

산 · 학 · 연 논문

# 쌀가공산업 현황진단 및 국내산 원료용쌀(햅쌀) 소비확대 방안

장인석<sup>†</sup> · 김재민 · 구부금

농식품가치연구소

## Diagnosis of Rice Processing Food Industry and Expansion of Consumption of Domestic Rice

In Suk Jang<sup>†</sup>, Jae Min Kim, and Bu Geum Gu

Agriculture & Food Value Development Research Institute, Yongin, Gyeonggi 13631, Korea

### 서론

쌀을 둘러싼 대내외적인 불안정성과 쌀 소비·유통환경의 변화로 국내 쌀산업 경쟁력이 취약해지고 쌀 소비량이 지속적으로 감소하고 있으나 최근 정부의 쌀가공산업 육성·지원정책에 힘입어 외형적으로 크게 성장하였다. 그러나 쌀가공산업에서 소비하는 쌀 중 정부양곡이 차지하는 비중이 지속적으로 확대되고 있어(2016년 기준으로 총사용량 중 정부양곡이 차지하는 비중이 67.2%) 쌀가공식품이 저가의 재고미와 수입쌀 중심의 제품시장으로 왜곡·인식될 경우 장기적으로 쌀가공산업의 성장을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다는 우려가 제기되고 있다(1).

쌀가공산업은 '80년대 중후반을 전후로 쌀품종개량 및 영농기술의 진전과 더불어 정부의 재고 부담을 완화책의 일환으로 각종 규제를 완화하고 '90년대 초반 한국식품연구원에 “쌀이용연구센터”를 설치하면서부터 본격적으로 시작되었다. 따라서 국내 쌀가공산업은 정부의 쌀 수급상황에 따라 혼분식 장려와 폐지, 생산규제와 완화, 원료가격 인상과 인하, 과잉재고와 재고부족 그리고 대북지원과 처분(주정처분) 등 각종 억제책과 완화책이 반복되는 과정과 기업의 신규 창업과 도산이 반복되는 과정을 거치면서 발전되어 왔다고 할 수 있다. 이처럼 정부양곡에 대한 의존성이 심화되고 있는 것은 쌀가공산업의 발전과정에서 보여주는 바와 같이 태생적으로 정부가 공급하는 정부양곡의 공급가격 및 공급량과 관련된 정책과 밀접한 관계가 있기 때문이다(2).

최근 소득수준의 향상으로 소비자의 소비욕구가 더욱 다양화·고급화되고 간편식, Well-Being, LOHAS 등 새로운 형식과 소비가치를 반영한 소비패턴이 확대되고 있다. 이러한 소비추세는 쌀을 원료로 하는 쌀가공식품에 대한 소비와 시장 확대를 견인하고 있다. 특히 1인 가구나 맞벌이 부부 증가 등 사회구조의 변화와 더불어 새롭게

등장하는 쌀가공식품(HMR 제품)의 성장은 기존의 쌀가공식품군과 달리 저가의 정부양곡 대신 햅쌀을 주원료로 하고 있다는 점에서 더욱 의미가 있다. 따라서 과거와 달리 쌀가공산업이 쌀 수급·재고정책의 수단에서 벗어나 소비자의 다양한 니즈에 소구하고 소비자에게 필요한 영양과 맛을 안정적으로 제공하는 미래형 식품산업으로 발전하고 이를 통해 쌀 소비를 견인할 수 있도록 체계화할 필요가 있다 하겠다. 쌀가공산업의 현황진단을 토대로 정부정책의 실효성을 확보하고 쌀가공산업 경쟁력 제고를 위한 방안을 제시하고자 한다(3).

### 쌀가공산업 현황진단

#### 쌀가공산업 육성을 위한 근거법 제정·시행

2011년 11월 22일에 공포된 “쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률(시행일: '12.05.23)은 쌀가공산업을 체계적으로 육성하고 쌀의 이용을 촉진하는 데 필요한 지원제도의 도입 및 농업과의 연계강화 등을 법적으로 뒷받침하는 근거법률이라는 점에서 큰 의미가 있다. 동법은 5년마다 쌀가공산업 육성 및 쌀 이용촉진에 관한 기본계획을 수립·시행토록 하고 있다. 기본 계획에는 i) 쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 기본목표 및 추진방향 ii) 쌀가공산업 관련 기술개발 및 보급에 관한 사항 iii) 가공용 쌀의 안정적 수급에 관한 사항 iv) 쌀가공산업 전문인력 육성에 관한 사항 v) 쌀가공산업과 농업 간 연계강화에 관한 사항 vi) 쌀 및 쌀가공품의 소비촉진과 유통지원에 관한 사항 vii) 그 밖에 대통령령으로 정한 사항 등으로 하고 있다. 또한, 법률로 정한 “대통령이 정하는 경미한 사항”은 i) 쌀가공품 원료벼 품종 개발에 관한 사항 ii) 쌀가공산업과 외식산업 간 연계강화에 관한 사항 iii) 쌀가공품 수출 촉진에 관한 사항 iv) 그 밖에 농림축산식품부장관이 쌀가공산업 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 사항 등으로 규정하는 등 쌀가공산업 육성을 위한 근거를 마련한 것은 큰 성과라 할 수 있다.

<sup>†</sup>Corresponding author

E-mail: rt21jang@hanmail.net, Phone: 031-712-5502

표 1. 시기별 쌀가공산업 특징 및 주요 정책

시 기	특 징	여건 및 사회 환경	주요정책
1986 ~ 1990	쌀가공산업 토대 마련	- 쌀 소비량 감소 '80(132 kg)→'85(128 kg) →'90(119 kg) - 자급률 100% 달성 - 재고급증, 관리비 등 재정부담	- ①가공용쌀 공급가격 인하('86.04.) ②10% 혼식 의무비율 폐지('86.11.) ③정부미 10분도 규정 해제('89.05) ④쌀막걸리 제조 허용('90.11) 등으로 각종 규제 완화
1991 ~ 1995	쌀가공산업 지원제도 본격 도입	- 쌀 이용에 관한 각종 규제 폐지 및 쌀가공산업 육성시책 추진 - 재고경감을 위해 주정용으로 '91년부터 '94년까지 4년에 걸쳐 460천 톤을 특별처분하고 '95년에 150천 톤을 대북지원하는 등 재고 소진정책 병행 추진 - 제조업체 생산시설 및 제품개발 능력과 소비기반은 여전히 취약	- ①시설현대화자금 285억 원(39개 업체) 지원('88~'91) ②한국식품연구원 내 쌀 전문 연구부서 “쌀이용연구센터”설립('91.01) ③증류시 소주 제조에 대한 쌀 사용 허용('91.09.) ④쌀가격 인하(20,000원/80 kg) 등 정부 부양책 시도
1996 ~ 2000	특별처분 및 대북지원 위주 정책으로 쌀가공 식품산업 위축 시기	- 쌀가공산업지원, 주정처분, 대북지원 등으로 재고 미달사태 발생 - '93년부터 계속된 기상재해로 생산량 감소에도 '93~'94년 266천 톤을 주정용으로 처분하고 '95년 대북지원(150천 톤)으로 재고 부족 - 원료쌀 가격 인상으로 쌀 대신 찌쌀, 싸라기쌀을 사용하거나 밀가루를 원료로 하는 생산조건 및 시설로 변경 <sup>1)</sup>	- ①쌀가공산업 육성기조에서 관리 기조로 다시 전환 ②“가공용쌀 공급 및 관리강화 방안” 수립·시행 ③가공용쌀 원료 가격 인상(20,000원/80 kg→84,700원/80 kg) ④가공용쌀 원료공급 물량 조절 ⑤가공용 MMA 쌀에 대한 용도를 식용으로까지 확대 등 쌀가공산업 억제책 시행
2001 ~ 2007	특별처분 및 대북지원 위주 정책으로 쌀가공 식품산업 정체 시기	- 쌀 생산량에 비해 쌀 소비량이 지속적으로 감소 추세 - 소득수준 향상으로 고품질의 완전립 비율이 높은 쌀들의 유통이 활발해지고 기능성 쌀이 출시 <sup>2)</sup> - 주정처분과 대북지원이 남북관계 개선으로 정례화되고 재고처분방안으로 정착	- ①'00.12월 이후 매년 1차레씩 3차에 걸친 가공용쌀 가격인하(84,700원/80 kg→44,468원/80 kg) ②대북지원, 주정용 처분 등 과잉재고 처분을 위한 다양한 정책 시도 ③가격인하 이외에는 쌀가공산업 지원을 위한 지원책은 없었던 시기 <sup>3)</sup>
2008 ~ 2015	쌀가공산업 육성지원으로 외형이 확대되고 “쌀가공산업 육성법 제정” 등 산업기반 구축	- '08~'09 풍년으로 재고량 증가 - 쌀 소비량 감소 - 관리비 등 재정부담 증가 - 대북지원 등 대량 처분처 부재 - 소득수준 향상에 따른 간편·편리하고, 안전한 식품소비 추세 확대 - 대기업 쌀가공산업 참여 증가 추세 - 떡류, 막걸리 등 전통적 쌀가공식품 쌀 소비량 감소 - 가정간편식(HMR) 등 신규시장 성장	- ①쌀가공산업 활성화 정책 발표('08.11) ②제품군별·용도별 공급가격 차등 인하 <sup>4)</sup> ③쌀가공기업 시설자금 지원 ④연구예산지원 ⑤쌀가루 소비촉진을 위한 범국민 R10 Korea Project 추진 ⑥떡볶이, 막걸리 제품 등 활성화 정책 추진 ⑦가공용쌀 계약재배 시범사업 추진('10~'13) ⑧쌀가공식품 수출지원 강화 ⑨쌀가공산업육성법 제정·시행('11.11) ⑩홍보 및 수출지원사업 추진 등

<sup>1)</sup>쌀가루 가격은 당시 밀가루 가격이 1 kg에 439원인 반면 1,059원인 것을 감안하여 가공비를 포함하면 밀가루에 비해 4배 이상 비싼 실정이었음.

<sup>2)</sup>완전립 비율이 높아지면서 발생하는 “싸라기쌀”은 주로 가공용으로 유통되어 가공식품의 원료로 사용됨.

<sup>3)</sup>처분시 공급가격은 타피오카 수입가를 연계한 가격으로 kg당 170원임.

<sup>4)</sup>가공용쌀의 경우 면류 및 쌀가루용은 kg당 355원, 기타 떡, 과자류 등은 709원, 재고미는 재고년도에 따라 768원, 960원 등 차등적으로 인하·공급하였으며, 주정용 처분의 경우에는 170원임.

**쌀가공산업 외형 확대**

정부 쌀가공산업 육성정책의 노력으로 시장규모, 원료용쌀 소비량 및 관련 업체수 등 쌀가공산업은 외형적으로 크게 성장하였다. 쌀가공산업 시장규모는 '09년 1조 8천억 원에서 2016년 기준 약 4조 2천억 원 규모로 232.4% 성장했다(표 2). 쌀 소비량은 2009년 268천 톤에서 2016년 기준 437천 톤으로 약 163.1% 이상 증가하였고, 이는 국내 쌀 생산량 4,250천 톤의 약 10.3% 수준이다. 특히 정부가 주정용으로 처분하여 매년 공급되는 처분물량까지를 포함하면 그 규모는 더욱 크다고 하겠다.

**산업기반 취약 및 쌀가공기업의 영세성**

정부의 노력 결과 짧은 기간 동안 쌀가공산업의 시장규모나 산업에서 소비하는 쌀 소비량 등 외형적인 성장을 이루었다고 할 수 있으나 법인가공업의 비율, 종사자의 연령대, 원료곡의 내용, 산업 인프라 등 전반적으로 산업기반은 매우 취약한 수준이라 할 수 있다. 국내 쌀가공업체수는 17,611개소('11년 조사)로 떡류가 16,596개소로 가장 많고, 다음이 주류업체가 291개소, 가공밥 등 밥류 제조업체가 241개소로 조사되었다. 그러나 떡류업체를 제외한 쌀가공업체는 1,015개소로 전체 17,611개소 중

**표 2. 쌀가공산업 연도별 시장규모 및 쌀 소비량(주정용 제외)**

구 분		'09	'12	'13	'14	'15	'16	'09년 대비 증감
시장규모	전체(억 원)	18,000	35,421	41,077	41,775	40,281	41,828	232.4% 증가
	증가율(%)	-	96.8	16.0	1.7	△3.6	3.8	
쌀 소비량 <sup>1)</sup>	전체(천 톤)	268	423	471	457	420	437	163.1% 증가
	증가율(%)	-	57.8	11.4	△3.0	8.1	4.1	

<sup>1)</sup>통계청, “2016년도 양곡 소비량 조사” 사업체 부문 양곡소비량 중 주정용을 제외한 쌀 소비량

5.8%에 불과하다. 법인기업 855개사를 대상으로 쌀 소비량 규모를 조사한 결과를 보면 92.8%인 793개 업체는 연간 1천 톤도 소비하지 못하고 있다(3).

**저가의 정부양곡 위주의 쌀소비 구조**

2016년을 기준으로 쌀가공산업에서 사용하고 있는 원료용쌀의 구성(표 3)을 살펴보면 총소비량 437천 톤 중 매년 민간에서 조달하여 원료로 사용하고 있는 원료용쌀(햅쌀)은 216천 톤으로 49.4%에 불과하고 이러한 추세는 더욱 확대될 것으로 예상된다. 왜냐하면 최근 재고의 누적으로 정부는 가공용으로 공급하는 원료용쌀의 가격을 지속적으로 인하하고 있고 공급물량도 대폭적으로 확대하는 추세에 있기 때문이다. 특히 쌀가공식품 중 떡류와 밥류 제품을 제외한 대부분의 쌀가공제품은 원료적 측면에서 밀가루와 대체 혹은 경쟁관계에 있기 때문에 기업의 입장에서는 원가경쟁력 확보 측면에서 저가의 정부양곡에 대한 의존도가 더욱 심화될 수 있기 때문이다.

**제품 제조원가의 경쟁력 확보의 한계**

원료적 측면에서 밀가루와 대체관계에 있는 쌀가루는 시설투자 대비 가공물량이 적고 습식 또는 반습식 제분에 따른 오·폐수 처리 등의 추가비용 발생 등으로 인하여 가공비용도 밀가루보다 2배 이상 높은 상황이다. 제품군에 따라 다소 차이는 있으나 수입밀가루에 의존하는 경우 대체로 1 kg에 800~1,000원대로의 밀가루를 사용하고 있다. 그러나 햅쌀의 경우 쌀 자체만으로도 1 kg에 1,700~2,500원대로 이를 쌀가루화할 경우 결국 2,500~3,000원대가 되어 원가 경쟁력이 매우 낮다는 것이다. 이런 측면에서 업계에서는 정부가 공급하는 저가의 정부양곡(재고미, MMA쌀)에 의존하고 있는 실정이다(2016년 기준으로 정부양곡 중 쌀가루용(kg) 공급가격은 수입쌀이 342원이고 국내산은 600원임). 가격뿐만 아니라 쌀은 반죽, 성형, 팽화(부풀림) 등 제조과정상 가공적성이 밀가루

에 비해 떨어지는 것도 경쟁력 확보에 한계점으로 지적되고 있다. 업체에서는 가공적성을 높이기 위해 밀, 글루텐, 전분 등 다른 원료를 혼합하여 가공하므로 가공과정이 복잡하고 추가적인 비용발생으로 원가 경쟁력을 어렵게 하고 있다.

**가공적성의 한계**

제조기술의 한계로 소화 흡수율이 높은(쌀 98%, 밀 86%) 쌀의 장점을 가공제품에 충분히 반영되지 못하고 있으며 최근 기술개발 노력으로 쌀함량 비율이 높아지는 추세이나 대부분 50% 이하에 머물러 있는 상황이다. 완제품의 경우도 쌀빵, 떡 등은 경화(굳는 정도)가 빨라 밀가루 제품에 비해 유통기간이 짧아서(밀빵은 유통기한이 약 7일인데 비해 쌀빵은 약 3일에 불과함) 취급 및 수출에 어렵고 제품관리 및 보관이 까다로워 일반 소매매장에서의 취급률 확대가 어려우므로 수출 등 장기 유통이 불가능한 한계를 갖고 있다.

**농업·농촌과의 연계 취약**

현재 쌀가공업체는 대부분의 서울, 경기 등 수도권·대도시에 집중되어 현지 쌀 생산자와의 연계강화에 한계점을 노출하고 있다. 쌀가공업체 전체 17,611개소 중 9,997개소(56.8%)가 서울, 경기 등 수도권·대도시에 집중되어 있다. 이러한 상황은 소비자가 밀집된 대도시 주변에 기업이 위치하는 것은 부득이한 사항이라 하더라도 과거와는 달리 소비패턴의 다양화에 능동적으로 대응하고 재고미와 MMA쌀 등 저가의 정부양곡 위주 원료사용의 한계를 극복하고 원료의 안정공급 시스템을 구축하는 데는 한계가 있다 하겠다(3).

2013년 기준으로 쌀가공식품협회에 등록된 가공업체 중 규모화된 약 855개소의 쌀가공업체를 대상으로 지역별 정부양곡 가공용쌀 소비현황을 살펴보면 정부 공급 가공용쌀 총 246천 톤 중 서울, 경기, 인천에 위치한 쌀가

**표 3. 쌀가공산업 연도별 원료용쌀 소비량**

(단위: 천 톤)

구 분	'09		'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16		'09년 대비 증감
	수량	%							수량	%	
전체 소비량 <sup>1)</sup>	268	100.0	347	402	423	471	457	420	437	100.0	63.1% 증가
민간조달(햅쌀)	131	48.9	156	159	176	225	227	222	216	49.4	64.9% 증가
정부양곡 <sup>2)</sup>	137	51.1	191	243	247	246	230	198	221	50.6	61.4% 증가

<sup>1)</sup>통계청, “2016년도 양곡 소비량 조사” 사업체부문 양곡소비량 중 주정용을 제외한 쌀 소비량

<sup>2)</sup>농림축산식품부, 정부양곡 연도별 공급량(주정용 제외)

공업체에서 연간 112천 톤, 전체 47%를 소비한 것으로 나타났으며, 충남을 포함할 경우 총 136천 톤으로 전체 57%를 소비하는 것으로 나타났다. 이는 정부에서 공급하는 저가의 가공용쌀의 경우 일부 수도권에 위치한 쌀가공업체의 소비량이 전북, 경남, 부산 등 13개 시·도지역 내 쌀가공업체에서 소비하는 양과 비슷하다는 것으로 수도권 내 쌀가공업체가 실질적으로 쌀가공산업이 지역에서 생산되는 원료쌀의 소비에는 크게 기여하지 못하고 저가 중심의 원료쌀을 이용한 제품생산에 주력하고 있다는 문제를 야기하고 있다.

**가정편의식(Home Meal Replacement, HMR) 시장확대**

최근 1인 가구 및 맞벌이 부부 등의 증가로 전통적인 밥 중심의 소비는 지속적으로 감소하는 반면 간편하고 편리한 쌀가공제품군인 가공밥류 시장이 확대되고 있다. 현재 대표적인 가공밥류 제품군은 가정간편식(HMR 제품)으로 대표되는 무균포장밥, 레토르트밥, 냉동밥, 도시락, 김밥 등이 있으며 2016년을 기준으로 100천 톤의 원료곡이 사용되었다. 특히 가정간편식 제품의 경우 주로 사용되는 원료곡이 정부양곡 대신 햅쌀이 사용된다는 점에서 관련 산업육성을 위한 종합적인 접근이 요구된다 하겠다 (4).

**일본 쌀가공산업 햅쌀소비 지원사업 현황**

**원료용쌀 생산·지원제도**

2009년 일본 정부는 국회에서 쌀과 관련된 법을 제정 및 일부 개정을 추진·논의하여 식량의 안정공급을 위해 제정된 「미곡의 새로운 신용도 이용촉진에 관한 법률」에서 미곡의 새로운 용도(쌀가루, 사료용 등)로 이용을 촉진하기 위해 미곡 생산자와 그 가공품의 제조업자가 연대한 조직을 지원하는 제도를 도입하였다. 이 법률에는 “새로

운 용도의 생산자”와 “쌀가루 제조업자” 그리고 “제빵용 쌀가루 제조업자, 축산농가”의 사업자가 연대하여 계약 재배 및 유통을 조직화하고 있으며 장관의 결정하에 각종 지원대책과 가격결정 및 유통방식으로 자유롭게 결정토록 규정하고 있다.

특히 전국 농지의 생산조정을 통하여 매년 주식용쌀 생산면적을 확정하고 이외 가공용쌀과 신규이용을 위한 쌀 및 비축용쌀 등 목적에 따라 생산조정을 시행하고 있으며 산업경쟁력 제고와 쌀 소비확대를 위해 주식 이외의 쌀을 생산할 경우 10 a당 가공용은 2만 엔, 미분 및 사료용은 8만 엔을 직접 교부하고 있다. 2015년의 경우 가공용 257천 톤, 미분용 23천 톤 및 주조용 7천 톤 등 총 287천 톤을 쌀가공식품 원료용으로 별도 생산하여 공급하였다(표 4)(그림 1)(5).

**햅쌀 소비 쌀가공산업(밥류) 현황**

일본의 경우 역사적으로 쌀 생산 및 소비환경이 우리와 비슷하고 소득수준의 향상, 1인 가구 및 맞벌이 부부 증가, 저출산, 고령화 등으로 인한 쌀 소비환경의 변화로 주식용 쌀 소비량이 지속적으로 감소하고 있는 가운데 기업을 중심으로 다양한 소비자의 요구에 부응하는 밥류산업이 성장했고 산업육성을 위한 정부의 다각적인 노력이 있었다. 일본의 밥류산업은 크게 유통기간이 짧은 당일 소비형태의 일배밥류와 무균포장밥과 같이 유통기간이 상당한 가공밥류 시장으로 구분하여 관리하고 있다. 일본의 밥류산업 시장규모는 일배밥류 시장이 전체 91.7%, 2조 1,750억 엔을 차지하고 있고 가공밥류는 8.3%, 1,958억 엔으로 총 2조 3,708억 엔(한화 24조 4천억 원 규모)의 시장을 형성하고 있다.

일배밥류의 주요 제품군은 도시락, 주먹밥, 급식도시락, 포장도시락, 포장스시, 포장달걀밥 등으로 구성된다. 일배밥류 시장은 장기 경기침체의 영향으로 2010년경까지

표 4. 일본 연도별 쌀 생산조정 및 보조금 지원 대상 원료용(가공용)쌀 공급현황 (단위: 천 톤)

연도	용도	주식용미	비축미	가공용미	신규 수용미					
					소계	미분용	사료용	수출용	주조용	기타
2008		8,658	-	149	12	1	8	0	-	3
2010		8,239	-	213	115	28	81	2	-	4
2012		8,210	85	181	224	35	183	3	-	3
2014		7,882	251	266	211	18	178	6	4	5
2015		7,442	248	257	460	23	421	8	7	1

자료: 일본 농림수산성, 2016

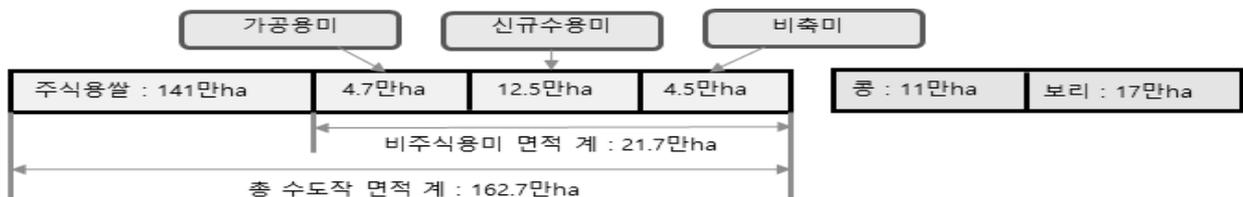


그림 1. 일본 쌀 생산조정 현황(2015) 및 정부 지원 교부금 개요.

는 감소 경향에 있었지만, 동일본 대지진을 계기로 2011년 이후에는 시장 전체가 보합상태를 유지하고 있으며, 2015년은 전분기 대비 101.9%의 2조 1,750억 엔을 기록했다. 특히 편의점을 메인으로 하는 도시락이나 주먹밥은 지진을 계기로 노인의 편의점 이용이 증가한 것 등으로 증가세로 돌아섰다. 2015년도는 포장도시락이 약간 감소했지만, 전체적으로는 보합에서 소폭 증가 경향으로 추이하고 있다.

가공밥류는 전체 밥류산업 시장의 8.3%를 차지하고 시장규모는 1,958억 엔 규모이다. 가공밥류 주요 제품군은 냉동밥, 레토르트밥, 무균포장밥, 기타 등으로 구성된다. 가공밥류 시장은 지진피해 발생 시 편의성에 대한 높은 평가로 수요가 증가한 이후 대체로 보합세를 유지하고 있다. 2015년은 전년 대비 100.2%의 1,305억 엔이 되었다(표 5).

### 쌀가공산업 햅쌀 소비확대 방안

정부가 2015년 주정처분용 156천 톤, 가공용 197천 톤 등 총 353천 톤을 공급한 경우 재정손실은 각각 약 2,636억 원과 2,845억 원 등 총 5,481억 원 규모에 이른 것으로 추정된다(쌀가공업계에 정부양곡을 저가로 공급할 경우 10만 톤당 주정용은 1,690억 원, 가공용은 약 1,444억 원 규모의 재정손실이 발생하는 것으로 추정됨).

이러한 결과는 그동안 정부가 공공비축미의 가격인하를 통해 쌀 소비기반을 확대하고 이를 통해 쌀가공산업을 육성하려는 정책적 노력의 결과라 할 수는 있겠으나, 한편으로는 쌀가공산업이 쌀 소비·처분을 위한 정책적 수단으로 한정되고 농업과의 연계 및 지속 가능성 측면에서 매우 취약한 산업으로 평가절하될 수 있다는 측면에서 우려를 낳고 있다. 따라서 이제는 쌀가공식품산업을 과잉 생산할 시 쌀 소비정책 수단에서 벗어나 변화하는 소비자

의 니즈에 소구하는 안전한 먹거리를 제공하고 쌀 소비촉진에 기여하는 지속 가능한 쌀소비산업으로 육성할 필요가 있다.

쌀가공업계에서 햅쌀을 주로 사용하고 있는 산업군은 밥류 및 떡류 분야이다. 밥류시장에서 소비하는 쌀 소비량은 2011년 78,918톤에서 2016년 기준 100,247톤(추정 시장규모 1조 6천억 원)으로 약 26.6% 이상 증가하였으며 전체 쌀가공업에서 차지하는 쌀 소비량 비중은 2016년 기준으로 23% 수준에 이른다. 떡류 제품군에서 소비하는 쌀 소비량은 2011년 161,628톤에서 2016년 기준 169,618톤(시장규모 1조 2천억 원)으로 전체적으로 약 5.0% 정도 증가하였다. 그러나 2012년까지 지속적으로 증가하던 추세가 2013년을 기점으로 다시 감소 추세에 접어들어 회복되지 못하고 있다(표 6, 7).

쌀을 이용하여 가공품을 제조·유통하는 쌀가공업계(HMR 업체 등)의 경우 기존의 주식용쌀과 구분하여 가공적성이 뛰어나고 품질이 균일하면서도 수확량도 많아 원가 경쟁력이 있는 쌀이 안정적으로 공급될 수 있기를 희망하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 특히 일부 계약재배 경험이 있는 업체의 다수확 품종(보람찬)의 경우 수확량이 고품질 쌀에 비해 많을 것으로 예측됨에도 불구하고 제조업체 매입가를 기준으로 보면 수확량 증대에 따른 원가 절감효과를 체감하기 어려워 유통구조 개선 등 제도적인 보완이 필요한 것으로 조사되었다. 또한, 장기적으로 원료용쌀의 생산·공급체계를 구축하거나 생산지역 내 가공용쌀 전용단지 조성하여 원료용쌀이 경쟁력 있는 가격에 안정적으로 공급될 수 있기를 희망하고 있는 것으로 조사되었다(6).

일본의 경우와 같이 우리의 경우도 HMR 시장 등 신규 수요확대에 대응하여 기존의 생산여건을 개선하고 계획적으로 생산·공급함으로써 상호 간의 시너지 효과를 극대화할 수 있도록 노력할 필요가 있다. 또한, 가공용쌀

표 5. 일본 밥류산업 제품군별 현황 및 시장규모 연도별 추이(소비시장 기준)

(단위: 억 엔, %)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	
일 배 밥 류	도시락	3,910	3,930	4,160	4,380	4,600
	주먹밥	4,750	4,650	4,690	4,750	4,850
	포장도시락	2,920	2,980	3,150	3,200	3,100
	포장스시	1,930	1,840	1,850	1,870	1,910
	포장덮밥	1,270	1,280	1,280	1,280	1,290
	급식도시락	5,750	5,750	5,740	5,860	6,000
	합계(소비시장가격)	20,530	20,430	20,870	21,340	21,750
	전년대비 증감	101.9	99.5	102.2	102.3	101.9
가 공 밥 류	냉동밥	458	480	505	495	505
	레토르트밥	72	70	80	85	80
	무균포장밥	475	515	560	590	590
	기타	130	138	132	133	130
	합계(업체출하가격)	1,135	1,203	1,277	1,303	1,305
	합계(소비시장가격)	1,703	1,805	1,916	1,955	1,958
	전년대비 증감	102.0	106.0	106.2	102.0	100.2

\* 가공밥류의 소비시장가격은 제조업체 출하가격의 50%를 반영한 것임.

\* 자료: “2016년 변모하는 쌀 비즈니스, 쌀밥시장 전망과 전략”, 야노경제연구소, 2016

표 6. 업종 및 제품군별 햅쌀과 정부양곡 소비량 현황

(단위: 톤)

업종 및 제품군	쌀 소비량(2015 기준)			비고 (햅쌀 비중)	
	총 계	햅쌀	정부양곡		
사업체부문 쌀 소비량	575,460	222,273	353,187	38.6%	
기타 곡물가공품 제조업(10619)	60,112	7,287	52,825	12.1%	
전분제품 및 당류 제조업(10620)	12,956	9,743	3,213	75.2%	
떡류 제조업(10711)	170,980	92,980	78,000	54.4%	
정부양곡 저가공급 대상업종	코코아제품 및 과자류(10713)	7,194	-	7,194	0%
면류·마카로니 및 유사식품(10730)	11,115	2,169	8,946	19.5%	
장류 제조업(10743)	10,858	3,398	7,460	31.3%	
도시락 및 식사용 조리식품(10798)	96,411	96,411	-	100%	
탁주 및 약주 제조업(11111)	50,080	10,285	39,795	20.5%	
소 계	419,706	222,273	197,433	53.0%	
주정처분 주정 제조업(11121)	155,754	-	155,754	0%	

표 7. 연도별 밥류 및 떡류 제품군 원료용쌀 소비량 추세

(단위: 톤)

구 분	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'11년 대비 증감
전체 쌀소비량*	401,981	422,697	470,567	456,550	419,706	436,513	8.6% 증가
밥 류(톤)	78,918	74,495	100,685	98,369	96,411	100,247	26.6% 증가
떡 류(톤)	161,628	183,095	203,656	188,248	170,980	169,618	5.0% 증가

\*통계청, “2016년도 양곡 소비량 조사” 사업체부문 양곡소비량 중 주정용을 제외한 전체 소비량

계약재배사업이나 가공용쌀 전용 재배단지 지정사업 등은 쌀가공식품산업이 농업·농촌과 상생하고 생산농가의 소득증대에 기여할 수 있도록 수립하되 수도권에 집중된 쌀가공기업을 지역 농가 및 농촌과 직·간접적으로 연계할 방안도 아울러 고려할 필요가 있다(표 8).

현행 「쌀가공산업육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률」

제7조(농업과의 연계강화)에 따르면 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제3조에 따른 농업인 또는 생산자단체와 쌀가공업자가 쌀가공품 생산에 필요한 원료쌀의 공동구매, 계약재배 등 농업과의 연계강화 사업을 추진할 경우 필요한 지원을 할 수 있도록 규정하고 쌀가공산업이 농업과의 연계강화에 힘쓰도록 명시하고 있다.

표 8. 한국과 일본 쌀가공산업 지원제도 및 원료용쌀 생산·소비관련 주요 쟁점 비교

	한 국	일 본
관련 법률	- 쌀가공산업육성 및 쌀이용촉진에 관한 법률(2011)	- 미곡의 새로운 신용도 이용촉진에 관한 법률(2009)
방향	- 원료용쌀 저가 공급정책을 통한 수입쌀 소비 → 쌀가공산업 육성	- 원료용쌀 생산지원을 통한 국산쌀 소비 → 쌀가공산업 육성, 식료자급제고, 농가소득 향상
주요 정책	저가 공급 (2016년 기준) - 대상곡종: MMA쌀, 재고미 등 221천 톤 - 공급기준: 제품군·년식 등을 고려, 인하 폭을 달리 하여 저가 공급 - 추정예산: 1,100억 원/년(톤당 평균 500천 원 공급기준으로 환산)	- 없음(자료 조사과정에서 미확인)
생산 지원	- 없음	- 대상곡종: 가공식품 원료용쌀 일반(다수확 포함) - 지원기준: 가공용(2만 엔/10a), 쌀가루용(8만 엔), 주류용(8만 엔) 등 - 추정예산: 642억 원/1년(면적별 지원금 기준 환산)
햅쌀 소비 분야	소비량 - 216천 톤(2016년 소비량 기준, 통계청) 제품별 소비량 - 밥류(100천 톤), 떡류(90천 톤), 기타 주류, 쌀면류, 조미식품류 등(26천 톤) 시장규모 - 밥류 1조 6천억 원, 전통떡류 1조 원 등	- 287천 톤(2015년 공급량 기준, 일본 농림수산성) - 쌀가루용(23천 톤), 주류용(7천 톤), 밥류 등 기타(257천 톤) - 밥류 24조 4천억 원, 쌀가루 400억 원 등
시사점	- 쌀가공식품 전반에 대한 홍보로 햅쌀 소비촉진 관련 정부차원 홍보활동은 없어 기업위주로 추진 - 쌀가공산업 햅쌀 소비량은 일본에 비해 적음 - 정부양곡 저가 공급정책 위주로 농가소득과는 관련성이 낮음 - 햅쌀 제품시장(밥류)을 확대하고 원료용쌀 계열화와 연계한 생산지원제도 도입으로 농가 소득과 연계	- 국가적인 차원에서 판민 협동으로 추진 - 쌀가루구락부 운영 등 전방위 소비촉진 - 밥류시장이 한국대비 16배 이상 큰 시장을 형성하고 햅쌀 소비를 견인 - 정부 원료용쌀 생산지원+ 별도 지자체 지원 등으로 쌀가공산업과 농가소득을 연계 - 쌀가루 소비정책은 식료자급률 제고를 목표로 국가적인 차원에서 추진

□ 원료용쌀 생산·유통 계열화 사업 기본방향

- 고품질 쌀 확대 한계 인식 ⇒ 특성화를 통한 유통환경 다변화 유도
  - '20) 목표: 고품질쌀(40%), 가공용쌀(30%), 친환경 및 기타(30%) 체계 확립
- 무균포장밥 가공업체((주)CJ) 연계 원료곡 공급 시스템 구축 안정 판로 확보
- 지역농업여건(높은 생산성, RPC 부재) 감안 선장, 도고면 지역 집중육성

□ 원료용쌀 생산·유통 계열화 사업추진 내용

- 원료용(즉석밥) 벼 전용단지 육성 지원으로 가격·품질 우위 원료곡 생산·공급 노하우 축적
  - '11) 120 ha, 850 ton ⇒ '14) 445 ha, 4,450 ton ⇒ '16) 746 ha, 6,572 ton
  - 향후 수확 후 가공시설 보완으로 '19) 1,200 ha 확대
- 원료용벼 건조·수매 기반조성을 통한 특성화 농협 육성: 선도농협
  - 원료용벼 수매기반 조성: 전용투입구, 건조기, 사이로 등(19억 원, '15년~'16년)
  - 기존 DSC 일반벼 수매 이외 가공벼 5,000 ton 건조, 수매 가능 시설 확보
- 원료용벼 건조·수매 기반조성을 통한 특성화 농협 육성: 선도농협
  - 행정(도, 시), 선도농협, (주)CJ 간 공동투자 형태의 현미도정시설 설치(소요예산 약 32억 원)
- 시, (주)CJ, 농협, 농업인 상호 간 높은 신뢰도 및 파트너십 확보
  - (주)CJ & 아산시 MOU 체결: 2회, 「아산맑은쌀 햇반」 출시
  - 다년간 성공적인 협력적 거래관계를 통해 상호 간에 깊은 공감대 형성

□ 기대효과: 대규모 쌀 안전 판매처 확보에 따른 수확기 수급 안정 및 농가 소득증대에 기여

그림 2. 아산시 쌀가공식품 원료용쌀 생산 유통공급체계 구축 추진사례.

또한, 동법 제8조(가공용쌀 안정적 공급 등)에 의거 가공용쌀의 안정적 공급과 소비 촉진을 위해 수급계획을 수립·추진하고, 필요시 가공용쌀 재배단지를 지정·운영할 수 있도록 하고, 동법 시행령 제5조(가공용쌀 재배단지 지정요건) 및 제6조(가공용쌀 재배단지 지정절차)에 가공용쌀 재배단지 지정요건 및 절차를 두고 예산의 범위 내에서 지원토록 하고 있다.

아산시의 경우 원료용쌀 생산단지를 지속적으로 유지·관리하면서 중장기적으로 관내 쌀 생산면적을 고품질(40%), 원료용쌀(30%), 친환경 및 기타(40%)로 구분하여 원료용쌀을 생산·공급하고 있다. 특히 시 예산을 통해 원료용쌀 생산농가에 대하여 40 kg에 1,500~1,800원을 지원하고 있으며 동 지원금액은 원료용쌀을 매입 주체인 유통주체(관내 농협 RPC)에 지급하여 궁극적으로 소비주체(쌀가공업체)의 매입단가 인하에 반영될 수 있도록 하여 쌀가공업체의 원가부담을 덜어 주는 등의 경우는 좋은 사례라 할 수 있다(그림 2)(6).

## 결 론

쌀가공산업은 원료용쌀의 가공적성의 한계, 업체의 영세성, 산업기반의 취약성, 원료용쌀의 공급 불안정성 등의 한계에도 불구하고 정부양곡의 저가공급 정책결과 외형적으로 크게 성장하였고 아울러 관련 산업 육성을 위한 법률의 제정 등 제도적 기반도 구축되었다. 그러나 지나치게 저가의 정부양곡 위주의 쌀가공산업육성정책은 자칫 쌀가공산업이 수입쌀과 재고미를 주로 처분하는 식품산업으로 평가절하 될 수 있다. 특히 이로 인해 소비자 신뢰를 상실하고 농업과의 연계가 도외시 될 경우 장기적으로 쌀가공산업의 발전을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

따라서 지나친 정부양곡 위주의 쌀가공산업 육성정책에서 벗어나 아산시의 햅쌀 원료용쌀에 대한 지자체 지원제도 운영사례와 정부차원의 지원제도를 운영하고 있는 일본의 경우와 같이, 쌀가공업계에서 햅쌀 소비를 확대할 수 있는 기반을 조성하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이런 측면에서 현행 쌀가공산업 육성법의 입법 취지에 따라 햅쌀 소비가 가능한 쌀가공식품을 집중 육성하여 관련 쌀가공업체의 수요를 조직화한다. 이를 기반으로 원료용쌀 전용 생산단지를 조성하여 계획생산하고 계열화함으로써 쌀가공업체가 경쟁력 있는 가격에 균일한 원료용쌀을 안정적으로 조달하여 산업경쟁력을 확보하고 쌀소비에 기여할 수 있도록 원료용쌀 생산지원사업을 발굴하고 추진할 필요가 있다.

## 감사의 글

이 논문은 2017년 농림축산식품부(과제번호: 1401001128)의 지원에 의해 수행된 결과의 일부이며, 지원에 감사드립니다.

## 참고문헌

1. 장인석. 2016. 쌀소비촉진을 위한 쌀가공산업 활성화 방안. 국회발표자료. p 27.
2. 장인석. 2010. 쌀가공산업 불안정성 진단과 해법. 한국쌀가공식품협회. p 43-45.
3. 장인석. 2014. 쌀가공업체와 농가간 연계강화 전략모델 수립. 농림축산식품부. p 11-14, 26-28.
4. 장인석. 2015. 쌀블렌딩 방법과 경제적 파급효과 분석. 농촌진흥청. p 36-39.
5. 일본 농림수산물. 일본 쌀 현황자료. <http://www.maff.go.jp>.
6. 장인석. 2016. 가공용쌀 생산·유통계열화 모델 개발. 농림축산식품부. p 80-85, 173.