

일본의 2012년 농업·농정 동향 *

本間正義 著 · 김종인 譯
(도쿄대학교 농학생명과학연구과 교수 · 박사과정)

1. 머리말

일본의 농업정책은 1999년 제정된 「식료·농업·농촌기본법」에 근거하여 거의 5년마다 개정되는 「식료·농업·농촌기본계획」에 따라서 전개되어 오고 있다. 그러나 기본계획에는 포함되어 있지 않더라도 긴급한 과제에 대해서는 임기응변으로 대응할 필요가 있다. 특별히 2011년 3월에 발생한 동일본대지진과 교섭 참가를 둘러싼 논의가 벌어지고 있는 TPP(환태평양경제동반자협정) 문제 등과 관련해서는, 농업정책을 통한 적절한 대응이 요구된다. 2012년의 농업정책은 실제로 이러한 국내외 상황의 변화에 맞춰서 크게 방향을 틀었다고 해도 좋을 것이다.

본고에서는 2012년의 일본 농업구조를 개관한 다음, 현재 농업정책의 축인 「농가호별소득보상제도」에 대해 자세히 검토하고, 이어서 「식(食)과 농림어업의 재생을 위한 기본방침·행동계획¹⁾」에 기초하여 2012년에 전개된 구체적인 정책 가운데 「사람·농지계획」과 「농림어업 성장 산업화펀드」에 관하여 설명한다. 더 나아가 2013년의 정책과제를 농림수산성의 예산신청내역으로부터 분석하고, 또한 2013년에도 참가

* 본 내용은 도쿄대학교 농학생명과학연구과 교수인 本間正義(Honma, masayoshi)교수가 쓴 원고를 김종인(도쿄대학교 박사과정)이 번역한 것이다.

1) 역자 주: 원문에서는 '概算要求'

여부가 논의될 TPP문제와 농업에 관하여 서술한다. 끝으로 앞으로의 일본농업을 전망하고자 한다.

2. 일본농업의 구조

일본의 농업총생산액은 2010년에 8조 1천억 엔이었다. 농업생산액은 1984년에는 11조 7천억 엔, 1994년에는 11조 3천억 엔이었던 것이 최근에 급격하게 감소했다. 농업생산액 중에서 쌀 생산액은 1조 6천억 엔이나, 1984년에는 3조 9천억 엔이었다. 농업의 생산활동으로부터 2010년에는 4조 7천억 엔의 부가가치가 발생했는데 이는 국내총생산(GDP)의 약 1%에 상당한다. 농산물 수입액은 2011년에 5조 6천억 엔에 달하였고, 식량자급률은 칼로리 기준으로 39%, 생산액 기준으로 66%이다.

총 농가수는 2010년에 253만호이었고, 그 중에 전업농가가 34만호, 준(準)전업농가가 34만호에 그치고 있다.²⁾ 농가수가 최대였던 1950년에는 618만호이었다. 일본의 경지면적은 2012년 기준으로 455만 ha이며, 이 중 논이 247만 ha이고, 밭은 208만 ha이다. 그러나 유희농지³⁾ 면적이 40만 ha로 증가해서 경작이용률은 92%로 낮아졌다. 논벼의 재배면적은 2012년에 158만 ha이며, 쌀 수확량은 821만 톤이었다. 논벼 재배면적은 1969년에 317만 ha로 최대를 기록했으며 쌀 수확량은 1967년에 1,426만 톤이 최대이었다. 농업취업인구는 2012년 현재 251만 명이고, 이 중에 65세 이상 인구가 60%를 차지하며, 평균연령은 66세에 달한다. 농업취업인구는 1960년에 1,454만 명이었던 것이 최대이었다. 농업취업인구 중에 ‘기간적농업종사자’(基幹的農業従事者)⁴⁾가 178만 명이었다.

농가의 2010년 기준 총소득은 466만 엔이었고, 이 중 농업소득은 122만 엔에 불과했다. 한편 전업농가의 총소득은 606만 엔이었으며, 이 중 농업소득은 475만 엔을 기록했다. 농가의 가구당 평균 경작면적은 1.8 ha이며, 농업경영체⁵⁾의 평균 경지면적은 2011년

2) 여기서 농가란 경작면적이 10 a 이상인 세대 혹은 농산물 판매금액이 연간 15만 엔 이상인 세대를 의미한다. 전업농가란 농가 소득의 50% 이상을 농업소득에서 얻으며, 일 년 중에 60일 이상을 자영농업에 종사하는 65세 미만의 세대원이 있는 농가를 의미. 준전업농가란 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비율이 50% 미만이며, 일 년 중에 60일 이상을 자영농업에 종사하는 65세미만의 세대원이 있는 농가를 의미한다. 전업농가와 준전업농가 이외의 농가는 부업농가라 칭한다.

3) 역자 주: 본문에는 경작방기지(耕作放棄地)라고 명시하고 있는데, 이는 일본 농림수산성의 정의에 따르면 ‘소유권이 있는 농지 중에 과거 일 년 간 경작되지 않았으며, 향후 몇 년에 걸쳐 경작 계획이 없는 농지’를 의미하며, 일본내에서도 일반적으로는 유희농지와 혼용되고 있다.

4) 기간적농업종사자란, 자영농업을 주업으로 하는 세대원(농업취업인구) 중에 평상시에 주로 농업에 종사하는 사람을 의미한다.

5) 농업경영체는 농산물을 직접 또는 위탁하여 생산하며, 일정 수준 이상의 규모 조건을 충족하는 대상을 의미한다. 2011년에는 162만의 경영체가 있었고 이 중 가족경영체는 159만 개, 조직경영체는 3만 개이었다.

기준으로 2.3 ha이다. (홋카이도에서는 24.2 ha이고, 도도부현의 경우에는 1.7 ha 이다)

참고로 일본 식품산업의 국내생산액은 2009년에 79조 2천억 엔이었고, 이는 전체 경제활동의 9%에 상당한다. 식품산업의 취업자 수는 2010년에 817만 명으로, 전체취업자 중에서 13%를 차지하고 있다. 또한 농업협동조합을 보면, 2012년 현재 741개의 종합농협이 존재하고, 전체 조합원 969만 명, 이 중에 정조합원이 472만 명, 준조합원이 497만 명이다.⁶⁾

3. 2012년의 주요 농업정책

3.1. 농가호별소득보상제도

농가호별소득보상제도는 2009년에 정권교체를 이룬 민주당 정권에 의해 도입된 제도이다. 호별소득보상 교부금은 2010년에 쌀을 대상으로 모델 사업으로서 도입되었고, 2011년부터는 쌀에 이어 밭작물(보리, 대두, 사탕무, 전분용 감자, 메밀, 유채)을 대상으로 본격적으로 실시되었으며, 2012년에도 지속적으로 시행되고 있다.

3.1.1. 쌀 · 논인 호별소득보상정책

쌀과 관한 호별소득보상정책은 다음과 같다. 쌀의 호별소득보상 교부금의 대상 농민은 생산조정에 참여한 판매농가 및 영농조직⁷⁾이다. 농민의 경우에 논벼공제의 가입자라면 판매농가로 인정받는데, 논벼공제에 가입하지 않았다고 하더라도 전년도에 출하 및 판매처와의 계약상황에 관한 신고가 되어 있다면 지급대상이 된다. 영농조직의 경우에는 대표자를 정하는 규약을 작성하고, 대상작물을 공동판매·정산하고 있다면 지급대상이 된다.

쌀의 정액(定額) 교부단가는 2010년에 모델사업으로서 도입되었을 때 산정한 금액인 10a 당 15,000엔을 계속해서 기준으로 사용하고 있다. 그 근거는 다음과 같다. 60kg당 표준 생산비용과 표준 판매가격⁸⁾은 각각 13,703엔과 11,978엔이다. 이를 10a 당 생산량인 530kg 당 표준 생산비용과 표준 판매가격으로 환산하고, 그 차이를 계산하면 약

6) 농협 정조합원이 의결권과 임원 및 대표 선거권을 가지는 것에 반해, 준조합원은 의결권과 선거권을 가지지 못하며, 농협의 시설을 이용하는 권리만을 부여받는다.

7) 역자 주: 원문에서는 '集落営農'.

8) 표준 생산비용은 2002년부터 2008년까지의 쌀 생산비 통계(전국평균)를 기준으로 하는데, 경영비 전액과 가족노동비의 80%에 관하여 최대치와 최소치를 제하고, 5년 간의 평균 금액을 기준으로 산정한다. 표준 판매가격은 2006년부터 2008년산 모든 브랜드의 평균 상대매매(相対売買)평균가격에서 유통경비를 제해서 산정한다.

15,000 엔이 도출된다.⁹⁾ 이 정액 교부금은 당해 연도 쌀의 판매가격에 관계없이 교부되며, 당해 연도의 가격이 위의 판매가격을 하회했을 경우에는 그 차액이 교부된다. 교부대상면적은, 주식용 쌀의 재배면적에서 자가소비용으로 일률적으로 10a를 공제해서 산정한다.

당해 연도의 판매가격은 3월까지의 평균가격을 사용하고, 그것이 표준 판매가격을 하회했을 경우에는 그 차액을 ‘변동보전교부금’으로 다음 연도 5월에서 6월에 걸쳐 지불한다.

또한 식량자급률 향상을 위한 일환으로, 논을 효과적으로 활용하여 보리, 대두, 쌀가루용 쌀, 사료용 쌀 등의 생산 증대를 도모하기 위해, 주식용 쌀 정도의 소득을 확보할 수 있는 수준의 교부금(전국 통일 단가)을 면적에 따라서 지불하는 ‘논활용소득보상교부금’을 지급한다. 교부금액은 전작작물의 경우 35,000엔, 메밀, 유채, 가공용 쌀은 20,000엔, 신규수요 쌀(쌀가루용 쌀·사료용 쌀·사료용 벼)은 80,000엔을 지급하는데, 모두 10a를 기준으로 교부한다.

이러한 교부금을 수령하기 위해서는 실수요자와의 출하·판매계약 등을 체결하고 실제로 출하·판매 한다는 요건을 충족해야 하며, 신규수요 쌀, 가공 쌀에 관해서는 당해 연도의 출하·판매 수량이 당초 계약한 수량의 80%에 미치지 못할 경우에는 그와 관련한 사유서를 제출해야 한다.¹⁰⁾

이 외에도 논활용소득보상교부금으로서 ‘이모작지원금’¹¹⁾, ‘경종·축산농가 제휴 지원금’¹²⁾이 있고, 각각 10a 당 15,000엔과 13,000엔이 지급된다. 더 나아가 산지자금이 신설되었는데, 지역의 사정에 맞추어서, 보리·대두 등의 전작작물의 생산성향상, 지역 진흥작물 생산 대책 등을 지원하고 있다. 이 자금을 활용할 때는, 각 지역의 판단에 따라 받을 대상으로 하는 것도 가능하다. 논과 관련된 것으로는, 보리·대두 등의 단지화, 블록로테이션¹³⁾ 도입 지원, 영농조직에 대한 지원, 기술도입에 대한 지원, 비축 쌀에 관한 지원 등이 있다. 밭과 관련된 것으로는 신품종, 기술도입에 대한 지원 등이 있다.

3.1.2. 밭작물의 오벌소득보상정책

밭작물의 소득보상교부금은 보리, 대두, 사탕무, 전분용 감자, 메밀, 유채의 생산수

9) 역자 주: 표준비용과 표준 판매가격의 차이는 60kg당 1,725엔이고 이를 10a당 평균수확량인 530kg으로 환산하면 정확하게는 15,238엔이 산출된다. 이를 참고하여 10a 당 15,000엔이라는 금액이 도출되었다.

10) 합리적인 이유가 아닐 경우에는 교부금이 지급되지 않는다.

11) 주식용 쌀과 전작작물 혹은 전작작물간의 조합에 의한 이모작.

12) 역자 주: 원문에서는 耕畜連携助成, 사료용 쌀의 벵짚 이용, 논에서의 방목, 자원순환형 시도.

13) 역자 주: block+rotation을 합성한 일본식 외래어로, 논 전작작물의 생산성 향상을 위해서 특정 지역 내의 논을 몇 개의 블록으로 구분하여 블록별로 전작하고, 이를 매 년 다른 블록으로 이동하여 연작피해를 막는 재배방법을 의미한다.

량목표를 준수하여 생산한 판매농가와 영농조직에 대해서, 표준 생산비용과 표준 판매가격의 차액에 상당하는 금액을 전국 일률단가로 직접 지급하게 된다. 판매농가란 판매실적이 있는 사람을 칭하며, 영농조직에 관해서는 대표자를 정하는 규약을 작성하고, 대상작물을 공동판매·정산하고 있을 때 그 대상이 된다.

농민의 생산성 증대 및 품질 향상 노력을 반영하기 위해 수량지원금 및 면적지원금을 함께 사용하는데, 수량지원금을 기본으로 하되, 영농을 지속하기 위해 필요한 최소한의 금액을 전년도 생산면적에 근거하여 먼저 면적지원금 형태로 지불한다. 출하·판매수량이 명확해진 단계에서 수량지원금 금액을 확정하는데, 이 때 미리 지불된 면적지원금 금액을 제한 금액을 추가로 지불하는 형태를 취한다.

영농을 지속하기 위해 필요한 최소한의 금액으로서 지불되는 면적지원금 금액은, 농지를 농지로서 보전하고 영농을 계속하기 위한 최소한의 경비를 충당할 수 있는 수준으로서 10a 당 20,000엔으로 책정하였다. 지불대상면적은 재배면적을 확인하는 실무적인 차원에서 문제 등이 있기 때문에, 당분간은 각 발작물의 전년도 생산면적으로 정하였다. 수급대상자는 수량지원금을 신청한 자를 대상으로 하는데 전년도의 생산면적을 인정받은 자에 한정한다. 또한 영농을 지속하기 위한 최소한의 금액으로서 지급되는 면적지원금을 수령하지 않은 자는, 당해 연도의 출하·판매 수량이 확정된 이후에 수량지원금 단가를 기준으로 산출된 교부금이 지급된다.

발작물의 수량지원금은 ‘자본이자·지대전액산업생산비¹⁴⁾’를 기준으로 산정한 표준 생산비와 표준 판매가격의 차액을 근거로 특정 단위 수량당의 단가로 설정된다. 또한 품질향상을 위한 인센티브를 주기 위해, 품질가산에 의한 단가도 설정하였다. 영농지속을 위한 면적지원금을 수령한 자는 그 금액만큼을 공제하게 된다. 전국의 일률적인 평균교부단가는 다음과 같다.

밀	6,360엔/60kg
두줄보리	5,330엔/50kg
여섯줄보리	5,510엔/50kg
쌀보리	7,620엔/60kg
대두	11,310엔/60kg
사탕무	6,410엔/ton

14) 역자 주: 쌀 생산에 필요한 비용에서 부산물가액을 공제하고, 이자 및 지대를 더한 후, 자기자본이자 및 자경지 지대를 산업해서 계산한 생산비이다.

전분용 감자	11,600엔/ton
메밀	15,200엔/45kg
유채	8,470엔/60kg

3.1.3. 각종 추가 지불 조치

호별소득보상교부금은 원칙적으로 전국 일률 단가가 적용되지만, 농가호별소득보상 제도에서는 각종 추가 지불 조치가 들어가 있다.

1) 규모확대 지원

농업생산성 향상을 도모하고 경쟁력을 강화하며, 식량자급률 향상을 꾀하기 위해서는 소규모로 분산되어 있는 농지를 집적(연담화(連擔化))하고, 농지확대를 가속화 하는 것이 중요한데, 이를 위해 공공기관(농지이용집적원활화단체)이 농지의 임대인과 임차인의 사이에 개입하여 집적화(연담화)된 농지의 이용권을 설정하고, 경영규모를 확대한 경우에 추가지불금을 교부한다.

대상농지는 호별소득보상제도 가입자가 농지이용집적원활화사업에 의해 집적(연담화)하기 위해 새롭게 이용권을 설정(설정기간은 6년 이상)한 농지에 해당하며 교부단가는 10a 당 20,000엔이다. 특별조치로서 호별소득보상의 대상이 아닌 사료작물(밭), 야채, 과수 등을 재배하는 농지에 관해서는, 호별소득보상제도의 가입여부에 상관없이 교부대상으로 한다. 또한 뒤에서 다시 설명할 「사람·농지계획」(지역농업 마스터플랜)에서는 지역의 중심이 되는 경영체에 농지 집적범위가 설정되어 있고, 그 범위 내에 이용권이 설정되어 있으면, 규모확대 추가지불의 요건을 충족한 것으로 인정한다.

2) 재생이용 추가지불

자급률향상을 위해 유휴농지를 해소하고 보리·대두 등의 전략작물을 생산하는 것이 중요하므로, 이를 위해 지역농업재생협의회가 작성한 지역의 유휴농지 재생이용계획에 따라서, 유휴농지인 밭에 자급률향상 효과가 높은 보리, 대두, 메밀, 유채를 재배하여, 이들 작물의 생산 정착 및 확대를 도모하는 것에 대해 지원을 실시한다.

대상농지는 각 기초 자치단체(市町村) 및 농업위원회가 유휴농지전체조사, 농지이용상황조사를 통해 파악하고 있는 유휴농지와 이 외에도 각 기초자치단체에서 인정받은 「조정 논 등의 휴작지 개선계획¹⁵⁾」에 재배곤란 농지로 기재된 농지 중에 밭으로 전

15) 역자 주: 원문에서는 「調整水田等の不作地の改善計画」

환한 것을 포함한다. 교부대상은 밭작물의 소득보상교부금 가입자 중에서, 재생이용계획에 게재된 대상농지에 보리, 대두, 메밀, 유채를 재배하고 영농을 계속할 것이 확실하다고 인정받은 자이다.

지역농업재생협의회는 매년 3월까지 대상농지에 관한 정보를 정리한 「유희농지 재생이용예정목록」을 작성하고, 그 목록에 기초하여 농민에게 할당된 유희농지 정보를 취합하여 생산한 해의 6월30일까지 「재생이용계획」을 작성한다.

교부단위는 평지의 밭인 경우 10a 당 20,000엔, 조건 불리 농지(중산간 지역 등 직접지불제도의 대상농지)의 밭인 경우엔 30,000엔, 최장 5년간 교부된다. 또한 장애물 제거, 심경(深耕), 땅 고르기가 필요한 경우에는 유희농지이용재생대책에서 별도로 지원한다.

3) 녹비운작 추가 지불

두류를 재배할 수 없어 삼년운작밖에 할 수 없는 홋카이도의 오토츠크해 연안 지대의 밭에 대해서는, 운작작물 사이에 일 년을 휴경하고 녹비(휴한녹비)를 도입하는 것에 대해 추가지불을 실시한다.

교부대상자는 대상 밭작물의 생산력향상을 위해 동일 연도 내에 다른 작물의 수확·판매를 실시하지 않고, 녹비작물을 재배하여 수확하지 않고 휴한녹비로 활용한 농민이며, 그 대상이 되는 녹비작물은 풋바심옥수수¹⁶⁾, 귀리, 이탈리아 라이그래스 등과 같은 지력 유지·향상 효과가 높은 것들이다. 휴한녹비를 도입한 밭이라고 해도, 전년도에 밭작물 소득보상교부금의 대상작물이 재배된 면적을 대상으로 10a 당 10,000엔이 지급된다.

4) 영농조직의 법인화

영농조직은 중산간 지역 및 소규모 농가가 많은 지역 등에서 지역의 일꾼 역할을 하고 있지만, 임의조직이기 때문에 보리·대두 등의 자급률 향상을 위한 생산기반 확보, 지역농업의 지속적 발전을 위해서 장기적으로 지속가능한 경영체로 육성하는 것이 중요하다. 이를 위해서 영농조직의 법인화에 대한 사무비용 지원 및 영농조직의 경리사무담당자를 육성하는 것 등을 통해 영농조직의 법인화를 지원한다. 이것은 농가 호별소득보상제도 추진 사업의 메뉴로서 실시한다.

지원 방안에는 두 가지가 있는데 첫 번째가 사무비용 지원과 관련한 것으로서, 영농조직(임의조직)에서 법인화한 조직(임의조직을 거치지 않고 직접 법인화한 영농조직 법인을 포함)을 대상으로, 한 법인에 40만 엔을 지원한다. 다만 2011년 4월 1일 이후에

16) 역자 주: 원문에서는 ‘青刈リトウモロコシ’

법인으로 등기한 조직에 한정한다. 두 번째로는 법인화를 위한 지원활동으로서, 기초자치단체, 농협 등 농업재생협회의 회원이 수행하는 영농조직의 법인화 등을 위한 합의형성과 관련된 활동 지원, 영농조직의 경리사무담당자 등의 육성을 위한 경리·세무 등에 관한 연수회에 필요한 경비를 지원한다.

3.1.4. 농가호별소득보상제도 추진사업

농가호별소득보상제도는 농가의 신청서류 접수, 재배면적 등의 확인과 관련된 사무는 각 기초자치단체 및 농업재생협회의 회원, 그리고 지역 센터가 제휴하여 수행하고, 이에 필요한 경비에 관해서는 「농가호별소득보상제도 추진사업」에서 지원하는 것으로 한다.

추진사업은, 도도부현(都道府縣)에서는 각 지방자치단체 및 도도부현 농업재생협회의, 지역 단계에서는 기초자치단체, 지역농업재생협회의 및 농지이용집적원활화단체가 사업실시주체가 되어 다양한 사업에 대해 지원을 실시한다. 대상이 되는 것은, 도도부현 단계에서는, 제도의 보급 추진활동(설명회 개최, 홍보자료의 작성·배포), 대상작물의 생산수량 목표 설정 규율 등의 책정, 산지자금의 요건 설정·확인, 영농조직의 대표자·경리담당자 육성, 영농조직의 법인화 등의 지원, 농지 집적·유희농지 해소를 위한 지도·상담 등이 있다. 기초자치단체 단계에서는 도도부현 단계의 사업을 지역에서 추진하는 것과 이에 덧붙여서 농민 정보의 시스템입력·집계 업무, 농민의 논 정보 등의 수집·정리 업무, 지역에서의 경영체 육성 사업 등의 지원 등이 대상이 된다.

3.1.5. 농가호별소득보상제도의 예산과 실시현황

농가호별소득보상제도 실시에 관한 2012년도의 예산은 다음과 같다.

① 쌀 소득보상 교부금(식용 쌀의 소득보상)	1,929억 엔
② 쌀 변동보전 교부금(2011년 산 쌀의 판매가격보전)	294억 엔
③ 논 활용 소득보상 교부금(전략작물, 신규수요용 쌀 등)	2,284억 엔
④ 밭작물의 소득보상교부금(밀, 대두 등의 소득보상)	2,123억 엔
⑤ 추가지불 조치(규모확대 및 농지재생이용 등에 지원)	150억 엔
⑥ 추진사업 등(영농조직의 법인화 지원 등)	110억 엔

농가호별소득보상제도의 2012년도 가입신청은 115만 7,466건으로 발표되었지만 상

제한 내역에 관해서는 발표되지 않았기 때문에 2011년의 실적을 살펴보자.

농가호별소득보상제도의 2011년도 가입신청은 121만 8천 건인데, 이는 전년도에 비해 5만 5천 건이 증가한 수치이다. 경영형태별로는 개인이 120만 3천 건, 법인이 7천 건, 영농조직이 8천 건이다. 교부금별로 보면, 쌀 소득보상교부금이 106만 3천 건, 밭작물 소득보상교부금이 9만 9천 건, 논활용 소득보상교부금이 67만 8천 건이다. 쌀 소득보상교부금은 생산조정에 참가해야 수급할 수 있다. 주식용 생산수량목표의 면적환산치가 3만 5천 ha가 감소한 가운데, 2011년도의 신청자 수의 증가로 인해 쌀 소득보상교부금과 관련해 접수된 재배계획면적은 전년도보다 2만 5천 ha가 증가했다. 그로 인해 쌀 과잉재배면적은 2만 2천 ha가 되어, 전년도의 과잉재배면적 4만 1천 ha에 비해 약 2만 ha가 감소했다.

논활용 소득보상교부금 신청자의 2011년도 재배계획 면적은, 보리가 16만 9천 ha, 대두가 11만 2천 ha, 사료작물 10만 2천 ha, 쌀가루용 쌀 7천 ha, 사료용 쌀 3만 4천 ha, 사료용 벼 2만 3천 ha 등이다. 밭작물의 소득보상교부금 신청자의 재배계획면적은, 밀이 20만 7천 ha, 대두가 11만 8천 ha, 사탕무가 6만 ha, 전분용 감자가 2만 ha, 메밀이 5만 ha 등이다. 또한 추가 지불 교부금 신청자는 규모 확대 추가지불이 1,500건(3,726ha), 재생이용 추가지불이 219건(445ha), 녹비윤작 추가지불이 1,235건(2,148ha)이다.

3.2. 오별소득보상에 관련된 다른 지불제도

3.2.1. 중산간지역 등에 대한 직접지불제도

‘중산간지역 등에 대한 직접지불 교부금’은 중산간지역 등에서 농업생산의 조건이 불리한 점을 감안하여 농업생산활동의 지속성을 확보하기 위해 지불하는 교부금이다. 대상지역은 특정 농산촌과 같은 ‘지역진흥입법8법’에서 지정한 지역과 도부현의 지사(知事)가 지정한 특정지역이고, 다음의 ①~⑤의 기준에 해당하며, 농업진흥지역 내 1ha 이상의 농업용지일 때 교부금을 수령할 수 있다.

- ① 경사지(논은 경사1/20, 밭·초지·채초방목지는 경사 15°)
- ② 완경사지(논은 1/100, 밭·초지·채초방목지는 경사 8°)
- ③ 소구획·부정형(不整形) 논
- ④ 고령화율·유휴농지 비율이 높은 마을에 있는 농업용지
- ⑤ 적산(積算) 기온이 낮고 초지 비율이 높은 초지

이 외에도 경사지 등과 동등한 정도의 불리한 조건이라고 지사가 인정할 경우(특임 농업용지)에도 대상이 된다. 교부대상자는 대상이 되는 농업용지 내에서 협정에 근거하여 5년 이상 농업생산활동을 수행하고 있는 농민으로서, (i)유희농지 발생 방지 등의 기초적 활동, (ii)농업용지 보전 지도 작성 및 실천(공동으로 서로 돕는 농업생산활동 노력, 또는 농업생산 조건의 강화 및 후계자 양성 등 보다 전향적인 대처)할 때 교부된다. (iii)를 실시하지 않았을 때는 교부금 단가가 20% 삭감된다. 교부단가는 10a 당 금액이며 다음과 같다.

논: 급경사지(21,000엔), 완경사지(8,000엔)

밭: 급경사지(11,500엔), 완경사지(3,500엔)

초지: 급경사지(10,500엔), 완경사지(3,000엔), 초지 비율이 높은 초지(1,500엔)

채초방목지: 급경사지(1,000엔), 완경사지(300엔)

위의 ③,④의 대상 농업용지에는 완경사 단가가 적용된다.

‘중산간지역 등에 대한 직접지불’과 관련해서 마을 및 개별 협정을 체결한 후에 그 지침이 되는 기초 자치단체의 방침을 책정한 곳은 2011년에 1,008곳에 달했다. 또한 교부금을 교부한 기초 자치단체는 993개이었는데, 이는 대상 농업용지 기준에 해당하는 농업용지를 보유하고 있는 전체 기초 자치단체 수가 1,108개 인 것에 비추어 볼 때 90%에 해당한다. 체결된 협정 수는 2011년에 27,570개였고, 이 중에 마을 단위의 협정이 27,094개, 개별 단위의 협정이 476개이었다.

교부면적은 2011년에 67만 8천 ha, 이 중에 급경사 농업용지가 20만 9천 ha, 완경사 농업용지가 18만 ha, 그 외의 농업용지가 28만 9천 ha이었다. 지역별로 보면 홋카이도가 33만 ha로서 전체의 49%로 거의 절반을 차지하였다. ‘중산간지역 등에 대한 직접지불’제도의 2012년도 예산은 259억 엔이다.

3.2.2. 농지·물 보전관리 지불 교부금

농지·물 보전관리 지불 교부금은 지역 공동에 의한 농지·농업용수 등의 자원관리와 농촌환경 보전 노력에 대한 지원이다. 이 교부금은 (i)공동 활동 지원 교부금과 (ii)향상활동 지원 교부금으로 구성되어 있다. 전자는 농지, 수로 등의 기초적인 보전관리 활동(수로의 잡초 및 토사 제거)과 농촌 환경의 보전을 위한 활동(수질·토양 등과 관련)을 말한다. 후자는 시설의 장기적 이용을 위한 활동(농업용 수로의 보수·갱신), 농지·

물·환경보전 조직의 활동(조직의 설립, 자원보전 계획 책정 등)에 대한 교부금이다.

공동 활동 지원 교부금은 다양한 주체가 참여하고, 기초 자치단체와 협정을 체결한 조직 등이 지원대상이며, 협정에 명시한 농업용지, 수로, 농로 등의 자원 보전활동과 농촌 환경 보전활동에 대해 지불된다.

교부금액은 기본단가에 교부대상 농업용지 면적을 곱해서 산출한다. 신규지구의 10a 당 기본단가는 다음과 같다. 기존 지구의 기본단가는 신규지구의 75%를 상한으로 지급한다.

논: 도부현(4,400엔), 홋카이도(3,400엔)

밭: 도부현(2,800엔), 홋카이도(1,200엔)

초지: 도부현(400엔), 홋카이도(200엔)

항상활동 지원 교부금은 노후화가 진행되고 있는 농지 주변의 농업용 배수로, 농로와 같은 시설의 보수·갱신에 대해서 그 면적에 따라 지원된다. 10a 당 지원 단가는 다음과 같다.

논: 도부현(4,400엔), 홋카이도(3,400엔)

밭: 도부현(2,000엔), 홋카이도(600엔)

초지: 도부현(400엔), 홋카이도(400엔)

또한 수질, 토양, 생물다양성 등의 지역 환경 보전에 이바지하는 고도의 보전활동에 대해서는 각 대상조직에 200만 엔을 상한으로 해서, 활동의 내용, 대상 농지의 면적에 따라서 지원하며, 10a 당 단가는 다음과 같이 설정되어 있다.

논: 도부현(500/1,000/2,000엔), 홋카이도(500/1,000/1,500엔)

밭: 도부현(500/1,000/1,500엔), 홋카이도(500/1,000엔)

초지: 도부현(-), 홋카이도(-)

더 나아가 넓은 지역에 걸쳐 자원과 지역 환경을 보전하는 활동을 수행하는 「농지·물·환경보전 조직」에 대해서는 설립 및 지역자원 보전 계획 책정에 대해서도 지원한다. 조직의 설립에 관한 지원 금액은 40만 엔이고, 지역자원 보전 계획 책정과 관련한 지원 금액은 50만 엔이다.

이러한 ‘농지·물 보전관리 지불 교부금’의 2011년도 예산 합계는 247억 엔이었다.

3.3. 식(食)과 농림어업의 재생을 위한 기본방침·행동계획

정부는 2010년 10월에 당시의 칸(菅) 총리가 TPP(환태평양경제동반자협정) 교섭 참가를 검토하겠다는 의견 표명 이후에, 높은 수준의 경제 협정 추진과 국내농업의 체질강화, 농업·농촌 진흥을 양립을 달성하기 위해, 관저(官邸)에 「식(食)과 농림어업의 재생추진본부」를 설치하고 논의를 거듭해 왔다. 그 후 2011년 3월에 동일본대지진이 발생했고, 그에 대한 대책을 포함하여, 정부는 2011년 10월에 식(食)과 농림어업의 재생을 긴급히 이루기 위해서 「우리나라의 식(食)과 농림어업의 재생을 위한 기본방침·행동계획」을 정리했다. 기본방침·행동계획은 다음의 7가지 전략으로 구성되어 있다.

- 전략 1: 지속가능하며 강한 농업의 실현
- 전략 2: 6차산업화·성장산업화, 유통효율화
- 전략 3: 에너지생산에 농산어촌 자원 활용을 촉진
- 전략 4: 삼림·임업재생
- 전략 5: 수산업재생
- 전략 6: 지진피해에 강한 농림수산 인프라
- 전략 7: 원전사고 대책

이를 토대로 농림수산성은 2012년도 예산에서, 위의 기본방침·행동계획을 실제로 추진하기 위한 구체적인 방안을 확정하였다. 농업정책은 특별히 전략1에 포함된 「사람·농지계획」과 전략2에 들어있는 6차산업화를 위한 「농림어업성장산업화펀드」가 주목을 받았다. 이를 자세히 살펴보도록 하자.

3.3.1. 사람·농지계획

‘사람·농지계획’은 고령화와 후계자 부족, 유희농지 증가 등의 문제로 인해 5년 후, 10년 후의 전망을 하기 어려운 지역이 늘고 있는데, 이는 곧 사람과 농지의 문제라는 인식에서 출발한다. ‘사람·농지계획’을 작성하는 과정은 다음과 같다.

먼저 마을·지역의 회의에서 (i) 앞으로 지역의 중심이 될 경영체(개인, 법인, 영농조직)가 어떤 것인가, (ii) 중심이 될 경영체에 어떻게 농지를 집적화 할 것인가, (iii) 중심이 될 경영체와 그 이외의 농민(겸업농가, 자급적 농가)을 포함한 지역농업의 비전(생

산품목, 경영의 복합화, 6차산업화)을 정하고, 이를 바탕으로 기초 자치단체에서 원안을 작성한다. 이것을 농업관계기관과 농민 대표로 구성된 검토회¹⁷⁾에서 검토하고, 그 심사결과 타당하다고 인정받은 것에 대해서 기초 자치자체가 정식으로 결정하게 된다. 이러한 합의 형성 과정을 통해 실질적인 규모 확대를 꾀하는데, 평지에서 20~30ha, 중산간 지역에서 10~20ha 규모의 경영체가 대다수를 이루는 구조를 목표로 한다.

사람·농지계획에 선정되면 청년취업자 지원금(경영개시형)을 지원받고¹⁸⁾ 중심이 될 경영체에 농지를 제공하는 사람에게는 농지집적협력금이 지급된다. 또한 선정된 농민에게는 ‘농업 경영기반 강화자금’¹⁹⁾을 최초 5년 간 무이자로 제공받을 수 있는 장점이 있다. 사람·농지계획은, 신규취농자가 새롭게 나오거나, 영농조직·법인이 새롭게 설립되어 중심적인 경영체가 되거나, 은퇴하며 농지집적협력금을 수령하고자 할 때도 수시로 재정비 될 수 있다.

청년취업자 지원금은 원칙적으로 45세 미만으로서, 독립·자립 영농을 수행하며, 취농하는 기초 자치단체의 「사람·농지계획」에 선정되었거나 선정될 예정에 있는 농민을 대상으로 하며, 수령지원금 이외의 연간 소득이 250만 엔 미만인 것을 조건으로 하는데, 연간 150만 엔을 최장 5년 간 지급한다. 농가의 자제여도 부모와는 경영을 별도로 하는 경우나, 부모와 함께 경영하더라도 특정 부문을 독립시킨 경우 및 부모 밑에서 취농을 시작해서 5년 이내에 부모의 경영체를 승계하는 경우에는 지급의 대상이 된다.²⁰⁾

농지집적과 관련해서는 농지의 임대인에 대한 지원인 「농지집적협력금」과 임차인에 대한 지원인 「규모확대 추가지원²¹⁾」이 준비되어 있다. 농지집적협력금은 두 가지 종류가 있는데, 「경영전환협력금」, 「분산해소협력금²²⁾」이 있다. 경영전환협력금은 농업에서 은퇴하는 농가 및 토지이용형 농업에서 시설원에 등으로 경영 전환하는

17) 검토회의 회원은 대략 30%의 회원이 여성이어야 하는 조건이 있다.

18) 준비형(연수중)은 ‘사람·농지계획’과 관계없이 지급된다.

19) ‘スーパーL資金’이라는 약칭으로 통용되는데, 일본정책금융공고(公庫)가 선정된 농민을 대상으로, 농지취득, 시설정비 등에 필요한 자금을 장기(25년까지) 저리로 융자해 주는 제도이다.

20) 취농전의 농업기술 연수중인 자에게 지원금을 지급하는 청년취농지원금(준비형)은 취농할 시점의 나이가 45세 미만이어야 하고, 도도부현이 인정하는 연수기관에서 1년 이상 연수를 받고, 연수 수료 후 1년 이내에 취농하여, 스스로 농업 경영을 시작하거나, 농업법인에 고용되어 취농하는 것을 조건으로 한다. 연간 150만 엔을 최장 2년 간 지급하며, 이 지원금은 ‘사람·농지계획’에 선정될 필요는 없다. 또한 농업법인 등이 신규취농자를 고용하여, 재배기술이나 경영 노하우 등의 연수를 실시하는 경우에, 연수에 필요한 비용을 지원하는 제도(농(農)의 고용사업)가 있는데, 일인당 연간 최대 120만 엔을 최장 2년 간 지급한다. 이 또한 ‘사람·농지계획’에 선정될 필요는 없다.

21) 역자 주: 원문에는 ‘規模拡大加算’.

22) 역자 주: 원문에는 ‘分散経営解消協力金’으로 명기하고 있으며, 여기에서 錯圖란 경지가 집적되어 있지 않고 여러 곳에 분산되어 있는 것을 의미한다.

농가가, 「사람·농지계획」에 선정된 중심 경영체에 농지를 제공(이용권 설정이나 농작업위임)할 경우에, 은퇴하는 농민, 경영 전환하는 농민, 그리고 농지의 상속인에 대해서 면적에 따라서 한 가구당 30만 엔(0.5ha), 50만 엔(0.5~2ha), 70만 엔(2ha 초과)을 지급하는 것을 말한다.

「분산해소협력금」은 「사람·농지계획」에 선정된 중심 경영체의 농지 연담화에 협력하는 근접한 농지 소유자 및 근접한 농지의 임차 농민을 대상으로 10a 당 5천 엔을 지급하는 제도이다.

이러한 농지집적협력금은 모두 기초 자치단체에 교부되고, 기초 자치단체는 그 일부를 농지집적에 필요한 사업에 이용할 수 있다. 따라서 앞에서 서술한 한 가구 당 지원금은 상한액이 된다. 또한 농지집적협력금의 교부대상자는 농가호별소득보상제도에 가입한 자이어야 하며, 더 나아가 ‘농지이용 집적 원활화 단체’ 또는 ‘농지보유 합리화 법인’에 10년 이상 백지위임할 필요가 있다.

한 편, 농지 임차인에 대한 지원인 ‘규모 확대 추가지원’은 농지이용 집적 원활화 사업을 통해 농지를 집적·규모 확대한 농가를 대상으로, 10a 당 2만 엔을 교부한다. ‘농지이용 집적 원활화 사업’이란 농지 집적을 촉진하기 위해, 기초 자치단체의 승인을 받은 자(농협, 기초 자치단체의 공사 등)가 농지 소유자로부터 위임을 받아, 소유자를 대리하여 농지의 대부를 수행하는 것을 내용으로 하는 사업이다.²³⁾

사람·농지계획과 관련된 2012년도의 주요한 예산은 다음과 같다.

호별소득보상 경영안정 추진사업 (「사람·농지계획」의 작성, 농지집적협력금)	72억 엔
신규취농 종합지원사업(신규 청년취업자 지원금)	136억 엔
농지제도 실시 원활화사업(농지제도의 적절한 운용)	76억 엔
농업 경영기반 강화자금의 금리부담 경감 조치	80억 엔

23) ‘농지이용 집적 원활화 사업’에는 농지 등을 소유자로부터 위임받아, 소유자를 대리하여 농지 등에 관한 매매·대부 등을 수행하는 ‘농지소유자대리사업’, 농지 등의 소유자로부터 농지 등의 매입·차입을 시행한 후, 그 농지를 매매·대부하는 ‘농지매매 등의 사업’, 그리고 농지매매 등의 사업에 의해 일시적으로 보유하게 된 농지 등을 활용하여, 신규취농 희망자를 대상으로 농업 기술, 경영 방법 등에 관한 연수를 실시하는 연수 등의 사업이 있다. 사업의 실시주체가 되는 ‘농지이용 집적 원활화 단체’는 농지소유자대리사업의 경우에는 ①기초 자치단체, 농협, 농업공사, 비영리법인, 또는 ②일정한 조건을 충족하는 법인이 아닌 비영리단체가 될 수 있다. 다른 나머지 두 사업의 실시주체가 될 수 있는 것은, 기초 자치단체, 농협, 농업공사이다.

3.3.2. 농림어업성장산업화 펀드

일본의 「식(食)과 농림어업의 재생을 위한 기본방침·행동계획」에서는 ‘농림어업성장산업화펀드’를 전략2 「6차산업화·성장산업화·유통효율화」에서 제시하고 있다. 농림어업의 6차산업화란, 농림어민 등에 의한 농림수산물의 가공·판매, 농산어촌의 환경·자원을 활용한 관광·상품화, 소수력(小水力)발전 등을 추진하는 것을 의미하며, 1차×2차×3차산업적인 전개 방식으로 농림어업을 이해하는 것이다.

이러한 6차산업화를 시행하는 사업자에게 성장을 위한 자본 제공 및 경영지원을 일괄적으로 실시하기 위해서, 정부와 민간의 출자에 의해서 「주식회사 농림어업 성장산업화 지원기구」를 창설한다.²⁴⁾ 지원기구는 먹을거리와 농림어업과 관련된 산업의 성장 원천인 1차 산업을 기점으로 하고, 2차·3차 산업과의 융합을 꾀하는 새로운 사업 분야를 개척하기 위해서, 6차산업화 사업자에게 자본을 제공함과 동시에 실질적인²⁵⁾ 지원을 일괄적으로 실시하여, 1차 산업과 2차·3차 산업이 대등한 입장에서 자본 제휴를 맺는 것을 촉진하고자 한다.

이 펀드의 출자대상자는 농림어민과 2·3차 사업자(파트너 기업)가 제휴해서 설립한 회사로서, 6차산업화법의 인정을 받은 회사여야 한다. 즉, 농림어민과 파트너기업의 공동출자회사인 합작사업체를 대상으로 펀드가 직·간접의 출자(최장 15년) 및 후순위대출²⁶⁾을 통해 지원하는 구조이다. 이 때 이 합작사업체의 농림어민은 파트너기업보다 더 많은 비율로 출자해야 하는 조건이 있다. 또한 펀드로부터의 출자비율은 50% 이하이다.

지원기구에 의해 지원을 받는 대상자에 관해서는, 6차산업화 담당자에 의한 판로 지원 및 6차산업화 시책의 활용 등에 관한 조언·모니터링, 자원봉사자²⁷⁾에 의한 경영진단·조언을 실시하여, 6차산업화 시책과의 제휴에 의한 지원체제 실시를 도모한다.

펀드 창설을 위한 예산은 2012년에 300억 엔(출자에 200억 엔, 대출에 100억 엔)이며 ‘재정투융자자금’에서 충당한다.

24) 「주식회사 농림어업 성장산업화 지원기구법」은 2012년 8월에 성립됐다.

25) 역자 주: 원문에는 'hands-on'으로 표기하고 있으며, 지원을 받는 상대방이 직접 손으로 만지는 것처럼 직접적이고 실질적인 지원을 제공한다는 의미를 표현하고 있다.

26) 역자 주: 원문은 ‘資本性劣後ローン’로 명기했는데, 이는 민간금융기관이 대출금을 자기자본으로 인정받을 수 있다는 것을 의미한다. 대출을 통한 민간금융기관으로부터의 간접출자를 촉진하기 위한 수단으로 볼 수 있다.

27) 역자 주: 해당 기업과 근거리에서 체재하며, 이미 6차산업화를 실시하고 있는 사람들로 위촉한다.

4. 2013년의 주요한 농업정책의 과제

4.1. 2013년의 예산신청 내역

2013년의 농업정책이 어떻게 전개될 것인가는 분명하지 않지만, 농림수산성의 2013년도 예산신청 내역으로부터 추측해 보도록 하자. 다음은 2013년의 농림수산성의 예산신청 내역 중에서 중점사항을 정리한 것이다.

1. 지역 활력 배증 프로젝트 실현
 - (1) 농산어촌에서부터 퍼져가는 6차산업화 200억 엔
 - (2) 지역자원을 활용한 재생가능 에너지 948억 엔
 - (3) 신규참여 지원에 의한 고용 확보 575억 엔
 - (4) 지역 커뮤니티 재생 271억 엔
 - (5) 수출촉진·식문화의 해외발신 233억 엔
 - (6) 재해에 강한 농산어촌지역의 구축 200억 엔
2. 안정적인 농업경영을 계속하기 위한 강한 농업 실현
 - (1) 호별소득보상제도 등의 실시 9,156억 엔
 - (2) 사람·농지문제 해결 추진 3,499억 엔
3. 6차산업화·성장산업화
 - (1) 농산어촌에서부터 퍼져가는 6차산업화²⁸⁾ 200억 엔
 - (2) 6차산업화를 뒷받침하는 생산 진흥대책 등 2,226억 엔
 - (3) 식품 안전과 소비자의 신뢰확보 73억 엔
4. 에너지생산에 농산어촌 자원 활용을 촉진 948억 엔
5. 삼림·임업재생 1,292억 엔
6. 수산업재생 1,420억 엔
7. 지진피해에 강한 농림수산 인프라 구축 516억 엔
8. 원전사고로부터의 부흥 7억 엔

이상의 예산신청 내역을 보면, 2013년도의 농업정책은 2012년도의 농업정책의 연장 선위에 있다고 할 수 있으며, 더 나아가 2012년에 새롭게 발족한 시책을 본격적으로

28) 1-(1)에서 명기한 항목을 다시 게재한 것이다.

시행하며 또 충실을 기하는데 중점이 놓여있다는 것을 알 수 있다. 특별히 ‘6차산업화 펀드’ 활용에 의한 농업의 활성화 및 ‘사람·농지계획’ 실시에 따른 농지 유통화와 이를 짚어질 수 있는 세력 육성이 큰 축이 되어 있다고 할 수 있다.

4.2. TPP 참가문제

2013년의 일본농업에 최대의 문제는 TPP 교섭 참가 여부라고 할 수 있다. TPP는 칠레, 뉴질랜드, 브루나이, 싱가포르 4개국에 의한 P4(환태평양전략경제동반자협정)가 토대가 되었고, 거기에 미국, 호주, 페루, 말레이시아, 베트남, 나아가 캐나다와 멕시코가 더해져서 현재 11개국에서 자유경제권 형성을 위해 교섭을 진행하고 있다. 종래의 FTA와의 차이점은, TPP가 보다 더 포괄적이고 높은 수준의 합의를 목표로 한다는 점이며, 관세 인하뿐만 아니라, 환경, 노동, 식품안전 등의 지역 내 규범 도출을 목표로 하고 있다는 점이다.

중요한 것은 TPP가 11개국에서 끝나는 것이 아니라, 장기적으로 봤을 때 APEC(아시아태평양경제협력체) 가맹국 전체가 참여하는 FTA, 더 나아가서는 WTO(세계무역기구)와 비슷한 방향으로까지 확대해 가려고 하는 FTA라는 점이다. 일본이 참여해서 단순히 「11개국+1」이 되는 이야기가 아니다. TPP에 반대하든 찬성하든 이러한 사실에 입각해서, 미래를 내다보는 논의가 필요하다.

일본이 TPP에 늦게 참여하게 될 때의 단점은 이제까지의 FTA와 비교할 수 없이 크다. 앞에서 서술한 것처럼 규범 형성 단계에서부터 참가해서 일본의 주장을 전개해 나가지 않으면 그 이후의 장벽이 더욱 더 높아질 것이다. 또한 민주당 정권에서 불안정화 되어온 일·미관계를 재구축하는 정치역학적인 의미도 TPP에는 포함되어 있다.

당연한 사실이지만, TPP 참가 문제를 잘 해결하면 이후의 중국 및 EU와의 FTA 교섭도 용이해 질 것이다. 지금은 앞으로의 경제 구조 및 방향성을 확실히 정리할 필요가 있다. 역으로 TPP 참여를 보류해 둔 채로 끝난다면, 그 이후의 일·중·한 FTA 교섭 등도 농산물을 예외 처리 하는 등 낮은 수준의 FTA로 전략할 수 있다.

TPP의 토대가 된 P4 국가들에서는, 90%의 관세는 즉시 철폐했지만 칠레의 유제품(34품목)은 12년 이내, 밀(2품목), 설탕(17품목), 유지(油脂, 29품목)는 10년 이내 철폐, 뉴질랜드의 가축의류부속품(12품목), 섬유류(228품목), 의류·신발(60~64종류)은 발효 후 10년째에 철폐하기로 되어 있다. 높은 수준의 FTA라고 불리는 P4에서도 이처럼 전 제품의 관세가 즉시 완전 철폐되는 것은 아니라는 것이다.

TPP 참가를 표명한 미국과 호주 양국 간의 FTA에서도, ① 설탕과 유제품(양허물량 초과분에 대한 세율)은 관세 철폐의 대상에서 제외했고, 쇠고기는 18년에 걸쳐서 철폐, ② 파, 셀러리, 시금치, 잎담배, 아보카도는 10년에 걸쳐 철폐, ③ 미국의 쇠고기와 원예작물 수입에 대해서는 일정 수준 이상의 가격 상승 및 수입수량 증가가 있을 경우에 관세를 인상하는 세이프가드 규정과 같은 예외 조치가 있다. 이러한 조치들이 TPP에서 어떻게 될 것인가를 지켜 볼 필요가 있으나, 당연히 일본도 예외 조치를 요구할 수 있다. 미국 내에서도 분야에 따라서는 상당히 강한 저항을 받고 있기 때문에, 완전 즉시 철폐의 방식으로서는 결정되지 않을 것이라는 것이 상식적인 판단일 것이다.

일본의 TPP 논의에서 문제시 되는 것이, 일본농업이 괴멸할 것이라는 견해의 근거가 되고 있는 농림수산성의 예측이다. 이에 따르면 관세 철폐의 결과, 농업 분야에서 전국 단위로 봤을 때 4조 1천억 엔 정도의 생산액 감소가 일어날 것이라고 하나, 이것은 TPP 참가예정국가만을 대상으로 한 것이 아니라 전 세계 모든 국가로부터의 농산물 수입 관세를 철폐했을 경우를 전제로 한 추정금액이다. 그러나 무슨 이유에서인지 TPP 반대의 논거로서 활용되고 있다.

농림수산성은 농업생산액이 4조 1천억 엔 감소할 것이라고 예상하고 있지만, 농업 총생산액이 8조 1천억 엔 정도이므로 역으로 말하면 완전히 시장개방 하더라도, 4조 엔의 농업생산액은 남게 된다는 것을 의미한다. 즉, 관세 등으로 보호받지 않고 있으며, 이미 글로벌화에 대응해 있는 농업이 절반을 차지하고 있는 것이다. 이러한 부문은, 네덜란드형 농업이라고 부르는데, 과수, 야채, 화훼, 일부 축산 등이 이에 속한다. 문제는 쌀인데, 쌀 이외에는 1,000ha에서 1,000두 규모의 메가(mega)농장, 기가(giga)농장이라고 불리는 낙농가와 100ha 규모의 밭작물 농가 등, 경영에 성공하고 있는 농가가 계속해서 나타나고 있다.

농림수산성은 관세가 철폐되면 국내산 쌀은 니가타(新潟)산 고시히카리와 같이 경쟁력 있는 10% 정도만이 살아남고, 90%의 쌀은 괴멸할 것이라고 한다. 그러나 현재의 소비량인 800만 톤의 90%에 해당하는 700만 톤 이상의 쌀을 어디에서 수입한다는 것인가. TPP 참가국 중에서 일본으로 자포니카쌀을 수출할 수 있는 나라는 미국인데, 농림수산성의 예측에서는 400만 톤을 미국으로부터 수입하게 된다고 상정하고 있다. 분명 미국의 쌀 생산량은 약 1,000만 톤이고, 이 중 400만 톤은 수출되고 있다. 그렇다면 전량을 일본으로 수출한다는 것인데, 이 400만 톤 수출의 대부분은 장립종 혹은 중립종이고 일본인이 먹는 자포니카쌀은 30만 톤 정도에 불과하다. 일본 시장을 타깃으로

증산할 수도 있다고 하나, 자포니카쌀을 생산할 수 있는 곳은 캘리포니아주의 일부에 국한되어 있어 증산한다고 해도 그 수량은 70만 톤에서 100만 톤 정도일 것이다. 일본에 400만 톤의 쌀을 수출하는 것은 극히 어려운 일이다. 이처럼 만약에 수입한다고 해도 700만 톤급의 자포니카쌀은 세계 어느 곳에도 없다.

TPP 문제를 계기로 농업이 국민적인 관심을 받고 논의되고 검토되는 것은 긍정적인 일이다. TPP 찬성파는 물론이고 반대파도 일본농업의 현재 상태를 호의적으로 보는 논자는 거의 없다. 그렇다면 이제부터의 일본농업을 어떻게 할 것인가. 이것은 바꿔 말하면 일본경제를 어떻게 할 것인가 하는 문제이기도 하다. 경제전체의 걸림돌이 된다면 일본에 농업은 필요 없다고 하는 논조가 만연하기 전에, 일본농업은 자립할 수 있는 처방전을 긴급히 준비하지 않으면 안 된다.

5. 맺음말(일본농업의 전망)

일본농업은 큰 기로에 서 있다. 농업취업자의 평균연령이 66세라는 점을 고려하면, 향후 10년 안에 많은 농민이 은퇴할 것을 예상할 수 있다. 그러므로 아무 것도 하지 않아도 구조개혁이 진행될 것이라고 말하는 사람도 있으나 그렇게 되지는 않을 것이다. 지금 이대로라면 은퇴하는 농민의 농지는 방치되고, 유휴농지는 증가하며, 토지이용형 농업경영은 규모 확대로 나아가지 않고 쇠퇴해 갈 것이다. 그러나 분명히 야채, 과수, 화훼 등의 토지이용형이 아닌 농업은 앞으로도 발전할 것이다. 일본농업은 네덜란드형 농업으로 기울게 되고 그 나름의 활로를 찾게 될 것이다.

그러나 토지이용형 농업의 쇠퇴를 방지해도 좋은 것인가. 지금까지의 일본농업은 말할 필요도 없이 논벼 농사를 중심으로 전개해 왔고 또한 토지개량과 기술개발, 그리고 농정의 전개에 많은 예산을 투입해 왔다. 일본이 토지이용형 농업에 투하한 투자는 막대한 금액에 달한다. 또한 논을 위시로 한 자본스톡을 이대로 잠들게 할 수도 없는 노릇이다. 더 나아가서는 전원풍경이나 다양한 농촌의 사회자본도 또한 토지이용형 농업의 기반 위에 존재한다.

이 때문에 토지이용형 농업을 보호해야 한다고 말하는 것은 아니다. 토지이용형 농업의 건전화야말로 국내농업을 보호주의자들이 주장하는 농업의 다원적 기능을 유지하는 최선의 정책이라고 강조해 두고 싶다. 보호를 통해 다원적 기능을 지켜내자고 하는 것만큼 위험한 생각은 없다. 다원적 기능은 어디까지나 농업생산의 부산물에 불과

하다. 주산물 생산의 지속적인 발전이 없이는 부산물 제공도 있을 수 없다.

일본농업이 목표로 해야 할 방향은 국제시장에서의 활로이다. 일본의 식량자급률²⁹⁾은 39%인데 이를 근거로 ‘일본의 농산물시장은 충분히 세계에 열려있다’라고 말할 수 있겠는가. 일본의 농산물 수입액이 많고, 우리가 세계로부터 식재료를 조달할 수 있다는 것은 명확하다. 그러나 문호는 개방되어 있지만, 일본의 농산물은 그 문을 통해 밖으로 나가려고 하지 않는다. 집안에 틀어박혀 창문을 통해 들어오는 음식을 먹고 생활하고 있는 은둔자와 같은 형상이다. 이걸로는 건전한 문호개방이라고 할 수 없다. 스스로도 밖으로 나가서 활동할 때 비로소 진정한 문호개방을 했다고 할 수 있다.

은둔자가 될 수밖에 없는 이유는, 쌀을 위시로 한 중요품목의 시장을 닫아놓고 있기 때문이다. 보물처럼 감싸고 너무 소중히 여긴 나머지, 그 가치를 외부로부터 인정받으려고 하지 않았다. 그 보물은 충분히 외부에서도 높은 평가를 받을 수 있다는 자신감을 갖고, 조금 더 단장하고, 상대방의 관심을 끌 수 있는 방법을 궁리한다면 국제적으로 충분히 통용될 수 있다.

일본농업은 인구감소와 불황으로 규모가 축소되어 가는 국내시장이 아니라, 신흥국을 시작으로, 확대하는 개발도상국과 품질을 중시하는 선진국과 같은 국제시장을 타깃으로 하지 않으면 안 된다. 그것은 결단코 평범한 길은 아니지만, 일본농업에 밝은 미래를 열어줄 길이다.

29) 칼로리 베이스.