

# 전북 쌀, 혁신의 길을 찾다

- 일 시\_ 2016. 5. 12(목), 14:00 ~
- 장 소\_ 전북연구원 세미나실
- 주 최\_ 전라북도 삼락농정위원회
- 주 관\_ 전북연구원





삼락농정 포럼 '전북 쌀, 해법과 진로'  
1차 전문가 워크숍

---

## 전북 쌀, 혁신의 길을 찾다

---

- 일 시 : 2016년 5월 12일(목), 14시
- 장 소 : 전북연구원 세미나실
- 주 최 : 전라북도 삼락농정위원회
- 주 관 : 전북연구원



**삼락농정 포럼 '전북 쌀, 해법과 진로'  
1차 전문가 워크숍**

● **세미나 개요**

- 일 시 : 2016년 5.12(목), 14:00~17:00
- 장 소 : 전북연구원 세미나실
- 주 최 : 전라북도 삼락농정위원회                      ○ 주 관 : 전북연구원
- 주 제 : 전북 쌀, 혁신의 길을 찾다
  - 발표 1 : 쌀 정책의 해법과 과제
  - 발표 2 : 전라북도 쌀 산업 발전을 위한 제언

● **진행순서**

(사회 : 조승현 전북연구원 부연구위원)

시 간		주 요 내 용	비고
13:30~14:00	'30	접수 및 등록	
14:00~14:10	'10	인사말 : 삼락농정위원회 위원장	
14:10~14:40	'30	발표 1. 쌀 정책의 해법과 과제 장경호 농업농민정책연구소 녀름 소장	
14:40~15:10	'30	발표 2. 전라북도 쌀 산업 발전을 위한 제언 김종안 지역농업네트워크 협동조합 전무	
15:10~15:20	'10	휴식 및 교류	
15:20~17:00	'100	<b>종합토론</b> (가나다 순)    · 좌장 : 양병우 전북대학교 교수 · 김윤태 미래농업전략연구원 원장 · 박상태 전라북도 친환경유통과 식량산업팀장 · 박홍식 쌀생산자협회 전북본부장 · 송춘호 전북대학교 교수 · 양재철 남원농협RPC 장장 · 위남량 WE행복경영연구원 대표 · 이효신 전북농업인단체연합회 집행위원장	



---

## 목 차

---

---

### 주제 발표문 1

7

#### 쌀 정책의 해법과 과제

장경호 / 농업농민정책연구소 녀름 소장

---

### 주제 발표문 2

37

#### 전라북도 쌀 산업 발전을 위한 제언

김종안 / 지역농업네트워크 협동조합 전무

---

### 지정 토론문

49





## 쌀 정책의 해법과 과제

1. 들어가며
2. 중앙정부 쌀 정책의 한계와 문제점
3. 쌀 정책의 방향성에 대해
4. 쌀 정책의 해법과 과제
5. 전라북도 쌀 소득보전 정책에 대한 제언

장 경 호 / jkh1223@chol.com

농업농민정책연구소 녀름 소장



## 쌀 정책의 해법과 과제

- 쌀 정책은 식량주권 차원에서 접근해야 -

장 경 호 / 농업농민정책연구소 녀름 소장

### 1. 들어가며

- 그동안 쌀 정책은 우리나라 농업정책의 중심에 있었고, 중앙정부에 의한 전국단위의 쌀 정책을 시행해 왔다. 쌀이 국민의 주식이라는 점에서, 식량주권 혹은 식량안보 논리의 핵심 작목이라는 점에서, 전국 대부분 지역에서 쌀농사가 이루어지고 있다는 점에서, 가장 많은 농가가 쌀농사를 짓고 있다는 점에서, 농업이 갖는 다원적 기능을 대표하는 작목이라는 점에서 중앙정부 위주의 정책을 시행할 필요성이 인정되어 왔다.
- 그러다 보니 중앙정부의 쌀 정책이 근간을 이루는 가운데 지방자치단체의 독자적인 쌀 정책은 매우 제한적으로 이루어질 수밖에 없었다. 중앙정부 쌀 정책의 한계와 문제점을 부분적으로 보완해 주는 방식으로 시행되어 왔다. 일부 영농자재의 지원을 통한 생산비 부담 경감, 별도의 직접지불제도를 통한 쌀소득의 부분적 보완, 지역 쌀의 브랜드 개발 및 마케팅, 학교급식 및 로컬푸드와 지역 쌀 소

비의 연계 등과 같은 것이 대표적인 방식들이다.

- 그런데 위와 같은 쌀 정책의 특징은 향후에도 양적 차이는 발생하겠지만 질적으로는 현재와 별다른 차이가 없을 것이기 때문에 중앙 정부 중심의 쌀 정책이 지속될 가능성이 매우 높다고 판단된다. 따라서 현재와 마찬가지로 향후에도 지방자치단체의 쌀 정책은 중앙 정부의 쌀 정책이 갖고 있는 한계와 문제점을 보완하는 방식으로 시행될 수밖에 없는 제한적인 성격을 갖고 있다고 판단된다.

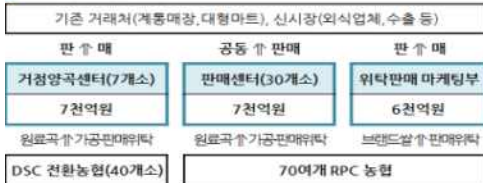
## 2. 중앙정부 쌀 정책의 한계와 문제점

- 최근 약 3년간 월별 산지쌀값 변화 추이를 살펴보면 2013년 7월 산지쌀값이 정곡 80kg 1가마당 176,788원이었으나 2016년 4월 현재 144,052원으로 하락한 상태로 나타났다. 2014년 5월에 17만 원 이하로 떨어졌고, 2015년 4월에 16만 원 밑으로 하락했으며, 2015년 11월에 15만 원대가 무너졌다. 그 이후 최근까지도 지속적인 하락세를 보여주고 있다. 특히 작년 수확기 이후로 쌀값이 가파르게 하락하여 폭락세를 기록하였고, 최근까지도 여전히 하락세에서 벗어나지 못하고 있다.
- 중앙정부가 쌀값의 폭락을 방지하기 위해 작년 수확기에 약 20만 톤의 쌀을 추가로 구매하여 시중에서 격리하는 조치를 취했지만 쌀값 안정에는 실패한 것으로 평가할 수 있다. 아울러 수확기 이후 쌀값의 하락세를 막기 위해 올해 초에 추가로 15만 톤을 더 매입하겠다는 정부의 대책에도 불구하고 최근까지도 쌀값은 하락세를 기록하고 있다.
- 정부의 쌀값 안정 대책에 무슨 문제가 있는 것일까?

**농협양곡(주)의 조직형태**



**농협 양곡사업 체계**



**양곡사업 활성화 전후 비교**

구분		현행 (15년 기준)	변경	증감
사업 내용	거점양곡센터	10개소	7개소	△3
	DSC 전환	40개소	40개소	-
	농협양곡 판매센터	-	30개소	30
판매 금액	원료곡 가공 판매	10,000	7,000	△3,000
	브랜드쌀 수탁판매	10,000	6,000	△4,000
	농협양곡 판매센터	-	7,000	7,000
계		20,000	20,000	-
투자 계획	안성 양곡유동센터	445	445	-
	거점양곡센터	646	1,620	974
	운전자금	4,305	1,703	△2,602
	농협양곡 판매센터 (지분출자 및 대여투자)	-	1,028	1,028
	사업기금조성	-	600	600
계		5,396	5,396	-

**1) 일시적인 땀질 처방의 문제**

- 농민들은 대략 40만 톤 수준의 시중 격리를 요구했는데, 정부는 작년 수확기에 그 절반에 해당하는 약 20만 톤만 추가로 시중 격리를 하였다. 시중 격리 물량이 많을수록 수확기 쌀값 안정에 미치는 효과가 크다는 점에서 정부가 발표한 대책은 농민들이 요구한 것에 비해 그 효과가 매우 낮은 것이었다. 이 때문에 작년 수확기부터 쌀값이 폭락하는 것을 막지 못한 것이다.
- 정부의 대책에도 불구하고 쌀값이 계속 하락하자 정부는 올해 초에 추가로 15만 톤을 더 매입하기로 결정함으로써 쌀값이 폭락세에서 하락세로 조금 진정되는 상황을 보여 주고 있다. 만약 작년 수확기에 정부가 한꺼번에 약 35~40만 톤을 수매하여 시중 격리를 하였다면 작년 수확기의 쌀값 폭락을 더욱 완화할 수 있었을 것이다. 일시적인 땀질 처방이 초래한 실패라고 할 수 있다.

**2) 조삼모사(朝三暮四) 처방의 한계**

- 아울러 농민들은 대북 쌀 차관 및 해외 원조 등과 같이 국내 시장

에서 완전히 격리하여 쌀 재고량 자체를 줄이자고 요구했지만 정부가 발표한 대책은 국내 시장에서의 완전 격리가 아니라 수확기에 일시적으로 시중에서 격리시키는 것이었다. 일시적인 시중 격리 물량은 그대로 쌀 재고량에 포함되기 때문에 지속적으로 쌀의 과잉재고 때문에 쌀값이 하락하는 요인으로 작용할 수밖에 없다. 지난 2008년 급작스럽게 대북 쌀 차관을 중단하면서 약 40만 톤 정도의 쌀 재고량이 추가되면서 2009~2010년에 걸쳐 2년 동안 쌀값이 지속적으로 폭락했던 사실을 되새길 필요가 있다.

- 게다가 쌀값 하락을 더욱 가중시키는 요인이었던 밥쌀 수입을 중단하는 문제는 아예 정부 대책에 포함시키지 않았으며, 쌀값이 하락세를 면하지 못하고 있는 올해에도 밥쌀을 계속 수입할 것으로 알려지고 있다. 정부는 밥쌀을 수입하더라도 당분간 시중에 방출하지 않고 창고에 보관할 것이기 때문에 밥쌀 수입이 쌀값을 떨어뜨리지 않을 것이라고 주장한다. 그러나 수입된 밥쌀이 창고에 보관된다 하더라도 그것이 쌀 재고량에 포함되기 때문에 결국 쌀의 과잉재고를 더욱 가중시키게 되고, 이것이 쌀값 하락을 부채질하는 요인으로 작용할 수밖에 없다.
- 결국 일시적인 시중 격리와 밥쌀 수입 등은 쌀의 과잉재고를 유발하여 지속적으로 쌀값을 하락시키는 요인으로 작용한다는 점에서 조삼모사(朝三暮四)와 같은 정부의 대책은 처음부터 뚜렷한 한계를 갖고 있다고 평가할 수밖에 없다.

### 3) 쌀 소득보전의 한계와 문제점

- 쌀값 안정에 관한 지금까지의 정부 대책이 정도로는 올해에도 쌀값이 정상적인 수준으로 회복되는 것을 기대하기는 어렵다. 최소한 올해 수확량이 결정되기 전까지는 현재와 같은 쌀값의 하락세가 지

속될 것으로 예상된다. 결국 이는 쌀 농가의 소득손실로 이어지게 되는데, 현행 쌀 소득보전 직접지불제도는 쌀 농가의 소득손실을 제대로 보전해 주지 못하는 한계를 갖고 있다.

- 정부는 쌀값이 떨어지더라도 쌀 소득보전 직접지불제도를 통해 쌀 농가의 소득을 보전해 주기 때문에 쌀 농가의 피해가 크지 않다고 주장해 왔다. 즉, 쌀값이 15만 원 정도로 떨어져도 목표가격 대비 약 97% 정도까지 보전을 해 주기 때문에 농가는 3% 정도만 손해를 부담한다는 것이다.
- 첫째, 농가의 손실은 생산비 및 경영비를 제외한 순수익 및 소득을 기준으로 산정하는 것이 타당한데, 정부의 주장은 조수입을 기준으로 산정한 결과만 제시하고 있다. 표에서 보듯이 농민이 쌀을 판매하여 얻는 수입에서 생산비 및 경영비를 제외한 농가의 순수익 및 소득을 기준으로 산정하면 목표가격 대비 농가의 순수익 및 소득 손실 비율은 3%가 아니라 약 5~8% 수준이 된다. 도시근로자가구의 입장에서 본다면 월급이 5~8% 감소하는 것이다.

[표 1-1] 2011~2014년 10a당 논벼 수익성 추정치

단위 : 원, %

연 도	총수입		순수익		소 득	
		증감률		수익률		소득률
2000	1,041,183	-	503,350	48.3	760,705	73.1
2004	1,030,301	-	442,553	43.0	715,683	69.5
2011	1,038,142	0.8	409,886	39.5	640,045	61.7
2012	1,058,815	2.0	346,291	32.7	648,374	61.2
2013	1,164,799	10.0	439,133	37.7	733,360	63.0
2014	1,174,714	0.9	453,236	38.6	731,842	62.3

※ 2011~2014년은 연도별 10a당 고정직불 및 변동직불 금액을 추가한 추정치

- 둘째, 농가의 손실은 생산비 및 물가 등을 고려한 실질소득을 기준으로 산정하는 것이 타당한데, 정부의 주장은 명목소득을 기준으로 산정한 결과만 제시하고 있다. 현행 목표가격이 새로 결정된 2012

년 이후 생산비 증가 및 물가 상승은 목표가격에 전혀 반영되어 있지 않다. 2013년의 경우엔 쌀값 상승으로 생산비 증가 및 물가 상승 요인을 감당하였지만 2014년에는 쌀값 하락으로 생산비 증가 및 물가 상승으로 인한 농가의 실질소득이 감소되었다. 올해 역시 마찬가지이다. 현행 목표가격이 최근 3년 동안 발생한 생산비 증가 및 물가 상승을 전혀 반영하지 못하고 있는 상황에서 3년 전에 결정된 목표가격을 기준으로 명목소득의 손실만 제시하는 것은 현실성이 결여된 주장이다. 생산비 증가 및 물가 상승을 고려한 실질소득을 기준으로 농가의 손실을 산정하는 것이 현실에 더 부합하는 것이다. 만약 지난 3년간 쌀 생산비 증가 및 물가 상승으로 인한 실질소득 감소 효과를 5% 수준으로만 계산하더라도 올해 쌀 농가의 손실은 3%가 아니라 10~13% 정도로 산정할 수 있을 것이다.

- 셋째, 변동직불금 지급의 기준이 되는 산지 쌀값이 실제 쌀값을 제대로 반영하지 못하고 실제 보다 높게 산정되고 있기 때문에 변동직불금 자체가 실제 가격하락 보다 더 적게 지급되고 있어서 농가의 손실은 정부 주장 보다 더 높다고 보는 것이 현실에 부합한다. 이는 현행 산지 쌀값 계산 방식이 약 410개 표본에서 조사한 가격의 산술평균으로 계산하기 때문에 발생하는 문제이다. 만약 지역별 쌀 생산량을 반영한 가중평균으로 실제 산지 쌀값을 계산할 경우 정부가 제시하는 산지 쌀값 보다 더 낮은 것으로 나타난다. 이 때문에 상대적으로 변동직불금의 효과가 과대 포장되는 문제가 발생한다.
- 쌀값이 하락하더라도 97% 수준까지 소득을 보전해 준다는 것과 같은 과장된 내용을 일방적으로 홍보하기 보다는 이상과 같은 현행 쌀 소득보전 직접지불제도의 한계 및 문제점을 고치는 것에 집중하는 것이 정부가 해야 할 일이다.
- 그렇지만 정부는 오히려 거꾸로 가는 행보를 취하고 있다. 쌀값 폭



락에 따른 변동 직접지불 금액이 크게 증가하여 전체 정부 재정운 용에 부담을 주자 최근 정부는 직접지불제도 자체를 개편하는 방안 을 검토하겠다고 밝혔다. 아직 구체적인 내용이 나오지는 않았지만 기본적으로 정부가 농가에 직접 지원하는 직접지불을 축소하는 내 용이 기조가 될 것으로 예상된다.

### 3. 쌀 정책의 방향성에 대해

#### 1) 근본적인 전환을 모색할 필요

- 그동안 정부가 발표한 쌀값 안정 대책에는 명시되어 있지 않지만 쌀값을 회복시키기 위한 정부의 기본적인 방침이 어디에 있는가는 충분히 예상된다. 핵심은 쌀 재배면적을 줄여서 쌀의 생산·공급을 줄이겠다는 것에 있다.
- 예전에도 논에 콩과 같은 타 작물을 재배하도록 정부가 권장했다가 갑자기 흉년이 쌀이 부족한 상황을 맞기도 했고 시행과정에서 정부 가 오락가락을 반복하여 농민들을 혼란에 빠트렸던 경험도 있다. 쌀이 과잉재고가 문제가 되자 정부가 또 다시 전가의 보도처럼 쌀 재배면적을 줄이는 것에 초점을 맞추고 있는 것이다.
- 과거에 경험한 바와 같이 쌀 재배면적의 축소는 식량자급률을 낮추 는 결과로 나타났다. 지난 2009~2010년 쌀값 폭락 당시 정부가 논에 타 작물을 재배하도록 권장하였는데 그 결과 쌀 자급률이 2011년부터 3년 연속으로 80%대를 기록하기도 했고, 같은 기간에 식량자급률은 22%대로 떨어지기까지 했다. 그러자 정부에서는 식 량자급률을 높이기 위해 다시 쌀 재배를 강조하면서 최근에는 쌀

자급률이 90%대 중반으로 올랐고, 식량자급률도 24% 수준으로 회복되었다.

- 쌀값과 소득 그리고 식량주권 문제에 대해 중장기적이고 근본적인 대책이 없는 상태에서 그 때 그 때 상황에 따라 임시땜질 처방을 반복한 결과이다. 만약 지금과 같이 정부가 과거와 같은 방식의 땜질 식 처방에만 의존할 경우 쌀 자급률과 식량자급률은 또 다시 하락할 것이다. 쌀값과 소득 그리고 식량주권 문제에 대해 중장기적이고 근본적인 대책을 갖고 일관성 있게 추진하는 것이 가장 중요하다.
- 만약 근본적인 대책과 일관성 있는 추진을 갖출 수 있다면 수급조절, 생산조정, 가격안정, 소득보전 등의 측면에서 효과적인 대안을 마련할 수 있을 것이다. 그리고 그 속에는 현 정부가 강조하는 통일준비 차원에서 한반도 전체의 식량주권을 포함하여 보다 정책을 추진할 수 있을 것이다. 아울러 식생활의 변화 속에 내포된 부정적인 측면을 정부의 개입을 통해 개선시킴으로써 쌀값과 식량주권의 딜레마도 함께 해결할 수 있을 것이다.

## 2) 쌀 정책의 핵심의제 설정

### ① 적정 수준의 쌀 자급기반 유지

- 쌀은 국민의 주식(主食)이다. 비록 국민의 식생활 패턴이 변화하고 1인당 쌀 소비가 감소하여 국민 식생활에서 쌀이 차지하는 비중이 감소하고 있지만 여전히 쌀이 주식이라는 사실은 변하지 않고 있다. 앞으로도 쌀을 대체하는 새로운 주식이 나오지 않는 한 쌀이 주식이라는 사실은 장기적으로도 여전히 변하지 않는 명제가 될 것이다.
- 쌀은 우리 농업의 중심이다. 비록 돈으로 환산한 농업생산액 측면에서 쌀의 비중이 과거에 비해 크게 감소하였지만 단일 작목으로는

여전히 농업생산가치가 가장 높고, 가장 많은 농민이 쌀농사를 짓고 있으며, 쌀 재배면적이 절대적으로 많다. 특히 식량주권 혹은 식량안보 측면에서, 농업의 다원적 기능 측면에서, 통일을 대비하는 측면에서, 전체 농업을 보호하는 측면에서 쌀의 기능과 역할을 대체할 수 있는 것은 전혀 없다.

- 그렇기 때문에 쌀 자급기반은 반드시 유지해야 한다는 사회적 공감대가 존재하였고, 특별히 쌀 정책의 중요성이 강조되었다. 그래서 지난 20여년에 걸친 농산물 시장개방과 농업구조조정, 광풍 속에서도, 농업·농촌·농민이 빠르게 몰락하는 과정 속에서도 적정수준의 쌀 자급기반을 겨우 유지할 수 있었다.
- 그러나 작년부터 전격적으로 이루어진 쌀 시장 전면개방은 쌀 농업의 불확실성을 높여 쌀 농민의 불안감을 증대시키고 있다. 게다가 쌀의 추가개방 여부와 관련한 통상협상이 진행되거나 예정되어 있어서 불확실성 및 불안감은 더욱 높아지고 있다. 밥쌀 수입 문제나 TPP 가입 등과 같은 문제를 둘러싼 농민들의 강력한 저항과 반발은 이러한 맥락에서 이해할 필요가 있다.
- 게다가 추곡수매제도 폐지 이후 쌀 소득보전 직접지불제도의 도입에도 불구하고 쌀의 실질소득이 하락하는 추세를 보이면서 상대적으로 소득성이 높은 다른 작목으로의 전환이 이루어지면서 쌀의 자급기반을 불안정하게 만들고 있을 뿐만 아니라 일부 소득성이 높은 작목으로의 집중에 따른 밭 농업의 가격불안도 높아지고 있다.
- 결국 쌀시장의 관세화 전환 및 추가개방 가능성에 따른 쌀 농업의 불확실성 및 농민의 불안감 증대와 아울러 쌀 소득의 지속적인 하락추세가 이어지면서 쌀 자급기반이 위협받고 있는 상황이다. 여기에다 최근 논란이 되고 밥쌀 수입 문제와 쌀값 폭락 우려가 더해지면서 쌀 자급기반의 붕괴마저 우려되고 있다.

- 따라서 적정수준의 쌀 자급기반을 안정적으로 유지하기 위해서는, 첫째, 대외적으로는 추가개방의 여지를 제거하여 불확실성 및 불안감을 해소해야 하며, 둘째, 대내적으로는 쌀 소득보전을 강화해 나가야 한다. 특히, 쌀 소득보전을 위해서는 현안인 쌀값 폭락의 우려를 해소하고, 현행 쌀 소득보전 제도를 강화해야 한다. 쌀 소득을 보전하는 것은 밭 농업으로의 작목전환 현상을 억제하거나 완화시켜 밭 농업의 생산 및 가격 안정에도 기여하는 측면이 있다.
- 단기적으로는 국내 수급 및 의무수입 등을 고려하여 적정한 자급기반을 유지하지만, 중장기적으로는 대북 쌀 차관 및 통일대비 농업협력 등도 고려하여 적정수준의 자급기반을 유지할 필요가 있다. 이 경우 국내 자급에 필요한 재배면적 확보와 아울러 대북 쌀 차관 및 통일대비 농업협력을 고려한 재배면적 확보도 필요하며, 국내 자급을 초과하는 재배면적의 경우 다른 식량작물 재배 혹은 해외 원조 등과 같은 신축적인 관리시스템이 도입되어야 할 것이다.

## ② 쌀값 안정과 쌀 소득보전

- 쌀 자급기반 유지를 위해서는 한계농지와 중소규모 쌀 농가에 대한 배려가 필요하다. 왜냐하면 쌀 자급기반을 유지하기 위해서는 우량농지와 대규모 생산농가(경영체)의 역할도 중요하지만 동시에 한계농지와 중소규모 쌀 농가의 역할도 반드시 필요하기 때문이다. 현행 쌀 소득보전 정책은 대부분 평균 생산비를 고려하여 판단하기 때문에 생산비 측면에서 불리한 위치에 있는 한계농지와 중소규모 쌀 농가의 처지를 배려하고 있지 못하다. 따라서 정책적 판단에 있어서 중소규모 쌀 농가에 대해 차등적 우대를 중요하게 고려할 필요가 있다.
- 현행 쌀 소득 정책의 핵심은 쌀 소득보전 직접지불제도이다. 이 제도는 지난 2004년 정부가 가격지지 방식의 추곡수매제도를 폐지하

는 대신 이를 대체하기 위한 제도로써 도입한 것이다. 즉, 종전의 추곡수매제도가 갖고 있던 주요 기능 가운데 하나인 쌀 소득보전 기능을 직접지불을 통해 대체하고자 하는 목적으로 도입된 것이다.

- 그러나 쌀 소득보전 직접지불제도는 도입 당시부터 쌀 농가의 소득 보전에 근본적인 한계가 있다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 왜냐하면 쌀 소득보전 직접지불제도는 목표가격을 결정함에 있어서 쌀의 시중가격 변화만을 고려할 뿐 생산비 증가 및 물가상승 등과 같은 요인은 전혀 반영할 수 없기 때문에 쌀 생산농가의 실질소득이 하락하는 것을 막을 수 없는 근본적인 결함을 갖고 있었기 때문이다.

[표 1-2] 쌀 소득보전 직접지불제도의 변화

연도	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17
고정직불금 (원/ha)	600,000	700,000						900,000		1,000,000			
목표가격 (원/80kg)	170,083						188,000						

- 과거의 추곡수매제도는 미흡하기는 하지만 생산비 증가 및 물가상승 요인을 반영하여 수매가격을 결정하였고, 이렇게 결정된 수매가격이 전체 시장가격에 일종의 신호등 같은 역할을 수행하면서 시중 쌀값에도 생산비 및 물가상승이 부분적으로 반영되는 구조였다. 그러나 쌀 소득보전 직접지불제도로 전환함에 따라 이러한 가격 신호등 역할이 사라지게 되었고, 이는 곧 시중쌀값에 생산비 인상 및 물가상승 요인이 반영되는 통로를 차단함으로써 쌀의 수익률 및 소득률을 낮추는 요인으로 작용하였다.
- 실제로 쌀 소득보전 직접지불을 추가하여 수익성을 추정한 결과 2011~2012년의 경우 10a당 순수익 및 소득이 2000년 및 2004년 보다 더 낮게 나타났다. 이는 2012년까지 쌀 소득보전 직접지불이 생산비 및 경영비의 증가조차도 반영하지 못한 결과라 할 수

있다. 2005~2012년 동안 생산비가 연평균 약 2.7% 증가한데 비해, 목표가격은 고정되어 있어서 쌀 소득보전 직접지불이 생산비 증가를 반영하지 못한데 따른 결과이다.

- 목표가격 및 고정 직접지불이 현행과 같이 인상된 2013년 이후에도 10a당 쌀의 순수익 및 소득이 2004년 수준을 약간 상회하였지만 2000년 수준보다는 더 낮게 나타났다. 현행 쌀 목표가격 및 고정직불 역시 생산비 및 경영비 증가를 제대로 반영하지 못하고 있음을 알 수 있다. 특히 현행 목표가격은 2017년까지 고정되어 있다. 비록 2015년부터 고정직불 금액이 100,000원/ha 인상되기는 하지만 향후 생산비 및 경영비 증가를 반영하기에는 부족하다고 판단된다. 결국 해가 거듭될수록 쌀의 순수익 및 소득은 지금보다 하락할 가능성이 높다고 예상할 수 있다. 쌀값 및 쌀 소득보전의 필요성은 지금도 여전히 주요한 현안이 되고 있는 것이다.

## 4. 쌀 정책의 해법과 과제

### 1) 단기대책

#### ① 밥쌀수입 중단

- 작년에 정부는 약 6만 톤 정도의 밥쌀을 수입했다. 당초 2014년과 비슷한 약 12만 톤 수입을 할 계획이었지만 쌀의 과잉재고에 따른 쌀값 폭락과 농민들의 강력한 저항에 부딪혀 계획 대비 약 절반 정도만 수입한 것이다.
- 그런데 올해도 여전히 쌀값은 하락세를 면치 못하고 있다. 쌀값 하락의 주요 원인인 과잉 재고 문제가 여전히 해소되지 않고 남아 있

기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정부는 올해 또 다시 밥쌀을 수입 하겠다는 입장을 갖고 있다. 그렇기 때문에 올해에도 밥쌀 수입 문제는 뜨거운 이슈가 될 것이다.

- 쌀의 과잉재고가 해소되지 않은 상황에서, 쌀값이 여전히 지속적인 하락세를 나타내면서 정상적인 회복 전망이 보이지 않는 상황에서 쌀값 하락을 더욱 부채질할 밥쌀 수입을 계속할 이유는 없다고 본다. 지금의 현실에서 쌀값 폭락을 더욱 부추길 수 있는 밥쌀 수입은 당연히 중단되어야 한다. 밥쌀 수입을 강행하면서 쌀값 안정을 내세우는 것은 이율배반이다.

## ② 대북 쌀 차관 재개

- 쌀값이 정상적인 수준으로 회복되기 위해 가장 확실한 처방은 대규모의 쌀을 시중에서 완전히 격리하는 방법밖에 없다. 이 보다 더 직접적이고 효과적인 방법은 현재로서는 없다. 그리고 대규모 시중 격리의 가장 적절한 방법이 대북 쌀 차관 및 해외 원조 등이다.
- 변동 직접지불을 아무리 쌀 생산농민에게 지원하더라도 그것은 어디까지나 가격손실의 일부만 보전해 주는 것이기 때문에 쌀 생산농민 입장에서는 손실이 발생할 수밖에 없다. 정부는 정부대로 천문학적인 재정을 지출하고서도 농민은 농민대로 막대한 손실을 볼 수밖에 없는 상황이 발생하는 것이다. 농민의 입장에서는 변동 직접지불이 발동되지 않는 상황이 가장 좋은 것이다. 따라서 가장 최선의 방법은 대북 쌀 차관과 같은 대규모 시중 격리 조치를 통해 쌀값을 안정시키는 것이다.

## ③ TPP, 쌀의 추가개방 중단

- 정부는 환태평양경제동반자협정(TPP) 가입을 추진하기로 사실상 결정 한 것과 같은 상태이다. 그런데 TPP 가입을 위해서는 쌀의 추가

개방 여부가 가장 중요한 관심사로 대두되고 있다.

- 정부는 쌀 관세화 전면개방을 선언할 당시 향후 FTA/TPP 등과 같은 모든 자유무역협정에서 쌀은 반드시 제외시키겠다고 약속하였지만 TPP 협상 결과가 보여주듯이 미국, 호주, 베트남 등 기존 회원국들이 한국의 쌀 시장에 대해 추가개방을 요구할 것은 분명하다.
- 쌀의 추가개방을 초래할 TPP 가입을 추진하지 않겠다는 입장을 정부가 공식적으로 밝혀야만 쌀의 추가개방 여부에 따른 농민의 불안감을 해소할 수 있을 것이다.

## 2) 중장기대책

### ① 의무수입물량(TRQ) 철폐 및 감축 요구

- 쌀의 재고 과잉 및 쌀값 하락을 부추키는 주요 요인의 하나가 매년 40만 9천 톤에 달하는 의무수입물량(TRQ)이다.
- 그런데 이 의무수입물량은 세계무역기구(WTO) 농업협정문에 따른 것이기는 하지만 기본적으로 회원국간 형평성에 어긋나는 부당한 조치이다. 관세화라는 방식으로 수입자유화가 이루어지기 전에는 관세화 유예의 대가로서 최소시장접근(MMA)를 허용했지만 관세화로 수입자유화가 이루어진 상태에서는 다른 회원국에게 비해 추가적인 개방조치로 작용하고 있는 것이다.
- 따라서 정부는 회원국간 형평성에 어긋하는 부당한 추가 개방조치로서 의무수입물량의 철폐 혹은 감축을 세계무역기구(WTO)에 요구해야 한다. 이와 관련하여 한국과 비슷한 처지에 있는 일본, 대만 등과 공조하여 공동으로 대응하는 방안도 모색할 필요가 있다.
- 의무수입물량의 철폐 혹은 감축이 단기간에 쉽게 이루어질 수 있는



사안은 아니지만 인도의 식량보장법에 따른 보조금 위반 문제를 협상으로 해결하였던 발리 패키지의 ‘평화조항’ 선례를 고려할 때 전혀 불가능한 일도 아니다. 따라서 정부는 중장기적으로 의무수입 물량의 철폐 및 감축을 목표로 지속적으로 문제를 제기하고, 관련 당사국과 협력하여 공조할 필요할 필요가 있다.

- 그리고 정부 차원의 대응 및 국제 공조와 아울러 농민단체 차원의 국제 연대 및 협력 활동과 긴밀히 연계하여 보다 효과적으로 대응할 필요도 있다.

② 의무수입물량(TRQ) 종합 관리방안 마련

- 아울러 매년 40만 9천 톤에 달하는 의무수입물량에 대해 기존의 여러 가지 제약조건을 철폐했기 때문에 지금 시점에서는 의무수입 물량이 국내 쌀 시장에 미치는 피해를 최소화하기 위한 효과적인 관리방안을 마련하는 것이 시급하다.
- 즉, 종전과 달리 정부는 국가별 쿼터 폐지, 30% 밥쌀 수입 의무 폐지, 해외원조 가능 등을 WTO에 통보한 바 있기 때문에 이를 고려하여 의무수입물량에 대한 관리방안을 마련할 필요가 있는 것이다.

[표 1-3] 일본의 의무수입물량 관리 현황(1995~2013)

단위 : 천톤, %(현미 기준)

총수입량	밥쌀용	가공용	사료용	해외원조	재고	폐기 등
12,810 (100)	1,300 (10.1)	4,280 (33.4)	3,220 (25.1)	3,030 (23.7)	800 (6.2)	180 (5.5)

- 일본의 경우 관세화 개방 이후 아래 표에서 보듯이 의무수입물량 가운데 약 10% 정도만 밥쌀로 사용하는 등 국내 쌀 농가에 대한 피해를 최소화하기 위한 관리방안을 운영하였다. 이러한 일본의 선행사례를 벤치마킹하는 한편 대북 쌀 차관을 정례화함으로써 중장기적으로 쌀의 수급을 안정적으로 관리할 수 있는 조건을 마련하는

것이 필요하다.

### ③ 쌀 소득보전 직접지불제도 개편

- 앞에서 살펴보았듯이 현행 쌀 소득보전 직접지불제도는 쌀 농가의 소득보전이라는 목적을 달성하기에는 근본적으로 결함이 있다. 그렇기 때문에 소득보전의 기능을 충실하게 수행하도록 만들려면 현행 제도를 전면적으로 개편하는 것이 가장 중요하다.
- 첫째, 현행 목표가격을 재검토할 필요가 있다. 목표가격의 경우 논란 끝에 현행과 같은 188,000원/80kg으로 결정되었다. 그러나 이 목표가격이 생산비 증가 및 물가상승을 제대로 반영하지 못해 실질적인 소득보전의 기능을 수행하기에는 크게 부족하다고 판단된다. 따라서 생산비 증가 및 물가상승을 반영하여 실질적인 소득보전 장치로서 제 기능을 수행할 수 있도록 현실화할 필요가 있다. 현행 목표가격을 결정할 당시 야당에서는 약 196,000원/ha을 제시한 바 있는데, 이는 생산비 증가를 제대로 반영할 수 있는 수준이다. 또한 당시 농민단체에서는 약 23만원을 주장한 바 있는데, 이는 물가상승률까지 모두 반영하자는 것에서 제시된 수치라고 보여 진다.
- 둘째, 현행 고정직불 금액을 현실화할 필요가 있다. 고정직불 금액을 산정하는 특별한 공식은 없다. 고정직불 금액을 산정하는 가장 중요한 원칙과 기준은 사회적 합의 수준이다. 식량자급률, 도농간 소득격차, 과거 쌀 농가의 소득손실 등과 같은 제반 사항을 고려하여 사회적으로 결정하는 것이다. 2015년부터 적용되는 고정직불 금액 1,000,000원/ha 정도로는 쌀 소득보전 기능을 제대로 수행하기에는 부족하다고 판단되기 때문에 고정직불 금액을 확대할 필요가 있다.
- 실제로는 목표가격 인상 및 고정직불 금액 확대는 상호 연계되어 있는 사안이다. 목표가격을 인상할 경우 변동직불 발생 가능성을

낮추기 위해 고정직불을 확대해야 한다. 고정직불은 WTO 허용보조금이며, 변동직불은 감축대상 보조금에 해당한다. 따라서 변동직불의 발생 가능성을 억제할 필요가 있는데, 그러기 위해서는 고정직불을 확대할 수밖에 없다,

- 셋째, 고정직불의 경우 경작규모별 차등지급을 도입할 필요가 있다. 현행 고정직불은 면적(ha)을 기준으로 동일한 단가를 지급하고 있기 때문에 고정직불을 확대할 경우 그 혜택은 상대적으로 대농에게 더 유리하게 작용한다. 그런데 쌀 자급기반 유지를 위해서는 한계농지 및 중소규모 쌀 농가가 쌀 농업을 지속하는 것이 필요하다. 생산비 측면에서 불리한 한계농지 및 중소규모 쌀 농가로 하여금 쌀 농업을 지속하도록 만들기 위해서는 소득보전 방식에 있어서 이들을 배려할 필요가 있다.
- 우선, 고정직불을 절반 정도를 경작 면적과 무관하게 농가 단위로 일정하게 지급함으로써 중소규모의 농가를 우대하는 방식이 있을 수 있다. 아울러 면적 단위로 지급하는 고정 직불의 경우에도 직접지불 대상이 되는 면적의 상한선을 설정하고, 그 범위내에서 경작규모별 구간을 설정하여, 소규모 경작 구간에 해당할수록 상대적으로 가중치를 부여하여 고정직불 단가를 상대적으로 높게 배려하는 방식이 있을 수 있다.

#### ④ 쌀의 전국단위 경제사업체 조직

- 목표가격 인상 및 고정직불 금액을 확대만으로는 쌀 소득보전 직접지불제도의 근본적인 문제가 해결되는 것은 아니다. 보다 근본적으로는 현행 쌀 소득보전 직접지불제도의 근본적인 결함을 해소할 수 있는 전면적인 제도 개편이 중장기적으로 추진되어야 한다.
- 현행 변동직불금의 경우 가격이 크게 하락한 상황에서 사후적으로

차액의 85%를 기준으로 보전해 주는 방식이기 때문에 가격이 크게 폭락할 경우 아무리 정부가 재정을 투입하더라도 농가의 소득은 손실을 볼 수밖에 없다. 따라서 가격이 폭락하거나 폭등하지 않도록 적절한 가격안정대의 범위 내에서 안정적으로 가격이 유지될 수 있도록 정부 및 농협의 수매제도를 통합적으로 운영함으로써 쌀의 가격안정 장치를 마련하는 것이 근본적인 해결방안이다.

- 현행 소득보전 직접지불제도의 경우 직접지불이 목표가격 및 시중가격과 연동되도록 설계되어 있기 때문에 항상 감축대상보조의 한도를 고려해야 한다. 만약 가격이 크게 폭락할 경우 변동직불금이 감축대상보조 한도를 초과할 경우도 발생할 수 있다. 이 경우 차액의 85% 보전이라는 현행 제한적인 목표조차도 제대로 시행하지 못하게 된다. 따라서 변동직불의 경우 앞서 쌀에 대한 가격안정 장치로 흡수하는 것이 바람직하다. 그래서 가격이 폭락한 뒤에 사후적으로 소득보전을 위해 작동할 것이 아니라 가격이 안정적으로 유지되도록 하여 사전적으로 소득보전을 실현하는 것이 정책목표 달성을 위해 훨씬 더 효과적인 방식이다.
- 이를 위해서는 유럽의 품목별 전국단위 연합회를 벤치마킹하여 쌀의 전국단위 경제사업체를 조직하는 것이 핵심이다. 예를 들면 현행 농협 미곡종합처리장(RPC)를 전국단위의 경제연합회로 재편하는 방안도 포함할 수 있다. 전국단위 경제사업을 통해 약정수매 혹은 계약재배의 방식을 전면화할 경우 수급조절, 생산조정, 가격안정, 소득보전 등을 가장 실효성 있게 추진할 수 있다. 이 부분에 대해서는 그동안 농민단체가 「기초농산물 국가수매제도」라는 내용으로 대안을 제시한 바 있기 때문에 여기에서 자세한 내용을 논의할 수는 없지만 추후 별도로 논의할 수 있는 기회가 마련되기를 기대한다.

##### ⑤ 쌀 소비촉진의 실효성 제고

- 쌀 소비의 감소는 식생활 패턴의 변화에 따른 자연스러운 현상으로만 설명할 수는 없다. 왜냐하면 식생활의 변화에는 사회적으로 추가적인 비용부담을 요구하는 부정적인 측면도 함께 포함되어 있기 때문이다. 대표적으로 인스턴트식품 및 패스트푸드의 소비 증가로 인한 아토피, 비만, 당뇨, 고혈압 등과 같은 식원성 질병이 증가함으로써 이를 치료하기 위한 사회적 비용 부담이 막대하게 발생하기 때문이다.
- 따라서 식생활 패턴의 변화 속에 포함되어 있는 부정적인 측면과 사회적 비용부담 측면을 단순히 캠페인을 통한 개인의 의식 변화에 호소할 것이 아니라 공공의 정책을 통해 완화하거나 해소하기 위한 보다 적극적인 정책 개입이 요구된다고 할 수 있다.
- 이를 위해서는 학교급식을 포함하여 공적인 재원이 지원되는 다양한 공공급식 프로그램의 식단을 조정하고 식생활 교육과의 연계를 강화함으로써 쌀 소비를 증가시킬 수 있는 실효성 있는 정책으로의 전환이 필요하다. 먹거리와 식생활의 문제를 전적으로 개인과 가계의 책임에 맡겨둘 것이 아니라 사회적으로 보장되어야 할 기초적인 부분에 대해서는 먹거리 정책을 통한 적극적인 개입이 필요한 것이다.

## 5. 전라북도 쌀 소득보전 정책에 대한 제언

- 기본적 쌀 소득보전 정책은 중앙정부의 책임이라고 할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 쌀은 우리 국민의 주식이며, 우리 농업의 중심이다. 특히 쌀은 산업으로서의 경제적 가치 이외에 식량주권 혹은 식량안보 측면에서, 농업의 다원적 기능 측면에서, 통일을 대비하는 측면에서, 전체 농업을 보호하는 측면에서 훨씬 더 중요한

가치를 지니고 있다. 그렇기 때문에 적정수준의 쌀 자급기반을 유지하기 위한 핵심적인 정책수단으로서 쌀 소득보전 정책은 중앙정부의 책무이다.

- 그러나 현실적으로 중앙정부의 현행 쌀 소득보전 정책은 근본적인 한계와 결함으로 인해 핵심 정책수단으로서의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 특히 쌀의 추가개방 여부 및 쌀 소득 저하로 인해 쌀 농가 입장에서는 불확실성 및 불안감이 증대되고 현실에 비해 중앙정부의 쌀 소득보전 정책은 이와 같은 불확실성 및 불안감을 해소하기에는 부족한 실정이다.

[표 1-4] 각 시도별 쌀 생산량 및 재배면적

구 분	재배면적(ha)		생산량(톤)	
	2013	2014	2013	2014
전 국	832,625	815,506	4,230,011	4,240,739
서 울	249	306	1,140	1,509
부 산	3,255	3,056	16,439	15,372
대 구	3,165	2,974	16,159	15,200
인 천	11,695	11,080	54,613	57,414
광 주	5,512	5,489	27,073	26,723
대 전	1,398	1,312	7,036	6,642
울 산	5,703	5,476	28,433	27,872
경 기	88,949	86,472	407,258	426,425
강 원	33,968	33,126	159,030	176,588
충 북	42,893	40,653	220,383	215,456
충 남	151,814	148,684	823,526	835,669
전 북	126,799	124,089	680,501	679,393
전 남	170,690	169,585	822,795	809,201
경 북	108,501	106,832	572,207	570,082
경 남	77,732	76,158	392,561	376,568
제 주	302	214	858	625

- 따라서 중앙정부 차원의 쌀 소득보전 정책을 개선하기 위한 노력과 아울러 중앙정부의 부족한 부분을 일정하게 보완해 줄 수 있는 지방자치단체의 역할 또한 중요하다고 판단된다. 특히 쌀 생산의 비중이 높은 지역일수록 쌀 소득보전 정책의 중요성과 필요성은 더욱

높다고 할 수 있다.

- 전라북도는 쌀 생산량 및 재배면적 측면에서 전남과 충남에 이어 세 번째로 중요한 지역이다. 2014년 기준으로 전라북도는 쌀 생산량이 약 68만 톤으로 전국 총 생산량의 약 16.1%를 차지하고 있으며, 재배면적은 약 124,089ha로 전국 총 재배면적의 약 15.2%를 차지하고 있다.

## 1) 전라북도의 소득보전 비중을 높일 필요

- 중앙정부의 현행 쌀 소득보전 직접지불제도만으로는 충분한 쌀 소득보전에 한계가 있기 때문에 현재 상당수 광역 및 기초 지자체에서 쌀 직불제도 혹은 벼 경영안정지원 등과 같은 명목으로 별도의 추가적인 쌀 소득보전 정책을 시행하고 있다.
- 전라북도 역시 도 차원의 쌀 소득보전 직불제를 시행하고 있으며, 각 시군 단위에서도 쌀에 대한 소득보전 정책을 추가로 시행하고 있다. 그런데 전남, 충남, 경남 등에 비해 전라북도는 쌀 소득보전 정책에서 도비의 비중이 상대적으로 낮은 편이고, 상대적으로 시군의 비용부담이 높은 편이라 보인다.
- 따라서 재정여건을 고려하여 가능한 범위 내에서 쌀 소득보전에 관한 전라북도의 비용부담을 높이는 방안을 검토해 줄 것을 제안한다.

## 2) 쌀 소득보전에서 중소규모 농가를 배려할 필요

- 생산성 및 생산비 측면에서 한계농지는 대체로 중소규모 쌀 농가가 경작하고 있다. 중소규모 쌀농가를 고려한 중앙정부 차원의 쌀 소득보전정책 이전에 전라북도 차원에서 먼저 중소규모 쌀 농가를 배려하는 선행 사례를 만들 것을 제안하고자 한다.

- 쌀 소득보전 예산 총액의 절반 정도를 경작면적과 무관하게 농가 단위로 일정하게 지급함으로써 중소규모 농가를 우대하는 방식이 있을 수 있다. 아울러 면적 단위로 지급하는 경우에도 면적 상한선 이내에서 경작규모별 구간을 설정하여, 소규모 구간에 상대적 가중치를 부여하여 고정직불 단가를 상대적으로 높게 배려하는 방식이 필요하다. 이를 통해 한정된 직불제 예산안에서 중소규모 쌀 농가에 상대적으로 더 높은 지원금액 단가를 적용할 수 있을 것이다.

### 3) 다른 지역 쌀값과의 격차를 줄여나갈 필요

- 쌀 농가의 소득보전을 위해서는 직불제 등과 같은 사후적인 소득보전 장치도 중요하지만 쌀값을 통한 소득증대 노력도 매우 필요하다. 그런데 쌀 생산량 및 재배면적의 분포를 보면 우리나라에서는 특정 지역의 생산 및 재배만으로 전국적인 쌀값 변화를 주도하기는 어렵다. 오히려 전국적인 수급상황에 의해 각 지역별 쌀값이 영향을 받을 수밖에 없는 구조이다. 전라북도 역시 마찬가지이다.
- 그래서 전라북도 차원에서 시도할 수 있는 것은 다른 지역과의 쌀값의 격차를 줄이는 것이 필요한데, 그동안 전라북도 차원에서 고품질 브랜드화, 쌀 판매촉진, 쌀 유통의 조직화 등을 추진해 왔다.
- 통계청, 농식품부 등이 공식 통계가 아닌 내부 참고용으로 사용하고 있는, 2008~2013년 동안 전국 각 도별 산지 평균 쌀값을 비교하였고, 이 자료를 토대로 전북 지역과 다른 지역 쌀값의 차이가 어떤 변화추세를 알아보기 위해 각 연도별 전북지역 쌀값(100)을 기준으로 다른 지역 쌀값의 지수를 계산하였다.
- 비교 결과 경기지역 쌀값과의 격차가 줄어들고 있다는 점은 비교적 안정적인 추세를 보여주고 있다. 그러나 나머지 다른 지역과의 쌀



값 격차가 감소하는지 아니면 증가하는지를 판단하기는 어려웠다. 이 자료만 갖고서는 쌀값 격차 해소를 위한 전라북도의 노력이 성과를 거두었는지 여부를 분명하게 판단하기는 어렵다. 굳이 해석을 하자면 전라북도와 다른 지역의 쌀값 격차가 연도별로 약간 감소하거나 증가하는 불안정한 추세를 보여주고 있다.

- 이러한 불안정한 추세가 나타나는 이유는 두 가지 측면에서 해석할 수 있다. 하나는 쌀값 제고를 통해 다른 지역 쌀값과의 격차를 줄이기 위한 전라북도의 정책 자체가 성과를 거두지 못했다고 볼 수 있다. 다른 하나는 전라북도가 쌀값 제고를 위해 노력하는 것과 비슷한 수준으로 다른 지역도 자기 지역 쌀값 제고를 위해 노력했기 때문에 결과적으로 상대적 격차가 해소되지 않았다고 볼 수 있다.
- 이 두 가지 해석 가운데 개인적 의견은 아마도 후자의 사실이 더 현실에 부합하는 해석이라고 생각된다.
- 만약 그렇다고 한다면 쌀값 격차 해소를 위한 노력은 지속적으로 추진하되, 다만 그 방법에서 새로운 변화와 혁신이 요구된다고 할 수 있다. 전라북도 쌀값 제고를 위해 기존의 방법과는 뚜렷하게 구별되는 새로운 방법론을 모색할 필요성이 있을 것이다.

[표 1-5] 각 도별 산지 평균쌀값 비교

단위 : 원/80kg(정곡)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전 북	155,551	136,319	132,560	150,836	160,884	170,460
경 기	185,569	164,855	158,341	171,992	185,816	195,036
강 원	177,932	162,460	153,055	164,460	185,152	200,836
충 북	165,465	141,916	138,383	156,272	168,220	176,264
충 남	156,591	131,367	130,867	148,516	159,952	168,076
전 남	155,980	136,267	131,358	148,544	160,800	167,908
경 북	157,526	137,810	135,667	152,460	166,412	174,644
경 남	155,190	139,909	135,494	150,176	163,576	172,732

※ 자료 : 통계청, 농림축산식품부가 전국 평균 쌀값을 계산하기 위해 조사하는 각 도별 가격으로 공식통계는 아니며 내부 참고용 자료로 활용하고 있음

[표 1-6] 각 도별 산지 평균쌀값 지수 비교

구 분	전북=100					
	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전 북	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
경 기	119.3	120.9	119.4	114.0	115.5	114.4
강 원	114.4	119.2	115.5	109.0	115.1	117.8
충 북	106.4	104.1	104.4	103.6	111.5	103.4
충 남	100.1	96.4	98.7	98.8	99.4	98.6
전 남	100.3	100.0	99.1	98.5	99.9	98.5
경 북	101.3	101.1	102.3	101.1	103.4	102.5
경 남	99.8	102.6	102.2	99.6	101.7	101.1

※ 자료 : 통계청, 농식품부가 전국 평균 쌀값을 계산하기 위해 조사하는 각 도별 가격으로 공식통계는 아니며 내부 참고용 자료로 활용하고 있음

**[참고자료 1] 쌀 수입 증가에 따른 국내 밭농업의 예상피해 추정<sup>1)</sup>**

- 관세율 감축에 따른 것이든, 의무수입물량 증가에 의한 것이든, 혹은 쌀 생산능가의 불안감 증대에 의한 것이든 쌀 재배면적의 감소는 국내 쌀 농업에 대한 직접적인 피해뿐만 아니라 주요 밭작물로의 작목전환에 따른 밭농업 피해도 초래할 것이다.
- 논은 국내 농산물 재배면적의 약 57.1%를 차지하고 있고, 이 가운데 약 83.1%가 쌀을 재배하고 있다. 만약 쌀 재배면적의 일부가 밭작물 등과 같은 다른 작목으로 전환할 경우 밭작물의 재배면적이 증가할 것이며, 이는 곧 밭작물의 생산 및 공급의 증가를 유발시켜 밭작물의 가격하락을 초래할 것이다.
- 양성범(2014)은 과채류(오이, 호박, 참외, 수박, 토마토, 딸기), 엽채류(배추, 시금치, 상추), 조미채소(고추, 마늘, 파, 양파, 생강) 등 주요 15개 품목을 대상으로 가격하락 및 판매액 손실 피해를 추정하였다.
- 양성범(2014)은 쌀의 재배면적이 축소되고, 다른 작목으로의 작목

1) 양성범(단국대학교 환경자원경제학과 교수), “쌀 시장개방, 국내 농업의 예상 피해” (2014년)

전환이 발생하여 주요 품목별로 재배면적이 증가할 것이라는 가정 하에 품목별 가격하락의 폭을 분석하였다. 그리고 분석의 편의를 위해 품목별 재배면적이 각각 1%, 3%, 5% 증가하는 경우를 시나리오로 분류하고, 각 시나리오별 예상되는 가격하락을 분석하였는데, 그 결과는 다음과 같다.

- 첫째, 이 면적의 1%에 해당하는 재배면적은 약 2,938ha로 이는 쌀 재배면적의 약 0.3%에 불과하다. 쌀 수입의 증가로 쌀 재배면적이 0.3% 감소하고, 이 면적이 위 15개 품목별로 동일 비율로 작목전환이 발생할 경우 시나리오(1% 증가 경우)에 의하면 대체로 약 5% 이내의 가격하락 효과가 발생할 것으로 나타났다.
- 둘째, 15개 품목의 재배면적 합계의 3%에 해당하는 면적은 약 8,814ha로 이는 쌀 재배면적의 1%에 해당한다. 쌀 재배면적이 약 1% 감소하여 15개 품목별로 동일 비율로 작목전환이 발생하는 시나리오(3% 증가 경우)에 의하면 대체로 약 5~15% 정도의 가격하락 효과가 발생할 것으로 나타났다. 상대적으로 대두, 마늘, 고추, 파, 양파, 배추, 딸기, 오이 등의 가격하락이 크게 발생하는 것으로 나타났다.
- 셋째, 15개 품목의 재배면적 합계의 5%에 해당하는 면적은 약 14,690ha로 이는 쌀 재배면적의 약 1.7%에 해당한다. 이 경우의 시나리오(5% 증가 경우)에 의하면 약 7~30% 정도의 가격하락 효과가 나타날 것으로 예상되었다. 특히 대두, 마늘, 고추, 파, 양파, 배추, 딸기, 오이 등의 품목은 가격이 20% 이상 폭락할 가능성이 있는 것으로 예상되었다.
- 이로 미루어 볼 때 쌀 재배면적의 약 2% 이상 작목전환이 발생할 경우 가격변동성이 높은 일부 주요 품목의 경우에는 가격폭락 사태가 발생할 가능성이 높다고 판단할 수 있다. 물론 더 많은 쌀 재배

면적의 작목전환이 발생한다면 더 많은 품목에서 더 크게 가격이 폭락하는 사태가 발생할 것이라고 예상할 수 있다.

- 밭농업 재배면적의 증가에 따른 생산 및 공급의 증가는 가격의 하락을 유발하여 판매액을 감소시키는 효과를 발생시킨다. 반면에 가격하락은 소비의 증가를 유도하여 판매액을 증가시키는 효과도 발생시킨다. 양성범(2014년)은 이 두 가지 효과를 모두 고려하여 다음과 같이 판매 손실액을 추정하였다.
- 위 분석결과에 의하면 첫 번째 시나리오(1% 증가 경우)에서는 채소류 주요 14개 품목의 판매액이 약 1,940~3,543억원 감소하는 결과가 예상되었다. 딸기를 제외하고 모든 품목의 판매액이 감소할 것으로 예상되었는데, 특히 마늘, 고추, 배추, 양파 등의 판매액 감소가 클 것으로 예상되었다.
- 두 번째 시나리오(3% 증가 경우)에서는 14개 품목의 판매액이 약 5,965억원 내지 1조898억원 정도 감소할 것으로 예상되었다. 첫 번째 시나리오와 마찬가지로 딸기를 제외한 모든 품목의 판매액이 감소할 것으로 예상되었고, 마늘, 고추, 배추, 양파 등의 판매액 감소가 클 것으로 예상되었다.
- 세 번째 시나리오(5% 증가 경우)에서는 14개 품목의 판매액이 약 1조238억원 내지 1조8,613억원 가량 감소할 것으로 예상되었다. 품목별 판매액 변화의 특징은 다른 시나리오와 동일하게 나타났다.

[표 1-7] 주요 품목별/시나리오별 가격하락률 추정결과

시나리오	1% 증가 경우	3% 증가 경우	5% 증가 경우
오이	2.2~4.0%	6.6~12.0%	11.1~20.0%
호박	1.6~2.5%	4.9~7.5%	8.2~12.5%
참외	1.5~1.8%	4.4~5.5%	7.4~9.2%
수박	1.5~1.9%	4.5~5.7%	7.6~9.5%
토마토	2.5~2.7%	7.6~8.1%	12.7~13.5%
딸기	0.5~4.5%	1.6~13.6%	2.7~22.7%
배추	2.6~5.3%	7.7~16.0%	12.8~26.6%
시금치	1.7%	5.1%	8.6%
상추	3.6%	10.8%	18.0%
고추	3.1~4.5%	9.4~13.6%	15.6~22.7%
마늘	2.2~14.3%	6.7~42.9%	11.1~71.4%
파	4.3~5.0%	13.0~15.0%	21.7~25.0%
양파	2.6~5.1%	7.9~15.2%	13.2~25.3%
생강	1.7%	5.2%	8.6%
대두	5.9%	17.6%	29.4%

※ 자료 : 양성범(2014년)을 인용하여 재구성

[표 1-8] 주요 품목별/시나리오별 판매감소액 추정결과

단위 : 억원

시나리오	1% 증가 경우	3% 증가 경우	5% 증가 경우
오이	58~142	179~438	309~749
호박	32~75	101~237	177~399
참외	24~43	77~133	136~231
수박	50~87	160~272	281~471
토마토	185~203	572~629	983~1,081
딸기	492~(+62)	1,513~(+183)	2,585~(+297)
배추	156~430	484~1,320	831~2,253
시금치	18	58	101
상추	82	252	431
고추	275~458	848~1,408	1,454~2,404
마늘	146~1,565	453~4,797	780~8,162
파	228~273	703~839	1,201~1,432
양파	146~360	450~1,107	774~1,889
생강	6	18	31
합계	1,930~3,543	5,965~10,898	10,238~18,613

※ 자료 : 양성범(2014년)을 인용하여 재구성



## 전라북도 쌀 산업 발전을 위한 제언

1. 무엇을 할 수 있을까?
2. 전북 쌀 경쟁력 강화 방안
3. 정책적 제언

김 종 안 / jongan2@renet.co.kr  
지역농업네트워크 협동조합 전무이사





## 전라북도 쌀 산업 발전을 위한 제언

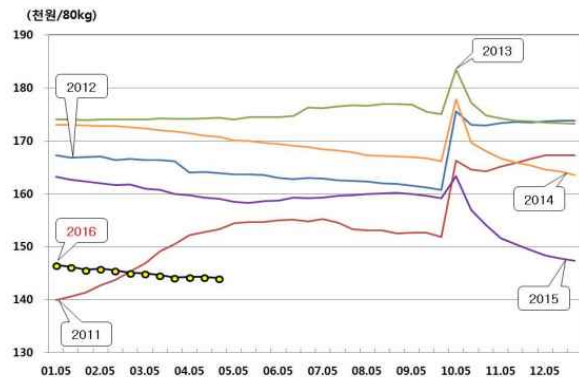
김 종 안 / 지역농업네트워크협동조합 전무

### 1. 무엇을 할 수 있을까?

#### □ 쌀산업 여건

- 생산 : 2014년 이후 3년째 가격 하락 지속. 농가 양극화로 20%의 전업농이 쌀 생산량의 80% 생산 구조 심화
- 소비 : 1인당 쌀 소비량 지속 감소 전망. 쌀가공식품 소비 확대, 수출 등 신규 수요 창출을 추진 중이나 효과가 제한적

[그림 2-1] 산지 정곡가격 동향



\*자료 : GS&J '쌀 가격 동향' 153호

[표 2-1] 국민 1인당 주요 농산물 소비량 전망

(단위 : kg/1인당)

구분	1970	1990	2010	2020	2030	2010/1970	2030/2010
쌀	130.5	120.8	73.0	59.7	46.7	0.5	0.6
콩	6.1	8.3	8.4	9.4	9.9	1.1	1.2
사과	5.2	11.5	10.7	11.0	11.0	2.1	1.0
배	1.1	2.5	7.9	7.4	7.4	7.2	0.9
배추	19.3	46.9	49.5	47.0	42.6	2.6	0.9
고추	1.4	1.8	4.0	4.0	3.7	2.9	0.9
마늘	1.8	6.5	7.5	7.9	7.6	4.2	1.0
쇠고기	1.6	4.1	9.1	12.0	13.2	5.7	1.5
돼지고기	3.6	11.8	19.5	22.6	24.5	5.4	1.3

\* 주 : 1970~90년 수치는 농림수산물식품 주요통계에 의함. 2010, 2020, 2030년 수치는 KREI-ASMO 추정치임.

농업부가가치는 2005년 기준 가액, 농가소득은 GDP디플레이터 (2005=100) 적용함.

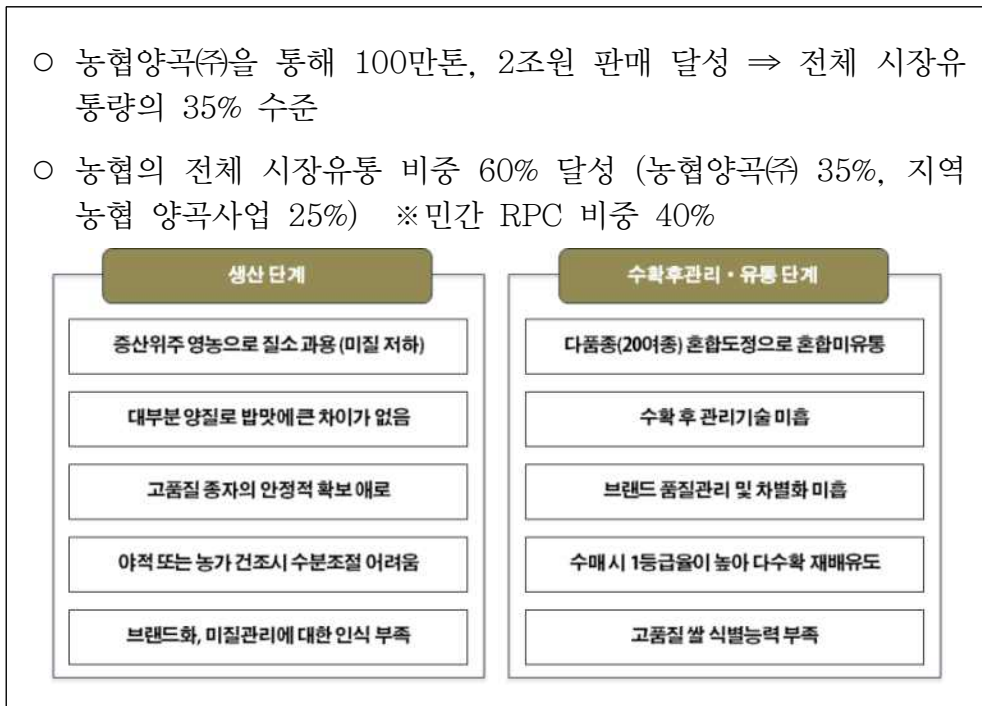
2020, 2030년 수치는 2010년 물변가액임.

\* 자료 : 김정호 외, 「농업농촌 2030/2050 비전과 과제」, 한국농촌경제연구원, 2010.

- 유통 : 200여개(농협RPC 150여개)의 농협·민간 RPC가 출혈경쟁 판매
- RPC : 수매 방식 사업 유지. 가격하락시 대규모 적자로 존립자체 위협(경영불안정 지속). 농협은 신용사업 악화로 경제사업 적자 보전 한계. 민간은 저가 위주로 시장대응
  - 지난 20여년간 쌀 경쟁력 정책은 RPC 정책을 중심으로 진행. RPC는 1991~2003년까지 342개로 확대. 과당경쟁, 수익성 악화 등으로 2002년 신규지원을 중단하고 구조조정 진행. 2004년부터 RPC 통폐합으로 2015년 226개소로 축소( '04년 이후 49건 통합). 2020년까지 농협 RPC를 100개소 내외로 통폐합 추진
- 정책 : 소득 문제와 경쟁력 문제 구분. 직불제를 통한 소득문제 위주로 접근. 쌀 산업의 경쟁력 확보 정책 소극적
- 지자체 : 수매가 문제 등 민원성 정책 대응 중심. 지역 쌀 산업에 대한 정책적 목표 불명확. 생산기반 안정 vs 가치증대(브랜드화) vs 농가소득 안정

- 농협중앙회 : 농협양곡(주)을 설립하고, 안성유통센터, 거점양곡센터(지역농협이 농협양곡에 출자), 농협양곡 판매센터(농협양곡이 지분투자한 RPC) 체계로 운영할 계획이나 추진 지연. 식당, 학교급식 등을 중심으로 저가 시장 판로확대 집중

[그림 2-2] 양곡사업 2020 비전 및 사업체계



\* 자료 : 농식품부, '15년 농협경제사업활성화 투자계획 보완, 2015.11.

#### □ 전북 쌀 산업의 문제점

- 2012년 기준으로 도내 RPC 37개소 가운데 매출액 300억원 이상 규모화된 RPC는 약 20%에 불과
  - 도내 RPC는 37개소(농협 22, 민간 15)로 전국의 16%를 차지
  - 통합 RPC 7개소 : 농협 6(정읍, 고창, 김제2, 익산, 임실), 민간 1(김제)

- 도내 쌀 브랜드는 230여개(2013년 기준)로 난립. 시군 공동브랜드 9개
- 생산단계 : 고품질 종자의 안정적 확보 애로 및 질소과용으로 미질 저하
- 수확후 관리·유통단계 : 품종별 상품화 및 수확 후 관리 체계 미흡

구분	합계(A)		RPC(B)	DSC(C)	B/A비율	C/A비율
생산량(조곡,천톤)	851	100.0				
건조능력(조곡,천톤)	557	65.4	526	31	94.4	47.4
저장능력(조곡,천톤)	330	38.8	316	14	56.7	21.4
가공능력(조곡,천톤)	546	64.1	539	7	96.8	10.7

\* 주) 시장유통량 : 생산량에서 공공비축, 자가소비 20%를 뺀 물량

구분	생산량	건조능력	저장능력	가공능력	건조비율	저장비율	가공비율
전라북도	851천톤	557천톤	331천톤	546천톤	65.5%	38.8%	64.1%

- 생산량 대비 시설능력(2013년 기준) : 가공능력 64%, 저장능력 39% 수준

생산기반	적지적산의 고품질 생산기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 적지적산 최고품질 품종 보급</li> <li>● Rice-up단지 조성   5년간 13천ha (GAP 인증 추진)</li> <li>● 생산관리 : 매뉴얼, 교육, 정검, 평가 등</li> </ul>
품질관리	일관된 품질관리 시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 건조저장 지역별 RPC 지정 : 10개소 이내</li> <li>● 거점가공 RPC 지정 : 2개소 이내</li> <li>● QC 전담조직 운영   건조저장, 가공 등</li> </ul>
마케팅	마케팅체계 일원화 브랜드화 투자 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 통합마케팅조직육성 : 전담조직운영</li> <li>● 공동브랜드 개발·운영   조례제정</li> <li>● 지속적 브랜드마케팅 추진</li> </ul>
원료곡 확보방식	수탁거래 방식도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 상용기획과 마케팅이 선과출출의 핵심</li> <li>● 마케팅의 성과를 농가소득과 직결시키기 위해 수탁방식 도입</li> <li>● 대규모 원료곡 확보를 위한 운영자금 확보 부담 최소화</li> <li>● RPC와 농가 대상 철저한 사전교육을 통한 이해 및 동참이 필수 조건</li> </ul>

- 전라북도 전체 쌀 관련 예산 가운데 생산·유통 등 산업적 경쟁력 강화를 위한 예산은 10% 수준 : 2014년 쌀관련 예산 3,698억원. 생산·유통 예산은 355억원(9.6%)

## □ 지역의 역할은 무엇인가?

- 지역의 쌀 산업 주체인 농업인, 지역농협, RPC, 지자체(시군, 시도), 농협중앙회 등은 각각 무엇을 할 수 있는가? 또한 무엇을 해야 하는가? 어떤 관점과 목표에서 정책을 만들 것인가? 소득 문제 vs 경쟁력 문제
- 중앙정부 정책은 직불제 등을 통한 소득정책을 위주로 하고, 지역 정책은 산업적 경쟁력 확보하는 정책으로 추진하는 것이 효과적으로 판단됨

## 2. 전북 쌀산업 경쟁력 강화 방안

### □ 고품질 브랜드화 정책 강화

- 현재 쌀 시장은 공급과잉 상태로 가격 위주로 출혈경쟁 심화. 그동안 많은 노력과 투자를 통해 육성해온 고품질 브랜드 정책이 후퇴하고 있음
- 어려운 과제이지만, 현실적으로 전북쌀의 가치를 증대시킬 수 있는 사실상 유일한 방안은 ‘고품질 브랜드화’에 집중하여 고가미, 중고가미 판매를 확대하는 것으로 판단됨
- 고품질 브랜드화 방식 전환
  - ① 기존 개별 시군단위로 추진하던 것을 도단위로 전환하여 추진
  - ② 적지적산 품종 중심 브랜드화(신동진, 일본사례)
  - ③ 농협양곡 판매센터 및 우수RPC와 연계 추진

□ 정책대상에 따른 맞춤형 사업추진

- 일정규모(예:2ha) 이상의 전업농에 대한 조직화 강화 : 생산기반 유지
- 공동육묘, 품종통일, 농기계공동이용 등 공동생산체계를 조직화된 전업농 중심으로 강화 (※들녘별경영체: 규모,전업 등에 관계없이 들녘단위 구성)
- 생산자조직의 법인화 추진 : 예)일본의 집락영농 등
- 생산자조직과 RPC간 계열화 체계 강화
- 수매, 계약재배가 아닌 수탁사업 방식으로 RPC에 출하 : 가격변동에 따른 리스크를 생산자와 RPC가 공유

□ 생산비절감 기술

- 농진청과 연계하여 생산비절감 및 생산성향상 기술 확산 추진  
예) 무논점파기술, 농기계임대 사업 등
- 조직화된 전업농, 생산형 법인에 대해 농진청, 도농업기술원 등과 협력하여 경영지도체계 마련하여 체계적 생산비 절감시스템 구축

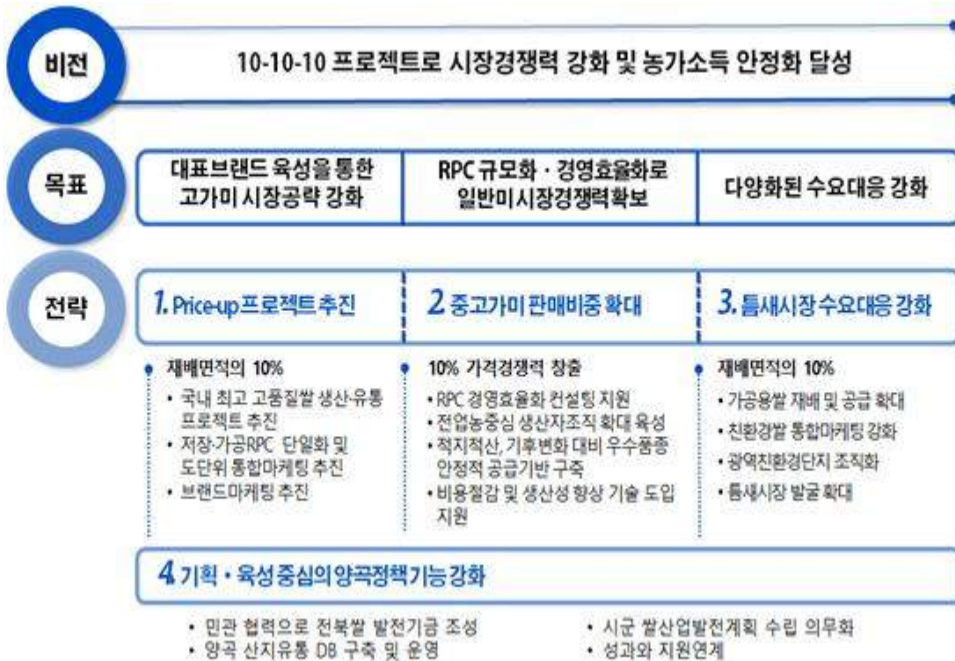
□ RPC 경쟁력 및 경영안정화 강화

- RPC 통합 및 시설현대화 지속 추진
- 농협중앙회의 지역별 판매센터 추진계획과 연계 강화
- 참고 : 농협양곡 지역별 판매센터 육성
  - 농협양곡(주)이 우수RPC에 ‘지분투자’ 하여 자회사 형태로 판매조직 구성, 목표 30개소
  - 투자내용 : RPC 조합공동사업법인 30개소 대상. 조합공동사업법인 자본의 30% 이내 (개소당 최대 17억원 내외. 자산실사후 30% 초과분은

대여투자 추진)

- 선정조건 : 소비자 판매망을 확보하여 판매능력이 우수한 RPC, 타 RPC 쌀 판매가능 여부 등
- RPC의 합리적 구매 및 원가경영 원칙 제도화 추진 : 일정수준 이상의 적자를 기록한 RPC는 정책사업 지원 제한
- 전체 손익에서 원료곡 매입가 영향이 85% 이상
- 비경영적 원인 및 외부지원 기대를 통한 원료곡 고가 매입, 풍작시 원료곡 과잉 매입 및 흉작시 과소 매입 등으로 통합RPC에 손실을 전가하여 원가경영 체계 약화

(그림 2-3) 전라북도 쌀 산업의 비전과 목표

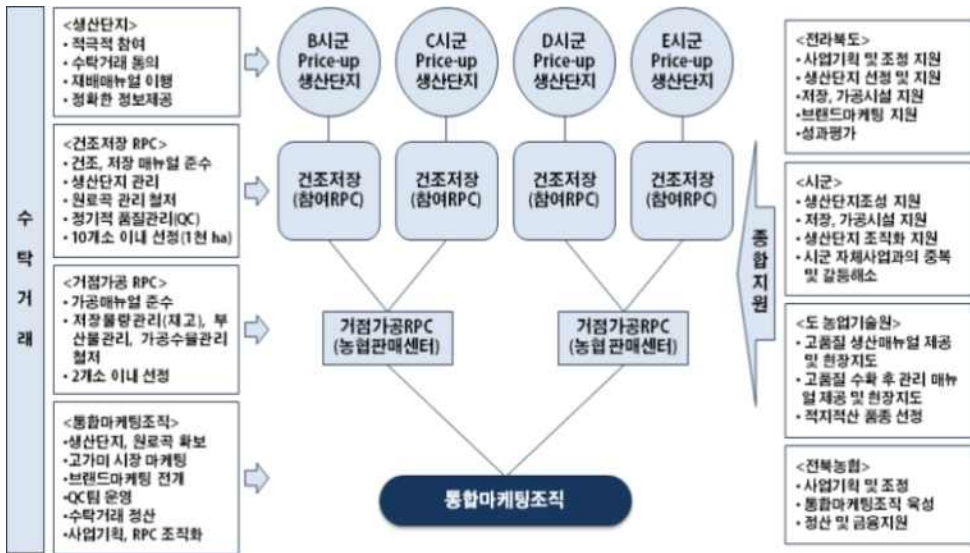


### 3. 정책적 제안

□ 도단위 브랜드사업 추진 (일명 'Price-up 프로젝트')

○ 목표 : 대표브랜드 육성을 통한 전복살의 가치증대 및 고가미 판매 확대

○ 적지적산의 품종 통일, 마케팅 일원화, 수탁거래 방식 도입 추진



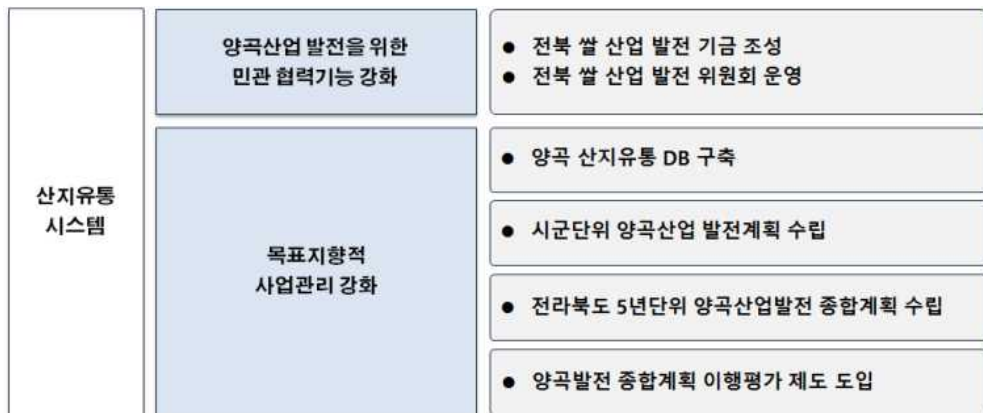
○ 전북농협을 중심으로 통합마케팅을 실시하고, 농협양곡(주) 판매센터 사업과 연계하여 거점가공시설 운영

생산	우수품종 안정적 확보	● 기후변화 대응 적지적산 품종의 안정적 확보
	비용절감 및 생산성 향상	● 들녘별경영체 확대 : 5년 2만ha ● 비용절감 신기술 확대
유통	양곡통합마케팅지원사업 추진	● RPC통합 및 규모화 촉진 ● 브랜드화 및 마케팅 역량 강화
	수확 후 관리기반시설 확충	● 가공시설 현대화 추진 ● DSC 증설
	RPC 경영효율화	● 도단위 RPC 경영효율화 컨설팅 사업 추진



□ 양곡분야 통합마케팅지원사업 추진

- ‘양곡 통합마케팅 지원사업’을 추진하여 생산자조직화 및 마케팅 강화 추진
- 참고 : 원예농산물 생산자조직화 및 통합마케팅활성화사업
  - 시군 통합조직 대상. 5년간 매년 5억원 지원(평가후 차등지원). 보조80%, 자부담20%



□ 전업농 중심의 생산자조직 육성 확대

- 기본방향 : ①전업농 중심으로 공동생산 기반의 생산자조직 육성  
 ②들녘별경영체육성사업과 연계하되, 추가 육성 추진
- 사업내용 : 공동육모, 공동방제 등 공동영농 필요 시설, 농가교육 및 컨설팅 등 지원
- 사업목표 : 4년간 20천ha (전북쌀 재배면적의 15% 수준)

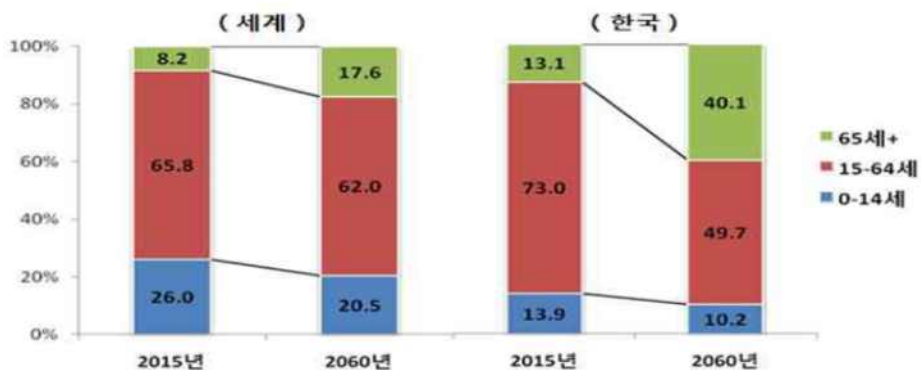
□ 적지적산의 우수 품종 안정적 공급

- 기본방향 : RPC와 계약재배를 실시하는 50ha 이상 규모화된 농가조직 또는 사업조직이 우량종자 안정적 공급

- 사업내용 : 우수종자 채종포 운영비 지원
  - 품종은 농업기술센터, RPC 등과 협의를 통해 적지적산, 경제성을 고려하여 선택
- 지원대상 : 농협, RPC, 농업법인, 들녘별 경영체, 작목반 등
  - Price-up 생산단지, 생산자조직 운영단지, 우수브랜드 지역 우선지원

□ **민관 공동의 전복쌀 발전기금 조성 및 정책기획 기능 강화**

- 쌀 산업 발전을 위해 민관 공동으로 (가칭)전복쌀 발전기금 조성
  - 기금규모(안) : RPC 매출액의 0.1% 거출, 조성액 대비 보조 지원 (1:1)
  - 연간 14억원 조성 가능 : RPC 매출액의 0.1% 거출시 조성액 7억원(RPC 매출액 약 7,000억원 규모). 지자체 지원 7억원
- 양곡정책에 대한 기획과 예측가능한 정책 추진을 위해 쌀산업 관련 DB 구축, 시군도의 쌀산업발전계획을 수립하고 이에 대한 이행평가 실시



## 지정 토론문

- 김운태 미래농업전략연구원 원장
- 박상태 전라북도 친환경유통과 식량산업팀장
- 박홍식 쌀생산자협회 전북본부장
- 송춘호 전북대학교 교수
- 양재철 남원농협RPC 장장
- 위남량 WE행복경영연구원 대표
- 이효신 전북농업인단체연합회 집행위원장



## 쌀 산업 발전을 위한 생산자 조직화 정책

김 윤 태 / 미래농업전략연구원 대표

### 1. 들녘경영체육성사업

#### ○ 들녘경영체 구성 요건

- (지역범위) 특정 마을(들녘, 혹은 행정리)내 농업인
- (면적기준) 일정 규모(50ha, 시행지침으로 규정) 이상의 농지 획정  
\* 지역범위 농지면적기준 60% 이상
- (규약) 공동이행 규약 작성(경영계획서 작성)
- (사업내용) 당해 농지 내에서 품종통일, 공동육묘, 공동방제, 농기계의 효율적 공동 이용, 농지의 공동이용에 의한 농지이용증진, 기타 공동농업 경영활동
- (목적) 비용절감, 품질균일화를 통한 국제경쟁력강화와 농가 소득증대
- (대상) 효율적으로 공동 농업 활동을 하는 농업인 조직체로 정부가 선정 지원한 조직

#### ○ 들녘경영체 개념정리

- 특정 마을(들녘, 혹은 행정리)내 농업인을 중심(농지면적 기준 60% 이상)으로 일정 규모(50ha, 사업시행지침으로 규정) 이상의 농지를 획정하고, 공동이행 규약을 작성하여, 당해 농지 내에서 품종통일, 공동육

묘, 공동방제, 농기계의 효율적 공동이용, 농지의 효율적 이용증진, 기타 공동 농업경영활동으로 비용절감, 품질균일화를 위해 효율적으로 공동 농업 활동을 하는 농업인 조직체로 정부가 선정·지원한 조직체

## 2. 들녘경영체 육성의 필요성

- 들녘내 농가들은 경영요소(노동력, 토지, 농기계 등의 소유)가 다르고, 경영요소의 결합형태인 경영조직도 달라서 생산성, 수익성도 다름
  - 연령별, 가구원 구성원수, 경지의 소유규모와 소유형태, 농기계 소유정도 차이
  - 노동력의 이용형태, 경지의 이용형태, 농기계의 이용형태 등 경영조직의 차이
- 생산자 조직화는 쌀의 용도별(고품질, 친환경, 기능성쌀, 가공용쌀 등) 계획 생산과 공동생산에 의한 균일한 품질관리 및 비용절감으로 경지이용을 제고와 안정적인 소득체계에 기여할 것임
  - 쌀관세화 대비 → 비용절감 및 품질향상에 의한 국제경쟁력 강화
  - 쌀 수급대비 → 쌀 생산조정외 주체역할 강화
    - (쌀 과잉시) 타작물재배, 가공용·수출용쌀 재배 등에 의한 쌀 수급조정
    - (쌀 부족시) 다수확 품종 재배로 수량증대 역할
  - 곡물자급률 향상 → 논 이모작 확대를 통한 자급률 향상

〈그림〉 쌀 재배농가 계층별 경영특성

들녘전체 다양한 농가 분포		농가간 생산성-수익성 차이 극심	
계층	경영요소 특성	경영조직 특성	생산성-수익성
<b>영세 고령농층</b> 1ha미만(55%)	▪노동력: 고령화, 부녀화 ▪논면적: 영세 ▪농기계: 없음	▪노동력: 역할 미미 ▪논이용: 낮음 ▪농기계: 농작업 위탁	▪생산성: 낮음 ▪수익성: 낮음
<b>중소농층</b> 1~2ha미만 (25~30%)	▪노동력: 50~60대 ▪논면적: 중소규모 ▪농기계: 1~2대	▪노동력: 양호 ▪논이용: 중간 ▪농기계: 중간	▪생산성: 중간 ▪수익성: 중간
<b>대농층</b> 2~3ha이상 (15~20%)	▪노동력: 40~50대 ▪논면적: 대면적 ▪농기계: 일괄체계	▪노동력: 가장 양호(왕성) ▪논이용: 농가간 차이 큼 ▪농기계: 중간	▪생산성: 농가간 차이 큼 ▪수익성: 높음

### 3. 들녘경영체육성사업의 목적 및 추진방향<sup>1)</sup>

- 집단화된 들녘을 공동 생산·관리하는 공동경영조직을 육성하여 생산비 절감 및 고품질 식량 생산기반구축으로 농가소득 증대 및 쌀, 맥류 등 식량 산업의 경쟁력을 제고하기 위함
- 집단화된 들녘경영체 육성을 통해 답리작확대 등 논·밭의 효율적인 이용을 통한 식량자급률 및 경지이용율을 제고하고 식량 수급조절을 통한 안정적 공급체계를 구축하기 위함
- 들녘경영체의 고도화된 공동경영 기반위에 창의적이고 자율적인 사업다각화를 추진함으로써 농가 소득안정과 지속가능한 고부가가치 식량산업체계를 만들고자 함

1) 현재 지침 수정 중

- 들녘경영체 사업다각화 지원은 들녘단위의 공동경영 범위를 기존 밥쌀 생산 외 품목의 생산·가공 등 타산업 부문까지 확대하여 신소득원 창출 및 쌀 적정 생산을 유도하기 위한 사업임.
- 이에 따라 사업다각화 지원은 타작물 재배 및 타산업 분야 확대를 중심으로 지원하며, 기존 쌀 중심의 규모화지원은 최소화 함.
- 현재 272개 들녘경영체가 선정되어 전체 들녘의 약 10% 담당
  - ※ 50ha 이상 들녘 453천(2,832개) 중 46천ha
  - 25~100농가로 구성되어 100~200ha를 경작하는 경우가 일반적인 형태
  - ※ 평균 153농가 참여 216ha 경작

#### 4. 들녘경영체 추진 성과 및 문제점

##### □ 추진 성과

- 농지이용의 규모화 및 공동 농작업을 통해 생산비 절감 효과
  - 노동비, 재료비 절감으로 전국 평균 생산비 대비 7.1% 절감 효과

[표 1] 전국 평균 대비 들녘경영체 생산비 비교

(단위 : 원, %)

구 분	종묘비	비료비	농약비	기타 재료비	영농 광열비	농구비	영농 시설비	위탁 영농비	노동비	계
통계청 10a당 전국평균(A)	15,756	44,241	24,982	16,115	7,331	51,024	922	106,710	173,242	440,323
들녘경영체 10a당 평균(B)	14,221	41,737	23,328	15,507	7,331	51,024	922	106,710	148,383	409,162
절감율(B/A)	9.7	5.7	6.6	3.8	-	-	-	-	14.3	7.1

※ 출처 : 「들녘경영체 생산비 절감율 조사분석」 한국농업경영기술연구원( '14)

- 품종·재배방법 통일 등으로 고품질쌀 안정생산 기반 확대
  - 품종통일과 공동육묘를 통한 건전모 이앙 및 토양·시비관리 및 병해



충공동방제로 품질균일화 향상

※ 종자파종량 감소, 적정 이앙, 적기 병해충 공동방제

- RPC와 연계한 계약재배·생산·출하를 통해 고품질쌀 생산·공급체계 안정화

○ 농지·농기계 이용효율화 및 작부체계 개선

- 들녘단위의 농기계 공동이용을 통해 개별농가 신규구입 등 과잉 보유 방지 및 공동이용을 증가, 농가부채 개선 효과

※ 종자파종량 감소, 적정 이앙, 적기 병해충 공동방제

- 잉여 노동력의 작목다각화 및 이모작 확대에 활용하여 농지이용을 제고 및 작부체계 개선

※ 경북 문경 신전마을 : 농기계 27대 감소, 작목다각화, 마을행사 활성화

○ 공동 생산·마케팅을 통해 안정적 판로확보 및 소득 증대

- 고품질쌀 브랜드화로 교섭력 강화

※ 아자개영농조합법인( '12년 선정) : 떡보의 하루, 불고기 브라더스 등 대기업 프랜차이즈 식당에 납품( '14년 매출 46억원)

□ 문제점 : 정책적 문제

○ 정책추진의 일관성 및 홍보 부족

- 들녘경영체 개념과 기준 등에 관한 법적근거가 미비하고, 규모화 제약 규정으로 들녘경영체 육성 및 활성화에 한계

※ 법적 근거 마련으로 사업안정성 확보 및 타 제도의 연계 추진

- 우수사례 지속적 언론 홍보 필요

○ 사후관리 체계 미흡

- 사업전개가 대농 중심의 육성사업으로 변질 우려

- 사업의 부실 추진(교육·컨설팅 경영체 자체 추진, 시설·장비 구매과정에서 자부담 문제 등)

- 시설·장비의 개인 소유화
- 쌀 생산주체를 육성하기에 시스템과 시간이 부족
  - ※ 그동안 육성된 전업농과 들녘경영체간의 역할 정립에 고민
  - ※ 쌀 산업 생산구조를 고려한 생산주체 육성방향 제시 및 관계 설정 필요
- 쌀 중심의 들녘경영체 육성만으로는 관세화 대응, 수급조절 등 정책 목표 달성에 한계
- (농지법) 임대 가능한 농지 요건이 엄격하여 농지의 효율적 이용 및 규모화에 한계
  - ※ 농지법 제 23조 7호 : 상속 이농자로서 농업경영을 하지 않는 경우, 1만㎡까지만 농지소유 가능
- (조세특례제한법) 자경농지(양도소득세 감면)에 대한 인정기준이 엄격하여 들녘경영체 임대 등을 통한 공동경작 유인 저하
- 임대 후 공동 경작하는 경우에는 자경 요건에 부합하지 않음

〈참고〉 제도개선 추진경과 : 직불금 지급대상 농지의 지급상한 면적 확대(50만㎡→25인이상 공동경작 법인의 경우 400만㎡) 농업소득보전법 시행규칙 개정 및 공동영농에 관한 기준(고시) 제정( '15)

- (지원방식) 일회성 지원으로 사업다각화 및 지속적 성장에 한계
  - 공동생산을 유도하기 위한 육묘장·병해충 공동방제기 등 기본시설·장비의 단일적 지원에 그쳐 공동영농범위 확대 및 사업다각화 유도 곤란
  - 들녘경영체의 장기적 사업 계획 수립 및 단계별 도약(take-off)을 견인하는 방식으로 지원체계 전환 필요

□ 문제점 : 운영상 문제

- (조직화) 사업에 대한 이해 부족, 핵심리더 부재 등으로 인해 조직화 수준이 초기단계에 머물러 결속력이 낮고 불안정
  - 들녘단위 농가 조직화를 위해 사업대상자를 법인(농업법인, RPC, 농협)으로 제한하고 있으나, 외형적 조직화에 그치는 경우가 대다수
    - ※ 주로 소액 현물출자로 구성·운영 중이며, 비회원의 비중도 높은 수준
    - ※ 공동경작면적 중 비회원 농가 소유경지 재배면적 : 62%
  - 농지 개별이용, 분리정산 등 실질적 공동경영 수준이 낮은 실정
    - ※ 단일영농계획 수립이 낮고 농작업 일지 기록 저조
    - ※ 공동 농업경영에 대한 참여농가의 인식 부족, 조직내 갈등 발생, 조직 와해 사례도 발생
- (공동경영 범위) 육묘·병해충방제 등 일부 농작업에 국한되어 생산비 절감, 효율적 자원 활용 및 쌀 산업 경쟁력 강화에 한계
  - 육묘, 병해충방제, 이앙, 물관리, 시비관리, 수확, 출하·판매 등 작업 전반에 걸친 공동경영을 통해 생산규모화 및 법인을 통한 판매규모화 기반 마련 필요
    - ※ 일본 집락영농의 경우, 공동생산에서 판매까지 일관 경영 추진
- (농기계) 참여농가 보유 농기계에 대한 효율적 활용체계 미흡, 임대사업과의 연계 부족 등으로 농기계 과잉보유·농가부채 개선효과 미흡
  - 기존 보유 농기계에 대한 활용방안 없이 공동육묘장, 광역방제기 등 공동영농에 필요한 시설·장비 지원에 따라 과잉 보유 문제 지속

〈참고〉 들녘경영체 참여농가의 농기계 보유 현황('09~'10 지원, 30개소)  
 평균 면적 148ha, 농가 82호, 농기계 53대 보유(트랙터 27, 이앙기 15, 콤바인 12) → 농가당 0.65대 보유, 트랙터 1대당 평균 12ha 작업(평균 작업가능 면적 28ha)

## 5. 왜? 생산자 조직인가?

### □ 논벼 수익성과 생산비와의 관계

#### ○ 수익성 지표

- 총수입 : 10a당 수량 × 단위무게당 쌀 가격
- 소득 : 총수입 - 경영비(순이익 = 총수입 - 생산비)

#### ○ 생산비 구성내용

- 농자재 관련비용 : 종묘비, 비료비, 농약비, 기타 제료비
- 농기계 관련비용 : 수도광열비, 농구비, 위탁영농비
- 노동비 : 자가노동비, 고용노동비
- 토지용역비 : 자가토지용역비, 임차토지용역비
- 자본용역비 : 유동자본 용역비, 고정자본용역비
- 기타비용 : 영농시설비, 자동차비, 기타 생산관리비

#### ○ 경영비 = 생산비 - 자가노동비 - 자가토지용역비 - 자본용역비

### □ 논벼 재배농가의 소득증대는 비용절감이 핵심

- 쌀 생산비 증가는 농기계 관련비용과 농자재 관련비용의 증가가 큼
- 토지용역비는 2011년 이후 지속적으로 증가 추세
- 공동육묘장 절감 방안
  - 200평 철골기준(100ha) 노동력 : 5~6인/조
  - 공동육묘장 종자 및 상자 소요량 : 8톤, 30,000장
  - 노동시간 : 450시간(기존 묘판 및 온상작업 시간 2,410시간에 비해 81.3%인 1,960시간 절감)

작업내용	작업시간	작업 형태	비고
탈망	13	650kg/1인 1시간	중자 8,000/650kg
파종	280	700장/시간(6인 1조)	총 30,000장/700장*6명
치상	130	6,000장/8시간/3명	총 30,000장*6,000장*3명*8시간
관리시간	27	1인 1일 1시간	27일간
계	450		

○ 공동병해충방제(광역방제기) 절감 방안

- 3,000ℓ 기준(100ha) 노동력 : 3~4인/조

- 1일 작업 면적 : 40~50ha(최대 60ha)

※ 3,000ℓ 는 4ha처리량으로 1일 9시간 기준 14~17회 반복 가능

- 100ha 노동시간 : 150시간(통계청 1,310시간보다 89% 절감)

※ 180시간 = 9시간 \* 4인 \* 2.5일 \* 2회 + 6시간(여유시간)

○ 고품질쌀 생산을 위한 매뉴얼 통일으로 품질제고

※ 쌀 재배면적 : '05) 966,838ha → '10) 886,516 → '15) 797,957

※ 쌀 재배단수 : '05) 490kg → '08) 520 → '09) 534 → '10) 483kg

## 쌀 관세화 대응 전북 쌀 산업 발전대책

박 상 태 / 전라북도 친환경유통과 식량산업팀장

### 1. 쌀 산업 현황

- 지난 2015년 1월 1일부터 513% 관세율로 쌀 시장이 전면 개방되어 쌀 생산농가의 어려움이 가중되고 불안감 팽배
- UR 협상 타결 이후 20년 동안 쌀 관세화 유예로 보호하면서 영농 규모화, 생산기반 구축, 유통 개선 등에 지속적으로 추진하였으나 쌀 수입체계를 자유화하여 소득 불안정, 쌀 산업 지속가능성 등에 대한 농업인 우려 가중
- 우리 도는 벼 재배면적이 121,765ha로 전국 대비 15.2%, 쌀 생산량은 700,591톤으로 전국의 16.2%를 차지하는 등 전국에서 세 번째로 많은 재배면적과 생산량 점유
- 도내 RPC(미곡종합처리장)는 올해 5월 기준 36개소로 농협 22개소, 민간 14개소이며, DSC(건조저장시설)는 7개소 운영
- 쌀 가공업체는 15년말 기준 167개소이며 연간 38천톤 이상의 쌀을 사용하며 과자류가 46.1%로 가장 많으며, 주류 22.2%, 떡류 17.3%, 장류 4.2%, 밥·면류 2.4%, 기타 7.8%
- 쌀소비는 대체식품 및 즉석 가공식품의 다양화로 지속적으로 감소

하고 있으나 쌀 생산량은 지난 3년간의 풍년과 의무수입물량(TRQ)으로 재고량이 급증하는 등 수급 불균형으로 쌀값 하락과 재고량 관리에 막대한 재정 투입

## 2. 전북 쌀 산업 발전대책

쌀 관세화에 따른 시장개방에 대응하여 전북 쌀 산업 경쟁력 강화를 위해 우리 도는 2014년 10월 29일 「전북 쌀 산업 발전대책」을 수립하여 2015년부터 2019년까지 5년간 생산, 가공, 유통, 소득보전 4개 분야 20개 사업에 2조원을 투자하여 쌀 생산농가의 어려움과 불안감을 해소하기 위해 노력하고 전북 쌀 산업 발전대책 지속 추진

### 1) 조직화 및 규모화로 생산비 절감과 품질 향상

- 쌀 시장 개방에 능동적으로 대처 할 수 있는 저비용 고효율 생산유통체계를 구축하여 국내외 쌀 경쟁력 강화
  - 공동육묘·공동방제 등 노동력 및 생산비 절감 시설·장비 확충
  - 친환경 쌀, 우수브랜드 쌀 생산단지 육성으로 품질 고급화 추진
  - 우수브랜드 쌀 마케팅 강화로 전국적인 인지도 제고 및 판매 촉진
- 대농·중소농간 공동경영을 하는 들녘경영체를 쌀 산업 주요 주체로 육성하고 RPC와 연계 하여 생산·유통 활성화
  - 집단화된 농지를 대상으로 공동영농조직을 구성하여 육묘에서 수확까지 생산과정을 공동 수행하는 조직화·규모화된 들녘경영체를 2020년까지 100개소 육성('16년 현재 68개소)
  - 공동영농에 필요한 시설·장비 구입·설치를 지원하여 개별영농에 따른 과다 생산경비를 절감하고 품종 통일 및 적기 영농으로 품질 향상
- 쌀 수급안정을 위해 중장기적으로 적정 생산면적 안정적 확보

- 고품질 쌀 생산 기반인 논외 지력증진을 위해 벚짚 환원사업 추진
- 재해위험으로부터 경영안정을 위해 벼 재해보험 활성화

## 2) 쌀 가공산업 활성화

- 쌀 부가가치를 높이고 다양한 수요창출을 통한 소비 촉진 및 가공 산업 경쟁력 제고
- 제품 위생·안정성 확보 및 인증을 위한 시설·장비, 시설 현대화, 자동화 등 시설개선 및 상품화 지원
- 정부관리양곡 도정 및 보관업체 시설 개부수 자금 등의 지원으로 정부관리양곡 품질 향상 도모
- 친환경도정라인 구축, 부산물을 이용한 부가가치 창출에 필요한 시설 장비 지원
- 간편식품 수요 증가에 맞추어 쌀을 이용한 편이식품을 개발하여 신 수요 창출

## 3) RPC 시설현대화 및 대표브랜드 육성

- 쌀 가공시설 현대화 및 벼 건조·저장시설 확충으로 고품질 쌀 생산·유통기반 구축하여 유통 활성화
  - 쌀 가공시설 현대화 및 교육·홍보·컨설팅 등을 지원하여 생산·유통거점별 대표브랜드를 육성하고 품질 경쟁력 향상
  - 벼 건조·저장시설 설치 지원으로 쌀의 고품질 유지 및 수확기 농가벼 판로 확보
- 고품질 쌀 대표 브랜드 육성 및 마케팅, 경영능력 강화 등 브랜드 경영체 교육·컨설팅 강화



- 전북 우수브랜드 쌀과 전북쌀의 수도권, 대도시 소비자 인지도 제고를 위해 광고매체를 활용한 홍보 강화
- 음식점, 가공업체, 학교 급식 등 대량 수요처를 발굴하여 안정적인 판로 확보

#### 4) 농가 소득보전

- 시장개방 확대 전망 등으로 우려되는 쌀값 하락으로부터 농업인의 소득 안정 도모
- 직불금을 통한 농지의 기능과 형상 유지로 농지의 사회적 편익을 확보하고 식량자급률 제고에 기여
- 쌀값 하락에 대비해 쌀 생산농가에 고정직불금 및 변동직불금을 지원하고 별도로 도비와 시·군비를 추가로 지원하여 쌀 생산기반 확보 및 농가의 안정적 소득 보전
- 논에 이모작 동계작물 재배를 확대하여 식량 및 사료작물 자급률을 제고하고 농가의 소득보전을 위해 직불금 지원

### 3. 향후 계획

- 농업인단체, 전문가, 행정 등이 참여하는 삼각농정 식량분과와 전라북도 식량작물 생산 대책 T/F를 통해 쌀값 안정, 농가 소득보전, 쌀 산업 경쟁력 강화 방안 마련
- 농업인 수요를 반영한 현장 맞춤형 쌀 산업 정책 개발 및 지속적인 개선으로 쌀 생산농가 소득향상 추진

## 시장대응 능력을 높여 전북 쌀 활로를 찾자

박 홍 식 / 쌀생산자협회 전북본부장

### □ 전북 쌀 산업의 문제점(김종안전무이사 발제문)

- 2012년 기준으로 도내 RPC 37개소 가운데 매출액 300억원 이상 규모화된 RPC는 약 20%에 불과
  - 도내 RPC는 37개소(농협 22, 민간 15)
  - 통합RPC 7개소 : 농협 6(정읍, 고창, 김제2, 익산, 임실), 민간 1(김제)
- 도내 쌀 브랜드는 230여개(2013년 기준) 시군 공동브랜드 9개
- 생산에 고품질 종자의 안정적 확보 애로 및 질소과용으로 미질 저하
- 수확후 관리·유통단계에 품종별 상품화 및 수확 후 관리 체계 미흡
- 현재 쌀 시장은 공급과잉 상태로 가격 위주로 출혈경쟁 심화. 그동안 많은 노력과 투자를 통해 육성해온 고품질 브랜드 정책이 후퇴하고 있음
- 어려운 과제이지만, 현실적으로 전북쌀의 가치를 증대시킬 수 있는 사실상 유일한 방안은 ‘고품질 브랜드화’에 집중하여 고가미, 중고가미 판매를 확대하는 것으로 판단됨
- 고품질 브랜드화 방식 전환

- ① 기존 개별 시군단위로 추진하던 것을 도단위로 전환하여 추진
- ② 적지적산 품종 중심 브랜드화(신동진, 일본사레)
- ③ 농협양곡 판매센터 및 우수RPC와 연계 추진
- 쌀 문제는 정부차원에서 정책적으로 보완 되지 않고는 당면문제 해결에 한계 존재
- 전북에서 쌀을 바라보는 관점은 당면한 문제해결의 대안과 미래 전북의 쌀 어떻게 유지 발전시킬 것인가에 대한 정책이 요구됨
- 기존 발제에서 제기한 문제에 대한 해결점에 구체적 대안 제시
- 쌀의 질을 높이고 유통을 통합관리 하는 것이 전북쌀이 사는 길이다.
- 전북은 신동진 쌀 브랜드로 시,군 브랜드 쌀을 전북의 브랜드로 전환해야한다 시,군 브랜드 쌀 판매 경쟁은 한계가 있으며 하나의 브랜드로 통합해야 한다.
- 미질을 높이기위한 생산방식이 매뉴얼에 따라 생산체계를 갖추고 건조에서 저장의 현대화로 미질개선이 필요하다.
- 전북 RPC 유명브랜드는 고가미로 유통되고 있는 만큼 유지발전 시키고 중 저가미 활성화로 경쟁력을 키워야 한다.
- 농협 RPC간 출혈 경쟁은 지양하고 공동 출자 회사법인 통해 전북의 단일 유통체계를 갖추워 시장대응에 나서야 한다.
- 판매 가공에 조건이 갖추워 질 때 경쟁력을 가질 수 있다.
- 산간지역은 특수미(찰미, 흑미, 녹미, 적색미 등) 생산으로 틈새시장 유통효율성을 높이고, 유통체계 단일화로 경쟁력을 갖추야 한다.

- 소비자 식생활 변화에 따른 대응이 절실하다.
  - 현대인의 생활 습관이 빠르게 간단하게 먹을 수 있는 식품을 요구한다.
  - 전북에 쌀가공 연구소를 설립하여 시대에 맞는 가공식품개발 전략을 수립해야 한다.
  - 앞서 재기한 RPC통합 관리체계가 만들려 지면 가공식품 경쟁에도 대응할 수 있는 능력이 갖추워 진다.
  
- 쌀 산업 발전을 위해 민관 공동으로 (가칭)전북쌀 발전기금 조성이 필요하다.
  - 기금 조성은 향후 미래 쌀 산업을 유지발전하기 위해서는 예산이 확보될 때 가능한 사업이다 장기적 과제를 갖고 기금조성을 통한 대책마련이 되어야한다
  
- 쌀 소득보전에서 중소규모 농가를 배려할 필요
  - 농민이 농사를 지을 수 있는 그 자체가 중요한 공익적가치가 있다
  - 고령화로 사회로 접어들면서 그나마 젊은 층이 농사를 지을 수 있는 조건을 만들어 주는 것이 중요하다 최소한 쌀소득이 담보되는 예산지원이 필요하며 이를 위해서는 사회적 공감대를 이루는 홍보가 중요하다.

## 과잉쌀 대책을 통한 쌀 산업의 안정화 방안

송 춘 호 / 전북대학교 교수

2015년 12월 31일에 정부가 발표한 중장기 쌀 수급안정 대책안을 보면 적정생산, 수요확대를 등을 통해 3년후 쌀 수급균형을 달성하는 것을 목표로 하고 있다

그 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 대책은 쌀 적정 생산(타작물재배 확대 등), 쌀 수요 확대, 재고관리 방안을 주요 내용으로 하고 있다. 첫째, 쌀 적정생산을 위해 쌀·농지 관련 제도 개선을 통한 논·타작물 재배 확대·고품질 쌀 생산을 유도하고, 민관 협력체계 강화하고 둘째, 쌀 수요 확대를 위해 사료용 쌀, 쌀 이용 술 산업 등 신소비처를 발굴·확대하고, 쌀 수출 전문단지 육성, R&D 강화 등을 통해 소비·수출 촉진한다. 셋째, 재고 관리를 위해 가공용·복지용 쌀 판매 가격 인하, 사료용 쌀 공급을 통해 적정재고를 달성, 수입쌀 연간판매 계획 수립·공시로 국내 쌀 시장에 미치는 영향 최소화하는 것에 초점을 맞추어져 있다. 이번 대책을 통해 3년 후 쌀 수급 균형 및 적정재고 달성 추진하기 위해 벼 재배면적은 2015년에 799천ha → 2018년에 711천ha로 감소시키고 1인당 쌀 소비량은 2014년 65.1kg에서 → 2019년에는 58.1kg를 유지하여 정부 쌀 재고량을 2015년 11월 163만톤에서 → 2016년 10월에 134만톤으로 → 2017년 10월에는

113만톤 → 2018년 10월에는 80만톤으로 유지한다는 전략이다.

한국농촌경제연구원의 쌀 수급상황 분석결과에 따르면 쌀 공급과잉의 원인에는 기상호조 요인도 있지만, 구조적인 영향도 큰 것으로 나타났다. 작황에 따른 효과를 배제하고 볼 때, 10년간 연평균 28만톤의 쌀 초과공급이 발생하였고, 현 추세가 지속될 경우 향후 10년에도 연평균 24만톤의 쌀 초과공급이 발생할 전망이다. 당해연도 생산단수가 아닌 5년 평년 생산단수를 적용하여 분석한 결과는 초과공급의 구조적인 원인으로 기계화( '14: 97.8%), 수리시설 확충, 품종 개발 등에 따른 생산성 향상, 식습관 변화 등에 따른 소비 감소 등이 있다. 쌀 생산단수는 ( '96~' 05) 492kg/10a → ('06~'15) 504으로 증가하였으나 쌀 소비량 : ( '95) 556만톤 → (' 05) 521 → ( '14) 442만톤으로 감소하였다.

## 1. 쌀 산업의 위상

농업총생산액을 보면 1965년 14조5000억원에서 2009년 43조6000억원으로 증가하였다가 2013년 41조5000억원으로 하락하였다. 쌀 생산액은 1965년 5조5000억원에서 1988년 9조6000억원까지 상승하였다가 2013년에는 6조7000억원으로 하락하였다.

쌀 이외의 농축산물은 전반적으로 성장해왔지만 쌀은 생산 수요 감퇴에 따른 생산 감소와 가격하락으로 인해 생산액이 감소하였다. 농업생산액 중 쌀 생산액이 차지하는 비중은 1965년 38%, 2013년 16%로 약 50년간 농업에서의 쌀의 위치가 절반 이하로 추락하였다. 그러나 쌀 고정 · 변동직불금 예산은 1조5432억원으로, 농업직불금 예산(2조 1124억원)의 70%나 점하고 있다.

2000년대 들어 수확기(10~12월) 산지쌀값이 가장 낮았던 해는 2010년으로 80kg 한가마에 13만7423원에 불과했다. 그해 쌀 수확량은 전

년보다 62만1000t이나 적었다. 흉작인데도 쌀값이 폭락한 이유는 2009년 풍작으로 2010년 기말(10월 말) 재고가 2000년대 들어 가장 많은 150만9000t에 달했기 때문이다. 이처럼 수확기 산지쌀값은 전년도 작황이 반영된 기말 재고량과 정반대의 움직임을 보였다.

◆정부재고 왜 늘었나=정부가 전망한 올해 양곡연도 말(10월 말) 쌀 재고는 135만2000t이다. 유엔식량농업기구(FAO)가 권고한 72만t의 갑절이고, 1년 전의 87만4000t에 견줘서는 47만8000t 많은 양이다. 2013~2014년 풍작 영향이 크다. 정부는 지난해 수확기 쌀값 하락이 우려되자 공공비축·해외공여용 40만t 외에 24만t의 잉여물량을 추가로 사들였다. 게다가 쌀 관세화 유예로 들어오는 의무수입쌀이 매년 2만t씩 증가해 2014년에는 경기도 전체 생산량에 버금가는 40만7000t까지 늘었다. 이 가운데 12만3000t은 밥쌀용으로 시중에 풀렸지만, 나머지 28만4000t은 가공용으로 정부창고에 쌓였다.

## 2. 쌀 소비량 통계

이에 반해 정부쌀 판매는 신통치 않았다. 2014년 기준 정부양곡 판매량은 ▲군·관수용 6만2000t ▲학교급식용 9000t ▲사회복지용 8만7000t ▲주정용을 포함한 가공용 28만7000t 등 모두 44만5000t에 불과했다. 정부가 사들이거나 수입한 양의 절반이 재고로 남은 것이다. 1인당 쌀 소비량은 2012년 69.8kg, 2013년 67.2kg, 2014년 65.1kg, 2015년 62.9kg으로 감소하였다. 농업계등에서 제기되는 쌀 소비량 조사에 즉석밥 등에 사용되는 가공용 쌀이 가구부문 통계에 반영되지 않아 쌀 소비량이 실제보다 적게 평가되었다는 주장에는 일리가 있으나 현실을 살펴보면 HMR(가정간편식)에서 국내산 원재료 사용 비중이 72.7%로 매우 높으며 전체 원재료의 50.6%를 차지하는 쌀의 국내산 비중이 92.9%에 이르고 있고 식음료 제조업체에서 사용한 가

공용 쌀은 총 399,045톤이며 이 중에서 도시락 및 식사용 조리식품 제조업에서 9만8369톤(24.7%)을 사용, 9만1900톤 가량이 국내산 쌀이 주식용 쌀로 소비되고 있는 것으로 추정되어 이중 수출용과 내수용 구분이 불명확한 점이 있다.

### 3. 연도별 쌀 직불금 및 농가수취액추이

#### 1) 농가수취액

쌀 판매가격 15만659원(수확기 평균 쌀값)에 고정직불금 1만5873원과 변동직불금 1만5867원이 포함, 현행 쌀 목표가격 18만8000원의 97% 수준으로 2015년 농가 수취가격은 2014년 평균 수취가격 18만4730원 대비 ▼1.3%(2331원), 쌀 판매가격이 1만5539원(9.3%) 하락한데 반해 직불금은 1만3208원(71.3%) 오른 결과 변동직불금 총액은 7,259억원이었다.

변동직불금은 쌀 가격이 1,000원 하락시 400억원씩 증가, 14만원 이하로 하락시 농업보조총액(AMS)한도 1조 4900억원 초과 지급불능사태도 우려된다.

#### 2) 2015년 쌀 변동직불금

2015년 변동직불금 총액을 7,257억원으로 변동직불금 지급단가는 80kg 기준 1만5867원, ha당 99만9621원, 지급대상 농지는 72만6000ha, 총 68만5000농가이었다. 2015년 변동직불금 7257억 원은 2010년의 5945억 원 이후 가장 큰 규모였다.



[표 2] 연도별 쌀 직불금 및 농가수추액 추이

단위 : 원/80kg

연산별	목표가격	수확기평균가격	고정 직불금	변동 직불금	농가 수취액
2010	170,083	138,231	11,475	15,599	165,305
2011	170,083	166,308	11,475	0	177,783
2012	170,083	173,779	11,475	0	185,254
2013	188,000	174,707	12,698	0	187,405
2014	188,000	166,198	14,286	4,246	184,730
2015	188,000	150,659	15,873	15,867	182,399

## 4. 과잉미 처리방안

### 1) 쌀 해외원조?

해외원조는 대북지원처럼 정치적인 문제는 없지만 재원이라는 복병이 작용하고 시간이 많이 걸린다. 쌀 10만 톤을 국제기구를 통해 해외원조를 할 경우 쌀값(2201억 원) 무상공급과 국내 작업비 132억 원, 국외운송비 43억 원, 국제기구 간접비 56억 원 등 총 2432억 원의 신규 정부 지출이 발생(KREI시산)하는 것으로 알려져 있다. 또한 해외원조를 늘리면 수혜국뿐 아니라 수혜국과 무역을 하는 제3국들과의 갈등이 발생가능하고 한국이 가입한 세계농업기구(FAO) 규정에 따르면 ‘식량원조국이 원조 요청을 받으면 계약 체결 및 물품 선적에 앞서 이를 수혜국에 식량을 수출하고 있는 제3국에 통지하고 양자간 협의를 해야 한다’고 규정되어 있다.

최빈국이라고 해도 다른 나라로부터 식량을 사들이는데 한국이 공짜 쌀을 퍼 주면 최빈국에 곡물을 수출하던 나라는 손해보는 이해관계가 작용하고 아프리카 등 기아국은 쌀이 입맛에 맞지 않는 경우가 다수인 점도 있다.

### 2) 저소득층 지원책은?

정부는 현재 기초수급대상자와 차상위 계층을 대상으로 정부(보건복지부)가 쌀값의 50%를 지원해 반값에 판매하는 사회복지용 쌀(나라미) 제도를 운영하고 있다. 그밖에 무료 급식소를 상대로는 쌀 한 가마(80 kg)당 시중의 20%도 안 되는 가격에 판매하고 있다. 그러나 이들 쌀은 모두 정부가 국민의 세금을 통해 구입한 것들로 차상위계층에 쌀을 지원하는 것은 결국 세금이 투입되는 것이며 이를 확대할 경우 정부는 새로운 지출을 신규로 세워야 하고 결국 피해는 생산자에게 돌아갈수 있는 문제점이 있다. 쌀은 공급 확대에 따른 가격 하락폭이 큰 품목으로 쌀을 시장에 저렴한 가격에 내놓을 경우 쌀생산농가에게 그 영향이 미칠 수 있다.

### 3) 가공용 수요 한계

국내 주정용 쌀 수요는 20만톤으로 국내산보다는 수입산으로 국내산도 고미가 주로 이용되고 있다. 일반가공용 총 수요는 60만톤(2000년 18만톤에서)으로 추정된다. 쌀 가공업체 17,380개소(2014년기준) 중 떡류 생산업체가 95.5%(16,596개소)로 10만톤 정도만 국내산으로 추정된다.

### 4) 사료용으로

사료용도 최대 50만톤(배합사료의 기호에 영향을 미치지 않은 원료 5%로 추정시)까지 가능한 것으로 추산되고 있다. 정부는 쌀 재고량 190만톤 가운데 99,000톤을 올해말까지 사료용 쌀로 공급한다고 발표했다. 사료용 쌀 공급가격은 kg당 200원으로 산지 쌀값의 1/10 수준(198억원)이며 2016년 4월 기준 산지 쌀값은 80kg 기준 15만원선으로 kg당 1,880원이다. 따라서 수확 당해에 식량용으로 판매했다면 1,663억원의 수익을 더 거둘 수 있었다. 2012년 묵은쌀을 식용으로 팔면 kg당 1,430원이지만 사료용으로 팔면 kg당 200원이므로 연간

1,218억원의 수익감소가 예상된다. 참고로 2015년 10월 기준 옥수수 수입단가는 228.2원이었다.

## 5. 일본의 쌀 산업

### 1) TPP

	TPP 가입 전	TPP 가입 후
일본	의무 수입 쌀 제외하고 5만톤 이상 쌀 수입 불가입장 고수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 의무적으로 무관세 수입하는 쌀(77만톤: 1kg당 관세341엔(이중 10만톤이 주식용))과 별도</li> <li>• 미국산 쌀 5만톤무관세 수입, 발효 4년차부터는 연간 2,000톤씩 수입량을 늘려 13년차에는7만톤까지 확대,</li> <li>• 호주(발효 직후 6,000톤, 13년차부터는8,400톤 무관세 수입)</li> <li>• 베트남 쌀도 추가 수입</li> </ul>
한국	TPP가입을 결정할 때 쌀시장은 지속적으로 보호하겠다	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 의무적으로 수입하는 쌀(40만8700톤)+@</li> </ul>

### 2) 일본의 사례

2015년 일본의 사료용 쌀 생산량은 42만1000t으로 2013년의 11만 5000t에 견줘 3.7배나 증가하였다. 2014년부터 전략작목 재배농가에 지급하는 직불금을 확대하고 있는데 전략작목은 수입곡물을 대체할 제분용·사료용·주정용 쌀과 수출 전용 쌀로 한정하고 있다. 2015년 전략작목 생산량의 92%를 사료용 쌀이 점하고 있다. 사료용 쌀 가능성을 엿본 일본 농림수산성은 2015년 11월 ‘제4차 식료·농업·농촌 기본계획’에 2025년 사료용 쌀 생산 목표를 2013년의 10배인 110만 t으로 설정하고 있는데 110만t은 일본 국민의 두달치 밥쌀 소비량과 같은 량이다. 일본이 사료용 쌀에 주목하는 이유는 논외의 형상을 유지하면서 쌀 공급과잉 구조를 해결할 뾰족한 방안이 없기 때문이다.

## 전북쌀 해법과 진로에 대한 토론문

양 재 철 / 남원농협미곡처리장 장장

### 1. RPC 운영,유통의 문제점

#### □ RPC시설 부족 및 가공시설 노후화

- RPC산물수매비율 지속적으로 증가, 수확기 산물벼 반입량 폭등
- 다수 소규모 농가의 소량의 산물벼 반입으로 인한 산물수매 비효율성
- 산물벼 반입량에 비해 현저히 부족한 산물수매 시설운영으로 원료 곡 처리 지연
- 이로 인한 수확부터 미질저하의 원인 발생
- 가공시설 노후화 및 생산시설 낙후로 인한 고비용,저효율에 의한 경쟁력 저하

#### □ 대응방안

- RPC시설 현대화 및 시설확충에 대한 정부 및 지자체의 적극적인 지원 필요
- RPC시설 보조지원 비율 향상 현행40~50%에서 60~80%으로 상향

## 조정지원

- 자부담비율 완화를 통한 시설확충으로 원활한 산물수매 실시
- 가공시설 현대화로 우수품질 및 고효율 쌀생산, RPC경쟁력 확보

## □ 고품질 쌀 판매 · 유통의 애로

- 지자체와 농협의 협력으로 생산한 고품질 쌀이 일반쌀에 비해 원가가 높으며 고품질 쌀은
- 생산후 판로가 없어 고품질 쌀은 생산할수록 적자폭이 커지는 구조로 형성
- 수도권소비자에 지역색이 강하게 인식되어 있어 판매 부진
- 고품질쌀의 마케팅 및 홍보가 절대적으로 부족하여 브랜드 인지도 낮음
- 유통망의 부재로 인한 과도한 물류비용 소요

## □ 대응방안

- 처리가능한 적정의 고품질쌀 생산단지 조성, 평가를 위한 무리한 고품질쌀 단지 조성지양
- 지자체와 협력을 통한 홍보마케팅예산 확보, 이를 활용한 홍보마케팅 활동 강화
- 지역쌀 판매활성화를 위한 수도권에 거점 유통점 운영(전북쌀 배송센터)
- 들녘별영영체 선정 및 지원범위 확대

## □ 저가미 시장의 경쟁심화

- 메이저 양곡유통업체의 출현으로 상대적으로 열악한 환경의 RPC경쟁력 취약
  - 대형유통업체의 양곡가공시설 설치 시장 진출 예상
  - 양곡유통의 지역거점RPC인수 및 투자
  - 대규모통합RPC등, 자금력 규모화를 무기로 저가미 시장의 대대적 진출
  - 상대적으로 열악한 소규모RPC의 생존에 위협
- 단경기 쌀시장의 불안심리 및 재고부담에 따른 투매 현상 지속발생
- 일반RPC의 과도한 출혈경쟁 및 일부 불순한 의도의 편법적인 쌀유통,카드할인등 시장 교란 여전히 존재함

## □ 대응방안

- 대기업의 양곡가공사업 진출에 대한 정부의 정책 지도 필요
- 덤핑 규제 제도를 마련하여 쌀에 대한 저가미 유통 근절대책 수립
- 계통간 경쟁구도가 형성되지 않도록 주관부서의 조정 역할 필요(농협)
- 단경기 쌀값안정대책을 모색하여 연중 균일한 쌀가격 유지(벼매입자금 연장지원등)
- 쌀시장변화에 대한 신뢰성있는 정보 제공 투매사전방지
- 단속기관의 주기적인 지도감독 강화로 쌀 불법유통근절
- RPC협의회 주기적 개최, 쌀시장의 안정대책 협의 및 상호정보교류
- 지역 생산쌀은 지역소비에 우선하고, 수도권지역 과도한 저가미 방출지양

□ **밥쌀용쌀 수입량 증가 및 시장확대**

- 품질이 우수한 수입 밥쌀용쌀이 대형 요식업체를 중심으로 시장 지속적 확대
- 수입쌀의 편법유통으로 쌀시장의 혼란 가중
  - 원산지 표시 위배, 가공용쌀의 식용 둔갑 등

□ **대응방안**

- 낮은 품질의 저가미 생산 및 유통을 근절, 자체품질관리 강화
- 품질표시 제도 준수, 정부의 지도지원과 단속강화
- 밥쌀용 수입쌀의 확대 수입 금지
- 수입쌀과 차별화된 제품생산에 지도지원 강화
- 국내산 쌀수출 확대를 위한 잉여쌀 국외수출처 발굴

# 쌀 정책 어떻게 바꿀 것인가?

위 남 량 / WE행복경영연구원 대표

## 1. 쌀 산업정책에 대한 제언

쌀 문제는 수급안정 및 안정적 농가소득 지지에 해법이 있다. 쌀 공급과잉 문제를 해소하고 안정적인 소득을 창출하려면 단기적 측면에서 “일시적인 재고과잉에 대한 대응” 과 장기적인 측면에서 “구조적 공급과잉에 대한 대응” 을 마련해야 한다.

### 1) 단기대책 : 일시적 재고과잉의 대응

- 자동 수급조절시스템 도입
  - 적정수요량을 초과하는 물량에 대한 수급조절이 되지 않으면 시장안정에 한계가 있음.
  - 따라서 생산과잉으로 적정수요를초과하는 물량에 대한 “자동시장격리제도” 도입이 필요
- 정부보유곡 “연산별 용도지정 처분제” 법제화
  - 2년 이하 : 식용, 대외원조용(대북지원 포함)
  - 3년 이하 : 가공용, 주정용
  - 3년 이상 : 사료용 등 용도 지정으로 정부재고 효율적 관리



## 2) 중장기 대책 : 구조적 공급과잉의 대응

- “구조적 공급과잉에 효율적으로 대응” 하려면 생산량을 조정·축소하거나 수요량을 늘리는 정책이 필요함
- 식용생산량 사전 조정
  - “용도별 생산공급쿼터제” 도입 : 사전적인 생산조정을 통해 식용을 줄이는 대책으로 가공용, 사료용, 수출용 등 용도별 수요량을 사전에 파악하고 용도별로 생산단지를 조성
    - ※ 일본의 경우도 생산조정을 위해 타용도, 타작물 전환 등 다양한 수급안정정책을 지난 40년간 시행하였으나, 여러 가지 한계가 있어 최근의 사료미 정책을 도입하여 효과를 보고 있음
- 수요량 확대
  - 가공용, 주정용, 사료용 공급확대 : 매년 안정적인 공급량,
  - 일정한 공급가격 유지 등 일관성 있는 공급정책 마련
  - 쌀 수출확대 : 무리한 가격 출혈수출, 전시성 수출 등을 지양하고, 정상적인 수출에 대해서만 물류비, 포장제비, 브랜드개발 지원 등 수출촉진 정책 강화
  - 식용쌀 소비확대 : 간편식 개발 및 판매지원 확대 등 장기적, 지속적 소비촉진 지원
  - 모든 관공서, 학교 점심식사 시간 조정 : 오후 1시~2시
  - 쌀값 발표기준 1kg 단위로 전환
    - ※ 80kg, 20kg 단위 쌀값발표는 비싸다는 인식을 줌 (밥 한공기 값은 200원~250원에 불과)
- 안정적 농가소득 지지방안 강구
  - 직불제 상향 및 개편 등 다양한 농가소득지지 대책 마련

## 2. 전복 쌀 산업발전을 위한 제언

### 1) 생산자-농협/RPC-지자체 상생방안 모색

- 지자체 지원은 농협/RPC 수매와 상호 협력방안 추진
- 단계적 수탁사업 정착으로 리스크 분담방안 추진
  - ※ 일본의 경우 100% 수탁으로 생산자/유통업체간 생생 도모

### 2) 지자체의 일관적 정책과 지원

- 고품질 종자개발, 브랜드 화 및 포장재 개발, 택배비 지원 등
- 고품질 전복쌀을 이용한 간편식 및 가공식품 제조, 판매 지원
  - ※ 신곡을 이용한 가공식품도 구곡에 준하여 정부, 지자체 지원 필요

### 3) 명품 전복쌀을 만들기 위한 지역차별화 전략 모색

- 명품 전복쌀은 품종 차별성, 품질(밥맛) 탁월성, 브랜드 매력성이 중요
- 잘 팔리는 전복쌀 만들기 프로젝트 추진
  - 전북지역 토양 및 기후조건에 가장 적합한 고품질 품종 선정
    - ※ 신동진은 대표적인 전복브랜드로 자리 잡았으나, 타지역에서 재배를 확대하고 브랜드화를 추진 중
- 전복쌀 만의 독특한 상품 컨셉, 품질완성도 기준 마련
  - 고품질 전복쌀 브랜드 품질기준 마련 및 엄격한 관리가 핵심
- 브랜드 매력성은 포장재 디자인 및 기능, 브랜드 네이밍 등이 좌우

# 정부의 쌀 수급안정 대책의 문제제기와 전북쌀 살리기 방안

이 효 신 / 전북농업인단체연합회 집행위원장

## 1. 정부의 중장기 쌀 수급안정 대책 추진 현황

1) 적정생산 : 18년까지 벼 재배면적 88천ha 가축(15:799천ha→18:711)

- 16년은 쌀·농지 관련 사업 개선, 지자체 연계 등을 통해 벼 재배 면적 감축(3만ha), 17년 이후 생산조정제 도입방안 검토

2) 수요확대 : 1인당 소비량 감소세 둔화 및 수출 확대

- 사료용 쌀, 쌀 이용 술산업 활성화 등 새로운 수요처 확대
- 쌀과 쌀 가공식품의 소비 및 수출 확대

3) 재고관리 : 18년까지 적정재고 달성(15:190만톤→17:113, 18:80)

- 국산 구곡 가공용 할인공급, 사료용 쌀 공급, 복지용 쌀 판매가 인하 등

## 2. 정부의 생산조정제 문제제기

- 쌀을 100% 자급하지 못하는데다 타작목도 가격불안정성이 해소되지 못한 상태에서 생산조정제를 도입하고 쌀 수입을 지속하는 것은 모순이다.
- 논에서 쌀 이외에 소득이 보장되지 않아 농민들의 동의가 부족하며 도입하면 작동이 잘 되지 않을 것이다.
- 대체작목으로 콩을 선택할 가능성이 높는데 판로, 단가 등 대책이 뒷받침되지 못하고 품목전환으로 인한 과잉생산으로 농산물 연쇄파동이 우려된다.
- 일부 선진국에서 도입한 정책이나 실효성이 없는 것으로 나타났고 일본의 경우도 오랫동안 쌀 생산조정제를 운영해왔지만 평가는 긍정적이지 않다.
- 과거 우리나라에서 쌀 생산조정제는 2003년과 2010년 두 차례 3년짜리 시범사업 형태로 시행됐지만 당초 기대보다 성과가 낮았고 흉년이 발생해 중단됨.
- 단기적으로 가장 가시적인 효과를 보일 수 있으나 기술개발로 쌀 단수가 증가하고 있어 대상면적도 함께 늘어날 수밖에 없는 구조적 한계가 있다.
- 쌀 생산 면적의 경우도 휴경지가 될 가능성이 높았던 농지나 평년 단수가 낮은 농지 위주로 줄어들어 기대 대비 효과가 낮다.

### 3. 우리쌀을 지키기 위한 대책

#### 1) 쌀소득보전직불제도를 강화해야한다.

- 변동직불금 계산할 때 고정직불금을 제외시켜야 한다.
- 수확기 쌀값을 농민들이 판매한 벼 수매가격으로 계산해야 한다.
- 변동직불금은 차액의 100%를 지급해야 한다.
- 쌀 목표가격을 현실화해야 한다.
- 진흥지역과 비진흥지역의 차별을 없애야 한다.

#### 2) 쌀 자급률 목표치 100% 법제화하고 정부수매제 도입해야한다.

- 최근 10년간 우리나라의 쌀 자급률은 평균 95.08%이다.

#### 3) 양곡관리법을 개정하여 쌀값 폭락의 주범인 TRQ 쌀을 관리하기 위한 민관운용협의회를 구성해야 한다.

- TRQ 쌀 감축을 위한 협상을 준비해야 한다.
- TRQ 쌀을 계획적으로 관리할 수 있어야 한다.
- TRQ 쌀을 시장에서 격리시키고 부정유통을 근절해야 한다.

#### 4) 재고미 근본적 해결을 위한 남북 쌀 교류 추진해야한다.

##### ① 남북 쌀 교류의 의의

- 현재 보유중인 재고미 150만톤에 대한 해결 방안이 없으면 쌀값 폭락을 막아낼 수 없다.
- 대북 쌀 교류는 단기간에 쌀 재고문제를 해결할 수 있고, 남북 교류협력을 실현할 수 있는 유력한 방도이다.

## ② 남북 쌀 교류의 효과

- 정부 정부담을 절약할 가장 효율적이고 중장기적인 쌀재고 문제 해결과 쌀 수급안정
- 농촌경제연구원의 연구결과에 따르면 40만톤의 쌀을 차관으로 대북 지원 했을 경우 쌀(80kg) 1가마당 7,000~8,000원의 가격이 상승하여 쌀가격 안정에 기여

## 4. 전북 쌀 산업 발전을 위한 방안

### 1) 생산

- 적정 수준의 쌀 생산기반이 안정화되어야 한다.
  - 전북도의 쌀 재배면적은 12만4천ha, 쌀 생산량은 총 67만톤(전국 3위)으로 전국 생산량의 16%를 차지하고 있다.
  - 농도인 전북, 그러나 지난 1994년 23만375ha였던 경지면적은 2014년 20만4612ha 계속 줄어들
  - 특히 논의 경우 같은 기간 18만1548ha에서 13만7883ha로 감소함
- 신동진벼를 대표 품종으로 육성하여야한다.
  - 전북도는 소비자와 생산자의 선호도가 큰 '신동진벼'를 대표 품종으로 키우기로 하였고 또한 가장 많이 재배하고 있으나 차별화와 특화하는데 실패하였다. 2010년 한국 소비자단체가 선정한 12대 브랜드 중 신동진벼의 품종이 2위와 3위를 차지했으며 단백질 함량(7.6%)이 동진벼에 비해 낮고 밥맛도 우수해 신동진벼를 대표 품종으로 정착시키면 전북의 쌀 브랜드 가치를 한층 높여야한다.
- 좋은 품질 만큼 좋은 가격에 판매 될 수 있는 대책이 마련해야한다.
  - 쌀 품질향상 측면에서 농식품부가 매년 선발하는 12대 국가브랜드에

전북쌀이 4~5개 정도가 항상 차지할 정도로 일정 수준의 품질로 균일화가 이뤄져 대외 경쟁력 기반을 마련하였으나 가격은 전국평균에 훨씬 못 미친다.

- 40kg당 전북 쌀의 가격은 5만1천여 원으로 경기도 쌀에 비해 9천여 원 정도 낮게 거래가 되었다. 또 지역 우수쌀인 전북 고창의 '황토배기 신동진쌀'인 20kg당 4만9천여 원으로 경기 '여주 대왕님표쌀' 보다 무려 1만7천여 원 정도 낮게 판매되었다. 롯데상사가 올해 전국의 쌀 품질을 검사한 결과, 고창 쌀은 종합점수 90점, 여주쌀은 86점으로 조사됐다.
- 들녘경영체 육성사업은 대농·중소농간 공동경영을 통해 생산·유통 효율화로 농가소득을 증대시켜는 사업목적에 맞게 하고 있는지 관리 감독이 철저히 되어야한다.
- 도내 들녘경영체는 2009년부터 금년까지 총 68개소가 선정되어 운영 중이며, 공동경영면적은 16,602ha로 전체 벼 재배면적 121,765ha의 14%정도 규모이다.
- 또한, 공동경영에 참여하는 농가는 총 8,927호이며, 들녘경영체별 평균 공동경영면적은 244ha에 이른다.
- 대농·중소농간 공동경영을 통해 공동육묘, 병해충 공동방제, 들녘별 품종 통일로 생산비 절감과 품질을 향상시키고 미곡종합처리장과 연계하여 생산·유통 효율화로 농가소득을 증대시켜야한다.

## 2) 판매

- 전북에서 생산된 67만톤 쌀 중 정부수매·농협및 민간rpc 구매로 약 36만7천여톤과 자체 소비12만여톤을 제외하면 남아도는 쌀이10여만톤에 이른다.
- 전북에서 생산된 벼를 농협이나 민간rpc 구매하여 쌀로 도정해서 판매하는 량이 적고 벼로 투매하다보니 가격이 낮고 이에 대한 책임이 농가에게 고스란히 전가된다.

- 전북은 쌀 생산량이 전남, 충남에 이어 3번째로 많음에도 정부 공공비축미 수매 배정물량은 6만7천 톤으로 5번째 이르고 있어 수매 마저 확대를 받고 있다 현재 정부의 공공비축미 배분방식을 쌀 생산량 기준으로 바꿔야 한다.
- 지난해 농림축산식품부가 선정한 ‘고품질 브랜드쌀’ 12개 가운데 5개가 전북 브랜드였지만, 전북쌀 가격이 상대적으로 낮게 형성돼 있다. 전북쌀의 우수성을 널리 알리는 공격적인 마케팅 등이 필요하다.

### 3) 소비

- 최소한 도내 쌀 가공업체 만큼은 전북에서 생산되는 쌀을 우선적으로 사용하도록 함.
- 학교, 공공기관 등의 단체급식에 도내에서 생산되는 쌀과 쌀 가공품을 적극 이용하며
- 떡집, 도시락 업체, 음식점에 전북쌀 이용업소로 지정하여 예산지원
- 전북산 쌀을 소비하기 위한 홍보·마케팅, 지원대책등 전북도 차원의 쌀 소비 확대를 위한 대책을 마련해야한다.

### 4) 소득과 정책

- 전북지역 쌀전업농의 순소득이 2012년 1209만원에서 2014년 1023만원으로 감소되었다. 전북은 전체 농가수의 56%가 쌀을 생산하고 있어서 쌀 산업을 지켜나가는 게 곧 전북농업을 살리는 길이기에 쌀농가 소득 안정대책이 필요하다.
- 직불금에서 도비 지원이 미흡함으로 도비 확대 등 소득보전을 지원을 강화해야한다.



- 현재 정부에서 지급하는 1,377억원과 별도로 도비 120억원과 14개 시군에서 589억원 등 모두 709억원을 추가 지급하고 있다.
- 쌀경쟁력 사업을 생산농민들의 생산비 절감과 품질 및 소득향상에 지원하는 방향으로 개선 확대해야한다.
  - 2005년부터 올해까지 11년간 생산비용 절감과 품질향상을 위한 '쌀 경쟁력 지원사업'에 총 사업비 2,200억원을 투자한 결과, 공동육묘 비율 60%·공동방제 40% 등 나름대로 성과를 거두었으나 특정법인이나 일부농협에 중복지원과 시설중심으로 편중되어 있다.
- 전북쌀 산업발전 대책을 위한 TF 구성해야한다.
  - 중장기적으로 전북쌀 산업발전을 위해 △쌀 생산농가 소득안정 △생산 기반안정화 △품질향상과 소비확대 등 판로개척 △쌀 유통시스템 선진화 등을 내용으로 하는 '쌀 산업발전을 위한 종합대책'을 마련해야한다.
  - 종합대책 마련을 위해 현재 운영되고 있는 쌀경쟁력사업 TF를 확대 개편하여 쌀 관련 전문가 및 농업인 대표, 행정, 농협, 소비자 등이 참여하는 TF 팀을 구성해 현장의 변화를 반영한 근본적이면서 실천 가능한 방안을 수립해야한다.

**MEMO**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

A series of 24 horizontal dotted lines, evenly spaced, spanning the width of the page, providing a template for writing or drawing.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Lined writing area with 20 horizontal dotted lines.

A series of 20 horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a template for writing.

A series of 25 horizontal dotted lines spanning the width of the page, intended for writing.

보람찾는 농민  
제값받는 농업  
사람찾는 농촌