

일본 농업 이익유도정책의 쇠퇴: 아베 정권, 자민당 농림족, 농업개혁*

이정환 | 서울대학교

| 국문요약 |

아베 정권의 농업개혁은 농협과 자민당 농림족 사이에 정치적 이해관계를 매개로 형성되어 유지되어온 일본 농업 분야 이익유도정책의 구조적 쇠퇴를 보여주고 있다. 아베 정권기에 이뤄진 농업개혁은 농협의 조직과 기능에 대한 근본적 변화를 가져오는 농협개혁이 중심이 되어 진행되었다. 이에 대한 농협 측의 강력한 반발이 있었지만, 자민당 농림족은 과거와는 달리 총리관저가 주도한 개혁을 수용할 것을 농협 측에 종용하면서, 농협 측의 정책선호와 차별화된 입장을 보이는 행위패턴을 보였다. 자민당 농림족의 행위패턴은 이해관계의 계산 측면에서 해석될 때, 농협이 제공하는 정치적 수혜가 약화된 점과 강력한 리더십의 당 지도부가 취하는 핵심 정책노선에 반했을 때 받을 수 있는 정치적 타격에 대한 우려가 강화된 점으로 설명될 수 있다. 한편 자민당 농림족은 아베 총리관저의 구조개혁 담론과는 차별화된 대항 국가개조 담론 속에서 농업문제를 설정하지 못했다. ‘강한 일본’을 위한 구조개혁이라는 아베 정권의 국가개조 담론을 답습한 가운데, 구조개혁의 일환인 농업개혁을 수용하는 행위패턴을 보였다.

주제어 | 이익유도정책, 농업개혁, 일본 농협, 자민당 농림족, 아베 정권

* 이 논문은 2017년 12월 28일에 여시재의 이슈브리프로 발표되었던 ‘아베 정권의 농업개혁’을 대대적으로 수정·보완한 논문이다. 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다 (NRF-2008-362-B00006).

1. 서론

제2기 아베 신조(安倍晋三) 정권의 정치경제 분야 개혁 중에 가장 눈에 띄는 것은 농업개혁이다. 아베 정권은 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, 이하 TPP) 가입과 더불어 농업 분야 이익을 대변해온 전국 농업협동조합(全国農業協同組合, Japan Agricultural Cooperatives (JA), 이하 농협)의 영향력을 축소시킬 수 있는 대대적인 개혁을 이루어냈다. 농업개혁의 필요성은 이미 오래전부터 일본사회에서 화두로 자리 잡았지만, 농업개혁을 거부하는 농업 분야의 정치적 힘은 대단했다. 하지만, 아베 정권의 농업개혁 추진 과정에서 농업 분야는 과거와는 달리 무력한 모습을 보였다.

아베 정권의 농업개혁은 일본 이익유도정치의 쇠퇴를 상징하고 있다. 특수이익집단의 이해가 자유민주당(이하 자민당) 정치인들과의 온정주의적 관계를 통해 정치적으로 보호받는 이익유도정치의 패턴은 전후일본의 정치경제시스템이 가지는 비효율성의 원인으로 제기되어 왔다(Calder 1988; 齊藤淳 2010). 농업 분야는 일본 이익유도정치가 작동해온 대표적 영역이다. 농업 분야는 농촌에서의 조직적 집표능력을 무기로 하여, 지방권에 지역구를 둔 자민당 정치인들과 특수 관계를 형성하고, 이를 통해 자민당 정권에서 농업보호의 기존 법제와 예산조치에 손상을 줄 수 있는 변화를 차단하여 왔다. 때로 변화가 불가피할 경우에는 더 큰 수준의 보상을 정부로부터 얻어냈다. 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Traffic and Trade, GATT)의 우루과이라운드 타결을 통해 쌀시장이 일부 개방되었던 1993년도 이후 6조 엔에 달하는 막대한 규모의 정부 보조금이 농업 분야로 흘러들어간 것이 그 대표적 사례이다(読売新聞經濟部 2017, kindle location 692).

농업 분야의 특수이익을 대변해온 것은 농협이었다. 농협은 농민과 자민당 의원 사이에서 농업 이익을 대변하면서 정치적 보호를 확보해내는 역할을 수행해

왔다(윤용희·하세현 1997; 이향철 2006; 이향철 2012; Horiuchi and Saito 2010). 농협과 자민당의 관계 속에 유지되어 온 농업 부분의 강력한 정치적 힘은 농업개혁의 실현을 어렵게 하였다. 아베 정권의 농업개혁은 일본 농업 이익유도정책이 제공해온 농업 분야에 대한 특혜와 보호를 줄이는 것에 그치지 않고, 농업 이익유도정책의 중심에 있는 농협 자체에 대한 개혁을 내용으로 한다. 농협의 기능에 대한 대대적 변화를 중심적 내용으로 하는 아베 정권의 농업개혁은 일본 농업 이익유도정책의 일시적 약화를 넘어 구조적 쇠퇴를 보여주는 것으로 볼 수 있다.

전후일본에서 농업 분야에 대한 과보호를 유지시킨 농업 이익유도정책에서 농협의 파트너는 자민당 농림족(農林族)이었다. 일본 농정사에서 농업에 대한 대부분의 재정지원은 명목상으로는 농업의 ‘경쟁력 강화’를 위한 것이었지만, 실질적으로 경쟁력이 부족한 농업을 보호하기 위한 조치였다. 자민당의 농림족 의원들이 농업 분야를 보호하는 법제와 예산조치에 힘쓰는 대신 농업 분야는 농협을 매개로 하여 농림족 의원들에게 안정적 정치기반을 제공하여왔다. 농업에 대한 보조금은 농업의 경쟁력 강화로 이어지지 못했고, 쌀 재배 중심의 고령자 겸업농에게 주로 혜택이 돌아갔으며, 농협은 특수한 법적 위상을 인정받으면서 농업과 관련된 모든 사업 분야—구매, 판매, 신용, 공제—에서 독점적 지위를 유지해왔다(山下一仁 2014, 16-18). 농업개혁의 진전이 더뎠던 원인으로 자민당과 농업 부분 사이의 이익유도정책의 정치적 강력함이 주로 논의되어왔고, 그 바탕에 선거제도에서 농업 부분의 과대표와 농협을 중심으로 하는 농업부분의 정치적 집표능력이 존재하는 것으로 간주되었다(猪口孝·岩井奉信 1987, 185-188; Sheingate 2003, 150-161).

농업 이익유도정책의 쇠퇴를 가져온 아베 정권의 농업개혁이 가능했던 것은 결국 농민 → 농협 → 자민당 → 농업정책으로 이어지는 자민당 이익유도정책의 연결고리가 약화되었기 때문이다. 기존 연구들도 농업 이익유도정책의 세 연결고리(농민 → 농협, 농협 → 자민당, 자민당 → 농업정책)의 약화로 농업 이익유도정책 쇠퇴를 해석하고 있다. 농업 분야 노동인구의 고령화 및 감소로 농민 → 농

협의 연결고리가 약화되었다는 것에 대해서 대부분의 연구가 동의하는 가운데, 현재 선행연구는 농협 → 자민당의 연결고리에 주목하는 측과 자민당 → 농업정책에 주목하는 측으로 나뉠 수 있다.

농업개혁과 농업 이익유도정치 쇠퇴에 대한 많은 선행연구들은 농협 → 자민당의 연결고리 약화에 주목한다. 농업 분야를 포함한 대부분의 사회경제정책 영역에서 선거제도의 변화와 이에 따른 자민당 정치인들의 이해관계 변화가 이익유도정치 약화의 주된 요인으로 설명된다(Mulgan 2005; Naoi and Krauss 2009; Rosenbluth and Thies 2010; Krauss and Pekkanen 2011; Maclachlan 2014; 待鳥聡史 2012). 1990년대 중선거구제에서 소선거구제로 중의원 선거제도가 변화하면서 농업부분 과대대표성이 감소되었다. 또한 특수이익집단의 조직적 지지보다도 정당플랫폼에 대한 지지가 정치인들에게 중요해졌다. 이는 농업 부분의 이익을 대변하는 유인이 정치인들에게 축소되었다는 것을 의미한다. 1993년 선거제도 개혁은 일본의 이익유도정치에 대한 정치인들의 합리적 이해관계 계산법에서 큰 변화를 가져왔고, 이러한 측면에서 정치개혁은 농업 분야를 비롯한 비효율적인 면을 가진 전후정치경제시스템의 여러 기제들에 대한 기득권을 약화시킨 원인이 된다(Noble 2010). 하지만, 농협 → 자민당에 초점을 둔 관점은 왜 농업개혁이 아베 정권에 들어서서 가능하였는가에 대한 충분한 답을 주지 못한다. 1990년대의 정치제도변화와 2010년대의 농업개혁 결과 사이의 시간적 간격은 두 변수 사이의 구조적 인과관계를 인정하더라도 농업개혁이 이루어진 시점에서 자민당 정치인들의 행위패턴을 면밀하게 살펴봐야 하는 필요성을 제공한다. 본 논문은 농협 → 자민당의 연결고리 약화, 즉 자민당에서 농협의 이해관계를 대변하는 정치적 힘이 약화되었다는 점에 대해 동의한다. 하지만, 선거제도 변화로 농업 이해관계를 대변하는 자민당 정치인들이 줄었다는 논리는 아베 정권 하 농업개혁 과정에서 자민당 농림족의 행위패턴을 온전하게 설명하지 못한다. 여전히 농업 이익을 대변하는 자민당 농림족 의원들은 명확하게 존재한다. 기존 관점에서 자민당 농림족 의원들은 농업개혁에 대해 반대 세력이다. 다만 이들의 정치적 영향력이

왜소화된 것으로 주장된다. 하지만, 아베 정권의 농업개혁 과정에서 자민당 농림족 의원들은 농업개혁의 단순한 반대세력이 아니다. 오히려 자민당 농림족 의원들이 농업개혁에 적극적으로 관여하였다.

본 논문은 농협 → 자민당의 연결고리보다 자민당 → 농업정책의 연결고리에 초점을 두는 관점에 서서 아베 정권 시기 농업개혁을 관찰하고 있다. 자민당 → 농업정책에 방점을 두는 연구는 농업 분야를 넘어서 정책과정에서 총리 권한 강화라는 제도 여건 변화와 강력한 총리리더십에 초점을 둔다. 특수이익집단의 이해관계가 정책에 반영되는 일본의 이익유도정치에서 각 정책분야는 자민당의 족의원 과 해당 관청 사이에서 주로 다루어져왔다(猪口孝·岩井奉信 1987, 19-29). 하지만, 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정권 이래로 총리의 정책관여가 강화되었고, 총리 관저의 강력한 정책 관여는 정책과정에서 족의원들의 역할을 제약하는 변화를 가져왔다(待鳥聡史 2012, 55-57). 관저주도로 상징되는 총리 권한 강화는 총리의 리더십에 영향을 받는다.¹⁾ 고이즈미 총리나 2012년 이후의 아베 총리와 같은 강력한 총리 리더십이 나타날 때, 관저주도는 현저해진다. 이 관점에서 아베 정권의 농업개혁은 총리관저가 정책과정의 이니셔티브를 쥐고 주도한 사례이다.²⁾

관저주도와 자민당 의원들의 정책과정에의 영향력이 언제나 상호배타적인

1) 고이즈미 정권의 총리권한 강화에 대해서는 内山融(2007), 上川龍之進(2010), 清水真人(2005), 信田智人(2013)을 참조. 제2기 아베 정권의 총리리더십의 성격과 구조에 대해서는 田崎史郎(2014)를 참조.

2) 아베 정권 시절에 농업개혁이 가능했던 원인으로 총리권한강화의 제도 여건 변화를 강조하고 있는 사사다(Sasada 2015)는 한발 더 나아가 이러한 변화를 자민당 당내 이념 갈등의 산물로 보고 있다. 관저주도의 정책결정스타일을 통해 본인이 구상하는 구조개혁안을 현실화시켰던 고이즈미 정권의 개혁노선은 자민당 내 이익유도정치를 대표하던 헤이세이연구회(平成研究会)에 대한 현 주류(과거 비주류) 파벌 세이와정책연구회(清和政策研究会)의 정치개혁 노선에서 기인한 것이고, 아베 정권의 농업개혁도 파벌 갈등과 연동된 당내 이념 갈등의 산물이라는 것이다. 다나카 가쿠에이(田中角栄) 전통 하의 헤이세이연구회는 자민당의 이익유도정치를 대표해왔으며, 후쿠다 다케오(福田赳夫)의 세이와정책연구회의가 이에 대립해온 것은 자민당 정치사에서 중요한 부분이다. 하지만, 자민당 내 파벌간 정책이념의 대결구도가 과연 2010년대 농업개혁에서도 설명력이 있는지는 미지수이다.

것만은 아니다. 우정개혁으로 대표되는 고이즈미 정권의 관저주도는 자민당 배제의 성격을 지닌다. 하지만, 아베 정권의 관저주도에서 자민당은 배제되지 않는다. 아베 정권에서 농업 부분의 이해관계를 저해하는 TPP 가입과 농협개혁이 모두 총리관저에서 주도되었던 것이 사실이다. 하지만, 본 논문은 관저의 농업개혁에 대한 지향성이 자민당 정치인 특히 농림족 의원들과 충돌되고 농림족 의원들의 반대를 억누르는 형태로만 진행되지 않았음에 주목한다. 총리관저는 농업개혁 진행과정에서 자민당 농림족들에게 상당한 관여 여지를 제공하였고, 농업개혁 과정에서 자민당 농림족 의원들은 소외되지 않았다. 이는 아베 정권의 관저주도가 고이즈미 정권의 관저주도와는 달리 자민당에게 정책관여의 장을 제공하고 있다는 것을 보여주고 있다.

아베 정권의 관저주도 속에 이루어진 농업개혁에서 자민당 농림족은 정책과정에서 긴밀하게 포섭되어 있다. 아베의 총리관저는 농업개혁에 대한 자민당 농림족의 관여 폭을 제공하여 당내에 큰 무리 없이 농업개혁을 실현할 수 있었다. 즉, 아베 정권의 농업개혁의 과정은 자민당을 정책과정에 끌어들이는 ‘아베식 관저주도’ 속에서 이루어졌다. 본 논문은 아베 정권이 농업개혁의 정책추진 과정에서 자민당 농림족을 어떻게 포섭하고, 자민당 농림족이 이에 반응하여 농업개혁에 대해 어떠한 태도변화를 보이는지를 분석하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. II에서는 아베 정권의 농업개혁의 내용을 일괄하고, III에서는 농업개혁의 논의 진행과 연결되어 동시기에 진행된 TPP 가입 협상 과정에서 드러나는 아베 정권의 농업정책 노선에 대해 설명할 것이다. IV에서 농업개혁의 정치과정을 통해 자민당 농림족의 변화에 대해 살펴볼 것이다. V에서는 농업개혁에서 발견되는 자민당 농림족의 변화의 원인에 대해 논할 것이다.

II. 아베 정권 농업개혁의 내용

아베 정권의 농업개혁은 어떤 내용을 담고 있는가. 아베 정권의 농업개혁은 일괄적으로 이루어지지 않고, 2013년부터 2016년까지 분산되어 실시되었다. 그 과정에서 아베 정권은 농업보호에 사용되는 정부보조금에 대한 제도를 개혁하였고, 농업과 관련된 거버넌스 구조 변화 차원에서 농협에 대한 두 단계의 개혁을 이루어냈다.

1. 보조금개혁

아베 정권의 농업 보조금개혁은 호별소득보상제도(戶別所得補償制度)의 폐지에 초점이 있었다. 정권 교체 후 2013년 회계년도까지는 호별소득보상제도의 명칭이 사용되었지만, 2014년도 이후에 경영소득안정대책제도(經營所得安定対策制度)로 명칭이 바뀌었다. 아베 정권의 농업 보조금개혁은 아베노믹스의 성장전략 구상의 핵심 무대 중 하나인 산업경쟁력회의(産業競争力會議)에서 논의되기 시작하였다. 2013년 10월 24일 산업경쟁력회의 농업분과회에서 논의된 개혁안은 ‘미곡 재배 농가에 10아르(100m²)당 1만5천 엔을 지급하는 보조금을 2014년도에 폐지하고, 미곡 생산조정 정책을 2016년도부터 폐지하는 것’을 내용으로 하였다. 전자는 2010년도부터 실시된 호별소득보상제도의 폐지를 의미하며, 후자는 호별소득보상제도가 기반을 두고 있는 감반(減反) 정책의 근본적 방향전환을 의미한다. 한 달 후 11월 22일 개최된 산업경쟁력회의 과제별 회의에 참석한 아베 총리는 1970년부터 지속되어온 감반 정책의 근본적 방향전환 필요성을 역설하였다. 이후 11월 26일 농림수산업·지역활력창조본부(農林水産業·地域の活力創造本部)가 호별소득보상제도에 입각한 교부금을 2014년부터 반감하고

2018년에 폐지하는 한편, 2018년 이후에 정부가 미곡 생산량 목표 배분을 하지 않고 현, 시정촌, 지역농협 등이 주체가 되어 수요를 고려해 생산량을 결정하는 것으로의 제도변화를 결정하였다. 이 내용과 관련된 법안은 2014년도 정기국회에서 통과되었다(稲熊利和 2015, 83).

미디어에서 이러한 변화가 ‘감반 폐지’로 불려졌다. 1970년에 시작된 감반 정책은 쌀 소비 감소에 대응하여 쌀 공급조절을 통해 가격안정화와 농가의 소득보장을 목표로 도입되었다. 쌀 생산목표량을 농가에 배분하고 배분된 목표량보다 농가 쌀 생산량이 넘지 않으면 이에 대한 보상으로 정부보조금이 지급되는 것이 감반 정책이다. 아베 정권이 기존의 감반 정책 중에 개혁을 추구한 내용은 두 가지이다. 첫째, 쌀 생산목표량을 농가에 배분하지 않는다는 점이다. 이 내용이 미디어에서 ‘감반 폐지’로 주로 불렸다. 둘째는 생산목표량 달성(생산 축소)이 교부조건으로 되어있는 호별소득보상제도의 폐지이다. 1970년 이래로 유지되어왔던 정부에 의한 개별 농가에 쌀 생산량을 배분해온 관행이 없어진다는 점에서 큰 변화이다. 하지만, 주식용 쌀 대신 비주식용(사료용) 쌀이나 콩 등의 대체곡물을 재배할 때 지급되는 교부금은 유지, 확충되었기 때문에 개념적으로 감반 ‘폐지’는 아니다(山下一仁 2014, 133-134). 즉, 보조금 전체 규모가 대폭적으로 축소되는 개혁이 아니었다. 호별소득보상제도를 폐지하는 대신에 주식용 쌀 대신 비주식용(사료용) 쌀로 생산대체하는데 지급하는 보조금(10아르 당 8만 엔)을 유지하고, 사료용 쌀 생산의 양에 따라 그 보조금을 가산하는 안을 설계하였으며, 실제로 이에 입각한 보조금 변화를 입법화하였다(김종인 2016,6).

2013-2014년에 보조금개혁이 구체화되는 과정에서 큰 반발은 찾아보기 어렵다. 농업에 대한 정부 예산조치의 상징적 제도였던 감반의 ‘폐지’로 미디어에 보도되었던 것에 비해서 제도 변화에 대해 매우 조용한 반응이었다. 실제 ‘감반’의 폐지가 아니라 감반 정책과 연동되어 민주당 정권이 설계하였던 호별소득보상제도만 폐지되었기 때문이다. ‘감반 폐지’의 보조금개혁이 발표되었을 때, 농민들은 비주식용 쌀 생산대체에 대한 보조금의 유지, 확충에 대한 공약이 지켜지는지

에 대한 관심이 컸다. 전체 보조금의 규모 자체에서 축소가 아니라란 점에 대해서 농협 측에서도 긍정적으로 평가하고 있었다(内田龍之介 2015, 245-246).

2. 두 단계의 농협개혁

아베 정권 농업개혁의 하이라이트는 농협개혁이다. 농협개혁과 관련된 결정적 두 장면이 있다. 2015년 2월 9일 전국농업협동조합중앙회(全国農業協同組合中央會, 이하 JA전중)의 반자이 아키라(萬歳章) 회장이 자민당 농림축 지도부와 회담 후에 정부·여당의 농협개혁안을 받아들인 것이 첫 번째 장면이다. 이날 반자이 회장은 농협법 개정을 통해 JA전중이 갖고 있던 지역단위 농협에 대한 지도감독 권을 없애고 JA전중을 일반사단법인화하는 것을 수용하였다. 두 번째 장면은 2016년 11월 25일 자민당 본부에서 개최된 농림관계합동회의이다. 이날 전국농업협동조합연합회(全国農業協同組合連合會, 이하 JA전농)는 자기개혁을 실시하는 한편 수치목표를 포함한 연차계획을 공표하고 정부·여당은 그 진행상황을 정기적으로 팔로우업하는 것을 핵심 내용으로 하는 농협개혁안이 발표되었다.

정부·여당과 농협 사이에서 나온 이 두 번의 합의는 일본 농정사에서 농협의 역할과 위상에 대한 가장 큰 폭의 변화를 가져왔다. 전전(戰前) 시기 농업관련 생산물을 일괄적으로 통제하는 역할을 수행하던 농업회(農業會)가 전후 개편을 통해 농협으로 재탄생한 후, 농협은 농업관련 다양한 사업을 독점하는 한편 농업 분야의 이해를 정치에 반영하는 창구 역할을 적극적으로 수행하였다(神門善久 2010, Kindle location 703). 기본적으로 지역별 협동조합의 연합체로 분권적 조직 체계 성격을 지녀야 하지만, 일본 농협은 중앙조직의 영향력이 강하다. 농협의 중앙조직은 단위 농협과 각종 연합회에 대한 감독 기능과 농업정책 제언 역할을 수행하는 JA전중, 농업관련 구매와 판매를 독점하는 JA전농, 신용업무를 담당하는 농림중앙금고(農林中央金庫), 공제업무를 담당하는 전국공제농업협동조합연합회(全国共済農業協同組合連合會, JA공제련), 의료 등의 후생사업을 담당하는

전국후생농업협동조합연합회(全国厚生農業協同組合連合会, JA후생련) 등으로 구성된다. 지역 단위 농협이 조합원에게 제공하는 서비스인 구매·판매, 신용, 공제는 각각 중앙단위의 JA전농, 농림중앙금고, JA공제련으로 연결되어 있다. 한편, 지역 단위농협은 경영일반 전체에 대해서 JA전중의 감독을 받아왔다(山下 一仁 2014, 29-32).

2015년 2월에 합의된 사항은 JA전중의 지도감독권을 농협법에서 삭제하는 것이 핵심이다. 산업경쟁력회의와 함께 아베 정권의 성장전략 구체화의 핵심 기관이었던 규제개혁회의(規制改革会議)는 2014년 5월 JA전중의 지도감독권 폐지를 내용으로 하는 정책제언을 내놓았다. 이 제언은 JA전중에 의한 지도권이 지역 단위농협의 독자성 발휘를 가로막는 장애물이라는 전제하에 이루어졌다. JA전중의 반발 속에 자민당 내부 논의가 2014년 내내 진행되었다. 그 결과 JA전중이 농협법에 명시되어 있는 자신의 권리를 포기하는 한편, 농협법 부칙에 JA전중이 농협의 종합조정, 대표기능을 담당한다는 것을 명시하는 것으로 정부와 타협을 보았다(石川武彦 외 2015, 19).

2016년 11월에 합의된 개혁안은 농림수산업·지역활력창조본부의 <농업경쟁력강화프로그램(農業競争力強化プログラム)>에 담겨졌다.³⁾ 13개 항목을 담고 있는 <농업경쟁력강화프로그램>의 첫 번째와 두 번째 항목은 농협조합원에 대한 생산자재 판매와 생산물의 구매유통에 대한 JA전농의 실질적 독점 권한을 폐지하는 내용이다. 이러한 개혁 내용의 배경에는 비료, 농약, 기계, 종자, 사료, 동물용 의약품 등의 생산자재 공급 과정에서 JA전농의 독점이 이들 생산자재의 가격을 부풀렸다는 정부·여당의 시각이 존재한다. 또한, 정부·여당은 같은 맥락에서 JA전농의 농산물 유통구조에 대한 역할도 부정적으로 보았다. <농업경쟁력강화프로그램>의 초안을 내놓은 규제개혁추진회의(規制改革推進會議, 규제개

3) 農林水産業・地域の活力創造本部. “農業競争力強化プログラム.” (2016년 11월 29일 결정) http://www.maff.go.jp/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/attach/pdf/index-1.pdf (최종접속일: 2018년 7월 6일).

혁회의의 후속기관), 자민당 농림족 의원들, 농협 지도부 사이의 논의 끝에 JA전농의 자기개혁 형태로 합의되었다(読売新聞經濟部 2017, kindle location 174).

III. TPP와 아베 정권의 농업정책 노선

호별소득보상제도 폐지와 농협개혁으로 대표되는 아베 정권의 농업개혁은 모두 총리관저에 의해 주도된 성격이 강하다. 호별소득보상제도 폐지는 산업경쟁력회의를 통해서, 농협개혁은 규제개혁회의/규제개혁추진회의를 통해서 제안되었다. 농업개혁의 각론들은 아베 정권의 농업정책 전반의 방향성에 대한 큰 그림 속에서 추진되었고, 아베 정권의 농업정책 기조는 TPP 가입 협상의 전제 속에서 구조화되었다고 볼 수 있다.

TPP 협상 참여에 대한 일본 정부 내 논의는 민주당 정권기에 시작되었다. 2005년 싱가포르, 칠레, 뉴질랜드, 브루나이 네 나라(P4)에 의해 시작된 TPP는 2008년 미국의 참여로 동아시아 지역통상질서에 중요한 틀이 되었다. 2000년대 중반 동아시아 지역통상질서 틀에 대한 논의가 아세안+3를 대상으로 하는 동아시아자유무역협정(EAFTA)과 아세안+6를 대상으로 하는 동아시아포괄적경제연대협정(CEPEA) 사이에서 정체된 가운데, 이들보다 매우 높은 수준의 자유화를 추구하는 TPP가 지역통상질서 논의의 중심에 자리하게 되었다(김기석 2015). 또한 미국 오바마 행정부의 아시아회귀 노선과 대중견제의 합의를 포함하는 TPP는 안보적 측면의 의미도 담고 있었다(鯨岡仁 2016, kindle location 470). 동아시아공동체론을 내세웠던 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 정권 동안에는 대중견제적 성격을 지닌 TPP에 참여하는 것에 적극적인 정책선택이 없었다(作山巧 2015, 117-128). TPP 참여에 대한 논의가 본격적으로 시작된 것은 간 나오토(菅直人)

정권 출범 이후이다. 2009년 집권하기 전에 미일자유무역협정 체결을 매니페스토에 담아냈던 민주당 지도부가 TPP 참여에 긍정적 정책 선회를 지니고 있는 것은 이상하지 않다. 2010년 시점에서 미국이 한국과의 자유무역협정을 마지막으로 양자간 무역협정을 더 이상 추진하지 않겠다는 입장에 서있었기 때문에 미일자유무역협정 체결은 곤란했고, TPP는 실질적인 미일자유무역협정의 효과를 낼 수 있는 틀이기 때문이다(鯨岡仁 2016, kindle location 786).

간 정권에서 미일동맹 강화의 일환으로 TPP 참여가 모색되기 시작하였고, 2010년 10월 1일 간 총리가 의회 소신표명연설에서 TPP 참여 검토를 일본 총리로는 처음으로 언급하였다(作山巧 2015, 133-136). 그후 내각과 민주당 내에 TPP 참여에 대한 정책논의가 진행되는 가운데, 간 정권을 승계한 노다 요시히코(野田佳彦) 정권은 2011년 11월 11일 총리 기자회견을 통해 ‘TPP 교섭 참가에 대해 관계국과의 협의에 들어간다’는 입장을 밝히고 TPP에 대한 전향적 정책지향을 밝혔다(作山巧 2015, 153-156). 간 총리의 소신표명연설이나 노다 총리의 기자회견에서 TPP 교섭 참여에 대한 직설적 언어가 구사되지 못했던 이유는 민주당 정권 내에서 TPP 교섭 참여에 대한 합의가 도출되지 않았기 때문이다. 간 내각의 야마다 마사히코(山田正彦) 농림대신과 노다 내각의 가노 미치히코(鹿野道彦) 농림대신은 농업 분야의 강력한 TPP 가입 반대 여론을 반영하여 정부가 TPP 교섭 참여를 공식화하는 것에 반대했었다(鯨岡仁 2016, kindle location 822, 1066).

민주당 내에서 TPP 가입이 농업 분야의 자유화와 이로 인한 농업 분야의 피해 문제로 연결되어 논의가 오가는 가운데, 당시 야당 자민당도 농업 피해를 주된 이유로 TPP 반대 당론을 확정했다. 2012년 3월 9일에 책정한 자민당의 TPP에 대한 당론은 ‘성역없는 관세철폐를 전제로 하는 교섭참가에 반대’였다. 자민당의 당론은 정권 복귀했을 때 TPP 협상에서 농업의 특정 분야에 대한 관세 틀을 유지할 수 있다면 교섭 참여가 가능하다는 논리를 제공하기 위한 장치이기도 했다(鯨岡仁 2016, kindle location 1252).

2012년 9월 자민당 총재 선거에서 승리하여 5년 만에 총재로 복귀한 아베는

TPP에 대해 표면적으로 자민당의 당론을 따랐지만, 개인적으로 자유무역을 대한 뚜렷한 정책지향을 지니고 있었다(鯨岡仁 2016, kindle location 1298). 아베의 강력한 지지세력인 전통주의적 보수주의자들이 주로 TPP 가입에 반대하는 입장이었던 것에 반해 아베는 무역자유화에 대한 의지가 확실했다. 또한 대중 균형 노선의 외교전략 속에서 TPP의 전략적 가치를 높게 보면서 TPP 가입에 대한 의지를 확실하게 지니고 있었다. 아베 체제를 지지하는 유력 자민당 정치인들 중 나카가와 히데나오(中川秀直), 시오자키 야스히사(塩崎恭久) 등이 TPP 가입에 대한 선호에 있어서 아베와 일치하고 있었다. 전통주의적 보수주의자들이 TPP에 부정적이었지만, 아베 정권 자체에 대한 신념적 지지가 강력하였기 때문에 TPP 현안으로 아베 정권에 반대하는 모습을 보이지는 않았다.

아베 정권에게 TPP 가입 교섭에 착수하는 과정에서 기존 자민당 당론을 뒤엎지 않는 모양새를 만드는 것이 중요했다. 기존 자민당 당론의 번복이 아닌 모양새를 만들면서 TPP 가입 교섭에 임해야한다는 정치적 목표는 결국 ‘TPP 교섭에 참여해서 성역을 지키겠다’는 명제로 나타난다. 2013년 2월 23일 미일정상회담의 결과인 공동성명에서 일본의 TPP 참여 관심에 대한 양국간 협의의 진행에 대해 기술할 때 ‘일본에는 일정한 농산품, 미국에는 일정한 공산품에 대해 양국 간 무역에서 센서티브한 부분이 존재하는 것을 인지한다’는 문구를 삽입하여, 제한 없는 관세철폐라는 TPP의 기존 지향성에서 예외되는 부분이 존재할 수 있음을 밝히는 것으로 ‘성역’의 존재를 확인하였다(作山巧 2015, 176-179). 미국으로부터 예외가능성을 인정받은 아베 정권은, 자민당 내부 논의를 통해 제한 없는 관세철폐에서 예외가 되는 ‘성역’을 확정한다. 그 ‘성역’은 2013년 3월 13일 자민당 TPP대책위원회에서 쌀, 밀, 우유·돈육, 유제품, 사탕수수 등 감미작물의 5대 농산품목으로 공식화되었고, 3월 15일 아베 총리는 TPP 교섭 참여를 공식으로 발표하면서, 이 ‘성역’을 지켜내겠다는 레토릭을 구사했다(作山巧 2015, 183-188).

2015년 10월 협상 타결까지 2년 가까이 진행된 TPP 협상에서 일본 정부는 결과적으로 ‘성역’에서 관세 제도의 폐지를 막아냈다. 때문에 TPP 협상의 결과

가 일본 농업 체계에 준 영향은 제한적이라고 볼 수 있다. 외국(특히 미국)과의 교섭 또는 국제레짐에의 참여를 통한 자유화가 일본의 국내 정치경제 시스템의 개혁을 이끌어내는 외압으로 작동하는 패턴은 일본의 정치경제개혁의 역사에서 뚜렷하게 존재해왔다(Pempel 1999). 하지만, TPP와 농업개혁의 사이에 그 연결성이 생각보다 크지 않았다. TPP 협상 결과가 정부에 의한 관리와 보조로 이루어지는 일본의 농업정책이 더 이상 가능하지 않게 만드는 수준의 대전환을 필요로 하는 것이 아니었기 때문이다(鯨岡仁 2016, kindle location 2914).

다만 농업 분야의 개혁에 대한 아베 정권의 정책노선이 TPP 교섭 과정에서 가장 강력한 반대 세력이었던 농협을 상대하면서 확립되었다고 볼 수 있다. 아베 정권의 농업 분야에 대한 대치는 보상과 처벌로 가늠된다. 아베 정권의 농업 분야에 대한 보상은 농업 분야에 대한 재정지원 강화로 나타났다. 2013년 1월 29일에 각의결정된 2013년 예산안에서 농림관계예산은 2조 2,876억 엔으로 2012년도의 2조 1,727억 엔에서 증가하였는데, 이는 13년만의 증가였다. 2012년도 보정예산을 합치면 3조 3,000억 엔 규모가 되는 농림관계예산 편성은 농업 분야의 반발에 대한 확실한 보상의 표현이었다. 2014년도 농림관계 예산은 2조 3,267억 엔으로 다시 증가하여서 보상이 아베 정권 초기에 농업 분야에 대한 대처 방식이었음을 보여준다(内田龍之介 2015, 243-244). 감반 폐지로 상징되던 보조금 개혁도 일종의 보상 조치로 볼 수 있다. 전술하였듯이 호별소득보장제도의 폐지로 상징되는 아베 정권의 농업 보조금 개혁은 보조금의 축소가 아니다. 민주당 정권이 호별소득보장제도가 농가 단위로 보상을 시도하였던 것에서 아베 정권은 농지 면적을 단위로 보상 체계를 변경하는 것이었고, 이에 대해 자민당 농림족 의원들과 농협 측에서도 전체적으로 농가의 전체적 소득에 플러스가 되는 것으로 인식하였다(内田龍之介 2015, 245-246). 한편, 보상과 반대되는 처벌의 대처 방식은 TPP 반대를 주도하는 농협에 대한 개혁 시도로 나타났다. 농협이 일본의 농업 분야의 생산성 증가를 방해하는 핵심적 요인으로 오랫동안 회자되어왔고, 따라서 농협개혁에 대한 정책관계자의 공감대도 매우 넓었다. 이러한 조건 속에서,

농협이 주도했던 TPP 참여 반대 운동은 결과적으로 농협개혁 필요성에 대한 정권 지도부의 공감대를 증폭시켰다(田代洋一 2017, 56).

IV. 농협개혁의 정치과정

1. JA전중 개혁: 규제개혁회의와 자민당 농림족

농협개혁에 대한 논의는 아베 정권 이전부터 모색되어왔다. 농림성에서 2000년, 2002년, 2009년 세 번에 걸쳐서 농협제도 개혁에 대한 검토회를 설치하고 논의를 진행시켰었지만, 실질적인 결과를 낳지는 못했다(内田龍之介 2015, 247). 아베 정권에 들어 농협 개혁에 대한 논의는 농림성이 아니라 총리자문기구인 규제개혁회의를 중심으로 전개되었다. 규제개혁회의가 농협개혁의 주도권을 쥐고 논의를 이끌었다는 것은 농협개혁의 관저주도적 성격을 보여준다. 또한 동시에 농업개혁이 농업정책 내부의 과제가 아니라 일본의 성장력제고를 위한 구조개혁의 일환으로 모색되어 진행되었다는 것을 의미한다.

2013년 1월 발족한 규제개혁회의의 2013년 5월 회의에서 농협제도의 개혁에 대한 언급이 처음으로 등장하였다. 하지만, 아베 정권은 2013년 8월 참의원 선거 전에 규제개혁회의에서 농협개혁 논의가 급진전되는 것을 원하지 않았고, 개혁 논의 진행의 속도를 조절하였다. 참의원 선거 이후인 8월 22일 규제개혁회의는 내부에 농업워킹그룹을 설치하고 가네마루 야스후미(金丸恭文)를 좌장으로 임명하였다. 농업워킹그룹은 2013년 11월 26일 <이후의 농업개혁의 방향에 대해서>의 문서를 작성하였고, 농업워킹그룹의 작업결과를 바탕으로 하여 규제개혁회의는 2014년 5월 14일 <농업개혁에 대한 의견>을 공표하였다.⁴⁾ 이 문건은 JA전중

제도의 폐지, JA전농의 주식회사화, 준조합원제도의 변경 등 아베 정권의 농협개혁에서 핵심적 쟁점이 되는 사항들에 대한 포괄하고 있다(朝日新聞 2014, kindle location 56).

이에 대한 농협 측의 반응은 격렬했다. 농협 거버넌스 구조의 최상부에 위치하는 JA전농의 당시 반자이 회장이 규제개혁회의의 개혁안이 ‘농업을 위한 것이 아니라, 조직분열을 위한 것에 지나지 않는 농협 죽이기’라며 규제개혁회의의 안을 비판하였다. 규제개혁회의의 안에 대한 JA전농의 대책은 자민당 농림족을 움직여 개혁안의 실현을 좌절시키려는 것이었다. JA전농은 ‘사적 자치를 침해하는 것은 헌법상 용인할 수 없다’는 문구를 담은 문서를 자민당 국회의원들에게 배포하고, 자민당 농림족에게 정치적 지지 철회의 가능성을 언급하며 규제개혁회의의 안에 반대할 것을 종용하는 압력을 넣었다(朝日新聞 2014, kindle location 30). JA전농은 자민당 농림족을 움직여서 자신의 이해에 부합하는 방향으로 정책을 유도하고자 하는 전형적인 이익유도정치의 공식에 따라 움직였다.

2014년 봄에 JA전농의 시도는 성공하는 것처럼 보였다. 자민당 농림족 의원들은 2013년부터 농협개혁에 관한 규제개혁회의의 움직임에 대응하는 당내 논의기구를 창설하였다. 농림수산전략조사회와 농림부회는 2013년 9월 25일에 ‘신농정에 관한 농협의 역할을 생각하는 연구회’를 설치하였고, 2014년 3월에 ‘농업위원회·농업생산법인에 관한 검토PT’와 ‘신농정에 관한 농협의 역할에 관한 검토PT’를 설치하였다. 이 두 PT의 논의에서 규제개혁회의의 안에 대해 반대하는 자민당 농림족 의원들의 의견이 강력하게 대두되었고, 결국 2014년 6월 24일 각의 결정된 <신성장전략>에서 ‘폐지’의 표현이 빠지게 되었다(朝日新聞 2014, kindle location 70).

하지만, 2014년 봄의 시점에서 자민당 농림족 의원들이 JA전농과 정책선택을

4) 規制改革会議. “農業改革に関する意見.” (2014년 5월 14일 결정)

<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg2/nogyo/140514/item1.pdf> (최종 접속일: 2018년 7월 6일).

공유하는 것으로 볼 수는 없다. 국회의원 전체의 정책선호 방향성에서 국회의원들 중 지도자적 위치에 있는 의원들의 정책선호가 매우 중요하다. 때문에 농협개혁 과정에서 당시 자민당 농림족의 지도자 위치에 있었던 니시카와 고야(西川公也, ‘농업위원회·농업생산법인에 관한 검토PT’ 좌장), 모리야마 히로시(森山裕, ‘신농정에 관한 농협의 역할에 관한 검토PT’ 좌장), 사이토 겐(齋藤健, 농림부회장), 미야코시 미츠히로(宮腰光寛, 농업기본정책검토PT 좌장), 나카타니 겐(中谷元, 농림수산전략조사회장) 등 농림족의 소위 ‘인너서클’의 의사가 중요했다. 자민당 내 농업정책과 관련된 조직의 장을 담당하면서 동시에 농림족 의원들의 실질적인 지도자들인 이들에게 아베 총리의 정책선호를 반영하는 규제개혁회의 안을 배격만 할 수는 없었다. 이들은 총리관저를 설득하여 JA전중의 ‘폐지’라는 문구를 <신성장전략>에서 빼는 한편, 개혁의 반대가 아닌 자주개혁의 프레임을 택하지 않으면 안된다고 JA전중을 설득하였다(内田龍之介 2015, 248).

이들 자민당 농림족 지도그룹을 중심으로 해서 작성되어 2014년 6월 10일 공표된 자민당의 농협개혁안은 ‘자율적 개혁’에 초점을 두고 있었다. 2014년 5월 21일에 개최된 자민당 내 ‘농업위원회·농업생산법인에 관한 검토PT’와 ‘신농정에 관한 농협의 역할에 관한 검토PT’의 합동회의에서 여러 농림족 의원들의 JA전중 폐지 반대 의견 피력은 자민당 농림족과 농협과의 호혜적 관계가 지속되고 있는 것처럼 보이게 한다. 하지만, 실제 2014년 봄 시점에서 자민당 농림족 지도자들은 아베 총리의 농협개혁에 대한 강력한 의지에 대해 인지하고 이와 충돌하는 것을 두려워하고 있었다. 특히나 고이즈미 정권기에 우정개혁으로 조반했던 경험이 있던 모리야마는 강력한 영향력을 확보하고 있는 총리에 대항하는 것을 최대한으로 피해야한다는 의식이 강했다(朝日新聞 2014, kindle location 94). 실제로 아베 총리의 농협 개혁에 대한 의지는 강했다. 2014년 6월 24일 <신성장전략>에서 JA전중의 ‘폐지’ 문구가 빠진 것이 개혁의 후퇴가 아니냐라는 질문에 대해 아베 총리는 ‘지금과 같은 틀의 중앙회의 존재방식은 폐지해 간다’로 명언하였다(朝日新聞 2014, kindle location 75).

2014년 가을 아베 정권의 농협개혁의 추진 방식은 ‘족으로 족을 제압한다’로 상징된다. 농림족 거물 니시카와를 9월 내각개조에서 농림대신으로 입각시키면서 그를 통해 농협개혁을 추진해 나갔다. 농협개혁 전반에서 보여준 니시카와의 행동패턴은 농림족의 변화를 상징하고 있다. 농림족의 지도적 위치에 있지만, 그는 농협의 조직과 행위양식에 비판적이었다(西川公也 2017, 127-129). 또한 그는 농업개혁과 TPP의 취지의 필요성에 동의하는 정책선호를 지니고 있었다. 농협의 이해보다는 총리관저의 개혁선호에 동의하는 입장에서 니시카와는 그 둘 사이의 중재를 시도하였다. 자민당 농림족의 핵심 지도인물인 니시카와와 모리야마는 아베 정권에게 농림족의 활용 가능성을 제공했다. 니시카와의 개혁적 정책선호와 모리야마의 당내 분쟁화에 대한 회피 노선은 농림족과 농협의 연결고리가 취약해졌음을 보여준다. 이 같은 상황에서 아베 정권에게 농림족은 농협을 공격하는데 함께 할 수 있는 협력자로 기능했다.

자민당 농림족에 의해 중재된 JA전중의 ‘자율적 개혁’에 대해 JA전중은 적극적으로 임하려는 자세가 없었다. 2014년 8월 시작된 JA전중의 조직개혁 논의는 11월 6일 이사회에서 자기개혁안 발표로 정리되었지만, 실질적인 변화의 내용은 없다는 비판을 받았다. 그러나 2014년 11월에 정부가 비농가 준조합원에 의한 농협서비스 사용을 제한하는 것을 검토한다는 소식이 알려지면서 상황이 일변했다(田代洋一 2017, 56). 정부 입장은 준조합원의 서비스 사용 비율이 높은 금융 사업을 담당하는 농림중앙금고와 JA공제련의 존립 자체를 위협하는 것이고, 결국 농협 전체 수익구조가 가능하지 않게 하겠다는 것이었다. 농협의 근본 구조를 뒤흔들 수 있다는 아베 정권의 위협은 농협과 자민당 농림족 모두에게 강력한 시그널이 되었다. 결국 JA전중은 사단법인화를 수용하게 된다. JA전중 개혁은 규제개혁회의의 안과 유사한 내용을 2015년 2월에 ‘자기개혁’의 형태로 수용하면서 논의가 정리된다. 자민당 농림족 의원들은 이 과정에서 농협 측의 이해를 정책에 반영하는 양상이 아니라, 총리관저의 강력한 개혁 의지를 농협 측에 전달하여 자제할 것을 권하는 양상을 보였다.

2. JA전농 개혁: 고이즈미 신지로, 규제개혁추진회의, 자민당 농림족

2014년 5월 규제개혁회의의 <농업개혁에 대한 의견>에서 언급된 JA전농의 사단법인화와 준조합원제도에 대한 개혁의 내용은 2015년 2월에 정리되었다. 하지만, JA전농의 주식회사화로 상징되는 JA전농 개혁에 대한 논의는 지체되었다. 2015년 4월의 통일지방선거는 농협개혁 논의를 지체시키는 정치적 여건 중 하나였다. 또한 TPP 협상이 마무리되어 가는 가운데, TPP 가입협상 결과의 내용이 일본 농업 분야에 미칠 영향이 확정되지 않는 상황이었다. 즉 TPP 가입협상의 완료 때까지 농협개혁 논의가 진척되기는 어려웠다. 이는 TPP 가입협상이 완료가 된 2015년 10월 5일이 JA전농 개혁을 포함한 농업개혁 전반에 새로운 시작점이 된다는 것을 의미한다.

TPP 합의 이후에 아베 정권은 2015년 10월 7일에 내각개조와 자민당 인사를 하면서 모리야마를 농림대신으로 임명하였다. 2014년에 니시카와를 농림대신으로 임명했을 때와 마찬가지로 농림족의 중심인물을 농림대신으로 놓고, 그를 통해 농림족의 반발을 무마시키면서 농업 분야의 개혁들을 추진하겠다는 발상에 근거한 인사였다. 2015년 2월에 농림대신에서 물러났던 니시카와는 자민당의 농림수산전략조사회의의 회장으로 돌아와 농업 분야 정책현안에 대한 자민당 내 논의를 다시 주도했다. 모리야마와 니시카와로 대표되는 자민당 농림족 지도부가 농업 분야에서 강한 영향력을 유지하고 있는 상황에는 변화가 없었다.

하지만, 2015년 10월 자민당의 임원 인사에서 누구도 예상하기 어려웠던 인사가 발생했다. 고이즈미 신지로(小泉進次郎)가 농림부회의 회장으로 임명된 것이다(読売新聞經濟部 2017, kindle location 250). 고이즈미 준이치로 전 총리의 아들로 높은 인기와 지명도를 지니고 있는 고이즈미 신지로의 정체성은 도시 출신, 젊은 나이, 개혁 성향으로 상징되며, 이는 자민당 농림족 의원들과 전적으로 반대된다. 농림족에 의해 장악되어 온 농림부회의 회장으로 고이즈미 신지로를 임명한 것은 농업 분야의 개혁에 대한 아베 정권의 강력한 의지를 보여주는 것이었다.

2016년 JA전농 개혁에 대한 논의는 고이즈미 신지로와 JA전농 사이의 대결구도로 진행되었다. 일부 농림족 의원들의 부정적 예상과는 달리 자민당 내 농업정책 담당자 역할을 맡은 고이즈미는 정책에 대한 빠른 이해와 여러 관계자와의 소통 능력을 보여준 것으로 평가된다(読売新聞經濟部 2017, kindle location 643). JA전농의 구매와 판매의 독점 구조가 일반 농가의 비용 감소와 수입 증가로 연결되지 않는다는 고이즈미의 비판적 의견 피력 속에서, 그와 JA전농 사이의 갈등이 2016년 상반기 내내 증폭되었다. 하지만 2016년 7월의 참의원 선거 전에 득표에 영향을 줄 수 있는 개혁안이 구체화되기는 쉽지 않았다. 양자 사이의 JA전농 개혁 논의는 참의원 선거 후 본격화되었다. 참의원 선거 후 JA전농 개혁 논의는 농협 측의 자기개혁 내용 제시와 이에 대한 고이즈미의 불만족 표시, 그리고 고이즈미 개혁안에 대한 설명과 이에 대한 농협 측의 수용 어려움 표시의 양상으로 진행되었다(読売新聞經濟部 2017, kindle location 331).

이 구도는 2016년 11월 11일 일변한다. 참의원에서 TPP 승인과 관련된 심의⁵⁾가 시작되던 11월 11일 참의원 본회의에서 아베 총리는 농업을 성장분야로 만들기 위한 구조개혁 단행의 필요성은 변하지 않았으며 JA전농의 개혁은 농업의 구조개혁의 시금석이 될 것이라고 언급하면서 JA전농 개혁을 명확하게 주문하였다(読売新聞經濟部 2017, kindle location 542). 아베 총리의 연설이 있던 11월 11일 규제개혁회의가 후속기관으로 9월 12일 첫 회합을 가지며 출범한 규제개혁추진회의의 문건 <농협개혁에 관한 의견>이 공표되었다.⁶⁾ 기본 취지는 자민당 내에서 고이즈미가 제안한 것과 큰 차이가 없다. 하지만 규제개혁추진회의는 그 목표 달성에 있어서의 매우 급진적인 타임테이블을 설정하였다. JA전농의 조직체계 변화와 농산물의 위탁방식 폐지에 1년이라는 데드라인을 설정한 것이다. 이에

5) TPP 반대의사를 표명해온 트럼프가 미국 대통령에 당선되었지만, 아베 정권은 국회에서 TPP 승인 노력을 계속하였다.

6) 規制改革推進会議. “農協改革に関する意見.” (2016년 11월 11일 결정)
<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/publication/opinion1/281111nougyo1.pdf> (최종 접속일: 2018년 7월 6일).

더해 금융사업을 하는 지역단위 농협을 3년 이내에 반감한다는 조항까지 포함되어 있었다(読売新聞經濟部 2017, kindle location 547).

규제개혁추진회의의 문서가 나온 다음에 JA전농은 물론 고이즈미 개혁안에 긍정적이었던 JA전중의 오쿠노 초우에(奥野長衛) 회장도 태도가 경화되었다. 전임 반자이 회장과는 달리 농협 개혁노선에 협력적이었던 오쿠노 회장도 규제개혁추진회의의 안은 수용할 수 없었다. 규제개혁추진회의의 안에 대해서 자민당 농림족 의원들도 민감하게 반응하였다. 고이즈미 개혁안과는 달리 규제개혁추진회의의 안은 농협의 존립 자체를 위협할 수 있는 것이기 때문이다. 1년여 동안 농정에 대한 이해도를 심화시킨 고이즈미도 규제개혁추진회의가 제시한 타임테이블이 과도하다고 비판하였다. 규제개혁추진회의로 인하여 농협에게 고이즈미의 위상은 위협인물이 아닌 조력자로 변하고 있었다. 농협 측과 조정을 거쳐 11월 25일 확정발표된 자민당의 안에서 조직 개편과 위탁판매 폐지에 붙어있던 1년 내라는 시간 목표가 빠지고 금융사업을 실시하는 지역단위농협을 반감한다는 항목은 전체가 빠지게 되었다(読売新聞經濟部 2017, kindle location 647). 아베 정권은 자민당이 농협 측과 조정해서 발표한 <농업정쟁력강화프로그램>을 정부의 공식적 개혁안으로 받아들인다.

규제개혁추진회의의 안은 자민당 농림족이 기반을 두고 있는 농업 분야에서 정치(농림족)와 업계(농협) 사이의 메커니즘을 근본적으로 뒤흔드는 것이었고, 이에 대한 강력한 반발이 나왔다. 규제개혁추진회의의 안이 나온 이후에 자민당 농림족의 선호는 고이즈미 안으로 수렴된다. 2016년 11월 21일 니시카와는 농협 측에게 JA전농 개혁과 관련한 논의소통을 고이즈미로 일원화하겠다고 통보하였다(読売新聞經濟部 2017, kindle location 643). 2014년 JA전중 개혁 논의 과정에서 자민당 농림족은 규제개혁회의와 농협 사이에서 직접 조정하는 역할을 수행하였던 반면에, 2016년 가을 JA전농 개혁 논의 과정에서 그들은 고이즈미의 도움을 받을 수 있었다. 자민당 농림족은 농협 측에게 2014년 JA전중 개혁 논의 때와 마찬가지로 개혁 자체를 거부할 수 없으니 수용하라고 종용하면서, 최악을 피하

기 위해서 고이즈미 안을 받으라고 중재하였다.

아베 정권은 JA전농 개혁에 대해 총리관저가 그 내용을 먼저 제시하지 않고 자민당이 주도해서 농협과 직접 조정하는 형태로 진행되도록 하였다. JA전농 개혁의 얼굴로 동원된 고이즈미가 자민당 농림족의 본산인 자민당 농림부회의 회장을 맡았다는 것에서 이 이슈를 자민당에서 주도하는 것으로 두겠다는 의제설정 의도가 엿보인다. 자민당 농림족에게 다행인 점은 고이즈미 신지로가 이 상황에서 적이 아닌 우군이었고, 또한 고이즈미 준이치로 정권이 우정개혁 때 보여주었던 자민당 패싱(passing)과 배싱(bashing)의 양상과는 달리 아베 정권은 자민당 내의 기득권 세력의 요구사항을 부분적으로 수용하면서 이들이 개혁 논의에 참여할 수 있는 공간을 마련해주었다는 점이다.

V. 자민당 농림족의 이익과 담론

자민당 농림족 지도부가 두 단계의 농협개혁 과정에서 보여준 행위패턴은 유사하다. 총리관저가 자문기구를 통해 내놓은 개혁안을 전면적으로 거부할 수 없다는 기본 인식 속에서, 농협 측의 정책선호를 따르지 않았다. 총리관저와 농협 사이에서 자민당 농림족은 총리관저 쪽으로 경사하는 모습을 보였다.

이러한 자민당 농림족의 행위패턴은 농협의 집표능력의 저하로 인해 야기된 자민당 의원들이 농협과의 관계 속에서 얻을 수 있는 이익의 감소로 설명될 수 있다. 물론 2012년 중의원 선거 이후 여러 국정선거마다 계속된 자민당의 연이은 대승 속에서 자민당 당선자 중 농협 측의 지지를 받은 숫자는 매우 크다. 예를 들어, 2012년 12월 중의원 선거에서 당선된 294명의 자민당 의원 중 농협의 정치단체인 전국농업자농정운동조직연맹(全国農業者農政運動組織連盟, 이하 전국농

정련)의 추천을 받은 당선자는 162명에 이른다. 또한 2014년 중의원 총선거에서 자민당 후보자 206명이 전국농정련의 추천을 받아 그 중 201명이 당선되었다. 2013년 참의원 선거에도 자민당 비례후보로 야마다 도시오(山田俊男)를 옹립하여 자민당 비례후보 중 2위의 득표(34만여 표)로 당선시켰다(城下賢一 2016, 111). 하지만, 국정선거에서 농업 단일 이슈의 영향력은 저하되었고, 전국농정련에 의해 지지받은 중의원 당선자가 농협의 정책선호에 얽매어 있다고 보기 어렵다. TPP 가입교섭 참여가 공식화된 2013년 이후 국정선거에서 지방단위의 농정련이 자민당 후보를 지지하지 않고 자유투표를 선택하는 경우도 증가하였지만, 이에 대해 자민당이 느끼는 위기의식은 심각하지 않았다(読売新聞經濟部 2017, kindle location 331).

농협의 집표능력 하락으로 인한 자민당 의원들의 농협 정책선호로부터의 이탈은 자민당 전체의 정책선호가 농협으로부터 벗어나는 점을 설명할 수 있지만, 농림족 의원들이 농업개혁 과정에서 농협과 정책선호가 어긋나게 되는 것을 충분히 설명하기 어렵다. 농림족 의원들의 행위패턴을 그들의 이익 차원에서 이해할 때 농협으로부터 오는 정치적 수혜의 축소보다 중요한 요소는 당지도부 즉 총리관저의 의사에 반하는 행동을 하였을 때 받을 수 있는 처벌에 대한 두려움이다. 고이즈미 준이치로 정권이 우정선거에서 보여준 반대의원들에 대한 처벌의 기억이 강력했다. 우정선거의 기억은 자민당 의원들에게 강력한 리더십에 도전하는 것을 저어하게 만드는 요인이었다. 모리야마의 당내 결속 강조는 강력한 리더십의 당 지도부에 대한 농림족의 위상저하를 상징한다(西川公也 2017, 131).

이익유도정치 메커니즘과 이익유도정치 이탈의 메커니즘 모두에서 농림족의 행위패턴은 주로 이익 차원에서 논의되고 있다. 하지만, 농업 보호의 논리는 전통주의적 애국주의 담론으로 강하게 연결될 가능성이 있다. 실제 TPP 가입 논의 초기에 TPP에 반대하는 논리 중에 ‘일본적 가치’를 중시하는 전통주의적 보수주의가 발견된다(鯨岡仁 2016, kindle location 1380). 니시다 쇼지(西田昌司) 참의원 등이 이러한 전통주의 관점에서 농업정책과 TPP를 바라보는 대표적 자민당 인

사였다.⁷⁾ 하지만, 농림족 의원들에게 농업과 농협은 전통주의 담론이 아닌 정치적 계산속에서 이해되어왔다. 농림족의 농업에 대한 정책이념이 전통주의적 담론과 합일되어 나타난다면, 구조개혁 담론과 차별화되는 다른 차원의 보수적 국가개조 정책담론이 나올 수 있다. 하지만, 농림족 의원들은 구조개혁 담론과 대립되는 전통주의적 국가개조 담론 속에서 농업의 가치를 담아내는 논리를 개발해내지 못했다. 즉, 농림족의 정책선호의 바탕에 왜 농업과 농협이 보호되어야 하는가에 대한 강력한 거시적 정치담론이 부재했다.

오히려 농림족 의원들은 아베 시대 대부분의 자민당 의원들과 마찬가지로 ‘강한 일본’을 위해 비효율적인 전후체제 구조를 개혁해야한다는 구조개혁 담론에 올라탔다. 아베 정권이 매년 개정하면서 내놓은 <일본재흥전략>은 구조개혁 담론에 입각한 개혁 정책들의 종합판이며, 아베 정권의 농업 분야 개혁 내용들은 <일본재흥전략>의 하위 과제의 성격을 갖는다. 자민당 내부에서 ‘강한 일본’을 위한 <일본재흥전략>의 필요성에 대한 광범위한 동의가 존재하였으며, 농림족 의원들도 다르지 않았다. 거시적 국가전략에서 아베 정권의 구조개혁 담론에 동의하는 농림족 의원들은 <일본재흥전략>의 하위 과제인 농업 분야의 개혁 요구에 대해 기본적으로 수용하는 가운데 절제적 개혁 진행을 요구하는 수준에서 입장을 정리하였다. 아베 총리관저의 구조개혁 담론을 수용하여 농업개혁에 참여한 대표적 농림족 의원은 농림족의 가장 중심인물인 니시카와이다. 농업개혁 논의에 자민당 농림족의 관여 여지를 제공한 아베 정권의 판단에는 농림족 핵심인물이 구조개혁 담론을 수용하고 있다는 상황이 존재한다.

7) 2012년 아베 정권 출범시에 니시다는 아베 총리에게 수상비서관으로 전통주의적 관점에서 TPP를 반대해온 나카노 다케시(中野剛志)를 추천하였지만 거절되었다. 나카노 다케시의 보수주의 입장에서의 TPP 비판론은 中野剛志(2011)을 참조.

Ⅵ. 결론

아베 정권의 농업개혁은 농협과 자민당 농림족 사이에 정치적 이해관계를 매개로 형성되어 유지되어온 일본 농업 분야 이익유도정책의 구조적 쇠퇴를 보여주고 있다. 아베 정권기에 이뤄진 농업개혁은 농협의 조직과 기능에 대한 근본적 변화를 가져오는 농협개혁이 중심이 되어 진행되었다. 이에 대한 농협 측의 강력한 반발이 있었지만, 자민당 농림족은 과거와는 달리 총리관저가 주도한 개혁을 수용할 것을 농협 측에 종용하면서, 농협 측의 정책선호와 차별화된 입장을 보이는 행위패턴을 보였다. 자민당 농림족의 행위패턴은 이해관계의 계산 측면에서 해석될 때, 농협이 제공하는 정치적 수혜가 약화된 점과 강력한 리더십의 당 지도부가 취하는 핵심 정책노선에 반했을 때 받을 수 있는 정치적 타격에 대한 우려가 강화된 점으로 설명될 수 있다. 한편 자민당 농림족은 아베 총리관저의 구조개혁 담론과는 차별화된 대항 국가개조 담론 속에서 농업문제를 설정하지 못했다. ‘강한 일본’을 위한 구조개혁이라는 아베 정권의 국가개조 담론을 답습한 가운데, 구조개혁의 일환인 농업개혁을 수용하는 행위패턴을 보였다.

일본 정책논의에서 이익유도정책에 대한 비판은 광범위하게 동의되고 있으며, 이에 입각한 구조개혁 노선은 고이즈미 정권 이후 일본의 정치경제 논의에서 일관되게 주류적 입장에서 있다. 노블(Noble 2010)이 주장하듯, 영역마다 특수한 분야에 대한 이익을 제공하던 전후일본의 정치경제 메커니즘은 쇠락하고 있다. 농업 분야에서 이러한 특수주의의 쇠락이 최근에 가장 늦게 진행되고 있다는 점은 역설적이게도 전후일본 정치경제 시스템에서 농업 분야의 영향력이 매우 강력했었음을 반증한다. 하지만 이익유도정책에 대한 비판에서 이익유도정책을 통해 전후일본 정치경제시스템이 제공했던 사회안전망 역할에 대한 대안 모색의 고민은 찾아보기 어렵다. 이는 앞으로 일본의 정치사회변동을 이해하는데 있어서 기존 사회안전망에 대한 향수를 근간으로 하는 반동의 정치가 등장할 가능성

이 있음을 의미하며, 이에 대해 일본 정치권이 어떻게 대응하는지가 주목된다. 아베 정권 시대 구조개혁의 정치를 가장 잘 보여주는 사례로 농업개혁이 존재하는 가운데, 앞으로 구조개혁에 대한 반동의 정치와 관련된 중요 사례로 농업 분야가 다시 등장할 가능성이 있다.

참고문헌

- 김기석. 2015. 『동아시아 공동체로의 머나먼 여정: 아시아의 세기를 향한 모색이 계속되고 있다』. 인간사랑.
- 김종인. 2016. “일본 아베 정부의 농정개혁 현황과 시사점.” 『한국농촌경제연구원 농정포커스』 125호, 1-16.
- 윤용희 · 하세현. 1997. “이익단체의 이익표명과 정책과정: 80년대 일본농협의 사례연구.” 『한국행정논집』 9권 1호, 65-80.
- 이향철. 2006. “일본 농업단체재편성과 농촌 · 농업에 대한 이익유도정책의 형성.” 『한국협동조합연구』 23권 2호, 161-211.
- _____. 2012. “일본농협의 정치구조 변화와 정권교체.” 『한국협동조합연구』 30권 1호, 157-185.
- Calder, K. 1988. *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949 - 1986*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Horiuchi, Y., and J. Saito. 2010. “Cultivating Rice and Votes: The Institutional Origins of Agricultural Protectionism in Japan.” *Journal of East Asian Studies* 10, 425-52.
- Krauss, S., and R. Pekkanen. 2011. *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Maclachlan, P. L. 2014. “The electoral power of Japanese interest groups: An organizational perspective.” *Journal of East Asian Studies* 14(3), 429-458.
- Mulgan, A. 2005. “Where Tradition Meets Change: Japan's Agricultural Politics in Transition.” *Journal of Japanese Studies* 31(2), 261 - 98.
- Naoi, Megumi and Ellis Krauss. 2009. “Who Lobbies Whom? Special Interest Politics under Alternative Electoral Systems.” *American Journal of Political Science* 53(4), 874-892.
- Noble, G. 2010. “The Decline of Particularism in Japanese Politics.” *Journal of East Asian Studies* 10, 239 - 73.

- Pempel, T. J. 1999. "Structural gaiatsu: international finance and political change in Japan." *Comparative Political Studies* 32(8), 907-932.
- Rosenbluth, F., and M. Thies. 2010. *Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sasada, H. 2015. "The "third arrow" or friendly fire? The LDP government's reform plan for the Japan agricultural cooperatives." *The Japanese Political Economy* 41(1-2), 14-35.
- Sheingate, A. D. 2003. *The rise of the agricultural welfare state: institutions and interest group power in the United States, France, and Japan*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 鯨岡仁. 2016. 『ドキュメント TPP交渉』. 東洋経済新報社.
- 内山融. 2007. 『小泉政権: 「パトスの首相」は何を変えたのか』. 中央公論新社.
- 内田龍之介. 2015. "TPP交渉と農政改革 —政権復帰後における農林族議員の行動変化—." 『政策創造研究』 9, 231-257.
- 待鳥聡史. 2012. 『首相政治の制度分析- 現代日本政治の権力基盤形成』. 千倉書房.
- 稲熊利和. 2015. "農業経営安定対策をめぐる課題." 『立法と調査』 370, 81-91.
- 読売新聞経済部. 2017. 『ルポ - 農業新時代』. 中央公論新社.
- 山下一仁. 2014. 『農協解体』. 宝島社.
- 上川龍之進. 2010. 『小泉改革の政治学: 小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか』. 東洋経済新報社.
- 西川公也. 2017. 『TPPの真実』. 開拓社.
- 石川武彦・間々田実周・河田尚弘. 2015. "農協, 農業委員会及び農業生産法人の改革: 農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案の審議." 『立法と調査』 370, 19-37.
- 城下賢一. 2016. "農協の政治運動と政界再編・構造改革・自由化—1980年代以後の農協農政運動団体の活動分析." 宮本太郎・山口二郎 編. 『リアル・デモクラシー ポスト「日本型利益政治」の構想』. 岩波書店.
- 神門善久. 2010. 『さよならニッポン農業』. NHK出版.

- 信田智人. 2013. 『政治主導vs.官僚支配 自民政権、民主政権、政官20年闘争の内幕』. 朝日新聞出版.
- 作山巧. 2015. 『日本のTPP交渉参加の真実』. 文眞堂.
- 猪口孝・岩井奉信. 1987. 『「族議員」の研究—自民政権を牛耳る主役たち』. 日本経済新聞社.
- 田崎史郎. 2014. 『安倍官邸の正体』. 講談社.
- 田代洋一. 2017. 『農協「改革」・ポストTPP・地域』. 筑波書房.
- 齐藤淳. 2010. 『自民党長期政権の政治経済学—利益誘導政治の自己矛盾』. 勁草書房.
- 朝日新聞. 2014. 『農協改革の核心とは何か、政府の新成長戦略と「全中つぶし」の裏舞台』. 朝日新聞社.
- 中野剛志. 2011. 『TPP亡国論』. 集英社.
- 清水真人. 2005. 『官邸主導: 小泉純一郎の革命』. 日本経済新聞社.

투고일: 2018.07.07 심사일: 2018.07.22 게재확정일: 2018.08.03

The Decline of Pork-Barrel Politics in Japan's Agricultural Sector: The Abe Cabinet, the LDP *Norin Zoku*, and Agricultural Reform

Junghwan Lee | Seoul National University

The agricultural reform under the current Abe Cabinet implies the decline of pork-barrel politics which had been organized for mutual interests between the Japan Agricultural Cooperatives (JA) and the LDP *norin zoku*. The Abe Cabinet directly targeted to reform organization and function of the JA. While the JA has strongly resisted this agricultural reform, the LDP *norin zoku* accepted this reform initiative. In the perspective interest calculation, the LDP *norin zoku* has less incentives to support the JA because of the JA's shrinking influence and of the fear on punishment from party leadership. In the perspective of discourse, the LDP *norin zoku* could not develop alternative strategy against the Abe Cabinet's structural reform discourse.

Key Words | Pork-Barrel Politics, Agricultural Reform, the Japan Agricultural Cooperatives (JA), the Liberal Democratic Party(LDP) *Norin Zoku*, the Abe Cabinet