

한국의 쌀 정책방향

김 중 훈
농림수산식품부

급부족 시대에서 공급과잉시대로 전환

공급부족의 시대에서는 쌀의 증산정책이 제1의 목표였다. '90년대까지는 쌀이 부족한 시기였다. 쌀 부족을 해결하기 위한 통일벼 등 다수확 품종의 육성, 생산기반 조성 등 증산위주의 쌀 생산 확대 정책을 추진하였다. 또한 이중곡가제도인 추곡수매제(1948~2004)를 통해 식량안보 확보, 농가소득 보장(쌀의 고가 매입), 서민생활 안정(쌀의 저가 판매)을 동시에 추진하는 정책을 시행하였다.

'90년대 이후에는 공급 과잉시대를 맞아 국제질서에 부합한 시장 지향적 정책으로 전환 하는 등 시장을 통해 쌀을 자율적으로 수급조절할 수 있는 정책으로 전환하였다. 생산부문에서는 증산에서 품질 위주로 전환하였으며, 생산조정제를 실시하고있다. 유통부문에서는 RPC(미곡종합처리장, Rice Processing Center) 구조조정을 통한 민간중심, 시장중심의 자율적 유통체계를 구축하기 위해 노력하고 있다.

국내 쌀시장 개방과 관련하여 '04년 WTO 쌀 협상 결과에 따라 의무수입물량(TRQ)은 '05년 225천톤에서 '14년 409천톤까지 증량되고 그 중 일정물량이 밥쌀용으로 시장에 공급되고 있다.

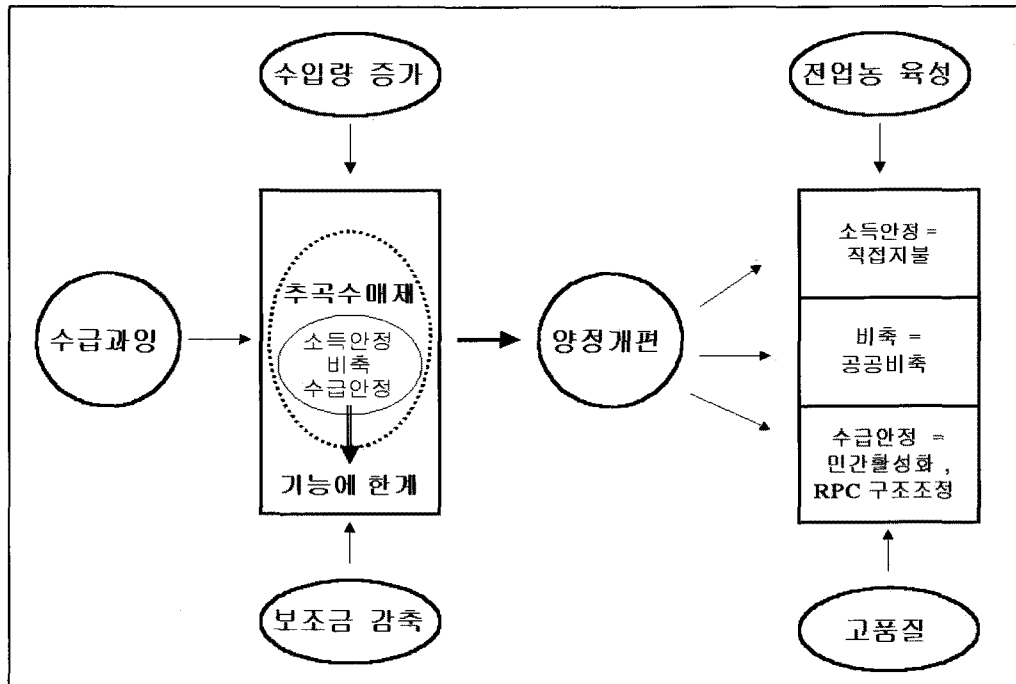
가격측면에서는 추곡수매제를 폐지('05)하여 정부의 시장개입을 최소화하였으며, 쌀 수입개방에 대비하여 예상되는 농가소득 감소분은 쌀소득보전직불제를 도입하여 보완하였다. 그리고 식량안보 차원에서 공공비축제를 도입하여 전시·자연재해 및 이에 준하는 비상시를 대비하여 식량을 비축하도록 개편하였다.

아울러 WTO보조금 범위 내에서 운용되던 추곡수매제도는 '95년 WTO체제 출범이후 지속적인 보조금 감축으로 국내생산량의 30% 수준에 달했던 정부수매량이 '04년도에는 생산량의 15%수준까지 줄어들게 되어 추곡수매제 본래의 소득지지기능과 물량흡수기능이 약화되었다.

추곡수매제의 기능 약화와 시장개방 폭 확대에 따른 쌀값 하락에 능동적으로 대응코자 반세기 이상 지속되어오던 추곡수매제를 폐지하고 공공비축제와 쌀소득보전직불제를 도입하는 양정제도를 개편하였다. 이로써 그동안 추곡수매제도의 가격지지중심으로 통합 운영되어오던 양곡유통정책이 식량안보용 비축은 공공비축제로 운영하고, 쌀값하락에 따른 소득보전은 쌀소득보전직불제, 수급조절은 민간유통활성화를 통해 운영되고 있다.

< 의무 수입물량 >

년 도	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
총량(천톤)	226	246	266	287	307	327	348	368	388	409



공공비축제도 도입

공공비축제는 WTO허용보조 요건을 충족하도록 설계되어 있어 보조금감축에 탄력적 대응이 가능하고 급변하는 국내외적 시장상황에 능동적 대응이 가능한 제도이다. 공공비축제가 WTO 협정상 허용보조가 되기 위해서는 제도화된 식량안보 프로그램의 일부로서 재정적으로 투명하게 운영되어야 하며, 시가로 매입하고 시가로 방출하여야 한다. 또한 공비축제는 재해, 비상사태 등에 대비하여 일정수준의 재고를 안정적으로 유지함으로써 국민의 식량안보를 위한 물량을 안정적으로 확보하는 제도로 운영된다.

공공비축제 도입과 함께 수확기 홍수출하물량 흡수를 위해 산물벼 처리능력 제고를 위한 건조·저장시설을 확충하는 등 산지 RPC를 중심으로 민간유통기능을 강화하는 한편, 고품질 쌀에 대한 소비자욕구가 늘고 있는 점을 반영, 품질 좋은 쌀이 시장에서 제값을 받을 수 있는 여건을 조성하는 등 생산·유통측면에서도 시장수요를 충족할 수 있도록 품질고급화를 추진해 나가고 있다.

아세안+3 쌀 비축제(APTERR, ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve)에도 참여하고 있다 이 프로그램은 ASEAN+3 국가에 재해가 발생하였을 경우 각국에서 비축해 둔 쌀을 재해가 발생한 나라에

< 정부비축미 물량 >

- 1차('05~'07년) : 864천톤('05년 576천톤, '06년 504, '07년 432)
- 2차('08~'10년) : 720천톤('08년 400천톤, '09년 370, '10년 340)

*FAO(Food and Agriculture Organization of the United Nations)에서는 국내 식용소비량의 17~18%수준을 적정재고량으로 권장

공급하는 프로그램으로서 동아시아 지역의 식량안보에 큰 기여를 할 것이다.

최근 이 프로그램의 협정문이 잠정 타결되어 ASEAN+3 장관회의 서명을 준비중에 있다.

격이며, 변동직불금은 농업인의 소득 보전 차원에서 지급하고 있다. 고정직불금은 쌀값 등락과 관계 없이 ha당 평균 60만원을 지급하며, 변동직불금은 목표가격과 산지가격과의 차이의 85%에서 고정직

< 국가별 쌀 약정 현황(단위 : 천톤) >

중국	일본	한국	태국	베트남 미얀마	필리핀 인도네시아	말레이시아	싱가폴	라오스 브루나이 캄보디아	합계
300	250	150	15	각 14	각 12	6	5	각 3	787

쌀소득보전직불제 도입

쌀소득보전직불제는 정부가 목표가격을 정하고 산지 쌀값이 목표가격보다 떨어질 경우 떨어질 금액의 일정부분을 보전해 주는 제도로 목표가격은 쌀의 산지 수확기(10월~익년1월)평균가격을 감안해 정한다.

모평균가격은 3년마다 국회의 동의를 얻어 변경하게 되어 있으며 현재는 쌀 80kg 한 가마당 170,083 원으로 정하고 있다.

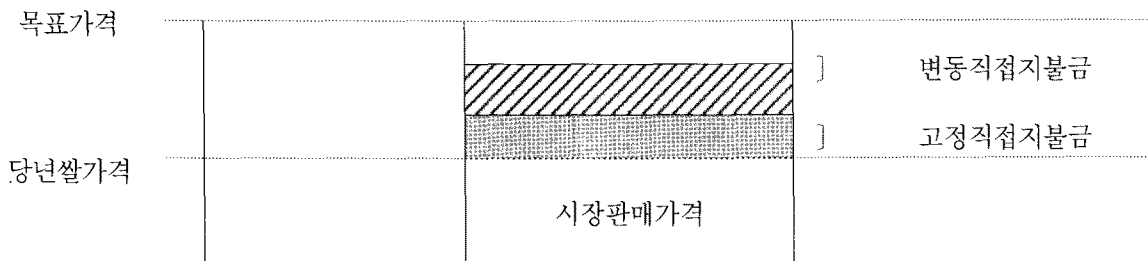
직불금은 그 지급방법에 따라 고정직불금과 변동직불금으로 구성되어 있다. 고정직불금은 논농업이 주는 사회 공익적인 차원에서 지불하는 금액의 성

질 금액 지급단가를 뺀 금액을 쌀을 생산한 농업인들에 지급한다.

쌀직불금의 지급 대상농지는 공부상 지목에 관계없이 1988.1.1부터 2000.12.31까지 논농업(벼·연근·미나리·왕골 재배)에 이용된 농지(농지법에 의한 농지)에 대해 지급하고 있다.

쌀직불금의 지급 대상자는 지급대상 농지를 실제 경작하거나 경영하는 농업인(영농조합법인, 농업회사법인 포함)에게 지급하고 있다.

$$\text{직접지불 금액(A)} = (\text{목표가격} - \text{당년쌀값}) \times \text{보전수준(85\%)} >$$



사업추진 절차는 다음과 같다.

업무흐름	시 기	주 요 내 용
① 사업등록신청	('10.4~ 6월)	<ul style="list-style-type: none"> · 쌀소득등보전직접지불제 시행계획 시달(농림수산식품부) · 사업설명 및 홍보(시·도, 시·군·구) · 농업인 등은 등록신청서 제출(읍·면·동장)
↓		
② 신청자 정보 공개	('10.7월)	<ul style="list-style-type: none"> · 농림수산식품부 및 시·군·구 홈페이지
↓		
③ 신청내용 현지(서면)조사 및 심사 - 등록증 교부	('10.6~8월)	<ul style="list-style-type: none"> · 공개된 명단에 대한 이의신청 접수 및 확인 · 대상농지·농업인·무단점유 여부, 면적, 비재배 면적, 휴경 면적 등 확인 조사 및 심사(읍·면·동) · 등록 제한자, 농외 소득자 지급제한(증명서 제출자) 여부 확인(읍·면·동장) · 등록증 교부(시장·군수·구청자) * 등록 제외자 사유, 이의 신청자 처리결과 등 통보
↓		
④ 등록내용 변경신청(신고) - 농지형상 점검	('10.8~9월)	<ul style="list-style-type: none"> · 등록증 내용에 대한 이의신청(읍·면·동) · 등록내용 변경사항 신청 및 신고 · 농지의 형상과 기능유지(비 재배 등) 이행 점검 → 확인조사 결과 시·군·구청장에게 송부
↓		
⑤ 고정직접지불금 교부요청	('10.10월)	<ul style="list-style-type: none"> · 지급대상자, 면적, 금액을 요청(시·군·구)
↓		
⑥ 토양 및 농약잔류 검사	('10.8~ 11월)	<ul style="list-style-type: none"> · 토양검사(시·군 농업기술센터) · 농약잔류검사(국립농산물품질관리원)
↓		
⑦ 고정직불금지급	('10.12월)	<ul style="list-style-type: none"> · 지급대상자 통장계좌입금(시·군·구) · 수령자 정보공개(30일 이내)
↓		
⑧ 변동직불금지급	('11.3월)	<ul style="list-style-type: none"> · 지급대상자 통장계좌입금(시·군·구) - 지급대행 : 농협중앙회(시·군지부)
↓		
⑨ 직불금 수령자 명단 공개	('11.3월~)	<ul style="list-style-type: none"> · 농식품부 홈페이지(시·군·구) · 신고포상금제도 운영(신고자와 신고대상자가 임대차 관계 등 특수한 경우, 증거가 없는 경우 등은 제외)

연도별로 지급한 쌀소득보전직불 규모는 다음과 같다.

연 도	'06	'07	'08	'09
지 급 액	1,160천원	999천원	700천원	1,437천원

쌀 관련 정책의 성과

DDA/WTO 등으로 쌀시장 개방 확대가 예상되는 등 양곡정책의 여건 변화에 따라 양곡관리법 및 시행령·시행규칙을 개정하여 추곡수매제(국회동의제)를 폐지하고 공공비축제를 도입함으로써 시장기능을 강화하기 위한 토대가 마련되었다.

쌀에 대한 소비자의 선택권을 보장하고 투명한 유통질서 확립을 위해 쌀의 원산지표시를 강화하고 있다. 시중에 유통되는 쌀의 원산지를 관리하여 소비자의 권리를 보호하기 위해 쌀로 만든 식품에 대해 원산지를 표시하도록 하고 법으로 규정하고 있다. 또한 소비자가 구입하는 쌀의 품종과 생산된 년도, 쌀을 가공한 장소 등을 표시하게 함으로써 소비자의 권리를 최대한 보호하고 있다.

양정제도를 개편하면서 쌀 생산농가의 소득을 보전하는 장치를 두기 위해 쌀 소득보전방안을 마련하여 시행함으로써 장기적으로 우리 쌀산업의 경쟁력을 확보할 수 있는 토대가 마련되었다. 쌀소득변동직불기금을 통해 농가의 소득을 안정적으로 지원할 수 있게 된 것이다.

쌀관련 정책을 실시한 결과 쌀의 식량자급율은 98%로서 안정적으로 쌀을 공급할 수 있게 되었다. 세계 식량 수급예측에 의하면 세계 곡물가는 지속적으로 상승할 것으로 보인다. 지구 온난화에 따른 기상 이변으로 재해의 발생하고, 개발도상국의 식량 소비량 증가 추세에 따라 곡물의 수급이 어려워

질 것이다. 세계 곡물시장의 변화에 따라 식량의 무기화에 대한 우려도 덜 수 있었다. 안정적인 식량의 공급, 특히 주곡의 안정적인 공급체계를 만들 수 있었던 것은 쌀관련 정책에 의한 것이다.

그러나 쌀 위주의 정책을 실시한 결과 밀이나 콩 등 다른 작물의 생산기반이 약화되었다. 2009년 기준으로 밀의 자급율은 0.9%, 옥수수 4%, 콩은 32.5%로서 일정수준 이상으로 품목별 자급율을 높이는 과제가 남아 있다.

향후 계획

쌀 산업의 균형있는 발전은 생산과 수급이 균형을 잡는 일이다. 현재는 쌀의 수요보다 공급이 많은 실정이다. 식량으로 소비하는 쌀의 소비가 큰 폭으로 줄고 있고 MMA 수입쌀의 양도 매년 2만톤씩 늘고 있다. 쌀의 균형있는 수급 조정을 위해서는 쌀 생산조정제를 통해 생산량을 조정하고 쌀 가공산업을 육성해야 한다.

쌀의 수급조절을 위해 밥으로 소비하는 쌀은 고품질 쌀 생산기반을 정착하고 가공용으로 사용하는 쌀은 용도에 따라 품종을 개량하여 활용할 예정이다.

< 쌀 생산환경 변화(예측) >

700천ha	192천ha('14년까지)
◆ 친환경 고품질 밥쌀용 생산 * 생산량 350만톤 수준	◆ 가공·특수미, 소득작물 재배 '10년 '14년 ▪ 가 공 용 : 35천ha → 100 ▪ 조 사 료 용 : 3천ha → 40 ▪ 주 정 용 : 1천ha → 5 ▪ 타 작 물 : 14천ha → 47

이와 더불어 논에 타작물을 재배할 수 있는 환경을 만들어 식량자급율을 높이고 쌀 생산량을 조절할 수 있을 것이다. 2011년부터 3년간 한시적으로 매년 4만ha씩 논에 타작목을 재배할 수 있도록 지원하여 쌀 생산량을 연간 20만톤 이상 감축해 나갈 예정이다.

또한 2015년까지 논 3만ha를 농지은행을 통해 매입하여 타작목으로 전환하고 농업진흥지역 내의 논도 타작목 재배에 활용하는 방안을 검토하고 있다.

가공용 쌀의 생산기반 확대와 가공산업의 육성을 통해 쌀 산업의 균형있는 발전을 도모할 계획이다. 정부와 민간이 공동으로 쌀 소비문화를 정착시켜 소비확대를 유도하고 쌀가공 기술개발을 통해 밀의 대체를 추진해 나갈 예정이다.

중장기적인 쌀산업의 경쟁력 강화를 위해 ①쌀 생산농가의 소득 안정, ②생산 조정의 제도화, ③쌀 가공산업 육성, ④쌀 유통시스템의 선진화 등이 필요하며 이러한 목표를 달성하기 위해 장관 직속의 Task Force를 두어 운영하고 있으며 연말까지는 「쌀산업 발전 5개년 계획」을 마련할 예정이다.

< 가공용 쌀 소비량 변화(예측) >

'08년			'12년	'15년
구 분		물량(만톤)		
생산량		441	426	410
소 비 량	국산쌀	식 용	346	333
		가공용	11	50
	수입쌀	11	20	
수입 밀		200	180	170

* 가공용 쌀 소비량 확대 : ('08) 22만톤 → ('12) 47 → ('15) 70