

일본의 쌀시장 개방 정책결정

김 호 섭*

농업분야는 미·일간 경제마찰을 야기하는 분야 중의 하나이며, 특히 일본의 쌀시장 개방 문제는 농산물시장 개방 문제 중에서도 주요 현안이다. 일본은 미국의 농산물을 수입하는 국가 중에 절대액 기준('88년도 수입액 82억 달러, 미국 농산물 수출액의 약 20%)으로는 최대 수입국임에도 불구하고, 미국은 일본에 대해서 농산물의 시장개방을 요구하고 있다. 미국으로서는 일본이 거액의 무역흑자를 올리고 있으면서 농산물, 특히 쌀에 대한 수입규제를 계속하는 것은 받아들일 수 없다는 것이다. 1991년도 GATT에서도 “농산물 수입의 예외 없는 관세화”가 관철되어 식량안전보장론에 의거한 일본의 쌀자급론은 부정되었는데, 거액의 무역흑자를 올리면서, 쌀자급을 고집하는 것은 인정할 수 없다는 것이다.

이러한 해외로부터의 압력에 대한 대응정책을 결정함에 있어서 일본이 국내적으로 어떻게 움직이고 있는가를 밝히려는 것이 이 논문의 목적이다. 일본정부의 기본 입장은

* 중앙대 국제관계학과 조교수

미·일 경제마찰의 요인이 무역 불균형에 있기 때문에 무역흑자를 축소하기 위해서는 내수 확대에 의한 수입증가를 해야 한다는 것으로서 자유무역 원칙을 견지해야 한다는 것이나, 쌀시장 개방에 관해서는 쉽게 자유무역 원칙을 적용하지 못하고 있다. 일본의 정책결정이 관료, 대재벌, 자민당의 삼자연합에 의해 결정된다는 견해에 의하면, 대재벌과 관료들이 시장개방을 주장하고 있기 때문에 쉽게 쌀시장의 개방정책이 채택되어야 하나, 실제로는 자민당과 농민, 농협이 주장하는 쌀의 수입금지를 끝까지 고수하는 정책이 유지되고 있다. 이렇게 쌀수입 금지정책이 고수되는 데는 어떠한 국내적 변수가 있어서 그렇게 되는지를 밝히고자 하는 것이 이 논문의 목적이다.

1. 일본 통상정책의 결정 모델

일본 정치체제의 정책결정 모델에 관해서는 적어도 세 가지 모델이 제시되고 있는데, 이 세 가지 모델을 사용하여 일본의 통상정책 결정을 설명할 수 있다.¹⁾ 그 세 가지 모델은 첫째, 일본주식회사 모델; 둘째, 다원주의 정책결정 모델; 셋째, 관료적 국가 중심주의 모델이다. 일본주식회사 정책결정 모델은 밀즈(C. W. Mills)가 대표적으로 제시한 파워 엘리트 정책결정 모델을 일본정치에 적용한 모델로서,²⁾ 일본에서의 권력은 대재벌, 고위관료 및 자민당에 집중되어 있다는 것이다.³⁾ 이 모델이 보는 일본의 파워 엘리트는 매우 동질적인 성장배경을 가지며, 특히 같은 학교, 예를 들어 동경대학을 졸업함으로써 생긴 선후배간의 동질감이라는 공통 배경을 가지고 있다는 것이다. 대재벌, 관료조직, 자민당은 동경대학 졸업생이 중요한 지위를 다수 차지하고 있는 조직으로서 인간관계가 그물같이 연결되어 중요한 정책을 결정함에 있어서 정책결정자들끼리 화합이 이루어지게 된다고 본다. 일본의 파워 엘리트는 이것을 배경으로 하여 공통으로 인식하는

1) Daniel I. Okimoto, "Political Inclusivity: The Domestic Structure of Trade," in Takashi Inoguchi and Daniel I. Okimoto eds., *The Political Economy of Japan: The Changing International Context* (Stanford: Stanford University Press, 1988), pp. 305~316.

2) C. Wright Mills, *Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1959).

3) Haruhiro Fukui, "Studies in Policymaking: A Review of the Literature," in T. J. Pempel ed., *Policymaking in Contemporary Japan* (Ithaca: Cornell Univ. Press, 1977), pp. 22~35.

국가이익을 추구하며 국가이익이라는 큰 목표 아래에서 사회 여러 부문의 이익을 종합하고 연계하는 힘을 가지게 된다고 본다.

일본주식회사 모델은 일본 국민성을 특이하게 보고 일본국민은 잘 화합하며 국가 지도자들을 잘 따라간다는 문화적 특성을 흔히 배경으로 하고 있으나 다음과 같은 약점을 가지고 있다. 우선, 이 모델은 일본의 정치체제가 국가이익을 최대로 증진시키기 위해 합리적으로 운용되는 단일체제라고 본다. 이 모델에서는 사회 여러 부문간 이익 갈등이나 대립되는 이익간에 충돌이 있다는 사실은 중요하지 않다. 즉 정부 내 부처간의 경쟁이나 갈등, 자민당 내 파벌간의 경쟁 및 갈등, 재벌간 경쟁과 갈등 혹은 관료와 자민당, 관료와 재벌, 매스컴과 자민당 간의 갈등, 시민과 대재벌의 갈등, 지방정부와 중앙정부의 갈등, 시민과 중앙정부와의 갈등 등 일본사회에 전반적으로 퍼져 있는 경쟁과 갈등에 주목하지 않기 때문에, 이러한 현상이 일본의 정책결정에 어떠한 영향을 미치는지, 혹은 중요한 정책변수로 작용하는지를 설명하지 못한다.⁴⁾

일본의 정책결정에 관한 두번째 모델은 다원주의 정책결정 모델이다. 미국 및 서부 유럽의 산업화된 국가의 정치체제를 설명하기 위해서, 사회 내 존재하는 정치적 이익을 중심으로 형성된 정치집단간의 경쟁과 갈등을 중요하게 보는 모델로서, 일본 정책결정도 사회 내 존재하는 정치집단 특히 이익집단의 경쟁과 갈등을 중심으로 설명하고자 한다. 다원주의자들의 주장에 의하면, 누가 권력을 장악하고 있는가는 문제영역(*issue area*)에 따라 다르며, 모든 영역에서 정책결정을 좌우하는 단일 집단이나 엘리트 연합은 존재하지 않는다는 것이다. 정책결정은 형태가 다른 여러 권력자원(*power resource*)을 가지고 있는 각각의 이익집단들간 혹은 이익집단 내의 공개적인 경쟁과 갈등 속에서 타협과 협상을 통해 이루어진다고 본다.

다원주의 정책결정 모델을 이용하여 일본의 정치체제를 설명하려는 학자는 많지 않으나, 일본 정책결정을 “정형화된 다원주의”(patterned pluralism)라고 주장한 Muramatsu와 Krauss를 대표적으로 들 수 있다. 앞의 두 학자는 첫째, 정책결정에 관해서 행사하는 영

4) John C. Campbell, “Policy Conflict and Its Resolution within the Governmental System,” in Ellis Krauss, Thomas P. Rohlen and Patricia G. Steinhoff eds., *Conflict in Japan* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1984), pp. 294~334.

위 논문은 일본의 정책결정구조 내 갈등과 그 해결방식을 주로 분석하였으나, 책의 전체 주제는 일본사회 내 갈등의 존재와 그 해결방식을 다루었다.

향력이 일본사회 전체에 넓게 퍼져 있으며, 둘째, 정책결정에 관여하는 경로가 단일하지 않고 다수 존재하며, 셋째, 이익집단의 활동이 서로 경쟁하고 있으며 국가로부터 비교적 독립되어 있다고 하여 일본의 정책결정은 다원주의적으로 이루어진다고 주장하고 있다. 정형화(*patterned*)라는 개념으로는, 정치적 활동의 구조가 강력한 관료제도이며 이러한 관료제도가 이익집단이 기능하는 제도적 배경이라는 사실을 가리킨다고 한다.⁵⁾

다원주의의 모델은 ‘일본주식회사’ 모델이 일본 정치체제를 너무 단순하게 보는 약점을 보완하고 있으나, 이익집단의 활동을 중시하고 있기 때문에 정책결정에 있어서 일본관료의 가지는 강력한 영향력 행사를 잘 설명하지는 못하고 있다. 예를 들어서, 이익집단 간에 경쟁을 조정하는 데는 이익집단간의 타협보다는 관료에 의한 조정이 더 중요하여서, 관료의 행정 지도(*administrative guidance*)를 각 이익집단이 손해를 감수하며 받아들인 다거나, 수출자율 규제를 관료가 지도한다거나, 수출 쿼터를 제조업체에 관료가 할당한다거나 하는 결정을 설명할 수 없다. 또한 수출을 주도하는 제조업체들이 권력 자원(*power resource*)은 엄청나게 가지고 있으면서, 그들이 주장하는 시장개방 정책을 농산물 시장 특히 쌀시장 개방문제에는 왜 적용할 수 없는지도 다원주의의 모델로써는 설명할 수 없다.

세번째 정책결정 모델은 국가론적 혹은 국가 중심주의 정책결정 모델이다. 이 모델은 국가를 정치의 장에서 가장 중요한 하나의 독립 행위자로 본다. 국가를 파워 엘리트가 좌지우지하는 피동적 행위자(일본주식회사 모델), 혹은 복수의 이익집단간 타협과 협상에서의 중립적인 중재자이며 타협결과에 대한 집행자(다원주의의 모델)로 보지 않는다. 국가는 독자적인 이익과 목표를 가지며, 독립적인 권력자원 즉, 법령선포, 행정적 강제 및 행정력을 가지며, 또한 독립적인 조직인 관료조직을 가지고 있다고 본다.

동질적인 소수 엘리트가 권력을 가지고 있다고 보는 파워 엘리트 모델이나, 이익집단간 권력자원의 배분과정을 중시하는 다원주의의 모델과는 달리, 국가중심 모델은 국가필요나 국가이익의 달성을 위해 자원을 동원할 수 있는 능력이 국가에 어느 정도 있는가에

5) Michio Muramatsu and Ellis S. Krauss, "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism," in Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba eds., *The Political Economy of Japan: The Domestic Transformation* (Stanford: Stanford University Press, 1987), pp. 516~554.

대해서 관심을 둔다. 일본이 국가의 집단적 이익을 합리적이며 합목적적으로 국가 차원에서 추구한다고 보는 점에 있어서 일본주식회사 모델과 흡사하나, 일본주식회사 모델은 동질적인 세 부문—자민당, 관료, 대재벌—의 소수 엘리트가 권력을 장악하고 있다고 보는 것에 반해서, 국가중심 모델은 정책결정에 있어서 관료의 역할을 다른 두 부문, 즉 자민당 및 대재벌보다 훨씬 더 중요하게 보고 있다.⁶⁾

세 모델 중에서, 관료주도 정책결정 모델, 즉 국가 중심주의 모델이 일본의 정책결정을 설명하는 데 가장 흔히 적용되고 있다. 특히 외국으로부터의 시장개방 압력에 대해서 관료가 정책결정에 주도적인 역할을 수행하고 있는 시장개방 정책의 결정을 설명하는 데 매우 유용하다. 일본은 1970년대 초반부터, 수입관세 인하와 수입 쿼터를 없애며, 비관세 장벽을 완화하고, 해외 직접투자에 대한 규제를 완화하며, 금융시장을 개방하고 있다.⁷⁾ 이러한 정책결정 과정에서 어떤 경우에서나, 시장개방 정책에 대해서는 국내시장을 보호하려는 기득권을 가진 이익집단은 강력하게 반대하게 되는데, 이 반대를 관료가 압도하여 개방을 위한 정책을 실시하게 되었다. 외국 특히 미국으로부터 강하게 가해 오는 시장개방에 대한 압력하에서 국내적 저항을 극복하였다는 것은 결코 쉬운 일은 아니었으나, 결과적으로 일본관료의 막강한 힘을 보여 주는 것이다.

관료 역할을 증시하는 국가중심 정책결정 모델은, 국가이익을 증진한다고 믿으며 상이한 정책대안을 각각 제시하는 복수의 관련 정부부처간 갈등의 해결을 잘 설명할 수 없다. 예를 들어서, 쌀시장의 개방이라는 정책에 대해서 개방반대 입장인 農林水産省과 개방찬성인 外務省, 通産省의 정책대립을 관료역할을 전체로 보아서는 잘 설명할 수 없다. 農水省의 입장 즉, 일본 국내이익 특히 농민생존을 외국의 경쟁력 있는 농산물로부터 보호하는 것이 일본의 국익에 맞다고 주장하며 수입금지를 지지하는 입장과, 외국의 압력을 직접 받으며 그것을 해결해야 하는 부처인 外務省과 해외시장에 일본 상품이 잘 수출될 수 있도록 하는 것이 주업무인 通産省의 쌀시장 개방을 지지하는 입장 차이를 어

6) Daniel Okimoto, *op. cit.*

7) Ryutaro Komiya and Motoshige Itoh, "Japan's International Trade and Trade Policy, 1955~1984," in Takashi Inoguchi and Daniel I. Okimoto eds., *The Political Economy of Japan: The Changing International Context* (Stanford: Stanford University Press, 1988), pp. 206~207.

떻게 해결하는가를 국가 중심주의 모델은 잘 설명할 수 없다. 또한 이러한 부처의 입장 차이가 그 부처가 대변하는 국내이익과 연결되어 있는 경우, 특히 쌀과 같이 국내 정치적 이익과 깊이 연결되어 있는 경우는 이익집단이나, 자민당 및 야당의 역할을 함께 고려하는 정책 모델이 필요한 것 같다. 위에서 지적한 세 가지 모델을 보완할 수 있는 한 시도으로써 이 논문에서는 일본의 쌀시장 개방의 정책결정은 정책연합간의 갈등이라는 관점에서 설명하고자 한다.

2. 정책연합의 형성

관료의 중요기능 중 하나는 사회 내 경쟁하는 이익들간의 갈등을 관리하는 것으로, 민주주의 국가에서는 경쟁하는 이익이 정책결정 체제 내에 직·간접적으로 대변되도록 관리하고 있다. 이익대변이라는 기능을 중심으로 보면, 행정부 내에서는 부처뿐만 아니라 국이나 과의 차원에서도 특정한 정책 고객(*policy clienteles*)을 대변하기도 한다. 이런 의미에서 사회의 여러 부문간의 이익 분열(*interest cleavages*)이 관료 조직의 분열을 강화(*reinforce*)하며, 정책고객(이익집단)들이 부처간 혹은 부처 내의 갈등을 지원하거나 유발시키게 된다.⁸⁾

일본의 정치체제에서는 어떤 정책문제에 있어서 행정부처간(*cross-ministry*)에 갈등이 존재하면 자민당 政務調査會의 각 부회간(*cross-division*)에도 갈등이 동시에 진행되는 경향이 있다. 같은 정책대안을 지지하는 관료와 정치가 및 이익집단으로 구성된 정책연합은 다른 정책대안을 지지하는 관료, 정치가, 이익집단으로 구성된 정책연합과의 경쟁에서 각 구성요소는 협조하게 되며, 정책연합간(*cross-policy-coalition*)의 갈등으로 전개된다. 복수의 행정부처가 관계하는 거의 모든 정책문제에서는 대립되는 이익을 중심으로 형성된 복수의 정책연합(*policy coalition*)간에 갈등과 경쟁이 발생한다. 정책연합은 대립하는 이익을 중심으로 형성되며 이익간 대립은 공식적으로 분할된 행정부 조직에 의해 강화되고 국가차원의 정책결정 체제를 구성하는 하위집합을 이룬다.

8) J. C. Campbell의 위 논문 중 interest-represent cleavage에 의한 정책갈등을 설명하는 부분에서 많이 인용하였음.

정책연합을 구성하는 요소들간 관계의 본질을 좌우하는 가장 중요한 요소는, 문제가 되고 있는 정책대안이 정책연합에 소속되어 있는 구성요소의 이익에 얼마나 직접적으로 관계가 있는가 하는 것이다. 예를 들어서 GATT에 대한 일본의 정책대안을 결정함에 있어서 농수산성의 입장, 즉 해외 농산물 수입관세의 인하를 반대하는 입장에 대해서는, 자민당 내 인하 반대를 지지하는 강도가 매우 높았으나, 강력한 해외압력이 작용하고 이러한 해외압력에 대한 대응을 수상이 결심하여 관세율 인하라는 외무성의 입장을 지지하는 정책을 결정하였던 때도 있었다. 해외압력이 있다는 사실과 그것에 합리적으로 대응해야 한다는 논리가 국내이익을 보호하려는 정책연합의 정책논리를 제압한 것이다.

정책대안에 대한 정책연합간의 경쟁과 갈등이 일본의 정책결정에 중요한 부분을 차지한다. 특히, 경제외교 정책은 국내적으로 매우 중요성을 가지게 되는데, 왜냐하면 대부분의 경제외교 정책, 특히 시장개방 정책의 국내적 효과는 직접적이며 비균등적이기 때문이다.⁹⁾

이익분열은 정당 내에서 매우 중요한 역할을 한다. 어떤 한 국회의원은 특정한 이익을 여러 이유 때문에 대변한다. 만약 선거구가 농촌이면, 그 출신 국회의원은 농업 보조금 증액에 찬성할 것이다. 그 반대 급부로 국회의원은 특정한 이익집단으로부터 선거자금이나, 선거운동에서 지원을 받을 수 있다. 국회의원이 되기 전의 경력에 의해서도 정책의 특정한 부문에 특별한 관심을 가질 수 있다. 이러한 이익대변은 일본 자민당에서 중요하다. 행정부의 관료조직은 공식, 비공식적 조직 구성도에 의해서 안정적으로 구분되어 상이한 이익을 대변하게 되나, 자민당 내 이익대변은 관료조직에 비해서 비정형적이며 유동적이고, 예측하기 힘들다. 자민당 내 이익을 중심으로 형성된 집단은 느슨한 의원모임으로부터, 국회의원연맹, 임시 혹은 특별위원회, 조사위원회(정책문제에 대한 조사를 위한 위원회이나, 실제로는 특정한 정책대안을 지지하기 위해 구성되는 것이 보통이다), 공식적인 정무조사회의의 17개의 部會조직까지 포함하고 있다.

1955년 이래 계속 집권하고 있는 것을 배경으로, 자민당에서는 정책결정을 위한 비교적 안정적인 집단형성이 이루어지고 있다. 가장 중요한 것이 자민당 정무조사회의의 각 부회와 그 부회가 관장하는 행정부의 각 성간의 연합이다. 자민당 政調會의 각 부회는

9) 김호섭, "경제개방의 대응정책 : 시장개방과 환율조정," 《한국정치학회보》, 23집 2호 (1989), 50-64쪽.

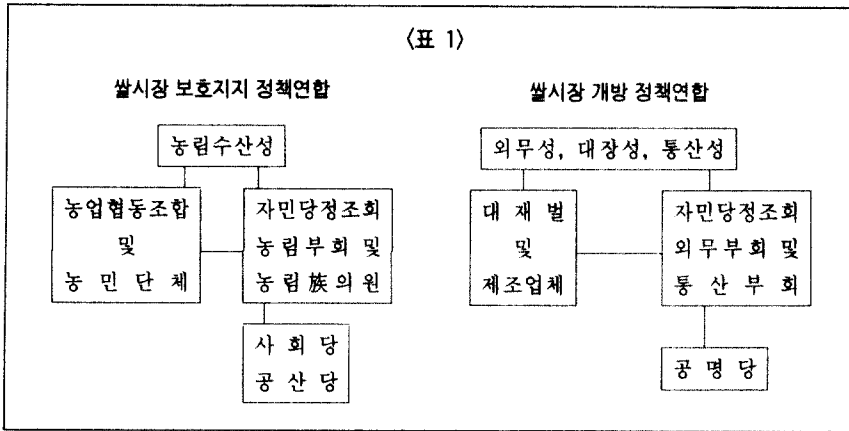
행정부의 각 성을 분업적으로 맡아서 국회에서 심의되기 전에 법률안심의, 정책조정 등 당과 정부 간 실질적인 의견조정을 부회를 통해서 하고 있다. 政調會 소속 국회의원은 각자의 관심분야에 따라 소속되고, 국회의원으로 있는 동안 같은 부회에 소속되는 경향이 있으며, 재선 횟수에 따라서 관계하던 성의 정부직을 맡는다.

政調會의 각 부회와 행정부의 각 성은 접촉이 매우 빈번하기 때문에 특정 부회에 소속된 국회의원은 그 부회가 관장하는 성의 입장을 이해하고 그 입장에 동조하며, 그 입장을 당이나 국회에서 대변하게 된다. 따라서, 이익집단이 대부분인 정책고객들은 행정부의 관계 성의 관료들과 좋은 관계를 맺으려 할 뿐만 아니라, 자민당 政調會의 관련 부회에 소속된 국회의원들과도 좋은 관계를 맺으려 한다. 결과적으로 관료, 자민당 국회의원, 정책고객들로 구성되는 정책연합(policy-coalition)이 형성된다. 국회의원의 최대 관심사는 선거구의 이익을 대변하는 것이며, 행정부처는 더욱 합리적인 선택을 정책대안으로 제시하고자 하는 경향이 있으나, 국회의원과 행정부처 간의 이익 사이에 커다란 차이가 없는 경우는, 대체로 자민당 政調會의 각 부회는 관장하는 행정부처의 입장에 동조하는 경향이 강하다.

최근 자민당 내 특정 부문의 이익을 정책결정에 대변하려는 안정적인 집단으로서 族議員의 역할이 지적되고 있다.¹⁰⁾ 族議員이란 정책결정 과정에서 각종 정책 및 법률안의 입안 단계에서부터 당, 관료 등 관계기관 사이에 사전에 의견조정을 하고, 국회에 제출하는 입법안, 예산안 작성, 전반적 행정, 산업의 부침, 선거에까지 영향력을 행사하고 있다고 평가받고 있다. 族議員은 법률상 기관이 아니며, 자민당 규칙 등의 규정에 근거를 가지고 있는 공식기관이 아니다. 국회의원이 대변하는 이권을 중심으로 구성된 사집단이라는 데에는 파벌과 유사한 존재이나, 파벌과 같이 조직이 있는 것은 아니며 파벌 초월적 존재이다. 한 명의 국회의원이 하나의 족집단에 소속이 한정되어 있지 않다. 각 정치가는 자신이 관계하고 관심 있는 분야나 업계와의 관계 및 어떤 인연을 계기로 하여 각각의 이권을 손에 쥐게 되고 複數의 族議員이 된다.

族議員은 정치가의 집단으로서 새로운 집단이며, 파벌과는 다르며, 특성, 특질이 아직 명확하지 않아 엄밀한 정의가 없으나, 각 省廳과 깊이 관계를 맺고, 정책결정에 강한 영향력을 가지며, 경우에 따라서는 정책을 결정하는 경우가 있으며, 정책에 관련하

10) 板垣英憲, 《族の研究》(東京:經濟界, 1987), pp. 12~44.



여 이권을 좌우하여 그 이권의 어떤 부분을 지배하는 것이 가능한 중견 이상의 자민당 국회의원의 무리들이라고 규정할 수 있다. 族議員에 의한 정치현상은 사실상 존재하며, 경우에 따라서는 매우 중요한 역할을 한다. 族議員은 이권을 손에 넣으려고 예민하게 움직이며, 각 省廳이 관련된 부분에 있어서, 진지하게 각 省廳과 관계를 맺고, 업계와 좋은 관계를 맺으려 한다. 이권에 관해서는 관료들은 원칙적으로 관여할 수 없기 때문에 이권 분야에 관해서는 族議員이 전문적으로 관여하게 된다. 따라서 族議員은 업계의 제 요구 등을 관찰하면서 업계 관계자들과 마음과 마음이 통한다는 형태로 정책결정에 관여하는 것이 가능하다. 쌀시장 개방정책에서는 쌀수입 반대라는 입장을 제시하고 있는 자민당의 農林 族議員이 중요한 역할을 하고 있다.

관계부처-이익집단-자민당 政調會의 부회 혹은 族議員 삼자가 기본적인 구성요소인 정책연합은 경우에 따라서는 야당이 결합될 수 있다. 쌀시장 개방문제에 관해서 대립되는 정책연합은 <표 1>과 같다.

3. 쌀시장 개방에 관한 두 개의 정책연합

1) 쌀시장 보호 정책연합

(1) 구성 요소

① 農林水産省

農林水産省은 농민의 이익을 대변하며, 일본농업과 농민이 정치적·경제적으로 생존하도록 보장하는 부서이다. 이런 의미에서 일본 행정부 내에 가장 정책고객 지향적 부처이며 정치적으로 움직이는 부처로서, 농수성의 고위직을 가졌던 관료들은 퇴직 후 자민당 국회의원으로 변신하거나 쌀관련 기업에 취직하는 경우가 많다.¹¹⁾

農水省은 食糧管理制度를 운영함으로써 쌀시장 보호정책 실시의 주무부서 역할을 하고 있다. 식관제는 쌀의 완전자급을 목적으로 하여 ① 정부가 自由流通米를 제외한 국내산 쌀을 전량 관리하며, ② 쌀 농가의 생산비를 보장할 수 있도록 높은 米價를 유지하고, ③ 이를 위해서 값싼 외국산 쌀의 수입을 금지한다라는 3개 요점으로 되어 있다. 정부는 쌀 농가로부터 높은 가격으로 쌀을 매입하고, 소비자에게는 그보다 싼 가격으로 판매하여, 그 차액을 재정에서 부담하고 있다. 생산자 가격, 즉 정부의 구매가격은 매년 인상되어 왔으나, 최근은 억제방침으로 바뀌어, 1987년에 최초로 인하되었다. 소비자 가격은 매년 인상되어, 생산자 가격과 차이가 축소되고 있으나, 1985년도 食管會計의 적자는 약 4,400억 엔에 달하였다.¹²⁾

식량관리제도를 기본으로 하는 농업보호 정책에 의해서, 쌀에 관해서는 미국의 6배, 타이의 10배, 보리에 관해서도 미국의 7배라고 하는 높은 생산자 가격이 유지되어, 국제가격과 국내가격의 차이를 소비자가 부담하고 있다. 농수성의 조사에 의하면, 쌀의 소비자 가격은 미국의 유통경비가 높기 때문에, 일본은 미국의 약 2배, 쇠고기도 거의 2배

11) Michael W. Donnelly, "Conflict over Government Authority and Markets: Japan's Rice Economy," *Conflict in Japan*, p. 345.

12) 長岡豊, 《米日經濟摩擦》(東京:中央經濟社, 1988), pp. 79~105.

수준에 멈추고 있다. 높은 생산가격을 유지하기 위한 정부의 보조금은 결국은 납세자가 부담하는 것이며 그의 전업장려금을 비롯하여, 농업에는 여러 형태의 명목으로 다액의 보조금이 지출되고 있기 때문에, 농업보호를 위한 일본국민의 부담은 크다. 식량제도도 1942년 제정 당시 식량부족 시대에 식량의 안정적인 공급과 공정한 배분을 기하기 위해 만들어진 것이나, 그 후 식량과잉 시대에 들어와서도 식량안전보장과 농가보호를 이유로 장기간 유지되어 오고 있다.¹³⁾

食糧廳(Food Agency)은 농수산 산하의 정부기관으로서 2만여 명의 직원으로 구성되어 있는바, 국가적으로는 기본 연구를 행하고 정책대안을 제시하며 지방에서는 농촌과 농업에 관한 자료를 수집하고, 농사 비용을 산정하고, 농업 관련 물품의 배급을 지휘한다. 이 식량청은 쌀 관련 국가경제를 관리하면서 농업협동조합과 긴밀하게 협조하지만 한편으로 생산자와 농협의 이익과 다른 한편으로 소비자와 시장기구의 이익을 조화시키고자 한다.¹⁴⁾

② 자민당

농업에 관련된 정책에 대해서 자민당이 정책대안을 결정할 때는 선거에 관련하여 농촌지역의 영향력을 고려하게 된다. 도시지역에 비해서 농촌지역은 투표율이 높으며, 일괄적으로 지지(*block vote*)하는 경향이 높기 때문이다. 전후의 일본수상들 대부분이 농촌 선거구 출신이며, 자민당의 파벌 지도자나 행정부의 대신급 의원들은 농촌선거구 출신이 많다. 농촌 혹은 반농촌 선거구 출신인 자민당 국회의원들의 지지자들 중에는 농민들이 중요한 부분을 차지하고 있다. 따라서 농산물 및 농업에 관한 정책을 심의할 때면 당차원에서 농민조직들로부터 지속적인 압력을 받게 된다. 그러나 산업화가 진행되면서 자민당과 농촌지역의 관계는 변화하고 있다. 특히 1986년 여름 中曽根 내각이 총선거에서 대승한 이유가 농민표보다는 도시 시민층으로부터 지지표가 많이 나온 것으로 분석된 이래, 자민당의 농촌보호 정책은 이전에 비해 강도가 낮아지고 있다.¹⁵⁾

13) 위의 책.

14) Michael W. Donnelly, "Setting the Price of Rice: A Study in Political Decisionmaking," in T. J. Pempel ed., *Policymaking in Contemporary Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1977), pp. 143~200.

행정부 내 부처간 정책갈등에 의해서 행정부가 정책대안을 만들어 내지 못하면 자민당의 역할이 일반적으로 중요하게 된다. 그러나 쌀시장 개방에 관해서는 자민당 내에서도 정책대안을 놓고 여러 가지 상반된 의견이 나오고 있다. 자민당 내 비공식 집단 중에서 쌀시장 개방반대에 가장 적극적인 집단은 농림족의원이며, 농업관계 이익을 가장 성공적으로 대변하고 있다고 평가받고 있다. 농림족에 속하는 의원으로서는 丹羽兵助 前總務長官(河本派), 佐藤隆 前蠶絲絹業對策特別委員長(三塚派), 羽田孜 前農相, 前幹事長現大藏相(竹下派), 加藤紘一 前防衛廳長官, 現官房長官(宮澤派, 前黨農林部會長), 渡邊美智雄 前農相, 現外相(渡邊派), 伊東正義 前官房長官(宮澤派, 前農林事務次官), 江藤隆美 前建設相(渡邊派, 前黨農林部會長, 前綜合農政調查會長), 山崎平八郎 前國土廳長官(三塚派, 九州大學農學部卒, 前農林省九州農政局長, 前農林政務次官, 前黨農林部會長, 前衆院農林水產委員長, 前黨綜合農政調查會長), 大河原太一郎 參院議員(無派閥, 前食糧廳長官, 農林水產事務次官, 黨綜合農政調查副會長, 林政調查會副會長, 水產部會長代理) 등이 있다.¹⁶⁾

③ 쌀생산자

일본에는 460만 명(1987년)의 농촌 인구 중 약 400만 명이 어떤 형태로든지 쌀농사에 관여하고 있지만, 농가소득을 쌀농사에서만 올리는 전업 농업 종사자는 전체 농민의 15%에 불과하다. 전업 농업 종사자가 없는 겸업농가의 총소득에 차지하는 농업소득의 비율은 6%에 불과하지만, 그 농업소득의 71.7%는 쌀농사로부터 소득이다. 규모별로 보면, 쌀농사 경작면적이 0.5ha 미만인 영세농가의 전국 경작면적에 대한 비율은 23.5%, 1.0ha 미만으로 본다면 50.7%이다. 쌀농사 경작면적이 2.0ha 이상의 대규모 농가의 경작면적 비율은 22.1%이다. 즉, 일본의 쌀생산은 전업 농업 종사자가 없는 농가 혹은 겸업농가라는 다수의 영세경영과, 비교적 대규모 경영이라는 양극 구조로 되어 있다.

쌀농사 농민들은 비교적 잘 조직되어 있으며, 의사전달 방법이 잘 발달되어 있다. 또한 쌀농사를 짓는다는 동질성으로부터 생기는 단결력을 보이고 있어서 자신들은 공동운

15) Peter Jegi Gordon, "Rice Policy of Japan's LDP: Domestic Trends Toward Agreement," *Asian Survey* (Oct. 1990), pp. 943~958.

16) 板垣英憲, 앞의 책, p. 81.

명체라고 느끼고 있다. 오랫동안 실시된 식량관리제도에 의해서, 공개적이며 경쟁적인 쌀시장이 불가능하며 농민들끼리 경쟁하면 불이익을 가지고 온다는 집단의식이 있다. 농민에 비해서 소비자들은 그 조직이나 집단의식이 낮아서, 높은 쌀가격을 잘못된 농업 정책의 결과라기보다는, 임금수준이나 인플레이션과 같은 일반적인 경제현안의 일부라고 생각하는 경향이 있다.¹⁷⁾

④ 農業協同組合

농협은 식량관리제도하에서 농업에 관계하는 가장 중요한 민간기관으로서 이익집단과 정부를 연결하는 조합주의적 요소를 가지고 있다. 농협은 單協, 縣連, 連合會라는 3단계의 조직으로 되어 있으며 전국에 만 개 이상의 개별 단위가 시중에 유통되는 쌀의 94%를 사실상 관리하며, 각 현과 중앙조직이 피라미드식 행정조직으로 연결되어 관리되고 있다. 농협과 정부관료의 관계는 호혜적 영향력 행사로서, 농협은 중앙정책 결정에 기능적으로 이익을 대변하는 정치적 힘을 보유하고 있으며, 정부부처는 농협을 농업 정책 실시를 위한 행정적 기구로 의존하고 농촌지역을 정책에 순종하도록 조직화하는 도구로 이용하고 있다.¹⁸⁾

농협은 농기계 생산회사, 비료 생산회사, 농약 생산회사와 밀접한 연관이 있는데, 농협이 전국 조직을 이용하여 비료, 농약, 농기계 등의 생산자재 공급을 최근까지 독점하고 있었다. 독점에 의해 위의 물품가격은 높게 유지되었는데 급속한 엔 평가절상의 영향으로, 일본의 화학비료는 달러로 환산하면 특히 비싸게 되었지만, 엔 평가절상이 진행되기 전인 1984년의 시점에서 비교하여도 일본의 암모니아계 비료는 프랑스 국내가격의 2배에 달하였다. 농협은 외국의 농사관계 물품 생산회사의 일본진출을 막고 있었지만, 최근 농협은 일본회사들과 독점적 관계를 단절하는 자세를 보이고 있어서 금후는 외국회사도 적극적으로 수출할 수 있게 될 것이다.

⑤ 야당과 야당계 농민단체

국내 농산물 및 농업의 회생을 전제하는 것이라면 일본의 어떤 정당도 도시 근로자들

17) Donnelly, "Setting the Price," p. 153.

18) Donnelly, "Conflict," p. 343.

의 이익을 대변하려고 하지 않기 때문에, 농민들은 자민당뿐 아니라 야당으로부터도 지지가 나온다. 자민당을 반대하는 야당쪽도 농민들에게 연합전선을 제공하며, 야당을 지지하는 모든 농민 단체도 쌀시장 개방에 반대한다. 全日本農民組合連合會는 日本社會黨과 관계가 깊으며, 日本共產黨과도 관계가 있다. 連合會 소속 인사는 정부의 각종 심의회에도 참석하지만, 일반적으로 농업협동조합보다 행동이나 요구에서 더 급진적이라고 평가받고 있다.

(2) 쌀시장 보호 논리

쌀시장 보호정책 연합이 쌀시장을 보호해야 한다는 이유로 사용하는 논리는 식량안전 보장론과 농가사회보장론이 대표적이다.

① 식량안전보장론

외국산 쌀을 수입 금지해야 한다는 이유로써 가장 흔히 제시되는 논리이며, 식량의 해외 의존도를 높이지 않고, 특히 주식인 쌀만은 지급할 수 있도록 정책을 세워야 한다는 주장이다. 식량안보론은 두 가지 측면이 있는바, 첫째, 하나의 독립주권 국가, 혹은 하나의 국민경제 체제에서 최저한의 식량생산을 국내적으로 유지할 필요가 있다는 원칙적인 측면과, 둘째, 세계의 곡물수입 수요가 증대되고 있는 가운데, 세계적인 식량부족 사태가 도래할 수 있다는 우려로부터 일정 수준의 국내 식량생산을 유지 혹은 보장할 필요가 있다는 수급론적 측면이 있다. '70년대까지 농업관계자들 대부분은 곡물의 세계 수급구조상 수입수요가 장기적으로 증가될 것으로 믿었기 때문에, 두번째 측면이 강조되었다. 그러나 1980년 미국이 소련에 대해 아프가니스탄의 침공을 이유로 곡물수출 금지를 외교적 무기로 사용한 이래, 일본에서는 원칙적 식량안보 측면이 재차 강조되고 있다.¹⁹⁾ 현재의 우호적인 미·일관계를 전제로 한다면, 미국이 일본에 대해 식량을 외교 무기화할 가능성은 매우 적다고 일본인 대부분은 느끼고 있다. 그러나 미·일 경제마찰이 심화되고 있는 것을 배경으로 미국이 대일 보복 혹은 제재를 곡물로써 행사할 미래의 가능성에 대해서도 대비하여야 할 필요성이 점점 높아지고 있다고 보고 이러한 안보적 위급 상황에 대비하기 위해 일본 내 쌀농사를 보호해야 한다는 주장이다.²⁰⁾

19) 服部信司, 《日米經濟摩擦と日本農業》(東京:富民協會, 1988), pp. 26~29.

② 농가사회보장론

쌀수입 금지와 米價 유지를 두 가지 축으로 하는 식관제도는 농민에 대한 사회보장의 의미가 있다는 생각으로서, 쌀시장을 보호함으로써 농민의 소득기회를 확보시켜 줄 수 있다는 주장이다. 일본이 1960년대 이래 고도성장에 성공하였는바, 이러한 성장은 일본 농촌에 적어도 두 가지 부정적인 영향을 미쳤다는 것이다. 첫째, 고도 경제성장의 진전과 함께 농업부문과 여타 산업간의 소득격차가 계속 확대되었다는 점이다. 소득 차이를 해소하기 위해서, 정부가 쌀 구매가격을 결정함에 있어 생산비 소득보상이 중요 원칙이 되었는데, 우선 생산비를 보상한다는 전제하에 농가소득을 여타 산업과 되도록 평등하게 한다는 발상이었다. 둘째, 고도 경제성장기에는 다른 산업이 농촌으로부터 값싸고 질 좋은 노동력을 요구하여, 농촌에 있는 양질의 노동력이 싼 임금에 의해서 도시와 공장으로 유출되었다는 점이다. 이것은 다른 산업의 입장에서는 매우 좋은 일이었으나, 일본 농촌의 입장에서는 매년 젊은이가 도시, 공장으로 나가고 중견의 노동력인 부인네까지 나가 버려서, 최근에는 고령자밖에 남지 않게 되었다. 농민들 고령층은 다른 지역으로 이주하기를 싫어하며, 이주시키더라도 매우 비용이 비싸다고 전제하고, 고령층이 다수인 농민이 농업으로부터 축출되면, 농업에서 얻은 노하우(Know-how)를 다른 산업에 적용하는 것은 매우 어렵기 때문에, 거의 노동이 불가능하며 소득도 올릴 수 없고, 따라서 그들을 농업에 매어 두는 것이 경제적인 관점에서 비용이 적게 든다는 주장이다. 농촌사회의 혼란을 막기 위해 米價지지 정책이 필요하며 쌀이라는 대부분 농가가 짓고 있는 작물의 가격을 정부가 보장함으로써 농촌사회에 커다란 안정감을 줄 수 있다는 것이다. 여기에 쌀시장 보호가 근간인 식관제도의 현대적 의미가 있으며 쌀시장 보호가 필요하다는 주장이다.²¹⁾

20) Reiko Niimi, "The Problem of Food Security," in Nobutoshi Akao ed., *Japan's Economic Security* (N. Y.: St. Martin's Press, 1983), pp. 169~196.

21) 暉峻衆三 編著, 《日本資本主義と農業保護政策：農基法成立後の日本農業の再編過程》(東京：御茶の水書房, 1990).

2) 쌀시장 개방 정책연합

(1) 구성요소

쌀시장의 개방 즉, 자유무역 정책연합을 형성하는 요소를 구체적으로 열거하면 綜合商社, 經團連과 같은 대기업들의 단체 및 通産省, 外務省과 같이 행정부에서 국제업무를 담당하는 행정부처와 식관회계를 담당하는 大藏省 등이다. 또한 자유무역 정책연합을 구성하는 요소가 국내 행위자로 제한될 필요가 없으며, 일본시장이 개방됨으로써 이득을 볼 수 있는 해외 생산자를 포함한 해외의 행위자도 포함될 수 있다. 시장개방 정책을 지지하는 부문이 동원할 수 있는 경제적 자원은 시장폐쇄 정책을 지지하는 사회부문이 동원할 수 있는 자원보다 더 강력하다.

시장개방 정책을 쌀시장에도 적용하여야 한다는 주장은 국민경제에서 비효율적인 부문은 어쩔 수 없이 희생되어야 한다는 것으로서, 이러한 주장을 중심으로 정책연합을 형성할 수 있다. 만약 국민경제 전체의 입장에서 자유무역 정책에 의해서 이득을 받는 부문이 보호무역 정책에 의해 얻는 이득보다 크다면, 자유무역 정책연합이 좀더 합리적인 정책대안으로 채택될 것이다.

자유무역 정책연합과 보호무역 정책연합과의 경쟁 및 갈등을 다원주의적 정책결정 모델의 관점에서 본다면, 양자간의 경쟁 결과를 예측하기는 용이할 것이다. 다원주의 정책결정 모델은 사회에서의 가장 많은 권력자원을 동원할 수 있는 이익집단이나 이익집단의 연합이 제시하는 정책대안이 정치현장의 경쟁에서 승리한다고 가정한다. 자유무역 정책연합은 자유무역에 의해 이익을 받을 수 있는 산업부문을 위해서 합리적이며 이익을 최대화하려는 행동을 할 것으로 예상된다. 따라서 보호무역 정책을 주장하는 쌀농업에 직·간접으로 관련된 부문보다 제조업을 중심으로 하는 자유무역 정책연합이 동원할 수 있는 권력자원이 훨씬 많기 때문에 자유무역 정책대안이 채택될 것으로 다원주의 모델은 예측할 것이다.

정책결정을 보는 모델을 국가론적 모델로 바꾸어서 보더라도 정책대안의 채택은 동일한 결과를 예측하게 된다. 왜냐하면 자유무역 정책이 일본의 장기적인 국익에 합당한 것이 확실하기 때문에, 쌀시장을 개방하는 정책이 채택될 것으로 예측할 것이다. 통산성이 일본의 산업 및 무역정책에 가장 중요한 요소라고 주장하는 이론에 의하면 통산성은 합리적이며 무역에 있어서 국익을 최대화하는 기관으로 평가받고 있어서, 통산성이

지지하는 자유무역 정책대안은 어렵지 않게 정책으로 채택될 것으로 예측할 것이다.²²⁾

문제는 다원주의 모델이나 국가 중심주의 모델의 어느 모델이나 일본이 실제로 채택하고 있는 정책을 잘 설명할 수 없다는 것이다. 법적으로 행정부처 내 관계기관이 복수인 경우라도, 좀더 권력이 강한 조직의 정책대안이 채택되지 않는다는 점이 쌀시장 정책결정에 있어 특수한 점이다.

자유무역 정책유지에 상당한 이해관계가 있는 이익집단이라고 하더라도 보호무역 정책 지지자들의 행동을 제한하고 그들과 경쟁이나 갈등을 유발시키고자 하지 않는다. 그 이유로는 관성에 의한 타성, 행동하는 데 있어서 비용이 너무 크기 때문에, 혹은 자신의 실제적인 이익이 어떤 것인지 몰라서 행동하지 않을 수 있다. 최근의 예를 들자면, 1984년 經團連의 농업분과위원회가 일본시장은 완전 개방되어야 한다고 주장하면서, 일본농민을 보호주의자들과 비판하였을 때, 北海道農業協同組合은 사과를 요구하고, 이 분과위원회에 회사대표가 참석하였던 아지노모도(味の素), 소니, 다이에이 등 회사 상품의 불매운동을 전개하였다. 그 분과위원회의 위원장은 사임하였고, 소니와 다이에이의 사장은 사과를 하였다. 이러한 예는 대기업이 주최원인 經團連도 정치적으로 비교적 독자적으로 행동하는 중소기업이나 농업의 정책문제에 관여하기가 쉽지 않다는 것을 보여 준다.

(2) 개방의 논리

① 외국의 압력

쌀시장을 개방해야 한다는 주장은 외국, 특히 미국으로부터 개방압력을 그 이유로 들고 있다. 쌀시장을 개방하지 않으면 일본의 제조업 상품의 주수출시장인 미국으로부터 무역보복이 가해질 수 있으며, 이것은 일본경제 전체에 불리하며, 또한 장기적인 미·일 관계의 우호유지에도 불리하다는 주장이다.

미국의 압력을 구체적으로 보면, 미국 정미업자 협회(Rice Millers Association)는 1986년 9월 미국 통상법 301조에 근거하여, 일본이 미국의 저렴한 쌀의 수입을 금지하고 있

22) Charlmers Johnson, *MITI and Japanese Miracle* (Stanford: Stanford University Press, 1982).

는 것은 불공정하다고 하며, 일본의 쌀시장의 개방을 요구하며, 미국의 통상대표부(USTR)에 제소하였다. RMA는 88년 9월 다시 제소하였다. “일본 쌀시장의 폐쇄성은 미국의 쌀생산에 불이익을 가져오고 있기 때문에 충분히 조사한 후 시장개방을 요구하며 그것이 달성되지 않는 경우에는 제재조치가 필요하다”는 것이 주요 내용이다. 1986년 9월 최초 제소는 일본 쌀시장의 전면적인 자유화를 요구한 것이나, '88년의 제소는 전면 자유화가 아닌 부분적 개방을 요구하였다. 즉 '88년 이후 4년 간에 일본은 미국으로부터 100만 톤의 쌀을 수입하라는 것이었다. 100만 톤이라는 것은 4년 후 목표수치로서, 초년도 25만 톤, 2년째 50만 톤, 3년째 75만 톤, 4년째 100만 톤이라는 단계적인 수입폭의 증가를 요구한 것이다.²³⁾

미국정부는 2회에 걸친 제소를 모두 각하하였으나, 일본정부에 대하여 민간기관인 RMA가 이러한 요구를 하고 있기 때문에 선처하기 바란다고 표명하였다. 또한 미국의 통상대표부는 일본의 쌀정책은 GATT 위반이라고 주장하고, 이 문제를 미·일 양국간 문제로부터 GATT로 확대시켜 심의하도록 하여, 일본이 이것을 거부하면 RMA 제소를 다시 심의한다는 양자택일을 일본에 강요하였다. GATT는 이 문제를 1987년 봄부터 심의하도록 결정하였으며, 최근 세계적으로 증대하고 있는 농업 보호주의 경향의 하나로써 일본 쌀시장 문제를 심의하고 있다.

쌀시장 개방 문제에 관해서 91년 11월 GATT 사무국장 둔켈은 “예외 없는 관세화”를 포괄협정안에서 제시하였다. 포괄협정안에 들어 있는 관세안은 ① 쌀수입을 매년 30만~50만 톤으로 한다는 최저수입한도(*Minimum Access*)의 설정 ② 내외 가격차를 기준으로 산출한 고율관세의 적용과 그것의 단계적 인하라는 두 가지 사항을 골자로 하고 있다.²⁴⁾ 농업부문에서 일본이 양보하지 않아서 우루과이 라운드가 실패했다는 비난을 받을 우려가 있기 때문에, '92년 들어 쌀의 관세화 용인론이 일본정부 내에 퍼지고 있지만 해결해야 할 장애물은 식량관리법, 쌀의 생산조정(減反) 제도, 국내시장에 대한 영향 등 문제가 있다.

23) 鶴田俊正·宮智宗七, 《ポスト構造協議》(東京:東洋經濟新報社, 1990), pp. 113~137.

24) 《日本經濟新聞》, 1992年 2月 5日.

② 재정적자의 발생

현재 시행되고 있는 쌀시장 보호정책은 대규모 재정적자를 발생시키기 때문에 쌀수입 자유화가 이루어지면 재정적자를 줄일 수 있다는 주장이 있다.²⁵⁾ 1960년대 이후 실시된 쌀가격의 생산자 소득보상 방식은 소득격차 해소에는 효과를 거두었으나, 정부 구매가격이 소비자 판매가격보다 높기 때문에 재정적자를 전제로 하고 있다. 더욱이 생산자 米價의 지지에 의해서 농가는 농사만 지으면 된다고 하는 생각에 의해 점점 생산량을 증가시키며, 다른 한편 쌀소비는 줄어들기 때문에 생산과잉이 발생하였다. 이것을 정부는 전량 매입하여 소비 전망이 없는 재고가 증가하고 품질 손상 없이 재고를 유지하기 위해서는 상당한 비용이 든다. 생산과잉을 막기 위해서 쌀농사를 쉬게 하는 생산조정(減反)을 하면, 농가에 대해 보상금을 지출해야 한다. 식관회계는 이렇게 적자가 악순환적으로 발생되고 있다는 것이다.

쌀시장 개방론자는 재정적자를 줄이기 위해서는 근본적으로 국제경쟁에 견딜 수 있는 농업경영이 확립되지 않으면 안되며, 이를 위해서 정부는 직접통제를 후퇴시키고 간접통제로 하고, 우선 국내 자유화를 실현해야 한다고 주장한다. 만약 식관제가 폐지되어, 쌀을 정부가 구매하지 않고 자유생산하고 자유판매시키면 쌀의 시장가격은 상당히 내려갈 것이며, 그 때에는 비효율적인 영세농가는 쌀생산을 그만둘 수밖에 없는데, 이것은 일본농업의 붕괴가 아니며, 대규모 농가에의 농업 집약화가 진행된다는 것이다. 높은 생산성을 실현하는 대규모 농가가 쌀생산의 국제 경쟁력을 유지시킬 수 있다는 주장이다.²⁶⁾

③ 식량안정보장론 비판

쌀수입 개방론자는 쌀수입 개방문제를 안정보장과 연결하는 주장은 설득력이 없다고 비판한다. 일본은 식량자급률이 극히 낮아서, 식량안정보장을 실제로 유지하려면, 쌀뿐만 아니라, 쌀 이외 농산물의 수입을 대폭 삭감하여야 하는데, 현재 상태로는 불가능한 일이라는 것이다.

식량이 전략물자로 이용되는 가능성에 관해서 생각해 보면, 해상교통의 단절에 의해

25) 唯是岡彦, 《日本のコメ戦略: 國際化農業への選擇》(東京: 教育社, 1989).

26) 위의 책.

서 일본의 식량수입이 중단되는 유사시 경우에 대비하여야 하나, 이것이 일시적인 것이 라면 비축된 식량으로 버티겠지만, 장기화되는 경우에 대비하기 위해서는 식량자급률을 100%로 하는 수밖에 없다. 장기적인 해상교통 단절이라는 사태에는 식량뿐만 아니라, 일체의 자원수입이 중단되기 때문에, 기계, 농약, 화학비료 등 농업의 전반적인 기반도 붕괴된다. 따라서 현재 완전자급이 가능하다고 하여도, 장기적인 해상교통 단절의 경우에는 완전자급은 유지할 수 없게 되기 때문에, 식량안전보장의 관점에서 완전 자급을 생각한다는 것은, 교통사고를 우려하여 집에만 있어서 굶어죽는 것과 같이 무의미하다는 것이다.²⁷⁾

④ 농가사회보장론 비판

쌀시장 개방론자는 쌀수입 금지 및 미가유지를 축으로 하는 식관제도는 농민에 대한 사회보장으로서 의미가 있다는, 이른바 농가사회보장론을 비판한다. 그들은 현재 미가유지가 사회보장 형태로 시행되기 때문에 비효율적인 영세경영이 온존되어, 국민이 많은 부담을 강요받고 있는 것은 국민경제적으로 보아서 경제성이 없다고 지적한다. 쌀농사를 고령농가로부터 대규모 농가에 집약시키고, 고령농가에 대해서는 현행 사용되는 농업 보조금과 동액을 사회 보장금으로 직접 지출하여도, 대규모 집약화 경영에 의해서 쌀농사의 생산성이 상승하여 쌀생산 가격이 인하된다면 국민이 값싼 쌀을 사먹게 되어 국민경제적으로는 잉여가 생기게 된다고 지적한다. 즉, 농업보호라고 하는 비효율적인 사회보장이 아니라, 본격적이며 직접적인 형태의 사회보장을 충실하게 하는 것이 국민경제적으로 유리하다는 것이다.

현행 식관제도는 전업농가에도, 일요일만 농사에 종사하는 부분 겸업농가에도, 고령농가에도 가리지 않고 똑같이 적용된다고 비판한다. 일요 겸업농가는 일반 근로자를 상회하는 소득과 순저축을 가지고 있는 제일 유복한 농가이기 때문에, 사회보장을 필요로 하지 않는데도 불구하고, 쌀농사를 짓는다는 이유 때문에 농업보호라는 명분으로 사실상의 사회보장을 제공하고 있다는 것이다.

쌀개방론자에 의하면 쌀수입을 자유화하면 그 자유화에 자극받아서, 외국의 값싼 쌀에 대항할 수 있는 대규모 경영이 일본 내에도 발전할 것이라고 주장한다. 쌀의 수입 자

27) 위의 책.

유화에 반대하는 사람들은 자유화하면 값싼 외국산 쌀이 들어와서 일본의 쌀농사가 망하게 될 것으로 주장하나, 현재의 비효율적인 영세경영이 그대로 계속되면, 그렇게 될 것이지만, 자유화에 의해서 대규모 농업 경영화가 촉진될 것이기 때문에, 일본의 농업은 자립하게 될 것이라고 개방론자들은 주장한다. 개방론자는 현재의 보호정책이 이대로 계속되면, 영세경영이 언제까지나 온존되어 일본농업의 자립화를 방해하고, 국민은 비싼 농산품을 사먹게 되며 따라서 팽대한 보조금이 언제까지나 계속될 것이라고 주장한다.²⁸⁾

4. 맺는 말

농산물 수입에 대한 일본의 보호무역 정책은 전반적인 일본의 자유무역 정책의 커다란 예외이다. 곡물가격에 있어서 국제가격과 국내가격과의 차이는 보호의 강도를 말해주는 것으로, 가격 차이는 미국, EC보다 일본에서 크다. 쌀시장 개방에 관해서 일본 정치체제 내에서는 1986년부터 정치현안이 되어서 渡邊 부총리 겸 외상은 '92년 2월 3일 중의원 예산위원회에서 “부분개방과 관세화 중에서 어느 쪽이 손해, 이익이 많은지 연구할 필요가 있다”고 발언하였으며 宮澤 수상도 같은 국회에서 쌀수입의 관세화를 용인하는 발언을 하여, 쌀시장 개방 절대불가라는 입장에서 상당히 후퇴하고 있으나, 실제로 쌀수입 자유화 정책을 일본정부가 시행하는 데는 상당한 시일이 걸릴 것으로 예상된다.

이 논문이 제기하였던 문제는, 왜 권력자원을 많이 동원할 수 있는 정책연합이 지지하는 쌀시장 개방정책이 권력자원의 동원에서 약세인 정책연합이 주장하는 쌀시장 보호 정책을 압도하지 못하였는가 하는 것이다. 이 논문으로는 단정적인 결론을 찾기에는 모자라며, 더 많은 연구조사가 필요하지만, 그 이유를 설명하는 데 시사받을 수 있는 이론은 우선, 집단 이론으로서, 구성요소가 많은 집단보다 구성요소가 적은 집단이 권력행사의 강도에 있어서 더 강하다는 가설을 적용하여 볼 수 있다. 정책결정이 이루어지는 영역에서 정책연합을 구성하는 요소의 활동을 볼 때 쌀시장 개방을 지지하는 정책연합

28) 長岡豊, 앞의 책.

의 구성요소는 권력이 많은 다수이나 국회, 행정부 및 기업 등 여러 조직에 걸쳐서 넓게 퍼져 있는 반면, 쌀 수입금지 정책은 소수의 이익집단으로 구성된 정책연합으로서 정책 결정 과정에 침투하고자 하는 강도가 더 높은 것 같다. 공공재(*collective goods*) 이론에 의하면, 쌀수입 자유화 정책은 정책결과가 각 정책연합을 구성하는 구성요소에 분명하게 (*tangible*) 나타나서, 쌀시장 개방에 의해 발생하는 정책의 결과는 “상호 배타적인 성격을 띠는 공공재”(excludable goods)의 가능성이 많다. 따라서 정책에 의해 손해가 예상되는 구성요소가 결정과정에서 매우 적극적으로 개입되었을 개연성이 있다. 수입 자유화 정책에 의해서 발생하는 긍정적인 정책결과에 관해서는 집합행위(*collective activity*)에서 볼 수 있는 문제, 즉, 무임승차(*free ride*)를 하겠다는 구성요소가 쌀시장 개방을 반대하는 정책연합보다 많은 것으로 추정해 볼 수 있다.