

농정현안 해법찾기
정책보고서 시리즈 II



쌀 산업의 해법을 찾다



2011. 9

생활정치혁명

국회의원 김효석 <http://hskim.pe.kr>

쌀 산업의 해법을 찾다

2011. 9

국회의원 김 효 석

머 리 말

쌀 과잉문제가 극에 달했던 2010년 8월 정부는 2005년 산 묵은 쌀 11만톤을 주정용으로, 06~08년산 구곡과 수입쌀을 전량 가공용으로만 공급하고, 연간 예상 수요량 426만톤을 초과하는 전량을 매입하여 다음해 시장방출을 하지 않겠다는 것 등의 쌀 대책을 내놓았다. 그러다가 금년들어 산지 쌀 값이 다소 회복되자 정부는 물가안정이라는 명분으로 쌀 값 잡기에 집중하고 있다.

쌀 소득직불제가 시행되고 있지만 생산비가 계속 상승하고, 산지 쌀값이 하락세를 나타내 농가들은 쌀에 대한 소득보장을 받지 못해 이중삼중고를 겪는다. 상황이 이런 데에도 불구하고 쌀에 대한 정부의 정책을 보면 확실한 비전이나 전략이 없이 임시방편적인 정책수단으로 갈팡질팡하고 있는 인상이다.

이 정책자료집에서는 우리나라 쌀 정책의 변천과정, 국내외 쌀 수급 동향과 전망, 외국의 쌀 정책을 개관하여 시사점을 도출하였다. 쌀 산업을 둘러싼 주요 이슈별로 해결방안을 제시하였다. 쌀에 관한 수급 균형을 위해 시장에만 맡길 것이 아니라 정부가 나서야 하고, 생산비 인상분 등을 반영하여 목표가격을 조정할 것을 제안하였다. 쌀의 구조적인 과잉 문제를 해결하기 위해 생산조정제와 연계한 쌀소득직불제를 제안하였다.

이 자료집을 통해 쌀 산업을 둘러싼 논쟁이 바람직한 방향으로 이뤄져 좀더 합리적인 정책 대안이 마련되고, 이를 계기로 민족의 기본 식량으로서 쌀 산업이 좀더 안정적으로 발전되기를 바란다.

2011년 9월
국회의원 김효석

목 차

제1장 쌀 정책의 변천과 정책 방향

1. 쌀 정책의 변천 1
2. 물가잡기에 앞장선 정부 4
3. 쌀 소득 계속 감소 6

제2장 국내외 쌀 수급 동향과 전망

1. 쌀 수급 추이 8
2. 2011년산 수급 전망 11
3. 중장시 쌀 수급 및 가격 전망 14
4. 국제 쌀 시장 동향 18

제3장 외국의 쌀 정책

1. 일본 : 생산자 중심의 전략으로 쌀 수급달성 도모 24
2. 미국 : 가격은 시장에서 결정, 정부는 소득지원 28
3. 시사점 : 정부는 소득지원, 가격은 수급 여건을 반영 31

제4장 주요 이슈와 해결 방안

1. 쌀에 대한 정책 패러다임을 바꿔야 32
2. 쌀 소득보전 직불제의 이슈와 해결 방안 39
3. 직불제 개편 방안 43
4. 쌀 관세화 어떻게 할 것인가? 46

5. 쌀 대북 지원	52
6. 쌀 소비 확대	63
<부록> 일본의 쌀 가공식품산업 현황과 육성정책	73

제 1 장

쌀 정책의 변천과 정책 방향

1. 쌀 정책의 변천

- 90년대 이후 우리나라의 쌀 정책은 1995년과 2005년을 분수령으로 하여 그 정책 기조에 큰 변화가 일어났다. 1993년 12월에 타결된 UR 농산물협정에 따라 1995년부터 쌀 시장이 의무수입물량(MMA)을 도입하는 부분개방 상태로 바뀌고 추곡수매제도가 수매액 기준 매년 약 750억원씩 지속적으로 축소되었다.
- 2005년부터 이중곡가제를 기본으로 하는 가격지지 방식의 추곡수매제도가 완전히 폐지되고 그 대신 공공비축제도 및 쌀소득보전 직접지불제도로 전환하여 현재에 이르고 있다. 이 과정에서 쌀에 대한 국가의 책임이 축소되고 시장기능을 확대하는 방향으로 쌀 정책의 기조가 바뀌었다.
- 쌀 수입이 금지되고, 추곡수매가 이뤄지던 1995년 이전에는 국내 쌀 정책은 추곡수매제도를 기본으로 하였다. 추곡수매제도는 정부가 보통 시장가격보다 높게 수매해서 낮은 가격으로 시장에 방출한 제도이다. 수매가격 및 수매물량은 국회동의 과정을 거쳐 각각 결정되었다.

2 제 1 장 쌀 정책의 변천과 정책 방향

- 1995~2004년 시기는 쌀 시장이 부분적으로 개방되고 추곡수매제도가 축소된 시기이다. 우리나라는 UR 농산물협상에 따라 쌀 시장을 관세화하지 않는 대신 최소시장접근(MMA)허용, 1995년 국내 소비량의 1%에서 시작하여 2004년 4%까지 확대하도록 합의하였다. 이에 따라 2004년 MMA 물량은 20.4만톤 규모에 달했다.
- UR 농산물협상에 따라 가격지지 방식의 추곡수매제도가 매년 축소되면서 2005년까지 유지되었다. 1995년부터 전년 대비 약 750억원씩 매년 추곡수매규모 총액이 축소되어 이전까지 약 1조3,500억원 규모에서 추곡수매 2005년 약 6,000억원 규모로 줄어들었다. 추곡수매 규모가 축소되는 만큼 가격지지를 통한 농가소득 지원도 동일한 규모로 축소되었다.
- 2006년 이후부터는 쌀 시장이 부분적으로 개방되고 추곡수매제도가 완전 폐지되었다. 우리나라는 2004년 쌀 재협상에 따라 2014년까지 MMA 물량을 7.96%(약 40만톤)까지 확대하기로 하였다. 2010년의 경우 의무적으로 수입되는 MMA 물량은 약 32만톤이다. 대신 2004년에 시장기능에 의해 수급 균형을 달성하고, 쌀농가의 소득안정을 도모하기 위해 소득정책을 강화하는 방안으로 쌀소득직접지불제를 도입하였다. 또한 순수한 식량안보 기능을 수행하는 공공비축제를 도입하여 2005년부터 추진해 오고 있다.
- 쌀소득등보전직불제는 쌀농가의 소득안정을 도모하기 위해 80kg당 17만 83원을 목표가격으로 설정하고 시장가격과의 차이의 85%를 재정에서 보전해주는 제도이다. 쌀소득보전직접지불금은 단위 면적 당 일정 금액(ha당 70만원)을 지불하는 고정직접지불금(허용보조)과 시장가격에 연동되는 변동직접지불금(감축보조)으로 구성되어 있는데, 고정직불금은 논의 형상과 기능을 유지하는 조건하에, 작물 재배여부와 무관하게 지급하고, 변동직불금은 벼 생산 조건 하에 시장가격과 연계하여 지급한다. 목표가격은 시장가격을 반영하여 매 3년마다 조

정하기로 하였으나 2008년부터 2012년까지 5년간 동결하여 운영하고 있다.

- 공공비축제는 식량안보 확보를 목적으로 도입되었다. 공공비축이란 재해나 비상사태 등에 대비하여 국가가 일정 수준의 재화를 비축하는 것을 말한다. 흉작이나 천재지변 등의 비상시에 대비하여 주곡인 쌀을 정부가 비축하는 것을 쌀 공공비축이라 할 수 있다. 공공비축은 WTO 협정 상 허용보조 정책이나 허용보조로 인정받기 위해서는 농업협정문 부속서 2(국내보조: 감축 약속 면제 기준)의 기본조건과 정책특정 조건을 준수해야 한다. 기본조건은 첫째, 당해 보조는 정부의 징수 감면액을 포함, 정부의 공공재정계획에 의해 제공되며 소비자로부터 전가된 것이 아니어야 하고, 둘째, 당해 보조는 생산자에 대한 가격지지 효과가 없어야 한다는 것이다.
- 양곡년도말 기준 비축물량은 FAO 권장 수준, 흉작(6~9% 감산)이 2년 연속되는 경우에 대비한 수요량의 17% 수준으로 운영하는데 기준물량의 1/2을 수확기에 신곡을 매입하고 단경기까지 구곡을 방출하는 회전비축제 운영을 원칙으로 한다.
- 정부 예산 지출 기분 쌀에 대한 정부 정책은 크게 나누어 1) 소득보전직불금을 통한 소득 안정화, 2) 경지 정리 등 기반 투자, 3) 생산요소 지원 등으로 나뉜다(표1-1). 2010년 쌀관련 예산 3조 727억원 중 쌀소득보전 직불금이 1조 3,728억원으로 전체의 44.7%를 차지한다. 그 다음이 경지정리, 용, 배수 등 기반시설 예산 1조 1,048억원으로 36.0%를 차지한다. 나머지는 농기계 구입지원, 비료 지원 등 생산요소 지원이다.

4 제 1 장 쌀 정책의 변천과 정책 방향

표 1-1. 쌀 관련 예산

사업명	형태	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11p
쌀소득보전 직불금	보조	15,032	11,536	9,909	7,063	12,273	13,728	-
경지정리, 용수, 배수 등 기반시설	보조	14,391	11,314	11,917	11,233	13,160	11,048	8,217
농기계 구입지원	융자	4,006	7,801	4,736	3,707	3,287	3,940	4,006
화학비료(맞춤형)	보조	781	-	-	401	1,508	731	366
토양개량제(규산질)	보조	232	245	227	238	381	669	487
유기질비료	보조	3	4	5	12	12	15	13
녹비작물 종자대	보조	46	58	57	79	135	150	122
벼정부 보급종 공급	보조	352	333	408	478	545	414	488
병해충 방제비	보조	-	-	-	30	30	32	29
계		34,843	31,291	27,259	23,241	31,331	30,727	13,728

2. 물가잡기에 앞장선 정부

- 쌀의 과잉 기초하에서 쌀 농가 소득의 지속적인 하락속에서 정부가 쌀 대책이라는 것이 언발에 오줌 누기 식으로 근본적인 대책이 없다. 2009년 8월 1차 발표한 쌀대책 ‘쌀 가공산업 활성화 방안’은 쌀 소비를 활성화하기 위해 정부 쌀(05년, 국산)을 30% 인하된 가격으로 공급하고 또 가공용 수입쌀의 반값 공급시범사업도 12년까지 연장하는 방안으로 쌀 대책이라기 보다는 수입쌀 활성화와 친기업정책일 뿐이었다. 같은 해 9월 발표한 2차 대책은 11만톤을 농협중앙회를 통해 매입하겠다는 것으로 정부의 역할을 농협중앙회에 떠넘긴 것이었으며, 3차 발표한 쌀 대책은 23만톤을 추가 매입하되 완전한 시장격리가 아닌 쌀 가격이 안정화 될 때 까지라는 추가단서를 제시함으로써 근본적 대책이 아님을 스스로 증명하였다.

- 쌀 과잉문제가 극에 달했던 2010년 8월에 정부는 2005년 산 묵은 쌀 11만톤을 주정용으로 공급, 06~08년산 구곡과 수입쌀을 전량 가공용으로만 공급하고, 연간 예상 수요량 426만톤을 초과하는 전량을 매입하여 다음해 시장방출을 하지 않겠다는 것과 논에 타작목으로의 전환을 유도하고, 농지전용규제를 완화함으로써 수급조절을 하겠다는 831대책을 발표하였다. 이러한 대책들에 이어 종합적인 쌀대책을 내놓겠다고 약속한 것에 따른 조치로 ‘쌀 산업발전 5개년 종합계획’(2010년 12월 9일 초안)이 발표되었다. 정부는 쌀 산업 정책방향을 생산조정, 가공육성, 조기관세화, 생산과 연계되지 않은 직불제 개편으로 정하고 있다. 하지만 정부는 감축되는 WTO허용보조금 한도를 초과하지 않는 방향에서 직불제 개편을 추진하여, 결국 농민들의 손실을 전제로 한 쌀 생산감축을 목표로 하고 있을 뿐이다.
- 금년들어 산지 쌀 값이 회복되자 정부는 물가안정이라는 명분으로 쌀 값 잡기에 집중하고 있다. 농식품부는 물가안정을 목적으로 2011년 들어 정부 비축쌀 총 28만3천톤 방출하여 산지 쌀값의 안정화를 꾀하였다. 방출되는 쌀 중 18만톤은 2010년산이고 나머지 10만 3천톤은 , 2009년산이다(*공매 시기:(‘10년산) 3.25, 3.31일, 4.15일, 5.6일, 5.19일, (‘09년산) 5.6일, 5.19일).
- 정부는 물가안정이라는 명목아래 작년 말 국내 쌀비축량 151만톤 중 18.7%라는 막대한 양을 두 달 새 시장에 무제한 방출했다. 정부가 쌀 값폭락이 가장 심했던 작년을 일방적으로 왜곡 기준으로 삼아 인위적 가격조작을 한 것으로 농민들은 작년 쌀값폭락으로 피해를 입는데 이어 금년에는 물가안정대책에 의한 2중 피해자로 전락하였다.
- 2011년 8월 5일 현재 시중 쌀값은 80kg당 153,048원인데 이것은 2009년 평균가격(157,016원) 대비 97.5%불과한 것이다. 쌀값이 처음 15만원을 넘은 것은 12년 전인 1999년이고, 정부 목표대로 2010년 13만원 수준으로 끌어내린다면 이것은 1996년 시점으로 회귀하자는 것이다. 이로써 작년에 손실을 많이 봤던 미곡종합처리장(RPC), 민간도정업자

의 경영안정과 비료·농약·면세유 등 생산비 급등으로 어려움을 겪고 있는 쌀농가에 최소한도의 소득 보장을 위한 적정 계절진폭을 겨우 회복할 수 있는 기회를 박탈당한 셈이다. 설상가상으로 정부는 농림부가 지난 7월 15일 전국의 미곡종합처리장(RPC)에 ‘물가안정 협조 RPC 벼 매입자금 추가 지원계획’이라는 공문을 보내 쌀값을 3% 인하해 시장에 풀면 1천억원을 지원할 것하되, 가격 인하율에 따라 0~2%e의 금리를 차등지원하고, 이러한 정부 정책에 호응하지 않는 RPC에 대해서는 지원하지 않을 것이라고 압박, 쌀 값 하락을 종용하고 있다.

3. 쌀 소득 계속 감소

- 앞서 언급한 바와 같이 정부는 WTO 출범 이후 보조금감축으로 수매물량이 줄어들어 따라 수매제도의 소득지지효과와 수급조절기능이 위축되어 정부는 2005년 공공비축제와 쌀소득보전직불제를 도입했다. 그러나 소득보전직불제만을 가지고는 쌀 농가소득을 보전하는데 한계를 노출하였다. 목표가격을 매년 17만 83원으로 동결해 놓음으로써 일반 물가 상승률이나 생산비 인상을 반영할 수 없어 쌀 농가의 소득은 감소 추세에 있다. 실제로 통계청의 2010년산 쌀 생산비 조사결과 80kg당 쌀 생산비는 98,413원으로 전년보다 7,655원(8.4%) 증가하였지만 쌀농가의 소득과 순수익은 전년 대비 각각 21%, 65%나 감소하였다.
- 결국 10a당 쌀 수익성은 20년 전 수준으로 떨어졌으며, 다른 한편으로는 쌀값 하락으로 쌀변동직불금이 과다 발생하여 재정지출 부담이 커졌고 농가소득 감소를 초래하였다. 농가소득의 주요품목인 쌀 소득 감소는 영농의지 저하 및 농가부채 증가 등을 초래하여 농업기반을 위태롭게 하고 식량자급률 제고에 역기능으로 작용할 수 있다.

표 1-2. 쌀 농사의 수익성

(단위 : 원, %, kg)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
□ 총수입	892,067	854,241	1,013,362	944,438	822,229
□ 생산비	600,120	607,354	629,677	624,970	614,339
□ 경영비	349,599	364,293	389,620	395,126	388,068
□ 10a당 순수익	291,946	246,887	383,685	319,468	207,890
- 순수익률*	32.7	28.9	37.9	33.8	25.3
□ 10a당 소득	542,468	489,948	623,742	549,312	434,162
- 소득률**	60.8	57.4	61.6	58.2	52.8
□ 10a당 쌀 생산량	493	466	520	534	483
- 증감률	0.6	-5.5	11.6	2.7	-9.6

* 순수익률=(총수입-생산비)/총수입×100,

** 소득률=(총수입-경영비)/총수입×100.

제 2 장

국내외 쌀 수급 동향과 전망¹⁾

1. 쌀 수급 추이

- 벼 재배면적은 1987년 126만 2천 ha를 정점으로 계속 감소하고 있다. 특히 1996년까지의 10년 동안에는 재고 과잉에 따른 쌀 가격 하락으로 연평균 2만 4,000ha 감소하여 1996년 105만ha까지 감소하기도 하였다. 2000년 이후에도 벼 재배면적은 최소시장접근(MMA)에 따른 수입 증가, 농업노동의 고령화 등으로 인해 매년 평균 1만 8천ha 감소하여 2010년 벼 재배면적은 89만 2천ha이다.
- 벼 재배면적은 앞으로도 계속 하락하여 2015년에는 78만 7천~78만 9천ha, 2021년에는 74만 9천~75만 4천ha가 될 전망이다(한국농촌경제연구원).

1) 이부분은 한국농촌경제연구원, 「농업전망 2011」 을 주로 참고하였음.

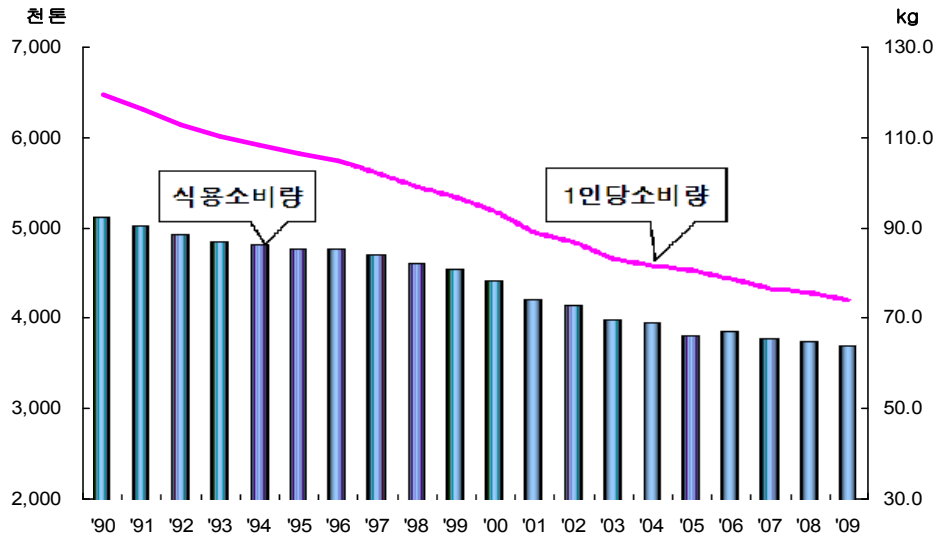
표 2-1. 쌀 수급 실적

연도	재배면적 (천ha)	단수 (kg/10a)	생산량 (천톤)	소비량 (천톤)	수입량 (천톤)	자급율 (%)
'65	1,228	289	3,501		-	100.7
'70	1,203	330	3,939		541	93.1
'75	1,218	386	4,669		481	94.6
'80	1,233	289	3,550		580	95.1
'85	1,237	456	5,626	5,501	-	103.3
'90	1,244	451	5,606	5,445	-	108.3
'95	1,056	445	4,695	5,556	-	93.6
'00	1,072	497	5,291	5,114	107	102.9
'05	980	490	4,768	5,210	192	102.0
'06	955	493	4,680	5,008	238	98.5
'07	950	466	4,408	5,061	246	95.8
'08	936	520	4,843	4,674	258	94.3
'09	925	534	4,916	4,794	257	101.1
'10	892	483	4,295	4,707	307	104.6

- 벼 단수는 1965년 289kg에서 꾸준히 향상되어 2010년 483kg에 이른다. 한 가지 특징적인 것은 2000년대 초반까지 벼 단수가 계속 증가하다가 그 이후에는 강수량 및 병충해 등 재배조건에 따라 단수가 500kg 내외에서 기복을 보이고 있다는 점이다.
- 쌀 소비량은 식생활의 서구화 영향으로 지속적인 감소추세를 나타내고 있다. 국민 1인당 식용 쌀 소비량은 1970년 136.4kg에서 2010년 72.8kg으로 63.6kg 감소하였다. 2010년까지 10년 사이 1인당 연간 쌀 소비량이 93.6kg에서 72.8kg으로 20.8kg(22.2%) 감소하였다. 1990년 이후 국민 1인당 쌀 소비량은 2.4% 정도 감소, 2000년대 하반기에는 연평균 2.0%로 감소율이 둔화되었지만 쌀 소비감소세가 지속되고 있다. 이 같은 1인당 쌀소비량 감소세는 앞으로도 지속되어 2015년에는 67kg, 2020년에는 60kg 내외가 될 전망이다(한국농촌경제연구원). 다

이어트나 건강상의 이유로 결식이나 소식이 증가한 것도 이러한 소비량 감소의 주요 원인으로 꼽히고 있다.

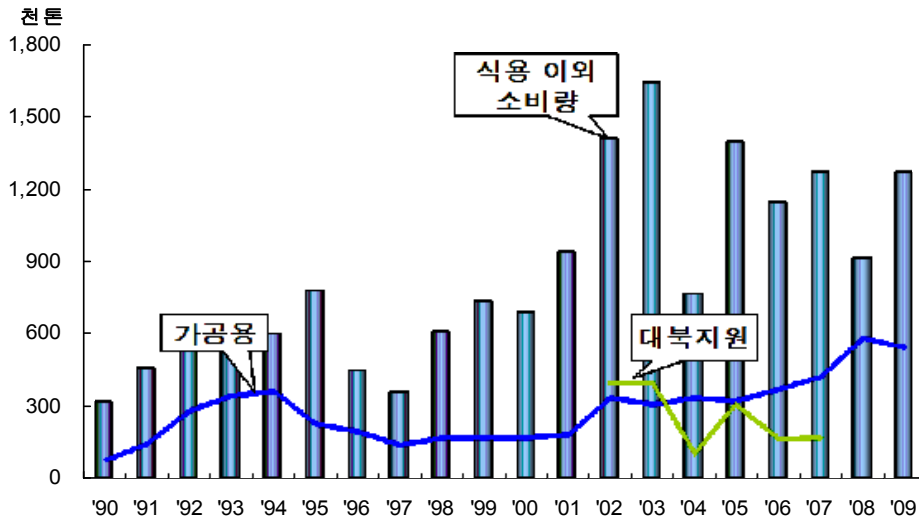
그림 2-1. 연도별 식용소비량, 1인당 소비량



자료 : 농림수산식품부 식량정책과.

- 식용 소비량은 안정적인 반면 가공용과 대북지원 물량은 수급 여건 등의 요인으로 결정되므로 변동 폭이 매우 크다. 재고량이 많았던 1990년대 전반기 가공용 소비량이 34만 7천 톤까지 증가, 2002년과 2003년에는 가공용과 대북지원을 포함하여 연간 70만 톤 이상이 소비되었다. 2005년 이후 MMA 쌀을 가공용으로 소비하는 물량이 늘어나는 추세이다.
- 쌀 소비량이 지속적으로 감소하고는 있으나, 우리나라는 전통적으로 쌀을 주식으로 하는 국가들 중에서 아직 쌀 소비가 많은 나라에 속한다. 우리나라의 가구부문 1인당 연간 쌀 소비량은 일본의 58.5kg(2009년)이나 대만의 48.1kg(2009년)보다 높다. 다만, 세 나라 모두 쌀 소비량이 감소하고 있는 추세인데, 그 중 우리나라의 감소율이 다른 나라에 비해 높다.

그림 2-2. 식용 이외 소비량 변화



주 : 식용 이외 소비량은 가공, 종자, 수출, 대복지원, 감모 및 기타 합계임.
 자료 : 농림수산식품부 식량정책과.

- 우리나라는 1978년 쌀 자급을 달성한 이래 계속하여 높은 자급률을 실현하고 있다. 2010년 현재 쌀 자급률은 104.6%이다. 정부는 2015년과 2020년 쌀 자급률을 98%로 유지한다는 목표를 세워놓고 있다.

2. 2011년산 수급 전망

- 2011년산 벼 재배의향면적은 전년보다 4.1% 감소한 85만 5천ha로 조사되었다. 이는 전년보다 3만 6천ha 감소한 수준으로 2010년 면적 감소분(3만 2,397ha) 보다 크다. 벼 재배의향면적이 감소하는 이유는 2년 연속 쌀값이 하락하였고, 쌀 수급안정 및 타작물 자급률 향상을 위해 정부가 논 소득기반 다양화 사업²⁾을 실시하기 때문이다.

2) 논 소득기반 다양화 사업의 대상자는 2010년도 쌀소득 등 직접지불금중 변동직접지불금을 받은 논외 농가(소유자, 임차농가)와 2010년도 논에 타작물 재배사업에 참여하여 보조금을 받은 논외 농가(소유자, 임차농가)임. 신청기간은 2011.1.5~2.21일이며, 보조금은 논에 벼 이외 다른 작물을 재배하고 사업 이행 점검결과 이상

- 지역별로 보면, 호남은 전년대비 5.1% 줄어 감소폭이 가장 크고, 경기·강원이 4.8%, 영남이 3.4%, 충청이 2.9% 감소할 것으로 조사되었다. 품종별 재배의향면적은 조생종이 5.6%, 중/중만생종은 3.9% 감소할 것으로 조사되었다.

표 2-2. 2011년산 벼 재배의향면적 전년대비 증감률

단위: %

	조생종	중/중만생	계
경기·강원	-2.9	-5.5	-4.8
충청	-5.5	-2.8	-2.9
호남	-11.0	-4.4	-5.1
영남	-2.9	-3.4	-3.4
전국	-5.6	-3.9	-4.1

자료 : 2010.12.27~2011.1.5. 농업관측정보센터 논벼 표본농가 1,615명 대상 전화조사 결과.

- 2011년산 찰벼 재배의향면적은 전년보다 22.8% 증가할 것으로 조사되었다. 이는 2010양곡연도 찰쌀 가격이 전년보다 27.2% 상승하여 메벼에서 찰벼로 작목을 전환하려는 농가가 많기 때문이다.
- 전국적으로 찰벼 재배의향면적이 증가한 가운데 경기·강원이 36.3%로 증가폭이 가장 크고, 호남이 27.1%, 영남이 15.6%, 충청이 10.4% 증가할 것으로 조사되었다.
- 2011년산 벼 재배면적은 논벼 표본농가 조사치인 85만 5천ha를 가정, 단수는 482~534kg/10a으로 가정하면, 2011년산 생산량은 412만 1천~456만 6천 톤으로 추정된다.

이 없는 농가에 2011.12월에 ha당 300만원을 지원함. 사업목표는 총 4만ha임.

표 2-3. 2011년산 쌀 생산량 전망

	2010년산	2011년산
면적(천ha)	892	855
단수(kg/10a)	482	482~534
생산량(천 톤)	4,295	4,121~4,566

주: 1) 2011년산 재배면적은 논벼 표본농가 조사치.

2) 2011년산 단수는 2010년 단수를 최소, 2009년 단수를 최대로 가정함.

- 쌀 가격은 생산량, 쌀 소비감소율 등 여러 요인들에 의해 결정되는데, 특히 생산량의 영향을 많이 받는다. 정부는 공공비축미 34만 톤만 매입하고 시장 개입을 하지 않는다면 2011년산 연평균 쌀 가격은 13만 9천~15만원/80kg 수준으로 전망된다.

표 2-4. 2011년산 연평균 쌀 가격 전망

연도	2011년산		
	2010년산	412만 1천 톤 (482kg/10a)	456만 6천 톤 (534kg/10a)
생산량	429만 5천 톤 (482kg/10a)	412만 1천 톤 (482kg/10a)	456만 6천 톤 (534kg/10a)
연평균가격 (11~익년10월) (원/80kg)	14만 4천 원 내외	15만 원 내외	13만 9천 원 내외
전년대비 증감률(%)	5.5	4.2	-3.5

자료 : KREI-KASMO 2010.

- 통계청은 8월 23일 ‘2011년 벼 재배면적 조사 결과’를 통해 올해 벼 재배면적이 85만3823ha로 작년보다 4.3% 감소했다고 밝혔다. 통계청은 논에 벼 대신 다른 소득작물 재배를 유도하는 ‘2011년 논 소득기반 다양화 사업’ 추진으로 콩, 대파, 옥수수, 사료작물 등 대체작물을 재배해 면적이 감소했다고 설명했다
- 농림수산식품부가 8월 18일 현재까지 벼 생육상황과 병해충 발생면적 등으로 판단할 때 전반적인 금년도 쌀 생산전망은 양호한 편이라는 내용을 발표하였다. 그러나 벼 생육기간동안 태풍과 장맛비로 피해를 입은 것은 물론 벼 생산량에 가장 영향을 미치는 8월 하순부터 9월 말까

지 날씨도 긍정적이지 못하기 때문에 농촌현장에서는 생산량이 전년보다 못할 것으로 예상하고 있다. 참고로 기상청에 따르면 올해 5월부터 8월 상순까지 일조시간은 486시간으로 평년 639시간의 76%에 불과하고 지난해 579시간과 비교해도 84%에 그친다. 강수량은 1098mm로 평년 440mm의 두 배를 훌쩍 넘었다. 앞으로도 강수량이 평년(132~244mm)보다 많을 것으로 전망, 벼가 제대로 영글기 위해 필요한 일조량이 부족할 것으로 우려된다.

3. 중장시 쌀 수급 및 가격 전망

- 중장기 쌀 수급 및 가격 전망을 하는 데 있어서 DDA 농업협상이 결렬되었지만, 협상이 재개되면 향후 쌀 산업에 영향을 미칠 것으로 예상되고 중장기적으로 쌀 수급조절과 관련하여 중도관세화 고려가 중요한 사안이 될 수 있기 때문에, 이러한 요인들을 시나리오로 설정³⁾하였다.
- DDA 협상내용은 현재까지 논의된 것을 바탕으로 선진국과 개도국으로 분류하였으며 2012년부터 발효되는 것으로 가정하였다. 선진국 시나리오는 쌀이 민감품목으로 분류되고 1/3 관세율 이탈을 가정하여 5년간 관세를 46.7% 감축하고, TRQ는 소비량의 3.5% 추가 증량이 되는 것으로 설정하였다. 개도국 시나리오는 특별품목으로 분류되어 TRQ 추가 증량이 없고 관세감축도 없는 것으로 상정하였다.
- 중도관세화는 DDA 협상 시나리오에 추가하여 2012년부터 중도관세화를 하느냐 아니면 2014년까지 관세화유예를 지속하느냐로 구분하였다. 따라서 시나리오는 총 4개로 설정될 수 있다. 시나리오 I 은 관세는 2014년까지 관세화가 유예되어도 5년간 관세가 46.7% 감축되어

3) 목표가격은 현행 17만 83원/80kg이 고정되는 것으로 가정함.

2015년부터 실제 적용되며, TRQ는 2015년에 3.5%를 일시에 추가 증량하고 그 수준이 유지된다. 시나리오Ⅱ는 개도국 특별품목으로 분류되는 것으로 2014년 이후에도 관세감축이나 TRQ 추가 증량이 없다.

- 시나리오Ⅲ은 2012년부터 관세화로 전환하고 DDA협상에서 선진국 민감품목으로 분류되어 관세는 5년간 46.7% 감축되고 TRQ는 2012년부터 2014년까지 3.5% 추가 증량된다. 시나리오Ⅳ는 쌀이 개도국 특별품목으로 분류되어 관세감축과 TRQ 추가 증량이 없고 2012년부터 관세화로 전환하는 경우이다.

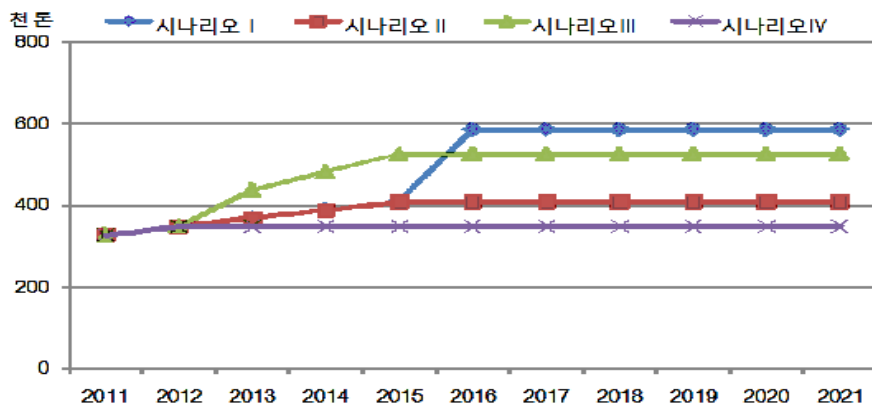
표 2-5. 분석시나리오 설정

구 분	내 용
시나리오 Ⅰ	DDA 선진국+관세화유예
시나리오 Ⅱ	DDA 개도국+관세화유예
시나리오 Ⅲ	DDA 선진국+중도관세화
시나리오 Ⅳ	DDA 개도국+중도관세화

- 향후 국제 쌀 가격은 FAPRI(2011.1)의 중·단립종 국제 쌀 가격 전망치로 톤당 800달러 이상으로 강세를 유지하는 것으로 가정하였다.
- 중장기 수입량을 살펴보면 설정한 모든 시나리오에서 TRQ물량 이외 추가로 수입되는 물량은 없는 것으로 전망된다. 생산감소보다 소비감소가 빨라 국내 쌀 가격은 하락하고, 국제 쌀 가격과 관세율이 높아 TRQ이외 물량이 도입되기는 힘들 것으로 예상된다.
- 시나리오별 수입량을 살펴보면, 2015양곡연도까지는 선진국과 중도관세화(시나리오Ⅲ)일 때 수입량이 가장 많지만, 2016양곡연도 이후에는 선진국과 관세화유예(시나리오Ⅰ)일 때 수입량이 가장 많을 것으로 전망된다. 수입량이 가장 적은 경우는 개도국과 중도관세화(시나리오Ⅳ)이다.

- DDA 협상에서 개도국이나 선진국으로 분류되는 것과 상관없이 장기적으로 보면 중도관세화가 관세화유예보다 수입량이 적은 것으로 나타났다으며, 관세화유예를 하면 중도관세화보다 매년 6만 1천 톤의 수입량을 의무적으로 더 도입해야 한다.
- 재배면적은 2016양곡연도에 78만 7천~78만 9천ha, 2019양곡연도에 74만 9천~75만 4천ha로 전망되어 시나리오에 따라 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.
- 시나리오에 따라 재배면적의 변동이 적은 이유는 목표가격이 고정되어 재배면적 결정에 가장 큰 영향을 주는 농가수취가격(농가판매가격+변동직불금)의 변화가 크지 않기 때문이다. 시나리오에 따라 농가판매가격이 하락하여도 목표가격과 쌀가격 차이의 85%를 보전해 주기 때문에 농가입장에서는 손실이 크지 않을 것으로 전망된다.

그림 2-3. 시나리오별 TRQ 전망



주 : TRQ는 의무도입량 계획치를 기준으로 산출함.
 자료 : KREI-KASMO 2010.

- 재배면적과 함께 생산량도 시나리오별로 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 2016양곡연도 생산량은 419만 5천~420만 5천 톤이고, 2021양곡연도는 405만 8천~408만 3천 톤으로 전망된다.

- 1인당 소비량은 지속적으로 감소하여 시나리오별로 2016양곡연도에 63.8~64.7kg으로 전망되고, 2021양곡연도에는 57.8~59kg으로 전망된다. DDA선진국 시나리오에서는 TRQ 추가 증량분이 도입되어 개도국 시나리오보다 1인당 소비량이 소폭 늘어나는 것으로 전망된다.
- 관세화유예시 농가판매가격은 DDA 선진국일 때(시나리오 I) 2016양곡연도 12만 6,889원/80kg, 2021양곡연도 10만 5,920원/80kg으로 전망되고, DDA 개도국일 때(시나리오 II)는 2016양곡연도 13만 2,053원/80kg, 2021양곡연도 11만 6,162원/80kg으로 전망된다. 선진국일 경우 TRQ 추가 증량으로 공급량이 증가하여 가격이 하락하는 것으로 나타났다.
- 반면 중도관세화시 농가판매가격은 DDA 선진국일 때(시나리오 III) 2016양곡연도 12만 4,968원/80kg, 2021양곡연도 10만 9,161원/80kg으로 전망되고, DDA 개도국일 때(시나리오 IV)는 2016양곡연도 13만 5,802원/80kg, 2021양곡연도 12만 141원/80kg으로 전망된다.
- 따라서 시나리오별 농가판매가격은 DDA 개도국과 중도관세화(시나리오 IV)일 때 가장 높게 유지되며, DDA 선진국과 관세화유예(시나리오 I)의 경우 2016양곡연도 이후 TRQ물량이 크게 증가하여 가격 하락폭이 가장 크다.

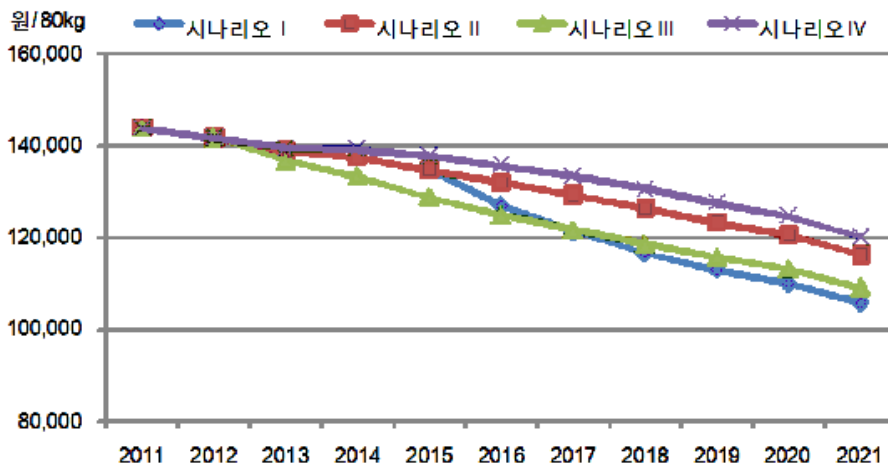
표 2-6. 시나리오별 중장기 수급 전망

양곡연도	재배면적 (천ha)	생산량 (천 톤)	수입량 (천 톤)	1인당소비량 (kg)	
2011	892	4,295	327	70.9	
2016	시나리오 I	788	4,202	586	64.5
	시나리오 II	788	4,202	409	64.1
	시나리오 III	787	4,195	525	64.7
	시나리오 IV	789	4,205	348	63.8
2021	시나리오 I	749	4,058	586	59.0
	시나리오 II	752	4,075	409	58.1
	시나리오 III	750	4,061	525	58.7
	시나리오 IV	754	4,083	348	57.8

주 : 2011양곡연도 이후의 중장기 쌀 수급은 한국농촌경제연구원 KREI-KASMO 전망치임.
자료 : KREI-KASMO 2010.

- 시나리오에 따라 농가판매가격은 하락하지만 변동직불금으로 보전된 농가수취가격은 16만~16만 5천원/80kg 정도 유지될 것으로 전망된다. 하지만 향후 농가판매가격에 따라 직불금의 소요액이 증가하여 국내 농업보조금(AMS) 한도를 초과할 가능성이 크다.
- 2016양곡연도 이후 농가판매가격 하락폭이 가장 큰 시나리오 I (DDA 선진국과 관세화유예)의 경우 2016양곡연도부터 AMS 한도(1조4,900억 원)를 초과할 것으로 전망된다. DDA 협상 내용에 따라 AMS 한도가 줄어들기 때문에 중장기적으로 쌀 소득보전직불금제도가 제대로 운영되기 위해서는 여건 변화에 맞추어 제도 개선이 필요할 것으로 보인다.

그림 2-4. 시나리오별 농가판매가격 전망



자료: KREI-KASMO 2010.

4. 국제 쌀 시장 동향

- 쌀은 곡물 중에서 옥수수, 밀 다음으로 많이 생산되는 품목이다. 1960년 이후 세계 쌀 생산량은 꾸준히 증가되어 2008/09 곡물년도에는 4억

4천800만 톤 수준으로 이 기간 동안 약 3배 증가하였다. 한편 소비량도 2.8배 늘어난 4억3천780만 톤으로 2008/09년도에는 생산량이 소비량을 약간 초과하고 있다. 그러나 쌀 소비량의 증감률은 연도별로 크지 않으나 생산량 증감률은 상대적으로 더 높았다. 2008/09년도 세계 쌀 교역량(수출량 기준)은 이 기간 동안에 4.5배 늘어난 2천910만 톤이었다. 특히, 1960/61년도 교역량이 생산량에서 차지하는 비중이 4.2%에 불과하였으나 2008/09년도에는 6.5%까지 늘어나 전세계적으로 쌀 교역량이 빠르게 늘어났다.

- 세계 쌀 시장 특성중 하나는 세계 쌀 생산량의 약 90%가 아시아에 집중되어 있다는 점이다. 아시아지역에서 쌀은 기초식품으로서 무엇보다도 중요하다는 것을 알 수 있다. 아시아 지역에서 쌀 소비량이 지속적으로 늘어났으나 최근 아시아 이외 지역에서도 많이 늘어나고 있다. 전세계에서 아시아의 쌀 소비량 비중이 1960/61년도 92%이었으나 2008/09년도에는 이보다 줄어든 약 86% 수준이었다. 반면 아시아지역에서 쌀 수출 비중은 동기간에 70%에서 77%로 늘어나 아시아지역의 쌀 수출량 비중이 늘어나는 추세를 보이고 있다. 앞으로도 쌀 소비는 인구증가와 소득증가에 따라 전반적으로 증가될 것으로 보인다.
- 세계 5대 쌀 생산국은 중국, 인도, 인도네시아, 베트남, 태국으로 이들 국가에서 2008/09년도 세계 전체 생산량의 71%를 차지하고 있다. 특히, 중국은 2008/09년도 세계 전체 생산량의 31%인 1억 3천430만 톤을 생산하고 있다. 비아시아 국가 중에서는 브라질이 2008/09년도에 약 860만 톤을 생산하여 가장 많았으며, 다음으로 미국 640만 톤, 이집트가 440만 톤 순이었다.

표 2-7. 세계 쌀 생산량, 소비량, 교역량 추이

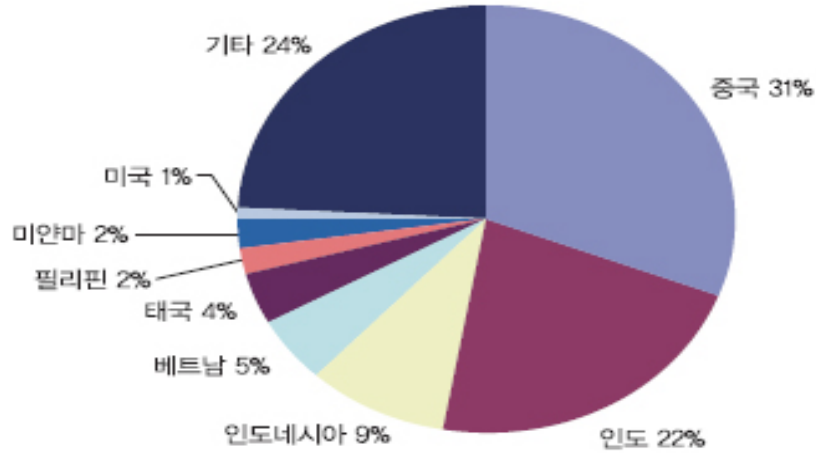
세계 쌀 생산량·소비량·교역량 추이 단위: 백만 톤(정곡기준)

곡물연도	세계 전체			아시아		
	생산량	소비량	교역량	생산량	소비량	교역량
1960/61	150.8	156.1	6.4	138.6	143.6	4.5
1970/71	213.0	209.9	8.5	195.9	191.7	5.3
1980/81	269.9	270.1	12.4	244.9	241.8	7.9
1990/91	351.4	343.8	12.1	321.7	308.4	8.0
2000/01	399.4	393.8	24.1	362.7	346.8	18.3
2008/09	448.0	437.8	29.1	403.6	378.1	22.5

자료: FAO, USDA 자료

- 국가별 쌀 생산량 비중(2008)세계 주요 쌀 소비국은 중국, 인도, 인도네시아, 방글라데시 등 인구 규모가 큰 국가이다. 중국, 인도, 인도네시아 3개국의 쌀 소비량이 전세계 소비량의 60%를 차지하고 있다. 중국이 2008/09년도 세계 전체 생산량의 31%를 생산하듯이 전체 소비량의 31%를 소비하고 있다. 비아시아 국가 중에서는 브라질이 2008/09년도에 853만 톤을 소비하여 가장 많았으며, 다음으로 나이지리아 515만 톤, 이집트 400만 톤, 미국 396만 톤 순이었다.
- 세계 3대 쌀 수출국은 태국, 미국, 베트남으로 이들 3개 국가에서 2008/09년도 세계 전체 수출량의 60%를 차지하고 있다. 인도와 인도네시아는 생산량이 많으나 주로 국내에서 소비가 이루어져 이들 국가의 수출량은 국내 쌀 수급여건에 따라 크게 영향을 받고 있어 국내 수급 상황에 따라 부족분을 수입하기도 한다. 주요 쌀 수입국은 유럽연합과 이란, 이라크, 사우디아라비아 등 중동국가, 방글라데시, 스리랑카, 필리핀, 인도네시아 등 아시아 국가들과 나이지리아 등 아프리카 국가들이다.

그림 2-5. 세계 쌀 주요 생산국



- 국제시장에서 거래되는 쌀의 종류는 크게 장립종(인디카계로 분류), 중단립종(자포니카계로 분류), 향미 및 찹쌀로 분류된다. 국제 교역량 중에서 장립종 쌀이 80%, 중단립종 쌀 10%, 향미 및 찹쌀(인도와 파키스탄의 바스마티, 태국의 자스민 등)이 10%를 차지하고 있다. 일반적으로 국제시장에서 향미가격이 가장 높으며, 자포니카가 인디카보다 높은 가격에 거래된다.
- 국제 쌀 가격은 1980년대 중반까지 하락하다가 그 이후 회복되었다. 2000년대 초반 주요 수출국의 공급량 증가로 국제가격이 한 때 1톤당 200달러 수준까지 하락하였으나 이후 상승하였다. 미국 캘리포니아 중단립종 쌀의 경우 2002년 10월부터 지속적인 상승세를 보여 2004년 2월에는 톤당 570달러로 최고치를 기록하였다. 이후 등락을 거듭하면서 2006년 4월에는 톤당 485달러로 하락했다. 이후부터 중립종 쌀가격은 급격히 상승하기 시작하여 2009년 4월에는 톤당 1천208달러까지 상승하였다. 이 때 세계 쌀시장의 수급 불안과 태국, 이집트 등 주요 쌀 수출국의 수출금지로 인해 국제 쌀 가격을 더욱더 상승시켰다. 이후 미국 중단립종 국제가격은 하락하여 2010년 7월 현재 톤당 728달러 수준을 유지하고 있다.

표 2-8. 국제 쌀의 본선인도가격(FOB) 동향

국제 쌀의 본선인도가격(FOB) 동향						단위: 달러/톤
국 가	2007/08	2008/09	2009.7	2010.6	2010.7	전년동월 증감률(%)
미국 CA종립종 ¹	694	1,119	1,067	739	728	-31.8
태국 장립종 ²	551	609	602	463	472	-21.6

주: (1) California 1등급 정곡기준, (2) 태국 100% grade B.
 자료: USDA, Rice Outlook, July 12, 2010.

- 태국산 장립종 쌀 가격은 태국 수출 수요 증대로 2006년 중반부터 2007년 10월까지 톤당 300~340달러 수준을 유지하였으나 이후부터 급격히 상승하기 시작하여 2008년 5월에는 949달러까지 상승하였다. 이후부터 548달러까지 하락하였다가 2009년 3월에는 615달러 수준까지 재상승하였다. 이후 태국산 가격은 등락을 거듭하면서 2010년 7월 현재 톤당 472달러 수준을 유지하고 있다.
- 세계 쌀 시장의 특성은 쌀 생산량에서 교역량이 차지하는 비중이 낮아 일부 국가의 생산량이나 작황이 조금만 변동되더라도 국제시장에서의 쌀 가격이 크게 영향을 받는다. 이와 같이 국제 쌀 교역시장의 얇은 구조적 요인("얇은 시장(Thin Market)")으로 주요 쌀 수출입국의 수급 변화에 따라 국제 쌀 가격이 큰 폭으로 변하기 때문이다. 쌀 수입국의 이상기온으로 생산량이 줄어들어 예상치 못한 수입해야할 필요성이 발생되거나 수출국의 잠정적인 수출금지도 국제시장 가격 급등에 영향을 준다. 반면 수출국의 공급량이 늘어나면 국제가격이 하락하기도 한다.
- 또한, 쌀 생산은 기후여건에 크게 영향을 받는다. 특히, 태풍과 홍수가 잦은 아시아지역에서의 기상여건은 쌀 생산량을 결정하는 중요한 요인이며, 그 결과에 따라 가격 변동 폭이 클 수밖에 없다. 이중에서도

중단립종 쌀의 경우 한국, 일본, 중국 동북부, 미국 캘리포니아주, 이집트 및 일부 유럽지역에서 생산이 이루어지는데 생산량 비중이 낮아 장립종보다 가격 불안정성이 더 높고 가격 파동이 심하게 나타난다.

- 쌀 수요는 꾸준히 늘어나는데 반하여 생산은 상대적으로 기상조건에 따라 그 변동성이 크다. 지구적 기상변화, 수요증가, 농업의 불확실성 등으로 언제든지 쌀 수급여건이 변화할 가능성이 있기 때문에 국가적인 차원에서 항시 수급 대책을 마련해 둘 필요가 있다. 또한 쌀 수급에 문제가 생겼을 경우 이를 대체할 다른 곡물의 자립기반 확립이 중요하다. 국내외적으로 쌀이 부족할 경우 돈이 있어도 쌀을 확보할 수 없는 경우가 있기 때문이다.

제 3 장

외국의 쌀 정책⁴⁾

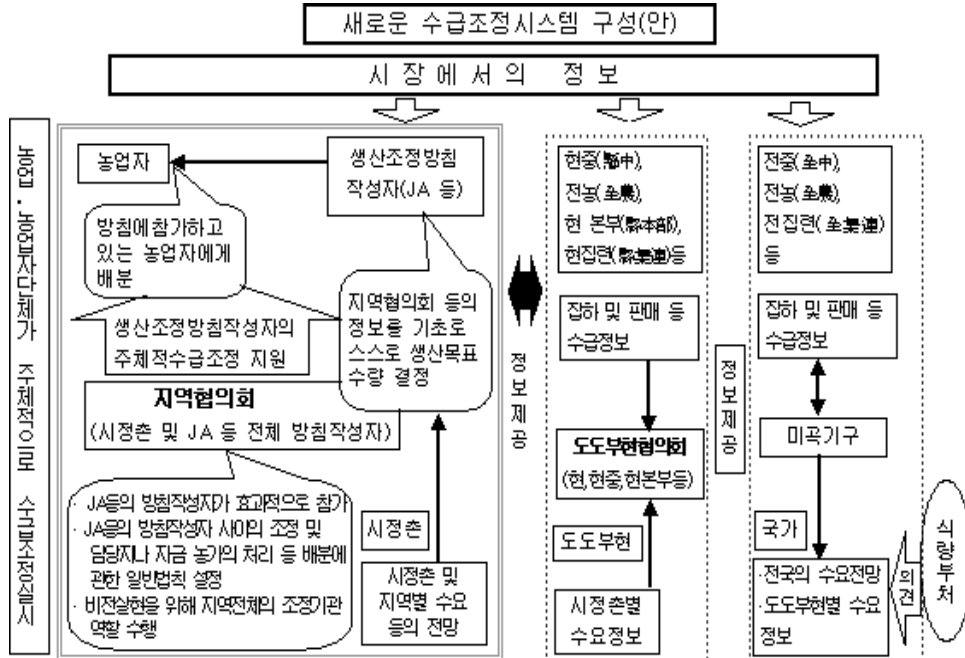
1. 일본: 생산자 중심의 전략으로 쌀 수급달성 도모

1.1. 농업인(단체) 중심으로 벼 재배면적 조정

- 생산자단체는 식량부처와 전농(우리나라의 농협에 해당) 등 관련단체의 수급 정보를 바탕으로 객관적인 생산목표량을 설정한다. 중앙정부 중심의 획일적인 생산조정제도에서 농민단체 중심으로 지역사정을 감안하여 조정하도록 유도한다. 도별 쌀 수요량 전망, 쌀 유통업체의 판매실적 등을 종합적으로 고려하여 목표 생산량을 결정한다.
- 목표 생산량이 결정된 후 농업인별로 생산물량을 배정하고, 면적으로 확인한다. 시정촌별 지역협의회에서 생산물량을 배정하고 조정한다.

4) 박동규 외, 「양정개혁(2004) 평가와 과제」, 한국농촌경제연구원, 2010.

그림 3-1. 수급조정 시스템

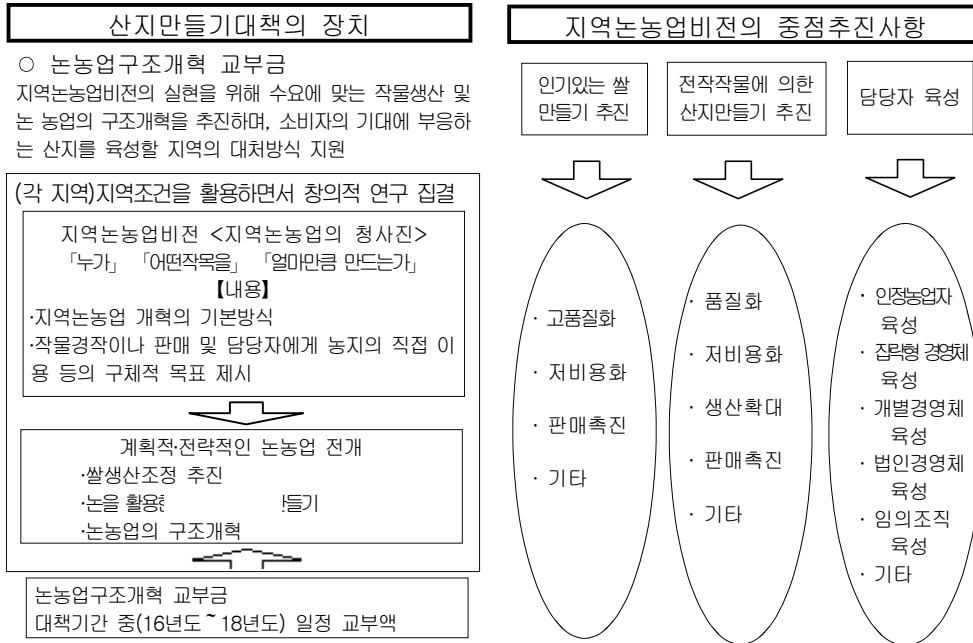


1.2. 논에 벼 이외의 작목 재배하도록 유도: 산지만들기 대책

- 중앙정부의 확실적인 정책수립과 지원(생산조정과 전작)에서 탈피하여 지역농업비전에 기초하여 정책자금의 용도나 단가를 설정하여 지원하도록 하는 방식으로 개편하였다.
- 산지만들기 교부금 등을 활용하여, 시정촌 단계에서 수립된 비전을 실현시키기 위한 다양한 대책을 지원한다. 중앙정부는 작물별로 교부금에 차등을 두어 단가를 설정하며, 교부금의 도도부현별 배분도 동일한 단가를 적용한다. 보리, 콩, 사료작물을 재배하면 기본급으로 10a당 1만엔과 담당자에 4만엔을 지급하고, 야채 등을 재배하면 기본급으로 10a당 5천엔만을 지급한다. 산지만들기 교부금 단가는 쌀과 기타 작물간의 수익성 격차를 넘는 수준에서 결정한다.
- 농림수산성은 비전을 기본으로 하는 대처방안을 보다 구체화하기 위

해 지역협의회에 대한 점검활동을 하며, 산지만들기 교부금이 효과적으로 활용되도록 농업인단체와 제휴하여 조언이나 지도를 한다.

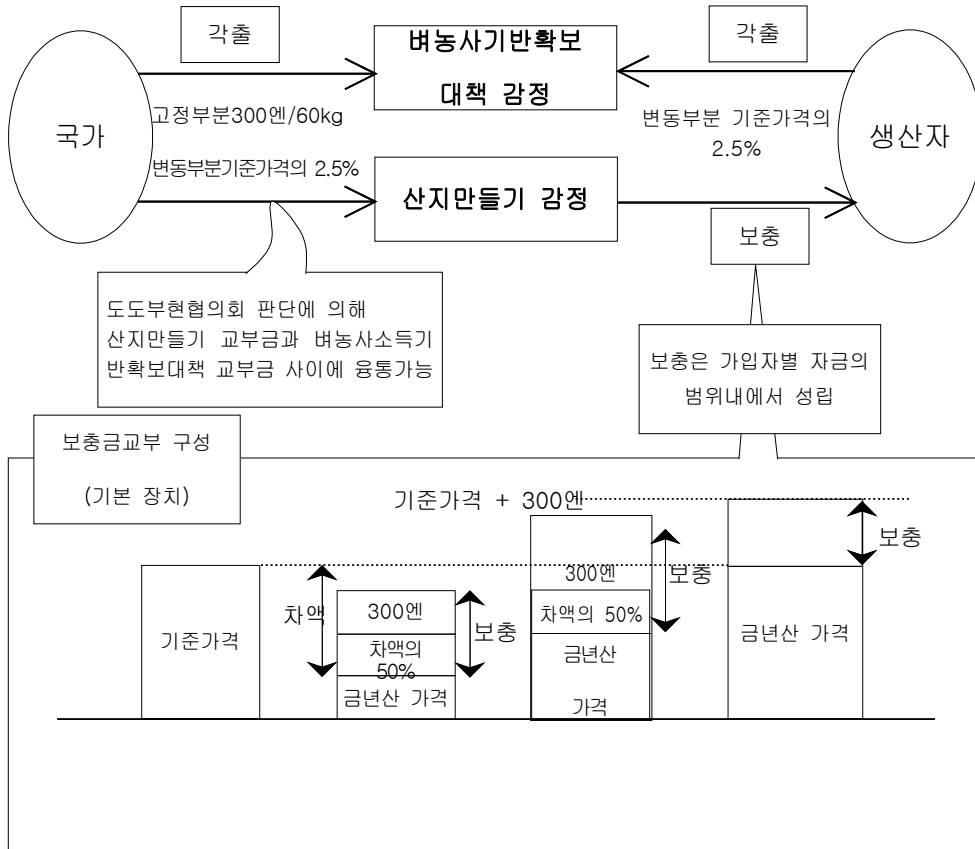
그림 3-2. 산지만들기 대책



1.3. 소득기반 확보 대책으로 쌀 농가 경영안정 도모

- 기준가격을 설정하고 쌀 가격이 하락하면 하락분의 일부를 고정액과 변동액으로 구분하여 지급하는 것은 우리나라와 동일하다. 상한(현미 60kg당, 기준가격+300엔)을 설정하여 지급한다.
- 일본은 쌀 소득지원을 위한 재원 중 일부는 농가가 부담한다.

그림 3-3. 벼농사소득기반확보대책 추진 상황



1.4. 일시적 생산과잉량의 시장 격리를 명문화하여 시장안정 도모

- 2004년산부터는 풍작에 의한 과잉 쌀은 농업인과 농업인단체가 자발적으로 조정하는 집하원활화대책을 도입하였다. 농업인이 쌀 과잉 상태를 인식하도록 하며, 정부는 이러한 대책이 작동될 수 있도록 일정한 지원을 한다.
- 「미곡안정공급확보지원기구」는 과잉미를 담보로 용자를 신청하는 농업인에게 단기 용자를 해준다. 「미곡안정공급확보지원기구」는 농업인

의 각출금(10a당 1,500엔, 60kg당 188엔 수준)과 정부의 무이자 대부금(60kg당 1,000엔 수준)을 융자해 준다. 융자 단가는 배합사료용과 신규가공용 가격 60kg당(현미 기준) 3,000엔으로 하는데 이는 시장 쌀 가격의 20% 수준이다. 융자 대상은 산지만들기대책과 집하원활화대책에 참여하여 일정 금액을 부담하는 농업인으로 제한한다.

- 농업인은 융자금을 시장여건에 의해서 현물이나 현금으로 상환한다. 생산자단체 등이 과잉미를 신규가공용 등으로 판매하거나 익년도 수확기 이후에 주식용으로 판매하면 융자금을 현금으로 상환한다. 융자기간이 1년을 경과해도 과잉미를 판매하지 못하면 「미곡안정공급확보지원기구」는 현물로 인도받아 배합사료 등으로 판매, 익년도에 주식용으로 판매하는 경우에는 재배면적이 줄어들어야 한다.
- 2005년산의 경우 약 138만 명이 본 프로그램에 참여. 농업인이 본 프로그램에 가입하여 생산자 부담금을 내면 산지만들기대책, 벼농사소득기반확보대책 및 담당자경영안정대책의 교부대상이 되며, 또한 다음년도 쌀 목표생산량을 상향 조정하였다.

2. 미국: 가격은 시장에서 결정, 정부는 소득지원

2.1. 장기간 고정된 목표가격으로 소득 보전

- 우리나라와 마찬가지로 ‘목표가격(target price)’를 설정하고 시장가격과 목표가격과의 차이를 고정지불(fixed direct payment: FDP)과 변동지불(counter-cyclical payment: CCP)로 보전한다. 기준년도 면적의 85%에 대하여 농작물을 재배하지 않아도 직접지불을 받을 수 있도록 생산비연계조치(de-coupled)를 강화하였다.

- 목표가격은 100파운드당 10.5달러, 고정지불은 2.35달러로 설정되어 있으므로 변동지불 최대 수준은 1.65달러이다. 시장가격이 용자율보다 낮으면 변동지불 산출 시 시장가격 대신에 용자율이 사용되므로 변동지불 최대 수준은 100파운드당 1.65달러이다.

표 3-1. 미국의 연도별, 품목별 목표가격

품목	단위	2002~2007 (2002농업법)	2008농업법		
			2008년	2009년	2010~13년
소맥	\$/bushel	3.92	3.92	3.92	4.17
옥수수	\$/bushel	2.63	2.63	2.63	2.63
수수	\$/bushel	2.57	2.57	2.57	2.63
보리	\$/bushel	2.24	2.24	2.24	2.63
귀리	\$/bushel	1.44	1.44	1.44	1.79
면화	\$/pound	0.724	0.7125	0.7125	0.7125
쌀	\$/hundredweight	10.50	10.50	10.50	10.50
땅콩	\$/ton	495	495	495	495
대두	\$/bushel	5.80	5.80	5.80	6.00
기타 종실	\$/hundredweight	10.10	10.10	10.10	12.68
건조완두	\$/hundredweight	-	-	8.32	8.32
렌즈콩	\$/hundredweight	-	-	12.81	12.81
소형병아리콩	\$/hundredweight	-	-	10.36	10.36
대형병아리콩	\$/hundredweight	-	-	12.81	12.81

자료 : USDA, ERS(2002, 2008).

2.2. 용자가격으로 유통지원

- 생산자가 쌀을 담보로 정부로부터 용자를 받고 만기에 용자 원금과 이자를 상환하되, 쌀 시장가격이 용자 원금과 이자보다 낮을 경우 담보물을 포기함으로써 변제하는 제도이다.

표 3-2. 용자율 수준

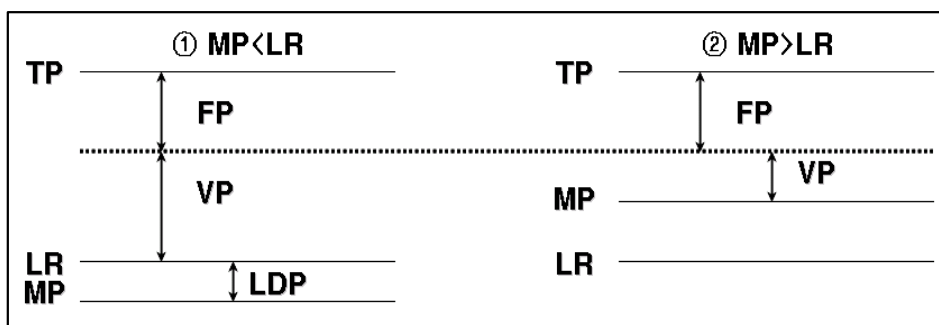
단위: 달러/100파운드

주	단립종	중립종	장립종
아칸소	6.12	6.07	6.60
캘리포니아	6.12	6.04	6.44
루이지애나	6.12	5.95	6.70
미시시피	6.12	6.04	6.65
미주리	6.12	6.04	6.58
텍사스	6.12	6.04	6.98
전국평균	6.12	6.04	6.66

자료 : USDA(<http://www.usda.gov>).

- 목표가격과 용자가격(LR)차이를 고정직불금(FP)과 변동직불금(VP)으로 지급하며, 시장가격(MP)이 용자가격(LR)보다 낮으면 차이를 지급(LDP: Loan Deficiency Payment), 시장가격이 용자가격보다 높으면 LDP는 작동하지 않는다. 용자가격은 과거 5년 동안 중 최고, 최저가격을 제외한 3년 평균가격의 85% 수준으로 하며, 최저가격 기능이다.
- 용자가격으로 농가는 시장가격의 변화에 관계없이 최저수준의 소득을 보장받는다. 용자지원제도로 인해 시장 출하량이 조절되고 시장가격은 용자가격 수준으로 근접하게 된다.

그림 3-4. 미국의 직불제와 유통지원제도의 연계



3. 시사점 : 정부는 소득지원, 가격은 수급 여건을 반영

- 미국은 정부가 시장에 개입하여 인위적으로 수급을 조정하지는 않는다. 일본은 생산자 단체를 통해 간접적으로 생산면적을 조정하도록 유도하였다. 일본에서 지역단체의 일방적인 조치와 농가의 선택권 제약으로 갈등이 대두되고 있다.
- 가격이 하락하면 정부는 직불금을 지급하여 농가의 경영이 안정되도록 지원하고 있다. 미국의 목표가격은 장기간 고정되지만 일본의 기준가격은 시장가격에 연계되어 있다.
- 일시적 풍년의 경우에도 미국에서는 시장에서 가격이 결정되도록 하지만, 일본에서는 일정 물량을 격리하여 시장을 안정시키고 있다. 시장 안정에 소요되는 비용의 일부를 농가가 부담하도록 시장기능 요소를 가미하였다.
- 우리나라도 가격이 하락하면 소득을 보전하는 제도가 마련되어 있지만 미래에 대한 불확실성이 높은 문제점, 일시적 공급과잉에 따른 시장 안정 방안을 구체화 시킬 필요가 있다. 미래의 불확실성을 해소하기 위해 목표가격을 보다 장기적으로 예고할 필요가 있다. 일시적인 공급과잉 물량을 시장가격과 차별화하여 매입하고, 매입물량의 용도를 시장에 방출하지 않는 것으로 명문화하여 시장의 신뢰성을 제고한다.

제 4 장

주요 이슈와 해결 방안

1. 쌀에 대한 정책 패러다임을 바꿔야

- 현행 세계경제위기를 일으킨 주범이 시장만능주의에 기초한 신자유주의 때문이라는 것은 이제 상식이 되었으며, 세계 곳곳에서 신자유주의 정책은 파산선고를 받고 역사의 뒤안길로 사라지고 있다. 그러나 MB정부는 변화하는 시대흐름에 역행하면서 여전히 낡은 틀의 농정에서 갇혀 있다.
- 결국 쌀 문제의 근본적인 해법은 “국민의 안전한 먹거리를 안정적으로 확보”하는 것에 대한 정책목표를 분명하게 설정하는 것에서 출발하는 것이다. 그리고 시장기능이 이러한 정책목표를 달성할 수 없는 한계를 인식했다면 시장을 대신하여 국가(정부)가 그 기능을 수행해야 하는 것으로 정책 패러다임의 방향전환이 일어나야 할 것이다.
- 소위 ‘선진화’라는 미명하에 시장논리에 묶여 퇴행적인 정책들, 예를 들면 쌀 시장의 조기관세화, 목표가격의 인하 등과 같은 정책과제들이 도입된다면 이는 쌀 문제의 해결이 아니라 쌀 문제를 더욱 악화시키는 방향으로 작용하게 될 것이다.

- 따라서 만성적인 식량공급의 부족이라는 시대적 흐름에 살고 있는 우리 국민의 입장에서 “안전한 먹거리를 안정적으로 확보”할 수 있는 최선의 방법은 국내 식량자급률을 높이는 것이라 할 수 있다. 이것이 바로 그동안 농민단체가 주장해 왔던 식량주권의 핵심 내용이라 할 수 있다.
- 식량자급률이 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 최하위권에 해당하고, 세계 식량위기에 대처할 능력이 취약한 우리의 현실을 고려한다면 국민의 주식인 쌀 문제에 관한 중장기 종합대책은 쌀을 중심으로 식량자급률을 높이는 것에 가장 중점을 두어야 할 것이다.
- 아울러 중장기적인 수급균형과 단기적인 수급안정, 쌀의 가격안정 및 적정가격 유지, 쌀 생산농가의 실질소득 보전 등과 같은 종합적인 대책이 마련된다면 쌀 문제를 해결할 수 있을 것이다.
- 정부의 쌀 정책 기조는 여전히 “시장기능을 통한 수급균형 달성”으로 정하면서 앞으로도 국가의 책임과 역할은 더욱 줄이고 시장기능을 더욱 확대하는 것인데 이것이 의미하는 바는 무엇인가? 첫째, 현재와 같이 쌀의 과잉재고 국면에서 시장기능을 통해 쌀의 수급균형을 맞추겠다는 것은 결국 쌀값의 하락을 방치하겠다는 의도로 해석된다.
- 지난 2년간 지속되었던 쌀대란으로 쌀값이 계속 떨어져서 쌀값은 폭락 이전과 비교할 때 약 15~20% 정도 폭락한 바 있다. 쌀 값 폭락 사태가 벌어지기 직전인 2009년 3월 산지 쌀값은 80kg 1가마당 161,963원을 기록했다. MB정부의 대북 쌀지원 중단으로 인해 발생한 쌀값 폭락 사태는 2010년 수확기 이전까지 계속되었고, 2010년 9월에는 128,953원까지 폭락하여 약 20년 전의 쌀값 수준으로 폭락하였다.

- 금년들어 쌀 값이 오름세로 돌아서자 정부는 서둘러 정부 재고미를 시장에 풀어서 쌀 값을 낮추려는 데 초점이 맞춰졌다. 작년의 경우 쌀생산량이 전년 대비 약 12.6%, 62.1만톤이 감소하는 흉작이었는데, 이 때문에 작년 10월부터 쌀값이 겨우 조금씩 회복되는 추세로 전환되었다.
- 올들어 회복세를 보였던 쌀값이 7월부터 다시 하락세로 돌아섰다. 이 같은 현상은 정부가 쌀값을 물가잡기의 희생양으로 삼았기 때문이다. 정부는 최근 천정부지로 치솟는 물가를 잡기 위해 군수용과 사회복지용 비축미 49만톤을 시중에 풀었다. 하지만 산지 및 소비자 쌀값의 오름세를 꺾지 못했다. 이에 다급해진 정부는 전국의 미곡종합처리장(RPC)에 쌀값을 3% 인하해 시장에 풀면 벼 매입자금 1천억원을 지원하겠다는 공문을 보냈다. 이후 산지 쌀값이 3회 연속 떨어졌다. 정부는 한발 더 나아가 쌀값을 13만원대로 끌어내리겠다는 계획이다. 농림수산식품부에 따르면 8월 5일 기준 산지 쌀값은 80kg 한가마에 15만 3,048원으로 조사됐다. 이는 열흘 전에 견줘 312원(0.2%), 평년의 15만 4,185원에 비해서는 1,137원(0.7%) 낮은 가격이다.
- 농식품부 관계자는 “쌀값이 상승하는 단경기임에도 (산지 쌀값은) 7월 15일 이후 3분기 연속 하락하는 등 안정기조가 정착됐다”고 말했다. 산지 쌀값이 하락세로 돌아선 것은 정부가 지난 3월 이후 이달 10일까지 2010년산 비축쌀 24만3,000t과 2009년산 30만3,000t을 지속적으로 방출, 시중 유통물량이 충분해진 데 따른 것이라고 농식품부는 분석했다. 정부는 12일에도 2009년산 비축쌀 5만t을 공매하는 등 쌀값을 잡기 위해 전력을 기울이고 있다. 농식품부는 산지 및 소비자 쌀값 동향을 면밀하게 주시하고, 필요하면 2010년산 비축쌀 여유분 3만t을 방출해 쌀값 안정세를 유지한다는 구상이다. 정부가 쌀 농가의 소득 유지는 안중에도 없고 오로지 물가를 잡는 데에만 혈안이 되어 있다.

- 상황이 이러하자, 쌀값 추가 하락에 대한 농민들의 불안감이 커지고 있다. 농민들은 정부가 농약이나 비료값 급등은 못 잡고 쌀값만 잡는 다며 반발하고 있다. 실제로 올들어 비료나 농약 등의 생산비용은 최고 50%까지 올랐다. 하지만 쌀값은 지난 2005년에 비해 제자리 수준이다. 그런데도 쌀을 마치 물가인상의 주범으로 몰고 있는 정부에 대해 농민들은 분개하고 있다. 농민들은 정부에 쌀값인하 정책의 즉각적인 철회를 요구하고 있다. 인위적인 쌀값통제는 결국 농민들에게 직접적으로 피해가 가해진다.
- 정부는 언제까지 농민들의 희생만을 강요하며 쌀값을 끌어내릴 셈인가. 정부는 더 이상 물가 인상의 책임을 농민들에게 전가해서는 안된다. 농업은 한번 생산기반이 무너지면 회복하기 어려운 산업이다. 앞으로 농업에 있어서 정부의 역할은 식량주권을 실현하는 농업정책의 수립과 실천이 돼야한다.
- 정부는 쌀값 억제외 명분으로 물가관리를 내세우고 있지만 쌀값 억제를 통해서 물가상승을 관리하겠다는 것은 실효성 측면에서 전혀 설득력이 없는 억지 주장에 불과하다. 최근의 물가상승을 주도하고 있는 요인들은 쌀값 이외의 것이기 때문에 쌀값 억제가 물가안정에 기여하는 실질적인 효과는 극히 미미한 정도이다. 게다가 1인당 밥 1끼에 포함되는 쌀값은 약 140원 정도에 불과하기 때문에 쌀값억제가 서민경제에 실질적으로 도움이 되는 효과를 기대하기는 어렵다.
- 물가상승을 초래하고 있는 요인들을 살펴보면 물가불안의 주범은 MB정부 자체라는 지적이 광범위하게 제기되고 있다. 최근 물가상승을 주도하고 있는 기름값의 경우 물가 및 서민경제 안정 차원에서 유류세 인하를 통해 가격상승을 관리해야 한다는 주장이 제기되었지만 정부는 받아들이지 않고 있다. 가장 큰 이유는 부자감세 및 4대강 사업으로 대규모 재정적자를 기록하고 있는 상황에서 유류세를 낮추면 정부의 재정수입이 줄어들

고 재정적자가 더 늘어나기 때문이다. 유류세 인하와 같은 조치를 취할 수 없을 정도로 재정을 악화시킨 MB정부가 물가불안의 주범인 것이다.

- 천정부지로 치솟는 전월세의 경우 가격폭등의 근본원인이 MB정부의 부동산정책 때문이다. 부자들의 부동산가치가 붕괴되는 것을 막기 위해 온갖 부동산 경기부양 대책을 시행함에 따라 전월세값 폭등이 초래되었다. 게다가 물가관리를 명분으로 실효성도 별로 없는 쌀값은 억제하면서도 부동산 경기부양을 위해 분양가 상한제를 폐지하는 내용을 담은 대책(3.22)을 발표하는 이율배반적인 행태를 보이는 MB정부가 물가불안의 주범이다.
- 또한 전기, 상하수도, 교통, 통신 등 공공서비스 요금도 줄줄이 인상될 것으로 예상되고 있다. 일반적으로 공공서비스 요금의 경우 물가 및 서민경제에 미치는 영향이 크기 때문에 정부의 재정지원을 통해 가격상승을 최대한 억제해 왔다. 그러나 MB정부는 이미 막대한 재정적자를 기록하고 있기 때문에 공공서비스 요금 안정을 위한 재정지원이 여력이 거의 없는 상태이다.
- 실제로 소비자 물가지수에서 농산물이 차지하는 비중은 5.5%에 불과하고. 그 중 쌀은 1.4%, 쇠고기 0.68%, 돼지고기 0.75%, 사과 0.31%, 배 0.18%, 배추 0.19%, 무 0.08%, 양파 0.008% 등임. 반면 주거·수도·광열 17.04%, 보건의료 5.1%, 교통 10.9%, 통신 6.02%, 교육 11.1% 등이다.

표 4-1. 주요 품목의 소비자물가지수 가중치(%)

품목(군)	농산물	쌀	쇠고기	돼지고기	사과	배추	주거·수도·광열	교통	교육
가중치(%)	5.5	1.4	0.68	0.75	0.31	0.19	17.04	10.9	11.1

- 쌀의 수급균형을 시장기능에 맡긴다면 이는 결국 쌀 생산을 감소시키는 결과로 이어질 수밖에 없으며, 쌀 생산 감소가 쌀의 수급균형을 이

를 수는 있겠지만 이는 우리나라의 전체 식량자급률을 급속도로 하락시키는 희생을 치러야 할 것이다. OECD 국가 가운데 최하위권에 해당하는 한국의 식량자급률을 그나마 지탱해주고 있는 마지막 보루가 쌀이며, 쌀을 제외한 나머지 식량의 자급률은 5% 미만에 불과하다. 쌀의 수급균형을 맞추기 위해 쌀 생산을 줄인다면 이는 결국 전체 식량자급률을 크게 떨어뜨리는 결과로 나타날 것이다.

- 전 세계적으로 식량위기가 심각한 가운데 다른 모든 나라들이 앞 다투어 식량자급률을 높이기 위해 노력하고 있다. 그런데 유독 한국만 정부가 앞장서서 식량자급률을 떨어뜨리는 방향으로 세계적 흐름에 역행하는 정책으로 가고 있다. 정부는 대체작목 재배를 통해 식량자급률의 하락을 방지할 수 있다고 생각할지 모르지만 그 효과는 어디까지나 일부분에 지나지 않으며, 오히려 일본과 같이 쌀생산을 유지하는 기반 위에서 추가적으로 식량 작목의 재배를 늘려 전체 식량자급률을 높이는 것이 필요하다.
- 쌀을 시장기능에 맡겨서는 식량자급률의 하락, 쌀값의 폭락, 농가의 실질소득 감소, 농가경제 악화 등과 같은 문제가 발생할 수밖에 없다. 따라서 쌀에 대해서는 국가가 책임져야 하며, 시장기능을 확대시킬 것이 아니라 국가의 책임과 역할을 확대하는 방향으로 정책의 전환이 이루어져야 쌀 문제를 근본적으로 해결할 수 있다.
- 쌀을 시장기능에 맡길 것인지 아니면 국가가 책임을 질 것인지는 선택의 문제이다. 시장기능에 맡긴다는 것은 수급균형만 가능하고 쌀값 하락 및 쌀 생산 감소, 식량자급률 하락, 농가소득 및 농가경제 악화 등과 같은 희생을 치러야 한다는 것을 의미한다. 정부가 책임을 진다는 것은 식량자급률, 수급안정, 적정재고 관리, 쌀값 안정, 농가소득 보장 등과 같은 목표를 달성하기 위해 충분한 재원을 필요로 한다는 것을 의미한다.

- 식량자급률을 높이는 문제, 쌀의 수급안정을 달성하는 문제, 적정재고를 유지하는 문제, 쌀값을 안정적으로 유지하는 문제, 농가의 소득을 안정적으로 보장하는 문제 등은 시장기능을 통해서 해결할 수 없으며, 국가가 책임을 갖고 정책을 통해 자기의 역할을 적극적으로 확대함으로써 근본적으로 해결할 수 있다. 이를 위해서는 쌀 정책의 목표를 분명히 세워야 한다. 수급균형을 포함하여 식량자급률, 가격안정, 소득보전 등의 제반 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 정책목표와 정책수단이 필요하다.
- 쌀의 자급률은 100% 이상을 유지해야 전체 식량자급률 향상이 가능하다. 식량자급률 목표에 필요한 농지를 우선 확보하고, 이에 맞게 농지의 이용 및 보전 계획을 수립해야 한다. 개발 용도로의 농지전용도 식량자급률 목표에 부합하는 범위 내에서 허용하는 원칙을 정립해야 한다.
- 쌀 생산기반 확충과 농가소득 안정을 위한 대안으로 과거 국가의 쌀 수매제도를 농협의 수매제도로 대체하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 이때 농협의 수매가격은 쌀 생산 농민대표와 협의하여 결정하고 계약재배에 반영한다. 농협의 수매가격은 안정적인 가격대를 설정하여 적정 가격을 유지하는 방향으로 결정해야 된다. 농협이 농민과 계약재배, 농가 희망 전량을 농협이 수매, 농협의 차액손실은 국가가 보전한다. 필요한 재원은 현행 변동직불금을 포함하여 부자감세의 환원, 시장 개방정책으로 혜택을 본 산업(예, 자동차, 반도체, 핸드폰 등)에 특별 목적세 부과 등을 통해 조달할 수 있다. 국가의 직접 가격보조는 감축 대상이지만, 생산자단체를 통한 간접 지원은 WTO에서 허용보조이다.
- 단기적인 수급안정 및 적정 재고관리를 위한 다양한 대책을 탄력적으로 운영할 필요가 있다. 대북 쌀지원, 국내 취약계층 지원, 해외 빈곤 국가 원조 등을 제도화할 필요가 있다. 또한 필요할 경우 한시적으로 쌀 생산 조정을 위한 대체 작목을 재배하고, 사료용 벼의 재배 등을

보완적으로 운용할 수 있다. 기타 쌀 소비 촉진을 위한 교육 및 홍보를 지속적으로 추진해야 한다.

2. 쌀 소득보전 직불제의 이슈와 해결 방안⁵⁾

2.1. 소득안정장치로 쌀 소득보전직불제 도입

- 2004년 쌀협상에서 관세화유예를 지속하거나 관세화로 전환하는 모든 경우에 쌀수입이 늘어날 가능성이 높고 이에 대한 농가의 불안감이 커졌다. 관세화유예를 유지하는 경우에도 추가적이고 수용 가능한 양허를 제공해야 하므로 쌀수입이 늘어날 것으로 예상되었다. DDA 농업협상은 농산물 관세 감축을 목표로 하였으나 모델리티가 확정되지 않은 만큼 쌀가격과 소득에 대한 불확실성이 높아졌다.
- 쌀농가를 지원하는 기존의 정책으로는 쌀협상으로 인한 새로운 환경에 효과적으로 대응하기에 한계가 있었다. 약정수매제는 감축대상 정책으로 국내총보조(AMS) 범위 내에서 이루어져야 하며 소득효과도 크지 않다. 쌀소득보전직불제(기준년도 쌀가격과 당년도 쌀가격 차이의 80%를 보전, 2002년 도입)는 감축대상 정책이므로 AMS 범위 내에서 이행해야 하는 제약이 있다. 논·의 형상과 기능 유지, 환경친화적 영농조건 준수 등 일정 조건을 이행하는 농업인에게 일정금액을 지급하는 논농업직불제(2001년 도입)는 가격하락 시 농가 경영을 안정시키는 데에 한계가 있다.

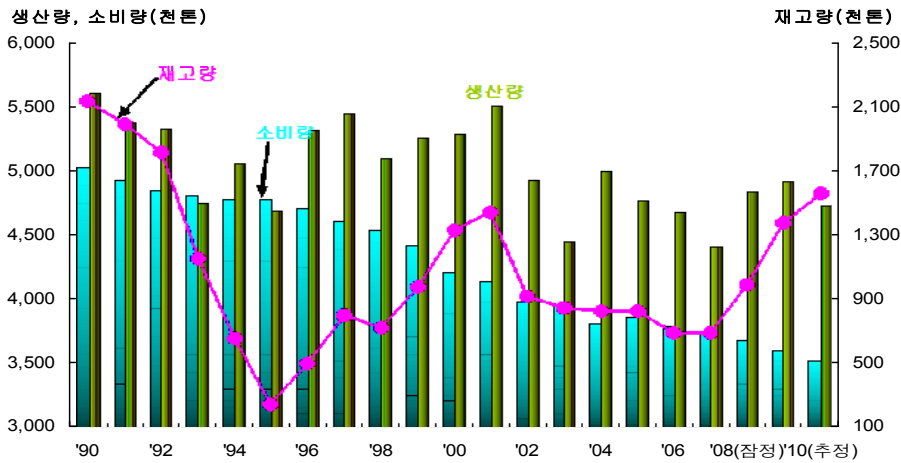
5) 쌀 소득보전직불제는 물론 이하의 조기관세화, 쌀의 대북 지원 등은 박동규외, 「양정개혁(2004) 평가와 과제」, 한국농촌경제연구원, 2010을 주로 참고하였음.

- 쌀가격이 지속적으로 하락하거나 일시적으로 급락하는 경우에도 소득 및 경영안정을 도모할 수 있는 새로운 소득안정을 위한 제도 도입 필요성이 커졌다.
- 쌀소득보전직불제는 목표가격을 설정하고 시장가격과의 차이의 85%를 고정직불금과 변동직불금으로 지급한다. 변동직불금은 가격급등락으로 인한 수취가격 변동을 완화시켜 주는 기능을 수행한다.
- 농작물의 생산량 및 가격 변동에 상관없이 논농업에 종사하는 농업인에게 고정직불금을 지급하는데, 농지의 형상 및 기능을 유지하는 농지에 한하여 당년도 말에 해당 농업인에 지급한다. 휴경하는 경우에도 농지를 관리하면 고정직불금을 지급한다.
- 논농업으로 이용되는 농지에서 쌀을 생산하는 농업인 등에게 당해연도에 생산한 쌀의 수확기 전국평균가격이 목표가격에 미달하는 경우에 변동직불금을 지급한다. 목표가격과 수확기 쌀가격과 차액의 85%에서 고정직불금을 제외하고 남은 금액이 변동직불금이 된다. 목표가격은 쌀직불제 도입 시점의 최근 3년 동안의 쌀가격에 수매제도의 소득효과, 논농업직불금을 더한 수준으로 결정하였다. 목표가격은 정곡가격 기준으로 80kg당 17만 83원인데, 이는 쌀농가가 기존에 받던 혜택을 유지하도록 한 것이다.
- 쌀직불금은 기준년도(1998~2000년) 논농업에 이용된 농지를 대상으로 지급하여 증산효과를 차단하도록 설계하였다. ha당 쌀 61가마(80kg 기준)를 기준으로 직불금을 지급하며 농지전용허가를 받거나 농지전용신고를 한 농지 등은 지급대상에서 제외한다.
- 목표가격은 당초에는 3년마다 시장가격을 반영하여 목표가격을 조정하기로 하였으나, 2008년 3월 21일 “쌀소득 등의 보전에 관한 법률” 제10조 개정으로 2005년산부터 2012년산까지는 고정하며, 5년 단위

로 변경하기로 하였다. 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 시행령 제6조 1항은 목표가격 조정방식을 규정하고 있는데, ‘기존 목표가격 산정시 고려한 3개년도 쌀의 수확기 가격을 산술평균한 값과 그 이후 3개년도 쌀의 수확기 가격을 산술평균한 값과의 변동비율을 기존 목표가격에 곱하여 산정’하며, 목표가격을 변경할 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다(법 10조 2항)고 명시하고 있다.

- 쌀직불제로 인해 가격변동에 관계없이 농가수취가격이 안정되므로 구조조정이 지연되어 수급 불균형이 심화된다는 비판이 제기되고 있다. 농가는 가격을 기준으로 재배 작목을 선택하므로 직불제가 생산중립적이면서 생산에 영향을 미치지 않는다는 의견이 지배적이다. 농업 선진국에서도 가격지정정책에서 직불제로 소득을 안정시켜주는 정책으로 전환한 데에는 직불제는 생산중립적이라는 인식에 기초한다.

그림 4-1. 연도별 생산량, 식용소비량, 재고량 추이



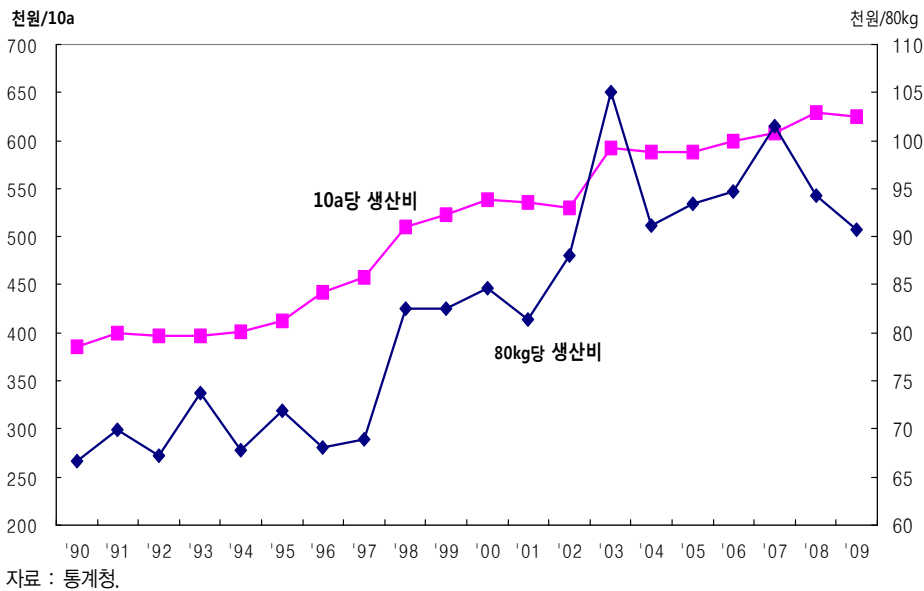
자료 : 「양정자료」 농식품부 식량정책과.

- 하지만 변동직불금 지급조건이 쌀생산과 연계되었으므로 쌀생산 과잉을 초래한다는 비판이 있으며 고정직불금 지급조건에 대한 농가의 이해가 부족하기 때문에 어느 정도 생산에 영향을 미친다는 의견이 대두

되고 있다. 변동직불금 지급조건에 대해서는 쌀직불제 도입 당시부터 논란이 되었던 사안이지만, 쌀 공급부족 가능성과 관세화의 경우 대외 가격경쟁력 제고 등을 고려한 선택이었다.

- “쌀소득 등의 보전에 관한 법률” 제10조는 현재의 목표가격을 2012년까지만 적용하며, 2012년산 이후 목표가격은 현행 목표가격에 쌀가격 변동률을 반영하여 조정하도록 되어 있다. 시행령에는 목표가격 조정 방식이 명확하지 않아 농가는 미래의 목표가격에 대한 불안감이 크다. 목표가격을 기준으로 소득을 보전함에도 불구하고 농가는 쌀가격 하락에 민감하게 반응하는데, 앞으로 쌀가격이 하락하는 비율만큼 목표 가격도 하락할 수 있다는 점을 우려하기 때문이다.
- 한편, 쌀전업농연합회 등 생산자단체는 생산비(물가상승률)을 고려하여 목표가격이 상향조정되어야 한다고 주장하고 있다. 10a당 쌀 생산비는 1990년 38만 5,851원에서 2009년에는 62만 4,970원으로 연평균 2.6% 상승하였다.

그림 4-2. 쌀 생산비 변동 추이



- 직접지불제도를 통해 소득을 보전해 준다고 하지만 이미 현행 직접지불제도는 농가소득을 실질적으로 보전할 수 없는 장치라는 것이 분명하게 입증된 정책에 불과하다. 정부는 쌀값이 10~15% 하락하더라도 고정직불과 변동직불을 합쳐서 최소한 목표가격의 97~98% 수준을 보장해 주기 때문에 농가소득 보전에는 별다른 문제가 없다고 강변한다. 그러나 현행 직접지불제도의 목표가격을 통한 소득보전은 아무리 잘해도 2005~2006년의 소득보전 수준을 넘어설 수 없도록 만들어진 데에 근본적인 문제를 안고 있다. 이 수준은 1990년대 초반 추곡수매에 비해 소득보전 수준이 약 45%에 지나지 않으며, 그나마 이조차도 물가상승 및 생산비 증가를 반영하지 못하기 때문에 물가상승률 및 생산비 증가율에 해당하는 만큼 농가의 실질소득은 감소할 수밖에 없다. 농가 입장에서 본다면 소득은 그대로이거나 줄어드는 가운데 물가는 오르고 생활비도 올라가기 때문에 계속해서 생활고에 고통 받는 상황에 놓이게 된다는 것이다.

3. 직불제 개편 방안

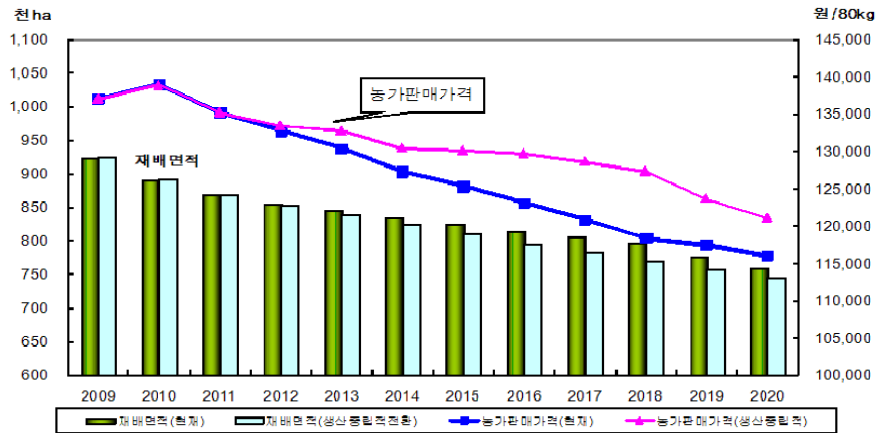
3.1. 생산중립적 직불제로 개편

- <그림 4-3>에서 보는 바와 같이 변동직불금 지급조건을 생산중립적으로 개편하면 최대 2만 7천 ha까지 벼 재배면적이 줄어들 것으로 전망된다.⁶⁾ 변동직불금 지급조건을 2011년에 생산중립적으로 개편하고 농가가 이를 이해하여 적응하는 데에 약 5년의 시간이 소요되는 것을 가정하였다.

6) <그림 4-3>에서 변동직불금을 생산중립적으로 개편하면 벼 재배면적이 약 3만 4천 ha 줄어드는 것으로 분석하였는데 이는 분석방법의 차이에 기인한다. 중요한 것은 변동직불제를 생산중립적으로 개편하면 벼 재배면적은 약 3만 ha가 줄어든다는 점이다.

- 논에 벼 이외의 작물을 재배하면 변동직불금을 받지 못하는 상황에서도 휴경하거나 타작물로 전환한 면적이 2008년에 12만 6천ha 수준에 이르렀다(그림 4-4 참조). <표 4-2>에서 보는 바와 같이 현재의 변동직불금 지급조건하에서도 직불금 대상면적 중 7~8만 ha에서는 벼를 재배하지 않고 있다. 변동직불금을 받기 위한 “벼 재배” 조건을 폐지하는 대신 논에 유기농 콩, 옥수수, 사료작물 등 재배작목 전환에 대해서도 변동직불금을 지급하면 쌀 과잉 생산 문제를 덜고, 조사료 자급률을 높일 수 있는 장점이 있다.

그림 4-3. 벼 재배면적, 쌀가격(생산연계→생산중립적 전환)



- 정부는 2009년에 3만ha를 대상으로 논에 벼 이외의 작물을 재배하면 300만 원을 지원하는 생산조정제도를 도입하였으나 생산조정면적은 1만 ha에도 미치지 못하였다. 2011년부터는 대상농지를 4만 ha로 확대하기로 하였다. 쌀 생산조정제가 소기의 목적을 달성하려면 타작물 재배시 지급하는 ha당 300만원을 상향조정해서 타 작물 재배에 따른 불리함을 없애야 한다.

그림 4-4. 논외 타작물 재배면적과 휴경면적

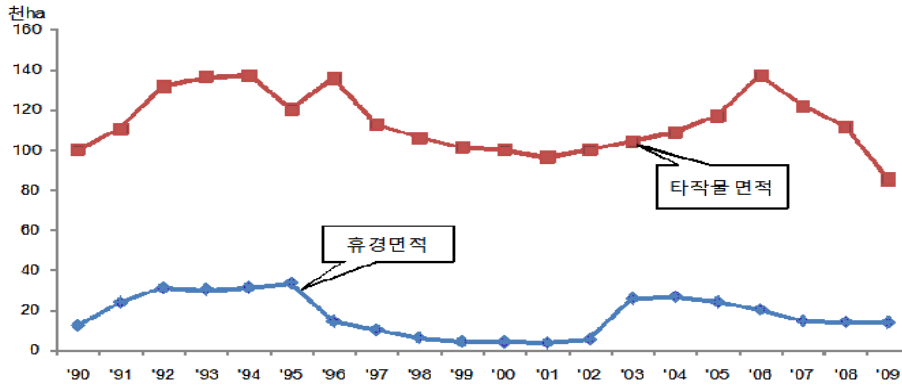


표 4-2. 연도별 직불금 지급 면적

단위 : 천ha

구분	직불금 지급 면적		A-B
	고정직불금(A)	변동직불금(B)	
2005	1,007	-	-
2006	1,024	940	84
2007	1,018	951	67
2008	1,013	932	81
2009	893	809	84

자료 : 통계청, 농림수산식품부 식량정책과.

- 생산자단체에서는 쌀 농가 경영안정을 위해 고정직불금 인상, 소득보전율을 85%에서 100%로 조정하는 것을 요구하고 있다는데 쌀 생산 기반 유지, 다원적 기능 함양, 농가소득 안정을 위해서 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 참고로 지금 현재 미국이 가지고 있는 쌀 정책만 보면 5가지가 복합적으로 운영되고 있다. 우선 최저가격을 보장해 주는 용자수매제가 있다. 다음으로 목표가격과의 차이를 100% 보장해 주는 카운티 씨크리칼 정책, 우리의 소득보전직불제와 비슷한 제도가 있다. 우리는 85%만 보장해 주지만 미국은 목표가격 100% 보장해 준다. 뿐만 아니라 시장가격이 최저가격보다 떨어지면 그 차이를 보전해 주는 마케팅 론 정책이 있다. 자기가 가지고 있는 면적에서 85%를 휴

경을 해도 전체에 대해서 직불금을 주는 휴경 보상제가 있다. 이 4가지는 쌀과 직접적으로 연관되어 있는 정책이다. 또 하나 간과할 수 없는 것이 전 세계적으로 곡물가격이 높게 상승한 이유가 바이오 에너지 정책이다. 바이오 에너지 정책이 농업정책을 모습을 빌리지 않으면서 농가소득을 보전해 주는 대표적인 정책이라고 볼 수 있다.

3.2. 목표가격의 안정적 운영과 생산비 변동 요인 반영

- 정부가 시장가격을 반영한 목표가격 조정, 수급에 의한 시장가격 결정, 공공비축제만 관리하는 현행 정책기조를 유지하면 2013년 목표가격은 80kg당 16만 원 수준으로, 2018년 목표가격은 80kg당 14만대 중반 수준으로 하락할 수 있다. 쌀 직불금을 포함한 농가수취가격도 목표가격 수준으로 하락할 전망이며, 쌀 가격이 추세적으로 하락하여 목표가격이 하락하는 것을 우려하는 농가는 쌀 가격 하락에 매우 민감하게 반응할 수밖에 없을 것이다. 이 경우 쌀 생산이 급격하게 감소하여 쌀의 자급 기반이 붕괴될 수 있음에 주의를 기울여야 한다.
- 미국에서 하는 것과 마찬가지로 목표가격을 장기간 고정하여 운영하는 것을 검토할 수 있다. 일본은 시장기능을 반영하기 위해 소득보전 기준가격을 최근년의 쌀 가격 변동률을 적용하여 조정하였으나 쌀 가격이 추세적으로 하락하면서 농가의 불만이 커졌다. 그 결과 최근에는 소득보전 기준으로 생산비를 반영하는 방식으로 개편하였다. 우리나라도 목표가격 조정시 농민들이 요구하는 생산비 증감 요인을 반영해야 한다.

4. 쌀 관세화 어떻게 할 것인가?

- 최근 농업계 안팎에서 쌀 조기 관세화론이 급부상하고 있다. 일부 전문가들이 쌀 재고 부담과 국내외 쌀시장 여건 변화를 이유로 2014년

까지 유예된 쌀 관세화 일정을 앞당겨 시장을 개방, 의무수입량 부담을 줄여야 한다는 주장을 펴고 있다. 하지만 여전히 국내 쌀산업에 미칠 위험성이 크다는 부정적인 여론이 만만치 않다. 정치·사회적으로 쌀이 갖는 큰 의미 때문에 정부도 신중한 입장이다⁷⁾.

- 쌀 조기 관세화를 주장하는 일부 전문가들은 국내 쌀 재고 부담 문제를 가장 큰 이유로 들고 있다. 우리나라는 지난 2004년 쌀 재협상에서 2014년까지 10년간 관세화를 유예했다. 대신 이 기간 동안 외국쌀의 의무수입량을 매년 2만t씩 늘리기로 했다. 이 규정에 따라 우리나라의 쌀 의무수입량은 2004년 20만5,000t에서 올해 34만8,000t으로 증량됐다. 2014년에는 40만9,000t까지 늘게 돼 있다. 현재 국내산 쌀도 남아 재고가 누적되는 상황에서 관세화 유예 때문에 외국쌀 의무수입량이 더 늘게 되면 재고를 관리해야 할 정부의 재정 부담이 가중되는 것은 물론 재고 누증으로 인해 쌀 수급 불균형이 심화돼 농가에도 득이 되지 않는다는 게 조기 관세화 필요성에 무게를 둔 일부 전문가들의 주장이다.
- 농림수산식품부도 최근 ‘쌀산업 발전 5개년 종합계획’에서 “2012년 조기 관세화를 하면 최소시장접근(MMA) 물량이 34만8,000t으로 고정돼 2015년 이후 6만1,000t의 수입쌀 감축이 가능하며 재고관리 비용 측면에서 2015년 이후 매년 397억원이 절감된다”며 쌀 조기 관세화 필요성을 간접적으로 내비쳤다.
- 쌀 관세화에 반대하는 측은 우리나라가 예정보다 앞당겨 관세화로 전환할 경우 또 다른 문제가 발생해 전체적으로 실익이 없다는 주장이다. 쌀 조기 관세화 선언시 수출국들은 우리나라에 특별보호 요소가

7) 금년 6월 정부는 쌀 조기 관세화 추진을 한·미 FTA 비준 이후에 본격적으로 추진할 계획을 밝힌 바 있다. MMA 물량의 국별 쿼터 20만 5,228톤(글로벌 쿼터는 14만 2,430톤) 중 미국은 24.5%인 5만 76톤을 배정받았다. 쌀 관세화로 미국으로부터의 수입물량이 글로벌 쿼터로 바뀌면 미국 쌀 수출업체들이 반기를 들어 한·미 FTA 비준이 어렵게 될 수도 있다는 우려에서이다.

없어졌다고 보고 도하개발아젠다(DDA) 협상에서 개발도상국 지위를 박탈할 가능성이 크다”며 “선진국 지위에 서게 되면 관세 감축폭이 커지고 저율할당관세물량은 더 늘어나 조기 관세화의 실익이 거의 없다”는 주장이다.

- 특히 전농은 우리나라에 가장 많은 쌀을 수출하는 미국이나 중국은 자유무역협정(FTA)과 연계시켜 쌀 이외에 다른 고율관세 품목에서 추가 요구를 할 가능성도 배제할 수 없다는 점에서 조기 관세화에 부정적인 입장을 보이고 있다.
- 쌀 조기 관세화를 둘러싼 또 다른 쟁점은 쌀시장 여건 변화와 조기 관세화시 국내시장에 미칠 영향력에 대한 시각 차이이다. 조기 관세화에 찬성하는 전문가들은 최근 국내외 쌀시장 여건이 크게 달라져 앞당겨 관세화로 전환한다고 해도 국내 쌀시장에 미치는 영향이 예전처럼 크지 않을 것이라는 주장을 펴고 있다. 쌀 관세화가 유리하다는 측에서는 2004년 쌀 재협상 당시에는 국제 쌀가격 하락이나 원·달러 환율 급락, DDA 협상에 따른 쌀 관세의 급격한 변동 등 불확실성이 컸기 때문에 관세화 유예 조치가 타당성이 있었지만 이제는 불확실성이 상당히 제거돼 조기 관세화를 해도 된다는 입장이다. 과거와 달리 지금은 국제 쌀값이 높게 유지되고 있고 환율의 급격한 하락과 관세율 대폭 인하 등의 가능성이 낮아 문제될 게 없다는 것이다.
- 특히 과거에는 국제 쌀값이 국내 쌀값의 20% 정도에 불과해 360~400%의 고율관세를 부과해도 국내산 쌀에 큰 위협이 될 수 있다는 점에서 관세화 유예가 설득력을 가졌지만, 최근 국제 곡물시장 불안 속에 국제 쌀값도 많이 올라 고율관세를 매기면 가격경쟁력이 떨어져 관세화로 전환해도 민간수입이 급격히 늘 가능성은 크지 않다는 주장이다. 또 쌀 원산지표시제 실시 이후 음식점과 소비자의 수입쌀 기피 현상까지 고려하면 관세화 전환시 일부 수입쌀이 늘어날 가능성이 있지만 그 영향은 실제로 크지 않을 것이라는 주장도 나오고 있다.

- 이에 대해 농민단체는 국제 곡물가격 상승을 비롯한 국내외 쌀시장 여건 변화를 일부 인정하면서도 여전히 쌀시장 조기 개방에 따른 국내 쌀산업 영향에 대해서는 우려의 시선을 거두지 않고 있다. 최근 국제 쌀값과 환율 등이 과거와는 다르지만 국제시장은 변동성이 크기 때문에 현재 상황만을 놓고 쌀 조기 관세화를 해도 앞으로 시장에 큰 영향이 없을 것이라는 주장에는 동의하기 어렵다는 입장이다.
- 농민단체는 “쌀 의무수입량 감축의 필요성은 인정하지만 쌀 관세화에 따른 시장 개방에 대해 농가들의 불안감이 크다”며 “조기 관세화가 유리하다는 주장에 앞서 현장의 목소리를 듣고 종합적인 검토 후 충분한 선대책을 제시해 시장에 확신을 주는 것이 우선”이라고 주장한다.
- 조기관세화의 주장은 극히 단순하다. 어차피 2015년부터는 쌀시장도 관세화로 개방될 것이기 때문에 미리 관세화로 개방해 버리는 것이 향후 의무수입물량(MMA)을 약 6-8만톤 정도 줄이는 효과가 있다는 점을 내세워 조기관세화가 이익이라고 주장한다. 그러나 이 주장은 두 가지 측면에서 심각한 문제점을 안고 있다. 우선, 2015년 자동관세화라는 전제 자체가 틀렸다는 것이다. 2015년 자동관세화의 근거로 내세우는 것이 UR농업협정문이다. 그런데 UR농업협정문에 따른 각국가들의 의무이행기간은 선진국의 경우 지난 2000년에, 개발도상국의 경우 지난 2004년에 이미 종료되었다. UR의 후속협상인 도하개발어젠더(DDA)가 아직도 타결되지 않았기 때문에 선진국은 2000년의 상태에, 개발도상국은 2004년의 상태에 머물고 있으면서 그 어떤 추가적인 개방조치나 의무이행을 하지 않고 있다. 소위 현상유지(standing still) 상태에 있는 것이다. 따라서 DDA 협상이 타결되기 전에는 한국도 추가적인 개방조치나 의무이행 없이 2004년의 상태에 머무르는 것이 당연한 권리이다.
- DDA 협상은 수차례의 타결시한을 넘겨 장기간 표류하고 있을 뿐만 아니라 지난 2005년 이후에는 아예 협상도 이루어지지 않고 있다.

DDA 협상타결이 아예 물 건너갔다고 전망하는 통상 전문가들도 늘어나고 있다. 당연히 한국은 2015년 이후에도 DDA 협상 타결 이전까지는 현상유지만 할 권리가 있다.

- 결국 남은 문제는 의무수입물량을 6-8만톤 정도 줄이고 쌀시장을 관세화로 전면 개방할 것인지 아니면 약간의 부담을 떠안더라도 현행처럼 부분개방 상태를 유지할 것인가의 문제라고 할 수 있다. 전자의 경우 세계 식량위기에 대응할수 있는 자급기반 자체가 무너질 수 있다는 치명적인 위험을 감수해야 한다. 조기관세화는 그나마 경제협력개발기구(OECD) 최하위권의 식량자급률 조차 포기해야 하는 결과를 초래할 수 있다. 6~8만톤은 국내 쌀 생산량의 1.3~1.4%에 불과한 물량이며, 금액 기준으로는 약 300~400억원 정도이다. 이미 약 17~20% 정도의 비축식량을 운영하고 있는 한국의 경제규모로 볼 때 크게 부담되는 수준이 아니며, 정부의 적절한 수급관리로 충분히 흡수할 수 있는 수준이다.
- 따라서 약간의 부담을 안고 가더라도 현행 부분개방 상태를 유지하는 것이중장기적으로 세계 식량위기에 대처하고, 국민의 먹거리를 안정적으로 확보하는데 필요한 최소한의 국내 기반을 유지하는 현명한 선택이라 할 수 있다. 실현가능성도 미약하고 경제성도 극도로 취약한 해외 농업개발이나 국제곡물유통회사에 천문학적인 자금을 투입하는 것 보다는 조기관세화를 포기하고 지금의 국내자급기반을 유지하는 것이 경제적으로도 훨씬 더 효과적이다.
- 광우병 사태가 미국산 쇠고기의 실질적인 위험을 넘어 국민을 무지렁이쯤으로 치부한 정부의 일방적이고 안이한 태도로부터 촉발되었음을 감안해 쌀 시장 개방도 모든 비판적 가능성을 검토한 뒤 논리적 완결성을 추구하고, 이해당사자들을 충분히 설득하는 과정을 거쳐야 한다.

- 쌀 조기 관세화는 단순히 수입 비용으로 득실을 따지기에는 훨씬 복잡하고 중대한 문제다. 2004년 쌀 재협상 당시 관세화 유예를 선택한 이유는 그 효과가 관세화 개방에 비해 크기 때문이었다. 당시 여러 전문가들이 추정한 관세화와 동등한 의무수입 물량은 8% 내외였다. 이는 관세화 유예의 대가로 허용해야 하는 의무수입 물량을 8% 이하로 협상할 수 있다면 우리에게 유리하다는 것이었다. 여기에 향후 있을 도하개발아젠다(DDA) 협상의 불확실성과 정치적 부담을 고려하면 실질 동등성 수준이 10% 이상이었을 것이다. 협상 결과 2014년까지 7.96%까지 늘리는 것으로 합의됐다.
- 관세화 여부를 판단하는 데는 수입 비용 외에도 적지 않은 고려 사항이 있다. 조기 관세화 주장의 가장 심각한 문제는 평균적인 분석에 의존한 것이다. KREI는 2008년 국제 가격에 환율과 관세, 제 비용을 적용한 외국산 공급값 22만8,000원(80kg 기준)을 국내가격 15만5,000원과 비교해 수입 가능성이 없다고 분석하고 있다. 그러나 국내 대형 마트에서 5%의 누적판매량을 차지하는 상위 브랜드들의 평균값은 무려 31만원이 넘는다. 이들의 평균 마진을 15.2%를 고려할 때 미국산 쌀은 국내 대형 마트에서 경쟁력을 가지고 있으며, 미국의 마케팅 능력을 고려하면 그 이상의 점유율도 가능해 보인다. 하물며 미국보다 생산비가 훨씬 낮은 중국산 쌀은 더 말할 나위가 없다.
- 조기 관세화가 한국의 개도국 지위에 미치는 영향도 심각하게 검토해야 한다. 관세화 유예는 개도국에만 적용되는 우루과이라운드(UR) 협상 부속서 5B에 의한 것으로, 관세화 유예를 포기할 경우 개도국 지위를 잃게 될 가능성이 있다. 이 경우 DDA 협상이 쌀 이외의 품목에 미치는 영향이 매우 심각할 것이다. 또 관세화가 향후 전개될 한·중 FTA에서 쌀 협상에 미칠 영향도 고려돼야 한다.

5. 쌀 대북 지원

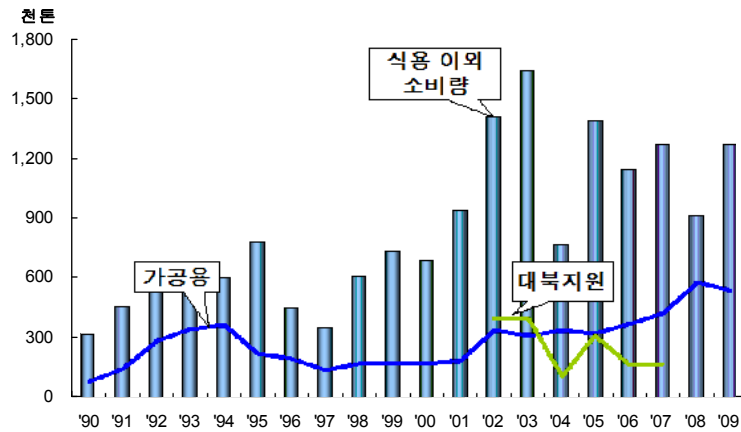
5.1. 인도적 차원에서 쌀 대북 지원

- 2000년대 들어 북한의 연간 식량 생산량은 400~450만 톤에 달하고 있다. 최소 소요량을 적용할 경우 약 100만 내지 150만 톤이 부족한 생산량이며, 정상소요량 기준으로는 훨씬 더 많은 양이 부족한 것으로 추정되고 있다. 절대량의 부족과 함께 또 다른 큰 문제는 식량부족의 영향이 취약계층에게 집중되고 있다는 사실이다. 국제기구의 보고에 의하면 약 600만 명이 만성적인 식량부족에 시달리고 있으며, 특히 임산부 및 수유부, 노약자, 영유아 등 190여만 명은 식량위기 상황에 그대로 노출된 취약계층으로 분류되고 있다.
- 우리나라는 북한의 식량위기 및 부족 상황에 대응해 지원을 추진해 왔다. 대북 식량지원은 1995년에 발생한 북한의 대홍수와 이에 따른 기근에 대응해 처음으로 시작되었다. 2000년대에 들어서는 적게는 연간 10만 톤에서 많게는 50만 톤에 달하는 식량을 유무상으로 지원해 북한의 식량난을 완화하는 데 크게 기여해 왔다.
- 대북 식량지원과 관련해 우리 사회에는 상반된 여론이 존재한다. 긍정적인 견해는 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 북한의 식량부족 상황이 종료되기까지는 시간이 필요하며 이 기간 동안 인도적 문제를 완화하기 위해 최소한의 식량지원은 불가피하다는 것이다. 둘째, 대북 식량지원이 국내 양곡 재고를 줄여 시장을 안정시키고 농민들의 소득을 지지하는 데에도 기여하고 있다는 점을 강조하는 견해도 있다.
- 북한에 대한 식량지원을 신중하게 추진해야 한다는 여론도 있다. 이는 대북 식량지원에 대해 잠재해 있던 문제의식을 드러낸 것으로 볼 수 있다. 오랜 기간 대규모의 식량지원에도 불구하고 북한의 식량난은 해

소되지 않고 있으며 앞으로도 해결될 조짐이 보이지 않고 있다는 것이다. 또 이 문제제기는 대북 식량지원의 방식에도 걸쳐져 있다. 지원의 효과를 높이기 위해 식량지원 방식을 전략적이며 체계적으로 수립하여 추진해야 한다는 것이다.

- 이와 함께 고려해야 할 점이 또 하나 있다. 대북지원이 우리나라 쌀 수급에 적지 않은 영향을 끼친다는 점이다. 작황 호조로 재고량이 늘어나고 대북 쌀지원이 원활한 여건에서는 대북지원이 국내 쌀 재고량을 적정수준으로 유지하도록 하는 데에 도움이 될 수 있다. 2000년대 초반 대북 쌀 지원으로 국내의 생산과잉 문제가 드러나지 않게 된 것은 좋은 사례이다.
- 그러나 최근의 경험에서 볼 수 있듯이 대북 쌀 지원 정책은 남북관계의 변화에 따라 크게 달라진다. 남북관계의 경직으로 인해 극히 일부를 제외하고 지원이 중단됨에 따라 쌀 생산과잉 문제는 심각해지게 된다. 이에 대해 대북 쌀 지원 수요도 일전 범위 내에서 안정화되는 것이 필요하다는 주장도 제기되고 있다.
- 1995년에 처음 시작된 대북 식량지원은 쌀과 옥수수를 중심으로 이루어졌다. 양적인 측면에서 볼 때 우리의 식량지원은 북한 주민이 겪고 있던 인도적 문제를 크게 완화시킬 수 있었다. 북한의 연간 식량 부족량에서 우리나라의 지원량이 차지하는 비중을 살펴보면 그 지원의 효과를 잘 살펴볼 수 있다.
- 식량지원 규모가 작았던 해를 제외하고 우리나라의 지원규모는 매년 북한의 식량 부족량의 20%를 초과하고 있다. 특히 2003~2005년 기간에는 부족량의 40% 이상을 우리나라의 식량지원으로 메운 것으로 나타나고 있다. 대북 식량지원이 꾸준히 추진된 최근 2000~2007년 기간 동안 우리나라의 곡물 지원은 총량으로 볼 때 북한 식량 부족의 29%를 메운 것으로 추정되고 있다.

그림 4-5. 식용 이외 소비량 변화



주 : 식용 이외 소비량은 가공, 종자, 수출, 대북지원, 감모 및 기타 합계임.
 자료 : 농림수산식품부 식량정책과.

- 한편 북한의 식량배급기준을 토대로 지원식량의 수혜 인구도 추산할 수 있다. 2000년부터 2007년까지 실제로 지원된 식량은 연평균 38만 7천 톤이다. 성인 1인당 1일 500g의 목표 배급 기준을 적용할 때 대북 식량 지원량은 매년 210만여 명의 성인에게 혜택을 줄 수 있는 양이다. 식량 지원분을 취약계층에 집중적으로 분배한다면 더 많은 인구가 혜택을 볼 수 있게 된다. 2000~2007년 기간 대북 식량지원의 연간 평균치 38만여 톤은 6세 이하의 아동과 취약계층에게 연중 정상적으로 배급할 수 있는 규모에 해당된다. 대북 식량지원 규모를 생산량, 소요량, 부족량과 비교해 볼 때 지금까지의 식량지원은 북한의 식량난 상황을 크게 완화시킬 수 있는 규모였다고 평가할 수 있다.

표 4-3. 정부의 대북 식량지원

연 도	차 관		무 상		계 (만톤)
	규모	지원 방식	규모	지원 방식	
1995			쌀 15만톤	직접지원	15
1996			CSB 3,409톤	WFP경유	0.3
1997			옥수수 5만톤 CSB 18,241톤	WFP경유	6.8
1998			옥수수 3만톤 밀가루 1만톤	WFP경유	4
2000	쌀 30만톤 옥수수 20만톤	직접지원			50
2001			옥수수 10만톤	WFP경유	10
2002	쌀 40만톤	직접지원	옥수수 10만톤	WFP경유	50
2003	쌀 40만톤	직접지원	옥수수 10만톤	WFP경유	50
2004	쌀 40만톤	직접지원	옥수수 10만톤	WFP경유	50
2005	쌀 50만톤	직접지원			50
2006			쌀 10만톤	직접지원	10
2007	쌀 40만톤	직접지원			40
계(만톤)	260		76.1		336.1

주 : 이 물량은 해당년도 지원 결정량으로서 실제 수송물량과는 차이가 있음.

5.2. 쌀 대북 지원의 과제

- 2007년까지 우리 정부는 당국 차원의 대북 식량지원을 다음 세 가지 방식으로 추진해 왔다. 첫 번째 방식은 인도적 차원의 직접 무상 원조로서 정부 혹은 정부의 위탁을 받은 대한적십자사가 국제사회의 제3자를 거치지 않고 직접 북한에 지원하는 방식이다. 여기에는 1995년과 2006년의 식량 무상지원 방식이 해당된다. 두 번째 방식은 국제기구를 경유한 무상지원 방식이다. 이 방식의 식량지원은 1996년부터 주로 세계식량계획(WFP)을 통해 추진하고 있다. 세 번째 방식은 현물차관 지원 방식이다. 이 방식의 지원은 2000년부터 이루어지고 있으며 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 현물차관인 만큼

이자와 상환기한 등의 조건이 있으나, 지원식량의 분배 투명성 확인을 위한 조건은 분명치 않다.

- 대북 인도적 물자지원과 관련된 남북한 당국자 간 협의는 대북 쌀 지원에 관한 각급 회담, 구호물자 지원을 위한 적십자회담, 비료 무상지원과 관련된 접촉, 남북 경제협력 실무접촉 등에서 이루어져 왔다. 이들 회담에서 지원과 관련해 협의된 주요 내용은 지원규모, 품목, 인도기간, 인도지점, 인도방법, 지정기탁에 관한 사항, 인도요원에 대한 신변 및 편의 보장, 기록에 관한 협조, 수송수단 및 포장 표시, 검수 및 검역, 분배투명성 확인 방식 등이다. 이 중 식량의 차관지원과 관련된 합의서가 비교적 상세한 내용을 포함하고 있다.
- 지금까지 대북 식량차관지원과 관련하여 합의서에 포함된 주요 지원 조건은 <표 4-4>과 <표4-5>에서 보는 바와 같다.
- 우리나라의 식량 지원은 북한의 식량난을 완화시키는 데 큰 도움을 주었다. 그런 만큼 향후 북한의 식량수급 여건을 고려할 때 인도적 차원의 식량지원 필요성은 끊임없이 제기되고 있다. 그러나 대북 식량지원 방식에서 몇 가지 문제가 노출되어 그것을 우선 해결하는 것이 지원 여부에 앞서 중요한 과제로 등장하고 있다.
- 우선 식량지원의 방식과 관련해서는 여러 목적의 지원 방식이 프로그램화 되어 있지 않았다는 점을 지적할 수 있다. 명목상으로는 차관지원과 무상지원, 직접지원과 간접지원을 구분해 실행하고 있으나, 내용상으로는 각 지원 방식이 목적과 내용에 있어 뚜렷하게 차별화되지 않고 있다. 이는 대북 식량지원이 체계적으로 추진되지 못하였음을 나타내는 것이다.

표 4-4. 대북 식량차관 내역과 조건

연 도	내 역	조 건
2000	태국산 쌀 30만 톤 중국산 옥수수 20만 톤	가격 : 1억 달러 이내
2002	국내산 쌀 40만 톤	가격 : 265 달러/톤
2003	국내산 쌀 40만 톤	가격 : 265 달러/톤
2004	국내산 쌀 10만 톤 태국산 쌀 30만 톤	가격 : 300 달러/톤 기타사항 : 국내산 육로운송
2005	국내산 쌀 40만 톤 태국산 쌀 10만 톤	가격 : 300 달러/톤 기타사항 : 육로운송 포함, 분배현장 확인
2007	국내산 쌀 15만 톤 태국산 쌀 25만 톤	가격 : 380 달러/톤 기타사항 : 육로운송 포함, 분배현장 확인

자료 : 2007년 남북식량차관지원 협의서.

표 4-5. 남북 간 식량차관 제공에 관한 합의서 주요 내용

구 분	주 요 내 용
기본적 사항	지원 규모와 금액, 상환 기간, 계약 기관, 인수도 관련 사항 실행 기관, 안전 및 편의,
인수도 절차	수량 및 품질, 포장, 수송 일정, 수송 조건, 인수도 방법, 서류, 검사, 분배결과 통보, 안전 및 편의
육로 수송 절차 및 방법	육로 수송 물량, 수송 경로 및 횡수, 수송 차량

- 지원식량의 분배투명성이 충분하게 확보되지 않고 있다는 문제도 있다. 북한은 지원식량의 분배결과를 우리 정부에 통보하였으며 2003년부터는 분배현장 확인 활동을 부분적으로나마 허용한 바 있다. 그러나 그와 관련된 조사 및 모니터링 활동이 매우 통제된 상태로 진행되어 분배의 투명성은 여전히 확보되지 않았다. 우리나라에 비해 지원 물량이 적은 국제기구의 북한 내 모니터링 활동 수준과 비교한다면 이는 매우 제한된 것이라 할 수 있다.

- 오랜 기간 동안 적지 않은 양의 식량을 지원하였음에도 불구하고 북한의 식량부족은 여전히 해소되지 않고 있다는 점도 중요한 문제이다. 현재 북한의 경제와 농업 상황을 고려할 때 조만간 충분한 식량을 북한 스스로 조달할 수 있을 것으로 기대하기도 어렵다. 지금까지의 결과로 평가할 때 대북 식량지원은 북한 주민이 직면해 있는 인도적 위기 상황을 완화하는데 큰 도움이 되었으나, 북한 농업의 확대 재생산을 지지하는 데 효과적인 토대가 되지는 못한 것으로 보인다. 향후 식량지원 프로그램을 다양화함으로써 이 문제에 접근할 필요가 있다.

5.3. 향후 대북 지원 방향

식량지원 프로그램의 다양화 및 안정화

- 대북 식량지원 프로그램을 주요 목적에 따라 구분하고 각 프로그램별로 지원 방식을 달리 한다면 지금까지 제기된 대북 식량지원의 문제점을 많이 해소할 수 있을 것으로 보인다. 가장 커다란 차원의 구분은 인도적 차원의 무상지원과 개발협력사업에 부수된 식량의 무상지원, 그리고 유상지원의 구분이다. 인도적 지원에는 특정한 취약계층에 대한 프로그램 지원과 재해나 질병 발생 지역에 대한 긴급지원이 있을 수 있다. 개발협력사업의 일환으로 추진되는 식량 지원은 협력사업 추진에 필요한 노동력 동원에 소요되는 식량을 지원하는 방식이다. 개발협력사업에 부수된 식량의 무상지원과 유상지원이 본격적으로 추진되기 위해서는 북한의 개혁개방과 남북한 관계의 안정이 필요하다. 따라서 현 시점에서 개발협력사업에 부수되는 대규모 식량지원을 전제로 국내의 식량수급계획을 수립할 필요성은 낮다. 그러나 북한의 식량난을 고려할 때 인도적 차원의 무상지원의 필요성은 매우 높다. 특히 북한의 취약계층을 대상으로 한 중장기 프로그램 식량지원을 국내 식량수급계획에 반영하여 식량수급의 안정화를 꾀할 필요가 있다.

취약계층을 위한 인도적 지원

- 장기적인 식량부족으로 인한 피해는 영유아, 아동, 여성, 노인, 환자 등 취약계층에 집중되는 경향이 있다. 따라서 이 계층을 위한 구호지원사업이 다양하게 개발되고 추진되어질 필요가 있다. 특히 북한의 7세 미만 영유아는 심각한 영양결핍에 시달리며 발육장애를 겪고 있는 것으로 조사되었다.⁸⁾ 북한의 식량난이 최고조에 달하였던 1990년대 중후반 당시의 영유아와 아동은 영양결핍으로 성장이 부진하고 질병에 민감해져 북한 보건에서 가장 취약한 인구집단이 되었다. 이러한 상황이 후속되는 연령 계층에서 재현되지 않도록 하기 위해서는 대북 식량지원사업에서 취약집단에 대한 지원을 안정적인 프로그램 지원사업으로 추진할 필요가 있다.
- 취약계층 지원사업은 민간지원단체가 추진하기 적당한 사업이다. 이미 우리 민간지원단체들은 병원, 유치원, 인민학교(초등학교) 아동들의 영양지원사업의 일환으로 채소온실 건립과 운영, 낙농농장 설립 및 운영, 영양식 공급 등 비교적 소규모의 지원사업을 추진한 경험이 있다. 그러나 안정되고 지속적인 지원 자원의 공급원을 확보하지 못해 사업규모가 확대되지 못하고 있으며 지역이나 대상도 극히 한정되어 있다.
- 이 형태의 지원에 소요되는 물량을 국내 쌀 수요의 한 부분으로 계획하여 안정적으로 확보한다면 북한의 취약계층에 대한 민간의 구호사업 역시 안정적으로 추진할 수 있다.

긴급구호지원

- 긴급구호를 요하는 상황은 대개 대규모의 재해가 발생한 경우에 해당

8) 북한 보건당국과 국제아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP), 유럽연합(EU)이 공동으로 7세 미만 북한 어린이들의 영양 상태를 1998년, 2000년, 2002년, 2004년 등 네 차례에 걸쳐 전국적으로 조사한 자료를 토대로 북한 영유아의 영양상태를 분석했다(김혜련, 2007)

된다. 북한 지역의 재해는 주로 여름철 장마와 태풍에 기인하는 경우가 많다. 북한지역에서는 1995년, 1996년, 2007년의 대홍수 피해가 특히 심하였지만 그 외에도 크고 작은 자연재해가 끊임없이 발생하고 있다. 이들 자연재해로 인해 긴급구호지원이 필요한 경우가 지속적으로 발생하고 있다.

- 긴급구호를 요하는 상황이 발생하고 지원요청이 있을 때 즉각적으로 대응할 수 있는 체계는 정부와 대한적십자사 사이에 이미 갖추어져 있으며, 대한적십자사와 북한의 적십자 간에도 협력 경험이 있다. 이 경험을 토대로 대북 긴급구호지원 체계를 한 단계 더 발전시킬 수 있을 것이다.

개발지원 : 취로사업 연계

- 북한은 2005년 하반기부터 국제사회에 구호지원보다는 개발지원을 추진할 것을 요청하였다. 주민에 대한 식량공급 부족이라는 가장 중요한 인도적 문제를 해결하지 못한 북한의 상황에서 구호지원을 모두 개발지원으로 대체한다는 것은 적절치 않은 것으로 보인다. 또 개발지원 수원국에게는 각종 의무가 부과된다는 점을 고려한다면 개발지원을 감당할 수 있는 북한의 준비상태도 미흡한 것이 사실이다.
- 그러나 북한에 대한 개발지원이 불필요한 것은 아니다. 식량부족 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 북한 경제와 농업의 발전이 선행되어야 하며 개발사업 추진에 외부의 지원이 필요하기 때문이다. 북한의 개발지원 수요는 농림업부문에서 매우 크다. 각종 농림업개발사업에 소요되는 자원, 기술, 경험을 지원하는 한편, 식량지원을 결합해 개발지원사업의 효과를 극대화하는 방안을 적극적으로 찾을 필요가 있다.
- 대표적인 개발지원사업에는 농업생산기반 복구 협력사업과 산림복구 협력사업이 있다. 농업생산기반 복구 및 조성 협력사업은 용수로 건설, 저수지 개발, 경지정리, 간척, 배수개선, 밭기반 정비 등 북한지역

의 재해농지 복구와 농업생산기반 확충을 통해 농업생산 증대를 지원하고자 하는 사업이다. 산림복구 협력사업은 궁극적으로 황폐산림을 복구해 농림업 생산기반 복구 및 산림환경과 생태자원을 복원하는 데 목적이 있다.

- 이들 사업을 추진하기 위해서는 많은 노동력이 동원되어야 한다. 그러나 개발사업을 추진해야 하는 북한 정부는 노임 지불능력이 취약하다. 이 경우 지원식량은 기반복구 취로사업에 노임(Food for Work)으로 활용될 수 있다. 이를 위한 프로그램이 적절하게 기획되고 실행에 옮겨진다면 농림업 생산 및 생활기반의 초기 복구와 조성에 큰 도움이 될 수 있을 것이다. 개발지원사업이 본격적으로 추진될 수 있도록 남북 간 정치경제적 장애 제거가 우선 필요하다.

모니터링

- 대북 식량지원과 관련된 문제 중 가장 우선적으로 해결해야 할 과제는 지원식량의 분배투명성 확보이다. 이는 현지 방문조사를 강화하는 문제와 관계가 있다. 지원물자의 분배 현장을 방문해 조사하는 목적은 다음과 같이 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 현장조사는 당초 목표한 수혜자에게 지원 물자가 제대로 전달되고 있는지 여부를 확인한다. 둘째, 물자 및 식량의 실제 부족 정도와 취약계층에 관한 정보와 자료를 수집한다. 셋째, 물자의 지원 효과를 평가해 물자지원 지속 여부와 물자지원 방법 전환 여부 등을 판단한다.
- 지원물자 분배 상황 현장조사와 관련해 북한 측과 우선 협의해야 할 중요한 문제는 지원물자 분배상황 조사 방법과 범위, 북한 당국의 보장 수준, 상설 사무소 설치 등이다. 현장조사에는 지원물자 인도와 함께 인도요원을 파견하는 방안도 있으나, 지속적인 조사활동과 지원활동을 위해서는 상설 사무소를 설치하는 것도 고려할 수 있다. 분배 현장 방문 조사활동과 관련된 의제는 세계식량계획(WFP)의 지원식량 분배 현장 방문 조사 사례를 참고해 제기할 수 있다.

- WFP의 현장 조사 방식은 방문 및 체류조사의 형태로 이루어지고 있다. 우선 WFP는 북한 현지에 사무소를 설치하였는데, 평양에는 사무소를, 청진, 혜산, 신의주, 함흥, 원산에는 사무분소를 각각 설치해 상시적인 조사활동을 수행하였다. 현지사무소 상주 요원은 매주 식량분배 모니터링 계획을 작성하고 그 계획에 의거해 조사를 실시하였다.
- 국제기구의 요원들이 식량분배 조사 활동을 차질 없이 수행하기 위해서는 북한 당국의 도움과 보장이 필수적이다. 2004년 말까지 북한 당국은 171개 군(郡) 지역에 국제기구의 인도요원이 접근하는 것을 허용한 바 있다. 조사요원들이 관계기관과 수혜단위를 방문할 때 북한 당국이 안내하였을 뿐만 아니라, 조사활동을 수행하기 전에 방문조사지역 지원식량 분배와 관련된 기초자료를 요청할 경우 이를 사전에 제공하기도 하였다.

표 4-6. WFP의 대북 식량지원 모니터링, 2004년

<ul style="list-style-type: none"> ○ 분배현장 조사 방식 <ul style="list-style-type: none"> - 북한 현지에 사무소를 설치(평양(사무소), 청진(이하 사무분소), 혜산, 신의주, 함흥, 원산) - 현지사무소 상주요원이 매주 식량분배 모니터링 계획을 작성해 조사 실시 (월간 총 350여 지점 방문 조사) - 사무소 요원들이 정례적으로 회합해 정보를 교환 ○ 분배현장 방문조사활동을 위한 북한 당국의 보장 사항 <ul style="list-style-type: none"> - 총 211개 군(郡)지역 중 171개 군지역 접근 허용 - 군(郡) 지역 관계기관 방문조사(인민위원회, 적십자사, 배급소 등) 허용과 안내 - 수혜자 및 수혜기관 방문조사 허용과 안내 (수혜가정, 인민학교, 유치원, 요양소, 병원, FFW 사업장) - 방문조사지역 지원식량 분배 관련 기본통계자료의 제공

- 물자지원의 반대급부로 WFP가 북한 당국으로부터 제공받는 ‘조사활동 허용과 부가 서비스’를 남한이 모두 받기는 현실적으로 어렵다. 그러나 이에 관해서는 북한이 수용할 가능성이 있는 부분부터 협의에 착수할 필요가 있다.

6. 쌀 소비 확대

6.1. 새로운 수요처, 가공용 쌀

- 가공용 쌀 소비가 증가한다면, 현재의 쌀 생산기반을 유지하면서 쌀 수급구조를 안정시킬 수 있을 것이다. 쌀에 대한 새로운 수요를 창출하여 쌀 생산 규모를 유지할 수 있다면 현재 수준의 쌀 생산 기반을 유지하면서, 과잉 공급의 문제를 해소할 수 있다. 가공을 통해 새로운 가치가 창출된다면 쌀 농업과 쌀 가공식품산업을 포함하는 쌀 산업 전반의 부가가치 제고에 기여할 수 있다.
- 쌀 가공식품의 소비 확대의 필요성은 쌀에 대한 수요 창출이라는 소극적인 시각에서 시작된 측면이 있다. 하지만, 최근에는 쌀 가공식품의 새로운 가치에 주목하는 경향이 강화되고 있다. 쌀 또는 쌀 가공식품이 가지는 다양한 생리학적 장점에 대한 인식이 확대되면서 기업들도 쌀 가공식품에 관심을 가지고 있다. 대표적인 사례가 막걸리 열풍이다. 막걸리에 함유되어 있는 생효모 등의 유효 성분이 건강에 유익하다는 인식이 확대되면서 막걸리의 생산이 확대되고 있다. 일본을 중심으로 막걸리에 대한 수출이 확대되면서 대규모 식품기업도 막걸리 시장에 진입하고 있다. 쌀 가공식품 산업은 쌀 소비를 확대시키는 유력한 수단이면서도 건강에 기여함으로써 소비자에게 만족을 줄 수 있는 성장가능성이 있는 분야로 인식되고 있다.
- 생산량과 수입량을 합한 공급량에 비해 식량 및 가공식품, 주조용 쌀 등 식용 쌀 수요량이 적어, 수급구조 개선을 위한 대책이 필요하다. 식량용 쌀 소비가 지속적으로 감소하는 추세에 있어 쌀을 이용한 가공식품의 소비가 확대되어야 쌀의 과잉공급에 효율적인 대응이 가능하다.

- 쌀 가공업체는 쌀의 품질을 중시하며 국산 쌀의 사용 비중이 상대적으로 높으나, 단가가 낮은 수입쌀을 선호하는 경향도 나타나고 있다. 2008년 기준 정부양곡의 단가는 물론, 수입쌀 단가도 제분용 밀의 단가 보다 높다는 점은 쌀을 원료로 한 과자, 빵, 면 등의 가공식품의 생산을 확대시키는 장애요인 중의 하나이다.
- 떡류제조업체의 99%, 탁주 및 약주 제조업체의 95% 수준이 종사자 10인 미만의 사업장으로 종사자 10인 미만의 소규모 사업장의 수가 현저히 높은 비중을 차지하는 구조적 특성이 있다.
- 떡, 쌀과자, 주류, 쌀빵류, 쌀면류를 주 1회 이상 구입하는 소비자의 비중이 30%를 넘는 것으로 나타났다. 향후 개발을 원하는 가공식품으로 면류(24.4%), 빵류(24%), 과자류(19.3%) 등을 선호하고 있다. 또한 이들 3가지 품목의 경우 모두 향후 소비를 늘리겠다고 답변한 소비자의 비중이 60% 넘었다.
- 소비자의 87.6%가 쌀가공품의 원산지가 중요하다고 인식하고 있으며, 76%는 구입 시 국내산 여부를 확인하는 것으로 나타났다. 원산지를 확인하는 이유로는 안전성(59.6%)과 품질(23.4%)를 중요한 요소로 인식하고 있다.
- 향후 쌀 가공식품 시장의 확대와 관련하여 일본에서 추진되고 있는 쌀가루 산업 활성화 사업은 시사하는 바가 크다. 쌀가루 시장의 확대를 위해 제조 공정의 효율화, 쌀가루 생산에 적합한 쌀 품종 보급, 쌀가루 소비를 위한 국민운동 등 다각적인 노력을 전개하고 있다. 이에 힘입어 식품 대기업들이 쌀가루를 활용한 다양한 제품을 출시하면서 쌀가루의 소비기반이 확대되고 있다. 학교급식에서도 쌀가루를 활용한 빵의 급식 비중이 증가하고 있다.

6.2. 쌀 가공식품 시장 전망과 산업 발전 방향

- 소비자 조사 결과에 의하면, 소비자는 쌀 가공식품이 건강에 유익할 것으로 인식하고 있으며, 향후 쌀 가공식품에 대한 소비를 확대할 계획을 세우고 있다. 또한 소비자의 국내산 쌀에 대한 관심과 선호는 높은 수준이며 국내산 쌀이 안전하다는 인식을 가지고 있는 것으로 확인되었다. 다만 쌀 가공식품의 소비 확대를 위해서 적절한 가격대에 다양한 종류의 쌀가공식품이 공급되기를 희망하고 있는 소비자의 요구를 충족시켜야 할 것으로 판단된다.
- 국내 쌀 소비 기반 확대를 위해서는 기존 밥쌀 시장을 유지하는 것과 함께 다양한 쌀 가공식품 시장 개척을 통해 쌀 소비기반을 확충하려는 노력이 요구된다. 적절한 가격대의 쌀 가공품에 대한 소비자의 요구에 부응하기 위해서는 국내산 가공용 쌀의 공급단가를 낮추기 위한 노력이 요구된다. 안정적인 원료 공급 기반이 확보되어야 대규모 식품제조업체의 쌀 가공식품 생산을 촉진할 수 있을 것이다.
- 떡이나 탁주와 같이 쌀을 주원료로 한 식품의 소비 촉진은 쌀의 소비 기반을 확대하기 위해 중요하다. 빵, 과자, 면 등의 식품에서 쌀의 활용을 촉진하기 위해서는 효율적인 쌀가루 공급 기반이 마련되어야 한다. 이처럼 다양한 분야에서 쌀 소비 기반을 확충하기 위해서는 쌀 가공식품 개발과 관련된 연구개발이 다각적으로 추진되어야 한다. 더불어 쌀 가공식품의 다양한 장점을 연구하고 홍보하는 활동이 지속되어야 쌀의 소비기반을 안정적으로 확대해 나갈 수 있을 것이다.

6.3. 쌀 가공식품산업 발전 전략

가공용 쌀 공급에 대한 중장기 대책 수립

- 쌀을 원료로 한 가공식품의 개발과 출시를 촉진시키기 위해서는 가공용 쌀에 대한 중장기 공급계획이 필요하다. 소비자는 국내산 쌀을 사

용한 가공식품을 선호하고 있으나, 쌀 가공식품의 소비 확대를 위한 우선적인 과제로 적절한 가격의 상품이 공급되어야 한다는 인식을 가지고 있다. 2008년 기준 국내산 정부양곡 쌀의 단가는 수입쌀에 비해 3배, 제분용 밀의 4배에 이르러 시중가보다 낮은 정부양곡을 활용하더라도 가격 상승의 요인이 큰 실정이다.

- 단기적으로는 국내산 쌀의 과잉 생산 기조가 유지될 것으로 전망되므로, 과잉 생산된 쌀을 가공용으로 활용하는 계획의 수립이 요구된다. 현행과 같이 일시적으로 긴급처분하는 방식이 아니라, 계획에 의해 정부양곡을 가공용으로 방출하는 계획 수립이 요구된다. 가공용 국내산 쌀의 공급량과 단가가 예측가능하면, 식품제조업체가 장기 계획 하에 다양한 쌀 제품을 개발하고 출시하는 것을 촉진할 것이다.
- 장기적으로는 가공용 국내산 쌀의 생산단가를 낮추려는 계획 수립이 요구된다. 국내산 쌀의 수급이 안정화되는 시점에서는 다수확 품종을 활용한 가공용 쌀의 공급으로 국내산 가공용 쌀의 단가 인하를 도모해야 하며, 이를 위한 연구개발, 생산 등의 계획 수립이 요구된다.
- 다수확 품종 외에도 가공식품 생산에 적합한 품종 특성을 갖는 쌀 품종의 개발과 보급이 필요하다. 탁주 생산에 적합한 설갱벼나 즉석밥 생산에 적합한 주안벼와 같이 쌀과자, 쌀빵, 쌀 면에 적합한 품종 등 식품 가공에 적합한 품종을 개발하여 보급하는 것은 장기적으로 국내 쌀 산업의 경쟁력 제고에 기여할 것이다.

가공용 쌀 소비기반 확대 필요

- 쌀 소비를 늘리기 위해서는 쌀 소비의 걸림돌로 작용하고 있는 문제들을 해결함으로써 쌀 소비기반을 조성하는 쪽으로 방향정립을 해야 한다. 쌀 가공식품산업 측면에서 쌀은 곧 ‘원료’의 개념이고 이 쌀이 원료로서 기능을 발휘할 수 있을 때 소비가 가능하다. 따라서 새로운 쌀

수요를 창출하고 쌀 소비를 확대하기 위해서는 쌀은 곧 원료라는 등식이 전제조건이 된다.

- 주식용과 원료용 쌀은 소비구조와 구매패턴이 다르기 때문에 소비목표를 달리 적용해야 한다. 주식용은 매년 감소하고 있는 1인당 쌀 소비량을 현재 수준으로 억제하는 방향으로 목표를 설정하고 전략을 수립해야 한다. 매년 감소하는 쌀 소비량을 현재 수준에서 억제하기 위한 방안이 무엇인지, 어떻게 하면 가능한지를 찾아 적절한 처방을 가하는 것이 전략이 될 것이다. 반면에 원료용은 소비구조가 명확하게 드러나 있다. 식품제조에 사용되는 원료 즉, 재료이다. 산업 활동에서 최우선적으로 선택되는 가치는 이익이다. 따라서 경쟁관계에 있는 여타의 재료인 대체가능한 원료와 동등한 수준에서 경쟁할 수 있도록 지원하는 것, 그것이 최선의 전략이 될 것이다.
- 전략 달성을 위해 최소시장접근(MMA)쌀을 전량 가공용으로 소비할 수 있도록 가공용 쌀 소비기반을 확대하는 데 중점을 두고 추진할 필요가 있다. 현재와 같은 원료 경쟁구도에서는 산업용으로 소비하는 원료의 구매대상은 수입쌀로 한정되어진 것이나 다름없다. 수입쌀 원료원가의 경쟁력이 월등히 높기 때문이다. 따라서 쌀 소비촉진 방향은 우선적으로 수입쌀 소비방안에 초점이 맞춰져야 한다. 수입쌀을 밀가루와 경쟁 가능하도록 과감하게 지원함으로써 밀가루소비시장을 대체하는 정책을 써야 한다. 이로써 의무적으로 도입되는 쌀은 빠른 시일 내에 전량 가공용으로 소비할 수 있게 기반을 마련해야 한다. 이 경우 쌀 소비기반이 확대됨으로써 국산쌀 소비기반 또한 빠른 시일 안에 조성될 것이다. 최선의 구매력을 갖춘 원료를 조기에 소진시키면 차선의 원료를 구매할 수밖에 없기 때문이다.
- 지금까지 쌀가공산업은 정부가 공급하는 가공용쌀 가격이 저렴했기 때문에 유지될 수 있었다. 정부 의지와 상관없이 외부적 요인(대북지원, 재고미 처분 정책 등)으로 할인공급이 중단됐을 경우 쌀가공산업

은 후퇴할 수밖에 없다. 따라서 산업기반이 구축될 때까지는 일관성 있는 가격으로 원료쌀을 공급하는 제도적인 장치가 필요하다.

- 가공용쌀 계약재배사업은 자체적인 원료쌀 공급체계를 구축하기 위한 것으로 올해 약 1000ha의 계약재배 성과가 있었다. 차후 가공용쌀 전용재배단지를 조성해 가공용쌀의 생산부터 판매까지 일관된 체계를 구축하고, 각각의 제품에 맞는 가공적성을 가진 품종을 생산해 경쟁력 있는 원료쌀을 공급하는 것이 필요하다.
- 쌀 소비촉진은 단순히 쌀을 조금씩 더 먹자는 것이 아니라 서구식 식습관으로 변화하고 있는 우리 식생활 패턴을 우리 체질에 맞게 개량하고 발전시켜 밥 이외에 쌀 가공식품 등으로 소비를 확대시켜 나아가자는 데 있다. 향후 통일을 대비한 식량 확보와 환경에 유익한 쌀 농업의 다원적 기능을 보존하기 위해서는 쌀 생산기반이 유지되어야만 한다. 쌀 소비를 촉진하고자 하는 목적은 크게 보면 쌀 생산기반 유지이다. 궁극적으로는 매년 감소하고 있는 1인당 쌀 소비량을 현행 수준에서 억제하고, 쌀 농업과 농민 그리고 쌀 가공식품 산업이 동시에 존속·유지·발전되게 하는 것이다.

양질의 쌀가루 공급 체계 수립

- 빵, 과자, 면 등 현재 밀가루를 주원료로 사용하고 있는 산업에서 쌀을 활용하기 위해서는 밀가루를 대체할 수 있는 품질의 쌀가루가 공급되어야 한다. 따라서 양질의 쌀가루 공급 체계를 확보하는 것은 쌀 식품 제조업 전반의 구조 개선에 기여하는 효과가 있다.
- 쌀가루의 차별화도 쌀가루의 경쟁력 제고에서 중요한 요소 중의 하나이다. 일반적으로 밀가루에 비해 쌀가루의 가공적성이 양호하지 못하므로 쌀가루의 가공적성을 높이기 위한 첨가물 배합 등 양질의 쌀가루 생산을 위한 연구 개발이 요구된다.

- 양질의 쌀가루 생산 체계가 수립되면, 쌀가루가 제조업은 물론 외식용, 가정용 밀가루를 대체할 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 현재 쌀가루는 쌀 가공식품 제조과정에 중간재로 투입되고 있으나, 밀가루를 대체할 수 있는 최종 소비용 쌀가루가 출시된다면, 외식용 및 가정용 밀가루를 대체할 수 있을 것으로 기대된다. 특히, 가정용 소비의 경우 제조업에 비해 가격에 대한 민감도가 상대적으로 낮으므로 쌀가루의 밀가루 대체 효과가 상대적으로 클 것이다.

떡류와 탁주류의 소비 촉진

- 생산자 조합을 통한 자조금의 조성, 무상표 광고(generic advertising), 다수의 제조업체가 공동으로 활용 가능한 기반 기술에 대한 연구 개발 등이 떡류와 탁주류 소비 촉진과 시장 확대에 기여할 수 있는 효율적인 수단으로 판단된다.
- 떡류와 탁주류 제조업의 구조 특성 상 이들 산업은 종사자 10인 미만의 소규모 업체가 절대 다수를 차지하고 있어 개별 업체 차원의 소비 확대를 위한 연구개발, 소비촉진을 위한 홍보 등을 수행하는 것이 곤란하다.
- 생산자 조합이 결성, 자조금의 조성 등 자구적인 노력을 촉진하기 위해서 정부차원에서 사업 초기 연구개발 등을 지원하는 것은 일정한 효과가 있을 것으로 판단된다. 또한, 무상표 광고가 효과적으로 이루어지기 위해서는 떡류와 탁주류가 식품으로서 가지는 장점에 대한 객관적인 연구가 선행되어야 한다.
- 탁주류의 경우 햅쌀을 활용한 막걸리(막걸리 누보)의 표시 기준을 제정하는 것은 햅쌀 막걸리의 생산과 햅쌀의 소비촉진에 기여할 것이다. 막걸리 소비가 확대되면서, 차별화된 막걸리의 일종으로 햅쌀을 활용한 막걸리가 출시되고 있으나, 이에 대한 기준이 없는 실정이다. 햅쌀 막걸리에 대한 표시 기준을 제정하고, 햅쌀 막걸리의 출시를 촉진하

여, 햅쌀 소비를 확대한다면, 출하시기 쌀 값 안정에 기여하는 효과가 있을 것으로 기대된다.

연구개발 확대와 쌀 가공식품의 우수성에 대한 정보 제공

- 쌀 가공식품 제조업체의 대부분은 종사자 10인 미만의 소규모 업체로 독자적인 연구개발을 수행할 역량을 확보하지 못하고 있으므로 정부 차원의 연구개발 지원 대책이 필요하다. 쌀 식품의 우수성 발굴, 양질의 쌀가루 공급 체계 등의 기초 분야의 연구는 정부 주도로 이루어지는 것이 바람직하다. 또한, 연구개발을 독자적으로 추진하기 어려운 쌀 제조업체를 위한 응용 부문 연구 개발에 대한 지원이 필요하다.
- 쌀 가공식품의 우수한 점을 발굴하기 위한 다각적인 연구 활동이 요구된다. 쌀 및 쌀 가공식품의 성분 분석, 서양 의학적 접근, 한의학적 접근, 식생활 측면의 접근 등 과학·의학·생활문화 영역에서 포괄적인 접근을 통해 쌀 식품의 우수성을 규명·홍보하는 것이 요구된다. 또한 쌀의 우수성이 잘 발현된 식품, 조리방법 등에 대한 정보를 소비자에게 제공하는 것도 쌀 가공식품의 소비확대에 기여할 것이다.

6.4. 쌀 소비 확대 방안

쌀 소비 관련 교육 강화

- 선진국의 경우 열량 공급이 증대되면서 비만과 각종 성인병이 발생하는 등 국민 건강문제가 심각히 대두됨에 따라 식생활가이드라인을 제작, 보급하고, 이에 대한 홍보 및 교육을 중점적으로 추진하고 있다.
- 일본의 경우 2007년 일본 정부와 민간은 쌀 소비 확대를 위한 공동캠페인으로 ‘아침 밥을 먹자’는 ‘메자마시 고향(아침잠을 깨우는 밥)’ 운동을 시작하였다. 이는 쌀 소비 확대뿐만 아니라 아침 결식률의 저감, 식량자급률 제고, 균형잡힌 영양 섭취 등을 두루 겨냥한 캠페인으로 농림수산성, 문부과학성, 한국의 농협에 해당하는 ‘JA전중(전국농업협동조합중앙회)’, 6천여개 식품회사 등이 동참하였다.

- 유치원생 및 초중고등학교 학생에 대한 식생활교육을 적극 이용하고, 학교급식의 질적인 개선을 통해 우리나라의 주식인 건강식품으로서의 쌀에 대한 이해와 쌀 소비문화를 정착시켜 쌀의 지속적인 소비가 이루어지게 해야 한다.

로컬푸드(local food) 운동과의 연계

- 로컬푸드 운동은 식품시장이 세계화됨에 따라 더욱 활성화되고 있다. 구체적으로 일본의 지산지소운동, 이탈리아를 본산으로 하는 슬로우푸드 운동 등은 지역 내의 신선하고 안전한 식품을 소비자에게 공급하는 운동으로서 다양한 실천운동으로 이어져 세계적으로 확산되는 추세이다.
- 구체적으로 푸드마일리지제⁹⁾ 실시함으로써 지역에서 생산되는 쌀을 소비할 경우에 인센티브를 제공할 수 있으며, 일본의 지산지소운동과 같이 학교급식, 지역 내 복지시설에 지역에서 생산되는 농산물과 쌀을 제공할 수 있다.

식품보조제도(Food Stamp Program) 도입

- 쌀을 비롯한 국내 농산물의 새로운 시장 창출을 통한 소비촉진 방안으로써 미국의 푸드스탬프와 같은 식품보조제도를 검토해 볼 필요가 있다. 푸드스탬프와 같은 식품보조제도는 기초보장제도로 포괄할 수 없는 실업자, 노숙자, 결식아동, 난민 등 절대빈곤층에 최소비용으로 기초영양을 공급할 수 있다는 측면에서 중요한 공적부조제도가 될 수 있다.

9) 영국의 소비자운동가 팀랭(Tim Lang)은 1994년부터 푸드 마일(food miles)이라는 개념을 사용하고 있다. 이것은 농산물의 '산지에서 식탁까지'의 거리에 착안한 개념으로서 가능한 한 가까운 곳에서 생산된 농산물을 소비하는 것이 식품의 안전성이 높으면서 수송에 따른 환경오염을 경감한다는 주장이다. 수입식량의 푸드 마일리지(t·km) = 수입상대국별 식량수입량(ton)×수출국과 수입국간의 수송거리(km)

- 참고로 미국은 저소득계층에게 최소 수준의 식생활을 보장하고 영양을 개선하기 위해 푸드스탬프제도(Food Stamp Program)를 1960년대부터 시행해 오고 있다. 2008년 10월부터 기존의 ‘푸드스탬프’를 대체한 영양보조프로그램(SNAP)¹⁰⁾을 실시하고, 학교급식프로그램, 여성·유아 및 어린이를 위한 특별영양프로그램(WIC) 등 식품지원 정책을 추진하고 있다.
- 현재 정부는 기초생활수급자 및 차상위 복지급여 대상자에 대하여 정부 보유미를 50% 할인된 가격으로 연중 공급하고 있는데 대상자를 확대하고, 할인율도 높이면 쌀 소비가 더욱 늘어날 수 있을 것이다.

10) SNAP(Supplement Nutrition Assistance Program)은 저소득층을 대상으로 연방정부 지원으로 프로그램인데 수혜자는 2,800만명에 달한다. 유자격 수혜자는 소정의 쿠폰을 받아 상점에 가서 식료품을 구매할 때 현금처럼 사용할 수 있다.

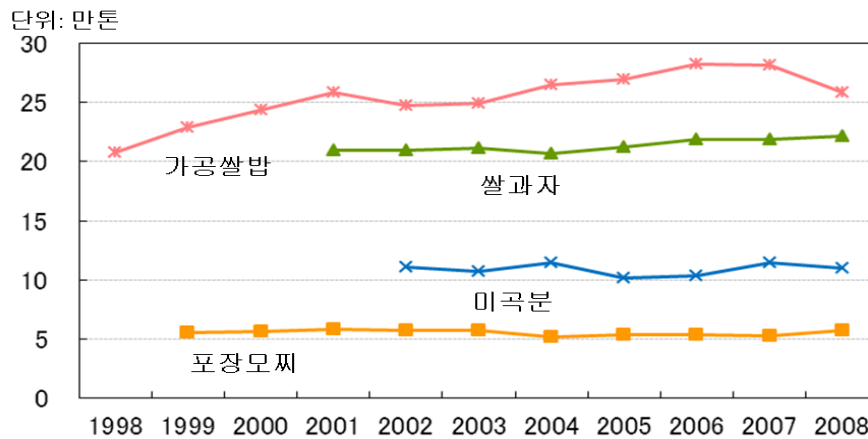
<부록>

일본의 쌀 가공식품산업 현황과 육성정책

1. 일본의 쌀 가공식품산업 현황

- 일본의 쌀과자 생산량은 연간 20만 톤 수준을 유지하고 있으며, 주로 화과자의 원료로 활용되는 쌀가루는 10만 톤 내외의 생산 규모를 유지하고 있다. 가공쌀밥의 경우 최근 생산량이 증가추세에 있으며, 계절적 특색을 살린 상품, 식재료와 밥을 혼합한 상품 등 식생활의 간편화에 대한 소비자의 선호가 증가되고 있는 것이 즉석밥의 소비 확대에 영향을 미치고 있다.

부록 그림 1. 쌀 및 보리 가공식품의 생산 추이



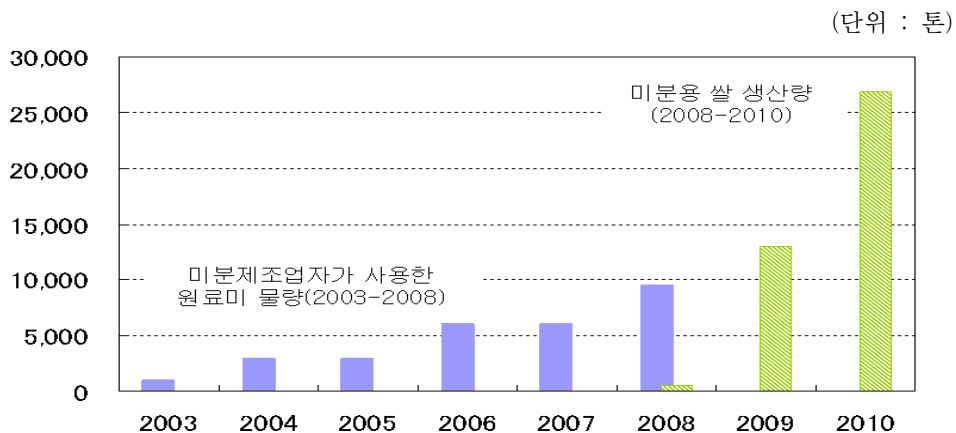
자료 : 농림수산성 「2009년 쌀·보리 가공식품 생산동태 통계」.

- 2010년 쌀가루용 쌀은 약 4,800ha에서 약 2만 7천 톤이 생산될 것으로 예상된다. 정부가 빵 및 면 용 쌀가루에 대해 이용 촉진을 도모하고 있으며, 지역 및 중소기업의 노력에 더하여 최근 대기업의 적극적인 참여가 이어지면서 쌀가루 시장이 확대되는 추세에 있다.
- 최근 대형 편의점에서 쌀가루 빵을 출시하고, 대형 제과업체에서 쌀가루 스넥, 쌀가루 케익을 제조하고, 대형 식품제조업체에서는 쌀가루

함유 인스턴트 라면을 출시하는 등 대형 식품관련 업체에서 쌀가루 이용 제품의 판매를 확대하고 있다. 또한 대형 패밀리레스토랑에서도 쌀가루 빵을 판매하는 등 지방의 식품제조업체에서 시작된 쌀가루 이용 운동이 대기업의 참여에 힘입어 빠르게 확대되고 있다.

- 일본에서는 5일의 학교급식 중 3일에 밥을 공급하는 사업을 추진하고 있어 주중 2회의 학교급식에는 밥이 아닌 빵 등이 공급되고 있다. 학교급식에 공급되는 빵에 쌀가루를 사용하는 운동이 전개되고 있으며, 쌀가루 빵을 도입하는 학교 수가 지속적으로 증가하고 있다.

부록 그림 2. 쌀가루용 쌀의 시장규모 추이



자료 : 농림수산성 「쌀가루이용의 추진에 대하여」

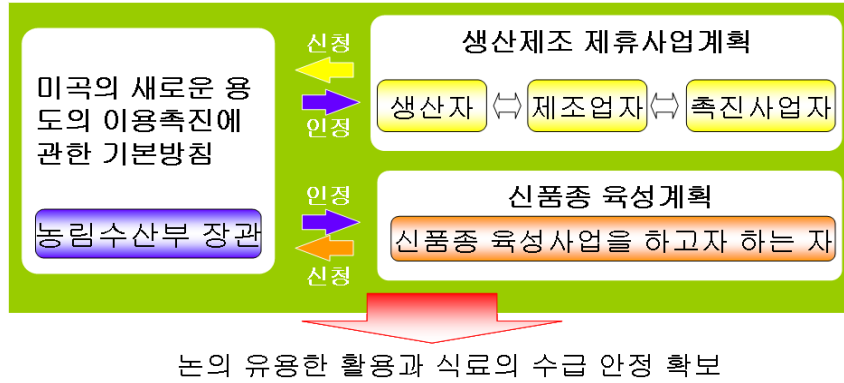
2. 일본의 쌀 가공식품산업 육성 정책

- 식생활변화와 가공용 수요 변화 등 시장 변화에 일본의 쌀 생산이 적절히 대응하지 못하여 식량자급률이 저하되고 있다. 현재 쌀의 자급은 가능하지만 인구의 감소와 1인당 밥쌀용 수요의 감소로 쌀 소비는 지속적 감소가 예상되는 등 쌀 생산기반이 위협받고 있다. 이 같은 문제를 해소하기 위해 일본 정부는 논의 60%를 밥쌀용 쌀 재배에 활용하고 나머지는 밥쌀용 쌀 이외의 작물을 생산하는 방안을 추진하고 있다. 밀, 콩 등 상대적으로 자급률이 낮은 농산물을 재배를 확대하거

나, 쌀가루(米粉)용 쌀이나 사료용 쌀 재배를 확대하는 방안을 추진하고 있다.

- 일본의 수입 밀 비중은 86%이고, 연간 약 500만 톤의 밀을 수입하고 있으며, 수입밀의 10%인 50만 톤을 쌀가루로 대체하는 사업을 추진하고 있다. 이 경우 약 10만 ha의 논에서 쌀가루용 쌀을 생산하는 효과가 있는 것으로 추정된다. 구체적으로는 빵용 밀 수요의 1%, 우동용 밀 수요의 70%, 기타 면용 밀수요의 5%, 과자용 밀 수요의 21%, 가정용 밀 수요의 7%를 쌀가루로 대체하는 계획을 수립하고 있다.
- 일본 정부는 쌀가루 이용을 촉진하기 위해 2009년 7월 미곡의 새로운 용도의 이용 촉진에 대한 법, 쌀가루용 등 용도 한정 미곡에 관한 규칙(2010년 4월 시행) 등을 제정하여 시행하고 있다. 쌀가루 이용 촉진과 관련된 일본 정부 정책의 핵심은 쌀 농업인, 제조업자 등의 제휴를 통해 생산·유통·가공 등의 비용을 최소화하여 경쟁력 있는 상품을 공급할 수 있는 체계를 수립하도록 유도하는 것이다.
- 이를 위해 생산제조 제휴사업계획 또는 신제품 육성계획을 미곡 생산자와 미곡가공품 제조업자, 신제품 육성 사업자 등이 사업계획을 수립하여 농림수산부 장관의 인정을 받은 후에 정부의 지원이 이루어지도록 하고 있다.
- 제출된 계획이 인정받게 되면, 농업 관련 자금의 상환기간 연장, 신제품 중 특히 출원료 및 등록료 3/4 경감 등의 지원을 받을 수 있다.

부록 그림 3. 쌀가루 가공산업 육성을 위한 정책체계



<니가타현의 R10 프로젝트>

- 니가타현은 일본 쌀 생산량의 31.9%를 점유하고 있으며, 쌀과자 제품 출하액의 51.5%를 점유하고 있는 쌀 및 쌀 가공식품의 주산지이다. 식량자급률 향상을 위해 밀가루 소비량의 10%를 쌀가루로 대체 하자는 R10(Rice Flour 10% Project)는 니가타현에서 시작되어 전국으로 확산되었다.
- 일본의 식생활이 서구화된 상황에서 현실적으로 밥을 통해 쌀 소비를 확대시키는 것이 어렵다는 판단에 따라 밀가루 대신 쌀가루를 사용하여 현재의 식생활구조를 바꾸지 않은 상태에서 식량자급률을 제고하고자 R10 프로젝트가 시작되었다.
- 니가타현은 쌀의 주산지로 쌀 수요 확대를 위해 1970년대부터 쌀가루 제분기술 개발을 위한 노력을 시작한 바 있다. 또한 2003년부터 학교급식에 쌀가루 빵을 도입하여 현 내 초등학교 중 60%의 학교에서 쌀가루 빵을 급식으로 제공하고 있다. 이 같은 니가타 현의 노력이 일본 내에서 인정받으면서 2008년부터 니가타의 R10 프로젝트가 전국으로 확산되는 계기가 되었다.