2009 NHERI 리포트 제68호 (2009. 9. 28)
작 성 : 이원진 책임연구원(02-6399-5957)
isaaclee@nonghyup.com
감 수 : 전찬익 농업정책연구실장(02-6399-5962)
cic5630@yahoo.co.kr

본 자료는 일본 農林中金總合研究所의 「農林金融」 2009년 8월호에 실린 "台湾の米生産調整の経過と実情—台湾に見る '日本の近未来' への対応—"을 번역·정리한 것입니다.

대만 쌀 생산조정의 경과와 실태

■ 목 차 ■

〈요 약〉
Ⅰ. 머리말 ····· 1
Ⅱ. 대만의 쌀 생산과 유통 ····· 3
Ⅲ. 쌀 생산조정과 재정 부담 ····· 9
Ⅳ. 휴경에서 증산으로의 농정전환 ····· 13
Ⅴ. 생산 현장의 실태와 정책에 대한 반응 ····· 20
Ⅵ. 일본의 쌀 생산조정 정책에 대한 고찰 ····· 26
Ⅶ. 맺는말 ····· 30

NHERI 리포트의 全文을 인터넷(www.nheri.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

< 요 약 >

1. 일본의 쌀 생산조정은 구조정책, 담당자 등 문제의 근간에 위치하는 가장 중요한 과제이다. 石破(이시바) 농림수산성 장관의 발언을 계기로, 쌀 생산조정을 둘러싼 논의가 뜨거워졌다.

2. 쌀 생산조정 문제는 일본뿐만이 아니라 동북아시아에 공통된 문제이며, 그 중에서도 **대만**에서의 **쌀 생산조정**은 **50%를 넘었고,** 휴경이나 경작포기에 의해 황폐화된 논도 많다.

3. 대만은 2008년 3월에 총통(대통령)선거를 했는데, 직전 연도인 2007년 가을 이후의 곡물 가격상승과 식량수급 불안정때문에 농정에 대한 철학이 총통선거의 쟁점 중의 하나가 되었다.

4. 대만의 경우, 1984년에 시작된 쌀 생산조정은, **1990년대 중반까지**는 **전작(轉作)**이 주였지만, **1990년대 후반부터** 휴경의 비중이 높아지다가, WTO 가입 이후는 거의 **휴경**에 의해서 생산조정이 시행되어 왔다.

5. 선거에서 당선된 대만의 馬英九(마잉조우) 총통은 보증가격에 의한 쌀의 정부수매제도, '논・밭이용조정후속계획'을 앞으로도 계속하여 시행하면서, **「小地主 大借地農(소지주 대차지농, Small Land-owners and Big Land-renters program)」** 정책을 실시하겠다고 발표하였다. 이로써 대만은 지금까지의 쌀 중심, 그리고 휴경에 중점을 둔 **억제적 농업정책**으로부터, 쌀에 한정하지 않고 다양한 농산물을 재배하고, 임차농지에 의해 규

모를 확대하는 **증산하는 농업정책**으로 전환해 나가고 있다.

※ (역자주) '**소지주 대차지농**'이란 농지의 면적은 적지만 의욕을 가진 소농(소지주) 그리고, 임차에 주로 의존하는 기업적 농업경영자(대차지농)를 가리킴

6. 「소지주 대차지농」정책의 구체적인 **추진방안**을 보면 다음과 같다.

① 고령 농업자의 **은퇴 촉진**

② 2006, 2007년에 연속 휴경한 농지의 **임대 촉진**

③ 소지주 소유 농지의 **임대 장려**

④ 대차지농에 의한 **규모 확대·기업화 지원**

⑤ **농지은행**의 서비스 관리 기능 강화 등

7. 이와 더불어, '**건강농업**', '**탁월농업(卓越農業)**', '**레저농업(낙활농업, 樂活農業)**'의 세 가지를 중심축으로 하는 **고부가가치 농업**을 목표로 하고 있으며, 건강농업의 중심에는 유기농업이 위치하고 있다.

8. 쌀의 보증가격 수매제도를 유지하면서 정책의 대전환을 도모한 것은 높이 평가될 만하다. 그러나 생산자 등은 대체로 신정책의 실효성에 대해 회의적이고, 특히 농지의 유동성 촉진 정책에 대해서는 불안해하는 경우가 많았다.

9. 일본의 쌀 생산조정 역시 대만처럼, **완전 자유화**냐 **생산조정 강화**냐 하는 양극단이 아니라, **양자의 절충점**에서 현실적인 방안을 모색해 가야 할 것이다. **식료의 안정공급은 국가의 책임**이라는 점, **논의 최대 활용**을 도모하는 정책의 수립 추진, **농지 집적에 인센티브**를 주는 정책 추진 등을 바탕으로, 국민의 이해를 획득해 나가는 것이 중요하다.

Ⅰ. 머리말

2009년 2월 石破(이시바) 농림수산성 장관이 쌀 생산조정 방식을 재검토하겠다는 취지의 발언을 한 이후, 쌀 생산조정, 휴경을 둘러싼 논의가 뜨거워지고 있다. 「骨太の方針2009」(일본의 경제정책이나 다음 연도 예산의 정부방침을 밝힌 문서-역자주)에서는 논의가 유보되었지만, 쌀 생산조정의 재검토를 중심으로 하는 쌀 정책의 개혁이 다가오는 중의원 선거시 쟁점의 하나가 될 가능성도 있다[1].

쌀 생산조정은 농업구조 정책, 담당자 등 문제의 근간에 위치하는 가장 중요한 과제이다. 논의의 내용을 보면, 생산조정을 폐지해 생산을 자유화하되, 공급 과잉에 따르는 가격 하락에 의한 생산자의 소득 감소에 대해서는 보전해 주어야 한다는 주장이 있는 반면, 다른 한편에서는 생산조정은 불가피하며, 특히 인구 감소 등에 의한 쌀 수요량의 감소를 예측해 생산조정을 한층 더 강화해 가야 한다는 의견도 있다. 그러나 현재의 쌀 정책은 한계에 와 있는 만큼 반드시 재검토를 해야 한다는 면에서는 인식을 같이 하고 있다.

그런데 식생활의 변화에 따라 쌀 소비량이 감소해 쌀 생산조정이 불가피하면서도, 이것이 식량 자급률의 저하를 초래하고 있는 것은 일본만의 현상이 아니다. 아시아 몬순 지대에 있으면서 경제성장을 이루어 온 한국, 대만을 포함한 동북아시아 국가의 공통된 문제이다. 그 중에서도 대만은[2] 식량 자급률이 30.6%(열량 기준[3], 2007년, 이

1) (역자주) 2009년 8월 30일 실시된 일본의 중의원 선거에서 민주당 연립정권의 승리로 정권교체가 이루어졌으며, 일본의 민주당 정권은 선거운동 중에 '쌀 생산조정'을 폐지하겠다고 공약했다. 본고는 중의원 선거 이전에 작성된 것으로 원문을 바꾸지 않고 번역하였다.

2) 대만의 국토 면적은 3만 6,000㎢로서 큐슈(3만 9,800㎢)보다 약간 작다. 인구는 2,306만명(2009년 5월 현재. 큐슈의 인구는 2006년 현재 1,323만명). 대만 농업의 발전 경과 등에 대해서는 졸고 「대만의 유기 농업, 저농약·저화학 비료 재배 실태」의 "<보론>대만 농업의

하 동일), 국민 1인당 연간 쌀 소비량이 47.5kg까지 저하되고 있어 그 결과 50.2%로 절반이 넘는 쌀 생산조정이 실시되고 있다.

대만은 일본보다 심각한 상황에 있으나 현재 대담한 정책 전환을 시도하고 있고, 한계적 상황을 벗어나기 위해 노력하고 있다. 본고에서는 대만의 쌀 생산·수급 그리고 쌀 정책 전개와 과제 등을 살펴봄으로써 일본의 쌀 생산조정 정책의 향후 방향에 대해 참고자료를 제시하고자 한다.

동향과 WTO 가입에의 대응"을 참조하길 바란다.

3) 금액 기준의 식량 자급률은 72.5%(2007년).

Ⅱ. 대만의 쌀 생산과 유통

우선, 2009년 6월 하순에 타이중 남부의 창화현 주변과 타이뻬이 북부의 의란현의 논벼농사 현장에 대해 살펴보고자 한다.

창화현(彰化縣)은 대만에서도 유수한 곡창지대이며, 양질미 산지이기도 하다. 간선도로 주변의 논은 군데군데 모자이크한 것처럼 채소 등이 생산되고 있기는 했지만, 대개 벼농사를 하고 있으며 손질도 잘 되어 있었다. 그러나 간선도로를 조금 벗어나면, 녹비작물이 조금 심겨진 논도 많고 경작하지 않아 잡초만 무성한 논도 적지 않았다.

의란현(宜蘭懸)은, 13km 길이의 터널이 2년 전에 개통해 타이뻬이에서 고속도로로 1시간 전후로 왕복할 수 있게 되면서 타이뻬이의 돈 많은 사람들이 간선도로 주변의 농지를 구입해 세운 별장이 답작지대에 여기 저기 흩어져 있다[4]. 여기도 휴경 논이나 전작 논은 많지만, 산간지대로 들어가면, 계단식 밭의 대부분은 경작을 포기한 채 방치되어 있다.

벌써 전원은 황폐하고 있어, “탐스럽게 여문 이삭의 나라(역자주-‘瑞穂の国’는 일본의 별칭으로 여기서는 ‘논농사의 풍요로움’을 비유적으로 표현)”라고 하는 이미지와는 동떨어져 정말 적막한 풍경이 전개되고 있었다.

대만의 쌀 생산 개요를 살펴보면 다음과 같다.

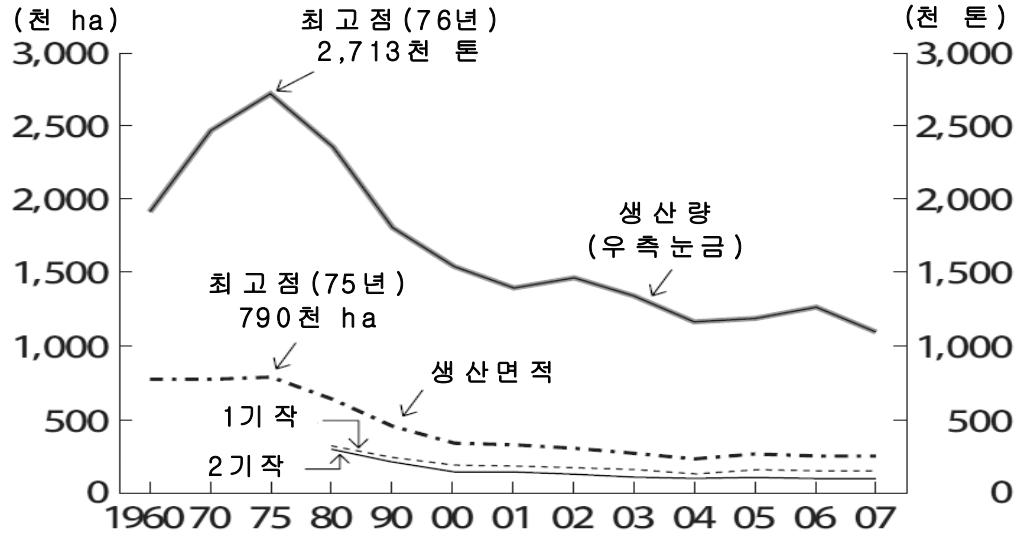
4) 대만에서는 농지를 누구라도 구입할 수 있다. 농지의 전용 규제는 존재하지만, 760평 이상의 농지이면, 그 10%까지는 허가 없이 택지로 이용이 가능하다.

(1) 쌀 생산면적·생산량 추이

대만은 2기작을 기본적인 작부 체계로 하고 있다. 쌀 생산면적과 생산량의 추이는 <그림 1>과 같으며, 수치는 1기작과 2기작을 합계한 것이다. 쌀 생산면적, 생산량 모두 1975년 전후를 피크로 감소 경향을 보여 2007년의 최고점에 대한 비율이 생산면적은 32.9%, 생산량은 40.5%까지로 감소하였다. 작기별로 보면, 2기작이 더 큰 감소세를 보였다.

자포니카와 인디카가 모두 재배되고 있으나, 자포니카 쌀이 전체의 87.1%(2007년)를 차지하여 대종을 이루고 있다. 자포니카 쌀은 주식용으로, 인디카 쌀은 쌀가루(米粉) 등 가공 원료로 이용된다.

<그림 1> 대만 쌀 생산면적·생산량 추이

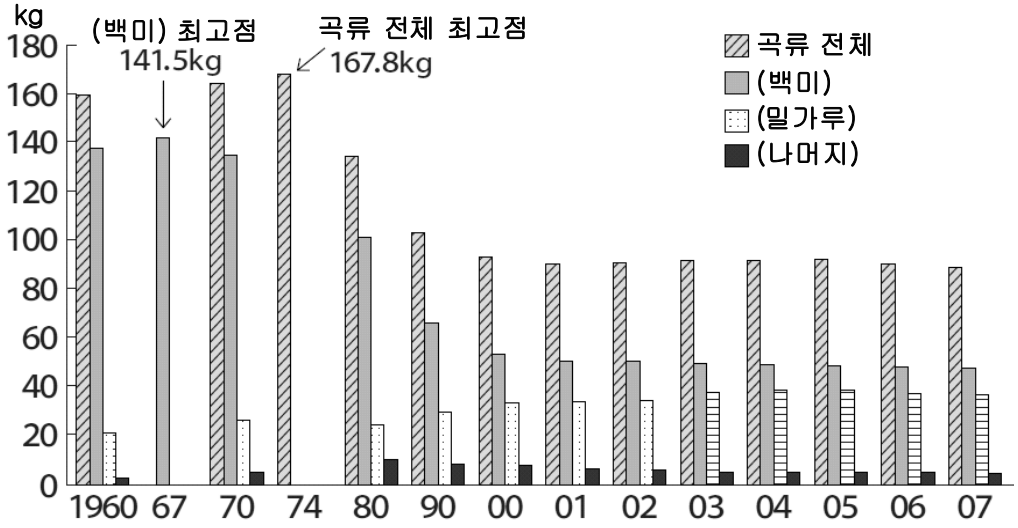


주: 생산량은 현미 기준
자료: 행정원 농업위원회 농량서(農糧署)

(2) 소비량 추이

쌀을 포함한 곡류의 국민 1인당 연간 소비량의 추이를 보면(그림 2), 쌀(백미)의 소비량은 1967년의 141.5kg으로서 피크를 이룬 후 계속 낮아져, 2003년에는 50kg, 2007년에는 피크시의 33.6%에 지나지 않는 47.5kg으로 떨어졌다[5]. 한편 곡류 전체의 소비량을 보면, 1974년의 167.8kg을 피크로 감소해 왔지만, 2007년에는 88.3kg으로서 피크기의 52.6%를 보여 상대적으로 감소폭이 작다. 이는 쌀의 소비량은 감소하면서도 밀가루의 소비량이 2005년까지 증가 경향을 보인 것이 크게 영향을 주었기 때문이며, 식생활의 변화가 컸음을 보여주고 있다.

<그림 2> 대만 쌀 소비량 추이(연간 1인당)



자료: 행정원 농업위원회 농량서(農糧署)

5) 일본에서는 국민 1인당 연간 쌀 소비량은 피크가 1962년의 118kg이었고, 2007년에는 61kg로 낮아져 피크 시기의 51.7%이다. 한편 한국은 피크가 1970년의 136.4kg이었고, 2007년에는 76.9kg으로 낮아져 피크기의 56.4% 수준이다(한국의 통계는 역자주).

(3) 쌀의 유통 구조

쌀 유통의 형태는 '정부미', '계약미', '일반미'의 세 가지로 대별된다. '정부미'는, 매년 생산량의 20% 가량이 정부에 의해서 매입되어 비축된다.[6] 보증가격에 의한 계획수매가 기본이나, 생산과잉이 심각한 상황인 점을 고려하여, 계획수매보다 약간 낮은 가격으로 수매되는 지도수매[7] 그리고 더욱 낮은 가격으로 수매되는 여량(餘糧)수매의 세 가지가 있다. 각각 생산면적당 수매 수량과 수매가격이 사전에 명시된다<표1>.

<표 1> 대만의 2009년 정부 쌀 수매량 및 수매가

	ha당 수매량 (조곡, kg)			kg당 수매가 (조곡, NT$)		
	1기작	2기작	합계	1기작	2기작	가중평균
계획수매	1,920	1,440	3,360	23		20.24
지도수매	1,200	800	2,000	20		
여량수매	3,000	2,360	5,360	18.6		
합계	6,120	4,600	10,720			

주: 1 NT$(뉴타이완달러) = 38.60원, 2009년 7월 6일 외환은행 고시환율(최종) 기준
자료: 행정원 농업위원회 농량서(農糧署)

'계약미'는 그룹화된 생산자와 쌀 도매회사가 계약을 맺어, 미리 판매 가격과 수량, 쌀 관리 등에 대해 결정한다. 실태적으로는 농회(농협)가 생산자를 그룹화하고 영농 지도 등을 통해서 고품질 쌀 생산을

6) 매입의 목적은 비축보다는 쌀 생산과잉의 해소와 가격 하락 방지에 있다. 정부는 창고를 가지고 있지 않아 민간에게 위탁 관리하고 있다. 비축미는 군대급식이나 학교급식, 해외원조, 사료 원료로서 공급된다. 한편, 대만은 2002년에 WTO에 가입하면서 쌀이 최소시장접근(MMA)에 의해 수입되었고, 곧이어 2003년부터는 쌀이 관세화 되었다.

7) 지도수매(the purchase under guidance)는 대만에서 보도수구(輔導收購)라고 표기한다.(역자주)

유도하고 있는 경우가 많다.

마지막으로 '일반미'는 생산량에서 정부미, 계약미를 제외한 쌀로서 자가 소비분도 이에 포함된다. 고품질 쌀은 계약미로, 저품질 쌀은 정부미로서 출하되고 나머지가 일반미가 된다.

정부가 수매하는 보증가격이 쌀값 전체에 대해 지표가 됨과 동시에, 하한가 역할을 한다. 정부 수매가격은 쌀 생산비의 120% 수준을 기본으로 하되, 상황에 따라서는 정치적 고려가 감안되어 결정된다.

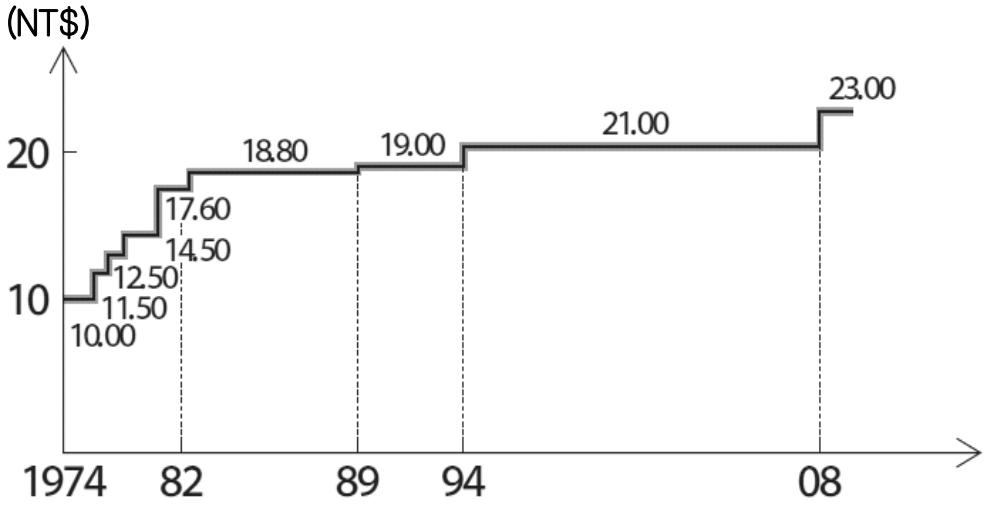
대만의 쌀 수매제도는 1974년에 시작되었다. 그 직접적인 배경으로서는, 쌀 생산량이 감소세에 있었던 점, 정부에 의한 쌀의 지원이 저하되어 온 점, 석유위기에 따른 식량 위기와 쌀 생산비의 상승 등이 있었고, 간접적인 배경으로서는, 농가와 비농가간의 소득 격차의 확대, 농가의 벼농사 선택 유도가 있었던 것이 지적되고 있다[8].

쌀 수매제도 도입 초기에는 수매물량에 제한을 두지 않고 전량을 수매 대상으로 했기 때문에 쌀이 생산과잉에 놓이게 되었다. 이 때문에 1977년부터는 수매 수량에 제한을 두기 시작하였다.

보증가격의 추이는 <그림 3>과 같은데, 2008년의 가격인상은, 총통선거 때문에 정치적으로 인상되었다고 알려져 있다.

8) 양밍시안(楊明憲),「벼농사 정책의 변천과 특징」

<그림 3> 대만 쌀 수매가격(계획수매) 추이



주: '08년의 수매가격 인상은 2기작에만 해당되며, 1기작은 전과 동일함
자료: 행정원 농업위원회 농량서 '중화민국96년 대만양식통계요람'

Ⅲ. 쌀 생산조정과 재정 부담

쌀 수매제도가 1974년에 도입된 이후, 쌀 생산이 과잉 기조를 보이고, 재정 부담도 커지게 됨에 따라 대만 정부는 1984년에 생산조정 제도를 도입, 현재까지 계속・확대되어 오고 있다.

(1) 생산조정의 추이

쌀 생산조정의 추이는 <표 2>에서와 같이, 1984년에 쌀 생산조정을 실시한 이후, 해마다 생산조정 면적을 증가시켜 왔지만, 1990년대 들어서는 더 이상 늘지 않다가 2002년 WTO에 가입하면서 2003, 2004년에는 생산조정을 큰 폭으로 확대하였다.

<표 2> 대만의 생산조정 면적 추이

(단위: ha, %)

	휴경/녹비면적			전작면적			휴경·전작면적			논벼재배면적			A/(A+B)
	1기작	2기작	합계	1기작	2기작	합계	1기작	2기작	합계(A)	1기작	2기작	합계(B)	
'84	1,325	4,416	5,741	24,261	35,225	59,486	25,586	39,641	65,227	285,903	301,283	587,186	10.0
'85	4,270	11,602	15,872	35,600	45,522	81,122	39,870	57,124	96,994	277,533	286,859	564,392	14.7
'90	24,708	57,127	81,835	51,576	48,705	100,281	76,284	105,832	182,116	242,422	212,995	455,417	28.6
'95	13,772	47,198	60,970	57,456	57,909	115,365	71,228	105,107	176,335	197,591	165,908	363,499	32.7
'00	44,098	85,411	129,509	23,967	28,512	52,479	68,065	113,923	181,988	195,057	144,892	339,949	34.9
'05	91,901	123,801	215,702	18,460	24,056	42,516	110,361	147,857	258,218	158,452	110,571	269,023	49.0
'06	95,692	126,508	222,200	17,730	24,963	42,693	113,422	151,471	264,893	155,248	107,940	263,188	50.2
'07	97,598	125,040	222,639	16,394	22,759	39,153	113,992	147,799	261,792	155,459	104,657	260,116	50.2

자료: 행정원 농업위원회 농량서

또 생산조정 방법은, 녹비재배만에 의한 휴경과 전작(轉作)의 두 가지인데 1990년대 중반 경까지는 전작이 주였다. 1990년대 후반부터는 휴경의 비중이 높아졌고 특히 WTO 가입 이후부터는 대부분이 휴경에 의해서 생산조정이 이루어져 왔다.

한편 휴경 면적 22만ha와는 별도로, 경작포기지가 약 2만ha 존재한다.

(2) 생산조정 정책의 변천

생산조정에 대해 구체적으로 살펴보면, 1984년부터 1997년 1기작까지는 논 전작 계획에 의해 전작에 중점을 둔 생산조정이 추진되어 왔다. 그러나 전작으로 옥수수 등이 생산되었지만, 생산과잉으로 가격이 떨어졌다. 이 때문에 대만은 쌀의 경우 수매제도에 의해서 가격을 안정시켜 농가 소득의 증대를 도모해 왔다.

1997년 2기 이후는 '논・밭이용조정계획', 그리고 '논・밭이용조정후속계획'에 의해서, 이전까지의 전작 중심의 정책을 바꿔, 휴경을 주로 하는 생산조정을 실시하게 되었다. 이것은 WTO 가입을 염두에 두고, 전작 작물의 생산과잉에 따르는 가격 하락을 보충해 주기 위한 재정 부담의 증가를 회피함과 동시에, 쌀의 생산과 가격의 안정, WTO 규정의 준수, 농민 복지의 강화, 논의 생태계 유지, 농지의 지속적 이용을 목적으로 하는 것이었다.

(3) 휴경 장려금 등 급부액과 재정 부담

'논・밭이용조정후속계획'에 의거한 휴경이나 전작 등에 대한 2009년의 보조금 수준은 <표 3>과 같으며, 1기, 2기에 각각 지불된다.

<표 3> 대만의 2009년 휴경 장려금 등의 수준

(단위: NT$/ha/每期당)

			금액
윤작장려		윤작지구 특산품 등 작물 장려	24,000
계약장려		옥수수	45,000
		청예옥수수・목초	35,000
직접지불	휴경	녹비작물	45,000
		생산환경 유지	34,000
		특수휴경지 기초급부	27,000
	경관작물		45,000
	조림		45,000

자료: 행정원 농업위원회 농량서

전작으로 사료용 옥수수를 생산하는 경우에는 45,000 NT$/ha로서, 휴경하여 녹비작물을 재배하는 경우와 같은 금액이 지불된다. 논에 옥수수 등을 심는 전작의 경우에는 종자대, 농기계 감가상각비 등의 비용이 드는데 비해, 휴경의 경우에는 녹비작물 재배에 소요되는 종자 등에 대한 비용이 낮고, 또 노동력 투입도 훨씬 적어, 대체로 휴경에 인센티브가 주어지는 보조금 체계로 되어 있다고 말할 수 있다.

<표 4>는 휴경 및 쌀 수매에 소요되는 재정 지출의 추이와 그 구성 변화를 본 것이다. 재정 지출이 감소하고 있음과 동시에, 보증가격에 의한 쌀 수매 지출은 급격하게 축소되고 있고, 휴경에 소요되는 재정 지출이 급격하게 증가하고 있다.

<표 4> 대만의 휴경 및 쌀 수매 관련 재정 지출

(단위: 천 NT$, %)

	윤작 장려금		휴경 급부		보증가격수매 지출		합계
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액
’00	1,184,806	7	5,113,378	31	10,261,773	62	16,559,957
’01	1,186,284	8	5,453,825	36	8,558,112	56	15,198,221
’02	1,224,287	8	6,885,997	43	8,086,359	50	16,196,643
’03	1,082,288	6	8,059,538	44	9,223,542	50	18,365,368
’04	939,305	6	10,590,390	63	5,286,902	31	16,816,597
’05	961,012	6	9,570,695	62	4,294,128	29	14,825,835
’06	961,554	6	9,875,447	65	5,069,505	32	15,906,506
’07	880,576	6	9,913,301	62	4,406,073	29	15,199,950

자료: 양밍시안(楊明憲), 「대만의 쌀 수매와 휴경직불정책의 검토와 전망」

Ⅳ. 휴경에서 증산으로의 농정전환

앞에서 언급한 바와 같이 WTO에 가입한 이후에는, 전작보다는 휴경 중심의 쌀 생산조정이 농정의 '기둥'으로 간주되어 왔다. 그러나 대만은 2008년에 새 정부가 들어서면서 '소지주 대차지농' 정책을 표명하면서, 지금까지의 정책을 통합하여 증산으로의 정책으로 크게 전환하고 있다.

(1) 농정의 대전환

1974년부터 실시해 온 보증가격에 의한 쌀 수매제도가 유지되는 가운데, '논・밭이용조정후속계획'도 계속해서 실시되고 있다. 즉 보증가격에 의한 쌀 수매제도 유지로 쌀 생산에 대한 인센티브를 주면서, 한편으로 '논・밭이용조정후속계획'에 의해 쌀 생산의 억제를 도모하고 있다. 쌀 생산에 대해서는 두 가지의 상반되는 정책으로 균형을 잡으면서, 2008년에 밝힌 '소지주 대차지농(小地主大借地農)' 정책을[9] 통해, 쌀 이외의 작물까지 포함한 구조 개선과 증산(增産)을 목표로 하고 있다. '소지주 대차지농' 정책은 시범 지역에서 반년 이상의 시행을 거쳐, 2009년 6월부터 본격적으로 시행되고 있다.

'소지주 대차지농' 정책의 도입은, 확실히 지금까지의 쌀 중심, 그리고 휴경에 중점을 둔 억제적 농업 정책을 바꿔, 쌀에 한정되지 않고 다양한 농산물을, 임차에 의해서 규모를 확대한 '소지주 대차지'에 의해서 증산해 나가는 것을 목표로 하고 있다.

9) 행정원 농업위원회의 일본어 번역 팜플렛에서는 「소지주 대소작농」이라고 번역하고 있지만, 여기에서는 실태 파악을 근거로 「소작농」이 아닌 「차지농」이라고 번역하였다.

(2) 소지주 대차지농 정책

a. 목적 및 배경

대만 농업은 일본처럼 영세 소규모의 농업 경영, 고령화의 진전, 과대한 쌀 생산조정 부담 등의 문제를 껴안고 왔으나, 2002년의 WTO 가입에 따라 축소균형적 정책으로 방향을 바꾸어 왔다. 그 결과 초래된 것이 식량 자급률 31%, 쌀 생산조정 비율 50%로 상징되는 농업의 정체와 농촌의 활력 상실이다.

그런데 2007년부터 식량 수급 불안에 따르는 곡물 가격 상승이 상대적으로 대만 농업의 경쟁력을 끌어올리게 되어, 새삼스럽게 대만 농업의 본연의 모습이 무엇인가에 대한 논의가 일어나게 되었다. 2008년의 총통선거에서는 농업정책이 쟁점의 하나가 되어, 당선된 마잉조우 총통이 대선 당시 내세운 공약을 구체화한 것이 '소지주 대차지농' 정책이다. 직전 정부인 첸수이벤 정부의 휴경 중심 정책이, 생산을 하지 않는데도 보조금을 지급하는 정책은 불합리하다는 국민으로부터의 강한 비판이 있었던 것에 대응한 것이기도 하다.

b. 목표로 하는 방향

농업인의 고령화에 따라 고령 농업자의 은퇴를 촉진하는 시스템을 도입함과 동시에, 젊은 담당자에게 농지를 집적하여, 농업 경영 구조를 개선하고, 생산비의 절감, 경쟁력의 강화를 도모하려는 것이다.

이를 위해 다섯 가지의 추진 대책을 추진하고 있다.

① 청년화: 전업의 젊은 담당자의 육성・확보를 통해 기업적 경영을 추진한다.

② 규모화: 경영 규모를 확대하여 경제성을 향상시킨다.

③ 집중화: 농지 집적을 통해 생산 비용을 낮춘다.

④ 효율화: 농업의 생산・판매・경영 기능을 통합하여 농산물의 경쟁력을 높인다.

⑤ 안전화: 생산이력추적, 특수재배, 우량농산품 생산 등을 통해 안전성의 확보를 도모한다.

<표 5> 농업 담당자의 조건

종류	기본조건	산업별 규모조건	
		기본 자격	농지임차 후 경영면적규모
전업농업종사자	■ 연령 18세 이상 55세 이하로, 다음 조건에 해당하는 자 1. 농업학교 혹은 농업 관련 학부 졸업자 2. 농업생산에 2년 이상 종사한 경험이 있는 자 또는 「작목반설립및지도법」에 근거한 작목반에 참가하여 2년 이상 된 반원 3. 「농장등기규칙」에 근거한 등기기록이 있는 농장주 4. '정사(庭師)계획'이나 '표조(漂鳥)계획'의 수강생 중 수강시간이 40시간 이상에 해당하는 자 5. 최근 5년 이내 정부기관, 학술기구 혹은 농회・어회가 주최한 농업교육훈련을 누계 40시간 이상 수강한 자	농업경영에 종사하는 자로서, 농업경영에 종사하기 위해 농지를 소유하고, 동일 향진(읍면) 혹은 인접 향진에 소재하며, 소유농지와 차용농지가 합산하여 1ha 이상인 자	■과수:2ha ■벼:5ha ■잡곡:2ha ■야채:2ha ■화훼:2ha ■특용작물:2ha ■유기농업:2ha ■사료작물:10ha ■목초작물:5ha
* 작목반	「농업작목반설립및지도법」을 근거로 삼아 설립된 작목반	등기기록이 있는 작목반으로서, 농업경영에 종사하기 위해 농지를 소유하고, 동일 향진 혹은 인접 향진에 소재하며, 소유농지와 임차농지를 합산하여 10ha 이상인 자	■과수:20ha ■벼:30ha ■잡곡:20ha ■야채:15ha ■화훼:15ha ■특용작물:15ha ■유기농업:15ha ■사료작물:25ha ■목초작물:20ha
합작사	「합작사법」을 근거로 삼아 설립된 농업합작사	등기기록이 있는 합작사, 농회 혹은 농기업으로서, 농업경영에 종사하기 위해 농지를 소유하고, 해당조직의 업무구역내의 동일 향진 혹은 인접 향진에 소재하며, 소유농지와 차용농지를 합산하여 10ha 이상에 달하는 자	■과수:30ha ■벼:40ha ■잡곡:30ha ■야채:20ha ■화훼:15ha ■특용작물:25ha ■유기농업:15ha ■사료작물:35ha ■목초작물:30ha
농회	「농회법」을 근거로 설립된 농업종사자단체		
농기업	적법하게 등기된 농기업・회사		

* 작목반으로 변역된 원 용어는 産銷班

자료: 행정원 농업위원회

c. 정책 대상 담당자

정책의 대상으로 하는 담당자는 크게 소지주와 대차지농이다. ‘소지주’는 농지의 소유권을 가지는 자연인으로, 기본적으로 18세 이상 55세 이하로서 전문성을 가지고 있는 경우이다.

‘대차지농’은 작목반(産銷班: 생산・출하를 실시하는 생산자 그룹), 합작사(농회로부터 독립한 생산자 그룹), 농회(일본의 농협에 상당), 농기업으로 나누어진다<표 5>.

소지주는 경영 면적 1ha이상, 대차지농은 10ha이상이 조건으로 되어 있다.

d. 구체적 추진 방안

다섯 개의 추진 대책을 실천해 가기 위해, 다음과 같은 구체적인 방안이 강구되고 있다.

① 고령 농업자의 은퇴 촉진책
고령 농업자가 영농을 그만둔 경우라도, 농민 보험의 자격을 유지토록 하고, 매월 6,000 NT$(원화 약 23만원)의 수당도 계속 받을 수 있다.

② 2006, 2007년의 연속 휴경지에 대한 임대 촉진
2006, 2007년 사이에, 2기 연속해 휴경한 농지에 대해서는, 3년(또는 1년) 이상 임대하는 경우, 지주가 받는 임대료는 5만 NT$/ha・1기(期)(또는 4만 5천NT$) 이상으로 하고, 정부는 그 중 4만NT$(또는 3만 5천NT$)를 부담한다. 임차인의 부담은 1만 NT$/ha・1기 이상이 된다.

③ 소지주 소유 농지의 임대 장려

장기로 임대차하는 농지에 드는 임차료의 일괄 또는 분할 지불을 가능하게 하도록, '농업정책특별대출금'에 의한 토지 임차료 융자를 실시한다. 3년 이상의 임대차를 원칙으로 하되, 대차지농은 농회 또는 '농업금고'에서 장기 무이자 자금을 차입할 수 있도록 하고 농회 등에 대해서는 정부가 시장 금리와의 차액을 보전한다.

또 임대차 농지를 확실히 돌려받을 수 있도록, '375감조조례'[10]의 적용을 제외하며 농지의 관리감독을 철저히 한다.

④ 대차지농에 의한 규모 확대・기업화 지원

대출금리 0%의 '농업정책특별대출금'에 의한 토지 임차료 융자 외에, 이 '농업정책특별대출금'에 의한 연리 1.0%의 기업화경영 융자를 이용할 수 있다. 또 기업화에 필요한 생산・제조・저장・판매 등에 관한 공동 이용 시설에 대해서는 우선적으로 보조가 실시된다.

⑤ 농지은행의 서비스 관리 기능 강화

농지 정보를 일원화 하고, 임대차의 중개 서비스의 강화를 도모하는 것과 동시에, '소지주 대차지농' 정책의 홍보에 노력한다.

10) 1949년에 성립한 '375감조조례'(임차료를 총수확량의 37.5% 이상을 초과할 수 없다고 규정한 조례에서 유래-역자주)에서는, 농지 임차 기한이 지나도 임차인이 농지 임차를 계속 희망하는 경우는, 계약은 계속 유지되는 것으로 규정하고 있다. 다만, 2000년 1월 27일 이후에 임차 계약한 농지에 대해서는, '수정농업발전조례'에 의해 '375감조조례'의 적용을 제외하는 것으로 하고 있으므로, 2000년 1월 26일 이전의 임차 계약이 본 조치의 대상이 된다.

(3) 고부가가치 농업

‘소지주 대차지농’ 정책에서는 농지의 임대차에 의해 경영 규모 확대를 유도함과 동시에, 여기서 생산되는 농작물은 쌀・벼농사에 머무르지 않고, 야채・과수・화훼, 사료작물 뿐만 아니라 유기농업도 포함되어 있다.

한편, 2009년 5월에 행정원 농업위원회에서는 「정치농업건강탁월방책(精緻農業健康卓越方策)」[11]이 나와 고부가가치 농업으로의 정책 전환이 추진되고 있다.

정치농업(精緻農業)의 핵심내용은 ‘건강농업’, ‘탁월농업’, ‘레저농업’이다.

a. 건강농업

길원포(吉園圃; 인증제도)나 CAS(대만의 ‘우수농산품’ 인증제도) 및 이력추적제(traceability) 등의 정책을 강화하면서 안전・안심 수준을 향상시키고, 유기농업에 대한 시책에도 도전함으로써 대만을 「무독농업국(無毒農業島)」으로 만드는 것을 목표로 하고 있다.

2008년 현재 ‘길원포’에 의한 재배면적은 2만 5천ha로 경지면적의 3%를 차지하고 있지만, 2012년까지 ‘길원포’에 의한 재배면적을 2배로 늘려, 5만ha(6%)까지 끌어올릴 계획을 세우고 있다. 한편, 유기농업의 재배면적은 2,400ha로 전체 경지면적의 0.29%에 지나지 않지만,[12]

11) 정치농업이라고 하면, 일본어에서는 정밀농업(Precision Agriculture)이 떠오르지만, 대만에서는 고품질·고가격을 내용으로 하고 있으므로, 여기에서는 ‘고부가가치 농업’으로 하였다.
12) 행정원 농업위원회의 자료에 의하면, 일본의 유기재배 면적은 8,100 ha, 경지면적 비율은 0.16%이다.

2012년까지 0.61%로 끌어올리는 의욕적인 목표를 내걸고 있다.

유기농업에 대해서는 '소지주 대차지농' 정책에서도 규모를 확대한 '소지주 대차지농'의 생산 모델에 명시되어 있으며 대만 농업의 중요 정책의 하나로서 확실히 자리매김 되고 있다[13].

b. 탁월농업(卓越農業)

'탁월농업'은 대만이 놓여있는 지리적 조건과 세계적으로도 높은 수준의 농업기술을 살리고, 고품질, 고가격의 농산물・수산물의 생산을 도모하려고 하는 것으로, 중국으로의 수출도 염두에 두고 있다. 특히, 난초 재배, 황어·관상어 양식에 힘쓰고 있다.

c. 레저농업(樂活農業, 낙활농업)

'레저농업'은 농림수산업을 통한 레저의 진흥과 특산품 만들기가 그 주요 내용이 되고 있다.

삼림욕이나 낚시, 그린투어리즘에 의해 2012년에는 도시에서 농촌으로의 방문객 수를 3천만명 이상으로 설정하여 이에 따른 관광수입을 증가시켜, 취업인구를 2009~2012년까지 누계로 1만 2천명 이상으로 늘리는 것을 목표로 하고 있다.

또한 특산품 만들기에서는 차, 술, 쌀, 죽제품 등에 의해 농가수입을 증가시키고, 취업인구 또한 2009~2012년까지 누계로 4,300명으로 늘리는 것을 목표로 하고 있다.

13) 유기농업은 유력한 수급조정 수단으로서 이해되고 있다. 또한, '길원포(인증제도)' 등과 함께 2007년에 시행된 '농산품안전험증관리법(農産品安全驗證管理法)'에 규정되어 있다.

Ⅴ. 생산 현장의 실태와 정책에 대한 반응

이러한 농업 정책의 대전환에 대해서, 생산자를 비롯한 관계자들은 어떻게 받아들이고 있는지 생산 현장의 실태와 함께 소개하고자 한다.

(1) 쌀 생산・경영의 실태

a. 창화현 티앤종진(田中鎭, 진은 우리의 읍에 해당-역자주)

티앤종진에서는 4년 전에 20~60명 정도로 구성되는 '작목반'이 네 개 만들어져, 이곳을 전업구(區)로 하여 계약미를 재배하고 있다. 생산된 쌀은 (주)정신제미(製米)회사를 필두로 한 세 곳의 쌀 도매회사로 집하되어 여기서 탈곡・정미・건조・보관이 되고, 양판점 등에 출하된다. 창화현은 원래 양질미의 산지인 동시에, 티앤종진의 계약미로 구성한 선물 세트가 호평을 받고 있어, 고가 판매가 가능해지고 있다. 생산자에게 주는 쌀 대금은, 수확시의 산지 평균가격에 150 NT$ 또는 200 NT$(60kg당)가 추가된 가격이 지불된다.

영농 지도는 티앤종진 농회가 실시함과 동시에, 포장까지 포함한 마케팅도 농회가 주로 담당하고 있는 등 농회는 작목반(班)과 농산물 도매시장 사이에서 중개 기능만 하고 있지는 않았다. 이 지역에서 생산되는 정부미는, 농회가 집하・보관하고 있어, 정부로부터 보관료 수입이 들어온다. 또 계약미, 정부미 등의 생산에 필요한 자재도 공급하고 있다.

인터뷰에 응해 준 전업 지구내의 10명가량의 생산자의 평균 연령은 60세 이상으로 보였으나, 40세 정도의 생산자도 있었다. 농회의

이사를 맡고 있는 한 농가는, 농외 사업을 가지고 있기도 해 농지는 모두 임대하고 있었지만, 나머지 생산자는 계약미 '작목반'의 멤버로서 쌀 생산에 참여하고 있다. 이 전업지구에서는 농지 임차에 의한 규모 확대를 진행시켜 200ha의 계약미 생산을 하고 있으며, 이력추적제도 고려하고 있다. 향후, 더욱 규모를 확대하여 쌀 생산을 늘려나갈 지는 판매를 담당하고 있는 쌀 도매회사의 의향에 달렸다.[14)]

b. 창화현 푸싱향(福興鄕, 향은 우리나라의 면에 해당-역자주)

푸싱향에서는 두 곳을 방문했는데, 한 곳은 여성 3명을 포함한 7명 정도의 생산자로서, 평균 연령은 역시 60세 이상으로 보였다. 중심이 되어 이야기를 해 준 65세 전후의 한 농가는, 소유 농지 0.4ha 전부를 휴경하고 녹비작물을 심었지만, 보조금만으로는 도저히 생활할 수 없어, 타이중(台中)에 돈벌이하러 나와 있다고 한다. 후계자도 없기 때문에 10년 후에는 휴경이 점점 늘어날 것이라고 예측하고 있었다. 또한, 조사지역의 농지는 휴경하고 녹비작물을 심었다고 하지만 거의 관리되지 않은 상태로 농회로부터 휴경으로 인정되지 못하였기 때문에, 녹비작물을 다시 심지 않으면 이번 기에는 보조금을 받을 수 없다고 한다.

다른 한 곳에서는 평균 연령 70세를 넘는 노인 10명 정도가 모여 있었다. 그곳에서는 찹쌀의 품질이 좋다고 하여, 2명 정도가 찹쌀을 생산하고 있었다. 이 외의 사람들은 농지를 임대하고 있고, 이 농지를 임차한 대규모 농가는 대농기구를 사용하여 고구마를 생산하고 구중 일부를 가공하여 출하하고 있었다. 찹쌀을 생산하고 있는 농가도

14) 농회도 계약미를 취급하는 쌀 도매상이 되는 것이 가능하지만, 티앤종진 농회는, 건조기나 냉장 설비를 갖추고 있지 않아 쌀 도매에 참가하지 못하고 있다. 농회의 마케팅에 의해 계약미의 고가 판매가 실현될 수 있으나, 아직은 이익의 상당수가 쌀 도매회사에 귀속되고 있다고 한다.

후계자가 없으며, 농지를 집적하여 고구마를 생산하는 대규모 농가도 규모 확대에는 한계에 직면하고 있어, 앞으로 농지를 임대하는 일도 마음대로 되지 않을 것이며 휴경도 증가할 수밖에 없다고 한다.

c. 타이뻬이현 공랴오향(貢寮鄉)

이전에 촌장으로 40년 넘게 근무한 85세의 농가에 의하면, 이 지역은 쌀의 단위당 수확량이 창화현의 절반 수준이고 품질도 좋지 않기 때문에 쌀을 재배하는 것보다는 휴경하고 보조금을 받는 편이 낫다고 한다. 노인 부부와 딸, 3명의 생활이지만 주말이 되면 타이뻬이시 등에 사는 자식이나 손자들이 와서는 한가롭게 쉬다가 간다고 한다.

주변 논의 경우, 일부만이 전작을 통해 자급용 야채가 생산되고 있을 정도로 대부분은 휴경이나 경작포기 되고 있었다. 하지만 이곳은 생태환경 보전에 힘을 쓰고 있어서 실개천에는 많은 물고기가 헤엄치며 밤에는 반디가 떼 지어 춤추는 등 자연 그대로의 모습이 남아 있다.

(2) 신정책에 대한 반응

지역에 따라서 신정책에 대한 반응이 다양하지만, 대체로 신정책의 실효성에 대해서는 회의적이다. 특히 농지의 유동화 촉진책에 대해서는 불안감을 느끼는 사람이 많다.

생산자, 농회, 학자・연구자의 신정책에 대한 반응은 다음과 같다.

a. 생산자

<정책 전반>

· 정책이 크게 바뀐 것은 알고 있다. 정책 그 자체는 좋다고 생각하지만 실행은 어려울 것이다(푸싱향).

<농지 임대차>

· 농지은행은 컴퓨터를 사용해 농지의 중개·알선을 하려고 하지만, 농지는 잘 알고 있는 사람 외에는 빌려 주고 싶지 않다(공통).
· 휴경으로 4만 5천NT$/ha의 보조금을 받을 수 있지만, 비료대, 종자대를 제외하면 2만NT$ 밖에 남지 않는다. 녹비작물 재배에 소요되는 노력을 감안하면 휴경하는 것보다 농지를 임대하여 1만 5천NT$를 받는 것이 더 유리하다(티앤종진).

<규모 확대>

· '담당자' 대책은 받아들일 수 있다. 쌀의 경우, 5ha가 손익분기점으로 7ha를 넘으면 벼농사로 자립할 수 있다. 대졸보다 높은 수입이 가능하게 된다(티앤종진).
· 농지를 임차에 의해 규모를 확대하면 농지의 지역설정이 불명확한 곳이 많게 되어, 물관리 차원에서 분쟁이 발생한다(티앤종진).
· 소지주가 분산해 농지를 소유하고 있으므로 농지를 집적해 나가는 데에는 어려움이 있다(푸싱향).

<기타>

· 쌀 생산에 비교 우위를 가지고 있기 때문에 쌀을 더 생산하고 싶다. 쌀 생산조정에는 반대한다(티앤종진).
· 쌀을 생산시 자경보다 대행 센터에 작업을 위탁하는 것이 더 좋다(티앤종진).

- 합작사 중에는 농가로부터 쌀을 싸게 사서 시장에 비싸게 파는 일도 있으므로, 합작사가 쌀 가격을 형성하게 되어 쌀값 안정을 어지럽히고 있다(티앤종진).
- 이제부터는 '양'보다는 '질'을 추구해야 한다. 안전·안심에 대한 '니즈'에 대응하는 것과 생산이력(traceability)이 중요하다(티앤종진).
- 유기농업은 기상 조건 등의 이유로 무농약 재배가 용이하지 않으며 열심히 노력하여도 1ha가 한계이다. 노력이 드는 것에 비하면 유기농산물의 가격은 낮은 수준이다(티앤종진).

b. 농회

- 새로운 정책에는 찬성이지만 이를 실행해 나가려면 문제점도 많다. 특히, 농지의 경우 정부가 대책을 강구하고 있지만, 일단 임대하면 돌아오지 않을 것이라는 생산자의 불안이 강하다(푸싱향 농회).
- 정부는 농민의 실정을 반영한 정책을 강구해야 한다(티앤종진 농회).

c. 학자·연구자

- 구조개혁, 휴경에서 전작·증산으로의 흐름에 대한 다른 의견을 가지고 있는 학자·연구자는 적다[타이완대학·우롱지에(吳栄杰) 교수].
- 생산측면만이 강조된 정책에 머무르고 있어 환경이나 지역 대책 등은 불충분하고 장래에 대한 비전이라고는 할 수 없다[타이완대학·우롱지에 교수].
- 쌀에 대해 보증가격제도가 남아 있는 가운데, 전작을 추진하는 것

은 곤란하다. 또한 보증가격제도하에서는 은퇴하는 것보다 쌀 생산을 계속하는 것이 유리하다[포꾸앙(佛光)대학・리위엔허(李元和) 교수].

- 쌀의 보증가격제도는 어떻게든지 유지해야 한다. 시장원리에 맡기면 가격이 불안정화 할 뿐만이 아니라 쌀 도매회사나 상사 등에 의한 증간착취가 진행될 것이다[포꾸앙대학・리위엔허 교수].
- 쌀의 보증가격제도를 없애면, 시장원리가 작동하게 되어 구조개혁도 진행될 것이다[포꾸앙대학・시슌이(施順意) 교수].
- 이전의 쌀 생산조정의 경우, 쌀 생산이 넘치는 상황에서 사회적 비용을 감안하면 어쩔 수 없는 조치였다. 지금은 WTO에 가입하고 있으므로 새로운 정세에 대응한 정책의 재검토가 필요하다. 국제적으로 활약하는 회사도 필요하다[쫑조우(中洲)기술학원・펑조우퀘이(彭作奎) 학장-이등휘 정권 시대의 대만 행정원 농업위원회 위원장; 한국의 농림수산식품부 장관에 해당].
- 마잉조우(馬英九) 총통의 정책 공약 만들기를 이끌어 왔다. 신정책의 과제는 많지만 지금까지의 정책을 전환하여 농업에 대한 희망을 개척해 나가는 것이 필요하다[펑지아(逢甲)대학・양밍시안(楊明憲) 교수].

Ⅵ. 일본의 쌀 생산조정 정책에 대한 고찰

생산조정을 중심으로 하는 일본의 쌀 정책 또한 한계상황에 처해 있다. 대만의 정책을 참고하면서 일본의 쌀 생산조정 정책의 방향성에 대해서 고찰하고자 한다.

(1) 대만의 정책을 어떻게 볼 것인가?

대만은 몬순 지대에 속한 벼농사 문화권이라는 것, 섬나라이며 고도차가 크고 평지가 적은 것, 수리제도·농업연구시험보급 제도·농협 제도가 식민지 시대에 일본으로부터 도입되었다는 것, 가공무역 수출국인 점 등 농업은 물론이고 일반 산업도 포함하여 구조적으로 일본과 많은 유사성과 공통성을 가지고 있다.

농업 측면에서 상세히 살펴보면, 호당 평균 경지면적은 0.72ha(2007년, 이하 같음), 겸업농가 비율은 78.4%이며, 제2종 겸업농가만의 비율은 70.5%가 되고 있다. 한편, 65세 이상의 고령 농가의 비율은 49.5%가 되고 있다. 이와 같이 조금 차이는 나지만, 대체로 유사한 구조라고 할 수 있다[15].

1984년부터 시행된 대만의 쌀 생산조정 정책이, 2008년에는 생산조정 비율이 50%를 넘게 되고, '소지주 대차지농' 정책 등 신정책에 의한 농정의 전환이 시도되는 것에 대해 커다란 관심이 모아지고 있는 것은 당연한 일이다.

15) 일본의 호당 평균 경영 경지면적은 1.38ha(도부현), 농업 취업인구에서 차지하는 65세 이상의 비율은 60%(2008년)임.

쌀 생산량의 20%가 보증가격으로 정부에 의해 수매되고 있으며 '논・밭이용조정후속계획'도 계속되고 있다. 한편, 휴경에서 전작 장려로 전환시키고 '소지주 대차지농' 정책에 의해서 고령자의 은퇴를 촉진하여 젊은 담당자에게 농지를 집적시켜서 구조개혁을 단번에 추진하려고 하고 있다. 시범사업 기간을 끝내고 본격적으로 신정책이 시행된 것이 2009년 6월로서 얼마 안돼, 신정책에 대하여 현시점에서 평가하는 것은 적당하지 않지만 향후 동향에는 주목할 필요가 있다.

'소지주 대차지농' 정책과 '논・밭이용조정후속계획'은 말하자면 동전의 양면과 같은 관계라서, 지금까지의 휴경 중심의 쌀 생산조정에서 벗어나 '소지주 대차지농' 정책에 의한 구조개혁을 진행하고 쌀 생산조정을 계속하면서 전작을 추진해 가려고 하는 것이다. 논을 '논'으로서 활용하는 것은 물론, 논농사와 축산과의 연대 강화에 의해서 사료 자급화를 도모하려고 하는 "논의 최대 활용"과 같은 발상이 '논・밭이용조정후속계획'에는 존재하지 않지만, 기본적으로는 일본의 '전작 강화'와 '논・밭농사 경영소득안정대책'을 합친 내용에 가깝다고 할 수 있다.

WTO 가맹 후에도 쌀 보증가격수매제도를 유지하여 농업 정책의 기저로서 유지해 온 것, 정권 교체를 기회로 정책의 대전환을 도모한 것, 농지 유동화를 촉진해 규모 확대를 도모하기 위해서 은퇴제도를 시작으로 하는 조치를 강구해 온 것, 향후 농업의 주요 정책의 하나로서 유기농업을 평가한 것 등에 대해서는, 정책의 통합화와 정치적 결단이라는 의미에서 높이 평가되어 마땅하다.

그렇지만 생산 현장에서 중요한 농지를 임대차에 내어 놓는 것에 대한 불안은 매우 크며, 또한 대규모 농가를 중요시함으로써 향후 생산 농가의 대부분을 차지하고 있는 소지주나 겸업농가의 반발이 표

면화되는 것도 염려된다. 아울러 지역 정책이나 환경 정책 등도 포함한 종합적인 시점은 많이 부족하다고 여겨진다.

(2) 일본의 쌀 생산조정 정책을 어떻게 할 것인가?

대만도 쌀 생산조정을 둘러싼 「진행되는 것도 지옥, 돌아오는 것도 지옥」이라고 하는 괴로운 상황에서 정책을 선택해 온 것으로, "마법의 지팡이"가 있는 것은 아니다. 대만에서 배워야 하는 것은, WTO의 규정을 감안할 때 머지않아 직접 지불 정책으로의 전환은 피할 수 없겠지만, 쌀 보증가격수매제도를 어떻게든 유지함으로써[16] 정부에 의한 식량 관리라는 틀을 지키려는 것이다. 이러한 노력에 더해, 시행하는데 어려움은 있지만 시장화・자유화를 추진하여 구조개혁을 하려고 한다는 것이다. 즉 '소지주 대차지농' 정책이나 '논・밭이용조정후속계획'에 의해 규모 확대, 세대교체를 도모하려고 하지만, 시장원리는 위험이 크고 전면적으로 시장에 맡길 수는 없는 것을 전제로 한 정책을 전개해 나가고 있다[17].

일본에서는 식량관리제도의 근본적인 재검토라는 측면에서 '식량청'이 폐지되어 '식료・농업・농촌기본법'에 따라 비축만이 정부의 역할로 여겨지면서도 결과적으로 생산조정을 민간에게만 맡기는 것은 곤란하다는 것이 밝혀져 왔다. 앞으로 생산조정을 포함한 쌀 정책에 있어서는, 식료의 안정공급은 국가의 책임이라는 것을 재확인하는 것이 출발점이 되어야 한다. 이러한 인식하에, 논을 비롯한 일본의 특징을 살린 일본 농업의 비전을 명시해 나가는 것이 필요하고, 여기에

16) WTO의 규정으로는, 시장가격 지지 상당액과 '황색 정책'에 해당하는 직접 지불의 액수의 조성 합계량(AMS; 감축보조)의 20%를 6년간에 삭감하게 되어 있지만, 보증가격의 폐지 없이도 삭감이 가능하다는 판단으로, 보증가격을 유지하고 있다고 한다.

17) 총통 선거 등과 관련하여 이번에, 쌀 보증가격수매제도를 유지해야 할 것인지에 대해서 농정 관계자, 학자, 연구자 등에 의한 대격론이 전개되었다고 한다.

서는 「지역사회에 있어서의 생활과 농업의 일체적인 관계를 기저로서 성립되는」 '지역사회농업'을 농정의 근간으로서 자리매김 하고, '지산지소'의 추진 등을 통해서 사람과 자연 등의 관계성 회복, 순환형 농업, 지역 문화의 전승, 경관의 유지 등에 대한 시책도 포함되어야 한다. 이리하여 생산조정에 대한 해법을 찾아 가게 되는 것이지만, 자유화의 위험이나 생산자의 불안 등을 감안하면 완전 자유화나 생산조정의 강화라고 하는 양극단에 해법이 있는 것이 아니며, 양자의 중간부분에서 현실적인 길을 찾아 나갈 수밖에 없다.

그런 의미에서, 정부가 비축이나 생산조정에 대해서는 책임을 지고 운영하는 것은 물론, "논의 최대 활용"에 대한 조성 조치를 영구화하여야 한다. 그리고, '품목횡단적경영안정대책'으로 지원 대상을 일정 규모 이상으로 좁혔기 때문에 겸업농가를 위시한 여러 생산자들로부터 반발이 거세었던 것을 반성해야 한다. 다양한 담당자가 공생・분리 거주하면서 '지역사회농업'을 유지・발전시켜 나가는 것을 기본으로 하고, 규모 확대보다는 유휴화되는 농지를 집적하는 것에 인센티브를 주는 지원책을 확립해 나가는 것이 바람직하다. 이러한 구체적인 시책에 대해서는 일본 농림중금종합연구소의 『농림중금』 2008년 10월호의 "「논 유지 직접 지불」에 의한 비주식용 쌀 생산"을 참고하기 바란다.

Ⅶ. 맺는말

한국에서도 쌀이 생산과잉 현상을 보이고 있으며 2003년부터 2005년 사이에 생산조정을 실시한 바 있다. 쌀 생산조정은 동북아시아 공통의 최대 문제라는 것은 확실하다. 일본은 관심의 대상을 서구보다는 아시아나 인근 국가에 둘 필요가 있다. 여러 아시아 국가에 대해 지금까지 일본의 경험을 일방적으로 전하는 시대는 이미 끝났으며, 서로에게서 배우고 '절차탁마'하는 시대로 이행하고 있다. 향후에는 쌀 생산조정 문제에 한정하지 않고 동북아시아 공동의 식량정책의 확립・연대를 통해 WTO에 대한 대응, 더 나아가 연구・기술개발의 교류 등이 반드시 필요하다고 사료된다.

<참고문헌>

蔦谷栄一（2000）「台湾における有機農業，減農薬・減化学肥料栽培の取組実態」『農林金融』11月号

同上（2004）『日本農業のグランドデザイン』農山漁村文化協会

同上（2008）「『水田維持直接支払い』による非主食用米生産」『農林金融』10月号

同上（2009）「地域社会農業からの基本計画見直し」『農林金融』6月号