

제125호(2016. 5. 27.)

# 일본 아베 정부의 농정개혁 현황과 시사점

김종인



1. 농정개혁의 배경 .....	1
2. 농정개혁의 추진과정 .....	2
3. 농정개혁 주요 분야별 개관 .....	4
4. 농정개혁의 특징 .....	9
5. 우리나라 농정에 대한 시사점 .....	10

한국농촌경제연구원

감 수	김수석	선임연구위원	061-820-2284	soosuk@krei.re.kr
내용 문의	김종인	부연구위원	061-820-2360	jongin@krei.re.kr
자료 문의	성진석	선임전문원	061-820-2212	jssaint@krei.re.kr

- 「KREI 농정포커스」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지([www.krei.re.kr](http://www.krei.re.kr))에서도 보실 수 있습니다.



## 요 약

- 최근 일본 농업은 농가교역조건 악화 등으로 농업의 수익성이 하락하고 농가소득이 감소하며 전반적으로 축소되는 추세를 보이고 있는 반면, 기업의 농업 진입이 증가하고 있음. 아베 정부는 이를 촉진하여 농업의 신성장동력으로 활용하기 위한 농정개혁을 2013년부터 추진 중임.
  - 2003년 기업이 임차방식으로 농업에 진입하는 것을 특구에 한정해 허용하였고, 2009년 이후부터 대상지역이 전국으로 확대되었는데, 이에 따라 기업의 농업 진입 사례가 크게 증가하고 있음.
- 아베 정부 농정개혁의 중심축인 ‘농림수산업·지역의 활력창조 개정플랜(14. 6.)’과 제 4차 ‘식료·농업·농촌 기본계획(15~19)’을 중심으로 하고, 그 외의 주요 정책개편 등을 아울러서 농정개혁 현황을 정리하면 다음과 같음.
  - 농정개혁은 기업자본 및 노하우 활용 촉진, 수출촉진 등을 통한 수요확대, 논농업 구조개혁과 신수요 대응, 6차 산업화 지원, 농협개혁 등을 통해 농업·농촌소득을 증대시키는 것을 목적으로 함.
  - (기업자본 및 노하우 활용 촉진) 기업의 농업 진입을 촉진하기 위해 농업생산법인·농업위원회 등에 대한 규제를 완화하고 이를 시범적으로 시행하는 농업특구를 지정하였으며, 기업과 농업인 등의 협력을 활성화하기 위해 ‘농림어업성장산업화지원 기구’를 설립하여 출자를 통한 지원을 실시하고 있음.
  - (수출촉진 등을 통한 수요확대) 수출확대를 위해 주요 품목별 수출단체 결성을 지원하고, 정부 내 전담조직을 신설하는 등 수출진흥 체제를 강화함.
  - (논농업 구조개혁과 신수요 대응) 농지 임대차를 중개하는 농지중간관리기구 신설을 통해 후계농업인을 중심으로 한 규모화·단지화를 지원할 계획임. 또한, 주식용 쌀 생산에 집중된 논농업 구조를 개편하기 위해 쌀직불제를 단계적으로 폐지하는 대신에 사료용 쌀·가루용 쌀에 대한 직불금을 인상하여 증산을 유도하며, 이 과정에서 쌀농가의 소득감소를 보전하기 위한 경영안정대책을 강화하였음.
  - (농협개혁) 전국농협중앙회인 JA전중을 2019년까지 일반사단법인으로 전환하는 등의 조치를 통해 지역농협의 경영자율성을 제고하여 경제사업 활성화를 도모함.
- 아베 정부가 농업인 등과 기업 간의 협력을 지원할 시 농업인 등이 주도적으로 참여할 수 있도록 제도를 설계한 점, 쌀 수급불균형을 해소하기 위해 신수요에 대응하는 지원 체계를 강화한 측면 등은 우리나라 농정에서도 검토할 필요가 있음.
- 반면, 농지 관련 규제 완화 정책은 우리나라의 규제 완화 수준이 더욱 높다는 점, 농협개혁은 구체적인 대안 부족, 협동조합의 원칙에 배치되는 개혁 방향이라는 측면 등으로 인해 우리나라 농협에 시사하는 바가 크지 않다고 판단됨.



## 1. 농정개혁의 배경

□ 일본 농업도 우리나라 농업과 유사하게 농가교역조건 악화 등으로 수익성이 하락하고 농가소득이 감소하며 전반적으로 축소되는 추세를 보이고 있었음.

- 일본의 농가교역조건이 1993년을 기점으로 악화됨에 따라 농업소득도 정체 국면에서 빠져나오지 못하고 있었으며, 최근 농외소득까지 감소함에 따라 농가소득도 지속적으로 감소하는 추세를 보임.
  - 농가교역조건지수(2010년=100): ('93) 138.4 → ('00) 111.1 → ('14) 92.0
  - 농가소득: ('04) 3,508천 엔 → ('09) 2,733 → ('13) 2,862
- 농가소득이 지속적으로 감소하는 등 농업의 수익성이 악화되자, 농업분야로의 신규인력 진입도 둔화되며 농업인력의 고령화로 이어짐.
  - 기간적 농업종사자<sup>1)</sup>의 연령별 구성을 보면 40세 미만 비중은 '96년에 전체의 10.7%였던 것이 '13년에 5.0%로 감소한 반면, 65세 이상의 비중이 같은 기간 중 46.7%에서 61.3%로 상승하는 등 고령화가 심화되고 있음.
- 농업인력의 고령화 및 노동력 부족으로 인해 경작포기지<sup>2)</sup> 등이 증가하여 경지면적은 감소하는 추세가 계속되고 있음.<sup>3)</sup>
  - 경작포기지는 2015년 기준 42.4만 ha로 전체 경지면적(449.6만 ha)의 9.4%에 달하며, 경지면적은 최대치를 기록했던 1961년과 2015년 수치를 비교할 경우 최대치 대비 26.1% 감소한 수준임.
- 이에 따라 일본의 농업생산액은 전반적으로 감소하는 추세가 이어지고 있으며, 국가경제 전체에서 차지하는 비중도 차츰 줄어들어 2000년 이후 1% 수준에서 정체되는 등 산업축소가 계속되고 있음.

“

일본 농업 수익성  
하락으로 축소 추세

”

1) 주로 농업에 종사하는 농업종사자를 의미함.

2) 이 전에는 농지로서 경작되다가 과거 1년 이상 작물을 재배하지 않은 상태이며, 향후 수년간도 작물 재배에 활용될 계획이 없는 토지를 의미함.

3) 농림수산성이 농업인을 대상으로 한 2014년 조사(耕作放棄地に関する意向及び実態把握調査)에 따르면, 농지가 황폐화되는 원인으로 '고령화와 노동력 부족'이 전체의 23%로 가장 높은 비중을 차지했음.

“

반면, 기업의 자본 및  
노하우 등을  
신성장동력으로 하기  
위한 농정개혁 추진

”

□ 반면, 규제완화에 따라 기업의 농업 진입은 오히려 증가하고 있으며 아베 정부는 이를 촉진하고 기업의 자본 및 노하우 등을 농업의 신성장 동력으로 활용하기 위한 농정개혁을 추진 중임.

- 2003년 임차에 의한 기업의 농업 진입이 특구에 한해 허용되었고, 이후 2009년부터 대상지역이 전국으로 확대되었는데, 이에 따라 임차방식의 농업 진입이 크게 증가하고 있음.<sup>4)</sup>
  - 2009년 진입 요건 완화 이전과 이후를 비교하면, 일반법인의 농업 진입 건수는 연평균 약 5배 수준으로 증가하여 2015년 기준 연평균 345개 법인이 농업분야에 진입하였음.<sup>5)</sup>
  - 기업이 농업에 진입하는 이유는 다양한데, 건설업 등은 고용유지, 식품업 등은 부가가치 향상과 원료의 안정적인 공급, 이외에 기업이미지 향상 및 기업의 사회적 책임(CSR) 실현 등이 목적임.
- 이처럼 규제 완화 등으로 기업의 농업 진입을 더욱 촉진하고, 기업의 자본 및 노하우 활용 등을 통해 축소되는 농업을 성장산업으로 견인하려는 목적 아래 2013년부터 농정개혁을 추진 중임.

## 2. 농정개혁의 추진과정

□ 아베 정부는 ‘일본재흥전략(‘13. 6.)’에서 농정개혁의 큰 틀을 제시한 후 ‘농림수산업·지역의 활력창조 플랜(‘13. 12.)’을 통해 이를 구체화하였고, 이후 ‘산업경쟁력회의’와 ‘규제개혁회의’의 검토를 거쳐 이를 개정(‘14. 6.)하였음.<sup>6)</sup>

4) 2009년 농지법 개정에 의해 기업의 농지임차 가능지역이 전국으로 확대되었고, 농업생산법인에 대한 기업 등의 출자 제한이 완화됨.  
5) 이는 농지를 임차하여 농업경영을 수행하는 일반법인에 한정하여 농림수산성이 집계한 자료로 이 중 일반법인의 62.4%가 주식회사이고, NPO법인 등이 25.3%임(2015년 6월 기준)  
6) 아베 정부는 출범에 즈음하여 산업정책 검토를 위한 ‘산업경쟁력회의’와 성장산업을 육성하는 데 장애가 되는 제도와 규제에 대한 검토를 위한 ‘규제개혁회의’를 출범시켰음.

- ‘농림수산업·지역의 활력창조 플랜’에서는 4개 부문(수요확대, 생산현장 강화, 수요·공급을 연계한 가치사슬 구축, 다원적 기능의 유지·발휘)의 개혁방침이 제시되었고, 이후 개정플랜에서 3개 부문(농협·농업위원회·농업생산법인)이 추가되었음.<sup>7)</sup>

**□ 개정 플랜에서 제시한 개혁 방침을 토대로 하여 제4차 ‘식료·농업·농촌 기본계획(15~19)’이 수립되었으며, 식량자급률 목표 하향 조정, 식량자급력 지표 최초 도입 등이 이루어짐.**

- 제3차 ‘식료·농업·농촌 기본계획’에서 50%로 설정했던 식량자급률 목표를 이번 기본계획에서 45%(칼로리 기준)로 현실화함.
  - 식량자급률 목표는 ‘제3차 기본계획’에서 기존 목표치인 45%를 대폭 높이면서 50%로 조정되었는데, 2000년 이후 식량자급률이 줄곧 39~40% 수준이었던 점을 고려하면, 제4차 기본계획에서 실현 가능성을 고려하여 하향 조정된 것이라 평가할 수 있음.
- 식량자급력의 개념과 현황을 제4차 기본계획에서 제시하였는데, 이는 평상시에 수익성 높은 작물재배를 통해 농업소득을 높이고, 유사시에 식량작물로 전환하여 식량안보를 달성하겠다는 의도임.
  - 식량자급력은 ‘국내생산을 통해 최대한 생산할 수 있는 식량의 규모’를 수치화<sup>8)</sup>한 것으로서 국내농업의 잠재 식량생산능력을 의미함.<sup>9)</sup>

“

한편, 식량자급률 조정, 식량자급력 도입으로 농가의 수익성 제고 유도

”

**□ 한편, 일본 정부는 농정개혁과 관련하여 필요한 법개정 등의 입법 조치를 함께 진행하고 있음.**

- 농지제도 개혁의 중심축인 ‘농지중간관리기구’의 설치 등과 관련한 법개정(13. 12.)<sup>10)</sup>과 농협·농업위원회·농업생산법인과 관련된 법 개정(15. 8.)<sup>11)</sup>을 실시하였음.

7) 4개 부문의 개혁방침을 상술하면 ① 수출촉진 등을 통한 국내외의 수요확대, ② 농지 중간관리기구 활용 등에 의한 생산현장의 강화, ③ 6차산업화 등을 통한 농림수산물의 부가가치 향상, ④ 농지유지직불 신설 등을 통한 다원적 기능의 유지·발휘임.  
 8) 식량자급력 수치는 ‘일인당 열량공급량(kcal/人·日)’ 단위로 제시하였으며, 하루 필요 열량 중 어느 정도 수준을 국내농업생산을 통해 공급할 수 있는지를 가늠할 수 있도록 함.  
 9) 예를 들어 평소 화훼 등의 비식용작물을 재배하고 있던 농지를 비상시에 식량작물 재배로 전환했을 경우 생산 가능한 식량의 생산 수준을 나타냄.  
 10) [농지중간관리사업의 추진에 관한 법률(農地中間管理事業の推進に関する法律), 농업의 구조개혁을 추진하기 위한 농업경영기반강화촉진법(農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法)]

“

농정개혁은 기업 활용,  
수요확대, 논농업,  
6차산업화, 농협이  
주요 분야

”

### 3. 농정개혁 주요 분야별 개관

□ 아베 정부 농정개혁의 중심축인 ‘농림수산업·지역의 활력창조 개정 플랜(‘14. 6.)’과 제4차 ‘식료·농업·농촌 기본계획(‘15~‘19)’을 토대로 하고, 주요 정책개편 등을 아울러서 아베 정부의 농정개혁 현황을 살펴보면 다음과 같음.

- 농정개혁은 기업자본 및 노하우 활용 촉진, 수출촉진 등을 통한 수요확대, 논농업 구조개혁과 신수요 대응, 6차산업화 지원, 농협개혁 등을 통해 농업·농촌의 소득을 증가시키고자 함.
  - 2013년 기준 4조 엔 규모에서 정체되고 있는 농업·농촌소득을 2025년 까지 8조 엔 규모로 2배 수준까지 확대할 계획이며, 이 때 농업·농촌소득은 농업소득에 ‘6차산업화 등에 의한 농촌지역의 관련 소득’을 합한 것을 의미함.

#### 3.1. 기업자본 및 노하우 활용 촉진

□ 산업경쟁력회의와 규제개혁회의는 기업에 축적된 기술과 노하우를 활용하여 농업의 생산성을 강화하고 이를 통해 농업의 성장을 도모해야 한다고 제안하였고, 이것이 아베 정부 농정개혁의 주요 전략으로 설정됨.

□ 기업의 농업 진입을 더욱 촉진하기 위하여 농업생산법인, 농업위원회 등에 관한 규제 완화, 농업특구 지정 등의 정책이 추진되었음.

- 농업생산법인 관련 법개정을 통해 설립요건·출자한도와 관련한 농업 관련 제약조건을 전반적으로 완화하였음.
  - 설립요건을 완화(임원의 1/4이 농작업에 종사→임원 또는 중요한 사 용인(농장장 등) 중 1인 이상이 농작업에 종사)하였고, 출자한도도 농업관계자가 아닌 자의 한도를 1/4 이하에서 1/2 미만으로 상향 조정함.

11) 농업협동조합 등의 일부를 개정하는 등의 법률(農業協同組合法等の一部を改正する等の法律)



- 농업위원회와 관련해서도 농업위원의 선출방식 변경(선거·임명→임명), 농지이용최적화추진위원제도를 신설하는 등의 개편을 시행하여 기업의 농업 진입을 지원해 나갈 계획임.
- 농업특구는 농업생산법인·농업위원회 관련 법개정 등의 정책개편을 특정지역에 시범적으로 도입하여 효과를 극대화하려는 것임.<sup>12)</sup>
- 이외에도 ‘농림어업성장산업화지원기구(A-FIVE)’신설을 통한 농업생산법인 지원 강화, ‘농지중간관리기구’ 신설을 통한 기업의 농지 임대차 활성화 등의 정책이 함께 추진되었음.

### 3.2. 수출촉진 등을 통한 수요확대

- 수출확대를 위해 주요 품목의 경우 품목별 수출단체를 결성하는 것을 지원하였고, 정부 내 전담조직(식문화·시장개척과, 수출촉진과)을 신설하는 등의 수출진흥 체제를 강화함.<sup>13)</sup>
- 이외에도 국내수요 확대를 위해 소비가 늘고 있으며 수입 의존도가 30%에 달하는 가공·업무용 야채의 국내출하량을 늘리기 위해 수확과 관련된 기계화 등을 지원할 계획임.

□ 이를 통해 2012년 4,497억 엔 규모인 농림수산물·식품의 수출액을 2020년까지 1조 엔 수준까지 증대시킬 계획임.

### 3.3. 농농업 구조개혁과 신수요 대응

- 농농업의 규모화·단지화를 지원하고, 유희지의 발생을 억제·방지하기 위해 기존의 농지보유합리화법인을 대신하여 농지중간관리기구를 2014년에 신설하고 지원규모를 확대함.

“

기업의 농업 진입,  
수출진흥 지원체제  
강화

”

12) 고품질 쌀로 유명한 니가타(新潟)시와 고령화에 따른 휴경농지의 확대를 막기 위해 중소규모의 농촌지역인 야부(養父)시를 농업특구로 지정(2014년 7월)한 것이 대표적인 사례임.  
13) 품목별 수출단체가 2014년에 쌀·쌀가공품, 축산물, 차(茶), 2015년에 임산물, 화훼, 수산물·수산가공품, 청과물 순으로 설립되었음.

“  
 쌀직불제 단계적 폐지,  
 사료용 쌀·가루용 쌀 등  
 증산 지원 강화  
 ”

○ 농지보유합리화법인 관련 2013년 예산이 12억 엔 수준이었던 것에 반해 농지중간관리기구에 대한 2014년 예산은 705억 엔(추가경정 예산 포함)에 달할 정도로 지원규모가 크게 확대됨.

□ 농지보유합리화법인이 주로 토지의 매입·매매를 통해서 규모화·단지화를 지원했던 반면, 농지중간관리기구는 주로 임대차를 통해서 규모화·단지화를 지원하는 것이 특징임.

○ 이를 위해 임대인에게 임차료와는 별도의 보조금을 지급하거나 농지기반정비 등을 수행함.

□ 이를 통해 후계농업인<sup>14)</sup>의 경작면적이 전체 경작지에서 차지하는 비중을 2013년의 48.7% 수준에서 2023년까지 80%로 높이는 것을 목표로 함.

□ 주식용 쌀 생산에 집중된 논농업 구조 개편을 위해 쌀직불제를 단계적으로 폐지하는 대신에 사료용 쌀·가루용 쌀에 대한 보조금을 증액하여 증산을 유도하고, 이 과정에서 쌀농가의 소득감소를 최소화하기 위해 경영안정대책을 강화하였음.

○ 쌀 변동직불은 2014년산부터 폐지하였고, 쌀 고정직불을 2014년산 쌀부터 줄여나가기 시작해 2018년산부터 폐지한다는 방침임.

○ 이 과정에서 쌀농가의 충격을 완화하기 위해 ‘수입감소영향완화 직불’의 대상자를 확대하고, ‘농지유지직불’을 새롭게 도입하는 등 농가단위의 경영소득안정대책을 강화하였음.

○ 한편, 사료용 쌀·가루용 쌀에 대한 직불금을 8만 엔/10a에서 최대 10.5만 엔/10a 수준으로 인상하는 등의 지원을 통해 사료용 쌀·가루용 쌀의 생산량을 2025년까지 2013년 생산량의 각각 10배(110만 톤)와 5배(10만 톤) 수준으로 확대하는 것을 목표로 함.

14) 농림수산성의 정의에 따르면 효율적이고 안정적인 농업경영을 달성했거나 이를 지향하는 경영체로서 구체적으로는 ‘인정농업자’, ‘인정신규취농자’, ‘집락영농 경영체’를 포함함. 다시 말해 정부가 육성하고자 하는 주요 경영체를 의미한다고 할 수 있음.

□ 한편, 정부 주도의 생산조정제 폐지 및 농지중간관리기구 활용을 통한 규모화·단지화 지원, 자재·유통 면에서의 비용삭감 등을 통해 주식용 쌀의 생산비를 절감하도록 유도하여 쌀농업의 경쟁력 강화를 도모할 계획임.

- 후계농업인의 쌀 생산비를 2023년까지 전국 평균 생산비(2011년 기준 16,001엔/60kg) 대비 40% 감축된 수준(9,600엔/60kg)까지 절감하는 것을 목표로 함.
  - 한편, 생산비 40% 감축 목표는 전체 농가의 평균 생산비를 기준으로 한 것이 아니라 후계농업인 중에서도 규모화된 농가를 기준으로 한 것이므로, 이러한 점을 고려할 때 실제 감축목표는 10% 초반에 그친다는 한계점도 인식할 필요가 있음.<sup>15)</sup>

### 3.4. 6차산업화 등을 통한 부가가치 향상

□ 농림어업인이 주체가 되어 새로운 사업분야를 개척하는 사업활동을 지원하는 것을 목적으로 2013년에 정부 및 민간기업의 출자에 의해 농림어업성장산업화지원기구(A-FIVE)를 설립하여 6차산업화를 촉진할 계획임.

- 농림어업인이 기업과 공동출자하여 설립한 ‘6차산업화사업체’에 A-FIVE가 직간접으로 출자하여 농림어업인이 기업의 경영노하우 등을 활용하고, 자금조달을 용이하게 할 수 있도록 지원함.<sup>16)</sup>
  - 출자에 의한 지원의 장점은 보조금과 달리 기업의 운전자금, 인건비 등 경영에 필요한 용도라면 자유롭게 사용할 수 있다는 장점이 있음.
- 농업인 등이 기업과 공동출자 시 농림어업인의 출자 비율이 최소한 파트너 기업보다 높아야 하는 조건을 지원에 대한 기준으로 설정하여 농업인 등이 주도적인 역할을 수행하도록 유도함.

“ 쌀 생산비 절감, 출자 통한 6차산업화 지원 체계 구축 ”

15) 일본 정부가 쌀 생산비 감축의 기준으로 삼는 농가는 전 농가가 아니라 후계농업인 중에서도 대규모 농가(개별경영체의 경우 15ha 이상, 조직경영체의 경우 약 26ha 규모)인데, 이들 경영체의 생산비는 2011년 기준으로 이미 각각 11,080엔/60kg, 10,782엔/60kg으로 상당히 낮은 수준이므로 이를 9,600엔/60kg 수준까지 낮춘다고 해도 생산비 인하 효과는 13.4~11.0% 수준임.

16) 일반적으로는 간접적인 출자방식이 주를 이루나, 투자에 따른 파급효과가 농업 전반에 걸쳐 있는 경우 등에는 A-FIVE가 직접 투자를 하는 경우도 있음.

“

지역농협의 경제사업  
활성화 위한 지역농협·  
전국농협중앙회 개혁

”

- A-FIVE를 통한 지원 등으로 6차산업의 시장규모를 2010년 1조 엔에서 2020년까지 10조 엔 수준으로 확대하는 것을 목표로 함.

### 3.5. 농협개혁

□ 지역농협이 경영에 대한 자율성을 제고할 수 있도록 하여 경제사업 활성화를 촉진하고, 이를 농업소득 증대의 견인차로 활용하겠다는 취지를 들어 농협개혁을 추진하였음.

- 한편, 일부에서 경제사업 활성화 목표는 표면적인 명분이며 실제로는 정부의 TPP 등을 통한 시장개방 확대 방침에 JA전중이 강력하게 저항하자, 이를 무력화하기 위해 JA전중의 일반사단법인화 등을 추진했다고 주장함.

□ 지역농협에 대한 감사권을 행사하던 농협법상의 특별법인이었던 JA전중을 2019년 9월까지 일반사단법인으로 전환하는 것이 가장 큰 특징임.

- 이외에도 JA전농(全農)·경제련(經濟聯) 등이 글로벌 시장에서의 경쟁력을 강화할 수 있도록, 필요하다면 주식회사로 변경할 수 있는 제도적인 장치를 마련하였음.
- 지역농협과 관련해서는 이사회 구성 요건 변경(과반수를 인정농업자 또는 판매 프로로 임명), 조합원의 사업이용 강제금지 조항 도입 등 경쟁력 강화를 통한 경제사업 활성화를 유도하고 있음.
  - 또한, 지역농협도 자신들의 판단하에 제한적으로 주식회사, 일반사단법인, 생협 등의 조직으로 변경할 수 있는 조항이 신설되었음.
- 준조합원의 비중이 조합원 이상으로 높아짐에 따라 이를 개선하기 위한 대책으로서 준조합원의 금융서비스를 일정 수준 이하로 제한하는 방안이 검토되었으나 이번에는 도입되지 않았음.
  - 향후 5년간의 정조합원과 준조합원의 이용 실태를 점검하여 도입 여부를 재검토하기로 하였음.

## 4. 농정개혁의 특징

- 개혁추진 속도가 과거에 비해 매우 빠르는데, 기존에는 당정협(자민당·농림수산업성·농협)의 ‘3자협약’ 방식을 통해 새로운 정책을 추진해 나간 것에 비해, 아베 정부 농정개혁은 ‘총리주도’의 추진체계를 강화하였기 때문으로 보임.
  - 총리실의 ‘농림수산업·지역활력창조본부’를 중심으로 농정개혁을 추진하고 있으며, 개혁 관련 자문그룹<sup>17)</sup>에 농업계 전문가 참여가 최소화되어 농업계의 의견이 집결되기 어려움.
- 기업의 자본과 축적된 기술·노하우를 적극적으로 받아들여 ‘농업의 성장산업화’를 위한 원동력으로 활용하는 방향으로 정책 전환을 시도하고 있음.
  - 기업의 농업 진입을 촉진하기 위해 농업생산법인, 농업위원회 등에 대한 규제를 완화하고 이를 선도적으로 허용하는 농업특구를 지정하거나, 기업이 농업인 등과 협력하여 사업을 전개하는 것을 농림어업성장산업화지원기구(A-FIVE)를 통해 적극적으로 지원함.
- 규모화·단지화를 통한 농농업 경쟁력 강화 방침은 기존의 정책과 유사하다고 할 수 있으나, 실행방법 측면에서 볼 때 기존의 매입·매매방식에서 임대차 방식으로 방향을 크게 선회한 것임.
- 정부 주도의 쌀 생산조정제 폐지 및 지역농협의 경영자율성 제고 등에서 보듯 전반적으로 농업경영의 자유도를 높이는 방향으로 개혁이 추진되고 있음.
  - 단, 경영안정대책 강화에서 드러나듯 이러한 변화 과정에서 농가소득 변화가 최소화될 수 있도록 대책을 강구하고 있음.

“

기업 활용, 농업경영  
자율성 제고로  
농업의 성장산업화  
목표

”

17) 산업경쟁력회의(농업분과), 규제개혁회의(농업 Working Group) 등

“

농업인 주도의 기업  
연계 방안 참고 필요

”

- 산업적인 측면에서 농업의 경쟁력을 강화하는 정책(산업정책)과 다원적 기능을 확산하는 정책(지역정책)이 동시에 추진되고 있음.
  - 농지유지직불을 신설하는 등 다원적 기능에 대한 직불제를 강화 하였음.
- 식량의 안정적인 공급은 여전히 중시되고 있으나, 식량자급률의 하향 조정을 통한 현실화, 식량자급력 도입 등에서 보듯 농가의 수익성 제고가 장기적인 관점에서 지속적인 농업유지에 필요하다는 점이 새롭게 강조되고 있음.

## 5. 우리나라 농정에 대한 시사점

- 우리나라도 농식품 산업의 경쟁력을 강화하기 위한 일환으로서 농업·기업 간 상생협력 사업이 추진되고 있으나, 기업의 농업진출 유형이 사회공헌형·원료구매형과 같은 초기 단계에 머물러 있는 형편임.
- 우리나라의 경우에도 향후 농업·기업 간 협력이 성숙되면 공동출자 형태로까지 발전하는 사례들이 다수 출현할 수 있는데, 이 경우에는 일본의 ‘농림어업성장산업화지원기구’와 같이 농업인 등이 주도적으로 기업과 연계할 수 있는 제도적 지원이 필요할 것으로 판단됨.
  - 우리도 2010년 이후 농식품 모태펀드를 통해 농식품 분야로의 투자를 촉진하고 있으나, 일본의 A-FIVE 투자지원 조건에서와 같이 농업인 등이 의결권을 주도적으로 행사하는 농업인 중심의 사업체를 대상으로 한 것은 아님.
- 아베 정부는 농지 관련 규제를 완화하여 기업의 농업진입을 유도하고 있는데, 우리나라의 경우 일본과 비교할 때 이미 더욱 높은 수준으로 농지 관련 규제가 완화되어 있다는 점을 유념하여야 함.

- 예를 들면, 일본은 농정개혁을 통해 기업 등의 농업생산법인에 대한 출자한도를 1/2 미만으로 확대하였는데, 우리나라의 경우 비농업인이 총출자액의 90%까지 출자가 가능하고, 임차기간 역시 일본은 최대 50년으로 제한되나 우리나라의 경우 1999년에 임차기간 제한이 이미 폐지되었음.
- 또한, 일본에서도 단기적인 성과를 중시하는 기업의 속성상 농지를 장기간 사용하기 위한 보전 역할이 약화되는 등 농지보전에 대한 우려가 있는 만큼, 우리나라에서도 농지보전과 관련된 규제 등은 앞으로도 유지·강화되어야 할 것임.

**□ 일본과 동일하게 우리나라의 경우도 쌀의 수급불균형이 심화되는 형국이므로, 아베 정부의 쌀정책 개편의 효과에 대하여 예의주시할 필요가 있음.**

- 사료용 쌀·가루용 쌀 등의 증산 유도를 통하여 주식용 쌀의 공급과잉을 완화하고 논이 가진 높은 생산력을 활용하여 곡물자급률을 향상시키는 한편, 유사시 주식용 쌀로 생산을 전환할 수 있는 전략임.
  - 사료용 쌀 재배면적은 정부의 지원 정책 강화 등에 힘입어 2015년 기준 전년 대비 135.4% 증가한 79,766ha를 기록하였음.
- 우리나라도 ‘중장기 쌀 수급안정대책(2015. 12. 30.)’에서 보듯 타작물 재배 확대 등이 추진될 계획이므로, 아베 정부의 사료용 쌀·가루용 쌀 증산 계획의 실효성에 대한 면밀한 검토가 요청됨.

**□ 아베 정부는 경제사업 활성화를 목표로 농협개혁을 실시하고 있으나, 구체적인 대안 부족, 협동조합 원칙에 배치되는 개혁방향 등으로 인해 우리나라 농협에 시사하는 바가 크지 않다고 판단됨.**

- 개정 농협법에서 사업이용 강제 금지 조항을 명문화하였는데, 최근 해외 선진 농협에서조차 조합원과의 전속계약 강화를 통해 사업이용률을 제고하는 추세와 배치되는 개혁방향임.
- 다만, 경제사업 실적 저조, 준조합원 비율 확대에 의한 문제점 등은 우리나라 농협에서도 동일하게 발생하고 있는 문제이므로, 향후 일본 정부 및 일본 농협이 이에 대처하는 방안과 그 공과를 면밀히 분석하여 이를 우리나라에 적용할 수 있는지 검토할 필요가 있음.

“

쌀정책 개편 효과  
예의주시하고,  
농협개혁은 비판적  
검토 필요

”

---

**KREI 농정보커스 제125호**

**일본 아베 정부의 농정개혁 현황과 시사점**

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)  
인 쇄 2016. 5. 27.  
발 행 2016. 5. 27.  
발 행 인 최세균  
편집위원 최지현, 우병준, 김수석, 김용렬, 조미형, 한석호, 문한필  
발 행 처 한국농촌경제연구원  
우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601  
대표전화 1833-5500 <http://www.krei.re.kr>  
인 쇄 (사)장애인생산품판매지원협회 인쇄사업소  
02-2269-5523~4 [dec5523@hanmail.net](mailto:dec5523@hanmail.net)

---

ISBN: 978-89-6013-895-7 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-