

쌀관세화 대응 전북 쌀산업의 혁신과제

- 일 시_ 2015. 9. 3(목), 14:00
- 장 소_ 김제시농업기술센터 상록관
- 주 최_ 전라북도 삼락농정위원회
- 주 관_ 전북발전연구원



쌀 관세화 대응, 전북 쌀산업의 혁신과제

- 일 시 : 2015년 9월 3일(목), 14시
- 장 소 : 김제 농업기술센터 상록관

- 주 최 : 전라북도 삼락농정위원회
- 주 관 : 전북발전연구원

삼락농정 포럼 6차 정책세미나 개요

* 세미나 개요

- 일 시 : 2015년 9.3(목), 14:00~17:00
- 장 소 : 김제시 농업기술센터 상록관
- 주 최 : 전라북도 삼락농정위원회 ○ 주 관 : 전북발전연구원
- 주 제 : 쌀 관세화 대응, 전북 쌀산업의 혁신과제
 - 발표 1 : 쌀농가 소득증대 방안-직불제·생산비 절감을 중심으로
 - 발표 2 : 쌀시장 변화에 대응한 전북쌀 유통, 해법과 전략

* 진행순서

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. 쌀농가 소득증대 방안-직불제·생산비 절감을 중심으로 장경호 농업농민정책연구소 녀름 부소장	
14:40~15:10	'30 발표 2. 쌀시장 변화에 대응한 전북쌀 유통, 해법과 전략 김종안 지역농업네트워크 협동조합 전무이사	
15:10~15:20	'10 휴식 및 교류	
15:20~16:20	'60 지정토론 (가나다 순) · 좌장 : 소순열 전북대학교 교수 · 김왕배 이택영농조합법인 대표 · 문용수 김제 공덕농협 상무 · 박홍식 전농 전북도연맹 부의장 · 유미옥 한국여성소비자연합전주전북지회 사무처장 · 이효신 전국 쌀생산자협의회 회장	
16:20~16:30	'10 정리 및 폐회	

목 차

주제 발표문 1

9

쌀농가 소득증대 방안-직불제·생산비 절감을 중심으로

장경호 / 농민정책연구소 녀름 부소장 11

주제 발표문 2

41

쌀시장 변화에 대응한 전복쌀 유통, 해법과 전략

김종안 / 지역농업네트워크 협동조합 전무이사 43

지정 토론문

69

문용수 / 김제 공덕농협 상무 71

박홍식 / 전농 전북도연맹 부의장 75

유미옥 / 한국여성소비자연합전주전북지회 사무처장 80

김왕배 / 이택영농조합법인 대표 84

이효신 / 전국 쌀생산자협의회 회장 85

쌀농가 소득증대 방안 - 직불제·생산비 절감을 중심으로 -

1. 쌀 개방과 소득보전의 중요성
2. 현행 쌀 소득보전 정책의 한계와 개선방안
3. 전라북도 쌀 소득보전 정책에 대한 제언

장 경 호 / jkh1223@chol.com

농업농민정책연구소 '너름' 부소장

쌀 소득보전, 쌀 개방 대책의 핵심

- 쌀 정책은 식량주권 차원에서 접근해야 -

장경호 농업농민정책연구소 녀름 부소장
건국대 경영경제학부 겸임교수

1. 쌀 개방과 소득보전의 중요성

1) 쌀 개방 관련 통상현안

- 올해부터 쌀 시장이 관세화로 완전 개방되었다. 누구든지 정해진 관세율만 부담하면 쌀을 자유롭게 수입할 수 있도록 수입 자유화가 된 것이다. 그동안 유일하게 수입자유화의 대상에서 제외되었던 쌀 시장마저 수입자유화가 되면서 한국의 모든 농산물시장은 100% 수입 자유화가 이루어졌다.
- 지금은 정부가 세계무역기구(WTO)에 통보한 513% 관세율만 부담하면 누구든지 자유롭게 쌀을 수입할 수 있도록 허용되었다. 정부 자료에 의하면 올해 6월까지 513% 관세율을 부담하고 수입된 쌀은 약 288kg으로 수입량이 극히 미미한 것으로 알려지고 있다.
- 이와 같은 일반수입 이외에 추가로 매년 약 40만 9천 톤에 달하는 쌀을 5% 관세율로 의무적으로 수입해야 한다. 이것은 작년까지는 최소시장접근(MMA) 물량으로 불렸고, 관세화 이후 올해부터는 저율할당관세(TRQ) 물량으로 부르고 있다. 이와 관련하여 밥쌀 수입

문제가 현재 정부와 농민단체 사이에 첨예한 이슈로 대두되어 있기도 하다.

- 쌀의 시장개방과 관련된 통상문제는 크게 WTO 농업협정문에 따른 쌀 협상, 환태평양경제동반자협상(TPP), WTO 도하개발아젠다(DDA), 자유무역협정(FTA) 등으로 구분할 수 있다.
- 이 가운데 WTO/DDA 협상은 지난 2009년부터 잠정 중단된 상태로 장기간 표류하고 있고, 아직까지 협상 재개 가능성이 가시적으로 드러나지 않고 있으며, 설사 협상이 재개되더라도 타결까지는 일정한 기간이 소요될 것으로 예상되기 때문에 당분간 쌀의 추가적인 시장개방과 관련하여 WTO/DDA 관련성은 매우 낮을 것으로 판단된다.
- 그리고 FTA와 관련해서는 그동안 한국이 체결한 모든 FTA에서 쌀은 양허대상에서 제외되었기 때문에 추가적인 관세감축이나 관세철폐의 문제 역시 당분간 그 가능성이 매우 낮을 것으로 판단된다.
- 결국 우리 쌀의 추가적인 시장개방 문제에 직접 연결되어 있는 것은 현 시점에서 WTO 농업협정문에 따른 쌀 협상과 환태평양경제동반자협상(TPP) 가입에 따른 쌀 추가개방 여부이다.

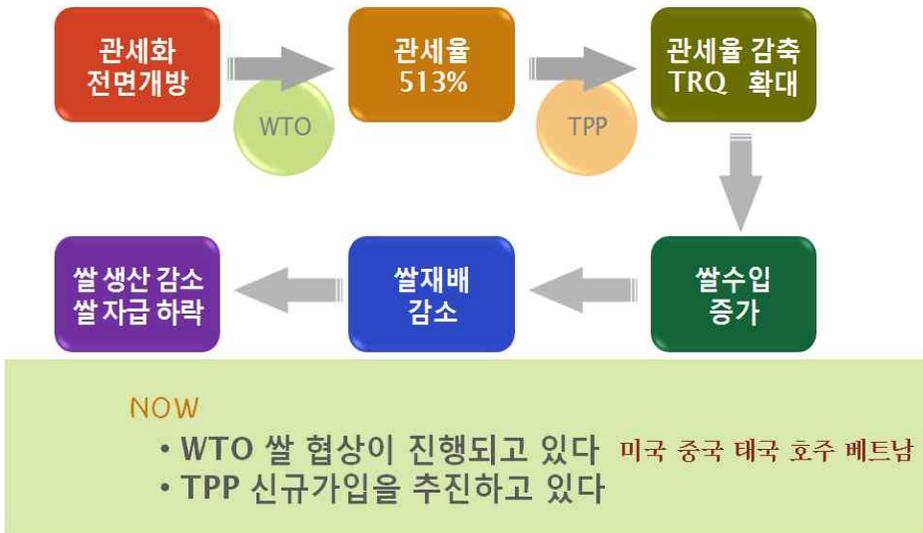
<표 1> 쌀 추가개방 관련 통상협상

통 상 협 상	추가개방 연관성 여부
WTO 농업협정문에 따른 쌀 협상	<ul style="list-style-type: none"> ● 현재 협상이 진행 중 ✓ 추가개방 여부가 연계되어 있음
환태평양경제동반자협정(TPP)	<ul style="list-style-type: none"> ● 현재 가입을 추진 중 ✓ 추가개방 여부가 연계되어 있음
도하개발아젠다(WTO/DDA)	<ul style="list-style-type: none"> ● 현재 협상 잠정중단 상태, 장기표류 상태 ● 당분간 추가개방 연계 가능성 낮음
자유무역협정(FTA)	<ul style="list-style-type: none"> ● 기존 FTA에서 쌀은 모두 양허제외 ● 당분간 추가개방 연계 가능성 낮음

- 그런데 이 두 협상은 형식적으로는 서로 다른 별개의 협상이다. 즉, 협상 테이블이 다르다는 말이다. 그러나 쌀 추가개방 문제에 관한

한 이 두 개의 협상은 실질적으로는 밀접하게 연계되어 있는 협상이기도 하다. 쌀의 관세율 감축 및 의무수입물량 확대 등과 같은 추가 개방 여부 측면에서 이 두 가지 협상이 밀접하게 연계되어 있고, 두 협상에서 가장 위협적인 협상 상대국은 미국이라는 공통점이 있다.

<그림 1> 쌀의 추가개방 여부와 연관된 통상현안



2) WTO 농업협정문에 따른 쌀 협상

- 2015년 1월 1일부터 우리나라는 쌀 시장을 관세화로 전면 개방하였다. 앞으로 매년 약 40만 9천 톤에 달하는 쌀을 5% 관세율로 국영 무역 방식으로 의무적으로 수입하고, 여기에 더 하여 누구든지 513% 관세율만 부담하면 자유롭게 쌀을 수입할 수 있도록 개방한 것이다.
- 그리고 한국 정부는 위와 같은 내용을 골자로 하는 쌀 개방에 관한 이행계획서를 이미 작년 9월 말 WTO에 제출하였다. 한국이 제출한 이행계획서에 대해 작년 말까지 회원국들의 회람이 이루어졌고, 이 과정에서 미국, 중국, 태국, 호주, 베트남 등이 정식으로 이의를 제

기하였다. 이에 따라 이들 상대방 국가와 쌀 협상(검증절차)이 시작되었다.

- 이 쌀 협상이 얼마나 걸릴지 모르지만 쌀 협상의 결과에 따라 수입 쌀에 대한 관세율, 의무수입물량의 국가별 쿼터 및 밥쌀용 쌀의 비중 그리고 해외원조 가능 여부 등이 최종적으로 결정된다. 참고로 일본의 경우 쌀 협상에 약 23개월이 걸렸고, 대만은 약 56개월이 걸렸다. 그 이전까지는 일단 한국 정부가 WTO에 제출한 대로 의무수입물량 이외의 수입쌀에 대해서는 513% 관세율이 적용되고, 의무수입물량의 국가별 쿼터 및 밥쌀용 쌀의 비중 등에 대해서도 그 어떠한 제약도 없으며, 의무수입물량을 대북지원 등을 포함한 해외원조 용도로 사용할 수 있다.
- 이 쌀 협상의 최대 관심사는 513% 관세율을 확보하는 것이다. 그리고 관세율 못지않게 주요한 관심사는 (1) 약 40만 9천 톤에 달하는 의무수입물량에 대해 국가별 쿼터를 적용하지 않고, (2) 밥쌀용 쌀 비중도 따로 정하지 않아 한국의 필요에 따라 전량 가공용 쌀을 수입할 수 있도록 하는 것이며, (3) 쌀 재고량이 과잉될 경우 의무수입물량을 대북지원을 비롯한 해외원조 용도로 사용할 수 있는 권리를 확보하는 것이다.
- 지금까지 정부는 쌀 협상에서 513% 관세율을 반드시 확보하겠다고 입장을 밝히고 있다. 그러나 국가별 쿼터, 밥쌀용 쌀 비중, 해외원조 사용 여부 등에 대해서는 분명한 입장을 밝히지 않고 있는 상태이다. 최근 논란이 되고 있는 밥쌀 수입 문제는 위 (2)에 관한 사항과 연관되어 있다. 이와 관련하여 정부는 513% 관세율을 확보하기 위해 일정량의 밥쌀용 쌀을 수입해야 한다는 입장을 밝힌 바 있다.

3) 환태평양경제동반자협정(TPP)과 쌀 추가개방 문제

- 정부는 지난 2013년 11월 말에 한국도 TPP에 참여하고 싶다는 관심을 표명하였다. 당초 정부는 TPP 협상이 끝나기 전에 참여하여

협상 테이블에서 한국의 주요 관심사를 협상 의제로 적극 제기한다는 내부 입장을 갖고 있었다. 협상이 끝난 후에 신규 회원국으로 가입하게 되면 협상 테이블에서 한국의 주요 관심사를 전혀 제기할 수 없고, 그저 다른 나라의 협상 결과를 무조건 받아들여야 하는 것 밖에 선택의 여지가 없었기 때문이다.

- 그러나 이러한 정부의 생각은 미국의 반대로 실현되지 못했다. 미국은 일본과 주요 쟁점에 대한 협상이 지지부진한 상황에서 한국까지 참여하여 새로운 협상 의제를 제기할 경우 자칫 TPP 협상 자체가 타결되지 않을 수도 있다는 우려 때문에 기존 12개국의 협상이 끝난 후에 한국이 신규 회원국으로 가입하라는 입장을 밝힌 것이다.
- 이 때문에 정부는 기존 12개국의 협상이 타결되기를 기다려 왔는데, 최근 미국과 일본 사이에 의견 차이가 좁혀지면서 TPP 협상의 타결 가능성이 높아짐에 따라 한국 정부의 공식적인 참여 선언도 점차 가시화되고 있다. 아마도 미국과 일본의 TPP 협상 타결 선언, 12개국의 협상 타결 선언 등이 이루어지면 정부도 TPP 참여를 공식적으로 선언할 것으로 보여 진다.
- 한국이 TPP에 가입하기 위해서는 기존 12개 회원국의 동의를 받아야 하며, 이를 위한 양자협상을 진행해야 한다. 이때 쌀 개방 문제와 관련하여 가장 우려스러운 것이 미국과의 양자협의 과정이다.
- 이미 미국은 WTO 농업협정문에 따른 쌀 협상과 관련하여 한국이 관세율을 513%로 설정한 것에 이의를 제기하면서 약 100~200% 관세율이 적정하다는 입장을 표명하였다. 다른 쌀 수출국 역시 미국과 유사한 수준의 관세율이 적정하다고 이의를 제기하여 현재 쌀 협상이 벌어지고 있다.
- 특히 TPP와 관련하여 아래 언론보도에서 확인할 수 있듯이 한국에 쌀 시장의 추가 개방 문제를 강하게 요구할 것으로 예상되고 있다.

“쌀시장 추가 개방 여부는 (TPP 가입 협상을 벌이고 있는) 일본에도 큰 이

슈이다. 일본이 할 수 있다면 한국도 할 수 있다.” 대니얼 러셀 미국 국무부 동아시아태평양담당 차관보(2015.4.9 한국경제신문 인터뷰 중에서)

- 위 내용은 한국이 TPP 가입을 위해 미국과 양자협의를 진행할 경우 미국이 한국에 대해 TPP가입 조건으로 일본과 같은 방식의 쌀 시장 추가개방을 요구할 것이란 점을 시사하고 있다.
- 미국과 일본의 TPP 협상이 그동안 지지부진했던 가장 큰 이유 가운데 하나가 쌀을 비롯하여 5대 민감품목에 대해 미국과 일본의 입장 차이가 좁혀지지 않았기 때문이었다. 미국은 자국의 쌀 수출 확대를 위해 일본에게 미국산 쌀에 대한 관세율 대폭 인하를 요구했지만 일본이 이 요구를 받아들이지 않으면서 협상이 평행선을 달렸던 것이다. 그러나 올해 초 미국과 일본 사이에 쌀을 비롯한 5대 민감품목에 대한 의견 접근이 이루어지면서 TPP 협상이 급진전을 이루게 되었다.
- 미국과 일본의 언론보도를 통해 알려진 바에 의하면 쌀 관세율을 현행대로 유지하는 대신에 미국산 쌀에 대해 일본이 기존 의무수입물량 이외에 추가로 별도의 저율할당관세(TRQ) 물량을 배정하는 방식이라고 한다.
- 그리고 러셀 차관보의 위 발언은 이러한 방식을 한국도 받아들여야 한다는 것이 미국 측의 입장이라는 것을 알려주고 있다. 즉, 한국도 TPP에 가입하기 위해서는 기존 40만 9천 톤에 달하는 의무수입물량(TRQ) 이외에 추가로 미국산 쌀에 대해 별도의 TRQ를 배정해 주어야 한다는 것이다.
- 그런데 쌀이 관세화로 전면 개방된 지금의 상황에서 우리나라의 식량주권과 쌀 농업을 지키기 위한 최소한의 필수불가결한 조건은 높은 수준의 관세율을 오랫동안 유지하는 것이다. 또한 관세율이든, 의무수입물량(TRQ, 저율관세할당)이든 쌀에 관련된 사항은 앞으로 모든 자유무역협정(FTA/TPP)에서 반드시 제외하는 것이다. 이는 그동안 정부가 공식적으로 농민과 국민에게, 그리고 국회에 수차례

걸쳐 약속했던 사항이기도 하다.

- WTO 농업협정문에 따른 쌀 협상에서 높은 수준의 쌀 관세율을 확보하는 것은 가능성이 높다고 판단된다. 이는 과거 일본이나 대만의 사례에서 충분히 확인할 수 있다.
- 문제는 TPP 협상이다. 한국이 TPP 가입을 위해 상대방 국가에게 동의를 구하는 대가로 입장료(가입비)를 지불해야 하기 때문이다. 이 양자 협상에서 한국은 ‘을’의 입장에 서게 된다. 상대방의 동의를 구하기 위해 대가를 지불해야 하는 불리한 위치에 서게 되는 것이다. 그런데 이 양자 협상의 상대방이 되는 12개 국가 가운데는 미국, 호주, 베트남 등 WTO 쌀 협상에 참여하고 있는 국가도 있다. 두 개의 쌀 관련 협상이 비슷한 시기에 병행됨으로 인해 결국 한국은 이들 국가에 대해 쌀 개방 문제에서 대등한 입장이 아니라 ‘을’의 입장에서 협상을 벌여야 하는 것이다. 협상에서 상대방에게 칼자루를 쥐어주고, 우리는 스스로 칼날을 잡게 되는 상황이 벌어지는 것이다.
- 미국을 비롯한 이들 국가들은 TPP 참여 동의를 무기로 한국에 대해 쌀을 포함한 다양한 대가를 요구할 것이다. 만약 미국에게 쌀에 대해 관세율을 낮춰주든지 아니면 의무수입물량을 늘려주게 되는 양보를 할 경우 호주와 베트남도 동등한 요구를 해 올 것이며, 중국과 태국 역시 WTO 쌀 협상에서 한국에 대해 매우 공격적인 요구를 해 올 것이다.
- 그렇기 때문에 현 시점에서 쌀 시장의 추가개방 여부는 TPP 가입을 위한 입장료 문제가 핵심적인 사안으로 다가 온다. 정부가 기존에 약속한 것을 반드시 지켜야 할 것이며, 그 약속 이행의 현실적인 표현으로서 현재 국회에 제출되어 있는 쌀 관세 관련 특별법을 조속히 제정할 필요가 있다.
- 아울러 매년 40만 9천 톤에 달하는 의무수입물량에 대해 기존의 여러 가지 제약조건을 철폐했기 때문에 지금 시점에서는 의무수입물량

이 국내 쌀 시장에 미치는 피해를 최소화하기 위한 효과적인 관리방안을 마련하는 것이 시급하다.

- 즉, 종전과 달리 정부는 올해부터 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.
- 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.

〈표 2〉 일본의 의무수입물량 관리 현황(1995~2013)

(단위 : 천톤, 현미 기준)

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

참고자료 1. 관세율에 따른 쌀 수입가능성 검토

- 작년 11월 국회에서 열린 「쌀 전면개방, 문제점과 대책은 무엇인가」 토론회에서 국내외 쌀값의 차이를 기준으로 관세율에 따른 쌀의 수입 가능성 여부가 발표된 바 있는데 참고로 그 주요 내용을 소개하면 다음과 같다.
- 〈표 3〉에서 제시된 관세율은 각각의 가격 차이를 완전히 상쇄시키는 수준의 관세율이다. 즉, 해당 관세율을 부과할 경우 해당 가격에 해당하는 미국산 및 중국산 쌀이 국내에 수입되었을 때 해당 비교대상이 되는 산지 쌀값과의 차이가 없이 동일한 가격수준이 된다는 것을 의미한다. 만약 해당 관세율 보다 더 높은 수준의 관세율이 실제로 적용될 경우에는 수입된 쌀이 국내산 쌀값 보다 높아진다는 것이고, 반대로 더 낮은 수준의 관세율이 실제 적용될 경우에는 수입된 쌀이 국내산 쌀값 보다 더 낮아진다는 것이다.

- 위 가격 차이만을 고려한 쌀 수입가능성 여부에 대한 시사점은 다음과 같다.

<표 3> 한국-미국 쌀값 차이와 관세율 비교

(단위 : 달러/톤)

구분	한국	미국	가격차이	관세율
최대 가격차	2,579	632	1,947	308%
최소 가격차	1,977	705	1,272	180%
평균 가격차	2,120	674	1,446	215%

<표 4> 한국-중국 쌀값 차이와 관세율 비교

(단위 : 달러/톤)

구분	한국	중국	가격차이	관세율
최대 가격차	2,579	624	1,955	313%
최소 가격차	1,977	759	1,218	168%
평균 가격차	2,120	727	1,393	192%

- 첫째, 미국산 및 중국산 쌀에 대해 약 300% 정도의 관세율을 적용할 경우 쌀이 수입될 가능성을 배제할 수 없다는 점이다. 국내 산지 쌀값과 미국산 및 중국산 쌀의 최대 가격차이가 해소되어 수입되는 미국산 및 중국산 쌀 가운데 최저가격으로 수출되는 쌀의 국내 거래 가격이 국내 쌀값 최고지역의 산지 가격 보다 낮아질 수 있기 때문이다. 물론 이 결과는 시기별(월별) 가격을 고려하지 않고 국내 산지 최고가격과 미국산 및 중국산 최저가격을 단순 비교한 결과이기 때문에 확대 해석하기에는 무리가 따른다.
- 둘째, 미국산 및 중국산 쌀에 대해 약 200% 수준의 관세율을 적용할 경우 쌀 수입이 증가할 가능성이 높다. 국내 산지쌀값과 미국산 및 중국산 쌀의 평균적인 가격차이가 해소되어 미국산 및 중국산 쌀의 수입가격이 국내 평균 산지쌀값과 비슷하게 거래되기 때문이다.
- 셋째, 미국산 및 중국산 쌀에 대해 부과하는 관세율이 150% 이하로 떨어질 경우에는 쌀 수입이 크게 증가할 가능성이 높다. 이 경우 미국산 및 중국산 쌀의 수입가격이 국내 산지쌀값의 최저가격 보다도

낮게 거래되기 때문에 국내산 쌀의 가격경쟁력이 완전히 상실되어 버리기 때문이다.

참고자료 2. 쌀 수입 증가에 따른 국내 밭농업의 예상피해 추정¹⁾

- 관세율 감축에 따른 것이든, 의무수입물량 증가에 의한 것이든, 혹은 쌀 생산농가의 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 작목전환이 발생하여 주요 품목별로 재배면적이 증가할 것이라는 가정하에 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 <표 5>와 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.

1) 양성범, “쌀 시장개방, 국내 농업의 예상 피해”, 2014.

<표 5> 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

- 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 재배면적의 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 가격 하락은 소비의 증가를 유도하여 판매액을 증가시키는 효과도 발생시킨다. 양성범(2014년)은 이 두 가지 효과를 모두 고려하여 <표 6>과 같이 판매 손실액을 추정하였다.
- 아래 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 6〉 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

4) 쌀 소득보전의 중요성

- 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 농업구조조정의 광풍 속에서도, 농업·농촌·농민이 빠르게 몰락하는 과정 속에서도 적정수준의 쌀 자급기반을 겨우 유지할 수 있었다.
- 그러나 올해부터 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. 최근의 밥쌀 수입을 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 하락 추세가 이어지면서 쌀 자급기반이 위협받고 있는 상황이다.
- 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 강화하는 것은 밭 농업으로의 작목 전환 현상을 억제하거나 완화시켜 밭 농업의 생산 및 가격 안정에도 기여하는 측면이 있다.
- 적정수준의 쌀 자급기반 유지와 관련하여 두 가지 측면을 추가로 고려할 필요가 있다.

- 첫째, 단기적으로는 국내 수급 및 의무수입 등을 고려하여 적절한 자급기반을 유지하지만, 중장기적으로는 대북 쌀 지원 및 통일대비 농업협력 등도 고려하여 적정수준의 자급기반을 유지할 필요가 있다. 이 경우 국내 자급에 필요한 재배면적 확보와 아울러 대북 쌀 지원 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.
- 둘째, 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 평균생산비를 고려하여 판단하기 때문에 생산비 측면에서 불리한 위치에 있는 한계농지와 중소규모 쌀 농가의 처지를 배려하고 있지 못하다. 따라서 정책적 판단에 있어서 평균생산비 대신 한계생산비 개념을 중요하게 고려할 필요가 있다.

2. 현행 쌀 소득보전 정책의 한계와 개선방안

1) 쌀 소득보전 직접지불제도의 경과

- 현행 쌀 소득보전 정책의 핵심은 쌀 소득보전 직접지불제도이다. 따라서 이 글에서는 쌀 소득보전 직접지불제도를 중심으로 쌀 소득보전 정책의 한계와 개선방안을 살펴보고자 한다.
- 쌀소득보전 직접지불제도는 지난 2004년 정부가 WTO 농업협정문의 감축대상보조금(AMS)의 대표적 사례인 가격지지 방식의 추곡수매제도를 폐지하는 대신에 이를 대체하기 위한 제도로써 도입한 것이다. 즉, 종전의 추곡수매제도가 갖고 있던 주요 기능 가운데 하나

인 쌀 소득보전 기능을 직접지불제도를 통해 대체하고자 하는 목적으로 도입된 것이다.

- 쌀 소득보전 직접지불제도는 매우 복잡하게 설계되어 있지만 가장 핵심적인 것은 목표가격과 고정직불금이다. 변동직불금은 고정직불금으로도 목표가격을 달성하지 못할 경우 그 차액의 85%까지를 보전해 주는 방식이다.

〈표 7〉 쌀 소득보전 직접지불제도의 변화

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

- 〈표 7〉에서 보듯이 2005년 처음으로 이 제도를 도입할 당시 고정직불금과 목표가격은 2005~2007년까지 3년간 적용하도록 되어 있었는데, 최초에 고정직불금은 1ha당 600,000원이었고, 쌀의 목표가격은 80kg당 170,083원이었다. 그러나 제도 시행 1년 뒤인 2006년에 목표가격은 그대로 유지되었지만 고정직불금은 700,000원/ha로 100,000원이 인상되었다.
- 그리고 2007년 법률 개정을 통해 2008~2012년까지 5년 동안 고정직불금과 목표가격은 각각 70만원/ha, 170,083원/80kg으로 그대로 유지된 채 적용되었다. 즉, 2006년에 고정직불금이 100,000원 인상된 것을 제외하면 사실상 8년 동안 목표가격과 고정직불금이 동결되었다고 할 수 있다.
- 그러다가 2013년 정부와 국회 그리고 농민단체 사이에 커다란 갈등을 겪으면서 결과적으로는 농민단체의 강한 반대에도 불구하고, 2013~2014년에는 고정직불금 900,000원/ha, 목표가격 188,000원/80kg으로 결정되었다. 그리고 2015~2017년 동안에는 목표가격은 그대로 유지되지만 고정직불금은 1,000,000원/ha로 인상되었다.

2) 쌀 소득보전 직접지불제도의 한계

- 현행 쌀 소득보전 직접지불제도는 도입 당시부터 쌀 농가의 소득보전에 근본적인 한계가 있다는 문제점이 제기된 바 있다.
- 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.
- 과거의 추곡수매제도는 미흡하기는 하지만 생산비 증가 및 물가상승 요인을 반영하여 수매가격을 결정하였고, 이렇게 결정된 수매가격이 전체 시장가격에 일종의 신호등 같은 역할을 수행하면서 시중쌀값에도 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.

(1) 생산비 측면의 한계

- <표 8>에서 보듯이 추곡수매가 마지막으로 시행된 2004년의 경우 10a당 총수입에서 생산비를 제외한 순수익은 442,553원이었고, 총수입 대비 순수익의 비율을 나타내는 수익률은 43.0%였다. 총수입에서 경영비를 제외한 소득은 715,683원이었고, 총수입대 소득의 비율을 나타내는 소득률은 69.5%였다.
- 그런데 쌀 소득보전 직접지불제도로 전환한 2005년 이후 생산비 및 경영비의 경우 약간의 증감이 있기는 전반적으로 증가하는 추세를 보여주고 있다. 그렇지만 시중 쌀값이 이러한 생산비 및 경영비 증가요인을 반영하지 못하기 때문에 결과적으로 수익률 및 소득률이 하락하는 추세를 기록하게 되었다.
- 2014년의 경우 10a당 순수익은 336,612원이었고, 수익률은 31.8%

로 나타났다. 소득은 615,217원이었고, 소득률은 58.1%로 나타났다.

<표 8> 10a당 논벼 수익성 추이

(단위 : 원, %)

연도	총수입		생산비		순수익		경영비		소득	
		전년비		전년비		수익률		전년비		소득률
2004	1,030,301	12.3	587,748	-0.8	442,553	43.0	314,618	2.9	715,683	69.5
2005	879,411	-14.6	587,895	0.0	291,516	33.1	333,635	6.0	545,776	62.1
2006	892,067	1.4	600,120	2.1	291,946	32.7	349,599	4.8	542,468	60.8
2007	854,241	-4.2	607,354	1.2	246,887	28.9	364,293	4.2	489,948	57.4
2008	1,013,362	18.6	629,677	3.7	383,685	37.9	389,620	7.0	623,742	61.6
2009	944,438	-6.8	624,970	-0.7	319,468	33.8	395,126	1.4	549,312	58.2
2010	822,229	-12.9	614,339	-1.7	207,890	25.3	388,068	-1.8	434,162	52.8
2011	968,142	17.7	628,255	2.3	339,886	38.9	398,097	2.6	570,045	58.9
2012	988,815	2.1	712,523	13.4	276,291	27.9	410,441	3.1	578,374	58.5
2013	1,074,799	8.7	725,666	1.8	349,133	32.5	431,440	5.1	643,360	59.9
2014	1,058,090	-1.6	721,478	-0.6	336,612	31.8	442,873	2.7	615,217	58.1

* 자료 : 통계청, 2014년산 논벼 생산비 조사결과

- 쌀 소득보전 직접지불제도는 이와 같은 소득의 하락을 직접지불로 보전해 주는 제도이지만 소득손실을 충분히 보전해 주지 못하는 한계가 있다.
- 고정직불을 고려한 소득의 경우 <표 8>에 나타난 소득에서 2005년에는 60,000원을, 2006~2012년에는 70,000원을, 2013~2014년에는 90,000원을 추가하면 된다. 그리고 변동직불까지 고려한 소득의 경우에는 변동직불금이 지급된 해에는 10a당 변동직불금액을 추가하면 된다.
- 이를 고려하여 2011~2014년 쌀 소득을 추정해 보도록 하자. 다만, 지난 2008년 대북 쌀지원 중단 이후 가격폭락 사태를 빚었던 2009~2010년 쌀 소득의 천문학적 손실에 관해서는 여기서는 거론하지 않기로 한다.

〈표 9〉 2011~2014년 10a당 논벼 수익성 추정치

(단위 : 원, %)

연 도	총수입		순수익		소득	
		증감률		수익률		소득률
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

* 〈표 8〉에 연도별 10a당 고정직불 및 변동직불 금액을 추가한 추정치

- 〈표 9〉에서 보듯이 쌀 소득보전 직접지불을 추가하여 수익성을 추정할 결과 2011~2012년의 경우 10a당 순수익 및 소득이 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.
- 이에 따라 쌀 생산농민들은 목표가격 현실화 및 고정직불금 확대를 강력히 요구하였으며, 격렬한 논란 끝에 최종적으로 2013년부터 목표가격이 188,000원/80kg으로 인상되었고, 2013~2014년에는 고정직불 금액이 900,000원/ha로 증가했다. 그 결과 10a당 쌀의 순수익 및 소득이 2004년 수준을 약간 상회하게 되었다.
- 만약 기준년도를 쌀의 순수익 및 소득이 가장 높았던 2000~2001년 수준과 비교할 경우에는 여전히 2013~2014년 쌀의 순수익 및 소득은 그 당시 보다 낮은 수준에 머물러 있다. 2000~2001년 10a당 순수익은 50만원을 상회하였고, 소득은 76만원을 상회하였기 때문이다. 이를 고려할 경우 현행 쌀 목표가격 및 고정직불 금액이 여전히 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.

(2) 물가상승 측면의 한계

- 그런데 지금까지 추정된 쌀 순수익 및 소득에 관한 분석은 모두 물가상승률을 고려하지 않은 명목소득을 기준으로 추정한 것이다. 물가상승률을 고려한 실질소득을 기준으로 추정한다면 그동안의 물가상승률 만큼 하락하는 결과가 나올 것이다.
- 쌀 농가의 소득은 생계유지와 소비생활을 위한 구매력의 원천이다. 따라서 쌀 농가의 입장에서는 소득의 실질적인 구매력, 즉 실질소득이 훨씬 피부에 와 닿는 소득수준이 된다.
- 통계청 자료에 의하면 최근 소비자물가는 2004년 대비 약 25.2% 상승한 것으로 나타났다. 2013~2014년 쌀의 명목소득이 2004년에 비해 약간 상회하는 수준이지만 물가상승률을 고려할 경우 쌀의 실질소득은 대략 25% 정도 감소한 것으로 추정할 수 있다.
- 뿐만 아니라 비록 2015년부터 고정직불 금액이 100,000원/ha 인상되지만 목표가격이 2017년까지 고정되어 있기 때문에 앞으로의 물가상승률을 반영할 수 있는 장치가 전혀 없다. 따라서 향후 2017년까지의 물가상승률만큼 쌀의 실질소득도 하락할 것으로 예상할 수 있다.
- 이상의 논의를 종합하자면 다음과 결론에 도달할 수 있다.
- 첫째, 2013년 목표가격을 올리고 고정직불 금액을 인상하면서 과거의 생산비 및 경영비 증가를 일정하게 반영함으로써 2013~2014년 쌀의 순수익 및 소득이 명목상으로는 2004년 수준을 약간 상회하게 되었다. 그러나 같은 기간 동안의 물가상승률을 고려할 경우 물가상

승 만큼 쌀의 실질소득은 사실상 감소했다고 판단할 수 있다.

- 둘째, 향후 2017년까지 쌀의 목표가격이 고정되어 있기 때문에 올해부터 고정직불 금액 100,000원/ha를 고려하더라도 향후 쌀의 생산비 및 경영비 증가를 반영하기에는 부족할 것으로 예상되기 때문에 2017년까지 명목상 쌀의 순수익 및 소득이 감소할 것으로 판단된다. 아울러 2017년까지의 물가상승률도 전혀 반영할 수 없기 때문에 향후 물가상승률만큼 쌀 실질소득이 하락할 것으로 예상된다.

3) 쌀 소득보전 직접지불제도 개선방향

(1) 단기적인 개선방향

- 이상에서 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.
- 다만 제도의 전면적인 개편을 위해서 공감대 형성 및 구체적인 개편 방안을 합의하기까지 상당한 준비기간이 필요하기 때문에 단기적으로 현행 소득보전 제도의 큰 골격을 유지하면서 목표가격 및 고정직불 금액을 현실화하는 방안을 모색할 필요가 있다.
- 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 물가상승

를까지 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.
- 따라서 경작규모별 구간을 설정하고, 소규모 경작 구간에 해당할수록 상대적으로 가중치를 부여하여 소규모 경작 구간일수록 고정직불 단가를 상대적으로 높게 배려할 필요가 있다.

(2) 중장기적 개편방향

- 목표가격 인상 및 고정직불 금액을 확대만으로는 쌀 소득보전 직접지불제도의 근본적인 문제가 해결되는 것은 아니다. 단기적으로는 목표가격 및 고정직불 금액 조정을 통해 개선방안을 마련할 필요가 있지만 보다 근본적으로는 현행 쌀 소득보전 직접지불제도의 근본적인 결함을 해소할 수 있는 전면적인 제도 개편이 중장기적으로 추진되어야 한다.
- 이와 관련하여 농민단체와 녀름 연구소는 쌀을 포함한 기초농산물의 수매제도라는 대안을 제시한 바 있다. 쌀의 경우 세계무역기구(WTO)가 허용하는 한도 내에서 정부의 직접수매와 농협의 약정수매를 통해 쌀값을 안정적으로 유지하자는 것이 그 골자이다.
- 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 적정한 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 기초농산물 수매제도를 통한 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.
- 아울러 현행 고정직불은 농업 전반의 소득보전 장치로 흡수하는 것

이 바람직하다. 논과 밭을 구분하지 않고 모든 농업에 소득보전 형식의 고정직불을 기본적으로 도입하는 것이다. 이 경우 고정직불은 가격과 연동되지 않아 허용보조가 되기 때문에 WTO의 보조금 한도를 고려하지 않고 국내적 여건만 고려하여 운용할 수 있는 장점이 있다.

- 이렇게 모든 농지를 대상으로 기본형 고정직불을 시행하고, 여기에 특별한 정책목표 달성을 위한 가산형 고정직불을 추가로 결합할 수도 있다. 추가적인 가산형 고정직불의 명목으로는 환경보전, 식량안보, 생물다양성 등과 같이 매우 다양하게 정책목표 실현을 위해 필요한 경우를 모두 포괄할 수 있다.
- 기초농산물 수매제도의 「가격안정제도」와 「소득보전제도」는 매우 많은 내용을 포괄하고 있을 뿐만 아니라 쌀을 비롯하여 농업 전반의 주요 품목을 대상으로 하고 있다는 점에서 쌀 정책을 포함한 농업정책 전반의 포괄적이고 종합적인 대안이다. 여기에서 자세한 내용을 소개할 수는 없고 이 부분에 관한 구체적인 내용은 추후 별도로 논의할 수 있는 기회가 마련되기를 기대한다.

3. 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 수행하

지 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.

- 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

<표 10> 각 시도별 쌀 생산량 및 재배면적

구분	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

* 자료 : 통계청, 2014년산 논벼 생산비 조사결과

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.

- 이처럼 쌀 자급기반 유지를 위해 중요한 역할을 담당하고 있는 전라북도에서 쌀 소득보전에 대해 깊은 관심을 가져야 한다는 생각을 갖고 있는데, 이번과 같이 쌀 소득보전을 주제로 한 포럼을 개최하여 쌀 소득보전 정책에 관한 전라북도의 정책적 노력을 기울이는 것에 감사하게 생각하며, 간략하게나마 몇 가지를 제언을 드리고자 한다.

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 비용 부담이 높은 편이라고 보여 진다.
- 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. 중앙정부가 중소규모 쌀 농가를 배려하는 쌀 소득보전 정책으로 개선되기 이전이라도 전라북도 차원에서 먼저 중소규모 쌀 농가를 배려하는 선행 사례를 만들 것을 제안하고자 한다.

- 쌀 소득보전 직불제 예산 총액의 범위 내에서 쌀 경작규모를 1ha 단위로 구간을 나누어 소규모 구간을 상대적으로 우대한 가중치를 각 구간별로 부여하여 경작규모 구간별 지원금액 단가를 차등화하는 방안을 검토해 주었으면 한다.
- 그렇게 하면 한정된 직불제 예산 총액을 갖고서도 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. 과연 다른 지역 쌀값과의 격차를 줄이는 성과가 있었는지 간략하게 살펴 보도록 하자.
- 통계청, 농식품부 등이 공식 통계가 아닌 내부 참고용으로 사용하고 있는, 2008~2013년 동안 전국 각 도별 산지 평균 쌀값을 <표 11>에서 비교하였다. 이 자료를 토대로 전북 지역과 다른 지역 쌀값의 차이가 어떤 변화추세를 알아보기 위해 <표 12>와 같이 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 쌀값 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.

〈표 11〉 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, 농식품부가 전국 평균 쌀값을 계산하기 위해 조사하는 각 도별 가격으로 공식통계는 아니며 내부 참고용 자료로 활용하고 있음

〈표 12〉 각 도별 산지 평균쌀값 지수 비교

(기준 : 전북=100)

구 분	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

○ 이러한 불안정한 추세가 나타나는 이유는 두 가지 측면에서 해석할

수 있을 것이다. 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 상대적인 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 것을 제안하고자 한다.

쌀시장 변화에 대응한 전북 쌀 유통, 해법과 전략

1. 들어가며
2. 쌀 산업 현황 및 정부 정책방향
3. 전라북도 쌀 산업 현황 및 정책방향
4. 전라북도 쌀 산업 발전방향 및 추진과제

김 종 안 / jongan2@ranet.co.kr

지역농업네트워크 협동조합 전무이사

쌀시장 변화에 대응한 전북 쌀 유통, 해법과 전략

김종안 지역농업네트워크 협동조합 전무이사

1. 들어가며

- 2015년은 우리나라 쌀 산업은 큰 분기점이 될 것으로 전망됨. 1인 당 쌀 소비량은 65kg 수준으로 지속적으로 하락하고 있는 가운데, 관세화 이후 밥상용 쌀 수입이 본격화되기 시작하고, 생산량도 평년 작 이상으로 전망되어 수급 불균형과 더불어 농업인의 심리적 불안감까지 겹치면서 쌀 시장에 일대 격변이 예상된다
- 정부가 2014년 9월에 발표한 “쌀 관세화 이후 농가 소득안정 및 쌀산업 발전대책”에 따르면, 1)쌀 농가 소득안정(고정직불금 인상 등), 2)생산·유통의 규모화·조직화 강화(들녘별경영체 육성, RPC 통합 확대 등), 3)쌀 소비 촉진 및 수출확대(식생활교육, 가공산업 육성 등), 4)부정유통 방지를 4대 핵심 과제로 제시함. 내외부 여건을 종합적으로 검토하여 대책을 발표하였으나, 전반적으로 정책에 대한 체감도가 낮은 상황임
- 또한, 2012년 농협중앙회가 사업구조개편에 따른 경제사업활성화 계획으로 발표한 쌀회사 설립 등 양곡사업 활성화도 사업내용에 큰 변화가 있었음. 당초에는 지역농협이 보유한 50개의 노후화된 RPC를 현물로 출자받아 2014년까지 쌀 회사를 설립하고, 2020년까지

약 100만톤을 직접 가공 또는 위탁 판매하겠다는 계획을 발표함. 그러나 쌀 회사 설립 및 노후화된 RPC의 출자, 거점 쌀 가공센터 설립 등 당초 사업계획 이행 및 판매사업 활성화가 지체되고 있음

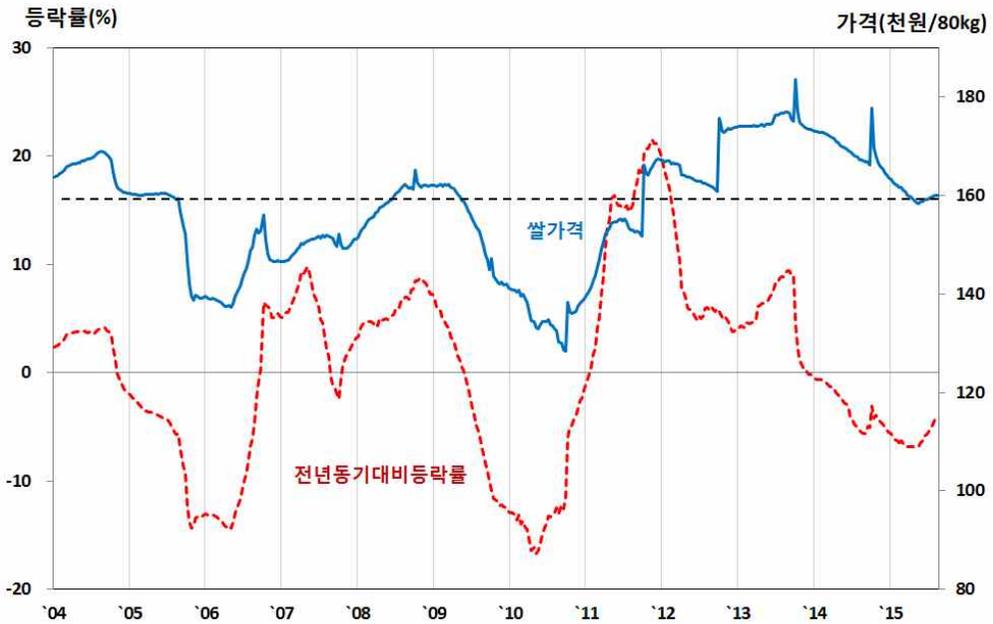
- 전반적으로 중앙단위 정책만으로는 쌀 주산지인 전라북도의 쌀 산업 경쟁력 강화 및 농가소득 안정화에 한계가 있음. 특히, 중앙정부 쌀 산업 대책이 직접지불금 인상, 소비지 대책 중심으로 수립되어 산지 정책은 부족한 상황임. 따라서 중앙정부 정책과 농협중앙회의 사업을 바탕으로 전라북도 자체 쌀 산업 발전 대책이 필요함
- 이 글에서는 전국적인 쌀 산업 현황 및 정책 변화, 전라북도의 쌀 산업 현황과 특징을 우선 살펴보고, 전라북도 쌀 산업 발전을 위한 정책 방향을 제시해 보고자 함.

2. 쌀 산업 현황 및 정부 정책방향

1) 쌀 가격 및 수급 동향

- 2004.1~2015.8.까지의 산지의 쌀 가격 변화를 보면, 가격 진폭이 대략 -20%~+20% 사이에서 이루어짐. 즉, 80kg 정곡을 기준으로 13~18만원 수준에서 변동됨. 2010년을 기점으로 이전과 이후를 비교해 보면, 2010년 이전에 비해 이후에 가격 진폭이 더 크게 나타나고 있음
- 쌀 가격이 2010년 가장 낮게 형성되었다가 2013년까지 상승하다가 2014년부터 하락세로 전환됨. 2015년 현재는 16만원대에서 유지되고 있음
- 한편, 최근 6년간의 쌀의 수급 현황 보면, 공급량은 2011년 622만톤(생산량 430만톤) 이후 계속 감소하여 2014년에는 530만톤(생산량 423만톤)으로 추정됨. 수입량은 연간 20~50만톤 수준으로 생산량과 반대방향으로 움직이고 있음

<그림 1-1> 산지 정곡가격 장기 동향 (2004.1.5~2015.8.15)



* 자료 : 통계청. (GS&J 쌀 가격동향 128호 재인용)

<표 1-1> 쌀 수급 동향

(단위: 천톤)

양 곡 연 도	'09	'10	'11	'12	'13	'14잠정
[공 급]	5,786	6,216	6,223	5,645	5,294	5,299
○ 전년이월	686	993	1,509	1,052	762	801
○ 생 산	4,843	4,916	4,295	4,224	4,006	4,230
○ 수 입	257	307	419	370	526	268
[수 요]	4,793	4,707	5,172	4,883	4,493	4,424
○ 식 량	3,683	3,678	3,610	3,554	3,435	3,340
○ 가 공	366	549	644	566	526	535
○ 종 자	40	39	37	37	36	35
○ 수 출	3	4	4	3	2	2
○ 대복지원	-	5	-	-	-	-
○ 감모·기타	701	432	877	724	494	512
[연 말 재 고]	993	1,509	1,051	762	801	874
1인당 연간소비량	74.0kg	72.8kg	71.2kg	69.8kg	67.2kg	65.1kg
자 급 륜 (%)	101.1	104.5	83.1	86.6	89.2	95.7

* 자료 : 농림축산식품부.

- 수요량은 2011년 517만톤 이후 계속 감소하여 2014년에는 442만톤에 그침. 최근 3년간 식량 소비량은 매년 10만톤씩 감소하는 반면, 가공량은 53~56만톤 수준을 유지하고 있음. 상대적으로 감모·기타 소비량이 50~88만톤으로 큰 폭으로 변동함. 1인당 소비량은 65kg까지 하락함.
- 한국농촌경제연구원의 연구결과(김태훈외,2014)에 따르면, 중장기적으로도 수요량과 공급량은 계속 하락하여 2024년에는 공급량은 381만톤, 수요량은 369만톤에 이를 것으로 전망함

〈표1-2〉 중장기 쌀 수급 전망

(단위: 천톤)

구분	2014	2015	2019	2024
공급량	4618	4650	4174	3805
생산	4230	4241	3765	3396
수입	388	409	409	409
수요량	4365	4308	4018	3691
식용	3330	3240	3005	2721
가공	526	526	526	526
종자	35	35	32	29
감모 등	503	507	455	415
공급-수요	253	342	156	115

* 주 : 생산량과 식용소요량은 KREI-KASMO 전망치이며, 수입량은 의무수입물량 40만9천톤을 가정함. 가공용 소비량은 2013양곡년도 물량이 유지되는 것으로 가정하였으며, 종자와 감모 등은 2013년 공급에서 차지하는 비중인 4.2%와 10.9%가 향후에도 유지되는 것으로 가정함

** 자료 : 김태훈 외, 「쌀 관세화 전환과 양정과제」, 2014.12. 한국농촌경제연구원.

2) 쌀 산업 동향

- 농촌진흥청(2010)이 쌀의 소비지 유통에 대해 조사한 결과에 따르면, 소비지의 총 유통액은 15조원으로 추정됨
 - 주요 유통경로별로 매출액과 산지 구매액을 추정한 결과, 쌀 가공업체의 매출액은 5.5조원이며 쌀 구매액은 1조 5천억원으로 조사됨
 - 외식 및 급식업체는 밥 매출액이 3조 1,717억원이며, 쌀 구매액은

7,443억원으로 조사됨

- 일반유통업체의 쌀 매출액은 1조 8,495억원이고, 대형유통업체는 2조 31억원, 직거래 규모는 3,545억원으로 나타남
- 한편, 시장 쌀 유통량의 27.7%가 도매상을 거쳐 외식산업과 일반 유통업으로 판매되고, 도매업의 총 매출액은 1조 2,176억원으로 조사됨

<표 1-3> 쌀의 소비지 유통경로별 매출액 규모 추정

구분	금액(억원)	비율(%)	비고
쌀 가공업체	55,000	37.5	양곡도매업을 통해 소매유통 경로로 판매되는 금액 12,000억원
외식 및 급식업체	31,717	21.6	
일반유통업	18,495	12.6	
대형유통업	10,031	6.8	
직거래	3,454	2.4	
자가소비 등	28,000	19.1	
합계	146,697	100.0	

* 자료 : 농촌진흥청, 2010.

- 한편, 전체 쌀 시장은 소매상, 대형유통업체, 대량수요처 중심으로 재편됨. 한국농수산물유통공사의 조사 결과에 따르면, 2013년의 경우 소매상, 대형유통업체, 대량수요처가 전체 쌀 유통량의 1/3씩을 판매 또는 소비하고 있는 구조임. 전체적으로 소매상 비율은 감소하고, 대량수요처 비중이 빠르게 증가하고 있음

<표 1-4> 쌀의 소비지 유통주체별 유통비중 변화

구분	2005	2007	2009	2011	2013	변화
소매상	36	37	33	40	29	7p ↓
대형유통업체	37	44	48	29	30	7p ↓
대량수요처	21	13	13	25	33	12p ↑

* 주 : 2011년 소매상 비율이 높아지고, 대형유통업체 비율이 갑자기 낮아진 것은 산지 가격이 크게 낮아짐에 따라 소량 거래지만 상대적으로 가격이 높은 소매상 비율이 증가하였기 때문으로 추정됨

** 자료 : 한국농수산물유통공사, 각 연도, 「주요 농산물 유통실태」.

- 또한 소비자 가격을 기준으로 20kg 포대당 6만원대 이상의 고가미, 5만원대의 증가미, 4만원대의 저가미로 구분할 수 있음¹⁾
 - 고가미 : 특수품종(고시히까리·히또메부레·오대벼)과 유기농벼를 원료곡으로 사용하며, 학교급식이나 대형마트·백화점에서 주로 유통되고 있으며, 쌀 유통량의 약 10%로 점유함. 이천 임금님표, 여주 대왕님표, 철원 오대쌀 등이 대표적임
 - 증가미 : 지역의 대표품종(신동진, 삼광, 추청 등)을 단일 원료곡으로 사용하며, 유통량의 약 30%를 차지함. 김제지평선 쌀, 당진 해나루 쌀, 평택추청 쌀 등이 대표적임
 - 저가미 : 일반벼 수매곡을 사용하고 단일곡종보다 대부분 혼합원료곡 사용하고 있으며, 유통량의 약 50~60%를 차지하고 있음. 대형마트의 기획상품 등이 대표적임

3) 정부의 쌀 산업 정책 방향

- 정부가 2014년 발표한 쌀 산업 대책을 보면, 소득안정과 부정유통 방지에 초점을 두고 있음
- 상대적으로 농업인과 유통주체, 지자체의 체감도가 높은 산업적 경쟁력 강화를 위한 대책이 미흡함
 - 들녘별경영체의 육성 필요성에는 동감하나, 사업대상으로서의 지속성 및 조직화 등의 측면에서 볼 때 일정한 한계가 있어 보임
 - 또한, RPC 통합도 통합RPC의 경영안정 장치 부족 등으로 추진 동력이 많이 떨어진 상황임
- 소비촉진도 교육 및 홍보 측면이 강하며, 가공산업도 아직은 기술적으로나 유통측면에서 산지 쌀 가격에 큰 영향을 미치지 못함

1) 한국농수산물유통공사, 「주요 농산물 유통실태」, 2013.

<표 1-5> 농림축산식품부 쌀 산업 발전 대책 (2014.9)

목표	▷ 쌀 농가 소득안정장치 강화 ▷ 생산·유통 규모화·조직화를 통한 경쟁력 제고 ▷ 생산기반 유지와 소비촉진을 통한 수급안정 동시 추구	
부문	여건	추진과제
① 쌀농가 소득안정	○ 풍흉에 따른 쌀값 변동 심화 * 최근 5년간 최저 128천원(80kg, 최고 184) ○ 태풍, 저온피해 등 기상재해 증가 ○ 상대적으로 낮은 벼 재배소득	▷ 쌀 고정직불금 인상 ▷ 이모작 활성화 ▷ 수입보장보험 도입검토 ▷ 영세고령농 복지 강화
② 경쟁력 제고	○ 1ha 미만 재배농가('13) : 54.8% ○ 외국쌀에 비해 높은 경영비·가격·품질혼합 등 생산·유통과정에서 품질관리체계 불완전 ○ RPC 33%가 가동률 50% 이하('12) ○ 벼 재배면적 감소 * ('08) 935천ha→('10) 892→('13) 832	▷ 전업농·들녘경영체 육성 ▷ 경영비 절감(신기술 보급, 금리 인하, 농기계은행 확대 등) ▷ 품질제고(종자보급, DSC 확충 등) ▷ RPC 통합으로 효율성 제고 ▷ 우량농지 보전 및 간척지 이용 ▷ 농업생산기반 지속 확충
③ 쌀소비 촉진 및 수출확대	○ 밥쌀용 쌀 소비 감소 * 1인당 소비량: ('08) 83g→('08) 76→('13) 67 ○ 쌀 가공식품산업 성장 * 매출액 : ('08) 1.8조원→('13) 4.1	▷ '맛, 건강, 간편'중시 식습관 변화에 따른 맞춤형 접근 ▷ 미래세대 중심 식생활 교육 ▷ 쌀 가공산업 육성 ▷ 쌀 자조급 조성 유도 ▷ 기능성쌀, 신소재 개발 및 실용화
④ 부정유통 방지	○ 수입쌀 부정유통 발생 * ('09) 45건→('11) 145→('13) 317	▷ 수입쌀 혼합 판매·유통금지 ▷ 단속 기관간 협조, 단속기술 고도화

- 과거 정책과 비교하면, 가치 지향점 및 소득안정 정책, 부정유통 방지 정책 등은 많은 보완이 있었으나, 산업적 경쟁력 강화 정책 측면에서는 큰 변화가 없음
 - 소득안정을 위한 직불제 강화, 보험 확대, 이모작 지원 등은 적절한 방향임
 - 그러나 경쟁력 강화정책의 핵심 사업인 RPC 통합 및 브랜드화, 수탁사업 등의 산지유통의 기반 확대 및 경쟁력 강화 사업은 정책적 유인이 부족하고 사후관리 체계의 약화로 산지유통의 구조 개선을 지연시키는 측면이 있음

<표 1-6> 쌀 정책의 변화 (농림축산식품부, 2014)

과제	~2004년	2005~2014년	2015년 이후
가치	소농 중심 정부 중심	대농 중심, 법인 육성 시장 중심 쌀 생산 중심	소농과 대농의 협력 중심(들녘경영체로 조직화·규모화) 농업인의 자발적 노력 강조 논이용 효율화(타작물재배, 6차산업화 활용 등)
소득 안정	이중곡가 제	쌀 소득보전 직불제(고정, 변동)	쌀 소득보전 직불제 강화 보험제도 확대(재해·수입보험 등) 이모작을 통한 소득원 확대 영세 고령농 복지 강화
공급 안정	생산량 확대 수매제	품질제고 공공비축제 도입 재량적 수급관리	소비자 요구 중심(품질다양화) 쌀수급관리 예측가능성 제고
수요 기반	대북지원이 수급조절에 상당부분 역할	수급조절 목적의 쌀 가공산업 육성 소비촉진 홍보	쌀 가공산업의 전략산업화 쌀 및 쌀 가공품 수출 확대 신제품·소재개발로 쌀시장 영역 확대
유통 개선	RPC 개소수 확대	RPC 규모화 지역쌀브랜드육성 양곡표시제 도입	RPC 통합 및 브랜드화 소비자 신뢰 회복(부정유통 방지)

- 한편, 농협중앙회는 사업구조 개편 이후 양곡사업은 2010년 158개 농협RPC를 2020년까지 100개소로 통폐합하고, 농협 취급량을 141만톤(42%)에서 170만톤(60%)까지 확대함과 동시에 쌀 회사가 그 가운데 100만톤(35%)을 판매할 계획을 수립함
- 그러나 당초 2014년 설립 계획이었던 쌀 회사는 2016년 이후로 설립이 지연되었으며, 50개 노후RPC 현물출자 및 거점 가공센터 육성(10개소)도 논의가 지연되고 있음. 현재 중앙회 양곡 유통센터를 쌀회사로 전환하는 정도만 추진되고 있음

3. 전라북도 쌀 산업 현황 및 정책 방향

1) 재배면적 및 생산량 규모

- 전라북도의 쌀 재배면적은 2012년 기준으로 13만ha로 전국 대비

15.4%, 생산량은 85만1천톤으로 15.8%를 기록하고 있으며 연간 생산량이 7만톤 이상인 시군이 7개에 달함

<표 1-7> 농협중앙회 양곡사업 방향 (경제사업활성화 계획, 2012)

현행('10년)			개선('20년)		
농협 42%	조합RPC (158개소)	101(30%)	농협 60%	(주)농협쌀	100(35%) <직접가공 50, 위탁가공50>
	비RPC	40(12%)		조합RPC (80개소)	30(11%) <농협쌀 위탁가공 포함 80>
				비RPC	40(14%)
민간 58%	RPC등	179(52%)	민간 40%	RPC등	97(34%)
	직거래	21(6%)		직거래	17(6%)
시장유통량(점유비)		341(100%)	시장유통량(점유비)		284(100%)

<표 1-8> 전라북도 쌀 재배면적 및 생산량

구분		2000년	2002년	2004년	2006년	2008년	2010년	2012년
전국	재배면적(천ha)	1,055	1,039	984	945	928	887	847
	10a당 생산량(kg)	675	639	679	662	694	653	638
	생산량(조곡, 천톤)	7,125	6,636	6,680	6,262	6,442	5,791	5,399
전라북도	재배면적(천ha)	153	151	145	142	141	134	130
	10a당 생산량(kg)	704	663	722	699	726	694	654
	생산량(조곡, 천톤)	1,080	1,002	1,048	992	1,024	930	851
비중	재배면적(%)	14.5	14.6	14.8	15.0	15.2	15.1	15.4
	10a당 생산량(%)	104.3	103.8	106.3	105.6	104.6	106.3	102.5
	생산량(%)	15.2	15.1	15.7	15.8	15.9	16.1	15.8

* 자료 : 통계청

- 2010년 농업총조사에 따르면, 전라북도의 쌀 재배 농가는 총 6만1천호로 전체 농가수의 56%에 달하고 있으며, 재배면적 기준으로 0.7ha 이상 농가수 비율이 전국 평균보다 높음
 - 2013년 기준으로 선정된 쌀 전업농수는 9,435호이며, 6ha 이상인 전업농은 3,622호임

2) 산지유통 시설 및 조직 현황

- 도내 RPC는 37개소(농협 22, 민간 15)로 전국의 16%를 차지하고 있으며, 통합RPC는 모두 7개소로 농협 6개(정읍, 고창, 김제2, 익산, 임실), 민간 1개(김제)임

- 생산량대비 시설능력을 보면 건조·가공능력은 60%이상, 저장능력은 39% 수준임

<표 1-9> 시군별 쌀 재배면적 및 생산량

*(단위 : 조곡/천톤, 비율(%))

전북					전북				
구분	생산량	2008년	2010년	2012년	구분	생산량	2008년	2010년	2012년
전북	생산량	1,024	930	851	전북	생산량	1,024	930	851
서해안권	전주시	23(2.3)	20(2.1)	17(2.0)	백두대간권	남원시	80(7.8)	77(8.2)	74(8.7)
	군산시	99(9.6)	89(9.6)	81(9.5)		진안군	25(2.4)	18(1.9)	17(2.0)
	익산시	148(14.4)	129(13.8)	122(14.3)		무주군	14(1.3)	12(1.3)	9(1.1)
	정읍시	114(11.1)	108(11.6)	96(11.3)		장수군	27(2.6)	23(2.5)	22(2.5)
	김제시	169(16.5)	154(16.6)	147(17.3)		임실군	36(3.5)	31(3.3)	30(3.6)
	완주군	37(3.6)	32(3.5)	31(3.6)		순창군	46(4.4)	39(4.2)	38(4.4)
	고창군	105(10.2)	97(10.4)	86(9.6)		소계	227(22.2)	200(21.5)	190(22.3)
	부안군	104(10.1)	101(10.8)	82(9.6)					
	소계	797(77.8)	730(78.5)	661(77.7)					

* 자료 : 통계청

<표 1-10> 시군별 쌀 재배면적 및 생산량

구분	전국			전라북도			비율차이
	총농가수	면적	생산량	총농가수	면적	생산량	
총농가수	1,177,318	100.0	109,433	109,433	100.0		
벼농사농가수	523,133	44.4	100.0	61,660	56.3	100.0	0.0%
0.1ha 미만	5,973	0.5	1.1	511	0.5	0.8	-0.3
0.1~0.2	61,647	5.2	11.8	4,573	4.2	7.4	-4.4
0.2~0.3	55,299	4.7	10.6	4,034	3.7	6.5	-4.0
0.3~0.5	109,040	9.3	20.8	11,376	10.4	18.4	-2.4
0.5~0.7	69,589	5.9	13.3	6,864	6.3	11.1	-2.2
0.7~1.0	69,240	5.9	13.2	8,626	7.9	14.0	0.8
1.0~1.5	52,229	4.4	10.0	7,157	6.5	11.6	1.6
1.5~2.0	33,053	2.8	6.3	5,235	4.8	8.5	2.2
2.0~2.5	14,306	1.2	2.7	2,480	2.3	4.0	1.3
2.5~3.0	11,813	1.0	2.3	1,956	1.8	3.2	0.9
3.0~4.0	14,859	1.3	2.8	2,702	2.5	4.4	1.5
4.0~5.0	7,273	0.6	1.4	1,470	1.3	2.4	1.0
5.0~6.0	4,615	0.4	0.9	1,039	0.9	1.7	0.8
6.0~7.0	3,962	0.3	0.8	793	0.7	1.3	0.5
7.0~10.0	5,642	0.5	1.1	1,504	1.4	2.4	1.4
10ha 이상	4,593	0.4	0.9	1,340	1.2	2.2	1.3

* 자료 : 농업총조사, 2010

〈표 1-11〉 시장유통량 대비 건조·저장·가공 시설능력

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%
서해안권	전주시	17	-	-	-	-	-
	군산시	81	61	35	43	75.8	43.2
	익산시	122	77	38	75	63.2	31.1
	정읍시	96	68	38	49	70.7	39.8
	김제시	147	114	71	140	77.3	48.2
	완주군	31	22	21	36	72.5	67.8
	고창군	86	55	45	74	64.0	52.6
	부안군	82	94	51	67	114.4	62.0
	소 계	662	491	299	484	74.3	45.2
백두대간권	남원시	74	30	14	34	40.4	19.4
	진안군	17	-	-	-	-	-
	무주군	9	-	-	-	-	-
	장수군	22	15	6	6	69.3	30.0
	임실군	30	11	6	7	36.9	18.5
	순창군	38	10	5	14	27.4	14.5
	소 계	190	66	31	61	35.0	16.8

* 자료 : 전라북도 내부자료

- 한편, 도내 RPC 37개소 가운데 매출액 300억원 이상 규모화된 RPC는 약 20%에 불과함
 - 시장경쟁력 확보를 위해서는 규모화·전문화된 RPC 육성은 필수 과제임. 정책적으로도 RPC 경영평가지표(2013년 개정)에서 규모화 비중을 높이는 등 규모화를 유도하고 있음
 - 시장 여건을 고려할 때, 중장기적으로 대규모 RPC는 경영 효율화를 안정적 수익창출 및 지속가능성이 높지만, 중규모 이하의 RPC

는 전략적 선택(규모화 vs 특성화)이 필요한 상황임

<표 1-12> 전라북도 RPC매출액 분포 (2012년 기준)

구 분		소규모	중규모	대규모	합계
		200억원 미만	200~300억원	300억원 이상	
농협 (22개소)	개소수	11 (50.0%)	7 (31.8%)	4 (18.2%)	22 (100.0%)
	매출액 (백만원)	118,440 (27.6%)	156,343 (36.4%)	154,168 (35.9%)	428,951 (100.0%)
	개소당 평균매출액	10,767백만원	22,335백만원	38,542백만원	19,498백만원
민간 (12개소 조사/3개 소추정)	개소수	5 (33.3%)	7 (46.7%)	3 (20.0%)	15 (100.0%)
	매출액	76,840백만원 (25.0%)	152,014백만원 (49.4%)	93,649백만원 (30.5%)	307,503백만원 (100.0%)
	개소당 평균매출액	12,368백만원	21,716백만원	31,216백만원	20,500백만원

* 자료 : 신용평가자료, 농협결산자료 조사. 3개 민간 RPC는 과거데이터, 언론보도 자료 등을 바탕으로 추정

- 참고로, 2009년 기준으로 RPC 규모별 경영성과를 분석한 자료(성명환 외, 2010)에 따르면, 규모가 클수록 영업이익율, 유통부가가치율, 수확기 원료곡 확보율이 높은 것으로 나타남
 - 특히, 대규모 RPC는 수확기 원료곡 확보율이 높아 농가의 안정적인 판로제공 및 쌀 가격 안정화에 대한 기여도가 높게 나타남
- 도내 쌀 브랜드는 2013년말 기준으로 230여개가 있으며, 도 광역브랜드 1개, 시군 공동브랜드 9개, 개별 브랜드 220여개가 운영되고 있음
 - 도 광역브랜드는 자연섭리로 친환경 전문 브랜드이고, 시군 공동 브랜드는 대부분 해당 지역 RPC들이 공동으로 이용하고 있음
 - 우수브랜드로 매년 다수의 공동브랜드가 선정되고 있으나, 아직까지는 통합브랜드 정책이 소비자 인지도 및 판매가격 상승 효과로 이어지고 있는지는 명확하지 않음
 - 그 원인으로는 브랜드 육성의 초기단계, 브랜드별 품질차이가 크게 나지 않는다는 점, 홍보 부족, 여전히 다수의 브랜드가 난립하고 있다는 점 등 다양한 원인이 지적되고 있음

<표 1-13> RPC 규모별 경영성과 비교 자료

구 분	소규모	중규모	대규모	평균
매 출 액	45.4	135.2	310.4	134.8
영업이익	1.0	2.9	9.8	2.2
총자산회전률	64.5	140.1	253.7	132.7
영업이익률	2.2	2.6	6.6	0.1
유통부가가치율	1.6	9.3	15.4	8.1
수확기원료곡확보율	55.4	96.1	99.4	82.0
수확기원료곡확보량	2729	7813	19344	8020
업체수	46	173	38	257

* 자료 : 성명환 외, 2010, 「쌀산업 중장기 발전방안연구」 에서 재정리

<표 1-14> 시군 공동브랜드 현황 (2013년 기준)

시군	브랜드명	브랜드 사용자	주품종	개발 년도	농가 (호)	면적 (ha)
군산	철재 도래지쌀	대야RPC, 옥구RPC 회현RPC, 제회RPC	신동진	2000	1180	1945
익산	탑마루	익산통합RPC, 익산농협RPC, 황등농협RPC, 명천RPC	신동진	2010	1025	1335
정읍	단풍미인 쌀	정읍시농협조합, 공동사업법인	신동진	2003	427	1040
남원	남원참미	남원농협RPC	황금누리, 운광	2005	608	534
김제	지평선쌀	공덕농협RPC, 김제통합RPC, 새만금농산RPC, 서김제통합RPC, 동김제농협RPC, 이택RPC	신동진	1999	1270	1600
무주	반딧불쌀	금사정미소, 반딧불농산	운광, 운누리, 신동진	2000	52	45
임실	해보드미	임실통합RPC, 쌀연구회모임	신동진	2007	591	510
고창	황토배기 귀한쌀	고창농협통합RPC	신동진	2006	105	224
부안	천년의 숨씨	계화농협RPC, 부안중앙농협RPC, 부안농협RPC, 동진협동RPC	신동진	2009	1250	1800

* 자료 : 전라북도, '전북 쌀 산업 발전대책', 2014.

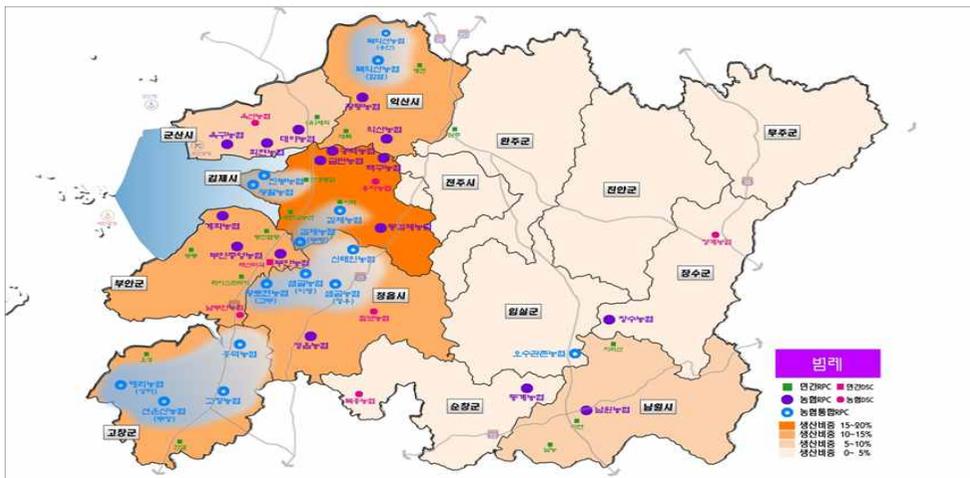
- 한편, 전라북도의 농협 통합 RPC인 조합공동사업법인의 취급액과 손익 현황을 보면, 취급액은 2천억원 수준으로 평균 취급액은 300억원 이상이고, 2014년 기준으로 손익은 -3억원 수준을 기록함
 - 산지 쌀 가격이 하락추세인 요즘 상황을 볼 때, 2009~2010년의 경험을 되풀이 하지 않고 지여 쌀 산업의 지속가능한 발전을 위해 통합RPC의 경영개선을 위한 제도적 장치가 필요함

<표 1-15> 농협 통합RPC(조합공동사업법인) 취급액 및 손익현황 (2014년 기준)
(단위: 억원)

구분	유형	시도	개소수	합산			개소당			매출액대비 손익율(%)
				출자금	취급액	손익	출자금	취급액	손익	
RPC		전북	4	231	1,286	-12	58	321	-2.9	-0.9
		전국	37	2,608	9,356	-52	70	253	-1.4	-0.6
통합		전북	2	148	1,123	-6	74	562	-3.1	-0.5
		전국	7	536	3,930	32	77	561	4.5	0.8
합계			44	3,144	13,285	-21	71	302	-0.5	-0.2

* 주 : RPC - 쌀 조합공동사업법인, 통합 - 쌀+원에 조합공동사업법인
* 자료 : 농식품부.

<그림 1-2> 참고 : 전라북도 양곡 생산 및 RPC 총괄도



- 2013년 기준 도내 쌀 가공업체는 158개소이며, 이들 업체의 국내산 쌀 사용량은 1만5천톤임

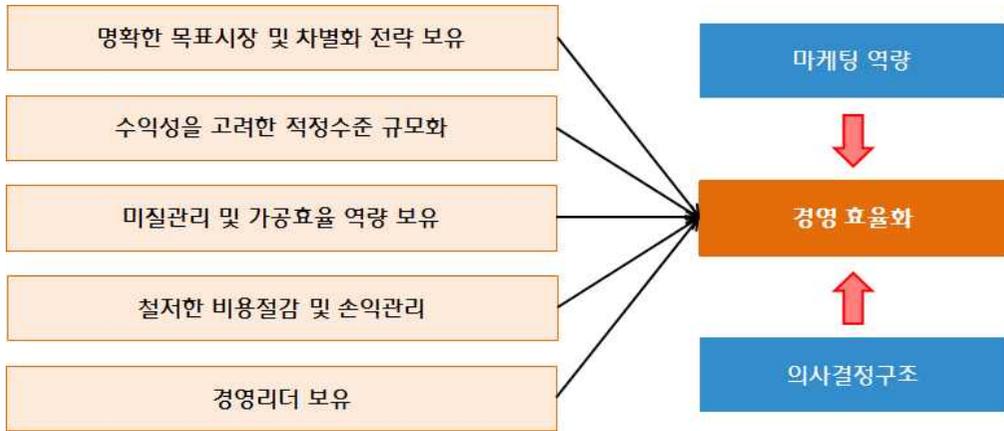
- 쌀 가공업체수 : 102개소/ ' 10년 → 158개소/ ' 13년(증 56개)
- 쌀 가공품 유형은 과자류(45%), 주류(23%), 떡류(18%) 순임

〈참고〉 지역의 산지유통 관계자 조사 결과 (요약)

- 조사대상 : RPC 5개소, 행정 및 농협중앙회 담당자
- 조사시기 : 2013. 8 ~ 10.
- 조사결과
 - 생산단계 : 고품질 종자의 안정적 확보 애로 및 질소과용으로 미질 저하
 - 수확 후 관리·유통단계 : 품종별 상품화, 수확후관리체계, 마케팅 전문성 미흡



- 시사점 및 과제
 - 시장에 대한 정확한 이해와 전략을 바탕으로 운영하는 조직의 사업성과 우수
 - 경영리더의 존재와 리더중심의 의사결정구조, 마케팅 역량이 사업성과 좌우
 - 철저한 원가관리 및 비용절감을 통한 가격경쟁력 창출 필요



<표 1-16> 2014년 전라북도 쌀 산업 관련 예산

구분	생산 (기반정비,용자 제외)	가공	유통	소득보전 (지행비)
사업비	1,782.5억원 / 191.5억원	110.2억원	53.7억원	1,752억원 / 605억원
도	<ul style="list-style-type: none"> •우량종자채종포지원(4.9억) •소규모 육묘장 지원(4.9억) •공동육묘/녹화장 지원(25.3억) •들녘별경영체공동육묘장(5.2억) •우수브랜드단지(10.5억) •친환경쌀 생산단지지원(6.7억) •지역증진(벚꽃환원)(37억) •광역방제기지원사업(21.8억) •농기계임대(60억) •들녘별경영체 교육(5.6억) •들녘별경영체 방제기(7.2억) 	<ul style="list-style-type: none"> •고품질쌀유통활성화/시설·교육(50.4억) •고품질쌀유통활성화/건조저장(59.8억) 	<ul style="list-style-type: none"> •쌀전업농지원(0.2억) •전북쌀홍보(1.5억) •우수브랜드쌀홍보(3.6억) •친환경쌀학교급식지원(48억) 	<ul style="list-style-type: none"> •국비:쌀소득보전 직불금(1,147억) •지방비:쌀직불금(605억)
농업 기술원	<ul style="list-style-type: none"> •맞춤형 최고품질쌀단지(0.2억) •고품질쌀신육성품목 확대(0.1억) •입축상토:비료질감형재배(0.1억) •벼무늬잡과동시추조비재배(0.1억) •식량작물 수출생산단지(0.1억) •쌀품질관리실 운영(0.1억) •쌀 GAP종합시범단지(0.1억) •유기농클린벨트(0.3억) •병해충 방제비 지원(0.9억) •병해충예찰포/진단실운영(0.2억) •전북쌀 품질관리종합기술사업(0.2억) 		<ul style="list-style-type: none"> •맞춤형 특수미생산유통기술(0.3억) •소규모 가공용 쌀 생산가공기술(0.1억) 	
농협	<ul style="list-style-type: none"> •농기계은행 			

* 자료 : 전라북도, '전북 쌀 산업 발전대책', 2014.

3) 전라북도의 주요 양곡 정책

- 2014년 기준으로 전라북도의 쌀 산업 관련 예산은 3,698억원으로 전체 예산에서 큰 비중을 차지하고 있음
- 그러나 경지정리, 기계화경작로 확포장사업, 배수개선 사업 등 생산기반사업 예산이 1,261억원, 쌀소득보전직불금(국비) 1,147억원, 용자사업인 쌀 전업농육성사업 330억원의 예산을 제외한 생산·가공·유통의 경쟁력 강화관련 사업 예산은 960억원에 불과함
- 전라북도 쌀 경쟁력 확보사업 예산을 분야별로 보면, 생산 192억원, 가공 110억원, 유통에 54억원의 예산이 투입되고 있음

〈그림 1-3〉 ‘전라북도 쌀 산업 발전 대책’ 의 비전과 목표



* 자료 : 전라북도, ‘전북 쌀 산업 발전대책’, 2014.

- 전라북도는 2020년까지 ‘안정적이고 경쟁력있는 전북쌀 육성’ 을 위해 고가미·중고가미·특수미 유통량을 20% 늘리고 중저가미 유통량을 20% 줄이겠다는 쌀 산업 발전대책을 2014년 발표함

- 이를 위해 5년간 1조9,540억원(국비 12,944 / 도비 1,105 / 시군비 3,263 / 용자 1,750 / 기타 478)의 예산을 투자할 계획임. 분야별로는 생산에 7,632억원, 가공에 533억원, 유통에 127억원, 소득보전에 11,248억원을 투자하고자 함
- 전체적인 방향과 목표는 적절한 것으로 판단되나, 산업측면에서 경쟁력을 높이기 위해서는 생산유통의 계열화 및 조직화를 통해 시장 대응력을 높이기 위한 전략과 정책적 지원이 미흡함
 - 생산조직화 측면에서는 들녘별 경영체를 육성하겠다는 계획이나, 전체 생산규모 대비 사업량이 부족하고 정책지원 종료 이후에도 지속되는 조직화 및 사후관리 체계가 미흡함
 - 계열화의 중심 주체인 RPC의 경영 안정화 및 마케팅 역량 강화를 위한 육성 정책도 미흡함. 특히 통합RPC는 원료곡 매입가 결정방식 등의 문제로 적자가 발생하는 경우가 적지 않은데, 경영안정을 유도할 수 있는 제도적, 정책적 수단이 부족함
 - 건조, 저장, 가공 시설에 대한 집중 투자로 최단기간 내에 산지유통 기반을 확보하도록 지원하고, 농협중앙회의 거점 양곡센터 건립 사업 등의 연계 활용 방안을 마련할 필요가 있음

4. 전라북도 쌀 산업 발전방향 및 추진과제

1) 기본 방향

① 차별화·고품질화와 규모화를 통한 시장경쟁력 강화 병행

- 전북은 전국 3위의 쌀 주산지로서 일반미 유통량이 전체 생산량의 80~90% 점유함
- 실질적인 파급효과가 큰 일반미 시장에서의 시장경쟁력 확보 강화에 집중함

- 이상기후 등에 대비하고, 미질향상을 위한 적지적산 품종의 개발·보급 및 계약재배 등 R&D와 연계된 품질차별화 및 고품질화를 추진함

② 경쟁력 있는 유통주체 육성 및 경영혁신 지원

- 일정규모(약 300억원) 이상의 규모화, 전문화된 경쟁력있는 유통주체(RPC) 집중 육성함
- RPC의 경영효율화 및 지역내 원료곡 매입 확대를 위한 도자체 평가제도 운영 및 정책사업 연계함
- RPC 경영혁신을 위한 제도적 지원 강화함

③ 소비자 인정하는 최고의 쌀 브랜드 육성으로 전복쌀 인지도 향상

- 중저가 호남쌀의 인식에서 탈피하기 위한 최고품질의 차별화 브랜드 창출을 추진함
- 일관된 브랜드 정책 전개를 위한 통합된 품질관리 및 마케팅 체계를 구축함
 - 기존의 생산·품질관리는 개별 RPC, 마케팅은 통합조직이 담당하는 이원화 방식을 극복함

④ 도 양곡정책의 일관성 강화 및 지원체계 효율화

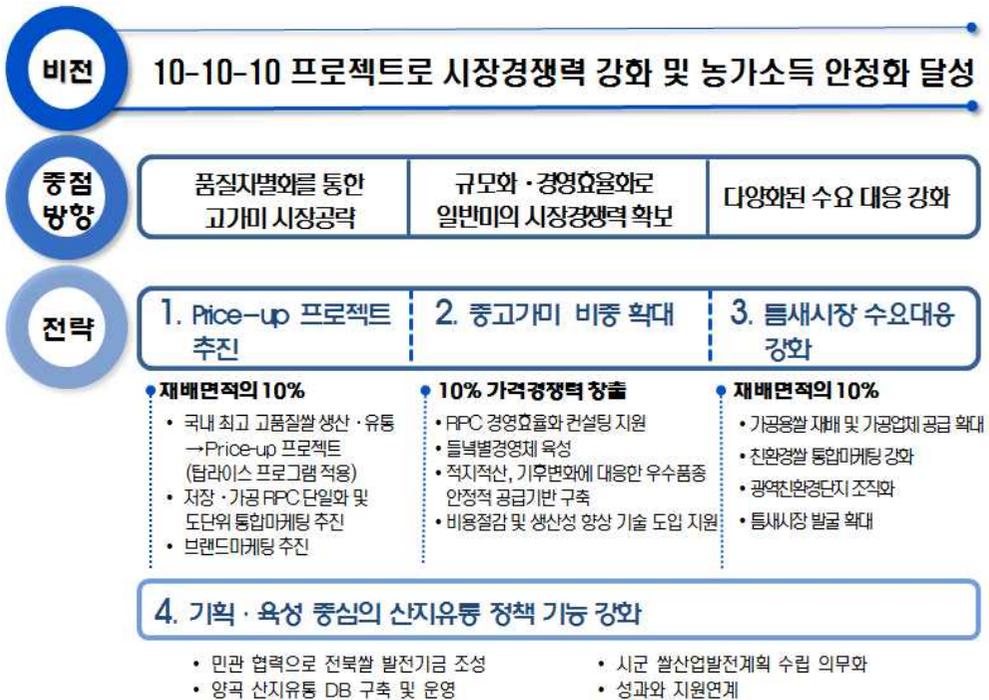
- 시군 정책과의 연계한 도 양곡정책의 목표 및 방향 설정
 - 5년단위 시군 쌀산업 육성계획 수립 및 도 중장기 계획 수립을 통한 정책의 일관성을 확보함
 - 지역 농발계획, 지역맞춤형 농정추진 사업 추진에 대응 강화
- 정기적으로 정책지원 효과에 대한 점검을 통한 성과분석체계를 도입함

2) 비전 및 전략

① 전라북도 쌀 산업 비전

- 전북 쌀산업 비전을 ‘10-10-10 프로젝트로 시장경쟁력 강화 및 농가소득 안정화 달성’ 으로 설정함
 - 10 : 전북쌀을 리드할 수 있는 리딩 브랜드로 전북 쌀의 10% 판매
 - 10 : 일반미 생산유통에서 비용절감 및 마케팅 강화로 10%의 가격경쟁력 창출
 - 10 : 친환경쌀, 가공용쌀 등 차별화된 틈새시장에 전북 쌀의 10% 판매
- 이를 위한 4대 전략으로 ①Price-up 프로젝트 추진 ②중고가미 판매비중 확대, ③틈새시장 수요대응 강화, ④기획·육성 중심의 양곡정책 기능 강화를 추진함

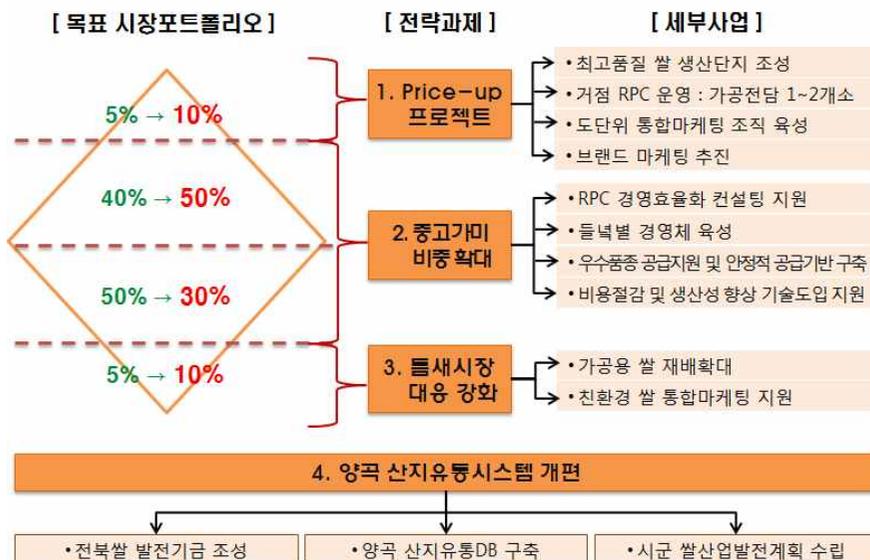
<그림 1-4> 전라북도 쌀 산업 비전 체계



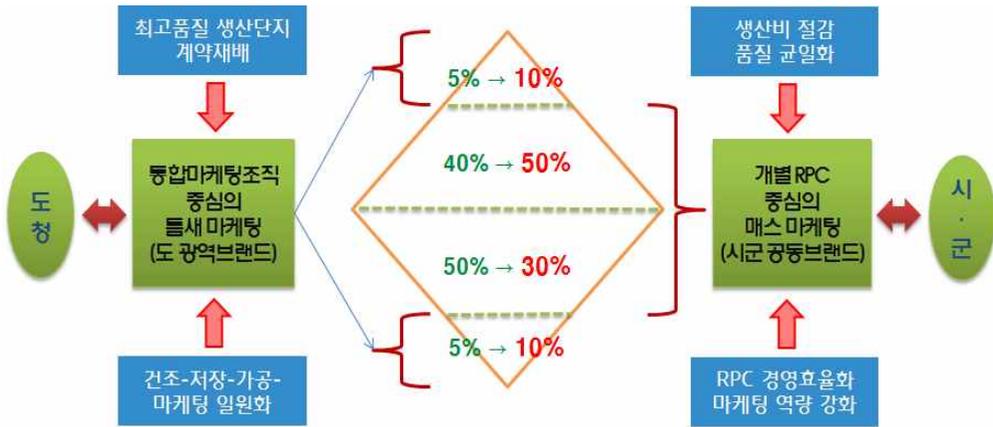
② 목표 및 전략

- 2020년까지 시장별로 고가미 5%, 중고가미 10%, 특화미 5% 확대하고, 중저가미는 20% 축소하여 전북 쌀의 부가가치와 위상을 높임
- 고가미 및 특화미(친환경,가공용)은 시장규모가 작고, 전북 쌀 전체에 대한 수급조절 및 시장대응 전략이라는 측면을 고려하여 광역 통합마케팅조직을 중심으로 중앙집중식으로 추진함
 - 초기투자 비용 및 리스크 분산을 위해서는 광역-시군 사업조직 및 지자체, 민-관의 협력에 의한 사업 추진체계를 구축함
- 일반미의 시장대응은 개별 RPC 중심으로 시장경쟁력 강화를 추진함
 - 시군 단위로 추진하던 RPC 규모화 및 공동브랜드 정책을 고려하여 일반미에 대한 시장대응은 개별 RPC 중심으로 기초 지자체와 협력하여 규모화, 효율화를 추진함
 - 다만, 도에서는 개별 RPC와 시군의 쌀산업이 경쟁력을 갖출 수 있도록 지원 방향과 기준을 확립하고, 정책의 효과를 검증개선하는 정책체계를 구축함

〈그림 1-5〉 시장목표 및 전략사업



<그림 1-6> 유형별 경쟁력 요소 및 시장대응 체계



3) 전략과제 추진 방안

① Price-up 프로젝트

- 목적 : 고가미 시장 진출을 통한 전복쌀의 가치를 극대화함
 - 전복쌀의 중저가미 이미지 쇄신 및 소비자 인식을 개선함
 - 소비자가 인정하는 최고급 브랜드 창출로 농가소득 향상 기반을 구축함
- 추진방향 : 고품질 생산단지 조성 및 가공·유통의 일관체계를 구축함
 - 농촌진흥청의 최고품질 생산 프로그램 적용하여 4년 1만ha(전복쌀 재배면적의 약 8%) 조성
 - 건조저장은 지역별로 8~10개소 조성하고, 가공은 2개 정도의 거점RPC로 집중화, 유통·마케팅은 통합마케팅조직에서 수행함
 - 수탁거래방식 도입을 통해 마케팅 성과를 농가소득으로 연결하고, 대규모 원료곡 확보를 위한 자금부담을 최소화함
 - 참여RPC와 농가에 대한 철저한 교육으로 기존 시행착오로 인한 광역브랜드사업에 대한 부정적 인식을 극복함
- 추진체계 : 생산-가공-유통의 종합 추진체계 구축함

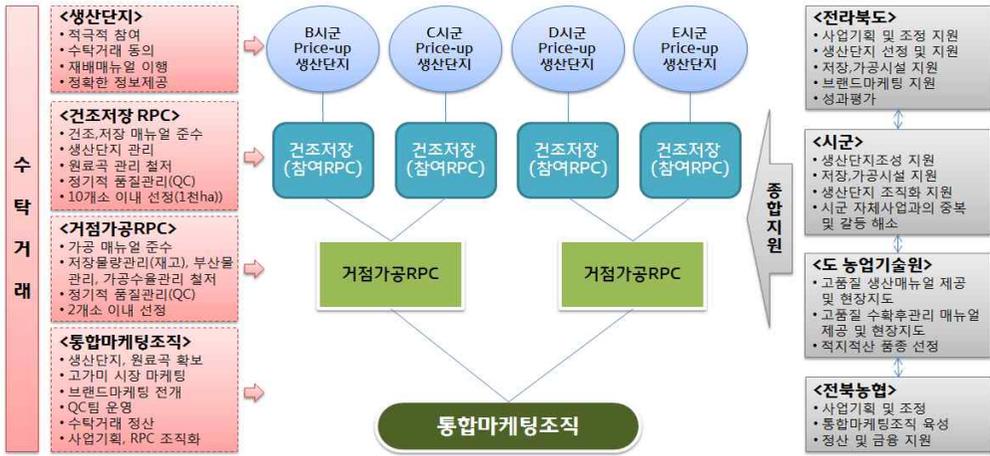
- 생산단지 : 평균 200ha 단위로 52개소 (10,400ha, 전북쌀의 8%) 조성

<그림 1-7> Price-up 프로젝트 추진 방향

생산기반	적지적산의 고품질 생산기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> ● 적지적산 최고품질 품종 보급 ● Rice-up단지 조성 : 4년간 1만ha ● 생산관리 : 매뉴얼,교육,점검,평가 등
품질관리	일관된 품질관리 시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> ● 건조저장 지역별 RPC 지정 : 10개소 이내 - 업무협약을 통해 참여조건 설정 ● 거점가공 RPC 지정 : 2개소 이내 ● QC 전담조직 운영 : 건조저장, 가공 등
마케팅	마케팅체계 일원화 브랜드와 투자 강화	<ul style="list-style-type: none"> ● 통합마케팅조직육성 : 전담조직운영 ● 공동브랜드 개발·운영 : 조례제정 ● 지속적 브랜드마케팅 추진
원료곡 확보방식	수탁거래 방식 도입	<ul style="list-style-type: none"> ● 상품기획과 마케팅이 성과창출의 핵심 ● 마케팅의 성과를 농가소득과 직결시키기 위해 수탁방식 도입 - RPC 경영평가에도 주요 평가항목 포함 ● 대규모 원료곡 확보를 위한 운영자금 확보 부담 최소화 ● RPC와 농가 대상 철저한 사전교육을 통한 이해 및 동참이 필수 조건

- 건조저장 RPC : 지역별 10개소 이내 선정, DSC 확충 지원
- 거점가공 RPC : 권역별 2개소 이내 선정, 현대화 가공시설 보유 RPC 대상 선정
- 통합마케팅조직 : 전북농협, 사업참여 RPC 중심으로 구성, 독립 법인화 별도 검토
- 사업방식 : 수탁방식 (판매가격에서 판매후 건조저장비, 가공포장비, 판매수수료를 공제하고 농가에게 정산)
- ※ 수탁거래 방식은 원가주의에 따라 상품화 과정에서 발생하는 실비를 제외한 나머지 금액은 전액 농가로 귀속, 즉, 고가미 시장공략에 따른 가격상승이 농가소득으로 연결
- 행정기관, 도농업기술원, 전북농협 등 유관기관의 종합 지원체계를 구축함
 - 단순 예산지원만이 아니라 사업기획 참여, 예산 및 기술 지원, 통합마케팅조직 구성 및 육성, 기존 사업과의 중복 및 참여기관간 이해관계 조정 기능을 수행함

<그림 1-8> 사업추진 체계



② 중고가미 판매 비율 확대

- 목적 : 일반미 시장의 경쟁력 강화를 통한 농가소득 증대에 기여함
 - 생산비 절감을 통한 원료곡 가격 안정화
 - 가공·유통비용 절감을 통한 가격경쟁력 창출
 - 마케팅 역량 강화를 통한 중고가미 판매비율 확대
- 추진방향 : RPC의 시장대응력 제고로 산지 판매가 높음

<그림 1-9> 중고가미 판매비율 확대 방향

생산	우수품종 안정적 확보	● 기후변화 대응 적지적산 품종의 안정적 확보
	비용절감 및 생산성 향상	● 들녘별경영체 확대 : 5년 2만ha ● 비용절감 신기술 확대
유통	RPC 규모화 유도	● 도단위 평가체계 도입, 규모화 조직 사업 우선권 부여
	수확후관리 기반시설 확충	● 가공시설 현대화 추진 ● DSC 증설
	RPC 경영효율화	● 도단위 RPC 경영효율화 컨설팅 및 평가 지원사업 추진

- RPC 규모화 및 경영효율화 지원 확대 : 우수경영체 집중 육성

- R&D 연계 및 농가조직화로 생산비 절감 및 미질향상 추진
- 적지적산 품종의 안정적 공급을 통한 자연재해 피해 최소화 및 미질 향상

③ 틈새시장 수요 대응 강화

- 목적 : 틈새시장 공략으로 수요분산 및 농가소득 창출에 기여함
- 친환경쌀, 가공용쌀 등의 수요확대에 전략적 대응으로 농가소득 창출

〈그림 1-10〉 틈새시장 수요 대응 강화 방향

생산	가공용쌀 재배 확대	<ul style="list-style-type: none"> ● 전북 가공용쌀 재배단지 조성 ● 가공용쌀 최적 품종공급 사업
	친환경쌀 재배 확대	<ul style="list-style-type: none"> ● 전북 친환경쌀 재배단지 조성 - 광역친환경단지조성사업 연계
유통	가공용쌀 통합마케팅 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ● 전국 가공용쌀 수요 및 시장조사 ● 전북 가공용쌀 통합마케팅조직 육성
	친환경쌀 통합마케팅 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ● 전국 친환경쌀 수요 및 시장조사 ● 전북 친환경쌀 통합마케팅조직 육성 ● 학교급식, 생협, 대형유통업체 연계 홍보 판촉 지원

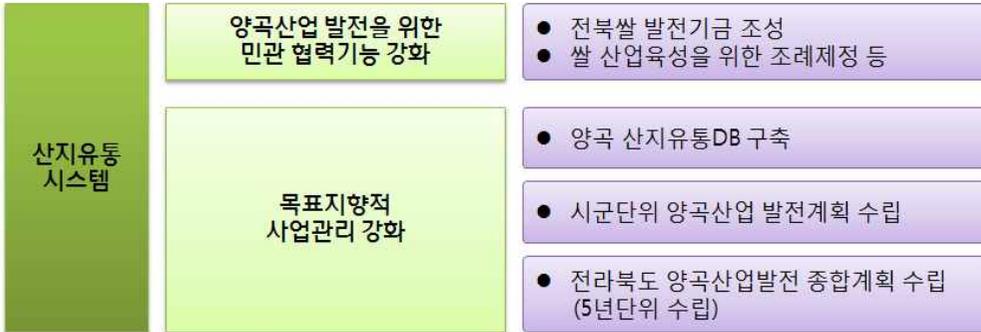
- 추진방향 : 타겟마케팅 및 통합마케팅으로 리스크를 최소화함
- 철저한 시장분석에 기반한 타겟 마케팅(상품개발, 판로 등)으로 리스크 축소
- 도단위 통합마케팅으로 경쟁력 확보

④ 쌀 정책추진 체계 개편

- 목적 : 현안대응, 지원 중심 양곡 정책에서 기획·육성 중심 양곡 정책으로 전환함
- 현안대응 및 농림사업 지원 중심의 양정의 한계 극복 추진
- 전북 쌀산업에 대한 전략수립 및 산지유통주체 육성 강화

- 추진방향 : 민관 거버넌스에 의한 양곡정책 추진체계를 강화함

<그림 1-11> 쌀정책 추진체계 개편 방향



- 전북 양곡산업에 대한 민관의 거버넌스 체계 구축
- 목표지향적 양곡정책 및 성과관리체계 강화
- 시군의 양곡정책과 연계한 도단위 종합 기획기능 강화

5) 광역 통합마케팅조직 육성

- 통합마케팅 사업범위 : Price-up 프로젝트, 친환경 쌀, 가공용 쌀
- 조직형태 : (단기)전북농협과 RPC직원으로 전담팀 구성 (중장기)독립법인화(조합공동사업법인)
- 참여조직 : Price-up 프로젝트 건조저장 RPC 및 거점가공 RPC, 자연섭리 통합마케팅 참여 RPC 등
- 주요기능 : 1) Price-up 프로젝트 사업기획, 품질관리, 마케팅 실행
2) 친환경 쌀 사업체계 개편 및 통합마케팅 실행
3) 가공용 쌀 통합마케팅 체계 구축 및 실행

지정 토론문

1. 문용수 김제 공덕농협 상무
2. 박홍식 전농 전북도연맹 부의장
3. 유미옥 한국여성소비자연합전주전북지회 사무처장
4. 김왕배 이택영농조합법인 대표
5. 이효신 전국 쌀생산자협의회 회장

토 론 문

문 용 수 / 김제 공덕농협 상무

1. 지정토론의 주제 내용

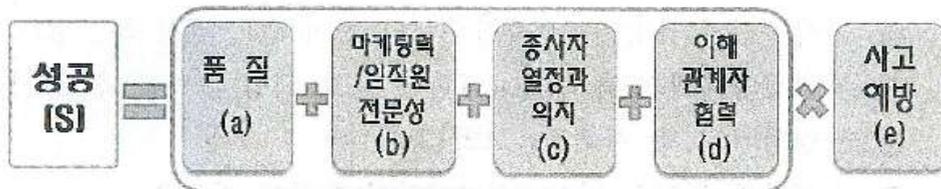
지역농업네트워크 협동조합 김종안

쌀 시장 변화에 대응한 전북 쌀 유통,해법과 전략

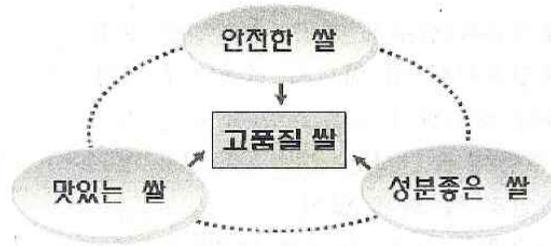
64쪽 (그림 1-4) 전라북도 쌀 상업 비전 체계 10-10-10프로젝트로
시장경쟁력 강화 및 농가소득 안정화 달성으로 설정에 대한 견해

2. RPC의 성공 요소들

전북쌀 RPC의 성공을 위해서 필요한 요소는 ①품질, ②마케팅능력과 전문성, ③임직원의 열정과 의지능력과 전문성 ④농가·농협·유관기관과의 협력 체계 구축, ⑤사고예방 등을 들 수 있음



3. 품질경영의 기본은 맛있고, 안전하고, 성분 좋은 쌀을 만드는 것



* 고품질 쌀의 개념

- 외관, 성분, 상품성 등 3박자 조화가 필요
- 양곡관리법의 품질표시사항 등 준수 필요

<고품질 브랜드쌀의 기본 조건>

- 품질의 균일성 확보
- 안정성과 차별성 확보
- 유통활성화와 쌀 가격의 차별화
- 독자적인 브랜드를 가지고 일정량 이상 출하 등

4. 고품질브랜드쌀 선정 쌀의 수확 후 관리과정

- 매년 한국소비자단체협의회와 농림수산물식품부가 선정하는 전국 12대 고품질 브랜드쌀에 선정된 쌀의 수확 후 관리과정은 매우 철저히 관리하고 있음
- 건조부문
 - 100% 산물벼 수매를 통한 RPC자체 건조 실시로 고품질 원료곡 확보
 - 수확 후 24시간 이내 건조실시
- 저장부문

- 100% 전용 사일로에 보관 저장
- 대부분 저온창고나 저온사일로를 통한 15℃ 보관 실시
- 가공부문
 - 완전미 가공시설과 GAP시설을 기본으로 하고, 대부분 완전미 95%이상 가공을 원칙으로 하고 있음
 - 출하전 RPC 자체에 쌀 성분검사 및 품위검사 실시
- 밥맛을 결정하는 기본 요소
 - ① 품종선택 및 재배과정 33%
 - ② 수확 후 건조 저장 33%
 - ③ 가공 및 유통과정 33%

〈 2010 ~ 14년 고품질 브랜드쌀의 수확 후 관리과정 요약 〉

브랜드 관리과정	전남 해남군 한눈에 반한쌀	경기 여주 대왕님표여주쌀	충북 청원 청원생명쌀	전북 군산시 옥토진미쌀	전북 김제시 상상예찬골드
1) 건조	산물벼수매건조후저장사일로에 저장 함	산물벼수매 즉시 건조저장	고품질쌀은 24시간이내 건조 일반은 상온통풍	산물벼수매 전용저장 사일로에 건조, 저장	산물벼 수매 24시간이내 건조 후 저장
2) 저장	현미도정후 저온저장	별도 저장사일로 저장	저온사일로 저온창고 보관	15℃ 저온저장	15℃ 저온저장
3) 가공	완전미 비율 96% 이상	완전미 비율 96% 이상	완전미 비율 96% 이상	완전미 비율 96% 이상	완전미 비율 96% 이상
	품질검사:성분 및 품위검사	품질검사:성분 및 품위검사	품질검사:성분 및 품위검사	품질검사:성분 및 품위검사	품질검사:성분 및 품위검사
	완전미가공시설 GAP시설	완전미가공시설 GAP시설	완전미가공시설 GAP시설	완전미가공시설 GAP시설	완전미가공시설 GAP시설

자료 : 한국소비자단체협의회, 농림수산물부, 2010-14년 고품질 브랜드쌀 종합평가회

5. 결론

- ① 고품질 쌀은 초저온 건조기로 건조 후 저온 저장이나 사일로에 저장하고 있으며, 전복쌀의 70%는 사일로 상온 통풍에 의한 건조방식을 택하고 있어 전반적으로 미질을 저해하는 원인으로 지적되고 있음. 상온 통풍 방식은 산물벼를 사일로에 저장하여 약 20일 간에 걸쳐 건조하는 방식임. 따라서 시장경쟁력 강화 및 전복 농가의 소득 향상을 위해서는 상온 통풍 사일로 건조 방식에서, 산물벼 수분 25%로 입고된 벼를 24시간 안에 적정수분 15.5%로 건조하는 순환식 건조 방식으로 전환해야 함. 10-10-10프로젝트를 20-20-60으로 해야 된다고 사료 됨.

성공사례) 강원도 대표 품종 오대벼는 100% 순환식 건조기에 의한 건조방식을 택하고 있음.(15년 전부터)

- ② 전복쌀의 대표 품종 신동진벼에 대한 견해

토 론 문

박 흥 식 / 전농 전북도연맹 부의장

1. 들어가며

2014년 쌀 재고량은 6월말 기준 133만톤으로, 올 작황이 전년 생산량 424만톤보다 더 늘어날 것으로 예상되는 바, 올해 쌀값하락은 쉽게 예상 할 수 있다.

정부는 재고미 처리에 대한 대책은 없이 오히려 밥쌀용 쌀 3만톤의 수입을 결정하였다. 들녘에는 나락이 고개 숙이며 풍년에 대한 기대감을 높이고 있지만, 정작 농촌에는 걱정이 앞서는 현실이다. 농민의 마음에 비수를 꽂는 밥쌀용 수입은 어느 나라 정부의 정책인지 묻고 싶다. 한 나라가 주권없이 통상협상을 진행한다면 그 피해는 자국의 국민이 고스란히 떠안아야 하기 때문이다.

매년 MMA(의무도입물량)로 40만 9천톤의 물량을 수입해야하는 조건 속에 쌀 문제 해결은 도차원의 대응방안만으로는 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 전북 쌀 해법을 찾기 위한 각 기관과 농민들의 지혜를 모이는 이 자리가 난국을 헤쳐 나가는 단초가 되기를 희망한다.

2. 전북 쌀 문제 해결은 농민을 비롯한 관계기관의 노력에 달려있다.

정부는 매년 수입되는 쌀과 생산량대비 소비량 감소에 따른 재고량을 처리가 정부의 역할로 대북지원 재계, 해외 원조로 기본 50만톤을 처

리해야 수급조절이 가능한 실정이다.

전북의 쌀 생산량은 68만톤으로 농가생산량 처리가 조직화된 쌀 계약 재배, 자가소비 외 나락의 처리문제는 농민들이 알아서 처리하는 실정이다.

장경호박사의 제안 중 도내 쌀 재고량 처리가 전국 각 도의 문제이지만 전북이 적극적인 시장개입력을 높혀 쌀을 처리하는 정책이 요구되어야 한다는데 이견이 없을 것이다. 다만 이를 해결하기 위한 의지의 문제이다. 도, 농협, 민간RPC, 농민이 공동의 법인으로 노력해야하는 문제로 이 사업을 추진할 추체가 없는 것이 현실이다. 이는 도가 나서 T/F팀 구성으로 대안을 모색하는 것이 시급하다. 또한 도직불금 상향조정제안에 동의하며 삼락농정 식량분과에서도 2016년도 예산에 농민들의 어려움을 해소하는 방법 중 도직불금 예산을 늘려야 한다는 의견을 제시하였다.

나락값 하락으로 농민들은 생산비도 미치지 못하는 나락값에 갈수록 어려워가고 있는 현실을 볼때 전체 쌀농가의 요구에 부합하는 정책은 도직불금, 시,군 직불금 인상으로 농가소득에 안정적으로 지원하는 것이 1차적인 대안으로 생각한다.

3. 전북 쌀 유통의 문제 해결은 사업주체를 세우는 것이다.

전북쌀 유통과 해법을 발제하신 김종안박사의 제안 비전 10-10-10 프로젝트 시장경쟁력 강화의 제안에 동의하면서도 일반미 시장대응에 개별RPC 중심으로 시장경쟁력 강화를 추진해야 한다는 의견에 의문을 제기하면서 전북쌀의 유통은 각 RPC간 쌀 브랜드 경쟁체제에서 한계가 드러나고 있는 현실을 볼 때 전북 RPC 통합은 시대 요구로 생각된다. 일반미 유통은 물량확보와 품질의 안정적인 공급을 위해서는 RPC 통합으로 운영, 생산자계약재배로 판매처를 확대하는 노력이 필요하다고 생각한다.

대안으로 제시한 프로젝트 사업의 성공은 누가 그 주체를 만들고 예

산확보는 어디에서 조달해야 하는가가 핵심으로 생각 된다.

문제해결의 대안은 나와 있지만 행정, 농협도본부, 각지자체, 농협이 각기 고민 속에 내놓은 사업에 매몰되면서 한계에 있다고 생각된다. 큰 틀에서 풀어야할 쌀 유통문제 해결은 조직의 틀을 어떻게 만들가야 하는지 구체적인 제안이 있지만 책임주체가 없는 것이 현실이다.

농민들은 생산비만 보장된다면 고가미, 저가미, 가공용까지도 재배할 능력을 갖추고 있다. 다만, 생산한 쌀이 제값 받고 안정된 판로의 계약 제배 시스템만 갖추어지면 농민들은 열심히 농사 짓는다.

본인은 행정, 농협도본부, 지자체, 생산자단체 등등 전문가 기획팀을 운영하여 조직체계를 구축하고 사업계획과 예산확보를 위한 전방위적 노력으로 전북 쌀 산업 발전의 틀을 만들어야 가한다고 생각한다.

4. 쌀 가공사업 발전이 쌀 소비를 늘리는 길이다.

전북의 가공산업 업체는 158개소이며, 국내산 쌀 사용량은 1만5천톤에 불과하다. 가공산업에 도, 지자체예산을 지원받으면서 수입쌀이나 정부비축미 묵은쌀을 통해 가공되는 현실을 어떻게 볼 것인지 고민되어진다.

원칙적으로 도, 지자체예산이 지원되는 가공품은 전북쌀 사용이 의무화가 되어야 한다. 다만 원료곡 단가는 현실적으로 담보 되어야 한다. 예로 가공용 쌀 계약제배시 가공업체 공급가액의 어려움을 해결하는 방법으로 농가 계약제배 단가를 정하고 가공업체 매입가격의 차이를 도, 지자체가 보전하는 방식으로 가공품의 질을 높이고 생산량처리에 도움이 되는 것이다. 또한 음식업체에서 전북 쌀을 사용할 계기를 마련해야한다. 시장조사를 통해 음식업 의 고통과 애로를 들어보고 해결점을 찾아 지원하는 제도 장치를 마련하고 고품질의 쌀 공급체계를 세워야 한다.

또한 RPC통합 조공법인을 통한 가공사업에 농협이 앞장서야한다. 협동조합 정신에 입각하여 농민들의 생산한 쌀 판로대책이 다양한 가공,

유통되는 과감한 사업전환 없이는 한계에 봉착할 수밖에 없다.

5. 전북의 지자체 예산중 농업예산의 비교

〈표〉 전북도 시군별 농업농촌예산 비중 비교

(단위 : 천원)

구 분	전체예산	농업농촌예산	예산비중
전주시	1,145,295,494	38,026,097	3.3%
군산시	845,062,281	66,310,818	7.8%
고창군	394,978,391	74,370,265	18.8%
완주군	540,444,732	85,314,712	15.8%
김제시	531,105,127	108,769,339	20.5%
익산시	825,047,303	125,162,879	15.2%
부안군	382,956,994	83,276,957	21.7%
남원시	497,096,627	112,234,502	22.6%
정읍시	546,515,457	105,632,539	19.3%
무주군	276,573,416	57,073,105	20.6%
순창군	278,200,000	73,581,526	26.4%
진안군	272,984,844	63,513,010	23.3%
임실군	282,812,908	79,259,308	28.0%
장수군	263,404,479	95,538,008	36.3%

자료 : 통계청, 2013년

각 지자체예산 분포를 볼 때 농업예산의 편차가 심하다 농민들의 생산비 절감 예산지원이 지역간 특수성을 고려해도 일정 통일성을 갖기 위한 노력이 요구되어진다.

농업 농촌의 문제는 예산이다. 쌀농가 생산비절감 자재지원의 지자체 간 편차가 너무 크고 현실에 맞는 상향증액이 필요하다. 이를 해결하기 위한 도의 조정 역할이 요구되어진다.

끝으로 쌀 문제 해법은 정부가 키를 쥐고 있다. 전북도민이 나서서 재고미 처리 방안을 행동으로 요구할 때 청와대에 조금이라도 미치지

않을까 하는 생각을 해본다 쌀값이 보장되는 것은 지역경제 활성화의 밑거름이 된다고 생각하기에 농민이 살아야 지역경제도 조금이라도 살아나는 것은 농도 전복이기 때문이다.

토 론 문

유 미 옥 / 한국여성소비자연합전주전북지회 사무처장

1. 들어가며

농업은 단순한 시장논리와 경제적 가치만으로 판단할 수 없는 생명산업이다. 우리나라는 해마다 1400만t 이상의 곡물을 수입하는 세계 5위 곡물 수입국이다. 정부발표에 의하면 2011년 우리나라 곡물자급률(사료용 곡물 포함)은 1990년 43.1%에서 2010년 27%까지 지속적으로 하락해 매년 약 0.8%씩 곡물자급률이 떨어진 셈이다. 2011년에는 22.6%로 전년대비 4.4%나 떨어졌다.(2013년 01월 10일 환경일보)

기후변화는 이미 해수면 상승, 가뭄과 홍수를 초래하고 있다. 그 영향으로 식량 생산이 타격을 받고 있다. 지난해(2012) 여름 미국 중서부 곡창지대를 덮친 가뭄은 미국의 옥수수 생산을 13%나 감소시켰다. 이 사태는 세계적인 곡물 가격 상승으로 이어졌다. 그래서 얼마 전 국내의 밀가루 가격도 8% 이상 올랐다. 당연히 밀가루를 사용하는 식료품 가격도 오를 것이다. 이것은 시작에 불과하다. 앞으로 세계의 식량 사정은 더 악화될 것이다. 그럴 경우 곡물의 75% 이상을 수입에 의존하는 우리나라는 어떤 상황에 처하게 될지 모른다. (2013년 2월 18일, 한겨레21(제948호)) 이렇듯 쌀 소비 촉진 운동은 단순하기 보다는 우리의 생명과 밀접한 관계가 있다.

그렇기 때문에 쌀 소비 촉진 운동은 단시간에 효과가 없다 하더라도

지속적인 홍보와 소비자들의 식생활을 빵에서 밥으로 패턴 바꾸기, 밀가루 음식보다는 쌀로 만든 음식을 소비 할 수 있도록 적극적인 대응이 절실히 필요하다.

우리나라의 2013년 1인당 가구 부문 쌀 소비량은 67.2kg으로 쌀 소비량이 가장 많았던 1970년 136.4kg의 절반 수준으로 하락하였다.

2012년 대비 2.6kg(3.7%) 감소, 최근 10년내 가장 큰 폭으로 감소하고 있는 상황에서 이 추세로 감소할 경우 2020년에는 1인당 쌀 소비량은 55~56kg 수준으로 예상하고 있다.

이러한 상황에서 식량 안보 확보를 위해서는 적정 소비량 유지가 가장 중요하다고 하겠다.

2. 쌀 소비 촉진을 위해서는

우리 전북지역에서는 2010년도에 쌀 소비 촉진을 위한 방안으로 한국소비자단체협의회 주최로 쌀과 함께 하는 전북본부 발대식을 진행하였다. 쌀 소비 촉진을 위한 운동을 한지 벌써 6년째가 되었다. 그동안에는 쌀 자급율, 식량 안보 등에 대해서 들어보기만 했지 고민을 직접 하거나 직접적으로 소비자들에게 알리고, 인식을 바꾸고, 동참을 하는 것은 소극적이었다. 2010년 발대식을 계기로 쌀 소비의 중요성을 알리고, 홍보 캠페인, R10 인증 업체 선정, 견학, 체험 등 다양한 방법으로 활동을 하고 있다.

그중에서도 본 단체에서는 해마다 축제기간동안에는 많은 회원들의 동참으로 쌀로 만든 레시피를 개발하여 시민들을 대상으로 쌀로 만든 음식을 만들어 보고, 먹어 보는 체험 활동을 하였다.

우리 단체에서 쌀 소비를 위한 활동을 살펴보면 아래와 같다.

- 쌀과 함께 하는 건강생활 전북지역본부 발대식
- 쌀 가공식품 전시회
- 쌀 가공식품 설명회

- 쌀과 함께 하는 건강생활을 위한 협약식
- 쌀 요리와 함께 하는 소비자교육
- 가래떡 데이 OK, 빼빼로 데이 OUT 홍보
- R10 업체 선정을 위한 시식 및 현판식
- 축제기간의 쌀 요리 체험 및 쌀, 아침밥 OX 퀴즈 풀어보기

얼마 전 식당에서 밥을 먹고 난 후 지인들과 잠깐의 대화가 있었다. 대화의 요점은 밥 맛이 없다는 것이었다. 식당에서 가장 중요한 것은 밥이 맛이 있느냐, 없느냐를 많이 이야기를 한다. 물론 반찬과 주 요리는 당연하다. 하지만 반찬과 주 요리가 아무리 맛이 있다 하더라도 밥이 맛이 없다면, 그 식당은 맛이 없는 식당이 된다는 것이다. 그날의 반찬은 맛이 있었다. 하지만, 아는 지인들의 이구동성 하는 말은 밥이 맛이 없어서 기분이 좋지 않았다는 것이다.

우리 지역은 브랜드 쌀 선정에서 매년 우수한 성적을 거둬 전북의 도민으로 자랑스럽게 생각하고 있다. 브랜드 쌀 선정을 위해서 식미 평가를 하는 작업에도 우리 단체 회원들이 함께 참여 하고 있다. 식미 평가에 나오는 밥맛이라면 어딜 가나 환영을 받을 것이다. 하지만 현실은 그렇지 못하다는 것이다. 쌀 소비 촉진을 위해서는 가정에서의 밀가루 음식 대신, 쌀로 만든 음식, 빵 대신, 밥을 먹는 운동도 필요하다. 또한 대량의 쌀 소비를 하고 있는 식당에서도 변화가 되어야 한다. 그래야만, 밥 위주의 식당들이 매출 감소가 아닌, 매출 신장으로도 이어질 수 있을 것이다. 계속 소비자들이 밥을 먹기 위해 식당을 방문하여 밥을 먹는데, 밥이 맛이 없다면 대체 음식을 찾을 수밖에 없을 것이다.

3. 나가며

쌀 소비 촉진 운동은 단순한 운동이 아니라고 생각된다. 개인적으로는 건강한 생활을 유지하는 원동력이며, 사회적으로는 농민을 위한 운동이

고, 국가적으로는 식량 안보를 확보하는 일이라 할 것이다. 땅이 생명이라는 생각을 갖고, 더 이상 쌀 농사를 등지는 일이 없도록 해야 할 것이며, 우리의 식량 안보를 위해서는 쌀 소비가 안정되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 우리 소비자들의 식생활 변화가 더욱더 절실하다.

- 가정에서는 피자, 치킨, 햄버거 대신 밥, 가래떡, 쌀로 만든 요리를 해 주는 주부가 필요하며,
- 식당에서는 밥을 맛있게 하여 판매하고, 또다시 소비자가 그 식당을 찾아서 점점 쌀 소비가 증가하도록 해야 하고
- 유통에 있어서는 전북의 브랜드 쌀을 도민들이 쉽게 구입할수 있도록 해야 한다. 대형마트에 가서 보면 전북지역의 브랜드 쌀을 찾아보기가 힘들다.
- 또한 도정 일자도 중요하다, 가장 맛있는 밥을 먹기 위해서는 도정일로부터 15일이내의 쌀을 구입해서 먹어야 한다고 한다. 하지만, 15일이내의 도정쌀을 구입하기 위해서는 눈을 크게 뜨고 찾아보아야 할 정도이다.
- 국가에서는 쌀 생산을 농민들의 기반이 무너지지 않도록 해야 할 것이다.
- 우리의 건강한 삶을 위해서는 쌀 소비 촉진에 너, 나 할 것 없이 우리 모두가 나서야 할 것이다.

지정 토론문 4

토 론 문

김 왕 배 / 이택영농종합법인 대표

토 론 문

이 효 신 / 전국 쌀생산자협의회 회장

보람찾는 농민
제값받는 농업
사람찾는 농촌