

일본의 농업현황*

전영현·박재성

(한국농촌경제연구원 연구원 · 고려대학교 식품자원경제학과 박사과정)

1. 일본의 일반연왕

1.1. 개요(국토, 기후)

‘일본(日本)’이란 국호는 ‘태양이 떠오르는 땅’을 의미한다. 이는 607년 성덕태자(聖德太子)가 수양제(隋煬帝)에게 자신을 ‘태양이 떠오르는 곳의 천자’라 표현한 국서에서 유래되었다고 한다. 이후 일본은 대외적으로 ‘왜국(倭國)’ 대신 지금의 국호를 사용하다가, 1889년 제국주의 시대의 도래와 함께 ‘일본제국’으로 국호를 바꾼다. 1945년 포츠담 선언 서명 후 1947년 5월에 시행된 헌법에서 ‘일본국’이라고 표현하면서 현재의 정식 명칭은 ‘일본’이다.

동아시아, 북태평양에 위치한 일본은 세계에서 61번째로 넓은 섬나라이다. 총 면적은 37만 7,950km²으로, 이는 독일보다 크며 프랑스보다는 작은 크기이다. 해상보안청¹⁾의 해상보안현황(1987)에 따르면, 일본은 6,852개의 섬으로 이루어져 있으며 크게 홋카이도(北海道), 혼슈(本州), 시코쿠(四國), 규슈(九州)로 구분한다. 전체적으로 활 모양을 띄고 있는 일본열도에는 110개의 활화산이 분포하고 있는데, 이는 세계 활화산의 10%를 차지하

* (uou01011@krei.re.kr), (jsreal20@gmail.com)

1) 해상보안청(<http://www.kaiho.mlit.go.jp>).

는 비중이다. 일본 국토의 중앙에는 가파른 산맥들이 종단하고 있어 73%가 산악 지대이며, 이 중 66.3%가 산림이고 이를 제외한 12%는 농지, 5.1%는 택지이다<표 2 참조>.

표 1. 일본 국가개요

국명	일본(日本)/JAPAN
위 치	북위 45도 33분에서 20도 25분 사이에 위치, 4개의 주요 섬으로 구성
면 적	37만 7,950km ² (한반도 면적의 1.7배, 남한 면적의 3.8배)
기 후	사계절이 분명하며, 대체로 해양성 온대 기후, 남북 길이가 3,300km로 지역별 기후 차이가 심함
수 도	도쿄(東京)/TOKYO
인 구	1억 2,683만 명[총무성 통계국 2017년 2월 1일 기준]
주요 도시	도쿄도(1,352만 명), 카나가와현(913만 명), 오사카부(884만 명), 아이치현(748만 명), 사이타마현(727만 명), 지바현(622만 명), 효고현(553만 명), 홋카이도(539만 명), 후쿠오카현(510만 명), 시즈오카현(370만 명), 이바라키현(292만 명), 히로시마현(284만 명) [총무성 통계국 2015년 기준]
인 종	대화족(大和族: 야마토족) 99% 이상, 기타 제일교포, 아이누족 등 1% 미만
언 어	일본어
종 교	신도(52.3%), 불교(42.2%), 기독교(1.1%), 기타(4.3%)
건국기념일	2월 11일
정 부 형 태	내각책임제
국 가 원 수	천황(明仁: 아키히토)
수 상	아베 신조(安倍晋三) 2012년 12월 26일 취임

자료: 대한무역투자진흥공사 해외시장뉴스(<http://news.kotra.or.kr>), 총무성 통계국(<http://www.stat.go.jp>).

표 2. 일본 지목별 면적

단위: 1만 ha

연도	총면적	농지	산림	원야	하천·수로	도로	택지	기타
2005	3,779	470	2,510	36	134	132	185	312
2010	3,779	459	2,507	36	133	136	190	319
2013	3,780	454	2,506	34	134	137	192	323
2014	3,780	452	2,506	35	134	138	193	324

자료: 총무성 통계국(<http://www.stat.go.jp>).

일본열도를 구성하는 4개의 큰 섬은 자연환경에 의해 구분하거나 행정구역을 경계로 구분할 수 있다. 일반적으로 사용되는 지역 구분은 <표 3>과 같이 홋카이도 지방, 도호쿠 지방, 간토 지방 등 8개의 지방으로 나누는 것이다. 이러한 구분에는 법적근거가 있는 것은 아니며, 1904년 초등학교 국정 지리교과서에서 8개의 지방을 지칭한

이후 지금까지 사용되어 왔다. 1947년 헌법 공포와 동시에 지방자치법이 시행되었고, 도도부현(都道府県)과 시정촌(市町村)을 중심으로 한 지방자치제도가 실시되었다. 행정구역의 가장 큰 단위인 도도부현은 광역자치단체로서, 일본열도를 1도(도쿄도), 1도(홋카이도), 2부(오사카 부교토 부), 43현으로 나눈다. 도도부현의 하부에는 기초지방자치단체인 시정촌(市町村)이 있으며, 도쿄의 경우 특별구(区)까지 포함한다. 행정구역인 도도부현을 8개의 지방으로 분류하면 <표 3>과 같다.

표 3. 일본의 지방과 도도부현

도서	지방	도도부현
홋카이도	홋카이도 지방	홋카이도
혼슈	도호쿠 지방	아오모리현, 이와테현, 미야기현, 아키타현, 야마가타현, 후쿠시마현
	간토 지방	도쿄도, 이바라키현, 토치기현, 군마현, 사이타마현, 치바현, 가나가와현
	주부 지방	니가타현, 도야마현, 이시카와현, 후쿠이현, 야마나시현, 나가노현, 기후현, 시즈오카현, 아이치현
	간키 지방	교토부, 오사카부, 미에현, 시가현, 효고현, 나라현, 와카야마현
주쿠쿠 지방	돗토리현, 시마네현, 오카야마현, 히로시마현, 야마구치현	
	시코쿠 지방	도쿠시마현, 카가와현, 에히메현, 고치현
규슈	규슈 지방	후쿠오카현, 사가현, 나가사키현, 쿠마모토현, 오이타현, 미야자키현, 가고시마현, 오키나와현

자료: <http://manapedia.jp/text/1087>.

그림 1. 일본 지도



자료: 네이버(www.naver.com).

일본은 온대몬순의 기후지역으로 4계절이 뚜렷하다. 그러나 일본열도의 남북 길이가 3,300km에 달하기 때문에, 지역에 따라 아한대에서 아열대까지 다양한 기후대를 갖는다. 계절별로 살펴보면, 겨울에는 북서계절풍에 의해 유입되는 강한 한기가 오우산맥 등의 높은 산맥과 만나면서 동해 쪽 도야마현, 니가타현에 흐린 날씨와 함께 최대 3m의 눈 또는 비를 내리게 한다. 반대로 태평양 쪽의 간토 지방(도쿄도, 이바라키현)은 건조한 바람으로 인해 대체로 맑은 날이 지속된다. 겨울 기온은 홋카이도와 오키나와가 20℃ 이상의 차이를 보이는데, 홋카이도는 겨울 내내 영하의 기온을 유지하며 오키나와와 아마미는 영상 15℃ 이상을 유지한다.

봄에는 고기압과 저기압이 번갈아 서쪽에서 동쪽으로 통과하므로, 날씨의 변화가 심하고 일교차가 크다. 늦봄이 채 가시기도 전인 5월부터 오키나와와 아마미는 장마가 시작되며, 홋카이도를 제외한 나머지 지역은 6월부터 장마전선의 영향을 받는다. 이후 태평양 고기압으로 인해 전국적으로 맑고 기온이 높아지는데, 평균 30℃를 넘는 날이 많아지고 홋카이도와 오키나와의 여름기온 차이는 5℃ 전후로 작아진다. 한편, 오호츠크해 고기압이 나타나면 차고 습한 동쪽 바람의 영향을 받아, 북일본의 태평양 연안을 중심으로 흐린 날이 많아지고 기온이 낮아지는 현상이 발생한다. 가을이 시작되는 9월 중순부터 10월 중순, 일본 남해 부근은 장마전선과 태풍의 영향을 받아 강수량이 크게 늘어나는 반면 서일본은 늦더위가 절정을 이루는 시기다. 10월은 이동성 고기압으로 전국적으로 맑은 날이 많으며, 11월은 저기압의 통과로 일시적으로 겨울형 기압 배치가 되는 날이 나타나고, 북일본에서는 눈이 내리기 시작한다.

1.2. 경제

1991년부터 지금까지의 일본 경제를 흔히들 ‘잃어버린 20년’이라 말한다. 이는 1985년 플라자 합의 이후 형성된 증권과 부동산 시장의 버블이 1991년부터 붕괴되기 시작하면서 20년 넘게 계속되고 있는 장기 불황 현상을 의미한다. 장기 불황의 원인으로서는 지속적인 엔고현상, 저출산·고령화에 따른 생산성 하락과 복지비용의 증가, 잇따른 대지진의 발생, 소비세 인상, 부실 채권, 정책대응실패 등 여러 복합적인 문제들이 작용한 것으로 보인다.

일본은 ‘잃어버린 20년’이 계속되는 동안 2010년 명목 GDP가 500.3조 엔을 기록하면서 세계 2위의 경제대국의 지위를 중국에 내주었다. 1인당 명목 GDP는 1993년 세계 2위에서 2016년 25위로 하락했으며, 1인당 구매력 평가 기준 GDP도 30위로 하락하였다. 또

한 가구당 평균 소득이 지속적으로 감소하여 내수부진이 심화되었고, 실질 GDP 성장률은 마이너스로 기록하면서 GDP 대비 국가부채가 급증하여 세계 1위를 차지하였다.

2012년 만성적인 디플레이션에서 탈피하기 위해 아베총리는 경기 부양책으로써 ‘아베노 믹스의 3개의 화살’을 내세웠다. 아베노 믹스는 아베총리와 ‘Economics’의 합성어로, 저성장 탈출과 부의 확대를 위해 구조개혁을 3단계에 걸쳐 추진한다는 것이다. 첫 번째 화살은 대담한 금융정책, 두 번째 화살은 기동적인 재정정책, 마지막 화살은 민간투자를 촉진하는 신성장 전략이다. 아베노믹스 이후 2013년 소비자 물가는 전년 대비 0.4%p 상승하였으며 실업률은 0.3%p 하락하였다. 또한 지속적인 엔화 하락으로 인해 수출이 증가하고 경제성장률은 플러스(+)로 전환되었다. 따라서 아베노믹스는 물가, 고용, 생산 등의 경제지표에 어느 정도 긍정적 효과를 이끌었다고 평가받고 있으나, 일각에서는 엔화 약세에 의존한 통화정책, 요원한 물가상승률 목표치(2%) 달성, 저조한 임금상승에 의한 내수경기 침체 장기화 등을 비판한다. 한편 2016년 7월 아베총리가 참의원 선거에서 압승하면서 아베노 믹스가 지속적으로 추진될 전망이다. 아베노 믹스 정책 시행 이후 지난 4년간의 주요 경제지표를 살펴보면 <표 4>와 같다.

표 4. 일본의 주요 경제지표

	지표	2013	2014	2015	2016
대내 경제	실질 경제성장률 (%)	2.0	0.3	1.2	1
	1인당 GDP (천 엔)	3,986	4,076	4,191	-
	명목 GDP (조 엔)	503.2	513.7	530.5	537.2
	정부부채/GDP (%)	244	249	248	-
	소비자물가상승률 (%)	0.4	2.7	0.8	0.1*
	실업률 (%)	4.0	3.6	3.4	3.1
대외 경제	수출실적 (백만 US\$)	719,229	694,270	625,067	471,643
	수입실적 (백만 US\$)	838,889	817,102	648,342	445,022
	대외의존도 (%)	31.7	32.8	30.8	-
	무역수지 (백만 US\$)	-119,659	-122,832	-23,275	26,620
	대외채무 (십억 엔)	296,826	328,930	354,879	-
	외환보유고 (백만 US\$)	1,266,815	1,260,548	1,233,214	-
	장기이자율 (%)	0.740	0.320	0.265	-0.055
	환율 (엔/US\$)	97.6	105.8	121.0	108.7

주: *는 추정치.

자료: 실질 경제성장률, 1인당 명목 GDP, 명목 GDP는 내각부(<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html>), 실업률은 총무성 통계국(<http://www.stat.go.jp/data>), 이를 제외한 나머지는 대한무역투자진흥공사 해외시장뉴스(<http://news.kotra.or.kr>).

1.3. 주요 산업

2015년 기준 일본의 산업별 GDP 구성비는 1차 산업 1.1%, 2차 산업 26.2%, 3차 산업 72.7%이다. 1995년 대비 1차 산업은 0.8%p, 2차 산업은 5.6%p 하락한 반면 3차 산업은 6.5%p 상승한 수치이다. 최근에 들어서 아베노 믹스의 제조업 경쟁력 강화전략으로 인해 4년 연속 2차 산업의 비중은 증가하고 있다. 경제활동별 GDP 구성비를 살펴보면, 자동차 산업, 전기전자산업, 일반기계산업 등을 포함하는 제조업이 20.5%로 가장 높은 비중을 차지한다<표 5 참조>. 비록 탈공업화로 인해 지난 20년간 국내총생산 대비 제조업 생산이 하락하고 있는 추세지만, 여전히 제조업은 일본의 경제성장을 주력 산업이다. 다음으로 서비스업인 도소매업이 14%, 부동산업이 11.5%, 전문·과학기술, 업무지원 서비스²⁾가 7.3%를 차지한다.

표 5. 경제활동별 명목 GDP 구성비

단위: %

지표	1995	2000	2005	2010	2015
농림수산	1.7	1.5	1.1	1.1	1.1
광업	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
제조	23.6	22.5	21.6	20.9	20.5
전기·가스·수도·폐기물처리	3.0	3.2	2.9	2.8	2.7
건설	7.8	6.9	5.6	4.8	5.6
도·소매	13.9	13.0	14.3	13.8	14.0
수송·우편	5.5	4.9	5.1	5.1	5.2
숙박·음식 서비스	3.1	3.1	2.7	2.6	2.5
정보·통신	3.2	4.6	4.9	5.1	5.0
금융·보험	5.0	4.9	5.9	4.8	4.5
부동산	9.9	10.3	10.4	11.9	11.5
전문·과학기술, 업무지원 서비스	4.8	5.7	6.4	7.0	7.3
공무	4.9	5.2	5.1	5.3	5.1
교육	3.6	3.6	3.5	3.7	3.6
보건·사회복지사업	4.4	5.3	5.5	6.4	6.9
기타 서비스	5.2	5.2	4.9	4.7	4.4
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 내각부, 통계·조사결과(<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html>).

2) 전문·과학기술, 업무지원 서비스업에는 연구개발 서비스, 광고, 물품임대서비스(부동산 제외), 학술연구(정부), 자연·인문과학 연구기관(비영리)을 포함함.

한편 1차 산업의 명목 GDP를 농업, 임업, 수산업으로 구분하면 <표 6>과 같다. 2015년 기준 농업 83%, 임업 4%, 수산업 13%를 차지한다. 일본은 다이쇼시대(大正, 1912~26) 중기 이후 인구증가와 함께 공업부문으로 노동력이 이동하면서 1차 산업의 비중이 급속히 감소하기 시작했다. 또한 2차 세계대전 이후의 고도경제성장은 농업 부문과 2차3차 산업의 불균형 발전을 초래했다. 현재 아베정권은 일본의 재흥(再興)을 위해 농지 집적·집약화를 추진해 생산규모를 확대하여 수익성 향상을 꾀하고, 동시에 생산비용과 중간마진을 낮추면서, 궁극적으로 국내외 새로운 시장에 진출하는 것을 농림수산업 부문의 목표로 내세웠다.

표 6. 농업, 임업, 수산업의 명목 GDP

단위: 10억 엔

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
농업	46,284	43,995	47,829	47,086	45,012	46,707
임업	1,902	2,022	1,847	2,006	2,140	2,110
수산업	6,965	6,831	6,838	6,469	7,065	7,358

자료: 내각부, 통계조사결과(http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h27/h27_kaku_top.html).

2. 일본의 농업연망

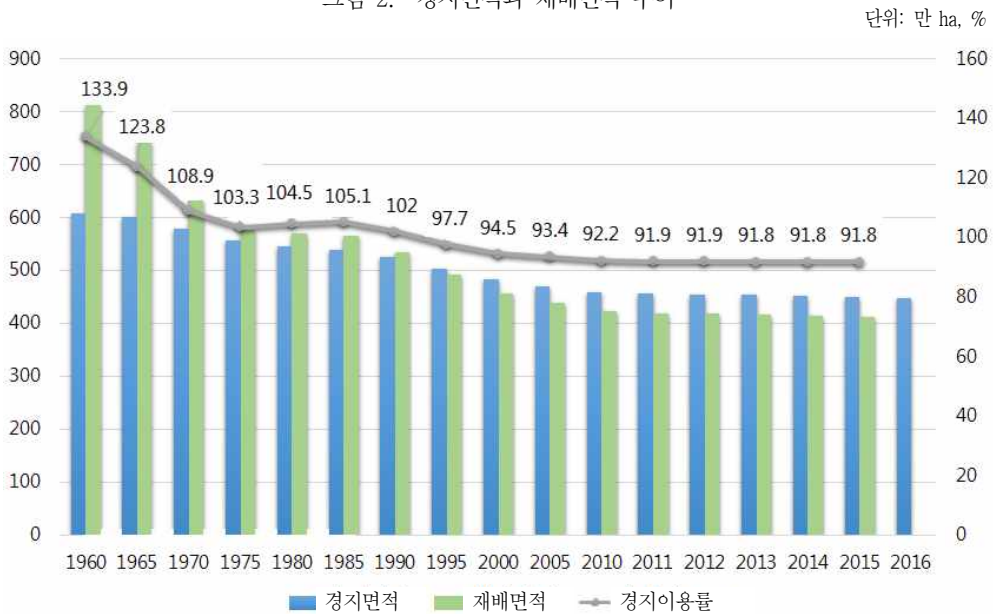
2.1. 경지

일본의 경지면적은 전체 토지의 11.8%를 차지하는 447만 ha이다. 우리나라의 국토 대비 경지면적 비율인 17%보다도 낮은 수치이다. 따라서 일본은 좁고 한정된 면적에 많은 자본과 노동력을 투입하여 집약적인 농업 생산 활동을 영위해 왔다. 그 중에서도 벼농사를 중심으로 한 경작구조가 발달하여, 경지면적의 절반 이상이 논으로 구성되어 있다<표 7 참조>.

20세기 후반에 들어서 일본의 농업은 고령화, 후계자 부재, 농업 수익성 악화 등의 문제에 직면한다. 이로 인해 농업을 포기하는 농가들이 늘어나면서 일본의 경지면적과 재배면적은 꾸준히 감소해 왔다. <그림 2>에서 나타난 바와 같이, 1960년 607.1만 ha였던 경지면적은 1990년 524.3만 ha로 13.6% 감소하였고, 그로부터 26년이 지난 2016년에는 447.1만 ha로 1990년 대비 14.7% 감소하였다. 또한 재배면적도 1990년

534.9만 ha에서 2015년 412.7만 ha로 22.8% 감소하였다. 이에 따라 경지 이용률도 하락하여 최근 3년 동안에는 91.8%로 정체돼 있다. 반면 논 또는 밭이 다른 지목으로 전용되거나 자연재해로 더 이상 경작할 수 없는 개폐면적은 장기적으로 증가 추세로, 2010년 1.8만 ha에서 2016년 3만 ha으로 66.7% 확대되었다.

그림 2. 경지면적과 재배면적 추이



자료: 농림수산성(<http://www.maff.go.jp/tokei/sihyo/data/10.html>).

표 7. 경지이용현황

단위: 만 ha

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
□ 경지면적	459.3	456.1	454.9	453.7	451.8	449.6	447.1
- 논	249.6	247.4	246.9	246.5	245.8	244.6	243.2
- 밭	209.7	208.7	208	207.2	206	205	203.9
□ 개폐면적	1.8	3.3	1.7	2	2.6	2.6	3
□ 확장면적	0.2	0.2	0.6	0.7	0.7	0.4	0.5

주: 개폐(改廢)면적이란 논이나 밭을 다른 지목으로 전환하거나 작물 재배가 곤란해진 경지면적을 의미함.

자료: 농림수산성(<http://www.maff.go.jp/tokei/sihyo/data/10.html>).

반면 토지 비소유 농가의 경작지 임대 증가, 조직경영체³⁾의 증가, 영농기계화⁴⁾ 등으로 인해 농가당 평균 경지면적은 늘어나고 있다. 일본 내 농업생산량이 전국 1위인 홋카이도는 농업경영체당 경지면적이 6년 사이에 3.64ha 늘어나 2016년 27.13ha를 기록했다. 토지이용형 농업 중심인 홋카이도를 제외한 나머지 지역의 평균 경지면적도 2010년 1.59ha에서 2016년 1.99ha로 증가하였다.

표 8. 농가별 평균 경지이용현황

단위: ha

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
□ 농업경영체당 경지면적 전국 평균	2.19	2.27	2.32	2.39	2.45	2.54	2.74
- 홋카이도(道) 평균	23.49	24.24	24.99	25.82	25.99	26.51	27.13
- 도부현(都府県) 평균	1.59	1.65	1.67	1.72	1.77	1.82	1.99
□ 판매농가호당 경지면적 전국 평균	1.96	2.02	2.07	2.12	2.17	2.2	2.35
- 홋카이도(道) 평균	21.48	22.01	22.34	23.18	23.35	23.81	24.32
- 도부현(都府県) 평균	1.42	1.46	1.49	1.52	1.55	1.57	1.68

주: 농업경영체당 경지면적이 30a 이상의 농가 또는 돼지사육두수가 15마리 이상의 농가 등 농림수산성에서 규정한 일정 규모를 충족하는 개인경영체와 법인경영체를 말함. 판매농가란, 경지면적이 30a 이상 또는 농산물 판매 금액이 50만 엔 이상인 농가임.

자료: 농림수산성(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/10.html>).

또한 경지면적의 감소율보다 농업경영체 수의 감소폭이 상대적으로 더 큰 것도 농가당 경지면적의 증가 요인으로 작용하였다. <표 9>에서 나타난 바와 같이, 지난 10년간 전체적인 농업경영체 수는 전부 감소하였다. 미곡을 생산하는 농업경영체가 2005년 141만 개에서 2015년 95만 개로 대폭 감소하였으며, 잡곡류 생산 농업경영체는 2005년 4만 개에서 2015년 3만 개로 다른 농작물에 비해 소폭 감소하였다.

작물별 재배면적은 2015년 기준 미곡(32%), 채소류(7%) 맥류(6%), 과수(4%) 순으로 높게 나타났다<표 9 참조>. 미곡의 재배면적은 꾸준히 감소하고 있으며 맥류, 잡곡류, 두류의 재배면적은 증가 추세이다. 특히 2015년 잡곡류의 재배면적 15년 전보다 74% 증가한 5만 8,170ha로, 가장 높은 증가율을 보였다. 홋카이도 지역에서 노동 절약적인 작물로 전환하려는 농가들이 많아졌고, 1999년부터 '논 중심 토지이용형 농업활성화 대책'이 본격적으로 추진되면서, 잡곡류 재배면적이 늘어났다.

3) 농업경영체는 가족경영체와 조직경영체(組織經營體)로 구분되며, 조직경영체에는 농업법인 등의 기업농이 해당됨.

4) 2015년 농림수산성 농림업센서스에 따르면, 239만 개의 경영체가 281만 대의 농업용 기계를 소유하고 있는 것으로 나타난다.

표 9. 작물별 경영체수와 재배면적

단위: 개, ha

구분	2005		2010		2015	
	경영체수	면적	경영체수	면적	경영체수	면적
미곡	1,407,697	1,388,960	1,170,055	1,370,978	952,684	1,313,713
맥류	114,965	247,045	61,122	259,607	49,229	263,073
잡곡류	45,256	33,335	40,800	43,241	36,814	58,170
감자류	194,928	90,976	117,045	91,603	86,885	86,122
두류	207,857	147,503	132,806	165,336	96,447	160,010
채소류	516,200	280,672	442,842	289,453	381,982	272,471
공예농작물	98,896	152,212	76,368	150,141	56,994	126,683
화훼·화목	83,040	32,791	69,236	31,315	54,830	27,505
과수	287,372	174,322	253,941	162,554	221,924	145,418

주: 판매목적으로 생산된 작물에 한함.

자료: 농림업센서스(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/index.html>).

2.2. 농축수산물 수급연망

제2차 세계대전 이후 도시화·산업화가 급속히 진행되면서 일본의 경제구조는 농업 중심에서 공업 중심으로 변화했다. 또한 1950년대 중반 고도경제성장 달성은 쌀을 주식으로 하는 전통적인 일본식 식생활에도 변화를 야기하였는데, 이때부터 쌀 대신 밀·가루·육류·유제품을 선호하는 서구화된 식습관이 형성되기 시작했다. 탈농업화와 식습관 변화로 농지 면적은 1961년을 정점으로 감소하였고(1961년 609만 ha→2015년 449만 ha), 주식인 쌀은 1962년 1인당 118.3kg의 소비량을 기록한 이래 해마다 감소하여 2015년에는 1인당 54.6kg을 소비했다.

최근 쌀 외에도 밀·육류·계란을 제외하고는 대부분의 품목에서 생산량과 소비량이 감소하는 추세다<표 10 참조>. 특히 다른 품목에 비해 2005년 대비 2015년 과일과 수산물의 생산량이 각각 20%, 18%, 소비량은 17%, 25% 이상씩 크게 줄어들었다. 반면 밀·육류·계란의 생산량과 소비량은 모두 증가하였는데, 그 중에서도 밀은 2005년 대비 2015년 생산량(14.7%)이 소비량(4.1%)보다 큰 폭으로 증가하였다. 밀 소비가 앞으로 꾸준히 증가할 것으로 예상되면서 생산량은 더욱 증가할 전망이다.

표 10. 농축수산물 수급현황

단위: 천 톤, kg

구분	2005		2010		2015		2005년 대비 2015년 증감률(%)	
	생산량	소비량	생산량	소비량	생산량	소비량		
쌀	8,998	61.4	8,554	59.5	8,429	54.6	△6.3	△11.1
밀	875	31.7	571	32.7	1,004	33.0	14.7	4.1
감자	2,752	14.8	2,290	14.8	2,402	15.3	△12.7	3.4
채소	12,492	96.3	11,730	88.1	11,909	90.8	△4.7	△5.7
과일	3,703	43.1	2,960	36.6	2,945	35.5	△20.5	△17.6
육류	3,045	28.5	3,215	29.1	3,268	30.7	7.3	7.7
계란	2,469	16.6	1,506	16.5	2,521	16.7	2.1	0.6
우유	8,293	91.8	7,631	86.4	7,408	91.1	△10.7	△0.8
수산물	5,152	34.6	4,782	29.4	4,177	25.8	△18.9	△25.4

주: 소비량은 1인/1년 기준, 수산물은 해조류를 제외.

자료: 총무성 통계국(www.stat.go.jp), 농림수산물성 농림수산물통계월보(http://www.maff.go.jp/j/tokei/kikaku/monthly).

일본의 식량자급 수준을 살펴보면<그림 3 참조>, 종합식량자급률인 칼로리 자급률⁵⁾은 1980년 53%에서 2015년 39%로, 지난 35년간 14%p 감소하였다. 1985~2000년 기간 동안에는 자급률이 높은 쌀 소비가 감소하고 사료나 원료를 수입에 의존하는 육류와 유지류의 소비가 늘어나면서 칼로리 자급률이 급감하였고, 이후 정체기에 접어들어 최근 10년간 39%를 유지하고 있다. 2015년의 칼로리자급률은 수산물의 국내생산과 쌀 소비가 감소하였지만 밀과 사탕무의 국내생산이 증가함에 따라 전년도와 동일한 수준을 기록했다.

일본 농림수산물성은 2010년 각의 결정된 ‘식료·농업·농촌 기본계획’에서 칼로리 자급률을 2020년까지 50% 수준으로 제고한다는 목표를 세웠다. 그러나 5년 연속으로 자급률이 정체되자 목표치 달성이 어렵다고 판단하고, 2015년 개정된 ‘식량·농업·농촌 기본계획’에서는 목표치를 45%로 하향 조정하여 2025년까지 달성하기로 연기하였다.

5) 칼로리 자급률은 식품의 칼로리를 이용해 1인 1일당 국내산 공급열량(2015년 945kcal)/1인 1일당 공급열량(2015년 2,417kcal)으로 계산됨. 수입한 사료 또는 원료를 이용하여 생산한 육류는 국내산 공급열량에 포함하지 않음.

그림 3. 식량자급률

단위: %



자료: 농림수산성 식량수급표(<http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/fbs>).

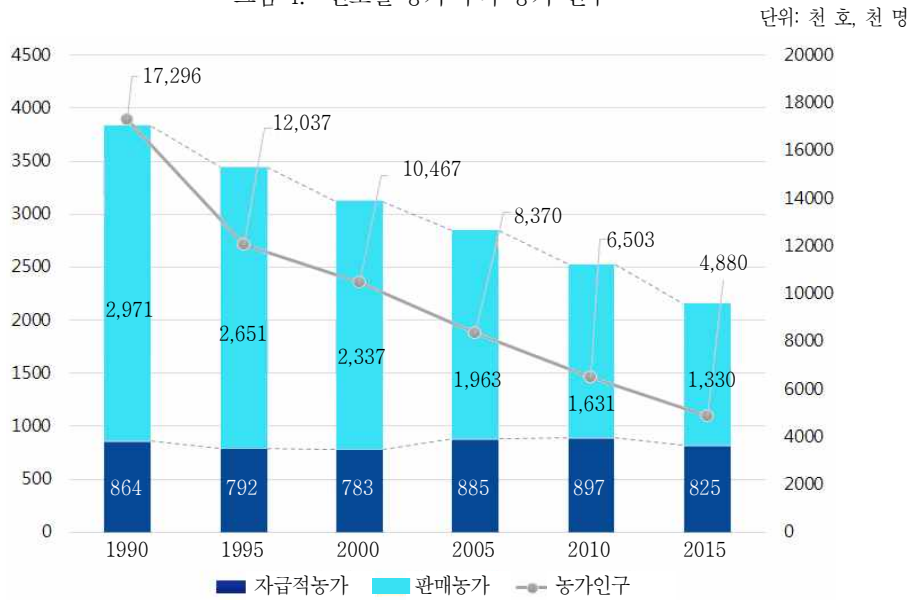
2.3. 농가인구

일본은 고도경제성장 이래 농가 수와 농가 인구가 매년 최저치를 기록하며 감소하고 있다. 농가 수는 1990년 383만 호에서 2015년 215만 호로 44% 감소하였으며, 같은 기간에 농가 인구는 1,729만 명에서 488만 명으로 72% 감소하였다<그림 4 참조>. 지난 25년간 농가 인구가 농가 수보다 더 큰 폭으로 감소했으며, 총 인구에서 농가 인구가 차지하는 비중도 1990년 14%에서 2015년 3.8%로 급감했다.

일본의 농가 수 감소는 영농후계자의 부재, 고령화, 산업화, 농산물 가격 하락 등과 관련이 있지만, 특히 영농기반을 승계할 인력의 부재는 탈농의 주된 요인이다. 농업여건의 악화로 후계자 확보가 더욱 어려워지면서 2010년 대비 2016년 ‘영농 후계자가 있다’는 농가의 수가 절반 수준으로 감소하였다<표 11 참조>. 2016년에는 판매농가의 24%가 영농후계자 있으며, 이보다 3배 이상 많은 76%는 영농후계자가 없는 것으로 나타났다.

영농후계자의 부재와 함께 농업인의 고령화도 농업생산력 감소와 영농포기를 초래하기 때문에 농가인구 감소의 원인이다. 고령화는 도시와 농촌 구분 없이 일본에서 가장 심각한 사회문제이지만, 농가인구의 고령화(39.7%)가 전체 인구의 고령화(26.9%)보다 높아, 농업·농촌 부문의 고령화 문제가 더욱 부각되고 있다. 최근 16년간 농가 인구 중 39세 이하 연령층의 비율은 31%에서 27%로 낮아진 반면에, 65세 이상의 노년층은 34%에서 40%로 증가했다.

그림 4. 연도별 농가 수와 농가 인구



주: 자급적농가란 경지면적이 30a미만에 농산물 판매 금액이 50만 엔 미만의 농가.
 자료: 농림수산성, 농업구조동태조사(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukou/index.html>).

표 11. 영농후계자 유무별 농가 수와 연령별 농가 인구

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
□ 총 농가 수(천 호)	2,528	-	-	-	-	2,155	-
○ 자급농가 수	897	-	-	-	-	825	-
○ 판매농가 수	1,631.2	1,561.1	1,503.9	1,455	1,411.6	1,329.6	1,262.5
- 영농후계자 확보 농가 수	675.3	-	-	-	-	397.1	300.2
- 영농후계자 미확보 농가 수	955.9	-	-	-	-	932.5	962.3
□ 농가 인구(만 명)	650.3	616.3	586.4	562.4	538.8	488.0	465.3
- 39세 이하	202.8	188	175.4	165.9	155	134.1	125.7
- 65세 이상	223.1	212.6	205.8	203.2	201.6	188.3	184.7
* 농가 인구의 고령화율(%)	34.3	34.5	35.1	36.1	37.4	38.6	39.7
* 전체 인구의 고령화율(%)	22.8	23.3	24.1	24.5	25.4	26.2	26.9

자료: 농림수산성, 농업구조동태조사(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukou/index.html>),
 농림업센서스(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/index.html>).

농가 인구 감소와 고령화가 급속도로 진행되고 있는 가운데, 농업종사자 또한 해마다 줄고 있으며 이들의 평균 연령도 66.8세로 점차 높아지고 있다<표 12 참조>. 농업취업인구는 2010년 261만 명에서 2016년 192만 명으로 69만 명 감소했으며, 이 중

노년층의 취업비중은 61%에서 65%로 최근 6년간 4%p 늘어났다. 농업노동력 감소와 고령화에 대응하기 위해 일본 정부는 1990년대부터 기술교육과 보조사업 등의 정책적 지원을 실시하여 여성을 신규 인력으로 확충하는 노력을 시작했다. 이에 따라 농업종사자 중 여성이 차지하는 비중이 높아져, 2011년에는 여성농업인이 전체 농업취업인구 중 52%를 차지했다. 그러나 최근에 들어서 여성농업인의 농업노동참여도 감소하는 추세로, 2016년 90만 명까지 하락하였다.

농업을 전문적인 직업으로 하는 기간직(基幹的) 농업종사자 추이를 살펴보면, 2010년 205만 명에서 2016년 158만 명으로 최근 6년 동안 46만 명이 감소했다. 2016년 기간직 농업종사자 중 성장잠재력이 큰 15세~39세 이하의 청년농업인은 전체에서 5%에 불과한 반면에, 65세 이상 고령농업인은 절반 이상인 65%에 달한다.

표 12. 연도별 농업종사자

단위: 만 명, 세

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
□ 농업취업인구	260.6	260.1	251.4	239	226.6	209.7	192.2
- 여성	130	134.5	128.4	121.1	114.1	100.9	90
- 15세~39세 이하	17.7	17.5	19	17.4	15.2	14.1	11.8
- 65세 이상	160.5	157.7	151.6	147.8	144.3	133.1	125.4
- 평균 연령	65.8	65.9	65.8	66.2	66.7	66.4	66.8
□ 기간직(基幹的) 농업종사자	205.1	186.2	177.8	174.2	167.9	175.4	158.6
- 여성	90.3	79.8	74.7	72.9	70.1	74.9	65.6
- 15세~39세 이하	9.6	8.9	8.4	8.6	8.3	8.6	7.9
- 65세 이상	125.3	110.1	106	106.7	105.6	113.2	103.1
- 평균 연령	66.1	65.9	66.2	66.5	66.8	67	66.8

주: 농업취업인구는 15세 이상 농가 세대원 중 조사시점 전 1년 동안 농업에만 종사하거나 겸업농이지만 농업종사일이 더 많은 농업종사자.

자료: 농림수산성, 농업구조동태조사(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukou/index.html>),
농림업센서스(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/index.html>).

일본 정부는 새로운 농업 인력을 확보하기 위해 1995년 2월 ‘취농지원자금’ 사업을 신설하였다. 현재 취농준비→시작→경영화립의 3단계로 나뉘 맞춤형 지원사업을 실시하고 있으며, 대표적인 지원사업으로는 ‘청년 등 취농계획 인정 제도’, ‘농업 차세대 인재투자자금 교부금(청년 취농 급부금)’이 있다.

다양한 인력 육성 정책으로 인해 신규 취농자⁶⁾는 최근 5년간 전반적으로 증가 추세로, 2010년 5만 4,570명에서 2015년 6만 5,030명으로 19% 증가하였다<표 13 참조>.

2015년 신규 취농자의 연령대를 살펴보면, 49세 이하의 농업인이 35%로 가장 높은 비중을 차지했고, 다음으로 65세 이상 고령농업인이 25%를 차지했다. 최근 5년 내 다른 연령대에 비해 65세 이상 고령농업인이 가장 큰 폭(68%)으로 증가했다.

표 13. 신규 취농자 수

단위: 명

구분	2010	2011	2012	2013	2014(A)	2015(B)	증감 (B-A)
□ 전체	54,570	58,120	56,480	50,810	57,650	65,030	7,380
남성	43,540	46,320	44,470	39,220	42,920	49,190	6,270
여성	11,020	11,810	12,020	11,580	14,720	15,840	1,120
- 49세이하							
남성	14,220	14,240	14,630	13,800	15,960	16,950	990
여성	3,770	4,370	4,650	4,140	5,900	6,080	180
- 50~59세							
남성	6,990	6,120	5,390	4,090	6,390	6,910	520
여성	2,160	2,110	2,470	2,000	2,850	2,790	△60
- 60~64세							
남성	14,670	17,220	14,430	11,470	10,770	12,430	1,660
여성	3,560	3,830	3,160	3,400	3,070	3,470	400
- 65세이상							
남성	7,680	8,740	10,050	9,870	9,800	12,910	3,110
여성	1,530	1,500	1,740	2,040	2,910	3,490	580

주: 2011~2014년 조사에서는 동일본 대지진의 영향을 받은 후쿠시마현의 일부 지역을 제외하고 집계함.
 자료: 농림수산성, 신규취농자조사(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sinki/index.html>).

2.4. 농가경제

2015년 전국 판매농가의 평균소득은 최근 7년 중 최고치인 496만 엔(약 5,097만 원)을 기록하였다<표 14 참조>. 이는 전년 대비 8.7% 상승한 금액으로, 농업소득 29%, 농외소득 1.4%, 이전소득 1.9%의 증가율을 보여, 농업소득이 농가소득 향상에 크게 기여하였다. 농업소득이 증가한 이유는 2014년 쌀 가격이 폭락한 것에 비해 2015년 쌀과 축산물 가격이 점차 상승하여, 농업조수익(収益)이 500만 엔(약 5,147만 원)에서 544만 엔(약 5,590만 원)으로 증가했기 때문이다.

농가소득 구성요소의 비중을 살펴보면<그림 5 참조>, 2015년 농가소득은 이전소득

6) 일본의 신규 취농자에는 신규 자영농업 취업자, 신규 고용 취농자, 신규 참가자 3가지 유형을 포함함. 신규 자영농업 취업자는 농가세대원 중 자식이 농업을 이어받거나 기존의 다른 직업을 버리고 농업을 이어받는 승계농을 의미하며, 신규 고용 취농자는 농업법인 등에 7개월 이상 종사하는 고용자를 의미하며, 신규 참가자는 토지와 자금을 직접 조달해 새로운 농업경영을 시작하는 경영자 또는 동업자를 지칭하는 말임.

(39.2%), 농업소득(30.8%), 농외소득(30.0%) 순으로 비중이 높다. 2008년 대비 2015년 농업소득과 이전소득은 각각 7.6%p, 2.4%p 증가한 반면, 농외소득은 10%p 감소하였다. 지난 7년간 농외소득이 감소한 이유는 고령화의 진전에 따라 회사를 정년퇴직하는 농가 세대원이 많아졌고, 농외소득이 감소한 것에 비해 연금 수급 세대원이 많아 이전소득이 크게 증가했기 때문이다. 또한 일본 경제가 디플레이션 상황에 놓이면서 준주업 농가와 부업적농가) 근로자의 임금이 감소한 것도 농외소득 감소 원인으로 작용했다.

표 14. 농가소득 추이

단위: 1,000엔

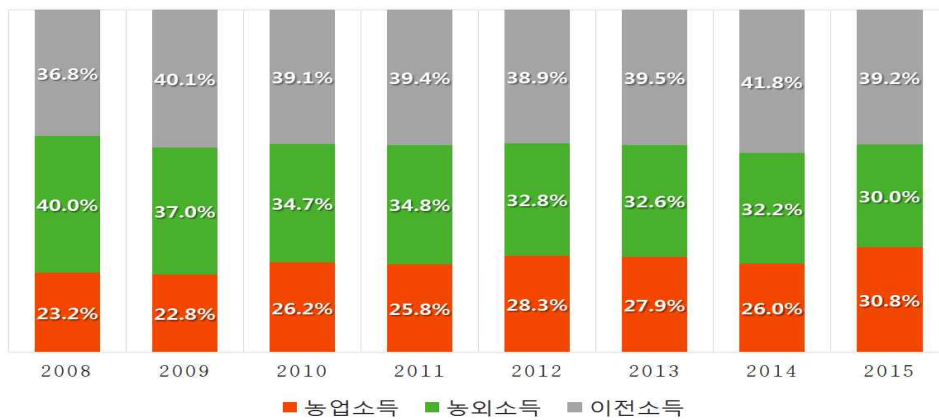
구분	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015
□ 농가총소득	4,657	4,660	4,633	4,762	4,727	4,562	4,960
- 농업소득	1,082	1,223	1,196	1,347	1,321	1,186	1,527
- 농외소득	1,863	1,617	1,612	1,562	1,541	1,467	1,487
- 이전소득	1,712	1,820	1,825	1,853	1,865	1,909	1,946

주: 농가소득은 판매농가(개별 경영체)의 연간 평균 소득임. 농업소득에는 공제금·보조금 등을 포함하며, 농외소득에는 농업 경영참여자의 자영업수입, 급여와 농업생산관련사업소득(농업경영참여자가 농산물 가공, 농가민박, 농가레스토랑, 관광 농원 등을 경영하면서 발생하는 농업 관련 소득)을 포함함.

자료: 농림수산성의 농업경영통계조사(<http://www.maff.go.jp/tokei/kouhyou/noukei>).

그림 5. 농가소득 구성요소 비중 추이

단위: %



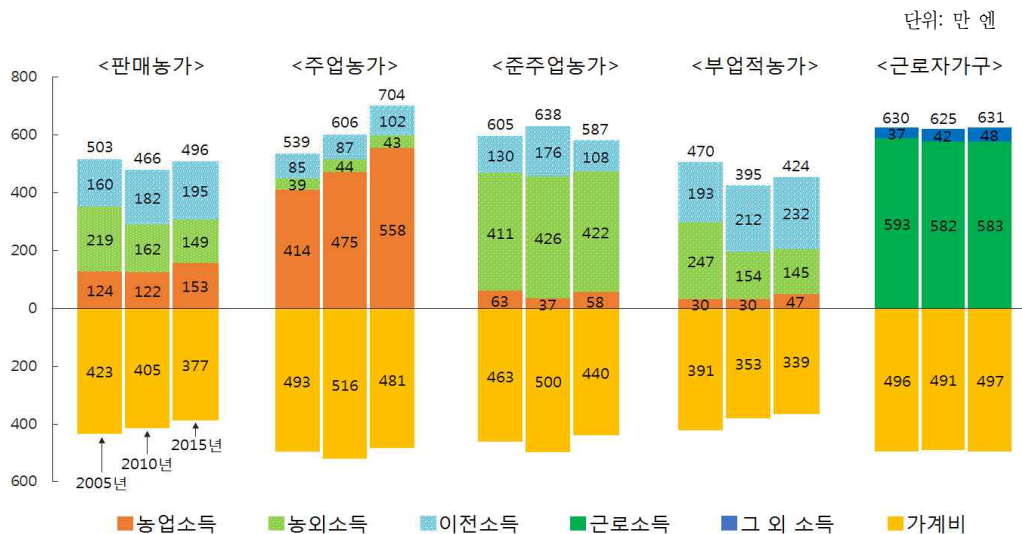
자료: 농림수산성의 농업경영통계조사(<http://www.maff.go.jp/tokei/kouhyou/noukei>).

7) 판매농가는 농가소득, 경영주 연령, 농업 종사자일 수에 의해 주업농가, 준주업농가, 부업농가로 구분함. 주업농가는 농가소득의 50% 이상이 농업소득으로 자영농업에 1년간 60일 이상 종사하고 있는 65세 미만의 세대원이 있는 농가이며, 준주업농가는 농가소득의 50% 미만인 농업소득이고 자영농업에 1년간 60일 이상 종사하고 있는 65세 미만의 세대원이 있는 농가임. 그리고 부업적 농가는 주업농가와 준주업농가를 제외한 나머지 농가임.

한편 한국과 구별되는 일본 농업의 특징 중 하나는 부업농이 많다는 것이다. 일본은 전체 판매농가에서 부업적 농가(2016년, 74.1만 호)가 농업이 주요 소득원인 주업농가(28.5만 호)와 준주업농가(23.7만 호)보다 높은 비중을 차지한다. 농가유형별 연평균 농가소득 구조를 살펴보면<그림 6 참조>, 2005년 대비 2015년 주업농가의 소득은 높아진 반면 준주업농가와 부업적 농가의 소득은 하락한 것으로 나타났다. 주업농가는 농업소득이 크게 증가했기 때문에 농가소득 또한 높아졌으며, 준주업농가는 농업소득과 이전소득이, 부업적 농가는 농외소득이 감소하여 총 농가소득이 하락하였다. 특히 주업농가의 농업소득은 지난 10년간 34.8% 증가하여 2015년에는 농업소득(558만 엔)만으로도 가계비(481만 엔)를 충당할 수 있게 되었다. 주업농가와 준주업농가의 농업소득 격차는 2005년 6.6배에서 2015년 9.6배로 확대됐으며, 주업농가와 부업적농가의 격차는 2005년 13.8배에서 11.9배로 좁혀졌다.

근로자가구와 비교해보면, 시간이 지날수록 근로자가구의 근로소득과 주업농가의 농업소득 간의 격차가 크게 줄어들었고, 2015년에 들어서 주업농가의 총 소득(704만 엔)이 근로자가구의 총 소득(631만 엔)을 역전했다. 가계비는 주업농가, 준주업농가, 부업적 농가 순으로 크며, 2005년 대비 2015년 근로자가구의 가계비는 1만 엔 증가한 반면에, 모든 농가유형의 가계비는 크게 감소하였다.

그림 6. 농가유형별 농가소득과 근로자세대 소득 비교



주: 근로자가구의 소득이란, 농림어가를 포함한 2인 이상 근로자가구의 직장소득과 그 외의 소득임.
 자료: 농림수산성의 2009년 식량농업농촌 백서(www.maff.go.jp/wpaper/w_maff/h21_1/trend/part1/chap3/c3_03.html)를 바탕으로 재구성

일본의 농가소득을 영농형태별로 보면, 축산농가의 농업소득과 농가소득이 가장 높게 나타났다<표 15 참조>. 반면 가장 낮은 농업소득은 논벼농가로, 농가소득 역시 최저수준이다. 2014년과 2015년의 증감폭은 농업소득 부분에서 논벼농가가 93.5%로 매우 높게 나타났다. 이는 2015년에 쌀 가격이 상승하여 벼농사 수익이 증가한 것과, 2014년 쌀 가격이 전년 대비 30% 하락하여 60kg당 약 8,000엔(약 8만 원)을 기록하면서, 이에 따른 논벼농가의 피해에 ‘수입감소영향완화교부금(收入減少影響緩和交付金)⁸⁾’ 지불이 실시됐기 때문이다.

또한 육류소비의 꾸준한 증가를 반영하듯 축산농가의 소득 증가율은 23.8% 수준을 나타냈다. 축산농가 중 낙농가는 원유 생산량 증가와 가격 상승으로 2015년 농업소득이 증가했고, 마찬가지로 송아지 가격과 비육우 가격의 상승으로 육우농가의 농업소득이 증가하였다. 반면 양돈농가는 비육돈 가격 하락으로 농업소득이 감소하였다. 전작농가는 콩, 팥, 차 작물의 재배 수익이 감소하였지만, 맥류(밀)와 감자류 재배 수익이 증가함에 따라 농업소득이 증가했다. 채소농가는 과채류와 엽경채류의 가격 상승으로 인한 조 수익 증가분이 임금과 농기구 비용 증가에 따른 농업경영비 상승분을 상쇄하여, 2014년 대비 2015년 농업소득이 15.7% 상승하였다. 마지막으로 <표 15>에서 나타난 바와 같이, 화훼농가의 농업소득은 채소농가와 비슷한 수준이지만, 농가소득은 축산농가에 이어 두 번째로 높아, 다른 작물이나 소득활동과 더불어 화훼를 병행하는 겸업농가 형태가 많은 것으로 보인다.

표 15. 영농 형태별 농가소득

단위: 1,000엔

구분	2014		2015		전년대비 증감률(%)	
	농업소득	농가소득	농업소득	농가소득	농업소득	농가소득
논벼농가	276	4,122	534	4,468	93.5	8.4
전작농가	2,523	4,982	2,811	5,348	11.4	7.3
과수농가	517	4,477	509	4,514	△1.5	0.8
채소농가	2,569	5,284	2,973	5,795	15.7	9.7
화훼농가	2,810	8,734	3,394	6,235	20.8	8.7
축산농가	8,326	9,743	10,542	12,062	26.6	23.8

자료: 농림수산성의 농업경영통계조사(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukei>).

8) 수입감소영향완화교부금은 경영소득안정대책의 일환으로, 당해 연도 쌀, 보리, 콩의 판매소득이 농업인의 표준 소득에 못 미치면 감소한 소득금액의 90%를 보전함. 대책가입자에도 사전에 일정금액 적립금을 출연 받음.

3. 일본의 농업정책

3.1. 전후 일본의 농업정책

전쟁 중 정부가 쌀의 생산과 유통을 모두 담당하는 ‘식량관리법(1942)’을 제정·시행하였으나, 전후에는 전반적인 개혁이 불가피했다. 미군 주도하의 연합군은 일본의 군국주의의 기반을 재벌로 보고, 이를 해체하는 과정에서 경제 민주화를 시도하였다. 1947년 재벌해체와 동시에 농촌 민주화의 일환으로 ‘농협협동조합법’을 시행했고, 토지개혁을 시작하면서 지주·소작 제도를 폐지했다.

전후 일본에게 높은 인플레이션과 실업만큼 심각한 문제는 식량부족이었다. 제한된 경지면적과 농업노동력의 부족으로 인해 식량생산이 크게 늘어나기는 힘들었다. 따라서 일본 정부는 적극적인 식량 증산 계획에 뛰어들면서 그 첫걸음으로 1945년 11월 ‘긴급개척사업’을 각의 결정했다. 이 사업은 식량난 해결, 농업취업보장, 신농촌건설을 위해 농지와 귀농자를 늘리는 것을 목표로 했다.

하지만 일본의 식량 확보 정책의 발목을 잡은 것은 암거래시장의 존재였다. 정부가 공출을 강요하면서 낮은 쌀값 정책을 시행하였고, 가격수준을 강제하는 시장구조가 형성되었다. 그 결과, 쌀 10kg당 1000엔(약 1만 500원)이 넘는 수입을 거둘 수 있었던 암거래시장에 물량이 집중되었다. 부족한 식량생산분이 암시장으로 흘러가고, 이것이 다시 투기 목적으로 축적되는 악순환이 시작되었다. 1953년 농업장려금 투입 규모가 336억 엔(약 3,500억 원)으로 증가했음에도 불구하고, 일본정부의 식량 자족 계획은 사실상 실패 수순을 걷게 되었다.

1954년 일본은 식량자급을 위한 재정투입형 증산계획을 중단하였다. 그리고 미국과 상호안전보장조약(MSA)을 체결하고 잉여농산물처리법(PL480)을 적용하였다. 일본은 미국의 잉여 농산물을 수입하는 대신 미국으로부터 해당 금액만큼을 일본에 방위와 각종 지원에 재투자한다는 약속을 얻어내었다. 미국은 비슷한 시기에 한국에도 비슷한 협정을 제안하였다. 양국은 이때부터 낮은 쌀값과 저임금체계를 형성하면서, 미국중심의 증산정책에 과도한 예산 배정을 포기하고, 보수적 접근의 소농 보호 정책 역시 축소했다.

1960년대 일본은 전후 국가의 전반적인 피해를 정비하고, 급속한 경제성장을 이루어 냈다. 이 과정에서 도농간 소득 격차가 극심해지고 농촌인구의 이탈이 가속화되자, 농업과 다른 산업과의 생활수준 격차를 줄이기 위한 방법을 모색하였다. 1961년

일본은 ‘농업기본법’을 제정하여 농업생산의 선택적 확대⁹⁾, 자립적인 농업경영체 육성, 기계화를 통한 생산성 향상을 꾀하였다.

3.2. 세계 무역시대의 농업정책

1960년대 후반, 전후 개척사업과 생산량 증대 운동으로 인해 쌀의 공급과잉이 발생하였다. 이로 인한 여파를 줄이기 위해 1970년 쌀 생산조정 정책인 ‘감반(減反)사업’을 실시했다. 이는 논 경작면적을 감축시켜 공급을 줄이려는 시도였으나, 엔고와 맞물려 일본산 쌀 가격이 국내외 경쟁력을 위협할 정도로 지나치게 상승하였다.

1980년대부터 국제화의 물결이 일기 시작했다. 일본은 우루과이 라운드 이후 미국을 중심으로 한 농업수출국들의 압력 속에 1991년에 쇠고기와 오렌지를 개방하게 되었으며, 1995년부터는 쌀 소비량의 최소 4%를 수입하기로 결정하였다. 1999년 4월에는 쌀 관세화를 실시하여, 1kg당 341엔의 관세(종량세)를 지불하면 수입에 제한을 받지 않게 되었다.

이러한 시장개방에 적극 대응하고자 1999년 ‘식량·농업·농촌 기본법’이 제정되었다. 이 법은 식량의 안정적인 공급 확보, 농업농촌의 다면적 기능의 발휘, 지속적인 발전, 농촌의 진흥을 기본 이념으로 한다. 이후 식량·농업·농촌 기본계획이 새로이 정립되었고, 농업의 경영효율성을 제고하기 위한 다양한 지원사업이 시행되었다. 해당 법제 하에서는 안정적이고 지속가능한 농업 발전을 위한 구조개혁이 요구되었고, 이 기본법을 기반으로 향후 정책들이 제정되었다. 또한 식량안보의 기반구축을 위해 식량자급률 목표치를 설정하기 시작했다. 2005년에는 농업과 식량안보, 유통, 가공 등을 아우르는 ‘식량·농업·농촌 기본계획’이 새로이 수립되었고, 2007년에는 경영소득안정, 쌀정책 개혁, 농지·물·환경보전을 위한 ‘농정개혁 3대책’이 발표되었다.

3.3. 아베정권의 농업 정책

아베정권은 농업을 성장 가능성이 있는 전략시장 분야로 설정하고 2013년 이후 농정개혁을 추진 중이다(김종인 외 2015). 농정개혁의 주요 정책들은 다음의 3가지로 요약하여 볼 수 있다.

첫 번째는 감반사업의 폐지이다. 앞서 언급했듯이, 전후 생산량 확보를 위해 개척

9) 선택적 확대란 안정적인 수입을 확보할 수 있는 시설원예, 축산, 과수의 생산과 규모 확대를 지원하며, 수입 경쟁 품목인 보리, 콩 등은 생산 규모를 축소하는 것이다.

사업을 시행한 일본은 1970년대 이후에는 과일생산기에 접어들면서 가격보호를 위해 경지면적을 줄이는 정책을 실시하였다. 감반에 의한 수입 감소분을 보조하여 농가소득은 유지하였으나, 생산자체를 감소시켰기 때문에 농가가 추가적 생산성을 확보하기 위한 노력 자체를 경시하게 되는 계기가 되었다. 그러나 아베정권이 국제무역정책의 핵심으로 오바마 행정부와 함께 TPP에 참여하면서 농업 생산력의 추가확보 필요성이 제기되었고, 2018년을 기점으로 감반사업의 폐지를 발표했다. 그러나 TPP가 폐기수준을 낮추면서 이러한 추가적 생산성 확보가 단순히 자급률의 확보만을 위해 시행되어도 좋은지에 대한 이견이 생기고 있으며, 다른 TPP 관련 정책들과 마찬가지로 재검토될 가능성이 높다.

아베정권의 두 번째 농업정책은 농협 개혁이다. 이는 농협이 기존의 역할인 농가 화합과 협동을 통한 상호지원이라는 목적을 잃고, 'JA 전중(전국농협중앙회)'를 설립하여 지역농협에 각종 지도와 감사권한 등을 남용하고 있다는 꾸준한 문제제기에서 시작된 정책이다. 아베정권은 2014년 5월 JA 전중의 지도권과 감사권한을 폐지하고, 주식회사로 전환하여 경영 효율화시키고, 지역농협의 금융사업을 독립시키는 개혁안을 제시했다. 이후 기득권을 상실한 JA 전중 측과 지금도 교섭을 계속하며 상당부분 진척을 이루어냈다.

마지막 세 번째는 농지정책의 개혁이다. 아베정권은 현재의 농지체계가 토지개혁 이후 형성된 영세소농의 상태에서 벗어나지 못하고 있으며, 이것이 기업의 농업투자와 규모화를 방해하고 있다고 본다. 또한 영세소농의 대부분이 고령화되어있기 때문에 향후 농업에 종사하는 인구가 사실상 사라질 수 있고, 매년 경작포기면적이 늘어나고 있어, 농업의 지속 가능성을 우려하고 있다. 이에 대한 대책으로 일본정부는 농지 집약을 위해 농지중간관리기구(이하 농지은행)를 설립하고, 기업의 참여를 독려하고 있다. 기업의 농업생산법인 출자한도를 25%에서 50%로 인상하였으며, 농업위원회의 간부를 기존의 호선(互選)방식에서 시정촌장 임명제로 전환하였다. 또한 농지은행 설립 취지에 부합하도록 '경작포기지에 과세를 강화하여 농지은행에 토지를 맡기게 유도할 예정이다. 경작을 포기할 경우 해당 농지를 경작의지가 있는 농가에 빌려주고, 농지를 빌린 농가에 대해서는 고정 재산세를 면제하는 등 농업 경쟁력 강화를 위한 노력을 더하고 있다. 그러나 이러한 농지정책 역시 TPP에 대비한 생산성 증가를 목표로 하고 있는 만큼 단계적으로 조정할 움직임을 보이고 있다.

3.4. 양우 정책 방향

일본의 최근 농업정책은 2016년까지 TPP를 통해 농업계 전반의 타격과 이로 인한 식량자급률의 하락을 예방하는 방향으로 나아가고 있었으나, TPP 주관국인 미국이 정권교체로 인해 TPP 탈퇴 행정명령에 서명하면서, 생산성을 확보하려던 기존의 방향을 상실하였다. 그러나 전반적인 농업의 위축과 자급률 위기에 대한 대처라는 기초를 유지하며, 향후 이루어질 수 있는 TPP와 유사한 국제무역 협정에 참가하기 위한 대비를 계속할 것이다.

4. 시사점

우리는 흔히 일본을 ‘가깝지만 먼 나라’라고 부른다. 비록 지리적으로는 가까울지라도 심리적으로는 멀게 느껴지며, 정치체제와 문화 등에서 서로 차이점이 존재한다는 것이다. 그러나 상당한 공통점도 존재한다. 일본은 우리와 같은 동아시아의 민주주의 국가로, 유교와 한자 문화권에 속해 유구한 역사를 함께해왔다. 또한 상호간에 많은 교류를 하면서 쌀을 주식으로 하는 식생활을 공유해왔다. 21세기 현재 양국은 한정된 자원을 기술로 극복해 세계적 경제 강국으로 발전하였고, 미국의 동아시아 정책의 주춧돌이자 상호동맹으로 중요한 정치적 관계를 맺고 있다. 아울러 전 세계적으로 유례없는 급속한 인구 고령화를 경험하고 있는 국가들이기도 하다.

양국은 농업부문에서도 몇 가지 공통점을 지닌다. 벼농사 위주의 농경사회가 발전해 왔기 때문에 농업정책의 중심이 쌀이었으며, 현재 쌀 소비량의 지속적인 감소로 공급과잉의 문제를 겪어 같은 고민을 공유하고 있다. 또한 집약적이고 영세농 위주의 농업구조에서 벗어나지 못하고 있으며, 낮은 식량자급률과 이로 인한 식량안보의 위협을 마주하고 있다. 최근에는 양국의 농촌 인구가 감소하고 있으며, 저출산 고령화가 빠른 속도로 진전되고 있다. 특히 고령화는 장기적으로 농업생산력 저하와 도농 불균형을 심화시킬 것이며, 나아가 농업농촌의 붕괴를 초래할 수 있기 때문에, 가장 심각한 사회문제로 간주된다.

이러한 같은 문제를 놓고 고민하고 있는 양국이지만, 차이점 역시 존재한다. 농가 인구나 경지면적의 차이만큼 전체 농업의 규모도 일본이 한국에 비해 2배 이상 큰 편이며, 일본의 영농 후계자가 있는 농가비율은 30%(2015)로 한국 9%(2015)의 3배 수준에 달한다. 또한 일본은 1992년부터 다양한 겸업농 지원 정책을 펼치고 있는 가운데

전업농보다 겸업농의 비중(67%)이 높으며, 화훼경영농가의 소득비율이 높다는 점에서 한국과는 다소 다른 농가구조를 보이고 있다.

지금까지 살펴본 차이점과 공통점들은 양국 농업의 흥망에 있어 우리가 예상하기 힘든 다양한 결과들을 내놓을 것이다. 경제, 인구, 농업의 구조적인 측면에서 우리는 다른 국가들에 비해 일본과 많은 부분 닮아있다. 그런 만큼 지금까지는 몇 걸음 더 앞서있다고 할 수 있는 이웃나라 일본의 다양한 농업 현황과 정책을 파악하는 것은 중요하다. 그렇게 함으로써 우리 농업이 헤쳐 나아가야 할 험한 길에 소중한 이정표를 제시할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강내원. 2015. “일본 아베노믹스의 평가와 시사점.” 『국제무역연구원 Trade Focus』 제14권 제35호. pp. 1-20.
- 김종인·김태곤·허주녕·김정호. 2015. “일본 농정개혁 연구.” 한국농촌경제연구원 수탁 연구.
- 조경엽·허원제. 2014. “아베노믹스 평가와 시사점.” 한국경제연구원 정책연구보고서 14-18.
- 『허핑턴포스트재팬』. 2016. 4. 11. “アベノミクス：第二次成長戦略：農業改革と課題”
- 田林明·井口梓. 2005. “雑誌日本農業の変化と農業の担い手の可能性.” 『人文地理学研究』 vol. 29, pp. 85-134.
- 清水徹朗. 2013. “農業所得·農家経済と農業経営.” 『農林中金総合研究所』. vol. 66, no. 11, pp. 13-31.
- ローカル通信舎. 1996. “「農」の方位を探る.”

참고사이트

- Manapedia(manapedia.jp)
- 내각부(www.cao.go.jp)
- 네이버(www.naver.com)
- 농림수산성(www.maff.go.jp)
- 대한무역투자진흥공사 해외시장뉴스(news.kotra.or.kr)
- 총무성 통계국(www.stat.go.jp)
- 해상보안청(www.kaiho.mlit.go.jp)