

출장결과

I. 출장 개요

1. 출장목적

일본의 농정개혁, 제3차 식량·농업·농촌기본계획 수립, 경영체 육성 등에 관한 동향파악, 학식 전문가와의 의견교환, 관련자료 수집 등을 통해 연구업무 및 수행과제 추진에 활용함.

2. 출장자

김태곤 농업농촌정책연구본부 연구위원

3. 출장지역 및 기간

일본 도쿄

6월 3(수)~6일(토) 3박4일

4. 조사항목

- 최근 농정개혁 동향과 특징
- 제3차 농업농촌식량기본계획 수립동향
- 다양한 경영체 육성
- 영세·고령농 대책
- 관련자료 수집 등

5. 방문기관 및 면담자

生源寺 眞一 동경대학대학원 농학생명과학대학 학장

谷口 信和 동경대학대학원 농학생명과학대학 교수

中嶋 康博	동경대학대학원 농학생명과학대학 준교수
安藤 光義	동경대학대학원 농학생명과학대학 준교수
李 侖美	일본농업연구소 연구원
小川 英伸	농림수산성 대신관방 식량안전보장과 기획전문직
野添 剛司	농림수산성 대신관방 식량안전보장과 전문관
眞崎 裕子	농림수산성 대신관방 국제부 국제정책과 연락계
高橋 浩吉	농림수산성 경영국 구조개선과 과장보좌
大山 豊	농림수산성 경영국 인재육성과 법인취농계장
來島 孝泰	농림수산성 농촌진흥국 농촌계획과 과장보좌
石田 信隆	농림중금종합연구소 이사연구원
原 弘平	농림중금종합연구소 기초연구부장
藤野 信之	농림중금종합연구소 수석연구원
清水 徹朗	농림중금종합연구소 주임연구원
廣澤 明彦	농림중금종합연구소 주임연구원
이 재현	주일한국대사관 농무관
권 현주	농수산물유통공사 도쿄aT센터 차장
김 형표	농수산물유통공사 도쿄aT센터 과장
양 형모	주식회사 돌(Dole) 매니저

6. 조사일정

일자	주요 일정	비고
6월 3일(수)	09 : 20~11 : 25 출국 KE2707(김포~하네다) 16 : 00 동경대학대학원 방문 生源寺 眞一 농학생명과학대학 학장 中島 농학생명과학대학 준교수	(숙박) 선루트東新宿 03-5292-3610
6월 4일(목)	08 : 30 築地市場 견학 14 : 00 농림수산성 방문 小川 英伸 대신관방 식량안전보장과 기획전문직 野添 剛司 대신관방 식량안전보장과 전문관 眞崎 裕子 대신관방 국제부 국제정책과 연락계 大山 豊 경영국 인재육성과 법인취농계장 來島 孝泰 농촌진흥국 농촌계획과 과장보좌 이 재현 주일한국대사관 농무관 16 : 00 동경대학대학원 방문 谷口 信和 농학생명과학대학 교수 安藤 光義 농학생명과학대학 준교수 李 侖美 일본농업연구소 연구원	상동
1월 16일(금)	10 : 00 농림수산성 방문 高橋 浩吉 경영국 구조개선과 과장보좌 14 : 00 농업서센터 자료수집 16 : 00 농림중금총합연구소 石田信隆 이사연구원 原 弘平 기초연구부장 藤野 信之 수석연구원 清水 徹朗 주임연구원 廣澤 明彦 주임연구원	상동
6월 5일(토)	09 : 00 자료정리 16 : 35~18 : 50 귀국 KE 5710(하네다~김포)	

II. 출장 결과

1. 쇼겐지 신이치(生源寺 眞一) 동경대학대학원 농학생명과학대학 학장

□ 최근 농정개혁의 경과

- 일본의 농정개혁은 우루과이 라운드(UR) 타결을 전제로 한 1992년의 ‘새로운 식품·농업·농촌정책의 방향’(신정책)이 하나의 전환기를 이룬다. 주요 내용은 다음과 같다.
 - 식량의 안정적인 확보, 농업·농촌의 역할의 명확화, 지구환경문제에 대한 배려
 - 효율적이고 안정적인 농업경영체가 생산의 중심을 이루는 농업구조 실현
 - 자주적이고 창의적인 농촌활성화 추진 등
- 쌀을 포함한 식량에 대하여 그 동안의 국가관리방식에서 민간주도방식으로 전환하기 위하여 1994년 ‘식량관리법’을 폐지하고 ‘식량법’을 제정하였다.
 - 1999년 쌀 관세화 유예라는 특례조치(MMA)를 중단하고 관세화를 단행하였다.
- 신정책에 근거하여 1999년 ‘식품·농업·농촌기본법’을 제정하였다.
 - 식량의 안정적인 확보, 다원적 기능 발휘, 농업의 지속적인 발전, 농촌지역 진흥 등 4대 이념 제시
 - 식량자급률 목표 설정
 - 효율적·안정적인 농업경영체 중심의 농업구조 실현
- 상기 기본법에 근거하여 2000년 ‘식량·농업·농촌기본계획’을 수립하였다.
 - 식량자급률 목표(2010년 45%) 제시
 - 중산간지역 직불제 도입

- 2005년 제2차 ‘식량·농업·농촌기본계획’을 수립하였다.
 - 새로운 식량자급률 목표(2015년 45%) 제시
 - 새로운 경영안정대책 도입
 - 환경·자원을 중시한 정책 추진 등
- 일본 경제·사회의 구조개혁·규제완화 등 새로운 환경에 대응하기 위하여 2007년 농정개혁 3대 대책을 실시하였다. 이후 이러한 정책은 일부 수정을 거치면서 추진되고 있다.
 - 품목횡단적 경영안정대책 실시
 - 쌀 정책개혁 추진
 - 농지·물·환경보전대책 실시
- 제3차 ‘식량·농업·농촌기본계획’이 2010년 3월에 결정된다. 식량자급률 목표 설정, 쌀 생산조정, 농지제도 개혁 등이 중요한 이슈로 등장하고 있으나 정책의 방향성을 상실한 것으로 보인다.

□ 농정개혁에서 나타나는 새로운 현상

- 농정개혁의 방향성이 흔들리고 있다는 점이 특징이다. 요인은 2가지다. 하나는 정책의 결정과정에서 행정(관료)과 정치(국회)간의 역학관계에서 보면 정치주도로 전개된다는 점이다.
 - 관료주도의 정책결정은 정책의 일관성은 유지되는 장점이 있으나 시장기능이나 지역적 특성이 경시되는 경향이 있다.
 - 반면에 정치주도는 선거를 의식하게 되면 정책의 체계성이나 정합성에 모순이 나타나는 문제가 있다. 일본 농정에서 2년 전부터 이러한 현상이 나타나고 있다.
- 다른 하나는 정책결정에서 국민전체의 관점이 결여되어 있다는 점을 지적할 수 있다.
 - 특히 쌀 생산조정제도의 개편을 둘러싸고 논란이 치열해지고 있지만 생산조정 강화→가격 인상→생산자 소득증대 만이 논쟁의 핵심을 이루고 있다.
 - 가격 인하→소비 확대 등 소비자 입장이 간과되고 있다는 점을 지적

할 수 있다.

□ 향후 농정개혁 전망

- 후쿠다(福田) 총리 퇴임이후 이러한 흐름은 계속되고 있다. 2009년 1월 농정개혁 6인 각료회의가 설치되어 농정개혁을 계속하고 있지만 정·관간 대립, 여·야간 대립은 치열하다.
 - 현직 장관은 농림축의 본류는 아니다. 생산조정 폐지나 경영안정대책의 대상농가 제한을 둘러싸고 자민당과 대립하고 있다.
- 또한 기업의 농업진입을 둘러싸고 논란이 계속되고 있다. 1999년 기본법 검토 시에 주식회사의 농업진입에 대해 논란이 있었지만, 이후 특구에 한정하여 임차경영을 허용하였으며, 최근 전국적으로 임차경영을 허용하는 농지제도 개혁이 진행되고 있다.
 - 일반기업의 농업진입은 2003년 ‘구조개혁특구제도’에 의해 처음으로 극히 한정된 지역에서 ‘농지임차방식’으로 허용하였다.
 - 기업에 의한 지역농업 진흥효과가 인정되고 기업의 진입요구가 높아짐에 따라 2005년 ‘농업경영기반강화촉진법’을 개정하여 임차방식에 의한 농업진입을 전국적으로 확대하는 ‘특정법인임대제도’가 도입되었다. 시정촌이 지정한 ‘유휴농지 또는 유휴화가 예상되는 지역’에서 시정촌의 중개에 의해 농지를 알선 받거나 지역 농가와 협력하여 농업을 경영하는 취지의 협정을 시정촌과 체결한 경우에만 진입할 수 있다.
 - 농지의 소유와 이용을 분리하여 농지이용 확대를 도모하면서 일반기업의 농업진입 요구에 부응하기 위해 기업의 임차경영을 완전 허용하는 농지법 개정이 진행 중에 있다.

□ 기업의 농업진입 동향

- 일반기업의 농업진입은 농지소유가 안정되는 농업생산법인에 출자하는 방식, 기업이 시정촌으로부터의 농지리스를 통한 임차방식, 그리고 기업의 농업직영방식 등이 있다.
- 현재까지의 진입기업은 지역단위의 중소기업 중심이다. 건설업이나 식품제조업이 주로 농업에 진입하고 있으며, 원료의 안정적인 확보와

고용 기회 창출에 기여하는 효과가 있다.

- 식품제조업체 ‘카고메’는 1999년 농업에 진입, 2009년 현재 전국 8개소에 농장을 가지고 토마토 등 채소를 생산하여 가공·판매하고 있다. 진입방식은 기존의 농가나 농협과 공동출자의 농업생산법인을 설립하여 농업을 경영하는 방식이다.
- 일반기업의 농업생산법인에 대한 출자한도는 1개사 10%, 최대 25%라는 제한이 있다. 이것이 현재 개정 농지법에서는 1개사 25%, 최대 25%로 확대된다.
- 외식업체 ‘와타미’는 2002년 농업법인 와타미 팜을 설립, 약 600여개 달하는 자사 점포에 채소를 공급하고 있다. 동 사는 자사 점포에서 사용하는 채소류의 1~2할 정도를 자사 생산 농산물로 공급한다는 계획이다.
- 한편 해외 농업개발에 관심을 가지는 기업도 있다. 아사히 맥주는 중국 산둥성에 농장을 설립, 채소와 우유를 생산하여 북경에 판매하고 있다. 중국의 농촌개발에 공헌한다는 의도다.
- 기업의 농업진입에 따른 문제점으로는 농지전용 우려, 기존농가와의 마찰 등이 예상되었으나 현재까지 문제는 없다. 임대차 경영에 한정하여 허용하는 것은 바람직하며, 임차기간에 대해서는 민법에서 규정하는 20년 이하에서 50년까지 확대를 허용한다는 방침이나 이것은 부분적인 개선의 의미이다.

□ 농산물 수출대책

- 농림수선성에 수출촉진실을 설치하여 농식품 수출을 장려하고 있다. 최근 수출이 4,000억엔 정도로 증대하고 있으나, 이 중 7~8할이 아시아지역이다. 수입은 8조엔에 달하며 선진국이 대부분을 차지한다.
- 기업의 농업진입과 수출과의 관계는 거의 없는 편이다. 수출은 주로 지역농협이나 종합상사 등이 수출에 관심이 높다.

□ 일본의 UR 대책

- UR 타결에 대응한 일본의 대응은 농촌개발정책 중심이었다. 1993년의 UR 대책은 1992년의 신정책과는 다른 방향의 정책전개다.
- 당시 호소카와(細川) 연립내각이 추진한 정책으로서 준비부족, 정권불안이 요인이라고 할 수 있다.

□ 금융위기와 농업

- 금융위기는 재정면에서 농정을 제약한다. 홋카이도와 큐슈지역의 식품산업은 안정적인 고용을 확보하고 있다. 농업과 식품산업과의 연계가 중요하다.
- 수출의존에서 내수의존으로 시프트 해야 한다.

2. 타니구치 노부카즈(谷口 信和) 동경대학대학원 교수

□ 자급률 향상방안

- 일본 농정에서 주요 화제는 식량자급률 향상이다. 1억 3천만명의 인구대국에 곡물자급률 27%, 열량자급률 40%라는 선진국 중에서는 전례가 없는 낮은 자급능력이다. 그래서 국민합의 하에 자급률을 향상하기 위하여 정책을 집중하고 있다.
- 생산구조를 보면 1960년 이후 2007년까지 채소·과일은 소비가 크게 늘지 않아도 자급률이 대폭 하락하고 있고, 육류·유제품 등은 대폭적인 소비 증가에도 자급률은 중폭 하락, 그리고 계란은 소비의 소폭 증가에 높은 자급률을 유지하는 등 품목별로 수급구조에 차이가 있다. 품목별 대응이 필요하다.
- 또한 곡물에 대해서도 새로운 접근이 필요하다. 열량자급률과 곡물자급률은 높은 정의 상관관계가 있다. 선진국은 각국의 풍토에 적합한 사료곡물의 자급기반을 갖추고 있다.

- 미국은 옥수수에 특화하여 식용과 사료용을 전량 충당하고 세계 최대 수출국으로 정착하고 있고, 유럽은 맥류에 특화하여 역시 식용과 사료용을 전량 확보하고 있다.
 - 반면에 일본은 풍토에 적합한 작물은 논농업이며 쌀이다. 그러나 사료용 쌀로 발전하지 못하고 있다.
- 사료용 쌀 자급기반을 확립하기 위해서는 지역농업에서 경축연대, 사료곡물과 가축분뇨·퇴비간의 지역내 순환, 논농업을 기본으로 한 농업의 다원적 기능 발휘 등이 중요한 정책수단이다.
 - 농업경영주체도 단선적인 대규모 경영의 육성보다는, 대규모 경영을 비롯하여, 마을영농, 농협출자법인, 일반기업 등 다양한 주체의 역할도 중요하다. 농외기업의 농업진입과 관련하여 농지제도 개혁이 현재 진행되고 있으며 향후 귀추가 주목된다.

□ 쌀 소비확대 방안

- 일본에서 자급률 목표를 설정하여 이를 달성하기 위하여 다양한 시책을 강구하고 있다. 식량안보를 확보하기 위한 자급률 향상이 농정의 기본축으로 자리잡고 있다.
- 현행 목표는 2015년 열량기준으로 45%이다. 이것이 50%로 상향조정하는 검토가 현재 진행되고 있다. 2010년 3월에 공표하는 차기 기본계획에는 2020년 50% 안이 제시될 것으로 보인다.
- 자급률 목표달성의 핵심은 쌀에 대한 소비촉진이다. 쌀 소비는 1960년의 절반수준으로 감소하고 있다. 지금까지의 쌀 소비 감소추세는 다시 미약하지만 증가추세로 반등할 것으로 전망된다.
- 논농업 중심의 일본농업의 특성을 감안하면 앞으로도 쌀 증산의 가능성과 잠재력이 가장 높다. 그래서 쌀 생산증대를 전제로 소비를 확대하는 것이 중요한 선택대안이다.
- 쌀 소비확대는 주식용 소비확대는 이미 한계에 도달해 있다. 그러나

미분(쌀가루) 소비확대를 통한 쌀 소비확대의 가능성은 높다. 그리고 사료용 쌀 소비확대가 중요한 선택지다.

- 미국의 사료곡물은 옥수수 중심이고, 유럽은 맥류중심이다. 역사적으로 보면 양자 모두 식용 과잉을 해소하기 위하여 사료용으로 특화하였다. 미국의 옥수수 단수 증가율이나 유럽의 맥류단수 증가율을 보면 급격한 기술진보를 확인할 수 있다. 이것은 정책적으로 개입한 결과다.

○ 일본도 아시아 몬순 농업지대를 고려하면 미국의 옥수수, 유럽의 맥류에 상당하는 품목이 쌀이다. 주식용에 대해서는 친환경·고품질을 지향하되, 사료용은 단수 증대·생산비 절감의 방향으로 간다면 가능성이 높다. 단수는 대폭 증대의 여지는 있다. 유전공학을 감안하면 10a당 1,500kg까지 가능하다.

- 사료용은 청벼(WCS), 사료용 쌀 등 2가지가 있다. 사료용 가치로서는 청벼는 비육우에 적합하다. 유럽형의 홀스타인은 벳짚을 먹지 못한다. 사료용 쌀은 양돈에 적합한 사료로서 육질향상에 기여한다는 평가가 있다. 지역축산과 연계한 쌀의 사료화가 중요하다.

○ 쌀의 사료화에 대해서는 아직 개발 초기이며, 맥류나 옥수수 등과의 상대가격·사료전용 품종·품질 등에 따라 발전할 가능성이 높다. 장기적으로 로드 맵을 작성하여 추진해야 한다.

○ 한국도 쌀 과잉문제와 수입사료의 해외의존도를 고려하면 쌀 사료화가 정책대안이 될 수 있을 것이다. 문제는 국민의 감정이다. 일본도 천황이 손 모내기를 하여 쌀 생산의 중요성을 실제로 보여주고 있는 상황에서 사료화에 대한 거부감이 있지만 식용과 사료용을 구분해서 인식할 필요가 있다.

□ 농지제도 개혁

- 이번 농지제도 개혁의 목적은 기업진입 허용과 이용률 제고에 있다. 기업진입 허용은 다양한 경영체 육성이라는 관점에서 필요한 조치다. 기업진입 허용은 농지 전용규제 강화와 연계한 것이다.

- 그 동안의 기업의 농업경영은 “경작포기지가 있거나 발생할 우려가 있는 지역에 한정하여” 임대차에 의한 경영이 허용되었으나 이번 농지제도 개혁으로 전국적으로 확대하였다.
- 단지 임대차기간을 현행 민법규정의 20년 이하에서 50년 이하로 확대한 것은 소유권을 부여하는 결과를 초래할 우려가 있다. 임차료의 변동이 있는 경우는 임대차기간이 단기일수록 유동화가 높아진다.

3. 농림수산물 및 농림중금총합연구소

□ 농촌고용대책

- 세계금융위기와 국내실업문제 등에 대응하기 위해 ‘농촌어촌 고용대책’(2008. 12. 24)을 추진하고 있다.
- 특히 고령화·과소화가 심각한 지역에서 고용을 창출하여 농촌활성화를 도모하는 것이 주된 목적이다.
- 주요 내용은 다음과 같다.
 - 본성, 지방농정국(7), 농정사무소(39)에 ‘농산어촌고용상담창구’ 설치
 - 농림어업부문 신규취업촉진
 - 도도부현 및 관계기관에 농산어촌 고용대책 협력 요청
 - 후생노동성이 실시하는 ‘고향고용재생특별교부금’ 및 ‘긴급고용창출사업’ 활용 등

□ 3차 기본계획 검토

- 일본은 10년간의 농정운영 지침인 ‘식량·농업·농촌기본계획’을 수립하여 농정을 추진하고 있다. 제1차 기본계획은 2000년, 제2차 기본계획은 2005년에 각각 결정하였으며, 2010년 3월을 목표로 제3차 기본계획을 검토하고 있다.
- 2차 기본계획에는 자급률 목표설정과 이를 실현하기 위한 연도별 공정관리 실시, 전업농을 대상으로 하는 경영단위 직불제의 전면 도입,

그리고 농산물 수출을 포함하여 적극적인 농업추진에 지원하는 공격적 농정 등이 핵심이다.

○ 3차 기본계획에는 자급률 목표의 상향조정을 비롯하여, 농가소득대책, 농산물 수출정책의 지속적인 추진 등이 포함될 것으로 보인다.

① 3대 재생

- 산업으로서 지속성 재생
- 안정적인 식량공급력 재생
- 농촌활력 재생

② 농정개혁의 성과와 공유

- 3대 재생이 실현되면 소득향상, 고용흡수, 수출시장확대 등이 도모되어 농업은 지역의 성장산업으로 공헌할 수 있고, 세계화에 대응할 수 있는 농업구조를 확립할 수 있다.
- 농업·농촌은 국토보전, 문화·교육·아름다운 환경 제공 등 국민 생활에 관련되는 다양한 사회적 가치와 가능성을 가지고 있어 3대 재생은 이러한 가치 발휘를 촉진한다.
- 농업·농촌 문제는 모든 국민에 관련이 있는 국가적 과제이기 때문에 개혁의 성과는 국민 전체가 공유할 수 있어야 한다.
- 따라서 국가만이 아니라 지자체, 농업인, 농업단체, 유통관계자, 식품산업관계자, 기업, 소비자 등 각 주체간 역할분담, 개입방식에 대해 검증·재구축할 필요가 있다.
- 농업·농촌은 지역에 따라 다양하여 개혁의 성과를 전국적으로 발휘하기 위해서는 지역별 상황이나 노력에 의해 치밀한 제도가 기본이 되어야 한다.

③ 검토항목 및 검토방향

- 식품의 안전성 향상
 - 생산에서 소비까지 안전성 향상과 과학에 근거한 리스크 관리
 - 농산물·식품의 안전성 향상
 - 소비자에 대한 식품정보의 충실한 제공에 의한 신뢰성 향상
- 전업농 육성 및 확보

- 전업농문제 검토의 기본방향
- 새로운 전업농의 진입촉진 제도
- 전업농 육성제도
- 전업농 지원제도

- 농지문제
 - 농지개혁의 의의와 정책효과
 - 농지개혁을 현장에서 강력하게 추진하기 위한 방안

- 농업생산·유통관련 정책의 방향
 - 수요를 기본으로 한 대책의 수립
 - 작물별 특성에 따른 대책의 구축
 - 쌀 생산조정문제

- 농업소득 증대
 - 농업소득문제의 정책상 위치
 - 생산, 가격, 코스트 각각의 논점
 - 횡단적 사항에 대한 대응

- 식량자급력문제
 - 안정공급을 위한 정책목표 설정
 - 안정공급을 위한 정책적 논점
 - 종합적인 비료확보전략

- 농산존대책
 - 농산어촌대책의 정책상 위치
 - 농산어촌 활성화를 위한 시책의 검증
 - 중산간지역 직접지불제 등의 의의와 개선방향

- 연계축 강화
 - 연계축 강화의 필요성
 - 시책 방향

- 새로운 분야의 대응
 - 농업·농촌의 잠재력을 살린 새로운 분야
 - 중점 프로젝트의 추진 등

□ 식량자급률 목표 상향 조정

- 현행 자급률 목표는 열량기준으로 2015년 45%로 설정하고 있다. 세계 식량위기적인 문제를 발생한 구조적인 요인 등을 고려할 때 낮은 수준이라는 인식아래서 이를 상향 조정하는 것을 검토 중에 있다.
- 3차 기본계획에서는 자급률 목표를 2020년 50%로 상향조정하여 달성하기 위한 생산·소비 양면에서의 대책을 강구하고 있다.

□ 농지제도 개혁

- 농지법 개정법률은 6월 17일, 중의원·참의원 본회의에서 가결, 동일자로 제정, 6개월 후인 2009년 중에 시행될 예정이다.
 - 농지의 소유와 이용을 분리, 이용 규제를 대폭 완화한 것이 특징이다. 즉 임대차에 한정하여 기업의 농업진입을 허용하는 대신, 농지전용 규제를 강화하였다.
 - 농지의 효율적인 이용을 촉진하기 위해 규모화와 유희농지방지대책을 강화하는 새로운 제도를 도입하였다.

○ 주요 내용

(1) 농지법 목적 수정

① 제1조(목적) 수정

이 법률은 국내 농업생산의 기반인 농지가 현재 및 장래에 국민을 위한 한정된 자원이며, 또한 지역에서 귀중한 자원인 것에 비추어, 경작자 스스로에 의한 농지 소유가 수행해 온 중요한 역할에 근거하여, 농지를 농지 이외로 전용하는 것을 규제하고 농지를 효율적으로 이용하는 경작자에 의한 지역과의 조화를 배려한 농지의 권리취득을 촉진하고, 농지의 이용관계를 조정하여, 농지의 농업상의 이용을 확보하기 위한 조치를 강구함으로써, 경작자의 지위 안정과 국내 농업생산 증대를 도모하여 국민에 대한 식량의 안정적 공급에 기여하는 것을 목적으로 한다.

(※ 진한 부분이 추가)

② 책무규정 신설(2조의 2)

농지에 대해 소유권 또는 임차권, 기타 사용 및 수익을 목적으로 하는 권리를 가지는 자는 당해 농지의 농업상의 적절하면서 효율적인 이용을 확보하도록 해야 한다.

(2) 우량농지 확보

○ 식량의 자급력을 향상하기 위해서는 현재 이상의 농지감소를 방지할 필요가 있다. 이를 위해 농지전용에 대해 강력한 규제를 실시하여 농지확보에 적극적인 역할을 수행한다는 방침을 명확하게 제시하였다.

① 농지 전용규제 강화

○ 국가 또는 도도부현이 공공시설을 설치하기 위한 농지전용에 대해서는 전용허가가 불필요하였기 때문에 시설 주변에 무질서한 이용을 초래하였다.

○ 이에 학교, 병원 등 공공시설에 대해 허가대상으로 포함하였다.

② 불법전용에 대한 벌칙강화

○ 법인에 의한 불법전용은 ‘300만엔’ 이하의 벌금에서 ‘1억엔’ 이하의 벌금으로 인상하였다.

○ 불법전용의 원상복구명령 위반 시에 ‘6월 이하 징역 또는 30만엔 이하의 벌금’(법인은 동액의 벌금)에서 3년 이하의 징역 또는 300만엔 이하의 벌금(법인은 1억 이하의 벌금)으로 인상하였다.

③ 농용지구역 안의 농지확보

○ 현행은 집단농지 주변부에 있는 농지의 경우 전업농에 의해 규모화 하거나 지금부터 규모화 할 전망이 있어도 농용지구역에서 제외하는 것이 가능하였다.

- 농용지구역 안의 농지에 대해 전업농에 대한 규모화에 지장을 미칠 우려가 있는 경우에는 농용지구역에서 제외하는 것에 대해 엄격하게 적용하도록 하였다.

(3) 농지의 권리이동 규제 개선

- 농지의 권리를 가진 자의 책무를 명확히 하고, **소유와 대차의 규제를 분리하여 소유에 대해서는 엄격한 규제를 유지하고 대차에 대해서는 규제를 완화한다.**
- 현행 소유권 및 임차권은, ① 모든 농지에서 경작을 행할 것, ② 농지를 효율적으로 경작할 것, ③ 법인의 경우는 농업생산법인 일 것, ④ 개인의 경우는 농작업에 상시 종사할 것 등으로 제한하였다.
- 개정 법률은 소유권은 종전과 동일하며, 임차권에 대해서는 다음 요건을 만족하는 경우 상기의 ③과 ④ 요건을 적용하지 않는다(일반 기업, 농협, 생협 등도 농업경영이 가능).
 - 농지를 적절하게 이용하지 않는 경우에 대차를 해제하는 취지의 조건을 계약에 추가할 것
 - 지역의 다른 농업인과의 적절한 역할분담 하에서 계속적·안정적으로 농업경영을 행할 것
 - 법인은 업무집행 임원 중 1인 이상이 농업에 상시 종사할 것
- 단지, ① 허가 시 시정촌장의 의견 제시, ② 허가조건으로 농지 이용상황 보고의 의무화, ③ 권리설정 후 주변지역 농업에 지장이 생기는 경우 농업위원회의 권고, ④ 부적절한 이용 시 허가 최소 등의 안전장치가 추가되었다.

(4) 유휴농지대책 강화

- 농지유휴화를 방지하고 이용률을 높이기 위하여 유휴농지대책을 강화하였다.
- 주요 조치
 - 농업위원회에 의한 농지이용상황 조사

- 농업위원회의 지도
- 농업위원회에 의한 유휴농지 통지·공고
- 소유자 등의 농지이용계획의 농업위원회 제출
- 시정촌장에 의한 영농의 장애요소 제거조치 명령
- 시정촌장에 의한 대집행 등

(5) 농지규모화 시책

- 농지의 소유자가 농지를 매각하거나 임대할 때 또는 전업농 등으로 농지의 바람직한 규모화를 도모하기 위해 제3자 기관이 개입하여 농지 규모화 시책을 강구한다.
- 제3자 기관의 농지보유는 리스크가 있기 때문에 사업 확장에 한계가 있다. 이를 위해 전국 시정촌에서 농지보유 리스크를 회피하면서 지역 내 농지를 일괄 인수하여 전업농에게 재배분하는 제도를 도입하였다.
 - 종전은 제3자 기관인 농지보유합리화법인이 규모축소농가나 이농농가 등을 대상으로 개별적으로 농지를 매입·임차하여 규모확대나 전업농 육성에 기여하도록 권리이동을 설정하는 방식이었다.
 - 새로운 제도는 중간보유 리스크를 회피하기 위한 ‘위임대리방식’을 중심으로 추진하되, 마을단계에서 규모화 활동을 추진하는 코디네이터를 두고서 농지를 일괄 인수하여 부분적으로 단지화 하여 재배분하는 방식이다.
 - 이 과정에서 농지 임대인에 대한 임차료 인상, 임차인에 대한 임차료 인하의 효과가 있는 교부금을 지급하여 실효성을 높인다는 의도다.

5. 돌 재팬의 교훈

- 돌 재팬은 미국에 본사를 둔 돌(Dole)의 일본 회사로서 채소와 과일을 대량으로 생산하고 있다. 돌은 직접 생산하는 것이 아니라 농가와 계약생산을 한다. 농가에게는 생산기술을 보급하여 품질 고급화를 도모한다.
- 돌이 취급하는 채소는 파프리카, 레터스, 캘리포라워, 셀러리, 블록콜

리, 아스파라거스, 화이트아스파라거스, 미니아스파라거스 등과 같은 서양 채소 중심이다.

- 돌은 장기간 축적해 온 서양채소에 대한 기술을 돌의 기술자가 일본 농가에게 기술을 보급하여 품질의 고급화를 도모함으로써 일본에 서양채소시장을 확대해 왔다.
 - 아스파라거스나 블록콜리는 수입 증가에 의해 국산이 증가한 흥미 깊은 현상이 있다.
 - 아스파라거스는 초여름에 생산되지만 그 이후 수입품이 들어와 연간 소비할 수 있게 되었고, 홋카이도에서 큐슈까지 돌이 일본 농가와 계약생산을 하면서 일본 전국에서 아스파라거스를 생산할 수 있게 되었다.
- 돌은 ‘I LOVE’(I Live on Vegetables)라는 브랜드 관리를 철저히 하였다. 일본 전국 방방곡곡의 농지를 조직화하여, 상품관리·채배·유통·판매까지 일관하여 ‘I LOVE’를 통하여 신선·안전·안심 이미지의 채소를 농장에서 식탁까지 공급하고 있다.
- 특히 생산을 계약농가에 단순히 위탁하는 것에 그치지 않고 점재하는 농지를 조직화하여 상품기획에서 채배·유통·판매에 이르는 비즈니스 체인 전부를 책임을 가진 전문가에 맡긴 것이 성공의 비결이라는 점에서 교훈이 있다.*

6. 수집자료

“特集食糧自給率”、「地域政策」、2009年春号

“企業發儲かる農業”、「日経ビジネス」、2009年5月4日号

「FACT BOOK 2009」、JA 连载中

「JA FACT BOOK 2009」、JA 连载中

澁谷往男、「戦略的農業経営」、日本経済新聞社

鳥越博之、「景観形成と地域コミュニティ」、農文協

八木洋憲、「土地利用計画論」、養賢堂

* 財部誠一, 「農業が日本を救う」, PHP, 2008.12

鈴木宜弘、「食料問題の基本とカタクリ」、秀和システム
鶴見和子、川勝平太、「内發的發展とは何か」、藤原書店
後久博、「農商工連携による新地域おこしのススメ」、きょうせい

(이상)