

일본 농정개혁 배경과 특징 *

김 태 곤
(한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 머리말

일본 농업은 시장개방과 수요 감소 등에 의한 농산물가격 하락을 비롯하여, 농가인구 감소와 고령화, 농지면적 감소와 경지이용률 하락 등의 요인으로 농업생산액은 1990년을 정점으로 감소를 계속해오고 있다.

이러한 추세 속에서도 최근 지역에 따라 새로운 현상이 나타나고 있다. 쌀 생산의 과잉으로 인한 쌀 농가의 소득이 감소하는 반면, 채소와 과수 농가의 소득이 증가하고, 지산지소(地産地消, 로컬 푸드)가 확산되면서 농가의 산지 직판장에서의 매출액이 빠르게 늘어나고 있다.

이와 동시에 안전한 농산물과 식품에 대한 소비자의 관심에 높아지는 것을 배경으로 농업의 6차산업화가 활기를 띠면서 농업을 기반으로 한 고용과 부가가치가 새롭게 창출되고 있다. 한편 지역에서는 농업과 식품제조업, 식품소매업 또는 외식업 등 지역 단위 농공상 연대를 통한 새로운 비즈니스 모델이 출현하고 있다.

그리고 농외 기업의 농업 진입도 활발하게 전개되고 있다. 특히 지역의 식품제조업이나 토건업이 고용 유지나 부가가치 창출을 위해 농업에 진입하는 현상이 확산되고,

* (taegon@krei.re.kr 02-3299-4241).

외식업 체인점이 원료농산물을 확보하기 위한 목적으로 농업생산을 담당하는 사례도 늘어나고 있다.

일본에서 농업경영은 단순히 농업생산의 영역을 넘어서서 가공이나 직접 판매 등의 분야로 비즈니스가 확대되면서 고용과 부가가치를 창출하고 있다. 이를 계기로 농업의 성장가능성을 높이 평가하여 건강산업, 에너지산업, 기반시설 산업 등과 함께 미래 성장산업으로서 가능성을 보여주고 있다. 최근 농정개혁과 농협 개혁을 단행하는 등 농업성장을 견인하기 위한 새로운 시도를 하고 있다.

농업은 그동안 축소산업화하면서 방어적인 대책을 중심으로 보호되어 왔다. 최근 현장에서 나타나는 새로운 현상을 적극적으로 평가하여 성장산업으로 발전하기 위한 규제완화와 구조개혁을 단행하는 등 공격적인 정책으로 전환하고 있다. 일본은 TPP와 FTA에 의한 시장개방 확대에 대응하면서 농업과 농촌을 국가 활력의 원천이 될 수 있도록 농식품에 대한 새로운 수요개발, 소비와 공급을 연결하는 가치사슬 구축, 농업이 가지는 다원적 기능 발휘, 그리고 생산현장에서의 구조개혁 촉진 등 전 방위에 걸쳐 공격적인 정책을 추진하고 있다.

본고에서는 일본의 농정개혁의 전개와 주요내용, 배경, 추진방식과 특징 등에 대해 정리한다. 이에 근거하여 농산물 수입국으로서의 한국 농업에 주는 시사점을 살펴보고자 한다.

2. 농정의 전개 과정

2.1. 시장 개방에 대응

2.1.1. 신 정책의 추진

일본의 농정개혁은 WTO나 FTA 등에 대응하여 국내 농업의 경쟁력을 강화하거나 개방에 의한 피해를 최소화하기 위한 것에 특징이 있다. 세계적으로 20세기 말에서 21세기 초반까지 급격한 농정개혁이 이루어지고 있다. 일본도 우루과이 라운드(UR)에 대비하여 1992년 ‘새로운 식량·농업·농촌정책의 방향이 하나의 전환점이 된다.’¹⁾ 이것을 소위 ‘신정책’이라고 하며, 이를 계기로 새로운 농업기본법을 제정하는 동시에, 기본법에 근거하여 정책 추진방식도 달라진다.

1) 원어는 식료(食料)이며, 식료란 주식 이외에 육류, 채소, 수산물 등을 포괄하는 개념으로서 주식인 ‘식량’ 또는 그 가공품인 ‘식품’ 등과는 다른 개념이다. 여기서는 편의적으로 식량이라는 용어로 사용한다.

2.1.2. 농정의 3대 영역

신정책에서는 농정을 식량정책, 농업정책, 농촌정책 등 세 영역으로 구분하여 추진하고 있다. 식량정책은 식량의 안정적인 공급과 식량 공급력 강화를 도모하는 등 식량안전보장을 포괄하는 개념이다. 농업정책은 농업종사자수가 감소하는 가운데 의욕이 있는 다양한 농업후계자의 확보·육성(구조정책), 시장원리의 활용과 의욕 있는 경영주체의 경영안정을 위한 소득확보정책(경영정책), 국민의 수요에 입각한 다종다양한 식량생산, 환경보전에 유의한 지속적 농업생산을 위한 농법 추진(생산정책) 등을 대상으로 한다. 그리고 농촌정책은 농업·농촌의 다원적 기능을 중시하여, 아름답고 살기 좋은 농촌공간을 창조하기 위한 종합적인 농촌정비 추진과 중산간지역대책 등을 대상으로 한다.

2.1.3. 농정의 4대 이념

신정책에 이어서 1999년에 제정된 농업기본법에서는 농정의 4대 이념, 식량농업·농촌기본계획, 기본시책 등을 규정하고 있다. 식량의 안정적인 공급, 다원적 기능의 발휘, 농업의 지속적인 발전, 농촌 진흥 등을 농정의 4대 이념으로 설정하고, 각 이념에 따라 기본적인 시책의 방향을 제시하고 있다.

표 1 정책영역별 주요시책

정책영역	시책
식량정책	<ul style="list-style-type: none"> ① 농식품 안전과 소비자 신뢰 확보 ② 국산 농산물을 축으로 한 식품과 농업의 연계 강화 ③ 식품산업의 지속적인 발전과 새로운 전개 ④ 종합적인 식량안전보장 확립 ⑤ 수입국으로서 식량안전보장의 중요성을 고려한 국제협상 대응
농업정책	<ul style="list-style-type: none"> ① 경영안정대책의 강화 ② 다양한 경제활동에 의한 소득 증대 ③ 의욕 있는 다양한 농가에 의한 농업경영 추진 ④ 우량농지 확보와 효율적인 이용 촉진 ⑤ 농업재해에 의한 손실 보전 ⑥ 농작업안전대책의 추진 ⑦ 농업생산력 강화를 위한 생산기반 정비 ⑧ 지속적인 농업생산을 지원하는 활동 추진
농촌정책	<ul style="list-style-type: none"> ① 농업·농촌의 6차산업화 ② 도시와 농촌의 교류 ③ 도시 및 주변지역의 농업 진흥 ④ 마을기능 유지와 지역자원·환경 보전 ⑤ 농산촌활성화비전 수립
3정책 횡단시책	<ul style="list-style-type: none"> ① 기술·환경정책 등의 종합적인 추진 ② 농업을 지원하는 다양한 연계축 구축

주 : 영역별 시책은 2010년 기본계획에 근거하여 구분한 것임.

먼저·식량의 안정적인 공급에 대해서는 식량은 인간의 생명 유지에 불가결한 것이고, 국민 생활의 기초로서의 중요성을 감안하여 장기적으로 양질의 식량이 합리적인 가격에서 안정적으로 공급되어야 한다는 점을 강조한다. 특히 세계 식량수급 및 무역이 불안정한 요소를 가지고 있는 것을 감안하여, 식량 공급은 국내 농업생산을 기본으로 하고, 수입과 비축을 적절히 조합하는 방안을 강구하고 있다. 또한 유사시에도 국민이 최소한도로 필요로 하는 식량은 국민의 생활 안정에 지장이 생기지 않도록 공급이 확보되어야 한다는 유사시 식량안보 개념도 포함하고 있다. 식량의 안정적인 공급

표 2 농정개혁의 전개과정

구 분	주요 정책	비 고
1992	○ '새로운 식량·농업·농촌정책의 방향' 결정	○ 시장개방에 대응한 농정개혁 방향제시
1999	○ '식량·농업·농촌기본법' 제정 - 농정의 4대 이념 제시 ① 식량의 안정적인 공급 ② 다원적 기능발휘 ③ 농업의 지속적 발전 ④ 농촌 진흥 - 기본계획 수립, 정책의 지속적인 추진	
2000	○ '식량·농업·농촌기본계획' 결정 - 10년간 농정방향·시책 제시, 5년마다 개정 - 식량자급률 목표설정	
2005	○ '식량·농업·농촌기본계획' 1차 개정	
2007	○ 3대 개혁 추진 - '품목활동적 경영안정대책' 시행 - '농지·물·환경보전 직불제' 시행 - '쌀 정책개혁' 추진	
2009	○ 민주당 정권공약(매니페스토) - 목적: 격차 축소·식량안보·지역사회 유지 - 수단: 호별소득보상제도, 농산어촌 6차산업화	○ 정권교체
2010	○ '식량·농업·농촌기본계획' 2차 개정 - 지급률 목표 상향조정 - 호별소득보상제도 도입 - 농산어촌 6산업화 추진 - 식품의 안전성 확보 ○ 쌀호별소득보상모델사업 실시	○ 민주당의 정책개혁 ○ 4대 이념 유지
2011	○ 호별소득보상제도 전면 실시 ○ 6차산업화 실시	
2013	○ '일본재흥전략' 수립 - 농업의 성장산업화 ○ '농림수산업·지역활력창조플랜' 제시 - 강한 농림업, 활력 있는 농산촌 실현	○ 자민당의 정책개혁 ○ 아베노믹스 추진
2014	○ '공격적 농림수산업의 실현을 위해서' 제시 - 2015년 식량·농업·농촌기본계획에 반영	

은 농업의 생산성 향상을 촉진하면서 농업과 식품산업의 건전한 발전을 도모한다는 점에서 중요한 의의가 있다.

둘째 ‘다원적 기능의 발휘’에 대해서는 국토 보전을 비롯하여, 수원 함양, 자연환경 보전, 양호한 경관 형성, 문화 계승 등 다원적 기능은 농촌지역에서 농업생산활동이 행해짐으로써 발생하는 것이고, 이러한 기능은 국민생활이나 국민경제의 안정에 기여하는 역할을 감안하여 장래에도 적절하고 충분히 발휘되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

셋째 ‘농업의 지속적 발전’에 대해서는 농업은 식량이나 기타 농산물 공급기능과 다원적 기능의 발휘라는 점에서 중요한 의미가 있다. 그래서 농업자원과 경영주체가 확보되어 지역 특성에 따라서 바람직한 농업구조를 확립하는 동시에 농업의 자연순환기능이 유지되어 지속적인 발전을 도모해야 한다는 점을 강조하고 있다.

마지막으로 ‘농촌 진흥’에 대해서는 농촌지역은 농업인을 포함한 지역주민의 생활의 장이다. 농업이 가지는 식량, 기타 농산물의 공급기능, 다원적 기능 등이 충분히 발휘될 수 있도록 농업생산기반 정비, 생활환경 정비, 기타 복지향상 등에 의해 농촌 진흥이 도모되어야 한다는 것이다.

그리고 4대 이념간의 관계에 대해서는 ‘농업의 지속적인 발전’과 ‘농촌 진흥’을 통하여 ‘식량의 안정적인 공급’과 ‘다원적 기능의 발휘’를 도모한다는 인과관계이다. 즉 ‘식량의 안정적인 공급’과 ‘다원적 기능의 발휘’가 ‘농업의 지속적인 발전’과 ‘농촌 진흥’보다 상위의 개념이다. 이러한 관계의 정책 이념은 식량·농업·농촌기본계획에 반영되어 지금까지 계속되고 있다.

2.2. 농정주진방식 전환

식량·농업·농촌기본법에는 농정의 4대 이념 이외에 기본계획을 수립하여 정책을 계획적으로 추진하도록 하고 있다는 점이 또 하나의 특징이다. 즉 정부는 식량, 농업 및 농촌에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위하여 식량·농업·농촌기본계획(기본계획)을 수립하도록 하고 있다.²⁾

2) 원래 농업 내지 농정의 방향을 제시하는 기본법에 구체적인 시책이나 예산까지 포함할 것인가, 아니면 이에 대해서는 개별법으로 할 것인가에 대한 논쟁이 있었다. 일본의 기본법 제정과정에서는 기본법으로서의 성격을 명확하게 해 두되, 용이하게 개정할 수 있도록 하여 정책의 연속성을 중시한다는 입장에서 중장기적인 정책방향 제시와 구체적인 시책에 대해서는 ‘기본계획’에 포함하는 추진방식을 선택하여 정책의 방향성과 연속성을 유지하는 법적 효과를 기대하였다. 단지 예산 문제에 대해서는 제도적으로 법률에 규정하는 것에는 한계가 있기 때문에 정책 실시에 필요한 재정상의 조치는 매년 강구하도록 규정하는 것으로 하였다. 한편 정책의 방향을 제시하는 것이라면 법률이 아닌 형식으로도 가능하지만 법률이라는 형태로 함으로써 행정부를 비롯하여 입법부·사법부를 포함한 국가 전체가 이를 이행할 의무가 생기게 된다는 점에 의의를 두고 있다. 또한 농정의 한법과 같은 성격의 법률이라고 하지만 헌법의 규제를 받는다는 면에서는 다른 법률과 마찬가지로 다르다. 단지 각종 시책의 방향을 규정

기본계획에는 다음과 같은 사항을 포함한다.

- ① 식량, 농업 및 농촌에 관한 시책에 대한 기본방침
- ② 식량자급률 목표
- ③ 식량, 농업 및 농촌에 관하여 정부가 종합적이고 계획적으로 강구해야 할 시책
- ④ 기타 식량, 농업 및 농촌에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위해 필요한 사항 등이다.

기본계획은 대체로 농업을 둘러싼 정세 변화를 감안하고, 또한 정책 효과에 관한 평가를 근거로 하여 향후 10년간의 정책방향과 시책을 제시하되 5년마다 경신을 하도록 하고 있다. 10년간의 정책 제시와 5년마다 경신이라는 기본계획에 의한 추진방식이 정책의 연속성과 여건변화의 반영이라는 양면성을 가지고 있다.

2.3. 자급률 목표설정과 달성방법

2.3.1. 자급률 목표

기본계획은 2000년 제정된 이후 2005년 1차 개정, 2010년 2차 개정의 과정을 거치고 있다. 기본계획에서 중요한 내용은 식량의 안정적인 공급이라는 정책 이념에 근거하여 자급률 목표설정과 이를 실현하기 위한 연도별 공정관리 실시에 있다.

자급률 목표는 실현 가능한 생산과 소비수준을 감안하여 자급률 목표를 설정한다. 2005년 계획에서는 2015년 목표연도로 하여 실현 가능한 수준으로 45%를 결정하였다. 그러나 2010년 계획에서는 2020년 목표로 50%로 상향 조정하여 연도별로 정책평가를 실시하고, 정책개선을 시도하는 등의 조치를 강구하여 자급률 향상에 노력하고 있다.

현재의 자급률 목표는 2010년 기본계획에서 결정된 것이며, 열량기준으로 2020년 50%(기준년도(2008년) 41%), 생산액기준으로 70%(동 65%), 그리고 사료자급률은 38%(동 26%)로 설정하고 있다.

2.3.2. 목표달성을 위한 수단

자급률 목표를 달성하기 위하여 구체적인 수단으로서 ① 경영체 육성, ② 농지 확보, ③ 예산 확보 및 목표달성 공정표 등을 제시하고 있다.

하고 있다는 면에서 개별 농업법률에 대해서 우위를 가진다는 점 등이 기본법이 가지는 특징이다.

표 3 자급률 목표, 2020년

구 분		기준년도 (2008)	목표년도 (2020)
자급률목표 (%)	열량기준자급률	41	50
	생산액기준자급률	65	70
	사료자급률	26	38
품목별생산량목표 (만 톤)	쌀	882	975
	주식용	881	855
	사료용	0.9	70
	가루용	0.1	50
	소맥	88	180
	메밀	2.7	5.9
	대두	26	60

자료 : 農林水産省, 2010.3.

자급률을 향상하기 위해서는 생산·소비 양면에서 과제를 제시하고, 생산자·소비자 국가가 연대하여 목표수치를 달성하는 체제를 갖추고 있다. 생산면의 과제는 우선 품목별로 목표년도의 단수와 경작 면적에 근거한 ‘생산노력목표’를 설정하여 품목별로 달성하는 계획이다. 구체적으로는 경영체 육성, 우량농지의 확보와 경지이용률 증대, 증산대상 품목의 한정, 그리고 관련 예산확보 등의 시책이 동원된다.

(1) 경영체 육성

인력 또는 경영체 육성과 관련하여서는 직접지불로서 경영안정을 보장하고 있다. 현행 직불제의 대상농가는 종전의 품목횡단적 경영안정대책과는 달리 판매농가 전체를 대상으로 한 점도 식량안보와 지역사회 유지를 중시하고 있기 때문이다.

자급률 목표를 달성하기 위해 대상농가는 개별 경영체를 비롯하여, 조직경영체로서 마을영농, 신규취농, 농외기업의 농업 진입 등 다양한 형태의 경영체가 육성 대상이 되고 있다.

(2) 농지 확보

2008년 현재 농지면적은 463만ha이나 최근 농지면적 감소가 둔화하는 현상을 고려하여 2020년 461만ha의 농지를 확보한다는 목표다. 농지를 확보하기 위해서는, ① 우량농지에 대해서는 전용을 억제하고, ② 유휴농지의 발생을 억제하며, ③ 기존의 유휴농지에 대해서는 재생을 촉진하는 방안을 강구한다.

또한 경지이용률을 2008년 현재 92%에서 2020년 108%로 높여 총경작면적을 2008년 426만ha에서 2020년 495만ha로 늘려서 자급률 목표를 달성한다는 계획이다.

(3) 대상품목

대상품목은 수요가 증가하면서 일본 국내에서 생산이 가능한 품목을 전략품목으로 지정하여 증산을 도모한다. 이러한 품목에 대해서는 직접지불제를 통하여 생산을 장려한다.

- ① 맥류(소맥, 대맥), 대두, 사료작물
- ② 신규수요미 : 사료용쌀, 가루용쌀, 연료용쌀, 청벼, 가공용쌀
- ③ 메밀, 유채, 기타 지역특산품 등

특히 증산을 장려하는 품목은 쌀이다. 현재 주식용 쌀은 과잉이지만 농업생산자원이라는 면에서 보면 쌀이 가장 안정적이고 생산량도 높다. 그래서 쌀을 용도별로 구분하여, 주식용 쌀은 감산을 하고, 대신에 수요가 늘어나는 사료용 쌀, 가루용 쌀, 가공용 쌀의 생산을 대폭 늘려 자급률을 향상한다는 전략이다. 사료용 쌀은 2008년 0.9만 톤에서 2020년 70만 톤으로 증산하고, 가루용 쌀은 2008년 0.1만 톤에서 2020년 50만 톤으로 증산한다.

(4) 예산 확보

자급률 목표는 생산기반 정비, 각종 직불제에 의한 경영안정, 국내산 농산물의 소비 확대 등을 통하여 달성한다. 농림수산성은 이와 관련한 예산을 식량안정공급 관련예산으로 분류하여 별도로 총액을 발표하고 있다. 2011년도 식량안정공급 관련예산은 1조 1,587억에 달한다.

일본의 자급률 목표 설정이 가지는 의미는 식량주권에 대한 국민의 요구를 지표화하여 농업보호의 근거를 마련하였다는 점에서 중요한 의의가 있다. 50%의 열량기준

표 3 자급률 목표달성을 위한 목표 및 주요시책

구 분	목표 · 시책	비고
경영체 육성	· 직접지불제로 경영안정 확보 - 판매농가 전체를 대상 - 영세규모 농가의 조직화	· 생산의 안정성보장 · 전략작물 생산 확대
농지 확보	· 농지면적 목표 - 2008년 463만ha, 2020년 461만ha · 경지이용률 목표 - 2008년 92%, 2020년 108%	· 전용 억제, 경작포기지 발생억제, 기존 경작포기지 재활용 · 직접지불제로 2모작 유도
예산 확보	· 식량안정공급 관련예산 - 매년 1조엔 이상 확보목표	· 2011년 농림수산예산 - 2조 3,267억 엔

목표자금률의 달성 가능성은 매우 낮다. 그렇지만 자금률의 장기적인 하락은 일단 제동이 걸리고 40% 전후를 유지하는 효과는 나타나고 있다.

2.4. 농업의 성장산업화

2.4.1. 일본개방전략 수립

일본 농정은 신정책이후 기본법 제정, 그리고 그 이후의 농정개혁은 시장개방에 대한 구조개혁이나 경쟁력 강화라는 적극적인 면이 일부 있기는 하지만 전반적으로는 농가경영안정 등 방어적인 입장이 일관적이었다.

그러나 2013년 ‘일본재흥전략’에서는 새로운 반전이 나타나고 있다. 농업을 성장 가능성이 높은 산업으로 판단하고 규제완화와 구조개혁을 통하여 성장을 견인하여 성장의 성과를 더욱 확산한다는 전략이다. 개혁의 추진방식은 중전의 자민당·농림수산성·농협 등 3자 협의방식에서 총리 주도로 진행하되, 대학이나 기업 등 민간의 의견을 반영하여 대담한 개혁을 추진하고 있다.³⁾

정책개혁을 추진하는 체제로는 총리부에 산업정책을 검토하는 ‘산업경쟁력회의’, 성장산업을 추진하는데 장애가 되는 제도와 규제를 검토하는 ‘규제개혁회의’를 두고, 자민당에 산업경쟁력회의와 규제개혁회의에서의 검토를 근거로 하여 산업정책과 지역정책 등 양면에서 추진방안을 다루는 ‘농림수산업·지역활력창조본부’를 설치하고 있다. 또한 농림수산성에는 수출확대, 6차산업화 등 농림수산업을 산업으로서 강화하는 정책과 다원적 기능을 발휘하는 지역정책 등 양면에서 구체적인 시책을 개발하는 ‘공격적농림수산업추진본부’를 설치하여 검토를 지원하고 있다.

일본재흥전략에서 제시한 4대 성장산업은 ① 건강수명 연장에 따른 건강의 선순환 구축(건강산업), ② 재생가능 에너지 수급의 실현(에너지산업), ③ 안전·편리한 차세대 기반시설 구축(사회기반시설산업), 그리고 ④ 지역자원을 활용한 농업·관광의 성장산업화(농업) 등이다. 2014년 6월에 일본재흥전략을 개정하여 10대 개혁 과제를 제시하였다.⁴⁾ 농업과 관련한 과제는 ‘공격적인 농림수산업 추진’이다.

한편 농업부문의 성장을 견인하기 위해서는 2013년 12월 ‘농림수산업·지역 활력창

3) 총리부의 ‘일본경제재생본부’, ‘산업경쟁력회의’, ‘규제개혁회의’, ‘농림수산업·지역활력창조본부’ 등이 개혁 작업을 진행하고, 농림수산성은 ‘공격적농림수산업추진본부’를 설치, 개혁의 내용을 정책에 반영하거나 입법조치를 포함하여 실행하고 있다.

4) 10대 개혁과제는 ① 기업통치 강화, ② 공적·준 공적 자금 운용방식 개선, ③ 벤처·창업 가속화, ④ 성장지향적 법인제 개혁, ⑤ 과학기술혁신 추진과 로봇혁신, ⑥ 여성의 활약추진, ⑦ 유연·다양한 근무방법 실현, ⑧ 외국인재 활용, ⑨ 공격적인 농림수산업 추진, ⑩ 건강산업 활성화와 양질의 개호서비스 제공 등이다.

조플랜'을 제시하였다. 향후 농림수산성은 농정개혁을 지속적으로 추진하기 위해서 개별적인 입법조치를 단행하면서 2015년 3월에 개정되는 '식량·농업·농촌기본계획'에 반영해 나간다는 계획이다.

2.4.2. '농림수산업·지역활력상조플랜'의 주요내용

(1) 목적

창조플랜은 농정개혁의 혁신적인 사항들이다. 농업의 비즈니스화를 통하여 고용과 부가가치를 창출하여 새로운 성장 동력을 확보하는 것이 주요 내용이다. 창조플랜에는 농림업을 산업으로서 경쟁력을 강화하는 정책(산업정책)과 국토보전 등 다원적 기능을 확산하는 정책(지역정책) 등 2가지 측면을 병행하고 있다.

농산촌이 가진 잠재력을 발휘하고, 경영감각을 가진 우수한 농림업인을 육성하면서, 새로운 도전을 지원하는 제반 환경을 정비함으로써 강한 농림업과 이롭답고 활력 있는 농산촌을 구축하여 향후 10년간 농업·농촌 소득을 배가한다는 것이 목적이다. 이를 실현하기 위해, 첫째 국내외에 새로운 농식품 수요를 확장하고, 둘째 수요와 공급을 연결하여 부가가치를 향상하기 위한 가치사슬을 구축하는 등 수입을 증대하는 활동을 추진하는 동시에, 셋째 농업과 농촌이 가지는 다원적 기능을 유지·발휘하고, 넷째 농지중간관리기구를 통한 규모화와 단지화를 도모하여 생산비 절감과 경영안정을 도모하는 등 4대축으로 설정, 많은 성과를 올리고 이러한 성과를 국민 전체가 실감하도록 한다는 것이다. 구체적인 추진을 위한 방향과 수치목표 등은 다음과 같다.

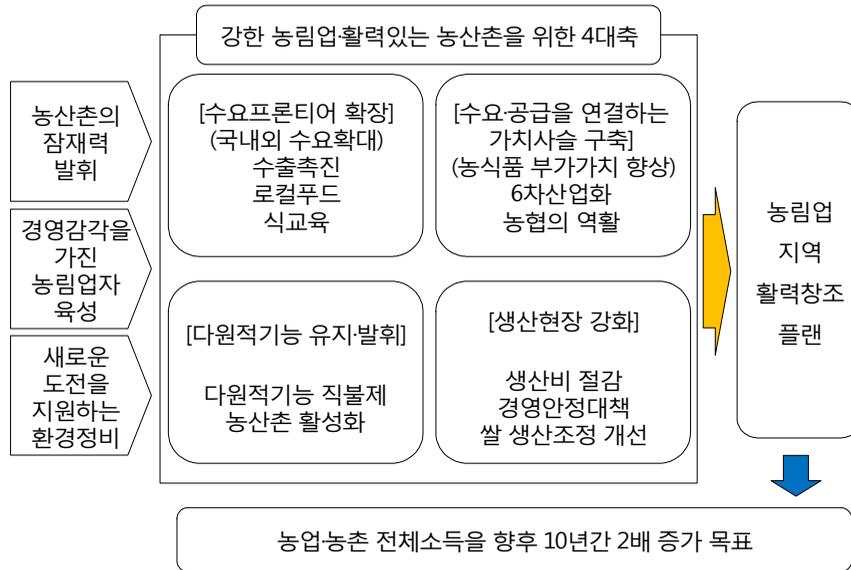
(2) 추진방향⁵⁾

국내외 수요 확장을 위한 수출촉진, 로컬 푸드, 식육(食育) 등 추진한다. 상세 내용을 살펴보면, 농식품 수출을 2016년 7,000억 엔, 2020년까지 1조 엔으로 증대시키고, 국가별·품목별 수출전략 수립·실행, 2015년까지 학교급식에 국산농산물 사용비율을 80%로 향상, 향후 10년간 가공업무용 채소 출하량을 50% 증가 등을 목표로 하고 있다. 시책 내용에는 'FBI'에 의한 일본의 식문화·식산업의 글로벌화 추진,⁶⁾ 학교급식, 로컬 푸드, 식육(食育) 등을 통한 국내 농산물 수요를 증대하고, 새로운 국내 수요에 대응한 농식품의 생산·개발·보급체제 확립, 국내외 수요를 개발하기 위한 식품의 안전과 소비자 신뢰 확보를 담고 있다.

5) 농림수산업·지역활력창조본부. 2013.12.

6) 해외 음식점에 일본 식문화·식재재 보급(Made From Japan), 일본 식문화·식품산업의 해외진출(Made By Japan), 일본 농식품 수출(Made In Japan) 등을 포함.

그림 1 농림업·지역 활력창조플랜의 개요



자료 : 농림수산업·지역활력창조본부, 2013.12.

6차산업화 추진을 위하여 6차산업화 시장규모를 2020년까지 10조 엔으로 확대, 차세대 시설원예거점 정비지구에 화석연료 사용비율을 5년간 30% 절감, 재생가능에너지의 발전(發電)을 위해 2018년까지 전국에 100개 지구 설치, 2018년까지 바이오매스 산업도시 100개 지구 구축을 목표로 하고 있다. 6차산업화 추진을 위한 시책에는 농공상 연대, 의복식농(의료·복지·식품·농업) 연대의 6차산업화, 이중산업 융합연구 등을 추진, 차세대 시설원예 등 생산·유통시스템 고도화, 신제품·신기술 개발·보급 및 지적재산의 종합적 활용 도모, 농림업의 건전한 발전과 조화된 재생가능에너지 도입을 촉진, 식품감모 절감 추진 등에 대한 내용이 담겨 있다.

농지중간관리기구에 의한 농업구조 개혁과 생산비 절감을 위하여 향후 10년간 전업농의 농지 점유율이 전농지의 80%를 차지하는 농업구조 확립, 향후 10년간 자재·유통 등 산업계의 노력도 반영하여 전업농의 쌀 생산비를 전국평균 대비 40% 절감, 2011년 쌀 생산비(현미 60kg)는 16,000엔이며, 이를 2020년 9,600엔으로 절감하여 쌀 관세철폐 등에 대비, 향후 10년간 법인 경영체 수를 5만 법인으로 증가시키는 것을 목표로 하고 있다. 동 내용 추진을 위한 시책에는 ‘농지중간관리기구’에 의한 전업농의 규모화단지화, 유희지 발생 억제·방지 등 도모, 법인경영, 대규모 가족농, 마을영농, 신규취농,

기업의 농업 진입 등 다양한 경영체 육성·확보, 고부가가치화·생산비 절감에 기여하는 농지의 대구역화와 수리시설 정비 등 촉진, 경제계와 연대하여 생력재배기술 및 품종을 개발하고, 생산자재비 절감, 첨단기술농업 확립 추진 등의 내용이 담겨있다.

경영안정대책 개선 및 다원적 기능 직불제 도입을 위하여 쌀 농업의 구조적인 적자분(표준판매가격이 표준생산비를 하회하는 부분)을 보전하는 쌀 고정지불(15,000엔/10a)을 2014년 7,500엔으로 감액하여 2017년까지 계속하고, 2018년에 폐지한다. 당년도 판매가격이 표준판매가격을 하회하는 부분을 보전하는 쌀 변동지불은 2014년부터 폐지한다. 2010년산 변동지불 금액은 15,100엔/10a이며, 2011년산과 2012년산은 가격상승으로 발동되지 않았다. 논에서 사료용 쌀 증산을 위한 직불금을 증액하고, 밭작물 직불제는 현행대로 유지한다. 쌀 직불제의 감액·폐지에 대한 보상대책으로 다원적 기능과 연계한 직불제를 도입한다. 다원적 기능 직불제는 농지, 수로, 저수지 등의 관리에 소요되는 비용을 보전함으로써 농업의 유지를 지원한다.

농산촌 활성화를 위하여 2020년까지 전국의 도농 교류인구를 1,300만 명까지 증가시킨다는 목표를 세우고 있다. 또한 복지, 교육, 관광, 지역 만들기와 연계한 도농 교류 등 추진, 도농교류의 우량사례를 발굴하여 네트워크화, 소비자·주민의 욕구에 근거한 도시농업 진흥, 역사적 경관, 전통, 자연 등 보전·활용 등을 통하여 농산촌을 활성화, 인구감소에 대응한 지역커뮤니티 활성화, 조수피해대책 추진 등을 시책으로 내세우고 있다.

농업의 성장산업화를 위하여 60년만의 농협개혁을 추진하고, JA 전중의 해체 또는 지배구조 전환, JA 전농의 주식회사화 등에 대해서는 향후 5년간 검토를 거쳐 결정한다.

3. 농정개혁의 배경

3.1. 농업의 축소산업화

농정개혁의 배경에는 취약한 농업구조가 있다. 영세하고 분산된 농업구조가 공업화와 도시화의 진전 속에서 농가인구와 농지 등 농업자원이 도시로 이동하여 농업자원이 축소되었다. 이러한 가운데 글로벌화가 빠르게 추진되는 과정에서 수입 농산물의 영향으로 농업성장이 정체하고 농가소득이 감소하는 결과가 나타났다. 이에 대응하여 그동안 경쟁력을 강화하고 경영안정을 도모하기 위하여 농정개혁이 반복되어 추진되어 왔던 것이다.

일본에서 농가 수는 1950년 최고 618만호에서 2010년 253만호로 지난 60년간 60%나 감소하였다. 농업취업인구는 1960년 최고 1,454만 명에서 2013년 239만 명으로 줄어들었다. 농지면적은 1961년 최고 609만ha에서 2013년 454만ha로 감소하였다. 또한 경지이용률은 1956년 최고 138%에서 2012년 92%로 떨어지는 등 농업자원의 감소가 급격하게 진행되고 있다.

이와 동시에 농업생산액은 1984년 최고 11조 7,171억 엔에서 2012년 8조 5,251억 엔으로, 쌀은 1984년 최고 3조 9,300억 엔에서 2012년 2조 286억 엔으로, 채소는 1991년 최고 2조 8,005억 엔에서 2012년 2조 1,896억 엔으로, 축산은 1984년 최고 3조 2,897억 엔에서 2012년 2조 5,880억 엔으로 각각 감소의 길을 걷고 있다. 이리하여 2011년 현재 농업생산액은 GDP의 1.0%, 농업취업자수는 총취업자의 3.3%, 농업예산은 국가예산의 2.2% 수준에 머물고 있다.

3.2. 자금률 하락

농업자원의 감소로 국내 농업생산력이 저하하는 가운데 식생활 소비패턴의 변화로 인하여 자금률은 계속 하락하여 왔으나, 자금률 목표를 설정하여 생산을 장려한 결과 최근 하락에 제동은 걸리고 있다.

열량기준 자금률은 1970년 60%에서 2000년 40%로 감소하였으나 이후 자금률 향상을 위해 노력한 결과 2012년 39%(생산액기준 68%)를 유지하고 있다. 2020년 자금률 목표는 50%(생산액기준 70%)이다.

식생활 소비패턴이 변화함에 따라 국민 1인당 1년간 소비량은 품목에 따라 늘어나거나 줄어들고 있음에도 불구하고 국내 생산이 신속적으로 대응하지 못해 자금률 하락을 초래하고 있다. 예를 들면 1인당 쌀 소비량은 1962년 최고 118kg에서 2012년 56.3kg으로 감소하였으나 공급과잉이 계속되고 있고, 축산물(육류 및 계란)은 1965년 55.9kg에서 2012년 136.2kg으로, 유지류는 1965년 6.3kg에서 2012년 13.6kg으로 증가한 결과로 수입 의존도가 높아지고 있다.

3.3. 쌀 과잉과 논 농업 경쟁

일본은 인구의 고령화와 총인구 감소가 동시에 진행된다. 따라서 쌀 수요가 지속적으로 감소하여, 총 소비량(현미)은 1963년 최고 1,128만 톤에서 2013년 785만 톤으로 감소하였다. 여기에 1995~98년간 관세화 유예의 대가인 MMA 쌀 수입이 계속되고 있

다. MMA 수입쌀은 2000년 이후 매년 77만 톤(2013년 수요량의 9.8%에 상당)이 수입되어 재고를 늘리고 있다.

쌀 재고는 누적되어 2014년 6월말 현재 정부 재고 91만 톤, 민간재고 222만 톤, 합계 313만 톤에 달한다. 그동안 쌀 생산조정을 실시하였음에도 불구하고 소비 감소에 의한 쌀 과잉은 계속되고 있어 생산조정의 효과는 더 이상 기대하기 어려운 단계에 이르렀다. 이것이 쌀 정책개혁의 요인으로 작용하였다.

3.4. 농업경영구조의 변화

쌀 과잉에 의한 가격하락이 계속되는 가운데, 새로운 현상으로서 주로 영세규모 농가, 고령자여성 농업인들로 구성되는 지연성 조직경영체인 ‘마을영농’(마을단위 영농조합법인)이 늘어나고 있다.

마을영농은 주식용 쌀 이외의 사료용·가공용 쌀, 채소, 대두 등의 복합경영, 또는 가공·직거래 등 다각경영을 통하여 고부가가치를 실현하는 효과가 인정되어 최근 직불제로서 마을영농의 법인화 등을 지원하고 있다.

마을영농의 수는 2005년 10,063개 조직에서 2014년(2월 1일 현재) 14,717개 조직으로 늘어나고 있으며, 이중에 법인 수는 22.1%에 달한다. 특히 최근 증가세가 빨라지고 있는 것은 직불제의 대상으로 인정함으로써 영세농가의 조직경영체로서 그 역할이 기대되고 있기 때문이다.

또한 경지면적과 농가수가 동시에 감소하는 가운데 농가수 감소가 급격하여 토지이용형 농업의 호당 경영규모는 서서히 확대되고 있다.

호당 경영규모는 1995년 1.20ha(도부현 0.92, 홋카이도 12.69)에서 2013년 2.39ha(도부현 1.72, 홋카이도 25.82)로 최근 확대 속도가 빨라지고 있다. 2020년 경영규모 전망은 판매농가 2.60ha, 주업농가 7.70ha이다. 원예나 축산 등 자본집약적인 시설형 농업의 규모는 빠른 속도로 확대되고 있다. 호당 농가소득은 2011년 463만 엔(중 농업소득 120만 엔)에서 쌀 직불제 등의 영향으로 2012년 476만 엔(중 135만 엔)으로 증가하는 현상이 나타나고 있다.

그리고 6차산업화와 관련하여 농가 주도의 산지직판장을 통한 ‘직거래’ 매출액이 급증하고, 채소·과일·축산 등 자본기술 집약 부문에서는 ‘농외기업과의 연대’(농상공연대) 등 지역단위에서 고용과 부가가치를 창출하여 지역 활성화를 도모하는 새로운 비즈니스로서 주목을 끌고 있다.

6차산업화는 지역단위의 농가주도로 농산물 생산에서 가공·직거래·교류 등으로 비즈니스 영역을 확대하여 고용과 부가가치를 창출하는 비즈니스 형태이다. 농상공 연대는 지역단위에서 농업과 토건업·식품제조업·외식업 등이 연대하는 비즈니스 형태로써, 고용·부가가치·지역수요 등을 창출하여 지역 활성화에 기여하고 있다.

4. 특징과 시사점

WTO 체제에 대응한 일본의 농정개혁은 1992년 ‘새로운 식량·농업·농촌정책의 방향(신정책)’에서 시작한다. 농정을 식량정책·농업정책·농촌정책 등 세 영역으로 구분하여 정책방향을 제시한 것이 특징이다.

영역별 목적을 보면, 식량정책은 국민에게 식량을 안정적으로 공급하는 것이며, 농업정책은 경영안정과 농업의 지속적 발전을 도모하는 것이다. 그리고 농촌정책은 자원 보전과 국토의 균형 있는 발전을 도모하여 농촌 진흥과 다원적 기능 발휘를 중시하고 있다. 농정 추진은 1999년 제정된 새로운 기본법에서는 정책 추진방식과 관련하여 농정의 4대 이념을 제시하고, 이에 근거하여 10년 정도의 중장기 정책방향으로서 ‘기본계획’을 수립하되, 5년마다 경신하는 추진방식을 도입하였다. 이를 통하여 정책의 일관성과 연속성이 유지되고 있다.

농정의 4대 이념은 ① 식량의 안정적인 공급, ② 다원적 기능발휘, ③ 농업의 지속적 발전, ④ 농촌 진흥 등이며, 특히 ‘식량의 안정적인 공급과 ‘다원적 기능 발휘’를 농정의 최상위 이념으로 설정하고 있다. 즉 정책추진은 ‘이념·기본계획·개별시책’이라는 방식으로 실시됨에 따라 ‘계획적이고 일관성 있는’ 농정전개를 보장하는 근거가 되고 있다.7) 농정개혁의 배경에는 농업의 식량 공급력 저하, 농업종사자의 고령화와 과소화, 농지 유희화와 같은 농업자원 유실 등의 문제가 확산되고 있다는 점에 대한 위기감이 작용하였다.

최근 생산현장에서 조직경영체가 등장하고 6차산업화가 확산되는 한편, 기업의 농업 진입 등도 활발하게 전개되는 등 이것이 새로운 피가 되어 소득 향상과 지역활성화의 효과가 나타나고 있다. 농업의 6차산업화는, ① 지역주민이 주도로 하여, ② 지역자원을 활용하여, ③ 지역단위에서 고용을 확보하고 소득을 창출하여 자급률을 향상

7) 자민당에서 민주당으로의 정권교체 이후에도 농정이념은 그대로 유지되어 정권교체기에도 동일한 4대이념 아래서 정책의 강약에 대한 변화만 있었다.

하고 지역 활성화를 도모하는 효과가 있다. 농가 주도의 산지직판장을 통한 직거래 매출액이 급증하고, 채소·과일·축산 등 자본기술 집약 부문에서는 ‘농외기업의 농업 진입’ ‘농가와 기업 간의 연대’ 등 새로운 경영형태가 나타나고 있다. 이러한 현상을 지원하는 것이 6차산업화와 농상공연대, 지산지소(地產地消) 등이다.

2013년 결정된 일본재흥전략에서는 농업을 성장산업으로 견인하기 위해 ‘구조 개혁’과 ‘규제 완화’를 동시에 추진하고 있다. 이를 통해 농업경영의 자유도를 제고하고, 일반기업의 농업 진입을 촉진하고, 농협에 대해서는 새로운 역할을 부여하고 있다. 앞으로 농립업을 산업으로서의 경쟁력을 강화하는 정책(산업정책)과 다원적 기능을 확산하는 정책(지역정책)을 병행하여 성장을 도모하는 전략이 추진되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

농업의 성장산업화를 위한 정책개혁의 4대축은 ① 농식품의 국내외 수요확대(수출 촉진, 로컬 푸드, 식육), ② 수요·공급을 연계한 가치사슬 구축(6차산업화 및 농협개혁에 의한 농산물 부가가치 향상), ③ 다원적 기능 유지·확산(다원적 기능 직불제 도입, 농산촌 활성화대책), ④ 생산현장 강화(농지중간관리기구 활용에 의한 생산비 절감, 경영소득안정정책, 쌀 생산조정 폐지) 등으로 요약할 수 있다. 특히 생산현장에서는 전업농에 대한 농지집중, 쌀 정책 개혁, 6차산업화 등을 통하여 2020년 농업·농촌지역 소득을 2배 향상한다는 목표이다.

성장산업화를 위한 농정개혁에서도 농정이념과 관련하여 식량의 안정적인 공급과 다원적 기능을 중시하는 방향으로 추진되고 있다. 즉 농업의 ‘국민에게 식량을 안정적으로 공급하고 다원적 기능을 제공하는 역할’을 강조하여 농업보호의 근거를 마련하였다는 점에서 일본은 미국·EU 등과는 다른 접근방법이다.

쌀 과잉문제 해결과 논 농업 진흥을 위하여 쌀 용도를 ‘주식용’과 ‘신규 수요용’(사료용, 가공용 등)으로 구분하여, 주식용은 ‘감산’하는 대신, 신규 수요용은 ‘증산’을 장려하는 등 논의 가지는 높은 생산력을 활용하여 자급력을 향상하는 전략에 대해서는 유사한 문제를 안고 있는 한국 농업에 시사하는 바가 크다.

단지 FTA 등에 의한 글로벌화가 급속하게 추진되는 가운데 시장개방에 의한 수입 증가가 자급률 향상을 제약하고 있는 것은 사실이다. 시장개방 확대와 자급률 향상의 양립이 최대의 과제이다.

참고문헌

- 김태곤. 1996.4. 「WTO 체제에 대응한 일본의 농정전환에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2009.10. “일본의 정권교체와 농정전망”. (농정연구속보). 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2009.12. 「농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 日本 農林水産省. 2010.3. 「食糧・農業・農村基本計劃」. 日本 農林水産省
- 日本 總理府. 2013.6. 「日本再興戰略」. 日本 總理府.
- 日本 總理府. 2014.6. 「日本再興戰略」改訂. 日本 總理府.

참고사이트

日本 農林水産省 (www.maff.go.jp)