

일본 자포니카 쌀 산업*

윤형현 · 이대섭

일본은 한국과 더불어 자포니카 쌀을 주식으로 하는 국가 중 하나이다. 쌀 재배농가수가 많고, 쌀의 농업 조수익이 다른 품목에 비해 높아서 쌀 산업은 일본의 농업과 농정에 핵심적인 부분을 차지하여 왔다.

일본은 한국과 더불어 자포니카 쌀을 주식으로 하는 국가 중 하나이다. 쌀 재배농가수가 많고, 쌀의 농업 조수익이 다른 품목에 비해 높아서 쌀 산업은 일본의 농업과 농정에 핵심적인 부분을 차지하여 왔다¹⁾. 특히 쌀이 농가소득, 식량안보, 다원적 기능과 같은 다양한 농업의제와 연계되면서 쌀 정책은 일본 전체 농정의 방향을 나타내는 기준이 되었다.

일본 정부는 전후(戰後) 60년간 쌀의 생산과 유통을 직접 관리하였다. 식량 확보와 농가 보호를 목적으로 수급상황을 감독하였으며 필요에 따라 생산조정, 전량수매제, 판매허가, 국영무역과 같은 다양한 수단을 통해서 생산량과 가격을 조절하였다. 이 같은 노력으로 패전이후 직면했던 식량부족 문제를 해결할 수 있었으나 쌀 정책의 비효율성에 대한 문제제기와 비판은 계속되었다.

특히 WTO 농업협상의 결과로 1999년 쌀 수입이 관세화로 전환되면서 정부 주도형 쌀 농정의 대대적인 개혁이 불가피해졌다. 정부가 주도하던 생산조정정책은 농민단체 및 농협과 같은 민간단체가 관리하게 되었고 수매제와 유통허가제를 통해 엄격히 관리되었던 유통정책은 시장 기능을 강화하여 생산자가 소비자의 수요에 쉽게 반응할 수 있도록 하였다. 이밖에도 변화된 상황에 맞추어 식량안보, 농가소득확보를 위한 후속조치가 추가 시행되었다.

* 본 내용은 자포니카 쌀 및 미국의 쌀 수출 관련 자료를 참고하여 한국농촌경제연구원 이대섭 부 연구위원과 윤형현 연구원이 작성하였다.(ldaeseob@krei.re.kr, 02-3299-4169)

1) 생산조정정책에서 쌀 대신 전작(轉作)을 권유하지만 대체 작물인 소맥과 대두의 조수익은 쌀의 조수익에 비해 각각 39%, 35%에 불과하다.(2001년~2006년의 5년평균 : 농림수산성)

1. 쌀 산업 현황

일본은 전업농의 비중이 낮아 소규모 농가의 경우 농업소득이 농외소득보다 낮은 경향을 보인다. 전업화가 낮은 쌀의 경우, 이러한 경향이 두드러지는데 쌀 재배 면적이 3ha 이상인 농가의 경우 농업소득이 농외소득보다 높지만 그 이하인 경우는 농외소득의 비중이 더 큰 것을 확인할 수 있다.

쌀 재배 면적이 3ha 이상인 농가의 경우 농업소득이 농외소득보다 높지만, 그 이하인 경우는 농외소득의 비중이 더 높다. 2006년도 일본에서 벼농사가 농업조수익에서 차지하는 비중은 67%이다.

표 1 경작면적별 쌀 재배농가 소득분류

단위: 천호, 천엔

분류	경작면적	전체 농가수	농업소득	농업관련소득	농외소득
	0.5ha 미만	260	-99	1	2,564
	0.5~1.0	429	15	2	2,918
	1.0~2.0	506	476	-1	2,465
	2.0~3.0	256	1,202	0	2,185
	3.0~5.0	270	1,910	12	1,796
	5.0~7.0	142	3,045	-1	1,476
	7.0 ~10.0	127	3,756	-1	1,160
	10.0~15.0	124	5,433	10	1,501
	15.0~20.0	54	7,074	93	604
	20ha 이상	111	12,272	48	1,114
	2005년	2,305	424	3	2,733
	2006년	2,279	386	3	2,550

자료: 일본 농림수산성(2008)

벼농사로 얻어지는 수입은 2005년에 124만 엔에서 2006년 121만 엔으로 2.6% 감소하였으나 총수익도 줄어들어 농업조수익에서 차지하는 비중은 67%로 유지되었다. 벼농사 다음으로 농업조수익 비중이 높은 항목은 기타수익과 공제보조금수취수입으로 2006년 각각 14%와 10%를 차지하였다.

표 2 농업조수입의 품목별 분류

단위: 천엔, %

구 분	수입액		비중	
	2005년	2006년	2005년	2006년
벼농사	1,244	1,212	67	67
맥류	60	54	3	3
두류	35	35	2	2
채소	145	139	8	8
과수	25	20	1	1
축산수입	23	32	1	2
기타	249	255	13	14
공제보조금수취수입	168	174	9	10
합계	1,863	1,818	100	100

자료: 일본 농림수산성(2008)

2. 자포니카 쌀의 수급상황

2차 세계대전 이후 식량 부족에 시달리던 일본은 식량관리법 제정을 통해 쌀 생산을 국가가 직접 관리하였다. 1960년대 종자개량으로 단수가 늘어나면서 식량 부족은 해결되었으나 만성적인 쌀의 과잉공급이 새로운 문제로 부각되었다.

2차 대전 이후 쌀을 포함한 식량 부족에 시달리던 일본은 식량관리법 제정을 통해 쌀 생산을 국가가 직접 관리하였다. 1960년대 종자개량으로 단수가 늘어나면서 식량 부족은 해결되었으나 만성적인 쌀의 과잉공급이 새로운 문제로 떠올랐다.

표 3 자포니카 쌀 수급(정곡기준)

단위 : 천 톤

연도	재배면적	단수	이월재고	생산량	총수입량	총공급량	총수출량	총소비량
1980	2,377	3.73	6,061	8,873	80	15,009	795	15,009
1981	2,278	4.10	4,000	9,337	66	13,403	318	13,403
1982	2,257	4.14	2,457	9,346	14	11,817	321	11,817
1983	2,273	4.15	820	9,433	169	10,422	102	10,422
1984	2,315	4.67	0	10,809	18	10,827	0	10,827
1985	2,342	4.53	628	10,612	20	11,260	0	11,260
1986	2,303	4.60	1,110	10,599	18	11,727	0	11,727
1987	2,146	4.51	2,020	9,671	16	11,707	0	11,707
1988	2,100	4.31	1,902	9,041	23	10,959	0	10,959
1989	2,097	4.49	1,340	9,416	11	10,774	0	10,774
1990	2,074	4.61	992	9,554	34	10,563	0	10,563
1991	2,049	4.27	983	8,740	17	9,741	0	9,741
1992	2,106	4.57	237	9,621	229	9,876	0	9,876
1993	2,139	3.33	209	7,129	2,264	9,961	0	9,961
1994	2,212	4.93	18	10,903	139	10,930	413	10,930
1995	2,118	4.62	1,411	9,781	440	11,643	0	11,643
1996	1,977	4.76	2,675	9,413	559	12,588	30	12,588
1997	1,953	4.67	3,558	9,123	468	13,180	642	13,180
1998	1,801	4.53	3,513	8,154	633	12,221	137	12,221
1999	1,788	4.67	2,721	8,350	656	11,710	250	11,710
2000	1,770	4.88	2,084	8,636	680	11,399	501	11,399
2001	1,706	4.83	2,621	8,242	616	11,518	43	11,518
2002	1,688	4.79	2,694	8,089	654	11,408	200	11,408
2003	1,665	4.26	2,466	7,091	706	10,257	200	10,257
2004	1,701	4.67	1,700	7,944	787	10,419	200	10,419
2005	1,706	4.84	1,919	8,257	681	10,845	200	10,845
2006	1,688	4.61	2,395	7,786	650	10,831	200	10,831

자료: USDA, PS&D(2008)

1970년대 이후에는 식량자급율을 유지하면서 쌀의 과잉생산을 막기 위해 생산 조정제도를 시행하여 쌀의 감산을 유도하였으나 성공적인 결과를 가져오지는 못했다. 이 밖에도 관세화 이후 수입된 MMA, TRQ 수입쌀의 재고증가와 처리가 문제 시되고 있다. 또한 최근 국제 곡물가격 폭등으로 안정적인 식량수급전략을 마련하기 위해 여러 대책을 발표하고 있다.

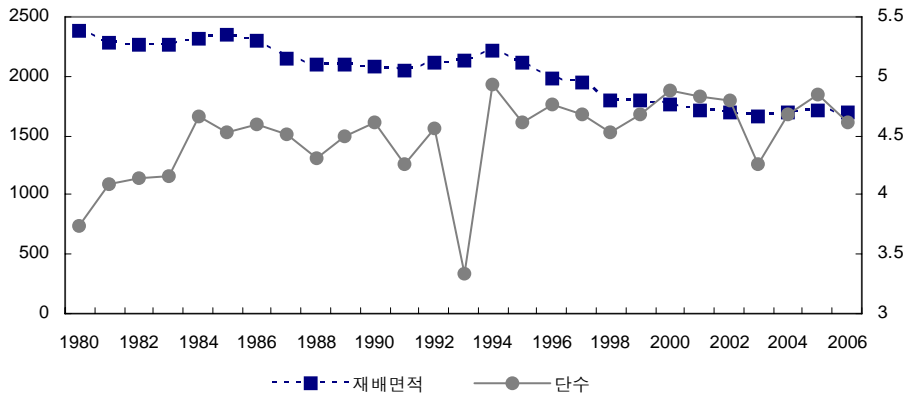
재배면적과 단수

벼의 재배면적은 1980년 238만 ha에서 2006년 169만 ha로 27년간 28% 감소하였다. 이는 이농과 같은 농업 구조의 변화와 더불어 과거 생산조정 정책이 농가의 재배면적을 제한하는 방식으로 생산을 감소시켰기 때문이다. 반면 단수는 흉년이었던 1993년의 ha당 4.58톤을 제외하고 꾸준히 증가하여 1980년 ha당 3.73톤에서 2006년 ha당 4.61톤으로 24% 증가하였다. 생산기술이 진보한 것이 가장 큰 원인이지만 부차적으로 토질이 좋지 않은 논이나 생산량이 저조한 논부터 생산 조정(set-aside)되었기 때문이다. 결과적으로 쌀의 생산량은 줄지 않고 공급과잉이 만성화되면서 쌀 생산조정 지도정책이 실질적으로 효과를 발휘하지 못한다는 비판이 계속되었다.

벼의 재배면적은 해마다 감소하고 있는데, 농업구조 변화와 농가의 재배면적을 제한하는 생산조정정책이 시행되었기 때문이다. 반면 단수는 생산기술의 진보로 꾸준히 증가하고 있다.

그림 1 자포니카 쌀의 재배면적과 단수

단위: 천 ha, 톤/ha



자료: USDA, PS&D(2008)

생산

2006년 쌀 생산량은 779만 톤으로 전년의 825만 톤에 비해 6% 감소하였다. 1980년에서 2006년 동안 가장 많은 쌀을 생산한 해는 1994년으로 1,090만 톤을 생산했고, 냉해가 발생한 2003년은 709만 톤으로 생산량이 가장 작았다. 이들 연도의 생산량 차이는 381만 톤으로 평균생산량인 903만 톤의 약 42%에 달한다.

1993년은 냉해와 도열병으로 인해 작황지수가 74에 그쳐 생산량이 전년에 비해 25% 감소하여 “헤이세이(坪城)의 쌀 소동”이 벌어지기도 하였다. 2003년의 생산량이 더 적었음에도 1993년의 흉작이 사회문제가 된 것은 220만여 톤의 긴급수입이 지체되어 단기적인 수급에 차질을 빚었기 때문이다.

1990년대 중반부터 쌀 공급이 과잉으로 돌아선 후 재고관리는 쌀 농정핵심으로 자리잡았다. 재고량이 늘어나면 생산과 유통정책을 조정하여 적정재고량을 유지하고자 하였다.

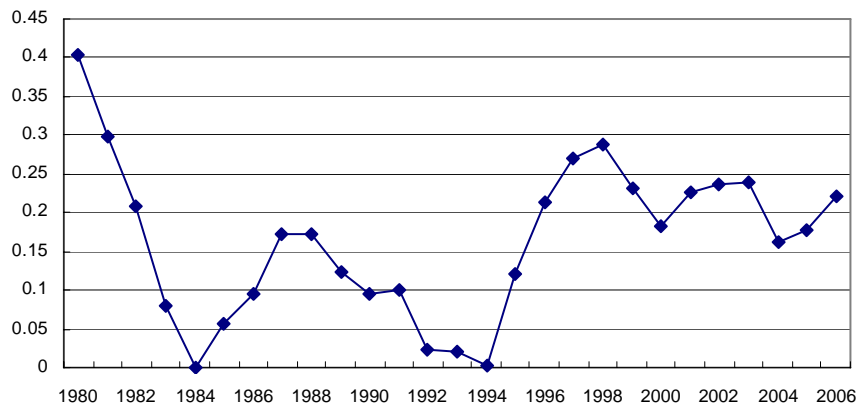
이월재고

1990년대 중반부터 쌀 공급이 과잉으로 돌아선 이후 쌀의 재고관리는 쌀 농정핵심으로 여러 정책개혁의 단초가 되어왔다. 재고량이 늘어나면 생산과 유통정책을 조정하여 적정재고량을 유지하고자 하였다. 이월된 쌀은 주식용(主食用) 보급이 원칙이지만 이월된 쌀의 보관기간이 길어지면 사료용으로 처리하기도 하였다. 1970~74년 동안의 1차 과잉기에 346만 톤의 쌀 재고를 사료로 처리하였고 2차 과잉기인 1981~1983년 동안 153만 톤의 재고가 사료용으로 쓰였다.

이후 증가와 감소를 반복하던 재고는 1993년의 흉작으로 인해 1994년에 1만 8천여 톤으로 줄어들었으나 소비 감소와 풍작으로 인해 1998년에 356만 톤까지 증가하였다. 2000년대 이후 등락을 반복하며 감소추세를 보이던 재고량은 2006년에 이르러 적정 비축수준 상한인 200만 톤을 초과하여 240만 톤에 이르고 있다. 아래의 그림은 재고를 총 소비량으로 나눈 재고율을 나타낸 것으로 해당기간의 평균 재고율은 16%이다.

그림 2 쌀 재고율추이

단위: 천 톤



자료: USDA, PS&D(2008) 기말재고량/총소비량

쌀 재고는 크게 정부재고와 생산자 재고, 유통 재고로 나누어지는데 특히 정부재고는 2002년까지 총 재고량의 절반이상을 차지하였다.²⁾ 아래의 표와 그림은 농림수산성에서 발표한 정부 및 민간보유 재고량 추이이다. 미국 농무부의 수급자료(PS&D)와는 집계방법의 차이로 인해 총 재고량 값에 차이를 보인다. 6월말 정부와

2) 정부재고량은 2002년까지 약 50%를 유지하다가 이후 감소하여 약 30%대를 유지하고 있다 (농림수산성, 2007).

민간보유의 재고량 추이를 살펴보면, 전반적으로 재고량이 감소하는 가운데 정부보유의 재고량이 큰 폭으로 하락하였음을 알 수 있다. 정부보유 재고량은 1999년 287만 톤에서 2006년 77만 톤으로 73% 하락하였으며 2007년의 재고량은 전년과 같은 수준을 유지했다. 출하단계의 재고량은 1999년 124만 톤에서 2005년 58만 톤으로 51% 감소하였으나 2007년에는 100만 톤으로 다시 증가하였다.

표 4 정부 및 민간보유 재고량 추이

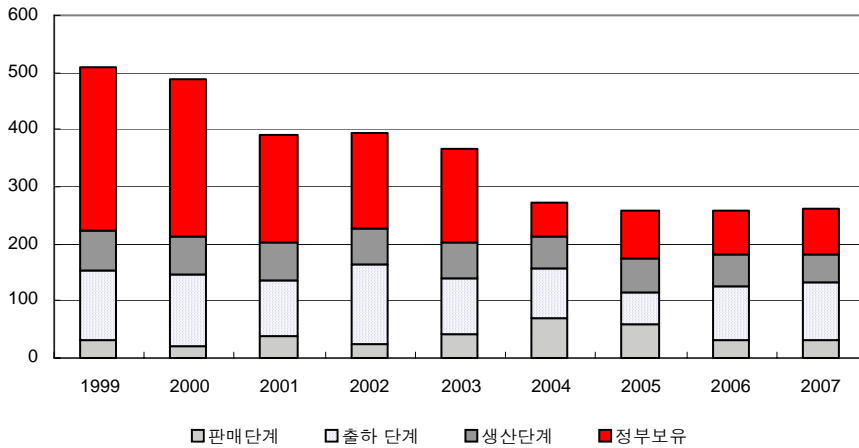
단위: 만 톤

연도	판매단계	출하단계	생산단계	민간보유	정부보유	총량
1999	31	124	67	222	287	509
2000	22	125	65	212	276	488
2001	37	98	66	201	190	391
2002	26	139	63	228	166	394
2003	41	100	61	202	163	365
2004	69	87	57	213	60	273
2005	58	58	59	175	84	259
2006	31	94	57	182	77	259
2007	32	100	51	183	77	260

주: 재고량은 6월말 기준으로 멧쌀현미와 찹쌀이 포함된 수치임.
 자료: 일본 농림수산성(2008)

그림 3 정부 및 민간보유 재고량 추이(6월말 기준)

단위: 만 톤



자료: 일본 농림수산성(2008)

수출

쌀 수출은 크게 원조용과 상업용으로 나뉜다. 상업용은 주로 재외 일본인을 대상으로 타이완, 홍콩, 싱가포르 등으로 수출되고 있으며, 해외원조는 MMA 수입물량을 국내시장과 격리시키고 국내산 정부 재고미를 처리하기 위해 적극적으로 활용되었다.

쌀 수출은 크게 원조용과 상업용으로 나눌 수 있는데, 총 수출량 중 상업용 쌀의 수출은 미미한 편이다. 상업용으로 연간 700~900톤 정도의 고급미가 주로 재외 일본인을 대상으로 타이완, 홍콩, 싱가포르, 미국으로 수출되고 있으며 가격은 톤당 4,000~20,000 달러 정도로 높은 편이다. 일본 정부는 동아시아 지역의 경제발전으로 인해 일본식문화가 널리 보급되면서 일본쌀에 대한 수요가 증가할 것으로 보고 수출증대를 위해 국내분야에서 수출관계자를 육성하고 해외시장 정보를 수집, 제공하는 한편 국가와 지자체의 연계성을 강조하여 시너지 효과를 노리고 있다.

표 5 상업용 쌀의 주요 수출지역

단위 : 톤

구분	대만	홍콩	싱가포르	중국	기타	계
2005	484	95	59	54	68	760
2006	403	122	81	122	82	810
2007	450	218	92	72	108	940

자료: 일본 농림수산성(2008)

해외원조는 MMA 수입물량을 국내시장과 격리시키고 국내산 정부 재고미를 처리하기 위해 적극적으로 활용되었다. 멥쌀 정부미의 원조 수출은 1994년 3만톤으로 시작되어 이후 국산 원조미의 대부분을 차지하기에 이르렀다. 1997년에는 22만톤의 국산 쌀 원조총량 전량 멥쌀 정부미였으며 1999년에는 18만 톤으로 정부미가 국산 쌀 원조의 75%를 차지하였다.

표 6 국내산 쌀의 원조용 수출량

단위 : 천 톤

연도	국산 쌀 총 원조량	멥쌀 정부미
1990	100	0
1991	100	0
1992	140	0
1993	100	0
1994	140	30
1995	640	530
1996	140	130
1997	220	220
1998	900	810
1999	240	180
2000	-	820

주: 수량은 KR 원조에 따른 각 의사결정연도 기준임. 그 외의 원조는 계약연도를 기준으로 실제 원조실적은 반드시 일치하지 않음.

자료: 일본 농림수산성(2007)

수입

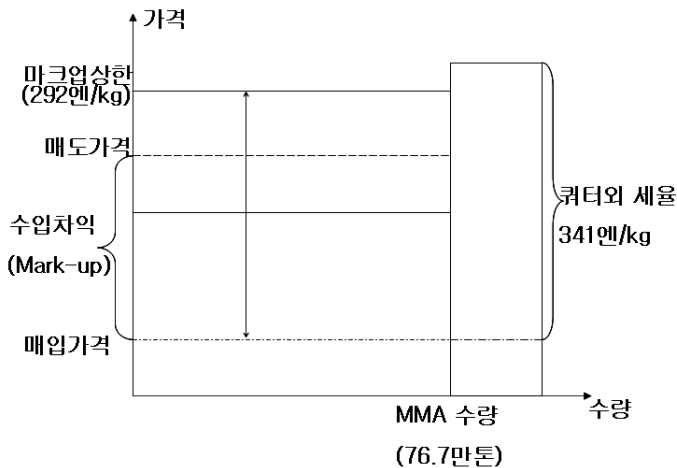
일본은 1993년 UR협상에서 쌀에 대한 관세화 특별조치를 인정받고 그 대신 최소시장접근(MMA) 방식에 따라 1995년부터 6년간 의무적으로 일정량의 쌀을 수입하기로 하였다. 수입되는 MMA 물량은 이행 첫 해에 기준연도(1986~1988년) 국내 소비량의 4%를 시작으로 그 후 잔여 이행 기간 동안 수입량을 매년 0.8%씩 증가시키기로 하였다. 하지만 쌀 재고가 급격히 늘어나면서 MMA 물량이 연간 0.8%씩 증가하는 것이 재고상승의 한 요인으로 지목되자 1999년 4월 1일부터 관세화로 전환하여, 관세를 지불하면 자유롭게 수입할 수 있게 하는 조기관세화를 단행하였다(김태곤, 2004).

현재 일본은 기준연도 쌀 소비의 7.2%에 해당하는 68만 2천 톤(정곡기준)을 TRQ(Tariff Rate Quota)로 수입하고 있으며 당해 연도에 수입되지 못한 물량은 그 다음해에 추가로 더 수입하고 있다. 1995년 4월에서 2007년 10월까지 수입된 쌀은 총 830만 톤으로 그 중 750만 톤은 시장접근물량(OMA)이며, 나머지 80만 톤은 국내 쌀 수입업자와 도매업자가 연명으로 수입가격과 국내 판매가격, 수입물량 등을 기재하여 신청하는 방식인 SBS(Simultaneous-Buy-Sell)로 직접 수입되었다.

마크업은 매입가격과 매도가격의 차이로 인한 수입차익을 말하는데 현재 일반 마크업은 국제협약을 통해 톤당 최대 \$2,507(292,000엔)으로 설정되어 있고 정부 가격 입찰을 통해 물량을 배정받는 SBS 수입업자들은 마크업 상한 이내에서 수입차익을 얻게 된다. TRQ 초과분(쿼터외 수입쌀)은 제한된 목적으로 수입되고 있는데 kg당 341엔(톤당 \$3,410)라는 고율의 관세를 부과하고 있어 실제 수입수량은 미미하다.

일본은 1993년 UR협상에서 쌀에 대한 관세화 특별조치를 인정받고 그 대신 최소시장접근방식에 따라 1995년부터 6년간 의무적으로 일정량의 쌀을 수입하기로 했다.

그림 4 수입쌀의 관세체계



자료: 일본 농림수산성(2006)

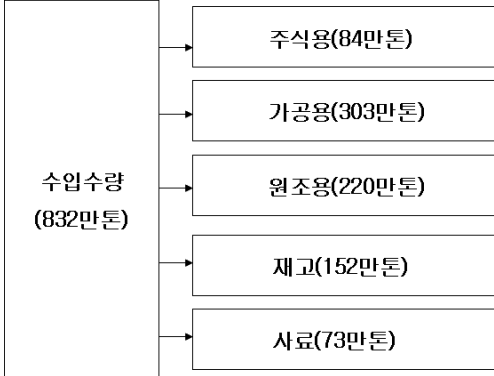
1995년 4월부터 2006년 3월까지 수입된 MMA 쌀 832만 톤 중 26.3%는 원조용으로 이용되었고, 수입쌀의 비식용 수요를 확대시키려는 노력에도 불구하고 최근 TRQ 쌀의 재고분이 증가하고 있는 실정이다.

앞에서 언급된 바와 같이 일본으로 수입된 MMA 쌀과 연간 200톤 수준으로 수입되는 쿼터의 수입쌀은 일본정부가 철저히 관리하고 있다. MMA 쌀은 전량 국영무역을 통해 정부가 전량 구입하여 소비되고, 국내 시장상황을 고려하여 주로 가공용으로 판매하고 있다. MMA 쌀의 재고분은 국내산 쌀과 함께 해외 원조용으로 전환하고 최종적으로 팔리지 않고 남은 쌀에 대해서는 국내산 쌀의 재고와는 별도로 정부가 관리하고 있다.

1995년 4월부터 2006년 3월까지 수입된 MMA 쌀 832만 톤 26.4%인 220만 톤이 원조용으로 이용되었는데 식량원조규약에 의거한 약속량은 밀 30만 톤 상당 이상 이므로 이를 수입쌀로 대체하고 있는 셈이다.

밥상용 쌀은 84만 톤이 이용되었으며 된장, 청주를 만들 때 필요한 값싼 가공용 쌀은 총 303만 톤으로 연간 20~30만 톤의 고정적인 MMA 쌀 수요가 있는 것으로 파악되었다. 하지만 수입쌀의 비식용 수요를 확대시키려는 여러 시도에도 불구하고 최근 TRQ 쌀의 재고분이 증가하고 있는 실정이다. 증가하는 MMA 쌀 재고를 줄이기 위해 다양한 방안이 강구되고 있는데 2006년 7월부터는 수입 후 4~6년이 경과된 오래된 쌀부터 사료로 가공하여 판매를 시행하고 있다.

그림 5 MMA 쌀 판매현황



자료: 일본 농림수산성 (2006년)

1인당 쌀 소비량

1인당 쌀 소비량은 1962년 118.3kg까지 증가하였으나, 소득증가로 인해 식생활이 다양화, 서구화되면서 감소 추세로 전환되어 2006년에는 64.58kg까지 감소하였다. 2000년대 이후 감소세는 둔화되어 2006년은 전년과 같은 수준을 유지하였고 2004년 대비 0.6% 감소하여 이전의 감소율보다 그 폭이 작았다.

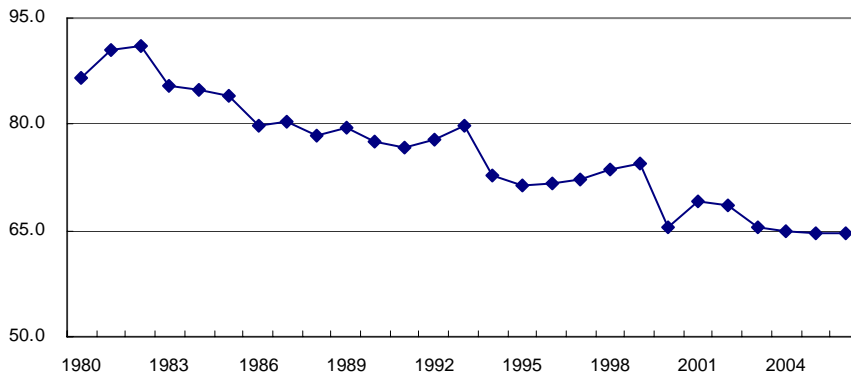
쌀 소비가 줄어들면서 서구적인 식습관으로 비만이 사회문제로 대두되고 식량자급을 역시 감소하면서 정부는 쌀 소비를 촉진시키고자 “식생활을 쌀밥 중심으

로” 라는 슬로건을 내걸고 여러 가지 정책을 내놓고 있다. 또한 식육법(食育法)을 제정하여 정부와 지자체, 식품업계, 농업 관계자의 연계과정을 설정하여 다양한 교육캠페인을 전개하고 있다. 이 밖에 학교급식을 통해서 어린이들과 청소년들에게 올바른 식습관에 대한 교육을 시행하고, 식품업계 및 편의점과 함께 “아침밥 비즈니스”를 추진하여 밥으로 간편하게 아침 식사를 해결할 수 있는 아이템 개발에 나서고 있다.

1인당 쌀 소비량은 식생활의 다양화, 서구화 영향으로 지속적으로 감소하였다. 쌀 소비 감소 및 식량자급률 감소가 지속되면서 정부와 지자체, 식품업계, 농업관계자는 식육법을 제정하여 다양한 교육캠페인을 전개하고 있다.

그림 6 연간 1인당 쌀 소비량(정곡기준)

단위 : Kg



자료: USDA, PS&D, IMF 인구통계를 이용하여 추정하였음.

쌀 가격

생산자 가격, 도매가격, 소매가격은 비슷한 증감추이를 나타내지만 각각의 가격차는 상당히 큰 편이다. 2004년 소매가격은 톤당 \$3,060으로 생산자 가격은 소매가격의 70%, 도매가격은 소매가격의 약 87% 수준이다. 흉작이었던 1993년부터 가격이 오르기 시작하여 1995년에 정점에 달해 생산자가격이 톤당 \$2,882, 도매가격이 톤당 \$3,211, 소매가격이 톤당 \$3,830를 기록하였다. 이후 2004년까지 가격 하락은 계속되다가 2005년부터 다시 오르기 시작하여 최근 증가폭이 커지고 있다.

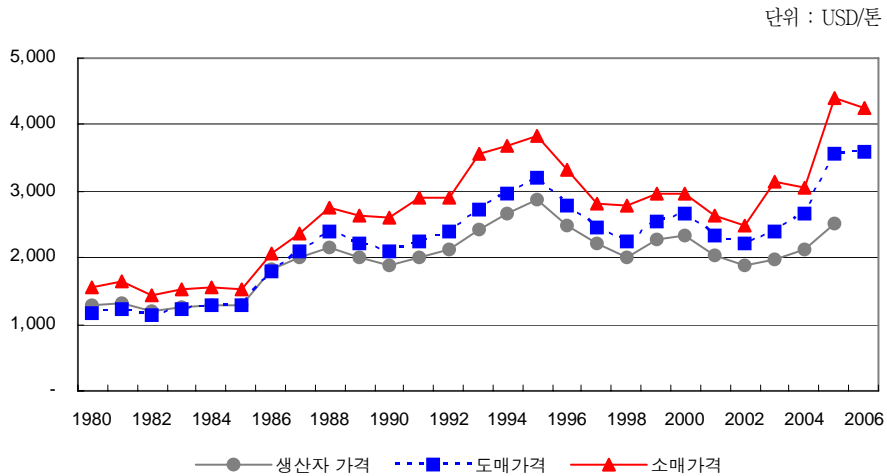
쌀의 생산자가격, 도매가격, 소매가격은 비슷한 증감추이를 나타내지만 각각의 가격차는 상당히 큰 편이다. 2004년에 생산자가격은 소매가격의 70%, 도매가격은 소매가격의 약 87% 수준이었다.

1990년부터 2006년까지 작황지수가 100이 넘는 해는 11개년으로 풍작이 일상화됨에 따라 생산조정정책과 가격통제에도 불구하고 가격 하락은 피할 수 없게 되었다. 일본의 경우 대체로 작황지수 1이 쌀 생산량 10만 톤에 해당하므로 이 같은 풍년으로 “예기치 못한 쌀”이 시장에 더 공급된 것이다.

1990년대 후반 가격하락으로 도작경영안정제를 도입하여 과거 3년 평균가격을 기준가격으로 설정하고 당해 연도 가격이 그에 미치지 못하는 경우 그 차액의 80%를 보존해 주는 쌀 농가 소득정책을 실시하기도 했지만 쌀 감산정책과 모순된다는 비판을 받기도 하였다. 현재 쌀 가격에 대한 소득보전은 정부와 생산자가 기금을

조성하고 가격이 하락할 경우 차액의 50%와 300엔/60kg을 합한 것을 교부하되 각 지자체에서 탄력적으로 운영하도록 하였다.

그림 7 쌀 가격 추이



자료 : 농림수산성 농산물 품목별 연차별 전국평균가격 (2008)

3. 쌀의 생산 및 유통정책

일본의 쌀 정책은 정부가 직접 관리하는 체계를 유지해 왔지만, 공급측면에서 과잉생산이 만성화되고 소비측면에서 소비자의 다양한 기호를 반영하지 못하는 등의 문제점을 노출하였다.

일본의 쌀 정책은 정부가 직접 관리하는 체계를 유지하여 왔지만 공정가격제도, 정부의 유통관리, 국영무역의 주요 세 가지 규제를 중심으로 움직이던 식량관리제도는 농업을 비롯한 사회기반상황이 바뀌면서 많은 문제점을 노출했다.

공급측면에서는 과잉생산이 만성화되면서 쌀 가격하락으로 인한 농가소득문제, 정부수매로 인한 재고처리와 재정 부담이 커져갔다. 소비측면에서는 획일적인 유통체계가 소비자의 다양한 기호를 반영하지 못하여 법정지정 유통이외의 쌀 거래가 증가하였다. 이와 더불어 대외적으로 무역자유화에 대한 논의가 거세지면서 쌀 시장개방에 대한 압력도 커졌다.

1995년 기존의 식량관리법을 대체하는 주요식량법을 제정하여 시장원리 강화, 재정부담 삭감, 세계화에 따른 국제협약과의 조화성을 기준으로 농업정책의 근본적인 변화를 꾀하고 있다. 하지만 소비감소와 생산증가라는 근본적인 문제가 효과적으로 해결되지 못하고, 이해당사자들의 요구가 충분히 반영되지 못하면서 1~2년 정도의 단기적인 대책을 내놓는 등 과도기적인 양상을 보이고 있다.

식량관리법은 배급제 등을 기본으로 1942년 성립되었는데, 1972년에 법을 현실화하면서 2차 식량관리법 시대가 시작되었다. 종래에는 농가의 생산량 중에서 자

가 보유를 뺀 나머지를 전량 수매하였으나, 비수매 자주유통미 제도를 도입하여 정부의 허가나 등록을 받은 도·소매업자가 쌀을 유통할 수 있도록 하였다. 자주유통미제도가 도입되면서 최초로 민간에서 쌀의 유통을 다루게 되는데 이때부터 ‘맛있는 쌀’에 대한 소비자의 선호가 반영되면서 양질미 경쟁이 시작되었다고 볼 수 있다. 하지만 자주유통미가격은 연간 단일 고정가격으로서, 유통에 앞서 가격이 결정되는 사전가격으로 여전히 정부의 규제를 받았다. 1986년 이후에는 자주유통미 가격과 수량결정에 관한 탄력적 조치가 도입되었고 1990년 자주유통미 가격형성센터가 창설되었다.

표 7 쌀 정책의 변화

구분	식량관리법 1972~95년	주요식량법 1995년~	식량법 개정 2004년
국가의 역할	국가가 쌀을 전량관리	비축미 운용으로 한정	
유통체계	엄격한 유통규제	계획유통제도: 유통규제완화	계획유통제도 금지
가격형성	정부수매로 결정	자주미가격형성센터에 입찰로 가격 형성	쌀 가격센터에서 결정
보완된 사항	· 비수매 자주유통미제도도입(1969년) · 생산조정제도 도입(1970년) · 자주유통미 가격형성센터 창설(1990년)		
생산조정제도	정부가 전작면적배분(네거티브방식)		· 정부가 생산량 배분(포지티브방식) · 지자체에서 민관합동으로 조건결정

자료: 일본 농림수산성(2007)

또한 과잉생산을 막기 위해 1970년 생산조정정책이 시행되면서 쌀 가격정책과 공급제한정책이 결합된 체제가 나타났다. 정부수매가를 수급균형가격에 비해 높게 책정하여 농가의 소득을 보장하고, 생산조정제도를 실시하여 전작(轉作)을 시행한 경우 장려금을 지급하였다.

1995년 주요식량법에서 정부는 쌀의 전면 관리를 포기하고 비축미 수매 이외에는 쌀시장에 대한 직접개입을 하지 않겠다고 선언하였다. 자주유통미의 가격은 수급상황에 따라 결정되도록 하고 정부수매가는 자주유통미가격을 기본으로 생산조건을 참작하여 결정하도록 하였다. 또한 생산자 중심의 의사결정을 위해 생산조정, 과잉미 대책, 가격형성 등의 제반 사항을 농협이 책임지도록 했다.

2004년 식량법 개정에서는 DDA농업협상에 대비하여 시장개방의 진전을 도모하고 시장의 기능을 확대했다. 생산조정정책은 생산량을 기준으로 한 포지티브 방식으로 변경하여 감산 정책을 이어나가기로 하였다. 이때 생산량을 할당하는 생산조

1972-1995년에는 국가가 쌀을 전량 관리 하였으나, 1995년에 비축미 수매 이외에 쌀시장에 대한 직접개입을 하지 않겠다고 선언하였다. 2004년 식량법 개정에서는 DDA농업협상에 대비하여 시장의 기능을 확대했다.

정 주체를 정부중심에서 생산자·생산자단체 중심으로 변경하였다. 정부와 각 지자체는 이 같은 의사결정을 돕는 정보제공과 같은 역할만을 수행하도록 하였다. 또한 과잉 생산된 쌀은 해당년도 식용 이외의 용도로 처분하고, 미처분량은 다음 해 생산조정목표에 반영하여 생산을 줄여나가기로 하였다. 지주유통미 가격형성센터를 미곡가격형성센터로 개칭하고 거래방식을 다양화하기로 하였다. 정부 구매 방식에도 변화를 주어 비축미의 매입방식을 수확기 정가매입방식에서 수시입찰방식으로 전환하였다.

생산조정정책

일본 쌀 생산정책의 핵심은 생산조정정책을 통한 감산이다. 생산조정은 정부가 전작해야 할 면적을 농민들에게 배분하는 네거티브 방식으로 이루어졌다.

일본 쌀 생산정책의 핵심은 생산조정정책을 통한 감산이다. 전작을 해야 하는 조정면적은 1971년 55만 ha로 시작되었으나 2002년에는 101만 ha로 확대되었다. 2003년부터 생산량을 배분하는 방식이 도입되면서, 2003년의 목표수량은 853만 톤으로 이를 단수를 이용한 목표면적으로 환산하면 162만 ha로, 전해 대비 60%가 증가된 수치이다. 2007년의 목표생산량은 828만 톤으로 면적 환산 156만 ha이다. 2006년에는 전환된 논 중 61%는 다른 작물이 재배되었고 나머지 39%는 휴경되었다.

생산조정은 정부가 전작(轉作)해야 할 면적을 농민들에게 배분하는 네거티브 방식으로 이루어졌다. 생산조정을 실시하지 않는 경우의 잠재적인 생산량과 실제 수요량의 차를 추계하여 이를 논 면적으로 환산하여 전작목표면적을 산출하여 이를 지자체별로 배분하고 지자체가 개별 농가에 할당한다. 할당 목표를 달성하지 못한 농가에 대해서는 미달수량만큼 정부 매입수량을 줄이고, 목표미달 지자체에 대해서는 각종 보조금 지원을 중지하는 강압적인 조치를 취하였다.

이러한 강압조치와 더불어 생산조정을 보다 원활하게 진행시키기 위해 인센티브제를 실시하여 전작 장려금을 지급하였다.

이러한 강압조치와 더불어 생산조정을 보다 원활하게 진행시키기 위한 인센티브제를 실시하여 전작 장려금을 지급하였다(배민식, 2002). 1993년에는 전작 실시면적에 따라 일률적으로 지불하던 기본 보상액제도를 폐지하고 1996년부터는 생산자의 자주적인 시행을 지원하는 공동보상 사업을 시작하였다. 공동보상사업은 생산조정을 실시함으로써 발생하는 경제적 불이익을 생산자가 상호 보상하여 생산조정을 보다 원활하게 추진하기 위한 것으로 이 제도에 가입하고 생산조정을 100% 달성하면 보상금을 받게 된다.

2007년부터 시행된 새로운 수급조정시스템은 정부가 수급을 예측하여 다음 해의 생산량을 할당하는 방식이 아닌 생산자와 생산자 단체가 수급 의사결정의 주체가 되도록 명시하고 있다. 즉 생산자가 재고상황을 고려하여 객관적 수요예측에 기초하여 지역의 쌀 생산을 결정하도록 하였다. 이를 위해 2004년부터 2006년까지 3년 동안 수요예측을 통해 목표수량을 설정하고 각 지자체에서 목표수량을 배분하도록 하는 시범적인 수급조정조치를 시행하였다. 이와 더불어 각 지역이 쌀 농업 보조금에 대해 보다 자율적으로 결정할 수 있도록 권한을 확대하였다.

표 8 생산조정 목표면적과 목표 생산량

단위 : 천 ha, 천 톤

구 분	대책명	목표면적	목표생산량
1980	논이용재편대책	535	
1981		631	
1982		631	
1983		600	
1984		600	
1985		574	
1986		600	
1987	논농업확립대책	770	
1988		770	
1989		770	
1990		830	
1991		830	
1992		700	
1993	논영농활성화대책	676	
1994		600	
1995		680	
1996	신생산조정추진대책	787	
1997		787	
1998	긴급생산조정추진대책	963	
1999		963	
2000	논농업경영확립대책	963	
2001		1,010	
2002		1,010	
2003		1,629	8,536
2004		1,633	8,574
2005	품목횡단적경영안정대책	1,615	8,510
2006		1,575	8,331
2007		1,566	8,285

주: 2003년 이후 목표면적은 목표생산량을 면적으로 환산한 값임.

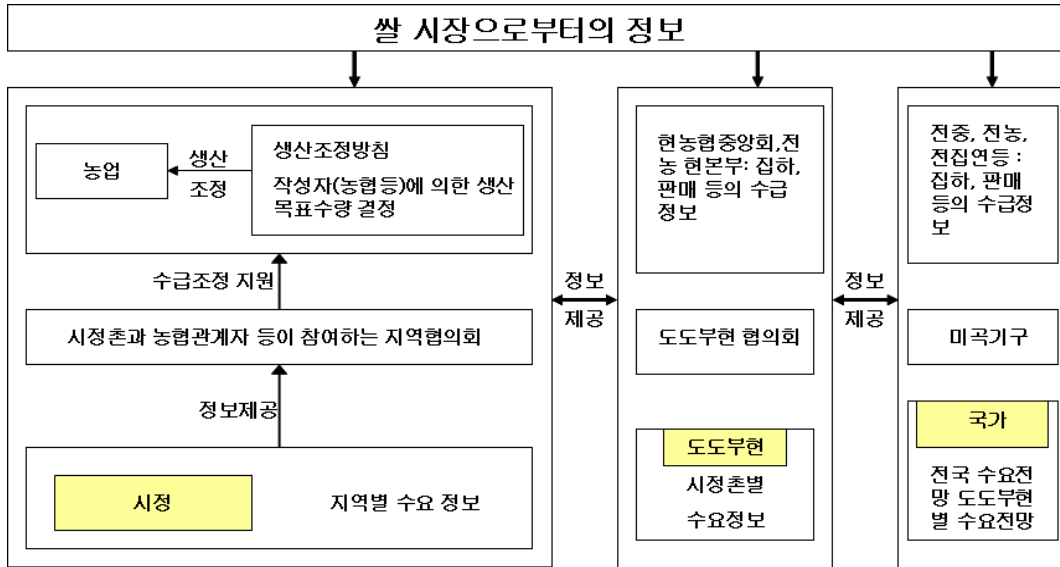
자료: 일본 농림수산성

하지만 생산조정제도는 일본농정의 최대 실패작이라고 비판받을 정도로 많은 문제를 야기시켰다. 첫째, 쌀에 대한 소비자의 요구가 다양화되는 가운데, 쌀의 공급 총량만을 규제하여 산지브랜드마다 수요에 대응한 생산조정이 배제되었다. 이에 전작면적이 아닌 생산총량을 기준으로 하는 포지티브 방식이 도입되었으나 실제 “산지별 판매가능량”을 계측하기가 어렵고, 보조금을 주는 방식에서는 면적을 기준으로 하기 때문에 네거티브 방식과 별다른 차이가 없다는 지적이 이어지고 있다. 둘째, 1999년 “논을 중심으로 한 토지이용형 농업활성화 대책요강” 이후 전작 작물로 보리, 대두의 재배면적이 대폭 확대되었으나 수요자의 소비경향을 고려하

생산조정제도는 많은 문제를 야기시켰는데, 쌀의 공급 총량만을 규제하여 산지브랜드마다 수요에 대응한 생산조정이 배제되었다.

지 않고 생산만을 늘이는 산지가 발생하였다. 이로 인해 전작작물의 공급과잉이 우려되고 있다. 셋째, 생산조정이 30년 이상 계속되고 있음에도 불구하고 조정이 더욱 확대되는 데에 따른 생산자들의 불만이 쏟아지고 있다. 넷째, 전작장려금이 지대화되고 장려금을 받기 위해 지주들이 임차지를 회수하면서 논 농업의 규모화 와도 멀어지는 결과를 낳고 있다.

그림 8 쌀 수급의 의사결정 과정



유통정책

1942년 식량관리법 하에서 정부는 쌀의 유통을 엄격하게 규제하였으나 1960년대 통제유통시스템의 효율성이 상실되면서 1969년 비수매 자주유통미가 도입되고 1972년에 자율과 규제가 혼합된 유통체계가 나타났다.

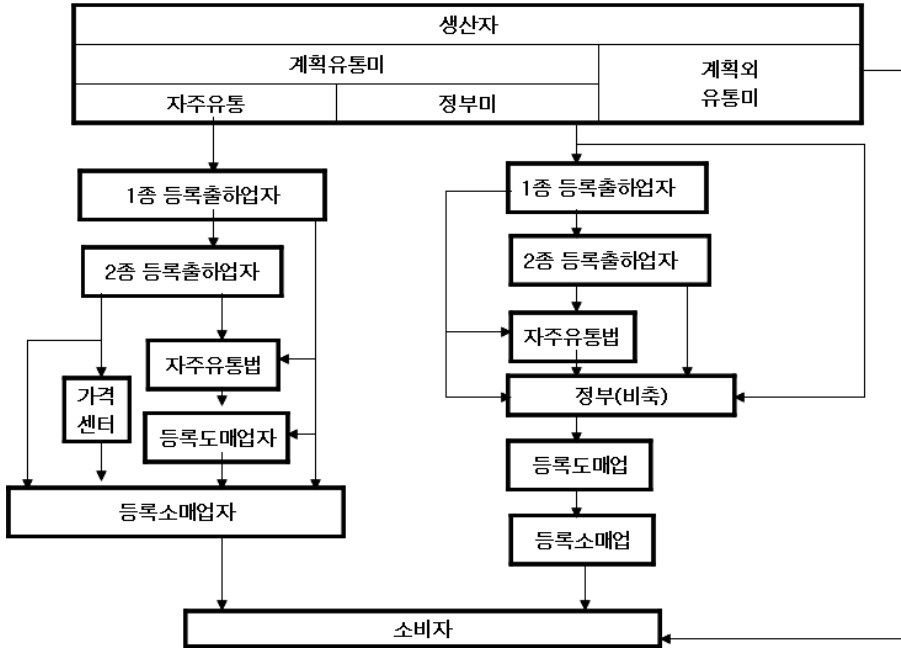
1942년 식량관리법 하에서 정부는 쌀의 유통을 엄격하게 규제하여 생산자는 등록된 집하업자에게 쌀을 매도하고, 소비자는 등록 소매업자에게 쌀을 매입하도록 하였다. 그러나 1960년대 통제유통시스템의 효율성이 상실되면서 1969년 비수매 자주유통미가 도입되고 1972년 소비자 가격을 자유화하면서 자율과 규제가 혼합된 유통체계가 나타났다. 하지만 자주유통미 역시 공급 측에서 전농과 전집연, 수요측의 전량연, 전미상연등의 전국단위기구가 일년에 한차례 교섭을 통하여 가격과 유통량을 결정하여 사실상 정부의 규제를 받았다.

1990년대 들어 UR 타격을 앞두고 농업보호 삭감과 규제완화가 국제적으로 강조되자, 일본의 쌀 유통에 있어서도 정부의 역할은 서서히 축소되고 특히 농가의 독자 판매가 증가하였다. 이러한 변화에 대처하고자 1995년 제정된 식량법에서 정부 규제를 대폭적으로 축소시켜 보다 자유롭고 다양한 유통구조를 구축하고자 했다. 이에 따라 자주유통미가 쌀 유통의 중심이 되고, 쌀 판매의 신고제 확대(계획외 유통

통미), 유통업자 등록 조건 전환 등의 규제완화가 잇따랐다. 이를 통해 민간부문의 참여를 확대시키고 유통과정에 정부의 개입을 줄여 정부 재정 부담과 책임을 줄여 나가고자 했다.

1990년대에는 정부의 역할이 축소되고 농가의 독자판매가 증가하였으며 1995년 제정된 식량법에서 보다 자유롭고 다양한 유통구조를 구축하고자 했다.

그림 9 식량법 하에서의 유통구조



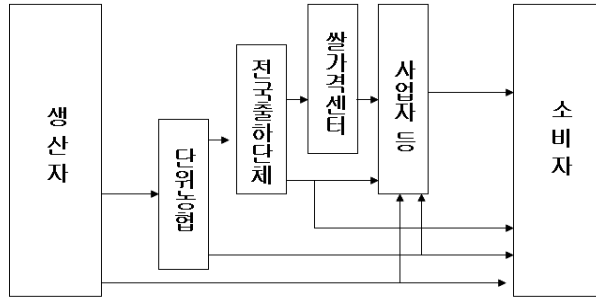
자료 : 일본 농림수산성(2004)

식량법에서는 쌀의 흐름을 세 가지로 분류하고 정부미와 자주유통미를 정부규제하에 두었다. 계획유통미 생산자의 판매처는 1종 출하취급업자로 그들과 출하계약을 맺고 “주된 업자”를 선정한다. 정부미는 생산자로부터 계획유통미의 일부를 수매한 비축미와 MMA 수입쌀이다.

자주유통미는 전농이 작성한 자주유통계획에 따라 집하·판매하도록 규정하고 가격은 가격센터에서 판매자와 구매자가 도쿄와 오사카에서 매월 경쟁입찰하여 결정했다.³⁾ 생산조정 계획에서 벗어나 있는 계획외 유통미의 경우 특별히 확정된 경로 없이 누구나 취급할 수 있도록 했다. 하지만 자주유통미를 취급하는 대부분의 쌀 산지 경제력이 소비자의 대형도매상과 산지지정의 형태로 사실의 직거래를 하는 경우가 많아지고 계획외 유통미의 규모가 커지면서 식량법 하에서의 유통제도는 현실적으로 의미를 상실했고 제도개정이 불가피했다.

3) 판매자 : 2차 집하업자, 전농, 전집연, 구매자 : 구매업자 및 구매업자가 조직하는 지자체의 단체

그림 10 개정된 식량법 하에서의 유통구조



자료: 일본 농림수산성(2007)

2002년에는 유통구조를 개편하여 자주유통미를 폐지하고 정부미와 민간유통미로 개편하여 거래 단계를 단축시켰다. 또한 쌀의 안정공급확보기구를 만들어 주식용 쌀의 안정적인 공급을 꾀했다. 2004년에 시행된 개정에서 유통제도를 자유거래 제도로 전환하여 판매업자의 등록제를 폐지하고 누구나 쌀 판매를 자유롭게 할 수 있도록 하였다. 소비자는 전국의 판매사업자로부터 구입하거나 생산자와 직거래하는 등 여러 가지 방법으로 쌀을 살 수 있게 되어 선택의 폭이 넓어졌다. 이에 따라 생산자는 “수요에 부합하는, 팔리는 쌀을 만들자” 라는 목표로 좀 더 시장지향적인 생산이 가능하게 되었다. 또한 계획유통미와 의무상장을 없애 생산자가 산지 브랜드화 전략을 통해 시장을 공략할 수 있도록 하였다.

식량위기와 그에 따른 대응

최근 곡물가격상승으로 식량위기가 심화되면서 일본정부는 식량확보대책을 발표하고 있다. 쌀의 과잉생산이 문제가 되고 있지만 원활한 수급으로 식량확보에 곤란을 겪지 않기 위해서이다.

최근 곡물가격 상승으로 인한 국제적 식량위기가 심화되면서 일본정부는 곡물자급율이 낮은 점을⁴⁾상기시키며 잇달아 식량확보대책을 발표하고 있다. 쌀의 과잉생산이 문제가 되고 있지만 원활한 수급이 이루어지지 않을 경우 식량확보에 곤란을 겪을 수 있기 때문이다. 쌀의 경우 현재 자급률이 95% 이상이므로 생산수준을 유지하되 단수를 증가시키는 방향을 제시하고 있다. 즉 2015년까지 품종전환과 휴경을 통해 재배면적을 470만 ha에서 450만 ha로 줄이지만 생산을 현재와 같은 수준인 890만 톤으로 유지한다는 목표이다. 또한 전업 농업생산자들의 생산을 늘리고 단수 증대와 이어짓기를 통해 농지 효율성을 극대화하도록 했다. 수요 측면에서는 자급율이 높은 쌀의 소비를 늘이는 것에 주안점을 두고 식품산업과의 연계를 강화하여 쌀 이용 방법을 새롭게 개발하도록 장려하고 있다. 이밖에도 사료자급율을 향상시키고, 국내외 식량에 관한 정보 제공 체제를 강화하여 식량을 조달하는 데 필요한 공급비용을 최소화하기로 했다.

4) 2003년 곡물자급율은 22.4%임(김태곤, 2008)

표 9 식량 위기상황 단계별 대응방안

단계	위기상황	대응방안
0단계	잠재적 위기	·식량확보를 위한 정보 수집 ·재고의 활동과 수입고려 ·상품가격의 추이를 주시
1단계	특정 품목의 공급이 정상치보다 20%이상 감소했을 때	·정상적인 유통상황을 확신시킴 ·긴급생산 ·기준가격설정과 같은 가격 통제
2단계	일일열량공급이 2000kcal이하 일 때	·비농지를 농지로 전환 ·정부통제하에 식품 쿼터, 가격통제 ·식육확보보다 식량확보에 우선 중점을 둠

자료: 일본 농림수산성(2008)

참고자료

김태곤, “일본, 2003년도 쌀 무역동향” (2003) 세계농업정보 한국농촌경제연구원.
 김태곤·정정길, “일본과 대만의 쌀 시장개방과 시사점” (2004) 한국농촌경제연구원.
 농림수산성, “쌀정책개혁” (2007).
 농림수산성, “식량확보대책” (2008).
 배민식, “최근 일본의 쌀 수급동향과 관련대책” (2002), 농업기반 206호 pp. 20~34, 농업기
 반공사.
 세계농정연구원, “일본의 쌀 시장과 정책연구” (2005) 농협중앙회 연구보고서.
 이정환 외, “쌀 산업 발전을 위한 중장기 대책 세부 시행 방안” (2002) 한국농촌경제연구원.
 OECD, "The Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan" (2008).
 농림수산성, www.maff.go.jp.
 사단법인 미곡안정공급확보지원기구, www.komenet.jp.
 경제협력개발기구, www.oecd.org.