

(제4편) 일본의 곡물 관련 정책¹⁾

신동철(일본농업경영대학교 전임강사)²⁾

1. 쌀 생산조정의 추진

1.1. 과잉재고 발생과 쌀 생산조정의 시작

전후 일본은 열악한 수급 상황에서 쌀 증산 정책을 실시하였다. 부족한 쌀을 대체하기 위해 주식으로 보리가 공급되고 쌀 수입이 실시되었다. 고미가 정책(생산비·소득 보상방식에 의한 가격 유지정책)이 실시되고, 1960년대 중반 이후에는 대풍작이 계속되면서 1970년 정부 재고가 720만 톤까지 늘어나 막대한 양의 재고가 누적되었다.

이에 일본 정부는 1971~74년 제1차 과잉재고 처리를 실시하였다³⁾. 이후 곡물정책의 방향은 쌀 생산량을 억제하는 것이 급선무가 되었고, 1971년도부터 논의 휴경 등을 중심으로 한 생산조정정책이 본격적으로 시작되었다.

1.2. 면적할당에서 자율적 선택제로 변천

생산조정이 시작된 당시에는 주식용 쌀을 생산해서는 안되는 면적(생산조정 목표면적)을 할당함과 동시에 순수 휴경에 대해서도 지원하는 등 주식용 쌀의 생산 억제에 집중하였다. 생산조정 목표를 달성하지 못한 경우, 해당 지역은 다음 해 목표 면적 할당량을 늘리고, 보조사업 채택에 있어서 불이익을 받는 등 패널티가 부과되었다.

이후 쌀 생산조정 정책은 식량법 제정, 쌀 정책개혁 등에 의해 운용방식이 변화되어 왔다. 1978년 일본은 자급률이 낮은 전작 작물을 지원하는 방식으로 쌀 생산조정 정책의 전환을 추진하였다. 2004년에는 기존의 생산조정 목표면적을 할당하던 방식에서 판매실적을 기초로 주식용 쌀의 생산수량 목표를 할당하는 방식으로 전환되었다.

한편, 2008년부터는 사료용 쌀 등 신규수요에 대응한 지원을 본격적으로 실시하였다. 2010년에는 기존의 패널티 제도를 폐지함으로써 농업인의 경영자유도를 높이고, 생산조

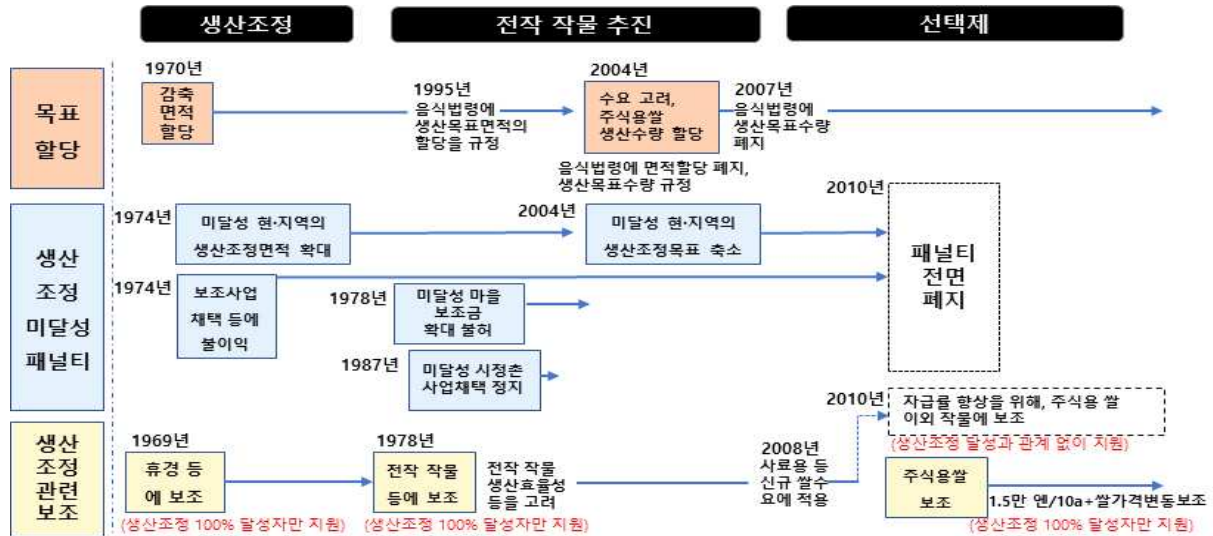
1) 이 글은 일본 농림수산성, 「米をめぐる状況について」 2020년 8월 공표자료 및 「経営所得安定対策等の概要」 2020년 공표자료를 기초로 하여 내용을 업데이트, 재편집·수정·보완하고, 해설을 덧붙여 작성된 것임.

2) sdc1012@afj.or.kr

3) 그 후에도 1975년 이후 제2차 쌀 공급과잉이 발생하여 사료용, 가공용 등으로 처분하였는데, 제1차 과잉재고 처리비용을 포함해 약 3조 엔이 소요되었음.

정 참여에 있어서 생산자의 선택에 의한 방식으로 전환되었다.

<그림 1> 쌀 생산조정 정책의 변천



자료: 농림수산성.

2. 쌀 정책개혁과 제도의 개선

2.1. 식량법의 제정과 민간유통 중심 구조로의 이행

1993년산 쌀의 흉작에 따른 긴급 수입의 실시와 WTP협정에 의하여 시장접근물량(MA)의 수용이라는 새로운 환경에 대응이 필요하게 된 것을 계기로 1995년 식량관리법은 폐지되고 식량법이 제정되었다. 식량법에 의해 쌀 유통을 민간 중심으로 전환하기 위해 엄격한 유통 규제를 완화하면서 정부의 역할은 비축과 MA쌀의 운영으로 한정되었다.

또한 입찰을 통한 쌀 가격 지표 및 적정 가격 형성을 도모하기 위해 자주유통미 가격 형성센터가 법률에 명시되었다. 이와 같은 일련의 과정을 통해 일본 정부는 과거 국가가 주도해 온 쌀 관리 방식을 민간 주도로 전환시키고자 하였다.

2.2. 수요에 대응한 쌀 생산을 목표로 쌀 정책개혁 시작

일본의 쌀 수요량은 식생활의 변화 등에 의해 1960년대 초반을 정점으로 거의 일관되게 감소해 오고 있다. 쌀 소비 감소 문제와 더불어 생산조정 정책에 대한 폐색감으로 소비자, 농업인·농업단체, 학계, 정부가 1년에 걸쳐 논의를 진행하였다. 그 결과, 농업경영의 안정·발전, 논 활용의 촉진 등을 통하여 자급률 향상 정책으로의 전환을 꾀하기 위한 쌀 정책개혁이 2004년부터 실시되었다. 또한 식량법도 개정함으로써 계획유통 제도를

폐지하여 쌀 유통에 있어서 원칙과 규제가 철폐되었다.

쌀 정책개혁 핵심은 농업인과 산지의 주체적 판단 및 창의력을 통해 소비자와 시장을 중시하고, 수요에 따른 논농업 경영의 안정과 발전을 도모하는 것이었다. 앞서 살펴본 바와 같이, 2004년 쌀 정책개혁의 제1단계에서는 정부가 일률적으로 전작 면적을 배분하는 방식에서 판매 실적을 기초로 생산목표를 할당하는 방식으로 쌀 생산조정책이 전환되었다. 또한, 제2단계로 2007년부터 정부가 제공하는 수급에 관한 정보와 시장의 시그널을 바탕으로 농업인·농업단체가 주체적으로 수급을 조정하는 시스템으로 전환되었다.

<표 1> 쌀 정책의 변천

구 분		식량관리법 (1942~1995년)	식량법 (1995년~)			
법 제 도	정부의 역할	·정부가 쌀 전량 관리 (정부에 매도 의무)	·정부의 역할은 비축미 운영으로 제한			
	유통 시스템	·엄격한 유통 규제	대 홍 작 및 UR 합 의 (93년)	·계획유통제도 (엄격한 유통 규제 완화)	·식량법 개정 (04년)	·계획유통제도 폐지
	가격 형성	·정부 매입가격				·자주미 가격 형성센터에서 입찰에 의한 가격 형성
운용개선	·쌀 과잉 (거액의 재정 부담)	·정부 관리 외 자주유통미제도 도입(1969년) ·생산조정 개시(1971년) ·자주유통미가격 형성기구의 창설(1990년)	·적정 수준의 비축을 위해 비축운영 룰을 도입(1998년), 정부의 매입수량과 매도수량을 연동 ·자주유통미가격형성센터의 가격폭 제한 폐지(1998년)			
생산조정 운용	정부가 전작면적 배분		·좌동		·정부가 생산 수량 배분	·농가주체 수급 조정
	전국 일률 조건 및 단가를 바탕으로 실시		·좌동	·쌀정책 개혁 시작 (04년)	·지역의 비전을 바탕으 로 실시 (산지 조성 대책)	·쌀정책 개혁 2기 (07년) ·좌동

자료: 농림수산성.

2.3. 쌀 긴급대책의 시행(2007년 10월~2009년)

쌀 정책개혁의 제2단계로 접어든 2007년 수확기 쌀값의 급락을 계기로 쌀 정책은 재검토 되었다. 2007년 10월에 '쌀 긴급대책'이 결정되어 2007년산 쌀의 정부수매, 2006년산 쌀의 사료 처분, 2008년 생산조정 등에 대한 시책이 검토되었다.

주요내용은 생산조정의 실효성 확보와 논의 풀 활용을 목표로 도도부현·전지역에서 생산조정을 달성하도록 전력을 다한다는 것이었다. 논 농업의 각종 사업 요건이나 예산 배정에서 생산조정 달성도를 우선적으로 고려하는 등 생산조정 대책이 다시 강화되었다. 정부는 생산목표 수량과 함께 면적 환산치도 같이 제시하였다.

쌀 긴급대책 하에서는 지역에 일정액을 교부하는 산지조성 교부금과는 별도로 생산조정 면적 확대에 대한 예산이 확보되어 사료용 쌀, 쌀가루용 쌀 등의 신규수요 쌀에 대한 지원도 추진되었다. 구체적으로는 2009년 당초 예산에 '논 등의 유효활용 촉진 대책사업'이 추진되어 새롭게 생산조정을 실시한 면적에 대하여 전국 일률 단가로 지원할 수 있게 되었다. 신규수요 쌀에 대한 교부 단가는 10a당 5.0~5.5만 엔으로 정해졌다. 한편, 2008년에는 '품목횡단적 경영안정대책'이 재검토되어 명칭을 '논·밭 경영소득안정대책'으로 변경하고, 대상 요건도 완화하였다.

<표 2> 쌀 정책개혁 이후의 주요 대책

	주요 내용
2002년 1월	생산조정에 관한 연구회 발족
12월	'쌀 정책개혁 대강'의 결정
2004년 4월	식량법 개정 쌀 정책개혁 시작
2005년 3월	새로운 식량·농업·농촌 기본계획의 제정
10월	'경영소득안정대책 등의 대강'의 결정
2007년 4월	품목횡단적 경영안정대책 도입 생산자·생산자단체가 주체가 되는 수급조정 시스템으로의 이행
7월	참의원 선거에서 자민당 대패
9월	2007년산 쌀값 하락
10월	쌀 긴급대책
2009년 8월	중의원 총선거에서 민주당 과반수 획득, 민주당 정권
2010년 3월	새로운 식량·농업·농촌 기본계획의 제정
4월	호별소득보상제도 시작
7월	참의원 선거에서 민주당 패배
2012년 12월	중의원 선거에서 자민당 과반수 획득
2013년 5월	'농림수산업과 지역의 활력창조 본부' 설립
7월	참의원 선거에서 자민당 과반수 획득
12월	'농림수산업 지역의 활력창조 플랜' 공표 4대 개혁 공표

자료: 小針美和, 「米政策の推移」, 農林中金総合研究所, 2018년 1월.

2.4. 민주당 집권과 호별소득보상제도 추진(2010~2013년)

2009년 민주당의 집권으로 '호별소득보상제도'의 도입을 위한 움직임이 급속히 진행되었다. 이로 인해 쌀 정책은 다시 한번 큰 변화를 맞이하였다. 쌀 긴급대책에서 고려된 생산조정 달성 상황에 따른 사업채택 우선배려 등의 생산조정 미달성 패널티는 전면 폐지되었다. 한편, 생산조정 실시자에게는 주식용 쌀의 재배에 대한 이점을 직접적으로 강구하도록 하고, 이를 기초로 농업인에게 생산조정 참가 여부에 대한 결정을 맡기는 이른바 선택적인 생산조정 구조로 전환하였다.

2010년에는 생산조정 실시한 농업인에 한해 주식용 쌀의 재배면적을 대상으로 지원금을 교부하는 제도가 처음으로 도입되었다. 구체적으로는 1.5만 엔/10a을 정액으로 지급하고, 당 년산 판매 가격이 표준판매가격 보다 낮을 경우 그 차액을 '쌀값 변동보전 교부금'으로서 지급하기로 하였다. '쌀 긴급대책'에서는 기존의 정책과 새롭게 추가된 다양한 대책이 병행되어 주식용 쌀 이외의 작물에 대한 지원체계가 복잡해진 바 있으나, 호별소득보상제도에서는 이들을 '논이용 자급력 향상 사업'으로 일원화하였고, 지원 단가도 전국 일률적으로 설정하였다.

2.5. 자민당 재집권과 쌀 직접지불 교부금의 폐지(2014년~2017년)

제2차 아베정권 하에서 설치된 '농림수산업과 지역의 활력창조본부'에서는 행정에 의한 생산수량목표 할당을 전제로 하는 생산조정 대책은 의욕이 있는 농업인의 효율적인 생산을 방해하는 원인이 된다는 이유로, 2015년 12월 쌀의 직접지불교부금의 폐지 등을 내용으로 하는 '농림수산업과 지역의 활력창조 플랜'을 결정하였다. 이와 더불어 농림수산성은 '4대 개혁'을 발표했다.

구체적인 내용은 첫째, 농지를 지속적으로 이용하거나 농업경영을 효율화하는 농업인에 대한 농지 이용의 집약화를 가속화 할 수 있도록 제반의 대책을 강구하였다.

둘째, 호별소득보상제도는 일률적인 지불 등 구조개혁에 맞지 않는 면이 있다고 판단하고, '쌀의 직접지불 교부금'은 17년도까지만 지급하는 것으로 하였고, 지원 단가를 0.75만 엔/10a으로 줄였다.

셋째, 쌀 직접지불 교부금을 재검토함으로써 주식용 쌀에 편중되지 않고 맥류, 콩, 사료용 쌀 등 수요가 있는 작물의 생산을 촉진하고 의욕 있는 농가가 주체적으로 작물을 선택하도록 하였다. 생산조정을 포함한 쌀 정책도 지금까지와 다른 모습으로 행정에 의한 생산수량 목표 할당에 의지하지 않고도 수요에 따른 주식용 쌀 생산이 가능하도록 환경정비를 진행하기로 하였다.

넷째, 농업·농촌이 가진 다면적 기능의 발휘에 대해서는 지역정책으로서 일본형 직접지불(다면적 기능지불)을 창설하고, 집락 커뮤니티의 공동관리 등에 의해 농지가 농지로서 유지되어 미래에도 다면적 기능이 충분히 발휘되도록 하며, 규모를 확대를 꾀하는 농

업인의 부담을 경감하고, 구조개혁을 지원하기로 하였다.

3. 최근의 곡물 정책 동향

3.1. 기본 방향⁴⁾

일본 정부는 쌀 감소 추세가 지속되고 있는 상황에서 농업인 스스로 소비자의 니즈에 대응한 쌀 생산, 그리고 식량 자급률 및 식량 자급력의 향상이 중요하다고 판단하였다. 이에 따라 논을 풀 활용하여 수요가 뒷받침 되는 맥류, 콩, 쌀가루 및 사료용 쌀 등의 전략작물의 생산을 확대하고, 채소, 과수 등 고수익 작물 등으로의 전환을 추진하고 있다.

2018년부터 행정에 의한 생산수량 목표 할당을 폐지하고, 산지와 생산자가 중심이 되어 수요에 따른 생산 및 판매를 실시하는 쌀 정책으로의 전환을 재검토하였다. 일본 정부는 이와 같은 쌀 정책개혁이 제대로 정착할 수 있도록 '논 활용 직접지불 교부금' 등의 경영·소득 안정 정책을 추진하고 있다.

3.1.1. 소비자 및 실수요자의 수요에 따른 다양한 쌀의 안정적 공급

향후에도 국내 쌀 소비 감소가 예상되는 가운데 일본 정부는 '논 활용 직접지불 교부금'을 활용하여 논이 풀 활용을 도모할 계획이다. 한편, '쌀 정책개혁'을 정착시키고, 정부로부터의 정보 제공 등을 바탕으로 생산자나 집하업자·단체가 수요에 따른 생산·판매를 추진할 수 있도록 지원하고 있다.

다수확 품종의 도입과 스마트 농업기술 보급, 자재비 절감 등으로 생산비를 줄여 쌀 생산성을 향상시킬 예정이다. 주식용 쌀은 사전계약·다년계약 등에 의해 안정적인 거래가 가능하도록 하고, 품질을 향상시키는 동시에 중식·외식 사업자의 매입 상황에 관한 동향 등의 정보를 제공함으로써 실수요와 결합된 생산·판매를 추진하고 있다.

학교 급식의 추진·정착과 '쌀과 건강'에 대한 정보 확산, 기업과 연계한 소비 확대 운동을 지속적으로 전개하여 새로운 수요층을 확보함으로써 1인당 쌀 소비량 감소세를 완화할 계획이다. 또한, 국내 주식용 쌀 수요 감소에 대한 대책으로 '쌀 해외시장 확대 전략 프로젝트'를 추진하여 일본산 쌀·쌀 가공품의 새로운 해외 수요 확대를 도모할 방침이다.

3.1.2. 맥류, 콩 증산과 수요 확대 도모

맥류의 경우 국산 수요량이 판매예정 수량을 상회하고 있는 상황이며, 콩의 경우도 건

4) 2020년 3월 31일 각의(국무회의)에서 결정된 '식료·농업·농촌 기본계획' 가운데 쌀·논농업 관련 내용을 바탕으로 정리함.

강 지향성이 높아지면서 국내산 수요가 꾸준히 증가하고 있다. 습해, 연작 피해, 규모 확대에 의한 노동 부담 증가, 기상 조건 변화 등의 저단수 요인을 극복하고, 품질 개선 및 가격 안정을 통한 수요의 확대를 도모할 계획이다.

이를 위해 '맥류·콩 증산 프로젝트'를 설치하고 식품 산업과의 제휴 강화를 도모하는 동시에 생산성 향상 등을 통한 생산비 절감, 기반 정비에 의한 논의 범용화, 배수 대책 강화, 내병성·가공 적성 등이 뛰어난 신품종의 개발·도입 등을 추진하고 있다.

3.1.3. 쌀가루 및 사료용 쌀의 수요 확대

쌀가루용 쌀은 새로운 제품의 개발 및 보급에 의해 국내 수요가 늘어나고 있다. 일본의 쌀가루용 쌀 생산량은 2013년 이후 2만 톤 내외를 유지하였으며, 2017년 이후에는 약 3만 톤으로 역대 최고치를 기록한 2011년과 비슷한 수준까지 회복되었다.

쌀가루용 쌀의 수요량은 2012년 이후 연간 2만 톤 정도로 유지되어 왔다. 2018년 이후에는 쌀가루의 '글루텐프리 쌀가루 제품 제3자 인증제도'의 도입, 새로운 쌀가루 가공품 개발, 대형 유통업체의 쌀가루 제품 취급 증가에 힘입어 3만 톤 이상으로 증가하였다.

<그림 2> 쌀가루용 쌀의 생산량 및 수요량



자료: 농림수산성, 「米をめぐる状況について」, 2020년 8월 공표자료에서 재인용.

일본 정부는 쌀 가루용 쌀의 수요 확대를 지속적으로 추진하는 동시에 가공비용 절감 및 해외 글루텐프리 시장을 타겟으로 수출 확대를 도모할 계획이다.

한편, 사료용 쌀은 다수확 품종의 도입이나 구분관리⁵⁾를 통한 본작화가 진전되고 있다.

5) 구분관리는 주식용 쌀을 생산하는 논과 다른 장소에서 사료용 쌀만을 경작하는 방식으로 일본 정부는 주식용 쌀과 동일한 장소에서 사료용 쌀을 생산하는 일괄관리와 비교할 때 다수품종의 도입이 용이해 사료용 쌀의 정착을 기대하고 있음.

사료용 쌀 생산의 약 80%는 경영규모(전체 벼 경작면적)가 5ha 이상인 대규모 농가가 담당하고 있다. 한편, 현재 사료용으로 100만 톤 정도의 쌀이 축산농가 및 배합사료업체에 공급되고 있다.

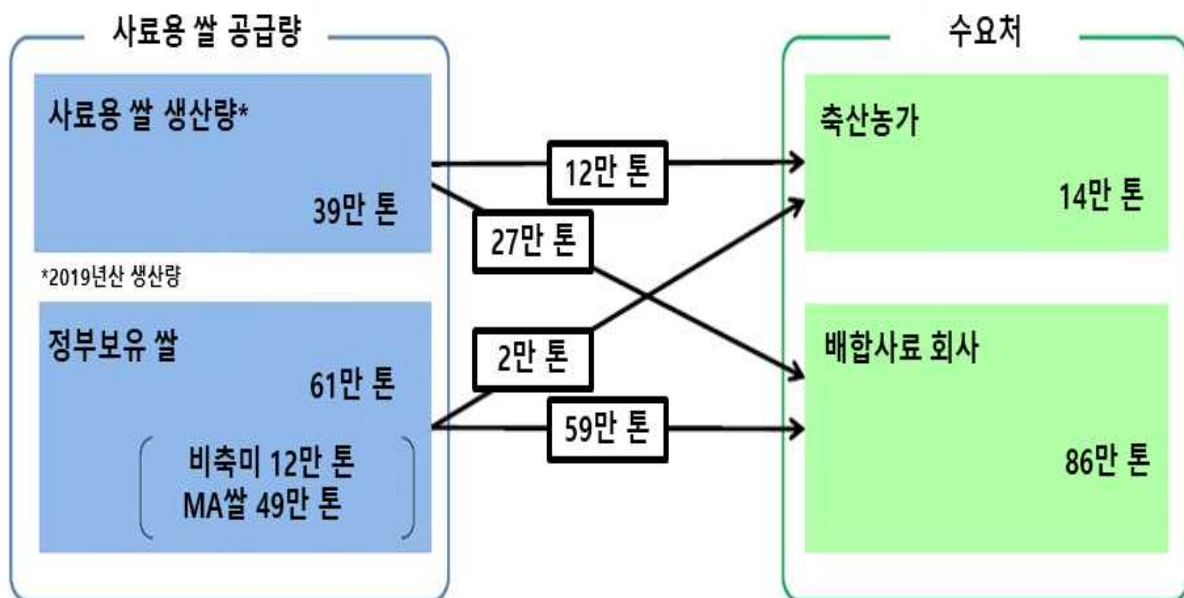
일본 정부는 사료용 쌀의 다수확 품종 재배 기술의 정착과 보급을 통해 생산비용을 낮추고, 유통비용 절감과 브랜드화를 촉진할 계획이다. 또한, 최근의 사료용 쌀 재배동향을 바탕으로 실수요자인 사료업계의 니즈에 대응할 수 있도록 생산 확대를 도모하고, 다년 계약에 의한 장기적인 안정거래 확대 등을 추진하고 있다.

<표 3> 사료용 쌀의 재배면적 및 생산 동향

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019
재배면적(만 ha)	3.4	8.0	9.1	9.2	8.0	7.3
다수확 품종	1.3 39%	3.0 37%	3.9 43%	4.6 50%	4.5 56%	4.3 60%
구분관리 조성	2.7 80%	6.0 75%	7.3 80%	7.6 83%	7.0 88%	6.5 89%
생산 계획량(만 톤) (실적)	18 (19)	42 (44)	48 (51)	48 (50)	42 (43)	38 (39)

자료: 농림수산성, 「米をめぐる状況について」, 2020년 8월 공표자료에서 재인용.

<그림 3> 사료용 쌀 공급량



자료: 농림수산성, 「米をめぐる状況について」, 2020년 8월 공표자료에서 재인용.

3.1.4. 고수익 작물로의 전환

정부뿐만 아니라 지방공공단체 등 관계부처가 연계하여 논의 범용화를 위한 기반정비, 재배기술과 시설 도입, 판로확보 등의 대응을 계획적이고 체계적으로 추진하고 있다. 이를 통해 채소나 과수 등 고수익 작물로의 전환을 도모하고, 수입품이 일정한 비율을 차지하고 있는 가공·업무용 채소의 국산 비중을 높일 계획이다.

3.2. 수급 및 경영·소득 안정에 관한 주요 정책

현재 일본 정부가 추진 중인 경영·소득 안정 정책으로는 논 활용 직접지불 교부금, 밭작물 직접지불 교부금, 쌀·밭작물 수입 감소 영향 완화 교부금이 있다. 쌀 수요가 감소하는 가운데 수요에 따른 주식용 쌀을 재배함과 동시에 수요가 있는 사료용 쌀 등의 본작화를 위해 논 활용 직접지불 교부금을 활용하고 있다.

외국과의 생산조건 격차로 불리함이 있는 국산 농산물을 대상으로 밭작물 직접지불 교부금을 운용하고 있으며, 쌀값 및 밭작물의 가격 변동 등에 의한 수입 감소에 대해서는 '수입 감소 영향 완화 교부금'으로 대응하고 있다. 또한, 산지에서 자체적으로 수급안정을 위해 장기 계획적인 판매나 수출 등 주식용 쌀을 다른 용도로 판매하는 경우에 대해서도 지원하고 있다.

3.2.1. 논 활용 직접지불 교부금

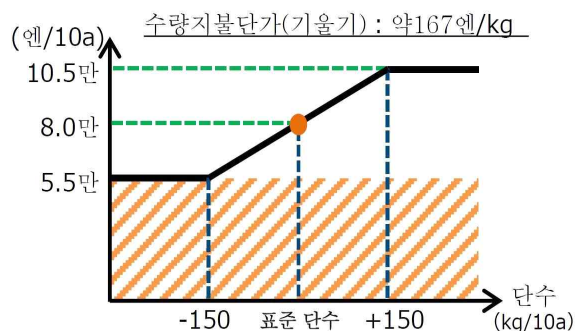
논 활용 직접지불 교부금을 통해 사료용 쌀, 맥류, 콩 등의 전락 작물의 본작화를 진행하는 동시에 산지교부금에 의해 차별화된 산지 조성을 지원하고 있다. 이를 통해 2025년까지 사료용 쌀 110만 톤, 쌀가루용 쌀은 10만 톤까지 생산을 확대하는 것으로 목표하고 있으며, 사료 자급률은 40% 수준으로 높일 계획이다. 한편, 맥류와 콩 재배면적을 2025년까지 각각 28.1만ha, 15만ha까지 늘릴 방침이다.

〈표 4〉 전락작물 지원 단가

대상작물	단가
밀, 콩, 사료작물	3.5만 엔/10a
WCS용 벼	8.0만 엔/10a
가공용 쌀	2.0만 엔/10a
사료용·쌀가루용 쌀 ^{주)}	5.5~10.5만 엔/10a

주 : 수량지불 방식

〈그림 4〉 사료용·쌀가루용 쌀의 수량과 지원단가의 관계



자료: 농림수산성 「米をめぐる状況について」 2020년 8월 공표자료에서 재인용.

'논의 풀 활용 비전'에 의해 고부가가치화나 저비용화를 도모하면서 차별화된 산지를 조성하기 위해 지역 재량으로 활용 가능한 산지교부금을 활용하여 이모작, 경종-축산의 연계를 포함해 산지에 대한 지원을 실시하고 있다. 일정 비율 이상은 도도부현 단계에서 지원 내용을 결정한다.

〈표 5〉 산지교부금 단가

조성내용	배분단가
사료용 쌀, 쌀가루용 쌀의 다년(3년 이상)계약	1.2만 엔/10a
매밀, 유채꽃	2.0만 엔/10a
신시장 개척용 쌀 ¹⁾	2.0만 엔/10a

주 1) 수출용 일본쌀의 원료용 쌀 포함.

자료: 농림수산성, 「米をめぐる状況について」, 2020년 8월 공표자료에서 재인용.

한편, 고수익 작물의 도입·정착을 도모하기 위해서 '논 농업 고수익화 추진계획'에 근거하여 정부뿐만 아니라, 지방공공단체 등 관계 부처가 연계하여 기반 정비, 재배기술 및 기계·시설의 도입, 판로확보 등의 대처를 체계적으로 추진하고 있다. 이를 통해 2025년 논에 고수익 작물 산지를 500개소 창설하는 것을 목표로 하고 있다.

3.2.2. 밭작물 직접지불 교부금

외국과의 생산조건 격차로 불리함이 있는 국산 농산물을 생산·판매하는 농업인에 대해서 표준생산비와 표준판매가격의 차액을 직접 교부하는 밭작물 직접지불 교부금을 운용해 오고 있다. 생산량과 품질에 따라 교부하는 수량지불을 기본으로 하며,当年산의 재배 면적을 기준으로 교부하는 면적지불은 수량지불 방식으로 선지불한다. 지원대상이 되는 농업인은 인정농업인⁶⁾, 집락영농, 인정신규취농인으로 규모 조건은 없다.

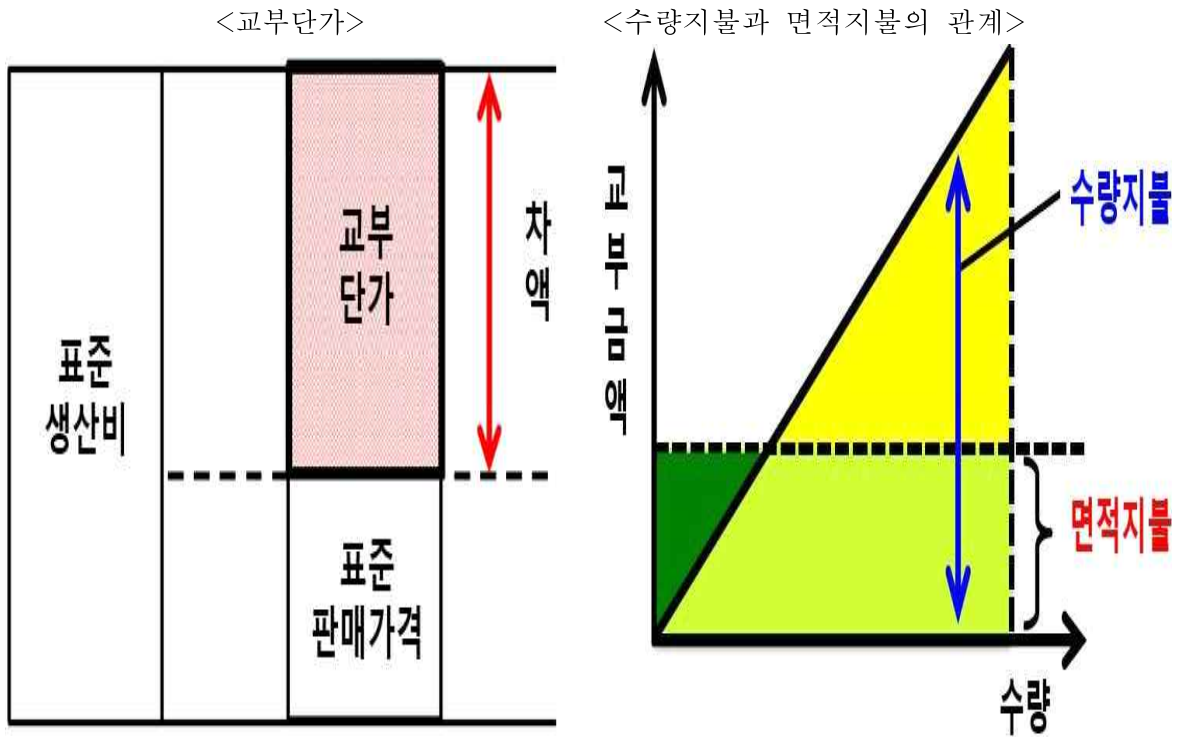
6) 농업경영 기반강화 촉진법에 근거하여 의욕있는 농업인 스스로 경영 계획으로 개선하기 위해 작성한 「농업 경영 개선 계획(5년 후의 경영 목표)」를 시정촌이 인정한 농업경영인 또는 농업법인을 의미함.

〈표 6〉 수량지불 품목별 단가

품목	평균 교부 단가
밀	6,710엔/60kg
이조보리	6,780엔/50kg
육조보리	5,660엔/50kg
쌀보리	9,560엔/60kg
콩	9,930엔/60kg
사탕무	6,840엔/톤
전분원료용 감자	13,560엔/톤
메밀	13,170엔/45kg
유채	8,000엔/60kg

주 1) 사탕무의 기준 당도는 16.6%, 전분원료용 감자의 기준 전분함유율은 19.7%
 자료: 농림수산성, 「經營所得安定対策等の概要」, 2020년.

〈그림 5〉 면적지불 방식



주: 사탕무의 기준 당도는 16.6%, 전분원료용 감자의 기준 전분함유율은 19.7%
 자료: 농림수산성, 「經營所得安定対策等の概要」, 2020년

3.2.3. 쌀·발작물 수입감소 영향완화 교부금

‘쌀·발작물 수입감소 영향완화 교부금’은 농가 각출을 수반하는 경영에 착악한 일종의 안정장치로 쌀과 발작물의 수입 감소에 따른 영향을 완화하기 위한 보험적 제도이다. 지원 대상이 되는 농업인은 인정농업인, 집락영농, 인정신규취농으로 재배규모와는 무관하다. 쌀, 맥류, 콩, 사탕무, 전분 원료용 감자를 대상으로 지원한다⁷⁾.

쌀, 맥류, 콩 등 당년산 판매수입액의 합계가 표준수입액보다 적을 경우 차액의 90%를 보전하는 방식이다. 보전 재원은 농업인과 국가가 1대 3의 비율로 부담하는 것으로 농업인의 적립금 각출이 수반된다. 농업인은 ‘쌀·발작물 수입감소 영향완화 교부금’ 또는 ‘수입보험’ 대책 중 한 쪽을 선택해서 가입할 수 있다.

<그림 6> 쌀·발작물 수입감소 영향완화 교부금



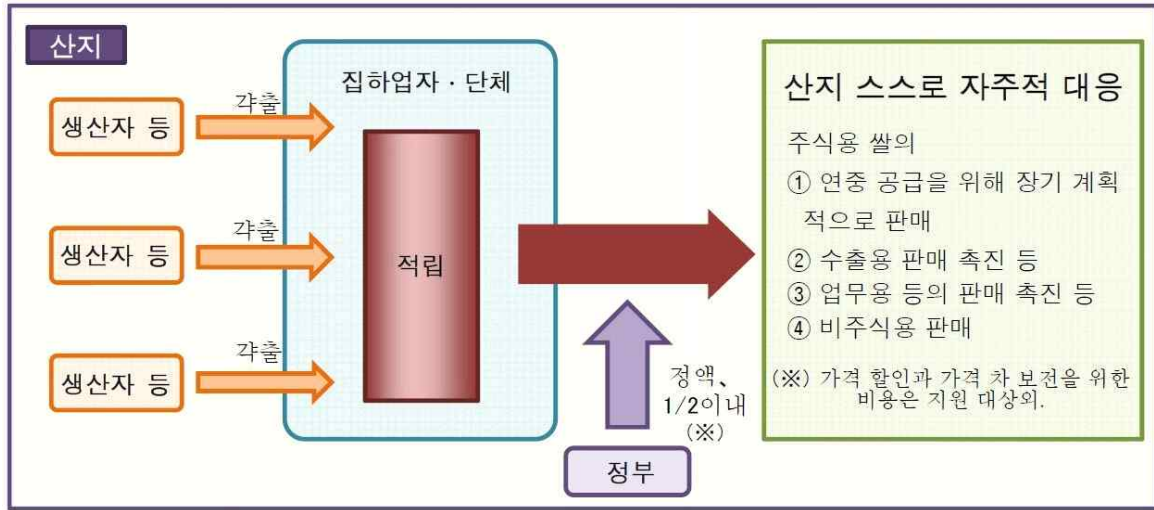
자료: 농림수산성, 「經營所得安定対策等の概要」, 2020년

3.2.4. 쌀 연중공급을 위한 지원

산지의 자주적인 대응에 의해 수요에 따른 생산·판매가 이루어지는 환경정비를 도모하는 관점에서, 기상 영향 등에 의한 영향이 발생했을 경우 산지의 판단에 의해 주식용 쌀을 장기 계획적으로 판매하는 등의 대응을 자주적으로 실시하는 체제를 마련하고 있다. 미리 생산자 등이 적립하여 연중 공급을 위해 장기 계획적으로 판매, 수출용 판매 촉진, 업무용 등의 판매 촉진, 비주식용 판매 등의 자주적 대응을 실시할 경우 정부가 일정 부분을 지원하고 있다.

⁷⁾맥주보리, 흑콩, 종자용은 대상에서 제외되며, 사탕무, 전분원료용 감자는 홋카이도산을 대상으로 함.

〈그림 7〉 쌀 연중공급을 위한 지원



자료: 농림수산성, 「米をめぐる状況について」, 2020년 8월 공표자료에서 재인용.

4. 맺음말

일본의 곡물 정책은 한국과 마찬가지로 주식인 쌀을 중심으로 전개되어 왔다. 그 가운데에서도 쌀 소비 감소 및 과잉재고 문제를 해결하기 위해 1971년부터 본격적으로 시작된 쌀 생산조정 정책은 일본의 곡물정책의 근간을 이루어 왔다. 이 장에서는 일본의 쌀 생산조정 정책의 변천 과정, 과거 쌀 정책개혁과 정권교체 등으로 인한 곡물정책의 주요 변화를 간략히 정리하고, 최근의 정책현황에 대해 살펴보았다.

쌀 정책개혁의 핵심은 정부의 개입을 줄이고 농업인과 산지가 주체적으로 시장상황에 대응하는 것이다. 한편, 앞으로도 쌀 소비는 지속적으로 감소할 것으로 예상되는 가운데, 국내산 수요가 늘어나고 있는 사료용 및 쌀가루용 쌀, 맥류와 콩의 증산과 수요 확대를 도모하는 정책을 꾸준히 추진하고 있다. 이와 더불어 일본 정부는 해당 품목의 경영 및 소득 안정을 위해 논 활용 직접지불 교부금 등의 제도를 운용해 오고 있다.

이와 같은 일본의 노력이 앞으로도 사료용 쌀을 비롯한 전략작물의 생산유도로 이어져 쌀 수급 안정에 기여하고, 식량 자급률을 높일 수 있을지 지켜볼 필요가 있다. 쌀 수급 상황이 일본과 비슷하고 논 타작물 재배사업을 실시하고 있는 우리나라에게 좋은 참고자료가 될 것이기 때문이다.

참고문헌

- 김태곤, ‘일본의 쌀 생산조정제도 폐지와 논농업 활로 찾기’ 「농정포커스」 제16호, 한국농촌경제연구원, 2016년 8월.
- 농림수산성, 「米をめぐる状況について」, 2020년 8월.
- 농림수산성, 「経営所得安定対策等の概要」, 2020년.
- 농림수산성, 「食料・農業・農村基本計画」, 2020년 3월.
- 농림수산성 홈페이지(<https://www.maff.go.jp/>).
- 小針美和, 「米政策の推移」, 農林中金総合研究所, 2018년 1월.