

# 쌀 관세화 이후 국내 양곡 수급안정을 위한 양곡관리제도 개선 연구

연구기관

**GS&J** 인스티튜트  
[www.gsnj.re.kr](http://www.gsnj.re.kr)

김명환  
박성재  
김태곤  
위남량  
표유리



## 연구자

김 명 환 (GS&J 인스티튜트 농정전략연구원장)

박 성 재 (GS&J 인스티튜트 시니어이코노미스트)

김 태 곤 (한국농촌경제연구원 시니어이코노미스트)

위 남 량 (전 농협대학교 교수)

표 유 리 (GS&J 인스티튜트 책임연구원)



# 제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 '쌀 관세화 이후 국내 양곡 수급안정을 위한 양곡관리  
제도 개선 연구' 최종보고서로 제출합니다.

2017년 12월

연구책임자 : GS&J 인스티튜트 농정전략연구원장 김명환



## 요약

### □ 연구 필요성 및 목적

- 양곡관리법은 1950년 이후 양곡의 효율적 수급관리와 식량의 안정적 확보를 목적으로 67년간 운영되어왔다.
- 2005년 추곡수매제 폐지 이후 쌀 수급은 시장기능에 맡기고 정부매입은 공공비축 중심으로 전환되었음에도, 양곡관리법은 국가가 양곡을 관리한다는 기존 법률 체계를 유지하여 왔다.
- 또한 최근의 쌀 공급과잉, 쌀 식량작물 생산 확대 등 식량산업 관련 환경변화를 반영하는데 한계가 있다.
- 2015년 쌀 관세화 이후 쌀 산업의 발전기반 구축, 안정적 식량공급을 위해 양곡관리법의 전면적인 개편이 필요하다.
- 쌀 및 쌀 식량작물 수급안정화 외에 국내 식량산업의 경쟁력 제고, 국제 식량 위기 대응 등도 고려할 필요가 있다.
- 이 연구의 목적은 양곡산업의 여건 변화 및 전망, 지속되는 공급과잉 구조 등 대내외 여건변화 분석을 통한 양곡관리제도 및 양곡관리법 개편안을 마련하는 데 있다.

## 1. 양곡산업 환경변화 및 정책과제

### 1.1. 곡물 자급률 향상 필요

## □ 양곡 소비량은 정체 전망

- 양곡 소비량은 증가추세를 보이다가 2000년대에는 2,000만 톤 내외에서 정체되어 있다. 2016년의 양곡 소비량은 2,046만 톤으로서, 식용 956만 톤, 사료용 1,090만 톤이다.
- 양곡 소비량은 2,000만 톤에서 정체될 것으로 전망된다. 2030년 양곡 소비량은 2,050만 톤으로, 식용 950만 톤, 사료용 1,100만 톤을 유지할 것으로 전망된다.

## □ 양곡 생산량은 감소 전망

- 양곡 생산량은 감소추세를 보여 1990년 700만 톤을 상회하던 것이 2016년에는 500만 톤 이하인 486만 톤으로 감소하였다. 그중 쌀이 433만 톤, 기타 양곡이 58만 톤이다.
- 향후 양곡 생산량은 감소추세를 지속할 것으로 전망된다. 2030년 양곡 생산량은 353만 톤, 그중 쌀 315만 톤, 기타 양곡 38만 톤으로 감소할 것으로 전망된다.

## □ 양곡 자급률은 감소 전망

- 양곡 소비량은 증가해온 반면 생산을 감소하여, 양곡 자급률(사료용 포함)은 1990년 43.1%에서 2016년 23.7%로 하락추세를 보여 왔는데, 정책 등 외부 여건 변화가 없을 경우, 2020년에는 19.8%, 2030년에는 17.2%로 낮아질 것으로 전망된다.
- 쌀 자급률은 2016년 102.5%에서 2030년에는 MMA 수입량 이외를 자급하는 수준인 86.7%로 하락하게 되고, 사료용 처분이 없을 경우 과잉 재고와 가격 하락이 지속될 것으로 전망된다.
- 쌀 이외의 양곡 자급률은 2016년 3.0%에서 2030년에는 2.2%로 하락할 것으로 전망된다.
- 사료용을 제외한 식용 자급률은 1990년 70.3%에서 2016년 50.8%로 하락하여 왔는데, 정책 등 외부 여건 변화가 없을 경우, 2020년에는 40.6%,



2030년에는 37%로 낮아질 것으로 전망된다.

- 쌀 식용 자급률은 2016년 104.7%에서, 향후 사료용 이용을 하지 않을 경우, 위와 같이 2030년에는 MMA 수입량 이외를 자급하는 수준인 86.7%로 하락할 것으로 전망된다.
- 쌀 이외 양곡의 식용 자급률은 2016년 9.8%에서 2030년에는 6.4%로 하락할 것으로 전망된다.

#### □ 곡물 자급률 향상 필요

- “농업·농촌 및 식품산업 기본법” 14조는 농식품부장관으로 하여금 매 5년마다 농업·농촌 및 식품산업 기본계획을 세우도록 하고 있으며, 기본계획에는 식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표 및 그 추진계획을 포함하도록 하고 있다.
- 정부가 2006년에 처음으로 설정한 2015년 곡물자급률 목표치는 25%였다.
- 2008년 국제 곡물과동을 겪으면서 국제 곡물시장 불확실성에 대응하기 위해 정부는 2011년에 곡물자급률 목표치를 2015년 30%, 2020년 32%로 상향조정하였다. 그러나 2016년 곡물자급률은 23.7%로 미달하였다.
- 2018.2월에 농식품부는 “2018~2021 농업·농촌 및 식품산업 발전계획”에서 자급률 목표치를 조정하여, 식량자급률(식용만 포함)을 2016년 50.9%에서 2022년 55.4%로, 곡물자급률(사료용 포함)을 2016년 23.8%에서 2022년 27.3%로 올리기로 하였다.
- 지금까지 진행되어온 곡물자급률 하락은 식량안보 저하, 토지이용형 곡물산업의 쇠퇴에 따른 농지 유희화, 농업·농촌의 다원적 기능 저하를 초래하고 있다. 양곡 생산을 늘릴 수 있는 정책 수단이 요구된다.

## 1.2. 쌀 생산을 타 곡물로 전환 유도

#### □ 쌀 이외 곡물 소득 불안전성 높아 재배 기피

- 곡종별 최근 10년 평균(2008~2017년) 10a당 소득을 비교해보면, 옥수수

86만 6천원으로 가장 높고, 쌀과 콩이 각각 55만원, 54만 4천원으로 비슷하고, 보리가 17만 9천원으로 가장 낮다.

- 변이계수는 보리가 30.2%로 가장 높아 불안정성이 가장 높으며, 콩 20%, 옥수수 15.7%, 쌀 13%의 순이다.
- 쌀의 소득 불안정성이 가장 낮은 것은 가격이 하락할 경우 목표가격과 차이의 85%를 보전해주는 변동직불제 때문이다. 다른 작물은 그러한 안정장치가 없는 것이 농가들이 재배를 기피하는 요인이다.

#### □ 쌀 생산을 타 곡물로 전환 유도

- 쌀은 과잉구조가 심화되고 있고, 타 곡물들은 자급률 하락이 계속될 전망이다. 따라서, 쌀 재배면적을 타 곡물로 전환을 유도할 필요가 있다.
- 2018~2019년에 시행이 예정된 쌀 생산조정제인 “논 타작물 재배 지원사업”을 단기적으로 실시하고, 이후에는 쌀 이외 주요 곡물의 소득을 높이고 안정화시킬 수 있는 정책이 요구된다.
- 쌀 이외 주요 곡물의 소득이 향상되고 안정화되면 시장원리에 의해 벼 재배면적이 지역별 비교우위 작물로 배분될 것이다. 쌀에 중점 투입되던 직불제 재정이 주요 곡물로 분산될 것이고, 주정용 또는 사료용 쌀 저가 처분에 필요했던 재정이 절약될 것으로 기대된다. 또한 주요 곡물의 전반적 자급률 제고라는 식량안보 증진 효과가 기대된다.
- 하계작물의 정책적 목표 소득은 쌀 기대소득과 동일한 수준이 되도록 하고, 동계작물(이모작)의 경우는 쌀 소득의 일정 수준이 되도록 하는 것을 검토할 필요가 있다.
- 지금까지 세 차례에 걸친 쌀 생산조정제가 중앙정부의 하향식 곡물 재배면적 배분정책이었다면, 중장기적으로는 지방분권 시대에 부응하는 “시군단위 중장기 식량산업 종합계획”의 상향식 체제로 전환할 필요가 있다.
- “시군단위 중장기 식량산업 종합계획”이란 시군 지자체가 지역농협, 영농조합법인 등으로 하여금 쌀과 비교우위적 쌀 대체 곡물의 가공, 유통, 판

매를 조직화하고, 대량소비처 등과의 납품계약으로 하고, 농가와는 계약 재배를 하는 등 다양한 형태로 짜는 종합계획으로서, 농식품부는 지자체 종합계획을 선정하여 종합지원하는 체제이다.

### 1.3. 곡물 적정재고 관리운영 세칙 법제화 필요

- 2005년 이후 정부는 벼 수매제도를 폐지하고 공공비축제를 운영해오고 있다. 공공비축 물량 규모는 소비량의 17% 수준으로 운영하기로 하였으나, 최근 10년간(2008~2017년) 쌀 연말재고량은 소비량의 14.7~42.3%, 평균 25.7%로서 대부분 해에 계획량을 초과하여 재고관리에 많은 재정이 소요되며, 변이계수는 40.6%로서 매년 편차가 심한 불안정한 비축관리가 되고 있다.
- 보리의 연말 재고율은 최근 10년간 12.4~62.3%, 평균 28.9%, 변이계수는 60.6%에 달하여 쌀보다도 더 비축관리가 불안정하다.
- 민간기업(제분, 유지, 사료 등)이 원활한 가동을 위해 비축하는 밀, 콩, 옥수수는 평균 재고율이 각각 12.1%, 6.0%, 7.4%로서 적정 비축률 17%(약 2개월분)에 미달되며, 변이계수는 각각 18.9%, 35.9%, 38.9%로서 적은 물량을 큰 편차 없이 운영하고 있음을 알 수 있다.
- 세계적인 곡물 파동이나 국방, 경제 위기 시에 필수적인 곡물 공급이 중단되거나 지연될 경우 큰 사회적 혼란을 야기할 수 있다. 우리나라는 1998년 외환위기 시에 이를 겪은 바 있으며, 2008년 국제적 곡물 위기 시에는 많은 곡물 수입국들이 사회적, 정치적 위기상황을 겪은 바 있다.
- 정부가 비축관리하는 쌀은 과소재고가 발생하지 않도록 공공비축제를 운영하여야 하며, 시장격리 등으로 인해 발생하는 과잉재고는 당해 양곡년도 중에 사료용이나 원조용 등으로 처분하여 적정비축률을 유지하도록 법 시행령, 시행규칙 등에 운영세칙을 규정할 필요가 있다.
- 밀, 콩, 옥수수 등 가공원료곡 운전재고량은 민간기업들이 비용최소화 원

칙으로 운용하므로, 국민경제적으로 필요한 공공비축량 수준에 미달된다. 따라서 정부가 2개월분의 항시 비축량을 민간기업들이 운용하도록 운전 재고분(1개월치) 이외의 1개월 소비량 정도를 공공비축하도록 하고, 그 비축에 소요되는 비용은 재정에서 부담하고 국가가 처분권을 갖도록 공공비축 관련 조항을 법에 추가할 필요가 있다.

## 1.4. 시장지향적 양정 전환

- 해방 후 50년간 양정은 폐쇄경제적 규제 위주의 양곡관리법 체제 하에서 집행되어 왔다.
- 1995년 WTO 체제가 출범하면서 쌀 관세화가 유예되었지만 가공용 MMA 쌀이 수입되고, 2005년부터는 밥쌀용 쌀이 수입되고, 2015년부터는 관세화에 의한 개방이 이루어졌다.
- 이에 따라 1993년의 1차 양정개혁으로 민간시장 활성화를 위한 규제완화 조치가 있었고, 2004년에는 수매제도 폐지 등 2차 규제완화가 있었다. 그러나 아직도 쌀 수급과 가격안정을 위한 생산조정, 시장격리 등 정부의 시장개입이 빈번히 이루어지고 있다.
- 개방체제 하에서 정부의 역할은 식량안보 차원의 공공비축, 제한된 범위 내에서의 가격 및 수급 불안정성 완화 정도에 그쳐야 할 것이다. 시장에 의한 수급 및 가격 형성의 효율성, 품질과 가격 면에서의 쌀산업 경쟁력 제고, 유통 효율화 등은 민간의 몫이다. 양곡산업이 국제적으로 장기적 경쟁력을 갖출 수 있도록 민간기능을 조성하는 정부의 제도 마련이 중요하다.

## 2. 우리나라와 주요국의 양정제도 변천

### 2.1. 우리나라 양정제도 변천

### □ 만성적 공급부족과 저곡가정책: 1945~1968

- 1950년 2월에 제정된 양곡관리법은 25조로 구성된 법령으로서, 양곡의 수급을 매우 엄격하게 통제하였다. 주요 조항들은;
  - 제3조: 양곡 생산자 등은 정부가 지정하는 양을 정부에 매도하여야 하며, 정부 매입총량은 국내총생산량의 1/3을 초과하지 못한다.
  - 제5조: 양곡 매입수량과 가격은 정부에서 정하고 국회의 동의를 얻어야 한다.
  - 제9조: 정부는 비상시에 대비하기 위한 양곡을 항상 비축하여야 한다.
  - 제11조: 양곡을 수입 또는 수출하려는 자는 정부의 허가를 받아야 한다.
  - 제13조: 양곡 가공을 업으로 하는 자는 정부의 허가를 받아야 한다.
- 그러나, 1960년대까지 연도별 정부의 미곡 및 맥류 수매량은 생산량의 3~9%로서, 양곡관리법에서 설정한 생산량의 1/3에 크게 미달하였다. 수매가격이 낮아 현금매입은 극히 적었고, 주로 농지세, 농지상환곡 등 현물수집에 의존하였다.

### □ 쌀 자급달성 위한 규제강화: 1969~1981

- 정부는 1969~1981년에 수매가격을 물가상승률보다 높게 인상하는 고미가정책을 실시하여 증산을 유도하는 한편, 소비자 가계를 위해서 시장가격보다 낮은 가격으로 방출하는 이중곡가제를 실시하였다.
- 정부는 수매량도 크게 늘렸는데, 1969년에 생산량의 4.9%를 차지하던 벼 수매량이 1978~1980년에는 23%까지 증대되었다.
- 1970년과 1972년의 법 개정은 정부가 소비와 유통을 직접 통제하는 시장통제적 성격이 가장 강하였다.

### □ 소비량 감소추세 시작, 수매량 축소하고 수매가격 인상 억제: 1982~1993

- 1980년대 쌀, 보리 소비가 본격적으로 감소하였다. 경제정책 기조는 수출증대를 통한 고도성장에 두어졌고, 비교열위인 농산물 수입개방이 시작되고, 1989년 GATT BOP 조항을 졸업하게 되면서 더욱 심화되었다.

- 해방 후 줄곧 농정의 최우선 목표였던 ‘식량 증산’이 1982년부터 ‘주곡자급 유지’로 후퇴하면서 쌀과 보리는 자급하는 반면, 밀, 옥수수, 두류는 수입에 의존하는 구조로 전환되었다.
- 1970년대 말 생산량의 23%에 달했던 벼 수매량은 1988년에는 14.3%로 축소되었으며, 수매가격도 동결하거나 인상률을 낮게 책정하였다. 쌀 생산량은 1979년 580만 톤에서 1990년 590만 톤으로 정체된 반면, 쌀 소비량이 감소하기 시작하여 1980년대에는 쌀 자급을 유지하였다.
- 쌀 수매량 축소와 수매가격 동결로 농민들의 불만이 쌓였는데, 1988년 여소야대 국회에서 1972년에 폐기되었던 정부수매에 대한 국회동의제가 부활되었다. 그리하여 1988년 벼 수매량은 생산량의 14.3%에서 1990년에는 28.7%까지 배증하였다. 수매가격 연평균 상승률도 1982~1987년산은 4.2%였으나 1987~1992년산에는 11.1%로 높게 책정되었다.
- 한편, 쌀 증산을 위해 1971년에 개발된 통일벼의 면적 비중이 벼 재배면적에서 차지하는 비중은 1987년 76%에 달하였으나 소비자 기피로 인해 정부는 1992년 통일벼 수매를 중단하였고, 통일벼 생산도 중단되었다.

#### □ 쌀 과잉기조와 1차 양정개혁으로 규제 완화: 1993~2004

- 1989~1990년산의 연속 풍작 이후 정부 재고량과 양곡관리비용이 증가하고, 이중곡가제에 따른 양곡관리특별회계 적자가 누증되었으며, 통일계 위주의 정부양곡 대량 저가방출이 시장기능 및 양질미 유통을 저해하는 등 부작용이 커지자 정부는 1993년 양정개혁을 단행하였다.
- 1993년 양정개혁에서는 정부의 과도한 쌀시장 개입과 양특적자를 줄이고 민간유통 기능을 활성화하기 위해 시장가격보다 높은 수매가격을 동결하고, 정부양곡 방출방식을 정가제에서 공매제로 전환하는 등 시장원리에 맞는 수매·방출제도를 운용함으로써 이중곡가제를 중단하였다.
- 또한 농협수매에 대한 차액지급으로 정부수매를 축소하며, 산지의 민간 쌀유통 거점시설인 미곡종합처리장(RPC) 건설을 지원하고, 양곡가공 및 매매업 허가제를 각각 등록제, 신고제로 전환하는 등 양정사상 처음으로 대대적인 규제완화를 하였다.

- 1995년부터 WTO 체제가 출범하여 국내농업보조액(AMS)이 1조 4,900억 원으로 동결되어 정부 쌀 수매량을 매년 줄여나가야 하는 상황이 되었다.
  - 1990년 생산량의 28.7%에 달하던 정부수매량은 2004년에는 14.2%로 줄어들었다. 1993년 이후 2004년까지의 수매가격은 동결되거나 상승률이 낮아서 연평균 상승률은 2.2%에 불과하였다.
- 우리나라는 쌀의 관세화 유예조치를 받은 대신 최소시장접근물량(MMA)을 매년 증량하여 수입하게 되었다.
  - 2001년에는 ‘논농업 직접지불제도’가 도입되어 논 기준면적에 생산중립적인 고정직불금을 농가에게 지급하였고, 2002년에는 쌀 가격 하락분의 85%를 변동직불금으로 보전해주는 ‘쌀 소득보전 직접지불제도’를 도입하였다.
  - 2005년에는 논농업직불제와 쌀소득보전직불제를 합친 쌀소득등 보전직불제를 2005년부터 실시하였다. 직불금은 생산중립적 면적 기준의 고정직불금과 쌀 생산조건부 가격 기준의 변동직불금으로 나누어지며, 목표가격과 시장가격 차이의 85%를 보전한다.
- WTO 출범 직후인 1996~2001년 연속 6년 풍작이 들었다. 여기에서 MMA 물량 수입에 따라 쌀 공급량은 급증한 반면 소비량은 계속 감소하여 정부재고량이 늘어나자 정부는 ‘쌀 생산조정제’를 2003~2005년의 3년간 시범사업으로 시행하였다.

## □ 2차 양정개혁과 쌀시장개방 이후 규제완화 미흡: 2004년 이후

- 2004년 WTO 쌀 재협상에서 10년간 관세화 유예 추가연장이 결정되었으나, MMA 물량 일부를 밥쌀용으로 수입하기로 하여 2006년 1월 한국농수산식품유통공사에서 밥쌀용 수입쌀 구매 입찰을 실시하였다.
- 정부는 10년의 관세화유예기간을 쌀산업 체질강화의 마지막 기회로 삼고, 양정제도 개혁과 경쟁력제고대책을 추진하였다. 양정제도 개혁으로써 약정수매제를 폐지하는 대신 WTO 허용정책인 식량안보 달성을 위한 공공

비축제를 도입하고 쌀 소득보전직불제를 강화하고, 쌀 유통과 가격결정은 시장기구에 맡기기로 하였다. 경쟁력제고대책은 쌀 전업농 육성, 안전하고 고품질 쌀 생산, RPC 구조조정, 쌀 표시 및 원산지 규정 강화, 식량자급률 목표치 설정 등이었다.

- 2008~2009년산 풍작으로 쌀 재고량이 증가하고 2010년 쌀 가격이 크게 하락하자 2011년부터 3년간 정부는 매년 벼 재배면적 4만 ha를 대상으로 논에 벼 이외의 타작물을 재배하면 ha당 300만 원을 지급하는 ‘논 소득기반 다양화사업’을 실시하였다. 그러나 배추, 대파 등 벼 대신 재배한 작물의 가격이 하락하고 2010년 이후 연이은 흉작으로 쌀 재고가 감소하여 2013년에는 사실상 사업이 폐지되었다.
- 2016년산 대풍작으로 수확기 쌀가격이 폭락하면서 쌀 변동직불금이 AMS를 초과하는 사태가 발생하였고, 정부는 2017~2018년에 제3차 생산조정제인 ‘논 타작물 재배 지원사업’을 추진하고 있다.
- 이 같은 주기적 쌀 과잉기조는 풍작주기에 주로 나타나는 현상이지만, 기본적으로 쌀직불금제가 벼 생산을 유도하는데 기인한다. 그리고 2004년 양정개혁 당시 흉작 등 비상사태에 대비하여 공공비축제는 제정되었으나, 풍작과 공급과잉구조에 대응하여 사후적으로 가격하락을 보완해주는 쌀 소득직불제만 제도화하였고, 과잉에 대비한 제도 마련이 미흡했다.
- UR 협상 이후 20년간의 쌀 관세화 유예 특별조치가 2014년에 종료됨에 따라 정부는 2015년부터 쌀 시장이 개방하고, 수입쌀 관세율은 513%를 적용하며, WTO 일반원칙에 의거하여 매년 40만 8,700톤의 TRQ(Tariff Rate Quota) 물량을 5% 저율관세로 수입하기로 WTO에 통보하였다. 이에 대하여 미국 등 이해당사국들과의 협상이 진행 중에 있다.

## 2.2. 일본 식량관리제도 전환과 특징

- 일본의 식량관리제도는 관련 법률의 제정과 개정 에 따라, ① 식관법 전기(1942~68년), ② 식관법 후기(1969~94년), ③ 식량법 시기(1995~03년), ④ 개정식량법 시기(2004 이후) 등 네 시기로 구분할 수 있다.



- 식량관리의 수단은 수급균형, 가격안정, 유통정책, 수출입정책 등이다.
  - 먼저 수급균형은 초기 증산에서 시작하여 1970년 이후 감산으로 전환되었으며, 현재는 쌀 부족 사태에 대비한 비축제도와 쌀 과잉 방지를 위한 생산조정제도가 수급균형의 중요한 수단으로 남아있다.
  - 가격안정은 국가에 의한 관리가격(전량 국가에 의한 매입 및 매도)에서 가격형성의 장에서의 결정, 그리고 현재는 시장가격으로 전환하되, 수급이나 가격 안정을 위하여 비축미를 활용하는 정도로 개입의 정도가 완화되었다.
  - 유통정책은 농산물 시장에 대한 직접적인 개입이 아니라 유통과정에서 행해지는 개입이며, 구체적으로는 초기에는 식량 전량에 대하여 의무적인 국가로의 매도, 도·소매업자의 수를 제한하는 진입규제, 농산물 집하·출하나 판매채널에 대한 규제 등이 중심이었으나 최근은 비축미와 MMA 수입미 이외는 자유화되었다.
  - 수출입정책은 쌀에 대해서는 ‘수입금지’에서 ‘관세화유예’를 거쳐, ‘관세화’로 전환됨에 따라 완전 자유화되었다. 단지 연간 77만 톤 규모의 MMA 수입에 대해서는 국영무역으로 수입하여 주식용 쌀 시장에 영향을 차단하는 정도이다.

### 2.3. 미국 작물프로그램 변천

- 미국 농정은 의무적 정책(mandatory policy)과 재량적 정책(discretionary policy) 등 두 가지가 구분된다. 의무적 정책(mandatory policy)은 5년 정도 한시적으로 제정되는 ‘농업법’에 근거하여 추진된다. 특정 정책의 추진과 지출이 규정되면 다른 세출법에 관계없이 그 정책 추진과 지출이 가능하다.
- 농업법은 역사적으로 1933년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act of 1933)을 기초로 하면서, 시대별로 주요한 정책과제가 반영되어 관련규정을 개정해오고 있다.
- 개정되어온 농업법들의 구성은 10개 이상의 장(Title)으로 구성되는데, 제1

장은 주요 곡물 등에 대한 작물프로그램(commodity program)이다.

- 2014년 농업법의 Title 구성: ① Commodities, ② Conservation, ③ Trade, ④ Nutrition, ⑤ Credit, ⑥ Rural Development, ⑦ Research, Extension & Related Matters, ⑧ Forestry, ⑨ Energy, ⑩ Horticulture, ⑪ Crop Insurance, ⑫ Miscellaneous(12개)
- 작물프로그램(commodity program)은 옥수수, 소맥, 쌀, 잡곡, 대두 등 기초작물을 대상으로 1933년 농업조정법부터 시작되었다. 1990년대 이전에는 부족분지급제와 생산조정제가 주된 정책수단이었으며, 1990년대 이후에는 가격손실보상제, 위험손실보상제 등 직불제가 주된 정책수단이다.
- 생산 중립적인 직불제는 1996년에 도입되어 작물의 수급이나 가격, 경쟁국의 상황 등 여건변화에 따라 개선이 반복되고 있다.
  - 첫째, 기본적으로는 ① 최저가격 지지제도인 마케팅론(Marketing Assistance Loan)을 기반으로 하면서,
  - 둘째, 직불제는 ② 고정형의 고정직불(DP) 도입(1996)과 폐지(2014), ③ 변동형의 부족분제도(1996)에서 가격보전 직불제(CCP) 도입(2002)과 폐지(2014), 가격손실보상제(PLC) 도입(2014)과 함께,
  - 셋째, ④ 판매수입 변동형의 수입보전 직불제(ACRE) 도입(2008)과 폐지(2014), 농업위험보상제(ARC) 도입(2014) 등 제도개선이 행해지고 있다.

## 2.4. EU 가격·소득정책 개편

- EU의 농정은, ① 28개 가맹국 전체에 공통으로 적용되는 공동농업정책(CAP)과 ② 가맹국별로 추진되는 개별정책으로 구분된다. CAP에 대해서 가맹국은 EU로부터 일정한 지원을 받는 대신 자국의 농정을 CAP 규정에 따라 실시해야 한다.
- CAP은 1962년 형성된 이후, ① 1992년 1차 개혁, ② 1999년 개혁(agenda 2000), ③ 2003년 개혁, ④ 2008년 개혁(health check), 그리고 ⑤ 2013년

개혁 등 예산제약과 여건변화에 대응하여 정책개혁을 하고 있다.

- CAP은 ① 농가의 소득안정을 보장하기 위한 가격소득정책(제1축)과 ② 농업구조개혁, 환경농업정책, 조건불리지역정책, 청년농업인 취농지원 등을 실시하는 농촌정책(제2축)으로 구성된다.
- 2013년 CAP 개혁에서 제1축은 가격안정제도와 직접지불제도로 구성된다. 제2축은 리스크관리제도, 농업환경·기후직불제, 조건불리지역직불제, 유기농업, 농촌개발정책 등을 포함한다.
- 역내 가격안정제도의 구성은; ① 최저가격을 지지하는 공적수매, ② 민간보관, ③ 생산조정, ④ 각종 지원대책 등, 국경조치로는 ① 수입관세, ② 수출보조금 등으로 구성된다.
- 이 같은 정상적인 정책개입 이외에 긴급한 상황이 발생한 경우에 대응하기 위한 긴급대책이 있다. 즉, 시장교란에 대한 조치, 특정문제 등에 대응하여 수출보조금이나 수입과정금을 부과하는 국경조치를 강구하거나, 시장격리 또는 생산물의 무상원조, 용도 전환·가공, 민간사업자에 의한 보관 등의 조치를 긴급하게 실시한다.

## 2.5. 일본, 미국, EU 양곡관리제도의 시사점

- 곡물 순수입국인 일본과 한국의 양곡관리제도는 수출입을 제한하고 국내수급과 유통을 규제하는 폐쇄구조인 반면, 곡물 수출국인 미국과 EU는 시장지향적인 개방구조이다. 일본은 UR 협정과 쌀 관세화 개방 이후 국가의 식량관리규제를 없애고 시장지향적인 구조로 전환하고 있다.
- 일본과 한국의 양곡관리법은 양곡의 수급에 중점을 두고, 양곡에 대한 직접지불제 등 관련 규정은 해당 법률에서 별도로 다루는 체계인 반면, 미국과 EU는 농업정책, 농촌정책, 환경정책 등을 농업법에서 통합적으로 다룬다.
- 일본과 한국은 양곡관리법의 이행시기가 특정되지 않는 반면, 미국과 EU의 농업법은 농업환경 변화에 맞추어 대략 5~7년의 세부 정책프로그램과 예산이 정해져서 집행된다.

- 미국, EU의 농정은 가격지지, 소득지지, 소득안정화, 생산조정 등 농업법 개정 당시의 가격과 수급 사정에 따라 생산연계적인 가격지지에서 생산연계적인 소득지지, 생산중립적 소득지지 등으로 변천하였으나, 가격이 크게 하락할 경우에는 가격지지제도가 강화되는 등 역으로 움직이기도 하였다.
- 일본 식량법과 우리나라 양곡관리법의 구조는 비슷하다. 주요 차이점은;
  - 일본의 경우 식량 수급 및 가격안정을 위한 기본지침은 국내 총수급량을 대상으로 하나, 우리나라의 경우는 정부관리양곡에 한한다.
  - 일본은 식량안보의 긴급상황, 생산조정제 조항 등이 명시되어있으나, 우리나라는 미비하다.
- 우리나라 양곡관리제도는 기본적으로 관세화에 의한 시장개방에 따라 규제와 관리체제에서 시장지향적으로 개편될 필요가 있다. 반면, 불안정한 수급과 가격을 안정시킬 수 있는 생산조정, 수매, 공공비축과 민간비축 등의 정책수단들을 법제화하여, 행정편의적이나 정치적인 자의성을 배제하고 정책의 투명성과 예측성을 제고함으로써 시장기구의 효율성을 높이도록 한다.

### 3. 양곡관리제도 발전방안

#### 3.1. 생산조정제

##### □ 2020년 이후를 대비한 제도화

- 풍작주기에 단기적 생산조정제에 대한 필요성은 높다. 그러나 생산조정제 법제화에 대해서는 2018년에 쌀목표가격 결정 등 쌀직불제와의 조율을 거치고, 2018~2019년에 예정된 “논 타작물 재배지원 사업” 시행 이후인 2020년부터 시행될 수 있도록 제도화되어야 할 것으로 보인다.

## □ 농가 신청을 원칙으로 하되, 부족시 지자체별 면적(또는 물량) 할당

- 정부는 목표 생산조정면적(또는 물량)을 설정하고, 농가들의 신청을 받고, 부족할 경우 지자체에 할당할 수 있도록 한다. 단지적인 생산조정이나 정부가 권장하는 전작물에 대해서는 가산금을 지급할 수 있다.
- 전작물의 가격 하락이 우려되므로, 조사료작물이나 사료용 총체벼 전작을 권장하도록 한다. 수급안정대상 채소류나 과일류로의 전작에 대해서는 전작보조금을 지급하지 않는다. 전작물로서 콩과 작물 등에 대해서는 정부 구매, 목표가격 등의 가격안정장치를 마련한다.

## □ 법제화 내용

- 우리나라와 비슷한 소농구조인 일본의 “주요 식량의 수급 및 가격안정에 관한 법률”의 구조를 보면;
  - 생산조정제가 1970년대 초부터 매년 시행해온 제도라서 생산조정 계획 수립의 주체가 정부가 아닌 생산출고단체 등(농협)이고, 그를 농림수산대신이 인정하고, 국가와 지방공공단체가 지도한다(법률).
  - 시행 초기에는 재배면적을 조정하였으나, 풍작이 들 경우 수확량이 많아 지므로, 생산수량을 조정하는 방식으로 제도를 강화하여, 목표보다 더 생산된 물량은 생산출고단체 등이 비식용 등으로 처분하도록 하였다(법률).
  - 생산조정에 참여해야하는 생산자나 생산출고단체는 20톤 이상의 생산, 출하를 하는 자로서(시행규칙), 이는 생산자의 경우 1,000m<sup>2</sup> 정도의 경작규모이다.
- 생산조정제 법제화 방안은;
  - 공급과잉이 심한 시기에만 생산조정제가 시행될 수 있도록, 생산조정제의 발동 조건(연간 소비량의 \_\_\_\_% 이상의 재고), 일정 기간(\_\_\_\_년간) 집행될 수 있도록 하여 제도의 예측성을 높인다.
  - 생산자 신청방식은 생산조정이 한계지에 집중되고, 생산조정 목표달성을

이루기에 한계가 있으므로, 일정 경영규모(\_\_\_\_\_m<sup>2</sup>) 이상 농가들이 의무적으로 참여하도록 하고, 마을단위 생산조정 집단화에 대한 인센티브를 제공한다.

- 정부가 지자체를 통하여 개별 농가와 계약하는 방식보다는, 농민단체(예를 들어 쌀전업농연합회, 또는 쌀자조금협회 등) 등을 통하여 생산조정이 시행되도록 하고, 정부와 지자체는 재정적, 행정적 지원과 감독을 한다.
- 법률에는 생산조정제의 기본원칙만 규정하고, 시행령, 시행규칙에서 생산조정 발동요건, 발동 기간 등 기준, 전작물 범위, 전작보조금, 위약에 대한 제재 등 세부사항들을 규정하도록 한다.

### 3.2. 공공비축제, 시장격리제

#### □ 2020년 이후에 대비한 제도화

- 단기적 시장격리제에 대한 필요성과 찬성 여론은 높은 편이다. 그러나 시장격리제는 앞 절의 생산조정제, 직접지불제와 같이 쌀 수급정안정과 소득지지에 대한 종합적인 조율 하에서 제도화가 추진되어야 할 것이다.

#### □ 공공비축제, 시장격리제 운용방식 법제화 방안

- 공공비축미의 매입, 보관, 매출, 그리고 시장격리에 대한 원칙과 기준을 법, 시행령, 시행규칙에 명시하도록 한다.
  - 법으로 규정되지 않을 경우 당시 정책담당자의 자의적 판단, 정치권의 요구 등에 의해 정부의 행동이 달라져서 예측가능성이 낮아져 결국 시장을 불안정하게 하기 때문이다.
  - APTERR 비축용 벼 매입, FAC 해외공여 등에 대한 원칙과 방법도 법에 명시하도록 한다.
- 공공비축미 방출과 시장격리곡 매입은 생산량을 기준으로 계획을 세우되 가격 동향에 따라 시행하도록 한다.

- 가격이 추세선에서 일정한 범위 이상 이탈하지 않도록 함을 목표로 매입, 매출량을 정하되, 가격 동향에 따라 단계적으로 매입량과 판매량, 매매 시점을 결정하도록 한다.
- 가격 추세치 대비 \_\_\_\_%(예를 들어  $\pm 10\%$ , 쌀 생산자와 소비자들이 감내할 수 있는 가격변동 수준) 이내에서 쌀가격이 안정되는 것을 목표로 한다.
- 수확기 가격이 추세치에서 \_\_\_\_% 이상 하락하는 경우, 농협중앙회 등 생산자단체는 사전에 수급단계별로 정해진 시장격리물량을 산지 농협 등에게서 경쟁입찰방식으로 매입하며, 정부는 그에 따른 손실분을 지원할 수 있다.
- 연중 가격이 추세치에서 \_\_\_\_% 이상 상승하는 경우 정부는 공공비축미를 정기적 조곡공매를 통하여 방출한다.
- 2009년에 폐지된 양곡정책심의위원회를 현재 행정적으로 운영하고 있는 쌀수급안정협의회를 다시 법적 기구화하여 정부의 양곡 매입과 방출의 원칙과 구체적 개입방법을 심의하도록 한다(금융통화위원회가 년 8회 이 자율을 결정하듯이).
- 현재 수확기에 농가들에게서 매입하고 연초에 시가로 정산하는 방식을 점차 산지 농협 등에게서 경쟁입찰방식으로 매입할 수 있도록 하여 매입에 소요되는 재정을 절감하고, 우선지급금 수준 등 논란을 불식하도록 한다.

### 3.3. 소비 촉진 지원

#### □ 식용 소비 확대 지원

- 아침밥 급식 기업, 단체, 대학 및 식당 신청·등록 및 등록식당에 대해서는 세제감면 혜택 등 인센티브를 제공할 필요가 있다.
- “쌀=밥”이라는 관념에서 벗어나 다양한 소비트렌드에 맞는 간편식 개발 등 다양한 쌀 가공식품 개발에 대한 지원이 필요하다.

- 관공서 등의 점심시간대를 1시간 늦게 조정하여 아침밥 소비 증가 및 점심시간대 소비량 증가 효과를 기대할 수 있다.

**□ 일관성 있는 쌀 가공산업 육성**

- 쌀가공육성정책의 일관성이 요구된다. 과거 정책을 보면, 쌀 재고과잉 시 쌀가공산업 육성정책을 추진하다가, 과잉이 완화될 경우 가공용 쌀 공급 가격 인상 등으로 가공업체의 안정적 비즈니스에 어려움이 있었다.
- 밀가루 대체 시 쌀가루용 쌀을 밀가루 근접한 수준으로 할인 공급해야 쌀 가공업체의 경쟁력 향상에 도움이 될 것이다.

**□ 비식용 신수요 창출 위한 연구·개발 지원**

- 정부기관 중심으로 검증된 비식용 가공제품을 한시적으로 우선 구매한다.
- 부산물 활용시설과 제품 수요 창출을 지원한다.

**□ 구곡의 사료용 사용 확대**

- 정부보유양곡 중 3년 이상 지난 고미는 사료용으로 공급되도록 제도화할 필요가 있다.
  - 이를 위해 정부보유양곡 “연산별 용도지정 처분제”를 시행령, 시행규칙 등을 통해 제도화하는 것을 검토한다.

**□ 조사료 및 사료미 계약재배 추진**

- 조사료는 국내수요 측면에서 볼 때 확대 가능성이 높은 것으로 예상된다. 생산조정과 연계하여 단계적으로 확대하도록 한다.

**□ 법제화 내용**

- 법에 별도의 장으로 “양곡 소비촉진 및 가공산업 육성”을 신설한다. 조문으로는;



- 정부는 국산양곡 소비촉진과 교육홍보를 하는 단체급식, 소비자단체에 대한 지원을 할 수 있다.
- 정부는 양곡 가공기술 개발, 가공제품 소비촉진에 대한 지원을 할 수 있다.
- “쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률”을 “양곡관리법”과 통합하는 것을 검토한다.

### 3.4. 쌀자조금제

#### □ 쌀공급 과잉 현상이 지속되는 상황에서 생산자와 관련 업계가 자발적인 활로개척 노력을 할 수 있는 제도적 장치 필요

- 쌀 소비 급감, MMA 수입, 국내 생산조정의 어려움으로 인한 공급과잉이 지속되면서 쌀 가격 하락으로 인한 농가소득 감소, 이에 대응한 정부 재정지출 부담의 가중의 악순환 고리를 끊기 위해서는 생산과 소비 양 측면에서 동원할 수 있는 노력을 최대화 할 필요가 있다.
- 쌀자조금은 민간자율적인 쌀 소비촉진 활동을 전개하여 쌀 소비를 진작시키고, 조사연구를 통한 정보전달 및 교육, 기술개발 투자 등 쌀 산업 활성화에 기여할 수 있는 제도로 인식된다.
- 유사한 문제를 안고 있는 축산, 원예 등 다른 품목들도 자조금을 조성하여 운영하고 있으며 그 성과에 대해서도 긍정적인 평가를 받고 있다.

#### □ 쌀자조금 추진 방안

- 쌀의무자조금의 설치에 대해서는 정부가 더 적극적으로 나서서 생산자들의 의견을 조정하고 이해의 폭을 넓혀주는 것이 필요하다.
- 쌀의무자조금의 설치 여부는 가입대상 농가의 전원 직접투표를 통해 결정하는 것이 바람직하다.

- 이 방식을 현행 농수산물자조금법에 정한 것과 다르므로 농수산물법의 개정이나 별도의 쌀자조금법의 제정을 통해서 이루어질 수 있다.
- 쌀자조금의 거출대상은 쌀 재배면적 기준 1.0ha 이상으로 하여 쌀산업의 대표성 강화, 자조금의 실효성 증대, 회원의 부담 완화를 지향하는 것이 바람직하다.
- 자조금의 거출은 생산자, 금융기관, 자조금관리위원회의 사전 동의하에 쌀직불금의 수령 후 생산자 통장에서 자동인출할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.
- 쌀자조금은 200억 원 수준을 운용하는 것을 목표로 하여 출범하고 그 용도는 쌀소비촉진, 조사연구 및 정보제공, 교육 등에 최대 배정하도록 한다.
- 기존의 자조금법에서 정한 수급조절 기능에 대해서는 생산자의 정책협력을 강화한다는 수준에서 이해하고 실제 자조금을 투입하여 시장수급에 영향을 미치려는 정책은 지양한다.

### 3.5. 양곡산업 경쟁력 제고

- 농식품부 주도의 식량산업 계획, 추진의 하향식 정책을 지양하고, 지방분권 시대에 부응하는 “시군단위 중장기 식량산업 종합계획”을 통한 상향식 체제로 전환할 필요가 있다.
- “시군단위 중장기 식량산업 종합계획”이란 시군 지자체가 지역농협, 영농조합법인 등으로 하여금 쌀과 비교우위적 쌀 대체 곡물의 가공, 유통, 판매를 조직화하고, 대량소비처 등과의 납품계약으로 하고, 농가와는 계약재배를 하는 등 다양한 형태로 짜는 시군별 식량산업 종합계획이다.
- 농식품부는 시군별 종합계획들을 평가하되, 지역여건에 합당하고 농식품부의 전국 계획과 합치하는 시군단위 종합계획들을 선발하고, 해당 지자체의 양곡 생산 및 유통산업을 지원하는 체제로 전환한다.

## □ 쌀 품질표시 의무화

- 쌀 품위검사 표시 의무화가 2018.10.13일부터 시행되어 미검사 표시를 할 수 없다. 제도 정착을 위해;
  - 품종 통일, 고품질 벼 계약재배 조건 준수 등 재배농가에 대한 홍보, 교육이 지속되어야 한다.
  - RPC 관계직원의 전문성 부족 및 자체검사에 따른 공정성 제기 우려 해 소방안 마련 등도 요구된다.

## □ 완전미 유통 조성

- 쌀 품질표시 의무화가 전면 시행되면 완전미(완전립 96% 이상) 비율은 상향될 것으로 예상된다.
  - 완전미 비율은 식미에도 큰 영향을 미친다. 쌀의 분상질립 1%가 함유되면, 완전미 대비 5%의 식미가 감소하고, 5%가 함유되면 12~20%의 식미 감소가 일어난다.
- 완전미에 대한 소비자가격 프리미엄이 생기도록 완전미의 밥맛, 품질 우수성의 소비자 홍보를 지속·강화하여야 할 것이다.
  - 싸래기 부산물의 사료용 이용 확대 등을 위해 부산물 활용시설 투자자금 등 정책자금 저리 지원도 필요하다.
  - 중장기적으로 전반적인 도정수율을 현 72%에서 68% 수준으로 낮추고, 완전미 유통을 높여 식용 쌀 공급량 축소와 소비 촉진을 조성한다.
  - 이는 정책적으로나, 쌀자조금 기능으로 추진해 나가야할 것이다.

## □ RPC 구조조정 지원

- 농협 RPC는 2004년부터 영세하고 경영이 부실한 RPC 통폐합을 추진하여 200개소를 2020년에는 100개소로 통합을 목표로 추진하고 있다.

- 민간 RPC도 경영한계 및 시설 노후화로 인해 폐업이 늘고 있으며, 경영 위기를 극복하기 위한 산업 구조조정이 필요하다.

#### □ 법제화 내용

- 법에 별도의 장으로 “양곡 품질표시 및 양곡유통업 육성”을 신설하고, 양곡 품위 등의 표시, 혼합 금지, 양곡유통업 구조조정을 위한 지원을 할 수 있다.
- “시군단위 중장기 식량산업 종합계획” 평가, 지원을 신설한다.

### 3.6. 정부양곡관리 효율화

#### □ 적정 재고 관리운영 세칙 법제화

- 정부 비축미의 과소재고가 발생하지 않도록 공공비축제를 운영하여야 하며, 시장격리 등으로 인해 발생하는 과잉재고는 당해 양곡년도 중에 사료용이나 원조용 등으로 처분하여 적정비축률을 유지하도록 법 시행령, 시행규칙 등에 운영세칙을 규정한다.
- 밀, 콩, 옥수수 등 가공원료곡에 대해서는 2개월분의 항시 비축을 민간기업들이 운용하도록 운전재고분(1개월치) 이외의 1개월 소비량을 공공비축하도록 하고, 그 비축에 소요되는 비용은 재정에서 부담하고 국가가 처분권을 갖도록 공공비축 관련 조항을 추가한다.

#### □ 정부양곡 매입, 방출을 실수요자 대상 경쟁입찰방식으로 전환

- 정부양곡의 매입과 판매에 있어서의 가격형성은 현행 매입 및 방출 가격 책정방식이 아닌 경쟁에 의한 입찰방식으로 전환하여, 정부나 정치권의 임의적 가격결정으로 인한 시장왜곡을 배제한다.
- 공공비축용, 시장격리용 등 국산쌀 매입업무는 현행 농가로부터 정가매입 방식을 중장기적으로 농협, RPC 등 지정업체로부터의 입찰방식으로 전환한다.

- 국산쌀 판매업무 역시 용도별(시판용, 급식용, 군관수용, 복지용, 가공용, 주정용, 사료용)로 정부가 정가로 실수요자에게 분배해주는 구조를 지양하고, 중장기적으로 실수요자가 시장에서 직접 구입하거나 용도별 실수요자 대상의 입찰방식으로 전환한다.

## 4. 양곡관리법 개정 방향

### 4.1. 개정법률명: 주요 양곡의 수급 및 가격안정에 관한 법률(안)

- 기존 “양곡관리법”은 전체 양곡이 아닌 정부 관리양곡에 한해서 수급계획, 매입, 판매, 수출입을 규정하였으며, 전체 양곡유통 전반(가공, 매매, 수출입)을 규제하였다.
- 향후 “주요 양곡의 수급 및 가격안정에 관한 법률”은 정부 관리양곡이 아닌 전체 양곡의 수급과 가격 안정을 기하며, 유통규제가 아닌 유통조성 구조로 전환할 필요가 있다.

### 4.2. “주요 양곡의 수급 및 가격안정에 관한 법률”의 구조(안)

- 1장. 총칙
  - 목적: 안전한 식량공급, 수급균형, 가격안정, 시장/유통활성화, 양곡산업 발전
  - 정의: 서류 제외
- 2장. 양곡수급기본계획 수립 등
  - 중기 수급계획
  - 연간 수급지침

○ 3장. 수급 및 가격안정을 위한 조치

－ 생산조정

－ 시장격리

\* 생산조정제와 시장격리제는 동시 시행하기보다는 선택적 정책이므로 2018~2019년 쌀 직불제 개편 등이 완료된 이후로 유예

－ 양곡수급심의위원회 등

○ 4장. 쌀 소비촉진 및 가공산업 육성을 위한 조치

－ 소비촉진

－ 쌀자조금

－ 가공산업 육성

○ 5장. 양곡 품질표시 및 양곡유통업 육성

－ 등급표시

－ 양곡유통업 육성

○ 6장. 정부양곡 관리지침

－ 공공비축미 매입/비축/매출

－ APTERR 매입/비축/관리

－ 시장격리곡 매입/처분

－ 정부실수요곡 매입/가공

－ TRQ 수입/판매

－ 해외원조

○ 7장. 양곡관리정리기금

- 8장. 긴급시의 조치
- 9장. 쌀 이외 양곡(맥류, 두류, 잡곡) 수급 및 가격안정을 위한 조치
  - － 곡종별 증산을 위한 시책과 지원
  - － 민간비축분의 공공비축 설정 및 보관료 지급
  - － 곡종별 수급안정
  - － 곡종별 수입관리 등
- 10장. 벌칙





# 차 례

요약 .....	i
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 필요성 .....	1
2. 연구 목적 .....	1
3. 연구 내용 .....	2
<b>제2장 양곡산업 여건 변화와 전망 .....</b>	<b>5</b>
1. 양곡 산업 관련 환경변화 및 현황 분석 .....	5
2. 양곡 수급의 정책 과제 .....	23
<b>제3장 국내외 양곡관리제도 검토 .....</b>	<b>29</b>
1. 우리나라 양정사 변천 .....	29
2. 일본 식량관리제도 전환과 특징 .....	51
3. 미국의 농업법 변천 .....	73
4. EU의 CAP 개혁과 가격·소득정책 개편 .....	83
5. 일본, 미국, EU 양곡관리제도의 시사점 .....	104
<b>제4장 양곡관리제도 발전방안 .....</b>	<b>109</b>
1. 쌀 수급균형을 위한 생산조정제 발전방안 .....	109
2. 공공비축제 및 시장격리제 .....	125

3. 소비 촉진 .....	135
4. 쌀자조금제 도입 .....	158
5. 쌀산업경쟁력 제고 .....	173
6. 정부양곡관리 효율화 .....	208
<b>제5장 양곡관리법 개정 방향 .....</b>	<b>211</b>
1. 개정법률명: 주요 양곡의 수급 및 가격안정에 관한 법률(안) .....	211
2. “주요 양곡의 수급 및 가격안정에 관한 법률”의 구조(안) .....	211
<b>부록 1 양곡관리법 체계와 주요내용 .....</b>	<b>221</b>
<b>부록 2 양곡관리법 연혁 .....</b>	<b>227</b>
<b>부록 3 일본 식량법 법률체계와 주요내용 .....</b>	<b>243</b>
<b>부록 4 양정전문가 조사표 .....</b>	<b>249</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>261</b>

## 표 차례

### 제2장

표 2-1. 쌀 생산, 소비, 재고, 수입, 자급률 추이 .....	7
표 2-2. 양곡 수급 전망 .....	18
표 2-3. 주요 양곡의 평균 소득 및 변이계수(2008~2017년) .....	23
표 2-4. 주요 양곡의 평균 연말 재고율 및 변이계수(2008~2017년) .....	27

### 제3장

표 3-1. 일본 식량관리제도의 전개과정 .....	53
표 3-2. 일본 식량관리제도의 변천 .....	64
표 3-3. 일본 MMA 쌀 운용부담 .....	70
표 3-4. 미국 작물프로그램 변화 .....	75
표 3-5. 미국 주요 작물 참조가격 및 용자단가(2014년 농업법) .....	78
표 3-6. CAP 개혁과 주요내용 .....	84
표 3-7. EU의 중기재정계획과 CAP(100만 유로) .....	91
표 3-8. 프랑스의 직접지불 예산한도 .....	97
표 3-9. EU CAP의 가격·소득정책 개요 .....	99
표 3-10. EU의 곡물 공적매입 .....	102
표 3-11. EU의 CMO 규칙에 의한 품목별 시장개입 실태 .....	104

## 제4장

표 4-1. 쌀 생산조정제의 조정대상 논에 대한 설문조사 결과 .....	116
표 4-2. 쌀 생산조정제 운영방식에 대한 설문조사 결과 .....	117
표 4-3. 쌀 생산조정제의 적합한 논 이용방식에 대한 설문조사 결과 .....	118
표 4-4. 쌀 생산조정제 참여 논에 대한 지급액에 대한 설문조사 결과 .....	119
표 4-5. 지역단위 특정작물 육성과 연계한 단지적 전작에 대해 지급액을 추가 하자는 데 대한 설문조사 결과 .....	119
표 4-6. 쌀 생산조정제의 법제화 필요성에 대한 설문조사 결과 .....	122
표 4-7. 쌀 생산조정제를 반대한다면, 그 이유에 대한 설문조사 결과 .....	122
표 4-8. 공공비축미 매입량, 시장격리용 매입량, 사료용 판매량 .....	127
표 4-9. 쌀 시장격리제의 필요성에 대한 설문조사 결과 .....	132
표 4-10. 쌀 시장격리제 반대 이유에 대한 설문조사 결과 .....	133
표 4-11. 쌀 시장격리제를 찬성한다면, 법제화 필요 여부에 대한 설문조사 결과 ..	133
표 4-12. 간편식의 범위 .....	136
표 4-13. 간편식 시장 규모 .....	137
표 4-14. 여성 하루 평균 음식준비 시간 .....	138
표 4-15. 편의점 즉석섭취식품 시장 규모 .....	139
표 4-16. 쌀 소비확대를 위해 정부가 해야 할 정책에 대한 설문조사 결과 ..	144
표 4-17. 한국/일본 쌀 가공식품 시장규모 .....	149
표 4-18. 사료용 쌀 사용 확대 정책에 대한 설문조사 결과 .....	155
표 4-19. 정부 보유 양곡에 대한 “연산별 용도지정처분제” 법제화에 대한 설문 조사 결과 .....	157
표 4-20. 쌀 자조금 설치의 필요성에 대한 설문조사 결과 .....	161
표 4-21. 쌀 자조금 설치를 위한 별도 법 제정의 필요성에 대한 설문조사 결과 ..	166

표 4-22. 쌀자조금 거출대상 농가 기준에 대한 설문조사 결과 .....	169
표 4-23. 생산자 사전동의 하에 쌀 직불금과 연계 거출 방식에 대한 설문조사 결과 .....	170
표 4-24. 고품질 쌀 생산을 위해 정부/지자체가 추진해야 할 정책에 대한 설문 조사 결과 .....	175
표 4-25. 쌀 등급표시제에 대한 설문조사 결과 .....	176
표 4-26. 생산연도 다른 쌀 혼합금지에 대한 설문조사 결과 .....	177
표 4-27. 쌀 브랜드 현황 .....	179
표 4-28. 연도별 고품질 우수브랜드 쌀 도별 선정내용 및 특징 .....	181
표 4-29. NHQ 품질평가 기관 및 인증기준 .....	183
표 4-30. 소비자단체 평가 5회 이상 선정된 우수브랜드쌀(명품쌀) .....	184
표 4-31. 연차별 농협 RPC 통합 추진 현황 .....	190
표 4-32. 농협 RPC 통합 효과 .....	190
표 4-33. 정부의 RPC 지원정책에 대한 설문조사 결과 .....	191
표 4-34. RPC 지원확대 방안에 대한 설문조사 결과 .....	192
표 4-35. 농협 RPC 사후정산제에 대한 설문조사 결과 .....	193
표 4-36. 농수산물 가공시설의 전기요금 적용 현황 .....	196
표 4-37. RPC 경영혁신 방안 .....	198
표 4-38. 농협양곡(주) 사업활성화 투자계획 .....	206

## 그림 차례

### 제2장

그림 2-1 . 쌀 재배면적, 단수, 생산량, 재고량 추이 .....	8
그림 2-2 . 쌀 생산량, 소비량, 자급률 추이 .....	8
그림 2-3. 보리 재배면적, 단수, 생산량, 재고량 추이 .....	10
그림 2-4. 보리 생산량, 소비량, 자급률 추이 .....	10
그림 2-5. 콩 재배면적, 단수, 생산량, 재고량 추이 .....	12
그림 2-6. 콩 생산량, 소비량, 자급률 추이 .....	13
그림 2-7. 옥수수 재배면적, 단수, 생산량, 재고량 추이 .....	15
그림 2-8. 옥수수 생산량, 소비량, 자급률 추이 .....	15
그림 2-9. 쌀 수익성 추이 .....	19
그림 2-10. 보리 수익성 추이 .....	20
그림 2-11. 콩 수익성 추이 .....	21
그림 2-12. 옥수수 수익성 추이 .....	22
그림 2-13. 곡종별 10a당 소득 추이 .....	25

### 제3장

그림 3-1. 해방 이후 양정의 흐름(1945~1970) .....	30
그림 3-2. 연도별 주요 양곡정책(1970~2017) .....	34
그림 3-3. 일본 식관제도 하의 쌀 유통경로 .....	55
그림 3-4. 일본 현행 쌀 생산조정방식 .....	58
그림 3-5. 일본 관세화 전환 이후 쌀 수입제도 .....	60

그림 3-6. 일본 식량법 시대의 쌀 유통경로 .....	61
그림 3-7. 일본 식량법 시대의 쌀 유통경로 개선 .....	63
그림 3-8. 일본 쌀 유통경로별 유통량(2015년산) .....	65
그림 3-9. 일본 주식용쌀 수급동향(2015년산, 2015.7~2016.6) .....	66
그림 3-10. 일본 생산조정제도의 전환 .....	67
그림 3-11. 일본 MMA 쌀 판매현황(2016.10월말 현재) .....	69
그림 3-12. 일본 쌀 생산비 추이(1995~2014년) .....	73
그림 3-13. EU의 가격지지 인하와 직접지불 증액 .....	87
그림 3-14. EU의 곡물 개입가격과 직접지불 추이(1992~2005년) .....	88
그림 3-15. EU의 새로운 직불제 체계(2015~2020년) .....	93

## 제4장

그림 4-1. 간편식 시장의 성장 영향 요인 비교 .....	140
그림 4-2. 한·일·대만의 1인당 쌀소비량 변화 추이 비교 .....	166
그림 4-3. 농협양곡 2020년 공동판매사업 체계 .....	205





## 제1장 서론

### 1. 연구의 배경 및 필요성

- 양곡관리법은 1950년 이후 양곡의 효율적 수급관리와 식량의 안정적 확보를 목적으로 67년간 운영되어왔다.
- 2005년 추곡수매제 폐지 이후 쌀 수급은 시장기능에 맡기고 정부매입은 공공비축 중심으로 전환되었음에도, 양곡관리법은 국가가 양곡을 관리한다는 기존 법률 체계를 유지
- 최근의 쌀 공급과잉, 밭 식량작물 생산 확대 등 식량산업 관련 환경변화를 반영하는데 한계
- 2015년 쌀 관세화 이후 쌀 산업의 발전기반 구축, 안정적 식량공급을 위해 양곡관리법의 전면적인 개편이 필요하다.
- 쌀 및 밭 식량작물 수급안정화 외에 국내 식량산업의 경쟁력 제고, 국제 식량 위기 대응 등도 고려 필요

### 2. 연구 목적

- 양곡산업의 여건 변화 및 전망, 지속되는 공급과잉 구조 등 대내외 여건 변화 분석을 통한 양곡관리제도 및 양곡관리법 개편안 마련

### 3. 연구 내용

#### (1) 양곡 산업 여건 변화

##### □ 양곡 산업 관련 대내외 환경변화 및 현황 분석

- 쌀 수급 추이, 현황 및 전망 분석
- 쌀 이외 양곡의 수급 현황 및 전망 분석
- 쌀 관세화 이후 최근의 양곡 환경 변화 분석
- 농가 소득원 다양화, 쌀농가 고령화, 개방화 등에 따른 대응 필요성

##### □ 향후 양곡산업의 전망 및 과제

- 쌀은 수급균형 유지, 쌀 이외 양곡은 생산·수요 기반 확충 필요
- 생산비 절감, 생산주체 경쟁력 제고 및 규모화, 기술혁신, 산업외연 확대 등 과제

#### (2) 양곡관리법 개정

##### □ 국내외 양곡관리 제도 검토

- 국내 양정사 변천 및 양곡관리법 개정 연혁
- 일본, 미국, EU 등 외국의 양곡관련 법률 및 제도 검토 등

##### □ 양곡관리법 개정 방향

- 최근 여건 변화에 대응한 지속가능한 발전 방향 제시
- 쌀은 수급균형, 쌀 이외 양곡은 자급률 제고를 목표로 농가소득원으로서 자리매김할 수 있는 방향 제시

□ 양곡관리법에 반영이 필요한 주요 내용 검토

- 양곡관리법 명칭 변경 검토 및 명칭(안) 마련
- 쌀 관세화 이후 쌀 수급안정 및 경쟁력 제고 방안 관련
  - － 고품질 쌀 생산을 위한 지원 및 관리 방안 마련
  - － 쌀 수급조절 제도(시장격리, 생산조정제, 생산명령 등) 및 법제화 검토
  - － 소포장 확대 등 최근 소비환경 변화에 따른 유통활성화 방안, 쌀 유통구조 개선 및 소비촉진(쌀소비촉진법과 통합 여부 등)
  - － 쌀 자조금 지원 근거 마련
  - － ‘쌀 수급안정협의회’ 구성의 근거 마련
  - － 양곡가공업의 신고 등 규제완화
- 정부관리 양곡의 효율적 관리 방안 관련
  - － 해외공여용쌀(APTERR) 비축 및 운영·관리 규정 마련
  - － (가칭)쌀 산업발전 종합계획 마련 근거 및 주기 설정(5개년 등)
  - － 공공비축미곡 매입·관리 및 판매방법 개선
  - － 정부관리양곡 용도별 매입 자격기준 및 용도지정 기준 정비
- 산업으로서 각 단계별 주체, 시설, 지원제도 등 반영
- 쌀 및 양곡 품질관리 제고



## 제2장 양곡산업 여건 변화와 전망

### 1. 양곡 산업 관련 환경변화 및 현황 분석

#### 1.1. 양곡 수급 추세

##### 1.1.1. 쌀 수급 추세

###### □ 쌀 과잉기조 심화

- 쌀 재배면적은 1988년(양곡년도 기준으로 1987년산임. 이하 그러함) 126만 ha에서 2018년 75만 5천 ha로 감소하였다(표 2-1, 그림 2-1).
- 쌀 단수는 추세적으로 증가하여 1988년 10a당 436kg에서 2016년 542kg으로 사상최고치를 기록하였다(표 2-1, 그림 2-1).
- 단수 증가 속도보다 재배면적 감소 속도가 빨라 쌀 생산량은 1989년에 사상최고치인 605만 톤에서 2018년에는 397만 톤으로 1980년 대홍작 이후 처음으로 400만 톤 이하로 떨어졌다(표 2-1, 그림 2-1).
- 1970년대까지 쌀 부족, 1980년 대홍작으로 1983년까지 쌀이 수입된 이후에는 자급이 달성되어 수입량이 없다가, 1995년 WTO 체제가 출범하면서 가공용 쌀이 수입되기 시작하였고, 2005년부터는 밥쌀용 쌀이 수입되었다. 1996년에는 11만 5천 톤이 수입되었고, 2017년에는 43만 8천 톤(그중 밥쌀용 2만 5천 톤)이 수입되었다(표 2-1).

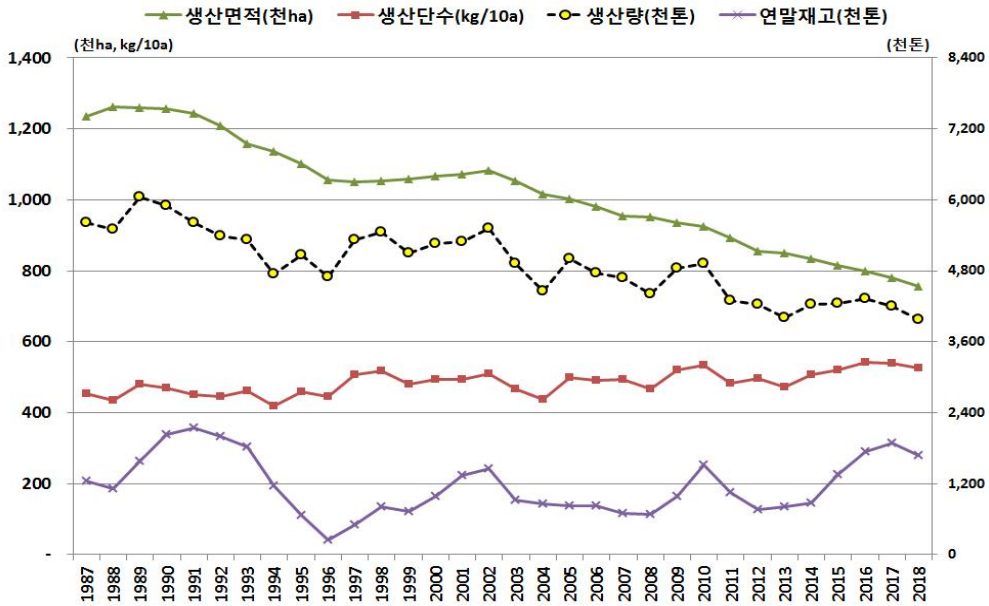
- 1인당 연간 식용 소비량은 1970년 136.4kg의 최고치에서 2017년 61.8kg으로 감소하였다(표 2-1).
- 식용 총소비량은 1986년 531만 톤의 최고치에서 2016년 320만 톤으로 감소하였다. 같은 기간 중 가공용 소비량은 4만 톤에서 66만 톤으로 증가하였다. 특히 1980년대부터 정부는 공급과잉을 해결하기 위해 수입미를 포함한 정부재고미를 가공용, 주정용으로 판매하였고, 2016년부터는 사료용 판매를 시작하였다(표 2-1).
- 식용, 가공용, 주정용, 사료용, 종자, 감모 등을 포함한 총소비량은 1986년 580만 톤의 최고치에서 2015년 420만 톤까지 감소하였다가, 이후 사료용 판매 확대로 총소비량이 증대하여 2017년 총소비량은 446만 톤으로 추정된다(표 2-1, 그림 2-2).
- 쌀 연말재고량은 1991년에 214만 톤의 최고치를 기록한 후 1996년 24만 톤으로 격감하였고, 이후 재고량은 풍흉 주기에 따라 대략 10년 주기로 50~150만 톤의 증감을 보이다가 최근에는 2014년 이후 연속된 풍작으로 인하여 2017년에는 189만 톤으로 증가하였다(표 2-1, 그림 2-1).
- 연간 쌀 소비량에 비한 쌀 재고율은 2009년 이후 적정 재고율(공공비축재운용 기준)인 17%를 초과하여 2017년에는 50%를 넘어섰고, 사료용으로 대량 처분하고 있는 상황이다.
- 쌀 자급률은 1980~90년대에 100%를 기준으로 등락을 보이다가 2000년 이후로는 2000~2002년, 2005년, 2009~2010년, 2015~2016년에는 100%를 초과하였다. 공급과잉기조 하에서 자급률이 100%에 못 미치는 연도가 있는 것은 2005년 이후 MMA 수입미를 포함한 정부 과잉재고 처분(주정용, 사료용)이 소비량으로 잡혔기 때문이다(표 2-1, 그림 2-2).

표 2-1 . 쌀 생산, 소비, 재고, 수입, 자급률 추이

양곡 년도	재배 면적 (천ha)	단수 (kg /10a)	생산량 (천톤)	1인당 소비량 (kg)	식용 소비량 (천톤)	식용 가공량 (천톤)	주정용 (천톤)	사료용 (천톤)	연말 재고 (천톤)	수입량 (천톤)	자급률 (%)
1970	1,230	336	4,090	136.4	...	...	0	0	325	541	93.1
1978	1,230	494	6,006	134.7	4,986	221	0	0	1,218	0	103.8
1979	1,230	474	5,797	135.6	5,099	218	0	0	752	502	85.7
1980	1,233	453	5,565	132.4	5,057	36	0	0	1,066	580	95.1
1981	1,233	289	3,550	131.4	5,091	36	0	0	1,495	2,245	66.2
1982	1,224	416	5,063	130.0	5,123	67	0	0	1,423	269	93.7
1983	1,188	438	5,175	129.5	5,172	43	0	0	1,511	7	97.6
1984	1,228	442	5,404	130.1	5,279	43	0	0	1,247	0	97.5
1985	1,231	463	5,682	128.1	5,259	43	0	0	1,428	0	103.3
1986	1,237	456	5,626	127.7	5,308	39	5	0	1,249	0	96.9
1987	1,236	454	5,607	126.2	5,247	56	0	0	1,239	0	99.8
1988	1,262	436	5,493	122.2	5,129	70	0	0	1,121	0	97.9
1989	1,260	481	6,053	121.4	5,145	72	0	0	1,572	0	108.1
1990	1,257	470	5,898	119.6	5,127	80	0	0	2,025	0	108.3
1991	1,244	451	5,606	116.3	5,032	90	58	0	2,141	0	102.3
1992	1,208	446	5,384	112.9	4,930	216	69	0	1,999	0	97.5
1993	1,157	461	5,331	110.2	4,855	289	58	0	1,820	0	96.8
1994	1,136	418	4,750	108.3	4,814	351	0	0	1,156	0	87.8
1995	1,103	459	5,060	106.5	4,777	228	0	0	659	0	93.6
1996	1,056	445	4,695	104.9	4,778	200	0	0	244	115	89.9
1997	1,050	507	5,323	102.4	4,710	141	0	0	497	64	105.0
1998	1,052	518	5,450	99.2	4,606	171	0	0	806	75	104.5
1999	1,059	482	5,097	96.9	4,541	174	0	0	722	97	96.6
2000	1,066	495	5,263	93.6	4,425	175	0	0	978	107	102.9
2001	1,072	497	5,291	88.9	4,209	183	0	0	1,335	217	102.7
2002	1,083	516	5,515	87.0	4,145	193	144	0	1,447	154	107.0
2003	1,053	471	4,927	83.2	3,987	212	101	0	924	180	94.2
2004	1,016	441	4,451	82.0	3,952	306	29	0	850	193	96.5
2005	1,001	504	5,000	80.7	3,815	192	132	0	832	192	105.0
2006	980	490	4,768	78.8	3,860	202	171	0	830	238	98.5
2007	955	493	4,680	76.9	3,789	222	202	0	695	246	95.8
2008	950	466	4,408	75.8	3,755	290	146	0	686	258	94.3
2009	936	520	4,843	74.0	3,683	278	88	0	993	257	101.1
2010	924	534	4,916	72.8	3,678	347	202	0	1,509	307	104.6
2011	892	483	4,295	71.2	3,612	400	244	0	1,051	419	83.1
2012	854	496	4,224	69.8	3,554	418	148	0	762	370	86.6
2013	849	473	4,006	67.2	3,435	471	56	0	801	526	89.2
2014	833	508	4,230	65.1	3,340	457	78	0	874	268	95.4
2015	816	520	4,241	62.9	3,239	420	156	0	1,354	438	101.0
2016	799	542	4,327	61.9	3,199	437	222	96	1,747	287	104.7
2017	779	539	4,197	61.8	3,105	521	190	411	1,823	438	

자료: 농식품부, 양정자료, 각년도

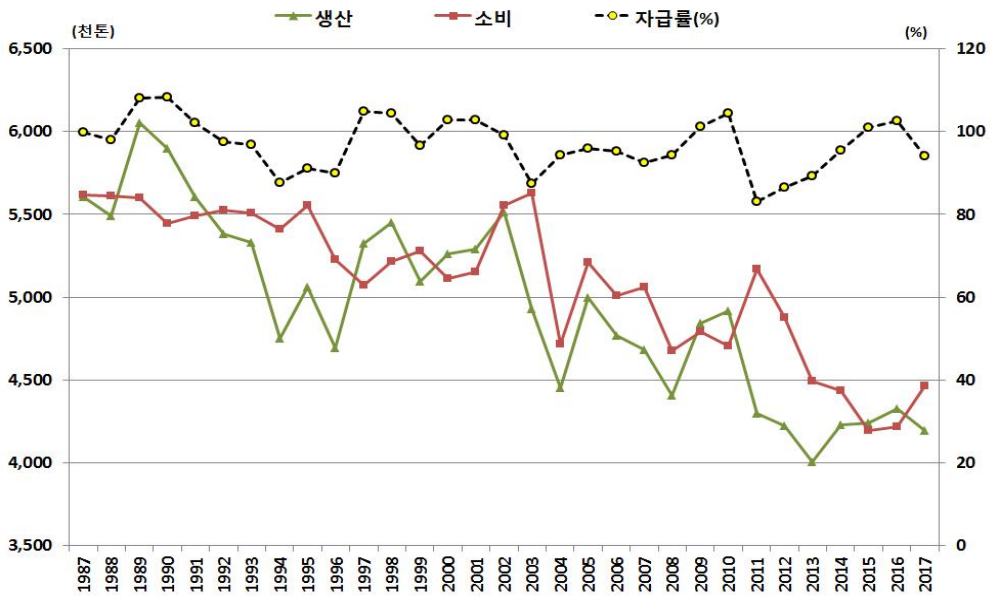
그림 2-1 . 쌀 재배면적, 단수, 생산량, 재고량 추이



주: 양곡년도 기준임.

자료: 농식품부, 양정자료, 각년도

그림 2-2 . 쌀 생산량, 소비량, 자급률 추이



주: 양곡년도 기준임.

자료: 농식품부, 양정자료, 각년도

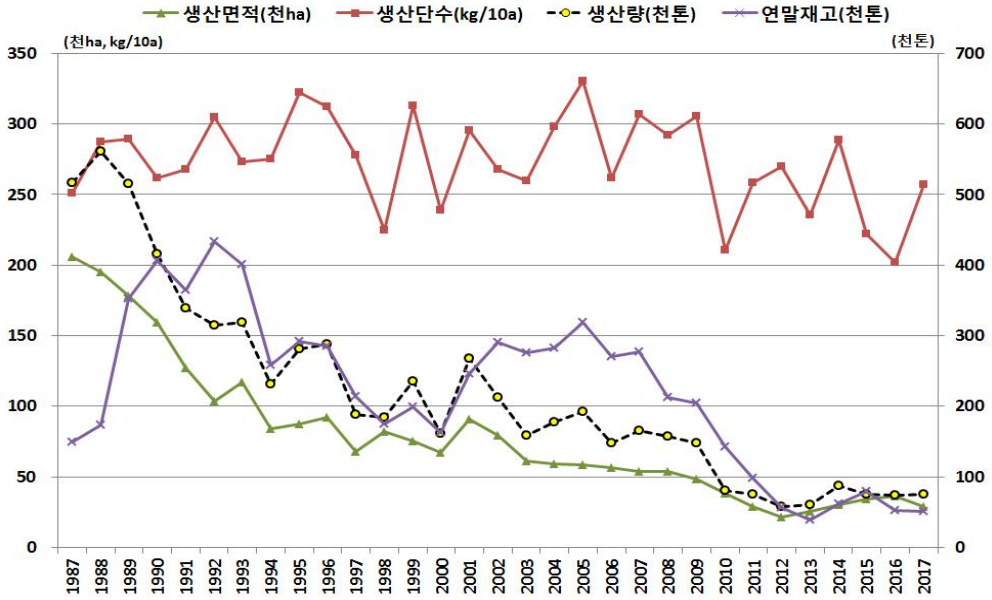


### 1.1.2 쌀 이외 곡물 수급 추세

#### □ 보리 자급률 2010년대에 25%로 약상승세

- 보리 재배면적은 1975년에는 76만 ha에 달했었으나, 쌀 자급 달성 이후 보리 수요가 급격히 줄어들자 1987년에는 20만 8천 ha, 2017년에는 2만 9천 ha로 감소하였다(그림 2-3).
- 보리 단수는 1987년 10a당 251kg에서 1995년 322kg으로 증가하였으나 이후 추세적으로 감소하여 2016년 202kg으로 줄어들었으며 2017년에는 257kg으로 약간 증가하였다(그림 2-3).
- 재배면적과 단수가 모두 감소한 결과, 보리 생산량은 1988년 56만 톤에서 2013년 6만 톤으로 크게 감소하였고, 최근에는 그보다 약간 많은 7~8만 톤 수준에서 보합세를 보이고 있다(그림 2-3).
- 보리 총소비량은 1988년 53만 7천 톤에서 1998년 32만 4천 톤으로 감소한 후 보합세를 보이다가 2016년에는 31만 7천 톤이었다(그림 2-4).
- 1인당 식용 소비량은 양곡소비량조사가 시작된 1963년에는 64.5kg에 달했으나, 열등재로서 수요가 급격히 줄어들어 2003년에는 1.0kg까지 감소하였다가, 웰빙 식품으로서 수요가 늘어나 2016년에는 1.4kg으로 증가하였다.
- 2016년 총소비량 31만 7천 톤 중 식용 소비량은 22.7%인 7만 2천 톤으로 주로 국내산으로 충당하고, 나머지는 소주, 맥주 등 주정용으로 주로 수입곡에 의존한다.
- 보리 연말재고량은 1992년 43만 3천 톤에서 2000년 16만 3천 톤으로 감소한 후 다시 증가하여 2005년에는 31만 9천 톤이었고, 이후 감소세를 보여 2013년 3만 9천 톤으로 줄었으며, 2017년에는 5만 1천 톤이었다(그림 2-3).
- 보리 자급률은 1988년 114.2%로 과잉생산 상태였으나 이후 소비량보다 생산량이 더 크게 감소함에 따라 자급률 하락세가 지속되어 2012년 16.5%까지 낮아졌고, 최근에는 생산이 약간 증가하고 총소비는 감소하여 2017년 24.7%로 약간 높아졌다(그림 2-4).

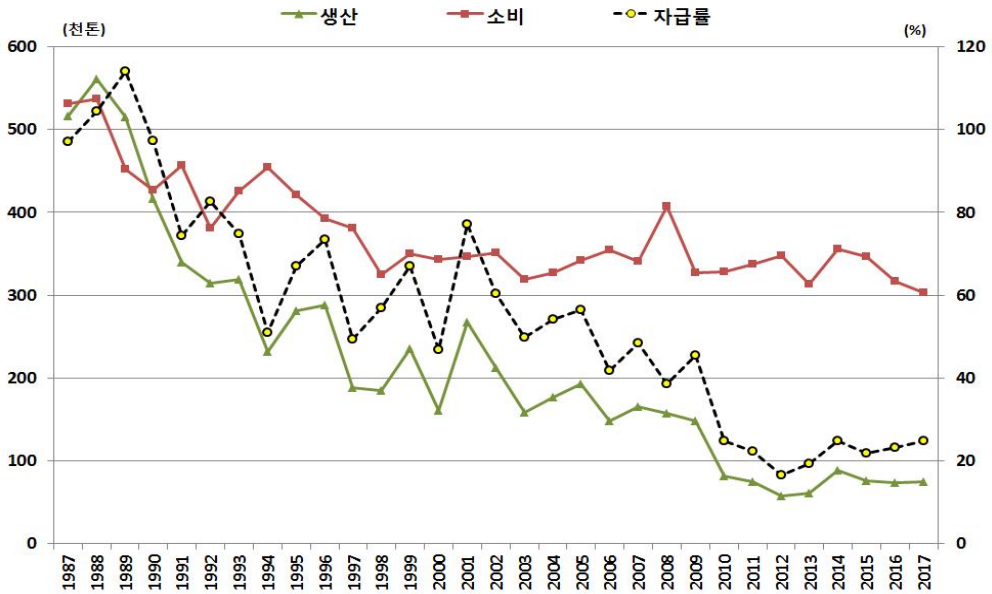
그림 2-3. 보리 재배면적, 단수, 생산량, 재고량 추이



주: 양곡년도 기준임.

자료: 농림축산식품부; 양정자료

그림 2-4. 보리 생산량, 소비량, 자급률 추이



주: 양곡년도 기준임.

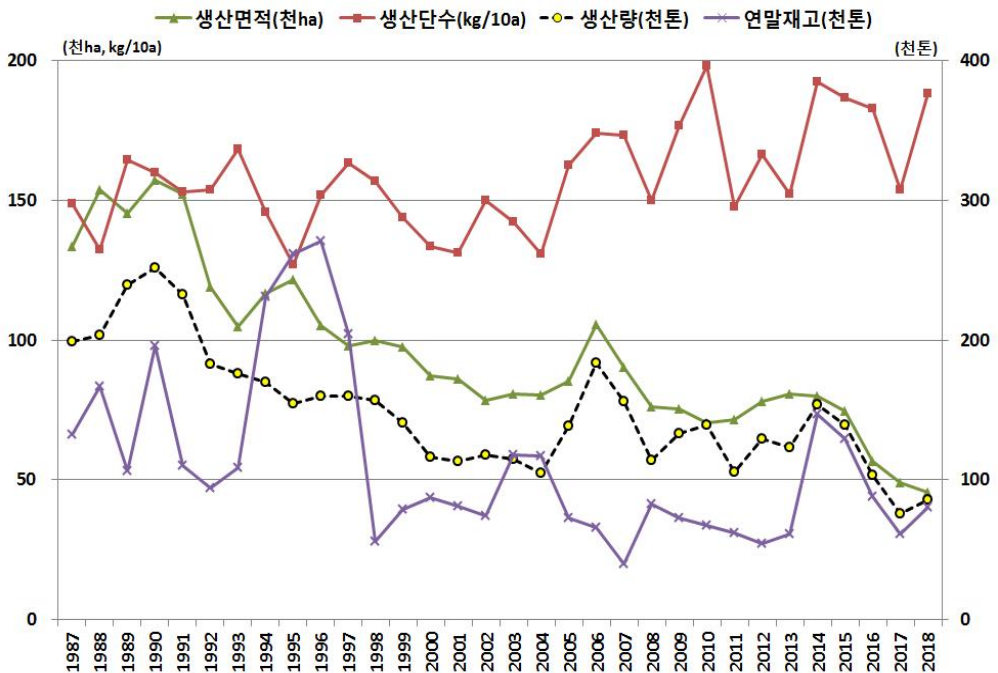
자료: 농림축산식품부; 양정자료

## □ 콩 자급률 최근 3년간 5% 대로 반감

- 콩 재배면적은 1976년(양곡년도 기준으로 1975년산임, 이하 그러함)에 27만 ha에 달했었으나, 2002년 7만 8천 ha로 감소하였고, 2003~2005년에 시행된 벼 생산조정제의 영향으로 2006년 10만 5천 ha로 일시 증가한 후 다시 감소하여 7~8만 ha에서 보합세를 보이다가 2016년부터 감소세로 돌아서 2018년에는 4만 6천 ha로 줄어들었다(그림 2-5).
- 콩 단수는 2004년까지 10a당 150kg에 못 미치거나 약간 상회하다가, 2005년 이후 150~200kg 사이에서 증감을 반복하고 있고, 2018년에는 188kg로 높은 편이었다(그림 2-5).
- 콩 생산량은 재배면적 감소로 1990년 25만 2천 톤에서 2004년 10만 5천 톤으로 감소한 후 벼 생산조정제 영향으로 2016년에 일시적으로 18만 3천 톤으로 늘어났으나 이후 증감을 반복하며 추세적으로 감소하여 2016년 7만 5천 톤으로 감소하였고, 2018년에는 8만 6천 톤이었다(그림 2-5).
- 총소비량은 1991년 120만 톤에서 1997년 186만 톤으로 증가한 후 점차 감소하여 2012년에 125만 톤으로 줄어들었고, 이후에는 다시 증가하여 2015년 148만 톤으로 늘어난 후 보합세를 보이고 있다(그림 2-6).
- 두류(콩, 팥, 녹두 등) 1인당 식용 소비량은 양곡소비량조사가 시작된 1963년에는 6.2kg에서 2010년에는 1.8kg까지 감소하였다가, 2016년에는 2.2kg으로 증가하였다.
- 2016년 총소비량 148만 6천 톤 중 식용 소비량은 7.2%인 10만 7천 톤이고, 두부와 콩나물, 장류 등 식용 가공용이 20.5%인 30만 4천 톤, 식용유 및 착유후 사료용이 106만 6천 톤이다. 식용 소비량과 식용 가공용 일부는 국내산으로 충당하고, 식용유 및 사료용은 주로 수입에 의존한다.
- 콩 연말재고량은 1992년 9만 4천 톤에서 1996년 27만 1천 톤으로 증가하였고, 1998~2013년에는 대체적으로 10만 톤 미만에 머물다가 2014년 14만 7천 톤으로 증가하였으며, 이후 감소하여 2017년 6만 1천 톤으로 줄어들었다(그림 2-5).

- 2000년 이후 콩 재고율은 식용 및 식용 가공용 소비량을 기준으로 하면 15% 이상으로서 적정재고율(17%)을 유지하고 있으나, 착유용/사료용을 포함한 총소비량을 기준으로 하면 5% 내외에 불과하다. 착유용/사료용도 식량안보에 중대한 식품으로 볼 수 있으므로, 연말재고량 확대 운용을 검토할 필요가 있다. 콩은 국영무역 품목이므로 국가가 식량안보 차원의 공공비축관리를 해야 할 것으로 보인다.
- 콩 자급률은 1960년대에는 87~100%로 높게 유지되었으나, 이후 하락하여 1995년에 9.9%로 10% 이하로 떨어졌으며, 2006년 생산량 증가에 따라 13.6%로 일시 상승 후 다시 8~11% 수준에서 등락을 보였으며, 2017년 5.1%로 하락한 뒤 2018년에는 5.9%로 약간 높아졌다(그림 2-6).

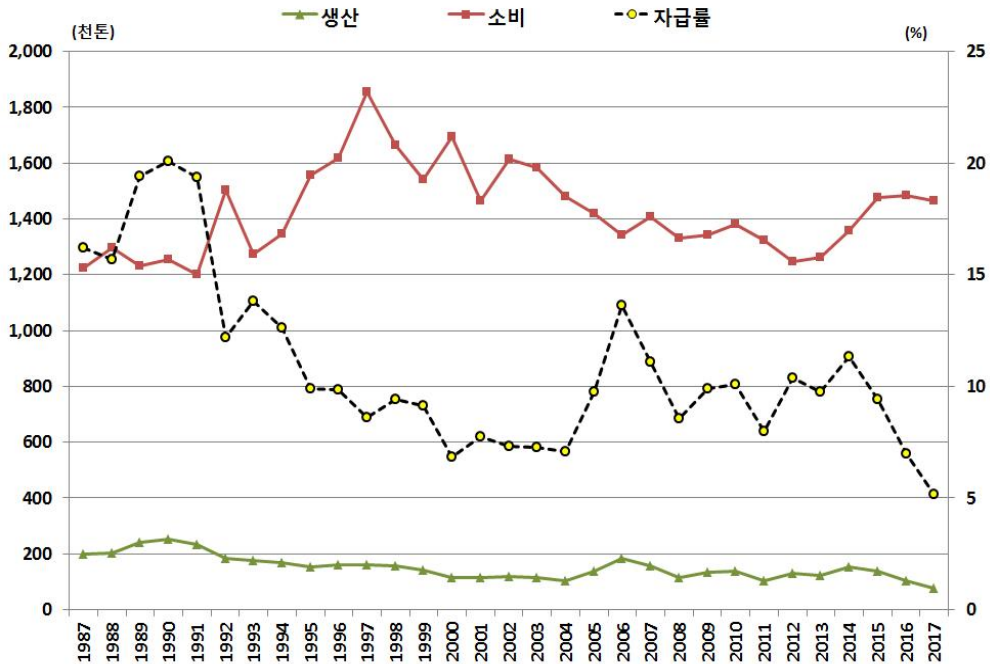
그림 2-5. 콩 재배면적, 단수, 생산량, 재고량 추이



주: 양곡년도 기준임.

자료: 농림축산식품부; 양정자료

그림 2-6. 콩 생산량, 소비량, 자급률 추이



주: 양곡년도 기준임.

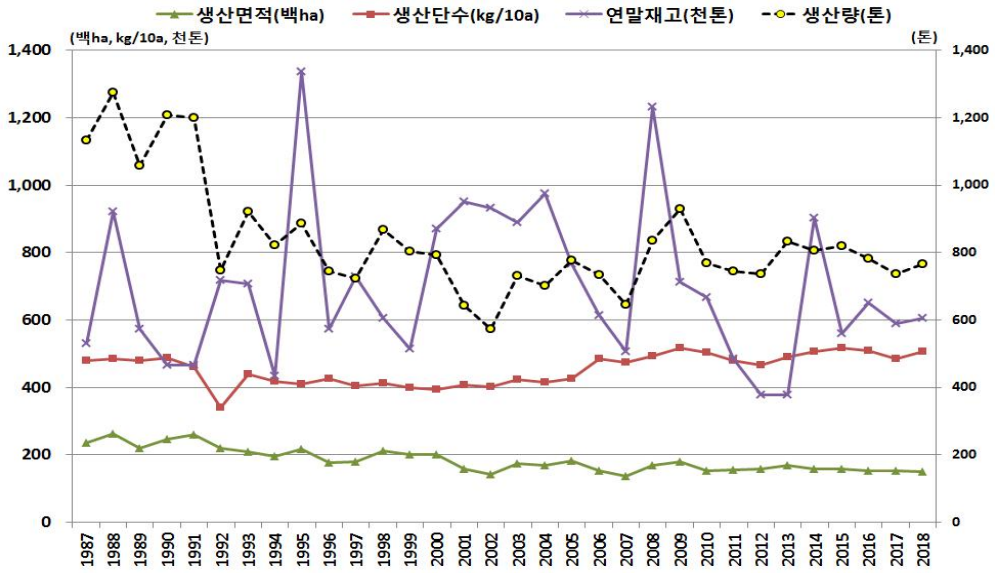
자료: 농림축산식품부; 양정자료

## □ 옥수수 자급률 1% 미만

- 옥수수 재배면적은 1981년(양곡년도 기준으로 1980년산임. 이하 그러함) 3만 5천 ha에서 감소하여 2007년 1만 4천 ha로 줄어든 후 2010년부터는 약 1만 5천 ha 수준에서 보합세를 보이고 있다(그림 2-7).
- 단수는 1988년 10a당 485kg에서 2000년 394kg으로 감소 후 증가세로 전환되어 2009년 516kg으로 늘어났으며, 최근 500kg 내외에서 증감을 보이고 있다(그림 2-7).
- 옥수수 생산량은 재배면적 감소에 따라 1988년 12만 7천 톤에서 2002년 5만 7천 톤으로 급감한 후 증가세로 전환되어 2009년 9만 3천 톤으로 증가하였으나 이후에는 7~8만 톤 수준에서 증감을 보이고 있다(그림 2-7).

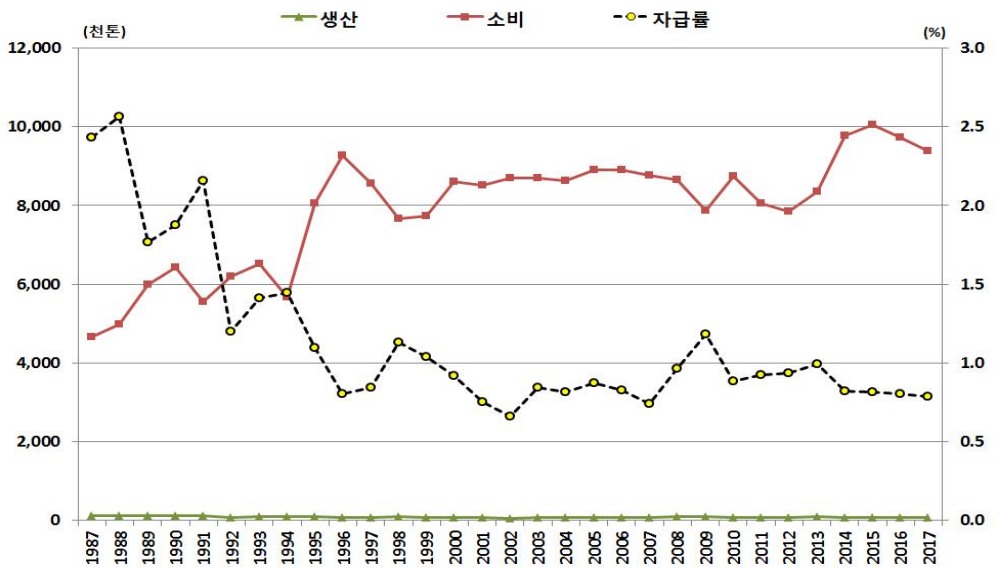
- 옥수수 총소비량은 1987년 465만 4천 톤에서 1996년 926만 5천 톤으로 증가한 후 850만 톤을 약간 상회하는 수준에서 보합세를 보이다가 2009년 이후 약 800만 톤 수준으로 감소하였고, 2014년부터 다시 증가하여 2015년에는 1,000만 톤 이상이었으며 그 후 서서히 감소하여 2018년에는 약 920만 톤이었다(그림 2-8).
- 2016년 옥수수 총소비량 973만 톤 중 식용 소비량은 7만 4천 톤으로 0.8%에 불과하며 주로 국내 생산으로 충당하며, 식용 가공용 10만 톤, 비식용 가공용 205만 톤, 사료용 764만 톤은 수입에 의존한다.
- 옥수수 연말재고량은 다른 작물에 비해 연도별 증감이 큰데, 1995년에 133만 6천 톤으로 최대였고, 2012~13년에 약 38만 톤으로 가장 적었으며, 2014년 90만 2천 톤으로 증가한 후 최근에는 60만 톤 내외 수준을 보이고 있다(그림 2-7).
- 2010년 이후 옥수수 연말재고율은 식용 가공용 소비량을 기준으로 할 경우 22~44%로 적정 재고율(17%)를 초과하지만, 사료용을 포함함 총소비량을 기준으로 하면 5~10%로 낮은 수준인 것으로 평가된다. 1998년 외환위기 당시 국제신용 부족으로 사료 수입을 하지 못했던 경험이 재발되지 않도록 재고량을 높게 운용할 필요가 있다. 옥수수는 국영무역품목이 아니므로 사료업체 등의 일정 수준 재고관리비용을 국가가 지원하는 것을 검토할 필요가 있다.
- 1988년 옥수수 생산량이 13만 톤에 못 미친 반면 소비량은 약 500만 톤에 달하여 옥수수 자급률이 2.6%에 불과하였고, 이후 옥수수 소비량이 증가하면서 자급률은 더욱 낮아져 2002년 0.7%로 하락하였으며, 그 후 1% 미만에서 보합세를 보이고 있다(그림 2-8).

그림 2-7. 옥수수 재배면적, 단수, 생산량, 재고량 추이



주: 양곡년도 기준임.  
 자료: 농림축산식품부; 양정자료

그림 2-8. 옥수수 생산량, 소비량, 자급률 추이



주: 양곡년도 기준임.  
 자료: 농림축산식품부; 양정자료

## □ 밀 자급률도 1% 미만

- 밀 재배면적은 1975년 4만 4천 ha에서 1985년과 1990년에 밀가루와 밀이 각각 수입자유화되면서 1991년 재배면적은 200 ha 미만으로 사라질 위기에 봉착하였다. 1991년에 민간 차원의 우리밀살리기운동본부가 발족되어 우리밀가공공장을 운영하고 밀농가와 계약재배를 통한 재배면적이 증가하기 시작하여 2010년대에는 1만 ha 내외로 늘어났다.
- 밀 단수는 1990년에 10a당 303kg에서 2016년 367kg으로 증가추세에 있으며, 보리에 비해 높다. 생산량은 1991년 551톤에 불과하던 것이 1995년에 1만 톤을 넘어섰고, 등락은 있으나 2016년에 3만 7천 톤으로 증가하였다.
- 밀 총소비량은 1990년 200만 톤에서 1994년에 606만 톤으로 급증했다가, 2017년에는 415만 톤이다. 식용 소비량은 연간 200~220만 톤으로 안정적이거나, 사료용 소비량이 옥수수 상대가격에 따라 10~410만 톤으로 변동이 심하다.
- 밀 연말재고량은 2000년대 이후 40~50만 톤으로 안정되어 있다. 이는 전량 제분, 사료업체 등의 민간 보유 재고물량으로 연간 식용 총소비량에 비한 재고율은 약 20%이지만, 사료용을 포함한 총소비량에 비한 재고율은 약 10%로서 통상 적정재고율 17%(2개월분)에 못 미친다. 밀은 수입자유화품목이므로 제분, 사료업체 등의 일정 수준 재고관리비용을 국가가 지원하는 것을 검토할 필요가 있다.
- 밀 자급률은 1984년에 1% 미만으로 떨어진 이후 2016년에도 0.9%인 상황이다.



## 1.2 양곡 수급 전망<sup>1)</sup>

### □ 양곡 소비량은 정체될 전망

- 양곡 소비량은 증가추세를 보여 2000년대에는 2,000만 톤 내외에서 정체되어 있다. 2016년의 양곡 소비량은 2,046만 톤으로서, 식용 956만 톤, 사료용 1,090만 톤이다(표 2-2).
- － 향후 양곡 소비량은 2,000만 톤에서 정체될 것으로 전망된다. 2030년 양곡 소비량은 2,050만 톤으로, 식용 950만 톤, 사료용 1,100만 톤을 유지할 것으로 전망된다(표 2-2).

### □ 양곡 생산량은 감소할 전망

- 양곡 생산량은 감소추세를 보여 1990년 700만 톤을 상회하던 것이 2016년에는 500만 톤 이하인 486만 톤으로 감소하였다. 그중 쌀이 433만 톤, 기타 양곡이 58만 톤이다(표 2-2).
- － 향후 양곡 생산량은 감소추세를 지속할 것으로 전망된다. 2030년 양곡 생산량은 353만 톤, 그중 쌀 315만 톤, 기타 양곡 38만 톤으로 감소할 것으로 전망된다(표 2-2).

### □ 양곡 자급률은 감소 전망

- 양곡 소비량은 증가해온 반면 생산을 감소하여, 양곡 자급률(사료용 포함)은 1990년 43.1%에서 2016년 23.7%로 하락추세를 보여 왔는데, 정책 등 외부 여건 변화가 없을 경우, 2020년에는 19.8%, 2030년에는 17.2%로 낮아질 것으로 전망된다(표 2-2).
- － 쌀 자급률은 2016년 102.5%에서 2030년에는 MMA 수입량 이위를 자급하

1) 곡물별 수급전망은 부록 1 참조. 이 절의 전망치는 한국농촌경제연구원의 “농업전망 2018” 및 KASMO 전망자료를 인용한 것으로, 베이스라인 전망치로서, 지금까지의 수급 환경과 정책이 미래에도 계속된다는 가정 하에서의 전망치이므로, 국내외 여건 변화와 정책 선택에 따라 달라짐.

는 수준인 86.7%로 하락하게 되고(표 2-2), 사료용 처분이 없을 경우 과잉 재고와 가격 하락이 지속될 것으로 전망된다.

– 쌀 이외의 양곡 자급률은 2016년 3.0%에서 2030년에는 2.2%로 하락할 것으로 전망된다(표 2-2).

○ 사료용을 제외한 식용 자급률은 1990년 70.3%에서 2016년 50.8%로 하락하여 왔는데, 정책 등 외부 여건 변화가 없을 경우, 2020년에는 40.6%, 2030년에는 37%로 낮아질 것으로 전망된다(표 2-2).

– 쌀 식용 자급률은 2016년 104.7%에서, 향후 사료용 이용을 하지 않을 경우, 위와 같이 2030년에는 MMA 수입량 이외를 자급하는 수준인 86.7%로 하락할 것으로 전망된다(표 2-2).

– 쌀 이외 양곡의 식용 자급률은 2016년 9.8%에서 2030년에는 6.4%로 하락할 것으로 전망된다(표 2-2).

표 2-2. 양곡 수급 전망

단위: 천톤, %

양곡년도	1990	2000	2010	2016	2020 (전망)	2025 (전망)	2030 (전망)
양곡소비량(A)	16,282	19,961	19,946	20,461	20,096	20,362	20,517
쌀(B)	5,445	5,114	4,707	4,220	4,009	3,841	3,634
식용(C)	5,445	5,114	4,707	4,134	4,009	3,841	3,634
사료용(D)	0	0	0	86	0	0	0
쌀 이외(E)	10,837	14,847	15,239	16,241	16,087	16,521	16,883
식용(F)	4,536	5,562	5,498	5,424	5,788	5,913	5,895
사료용(G)	6,301	9,285	9,741	10,817	10,299	10,608	10,988
양곡생산량(H)	7,013	5,931	5,510	4,858	3,973	3,828	3,529
쌀(I)	5,898	5,263	4,916	4,327	3,461	3,410	3,151
쌀 이외(J)	1,115	668	594	531	512	418	378
자급률(사료용 포함)(H/A)	43.1	29.7	27.6	23.7	19.8	18.8	17.2
쌀(I/B)	108.3	102.9	104.4	102.5	86.3	88.8	86.7
쌀 이외(J/E)	10.3	4.5	3.9	3.0	3.2	2.5	2.2
자급률(식용)(H/(C+F))	70.3	55.6	54.0	50.8	40.6	39.2	37.0
쌀(I/C)	108.3	102.9	104.4	104.7	86.3	88.8	86.7
쌀 이외(J/F)	24.6	12.0	10.8	9.8	8.8	7.1	6.4

주: 2016년 이전은 농식품부 양정자료임. 2020년 이후 전망은 한국농촌경제연구원의 “농업전망 2018” KASMO 전망자료를 기초로 추정된 베이스라인 전망치로서, 지금까지의 수급 환경과 정책이 미래에도 계속된다는 가정 하에서의 전망치이므로, 국내외 여건 변화와 정책 선택에 따라 달라질 것임.

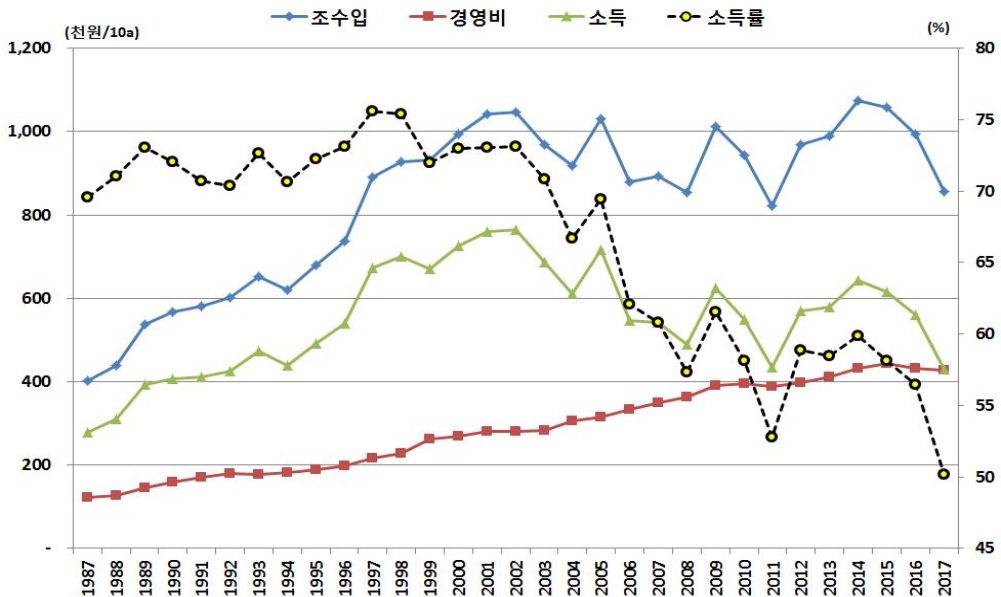
### 1.3. 양곡 재배소득의 특성

#### 1.3.1. 품목별 수익성

□ 쌀 소득은 2003년 이후 하락 국면, 소득률도 저하

- 쌀 10a당 조수입(직불금 포함)은 1987년 40만 원에서 2002년 105만 원으로 증가한 후, 등락을 보이다가 2017년에는 86만 원으로 줄어든 반면, 경영비는 1987년 12만 원에서 2017년 43만 원으로 꾸준히 증가하였다(그림 2-9).
- 쌀 10a당 소득은 1987년 28만 원에서 2002년 77만 원으로 증가 후 감소세로 전환되어 2017년에는 43만 원이었다(그림 2-9).
- 쌀 소득률(조수입 대비 소득 비율)은 1987년 69.6%에서 1997년 75.6%까지 상승한 후 감소추세로 전환되어 2017년에는 50.2%로 낮아졌다(그림 2-9).

그림 2-9. 쌀 수익성 추이



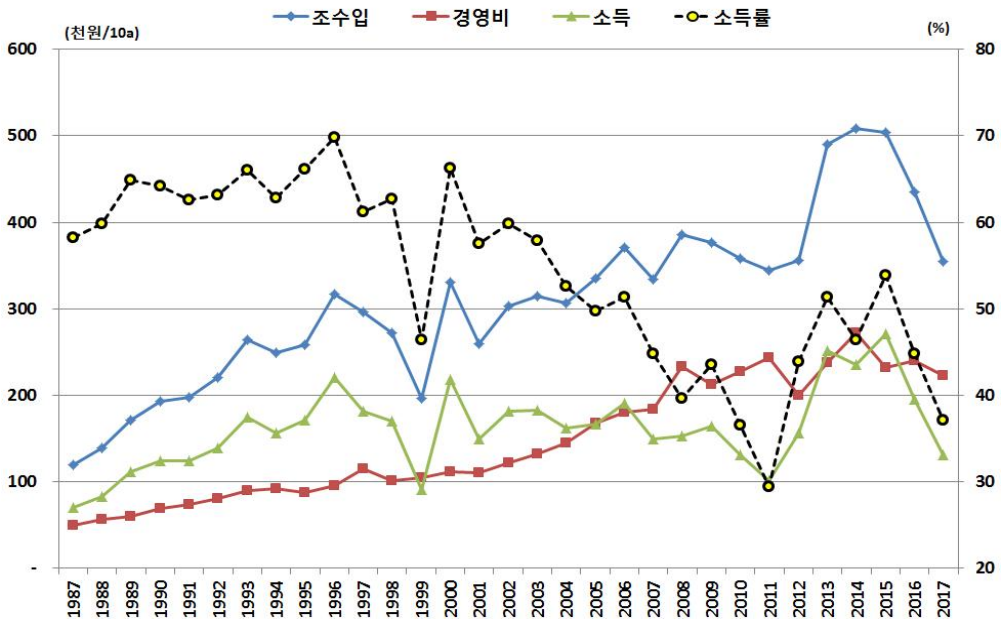
주: 양곡년도 기준임.

자료: 통계청, 농산물생산비통계, 각년도

### □ 보리 소득, 소득률 낮아

- 보리 10a당 조수입은 1987년 12만 원에서 2014년 51만 원으로 증가하였으나 2016~17년에는 감소하여 2017년 기준 35만 원으로 줄어들었다(그림 2-10).
- 보리 10a당 경영비는 1987년 5만 원에서 2014년 27만 원으로 증가한 후 감소세를 보여 2017년에는 22만 원이었다(그림 2-10).
- 보리 10a당 소득은 1987년 7만 원에서 2000년 22만 원으로 증가 후 감소하여 2011년에 10만 원으로 줄어들었으나 다시 증가하여 2015년에 27만 원이었으며, 2017년 13만 원으로 줄어들었다(그림 2-10).
- 보리 소득률은 1987년 58.2%에서 1996년 69.8%로 높아졌으나 이후 하락세로 전환되어 2011년에는 29.4%로 급락하였고, 2015년 53.9%로 높아졌지만 2017년에는 37.1%로 낮아졌다(그림 2-10).

그림 2-10. 보리 수익성 추이



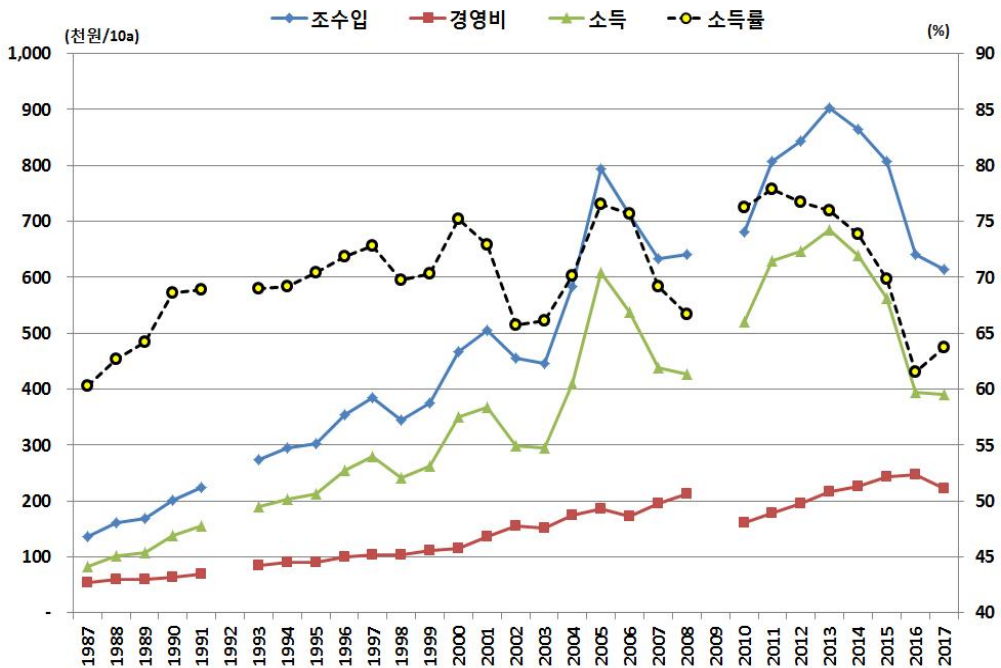
주: 양곡년도 기준임.

자료: 통계청, 농산물생산비통계, 각년도

### □ 콩 소득 2014년 이후 하락

- 콩 10a 조수입은 1987년 14만 원에서 2005년 79만 원으로 증가 후 감소 하였으나 2013년 90만 원으로 늘어났고, 이후 감소세로 전환되어 2017년에는 61만 원으로 줄어들었다(그림 2-11).
- 콩 10a당 경영비는 1987년 5만 원에서 2008년 21만 원으로 증가한 후 2010년 16만 원으로 감소 후 다시 증가하여 2017년에는 22만 원이었다(그림 2-11).
- 콩 10a당 소득은 1987년 8만 원에서 2013년 69만 원으로 증가 후 2017년 39만 원으로 감소하였다(그림 2-11).
- 콩 소득률은 1987~2011년에 60.3%에서 77.9%로 추세적으로 상승하였으나, 이후 하락하여 2017년에는 63.7%였다(그림 2-11).

그림 2-11. 콩 수익성 추이



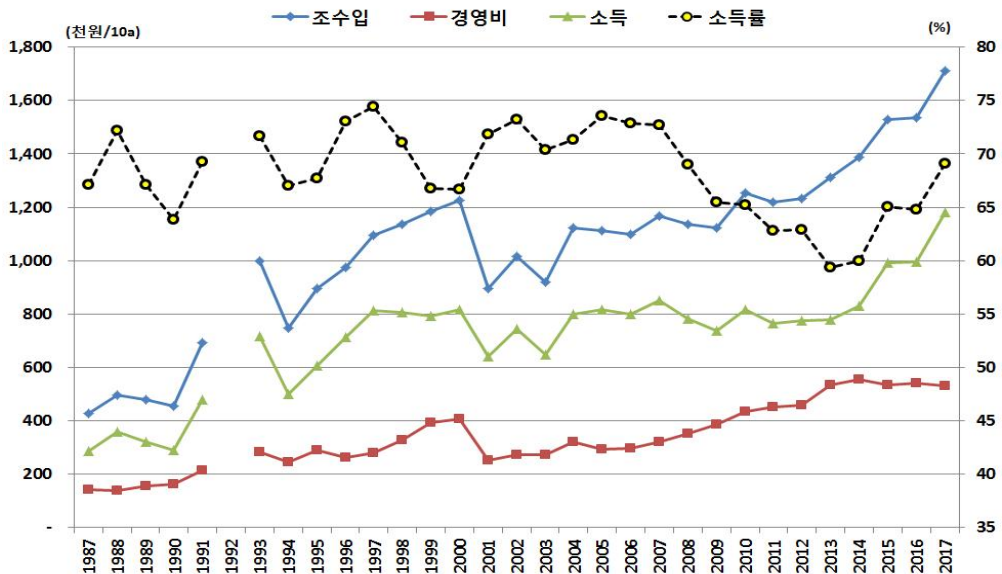
주: 양곡년도 기준임.

자료: 통계청, 농산물생산비통계, 각년도

### □ 옥수수 소득은 상승세

- 옥수수 10a 조수입은 1987년 43만 원에서 2000년 123만 원으로 증가 후 2001년 89만 원으로 감소하였으나 다시 증가세를 보여 2017년 171만 원으로 증가하였다(그림 2-12).
- 옥수수 10a당 경영비는 1987년 14만 원에서 2000년 41만 원으로 증가한 후 2001년 25만 원으로 감소하였고, 이후 다시 증가하여 2014년 56만 원으로 늘어난 후 보합세를 보이고 있다(그림 2-12).
- 옥수수 10a당 소득은 1987년 29만 원에서 1997년 81만 원으로 증가한 후 2014년까지 보합세를 보이다가 최근 다시 증가하여 2017년 118만 원으로 늘어났다(그림 2-12).
- 옥수수 소득률은 등락을 반복하며 1987년 67.2%에서 2007년 72.7%로 느리게 상승하였고, 이후 감소세를 보여 2013년 59.3%로 낮아졌으나 다시 상승하여 2017년에는 70%에 약간 못 미치는 수준이었다(그림 2-12).

그림 2-12. 옥수수 수익성 추이



주: 양곡년도 기준임.

자료: 농림축산식품부; 양정자료

### 1.3.2. 품목간 소득 크기 및 불안정성 비교

- 전 절에서 살펴본 곡종별 최근 10년 평균(2008~2017년) 10a당 소득을 비교해보면, 옥수수가 86만 6천원으로 가장 높고, 쌀과 콩이 각각 55만원, 54만 4천원으로 비슷하고, 보리가 17만 9천원으로 가장 낮다(표 2-3).
- 변이계수는 보리가 30.2%로 가장 높아 불안정성이 가장 높으며, 콩 20%, 옥수수 15.7%, 쌀 13%의 순이다(표 2-3).
- 쌀의 소득 불안정성이 가장 낮은 것은 가격이 하락할 경우 목표가격과 차이의 85%를 보전해주는 변동직불제 때문이다. 다른 작물은 그러한 안정장치가 없는 것이 농가들이 재배를 기피하는 요인이다.

표 2-3. 주요 양곡의 평균 소득 및 변이계수(2008~2017)

	쌀	보리	콩	옥수수
평균소득(천원/10a)	549.5	179.1	544.2	865.9
표준편차(천원/10a)	71.6	54.1	109.0	136.4
변이계수(%)	13.0	30.2	20.0	15.7

주: 변이계수 = 표준편차/평균소득×100

## 2. 양곡 수급의 정책 과제

### □ 곡물 자급률 향상

- 앞 절에서 본 바와 같이 양곡 자급률(사료용 포함)은 1990년 43.1%에서 2016년 23.8%로 하락추세를 보여 왔는데, 정책 등 외부 여건 변화가 없을 경우, 2020년에는 19.8%, 2030년에는 17.2%로 낮아질 것으로 전망된다. 쌀은 과잉공급구조가 지속되고, 쌀 이외의 곡물 자급률은 2016년 3.3%에서 2030년에는 2.2%로 하락할 것으로 전망된다(표 2-2).
- “농업·농촌 및 식품산업 기본법” 14조는 농식품부 장관으로 하여금 매 5년마다 농업·농촌 및 식품산업 기본계획을 세우도록 하고 있으며, 기본계

획에는 식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표 및 그 추진계획을 포함하도록 하고 있다.

- 정부가 2006년에 처음으로 설정한 2015년 곡물자급률 목표치는 25%였다.
- 2008년 국제 곡물파동을 겪으면서 국제 곡물시장 불확실성에 대응하기 위해 정부는 2011년에 곡물자급률 목표치를 2015년 30%, 2020년 32%로 상향조정하였다.
- 그러나 2015년 곡물자급률은 23.8%에 불과하였으며, 2020년 전망치는 19.8%로 목표치에 대폭 미달할 것으로 전망된다.
- 지금까지 진행되어온 곡물자급률 하락은 식량안보 저하, 토지이용형 곡물 산업의 쇠퇴에 따른 농지 유희화, 농업·농촌의 다원적 기능 저하를 초래하고 있다. 양곡 생산을 늘릴 수 있는 정책 수단이 요구된다.

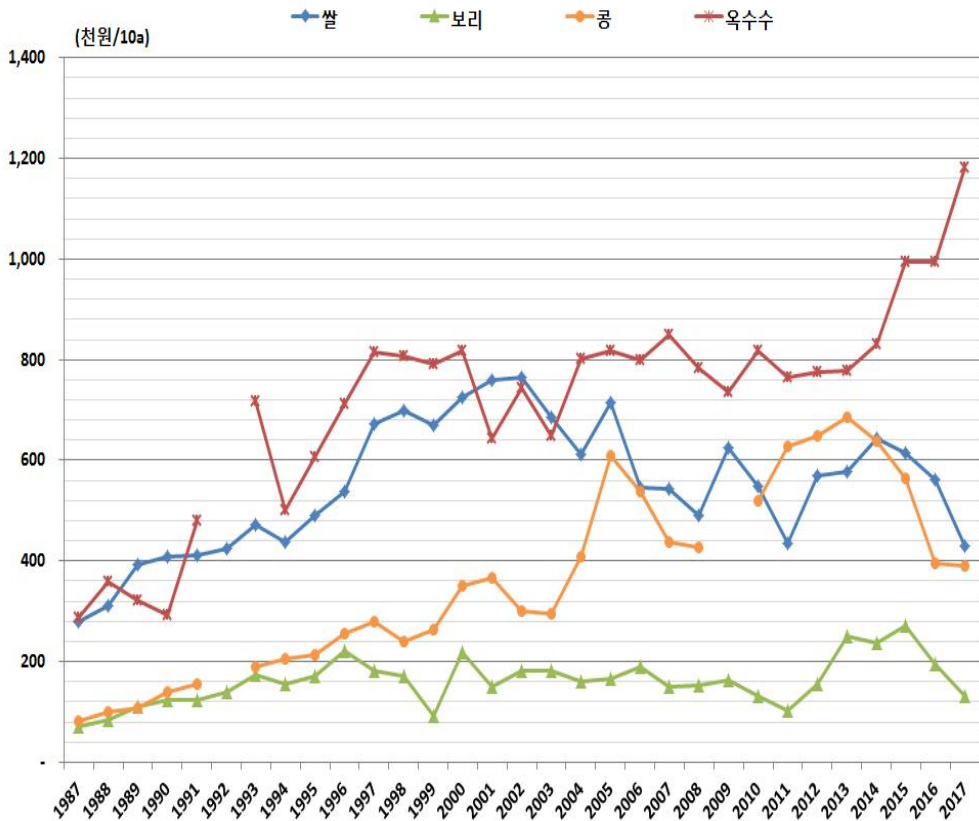
#### □ 쌀 생산을 타 곡물로 전환 유도

- 쌀은 과잉구조가 심화되고 있고, 타 곡물들은 자급률 하락이 계속될 전망이다. 이로, 쌀 재배면적을 타 곡물로 전환을 유도할 필요가 있다.
- 2018~2019년에 시행이 예정된 쌀 생산조정제인 “논 타작물 재배 지원사업”을 단기적으로 실시하고, 이후에는 쌀 이외 주요 곡물의 소득을 높이고 안정화시킬 수 있는 정책이 요구된다.
- 쌀 이외 주요 곡물의 소득이 향상되고 안정화되면 시장원리에 의해 벼 재배면적이 지역별 비교우위 작물로 배분될 것이다.
- 쌀에 중점 투입되던 직불제 재정이 주요 곡물로 분산될 것이고, 주정용 또는 사료용 쌀 저가 처분에 필요했던 재정이 절약될 것으로 기대된다.
- 주요 곡물의 전반적 자급률 제고라는 식량안보 증진 효과가 기대된다.
- 하계작물의 정책적 목표 소득은 쌀 기대소득과 동일한 수준이 되도록 하고, 동계작물(이모작)의 경우는 쌀 소득의 일정 수준이 되도록 하는 것을 검토할 필요가 있다.

\* 참고로, 최근 5년간 10a당 보리 소득은 쌀 소득의 41%였다(그림 2-13).



그림 2-13. 곡종별 10a당 소득 추이



주: 양곡년도 기준임.

자료: 농림축산식품부; 양정자료

○ 지금까지 세 차례에 걸친 쌀 생산조정제가 중앙정부의 하향식 곡물 재배 면적 배분정책이었다면, 중장기적으로는 지방분권 시대에 부응하는 “시군 단위 중장기 식량산업 종합계획”의 상향식 체제로 전환할 필요가 있다.

— “시군단위 중장기 식량산업 종합계획”이란 시군 지자체가 지역농협, 영농조합법인 등으로 하여금 쌀과 비교우위적 쌀 대체 곡물의 가공, 유통, 판매를 조직화하고, 대량소비처 등과의 납품계약으로 하고, 농가와는 계약 재배를 하는 등 다양한 형태로 짜는 종합계획으로서, 농식품부는 지자체 종합계획을 선정하여 종합지원하는 체제이다.

## □ 걱정 재고 관리운영 세칙 법제화 필요

- 2005년 이후 정부는 벼 수매제도를 폐지하고 공공비축제를 운영해오고 있다. 공공비축 물량 규모는 소비량의 17% 수준으로 운영하기로 하였으나, 최근 10년간(2008~2017년) 쌀 연말재고량은 소비량의 14.7~42.3%, 평균 25.7%로서 대부분 해에 계획량을 초과하여 재고관리에 많은 재정이 소요되며, 변이계수는 40.6%로서 매년 편차가 심한 불안정한 비축관리가 되고 있다(표 2-4).
  - 보리의 연말 재고율은 최근 10년간 12.4~62.3%, 평균 28.9%, 변이계수는 60.6%에 달하여 쌀보다도 더 비축관리가 불안정하다(표 2-4).
  - 주로 민간기업(제분, 유지, 사료 등)이 비축관리하는 밀, 콩, 옥수수는 평균 재고율이 각각 12.1%, 6.0%, 7.4%로서 FAO에서 권장하는 걱정 비축률 17%(약 2달분)에 미달되며, 변이계수는 각각 18.9%, 35.9%, 38.9%로서 적은 물량을 큰 편차 없이 운영하고 있음을 알 수 있다(표 2-4).
  - 세계적인 곡물 파동이나 국방이나 경제 위기 시에 필수적인 곡물 공급이 중단되거나 지연될 경우 큰 사회적 혼란을 야기할 수 있다. 우리나라는 1998년 외환위기 시에 이를 겪은 바 있으며, 2008년 국제적 곡물 위기 시에 많은 곡물 수입국들이 정치적, 사회적 위기상황을 겪은 바 있다.
- 정부가 비축관리하는 쌀은 과소재고가 발생하지 않도록 공공비축제를 운영하여야 하며, 시장격리 등으로 인해 발생하는 과잉재고는 당해 양곡년도 중에 사료용이나 원조용 등으로 처분하여 걱정비축률을 유지하도록 양곡관리법 시행령, 시행규칙 등에 운영세칙을 규정할 필요가 있다.
- 밀, 콩, 옥수수 등 가공원료곡 운전재고량은 민간기업들이 비용최소화 원칙으로 운용하므로, 국민경제적으로 필요한 공공비축량 수준에 미달된다. 따라서 정부가 2개월분의 항시 비축량을 민간기업들이 운용하도록 운전재고분(1개월치) 이외의 1개월 소비량 정도를 공공비축하도록 하고, 그 비축에 소요되는 비용은 재정에서 부담하고 국가가 처분권을 갖도록 공공비축 관련 조항을 양곡관리법에 추가할 필요가 있다.

표 2-4. 주요 양곡의 평균 연말 재고율 및 변이계수(2008~2017)

	쌀	보리	밀	콩	옥수수
연말재고율(%)					
평균	25.7	28.9	12.1	6.0	7.4
최고	42.3	62.3	16.8	10.8	14.2
최저	14.7	12.4	9.2	4.2	4.5
표준편차(%)	10.4	17.5	2.3	2.2	2.9
변이계수(%)	40.6	60.6	18.9	35.9	38.9

주: 변이계수 = 표준편차/평균연말재고율×100



## 제3장 국내외 양곡관리제도 검토2)

### 1. 우리나라 양정사 변천3)

#### 1.1. 만성적 공급부족과 저곡가정책: 1945~1968

##### □ 일제강점기의 공출제, 배급제 등 식량통제 지속

- 일제강점기 말기인 1943년에 일본은 ‘조선 식량관리령’을 내려 양곡시장을 폐쇄하고 양곡배급제와 공출제를 강화하였다. 극심한 식량난과 생산성이 저하된 상태로 1945년 8월 15일 해방을 맞이하였다.
- 미군정은 남한 지역에 대해 1945년 10월 자유주의 이념과 식량통제에 대한 국민적 반감 등에 부응하여 통제를 철폐하고 시장 거래를 허용하였다. 즉 미곡의 자유판매 금지 규정, 각 행정기관에 미곡판매를 강제한 규정, 미가 제한규정 등을 폐지하고, 공출 및 배급제를 철폐하였다.
- 그러나 해방 당시 양곡 재고가 거의 없었던 반면, 해외 동포 귀환과 북한 주민의 대거 남하, 억눌렸던 소비심리의 폭발 등으로 인해 양곡 수요가 크게 증가하여, 극심한 양곡 부족에 따른 민심이 크게 동요하고 1948년까지 미가는 급등세를 보여, 미군정은 미가공정제(‘45.11), 미곡수집령(‘46.01)<sup>4)</sup> 등을 실시하며 식량 통제 체제로 후퇴하였다.

2) 이 장에서는 우리나라의 양곡관리제도 및 우리와 비슷한 구조를 가진 일본의 제도를 살펴보고, 이어서 우리나라와는 구조가 다른 미국과 EU의 농정 틀의 변화를 살펴보기로 한다.

3) 이 절의 양정사 일부는 ‘한국 양정사, 2013’를 발췌, 요약하였다.

4) 1945년 11월에 미 군정 장관이 권한을 부여한 대행기관으로 하여금 미곡의 최고 소매가격을 확보하도록 하는 ‘미가공정제’를 실시하였으나 실효를 거두지 못하자 1946년 1월 농가

그림 3-1. 해방 이후 양정의 흐름(1945~1970)



자료: 한국 양정사, 2013, 한국농촌경제연구원

- 1946년 5월에 ‘중양식량행정처’가 설립되어 양곡 수집과 배급을 담당하였으며, 1948년 8월 정부수립에 따라 농림부로 그 업무가 이관되었다. 1948년 8월에 ‘미곡법’이 제정, 공포되어 양곡 공출과 배급을 주요 내용으로 하는 식량통제가 더욱 강화되었다. 정부는 농민에게서 시가보다 낮은 가격에 반강제적으로 수집함으로써 농민의 일방적 희생을 강요하였기 때문에 공출제라는 비난을 받았다.
- 1948년 10월 ‘양곡매입법’을 제정하였으나 정부매입가격이 시가보다 낮았고 보상 물자 지급이 실시되지 못하여 정부의 양곡매입 계획(생산량의 1/3)이 좌절되자 공무원, 영세민 등 일부 계층에게만 배급하는 ‘중점배급제’를 실시하였고, 나머지는 시장에서 매입하도록 다시 양곡 시장을 허용하였다.

의 잉여양곡 수집과 비농가에 대한 배급을 목적으로 농가에서 상주 가족 1인당 1석의 100분의 45에 해당하는 물량의 미곡보유를 허용하고 그 이상을 소지한 농가는 초과량을 최고 공정가격에 의해 행정기관에 매도하도록 하는 ‘미곡수집령’을 제정·공포하였다.

- 5) 양곡매입법에 의한 매입계획이 좌절되어 비농가 전체를 대상으로 한 일반배급제 유지가 불가능해지자 공무원과 영세민 등 일부 계층 약 289만 명에 한하여 배급하는 ‘중점배급제’를 실시하고 그 밖의 일반 비농가는 각자 임의로 시장에서 구매하도록 하였다.

## □ 양곡관리법 제정되었으나, 저곡가정책으로 수매실적 미미

- 1950년 2월에는 ‘양곡관리법’이 제정·공포되었으며, 기본적인 내용은 정부가 국내 총생산량의 3분의 1 범위 안에서 양곡을 매입하여 군량, 공무원, 영세민에 대하여 중점배급을 실시하는 동시에 양곡 시장을 허용하는 한편, 양곡판매업자, 영업용 소비자에 대한 단속을 할 수 있도록 하였다.
- 1950년 6월 한국전쟁이 발발되어 식량사정이 크게 악화되자 1951년 9월 토지수익에 대한 조세는 현물로 납부하도록 하는 ‘임시토지수득세법’을 통해 정부관리양곡을 확보하고자 하였다.
- 1953년 휴전 이후 양곡 생산이 점차 증가하고 1955년부터는 미국 잉여농산물이 도입됨에 따라 양곡 가격이 하락세로 전환되었다. 1956년에는 입도선매 방지와 정부관리양곡 확보를 위해 매입가격의 약 50%를 봄에 선지급하고 추수 후 현물을 수납하는 동시에 그 잔액을 정산하는 ‘미곡예매제’를 실시하였다.
- 그러나, 1954년부터 1960년대까지 연도별 정부의 미곡 및 맥류 수매량은 생산량의 3~9%로서, 양곡관리법에서 설정한 33.3%에 크게 미달하였다. 수매가격이 낮아 현금매입은 극히 적었고, 주로 농지세, 농지상환곡 등 현물수집에 의존하였다.<sup>6)</sup>

- 1950년 2월에 제정된 양곡관리법은 25조로 구성된 법령으로서, 양곡의 수급을 매우 엄격하게 통제하였다. 주요 조항들은;
  - 제1조: 법의 목적은 “양곡을 관리비축하여 그 수급과 가격의 조절 또는 배급과 소비의 통제를 함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안정을 기함”이다.
  - 제2조: 양곡은 미곡, 맥류, 잡곡을 말한다.
  - 제3조: 양곡 생산자 등은 정부가 지정하는 양을 정부에 매도하여야 하며, 정부 매입총량은 국내총생산량의 1/3을 초과하지 못한다.

6) 전후 농지상환곡, 농지세 등의 현물수집이 많았던 1954~1955년의 수매량은 생산량의 13~16%였다.

- 제5조: 양곡 매입수량과 가격은 정부에서 정하고 국회의 동의를 얻어야 한다.
- 제9조: 정부는 비상시에 대비하기 위한 양곡을 항상 비축하여야 한다.
- 제11조: 양곡을 수입 또는 수출하려는 자는 정부의 허가를 받아야 한다.
- 제13조: 양곡 가공을 업으로 하는 자는 정부의 허가를 받아야 한다.
- 제19조: 양곡의 매매를 업으로 하는 자가 폭리를 목적으로 양곡을 매점 또는 매석하는 자는 10년 이하의 징역에 처하고 매점매석한 양곡의 가격의 10배 이상의 벌금을 병과한다.
- 제21조: 양곡을 밀수출하도록 선동, 교사 또는 방조한 자는 사형, 무기징역, 또는 5년 이상의 징역에 처한다. 양곡을 밀수입한 자는 10년 이하 1년 이상의 징역에 처한다.

#### □ 미곡담보용자제로 농가경영자금난 해소 및 정부양곡 확보

- 1957년 풍작으로 인한 수확기 쌀값 폭락을 방지하기 위해 ‘미곡담보용자제도’를 도입하여 미곡 생산농가를 대상으로 미곡을 담보로 매입가격의 65~90%를 융자함으로써 곡가의 계절적 변동을 방지하고 농가경제안정도모하는데 기여하였다. 단경기 가격이 상승하면 농가는 현금으로 상환하면 되고, 가격이 낮을 경우에는 현물로 상환토록 함으로써 정부로서는 정부관리양곡을 일부 확보하였다. 미담용자제는 1969년 이후 정부의 일반수매가 강화되면서 1968년에 중단되었다.
- 1962~1963년 흉작으로 정부는 1964년에 식량증산 7개년 계획(1965~1972)을 통해 7년간 식량작물을 78% 증산하여 식량을 자급한다는 목표를 세우고 토지생산성 증대와 경지 확장 등에 주력하였다. 그러나 가격유인이 결여되어 21% 증산에 그쳤다.<sup>7)</sup>

7) 1964년 기준년도의 곡물 생산량은 561만 톤이었으며, 증산목표는 1971년 1,001만 톤이었으나, 1971년 생산실적은 679만 톤이었다.



- 1963년 8월 양곡관리법 전부개정 이유 및 주요 개정 조항
  - 개정 이유: 1962년 쌀 흉작과 1963년 보리 흉작으로 인해 식량과동이 발생하여 정부의 양곡 수급조절을 강화
  - 제1조(목적) 양곡을 관리하여 양곡의 수급조절과 적정가격을 유지함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안정을 도모
    - \* 배급, 소비 통제 등 삭제
  - 제2조(정의) 양곡을 미곡, 맥류, 잡곡, 서류
    - \* 1964년 6월 시행령 제1조에서 서류 추가
  - 제5조(양곡의 예매) ①농림부장관은 영농상 또는 기타의 시유로 필요하다고 인정할 때에는 강의를 의결을 거쳐 매입할 양곡의 대금의 전부 또는 일부를 생산자에게 전도할 수 있다
    - \* 미곡담보용자제 근거조항 마련
  - 제6조(양곡의 교환) ①농림부장관은 양곡수급조절과 국민식생활개선 및 미곡절약을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 정부관리양곡을 다른 양곡과 교환할 수 있다
    - \* 흉작으로 부족한 미맥 소비를 수입 밀 등으로 대체
  - 제8조(양곡의 매매가격 결정) 정부는 양곡의 매입가격과 매도가격을 국회의 동의를 거쳐 정한다.
    - \* 매입가격 뿐 아니라 매도가격도 국회동의

## 1.2. 쌀 자급달성 위한 규제강화: 1969~1981

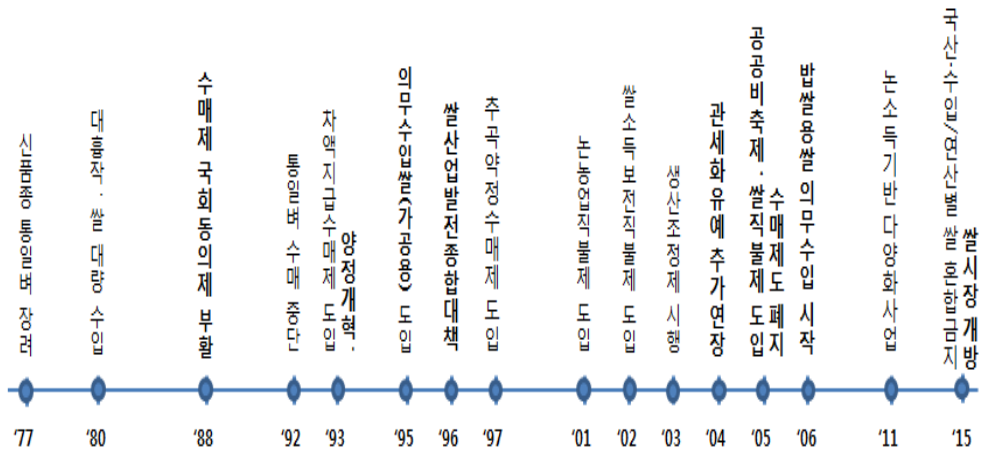
### □ 이종곡가제 실시로 증산 유도, 정부수매 확대

- 저곡가 정책이 식량 증산 및 농가소득 향상을 저해한 한편, 경제성장에 따른 양곡 수요 증가로 외국 도입량이 증가하여 식량자급률이 낮아지자 정부는 1969~1981년에 수매가격을 물가상승률보다 높게 인상하는 고미가 정책을 실시하여 증산을 유도하였다. 소비자 가계를 위해서 시장가격보다 낮은 가격으로 방출하였다.
- 정부는 수매량도 크게 늘렸는데, 1969년에 생산량의 4.9%를 차지하던 벼

수매량이 1978~1980년에는 23%까지 증대되었다.

- 이를 위해 1970년 7월에 ‘양곡관리기금법’을 제정하여 ‘양곡관리법’에 규정된 정부관리 양곡의 매입·조작에 소요되는 자금을 별도 기금으로 운용하였다. 1972년에는 정부수매에 대한 국회동의제가 폐지되고, 수매가격 수준을 정부에 건의하는 양곡유통위원회가 설치되었다.
- 양곡관리법 개정 중 1970년과 1972년의 개정이 가장 시장통제적인 법령이었다.

그림 3-2. 연도별 주요 양곡정책(1970~2017)



자료: 한국 양정사, 2013, 한국농촌경제연구원

- 1970년 8월 양곡관리법 일부개정 이유 및 주요 개정 조항
  - 개정 이유: 1960년대 중반 이후 산업구조 개편으로 인한 소득수준 향상으로 양곡 수요가 급격히 증대되고 양곡 수입량이 증가하여 국내 양곡 자급기반이 약화되자 부정확한 방법에 의한 가공금지 및 혼·분식이행을 통한 양곡 소비절약과 소비구조 개선
  - 제17조(양곡매매업자 및 가공업자에 대한 감독) ① 농림부장관은 양곡의 수급조절과 유통질서의 확립을 위하여 특히 필요하다고 인정될 때에는 양곡매매업자에 대하여 ... 다음 각 호의 사항을 명할 수 있다.

1. 소비자 이외의 매매대상자의 제한
  2. 용량거래의 제한
  3. 판매가격의 게시
  4. 유통양곡의 재도정 금지
  5. 양곡매매업자의 등록
- 제18조(음식판매업자에 대한 조치) 농림부장관은 양곡의 소비절약과 소비구조의 개선을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 ... 음식의 판매업자에게 대통령령이 정하는 바에 따라 판매하는 식사에 소요되는 양곡의 비율 및 반식판매의 제한을 명할 수 있다.
  - 1972년 12월 양곡관리법 일부개정 이유 및 주요 개정 조항
    - 개정 이유: 정부의 양곡수급계획 수립 및 양곡 매입·매도가격 결정이 '국회의 동의를 얻도록' 되어 있던 것을 '국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻도록' 하고, 양곡매매업을 등록제에서 허가제로 강화하고, 특히 양곡 소매상의 부정거래 및 매점매석을 억제하여 곡가 안정을 달성하기 위해 소매상에 대한 규제를 강화하며, 외미 도입 감소 및 미곡 자급화를 목표로 양곡소비절약과 식생활개선을 강력히 추진할 수 있도록 함; 정부의 양곡 수급, 유통, 가격 규제 최고 수준
    - 제3조(양곡수급계획의 수립) 농림부장관은 매년도 정부관리양곡의 수급계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.
    - 제8조(양곡매매가격의 결정) 농림부장관은 양곡의 매입가격과 판매가격을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 정한다.
    - 제15조의2(곡가에 대한 긴급조치) 농림부장관은 양곡수급의 차질 또는 급격한 곡가변동으로 말미암아 식량사정의 악화 기타 경제적 혼란이 야기될 우려가 있을 경우에 ... 제8조의 규정에 불구하고 ... 양곡의 생산자, 소유자, 매매업자 및 가공업자에게 ... 양곡을 매도할 것을 명할 수 있다.
    - 제15조3(양곡매매업의 허가) ① ...양곡매매업을 영위하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 도매업, 소매업 및 중개업의 구분에 따라 농림부장관의 허가를 받아야 한다.

- 제15조의4(양곡유통위원회) ① 양곡의 유통정책에 관하여 농림부장관, 서울특별시장, 부산시장 또는 도지사의 자문에 응하기 위하여 농림부, 서울특별시, 부산시 또는 도에 양곡유통위원회를 둔다.
- 제20조의2(융자 및 보조) 농림부장관은 식생활의 개선을 촉진함에 있어서 필요하다고 인정될 때에는 대통령령으로 정하는 사업을 행하는 자에 대하여 금융상 필요한 지원을 하거나 예산의 범위 내에서 보조금을 교부할 수 있다.
- \* 1973년 2월 시행령 제17조의3 ①에 의한 동 사업의 범위
  1. 국민식생활의 개선을 위하여 외국산 소맥을 가공판매하는 사업으로서 국제원맥가격의 상승으로 결손을 초래하는 사업
  2. 정부가 국민식생활의 개선을 위하여 비영리법인에게 위촉하는 사업

**□ 통일벼 보급, 소비 억제, 냉해 피해로 쌀 대량 수입**

- 1970년대에는 다수확 통일벼 품종을 반강제적으로 보급하여 1975~1979년에는 전체 벼면적의 50%를 초과하였고, 덜 깎은 7분도 쌀을 공급하였다. 한편 계속 늘어나는 쌀 수요를 억제하기 위해 혼분식을 강제하고 쌀막걸리 주조를 단속하는 등 쌀 생산과 소비억제를 통한 자급달성에 매진하였다. 그리하여 1976~1978년 3년 연속 자급률이 100%를 초과하게 되었다.
- 1977년에 주곡 과잉문제를 우려해야 하는 단계에 이르자, 1974년부터 실시되어 온 쌀소비 억제책들을 완화하는 등 과잉기조 하의 양정 전환을 모색하게 되었다.
- 그러나 1980년 여름 강우일수가 많아 냉해 피해로 통일벼 대흉작이 들자 정부는 다시 증산을 강조하고 소비를 억제하였으며, 쌀 부족현상을 극복하기 위해 미국 쌀 수입을 급히 서둘렀으나 국제가격이 폭등하는 결과를 낳아 식량안보의 중요성을 깨닫는 계기가 되었다.
- 1970년대까지 쌀이 항상 부족하였으므로 보리는 국민 식생활에 없어서는 안 되는 주식이었다. 벼 수확 후 겨울작물인 보리는 농가소득 측면에서도 중요한 작물이었다. 따라서 정부는 쌀 못지않게 보리 증산을 위해 노력하

였다.

- 휴전 이후 1968년까지 미국 공법(PL) 480호 등에 따라 미국의 대표적 잉여농산물인 밀이 무상원조 되었으며, 정부는 수입밀을 판매한 수익금인 대충자금이 중요한 재정 수입원이었다. 1968년 무상원조가 끝날 당시 밀 자급률은 38%였다. 이후 1972년까지 정부의 장기차관 형식으로 유상원조 되었고, 1981년에는 유상 장기차관 조건부 수입도 중단되었다. 이 시기의 자급률은 6%로 떨어져있었다.

○ 1976년 12월 양곡관리법 일부개정 이유 및 주요 개정 조항

- 개정 이유: 양곡예매자금을 생산자뿐만 아니라 농업협동조합과 농지개발조합에도 전도할 수 있도록 하였고, 농업협동조합으로 하여금 곡가 조절업무를 수행할 수 있도록 하였으며, 수입양곡의 국내판매가격 안정을 위해 가격안정기금을 적립·운용할 수 있도록 하는 등 식량의 안정적인 공급과 효과적인 곡가 조절을 위함
- 제4조(양곡의 매입) 농수산부장관은 양곡의 수급을 조절하고 그 적정 가격을 유지하기 위하여 대통령령이 정하는 생산자 또는 소유자에 대하여 정부나 정부가 지정하는 자에게 양곡의 매도를 명할 수 있다.
- 제13조의2(가격안정기금의 적립) 농수산부장관은 수입양곡의 국내판매 가격안정을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 수입양곡의 매매업자 및 가공업자로 하여금 가격안정기금을 적립·운용하게 할 수 있다.
- 제15조의5(곡가조절) ① 농수산부장관은 양곡의 출하장려 및 가격조절을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 농업협동조합으로 하여금 양곡의 매입 및 판매업무를 하게 할 수 있다.  
 ② 농수산부장관은 곡가안정을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 ... 제1항의 규정에 의한 양곡의 판매가격을 지정할 수 있으며, 판매가격의 지정으로 인하여 발생한 결연액에 대하여는 양곡관리기금에서 보전한다.  
 ③ 농수산부장관은 제1항의 규정에 의한 양곡매입자금의 전부 또는 일부를 양곡관리기금에서 농업협동조합에 대하할 수 있으며 대하금의 이자 및 운용에 관하여는 대통령령이 정하는 바에 의한다.  
 ④ 농수산부장관은 제3항의 규정에 의한 대하금을 양곡으로 상환하게

할 수 있다.

○ 1980년 1월, 12월 일부개정 이유 및 주요 개정 조항

- 개정 이유: 냉해로 기록적인 흉작을 경험하자 1980년 1월에 천재지변, 기타 중대한 재해 등으로 인하여 국민식생활의 안정을 도모할 필요가 있을 경우 정부관리양곡을 대여할 수 있도록 법을 개정하였고, 그해 12월에는 소규모 제분업을 허가제에서 신고제로 전환
- 제6조의2(양곡의 대여) ① 농수산부장관은 천재·지변 기타 중대한 재해등으로 인하여 국민식생활의 안정을 도모할 필요가 있다고 인정될 경우에는 정부관리양곡을 대여할 수 있다.
- 제16조(가공업의 허가 등) ① 양곡을 원료로 하여 가공을 업으로 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 정부의 허가를 받아야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 일정규모 이하의 가공업(제분업을 말한다)을 영위하고자 하는 자는 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다.

### 1.3. 쌀은 자급 유지, 기타 곡물은 자급률 하락: 1982~1993

#### □ 소비량 감소추세 시작, 수매량 축소하고 수매가격 인상 억제

- 1980년대의 경제정책 기조는 비교우위론에 입각하여 수출 증대를 통한 고도성장에 두어졌고, 비교열위인 농산물 수입개방이 시작되고, 1989년 GATT BOP 조항을 졸업하게 되면서 더욱 심화되었다.
- 해방 후 줄곧 농정의 최우선 목표였던 '식량 증산'이 1982년부터 '주곡자급 유지'로 후퇴하면서 쌀과 보리는 자급하는 반면, 밀, 옥수수, 두류는 수입에 의존하는 구조로 전환되었다.
- 1970년대 말 생산량의 23%에 달했던 벼 수매량은 1988년에는 14.3%로 축소되었으며, 수매가격도 동결하거나 인상률을 낮게 책정하였다. 쌀 생산량은 1979년 580만 톤에서 1990년 590만 톤으로 정체된 반면, 소득증대로 쌀 소비량이 감소하기 시작하여 1980년대에는 쌀 자급을 유지하였다.

## □ 국회동의제 부활로 수매 확대

- 쌀 수매량 축소와 수매가격 동결로 농민들의 불만이 쌓였는데, 1988년 여소야대 국회에서 1972년에 폐기되었던 정부수매에 대한 국회동의제가 부활되었다. 그리하여 1988년 벼 수매량은 생산량의 14.3%에서 1990년에는 28.7%까지 배증하였다. 수매가격 연평균 상승률도 1982~1987년산은 4.2%였으나 1987~1992년산에는 11.1%로 높게 책정되었다.
- 쌀 증산을 위해 1971년에 개발된 통일벼의 면적 비중이 벼 재배면적에서 차지하는 비중은 1987년 76%에 달하였으나 소비자 기피로 인해 정부는 1992년 통일벼 수매를 중단하였고, 그와 함께 통일벼 생산도 중단되었다.

- 1988년 8월 양곡관리법 일부개정 이유 및 주요 개정 조항
  - － 개정 이유: 정부의 양곡수급계획과 양곡매입가격·매입량을 국회의 동의를 얻어 결정하도록 함.
  - － 제3조(양곡수급계획의 수립) 농수산부장관은 매년도 정부관리양곡의 수급계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.
  - － 제8조(양곡매입가격등의 결정) 정부는 양곡의 매입가격과 매입량을 결정할 때 국회의 동의를 얻어야 한다.

## □ 맥류, 두류, 잡곡 등 정부수매 폐지

- 쌀 자급이 달성된 1970년대 후반에 쌀 소비억제조치들이 풀리면서 열등재인 보리 소비가 급격히 감소하였다. 그러나 수매가격 지지에 따라 보리 생산이 소비 감소만큼 줄어들지 않아 보리 재고가 늘어나게 되고, 주정용 등으로 저가에 처분하면서 양특적자의 한 요인이 되었다. 정부는 보리 수매의 출구 전략으로 1984년부터 농가 희망물량 전량을 수매하였다. 1987년부터는 농협으로 하여금 농가와 의 계약재방식으로 전량을 수매토록 하였다. 주정용은 농협이 주정업체에 직접 공급토록 하였고, 식용은 정부가 인수하여 곡가조절용 등으로 방출하였다.

- 정부는 개방정책 기조 하에서 국산 밀 증산을 포기하고 1983년에 수입추천권을 농림수산부에서 한국제분공업협회로 위임하였으며, 추천대상도 한국제분공업협회에서 실수요자인 제분회사까지 확대하였다. 1984년에는 밀수매를 중단하였다. 1985년에는 밀가루를 수입제한품목에서 자동승인품목으로 변경 고시하여 수입자유화하였다. 1984년 이후 2017년 현재까지 자급률은 1% 이하이다.
- 정부는 1980년부터 농협으로 하여금 국산 콩을 수매하여 두부 및 식용유 가공업체에 공급하도록 하였다. 1983년부터는 정부의 통 증산지원사업이 시작되었는데, 농협이 수입콩 수입 및 공급업무를 담당하고, 수입 이익금 중 일부를 콩 농가에게 생산장려금으로 지원하였다. 1989년 식용콩 수입업무가 농수산물유통공사로 이관되면서 농협은 자체수매를 중단하고 정부의 비축용 콩 수매사업 일부만 대행하였다. 콩 증산지원사업은 콩 관련 제품 수입자유화로 1990년에 중단되었다.
- 한편 팥, 녹두에 대한 농협수매는 1986년에 시작되어 1997년에 중단되었다. 이상과 같이 쌀 이외 곡물에 대한 정부수매는 1980년대에 중단되었다.

#### 1.4. 쌀 과잉기조와 1차 양정개혁으로 규제 완화: 1993~2004

- 정부 양곡관리의 비효율과 고비용구조, 시장기능 왜곡 등 부작용 심화
  - 1989~1990년산의 연속 풍작 이후 정부 재고량과 양곡관리비용이 증가하고, 이중곡가제에 따른 양곡관리특별회계 적자가 누증되었으며, 통일계 위주의 정부양곡 대량 저가방출이 시장기능 및 양질미 유통을 저해하는 등 부작용이 커지자 정부는 1993년 양정개혁을 단행하였다.
  - 1993년 양정개혁에서는 정부의 과도한 쌀시장 개입과 양특적자를 줄이고 민간유통 기능을 활성화하기 위해 시장가격보다 높은 수매가격을 동결하고, 정부양곡 방출방식을 정가제에서 공매제로 전환하는 등 시장원리에 맞는 수매·방출제도를 운용함으로써 이중곡가제를 중단하였다.



- 또한 농협수매에 대한 차액지급으로 정부수매를 축소하며, 산지의 민간 쌀유통거점시설인 미곡종합처리장(RPC) 건설을 지원하고, 양곡가공 및 매매업 허가제를 각각 등록제, 신고제로 전환하는 등 양정사상 처음으로 대대적인 규제완화를 하였다.
- 1993년 양정개혁이 성공할 수 있었던 요인으로서, 1993~1995년산 벼 작황이 나빠 시장가격이 상승세를 보여 농가들의 수매량과 수매가격에 대한 관심이 적었으며, 노후화된 임도정공장들을 대체한 규모화, 현대화된 RPC들이 높은 가격에 쌀을 판매하고 경영성과도 좋아 농가 벼를 높은 가격에 구매하여 주었기 때문이다. 즉, 정부 중심의 쌀 유통과 가격 결정이 시장 기능으로 순조롭게 대체되었다.

○ 1994년 1월 양곡관리법 전부개정 이유 및 주요 개정 조항

- 개정 이유: 1993년 정부의 시장개입을 줄이는 양정개혁 이후, 양곡가공 및 유통부문에 대한 행정규제를 완화하고, 적자가 누증된 양곡관리기금으로 실시하고 있는 양곡사업을 예산에서 실시하도록 하고, 정부관리양곡의 매입가격과 매입량을 미리 예시하는 수매예시제도를 도입하며, 정부가 미곡유통업을 육성해야 하는 등 양정개혁의 성격에 부합하도록 함.
- 제1조(목적) 이 법은 양곡을 효율적으로 관리하여 양곡의 수급조절을 원활히 하고 적정가격을 유지함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안정에 이바지함을 목적으로 한다.
- 제18조(양곡매매업의 신고) ① 양곡의 매매 또는 매매의 중개를 업으로 하고자 하는 자는 대통령이 정하는 바에 따라 도매업·소매업 또는 중개업의 구분에 의하여 서울특별시·직할시·도지사에게 신고하여야 한다. 양곡매매업자가 신고한 내용을 변경하거나 영업을 폐지 또는 휴업한 때에도 또한 같다.
  - ② 제1항 본문의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 신고 없이 양곡의 매매를 업으로 할 수 있다.
    1. 양곡의 원활한 유통과 소비자의 편의를 도모하기 위하여 특히 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 양곡을 판매하는 경우

- 2. 농림수산부령으로 정하는 규격으로 포장된 양곡을 판매하는 경우
  - 3. 농민 기타 대통령령이 정하는 자가 생산한 양곡을 소비자에게 직접 판매하는 경우
- 제19조(양곡가공업의 등록) ① 양곡을 원료로 하여 가공하는 것을 업으로 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 시·도지사에게 등록하여야 한다.
  - 제22조(미곡유통업의 육성) ① 농림수산부장관은 미곡의 유통구조개선·품질향상 및 가격안정을 위하여 생산자로부터의 미곡의 매입, 매입한 미곡의 건조·선별·보관·가공 및 판매 등 종합적인 미곡의 유통기능을 담당하는 미곡유통업을 육성하여야 한다.
    - ② 농림수산부장관은 농업협동조합 기타 제1항의 규정에 의한 미곡의 유통기능을 능률적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자에 대하여 미곡의 건조·보관·가공시설의 설치 및 미곡의 매입에 필요한 자금의 일부를 예산의 범위 안에서 융자하거나 보조금을 교부할 수 있다.
- \* RPC 지원 규정 마련
- 제23조(양곡유통위원회) ① 양곡의 유통정책 및 정부관리양곡의 매입에 관하여 농림수산부장관의 지문에 응하기 위하여 농림수산부에 양곡유통위원회를 둔다.
  - 제26조(융자 및 보조) 농림수산부장관은 양곡의 수급조절, 식생활의 개선, 양곡의 가공·보관·유통개선을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 대통령령이 정하는 사업을 행하는 자에 대하여 예산의 범위안에서 필요한 자금을 융자하거나 보조금을 교부할 수 있다.

**□ WTO 출범으로 수매 축소, 직불제 도입**

- 1995년부터 WTO 체제가 출범하여 국내농업보조액(AMS)이 1조 4,900억 원으로 동결되어 정부 쌀 수매량을 매년 줄여나가야 하는 상황이 되었다.
- 정부는 1997년 기존의 정가수매제도를 개편하여 영농기 이전인 2월 중 희망농가와 지역농협 간 수매약정을 맺고 수매대금 일부를 4~5월에 선도금으로 지급하는 '약정수매제도'로 전환하였다.

- 1990년 생산량의 28.7%에 달하던 정부수매량은 2004년에는 14.2%로 줄어들었다. 1993년 이후 2004년까지의 수매가격은 동결되거나 상승률이 낮아서 연평균 상승률은 2.2%에 불과하였다.
- 1995년부터 일본과 우리나라는 쌀에 대하여 관세화 유예조치를 받은 대신 최소시장접근물량(MMA)를 매년 증량하여 수입하게 되었다.
- 한편, 생산 및 무역을 왜곡시키는 가격지지 정책이나 생산요소에 대한 보조정책이 WTO 체제에서 제약을 받게 되면서 2001년 정부는 WTO 허용 보조로 분류된 '논농업 직접지불제도'를 도입하여 홍수방지, 환경보전 등 논농사의 공익적 기능에 대한 보상 차원에서 ha당 일정액을 농가에 지원하였다.
- 그러나 논농업 직접지불제는 쌀 가격과 상관없이 기준 면적에 대해 고정된 직불금을 지원하는 정책이므로 쌀 가격 하락에 따른 농가소득 감소 충격을 완화시키는 데 한계가 있어 2002년에는 고정직불금에 추가하여 쌀 가격이 하락할 경우 하락분의 85%를 변동직불금으로 보전해주는 '쌀 소득보전 직접지불제도'를 도입하였다.

- 1997년 1월 양곡관리법 일부개정 이유 및 주요 개정 조항
  - 개정 이유: 쌀 생산농가의 계획적인 영농추진 및 실질소득 제고에 기여하기 위하여 정부가 수확기에 수매가와 수매량을 결정하던 수매제도를, 연초에 이를 예시하고 영농기 이전에 매입약정을 체결하여 약정금액의 일부를 미리 지급하는 약정수매제도로 개편
  - 제4조(양곡의 매입 및 선금지급 등) ① 농림부장관은 양곡의 수급을 조절하고, 그 적정가격을 유지하기 위하여 대통령령이 정하는 생산자 또는 소유자로부터 양곡을 매입할 수 있다.
    - ② 농림부장관은 제1항 규정에 의한 생산자와 양곡의 매입약정을 체결하여 양곡을 매입하는 경우에는 예산회계법 제68조의 규정에 불구하고 예산의 범위안에서 그 매입약정금액의 일부(이하 "선금"이라 한다)를 미리 지급할 수 있다.
    - ③ 제2항의 규정에 의하여 선금을 지급받은 생산자는 그 약정의 전부 또는 일부의 이행을 원하지 아니하는 때에는 이에 상당하는 선금에 약정이자를 가산하여 반납하여야 한다.

④ 농림부장관은 제2항의 규정에 의하여 매입약정을 체결하여 매입한 양곡이 제5조제2항의 규정에 의하여 국회의 동의를 얻어 예시한 매입량에 미달하는 경우에는 예산의 범위안에서 소유자로부터 양곡을 매입할 수 있다.

⑤ 제2항 및 제3항이 규정에 의한 선금, 약정이자 기타 매입약정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 1999년 1월 양곡관리법 일부개정 이유 및 주요 개정조항

- 개정 이유: 양곡유통의 시장기능 활성화를 위하여 곡가조절용 정부관리양곡의 가공·판매방법 등에 관한 제한을 폐지하고, 양곡매매업을 완전자유화하는 등 과도한 규제를 현실에 맞게 정비
- 제9조(정부관리양곡의 판매) 삭제
- 제14조(가격안정을 위한 기금 등의 적립 운용) 삭제
- 제15조(매점매석의 금지) 삭제
- 제16조(곡가안정을 위한 양곡의 출하 등) 일부 삭제
- 제17조(양곡의 매도명령) 삭제
- 제18조(양곡매매업의 신고) 삭제
- 제19조(양곡가공업의 등록) 등록을 등록 또는 신고로 완화
- 제20조(양곡매매업자 등에 대한 명령) 일부 삭제
- 제21조(영업정지 등) 일부 삭제
- 제25조(정부관리양곡의 취급자 지정) 삭제
- 제30조(벌칙)~제36조(과태료) 일부 삭제

□ 1차 벼 생산조정제 효과 미흡

- WTO 출범 직후인 1996~2001년 연속 6년 풍작이 들었다. 이에다가 MMA 물량 수입에 따라 쌀 공급량은 급증한 반면 소비량은 계속 감소하여 정부재고량이 늘어나자 2003년에 정부는 쌀 공급을 줄이고 2004년에 예정되어있는 쌀 관세화유예 협상을 위해<sup>8)</sup> '쌀 생산조정제'를 2003~2005년의 3년간 시범사업으로 시행하였다.

- 휴경이나 전작을 신청한 면적에 대해 ha당 300만 원을 지급하였다. 그러나 단수가 낮은 한계답 위주로 신청되어 생산 감소 효과가 적었고, 콩 등 전환된 작물이 과잉 생산되어 가격이 폭락하는 등 부작용이 발생하였다. 또한 2002년부터 대북 쌀지원이 이루어졌고, 2002~2003년산의 벼 작황도 나빠 재고가 감소하면서 이 제도는 3년간 한시적 운영에 그쳤다.

## 1.5. 2차 양정개혁과 쌀시장개방 이후 규제완화 미흡: 2004년 이후

### □ 수매제도 폐지, 식량안보용 공공비축재로 전환

- 2004년 WTO 쌀 재협상에서 10년간 관세화 유예 추가연장이 결정되었으나, MMA 물량 일부를 밥쌀용<sup>9)</sup>으로 수입하기로 하여 2006년 1월 한국농수산식품유통공사에서 밥쌀용 수입쌀 구매 입찰을 실시하여 그해 4월 미국산 쌀 공매를 실시한 후 쌀시장에서 수입쌀이 유통되기 시작하였다.
- 정부는 10년의 관세화유예기간을 쌀산업 체질강화의 마지막 기회로 삼고, 양정제도 개혁과 경쟁력제고대책을 추진하였다. 양정제도 개혁으로써 약정수매제를 폐지하는 대신 WTO 허용정책인 식량안보 달성을 위한 공공비축제를 도입하고, 쌀 소득보전직불제를 강화하고<sup>10)</sup>, 쌀 유통과 가격결정은 시장기구에 맡기기로 하였다. 경쟁력제고대책은 쌀 전업농 육성, 안전하고 고품질 쌀 생산, RPC 구조조정, 쌀 표시 및 원산지 규정 강화, 식량자급률 목표치 설정 등이었다.
- 식량안보용 공공비축제는 재해나 비상사태 등에 대비하여 국가가 일정 수준의 식량을 비축하는 것이다. WTO가 허용하는 식량안보용 공공비축제는 지지가격이 아닌 시가로 매입, 방출해야하고, 비축물량도 수급조절

8) 이는 UR 농업협정문 Annex 5 관세화유예 특별조치에 해당하는 조건의 하나인 '효과적인 생산통제가 시행되어야 할 것'을 만족시키기 위한 측면도 있었다.

9) 밥쌀용 수입물량은 2005년 총 MMA 물량의 10%인 2만 2,600톤에서 2010년엔 30%인 9만 8,200톤까지 균등하게 증량하고, 2014년에는 30%인 12만 2,600톤까지 증량되었다.

10) 2005년부터는 논농업직불제와 쌀소득보전직불제를 합친 쌀소득등 보전직불제를 실시하였다. 직불금은 생산중립적 면적 기준의 고정직불금과 쌀 생산조건부 가격 기준의 변동직불금으로 나누어지며, 목표가격과 시장가격 차이의 85%를 보전하였다.

용으로 신축성 있게 운용하는 것이 아니라 사전에 정해진 수준에서 투명하게 관리하여야 한다.

- 이러한 원칙에 따라 정부는 매년 수확기에 43만 톤(소비량의 약 9.4%)을 국내산으로 매입하고, 양곡년도말에 86만 톤(소비량의 약 18.7%)을 유지하는 것을 원칙으로 하며, 소비량이 감소하고 있으므로 매 3년마다 비축량 수준을 검토하기로 하였다.
- 또한 공공비축미 매입가격은 공공비축미 매입시기인 10~12월의 전국 산지평균가격을 적용하되, 매입 시에 전년도 동기 가격의 85%를 우선지급하고, 시장가격이 확정된 후에 정산하기로 하였다. 그리고 방출은 기존의 조곡공매방식으로 판매하도록 하였다.
- 수매제도가 폐지됨에 따라 정부수매가격을 심의하던 양곡유통위원회 대신 양곡의 수급 및 가격안정을 심의하는 양곡정책심의위원회를 농식품부의 위원회로 두었다.

○ 2005년 3월 양곡관리법 일부개정 이유 및 주요 개정 조항

- 개정 이유: 도하개발아젠다(DDA) 협상 및 WTO 협정에 따른 시장개방의 확대로 쌀 수입이 증가하고 정부보조는 줄여나가야 하는 등 변화하는 양곡 시장 여건에 유연하게 대응하기 위하여 정부관리양곡 수급계획 등에 대한 국회동의제를 폐지하고, 미곡 수매제도 대신 공공비축제를 도입하고, 양곡의 투명한 거래를 위하여 양곡표시제를 강화하고, 양곡유통위원회 대신 양곡정책심의위원회를 둬.
- 제1조(목적) 이 법은 양곡의 효율적인 수급관리를 통하여 식량을 안정적으로 확보함으로써 국민경제에 이바지함을 목적으로 한다.
- 제2조(정의) 2의2. “공공비축미곡”이라 함은 미곡부족으로 인한 수급불안과 천재지변 등의 비상시에 대비하기 위하여 정부가 민간으로부터 시장가격으로 매입하여 비축하는 미곡을 말한다.
- 제3조(정부관리양곡의 수급계획 수립) ① 농림부장관은 매년 정부관리양곡의 수급계획(이하 “양곡수급계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.
  - ② 제1항의 규정에 의한 양곡수급계획에는 다음 각호의 사항이 포함

되어야 한다.

1. 정부관리양곡의 수급관리를 위한 기본목표 및 추진방향
  2. 정부관리양곡의 수요량 및 공급량
  3. 공공비축미곡의 운용에 관한 사항
  4. 그 밖에 농림부장관이 필요하다고 인정하는 사항
    - ③ 농림부장관은 제1항의 규정에 의한 양곡수급계획을 제23조의 규정에 의한 양곡정책심의위원회와 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 결정한다.
    - ④ 농림부장관은 제3항의 규정에 의하여 결정된 양곡수급계획을 대통령령이 정하는 바에 따라 고시하여야 한다.
- － 제5조(양곡매입가격 등의 결정) ① 농림부장관은 ... 매입가격과 매입량은 ... 양곡정책심의위원회와 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 결정한다.
- － 제10조(공공비축미곡의 비축·운용) ① 농림부장관은 국민식량의 안정적 확보를 위하여 공공비축미곡을 비축·운용하여야 한다.
- ② 농림부장관은 공공비축미곡을 비축·운용함에 있어 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」에 의한 국내보조 감축약속 면제기준을 충족하여야 한다.
  - ③ 공공비축미곡의 매입·판매가격은 매입·판매지역에서의 그 당시 시장가격으로 한다.
  - ④ 제1항 및 제3항의 규정에 의한 공공비축미곡의 비축·운용, 시장가격의 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- － 제20조의3(거짓표시 등의 금지) ① 양곡가공업자 또는 양곡매매업자는 양곡의 생산년도·품질 등에 관하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 표시 또는 광고를 하여서는 아니된다.
1. 사실과 다르거나 과장된 표시·광고
  2. 소비자를 기만하거나 오인·혼동시킬 우려가 있는 표시·광고
- － 제23조(양곡정책심의위원회) ① 양곡의 수급 및 가격안정 등 양곡정책에 관한 사항을 심의하기 위하여 농림부에 양곡정책심의위원회를 둔다.

## □ 빈번한 시장격리조치로 시장기능 마비 악순환

- 2008년산이 대풍이었으나 수확기 산지시장가격은 떨어지지 않았다. 전년 산 가격의 계절진폭(수확기 대비 단경기 가격 상승률)이 7.4%로 높아 RPC들이 또 계절진폭을 기대하여 수확기 매입량을 늘렸기 때문으로, 단경기 가격이 수확기 대비 7.2% 하락하는 역계절진폭이 발생하였다. 정부와 농협은 임시방편적으로 단경기인 8월말에 10만 톤을 농협 자금으로 매입하는 시장격리조치를 하였으나 9월에도 가격은 하락하였다.
- 시장격리조치는 임시적 행정조치인데, 2008~2010년산과 2014~2017년산 등 풍작주기마다 수확기에 가격이 하락하면 연례적으로 반복되었다. 이는 수확기 가격을 수급실세 이상으로 끌어올려 역계절진폭을 발생시켜, RPC 등 산지유통기구 경영난을 가중시키고 있다. 이는 RPC들의 수확기 매입 수요를 없애 수확기 시장격리조치가 더 요구되는 악순환이 되고 있다.
- 풍작으로 인한 가격하락의 쇼크를 완화하기 위한 정책수단으로 쌀소득직불제가 만들어졌으나, 그것에 만족치 못하는 상대적으로 가격 하락폭이 큰 지역 농민단체들과 농협의 요구에 따라 정치적인 결정이 이루어지곤 하였다.

## □ 2차 벼 생산조정제 효과도 미흡

- 2008~2009년산 풍작으로 쌀 재고량이 증가하고 2010년 쌀 가격이 크게 하락하자 2011년부터 3년간 정부는 매년 벼 재배면적 4만ha를 대상으로 논에 벼 이외의 타작물을 재배하면 ha당 300만 원을 지급하는 '논 소득기반 다양화사업'을 실시하였다. 그러나 배추, 대파 등 벼 대신 재배한 작물의 가격이 하락하고 2010년 이후 연이은 흉작으로 쌀 재고가 감소하여 2013년에는 사실상 사업이 폐지되었다.
- 2016년산 대풍작으로 수확기 쌀가격이 폭락하면서 쌀 변동직불금이 AMS를 초과하는 초유의 사태가 발생하였고, 정부는 2017~2018년에 제3차 생산조정제인 '논 타작물 재배 지원사업'을 추진하고 있다.



- 이 같은 주기적 쌀 과잉기조는 풍작주기에 주로 나타나는 현상이지만, 기본적으로 쌀직불금제가 벼 생산을 유도하는데 기인한다. 그리고 2004년 양정개혁 당시 흉작 등 비상사태에 대비하여 공공비축제는 제정되었으나, 풍작과 공급과잉구조에 대응하여 사후적으로 가격하락을 보완해주는 쌀 소득직불제만 제도화하였고, 과잉에 대비한 제도 마련이 미흡했다.
- UR 협상 이후 20년간의 쌀 관세화 유예 특별조치가 2014년에 종료됨에 따라 정부는 2015년부터 쌀 시장이 개방하고, 수입쌀 관세율은 513%를 적용하며, WTO 일반원칙에 의거하여 매년 40만 8,700톤의 TRQ(Tariff Rate Quota) 물량을 5% 저율관세로 수입하기로 WTO에 통보하였다. 이에 대하여 미국 등 이해당사국들과의 협상이 진행 중에 있다.

- 2009년 4월 양곡관리법 일부개정 이유 및 주요 개정 조항
  - 개정 이유: 등록제와 신고제로 운영하던 양곡가공업을 신고제로 통합하고, 정부 위원회 정비계획에 따라 양곡정책심의위원회를 폐지하며, ‘양곡증권정리기금법’을 ‘양곡관리법’으로 통합하며, 양곡매매업자에 대한 판매가격 게시 명령제를 폐지함.
  - 제1조(목적) 이 법은 양곡의 효율적인 수급관리와 양곡증권정리기금의 설치 등을 통하여 식량을 안정적으로 확보함으로써 국민경제에 이바지함을 목적으로 한다.
  - 제19조(양곡가공업의 신고) ① 대통령령으로 정하는 양곡가공업을 하려는 자는 농림수산물식품부령으로 정하는 시설을 갖추어 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- 2013년 9월 양곡관리법 일부개정 이유 및 주요 개정 조항
  - 개정 이유: 식량자급률 개선을 위하여 공공비축 대상을 쌀과 함께 대통령령으로 정하는 양곡으로 확대
  - 제2조(정의), 제3조(정부관리양곡의 수급계획 수립, 제10조(공공비축양곡의 비축 운용) 등에서 공공비축미곡을 공공비축양곡으로 바꿈.
- 2015년 1월 양곡관리법 일부개정 이유 및 주요 개정조항

- 개정 이유: 국산쌀과 수입쌀의 혼합 및 생산연도가 다른 쌀의 혼합을 금지
- 제20조의4(양곡의 혼합 금지) ① 농림축산식품부장관은 정부관리양곡 및 공공비축양곡 중 국산 미곡과 수입 미곡을 서로 혼합하여 관리하여서는 아니 된다.
  - ② 양곡가공업자나 양곡매매업자는 농림축산식품부령으로 정하는 양곡(이하 “미곡등”이라 한다)에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.
    1. 국산 미곡등과 같은 종류의 수입 미곡등을 혼합하여 유통하거나 판매하는 행위
    2. 생산연도가 다른 미곡등을 혼합하여 유통하거나 판매하는 행위

#### □ 쌀 소비촉진 및 품질 고급화

- 소득수준 향상으로 식생활 패턴이 다양해지고 쌀 소비가 급격히 줄어들자 2000년대 들어서 정부는 쌀 소비촉진과 품질고급화를 시작하였다. 2002년부터 쌀 브랜드 품질과 맛 평가를 통해 “Love 미”를 선정하여 국가 브랜드로서 홍보하였다. 또한 소비자단체로 하여금 정기적으로 쌀 브랜드 평가를 실시하도록 하였다.
- 2003년부터는 지역별, RPC별로 고품질 품종으로 통일하도록 하고, RPC들이 장기간 미질을 보존할 수 있는 저온 사일로 등의 보관시설 등을 갖추기 시작하였다.
- 유통되는 국산 쌀에 대한 정확한 정보를 제공하여 소비자 신뢰를 높이고, 밥쌀용 수입쌀에 대한 품질경쟁력을 제고하고자 하였다.
- 2005. 7월 양곡관리법 시행규칙에 양곡 표시사항을 법제화하였다. 양곡포장지 의무표시사항은 품목, 생산연도, 중량, 품종, 원산지, 도정일자, 생산자 또는 가공자 주소, 상호(성명), 전화번호 등 7개였고, 권장표시사항인

등급까지 8개 사항이었다. 등급은 수분, 쌀래기, 분상질립, 피해립 비율 등 주로 쌀 외관에 따라 특, 상, 보통으로 표시하였다. 미표시나 허위표시에 대해서는 벌칙이 부과되었다.

- 2008. 2월에는 외관상의 등급을 품위로 명칭 변경하고, 맛에 대한 품질 표시인 단백질 함량, 완전립 비율, 품종 순도를 표시하도록 개편하였다.
- 2011. 11월에는 권장표시사항이었던 품위, 품질 표시를 의무사항으로 강화하고, 품위를 등급으로 명칭을 환원하여 1~5등급으로 세분하였으며, 등급 검사를 하지 않은 것은 '미검사'로 기재하도록 하였다. 품질 표시에서는 단백질 함량에 따라 수, 우, 미, 미검사로 표시하도록 개편하였다.
- 2013. 10월에는, 그간 쌀 등급, 품질 표시가 복잡하고 처벌이 엄한 결과 대다수가 미검사로 유통되자, 등급은 특, 상, 보통의 3단계로 환원하고, 단백질 함량은 임의사항으로 개편하였으며, 미검사 표시는 계속 허용하였다.
- 2016. 10월에는 등급 검사 결과 특, 상, 보통이 아닌 것은 등외로 표시하고, 미검사 표시는 못하게 개편하였으며, 단백질 함량은 임의사항으로 유지하였다. 시행시기는 2018. 10월부터로 예정되어 있다.

## 2. 일본 식량관리제도 전환과 특징

### 2.1. 제도의 개요

- 일본의 식량관리제도는 1942년 '식량관리법'(식관법)에 의한 '식량관리제도'에서 1994년 '주요 식량의 수급 및 가격 안정에 관한 법률'(식량법)에 근거한 '식량제도'로 개편되었으며, 식량제도도 여건변화와 함께 2004년 대폭 개정되어 현재에 이르고 있다.<sup>11)</sup>

11) 식량관리법(1942년)은 전시입법이나 전후 농협법(1947년), 농지법(1952년), 그리고 농업기본법(1961년) 등과 함께 일본 농정의 근간을 이루는 법률이며, 주요 식량의 수급 및 가격 안정에 관한 법률(1994년)의 제정에 의해 폐지되었다.

- 수급 및 가격 안정의 대상이 되는 작물은 쌀과 맥류(밀, 보리)이며, 이 중에서 주로 쌀이 관리의 중심이 되었다는 점에서 ‘미곡관리제도’라고 해도 지나치지 않을 정도다.
- 식량관리제도는 관련 법률의 제정과 개정 에 따라, ① 식관법 전기(1942~68년), ② 식관법 후기(1969~94년), ③ 식량법 시기(1995~03년), ④ 개정식량법 시기(2004 이후) 등 네 시기로 구분할 수 있다.
- 식량관리의 수단은 수급균형, 가격안정, 유통정책, 수출입정책 등이다.
  - 먼저 수급균형은 초기 증산에서 시작하여 1970년 이후 감산으로 전환되었으며, 현재는 쌀 부족 사태에 대비한 비축제도와 쌀 과잉 방지를 위한 생산조정제도가 수급균형의 중요한 수단으로 남아있다.
  - 가격안정은 국가에 의한 관리가격(전량 국가에 의한 매입 및 매도)에서 가격형성의 장에서의 결정, 그리고 현재는 시장가격으로 전환하되, 수급이나 가격 안정을 위하여 비축미를 활용하는 정도로 개입의 정도가 완화되었다.
  - 유통정책은 농산물 시장에 대한 직접적인 개입이 아니라 유통과정에서 행해지는 개입이며, 구체적으로는 초기에는 식량 전량에 대하여 의무적인 국가로의 매도, 도·소매업자의 수를 제한하는 진입규제, 농산물 집하·출하나 판매채널에 대한 규제 등이 중심이었으나 최근은 비축미와 MMA 수입미 이외는 자유화되었다.
  - 수출입정책은 쌀에 대해서는 ‘수입금지’에서 ‘관세화유예’를 거쳐, ‘관세화’로 전환됨에 따라 완전 자유화되었다. 단지 연간 77만 톤 규모의 MMA 수입에 대해서는 국영무역으로 수입하여 주식용 쌀 시장에 영향을 차단하는 정도이다.
- 쌀관련 예산
  - 최근 쌀관련 예산(생산조정제 예산은 별도)은 2,000억 엔으로 제한

표 3-1. 일본 식량관리제도의 전개과정

	제도 전개	주요 내용
1942	식량관리법 제정	○ 식량의 전량 국가관리 ○ 미곡의 매입 및 매도 ○ 미곡유통의 규제 ○ 도·소매업자의 허가제
1968	식량관리법 개정	○ 자주유통미제도 도입 ○ 행정지도에 의한 쌀 생산조정제 도입
1994	주요식량의 수급 및 가격 안정에 관한 법률 제정	○ 쌀 부분관리(계획유통미, 계획외유통미) ○ 도·소매업자의 등록제로 전환 ○ 생산조정제 법적으로 규정 ○ 가격결정에 시장원리 도입
2004	주요식량의 수급 및 가격 안정에 관한 법률 개정	○ 쌀 유통의 자유화 ○ 생산조정의 선택제 ○ 판매업자의 신고제로 전환

## 2.2. 전시 식관제도의 구축

### 2.2.1. 목적

- 쌀은 공급면에서는 1년 1작이어서 풍흉에 의한 생산변동이 심한 동시에 수요면에서는 전국적으로, 연중 소비되는 특징이 있다. 또한 쌀은 저장성이 뛰어나 투기의 대상이 되기 쉬운 상품의 특성이 있다.
- 당시 2차 세계대전의 한가운데라는 특수한 시대배경을 반영하여, 주식인 쌀과 맥류의 수급과 가격의 안정을 도모하는 것이 목적이었다. 이를 위해 식량의 생산·유통·소비에 이르는 전과정에 대해 국가가 개입하였으며, 식량관리특별회계(식관회계)에 의하여 관리되었다.

### 2.2.2. 식관제도의 3대 근간

- ① 국가의 전량관리

- 생산자에 대해서는 생산한 미곡의 국가매도를 의무화 하였다. 생산자는 자가보유량을 제외한 생산량 전부를 공정가격으로 공출하고, 정부는 미곡 배급통장에 근거하여 소비자에게 배급하였다.

② 매입매도 가격제도(2중가격제도)

- 생산자에게는 도농간 소득격차가 확대는 상황에서 재생산이 가능한 매입 가격을 보장하고, 소비자에게는 가계안정을 배려하여 매입가격보다도 낮은 매도가격으로 판매하였다. 이로 인해 식관회계 재정적자가 문제로 등장하였다.

③ 국가의 유통규제

- 생산자로부터 미곡을 집하하는 집하업자나 국가가 매각한 미곡을 취급하는 도매업자·소매업자를 ‘배급제’를 공평하고 효율적으로 실시하기 위한 ‘국가의 대행기관’으로 지정, 생산자에서 정부로, 정부에서 소비자까지 단선적으로 연결하되, 이 이외의 유통은 금지하는 엄격한 유통제도를 구축하였다.

### 2.2.3. 쌀의 유통제도

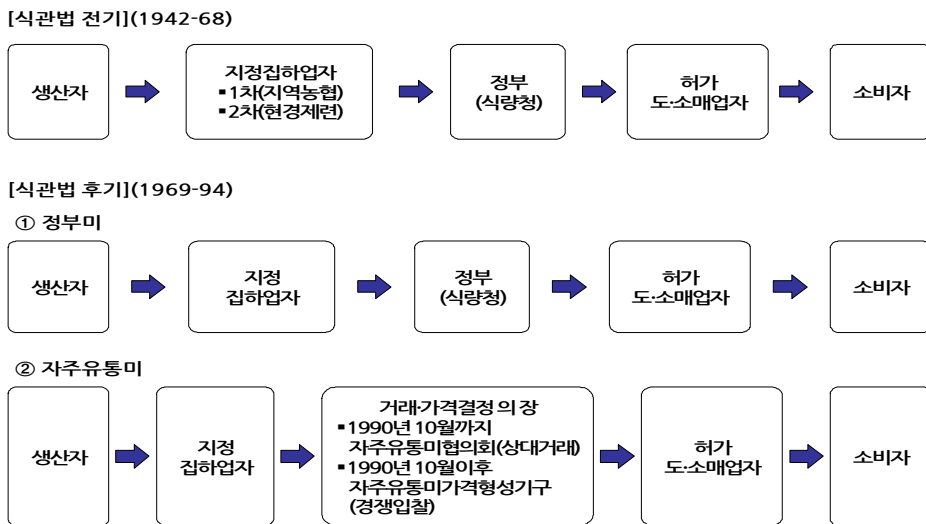
#### (1) 전량 국가관리

- 전기에 있어서 쌀은 생산자, 1차 집하업자(지역농협), 2차 집하업자(현경제련)를 거쳐 식량청이 전량 매입한 후, 국가의 허가를 받은 도매업자나 쌀을 직접 소비자에게 판매하는 소매업자를 통하여 매도하는 등 전량 정부가 관리하였다.
- 이 시기는 쌀을 생산하는 지역의 소비자는 그 지역의 쌀만을 구입할 수 있어 쌀 산지나 품종을 선택할 수 없는 상황이었다.
- 가격도 매입가격, 매도가격 모두 정부가 결정하였다. 1960년 이후, 생산자 가격이 생산자의 재생산 가능 수준을 유지하기 위하여 생산비·소득보상방법으로 결정되었다. 매도가격은 소비자의 가계 안정을 배려하여 이중가격 제도가 실시되었다.

(2) 자주유통미제도의 등장

- 쌀의 품종개량과 기술진보 등의 요인으로 1967년 자급률 100%를 달성한 이후 과잉재고와 재정부담 등의 문제가 나타났고, 장기보관에 따른 정부미의 품질 하락 등을 배경으로 암시장을 통한 쌀 구입이라는 문제가 등장하기 시작하였다. 이에 대응하여 1969년 ‘자주유통미제도’를 도입하였다.
- 자주유통미는 식량청을 통하지 않고, 직접 전농이라는 집하업자에게서 도매업자가 쌀을 입수하는 채널이 인정된 것으로서, 농가는 고품질 쌀을 고가격으로 판매할 수 있게 되었다. 고가격 브랜드 쌀은 자주유통미 경로, 저품질 쌀은 정부미 경로로 구분되었다(그림 3-3).
- 자주유통미의 가격결정은 전농과 도매업자단체인 全糧連(전국식량사업협동조합연합회)간의 상대거래방식에 의존하였으나 품질이나 수급이 반영되지 않는다는 비판이 있었다. 그래서 1990년에 ‘자주유통미가격형성기구’가 설립되고, 경쟁입찰방식이 도입됨에 따라 가격형성의 주도권은 전농에서 도매업자로 넘어가기 시작하였다.

그림 3-3. 일본 식관제도 하의 쌀 유통경로



자료: 馬奈木俊介編, 2015.

### (3) 문제점

- 전반적으로 유통규제가 완화되면서 쌀 유통이 활성화되기는 하였으나, 생산자와 소비자간의 직접판매와 유통업자의 신규진입 등에 대한 규제는 남아있어 이에 대한 비판이 높아지기 시작하였다.
- 또한 1990년경 정부관리미(정부미, 자주유통미) 이외에 자유미(암시장)가 유통되어 이것이 30% 정도를 차지하는 등 식관법의 부작용이 나타났다. 당시 일련의 제도개선은 식관제도 자체의 개선이라기보다는 제도와 실태간의 괴리를 메우는 현상 추진이라는 지적도 있었다.
- 한편 부정유통 방지를 위한 유통업자의 역할과 책임을 명확히 하고, 연고 미나 증여·답례미 유통 인정 등의 제도개선을 실시하였다. '배급 통제'에서 '유통 규제'로, 다시 '유통 규제 완화'로 제도개선이 이루어지면서도 자주유통미를 포함하여 국가에 의한 전량관리방식은 식관법을 통하여 유지되었다.

## 2.3. 식량법의 제정과 주요내용

### 2.3.1. 목적

- 앞에서 언급한 식관제도의 문제점, 1993년 냉해에 의한 쌀 흉작, 그리고 1995년 WTO 체제의 출범에 따른 MMA에 쌀 수입과 가격지지제도 폐지 등에 대응하여 식관제도 개선이 불가피하였다. 1994년 식관법을 대체하는 새로운 식량법이 제정되었다.
- 식량법은 쌀 수급 조정을 비롯하여, 자주유통미를 쌀 유통의 중심으로 위치, 쌀 유통의 진입규제 철폐, 수급 실세를 반영시키는 가격형성 시스템 구축 등이 목적이다.



## 2.3.2. 미곡의 전체수급 조정

### (1) '기본계획' 수립

- 식량법에서는 미곡의 수급 및 가격 안정을 도모하기 위하여 매년 '미곡의 수급 및 가격 안정에 관한 기본계획'(기본계획)을 수립하도록 한다.

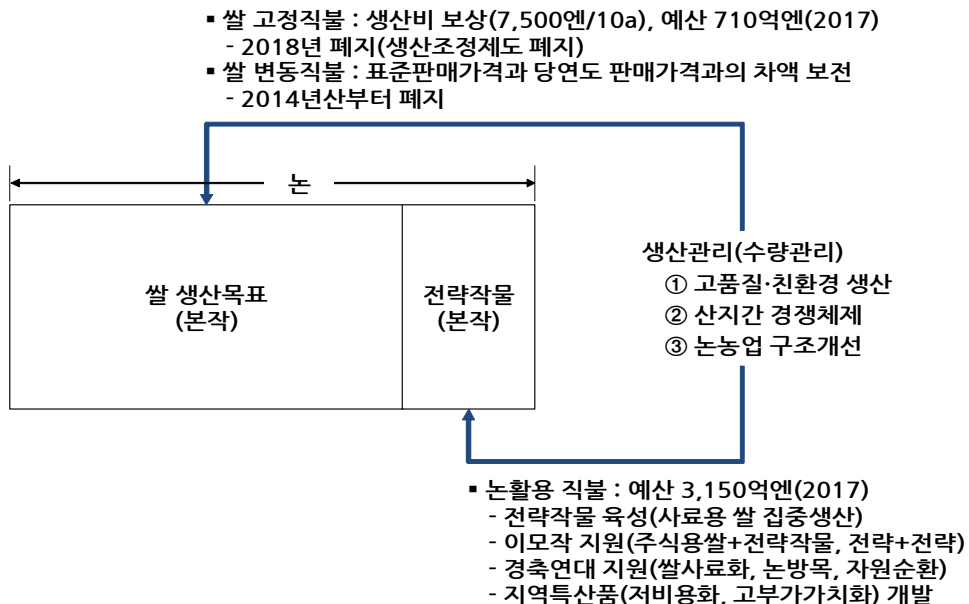
### (2) 기본계획의 구체적인 내용

- ① 미곡의 수급 및 가격 안정에 관한 기본방침
  - － 생산 및 수요 동향
  - － 생산조정의 필요성
  - － 비축제도의 운용
  - － 적정유통의 확보 및 유통업자대책
  - － 자주유통미 및 정부미 공급방법
  - － 소비확대 방안
- ② 미곡의 수급전망에 관한 사항
- ③ 미곡의 생산목표 및 기타 미곡 생산조정에 관한 사항
- ④ 미곡의 비축목표수량 및 비축 운용에 관한 사항
- ⑤ 계획출하수량 및 계획출하수량 중 미곡 비축운용을 위해 정부가 매입하는 미곡의 종류별 수량에 관한 사항
- ⑥ 계획유통수량 및 그 국내산 또는 외국산별, 자주유통미 또는 정부미별 및 그 종류별 수량에 관한 사항
- ⑦ ⑥의 수량에 대하여 지역별 또는 기간별로 정하는 수량에 관한 사항
- ⑧ 미곡의 수입수량 및 그 종류별 수량에 관한 사항
  - － 수입실시방침
  - － 국별·종류별 수입수량
  - － SBS 수입에 대하여
- ⑨ 기타 미곡의 수급 및 가격 안정에 관한 중요 사항

### (3) 미곡의 생산조정

- 종전의 생산조정제도는 농림수산성의 ‘행정지도’에 근거하여 실시되었다. 식량법의 제정으로 처음으로 법률에 근거한 생산조정제도가 도입된 셈이다.
- 그동안 생산조정제도도 문제에 대한 제도개선이 행해졌다. 즉 쌀 ‘면적감소’에서 쌀 ‘생산수량관리방식’으로의 전환, ‘국가주도’ 방식에서 ‘지역(지자체, 농협)주도’ 방식, 그리고 ‘농협주도’ 방식으로의 전환 등이다.
- 2017년 현행 제도는 쌀에 대해서는 쌀 직불제와 연계한 쌀의 생산목표수량을 달성하는 한편, 논에서 전략작물을 도입을 확대하기 위하여 논활용 직불제와 연계하고 있다(그림 3-4).
- 2018년부터 생산조정과 연계한 쌀 직불제가 폐지되면 이와 연계된 생산조정도 폐지된다. 전략작물 육성을 유인하는 논활용 직불제는 남아있기 때문에 전체적인 생산조정의 틀은 그대로 유지될 것으로 보인다.

그림 3-4. 일본 현행 쌀 생산조정방식



자료: 김태근, 2017.

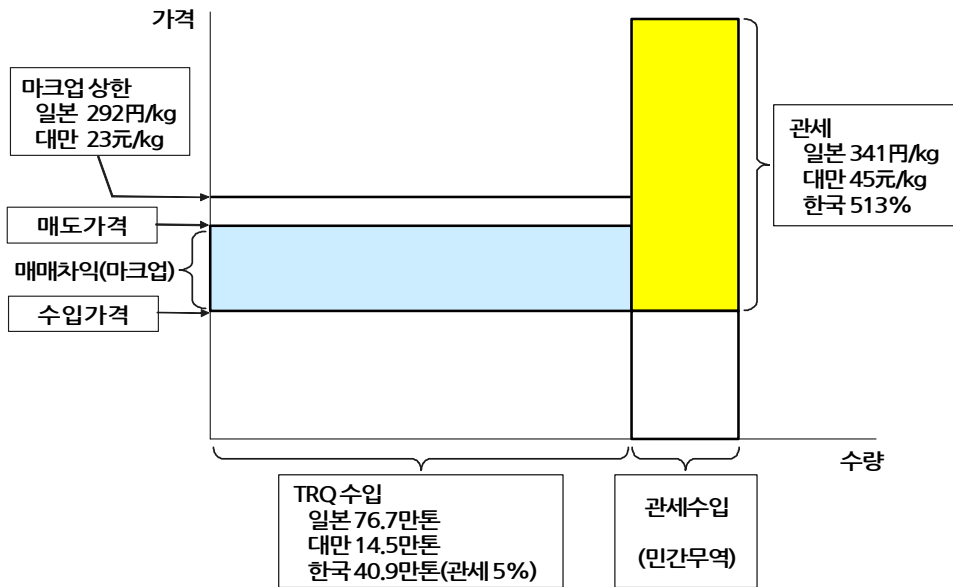
#### (4) 미곡 비축의 운용

- 미곡 비축제도는 초기에는 생산조정 실시자로부터 매입한 국내산과 MMA 수입산으로 충당하되, 적정규모는 <기본목표(150만 톤)+일정한 폭(50만 톤 정도)>으로 운용하였다. 비축미는 통상 시는 가공용·원조용으로, 수급긴박 시는 주식용으로 방출한다는 방침이었다.
- 2011년 이후는 적정비축수준을 100만 톤 설정하여, 국내산으로 매년 20만 톤 매입, 5년 보관후 가공용 등으로 방출하는 방식으로 개편하였다. 2016년 6월 현재 비축미는 91만 톤을 유지하고 있다.

#### (5) 미곡 수출입

- MMA 수입
    - 1999년 관세화 전환 이후, 2000년부터 매년 77만 톤의 MMA 수입쌀은 국영무역으로 관리(그림 3-5)
    - 매매차익은 '비축경비'에 충당, 수입에 의한 시장격리로 활용
    - MMA 중 일부는 SBS 방식으로 수입
    - 총수입량(1995.4~2016.10)은 1,501만 톤
    - 판매실적은 주식용 137만 톤, 가공용 465만 톤, 사료용 501만 톤, 원조용 319만 톤
    - 재고 69만 톤
  - 미곡의 2016년 상업적 수출
    - 쌀: 9,986톤(27억 엔),
    - 쌀과자: 3,567톤(38억 엔)
    - 청주: 19,737kl(156억 엔)
- \* 2019년 수출목표액: 600억 엔(쌀, 햃반, 쌀과자, 청주 등에 주력)

그림 3-5. 일본 관세화 전환 이후 쌀 수입제도



자료: 김태근, 2016.

### 2.3.3. 미곡의 계획적인 유통

#### (1) 유통제도 개선

##### ○ 쌀의 유통단계

① 생산자(수확·출하단계) → ② 집하업자 → ③ 가격형성 → ④ 도매·소매업자(판매단계) → ⑤ 소비자(소비단계)

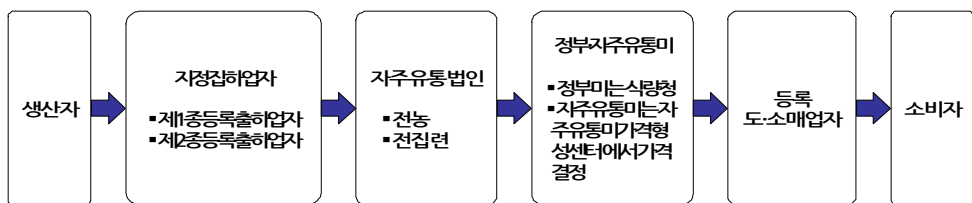
○ 식관법에서 식량법으로 전환됨에 따른 유통제도는 정부가 관리하는 '계획유통미제도'와 정부의 관리 대상이 아닌 '계획외유통미제도'로 구분하는 등 처음으로 '부분관리방식'으로 전환되었다.

○ 계획유통미는 수급안정을 위하여 정부의 쌀 생산에 관한 '기본계획'에 근거한 생산·유통의 쌀이며, 정부가 매입하는 비축미와 정부를 통하지 않는 자주유통미를 포함한다. 단지 자주유통미가 주체가 되도록 하였다.

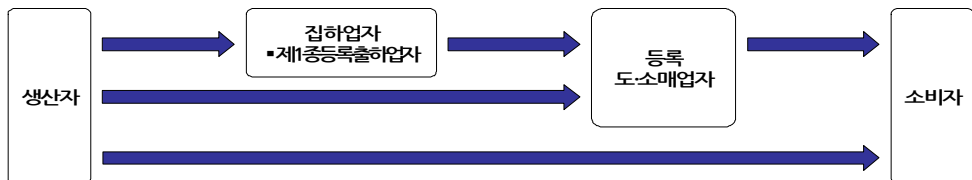
- 또한, 도·소매업자의 쌀 유통에 대한 진입규제도 완화되어 지금까지의 ‘허가제’에서 ‘등록제’로 전환되었다. 또한 특정 도매업자로부터 조달해야 하는 도소매업자간의 연계방식도 폐지되었다.
- 쌀 소매판매는 종전의 ‘쌀가게’ 중심에서, ‘슈퍼마켓’ ‘편의점’ ‘잡화점’ ‘주유소’ 등 다양한 업종으로 확대되었다.
- 계획외유통미는 자주유통미와 정부미 이외의 유통경로를 통하여 소비자에게 전달되는 쌀이며, 정부의 기본계획과는 관계없이 생산·유통되는 쌀이다. 식량법이 시행된 1996년 이후 그 비율은 계속 높아지고 있다.
- 계획외유통미가 급증하는 배경에는, 대규모 쌀 농가에 의한 소비자로의 직접판매 증가, 농협 이외의 집하업자로의 판매 확대, 도·소매업자가 보다 싼 가격의 쌀을 계획외유통미로의 입수 등을 들 수 있다.
- 계획외유통미의 가격결정은 자주유통미가격형성센터의 입찰가격을 지표로 하는 ‘상대거래’에 의존하고, 또한 소비자 직접판매가 많아짐에 따라 통판이나 직판장의 경우 ‘정가판매’ 방식도 많아지는 등 다양해지고 있다.

그림 3-6. 일본 식량법 시대의 쌀 유통경로

① 계획유통미



② 계획외유통미



자료 : 馬奈木俊介編. 2015.

## (2) 식량법 시기의 문제점

- 식량법 시대는 식관법에 비해서는 쌀 유통제도에 관한 규제완화가 단행되고, 쌀 시장에서도 시장원리가 도입되어 현실과 제도간의 괴리 문제는 완화되었다. 그러나 다음과 같은 몇 가지 문제에 직면하였다.
- 첫째 1996~1997년 2년 연속 풍작과 1995년 이후 MMA 쌀 수입증가 등에 의해 재고과잉 문제가 본격화되었다. 식량법에서는 정부 비축미로 국산미와 수입미를 포함하여 150만 톤 정도를 적정량으로 설정하였지만 정부 재고는 이를 대폭 상회하였다.
- 둘째 자주유통미의 가격이 계속 하락하여 농가 소득이 악화되었다. 가격 하락의 요인은 풍작만이 아니라, 식량법 하에서 쌀 유통규제가 완화된 결과로 대형슈퍼나 외식산업이 소매업에 진입, 가격형성 주도권을 잡게 됨에 따라 쌀 가격하락의 압력으로 작용하였다.
- 셋째 도·소매업자가 계획외유통미 확보에 치중한 결과로서 계획외유통미의 유통량이 급증한 반면에 계획유통미의 집하율이 떨어졌다(馬奈木俊介編. 2015).
- 이러한 문제를 해결하기 위하여 식량법 개정을 단행하였으며, 이것이 2004년 4월 식량법 개정으로 제도개선이 이루어졌다.

## (3) 식량법의 제도개선(개정식량법)

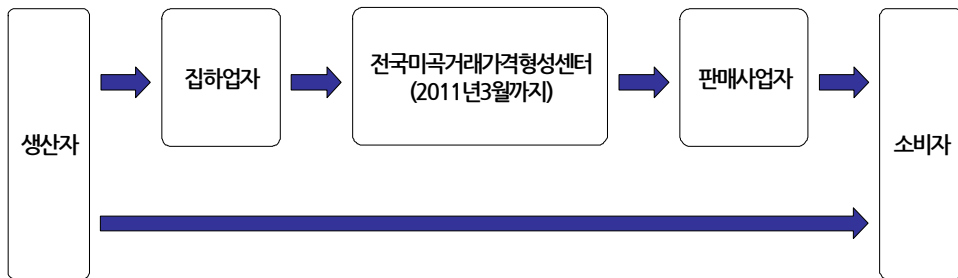
- 첫째 종전의 계획유통미와 계획외유통미라는 구분을 없애고, '민간유통미'로 일괄하였다. 즉, 계획적인 유통을 포기한 것이다. 정부미도 비축미(총 100만 톤 연간 20만 톤의 매입 및 매도)를 확보하는데 그치고 있다<그림 3-7>.
- 둘째 판매업자에 관한 규제를 완화하였다. 식량법에서는 도·소매업자가 쌀 판매에 진입하기 위해서는 도도부현에 판매업자로서 등록이 필요하였

지만 개정 식량법에서는 등록제보다 절차가 간편한 '신고제'로 변경하였다. 또한, 도·소매업자로서의 구분을 없애고 '판매사업자'로 단일화하였다.

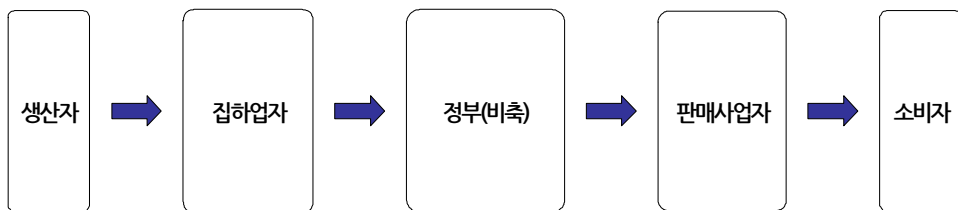
- 셋째 쌀 가격형성의 장으로서 설치된 자주유통미가격센터가 전국미곡거래·가격형성센터로 명칭을 변경하고, 입찰거래 이외의 거래도 가능하게 되어 '정기주문거래' '연중거래' '기별거래' '특정거래' '일상적 거래' 등의 거래도 향해지게 되었다. 그러나 최대 이용자인 농협이 판매업자와 상대 거래로 가격형성을 행하게 된 것을 계기로 이용자가 급감, 2011년 3월 동 센터는 폐지되었다.
- 이상에서 언급한 바와 같은 양정제도의 전개과정을 요약한 것은 <표 3-2>와 같다.

그림 3-7. 일본 식량법 시대의 쌀 유통경로 개선

① 민간유통미



② 정부비축미



자료 : 馬奈木俊介編. 2015.

표 3-2. 일본 식량관리제도의 변천

	식관법		식량법		비고
	전기 (1942~68)	후기 (1969~94)	구식량법 (1995~2003)	개정식량법 (2004~)	
관리방법	직접통제 (전량관리)	규제완화 (전량관리)	규제완화 (부분관리)	규제철폐 (자유화)	
가격형성	정부 결정 -매입가격은 재생산 고려 -매도가격은 가계안정 고려		자주유통미가 격형성센터 -입찰거래(등록 업자만 참가)	전국미곡가격 거래·가격형성 센터 -입찰거래	가격형성의 장 폐지
수급관리	증산정책	생산조정 (감산면적관리)	생산조정 (감산면적관리)	생산조정 (생산수량관리)	2018년 생산조정폐지
유통형태	정부관리미	정부관리미 -정부미 -자주유통미	계획유통미 -자주유통미 -정부미 계획외유통미	민간유통미 정부비축미	민간유통 중심

주 : 식관법 시대의 생산조정은 식관법에 의한 것이 아니라 농림성 지침에 의해 실시하였고, 식량법 시  
대는 법률에 근거하여 실시하고 있음.

## 2.4. 현행 미곡관리제도의 특징

### 2.4.1. 쌀 유통의 자유화

- 일본의 양정제도는 전시 입법(식량관리법, 1942년)에서 근거하여, 주로 쌀  
을 대상으로 하되, 국가에 의한 전량관리(전량수매·전량방출)에서, 구 식  
량법(1995년)에 근거한 부분관리를 거쳐, 현재는 개정 식량법(2004년)에  
의하여 완전 자유화로 이행되었다.<sup>12)</sup>
- 정부가 가격 폐지, 유통규제 완화
- 기본지침, 수급조정, 비축제도(100만 톤), 수입제도(77만 톤) 등은 유지

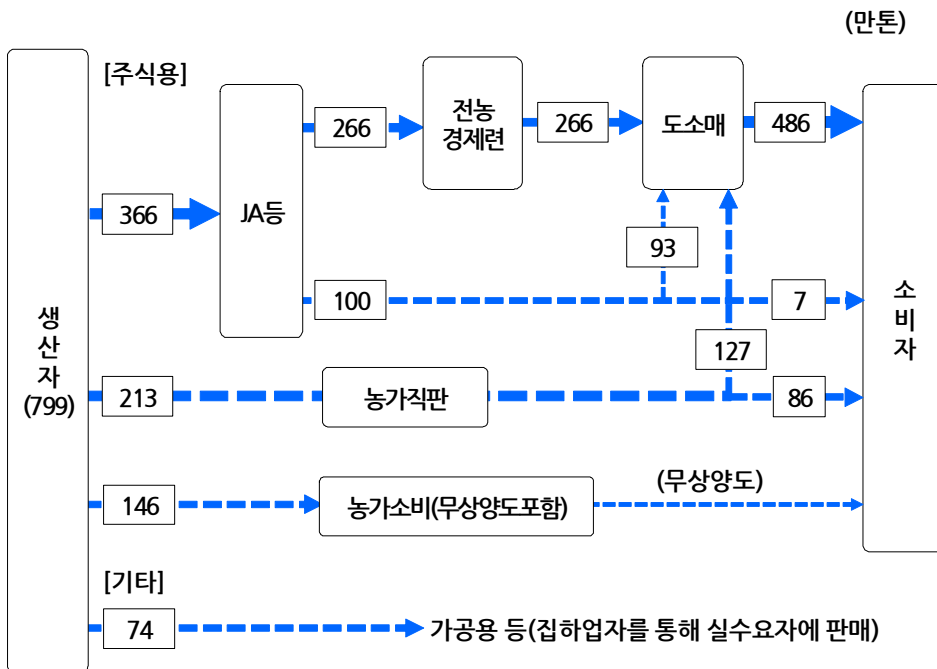
12) 2004년 개정 식량법의 구조와 주요 내용은 부록 3 참조.



### 2.4.2. 기본지침(제4조)

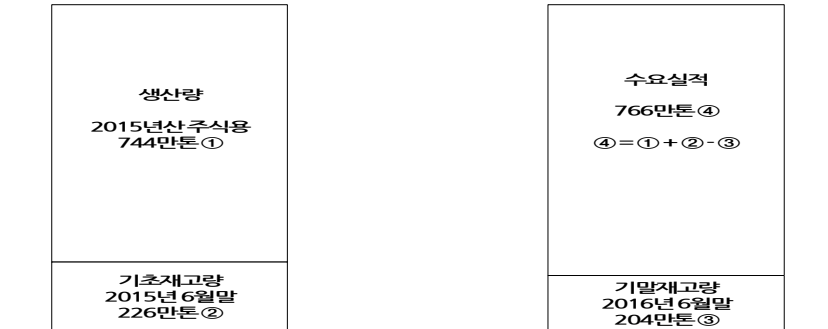
- 미곡의 수급 및 가격 안정을 도모하기 위하여 매년 기본지침을 수립한다.
- 기본지침에 정하는 사항
  - 미곡의 수급 및 가격 안정에 관한 기본방침
  - 미곡의 수급전망에 관한 사항
  - 미곡 비축의 목표수량, 기타 비축 운영에 관한 사항
  - 미곡 수입수량 및 그 종류별 수량에 관한 사항
  - 기타 미곡의 수급 및 가격 안정에 관한 중요 사항

그림 3-8. 일본 쌀 유통경로별 유통량(2015년산)



자료 : 농림수산성. 2017. 3.

그림 3-9. 일본 주식용쌀 수급동향(2015년산; 2015.7~2016.6)



자료: 농림수산성, 2017. 3.

### 2.4.3. 생산조정제도(제5조~제7조)

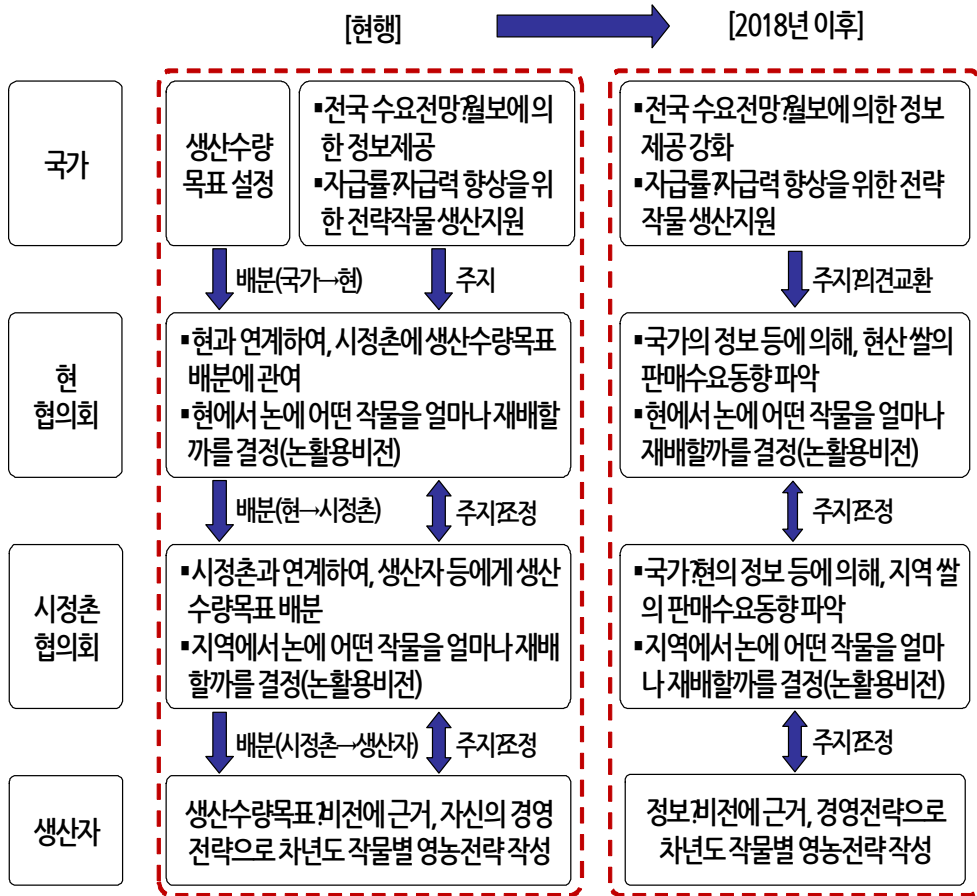
#### (1) 생산조정방침의 작성과 인정

- 미곡의 생산자·출하사업자의 단체, 기타 생산출하단체는 미곡생산조정제에 관한 방침(생산조정방침)을 작성하고, 이를 인정을 받을 수 있다.
- 생산조정방침에 정하는 사항
  - － 생산조정방침에 따라 미곡의 생산자에게 생산수량목표의 설정방침
  - － 생산수량목표를 달성하기 위한 조치(기후, 기타 자연조건의 변화에 의하여 생산목표수량을 상회한 수량의 미곡에 대한 조치를 포함)

#### (2) 생산조정제 폐지 이후의 전망

- 2018년부터는 행정에 의한 생산수량목표의 배분은 없어진다. 현단계 및 시정촌단계의 재생협의회는 존속한다.
  - － 국가는 각 산지의 재배동향, 품종별 수요실적 등의 정보를 제공
  - － 관련 제도는 2017년 4월 1일자로 개정

그림 3-10. 일본 생산조정제도의 전환



자료 : 농림수산성, 2017. 7.

## 2.4.4. 비축제도

### (1) 근거

- 미곡의 공급이 부족한 사태에 대비하여 비축을 신속하게 운영해야 하고 (제2조), 비축이란 미곡의 생산량 감소에 의하여 공급이 부족한 사태에 대비, 필요한 수량의 미곡을 재고로서 보유하는 것을 말한다(제3조 2항).

## (2) 격리방식의 비축 방침

- ① 적정비축수준은 100만 톤 정도(6월말)
- ② 국내산 쌀을 일정기간(5년간) 비축
- ③ 비축미 매입은 수확기 시장가격에 영향을 주지 않도록 사전계약을 기본으로, 투명성을 확보하기 위하여 일반경쟁입찰 실시(매년 20만 톤)
- ④ 비축비는 비축 후 사료용 등 비주식용으로 판매(매년 20만 톤)

## (3) 비축미의 재고상황

- 재고량 : 91~99만 톤

## 2.4.5. 수입관리제도(MMA 수입)

### (1) 일반수입(77만 톤: SBS 수입량)

- ① 수입업자가 국가의 입찰에 참가
- ② 국가와 수입업자(낙찰업자)가 매입위탁계약 체결
- ③ 국가가 수입업자로부터 매입
- ④ 국가가 별도의 입찰에 의하여 국내 실수요자에게 매도
  - \* 가격 면에서 국내산 쌀로 대응하기 어려운 가공용이나 사료용 등 비주식용으로 판매

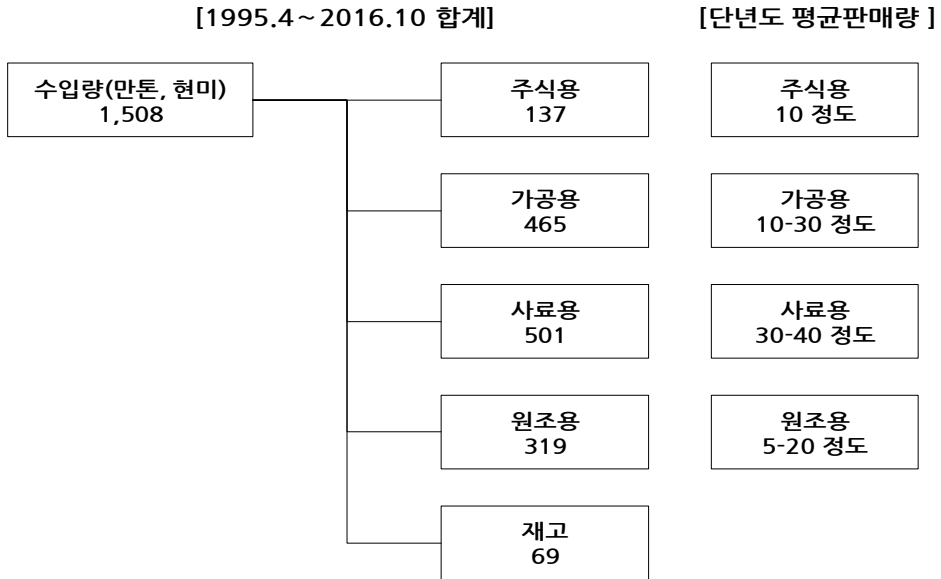
### (2) SBS 수입(최대 10만 톤)

- ① 수입업자와 국내 실수요자가 공동으로 국가의 입찰에 참가
- ② 국가의 매도가격과 매입가격의 차액(마크업)이 큰 것부터 낙찰
- ③ 국가와 수입업자·실수요자 등 3자간에 특별매매계약 체결
- ④ 국가가 수입업자로부터의 매입과 실수요자로의 매도를 동시에 실시

\* 주로 주식용으로 판매하되, 이를 상회하는 물량의 국내산 쌀을 비주식용으로 처리

그림 3-11. 일본 MMA 쌀 판매현황(2016.10월말 현재)

단위: 만 톤(현미)



주 : (1) 주식용은 주로 SBS 수입쌀을 외식산업의 업무용으로 판매. 단지 이에 상회하는 국내산 쌀을 원조용(137만 톤), 사료용 등(174만 톤)으로 처리

(2) 재고량에는 사료용 비축 35만 톤 포함

자료 : 농림수산성, 2017. 3.

### (3) MMA 쌀의 재정부담

#### ① 사료용 판매

－ 수입미(7만 엔/톤) - 사료용 판매(3만 엔/톤) = 재정부담(4만 엔/톤)

#### ② 원조용 판매

－ 수입미(7만 엔/톤) + 수송비 부담(2만 엔/톤) = 재정부담(9만 엔/톤)

#### ③ 재고

－ 연간 보관료(1만 엔/톤)

표 3-3. 일본 MMA 쌀 운용부담

단위: 억 엔

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
매매차손	228	224	-36	28	295	375
관리경비	152	138	121	122	117	130
손실합계	380	362	85	150	412	505

자료 : 농림수산성, 2017. 3.

## 24.6. 가격결정의 장 또는 가격결정 방법

### (1) 구 식량법 시대

- 정부미 감소, 대신에 자주유통미와 계획외유통미가 증가
- 자주유통미의 가격형성 방법
  - ① '자주유통미가격형성센터'에서의 입찰에 의한 가격형성
  - ② 동 센터의 입찰가격을 지표가격으로 하여, 출하취급업자와 등록도매업자간의 상대가격
  - ③ 동 센터의 입찰가격을 참고로 하면서, 소규모 상대거래의 가격형성, 또는 재배방법 등이 특수한 자주유통미의 상대거래의 가격형성
- 계획외유통미의 가격형성
  - ① 센터의 입찰가격을 지표가격으로 하는 상대가격의 가격형성
  - ② 경매에 의한 가격형성
  - ③ 통신판매나 산지직판장에서 정가판매방식의 가격형성
  - ④ 소규모 상대거래의 가격형성, 또는 재배방식이 특수한 계획외유통미의 상대거래의 가격형성

## (2) 개정 식량법 시대의 가격형성방법

- 쌀 유통이 완전 자유화되고, 유통 채널도 다양화 함에 따라 다양한 가격으로 거래되는 경향
- 수급 실세를 정확하게 반영한 가격이 형성되도록 ‘자주유통미가격형성센터’를 ‘전국미곡거래·가격형성센터’(쌀가격센터)로 개정, 동 법인을 ‘쌀가격형성센터’로 지정
- 이와 동시에 입찰거래 이외의 거래도 가능하게 하여, 거래참가 자격자도 확대
  - 일정한 신용을 가진 자이면, 생산자, 출하사업자, 판매사업자, 실수요자 등 다양한 거래관계자가 거래참가가 가능
- 미곡가격형성센터는 주로 이용되는 가격
  - 정기주문거래
  - 주년거래, 기별거래, 일상적 거래(정가판매방식, 입찰방식, 센터경유방식) 등 5종류의 거래 실시

## 24.7. 새로운 동향

### (1) 시장전략

- 쌀 소비량 감소와 가격 하락의 장기적인 추세 속에서 생산자나 유통업자는 쌀 판로확대를 향한 시장전략을 모색하고 있다. 최근 쌀 유통에 적합한 시장전략은 ‘저가·대량판매’와 ‘고가·소량판매’에 근거한 전략에 주목할 필요가 있다(馬奈木俊介編. 2015).
  - ‘저가 대량판매 전략’은 대형 슈퍼, 음식점, 가공용 업자 등에게 대량거래를 통하여 저가로 판매하는 전략. 예를 들면 유통업자가 집하업자를 통하지 않고 직접 생산자와 거래하여 싸게 조달경로를 개척하는 전략, 생산자의 규모화에 의한 저코스트 생산이라는 전략 등과 연계

- '고가소량 판매전략'은 브랜드력을 향상시키는 것이 과제이며, 이미지 면에서 쌀의 고부가가치

## (2) 유통방식

- 쌀 소비량 감소 속에서 유통업자와 생산자가 생존하기 위해서는 시장전략만이 아니라 쌀 '유통방법의 변혁'에 대해서도 주목할 필요가 있다.
- 농협이나 도매업자 등의 기존 유통채널에만 의존하지 말고, 소비자와 직접 판매할 수 있는 직판장 출하, 무점포의 불특정다수 소비자를 대상으로 하는 인터넷 판매 등 유통방법을 다양화 해나가는 것이 유통업자나 생산자의 이익증대에 불가결하다.

## (3) 생산비절감 전략

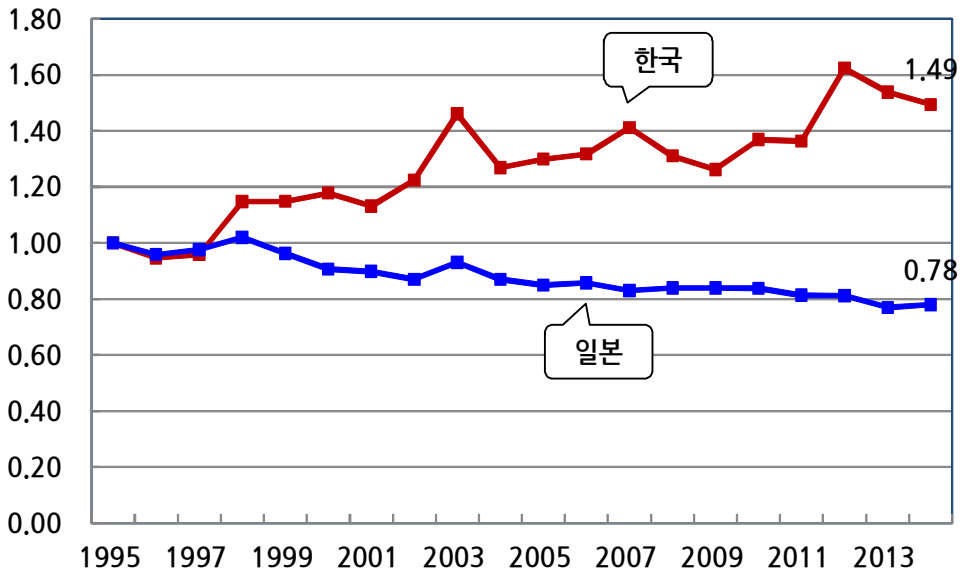
- 논농업 구조개혁을 통한 쌀 생산비 절감 노력도 생산자의 소득증대와 농업의 성장산업화에 불가결한 경영전략이다.
  - 농지중간관리기구의 설립에 의한 규모확대와 단지화 추진
  - 10년간 쌀 생산비 40% 절감, 상업용 수입쌀과의 경쟁력 확보
- 생산현장에서는 비주식용(사료용, 가루용, 가공용, WCS 등) 쌀 생산증대, 지역단위의 다양한 작물 도입과 윤작 실시(복합경영), 경종축산 연계, 생산-가공-직판(다각경영) 등이 쌀 집중을 방지하면서 소득을 창출하는 효과가 높다.

## 24.8. 쌀 이외 식량에 대한 사항

- 식량법은 2장 '미곡의 수급·가격 안정에 관한 조치'를 제5조~제40조에 걸쳐 규정하고 있으며, 3장 '맥류, 기타 주요 식량의 수급 및 가격 안정을 도모하기 위한 조치'를 제41조~제46조에서 상대적으로 간략하게 규정하고 있다.



그림 3-12. 일본 쌀 생산비 추이(1995~2014년)



주 : 기준년도(1995)에 대비한 연도별 변화를 추이임.  
 자료 : 김태곤. 2016.

### 3. 미국의 농업법 변천<sup>13)</sup>

#### 3.1. 미국 농업법 개요

- 미국 농정은 의무적 정책(mandatory policy)과 재량적 정책(discretionary policy) 등 두 가지가 구분된다. 의무적 정책(mandatory policy)은 5년 정도 한시적으로 제정되는 ‘농업법’에 근거하여 추진된다. 특정 정책의 추진과 지출이 규정되면 다른 세출법에 관계없이 그 정책 추진과 지출이 가능하다.<sup>14)</sup>

13) 이 절은 이정환 외, 미국 농정 조감도(시선집중 GSNJ, 제30호, 2007), 김한호 외, 미국 농업법 2014, 소득안전망 대폭 강화(시선집중 GSNJ, 제174호, 2014)를 발췌, 요약함.

14) 이에 반해 재량적 정책(discretionary policy)은 매년 세출법에 의해 지출 금액이 결정되어야만 정책을 추진할 수 있다. 세출법에서 정해진 지출 금액의 범위 내에서 정책을 집행할 수 있다.

- 농업법은 역사적으로 1933년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act of 1933)을 기초로 하면서, 시대별로 주요한 정책과제가 반영되어 관련규정을 개정해오고 있다.
- 개정되어온 농업법들의 구성은 10개 이상의 장(Title)으로 구성되는데, 제1장은 주요 곡물 등에 대한 작물프로그램(commodity program)이다.
  - 2002년 농업법의 Title 구성: ① Commodity Programs, ② Conservation, ③ Trade, ④ Nutrition Programs, ⑤ Credit, ⑥ Rural Development, ⑦ Research & Related Matters, ⑧ Forestry, ⑨ Energy, ⑩ Miscellaneous(10개)
  - 2008년 농업법의 Title 구성: ① Commodity Programs, ② Conservation, ③ Trade, ④ Nutrition, ⑤ Credit, ⑥ Rural Development, ⑦ Research & Related Matters, ⑧ Forestry, ⑨ Energy, ⑩ Horticulture and Organic Agriculture, ⑪ Livestock, ⑫ Crop Insurance and Disaster Assistance Programs, ⑬ Commodity Futures, ⑭ Miscellaneous, ⑮ Trade & Tax Provisions(15개)
  - 2014년 농업법의 Title 구성: ① Commodities, ② Conservation, ③ Trade, ④ Nutrition, ⑤ Credit, ⑥ Rural Development, ⑦ Research, Extension & Related Matters, ⑧ Forestry, ⑨ Energy, ⑩ Horticulture, ⑪ Crop Insurance, ⑫ Miscellaneous(12개)
- 작물프로그램(commodity program)은 옥수수, 소맥, 쌀, 잡곡, 대두 등 기초작물을 대상으로 1933년 농업조정법부터 시작되었다. 1990년대 이전에는 부족분지급제와 생산조정제가 주된 정책수단이었으며, 1990년대 이후에는 가격손실보상제, 위험손실보상제 등 직불제가 주된 정책수단이다.
- 생산 중립적인 직불제는 1996년에 도입되어 작물의 수급이나 가격, 경쟁국의 상황 등 여건변화에 따라 개선이 반복되고 있다<표 1>.
  - 첫째, 기본적으로는 ① 최저가격 지지제도인 마케팅론(Marketing Assistance Loan)을 기반으로 하면서,

- 둘째, 직불제는 ② 고정형의 고정직불(DP) 도입(1996)과 폐지(2014), ③ 변동형의 부족분제도(1996)에서 가격보전 직불제(CCP) 도입(2002)과 폐지(2014), 가격손실보상제(PLC) 도입(2014)과 함께,
- 셋째, ④ 판매수입 변동형의 수입보전 직불제(ACRE) 도입(2008)과 폐지(2014), 농업위험보상제(ARC) 도입(2014) 등 제도개선이 행해지고 있다.

표 3-4. 미국 작물프로그램 변화

	1996년 농업법 이전	1996년 농업법	2002년 농업법	2008년 농업법	2014년 농업법
최저가격지지	마케팅론	마케팅론	마케팅론	마케팅론	마케팅론
직접지불 (고정형)		고정직접 지불	고정직접 지불	고정직접 지불	
직접지불 (변동형)	부족분		CCP	CCP	PLC
직접지불 (수입변동형)				ACRE	ARC
농업보험	작물보험	작물보험 수입보험	작물보험 수입보험	작물보험 수입보험	작물보험 수입보험 SCO(PLC) STAX(면화)

자료 : [http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai\\_nougyo/k\\_seisaku/usa.html](http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nougyo/k_seisaku/usa.html)

### 3.2. 미국농정의 기본정신: 가족농의 보호와 지지

- 국가건설 초기 신개척 농지의 분배를 둘러싸고 전개된 미국 농업의 가치와 비전에 대한 논쟁에서 가족농 중심의 농업이 미국 농업의 기본이념으로 설정되었다.

- 가족농 중심의 농업 이념에 따라 개척농지를 저가에 많은 사람에게 소규모씩 분배한 결과 다수의 소규모 가족농이 탄생하였고, 정부는 농무성과 주립농과대학을 설치하여 가족농에 대한 기술과 경영을 지도하는 역할을 담당하였다.
- 1930년대 이후 정부가 용자제도(loan rate)에 의해 주요 농산물의 농가수취가격을 지지하는 가격보장정책이 농정의 기본틀이 되었다.
  - 용자제이란 농산물을 담보로 농가에 용자금을 지원하되, 정부가 정한 가격으로 평가하여 용자금을 지급한 후 시장가격이 정부가 정한 가격보다 낮아지면 담보물로 용자금이 상환된 것으로 간주하는 제도이다.
  - 대공황으로 공급과잉과 가격폭락 현상이 나타나 가족농이 위기에 처하자, 1933년 처음으로 농산물 재배면적을 통제하고 그 대신 용자제도에 의해 농산물 가격을 보장하기 시작하였다.
- 이를 것을 계기로 정부가 농가의 소득을 지지하는 미국농정의 기본틀이 형성된 후, 지원방식은 부족분지불제(deficiency payment), 유통용자제(marketing loan)를 유지하였다.
  - 1996년 농업법으로 생산 연계적인 부족분지불금 대신 생산 중립적 고정 지불금인 생산자율계약지불제(production flexibility contract payment) 도입으로 폐지하였다가,
  - 1998~99년 농작물 가격 하락에 따라 2002년 농업법에서 가격보전제(counter-cyclical payment; CCP)로 부활시키고,
  - 2014년 농업법부터는 가격손실보전제(price loss coverage, PLC)로 명칭이 바뀌어 지속되고 있다.
- \* 부족분지불제와 가격손실보전제란 농가 수취가격이 정부가 정한 목표가격을 밑돌면 그 차액의 일정비율을 농가에 직접 보전하여주는 제도이다.

### 3.3. 농가소득지지와 수급균형 목표를 조화시키려는 노력

#### □ 가격보장수준을 둘러싼 갈등

- 가격보장은 생산과잉 문제를 끊임없이 일으켰고 이 문제가 미국농정의 최대 과제였다.
- 농산물 가격을 보장하여 농가소득을 보호하려는 목표와 수급균형을 이루어야 한다는 현실적 필요를 조화시키려는 노력으로 이어졌다.
  - 그 노력의 첫 번째는 보장가격 수준을 조정하는 것이고 또 하나는 식부면적을 직간접적으로 통제하는 것이다.
- 1933년에는 정부의 보장가격을 농가 구입가격이 상승한 만큼 보장가격을 인상시켜주는 방식(구매력 보장가격)을 채택하였으나 점차 수급을 반영할 수 있는 방식으로 진화하였다.
  - 구매력을 기준으로 하는 정부의 가격지지로 경지면적 통제에도 불구하고 과잉생산이 지속되자 1973년 구매력과 관계없이 수급상황을 반영하여 보장가격을 조정토록 하였다.
  - 의회의 정치적 영향으로 보장가격이 적절하게 조절되지 못하여 과잉생산이 지속되자 1985년부터 5년간의 과거 평균 시장가격을 기준으로 정하도록 하여 정치적 영향을 받지 않고 시가 변화에 따라 변동되도록 하였다.
  - 그러나 2002년 농업법에서는 시장가격과 관계없이 다시 의회에서 정치적 타협으로 결정되는 방식으로 회귀하였다.
  - 2014년 농업법에서는 참조가격(과거 목표가격)을 30% 이상 인상하였고, 용자단가는 동결하였다(표 3-6).

표 3-5. 미국 주요 작물 참조가격 및 융자단가(2014년 농업법)

	참조가격 (reference price)	융자단가 (loan rate)	목표가격 대비 참조가격 인상률
소맥(달러/부셸)	5.50( 4.17)	2.94(2.94)	31.9%
옥수수(달러/부셸)	3.70( 2.63)	1.95(1.95)	40.7%
대두(달러/부셸)	8.40( 6.00)	5.00(5.00)	40.0%
쌀(달러/100파운드)	14.00(10.50)	6.50(6.50)	33.3%

주 : (1) 쌀은 장립종·중립종의 조곡기준임.

(2) 참조가격·융자단가의 ( ) 안은 2010~2012년의 목표가격·융자단가임.

#### □ 농가소득지지정책, 가격지지에서 직접지불방식으로 전환

- 1973년에 보장가격 수준은 수급상황을 반영하여 인하하되, 생산비를 보장하는 수준의 목표가격을 설정하고 농가수취가격이 이에 미달하면 그 차액을 농가에 직접 보전하여(부족분지불) 소득지지와 수급균형을 동시에 달성하려 하였다.
- 그러나 목표가격이 정치적 요인으로 계속 상승하여 직접지불이 다시 과잉생산의 요인이 되었다.

#### □ 직접지불제도, 생산연계방식과 비연계방식 사이에서 갈등

- 생산과잉을 방지하기 위해 1985년에는 목표가격을 생산비와 관계없이 대폭 인하하고, 직접지불 대상면적을 기준연도 면적으로 고정하여 목표가격이 생산에 영향을 주지 않도록 하였다.
- 1996년에는 목표가격제도 자체를 폐지하고 사전에 결정된 금액을 농가에 지급토록 하는 고정직불제로 전화하여 직접지불과 시장가격과의 연계 관계를 차단하였다.
- 그러나 1998~1999년 국제 곡물가격 폭락사태로 인해 2002년 농업법에서 다시 목표가격이 부활되어 직접지불과 시장가격과의 연계관계가 되살아나는 퇴화가 일어났다.

- 2014년 농업법에서는 고정직불제가 폐지되었다. WTO 체제에서의 감축대상보조이고, 재정적자 누적과 농산물 가격 상승기조 속에서 수입안정보험 강화로 대체되고 있다.

### 3.4. 농업리스크 관리 강화

- 2008년 농업법에서 도입된 수입보전직불제(Average Crop Revenue Election: ACRE)는 가격이 높더라도 수확이 부진하여 작물별 또는 농장별로 실제 판매수입이 보증수입을 하회하는 경우, 그 차액(보증수입-당년 수입)의 일부를 보전하는 일종의 수입보장제도이다. 그러나 보전율이 만족스럽지 못하여 농가들의 참여율이 낮았다.
- 2014년에는 이를 농업위험보상제(Agricultural Risk Coverage; ARC)로 수정하여 지역 ARC(county ARC)와 농가단위 ARC(individual farm ARC) 두 가지 방식 중에서 하나를 선택할 수 있도록 하였다.
  - 2014년 농업법에서 세이프티네트로서 중요한 수단인 PLC와 ARC는 선택 사항이다.
  - 즉 생산자는 2015년 4월 7일까지, PLC와 ARC 중에서 선택해야 한다. 단지 1회 선택하게 되면 2014년 농업법 적용기간(2014~2018작물년도) 중에는 변경이 불가능하다.

### 3.4. 생산조정과 재고관리: 정부 주도에서 시장기능 중심으로

#### □ 생산조정제도, 강제방식에서 자율적 방식으로 진화

- 생산과잉을 방지하기 위해 처음에는 작목별로 경작면적과 시장유통을 강제적으로 할당하였으나 점차 농가의 자율적 선택권을 보장하는 방식으로 진화하였다.
  - 1961년부터 면적할당 방식에서 자율적으로 휴경하는 농지에 대해 일정액을 보상하는 방식으로 바꾸어 농가의 자율선택폭을 넓혔다.

- 1970년대에는 작목별 면적조정 방식에서 총경작지의 일정 비율을 휴경시키는 제도로 전환하여 작목별 식부면적 결정에 자율성이 더욱 향상되었다.
- 1996년부터 목표가격이 폐지되는 대신 생산조정제도도 없어져 농가의 작물재배 결정이 자유화되었다.

#### □ 재고관리정책, 정부보관에서 시장유통으로 발전

- 처음에는 가격지지를 위해 정부가 농산물을 매입하여 보관하였으나 시장유통을 늘리는 방식으로 전환되었다.
- 시장가격이 용자가격 이하가 되면 정부가 용자가격에 매입하여 가격을 지지하였으나 방대한 재고문제가 발생하였고, 이에 대처하기 위해 농가비축제도(FOR) 등을 도입하였다.
- 1985년부터 농가는 생산물을 시장에서 판매하고 정부는 시가와 용자가격과의 차액을 농가에 보전함으로써(용자부족분지불 및 유통용자) 정부재고가 증가되지 않도록 하였다.

### 3.5. 농가보조금 중심 농정의 부작용

#### □ 정부보조금의 정당성에 대한 의문 대두

- 농가보조금제도가 당초 가족농의 소득보호를 위해 도입되었으나 대부분 농가가 겸업화되고 비농가보다 높은 소득을 얻고 있어 정부지원의 정당성이 약해졌다.
- 농가보조금이 대부분 소득수준이 높은 대규모 농가에 집중되고 농지가격을 상승시키는 역기능을 나타냈다. 결국 2014년에는 고정직불제가 폐지되었다.

#### □ 정부지원대상품목과 비대상품목 사이 형평성 문제 초래

- 정부의 보조금지원 대상작물이 특정 작물에 국한되어 농가의 작물선택에



영향을 주고, 보조금이 일부 농가와 지역에 편중될 수밖에 없어 대상품목이 확대되는 경향을 보여 왔다.

- 당초 가격지지 대상작물은 쌀, 소맥, 옥수수, 면화, 땅콩, 담배 등 6개 기본 작물과 낙농품에 국한되었으나 1973년 보리 등 사료작물이 추가되고, 1990년에는 대두 등 유지작물과 땅콩이 추가되었다.
- 2002년 농업법에서는 양모와 꿀 등 6개 농산물이 용자대상 품목에 추가되어 모두 25개 품목이 가격지지를 받고, 대두와 유지, 땅콩, 우유가 직접지불 대상작물에 포함돼 모두 18개 품목이 소득보전대상 농산물이 되었다.
  - \* 소득보전 대상 품목: 밀, 쌀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리; 대두, 해바라기씨, 유채, 카놀라, 잇꽃, 아마인, 겨자씨, 참깨; 면화, 우유, 땅콩
  - \* 가격지지 대상품목: 소득보전대상 작물과 양모, 모헤어, 꿀, 병아리콩, 렌즈콩, 건완두, 설탕작물
- 그러나 현재 정부지원 대상 농산물은 미국 농업생산의 1/3 정도를 차지하는데 그치므로 나머지 채소, 과일, 축산물 생산농가와 지역으로부터 문제제기가 계속되어 정책부담이 되고 있다.
  - 앞으로 지원대상 품목간의 형평성 문제가 제기될수록 품목간의 형평성을 높이기 위해 비보조금 대상품목에 대한 수출지원 등 여러 가지 보완방안이 도입될 것으로 예상된다.

### 3.6. 미국 정부는 최대의 농산물 구매 고객

- 미국 정부는 국민 건강증진과 저소득층 보호를 표방하며 급식과 영양개선 활동에 연간 500억 달러 이상을 지출하고 있다.
  - 2,590만명에게 푸드스탬프 사업으로 식품을 공급하고, 저소득층 유아와 어린이 820만명에게 영양공급 프로그램을 제공할 뿐만 아니라 3,090만명 어린이에게 중식, 1,000만명 넘는 어린이에게 조식을 제공하고 있다.
- 이 같은 급식 및 영양개선에 사용되는 예산이 농무성 총지출예산의 58%

에 이르러 이 활동이 농무성의 가장 중요한 역할이 되고 있다.

- 농가의 연간 현금 매출액이 2,300억 달러 규모임과 비교하면 정부의 급식 및 영양개선 프로그램이 농산물 수요의 매우 큰 부분을 담당하고 있음을 알 수 있다.

### 3.7. 수출지원: 미국 농정의 또 하나의 핵심축

- 초기의 수출촉진 지원정책은 1980년대 농업법에서 도입된 수출신용보증 프로그램(GSM 102, 103)으로 수출지원금의 약 60%를 차지하고 있는 최대 규모의 수출진흥 프로그램이다.
- 1985년 농업법에서는 낙농수출지원제도(Dairy Export Incentive Program: DEIP)와 수출진흥제도(Export Enhancement Program: EEP)와 같은 직접 수출보조 프로그램이 도입되었다.
- 미국은 직접수출보조 측면에서 EU, 스위스에 이어 세계에서 세 번째로 많은 수출보조금을 지급하고 있다.
- UR 이후 미국의 수출촉진 프로그램은 시장개척과 시장접근을 지원하는 방향으로 발전하여 1996년 농업법에서 시장개발프로그램의 일환으로 시장 접근계획(Market Access Program: MAP)이 도입되고, 1995년에는 해외시장개발계획(Foreign Market Development Program)이 도입되었다.
- MAP 하에서 미국산 농산물의 해외시장 신규개척·유지·확대 활동을 위한 각종 광고제작 및 분배, 판촉 등이 상품신용공사(CCC)를 통해 지원된다.
- MAP 지원 대상 품목은 쌀, 사과, 포도, 밀, 사료곡물, 소고기 등 35개 품목으로 주로 부가가치가 높은 농산물이다.
- 아울러 신시장프로그램(Emerging Market Program), 고가치견본프로그램(Quality Samples Program) 등을 통하여 새로운 해외시장의 개척에 다양한 지원활동을 수행하고 있다.

## 4. EU의 CAP 개혁과 가격·소득정책 개편

### 4.1. CAP 개혁의 개요

- EU의 농정은, ① 28개 가맹국 전체에 공통으로 적용되는 공동농업정책(CAP)과 ② 가맹국별로 추진되는 개별정책으로 구분된다. CAP에 대해서 가맹국은 EU로부터 일정한 지원을 받는 대신 자국의 농정을 CAP 규정에 따라 실시해야 한다.
- CAP은 1962년 형성된 이후, ① 1992년 1차 개혁, ② 1999년 개혁(agenda 2000), ③ 2003년 개혁, ④ 2008년 개혁(health check), 그리고 ⑤ 2013년 개혁 등 예산제약이나 여건변화에 대응하여 정책개혁이 단행되고 있다 <표 1>.
- CAP은 ① 농가의 소득안정을 보장하기 위한 가격소득정책(제1축)과 ② 농업구조개혁, 환경농업정책, 조건불리지역정책, 청년농업인 취농지원 등을 실시하는 농촌정책(제2축)으로 구성된다.
- CAP의 제1축인 가격소득정책은 ‘가격지지제도’와 ‘직접지불제도’가 중요한 정책수단이다. 2015년 EU 예산총액은 1,380억 유로이며, 이 중 CAP 예산이 약 40%를 차지한다. CAP 예산중에서 직접지불이 75%, 가격지지 제도가 5%, 농촌정책이 20% 정도이다.
- 가격지지제도는 시장가격이 작물별로 정해져 있는 ‘개입가격’을 하회하는 경우 가맹국이 매입을 실시, 시장가격을 지지하는 제도로서 최저가격을 지지하는 효과가 있다. 개입가격은 인하되고 있다. 밀, 보리, 옥수수, 쌀 등의 곡물과 주요 축산물이 대상이다.
- 직접지불제도는 1992년 가격지지제도의 개입가격을 인하하는 대신에 도입된 ‘소득보상 직불제’가 최초 제도이다. 직불제는 당초 생산과 연계된 품목별 직불제에서 2003년 생산 비연계의 ‘단일직불제’로 전환되었고, 2013년 개혁에서는 다시 기본 직불제를 기반으로 하되, 다양한 목적별 직불제를 가산형으로 하는 방향으로 대폭 개편되어 현재에 이르고 있다(표 3-7).

표 3-6. CAP 개혁과 주요내용

연도	주요내용
1992	○ CAP 개혁(UR 대비) ① 지표가격 인하(3년간 29%) ② 인하분 전액을 생산과 연계한 품목별 직불제로 보전 ③ 생산조정 의무화
1999	○ 어젠다 2000(뉴라운드 대비) ① 개입가격 인하(2년간 15%) ② 인하분의 50%는 직접지불로 보전 ③ 농촌개발 예산증액
2003	○ CAP 개혁(DDA, 동구가입 대비) ① 품목별 직불제를 단일직불제로 전환 ② 축산물·쌀 개입가격 인하(곡물은 동결) ③ 농촌개발 예산증액
2008	○ 헬스체크 ① 2010년부터 직불제의 생산비연계 폐지 ② 의무적인 휴경 폐지 ③ 가격지지(시장개입) 축소 ④ 모듈레이션 강화(예산 절약분은 기후변동 등에 중점배분)
2013	○ 예산제약 반영·다원적기능 중시 ① 직불제의 전면적인 개편(환경요건 강화) ② 가맹국간의 직불금 단가의 불균형 개선 ③ 농촌정책에 환경대책 강화 ④ 가격·소득정책(제1축)과 농촌정책(제2축)간 예산탄력화

## 4.2. CAP 개혁의 전개과정

### 4.2.1. 1992년 개혁

- CAP 개혁의 배경에는 국경 보호와 역내 농산물 가격지지를 수단으로 실시된 CAP이 높은 가격 유지를 통한 농가소득 지지에는 성과를 거두었지만, 생산증가에 따른 재고문제와 재정지출 확대와 같은 역내 문제 누적이었다.

- EU는 품목별로 최저가격을 지지하는 개입가격을 설정하여, 시장가격이 그것을 하회하면 관계기관이 매입하여 가격안정을 도모하고, 매입한 농산물은 수출보조금을 부과, 해외에서 처리하는 등 역내 시장안정을 중요시 하였다.
- 이로 인해 공급 과잉과 재정부담 과중이라는 부작용이 심화되었다. 그래서 1992년 CAP 개혁에서는 개입가격을 3년간 29% 인하하는 대신에 인하분을 전액 '소득보상 직불제'로 대체하였다.<sup>15)</sup> 이 직불은 생산조정과 연계하여 지급하기 때문에 WTO 체제에서 '생산계획하의 직접지불'(blue box)이다.<sup>16)</sup>

#### 4.2.2. 1999년 개혁

- 1999년 개혁(어젠다 2000)에서는 개입가격을 2년간 15%를 인하하는 대신에 인하분의 50%를 직접지불 단가 인상으로 대체하고, 절약된 예산은 농촌정책에 충당하였다.
- 또한 직불금의 수급요건으로 이행조건(cross compliance) 준수를 가맹국의 판단으로 실시하였다. 1999년 개혁은 1992년 개혁의 연장으로서 '지지가격에서 직접지불로의 전환', CAP 제2축으로서의 '농촌정책 확립'이라는 의미가 있다.

#### 4.2.3. 2003년 개혁

- 2003년 개혁에서는 과거의 생산연계방식이 생산중립적인 '단일직불제'로 전환되어 CAP의 중심 정책으로 추진되었다.
- 종전의 소득보상 직불제는 경종작물보상직불, 쇠고기장려금, 양장려금, 신낙농직불보상금, 감자디커플링직불, 두류보상직불, 쌀보상직불, 종자보상

15) EU의 직불제는 1992년 소득보상 직불제가 도입되기 이전에 조건불리지역 직불제(1975년)를 비롯하여 환경농업 직불제(1985년) 등이 실시되었다.

16) 의무적인 휴경률은 1992년 개혁 시에는 15%이었으나 1999년 개혁에서는 10%로 인하되었다. 그리고 92톤의 곡물생산에 필요한 면적(20ha)을 초과하지 않는 소규모 생산자는 휴경의무가 면제되고 전체 식부면적이 직접지불 대상이 된다.

직불, 조사료보상직불 등 품목별로 다양하게 실시하였다. 이러한 제도는 당년도의 식부면적과 사육두수를 기준으로 지급금액을 결정하였기 때문에 생산과잉을 초래하였다.

- 2003년 CAP 개혁에서 생산을 왜곡하지 않는 '단일직불제'(single farm payment)로 전환하였다. 과거 기준기간(2000~02년간)의 농가별 평균수급액을 기준으로 지급금액을 결정, 대상작물에 관계없이 2005년부터 실시하였다.
- 2004년에 동구 10개국이 EU에 가입함에 따라 CAP 예산 조정 문제가 발생하였다. 2002년 957억 유로의 EU 전체예산 중 농업예산은 468억 유로(49%)이고, 이 중 가격소득지지예산이 399억 유로에 달하였다. 신규가입에 의한 가격소득지지예산의 지나친 확대를 방지하기 위해 2004년 430억 유로, 2007년 458억 유로, 2010년 471억 유로 등 상한을 설정했다(김태곤, 2003.7).
- 단일직불제의 지불금액은 '기준면적×단수×지불단가'로 결정된다.
  - － 지불단가는 EU 역내 공통적으로 적용되며, 곡물의 경우 2003년 기준 톤당 63유로이었다.
  - － 단수는 가맹국의 '지역별'로 결정된 과거의 기준단수를 적용한다. 가맹국은 단수결정요인 등을 고려한 객관적인 기준에 의하여 동질적인 생산지역을 확정하고, 각 지역별로 단수를 산정한다.
  - － 기준면적은 '농가별'로 실제 식부한 면적과 의무적으로 휴경한 면적을 합계한 것으로 한다. 그러나 당년도의 식부면적이나 휴경면적이 기준이기 때문에 증산효과가 있다<sup>17)</sup>.
- 생산을 왜곡하지 않는 단일직불제는 농가별로 2000~02년간 실제로 수급한 금액을 기준으로 지급금액을 결정, 2005년부터 실시하였다. 단지 이 경우 경작포기가 발생하는 문제가 예상되기 때문에 곡물에 대해서는 보조금의 25%는 종전방식과 병행하는 등 별도 장치를 두었다.

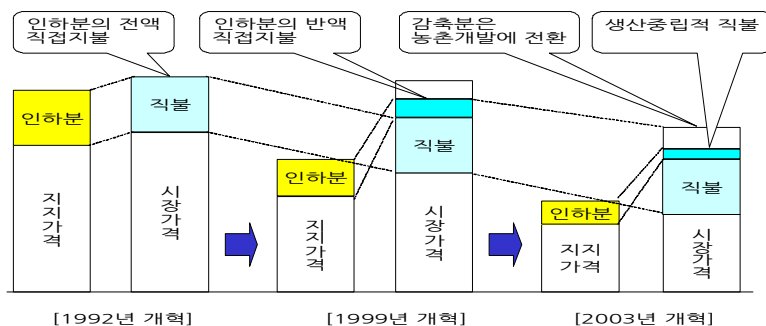
17) 생산량 단위당 단가가 고정되고, 기준단수는 품목별이 아니라 곡물전체의 평균단수를 사용한다. 재배면적이라는 형태로 생산요소에 결합되어 있기 때문에 증산효과가 나타난다. EU의 소득보상 직불제는 미국의 부족분제도와 고정직불제의 중간적 성격이다.

- EU는 개입가격 인하, 소득보상 직접지불의 디커플링화, 농촌개발 강화 등의 방향으로 개혁을 진행하였다. 이를 통하여 과잉문제 해결과 국내보조 감축이라는 두 가지 목적을 일관되게 노리고 있는 점이 특징이다.
- 지지가격과 직불금의 수준은 <그림 3-13>, <그림 3-14>와 같다. 1992년 개혁에서는 개입가격(intervention price)을 29% 인하, 1999년 개혁에서는 다시 15% 인하, 그리고 2003년 개혁에서는 이를 동결하였다.
- 소맥, 대맥, 옥수수, 호밀 등을 포함하는 곡물의 경우 2003년에 톤당 개입가격이 101유로로 인하되었다. 이것은 1992년 개입가격(163유로)의 62% 수준이다. 대신에 직접지불은 당초 54유로에서 63유로로 인상되었다(김태곤, 2003.9).

#### 4.2.4. 2008년 개혁

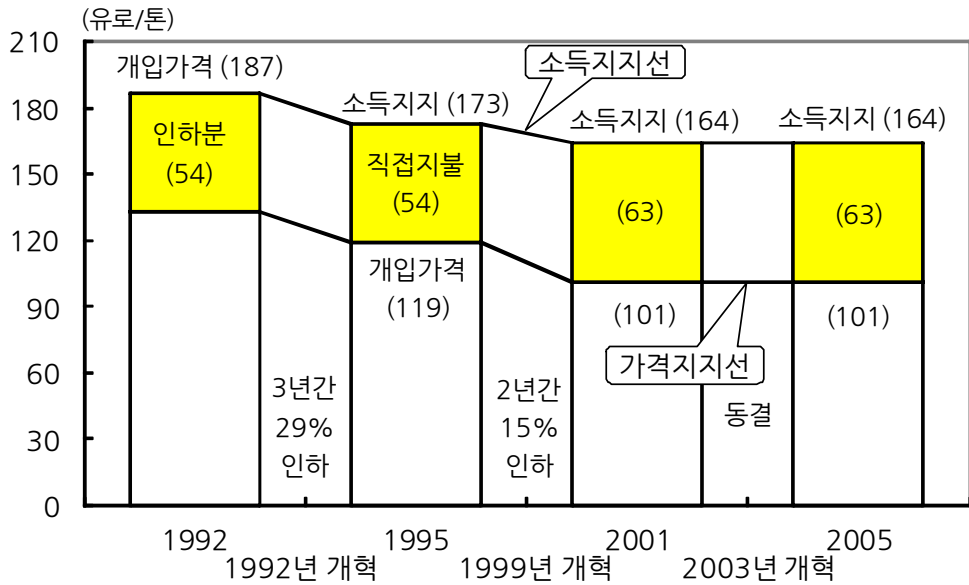
- 2008년 개혁은 농업보조금 감축을 비롯하여, 직불지불에 의한 고품질과 친환경 생산 유도, 의무적 휴경제도 폐지, 청년농업인에 대한 지원 증액 등이 골자다. 정책의 단순화(policy simplification)와 검증(health check)을 통하여 정책의 실효성을 높인다는 의도이다.
- 그 동안의 개혁 방향은 CAP의 제1축인 소득보상 직불금의 일부를 농촌개발로 전환하거나, 제1축 그 자체를 이행조건 강화나 다원적 기능 중시로 전환하는 등 친환경화를 확산해 왔다.

그림 3-13. EU의 가격지지 인하와 직접지불 증액



자료 : 김태곤, 2003.9.

그림 3-14. EU의 곡물 개입가격과 직접지불 추이(1992~2005년)



자료 : 김태근. 2003.9.

- 세계 곡물수급의 위기적인 상황에 대응하여 의무적인 휴경제도를 폐지하였다. 휴경제도는 1980년대 말부터 자주적으로 실시되었고, 의무적인 휴경은 1992년 개혁부터 적용되었다. 초기에는 휴경률이 15%였으나 1999년 10%로 인하되었다. 바이오연료 수요가 증가함에 따라 유채 등 연료용 작물재배는 허용되었다.
- 직불금 수급과 연계하여 이행조건 준수를 강화하였다. 농가는 환경보전이나 공중위생, 동식물위생, 동물복지 등 법령에서 규정한 기준에 만족하는 생산활동과 농지관리를 실시해야 한다. 이를 준수해야만 일정 금액의 보조금이 지불된다. 직불금과 이행조건을 교차(cross)시킴으로써 직불제의 정책효과를 제고한다는 목적이다.
- 이러한 개혁의 배경에는 EU 예산의 약 40%를 전체 인구의 3%인 농업생산자에게 집중하는 것에 대한 비판이 있었다. 종전의 소득보상 직불금은 2004년 이후 2012년까지 10% 감축된 셈이다. 보조금 감축과 동시에 보조금의 용도를 소득정책에서 고품질과 친환경 등으로 전환하여 농업이 가



지는 다원적 기능을 중시함으로써 소비자의 비판을 회피한다는 의도도 있었다.

- 가맹국 확대에 의한 농업구조나 생산조건 차이 등이 개혁의 스피드를 늦추는 것이 EU 농정의 문제였다. 이에 대해 정책의 단순화와 검증이라는 수단을 통하여 농업정책에서 다원적 기능을 중시하는 정책으로 전환하는 동시에, 고품질·친환경 생산으로 직불제는 진화하고 있다(김태곤, 2008.11).

#### 4.2.5. 2013년 개혁

- 2013년 CAP 개혁을 통하여 직접지불, 농촌개발, 재정관리 및 정책검증 등에 이르는 광범위한 개혁이 단행되었다. 직불제 개혁이나 예산 감축을 둘러싸고 합의가 지체되어 합의과정이 3년이나 걸렸다. 개편된 정책은 2014~20년간 시행되며, 다만 직불제는 사전 준비를 거쳐 2015년부터 실시되었다.
- 개혁의 핵심은 단일 직불제의 폐지와 환경요건을 강화한 직불제의 전면적인 개혁, 가맹국간의 직불제 단가의 불균형 시정, CAP 제1축(가격소득 정책)과 제2축(농촌정책)간 15%까지의 예산전용 허용 등이다<표 1>.

##### 4.2.5.1. 개혁의 의의

- EU는 2013년 10월 CAP 개혁에 대해 정치적으로 합의하였다. 중기재정계획(Multiannual Financial Framework, MFF)에 의한 예산을 확정된 이후 CAP 개혁이 합의되었으며, 새로운 정책은 2014~20년간 적용된다.
- 개혁의 핵심은 ① 직불제의 전면적인 개편, ② 환경에 대한 배려 강화, ③ 가맹국의 재량 확대와 가맹국별로 CAP 제1축과 제2축간의 예산전용 허용, ④ CAP 재정을 감안한 예산 삭감 등에 있다.
- EU의 직불제는 1992년에 소득보상 직불제가 도입된 이후 2008년 개혁까지는 디커플링을 기본으로 한 것에 특징이 있다. 과거 실적을 근거로 하여 직불금을 결정하는 방식으로서, 품목별 방식에서 경영단위 방식의 단일 직불제로 전개되었다.

- 2013년 개혁에서는 직접지불의 친환경화(greening)와 다양한 목적별 직불제의 도입, 그리고 과거실적 기준의 원칙적인 폐지 등 직불제가 새로운 단계로 진화한 것에 큰 의의가 있다.
- 직접지불의 친환경화는 전체 농가를 대상으로 하되, 기존의 이행조건을 상회하는 환경편익 제공을 의무화하였다. 따라서 집약농업지역에서는 친환경화가 강화될 것이며, 차기 개혁에서도 이러한 방향은 계속될 것으로 보인다.
- 직접지불의 친환경화는 종전의 직불제 예산의 유지를 목적으로 제안되었다. 처음에는 직불제 재원의 축소에 따른 환경보전대책의 강화가 논의되었으나 직접지불의 친환경화를 적용하여 재원규모를 유지하는 방향으로 전환되었다.
- 즉, 직접지불 단가격차 개선, 다양한 목적별 직불제 도입, 과거 실적방식 폐지 등이 당시의 직불제에 대한 비판에 대한 대응으로서 다원적 기능과 형평성을 강화한 것이다.
- 따라서 직불제는 과거실적이라는 예산유지의 정당성을 상실한 동시에, 개별적이고 구체적인 다원적 기능에 대한 대응, 즉 공공재 공급이 요구되었던 것이다. EU에서는 직불제가 가지는 농가 소득지지라는 본래의 기능은 그만큼 후퇴되었다고 할 수 있다(<http://www.maff.go.jp>).

#### 4.2.5.2. 중기재정계획

- EU는 정책개혁에 앞서 매년도 재정지출의 상한을 결정하는 5년 정도의 중기재정계획(MFF)을 수립한다.
- 2014~20년간의 중기재정계획이 책정됨에 따라 동 기간에 대응하는 CAP 개혁이 단행되었다. 이에 의하면 2014~20년 CAP 예산은 전기(2007~13년)에 비해 17% 감소하였다(표 3-8).

표 3-7. EU의 중기재정계획과 CAP(100만 유로)

	2007~13년	2014~20년	변화율
EU 총액	994,176	959,988	-3%
CAP	432,230	362,787	-16%
제1축	336,685	277,851	-17%
제2축	95,545	84,936	-11%
CAP 비율	43%	38%	-5% 포인트

주 : 2011년 가격 기준의 실질가격임.

자료 : European Parliament. 2013.7.

#### 4.2.5.3. 직불제 개혁

##### (1) 기본직불제(basic payment scheme)

- EU의 직불제는 2013년 개혁에서 ‘기본형’과 ‘가산형’으로 구성된다. 기본형은 종전의 단일직불제를 계승하는 기본직불제이고, 가산형은 특정 목적을 가진 다양한 직불제를 새롭게 도입하였다(표 3-15).
- 종전의 단일직불제는 기본직불제(basic payment scheme)로 개편된다. 가맹국별로 배정된 직불예산의 13%에서 70%까지 기본 직불제로 충당할 수 있다. 기초직불금을 지급하기 위해서는 종래의 단일 직불제의 이행조건 준수를 의무화 하되, 지급 근거를 명확하게 한 것이 특징이다.
- 그동안 국가간·지역간에 면적기준 지불단가의 차이가 있었다. 직불제 개편은 이러한 불균형을 시정하기 위한 의도도 포함되어 있다. 기본직불제는 이러한 단가의 격차를 시정할 수 있다.
- 또한, 고액 지급자에 대해서는 감액조치를 강구한다. 연간 15만 유로 이상의 직불금에 대해서는 초과분에 대해서 5% 이상을 삭감하되, 최대 지불한도는 30만 유로이다.<sup>18)</sup> 절약된 예산은 농촌정책에 충당한다.

18) 종전의 단일 직불제는 5천 유로 이상 30만 유로 미만은 10%, 30만 유로 이상은 14%의 체감율(modulation)을 적용하였다.

- 이외에 추가로 신설된 직불제는 ① 그린직불제, ② 청년농업인직불제, ③ 재분배직불제, ④ 생산연계직불제, ⑤ 자연제약직불제, ⑥ 소농직불제 등이 있다. 이러한 직불제는 기본직불제에 추가된 일종의 가산형으로 지불된다.

## (2) 그린직불제(green payment)

- 그린직불제는 기본직불제에 추가하여, 기후나 환경에 유익한 활동에 대한 직접지불제이다. 직불예산의 30%를 의무적으로 실시한다.<sup>19)</sup>
- 그린직불제를 수급하기 위해서는 농가의 이행조건 준수의무를 더욱 강화하였다. 또한 국민이나 환경단체 등의 압득을 얻어 예산을 확보, 소득지 지 수준을 유지하려는 의도도 포함되어 있다.
- 그린직불제를 수급하는 모든 농가는 다음과 같이 ① 작물 다양화, ② 생태계 중점지역 유지, ③ 영년생 목초지 유지 등 농지이용에 있어서 3 종류의 이행조건을 의무화하고 있다.<sup>20)</sup>

### ① 작물 다양화

- 10~30ha의 농가는 적어도 2가지 작물, 30ha 이상의 농가는 3가지 이상의 작물을 재배해야 한다.
- 한 가지 작물의 식부면적은 75% 이하, 두 가지 작물의 합계 식부면적은 95% 이하로 제한한다.
- 경지면적 10ha 이하의 농가나 특정 농지이용(영년생 초지, 휴경지, 두류 재배, 수중작물 재배 등) 면적이 많은 농장은 이 요건이 면제된다.

---

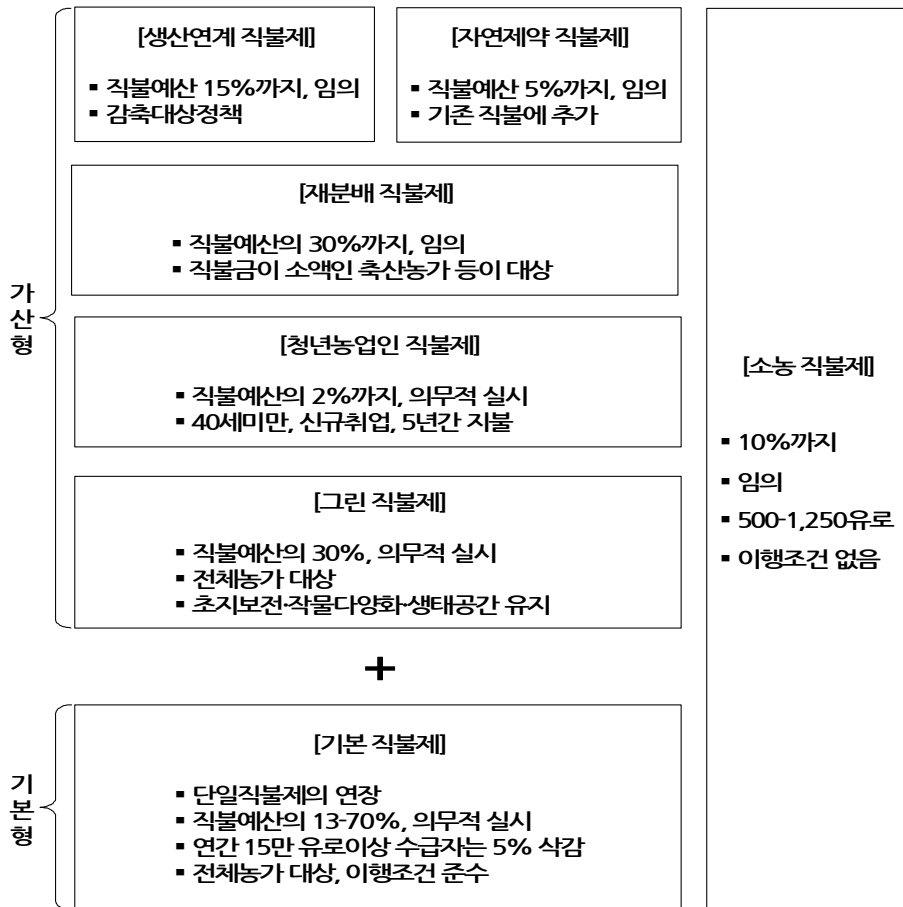
19) 종래의 CAP 제2축(농촌정책)에 포함되어 실시되어 온 농업환경직불제는 농업환경·기후직불제(Agri-environmental-climate payments)로 명칭이 변경되어 계속 실시되고 있다. 농업환경대책에 기후변동요인을 가미한 제도 개선이다. 단지 제1축의 그린직불제와 이행조건이 중복하는 경우는 이중 지불을 방지하기 위하여 감액한다.

20) 농업환경정책의 수단인 '기본직불제' '그린직불제' '농업환경·기후직불제' 등 3자간의 이행조건 강도를 보면, 농업환경·기후직불제가 가장 강도가 높으며, 그린직불제, 기본직불제 순이다. 그린직불제와 기본직불제는 EU 전지역에 '넓고 얇게' 환경편익을 향상하는 효과를 기대하며, 특히 집약농업지역에서 친환경화가 진행될 것으로 예상하고 있다.

② 생태계 중점지역 유지

- 각 농가는 경지면적의 7% 이상을 생태계 중점지역으로 지정해야 한다. 절반까지는 지역단체나 10인 이하의 집단으로 달성해도 된다.

그림 3-15. EU의 새로운 직불제 체계(2015~2020년)



- 1) 새로운 직불제는 기본형(기본직불제)과 여기에 추가되는 가산형으로 구성됨. 기본 직불제·그린직불제·청년농업인직불제는 가맹국이 의무적으로 실시해야 하는 제도이며, 나머지는 가맹국 재량으로 결정하는 임의적 직불제임.
- 2) 기본직불제와 그린직불제는 이행조건을 준수하는 전체 농가가 대상이며(소농직불제 대상농가는 제외), 나머지는 특정 농가 또는 특정지역의 농가가 대상임.
- 3) 개별 직불제의 예산규모는 상한범위 이내에서 가맹국이 결정함. 먼저 가산형 개별 직불제의 예산규모를 결정하면 잔액이 기본직불제의 예산으로 배분됨.
- 4) 모든 정책은 2014년부터 시행하나 2015년부터 실시함.

자료 : European Commission(2013.12)에 근거하여 필자작성

- 생태계 중점지역은 소정의 리스트(휴경, 경사지 밭, 경관, 완충필지, 애그로포리스트리, 간작물·녹피작물, 질소고정작물)에서 선택한다.
- 목초지, 휴경지, 두류작물, 수중작물 등의 면적비율이 많은 농장, 산림이 많은 조건불리지역에서 일정 조건을 만족하는 농장은 이 요건이 면제된다.
- ③ 영년생 목초지 유지
- 각 농가는 기존 목초지 중에서 보전의 필요성이 있는 것(국가가 지정)에 대해서는 전환이나 경운을 금지한다.
- 가맹국이 감시 단위로서 국가·지역·소지역 중에서 하나를 채택, 감시단위에서 면적 감소가 기준시점의 5% 이내로 억제해야 한다.

### (3) 청년농업인직불제(young farmers scheme)

- 청년농업인을 대상으로 한 최장 5년간 가산지불이 청년농업인 직불제이다. 국가별로 배정된 직불총액의 2%까지 지불을 의무화하고 있다.
- 지불대상은 신청 시에 경영개시 5년 이내이며, 40세 미만의 농가이다. 가맹국별로 조건을 추가할 수 있다. 경영개시 5년 이후가 되면 지불이 중지된다.
- 면적단가(ha당 지불단가)는 당해 농업인 또는 국가의 직접지불 평균면적단가의 25%이다. 가맹국은 농가당 수급가능면적 상한(25~90ha)을 설정해야 한다.

### (4) 재분배직불제(redistributive payment)

- 재분배직불제는 각 농가의 일정 규모 이하의 면적(30ha 또는 전국평균면적 중 큰 것을 상한)에 대하여 가산하는 임의적 직불제이다.
- 직불예산의 30%가 상한이며, 지불단가는 국가 또는 지역의 직접지불 평균 면적단가의 65% 이내에서 가맹국이 결정한다.

- 보유농지가 적은 축산농가 등에게 직접지불 감소를 보전하는 성격이 강하다. CAP 개혁과정의 최종 단계에 추가되었다. 기초 직불제의 고액 수급자의 대한 체감을 적용보다도 소득재분배 효과가 크다고 한다.

#### (5) 생산연계직불제(coupled support)<sup>21)</sup>

- 생산연계 직불제는 특정 품목에 대한 직접지불이며, 조건이 불리한 지역이나 또는 사회적으로나 환경적으로 농업이 중요한 지역에서는 일정한 농업생산을 유지하기 위해 실시된다.
- 가맹국은 소정의 품목(곡물, 유지종자, 단백질작물, 두류, 아마, 마, 쌀, 견과류, 전분용 감자, 우유·유제품, 종자, 양·산양고기, 소고기·송아지고기, 올리브유, 누에, 과일·채소, 단기 윤작 잡목림 등) 중에서 조합하여 선택할 수 있다.
- 직불총액의 15%까지 생산과 연계한 직불제를 실시할 수 있다. 생산연계 직불제는 WTO 농업협정의 감축대상정책에 해당된다.

#### (6) 자연제약직불제(natural constraint support)

- 가맹국은 자연적 조건이 불리한 지역(ANC)을 대상으로 직불총액의 5%까지 가산지불을 할 수 있다. 기존의 조건불리지역 직불제에 추가하여 실시된다.
- 자연제약 지역은 CAP 제2축의 농촌정책에서 정의하고 있으며, 가맹국이 지역을 지정한다.

21) 생산연계직불제는 과거 단수와 연계하기는 하였지만 1992 CAP 개혁에서 도입되었다. 그 이후 2003년 개혁에서 생산비연계의 단일직불제로 전환됨에 따라 생산연계직불제는 대폭 축소되었다. 2008년 헬스체크 개혁에서 생산비연계직불제가 전면 실시됨에 따라 생산연계 직불제는 극히 예외적으로 남아있었다. 2013년 개혁에서 생산연계직불제는 종래의 예외적인 생산연계직불제를 통합하되, 예산이나 일정한 조건에서 품목이나 축종을 광범위하게 확장한 의미가 있다.

### (7) 소농직불제(small farmer scheme)

- 소농직불제는 영세규모 농가에 대한 다른 모든 직불제를 대체하는 간이 제도이다. 가맹국은 영세농가를 대상으로 경지규모와 관계없이 호당 500 유로에서 1,250유로까지의 범위 내에서 직불총액의 10%까지 특별지불을 할 수 있다.
- 소농직불제 대상자의 3분의 2는 3ha 미만의 농가이다. 직불금을 지급하는 대상자는 이행조건 준수라는 대가를 지불하지 않아도 된다.
- 지불액 산정방식은 다음 4 가지 중에서 가맹국이 선택한다.
  - ① 가맹국이 정하는 일정액(상한액은 전국평균 농가당 지불액의 25%)
  - ② 상한은 농가당 평균 지불액에 가맹국별 일정면적(상한 5ha)을 곱한 금액
  - ③ 통상의 직불제에 의한 지불액과 동일한 금액
  - ④ 통상의 직불제에 의한 2015년 지불액과 동일한 금액. 이후는 가맹국의 직불예산 한도의 변화에 따라 비율적으로 조정 가능

### 4.2.5.4. 프랑스의 실시사례

#### (1) 2축간의 예산 이전

- 2013년 CAP 개혁의 특징 중의 하나는 가맹국의 재량을 확대하였다는 점이다. 실제 가맹국간의 실시사례는 큰 차이가 있다.
- 프랑스의 실시사례를 보면, 제1축에서 제2축으로의 예산 이전은 2015년 이후 3.3%이다.

#### (2) 기본직불제

- 2015년 직불예산의 49%에서 2018년까지 34%로 인하한다는 계획이다. 감소분은 재분배 직불제의 확충에 충당한다.



**(3) 재분배 직불제**

- 평균규모(52ha)까지 재분배 직불제 예산을 순차 확대한다.
- 2015년 5%에서 2018년 20%까지 확대한다.

**(4) 그린직불제**

- 그린직불제 예산은 규정대로 30%로 의무적으로 실시한다.

**(5) 청년농업인직불제**

- 직불예산의 1%로 한다.

**표 3-8. 프랑스의 직접지불 예산한도**

단위: 유로

	2015	2016	2017	2018	2019
기본직불제	35억7,700만 137/ha (49%)	31억9,900만 122/ha (44%)	28억2,400만 108/ha (39%)	24억5,100만 94/ha (34%)	24억4,500만 93/ha (34%)
그린직불제	21억9,000만 84/ha (30%)	21억8,100만 83/ha (30%)	21억7,200만 83/ha (30%)	21억6,300만 83/ha (30%)	21억5,700만 82/ha (30%)
청년농업인직불제	7,300만 (1%)	7,300만 (1%)	7,200만 (1%)	7,200만 (1%)	7,200만 (1%)
재분배직불제	3억6,500만 25/ha (5%)	7억2,700만 50/ha (10%)	10억8,600만 75/ha (15%)	14억4,200만 100/ha (20%)	14억3,800만 99/ha (20%)
생산연계직불제	10억9,500만 (15%)	10억9,100만 (15%)	10억8,600만 (15%)	10억8,200만 (15%)	10억7,900만 (15%)
합계	73억	72억7,000만	72억4,000만	72억1,000만	71억9,000만

주: 직접지불 예산한도는 2015년부터 2019년간 약 75억유로임. 제1축에서 제2축으로의 재원이전예 의해 예산은 감액됨. 이전액은 직접지불 예산한도의 3.33%인 약 2억 5,000만유로임.

자료: APCA. Chambres d'Agricultures. No.1035(<http://www.maff.go.jp>에서 재인용).

#### (6) 생산연계직불제

- 직불예산의 15%이며, 이 중 84%는 축산용이다.

#### (7) 기타

- 자연계약직불제와 소농직불제는 도입하지 않는다(<http://www.maff.go.jp>).

### 4.2.6. 2013년 CAP 개혁과 가격안정제도

#### 4.2.6.1. 가격안정제도의 구성

- CAP 제1축은 가격안정제도와 직접지불제도로 구성된다. 제2축은 리스크 관리제도, 농업환경·기후직불제, 조건불리지역직불제, 유기농업, 농촌개발 정책 등을 포함한다(표 3-10).
- 가격지지를 포함하는 일련의 시장관련제도는 공동시장조직(Common Market Organization, CMO)이라 한다. CMO는 종래 품목별 CMO와 CAP 간소화의 일환으로서 단일 CMO 규칙 1234/2007에서 대부분의 품목이 통합되었다.
- 그 이후 나머지 품목도 CAP 개혁과 함께 순차적으로 단일 CMO 규칙에 통합되었다. 최종적으로는 2013년 CAP 개혁에서 현행 CMO 규칙 1308/2013로 개정되어 실시되고 있다.
- 가격안정제도의 구성
  - － 역내대책으로는 ① 최저가격을 지지하는 공적수매, ② 민간보관, ③ 생산 조정, ④ 각종 지원대책 등 국경조치로는 ① 수입관세, ② 수출보조금 등으로 구성된다. 현행 제도는 'CMO 규칙 1308/2013'에 구체적으로 규정되어 있다.

표 3-9. EU CAP의 가격·소득정책 개요

제도	사업·시책	근거법률 (2014~2020)	정책영역
가격지지제도	공적수매	CMO규칙 1308/2013 <sup>(1)</sup>	CAP 제1축
수급조절제도	민간보관(민간비축) 생산조정 국경조치 -수입관세 -수출보조금		
직접지불제도	기본직불제 그린직불제 청년농업인직불제 재분배직불제 생산연계직불제 자연계약직불제 소농직불제	직불제규칙 1307/2013 <sup>(2)</sup>	
	농업환경·기후직불제 조건불리지역직불제	농촌정책규칙 1305/2013 <sup>(3)</sup>	CAP 제2축
위험관리제도	농업보험 상호기금 소득안정화대책		

주 1) European Parliament. 2013.12. “Regulation (EU) No. 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organization of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No. 922/72, (EEC) No. 234/79, (EC) No. 1037/2001 and (EC) No. 1234/2007”.

2) European Parliament. 2013.12. “Regulation (EU) No. 1307/2013 of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No. 637/2008 and Council Regulation (EC) No. 73/2009”.

3) European Parliament. 2013.12. “Regulation (EU) No. 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development(EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No. 1698/2005”.

#### 4.2.6.2. 가격안정제도의 역할과 변천

- CAP에 있어서 가격안정제도는 농가의 소득과 생산의 안정을 보장하는데 중요한 역할을 한다. 농산물 가격을 안정적으로 유지하여 경영안정에 기여한다는 점에서 CAP 창설이후 대부분의 예산을 차지하였다.
- 생산과잉이나 재정부담 등을 배경으로 1992년 CAP 개혁이후 예산이 축소되는 대신에 직접지불로 전환되고 있다. 즉 가격지지와 농가의 소득지지를 분리하되, 가격은 국제가격 수준으로의 인하를 유도하는 대신에 직접지불에 의하여 소득지지를 하는 제도로 정착되고 있다.
- 현행 가격정책은 가격의 대폭적인 하락을 방지하는 안전망(safety net)과 가격이 하락한 경우 문제를 해결하는 역할 등을 한다. 가격정책 예산은 2015년 현재 CAP 제1축 예산의 8%(나머지 92%는 직접지불, CAP 전체 예산의 4%를 상회한다.

#### 4.2.6.3. 현행 주요시책

##### (1) 공적수매

- 수매제도는 시장가격이 일정한 가격 수준을 하회하지 않도록 공적인 수매를 실시, 최저가격을 지지하는 것이 목적이다.
- 대상품목
  - － 곡물 4종(보통소맥, 듀럼소맥, 대맥, 옥수수), 쌀
  - － 소고기·송아지고기, 우유·유제품
- 수매시기
  - － 수매시기는 품목별로 연중 일정한 개입시기가 정해져 있다. 곡물의 경우는 11월 1일~5월 31일간이며, 보통소맥과 유제품은 개입기간 중이라면 수시 수매가 가능하고, 그 이외 품목은 개입기간 중이면서 일정 조건을 만족하는 경우 EU 집행위원회가 실시법률에 근거하여 개시할 수 있다.

## ○ 수매가격 및 수매량

- 수매가격은 고정가격에 의한 것과 입찰에 의한 것이 있다. 고정가격에 의한 수매대상은 다음 3품목이며, 적용수량의 한도가 있다.
- 보통소맥 : 300만 톤
- 벼 : 5만 톤
- 탈지분유 : 10.9만 톤

## ○ 공적개입가격(public intervention price)

- 고정가격에 의한 매입가격과 입찰에 의한 상한가격은 2013년 CAP 개혁에서 새롭게 도입된 ‘공적 개입가격’이다.

## ○ 수매물량의 처분

- 수매한 농산물은 원칙적으로 시장교란을 피하고, 평등을 기하여, 국제협정과 정합성가지고 처분한다. 또한 EU 역내에서 빈곤자에 대해 식량원조로 처분할 수 있다.

## ○ 공적수매는 종래 무제한으로 일정한 가격수준에서 실시하였으나 생산과잉과 공공 재고의 팽창을 초래한 반성에서 단계적으로 축소하였다. 특히 1992년 CAP 개혁이후 직접제에 의한 소득보전과 연계하여 지지가격 수준을 인하해 왔다. 또한 매입수량 제한, 입찰에 의한 가격결정방식의 도입, 대상품목의 축소, 민간보관 등으로 전환이 행해지고 있다.

**(2) 민간보관**

- 민간보관은 시장가격이 일정 수준을 하회하지 않도록 민간업자의 재고보관에 대하여 그 비용을 지원하여 시장방출을 방지하는 제도이다. 민간보관은 임의사항이다.

○ 대상품목

- 사탕, 올리브유, 아마션유
- 소고기, 버터, 치즈, 탈지분유, 돈육, 양고기·산양고기

○ EU 집행위원회는 필요하면 위임법에 의하여 민간보관의 지원조건을 정한다. EU 평균시장가격, 참조가격, 생산비용, 특별한 곤란한 시장상황 또는 경영수지에 현저하게 나쁜 영향이 있는 경제활동에 대하여 적시에 대응할 필요성 등을 규정한다.

표 3-10. EU의 곡물 공적매입

품목	보통소맥, 듀럼소맥, 대맥, 옥수수	쌀
판매년도	7~6월	9~8월
참조가격	101.31유로/톤	150유로/톤
개입기간	11~5월	4~7월
개시와 종료	보통소맥 : 상시 다른품목 : 필요에 따라	필요에 따라
적용한도 수량	보통소맥 : 300만 톤까지 고정가격, 초과분은 입찰 다른품목 : 입찰	입찰
개입가격	참조가격(품질조정)	참조가격(품질조정)

자료 : European Parliament. 2013.12. Regulation (EU) No. 1308/2013.

(3) 생산조정

- 생산조정이 수급균형의 강력한 수단이다. 그래서 CAP에서는 종래에 의무적인 생산조정을 실시해 왔다. 그러나 시장지향적인 CAP 개혁에 의하여 생산조정도 완화해가고 있다.
- 2008년 CAP 개혁에서 곡물의 의무적인 휴경과 감자전분의 할당제도는 폐지되었다. 현재 남아있는 생산조정 품목은 우유, 사탕, 포도 등 3 종류이다. 2013년 CAP 개혁에 의하여 실시기간 중에 폐지된다.

#### (4) 수출보조금

- 수출보조금(수출환급금)은 역내외 가격차를 보전하여 세계시장 가격으로 수출할 수 있도록 함으로써 역내 가격안정을 도모하는 효과가 있다.
- 현재 시장교란 등 긴급 시에 한정하여 실시하도록 되어있고, 통상의 수출 보조금은 제로이다.
- 대상 품목
  - 곡물 및 가공품, 쌀, 사탕 및 가공품
  - 소고기·송아지고기, 우유·유제품, 돈육, 계란 및 가공품, 가금육

#### (5) 곡물의 수입관세

- 소맥의 관세는 개입가격의 155%에서 CIF 수입가격을 공제한 것이다.
- 현재 각종 곡물의 수입관세는 제로로 설정되어 있다.

#### (6) 예외적 조치

- EU는 이상에서와 같은 정상적인 정책개입 이외에 긴급한 상황이 발생한 경우에 대응하기 위한 긴급대책을 준비해 두고 있다. 긴급 시의 대응수단은 종래 특별개입조치와 시장교란 시의 조치로 나누어져 있었지만 2013년 CAP 개혁에서는 '예외적 조치'로 일원화되었다(CMO 규칙 219~222조).
- 즉, 시장교란에 대한 조치, 특정문제 등에 대응하여 수출보조금이나 수입과징금을 부과하는 국경조치를 강구하거나, 시장격리 또는 생산물의 무상원조, 용도 전환·가공, 민간사업자에 의한 보관 등의 조치를 긴급하게 실시한다.
- 예외적 조치를 실시하는 재원으로서 긴급상황 준비금(reserve for crisis)을 매년 직불제 예산을 삭감하여 4억 유로를 적립하고 있다. 이것은 통상의 시장동향을 넘어서는 상황이 발생하는 경우 추가적인 대책을 실시하는 재원이다.

표 3-11. EU의 CMO 규칙에 의한 품목별 시장개입 실태

CMO규칙 대상품목	공적수매	민간보관	생산조정	수출보조
곡물	○			○
쌀	○			○
사탕		○	△	○
올리브유·식용올리브		○		
아마·마		○		
과일·채소				
와인			○	
소고기·송아지고기	○	○		○
우유·유제품	○	○	△	○
돈육		○		○
양육·산양육		○		
가금육				○
계란				○

주 : ○표는 실시, △표는 CMO규칙 실시기간 중(2014 ~ 2020년) 폐지에정임.  
 자료 : European Parliament. 2013.12. Regulation (EU) No. 1308/2013.

## 5. 일본, 미국, EU 양곡관리제도의 시사점

### 5.1. 시사점

- 곡물 순수입국인 일본과 한국의 양곡관리제도는 수출입을 제한하고 국내 수급과 유통을 규제하는 폐쇄구조인 반면, 곡물 수출국인 미국과 EU는 시장지향적인 개방구조이다. 일본은 UR 협정과 쌀 관세화 개방 이후 국가의 식량관리규제를 없애고 시장지향적인 구조로 전환하고 있다.
- 일본과 한국의 양곡관리법은 양곡의 수급에 중점을 두고, 양곡에 대한 직접지불제 등 관련 규정은 해당 법률에서 별도로 다루는 체계인 반면, 미국과 EU는 농업정책, 농촌정책, 환경정책 등을 농업법에서 통합적으로 다룬다.



- 일본과 한국은 양곡관리법의 이행시기가 특정되지 않는 반면, 미국과 EU의 농업법은 농업환경 변화에 맞추어 대략 5~7년의 세부 정책프로그램과 예산이 정해져서 집행된다.
- 미국, EU의 농정은 가격지지, 소득지지, 소득안정화, 생산조정 등 농업법 개정 당시의 가격과 수급 사정에 따라 생산연계적인 가격지지에서 생산연계적인 소득지지, 생산중립적 소득지지 등으로 변천하였으나, 가격이 크게 하락할 경우에는 가격지지제도가 강화되는 등 역으로 움직이기도 하였다.
- 일본의 식량법과 우리나라의 양곡관리법의 구조는 비슷하다. 주요 차이점은;
  - － 일본의 경우 식량 수급 및 가격안정을 위한 기본지침은 국내 총수급량을 대상으로 하나, 우리나라의 경우는 정부관리양곡에 한한다.
  - － 일본은 식량안보의 긴급상황, 생산조정제 조항 등이 명시되어있으나, 우리나라는 미비하다.
- 우리나라 양곡관리제도는 기본적으로 관세화에 의한 시장개방에 따라 규제와 관리체제에서 시장지향적으로 개편될 필요가 있다. 불안정한 수급과 가격을 안정시킬 수 있는 생산조정, 수매, 공공비축과 민간비축 등의 정책수단들을 법제화하여, 행정편의적이나 정치적인 자의성을 배제하고 정책의 투명성과 예측성을 제고함으로써 시장기구의 효율성을 높이도록 한다.

## 5.2. 우리나라 양곡관리제도의 주요 현안

### 5.2.1. 총론

- 1990년대부터 정부주도의 양정을 시장중심으로 양곡관리법 등의 규제를 완화하여 왔다. 2015년에는 쌀 관세화유예를 종료하고 쌀시장을 완전개방하였다.

- 개방체제 하에서 불안정해지기 쉬운 수급과 가격을 안정시킬 수 있는 제도, 식량안보 항구적 확보가 중요한 정책과제이다.
- 국가가 수급을 관리하는 기존의 양곡관리체계를 민간시장에 의해 수급균형과 안정적인 가격형성이 이루어지도록 국가가 공정하고 효율적인 시장 기능을 조성하는 제도로의 전환이 필요하다.
- 현행 양곡관리법은 정부양곡의 매입, 비축, 방출, 수출입 등 관리에 국한하여 규정하고 있다. 전체 양곡의 수급 및 가격안정, 유통조성기능, 양곡산업의 발전 등에 대한 조항이 미흡하다.
- 양곡관리법을 가칭 “(주요) 양곡의 수급 및 가격안정에 관한 법률”, 또는 “(주요) 양곡의 수급 및 가격안정, 식량안보, 양곡산업 발전에 관한 법률” 등으로 바꾸고, 내용을 전체 양곡 수급 및 가격안정, 정부관리 양곡의 운용, 유통조성기능, 양곡산업 발전 등을 포괄하여야 할 것이다.

## 5.2.2. 주요 현안

- 양곡의 정의에서의 서류(감자, 고구마)를 “농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률” 대상품목으로 전환할 필요가 있다.
- 국제기구나 주요 선진국에서 곡물 또는 식량작물에는 서류가 포함되지 않는다.
- 식량부족기에 구황작물이었던 서류가 쌀 자급 이후 식량작물에서 부식, 다이어트용으로 변화였다.
- 서류는 양곡시장이 아닌 청과물시장에서 취급되므로, 곡물 수급에 관한 법률인 “양곡관리법”보다는 청과물을 비롯한 농수산물 전반의 유통과 가격안정에 관한 법률인 “농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률”의 대상으로 취급되는 것이 적합하다.
- 양곡 수급 및 가격 안정에 대한 장 신설
- 정부관리양곡에 대해서만 매년 수립하고 있는 수급계획을 정부관리양곡 뿐만이 아닌 전체 양곡에 대해서 중기, 매년 수립할 필요가 있다.

- 법적 규정 없이 행정적으로 실시하고 있는 생산조정제, 시장격리제, 아세안+3 쌀 공공비축제(APTERR), 양곡수급안정협의회 운영 등에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.
- 유통 합리화에 대한 장 신설
  - RPC 지정제도, 도정공장 등록제도, 쌀 품질표시제도 등 품질관리(인증제), 원산지 표시, 수탁매입방식 등 유통 합리화 관련 규정이 필요하다.
  - 양곡의 공정하고 경쟁적인 가격형성의 장애에 대한 규정을 검토한다(농협 양곡(주)의 조곡공매, 양곡선물거래소 등 근거 규정)
  - 쌀 생산자조직 중심의 생산-품질관리-도정-판매 계열화, 밸류체인 구축에 대한 정부 지원 조항 신설을 검토한다.
  - 생산자단체 등의 양곡 매취제와 이용고배당, 수탁제 정산 등 거래제도 조항 신설을 검토한다.
- 양곡산업경쟁력 강화에 대한 장 필요
  - 소비촉진, 품질등급제, 인증제, 브랜드관리제 조항 신설
  - 양곡산업발전종합계획 의무화: 3~5년 주기로 평가/발전 조항 신설
- 정부양곡관리 효율화
  - 정부양곡비축제 정의, 운영원칙 등을 명확히 설정
  - 사료곡물 등 민간 비축, 민간 비축과 정부 비축의 연계 등에 관한 조항
  - 정부양곡관리 효율화: 정부양곡 매입/방출의 방법, 원칙 신설



## 제4장 양곡관리제도 발전방안

### 1. 쌀 수급균형을 위한 생산조정제 발전방안

#### 1.1. 추진 현황과 현안 문제

□ 정부는 2003~2005년에 쌀 생산조정제 시범사업을 실시하였다.

○ 2002년 기말재고량이 당시 식용소비량의 35% 수준인 150만 톤에 육박하는 공급과잉문제가 발생하자 정부는 2003~2005년에 연간 2만 7,500ha 휴경<sup>22)</sup>을 목표로 하는 쌀 생산조정제를 실시하였다.

－ 논농업직불제<sup>23)</sup> 대상농지(1998~2000년 3년간 연속하여 논농업에 이용된 농지) 중 2002년에 논벼(콩, 사료작물 재배시범사업에 참여한 농지는 가능)를 재배한 농지에 3년간 벼나 상업적 작물을 안 심겠다는 약정을 사업신청자(실제 경작농가)가 시장·군수·구청장과 체결하면, 정부가 보조금으로 연 300만 원/ha를 지급하는 자율적 방식이었다.

22) 쌀 생산조정제 시범사업은 쌀 과잉문제 해결 이외에, 2004년 쌀 관세화유예연장협상에 대비하여 WTO 협정문 부속서 5의 관세화유예조건 중 “해당 1차 농산물에 효과적인 생산통제조치(effective production restricting measures)가 시행되어야 할 것”을 충족하기 위해 도입됨. 허용보조요건의 하나인 “생산요소은퇴(resource retirement)”를 적용하기 위하여 “3년간 벼 재배 및 상업적 작물 재배중단”을 만족하여야 하므로 전작보상제(콩 등의 대체작물 재배 유도)는 감축대상보조에 해당되어 휴경 위주의 생산조정제를 선택함.

23) 논농업직불제는 논외의 형상과 기능을 유지하고 친환경 영농실천을 하는 논 경작자에게 ha당 보조금을 주는 제도로써 2001~2004년에 시행되었고, 2005년에는 직불제 개편을 통해 쌀소득보전직불제의 고정직불금으로 변경됨. 논농업직불금 ha당 보조금은 2001년에 진흥지역 25만 원, 비진흥지역 20만 원, 2002년에는 각각 50만 원, 40만 원으로 인상되었고, 2003~2004년에는 각각 53만 2천 원, 43만 2천 원이었음.

- 보조금으로 첫째 해에는 7만 3,824농가, 2만 6,337ha에 797억원이 지급되고, 둘째 해에는 7만 433농가, 2만 4,648ha에 759억원이 지급되고, 셋째 해에는 6만 7,910농가, 2만 3,429ha에 783억원이 지급되었다.
- 생산조정면적에 대해서 논농업직불금(비진흥지역 기준, 2003년 40만 원/ha, 2004~2005년 43만 2천 원/ha), 쌀소득보전직불금<sup>24)</sup>도 지급하기로 하였다.
- 보조금 수준이 당시 비진흥지역 논 임차료 수준인 300만 원/ha로 책정되어 생산성이 낮고 기계작업이 어려운 한계농지 위주로 휴경되었고, 보조금을 주지 않아도 휴경했을 농지들 위주로 진행되어 정책효과가 낮았던 것으로 평가된다.
- 2002년 콩 재배시범사업에 참여했던 농지가 쌀 생산조정제에 들어왔으므로 콩 생산이 늘어나고 콩 가격이 하락하는 부작용이 발생하였다.
- 또한 2002년부터 시작된 쌀 대북지원으로<sup>25)</sup> 쌀 재고량이 감소하면서 쌀 생산조정제 재시행은 유보되었다.

**□ 2011~2013년에는 논 소득기반 다양화사업을 실시하였다.**

- 2010년 기말재고가 150만 톤을 초과하면서 정부는 2011~2013년에 연간 4만 ha의 벼 면적을 타 작물로 전작하는 “논 소득기반 다양화사업”을 실시하였다.
- 전작보조금으로 300만 원/ha, 고정직불금(70만 원/ha)은 지급하고, 변동직불금은 지급하지 않았다.
- 전작 작물의 가격 폭락이 일어나지 않도록 연간 사업면적 4만 ha를 콩, 옥수수 등 1년생작물 2만 5천 ha, 조사료작물 1만 ha, 인삼, 과수 등 다년생작물 5천 ha로 제한하였다.

---

24) 쌀소득보전직불제는 쌀가격 하락으로 인한 쌀농가 소득 하락을 경감하기 위해 시장가격이 기준가격 이하로 내려갈 경우 그 차액의 85%를 지급하는 제도로서 2002년부터 시행되었으나, 2002~2003년에는 시장가격이 기준가격을 상회하여 지급되지 않아 자부담을 해야 하는 농가들의 가입률이 낮았으며, 2005년 직불제 개편을 통해 변동직불금으로 변경됨.  
25) 대북지원은 2007년에 끝남.

- 콩, 옥수수, 조사료와 같은 1년생작물은 매년 보조금을 지급하며, 인삼, 과수 등 다년생작물은 1년차에만 보조금을 지급하기로 하였다.
- 사업 참여를 희망하는 농지 소유자 또는 경작자가 2월까지 농지 소재지 읍면동 주민센터에 신청하면, 8~10월에 타작물 재배 유무 확인 후 12월에 보조금을 지급하는, 자율적 휴경방식을 채택하였다.
- 2011년에 3만 7천 ha가 전작되고 1,110억원의 보조금이 지급되었다. 2012년에는 7,500ha로 줄어들고, 2013년에는 사실상 폐지되었는데, 이는 2010년 흉작이 들고, 2012년에도 벼 작황이 부진하였기 때문이다.

□ 농식품부는 2016~2017년에 “쌀 적정생산 운동”을 실시하였다.

- 농식품부는 2016년과 2017년에 생산조정제를 추진하였으나, 예산당국의 반대로 예산을 확보하지 못해 지자체와 자율적으로 “쌀 적정생산 운동”을 실시하였다.
- 쌀 적정생산 운동의 실적은 2016년 1만 3,713 ha, 2017년 2만 1,366 ha(이 중 타사업 연계, 휴경 등을 제외한 순수 타작물 전환면적은 1만 5,984 ha)이다(농식품부 내부자료).
- 특히 2016년에 2017년산 벼 재배면적 3만 5천 ha 감축을 목표로 삼고 지자체별 목표면적을 설정하고 감축실적에 평가 인센티브를 부여하는 등 노력하였으나 순수 타작물 전환 실적은 약 1만 6천 ha에 그쳤다.
- 예산당국의 반대 논리는 생산조정제의 목적이 생산 감축인데, 다른 한편으로는 생산을 유발하는 변동직불제, 수확기 시장격리를 하는 상충된 정책간 모순을 먼저 해결해야 한다는 것이다.
- 생산조정제가 법률적으로 제도화되어있지 못하다보니 농식품부는 생산조정 필요시 예산당국과 협의를 거쳐야하는 등 정책발동 시기를 놓치게 되고, 법제화의 필요성이 제기되었다.

□ 정부는 2018~2019년에 “논 타작물 재배지원 사업”을 실시하기로 하였다.

○ 2017년에 들어선 문재인 정부는 2018~2019년 2년간 쌀 감산을 위한 “논 타작물 재배지원 사업”을 또다시 행정적 사업으로 실시하였다.

－ 사업 규모: 벼 재배면적 2018년 5만 ha, 2019년 10만 ha 감축 목표(2018년 5만 ha + 신규 5만 ha)

－ 지원 대상: 2017년산 쌀 변동직불금 지급 농지 및 2017년 자발적 타작물 전환 농지

－ 대상 타작물: 수급에 영향이 적은 조사료, 지역특화작물 중심으로 유도

\* 수급불안이 우려되는 무·배추·고추·대파는 지원에서 제외

－ 타작물 수급안정

\* 조사료: 축산농가 및 TMR 사료공장과 연계한 계약재배를 확대하고, 벼짚 대체 등 추가수요 발굴, TRQ 수입량 감축 운영

\* 두류: 정부수매량 확대 및 TRQ 증량 최소화

－ 지원 단가: 벼와 타작물 재배소득을 감안하여 ha당 평균 340만 원 지원

\* 조사료 400만 원, 일반·녹비작물 340만 원, 두류 280만 원

－ 2018년 예산: 1,700억원(이행점검 비용 8억원 별도)

\* 지원조건: 국비 80%, 지방비 20%

□ 시범사업의 시사점

○ 그간의 생산조정제는 법률에 근거하지 않고, 행정적 시범사업 형태로 실시하였다.

－ 법률에 의거하지 않다보니, 정책 발동 기준과 구체적인 절차 등이 없이 실시되었고, 정책 발동에 행정부의 자의성, 적시성을 놓일 수 있는 우려



가 있다.

- 미국, EU는 1990년대까지 실시하였던 휴경제는 법률에 의거하였으며, 일본은 1970년부터 행정조치로 생산조정제를 실시하다가 1994년에 과거 식량법을 폐지하고 식량법을 제정하면서 생산조정제를 법제화하였다.
- 의무적이 아닌 자발적 생산조정 방식이었으며, 대부분 생산조정 목표에 미달하였다.
  - 미국, EU, 일본은 생산조정에 참여하여야 목표가격제, 직불금 등의 보장을 받을 수 있도록 하는 의무제로 시행하였던 반면, 우리나라는 생산조정 참여 인센티브가 상대적으로 적은 자발적 제도였다.
  - 생산조정제를 신청한 논외의 상당량이 기계작업이 어렵고 생산성이 낮은 한계답들로서, 생산조정제가 아니었다더라도 휴경하거나 전작했을 면적에 보조금을 준 면적이 상당하였던 것으로 추정되어, 정책의 효과가 크지 않았던 것으로 보인다.
- 전작의 경우, 벼 대체작물에 대한 가격안정장치가 미흡하여 생산조정 참여농가의 리스크가 컸다.
  - 미국, EU, 일본은 제도적으로 가격을 보장하는 품목이 광범위한데 반해, 우리나라는 쌀 이외의 작물에 대한 가격보장장치가 제한적이다.
  - 2005년의 경우 콩 재배면적이 증가하여 콩 가격이 폭락하는 부작용이 발생하였다.
- 근본적으로, 쌀소득보전 직접지불제, 시장격리제 등을 통한 쌀 소득 및 가격지지로 증산을 유인하고, 그에 따른 공급과잉을 생산조정제를 통해 줄인다는 정책간 모순을 해소하여야 한다.
  - 2018~2019년 2년간 “논 타작물 재배지원 사업” 이후 항구적 제도화가 필요하면 생산조정제의 법제화가 필요하며, 그를 위해 직불제 등 관련 제도들과의 상충을 해소할 수 있어야 한다.

< 미국의 생산조정제 >

- 미국 농업법의 효시라고 볼 수 있는 1933년의 농업조정법(Agricultural Adjustment Act)에서 대공황기에 폭락한 농산물가격을 지지하기 위해 주요 농작물 생산농가가 정부의 면적조절프로그램에 자율적 참여를 약정하면 직접지불금을 지급하는 생산조정제를 도입함.
- 1973년 농업법에서 목표가격과 시장가격의 차이를 보전해주는 부족불지불(deficiency payment)을 도입하면서, 부족불지불 수급조건으로 의무휴경제(set-aside)를 실시함. 휴경비율은 최대치를 20%로 하여 재고수준에 따라 탄력적으로 조정함.
- 의무휴경제의 생산량 감축효과가 낮은 것으로 평가되어, 1996년 농업법에서는 생산자유직불제(production flexibility payment program; PFP)를 도입하면서 의무휴경제를 폐지하고, 그 이후의 농업법에서도 휴경제는 실시하지 않음.

< EU의 생산조정제 >

- 1962년에 시작된 공동농업정책(common agricultural policy; CAP)의 목표가격제, 개입가격제 등 농업보호로 1980년대 농축산물 재고와 농업재정 지출이 크게 늘어나, 1980년대 말에 자율적 휴경제를 실시함.
- 1992년 CAP 개혁을 통하여 목표가격과 개입가격을 연차적으로 낮추는 대신 보상지급제(compensation payment)를 도입하고, 보상지급제수급의 조건으로 의무휴경제(휴경을 15%)를 도입하였으며, 휴경의무는 20ha 이상 농가에만 적용함.
- 의제 2000(Agenda 2000)에서 추가적으로 목표가격, 개입가격 및 보상지급제 단가를 낮추고, 의무휴경제의 휴경율을 10% 수준으로 낮춤.
- 2008년 CAP 개혁에서는 당시 세계적인 식량위기상황에 따라 곡물에 대한 의무휴경제를 폐지함.

< 일본의 생산조정제 >

- 일본은 1971년 54만 ha의 논에 벼 대신 다른 작물을 재배하는 경우 40,000엔/10a의 보조금을 지급하는 쌀 생산조정제도를 도입함.
- 2001년에는 생산조정면적이 100만ha를 돌파하자 2004년부터 생산조정면적 대신 수급균형을 이룰 수 있는 생산량 목표를 지역별로 할당하는 방식으로 전환함.
- 1969~2003년 벼 재배면적이 151만ha 감소하였는데, 2003년 생산조정면적이 102만ha나 되었으므로 전용 및 폐경 된 면적을 고려하면 감소한 벼 재배면적은 거의 전부 생산조정정책의 지원을 받은 것임.
- 아베 정부는 2018년에 생산조정제도를 폐지하기로 함. 생산조정이란 정책은 폐지되지만 사료용 쌀 등 전략작물에 대한 지원금은 증액되어 계속 지급되므로 정부의 지원금에 의해 논에 타작물을 재배하게 함으로서 배재면적을 감소시킨다는 의미에서 본질적 변화는 없음.

## 1.2. 생산조정제에 대한 전문가 설문조사 결과

### □ 생산조정 논은 한계답 위주로 하자는 의견이 우량농지보다 약간 높아

- 양정관련 전문가 설문조사 결과, 생산조정 대상 논을 한계답 위주로 하자는 의견이 55.1%로 우량농지 위주로 하자는 의견 44.9%보다 약간 높게 나타났다(표 4-1).
- 이는 한계답 위주의 생산조정이 감산효과는 약간 낮더라도 우량농지는 벼 농사 생산효율성을 유지하는 것이 중요하다는 여론이 더 높은 것으로 해석되나, 생산조정 효과를 높이기 위해 우량농지 위주로 생산조정하자는 의견도 적지 않음을 알 수 있다.
- 전문가 그룹별로 보면 교수/연구원/언론인, 공무원/유관기관, 쌀가공유통업 그룹은 한계답 위주의 생산조정 선호 비율이 높게 나타난 반면, 농업인단체는 우량농지 위주 생산조정을 더 높게 응답하였다(표 4-1).

표 4-1. 쌀 생산조정제의 조정대상 논에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/연구 원/언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인 단체	평균
한계답 위주로	60.0	60.0	55.9	44.4	55.1
우량 농지 위주로	40.0	40.0	44.1	55.6	44.9
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

□ 농가 자율 신청으로 전작하고, 필요시 의무할당방식 추가

- 생산조정제 운영방식은 농가의 자율적 신청에 의하자는 의견이 58.6%, 일정 경작규모 이상 농가에게 의무조정비율을 할당하자는 의견이 34.5%로 나타났다(표 4-2).
- 또한 자율적 신청에 의하되, 면적조정이 더 필요하다면 일정 규모 이상 농가들에게 의무 할당하자는 절충 의견도 제시되었다.
- 전문가 유형별로 보면, 교수/연구원/언론인, 공무원/유관기관, 농업인단체는 농가 자율 신청 선호가 높고, 쌀가공유통업 그룹은 의무 할당 선호가 높게 나타났다(표 4-2).

표 4-2. 쌀 생산조정제 운영방식에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/ 연구원/ 언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인 단체	평균
농가의 자율적 신청으로	66.7	60.0	41.2	66.7	58.6
일정 경작규모 이상 농가 에 의무 조정비율 할당	20.0	40.0	55.9	22.2	34.5
기타	13.3	0.0	2.9	11.1	6.8
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

#### □ 사료작물 위주의 전작 선호

- 벼 대체품목으로 조사료작물(옥수수, 수단그라스 등)이 26.4%, 사료용 총체벼 25.1%로서, 사료작물이 총 51.5%로 높게 응답되었다(표 4-3).
  - 작목 제약 없이 자유롭게 전작하자는 응답 15.9%, 휴경 위주 13.2%, 콩과 작물 위주 11.6%로 나타났는데, 이는 전작물의 가격 하락 등 부작용을 우려한 것으로 보인다.
- 전문가 유형별로 보면, 공무원/유관기관은 조사료 작물, 콩과 작물 등 자급률 낮은 작물을 응답한 반면, 농업인단체는 총체벼, 조사료 작물 등 전작물 가격 하락 우려가 낮은 비식용 작물을 높게 응답하고, 자유로운 작목 전환에 대한 찬성은 없었다(표 4-3).
  - 교수/연구자/언론인, 쌀가공유통업 그룹은 작목 제약 없이 자유롭게 전작, 조사료 작물 위주로, 총체벼 등 사료용 벼 위주에 비슷하고 높게 응답하였다.

표 4-3. 쌀 생산조정제의 적합한 논 이용방식에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/ 연구원/ 언론인	공무원 /유관기관	쌀가공 유통업	농업인 단체	평균
휴경 위주	8.3	12.5	16.0	15.8	13.2
작목 제약 없이 자유롭게 전작	25.0	12.5	26.0	0.0	15.9
조사료 작물(옥수수, 수단그라스 등) 위주로 전작	25.0	25.0	24.0	31.6	26.4
총체벼 등 사료용 벼 위주 전작	25.0	12.5	26.0	36.8	25.1
콩과 작물 위주로 전작	8.3	25.0	8.0	5.3	11.6
기타	8.3	12.5	0.0	10.5	7.8
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

□ 면적당 일정액 지급 의견이 작물별 차등 지급 의견보다 높아

- 전작보조금은 과거 두 차례 생산조정제의 경우와 같이 면적당 일정액을 지급하자는 의견이 55.3%로 높으며, 일본 방식과 같은 작물별 차등지급하자는 의견도 42.0%로 높게 나타났다(표 4-4).
- 전문가 유형별로 보면, 교수/연구원/언론인, 공무원/유관기관, 쌀가공유통업 그룹은 일정액을 선호하고, 농업인단체는 차등지급을 선호하는 것으로 나타났다(표 4-4).

□ 지역 특정작물 육성과 연계한 단지적 전작에 대해 지급액 추가 지급

- 지역단위 특정작물 육성과 연계한 단지적 전작에 대해 지급액을 추가하자는 데 대해서는, 찬성 의견이 75.3%, 반대 의견이 24.7%로 나타났다(표 4-5).
- 전문가 유형별로 보면, 쌀가공유통업, 농업인단체의 찬성률이 더 높게 나타났다(표 4-5).

표 4-4. 쌀 생산조정제 참여 논에 대한 지급액에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/연구 원/언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인 단체	평균
면적당 일정액 지급	57.1	60.0	70.6	33.3	55.3
휴경, 전작물별로 차등지급	42.9	40.0	29.4	55.6	42.0
기타	0.0	0.0	0.0	11.1	2.8
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

표 4-5. 지역단위 특정작물 육성과 연계한 단지적 전작에 대해 지급액을 추가하자는 데 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/연구 원/언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인단체	평균
찬성	66.7	66.7	78.8	88.9	75.3
반대	33.3	33.3	21.2	11.1	24.7
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

#### □ 생산조정제 법제화가 필요하다는 의견 높으나, 반대 의견도 많아

- 생산조정제를 법제화할 필요가 있느냐는 데 대해서는 64.9%가 필요하다고 응답했고, 35.1%가 법제화 필요성에 반대하였다(표 4-6).
- 전문가 유형별로는, 교수/연구원/언론인, 공무원/유관기관 그룹은 생산조정제 법제화 필요성에 대한 찬성과 반대 비율이 비슷하게 나타났다. 쌀유통가공업, 농업인단체는 찬성 의견이 높게 나타났다(표 4-6).

표 4-6. 쌀 생산조정제의 법제화 필요성에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/연구 원/언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인단체	평균
찬성	53.3	50.0	93.9	62.5	64.9
반대	46.7	50.0	6.1	37.5	35.1
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

#### □ 생산조정제 법제화에 대한 우려도 높아

- 생산조정제를 반대하는 이유로서, 한계농지 위주로 참여될 경우 감산 효과 적다 25.4%, 타작물 가격 하락 등 부작용 우려 24.8%, 소비 감소로 인해 생산조정면적 확대 우려 19.7%로 나타났다(표 4-7).
- 그 외에, 변동직불금 등 생산을 유도하는 정책과의 상충, 단기적 생산조정에 그쳐야지 제도화되면 안 된다는 의견 등이 제기되었다.

표 4-7. 쌀 생산조정제를 반대한다면, 그 이유에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/ 연구원/ 언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인 단체	평균
타작물 가격 하락 등 부작용	9.1	0.0	50.0	40.0	24.8
한계농지 위주 참여로 감산 효과 적을 것	18.2	33.3	50.0	0.0	25.4
생산조정면적 계속 늘려가 야 할 것	45.5	33.3	0.0	0.0	19.7
기타	27.3	33.3	0.0	60.0	30.2
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.



- 전문가 유형별로는, 교수/연구원/언론인 그룹은 생산조정면적이 증가할 것을 가장 우려하였으며, 쌀가공유통업과 생산자단체는 전작물 가격 하락을 가장 우려하였다(표 4-7).

### 1.3. 생산조정제 개편방안

#### □ 2020년 이후를 대비한 제도화

- 풍작주기에 단기적 생산조정제에 대한 필요성은 높다. 그러나 생산조정제 법제화에 대해서는 2018년에 쌀목표가격 결정 등 쌀직불제와의 조율을 거치고, 2018~2019년에 예정된 “논 타작물 재배지원 사업” 시행 이후인 2020년부터 시행될 수 있도록 제도화되어야 할 것으로 보인다.

#### □ 농가 신청을 원칙으로 하되, 부족시 지자체별 면적(또는 물량) 할당

- 정부는 목표 생산조정면적(또는 물량)을 설정하고, 농가들의 신청을 받고, 부족할 경우 지자체에 할당할 수 있도록 한다. 단지적인 생산조정이나 정부가 권장하는 전작물에 대해서는 가산금을 지급할 수 있다.
- 전작물의 가격 하락이 우려되므로, 조사료작물이나 사료용 총체벼 전작을 권장하도록 한다. 수급안정대상 채소류나 과일류로의 전작에 대해서는 전작보조금을 지급하지 않는다. 전작물로서 콩과 작물 등에 대해서는 정부 수매, 목표가격 등의 가격안정장치를 마련한다.

#### □ 법제화 내용

- 우리나라와 비슷한 소농구조인 일본의 “주요 식량의 수급 및 가격안정에 관한 법률”의 구조를 보면;
  - 생산조정제가 1970년대 초부터 매년 시행해온 제도라서 생산조정 계획 수립의 주체가 정부가 아닌 생산출고단체 등(농협)이고, 그를 농림수산대신이 인정하고, 국가와 지방공공단체가 지도한다(법률).

- 시행 초기에는 재배면적을 조정하였으나, 풍작이 들 경우 수확량이 많아 지므로, 생산수량을 조정하는 방식으로 제도를 강화하여, 목표보다 더 생산된 물량은 생산출고단체 등이 비식용 등으로 처분하도록 하였다(법률).
- 생산조정에 참여해야하는 생산자나 생산출고단체는 20톤 이상의 생산, 출하를 하는 자로서(시행규칙), 이는 생산자의 경우 1,000m<sup>2</sup> 정도의 경작규모이다.

○ 생산조정제 법제화 방안은;

- 공급과잉이 심한 시기에만 생산조정제가 시행될 수 있도록, 생산조정제의 발동 조건(연간 소비량의 \_\_\_\_% 이상의 재고), 일정 기간(\_\_\_\_년간) 집행될 수 있도록 하여 제도의 예측성을 높인다.
- 생산자 신청방식은 생산조정이 한계지에 집중되고, 생산조정 목표달성을 이루기에 한계가 있으므로, 일정 경영규모(\_\_\_\_m<sup>2</sup>) 이상 농가들이 의무적으로 참여하도록 하고, 마을단위 생산조정 집단화에 대한 인센티브를 제공한다.
- 정부가 지자체를 통하여 개별 농가와 계약하는 방식보다는, 농민단체(예를 들어 쌀전업농연합회, 또는 쌀자조금협회 등) 등을 통하여 생산조정이 시행되도록 하고, 정부와 지자체는 재정적, 행정적 지원과 감독을 한다.
- 법률에는 생산조정제의 기본원칙만 규정하고, 시행령, 시행규칙에서 생산조정 발동요건, 발동 기간 등 기준, 전작물 범위, 전작보조금, 위약에 대한 제재 등 세부사항들을 규정하도록 한다.

< 일본의 생산조정제 관련 법규 >

□ 주요 식량의 수급 및 가격안정에 관한 법률

제1관 생산조정정책(생산조정방침의 인정)

제5조 곡물의 생산자 또는 출고 사업자의 조직 혹은 기타 법령에 정해진 자(이하 생산출고단체 등이라 한다)는, 농림수산성 법령에 정해진 바에 따라, 곡물의 생산조정에 관련된 방침(이하 생산조정방침이라 한다)을

작성하고, 해당 생산조정방침이 적당한지에 대해 농림수산대신의 인정을 받는 것이 가능하다.

2. 생산조정방침에 대해서는, 이하에 사항을 정하는 것으로 한다.

一. 생산조정방침에 따라 곡물의 생산자와 관련된 곡물의 생산수량 목표(이하 생산수량목표라고 한다)의 설정 방침

二. 생산수량목표를 달성하기 위해 필요한 조치(기후 및 기타 자연적 조건의 변화에 의해 생산수량목표보다 많이 생산된 수량의 곡물에 대한 조치를 포함한다)

3. 농림수산대신은, 제1항의 인정 신청이 이하의 각항에 전부 해당되는 경우에, 동항에 따라 인정을 하는 것으로 한다.

一. 생산조정방침의 내용이 기본지침에 비취 적절할 때

二. 전항 제2호에 기재된 사항이 생산수량목표를 확실히 달성하기 위해 적절한 것일 경우

三. 그 외에 농림수산성의 시행령에 정해진 기준에 적합한 것일 경우

4. 전 3항의 규정하고 있는 사항 이외에, 생산조정방침의 인정 및 그 외의 취소에 관련하여 필요한 사항은, 법령에서 규정한다. (생산조정방침에 관련된 조언 및 지도)

제6조 국가는, 생산출고단체 등에 대해서, 생산조정방침의 작성 및 기타 적절한 운용을 위해 필요한 조언 및 지도를 수행하는 것을 노력해야 한다.

제7조 생산출고단체 등은, 생산조정방침의 작성 및 그 외의 적절한 운용을 위해, 지방공공단체에 대해서 필요한 협력을 요구할 수 있다.

2. 지방공공단체는, 전항의 규정에 따라 협력을 요청받은 경우에 있어서, 생산조정방침의 작성 및 그의 적절한 운용이 해당 지방공공단체의 구역의 특성에 따라 농업의 진흥을 가능하게 한다고 판단된 경우, 필요한 조언 및 지도를 수행하는 것을 노력해야 한다.

#### □ 주요 식량의 수급 및 가격안정에 관한 시행령

제3조 법 제5조 제1항의 법령에 지정된 자는, 곡물의 생산자 또는 출고의 사업을 하는 자로, 그 생산수량 혹은 출고 수량이 농림수산성 령에 정해진 규모 이상인 자를 의미한다. (생산조정방침의 변경 등)

제4조 법제5조 제1항의 인정을 받은 자는, 해당 인정에 관련된 생산조정방침에 대해 변경을 하고자 할 경우에, 농림수산대신의 인정을 받지 아니

하면 안 된다.

2. 법 제5조 제3항의 규정은, 전항의 변경의 인정에 대해 준용한다.

3. 농립수산대신은, 이하의 각호에 어느 항에든 해당되는 경우에, 법 제5조 제1항의 인정을 취소할 수 있다.

一. 법 제5조 제1항이 인정에 관련된 생산조정방침 (제1항의 변경의 인정이 있는 경우에, 그 변경 후의 생산조정방침. 다음 호 및 제3호에 있어서 [인정생산조정방침]이라 한다)의 내용이, 기본지침에 비취 적절하지 않다고 인정된 경우

二. 정당한 이유없이 인정생산조정방침에 정해진 법제5조 제2항 제2호의 사항이 적절하게 실시되지 않은 것을 확인한 경우

三. 인정생산조정방침이 법 제5조 제3항 제2호의 농립수산령에 정해진 기준에 적합하지 않게 된 것이 확인된 경우 (대부금의 상환방법)

#### □ 주요 식량의 수급 및 가격안정에 관한 법률 시행규칙

제1조 농립수산대신은, 적어도 매년 2회, 11월 20일 및 다음해 3월 31일까지는 주요 식량의 수급 및 가격 안정에 관한 법률(이하 [법]이라 한다) 제4조 제1항의 규정에 의해 정해진 기본지침을 확인하고, 필요가 있다고 판단된 경우에, 동조 제6항의 규정에 의해 이것을 변경하는 것으로 한다 (생산조정방침의 인정을 받는 것이 가능한 자의 규모)

제2조 주요 식량의 수급 및 가격 안정에 관한 법률 시행령(이하 [령]이라 한다) 제3조의 농립수산성이 정한 규모는, 법제5조 제1항이 인정을 받고자 하는 연도의 미곡의 생산 예정 수량 또는 출고예정수량 또는 해당연도의 전년의 미곡의 생산수량 혹은 출고수량 중에 최대 수량을 이십톤 (농립수산대신이, 생산조정의 원활한 추진을 꾀하기 위해 특별히 필요가 있다고 인정한 경우, 0.3톤)으로 한다.

제3조 법 제5조 제1항이 인정을 받고자 하는 자는, 별기양식 제1호에 의해 작성된 생산조정방침을 지방농정국장(북해도에 대해서는 북해도 농정사무소장. 제32조를 제외하고, 이하는 같음)을 제출하지 아니하면 아니된다. (생산조정방침의 인정기준)

제4조 법 제5조 제2항 제2호(령 제4조 제2항에 의해 준용하는 경우를 포함한다)의 농립수산성령에 정해진 기준은, 생산조정방침의 내용이 령에 위반되지 않는 것으로 해야 한다. (미곡안정공급확보 지원기구 지정의 신청)

## 2. 공공비축제 및 시장격리제

### 2.1. 추진 현황과 현안

#### □ 식량안보용과 공공수요용 혼용

- 1995년 WTO 체제 출범 이전까지 정부는 수매방출제도를 통하여 수급과 가격을 조절하였다. 풍년이 들어 가격이 하락하면 수매량을 늘리고, 흉년이 들고 가격이 상승하면 방출량을 늘려 수급과 가격 안정을 기할 수 있었다. 또한 수매가격, 방출가격 수준을 조절하여 농가 소득과 소비자 가격을 지원하기도 하였다.
- 그러나 WTO 출범 이후에는 국내보조상당치(AMS)를 1995년 2조 1,825억 원에서 2004년까지 1조 4,900억 원으로 축소하여야 했으므로, WTO 감축 대상정책인 수매제도의 수매량은 1995년 137만 5천 톤에서 2004년 75만 1천 톤으로 줄어들었다.
- 수매량이 축소되고 수매의 농가소득 지지효과도 낮아, 정부는 2004년 양정개혁에서 수매제도를 폐지하고 2005년부터 허용대상정책인 식량안보 목적의 공공비축제로 전환하였다.
- UR 농업협정문에 의하면, “식량안보 목적의 공공비축제는 국가입법으로 명시된 식량안보정책의 주요 부분을 이루는 품목의 재고 비축 및 유지와 관련된 지출로서 여기에는 민간의 재고보유에 대한 정부의 지원도 포함될 수 있다. 비축량은 전적으로 식량안보를 위하여 사전 결정된 목표량과 합치하여야 하며, 재고의 유지와 처분에 관한 재정운용은 명료해야 한다. 정부에 의한 식량구매는 현행 시장가격에 의하여야 하고 식량안보용 재고식량의 판매는 당해 품목 및 해당 품목의 품질을 고려한 시장가격보다 낮지 않아야 한다”(UR 농업협정문 부속서 2의 3). 즉, 식량안보 목적의 공공비축제는 가격지거나 가격안정의 수단으로 운용할 수 없다.

○ 양곡관리법의 공공비축제 규정은 다음과 같다.

< 양곡관리법 >

제10조(공공비축양곡의 비축·운용) ① 농림축산식품부장관은 국민식량을 안정적으로 확보하기 위하여 공공비축양곡을 비축·운용하여야 한다.

② 농림축산식품부장관은 공공비축양곡을 비축·운용할 때 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」에 따른 국내보조 감축약속 면제 기준을 충족하여야 한다.

③ 공공비축양곡의 매입·판매가격은 매입·판매지역의 당시 시장가격으로 한다.

④ 제1항과 제3항에 따른 공공비축양곡의 비축·운용, 시장가격의 기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

< 양곡관리법 시행령 >

제13조의2(시장가격의 기준) 법 제10조제3항에 따른 시장가격은 공개입찰을 통하여 결정된 가격이나 매입 및 판매 당시 통계청장이 조사한 가격(통계청장이 조사한 가격이 없는 경우에는 농림축산식품부장관이 조사한 도매시장 가격이나 실제 거래가격을 말한다)을 기준으로 한다. 이 경우 농림축산식품부장관은 필요한 경우 가격의 조사방법 등에 관하여 통계청장에게 의견을 제시할 수 있다.

○ 정부는 2004년 양정개혁에서 연간 총소비량의 17~18% 수준인 약 74만 톤을 비축한다는 목표 하에 매년 수확기에 37만 톤을 농가 등으로부터 매입하기로 하였다.

— 실제 공공비축용 매입량은 2005~2008년산에 대해서는 40~58만 톤이었으며, 2009~2017년산은 34~37만 톤이었다(표 4-8).

표 4-8. 공공비축미 매입량, 시장격리매입, 사료용 판매량

단위: 천 톤

양곡년도	공공비축매입*	시장격리매입	매입량계	사료용 판매량
2006	576	144	720	
2007	504		504	
2008	417		417	
2009	400	100	500	
2010	370	567	937	
2011	351	86	437	
2012	261		261	
2013	363		363	
2014	368		368	
2015	400 (30)	240	640	
2016	390 (30)	357	747	96
2017	390 (30)	299	689	378
2018(계획)	350 (10)	370	720	750

주 \* ( ) 내는 APTERR 해외공여용 매입량이며, ( ) 밖은 APTERR를 포함함.

자료: 농식품부, 양정자료

- 한편 정부는 공공비축용으로 매입한 물량을 흉작 등에 대응한 식량안보 용 수요 이외에 군관수용, 구호용 등 공공수요용으로 혼용하여 방출하고 있다.
- 양곡관리법 상의 정부양곡 판매 규정은 아래 박스와 같다.
  - － 양곡관리법에 규정된 국가기관용, 가공용, 공공용, 일반판매용 등은 천재지변, 대흉작 등 식량위기 시의 식량안보용 수요가 아니라, 국가의 일상적 수요이다.
  - － 정작 필요한 식량안보용 판매와 관련된 위기상황에 대한 정의, 판매방법 등에 대한 규정은 없다.

- 즉, 공공비축용으로 매입하여 일상적인 수요처에 판매하다가, 식량위기상황이 발생하면 적절히 대처하겠다는 것으로 해석된다.
- 이는 UR 농업협정문 상 식량안보 목적의 공공비축 정신과 합치한다고 볼 수 없다.

< 양곡관리법 >

제9조(정부관리양곡의 판매) ① 농림축산식품부장관은 정부관리양곡을 다음 각 호의 용도에 따라 판매한다. 이 경우 농림축산식품부장관은 대통령령으로 정하는 용도에 대하여는 그 대금을 받기 전에도 양곡을 매수인에게 인도할 수 있다.

1. 국가기관용
  2. 가공용
  3. 공공용
  4. 일반판매용
  5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 용도
- ② 제1항에 따른 정부관리양곡의 판매가격은 농림축산식품부장관이 정한다.
- ③ 농림축산식품부장관은 정부관리양곡의 유통을 원활하게 하기 위하여 필요하면 제2항에도 불구하고 가공용 또는 일반판매용으로 판매하는 정부관리양곡을 공개입찰하는 방법으로 판매할 수 있다.
- ④ 농림축산식품부장관은 정부관리양곡을 용도에 따라 매입할 수 있는 자의 시설 등 자격기준을 정할 수 있고, 양곡의 용도를 지정하여 판매할 수 있으며, 지정된 용도 외의 사용·처분을 제한할 수 있다.
- ⑤ 제4항에 따른 용도에 따라 매입할 수 있는 자의 자격기준 및 용도지정, 그 밖에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

< 양곡관리법 시행령 >

제10조(정부관리양곡의 판매 용도) 법 제9조 제1항 제5호에서 "대통령령으로 정하는 용도"란 다음 각 호와 같다.

1. 구호용
2. 재고정리 및 긴급처분용



3. 사료용
4. 수입 대체용
5. 수출용
6. 시험연구용
7. 가공품 개발용
8. 해외원조용

#### □ APTERR, FAC 등 해외공여용 양곡관리에 대한 규정 미비

- 아세안 10개국과 한·중·일 3국은 2013년에 체결된 “아세안+3 비상 쌀 비축제(APTERR)” 협정에 따라 정부는 우리나라의 약정물량 15만 톤을 확보하기 위해 2014년부터 공공비축용 이외에 해외공여용을 추가적으로 매입하여 비축해오고 있다.
- 2014~2016년에는 매년 3만 톤을 매입비축하였고, 2017년에는 1만 톤을 매입하였다.
  - 2017년 5월에는 캄보디아, 미얀마로 각각 250톤, 500톤이 무상원조되었으며, 2018년에는 베트남에 1만 톤이 무상원조될 예정이다.
- 또한 우리나라는 2018.1.31일에 식량원조협약(Food Assistance Convention; FAC)<sup>26)</sup> 가입이 발효되어, 2018년에는 460억원을 약정하여 정부관리 양곡 5만 톤을 내전과 기아에 처해 있는 예멘, 시리아, 케냐, 에디오피아, 우간다 등 5개국에 1만 톤씩 원조할 계획이다.
- APTERR, FAC 운용을 위한 양곡 매입 등 관리, 지원절차, 재원 등에 대한 양곡관리법 상의 규정이 없다.

26) 식량원조협약은 미국, EU, 일본 등 15개 회원국들이 개도국들을 대상으로 2017년 기준 연간 총 30억 달러 규모를 약정하여 인도적 목적의 식량을 지원하는 국제협약으로 1968.7월에 발효되었다.

## □ 행정편의적 시장격리제 운용

- 풍작이 들면 수확기 쌀 농가판매가격이 하락하게 되고, 쌀값 하락폭이 큰 지역은, 변동직불금이 전국 평균 가격 하락률을 기준으로 하게 되어있어, 가격 하락을 충분히 보전해주지 못하므로 정부매입 확대, 가격지지를 요구하게 되었다.
  - 2005년 양정개혁 이후 2017년까지 13년 동안 수확기 시장격리가 8차례에 걸쳐서 행해졌고, 단경기에도 시장격리용으로 1차례 매입을 하였다.
- 이 같은 공공비축용 이외의 추가적인 시장격리용 매입은 가격안정을 위한 수단으로서 WTO 감축대상보조제도에 해당되므로, 정부는 농협중앙회가 매입을 하도록 하고 그에 대한 수수료를 지불하는 방식으로 물량관리를 하였다.
- 양곡관리법에서는 시장격리곡을 직접 규정하지 않고 있다. 법 제3조(정부관리양곡의 수급계획 수립) 3항은 공공비축양곡의 운용에 대해서 규정하고 있으나, 시장격리곡은 4항의 기타 장관이 인정하는 사항에 해당하는 것으로 볼 수 있다.
  - 공공비축에 대해서는 법 제10조(공공비축양곡의 비축·운용)가 규정하나, 시장격리에 대해서는 별도의 법 조항이 없어 행정편의적으로 운영되고 있다고 볼 수 있다.
- 한편, 쌀 소득보전직불제는 목표가격과 시장가격 차이의 95%를 보전해주는 제도이다.
  - 2004년 “쌀 소득보전에 관한 법률”에서 목표가격 산식을 정하였으나, 국회가 농민단체들의 요구로 법률 개정을 통해 목표가격을 인상하면서 2016년에는 변동직불금 지급소요액이 AMS를 초과하여 미지급되는 사태에 이르렀다.
- 목표가격이 인상될수록 쌀 생산을 부추기고, 가격을 하락시키므로 정해진 한도의 AMS를 초과하게 되는 구조이다.

- 그러다보니 2015년 이후에는 매년 시장격리를 하게 되었고, 2016년부터는 주정용 이외에 사료용 처분을 시작하였고 매년 증량하여야 하는 악순환 구조에 빠지게 되었다.

제3조(정부관리양곡의 수급계획 수립) ① 농림축산식품부장관은 매년 정부관리양곡의 수급계획(이하 "양곡수급계획"이라 한다)을 세워야 한다.

② 양곡수급계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 정부관리양곡의 수급관리를 위한 기본목표 및 추진방향
2. 정부관리양곡의 수요량 및 공급량
3. 공공비축양곡의 운용에 관한 사항
4. 그 밖에 농림축산식품부장관이 필요하다고 인정하는 사항

③ 농림축산식품부장관은 제1항에 따라 양곡수급계획을 세운 경우 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 받아 확정한다.

④ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 확정된 양곡수급계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다.

## 2.2. 시장격리제에 대한 설문조사 결과

### □ 시장격리제에 대한 찬반은 뚜렷이 갈린다

○ 양정관련 전문가 설문조사 결과, 시장격리제의 필요성에 대해 적극 찬성이 41.8%, 찬성 40.8%, 반대 13.2%, 적극 반대 4.2%의 순으로 나타났다(표 4-9).

○ 그러나 전문가 유형별로 보면,

- 쌀가공유통업 및 농업인단체 등 쌀값 지지를 원하는 그룹의 시장격리제에 대한 지지가 압도적으로 높게 나타난 반면,
- 교수/연구원/언론인, 공무원/유관기관 그룹의 반대, 적극 반대 비율이 33.3%로 상대적으로 높게 나타났다.

- 시장격리제를 반대하는 응답자들에게 반대 이유를 질문한 결과(표 4-10),
  - 정부재고 증가 부담의 비효율이 더 커질 것 61.5%,
  - 목표가격제가 있어 쌀값 떨어져도 농가소득 크게 떨어지지 않음 21.5%,
  - 가격을 올리는 쪽으로 작용해 공급과잉을 더 초래 17.0%로 나타났다.
- 시장격리제를 찬성하는 응답자들에게 법제화 필요성을 질문한 결과, 찬성 71.7%, 반대 28.3%로 나타났다(표 4-11).
  - 쌀가공유통업 및 농업인단체 그룹은 찬성 비율이 월등히 높으나,
  - 교수/연구원/언론인, 공무원/유관기관 그룹은 찬성과 반대 비율이 비슷하게 나타났다.

표 4-9. 쌀 시장격리제의 필요성에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/연구원/언론인	공무원/유관기관	쌀가공유통업	농업인단체	평균
적극 반대	0.0	16.7	0.0	0.0	4.2
반대	33.3	16.7	2.9	0.0	13.2
찬성	53.3	50.0	26.5	33.3	40.8
적극 찬성	13.3	16.7	70.6	66.7	41.8
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

표 4-10. 쌀 시장격리제 반대 이유에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/ 연구원/ 언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인 단체	평균
가격을 올리는 쪽으로 작 용해 공급과잉을 더 초래	11.1	40.0	0.0	0.0	17.0
정부재고 증가 부담의 비 효율이 더 커질 것	44.4	40.0	100.0	0.0	61.5
목표가격제가 있어 쌀값 떨어져도 농가소득 크게 떨어지지 않음	44.4	20.0	0.0	0.0	21.5
계	100	100	100	0	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

표 4-11. 쌀 시장격리제를 찬성한다면, 법제화 필요 여부에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/연구 원/언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인단체	평균
찬성	54.5	50.0	93.5	88.9	71.7
반대	45.5	50.0	6.5	11.1	28.3
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

## 2.3. 공공비축제, 시장격리제 개선방안

### □ 2020년 이후에 대비한 제도화

- 단기적 시장격리제에 대한 필요성과 찬성 여론은 높은 편이다. 그러나 시장격리제는 앞 절의 생산조정제, 직접지불제와 같이 쌀 수급정안정과 소득지지에 대한 종합적인 조율 하에서 제도화가 추진되어야 할 것이다.

### □ 공공비축제, 시장격리제 운용방식 법제화 방안

- 공공비축미의 매입, 보관, 매출, 그리고 시장격리에 대한 원칙과 기준을 양곡관리법, 시행령, 시행규칙에 명시하도록 한다.
  - 법으로 규정되지 않을 경우 당시 정책담당자의 자의적 판단, 정치권의 요구 등에 의해 정부의 행동이 달라져서 예측가능성이 낮아져 결국 시장을 불안정하게 하기 때문이다.
  - APTERR 비축용 벼 매입, FAC 해외공여 등에 대한 원칙과 방법도 양곡관리법에 명시하도록 한다.
- 공공비축미 방출과 시장격리곡 매입은 생산량을 기준으로 계획을 세우되 가격 동향에 따라 시행하도록 한다.
  - 가격이 추세선에서 일정한 범위 이상 이탈하지 않도록 함을 목표로 매입, 매출량을 정하되, 가격 동향에 따라 단계적으로 매입량과 판매량, 매매시점을 결정하도록 한다.
- 가격 추세치 대비 \_\_\_\_%(예를 들어  $\pm 10\%$ , 쌀 생산자와 소비자들이 감내할 수 있는 가격변동 수준) 이내에서 쌀가격이 안정되는 것을 목표로 한다.
  - 수확기 가격이 추세치에서 \_\_\_\_% 이상 하락하는 경우, 농협중앙회 등 생산자단체는 사전에 수급단계별로 정해진 시장격리물량을 산지 농협 등에게서 경쟁입찰방식으로 매입하며, 정부는 그에 따른 손실분을 지원할 수 있다.

- 연중 가격이 추세치에서 \_\_\_\_% 이상 상승하는 경우 정부는 공공비축미를 정기적 조곡공매를 통하여 방출한다.
- 2009년에 폐지된 양곡정책심의위원회를 현재 농식품부가 임의로 운영하고 있는 쌀수급안정협의회를 다시 법적 기구화하여 정부의 양곡 매입과 방출의 원칙과 구체적 개입방법을 심의하도록 한다(금융통화위원회가 년 8회 이자율을 결정하듯이).
- 현재 수확기에 농가들에게서 매입하고 연초에 시가로 정산하는 방식을 점차 산지 농협 등에게서 경쟁입찰방식으로 매입하여 재정을 절감하고, 우선 지급금 수준 등 논란을 불식하도록 한다.

### 3. 소비 촉진

#### 3.1. 소비 트렌드에 부응한 쌀밥 소비확대 전략

##### 3.1.1. 쌀 소비촉진 현황

###### □ 정부의 쌀 소비촉진운동은 투입 대비 효과 저조

- 정부의 쌀 소비촉진 운동은 간헐적으로 이루어져 왔다. 수급에 문제가 없을 때는 소비촉진운동에 소극적이고, 수급불균형으로 재고가 많은 때에는 소비촉진운동에 적극 나서는 등 정책의 일관성 부족으로 국민의 신뢰확보에 어려움이 있었다.
  - 일관되고 지속적인 소비촉진운동이 이루어지지 못하고 간헐적으로 추진하다 오다 보니, 효과가 반감되었다.
- 최근 들어 매년 40억 원의 이상의 예산을 투입하여 쌀 소비촉진 운동을 펼치고 있으나, 다양한 메시지를 포괄적으로 전달하는 등 쌀 소비촉진 정책의 투입 대비 홍보·소비 효과는 저조한 실정이다.

- 방송·지면·교통매체 등으로 송출 매체·횟수는 증가했으나, 대부분 정책사업에 대한 일회성 소개에 그쳐 홍보 인지도는 낮은 편이다.
- \* 방송·신문·광고 노출 횟수 : (15) 410회→(16) 1,483(아이템 169개)
- ‘한국인은 밥심’ 등 애국심에 호소하는 당위적 접근 외에 밥을 어떻게, 왜 먹어야 하는지에 대한 범국민 공감 형성은 미흡한 실정이다.
- 캠페인성 단기적인 홍보에서 벗어나 실질적인 소비로 연결되는 소비촉진 방안 강구 필요한 시점이다.
- 특히 젊은 소비층의 기호에 맞는 간편식 등 소비가 폭발적으로 늘어나고 있는 점을 주목하여 젊은 소비자 트렌드에 맞는 새로운 밥 소비문화 조성이 시급히 요청되고 있다.

**□ 쌀을 활용한 간편식 시장 및 소비 트렌드 분석**

- 간편식 범위: 간편식(HMR: Home Meal Replacement)이란 단순한 조리과정만 거치면 간편하게 먹을 수 있도록 식재료를 가공조리해서 포장해 놓은 식품을 말한다. 식품공전에 따른 품목 분류로 보면 일반적으로 즉석섭취, 즉석조리식품 및 신선편의식품류가 이에 해당된다(표 4-12).

**표 4-12. 간편식의 범위**

품목 분류	정 의	주요 품목
즉석섭취식품	동·식물성 원료를 식품이나 식품첨가물을 가하여 제조·가공한 것으로서 더 이상의 가열·조리과정 없이 그대로 섭취할 수 있는 식품	도시락, 김밥, 샌드위치 등
즉석조리식품	동·식물성 원료를 식품이나 식품첨가물을 가하여 제조·가공한 것으로서 단순 가열 등의 조리과정을 거치거나 이와 동등한 방법을 거쳐 섭취할 수 있는 식품	가공밥, 국, 탕, 스프, 순대 등
신선편의식품	농·임산물을 세척, 박피, 절단 또는 세절 등의 가공공정을 거치거나 이에 단순히 식품 또는 식품첨가물을 가한 것으로서 그대로 섭취할 수 있는 식품	샐러드, 간편과일 등

자료: 식품공전, 식품의약품안전처(www.foodsafetykorea.go.kr) (2017년 6월 30일 고시 기준)



- 간편식 시장규모: 2016년 출하액 기준 간편식의 국내시장 규모는 2조 2,542억 원으로 2015년에 비해 34.8%나 증가했다(표 4-13).
  - 전체 간편식 시장에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 품목은 도시락 등 즉석섭취식품(58.7%)이며, 레토르트 등 즉석조리식품(36.4%), 신선편의식품(4.9%) 순으로 나타났다.
  - 특히 국·탕·찌개류, 미트류 등 간편식 레토르트 제품 출시 증가로 즉석조리식품의 시장규모가 전년 대비 40.4% 증가했고, 도시락 등 즉석섭취식품(33.4%), 신선 편의식품(15.1%)이 그 뒤를 이었다. 즉석섭취식품 중 도시락도 '14년 잠시 주춤했다가 2015년부터 다시 시장 규모가 증가하며, '16년 전년 대비 51.0%나 큰 폭으로 증가하였다.
- 간편식 시장 성장요인: 포장기술의 발달, 업계의 적극적인 신제품 출시 및 제품 다양화 노력, 1~2인 가구수 증가(54.7%), 여성 경제활동 인구수의 증가, 라이프 스타일의 변화(여성의 하루 평균 음식준비시간 감소, 편의성 추구 등)가 영향을 미친 것으로 나타났다(그림 4-1, 표 4-14).

표 4-13. 간편식 시장 규모

단위: 백만 원

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2015~2016 증가률(%)
즉석섭취식품	810,347	942,160	917,438	992,165	1,323,939	33.4
도시락	550,310	593,115	411,611	444,648	671,599	51.0
석조리식품	467,164	559,196	537,838	584,281	820,255	40.4
선편의식품	65,256	78,340	83,439	95,566	109,959	15.1
합 계	1,342,767	1,579,696	1,538,715	1,672,012	2,254,153	34.8

자료: 식품의약품안전처, 식품 및 식품첨가물 생산실적, 각년도

그림 4-1. 간편식 시장의 성장 영향 요인 비교

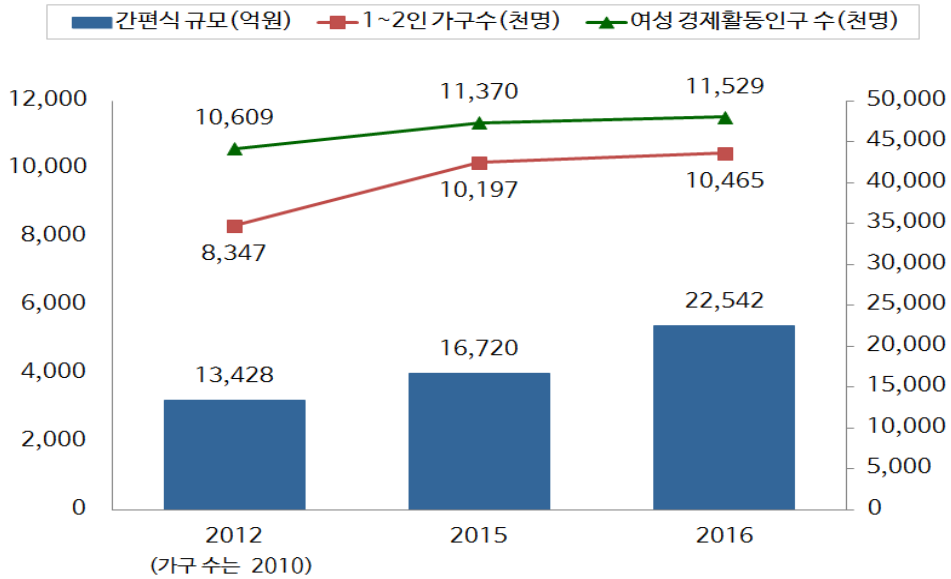


표 4-14. 여성 하루 평균 음식준비 시간

구분	2004년	2009년	2014년	14년-04년
20대	35분	33분	24분	11분 감소
30대	1시간 39분	1시간 36분	1시간 24분	15분 감소
40대	1시간 49분	1시간 43분	1시간 38분	11분 감소

\* 1~2인 가구 수 : 인구총조사, 통계청(2011년은 조사 자료가 없어, 2010년 자료로 대체함)

\*\* 여성 경제활동인구 수 : 경제활동인구조사, 통계청

- 간편식 유통 : 간편식은 종류별로 유통 비중에 다소 차이가 있는데, 즉석 조리식품 제품과 신선편의식품은 기업과 소비자간 거래(B2C)시장으로 유통되는 비중이 약 80%, 기업과 기업간 거래(B2B) 비중은 약 20%인 것으로 추정된다.
- 즉석조리식품 제품 중 레토르트나 국·탕 제품 일부는 프랜차이즈 외식업체로, 신선편의식품은 프랜차이즈 커피전문점/카페로 주로 유통되는 것으로 나타났다.

- 또한, 즉석섭취식품 중 삼각김밥, 샌드위치 등은 대부분 편의점으로 유통되는 반면, 도시락은 편의점 외에 도시락 전문점, 외식업체, 온라인 등 다양한 판매 채널로 유통되는 것이 특징이다.
- 편의점의 즉석섭취식품 시장 규모는 2016년 기준 6,287억 원으로 전년 대비 31.9% 증가하였다.

표 4-15. 편의점 즉석섭취식품 시장 규모

단위: 백만 원, (%)

구 분	2015				계	2016				계
	1/4	2/4	3/4	4/4		1/4	2/4	3/4	4/4	
삼각 김밥	37,383 (38.9)	46,490 (39.4)	47,629 (36.7)	52,059 (39.2)	183,561 (38.5)	45,719 (36.4)	55,753 (35.1)	57,481 (34.1)	60,752 (34.6)	219,705 (34.9)
도시락	24,321 (25.3)	32,196 (27.3)	37,631 (29.0)	38,771 (29.2)	132,919 (27.9)	41,335 (32.9)	54,169 (34.1)	59,999 (35.6)	61,341 (34.9)	216,844 (34.5)
샌드위 치	22,924 (23.8)	23,210 (19.7)	25,818 (19.9)	23,811 (17.9)	95,763 (20.1)	21,169 (16.9)	27,549 (17.3)	27,937 (16.6)	29,505 (16.8)	106,160 (16.9)
김밥	11,516 (12.0)	16,069 (13.6)	18,546 (14.3)	18,121 (13.6)	64,252 (13.5)	17,340 (13.8)	21,393 (13.5)	23,253 (13.8)	24,034 (13.7)	86,020 (13.7)
합 계	96,144	117,965	129,624	132,762	476,495	125,563	158,864	168,670	175,632	628,729

1) 즉석섭취식품의 주요 판매채널인 편의점 매출액 기준임

2) 백만 원 기준으로 작성하여 합계 값 일의 자릿수에 다소 오차가 발생할 수 있음

자료: AC 닐슨 소매점 매출액

- 도시락 제품에 대한 소비자 호응이 높아짐에 따라 '16년 도시락의 판매규모가 전년 대비 63.1% 증가하였고, 판매 점유율 역시 전년 대비 6.6%p나 증가하였다.
- 반면, 기존에 즉석섭취식품 판매 1위를 유지해온 삼각 김밥은 판매 점유율이 전년 대비 3.6%p 줄며 도시락과의 점유율 차이가 줄어든 것으로 나타났다. 레토르트 등 즉석조리식품의 채널별 매출액 비중은 할인점이 가장 높았다.

- 편의점의 비중도 급격히 높아져 2016년에는 2번째로 즉석조리식품이 많이 판매되는 채널로 올라선 것으로 나타났다.

**즉석조리식품 채널별 매출 점유율 순위**

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2015년: ① 할인점(34.4%) ② 독립슈퍼(20.4%) ③ 체인슈퍼(18.1%) ④ 편의점(17.4%) ⑤ 일반식품점(8.9%) ⑥ 백화점(0.8%)</li> <li>○ 2016년: ① 할인점(34.8%) ② 편의점(19.1%) ③ 독립슈퍼(18.9%) ④ 체인슈퍼(18.6%) ⑤ 일반식품점(7.5%) ⑥ 백화점(1.1%)</li> </ul>
--

**□ 한국의 쌀 소비촉진 사례**

- 정부의 쌀 소비촉진 사례: 정부는 재고증가 및 소비부진이 과도할 때는 단기적으로 다양한 소비촉진 활동 전개하였다. 그러나 재고증가가 정점에 이른 2017년부터는 실질적인 소비와 연계될 수 있는 소비촉진 활동을 강구중이다.

인식전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '17년 핵심 키워드 설정                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 쌀의 영양학적 가치에 대한 긍정적 화두 제시</li> </ul> </li> <li>○ 집중·반복적 광고 추진                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- TV, 라디오, 온라인 등 노출 빈도가 잦고 파급 효과가 큰 매체 활용</li> </ul> </li> <li>○ 교양·예능 프로그램을 통한 간접적 홍보 병행                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의학·요리 전문가 협조</li> </ul> </li> </ul>
일상생활 속 습관화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 아침 간편식 시장 확대                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직장인·대학생 등 대상 자발적 섭취 환경 조성</li> </ul> </li> <li>○ 국민공통 식생활 지침 집중 실천 교육</li> <li>○ 한국형 식습관 정착을 위한 식습관 학교 운영                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 쌀 중심 한국형 식단의 효과 및 우수성 입증</li> </ul> </li> </ul>
실질 구매 확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정보 제공 확대                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 쌀 가공·외식 관련 온·오프라인 정보 채널 운영</li> </ul> </li> <li>○ 쌀 가공제품 개발                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 라이스랩 신규 사업</li> </ul> </li> </ul>

실질 구매 확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국내외 판매망 확충</li> <li>- 쌀가공산업식품박람회 (품평회)</li> <li>- 유통채널 다각화</li> </ul>
-------------	--

○ 농협 쌀 소비촉진 사례: 농협은 소비감소가 가속화되던 2012년부터 다양한 행사와 더불어 캠페인성 쌀 소비촉진 활동을 전개하고 있다.

농협중앙회	백설기데이 행사(3.14) 서울YWCA시민건강걷기축제 후원 아침밥먹기 캠페인 쌀 소비촉진 로고송 제작 및 라디오 광고 쌀 소비촉진 TV 공익광고 쌀의 날 행사 (8.18) 가래떡데이 행사(11.11) 밥이 맛있는 식당 선정 홍보
농민신문사	러브미 농촌사랑 마라톤대회 지원
쌀 박물관	쌀문화 공모전, 어린이 쌀요리체험프로그램 운영

**□ 일본의 쌀 소비촉진 사례**

○ 일본 정부의 쌀 소비확대 추진 사례: 일본 정부는 쌀 소비확대를 위해 2008년부터 추진계획을 수립하여 본격적인 활동을 하고 있다.

일본 식량·농업·농촌기본계획('10년 3월 30일 각료회의 결정)
<식량자급률 목표> 총인구의 10%에 해당하는 1,700만명에 이르는 조식 결식 개선을 통해 쌀 소비확대와 건강증대로 지방질의 섭취를 억제한다. <식료, 농업 및 농촌에 대한 종합적·계획적 대책 강구> 아침밥 섭취추진이나 쌀 급식 추진 등을 통해 쌀 소비확대를 도모한다.

- 아침밥 먹기 운동 추진
  - 각종 홍보매체를 통한 정보제공 실시, 정부와 민간단체 연계 추진
- 아침밥 비즈니스 추진
  - 조식형 신사업 개발, 신상품, 신메뉴 투입
- 간편화·소포장 대응 추진
  - 다양한 레시피 제공, 신규가공식품 투입, 소량 개별포장 검토
- 밥 급식학교 추진
  - 밥 급식학교 포럼 및 메뉴강좌 개최, 급식학교 소개, 급식관계자 교육
- 가족모두 저녁밥운동 추진
  - 새로운 라이프스타일 제안, 기업관계자 추진활동 전개
- 건강지향·환경문제 대응 추진
  - 건강면에서부터 국민계몽, 식량자급율 전략홍보, 농가에 의한 소비자 계몽

○ 일본 농협 쌀 소비촉진 사례 : 일본농협은 전중과 전농이 역할을 분담하여 소비촉진 활동 전개하고 있다. 전중은 교육 및 홍보에 주력하고, 전농은 비즈니스 중심의 소비확대 부분에 집중하고 있다.

구 분	내 용
전 중 (중앙회)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 밥 급식 프로젝트 (영양사대상 쌀 요리 교육)</li> <li>○ 초·중학생 대상 바케스 벼 키우기 보급사업</li> <li>○ 밥·쌀을 주제로 한 작문·그림 콘테스트 개최</li> <li>○ JA본관 농업농촌 갤러리 「미노루」 운영 - 도시락 만들기</li> <li>○ 어린이 직업체험관(키자니아) 쌀 체험교육 실시</li> <li>○ 쌀 수출확대 지원(일본교포 및 전세계 일본 레스토랑)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2014: 706톤 → 2016: 2,607톤</li> </ul> </li> </ul>
전 농 (경제지주)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 쌀 판매전문 자회사 펄라이스 통한 쌀 판매확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- “일일배달 쌀밥”사업 실시(급식, 편의점, 도시락점 보온배송)</li> <li>- 유명산지 쌀 월별 배송사업 실시</li> </ul> </li> <li>○ 다이어트와 연계한 밥 먹기 캠페인(밥 먹고 살빼기) 추진                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 오니기리(주먹밥) 프로젝트 등</li> <li>- 쌀홍보 동영상 제작(No Rice, No Life: 인터넷, 영화관 홍보)</li> </ul> </li> </ul>

전 농 (경제지주)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 프리미엄 쌀 판매점 “아코메야” 운영 - 쌀가게, 주류(사케), 쌀 가공식품, 조리도구, 즉석도정 쌀, 쌀 선물상품 판매를 통해 쌀의 생활화 유도</li> <li>○ 로컬푸드 레스토랑 운영 (미노루 다이너): 52개 매장(일본 46, 해외 6)</li> <li>○ 온라인 쇼핑몰 JA 넷쇼핑 운영 (아마존 입점)</li> <li>○ 신사업검토: 개호식품(고령층 전문 식품) 진출 등</li> </ul>
---------------	---

### □ 한국과 일본의 사례로 본 시사점

- 일본은 쌀에 대한 오해 해소를 위한 홍보와 소비촉진 사업을 20년 이상 지속적으로 실시 중에 있으나, 한국은 간헐적, 캠페인성으로 추진하고 있다.
- 일본 정부에서는 2008년부터 식량·농업·농촌 기본계획에 반영하여 총리가 주도하여 범정부 차원에서 국민운동으로 본격 추진하고 있다. 그러나 한국 정부의 경우는 타 부처에서는 별 관심이 없고, 농림축산식품부 차원에서만 제한적으로 추진하고 있다.

## 3.1.2. 설문조사결과 분석 및 시사점

### □ 쌀 소비확대를 위한 정부정책

- 쌀 소비확대를 위한 정부정책을 묻는 설문에서는 “사료용 사용 확대” 18.7%, “주정용 사용 확대” 17.9%, “다양한 쌀 소비확대운동을 일관성 있게 지속적으로 전개” 16.3%, “가공용 사용 확대” 12.2% 등 실질적인 소비 확대 효과가 있는 정책을 원하는 것으로 나타났다(표 4-16).
- 응답자 유형별로 보면, 전반적으로 첫번째 항목에서 네번째 항목까지 응답비율이 높게 나왔으나, 특이할 점은 교수/연구원/언론인, 공무원/유관기관, 농업인단체 그룹에서 “완전미 생산 확대”에 대한 의견이 상대적으로 높게 나타났다. 이는 고품질 쌀에 대한 선호가 반영된 것으로 보인다.

표 4-16. 쌀 소비확대를 위해 정부가 해야 할 정책에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/ 연구원/ 언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인 단체	계
사료용 사용 확대(정부보유 고미 사 료용 사용, 사료용 벼 계약재배 등)	26.2	14.3	18.4	16.0	18.7
가공용 사용 확대(밀가루를 쌀가 루로 대체 등)	7.1	7.1	26.3	8.0	12.2
주정용 사용 확대(정종, 막걸리, 소주 등) 위한 규제완화	21.4	14.3	19.7	16.0	17.9
다양한 쌀 소비확대운동을 일관 성 있게 지속적으로 전개	11.9	21.4	19.7	12.0	16.3
완전미 생산 유도	14.3	14.3	3.9	16.0	12.1
가정용 고품질미 생산 유도	7.1	14.3	5.3	4.0	7.7
업소, 가공용 등 중저가미 생산 유도	2.4	7.1	1.3	4.0	3.7
쌀 수출 지원	4.8	7.1	3.9	12.0	7.0
기타	4.8	0.0	1.3	12.0	4.5
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인 단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

#### □ 수요확대에 대한 기타 다양한 의견들

- 소비시장의 트렌드에 부응한 소비확대 유도정책 추진
- 소비촉진의 최우선 과제는 쌀에 대한 잘못된 인식을 해소하기 위한 국민  
홍보 및 교육을 중점 추진
- 완전미 유통 확대를 위한 정책제도화 필요



- 가정보다는 음식점에서 밥맛중심의 고품질쌀 소비확대 유도
- 쌀 소비확대 정책의 연속성 유지 및 교육부 등 정부부처와 연계성 강화하여 범정부차원에서 추진
- 학교급식에 고품질 쌀 저가공급체계 마련
- 아침급식을 유도하고 아침급식 학교, 기업, 식당에 정부지원 확대

#### □ 설문조사 결과 시사점

- 소비확대에 대해서는 일회성, 캠페인성 행사 위주가 아닌 꾸준한 홍보가 필요하며, 실제적인 소비확대 프로그램을 정부가 적극 시행해야 한다는 점을 시사하고 있다. 즉, 아침급식 확대 유도, 사료용, 주정용 및 가공용 사용 확대 등 실질적인 소비확대가 필요하다는 의견이 많다.

### 3.1.3. 쌀 소비확대 대책

#### □ 아침밥 급식 기업/대학/식당 확산 유도로 아침밥 소비확대

- 아침밥 급식 기업, 단체, 대학 및 식당 신청·등록 및 등록식당에 대해서는 세제감면 혜택 등 인센티브 부여해야 한다. 특히, 아침밥식당 홍보를 위해 지역별 아침밥 식당맵 제작·배포(모바일 애플리케이션 제작) 등이다.
  - － 일본의 경우는 '07년부터 “아침식가 쌀밥 먹기 캠페인”을 정부·농협·기업이 연합하여 실시하고 있으며, 쌀밥의 효능과 우수성 등을 학교 교육을 통해 지속적으로 홍보하고 있다.
  - － 또한, 일본에서는 쌀밥 학교급식 확대를 위해 학교급식에 쌀밥 제공 횟수가 늘어날 경우 정부비축미를 무상으로 제공하는 등 지원을 확대하여 쌀 소비확대를 유도하고 있다.

### □ 소비 트렌드에 맞는 간편식 집중 개발 보급으로 쌀 소비한계층 집중공략

- “쌀=밥”이라는 관념에서 벗어나 다양한 간편식 개발 등 쌀 가공식품 다양화를 추진할 필요가 있다. 왜냐하면 소비트렌드 변화로 간편식의 소비는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.
  - 즉석밥 시장 규모: (2011) 1,271억 원 → (2014) 1,969억 원 → (2016) 2,300억 원(전망)
- 쉽게 쌀 대신 다른 식품을 선택하고, 불가피하게 1인 생활로 쌀 대신 다른 식품을 선택하며, 자기 스스로 구매하기 시작하는 젊은 계층 등을 대상으로 맞춤형 제품 개발·공급 확대가 필요하다.
- 1인 가구, 중장년 1인 가구(주말부부, 기러기아빠), 초등·중학생 수험생 등 대상 조리 편의형 제품, 밥+반찬 간편식 등 공급 확대가 필수적이다.
- 아빠가 차리는 밥상, 남자요리 확대 등 남성 대상 쌀 소비 확대운동을 전개하여 집밥 열풍을 이어가는 노력도 필요하다.
  - 1주일 중 하루는 아빠가 밥하는 날로 지정 운영: 수요 가정의 날과 병행 추진하는 것이 효율적인 대안이 될 수 있다.

### □ 새로운 밥 소비 트렌드 조성

- 환자 및 다이어트 열풍을 활용 건강한 현미 유통을 확대해야 한다. 이를 위해 즉석 도정 모델을 창출하여 확산할 필요가 있다.
- 소비지에 수익형 백미전용 소형 도정공장 설립(정부+농협 공동출자), 라이스랩(현재 흥대앞에서 운영) 기능 수행 및 국산 잡곡 판매 병행하여 우리 양곡 홍보 및 판매 확대를 도모할 필요가 있다.
- 쌀의 캡슐화 또는 소포장화(한 끼니용)를 유도하고, 캡슐로 쉽고 빠르게 밥을 제조하는 기계 개발·보급도 적극 추진해야 한다.

- 새로운 개념의 '쌀 소비 캠페인' 전개(米親식생활십계명): 밥맛 기준 명확화 및 다양한 맛 기준 설정
- \* 계층별, 연령별, 성별, 장소별, 끼니별 등 다양한 쌀밥 맛 기준과 요인 분석·홍보 추진

#### □ 점심시간대 조정(현행 12~13시 → 13~14시) 추진

- 관공서 점심시간대를 1시간 늘게 조정하여 아침밥 소비 증가 및 점심시간대 소비량 증가 효과를 기대할 수 있다.
- 점심시간을 1시간 늦게 조정하여 아침밥을 먹고 출근할 경우 국민의 약 30% 이상에 이르는 조식 결식률을 20%까지 10%를 낮출 경우 쌀 소비량 증가분은 약 5만 톤에 이를 것으로 추정되고, 20%를 낮출 경우 약 10만 톤의 소비 증가 효과가 기대된다.
- \* 조식 결식 국민 10%인 500만명 X 100g = 5만 톤 개선효과
- 우선 공무원 대상으로 변경(공무원복무규정 개정)을 추진하고, 차츰 민간 분야로 캠페인을 통해 확산을 유도해야 한다.
- 현재 초·중·고등학교, 대학교, 학원, 병원 등은 점심시간을 13~14시에 실시하는 사례가 많은 것으로 나타났다.

### 3.2. 가공용 쌀 소비확대 및 비식용 수요 창출

#### 3.2.1. 현황

- 쌀 가공제품 소비량 매년 7% 정도 성장세를 보임
- 2014년말 기준 쌀가공제품에 사용된 쌀은 39만 7천 톤에 달한다.
- 1인당 가공용 쌀 소비량도 2009년 5.4kg에서 2014년 8.9kg으로 증가했다.

- 1인당 쌀 소비량이 가공식품에서 사용된 쌀 소비량이 차지하는 비중도 2009년 6.1%에서 2014년 13.7%로 증가하였다.

□ 정부도 가공용 쌀 생산 확대 정책을 지속적으로 전개

- 매년 소비량이 감소되는 식용쌀에 대한 소비를 가공용 소비로 전환하여 쌀 산업을 보호한다는 입장이다.
  - － 가공·기능성 벼 재배면적도 '10년 25천ha 에서 '14년에는 36천여ha로 42% 가까이 확대하였다.
- 쌀 가공제품 생산업체의 시설·개보수, 운영자금, 구매자금 등의 지원으로 밀가루 제품 등에 대한 대체로 쌀 소비확대를 유도하고 있다.

□ 가공용쌀 생산 제품에 대한 홍보도 지속적으로 실시 중

- 농림축산식품부는 '17년까지 쌀 가공산업 매출액을 5조 원, 수출 1억 달러, 가공용쌀 소비량 70만 톤이라는 청사진을 제시하고 추진하고 있다.
- 이를 위한 세부방안으로는 쌀 가공제품 판로 확충을 위해 쌀 가공식품 산업대전과 쌀 가공품 품평회를 통하여 쌀 가공제품을 지속적으로 홍보하고 있다.
  - － 그러나 홍보 및 캠페인 등으로 만 쌀 가공제품 사용 확대는 한계에 직면하고 있다. 따라서 밀가루와 맛과 질감이 좋은 대체가능한 다양한 쌀 가공제품 개발이 필요해 보인다.

### 3.2.2. 쌀 가공사업의 문제와 한계

□ 쌀 가공업체의 영세성으로 소비자 수요에 부응하는데 한계

- 대부분의 쌀 가공업체가 영세하여 체계적인 연구개발 및 마케팅에 한계를 노출하고 있다.
  - － 2014년 말 기준 쌀 가공업체 17,380여개이나, 업체당 평균 연간 매출액은 2억 4천여만 원으로 영세하다.

- 영세 가공업체는 소비자가 원하는 다양한 신제품 개발능력 부족, 소비자 마케팅과 홍보능력 부족으로 판로확대에 고전하고 있다.
- 가공용 쌀은 주로 구곡 중심이고 신곡을 가공용으로 사용할 때 정부지원이 상대적으로 적어 품질 좋은 신곡사용 확대는 어려운 실정이다.
- 따라서 신곡 소비확대와 쌀 가공식품 품질경쟁력 제고를 위해서는 신곡을 가공식품으로 사용할 경우 정부나 지자체 지원대책 마련이 필요하다.

#### □ 한국, 일본의 쌀 가공식품 시장 및 소비 비교

- 한국의 2015년 말 쌀 가공식품 시장규모는 약 2조 원 내외로 추정되나, 일본은 연간 22조 원에 달한 것으로 추정된다(표 4-17). 이는 한국도 향후 쌀가공식품의 확대 가능성이 높음을 시사해 준다.
- 일본은 쌀 가공식품이 주류, 쌀과자, 햇반 등으로 매출이 많으나, 한국은 떡과 햇반이 높은 편이다(표 4-17).
- 따라서 한국도 주류 및 쌀 과자 등으로 시장 가능성이 높은 편이다.

표 4-17. 한국/일본 쌀 가공식품 시장규모

구분	한국(2015, 추정)		일본(2016)	
	금액(억 원)	쌀 소비량(천 톤)	금액(억 원)	쌀 소비량(천 톤)
쌀과자	4,015	125	23,470	154
쌀가루			4,700	117
가공햇반	2,200	70	15,700	146
떡	11,300	173	5,500	44
주류	1,950	45	106,380	409
장류	100	5	13,840	90
기타	50	2	51,000	150
계	19,615	420	220,590	1,110

### 3.2.3. 쌀 가공산업 활성화 대책

#### □ 일관성 있고 장기적인 쌀 가공산업 육성

- 가공용 쌀 소비가 지속적으로 증가하고 있는 만큼 쌀 가공산업을 육성하기 위한 정책을 일관성 있게 추진할 필요가 있다.
  - 장기적인 관점에서 정책의 일관성이 요구된다. 과거 정책을 보면, 쌀 재고과잉 시 쌀가공산업 육성정책을 추진하다가, 과잉이 완화될 경우 가공용 쌀 공급가격 인상 등으로 가공업체의 안정적 비즈니스에 어려움이 있었다.

#### □ 쌀가루 사용 활성화 방안

- 밀가루 대체 시 쌀가루용 쌀을 밀가루 근접한 수준으로 할인 공급해야 쌀 가공업체의 경쟁력 향상에 도움이 될 것이다.
  - 2016년 밀가루 소비량이 약 225만 톤이므로 이중 10%를 쌀가루로 대체한다면 약 22만 5천 톤의 쌀 소비확대가 가능할 것으로 추정된다.
  - 소비자의 쌀가루제품에 대한 선호가 정착될 때까지 쌀가루를 공급받아 쌀 가공제품을 제조하는 업체에 안정적으로 꾸준히 할인가격으로 제공하는 것이 주정, 사료용으로 처분하는 것보다 재정 손실이 적다.
- 일본 사례처럼 쌀로 만든 주류의 사용 및 홍보 확대 등 새로운 수요처를 발굴하는 것도 좋은 대안이 될 것이다.
  - 증류주 제조 + 장기 보관(오크통, 이조백자·고려청자 등 보관·숙성) → 장기 보관 및 보관연도별 술 품질 변화 체크 등 정부의 체계적 기술 지원이 필요하다.

#### □ 비식용 신수요 창출 위한 연구·개발, 시제품 생산·테스트 등 강화

- 일부 검증된 제품은 정부기관을 중심으로 우선적으로 구매해서 판로를

열어주어야 한다.

- 쌀 이외 부산물을 활용한 다양한 수요 창출도 적극 추진하여야 한다.
  - － 농협양곡 안성유통센터 등에 현미유 가공공장 설치 추진
  - － 전분, 왕겨, 미강 등 활용
  - － 용기, 이쭉시개, 종이, 명함 등
  - － 바이오에탄올 생산·공급(비축) 시스템 구축

### 3.3. 사료용 사용 확대

#### 3.3.1. 현황

- 구곡 사료용 공급은 단계적으로 확대할 계획으로 있음
  - 우리나라 사료용 공급은 2016년 10만 톤을 시작으로 단계적으로 확대하여 공급하고 있다.
  - 정부보유 구곡의 사료용 사용은 2017년 50만 톤에서 2018년에는 70만 톤까지 확대할 방침이다.
- 사료미 계약재배 사업도 조사료 및 사료미 수요를 고려하여 추진 필요
  - 2017년에는 농협을 통한 사료용 계약재배 시범사업을 추진하고 2018년부터 생산조정과 연계하여 본격적인 사료미 생산을 추진할 계획이다.
- 일본은 사료미 정책을 통해 식량수급에 효과를 보고 있음
  - 일본의 사료미 정책은, 지난 20년 이상 동안 생산조정 등 다양한 수급안정 노력이 한계에 봉착하면서, 새로운 수급안정 정책의 대안이 되고 있다.

- 2008년 8천 톤(1,410 ha)을 시작으로 2014년에는 178천 톤(33,881 ha) 까지 늘어났고, 2015년에는 60만 톤까지 늘리고, 2017년 80만 톤까지 확대 추진할 계획이다.
- 일본 농림성에서 발표한 “2025년 식량소비 전망 및 생산노력 목표”에 의하면 사료용 생산량을 110만 톤 까지 확대 한다는 방침이다.
- 일본이 이처럼 사료미 확대 정책을 추진하는 이유는,
  - ① 쌀 소비 감소에 따른 논의 황폐화 방지에 있다. 식량안보 차원에서 필요한 일정부분의 논의 면적은 유지할 필요가 있어서다. 발작물 등 타작물 보다는 사료용 쌀 재배용으로 전환된 논은 유사시 언제든지 식용쌀 재배로 활용이 가능하기 때문이다.
  - ② 가축 사료의 대외의존도 감축을 위해서다. 가축 배합사료 원료인 옥수수, 타피오카 등은 대부분 해외에 의존하고 있기 때문에 작황이나 시세의 급격한 변동이 있을 경우에 축산농가의 피해가 우려되므로, 사료용 쌀을 안정적 생산을 통해 축산농가의 경영 안정을 도모하는데 필요하다.
  - ③ 재배환경 및 품질관리용이 등의 이유에서다. 사료용 벼는 배수시설 미정비 논에서도 재배가 가능하다. 기존의 논이나 농기계를 활용하여 경작할 수 있으며, 미질을 중요하게 여기지 않으므로 품질관리가 용이하다.

**< 일본 사료용 쌀 경작에 따른 정부지원 내용 >**

- 경작수량에 따른 직불금 지원
  - 사료용 쌀 경작면적에 따라 55,000~105,000엔/10a 교부금 지급
- 이모작 조성금 지원
  - 논농사 시 주식용 쌀과 사료용 쌀 또는 전락작물조성금 대상작물의 이모작에 대하여 15,000엔/10a 교부금 지급
- 농업·축산업 연계조성
  - 축산농가에 사료용 쌀 공급 시 벅집을 함께 공급하면 13,000엔/10a



### 교부금 지급

#### ○ 산지교부금 추가배분 등

- 다수확 품종 추진에 대하여 12,000엔/10a의 산지교부금을 지역에 추가 배분
- 자금의 한도 내에서 도도부현 지역농업재생협회의 사료용 쌀 생산성 향상 추진 등에 대하여 조성단가를 설정해 교부금을 높일 수 있음

### □ 일본 사료미 정책의 시사점

○ 일본의 사료용 쌀 정책은 국가가 식량안보 관점에서 주도하고 있다. 시장 논리로 쌀 소비량 감소는 생산량 감소, 즉 논의 감소로 이어지는 것이 당연하지만 국민의 주식인 쌀의 경작지 감소는 식량안보측면에서 매우 심각한 문제이므로 국가 주도로 대응한다는 것이다.

— 국제 투기자본 등에 의한 곡물가 급등으로부터 국내 축산농가를 보호하기 위해서 사료용 작물의 국산화 추진을 하는 것이다.

#### ○ 주식용 쌀의 수급 개선

— 미질이 낮아 시장에서 수요가 적은 지역의 쌀을 사료용으로 전환함으로써 쌀시장의 수급 개선이 가능하다는 것이다. 즉, 수급 개선으로 인한 가격유지로 농가소득 증대에 기여할 수 있다.

— 단, 현시점에서의 사료용 쌀의 수익성이 식용보다 낮아 정부 교부금으로 수익을 내고 있다.

○ 우리나라의 경우도 일본의 사례를 참고하여 현실을 고려한 정책 도입이 필요해 보인다.

— 사료미 정책은 논의 다면적 기능 유지 및 생산기능 보전을 하면서 만성적 수급불안 해소에 도움이 된다는 것이다. 경작포기 용지를 경작가능 농지로의 전환하는데 약 7년이 소요된다. 이를 극복하면서 식용쌀의 수급조

질이 가능하기 때문에 사료미 정책을 적극 추진해야 할 정책이다.

- 쌀을 가축에게 사료로 주는 행위에 대한 심리적 거부감을 극복하는 노력을 전개하면서 사료용 쌀을 위한 생산·유통·판매체계 구축도 필요하다.

### 3.3.2. 설문조사 결과 분석 및 시사점

#### □ 사료용 확대정책에 대한 의견

##### ○ 쌀의 사료용 확대정책에 대한 의견을 묻는 설문에서(표 4-18)

- “묵은 쌀의 사료용 사용도 늘리고, 신곡도 재배단계에서부터 사료용 계약 재배를 통해 식용 생산조정에 적극 활용”해야 한다는 의견이 59.2%로 압도적으로 높게 나타났고, “식용으로 사용하기 부적절한 묵은 쌀을 사료용으로 사용하여 정부양곡 수급관리 효율성을 제고”하자는 의견도 29.1%로 나타난 반면,
- “주식인 쌀을 동물사료로 사용하는 것은 쌀에 대한 부정적 인식을 심어 줄 수 있고, 정서적으로 거부감이 있으므로 사료용 사용 확대 반대” 의견은 41%에 불과해 쌀의 사료용 사용에 대한 부정적 생각은 많이 해소된 것으로 나타났다.

##### ○ 유형별로는 쌀가공유통업체와 농업인단체에서 사료용 사용 확대에 대해서 일부 반대 의견도 있는 것으로 나타났다.

#### □ 설문조사 결과 시사점

- 과거에 국민의 주식량인 주곡을 사료용으로 사용한다는 것에 대한 정서적 거부감은 거의 해소된 것으로 보인다. 따라서 사람이 먹기 어려운 구곡에 대한 사료용 사용은 물론 계약재배 단계에서부터 조사료용과 다수확 사료용 품종을 이용한 사료용 쌀 생산은 적극 추진할 필요가 있다.

표 4-18. 사료용 쌀 사용 확대 정책에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/ 연구원/ 언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인 단체	계
주식인 쌀을 동물사료로 사용하는 것은 쌀에 대한 부정적 인식을 심어 줄 수 있고, 정서적으로 거부감이 있으므로 사료용 확대 반대	0.0	0.0	8.6	7.7	4.1
식용으로 사용하기 부적절한 묵은쌀을 사료용으로 사용하여 정부 양곡 수급관리 효율성 제고	26.3	37.5	37.1	15.4	29.1
묵은쌀 사료용 사용도 늘리고, 신곡도 재배단계에서부터 사료용 계약재배를 통해 식용 생산조정에 적극 활용	63.2	50.0	54.3	69.2	59.2
기타	10.5	12.5	0.0	7.7	7.7
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인 단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

### 3.3.3. 사료미 사용 확대 대책

#### □ 구곡 사료용 사용 확대

○ 정부보유양곡 중 3년 이상 지난 고미는 사료용으로 공급되도록 제도화할 필요가 있다.

— 이를 위해 정부보유양곡 “연산별 용도지정 처분제”를 식량관리법 시행령이나, 시행규칙 등을 통해 제도화할 필요가 있다.

#### □ 조사료 및 사료미 계약재배 방안

- 2017년 시범사업 결과를 토대로 생산조정과 연계하여 단계적으로 확대하도록 한다.
- 조사료는 국내수요 측면에서 볼 때 확대 가능성이 높은 것으로 예상된다.
  - 2016년 조사료 총소비량 543만 톤(국내산 434, 수입 108)
  - 국내산 조사료 중 영양가치가 낮은 벧짚(2016년 179만 톤) 및 수입산 조사료(할당·TRQ 90만 톤) 대체로 추가수요 확보 가능

### 3.4. 정부보유양곡 “연산별 용도지정 처분제” 도입

#### 3.4.1. 현황

- 현재 정부보유양곡은 적정보유량의 2배 이상 많은 180만 톤 수준으로 정부의 재고관리가 가중되고 있음(재고 관리비용 등)
- 그동안 연산별 정부 보유곡 처분은 정부양곡 처분 필요성에 따라 예산당국과 협의하여 처분하고 있다. 이 경우 예산당국과의 협의시간이 많이 소요되어 처분시기를 놓치는 경우도 있었다.
- 정부 보유곡을 신속하게 처리하여 정부양곡 관리의 효율성을 제고할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요하다는 의견이 있다.

#### 3.4.2. 설문조사 분석 및 시사점

##### □ 정부양곡 “연산별 용도지정 처분제” 법제화 의견

- 재고 과잉으로 관리에 어려움을 겪고 있는 정부양곡의 “연산별 용도지정 처분제” 법제화 의견에 대해서는 법제화 찬성의견이 53.3%로 높게 나타난 반면, 법제화 반대 의견도 41.5%로 나타났다(표 4-19).

- 전문가 그룹별로 보면, 교수/연구원/언론인 그룹에서는 법제화 반대의견이 높은 반면, 가공 유통업체 및 농업인단체에서는 법제화 찬성의견이 높고, 공무원/유관기관 그룹에서는 찬성과 반대가 비슷하게 나타났다(표 4-19).

표 4-19. 정부 보유 양곡에 대한 “연산별 용도지정처분제” 법제화에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/ 연구원/ 언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인 단체	계
법제화 찬성 (정부 보유곡을 신속히 처리 하여 재고관리 효율성 도모)	26.7	50.0	69.7	66.7	53.3
법제화 반대 (현행처럼 쌀 수급에 따라 정부가 연산별로 처분 결정)	66.7	50.0	27.3	22.2	41.5
기타	6.7	0.0	3.0	11.1	5.2
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인 단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

#### □ 설문조사 결과 시사점

- 교수/연구원/언론인 그룹에서는 법제화 반대의견이 높은 이유는 흉작으로 신곡이 적을 경우 구곡을 식용으로 이용해야 할 수 있도록 제도의 유연성을 가지자는 것으로 보인다.
- 반면 가공유통업체 및 농업인단체의 찬성의견이 많은 이유는 구곡 재고에 의한 신곡 가격하락 가능성을 줄여주기를 원하는 것으로 해석된다.
- 2년 미만: 식용, 2년 이상: 가공용, 3년 이상: 주정용 및 사료용 등

## 4. 쌀자조금제 도입

### 4.1. 추진 현황과 문제

- 농식품부는 지난 2년(2015~2016) 간 쌀의무자조금 도입을 위해 생산자를 대상으로 한 토론회 개최, 도입방안 연구 등의 노력을 기울여 왔다.
- 쌀전업농연합회 회원 농가를 중심으로 한 현장토론회를 전국적으로 순회 실시하고 쌀자조금 설치의 필요성, 도입 절차, 자조금의 운영구조와 쟁점 등을 설명하고 생산자들의 의견을 청취하였다.
- 하지만 쌀생산자단체 간 이견으로 쌀자조금 설립추진이 멈추었다.
- 쌀자조금의 주요 이해관계자인 쌀전업농연합회, 들녘별경영체, 전국쌀생산자협회(전농) 중 전국쌀생산협회는 쌀소비정책도 정부의 책임에 속하므로 생산자가 부담하는 자조금제도의 도입에 반대하는 입장이다.
- 제도도입에 적극적이었던 쌀전업농연합회는 생산자단체간의 이견을 통합 조정하는 데까지는 나아가지 못하고 정부가 나서서 중재해주고 설립준비위원회 구성까지 주도해주기를 바라고 있다.
- 이에 대해 정부는 생산자단체의 자발적이고 자율적인 의사표시가 선행되어야 한다는 입장이어서 더 이상의 진전이 없다.
- 쌀자조금 설립 추진이 동력을 잃은 데는 자조금의 효과에 대한 확신, 정부 정책 영역과 생산자 자율 노력의 차이와 영역 구분에 대한 인식의 혼란도 작용하였다.
- 적지 않은 전문가들은 쌀자조금의 쌀 소비 촉진 효과에 대해 회의적이다.
  - 쌀소비의 감소추세는 식생활의 서구화, 웰빙문화, 가족구조의 변화와 경제활동 형태의 변화 등 다양한 요인이 작용하고 있어 홍보 활동으로 쌀 소비에 영향을 미치는 데는 한계가 있을 것이라는 입장이다.

- 설령 어느 정도 홍보 효과가 있다 하더라도 쌀소비 감소추세를 반전시킬 수는 없을 것이기 때문에 효과 여부를 판단하기 어렵고, 그럴 경우 비용 부담을 하는 생산자들의 불만을 야기하여 자조금이 오래 지속되기 어렵다고 본다.
  - 쌀자조금 도입에 대한 찬반을 묻는 설문에 교수, 연구원, 언론인 등 전문가 그룹에서 반대가 33.3%(평균 20.3%)로 가장 높았으며, 찬성하는 전문가들 중에서도 찬성이유를 소비촉진 효과로 보는 사람 비율은 12.5%로 낮았다.
- 자조금이 정부가 담당해야 할 기능을 대신하는가의 여부에 대한 시각 차이가 더 근본적인 장애요인이다.
- 전농을 비롯한 많은 생산자, 유통가공업자, 전문가들이 쌀수급조절 등은 정부가 책임져야 할 것인데 이것이 여의치 않으니 생산자에게 떠넘기는 것이라 보고 있다(이해관계자 설문에서 반대이유로 무임승차 문제와 함께 가장 높은 38.9%).
- 쌀자조금의 출범을 위해 넘어야 할 기술적인 난제들도 적지 않다.
- 누구를 대상으로 얼마만큼 어떤 방식으로 거출하고, 거출금의 용도에 대한 분명한 입장, 쌀자조금법의 별도 제정 여부 등이 주요 쟁점으로 남아 있다.
- 쌀자조금 설치를 앞당기기 위해서는 정부가 더 적극적으로 나서야 할 것으로 판단된다.
- 2016년 쌀자조금 토론회 분위기 때까지는 쌀전업농연합회를 중심으로 의무자조금의 설치가 탄력을 받을 것처럼 보였으나 더 이상의 추동력을 보여주지 못하였다.
- 현 상황에서 생산자 추진역량의 갑작스런 확대를 기대할 수 없기 때문에 정부가 생산자의 자발적인 노력을 기다리기보다는 활로 개척에 나서는 생산자의 자발적인 의지를 보여주고 살리는 입장에서, 쌀소비 촉진 정책의 시각에서 더 적극적인 자세로 나설 필요가 있다.

## 4.2. 주요 쟁점과 해소 방안

### 4.2.1. 도입 필요성과 기대

- 쌀공급 과잉 현상이 지속되는 상황에서 생산자와 관련 업계가 자발적인 활로개척 노력을 할 수 있는 제도적 장치 필요
  - 쌀소비의 급감, MMA 수입과 국내 생산 조정의 어려움으로 인한 공급과잉이 지속되면서 쌀가격 하락으로 인한 농가소득 감소, 이에 대응한 정부 재정지출 부담의 가중의 악순환 고리를 끊기 위해서는 생산과 소비 양 측면에서 동원할 수 있는 노력을 최대화 할 필요가 있다.
  - 쌀자조금은 민간자율적인 쌀소비촉진 활동을 전개하여 쌀소비를 진작시키고, 조사연구를 통한 정보전달 및 교육, 기술개발 투자 등 쌀산업 활성화에 기여할 수 있는 제도로 인식된다.
  - 유사한 문제를 안고 있는 축산, 원예 등 다른 품목들도 자조금을 조성하여 운영하고 있으며 그 성과에 대해서도 긍정적인 평가를 받고 있다.
- 쌀자조금은 생산자를 비롯한 산업계의 자구적 노력의 일환으로서 생산자, 가공업계, 농업인단체, 전문가와 정책담당자 등 이해관계자 모두가 도입 필요성을 인정하고 있다.
  - 이 연구에서 실시한 쌀자조금 도입 필요성에 대한 설문예 78.0%가 찬성하였는데, 이해관계자 그룹별 의견도 큰 차이를 보이지 않았다(표 4-20).
  - 이 같은 결과는 2015년 쌀자조금 도입을 위한 토론회 참석 생산자를 대상으로 설문한 결과 찬성 79.8%, 가급적 빠른 시일 내 쌀자조금사업 시행 78.8%(조재성 외, 2015: 2)의 결과와도 유사하다.



표 4-20. 쌀 자조금 설치의 필요성에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/연구 원/언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인단체	평균
적극 반대	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
반대	33.3	16.7	13.3	25.0	22.1
찬성	53.3	66.7	63.3	62.5	61.5
적극 찬성	13.3	16.7	23.3	12.5	16.5
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

□ 일부이기는 하나 쌀자조금제도의 도입을 반대하는 의견은 제도의 효과에 대한 의문과 쌀정책은 정부의 책임인데 생산자에게 전가하는 빌미로 활용된다는 점을 들고 있다.

○ 쌀자조금제도의 효과에 대한 의문은 소비촉진활동의 효과가 기대하는 만큼 나타나지 않으며, 자조금이 이를 담당한다 하더라도 지금까지 정부가 해오던 것보다 잘 한다는 보장이 없고, 아예 정부가 쌀소비촉진 활동에서 손을 뗄 수도 있으며, 쌀소비 감소 추세가 워낙 강하기 때문에 이를 반전시킨다는 것은 기대하기 어렵다는 주장을 펴고 있다.

— 쌀 소비 촉진에 관련해서 정부는 매년 60억 원 내외의 예산을 지출하고 쌀가공사업 지원에 500억 원을 사용하는 등의 노력을 하고 있으나 그 효과에 대한 평가는 알려진 바 없다.

— 예산지원사업으로는 쌀에 관한 인식 전환 및 사회적 분위기 조성(32억 원), 쌀 섭취 식습관 형성을 위한 아침 결식을 완화(4억 원), 쌀 중심 식습관 학교 운영(15억 원), 실질 구매 확산을 위한 정보제공 확대(3억 원), 쌀 가공제품 판로 확충(4억 원) 등이 있고, 융자지원으로는 쌀 가공산업 육성사업에 500억 원을 지원하고 있다.

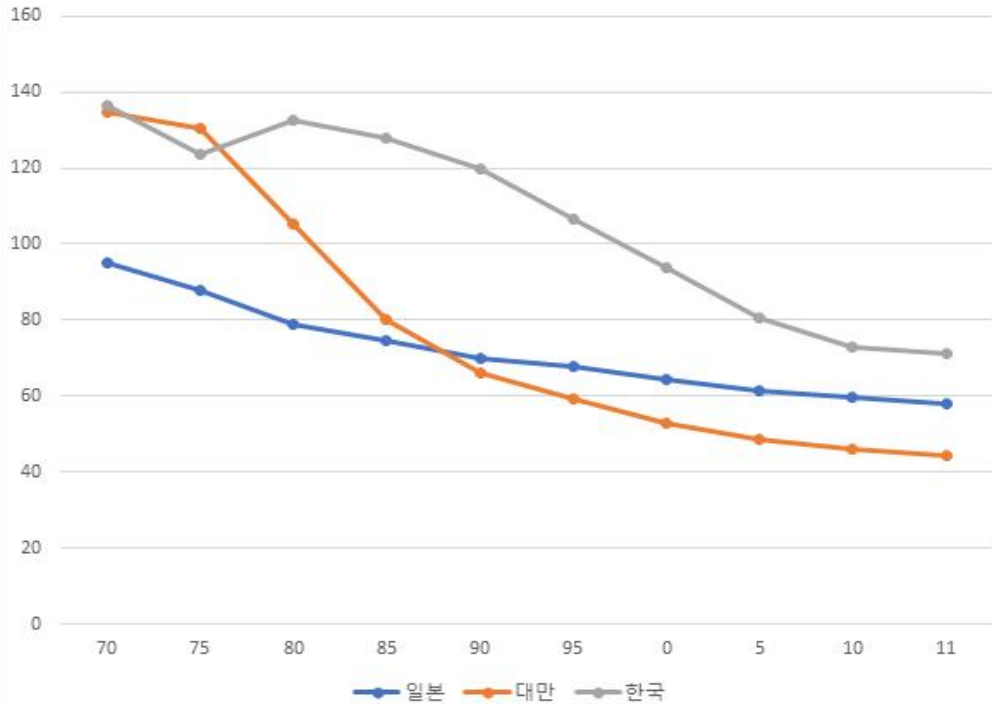
- 예산지원사업은 농림수산물교육문화정보원(농정원)이 집행을 담당하고 있는데 쌀자조금단체가 설립이 되면 같은 기능을 하게 될 것인데 이럴 경우 정부가 예산삭감 또는 사업철수를 결정할 수도 있다는 것이다.
- 쌀자조금 도입에 반대하는 또 다른 이유는 쌀농가 수가 너무 많아서 자조금의 거출이 쉽지 않으며 많은 농가가 협조하지 않고 무임승차자가 될 경우 자조금은 지속되기 어려울 것이라는 점이다.
- 이 같은 우려는 현실적으로 무시할 수 없는 것이기는 하나 자조금의 본질과 기능에 대한 충분한 이해에 기초한 것이라 볼 수 없고 또 극복하지 못할 문제가 아니라고 생각된다.
- 자조금의 효과는 없는 것이 아니라 직접적인 측정과 평가가 어려운 점이 문제다.
  - 미국은 자조금을 통해 광고와 연구에 연간 10억 달러를 지출하고 있으며 제도의 유용성을 높이 평가하고 있다.
- 쌀자조금에 기대하는 것은 쌀소비 감소추세를 반전시키는 효과가 아니라 감소 속도를 완화시키는 것이다.
  - 만일 감소속도를 완화시키는데 기여한다면 그 정책효과는 생산조정 등 다른 정책보다 정책효율면에 월등할 수 있다.
- 자조금이 정부 기능을 대신하는 것이 아니라 생산자 고유의 자발적인 노력의 발현이다.
  - 상품의 홍보를 생산주체가 하는 것은 당연하고 자연스러운 것이며 이를 정부가 지원하는 데는 한계가 있다.
  - 자조금이라 하더라도 광고의 범위는 보통명사(예: 쌀)로 통칭되는 상품에 한정되며 특정 상품(예: 오대미)명이나 브랜드 홍보를 할 수 없다.
  - 쌀의 수매방출과 같은 대규모의 수급조절 기능, 가공산업 진흥 등은 정부가 해야 할 일이며 자조금은 담당할 수 없는 일이다. 다만 수급문제 해결을 위한 정부와의 협력 강화 등의 노력은 자조금의 역할이 된다.

- 쌀농가 수가 많은 문제는 행정적으로 실무적으로 부담이 많이 가는 것이기는 하지만 이것 때문에 쌀자조금을 운영할 수 있을 정도는 아니다.
- 쌀소비 촉진 활동 등은 생산자단체보다 전문성이 뛰어난 정부 대행기관을 지정하여 수행하는 것이 효과적일 것이라는 의견도 있지만 그 반대일 수 있는 근거도 많다.
  - 정부 대행기관은 직접적인 이해당사자가 아닌 대리인이기 때문에 홍보 노력에 더 적극적이거나 효율적일 것이라고 기대하기 어렵다.
  - 무엇보다 생산자들의 자발적인 난국 타개 의지가 중요한 시기이고 이것은 향후 쌀산업의 발전에 중요한 모멘텀이 될 수 있다.

#### □ 쌀소비의 작은 변화라도 그 효과는 막대할 수 있다.

- 한·일·대만의 쌀소비 감소 추이를 비교해보면 각기 다른 특징을 보여주고 있는데, 이는 쌀소비 촉진정책과 연관이 있을 수 있다(그림 4-2).
  - 일본은 1970년대 이후 연평균 1%대의 안정적 감소추세 지속하고 있으나, 대만은 1980년대에 급격히 감소하였다가 1990년대 이후 안정되는 모습으로 그 궤적의 변동성이 상대적으로 크다.
  - 이에 비해 한국은 1990년대 이후 일본보다 훨씬 빠른 연평균 2.4%대의 감소율 지속하고 있다.
- 일본의 쌀소비 촉진 노력은 이미 많이 알려져 있으나 우리나라의 경우 최근예야 연간 50억 원 내외의 예산을 지원하고 있으나 그 효과에 대한 평가조차 명확하지 않은 실정이다.
- 3국 쌀소비 감소추세의 차이가 정책과 연관된 것이라면 쌀소비촉진을 주목적으로 하는 자조금의 설치는 큰 의미를 가질 수 있다.
  - 쌀 수요가 가격변화에 비탄력적이라면 소비가 조금만 변해도 가격은 큰 변화를 가져올 것이므로 소비촉진 정책은 그 어떤 정책보다 효과가 높을 수 있기 때문이다.

그림 4-2. 한·일·대만의 1인당 쌀소비량 변화 추이 비교



- 따라서 쌀자조금의 도입 필요성에 대해서는 보다 긍정적인 측면에서 확신을 가지고 적극적으로 나설 필요가 있다.
- 쌀 생산자들에게는 스스로의 노력으로 문제를 풀어간다는 자긍심이 필요하고 사회적으로는 정부의존적 산업이라는 부정적 인식을 해소시킬 필요가 있다.
- 쌀이 다른 작목에 비해 상대소득이 낮기 때문에 자조금의 부담은 가능한 가볍게 설계하여 생산자의 호응을 높이는 것이 바람직하다.

#### 4.2.2. 쌀자조금법 제정 필요성

- 쌀자조금법이 필요한가?
- 현행 농수산물자조금법에 근거하여 쌀자조금을 설치하는데 법적인 문제가

없고 자연스럽게 비취지나 일부에서는 쌀정책의 특수성을 반영하여 별도의 쌀자조금법을 제정해야 된다고 주장한다.

- 전문가, 정책담당자, 가공유통업자, 농업인단체를 대상으로 실시한 설문조사에서도 쌀자조금법을 별도 제정해야 된다는 의견이 73.0%로 높게 나타났다(표 4-21).
  - 이들은 쌀산업과 밀접히 연관된 이해당사자들로서 정책 이해도가 높은 사람들이기 때문에 이 의견은 상당한 의미를 갖고 있다 할 수 있다.
- 하지만 법체제로 본 관점이나 일반인의 인식으로는 기존에 법이 있는데 굳이 별도의 법이 필요한가에 대해서는 회의적이다.
  - 앞의 설문조사에서도 교수, 연구원, 언론인 등 전문가 그룹은 반대의견이 60.0%로 더 높았다.
- 따라서 쌀정책과 이해관계가 높을수록 별도의 법을 선호한다고 볼 수 있는데, 그러면 왜 그러한가에 대한 명분과 이유가 분명히 제시되어야 할 것이다.
- 쌀 정책의 특수성이란 지금까지 쌀은 다른 농산물과 구분되어 별도의 정책영역으로 존속되어 왔으며 쌀자조금 역시 이 구조의 일부로서 기능할 것이므로 농수산물자조금법에 포함되지 않는 내용이 필요하다는 근거 제시가 필요하다.
  - 쌀정책은 양곡관리법을 근거로 예산과 사업, 조직이 구분 집행되어 왔고
  - 쌀자조금의 운영에서 쌀직불금과 같은 정책수단과 밀접히 연계될 가능성이 있고 이를 위해서는 세밀한 법적근거와 장치마련이 필요하다고 볼 수 있다.
  - 선례로도 농수산물자조금법은 농수산부문 전체를 아우르는 범명칭과는 달리 먼저 설치된 축산자조금의 특수성을 인정하여 독자적인 축산자조금법을 그대로 두고 있다.
  - 미국의 경우에도 자조금의 설립근거법은 연방법, 개별법, 주법 등으로 나뉘어져 있어 품목별 또는 법제정 여건 등의 차이를 반영하고 있다.

- 그러나 별도의 법제정을 위해서는 법체계의 복잡성과 운영효율성 등의 측면에서 명분이 약한 면이 있으므로 별도 법의 실익과 효과에 대한 논리 보강이 필요하다.

표 4-21. 쌀 자조금 설치를 위한 별도 법 제정의 필요성에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/연구원/언론인	공무원/유관기관	쌀가공유통업	농업인단체	평균
적극 반대	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
반대	60.0	33.3	14.8	0.0	27.0
찬성	40.0	66.7	63.0	37.5	51.8
적극 찬성	0.0	0.0	22.2	62.5	21.2
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

### □ 쌀자조금법 제정 시 고려할 사항

- 자조금의 거출방법으로 가장 유력한 대안으로 제시되는 생산자 사전 동의하에 직불금 수령 후 생산자 통장에서 인출하는 방법은 불필요한 법적 다툼을 방지하기 위해 법안에 분명한 규정을 두는 것이 필요할 것이다.
- 쌀자조금을 기존의 자조금과 달리 설립의 정당성을 강화하고 제도 왜곡 가능성을 줄이는 방안으로 자조금 회원의 참여기회를 확대하는 법규정의 개선이 필요하다.
- 우선 쌀자조금의 설치 여부를 대상 회원 전체의 직접투표로 확인한 다음 대의원을 선출하고 그 이후의 절차와 과정에서 대의원회를 통해 의사가 결정되도록 하고, 의무자조금의 폐지를 결의할 때에도 회원의 직접투표로 하는 것이 바람직하다.

- 농수산물자조금법은 총회를 두어 회원의 의사결정 참여기회를 부여하고 있으나 회원수가 많아 대의원회를 두게 되면 대의원회가 총회를 가름할 수 있게 함으로써 축산자조금법과 같은 논리를 따르고 있다.
- 농수산물자조금법에서 규정한 자조금 회원으로 생산자단체를 허용한 것에 대해서는 개인 회원의 가입외에 추가로 그 회원의 단체가 가입하는 것을 허용하는 선으로 바꾸어야 할 것이다.
- 임의자조금으로 운영되고 있는 원예자조금 중에는 생산자단체인 농협이 회원이 되어 조합원 회원을 회비를 대납하고 있는데 정작 회원인 생산자들은 자조금회원임을 인지하지 못하거나 회원의식이 없는 경우가 많다 (박성재 외, 2012).

#### 4.2.3. 자조금 회원자격과 거출대상

- 거출대상자를 정하는 문제가 쌀자조금 출범의 키(Key)가 될 수 있다.
- 쌀자조금의 도입의 가장 큰 애로요인이 대상이 되는 생산자가 너무 많아 행정적으로 이를 관리하기가 어렵고, 대부분이 영세생산자여서 운용면에서 실질적인 기여도가 낮을 것이기 때문에 일정규모 이상의 생산자만을 대상으로 하여야 한다는 의견이 지배적이다.
- 2014년 기준 쌀변동직불금 수급기준 쌀생산농가는 65만 3,118호 였는데 이중 1.0ha 이상의 농가는 20만 호, 2.0ha 이상은 8만 4천호였다.
- 이 같은 이유로 조재성외(2015)는 농수산물자조금법이 정한 최소 기준을 충족하는 쌀생산규모 2.0ha 이상인 농가만을 대상으로 시작하는 안을 제안하였다.
- 전체 농가 중 쌀재배면적 2.0ha 이상 쌀농가(2014년 기준 84,356호)는 13.0%이나 재배면적 기준으로는 50.3%를 차지하여 의무자조금 설치 요건을 충족한다.

- 생산농가 외에도 유통·가공업자, 수입업자 등도 쌀자조금사업의 수혜자임이 분명하므로 거출대상에 포함하는 것이 논리적으로 타당하나 다수의 소규모 산업 종사자의 문제, 다수의 개인과 단체간의 의견 조정 등의 어려움이 있으므로 이들에 대해서는 자발적인 참여를 원하는 자에 대해서만 자조금에 기여하도록 하자는 의견이었다.
- 선발 자조금인 축산자조금들의 경우에도 유통·가공업자나 단체는 개인회원과 달리 지원금의 명칭으로 자조금에 기여하고 있다(2016년 우유자조금의 지원금 비중 예산액의 16.5%, 한돈자조금 0.4%).
- 농수산물자조금법은 자조금 회원이 될 수 있는 자를 농수산업자, 경영체, 단체, 그리고 자조금의 효율적인 조성·운용 및 거출금의 공정한 분담을 위하여 필요하다고 인정되는 자(법 제2조)로 규정하여 생산자의 일부만으로도 자조금단체의 성립이 가능하도록 하고 있다.
- 또한 회원 대상이 된 자 중에서 “총회의 의결을 거쳐 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관의 승인을 받은 납부면제 기준에 해당하는 영세농수산업자에 대하여는 그 납부의무를 면제할 수 있다.”(법 제19조 ①항)
- 이 연구의 설문조사에서는 일정규모 이상의 쌀생산 농가로 제한해야 된다는 의견이 61.6%로 다수를 차지하였으며, 그 기준으로는 1ha 이상 찬성이 22.6%, 2.0ha 이상 찬성이 34.9%였다(표 4-22).
- 쌀가공유통업체와 공무원/유관기관 등이 2.0ha 이상으로 제한하자는데 찬성비율이 높았고, 교수/연구원/언론인 그룹과 농업인단체는 1.0ha 이상과 2.0ha 이상의 지지비율이 같았다.
- 쌀생산자 모두를 포함해야 된다는 주장에 대해서는 38.4%가 찬성하였는데 공무원/유관기관 종사자와 농업인단체의 지지율이 높았다.
- 쌀자조금의 설치에 실무적인 관점에서 용이성을 무시할 수 없지만 제도 도입의 정당성이 더 중요할 수 있다.
- 거출대상에서 제외되는 생산자 또는 이해관계자가 많을수록 제도 도입의



명분과 타당성이 약화될 수밖에 없기 때문에 가능한 많은 사람의 의사를 반영할 필요가 있다.

- 또한 쌀농가의 어려움을 감안하여 부담하는 자조금액을 가능한 낮추는 것이 필요하다.

표 4-22. 쌀자조금 거출대상 농가 기준에 대한 설문조사 결과

단위:%

	교수/연구 원/언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인 단체	평균
쌀 생산자 모두	16.7	66.7	20.0	50.0	38.4
1ha 이상만	33.3	0.0	32.0	25.0	22.6
2ha 이상만	33.3	33.3	48.0	25.0	34.9
기타	16.7	0.0	0.0	0.0	4.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

- 이러한 요소를 고려하면 거출대상 농가는 1.0ha로 확대하고 쌀의무자조금 설치에 대한 찬반투표를 전체 농가를 대상으로 실시하여 2/3의 찬성으로 하는 것이 바람직하다.
  - － 현 농수산물자조금법이나 축산자조금법에서는 자조금의 설치 시에 먼저 대의원을 선출하고 그 대의원들의 2/3 찬성을 얻으면 설치할 수 있는 것으로 하고 있으나, 이와 같은 간접투표 방식은 의무자조금으로서의 중요성에 비추어볼 때 편법적인 요소가 강하다고 할 수 있다.
  - － 참고로 미국의 자조금은 설치와 폐지 시에 회원 전체에 대한 직접투표를 실시하도록 한다.

#### 4.2.4. 자조금의 거출 방식

- 쌀자조금의 거출은 농가의 직접납부, 1차 구매자의 위탁납부, 쌀직불금 수령액에서 떼는 것 등이 논의되었다.
- 그러나 농가 직접납부는 실현가능성이 낮고, 1차 구매자인 RPC 등에 의한 위탁납부는 시장점유율이 낮아 여전히 수납의 불완전성이 커서 실효성이 없는 대안으로 평가된다.
- 현실적으로 가장 확실한 대안이 쌀직불금의 수령과 연계하여 거출하는 방식이다.
- 생산자가 쌀직불금을 수령한 후 그 중 일부를 자조금으로 납부하는 형식인데 이 과정에 대하여 생산자, 금융기관, 자조금관리위원회가 사전에 동의하여 생산자의 통장에서 거출금을 인출할 수 있도록 한다면 법적인 문제를 피하면서 효율적인 거출을 할 수 있다는 것이다.
- 전문가 등에 대한 설문조사 결과는 85.9%가 직불금과 연계하여 거출하는 방식에 찬성하였다(표 4-23).
  - 이에 반대한 의견이 많은 그룹은 교수/연구원/언론인으로 40.0%, 농업인단체 12.5%가 반대하였다.

표 4-23. 생산자 사전동의 하에 쌀 직불금과 연계 거출 방식에 대한 설문조사 결과

단위:%

	교수/연구원/언론인	공무원/유관기관	쌀가공유통업	농업인단체	평균
적극 반대	0.0	0.0	0.0	12.5	3.1
반대	40.0	0.0	3.8	0.0	11.0
찬성	46.7	100.0	73.1	37.5	64.3
적극 찬성	13.3	0.0	23.1	50.0	21.6
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

#### 4.2.5. 자조금 조성 규모와 용도

- 조재성외(2015)는 농수산물자조금법에 따라 의무자조금 거출한도를 거래액의 1000분의 10 이내에서 결정하고, 거출대상 농가를 2.0ha 이상으로 한정할 경우 거출금은 최소 21억 원에서 최대 207억 원까지 가능한 것으로 추산하였다(조재성 외, 2015)
  - 산출근거는 2.0ha 이상 농가의 쌀재배면적에서 2.0ha를 초과하는 면적에서 생산되는 벼만을 대상으로 직불금을 거출하는 것으로 가정하였으며 산지단기는 2015년 가격을 기준으로 하였다.
  - 거출율을 판매금액의 0.1%로 할 경우 21억 원, 1%로 할 경우 207억 원, 0.5%로 할 경우 104억 원으로 추산되다.
- 정부의 보조금까지 더하면 거출금의 약 2배 가까운 자금을 조성할 수 있으므로 거출율을 0.5%로 한다면 약 200억 원의 자조금을 조성할 수 있고 이 금액은 현재 정부가 쌀소비촉진 등에 투입되는 예산의 3배 이상이 될 수 있음을 의미한다.
  - 현재 정부의 소비촉진 활동비를 그대로 유지하면서 자조금에 의한 활동을 추가한다면 현재 수준의 4배가 가능하고, 현재의 정부 지출을 자조금 지원에 돌리고 정부지출을 삭감한다 해도 3배 수준의 활동이 가능함을 의미한다.
  - 2016년 우유자조금은 지출액의 73.1%를 소비홍보에 사용하였으나 가격이 좋은 한우와 한돈은 각각 44.9%, 38.2%만을 사용하였다.
  - 쌀의 경우는 가격이 낮고 소비위축이 큰 문제이므로 보다 많은 비중을 소비촉진에 사용할 수 있을 것이다.
- 만일 자조금의 가입대상을 0.1ha로 낮추고 자조금의 운용규모를 200억 원 수준으로 유지한다면 농가의 부담은 훨씬 가벼워질 수 있다.

- 자조금의 부담금액이 그야말로 “있어도 그만 없어도 그만인” 수준으로 낮추면서 소비촉진 활동에 현재보다 더 많은 금액을 투입할 수 있다면 정책부담은 한결 가벼워질 것이다.

### 4.3. 설립 추진 방안

- 쌀의무자조금의 설치에 대해서는 정부가 더 적극적으로 나서서 생산자들의 의견을 조정하고 이해의 폭을 넓혀주는 것이 필요하다.
- 쌀의무자조금의 설치 여부는 가입대상 농가의 전원 직접투표를 통해 결정하는 것이 바람직하다.
  - 이 방식을 현행 농수산물자조금법에 정한 것과 다르므로 농수산물법의 개정이나 별도의 쌀자조금법의 제정을 통해서 이루어질 수 있다.
- 쌀자조금의 거출대상은 쌀 재배면적 기준 1.0ha 이상으로 하여 쌀산업의 대표성 강화, 자조금의 실효성 증대, 회원의 부담 완화를 지향하는 것이 바람직하다.
- 자조금의 거출은 생산자, 금융기관, 자조금관리위원회의 사전 동의하에 쌀직불금의 수령 후 생산자 통장에서 자동인출할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.
- 쌀자조금은 200억 원 수준을 운용하는 것을 목표로 하여 출범하고 그 용도는 쌀소비촉진, 조사연구 및 정보제공, 교육 등에 최대 배정하도록 한다.
  - 기존의 자조금법에서 정한 수급조절 기능에 대해서는 생산자의 정책협력을 강화한다는 수준에서 이해하고 실제 자조금을 투입하여 시장수급에 영향을 미치려는 정책은 지양해야 할 것이다.

## 5. 쌀산업경쟁력 제고

### 5.1. 품질 중심 쌀 유통구조 정착

#### 5.1.1. 현황

##### □ 쌀 품질표시 의무화 규정 단계적 시행

- 양곡관리법 시행규칙 제7조의 3에 의거 당초 쌀 품위검사 표시를 의무화 하도록 고시하여 당초 2017년 10월부터는 미검사 표시를 삭제토록 하였다.
- 원산지 표시도 강화하여 벼 생산지역, 도정장소 등을 기재
- 그러나 RPC 등 현장에서 준비부족 등을 들어 “쌀 등급 의무표시제” 전면 시행을 유예해 줄 것을 요청하여 1년간 유예(2018.10.13일부터 시행)된 상태이다.
- 특히, 쌀 미질 관련 요인 표시 의무화(단백질함량표시 등)에서 쌀 등급을 표시하려면 “쌀 등급 판정기준”을 적용하여 등급을 판정해야 하는데, 현장에서 그 준비가 미흡한 것도 사실이다.

##### □ 완전미 유통은 RPC 및 도정공장 자율에 맡겨져 있는 상태

- 쌀 품질표시 의무화가 전면 시행되면 완전미 비율은 상향될 것으로 예상된다.
- 완전미 비율은 식미에도 큰 영향을 미친다. 쌀의 분상질립 1%가 함유되면, 완전미 대비 5%의 식미가 감소하고, 5%가 함유되면 12~20%의 식미 감소가 일어난다.
- 현재 완전미 비율이 96% 이상인 경우에는 “특”표시와 별도로 “완전미(Head Rice)” 표시가 가능하도록 되어있다.

- 정부도 고품질쌀 생산을 유도하기 위해 “누리 품종” 등 다수확 품종은 정부 공공비축수매에서 제외하는 등 고품질정책을 강력하게 추진하고 있다.

### 5.1.2. 설문조사결과 분석 및 시사점

#### □ 정부/지자체 고품질생산 정책에 대한 의견

- 정부와 지자체가 추진 중인 고품질생산 정책에 대한 설문에서는(표 4-24)
  - “고품질 품종선정과 지역별, 단지별 품종 통일”에 대한 응답이 37.4%,
  - “시비방법 개선 추진(질소질 줄이기, 규산질 늘리기 등)” 16.5%,
  - “RPC 시설 현대화 및 건조저장시설(DSC)확충 지원”이 15.8%,
  - “들녘경영체 등 쌀 집단생산단지 조성 확대” 11.6%,
  - “벼짚 환원하기 등 땅심 높이기”가 10.4% 등 모든 항목이 골고루 비교적 높게 나타났다.
- 유형별로 보면, 교수/연구원/언론인 그룹 및 공무원/유관기관 그룹에서는 고품질 품종개발과 품종통일, 시비방법 개선 비율이 높게 나타났으나, 가공유통업체 및 농업인단체 그룹에서는 고품질 품종개발과 품종통일과 아울러 RPC 현대화와 DSC 확충 지원이 동시에 추진되어야 한다는 입장을 나타내고 있다(표 4-24).

표 4-24. 고품질 쌀 생산을 위해 정부/지자체가 추진해야 할 정책에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/연구원/언론인	공무원/유관기관	쌀가공유통업	농업인단체	평균
고품질 품종 선정과 지역별, 단지별 품종 통일	38.5	46.2	35.8	29.2	37.4
들녘경영체 등 쌀 집단생산단지 조성 확대	19.2	15.4	7.5	4.2	11.6
벼짚 환원하기 등 땅심 높이기	3.8	7.7	13.4	16.7	10.4
시비방법 개선 추진(질소질 줄이기, 규산질 늘리기 등)	15.4	23.1	14.9	12.5	16.5
RPC 시설현대화 및 DSC 확충 지원	7.7	7.7	26.9	20.8	15.8
기타	15.4	0.0	1.5	16.7	8.4
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

#### □ 쌀 등급표시제에 대한 의견

- 쌀 등급표시제에 대한 의견을 묻는 설문에서는 “소비자의 알 권리, 고품질 쌀 유통을 위해 미검사 표시 금지”에 대한 응답이 62.0%로 가장 높게 나타났고, “유통 중 품위가 변할 수 있으므로 미검사 표시 금지를 단계적으로 신중하게 시행”하자는 의견이 21.4%, “유통주체들의 자율에 맡겨야” 한다는 의견은 6.9%로 낮게 나타났다(표 4-25).
- 그룹별로는 교수/연구원/언론인 및 공무원/유관기관 그룹에서는 쌀 등급 표시제 강화 의견이 압도적으로 높게 나타난 반면, 가공유통업체 및 농업인단체에서는 신중한 의견이 상대적으로 높게 나왔다(표 4-25).

표 4-25. 쌀 등급표시제에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/ 연구원/ 언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인 단체	평균
소비자의 알 권리, 고품질 쌀 유도를 위해 미검사 표시 금지	73.3	100.0	30.3	44.4	62.0
유통 중 품위가 변할 수 있으므로 미검사 표시 금지를 단계적으로 신중하게 시행	6.7	0.0	45.5	33.3	21.4
유통주체 자율에 맡겨야 함	6.7	0.0	21.2	11.1	9.7
기타	13.3	0.0	3.0	11.1	6.9
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

#### □ 연산 혼합 금지에 대한 의견

- 연산 혼합유통 금지에 대한 의견을 묻는 설문에서는 연산 혼합금지 규정은 지속되어야 한다는 의견이 70.3% 가장 높게 나타난 반면, 연산 혼합금지 규정은 폐지하고 혼합비율 표시를 하도록 해야 한다는 의견은 19.1%, 유통주체들의 자율에 맡겨야 한다는 의견은 5.5%로 낮게 나타났다(표 4-26).
- 교수/연구원/언론인 그룹에서는 연산별로 혼합비율 표시를 하고 유통하는 의견이 33.3%로 상대적으로 높게 나타났다(표 4-26).



표 4-26. 생산연도 다른 쌀 혼합금지에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/ 연구원/ 언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인 단체	평균
연산 혼합금지 규정 지속	53.3	83.3	66.7	77.8	70.3
연산 혼합금지 규정 폐지하고 혼합 표시를 하도록 함	33.3	16.7	15.2	11.1	19.1
유통주체 자율에 맡겨야 함	6.7	0.0	15.2	0.0	5.5
기타	6.7	0.0	3.0	11.1	5.2
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

#### □ 고품질쌀 유통에 대한 기타 의견

- 우수품종 육성 및 RPC현대화 지원 확대(가공 및 저장시설)
- 지역별 고품질품종 단일화로 생산량 조정
- 고품질에 대한 명확한 기준 마련과 표시제 강화
- 쌀 등급제를 통해 고품질 쌀 유통을 확대 추진
- 친환경 쌀에 대한 분명한 기준 설정 필요
- 국민의 알권리를 위해 유통기한 표시도 검토
- 생산의 규모화에서 생산의 집단화를 통한 고품질 생산 유도

## □ 설문조사결과 시사점

- 먼저 고품질 쌀 생산을 위해서는 좋은 품종, 재배방법, 수확 후 저장가공 기술 등 3박자가 맞아야 함을 시사하고 있다. 쌀 등급 표시제와 혼합유통 금지에 대한 설문에서는 찬성 의견이 비교적 높게 나와 전문가들은 고품질 쌀에 대한 정부의 일관되고 지속적인 정책을 필요하다는 점을 시사하고 있다. 특히, 전문가 그룹에서는 연도별 혼합금지 규제보다는 표시를 정확히 하고 생산자와 소비자의 선택을 넓히는 시장 자율성을 확대해야 한다는 의견도 많았다.

### 5.1.3. 쌀 품질경쟁력 제고 대책

#### □ 쌀 품질표시 의무화 전면 시행에 대비한 효율적 관리방안 제시

- 쌀 품질표시 의무화가 전면 시행되려면 재배농가에 대한 교육을 강화하여 품종통일, 고품질 벼 계약재배 조건 준수 등이 선행되어야 한다.
- RPC 관계직원의 전문성 부족 및 자체검사에 따른 공정성 제기 우려 해소방안 마련 등도 필요하다.

#### □ 완전미 유통 정착 유도

- 완전미(완전립 96% 이상)에 대한 소비자가격 프리미엄이 생기도록 완전미의 밥맛, 품질 우수성의 소비자 홍보를 지속·강화
  - 쓰래기 부산물의 사료용 이용 확대 등을 위해 부산물 활용시설 투자자금 등 정책자금 저리 지원
- 완전미유통의 제도화가 실행되고 건조, 저장, 도정기술이 뒷받침되면 연간 20만 톤 정도의 쌀 수요창출도 기대된다.
  - 그러나 완전미 생산 활성화를 위해서는 저온건조, 저온저장, 저압도정 시설의 확충이 필요하고, 수확후 관리기술의 선진화가 뒷받침되어야 한다.

- 도정수율을 68% 수준으로 낮추고, 완전미 비율은 96% 이상으로 높여야 한다.

## 5.2. 브랜드경쟁력 제고

### 5.2.1. 현황 및 문제점

#### □ 쌀 브랜드 현황

- 전국적으로 쌀 브랜드 수는 약 1,700여개에 달한다. 2012년까지 브랜드 수가 감소하다가 그 이후에는 증가하고 있다(표 4-27).
- 2014년 기준으로 시도 브랜드는 7개, 시군 브랜드는 138개이며, 나머지 1,600여개가 RPC, 임도정공장 등의 개별 브랜드이다.
- RPC 통합 등의 사유로 시도 및 시·군 대표 브랜드는 증가하고 있다.

표 4-27. 쌀 브랜드 현황

단위: 개

	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
시도 브랜드	4	4	4	4	4	6	7
시군 브랜드	100	112	125	124	121	126	138
개별 브랜드	1,617	1,534	1,548	1,501	1,497	1,638	1,601
합계	1,721	1,650	1,677	1,629	1,622	1,770	1,746

\* 시도 브랜드: 행복한아침(세종), 빛찬들(광주), 일구구Rice(경기), 청풍명월(충남), 청풍명월골드(충남), 풍광수토(전남), 자연섭리(전북)

## 5.2.2. 정부 및 농협의 우수브랜드 쌀 선정결과 및 시사점

### □ 고품질 브랜드 쌀의 기본 조건

- 고품질 쌀의 개념이 안전하고 성분이 좋으며 맛있는 식미를 주는 쌀을 의미한다면, 고품질의 '우수브랜드' 쌀이라 하면 고품질의 의미에 마케팅과 평가·인증관리의 의미가 내포된 것으로, '우수브랜드'의 유무에 따라 소비자의 구매행태는 커다란 영향을 받게 된다.
- 이러한 '고품질 우수 브랜드 쌀'로서 인정받기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 기준을 충족하여야 한다.
  - － 첫째, 품질의 균일성이 있어야 한다. 이를 위해 브랜드 경영체 단위로 품종 및 재배방법의 통일 등 계획 생산체계를 구축하여야 한다. 또한 통일된 품질기준 설정하여 철저한 품질관리로 등급화 및 품질 균일성을 확보하여야 하며, 이를 위해 수확 후 관리 유통시스템의 구축도 필수적이다.
  - － 둘째, 고품질 쌀은 소비자가 먹어서 입으로 느끼는 밥맛(식미, 식감)이 좋아야 한다. 밥맛이 좋으려면 단백질 함량이 6% 이하로 낮아야 하고, 아밀로스 함량도 18.5% 이하로 유지해야 한다. 단백질 함량이나 아밀로스 함량 등 식미에 영향을 주는 요인들은 질소비료의 시비 등 재배 방법에 따라 차이가 나며 이 점에서 농업인의 역할이 중요하다.
  - － 셋째, 안정성과 차별성을 확보하여야 한다. 친환경 농법으로 소비자들로부터 안정성을 확보하고, 생산이력제 도입 및 품질인증 획득으로 안정성이 확보된 양질의 원료곡 조달 시스템을 구축하여야 한다.
  - － 넷째, 생산자 농업인이 볼 때는 쌀 가격이 일반 쌀과 차별화되고 유통이 활성화된 것으로서 농가소득이 높아야 한다. 이를 위해 쌀 생산농가가 조직화·규모화 되어 소비자의 상시구매가 가능하도록 안정적인 공급물량 확보가 가능해야 한다.
  - － 다섯째, 독자적인 브랜드를 가지고 일정량 이상 출하되며, 브랜드는 상표등록이 되어 법적보호를 받아야 한다. 특허청에 상표등록이나 의장등록이

되어 있지 않는 경우에는 브랜드 소유권을 인정받을 수 없기 때문에 우수브랜드 쌀이라고 할 수 없는 것이다.

- 마지막으로 객관성을 확보하기 위해 정부, 지자체, 소비자단체 등에서 객관적으로 평가하여 선정한 우수브랜드에 당선된 경력이 있어야 한다.
- 이러한 객관성과 공정성을 인정받은 고품질 쌀이 우수브랜드 쌀이 될 수 있다.
- 이상의 요건을 잘 갖추고 있는 쌀이 바로 고품질 우수브랜드 쌀이라 할 수 있으며, 이런 의미에서 '소비자단체가 선정한 고품질 브랜드쌀'과 '농협 인증 NHQ쌀'의 의미는 특별하다 할 수 있다.

#### □ 소비자단체 선정 「고품질 우수 브랜드 쌀」

- 쌀 품질의 고급화와 소비 촉진을 위해 농림축산식품부가 후원하고 한국 소비자단체협의회 주관하여 지난 2003년부터 2016년까지 총 14회 매년 '전국 고품질 브랜드 쌀 평가'를 실시하였다.
- 2017년부터는 정부의 평가사업을 중단하고 협회나 단체, 지자체 자율에 맡김.
- 전국 1,700여 브랜드 중 각 시·도에서 추천한 40여개의 브랜드를 대상으로 품질평가, 소비자와 전문가 식미평가, 서류·현장평가 등을 거쳐 12개 브랜드를 최종 선정하며, 아울러 2년 연속 고품질 브랜드에 선정될 경우 농림축산식품부의 '러브미' 인증을 받게 되어 2년 동안 이 '러브미'를 홍보에 사용할 수 있다.
- 브랜드 쌀을 평가하는 목적은, 첫째로 브랜드 쌀의 지속적인 품질관리 및 상품차별화 촉진을 통해 우리 쌀의 품질 고급화 및 건전한 유통질서 확립을 유도하고, 두 번째로 선정된 우수브랜드 쌀에 대한 정확한 정보제공을 통해 소비자의 구매인식을 제고하고 우리 쌀에 대한 신뢰를 확보하는데 있다.

표 4-28. 연도별 고품질 우수브랜드 쌀 도별 선정내용 및 특징

연도	선정지역	주요 특징
2003	전남4, 경기3, 충북2, 충남1, 경북1, 경남1	<ul style="list-style-type: none"> <li>친환경농법(키토산농법, 게르마늄 시비)</li> <li>저온저장시스템 도입</li> </ul>
2004	전남3, 전북3, 경기2, 충남2, 경북1, 경남1	<ul style="list-style-type: none"> <li>친환경·기능성 농법</li> <li>저온저장시스템</li> </ul>
2005	전남4, 전북3, 경기2, 충북2, 충남1	<ul style="list-style-type: none"> <li>철저한 토양관리 및 재배차별화</li> <li>저온저장시스템 도입 등 품질고급화</li> </ul>
2006	전남5, 경기2, 충북2, 경북2, 충남1	<ul style="list-style-type: none"> <li>친환경 재배, 기능성 쌀 등 차별화</li> <li>저온저장시스템 도입 등 품질고급화</li> </ul>
2007	전남5, 전북2, 경기1, 강원1, 충북1, 충남1	<ul style="list-style-type: none"> <li>친환경 재배 등 품질고급화</li> <li>저장 매뉴얼, 안전검사 철저</li> <li>저온저장시스템을 도입하여 품질차별화</li> </ul>
2008	전남4, 전북3, 충남2, 경기1, 충북1, 경북1	<ul style="list-style-type: none"> <li>재배방법의 차별화</li> <li>저장 및 가공시스템에서 차별화</li> </ul>
2009	전북4, 전남4, 경기2, 충북1, 충남1, 경북1	<ul style="list-style-type: none"> <li>재배방법의 차별화 품질고급화</li> <li>저장 및 가공시스템에서 차별화</li> </ul>
2010	전북5, 전남5, 경기2	<ul style="list-style-type: none"> <li>품종통일과 재배방법의 차별화</li> <li>성분 및 품질 개선 고급화</li> </ul>
2011	전북5, 전남4, 충북2, 경남1	<ul style="list-style-type: none"> <li>품종통일과 친환경 등 재배방법의 차별화</li> <li>도정 시설현대화를 통한 품질제고</li> </ul>
2012	전남4, 전북3, 충북2, 경북1, 경남1	<ul style="list-style-type: none"> <li>계약재배를 통한 재배방법과 품종 통일</li> <li>저온저장 등 재배와 관리의 차별화</li> </ul>
2013	전남6, 전북5, 충남1	<ul style="list-style-type: none"> <li>품종통일과 재배방법의 차별화</li> <li>유통 단계별 철저한 품질관리(완전미율과 품종순도 90% 이상 유지)</li> </ul>
2014	전북5, 전남5, 충북1, 충남1	<ul style="list-style-type: none"> <li>품종통일과 품종중심 브랜드화</li> <li>유기농 재배 등 재배방법의 차별화</li> </ul>
2015	전남4, 충남3, 전북2, 충북2, 경북1	<ul style="list-style-type: none"> <li>품종중심 계약재배와 브랜드화</li> <li>RPC시설 현대화 등 품질중심 가공·마케팅</li> </ul>
2016	전북2, 전남2, 경기1, 강원1, 충북1, 충남1, 경북1, 경남1	<ul style="list-style-type: none"> <li>품종통일과 철저한 품질관리</li> <li>일관되고 지속적인 브랜드 파워 제고</li> </ul>

## □ 농협중앙회 인증 NHQ

- NHQ 인증쌀은 2007년 시범사업으로 8개소를 선정하여 운영한 이래 2013년까지 총 84개 농협 RPC의 브랜드를 선정해오고 있다.
- 사업성과로는 NHQ 인증을 받은 고품질 쌀의 매출실적이 연간 1천억 원 이상으로 안정화 되었으며, 품종순도와 완전립의 기준을 높이는 등 농협 쌀의 품질 제고에 기여하였으며, 고품질 쌀생산에 대한 RPC의 의식을 지속 높이고 있다는 것을 들 수 있다.
- 2011년 이후 농협RPC의 대다수가 NHQ 인증제도에 대해 인지를 하고 있어 자율적인 사업추진 기반은 조성된 것으로 판단하고 있으며 들녘별 계약재배 사업과도 연계하고 있다.
- NHQ 인증은 들녘별 계약재배를 신청한 농협의 브랜드 쌀을 전문 분석기관에 의뢰하여 평가하는데, 분석기관과 분석항목, 합격품질 기준은 다음과 같다.

표 4-29. NHQ 품질평가 기관 및 인증기준

분석기관	분석항목	인증기준
농협식품안전연구원	완전립 비율	96.0% 이상
	단백질 함량	6.0% 이하
코젠바이오텍(주)	품종순도	90.0% 이상

- 농협 NHQ 인증 쌀은 소비자 단체가 선정하는 고품질 브랜드 쌀에 비해 성분과 품질의 객관성을 중요시하고 있어 식미 등의 주관적인 평가는 하고 있지 않지만 기준 자체는 더 엄격하다 할 수 있으며, NHQ 인증된 쌀의 상당수가 소비자단체에서 선정하는 고품질 브랜드 쌀로도 선정되었다.

□ 고품질 우수 브랜드 쌀의 성공 요인 및 시사점

○ 소비자단체가 선정하여 발표한 고품질 쌀에 5회 이상 선정된 우수브랜드 쌀의 NHQ 인증 여부와 품종이나 재배방법 등을 분석하여 본 결과, 대다수의 고품질 쌀이 NHQ로 인증 받은 적이 있으며, 독특한 재배방법과 저온저장 시설 등이 잘 구비되어 있다.

표 4-30. 소비자단체 평가 5회 이상 선정된 우수브랜드쌀(명품쌀)

브랜드	생산자	품종	선정 횟수	NHQ 인증	차별화 포인트	저온 저장	출시 연도	홍보 핵심컨셉
김포 금쌀	신김포	추청	6	1	계약재배, 이력추적	○	'01	임금님 진상, 5천년 전통
생거 진천쌀	진천 통합	추청	5	4	지력증진 GSI농법	○	'99	살아서진천 생거진천
청원생 명쌀	청원생명	추청	6	3	왕우렁이 농법	○	'01	왕우렁이로 재배한 자연 친화적인 쌀
철새도래지쌀	군산 제희	신동진	8	-	우렁이/쌀겨 친환경 무농약	○	'01	대한민국 수출1호
한눈에 반한쌀	옥천 농협	히도메 보레	8	2	키토산농법, 목포액농법	○	'94	무결점 대한민국 대표쌀
달마지 쌀	영암 통합	호평	6	3	계약재배 친환경농법	○	'02	맛있는, 안전한 쌀
녹차미인쌀	보성 통합	호평	5	4	탑라이스 매뉴얼	○	'04	녹차수도에 서 생산
드림 생미	동강 농협	일미	5	1	객토, 우렁이농법	○	'99	동강간척지 생산, 싱싱한 냉각쌀
프리미엄호평	강진 통합	호평	5	2	품종통일, 계약재배, 친환경	○	'04	깨끗한 물, 황금빛 햇살, 건강한 땅



- 이들 5회 이상 선정된 '고품질 브랜드 쌀'로부터 얻을 수 있는 성공요인은 크게 5가지로 볼 수 있다.
- － 첫째, 단기간의 노력이 아닌 10년 이상의 일관되고 지속적인 노력이 필요하다. 우수브랜드 쌀로 5회 이상 선정된 브랜드의 가장 두드러진 특징은 전 브랜드 모두 출시 된지 10년 이상 되었다는 점이다. 우수브랜드가 되려면 최소한 5년 이상의 일관되고 체계적인 브랜드 인지도 제고를 위한 노력이 있어야 한다는 점을 시사해 주고 있다. 특히, 브랜드 전문가를 양성하여 5년 이상 장기적인 관점에서 일관되게 추진할 필요가 있고, 브랜드에 대한 투자가 비용이 아닌 장기적인 이익의 원천임을 인식해야 한다.
  - － 둘째, 품종통일과 철저한 품질고급화·차별화 노력이 있어야 한다. 우리 쌀의 경우도 “품종+지역”이 소비자의 머릿속에 인식되어가고 있는 것이다. 농산물 브랜드의 성공여부는 좋은 품종과 품질경쟁력 확보에 달려 있다. 품질이 뒷받침되지 못하면 다른 어떤 마케팅 노력도 그 효과가 반감된다. 특히 자가지역에 가장 적합한 품종을 선택하고 품종과 재배 방법을 통일하여 품질균일화를 이루어 내야 한다. 아울러 원산지, 품종, 품질표시 등 소비자 신뢰를 확보해 가는 노력이 품질경쟁력 확보의 첫걸음이 될 것이다. 상기 고품질 브랜드쌀 생산농협은 차별화된 품질경쟁력을 확보하기 위해 먼저 고품질 품종을 선택하여 품종통일을 이루고, 다양하고 특별한 농법과 가공기술 및 시설을 보유하고 있는 것으로 조사되고 있다. 계약재배와 품종통일, 재배방법 차별화, 건조·저온·저장시설 설치, 완전미 시설 도입, 포장재 고급화 등 제품차별화 전략에도 많은 관심이 필요하다.
  - － 셋째, 일관되고 강력한 마케팅 전략이 필요하다. 개방화로 공급 초과시장이 된 지금 마케팅으로 승부하는 고객중심의 전략만이 성공한다. 이제 생산자 중심의 판매전략으로는 한계에 직면하고 있으며 철저히 고객중심의 마케팅으로 무장해야 한다. 고품질과 맛, 안정성과 기능성 등 소비자의 욕구를 찾아내어 제품 생산에 반영하고 고객을 감동시킬 수 있는 다양한 고객만족 경영과 판매 촉진활동을 전개해야 할 것이다.
  - － 넷째, 농가·지자체·농협 등과 협력체계를 구축해야 한다. RPC 혼자만의 노력으로 브랜드 가치를 높이는 데에는 예산·인력확보 등 여러 가지

측면에서 한계가 있으며, 지역 쌀을 우수브랜드로 육성하려면 지자체 및 지역단체 등과의 공동 노력이 절실하다.

- 상기 고품질 브랜드 선정 쌀의 경우 지역 쌀의 홍보 및 광고지원, 다양한 판촉활동 및 이벤트 행사 지원, 인터넷 판매를 위한 배달비용 지원 등 직·간접적으로 지자체의 지원을 받아 다양한 마케팅 활동을 전개하고 있는 것으로 나타났다.
- 다섯째, 독특한 마케팅 및 홍보 포지셔닝 전략이 필요하다. 1,000개 이상의 브랜드가 난립하고 있는 쌀 유통시장에서 소비자는 혼란을 느낄 수밖에 없으며, 소비자의 머릿속에 자기 브랜드를 1등으로 기억나도록 인식시키는 것이 마케팅의 핵심전략이 되어야 한다. 자기 브랜드만이 가질 수 있는 자기 지역의 역사와 문화, 지리적 형상과 제품의 품질 등을 고려하여, 차별적이고 독특한 브랜드 컨셉을 정하여 지속적이고 일관되게 소비자 머릿속에 포지셔닝하는 마케팅과 홍보 노력이 필요하다.

### 5.2.3. 쌀 브랜드 경쟁력 제고 대책

- 현황 분석결과와 우수브랜드쌀 선정결과 시사점을 중심으로 브랜드 경쟁력 제고를 위한 중장기 대책을 도출해 보면;

#### □ 브랜드 구조조정으로 우리쌀에 대한 브랜드파워 제고

- 브랜드 구조조정을 통해 RPC쌀의 강력한 브랜드 파워 확보가 필요하다.
- 현재 1,700여개로 난립하여 소비자의 혼란을 초래하고 브랜드파워를 분산시키고 있는 브랜드를 품질별, 품종별, 지역별, 재배방법별, 기능별로 통합이 필요하다.
- 지자체에서는 시군공동브랜드 사용기준을 엄격하게 제정 적용하고, 공동브랜드 사용 RPC에 대한 지원 확대로 브랜드 구조조정을 적극 유도한다.

< 브랜드 구조조정 방안 >

- 시군단위 브랜드 통합
  - 시군단위 권장품종을 계약재배한 벼는 시군단위 공동브랜드로 통합
- 전국브랜드 육성: 규모화되고, 품질이 확실하게 차별화된 쌀은 전국브랜드로 육성
  - 기능성쌀: A브랜드 (브랜드와 기능성을 집중부각: 가칭 “건강-칼슘”)
  - 유기농 친환경 재배쌀: B브랜드 (재배방법, 지역 부각: 가칭 “유기농쌀 00”)
  - 품질인증쌀: C브랜드 (브랜드와 지역연계: 가칭 “축복” 이천)
- 일반 원료곡, 공매곡 등 중저가 쌀은 “청결미”로 판매: RPC 이름 제외

□ 브랜드 인지도 확보를 위한 포지셔닝 전략 강화

- RPC 쌀에 대한 정직성과 차별성을 지속적으로 유지하되, 새로운 환경변화에 맞추어 “안심이미지”로 재 포지셔닝 필요하다.
  - 이를 위해 친환경, 유기농 고품질 쌀을 중심으로 전국브랜드를 육성하고 우리 쌀의 소비자 이미지 제고를 위한 체계적 홍보, 광고전략 추진도 필요하다.

< RPC 쌀 “포지셔닝” 전략 흐름 >

- RPC 쌀은 1995년부터 “정직성”으로 포지셔닝
  - 모든 국민의 인식 속에 RPC 쌀은 신구곡 혼합유통도 없고, 지역둔갑 유통도 없는 믿을만한 고품질 쌀로 자리매김
  - 그러나 2000년 이후 RPC 쌀의 품질향상으로 품질격차가 줄어들어 따라 새로운 재 포지셔닝 전략이 필요
- 앞으로의 RPC쌀은 소비자 트렌드에 맞게 안전성에 기초한 “안심쌀”로 재 포지셔닝 해야 함.

### □ RPC 브랜드쌀에 대한 고객신뢰 확보

- RPC 쌀에 대한 품질 만족도 제고로 고정고객 확보를 위해 지속적인 품질관리시스템을 구축해야 한다.
- 수입쌀에 비해 우리 쌀에 대한 소비자 신뢰 확보를 위한 일관적이고 지속적인 포지셔닝 전략을 추진하고, 고객 만족을 위한 다양한 사후관리 방안 강구해야 한다.

### □ ‘품종+지역’이 결합된 지역대표 우수 브랜드 육성

- 일본의 사례와 같이 품종과 지역이 결합된 브랜드를 적극 육성하고 소비자 선택에 따라 가격 차등이 발생하는 구조로 시장이 재편되어야 한다.
- 지자체, 단체, 협회 단위 브랜드 평가 결과에 따른 지원확대 방안 강구
  - － 전국 RPC협회, 협의회가 공동으로 품질평가를 실시하여 전국 최고 브랜드 쌀 선정 홍보 추진(‘가칭’ 미스타코리아 선발 대회 등)할 필요가 있다. 특히, 쌀 자조금이 조성될 경우 자조금을 활용한 쌀 브랜드 홍보에 집중할 필요가 있다.
  - － 아울러 지자체에서는 객관적인 기준으로 평가하여 선정된 우수브랜드 쌀에 대한 인센티브 제공과 홍보지원을 대폭 확대할 필요가 있다.

## 5.3. RPC 경쟁력 제고: 구조조정 및 경영개선으로 유통합리화

### 5.3.1. RPC 현황

#### □ RPC 양극화 진전

- 쌀 소비 감소는 RPC 처리물량의 감소로 이어지고, 이에 따른 쌀값 하락은 RPC 경영의 어려움을 초래하고 있다.
  - － 쌀 소비감소 → RPC 처리물량 감소 → 가동을 저하 → 비용 증가 → 경영 어려움 가중

- 경영의 어려움 가중은 원료곡 매입부담 및 시설 개·보수 등의 어려움으로 이어짐
  - RPC 설립이 25년 이상이 넘어가면서 통합 RPC는 시설현대화를 적극 추진하고 있으나, 단독 RPC는 시설 및 장비 노후화, 적자누적 등으로 경영에 한계를 보이고 있어 이들 영세 RPC에 대한 구조조정 필요성도 제기되고 있다.
  - 지속적인 소비감소와 재고증가에 따른 가격하락으로 RPC 경영도 지속적으로 악화되고 있어서 경영한계 RPC도 증가추세에 있다.
  - 따라서 RPC 구조조정 및 규모화가 시급하다는 의견이 증대되고 있다.
    - 규모화를 통한 규모의 경제 효과 및 비용구조의 효율화 기대
    - 시설현대화, 한계 RPC 용도 전환 및 통합 유도 등 규모와 시설 노후화에 따라 구조조정 방법 선택
    - 특히, 지속적인 공급 과잉구조 하에서는 RPC의 광역통합 등 다양한 방안을 추진하여 시장교섭력 증대, 고품질 브랜드 쌀 생산 및 브랜드 가치 제고를 도모
  - 농협의 경우 2004년부터 200개 RPC를 장기적으로 100개 통합을 목표로 추진 중에 있다.
    - 법적 성격: 농협법 112조 2에 의한 조합공동사업법인 설립
  - 민간의 경우에는 협회차원의 통합 추진이 어려워, 도산이 지속되고 있다.
- 소규모 도정공장 등록제 등 특별관리 대책마련 필요**
- 소규모 도정공장 난립으로 덩핑 등 쌀값 하락 요인으로 작용하고 있어 이들 영세 도정공장에 대한 특별관리대책도 요구된다.
  - 소규모 도정공장의 경우도 구조조정이나 사전 등록제를 통한 규모화 필요성도 제기되고 있다.

표 4-31. 연차별 농협 RPC 통합 추진 현황

	'01	'04~'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
통합RPC수	신규	24	9	2	5	2	3	-	1	2
	누계	24	33	35	40	42	45	45	46	48
<참여RPC수>	-	57	17	2	9	3	5	-	2	2
전체 RPC수	200	168	160	160	158	157	155	155	153	152

□ RPC 규모화를 통한 거래교섭력 제고 시급

- 개별 RPC별로 쌀 판매는 규모화된 소비자 대형유통업체와 거래시 쌀 납품가격 및 조건 등 유통의 주도권이 대형유통업체로 이동하여 RPC는 농가의 고가매입 압박과 유통업체의 저가출하 요구 등 이중고를 겪고 있다.
  - 그러나 통합 RPC는 매출액이 통합전보다 약 3배까지 늘어나 거래교섭력이 증가하고 있다.
- RPC 및 도정업체 가격 교섭력 제고를 위한 다각적인 방안을 강구해야 한다.
  - RPC의 시장교섭력 제고와 안정적 경영개선이 되려면 적정 계절진폭 형성이 시급한 것으로 판단된다.

표 4-32. 농협 RPC 통합 효과

	통합전(A)	통합후(B)	증감(B-A)
전체 RPC수	200	155	-45
통합RPC 매출액	8,333	10,428	2,095
개소당	94	248	154
RPC 시설현대화	-	31	31

### 5.3.2. 설문조사결과 분석 및 시사점

#### □ RPC 경영개선과 역할 확대를 위한 정부정책에 대한 의견

- RPC 경영개선과 역할 확대를 위한 정책에 대한 전문가 설문조사 결과, 정부의 지원 확대 35.0%, 지원 현상 유지 25.0%, 지원 축소 25.0%로 큰 차이가 없는 것으로 나타났다(표 4-33).
- 전문가 그룹별 의견을 보면, 교수/연구원/언론인 그룹 및 공무원/유관기관 그룹은 “현 수준의 RPC 지원”, “RPC 지원 축소하는 대신 경영 자율화”하자는 의견이 많은 반면, 가공유통업체 및 농업인단체에서는 지원 확대 의견이 높게 나타났다(표 4-33).

표 4-33. 정부의 RPC 지원정책에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/ 연구원/ 언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업체	농업인 단체	평균
RPC가 수확기 가격지지로 인해 누적적자를 안고 있으므로 정부 지원을 확대	0.0	16.7	78.8	44.4	35.0
현재 수준의 지원은 유지하되, 원료곡 매입량 등 경영평가를 통한 경영 자율성 침해를 최소화	57.1	33.3	18.2	22.2	32.7
정부 지원 축소 또는 중단하여 경영 자율화	35.7	50.0	3.0	11.1	25.0
기타	7.1	0.0	0.0	22.2	7.3
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀가공유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

□ RPC 지원 확대 방안

- RPC 지원 확대 방안에 대한 설문에서는 “벼 매입자금 지원 조건 완화(벼 매입량을 지원 금액의 100%로 하향 조정 및 지원금리 인하 또는 무이자로 전환)”에 대한 응답이 70.5%로 높게 나타났고, “시설자금(RPC 시설 현대화 및 DSC 설치자금) 기준금액의 상향 현실화”에 대한 응답이 25.1%로 나타났다(표 4-34).
- 전문가 그룹별 의견을 보면, 교수/연구원/언론인 그룹과 공무원/유관기관 그룹은 시설자금 지원보다는 운영자금 지원에 중점을 두어야 한다는 의견이 많았고, 반면에 가공유통업체 및 농업인단체에서는 시설자금과 운영자금을 동시에 확대해야 한다는 입장이 많았다(표 4-34).

표 4-34. RPC 지원확대 방안에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/ 연구원/ 언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업체	농업인 단체	평균
시설자금(RPC 시설 현대화 및 DSC 설치자금) 기준금액 상향 현실화	0.0	0.0	43.3	57.1	25.1
벼 매입자금 지원조건 완화 (벼 매입량을 지원금액의 100%로 하향 조정, 지원금리 인하 또는 무이자 전환)	100.0	100.0	53.3	28.6	70.5
기타	0.0	0.0	3.3	14.3	4.4
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.



## □ RPC 사후정산제 및 수탁사업에 대한 의견

- RPC의 비 매입방식 중 사후정산제 및 수탁사업에 대한 의견을 묻는 설문에서는 “RPC 본연의 수탁판매제의 한 형태이므로 찬성”한다는 의견이 57.3%로 높았고, “수확기 벼값 하락 요인이 되므로 반대”한다는 의견이 32.9%로 나타났다(표 4-35).
- 전문가 그룹별 의견을 보면, 교수/연구원/언론인 그룹 및 공무원/유관기관 그룹 그리고 가공유통업체에서는 사후정산 및 수탁매입제에 대한 찬성의견이 높게 나타난 반면, 농업인단체에서는 수탁사업에 대한 반대의견이 높게 나타났다(표 4-35). 이는 경영리스크 분담에 대한 이해상충의 결과로 이해된다.

표 4-35. 농협 RPC 사후정산제에 대한 설문조사 결과

단위: %

	교수/연구 원/언론인	공무원/ 유관기관	쌀가공 유통업	농업인 단체	평균
농협 본연의 수탁판매제 이므로 찬성	50.0	66.7	87.5	25.0	57.3
수확기 벼값 하락 요인 이 되므로 반대	35.7	33.3	12.5	50.0	32.9
기타	14.3	0.0	0.0	25.0	9.8
계	100	100	100	100	100

주: 평균은 유형별 비율의 단순평균임.

자료: 교수, 공무원, 쌀유통업체, 농업인단체 등 64명에 대한 설문조사 결과임.

## □ RPC 경영정상화를 위한 기타 의견

- 적정계절진폭만 되면 RPC 경영은 정상화 가능
  - － 정부의 생산조정 및 시장격리제 법제화, 양곡수급 관측 강화 등을 통한 수급 및 가격 예측가능성 제고로 역계절진폭 발생 억제
- 수탁판매제 법제화를 통해 RPC 경영 리스크 분산
- RPC 벼 매입자금 무이자로 전환하고 매입대금 100% 지원
- 시설자금 지원기준 현실화 및 지원 확대
- RPC 구조조정을 통해 과잉경쟁 예방
- 정부개입을 최소화하고, 자율경영에 맡겨야 함
- 강력한 RPC 구조조정 및 인력 효율화 추진
- 전국 RPC를 단일법인으로 전환하여 과잉경쟁구조를 해소하고 규모화 된 소비지 대형유통 업체에 효율적 대응 필요
- RPC에도 정부양곡 가공 허용 등 RPC사업 다각화 필요
- RPC는 쌀 산업의 핵심체로서 역할을 하므로 전기료 농업용 전환이 필수

## □ 설문조사 결과 시사점

- RPC 경영에 중립적인 전문가 그룹은 RPC에 대한 지원축소와 경영자율성 보장을 강조한 것으로 해석되었다.
- 반면에 RPC 경영에 직간접적으로 관련이 있는 집단에서는 RPC 역할이 수확기 벼 매입 및 가공 판매 등 어차피 정부의 양정을 상당부분 대신하고 있다는 현실에 입각하여 RPC 경영이 악화되고 있는 현실을 감안하여 정부에서도 지원을 확대해야 한다는 입장을 보인 것으로 보인다.

### 5.3.3. RPC 경쟁력 제고 대책

#### □ RPC 통합 등 규모화 유도

- 우선 규모가 크고, 시설이 현대화된 RPC는 시군별, 권역별 통합을 통한 규모화를 유도하고, 영세, 노후화된 RPC는 농협양곡(주)과 연계하여 DSC로 전환을 추진한다.

#### □ RPC 경영정상화를 위한 지원

- RPC 경영개선과 쌀의 경쟁력 제고를 위해 RPC 도정부분에 대한 농사용 전기요금 적용이 필요하다.
  - － 현재 RPC 전기요금 체계는 건조·저장시설은 농사용 전기요금을 적용하나, 도정시설은 산업용 전기요금을 적용하고 있다.
  - － 한미 FTA 대책의 일환으로 APC(농산물산지유통센터)의 모든 시설에 대해 농사용 전기요금을 적용하였으나, 쌀은 미개방 품목이라는 이유로 도정시설에 대한 농사용 전기요금 적용이 배제되었다. 2015년부터 쌀 관세화로 전환되었으므로 건조·저장·도정 일관체계의 RPC에 대한 농사용 적용이 필요하다.
  - － RPC 도정시설 농사용 전기요금 적용시 연간 약 75억 원(RPC 개소당 5천만 원) 비용절감이 예상된다.

표 4-36. 농수산물 가공시설의 전기요금 적용 현황

구분	한미 FTA 이전	한미 FTA 이후
농산물산지유통센터(APC)	선별·세척·포장: 산업용 예냉·저온저장: 농사용	농사용
가축분뇨 공동처리장	산업용	농사용
수산물 저온보관시설	산업용	농사용
굴껍질 처리장	산업용	농사용
수산물선지유통거점센터	선별·세척·포장: 산업용	농사용
미국종합처리장(RPC)	산업용	건조·저장: 농사용 도정시설: 산업용

□ 정부 공공비축 산물벼를 매입한 RPC에서 가공 출하

- 정부는 매년 공공비축 물량의 약 20%(7~8만 톤)를 농가 편의를 위해 산물벼 형태로 수매하는데, RPC(농협·민간)가 그 역할을 대행하고 있다.
- 과거에는 RPC가 수매한 산물벼 물량을 해당 RPC가 직접 인수하였으나, 최근에는 RPC 자체 인수 필요성이 줄어들고 있다.
  - RPC별 매입물량 증가에 따라 충분한 재고를 확보하고 있고,
  - 구조적 공급과잉으로 인한 단경기 쌀값 하락으로 인수가격이 시가보다 높아지기 때문이다.
- 그에 따라, RPC 수매 산물벼는 정부양곡 보관창고로 이고 후 다시 정부양곡도정도정공장(민간)으로 운송되어 쌀로 가공되고 있다.
- 이 과정에서 상하차, 입출고, 운반 등이 추가 발생되어 재정 지출이 증가하고, 정부양곡 규격(수분, 중량 등)을 맞추기 위한 재건조, 재정선 등 실시로 RPC의 추가비용 발생한다.
- RPC 수매 산물벼를 해당 RPC가 가공토록 개선하면 재정 감축 및 RPC가 동을 제고로 경영개선에 기여할 수 있다.
  - RPC 수매 산물벼는 해당 RPC에서 가공하여 소비지 창고로 직접 공급

\* <현행 5단계> RPC → 정부양곡창고 → 정부양곡 도정공장 → 소비지창고  
→ 실수요자

\* <개선 3단계> RPC → 소비지창고 → 실수요자

－ 개선방안은 「공공비축미곡매입요령」 개정으로 시행 가능

○ 기대효과로는 정부양곡 관리체계 단순화로 재정부담 경감 및 정부양곡 도정으로 RPC 경영개선에 기여할 수 있다.

－ 운송, 상하차, 입출고 횟수 축소로 연간 약 50억 원 재정 절감 예상

#### □ RPC 경영평가 방법 개선으로 RPC 경영혁신 견인

○ RPC가 경영체로 존립하기 위해서는 조직과 사업시스템을 혁신하여 새로운 시스템과 사업전략을 추구해야 할 것이다.

－ 종전의 소규모로 비차별적, 적자사업 구조로 운영되던 RPC를 이제는 규모화, 전문화, 차별화, 수익창출이라는 새로운 패러다임을 정립하고 획기적인 경영혁신방안을 모색해 나가야 한다.

－ 이를 위해서는 정부에서 추진 중에 있는 새로운 RPC 경영평가 선정 지표에 표 4-23과 같은 규모화, 차별화, 전문화, 자립경영이 포함되도록 추진할 필요가 있다.

표 4-37. RPC 경영혁신 방안

구분		내용
사업 전략	규모화	<input type="checkbox"/> 시군단위의 RPC 통합·인수(M&A), 제휴 등을 통해 규모의 경제를 달성하고 시장교섭력 제고 <input type="checkbox"/> RPC 통합으로 운영의 효율성을 제고하고 규모의 경제 실현 <input type="checkbox"/> 거래물량 규모화로 안정적 공급능력을 확보하고 시장교섭력 제고
	차별화	<input type="checkbox"/> 품질 차별화로 마케팅파워 강화 <input type="checkbox"/> 지역별로 상품성 제고를 통한 차별화로 부가가치 제고: 엄격한 계약재배를 통한 고품질화가 차별화의 필수 조건 <input type="checkbox"/> 핵심역량경영(파레토 법칙: 20/80법칙) : 주력 브랜드 중점육성 ※ 고부가가치 상품이 매출에서 차지하는 비중은 20%이지만 순이익의 80% 창출 <input type="checkbox"/> 획일적 사업 마인드 → 차별화 촉진 등 마케팅마인드로 전환 <input type="checkbox"/> 지자체, 농협, 농업인 공동으로 지역특성을 살린 차별화 전략 시급
조직 구조	전문화	<input type="checkbox"/> 사업의 전문화로 경쟁력 확보 <input type="checkbox"/> 느슨한 계약재배, 단순 매입, 가공, 판매 → 엄격한 계약재배 통한 고품질, 안정성 추구, 부가가치형 유통방식 <input type="checkbox"/> 규격화, 등급화, 상품화, 브랜드화 등 소비자 지향적 전사적 마케팅 <input type="checkbox"/> RPC 중심의 책임경영, 권한과 책임 이양을 통한 신속한 의사결정
	자립 경영	<input type="checkbox"/> 안정적인 수익창출구조로 자립기반 구축 <input type="checkbox"/> 생산중심의 전통경영방식 → 마케팅 중심의 수익경영 → 브랜드 파워 발휘: 시군단위 브랜드 통합으로 브랜드 파워 확보 <input type="checkbox"/> 소비자 거래처 및 소비자 중심의 고객만족 경영(DB, CRM) <input type="checkbox"/> 경쟁력 있는 농가, 품종, RPC 중심 시장지향적 수익경영, 책임경영

– 특히, RPC사업이 쌀의 공급과잉과 수입쌀과의 경쟁에서 이기기 위해서는 품질의 신뢰성을 확보하고 효율성을 추구하는 조직구조와 사업전략의 일치가 중요하다.

**□ RPC 조직구조를 혁신하여 비즈니스 사업체로서 쌀유통 핵심주체로 육성**

○ 농협 RPC의 경우 정책·지도기능과 사업기능을 분리해야 한다.

– 혼재되어있는 정책·지도기능과 사업기능을 분리해서 정책·지도업무는 농협에서, 사업은 RPC에서 담당하도록 해야 할 것이다.

- 유연한 조직구조 즉, 자회사, 분사 형태로 독립사업부 조직으로 만들어 스피드경영이 가능토록 해야 한다.
  - － 급변하는 유통환경에 대응 스피드 경영이 가능하고 독립적인 책임경영을 할 수 있는 기업형 조직구조를 갖는 유연한 조직이 필요하다.
- 책임경영체계 구축을 통해 조합장, 이사회 등의 RPC 경영개입을 최소화 해야 한다.
  - － RPC 사업의 자율성과 전문성을 높이기 위해서는 전문 경영인의 영입을 통한 책임경영체제 확립이 무엇보다도 중요하다.
  - － 전문 경영인이 독립성을 유지하면서 책임지고 경영할 수 있는 법적·제도적 장치 마련이 요망된다.
- 전문인력 확보가 시급히 요청된다. 마케팅 능력으로 무장된 전문가 확보가 RPC 경쟁력의 원천이다.
  - － 우수직원 우선배치, 다양한 인센티브 제공, 체계적 교육 및 전문가 양성이 필요하다.
- RPC 경영의 투명성과 성과보상체계 확립이 필요하다.
  - － 지역농협의 사업과 엄격히 분리하여 회계처리 함으로써 주식회사에 준하는 감독, 배당 등 경영의 투명성을 확보해야 한다.
  - － 단순 물량 중심의 전통적 평가방식과는 달리 기업방식의 합리적인 평가 및 보상 관리시스템(인센티브제도 포함) 도입이 필요하다.
  - － 조합원의 불신해소 및 마케팅과 효율성을 증시하는 조직체로 발전되도록 제도적으로 뒷받침 해주어야 한다.

#### □ 출하농가와 RPC간의 관계 재정립을 통한 신뢰확보 필요

- 생산·출하 농업인의 차등대우가 필요하다. 생산·출하자인 농업인은 RPC 이용도에 따라 이용고배당을 강화하는 등 RPC 사업 기여도에 따라

우대방안을 강구할 필요가 있다.

- 상호 신뢰확보가 필요하다. 지역농협과 조합원의 상호신뢰 확보가 지역 쌀 사업발전의 첫걸음이고, 상호 신뢰가 있어야 수탁사업도 활성화될 수 있기 때문이다.
- 신뢰 확보를 위해서는 RPC는 지금보다 더 투명한 경영을 통해 출하능가를 이해시키고, 농업인은 RPC에 대한 불신을 털어내는 상호 노력이 중요하다.

#### □ RPC 벼 매입방법 개선으로 경영부담 완화

- 사업방식도 유통환경변화 및 정책의 전환에 맞게 개편을 검토해야 한다.
- 현재와 같이 수확기에 매입가격을 정하고 집중적으로 매입하는 매취사업 방식을 계속하다 보면 모든 가격 리스크가 RPC에게 전가되는 결과를 초래한다. 공급과잉이 구조화 되고 있는 상황에서 매취사업 방식이 지속될 경우 RPC 경영악화는 심화되고, 이는 농협경영 전체에 큰 부담으로 작용할 것이며, 결국 농업인 조합원 편익에 부정적 영향을 미칠 것이다.
- 따라서 수확기에 출하물량은 넘쳐나는데 매입가격에 부담을 느낀 산지농협이나 RPC는 매입량 확대를 주저하거나 매입 시기를 늦추게 되어 산지가격이 하락하는 악순환 구조를 나타내고 있는 것이다.
- RPC는 9월부터 12월까지 매입가격 협상에 에너지와 시간을 할애하다보니 RPC의 중요기능인 마케팅에 집중하지 못하면서 시장교섭력이 약화되는 결과를 초래한다.
- 산지쌀값 하락분에 대한 보전은 정부가 쌀 소득보전직불제 등 소득보장 장치를 통해 해결하고, RPC는 지속가능한 쌀 사업체계를 구축하는 것이 우리나라 쌀 산업의 발전을 위한 방향이다.
- 사업방식을 합리적으로 개편하여 농업인은 고품질쌀 생산에 주력하고, 소득보전은 정부가 책임지며, 지역농협은 생산지도 및 수매를 담당하고, RPC



는 마케팅에 주력할 수 있는 합리적인 역할분담 방안 마련이 시급하다.

- 따라서 RPC 벼 매입방법은 사후정산제를 확대한 후 수탁매입제의 단계적 의무화를 추진하고 정착시켜 나가야 할 것이다. 이를 위해 정부와 지자체에서 제도적으로 지원할 필요가 있다.
  - 수탁사업이 정착되려면 단경기 적정 계절진폭 형성이 필수조건이다.
  - 수확기 가격안정 및 투명성 제고를 위해 RPC, 도정업체 등이 수탁판매하고 사후에 정산해주는 시스템이 정착되어야 한다.
  - 생산농가는 가공·유통업체 판매 위탁, 가공·유통업체는 필요할 경우 우선 지급금을 지급하고 위탁한 생산자가 원하는 시기에 가공·판매 후 정산해야 한다.
    - \* 사후정산제: 수확기 원료곡 매입시 산지시세가 형성되지 않은 수확기 초기에 벼 매입가격을 결정하기 어려워, RPC가 예상가격의 80~90%를 우선지급금을 먼저 지급한 후, 산지시세가 형성된 이후 연말에 최종적으로 정산하는 방식
    - \* 수탁수매제: 수확기 원료곡 매입 시 산지시세 및 소비자 판매가격이 형성되지 않은 수확기 초기에 벼 매입시 확정가격을 지급하는 매취수매를 할 경우 RPC에게 모든 리스크가 전가되므로, 리스크 분담 차원에서 RPC가 무조건 수탁 형식으로 매를 매입하여 위탁한 생산자가 원하는 시기에 RPC가 가공·판매 후에 최종적으로 정산하는 사업 방식으로 일본 농협에서는 100% 무조건 수탁사업 방식을 채택하고 있음.

#### <RPC 수탁사업 필요성>

- 수탁사업을 하면, 수확기 쌀시장 안정에 기여할 수 있고, 적정계절진폭이 형성될 경우 RPC손익의 불안정성이 완화될 수 있고, 협동조합적 사업방식의 사업으로 리스크를 상호 분담할 수 있음.
- 양곡재고 발생 및 가격 하락으로 인한 조합 경영부담 완화를 통한 지속가능한 쌀 사업 체계를 구축하기 위해서는 수탁사업 전환이 필요함.
- 가격하락분은 쌀 소득보전 직불제로 흡수하고, RPC는 벼 매입이 지속

가능토록 수탁사업으로 전환 필요

- RPC는 유통업체의 구매독점력 확대와 소비자의 고품질 쌀 선호 등의 쌀 시장변화에 신속하게 대응이 가능할 것임.

- 그런데 다음과 같은 이유로 완전한 수탁사업이 정착되지 못하고, 사후정산제 형태로 시행되고 있다.

<RPC 수탁사업이 어려운 이유>

- 역계절진폭 발생으로 농가의 수탁사업 참여 명분과 의지 퇴색 우려
- RPC가 소극적으로 판매사업을 추진할 경우 조합의 채고부담 우려
- RPC가 독립적인 마케팅조직으로서의 의사결정 어려움(밀어내기식 판매)
- 통합 RPC의 경우 여러 조합 소유의 공동사업법인이므로 모든 조합원을 상대로 사업을 전개하는 데는 어려움

- 일본의 경우, 민간유통미 수요실적과 정부미 수요실적을 합하여 전국기준 수요예측을 실시하고, 그에 맞는 생산목표 수량을 부여하는 등 쌀시장의 수급, 가격정보를 기반으로 농업인과 단체의 주체적인 판단에 따라 수요에 맞는 쌀을 공급할 수 있는 여건을 조성하고 있음. 특히, 일본의 경우는 100% 수탁사업을 통해 리스크를 농협과 농가가 상호 분담하고 있음.

## 5.4. 산지유통 규모화로 교섭력 제고

### 5.4.1. 산지 쌀 유통 현황

- 쌀 소비지시장은 대형유통업체 중심으로 재편되었으나 산지는 RPC 난립 및 출혈경쟁으로 판매경쟁력 약화를 초래

- 소비자: 이마트, 롯데마트, 홈플러스 등 대형유통업체가 가격형성 주도
- 산지: ① RPC: 238개소(농협155, 민간 83), 도정업체 3천여개, ② 매출액(개소당): 농협RPC 155억 원, 민간RPC 130억 원 수준
- 지속적인 비용증가 및 가동율 저하로 **RPC 경영여건이 악화되어 농협 경영 부실화 우려 증가**
- 농협RPC 가동율은 47% 수준이고, 민간RPC는 22% 수준에 불과
- RPC 투자여력 부족으로 시설현대화 못해 고품질쌀 생산 및 판매에 한계
- 전체RPC의 38%인 60개소가 내용연수 경과로 시설현대화 필요

#### 5.4.2. 규모화 필요성 및 RPC 문제점

- **2001년 기준 농협 RPC 200개소, 민간 RPC 128개소까지 운영되던 RPC 수가 대폭 감소**
- 그동안 농협은 통합 등으로 규모화를 추진한 결과 2016년 현재 152개소로 48개소나 감소했다.
- 민간 RPC는 경영적자 등으로 59개소가 파산 또는 양도과정을 거쳐 2016년말 기준으로 69개소가 운영되고 있다.
- **산지 쌀 유통체계를 규모화·효율화하여 시장교섭력 제고**
- 소비자 대형유통업체 및 수입쌀에 대응하여 산지의 규모화가 필수적이다.
- **RPC 가동율 제고 등 효율화를 통한 경영안정 도모**
- RPC 평균 가동율 49%, 생산비용 6,463원/20kg
- 가동율 80% 이상 17개 RPC 생산비용: 4,455원/20kg(-31%)

### 5.4.3. 쌀 산지유통 규모화 방안

#### □ RPC 통폐합 추진

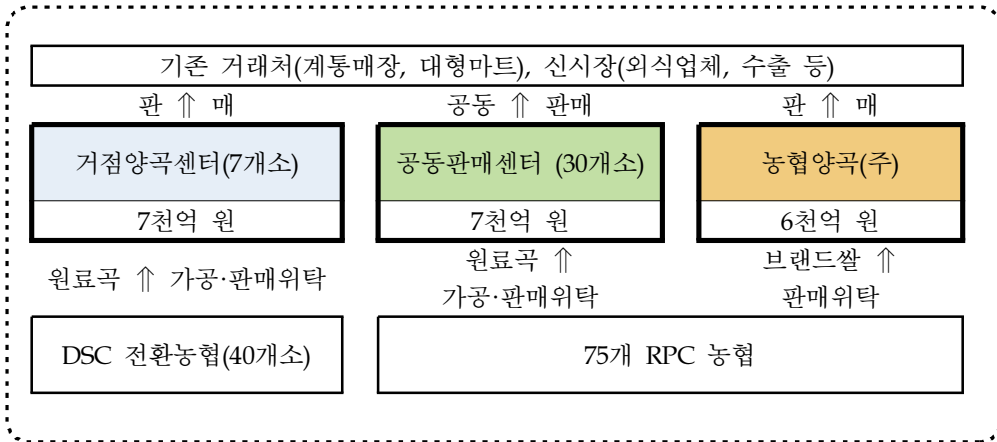
- 농협 RPC는 2004년부터 통폐합을 추진하여 200개 RPC를 2020년에는 100개소로 통합을 목표로 추진하고 있다.
  - － 농협양곡(주) 거점양곡센터로 7개소 참여, 영세한 노후 RPC 40개소는 농협양곡(주) DSC로 전환 유도
- 민간 RPC는 경영한계 및 시설 노후화로 인해 약 50개소까지 감소할 것으로 전망된다.
  - － 따라서 경영위기를 극복하기 위한 대안으로 민간 RPC의 규모화 추진이 필요하다.

#### □ 농협양곡(주) 역할 확대로 쌀사업 규모화 및 유통시장 선도

- 농협양곡(주) 설립목적
  - － 쌀 유통구조 규모화로 거래교섭력 제고
  - － 유통비용 절감 및 품질향상으로 판매경쟁력 강화
  - － 쌀 가공식품 개발·공급, 수출 등 신규 수요창출
- 농협양곡(주) 사업 추진 내용
  - － 2017년 안성 양곡유통센터 건립(대지 21천 평, 연 2천 6백 평)
  - － 거점양곡센터 육성 및 건조저장시설(DSC) 확충
    - \* 거점센터 육성목표: 2020년까지 7개소
    - \* RPC 가공시설을 DSC 등으로 전환: 2020년까지 40개소
  - － 농협양곡 지역별 판매센터 육성

- \* 추진목표: 2020년까지 30개소
- \* 농협양곡(주)가 우수 RPC에 지분투자하여 자회사 형태로 판매조직 구성

그림 4-3. 농협양곡 2020년 공동판매사업 체계



- 농협양곡(주) 총 투자금액: 5,396억 원
  - 안성 양곡유통센터 건립 445억 원
  - 거점양곡센터 육성 1,620억 원
    - \* 시설개보수 및 확충 420억 원, DSC 전환농협 지원 1,200억 원
  - 지역별 판매센터 육성 1,028억 원
  - 공동판매기금 조성 600억 원, 농협양곡 운전자금 1,703억 원

표 4-38. 농협양곡(주) 사업활성화 투자계획

단위: 억 원

		~'15	'16	'17	'18	'19	'20	계
양곡유통센터		142	196	-	-	107	-	445
거점 센터	시설개보수·확충	-	80	84	84	86	86	420
	DSC전환농협	-	90	120	270	360	360	1,200
공동판매센터		-	188	210	210	210	210	1,028
사업기금조성		-	500	-	-	-	100	600
운전자금		199	141	173	316	409	465	1,703
합 계		341	1,195	587	880	1,172	1,221	5,396

○ 농협양곡(주) 역할 확대 방안

- 시설현대화를 통한 고품질 쌀 생산 및 품질경쟁력 강화
  - \* 시설현대화 및 건조저장시설 확충으로 품질경쟁력 제고
- 산지 RPC 및 도정업체 가격 교섭력 제고
  - \* 전국 및 광역 단위 거점 RPC와 DSC를 보유하고 시장교섭력 제고
- 농협양곡(주) 역할강화 방안 마련: 수확기 전체적인 수급조절은 정부가 담당하고, 단경기 지역별, 일시적 수급조절은 농협양곡이 담당하고, 원활한 역할을 수행토록 정부지원 방안 강구
- 잠곡사업 역할 조정으로 경쟁력 제고 필요
  - \* 산지농협은 농가와 계약재제를 통해 수매한 후 농협양곡에 납품
  - \* 농협양곡(주)가 상품화 및 소비지 마케팅 전담

○ 농협양곡(주) 역할확대 시 기대효과

- 농협쌀 유통 규모화를 통한 시장자율적 수급조절 역량 확대

- 농협의 구매교섭력 강화로 시장가격·재고량에 탄력적 대응
- RPC 가동률 향상, 판매애로 RPC의 사업량 확대에 RPC 경영여건 개선
  - \* 비용절감, 재고관리 효율화, 사업시너지효과 고양 등
- 소비트렌드 변화에 대응한 농협 쌀 유통구조 개선
  - \* 소포장(3kg 등) 가공판매, 신규시장(급식, 가공원료) 판로 확대에 대포장 단위에서 소단량·다품종의 쌀 가공상품 판매확대

#### □ 민간 RPC 규모화 및 조직화 추진

- 규모화의 형태는 우선 시·군 지역별로 추진하되, 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다. 먼저 브랜드 통일, 다음으로 공동마케팅 연합사업, 최후에는 통합RPC형태로 가는 것이 바람직하다.
  - 브랜드 통일: 동일 품종, 동일 행정구역의 쌀은 통합브랜드로 유통
  - 공동마케팅 연합사업: 동일브랜드는 공동마케팅으로 연합사업 전개
  - 들녘단위, 행정단위 통합: 동일 들녘단위 또는 몇 인근 시군 RPC와 통합을 추진하는 것이 합리적인 방안이 될 것임
- 민간 RPC 조직화는 물류부분을 조직화하는 공동물류형 조직화이고, 판매부분만을 조직화하는 공동판매형 조직화, 브랜드를 통합하는 조직화, 가공과 판매를 모두 통합하는 조직화 등을 고려할 수 있다.
- 조직화의 법적 유형은 회사형과 조합형이 될 수 있는데, 물류법인, 판매법인은 농업회사법인 혹은 영농조합법인으로 하는 것이 바람직할 것이고, 공동브랜드 법인과 공동가공판매법인은 협동조합법인 혹은 주식회사가 바람직할 것이다.
- 가공판매법인은 참여하는 RPC의 출자로 설립하고, 이 법인 설립에는 판매처, 브랜드, 품질 등을 종합적으로 고려한 전략수립이 필요하다.

- 가공판매법인 상품품질의 균일성을 보장하고, 중저가 대형 브랜드를 개발하여 중저가 시장을 장악해야 하며, 복수지역 복수품종의 쌀을 혼합하는 브랜드를 개발하도록 한다.
- 제품은 ① 중저가 자체 브랜드, ② 고가 산지 브랜드, ③ 맞춤 브랜드 등으로 한다.
- 또한, 가공·판매법인이 참여 RPC와 계약재배방식으로 조곡을 확보하고, RPC와의 정산가격 결정방식을 개발한다.

## 6. 정부양곡관리 효율화

### □ 정부양곡 매입, 방출을 실수요자 대상 경쟁입찰방식으로 전환

- 정부양곡의 매입과 판매에 있어서의 가격형성은 현행 매입 및 방출 가격 책정방식이 아닌 경쟁에 의한 입찰방식으로 전환할 필요가 있다. 정부나 정치권의 임의적 가격결정으로 인한 시장왜곡은 수급불안정과 비효율을 초래하므로 가격결정이 시장에서 되도록 제도를 디자인하는 것이 중요하다.
- 공공비축용, 시장격리용 등 국산쌀 매입업무는 현행 농가로부터 정가 매입방식을 중장기적으로 농협, RPC 등 지정업체로부터의 입찰방식으로 전환하도록 한다.
- 국산쌀 판매업무 역시 현재는 용도별(시판용, 급식용, 군관수용, 복지용, 가공용, 주정용, 사료용)로 정부가 가격을 정하여 지자체나 쌀가공식품협회 등을 통해 실수요자에게 분배해주는 구조이다. 이 역시 중장기적으로 실수요자가 시장에서 직접 구입하거나 용도별 실수요자 대상의 입찰방식으로 전환하여야 할 것이다.



### □ 단기적으로 지능형 정부양곡 보관창고 관리시스템 구축

- 정부양곡은 전국적으로 산재된 4천여동의 민간, 농협 창고에 보관되어있다. 이들 중 저장환경이 양호하고 어느 정도 규모화된 저온창고가 162개, 특급 203개이며, 나머지 1급 3,437개, 2급 234개 등은 공공비축 용도로서의 장기보관에 한계가 있다.
- 많은 수의 정부양곡보관창고 관리를 위해서는 지자체 양정공무원의 점검 비용이 소요되며, 유실 등 사고가 나도 제때 파악이 안 되는 경우도 있고, 창고별 입출고 상황이 실시간으로 보고가 안 되어 재고 파악의 적시성과 정확성 등이 떨어지는 문제가 있다.
- 단기적으로 센서를 이용한 정부관리양곡 입출고 시스템을 구축할 필요가 있다. 연산별, 공공비축미/시장격리곡, 수입곡 등의 실시간 재고가 파악이 되어야 정부가 수급안정정책을 효과적으로 수행할 수 있을 것이다.

### □ 중장기적으로 저온비축기지의 보류비축방식으로 전환

- 중장기적으로 공공비축미의 운영방식은 과거 북구(스웨덴, 핀란드)<sup>27)</sup>와 현재의 일본<sup>28)</sup>과 같이 보류비축방식으로 전환될 필요가 있다. 이는 일정 시점(연도말)에 공공비축용으로 일정 물량이 있어야 하는 것으로서, 그 시점에 부족분만을 채우는 방식이다. 이럴 경우 저온시설에서 장기간(일본은 5년) 저장하게 되고, 유통기한이 지나면 사료용 등으로 처분하고 새로 채워 넣는 방식이다.

27) 스웨덴과 핀란드는 제2차세계대전 이후 식품의 공공비축을 실시하였는데, 연도말 기준으로 중요식품(밀가루, 설탕, 유제품, 식용유 등) 국민 소비용 1년분이 유지되도록 하였다. 저온창고에 보관하였으며, 연도말에 저장기한(밀가루는 10년) 지난 식품은 폐기처분하고 폐기량 분을 채워 넣는 보류비축방식으로 운영하였다. 이 방식이 회전비축방식보다 비용이 절감된다. 소련이 해체되는 등 전쟁 위험이 줄어들면서 1년분을 6개월분, 그 이하로 줄이고, EU 가입 후에는 제도가 폐지되었다.

28) 일본은 2014년 6월말 기준 현미 100만 톤 정도를 적정비축량으로 설정하여 운용하고 있다. 일본산 쌀을 5년 정도 비축하며, 매년 5년 이상이 되는 20만 톤 정도는 사료 등 비주식용으로 판매한다. 20만 톤 정도에 대한 매입은 수확기 가격에 영향을 덜 주는 6월에 사전계약을 기본으로 하여 공정성과 투명성을 가지도록 일반경쟁입찰방식으로 한다.

- 공공비축용 장기보관을 위해서는 현미 보관방식의 저온비축기지를 건설하는 것이 매년 노후화된 민간 보유의 방열창고를 임차하는 것보다 경제적이고 보관성도 높일 수 있다.
- 저온비축기지의 입지는 생산지 지향이 아닌 소비지인 대도시 인근으로 하는 것이 유사시를 대비한다는 공공비축의 관점에서 타당한 것으로 보인다.

## 제5장 양곡관리법 개정 방향

### 1. 개정법률명: 주요 양곡의 수급 및 가격안정에 관한 법률(안)

- 기존 “양곡관리법”은 전체 양곡이 아닌 정부 관리양곡에 한해서 수급계획, 매입, 판매, 수출입을 규정하였으며, 전체 양곡유통 전반(가공, 매매, 수출입)을 규제하였다.
- 향후 “주요 양곡의 수급 및 가격안정에 관한 법률”은 정부 관리양곡이 아닌 전체 양곡의 수급과 가격 안정을 기하며, 유통규제가 아닌 유통조성 구조로 전환할 필요가 있다.

### 2. “주요 양곡의 수급 및 가격안정에 관한 법률”의 구조(안)

- 1장. 총칙
  - － 목적: 안전한 식량공급, 수급균형, 가격안정, 시장/유통활성화, 양곡산업 발전
  - － 정의: 서류 제외
- 2장. 양곡수급기본계획 수립 등
  - － 중기 수급계획
  - － 연간 수급지침
- 3장. 수급 및 가격안정을 위한 조치

- 생산조정
  - 시장격리
    - \* 생산조정제와 시장격리제는 동시 시행하기보다는 선택적 정책이므로 2018~2019년 쌀 직불제 개편 등이 완료된 이후로 유예
  - 양곡수급심의위원회 등
- 4장. 쌀 소비촉진 및 가공산업 육성을 위한 조치
- 소비촉진
  - 쌀자조금
  - 가공산업 육성
- 5장. 양곡 품질표시 및 양곡유통업 육성
- 등급표시
  - 양곡유통업 육성
- 6장. 정부양곡 관리지침
- 공공비축미 매입/비축/매출
  - APTERR 매입/비축/관리
  - 시장격리곡 매입/처분
  - 정부실수요곡 매입/가공
  - TRQ 수입/판매
  - 해외원조
- 7장. 양곡관리정리기금
- 8장. 긴급시의 조치

- 9장. 쌀 이외 양곡(맥류, 두류, 잡곡) 수급 및 가격안정을 위한 조치
  - － 곡종별 증산을 위한 시책과 지원
  - － 민간비축분의 공공비축 설정 및 보관료 지급
  - － 곡종별 수급안정
  - － 곡종별 수입관리 등
- 10장. 벌칙

### 3. 현행 “양곡관리법”과 가칭 “주요양곡의 수급 및 가격안정에 관한 법률”(안)의 주요 내용 비교

현행		변경(안)		비고
명칭	주요내용	명칭	주요내용	
제1장. 총칙		제1장. 총칙		
목적	-식량 안정적 확보를 통한 국민경제에 이바지	목적	-양곡의 수급 불균형 해소 -양곡 유통 및 시장기능 활성화 -양곡산업의 지속가능한 발전 -국민의 안정적 식량공급	
정의	-양곡: 미곡, 맥류, 곡류, 서류, 그 가공품	정의	-서류 제외	서류는 농안법상 청과부류, 국제적 분류와 불일치
제2장. 양곡의 관리		제2장. 양곡 수급계획 수립		
정부관리양곡의 수급계획 수립	-매년 수립하여 국무회의 심의 후 대통령 승인받아 확정	기본지침	-중기 수급계획 수립(매 3~5년) -수급지침 수립(매년)	
		제3장. 쌀 생산조정, 수급 및 가격안정		
		생산조정	-발동조건, 기간, 생산조정면적(물량) 등	생산조정제, 시장격리제는 선택적 제도로 동시입법 지양
		시장격리	-생산량, 가격 등 시장격리 발동, 매입 방식, 처분방식 등	

		양곡수급안정협의회	-협의회 목적, 기능 -가격안정대 운용원칙 등	
		생산자단체 등 지원	-벼 매입자금 금융지원 등	
		제4장. 쌀 소비촉진 및 가공산업 육성		
		단체급식, 소비자단체 등 지원	쌀 소비촉진, 교육홍보	
		쌀자조금 지원	-자조금 통한 소비촉진, R&D -쌀자조금의 특수성만 정의하고, 농수 산자조금법 원용	“농수산자조금의 조성 및 운용에 관 한 법률”
		쌀가공기술 지원	-가공소비촉진, R&D -쌀가공산업육성법 통합	“쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률”
		제5장. 양곡 품질표시 및 양곡유통업 육성		
양곡가공업의 신고	-제분업, 곡물제조업, 도정업의 영 업, 휴업, 폐업은 지자체에 신고	양곡가공업의 신고	-좌동	
양곡가공업의 승계	-양수인, 상속인, 합병법인	양곡가공업의 승계	-좌동	
양곡가공업자에 대한 명령	-시설개선, 수율·가공방법·규격, 포 장자재, 표시	양곡가공업자에 대한 명령	-좌동	

생산연도·품질 등의 표시	시행규칙: -의무표시: 품목, 연산, 중량, 품종, 도정일자, 생산지(가공자 또는 판매원) 주소, 상호, 전번, 등급(특, 상, 보통) -임의표시: 단백질함량(수,우,미)	생산연도·품질 등의 표시	-좌동	
거짓표시 등의 금지	거짓, 과대 표시 금지	거짓표시 등의 금지	-좌동	
양곡의 혼합 금지	국산/수입, 연산 혼합 금지	양곡의 혼합 금지	-좌동	
미곡유통업의 육성	-장관은 미곡유통업을 육성하여야 한다 -미곡종합처리장 등에게 시설 설치 및 매입자금의 일부를 융자, 보조할 수 있다	미곡유통업의 육성	-좌동	
업무대행	정부관리양곡의 수출, 수입, 매매, 저장, 출납, 수송, 가공과 양곡의 매입약정체결, 선금지급 등 대행하게 할 수 있다	업무대행	-좌동	-제6장으로 이동 -정부양곡도정을 정부양곡도정공장과 RPC 경쟁체제로 전환
		제6장. 정부양곡의 관리		
		정부관리양곡 수급계획 수립	매년 수립	



양곡의 매입 및 선금 지급 등	-생산자나 소유자에게서 매입 -매입 약정과 선금 지급 가능 -약정 불이행시 이자 더하여 반납	양곡의 매입 및 선금 지급 등	-좌동 -산지 농협 등에서 경쟁입찰방식으로 매입 가능	
양곡 매입가격 등의 결정	-매입가격, 매입량을 국무회의 심의 후 대통령 승인받아 결정 -소유자에게서 매입할 경우는 소유자 매입가격에 부대비용 더한 금액으로 매입	양곡 매입가격 등의 결정	-좌동 -최저가낙찰방식 가능	
정부관리양곡의 판매	-판매용도: 국가기관용, 가공용, 공공용, 일반판매용, 기타(구호용, 사료용, 수출용 등) -판매가격은 장관이 정함	정부관리양곡의 판매	-좌동 -재고양곡 연산별 용도 지정 -실수요처가 민간에게서 입찰로 직접 구입	
정부관리양곡 매입자격 제한	용도의 사용, 거짓 표시 등	정부관리양곡 매입자격 제한	-좌동	
공공비축양곡의 비축·운용	-UR 국내보조 감축약속 면제기준 충족 의무 -시장가격으로 매입, 판매	공공비축양곡의 비축·운용	-좌동 -판매발동 조건, 판매방법(경쟁입찰방식 등) -단기 회전비축을 장기 보류비축으로 단계적 전환	
양곡의 수출입	-장관은 수급조절 위한 수입, 수출할 수 있다	양곡의 수출입	-좌동	

		해외 원조 등	-장관은 인도적 차원에서의 양곡 대외 원조를 적극적으로 하여야 한다.	
미국 등의 수입허가 등	-쌀 MMA 수입자는 장관 허가 -MMA 외 수입자는 장관 추천 -추천업무 비영리법인 대행	미국 등의 수입허가 등	-좌동	
수입양곡의 관리 등	-수입자나 판매자에 다음 사항을 명할 수 있다 *수입양곡 판매가격, 방법, 시기 *수입양곡 용도제한 *수입양곡 사용량, 재고량 보고	수입양곡의 관리 등	-좌동	
수입이익금의 징수 등	수입이익금은 양곡관리특별회계, 농업소득보전직접지불기금, 농산물가격안정기금에 납입	수입이익금의 징수 등	-좌동	
가격안정을 위한 양곡의 출하 등	-정부양곡의 출하, 가격조절을 위해 농협 등에 매입자금을 융자할 수 있다 -정부매입가격과 산지가격 차이를 지급할 수 있다 -선금 지급도 할 수 있다	가격안정을 위한 양곡의 출하 등	-좌동	
제2장의 2. 양곡증권 정리기금	-기금 설치, 부채상환관리, 기금 운용관리, 예산반영, 자금 일시차입, 회계기관	제7장. 양곡증권 정리기금	-좌동	

제3장. 보칙		제8장. 보칙		
용자 및 보조	장관은 양곡 수급조절, 식생활 개선, 양곡의 가공·보관·유통개선을 위하여 관련 사업자에게 자금을 용자, 보조할 수 있다	용자 및 보조	-좌동	제4장으로 통합
감독, 명예감시원, 포상금 등		감독, 명예감시원, 포상금 등		제5장으로 통합
		제8장. 긴급 시의 조치	긴급 시의 공출, 배급 등	
		제9장. 맥류, 두류, 잡곡의 수급 및 가격안정	-증산을 위한 시책과 지원 -밀, 콩, 옥수수 민간비축의 공공비축 설정 및 보관료 지급 -수급안정 -수입 관리 등	
제4장. 벌칙		제10장. 벌칙		



## 부록 1. 양곡관리법 체계와 주요내용(1950년 제정, 2017년 최종개정)

장/조	명칭	주내용	비고
1조	목적	-식량 안정적 확보를 통한 국민경제에 이바지	
제1장	총칙		
2조	정의	-양곡: 미곡, 맥류, 곡류, 서류, 그 가공품	
3조	정부관리양곡의 수급계획 수립	-매년 수립하여 국무회의 심의 후 대통령 승인 받아 확정	-전체 양곡이 아닌 정부관리양곡만 한정
제2장	양곡의 관리		
4조	양곡의 매입 및 선금 지급 등	-생산자나 소유자에게서 매입 -매입 약정과 선금 지급 가능 -약정 불이행시 이자 더하여 반납	
5조	양곡 매입가격 등의 결정	-매입가격, 매입량을 국무회의 심의 후 대통령 승인받아 결정 -소유자에게서 매입할 경우는 소유자 매입가격에 부대비용 더한 금액으로 매입	-양곡의 매입수량과 가격은 국회 동의를 얻어 정부가 정한다(1950.2월) -장관은 양곡 매입가격과 판매가격을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 정한다(1972.12월) -국회 동의 부활(1988.8월) -장관은 양곡 매입가격과 매입량을 양곡정책심의위원회와 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 결정

			한다(2005.3월: 수매제도를 시가에 의한 공공비축제로 전환)
6-8조	삭제		정부관리양곡의 교환, 대여, 체납처분 등(2005.3월에 삭제)
9조	정부관리양곡의 판매	-판매용도: 국가기관용, 가공용, 공공용, 일반판매용, 기타(구호용, 사료용, 수출용 등) -판매가격은 장관이 정함	
9조 2	정부관리양곡의 매입자격 제한	용도의 사용, 거짓 표시 등	
10조	공공비축양곡의 비축·운용	-UR 국내보조 감축약속 면제기준 충족 의무 -시장가격으로 매입, 판매	
11조	양곡의 수출입	-장관은 수급조절 위한 수입, 수출할 수 있다	
12조	미곡 등의 수입허가 등	-쌀 MMA 수입자는 장관 허가 -MMA 외 수입자는 장관 추천 -추천업무 비영리법인 대행(?)	
13조	수입양곡의 관리 등	-수입자나 판매자에 다음 사항을 명할 수 있다 *수입양곡 판매가격, 방법, 시기 *수입양곡 용도제한 *수입양곡 사용량, 재고량 보고	
13조 2	수입이익금의 징수 등	수입이익금은 양곡관리특별회계, 농업소득보전직접지불기금, 농산물가격안정기금에 납입	
14-15조	삭제		가격안정을 위한 기금 등의 적립운용, 매점매석의 금지(1999.1월에 삭제)

16조	가격안정을 위한 양곡의 출하 등	-정부양곡의 출하, 가격조절을 위해 농협 등에 매입자금을 융자할 수 있다 -정부매입가격과 산지가격 차이를 지급할 수 있다 -선금지급도 할 수 있다	
17-18조	삭제		양곡의 매도명령, 양곡매매업의 신고 (1999.1월에 삭제)
19조	양곡가공업의 신고	-제분업, 곡물제조업, 도정업의 영업, 휴업, 폐업은 지자체에 신고	
19조 2	양곡가공업의 승계	-양수인, 상속인, 합병법인	
20조	양곡가공업자에 대한 명령	-시설개선, 수율·가공방법·규격, 포장자재, 표시	
20조 2	생산연도·품질 등의 표시	시행규칙 -의무표시: 품목, 연산, 중량, 품종, 도정일자, 생산자(가공자 또는 판매원) 주소, 상호, 전번, 등급(특, 상, 보통) -임의표시: 단백질함량(수, 우, 미)	시행규칙에 세부사항 규정
20조 3	거짓표시 등의 금지	거짓, 과대 표시 금지	
20조 4	양곡의 혼합 금지	국산/수입, 연산 혼합 금지	
21조	영업정지 등	12, 13, 19, 20, 20-2, 20-3, 20-4, 27①, 및 “농수산물의 원산지 표시에 관한 법률” 5, 6, 56, 57 조 위반 시	

21조 2	행정제재처분 효과의 승계	19조 관련	
21조 3	영업소의 폐쇄조치	19조 관련	
22조	미곡유통업의 육성	-장관은 미곡유통업을 육성하여야 한다 -미곡종합처리장 등에게 시설 설치 및 매입자금의 일부를 용자, 보조할 수 있다	
23조	삭제		-양곡유통위원회(1972.12월-1996.8월)에서 양곡유통 자문 -양곡유통위원회(1996.8월-2005.3월)에서 양곡의 유통정책 및 정부관리양곡의 매입에 관하여 장관을 자문 -양곡정책심의위원회(2005.3월-2009.4월)에서 양곡 수급 및 가격안정 등 양곡정책 심의
24조	업무대행	정부관리양곡의 수출, 수입, 매매, 저장, 출납, 수송, 가공과 양곡의 매입약정체결, 선급지급 등 대행하게 할 수 있다	
25조	양곡증권정리기금의 설치		
제2장의 2	양곡증권관리기금		
25조 2	부채의 상환관리		
25조 3	기금의 운용·관리		
25조 4	예산 반영		
25조 5	자금의 일시차입		



25조 6	기금의 회계기관		
26조	용자 및 보조	장관은 양곡 수급조절, 식생활 개선, 양곡의 가공·보관·유통개선을 위하여 관련 사업자에게 자금을 용자, 보조할 수 있다	
제3장	보칙		
27조	감독	장관은 양곡 소유자, 매매업자, 가공업자, 수입·수출·보관·수송하는 자에게 자료제출을 명하거나 장부 등 관련 서류, 시설, 물량 등을 조사할 수 있다	
27조 2	명예감시원	장관과 지사체장은 양곡 유통질서 확립을 위한 감시, 지도, 홍보, 계몽을 할 수 있는 명예감시원을 둘 수 있다	
27조 3	포상금 지급	장관은 9조, 20조 위반 신고, 고발자에게 포상금 지급할 수 있다	
28조	청문	지사체장은 양곡가공업 영업소 폐쇄를 명하려면 청문을 하여야 한다	
29조	권한의 위임·위탁	-장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 권한의 일부를 지사체장에게 위임할 수 있다 -장관은 이 법에 따른 사무의 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 유통공사, 농업관련기관, 농업관련단체에 위탁할 수 있다	

30조	삭제		17조 위반은 10년 이하 또는 3천만 원 이하 벌금, 병과할 수 있는 벌칙(1999.1월 삭제)
제4장	벌칙		
31조	벌칙	12조 위반은 10년 이하의 징역 또는 수입, 수출한 양곡 시가 환산의 3배 이하 벌금에 처하며, 병과할 수 있다	
32조	벌칙	9조, 13조, 20조 위반은 3년 이하의 징역 또는 처분 양곡 가액의 5배 이하 벌금에 처한다	
33조	삭제		19조, 21조 위반은 3년 이하 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금(2009.4월에 삭제)
34조	벌칙	13조, 19조, 21조, 27조 위반은 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 징역에 처한다	
35조	양벌규정	31, 32, 34조 위반 법인 또는 개인 관련자 이외에 그 법인 또는 개인에게도 벌금형을 과한다	
36조	과태료	19조 1항 후단, 19조 3항, 19의 2의 3항, 20조, 20의 2의 1항 위반은 200만 원 이하의 과태료를 부과한다	

## 부록 2. 양곡관리법 연혁

### **【1950.2.16. : 신규제정】**

- 양곡을 관리비축하고 그 수요와 가격을 조절하며 배급 및 소비를 통제함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안정을 기하려는 것임.
- ① 일정량의 미곡매도를 의무화함.
- ② 귀속농지 매수자들의 납부액을 정함.
- ③ 양곡의 매입수량과 가격은 국회의 동의를 얻어 정부에서 정하도록 함.
- ④ 비상양곡비축을 강제규정으로 정하고 수급상 필요할 때에는 양곡을 수출·수입할 수 있도록 함.
- ⑤ 정부는 양곡관리상 필요할 때에는 대통령령으로써 양곡매매업자등에 대하여 필요한 사항을 명할 수 있도록 함.
- ⑥ 양곡매입법 및 식량임시긴급조치법을 폐지함.

### **【1951.6.23. : 일부개정】**

- 정부는 비상시에 대처하기 위하여 양곡을 비축하며 비축된 양곡은 농림개발의 필요에 따라 그 일부를 지방장관에게 대여할 수 있도록 하려는 것임.
- ① 정부는 매연도 양곡수급계획을 수립하고, 그 수량 및 매매가격에 관하여 국회의 동의를 얻게 함.

- ② 정부는 비상시에 대비하기 위한 양곡을 항상 비축하며 비축양곡은 농임업개발에 필요할 때에 그 일부를 지방장관에게 대여할 수 있도록 하되 지방장관은 차연도산 양곡으로써 그를 반환하여야 하며, 대여와 반환에 관한 사항은 대통령령에 위임함.

**【1952.3.21. : 일부개정】**

- 종래 양곡을 수입·수출할 때에는 정부의 허가를 받도록 하고 수입된 양곡은 정부에 매도하도록 되어 있는 바 현재 국제시장가격보다 국내가격이 훨씬 비싼 점을 감안하여 민간무역상인으로 하여금 수입을 허용·장려할 수 있도록 수입제한규정을 완화함으로써 수입된 양곡을 자유시장에 판매할 수 있도록 하려는 것임.
- ① 수입양곡의 판매가격 및 수량을 지시할 수 있게 함.
- ② 동지시에 따라 처분하는 양곡에 대하여는 수입세를 면제함.

**【1954.11.6. : 일부개정】**

- 하곡가격의 저락을 방지하기 위하여 정부는 양곡의 가격조절상 필요하다고 인정할 때에는 시장에 출회하는 양곡 또는 생산자가 매각하는 양곡을 국회가 동의한 가격과 수량에 의하여 매상 또는 판매할 수 있게 하려는 것임.

**【1963.8.7. : 전부개정】**

- 현행 양곡관리법의 운영상 불합리한 점을 시정하고 양곡의 수급조절을 위하여 양곡예매제도와 교환제도를 신설하려는 것임.

- ① 농림부장관은 영농자금 또는 매입할 양곡대금의 전부 또는 일부를 생산자에게 전도할 수 있도록 함.
- ② 농림부장관은 정부관리양곡을 양곡수급조절과 국민식생활개선 및 미곡절약을 위하여 필요한 양곡으로 교환할 수 있도록 함.
- ③ 예매양곡과 교환양곡을 정부에 인도하여야 할 의무자가 기한내에 양곡을 인도하지 아니하거나 대금을 반제하지 아니할 때에는 국세징수법중 체납처분에 관한 조항을 준용하도록 함.
- ④ 폭리를 목적으로 한 양곡의 매점·매석행위를 금함.
- ⑤ 이 법에 규정한 농림부장관의 권한을 서울특별시·부산시장 또는 도지사에게 위임할 수 있도록 함.

#### **【1963.12.17. : 일부개정】**

- 개정헌법의 시행에 앞서 개정헌법하의 권력구조에 부응하기 위하여 관련사항을 정비하려는 것임.

#### **【1970.8.15. : 일부개정】**

- 경제안정과 물가에 큰 영향을 미치는 곡가의 연중 평균화로 국민의 식생활안정을 기하고 양곡의 유통질서를 확립하며 부정확한 방법에 의한 가공금지 및 혼·분식이행을 통한 미곡소비절약을 기함으로써 양곡의 수급원활에 기여할 수 있게 하려는 것임.
- ① 양곡판매업자와 가공업자에 대하여 행하는 제한·금지명령의 내용을 명시함.
  - ② 양곡을 원료로 하는 음식판매업자에 대하여 식사에 소요되는 양곡의 곡류별 비율 및 반식판매의 제한을 명할 수 있도록 함.
  - ③ 양곡의 소유자·판매업자·가공업자와 음식판매업자에 대하여 필요한 보고 등을 명할 수 있게 함.

**【1972.12.18. : 일부개정】**

- 정부양곡수급계획과 그 매입 및 판매가격결정에 있어서 국회의 동의를 얻는 것은 비능률적인 까닭에 이를 시정하는 한편, 양곡수급조절과 가격안정정책의 수행에 있어 양곡상의 영세성과 과도한 소매상이 무질서하게 곳곳에 산재하기 때문에 곡가의 형성을 자유시장에 일임하는 경우 소매상당 취급물량이 너무도 적은 탓으로 소비자에게 중간마진의 과중한 부담을 강요하게 할 우려가 있으므로 일정한 지역내에서는 양곡상을 허가제로 하여 그 규제를 강화하고 곡가의 급격한 변동에 대처하여 가격조작, 부정거래와 매점매석을 효과적으로 억제하며, 미곡 자급화와 외미도입 감소를 목표로 양곡소비절약을 위한 시책을 강력히 추진하고 식생활개선을 기하는 등 제반조치를 다각도로 강구하여 양곡수급조절 및 곡가안정정책의 원활을 기하며, 기타 현행법상의 불합리한 점을 보완하려는 것임.
- ① 정부관리양곡의 수급계획과 매매가격 결정에 있어서는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻도록 함.
- ② 양곡의 생산자가 자신이 생산한 양곡을 보유하는 경우 이외에는 누구든지 양곡을 매점매석할 수 없도록 함.
- ③ 농림부장관은 양곡수급의 차질 또는 급격한 곡가변동등으로 식량사정의 악화 기타 경제적 혼란의 야기가 우려될 때에는 대통령의 승인을 얻어 양곡생산자·소유자·매매업자 및 가공업자에게 매도대상자·매도량·매도방법 및 매도가격을 정하여 보유양곡의 매도명령을 할 수 있도록 함.
- ④ 일정한 지역내의 양곡매매업자는 도매업·소매업·중개업별로 농림부장관의 허가를 받도록 함.
- ⑤ 양곡유통정책의 자문기관으로 중앙과 시·도에 양곡유통위원회를 설치함.
- ⑥ 행정명령 위반업자에 대한 영업정지기간의 하한선을 1개월로 하며 허가 또는 등록이 취소된 경우에 1년 이내에 동일한 업종의 영업을 하지 못하도록 함.

**【1977.4.1. : 일부개정】**

- 양곡증산과 소비절약을 통한 식량의 안정적인 공급을 기하고, 효과적인 곡가조절 및 유통질서의 확립으로 국민의 식생활과 국민경제의 안정을 기하기 위하여 현행법상의 일부 미비점을 보완·정비하려는 것임.
- ① 양곡예매자금을 농업협동조합과 농지개량조합에도 전도할 수 있도록 함.
- ② 비료대금을 양곡으로 수납할 수 있도록 함.
- ③ 수입양곡의 국내판매가격 안정을 기하기 위하여 가격안정기금을 적립·운용하게 할 수 있도록 함.
- ④ 농업협동조합으로 하여금 곡가조절업무를 수행할 수 있도록 하고, 소요자금의 전부 또는 일부를 양곡관리기금에서 대하하며, 대하금은 이를 양곡으로 상환하게 할 수 있게 함.
- ⑤ 양곡소비절약 및 유통규제에 관한 명령사항을 보완함.
- ⑥ 벌칙규정을 합리적으로 조정함.

**【1980.1.4. : 일부개정】**

- 정부관리양곡의 수급안정과 양곡유통의 거래질서를 확립하기 위하여 현행 규정의 미비점을 보완하려는 것임.
- ① 천재·지변 기타 중대한 재해시에 정부관리양곡을 대여할 수 있도록 함.
- ② 정부관리양곡의 혼합, 포장등 가공·판매방법을 제한할 수 있도록 함.
- ③ 정부관리양곡의 안전관리 및 신속한 유통조작을 위하여 수송·보관·하역·포장재 공급담당자를 지정할 수 있도록 함.

- ④ 양곡의 가공 또는 매매업자가 정당한 사유없이 가공 및 판매를 기피하거나 3개월 이상 휴업을 할 경우 허가를 취소할 수 있도록 함.

**【1980.12.31. : 일부개정】**

- 양곡가공업중 대통령령이 정하는 일정규모이하의 가공업(製粉業)에 대하여는 현행 허가제에서 신고제로 전환하고, 가공업의 신고를 한 자의 그 시설의 양도·임대 또는 변경도 신고로 할 수 있도록 하려는 것임.

**【1988.8.5. : 일부개정】**

- 양곡정책의 핵심이 되는 정부의 양곡수급계획과 양곡매입가격·매입량을 국회의 동의를 얻어 결정하도록 하려는 것임.

**【1994.4.6. : 전부개정】**

- 주곡의 자급실현등 양정여건의 변화에 따라 양곡가공 및 유통부문에 대한 행정규제를 완화하는 한편, 현재 양곡관리 기금으로 실시하고 있는 양곡사업을 예산으로 실시하도록 하고, 정부관리양곡의 매입가격과 매입량을 미리 예시하는 수매예시제도를 도입하는등 현행 양곡관리제도를 개선·보완하려는 것임.
- ① 농가에서 예측가능한 영농계획을 수립할 수 있도록 하기 위하여 차연도의 정부관리양곡의 매입가격과 매입량을 일괄하여 국회의 동의를 얻어 이를 예시할 수 있도록 하는 수매예시제도의 실시근거를 마련함.
- ② 양곡의 원활한 수급관리를 위하여 정부가 매입하는 양곡외의 일정량을 농업협동조합으로 하여금 정부매입가격으로 수매하도록 하되, 산지가격과 정부매입가격의 차액을 농업협동조합에 지급할 수 있도록 함.



- ③ 양곡매매업을 현재의 허가제에서 신고제로 전환하고, 도정업·제분업등의 양곡가공업을 현재의 허가제에서 등록제로 전환함.
- ④ 생산자로부터 미곡을 매입하여 매입한 미곡을 건조·보관·가공 및 판매하는등 종합적인 미곡의 유통기능을 담당하는 미곡유통업의 육성을 위하여 미곡유통업을 수행하는 자에게 시설자금을 융자하거나 보조할 수 있도록 함.
- ⑤ 양곡관리기금법을 폐지하고, 양곡관리기금의 부채 및 자산의 정리에 관하여는 따로 법률로 정하도록 함.

#### **【1995.1.1. : 일부개정】**

- 세계무역기구(WTO)출범에 대응하여 관세화가 유예된 미곡등을 제외한 양곡에 대한 현행 수입제한 규정을 정비하는 한편, 시장접근물량으로 수입되는 양곡의 관리에 필요한 사항을 규정하려는 것임.
- ① 양곡에 대한 현행 수입제한규정은 삭제하되 세계무역기구(WTO)의 출범에 따라 관세화가 유예된 미곡등을 수입하고자 하는 자는 농림수산부장관의 허가를 받도록 하고, 허가대상미곡외에 농산물이행계획서상의 관세를 부과하는 양곡을 수입하거나 농림수산부령이 정하는 양곡을 수출하고자 하는 자는 농림수산부장관의 추천을 받도록 함.
- ② 양곡의 수급조절과 수입양곡의 관리를 위하여 필요한 경우 양곡을 수입하는 자 또는 수입양곡을 판매·가공하는 자에 대하여 양곡의 판매가격, 판매의 방법·시기 및 용도제한등을 명할 수 있도록 함.
- ③ 국내 양곡유통의 혼란을 방지하기 위하여 농산물이행계획서상에 수입이익금을 부과할 수 있도록 명기한 양곡을 수입·판매하는 자에 대하여 국내가격과 수입가격과의 차액의 범위안에서 일정한 금액을 부과·징수할 수 있도록 하고, 그 이익금은 양곡관리특별회계 또는 농수산물가격안정기금에 납입하도록 함.

**【1997.2.2 : 일부개정】**

- 양곡유통의 시장기능을 활성화하고 쌀 생산농가의 계획적인 영농추진 및 실질소득의 제고를 위하여 정부가 수확기에 수매가와 수매량을 결정하는 현행의 수매제도를 연초에 이를 예시하고 영농기 이전에 매입약정을 체결하여 그 약정금액의 일부를 미리 지급할 수 있는 약정수매제도로 개편하고 기타 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.
- ① 양곡의 매입약정을 체결한 생산자에게 그 매입약정금액의 일부(先金)를 미리 지급할 수 있는 근거를 신설하고, 선금을 지급받은 생산자가 약정의 이행을 원하지 아니하는 때에는 지급받은 선금에 약정이자를 가산하여 반납하도록 함.
- ② 매입약정에 의하여 매입한 양곡이 국회의 동의를 얻어 예시한 매입량에 미달하는 경우에는 예산의 범위안에서 소유자로부터 양곡을 매입할 수 있도록 하고, 그 매입가격은 소유자가 매입한 양곡의 가격에 농림부령이 정하는 부대비용을 합한 금액으로 함.
- ③ 양곡의 약정체결 및 선금지급등의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 농림부장관이 지정하는 기관으로 하여금 동 업무를 대행할 수 있도록 함.

**【1999.7.22 : 일부개정】**

- 양곡유통의 시장기능을 활성화하기 위하여 곡가조절용 정부관리양곡의 가공·판매방법등에 관한 제한을 폐지하고, 양곡의 매매업을 완전 자유화하는 등 실효성이 없거나 과도한 규제를 현실에 맞게 정비하려는 것임.
- 가. 곡가조절용 정부관리양곡의 혼합·포장등 가공·판매방법에 대한 제한과 수입되는 양곡을 취급하는 양곡판매업자들에게 양곡가격의 안정을 위한 기금을 적립·운용하도록 하는 제도는 실효성이 없으므로 이를 폐지함(현행 제9조제5항 및 제14조 삭제).

- 나. 곡가조절용 정부관리양곡의 매입가격과 판매가격과의 차액의 최고한도 제한 및 양곡의 매점매석의 금지등은 물가안정에관한 법률등 다른 법률의 규정에 의하여 대체가능한 유사·중복규제이므로 이를 폐지함(현행 제9조제6항·제15조 및 제17조 삭제).
- 다. 양곡매매업에 대한 신고의무를 폐지하고, 양곡가공업중 도정업등 대통령령이 정하는 가공업은 등록제에서 신고제로 완화하여 신규 사업자가 시장진입을 쉽게 할 수 있도록 함(현행 제18조 삭제 및 법 제19조).
- 라. 정부관리양곡의 안전관리 및 신속한 유통을 위하여 정부관리양곡을 수송·보관·하역하거나 포장재를 공급하는 자를 지정하는 제도를 폐지함(現行 第25條 削除).

#### 【2002.7.15. : 일부개정】

- 정부관리양곡에 관한 회계처리를 효율적으로 하기 위하여 교환 또는 대여한 정부관리양곡을 인도 또는 상환받지 못하여 채납처분을 하였으나 채납액에 충당된 배분금액이 그 채납액에 부족한 경우 등에는 결손처분을 할 수 있도록 하고, 지방자치단체간의 합리적인 사무배분을 위하여 양곡가공업의 등록 및 신고 등에 관한 시·도지사의 권한을 시장·군수 및 자치구 구청장의 권한으로 이양하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

#### 【2005.7.1. : 일부개정】

- 도하개발아젠다(DDA)협상에 따른 시장개방의 확대로 쌀수입이 증가하고 세계무역기구(WTO)협정에 따라 일정한 보조금의 범위내에서 정부가 매입하는 양곡의 양과 가격을 결정하여야 하는 등 양곡과 관련된 여건이 변화됨에 따라 이에 유연하게 대응하기 위하여 정부관리양곡의 수급계획 등에 대한 국회동의제를 폐지하고, 비상시를 대비한 국민식량의 안정적 확보를 위하여 미곡의 공공비축제를 도입하는 한편, 그 밖에 양곡유통의 투명한 거래를 위하여 양곡의 표시제를 강화하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

가. 정부관리양곡의 수급계획에 대한 국회동의제 폐지(법 제3조)

- (1) 쌀협상 및 도하개발아젠다(DDA)협상에 따른 시장개방폭의 확대로 쌀수입이 증가하는 등 변화하는 시장여건에 유연하게 대응하기 위하여 정부관리양곡 수급계획의 결정절차를 변경하려는 것임.
- (2) 현재는 정부가 매년도 정부관리양곡의 수급계획을 수립하여 국회의 동의를 얻어야 하나, 앞으로는 농림부장관이 매년 정부관리양곡의 수급계획을 수립하여 양곡정책심의위원회와 국무회의 심의를 거친 후 대통령 승인을 얻어 결정하도록 함.
- (3) 정부관리양곡 수급계획의 결정절차를 변경함으로써 양곡수급상황 변화에 신속하고 효율적으로 대응할 수 있을 것으로 기대됨.

나. 정부매입양곡의 매입량 및 매입가격에 대한 국회동의제 폐지(법 제5조제1항)

- (1) 세계무역기구(WTO)협정상 보조금 감축으로 정부의 양곡매입이 매년 줄어들고 있고 정하여진 보조금의 범위안에서 매입량과 매입가격을 결정하여야 함에 따라 정부매입양곡의 매입량 및 매입가격에 대한 국회동의의 의미가 축소되었으므로 이를 폐지하려는 것임.
- (2) 현재는 정부가 매입양곡의 매입량 및 매입가격을 결정할 때에는 국회의 동의를 얻도록 하고 있으나, 앞으로는 양곡정책심의위원회와 국무회의 심의를 거친 후 대통령 승인을 얻어 결정하도록 함.
- (3) 정부매입양곡의 매입량 및 매입가격 결정에 대한 국회동의제를 폐지하여 정부의 가격지지에 의한 국내 쌀시장의 왜곡을 방지하고 시장기능을 회복시킴으로써 국내쌀의 수급이 안정되고 경쟁력이 향상될 것으로 기대됨.

다. 미곡의 공공비축제 도입(법 제10조)

- (1) 현행의 정부수매제도는 세계무역기구(WTO)협정에 따른 보조금 감축의무에 따라 매입량이 매년 줄어들어 국민식량의

안정적 확보가 어려운 실정이므로 세계무역기구(WTO)협정상 보조금 감축의무가 면제되는 미곡의 공공비축제를 도입 하려는 것임.

- (2) 농림부장관은 국민식량의 안정적 확보를 위하여 공공비축미곡을 비축·운용하도록 하고, 공공비축미곡의 매입·판매가격은 세계무역기구(WTO)협정에 따른 국내보조 감축약속 면제기준을 충족할 수 있도록 매입·판매지역에서의 시장가격으로 함.
- (3) 공공비축미곡을 비축·운용함으로써 국민식량을 안정적으로 확보할 수 있고 국내쌀의 경쟁력이 강화될 것으로 기대됨.

라. 양곡에 대한 표시제도 강화(법 제20조의2·제20조의3·제27조의2 및 제27조의3 신설)

- (1) 양곡의 수입이 증가하고 양곡유통이 다양한 형태로 이루어짐에 따라 생산년도 및 품종 등을 표시하지 아니하거나 거짓으로 표시한 양곡을 판매하는 경우가 늘어나고 있어 양곡에 대한 표시제도를 강화하려는 것임.
- (2) 종전에는 농림부장관의 명령으로 양곡매매업자에게만 양곡에 대한 표시의무를 부과하였으나 앞으로는 양곡가공업자에게도 생산년도·품질 등의 표시의무를 부과하고, 허위·과대의 표시·광고를 금지하며, 표시의무위반행위에 대한 단속을 강화하기 위하여 명예감시원제와 포상금제를 도입함.
- (3) 양곡에 대한 표시제도를 강화하여 양곡유통의 투명성을 확보함으로써 소비자의 권익보호가 증진될 것으로 기대됨.

### 【2007.6.29. : 일부개정】

- 양곡소유자·양곡매매업자·양곡가공업자, 양곡을 수출·수입·보관 또는 수송하는 자에 대한 행정조사의 요건 및 조사절차를 구체화하고, 긴급을 요하거나 증거인멸 등의 우려가 없는 경우 외에는 조사계획을 사전통지하게 하여 행정조사로 인한 기업의 어려움을 해소하려는 것임.

**【2008.2.4. : 일부개정】**

- 정부관리양곡의 판매 용도를 관수용, 가공용, 공공용, 민수용 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 용도로 현실에 맞게 조정하고, 허가대상 미곡 등의 수입 시 사용용도 등을 명시하여 허가를 받도록 하며, 영업정지 또는 등록 취소의 사유를 명확히 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

**【2009.10.2. : 일부개정】**

- 양곡가공업을 등록제와 신고제로 운영하던 것을 신고제로 통합하고, 정부위원회 정비계획에 따라 양곡정책심의위원회를 폐지하며, 양곡가공업자의 지위승계 제도와 영업소 폐쇄조치 제도를 도입하고, 양곡매매업자에 대한 판매가격 제시 명령제를 폐지하며, 양곡관리와 관련이 있는 「양곡증권정리기금법」을 이 법으로 통합하는 한편,
- 법 문장 중 어려운 용어와 표현 등을 쉽게 고치며, 복잡한 문장을 체계적으로 정리하여 쉽고 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하고, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

가. 양곡가공업 등록제와 신고제를 신고제로 통합(법 제19조)

- (1) 기업의 투자를 활성화하고, 「식품위생법」에서도 일부 업종을 제외하고 대부분 신고제로 운영 중인 것을 고려하여 양곡가공업 등록제를 완화할 필요가 있음.
- (2) 양곡가공업에 대하여 등록제와 신고제로 운영하던 것을 등록제를 폐지하여 신고제로 통합하되, 종전에 등록한 자는 신고한 자로 보도록 함.
- (3) 불필요한 규제가 완화됨으로써 기업 투자의 활성화가 기대됨.

나. 양곡정책심의위원회 폐지(현행 제23조 삭제)

- (1) 책임행정체제를 확립하고 의사결정의 신속성 제고를 위한 정부위원회 정비계획에 따라 위원회 정비가 필요함.
- (2) 양곡정책에 관한 사항을 심의하기 위하여 설치한 양곡정책심의위원회를 폐지하고, 관련 조문을 정리함.
- (3) 이에 따라 정부의 의사결정과정에 신속성과 책임감이 부여되는 효과가 기대됨.

다. 양곡가공업자의 지위승계 제도 도입(법 제19조의2 신설)

- (1) 양곡가공업을 신고한 자에 대한 승계 제도가 없어 새로운 영업자는 시설을 갖추어 다시 신고를 하여야 하는 번거로움이 있음.
- (2) 양곡가공업을 신고한 자가 그 영업을 양도하거나 사망 또는 법인의 합병 등이 있는 때에는 그 양수인·상속인 또는 합병 후에 존속하는 법인 등이 종전의 양곡가공업을 신고한 자의 지위를 승계하도록 하되, 1월 이내에 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장에게 승계 신고하도록 함.
- (3) 이에 따라 다시 양곡가공업 신고를 하여야 하는 불편함이 해소될 것으로 기대됨.

라. 양곡매매업자에 대한 판매가격 게시 명령제 폐지(현행 제20조 제1항 삭제)

- (1) 양곡매매업계에서 자율적으로 판매가격을 게시하는 것이 정착됨에 따라, 농림수산식품부장관이 양곡의 유통질서 확립 등을 위하여 하던 판매가격 게시 명령 제도가 실효성이 없게 되어 이를 정비할 필요가 있음.
- (2) 농림수산식품부장관의 양곡매매업자에 대한 판매가격 게시 명령 제도를 폐지함.
- (3) 불필요한 규제 완화를 통한 자유로운 영업 활동이 보장되는 효과가 기대됨.

마. 영업소 폐쇄조치 제도 도입(법 제21조의3 신설)

- (1) 양곡가공업자에 대한 등록제가 폐지되고 신고제로 됨에 따라, 신고의 경우에는 취소 대상이 없으므로, 위반행위에 대하여 영업장을 폐쇄시키는 방법을 강구할 필요가 있음.
- (2) 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장은 양곡가공업 신고를 하지 아니하고 영업을 하는 경우나 영업소의 폐쇄명령을 받은 후에 계속하여 영업을 하는 경우에는 관계공무원에게 영업소의 간판을 제거하거나 적법한 영업소가 아님을 알리는 게시문 부착 등의 조치를 할 수 있도록 함.

바. 「양곡증권정리기금법」의 통합(법 제25조, 제25조의2부터 제25조의6까지 신설): 국민의 이해도를 높이기 위하여 양곡관리와 관련이 있는 양곡관리정리기금에 관한 내용을 이 법에 통합 규정하고, 「양곡증권정리기금법」을 폐지함.

**【2013.9.23. : 일부개정】**

- 식량자급률을 개선하기 위하여 공공비축 대상을 쌀과 함께 대통령령으로 정하는 양곡으로 확대하고, 정부관리양곡의 수급계획에 공공비축양곡의 운용에 관한 사항을 포함하려는 것임.

**【2015.7.7. : 일부개정】**

- 국산쌀과 수입쌀을 혼합하거나 생산연도가 서로 다른 쌀을 혼합하는 경우 혼합비율을 정확히 표시해야 하나, 원산지를 속이거나 혼합비율을 거짓으로 표시하는 사례가 만연하여 쌀 시장의 유통질서가 교란되고 있음.
- 또한, 수입쌀의 부정유통으로 인한 부당이익의 규모는 커지고 있으나 단속 현장에서는 혼합비율을 정확히 표시했는지 판정하는 데에 현실적인 한계가 있어 쌀 부정유통에 대한 단속 및 방지가 어려운 실정임.



- 이에 농림축산식품부장관은 정부관리양곡 및 정부비축양곡 중 국내산 미곡과 수입산 미곡을 서로 혼합하여 관리할 수 없도록 하고, 양곡가공업자나 양곡매매업자는 국산쌀과 수입쌀을 혼합하여 유통·판매할 수 없도록 하는 등 양곡의 혼합 금지를 위한 법적 근거를 마련하며, 이에 따른 제재를 강화하는 등 양곡의 유통질서를 확립하고 국민의 신뢰를 확보하려는 것임.
- 가. 농림축산식품부장관은 미곡 등을 혼합하여 유통하거나 판매한 자의 정부관리양곡 매입자격을 제한함(제9조의2제3호).
- 나. 농림축산식품부장관은 정부관리양곡 및 정부비축양곡 중 국내산 미곡과 수입산 미곡을 서로 혼합하여 관리할 수 없도록 함(제20조의4제1항 신설).
- 다. 양곡가공업자나 양곡매매업자는 국내에서 생산된 미곡등과 같은 종류의 수입 미곡 등, 생산연도가 다른 미곡 등을 혼합하여 유통하거나 판매할 수 없도록 함(제20조의4제2항 신설).
- 라. 특별자치도지사 등은 양곡가공업자나 양곡매매업자가 미곡 등을 혼합하여 유통하거나 판매하는 경우 영업정지 또는 영업소 폐쇄를 명할 수 있도록 함(제21조제1항제7호의2 신설).
- 마. 농림축산식품부장관은 미곡 등을 혼합하여 유통하거나 판매한 자를 신고 또는 고발한 자에게 포상금을 지급할 수 있도록 함(제27조의3제4호 신설).
- 바. 양곡의 생산연도·품질 등에 대하여 거짓·과대의 표시 또는 거짓·과대의 광고를 한 자 및 미곡 등을 혼합하여 유통하거나 판매한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 사용·처분한 양곡을 시가로 환산한 금액의 5배 이하에 해당하는 벌금에 처하도록 함(제32조제3호·제4호 신설, 현행 제34조제4호 삭제).

**【2017.6.22 : 일부개정】**

- 국민생활 및 기업활동과 밀접하게 관련되어 있는 신고 민원의 처리절차를 법령에서 명확하게 규정함으로써 관련 민원의 투명하고 신속한 처리와 일선 행정기관의 적극행정을 유도하기 위하여, 양곡가공업의 신고·변경신고 또는 양곡가공업의 지위승계 신고를 받은 경우 일정 기간 내에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하도록 하고, 그 기간 내에 신고수리 여부 또는 처리기간의 연장 여부를 통지하지 아니한 경우에는 신고를 수리한 것으로 간주(看做)하는 제도를 도입하는 한편, 별도의 수리행위가 필요하지 아니한 양곡가공업의 휴업·폐업신고의 경우에는 신고서의 기재사항에 흠이 없고 법령 등에 규정된 형식상의 요건을 충족하면 신고서가 접수기관에 도달된 때에 신고 의무가 이행된 것으로 보도록 명확하게 규정하려는 것임.

### 부록 3. 일본 식량법 법률체계와 주요내용(1942년 제정, 2015년 최종개정)

장·절·관·조	제목	주요내용
제1장	총칙	
제1조	목적	미곡 및 맥류가 주식으로서의 역할을 하고, 중요한 농산물로서의 지위를 차지한다는 점에서, 미곡의 생산자에서 소비자까지의 적정하고 원활한 유통을 확보하기 위한 조치 및 정부에 의한 주요식량의 매입, 수입, 매도 조치를 종합적으로 강구하여 주요식량의 수급 및 가격 안정을 도모하고 국민생활과 국민경제의 안정에 기여하는 것을 목적으로 한다.
제2조	주요 식량의 수급 및 가격 안정을 도모하기 위한 기본방침	정부는 미곡 수급 및 가격 안정을 도모하기 위하여 미곡 수급에 관한 전망을 수립하고, 이에 근거하여 생산조정 추진, 공급부족에 대비한 비축제도 운영, 소비자가 필요로 하는 유통의 확보, 적절한 매입, 수입, 매도를 실시한다.
제3조	정의	‘주요 식량’ ‘미곡의 비축’ ‘맥류의 비축’
제2장	미곡의 수급·가격 안정에 관한 조치	
제1절	기본지침	
제4조	기본지침	농림수산업장은 미곡의 수급 및 가격 안정을 도모하기 위하여 매년 기본지침을 수립한다. (기본지침에 정하는 사항) 1. 미곡의 수급 및 가격 안정에 관한 기본방침 2. 미곡의 수급전망에 관한 사항 3. 미곡 비축의 목표수량, 기타 비축 운영에 관한 사항 4. 미곡 수입수량 및 그 종류별 수량에 관한 사항 5. 기타 미곡의 수급 및 가격 안정에 관한 중요 사항

<p>제2절</p> <p>제1관</p> <p>제5조</p>   <p>제6조</p>  <p>제7조</p>	<p>적정·원활한 유통확보에 관한 조치</p> <p>생산조정방침</p> <p>생산조정방침의 인정</p>  <p>생산조정방침에 관한 조언 및 지도</p> <p>지방자치단체의 협력</p>	<p>미곡의 생산자 또는 출하사업을 행하는 자가 조직하는 단체, 기타 시행으로 정하는 자(생산출하단체)는 미곡의 생산조정에 관한 방침(생산조정방침)을 작성하고, 당해 생산조정방침이 적당하다는 취지를 인정을 받을 수 있다.</p> <p>(생산조정방침에 정하는 사항)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 생산조정방침에 따라 미곡의 생산자에게 생산수량목표의 설정방침</li> <li>2. 생산수량목표를 달성하기 위한 조치(기후, 기타 자연조건의 변화에 의하여 생산수량목표를 상회한 수량의 미곡에 대한 조치를 포함)</li> </ol> <p>국가는 생산출하단체 등에 대해 생산조정방침의 작성 및 그 적절한 운영을 위해 필요한 조언 및 지도를 하도록 노력한다.</p> <p>생산출하단체 등은 생산조정방침의 작성 및 그 적절한 운영을 위해 지방자치단체에 대해 필요한 협력을 구할 수가 있다.</p> <p>지방자치단체는 협력이 구해진 경우에는 생산조정방침의 작성 및 그 적절한 운영이 그 지방자치단체의 구역의 특성에 따른 농업의 진흥에 기여한다고 인정될 때에는 필요한 조언 및 지도를 행하도록 노력하여야 한다.</p>
<p>제1관의 2</p>  <p>제7조의 2</p>	<p>미곡의 출하 또는 판매 사업을 행하는 자의 준수사항</p> <p>준수사항</p>	<p>농림수산장관은 미곡의 적정·원활한 유통을 확보하기 위하여 미곡의 용도별 관리방법, 기타 미곡의 출하 또는 판매 사업을 행하는 자가 그 업무방법에 관하여 준수해 할 사항을 정한다.</p>

제7조의 3	권고 및 명령	
제2관 제8조  제9조  제10조 제11조 제12조 제13조 제14조 제15조 제16조 제17조	미국안정공급확보지원기구 지정  업무  업무의 위탁 업무규정의 인가 사업계획 등 구분정리 농림수산성으로의 위임 개선명령 지정 취소 자금 대부	농림수산장관은 미곡의 안정공급 확보를 지원하는 것을 목적으로 하는 일반사단법인, 일반재단법인, 기타 영리를 목적으로 하지 않는 법인을 그 신청에 의하여 전국을 통하여 하나에 한하여 미국안정공급확보지원기구(기구)로 지정할 수 있다.  기구는 다음의 업무를 행한다. 1. 생산조정방침에 따라 미곡의 생산을 행하는 자에 대하여 미곡을 재고로서 보유하는 조치를 실시하는데 필요한 자금을 충당하기 위한 무이자 자금을 대부하는 것 2. 미곡의 안정공급 확보에 기여하는 매매거래에 관련하는 미곡의 매수관련 채무를 보증하는 것
제3관 제18조	미곡가격형성센터 지정	농림수산장관은 미곡 거래의 지표가 되는 적절한 가격의 형성을 도모하고, 그 원활한 거래에 기여하는 것을 목적으로 하는 일반사단법인, 일반재단법인, 기타 영리를 목적으로 하지 않는 법인을 그 신청에 의하여 미곡가격형성센터(센터)로 지정할 수 있다.

<p>제19조</p> <p>제20조</p> <p>제21조</p> <p>제22조</p> <p>제23조</p> <p>제24조</p> <p>제25조</p> <p>제26조</p> <p>제27조</p> <p>제28조</p>	<p>업무</p> <p>업무규정의 인가</p> <p>매매거래를 행할 수 있는 자</p> <p>매매거래</p> <p>매매거래수량 등의 공표</p> <p>사업계획 등</p> <p>임원의 선임 및 해임</p> <p>비밀유지의무</p> <p>개선명령</p> <p>지정 취소</p>	<p>센터는 다음의 업무를 행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 미국 거래의 지표가 되는 가격의 형성에 필요한 그 매매거래를 행하기 위한 시설(가격형성시설)을 개설하는 것</li> <li>2. 1의 업무에 부대하는 업무</li> </ol>
<p>제3절</p> <p>제29조</p> <p>제30조</p> <p>제31조</p> <p>제32조</p>	<p>정부의 매입 및 매도</p> <p>미국의 정부매입 및 정부매도</p> <p>미국 등의 수입을 목적으로 하는 매입 및 당해 미국의 매도</p> <p>수입 미국 등의 특별한 방식에 의한 매입 및 매도</p> <p>미국 등의 수출을 목적으로 하는 매도</p>	<p>정부는 미국비축의 원활한 운영을 도모하기 위하여 기본방침에 따라 국내산 미국의 매입을 행하고, 매수자격자에 대하여 당해 미국의 매도를 행한다.</p> <p>정부는 미국 등의 수입을 목적으로 하는 매입을 행하고 매수자격자에 대하여 당해 미국의 매도를 행할 수 있다.</p> <p>정부는 미국 등의 수입을 행하는 자 및 당해 수입 미국 등의 매수를 행하는 매수자격자의 연명에 의한 신청에 따라 당해 수입 미국 등을 매입할 수 있다.</p> <p>정부는 특히 필요하다고 인정될 때는 미국 등의 수출을 목적으로 하는 매도를 할 수 있다.</p>

제33조	정부 매도의 부대조건 등	
제4절	정부이외의 자가 행하는 수입 및 수출	
제34조	미국 등의 수입	미국 등의 수입(관세법 제2조에 정하는 수입)을 행하는 자는 농림수산장관이 정하여 고시하는 금액에 당해 수입 미국 등의 수량을 곱하여 얻은 금액을 정부에 납부해야 한다.
제35조	미국 수입수량의 신고	
제36조	미국 수출수량의 신고	
제5절	긴급 시의 조치	
제37조	긴급 시의 대응	정부는 미국의 공급이 대폭 부족하거나 부족할 우려가 있어 미국의 적정·원활한 공급이 상당 기간 곤란하게 되어 국민생활의 안정 및 국가경제의 원활한 운영에 현저한 지장이 생기거나 생길 우려가 있는 경우에 이러한 사태에 대처하기 위하여 조치를 강구할 필요가 있다고 인정할 때는 각의의 결정을 거쳐 그 취지를 고시한다.
제38조	미국의 출하 또는 판매 사업을 행하는 자에 대한 명령	농림수산장관은 전조의 사태에 대처하기 위하여 기본지침에 따라 미국의 출하 또는 판매 사업을 행하는 자에 대해 그 보유하는 미국의 양도, 이동 또는 보관에 관하여 지역 또는 시기의 지정, 수량 또는 가격의 제한에 따르도록 명령할 수 있다.
제39조	미국의 생산자에 대한 명령	농림수산장관은 전조의 조치를 강구해도 미국의 적정·원활한 공급이 곤란하다고 인정될 때에는 미국의 생산자에 대해 매도를 해야 할 기한 및 수량을 정하여 그 생산한 미국을 정부에 매도해야 할 것을 명령할 수 있다.
제40조	미국의 할당 또는 배급 등	전 2조의 조치를 강구해도 37조의 사태를 극복하는 것이 현저하게 곤란하다고

		인정되는 경우에는 시행령으로 미곡의 할당 혹은 배급 또는 미곡의 사용, 양도 혹은 양수의 제한 혹은 금지에 관하여 필요한 사정을 정할 수 있다.
제3장	맥류, 기타 주요식량의 수급 및 가격 안정을 도모하기 위한 조치	
제41조	맥류의 수급전망	
제42조	맥류 등의 수입을 목적으로 하는 매입 및 당해 맥류의 매도	
제43조	수입 맥류 등의 특별한 방식에 의한 매입 및 매도	
제44조	준용	
제45조	맥류 등의 수입	
제46조	미곡 이외의 주요식량의 매입 및 매도	
제4장	잡칙	
제47조	미곡의 출하 또는 판매 사업의 신고	
제48조	장부의 준비	
제49조	주요식량의 교부 등	
제50조	정보의 제공	
제51조	조사	
제52조	보고 및 현장검사	
제53조	도도부현이 처리하는 사무 등	
제54조	경과조치	
제5장	벌칙	
	부칙	



## 부록 4. 양정전문가 조사표

### 양정제도 개선에 관한 정책전문가 조사표

2017. 9.

쌀 공급과잉과 가격하락 구조가 심화되고 있습니다. 이에 따라 쌀 농가 소득이 하락하고, 정부 재고와 직접지불금 재정 소요도 증가하고 있습니다. 이에 대응하여 정부가 시행해 온 한시적 생산조정, 시장격리 등 수급조절, 밥쌀용 수입쌀 관리 등 행정조치들을 법제화하여 정책의 안정성과 예측성을 제고할 필요성이 있습니다.

이 조사는 양곡관리법에 담겨야 할 내용들에 대한 전문가들의 의견을 구하기 위한 것입니다. 본 연구는 농식품부가 재단법인 GS&J 인스티튜트에 의뢰한 것으로, 이 조사결과는 대 정부 건의로 쓰이고, 답변자의 개별 의견과 개인 정보는 보호될 것임을 약속드립니다.

GS&J 농정전략연구원장 김명환 mhkim@gsnj.re.kr

GS&J 연구원 표유리 euri8048@gsnj.re.kr

02-3463-7624

직업	(1) 교수, 연구원	(2) 공무원
	(3) 쌀 가공, 유통업	(4) 소비자단체
	(5) 농업인단체	(6) 기타 ( )
직장 또는 업체명 :		
응답자 성명 : _____ 연락처 : _____		

## I. 생산조정제에 대한 의견

문재인 정부는 100대 국정과제의 하나로 2018-19년에 각각 5만, 10만 ha 규모의 벼 생산조정제를 실시할 계획입니다. 과거에도 정부는 2003~2005년과 2011~2013년에 생산조정제를 시행한 바 있습니다만, 법률에 의거하지 않다 보니 농식품부와 기재부 등 정부내 재정 효과 등에 대한 시각차가 존재합니다. 과거 미국, EU, 일본은 법률에 정해진 바에 따라 휴경 등 생산조정을 하였습니다.

1. 쌀 생산조정제의 논 이용방식 중 적합하다고 생각하시는 것은? (복수 응답 가능)
  - ① 휴경 위주
  - ② 작목 제약 없이 자유롭게 전작
  - ③ 조사료 작물(옥수수, 수단그라스 등) 위주로 전작
  - ④ 총체벼 등 사료용 벼 위주로 전작
  - ⑤ 콩과 작물 위주로 전작
  - ⑥ 기타 \_\_\_\_\_
  
2. 쌀 생산조정제 운영방식은?
  - ① 농가의 자율적 신청으로
  - ② 일정 경작규모 이상 농가에 의무 조정비율 할당
  - ③ 기타 \_\_\_\_\_
  
3. 쌀 생산조정제 참여 논에 대한 지급액은?
  - ① 면적당 일정액 지급
  - ② 휴경, 전작물별로 차등 지급
  - ③ 기타 \_\_\_\_\_
  
4. 지역단위로 특정작물 육성과 연계한 단지적인 전작에 대해서는 지급액을 추가하자는 데 대한 의견은?
  - ① 찬성    ② 반대

5. 쌀 생산조정제의 조정대상 논은?

- ① 한계답 위주로    ② 우량 농지 위주로

6. 쌀 생산조정제의 법제화가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 찬성
- ② 반대 (8 문항으로)
- ③ 모르겠음 (II 문항으로)

7. 쌀 생산조정제 법조항에 반드시 포함되어야 할 사항은?

---



---



---

(II 문항으로)

8. 쌀 생산조정제를 반대하신다면 그 이유는?

- ① 타작물 가격이 폭락하는 등 부작용이 클 것이다
- ② 생산성 낮은 한계농지 위주로 참여하여 감산효과가 적을 것이다
- ③ 이후 생산조정면적을 계속 늘려가야 할 것이다.
- ④ 기타 \_\_\_\_\_

## II. 시장격리제에 대한 의견

2005년 수매제도 폐지 이후 풍작이 들어 가격이 하락하면 시장격리를 실시 하였습니다. 지난 12년간 7번 시장격리를 하였는데 직접적 법적 근거 없이, 그때그때 국무회의 심의와 대통령 승인을 받아 시행하였습니다. 이에 따라 생산자단체 등이 시장격리를 요구하는 상황이 자주 발생하고, 시장의 불확 실성을 야기하는 측면도 있습니다.

1. 쌀 시장격리제가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 적극 반대 (2번 문항으로)

- ② 반대 (2번 문항으로)
- ③ 찬성 (3번 문항으로)
- ④ 적극 찬성 (3번 문항으로)
- ⑤ 모르겠음 (Ⅲ 문항으로)

2. 쌀 시장격리제를 반대하신다면 그 이유는?

- ① 가격을 올리는 쪽으로 작용해 공급과잉을 더 초래할 수 있다
- ② 정부재고 증가 부담의 비효율이 더 커질 것이다
- ③ 목표가격제가 있어 쌀값이 떨어져도 농가소득이 크게 떨어지지 않는다.
- ④ 기타 \_\_\_\_\_

2-1. 쌀 시장격리제를 반대하신다면 그 대안은?

---

---

---

(Ⅲ 문항으로)

3. 쌀 시장격리제를 찬성하신다면 법제화가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 찬성
- ② 반대 (Ⅲ 문항으로)
- ③ 모르겠음 (Ⅲ 문항으로)

3-1. 쌀 시장격리제 범조항에 반드시 포함되어야 할 사항은 어떤 것이 있습니까? 자유롭게 의견을 개진해주시기 바랍니다.

---

---

---

### III. TRQ 운영에 대한 의견

우리나라는 WTO 협정에 따라 매년 약 41만 톤의 쌀을 의무적으로 수입하고 있습니다. 그중 약 12만 톤을 2015년 쌀 관세화 개방 이전에는 밥쌀용으로 수입하였습니다. 관세화 이후 정부는 밥쌀용 쌀 수입쿼터(TRQ)를 해제하고 6만 톤 이하를 수입하고 있습니다만 미국, 중국 등 이해관계국들과의 협상이 아직 진행 중입니다. 밥쌀용 수입량 결정 방식에 대한 국내외적 합의가 아직 없는 상태입니다.

1. 쌀 TRQ 결정방식(공식)이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 적극 반대 (2번 문항으로)
- ② 반대 (2번 문항으로)
- ③ 찬성 (3번 문항으로)
- ④ 적극 찬성 (3번 문항으로)
- ⑤ 모르겠음 (IV 문항으로)

2. 쌀 TRQ 결정방식 필요성을 반대하신다면 그 이유는?

---



---



---

2-1. 쌀 TRQ 결정방식을 반대하신다면 그 대안은?

---



---



---

(IV 문항으로)

3. 쌀 TRQ 결정방식(공식)이 필요하다고 생각하신다면 법제화가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 찬성

- ② 반대 (IV 문항으로)
- ③ 모르겠음 (IV 문항으로)

3-1. 쌀 TRQ 결정방식을 법조항에 반드시 포함되어야 할 사항은 어떤 것이 있습니까? 자유롭게 의견을 개진해주시기 바랍니다.

---

---

---

#### IV. 쌀 자조금에 대한 의견

쌀자조금제도는 쌀 생산자 등이 자발적으로 자금을 거출하여 쌀 내수/수출 촉진, 자율적 수급안정, 품질 개선, 관련 조사연구 등에 사용하여 쌀산업을 지키기 위해 자조적인 노력을 하면, 정부도 매칭 펀딩으로 이를 지원하는 제도입니다. 쌀 자조금은 기존의 「농수산자조금법」에 근거하여 결성할 수 있습니다. 그런데, 쌀은 우리 농업에서의 위치나 양곡관리, 직불제도 등 관련 제도와의 연관 관계 때문에 농수산자조금법을 수정하여 쌀자조금을 결성하는 것보다는 별도의 법을 제정하는 것이 바람직하다는 의견도 있습니다. 참고로 축산부문은 「축산자조금법」 별도로 제정·운영하고 있습니다.

1. 쌀 자조금 설치가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 적극 반대 (2번 문항으로)
- ② 반대 (2번 문항으로)
- ③ 찬성 (3번 문항으로)
- ④ 적극 찬성 (3번 문항으로)
- ⑤ 모르겠음 (V 문항으로)

2. 쌀 자조금을 반대하신다면 그 이유는?

- ① 쌀 농가수가 너무 많아 도덕적 해이, 무임승차 등의 문제 심각
- ② 쌀 관련 농민단체들의 의견 통일이 어려울 것이다
- ③ 쌀 생산자의 자발적인 의사라면 찬성하나 정부 지원 때문이라면 반대

- ④ 쌀 수급문제의 책임은 정부에 있는데 생산자에게 부담을 전가하려 하므로  
 ⑤ 기타 \_\_\_\_\_  
 (V문항으로)

3. 쌀 자조금을 찬성하신다면 그 이유는?

- ① 쌀 소비촉진에 효과적일 것이므로  
 ② 생산자 스스로 자구노력이 중요하므로  
 ③ 쌀 생산조정 등 정부와의 협력이 강화될 수 있을 것이므로  
 ④ 생산자가 원하는 기술개발 등이 이루어질 것이므로  
 ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

4. 쌀 자조금 거출은 생산자의 사전동의 하에 쌀직불금과 연계하여 거출하는 것이 효과적이고 바람직하다는 의견에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 적극 반대 ② 반대 ③ 찬성 ④ 적극 찬성 ⑤ 모르겠음

5. 쌀 자조금 설치를 위해 별도의 법 제정이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 적극 반대 ② 반대 ③ 찬성 ④ 적극 찬성 ⑤ 모르겠음

6. 상업적 판매량이 작은 영세농까지 쌀 자조금에 가입시키는 것은 행정비용과 무임승차 등 문제가 많아 일정 규모 이상의 농가로 한정하자는 의견이 있는데 이에 대해서 어떻게 생각하십니까?

참고로 쌀 농가 65만 3천호(2014년) 중 1ha 이상은 31%(면적 기준 72%), 2ha 이상은 13%(면적 기준 50%)이며, 현행법상 면적 기준 50% 이상이면 자조금 결성이 가능합니다.

- ① 쌀 생산자 모두 포함해야 ② 1.0ha 이상만으로 ③ 2.0ha 이상만으로  
 ④ 기타 \_\_\_\_\_

7. 쌀 자조금을 설치를 위해 관련법에 반드시 포함되어야 할 사항이 있다면 자유롭게 의견을 개진해주시기 바랍니다.

---

---

---

## V. RPC 경영구조개선

RPC는 현대화되고 규모화된 도정공장으로서, 전국적으로 농협이 경영하는 곳이 149개소, 민간이 경영하는 곳이 77개소인 산지 쌀 유통의 거점입니다. 정부는 RPC에 시설자금을 지원하고, 벼 매입자금을 융자하여 수확기 가격하락을 방지하는 기능을 하도록 합니다. 또한 정부는 RPC에 대한 경영평가를 통해 융자금 규모와 이자율을 차등합니다. 최근 4년 연속 풍작으로 수확기 가격보다 단정기가격이 낮아 RPC들의 경영적자가 누적되고 폐업되는 곳이 늘어나고 있습니다.

1. RPC 경영활성화와 역할강화를 위한 정부의 RPC 지원정책에 대한 의견은?
  - ① RPC가 수확기 가격지지로 인해 누적적자를 안고 있으므로 정부 지원을 확대해야 한다. (2번 문항으로)
  - ② 현재 수준의 지원은 유지하되, 원료곡 매입량 등 경영평가를 통한 경영자율성 침해를 최소화하도록 한다. (3번 문항으로)
  - ③ 정부의 지원을 축소 또는 중단하여 경영을 자율에 맡겨야 한다. (3번 문항으로)
  - ④ 기타 \_\_\_\_\_
  
2. RPC 지원확대 방안은?
  - ① 시설자금(RPC시설 현대화 및 DSC 설치자금) 기준금액의 상향 현실화
  - ② 벼 매입자금 지원 조건 완화(벼 매입량을 지원금액의 100%로 하향 조정 및 지원금리 인하 또는 무이자로 전환)
  - ③ 기타 \_\_\_\_\_
  
3. 농협 RPC 등은 10월 수확기에 농가에게서 벼를 우선지급금을 주고 사서, 12월까지의 시세로 정산하는 사후정산제를 실시하고 있습니다. 사후정산제에 대한 의견은?



- ① 농협 본연의 수탁판매제 형태이므로 찬성
- ② 수확기 벼값을 하락시키는 요인이 되므로 반대
- ③ 기타 \_\_\_\_\_

4. RPC 경영정상화를 위한 대책은? 자유롭게 의견을 개진하여 주시기 바랍니다.

---



---



---

## VI. 쌀 소비확대, 고품질 쌀 생산/유통 활성화

1. 쌀 소비확대를 위해 정부가 해야 할 정책은? (복수응답)

- ① 사료용 사용 확대 (정부보유 고미 사료용 사용, 사료용 벼 계약재배 등)
- ② 가공용 사용 확대 (밀가루를 쌀가루로 대체 등)
- ③ 주정용 사용 확대 (정종, 막걸리, 소주 등) 위한 규제완화
- ④ 다양한 쌀 소비확대운동을 일관성 있게 지속적으로 전개
- ⑤ 완전미 (짜래기 없는 쌀) 생산 유도
- ⑥ 가정용 고품질미 생산 유도
- ⑦ 업소, 가공용 등 중저가미 생산 유도
- ⑧ 쌀 수출 지원
- ⑨ 기타 \_\_\_\_\_

2. 사료용 사용 확대 정책에 대한 의견은?

- ① 주식인 쌀을 동물사료로 사용하는 것은 쌀에 대한 부정적 인식을 심어줄 수 있고, 정서적으로 거부감이 있으므로 사료용 사용 확대 반대
- ② 식용으로 사용하기 부적절한 묵은쌀을 사료용으로 사용하여 정부양곡 수급관리 효율성 제고
- ③ 묵은쌀 사료용 사용도 늘리고, 신곡도 재배단계에서부터 사료용 계약재배를 통해 식용 생산조정에 적극 활용

④ 기타 \_\_\_\_\_

3. 정부 보유 양곡에 대한“연산별 용도지정처분제”를 법제화해야 한다는 의견이 있습니다. 이에 대한 의견은?

<예: 2년 이하: 식용, 3년 이하: 가공용, 4년 이하: 주정용, 4년 이상: 사료용>

① 법제화 찬성 (정부 보유곡을 신속히 처리하여 재고관리 효율성 도모)

② 법제화 반대 (현행처럼 쌀 수급에 따라 정부가 연산별로 처분 결정)

③ 기타 \_\_\_\_\_

4. 고품질 쌀 생산을 위해 정부/지자체가 추진해야 할 정책은? (복수응답)

① 고품질 품종선정과 지역별, 단지별 품종 통일

② 들녘경영체 등 쌀 집단생산단지 조성 확대

③ 벼짚 환원하기 등 땅심 높이기

④ 시비방법 개선 추진(질소질 줄이기, 규산질 늘리기 등)

⑤ RPC 시설 현대화 및 건조저장시설(DSC) 확충 지원

⑥ 기타 \_\_\_\_\_

5. “쌀 등급표시제”에 대한 의견은?

쌀 등급표시제는 쌀 포장지에 등급, 단백질함량, 품종, 중량, 원산지, 연산, 도정일자 등을 표시하는 양곡관리법 상의 제도입니다. 등급은 완전립 비율에 따라 특, 상, 보통, 미검사로 표시하며, 단백질 함량에 따라 수, 우, 미, 미검사로 표시합니다. 미검사가 70% 이상에 달해 정부는 금년 10월부터 미검사 표시를 금지하기로 하였습니다.

① 소비자의 알 권리, 고품질 쌀 유도를 위해 미검사 표시를 금지하여야 한다.

② 유통 중에 품위가 변할 수 있기 때문에 미검사 표시 금지를 단계적으로 신중하게 시행해야 한다.

③ 유통주체들의 자율에 맡겨야 한다.

④ 기타 \_\_\_\_\_

6. “생산연도 다른 쌀 혼합금지”에 대한 의견은?

양곡관리법은 생산연도가 다른 쌀을 혼합하지 못하도록 규정하고 있습니다. 이는 수확기가 다가올수록 구곡 재고를 덩핑판매하도록 하여 신곡 가격까지 하락시키므로 혼합금지 규제를 없애고 연산 혼합 표시를 하도록 하자는 의견이 있습니다.

- ① 생산연도 다른 쌀 혼합금지 규정은 지속되어야 한다.
- ② 생산연도 다른 쌀 혼합금지 규정은 폐지하고 혼합 표시를 하도록 한다.
- ③ 유통주체들의 자율에 맡겨야 한다.
- ④ 기타 \_\_\_\_\_

7. 고품질 쌀 유통 및 소비확대에 대한 의견을 자유롭게 말씀해 주세요.

---

---

---

VII. 직접지불제, 정부양곡관리, 쌀 이외 곡물 등 양곡관련 정책 등에 대한 의견을 자유롭게 말씀해주시오.

---

---

---



## 참고문헌

- 고재모 외, 2017.3. 한중일 식량정책 비교, 고려대학교 한국식량안보연구재단.
- 김동환 외, 2014.3. 한국·일본·대만 쌀 유통실태 및 정책 조사, 농식품신유통연구원.
- 김동환 외, 2012.12. 쌀산업 경쟁력 제고를 위한 예산·법령·조직·제도 개편방안, 농식품신유통연구원.
- 김명환 외, 2016.10. 쌀 관세화 시대 쌀 유통구조 개선방향, GS&J 인스티튜트, 농림축산식품부.
- 김명환 외, 2015.12. TRQ 쌀 및 공공비축용 쌀 관리방식 개선방안, GS&J 인스티튜트, 한국농수산물유통공사.
- 김태곤. 2017. “일본 쌀 생산조정제도의 타산지석”. 농정연구 제 61호, 농정연구센터.
- 김태곤 외, 2016.10. “관세화 전환과 쌀농업의 과제”, 농정연구 제59호, 농정연구센터.
- 김태곤 외, 2016.6. 일본, 쌀 생산과잉과 싸워온 반세기 드라마, 시선집중 GS&J 220호.
- 김태곤. 2014.2.12. “미국의 2014년 농업법: 쟁점과 의의”. 제2회 농경토론회. KREI.
- 김태훈 외, 2017.9. “신정부 쌀산업 정책방향”, 농정포커스 154호, 한국농촌경제연구원.
- 김태훈 외, 2016.12. 중장기 양곡정책방향(2/2차년도), 한국농촌경제연구원.
- 김태훈 외, 2015.12. 중장기 양곡정책방향(1/2차년도), 한국농촌경제연구원.
- 김태훈 외, 2008..11. 일본의 공공비축제도 운용 실태 파악을 위한 해외출장 결과 보고, 한국농촌경제연구원.
- 김한호, 2014.2. 미국 농업법 2014: 소득안전망 대폭 강화, 시선집중 GS&J 174호.
- 김한호 외, 2010.10. 농산물 수급조정을 위한 몸부림, 시선집중 GS&J 107호.
- 김한호 외, 2007.1. 미국농정 조감도, 시선집중 GS&J 30호.
- 농림축산식품부, 2016.1. 쌀 관세화의 추진과 쌀 산업대책.
- 농림축산식품부, 2015.7. 쌀 의무자조금제도 도입방안(PPT자료)
- 농림축산식품부, 2013.11. 한국양정사 1978~2013.
- 농수산부, 1978.9. 한국 양정사.

- 농식품신유통연구원, 2013.12. 쌀 자급의 파급효과 및 식량작물의 애그리비지니스 연관 관계 분석.
- 박동규 외, 2003.12. 농가의 미국유통 실태 분석, 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외, 2012.12. 농업부문 자조금 운영실태와 개선방안, 한국농촌경제연구원
- 박성재 외, 2011.7. 농협경제사업의 미래비전과 활성화방안, 한국농촌경제연구원.
- 박종수, 2015. 쌀 자조금의 의의와 필요성(토론회 발제자료)
- 손영호 외, 2016, 2016년도 한돈자조금 성과분석, (주)나우엔벤처
- 송정환 외, 2014.12. 수입쌀 국내수요 파악을 위한 설문조사, 농식품신유통연구원.
- 안병일, 2015.2. 농정방식 개혁: EU CAP 진화를 보라, 시선집중 GS&J 192호.
- 위남량, 2017, “쌀 소비 촉진 관련 지원내용”, 연구자료
- 이명현, 2013.1. 새 정부의 농정: EU의 2013년 농정개혁에서 배울 것, 시선집중 GS&J 149호.
- 이정환 외, 2017.3. 농업의 가격조건 악화 대책: 가격변동대응 직불, 시선집중 GS&J 233호.
- 이정환 외, 2015.12. 긴급제안, 쌀 수급문제의 해법, 시선집중 GS&J 210호.
- 이정환 외, 2013.12. 쌀 관세화 이후의 쌀 산업 전망과 양정 개선, GS&J 인스티튜트.
- 이정환 외, 2012.9. 국가곡물조달시스템을 이용한 주요곡물 비축방안, GS&J 인스티튜트, 농림수산식품부.
- 이정환 외, 2013.4. 민간 RPC의 지속가능한 발전방안 연구, GS&J 인스티튜트.
- 이정환 외, 2004, 2005, 2006. 쌀 유통부문의 경쟁력제고 시스템 개발, 한국농촌경제연구원.
- 조재성 외, 2016, 「쌀 의무자조금 도입 방안 연구」, 농림축산식품부
- 최세균 외, 2014.12. WTO 쌀 협상에 대비한 TRQ 쌀 수입관리 및 국내 유통방안, 국립식량과학원, 한국농촌경제연구원.
- 平澤明彦. 2014.12. “米國2014年農業法の農業所得安定化政策”. 「農林金融」. 2014年12月號
- 吉井邦恒. 2017.8. “EUの農業リスク管理プログラムの方向”. 「月刊NOSAI」. 2017年8月號.

馬奈木俊介編. 2015. 「農林水産の經濟學」. 中央經濟社

佐伯尙美. 2008. “米政策改革の總点檢”. 「農業研究」. 第21号. 日本農業研究所

食糧制度研究會. 1998. 「詳解食糧法」. 大成出版社

農林水産省. 2017. 7. “米に關するマンスリレポート”.

農林水産省. 2017. 3. “米をめぐる關係資料”.

USDA. 2014.2. Agricultural Act of 2014.

[http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai\\_nougyo/k\\_seisaku/usa.html](http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nougyo/k_seisaku/usa.html)





## 쌀 관세화 이후 국내 양곡 수급안정을 위한 양곡관리제도 개선 연구

---

인 쇄 2017. 12.  
발 행 2017. 12.  
발행처 GS&J 인스티튜트  
06314 서울 강남구 개포로 22길 32 청우빌딩 3층  
전화 02-3463-7624 [www.gsnj.re.kr](http://www.gsnj.re.kr)  
인쇄처 (주)더스토리이미지웍스  
전화 02-6084-7317  
ISBN 978-89-93118-43-8 93520

---