

출 장 보 고 서

I. 출장 개요

1. 출장건명 : 제1회 동아시아농업논단 국제심포지엄 참가
2. 출장목적 : 일본 농림어업금융공고, 중국 국무원발전연구중심과 공동개최한 '동아시아의 농업경영 혁신'에 관한 국제심포지엄 기조연설, 토론회 참관
3. 출장지역 : 일본 도쿄(JICA 국제회의실), 토치기현(栃木縣)
4. 출장기간 : 2007. 11. 7(수)~10(토), 3박/4일
5. 출 장 자

부서명(기관명)	직 급	성 명
한국농촌경제연구원 농업구조·경영연구센터 농업관측정보센터	원 장 연 구 위 원 부연구위원	최 정 섭 김 태 곤 박 기 환

6. 출장일정

일자	주요 활동내용	비고
11월 7일(수)	9:20 출국(김포~하네다) KE6707(9:20~11:25) 18:30~ 리셉션(장소 高風莊) (주최측 7명, 외국참가자 등) 21:00 리셉션 종료, 호텔	숙박 도쿄 新橋愛宕山東急イン TEL 03-3431-0109
11월 8일(목)	9:50 호텔 출발(樋口、山下 안내) 10:00 伊藤 농림성 총괄심의관 방문 11:30 심포지엄장 도착, 준비회의, 중식 13:00 동아시아농업논단 심포지엄 (JICA국제협력종합연수원) 17:00 리셉션	숙박 도쿄 상동
11월 9일(금)	8:15 호텔 출발(平田 안내) 8:30 도쿄역 출발 12:30 報徳庵 점심식사 14:00 T&T 가든 방문	숙박 鬼怒川 鬼怒川温泉HOTEL TEL 0288-77-1101
11월10일(토)	9:00 호텔출발 10:00 大笹牧場 방문 12:00 野村屋 점심식사 14:30 (유) 델시 방문 16:06 우츠노미야 출발, 도쿄역으로 16:56 도쿄역 도착, 하네다공항으로 20:05 귀국(하네다~김포) KE6710(20:05~22:25)	

7. 주요 방문기관 및 면담자

소속기관	직 급	성 명	연 락 처
農林漁業金融公庫	總裁 理事 調査室 主任調査役 調査室 副調査役 関東支店 支店長 関東支店 主任調査役	高木 勇樹 村田 泰夫 平田 浩幸 藤沢 典子 下中野 文人 寺尾 俊治	
農林水産省	総括審議官 大臣官房 参事官	伊藤 健一 塩川 白良	
東京大学	農学部長	上源寺 真一	
全国農業共済協会	会長	竹中 美晴	
NHK 그린리프 伊豆沼農産	解説委員 대표 대표	合瀬 宏毅 沢浦 彰治 伊藤 秀雄	
T&T가든 大笹牧場	대표 장장	手塚 博志 沼尾 寛	
日中産学官交流機構	幹事	坂田 泰文	
전국정치협상회의 중국농업과학원 北京市房山区紅小豆協會	經濟委員會 부주임 농업경제발전연구소 副主任 회장	段 応碧 薛 桂霞 劉 長安	

II. 출장 결과

1. 「동아시아 농업논단」 국제 심포지엄 토론요지

(1) WTO/FTA가 진전되는 가운데 어떻게 경쟁력을 높여나갈 것인가?

- 경쟁력이란, ① 가격, ② 품질, ③ 안심(신뢰) 등 3가지 요소가 반영되어 나타나는 결과이다. 한국은 WTO 출범이후 주요 정책수단은 직불제 확대와 친환경 농업 지원이었다.
- 친환경농업은 지속적으로 확산되고 있다. 직불제에 대해서는 효과와 부작용도 있다. 부작용에 대해서 일본에 참고가 될 수 있도록 약간 언급하겠다. 직불제는 원래 미국이나 유럽에서와 같은 생산 과잉이라는 상황과 대규모 농장제 농업에 적합한 제도이다.
- 한국과 같은 영세한 농업구조 하에서는 소득지지효과를 높이기 위해서 직불단가를 높여야 하며, 직불단가를 높이면 직불금이 지주에게 이전되는 문제가 발생한다. 소위 직접지불의 ‘지대화’ 문제이다.
- 또 하나 직불제의 문제는 소득격차의 확대문제이다. 시장개방에 의해 계층간 격차가 확대되고 있으나, 직불제에 의해 격차 확대를 가속화하는 현상이 발생하고 있다.
- 이러한 문제에 대응하여, 한국에서는 최근 ‘맞춤형 농정’으로 정책전환을 시도하고 있다. 맞춤형 농정이란 전체 농가를 대상으로 일률적으로 적용하던 제도에 대하여 몇 개의 농가 계층(그룹)으로 구분하여 각 계층(그룹)에 적합한 제도를 실시하는 방식이다.
- 예를 들면, 농가를 전업농, 중소농, 고령농 등으로 구분하여, 전업농과 중소농은 전업농의 예비군인 중소농에 대해서는 면적기준의 직불제, 고령농에 대해서는 가구단위 직불제를 실시하여 규모축소를 유도하는 등 정책효과를 제고하는 방식을 말한다.

<사진 1> 코멘테이터와 패널리스트



(2) 소비자의 안전성·안심 지향에 대하여

(가) 한국의 대응

- 농림수산물이나 식품 등의 무역이 확대되고 있다. 또한 가정에서 외식이 늘어남에 따라 소비자의 안전성이나 안심에 대한 관심이 높아지고 있다. 안전성이란 객관적인 사실의 문제이며, 안심이란 안전성에 대한 신뢰, 즉 소비자의 주관의 영역에 포함된다. 안정성은 기술적인 분야도 포함하고 있기 때문에 안심에 관한 현안 중심으로 언급하겠다.
- 소비자의 안심과 관련하여, 한국은 일찍이 친환경농업으로 방향전환을 하고 있다. 이것은 WTO 출범에 의한 시장개방에 대한 대응이기도 하지만, 1995년부터 친환경농업의 육성을 시작하여, 1997년 친환경농업육성법을 제정, 본격적으로 친환경농업을 확산하고 있다. 1999년에서 2006년간 친환경농산물 인증면적은 870ha에서 124,370ha로, 인증량은 26,640톤에서 1,134,930톤으로 급속히 확대되고 있다. 친환경농산물은 6.2%까지 성장하였다.
- 하지만 생산이 선행한 결과, 과잉공급의 영향으로 가격이 하락하는 현상이 최근에 나타나고 있다. 생산과 소비의 미스매치가 문제의 요인이다. 이것이 친환경농업의 성장을 제약하고 있다. 토양, 종자, 자재 등을 확보하여 친환경농업의 생산력을 지속적으로 유지하는 것이 과제이다. 생산비 절감대책을 비롯하여, 트레이스빌리티와 같은 유통과정에서의 안전성 확보, 소비자의 친환경 농산물에 대한 접근성 개선 등이 병행되어야만 지속적인 발전이 가능해진다.

(나) 공통적인 토론 항목

- 농산물 · 식품의 생산과정의 안전성을 어떻게 확보할 것인가?
 - 친환경농업의 확대 · 정착을 위한 정부, 생산자, 소비자의 역할
 - 친환경농업 확대를 위한 한중일의 지원 · 규제 · 보상에 관련한 프로그램
 - ① 지원 및 보상수단 : 친환경농업에 대한 지원시책, 직접지불제도
 - ② 생산 및 생산이후단계관리 : GAP(Good Agricultural Practises)
 - ③ 유통단계관리 : 트레이스빌리티
 - ④ 축산물 등의 가공단계관리 : HACCP(위해분석중요관리점)
- 농산물 · 식품의 유통과정에서의 안전성을 어떻게 확보할 것인가?
- 농산물 · 식품의 무역이 확대되는 가운데, 수입농산물의 안전성을 보장할 수 있는가? 농산물 · 식품에 대한 안전성 확보와 소비자의 안심 제공을 위한 3국 간의 공통된 과제는 무엇인가?

(3) 동아시아농업의 공존의 길을 모색하기 위한 과제

- 세계 농업은 지금, 지구온난화, 기상이변, 가축질병 빈발, 곡물수급 긴박 등과 같은 글로벌 이슈 속에서 농업을 둘러싼 리스크가 높아지고 있다. 이러한 가운데 동아시아(일본, 중국, 한국) 농업의 공존의 길을 모색하는 것은 중요한 과제이다.
- 동아시아농업은 유럽이나 남북미의 대규모 농장제 농업구조와 다른 특수한 농업구조를 가지고 있다. 3인의 기조연설에서 언급된 바와 같이, 3국 농업은 규모의 영세성(중국은 초영세성) 속에서 고령화, 부업화, 겸업화(한국은 예외) 등의 방향으로 전개되고 있는 공통점이 있다.
- 이것은 고도 경제성장과 시장개방 확대 등에 의한 ‘그림자’이다. 물론 이 속에서 ‘새로운 경영체의 등장’, ‘다각경영으로의 전환’ 등 일부 밝은 ‘빛’이 나타나고 있는 것도 사실이다. 향후 이러한 빛을 확산하여 농업경영의 자유도를 높여나가는 것이 대안이다.

- 또한 3국간 농림수산물의 무역이 확대되고 있다. 채소·과수·축산 등 시설형·집약형 농산물의 무역확대가 특징이며, 이러한 가운데 안전성 문제가 노출되는 동시에 무역분쟁도 발생하고 있다. 3국간 신선채소나 가공식품 무역은 확대될 것이다. 이에 대응하여 생산과정이나 유통과정의 공통 룰(안전성을 확보하기 위한 공통규범)을 만들어 안전성을 확보하는 것이 중요한 과제이다.
- 한편, 3국은 곡물 등(쌀, 소맥, 옥수수, 대두)의 수급을 보면, 쌀은 자급 또는 과잉 상태이나, 소맥·옥수수·대두는 대량 수입에 의존하는 수급구조를 가지고 있다. 일본은 이미 곡물의 세계 최대 수입국이다. 한국이 그 전철을 밟고 있고, 중국도 같은 길을 걷고 있다. 동북아는 북미와 남미 등으로부터의 수입 의존도가 지나치게 높은 세계 최대의 수입지역으로 고착되고 있다.
- 배경에는 고도성장과 과밀인구 하에서의 영세·고령 농업구조에 있다. 이러한 농업구조를 어떻게 개편해 나갈 것인가, 소득확보를 위해 어떠한 경영전략을 수립할 것인가, 그리고 불안요인을 제거하여 국민에게 안심을 제공할 수 있는 3국간의 역할, 분업 등에 대한 지속적인 논의가 필요하다.

2. 「동아시아 농업논단」 국제 심포지엄 기조연설 요지

(1) 중국측 대표 : 段 應碧 중국경제위원회 부주임

< 농업의 기본적 경영제도 견지와 경영체제 쇄신 >

- 개혁개방 이후 30년간 중국 경제의 빠른 성장으로 중국의 농촌 모습도 크게 변모되었다. 2006년 식량생산량은 4.97억톤, 식량종합생산력은 거의 과거 최고 수준이었다. 식량생산량은 1985년 이후 처음으로 3년 연속 증산을 기록하였으며, 3년간 총 증산량은 6,675만톤이었다. 2006년의 단위면적당 식량생산량은 314kg으로 이 역시 과거 최고 수준이다. 2006년의 농민 1인당 순수입은 3,587 위안, 신장률은 2002년의 4.8%에서 2006년 7.4%로 상승하였다.
- 농림축산어업의 농업총생산액에서 차지하는 구성비는 농업 비율이 감소하고, 임업과 축산업 비율이 높아지고 있다. 2006년의 농업총생산액 중 각 산업의 비율은 농업이 52.3%, 임업 3.9%, 축산업 33.1%, 어업 10.8%였다.

- 그럼에도 불구하고 공업화, 도시화의 진전에 따른 3농(농민·농업·농촌) 문제는 여전히 근대화 과정의 기본적 문제이다. 농업의 근대화 과정에서도 새로운 장애 즉, 현실적 위기와 잠재적 위기에 직면하고 있다. 농업 생산 경영이 농업의 부업화 및 영농인 고령화 상황을 나타내고 있다는 점이다. 청장년층 농민이 고향과 떨어진 도시부로 ‘외지노동’을 떠나는 것은 흔히 있는 일이다. 이러한 현상은 중국 중서부지구, 식량의 주요 생산지에서 현저하며, 바야흐로 하나의 조류를 형성하고 있다.
- 이와 같은 일련의 일들이 발생하는 근본적 원인으로는 첫째, 중국의 영농 규모가 작고, 호당 농지면적이 0.47ha에 불과한 상황이 30년 가까이 바뀌지 않기 때문이다. 둘째, 30년간 농민의 수입, 생산, 생활수준은 향상되었으나 영세농과 협소한 농지에 의존한 상태에서는 먹고 살기에 근근했으며 수입도 증대되기 어려웠다. 이로 인해 농민은 비농업부문에서 활로를 찾았고, 수입도 농업 종사보다 대폭 늘어났다.
- 셋째, 80년대 중반부터 90년대 초까지 많은 농민들은 거주지의 향진기업에 취업하였으나, ‘농지는 떠나도 고향에서 떠나지 않았기 때문에’ 농번기에는 농사에 신경을 쓸 수 있었다. 그러나 90년대 초중반에 시장변화로 많은 향진기업이 도산 또는 구조조정을 하였고, 농업의 과잉노동력이 현성의 밖으로 진출하면서 대도시에서 새로운 취업기회를 찾기에 이르렀다.
- 이런 상황에서 외지 취업농민은 더 이상 영농활동에 종사할 수 없게 되고, 농촌에 남겨진 고령자, 부녀자들이 농사를 지으면서 외주에서의 수입이 점차 농가의 주요 수입원이 되었다. 이것이 농업의 부업화, 영농인 고령화를 야기시켜 일본과 같은 겸업농가를 형성할 수 없었다.
- 향후 예상되는 영향으로 첫째, 영세농은 효율과 수익성이 낮아 현대적 기술과 장비 도입이 어렵다는 것이다. 또한 다수의 영세농가에 의한 영농으로는 급변하는 광역시장에 연계되기 어렵고 전통농업으로부터 근대화 농업으로의 전환이 늦어진다. 둘째, 이런 경향이 장기화되면 농촌은 공공일로를 차단될 것이다. 셋째, 이런 상황은 중국뿐만 아니라 영세농가가 존재하는 모든 국가가 직면하고 있는 문제이다. 해결책 모색은 중국에게 긴요할 뿐만 아니라 아시아 각국에게도 의의가 있을 것이다.

- 문제해결 방안의 기본방향은 농가의 가족경영제도를 보장한다는 전제하에 농업경영방식을 쇄신하는 것이다. 중국 농촌의 기존 농업경영방식을 토대로 ‘농업의 산업화’, ‘농민전업합작조직(전업협동조직)’, ‘대규모 경영’의 세 가지 형식을 긴밀하고 효과적으로 연계시킨다면 문제해결의 가닥이 잡힐 것이다. 다만, 이 세 가지는 반드시 세트로 이루어져야만 한다. 세 형식 모두 단독으로는 효과를 발휘하지 못하므로 이 중 하나가 빠져서도 안된다.
- ‘농업의 산업화’란 시장의 동향을 파악하여 효율성과 수익성을 중시하며, 용두기업(리딩기업)의 견인과 과학기술의 진보를 통하여 생산의 전업화, 경영통합, 서비스의 사회화, 기업화 매니지먼트를 실시하고, 무역·농공 관련업을 일원화시켜 생산과 판매를 일관시키는 농촌경제 경영방식 및 산업조직 형식이다.
- ‘농민전업합작경제조직’은 2007년 7월 1일 중국의 ‘농민전업합작사법’이 발효되어 농민전업경제합작 조직의 발전이 법적으로 보장되었다. 그러나 중국의 농민전업합작사의 현재 상황은 아직 초기단계이다. 전국의 전업합작경제조직은 약 15만개이며, 그 중 약 70%가 ‘전업협회’이며, 기본적으로 농업, 공소합작사, 과학기술협회 등 정부가 조직화한 것들이다. 따라서 본연의 의미에서 신법 규정에 합치되고 농민에 의해 만들어진 자율적 조직은 아직 소수이다. 새로운 법률 테두리 속에서 기존의 전업합작조직은 지금 변혁을 시도하고 있는 단계이다.
- 현재까지 전국적인 ‘대규모 경영농가’에 관한 통계자료는 없으나, 추정컨대 아직 그 수는 많지 않다. 대규모 경영농가는 전술한 항목 중 가장 취약한 부분이다. 1인당 농지가 좁은데 반해 농가수가 많고, 호당규모가 적은 중국의 근본사정으로 제약도 있으나, 메카니즘상의 장애요소도 대규모 경영농가의 발전을 저해하고 있다.
- 마지막으로 농촌경영 메카니즘 쇄신을 통한 문제해결이다. 첫째, 농민의 도시취업 문턱을 낮추고, 도시로 전입한 농민에게 시민자격을 부여한다. 도시와 농촌을 분단하는 제도상의 2원적 구조를 극복하고 저렴한 임대주택 및 기초 직업교육, 기본적 사회보장 등의 면에서 도시주민과 평등을 도모할 필요가 있다.
- 둘째, 농촌의 토지 도급기간을 연장하고, 농민의 토지 도급권리 장기화를 도모한다. 또한 토지 도급경영권의 안정성을 확보하고, 토지유동화를 유리하게 추진할 수 있도록 한다.

- 셋째, 토지유통화센터를 설립하여 대규모 경영농가를 육성한다.
- 넷째, 대규모 경영농가에 특화시킨 우대정책을 도입한다. 예를 들어 보편적 우대정책 하에서도 농업기술훈련, 농지수리건설, 농업기계보조, 식량재배보조 등의 면에서 대규모 경영농가에 우대 조치를 제공할 수 있다.
- 다섯째, 중요한 것은 3개 항목을 세트로 추진하여 ‘용두기업+농민전업합작조직+대규모 경영농가’라고 하는 농업경영의 운영 메커니즘을 형성하는 것이다.

(2) 한국측 대표 : 최정섭 한국농촌경제연구원장

< 한국의 시장개방 진전에 대응한 전업적 농업경영체상 >

- 대부분 선진국의 경험과 같이 경제발전 과정에서 한국 농업의 산업적 지위가 급속히 저하되었다. 국민경제에서 차지하는 농업생산 비중(1970년 25.5%→2005년 2.9%)이나 농업취업자 비중(1970년 49.5%→2005년 7.6%)이 크게 감소하였다. 또한 다른 직업으로 전직이 어려운 고령자가 농업 부문에 누적되면서 과잉취업과 일손부족 문제를 야기하였다. 특히 농업경영주의 고령화는 가족농의 미래를 불투명하게 할 뿐만 아니라 농촌의 활력을 저하시키는 주된 원인으로 작용하였다.
- 한국 정부는 1980년 젊은 영농후계인력을 확보하기 위한 제도를 마련하였고, 1990년대 들어서는 우루과이라운드(UR) 농업협상의 타결을 계기로 대규모의 재정투융자사업을 벌여 건설한 농업경영인 육성을 도모하고, 농업구조정책을 추진하였다. 규모화·전문화를 통하여 자립가능한 전업농을 육성하는 한편, 농업인의 협업과 조직화를 장려하기 위하여 농업법인 제도를 도입하고 기업적 농업경영의 제도적 기반을 마련하였다.
- 농업경영체는 농가와 농업법인으로 구분되는데, 미래 농업의 주체가 어느 형태인지는 아직 명확하지 않다. 2005년 농업총조사에 의하면, 전체농가 127만호 중에서 60세 이상 농업경영주가 58%를 차지하고 있으며, 경영주의 뒤를 이어 농업을 경영할 영농승계자가 있는 농가는 3.6%에 불과하다. 따라서 후계자가 없는 고령 농가들은 영농규모를 축소하고 영세농으로 남아 있는 실정이다. 센서스 결과 전업농가(전업종사자가 있는 농가) 비율은 60%에 달하지만 자립경영을 실현하는 것으로 추정되는 농가는 10%에 미치지 못하고 있다.

- 2005년 농업법인사업체 통계에 의하면, 운영중인 농업법인은 총 5,626개소이나, 이 가운데 법인의 명칭만 있는 ‘출자자 개별운영’인 법인(실질적으로 개인 농가)을 제외하면 진정한 농업법인은 3,549개소(영농조합법인 2,958, 농업회사법인 591)에 불과하다. 전체 농업법인의 절반 이상이 농가에서 생산된 원료 농산물을 가공·유통하는 사업체로 운영되고 있으며, 나머지는 농업생산법인으로 운영되고 있다.
- 1990년대 중반부터 영농의 규모화와 전문화가 진전되면서 농지와 가축 등의 자원이 대농에 집중되고 중농층이 감소함으로써, 대농과 영세농의 양극화가 점점 뚜렷해지고 있다. 예를 들어 벼농사는 현재 3ha 이상 농가 5%가 논 26%를 경영할 정도로 비중이 증가하고 있으며, 0.5ha 미만 계층은 면적 비중이 12%에 불과하지만 농가 비중은 43%로 증가하는 추세이다. 따라서 수적으로 많은 영세농, 그 중에서도 자급적 고령농가를 정책적으로 어떻게 대우할 것인가가 중요한 과제로 대두되고 있다.
- 1970년대에 농업구조조정을 추진한 독일은 산업화 과정에서 타산업으로의 전직 프로그램과 경영이양연금제도를 강력히 시행하여 잔류농가의 경영규모를 두 배 정도로 확대시킨 성공사례로 일컬어진다. 그러나 한국의 농업경영주는 대다수가 전직이 불가능한 고령이며, 영세농의 경영 이양에 따른 규모 확대 효과도 그다지 크지 않다. 따라서 고령 농업인의 인위적인 구조조정보다는 노후생활에 대한 지원을 통해 재춘탈농 여건을 조성하면서 자연스런 은퇴를 유도하는 정책이 바람직하다고 본다.
- 2006년에 한국 정부는 ‘맞춤형농정’을 구상하고 ‘농가등록제’ 시범 사업을 실시하고 있다. 맞춤형농정이란 정부가 농가 유형별로 정책프로그램을 제시하고, 이에 근거하여 농업인이 정책 수단을 차별적으로 선택하도록 하는 농정추진 방식이다. 예를 들어 전업농은 농업을 평생직업으로 삼아 경쟁력 있는 경영체로 발전해 나갈 수 있도록 지원하며, 영세 고령농에 대해서는 경영은퇴를 지원하고 노후생활을 보장하는 사회안전망을 강구하며, 겸업농은 부업적 농업과 아울러 가구원의 농외취업을 위한 직업훈련 등을 제공하려는 것이다. 농업인과 농업법인은 농업경영체로 등록함으로써 정책지원 대상에 포함될 수 있는 자격을 부여받게 된다.
- 한국 농업은 지난 반세기 동안 시장원리와 경쟁시스템을 바탕으로 빠르게 변모해 왔으나, 앞으로는 국제화·세계화의 흐름 속에서 선진국형 농업구조로

탈바꿈할 것을 요청받고 있다. 따라서 한국 정부도 국제경쟁력의 관점에서 자력성장할 수 있는 농업경영체를 육성하는 방향으로 관련제도와 정책을 재정비하고 있다. 이러한 정부 정책이 현실화될 수 있도록 최근 들어 농촌 현장에 신규 창업농이 들어오고 새로운 농업경영체가 성립되는 것은 미래를 향한 청신호이기도 하다.

- 첫째, 미래 농업을 선도할 새로운 주체가 등장하고 있다. 전업농이 대농경영으로 성장하면서 농업을 선택하는 청년 후계자들이 늘어나고 있다. 아직은 소수이지만 첨단기술·정보·지식을 응용하는 ‘신지식 농업인’이 지역농업의 리더로 활동하고 있으며, 이들이 품목별로 또는 지역별로 생산·가공·유통의 계열화를 통해 농산물의 부가가치를 높이면서 새로운 조직경영체를 발족시키고 있다.
- 둘째, 농업법인 제도가 정착되고 있다. 현재 영농조합법인과 농업회사법인은 농업이 중심이 되어 출자하고 그들이 조합원 또는 사원으로 활동하고 있다. 정부는 농업회사법인에 대하여 제도적으로 구성원 요건을 완화해 나가는 추세이므로, 앞으로 산업 자본을 유치하고 기업체의 전문경영인을 영입하여 사업규모와 사업영역을 확대함으로써 명실공히 기업적 농업경영으로 변모할 수 있을 것으로 전망된다.
- 셋째, 공기관 또는 제3섹터 방식의 기업적 경영체가 태동하고 있다. 공기관이란 준농가에 해당하는 각종 농업관련 기관을 말하며, 현재는 시험연구 수준의 농업을 경영하는 실정이다. 최근 지방자치단체가 농업경영에 직접 참여하거나 또는 농협 등과 제3섹터 방식으로 위탁영농을 시도하려는 움직임이 나타나고 있으며, 특히 지자체가 공기업에 출자하여 농지보전 목적으로 휴경농지 등을 경작해야 한다는 요구가 점점 커지고 있다.
- 오늘날 기업농에 대한 인식도 바뀌고 있으며, 농업 현장에서는 기업적 농업경영이 빠르게 확산될 것으로 전망된다. 첫째는 농업생산력 측면에서의 유리성이다. 노동집약적인 생산방식 하에서는 가족농이 활력을 가졌으나, 기계화·자동화 등으로 기업조직이 무리 없이 진입할 수 있게 되었다. 둘째는 경영기술 측면에서의 유리성이다. 상업화의 진전으로 생산부터 판매, 소비 동향까지 파악하고 대응하는 기술이 불가결하며, 특히 마케팅 전략과 기술은 기업경영이 유리하다. 대부분의 농가가 농산물 생산에 전념하고 판매는 산지유통센터를 비롯하여 전문유통업체에 의존하는 것도 이러한 때문이다. 셋째는 경영체로서의 영속성이다. 가족 내의 협업 기능이 약화되면서 농가간의 협력 내지 공동

경영을 도입할 수 있는 가능성이 커지고 있다. 가족농은 후계자 단절로 농업 경영이 소멸할 수 있으나, 기업농은 신규인력을 통하여 경영의 영속성이 확보 되는 이점이 있다.

- 농업경영체는 정부의 의지대로 육성되는 것은 아니며, 정부 정책은 경영체가 자력으로 성장할 수 있는 여건을 조성하는 데에 주력해야 한다. 그리고 정책이 일관성이나 방향성을 가져야 하며, 품목별로 산업의 중장기 비전과 아울러 산업을 구성하고 있는 경영체의 역할을 명확히 설정하고 농업인을 비롯한 관련 종사자의 역량을 결집해 나가는 것도 중요하다. 한국의 쌀산업과 원예산업 그리고 축산업의 미래상과 농업경영체의 발전 모형은 다음과 같다.
- 쌀산업은 규모화된 전문경영체가 쌀 생산의 대부분을 담당하면서 미곡종합처리장(RPC)과 연계하여 지역 단위의 산지브랜드를 정착시켜 나아갈 것이다. RPC는 이미 쌀 생산·유통의 중심체로 자리를 잡아가고 있으며, 앞으로는 RPC가 품종 선택부터 판매까지 체계적으로 주도하면서 지역 단위 수급안정을 담당할 수 있을 것이다. 또, 품종별·재배방법별로 가격 차별화가 진전되고, 품질에 따라 제값을 받을 수 있는 다양한 유통채널이 구축될 것이다. 전업농은 임차지 확보, 농지 집산화, 생력화기술 도입 등으로 가족노동력 범위 내에서 영농의 규모화를 실현할 것이다. 그리고 중소농가는 친환경농법 등에 의한 고가미를 생산하여 작목반을 통해 공동으로 브랜드화를 추진할 수 있을 것이다.
- 원예산업은 자본·기술집약적 농업으로 발전시켜 주산지의 산지유통센터(APC) 중심의 계열화를 통한 마케팅 경쟁력을 강화하고, 품질에 따라 제값을 받을 수 있는 다양한 유통채널이 구축될 것이다. 생산 측면에서 시설채소, 화훼, 과일은 고품질과 안전성 확보를 통해 수출경쟁력을 확보할 수 있으며, 신선채소는 소비자 선호를 바탕으로 일정부분 자급률을 유지할 것이다. 또, 전업농은 생력화 기술, 시설 자동화, 정밀농업 등의 도입을 통해 경영규모 확대 및 전문화를 실현하고, 중소농은 친환경농업을 도입하여 작목반을 기반으로 공동생산·공동출하를 통한 공동이익을 추구할 수 있을 것이다. 유통 측면에서는 산지유통센터 중심의 계열화가 진전될 것이다. 물류센터, 대형유통체인점 등의 발달에 대응하여 APC 단위의 조직화·규모화를 실현하고, 협동조합이 계열주체가 되어 공동계산제를 바탕으로 공동선별·출하시스템이 확립될 것이다.
- 축산업은 고품질·안전성 중심으로 생산구조를 재편하는 방향에서, 한우는 전업농 중심의 고급육 생산과 축산물종합처리장(LPC)을 통한 냉장유통을 실현

하고, LPC를 중심으로 번식농가까지 포괄하는 한우 계열화사업이 전개될 것이다. 낙농은 고품질 우유생산을 통한 안정적인 시유 공급체계를 확립하며, 산유능력 제고와 규모화를 통한 안정적인 전업경영을 실현할 것이다. 양돈은 환경친화적인 축산업으로 발전시키면서 생산자단체 및 계열주체를 중심으로 브랜드육을 정착시킬 수 있을 것이다. 양계는 계열주체에 의한 수직적 계열화를 정착시키는 방향에서 육계는 부분육 포장유통 체계가 확립되고, 산란계는 계란집하장(GPC) 중심의 산지유통체계가 확립될 것이다.

- 가족농 체제가 근간인 한국에서는 기업농을 허용할 것인지에 대한 논란이 많다. 미래의 농업 여건은 경영체의 다양화를 요구하고 있다. 농가의 경영체 성격이 약화되면서 지역농업의 새로운 주체로 영농조직이나 농업법인의 역할이 증가하고 있으며, 농산물 유통·가공 측면에서 농가는 농기업(agri-business)과 밀접한 관계를 맺을 수밖에 없다. 이러한 점에서 기업농의 시비를 논하기 보다는 가족농과 기업적 경영체 간의 바람직한 협조 체계를 형성시켜 나갈 방안은 검토할 필요가 있다. 정부 정책도 기업농을 조장하는 것이 아니라, 가족농을 근간으로 다양한 농업경영체가 발전할 수 있도록 하는 제도 정비를 추진해야 할 것이다. 나아가서는 동아시아 3국이 건설한 가족농 육성을 위한 정책 방향에 대하여 각국의 경험을 공유할 필요가 있다.

<사진 2> 동아시아농업논단 심포지엄



<사진 3> 동아시아농업논단 기초연설



(3) 일본측 대표 : 上源寺 真一 동경대학 농학부장

< 농정개혁과 새 시대의 영농인상 >

- 일본의 경제성장을 위하여 다음과 같이 농업과 농촌에 3가지 측면의 적응을 촉구하였다. 즉, ①산업구조 변화와 함께 나타나는 노동력과 토지에 대한 요구에 대응할 것, ② 소득 수준향상과 더불어 현저하게 변화하는 국민의 식생활에 대한 대응, ③ 소득 수준이 향상되는 가운데 직업으로서 선택할만한 농업경영을 창출할 것 등이다.
- 일본의 농지면적은 1961년 609만ha를 정점으로 2005년에는 469만ha로 감소하였다. 또한 농업적 이용과 비농업적 이용의 Zoning 미비로 도시 주변 지역을 중심으로 산발적인 농지전용이 확산되었다. 총 인구에서 차지하는 농업 종사 인구 비율은 1950년 45%에서 2000년에는 5%로 줄어들었으며, 대다수 농가는 겸업농가로서 농지를 보유하면서 농업 이외의 산업에 종사하고 있다.
- 일본의 식량소비 패턴을 살펴보면, 축산물과 유지 소비량은 현저하게 증가하고 있는 가운데 사료 곡물과 유량 종자를 해외수입에 전적으로 의지하여 식량자급률은 크게 떨어지고 있다. 곡물을 저가격으로 자유롭게 수입할 수 있었던 것은 일본의 인구가 세계 인구의 2%를 차지하는 작은 국가였기 때문이다. 쌀은 공급력 향상과 소비감소로 1970년부터 본격적으로 생산조정에 들어갔다. 40년 동안 계속된 생산조정은 막대한 행정비용 투입과 농업자의 창의력 발휘 저해 및 농업자간 갈등을 유발하였다.

- 한편, 칼로리 생산형 토지이용형 농업은 전반적으로 후퇴하였으며, 주로 소비 감소에 따른 후퇴(쌀과 감자류)와 수입 농산물 대체로 인한 후퇴(밀과 콩)로 구분된다. 부가가치 생산력이 높은 집약형 농업은 나름대로 건투하고 있다. 다만, 최근에는 수요 감소와 농업 종사자의 고령화 및 수입증대 등으로 감소추세가 뚜렷해지고 있다.
- 경제성장에 대한 농업의 적응은 3가지 형태로 나타난다. 첫째, 시설원예와 시설형 축산으로 대표되는 집약형 농업분야에서는 규모의 확대가 진행되어 효율적인 농업경영을 중심으로 생산구조를 확립하고, 대규모 법인 경영도 나타난다. 둘째, 농업의 취업기회가 많지 않은 북해도에서는 이농으로 인한 농가 가구수 감소와 규모 확대가 진전되고, 전업농 중심의 토지 이용형 농업이 형성되고 있다. 셋째, 都府縣의 토지 이용형 농업, 특히 논농업에서는 많은 농가가 농지를 보유한 채 농업 이외의 취업을 선택하여 영세한 겸업 농가 중심의 농업구조 경향을 띠게 된다.
- 다음으로 일본의 식량·농업·농촌 기본법과 농정 개혁에 대해 설명하고자 한다. 식량·농업·농촌 기본법은 식량의 안정적 공급 확보, 다면적 기능의 발휘, 농업의 지속적 발전, 농촌의 진흥이라는 4가지 기본 이념을 지닌다. 또한, 식량·농업·농촌 기본계획으로 농정개혁의 기본 방향을 명확히 하고 있는데 기본 방향으로는 영농인 육성과 확보를 위한 시책의 집중화, 영농인을 대상으로 하는 경영안정 대책도입, 경작 포기지 대책과 농업 진입 촉진, 농지·물·환경보전 향상대책 도입 등이 있다.
- 마지막으로 새 시대 일본 농업의 비전에 대해 논하고자 한다. 국제 정세 변화, 농업·농촌의 실태, 소비자·납세자 관점에 입각하여 토지 이용형 농업 재건을 중심으로 새시대 일본 농업의 비전을 제시하는 것이 중요하다. 이러한 비전으로써 첫째, 영농인 확보·육성을 위한 장기 전략이 필요하다. 이미 요건을 갖춘 영농인과 충족 요건을 갖춰가고 있는 후보자에 대한 집중적인 지원과 함께 차세대 영농인 같은 인재를 받아들여 미래의 영농인으로 키워가는 지원 단계를 정비하는 일도 중요하다. 또한 법인 경영에 취업하는 것은 미래 영농인을 받아들이는 유력한 형태이며, 경영실태를 갖춘 취락 영농조직도 그 활동영역을 확충시킴으로서 농업에 깊이 관여하는 인재를 내외로부터 받아들일 수 있는 무대를 형성한다.
- 둘째, 농지규모 확대와 확실한 경영을 위한 전략이 필요하다. 일본의 토지 이용형 농업의 미래상은 미국과 호주 같은 대농장이 아니다. 농지의 규모확대에

뒤떨어진 부분을 만회하며, 더불어 면적당 부가가치 생산력 향상이 가장 필요하다. 토지 이용형 농업의 경우도 생산물의 품질향상과 환경 보전형 농업을 통하여 소비자가 지지하고 높은 부가가치 생산력을 갖춘 농업경영을 이룩하는 전략이 유용하다.

- 셋째, 식품산과 연계없이 농업재건은 없다. 경제성장으로 가공식품과 외식산업이 급속히 확대됨에 따라 농업과 각 가정의 식탁 사이에는 많은 식품산업이 개재하는 구조를 갖추게 되었다. 농업관계자는 신선한 식품을 우선시하는 고정관념을 버리고 식품산업 대응 방안의 갭을 매우는 작업이 시급하다.
- 넷째, 이용우위 이념을 철저히 하는 농지제도 개혁이 필요하다. 경작포기지 방지와 계획적인 토지이용에 관한 제도는 기대된 기능을 발휘하지 못한 채 농지의 영농인 확보에 제약으로 작용하고 있으므로 기존 제도의 철저한 검증이 필요하다. 이용 우위의 농지제도를 향하여 국민과 지역 사회간 강한 공감대를 형성하는 일이 중요하다.
- 다섯째, 성장이 두드러진 동아시아 속의 일본 농업이 되어야만 한다. 저성장기에 접어든 일본과 견실한 성장을 지속하고 있는 인근 아시아 각국, 특히 식문화에 공통점이 있는 동아시아에서는 농산물과 식품을 둘러싼 산업내 무역이 증가하고 있다. 이 때문에 일본 정부도 농림수산물의 수출확대를 목표로 선언하고 있어 동아시아에서 일본 농업이 위치지을 수 있도록 해야 한다.

3. 현지시찰 결과

(1) T&T 가든

- 대표 : 手塚博志
- 경영개황
 - 육묘사업(채소, 화훼 250만본), 농작업수탁사업(100ha)
 - 매출액 : 1억 7,000만엔(육묘판매액 1억엔, 수탁요금수입 7,000만엔)
 - 종업원 : 13명, 오퍼레이터(농기계를 소유한 작업자) 6명
- 특징
 - 당초 수도 육묘사업과 작업수위탁 중심에서, 생산조정 확대와 쌀 수요감소에 따라 고부가가치의 채소·화훼 육묘로 전환
 - 농작업의 로봇화, 성력화 등으로 대형육묘시스템 개발
 - 농약 의존도를 낮추어 농업의 환경부하를 경감

- 에너지 생산성 향상, 안전·안심 농업 지향과 관련 기술 개발·보급을 확대
- 수도작 육묘기술을 비롯한 15개 특허를 취득, 아사히농업상(朝日農業賞, 朝日新聞社 주최) 수상(1993년)
- 묘종과 메밀 등 현지생산·현지소비 등 지산지소(地產地消) 실천
- 지역특산인 ‘깨끗한 물’과 ‘메밀’을 활용한 축제를 개최하며, 인근 식당(報徳庵)에서 가공, 판매<사진 5>

<사진 4> T&T가든 정문앞. 가운데가 테츠카(手塚) 대표. 저농약·신기술로 생산한 채소·화훼 등의 종묘를 인근 농가·소비자에게 판매하여 고소득을 실현하고 있음.



<사진 5> 지산지소(地產地消)의 일환으로 경영하는 지역식당. 인근에서 생산된 메밀을 원료로 하여 국수 등 가공식품을 지역주민 또는 관광객을 상대로 판매하고 있음.



(2) 오오자사목장(大笹牧場)

○ 장장 : 沼尾 寛(栃木縣酪農業協同組合(조합장 内田欽耕)이 경영)

○ 경영개황

- 총면적 362ha, 젖소(브라운스위스) 약 40두 사육 및 유제품 가공
- 송아지 230두 위탁방목(시설은 600두 방목규모)
- 유제품가공 체험프로그램 운영, 직원 13명
- 2005년부터 관광부문(오오자사레스트하우스)을 별도경영으로 독립

○ 특징

- 인근 농가로부터의 송아지 위탁방목이 중심이며, 젖소 40여두 사육하여 유제품으로 가공하여 직매장(레스트하우스)에서 판매
- 위탁사육은 4월부터 11월까지 7개월간이며, 위탁요금은 1일 350엔, 최근 일본에서 낙농가로부터의 송아지 위탁방목이 늘어나는 추세임.
- 이 목장이 직접 방목을 하지 않고 인근 농가들로부터 위탁방목을 하는 것은 겨울철 관리에 소요되는 축사설치 비용, 사육 비용 등을 절감하기 위한 것임.
- 단지, 최근 도로 개통에 따른 관광객이 증가함에 따라 ‘낙농’과 ‘관광’을 결합한 형태의 ‘다각경영’으로 전환하여 유제품 가공, 인근지역에서 생산된 특산물 등을 직판하는 판매수입, 식당운영 수입 등으로 부가가치를 높이고 있음.

<사진 6> 오오자사목장(大笹牧場)이 운영하는 레스토랑하우스. 관광객을 상대로 한 판매장, 식당, 가공시설 등을 갖추고 있음.



<사진 7> 노무라목장(野村牧場)이 직영하는 불고기식당 노무라야(野村屋). 노무라 대표의 장남이 점장으로 근무하고 있음.



(3) (유) 델시

○ 경영개황

- 양계농가가 경영하는 농산물 직판장
- 인근 농가가 생산한 계란, 계란 가공품(빵·과자류), 쌀, 채소 등을 판매하고 수수료를 수취함.

○ 특징

- 농가가 생산한 농산물·특산물 등을 가공하여 직판함으로써 부가가치를 높이는 경영형태임.
- 농업생산(계란생산)이라는 농업의 규모확대보다는 가공, 판매 등 2차, 3차산업으로 다각경영화를 통하여 고부가가치를 실현하는 사례임.
- 판매장 설립 사업비(건물, 시설 등)는 1억 4,000만원, 이 중 50%는 보조금, 나머지 50%는 저리 융자(0%)임.
- 최근 생산한 농산물을 그대로 판매하는 경영에서, 가공하여 판매하거나 직거래하는 등 다각경영으로 전환하여 부가가치를 높이는 사례가 늘어나고 있으며, 이를 지원하는 정책자금도 확충되고 있음.

<그림 8> 양계농가의 직판장 델시. 인근 농가들이 생산한 계란을 비롯하여, 계란 가공품, 쌀·채소 등 농산물을 직접 판매하여 부가가치를 높이고 있음.



○ 일본의 정책자금

- 일본의 농업관련 정책자금은 보조금과 융자로 구분되며, 보조사업의 경우 사업비의 50%는 보조, 나머지 50%는 융자로 지원하는 것이 일반적인 형태임. 최근 사용에 제한이 많은 ‘보조금’에서 비교적 자유롭게 사용할 수 있는 ‘교부금’으로 전환되는 경향이 있음.
- 보조금의 구성은, 국가 50%, 현 25%, 기초지자체 25%임. 융자금에 대해서는 이자율 0%(일반금리 2%)로 지원하고 있으며, 利差補填(2%분)에 대해서는 농림어업금융공고가 %로 자금을 공급하고, 利差에 대해서는 정부로부터 보전을 받음. 국가·현이 50%씩 분담하는 경우도 있음.

(이상)