


쌀 농업의 미래

농림축산식품해양수산위원회

 국회의원 손금주

쌀 농업의 미래

농림축산식품해양수산위원회

 국회의원 **손금주**

Contents

1. 세계 쌀 생산 현황 • 08
 2. 세계 각국(미국, 일본 등)의 쌀 부가가치 향상을 위한 전략 • 10
 3. 세계 각국(미국, 일본 등)의 쌀 수출현황 및 전략 • 20
 4. 우리나라의 쌀 직불금 · 목표가격 정책 변화 • 30
 5. 일본의 쌀 직불금, 쌀 목표가격 등 농민 지원 정책 • 40
 6. 기타 세계 주요국의 농업 직불금 제도 • 48
 7. 우리나라의 쌀 수출현황 • 54
 8. 우리나라의 쌀 활용 관련 정책, 현황, 예산 • 60
-

쌀농업의 미래

세계 쌀 생산 현황

1

국제연합세계식량기구(FAO)의 통계 데이터베이스를 검색한 결과 2016년도 세계 10대 쌀 생산국의 생산량은 다음과 같다.

[2016년도 기준 세계 10대 쌀 생산국의 생산량]

순위	국가명	생산량(단위: 톤)
1	China	211,090,813
2	India	158,756,871
3	Indonesia	77,297,509
4	Bangladesh	52,590,000
5	Viet Nam	43,437,229
6	Myanmar	25,672,832
7	Thailand	25,267,523
8	Philippines	17,627,245
9	Brazil	10,622,189
10	Pakistan	10,412,155

자료: www.fao.org(2018.09.12. 검색)

세계 쌀 생산 1위국은 중국으로 2016년 기준 2억 1,109만 톤이었으며, 인도, 인도네시아, 방글라데시, 베트남, 미얀마, 태국, 필리핀, 브라질, 파키스탄 순이다.

쌀농업의 미래

세계 각국(미국, 일본 등)의
쌀 부가가치 향상을 위한 전략

2

일본

1) 밥 소믈리에 제도

일본의 밥 소믈리에(sommelier) 자격제도는 프랑스의 와인 소믈리에 제도를 응용하여 밥의 품종, 풍미 등을 평가하는 전문가를 배출하는 민간 자격제도다.¹⁾

밥 소믈리에에는 밥 짓는 기술과 영양학적 지식 등을 두루 갖춘 밥 전문가 자격으로 알려져 있다.

밥 소믈리에 제도는 일본취반협회가 자격시험을 실시하여 밥 소믈리에를 배출하고 있다. 2006년부터 시행된 시험은 1박 2일간의 교육을 거쳐 이튿날 치러지며 필기와 실기로 쌀에 대한 지식과 밥 짓는 기술을 평가한다. 필기시험에서는 쌀의 역사와 유래, 품종, 품질, 영양소, 취반 시설 등에 대한 내용을 평가하며, 필기시험용 책은 일본취반협회에서 발행한다.

자격시험 치기 전 이를 동안 일본취반협회에서 진행하는 집체교육을 받는다.

필기 1일, 실기 1일 교육을 마친 후 다음날 필기와 실기 시험을 실시하는데 점수는 필기가 70%, 실기가 30%의 비율이나 정확한 합격기준은 알려지지 않았다.

[일본의 밥 소믈리에 자격시험 개요]

〈밥 소믈리에 자격시험 개요〉

- 주 최 : 일본취반협회
- 일 정 : 매년 10월(年 1회)
- 장 소 : 일본 도쿄
- 시험 시간 : 필기시험(90분), 실기시험(40분)
- 필기시험 구성 : 총 70문항, 5지 선다형 객관식 문항
- 실기시험 내용 : 기준이 되는 밥에 비해 다른 품종 밥의 점도나 경도, 맛과 향, 외관, 종합 평가를 함
'좋다', '비슷하다', '나쁘다'를 가려내는 관능평가임



1) 최근 워터소믈리에, 치즈소믈리에, 장소믈리에, 채소소믈리에, 커피소믈리에, 맥주소믈리에 등 프랑스의 와인소믈리에를 응용한 각종 식품별 소믈리에 자격제도가 민간단체를 중심으로 확대되고 있음

일본은 일본곡물검정협회 주관으로 매년 쌀 품종별 밥맛을 평가한 후, 그 결과를 ‘보증 문서’로 보장해주는 제도를 운영하고 있다.

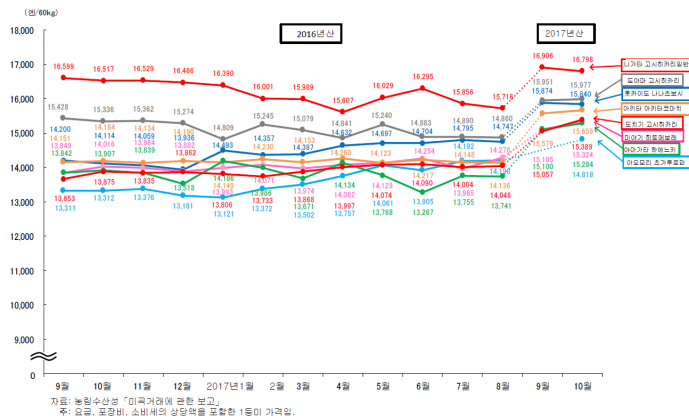
2016년 기준, 쌀 품종 중 밥맛 특A등급을 받은 산지 품종(종목) 수는 총 149개 중 43개다.²⁾

쌀 산지에서는 특A등급 취득 쌀을 높은 가격으로 생산·판매할 수 있는 전략에 관심을 가지고 있다.

좋은 밥맛의 품종을 재배하는 지역의 생산자에게 재배 방법 등을 교육하고 있어 품질을 중심으로 벼농사를 하는 산지가 많아지고 있다.

일본 정부의 쌀 생산조정 시책이 2018년산부터 바뀌게 되어있어 수급과 가격이 어떻게 전개될지 판단하기가 어려워지는 상황에서 좋은 밥맛이라는 보증 문서는 생산자에게는 쌀 판매가격 전략에 큰 도움이 된다고 한다.

[일본의 쌀 브랜드별 가격(2016/2017년산)]



쌀 산지에서는 특A등급 수가 많아졌으므로 이보다 한 단계 더 높은 '특특A등급'을 설정할 것을 요구하는 의견도 있다.

최근 젊은 사람들은 산뜻한 밥맛의 쌀을 선호해 점수가 높은 끈기가 있는 밥맛인 '고시히카리 쌀'을 기준으로 순위를 매기는 것으로는 밥맛 평가에 한계가 있다는 지적도 있다.

특A등급 쌀 종목 수도 많고, 인지도도 달라서 많은 소매점이 쌀을 취급하고 소비자들이 '맛있는 쌀'이라고 인정하도록 하려면, 밥맛의 보증이나 필요 수량의 확보뿐만 아니라, 신선한 브랜드 이미지 등의 대한 홍보도 중요하다는 인식이 확산되고 있다.

이미지 전략이 성공한 예로는 홋카이도의 '북두칠성', 아오모리의 '청천벽력' 등이 있다.³⁾ <<그림 3>> 참고)

[일본의 쌀 브랜드 사례: 디자인과 소포장, 요리 전용]



—좌: 소용량 포장, 중: 현별 이미지 쌀, 우: 환경 이미지 쌀—

3) 우수한 밥맛을 강조하는 이미지 전략으로 소비확대에 성공한 예가 많아지고 있음. 쌀밥을 좋아하는 배우에게 브랜드 쌀과 다른 쌀을 비교 시식하게 한 후에 "나는 이것이 좋아"라고 하여 밥도 하나의 상품으로 승부하는 광고 등 브랜드 쌀의 광고가 다양화되고 있음. 또한 '북두칠성', '청천벽력'은 업계에서는 드물게 청색으로 포장하여 새로운 맛을 강조한 포장디자인 리뉴얼 사례나 소포장 디자인 쌀 출시로 쌀 소비 시장이 다양화되고 있음

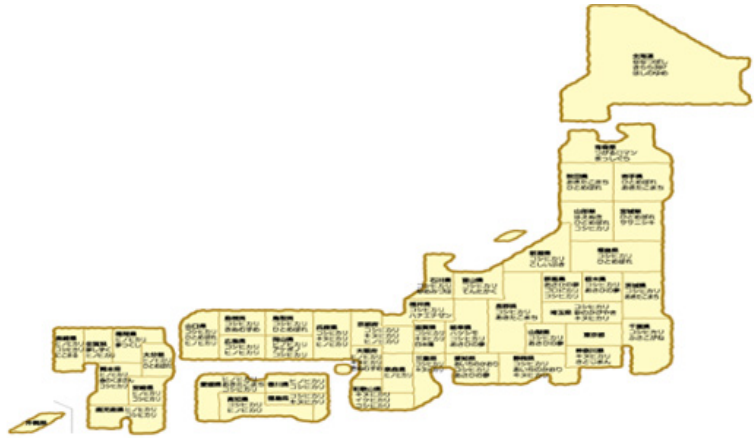


-좌: 요리 전용 쌀(생선요리용, 카레용, 타마고카케용, 고기요리용), 우: 요리 전용 쌀(왼쪽 위에서부터 스시용, 오차즈케용, 타마코카케용, 볶음밥용, 카레용, 주먹밥용)-

참고로, 일본의 지역별 쌀의 주력품종 현황은 다음과 같다.

[일본 지역별 주력품종 현황]





2) 쌀 마이스터 제도⁴⁾

일본의 쌀 마이스터(MEISTER) 제도는 일본 미곡소매상업조합연합회가 주최하는 쌀 전문가 자격이며, 쌀에 대한 직업 경험이 있는 사람에게만 응시 자격을 준다.

별이 3개인 3성 마이스터와 최고수준인 5성 마이스터 두 종류가 있다.

5성 마이스터들은 쌀만 보고도 산지, 품종, 섞인 비율, 생산년도 등을 감별하며 가장 우수한 밥맛을 내는 쌀의 조합(블렌더)을 하는 시합을 치른다.

[일본의 쌀 마이스터 마크]

このマークが目印です!



お米マイスター 認定マーク

4) 마이스터(MEISTER)는 독일어로 “거장 스승”의 의미로, 독일에서는 우수한 기술 인력을 키우기 위해 마이스터 제도를 마련하고 엄격한 운영을 하고 있음. 일본의 쌀 마이스터 제도는 이를 응용한 제도로 추정됨

3) 쌀 블렌딩 제도⁵⁾

쌀 블렌딩은 쌀을 급변하는 소비 트렌드 변화에 대응하여 중장기적으로 소비자 욕구에 소구하고 대량소비처, 유통채널, 신규 쌀가공식품산업군 등의 요구에 적합한 쌀로 상품화하기 위한 목적으로 추진하는 것이다.

쌀 블렌딩의 사전적 의미는 “쌀에 이종의 먹거리(곡물)를 섞는다”는 의미로, 그 형태로는 좁은 의미로 우선 i) 쌀과 쌀 ii) 쌀과 이종양곡(특수미, 잡곡)을 혼합하는 공정을 말하며 넓은 의미로는 iii) 쌀과 식품소재를 코팅하거나 발효 처리하는 등의 공정을 의미한다.

쌀의 부가가치를 제고하고 관련 산업의 경쟁력을 제고하기 위해 일부 전문가를 중심으로 논의되고 있는 사항이다.

쌀과 쌀 간 블렌딩의 경우 이종 품종 간 블렌딩, 생산자 간 블렌딩, 생산년도 간 블렌딩, 국산과 외국산 간 블렌딩 등 다양한 형태의 블렌딩을 고려해 볼 수 있다.

[쌀 블렌딩과 현행 제도(양곡표시제)와의 관계]



일본의 경우 대량구매를 통해 대량사용이 가능한 외식 및 포장판매형 식품업체(HMR업체) 주도 하에 특정 메뉴 및 제품에 최적화된 쌀 품종의 개발과 쌀 블렌딩이 일반화되어 있다.

5) 농식품가치연구소, 「쌀 블렌딩 방법과 경제적 파급효과 연구」, 농촌진흥청 국립식량과학원, 2016.1., pp.44-54.

용도별 쌀 품종은 초밥용, 카레라이스용, 제면용, 리조또용, 소고기 덮밥용, 도시락 및 삼각김밥용 등이 있다.

일본의 블렌드쌀은 혼합된 원료 각각에 대해 산지, 품종, 생산년도 및 혼합비율 등을 철저히 기입하게 하고 있다.⁶⁾

일본의 블렌드(혼합) 쌀과 가공용쌀 유통 및 지원제도⁷⁾를 요약하면 유통 중인 쌀의 형태는 단일품종, 단일지역을 중심으로 블렌드 쌀의 생산이 이루어지고 있으며 블렌드(혼합) 쌀은 상업용 등 소비자의 요구에 의해 생산되는 경우가 대부분인데 일본의 경우 그 목적에 있어서는 다소 차이가 있기는 하나, 쌀 가공산업과 농업과의 연계를 위한 관련 법률 및 제도는 우선 「미곡의 새로운 신용도 이용촉진에 관한 법률」과 「미곡 거래의 관련된 정보 기록 및 산지정보의 전달에 관한 법률」(쌀 이력추적관리법) 및 「식량법」을 들 수 있다.⁸⁾

이 법률에는 “새로운 용도의 생산자”와 “쌀가루 제조업자” 그리고 “제빵용 쌀가루제조업자, 축산농가”의 사업자가 연대하여 계약재배 및 유통을 조직화하도록 하고 있으며, 장관의 결정 하에 장관의 결정 하에 각종 지원 대책과 가격결정 및 유통방식으로 자유롭게 결정토록 규정하고 있다.

6) 우리의 경우도 블렌딩 쌀이 도입될 경우 일본의 경우와 같이 쌀의 이력과 관련된 사항은 철저히 기입하도록 할 제도를 사전 정비할 필요가 있음

7) 장인석, 「쌀가공업체와 농가간 연계강화 전략모델 수립」, 농림축산식품부, 2014. 3.

8) 일본은 2007년 지난 3년 연속 쌀의 과잉생산과 이로 인한 가격하락 상황에 직면하여 정부는 34만 톤을 비축미로 사들여 가격을 유지하는 수급정책과 생산조정 지원제도를 추진함. 그러나 2008년의 경우에도 생산과잉으로 가격하락을 우려해 10만 톤을 매입하였음. 생산조정과 지원제도의 시행에도 불구하고 생산과잉을 막을 수 없는 상황에 처한 일본 정부는 2009년 국회에서 쌀과 관련된 법률 제정 및 일부 개정을 추진함. 눈을 최대한 활용하고 식량의 안정공급을 위해 제정된 「미곡의 새로운 신용도 이용촉진에 관한 법률」에서 미곡의 새로운 용도(쌀가루용, 사료용 등)로 이용을 촉진하기 위해 미국 생산자와 그 가공품의 제조업자가 연대한 조직을 지원하는 제도를 도입함

[일본 용도별 품종개발 및 쌀 블렌딩 사례]

구 분	특 징
초밥용	- ‘에미노키즈나’를 중앙농업종합연구소 센터 주관하에 개발 - 약간 단단하면서 밥알끼리 잘 풀어지며 씹었을 때는 단단하지만 속은 부드러우면서 식초와의 궁합이 좋고, 찰기가 적어 입안에서 자연스럽게 밥알이 풀어지는 것이 특징
카레라이스용	- ‘카레이마이’를 카레 메이커인‘하우스식품’주도하에 개발 - 밥알 하나하나가 카레소스와 잘 버무려져 있고, 밥의 표면은 약간 단단하며 밥알끼리의 부착성은 적으나 먹을 때 밥알 속은 찰진 식감을 지닌 쌀 - 일본식 카레의 점도 궁합을 고려, 안남미와 멥쌀의 중간쯤 되는 특성을 갖는 인도산 쌀과 일본 전통 품종을 교배하여 개발
제면용	- ‘코시노카오리’를 중앙농업종합연구소 센터 주관하에 개발 - 아밀로오스 성분이 25%이상(고시히카리 18%)으로 제면 시에 면발이 살아있고 잘 퍼지지 않는 것이 특징
리조또용	- ‘나고미리조토’를 이탈리아 레스토랑 업계의 개발요청에 따라 중앙농업종합연구소 센터 주관하에 개발 - 조리후 오랜 시간동안 모양을 유지해야하므로 파스타처럼 조리시 밥알의 중심부의 식감이 단단하고 밥알이 크고 찰기가 적어 알덴테 식감을 내기 쉬운 것이 특징
소고기뎡밥용	- ‘요시노야’, ‘마츠야’등 대형 소고기 뎡밥 프랜차이즈에서는 계약농가에서 재배한 전용 품종을 사용하거나 블렌딩하여 사용하고 있음
도시락 및 삼각김밥용	- ‘세븐일레븐’, ‘로손’등 대형 편의점 프랜차이즈에서는 제품 유통기한을 충분히 확보할 수 있고 전자레인지 가열처리시의 식감까지 고려한 복수의 전용 품종을 블렌딩해서 사용하고 있음

자료: 농식품가치연구소, 「쌀 블렌딩 방법과 경제적 파급효과 연구」, 농촌진흥청 국립식량과학원, 2016.1.

쌀농업의 미래

세계 각국(미국, 일본 등)의 쌀
수출현황 및 전략

3

쌀 수출 현황

국제연합세계식량기구(FAO)의 통계 데이터베이스를 검색한 결과 2016년도 세계 10대 쌀 수출국과 그 수출량은 다음과 같다.

세계 쌀 수출 1위국은 태국으로 2016년 기준 987만 톤이었으며, 인도, 베트남, 파키스탄, 미국, 우루과이, 이탈리아, 브라질, 중국, 파라과이의 순이다.

[2016년도 세계 10대 쌀 수출국과 수출량]

순위	국가명	수출량(단위: 톤)
1	Thailand	9,870,079
2	India	9,869,281
3	Viet Nam	5,210,843
4	Pakistan	3,947,365
5	United States of America	3,315,836
6	Uruguay	899,523
7	Italy	651,443
8	Brazil	630,328
9	China	560,406
10	Paraguay	554,121

자료: www.fao.org(2018.09.12. 검색)

세계 주요국의 쌀 수급정책 현황

쌀의 종류는 크게 장립종(indica)과 단립종(japonica)으로 구분되며, 우리나라, 일본, 타이완, 중국 북부를 제외한 쌀 소비 국가들은 장립종을 소비하고 있다.

장립종에 비해 생산지역이 넓지 않고 생산량이 적은 단립종을 소비하는 국가들은 식량안보 측면을

강조할 수 밖에 없는 상황으로 쌀 농업 기반 유지와 생산성 향상, 그리고 쌀 수급정책을 주요 농정으로 추진하고 있다.

전 세계 쌀 생산량에서 중립종⁹⁾·단립종이 차지하는 비율은 2015년 기준 14% 수준이다.(약 6,775만 톤)¹⁰⁾

이에 단립종을 소비하는 쌀 문화권이며, 기후 등 우리나라 쌀 농업 환경과 유사한 일본의 쌀 수급 정책 사례를 중심으로 정리했다.

쌀이 주식인 국가 중 쌀을 수출하는 국가들은 쌀의 생산량과 가격 정책에 관심이 있으며, 수입국들의 수요에 맞는 다양한 쌀(항미, 프리미엄쌀)의 재배 수요에 대응하고 있다.

쌀이 주식인 국가 중 쌀을 수출할 만큼 생산하지 못하는 자급수준이거나, 국제가격에 비해 국내 생산비가 높아 가격이 높은 국가들은 식량안보 차원에서 쌀의 수급과 농업 유지를 위한 가격과 소득 안정정책이 현안이다.

1) 세계 쌀 수급 동향

전 세계 쌀 생산량은 2015년 기준 4억 7,089만 톤으로 최근 10년간('06~'15) 연평균 1.3%의 증가세를 보이고 있다.

전 세계 쌀 수출량은 2015년 생산량의 8.8% 수준으로, 태국, 인도, 베트남 등 장립종 쌀 생산국에서 수출하고 있다.

일본, 호주 등 중·단립종 쌀 생산국의 쌀 수출은 생산량이 적고 가격이 높아 국가간 수출로 이동하는 물량이 장립종에 비해 적다.

9) 미국이 주로 생산하는 쌀임

10) 김상태 등 4인, 「중·단립종 쌀시장 모니터링 체계 구축」, 한국농촌경제연구원, 2016.12., p.9.

전 세계 쌀 수입량의 연평균 증가율은 2001~2010년 2.7%에서 2011년 이후 3.6% 수준으로 증가하고 있는데 쌀 수입량의 연평균 증가율이 커진 이유는 중국의 수입량이 증가하였기 때문인 것으로 분석되고 있다.

국제연합 세계식량농업기구(FAO)의 통계데이터베이스를 검색하여 2016년도 쌀 주요 생산국의 수출량, 수입량 동향을 살펴보면 쌀 생산국은 총 118개국이었으며, 쌀을 소비하는 국가 수는 212개국이었다. 쌀을 수출하는 국가 수는 90개국, 수입하는 국가 수는 110개국이며, 생산은 하지 않고 수입만하는 국가 수는 94개국이다.

쌀 생산국별 생산량 대비 수출비율과 수입비율은 쌀이 주식인 국가와 아닌 국가의 차이가 있지만 각 국가의 쌀 수급정책 분석에 주요한 지표다.

단립종을 생산, 소비하는 쌀 문화권인 한국과 일본은 2016년 기준 생산량 대비 수출비율이 각각 0.0%, 0.3% 수준이었으며, 생산량 대비 수입 비율은 각각 5.6%, 8.5% 수준이었다.

쌀이 주식인 국가의 쌀 자급률은 국가별 쌀 수급정책의 주요 지표이므로 향후 각 국가별 쌀 자급률 통계를 조사하여 비교할 필요가 있다.

[주요 쌀 생산국의 수급 동향(2016년)]

(단위: 톤, %)

국가명	생산량	수출량	수입량	생산량 대비 수출비율	생산량 대비 수입비율
China	211,090,813	560,406	4,005,013	0.3	1.9
India	158,756,871	9,869,281	995	6.2	0.0
Indonesia	77,297,509	897	1,282,427	0.0	1.7
Bangladesh	52,590,000	5,997	38,275	0.0	0.1
Viet Nam	43,437,229	5,210,843	26,591	12.0	0.1
Thailand	25,267,523	9,870,079	14,626	39.1	0.1
Philippines	17,627,245	193	446,268	0.0	2.5
Brazil	10,622,189	630,328	713,108	5.9	6.7
Pakistan	10,412,155	3,947,365	12,014	37.9	0.1
United States of America	10,167,050	3,315,836	748,559	32.6	7.4
Japan	8,044,000	26,721	685,757	0.3	8.5
Republic of Korea	5,624,607	2,277	312,582	0.0	5.6
Democratic People's Republic of Korea	2,536,400	10	41,926	0.0	1.7
China, Taiwan Province of	1,587,776	85,386	120,439	5.4	7.6
Italy	1,587,346	651,443	204,693	41.0	12.9

자료: FAO 한국협회(www.fao.or.kr, <2018.09.12 검색>)하여 정리함

2) 주요국의 쌀 수급 정책

일본¹¹⁾

2014년 이전 일본은 생산자 중심의 전작(轉作)으로 쌀 수급을 조정하고 있었다.

일본은 생산자단체를 통해 간접적으로 생산면적을 조정하도록 유도했다.

농업인(단체) 등 벼 재배면적을 조정하고, 식량부처와 전농(우리나라의 농협에 해당) 등 관련 단체

11) 박동규, 「쌀 수급 안정방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2009, pp.42~47; 김태훈 등 4인, 「쌀 수급 동향 및 안정방안」, 한국농촌경제연구원, 2016.11.16.를 참고하였으나, 2014년 이후 일본은 농정개혁을 추진 중이므로 쌀 농업 지원과 쌀 수급 조정에 관한 세부적인 사업내용에 차이가 있을수 있음

의 수급 정보를 바탕으로 객관적인 생산목표량을 설정했다.

중앙정부 중심의 획일적인 생산조정제도에서 농민단체 중심으로 지역 사정을 조정하도록 유도했으며 일시적 풍년이 들면, 일정 물량을 격리하여 시장을 안정시켰다.

시장 안정에 소요되는 비용의 일부를 농가가 부담하도록 시장기능요소가 가미되어 있다.

도별 쌀 수요량 전망, 쌀 유통업체의 판매 실적 등을 종합적으로 고려하여 목표 생산량을 결정했다.

목표 생산량이 결정된 후 시정촌별 지역협의회에서는 농업인별로 생산물량을 배정하고, 면적으로 확인했다.

논에 벼 이외의 작목을 재배하도록 유도하는 산지만들기 대책을 실시했다.

중앙정부의 획일적인 정책 수립과 지원(생산 조정과 전작)에서 탈피하여 지역농업비전에 기초하여 정책자금의 용도나 단가를 설정하여 지원하도록 하는 방식이다.

산지만들기 교부금 등을 활용하여 시정촌 단계에서 수립된 비전을 실현시키기 위한 다양한 대책을 지원했다.

중앙정부는 교부금에 차등을 두어 단가를 설정하며, 교부금의 도도부현별 배분도 동일한 단가를 적용했다.

소득기반 확보 대책으로 쌀 농가의 경영안정을 도모했다.

기준가격을 설정하고, 쌀 가격이 하락하면 하락분의 일부를 고정액과 변동액으로 구분하여 지급했다.

소득 지원을 위한 재원 중 일부는 농가가 부담한다.

일시적 생산과잉량의 시장 격리를 명문화하여 시장 안정을 도모했다.

풍작에 의한 과잉 쌀은 농업인과 농업인 단체가 자발적으로 조정하는 집하원활화대책을 도입했으며, 농업인이 쌀 과잉상태를 인식하도록 하며, 정부는 이러한 대책이 될 수 있도록 일정한 지원을 한다.

원을 강화하여 쌀 공급과잉 구조를 완화해 갈 계획이다.

정부 주도의 생산조정제를 개편하여 민간이 자율적으로 생산 조정을 실시하는 체제로 전환하는 중이다.

미국

미국은 정부가 시장에 개입하여 인위적으로 수급을 조정하지는 않는다.

일시적 풍년의 경우 미국은 시장에서 가격이 결정되도록 하고 있다.

미국은 쌀 가격은 시장에서 결정하고, 정부는 농가의 소득을 지원하며, 장기간 고정된 목표가격으로 농가의 소득을 보전하는 제도를 운영하고 있다.

우리나라와 같이 목표가격을 설정하고 시장가격과 목표가격과의 차이를 고정직불(fixed direct payment: FDP)과 변동직불(counter-cyclical payment: CCP)로 보전한다.

기준연도 면적의 85%에 대하여 농작물을 재배하지 않아도 직접직불을 받을 수 있도록 생산비 연계조치를 운영하고 있다.

용자가격으로 유통을 지원한다.

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

필리핀¹²⁾

필리핀은 연 3모작이 가능한 국가로, 1980년대 쌀 수출국이었던가 현재는 84%(2005~2010년간 연 평균) 수준이다.

1990년대 이후 태국, 베트남에 비해 쌀의 가격경쟁력이 낮다는 이유로 자국 생산보다는 수입에 의존하기 시작하였다.

12) 윤병삼, 「필리핀의 식량자급 정책」, 『세계농업』 제150호, 2013.2., pp.153-173.

2007~2008년 국제 식량 위기 이후 쌀값이 폭등하여 필리핀 정부는 '식량자급계획(FSSR) 2011-2016'을 수립하여 관련 정책을 추진 중이다.

국제시장에서 거래되고 있는 쌀의 양이 적고, 쌀 수출국인 태국, 베트남, 파키스탄, 인도, 미국이 수출물량의 84%를 차지하는 구조이기 때문에 쌀 수입국은 수출국의 수출 금지 조치 및 수출 제한 조치에 취약할 수밖에 없기 때문이다.

필리핀은 쌀농업의 생산성 향상과 기반 시설 확충으로 생산량을 늘려 경쟁력을 제고하고, 가격지 지정책을 통해 경제적 유인책 및 제도적 장치를 마련하고 있다.

이의 일환으로 필리핀 정부는 쌀의 구매(수매)량의 확대 검토, 쌀에 대한 수요관리와 더불어 쌀에 대한 의존도를 낮추어 수급을 조정하는 농정을 펼치고 있다.

쌀농업의 미래

우리나라의 쌀 직불금 ·
목표가격 정책 변화

4

쌀 직불금 제도

쌀 직불금 제도는 정부가 시장가격보다 비싼 값에 쌀을 구매해주는 추곡수매제를 2005년 폐지하면서 새로 도입한 제도다. 농지 소유 여부에 관계없이 실제 농사를 짓는 사람에게 주어지며 금액은 농지 소유 면적과 상관없이 무제한으로 지급된다. 2018년 기준 직불금은 ha(1만m²)당 74만6000 원이며, 쌀값이 목표가격 이하로 떨어질 경우 그 차액의 85%를 이듬해 3월에 또 지급한다.

1) 직불제 도입 경과

1980년대 농산물 수출국들의 시장개방 압력이 커짐에 따라 농업정책은 주곡 자급달성을 위한 증산 중심에서 농업 구조개선 중심으로 전환되었다. 1986년 시작된 우루과이라운드 협상이 1994년 타결되면서 시장개방이 가속화되어 농업구조개선을 통한 경쟁력 향상이 핵심 과제가 되었다. 정부는 1991년 농어촌구조개선대책, 1998년 농업·농촌 발전기본계획 등 대규모 투·융자를 통해 농업 기술 현대화 및 규모화를 바탕으로 농업 경쟁력을 강화하고, 구조조정을 통한 중대농 중심의 지원을 추진하기 시작했다.

1994년 UR협상 타결로 국가별로 감축대상보조금(Aggregate Measurement of Support : AMS)의 한도가 설정되었으며, 우리나라는 UR 협상에 따라 2004년 1조 4,900억 원까지 단계적으로 AMS를 감축했다. 이후 UR 농업협정문에 감축대상보조금의 축소 대신 농업과 생산자를 지원할 수 있는 허용보조규정이 마련되었으며 이에 따라 허용보조에 속하는 이탈농 지원(경영이양 직불제, 1997), 환경농업지원(친환경농업 직불제, 1999), 생산중립적 소득보조(논농업 직불제, 2001), 조건불리지역 지원(조건불리지역직불제, 2004) 등 다양한 형태의 직불제가 도입되었다.

2004년 기존 추곡 수매제를 폐지하고 수급을 시장에 맡기는 대신 비축기능은 공공비축제가, 소득 보전은 쌀고정직불제가, 경영안정은 쌀변동직불제가 대신하도록 하는 양정개혁이 이루어지면서 논농업 직불제와 쌀소득 보전 직불제(2002)가 쌀소득 등 보전직불제(고정, 변동)로 변동되었다. 이외에도 FTA 피해보전 직불제와 FTA 폐업지원제(2004), 경관보전 직불제(2005), 쌀농업 직불제(2012)가 시장개방 후 피해보상, 지역경제 활성화 등을 목적으로 도입되어 시행 중이다.

2018년 현재 공익형 직불제 개편 방향 등에 대해 구체적으로 정해진 바는 없으나 정부, 학계, 관련 기관 등에서 논의되고 있으며 정부는 한국농촌경제연구원에 연구용역을 추진 중에 있다.

2) UR 농업협정문에 따른 직불제의 보조 분류

1994년 UR 협상의 타결로 시장을 왜곡하는 가격지정정책, 생산요소정책과 같은 국가별 AMS(감축대상보조금) 한도가 설정되었는데, 우리나라의 AMS 지급 한도는 1995년 2조 1,826억 원에서 2004년 1조 4,900억 원으로 매년 약 770억 원씩 감축되었다.

AMS는 UR협상 결과 1995년부터 2004년까지의 감축 내용이 합의된 이후 다자협상(DDA)이 타결되지 않았기 때문에 2004년 수준이 현재까지 유지되고 있다.

현재 운영 중인 직불제 중 쌀 변동직불제와 FTA 피해보전 직불제는 감축대상보조에 해당하며 나머지는 허용대상보조로 분류되고 있다.

UR 농업협정문에 따른 국내보조의 분류는 다음과 같다.

[국내보조 분류]

보조형태	분류	관련규정	관련정책	비고
광의의 직불제	허용대상 (협의의 직불제)	부속서2의 5-13항 (green box)	생산 중립적 소득보조 재해보상 지원 이탈농 지원 조건불리지역 지원 환경농업 지원 등	생산과 연계되지 않은 직불제(관련조건을 만족하여야 함)
		6조 5항 (blue box) 6조 2항	생산 제한적 직접직불 개도국의 농업투자	EU의 보상지불제 농업 및 농촌개발 투자
	감축대상	6조 1항 (amber box)	투입제보조 등 일반적 소득보조	최소허용보조비율 내에서 보조는 허용(협정문 5조 4항)
간접보조	감축대상	6조 1항 (amber box)	가격지지 등	
	허용대상	부속서 2의 2-3항	연구, 지도 등 일반서비스 정책 식량안보 비축제도	

자료 : 박동규 등 8인, 「논농업 직접직불제」, C2000-7, 한국농촌경제연구원, 2000., p.3

김태훈 등 4인, 「직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(2/2차년도)」, 한국농촌경제연구원, 2017. 12., p.13

3) 농업 관련 직불제 운영 현황

정부는 1990년대 중반부터 농업 생산의 지속성 확보와 소비변화 등 여건변화에 부응하고, 농업 환경 무역의 연계 논의 등에 적극적으로 대응하면서 우리 농산물의 경쟁력을 높이고 친환경 농업 육성 등 농업 소득 안정을 도모하는 다양한 정책을 실시했다.

「농업 소득의 보전에 관한 법률」 제4조를 근거로 직접지불금제도가 시행되고 있다.

제4조(농업소득의 보전을 위한 직접지불금) ① 농림축산식품부장관은 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」에 따른 국내보조 감축약속 면제기준과 범위에서 농업인등의 소득안정을 위하여 농업인등에게 소득보조금(이하 "농업소득보전직접지불금"이라 한다)을 지급하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

② 농업소득보전직접지불금은 매년 지급하고 고정직접지불금과 변동직접지불금으로 구분하여 지급한다.

경영이양 직불제는 농업경영을 이양하는 고령 은퇴농가의 소득안정을 도모하고, 전업농 중심의 영농규모화를 촉진하는 등 농업구조 개선을 위해 1997년 도입됐다.

친환경농업 직불제는 친환경농업을 실천하는 농업인에게 초기소득 감소분 및 생산비 차이를 보전하여 친환경농업의 확산을 유도하고 농업의 환경보전기능 등 공익적 기능을 제고하는 것을 목표로 1999년 도입되었다.

친환경안전축산 직불제는 2009년 도입되었다.

조건불리지역 직불제는 농업 생산과 정주여건이 불리한 농촌지역에서 인구가 감소하여 지역공동화가 나타남에 따라 이 지역들을 지원하여 지역사회를 활성화 하는 것을 목적으로 2004년 도입되었다. 농업생산과 정주여건이 불리한 지역은 경지율과 경지경사도를 고려해 법정리 단위로 선정했다.

2004년 한-칠레 자유무역협정 체결에 대한 대책으로 FTA 피해보전 직불금과 FTA 폐업지원 내용을 포함한 「자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」이 제정되어 2004년 4월 1일부터 시행됐다.

FTA 피해보전 직불금은 협정이행으로 수입량이 증가하여 가격 하락 피해를 입은 품목에 대해 피해분의 일정부분을 지원하여 농가의 경영안정을 도모하는 것을 목적으로 한다.

FTA 폐업지원제는 협정의 이행으로 농업의 지속이 곤란하다고 인정되는 품목에 대해서 「자유무역

협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법)에 따라 지원금을 일정기간 지급함으로써 농업의 구조조정을 유도하기 위해 도입됐다.

정부는 WTO 출범 이후 매년 감소하는 AMS 한도로 인해 쌀 수매제도의 효과가 축소됨에 따라 허용보조로 분류되는 논농업 직불제를 2001년 도입하여 농가 소득안정과 생산기반 확대를 지원했다. 논농업 직불제는 2005년 3월 31일 전면 개정되어 논고정 직불제로 개편되고 근거법안이 「쌀소득 등 보전에 관한 법률」로 변경되었다.

쌀 가격 하락에 따른 농가소득 감소를 완화시켜 농가 경영안정을 도모하기 위해 2002년에 도입된 쌀소득직불제는 쌀변동직불제로 개편됐다.

현재 진행 중인 도하개발아젠다 농업협상에 따른 대폭적인 관세감축과 미국 및 유럽연합 등과의 자유무역협장 체결에 따라 추가적인 시장개방이 이루어질 경우 쌀 농업의 경제적 피해에 대응하기 위해 직불제의 범위를 논농업에서 밭농업까지 확대하고자, 2015년 밭농업 직접지불제도와 통합해 「쌀소득 등 보전에 관한 법률」이 「농업 소득의 보전에 관한 법률」로 전명 개정됐다.

경관보전 직불제는 지역별 특색있는 작물을 가꾸고 공익적 기능을 증진해 도농교류와 지역의 활성화를 도모하기 위하여 2004년 제정된 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법」에 따라 2005년 도입됐다.

밭농업 직불제는 한미 자유무역협정으로 인한 농업피해대책의 일환으로 국회비준과정에서 2012년 도입됐다. 밭작물에 직불금을 지급해 재배농가의 소득을 보전해 주고, 밭작물의 자급률을 제고하는 것을 목적으로 하고 있다.

4) 쌀값 관련 직불금 제도

쌀값과 관련된 직불제는 2018년 현재 농작물의 생산량 및 가격의 변동과 상관없이 논농업에 종사하는 농업인 등에게 지급하는 쌀고정직불제와 논농업으로 이용되는 농지에서 쌀을 생산하는 농업인들에게 해당년도에 생산한 쌀의 수확기 평균가격이 목표가격에 미달하는 경우 지급하는 쌀변동직불제가 해당된다.

쌀고정직불제의 지급기준은 98-00년 간 논농업에 이용된 농지에서 실제 경작(타작물 재배, 휴경 포함)한 논을 대상으로 하며 지급단가는 평균 100만 원 / ha다.

지급단가는 농업진흥지역은 1,076천 원, 농업비진흥지역은 807천 원이다.

2017년 기준 829천ha, 804천 호에 지급됐다.

쌀변동직불제의 지급기준은 고정직불금 지급대상 농지에서 쌀을 생산하되, 농약 및 화학비료의 사용기준을 충족할 경우 지급한다.

지급단가는 연도별 쌀 목표가격(2017년 188,000원)과 수확기 쌀값의 차의 85%에서 고정직불금을 뺀 금액이며 2017년 기준 684천 ha, 675천 호에 지급됐다.

쌀의 경우 우리나라의 주식이자 농업의 근간으로 기 체결된 FTA에서는 예외 품목으로, FTA 체결로 인한 쌀 농업의 피해는 직접적으로 발생하지 않아 현행 「자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」상 피해보전직불제의 대상이 아니다.

쌀 목표가격 제도

쌀 목표가격은 쌀 소득보전직불금 중 변동직불금 지급을 위한 기준가격이다.

「농업 소득의 보전에 관한 법률」 제2조제4호에 따르면 목표가격이란 농업인 등에게 변동직접지불

금을 지급하기 위하여 쌀의 평균 수확기 가격 등을 고려, 농림축산식품부 장관이 정하여 고시하는 기준가격을 말한다.

쌀 목표가격 제도는 2005년 추곡수매제를 폐지하면서 급격한 쌀값 하락에 대비하여 농가경영안정 장치로 도입되었다.

수확기 산지쌀값이 목표가격 이하로 떨어졌을 때 목표가격과 산지쌀값 차이의 85%에서 기 지급된 고정직불금을 차감한 금액을 변동직불금으로 지급한다.

2005년산부터 2012년산까지 목표가격은 쌀 80kg 당 170,083원이었으며, 2013년산부터 2017년산까지 목표가격은 188,000원이다.

2005년 도입된 쌀 목표가격제도는 도입 이후 총 9회에 걸쳐 5조 9,100억 원이 지급된 것으로 나타났다.

[직불금 지급 현황]

(단위: 원/80kg)

연산별	농가수 (천호)	지급면적 (천ha)	수확기쌀값 (원/80kg)	지급단가 (원/80kg)	ha당 단가 (원)	지급총액 (억원)
'17년산	675	684	154,603	12,514	788,382	5,393
'16년산	684	706	129,711	33,499	2,110,437	14,894
'15년산	685	726	150,659	15,867	999,621	7,257
'14년산	669	729	166,198	4,226	266,238	1,941
'13년산	697	735	174,707	-	-	-
'12년산	719	747	173,779	-	-	-
'11년산	740	754	166,308	-	-	-
'10년산	781	789	138,231	15,588	950,868	7,501
'09년산	815	809	142,360	12,028	733,708	5,945
'08년산	1,025	920	162,307	-	-	-
'07년산	1,016	932	150,810	4,907	299,327	2,791
'06년산	1,000	951	147,715	7,537	459,757	4,371
'05년산	984	940	140,028	15,710	958,310	9,007

자료: 농림축산식품부 홈페이지(2018.09.05. 검색)

농림축산식품부는 5년마다 쌀 목표가격을 재산정하여 고시하고 있는데, 2018년이 2022년산까지의 목표가격을 고시하여야 하는 해이다.

2013년에 산정된 쌀 목표가격 변경을 위해 농식품부는 「농업소득의 보전에 관한 법률」에 따라 연내 정부안을 국회에 제출할 계획이다.

최대의 쟁점은 쌀 목표가격에 반영하는 물가상승률과 단수조정이 될 것으로 예측된다.

현행 법령에 따르면 쌀 목표가격 변경 시 수확기 쌀값 변동만을 고려하게 되어 있어 물가상승률 반영을 위해서 법률 개정이 필요함에 따라 현재 관련 법률 개정안(이춘석 의원 발의, 17. 3월)은 법사위에 계류되어 있다.

관련 법률이 개정되면 대통령령 개정을 통해 산출방식을 정하고, 이에 따라 정부안을 산출하여 국회에 제출한다.

쌀농업의 미 래

**일본의 쌀 직불금,
쌀 목표가격 등 농민 지원 정책**

5

쌀이 주식인 국가들 중 쌀 농업관련 직불제를 운영하고 있는 국가는 일본과 한국이 대표적이다. 식품(농수산물 포함)의 수입 의존율이 높은 국가라는 공통점이 있으며, 쌀 소비감소로 인한 쌀 농업 농가의 소득 안정과 식량안보 차원의 쌀 농업 기반 유지에 대한 국가 차원의 농업문제가 공통적인 현안이다.

미국, 유럽연합과 스위스도 직접직불제를 운영하고 있으나 쌀 농업을 대상으로 시행하고 있지 않다.

일본의 쌀 직불제 제도¹³⁾

1) 개혁배경 : 일본 아베내각의 농정개혁 방향

아베내각은 「일본재흥전략(13. 6.)」에서 쌀 과잉 생산을 조정하기 위한 생산조정제, 농가 소득 안정을 위한 직불제도 등의 개혁방안이 포함된 농정개혁의 로드맵을 제시 했다.

이에 따라 농지제도 개혁의 중심축인 ‘농지중간관리기구’의 설치 등과 관련한 법개정(13. 12.)¹⁴⁾ 과 농협·농업위원회·농업생산법인과 관련된 법 개정(15. 8.)¹⁵⁾이 실시됐다.¹⁶⁾

농림수산업·지역의 활력창조 플랜에서는 4개 부문(수요확대, 생산현장 강화, 수요·공급을 연계한 가치사슬 구축, 다원적 기능의 개혁방침이 제시되었고, 이후 개정플랜에서 3개 부문(농협·농업위원회·농업생산법인)이 추가되었다.¹⁷⁾

4개 부문의 개혁방침을 상술하면 ① 수출촉진 등을 통한 국내외의 수요확대, ② 농지중간관리기구 활용 등에 의한 생산현장의 강화, ③ 6차산업화 등을 통한 농림수산물의 부가가치 향상, ④ 농지유지직불 신설 등을 통한 다원적 기능의 유지·발휘다.

13) 김종인 등 4인, 「일본 농정개혁 연구」, 한국농촌경제연구원, 2015. 12.

14) 두 개의 법률[농지중간관리사업의 추진에 관한 법률(農地中間管理事業の推進に関する法律及), 농업의 구조개혁을 추진하기 위한 농업경영기반강화촉진법(農業の構造改革を推進するための農業經營基盤強化促進法)]

15) 농업협동조합 등의 일부를 개정하는 등의 법률(農業協同組合法等の一部を改正する等の法律)

16) 이외에도 다원적 기능에 대한 직불 성격의 ‘농지유지직불’을 신설하는 등의 일본형직불제와 관련한 입법을 실시(2014년 6월)하였음

17) 위의 4개 부문 개혁방침을 소위 ‘4대 개혁(4つの改革)’, 개정플랜에서 추가된 3개 부문의 개혁방침을 ‘3대 개혁(3つの改革)’이라고 칭함

개정플랜에서 제시된 개혁방침이 대부분 반영된 제4차 '식료·농업·농촌 기본계획'(15~19년)이 수립되었으며, 이 기본계획에서 식량자급률 목표가 하향 조정되고 식량자급력의 개념이 처음으로 도입되었다.¹⁸⁾

제3차 '식료·농업·농촌 기본계획'에서 50%로 설정했던 식량자급률 목표를 4차 기본계획에서 45%(칼로리 기준)¹⁹⁾ 로 하향 조정하였다.

식량자급률 목표는 민주당이 여당일 때 작성된 '3차 기본계획'에서 기존 목표이던 45%에서 대폭 상승한 50% 수준으로 상향 조정되었는데, 2000년 이후 식량자급률이 줄곧 39~40% 수준이었던 점을 감안하면, 4차 기본계획에서는 실현 가능성을 고려하여 하향 조정된 것이라 평가할 수 있다. 식량자급력은 '국내생산을 통해 최대한 생산할 수 있는 식량의 규모'를 수치화²⁰⁾한 것으로서 국내농업의 잠재 식량생산능력을 의미한다. 예를 들어 평소 화훼 등의 비식용작물을 재배하고 있던 농지를 비상시에 식량작물 재배로 전환했을 경우 생산 가능한 식량의 생산 수준을 나타낸다.

농농업 구조개혁과 신수요 대응을 위해 농농업의 규모화·단지화를 지원하고, 유희지의 발생을 억제·방지하기 위해 기존의 농지보유합리화법인을 대신하여 농지중간관리기구를 2014년에 신설하고 지원규모를 확대하였다.

농지보유합리화법인이 주로 토지의 매입·매매를 통해서 규모화·단지화를 지원했던 반면, 농지중간관리기구는 주로 임대차를 통해서 규모화·단지화를 지원하며, 이를 위해 임대인에게 임차료와는 별도의 보조금을 지급하거나 농지기반정비 등을 수행한다.

이를 통해 후계 농업자²¹⁾의 경작면적이 전체 경작지에서 차지하는 비중을 2013년의 48.7% 수준에서 2023년까지 80%로 높이는 것을 목표로 한다.

18) 제4차「식료·농업·농촌 기본계획(15~19년)」의 구체적인 내용에 관해서는 부록3을 참조하기 바람.

19) 2025년의 목표치이며, 생산액 기준으로는 73%임.

20) 식량자급력 수치는 '일인당 열량공급량(kcal/人·日)' 단위로 제시하였으며, 이를 통해 하루에 필요한 열량 중 어느 정도 수준을 국내농업생산을 통해 공급할 수 있는지를 가늠할 수 있도록 함

21) 농림수산성의 정의에 따르면 효율적이고 안정적인 농업경영을 달성했거나 이를 지향하는 경영체로서 구체적으로는 '인정농업자', '인정신규취농자', '집락영농 경영체'를 포함함. 정부가 육성하고자 하는 주요 경영체를 의미한다고 할 수 있음

주식용 쌀 생산에 집중된 논농업 구조를 개편하기 위해 쌀 직불제를 단계적으로 폐지하는 대신에 사료용 쌀·쌀가루용 쌀에 대한 직불을 강화하여 증산을 유도하고, 이 과정에서 쌀 농가의 소득감소를 최소화하기 위한 경영안정대책을 강화하였다.

쌀 농가의 충격을 완화하기 위해 '수입감소 영향 완화 직불'의 대상자를 확대하고, '수입보장보험' 도입을 검토하며, '농지유지직불'을 도입하는 등 농가단위의 경영소득안정대책을 강화하였다.

한편, 정부 주도의 생산조정제 폐지 및 농지중간관리기구 활용을 통한 규모화·단지화 지원, 자재·유통면에서의 비용 삭감 노력을 통해 주식용 쌀의 생산비를 절감하도록 유도하여 쌀 농업의 경쟁력 강화를 도모했다.

후계 농업자²²⁾의 쌀 생산비를 2023년까지 전국평균 생산비(2011년 기준 16,001엔/60kg) 대비 40% 감축된 수준(9,600엔/60kg)까지 절감하는 것을 목표로 했다.

2) 일본의 쌀 관련 직불제 제도 변화

개편 전

일본의 쌀 고정직불제는 쌀 생산비를 보전하는 성격이 강하다. 시장가격이 목표가격을 밑도는 경우 그 차액을 보전하는 직불제이나, 목표가격 그 자체는 생산비 기준으로 결정된다. 일본의 쌀 고정직불 목표가격은 생산비를 보전하는 수준이라는 점에서 미국의 고정직불과 유사하다.

쌀 고정직불의 목표가격(2010년산의 경우)은 '표준생산비'를 기준으로 계산하였다.

표준생산비는 과거 7년(2002~2008년) 중 5년 평균 13,703엔/60kg다.

생산비 산정 시에 자카노임은 80%만 적용하도록 함으로써 실제 목표가격은 생산비를 약간 밑도

22) 농림수산성의 정의에 따르면 '인정농업자', '인정신규취농자', '집락영농 경영체'를 포함하는데, 정부가 정책지원을 집중하여 육성하고자 하는 경영체라고 할 수 있음

는 수준이다. 직불단가는 목표가격(표준생산비)과 표준판매가격[전체품종 산지평균가격, 과거 3년(2006~08년) 평균, 11,978엔/60kg]과의 차액이다.

일본의 쌀 변동직불제는 고정직불금에 당년도 쌀 가격이 표준판매가격을 밑돌면 그 차액을 보전하여 쌀 농가의 경영안정을 보장하는 역할을 한다.

변동직불 단가는 표준판매가격[전체품종 평균판매가격, 과거 3년(2006~08년), 11,978엔/60kg]을 기준으로 하여, 당년도 농가판매가격이 표준판매가격을 밑돌면 그 차액이 변동직불 단가가 된다.

2010년산 쌀의 변동직불 단가는 10a당 15,100엔으로 산정되었다. 2010년산 직불금을 포함한 농가 수취가격을 보면 현미 60kg당 농가판매가격 10,263엔, 고정직불 1,725엔, 그리고 변동직불 1,715엔 등 농가수취가격은 60kg당 13,703엔으로서 표준생산비(13,703엔)와 동등한 수준이다.

쌀 농가는 직불금을 포함해도 생산비를 보장받는 수준이다.

이후 2011년산과 2012년산은 산지가격 상승으로 변동직불은 지급되지 않았으나 2013년산은 하락하여 변동직불이 지급되었다.

개편 후(2014년 이후)

일본은 농업의 다원적 기능과 함께 전략작물자급률 제고에 직불제 개혁의 방점을 두고 있다.

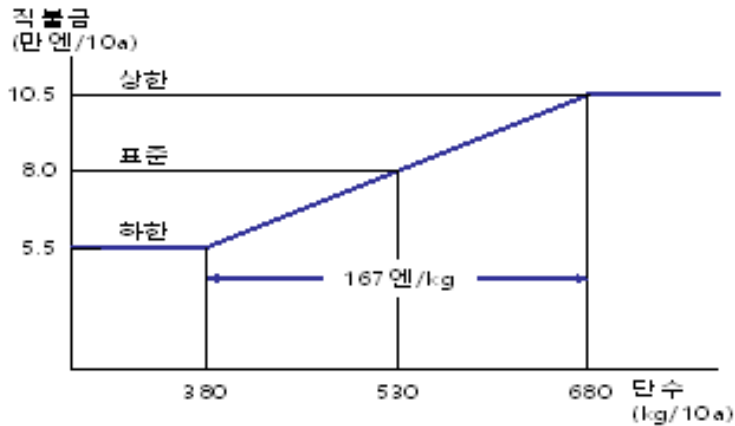
일본 정부는 수요가 늘어날 것으로 전망되는 사료용 쌀 등의 전략작물에 대한 직불은 강화하고 쌀 직불제는 폐지하는 것을 통해 전략작물의 증산을 유도하는 정책으로 변화하고 있다. 이 과정에서 쌀 농가의 소득감소를 최소화하기 위해 농가단위 경영안정대책을 강화하는 방향으로 경영안정대책을 개편해 나가고 있다.

구체적으로는 사료용 쌀·쌀가루용 쌀 등을 중심으로 직불금(‘논활용 직불’)을 인상하여 이들 품목의 증산을 유도할 계획이므로 사료용 쌀·쌀가루용 쌀의 직불금을 기존의 80,000엔/10a에서

105,000엔/10a으로 인상하였다.

한편, 단수가 높을수록 직불금 단가가 상승하는 방식(수량 직불)을 새롭게 도입하여 품종개량을 통한 사료용 쌀 등의 경제성 제고를 유도했다.

[사료용 쌀·쌀가루용 쌀의 단수별 직불금 단가]



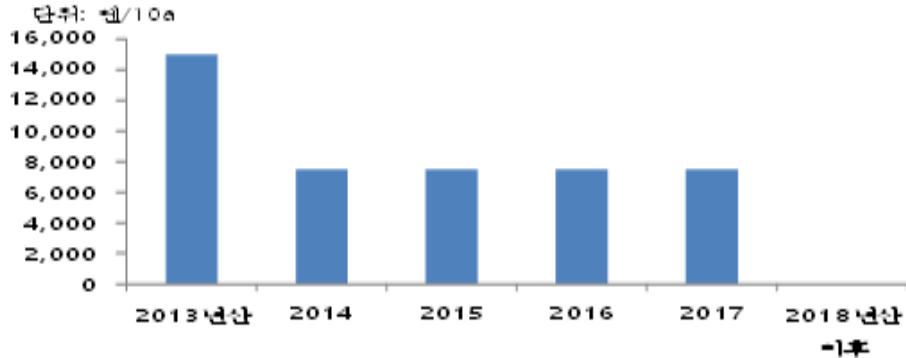
주: 10a당 단수가 1kg 증가할 때마다 직불금이 167엔씩 증가함

자료: 농림수산성(2014), “平成26年度予算の概要水田活用の直接交付金”; 김종인 등 4인, 「일본 농정개혁 연구」, 한국농촌경제연구원, 2015.12, p.23.

쌀 직불제(고정직불, 변동직불)는 단계적으로 폐지하여 논농업 작물 중 쌀로 생산이 집중되는 것을 완화하고 이를 통해 쌀 공급과잉 구조를 개선해 나갈 계획이다.

쌀 변동직불은 2014년산부터 폐지하였고, 쌀 고정직불은 2013년산까지 15,000엔/10a이었던 것을 2014년산 이후부터 반액으로 줄여서 지급하다가 2018년산부터는 폐지할 계획이다.

[쌀 고정직불 단계적 폐지 계획]



자료: 농림수산성(2013), “新たな農業農村政策が始まります”; ; 김종인 등 4인, 「일본 농정개혁 연구」, 한국농촌경제연구원, 2015.12, p.24.

쌀 직불제 폐지에 따른 쌀농가의 소득감소를 완화하기 위해 농가단위 경영안정대책의 일환인 ‘수입 감소영향완화 직불’의 지급대상을 2015년산부터 확대하였다.

수입감소영향완화 직불은 주식용 쌀과 주요 발작물(맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자)의 수입합계가 평년수입합계보다 낮은 경우 그 차액의 90%를 보전(단, 보전액의 25%는 생산자가 부담)해 주는 정책이다. 이 정책은 2007년에 도입되어 시행 중인데, 기존에는 영농규모 조건²³⁾이 부과되었으나 2015년산부터 이를 해지하여 지급대상이 확대됐다. 수입감소영향완화 직불이 일부 품목만을 대상으로 하고, 농가수입이 지속해서 하락할 경우 농가에 대한 소득보전 기능이 약화되므로, 농가수입 전체를 대상으로 하는 수입보장보험에 대한 타당성 조사를 실시하고, 도입할 예정이다.

논의 다원적 기능에 대한 직불 성격으로 ‘농지유지직불’을 2014년산부터 도입하였는데, 이는 쌀 직불제 폐지에 따른 쌀농가의 소득감소분을 일부 보전하려는 의도도 내포되어 있다.²⁴⁾

23) 인정농업자는 4ha, 집락영농경영체의 경우는 20ha였음
 24) 직불단가는 ha당 논(3만 엔), 밭(2만 엔), 초지(2,500엔)임

[아베내각의 경영안정대책 개편 전후 비교]

	개편 이전(~2013년)	개편 이후(2014년 이후)
논활용 직불 (전작 보조금)	사료용 쌀, 쌀가루용 쌀에 대해 면적당 일정 금액을 직불금으로 지급 -80,000엔/10a(사료용 쌀, 쌀가루용 쌀) -35,000엔/10a(맥류, 대두, 사료작물) -20,000엔/10a(메밀, 유채, 가공용 쌀)	사료용 쌀, 쌀가루용 쌀에 대해 수량직불 방식으로 변경하고, 직불금의 상한도 105,000엔/10a으로 상향 조정 -80,000엔/10a(벼발효 조사료용 쌀) -35,000엔/10a(맥류, 대두, 사료작물) -20,000엔/10a(가공용 쌀)
쌀 고정직불	15,000엔/10a	'14년산부터 '17년산까지는 7,500엔/10a으로 낮추고, '18년산부터는 폐지
쌀 변동직불	당해년도 판매가격이 과거 3년간의 평균 판매가격보다 낮을 경우 그 차액을 전액 보전	'14년산부터 폐지
수입감소영향 완화직불	일정규모 이상의 인정농업자, 집락영농 경영체 -인정농업자는 4ha, 집락영농은 20ha	'15년부터 규모조건이 없어지고 대상자에 기존의 인정농업자, 집락영농 경영체외에 인정신규취농자를 추가
수입보장보험	없었음	2014~2016년에 걸쳐 도입 타당성 조사(시범사업) 실시하여 이르면 2017년에 도입할 계획임 ²⁵⁾
농지유지직불	없었음.	논의 다원적 기능에 대한 직불로서 도입

주: 벼발효 조사료(WCS, Whole Crop Silage)는 벼의 나락과 줄기, 잎을 동시에 수확하여 발효시킨 후 소의 사료로 사용하는 조사료를 의미함

자료: 농림수산성(2013), “新たな農業農村政策が始まります”; ; 김종인 등 4인, 「일본 농정개혁 연구」, 한국농촌경제연구원, 2015.12., p.34.

25) 최근 정보는 확인이 필요함

쌀농업의 미래

기타 세계 주요국의 농업 직불금 제도

6

유럽연합(EU)

1992년 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)은 곡물과 축산 부문에서 개입가격을 철폐하여 역내 가격과 세계 가격의 격차를 줄이는 대신 경종, 축산 농가에 보상적 성격의 직접 지원(compensatory direct aids)²⁶⁾을 실시하였다.

경종농가에 대해서는 한시적으로 휴경제를 실시하여 생산량을 줄이고자 했고, 휴경 농가에는 보상금을 지급했다. 보조 정책(accompanying measures)이라는 패키지 정책을 실시하여 기존의 조기은퇴 프로그램을 개선하였다.

덜 집약적인 영농방식이나 보다 친환경적인 방식으로 농사를 짓는 농가를 지원하였으며, 한계농지에 조림(afforestation)을 확대했다.

2003년 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP) 개혁은 기존의 면적·두수지불제와 다른 지불제를 통합한 단일지불제(Single Farm Payments: SPS)를 도입했다.

단일지불제는 농가가 기존에 가지고 있던 수급권(entitlements)은 유지하되, 작물을 재배하거나 가축을 사육해야 하는 의무를 삭제하여 생산중립성(decoupling)을 강화했다.

2013년 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP) 개혁은 녹색화(greening)와 다원적 기능을 강조했다.

경제적 측면(식량안보, 세계화 진전, 생산성 증가 둔화, 가격 불안정성, 투입재 가격 상승에 따른 생산지 증가, 식품공급사슬에서 농업인의 입지 약화)와 환경적 측면(자원의 효율적 이용, 토양과 수자원 질 관리, 야생동물 서식지와 생물학적 다양성에 대한 위협 지속), 지역적 측면(농촌지역 인구 과소화와 사업체 이탈)을 고려하여 추진했다.

26) 1992년 개혁은 가격 지지를 직접지불 형태로 바꾸어 과잉 생산된 농산물에 소요되는 재정을 줄이고, 지출을 안정화했음. 당시 고착되어 있던 UR 협상을 진전시키는데 일정 부분 기여하여 유럽연합과 미국이 이 협상안을 수용하는데 기여했다는 평가임

농업인이 영농활동을 하면서 창출하는 서비스(경관, 생물학적 다양성, 기후 안정화)가 사회에 기여함에도 시장에서 거래되지 않는다는(적절한 댓가를 받지 못한다는) 점에 착안하여, 이러한 다원적 기능에 대한 보상을 한다는 녹색화직불제(greening payment)다.

1) 독일²⁷⁾

독일의 농업 및 농촌개발정책은 여타 EU 국가에서와 같이 「Council Regulation (EC) No. 1698/2005」에 규정된 EU의 2007년에서 2013년까지의 농촌개발정책에 기반했다.

이러한 개발정책은 농림부분의 경쟁력 강화, 환경 및 농촌지역 개선, 농촌 지역의 삶의 질 향상 및 농촌경제의 다각화 촉진 등으로 분류된다.

이러한 세 가지 부분을 중심으로 각 EU국가들은 자국 전체 혹은 지역 환경에 맞는 농촌개발 프로그램(RDPs: Rural Development Programmes)을 개발 및 시행했다.

독일은 지역단위의 RDPs를 적용하고 있으며 주로 '환경 및 농촌지역 개선'에 근거하여 유기농업을 지원하고 있다.

전환 및 지속 유기농 직불금은 '환경 및 농촌지역 개선: 유기농 지원금'에 근거한 RDPs를 통해 지원했다.(전환직불금: 1-5년, 지속직불금: 5년 이후)

이외에도 '농림부분의 경쟁력 강화: 농업현대화, 농산물 및 임산물에 대한 가치증대, 정보 및 홍보 활동' 등을 통해서도 유기농업을 지원하고 있다.

27) 2012년 말 기준으로 독일의 유기농 농가는 약 23천호로 총 농가의 7.7%를 차지하는 수준임. 2000년 기준으로 약 13천호(총 농가 수의 2.8%수준)이었던 것을 감안하면 약 2배 가까이 증가함. db기농 경지면적은 2012년 기준 103만 ha로 전체 경지면적의 6.2%수준임. 2000년 기준으로 유기농 경지면적은 55만 ha로 총 경지면적의 3.2% 수준이었음

2) 프랑스²⁸⁾

프랑스의 유기농업 직불금은 2010년까지 「Council Regulation (EC) No. 1698/2005」에 규정된 농촌개발 프로그램(RDPs)을 지역별로 적용하였으나²⁹⁾ (Article 68)에 의한 전국단위의 지원정책으로 전환됐다.

지속 직불금은 2010년, 전환 직불금은 2011년부터 법률 제 68조에 의해 지급되는 것으로 전환됐다.

3) 스위스³⁰⁾

스위스 농업은 1996년 6월 9일 「헌법」에 공익적이고 지속가능한 농업의 역할을 명시함으로써 다양한 농업 직불제도를 시행하기 위한 토대를 마련했다.

스위스는 생태, 녹색화(greening), 다원적 기능을 중심으로 직불제를 확대하고 있다.

일반 직접지불제는 생태학적 성과 증명(proof of ecological performance, PEP)³¹⁾을 준수하면 농가의 영농조건에 따라 직접지불금을 지급했다.

공익형 직접지불제는 생태적 직접지불제와 동물복지 직접지불제가 있다.

생태적 직접지불제는 일반직접지불제보다 높은 환경생태 규정을 이행한 농가에 추가적으로 혜택을 주는 제도다.

직접지불금을 수령하는 농가는 생태적 성과 증명(PEP) 의무를 지켜야 하며 이 제도는 1999년에 도입됐다.

28) 2010년 기준 프랑스의 유기농 농가 수는 약 23천호로 전체 농가수의 4.6%를 차지함. 이는 2009년 대비 12%가 성장한 수치이며, 2002년 대비 50%가 증가한 것임. 유기농업 면적은 950천 ha로 전체 프랑스 농지의 3.4%를 점유함. 유기 농지면적의 절반 이상이 5개 지역(Midi-Pyrénées, Pays de Loire, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Cotes-d'Azur)에 집중적으로 나타나며, 이 지역에서 유기농업 면적은 6%가 목초지 및 초지, 20%가 곡물, 8%가 포도 등의 과수인 것으로 나타남

29) 프랑스 법률 제68조에 유기농업법이 포함됨

30) 유기농업의 경우 2010년 경지면적의 11.4%를 차지함. 유기농업은 감소추세에 있는데, 유기농면적의 경우 2006년 115,703ha로 가장 많았으나, 2010년에는 4.5% 감소한 110,445ha임. 유기농가가 가장 많은 곳은 산악지역임

31) 직접지불금을 수령하는 농가는 생태적 성과증명 의무를 지켜야 하는데 토양의 경우 양분수치 균형이 이루어지도록 비료를 사용하고 질소와 인의 최대 허용치를 준수하는 것을 그 예로 들 수 있음

토양의 경우에는 양분수지 균형이 이루어지도록 비료를 사용하고 질소와 인의 최대 허용치를 준수해야 하며, 경지면적이 3ha 이상인 농가의 경우, 1년에 적어도 네 종류의 다른 곡물을 재배하고, 작물과 작물 사이에 최대 휴식기를 준수하는 윤작의무를 이행해야 한다.

발아전처리 제초제(preemergency herbicides), 살충제, 펠릿 등 농작물 관리에 필요한 농약에 대한 사용규제를 준수해야 한다.

스위스 유기농업 직접지불제도는 공익형 직불제에 속한다.

유기농직접지불제(Payments for Organic farming)는 유기농업 법령에 따라 작물을 생산하고, 보증 기관에 의한 감독을 받는 경작지에 대해 개활지의 경우 ha당 950 CHF(1,128천 원), 일반 농경지의 경우 200 CHF(237천원)를, 포도, 홉, 과일, 담배, 의약용 허브 등의 경우 ha 당 연간 1,350 CHF(1,603천 원)를 지급하고 있다.

미국

미국은 수입보장보험을 중심으로 경영 안정, 위험관리를 강화하고 있다.

2008년 「농업법(Farm Bill)」 이전에는 몇몇 주에서 해당 주내의 환경개선 프로그램을 이용하여 유기 농가를 지원했다.³²⁾

2008년 시행된 「농업법」은 EQIP(Environmental Quality Incentives Program)를 통해 연방정부 차원의 전국 단위 유기농 농가 지원을 제도화했다.

EQIP는 미국의 농무부(USDA) 산하 자연자원보전서비스(Natural Resources Conservation Service, NRCS)에서 제공하는 자연자원 보전 프로그램으로 토양, 물, 공기 및 경작지 관련 자연자원에 대한 농가의 환경개선 노력에 대해 재정 및 기술적 지원을 제공한다. EQIP를 통해 NRCS는 농가와 환경적 자연자원 문제에 관한 보전이행을 위해 생산농가와 계약을 체결하게 된다.

재정적 지원은 NRCS의 요구조건에 따른 보존행위가 이루어졌을 경우 농가에 지원된다.

32) 2007년 기준 유기농업 비중은 0.5%로 나타났다

재정지원은 계획, 설계, 자재, 설비, 노임, 관리 및 교육과 관련된 비용 혹은 소득감소분의 75%까지 지원받을 수 있다.

사회적 취약 농가가 유기농으로 전환하는 경우 관련 비용의 90%까지 지원받을 수 있다.

EQIP 유기농 계획 하에서 전환 혹은 인증 유기농 농가는 연 최대 2만 달러(2,108만 원)까지 지원 받을 수 있으나 6년 합계가 8만 달러(8,432만 원)를 넘지 못한다.

연 최대 2만 달러의 재정지원에는 기술적 지원을 위한 지원금은 포함되지 않는다.

EQIP 유기농 계획은 다음과 같은 자원과 유기농시스템 계획(Organic System Plan)에서 요구하는 조건을 이행하는 조건으로 재정적 지원을 한다.

보전 계획의 개발, 유기농 생산으로 전환계획의 개발, 경계 및 완충지대의 설정, 침식을 최소화하며 토양 질(quality) 및 유기물 개선, 병충해 관리의 개선, 목초지 계획 및 개선, 물이용 및 비료화 처리의 개선, 관계의 효율성 개선, 작부체계 및 양분관리의 개선 등을 기본으로 하고 있다.

쌀농업의 미래

우리나라의 쌀 수출 현황

7

우리나라의 쌀을 수출하는 국가는 미국, 호주, 중국, 홍콩, UAE, 러시아, 싱가포르 등이다.

가장 수출을 많이 하는 국가는 미국과 호주로, 2017년 쌀 수출액 총액 5,904천 달러 중 2,463천 달러(42%)를 수출했다.

국내산 쌀은 2015년 2,238톤, 2016년 2,371톤, 2017년 2,850톤을 수출하여 소폭 증가 추세를 보이고 있다.

2015년 쌀 수출금액은 5,153천 달러에서 2017년 5,904천 달러로 증가하였다.

쌀 수출금액은 수출하는 쌀의 품질과 국제가격 변동의 영향으로 증량과 비례하지 않는다.

2017년의 경우 해외 원조물량 750톤을 제외하면 실제 수출 실적은 2,096톤(4,474천 달러)로 전년 대비 물량 및 금액 각각 11.6%, 11.5% 감소했다.

[연도별 쌀 수출 현황(2015~2017년)]

(단위: 톤, 천 달러)

구분	2015		2016		2017		전년대비('16/'17) 증감률(%)	
	중량	금액	중량	금액	중량	금액	중량	금액
총계	2,238	5,153	2,371	5,054	2,850	5,904	20	17
미국	367	1,160	478	1,188	542	1,410	13	19
호주	802	1,429	600	986	602	1,053	0	7
중국	24	87	452	970	3	12	△99	△99
홍콩	84	293	102	346	96	296	△6	△14
UAE	101	199	116	249	82	135	△29	△46
러시아	73	146	104	182	70	120	△33	△34
싱가포르	66	160	75	156	93	171	24	10
기타 국가	721	1,680	444	978	1,362	2,707	207	177

주: 2017년은 쌀 해외원조(미얀마, 캄보디아) 750톤 포함

자료: 한국농수산물유통공사, 「품목별 국내 생산 및 해외시장 동향-쌀(2017)」, 2018.

미국은 에스닉 푸드(ethnic food)의 인기로 아시아계 식품시장이 성장하고 있으며, 가바쌀 등 기능성 쌀에 대한 수요가 증가하여 수출이 증가세이며, 호주는 우리나라 쌀의 가격경쟁력이 낮은 편이고, 교민 위주 수요로 수출 실적이 보합세를 보이고 있다.

중국은 2016년 첫 수출 이후 가격 경쟁력, 인지도 부족 등의 사유로 수출 실적이 급감했다.

쌀 수출 정책과 원조 정책

1) 쌀 수출 정책³³⁾

농림축산식품부는 국내산 쌀의 수출 지원을 위한 제도를 별도로 운영하고 있지 않고, 농식품 수출 지원사업 중 신선농산물 수출지원사업의 일환으로 지원하고 있다.

쌀 가공식품협회의 수출가이드북에서도 일반 농식품 수출지원사업을 소개하고 있다.³⁴⁾

농림축산식품부는 농업의 부가 가치를 높이고 농업인의 소득증대를 목적으로 농식품 수출 지원정책을 추진하고 있는데 그 세부 내용을 정리하면 다음과 같다.

농식품 수출 지원 사업은 농림축산식품부가 정책 및 제도를, 산하기관인 한국농수산물유통공사(aT)가 수출기업 지원 및 해외시장 개척 및 홍보를 담당하고 있다.

농산물 가격안정기금, 농어촌구조개선특별회계, 수산발전기금에서 예산을 지원하고 있는 특별회계 사업이다.

농식품 수출 촉진사업의 법률적 근거로는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제59조이며, 식품산업 진흥을 위하여 「식품산업진흥법」, 「외식산업진흥법」 등 식품품목별 산업 진흥에 관한 각각의 법률에서 규정하고 있다.

품목별 식품산업 육성 및 지원을 위하여 인삼, 차, 김치, 쌀 가공, 전통주산업은 관련 법률을 별도

33) 한국식품연구원, 「쌀 가공식품 수출전략 분석 및 수출활성화 방안에 관한 연구」, 농림수산물식품부, 2009.; 서울대학교 산학협력단, 「쌀 해외 수요확대(수출, 식량원조 등) 방안 연구」, 농림축산식품부, 2016.12.

34) 사) 한국쌀가공식품협회, 「쌀가공식품 수출 가이드북」, 2015.

로 제정하여 각각의 시행계획을 수립하여 시행하고 있다.

쌀 가공산업은 「쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률」(시행 2012.5.23., 법률 제11098호, 2011.11.22., 제정)에 근거하여 지원하고 있으며, ‘제1차 쌀 가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진 기본계획(2014~2018년)’을 추진 중이다.

2015년까지 농식품 수출지원사업은 수출단계별로 5개 부문 29개 세부지원사업으로 분류³⁵⁾ 되었으나 2016년부터는 농식품 수출 촉진사업으로 추진되고 있다.³⁶⁾

신선농산물 수출지원사업은 한·중 FTA등 개방화에 대응하여 국산농산물 원료를 구입하여 수출에 지원하도록 용자 및 보조금을 지원하는 사업이며, 농업소득연계성이 높은 신선농산물 수출업체에 대해 생산부터 운송, 마케팅 분야 전반에 보조금지원을 통해 해외시장 경쟁력 강화를 추진하는 사업이다.

가공식품 수출지원사업은 부가가치 및 농식품 수출 비중이 높은 가공식품의 수출업체에 대해 생산부터 운송, 마케팅 분야 전반에 보조금 지원을 통해 해외시장 경쟁력 강화를 추진하는 사업이며 수출인프라 강화사업은 체계적인 농식품 수출 인프라를 지원하여 안정적인 수출기반을 조성하기 위한 보조금 지원 사업이다.

국제박람회 참가, K-Food Fair 개최, 온라인 미디어 마케팅 등으로 홍보하고, 중소 수출 경영체에 신규 거래선 발굴 기회 및 현지화지원 등 맞춤형 수출정보를 제공한다.

농식품 수출지원 사업의 주요내용은 다음과 같다.

35) 농식품 수출단계별 지원 부문은 1) 가공식품 생산, 수출 조직 부문, 2) 수출 농식품의 안전성 관리부문, 3) 수출시장 개척, 해외마케팅 부문, 4) 가공식품 수출 물류, 검역, 통관 부문, 5) 수출 금융 보험부문임(김경필, 「한국의 농식품 수출지원사업 동향 및 개선과제」, 해외농업 농정포커스, 『세계농업』제174호, 2015, p.43.)

36) 정용제, 「농식품 수출지원 사업 평가」, 국회예산정책처, 2016.7., pp.11~12.

[농식품 수출지원 사업의 주요내용]

사업명	주요내용
신선농산물 수출지원	<ul style="list-style-type: none"> ○용자사업: 우수농식품 구매 지원 ○보조사업 -수출전문단지육성: 인증, 안정성검사, 검역 -수출선도조직육성 및 수출업체맞춤지원: 수출물류비, 품질관리기반조성, 검역·통관·보험, 수출협의회 운영 등
가공식품 수출지원	<ul style="list-style-type: none"> ○용자사업: 우수농식품 구매 지원 ○보조사업 -내수식품업체 수출시장 진입지원·시장진입초기 수출업체지원·성장단계 수출업체지원: 수출물류비, 수출컨설팅, 통관·보험·인증, 마케팅 지원 등
수출인프라 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○보조사업 - 수출농식품홍보: 국제식품박람회 참가지원, K-Food Fair 개최 지원, 온라인·모바일 마케팅, 수출농식품홍보관 운영, 안테나숍 운영, 재외공관 홍보, 미디어마케팅, 지자체공동마케팅 해외정보조사 및 제공 - 외식산업수출지원: 식문화홍보, 해외진출협의회운영, 외식프랜차이즈박람회 콜드체인 구축 - 민관수출협의회운영: 수출개척협의회 등 운영, 수출탐시상식

자료: 농림축산식품부, 「2016년도 농림축산식품부 예산안사업설명서, 2015. 10; 정용제, 「농식품 수출지원 사업 평가」, 국회예산정책처, 2016.7., pp.11~12; 장영주, 「농식품 수출시장 다변화 현황과 개선방향」, 2015년도 국감 시정조치 및 처리결과 평가보고서 제18호, 국회입법조사처, 2016.9.22, p.5.

2) 쌀 원조 정책³⁷⁾

정부는 우리나라 해외원조의 80%가 인프라 개발 등에 집중되어 있는 문제를 해결하는 방안으로 인도적 지원을 확대할 계획이다.

인도적 지원 방법의 일환으로 쌀을 활용한 식량원조 추진을 결정하고 식량원조협약(Food

37) 농식품부 보도자료, 「우리 쌀 5만 톤을 활용한 식량원조 대상국 확정- 중동 2개국(예멘, 시리아), 아프리카 3개국(케냐, 에티오피아, 우간다) 대상 식량원조 실시 -」, 2018.2.21.

Assistance Convention, FAC, 1968년 7월 발효)³⁸⁾에 가입하였다.

식량원조협약 회원국은 미국, 유럽연합(EU), 캐나다, 일본, 호주, 대한민국, 프랑스, 스위스, 덴마크, 스웨덴, 러시아, 스페인, 핀란드, 룩셈부르크, 오스트리아, 슬로베니아 등 16개다.

세계 식량안보 증진, 긴급 재난상황 시 개도국에 식량을 지원하는 것을 목적으로 한다.(17년 기준 총 30억 달러 규모 약정 및 이행)

우리나라는 장기적이고 안정적인 식량 원조를 위해 지난 1월 31일 식량원조협약 가입서를 UN에 기탁함으로써 가입 절차를 마무리했다.

우리나라의 쌀 과잉 문제를 해결하는 방안의 일환으로 평가되고 있다.

농식품부는 WFP(세계식량계획) 및 외교부 등 관계부처와 협의를 거쳐 원조대상국으로 내전과 무력 충돌로 기아에 처해 있는 예멘, 시리아와 가뭄과 인근 국가의 대규모 난민유입으로 식량난을 겪고 있는 케냐, 에티오피아, 우간다 등을 선정하고, 원조대상 국가별로 1만 톤 내외를 지원할 예정이다.

농림축산식품부는 '16년에 생산된 정부관리양곡 중 “상” 등급의 쌀을 지원하고, 3월부터 도정, 포장에 착수하여 상반기내 국내 절차를 마무리하여 하반기에는 수원국 현지에서 배급될 수 있도록 할 계획임을 밝혔다.

우리나라는 2017년 미얀마에 500톤(952천 달러), 캄보디아에 250톤(479천 달러) 총 750만 톤을 2개국에 원조하였다.

38) 1967년 'Food Aid Convention'이 체결되었고, 2012년 'Food Assistance Convention'으로 개정됨(2013년 1월 발효)

쌀농업의 미래

우리나라의 쌀 활용 관련
정책, 현황, 예산

8

정책

쌀 활용과 관련 한 정책은 농림축산식품부의 농정 기본방향 중 ‘가격·소득·경영안전망의 촘촘한 확충으로 걱정 없이 농사짓는 농업인’에 해당한다.³⁹⁾ 쌀 생산조정제, 소비 촉진을 통해 쌀 수급 불균형을 해소하고, 품질 중심의 생산-유통-소비구조 전환으로 경쟁력 제고를 목적으로 한다.

중점추진과제로 ‘농업인 소득·경영 안전망의 촘촘한 확충’ 분야의 ‘쌀 산업 개편’에 해당하는 사업이다.

‘쌀 산업 개편’과 관련된 사업 추진 전략은 다음과 같다.

(소비촉진) 쌀에 대한 긍정적 인식을 확산하고 쌀가루 쌀가공산업 활성화로 쌀 수요기반 확충 및 부가가치 제고

* 「제2차 쌀 가공산업 육성 및 쌀 이용촉진 기본계획(’19~’23)」 수립(’18)

- TV 신문 뉴미디어 등 다양한 매체를 활용하여 쌀에 대한 정확한 정보 제공 및 홍보 강화
 - 초등학생 대상 쌀 중심 식습관 교육(식습관 학교 운영) 및 대학생 성인의 아침밥 결식을 완화 추진
- 안정적 원료 공급을 위한 가공용쌀 특별공급(가격할인) 지속 추진, 쌀가루 전용품종 제분기술 개발 등으로 활용도 제고

* 농협과 연계하여 쌀가루 판매사업 체계화, 규격 표준화 및 홍보 교육 강화

- 쌀 생산자단체와의 협의 등을 통해 쌀 의무자조금 단체 설립 지원 등 도입 여건 조성 지원

「제3차 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2018~2022)」의 쌀 가공산업 촉진 목표는 2022년 6조 원, 60만 톤이다.(2016년 4.4조 원, 44만 톤)

농림축산식품부는 쌀 활용과 관련한 정책 추진을 위하여 ‘제1차 쌀 가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진 기본계획(2014~2018년)’을 수립하여 시행 중이다.

기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어 있다.

39) 농림축산식품부, 「제3차 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2018~2022)」, 2018., pp.11~12.

1. 쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 기본목표 및 추진방향
2. 쌀가공산업 관련 기술의 개발 및 보급에 관한 사항
3. 가공용 쌀의 안정적 수급에 관한 사항
4. 쌀가공산업 전문인력 육성에 관한 사항
5. 쌀가공산업과 농업 간의 연계강화에 관한 사항
6. 쌀 및 쌀가공품의 소비촉진과 유통지원에 관한 사항
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

제1차 쌀 가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진 기본계획(14~18)의 추진체계는 <그림 1>과 같다.

'18년까지 쌀가공식품산업 시장규모를 5.3조 원 수준까지 확대하는 것을 목표로 했다.

쌀가공식품산업 시장 규모는 (13) 4.1조 원 → (18) 5.3조 원, 가공용 쌀 소비량은 (13) 471천 톤 → (18) 576천 톤, 쌀가공식품 수출은 (13) 56백만 불 → (18) 120백만 불, 가공용 쌀 재배 면적은 (13) 3,7천 ha → (18) 10천 ha을 목표로 했다.

4대 추진 전략은 1) 쌀 및 쌀가공식품 소비시장 확대, 2) 쌀 가공산업 기반 확충, 3) 쌀 가공산업과 농업간 연계강화, 4) 기술개발·보급 강화였다.

쌀 및 쌀가공식품 소비시장 확대를 위해서는 가공용 쌀 안정공급체계 구축과 정보·통계 기반 구축사업을 추진했으며, 쌀 가공산업 기반 확충을 위해서는 쌀 가공식품 유통 활성화와 수출 확대 지원 강화, 쌀가공식품 소비 촉진사업을 추진했다.

쌀 가공산업과 농업 간 연계강화를 위해서는 지역 전략 쌀 가공기업 육성, 쌀가공업체 경영개선 지원 및 전문인력 양성사업을 추진했고 기술개발·보급 강화를 위해서는 쌀가공식품 R&D 투자 확대, 신제품 및 신소재 개발, 연구성과의 산업화 지원 체계 구축사업을 추진했다.

〈그림〉 [제차 쌀 가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진 기본계획(14~18) 추진체계]

비 전	쌀 가공산업 활성화를 통한 고부가가치 실현
목 표 (18년)	'18년까지 쌀가공식품산업 시장규모 5.3조원 수준까지 확대 ◆ 쌀가공식품산업 시장 규모: ('13) 4.1조 원 → ('18) 5.3조 원 ◆ 가공용 쌀 소비량: ('13) 471천 톤 → ('18) 576천 톤 ◆ 쌀가공식품 수출: ('13) 56백만 불 → ('18) 120백만 불 ◆ 가공용 쌀 재배 면적: ('13) 3.7천 ha → ('18) 10천 ha



4대 전략 및 10대 정책 과제

쌀 가공산업 기반 확충 ① 가공용 쌀 안정공급체계 구축 ② 정보·통계 기반 구축	쌀 및 쌀가공식품 소비시장 확대 ③ 쌀 가공식품 유통 활성화 ④ 수출 확대 지원 강화 ⑤ 쌀가공식품 소비촉진	쌀 가공산업과 농업간 연계강화 ⑥ 지역 전략 쌀 가공기업 육성 ⑦ 쌀가공업체 경영개선 지원 및 전문인력 양성	기술개발·보급 강화 ⑧ 쌀가공식품 R & D 투자 확대 ⑨ 신제품 및 신소재 개발 ⑩ 연구성과의 산업화 지원 체계 구축
--	---	--	---

자료: 농림축산식품부 제출자료, 2018.09.14.

가공용 쌀 안정 공급, 쌀가공품 개발·유통 활성화, 수출 확대, 소비 촉진 등에 주안점을 두어 제2차 쌀가공산업 육성 및 쌀 이용촉진 기본계획(19~23)을 마련 할 예정이다.(18. 12.)

쌀 가공산업 현황

우리나라 쌀 가공산업 시장 규모는 2008년 1.8조 원에서 2016년 약 4.4조 원으로 144.4% 증가하였다.

쌀 가공산업에 사용한 쌀의 양곡연도, 품종, 원산지, 저장 환경, 도정일 등에 따라 쌀 가공식품의 품질은 차이가 많을 것으로 예상된다.

업종별 가공용 쌀 사용 현황은 다음과 같다.

[업종별 가공용 쌀 사용 현황]

(단위: 톤)

업 종 명	'13	'14	'15	'16	'17
합 계	470,568	456,550	419,706	436,513	491,900
기타 곡물가공품 제조업	46,575	53,600	41,610	46,823	42,839
전분제품 및 당류 제조업	14,935	12,856	12,956	12,294	12,243
떡류 제조업	203,656	188,248	170,980	169,618	168,865
코코아 제품 및 과자류 제조업	8,346	7,074	7,194	9,033	9,042
면류, 마카로니 및 유사식품 제조업	11,709	9,859	11,115	9,938	13,896
장류 제조업	11,225	12,197	10,858	10,530	10,892
도시락 및 식사용 조리식품 제조업	100,685	98,369	96,411	100,247	114,341
탁주 및 약주 제조업	47,182	47,259	46,403	51,592	56,872

자료: 농림축산식품부 제출자료, 2018.09.14.

쌀을 활용하는 식품산업 중 우리나라 식문화에서 쌀을 본래 사용하는 업종의 소비량이 높은 것으로 나타났다.

떡류 제조업이 가장 많이 소비하고 있으며, 도시락 및 식사용 조리식품 제조업, 탁주 및 약주 제조업의 순으로 나타났다.

2013년 대비 2017년의 경우 떡류 제조업이 소비하는 쌀 사용량은 감소하였으나, 도시락 및 식사용 조리식품 제조업과 탁주 및 약주 제조업은 증가한 것으로 나타났다.

나머지 기타 곡물가공품 제조업, 전분제품 및 당류 제조업, 떡류 제조업, 장류 제조업에서 소비하는 가공용 쌀의 경우 2013년 대비 2017년의 경우 감소하였다.

주요 원재료인 콩, 밀가루, 옥수수 전분을 대체하는 수준이다.

코코아 제품 및 과자류 제조업, 면류, 마카로니 및 유사식품 제조업은 2013년 대비 2017년의 경우 증가하였다.

향후 고품질의 쌀을 이용한 부가가치가 높은 쌀 가공식품과 수입 쌀(장립종) 또는 재고 쌀, 그리고 싸라기 등 저품질 쌀을 이용한 쌀 가공식품의 차별화 전략이 필요하다.

또한 쌀 가공식품 유형에서도 원래 쌀을 이용했던 식품과 아닌 경우 우리나라 식문화의 수용성에 차이가 나므로, 식품의 품질 향상과 부가가치 제고에 가공식품 유형별 다른 전략이 수립되어야 할 것으로 보인다.

장기적으로는 가공용으로 적합한 쌀 품종 개발과 쌀 생산과의 연계 체계를 구축하여 쌀 과잉생산 문제와 소비 감소 문제에 대응할 필요가 있다.

2018년 현재 가공용 쌀을 매입하여 쌀 가공을 하는 업체 수는 식품제도가공업 902개소, 즉석판매제조업 12,500개소다.

식품제도가공업은 떡류 299개소, 면류 13개소, 쌀과자 199개소, 쌀가루 59개소, 주류 238개소, 쌀 엿 및 조미식품 52개소, 기타 42개소이며, 즉석제조판매업은 주로 떡류를 제조하여 판매하고 있다. 제과점, 외식업체에서도 고품질 또는 가공용 쌀을 활용한 제품이나 메뉴를 개발하여 판매할 수 있도록 지원하는 방안이 모색되어야 할 것으로 보인다.

[쌀 가공업체 현황(가공용 쌀 매입대상자 기준, 18. 8월 현재)]

(단위: 개소)

구분	계	떡류	면류	쌀과자	쌀가루	주류	쌀엿 및 조미식품	기타
식품 제조가공업	902	299	13	199	59	238	52	42
즉석 제조판매업	75 (12,500)	75 (12,500)	0	0	0	0	0	0
계	977	374	13	199	59	238	52	42

주: 즉석제조판매업은 지회 단위로 관리하며 지회를 회원으로 하며, 떡류의 괄호안 숫자는 즉석판매제조 개별업소 개수
 자료: 농림축산식품부 제출자료, 2018.09.14.

예산

농림축산식품부는 쌀 가공산업육성지원사업(이차보전)으로 쌀 가공업체에 대한 지원을 하고 있으며, 쌀 가공품 품평회, 쌀가공식품산업대전 등의 사업은 쌀 소비 활성화 사업으로 지원하고 있다. 쌀 가공산업육성지원사업은 쌀가공업체의 시설 개보수, 운영자금 지원을 통해 쌀 가공산업 활성화 및 이를 통한 쌀 소비 확대를 도모하고자 하는 목적이다.

매년 총 400억 원의 규모로 시설 개보수, 운영·수매자금을 지원한다.(〈표 5〉 참고)

[쌀 가공산업육성지원사업 현황]

구분	2014	2015	2016	2017	2018.9.
선정 업체수(개)	15	15	26	32	35
예산(억 원)	400	400	400	400	400

자료: 농림축산식품부 제출자료, 2018.09.15.

쌀가공품 품평회 지원사업은 쌀가공품 대표 브랜드(스타상품) 선정을 통해 제품 고품질화 촉진 및 산업경쟁력을 강화하고자, 쌀 함량이 30% 이상 함유된 쌀가공품을 대상으로 총 10점을 선정하여 시상하는 사업이다.

쌀가공식품산업대전 지원사업은 식품소비 트렌드를 반영한 쌀 가공식품 신제품 개발을 유도하고, 국내외 바이어 유치를 통한 판로확충 및 수출기반을 조성하고자 하는 사업이며 쌀가공식품 전시·홍보, 바이어 상담, 시식 등 마케팅 지원을 한다.

2016년 이후 쌀 가공산업 지원사업 예산은 다음과 같다.

쌀가공산업육성지원(용자)사업 예산 400억 원을 제외하면 쌀가공품 품평회와 쌀가공식품산업대전 지원사업이 각각 2억 원 수준이다.

[쌀 가공산업 지원사업 예산]

(단위: 백만 원)

구분	2016	2017	2018
쌀가공산업육성지원(용자)	40,000	40,000	40,000
쌀가공품 품평회	190	200	200
쌀가공식품산업대전	190	200	200
합계	40,380	40,400	40,400

자료: 농림축산식품부 제출자료, 2018.09.15.

쌀 산업 관련 연구 현황

농림축산식품부가 지원한 쌀 가공산업 관련 연구·개발 지원 현황은 다음과 같다.

2016년 18건 34억 1천만 원, 2017년 27건 44억 5천 7백만 원, 2018년 25건 47억 5천 3백만 원으로 2017년 이후 증가 추세다.

[쌀 가공산업 R&D 지원 현황]

(단위: 백만 원)

구분	2016		2017		2018	
	과제수	예산	과제수	예산	과제수	예산
R&D 지원현황	18	3,410	27	4,457	25	4,753

자료: 농림축산식품부 제출자료, 2018.09.15.

연도별로 세부적인 연구 목록 및 예산은 다음과 같다.

2016년 이후 3년 동안 농촌진흥청 16건, 농림축산식품부 29건이다.

[농림축산식품부의 쌀 가공산업 연구개발 과제 목록]

번호	과 제 명	연구비(백만원)		
		'16	'17	'18
1	한국형 양조미 및 발효제 활용 청주양조기술 실용화	222		
2	벼 가공적성 향상을 위한 특수미 품종 및 기능성 소재 연구	150	150	
3	다양한 용도의 가공용 초다수성 벼 품종 개발 및 특성 연구	120	120	
4	벼 조 · 중생종 고품질 품종 개발(세부과제)	162	162	
5	원료가격 절감형 다수성 통일형 벼 품종의 가공이용성 평가	330	330	
6	가공용 쌀 품종 이용 떡 종류별 건식 쌀가루 품질기준 설정 및 실용화 연구	410	410	
7	국산 쌀 소비확대를 위한 쌀 맥주 가공 기술 개발	210	220	140
8	건식 쌀가루 전용품종 육성 및 육종소재 다양화 연구		200	
9	쌀 발효 요거트 가공적성 구명 및 산업화 기술개발		140	140
10	식혜 원료 가공적성 구명 및 품질증진기술 개발		140	140
11	쌀가루 이용 수제맥주 다양화 및 프리미엄급 맥주 제품화		300	297
12	쌀 조청의 이용성 및 상품성 증진 기술 개발		150	140
13	벼와 콩의 가공용도별 품질기준 설정 연구(쌀국수, 쌀빵 세부과제)			170

번호	과 제 명	연구비(백만원)		
		'16	'17	'18
14	국내 육성 벼 품종을 이용한 소비용도별 죽 품질평가 기준 설정 연구			140
15	중부지역 적응 고품질 벼 품종개발(3단계)(세부과제)			157
16	쌀 중심 아침식사의 청소년 건강영향평가 및 아침식사용 쌀 가공품 개발			262
17	농산부산물(미강, 대두박, 참깨박)의 기능성 탐색 및 이를 활용한 기능성 소재 개발	300		
18	소비자 맞춤형 유기농 쌀가공품의 기술개발 및 사업화 연구	300		
19	쌀시장 개방 대응 향 특성의 복합 기능성미 신소재개발 및 이를 활용한 국내외 식품사업화	200	200	
20	신규 기능성 쌀 품종을 이용한 갱년기 이후 여성건강 개선용 건강기능식품 소재 개발 및 제품	190	190	
21	친환경 쌀을 활용한 즉석 쌀면의 산업체 활용 모델 개발 연구	156		
22	쌀가루 품질 지표 개선을 통한 글로벌 스타 제품 개발	180	240	240
23	쌀가루를 기반으로 하는 K-스타 디저트 레시피 및 제품 개발	140	200	
24	농산부산물인 쌀겨를 이용한 여성건강용 기능성식품 개발	180	200	200
25	밀가루 대체를 위한 국산 쌀가루 박력분 제조방법 개발 및 가공제품의 사업화 기획	20		
26	쌀 및 곡물가루 함량이 96%이상인 냉장유통용 면 개발	60	60	
27	쌀, 옥수수 및 전분을 원료로 한 식품용기의 결합제 개발	80		
28	사물 인터넷 기술을 적용한 소규모 쌀막걸리 양조장 설비 및 품질관리 시스템 개발		260	450
29	쌀의 대량 소비 촉진을 위한 현미스넵 생산시스템 및 제품 개발		180	280
30	쌀 발효기술을 활용한 저온유통 가정식 대체 고품질 쌀가공식품 개발		130	175

번호	과 제 명	연구비(백만원)		
		'16	'17	'18
31	쌀발효제 이용 산업적 감주 가공기술 개발 및 소재 상품화		150	300
32	쌀을 활용한 친환경적 영·유아용 라이스클레이(쌀 점토) 소재의 개발 및 제품화		20	
33	쌀을 이용한 황사대비 도라지 사즙고 목캔디 개발 및 산업화		20	
34	미곡 유래 쌀 조청의 Prebiotics 효소전환기술 및 분말화 기술을 이용한 Synbiotics 개발		20	
35	국내 향료산업 활성화를 위한 두류, 쌀 유래 천연향료 소재 개발		20	
36	쌀을 활용한 친환경적 영·유아용 라이스클레이(쌀 점토)소재의 개발 및 제품화		120	300
37	미곡 유래 쌀 조청의 프리바이오틱스(Prebiotics) 효소전환기술 및 분말화 기술을 이용한 신바이오틱스(Synbiotics) 개발		125	300
38	국내 향료산업 활성화를 위한 두류, 쌀 유래 천연향료 소재 개발			200
39	국내산 쌀과 천연재료를 활용한 헬스케어 스낵의 개발 및 상품화			99
40	장 기능 개선 및 color therapy 기능성 유아용 쌀과자 개발 및 상품화			76
41	쌀가공식품 보존을 위한 천연물 유래 항균제 개발 및 이를 이용한 수출용 할랄인증 쌀떡볶이 개발			59
42	수입 전분대체 고품질 쌀 전분 소재 대량 생산기술 개발			218
43	쌀함유 기능성 식이섬유 제품화			60
44	오크통을 이용한 프리미엄 수제 쌀맥주 개발			64
45	김치 유래 기능성 유산균을 활용한 미강발효제품 개발 및 산업화			146
계		3,410	4,457	4,753

주: (농진청 연구과제) 1번~16번, (농식품부 연구과제) 17번 ~ 45번

자료: 농림축산식품부 제출자료, 2018.09.15.

