

일본 농업의 경쟁력 강화를 위한 정책 방향*

윤 명 중
(주일본대사관 농무관)

1. 일본 농정의 연실과 연구목적

2011년 3월 11일 발생한 동일본 대지진은 우리에게 음식과 물의 중요성을 다시 한번 환기시켜 주었다. 지진 발생지역에서 멀리 떨어진 도쿄 및 인근지역의 일부 소비자 들은 식품과 생수를 사재기하는 사례가 발생하였다. 다른 재화와 달리 음식과 물은 인 간의 생명과 신체의 유지에 필수적 재화로 약간만 부족해도 사람들이 혼란 상태에 빠 지게 된다는 것은 1993년 일본 사상 처음이었던 헤세이(平成)의 쌀 소동¹⁾에서도 경험 한 적이 있다.

식량은 농업과 어업에 의해 생산된다. 국민에게 식량을 안정적으로 공급하는 것은 농림어업이라는 산업의 중요한 역할임과 동시에 국가경영의 필수적인 덕목이다. 이와 같이 중요한 식량을 충분히 안정적으로 공급하기 위해서는 이들 산업이 충분한 수익 을 낼 수 있는 지속 가능한 산업이어야 함은 지극히 당연한 것이다.

그런데 이러한 역할을 해야 하는 농업은 영세 농가가 많은 한편 고령화가 진행되고 경작 포기 농지가 확대하는 등 쇠퇴 경향에 제동이 걸리지 않고 있는 상황에서 만일

* 본고는 「강한 일본농업을 만들기 위한 정책 연구회」에서 제안한 일본 농업 경쟁력 강화를 위한 정책 방향을 번역 및 정리한 것임(mosanjai@nate.com).

1) 1993년도 병해로 일본의 쌀 생산량이 격감하여 많은 량의 쌀을 수입한 해를 말함.

일본이 TPP(환태평양 경제 파트너협정)에 가입하게 되면 농업계는 농업이 치명적인 피해를 입게 될 것이라고 강하게 주장하고 있다.

지금까지 높은 관세와 많은 농업 지원예산으로 보호 혜택을 받아온 농업계를 대표하는 농업 단체와 농림수산성은 농업을 약자로 간주하고 있는 것이다.

TPP에 참여하면 관세가 제로가 되어 쌀 수입품의 증가로 농가는 소득이 감소되고 농업이 괴멸하게 될 것이라는 것이 농업계의 주장이지만, 농업소득 감소 농가에 보조금(직접지불) 지급으로 상쇄하면 부정적인 영향을 제거 할 수 있게 되어 농업이 괴멸되는 것은 아니다.

또한 다음과 같은 이유로 TPP 참가에 의한 부정적인 영향은 그리 크지 않을 것으로 추정할 수도 있다. 따라서 농가에 대한 직접 지불금은 큰 부담이 되지 않을 수 있다.

첫째, TPP에 참가하면 생산액이 쌀을 능가하는 채소와 과일은 이미 관세가 상당히 낮은 수준이어서 영향을 크게 받지 않는다. 가장 영향을 많이 받을 것으로 알려진 쌀의 경우에도 이미 국내 가격하락과 외국 쌀의 가격상승으로 가격 차이가 크게 축소되어 제로관세 수입할당량의 소화율은 입찰 시마다 20%를 밑도는 등 관세가 철폐되어도 품질이 우수한 일본산 쌀이 외국 쌀에 뒤지지 않고 있는 상황이다.

고급 자동차와 경차는 그 품질 격차를 반영하여 큰 가격 차이가 존재하는 것과 마찬가지로 쌀도 흥작이었던 1993년에 수입된 태국 쌀이 소비자에게 팔리지 않아 대량으로 남은 사례와 같이 자포니카종의 일본쌀과 인디카종의 태국쌀은 소비자 평가에서 큰 차이를 보이며, 자포니카종 중에서도 일본 시장이나 아시아 시장에서 일본산 쌀과 캘리포니아산 쌀, 중국산 쌀과는 품질 격차에 따라 큰 가격 차이가 있다. 이는 일본 국내에서도 우오누마산 고시히카리와 다른 지역산 고시히카리와는 2배 가까운 차이를 보이는 것과 마찬가지로이다.

이와 같은 시장의 실태를 무시한 채 쌀 수입이 치명적이라는 주장은 잘못된 것이다. 현재 상황에서도 TPP로 인해 제로 관세가 되어도 쌀에 대한 영향은 없을 가능성이 높다.

둘째, 현재 쌀의 관세는 한 가마(60kg)당 20,460엔이다. 관세를 철폐하여도 10년간 단계적인 인하 기간이 인정되기 때문에 삭감되는 관세로 수입쌀 가격이 현재 국내산 쌀 가격 13,000엔과 같거나 밑돌게 되는 것은 태국 쌀 기준으로 6년 이후부터이다.

가령 농업에 영향을 준다고 하더라도 일정기간이 경과한 후가 될 것이므로 이 기간 동안에 다음과 같은 정책을 강구하면 농업 붕괴를 막고 발전시킬 수 있을 것이다.

고령화가 진행되고 있는 것은 영세규모의 농가이다. 경영규모가 큰 계층의 농가에

는 젊은 층이 많다. 또한, 농가 호수는 규모가 작은 계층에서는 감소하고, 규모가 큰 계층에서는 증가하고 있다. 농업의 지각 변동이 진행되고 있고, 수익성이 높은 강한 농업이 실현 될 조짐이 보이고 있다.

일본 농정의 특징은 높은 가격으로 농가를 보호해 온 것이다. 생산조정정책은 쌀 공급을 제한하여 가격을 높게 유지해 왔으며, 단위 면적당 수확량의 증가를 억제하고 비용절감을 어렵게 해왔다. 생산조정정책을 5년간에 걸쳐 단계적으로 폐지하면 쌀은 가격이 하락하게 되고 단위면적당 수확량 증가로 이어져 일본 국내산 쌀의 가격 경쟁력은 크게 향상될 것이다. TPP에 의한 관세 철폐 영향의 가능성은 지금보다 더 작아지게 된다.

「강한 일본농업을 만들기 위한 정책 연구회」²⁾는 이론 경제학, 농업 경제학, 국제 경제학, 산업 조직론, 경영, 공공 정책학에 대한 연구자와 과거 국정이나 지방 정치에 종사한 자, 지방자치, 농업 정책과 통상 정책에 종사한 적이 있는 경험자뿐만 아니라 일본 농업을 선도하는 첨단 농업자나 농업지원 및 유통에 종사하는 사람도 함께 참여하여 논의를 거듭해 왔다. TPP에 참가해도 일본 농업은 무너지지 않으며 영향을 받더라도 미미한 수준일 것이다. 뿐만 아니라 본고에서 제안하는 정책이 적절하게 시행되면 일본농업은 더욱 발전해 나갈 수 있을 것이다. 이것이 본 연구회에 참가한 멤버들의 총의이다.

2. 지금까지의 농업 정책의 문제점

식량 안보와 다원적 기능을 유지·확보 해 나가기 위해서는 "강한 농업"을 만들어 나가지 않으면 안 된다. "강한 농업"은 소득 또는 수익이 높은 농업이다. 현재 40만ha라는 면적의 휴경지, 후계자 고갈, 70세 이상 고령 농업인이 농업의 50%를 차지하는 상황, 농업 수익의 감소, 이것이 일본 농업의 현실이다<그림 1 및 그림 2 참조>.

수익은 가격에 생산량을 곱한 매출에서 비용을 뺀 것이다. 따라서 수익을 올리려고 하면 유기 농산물에 대한 대처 등을 통해 품질을 향상, 새로운 수요 창출 등에 의해 가격을 올리거나, 새로운 시장을 개척하고, 규모를 확대하는 등으로 생산량을 증가시키고, 비료, 농약, 기계 등의 저렴한 가격에 구입, 농장 규모 확대, 단위 면적당 수확량 증가 등으로 비용을 내리면 된다. 농산물의 비용은 1ha 당 비료, 농약, 기계 등의 비용을 1ha 당 얼마나 수확 할 수 있는가하는 단위 면적당 수량(이하 "단수"라 한다)으로

2) 자료 1 참조

그림 1 기간적 농업 종사자 수의 추이

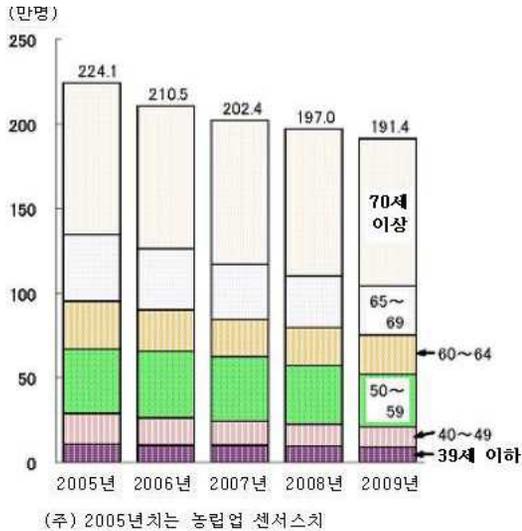
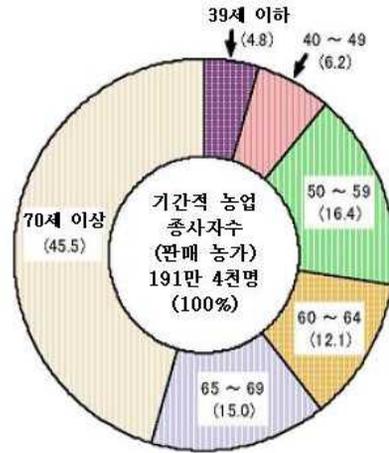


그림 2 연령별 기간적 농업 종사자의 구성 비율



자료: 농림수산통계 2009년 농업구조 동태 조사 결과의 개요

나는 것이다. 따라서 비용 인하방법은 규모 확대 등에 의한 1ha 당 비용 절감과 단수 향상의 두 가지가 있다.

2.1. 가격 정책

일본 농정은 농업 중 가장 중요한 품목인 쌀을 중심으로 추진되어 왔다. 1918년 쌀 소동 이전은 정부 자신의 국내 시장에 대한 개입이 아니라 에도 시대부터 계속 오사카 도지마 시장에서 쌀 선물 거래를 하고 있었다. 하지만 지주 계급의 강한 정치 활동은 1905년 쌀값 인상을 위해 수입을 제한 할 목적으로 쌀 관세가 도입되었다. 수확량의 절반에 달했던 소작료는 금납제도³⁾가 아닌 물납제도였기 때문에, 지주들이 쌀값을 올리기 위한 정치 활동을 벌인 것이다.

쌀 소동 후 반동으로 쌀의 덩핑으로 가격이 하락함에 따라 미곡법이 제정되어 시장을 전제로 하여 정부의 간접 통제 제도가 도입되었다. 그 후 제2차 대전 시에 제정되어 1995년에 폐지된 식량관리법에 의해 가난한 소비자에게 쌀 배급 목적을 달성하기 위해 시장 자체를 정부가 통제하는 직접 통제가 도입되었다. 1960년대 이후부터 소비

3) 조세(租稅)나 소작료(小作料) 따위를 돈으로 납부함.

자 보호에서 생산자 보호로 운용방향이 크게 전환된 식량관리법을 활용하여, 쌀 가격으로 농가 소득·수익을 확보하고자 하는 정책을 취해왔다. 식량관리법이 1995년에 폐지된 이후 쌀값을 유지하기 위하여 생산조정정책 정책을 기본으로 하고, 소비 감소로 쌀값이 하락하는 경우에 정부 매입과 생산조정정책을 강화하는 정책으로 전환하고 있다. 지금도 쌀은 일반 시장경제와는 달리 정부가 시장에 크게 개입하는 '통제경제' 또는 '관리경제' 하에 있으며, 일본의 쌀 정책은 쌀 가격에 의한 농가 보호정책이 핵심이라고 해도 과언이 아니다.

채소와 과일을 제외한 다른 품목도 쌀의 경우와 같이 가격지지 요소는 존재한다. 후술하는 바와 같이, OECD에 따르면 일본의 농업 보조금 중 90%는 높은 가격으로 소비자가 농가에 소득을 이전하는 부분에서 재정부담분은 10%에 불과하다. 높은 국내가격을 유지하기 위해 높은 관세가 필요하다. 농산물 중 10% 정도의 품목은 관세율이 100%를 초과하고 있다. 그러나 낙농 및 육우 등은 국제 가격보다 높은 가격을 유지하고 있으면서 농가 보증 가격과 국내 시장 가격과의 차이를 재정에서 보전하는 정책으로 다행히 수요는 감소하지 않고 발전해 왔다.

그림 3 주요 농작물의 농가유형별 산출액 비율

주요 농작물의 농가유형별 산출액 비율



주: 주부업별 비율 추이를 제시한 것으로 자급력 농가, 토지소유 비농가 등의 비율은 제외
 자료: 농림수산성 '농림업 센서스' (2005년), '2006년 경영형태별 경영 통계(개발경영)'
 2009년도 식료·농업·농촌백서

쌀은 비용을 낮추는 것이 아니라 쌀 가격을 올려 농가 소득을 향상 시키는 정책이 채택되었다. 1960년대 이후 쌀의 생산자 가격 인상에 따라 퇴출되어야 할 고비용 영세 농도 비싼 쌀을 사는 것보다 쌀 자급자족하는 것이 유리하므로 농업을 계속했다. 영세 농가가 농지를 내놓지 않기 때문에, 전업농에게로 농지가 집적되지 않고 규모 확대도 진행되지 않았다. 전업농의 판매 점유율은 채소와 유제품에서는 각각 80%, 90%를 초과하고 있는데 쌀 만큼은 40%에도 못 미친다<그림 3 참조>. 전업농이 비용을 절감하여 수익을 올릴 수 있는 길을 농정자체가 가로막고 있었던 것이다.

쌀값 인상으로 소비는 줄고 생산은 증가하여 쌀은 과잉되는 모순이 40년도 넘게 계속되어 오고 있다. 식관(食管)제도가 1995년 폐지된 이후 쌀값은 생산량을 제한하는 생산조정정책 정책에 의해 유지되고 있다. 생산조정정책은 생산자가 담합하는 카르텔이다. 현재 연간 약 2,000억 엔, 누계 총액 7조엔 보조금이 다른 산업이라면 독점 금지법 위반이 되는 카르텔에 농가를 참여시키기 위한 유인책으로 세금에서 지불되어 왔다.

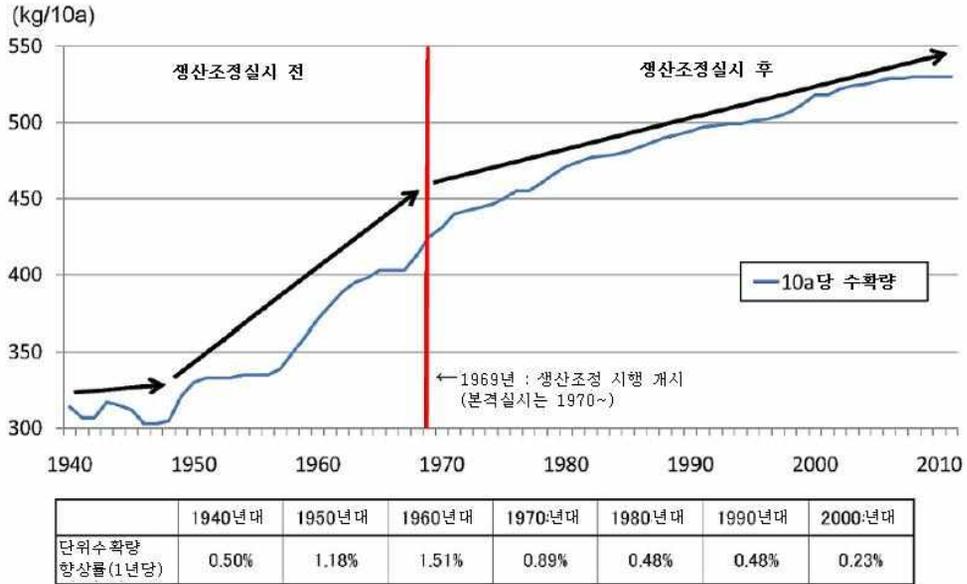
생산조정 대상 면적은 현재 100만ha로 전체 논 면적의 40%에 달하고 있다. 정부는 식량 자급률 향상을 내걸고 있지만, 500만 톤 상당의 쌀을 감산하는 한편, 500만 톤 이상의 보리를 수입하는 식량 자급률 향상과는 정반대의 정책이 계속되고 있다. 생산조정정책 정책이 도입 될 무렵까지 증가 해 왔던 논 면적은 생산조정정책 시작 후부터 감소하여 100만 ha의 논이 소멸되었다. 농업이 농산물 생산 이외에 수자원 함양과 홍수 방지 기능 등 다원적 기능을 수행한다. TPP가 농업에 미치는 영향 계산에서 농림수산성은 3조 7천억 엔의 다면적 기능이 없어진다고 했다. 그러나 다면적 기능의 대부분은 논 기능인데 농업계는 다면적 기능을 주장하면서 생산조정정책 의해 논을 없애 버리는 정책을 40년 이상의 긴 세월을 걸쳐 계속해 오고 있는 것이다.

생산조정정책은 비용절감에도 악영향을 초래하였다. 총 소비량이 일정할 경우, 단수가 증가하면 쌀 생산에 필요한 논 면적은 줄어들기 때문에, 생산조정 대상면적을 확대할 수밖에 없으며 농가에게 생산조정 보조금이 증가하게 된다. 따라서 단수 향상을 위해 가장 중요한 국가와 지방 시험장에 의한 품종개량 연구가 필요 없게 되었다. 지금은 캘리포니아의 쌀 생산 단수보다 일본 쌀의 평균 단수는 30%나 낮다. 고미가와 생산조정 정책이 쌀의 국제경쟁력을 빼앗은 결과가 되고 만 것이다<그림 4 참조>.

소비가 감소해도 전체 논 면적의 40%에 달하고 있는 생산조정 정책을 충분히 확대할 수 없기 때문에 쌀값은 계속해서 떨어지게 된다. 이로 인해 영세 농가는 농지를 팔거나 임대하려고 하지만, 이 농지를 사들여야 하는 전업농도 쌀값 하락으로 지대 부담

그림 4 논벼의 평년 단위수확량 추이

논벼의 평년 단위수확량의 추이



* 자료 : 농림수산청 작성 통계를 참고로 작성

능력이 저하되기 때문에 농지를 인수하기 어렵다. 그 결과 많은 지역에서 임대료가 제로임에도 농지의 임대차가 이루어지지 않게 되어 경작포기지가 생겨나고 있는 것이다.

2.2. 농지 정책

식량관리제도와 함께 과거 농정의 또 하나의 기둥이라고 할 수 있는 농지법은 경작자인 소작농에게 소유권을 준 농지 개혁의 성과를 유지하는 것을 목적으로 만들어진 것이다. 농지법의 기본이념은 “자작농주의”다. 즉, 농지법은 경작자에게 소유권을 부여하는 농지 개혁이 실현한 “소유, 경영, 경작”삼위 일체의 농민의 토지 소유가 최우선 가치였던 것이다. 따라서 농업경영과 경작노동은 직원이 하고, 농지의 소유는 주주에게 귀속되는 주식회사와 같은 농지소유 형태는 법률의 목적과 원칙에서 인정될 수 없는 일이다. 농지 개혁은 제2차 대전 전의 농정관료의 소농 해방이라는 꿈을 실현한 것이었다. 그러나 1 ha규모의 영세 자작농을 창설한 것이 오히려 영세한 농산업 구조의 해소라는 당시 농정의 또 다른 과제의 해결을 어렵게 하였다. 농림성은 농지개혁으

로 농업의 구조개혁을 추진할 예정이었지만, 1952년 농지법 제정은 그것을 오히려 곤란하게 하였다.

자작농주의는 다양한 농업인이 농업에 진출하는 길을 막아 버렸다. 2009년의 농지법 개정으로 농지법 제1조의 자작농주의를 규정한 문구는 삭제되었다. 그러나 자작농주의를 부정하는 경우, 회사 등 법인의 농지소유를 엄격히 제한하고 가족농이 법인구성과 같은 형태로 농민의 농지 소유에 가까운 경우에만 인정하는 농업생산법인에 관한 규정은 철폐해도 되었는데 그런 규제 완화는 이뤄지지 않았다.

현재는 농업에 새로 진입하려고하면 농산물 판매가 궤도에 오를 때까지 기계의 상환 및 생활비 확보 등으로 최저 500만 엔은 필요하다고 알려져 있다. 그러나 친구나 친척으로부터 출자 받아 농지 소유도 가능한 농업생산법인인 주식회사를 만들어 농업 진출하는 것은 이러한 출자자가 이 회사의 농사에 종사하고 이 회사가 만든 작물을 판매하는 등이 회사와 어떤 관계가 없는 한 농지법상 인정되지 않는다. 그러나 이 회사는 주식양도 제한과 함께 농업인과 농업 관계자가 출자금의 4분의 3이상 소유해야 한다 등 까다로운 요건도 있다. 규제 완화에 따라 임대차로 법인이 참가하는 것이 쉽게 되었지만, 기계 구입 등에 많은 투자를 하고 참가해서 농지 소유자가 돌려달라고 하면 농업에서 철수하지 않을 수 없고 타인의 토지 인 경우 토양개량 및 기반정비 등 토지 투자를 하려고 하지 않는 등의 임대차에는 한계가 있다.

즉, 벤처농업 경영자가 기업(起業) 할 때 일반적으로 출자에 의한 참가에도 농업은 농업인과 농업 관계자가 출자액의 4분의 3이상 소유하지 않으면 인정되지 않는다. 따라서 신규 참여자는 은행 등에서 차입할 수밖에 없기 때문에 실패하면 빚만 남는다. 원래 농업 생산이 자연 조건에 의해 좌우되는 등 위험이 높은 산업임에도 불구하고, 출자라는 리스크 경감 방법을 인정하지 않게 되어있는 농지제도로 인하여 농업은 신규창업의 리스크가 높은 산업이 되고 있는 것이다.

농가의 자녀는 비록 도시에 살고 있어도 누구나 상속으로 농지는 자동으로 취득할 수 있으며, 경작 포기를 해도 된다. 그런데 농업에 매력을 느끼고 취농하려는 사람들은 농지취득을 어렵게 하여 농업이라는 '직업선택의 자유'를 빼앗고 있다. 농업 후계자란이라는 말을 농업계에서 말하고 있지만, 신규 진입을 어렵게 하는 것은 농업계 스스로 기득권 유지를 위해 고집스럽게 지켜 양보하지 않는 농지 정책에 원인이 있음을 자각하고 있는 사람은 적다.

또한 농지법의 또 다른 목적은 농지 전용을 규제함으로써 식량 안보에 필요한 농지

자원을 확보하려는 것이었다. 그러나 농지법에 의한 전용 규제에 더하여 농업진흥지역 정비에 관한 법률에 의한 토지이용 규제(구역 개념) 제도가 있지만, 경직된 제도 운영으로 말미암아 농지 자원은 대량으로 전용되었고 방치는 계속되고 있다.

2.3. 농업협동조합

일본의 JA(전국농업협동조합연합회, 전농)는 농업협동조합은 전후의 식량난 속에서 암거래로 유통되는 쌀을 정부에 집하시켜 배급제도에 흡수하기 위하여 전전의 통제단체를 개편하여 만들어진 경위가 있다. 당시는 대부분의 농가가 쌀을 재배하고 있었다. 이러한 경위에서 JA는 미비(米肥)농업협동조합이라고 불릴 정도로 쌀 자체와 쌀 농가 호수 유지에 대한 관심이 높다.

총 농지면적이 일정하여 농가당 경지면적 규모가 확대하면 농가 호수는 감소한다. 조합원의 압도적 다수인 쌀 농업경영 농가호수를 유지하려는 농업협동조합은 농업의 구조개혁 정책을 농가 선별정책이라고 반대했다. 또한 농업 수익을 높이려고 할 경우 농가호수 감소를 수반하는 규모 확대를 통한 비용절감보다 쌀값을 올리는 것이 많은 겸업농가를 유지할 수 있다. 겸업농가의 유지는 농업 소득과 농지전용 이익을 농업협동조합계좌로의 유치 등을 통한 농업협동조합 경영의 안정과 정치력 유지로 이어졌다. 이러한 정책은 동서 냉전 시대에 농촌을 중심으로 한 보수적인 정치세력의 안정에도 유리한 측면이 있었다.

한편, 농업협동조합은 농민이외의 지역주민 등도 조합원으로 농업협동조합을 자유롭게 이용할 수 있는 준조합원 제도와 금융사업(농업협동조합은 "신용 사업"이라한다)을 겸임 할 수 있는 제도가 존재한다. 이것은 어업을 제외한 생활협동조합 등 다른 협동조합에는 인정하지 않는 큰 특혜이다.

또한 생명보험회사가 손해 보험 업무를 수행하거나 손해 보험 회사가 생명보험 업무를 수행하는 것은 인정하지 않았으나, 일본 농업협동조합은 생명보험도 손해보험도 대상으로 하는 공제 사업을 할 수 있다. 신용사업과 공제사업을 겸업할 수 있는 은행과 보험회사 등 다른 법인에게 없는 큰 혜택이다. 농업협동조합은 정조합원인 겸업농가의 소득과 자산을 운용하고 있을 뿐 아니라 준 조합원이라는 지역주민을 대상으로 주택 론(loan), 자동차 대출, 학자금 대출과 생명보험, 자동차 보험 등의 공제 사업 등을 통해 수익을 향상시켰다.

쌀값·생산조정정책의 유지정책에 의한 영세한 겸업농가의 존속은 준 조합원 제도,

신용 사업 및 공제업무를 겸임하는 농업협동조합에 큰 혜택으로 작용하여 농업협동조합을 크게 발전시켜왔다. 이것은 하나의 성공한 비즈니스 모델이었다고 해도 좋을 것이다. 그러나 농업협동조합은 이와 같이 크게 발전하는 데 비하여 구조개혁의 지연으로 농업부문은 농업수익의 감소, 휴경지의 증가 등에서 보는 것처럼 쇠퇴 일로이다. 그 원인의 대부분은 이상 살펴본 농정에 있었다고 할 수 있다.

3. 과감한 개혁의 방향성

지금까지 농정은 수입수량 제한이나 쌀에 778%(kg당 341엔의 종량세를 증가세로 환산한 수치)의 관세로 대표되는 비정상적인 고율의 관세로 국내 농산물 시장을 수입 농산물로부터 지켜왔다. 그럼에도 불구하고 농업이 쇠퇴하는 것은 그 원인이 미국과 호주 등 해외보다는 국내에 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있겠다. 즉, 높은 관세와 높은 가격으로 농업을 보호하는 정책은 쌀 재배 농가수 유지 차원에서는 어느 정도 성공했는지 모르지만, 농업 진흥이라는 관점에서 보면 낙제점이라고 할 수 있겠다. TPP 참여 여부와 관계없이 현재의 농정으로는 농업의 쇠퇴를 멈추게 할 수 없다.

높은 관세로 국내 시장을 지켜낸다고 해도 고령화와 인구감소로 농업은 점점 축소되어 간다. 일본 농업을 유지하고 진흥시켜 나가기 위해서는 해외수출 시장의 관세철폐 등을 요구하고, 무역 자유화 협상에 적극적으로 참여할 필요가 있다.

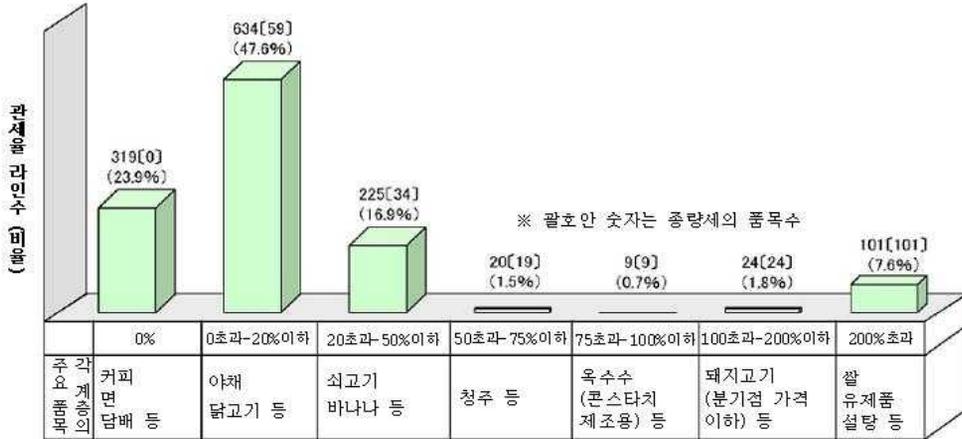
또한 2005년부터 2010년의 5년간 농업 취업인구는 335만 명에서 261만 명으로 22% 감소하였고, 겸업농가 호수는 152만 명에서 118만 명으로 22% 감소하고 있다. 불과 5년 동안 20%를 초과하는 감소율이다. 이 가운데 농업경영체 수는 도부현(홋카이도 제외)에서 5ha 미만 층이 감소하고 5ha 이상 경영층이 증가하고 있다. 홋카이도에서는 30ha 미만 층이 감소하고 30ha 이상 층이 증가하고 있다. 즉 JA 농업협동조합의 기반이 되는 영세 겸업농가가 감소되는 반면에 JA에 독립적인 전업농과 진취적인 전업농가가 증가하고 있는 것이다. JA 농업협동조합의 농산물 취급액에서도 쌀은 1960년의 61%에서 2008년에는 22%까지 점유율이 저하되고 있다<그림 5 참조>. 농업협동조합도 변화에 대응하지 않을 수 없는 상황이 된 것이다.

그림 5 일본의 농산물에 대한 관세 구조(관세율 라인 수 1,332)

일본의 농산물에 대한 관세 구조 (관세율 라인수 1,332)

○ 관세율 20% 이하 품목이 전 품목의 71.5%(953)(그 중 무관세품목은 23.9%(319)).
한편, 관세율 100%가 넘는 고관세 품목 9.4%(125), 관세율 200% 초과품목 7.6%(101)

○ 증가세 환산치에 의한 관세율 라인수



* 자료 : 농림수산성 조사

고령화인구 감소 시대에서 쌀 중심, 그 수단도 공급 제한에 의한 가격지지를 중심이 되어온 지금까지의 농정은 식량안보 및 농업의 다면적 기능의 유지 등 일본의 농업에 부과 된 큰 역할을 제대로 수행 할 수 없다. 농정의 패러다임 전환이 필요하다. 또한 농업 내부에서 발생하고 있는 구조개혁의 기운을 잘 살리는 정책이 필요하다.

가격지지도정책은 세계 농정의 흐름에서도 뒤떨어지고 있다. OECD가 개발한 PSE(생산자 지지 추정치)라는 농업보호 지표는 재정 부담에 의해 농가의 소득을 유지하고 있는 “납세자 부담”부분과 국내가격과 국제가격과의 차이(내외 가격격차)에 생산량을 곱한 “소비자 부담”부분⁴⁾으로 구성된다. 각국의 PSE의 내역을 보면 소비자 부담 부분의 비율은 UR 협상에서 기준 년도인 1986-88년의 수치가 미국 37%, EU 86%, 일본 90%에 비해, 2009년에는 미국 15%, EU 24%, 일본이 84%(약 3.7조원)이다. 미국과 EU가 가격 지지에서 재정에 의한 직접지불로 이행하고 있음에도 불구하고 일본의 농업보호는 여전히 가격지지에 의존하고 있다. 국내 가격이 국제가격을 크게 웃돌기 때문에 높은 관세가 필요하다.

4) 소비자가 싼 국제 가격보다 높은 나라 국내 가격을 농가에 지불함으로써 농가를 보호하고 있는 금액.

표 1 일본 · 미국 · EU의 정책 비교

항목	국가	일본	미국	EU
생산과 관련되지 않는 직접지불		△ (일부 발작물)	○	○
환경보전 직접 지불		△ (한정된 농지)	○	○
조건불리지역 직접 지불		○	×	○
생산조정에 의한 가격유지·직접 지불(호별소득보상정책)		●	×	×
1000% 이상의 관세		곤약(뿌리)	없음	없음
500-1000%의 관세		쌀, 땅콩, 전분	없음	없음
200-500%의 관세		밀, 보리, 버터, 탈지분유, 돼지고기, 설탕, 잡두, 생새(명주살)	없음	버터, 설탕 (개혁에 의해 100% 이하로 인하 가능)

주: ○는 채택, △는 부분적으로 채택, ×는 불 채택, ●는 일본만 채택

“가격지지”와 “직접지불”을 비교하면 가격지지는 소비자 부담, 직접 지불은 재정 부담에 의한 농가지불이다. “소비자 부담형” 정책의 경우, 소비자는 관세가 제로이면 국제 가격에 구입할 수 있는데, 관세로 인해 높은 가격으로 국산 농산물을 구입할 수밖에 없다. 그러나 소비자는 이 내외 가격차에 상당하는 부담을 하고 있다고 인식하면서 농산물을 구입하는 것은 아니다. 이에 대해 “재정부담형” 정책은 투명성이 높고, 부담과 수익과의 관계가 국민 앞에 공개된다. 농업계가 주장하는 다면적 기능과 식량 안보를 국민이 지지하는 경우, 국민들은 재정 부담을 하는 것에 찬성하는 것이다.

또한 소비자 부담에 의한 가격지지는 부자와 가난한 소비자가 똑같이 농업보호 비용을 부담하는 역진적인 것인 반면, 재정 부담에 의한 직접지불은 누진과세 제도 하에서 부자에 많이 부담하게 하는 공정한 것이다.

OECD가 농업보호 중 소비자 부담으로 계측한 약 3.7조 엔은 국산 농산물에 대한 소비자 부담분이다. 소비자는 관세 및 부과금이 부과되고 있는 외국산 농산물에 대하여도 내외 가격차 부분을 부담하고 있다. 밀의 경우, 소비자는 소비량의 10%에 불과한 국산 밀가루와 비슷한 부담을 90%의 외국산 밀에 대해서도 부담하고 있다. 국산 농산물에 대한 소비자 부담을 재정 부담으로 대체하면 외국산 농산물에 대한 부담은 재정 부담으로 바뀌어 없어진다. 국민경제 전체에 해당하는 부담이 재정 부담형 정책으로 전환하게 되면 크게 감소할 수 있으며, 나아가 식료품 가격은 하락하게 되어 소비자는 큰 혜택을 받게 된다. 이것은 동일본 대지진과 구조 조정 등으로 소득이 감소하여 생

활에 어려움을 겪고 있는 사람들에게는 희소식이 될 것이다.

기본 정책의 개요는 다음과 같다.

쌀 생산조정정책은 관세에 의한 국경조치와 함께 국제가격보다 높은 가격을 지지하는 것이며, 소비자에게 부담을 강요할 뿐만 아니라 농업 생산자의 의욕을 저해하는 것일 뿐만 아니라 생산단수의 억제로 농업의 가격 경쟁력을 빼앗아왔다. 이를 폐지하여 국제 경쟁력 있는 가격으로 생산·판매·수출을 촉진한다. 가격 하락으로 고비용의 영세 겸업농가는 농산물을 생산하는 것보다 사서 먹는 것이 싸기 때문에 농지를 임대하게 될 것이다. 가격 하락에 영향을 받는 일정 규모 이상의 기업적 농가에 직접지불을 교부하면 진취적인 농가의 지대 지불능력이 향상되므로 농지는 진취적인 농가에 집약되고 규모 확대에 따른 효율성, 비용 절감을 도모할 수 있다.

농지 정책도 지금까지 농정을 속박하고 있던 자작농주의에서 벗어나 의욕을 가진 사람의 신규 참여가 가능하도록 제도화하고, 진취적인 농가에 농지를 집약 해 나갈 필요가 있다. 또한 농지 전용은 부득이한 경우에 한정하고, 그 경우에도 농지 전용세를 부과하고 이를 농업구조 개혁대책의 재원으로 활용한다.

JA 농업협동조합의 조합원은 “준조합원”이 “정조합원”보다 많아졌다. 게다가 전 농가 호수 252만호에 대해 “정조합원” 493만 명(2008년)은 너무 과대 포장인 것이다. 또한 겸업농 주체의 농업 관련 사업은 만성적인 적자로 신용·공제 사업의 흑자로 보전하고 있는 상황이다. 이러한 JA 농업협동조합을 “농업” 협동조합이 아닌 “지역” 협동조합으로 재편하는 것이 어떤지 의문이 든다. 직능 조합으로 전문농업협동조합과 농업 이외의 분야에 대해서는 JA 농업협동조합이 전환한 지역협동조합으로 나누는 것이다. 지역협동조합은 지금까지의 JA가 수행해온 신용·공제 사업과 지역주민의 생활 자재 공급을 실시한다. 지역협동조합에서는 지금까지의 JA 농업협동조합의 준 조합원이 정 조합원이 되는 것이다.

(전문)농업협동조합은 조합원 농가의 소득향상을 위해 더 싼 농업자재의 구입이나 농지집적 지원 등에 의한 농업생산의 효율화, 남은 음식 및 가축분뇨의 퇴비화 등의 재활용을 통한 환경과 조화한 농업 추진, 농산물 가공제품 개발, 수출을 포함한 시장 개척, 직접 판매 등을 통한 농산물 판매 강화, 생산·판매 양면에서 조합원의 상호계발을 통한 기술력 향상 등을 실시한다.

여기에서 강조하고 싶은 것은 패러다임 전환은 농업보호의 폐지를 의미하는 것이 아니다. 어디까지나 식관(食管)제도, 농지제도, 농업협동조합제도의 3개의 기둥으로 구

성된 기존 농정의 단점을 극복하고 농업이 새로운 시대 요청에 부응 할 수 있도록 농업 보호의 배경이 되는 기본적 마인드를 바꾸자는 것이다.

일본이 지향해야 할 농업의 모습은 시장의 동향을 정확히 파악하고 농업의 자주적이며 진취적인 노력으로 대규모화, 집약화, 복합 경영화, 고부가 가치화, 수출 산업화 등을 병행하여 추진하여 젊고 의욕 있는 사람들의 신규 진입이 일어날 수 있도록 수익성이 높은 산업인 것이다.

이러한 방향성을 실현하기 위해 구체적으로 다음과 같은 정책을 제언한다.

4. 강안 농업을 만들기 위한 정책 제언

4.1. 농업 수익의 양상을 통한 농지 면적의 유지

4.1.1. 가격지지 정책에서 직접 지불로 정책전환

쌀 재배 농가는 1ha 미만의 영세 농가는 적자이지만, 15ha 이상은 판매액 2천만 엔 이상이다. 소규모 농지 소유자에게 쌀값이 아니라 지대로 보상해주는 구조를 만들고 전업농가의 수익 향상으로 지대 지불능력을 증가시키는 것이 필요하다. 이렇게 하기 위해서는 규모가 큰 전업농에게만 면적당 직접지불제를 실시하여 농지의 대규모화 집약화를 추진한다. 이것은 밭농사, 낙농 등 다른 토지 이용형 농업에도 같지만, 벼농사와 달리 전업농의 비율이 높은 이들의 농업은 한국처럼 이농 장려금을 교부함으로써 규모를 확대하는 방안을 검토하는 것이 필요하다.

지금까지 경사지와 소구획이며 부정형 농지가 많은 중산간·과소 지역에서는 농업의 가능성은 낮다고 생각되어 왔다. 그러나 중산간지역이라고 해서 반드시 조건이 불리한 것만은 아니다. 밤낮의 기온차를 잘 활용한 니가타현 우오누마 지역처럼 품질·맛이 좋은 쌀 생산도 이루어지고 있다. 이러한 기후와 지리적 조건을 살린 제품 차별화를 통한 고부가가치가치화를 지원하는 노력이 필요하다.

구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 농지를 최대한 활용하여 농업생산 기반을 유지하기 위해도, 농가의 의욕과 주체적 경영 판단을 저해하는 생산조정정책은 단계적으로 축소하고 궁극적으로 폐지한다. 생산조정정책을 폐지하면 쌀값이 크게 내려가는 외에 쌀 재배규모 확대와 단수의 향상에 의한 비용 절감이 기대된다. 이것에 의해 영향을 받게 되는 일정 규모 이상의 기업적 농가⁵⁾에 한정하고, 그 지대 부담 능력 향상

5) 신규참여자 등에 대해서는 일정 기간 이내의 규모 목표를 달성하는 것을 조건으로 대상에 포함

을 위해 직접 지불을 교부한다. 이 때 5년간은 규모요건⁶⁾을 설정하여 단계적으로 올린다. 이와 같이 기업 농가로 농지집적이 이루어져 규모가 확대되면 영세 분산농지는 해소되어 새로운 비용 절감이 가능하게 된다.

수익성이 높은 대규모 농가에 의한 지대의 상승으로, 농지 소유자인 영세 겸업농도 혜택을 받는다. 농지의 임대인인 현재의 영세 겸업농가를 “쌀 가격으로 보호”에서 “지대로 보호”로 전환하는 것이다. 이러한 농가들도 농작업 공동 담당자, 농업 기술·지역 문화의 계승 등 농촌 공동체의 일원으로서 지역 농업을 지탱하고 있는 주체라는 것을 명확히 할 필요가 있다.

JA(全農)는 2011년 2월, JA 전국대회에서 결의한 "농업 복권"의 구체적 시책으로 “농업 복권을 위한 JA 그룹의 제언(안)”을 정리하였는데 그 가운데 논 농업의 미래상으로 마을 (약 20 ~ 30ha 규모)에 대해 하나의 “농업에서 먹고 살 담당자”를 중심으로 “담당자 경영체”를 만들고 경험농가, 겸업농가, 정년 귀농자 등은 수리 시설, 농도 유지, 논두렁 관리 등 “먹고 갈 담당자”를 지원 취약 영농에 참여한다고 제안하고 있는 것은 평가할 수 있다. 지금과 같이 전 농가가 경작하면 비용은 절감할 수 없어서 사라지게 된다. 농지의 소유자가 직접 경작하면 적자이지만, 규모가 큰 농가에게 임대하면 효율적인 생산을 통하여 많은 지대 소득을 얻을 수 있게 된다.

생산조정정책 폐지에 따른 쌀값 하락에 의해 쌀의 용도는 시장기능에 맡기고, 제품의 품질 차이에 근거한 것이 아닌 가공용 쌀·주식 용 쌀의 구분을 없앤다. 이에 따라 현재 생산조정정책 정책의 일환으로, 미래에 엄청난 재정 부담이 초래될 위험이 있는 쌀가루용·사료용 쌀 등에 대한 지원 제도는 과감하게 폐지한다. 시장에서 쌀가루를 필요로 하는 것이라면 생산조정정책 폐지로 쌀 가격 수준을 낮춰서 지원하면 될 것이다. 사료용 쌀은 다수확 쌀 기술 개발과 함께 추진할 필요가 있으며, 축산 대책으로는 쌀 뿐만 아닌 고구마 등의 생산 확대도 검토하는 것이 필요하다.

쌀의 공정한 가격 형성의 장 및 농업 경영의 위험 관리 방법으로 선물 시장을 창설한다. 이에 따라 지금까지 쌀값 하락 시마다 정부가 실시해온 시장개입의 필요성을 소멸시키고 재정 부담을 줄일 수 있다.

남북으로 영토가 긴 일본의 지역 특성을 살리기 위해 여러 지역에서 활동하는 경영자, 계약자 조직을 연수 지원 등으로 육성하여, 이러한 조직과 기업적 농업자들의 농작업 수요를 정보화하여 농업 노동력의 평준화, 기계의 가동률 향상에 의한 비용 절감

6) 예를 들어, 5ha 이상으로 고정하고, 차기 5년간 10ha, 37는 15ha과 같은 기준

을 실시한다. 이러한 경영자들이 미래의 농업 경영자로 활약 할 것으로 기대된다.

환경에 배려하면서 고부가가치형 영농에 대해서는 WTO 농업협정의 그린박스정책의 기준에 따라 환경직접지불제를 실시한다. 현재 환경직불제는 농지-물-환경 보전 정책을 실시하고 있는 지역만을 대상으로 하고 있는 데 이러한 지역 제한을 철폐한다. 고부가가치화를 장려하기 위해 해외를 포함한 시장 정보 제공, 건강 증진 기능을 가진 식품종의 개발⁷⁾ 등의 기술 개발 등을 추진한다.

4.1.2. 농지 정책의 근본적 재검토

다른 산업에 비해 수익이 불안정한 농업의 자금조달은 정기적으로 상환이 요구되는 차입보다 출자를 중심으로 해야 한다. 그러나 농업계는 큰 주식회사가 참가하면 농지를 전용하는 데 반대하고 있다. 따라서 젊은 층이나 벤처 등 신규 진입이 촉진될 수 있도록 일정한 자본 금액 이하로 대기업의 지배 관계에 없는 농기업은 농지법을 개정하여 농업생산 법인의 요건을 철폐한다. 농지의 적정 이용은 벌칙 등을 강화하면 된다. 또한, 농지 전용을 엄격히 규제하고 전용 기대이익을 소멸시켜 버리면 기업에게 농지 취득을 인정하지 않는 이유는 없어진다.

현재 농지 신탁은 농업협동조합이나 농지보유 합리화법인 이외에는 인정되지 않도록 되어 있어 농지법을 개정하여 신탁 은행, 신탁 회사, 토지 개량구에 의한 신탁도 가능하도록 해야 한다. 농업펀드가 농기계 등을 구입하여 전업농이나 신규 참여자에게 신탁하여 농지관리를 맡길 수 있도록 하게 되면 새로운 구조개혁을 기대할 수 있다.

현재 농지보유 합리화법인을 프랑스의 토지정비농촌건설회사(SAFER)와 같은 법인으로 재편하여, 농지선매권에 의하여 농업경영체 농가에게 농지의 양도나 교환 분합을 촉진시킨다. 또한 현행의 농지이용 집적원활화 사업에서 지자체, 농업협동조합 등이 농지를 집적하는 경우에만 농지 제공자에게 장려금(10a당 2만 엔)이 지급되고 있어, 농업협동조합과는 독립적인 농업생산법인에 의한 토지구입을 방해하고 있기 때문에 농업생산법정도 농업협동조합과 똑같이 이 사업의 주체가 될 수 있도록 한다.

환지처분을 포함하여 저비용 기반정비를 추진하고, 포장 규모의 대규모화와 영세 분산포장을 해소한다. 이것을 5년 이내의 긴급 한시적 조치로 토지개량 사업을 하고, 지구 내 농지 소유자 등의 3분의 2가 동의해야하는 조건을 2분의 1 동의로 전환하고, 농가 부담이 없는 100% 보조로 실시한다. 이것은 어디 까지나 무역자유화에 대비 한 긴급 조치로서, 5년간 집중적으로 실시할 것이며, 이 기간 이후 신청은 인정하지 않는

7) 이미 꽃가루 알레르기에 효과가 쌀 개발

것을 명확하게 하게 되면 단기간에 농업기반 정비를 실현 가능하게 된다.

경작포기지 감소와 농지정보를 정리하기 위하여 전국의 농지이용 실태조사를 실시한다. 전용 기대를 해소하기 위해 향후 10년간 농업진흥법상 농업 용지 지역으로부터 배제를 허용하지 않는다. 공익적 사정에 의해 부득이 제외를 인정해야 하는 경우라면 해당 면적에 상당하는 휴경지를 해당 시정촌에서 복구하는 것을 조건으로 인정한다. 또한 이 경우에는 전용이익을 소멸시킬 수 있는 전용세를 부과하여 농업지원 예산으로 충당하도록 한다.

농지의 권리이동 허가 및 농지전용 허가권을 가진 농업위원회는 현재 농가에게만 선거권 및 피선거권이 있으며, 농가들이 돌아가며 위원이 되는 문제에 비판이 많다. 즉, 향후 자신의 농지를 전용하려는 경우에 대비하여 전용허가를 쉽게 인정한다는 비판이다. 농업위원회에 농가 이외에 식량안보에 관심이 있는 소비자 대표 및 식품산업 관계자 등을 위원으로 추가하고, 농업대표도 시정 촌장이 인정한 진취적인 농업인만 피선거구권을 부여하는 등 (농업위원회 위원의 선거권 및 피선거권이 10a 이상의 경작자로 되어 있지만, 벼농사에서 10a의 소득은 2만 6천원에 불과해 농가 여부가 매우 의문) 근본적으로 개선한다.

농지전용 허가기준은 존재하지만, 전용허가 신청 후 전용인정 가능농지와 그렇지 않은 농지에 대한 판단이 이루어져 허가기준의 운용이 자의적이라는 비판이 있다. 먼저 농업위원회가 판단하고 이를 허가권자인 도도부현 지사가 심사하여 농지전용에 관한 운용을 객관화, 공정화, 엄격화한다.

경작포기를 방지하기 위해 농지로 이용하지 않는 토지에 대해서는 시가화 구역 내의 택지 수준으로 과세한다.

4.1.3. 소득안정망으로 무역 자유화에 대비

자유무역화(WTO, TPP, FTA)의 대책으로서 경쟁력을 강화해도 국내농업에 영향을 줄 수 있다면, 일정한 기준가격보다 하락한 경우 그 하락분을 지원한다. (예, 쌀의 3년 평균 가격 하락분의 일부 또는 전부를 부족지불로 보전)

평야지와는 달리 토지집적이 진행되지 않는 중산간지 대책으로서 2000년도에 도입한 이후 지원 단가를 조정하지 않았던 중산간 지역 직접지불지원 단가를 인상한다.

4.2. 농업협동조합 역할 재검토

JA 농업협동조합은 2차 대전 후 농지해방에 의한 영세자작농을 유지하기 위해 "조

합원 1인 1표제⁸⁾아래 다수의 겸업농가를 보호하면서 농촌 유지에 노력해 왔다. 그러나 고령화에 따른 후계자 부족, 소수이지만 의욕 있는 전업농의 출현으로, 오래전부터 겸업농가만을 상대로 한 농업활동만으로는 농업협동조합의 사업은 유지할 수 없게 되었다. 농업에서 수익을 올릴 수 없는 농업협동조합은 준조합원 제도를 활용하면서, 신용-공제 사업을 중심으로 경영을 안정시켜왔다.

JA 농업협동조합의 미래는 겸업농가의 보호가 아니라 "지역 협동조합"의 역할에 있다. 정 조합원 477만 명에 준 조합원 480만 명으로 정조합원수와 준조합원수가 역전될 정도로 준 조합원은 증가하고 있다. 농가수의 감소로 이 경향은 더욱 가속화 될 것이다.

JA 농업협동조합은 지금까지 독점금지법의 적용제외 또는 법인세 경감 등의 혜택을 받아왔다. 혜택을 계속 주는 대신, 공공 서비스를 포함한 지역주민에 대한 서비스를 제공하는 "지역"협동조합으로 활동하게 하면 어떨까? 이미 준 조합원이 정 조합원의 수배에 이르는 도시 JA 농업협동조합도 지역협동 조합으로 전환시켜 농림중금(農林中金) 등을 통해 도시지역 협동조합의 이익을 지역에 환원하면 지방 대책은 충실해 질 수 있을 것이다. 도시에서도 노인중심인 아파트 지역이 많아져서 이러한 지역협동조합의 역할이 충분히 존재한다고 본다.

보다 구체적으로는 농업협동조합법과 지역협동조합법 등 2개의 법을 제정하여 직능 조합인 전문농업협동조합과 JA 농업협동조합이 지역협동조합으로 전환하는 두 가지 형태를 만든다. 새로 만들어지는 농업협동조합에는 생활협동조합과 같이 신용사업 겸무 및 준조합원 제도는 인정하지 않는다. 작물별 농산물 판매조합, 농자재의 구매조합 등의 전문농업협동조합이다. 또한 농업협동조합의 지역제한을 철폐하고, 농업협동조합이 상호진입 할 수 있도록 하여 한 농가가 복수의 농업협동조합을 활용할 수 있도록 한다.⁸⁾

지역협동조합은 지금까지 JA가 해온 신용-공제 사업과 지역주민의 생활자재를 공급한다. 그러나 농업관련 사업은하지 않는다. 농가는 대출을 받고자하면 지역협동조합의 신용사업에서 받도록 하고, 생명보험이나 자동차보험에 들고자 하면, 지역협동조합의 공제사업을 이용하면 된다.

4.3. 농상공 연대와 소비자와의 연계

농업협동조합이나 시장 등 많은 중간유통 과정을 가진 현재의 유통구조는 산지와 소비자 사이의 정보가 차단되어 수요/공급 원칙에 따른 생산이 되지 않는 문제가 있

8) 이 점에 대한 내용은 지금 정기 국회에 제출될 예정인 농업협동조합법 개정 법안이 성립하면 제공.

다. 한편, 생산자 측에서는 농산물의 가치가 수요자인 소비자까지 전달되지 않으므로 농업인이 주체적으로 가격을 결정하지 못한다는 데 불만이 있다. 농업인이 상공업자와 소비자와 직접 교류하는 기회를 확대하고, 수요자의 요구에 맞는 농산물의 생산 확대, 상공업자와의 연계를 통한 고부가가치 신제품과 서비스의 개발, 소비자가 국산 농산물에 대한 지식과 이해를 통해 농업인의 소득 증대와 의욕 향상을 실현한다.

- ① 농상공 연대로 식량자급 모델 확립
(농업 : 가공품 공장, 기업 : 유통 및 관리, 생활협동조합 : 구매)
- ② 'All Japan Tokyo 도쿄 농업축제' 개최
파리의 농업 축제와 같이 소비자, 농업, 유통, 가공이 함께 참여하여 농업체험에서 産直 레스토랑까지 한자리에 모이는 농업 체험 이벤트 개최
- ③ 경작포지지의 해소, 밭의 재생, 중산간 지역의 치수·경관 보호를 위한 농업 등 목적 및 대상을 명확히 한 후, 농업지원을 소비자 차원의 사회공헌 운동과 연대한다.)
- ④ 일본발 일식 체인점의 해외 전개 촉진

4.4. 자유무역으로 수출 촉진

그동안 농업계가 식량안보의 이름 아래 높은 관세로 지켜온 국내 시장은 고령화와 인구 감소로 축소되어 간다. 국내 수요가 감소하는 가운데, 평시 수요에 맞추어 생산하면서 식량 위기 시 필수적인 농업 자원을 유지하려고 하면 수출로 해외시장을 개발하지 않으면 식량 안보가 확보 될 수 없다. 수출은 수출 상대국의 관세가 낮을수록 좋다. 또한 검역조치 등 비관세 장벽도 무역 협상을 통해서 철폐시켜 나갈 필요가 있다.

동시에 WTO / SPS 협정은 과학적 근거 없이 안전을 위한 규제를 해서는 안 되도록 정해져 있는 점을 활용하여, 무역상대국의 과도한 안전규제에 대해서는 WTO의 SPS위원회에 제소하고 WTO 분쟁해결 절차를 적극 활용하는 것을 염두에 두고 조기 철폐를 요구하는 것이 중요하다.

일본 농업은 미국이나 호주에 비해 규모가 작기 때문에 비용이 높아 경쟁 할 수 없다고 하는 주장이 있다. 농가당의 농지 면적은 일본을 1로 하면 EU 9 미국 100, 호주 1902이다. 그러나 이 논의는 각국의 작물, 단수, 품질의 차이를 무시하고 있다. 이 주장이 옳다면 세계 최대의 농산물 수출국 미국도 호주의 19분의 1이기 때문에 경쟁할 수

9) 도농 교류를 활성화하고, 식육, 건강, (Slow Life)슬로우 라이프의 관점에서 농촌을 이해한다.

없을 것이다. 이는 각국이 재배하는 작물의 차이를 무시하고 있다. 미국은 밀, 콩, 옥수수, 호주는 밀도 있지만 축산이 주요 품목이다. 벼농사 위주의 일본 농업과 비교하는 것은 타당하지 않다. 쌀의 위협은 주로 중국인데 중국의 농가규모는 일본의 3분의 1에 불과하다. 또한 같은 작물에서도 면적당 수확량(단수)과 품질에 큰 차이가 있다.

일본 농산물의 높은 품질에는 의심의 여지가 없다. 추가적인 비용 절감 노력, 소득 안전망의 도입과 함께, 농업계야말로 시장을 확보하기 위해 농산물의 수출 진흥에 연결될 수 있는 TPP에 적극적으로 대응해야 한다. 아시아농업의 ISO, 글로벌 GAP의 융합을 일본이 이니셔티브를 확보하고 추진하고, 10) 농산물의 지재권(지리적 표시 등)의 설립, 일식의 해외 보급(쿨 재팬(Cool Japan) 전략), 정부는 각국의 관세, 비관세 장벽의 조사, 이러한 정보의 민간기업¹¹⁾에 제공하는 한편, 일본 농산물에 대한 적절한 상표 등록의 실현¹²⁾ 관세, 비관세 장벽 철폐를 위한 WTO / FTA 등의 협상을 한다. 그 때, 특히 전술한 원자력 발전소 사고에 따른 일본의 농산물 소문으로 인한 피해에 대해서는 충분한 검사체제를 구축하고 안전성을 적극 홍보하면서 과도한 수입 규제에 대해 WTO / SPS 협정을 충분히 활용한 협상을 실시한다.

4.5. 고령화 대책

고령화를 타개하려면 농업의 상속문제 즉, 지연과 혈연을 전제로 한 상속에서 의욕과 능력을 전제로 하고, 신규 취농을 확대하는 것이 필수적이다. 자연과 공생하면서 안락함과 삶의 보람을 주는 농업을 생업으로 선택하는 젊은이가 늘어나고 있는 것은 미래에 대한 큰 희망이다. 이러한 견지에서 전업농으로의 청년 고용의 적극적인 수용, 신규 참여를 증대하는 지자체나 농업협동조합, 농지생산법인 NPO 등에 대한 국가의 지원을 확대해 나간다.

동시에 전업농에게 농지를 임대한 영세 농가에 대해서도 계속 지역사회의 구성원의 역할을 부여한다. 특히 농지, 수로, 농도 등의 농업 인프라 정비는 지대를 얻는 대가이며, 지역 농업의 유지 발전을 위해 구체적인 역할임을 알리는 것이 필요하다.

10) 간접적으로는 겸업농가와 전업농가의 차별화가 가능.

11) 중소기업을 포함.

12) 중국에서 고시하카리와 아키타코마치가 현지 사업자에 의하여 등록 · 사용되고 있음.

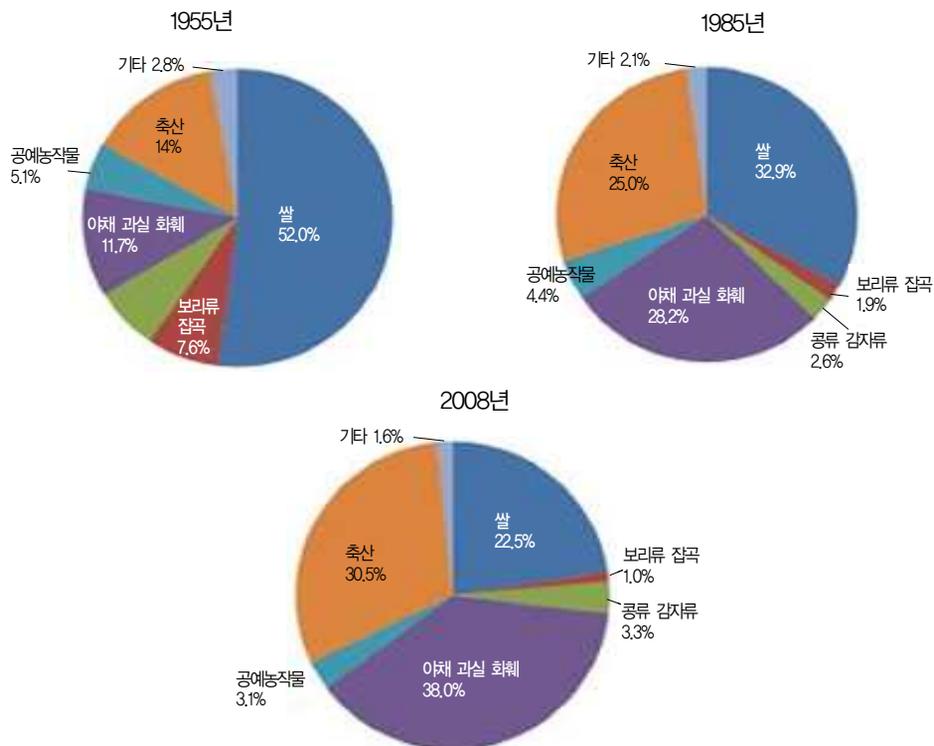
5. "강한 농업"실현을 위한 로드맵

5의 정책에 따라 3의 방향성을 실현하는 길은 다음과 같이 충분히 예측 가능하며, 장기간에 걸쳐 꾸준히 추진하면 농업협동조합을 비롯한 모든 농업 종사자에게 큰 플러스가 될 것이며, 목표달성은 충분히 가능하다.

우선 충분한 유예 기간을 설정하고 충분한 홍보를 한 후에 5년만에 걸쳐 생산조정정책 시책을 매년 20만 ha씩 단계적으로 완화하고, 쌀 가격을 서서히 인하하면 비용이 높은 겸업농가는 경작을 중지하고 농지를 임대하게 될 것이다. 따라서 현재 추진하고 있는 모든 농가를 대상으로 하고 있는 호별소득보상정책을 재편하여 일정규모 이상의 전업농가에게 면적에 따른 직접지불을 강화하면 농지는 전업농가로 집중되어 규모 확대 비용은 낮아진다. 지금도 15ha 이상 규모의 농가의 비용은 미화 약 반 1가마니(60kg)당 6,000엔이다.

미국은 일본보다 농산물 수입액은 많지만 그것을 상회하는 수출을 통하여 100% 이상의 자급률을 달성하고 있다. 어느 국가나 유리한 것은 수출하고 불리한 것은 수입하

그림 6 일본의 농업 총 산출액의 구성비 추이



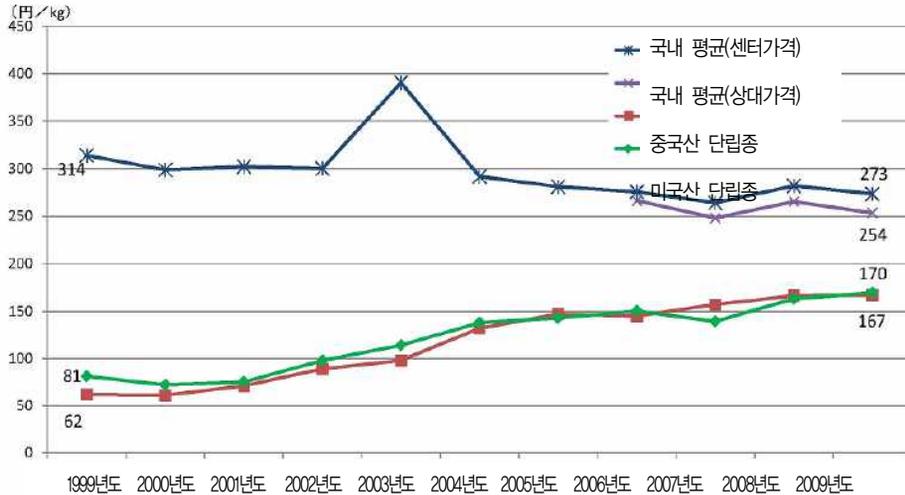
자료: 일본 농림수산성, 2008년 생산농업소득 통계 보고서

고 있다. 또한 수출용 쌀은 보조금 교부가 금지되지만, 생산조정정책을 폐지하여 수출도 가능한 수준의 가격으로 낮춰서 국내용과 수출용으로 한정하지 않은 직접지불제를 실시하면 그것은 수출 보조금에 해당하지 않는다. 미국과 EU는 이 같은 직접지불제로 농업의 국제경쟁력을 유지하고 있다.

TPP 참여 여부에 국내의 논의는 대립하고 있다. TPP는 농업에서 흑선¹³⁾과 같은 것인가? 관세 수준에서 보면, TPP 참가에 의해 영향을 받을 수 있는 농산물은 제한적이어서 일본의 농업 전체가 영향을 받는 것은 아니다. 일본 농산물관세구조를 보면, 관세율 20% 하 품목이 71.5%이다<그림 5 참조>. 일본의 농업 총생산액 구성비의 추이를 보면, 높은 관세의 대표인 쌀 비중은 크게 감소하여 2008년 현재 22.5%에 불과하다. 관세율 20% 이상 농산물의 총 산출액에서 차지하는 비중은 40% 미만 (2008년 현재) 따라서 8.5조 엔의 농업 생산액 중 TPP에 영향을 받을 수 있는 규모는 약 3.4조엔 정도이다.

일본의 주요 농산물중 TPP 참여에 의해 괴멸적인 타격을 받게 될 품목은 쌀인 것으로 알려져 있다. 쌀은 자포니카와 인디카 쌀로 구별되며 자포니카 쌀도 품질에 큰 차이가 있다. 국내에서도 같은 고시히카리라는 품종은 니가타현 우오누마산과 기타 산

그림 7 주식용 MA쌀 수입가격과 일본 국내산 쌀 가격비교(정미 베이스)



※ MA쌀은 세전가격(센터가격, 상대가격도 소비세 5%분 제외).
 주: 정미가격에 맞추기 위해 현미가격은 정미로 환산(현미 → 정미 환산률 : 0.906).
 자료 : 쌀가격센터 자료, 농림수산성 SBS수입미 견적 및 결과 발표 자료, 농림수산성 '농업경영통계조사 2009년도 쌀생산비' 등.

13) 근대화 초기에 일본에 대하여 개항을 요구한 미국 페리제독의 함선 이름.

지의 고시히카리는 1.7 ~ 1.8배의 가격 차이가 있다. 국제 시장에서 일본 쌀은 가장 높은 평가를 받고 있다. 일본 쌀은 미국과 중국에서 팔리고 있는 같은 쌀이 아니다. 현재 홍콩에서의 도매가격은 kg당 일본산 고시히카리 380엔, 캘리포니아 산 고시히카리 240원, 중국산 고시히카리 150원, 중국산 일반 자포니카 쌀 100엔 등이다. 이것이 국제 시장의 평가가 아닐까?

국제적으로도 태국 쌀 같은 장립종(長粒種)에서 일본 쌀과 같은 단립종으로 수요가 이동하고 있다. 단립종 중에서도 일본쌀의 품질은 높게 평가되고 있다. 또한 쌀의 국내의 가격차는 점차 축소하고 있다.

만일 생산조정정책 폐지로 일본 쌀 가격이 9,000원으로 하락하고 삼농문제의 해결로 농촌의 노동비용의 상승과 위안화 절상에 따라 중국산 쌀 가격이 1만 3,000원으로 상승하면 상사는 일본 시장에서 쌀을 9,000원에 매입하여 1만 3,000원으로 수출하면 이익을 얻는다. 이 결과 국내 공급이 감소하고 수출가격 수준으로 국내 가격도 상승한다. 이른바 가격 결정 행위이다. 가격 상승에 따라 국내 쌀 생산은 확대하고, 직접지불 예산도 줄어들 수 있다.

표 2 최근 MA쌀 SBS 수입 동향
(1) 2009년도 멍쌀 정미 단립종 수입 실적(계약수량 베이스)

	수입가격	매도가격	관세상당률	수입수량	(참고) 국산 상대거래가격
중 국 산	167 엔/kg	237 엔/kg	41.7%	57,769 톤	241 엔/kg (현미) 266 엔/kg (정미환산)
미 국 산	170 엔/kg	233 엔/kg	37.6%	6,582 톤	
합 계	167 엔/kg	237 엔/kg	41.3%	64,351 톤	

(2) 2010년도 멍쌀 정미 단립종 수입 실적(계약수량 베이스)

	수입가격	매도가격	관세상당률	수입수량	(참고) 국산 상대거래가격
중 국 산	163 엔/kg	207 엔/kg	26.6%	2,936 톤	213 엔/kg (현미) 235 엔/kg (정미환산) ※ 2011년 3월까지의 각 월별 단순 평균
미 국 산	143 엔/kg	190 엔/kg	32.9%	2,830 톤	
합 계	153 엔/kg	198 엔/kg	29.5%	5,766 톤	

주: SBS수입 한도는 최근 매년 10만톤/년. 이 중 단립종 정미 수입은 약 6~7만 톤 정도.

※ 'SBS수입'이란, 국가가 수입을 관리하는 국가무역제도의 한도 내에서, 민간 사업자에 의한 실질적인 직접거래를 가능하게 하는 '매매 동시 계약(Simultaneous Buy and Sell)' 방식에 의한 수입. 민간 사업자가 합의한 가격에 의하여 국가가 해외 사업자로부터의 수입과 국내 사업자에 대한 매도를 동시에 하기 때문에 시장의 수급상황이 가격에 반영되기 쉽다는 점이 특징.

자료: 일본 농림수산성 SBS수입미 견적 및 결과 발표 자료 등.

국제 가격차가 접근하고 있는 것은 쌀 뿐이 아니다. 보리, 감자, 쇠고기 나 유제품 등 다른 주요 품목에 대해 2,500억 엔 정도의 직접지불예산으로 소비자 부담이 높은 관세를 철폐할 수 있다. 관세가 없어지면, 카르텔인 생산조정정책 정책은 유지할 수 없기 때문에, 생산조정정책 정책의 재검토와 함께 자유화 대책을 취할 수 있게 된다.

표 3 국경조치 철폐에 의한 재정 부담(사산)

품 목	생산액 ('08년도, 일부 ' 07년도)	관세철폐시의 필요 보상액	좌기 필요 보상액의 사산 근거	사산 연도
쌀	1조 9014억엔	0 - 6574억엔	중국산 단립종미와의 가격차	'05-' 09년도
우유·유제품	6598억엔 (생우유)	400 - 515억엔	수입버터, 탈지분유와의 가격차	'05-' 09년도
쇠고기	4591억엔	1276억엔	현재의 관세 수준 (38.5%)	2008년도
설탕	804억엔 (원료작물)	325억엔	수입 설탕과의 가격차	2008년도
보 리	754억엔	143억엔	수입 밀과의 가격차	'05-' 09년도 ※3
대 두	423억엔	0억엔	현재의 관세 수준 (무세, 유지(油脂)용만 4.2%)	-
전 분	159억엔 ※1 (원료작물)	13억엔	수입 전분과의 가격차	2008년도
기 타 (땅콩,팥)	389억엔 ※2	258억엔	땅콩, 곤약, 팥의 수입품과의 가격차	2008년도 등
합 계	8조 4622억엔 (전농산물)	2415억 - 9104억엔		

주: 이 소요액은 생산조정 정책의 재검토 및 경쟁력 강화책을 일절 실시하지 않고 즉시 관세 등 국경조치를 철폐한 경우에 필요하게 되는 내외가격차 보충액을 사산한 것(쌀 란의 0은 생산조정 정책을 철폐한 경우).

※1 전분의 원료 작물 : 고구마, 감자, 생산액은 전분 용도의 소비량과 가공용 가격으로부터 사산.

※2 설탕의 원료 작물 : 사탕무, 사탕수수.

※3 밀의 수입가격은 변동이 심하므로 과거 5년중 최고와 최저를 뺀 가격치를 근거로 추산.

자료: 아미타타 가즈히토(山下 一仁) 'FTA교섭과 농업 문제', 2008년도 생산농업소득 통계, 독립행정법인의 농축산업진흥기구 연보(각 연도) 외.

TPP는 관세를 철폐하고도 10년간 단계적인 인하기간이 인정된다. 쌀의 관세는 60kg 가마당 20,460엔이다. 현재 쌀 가격을 전제로, 지금의 3,000엔 정도의 내외 가격차가 영향을 받게 되는 것은 9년 후이다.

국내에서는 떡이나 전병 등 가공용으로 수입되는 태국 쌀 3,660원 (2008년 수입가격) 과 비교해도 매년 금액이 삭감되면 5년 후에도 10,230원이기 때문에, 관세 부과 후 수입쌀 가격은 13,890엔이다. 이것은 현재 일본 쌀 가격 13,000엔을 웃돈다. 만일, 태국 쌀이 일본 쌀과 같은 품질이라 하더라도 TPP 참여의 영향이 생기는 것은 참가 후 6년

째부터이다. 그 동안에 생산조정정책 폐지, 규모 확대, 품종 개량 등에 의한 단수 향상으로 경쟁력을 충분히 강화할 수 있으며, 만일 수입해서 국내 가격이 하락하더라도 하락분을 직접 지불하는 정책을 취하면, 관세 철폐에 따른 영향은 생기지 않는다.

1993년 EU의 곡물가격 인하는 사료용 수요라는 새로운 수요를 감안한 것이었다. 미국에서 수입한 사료용 곡물을 역내 곡물로 대체함으로써 곡물 소비량은 23.5% 증가하여, 막대한 재고량은 3,330만 톤에서 270만 톤까지 92%나 감소했다. 가격을 낮추면 또 다른 수요를 창출 할 수 있게 된다. 일본에 있어서 그것은 "수출" 이다.

쌀 뿐만이 아니다. 와규(和牛)는 '고베 비프'라는 브랜드로 세계에서 좋은 맛을 평가받고 있다. 수출에 의한 시장 확대는 인공 수정에 의한 F1(젓소와 와규의 교잡종) 생산에서 수정란 이식에 의한 와규 생산 증가를 가져온다. 우유도 20년 전부터 북해도 우유는 다른 도부 현 등의 지역으로 탱크로리로 수송되고 있다. 일본에서 한국, 대만, 중국 등 이웃 국가로 우유 수출을 하지 못할 이유가 없다. 채소, 과일은 이미 선진적인 농업 자가 적극적으로 수출을 전개하고 있다. 구조조정과 직접지불 시책으로 일본산 고품질 농축산물에 가격경쟁력까지 붙으면 날개를 다는 격이다.

일본은 지금까지 국내의 식용 수요만 고려해 왔기 때문에 농업생산이 감소되어 왔다. 일본 인구는 감소하지만 세계 인구는 증가한다. 게다가 아시아에는 경제발전과 소득 증가에 따라 시장이 확대되고 있다. 고령화, 인구 감소 시대에 일본 농업을 유지, 진흥하면 수출로 해외 시장을 개척하지 않으면 안 된다.

소비자 부담형 농정 문제는 높은 가격을 소비자에게 부담시키기 때문에 소비가 줄어들 것이다. 정부에서 직접 지급하는 보조금으로 비용을 낮춰 주면 국내생산을 유지하고 식료안전보장과 다면적 기능을 확보 한 후 관세 철폐로 인한 쌀 농산물 가격의 혜택을 소비자가 받을 수 있다. 무역을 자유화하고 직접 지불에 의해 국내 생산을 유지하는 것, 이것은 미국과 EU도 채택하고 있는 최선의 정책이다.

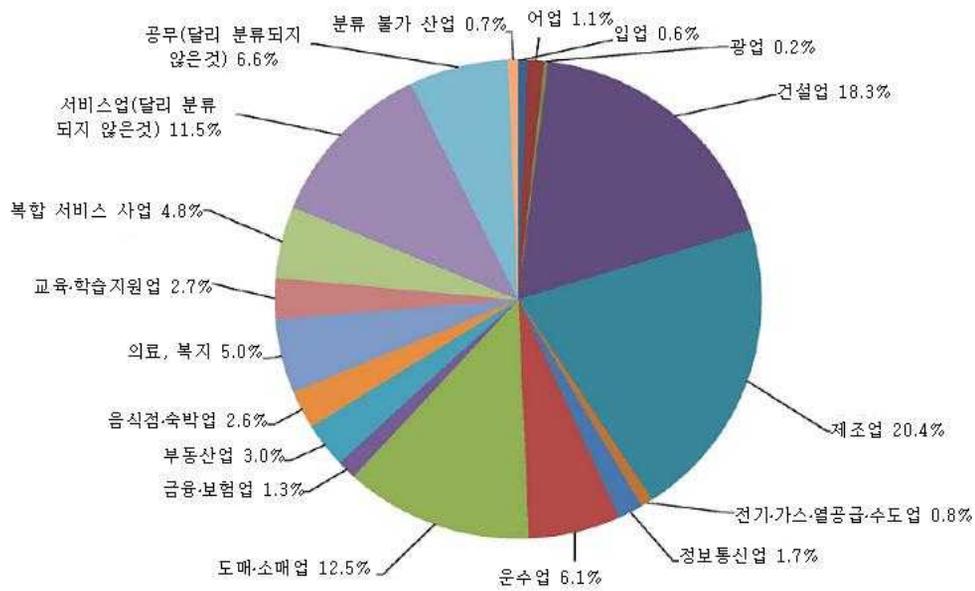
오이, 토마토, 피망, 당근, 고구마 등 수출 경쟁력이 높은 채소, 과일은 수확량과 일자리 창출이 정비례 관계에 있다. 현재 농업 종사자 수 191만 4천 명 중 25%에 해당하는 약 50만 명이 채소농업에 종사하고 있다. 수출 확대로 10% 생산이 확대하면 5만 명, 20% 확대하면 10만 명의 농업 고용 확대로 연결되고, 이는 취업자 수 감소에 고민하는 일본 농업에 큰 플러스이다. 또한 수입은 농산물 가격이 내려가면, 앵겔 계수가 높은 저소득층의 생활에 플러스가 된다.

또한, 농업과 제조업은 밀접하게 관련되어 있다<그림 7 참조>. 결코 양자의 이해가

상반되는 것은 아니다. 겸업농가의 주요 근무처이며, 지역 경제에 큰 비중을 가진 제조업이 TPP 가입으로 받는 이익의 대부분은 농업의 이익에도 부합하는 것이다.

마지막으로 이렇게 추진된 "강한 농업"은 지역의 활성화에도 기여할 것이며 기존의 농정 시스템 그대로, 일본의 농업이 고령화, 인구 감소의 파도에 휩쓸리게 되면 지역의 농업협동조합도 경영상의 큰 마이너스가 될 것이다.

그림 7 겸업농가의 취업처



자료: 2007년 취업구조 기본조사 (동 조사의 앙케트에서 '주업 이외의 취업한 직업' (부업)으로서 농업을 선택한 데 그 본업의 산업별 비율을 집계한 것임)

참고문헌

'강한 일본농업'을 만들기 위한 정책연구회 멤버

座長	山下 一仁	캐논글로벌戰略研究所 研究主幹(농림수산성 전고위공무원)
	大泉 一貫	宮城大學 副學長
	本間 正義	東京大學大學院農學生命科學研究科 教授
	北川 正恭	早稻田大學大學院公共經營研究科 教授
	大田 弘子	政策研究大學院大學 副學長
	木村 福成	慶應義塾大學經濟學部 教授
	大橋 弘	東京大學大學院經濟學研究科 准教授
	宮台 眞司	首都大學東京都市教養學部 教授
	川本 裕子	早稻田大學大學院파이낸스研究科 教授
	木內 博一	農事組合法人和郷園 代表理事
	齋藤 一志	(株) 庄内쌀工房 代表取締役
	松本 泰幸	(株) 日本Agree Management 代表取締役社長
	緒方 大助	라데잇슈보야(株) 代表取締役社長
	唐笠 一雄	진생協役員
	畠山 襄	財) 國際經濟交流財団 會長