

출 장 보 고 서

I. 출장 개요

1. 출장목적

- 일본 민주당 정부의 새로운 농정비전과 예상되는 농정개혁 동향 파악
- 대일 농림수산물식품 수출증대를 위한 현장 애로사항 파악 등

2. 출장자

부 서 명	직 급	성 명
농업농촌정책연구본부	연구위원	김태곤

3. 출장지역 및 출장기간

- 일본 도쿄
- 9월 15일(화)~17일(목) 2박 3일

4. 주요 조사 내용

- 민주당 정부의 농정전망
- 농업문제 인식과 정권공약(매니페스토)
- 정책비전 및 예상되는 농정개혁
 - 농림수산정책의 비전
 - 정책결정 방식의 전환
 - 농산어촌 6차산업화
 - 농가호별소득보전제도

5. 방문기관 및 면담자

□ aT센터 도쿄지사

- 지사장 이종건
- 차장 권현주
- 농협중앙회 일본사무소 소장 김현수
- 주식회사 이동재팬 대표 김효섭
- 주식회사 동원F&C 동경사무소 소장 박근배
- 주식회사 한라 대표 강용근
- 주일한국대사관 농무관 이재현

○ 주일한국대사관 수산관 최용석

□ 농림수산정책연구소

- 소장 長 清
- 기획홍보실 교류정보과장 牧野 竹男
- 식료영역 상석주임연구원 吉井 邦恒
- 식료영역 상석주임연구관 伊藤 順一
- 정책연구조사관 주임연구원 樋口 倫生

□ 농림수산성

- 대신관방 총괄심의관 実重 重実
- 대신관방 참서관 原口 和夫
- 대신관방 정책과 상석기획관 山口 靖
- 농촌진흥국 중산간지역진흥과 과장보좌 宮川賢治
- 경영국 경영정책과 과장보좌 川崎 奉以
- 경영국 경영정책과 경영안정대책실 金子 宜正
- 경영국 경영정책과 인재육성과 경영전문관 本村 知睦

□ 츠크바대학 명예교수 永木 正和

6. 일정표(방문기관 및 면담자)

일 정	방문기관	업무내용
9. 15(화)	(김포~하네다) aT센터/도쿄지사	○ 출국 ○ 수출증대 현장토론회 개최 - 17:00~19:00 - 주제발표 및 자유토론
9. 16(수)	농림수산정책연구소 농림수산성	○ 신정부 농정개혁에 대하여 의견교환 - 향후 정책전망 - 경영안정대책 - 호별소득보상제도 등 ○ 최근 농정개혁 등에 관한 의견청취 - 일본농업 개요 - 중산간지역직불제 - 전업농·후계자대책 - 고령농대책 등
9. 17(목)	JA 전중 농업서센터 (하네다~김포)	○ 자료수집 ○ 귀국

II. 출장 결과

1. 양당간의 정책논쟁의 경과와 비교

(1) 정책논쟁의 경과

- 일본 농정은 2003년 칸쿤 각료회의 이후, 소비자부담형에서 재정부담형 정책으로의 전환을 결정한 것이 하나의 획기이다. 이것이 2005년 2차 ‘식량·농업·농촌기본계획’에서 ‘품목횡단적 경영안정대책’ 도입으로 구체화되었다. 이 제도는 2007년부터 시행되었으며, 2007년 7월 참의원 선거, 그리고 2009년 8월 중의원 선거에서 중요한 쟁점으로 작용하였다.
- 이후 자민당 정권의 농정은 ‘품목횡단’과 함께 쌀 생산조정을 생산자 자율반식으로 전환하는 쌀정책 개혁, 시장개방이라는 기회를 살린 수출증대정책 등 소위 ‘공격형’ 3대 농정개혁을 추진하면서 ‘시장’과 ‘자율’을 중시하는 방향성을 가지고 전개되었다.
- ‘품목횡단’은 일정 규모 이상의 전업적 농가의 구조개혁 가속화라는 목적으로 지역농업을 주업적으로 담당하는 4ha 이상의 인정농업자와 20ha 이상의 마을영농을 대상으로 하는 등 극히 한정된 농가를 대상으로 실시하였다.
 - 2007년도 대상농가수는 72,431 경영체(인정농업자 67,045, 마을영농 5,386)로서 전체 판매농가의 4%에 불과할 정도로 과감한 정책을 실시하였다.
- 한편, 민주당은 2001년 일본의 시장개방을 전제로 농가에 대한 보상을 실시한다는 선거공약을 제시하였다. 이후 그 내용은 차츰 변경되어 모든 판매농가를 대상으로 직접소득보상을 한다는 ‘호별소득보상’으로 발전하였다.
- 이 과정에서 생산조정 폐지, 시장원리 도입, 구조개선 추진 등의 정책의지는 약화되는 등 자민당 정권의 옛 정책으로 회귀하는 결과가 되었다. 이것이 역으로 2007년 참의원 선거에서 민주당의 승인으로 작용하였다.
- 참의원 선거패배이후, 자민당은 ‘품목횡단’의 대상농가를 다소 확대하는 방향으로 후퇴하였다. 그 결과 2008년 대상농가는 12,000경영체 정도가 증가하여 전체 판매농가의 5% 정도로 확대되었다.
- 또한 쌀 수급상황이 악화되어, 농협은 쌀 가불금을 60kg당 종전의 1만엔 수준에서 7천엔으로 인하하는 시장에 충격을 가하였다. 쌀 가격 하락과 소득감소 등의 문제가 확산되자 자민당 정권은 쌀생산조정을 다시 강화하는 방향으로 정책회귀를 단행하였다. 이것이 자민당 농정에 치명적인 신뢰성 문

제를 가져왔다.

(2) 양당 정책의 비교

- 양당의 농정은 ‘시장’에서 ‘계획’으로 역주행하였다는 점에서는 유사성이 있다. 역주행 선택이 불가피하다고 판단한 것은 세계화의 영향이 수입국 일본의 농업·농촌에 심각한 영향을 미쳤다고 인식하였기 때문이다. 이것이 보다 강력한 보호장치를 구축한 배경이다.
- 그러나 민주당의 ‘호별’은 자민당 정권 하에서 2007년부터 실시되어 왔던 ‘품목횡단’을 대체하는 제도로써 몇 가지 차이점이 있다.
- ‘품목횡단’은 일정규모 이상의 농가를 대상으로 구조개혁을 가속화하는 것이 목적이지만, 민주당의 ‘호별’은 판매농가 전체를 대상으로 하되, 식량의 국내 생산 확보, 농업경영 안정, 식량자급률 향상, 지역사회 유지 및 농촌활성화 등 다원적 기능 확보 등을 목적으로 한다는 점에서 적극성이 있다.
- 즉, 소규모 농가도 포함하여 ‘마을’을 유지하기 위하여 ‘품목횡단’과 같이 규모확대(구조개혁) 일변도가 아니라 보다 많은 농가를 지원하여, 지역사회 유지, 농촌활성화를 도모하면서, 마을이 가진 다원적 기능을 발휘하는 것이 최대의 특징이다.
- 자민당은 ‘전업농 육성’을 중시하였다고 한다면, 민주당은 ‘지역진흥’을 중시하고 있다고 할 수 있다. 이 점이 양자간의 대조적인 점이다. 특히 민주당은 ‘지역진흥’의 수단으로서 1조엔의 예산으로 ‘호별’(농업정책)와 함께 ‘농산어촌 6차산업화’(지역정책)를 병행하는 구도다.
 - 이 구도는 자민당의 ‘품목횡단’(산업정책)과 ‘농지·물·환경직불’(지역정책)이라는 구도와 쌍둥이판이다.
- 단지 농산어촌 6차산업화는 자민당 정권에서도 ‘농업의 6차산업화’, ‘농산공연대’ 등으로 적극적으로 추진되어 왔던 노선이다. 민주당은 이를 농산어촌·농림어업 전체로 확산하면서 더욱 강화한 점이 특징이다.

2. 민주당의 농업·농촌문제 인식과 개혁방향

(1) 문제인식과 3대 과제

- 일본 농업의 최대 문제는 ‘농가 소득감소’와 ‘지역경제 쇠퇴’에 있다고 민주당은 인식하고 있다. 시장개방이라는 외압과 농업내부의 노동력의 고령화·

농지의 유희화 등 내압에 의한 생산축소와 가격하락을 배경으로 소득 감소가 시작된 것이 1990년부터이다.

- 농가소득은 그 동안 도시근로자 소득을 상회하는 것으로 알려져 있으나, 농가를 법인경영과 개별경영(가족경영)으로 구분하는 경우 개별경영은 도시근로자 소득을 대폭 하회한다. <그림 1>
 - 도시근로자 소득은 최근 약간 상승하는 경향이지만 농가 소득은 하락하고 있고, 향후 도농간 격차는 더욱 확대될 것이다.

- 이와 연동하여, 농림수산업의 수익성이 악화함에 따라 농촌지역경제의 쇠퇴라는 심각한 문제가 발생하고 있다. 민주당은 이 두가지 문제에 적극적으로 대응하였으며, 민주당의 매니페스토(정권공약)에는 이에 대한 정책방향·수단 등을 엿볼 수 있다.

- 민주당 농정의 3대 과제
 - ① 지구온난화와 지구규모의 자원문제에 대응
 - ② 식량자급률 하락과 식품의 안전·안심에 대한 기대상실 대응
 - ③ 농산어촌 붕괴의 위기에 대한 대응

(2) 농림어업·농산어촌의 역할

- 국민생활에 필수적인 의식주 제공
- 도시민의 생명·신체·재산 보전에 공헌
- 일본의 전통·문화 육성

(3) 개혁의 방향

- ① 호별소득보상제도 도입
 - 식량자급률 목표를 전제로 책정된 ‘생산수량목표’에 따라 생산한 판매농가(마을영농 포함)를 대상으로 생산에 소요되는 비용과 판매가격과의 차액을 기본으로 하는 직접지불을 실시한다.
 - 이를 통해, 자급률을 향상하고, 6차산업화를 촉진하여 농산어촌 활성화의 기본조건을 확립한다.
- ② 식품 안전 및 소비자 안심 확보
 - 식품안전행정 일원화
 - 기초적인 이력제, HACCP, GAP 등을 의무화한다.
 - 가공식품의 원료원산지, GM식품에 대한 표시의무를 확대한다.
- ③ 농산어촌 6차산업화 촉진

- 농산어촌에 바이오매스 산업을 진흥한다.
 - 교육, 의료, 개호의 장으로서 농산어촌을 활용하는 것을 지원한다.
 - 농협 등의 개혁(사업의 통일적·일체적인 운영, 사업운영의 투명화, 정치적 중립 확보, 새로운 농협 등의 설립 원활화)을 실시한다.
 - 부가가치의 보다 많은 부분을 농산어촌에 귀속시키는 효과가 있는 6차산업화를 지원한다.
-
- 6차산업화가 농림어업 재활성화·농산어촌 재생을 실현하고, 식품의 안전·안심 확보와 자급률 향상, 지구온난화 방지 등 다양한 과제해결에 기여한다.

그림 1 일본의 도농간 소득격차 실태(가구당 소득)

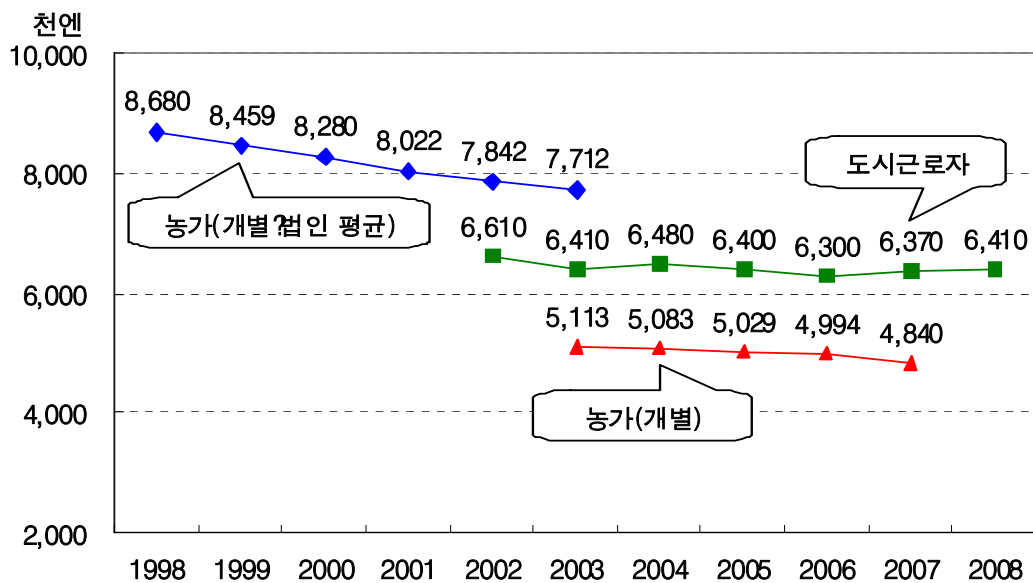
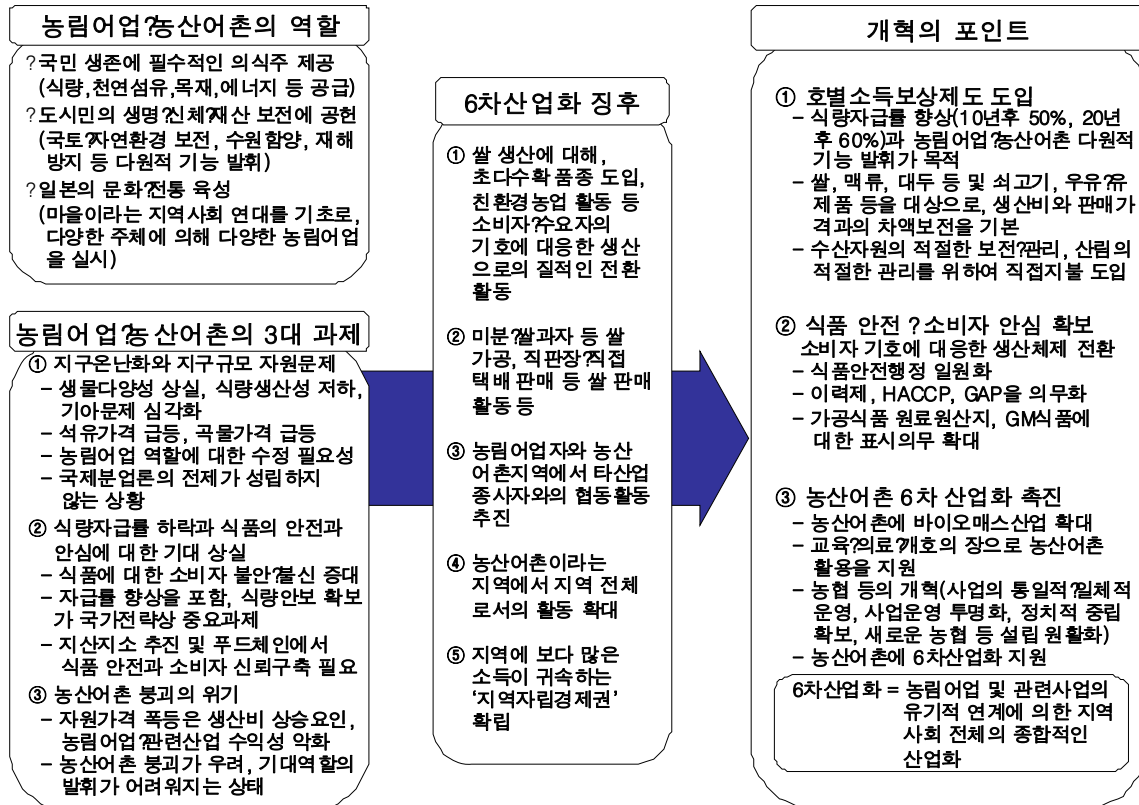


그림 2 민주당의 농정과제와 농산어촌 재생을 위한 개혁방향



3. 민주당의 농림어업·농산어촌부문 정권공약(매니페스토)

- 농가호별소득보상제도 도입
- 축산·낙농을 대상으로 하는 소득보상제도 도입
- 채소·과수 등에 대한 새로운 지원제도 확립
- 자원관리 강화와 '어업소득보상제도' 확립
- 산림관리·환경보전 직접지불제도 도입에 의한 산림흡수원대책의 실행
- 직접지불에 의한 농촌마을 지원
- 어촌마을 활성화
- 국가전략목표로서의 식량자급률 향상
- 논농업 재생과 쌀 안정공급체제 확립
- 식품 안전·안심에 관한 행정조직 개혁
- 식품이력제 도입
- 식품표시 확대 등
- 이력제와 연계한 수입검역체제 강화 등
- 농지총량 목표설정
- 농지제도 개혁
- 농지제도 당면 개혁방향
- 노망정비와 산림기계 도입에 의한 임업경영 안정화

- 목재산업 활성화와 목질바이오매스이용 추진
- 국유임야사업 개혁
- 수산에 관한 이력제 도입
- 양식업·내수면어업에 대한 지원
- 포경대책
- 농산어촌‘6차산업화’
- 바이오매스를 기축으로 하는 새로운 산업진흥과 농산어촌지역 활성화
- 교육, 의료·개호의 장으로서의 농산어촌 활용
- 농산어촌을 지지하는 여성 지원
- 도시형 농업 진흥
- 이사하야만(諫早湾) 간척사업
- 농협 등 개혁

4. 집권이후 농정부문의 법제화 계획

- 집권 4년간 실현해야 할 프로그램을 법제화하여, 항구적으로 실시
- 소요 재원은 농림수산업예산을 포함한 국가전체예산을 대폭 개편, 비효율적 예산 삭감, 우선순위 조정 등을 통하여 확보한다는 방침

(1) 식량 안전보장 확보를 위한 개혁에 관한 방침

- ① 식량자급률 향상
 - 10년간 50%, 20년간 60%
- ② 식품의 안전 및 소비자 안심 확보
 - 식품 이력제 확립
 - 원료 원산지표시 의무화 확대
 - 식품안전위원회 기능강화와 식품안전청 창설

(2) 농업 활성화를 위한 개혁에 관한 방침

- ① 소비자 니즈에 적합한 상품생산과 사업전개의 필요조건 확보
- ② 소득보상제도 도입 등 농업경영 안정화
 - 농가호별소득보상제도 도입
 - 판매농가 대상, 생산비와 판매가격과의 차액을 기본으로 소득보상지불
 - 축산·낙농 종합대책
 - 축산·낙농을 대상으로 한 소득보상제도 도입

- 자급사료를 기반으로 한 축산·낙농으로 전환

③ 농지제도 개혁과 농업에 대한 진입 촉진

○ 농지제도 개혁

- 경작의무 명확화 등 대폭 개혁과 당면 개혁(경작자주의를 전제로 농업 진입에 대한 규제완화)

○ 농촌마을 지원

- 자원보전관리직접지불
- 환경직접지불
- 중산간지역직접지불 등의 항구화 조치

(3) 산림·임업 활성화를 위한 개혁에 관한 방침

- ① ‘산림관리·환경보전직접지불제도’ 도입에 의한 산림의 다원적 기능의 충분한 발휘와 교토의정서의 산림흡수원량 확보

- ② 대규모의 코스트가 늘어나는 임도정비 대신에 고밀도 도로망 정비와 고성능 임업기계 도입

- ③ 목재산업 활성화와 목질 바이오매스 이활용 추진

- ④ 국유임야사업 개혁

- 국유임야사업특별회계 폐지, 일반회계로 일원적·종합적 관리

(4) 어업·수산업 활성화를 위한 개혁에 관한 방침

- ① 개별 TAC제도 도입 등에 의한 자원관리 강화

- ② 수산에 관한 이력제 도입

- ③ ‘어업소득보상제도’ 도입

- 개별 TAC 대상의 어가 등을 대상으로 생산에 소요되는 경비와 어업수입과의 차액을 기본으로 한 직접지불

- ④ 어촌마을 활성화

- 어촌마을직접지불 도입

- ⑤ 양식업·내수면어업 지원

(5) 농산어촌 6차산업화를 위한 개혁에 관한 방침

- ① 새로운 생산판매 사이클 확립과 부가가치 향상에 의한 농림어가 수입증대
- ② 바이오매스를 기축으로 한 산업진흥과 농산어촌 활성화
- ③ 교육·의료·개호의 장으로서의 농산어촌 활용
- ④ 농산어촌 마을 활성화와 정주인구·교류인구 증대
- ⑤ 농협 등의 개혁

5. 농가호별소득보상제도 개요

(1) 도입목적

- 소득확보, 식량자급률 향상, 다원적 기능 발휘, 지역사회 유지 등의 목적으로 판매농가 전체를 대상으로 실시

(2) 제도 골자

☐ 대상

- 판매농가 전체
- 대상품목은 시장개방 영향으로 국내가격이 생산비를 하회하는 쌀, 맥류, 대두, 기타품목 등이며, 채소는 국내가격과 생산비간의 차가 적기 때문에 제외

☐ 지불기준

- 구조적으로 ‘판매가격’이 ‘생산비’를 하회하는 품목을 대상으로 그 차액을 기본으로 한 ‘기본지불’을 지급
- 농업구조개혁 등을 도모하기 위하여
 - ① 논에서의 쌀 대체
 - ② 농산물품질 향상
 - ③ 친환경농업 실시
 - ④ 경영규모 확대
 등의 경우는 기본지불에 추가하여 가산금을 지불하는 ‘가산지불’로 설계(<그림 3>, <그림 4> 참조)

☐ 지불금액 산정방법

- 지불금액 = 품목별 면적단가 × 판매농가의 당해 연도 품목별 생산면적
 - 품목별 면적단가
 품목별 표준적인 판매가격과 표준적인 생산비와의 차액을 기본으로 하

고, 수요와 공급 동향을 고려하여 결정

- 판매농가의 당해 연도 품목별 생산면적

- ‘수요와 공급 동향을 고려하여 결정’하는 의미는 단가를 쌀은 낮게 전작작물은 높게 설정함으로써 쌀 감산을 유도할 수 있다는 것이다. 즉 “쌀 생산을 감소하고 수입의존도가 높은 작물을 증산하여 자급률을 향상할 수 있다.”

□ 기타

- 축산, 낙농, 어업, 임업에 대해서도 별도로 실시

(3) 소요 예산

- 연간 1조엔(어업어촌·임업산촌 포함 1.4조엔)

(4) 실시 시기

- 2010년까지 조사, 제도 설계, 시범사업, 2011년부터 실시

(5) 관련 조치

- 현행 품목횡단적 직불제는 폐지, ‘중산간지역직불제’는 근거법률을 제정하여 항구화 방침

그림 3 농가호별소득보상제도 개념도

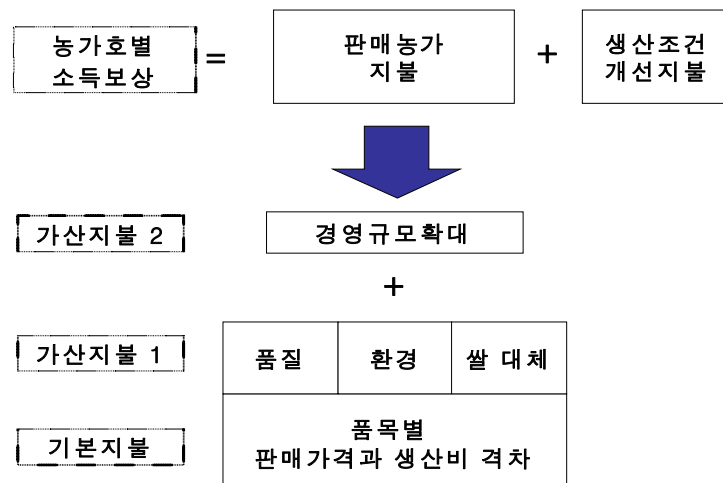
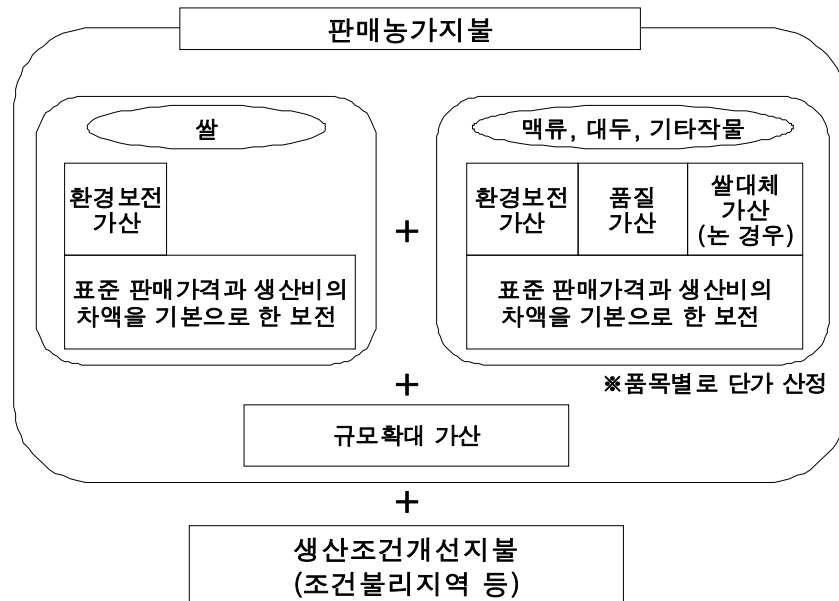


그림 4 농가호별소득보상제도의 품목별 대책



6. 대일 농림수산물식품 수출동향

(1) 일본의 농림수산물식품시장 동향

- 중국산 수입식품의 잔류농약 검출, 일본 국내 가공업체의 위장표시문제, 일본 정부의 MMA 쌀 사고 등으로 일본 소비자의 안전·안심 의식이 고조되고 있다.
- 이러한 영향으로 대형유통업체를 중심으로 일본산 농산물 소비촉진 및 안정성을 강화하고 있다. 한편 수입품에 대해서는 중국산에서 한국산으로 관심이 높아지고 있으며, 이것이 한국의 수출확대 기회이다.
- 최근 소비동향은 경기침체로 인하여 농식품 소비가 정체되고 있다. 이것이 한국 농식품 수출확대를 제약하는 요인이 되고 있다.
- 매출액은 백화점이나 슈퍼는 감소하는 반면, 편의점이 증가하는 것이 최근 특징이다.

(2) 한국 농식품의 대일 수출동향

- 일본의 농림수산물 수출시장에서 우리나라의 점유율은 금액기준으로 2008년

10.4%, 제4위로서 일본의 중요한 수출국으로 정착하고 있다.

- 농산물 : 9.8%(제4위)
- 임산물 : 12.6%(제3위)
- 수산물 : 11.1%(제3위)

○ 반면에, 일본의 농림수산물 수입시장에서 차지하는 우리나라의 비중(대일 수출비중)은 2008년 1.7%, 제15위에 불과하다.

- 대일 수출상위국은, 미국(25.2%)을 비롯하여, 중국(11.2%), 호주(7.4%), 캐나다(7.1%), 태국(5.8%)이 5권이며, 인도네시아(3.7%), 브라질(3.1%), 말레이시아(3.1%), 칠레(2.4%), 프랑스(2.3%) 등이 10권을 형성하고 있다.
- 우리나라의 대일 수출은 2008년은 금액기준으로 전년대비 3% 증가하였지만 일본 시장의 점유율은 2004년 2.3%(제13위)에서 2008년 1.7%(제15위)로 감소하고 있다.

○ 2009년 7월까지 대일 농림수산물 수출은 전년대비 6.0% 증가하였다.

- 환율 인하, 일본의 소비침체, 중구산의 수입재개 등이 수출제약 요인
- 철화류 중심의 화훼수출이 50.0% 증가한 반면, 과일류 수출이 42.4% 감소
- 김치류 4.7% 증가, 인삼류 8.0% 증가, 가공식품 12.9% 증가 등

(3) 대일 농림수산물 수출 애로사항

○ 수출구조가 우리나라의 대일 수출은 신선농산물 중심, 일본의 대한국 수출은 가공식품 중심으로 정착하고 있다. 특히 채소류 등의 대일 수출은 잔류 농약 검출 등으로 제동이 걸리는 사례가 많이 있다.

○ 일본의 품종보호가 강화됨에 따라 수출애로가 증가하고 있으며, 신규품목 개발이 시급하다.

○ 김치의 경우 일본에서 가격경쟁이 치열해짐에 따라 중국산과의 경쟁에서 불리한 상황이며, 한국의 과당경쟁도 수출 제약조건이다.

○ 과실류는 유자차가 일시 붐이 일어 수출이 늘어났으나 소비자의 식상으로 급감하였다. 새로운 제품개발과 가격·품질경쟁력 확보가 필요하다.

○ 인삼은 가공품은 한국산이 우세를 보이고 있지만 원료용 인삼은 가격경쟁력으로 중국산이 90% 이상을 점유하고 있다. 인삼의 새로운 용도개발이 필요하다.

- 화훼류는 절화중심으로 수출이 늘어나고 있으나 로얄티 부담이 과중되고 있다. 국내 품종개발과 유통기한 연장도 해결되어야 할 과제다.
- 부가가치가 높은 가공식품의 수출증대가 요구된다. 주요 가공식품은 김치, 라면, 막걸리, 소주, 고추장 등에 불과하다. 라면과 소주 수출이 늘어나고 있으나 국내 농업과 연관성이 없다. 국내 농업에 파급효과가 높은 대일 수출 가공식품 개발이 선행되어야 한다.
 - 막걸리의 경우 최근 수출이 확대되고 있으나, 국내기업간 과당경쟁(2009년 현재 34개사), 유통기한 제약 등이 애로사항이다.
 - 고추장의 경우 수출확대 전망이 높은 품목이나 현재 시장규모는 극히 한정적이다.

7. 수집자료

- aT센터 도쿄지사, “대일 농산물 수출동향”
- 주식회사 이동재팬, “대일 막걸리 수출개요”
- 農林水産省, “農林水産業の現状”
- 農林水産省, “Overview of New Measures Relating to Direct Payment System for Hilly and Mountainous Areas, Etc.(FY 2005-2009)”
- 農林水産省, “担い手の育成・確保について”
- 農林水産省, “農業・農村における高齢者の現状と推進方向”
- 農林水産省, “Food Safety Risk Analysis in Japan”
- 農林水産省, “集落営農の組織化・経営発展の取組事例”
- 「人と経済の世界地図」, 丸善株式会社, 2009
- 「食料の世界地図」, 丸善株式会社, 2009
- 「ファクトブック2009」, JA全中, 2009
- 「JAファクトブック2009」, JA全中, 2009
- 「21世紀の日本を考える」第46号, 農商工連携で地域の六次産業化」, 農文協, 2009
- 食糧の生産と消費を結ぶ研究会, 「食料危機とアメリカ農業の選択」, 家の光協会, 2009
- 大泉一貫, 「日本の農業は成長産業に変えられる」, 洋泉社, 2009
- 日本生協連合会M 「食料自給率のはなし」, 2008
- 田代洋一, 「食料自給率を考える」, 筑波書房, 2009
- 谷口憲治, 「中山間地域農村経済論」, 農林統計出版, 2009
- 日本貿易会, 「日本の食料戦略と商社」, 東洋経済新報社, 2009

- 鈴木宣弘, 「現代の食料・農業問題: 誤解から打開へ」, 創森社, 2008
- 生源寺真一, 「改革時代の農業政策」, 農林統計協会, 2009
- 山本耕一郎, 「パソコンと統計学」, 農林統計協会, 2002
- 民主党, “民主党政策集 INDEX 2009”
- 参議院農林水産委員会, ““農業者戸別所得補償法案”趣旨説明”, 2007. 10. 30
- 民主党, “農業者戸別所得補償法案”
- 民主党, “農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案要綱”
- “農業者戸別所得補償法案と担い手経営安定新法の比較”
- “農業者戸別所得補償金の仕組み”
- “農業者戸別所得補償金の考え方”
- 吉井邦恒, “カナダの農業経営安定対策”, 2009. 7. 21
- 吉井邦恒, “アメリカ及びカナダの農業経営安定対策をめぐる最近の動向”, 2009. 4. 21

(이상)