

## 생산조정 정책을 중심으로 한 일본 쌀 정책 조사

농업관측본부 김종인 부연구위원

농업관측본부 조남욱 초청연구원

### 1. 출장 개요

#### 1. 출장진명: 생산조정 정책을 중심으로 한 일본 쌀 정책 조사

#### 2. 출장 목적

- 국내 쌀 수급은 생산량이 수요량에 비해 많은 구조적인 초과공급 상황이 수년째 이어지고 있으며 이로 인해 쌀값 하락 및 변동직불금 증가, 정부 재고 증가 등의 문제가 발생하고 있음.
  - 최근 10년간(2007~2016년) 연도별 초과공급량을 추정한 결과, 평균적으로 약 28만 톤가량이 과잉공급된 것으로 분석됨.1)
  - 2016년산 쌀 수확기가격이 전년대비 13.9% 하락한 129,711원/80kg을 기록하며, 변동직불금 지급총액도 지급한도인 1조 4,900억 원에 도달하였음.
  - 정부재고도 2016 양곡연도 기말재고량 기준으로 적정 재고수준인 80만 톤을 두 배 이상 초과하는 170만 2천 톤 수준임.
- 이에 농정당국은 2015년 이후 논 타작물 재배 유도 등으로 쌀 공급과잉 구조를 해소하고 식량자급률을 제고하려는 시도를 계속하고 있으나 중앙 정부 차원의 예산 확보가 좌절되며 어려움을 겪고 있음.
  - 쌀과 타작물 간 소득차를 보전하는 것을 통하여 논에 타작물 재배를 유도하여 쌀 공급과잉 구조를 해소하고, 전작 작물은 사료작물 등을 대상으로 하여 국내 수급에 미치는 영향을 최소화하고 사료 수입 대체 효과도 기대한다는 방침임.
  - 반면, 예산당국은 논 타작물 재배 유도 방식과 관련하여 과거 유사 정책(논소득기반다양화사업)이 실패한 정책이며, 타작물 재배를 위한 지원금이 직불금 형태로 고착화될 경우 재정부담이 가중된다는 점 등을 이유로 예산 반영을 거부하였음.
- 일본도 우리나라와 유사하게 공급과잉 구조가 지속되어 왔으며 일본 정부는 이를 해결하기 위해 1971년에 휴경 중심의 생산조정 정책을 도입하였으며, 1974년 이후부터는 전작을 촉진하는 형태로 정책을 변환하여 생산조정 정책을 유지해 왔음.
  - 일본 정부는 최근 10년('06~'15) 동안 연평균 19만 톤 수준이 초과공급된 것으로 추산하고 있음.

1) 기상상황에 따른 생산량 변동효과를 제거하기 위해 평년단수를 적용

- 1973년까지는 휴경과 전작 모두를 지원 대상으로 하였지만 오일쇼크 등을 계기로 1974년부터는 휴경에 대해서는 지원하지 않고 전작작물 재배에 대해서만 지원하는 형태로 변경되었음.

- 일본의 생산조정 정책은 생산조정 면적이 점차 늘어나 재정부담이 증대되는 한계점을 노출하기도 하였으나 생산조정제 도입 이후 쌀 수급불균형이 점차 완화되는 성과도 거두었음.
- 생산조정제 도입 이전인 1970년에는 정부재고량이 연간 총 수요량의 60% 수준까지 급증하였으나 생산조정제 도입 이후 정부재고량이 전반적으로 연간 총수요량의 20% 이하 수준에서 유지되고 있음.
- 또한, 일부 농가는 전작 작물의 규모화 등을 통하여 생산조정 정책 이전과 비교하여 수익성이 개선되는 효과를 거두기도 하였음.
- 이에 일본의 사례조사를 통하여 우리나라에서도 타작물 재배 지원 형태의 정책을 도입할 경우 예상되는 효과와 문제점을 파악할 필요가 있음.
- 일본의 생산조정제를 중심으로 한 쌀 정책의 성과와 한계점을 파악하여, 향후 우리나라의 쌀 수급정책에 주는 시사점을 도출

**3. 출장자**

- 농업관측본부 부연구위원 김종인
- 농업관측본부 초청연구원 조남욱

**4. 출장 지역: 일본 도쿄·기후**

**5. 출장 기간: 2017년 5월 29일 ~ 6월 2일**

**II. 출장 일정**

일시	일정	논의 내용	비고
5/29(월)	○ 나주→인천공항		서울
5/30(화)	○ 인천공항→도쿄 나리타 공항 ○ 도쿄 나리타공항→도쿄대 농학생명과학연구과 안도(安藤光義, Ando Mitsuyoshi) 교수	○ 일본 쌀정책 경과 - 1970년대 이후 쌀정책 경과 - 생산조정 정책의 성과와 한계점	도쿄
5/31(수)	○ 농립수산성 농립수산정책연구소 - 주임연구원 히라바야시 (平林光幸, Hirabayashi Mitsuyuki) 박사  ○ 일본농업신문 김철수 기자	○ 일본 논농업의 현황과 과제 - 경영체를 중심으로 본 일본의 논농업 현황과 과제  ○ 최근의 일본 농정 변화와 시사점 - 쌀 정책 변화와 실태 - 소득 보전 정책 변화와 실태	도쿄
6/1(목)	○ 기후(岐阜) 대학 응용생물과학부 - 아라하타(荒幡克己, Arahata Katsumi) 교수	○ 생산조정제 경과 및 공과 - 생산조정제의 변천 과정과 배경 - 해외 각국의 생산조정 정책 평가 - 생산조정 정책의 개선방향	기후
6/2(금)	○ 나고야 중부공항→인천공항→나주		

### III. 출장 결과

#### 1. 도쿄대 安藤光義(Ando Mitsuyoshi) 교수 면담

- 일본은 생산조정제를 통하여 쌀 가격을 유지하는 것을 가장 중요한 목적으로 삼았다. 생산조정제 도입 시와 비교하면 예산이 큰 폭으로 증가하였는데도, 일본 정부가 제도를 존속시키는 이유는 재정 측면에서 생산조정제가 쌀값 유지를 위한 가장 효과적인 제도라고 판단하기 때문임.
- 생산조정제가 계속되면 쌀값이 상승하고 이에 따라 쌀 생산 면적이 다시 늘어나 생산조정 면적이 오히려 확대되는 악순환에 빠지므로 생산조정제는 한시적으로 실시해야 한다는 주장은 이론적으로 타당하나 개별 국가의 농업구조 등에 따라 다르게 적용될 여지가 있음.
  - 예를 들어 일본에서는 생산조정제로 단년도의 쌀 수급균형이 달성된다고 하더라도 쌀 재고가 적정 수준보다 많은 경우에는 쌀값 하락 압력으로 작용하여 의도했던 만큼의 쌀값 상승이 이루어지지 못하는 경향이 있음.
  - 또한, 쌀값이 상승한다고 하더라도 해당 국가의 쌀 농업구조 측면에서 대규모 농가가 쌀 생산의 대부분을 담당하고 있다면, 대규모 농가의 경영 여건상 제약 등으로 인해 쌀값 상승이 벼 재배면적 확대로 이어지지 않을 가능성도 배제할 수 없음.
- 일본 생산조정제는 도입 초기 주식용 쌀을 생산할 수 있는 면적을 제한하는 형태로 실시되었으나, 점차 단수 증대 현상 등으로 인해 공급과잉 현상이 재발되자 2004년 이후 수량관리 방식으로 전환되었음.
  - 10a당 400kg 중반대에 머물던 단수가 지속적으로 상승하여 2003년에 524kg 수준까지 상승하여 생산면적 감축을 통한 수급조절효과가 상쇄되었음.
- 전작보상금 단가 기준은 주식용 쌀과의 소득 격차를 기준으로 하나, 2004년부터 실시된 산지만들기교부금(産地づくり交付金) 제도 도입 이후 지역간 격차가 발생하였음.

- '산지만들기교부금' 제도에서는 기존의 생산조정제 체제에서 전작 실적 이 좋았던 지역일수록 더욱 많은 전작보상금을 할당하여 지역간 전작보상금의 격차가 발생하게 되었음.

- 일본 정부는 전작작물의 하나인 '사료용 쌀' 생산량을 2013년 생산량 대비 10배 수준까지 늘린다는 목표를 설정했지만, 관련 예산 제약 등으로 실현 가능성이 높지 않음.
  - 생산조정제 관련 예산인 '논활용 직불금(水田活用の直接支拂交付金)'은 연평균 3,000억 엔 전후로 큰 규모이나 거의 정체되어 있어 전작보상금 확대를 통한 생산량 증대에는 한계가 있을 것으로 판단됨.

#### 2. 농림수산정책연구소 平林光幸(Hirabayashi Mitsuyuki) 박사 면담

- 1987년 논농업확립대책(水田農業確立對策) 이후 전작작물의 단지화 및 집단윤작 방식(Block rotation)이 적극적으로 추진되었음.
  - 전통적인 전작작물로는 밀, 콩이 있으며 최근에는 가공용 벼, 사료용 쌀, 사료용 벼 등이 주목받고 있음.
  - 밀과 벼류로의 전작은 추가적인 기계 관련 투자 부담이 적어 개별 경영체에서 실행 가능하나, 콩은 범용 콤팩트 등의 기계가 필요해 개별 경영체보다는 조직화된 경영체가 더욱 적합
  - 이에 정부는 단지화, 연담화할 경우 지원단가를 증액하거나 범용 콤팩트인 구매 보조금을 지급하는 등의 지원을 실시하였음.
- 1993년에 냉해가 크게 발생하며 쌀 생산량이 크게 줄어들자 이듬해 생산조정면적 또한 크게 감소하였고, 이에 따라 전작 규모도 줄어들면서 조직화된 경영체들이 상당수 해체되었음.
- 이외에도 조직화된 경영체(집락영농 등)는 낮은 임금수준, 높은 임차료, 긴 농한기로 인한 상시 노동력 확보 부족, 조직 구성원들의 농업 분야 의존도 저하 등의 문제를 안고 있었음.
  - 또한, 전작 지원금이 실제 경작자에게 돌아가지 않고, 지주에게 상당 부분 귀속된다는 문제제기가 있었음.

- 집락영농 조직은 후계농이 없는 지역에서 경작포기지 발생을 방지하기 위해 농지를 승계하는 조직으로서 구성된 경우가 많아 개별 경영체가 규모를 확대하는 것과는 달리 경영체로서 발전하는데 어려움을 겪기도 함.
- 2007년부터 실시된 '품목별단적 경영안정대책'에서 정책대상을 개별 경영체는 4ha, 집락영농조직은 20ha 이상으로 한정하여 초창기에는 실제로는 협업을 하지 않는 집락영농조직이 동북지방을 중심으로 급증하였다가, 이후 점차 협업이 실제로 이루어지는 경향이 있음.
  - 농가가 고령화되고, 이농 현상이 심화되며 점차 집락영농조직을 중심으로 협업이 이루어지고 있음.
- 현재 집락영농조직은 임의 조직의 형태를 띤 경우가 많아서, 정부는 집락영농조직을 법인화하여 지속적인 경영체로 육성하기 위한 노력을 기울이고 있음.
  - 또한, 경영체의 발전을 위한 방법으로 농산물가공 및 직거래 등을 중심으로 한 6차산업화를 지원하고 있음.
- 최근 농촌지역의 새로운 경영체로서 지역농협이 직접 출자한 법인이 농업경영을 담당하기도 하나, 이는 바람직한 대안이라고 보기는 어려운 측면이 있음.
  - 후계농이 없는 농지가 증가하며 농협이 이를 관리하고 나아가 경영에까지 직접 참여하기도 하나, 농협 직원의 높은 인건비 등을 고려할 때 채산성이 낮은 한계점이 존재함.

### 3. 일본농업신문 김철수 기자 면담

- 2018년부터 쌀 고정직불(7,500엔/10a)이 폐지되고, 중앙정부 주도의 쌀 생산조정 체계가 민간 주도로 바뀌는 큰 변화가 있기 때문에, 정부는 사료용 쌀 재배에 대한 지원을 강화하여 쌀 소득 감소 및 수급조절 기능 약화 우려에 대응하고 있음.
  - 이에 따라 2016년 사료용 쌀 재배면적은 9만 ha 수준에 달했는데, 이는 2014년의 3배 가까운 규모이며, 2017년도의 재배면적 동향 조사에서도 전년도 대비 면적이 늘어났다는 지역이 대부분이었음.
  - 2015년 기준 농업소득은 153만 엔으로 전년대비 29% 증가하였음. 축산 부문이 전년대비 8% 늘어났고, 쌀 수입도 전년대비 7% 증가하였음.
  - 농지·수로 등 지역 자원을 보전하는 공동활동을 지원하는 다원적기능직불(농지유지직불과 자원향상직불로 구성) 지급면적이 확대되고 있어 농가소득 향상에 기여하고 있음.2)
  - 이 외에도 농가소득 안정을 위하여 원칙적으로 모든 농산물에 대하여 2019년도부터 수입보험을 도입할 계획임.
- 사료용 쌀의 보조금 지급액이 과다해 경제성이 떨어진다는 지적이 있는데, 정부는 다수확성 전용품종 개발·보급 등으로 2025년까지 사료용 쌀의 단수를 759kg/10a까지 증대시켜 경제성을 제고한다는 계획임.
  - 예산당국인 재무성은 사료용 쌀에 대한 지원 규모가 과다하므로 현재의 지급 표준단가인 531kg/10a를 인상하여, 단수증대를 유인하고 이를 통하여 보조금 총액 규모를 줄여나가야 한다는 입장임.

2) 2016년 기준 다원적기능직불(多面的機能支拂)의 지급면적은 225만 ha로 2년 연속 증가하였고, 이는 전년대비 3.3% 늘어난 규모임. 이 중 농지유지직불은 잡초 제거 및 수로 정비 등의 공동활동을 지원하는 제도인데, 埼玉(사이타마)나 千葉(치바)와 같은 도시부에서의 지급면적이 크게 늘어나고 있는 상황임. 수로와 농로의 경미한 보수 및 식재활동 등에 대해 지원하는 자원향상직불 지급면적 역시 전년대비 3.2% 늘어난 199만 5천 ha 수준이었음.

□ 수입보험 도입 배경 및 보상 내용

(도입 배경)

- 기존의 농업재해보험은 수량 감소만을 대상으로 하여 가격 하락 위험에 대비할 수 없고, 대상품목도 한정적이라는 문제점을 내포하고 있음.
- 일본 정부는 농업이 성장산업이 되기 위한 전제조건으로 자유로운 품목 선택이 가능한 환경 조성이 필요하다고 판단하고, 농업경영체의 수입(收入) 전체를 대상으로 하는 수입보험제도를 도입할 계획임.
  - 농업경영체의 수입은 「농산물 판매수입」을 의미하며, 품목은 모든 품목을 대상으로 하는 것을 원칙으로 하되, 육용우, 돼지, 산란계는 대상 품목에서 제외함.
    - ※ 육용우, 돼지, 산란계에 대해서는 이미 별도의 경영안정 대책이 실시되고 있기 때문에 수입보장보험의 대상에서 제외할 방침임.

(대상자)

- 농산물 판매수입을 정확히 파악할 수 있어야 하기 때문에 5년간 청색신고<sup>3)</sup>를 계속한 농업인을 대상으로 하는 것을 원칙으로 하되, 수입보험의 원활한 도입을 위해 청색신고 기간이 1년 이상인 농업인까지 그 대상을 확대할 방침임.
  - 단, 청색신고 기간이 짧을수록 보상한도액을 낮게 설정하는 방식으로 청색신고를 오랫동안 해 온 농업인과의 형평성을 확보할 방침임.

(보상내용)

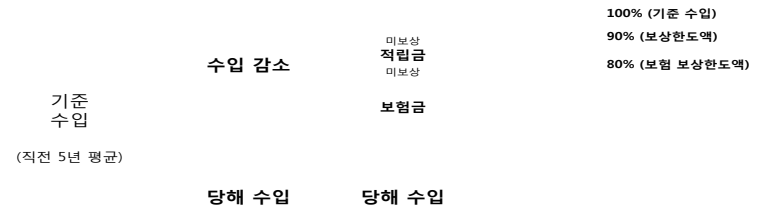
- 「과거 5년간 농산물 판매수입 평균(5년 산술평균)」을 기준수입으로 하고, 당해수입이 보상한도액(기준수입의 90%) 보다 낮을 경우 보상한도액과 당해수입의 차액 중 최대 90%를 보전할 계획임.
  - 이는 5년 이상 청색신고를 실시한 농업인에 대한 보상 기준
  - 보상한도액 등은 농업인이 선택할 수 있도록 복수의 선택지를 제공함.
- 보상방식은 보험과 적립방식을 혼용하는 것을 기본으로 하는데, 보험은

3) 청색신고란 소득세를 납부해야 하는 납세자가 자진해서 소득 금액을 계산하여 신고하고 납부하는 신고납세 제도를 의미한다. 청색신고는 복식부기 방식에 따라 기장하는 것이 원칙이나, 모든 거래내역을 상세히 기재한다는 것을 조건으로 간이 기장 방식도 일부 허용된다. 청색신고를 하는 납세자에게는 세액공제 등의 혜택이 주어짐.

기준수입의 최대 80%까지만을 보상하고, 그 이상은 적립방식으로 보상을 할 계획임.

- 보험 한도를 80% 수준으로 설정했을 경우, 보험 보상한도액(기준수입의 80%)과 당해수입의 차액 중 90%를 보험을 통하여 보상
  - 보상한도액과 보험 보상한도액의 차액(기준수입의 10%) 중 90%를 적립방식을 통하여 보상하고, 적립금은 이월
  - 정부는 보험에 대해 보험료를 50%, 적립금 방식에 대해 적립금을 75%까지 지원
    - ※ 일본 정부는 2006~2014년까지의 농업인 소득 자료를 바탕으로 시산한 결과, 보험요율은 대략 2% 내외가 될 것으로 예상하였음.
  - 결과적으로 농업인의 부담액은 기준수입 대비 2.97%(보험료 0.72%, 적립금 2.25%), 정부는 7.47%(보험료 0.72%, 적립금 6.75%)를 부담할 것으로 예상됨.
- 농업인에 대한 보상 수준은 기준수입 대비 81~90% 수준이 될 것으로 전망됨.
    - 극단적으로 당해수입이 「0」인 경우 보상 수준은 81%이고, 당해수입이 늘어남에 따라 보상 수준도 높아지는 구조임.
  - 기존의 유사 제도(수입감소 영향완화 대책, 야체가격안정제도 등)와의 중복을 막고 이중 지원을 피하기 위해 유사 경영안정제도와외의 중복가입은 허용하지 않을 방침임.
  - 실시 주체는 전국 규모의 민간 보험사가 맡도록 하되 정부재보험을 제공

표1. 일본 수입보장보험제도 도입안



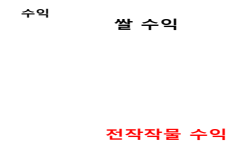
자료: 일본 농림수산성 보도자료를 바탕으로 필자 작성

#### 4. 기후대학 荒幡克己(Arahata Katsumi) 교수 면담

- 미국과 유럽의 생산조정제는 농산물의 과잉공급이 원인이었고 이를 해결하기 위한 정책 수단으로서 도입되었음. 따라서 미국은 과잉공급으로 인한 재고 누적이 심각해지면 생산조정을 실시하였다가, 재고 누적 현상이 완화되면 생산조정을 중지하는 행태를 반복하였음.
- 한편, 일본도 당초에는 쌀 공급과잉에 따른 재고 누적이 대처하기 위해 생산조정제를 도입하였으나, 도중에서부터 쌀 소비 감소 등에 따른 쌀가격 하락에 대처하기 위한 방안으로 활용하기 시작하여 지속적으로 시행하고 있음.
  - 정부 재고량은 1970년에 720만 톤에 달했으나 생산조정제 실시 이후 1974년에는 62만 톤 수준까지 줄어드는 등 쌀 수급 균형은 달성하였음.
  - 반면, 식생활이 서구화되며 쌀 소비가 지속적으로 감소하여 쌀 가격 하락세가 지속되었음.
- 생산조정 할당면적을 준수하지 않았을 때의 불이익은 주로 개인보다는 집락에 부과하는 경우가 많고, 쌀 가격이 높거나 쌀 판매 기회가 많은 지역은 생산조정을 준수하지 않는 무임승차자(Free Riding) 문제가 지적되고 있음.
  - 브랜드 인지도가 높아 쌀 가격이 상대적으로 높은 지역이나, 대도시 주변과 같이 쌀 판매 기회가 많은 지역은 상대적으로 생산조정을 준수하지 않는 비율이 높게 나타남.
- 일반적으로 생산조정을 실시하면 농업인은 단수를 증대시켜 수확량 감소를 보전하려고 하기 때문에 생산감축 효과가 반감되는 문제(Problem of slippage)가 발생하는데, 일본에서는 생산조정에 따른 증수효과가 5% 수준에 그치는 것으로 나타남.
  - Bruce Gardner의 연구에 따르면 미국은 생산조정에 따른 증수효과가 30%에 달한다고 하나, 일본은 그 정도가 상대적으로 약함. 이는 전작작물에 의한 소득이 있으므로 무리하게 단수를 늘리지 않는 것도 하나의 요인으로 판단됨.

- 전작작물에 대한 지원단가는 초기에 전작작물 재배로 인한 수익과 쌀 재배 수익이 비슷한 수준이 되도록 설정하였고, 최근에는 사료용 쌀을 중심으로 쌀 수익보다 조금 더 많은 수익을 달성할 수 있을 정도의 보조금 단가를 책정하고 있음.
- 사료용 쌀에 대한 지원이 과다하다는 지적도 있으나, 밀·콩으로의 전작은 현재보다 늘어나는데 한계가 있어 쌀 농가가 기존의 농법·농기계 등을 그대로 활용할 수 있는 사료용 쌀로의 전작이 현실적인 대안임.
  - 밀·콩으로의 전작은 영농기술 측면에서 쌀보다 난이도가 높은 측면이 있고, 노동력도 더 필요하므로 소규모의 쌀 농가에게는 실행하기 어려운 측면이 있음.
  - 일본의 쌀 농가 중 60% 정도는 겸업농가이기 때문에 영농기술, 노동력 측면에서 주식용 쌀 농사보다 조건이 좋지 않은 밀·콩으로의 전작은 선호하지 않는 경향이 있음.
- 생산조정 및 전작지원 정책은 한시적으로 시행하는 것이 타당하나, 그 기간을 설정할 때 단순히 쌀 수급불균형이 해소되는 것만이 기준이 되는 것이 아니라 전작작물과 쌀의 수익성 차이가 해소되는 것도 중요한 기준이 되어야 함.
  - 쌀 가격은 추세적으로 하락하므로 이를 그대로 용인하고, 전작작물의 수익성을 개선하는 정책적 지원을 지속적으로 해 나가면 어느 시점에서 쌀과 전작작물의 수익성 차이가 해소될 것이므로, 그 시점에서 정부의 전작지원 정책을 중단하는 것이 주식용 쌀로의 회귀를 막는 방안임.

표2. 전작지원 정책과 쌀과의 수익성 차이 해소 개념도



자료: 인터뷰 내용을 토대로 필자 작성

시간