

## 출장결과보고

### 1. 출장개요

- 출장목적: 일본의 쌀 수급안정 정책을 조사하여 국내 쌀 수급안정 방안 모색에 참고하고자 함
- 출장 지역(기간): 도야마현, 동경 일원(8.7~11일, 5일간)
- 면담자: 酒井富夫(도야마대학 교수), 石塚正美, 夏田善池, 吟野聰, 今西直人, 井場弘志(농림성 식량부), 勝卷司, 小竹義隆(도야마현 농협), 雄川勉, 田中延佳(磅波市 농협), 奥村一側, 蔬勝唐二(농업인)

### 2. 주요 조사 내용

#### 2.1. 쌀 정책개혁의 개요: 2007년부터 생산자단체 중심으로 쌀 수급균형을 달성하도록 하되 풍작에 의한 수급불균형은 집하원활화대책으로 대응, 생산조정제는 산지만들기대책으로 전환하여 쌀 수급안정 및 지역농업 활성화 유도

- 2004년부터 시행하고 있는 쌀정책 개혁은 2007년도 이후 농업인과 농업인단체가 주도적으로 수급균형을 달성하는 새로운 시스템으로 연착륙할 수 있도록 유도하는 것이다.
- 산지만들기대책은 지역농업을 담당할 대상자를 명확하게 하고, 전작 작물의 산지화, 인기있는 쌀 만들기 등을 통하여 쌀 수급균형 달성과 지역농업 발전을 도모하는 것이다.
  - 2007년도 이후에는 새로운 수급조정시스템으로 이행하는 것을 목표로 하고, 새로운 시스템 하에서의 산지만들기 혹은 쌀가격 하락으로 인한 영향 완화 등의 대책을 보완해 나간다.
- 2007년산부터 논농사를 포함하여 담당자의 경영안정을 도모하기 위한 품목횡단적 경영안정대책을 시행하지만, 논농업에서는 쌀정책 개혁 하에서

의 새로운 수급조정시스템으로 이행하는 것을 주요 목표로 하고 있다.

그림 1. 쌀정책 개혁의 개요

| 쌀 정책 개혁의 개요 |                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|             | 쌀정책개혁 이전                                                                                 | 쌀정책개혁                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 수급 조정       | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일률적인 생산조정 (전작)</li> <li>○ 획일적인 전작 유도</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2007년도부터 <b>농업자 및 농업자단체가 주체적으로 수급조정을 하는 시스템</b>으로 이행한다</li> <li>○ 판매실적을 기초로 하여 경작한 <b>수량을 배분</b>하는 방식으로 전환한다</li> </ul>                                                                                                  |
| 생산 구조       | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역 담당자상(像)의 불확실함</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>지역농업비전</b>을 책정하는 등 지역 담당자를 명확히 한다.</li> </ul>                                                                                                                                                                         |
| 조성 체계       | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일률적인 요건 및 단가</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>현행(2004~2006년도)</li> <li>○ 지역 스스로 생각하여 행동하는 구조개혁을 위해 적합한 대처방식으로 <b>산지만들기대책</b></li> <li>○ 수급안정을 위해 생산자로부터 출하단계에 시장을 격리시키는 <b>집하원활화대책</b></li> <li>○ 가격변동에 맞는 경영안정을 위한 <b>벼농사소득기반확보대책</b> <b>담당자경영안정대책</b> 이 있다.</li> </ul> |

2.2. 쌀 수급안정 시스템: 정부는 매년 쌀 수요량을 추정하여 발표, 생산자단체는 도도부현, 시정촌, 농가별 목표 생산량을 배정하고 생산하도록 하여 수급안정을 도모하고 있음

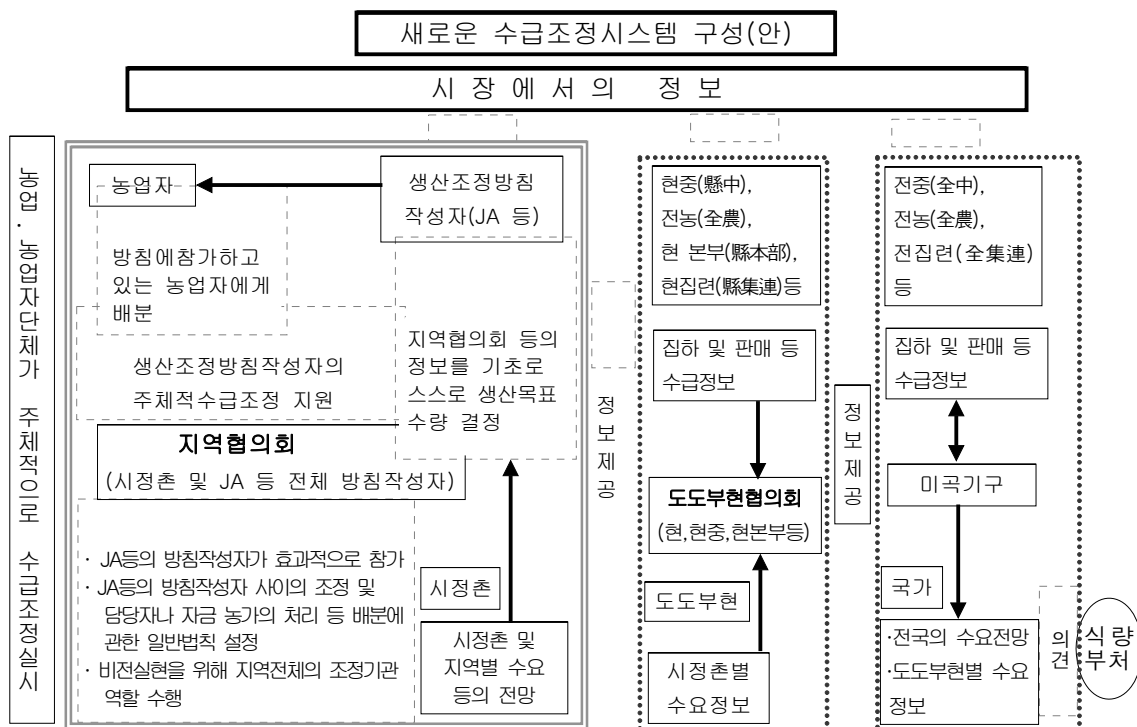
- 정부의 역할은 정보를 제공하고 생산자가 스스로 판매 가능량을 생산하도록 유도

2.2.1. 정부는 쌀 수요량을 제시, 생산자 단체는 생산목표 수량을 배정

- 정부는 식료·농업·농촌정책심의회 등의 조언을 받는 등 투명한 절차를 밟아 수급과 관련된 내용을 정리하여 공표한다.
- 생산목표 수량은 과거 추세치를 적용하는 객관적인 예측방법을 동원하여 설정하며, 생산목표 수량은 농업인단체를 통하여 농가별로 배분한다.
  - 총량을 추세치를 반영하여 결정하고, 도도부현별로 쌀 판매실적을 고려하여 생산 목표수량을 결정한다.

- 지역간 조정, 소비촉진 등을 고려한 생산목표수량을 조정하여 농업인별목표 생산량을 결정한다.
- 예를 들어 2006~2007 유통년도 쌀 수요실적은 다음과 같은 방식으로 구해진다.
  - ①민간유통 쌀의 수요 실적: 2006년 6월 말 재고량+2006년산 생산량 - 2007년 6월 재고량
  - ②정부비축미 수요 실적: 2006년 7월부터 2007년 6월동안 주식용 판매실적
  - 2006~2007 유통년도 수요실적은 ① + ②로 한다.
- 농업인에게는 생산물량을 배분하고, 확인은 생산조정 면적을 조사하는 방식을 취한다. 물량을 면적으로 환산하는 경우, 단수는 지역별 사정을 고려한다.
  - 생산자단체가 지역별로 생산조정이 계획대로 이행되는 지를 조사한다.
  - 생산조정면적은 전체 논면적의 1/3 수준이다.

그림 2. 새로운 수급조정 시스템



- 이러한 인위적인 방식으로 수급이 균형을 이룰 수 있을 것인지에 대한 의문이 제기된다.

#### **2.2.2. 이러한 정책 프로그램에 참여한 농가는 생산조정에도 참여하여 일정 수준의 중앙정부 보조금을 받을 수 있음**

- 지역별로 특화된 생산조정방식에 참여하면 정부로부터 일정 금액의 교부금을 받게된다.
  - 생산조정제에 참여하고 있는 농가의 비중이 약 70% 수준에 머무르고 있다.
- 과거의 생산조정제에서는 중앙정부가 설정한 전작 품목별 단위면적 당 보조금을 지급하였으나 새로운 제도 하에서는 지방정부 자체적으로 수립한 생산조정 방식을 이행한다.

#### **2.2.3. 2007년도 예상 생산량은 목표량보다 40만 톤이 많을 것으로 예상 (작황지수 100 기준), 현행 대책이 수급안정에 기여할 지 의문**

- 할당된 면적을 초과하여 벼를 재배하는 농가도 있으며, 정부의 정책 프로그램에 참여하지 않는 농가의 비중도 30%나 되므로 예상 생산량은 목표수량을 초과할 것을 우려하고 있다(농림성 담당자).
  - 작년의 쌀 작황 지수는 98로 쌀가격이 상승한 것이 올해 농가의 벼 재배의욕을 고취 시킨 것으로 판단하고 있다. 따라서 쌀가격이 하락하면 수요량만큼 생산될 것으로 정책 담당자는 기대하고 있다.
- 시장기능을 신뢰하지만 시장에 일임하는 경우 부작용도 발생하므로 일정 부분 통제도 필요하다는 입장을 견지하고 있다(농림성 담당자).
- 풍작 외 공급과잉 물량은 농가에게 보관경비를 지원하여 보관하도록 하고 익년도 생산조정 면적에 반영할 계획이다.

#### **2.3. 생산조정제도를 산지만들기대책으로 변경: 지급단가를 인하하고 중앙정부의 획일적 지원에서 지역별로 수립한 농업발전 비전에 의해 전작이 활성화되도록 유도함**

### 2.3.1. 산지만들기대책은 지역별 특성을 고려하여 자발적으로 농업발전을 도모

- 중앙정부의 획일적인 정책수립과 지원에서 탈피하여 지역농업비전에 기초하여 정책자금의 용도나 단가를 설정하여 지원하도록 하는 방식으로 개편하였다. 지역별로 창의적인 논농업대책을 수립하도록 유도하는 것이 산지만들기 대책의 기본이다.
- 산지만들기 교부금 등을 활용하여, 시정촌 단계에서 수립된 비전을 실현 시키기 위한 다양한 대책을 지원하는 것이다. 비전은 산지만들기 또는 담당자육성 설계도라고 할 수 있으며, 2005년도에는 2,237개의 지역농업추진협의회에서 비전을 수립하였다.
- 중앙정부는 작물별로 교부금에 차등을 두어 단가를 설정하며(교부금의 도도부현별 배분도 동일한 단가를 적용), 쌀과 쌀 이외의 소득을 고려하여 전작 시 수익이 많도록 하였다.
  - 보리, 콩, 사료작물을 재배하면 기본급으로 10a 당 1만 엔을 지급하며 전업농에게는 추가적으로 4만 엔을 지급하며 규모화를 유도하며, 야채 등을 재배하면 기본급으로 10a 당 5천 엔만 지급한다.
  - 산지만들기 교부금 단가는 쌀과 기타 작물간의 수익성 격차를 넘는 수준에서 결정한다. 최근 쌀과 보리, 콩 간의 수익성 격차는 최근 10a 당 3만 5천 엔 정도이다.

표 1. 쌀과 소맥, 콩의 수익성 격차

단위: 엔/10a

|            |      | 2000년  | 2001년  | 2002년  | 2003년  | 2004년  | 5년중 3년<br>평균 |
|------------|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------|
| 10a당<br>소득 | 쌀    | 42,915 | 43,887 | 41,563 | 66,687 | 34,629 | 42,788       |
|            | 소맥   | 11,713 | 5,069  | 7,550  | 4,159  | 4,606  | 5,742        |
|            | 콩    | 11,324 | 4,924  | 1,657  | 9,795  | 3,996  | 6,238        |
| 격차         | 쌀-소맥 | 31,202 | 38,818 | 34,013 | 62,528 | 30,023 | 34,678       |
|            | 쌀-콩  | 31,591 | 38,963 | 39,906 | 56,892 | 30,633 | 36,820       |

- 농림수산성은 비전을 기본으로 하는 대처방안을 보다 구체화하기 위해 지역협의회에 대한 점검활동을 하며, 지역별, 브랜드별 작황과 품질차이를 고려한 판매전략 수립, 비전 실현을 위한 산지만들기 교부금이 효과적으로 활용되도록 농업인단체와 제휴하여 조언이나 지도를 하고 있다.

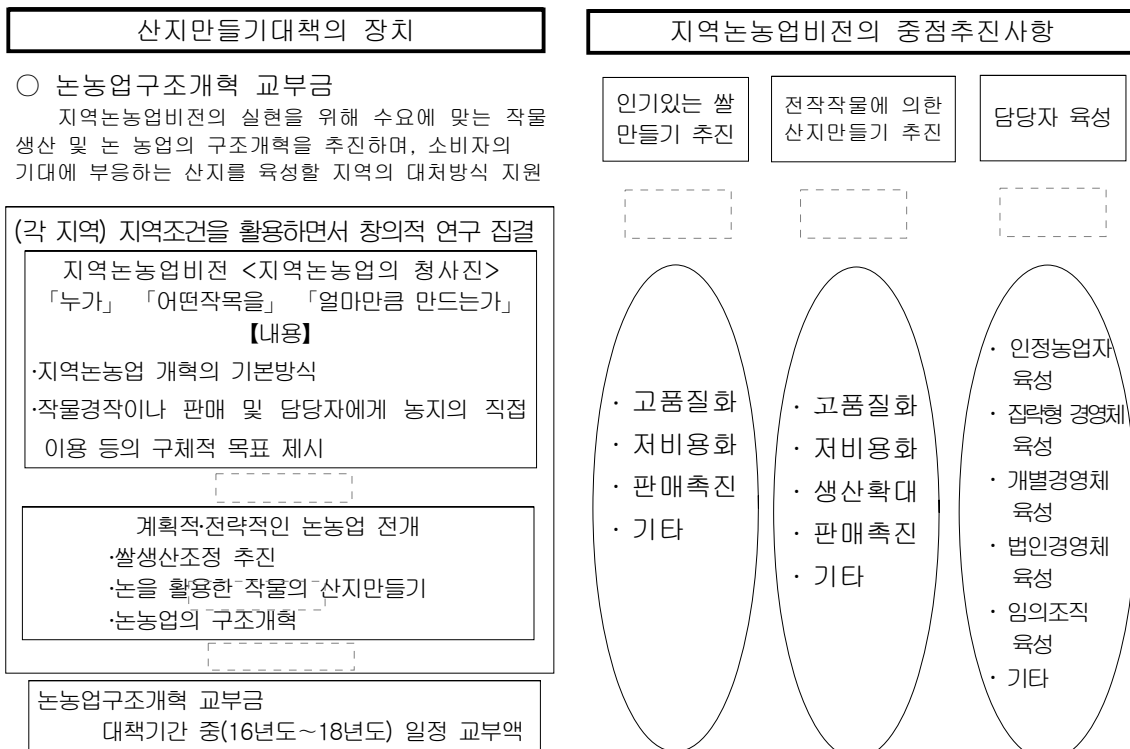
### 2.3.2. 개인의 창의성이 반영되지 못하고 보조금 수준이 줄어들어 농가의 불만이 많음

- 산지만들기대책은 지역농업 발전계획 하에 추진되므로 농가의 개별적인 작목전환 계획이 반영되기 어려운 문제점이 제기되고 있다.
  - 지역협의회에서 콩, 보리 등을 재배하기로 결정하였으나 본인은 과수 재배를 희망하는 경우가 있었다.
- 작목 전환에 따른 기본 보조금이 17%정도 줄어들어서 생산전환 정책 프로그램에 가입하지 않은 농가도 있다.
  - 쌀 수급불균형이 야기될 수 있다.
- 자급률제고 정책과도 상충된다는 농가의 불만이 제기되었다.

### 2.3.3. 산지만들기 대책은 생산을 조건으로 보조금을 지급, 공급과잉이 우려됨

- 농가가 산지만들기대책의 정책대상이 되기 위해서는 산지별 생산조정 협의회 회원으로 참여하여 지역별로 선정된 작물을 재배해야 한다.

그림 3. 산지만들기 대책



- 식량 자급률 제고에 기여하는 장점이 있으나 특정 품목의 공급이 늘어나 가격이 하락할 가능성을 배제할 수 없다.
- 농림성에서는 과거 생산조정제의 전작면적이나 현행 방식의 전작면적에 큰 차이가 없으므로 문제가 없다는 입장이다.

#### 2.4. 집하원활화대책: 일시적인 풍작으로 시장이 불안정해지는 것에 대응하여 풍작물량을 시장에서 격리시키는 제도, 우리나라도 이러한 방식의 도입을 검토할 필요

##### 2.4.1. 쌀가격이 하락하면 소득하락의 일정비율을 보전해주는 제도가 있는데 별도의 대책이 필요한지에 대한 의문이 있으나, 일본 정부는 일종의 safety-net으로 간주한다.

- 과잉쌀을 처리하는 방안으로 2003년산까지는 「조정보관제」(과잉쌀을 다음해에 재고로 이월시켜 주식용 등으로 판매)를 실시하였으나, 농업인은 쌀 과잉 상태를 인식하지 못하는 문제점이 나타났다.
- 생산자는 출하는 곧 시장판매라는 오해를 하므로 다음 해의 시장 상황을 더욱 어렵게 할 수 있다.
- 2004년산부터는 풍작에 의한 과잉 쌀은 농업인과 농업인단체가 자발적으로 시장에서 격리하도록 하는 집하원활화대책을 도입하였다. 농업인이 쌀 과잉 상태를 인식하도록 하며 정부는 이러한 대책이 작동될 수 있도록 정부는 일정한 지원을 한다.
- 쌀가격이 하락하여 농가 소득이 줄어드는 경우에 대비하여 도작경영안정 대책이 있는데 굳이 집하원활화대책이 필요한 것인지에 대한 논란이 있을 수 있다.
- 경영안정대책은 시장여건을 반영하는 것이므로 가격이 하락하면 경영안정이 어려워지는 문제가 발생한다.
- 또한 공급이 과잉이되면 시장에 불안해지는 문제점도 있으므로 별도의 대책이 필요하다.

##### 2.4.2. 공급과잉(작황지수 101 이상) 물량을 시장에서 격리하여 가공용 등으로 사용, 일정수준의 거출금을 내는 농가는 지원을 받는다.

- 정부가 작황을 공표(10월 15일 기준) 후, 과잉 수준이 농업인에게 전달되고 과잉 쌀은 주식용 쌀과 구분하여 집하된다.
  - 작황지수 101을 기준으로 하여 과잉미를 시장에서 격리하도록 하였다. 기준 작황지수를 102 또는 103으로 할 것인지에 관한 논의가 있었으나 시장안정을 고려하여 101로 정하였다.
  - 풍작이 이루어진 현단위로 정책이 집행된다. 국가 전체적으로 풍작이지만 평년작을 달성한 현에서는 이러한 정책 프로그램이 작동하지 않는다.
  - 희망자에 한해 동 대책이 작동되므로 시장격리 물량을 파악하는 데에 큰 어려움이 없다.
  
- 「미곡안정공급확보지원기구」는 과잉미를 담보로 융자를 신청하는 농업인에게 단기 융자를 해준다. 「미곡안정공급확보지원기구」는 농업인의 부담금과 (10a당 1,500엔, 60kg당 188엔 수준)과 정부의 무이자 대부금(60kg당 1,000엔 수준)을 융자 재원으로 한다. 융자 단가는 배합사료용과 신규가공용 가격 60kg 당(현미 기준) 3,000엔으로 하는데 이는 시장가격의 20% 수준, 지원금을 포함하여도 50% 수준에 불과하다.
  - 융자 대상은 생산조정과 집하원활화대책 프로그램에 참여하여 일정 금액을 납부하는 농업인으로 한다.
  - 정부는 무이자 대부금과 동일한 금액을 보관료 등 경비로 「미곡안정공급확보지원기구」에 지원하며, 동 기구도 보관료 등 경비로 60kg당 500엔을 조성한다.
  - 과잉미의 시장가치가 크게 떨어진다는 점을 노아에 인식하도록 하는 것이 동 제도의 장점으로 해석된다.
  
- 농가가 동 프로그램에 참여하고 일정 금액을 납부하였으나 평년작이 이루어지면 납부금은 반환받는다.
  
- 정부는 익년도 3월까지 생산자 지원금으로 현미 60kg당 4,000엔을 지급하므로, 과잉 쌀에 대해서 최소한 60kg당 7,000엔이 보장된다. 이는 북해도 산 쌀 도매가격의 50% 수준이다.
  - 2006년도에는 현미 60kg당 3,000엔을 지원하였으나 상향 조정되었다.
  
- 농업인은 융자금을 시장여건에 의해서 현물이나 현금으로 상환할 수 있다. 생산자단체 등이 과잉미를 신규가공용 등으로 판매하거나 익년도 수확기 이후에 주식용으로 판매하는 경우에는 융자금을 현금으로 상환한다.



용자기간이 1년을 경과해도 과잉미를 판매하지 못하면 『미국안정공급확보지원기구』는 현물로 인도받아 배합사료 등으로 판매한다.

- 과잉 쌀을 주식용으로 판매하는 경우에는 익년도에 벼 재배면적을 줄여야 한다.

○ 2005년산의 경우 약 138만 명이 본 프로그램에 참여하였으며, 프로그램이 도입된 후 처음으로 과잉 생산량 8만 6천 톤 중 약 7만 6천 톤이 구분출하여 보관되었다.

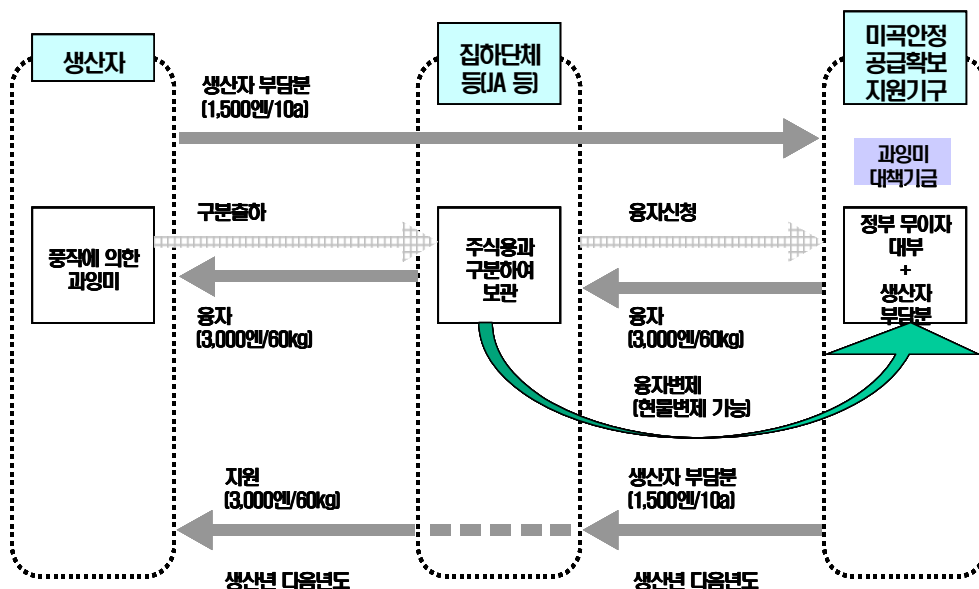
- 농업인이 본 프로그램에 가입하여 부담금을 내면 산지만들기대책, 벼농사소득기반확보대책 및 담당자경영안정대책의 대상이 된다.
- 과잉 쌀을 주식용 이외의 용도로 처분하는 경우에 다음 연도 생산목표량에 영향을 주지 않는다.

○ 우리나라도 공급과잉 물량을 시장에서 격리하는 경우가 있지만 특별한 원칙이 없이 이루어지고 있어서 유통업체에 불안감을 주기도 한다.

#### 2.4.3. 농가의 적극적 참여가 수급안정대책 성공의 관건이다.

○ 2006년도에 집하원활화대책에 참여한 농가 비중은 69% 수준이며, 수급안정을 도모하기 위해 농가의 참여를 독려하고 있다.

그림 4. 일본의 집하원활화대책 작동 체계



## 2.5. 기타 사항: 직불금 상한선이 없으며, 영세농 대책이 미흡하다는 비판

- 소득정책을 시행하는 데에 보조금 지급 상한선을 설정하지 않고 있는데, 부농에 대해서도 보조금을 지급할 필요가 있는지에 관한 비판은 제기되지 않고 있다.
- 오히려, 새로운 대책에서는 경영규모 4ha(개별농가이든 집단화이든) 이상의 경영체에만 보조금을 지급하므로 영세농이 정책에서 배제될 수 있으며 이러한 부분에 대한 비판이 제기되고 있다.