

출장결과보고

1. 출장목적: 일본의 양정개혁 내용 및 가공용 쌀 소비실태 조사
2. 출 장 자: 농업관측정보센터 박동규
3. 출장지 및 기간: 일본 동경 일원, 5.24~5.27(3박 4일)
4. 방문처(면담자)
 - 농림수산성 식량부 기획과 長井植人, 柿袍吉章, 농림수산정책연구소 樋口倫生, 林丘, (재)일본농업연구소 佐伯尚美, 服部信司, Shobayashi(Gakushuin University)
5. 주요 조사내용

<품목횡단적 소득보전정책에서 지원대상과 규모를 확대한 호별소득 보상 제도로 개편, 올해에 호별소득보상 제도를 시범사업으로 추진하고 문제점을 보완하여 내년부터 본격 시행하기로 함>

□ 기존의 품목횡단적 소득보전정책하에서 인정농업자(한국의 전업농에 해당함)와 정부는 1:3의 비율로 거출하고, 농가는 고정급으로 60kg당 300엔과 기준수입에 비해 당년도 수입이 하락하면 하락분의 90%를 보전받았음

- 인정농업자 외의 일반농가는 정부와 1:1의 비율로 거출하고, 고정급으로 60kg당 300엔과 기준수입에 비해 당년도 수입이 하락하면 하락분의 50%를 보전받았음
- 소규모 농가는 정책대상이 되기 위해서 영농조직을 통해 규모를 확대해야 함
- 정책대상이 되기 위해서 농가는 생산조정과 집하원활화대책에 참여해야 함

※ 농가 거출의 의미: 농가의 경영안정을 도모하는 것보다는(고정직불과 변동직불금을 더하면 농가수취금은 기준수입과 동일한 수준

이 되므로) 생산 조정정책에 참가 의식을 고취하는 것으로 해석함(佐伯尙美연구원)

- 이 제도 도입 초기에 가격을 기준으로 보조금을 지급하였으나 단수를 반영하기 위해 기준을 수입으로 변경하였음
- 품목횡단 대상품목은 쌀, 밀, 대두, 사탕수수, 전분용 감자 등 5개 품목이지만 새로운 정책에서는 과수와 채소를 제외한 대부분의 토지이용형 작물이 대상이 되고 있음
- 생산목표 수량을 초과하는 품작분에 대해서는 패널티적인 낮은 가격을 부과하면서 생산 목표수량에 대해서는 보조금을 지급

□ 품목횡단적 소득보전정책은 기준수입을 과거 3년 평균으로 하므로 수입이 추세적으로 하락하면 경영안정을 보장할 수 없는 문제점, 또한 수입 하락폭이 큰 경우에는 경영안정의 한계 등의 문제점 노출되어 제도개편이 필요하게 되었음

- 소득보전 대상을 규모화된 농가로 제한하였으므로 소규모 농가의 불만이 커졌음. 정책 대상은 4ha 이상의 인정농업자이거나 20ha 이상의 집락영농조직이므로 소규모 농가가 보조금을 받기 위해서 농가는 규모화 사업에 참여해야 하는 부담이 발생하였음. 경영규모가 영세한 농가는 농협을 통해 집단화를 달성해야 소득 감소분을 보전받을 수 있었음.
- 쌀 수급안정을 위해 논면적의 일정 부분을 밀, 대두, 채소나 과일 등으로 작목 전환을 반강제적으로 유도하였음.
- 경영규모가 적은 농가는 집단화를 해야 하는 문제, 마을별로 작목 전환에 대한 자율성이나 융통성이 없었다는 점에 큰 불만을 제기해왔음
- 또한 농가가 소득을 보전받기 위해서는 일정액의 분담금을 각출하여 기금을 조성하였는데, 소득이 줄어들고 있는데 농가가 부담을 하는 것에도 농가의 불만 이 많았음
- 생산비 하락폭보다 농가판매 쌀 가격 하락폭이 더 커서 농가경영이 더 악화되고 있는 등 여러 가지 문제점이 대두되어 제도 개편이 불가피하게 되었음

< 3 ha 이상 농가의 소득 추이>

(엔/60 kg)

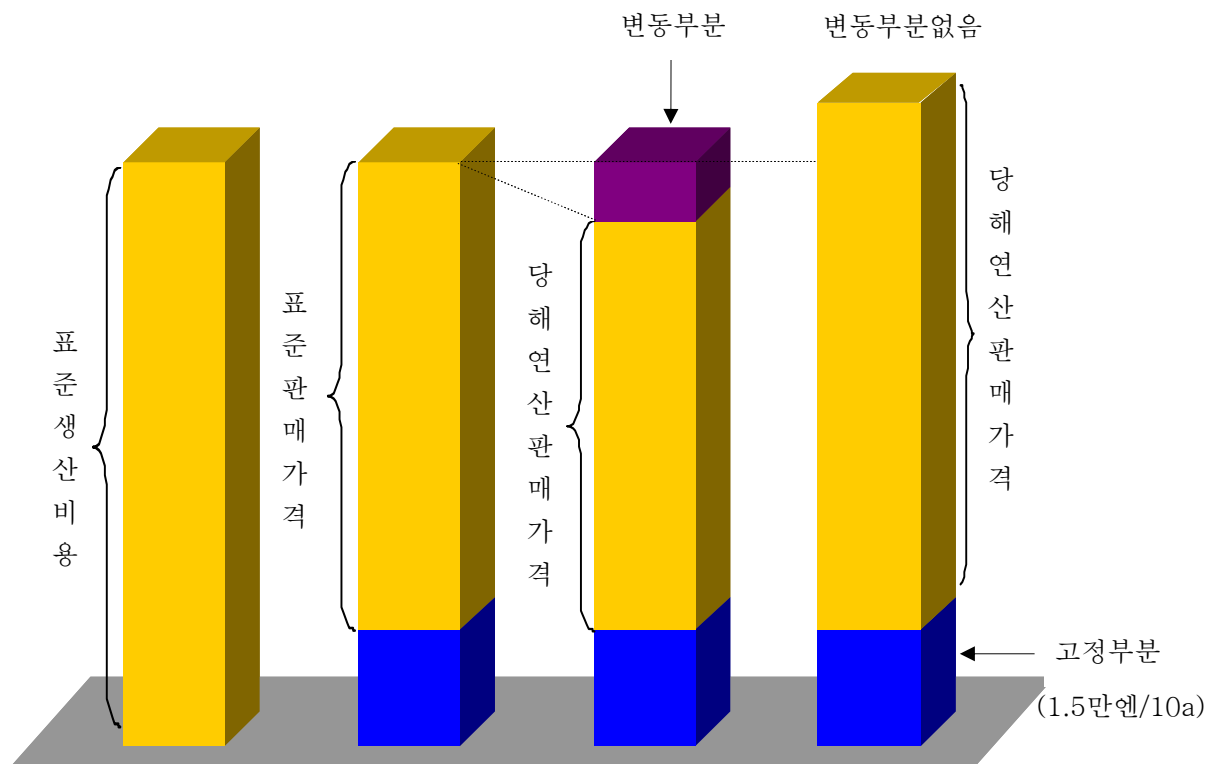
	평성9년(A)	평성14년	평성19년(B)	B/A(%)
쌀가격 (가격형성센터평균가격)	15,717	14,171	12,075	-23.2
경영비	8,483	8,016	7,822	-7.8
소득(쌀가격-경영비)	7,234	6,155	4,253	-41.2

< 쌀가격과 생산비 변동추이>



□ 호별소득보상제도의 정책대상은 과거의 인정농업자와 영농조직(약 2만 7,753 농가와 조직)에서 경작면적 10a이상인 약 172만 호로 확대하여 고정금과 변동금을 지급함

- 기존의 품목횡단 경영안정제도에서 정책 대상은 인정농업자와 집락영농단체 등 약 3만 호였으나, 새로운 제도에서는 자급농가를 제외한 재배면적 10a 이상의 농산물 판매 농가 전체인 약 172만 호로 확대됨.
- 소득보전 방식이 기준년도 수입에서 생산비와 가격을 기준으로 변경하여 보전함
- 고정금은 기준년도 작물별 주요농산물의 표준적 판매가격과 표준적 생산비의 차액을 면적단위로 환산한 것임.
 - 표준적 생산비란 쌀생산비통계(전국평균) 경영비 전액과 가축노동비의 80%를 고려한 수준으로 과거 7년 중 최고, 최저를 제외한 5년 평균치를 사용함. 표준가격은 전국 브랜드쌀 가격의 과거 3년 평균가격에서 유통비용을 공제한 것으로 10a당 15,000엔.
- 변동금은 당년산 판매가격과 표준적 판매가격 차이임.



<고정 단가의 산정 방법>

- a. 표준적인 생산에 필요한 비용 13,703엔 /60kg
- b. 표준적인 판매 가격 11,978엔 /60kg
- c. 차감 (a-b) 1,725엔 /60kg
- d. 교부 단가 ($c \times 530\text{kg} / 10a \div 60\text{kg}$) 15,238엔 /10a
 $\approx 15,000\text{엔} / 10a$

- (주) ① 「표준적인 생산에 필요한 비용」에 대해서는 2002~2008년산의 쌀의 생산비 통계에 있어서의 경영비와 가족 노동비(8할)의 7년 중 5년 평균.
- ② 「표준적인 판매 가격」에 대해서는 2006~2008년산의 전국 평균의 상대 거래 가격의 3년 평균에서 유통 경비 등을 공제한 것.

- ※ 학계 전문가(佐伯尙美, Shobayashi)는 시장가격이 하락하여도 생산비가 직접지불에 의해 보전된다면 쌀 생산량은 줄어들지 않을 것이며, 생산조정을 실시하면서 다른 한편에서는 생산비를 보상하는 것은 브레이크와 엑셀을 동시에 밟는다는 비판
- ※ 호별소득보상제도는 연간 1조 엔으로 품목횡단직불제 예산 연간 약 4천 엔의 2.5배 정도가 소요됨. 2007년 농림예산 2조 7천억 엔의 40% 정도

- 호별소득보상제도는 시행 내용이 농가에 유리한 방향으로 조정됨
- 과거 제도에서는 직불금을 포함한 농가 수취액이 기준년도 가격을 초과하지 못하도록 설계되었으나 제도 개편으로 지금 상한선이 철폐되었음
 - 소득을 보전받기 위한 농가의 각출금이 제도 개편으로 폐지되었음
 - 전국 평균 가격과 생산비를 적용함으로써 농가가 원가 절감 등 구조개선을 유도하려는 의도한다는 점을 강조함(長井植人, 柿袍吉章). 우리나라에서 전국평균 자료를 활용하면서 구조개선을 강조하는 것과 동일한 의미

<호별소득보상 제도를 도입하면서 벼 이외의 작목을 재배하여도 쌀 농사소득과 비슷하도록 지원하여 식량자급률을 제고한다는 비전을 제시함>

- 호별소득보상제도는 토지이용형 작물 전체에 쌀과 비슷한 소득을 보상하는 정책 전환의 배경에는 자급률 향상하려는 목적이 있음
 - 종합 식량자급률 50%를 목표로 하고, 소맥과 잡곡, 대두, 사료작물, 유채씨 각각에 대해서 생산목표를 과거 최대 생산량으로 제시하고 있음
 - 하지만 품목별 국제적 수급동향, 경제성장률, 식료 소비동향, 환율동향, 국내 정책 등의 복합적 요인에 의해 결정되는 것이므로 목표자급률 설정은 논란의 소지가 많다는 의견도 제시되고 있음
- 예를 들어 대두를 재배하면 10a 당 3만 5천 엔을 보조금으로 지급하여 소득이 4만 1천 엔이 되도록 함
 - 주식용 쌀 생산농가는 10a당 1만 5천 엔을 받으면 콩 재배농가와 소득이 동일하게 됨

<논활용자급률 향상사업의 농가 수입 조건표>

단위: 천엔/10a

	판매수입	판매수입 (유통경비공제)	경영소득 안정 대책금	논활용대 책지원	수입합계	경영비	소득
소맥		12	40	35	87	45	41
대두		21	27	35	83	42	41
가루용 벼	42	25		80	105	62	43
사료용 벼	20	9		80	89	62	28
주식용 벼		106			106	80	26

- 과거 정책에서는 20만 ha의 휴경논에도 보조금을 지급하였으나 새로운 제도에서는 휴경보조는 폐지함으로서, 제도 개편으로 자급률

향상을 도모한다는 명분을 부여하는 것으로 판단됨.

- 기존의 휴경논에 대두 등 다른 품목을 재배하도록 유도할 계획임

← 239만 ha →						
주식용 쌀 164만 ha	보리	대두	사료작물	야채	기타	휴경논 등
	11만 ha	11만 ha	8만 ha	12만 ha	12만 ha	20만 ha

- 농가로 하여금 어떻게 작목 전환을 하도록 할 것인지는 아직 명확하지 않아 쌀 수급안정을 도모할 수 있을 지 의문
 - 과거 정책에서는 마을별로 대체 작목을 결정하여 모든 농가가 이에 따르도록 한 결과 농가의 불만이 많았음
 - 수급 사정을 홍보하여 농가 자율적으로 작목전환을 기대함. 쌀이 공급과잉일 수 있으므로 쌀 가격이 하락하면 작목전환이 더 활발할 것이라는 설명: 布施 吉章(농림수산성 정책과장보좌).
 - 이 설명은 쌀 가격이 지속적으로 하락하여 쌀 농가 경영이 어려워져 제도를 개편한다는 주장과는 상반된 설명.
 - 이번 제도 개편은 논리적으로 안정적이지 못한 것으로 평가됨.
- 새로운 제도에서는 수급조정의 주역이 생산농가에서 행정기관으로 전환됨
 - 이는 구 식량법 시스템(1993년)으로 회귀라는 비판에 직면하고 있는데 구 식량법은 쌀 수급계획 작성은 국가의 책무였음.
 - 기존의 정책에서는 국가는 쌀 수급전망을 작성하지만 가이드라인에 불과하며 생산자단체가 목표수량을 결정하고 농가별로 할당하였음
 - 현실적으로 생산자가 할당 물량을 준수하지 않은 경우에 대한 구체적인 규제책이 없으므로 실현 가능성이 낮다는 주장이 있음

- 일시적 공급과잉에 대비하는 집하원활화대책은 운영상 적지 않은 어려움에 직면하고 있음
 - 전국 벼 작황지수가 101이상, 전국·부현·지구의 작황지수가 101 이상인 경우 발동하지만 이 제도가 발동할 기회가 2005년 이외에는 없었음(2005년에 작황지수 101로 경미한 과잉)
 - 제도 운영방식: 생산자별 작황목표 초과미를 전농이 시장에서 격리하며, 생산자에게는 과잉미를 담보로 융자기간 1년간 60kg당 3,000엔을 무이자로 융자함. 생산자는 1년 후에 보관기구에 현물로 변제하거나 도중에 판매할 수 있음. 생산자는 현물 변제 시 융자금 3,000엔이 판매대금으로 바뀌면서 4,000엔의 생산 지원금을 별도로 지원받으므로 총 7,000엔을 받는데 이는 주식용 가격의 절반 정도임.(4,000엔은 생산자 거출에 의한 보상이므로 공적자금은 3,000엔임)

The diagram illustrates the 'Circular Flow of Income' (돈의 순환) between three sectors: **생산자** (Producer), **집단 등** (Household etc.), and **미국안정 공급확보 자원기구** (US Stability Supply Assurance Resource Agency).

- 생산자 (Producer):**
 - Produces goods (생산) and provides resources (자원).
 - Receives income from the household (생산자 부담분 [1,500엔/10a]).
 - Receives income from the government (생산자 부담분 [3,000엔/60kg]).
- 집단 등 (Household etc.):**
 - Provides labor (노동) to the producer.
 - Receives income from the producer (생산자 부담분 [1,500엔/10a]).
 - Receives income from the government (생산자 부담분 [3,000엔/60kg]).
 - Provides goods (구분출하) to the producer.
 - Provides goods (구분하여 보관) to the government.
- 미국안정 공급확보 자원기구 (US Stability Supply Assurance Resource Agency):**
 - Receives income from the household (생산자 부담분 [3,000엔/60kg]).
 - Receives income from the government (생산자 부담분 [3,000엔/60kg]).
 - Provides income to the household (생산자 부담분 [3,000엔/60kg]).
 - Provides income to the government (생산자 부담분 [3,000엔/60kg]).

The diagram also shows the flow of goods and services between the sectors, including '구분출하' (Distribution), '구분하여 보관' (Distribution and Storage), and '생산' (Production).

□ 2005년의 경우 집하원활화대책의 대상이 되는 과잉미는 실제 과잉미의 일부에 지나지 않으며 이 제도에 참여한 농가가 많지 않아 시장안정의 효과에 한계가 있었음

- 목표 초과량 40만 톤 중 1)풍작에 의한 과잉분 9만 톤, 2)기본단수의 과소견적에 의한 14만 톤, 3) 과잉 재배면적에 따른 생산량 17만 톤으로 추계됨
- 집하원활화대책의 전국평균 가입률이 생산자 기준으로 42.8%에 불과, 현재에도 가입률이 높지 않음. 생산조정 프로그램(산지 재배조성)에 의한 보조금 지원 시 집하원활화대책 가입이 의무화되었지만 현장에서는 잘 지켜지지 않고 있음.
- 따라서 전국적으로 풍작 규모가 커지면 이 제도가 작동되어 소기의 목적을 달성하기는 어려울 것으로 보임
- 과잉미 처리도 용이하지 않음
- 이러한 문제가 있지만 이러한 방식 이외의 별도의 대책을 세우기가 어렵다는 문제점

□ 적정비축량을 10년에 한 번 발생할 수 있는 대흉작과 통상의 흉작이 2년 연속 지속되는 것에 대비한 100만 톤으로 설정

- 연간 50만 톤 매입, 방출하는 회전비축 방식, 매입과 방출가격은 입찰에 의한 시장가격
- 최근 실제 운영은 매입 20~30만 톤, 판매 수량은 크게 20만 톤, 재고량은 70만 톤대 적정수준 이하이므로 3년 회전비축이라 할 수 있음. 이는 매입량을 판매량과 연계하는 조치를 도입한 후 매입 수량이 크게 줄었기 때문임
- 2008년에는 쌀가격 하락을 방지하기 위해 비축미 34만 톤을 매입하고 판매량은 없었음. 공공비축제가 쌀가격 안정을 위해 운영됨

<정부 국산비축미 매입, 판매량 추이>

단위: 만 톤

연도	매입량	판매량			연도말 재고량
		주식용	사료·원조용	소계	
1995	205	87	-	87	116
1996	165	59	-	59	224
1997	116	68	5	73	267
1998	119	52	37	89	297
1999	30	67	17	84	233
2000	45	39	52	91	162
2001	37	23	-	23	176
2002	8	28	1	29	155
2003	14	38	-	38	163
2004	2	77	34	111	60
2005	37	5	18	23	84
2006	39	20	22	42	77
2007	25	24	1	25	77
2008	34	-	-	-	100

<쌀 소비촉진 노력에도 불구하고 쌀가루 생산량 연간 10만 톤 수준을 크게 벗어나지 못하고 있음>

<쌀가공식품 생산량 추이(천 톤)>

연도	된장	쌀과자	쌀가루	포장모치	밥류
1991	552	230	114	60	131
1995	541	205	99	52	183
2000	533	212	128	57	244
2001	526	210	124	58	259
2002	524	210	111	58	248
2003	510	211	107	57	249
2004	508	207	115	52	265
2005	497	212	101	53	270
2006	495	219	103	54	283
2007	481	219	115	53	282
2008	464	222	110	58	259

<쌀가공업종 개황>

- ☐ 쌀가루 가공 공장수는 1991년 281개에서 2008년에는 194개로 줄어 들었음

종류	공장수	생산량(천 톤)
된장	1,274	464
쌀과자	633	222
쌀가루	194	110
포장모찌	23	58
쌀밥류(햇반 등)	90	259

자료: 종합식료국 「미백가공식품생산동태등통계조사」