

해외출장 결과 보고

2008년 8월 5일 ~ 8월 8일까지의 일본 출장결과를 다음과 같이 보고
합니다.

출장자: 부연구위원 이 대 섭(국제농업연구센터)

I. 출장개요

1. 출장전명: 국제 자포니카 쌀 수급모형 구축 연구 관련 일본 현황 파악
2. 출장목적: “자포니카 쌀 국제수급 모형 구축 및 전망” 연구에 필요한 일본 쌀 시장 동향과 전망에 대한 전문가들의 견해와 자문을 구하고, 일본 자포니카 쌀 관련기관 연구자들과 간담회를 통한 동향파악.
 - 일본내 쌀 모형 연구진과 업무협의회
 - 일본내 관련기관 방문 및 Network 구축; 농림수산정책연구소, 농림수산성 쌀 정책부, 전농 Norinchukin 연구소, 전국 농업협동조합중앙회 국제 쌀 산업부

2. 출장자

- 국제농업연구센터 이대섭 부연구위원

3. 출장기간

- 2008년 8월 5일 - 8월 8일(3박 4일)

4. 출장지

- 일본 도쿄

5. 세부 일정

일자	장소	일정	세부내용
8.5(화)	김포 → 도쿄	항공편	일본 도착(신주쿠 New City Hotel 숙박)
8.6(수)	도쿄	9:30AM	전국 농업협동조합중앙회 방문(Ichiya Takuo팀장 및 팀원, 국제 쌀 산업부): 국제 쌀시장 모니터링에 관한 간담회
		1:30PM	UNICOOPJAPAN(곡물부): 수입쌀 경매 및 관리 정책에 관한 간담회

		3:30PM	전농 Norinchukin 연구소 방문(Ruan-Wei 기초연구부, 주임연구원의 국내외 쌀 산업 담당 2명): 국내·외 유통Channel 및 수입실태파악 및 간담회
8.7(목)	도쿄	9:30 AM	농림수산물성 농림수산물정책연구소 방문(Uebayashi Astuyuki, 계량모형 팀장): 일본 국내·외 쌀 수급 모형의 구성과 운영
		2:00 PM	농림수산물성, Rice Policy Planning Division(Mr. Hayato Ichinoku): 국내 생산조정제 및 향후 국내 쌀 정책변화에 관한 간담회
8.8(금)	도쿄 → 김포	항공편	김포 도착

II. 기관 및 단체 방문 결과

1. 일본 전국 농업협동조합중앙회 방문(JA-ZENCHU)

- 참석자: Ichiya Takuo, 국내 곡물산업 팀장
- 장소: JA-ZENCHU 회의실
- 주요논의 사항
 - JA-ZENCHU에서 중요하게 다루는 업무 중 하나는 농민 단체의 의견을 수렴하여 농민에게 유리한 정책을 수립하여 정부에 제안하고 정부와 협상을 하는 역할임.
 - 최근 곡물가격 인상으로 저가로 수입된 MMA의 재고를 사료 및 가공용으로 사용하고자하는 수요가 상당히 증가하고 있음.
 - 쌀 재배면적은 일본 전체 경작면적의 60% 수준으로 감소시켜 밀과 두류로 쌀을 대체하는 목표를 지니고 있음.
 - 현재 정부에서 진행 중인 쌀 관련 정책 중 핵심 정책은 휴경지에

사료 및 가공용을 목적으로 저비용, 저품질의 쌀을 생산하는 정책임. 하지만 사료 및 가공용 쌀 생산농가에 보조금을 지급하고 있고 이를 지속적으로 시행해야 한다는 주장의 설득력이 강화되어 일본 정부에서도 WTO규칙에 위배되지 않는 한도에서 보조금 지급을 지속한다는 결정을 내린 상태임.

- 사료 및 가공용으로 사용되는 쌀 생산은 논 이용과 사료 자급을 증가를 위해, 벼잎을 포함한 벼 전체의 단수를 높여 사료로 이용하기 위한 전용 품종 개발을 추진하고 있음.
- 지금까지 통상 쌀 품종과 비교해 수량이 많은 “하마사리”, “쿠사호나미” 등을 온난지를 중심으로 보급했지만 최근에는 동북지역에 적합한 “베코아오바”, 홋카이도에 적합한 “북해도 308호” 등 냉한지에 적합한 품종의 개량을 촉진하고 있음.
- 또한 쌀의 대체작물로 취급되어 지던 밀과 두류의 수익성이 현저히 낮기 때문에 많은 농가들이 사료 및 가공용 쌀 생산에 관심을 보이고 있어 향후 전망은 밝은 편임.

2. 일본 UNICOOPJAPAN

○ 참석자: Ryuji Mori 곡물부팀장, Akio Kusa 곡물부 부원

○ 장소: UnicoopJapan 회의실

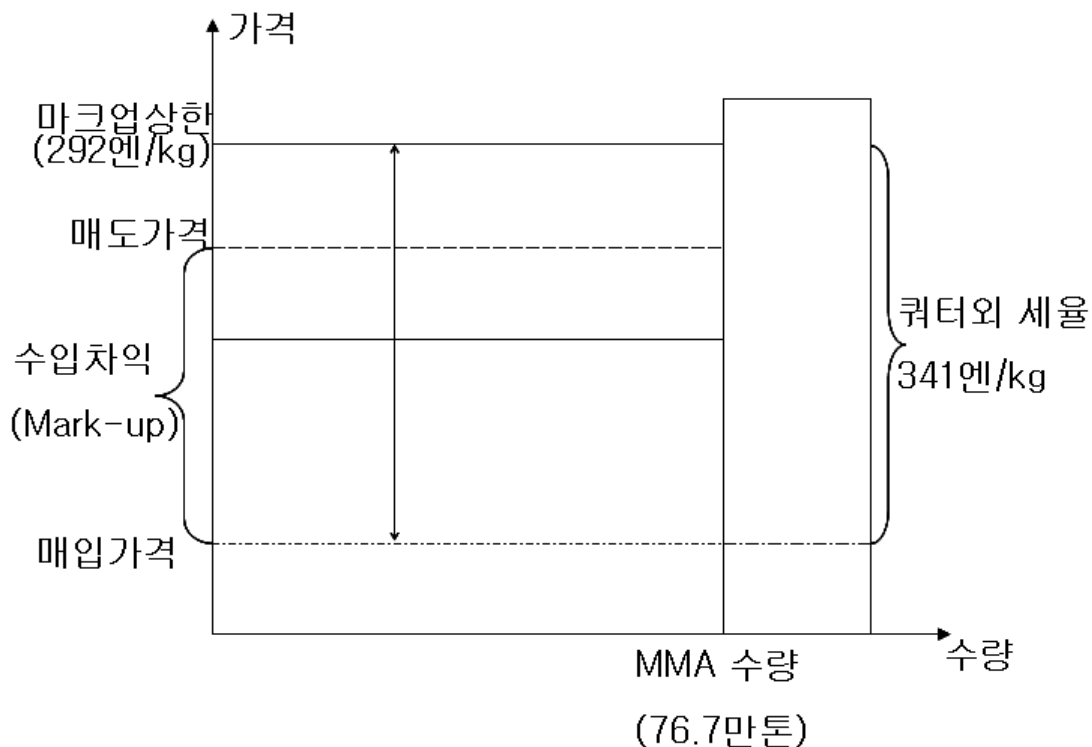
○ 주요논의 사항

- UnicoopJapan은 SBS(Simultaneous Buy and Sell) 수입을 관리할 수 있는 License를 획득한 회사로서 현재 일본 전농이 계열사로 합병을 추진하고 있지만 수입관리 License를 보유할 것으로 전망되는 회사임.
- 아래 그림1에서 보는 것과 같이 매입가격과 매도가격의 차이는 수입차익이 되는데 이를 마크업이라고 하며 현재 일반 마크업은 국제협약을 통해 톤당 최대 \$2,507(292,000엔)으로 설정되어 있고 정부 가격입찰을 통해 물량을 배정받는 SBS 수입업자들은 마크업 상한 이내에서 수입차익을 얻게 됨.
- 실제 경매에서 최대 마크업으로 입찰한 수입업자가 물량을 배정

받게 되는데 낙찰된 물량의 마크업은 공개되지 않고 있음.

- 대부분의 SBS를 통한 수입쌀은 호텔과 같은 특수한 목적으로 사용되고 있음.
- 2008년 MMA 물량은 조곡기준으로 767,000톤으로 이 중 100,000톤이 SBS 형식으로 판매될 계획임.
- 경매는 IPP(Goverment Ideal Purchase Price, 정부적정매입가격)과 ISP(Goverment Ideal Sales Price, 정부적정판매가격)의 차이로 마크업은 IPP와 ISP사이로 kg당 292엔 이하이어야 함.

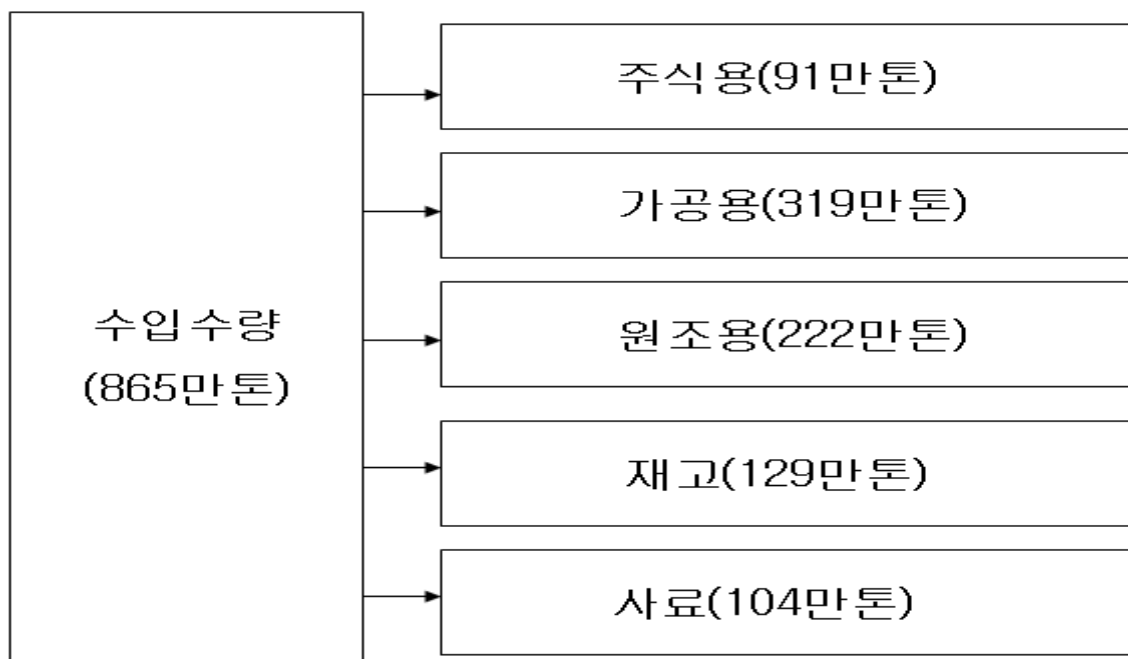
그림1 수입쌀의 마크업 및 관세 체계



- 일본으로 수입된 MMA 쌀과 연간 200톤 수준으로 수입되는 쿼터외 수입쌀은 일본정부가 철저히 관리하고 있고 MMA 쌀은 전량 국영무역을 통해 정부가 전량 구입하여 소비되고, 국내 시장 상황을 고려하여 주로 가공용으로 판매하고 있음.
- MMA 쌀의 재고분은 국내산 쌀과 함께 해외 원조용으로 전환하고 최종적으로 팔리지 않고 남은 쌀에 대해서는 국내산 쌀의 재고와는 별도로 정부가 관리하고 있음.

- 1995년 4월부터 2008년 3월까지 수입된 MMA 쌀 865만 톤으로 이중 25.4%인 220만 톤이 원조용으로 이용되었는데 식량원조규약에 의거하여 약속된 식량은 밀 30만 톤 상당 이상이므로 이를 수입쌀로 대체하고 있음.
- Table 쌀은 91만 톤이 이용되었으며 된장, 청주를 만들 때 필요한 값싼 가공용 쌀은 총 319만 톤으로 연간 20~30만 톤의 고정적인 MMA 쌀 수요가 있는 것으로 파악됨.
- 최근 국제 곡물가격의 급등으로 MMA 쌀 중 2006년 7월부터는 수입 후 4~6년이 경과된 오래된 쌀부터 사료로 가공하여 판매를 시행하고 있고 그 수요가 증가하고 있어 MMA 쌀의 제고는 감소하고 있는 추세임.

그림2 MMA 쌀 판매현황(1995.4 - 2008.3)



3. 일본 농림수산성 정책연구소

- 참석자: Atsuyuki UEBAYASHI 선임연구원
- 장소: 정책연구소 회의실
- 주요논의 사항

- 국제 자포니카 쌀 산업관련 모형 구축은 그 동안 많은 연구자들이 필요성을 공감하면서도 쉽게 접근하지 못하였던 주제이지만 1995년부터 시장 개방이 가속화되고 자료가 축적된 만큼 유용한 모형이 될것으로 기대함.
- 현재 OECD에서 관리하고 있는 Aglink모형에서 필요한 정보와 자료를 구할 수 있지만 Aglink모형의 특성상 자포니카와 인디카로 구분하지 않아 자료의 정리가 필요함.
- 국가별 sub-model 구축시 각 국의 특정 정책변수의 포함이 중요할 것으로 생각되며 과거에는 쌀에대한 정책이 공급부문에 집중되었지만 미래에는 수요에도 관심을 기울릴 것으로 전망되고 수요부문 특히 재고량에 대한 추정이 이루어져야할 것으로 판단 됨.



농림정책연구소에서 모형을 담당하고 있는 UEBAYASHI 연구원

- 교역량을 잔차화시켜 관세로 인한 영향평가보다는 국제시장에서 교역량의 적정치를 유지할 때 국제가격과 교역량, 특히 공급량이 적을 때와 많을 때의 국제가격의 변화 동향을 전망하는 것이 현실적인 모형구축의 방향으로 판단됨.
- 일본의 정책변수에 대한 자료검증과 전망결과를 논의하고자 일본 모형의 검토와 자문을 의뢰하기로 함.

4. 일본 농림수산물

○ 참석자: Masaaki EDAMOTO 쌀 정책 과장, Hayato INOKUCHI, 쌀 정책과 부원

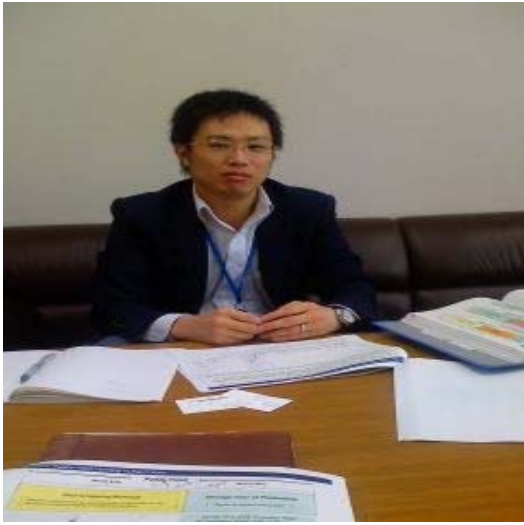
○ 장소: 농림수산물 회의실

○ 주요논의 사항

- 일본의 쌀 정책은 정부가 직접 관리하는 체계를 유지하여 왔지만 공정가격제도, 정부의 유통관리, 국영무역의 주요 세가지 규제를 중심으로 움직이던 식량관리제도는 농업을 비롯한 사회기반상황이 바뀌면서 많은 문제점을 노출됨.
- 과잉생산에 따른 쌀 가격하락으로 인한 농가소득문제, 정부수매로 인한 재고량 증가로 매년 관리비용부담이 큼.
- 소비측면에서는 획일적인 유통체계가 소비자의 다양한 기호를 반영하지 못하여 법정지정 유통이외의 쌀 거래가 증가하였고 대외적으로 무역자유화에 대한 논의가 거세지면서 쌀시장개방에 대한 압력도 커졌음.
- 1995년 기존의 식량관리법을 대체하여 주요식량법을 제정 시장원리 강화, 재정부담 삭감, 세계화에 따른 국제협약과의 조화성을 기준으로 농업정책의 근본적인 변화를 꾀함. 하지만 소비감소와 생산증가라는 근본적인 문제가 효과적으로 해결되지 못하고, 이해당사자들의 요구가 충분히 반영되지 못하면서 1~2년 정도의 단기적인 대책을 내놓는 등 과도기적인 양상을 보이고 있었음.
- 식량관리법은 배급제등을 기본으로 1942년 성립되었는데, 1972년 법을 현실화하면서 농가의 생산량을 자가 보유를 뺀 나머지를 전량 수매하였던 것이, 비수매 자주유통미 제도를 도입하여 정부의 허가나 등록을 받은 도·소매업자가 쌀을 유통할 수 있도록 하였음.
- 자주유통미제도가 도입되면서 최초로 민간에서 쌀의 유통을 다루게 되는데 이때부터 ‘맛있는 쌀’에 대한 소비자의 선호가 반영되면서 고품질의 쌀 생산에 대한 경쟁이 시작되었다고 볼 수 있음.
- 하지만 자주유통미가격은 연간 단일 고정가격으로 유통에 앞서 가격이 결정되는 사전가격으로 여전히 정부의 규제를 받았음.

1986년 이후에는 자주유통미 가격과 수량결정에 관한 탄력적 조치가 도입되었고 1990년 자주유통미 가격형성센터가 창설되었음.

- 과잉생산을 막기 위해 1970년 생산조정정책이 시행되면서 쌀 가격정책과 공급제한정책이 결합된 체제로 전환하여 정부수매가를 수급균형가격에 비해 높게 책정하여 농가의 소득을 보장하고, 생산조정제도를 실시하여 전작(轉作)을 시행한 경우 장려금을 지급하였음.
- 1995년 식량법에서 정부는 쌀의 전면관리를 포기하고 비축미 구매 이외에는 쌀시장에 대한 직접개입을 하지 않겠다고 선언 하였으며 자주유통미의 가격은 수급상황에 따라 결정되도록 하고 정부수매가는 자주유통미가격을 기본으로 생산조건을 참작하여 결정하도록 하였음. 또한 생산자 중심의 의사결정을 위해 생산조정, 과잉미 대책, 가격형성등의 제반 사항을 농협이 책임지도록 하였음.
- 2004년 식량법 개정에서는 DDA농업협상에 대비하여 시장개방의 진전을 도모하고 시장의 기능을 확대하였음. 생산조정정책은 생산량을 기준으로 한 포지티브 방식으로 변경하여 감산 정책을 유지하였음.
- 이때 생산량을 할당하는 생산조정 주체를 정부중심에서 생산자·생산자단체 중심으로 변경하였음. 정부와 각 지자체는 이 같은 의사결정을 돕는 정보제공과 같은 역할만을 수행하도록 하였음. 또한 과잉 생산된 쌀은 해당년도 식용이외의 용도로 처분하고, 미처분량은 다음 해 생산조정목표에 반영하여 생산을 줄여나가기로 하였음.
- 2007년부터 시행된 새로운 수급조정시스템은 정부가 수급을 예측하여 다음 해의 생산량을 할당하는 방식이 아닌 생산자와 생산자 단체가 수급 의사결정의 주체가 되도록 명시하고 있음. 즉 생산자가 재고상황을 고려하여 객관적 수요예측에 기초하여 지역의 쌀 생산을 결정하도록 하였음.



농림수산업성 쌀 정책과 Hayato INOKUCHI 부원

- 이를 위해 2004년부터 2006년까지 3년 동안 수요예측을 통해 목표수량을 설정하고 각 지자체에서 목표수량을 배분하도록 하는 시범적인 수급조정조치를 시행하였음. 이와 더불어 각 지역이 쌀 농업보조금에 대해 보다 자율적으로 결정할 수 있도록 권한을 확대하였다.
- 하지만 새로운 수급조정시스템에서 목표량보다 많이 생산한 지방자치단체에는 보조금을 지급하지 않는 강력한 정책을 수행함에도 불구하고 전체 생산량이 목표량보다 많아 정부 내부에서는 네가티브 방식으로의 전환을 신중히 검토하자는 분위기가 팽배함.
- 또한 생산조정정책은 일본농정의 최대 실패작이라고 비판받을 정도로 많은 문제를 야기 시키고 있음. 첫째, 쌀에 대한 소비자의 요구가 다양화 하는 가운데, 쌀의 공급의 총량만을 규제하여 산지브랜드마다 수요에 대응한 생산조정이 배제되어 전작면적이 아닌 생산총량을 기준으로 하는 포지티브 방식이 도입되었으나 실제 “산지별 판매가능량”을 계측하기가 어렵고, 보조금을 주는 방식에서는 면적을 기준으로 하기 때문에 네가티브 방식과 별다른 차이가 없다는 지적이 이어지고 있음. 둘째, 1999년 “논을 중심으로 한 토지 이용형 농업활성화 대책요강” 이후 전작 작물로 보리, 대두의 재배면적이 대폭 확대되었으나 수요자의 소비경향을 고려하지 않고 생산만을 늘이는 산지가 발생하여 전작작물의 공

급과잉이 우려되고 있음. 셋째, 생산조정이 30년 이상 계속되면서 생산조정이 더욱 확대되는 데에 따른 생산자들의 불만이 쏟아지고 있음. 넷째, 전작장려금이 지대화하고 장려금을 받기위해 지주들이 임차지를 회수하면서 논농업의 규모화에도 멀어지는 결과를 낳고 있음.

4. 일본농림중금총합연구소(Norinchukin Research Institute)

○ 참석자: NOBUYUKI Fujino(선임연구원), Ruan Wei(선임연구원), Kobai(연구원)

○ 장소: 연구소 회의실

○ 주요논의 사항

- 1960년대 통제유통시스템의 효율성이 상실되면서 1969년 비수매 자주유통미가 도입되고 1972년 소비자 가격을 자유화하면서 자율과 규제가 혼합된 유통체계가 나타났음.
- 하지만 자주유통미 역시 공급 측에서 전농과 전집연, 수요측의 전량연, 전미상연등의 전국단위기구가 일년에 한차례 교섭을 통하여 가격과 유통량을 결정하여 사실상 정부의 규제를 받았음.
- 1990년대 들어 UR 타결을 앞두고 농업보호 삭감과 규제완화가 국제적으로 강조되자, 일본의 쌀 유통에 있어서도 정부의 역할은 서서히 축소되고 특히 농가의 독자 판매가 증가하였음.
- 이러한 변화에 대처하고자 1995년 제정된 식량법에서 정부 규제를 대폭적으로 축소시켜 보다 자유롭고 다양한 유통구조를 구축하고자 하여 자주유통미가 쌀 유통의 중심이 되고, 쌀 판매의 신고제 확대(계획외 유통미), 유통업자 등록 조건 전환등의 규제완화가 잇따랐음.
- 이를 통해 민간부문의 참여를 확대시키고 유통과정에 정부의 개입을 줄여 정부 재정부담과 책임을 줄여나가고자 하였음.
- 식량법에서는 쌀의 흐름을 세가지로 분류하고 정부미와 자주유통미를 정부규제하에 두었음.
- 계획유통미 생산자의 판매처는 1종 출하취급업자 뿐으로 그들과 출하계약을 맺고 “주된 업자”를 선정함. 정부미는 생산자로부터

계획유통미의 일부를 수매한 비축미와 MMA 수입쌀임.

- 자주유통미는 전농이 작성한 자주유통계획에 따라 집하·판매하도록 규정하고 가격은 가격센터에서 판매자와 구매자가 도표와 오사카에서 매월 경쟁입찰하여 결정함. 생산조정 계획에서 벗어나 있는 계획외 유통미의 경우 특별히 확정된 경로 없이 누구나 취급할 수 있도록 하였음.
- 하지만 자주유통미를 취급하는 대부분의 쌀 산지 경제력이 소비지의 대형도매상과 산지지정의 형태로 사실의 직거래를 하는 경우가 많아지고 계획외 유통미의 규모가 커지면서 식량법 하에서의 유통제도는 현실적으로 의미를 상실했고 제도개정이 불가피하였음.
- 2002년에는 유통구조를 개편하여 자주유통미를 폐지하고 정부미와 민간유통미로 개편하여 거래 단계를 단축시켰음.
- 2004년에 있는 개정에서 유통제도를 자유거래 제도로 전환하여 판매업자의 등록제를 폐지하고 누구나 쌀 판매를 자유롭게 할 수 있도록 하였음.
- 소비자는 전국의 판매사업자로 구입하거나 생산자와 직거래 하는 등 여러 가지 방법으로 쌀을 살 수 있게 되어 선택의 폭이 넓어졌고 이에 따라 생산자는 “수요에 부합하는, 팔리는 쌀을 만들자”라는 목표로 좀 더 시장지향적인 생산이 가능하게 되었음은 물론 계획유통미와 의무상장을 없애 생산자가 산지 브랜드화 전략을 통해 시장을 공략할 수 있도록 하였음.



Norinchukin 연구소에서 간담회, 왼쪽부터 Ms. Kobai, NOBUYUKI Fujino, Ruan Wei

III. 시사점

- 최근 곡물가격 상승으로 인한 국제적 식량위기가 심화되면서 일본정부는 곡물자급율이 낮은 점을 상기시키며 잇달아 식량확보대책을 발표하고 있음.
- 쌀의 과잉생산이 문제가 되고 있지만 원활한 수급이 이루어지지 않을 경우 식량확보에 곤란을 겪을 수 있다는 위기감이 팽배함.
- 쌀의 경우 현재 자급률이 95% 이상이므로 생산수준을 유지하되 단수를 증가시키는 방향을 제시하고 있음, 즉 2015년까지 품종 전환과 휴경을 통해 재배면적을 470만 ha에서 450만 ha로 줄이지만 생산을 현재와 같은 수준인 890만 톤으로 유지한다는 목표임.
- 전업 농업생산자들의 생산을 늘리고 단수 증대와 이어짓기를 통해 농지 효율성을 극대화하도록 추진하고 있음.
- 수요 측면에서는 자급율이 높은 쌀의 소비를 늘이는 것에 주안점을 두고 식품산업의 연계를 강화하여 쌀 이용 방법을 새롭게 개발하도록 장려하고 있음
- 이밖에도 사료자급율을 향상시키는 목적으로 휴경지에 저가미를 생산하여 사료로 이용하는 정책이 진행되고 있으며 국제 곡물가격(밀, 두류)이 급등함으로 인해 저가미 생산으로 쌀가루 생산을 국산화하여 쌀을 원재료로 하는 빵, 국수를 생산하여 수요를 증가시키는 정책도 진행 중에 있음.
- 또한 향후 잠재적으로 저가미를 생산하여 수출시장에도 적극 참여한다는 정책 목표를 세우고 있고 쌀을 이용한 바이오에탄올 생산도 적극 검토하고 있음.
- 따라서 일본의 미래를 위한 쌀 정책은 현실적으로 실효성이 없어 보이는 부분도 있지만(바이오에탄올) 미래를 위한 투자를 한다는 점에서는 긍정적인 판단이 됨.



농림수산성에 진열되어 있는 쌀을 원료로한 제품들(좌), 최근 출시하고 있는 쌀 제품들(쌀국수, 쌀가루, 쌀로 만든 빵 등)

- 궁극적으로 일본의 쌀 정책은 미래지향적인 방향으로 전환하고 있으며 한국의 쌀 정책 또한 미래 지향적인 방향으로 전환되어야 한다고 판단됨. 특히 정부보조에 의지하는 수동적인 방향에서 자생적이고 품질 경쟁을 지향하는 산업으로 탈바꿈할 수 있는 방향이 제시되어야 할 것으로 판단됨.