

TPP와 아베노믹스, 그리고 일본 농업*

윤명중
(국립중자원 운영지원과 과장)

1. 들어가면서

계속 진행되고 있는 일본 사회의 고령화와 인구감소의 영향으로 점점 축소되고 있는 일본 국내시장을 쌀, 쇠고기 등 주요 농산물에 대하여 높은 관세를 유지함으로써 일본의 농업을 지키려고 하고 있는 일본 정부의 시책추진과 농업계의 노력에도 불구하고 결국 일본 농업은 안락사하고 말 것이라는 일부의 우려가 있다.

한편으로는 계속해서 일본의 농업을 유지시키고 발전시키려면 쌀에 대한 생산조정 정책을 폐지하여 일본 쌀 가격을 낮춤과 동시에 생산성을 향상시키고, 자유 무역으로 수출을 진흥시키는 길 밖에 없다고 하는 주장도 있다.

지난해에 일본에서는 쌀에 대한 생산조정정책¹⁾을 폐지한다고 하는 쌀 정책의 일대 개혁에 대한 보도가 있었으나, 실제로는 생산조정정책을 폐지하는 것은 아니고, 주식용 쌀 생산정책을 변경하는 것이며, 이러한 정책변경이 계획대로 추진(가공용 쌀가루와 사료용 쌀 생산을 확대)하게 되면 일본으로 많은 보리와 옥수수를 수출하고 있는 미국의 이익을 손상하게 될 것이고, 그렇게 되면 반드시 미국으로부터 무역보복을 받

* (mosanjai@nate.com 031-467-0200). 본고는 2014년 3월 31일 「金融観政ビジネス」에 日本キャノングlobal研究所의 山下 一仁가 작성한 자료를 번역·정리한 것임.

1) 2차 세계대전 후 실시된 일본의 대표적인 쌀 생산조정 정책(감산정책, 일본명 減反政策, 1970년부터 현재까지 실시 중).

게 될 것이다.

만일 그렇게 될 경우에는 일본에서 약 40년 이상 계속 실시되어 오고 있는 쌀에 대한 생산조정 정책이 자의가 아닌 타의에 의하여 폐지될 것이라고 예상해 보는 시나리오가 최근 일본에서 화제가 되고 있다.

흔히 일본은 우리나라의 쌀 산업을 둘러싸고 있는 환경과 많이 유사하다고 하는 일본의 이러한 논의 동향을 잘 관찰해 보면 금년도 농업계의 최대 현안인 쌀의 관세화 유예조치의 종료를 앞두고 있는 우리의 쌀 정책방향에 많은 시사점을 유추해 볼 수 있는 좋은 참고가 될 것으로 사료된다.

2. TPP와 쌀 생산조정정책

지난해 일본의 자민당과 국회는 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 협상에 참여하면서 쌀, 보리, 쇠고기, 돼지고기, 유제품, 사탕 등을 관세철폐의 예외로 하되, 이와 같은 조건이 확보되지 않는 경우에는 TPP 협상에서 탈퇴 의사도 불사한다는 결의를 하였다. 국회의원 입장에서 보면 이들 품목에 대한 관세를 유지하는 것이 일본에게는 국가적으로 이익이라고 보고 있는 것이다.

그러나 관세로 지켜지는 것은 국내의 높은 농산물(식료품 가격) 가격이라고 할 수 있다. 예를 들면 소비량이 14%에 불과한 국내산 밀에 대하여 높은 가격을 유지하기 위하여 소비량이 86%에 이르는 외국산 밀에 관세를 부과하여 소비자에게 비싼 빵과 우동을 사먹게 강요하고 있는 것이다.

주식인 쌀도 5,000억 엔의 세금을 사용하여 농가에 생산조정을 하게 함으로써 공급을 감소시켜서 쌀 가격을 올려서 6,000억 엔이 넘는 소비자 부담을 강요하고 있다. 총 1조 8,000억 엔이라는 쌀 생산액에서 국민부담의 합계는 1조 1,000억 엔이라는 자금이 일본의 쌀 생산에 대한 국민 부담이 되고 있는 것이다. 이렇게 높은 쌀값을 관세로 지키려고 하고 있는 것이다.

많은 정치인들은 소비세 증세를 반대하는 이유로 가난한 사람이 비싼 식료품을 사게 되기 때문이라고 주장하면서, 다른 한편으로는 쌀과 보리에 대한 높은 관세와 생산조정 시책을 유지하는 것(식료품 가격을 높게 유지하는 것)이 국익을 확보하는 것이라는 모순된 주장을 하고 있는 것이다.

미국과 EU는 높은 가격이 아닌 재정 부담형 직접지불로 농업을 보호하는 정책으로

전환하고 있다. 관세가 없어져서 가격이 낮아져도 이를 재정으로 보전하면 농가는 영향을 덜 받게 되는 반면에 소비자는 덕을 보게 된다.

이렇게 하게 되면 국내외 가격차가 커지게 되어 많은 재정 부담이 필요하게 된다는 농업계의 주장이 있지만, 이것은 현재 늘어난 소비자 부담을 강화하는 것이 불과하다. 전술한 밀의 경우와 같이 소비자는 수입하는 외국산 밀에도 높은 가격을 지불하고 있기 때문에 소비자 부담은 이보다 더 크다.

국내산 농산물 가격과 국제가격과의 차액을 직접지불로 보전함으로써 소비자에게는 국내산이 아닌 수입산 농산물의 소비자 부담을 크게 덜 수 있다는 이점이 있는 것이다.

그러나 미국과 달리 일본은 국제가격보다 높은 국내가격을 보장하여 국내 농가를 보호하려는 정책을 계속하는 한 높은 관세가 필요하게 된다. 이렇게 많은 품목에 대하여 관세철폐 대상에서 예외를 요구하고 있는 나라는 일본밖에 없다.

경우에 따라서 상황이 여의치 못하게 되면 일본정부는 TPP 협상에서 결국 일부 협상 참가국에게 무세의 쌀 수입 쿼터를 설정하는 대신에 쌀만이라도 예외로 인정받으려는 협상을 하게 될지도 모른다는 우려도 제기되고 있는 상황이다.

흔히 일본 농업은 규모가 작아 미국이나 호주의 농업과는 경쟁할 수 없다는 전제가 있다. 농지 경영규모 만을 비교하면 호당 농지면적은 일본에 비하여 EU는 6배, 미국은 75배, 호주는 130배이다. 일반적인 경제논리로는 경영규모가 클수록 가격은 낮아지게 된다. 그러나 농업은 규모만이 중요한 것은 아니다.

세계 최대 농산물 수출국인 미국도 호주의 17분의 1에 불과하다. 토지의 비옥도가 다르면 작물의 단수도 다를 수밖에 없다. 토지가 비옥하지 못한 호주에서는 초지에서 소를 방목하고 있는데 반하여 미국은 주로 옥수수를 생산하고 있다.

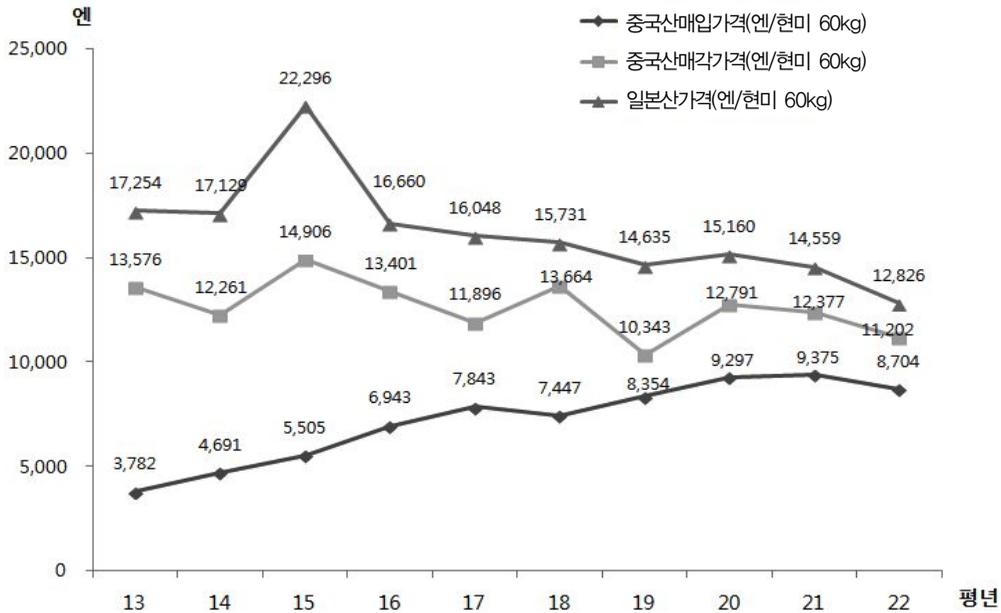
또한 자동차처럼 농산물도 품질격차가 크다. 홍콩에서는 같은 고시히카리라도 일본산 가격은 캘리포니아산의 1.6배, 중국산의 2.5배로 거래되고 있다. 그렇지만 미국산과 경쟁이 되지 않을 것이라는 주장에는 관세가 철폐되어도 정부가 어떠한 대책을 강구하지 않는다는 전제가 있다.

EU의 경영규모는 미국의 1/10, 호주의 1/200에 불과한 규모이지만 높은 생산성과 정부의 직접지불정책 등으로 세계로 곡물을 수출하고 있다. 영국의 밀 단수는 호주의 5배이다.

실제로 일본산과 중국산 또는 캘리포니아산 쌀의 가격 차이는 30%정도이다.

<그림 1>의 가장 아래 부분 선은 일본이 실제로 수입하고 있는 중국산 쌀의 수입가격이고, 가운데 선은 이 중국산을 일본 국내에서 매각하는 가격을 나타내는 선이다.

그림 1 중·일 쌀 가격의 접근(approach)



자료: 농림수산성 자료를 기본으로 필자작성

<그림 1>의 가장 위의 선은 일본산 가격과 가운데 중국산 가격과의 차이는 가격에 표시된 품질격차라고 할 수 있겠다. 그렇지만 일본산 1만 3천 엔이라는 가격은 생산조정으로 공급량을 제한하고 있는 상황에서 형성된 가격이므로 만일 생산조정을 폐지한다면 8천 엔 선으로 하락하여 일중간의 쌀값은 역전되어 관세가 필요하지 않게 될 것이다. 원래 TPP로 관세가 없는 상태가 실현되면 국제가격보다 높은 생산조정이라는 국내산 가격 카르텔은 유지할 수 없게 될 것이다.

중국의 최대 내정문제는 도시지역의 1인당 소득이 농촌지역의 3.5배로 확대되고 있다는 이른바 3농 문제이다. 이 3농 문제를 중국정부가 해결해 가는 과정에서 중국 농촌지역의 노동 가격은 상승하고 따라서 농산물 가격도 상승하게 될 것이다.

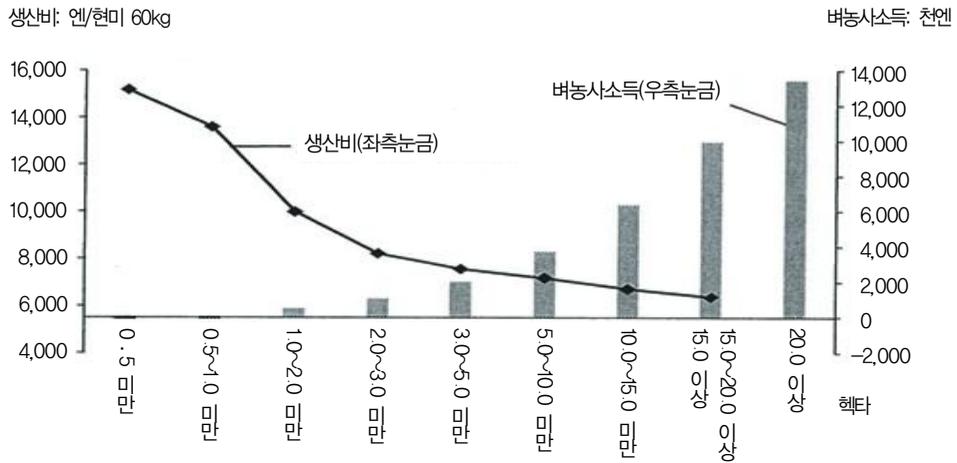
한편, 일본은 생산조정정책을 폐지하게 되면 일본 쌀 가격은 8,000엔 선까지 하락하게 되는데, 이렇게 되면 3농 문제 해결에 따른 농촌지역의 노동 가격의 상승과 위안화가 절상으로 중국산 쌀 가격이 13,000엔 선으로 상승하게 되어, 세계의 곡물메이저는 일본산 쌀을 일본시장에서 8,000엔에 사들여 중국시장에 13,000엔에 수출하여 차익을 취하려고 할 것이다.

이렇게 되면 수출가격 수준만큼 일본산 쌀의 국내가격도 상승하게 될 것이고, 따라서 쌀 생산은 확대되게 될 것이다.

60kg 가마당 농산물 가격은 1ha당 비료, 농약, 기계 등의 가격으로 1ha당 몇 가마를 생산하느냐에 따라 단수를 나누는 것이다. 규모가 큰 농가의 쌀 생산비²⁾는 영세 농가³⁾의 절반 이하이다(농림수산성 2011년 통계 기준). 또한 단수가 2배가 되면 가격은 절반이 된다. 즉, 규모 확대와 단수향상이 실현되면 가격은 낮아지고 소득은 높아진다.

그림2에서 나타난 대로 도부현의 평균적인 농가인 1ha 미만 농가가 농업에서 얻는 소득은 마이너스이다. 농업소득이 제로인 농가 20호를 곱해도, 40호를 곱해도 소득은 같은 제로이다. 20ha의 농지가 있는 마을에서 한사람의 농가가 전 농지를 경작하게 되면 1,300만 엔의 소득을 올릴 수 있으며, 이 소득을 지대(地代)로 다른 임차농가에게 분배하는 편이 마을 전체로 보면 이익이 될 것이다.

그림 2 쌀 규모별 생산비 및 소득



주: 황축의 경영규모 면적단위는 ha.
 자료: 일본 농림수산성 「2011년도 농업경영통계조사」 .

2) 실제로 투입된 재료비라고 부르는 비용으로 15ha이상의 규모에서는 가마당 6,378엔임.
 3) 경영규모 0.5ha 미만으로 15,188엔.

만일 농지면적이 일정한 상황에서 호당 경영규모를 확대하게 되면 농업에 종사하는 농가 수는 감소하게 될 것이다. 그런데 조합원의 다수를 차지하고 있는 쌀 농가 호수가 일정하게 유지되기를 희망하고 있는 일본 농협은 이제까지 농업의 구조개혁에 반대하여 왔다.

과거 식량관리제도 시대에는 쌀의 정부수매가격(생산자 쌀 가격) 인상이라는 일대 정치운동을 전개하였다. 쌀 가격이 상승하면 농협의 판매수수료 수입도 증가하게 된다. 농협의 선거지원을 받을 수밖에 없는 자민당의 압력에 의하여 농정당국은 쌀값을 매년 인상하여 왔다. 논은 바로 표밭이라는 논리이다

일찍 퇴출되었어야 할 생산비용이 높은 영세농가도 쌀값 인상에 의하여 소매업자로부터 비싼 쌀을 사서 먹는 것보다 직접 쌀을 생산하는 편이 유리하기 때문에 농업을 계속해서 유지하고 있는 것이다.

영세농가가 농지를 내놓지 않기 때문에 농업으로 생계를 삼고 있는 주업농가의 경영규모 확대는 진행되지 않고 있는 것이다. 주된 수입이 농업인 주업농가의 판매 비용은 낙농 부문은 95%, 채소와 밭작물은 82%인데 비하여 쌀은 38%로 가장 낮은 이유는 이러한 농정 구조개혁이 지지부진하고 있기 때문이다.

농협은 은행업무와 생명보험, 손해보험, 농업생산 자재 및 휘발유 등 생활물자 공급 사업 등 종합적인 사업을 실시할 수 있는 기능을 갖고 있는 일본의 유일한 기업이다. 겸업농가는 본업으로 근무하는 회사로부터 받는 급여와 연간 수 조 엔에 달하는 농지 전용 또는 농지매각 수익과 농산물 판매대금을 농협에 예금하고 있으므로, 농협은 국내 은행 중 예금 잔고가 93조 엔에 이르는 제2위의 메가 뱅크가 되었다.

농협은 이것을 농가 이외의 준조합원(지역 주민 등 누구라도 상관없음)에게 주택용자 또는 농가아파트 건설자금 등으로 융자하거나 월가의 유가증권 투자 등으로 운용하여 이익을 얻고 있다. 또한 농협의 공제(보험)사업도 총자산이 48조 엔으로 일본 국내 제1위 보험회사인 일본생명보험의 51조 엔에 버금간다.

이렇게 농업은 쇠퇴하였는데도 농가와 농협은 탈농·겸업화로 윤택하게 번영하고 있는 것은 전술한 바와 같이 높은 쌀 가격을 배경으로 하여 이해관계가 잘 형성되어 맞물려 돌아가고 있었기 때문인 것이다.

식량관리제도 하에서 계속된 쌀 가격 상승으로 인하여 과잉생산이 초래되었다. 1970년에 쌀의 과잉생산이 되지 않도록 하기 위하여 일본 정부는 1970년에 정부매입을 억제하여 재정 부담을 완화시키는 이른바 생산조정정책(減反政策)을 도입하였다.

시장경제 체제에서는 늘 수요와 공급은 일치하게 되므로 과잉공급이라는 것은 있을 수 없다. 과잉생산이 되는 것은 식량관리제도와 같이 정부개입 등에 의하여 일정한 가격이 정해져 있기 때문이다. 지금은 그와 같은 가격제도가 없어졌으므로 과잉생산도 없고 정부로서도 생산조정을 할 필요가 없다.

그러나 누구를 위한 생산조정인가? 농가보다도 농협을 위한 것이라고 할 수 있겠다. 식량관리제도는 1995년에 폐지되었으나 지금의 높은 쌀 가격은 생산량을 제한하는 생산조정정책으로 유지되고 있다고 해도 과언이 아니다. 식량관리제도 폐지 당시에는 정부의 전량매입을 요구하면서 생산조정에 반대하였던 농협은 지금은 생산조정을 강력히 지지하고 있다. 이러한 작금의 상황을 농협식량관리제도라고 부르는 사람도 있을 정도이다.

생산조정은 생산자가 공동으로 감산하는 카르텔이다. 타 산업이라면 독점법 위반으로 연간 약 2,000억 엔, 누계 총 8조 엔의 보조금이 농가를 이 카르텔에 참여시키기 위한 사탕으로 지불되어 왔다.

생산을 감소시켜서 쌀값을 올리는 생산조정정책이 쌀의 경쟁력을 약화시키는 것이다. 단위 수량 당 가격은 면적당 단수로 나눈 것이므로 단수가 높아지면 가격은 내려간다. 그러나 총 소비량이 일정한 상황에서 단수가 증가하면 쌀 생산에 필요한 논 면적은 축소한다.

이렇게 되면 생산조정 면적을 확대할 수밖에 없게 되고 농가에게 지불하는 생산조정 보조금은 늘어나게 된다. 따라서 쌀의 생산단수 향상을 위한 품종개량은 정부 소속 연구기관에서는 지금까지 금기시되어 왔다. 따라서 지금의 일본산 쌀 평균단수는 캘리포니아산의 40%에 불과하다.

생산조정을 폐지하여 쌀값을 낮추게 되면 영세한 겸업농은 농지를 팔거나 임대하게 된다. 주업농가에 한하여 직접지불보조금을 주게 되면 임차농지에 대한 지대 부담능력이 높아지게 되어 농지는 자연스럽게 주업농가에게 집적되어 지게 될 것이다.

생산조정을 폐지함으로써 일본산 쌀 생산단수가 캘리포니아산과 같은 수준으로 향상되면 15ha 이상 농가의 가격은 현재보다 1/1.4로 낮아지는 14,556엔이 된다. 전국평균인 9,478엔 비하여 절반수준으로 낮아지는 것이다.

높은 관세를 부과하여 외국산 농산물로부터 국내시장을 지킨다고 하여도 고령화와 인구감소로 인하여 국내시장은 축소하게 된다. 농업을 유지하고 진흥시키려고 하면 수출시장을 개척할 수밖에 없다.

그러나 일본 국내에서 농업이 아무리 가격 절감을 위해 노력한다고 해도 수출상대국의 관세가 높으면 수출할 수 없게 된다. 무역상대국의 관세를 철폐하는 TPP 등 무역자유화 교섭에 적극적으로 대응하지 않으면 일본 농업은 안락사하고 말 것이다. 지금도 일본쌀을 해외로 수출하고 있는 농가도 있다. 앞으로 품질에서 세계 최고 수준인 일본산 쌀이 규모 확대 등으로 생산성을 더욱 향상시키고, 직접지불제의 실시 등으로 소득보상을 함으로써 가격경쟁력을 더 높인다면 해외로 수출이 확대될 가능성은 충분히 있다고 볼 수 있겠다.

3. 반복되는 시책

아베정권에서는 농업관련 정책의 개선이 추진되고 있다. 농업이라는 1차 산업에 가공·유통·외식·관광 등 2·3차 산업을 더하여 농산물의 부가가치를 증대시킨다는 6차 산업화, 농지를 빌리는 경영체에 농지를 모아주기 위한 농지중간관리기구(농지집적뱅크), 수출 배증이라는 정책이 최초로 제안되어 향후 10년 후에 농업소득을 2배로 증가시킨다는 목표가 제시되었다.

6차 산업화로 부가가치를 높이고, 농지 집적으로 가격을 낮추는 동시에 수출로 새로운 시장을 확대하여 판매량을 늘림으로써 소득을 향상시킨다는 전략이다.

그러나 유감스럽게도 이러한 정책들은 과거에도 실시하였으나 효과가 없었던 정책의 반복에 불과하다. 6차 산업화라는 것도 전문 가공업자도 쉽게 할 수 없는 것을 농업인이 간단하게 할 수 있는 것은 아닐 것이다.

제1차 아베 내각에서도 수출증가시책이 추진되었었지만 반대로 수출은 감소하였다. 가격 경쟁력이 뒷받침되지 않는 상황에서 아무리 판매촉진 활동을 추진한다 하여도 팔수가 없는 것이다. 농지집적으로 가격을 낮추어도 생산조정정책으로 쌀 가격이 높게 유지되고 있기 때문에 가격이 높은 농가도 농업을 계속하면서 농지를 내놓지 않게 되는 것이다.

생산조정정책이라는 전후 농정을 대표하는 두터운 암벽을 깨뜨리는 것에 향후 일본 농업의 장래가 걸려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 지난해 언론에 발표되었던 생산조정 정책의 폐지라는 것은 잘못된 보도였다고 단언한다. 생산조정 폐지라고 언급한 아베신조 총리도 발언 후 일반인들이 알기 쉽도록 한 발언이었다고 발언을 정정한 바 있다.

생산조정정책의 기본은 원래 농가가 논에서 쌀 이외의 작물을 심는다는 전작(쌀을

감산하기 위하여)을 하게 되는 생산 감소 면적에 대하여 보조금을 교부하는 것이다. 여기에 더하여 2010년부터 당시 민주당 정권은 이 이상 쌀농사를 하지 않는다는 생산 목표수량을 지키는 농가에 대하여 쌀 재배면적에 대하여 일률적인 보조금(호별소득보상제도)을 지불하였다. 지난해 개선된 것은 민주당 정권이 도입했던 호별소득보상제도를 폐지하겠다는 자민당의 선거공약의 실천에 불과한 것이었다. 그리고 1970년부터 계속되어 오고 있는 원래의 생산조정 정책(전작면적에 대한 보조금 = 쌀의 생산조정 정책보조금)은 확충되었다.

즉 쌀가격정책이라는 농정의 근본에는 아무런 변화가 없다. 주요 언론의 보도와는 달리 쌀값이 낮아지지 않기 때문에 영세한 겸업농가도 쌀농사를 계속하게 될 것이므로 주업농가에게 농지집적이 될 수 없게 되어 있는 것이다.

4. TPP 참여와 양방

겸업농가가 보리나 대두농사를 짓는 것은 쉽지 않지만 쌀농사는 간단히 할 수 있기 때문에 지난해 자민당정권 말기에 빵용 쌀가루, 가축 사료용 등 비 주식용 쌀을 경영하게 하여 이것을 생산조정(전작)으로 간주하여 전작보조금을 교부하여 왔다. 구체적으로는 농가가 쌀가루, 사료용 쌀 생산을 하는 경우에도 주식용 쌀을 판매하는 경우와 같은 10a당 수입 10.5만 엔 수준의 수입을 보장할 수 있도록 8만 엔을 교부하게 된다.

그래도 쌀가루와 사료용 쌀의 수요처가 적기 때문에 이번 보조금을 10a당 최대 10.5만 엔까지 증액시켰다. 동 보조금은 주식용 쌀의 판매수입과 같은 금액이다. 만약에 농가가 주식용 쌀 수입과 같은 수입으로 만족한다면 농가는 쌀가루 또는 사료용 쌀을 그냥 판매할 수 있게 된다.

농림수산성은 사료용에 최대 450만 톤의 수요가 있다고 한다. 10a당 105천 엔을 지불하면 이것만으로도 7,000억 엔, 남은 전작면적을 합하면 전작보조금은 8,000억 엔에 이르게 된다.

지난해 개선된 시책으로 사료용 등 쌀 경영수익이 좋아지게 되면 주식용 쌀 재배면적이 감소하여 주식용 쌀 가격은 더 올라가게 될 것이다. 이와 함께 재정부담의 증가와 함께 국민부담은 더 많아지게 될 것이다.

보조금에 의하여 생산된 쌀가루와 사료용 쌀은 수입밀과 옥수수를 대체하게 될 것이다. 일본이 수입하고 있는 밀과 옥수수 대부분은 미국산이므로 수출하고 있는 미국

의 이익이 크게 줄어들게 될 것이다. 이렇게 되면 미국이 WTO에 전작보조금을 제소하여 일본산 자동차에 대하여 보복관세를 부과하게 될 가능성도 우려되고 있다.

1992년 GATT UR의 최종 협상국면에서 EU는 그때까지 주된 농정이었던 가격에 의한 농가보호 시책에서 재정 부담에 의한 직접지불정책으로 농정을 크게 변화시켰다. 과잉농산물을 수출보조금으로 처리하여 재정 부담을 증가시키고, 미국과의 무역 분쟁을 촉발한⁴⁾ 것이 그 원인이었다.

UR을 TPP로 대체하여 가정해 본다면 지난번 일본의 쌀 전작제도 개선시책이 초래할 상황이 1992년의 EU 농정개혁 상황과 상당히 유사한 면이 있다고 볼 수 있겠다.

고미가(高米價) 시책의 유지와 생산조정 시스템에 대한 붕괴를 초래할 수도 있다는 한 가닥 희망의 불빛이 될 수 있을지도 모를 일이다.

4) 수출보조금 삭감의 요구.