주민들이 필요로 하거나 지역 발전에 이바지 할 수 있는 업종과 같이 그 동안 도시를 성장시킨 요인들에 크게 의존하고 있다. 농촌 발전을 위해 농업부문에 초점을 맞추는 것은 정책효과가 낮을 위험이 있을 뿐만 아니라 농업정책을 복잡하게 할 가능성이 있다. 따라서 농업정책은 세부 분야의 이슈별로 접근해야 한다.

자원은 부족하지만 다기능적으로 중요한 지역의 농업생산을 유지하는 것은 구조개혁을 통해 경쟁력을 높이는 정책목표와 상충하기 때문에 정책담당자들에게 어려운 과제이다. 이러한 상충되는 문제를 풀기 위해서는 품목생산에 과도한 영향을 끼치지 않으면서 다기능적인 특성을 잘 파악함으로써 정책목표를 세워야 할 것이다.

다기능적 농업지역에 대한 접근은 성공가능성이 높다. 가치가 높은 지역특성들을 확인하고 이것들을 잘 분류함으로써 시장의 요구에 맞추어 우선순위를 정할 수 있다. 예를 들면 자연가치가 높은 곳은 공원으로 조성하여 보전하고 그 밖의 지역은 개발하는 방식이다.

일반세와 사회보장제는 농업정책으로 추진하는 것보다는 도농 간 소득격차의 해소 차원에서 접근해야 한다. 따라서 모든 농촌 거주자들에게 지원을 제공함으로써 보다 형평성을 높일 수 있다.

3.6. 무역정책

많은 품목들이 상당한 무역보호를 받고 있는데, 시장가격지지와 생산물 지불이 모든 농업지원의 90% 이상을 차지하는 점에서 찾아볼 수 있다. 무역의 증가는 일본소비자들에게 혜택을 주며, 생산자들에게도 점차 중요해 지고 있다. 높은 국경보호는 국내생산자들을 경쟁으로부터 차단시켜 수출시장과 잠재력이 커지고 있는 부문에서 그들의 경쟁력을 약화시킬 것이다. 자연적인 인구변화와 식생활의 변화는 국내시장의 크기를 점차 감소시킬 것이다. 이러한 추세는 몇 개의 특정 품목에 영향을 줄 것이다. 일본의 고품질 농산물을 위한 성장 기회는 외국의 신규 시장에서 찾을 수 있을 것이다. 이미 30% 이상의 논이 현재 높은 쌀 가격에도 불구하고 시장균형에 의해 쌀 생산 용도에서 다른 용도로 전환되었다. 더군다나 보호무역으로 인한 높은 가격은 농가소득 향상에 별 효과를 보이고 있지 않다.

농업의 효율성과 경쟁력을 높이기 위해 필요한 보호무역수준을 낮추는 것은 국내시장과 국외시장의 진흥노력과 결합되어 추진되어야 한다. 결과적으로 보호무역수준을 낮추는 것은 일본의 농산물을 장려하고 농업부문이 새로운 수출의 기회에서 이점을 얻을 수 있을 것이다.

일본 농산물의 품질을 더욱 높이기 위한 연구개발은 식품안전성의 측면에서 성장하고 있는 고품질 농산물 시장개발에 도움이 될 것이다. 또한 농산물시장을 개방하기 위한 노력은 계속되어야 한다. 일본은 다자간 무역협정인 도하 라운드의 성공적인 추진과 함께 추가적인 무역협정을 추진해야 하며, 국제무역관련 제도 및 정책 등은 경쟁력을 높이기 위해 개정하고, 관세를 낮추어 무역을 늘려야 한다.

3.7. 친환경 농업정책

지속농업부문은 좋은 환경농법을 통해 이루어질 수 있다. 현대의 농업생산은 화학농약과 화학비료가 요구되지만, 이것은 필연적으로 오염의 위험을 증가시킨다. 사회는 농민들의 환경개선을 위한 노력에 지원을 아끼지 말아야 하며, 오염자 부담원칙이 적용되어야 한다.

왜곡된 형태의 지원 정책의 개선은 투입물의 최적사용을 통해 환경농업을 개선하는데 도움을 줄 것이다. 규모화 된 농업은 화학비료와 농약을 보다 균형 있게 사용하기 때문에 농장의 병합을 통한 규모화도 친환경 농업을 위해 유익하다.