

일본 미곡수급 및 가격안정에 관한 기본지침

일본의 ‘미곡수급 및 가격안정에 관한 기본지침’은 주요 식량의 수급 및 가격안정에 관한 법률 제4조에 근거하여 11월 25일 개최된 식료·농업·농촌 정책심의회 종합식료분과회 식량부회에서 심의 개정·공표하였다.

이 지침은 총 3장으로 구성되어 있으며, 제1장 동향편에서는 쌀의 소비·생산·수급 동향, 쌀 정책개혁 추진 현황, 쌀 수입 동향 등 일본의 미곡관련 기초 자료를 제공하고 있다. 제2장 수급 전망편에서는 2005/06년 및 2006/07년 쌀 수요예측, 2005/06년 쌀 수급전망, 2006년산 쌀의 전국·도도부현(都道府縣)별 생산목표 등을 제시하고 있다. 제3장 국가 방침편에는 쌀 정책개혁 추진, 쌀 안정공급 방안, 수입방침 등이 제시되어 있다. 여기에서는 제3장을 중심으로 기본지침을 정리하고자 한다.

1. 쌀 정책개혁의 추진

쌀 정책개혁은 수급·가격정보 등을 따르며, 농업자나 산지의 주체적인 판단에 의해 수요에 즉시 대응한 쌀 생산 추진을 통해 2010년까지 ‘쌀 생산 균형’의 실현을 목표로 한다.

또한 2006년에 이행으로의 조건정비 등 상황을 검토한 뒤 2007년부터는 농업인·농업인단체가 지역 판매전략과 주체적 경영판단으로 수요에 따른 생산을 추진하는 ‘농업인·농업인단체의 주체적 수급조정 시스템(이하 신

시스템)'으로의 이행을 목표하고 있다.

향후는 논에 있어서 품목 횡단적 경영안정대책의 도입과 병행하여 2006년에 이행하기 위한 조건정비 등 상황을 검토한 뒤 신 시스템으로의 이행이 원활히 진행될 수 있도록 계속 농업인단체와 연대하고, 생산현장에서의 추진을 강력히 진행시키도록 한다.

1.1. 쌀 정책개혁 추진대책

1.1.1. 당면 수급조정 시스템

2004년부터 당면 수급조정에 대해서 다음과 같은 조치를 강구한다.

(1) 국가는 식료·농업·농촌정책심의회의 조언을 얻어 투명한 절차 하에서 수급정보를 수립·공표한다.

(2) 생산목표수량은 객관적인 수요예측을 기초로 설정한다. 이 때 풍작분은 다음해의 생산목표수량에서 감소시키는 것을 기본으로 하고, 집하원활화대책에 의한 과잉 처리분을 수정한다. 생산목표수량은 행정 및 농업인단체의 양 루트로 배분한다.

(3) 농업인에 대해서는 재배목표면적을 배분하고, 확인은 면적에 의해 행한다. 이 경우 면적으로 환산할 때의 단수는 지역마다 실태를 반영하면서 통계상의 평년단수와 합치하도록 설정한다.

(4) 풍작에 의한 과잉 쌀은 집하원활화대책에 의해 단기용자 조직을 활용 구분출하를 촉진하고, 농업인단체에 의한 주체적 판매환경 정비를 행한다. 용자 상황이 쌀로 이루어진 경우 그 수요 개척을 연계하도록 한다.

1.1.2. 2006년산 쌀 생산목표수량

2006년산 쌀의 전국 생산목표수량은 2005/06년, 2006/07년의 수요예측

및 2005년산 쌀의 작황 등을 감안해 825만톤으로 설정하였다. 또한 2006년산 쌀의 도도부현별 생산목표수량은 쌀 정책개혁 개요의 기본적 사고에 따라 객관적인 수요예측을 기초로 수요에 따른 생산을 촉진하는 수법으로 수립하였으며, ‘식료·농업·농촌정책심의회’의 의견을 듣고 본 기본지침에서 결정하였다.

구체적으로는 2007년산부터 신 시스템으로의 이행을 목표로 하고 있으며, 수요실적을 기초로 수요동향이 반영되도록 수요 예측 웨이트를 90%로 하였다. 또한 신 시스템으로의 원활한 이행을 위해 남은 10%에서 3요소(2004년산 쌀의 정부매입수량, 2004년산 쌀의 생산조정 상황, 2005년산 쌀의 생산목표수량 배분실적)를 감안하는 것으로 하였다(3요소의 수량을 도도부현별로 더하고 뺀 수량으로 수정계수를 산정하고, 이 수정계수에서 수요 예측 웨이트 90%의 나머지 10% 수량을 비례 배분).

또한 도도부현별 수요예측은 6년간 데이터가 사용가능한 가운데 이상치 배제나 격변완화도 배려해 과거 수요실적의 6년중 중간 4년으로 계산하였다. 더욱이 2005년산 쌀의 풍작으로 인한 과잉분에서 구분출하가 이루어지지 않은 분 및 배분단수 이외의 요인에 의한 과잉 생산분은 개별 산지의 수요예측을 초과하는 분으로써 해당 도도부현의 생산목표수량에서 삭감하였다.

1.1.3. 2007년부터의 국가 지원대책 틀

쌀 정책개혁을 추진하기 위한 대책은 ‘경영소득안정대책 개요(2005. 10. 27 결정)’에서 2007년부터 쌀을 포함한 품목횡단적 경영안정대책의 도입과 새로운 수급조정 시스템으로의 이행 목표로 인해 수요에 따른 생산을 촉진한다. 또한 논 농업의 구조개혁을 진행시키는 관점에서 재검토, 재편 정리를 행한다.

구체적으로 지역의 특색 있는 논 농업 전개를 도모하기 위해 지역 실정

에 맞고, 지역 스스로가 작성한 계획에 기초한 추진방안을 지원하는 산지만들기대책에 대해 지역의 창의성을 더욱 진전시키는 방향으로 필요한 조치를 강구한다.

(1) 산지만들기대책은 지역실정에 따라 재검토하고, 고도화된 지역 농업 비전 실현을 위해 활용되는 것과 수요에 따라 생산을 정확히 실시하는 것을 그 교부요건으로 한다. 이러한 후에 최근의 쌀·보리·대두·사료작물을 둘러싼 상황과 현행대책의 실시현황 등을 통해 재검토를 행한다. 또한 산지만들기 교부금의 도도부현 배분은 보다 효과적인 활용을 촉진하기 위해 현행 대책기간 중의 맥류·대두·사료작물 재배현황, 수급조정 실시현황, 후계자 육성·확보상황 및 직근의 쌀 수요예측 등에 따라 행한다.

(2) 도작소득기반확보대책의 수요에 따라 쌀 생산을 지원할 기능은 산지만들기대책과 일체화하고, 새로운 산지만들기대책 중의 메뉴로써 쌀의 산지 브랜드마다 수요에 따른 생산을 유도한다. 또한 후계자로의 집적을 촉진하기 위한 당면 조치로써 도도부현의 설계로 쌀 가격하락 등의 영향을 완화하기 위한 대책(품목횡단적 경영안정대책의 가입자는 대상에서 제외)을 행할 수 있도록 조치한다.

또한 집하원활화대책에 대해서는 그 실효성을 확보하고, 실시한다. 아울러 이와 같은 조치에 따라 후계자경영안정대책 및 도작소득기반확보대책은 기능 중복의 정리 및 구조개혁 추진의 관점과 품목 횡단적 경영안정책의 도입으로 폐지한다.

1.1.4. 새로운 수급조정 시스템

쌀 수급조정은 논의 품목횡단적 경영안정대책 도입과 병행해 2007년산부터 농업인·농업인단체의 주체적 수급조정 시스템으로 이행하는 것을 목표로 한다. 그러나 이 신 시스템은 쌀 정책개혁 추진을 위한 대책 등을 활용하면서 농업인·농업인단체가 국가·도도부현 등으로부터 제공된 수

급에 관한 정보, 시장 시그널을 기초로 자신의 판매전략에 따라 생산을 실행해 가는 시스템으로 한다. 구체적으로는 다음과 같다.

(1) 국가를 시초로 행정에 의한 생산 목표수량의 배분은 행하지 않지만 국가에 의한 수요예측 등 수급에 관한 정보제공에 기초해 농업인·농업인 단체가 주체적으로 수급조정을 실시

(2) JA 등 생산조정방침 작성자(방침작성자)가 시스템의 중심이 되며, 지역협의회 등에서 제공된 정보를 기초로 JA 등의 방침작성자 자신의 생산 목표수량을 결정한다. 이와 함께 해당 JA 등 생산조정방침에 참가하는 농업인에 대해 생산목표수량을 배분

(3) 지역협의회는 행정, 관계기관 및 JA 등 방침작성자의 실효 있는 형태에서의 참가 하, 방침작성자의 조정, 배분의 일반 규칙 설정 등에 의해 방침작성자의 주체적인 수급조정을 지원하고, 지역전체의 조정기관으로써의 역할

또한 신 시스템으로의 이행 판단은 이행 조건정비 등 상황을 검정한 뒤 2006년에 실시한다.

1.2. 현행 쌀 정책개혁 추진을 위한 대책

1.2.1. 집하원활화대책

금년처럼 쌀이 풍작인 경우 집하원활화대책을 활용하고, 수요 이상의 쌀이 시장에 출하되지 않도록 구분출하·보관하는 것이 수요안정을 위해 반드시 필요하다. 이 때문에 집하원활화대책이 원활·정확히 실시되도록 다음과 같은 조치를 실시한다.

(1) 전국적인 작황 동향 등 정보를 발신하기 위해 (사)미곡안정공급확보

지원기구에 수시로 작황정보 교환회를 개최

(2) 작년 12월에 ‘집하원활화대책 절차’를 작성하였으며, 이를 활용한 본 대책의 가입촉진

(3) 3월에는 ‘2005년도판 집하원활화대책 사전대응 매뉴얼(계약방침 작성자용)’을 작성·배포하였고, 2005년산 쌀이 풍작일 경우의 대책 실효성 확보

(4) 9월에는 종합식료국장 통지를 발표하였고, 발동에 대비한 준비의 철저에 대해 생산출하단체 등 개선 지도, 등의 조치를 농업인에게 더욱 주지시켰으며, 본 대책의 효율성 확보를 향한 추진으로써 생산출하단체와 연대하고 있다.

1.2.2. 도작소득기반확보대책

도작소득기반확보대책은 생산자 각출과 국가의 교부금으로 조성된 자금을 이용해 쌀 가격 하락의 일정부분을 보전하는 것이며, 생산조정의 이점대책으로써 실시되고 있다. 2005년 도작소득기반확보대책의 가입상황(당초 가입계약 기준)은 전국 가입 계약자수가 약 97만인, 가입 계약수량 약 408만톤이며, 거의 작년과 동일한 가입 수준이다.

1.2.3. 후계자경영안정대책

후계자경영안정대책은 일정 요건을 만족하는 후계자를 대상으로 ‘도작소득기반확보대책’에 최상화시켜 도작수입 안정을 도모한다. 2005년산 쌀의 후계자경영안정대책 가입현황은 전국적으로 가입건수가 약 3만 2천건, 가입면적 약 18만 3,000ha이며, 이 중 약 5,000건, 2만 2,000ha가 신규 가입이다.

1.2.4. 산지만들기대책

2005년은 시정촌(市町村) 단계 2,227 지역 논 농업 추진협의회에서 지역 논 농업 비전이 수립되어 있다(시정촌 합병 등으로 협의회 범위가 변경되었기 때문에 2004년에 비해 263 감소). 농림수산성은 각 지역 논 농업 비전이나 이에 기초한 추진실적을 보다 고도화하기 위해 지역의 비전 추진 상황의 점검·재검토를 적극적으로 촉진한다. 또한 ① 지역·브랜드별 작황, 품질 차이를 따를 수 있는 판매전략 구축, ② 비전에 있는 ‘후계자’ 인정농업자로의 유도, ③ 비전 실현을 향한 산지만들기 교부금의 효과적 활용 등이 행해지도록 농업인단체와 연대해 조언·지도한다. 이러한 가운데 지역에서는 자율적 창의방안이 넘쳐나는 계획이 확대되고 있으며, 대책의 최종연도인 2006년을 향해 후계자 육성·확보를 위한 전국운동이나 농업인단체의 비전실천 강화운동(비전 대상 등)과도 연대한다. 또한 지역실정에 따른 비전 재정립이 이루어지도록 한층 조언·지도에 노력한다.

1.2.5. 소비확대대책

식료자급률향상협의회가 금년 5월 수립한 ‘2005년 식료자급률 향상을 지향하는 행동계획’에 따라 착실한 공정관리 하에서 ‘식사 밸런스 가이드’의 보급·활용 등 식육(食育) 추진과 연동하여 ① 젊은층의 조식결식 개선, ② 중고령층의 생활 습관병 예방 등 테마·대상을 명확히 한 쌀밥 보급을 추진한다. 또한 쌀밥 학교급식에 대해서는 실시회수가 적은 지역의 경우 쌀밥 급식추진 포럼 개최 등 중점적인 보급촉진을 통해 더욱 보급·정착을 도모한다. 이 외에 소비자 간편화지향, 건강지향에 대응한 새로운 쌀 가공품의 개발·보급이나 쌀가루로 만든 빵 등 쌀가루 이용을 촉진한다.

1.2.6. 수출촉진대책

세계적인 일본 식품 붐, 아시아 국가들의 경제발전 등을 호기로 쌀을 팔루로 하는 일본 고품질 농산물의 특성을 활용해 농업인·농업인단체 등에

의한 본격적인 수출추진을 촉진한다. 더욱이 수출국의 검역·통관제도 등으로 수출저해요인이 발생할 경우 정부는 상대국에 대해 필요한 개선을 요청·절충한다. 또한 민관 일체로 된 쌀을 포함한 농산물 수출촉진을 더욱 확대하기 위해 2005년 4월 관계 부처, 지방자치단체, 관련 단체 등 폭넓은 관계자로 구성된 ‘농산물 등 수출촉진 전국협의회’를 설립하였다.

1.2.7. 미곡안정공급지원대책

계획적인 쌀 유통을 지원하기 위해 생산량이 많고 소비지로 판매되는 쌀에 대해 안정적인 장기계약이나 계획적인 쌀 가격센터로의 상장 등에 대해 사업실시 주체에 의한 적절한 실행체제를 확보하고, 금리·보관료의 조성을 행한다.

1.3. 미곡기구 추진

(사)미곡안정공급확보지원기구(미곡기구)는 미곡의 안정공급 확보를 지원하기 위해 각종 사업을 추진하고 있다.

(1) 집하원활화대책사업에 대해서는 2005년 쌀이 풍작으로 과잉이 예상되었기 때문에 각 지역이 적절한 판단 하에서 대응할 수 있도록 ‘집하원활화를 위한 작황정보 교환회’를 10월말까지 6회 개최하였으며, 작황에 관한 정보, 집하원활화대책 추진에 필요한 정보를 도도부현 단계를 통해 지역에 발신

(2) 2005년 정보제공사업에 대해서는 수요에 따라 판매하는 쌀 만들기 추진의 관점에서 ‘정보제공위원회’를 11월까지 4회 개최하였으며, 미곡기구 홈 페이지 ‘쌀 네트(<http://www.komenet.jp>)’에서는 생산부터 유통·소비에 이르는 최신 통계 데이터 등 정보제공

(3) 신용보증사업에 대해서는 회원(미곡판매사업자)의 경영상황 조사·분석, 등을 실시하고 있다. 농림수산성은 미곡기구가 그 목적을 달성할 수 있도록 계속 지도해 간다.

1.4. 적절한 지표가격의 형성

(재)전국미곡거래·가격형성센터(쌀 가격센터)의 2004년산 쌀 기본거래에서는 상장수량 감소, 낙찰률 저하 등의 과제가 부상하였고, 또한 금년 4월에는 2003년산 쌀 거래에 있어 가공거래 의혹이 발견되었다. 이 때문에 쌀 가격센터에서는 실무자 워킹 그룹 및 운영위원회 검토를 실시하였고, 상장수량 확대, 감시기능 강화 등의 거래규칙을 재정립하였다. 2005년산 쌀의 기본거래는 이 새로운 규칙 하에서 이루어지고 있으며, 2005년 10월 까지 5회 실시되었다. 농림수산성은 쌀 가격센터가 다양한 거래실태에 따라 그 기능의 충실을 도모하고, 수급실세나 품질평가를 보다 정확히 반영한 적절한 가격형성을 위한 중심적 거래·가격형성의 장으로써의 역할을 담당해 가도록 계속적으로 지도해 나간다.

2. 쌀 안정공급 지향의 추진

2.1. 2005년산 쌀 작황에 따라 안정공급확보를 위한 추진

2.1.1. 비축 현황

정부 비축미의 재고량은 2004년 6월말 60만톤이었으나, 이후 입찰에 의한 2004년산 쌀 37만톤의 매입 및 5만톤의 판매(1997~2002년산) 등으로 2005년 6월말 현재 84만톤이다.

2.1.2. 안정공급확보에 관한 사항

2005년산 쌀은 작황이 3년만에 평년 수준을 상회하는 101이며, 10월 15일 현재 예상수확량은 906만톤이다. 이 중 가공용에 이용될 것으로 예상되는 13만톤을 뺀 893만톤이 주식용으로 사용될 것이다. 2005/06년 수요예측 853만톤에 대해 40만톤의 생산과잉이 발생할 것으로 예상된다.

그렇지만, ① 풍작에 의한 과잉 9만톤 정도는 금년 처음 실시된 집하원
활화대책 발동지역에서 정확히 구분출하가 이루어진다면 8만톤 정도가 구
분출하 될 전망, ② 2005년 6월말 현재 민간유통미 재고수량이 전년보다
38만톤 감소하였고, 햅쌀로의 거래가 정채했던 작년과는 다른 상황, ③ 정
부 비축 수준과 연산구성의 적정화 관점에서 2005년산 쌀에 대해 정부미
40만톤 매입의 연내 개시(판매는 10만톤 예정) 등으로 2005/06년은 수급이
대략 균형을 이룰 전망이다. 또한 2006년 6월말 재고는 민간유통미와 정부
미를 합쳐 전체 268만톤이 예상되므로 당면 안정공급에 지장은 없을 것으
로 판단하고 있다.

2.2. 비축운영의 기본방침

2005년산 쌀 매입은 40만톤으로 하고, 필요한 사무절차가 완료되면 곧
바로 개시될 것이다. 판매는 연산 구성의 적정화 관점에서 원칙적으로 연
산이 오래된 것부터 판매하도록 한다.

또한 회전비축의 적정·원활한 운영을 도모하기 위해 2005년 7월부터
2006년 6월 동안의 정부미 판매는 수급예측에 따라 실시한다. 이와 함께
실제 판매수량이 계획을 하회할 것으로 예상되는 경우 계획과 판매 예상
수량과의 차에 대해 그 상당수량을 2005년산 쌀의 정부매입수량에서 감하
는 것으로 한다.

또한 1997년산 쌀 등 장기 보관되고 있는 쌀 중에서 품질 저하 등으로
식용용에 적합하지 않다고 판단되는 것은 소비자의 정부 비축미에 대한
안심 확보 관점에서 주식용 이외의 용도(사료용 등)로 사용하도록 하고,
그 수요실태에 따라서 순차 실시한다.

3. 미곡 수입수량 및 그 종류별 수량에 관한 사항

2005년 회계연도는 2005년 3월에 공표했던 ‘기본지침’에 근거하며 주요 내용은 다음과 같다.

3.1. 수입수량

2005년 회계연도의 수입수량은 WTO 농업교섭에서 새로운 합의가 가능할 때까지 MMA 수량은 2000년 수준을 유지하여 2004년 회계연도와 동일한 수준인 77만톤(현미)으로 한다. SBS 수입은 연 4회 정도 입찰을 실시하고, 예정수량은 10만톤으로 한다.

3.2. 국별·종류별 수입방침

2004년 회계연도는 MMA 물량 내에서 국내수급 상황을 지켜보면서 탄력적으로 수입했으며, 2005년 회계연도도 국내 수요동향에 따라 안정적인 판매가 가능하도록 배려하면서 수출국의 수출여력, 국제 가격 등을 감안해 적절히 수입하도록 한다.

자료 : 農林水産省, “米穀の需給および価格の安定に關する基本指針”, 2005.11
(박기환 kihwan@krei.re.kr 02-3299-4331 한국농촌경제연구원)