

발 간 등 록 번 호

11-1543000-004050-01

국산밀 산업 변천사 연구

2021년 12월



(사) 우리밀살리기운동본부

연구 요약

국산밀 산업 변천사 연구



- 밀은 1977년 이후 쌀 다음으로 많이 소비하는 주요 식량으로 자리해 왔지만 현재 자급률은 1% 전후에 그침.
- 본 연구는 우리나라 밀 도입에서부터 현재까지 국산밀 산업 역사를 고찰하고, 발전 방안을 살펴보고자 함.
- 본 연구가 국산밀 역사 정립과 그에 기반한 실효성 있는 발전 방안 마련에 보탬이 되길 바랍.

본 연구의 개략적 내용은 다음과 같다.

■ 밀의 도래에서 고려·조선시대까지의 활용

- 우리나라에서 밀은, 기원전 2세기 이전 한반도 북방 중국으로부터 도래한 이후 삼국시대에 이미 전국으로 재배가 확산되어 고려·조선시대에 이르기까지 식생활 속에서 널리 활용됨.
- 고려시대 송나라 사신 서공이 쓴 고려도경에는 “고려에는 밀이 적어 송나라에서 사오 큰 잔치가 아니면 쓰지 않는다”고 되어 있음. 고려도경은 고려시대 생활상을 담은 현존하는 유일한 기록이라는 점에서 다양한 부분에서 널리 인용되고 있음.
- 하지만, ‘고려시대에 밀이 귀해서 큰 잔치 때만 사용했다’는 서공의 견해는 새롭게 규명될 필요가 있음.
- 이는 중국과 고려의 경제·사회·문화의 차이에 따른 밀 생산규모와 이용 방식의 차이를



충분히 고려하지 않은 중국 사신의 견해일 수 있음을 의미함.

- 고려시대 제례 때 면을 사용하고 사원에서 면을 만들어 팔았다는 기록과 고려 시대 밀 재배에 대한 문헌 등이 있는 바, 서공의 견해에 대한 심층 연구가 필요함.
- 조선시대 농서와 조리 서적 등은 생활 속 밀 이용이 매우 광범위 했음을 잘 보여주고 있음. 농사직설, 색경, 농정신편 등의 농서에 밀 농사법, 활용법이 기록돼 있고 산가요록, 수운잡방, 음식디미방, 규합총서, 정조지 등의 조리서적에 밀을 활용한 음식을 두루 소개하고 있음.
- 조선시대 말에는 밀 생산면적과 생산량이 더욱 늘어나 1910년 밀 생산 면적이 12만 9,173 ha, 생산량은 9만 1,624t에 이르렀다고 함.
- 조선 말 국내 인구가 14백~17백 만 명이었을 때 1910년의 이같은 생산량은 오늘 5천 만 인구 기준에서는 30만톤 이상에 이르는 생산 규모임.

■ 일제강점기 밀의 증산과 그 활용

- 우리나라에서 밀은 일제강점기에 쌀을 대신한 식량자원으로써 생산이 큰 폭으로 확대 됨.
- 일제강점기 식량자원으로써 밀의 부상은, 쌀의 과도한 국외 유출 강제와 이로 인해 부족한 식량을 밀·보리를 포함한 잡곡으로 대신하고자 한 일제의 식민지 지배 전략에서 비롯됨.

■ 해방과 한국전쟁 이후 급격히 증가한 수입밀

- 해방 직후 우리나라는 일제강점기 식량 수탈에서 벗어났으나 해외로부터의 인구 유입과 홍작에 의한 생산량 감소 등으로 극심한 식량부족에 직면함.
- 미 군정은 1946년 식량부족 해소를 통한 안정적 국가 질서 회복 차원에서 밀을 중심으로 미 잉여농산물 도입을 시작함.



- 국내의 쌀 중심 식생활에도 불구하고 해방 후 미국의 식량원조가 밀 중심이 된 것은, 미국의 대외 식량원조가 미국의 잉여농산물 문제 해결에서 비롯한 때문임.
- 미국으로부터 밀과 밀가루 도입은 한국전쟁 이후인 1955년 미국 PL480(농업교역발전및원조법)에 근거한 한미잉여농산물도입 협정을 통해 더욱 급격한 증가를 이어감.

■ 밀 수입과 국산밀 존폐 위기 (1960년대-1980년대)

- 수입밀은 1950년대 중후반 이후 급격히 수입이 확대되었음. 국내의 제분시설 확충과 수입밀 저가 공급 및 혼·분식 장려운동 등의 국가 정책에 힘입어 수입밀은 국민 식생활 속으로 깊이 침투해 들어감.
- 미국 잉여농산물 도입은 1946년 무상원조, 1963년부터 무상원조와 차관방식, 그 이후 차관방식으로 바뀌어 1981년까지 이어짐.
- 이는 국내의 극심한 빈곤 탈출에 도움이 되었다는 긍정적 측면도 있었지만, 국내 생산 기반 마련 없이 농업의 대외종속을 심화시키는 결과를 초래함.
- 수입밀 대량 공급으로 식량과 공업원료 모두에서 국산밀은 존재감을 상실했고, 이는 농가·마을 단위의 소규모 제분소 등의 폐쇄로 이어짐.
- 국내 밀 생산을 견인하고 국산밀 산업 발전의 중요 정책 수단으로 기능했어야 할 국가 수매는 실효성을 거두지 못함.
- 이에 식량부족 시대에 느린 속도지만 증가를 이어가던 국내 밀 생산은 1970년 이후 급속 감소로 돌아섰고 1984년 밀 수매 중단으로 존폐 위기에 처함.

■ 민간차원 우리밀살리기운동의 전개와 시사점(1990년대)

- 1984년 존폐위기에 빠져든 국산밀은, 국민 제2의 주식을 완전히 수입에만 의존할 수 없다는 자각에서 시작된 민간의 우리밀살리기운동을 통해 부활함.

- 우리밀살리기운동본부는 국민들의 지지를 기반으로 국산밀 생산 복원에 나섰지만, 자급률 0.5%(1995~1996년 식량자급률기준)에 머무른 채 1998년 사업을 청산하게 됨.
- 국산밀 산업은 품종개발부터 소비자 판매까지 전반적·체계적인 국가의 계획과 관리에 성패가 좌우됨을 민간의 우리밀살리기운동 사업 청산을 통해 확인할 수 있음.

■ 국산밀 산업육성을 위한 정책 개관

- 해방 직후부터 국산밀은 수입밀 급속 확산 속 생산·소비 모두에서 제대로의 정책적 받침을 받지 못함.
- 해방 이후 가장 크게 부각되었던 1967년 기점의 밀 증산 5년 계획은, 차별적 수매가격을 통한 신품종 보급 확대를 생산을 견인하려 했으나 1967년·1968년 국가 수매 물량이 생산량 대비 0.65%에 그치면서 성과에 이르지 못함.
- 밀 연구도 1959년 첫 신품종이 등장할 정도로 미진했으며, 국산밀 발전 기반 구축에 큰 기대를 모았던 1977년 설립된 맥류연구소는 1991년 폐소에 이름.
- 2007/08년 식량자급률 제고 방향에서 새롭게 도입한 국산밀 정책은 중장기 자급률 목표 제시로 생산 동인을 일으켰지만, 소비 부진으로 국산밀 재고 처리 문제를 야기했음.
- 2019년 「밀산업육성법」을 제정하여 계획적이고 체계적인 국산밀 산업 육성을 위한 연구 및 투자에 힘을 쏟고 있음.

■ 국산밀 자급률 제고는 시장 경쟁력 제고가 핵심

- 5%·10% 국산밀 자급률은 생협·친환경 수준의 시장 구도를 넘어서 일반 시장에서 국산밀 경쟁력 확보를 전제로 하는 것임.
- 국산밀 자급률 제고의 핵심 과제로 제기되는 가격·품질 경쟁력을 갖기 위한 실제적인

방안을 마련할 때 자급률 제고 목표는 실효성을 거둘 수 있음.

- 수입밀(375.6원/kg) 가격보다 약 2.6배 비싼 국산밀(975원/kg) 가격을 인하하여 국산밀 가격 열위 문제를 해결하기 위해 다음 방안을 제안함.
- 국산밀 비축 물량을 목표 자급률 수준에 맞춰 늘려 가면서, 비축 물량을 현재보다 낮은 가격에 국산밀 수요 업체에 공급해주는 방법이 있음. 또는, 국산밀 수매가를 가격 열위 극복 가능한 수준으로 인하하는 대신, 수매가가 낮아진 때문에 줄어든 농가 소득을 제도적으로 보완하는 방법임.
- 국산밀 품질 경쟁력 제고는 수입밀과는 다른 ‘국산밀의 본질적 특성’이 곧 경쟁력이 될 수 있도록 ‘국산밀의 본질적 특성’을 연구하고 이를 활용한 제품개발과 적극적 마케팅 전략 수립을 통해 국산밀 품질 경쟁력을 높일 수 있음.

■ 국산밀 경쟁력 확보의 원동력은 국가정책

- 국산밀 산업 역사는 국산밀 산업 흥망성쇠가 국가 정책에 좌우된다는 것을 증명해 주고 있음. 제2의 국민 주식 국산밀이 국민 주식으로써 역할을 할 수 있도록 실효성 있는 정책을 추진할 때 자급률 제고와 먹거리 주권을 실현할 수 있음.
- 마침 2019년 밀산업육성법 제정과 함께 법정 계획에 기반한 국산밀 정책이 약속되어 있는 바, 제2의 국민 주식 국산밀 위상에 걸맞는 정책과 투자가 행해지길 기대함.



〈차 례〉

제1장 서론	13
1. 연구 필요성	15
2. 연구 목적	16
제2장 국산밀의 기원과 변천	17
제1절 밀의 기원과 조선시대까지 밀 재배와 활용	19
1. 국산밀의 기원	19
2. 고려·조선 시대 국산밀 이용	20
3. 밀의 역사성 분석의 과제	25
제2절 일제 강점기 주요 식량자원으로 부각	27
1. 일제 강점기 식량정책	27
2. 일제 강점기 국내 밀 생산 현황	29
3. 일제 강점기 국내 밀 산업 동향	37
제3절 1945년 해방 후 밀 산업의 변화	39
1. 미 잉여농산물 원조의 성격과 내용	39
2. 한·미 잉여농산물 협정의 주요 내용과 전개	42
3. 미 잉여농산물 의존 심화와 그 순응의 역사	46
4. 미 잉여농산물 도입량과 국내 농업	48

제4절 해방 이후 국산밀 정책 전반의 고찰 53

- 1. 해방 후 1984년까지 국산밀 정책의 흐름 53
- 2. 국산밀 산업의 존폐 위기 60
- 3. 해방 후 국산밀 연구 동향 61

제5절 밀 도입이 국산밀 산업에 미친 영향 63

- 1. 국산밀 자급률 하락 63
- 2. 국산밀 생산 급감 63
- 3. 국산밀 생산 방식의 변화 65
- 4. 수입밀 중심의 식문화로 변화 69

제3장 국내 제분산업 속 국산밀의 위치 71

제1절 국내 제분 산업의 발전과 성장 과정 73

- 1. 해방 이후 국내 제분 산업 73
- 2. 국내 제분 기업의 성장 배경 74
- 3. 국산밀 전용 제분소의 몰락 77

제2절 해방 후 국산밀 제분의 실제 79

- 1. 국산밀 활용은 농가 자가 소비와 국가 수매로 구분 79
- 2. 대형 제분시설을 이용한 국산밀 품질 평가 79

제4장 민간차원 ‘우리밀살리기운동’을 통한 국산밀의 복원과 그 전개 83

제1절 국산밀 재생을 위한 국민운동 및 사업의 태동 85

1. 농민·시민사회 운동을 비롯한 새로운 사회 변혁 기운	85
2. 가톨릭농민회 내부 결의와 국민운동으로 발전	87
제2절 민간차원 국산밀 사업의 전개 그 성과와 한계	89
1. 국산밀 재배의 확산과 농민들의 전폭적 참여	89
2. 사업 3년째부터 생산과잉 문제 발생	91
3. 우리밀살리기운동을 통한 제분 가공 산업의 한계	94
4. 재고 부담 그리고 IMF경제 위기 국면에서의 사업 청산	99
5. 민간차원 국산밀 되살리기 사업의 교훈	99
제5장 국내 밀 정책의 변화와 도약의 과제	103
제1절 국산밀 산업의 현재와 발전과제	105
1. 우리밀살리기운동본부 사업 청산 이후 국산밀 사업 변화	105
2. 2000년대 초·중반 이후 새로운 질서 속 조직안정과 전문 영역으로 사업확대	108
3. 대기업의 국산밀 사업 참여 과정과 영향	109
4. 2007/08년 국제곡물가격 폭등 이후 자급률 정책 개요와 개선과제	111
제2절 생산·소비 균형적 발전과 자급률 제고 방안	119
1. 국산밀 산업 내실화와 자급률 문제의 단계적·양방향 접근	119
2. 연속적 생산과잉 문제의 원인과 근본적 해결 과제	121
3. 자급률 제고를 위한 시장전략과 구체적 정책 과제	122
제6장 연구를 마무리하며	131
〈참고문헌〉	141

**〈표 차례〉**

〈표 1〉 1910~1914년 기간 우리나라 밀과 미곡, 겉보리, 쌀보리 재배면적 및 생산량	24
〈표 2〉 일제 강점기 국내 쌀 생산·수출·수입의 대강	28
〈표 3〉 1910년 ~1940년 기간, 5년 단위 밀 재배면적, 생산량 그리고 생산단수	30
〈표 4〉 1927년 기준 각 도별 논밭 구분 및 생산면적	31
〈표 5〉 19010 ~ 1945년 기간 국내 재배 밀 품종	36
〈표 6〉 대충자금의 일반 재정부문 세입예산 기여도(1953-72)	43
〈표 7〉 상호안전보장법에 근거한 잉여농산물 도입실적 (1959년 7월 말 현재)	44
〈표 8〉 PL480에 근거한 잉여농산물 도입실적 (1955~1959)	45
〈표 9〉 해방 이후 오늘날까지 밀과 밀가루 관세율 변화	47
〈표 10〉 1960·70년 혼분식 장려운동과 관련한 행정명령 내용	48
〈표 11〉 해방 직후 4년 기간 연도별 양곡 도입량 (정곡기준)	49
〈표 12〉 1946~1949년 기간 국내 밀 생산량과 밀·밀가루 도입량 비교	50
〈표 13〉 1945~1975년 기간 밀과 밀가루 도입량	51
〈표 14〉 제1차·제2차 농업증산 5개년 계획 중 밀	55
〈표 15〉 1966년 수립, 1967년 기점의 밀 생산계획	56
〈표 16〉 1967~1975년 기간 국내 맥류 수매가격	57
〈표 17〉 1967년 기점, 5개년 밀 생산계획과 실적 비교	58
〈표 18〉 1967년~1984년 기간 생산량 및 국가수매량 그리고 그 비중	59
〈표 19〉 제분시설 귀속공장 실태	74
〈표 20〉 1954~1959년 기간 제분시설 시설능력 변화	75
〈표 21〉 1954~1995년 기간 국내 제분기업 시설능력 및 가동률	75
〈표 22〉 우리밀살리기운동본부 설립 당시 확인된 제분소 일부	78
〈표 23〉 1967년~1984년 기간 생산량 및 국가수매량 그리고 그 비중	80
〈표 24〉 한국제분협회 전달 국산밀 양 및 당해연도 이용 밀가루 총량	80
〈표 25〉 제분공업협회 인수 국산밀 품질 등급별 인수량, 단가 그리고 금액	81
〈표 26〉 1991년 우리밀살리기운동 차원 국산밀 파종 지역과 면적	90
〈표 27〉 우리밀살리기운동본부의 1990~1997년 기간 재배면적과 수확량	93
〈표 28〉 우리밀살리기운동 과정에서 세워진 5개 제분소 시설 현황	95
〈표 29〉 우리밀살리기운동본부 사업 과정에 제품 개발 현황	97
〈표 30〉 1996~2003년 기간 국산밀 생산면적 및 생산량	106

〈표 31〉 군인급식 연간 밀가루·밀 이용량	116
〈표 32〉 학교급식 연간 밀가루 이용량	116
〈표 33〉 2004년 이후 국산밀 수매가격 변동 내역	117
〈표 34〉 2015/16년 기준 국산밀 산업 주요 사업체 현황	119
〈표 35〉 국내 용도별 밀가루 생산실적	123
〈표 36〉 국산밀 3개 사업체별 2020년 10회 기간 제분의 밀가루 회분 및 단백질 함량 분포	125
〈표 37〉 국산밀 가격 구성요소와 가격의 현재	128
〈표 38〉 밀 자급률 5% 전체 수입밀 동등가격 실현의 필요 예산	129

〈그림 차례〉

〈그림 1〉 일제 강점기 1910~1940년 기간 국내 밀 생산면적 및 생산량 변화 추세	30
〈그림 2〉 일제 강점기 1910~1940년 기간 국내 밀 생산단수 변화 추세	31
〈그림 3〉 1927년 국내 밀 생산의 논밭 구분	32
〈그림 4〉 일제 강점기 중 각도별 재배면적 기준(1927년 기준)	33
〈그림 5〉 1927년 기준 밀과 겉보리, 쌀보리 재배면적 비중	34
〈그림 6〉 1927년 기준 겉보리 재배면적의 논밭 그리고 도별 구분	35
〈그림 7〉 1927년 기준 쌀보리 재배면적의 논밭 그리고 도별 구분	35
〈그림 8〉 1945~1975년 기간 밀과 밀가루 도입량 그리고 국산밀 생산량 변화 추이	52
〈그림 9〉 1945~1975년 기간 밀과 쌀보리·겉보리 재배면적 추이	53
〈그림 10〉 1975년 이후 밀과 쌀보리·겉보리 재배면적 추이	54
〈그림 11〉 1965년 이후 국민 1인 연간, 쌀·밀 그리고 보리쌀 연간소비량 변화	54
〈그림 12〉 1945~1975년 기간 국산밀 생산면적 및 생산량	64
〈그림 13〉 1945~1975년 기간 밀과 쌀보리·겉보리 재배면적 추이	65
〈그림 14〉 1975년 이후 밭밀 시대에서 논밀 시대로의 변화 추이	66
〈그림 15〉 1975년 이후 오늘까지 광역자치단체 기준 밀 재배지역 변화	67
〈그림 16〉 1970년 기준 기초 자치단체 밀 재배 현황	68
〈그림 17〉 최근 20년 기간 시카고 상품거래소 기준 국제 밀값 동향	111
〈그림 18〉 2000~2021년 기간 국내 밀 생산량 및 재배면적 변화	113
〈그림 19〉 2020년 국내 밀가루 용도별 쓰임	124
〈그림 20〉 국산밀 밀가루 단백질 함량 분포(평균값 10.8, 표준편차 0.80)	125
〈그림 21〉 현 국산밀 산업의 관계 주체 및 물류 흐름과 상호 관련	126



제1장 서론

연구 필요성
연구 목적

제1장 서론

국산밀 산업 변천사 연구



1. 연구 필요성

- 1970년대 이후 밀은 우리 국민이 쌀 다음으로 많이 소비하는 주요 식량으로 자리했지만, 밀 자급률은 0.8%(2020년 식량자급률 기준)로 매우 낮음.
- 2007/08년 국제곡물가 폭등 속 식량무기화를 비롯한 세계 곡물시장 왜곡현상과 최근 전 지구적 과제로 부각한 지구온난화, 코로나 팬데믹으로 인한 생산·운송·무역 전반의 위협이 커가면서 식량안보와 제2식량 작물인 밀의 안정적인 자급기반을 마련하는 일이 매우 주요한 국가적 과제로 제기됨.
- 정부는, 2008년 국산밀 자급 목표를 수립하고 밀 산업 육성을 추진해오다 2019년 「밀 산업육성법」 제정을 기반으로 국산밀 자급률 제고 실현을 위해 힘을 쏟고 있음.
- 국산밀 자급률 제고를 위한 정부, 주요 관련 기관, 지방자치단체, 수요처의 활동 성과는 다음과 같음.
 - 중앙정부 차원의 주요 전략으로는 밀 전문 생산단지 지정·육성과 이를 통한 고품질 밀 생산 노력이 두드러짐.
 - 농촌진흥청 국립식량과학원은 밀 연구팀으로 연구조직을 강화해 품종 연구를 비롯해 밀 산업 전반을 포괄한 기술 분야 종합 연구로 밀산업 발전에 힘을 쏟고 있음.
 - 전북 부안을 비롯한 다수 지방자치단체들이 조례 제정 등을 통해 생산자, 소비자 그리고 유관기관, 사업체 협력으로 지역 생산·지역 소비의 새로운 사례 창출에 힘쓰고 있음.
 - 기존의 국수집·빵집 등에서 국산밀 이용이 확대되고, 새롭게 창업하는 사업자들도 늘어

나면서 국산밀 소비 시장의 저변이 점차 확대되고 있는 추세임.

- 이처럼 국산밀의 사회적 관심 증대와 정책적 접근이 구체화되고 있는 오늘날, 2천년 이상 생명을 이어온 국산밀의 역사적 궤적을 살펴보는 일은 국산밀에 대한 이해 증진과 국산밀 본래적 특성을 살린 발전 방향 모색에 매우 유의미한 작업이라 할 것임.
- 이 같은 취지에서, 본 연구는 국산밀의 도래부터 고려·조선시대, 일제 강점기 그리고 해방 후 오늘에 이르기까지의 국산밀의 역사를 상세히 살펴보고자 함.

2. 연구 목적

- 오늘날 1% 전후 밀 자급률은 국산밀 자체의 한계이기보다 해방 이후 오늘까지 수입밀 중심으로 성장해온 국내 밀 환경이 더 결정적 원인으로 작용함.
- 해방 이후 굶주림과 빈곤 탈출 과정에서 미국 PL480(농업교역발전및원조법)에 근거하여 도입된 막대한 양의 수입밀과 이를 활용한 제분공업의 성장 과정에서 국산밀 생산량은 급격히 감소했음.
- 이 흐름 속에서 국산밀 생산은 위축을 거듭하다, 1984년 수매 중단과 함께 마침내 역사의 뒀안길로 사라질 위기에 처함.
- 하지만, 1989년 이후 민간차원의 운동으로 진행된 우리밀살리기운동으로 존폐 위기에서 벗어나게 되었고, 2019년 「밀산업육성법」 제정에 이르렀음. 현재까지 국산밀 산업은 낮은 자급률에 머물러 있는 실정임.
- 이에 국산밀 역사를 종합 고찰하고 이에 기반한 실효성 있는 국산밀 산업 발전 정책 수립에 보탬이 되고자 한반도 국산밀 도래부터 고려·조선시대, 일제 강점기, 미 잉여농산물 도입과 영향, 우리밀살리기운동본부 사업 청산 과정, 국산밀 사업체 출현 및 발달 과정, 국산밀 산업 육성 정책 추진 등의 내용을 시대 순으로 ‘국산밀 산업 변천사’를 정리하고자 함.



제2장

국산밀의 기원과 변천

제1절 밀의 기원과 조선시대까지 밀 재배와 활용

제2절 일제 강점기 주요 식량자원으로 부각

제3절 1945년 해방 후 밀 산업의 변화

제4절 해방 이후 국산밀 정책 전반의 고찰

제5절 밀 도입이 국산밀 산업에 미친 영향

제2장 국산밀의 기원과 변천

국산밀 산업 변천사 연구



제1절 밀의 기원과 조선시대까지 밀 재배와 활용

1. 국산밀의 기원

- 우리나라 밀은 최소 기원전 2세기 이전 중국 화북지방으로부터 도래한 것으로 추정되며, 이를 기준으로 할 때 오늘까지 2200년 이상의 역사를 가짐.
 - 기원 2세기 이전을 밀 도래 시기로 보는 것은 해당 시기 평양 대동군 미림리의 탄화밀 유적에 근거함.
 - 고려 이규보의 서사시 「동명왕편(東明王篇)」에서 유화부인이 남쪽으로 떠나는 주몽에게 오곡 종자를 가지고 가라고 싸주었는데, 슬픔에 ‘밀’을 잊어 비둘기를 시켜 주몽에게 보냈다는 기록은 이미 기원전 만주·한반도 권역에 밀이 두루 전파되었음을 말함¹⁾.
- 신라와 백제의 탄화밀 유적을 통해 삼국시대 밀 재배가 한반도 전역에서 이뤄졌음을 알 수 있음.
 - 신라시대 탄화밀은 경주 발원성지, 백제시대 탄화밀은 부여읍 부소산 군량 창고 유적에서 찾아짐²⁾.

1) 이규보 서사시 「동명왕편」의 밀 종자 관련 실제 기록은 ‘糜子’로 현재까지 다수 자료가 이를 보리로 전하고 있음. 그렇지만 밀과 보리의 전래 시기와 경로가 거의 유사하고, 기원전에는 밀과 보리 구분도 모호했다는 점에서 ‘糜子’를 꼭 보리로 단정할 수는 없으며, 이에 본 보고서는 이를 밀로 기록함.

2) 탄화밀에 근거한 우리나라 밀의 기원전 2세기 이전 도래 및 삼국시대 밀 재배 근거는 이홍석 외, 『한국주요 농작물의 기원, 발달 및 재배사』, 2017년, 다음 기록에 근거함. ‘한편 이성우에 의하면 경북, 경주시의 반월성지에서 탄화 밀알이 출토되었다고 하며 또한 이필규에 의하면 평양 대동군 미림리의 유적에서 (BC 1~2세기) 밀알이 나왔다고 하고 일본인 사다오가는 부여읍 부소산의 백제군량 창고의 유적에서도 탄화 밀알이 발견되었다고 한다.’



- 일본으로 밀 전파가 AD700년경 한반도를 경유했을 것이라는 것도 삼국시대 이미 전국 범위로 밀이 확산되었을 것임을 뒷받침함.

2. 고려·조선 시대 국산밀 이용

- 오늘 국내에서 밀이 귀한 존재였다는 통설은, 고려시대 송나라 사신 서공의 ‘선화봉사고려도경(이하 고려도경)’의 기록에 의함.
 - 「고려도경」은 ‘(전략) 나라 안에는 밀이 적어 다 상인들이 경동도(京東道)로부터 사오므로 면(麵)값이 대단히 비싸서 큰 잔치가 아니면 쓰지 않는다. 식품 가운데도 나라에서 금하는 것이 있으니, 이 또한 옷을 만한 일이다.’라고 고려시대 국내 밀에 대해 기록하고 있음³⁾.
 - 「고려도경」이 말하는 경동도는 중국 송나라 수도가 있던 중국 하남성 그리고 산둥성 일대를 말하며, 밀을 주식으로 하는 중국 북쪽과 쌀을 주식으로 하는 남쪽의 경계지점에 해당함.
- 고려시대 역사와 생활문화에 대한 기록이 극히 드문 가운데 「고려도경」의 기록은 오늘날 다양하게 인용되고 있지만, 이는 밀이 풍부한 지역에서 온 중국 사신의 시각에서 기록한 것임을 고려해야 할 것임.
 - 당장 ‘나라 안에는 밀이 적어 ...’ 부분은 경제·사회·문화적으로 규모와 이용 방식에서 고려와는 차이가 있을 수밖에 없는 송나라 사신으로써의 견해일 수 있음을 말함.
 - 삼국시대에 이미 전국으로 밀재배가 확산 되었고 고려시대에도 당시 생활 형편에 맞게 나라 안 곳곳에서 밀 생산·소비가 있었을 것이라는 추정은 고려시대 농업과 생활을 기록한 문헌에서 확인할 수 있음.

3) 이종근의 한국문화스토리, “국수와 해물의 고장 군산, 족보가 있네”, 2021, 8, 2, <https://blog.daum.net/culturelive/15953293>

- 이규보(李奎報)의 『가포육영(家圃六詠)』에는 고려 재배 곡식에는 벼 외에 종래의 보리·밀·조·기장·수수·피·귀리·콩·팥·녹두 등이 있었고, 밭곡식은 고려 초부터 2년 3작 식인 윤작법(輪作法)으로 재배되어왔다고 서술되어 있음⁴⁾.
 - 조선 세종조에서 문종 원년에 걸쳐 쓰여진 「고려사」에도 고려시대 제례에서 면을 이용하고 있고, 사원에서는 면을 만들어 팔았다고 기록돼 있음.
 - 고려시대의 농경과 식생활에 대한 심도 깊은 추가 연구를 통해 예로부터 우리나라에는 밀이 ‘귀했다’라는 「고려도경」에 기반한 통념을 새롭게 규명할 필요가 있음을 말해 줌.
- 조선시대는 세종시대 「농사직설」을 비롯해 밀 재배에 관한 기록이 관련 농서에서 빠지지 않고 등장하는데, 이를 통해 당시 밀 재배가 매우 폭넓게 이루어졌음을 추측할 수 있음.
- 15세기, 세종 때 정초·변효문 등이 엮은 조선시대 대표적 농서 「농사직설」에는 ‘보리·밀은 신구 곡식 사이의 식량을 이어가는 접식으로 농가의 가장 급박한 식량원이다.’⁵⁾라고 기록돼 있음.
 - 「농사직설」의 이 같은 기록은 조선시대가 쌀을 주식으로 하면서도 신곡과 구곡 사이 식량자원으로써 밀·보리를 주요하게 활용했음을 의미함.
 - 17세기 숙종 때 박세당이 저술한 「색경」에는 ‘보리와 밀은 백로(음력 7월 21일)가 지난 다음에 상순에는 1묘 당 3되, 중순에는 5되, 하순에는 7되를 회분(재 거름)과 골고루 뒤섞어 촘촘히 심는다. 속설에는 재가 없으면 보리와 밀은 심을 수 없다고 하였다⁶⁾.’고 밀 재배 방법을 기록하고 있음.
 - 19세기 조선 말 최한기 저술로 추측되는 농정서에는 ‘보리와 밀은 모두 5월과 6월에 땅을 말린다. 땅을 말리지 않고 심으면 그 수확이 반으로 줄어든다⁷⁾.’고 보리와 밀 재배법

4) 한민족대백과사전 농업 <http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0013156>
5) 김영진, “농사직설 역문”, 『농촌경제 제6권 제4호』, 1983, 12, p99
6) 농촌진흥청, 『고농서 국역총서1 색경』, 2001. 12, p54
7) 농촌진흥청, 『고농서 국역총서3 농정서』, 2002. 12, p141

을 소개하고 있음.

- 1885년(고종 22)에 안종수(安宗洙) 저술로 국내 최초 근대 농서로 평가받는 「농정신편」에는 ‘.. 그 하나는 조일(朝日)이고, 둘은 백십촌(白十寸)·적십촌(赤十寸)·독십촌(禿十寸)이고, 셋은 아미타(阿彌陀)이고, 넷은 팔석(八石)이고, 다섯은 백모(白毛)인데, 나머지 명칭은 이루 다 적을 수 없을 정도로 많다.’⁸⁾고 밀에 대해 기록하고 있음.

- 여기에 ‘팔석은 빛깔이 연한 적색이고, 끈기가 강하여 국수를 만드는데 알맞다. 그리고 백모는 끈기가 강한 가장 좋은 품종이다’는 부연 설명은 조선말 밀 재배가 용도별 품종 구분에까지 이르렀음을 말함.

○ 조선시대 식생활에서 밀, 밀가루, 누룩 그리고 밀기울에까지 이르는 밀 활용에 대한 조리 서적의 기록은 오늘 수준에 버금갈 정도의 밀 활용을 보여줌⁹⁾.

- 조선 세종조 왕실 어의 전순의가 지었다고 전해지는 현존 가장 오래된 농서이자, 요리책인 「산가요록(山家要錄)」은 주류, 식초, 병과류, 국수, 과자, 찜 등에서 밀의 활용을 보여줌¹⁰⁾.

- ‘햇밀을 깨끗이 씻어서 냉수에 담가 두었다가 물이 진해지면 꺼내서 찐다. 따듯할 때 열 어 여뀌의 꽃과 잎 같은 생풀을 한 겹 펴고 보리 한 겹을 펴는데, 이때 □□할 때까지 생풀을 많이 쌓아 놓는다. 보리에 흰색이 뜨면 꺼내서 햇볕에 쪄서 말린다. 멧쌀 1말과 □누룩 2되를 냉수 1분과 고리(古里) 2되에 섞어서 자기에 담아두면 그 맛이 매우 좋아서 백에 하나도 잘못되지 않는다¹¹⁾.’는 「산가요록」의 고리초(古里酢) 담기 기록은, 당시 보리 멧쌀 등과 함께 밀이 일상에서 두루 활용되고 있음을 말함.

- ‘이처럼 항아리에 가득 담고, 판은 항아리 주둥이에 맞추어 뚜껑을 만들고, 밀가루를 진

8) 농촌진흥청, 『고농서 국역총서2 농정신편』, 2002. 6. pp181~182

9) 조선시대 대표적 음식 관련 서적은 산가요록, 수운잡방, 음식디미방, 규합총서, 정조지 등이 대표적이는데, 아래 간략한 소개에서 보듯이 빵을 제외한 거의 모든 부문에서 오늘 수준의 활용이 있음을 볼 수 있음. 본고는 자료접근의 한계 등으로 앞의 3권의 사례를 중심으로 소개함.

10) 농촌진흥청, 『고농서 국역총서8 산가요록』, 2004. 12

11) 농촌진흥청, 『고농서 국역총서8 산가요록』, 2004. 12, p97

- 흙물처럼 개어 발라서 인분 기운이 들어가지 못하게 한다.¹²⁾’는 기록은 「산가요록」에서 좁저, 집장을 담는 방법에 대한 기록을 통해 이물질이 들어가지 않도록 하는 소재로 밀가루 반죽을 사용했다는 것을 알 수 있음.
- 「산가요록」에는 누룩을 활용한 많은 음식도 등장하는데, 그 주원료도 밀이었을 것이라는 추측에서 광범위한 밀의 쓰임을 짐작케 함.
 - 2021년 보물로 지정된 1540년 경북 안동 유학자 김유에서 손자 김영에 이르는 3대에 걸친 저술, 「수운잡방」에도 다양한 밀 활용 방법을 전하고 있음.
 - 「수운잡방」에서 밀의 활용은 밀가루 활용의 국수, 밀기울 활용의 장류와 식초, 밀·밀가루 그리고 누룩 활용의 주류 등에 이룸.
 - 밀가루를 활용한 국수는 ‘기름진 고기를 반숙해서 국수처럼 가늘게 썰어 밀가루를 둘러 문혀 된장국에 넣고 여러번 끓여 낸다.¹³⁾’는 육면 소개가 있음.
 - ‘콩 4말, 밀기울 8말을 콩을 먼저 물에 4~5일 담근 후에 건져내어 두 가지를 섞어 곱게 찼는다’는 「수운잡방」의 장 만들기 방법 소개에서는 밀기울이 콩과 같이 일상에서 두루 쓰이고 있음을 보여주는 것임.
 - 「수운잡방」에서 가장 많이 소개하는 밀을 활용한 음식은 주류로, 녹두3말과 밀기울4말 비율의 누룩제조¹⁴⁾ 그리고 이렇게 만든 누룩과 쌀과 밀가루의 다양한 배합을 통해 무수한 종류의 주류를 소개하고 있음.
 - 쌀을 주 원료로 하는 술에도 어김없이 누룩이 들어가며, 「수운잡방」에 소개한 57종 술 모두에서 밀이 활용됨을 볼 수 있음.
 - 1670년(현종 11년)경 안동 장씨라 불리는 장계향(張桂香, 1598~1680)의 국내 최초의

12) 농촌진흥청, 『고농서 국역총서8 산가요록』, 2004. 12, p100

13) 김유, 『1500년대 한국전통음식 수운잡방』(운순자 엮음), 백산출판사, 2020년 12월, p19

14) 김유, 『1500년대 한국전통음식 수운잡방』(운순자 엮음), 백산출판사, 2020년 12월, p115

한글 조리서적, 『음식디미방』에도 조선 식생활에서 밀의 다양한 활용을 전하고 있음.

- 「음식디미방」에서 소개하는 밀 음식은 국수, 다식, 만두, 면, 잡채, 식초, 술, 어전 그리고 찜에까지 이르러 일상 음식의 거의 모든 범위에서 밀을 활용하였음을 알 수 있음.
- ‘붕어는 등을 타고 천초, 생강, 파, 기름에 된장 걸러 넣고, 밀가루를 즈하여 가득 넣고 중탕하여 찜면 아주 맛이 좋으니라¹⁵⁾’는 「음식디미방」 붕어찜에서 밀의 활용 예임.
- ‘밀을 사흘 담갔다가 건져 말리어 익게 쪄 더운 데 헤쳐 두고 갈대로 만든 돛자리 위에 닥나무 잎으로 덮어 두면 십오일 만에 누런 옷이 오르거든 잎을 벗기고 벌에 말리어 퍼 버리고, 항아리에 넣어 물을 부어 싸매기를 사십일 하면 익느니라’는 식초 만들기에서 밀의 활용 예임¹⁶⁾.

○ 조선시대 밀 재배 규모가 상당하였다는 것은 1910년 통계를 통해서도 잘 알 수 있음.

- <표 1>은 1910년~1914년 5년간의 국내 미곡, 밀, 겉보리, 쌀보리 재배면적과 생산량을 기록한 것으로, 1910년 기준 국내 밀 생산이 129,173ha 재배에 91,624톤 생산에 이를 수 있음.

<표 1> 1910~1914년 기간 우리나라 미곡, 밀, 겉보리, 쌀보리 재배면적 및 생산량

(단위 : ha, 톤)

연도	미곡		밀		겉보리		쌀보리	
	면적	생산량	면적	생산량	면적	생산량	면적	생산량
1910	795,252	1,172,571	129,173	91,624	290,180	269,902	18,662	19,368
1911	923,974	1,408,632	146,689	128,201	339,014	386,605	20,082	22,890
1912	972,742	1,291,625	167,765	147,790	383,690	425,066	28,360	28,149
1913	1,036,038	1,451,993	186,346	172,983	421,811	523,339	30,433	33,402
1914	1,070,426	1,750,920	191,855	154,310	448,625	459,111	31,041	29,878

출처 : 황수철 외, 『한국의 장기농업통계 1910~2001년 -제2부 자료편-』, 사단법인 한국농정연구센터, 2003. 5

15) 장계향, 『음식디미방』(박정미 펴냄), 논리와 상상, 2018 5 10, p25

16) 장계향, 『음식디미방』(박정미 펴냄), 논리와 상상, 2018 5 10, p90~91



- 조선 말 국내 인구가 14백~17백 만 명이었을 때 1910년의 이같은 생산량은 오늘 5천만 인구 기준에서는 30만톤 이상에 이르는 생산 규모임.

3. 밀의 역사성 분석의 과제

- 기원전 2세기 이전 한반도에 도래하여 삼국시대 전국으로 재배가 확산되고 일본으로 전파된 점, 고려·조선시대 식생활 속에서 다양한 쓰임새가 있었던 점을 종합할 때, 우리나라에 ‘밀이 귀했다’라는 종래 인식은 재고의 여지가 많이 있음.
- 우리나라에서 ‘밀이 귀했다’는 통념은 앞서 살폈듯 중국 송나라 사신 서공의 「고려도경」에 근거하는 바, 이는 고려 농경과 식생활에 대한 충분한 연구에 기반하여 새롭게 규명되어야 함.
- 조선시대 주요 농서에 두루 소개되는 밀 재배 방법과 다양한 조리서적 등을 통해 조선시대에는 생활 속에서 밀이 널리 활용되었음을 알 수 있음.
- 조선시대까지 밀 생산이 적지 않았음은 1910년 91,624톤 밀 생산 기록이 잘 말해주며, 이는 오늘의 기준에서 30만 톤 이상의 생산에 해당함.
- 밀의 도래에서 조선시대까지의 쓰임새는 당시 생활상과 경제적 형태 그리고 실제 활용된 예를 구체적으로 파악하여 새롭게 살펴보아야 할 과제임.
- 한반도 밀 재배 초기부터 고려·조선시대까지의 밀 쓰임은, 시장경제에 기반한 대량 소비를 전제로 하는 오늘과 달리 농가 또는 촌락 단위 소비가 중심이었을 것임.
- 이는 농가 또는 촌락 단위에서 멧돌 등을 이용한 소규모 제분을 통해 이용하거나 쌀·보리와 같이 알곡 형태로 이용했을 것으로 짐작됨.
- 조선시대에는 궁궐 또는 양반가의 술·식초·장류 등에서 밀의 쓰임이 두드러졌고, 일반적으로 국수와 빵 중심의 오늘과 다른 당시 생활상을 전제로 광범위하게 쓰였을 것임을 추측할 수 있음.

- 이를 통해 조선시대까지 국내 밀은 시대에 맞는 경제 규모 범위에서 필요한 만큼의 생산과 쓰임이 있었을 것임을 짐작할 수 있고, 당시 생활상에 대한 추가 연구를 통해 “우리나라는 밀이 귀했다”는 통념을 새롭게 규명할 필요가 있음.

1. 일제 강점기 식량정책

- 일제 강점기 국내 밀은 일제의 식민지 지배 전략에 따른 조선 농업 재편 영향으로 생산 부문에서 큰 성장을 이룸.
 - 일제의 조선 지배전략은 조선의 공업발전 저지와 농업생산기지국 역할의 강제였음.
 - 오늘날 농촌진흥청의 전신격인 수원의 권업모범장의 1906년 설치 그리고 1909년 도육 묘장 설치가 이 같은 맥락에서 비롯된 것이라 할 것임.
 - 일제의 조선에 대한 농업생산기지화 정책은 특별히 식량자원 조달에 초점이 두어지는데, 공업국으로 급속 성장에 들어선 일제의 식량부족이 1차 원인이었으며, 이후 일본 자국 농업사정 그리고 대륙침탈과 세계전쟁 과정에 따라 변화가 있었음.
 - 이에 한일합병 이전부터 국내 농산물 특히 쌀 생산 증대에 힘을 쏟았으며, 그 이후는 3차에 걸친 쌀증산 계획으로 더욱 구체화해, 일정 규모의 국내 쌀 생산 증대 성과를 올리기도 함.
 - 그렇지만 생산증가는 일제의 미곡 강제공출 때문에 국내 식량문제 해결로 이어지지 못했음.
 - <표 2>는 1910년~1944년 기간 국내 쌀 생산량과 수출·수입량으로, 생산량 증가보다 압도적으로 빠른 수출량 증가를 확인할 수 있음.
 - 특히 1930년대 초·중반은 생산량 대비 수출량 비중이 50% 이상에 이르기까지 함.



〈표 2〉 일제 강점기 국내 쌀 생산·수출·수입의 대강

(단위 : kg, %, kg, 명)

	생산량(A)	수출량(B)	B/A*100	수입량	국내공급량	국내인구	1인당 소비량
1910	1,498,320	78,336	5.23	1,872	1,421,856	14,055	101.95
1914	2,034,720	368,496	18.11	4,464	1,670,688	16,278	102.67
1919	1,829,952	300,960	16.45	8,064	1,537,056	17,288	88.99
1924	1,903,536	685,152	35.99	139,680	1,358,064	19,015	71.42
1929	1,972,944	782,352	39.65	84,240	1,274,832	20,256	62.93
1930	2,761,920	1,211,328	43.86	9,504	1,560,096	20,262	77.04
1931	2,285,568	1,092,240	47.79	15,120	1,208,448	20,599	58.61
1932	2,353,680	1,162,656	49.4	15,840	1,206,864	20,791	58.03
1933	2,619,648	1,368,144	52.23	17,856	1,269,360	21,125	60.05
1934	2,407,248	1,296,144	53.84	42,048	1,133,568	21,891	51.84
1935	2,431,296	1,369,872	56.34	22,464	1,219,248	22,047	55.30
1936	2,795,040	1,036,944	37.1	28,656	1,642,752	22,355	79.92
1937	3,858,624	1,583,424	41.04	6,336	2,281,536	22,633	100.80
1938	3,476,016	992,736	28.56	44,352	2,527,488	22,800	110.88
1939	2,067,264	86,544	4.19	53,568	2,013,408	22,890	87.98
1940	3,243,888	609,408	18.79		2,497,680	24,040	103.97
1941	3,583,584	903,312	25.21		2,680,128	25,256	106.13
1942	2,259,072	187,632	8.31	132,768	2,204,064	26,461	83.23
1943	2,695,536	593,424	22.02		2,101,968	26,408	79.63
1944	2,311,488	252,864	10.94		2,058,480	25,641	80.35

주 : 원 자료의 단위 '석'을 1석=144kg으로 환산하여 kg으로 표기함.

출처 : 조선은행, 조선경제년보(1948년)

- 이 같이 일제의 쌀 강제 공출로 인해 국민 1인당 쌀 소비량이 1910년 101.95kg에서 1934년 51.84kg으로 절반 가까이로 떨어지게 됨¹⁷⁾.

17) 국민 1인 쌀 소비량 1910년 101.95kg, 1934년 51.84kg은 오늘 기준에서 상당한 수치로 보이지만, 같은 시기(1934년) 일본 국민 1인 쌀 소비량 1.2석 즉, 172.8kg에 이르렀던 것에 비교할 때 너무나 빈약한 양임을 알 수 있다.

- 그 결과 국내는 극심한 식량부족에 직면하게 되었고, 일제는 국내에서 쌀 생산 증대와 함께 밀·보리 그리고 잡곡 생산 증진을 통해 국내에서 심화되는 식량부족을 대신 메우고자 했음.
- 앞 절 <표 1>의 1910년 이후 밀과 보리 생산의 큰 증가가 일제의 이 같은 정책 의도 영향이라 할 것임.

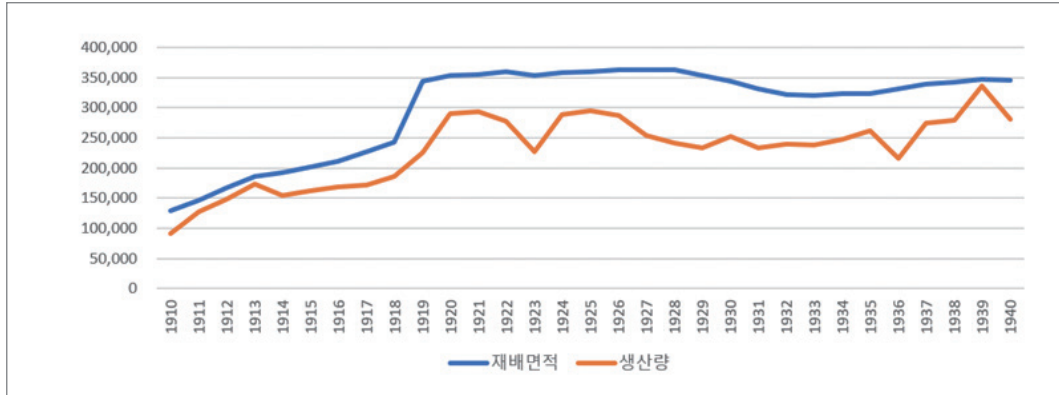
2. 일제 강점기 국내 밀 생산 현황

- 일제 강점기 국내 밀 생산은 앞 절에서 살펴본 바처럼 일제의 쌀 강제 공출과 이를 밀 포함 잡곡으로 대체하고자 하는 정책 때문에 조선말 대비 큰 폭으로 증가함.
- <그림 1>은 1910년부터 1940년까지의 밀 생산면적, 생산량 변화를 나타낸 것으로, 1919년까지 비교적 가파르게 증가한 후 정체하는 모습을 보임¹⁸⁾.
- 생산면적 정체 기간 동안 생산량 변동이 나타난 것은 기후 등 여러 생산 조건에 따른 생산단수 변화 때문이며, 1930년대 후반 몇 해를 제외하고는 감소하는 경우가 많음.
- <표 3>은 1910년~1940년 기간의 밀생산 현황을 5년 단위로, 그리고 생산량 기준에서 최고를 보인 1939년을 별도로 나타낸 것으로 1910년과 1939년을 제외할 때 해당 기간 모두에서 생산 단수가 80kg를 약간 넘는 수준임.

18) <그림 1>에서 살펴지는 또다른 특징은 1919년 생산면적이 1918년에 비해 매우 가파른 성장을 보이고 있다는 점 그리고 1919년 이후는 정체 국면을 보이는데, 어떤 연유에서 비롯되는지를 해명한 자료 등은 찾아지지 않아 향후 추가 연구에서 살필 부분임. 이는 본 고에서 통계 제시는 없지만, 쌀에서는 나타나지 않고, 같은 맥류인 쌀보리와 걸보리에서도 비슷한 경향을 보인다는 점에서 주목할 부분임.

〈그림 1〉 일제 강점기 1910~1940년 기간 국내 밀 생산면적 및 생산량 변화 추세

(단위: ha, 톤)



주 : 본 자료는 조선총독부 통계연감을 기초로 한 것이며, 1941년~1944년 기간이 빠진 것은 제2차 세계대전 영향 등에서 해당 기간에 집계가 이루어지지 못한 때문임.

출처 : 황수철 외, 『한국의 장기농업통계 1910~2001년 -제2부 자료편-』, 사단법인 한국농정연구센터, 2003. 5의 밀 통계를 이용해 그래프화함.

〈표 3〉 1910년 ~1940년 기간, 5년 단위 밀 재배면적, 생산량 그리고 생산단수

(단위 : ha, 톤, kg)

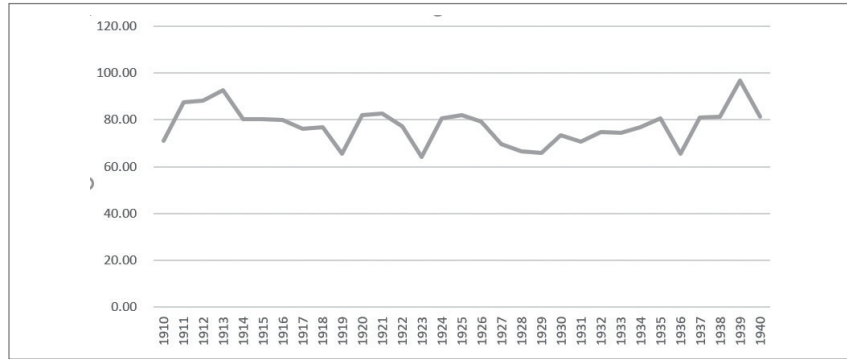
	1910	1915	1920	1925	1930	1935	1939	1940
재배면적	129,173	202,060	352,444	358,948	343,221	323,846	347,623	344,705
생산량	91,624	162,078	289,662	294,191	251,525	260,930	336,361	280,562
생산단수	70.93	80.21	82.19	81.96	73.28	80.57	96.76	81.39

출처 : 황수철 외, 『한국의 장기농업통계 1910~2001년 -제2부 자료편-』, 사단법인 한국농정연구센터, 2003. 5의 밀 통계를 5년 단위로 옮겨옴

- 〈그림 2〉는 1910년~1940년 기간 전체 밀 생산 단수를 연 단위로 모아 표기한 것인데, 기간 동안 괄목할 만한 생산 단수 증가는 보이지 않음.

〈그림 2〉 일제 강점기 1910~1940년 기간 국내 밀 생산단수 변화 추세

(단위 : kg)



출처 : 황수철 외, 『한국의 장기농업통계 1910~2001년 -제2부 자료편-』, 사단법인 한국농정연구센터, 2003. 5의 밀 통계를 그래픽화함.

- 80kg 전후 생산단수는 오늘의 25% 수준에도 못 미치는 것임.

○ 일제 강점기 밀 생산은 쌀 중심 재배라는 점에서 논 이모작을 중심으로 하는 오늘날과 차이를 가지며, 도별 비교에서 황해도가 가장 큰 재배면적을 가짐.

- 〈표 4〉는 일제 강점기 동안 최고 밀 생산 면적을 기록했던 1927년을 논밭으로 구분해서 도별로 정리한 것이며, 〈그림 3〉은 그 비중을 나타낸 것인데, 전체 밀 생산면적 기준에서 쌀이 90.52%로 압도적으로 높음.

〈표 4〉 1927년 기준 각 도별 논밭 구분 밀 생산면적

(단위 : ha, %)

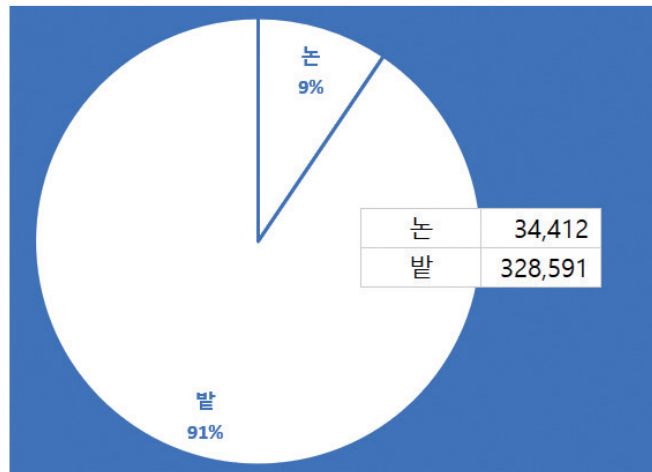
	전체	논	밭	밭 비중
경기	24,832	86	24,746	99.65
강원	31,328	47	31,281	99.85
충북	17,596	1,085	16,511	93.83
충남	14,541	3,759	10,782	74.15
전북	12,143	5,253	6,890	56.74
전남	21,258	10,055	11,203	52.70
경북	49,137	7,803	41,334	84.12

경남	18,967	6,323	12,644	66.66
황해	130,216		130,216	100.00
평북	274		274	100.00
평남	35,907		35,907	100.00
함북	288		288	100.00
함남	6,516		6,516	100.00
	363,003	34,411	328,592	90.52

출처 : 황수철 외, 『한국의 장기농업통계 1910~2001년 -제2부 자료편-』, 사단법인 한국농정연구센터, 2003. 5

- 경기, 강원, 황해, 평북, 평남, 함북, 함남 등은 밭재배가 100% 또는 100%에 가까운 비중을 보였음.
- 전남, 전북, 경남, 충남 등은 밭 재배가 절반 이상이면서도 다른 도에 비해서는 비중이 적었는데, 이는 해당 도들이 이모작에 유리한 남쪽에 위치해 논에서 이모작 재배를 했기 때문으로 추측함.

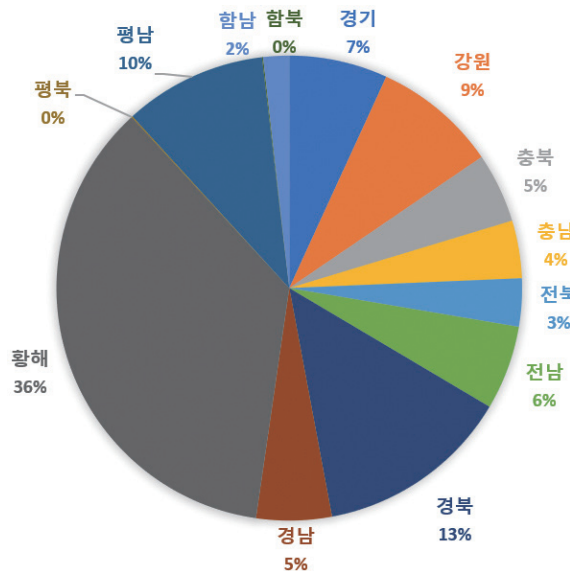
〈그림 3〉 1927년 국내 밀 생산의 논밭 구분



출처 : 〈표 4〉의 통계를 원형 그래프로 처리함.

- 일제 강점기 국내에서 생산한 밀 품질은 일본산에 비해 고품질로 평가되는데¹⁹⁾, 이는 재배지가 일본보다 북단이면서 대개가 쌀 재배 중심이었기 때문으로 보여짐²⁰⁾.
- 당시 조선 농업시험장 자료에는 당시 우리나라 밀이 ‘기상관계로 분질이 초자질 또는 반 초자질의 것이 많고, 빵용 밀로 좋으나 알곡이 가는 단점이 있다²¹⁾’는 기록이 있음.
- <그림 4>는 <표 4>의 지역별 재배면적의 도별 비중을 나타낸 것인데, 쌀 100% 생산의 황해도가 전체의 36%로 가장 컸고, 그 다음으로 경북, 평남, 강원, 경기의 순임.

<그림 4> 일제 강점기 중 각도별 재배면적 기준(1927년 기준)



출처 : <표 4>의 통계를 원형 그래프로 처리함.

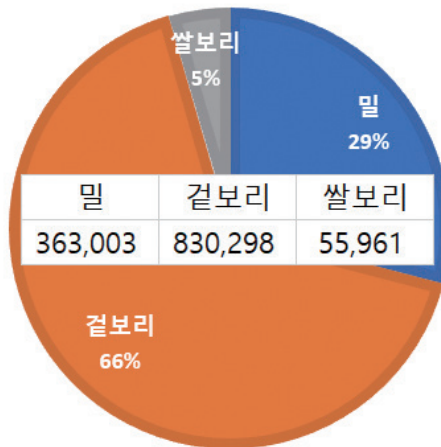
19) 채충석, 『대전제분 50년』, 대전제분주식회사, p17은 ‘황해도 밀의 가치를 발견하고 여기에 높은 점수를 부여한 사람은 동경제국대학 출신의 농학자 다카하시 노보루高橋昇였다. 사리원에 있는 조선총독부 농사시험장 서선지장에 근무했던 다카하시는 “일본은 습윤한 기후로 인해 소맥이 연질하여 빵용으로는 가공적성이 맞지 않아 빵용 소맥은 미국과 캐나다에서 수입하고 있는 실정이다. 그러나 조선에서는 황해도의 기후가 건조하여 서북 조선산 소맥은 일본산에 견주어 글루텐 함량이 높아, 미국산이나 캐나다산 소맥에 필적할 만한 화학적 성분을 보유하고 있다”고 밝혀냈다. 그는 조선산 소맥의 제빵 적성을 찾아내기 위해서 제빵 시험을 반복한 끝에 황해도산 소맥으로도 훌륭한 빵을 만들 수 있다는 것을 입증해 냈다고 전한다.’는 내용으로 황해도 산 밀의 품질을 전하고 있음.

20) 오늘날 일본 밀 최고 생산지가 홋카이도로 우리나라보다 북단에 위치하지만, 일본의 홋카이도 밀 재배는 1980년 이후였으며 그 이전은 큐슈 지역이 중심으로 우리보다 크게 남쪽에 있었음.

21) 조선농업시험장(1931) 25주년기념지의 것을 김창철, 『한국농업기술사』, 1983, p257에서 재인용함.

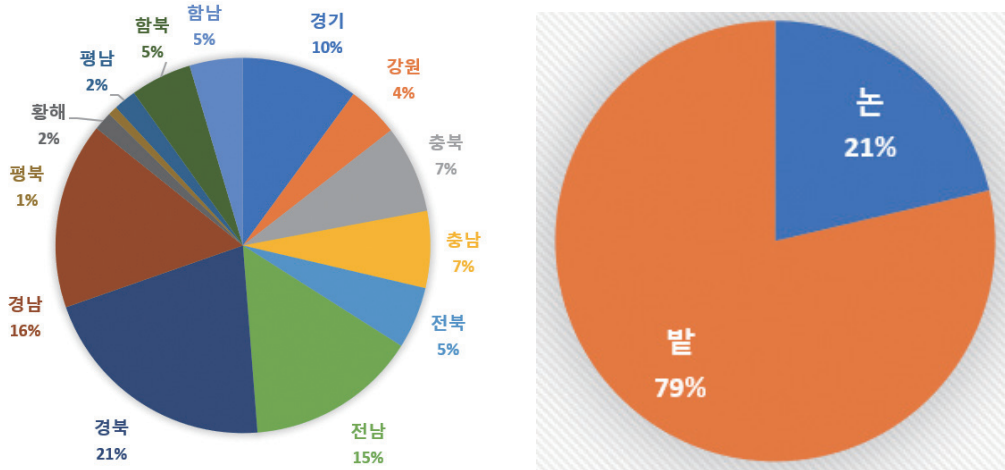
- 황해도와 평남 등이 상대적으로 재배 규모가 큰 것은, 일제 강점기 최초의 근대식 제분 시설이 이곳에 자리하는 원인이 됨.
- 일제 강점기 국내 맥류는 겉보리, 밀, 쌀보리 순의 재배면적을 보이면서, 밀과 보리 재배 지역이 겹치지 않는 특징을 보임.
- <그림 5>는 국내 밀 생산면적이 가장 컸던 1927년의 밀과 겉보리, 쌀보리 재배면적과 그 비중인데, 겉보리 66%, 밀 29%, 쌀보리 5% 순임을 볼 수 있음.

<그림 5> 1927년 기준 밀과 겉보리, 쌀보리 재배면적 비중



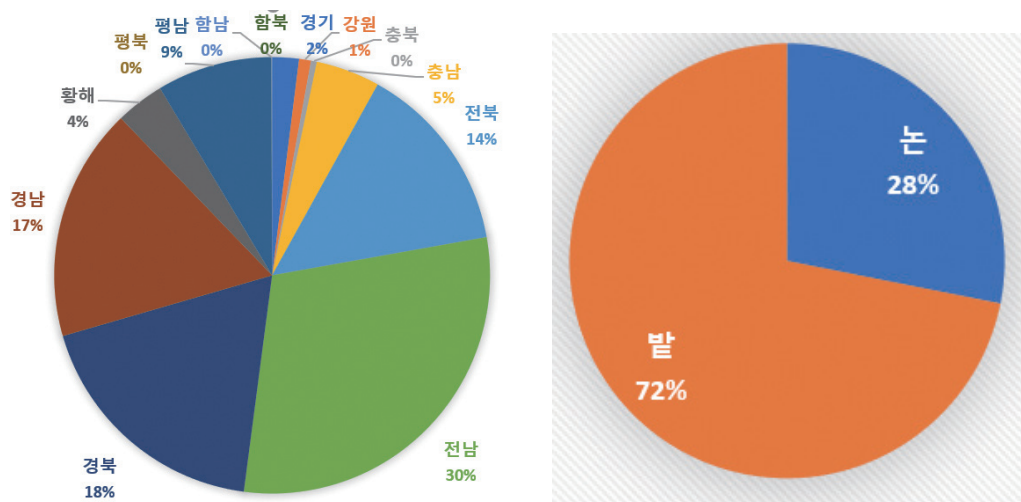
- <그림 6>은 겉보리, <그림 7>은 쌀보리의 논밭 그리고 도별 구분을 나타낸 것인데, 모두 밭 재배가 큰 비중을 차지하지만, 91% 이상인 밀에는 미치지 못함.

〈그림 6〉 1927년 기준 겉보리 재배면적의 논밭 그리고 도별 구분



- 〈그림 5〉와 〈그림 6〉·〈그림 7〉의 비교를 통해 일제강점기 국내의 밀과 보리 재배가 논밭, 도별 구분에서 크게 겹치지 않는 것을 알 수 있음.
- 도별 구분에서 밀 재배는 황해도와 그 인근의 평남도에서 큰 비중으로 재배하는 것에 비해, 겉보리·쌀보리 모두 전남, 경북, 경남이 높은 비중을 보임.

〈그림 7〉 1927년 기준 쌀보리 재배면적의 논밭 그리고 도별 구분



○ 일제 강점기는 국내 밀 재배에서 본격적인 품종육성이 시작된 때이며, 이 영향에서 재래종과 함께 육성품종이 두루 재배되었고, 이외 도입 품종 재배도 있었음.

- 육성품종 재배는 권업모범시험장 설치 이후 밀 품종육성이 나뉘어 활발하게 진행되고 있었음을 의미함²²⁾.
- <표 5>는 일제 강점기 국내 재배 중인 대표 품종을 나타낸 것으로 재래종 8종, 육성품종 10종, 도입품종 12종이 지역을 달리해 분포함.
- <표 5>에 나온 도입품종 중 赤達磨, 白達磨 등은 일본으로 건너간 우리나라 재래종 얇은키밀 유전자를 이은 것이며, 이후 다시 국내로 들여와 품종 육성에 널리 활용되게 됨.

<표 5> 1910 ~ 1945년 기간 국내 재배 밀 품종

재래종	육성품종	도입품종
얇은키밀(얇은뱅이밀), 長瀨支那鳳山棗, 那島載寧白(황해도) 鎭川在來(충북) 늘밀 任實僧小麥(전북)	수원 1호, 수원 6호, 수원 11호, 수원 13호, 수원 85호, 수원 86호, 수원 90호, 수원 96호, 육성 3호, 육성 6호	캘리포니아, 마티스암바, 프라이트, 흐르쯔, 도르고, 江島, 赤達磨, 白達磨, 砂川達磨, 農林 4호, 農林 6호, 農林 12호

출처 : 김창철, 『한국농업기술사』, 정민사, 1983년 11월 25일, p259

- <표 5>의 우리나라 재래종 얇은키밀은 일제강점기 일본으로 건너가 ‘농립10’ 개발에 활용되었으며, 이 품종이 미국으로 건너가 다수확 종자 ‘소노라64호’ 개발을 이끌어, 녹색혁명형 종자의 아버지로 평가받고 있음.

22) 김창철, 『한국농업기술사』, 정민사, 1983년 11월 25일, p261은 은 일제 강점기 국내 밀 육종이 1909년 3월 그산하기관으로 도육묘장 설립 후 본격 시작되었다고 기록하고 있음. 이후 1919년 사리원에 전작전문 西鮮支場이 서부지방을 대상으로 한 밀 육종에 힘썼고, 1929년 권업모범장의 농사시험장으로, 1932년 10월 도육묘장의 도 농사시험장으로 바뀌었는데, 이 때 맥류육종은 농사시험장 종묘과에서 계통분리와 도입육종법을 통해 이루어졌다고 덧붙이고 있음.

- 국내 육성 품종의 생산 단수는 일제 강점기 이후 급속하게 늘어나는데, 이 같은 증가는 밀 품종의 이동 그리고 활용에서 비롯된 것임.

3. 일제 강점기 국내 밀 산업 동향

○ 일제 강점기는 현대식 대형 제분시설이 처음으로 등장한 시기로 우리나라 제분산업의 출발점이 됨.

- 일제 강점기 국내 최초의 현대식 대형 제분시설은 만주제분으로 1919년 평안남도 대동강변 진남포에 자리함.
- 진남포는 평안남도에 위치하지만, 당시 국내 밀 생산이 가장 많았던 황해도와 접하고 있는 지역이라는 점에서 당시 제분공장이 국내 밀의 적극적 활용을 전제로 했음을 짐작케 함.
- 다만 진남포 만주제분공장에서는 국내산 외 만주산, 미국산, 캐나다산 밀도 두루 쓰였으며, 생산된 밀가루는 우리나라에서 판매되었지만, 부산물은 수요처가 없어 일본으로 건너갔다고 함²³⁾.
- 만주제분은 설립목적은 ‘조선 통치에 공헌, 조선인의 행복 도모, 경영자의 이익 증진²⁴⁾’에 두고 있는데, 이 중 조선 통치에 공헌은 쌀 공출과 이를 대신하여 밀을 대체 공급하는 일제의 식민지 통치전략에 적극 부응하는 의도로 보임.
- 1919년 만주제분에 이어 서울 용산의 풍국제분, 인천 월미도의 일본제분, 서울 영등포의 조선제분, 황해도 해주의 조선제분 등 현대식 제분시설이 잇달아 설립됨.
- 당시 이러한 제분시설의 등장은 만주 등 나라 밖 시장까지 염두에 둔 것이었으며, 앞서 진남포 만주제분 예에서 보듯이 밀의 활용도 만주산은 물론 미국산, 캐나다산까지 함께 사용함.

23) 채충석, 『대전제분 50년』, 대전제분주식회사, p18

24) 채충석, 『대전제분 50년』, 대전제분주식회사, p18

- 룰제분을 기본으로 한 일제 강점기 제분시설은 당시까지 농가 또는 촌락 단위에서 사용했던 맷돌 방식에서 진일보한 시설로 그 영향에서 제빵, 제면, 제과 산업도 등장하게 됨.
- 1933년 3월 오늘날 풍국면의 전신으로 알려진 마루요시 제분·제면 공장이 대구에 자리²⁵⁾하는데, 이것이 오늘날 가장 오래된 국수회사로 평가되고 있음.
 - 영강제과(남영동), 경성제과(갈월동), 장곡제과(후암동), 대서제과(용문동), 궁본제과(용산경찰서 앞), 기린제과(공덕동), 풍국제과(삼각지), 조선제과 등이 일제 강점기에 자리함²⁶⁾.
 - ‘1924년 서울인 경성부의 소맥 소비는 순수 밀가루 소비 7만 1000석, 장류양조업자 소비 1만 800석, 그 외 조선술 원료와 엿 원료 등으로 총 9만 9000석의 소맥을 소비했다.’는 기록으로 보아 당시 제분공장 등장이 장류와 술 등 관련 산업에도 영향을 주었음을 알 수 있음²⁷⁾.

25) “[이춘호 기자의 푸드로드] 경상도 국수열전 (2)추억의 국수공장…대구 장수국수 '풍국면' '쇼표’, 영남일보, 2020, 7, 3

26) “3大 제과회사 왜 용산에 몰려 있나…일본 제과사 군납 위해 용산에 공장 해방 후 韓 기업들 매입 또는 몰려반아”, 매일경제, 2018, 2, 28

27) 경성대소맥매매, 동아일보, 1924. 05. 20 <https://ncms.nculture.org/legacy/story/2723> 에서 재인용

1. 미 잉여농산물 원조의 성격과 내용

- 해방 후 미 잉여농산물 도입은 국내의 극심한 식량난으로 불가피한 면이 있었지만, 과도하고 지속적 도입으로 우리 농업과 경제의 대외의존 심화를 가져왔다는 비판이 함께 함.
- 해방 직후 우리나라는 전쟁 막바지 극에 달한 일본의 식량수탈, 일제 강점기 식량소비 억제로부터 탈피, 해외와 북으로부터 급격한 인구 유입에 흉작까지 겹치면서 극심한 식량부족 사태에 직면하게 됨.
- 극심한 식량위기는 한국전쟁으로 더욱 심화되어, 1960년대 이후까지 국가 경제에 큰 부담이 되었음.
- 1960년, 보릿고개 시기 끼니를 때우지 못하는 ‘절량농가’가 무려 120만 명에 달한다는 당시 농림부 장관의 언급에서 당시 식량위기가 심각했음을 알 수 있음²⁸⁾.
- 미국 잉여농산물의 국내 수입은 해방 후 극심한 국내 식량 부족 해결을 목적으로 미 군정기인 1946년부터 시작됨.
- 미국 잉여농산물은 1946년 무상원조로 시작하여 1963년부터 무상원조와 차관방식 병행, 그 이후 차관방식으로 형태를 바꾸며 1981년까지 이어짐.
- 이 흐름에서 우리 농업은 밀과 면화가 잉여농산물의 큰 비중을 차지하면서 국내 생산물의 공업원료 공급원으로써 기능을 거의 상실하게 되었고, 그 결과 해당 산업 원료를 전적으로 수입에 의존하는 결과를 초래함.
- 미국 잉여농산물 도입은 구호 차원으로 시작한 당초 성격에 맞게 국가 위기관리 차원으로

28) 절량농가 실태조사, 미원농림위서 결의, 경향신문 1961. 2. 23 “22일 하우 민의원농림위원회는 절량농가 실태를 정부가 조사해서 국회에 보고할 것을 결의하였다. 이날 박농림장관은 현재 절량농가는 전국에 걸쳐 22만호에 120만명에 달하며 정부에서 대여 구호양곡으로 구제에 착수하였다”고 밝혔다.”

로만 활용하고, 중·장기적 방향에서 국내 농업생산력 증진 정책을 추진해야 했지만, 미국 잉여농산물 활용에 과도하게 의지하는 정치·경제 환경으로 이 같은 방향으로 길을 열지 못함.

○ 쌀 중심의 우리나라 식량 소비에도 불구하고 1945년 이후 해외 식량원조가 밀 중심이 된 것은 원조국 미국의 가장 긴급한 현안인 잉여농산물 처리 문제와 그 해결 과정에서 비롯된 것임.

- 제1차 및 제2차 세계대전 동안, 미국은 전쟁으로 큰 피해를 겪은 유럽을 비롯한 세계 각국에 곡물 공급 기지 역할을 하면서 농업생산 기반을 크게 확장함.

- 1929년 세계 대공황도 제1차 세계대전 후 세계 산업의 중심국으로 부상한 미국경제의 과도한 팽창에서 비롯되었고, 농산물 과잉생산으로 인한 농업공황이 그 중심을 차지함.

- 제2차 세계대전 후 미 농산물 재고 문제는 유럽, 러시아 등이 농업생산 회복에 힘을 쏟은 탓에 더욱 심화되는 양상이었으며, 이에 미국 국내 정치에서 가장 우선 해결 과제로 부각되기까지 함.

○ 제1차 세계대전 후 미국 농산물 과잉 문제는 미국 내에서 생산조정을 통한 생산·소비 균형으로 극복함. 반면, 제2차 세계대전 후 잉여농산물 문제는 제3국으로 위험부담을 전가하는 형태로 나타남.

- 제2차 세계대전 후 미국이 자국의 잉여농산물 부담을 제3국으로 전가하는 방식을 취한 것은 제1차 세계대전 이후와 같이 국내 생산면적 축소를 통한 과잉 농산물 해결 방법이 한계에 부딪혔고 상품금융공사(Commodity Credit Corporation)를 통한 농산물 재고 소진에 대한 국내 재정적 부담이 컸기 때문이었음.

- 1946년 구호양곡을 시작으로 우리나라에 대한 미국의 잉여농산물 공급은 이상의 역사적 배경과 함께 하며, 다음에 설명하는 이후 전개 과정은 그 이면에 식문화 침투와 신규 밀 시장개척 의도가 함께 있었음도 볼 수 있음.

○ 제2차 세계대전 후 시작된 동서 냉전국면은 공산 진영에 대응한 자유시장 경제체제 수

호를 명분으로 미국 잉여농산물을 제3국으로 전가하는데 중요 구실이 됨.

- 동서냉전 시대에서 우리나라의 지정학적 위치는 미국의 구호양곡, 원조물자 그리고 이후 경제원조의 중요 구실로 작용하기도 함.

- 이후 PL480 등 미국의 대외원조에서 우리나라가 다른 나라에 비해 큰 규모의 지원을 받게 되는데²⁹⁾ 이 같은 지정학적 요인이 중요 원인임.

○ 미국은 「상호안전보장법(Mutual Security Act)」과 「농업교역발전및원조법(Agricultural Trade Development and Assistance Act)」 등 새로운 법률을 제정하여 자국 잉여농산물 문제를 해결하려 함. 즉, 국외로 잉여농산물을 수출하여 자국 내 재고 문제를 해소하는 정책을 펼침.

- 1951년 제정된 「상호안전보장법」은 미국이 가난한 나라들에 대한 경제적 지원과 공산주의의 확산을 막는 역할을 하고 있다는 점에서 이전의 마샬플랜을 대체하며, 매년 경제적·군사적 지원 규모를 늘려 1961년까지 이어짐³⁰⁾.

• 「상호안전보장법」의 잉여농산물 관련은 원조액의 일정액 이상을 미국 생산 잉여농산물 또는 이를 활용한 가공품 구매에 쓰도록 한 1954년 8월 26일 발효, 제402조에 근거함³¹⁾.

• 그 구매는 특히 「농업교역발전및원조법」의 목적 실현에 중점 사용한다는 명기에서 보듯 미국 잉여농산물 문제 해소 그리고 이를 통한 시장개척이 「상호안전보장법」 제정의 취지임을 알 수 있음.

29) 미국이 농산물원조를 제공한 국가 중에서 금액과 물량을 기준으로 하였을 때 인도가 1위이고, 한국이 2위이지만, 인구 1인당 기준으로 보면 미국은 인도보다 한국에 더 많은 원조를 제공한 것이 된다. 미국이 PL 480과 상호안보, AID 등으로 인도에 제공한 농산물 원조액은 59억 8,100만 달러였고, 한국에 제공한 원조액은 22억 5,200만 달러였다. 1960년 기준 인도의 인구가 4억 2,901만 6천명이므로 1인당 농산물 수원액은 13.9달러였는데 비해, 한국의 인구는 2,469만 5천명으로 1인당 수원액은 91.2 달러나 되었다. 김종덕, 『원조의 정치경제학』, 1997년 5월 1일, 경남대학교 출판부

30) "Mutual Security Act", wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Mutual_Security_Act

31) "PUBLIC LAW 664-AUG. 26, 1954", www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-68/pdf/STATUTE-68-Pg832-2.pdf

- 1954년 제정된 「농업교역발전및원조법(Agricultural Trade Development and Assistance Act)」은 「공적법률(Public Law 480, 이하 PL480)」로 명명됨.
- 「PL480」은 ‘미국 자신과 다른 나라 국민들 사이에 이익을 주는, 미국 농산물 수출을 확장한다는 미 아이젠하워 대통령의 언급³²⁾’처럼, 베트남 등의 동남아시아 그리고 중동에서도 미국의 외교적 정치도구로 널리 활용됨.
- 1955년 이후 미국 농산물 수출에서 「PL480」은 그 절반을 밀과 밀가루가 차지하고 350억 달러 규모에 이룸. 1950년 후반~1960년대 초반 미국 농산물 전체 수출에서 「PL480」이 1/3 규모였다는 점에서 미국 잉여농산물 문제 해소라는 목적이 달성됨³³⁾.

2. 한·미 잉여농산물 협정의 주요 내용과 전개

- 1950년 중반 이후 밀 수입은 급격히 증가하는데, 우리 정부가 국내 식량 사정과 수요를 넘어서면서까지 잉여농산물 물량 확보에 나선 것은 잉여농산물 판매로 얻은 자금을 국가 예산으로 활용 가능했다는 국내 정치·경제적 사정도 한 원인임.
- 1948년 한미 원조협정에서 규정한 대충자금³⁴⁾ 조항에 근거하여, 미국의 무상원조 밀은 정부가 국내에서 판매하여 한국은행에 적립 후 이를 국가 예산으로 활용함.
- 대충자금은 별도의 예산조치 없이 미국의 무상원조 농산물을 판매하여 국가자금 운영에 사용 가능토록 하는 것으로 한국전쟁 후 국방자금 조달³⁵⁾과 경제부흥에 막대한 예산이

32) “Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954”, https://en.wikipedia.org/wiki/Agricultural_Trade_Development_and_Assistance_Act_of_1954

33) “Public Law 480: “Better Than a Bomber”, <https://merip.org/1987/03/public-law-480-better-than-a-bomber/>

34) 제2차 세계대전 이후 미국에서 들어온 무상원조 물자를 정부가 국내에서 팔아 생긴 돈을 말함.

35) 예를 들어 1958년 7월 24일 제27회 국회 예산결산위원회에서 당시의 부흥부 장관인 송인상의 다음과 같은 증언은 이러한 사정을 잘 표현해 주고 있다. “그런데 우리가 국방군을 지원하기 위해서는 7,50만 달러 정도를 가져오지 않으면 안 되는 이런 대단히 난처한 입장에 서고 있다는 것을 솔직히 고백이올시다. ... 그렇다고 해서 잉여농산물 물자를 받지 말고 농촌을 위해서 이것을 하지 말고 그리고 농촌을 위해서 가져오지 말자면 국방군 지원의 길이 막연하고 국방군을 지원하기 위해서 이것을 가져올려고 하면 농촌경제에 악영향을 가져오고 그것을 그러면 어떻게 했으면 좋겠느냐? ... 그 판매대전을 가지고 농촌을 투자하는 방향으로 나가라 이것은 지금 현재로서 미국 잉여 농산물 물자를 가져오는 현상에 비추어 볼 적에 백에 하나에도 가망성이 없습니다. 오직 양국 정부가 합의해

필요한 우리나라 국가 운영에 크게 활용됨.

- <표 6>은 1953~72년 기간 대총자금의 일반 재정부문 세입예산 기여도를 나타낸 것인데, 1954년 그리고 1960~65년은 그 규모가 전체 예산의 30% 이상에 이릅니다.

<표 6> 대총자금의 일반 재정부문 세입예산 기여도(1953-72)

(단위:1953-61: 백만 환, 1962-72 : 백 만원)

회계년도	전체예산액(A)	대총자금(B)	B/A %
1953	63,272	14,436	22.0
1954	108,819	48,594	44.6
1955	209,481	51,200	24.4
1957	218,597	48,300	22.1
1958	287,129	48,370	16.8
1959	308,942	53,000	17.1
1960*	445,864	138,771	31.1
1961	614,229	297,471	48.4
1962*	92,698	29,529	32.0
1963	76,185	25,971	34.1
1964	75,396	25,529	33.9
1965	94,652	28,494	30.1
1966	141,629	33,083	23.4
1967	182,076	29,236	16.1
1968	265,719	27,233	10.7
1969	374,633	21,059	5.6
1970	446,273	16,152	3.6
1971	555,345	13,238	2.4
1972	709,336	2,358	0.3

주: * 물자대 포함

1953회계년도는 1953.4.1-1954.3.31까지

1954회계년도는 1954.4.1-1955.6.30까지

1955회계년도는 1955.7.1-1956.12.31까지

1957이후는 매년 1.1-12.31까지

가지고 쓰는 목적이라고 하는 것은 지금 우리로서 국방비에 금년 459억(환)을 넣게 했습니다만 이것 밖에는 길이 없습니다. (국회사무처, 「29회 국회 예산결산위원회 속기록」 제3호, 김양화, “1950년대 제분공업의 자본축적의 연구”, 부산대학교 사대논문집 인문·자연과학, 1989, p193에서 재인용)



출처 : 한국재정40년사 편찬위원회, 1991, 『한국재정사』 제1권, 제2권, 김종덕, 『원조의 정치경제학』, 1997년 5월 1일, 경남대학교 출판부에서 재인용

- 1969년 ‘농림부는 내년도 밀 수요량 1백53만 톤 중 약 50%인 70만여 톤을 양조용으로 사용할 것을 계획하고 있어 말썽이 되고 있다³⁶⁾’는 기사를 통해 식량 수요를 넘어선 잉여농산물이 도입되고 있음을 알 수 있음.
- 농촌 근대화와 축산 개발 등의 중장기 자금으로 활용하기 위해 밀 1백만 톤을 차관을 통해 도입키로 하고, 미국에 차관 신청을 했다는 기사도 대충자금 활용을 위한 밀 수입 실태를 알려줌³⁷⁾.
- <표 7>은 1955년~1959년 국내에 수입된 미국 잉여농산물 실적을 나타낸 것인데 매년 협정액의 100% 또는 99.9%의 실적으로 전량이 사용됨. 다만 1959년 실적이 79.9%에 그치는 것은 7월 말까지 집계한 때문임.

<표 7> 상호안전보장법에 근거한 잉여농산물 도입실적 (1959년 7월 말 현재)

(단위 : 천 달러)

	협정액(A)	도입실적(B)	B/A
1955	28,300.2	28,300.2	100
1956	51,752.2	51,738.0	99.9
1957	48,175.8	48,175.8	100
1958	39,764.4	39,700.0	99.9
1959	33,764.4	26,986.0	79.9
계	201,694.3	194,900.0	96.9

주 : 1959년 79.9%는 7월 말까지의 실적임을 참조할 필요가 있으며, 그 영향에서 전체 실적도 96.9%에 그침.

출처 : 부흥월보 1959년 10월호, 농업협동조합중앙회, “미국의 잉여농산물처리와 한국농업”, 『한국농업의 제문제 - 조 사월보논총 제1집』, 1963, p8에서 재인용

- <표 8>은 PL480을 통한 1955년~1959년 기간 농산물 도입실적으로 1955년 98.9%, 1956년 86.9%, 1957년 99.2%, 1958년 91.8%로 역시 협정액 대비 높은 실적을 유지함.

36) “양조용 소맥이 50%”, 매일경제, 1969년 12월 29일

37) “100만 톤 소맥차관 신청”, 매일경제, 1968년 6월 14일

〈표 8〉 PL480에 근거한 잉여농산물 도입실적 (1955~1959)

(단위: 백만 달러, %)

연도	품목	협정액(A)	도입실적(B)	B/A
1955	목화	10.0	9.99	99.9
	담배	5.0	4.85	97.0
	계	15.0	14.84	98.9
1956	쌀	13.5	14.68	108.9
	밀	6.4	6.40	100.0
	보리	11.5	10.85	94.3
	돼지고기 통조림	8.0	3.24	40.6
	담배잎	2.0	2.13	106.5
	식용유지	0.5	0.50	100.0
	목화	0.4	0.44	110.0
	낙농품	0.4	0.38	95.0
	해상운임	5.4	3.21	59.4
	계	48.1	86.9	86.9
1957	쌀	11.0	11.97	108.8
	보리	3.8	4.04	106.3
	밀	2.1	2.28	108.5
	해상운임	2.0	0.46	23.0
	계	18.9	18.75	99.2
1958	밀	24.5	26.04	106
	보리	12.3	12.51	102
	수수	2.1	-	-
	옥수수	1.5	-	-
	도정한 보리	-	-	-
	당밀	-	2.00	-
	대두	-	0.63	-
	해상운임	9.6	4.72	49.1
계	50.0	45.90	91.8	



1959	밀	20.3	-	-
	목화	7.5	-	-
	옥수수	0.5	-	-
	해상운임	4.7	-	-
	계	33.0	-	-
	총계	165.0	12.32	12.32

● 1959년도 협정은 1959년 6월 30일에 체결 되었음.

출처 : 농업협동조합중앙회, "미국의 잉여농산물처리와 한국농업", 『한국농업의 제문제 - 조사월보논총 제1집』, 1963, p9에서 재인용

3. 미 잉여농산물 의존 심화와 그 순응의 역사

○ 해방 후에서 1980년대 초반까지 이어진 미 잉여농산물, 밀 이용은 정치·경제·제도 그리고 문화적 뒷받침 속에 급속하게 확장함.

- 원조 곡물 판매로 얻은 대충자금을 국가 예산으로 활용한 정부는, 필요 수요를 넘어서까지 과도하게 잉여농산물을 들여옴.

- 수입밀 대상으로 관세율 인하, 면세 조치 그리고 밀가루 가격 인상 억제 등 제분업계의 이해 반영도 빈번하였는데, 이 같은 조치는 수입밀 활용 증대를 위한 제도적 지원 성격 임³⁸⁾.

- <표 9>는 해방 이후 오늘에 이르기까지 밀 관세율 변화를 나타낸 것인데, 가장 높았던 때도 25% 수준에 불과함. 이와 같이 낮은 관세율마저 제분산업 활성화, 소비 활성화를 위해 더 낮춰야 한다는 논의가 빈번하게 제기됨.

38) 밀 관세는 1956년까지 식량원료라는 이해에서 관수용·민수용 구별없이 일체 수입관세를 부과하지 않았는데, 이 특혜 조치가 1957년부터 폐지되어 민수용 밀에 15%세율을 부과하기 시작했다. 이후 1958년 12월 수입세율 인상이 재차 논의되어 1959년 1월부터는 25%의 세율이 적용되었으나 제분자본측의 끈질긴 세율인하 노력으로 1961년 5월부터 다시 0%대로 낮아졌다. 김양화, "1950년대 제분공업의 자본축적의 연구", 부산대학교 사대논문집 인문·자연과학, 1989, p198

〈표 9〉해방 이후 오늘까지 밀과 밀가루 관세율 변화

연도	밀	밀가루	연도	밀	밀가루
1949	면세	10%	1995	2.90%	
1957	15%	35%	1996	2.76%	
1959	25%	35%	1998	2.52%	
1961	10%	35%	1999	2.40%	
1973	10%	30%	2000	2.28%	
1977	20%	30%	2001	2.16%	
1982	5%	30%	2002	2.04%	
1984	5%	20%	2003	1.92%	
1989	5%	10%	2004	1.80%	
1991	3%				

○ 미 잉여농산물 도입과 그 활용 증대를 위한 혼·분식 장려운동

- 혼분식 장려운동은 행정명령 또는 관련 단체 등의 장려 운동으로 본격화된 1960년 중·후반 이후 시작으로 언급되고 있으나, 실제 내용적으로는 1945년 이후 구호양곡과 PL480 협정을 통해 들여온 수입밀 이용에서 이미 시작됨.
- 관수용으로 들여온 밀가루를 공무원에게 배급하거나 보릿고개에 끼니를 거르는 궁핍한 세대들에 구호용으로 공급한 것이 분식장려운동 역할을 수행했음.
- 무관세 또는 저율 관세 수입으로 국산밀보다 현격하게 낮은 가격으로 수입밀 판매가 가능했고, 이로 인해 밀 수입이 증가한 것도 수입밀 분식장려에 큰 역할을 함.
- 혼분식 장려운동이 국내 정책에서 공식적으로 명시된 것은 1960년대 중후반이며, 밀·보리를 활용하여 쌀 부족 문제에 대처하자는 명분이었음.
- 〈표 10〉의 혼분식 장려를 위한 행정명령 중 쌀 원료 음식 판매 금지, 막걸리 등 가공용 원료로 쌀 이용금지 등이 있음.
- 혼·분식 장려운동은 통일벼를 통한 쌀 자급을 실현한 1977년 이후부터 서서히 해제되어 1980년대 중반에 완전히 해제됨.

- 주목할 것은 혼·분식 장려운동이란 명칭으로 밀과 보리 이용을 함께 장려했지만, 그 기간 보리 소비는 오히려 줄고, 밀 소비는 1970년 초반 국민 1인 연간 30kg 소비에 이른 후 그 흐름을 지속하고 있다는 점임.
- 혼·분식 장려운동의 결과가 밀가루 소비 증진으로 나타난 것은 해당 기간 보리 관련 가공산업은 큰 진전을 이루지 못한 반면, 밀 관련 제분 산업은 국가의 지원을 통해 큰 발전을 이루었기 때문임.

〈표 10〉 1960·70년 혼분식 장려운동과 관련한 행정명령 내용

67. 06. 14	국내식당 탕반에 25%이상 혼식		
68. 02. 24	음식판매업소 25% 이상 혼식		
	매주 수요일, 토요일 11-17시까지 쌀 원료 음식 판매 중지		
69. 01. 23	국내식당 쌀 원료 음식 판매 금지		
70	통일벼 보급, 쌀 생산량 부족으로 쌀 수입(약 54만톤)		
	대한요식업중앙회의 건의에 따라 혼합율 15% 이상으로 하고, 모든 음식점은 두 가지 이상의 국수 판매. 분식 센터와 양식 판매업자는 밥 대신에 빵 판매		
71. 07. 12	매주 수요일, 토요일 11-17시까지 쌀 원료 음식 판매 중지		
71. 11. 01	판매음식에 보리쌀, 밀쌀, 밀국수, 잡곡을 원료로 하는 인조미 20% 이상 혼합		
72. 07. 20	판매음식 25% 이상 혼식		
73. 03. 13	판매음식 30% 이상 혼식. 1등급 밀가루, 떡, 과자, 옛 생산 금지		
73. 08	현미식사 장려		
74. 12. 03	음식에 7분도 이내 쌀 사용 떡에 보리쌀30% 이상 혼합, 공기 밥 제공		
75	밀가루 제분 수율 77%에서 80%로 상향		
76. 12. 31	7분도 이내 쌀 판매		
77. 10. 15	7분도 해제(77년도에 쌀 자급도 100% 달성) 일반미 도정 9분도, 공기 밥 해제		
77. 11. 09	쌀 원료 옛, 과자류 제조 허용		
79. 11. 01	모든 판매 음식에 맥류 20% 이상 혼합		
80	여름철 냉해로 쌀 생산 36% 감소(100만 톤 미국에서 수입)		
82	쌀 생산 증가		
83. 03. 25	일반미 도정10분도 이내로		
84. 04. 20	모든 판매음식에 맥류 10% 이상 혼합		
86. 11. 01	혼식 비율 10% 해제(86년부터 쌀 과잉 재고 시대)		
89. 01. 01	정부미 10분도 해제, 12분도 가공		
90. 01. 01	백미 100% 탁주 생산 허용		

출처 : 김성근, “한국의 제분 산업 발달사”, 『식품과 과학』, 2017, 6, 30, p88

4. 미 잉여농산물 도입량과 국내 농업

○ 미 군정기인 1946년 극심한 식량난에 직면한 우리나라에 구호양곡 성격으로 들어온 미국 잉여농산물은 쌀, 보리, 밀 등 품목이 다양함.

- 〈표 11〉은 1946년부터 4년 동안 양곡 도입량을 표로 나타낸 것으로 구호양곡은 쌀, 보

리, 밀과 밀가루, 수수 및 옥수수, 연맥 및 압맥, 녹두 및 완두 그리고 잠두 및 백두에 이르기까지 다양한 종류가 들어온 것을 확인할 수 있음. 이때 우리나라의 주곡이 쌀임에도 불구하고 밀과 밀가루가 도입 양곡에서 압도적 비중을 차지하고 있음도 확인됨.

〈표 11〉 해방 직후 4년 기간 연도별 양곡 도입량 (정곡기준)

(단위 : M/T, %)

		백미	보리	밀	수수 및 옥수수	연맥 및 압맥	녹두 및 완두	잠두 및 백두	밀가루	합계
1946	양			129,664	15,655		2,883		16,220	164,402
	비중			78.87	9.51		1.75		9.86	
1947	양	39,362	82,991	140,046	15,120	910	1,100	1,501	72,927	353,957
	비중	11.12	23.45	39.57	4.27	0.26	0.31	0.42	20.60	
1948	양	69,904	24,339	114,165	15,228				43,646	267,282
	비중	26.15	9.11	42.71	5.69				16.33	
1949	양			33,501					23,497	56,998
	비중			58.78					41.22	

주 : 양곡연도는 11.1 ~ 10.31일

출처 : 한국은행 경제연감 자료로 농수산부, 『한국양정사』, 1978년 10월, p201에서 재인용

- 미국 구호양곡의 이 같은 구성은 앞 절에서 살펴본 바와 같이 밀 등 잉여농산물 문제에 직면한 수원국 미국 국내 사정의 반영 때문임.
- 〈표 12〉는 1946년부터 4년 동안 국내 밀 생산량과 밀·밀가루 수입량을 비교한 것으로 1946년 2.40배, 1947년 3.72배, 1948년 2.15배 등에 이를 정도로 국내 밀 수입 시작 연도부터 밀·밀가루 수입량이 국내 생산량을 크게 앞지르고 있음.

〈표 12〉 1946~1949년 기간 국내 밀 생산량과 밀·밀가루 수입량 비교

(단위 :톤, %)

		1945	1946	1947	1948	1949
국내 생산량 (A)		44,764	62,565	62,177	78,443	102,444
도 입 량	밀 (B)		129,664	140,046	114,165	33,501
	밀가루		16,220	72,927	43,646	23,497
	밀가루의 밀로 환산(C)		20,275	91,189	54,558	29,371
	(D)=(B+C)		149,939	231,235	168,723	62,872
국내 생산대비 수입량(D/A)			2.40	3.72	2.15	0.61

주 1 : 1945~1949년 기간 국내 밀 생산량은 황수철 외, 『한국의 장기농업통계 1910~2001년 - 제2부 자료편』, (사)농정연구센터, 2003에 근거함.

주 2 : 밀 도입량의 밀가루의 밀로 환산은 제분률 80%를 임의 적용함.

- 〈표 12〉에서 1949년 수입량이 국내 생산량의 0.61배로 전년보다 상대적으로 적은 까닭은 그해 국내 생산이 다른 해에 비해 크게 늘어난 영향임.

○ 구호양곡 도입으로 시작된 밀 수입량은 1955년 한미 잉여농산물 협정 (PL480에 근거하여 체결) 이후 폭발적으로 증가함.

- 〈표 13〉과 〈그림 8〉이 이 변화를 기록한 것인데, 1956년 수입량이 1955년 대비 4배 규모로 꺾충 뛰는 것에서 잉여 농산물 협정의 효력을 잘 보여 줌.

- 밀 수입량 증가는 연도별 또는 기간별로 약간의 기복에도 불구하고, 지속적인 성장을 이어가 1968년 밀과 밀가루 기준으로 1백만 톤을 넘어서게 됨.

- 국내 밀 소비량도 급증해 1969년 국민 1인당 30kg대를 소비하게 되고, 오늘에 이르기까지 비슷한 소비 흐름이 지속되고 있음.

〈표 13〉 1945~1975년 기간 밀과 밀가루 수입량

(단위 : 톤, %)

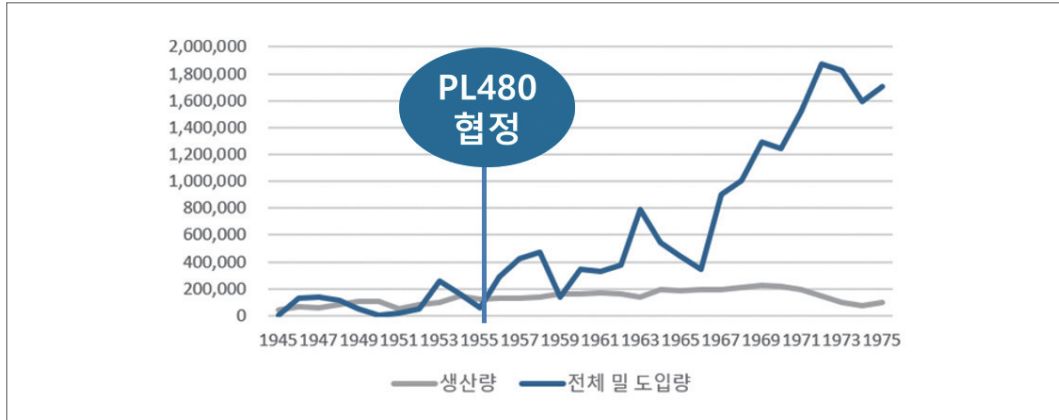
연도	국내 생산량	식량자급률	밀 수입량 (자료 출처 : 1946~92 농림부, 1993~99 무역협회, 2000년~17 관세청)					
			식용수입량	사료용수입량	수입량계	구호및원조양곡	밀가루	구호밀가루
1945	44,764					입하실적표		
1946	62,565				129,664			
1947	62,177				140,046			
1948	78,443				114,165			
1949	102,444				33,501		23,497	
1950	105,965						4,014	
1951	54,212				17,444		6,107	
1952	83,480				38,165		13,438	
1953	101,909				89,084	61,680	132,518	4,354
1954	147,335				74,435	61,435	28,927	
1955	123,241				51,510		11,965	
1956	133,885				195,872	64,597	19,570	17,470
1957	133,424	26.2			359,894		44,193	37,718
1958	136,623	22.1			428,255		50,600	
1959	163,733	40.5			133,422		3,390	
1960	158,708	35.3			348,730			
1961	171,569	41.8			329,579			
1962	164,059	28.6			377,064			
1963	139,342	14.5			788,757			
1964	189,831	25.1			545,438			
1965	184,000	27.8			440,954			
1966	193,141	30.6			339,666		2,186	
1967	190,557	19.7			873,589		35,372	
1968	211,345	16.2			917,195		109,463	
1969	224,023	15.6			1,172,915		143,312	
1970	218,633	15.9			1,184,329		69,661	
1971	196,465	12.2			1,491,503		40,658	
1972	148,997	7.5			1,830,533		50,017	
1973	99,746	5.4			1,797,000		38,000	
1974	74,198	5.0			1,591,475			
1975	96,933	5.8			1,703,000			

출처 : “1945~2017년 기간 밀 수입통계”, 우리밀세상을여는사람들 홈페이지,
www.wheatworld.or.kr/bbs/board.php?bo_table=menu06_01&wr_id=17



〈그림 8〉 1945~1975년 기간 밀과 밀가루 수입량, 국산밀 생산량 변화 추이

(단위: kg)



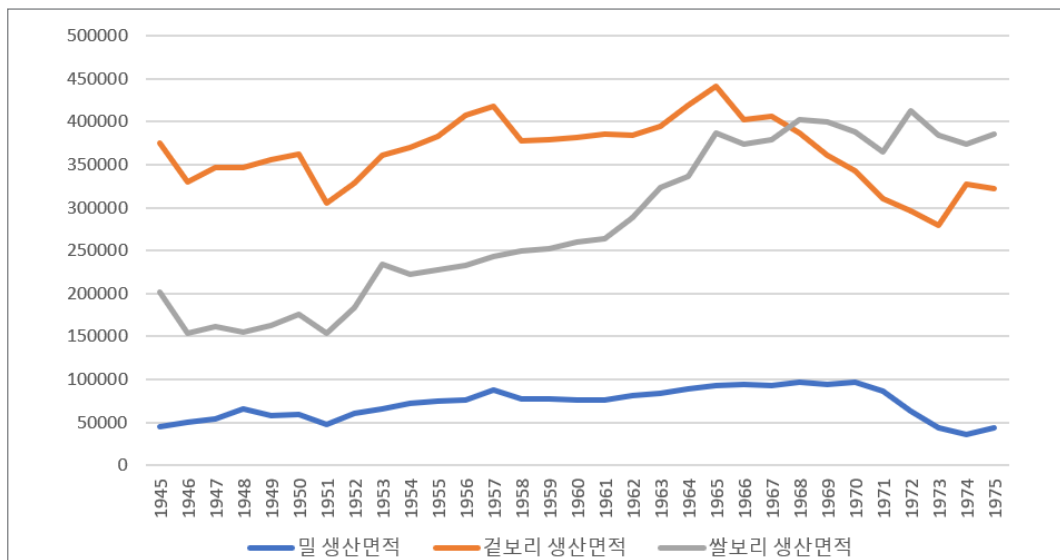
- 1955년 이후 폭발적인 밀 수입 증가는 앞서 살펴본 바와 같이 원조곡물 판매로 얻은 대
 충자금을 국가 예산으로 활용한 정부 당국의 이해와 그 이해를 반영한 혼분식 장려운동,
 제분산업의 성장 등 복합적 원인에서 비롯됨.

1. 해방 후 1984년까지 국산밀 정책의 흐름

- 국내 농정에서 밀은 해방 후 미 잉여농산물로 수입밀이 쏟아져 들어오는 중에도 주요 식량작물로서 제대로 된 평가를 받지 못한 채, 보리 중심의 맥류에 묻히는 모습을 보임.
- 국내 농정에서 맥류 논의는 오랜 기간 보리가 중심을 차지했는데, <그림 9>에서 보듯이 해방 이후 보리 재배가 밀보다 더 큰 비중을 차지한 때문임.

〈그림 9〉 1945~1975년 기간 밀과 쌀보리·겉보리 재배면적 추이

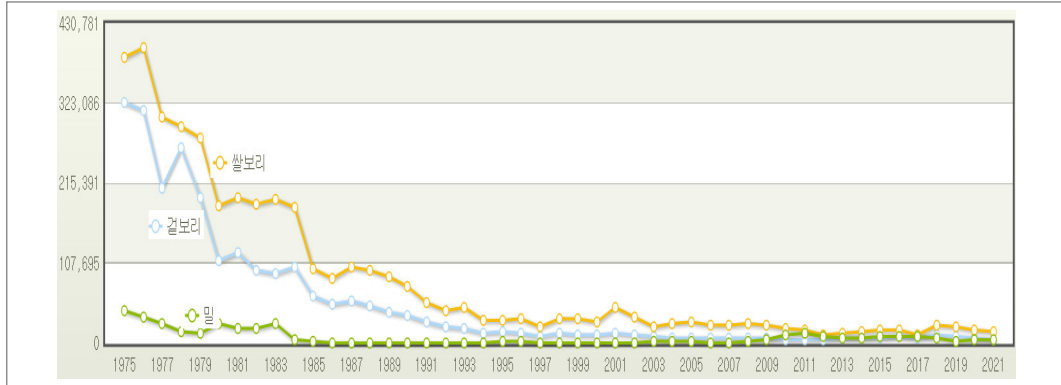
(단위: ha)



- <그림 10>은 1975년 이후 밀과 쌀보리·겉보리 재배면적 변화 추이인데, 여전히 보리 재배가 더 큰 몫을 차지함을 볼 수 있음.

〈그림 10〉 1975년 이후 밀과 쌀보리·겉보리 재배면적 추이

(단위: ha)

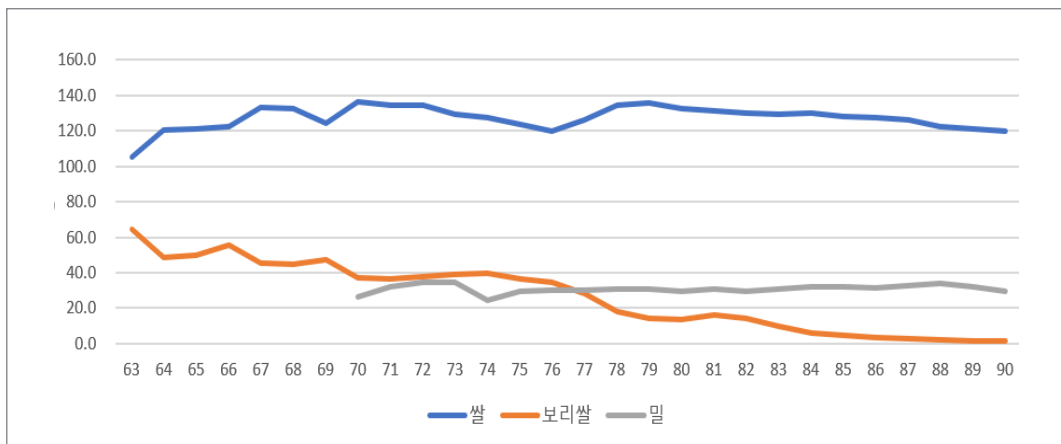


○ 해방 이후 맥류 정책이 보리 중심으로 전개된 것은 밀보다 보리 소비가 더 큰 비중을 차지한 점도 관계했을 것으로 보임.

- 〈그림 11〉은 쌀과 보리는 1963년 이후, 밀은 1970년 이후부터 소비량을 나타낸 것인데, 해방 직후에서 1977년까지는 보리 소비가 밀보다 많았음을 볼 수 있음.

〈그림 11〉 1965년 이후 국민 1인 연간, 쌀·밀 그리고 보리쌀 연간소비량 변화³⁹⁾

(단위: kg)



출처: 통계청 및 농림축산식품부 양곡연감 각 연도

39) 국민 식량소비에서 쌀, 밀, 보리쌀로 표기하는데, 여기서 밀은 쌀과 보리쌀이 도정과정을 거친 정곡을 가리키는 것과 같은 이해에서 알곡으로 밀이 아닌 밀가루를 말함.

○ 밀 증산 계획을 담은 농정은 1953년~1957년의 제1차 그리고 1958년~1962년의 제2차 농업증산 5개년 계획 등에서부터 살펴짐.

- <표 14>는 1953년 이후 5개년 그리고 1958년 이후 5개년의 맥류증산 계획 중 밀을 옮겨온 것인데, 재배면적은 오늘의 10배 이상에 이르지만, 단수는 역으로 1/3에 그침.
- <표 14>에서 계획대비 결과제시가 없어 구체적 성과는 알 수 없지만, 2차 년도 계획 기준년도 양에서 제1차 5개년 계획이 성과가 크지 않음을 알 수 있음.

<표14> 제1차-제2차 농업증산 5개년 계획 중 밀

(단위 : 면적 ha, 단수 kg, 수확량 톤)

		1953	1954	1955	1956	1957
작부면적		136,620.46	142,088.30	147,556.13	153,023.97	158,491.81
단수		101.3	107.5	113.7	114.7	121.6
수확량		139,527	153,784	168,718	177,226	193,796
	기준년도	1958	1959	1960	1961	1962
수확량	137,132	145,402	159,118	162,860	170,652	174,333

주 1. 원 자료 단위 1정보=0.991736ha, 1석=138kg, 1홉(습)=138g으로 변환해 나타냄

주 2. 아래 출처 2개 표를 함께 표기한 것인데, 2차 계획은 수확량만 표기되어 있었음.

제2차 농업증산증산계획 5개년 계획에서 기준은 과거 5개년 평균을 말함.

출처 : 농수산부, 『한국양정사』, 1978년 10월, p323, 326

- 위 자료 설명에는 제1차 맥류 증산 5개년 계획이 성과에 이르지 못한 것을 다음과 같이 기록하고 있음.
- 1954년 말 동계기간 유리한 기상조건과 비료공급 사정이 좋아 15년 이래 대풍작을 이루었지만, 1956년은 실적대비 77.1%, 1957년은 더욱 낮아져 61.4%에 그쳤다⁴⁰⁾.
- 제2차 증산계획에서도 결과에 대한 통계는 찾을 수 없는데, 다만 5년 기간 맥류 전체에서 28% 증수를 목표로 한 바, 2차 증산계획 자체가 매우 소극적인 조치였다는 점과 맥류

40) 농수산부, 『한국양정사』, 1978년 10월, p321

전체가 목표에 이르지 못했다는 기록이 있음.

○ 밀 생산증대와 관련한 농정은 1966년 밀 생산 중점 계획을 수립하였다가 1970년 초중반 이후 자취를 감추는 모습임.

- 밀 증산계획은 농업증산 5개년 계획에 포함되어 지속적으로 이어지다가 1966년에는 1967년 기점의 밀 증산계획을 별도로 수립함.

- <표 15>는 1967년 기점의 새로운 밀 생산계획을 요약 정리한 것인데, 향상 방안에서 신 품종 생산계획을 별도로 담고 있다는 점이 과거와 다른 주목할 부분임.

<표15> 1966년 수립, 1967년 기점의 밀 생산계획

(단위 : 톤, %)

	총 생산량		신품종생산 계획량		비율(B/A)
	수량(A)	자급률	면적	수량(B)	
1967	259,365	34.4	22,295	29,178	11.2
1968	332,052	41.1	60,746	88,163	26.6
1969	410,534	47.6	89,197	152,997	37.3
1970	489,167	53.2	137,649	220,706	45.1
1971	563,381	57.7	176,100	289,306	51.4

향상방안

- ①신품종에 의한 밀의 계약재배로 생산된 밀은 전량 농협에서 계통 구매하여 실수요자인 한국제분협회에 인도하며
- ②신품종생산 지역은 남부 6개도의 고구마 생산지역 가운데서 집중적으로 선정하고
- ③밀 구매가격은 수익성을 보장할 수 있는 가격선에서 결정하며,
- ④신품종에 대한 밀 재배에 대해서는 기술적 지도를 실시하기 위해 전문지도위원을 배치토록 한다.

출처 : 농수산부, 『한국양정사』, 1978년 10월, p323, 397

- 당시 정부 보급의 신품종은 1959년 해방 후 첫 개발 신품종 장광, 영광, 진광 등으로 기존 재래종에 비해 제분율이 높아 자급률 향상에 큰 기여가 될 것이라는 평가가 함께하고 있었음.

- <표 16>은 1967년 이후 맥류 구매가격을 나타낸 것인데, 일반 밀과 차별적인 신품종밀 구매가격이 1975년까지 나타나 있음.

〈표16〉 1967~1975년 기간 국내 맥류 수매가격

(단위 원)

		1등급	2등급	3등급	등외품	비고
1967	겉보리	1,155	1,090	1,014	894	50kg
	쌀보리	1,530	1,457	1,355	1,224	60kg
	밀	1,546	1,472	1,384	1,236	60kg
	신품종밀	1,579	1,504	1,414	1,263	60kg
	호밀	1,036	968		862	54kg
1968	겉보리	1,267	1,156	1,075	948	50kg
	쌀보리	1,623	1,545	1,437	1,298	60kg
	밀	1,639	1,561	1,468	1,312	60kg
	신품종밀	1,675	1,595	1,500	1,340	60kg
	호밀	1,098	1,026		914	54kg
1969	겉보리	1,554	1,466	1,363	1,202	50kg
	쌀보리	1,785	1,700	1,581	1,428	60kg
	밀	1,803	1,717	1,614	1,442	60kg
	신품종밀	1,842	1,754	1,649	1,473	60kg
	호밀	1,208	1,129		1,005	54kg
1970	겉보리	1,787	1,686	1,568	1,384	50kg
	쌀보리	2,053	1,965	1,818	1,642	60kg
	밀	2,074	1,975	1,857	1,659	60kg
	신품종밀	2,119	2,018	1,897	1,695	60kg
	호밀	1,389	1,298		1,155	54kg
1971	겉보리	2,269	2,141	1,991	1,756	50kg
	쌀보리	2,934	2,794	2,598	2,347	60kg
	밀	2,633	2,508	2,358	2,107	60kg
	신품종밀	2,691	2,563	2,409	2,153	60kg
	호밀	1,763	1,648		1,467	54kg
1972	겉보리	2,950	2,783	2,588	2,282	50kg
	쌀보리	3,814	3,632	3,378	3,051	60kg
	밀	3,423	3,260	3,064	2,738	60kg
	신품종밀	3,499	3,332	3,132	2,799	60kg
	호밀	2,292	2,142		1,906	54kg
1974	겉보리	4,219	3,980	3,701	3,264	50kg
	쌀보리	5,453	5,193	4,829	4,362	60kg
	밀	4,894	4,661	4,381	3,915	60kg
	신품종밀	5,002	4,764	4,478	4,002	60kg
	호밀	3,280	3,065		2,728	54kg
1975	겉보리	5,152	4,860	4,520	3,985	50kg
	쌀보리	6,658	6,341	5,897	5,326	60kg
	밀	5,976	5,691	5,350	4,780	60kg
	신품종밀	6,180	5,817	5,468	4,886	60kg
	호밀	4,004	3,742		3,330	54kg

출처 : 농수산부, 『농림통계연보 - 부록 "양곡편"』, 1971 · 1972



- 그렇지만 1967년 기점 5개년 밀생산 계획은 <표 17>에서 보는 바와 같이 그 실적이 목표와 큰 차이를 보이는 등 성과를 내지는 못했음.

〈표17〉 1967년 기점, 5개년 밀 생산계획과 실적 비교

(단위 : 톤, %)

	생산량과 자급률 목표		실적		수입량		
	수량(A)	자급률	수량(A)	식량자급률	총계	밀	밀가루
1967	259,365	34.4	190,557	19.7	881,804	837,589	35,372
1968	332,052	41.1	211,345	16.2	1,054,024	917,195	109,463
1969	410,534	47.6	224,023	15.6	1,352,055	1,172,915	143,312
1970	489,167	53.2	218,633	15.9	1,271,405	1,184,329	69,661
1971	563,381	57.7	196,465	12.2	1,542,326	1,491,503	40,658
1972			148,997	7.5	1,893,054	1,830,533	50,017
1973			99,746	5.4	1,844,500	1,797,000	38,000
1974			74,198	5.0	1,591,475	1,591,475	
1975			96,933	5.8	1,703,000	1,703,000	

주 : 수입량 총계 산출에서 밀가루는 제분율 80%를 임의 적용해 밀로 합산한 것임.

- 당장 생산량이 계획 첫해인 1967년부터 목표 수량에 미치지 못했고, 1969년까지는 생산량 증가가 이어졌지만, 증가량은 미미했음.
- 이는 당시 신품종 공급을 통한 생산증대가 기대만큼의 효과를 내지 못한 결과이고, 같은 시기 국내 생산 총량에 버금갈 정도의 밀과 밀가루 수입 증가가 생겨나면서 자급률은 크게 내려가는 모습을 보임.
- 이 흐름은 1967년 기점의 밀 증산계획이 미 잉여농산물 무상원조 종결 대비 차원의 국가계획 임에도, 국내 생산증진을 제대로 견인하지 못했다는 점 그리고 같은 기간 밀 시장에서 수입밀 의존은 오히려 심화되었다는 점에서 주목할 부분임.
- 앞의 <그림 9>와 <그림 10>에서 볼 수 있듯이 국내 밀 생산은, 1967년 기점의 밀 증산 계획이 시행 중인 1970년 이후에는 생산면적 감소까지를 동반한 급속한 생산감소를 이 어감.

- 이후 국내 밀 정책은 새로운 전환의 계기를 마련하지 못한 채 1984년 수매 중단으로 일시 종결에 이름.
- 1967년 기점의 밀 증산계획의 이 같은 실패는 <표 18>에서 보듯이 계획 시작연도와 이듬해 수매물량이 총 생산량의 0.65%에 그친 것이 주요 원인으로 살펴짐.
- 무상원조 속 수입밀과 수입 밀가루 공세에서 국산밀 수매는 국산밀 생산장려수단으로써 매우 큰 비중을 차지할 터임에도, 국산밀 수매가 1%에도 미치지 못했음을 통해 국산밀 증산 계획이 전혀 실효성을 거두지 못했음을 보여주고 있음.
- 또한 1969년에 밀 45만 톤, 1백50만 달러어치를 도입코자 미국 당국과 양곡차관에 대해 합의했다⁴¹⁾는 당시 언론 보도는 국산밀 증산정책에 대한 국가적 실현 의지에도 의문을 갖게함.

<표18> 1967년~1984년 기간 생산량 및 국가수매량 그리고 그 비중

(단위 톤, %)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
생산량 (A)	190,578	211,416	223,974	218,592	196,512	149,040	99,774	74,106	97,014
수매량 (B)	1,242	1,380	14,904	27,324	25,806	15,042	2,346	828	1,104
비중 (B/A*100)	0.65	0.65	6.65	12.5	13.13	10.09	2.35	1.12	1.14
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
생산량 (A)	81,558	44,298	35,742	41,952	92,046	57,132	65,826	111,780	17,250
수매량 (B)	0	138	1,242	17,664	67,896	42,090	50,232	103,224	
비중 (B/A*100)	0	0.31	3.47	42.11	73.76	73.67	76.31	92.35	

주 : 본 자료의 천석을 1석=138kg로 계산, 톤으로 나타냄

출처 : 농림축산식품부, 『양정자료』, 1985년 4월

41) 소맥 등 모두 85만톤 대미양곡차관규모 확정, 매일경제 1968년 10월 15일 기사 참조

2. 국산밀 산업의 존폐 위기

- 1967년 국산밀 증산 계획과 실패 이후 국내 농정에서 밀 논의는 논의 자체가 사라지다시피 함.
 - 1970년 이후 국내 밀 산업은 국민 1인 연간 밀 소비량이 30kg대에 이르지만 국산밀 소비의 대부분을 수입밀이 대체해 감.
 - 국산밀 소비의 급격한 감소는 정책에도 영향을 미쳐 1980년대 이후 식량자급 논의에서 밀은 거의 자취를 감추다시피 하게 됨.
 - 이 흐름에서 밀 생산은 감소를 거듭해 <표 18>에서 보는 바와 같이 1973년 이후 1983년을 제외한 모든 해에서 큰 기복 속 10만 톤 이하의 저조한 수준의 생산을 보임.
 - 같은 시기 자급률은 2.2~6.0% 수준에 그쳐 사실상 명맥만 유지하게 됨.
 - 그 연장에서 1983년 농수산부는 밀재배로 인한 벼 모내기 어려움 그리고 보리증산을 위한 목적에서 1984년부터 밀 수매를 중단한다고 발표함⁴²⁾.
 - 농수산부의 이 같은 발표에 따라 1984년 밀 생산은 더욱 급감하여 6천 411ha, 1만 7,237톤 생산으로 사실상 국산밀은 존폐위기로 접어들.
- 1984년 수매중단이 국산밀 존폐위기를 불러온 것은 밀이 갖는 가공·유통 특성과 국산 밀 산업 현장에서 수매가 차지하는 절대적 비중의 복합적 요인으로 살펴짐.
 - 밀은 제1차 가공으로 제분과정을 거친 후 2차 가공을 통해 상품화에 이르는 까닭에 쌀·보리와 유통 과정부터 차이를 가짐.

42) 당시 밀 수매 중단을 보도한 한 기사는 '지난해부터 자급하고 있는 맥주보리 수요 증가에 대비, 맥주보리를 올해 보다 67% 38만섬이 많은 96만섬을 생산하고, 답리작의 경우 밀의 숙기가 늦어 다음해의 모내기가 지연돼 벼생산성이 떨어지기 때문에 이러한 밀 재배를 보리 재배지로 바꿔나가기 위한 것이다.'로 적고 있다. "내년 보리 생산량 11% 늘려", 경향신문, 1983. 8. 27

- 쌀·보리가 수확 후 농가 보관을 거치면서 필요시 도정 후 이용 또는 상품화로 이어지는데 비해 밀은 수확과 동시에 알곡 판매 또는 제분으로 이어짐⁴³⁾.
- 이 같은 밀의 특성 때문에 1970년 이후 밀 생산감소와 함께한 제분시설 등 관련 산업의 후퇴가 밀 생산 감소를 더 재촉했을 것으로 보임.
- 앞의 <표 18>에서 보듯이 1980년 이후 국내 밀 생산에서 수매가 차지하는 비중이 70%를 넘어서게 되는 것도 마을 단위 소규모 제분 시설의 급속한 해체와 연관돼 있을 것임.
- 1983년 생산된 국산밀의 92.35%가 수매를 통해 판매되는 것도 이 같은 사정의 반영이며, 이 조건에서 국가 밀 수매중단은 밀 생산능가 판로의 완전 차단을 의미하는 것이 됨.
- 이에 1984년 국산밀 수매 중단으로 인한 큰 폭의 국산밀 생산 감소와 함께 국산밀 산업이 존폐위기에 처하게 되는 것은 너무나 당연한 귀결이라 할 수 있음.

3. 해방 후 국산밀 연구 동향

- 해방 후 수입밀 구호양곡에 이어 PL480에 의해 급격히 쏟아져 들어온 막대한 수입밀 중심의 밀 산업 조건에서 국내 밀 연구의 미진은 오히려 자연스럽기까지 함. 1959년에서야 해방 후 첫 국산밀 육종 품종이 등장했음.
- 1959년 첫 개발한 품종은 장광, 영광, 진광으로 1967년 기점의 국산밀 증산 정책 주요 품종으로 활용코자 하였음.
- 1960년까지 농가 보급종은 일제 강점기 육성품종 또는 도입품종 중심이었고, 이 같은 사정 때문에 1970년 이후에서야 육성품종 비중이 50% 정도에 이룸.

43) 밀과 쌀·보리의 특성에 따른 유통의 차이는 최근은 다소 다른 모습을 보이는데, 이는 집하 그리고 도정시설의 자본집중을 통한 고도화가 이루어지면서 쌀·보리도 수확과 동시에 농가 수중을 벗어나 상품화 되는 경향 때문임. 이에 오늘날은 쌀·보리·밀 모두가 수확과 동시에 농가 수중을 떠나 상품화의 길을 걷는 모습임.

○ 국내 밀 연구는 1977년 맥류연구소 설립으로 큰 부흥이 기대되었지만, 1991년 폐소하게 됨.

- 짧은 기간 존립했음에도 국산밀 품종 개발에 연구를 집중하여 10a당 400kg 이상을 생산하는 품종개발 성과를 이룩함.

1. 국산밀 자급률 하락

- 막대한 양의 수입밀이 들어오며 국민 식생활 그리고 산업 전반에서 국산밀의 비중을 크게 위축시키는 결과를 초래함.
- 앞의 <표 13>에서 보는 바와 같이 국산밀 자급률은 1960년대 초반까지 30~40% 대에 머물다가, 이후 급락해 1972년 이후 한 자리 수에 머물게 됨.
- 국산밀 자급률의 하락은 1960년 중반 이후 본격 시작된 혼·분식 장려운동을 통해 국산밀을 수입밀 소비로 대체하는 과정에서 더욱 심화됨.
- 당시 수입밀은 국가 주요 공사에서 노임을 대신하는 형태로 농촌까지 깊숙이 침투해 들어갔고, 이는 국산밀 주요 산지의 생산을 크게 위축시켰음.
- 1955년 이후 밀 수입량은 가파르게 증가하는 반면 국산밀 생산은 낮은 평행선을 보이고 있는 제3절의 <그림 8>이 수입밀에 의한 국산밀 생산 위축 과정을 잘 보여 줌.

2. 국산밀 생산 급감

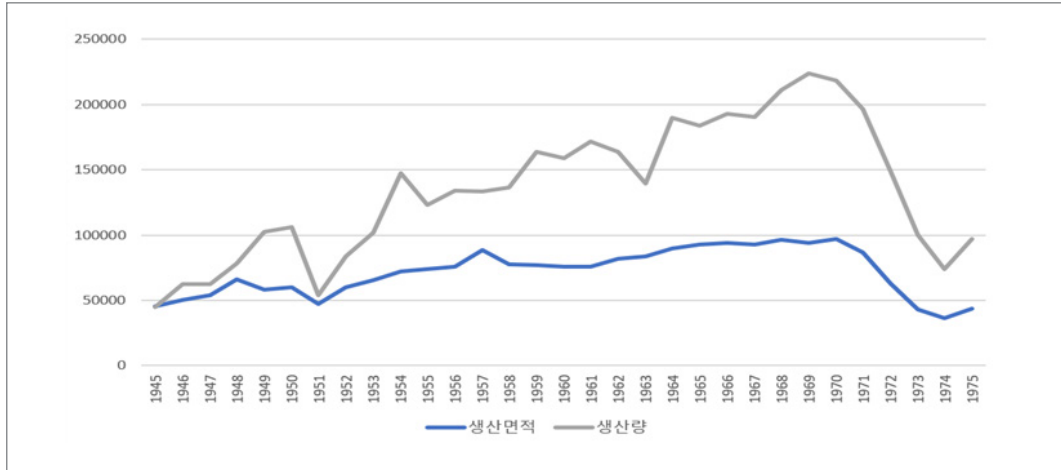
- 국산밀 생산은 1970년대 이후 급격한 하락 추세를 맞게 됨.
- <그림 12>에서 보는 바와 같이 국산밀 생산은 1945년 이후 1970년까지 완만하지만 성장 추세를 유지하다가 이후 급격히 하락함.
- 1970년까지 생산량 증가가 생산면적 증가보다 가파른 모습인데, 이는 개량품종 공급과 재배방법의 영향에 의한 생산단수 증가 때문임.
- 1970년 이후 국산밀 생산의 급속한 하락은 수입밀 증가가 당시까지 식량부족을 메우기



위해 농가 또는 촌락 단위에서 생산·소비되던 국산밀 이용까지 위축시킨데서 비롯됨.

〈그림 12〉 1945~1975년 기간 국산밀 생산면적 및 생산량

(단위 ha, kg)



○ 막대한 양의 잉여농산물 공급은 농산물 가격 하락 등 국내 농산물 특히 양곡 생산에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 의견을 당시 신문기사, 잡지 등에서 찾아볼 수 있음⁴⁴⁾.

- 여기서 주목할 점은 1960년대 말은 수입밀의 무상원조 종료로 임박한 시점으로 국내 쌀부족 문제 해소를 위한 명목으로 혼·분식 장려운동과 함께 국산밀 자급 논의가 활발히 일어나는 시기라는 점임.

○ 이 시기에 밀 생산이 오히려 감소로 돌아서는 것은 밀 자급을 위한 국가 정책이 실효성을 거두지 못했음을 보여주는 것임.

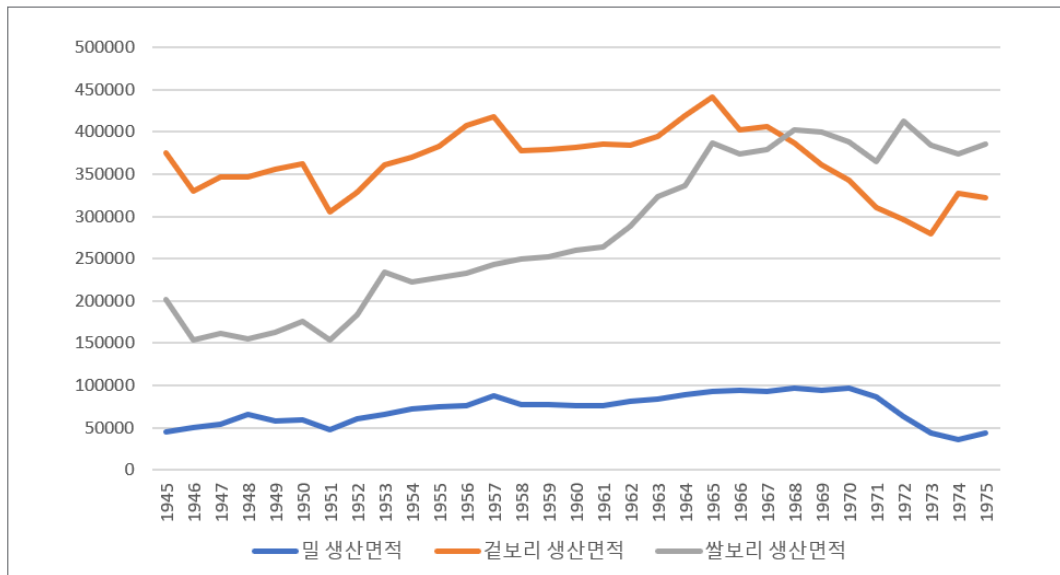
- 〈그림 13〉은 밀·보리 재배면적 추이를 나타낸 것으로, 쌀보리는 1960년대 후반까지 증가 추세에 있다가 이후 정체하고, 겉보리는 1960년대 중반까지 약간의 증가 추세를 보이지만 이후 급속 감소함을 볼 수 있음.

44) '소맥 17만 5천톤 공여'의 조선일보 1963년 8월 17일 기사는 주한 미 대사의 이와 관련한 언급을 다음과 같이 전하고 있음. '미국 정부는 한국민의 필요 이외에 다른 사실에는 구애될 없이 다량의 식량을 배정하였다.'고 말하고, 이어 63년도의 감수영향이 내년 봄에도 계속해서 미칠 것이라는 점을 인정한다고 밝혔다. 그는 또 미국정부는 한국에 대한 농산물 공급이 한국 자체의 양곡 생산을 저하시키지 않도록 특별한 관심을 갖고 있다고 강조했다.

- 밀과 보리의 이 같은 재배 추이는 혼·분식 장려운동이 쌀 소비를 줄이는 것에만 초점을 두고, 이를 대신할 밀과 보리의 국내 생산 증가에 대한 고려가 충분하지 않았음을 보여 주고 있음.

〈그림 13〉 1945~1975년 기간 밀과 쌀보리·겉보리 재배면적 추이

(단위 : ha)



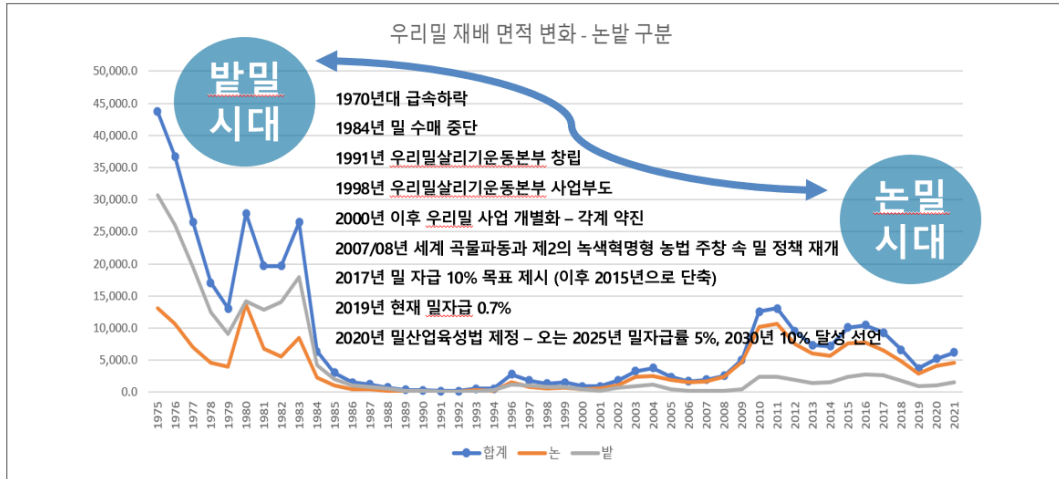
- 이 흐름은 혼·분식 장려운동이 쌀 외 부족한 식량의 거의 대부분을 급격히 늘어난 수입 밀로 대체해 나가는 결과로 이어짐.

3. 국산밀 생산 방식의 변화

- 1970년대 이후는 농업 근대화·현대화 정책으로, 경지정리·기계적 농업·화학적 농업 그리고 상업적 농업이 전개되며 국산밀 생산면적·생산량의 급감과 주요 생산지의 변화도 나타남.
- 〈그림 14〉은 1975년에서 오늘날까지의 국내 밀 재배 변화를 논·밭 기준에서 살핀 것인데, 1970년대 밭밀 중심에서 오늘날 논밀 중심으로 변화를 볼 수 있음.

〈그림 14〉 1975년 이후 발밀 시대에서 논밀 시대로의 변화 추이

(단위 : ha)

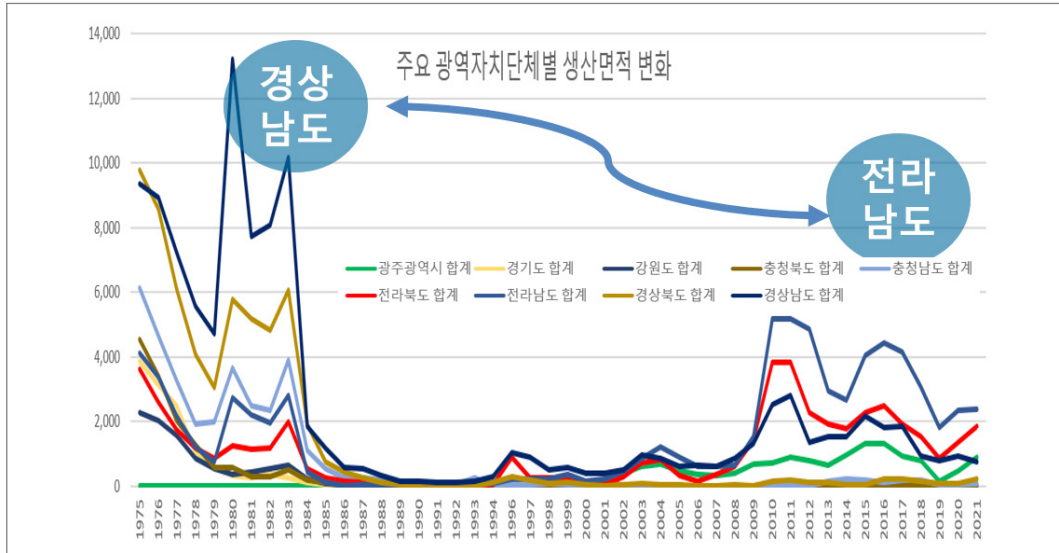


출처 : 통계청 자료를 그래픽으로 추출 관계 내용을 첨가함.

- 발밀에서 논밀로 전환은 논 경지정리 확장 그리고 기계적·화학적 농법의 진전 속에 논농업 편리성 증진에 따른 농업노동 부담 경감이 영향을 미쳤을 것으로 보임.
- 더불어 1970년대 출발, 1980~90년대 급진전을 이룬 경제작물 도입은 밭에서 밀 재배성의 유리함을 크게 낮추게 되었고, 이에 2000년 이후 논밀 중심으로 펼쳐지게 됨.
- 〈그림 15〉는 1970년대 밭 중심에서 경남·경북이 중심이었던 국산밀 재배가 2000년대에 논 재배 중심의 전남·전북 중심으로 바뀜을 보여줌.
- 논 재배 중심으로 전환하면서 중심지가 전남·전북으로 옮겨진 것은 상대적으로 규모화된 평야지역이 밭 재배에서 유리한 때문임.
- 반면 경남·경북 등은 밭은 물론 논에서도 참외·수박 등의 상업적 경제작물 재배 확장으로 밭 재배가 크게 줄었을 것임.

〈그림 15〉 1975년 이후 오늘까지 광역자치단체 기준 밀 재배지역 변화

(단위 : ha)



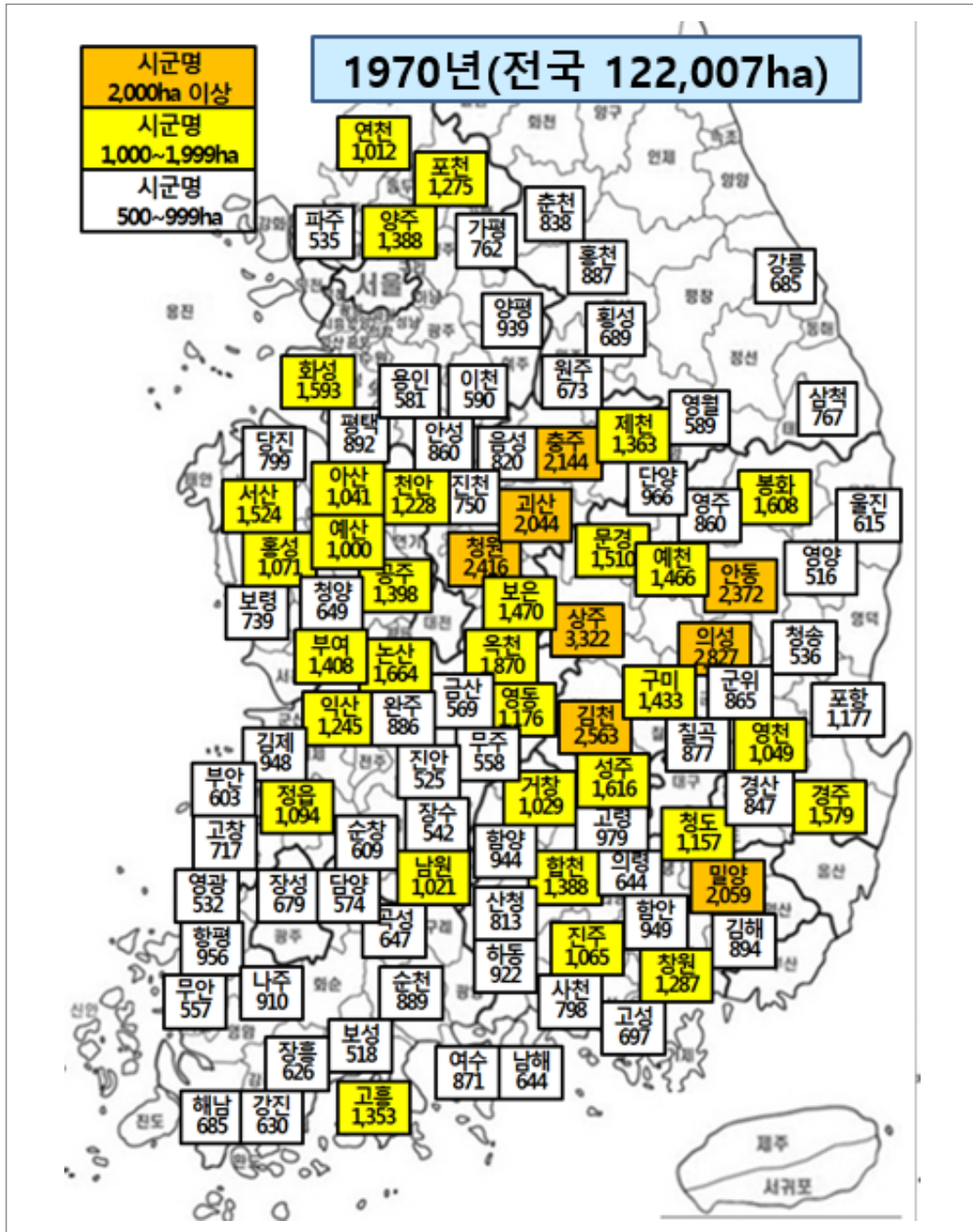
출처 : 통계청 자료를 그래픽으로 추출 관계 내용을 첨가함.

- 〈그림 15〉의 지역별 재배 변화는 1970년대 국산밀 재배에 참여하던 충청도 이북 지역에서 생산이 거의 자취를 감춘 것임.
- 이들 지역에서 2000년 이후 국산밀 재배가 크게 감소한 것은 발밀 재배의 유리성이 크게 줄어들었고 기후조건에서 논 이모작 도입도 쉽지 않은 탓임.
- 〈그림 16〉은 1970년도 전국 밀재배 현황을 나타낸 것인데, 생산면적은 122,007ha로 현재까지 최대를 기록하고 있음.
- 또, 경북, 충청도 이북 지역에서 밀 재배가 활발했음을 확인할 수 있음.
- 오늘날 국산밀 생산이 거의 사라진 경기도 연천, 포천, 양주, 화성 등의 지역이 당시 주요 생산지였음도 알 수 있음.



〈그림 16〉 1970년 기준 기초 자치단체 밀 재배 현황

(단위 : ha)



출처 : 통계청 자료를 활용함.

- 반면, 오늘날 국산밀 생산의 중심지역인 전남과 전북의 기초자치단체 중에는 익산, 정읍, 남원, 고흥 정도만이 1,000ha 이상 생산 면적을 보여주고 있음.
- 국산밀 주요 생산지의 이 같은 변화는 1970년대 이후 상업농 진전 영향이며, 새로운 생산지로 등장한 전남·전북은 기계적·화학적 농업 발전에 따른 농업환경 변화와 논 이모작 확산의 영향이라 할 것임.

4. 수입밀 중심의 식문화로 변화

- 1946년 구호양곡으로 국내에 들여온 미국 잉여농산물은 국내외 역사적 배경과 미국의 수출 시장개척 의도에서 비롯되었음. 국내 쌀 부족을 해결하기 위해 시작된 혼분식장려 정책은 국산밀을 수입밀로 대체하는 결과로 이어졌고, 밀이 제2의 주곡이 되는 식문화 변화가 자연스럽게 수입밀 중심으로 재편되었음.
- 미국의 잉여농산물은 밀과 면화가 큰 비중을 차지하면서 국내 밀과 면화는 생산 기반을 거의 완전히 상실하게 되었고, 그 결과 해당 산업 원료를 전적으로 수입에 의존하는 결과를 초래함.
- 미국 잉여농산물은 구호 차원이라는 당초 성격에 맞게 국가 위기관리 차원으로만 활용되어야 했는데, 잉여농산물 활용에 과도하게 의지한 국내 정치·경제 환경으로 인해 국내 농업생산력은 쇠퇴하고 국산밀은 존재감을 상실하는 방향으로 나아갔음.





제3장

국내 제분산업 속 국산밀의 위치

제1절 국내 제분 산업의 발전과 성장 과정

제2절 해방 후 국산밀 제분의 실제

제3장 국내 제분산업 속 국산밀의 위치

국산밀 산업 변천사 연구



제1절 국내 제분 산업의 발전과 성장 과정

1. 해방 이후 국내 제분 산업

- 국내 근·현대식 제분기업은 일제 강점기부터 출발하지만 한국전쟁의 영향으로 연속성을 갖지 못하고, 1950년대 이후 적산불하와 시설 복구를 통해 새롭게 출발함.
- 국내 근·현대식 제분기업은 제2장 일제 강점기 밀 산업에서 살핀 바와 같이 평안남도 진남포의 만주제분을 효시로 이후 다수가 설립되어 가동 중에 있었음.
- 이들 제분소들 대개는 해방 직후 밀산업에 연속성을 갖지 못했는데, 만주제분은 이북에 위치한 이유로 그 외는 원료곡 확보, 전력난, 기계설비 보수 어려움 등이 원인임.
- 당시 서울에는 영등포 조선제분, 일본제분 인천공장, 풍국제분 용산공장 3개사 도합 231만 포대의 생산 능력을 갖고 있었지만, 실제 생산은 1946년 101만 7000포, 1947년 91만 포에 그친 것은 이 같은 사정 때문임⁴⁵⁾
- 설상가상으로 이들 제분시설은 한국전쟁으로 가동 능력을 크게 상실했고 제분시설에 대한 새로운 준비가 필요하게 됨.
- 따라서 우리나라 제분시설의 본격 가동과 조업 재개는 이후의 귀속재산 불하 과정을 거쳐 새롭게 시설을 복구한 이후가 됨.

45) 채충석, 『대전제분 50년』, 대전제분주식회사, p23 참조



2. 국내 제분 기업의 성장 배경

○ 한국전쟁을 통해 파괴된 제분시설 복구는 당시 국내 식량 사정과 구호원조로 급증한 수입밀의 안정적 제분을 위해서 큰 규모의 국가적 지원을 받아 이뤄짐.

- <표 19>는 제분산업의 적산불하 내역을 정리한 것인데 불하 조건에서 10년 또는 7년 부불에서 대규모 국가 지원을 확인할 수 있음.

<표 19> 제분시설 귀속공장 실태

공장명	불하일시	불하인수자	불하가격	불하조건	불하대금 지불상황
조선제분 (영등포)	1953년 3월	윤석준	1800만환	우선권 부여 10년 부불	1958년 6월 10일 현재 저당권 설정분 700만환 체납
대한제분(구 일 본제분인천공장)	1956년 12월	이한원 (한석진)	?	?	?
풍국제분 (서울제분)	1956년 9월	손기정	8,000만환	우선권 부여 7년 부불	1958년 6월 10일 현재 2회 부 불금 1,020만 환 체납. 1961년 5월 현재 2기분 체납
중선제분	1951년 12월	김덕환	57만환	우선권 부여 7년 부불	
전중제분	1952년 4월	문장섭	3만환	우선권 부여 일시불	

출처: 김양화, "1950년대 제분공업의 자본축적의 연구", 부산대학교 사대논문집 인문-자연과학, 1989, p192

- 조선제분의 일본 기계 도입에 8만2,525달러 대출, 대한제분의 서독제 시설 수입에 23만 달러 대출 등 제분기업의 시설 복구에도 정부 지원이 이루어졌음⁴⁶⁾.

○ 1950년대 중반 이후 국내 제분 기업들은 시설 확장에 더욱 큰 힘을 쏟는데, 이는 무상으로 들여온 수입밀의 배정기준이 시설 능력에 비례했기 때문임.

- 1955년 한미 잉여농산물 협정 이후 수입밀은 실수요자 자격을 한국제분공업협회(오늘의 한국제분협회)에 위임하여 각 회원사로 다시 재분배되는 구조였음.

46) 채충석, 『대전제분 50년』, 대전제분주식회사, p24 참조

- 한국제분공업협회는 수입밀 배정기준을 각 공장별 시설능력에 두었는데, 이것은 이후 각 사업체의 과도한 시설증가 경쟁을 불러오게 됨.

○ 1950년대 중·후반 국내 제분산업은 공급이 수요를 따르지 못할 정도의 대호황기였기에 그 자체로도 시설 투자에 대한 유인이 컸는데, 시설 능력에 따른 수입밀 배정이 시설 투자를 더욱 부추기는 점이 컸음.

- 이 같은 조건에서 제분시설 능력 증가율은 <표 20>에서 보는 바와 같이 1956년과 1957년 100%를 넘을 정도로 급속히 확장됨.

<표 20> 1954~1959년 기간 제분시설 시설능력 변화

(단위 : 배럴, %)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959
시설능력	2,954	4,892	11,921	24,656	34,084	42,721
증가율		65.61	143.68	106.83	38.24	25.34

출처 : 채충석, 『대전제분 50년』, 대전제분주식회사, p44의 시설능력에 근거 증가율을 산출함.

- <표 21>은 1954~1984년의 장기간에 걸친 국내 제분기업 시설능력 및 가동률임. 공장 가동률이 1954년 79.3% 이후 급속히 하락하는데, 당시 수입밀 배정에 유리하게 작용하도록 과도한 시설 확장에 나선 제분기업의 실태를 잘 보여주고 있음.

<표 21> 1954~1984년 기간 국내 제분기업 시설능력 및 가동률

(단위 : 배럴, 톤, 톤, %)

연도	공장수	시설능력	가공능력	가공실력	가동률
54		2,954	54,155	42,931	79.3
55		4,892	89,685	41,283	46.0
56		11,921	218,550	132,666	60.7
57		24,656	452,025	232,460	51.4
58		34,084	624,872	257,616	41.2
59		42,721	738,217	182,250	23.3
60	22	42,721	1,318,200	226,368	17.2
61	22	42,721	1,318,200	209,500	15.9
62	22	42,721	1,318,200	293,600	22.3

63	23	45,941	1,417,600	551,400	38.9
64	23	45,941	1,417,600	375,600	26.5
65	22	45,764	1,412,100	404,982	28.7
66	22	46,022	1,420,100	405,864	28.6
67	22	53,111	1,638,900	782,948	47.8
68	22	53,111	1,638,900	934,651	57.0
69	23	56,897	1,755,700	1,100,609	62.7
70	23	59,039	1,821,800	1,227,576	67.4
71	24	63,053	1,945,600	1,409,526	72.4
72	24	63,053	1,945,600	1,827,506	93.9
73	23	63,053	1,945,600	1,769,039	90.9
74	23	63,053	1,872,700	1,369,417	73.1
75	18	62,553	2,062,200	1,420,374	68.9
76	18	62,553	2,062,200	1,632,736	79.2
77	18	62,553	2,062,200	1,738,672	67.4
78	16	60,285	2,842,000	1,534,426	54.0
79	16	60,285	2,842,000	1,619,520	57.0
80	16	60,285	2,842,000	1,905,773	67.1
81	16	60,285	2,842,000	1,865,105	65.6
82	14	55,029	2,829,000	1,854,812	65.6
83	13	55,029	2,829,000	1,919,477	67.8
84	13	55,029	2,829,000	1,965,729	69.5

출처 : 1954~1959년까지는 채충석, 『대전제분 50년』, 대전제분주식회사, p44에서 그 이후 연도는 한국제분공업협회 자료를 인용함.

- 제분시설의 이 같은 확장은 수입밀 이용을 전제로 한 것이라는 점에서 국산밀 활용은 당초 고려에 들지 않는 상황이었고, 실제 활용도 거의 없었음. 당시 국산밀은 수입밀에 비해 3배 이상 비싼 가격이었음⁴⁷⁾.

47) 당시 수입밀 가격은 국산밀보다 월등히 유리한 위치에 있었다. 예를 들어 1957년 현재 국산밀 가격은 섬당 2만 환인데, 반해 수입밀은 톤당 CIF수입가격 86달러에 달러당 500환의 환산율로 계산할 때 톤당 43,000환으로 섬당으로는 6000환에 불과했던 것이다. 국회사무처, 『본회의 속기록』 24회 국회, 3차 회의(1957, 3, 9) 김양화, “1950년대 제분공업의 자본축적의 연구”, 부산대학교 사대논문집 인문·자연과학, 1989, p194에서 재인용

- 한편 <표 21>에서 보듯 시설능력은 1954~1959년 급속 성장 후, 1960~1966년 기간 정체하다가 다시 1967~1971년까지 성장하고 있음을 알 수 있음.
- 1960~1966년의 제분시설 성장 정체는 정치·경제·사회 불안정과 미국 잉여 밀 도입의 감소, 국내 식량 생산 호조 등이 원인이었고, 1967~1971년 중 재성장은 혼·분식 장려 운동, 제면·제빵 등 관련 식품공업의 성장에 따른 수요 증가가 원인임.

3. 국산밀 전용 제분소의 몰락

- 수입밀 제분을 목적으로 한 국내 제분기업의 급성장과 수입밀 소비의 급속한 증가는 국산밀의 존재감 상실과 함께 동네마다 존재했던 소규모 제분소의 급격한 감소를 불러옴.
- 국산밀 생산은 1969년 224,000톤으로 지금까지 최대 생산량을 기록하고 있는데, 이때 대부분의 국산밀 제분은 농가나 마을 단위의 소규모 제분소를 이용했을 것으로 보임.
- 그러나, 당시의 국산밀 제분 현황에 대한 정보는 농가에서 자가 제분으로 사용하였거나 또는 동네 방앗간 시설을 활용하였다는 정도의 언급 외 구체적 정보는 찾을 수 없음.
- 이미 1970년 이후 수입밀 중심으로 국내 밀 산업이 재편되었고, 이후 국산밀 생산이 급감하며 국산밀 활용을 위한 소규모 제분소가 거의 자취를 감춘 때문임.
- 국산밀 제분소 사정은 <표 22>에서 보듯, 우리밀살리기운동본부 설립 과정에서 당시 경남 2곳, 강원 1곳의 시설만 찾을 수 있었다는 기록이 있음.
- 당시 우리밀살리기운동본부가 제분한 국산밀은 16톤이었는데, 양이 적어 대형 제분 회사를 이용하는 것이 불가능하다는 답변을 들었다는 기록이 있음.
- 소규모 제분소의 쇠퇴는 오늘까지 이어져 소량의 국산밀 제분을 위한 제분소를 찾기가 쉽지 않고, 지역별로 산재한 소규모 제분소는 해당 시설을 충분히 가동하지 못해 운영에 어려움을 겪고 있는 실정임.



〈표 22〉 우리밀살리기운동본부 설립 당시 확인된 제분소 일부

지역	제분능력
경남 산청	제분능력 - 1일 300kg(75kg 4가마) 제분율 - 흰밀가루 73%, 통밀가루 85% 제분요금 - 흰밀가루(2리터 1되) 200원, 통밀가루(2리터 1되) 300원 국수 만드는 요금 - 국수(1kg) 250원 국수 일일 생산능력 - 200kg
경남 진양	제분능력 - 1일 750kg(기계 2대)
강원 원주	제분능력 - 1일 600kg 제분요금 - 4,500 ~ 5,000원(밀 60kg) 제분율 - 흰밀가루 75%

출처 : 우리밀살리기운동본부 내부자료

1. 국산밀 활용은 농가 자가 소비와 국가 수매로 구분

- 해방 후 국산밀은 수입밀의 범람 속에 존재감을 상실하고 농가 자가소비가 중심이지만, 국가 수매를 통한 관수용 활용은 이와 다른 경로를 가짐.
- 농가 자가소비와 국가 수매를 통한 관수용 활용은 제분시설에도 차이를 갖는데, 농가 자가소비는 농가 또는 마을단위 소규모 제분시설을 이용하고, 관수용은 수입밀과 같은 경로를 거쳐 대형 제분소를 이용함.
- 마을단위 소규모 제분소는 특별한 시설 확장 등의 성장 기회를 갖지 못하고, 대개가 폐쇄됨.
- 오늘까지 생존이 확인되는 몇 곳은 일제 강점기 시설을 지금까지 이어오는 곳이며, 방앗간 수준에서 도정시설과 함께 운영하는 형태임⁴⁸⁾.
- 관수용으로 활용하기 위해 국가 수매한 국산밀은 농협중앙회에서 수매 후 대형 제분회사에서 제분하여 공급함. 국가 수매를 통한 관수용 국산밀은 1984년 국가 수매 중단과 함께 사라짐.

2. 대형 제분시설을 이용한 국산밀 품질 평가

- 1983년까지 국가 수매한 국산밀은 수입밀과 같은 대형 제분시설에서 제분되어 품질 안정화를 기반으로 사용량 확대 가능성에 대한 기대감이 컸지만, 실제 상황은 국산밀 수매량 자체가 적어 안정적 활용에 이르지 못했음.

48) 일제 강점기 시설을 지금까지 이어오고 있는 대표적 사례는 경남 진주 금곡정미소, 경북 의성 대창정미소 등을 찾을 수 있는데, 앞의 것은 최근 국산밀 산업 활성화 움직임 속에 자체 계약재배로 사업확장에 힘쓰는데 비해, 뒤의 것은 드물게 국산밀을 제분하는 정도에 그침.

- <표 23>은 1967~1984년 국산밀 수매량 집계인데, 1983년 10만 3,224톤, 1980년 6만 7,896톤이 있는가 하면 수천 톤에 그치는 해도 있어 연도별 큰 편차가 있음.

<표 23> 1967년~1984년 기간 생산량 및 국가수매량 그리고 그 비중

(단위 톤, %)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
생산량 (A)	190,578	211,416	223,974	218,592	196,512	149,040	99,774	74,106	97,014
수매량 (B)	1,242	1,380	14,904	27,324	25,806	15,042	2,346	828	1,104
비중 (B/A*100)	0.65	0.65	6.65	12.5	13.13	10.09	2.35	1.12	1.14
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
생산량 (A)	81,558	44,298	35,742	41,952	92,046	57,132	65,826	111,780	17,250
수매량 (B)	0	138	1,242	17,664	67,896	42,090	50,232	103,224	
비중 (B/A*100)	0	0.31	3.47	42.11	73.76	73.67	76.31	92.35	

주 : 본 자료의 천석을 1석=138kg로 계산 톤으로 나타냄

출처 : 농림축산식품부, 『양정자료』, 1985년 4월

- <표 24>는 한국제분공업협회의 국산밀 인수량인데, 전체에서 차지하는 비중이 1983년 3.51%가 최고일 정도로 미미함.
- 국가수매 국산밀의 사용 기록은 좀처럼 찾기 힘든데, 인수량 자체가 적은 것이 그 원인으로 보임.

<표 24> 한국제분공업협회 전달 국산밀 양 및 당해연도 이용 밀가루 총량

(단위 : 톤)

연도	미국	호주	캐나다	국산밀		계(B)
				양(A)	비중 (A/B)*100	
61	251,280					

77	1,691,120		29,000	13,727	0.79	1,733,847
80	1,876,145			15,184	0.82	1,891,329
81	1,867,634			4,697	0.25	1,872,331
82	1,924,182	19963		65,000	3.23	2,009,145
83	1,904,192			69,319	3.51	1,973,511
84	1,828,037		6,450	28,640	1.54	1,863,127
85	1,917,104	30401	139			1,947,729

출처 : 제분공업통계편람, 한국제분공업협회, 1996, p19

○ 국가 구매 국산밀은 품질 부분에서도 고급 밀가루 생산에 이르지 못함.

- <표 25>은 한국제분공업협회를 경유하여 각 제분사로 전달된 국산밀의 품질 구분으로, 2급이 가장 큰 비중을 차지함.
- 해당 시기의 품질기준을 찾을 수 없으나 오늘의 미국·맥류 품질 기준을 참조할 때 당시 대형 제분사로 인계된 2급 국산밀은 고품질 밀가루 생산에 못 미치는 품질이었을 것으로 추정됨.

<표 25> 한국제분공업협회 인수 국산밀 품질 등급별 인수량, 단가 그리고 금액

(단위: 톤, 원/kg, 원)

		1급	2급	3급	등외	계
79	인수량	364	4742	6,513	3,565	15,184
	단가	265.30	252.70	237.50	212.30	
	금액	96,401	1,198,304	1,546,904	756,835	3,598,494
80	인수량	719	3,199		779	4,697
	단가	325.50	310.00		260.40	
	금액	234,106	991,796		202,700	1,428,602
81	인수량	3,955	15,646		5,399	25,000
	단가	362.70	345.40		290.10	
	금액	1,434,549	5,404,023		1,566,282	8,404,854

82	인수량		11,390	26,401		2,209	40,000
	단가		415.70	395.90		332.60	
	금액		4,734,937	10,452,259		734,496	15,921,692
83	1 차 분	인수량		20,031	29,066	1,903	51,000
		단가		437.00	416.20	349.60	
		금액		8,753,752	12,097,156	665,171	21,516,079
	2 차 분	인수량		18,246	26,283	2,430	46,959
		단가		437.00	416.20	349.60	
		금액		7,973,686	10,938,889	849,548	19,762,123
	3 차 분	인수량		38,277	55,349	4,333	97,959
		단가					
		금액		16,727,438	23,036,045	1,514,719	41,278,202

출처 : 제분공업통계편람, 한국제분공업협회, 1996, p50

○ 이처럼 국산밀이 소량, 2급 중심으로 국가 구매되었다는 것은, 국산밀 생산과 활용에 대한 국가 계획이 적극적으로 수립되지 않았음을 반증함.

- 대형 제분시설의 가공능력에 기준할 때 1970년 전후 국산밀 생산량을 전량 구매한다고 해도 충분히 가공 가능한 물량이었음.



제4장

민간차원 ‘우리밀살리기운동’을 통한 국산밀의 복원과 그 전개

제1절 국산밀 재생을 위한 국민운동 및 사업의 태동
제2절 민간차원 국산밀 사업의 전개 그 성과와 한계

제4장

민간차원 '우리밀살리기운동'을 통한 국산밀의 복원과 그 전개

국산밀 산업 변천사 연구



제1절

국산밀 재생을 위한 국민운동 및 사업의 태동

1. 농민·시민사회 운동을 비롯한 새로운 사회 변혁 기운

- 수매 중단으로 국산밀 생산이 존폐 위기를 맞은 1980년대는 정치·경제 그리고 사회 전반 모두에서 큰 격동과 변화를 맞는 시기임.
 - 1980년 신군부의 폭압 정치에 항거하여 일어난 사회 민주화 운동은 시민사회 운동의 성숙과 함께 87년 6월 항쟁으로 이어져 민주주의 발전의 전기를 마련하였음.
 - 1980년 초·중반 세계적인 신자유주의 물결과 그에 이은 우르과이라운드 농업협상 전개는 식량 안보·식량 주권에 대한 국가·국민적 경각심과 함께 농업·농촌·농민운동 대중화에 큰 기여를 함.
 - 농수산물 수입 개방의 급진전, 그리고 안전한 먹을거리 환경에 대한 위기감 고조는 먹을거리 안전성과 환경보전 운동의 대중적 확산을 일으킴.
 - 이상의 흐름은 1980년 중·후반 이후 수입농산물 반대, 안전한 우리 농산물 소비 그리고 공해추방 등 다양한 부문에서 일어난 시민사회 운동의 큰 동력이 됨.
- 사회 변혁 기운 성장과 함께 농업·농촌·농민운동의 대중적 전개는 대규모 집회의 정치투쟁 방식을 넘어서 농업의 공익적 가치 지향, 도·농 상생과 농촌의 협동 운동 등을 펼치며 농민운동의 새로운 변화를 불러옴.



- 농업의 공익적 가치를 지향하는 농민운동은 80년대 중반 이후 대농 중심의 구조개혁 운동에서 소농 이·탈농 등이 직면한 농업문제 지적과 함께 소농중심 친환경농업 추구 등 농민운동의 새로운 바람으로 이어짐.
 - 도·농 상생은 도·농 직거래, 다양한 수준의 도시 소비자와 농촌 마을간 협력으로 발전했으며, 생활협동조합운동 발전 과정에서 더욱 활성화되어 오늘에 이룸.
 - 농촌 각지 협동조합 결성은 특정 품목을 중심으로한 지자체 단위의 품목별 협동조합 건설을 포함해 농촌 마을단위 영농법인 설립 등 다양한 농업법인 설립으로 가시화 되었고, 이를 기반으로 오늘날까지 각지에서 활발하게 농촌 경제 활동을 이어가고 있음.
- 우리밀살리기는 이 같은 사회 변혁 물결 속에서 안전·안심 먹을거리 모색을 불씨로 하여 일어난 운동임.
- ‘우리밀살리기운동’의 불씨는 1988년 국내 도·농 직거래와 생협 운동의 선두주자인 한살림의 방부제 없는 빵 취급에 대한 논의에서 시작됨.
 - 당시는 국산밀 수매 중단 4년여 경과 시점이자, 시중 빵은 이미 오랜 기간 수입밀이 대세가 된 탓에 ‘무방부제’ 수입밀 빵으로도 안전 먹을거리로 큰 환영을 받던 시기였음.
 - 하지만 우리농산물, 친환경농산물을 지향하는 한살림 내에 무방부제라면 수입밀 빵이어도 괜찮은가라는 내부 문제 제기가 생겨났고, 그 대안을 찾아 나서게 됨.
 - 이때 마침 국산밀을 재배, 밀가루를 생산·판매하고 있는 경남 마산 소비자협동조합 사례를 발견하게 되었고, 이에 방부제 없는 수입밀 빵에서 국산밀 빵으로 사업 전환을 추진하게 됨.
 - 경남 마산 소비자협동조합은 88년 경남 합천 농가에서 막걸리 제조용으로 남겨놓은 국산밀 종자를 생산 공급하고 있었는데, 수입밀 빵의 대안을 찾던 한살림이 이 가운데 일부를 소비자 회원들에게 공급하는 사업을 시작함.
 - 국산밀 밀가루 공급에 대한 한살림 소비자의 큰 호응을 확인하고, 국산밀 생산 공급 사

업을 적극적으로 추진하고자 가톨릭농민회에 이를 제안함.

- 가톨릭농민회는 마침 정치 투쟁 중심에서 유기 자연 농업과 도농 직거래 실천 등 다양한 범위에서 생명공동체운동으로 방향 전환을 활발히 모색하는 중이었고, 이에 국산밀 복원을 위한 한살림 제안을 적극 수용하게 됨.
- 이에 1989년 가을 경남 고성에 우리밀살리기운동 차원에서 국산밀 재배를 시작한 이후 범 사회·시민단체로 전파 되어 1991년 11월 우리밀살리기운동본부 창립에 이르게 됨.

2. 가톨릭농민회 내부 결의와 국민운동으로 발전

- 국산밀 되살리기의 우리밀살리기운동 출발은 89년 경남 고성 두호마을의 우리밀 파종에서 시작됨.
- 1989년 경남 두호마을 파종, 1990년 첫 수확 후 사업화 모색 단계 등의 과정은 가톨릭농민회 내부의 우리밀살리기운동 공감대 형성으로 이어짐.
- 이 같은 공감대는 1991년 2월 전국대의원 총회, 4월의 전국상임위원회를 통한 우리밀살리기운동 결의와 함께 본격적인 우리밀살리기운동 출발로 이어짐.
- 그리고 그 해 5월 신용협동조합, 소비자협동조합, 원불교, 불교, 개신교, 천주교, 교수, 의사, 환경운동가 등의 결합 속에 한살림·가톨릭농민회 차원을 넘어선 우리밀살리기운동 준비위원회가 발족됨.
- 이후 우리밀살리기운동 준비위원회는 대중홍보물 제작, KBS, MBC, SBS 등의 공중파 방송 출현, 신문, 잡지 등 홍보를 통해 우리밀살리기운동의 대중적 전파에 나섬.
- 우리밀살리기운동본부는 출범 시기부터 전 사회적 관심과 지지 그리고 큰 참여 속에 범 국민운동으로 발전함.
- 우리밀살리기운동 준비위원회는 언론·신문·잡지 홍보 등을 통한 대외적 알림 후 1991



년 10월 경실련과 공동으로 정책토론회를 갖고, 정책대안 기구로 발전해 감.

- 1991년 10월 정책토론회에서는 ‘우리밀 생산의 중요성과 과제’ 등의 주제발표 외 정부의 맥류연구소 폐지에 대한 반대를 건의문으로 채택하고 정부에 밀과 보리 정책 수립에 나설 것을 제기함.
- 우리밀살리기운동의 전 사회적 관심은 당시 우르과이라운드 협상 등 외국 농축산물의 무분별한 국내 잠식에 대한 국민적 우려의 반영이라 할 수 있음.
- 이를 전후해 공중파 방송, 일간지 등에 우리밀살리기운동이 봇물처럼 소개되었고, 80년대 국내 농산물 시장 개방 압력 하에 자급률 0%대 국산밀을 다시 살리는 것에 대한 전국민적인 공감대를 만들어감.
- 1991년 11월 28일, 우리밀살리기운동본부 발족에서 각계각층을 망라한 1천여 명 발기인이 참여한 것은 이 같은 국민적 성원을 잘 보여주는 것임.
- 이후 우리밀살리기운동은 본부 차원의 홍보와 회원확대 전략도 있었지만, 국민들의 자발적인 참여도 꾸준해 1995년 16만 명 36억 원의 출자 기록으로까지 크게 확장되었음.
- 당시 국민들의 지속적이고 자발적 참여에는 우리밀살리기운동본부 창립 이후 매년 정례화되다시피 한 밀밭밟기·밀사리 등 국민 참여를 위한 우리밀 관련 축제도 큰 몫을 함.
- 우리밀살리기운동을 통한 국산밀 복원 그리고 이를 통한 밀밭밟기·밀사리 등 축제는 국산밀 홍보에 기여하는 문화 체험으로 평가 받으며 오늘날에도 각지에서 활발히 전개되고 있음.

1. 국산밀 재배의 확산과 농민들의 전폭적 참여

- 경남 두호마을 1989년 첫해 파종 면적은 10,050평(≒3.35ha)이었으며, 이를 통한 생산량은 40kg 240가마(≒9.6톤)로 기록됨.
 - 3.35ha에서 9.6톤의 생산은 10a 당 약 287kg 단수 기록이며, 이 기록에 대해 당시 평가는 90년 초 잦은 비와 수확기 태풍 등으로 인한 수해로 예상 수확량의 60%에 그쳤다 함.
 - 당시 밀 생산은 정확하고, 엄격한 원칙으로 한다는 합의 하에 정부 기준에 의한 수매검사와 쌀보리 수매가격으로 전량 수매한다는 조건으로 출발함.
 - 두호마을에서 처음 생산한 밀 제분은 충북 제천에서 행해졌고, 이후 한살림 회원 중심으로 판매를 시작함.
- 우리밀살리기운동을 시작한 이듬해에는 경남 고성 두호마을 175가마를 포함하여 600가마를 생산하였고 국산밀 재배 면적이 전국적으로 확대되어감.
 - 1991년 우리밀살리기운동 차원에서 국산밀이 다시 뿌려진 지역은 전국 65개 마을, 25만 평(≒83.3ha)에 이룸.
 - <표 26>은 1991년 밀 파종 지역의 대략을 나타낸 것으로 광역자치단체 기준으로 제주를 제외한 전국으로 재배가 확산되었음을 볼 수 있음.



〈표 26〉 1991년 우리밀살리기운동 차원 국산밀 파종 지역과 면적

(단위: 평)

광역자치단체	기초자치단체	재배면적	
		평	ha
경남	고성	15,000	5.0
	함안	60,000	20.0
	합천	20,000	6.7
	울산	10,000	3.3
경북	상주		
	의성	12,000	4.0
	청도	3,800	1.3
전남	구례	45,000	15.0
	진도	6,500	2.2
전북	익산	10,000	3.3
충남	아산	7,000	2.3
충북	음성	3,500	1.2
기타		57,200	19.1
		192,800	64.3

주 1. 원문은 평을 재배면적 단위로 하고 있으며, 이를 1ha≒3,000으로 환산해 별도 ha로 표기함.

2. 우리밀살리기운동본부 다른 자료는 92년도의 파종 지역을 주요 생산지로 충남 아산, 당진, 서천, 전북 익산, 전남 구례, 보성, 무안, 함평, 진도, 경북 의성, 상주, 청송, 성주, 경남 함안, 고성, 합천, 진양 등으로 기타 생산지로 강원 화천, 춘천, 원주, 충북 음성, 제천, 영동, 경기 안성, 화성, 전북 부안, 정읍, 임실, 전남 장성, 나주, 해남, 곡성, 경북 칠곡, 청도, 경남 사천, 김해, 남해, 울산 등으로 구분하고 있음.

출처 : 우리밀살리기운동본부 내부 자료

- 다만 이 같은 전국적 범위로 재배지역을 확산하면 수매업무의 비효율화를 가져온다는 점에 대한 지적과 함께 이후 비용 절감, 수송 체계 효율화 등의 차원에서 재배지 집중화가 필요하다는 의견도 함께 나옴.
- 수매 지역의 전국 확산에 대한 이 같은 지적은 당시 국산밀 재배 확산이 면밀한 사업검토의 결과이기보다는 국산밀 파종에 대한 지지 또는 농가들의 국산밀 생산·판매에 대한 기대로 전국 범위에서 동시다발로 생겨나고 있었음을 보여줌.
- 이 같은 재배면적 확산에 대해 당시 우리밀살리기운동 내부 자료에서는 20만 평(≒ 66.7ha)으로 확대라는 당초 계획을 크게 넘어선 부분이며, 더 큰 확대도 가능했지만 종자 부족으로 여기에 그쳤다고 기록하고 있음.



- 1991년 우리밀살리기운동 차원의 국산밀 파종의 이 같은 확산은 당시 국산밀 되살리기에 대한 농민운동의 전폭적 지지가 함께 했음을 잘 살필 수 있음.
- 1991년 가을 25만 평(≒83.3ha) 파종은 이듬해 7천5백 가마(≒300톤) 수확으로 이어져, 1천 5백 가마(≒60톤)는 이듬해 종자로, 그 외는 밀가루 생산 후 가공에 쓰여짐.
- 당시 농촌진흥청 기록은 우리밀살리기운동이 일어나면서 종자 요청이 있었지만 종자 생산을 이어오지 않아 대응이 부족했고, 이에 만약을 대비해 보관 중이던 종자 20kg들이 수 가마를 제공하고, 이후 우리밀살리기운동과 연계 종자 생산을 이었다고 함⁴⁹⁾.
- 농촌진흥청의 기록에 따르면 1990년 이후 국산밀 종자 연구 지속이 우리밀살리기운동이 있어 가능했다는 점을 밝히고 있음.
- 이 같은 생산을 근거로 한 1991년의 우리밀살리기운동본부 밀 생산의 단수는 평균 300kg가 되는데, 실제 744kg의 생산 단수 기록까지 나오는 등 대체로 높은 수확을 기록함.

2. 사업 3년째부터 생산과잉 문제 발생

- 국산밀 파종은 우리밀살리기운동본부 창립 이듬해인 1992년 가을 목표 대비 70% 이상에 이르는 등 본격적인 사업 전개 영향에서 성장 가도에 오름.
- 1992년 가을 파종에 우리밀살리기운동본부는 1백만 평(≒333.3ha) 파종 목표로 참가자 모집에 나섰는데, 신청이 그 2.3배인 2백30만 평(≒766.7ha)에 이를 정도로 농가의 큰 참여가 생겨남.
- 실제 파종은 작목반 구성이 된 지역을 중심으로 전개해 경남 50만 평(≒166.7ha), 경북 14만 평(≒46.7ha), 충북 5만 평(≒16.7ha), 강원 1.6만 평(≒53.3ha), 경기 1.5만 평

49) 박문용, “맥류연구소의 설립과 폐쇄”, 『맥류연구 - 성과와 새로운 방향』, 농촌진흥청, 맥류연구소, 1987, 12, p294

(≒5ha) 그리고 기타 20만 평(≒66.7ha)의 총 170만 평(≒566.7ha)으로 계획대비 70% 증가함.

- 이 같은 대폭적인 파종 증가 추세는 국산밀 생산이 기대 이상의 생산량을 기록한 점 그리고 생산비 보장 차원에서 수매가를 책정한 탓에 쌀보리보다 높은 소득을 보장할 수 있다는 점에서 농가들의 재배 의욕과 기대가 크게 상승한 때문임.
 - 1993년 6월, 계획대비 70% 증가한 170만 평(≒566.7ha) 재배에 10a 당 약 378kg 생산 단수로 총 5만3천7백가마(≒2,148톤) 수확을 가져옴.
- 급속히 확대된 밀 생산은 1993년 이후부터 수매자금 부담에서 시작하여 이후 소비 부진과 겹치면서 1995년 이후부터 수매자금 마련이 사업의 큰 부담으로 대두됨.
- 대폭적인 생산 증가로 1993년에 당장 필요한 수매자금은 14억 원에 이르렀지만, 회원 출자금 외에 별다른 자금 출처를 갖지 못한 구조에서 이의 감당이 쉽지 않은 모습이었음.
 - 1993년의 수매자금의 안정적 조달은 수매 전까지의 사업수익에서 찾아져야 할 것이지만, 전년 사업 물량 6,000가마(≒24톤) 전량 소진으로도 감당하기는 역부족인 모습이었음.
 - 당장의 시급한 조치가 필요했지만 우리밀살리기운동본부는 대의원 총회에서 '회원 3배가 1백일 투쟁'으로 이를 감당한다는 결정에 그침.
 - 수매가 논의에서도 태풍으로 쓰러진 밀에 대한 보상을 요구하는 생산자 요구를 수용하여 수매가를 92년보다 5% 인상하는 조치를 단행함.
 - 이 같은 상황은 이후에도 반전이 없어 우리밀살리기운동본부 재정의 큰 부담으로 작용했지만, <표 27>에서 보는 바와 같이 이후에도 재배면적 확대는 계속해서 이어짐.

〈표 27〉 우리밀살리기운동본부의 1990~1997년 기간 재배면적과 수확량

	재배면적		수확량		비고
	평	ha	40kg 가마	톤	
1990	10,050	≈3.35	240	≈9.6	
1991			600	≈24	11월 28일 본부 발족
1992	250,000	≈83.3	7,500	≈300	
1993	1,700,000	≈566.7	53,700	≈2,148.0	수매자금 14억원 (수매자금 전년대비 5% 인상)
1994	4,500,000	≈1500	98,289	≈3,931.6	수매자금 30억7천4백만원 (17여 억원 차입) (수매자금 전년대비 3% 인상)
1995	8,380,000	≈2,793.3	280,000	≈11,200.0	수매자금 소요액 9,952백만원 정부 농안기금 7,200백만원 (11개월내 상환 연리 8%) 농협 자금 2,750백만원 (분할상환 연리 11.5%)
1996	11,000,000	≈3,666.7	263,642	≈10,545.7	(농안기금 65억원 차입) (수매자금 동결)
1997	6,500,000	≈2,166.7	163,000	≈6,520.0	850만평 계약이었으나 파종시기 잦은비 등의 영향에서 실제 파종이 줄어들음.

주 : 연도별 대출 기관별 금액의 정확한 명시를 찾을 수 없지만, 대출이자는 농안기금 8%, 농협 11%임.

- 가중되는 경영 부담에도 수매가 논의 등에 여전히 온정적 자세를 취해 UR로 인한 농민들의 사기 저하를 고려하여 1994년 다시금 수매가 3% 인상을 이어감.
- 급속한 재배면적 증가에 따른 경영문제 논의는 1995년 이후에서야 본격 제기되었음.
- 당시 우리밀살리기운동본부 내부 논의는 매일 3백여 톤 소비에 10억여 원의 제품 판매가 있어야 현 상황 극복이 가능한 데, 연 매출이 30억 원에 그치는 상황을 지적하며 대응 마련이 필요함을 제기하고 있음.
- 판매 부진은 과도한 재고로 인한 창고비용 증가, 수매자금 마련을 위한 금융 비용 발생 등으로 경영 부담이 가중되고 있다는 지적으로 이어짐.
- 1995년의 이 같은 문제 제기는 당시까지 회원만을 대상으로 한 소비 극대화는 한계가 있으며, 회원 외 판매를 통해 수익을 더 창출해야 한다는 시장개방 논의를 이어감.

- 더불어 회원만을 대상으로 한 국산밀 공급이 국산밀 구입을 원하는 국민들의 기대를 외면하는 것이라는 지적도 회원 외로 시장을 개방하는 근거로 제시하고 있음.
- 그렇지만 판매 부진으로 인한 재고 문제는 1995년 회원 외로 시장을 개방함에도 해소되지 못하였는데, 이는 열악한 제분시설 등의 산업인프라로 인한 품질 부족 그리고 수입 밀의 수배에 달하는 원료곡 문제에서 비롯되는 비싼 판매 가격 등의 원인에서 시장경쟁력을 갖추지 못한 때문임.
- 회원 외로 시장 개방 후 소비확대 실패는 기존 회원 중심 판매에서 주어지던 회원에 대한 혜택이 더 이상 효력을 발휘하지 못하는 상황에서 오는 회원가입 정체까지 동반하면서 오히려 사업 운영의 더 큰 부담으로 작용하기까지 함.
- 회원 외로 시장 개방 후에도 계속되는 소비 정체는 이제 더 이상의 손실은 안 된다는 인식에서 알곡 생산을 제한하는 움직임과 함께 수매가격을 낮추는 결정으로까지 이어지면서 생산자 운동도 크게 침체시키는 결과를 낳음.
- 1998년 우리밀살리기운동본부 사업 청산이 이 같은 과도한 재고에 의한 금융부담 등에 따른 것이라는 점은 생산 제어에 대한 노력이 보다 일찍부터 있어야 했음을 말함.

3. 우리밀살리기운동을 통한 제분 가공 산업의 한계

- 우리밀살리기운동본부 사업은 제분시설 등 산업 인프라 부족으로 출발 단계에서부터 많은 어려움을 겪음.
- 우리밀살리기운동 차원 첫 국산밀 소비에 해당하는 1989년 한살림에서 판매한 밀가루는 제분할 곳을 찾을 수 없어 고춧가루 방앗간을 이용하면서 밀가루에 고춧가루 흔적이 고스란히 남아 있었다고 함.
- 1990년 경남 고성 두호마을 생산 밀은 충북 제천 제분소에서 제분했는데, 이렇게 먼 곳까지 이동한 것은 당시 마을 단위 제분소가 거의 자취를 감추었기 때문임.

- 마을 단위 제분소가 있었다 하더라도 1950년대부터 현대식 롤제분기 장착으로 세계 최고 수준에 이른 대형 제분소와 제분 능력에서 큰 차이를 갖는 상황이었음.
- 이후 <표 28>에서 보는 바와 같이 전남 구례를 시작으로 5개의 국산밀 전용 제분소가 세워졌지만, 시설의 열악, 전문기술 부족 등이 겹치면서 수입밀 전문의 대형 제분소 제분력과는 큰 격차를 갖는 것이었음.
- 1995년에는 생산한 국산밀을 대형제분회사, 대한제분에 일부 위탁제분을 행하기도 했는데, 이는 우리밀살리기운동본부 관련 제분소들의 제분력 부족을 메우기 위한 조치에서 비롯됨.
- 대한제분 위탁 제분을 통해 생산한 밀가루는 품종의 한계로 용도별 생산으로 나아가지는 못했지만 수입밀만큼의 희고, 고운 그러면서 찰기가 있다는 평가를 받음.

<표 28> 우리밀살리기운동 과정에서 세워진 5개 제분소 시설 현황

공 장 명	소 재 지	면 적	일일생산량	제 분 방 식
구례1공장	전남 구례군 광의면	약 1,000평	5톤	roller-mill(독일제) 2대×2조×1열 110 mesh 선별체
무안2공장	전남 무안군 청계면	약 1,000평	7톤	roller-mill(독일제) 2대×1조×1열 110 mesh 선별체
아산3공장	충남 아산시 인주면	약 950평	5톤	roller-mill(일제) 4대×2조×1열 200 mesh 선별체
합천4공장	경남 합천군 적중면	약 2,600평	5톤	roller-mill(국산) 4대×2조×1열 110 mesh 선별체
정읍5공장	전북 정읍시 덕천면	약 1,000평	5톤	roller-mill

출처 : 김종태 외, "우리밀의 종합적 활용을 위한 가공공정기술의 개발", 한국식품개발연구원, 1996, 11, 30, p21

- 그렇지만 내부 사업체들이 있는 중에 전면 위탁제분을 행할 수 없었고, 1995년 이후 사업이 크게 정체되면서 더 이상 확장되지 못함.

- 대형 제분사 위탁제분은 1998년 우리밀살리기운동본부 사업 청산 후 국산밀 사업의 개별화 과정에서 다수 사업체가 선택하면서 그 비중이 크게 늘었고, 현재는 국산밀 사업체의 대세로 자리한 모습임.
 - 제2차 가공 인프라도 전무한 상태로 출발해 국수 공장 설비를 갖추고 생산에 나서기도 했지만, 기계 설비의 취약성, 가공기술 자체의 부족, 경영 미숙 등은 항상적인 개선 과제로 제기됨.
 - 시설 인프라 부재 그리고 공백을 메우는 차원에서 고려당 등 유수의 제빵 사업체, 삼양 식품 등 전문 식품기업 등의 협력도 있었지만 제분시설, 품종 등 여러 요인에서 오는 품질의 제약으로 시장 경쟁력을 갖추는데는 크게 부족하였음.
- 국산밀은 오늘날까지 품종과 관련한 가공적성 부문에서 지적이 이어지는데, 우리밀살리기운동의 초기에는 현재보다 더 열악한 조건에 있었음.
- 당장 우리밀살리기운동의 씨앗이 된 종자 자체가 이름조차 알 수 없는 것에서 출발했으며, 이후 수년간 전국 각지에서 종자를 수집해 가며 재배를 확장해 감.
 - 농촌진흥청에서 우리밀살리기운동의 지지로 종자 공급에 함께 해 주었지만, 오랜 기간 종자 개발이 큰 힘을 갖지 못한 상황에서 용도별 품종 공급에 이르지 못한 상황임.
 - 농촌진흥청 제공 종자가 국산밀 사업에 가장 큰 활용이 된 품종은 금강밀로 오늘날까지 주력 품종으로 활용되고 있는데, 그 개발 연도가 1997년으로 우리밀살리기운동본부 사업 전개 시기에는 활용에 이르지 못함.
 - 우리밀살리기운동본부 밀 재배는 전국 범위로 크게 분산된 채 소규모로 생산되어 품질 안정성 확보에 더욱 취약한 모습을 보임.
- 열악한 산업인프라 그리고 품종 순도의 열위는 제품 품질 하락의 근본 원인이 되었으며, 이 같은 열악한 조건은 여러 번의 기회를 안정적으로 발전시키지 못하는 결과를 가져오기도 함.

- 1993년 2월, 당시의 농림수산부 장관 제안으로 성사된 청와대 점심 식사의 국산밀 칼국수 활용은 언론의 집중 보도와 함께 우리밀살리기운동의 국민적 관심 고조를 불러옴.
- 그렇지만 당시 제공한 국산밀 국수가 찰기 등에서 시중에 일반화된 수입밀 국수의 식감에 크게 못 미쳤고, 더욱이 단체 급식용 활용에 어려움이 있어 장기간 지속되지 못함.

〈표 29〉 우리밀살리기운동본부 사업 과정에 제품 개발 현황

구분	품목	생산시기	생산공장
밀가루류	백밀가루	92년 9월	무안구례아산합천정읍
	통밀가루	92년 9월	구례
	외부제분 시작	96년 2월	대한제분
국수류	마른국수	92년 9월	우리밀식품
	메밀국수	96년 6월	봉평농협
	찰국수	97년	신촌식품
라면류	우리밀라면	94년 10월 25일	삼양식품
	건라면	95년 7월	삼양식품
	2.5라면	95년 5월	(주)보리식품
	김치라면	97년	(주)보리식품
	밀규	95년 8월~96년 4월	삼양식품
	밀차	95년 3월	(주)보리식품
	고추장	95년 4월	우리밀 농산
빵류	가족식빵	95년 9월	삼립GF
	아침빵	95년 9월	도원프랑소와
	소보루빵	95년 5월	도원프랑소와
	카스테라	96년 1월	더불어식품
	통밀식빵	96년 4월	도원프랑소와
	모카빵	96년 4월~96년 8월	도원프랑소와
잼류	딸기잼	95년 9월	복음자리
	포도잼	95년 12월	복음자리
과자류	전립과자	95년 3월	더불어 식품
	들깨과자	95년 3월	더불어 식품
	비스킷	95년 3월	더불어 식품
	냉동쿠키	96년 4월	도원프랑소와
	땅콩전병	96년 4월	도원프랑소와
	땅콩쿠키	95년 5월	음성 우리밀영농법인



과자류	2.5건빵	96년 6월 30일	삼화제과
	들깨전병	96년 8월 10일	도원프랑소와
	두부과자	96년 10월	더불어 식품
	쿠키촌	96년 11월	음성 우리밀영농법인
	파배기	97년	러브미 제과
	깨맛과자	97년	러브미 제과
기타	통밀차	94년 11월	
	약과	95년 1월	선물세트용

출처 : 우리밀살리기운동본부 내부자료

- 1994년 9월 삼성그룹이 우리밀살리기운동본부에 단체 회원 가입과 함께 구내식당에 월 1회 국산밀 칼국수 제공을 행했지만, 청와대 국산밀 국수와 같은 이유에서 오래 지속되지 못함.
- 국산밀 품질은 제품 다양성을 구축하는데도 품질과 산업 인프라 등 여러 부문에서 한계를 가짐.
- 당시 제품 구성이 <표 29>에서 보는 바와 같이 밀가루, 국수, 라면, 밀차, 고추장, 아침 빵, 고추장, 과자 등에 그친 것이 이 같은 상황을 잘 말해 줌.
- 증류주, 만두, 시리얼, 일부 식빵 종류 등도 출시했지만, 품질과 가격 등 복합적 원인으로 시장 외면을 받아 단명에 그침.
- 우리밀살리기운동본부 사업의 이 같은 제품 현황은 88년 올림픽 이후 외식산업의 급속한 발전과 함께 밀제품의 다양화가 활발히 전개되어가는 일반 시장과 크게 차이나는 모습이었음.
- 1995년 회원 외로 시장개방이 제대로의 소비자 견인을 이룰 수 없었던 것은 이 같은 일반시장 밀 제품과 차이가 주요 원인으로 살펴짐.



4. 재고 부담 그리고 IMF경제 위기 국면에서의 사업 청산

- 우리밀살리기운동본부 국산밀 사업은 1993·1994년 이후 급속히 늘어나는 생산을 제대로 처리하지 못한 중에 누적되어온 재고 부담으로 1998년 끝내 사업 청산에 이름.
- 1996년 이후 시작된 나라 경제 침체는 품질·가격 경쟁력 부족에 더해 우리밀살리기운동본부 제품 판매에 더 큰 어려움을 안김.
- 우리밀살리기운동본부 내부 자료는 96년 월 매출 12억 원에 비해 97년 2월부터 월매출이 10억 원으로 40% 줄어 재고 부담이 더욱 가중되었다고 당시를 기록함.
- 이런 외증 수매자금은 한꺼번에 나가고 대금 회수는 20개월이 넘게 걸려 이자 부담과 재고 관리 부담의 압박이 매우 컸다고도 함.
- 이 같은 위기 국면 타개를 위해 우리밀살리기운동본부는 1997년 농림부와 협의를 통해 농안기금 상환연기를 요청, 97년 농안기금 62억 원에 대한 1년 연기조치 그리고 이 자금의 금리를 기존 8%에서 3%로 낮추게 됨.
- 1997년 6월 생산자 대표들간 격론 끝에 1997년 수매대금의 4%를 성금으로 납부하고, 98년 수매가를 평균 12.4% 인하하기로 결정하게 됨.
- 더불어 1998년산부터 재배면적과 판매 추이를 연동하는 방안을 세워 알곡 재고 부담을 덜기로 함.
- 그렇지만 이 같은 노력이 지난 5년 가까운 경제적 부담의 완전해소를 통한 새로운 도약을 이루기에 역부족이었고, 이에 청와대·농림축산식품부 그리고 농협중앙회와 협의를 통한 사업 청산과정에 들어감.

5. 민간차원 국산밀 되살리기 사업의 교훈

- 우리밀살리기운동본부 사업은 안전·안심 먹을거리와 식량안보 등의 이해에서 국민적 큰 공감과 지지에서 출발했지만, 밀 산업 전반 파악과 준비 부족에서 본래적 한계가 살펴짐.
- 밀 사업의 성패는 생산에 그치지 않고, 제1차 가공의 제분, 제2차 가공의 제품 생산 그리고 소비자 선택에 이르는 종합적 결과에서 비롯됨.
- 그렇지만 우리밀살리기운동본부 사업은 이러한 종합적 접근에 대한 준비를 갖추지 못한 채 오로지 생산에만 집중하는 모습이었음.
- 자구적 노력 속에 마련한 제분설비등 가공 인프라는 당시의 국내 대형 제분소의 최고 시설과는 비교조차 되지 않는 열악한 모습이었음.
- 생산부문은 이름 모를 종자로 출발하여 시장 요구에 맞는 밀가루 생산과는 본래적으로 큰 거리가 있었음.
- 또한 소비에 대한 고려없이 오로지 생산 확대 방향으로 나아갔고, 더욱이 사업 성패의 중요 열쇠가 될 효율성에 대한 고려없이 전국 농촌 모두를 대상으로 넓혀갔음.
- 거기에 수입밀에 대비하여 가격 열위일 수밖에 없는 현실에서 수입개방으로 어려움을 겪는 농민 사기 진작을 위해 국산밀 수매가 인상 조치까지 이어짐.
- 이러한 준비와 전개는 시장 성패의 가장 핵심인 품질·가격 경쟁력을 갖추고 소비를 확대 하는데 큰 난관으로 작용했으며, 이는 1998년 사업 청산으로 이어짐.
- 우리밀살리기운동본부 사업 실패는 국가 식량산업 게다가 고도의 자본집중을 필요로 하는 밀산업에서 민간운동적 접근의 한계를 분명히 말해주고 있음.
- 오늘날 밀산업의 현실적 조건은 국산밀 산업발전 전제 조건으로 수입밀에 버금가는 품질·가격 경쟁력을 요구하고 있음.

- 국산밀 품질경쟁력은 산업현장이 요구하는 다양한 밀가루 생산·공급을 달성하기 위해 종자, 생산기술, 수확과 수확 후 관리, 제분에 이르는 종합적 연구가 큰 받침이 되어야 함.
- 자본의 집중적 투자가 필요한 저장, 보관, 운송, 제분 관련 인프라와 시설 투자도 함께해야 함.
- 가격 경쟁력은 시장에서 소비자의 자유로운 선택을 보장하는 수준의 요구이며, 제2차 가공을 필수로 하는 밀 제품의 특성에서 개별 소비자보다 제2차 가공기업의 선택에 맞춘 대비가 필요한 부분임.



제 4 장

민간차원 '우리밀살리기운동'을 통한 국산밀의 복원과 그 전개



제5장

국내 밀 정책의 변화와 도약의 과제

제1절 국산밀 산업의 현재와 발전과제

제2절 생산·소비 균형적 발전과 자급률 제고 방안

제5장 국내 밀 정책의 변화와 도약의 과제

국산밀 산업 변천사 연구



제1절 국산밀 산업의 현재와 발전과제

1. 우리밀살리기운동본부 사업 청산 이후 국산밀 사업 변화

- 우리밀살리기운동본부 사업청산 후 국산밀 생산은 농협중앙회로 이관하며, 우리밀살리기운동본부는 순수 시민운동단체 위상에서 홍보·선전·정보 발굴에 힘쓰는 것으로 함.
 - 이 같은 결론은 청와대·농림축산식품부·농협중앙회와 우리밀살리기운동본부 간 협의를 통해 나옴.
 - 이 결정에 따라 1998년 생산부터 농협중앙회가 생산농가와 계약생산을 통해 국산밀을 수매해 수요 업체들에 국산밀을 공급하는 구조가 됨.
 - 우리밀살리기운동본부는 이후 시민운동단체로써 비영리사업을 통한 국산밀 발전을 위해 조직 정비와 함께 비영리 공익활동에 주력해 감.
- 1998년 우리밀살리기운동본부 사업 청산은 이후 사업 전반에 변화가 불가피했는데, 가장 큰 변화는 농협중앙회가 생산 안정화를 기하지 못하면서 수요업체별 개별 생산 그리고 국산밀 전문 생산자조직으로 한국우리밀농협을 설립한 것임.
 - <표 30>에서 보는 바와 같이 국산밀 재배면적 및 생산량은 우리밀살리기운동본부 사업 청산 1년 경과 시점에서 회복 조짐을 보이지만, 바로 다음 해 큰 폭 하락한 후 해를 거듭하며, 저조한 생산을 이어감.



- 국산밀 생산업무의 농협중앙회 이관 후 2년 연속된 생산 저조는 농협중앙회의 국산밀 사업에 대한 적응이 충분하지 않은 점과 수익사업으로 국산밀 사업의 장점 부재 등 여러 이유로 살펴짐.
- 이전까지 전국으로 산재한 소규모 생산지역을 대상으로 시·군 생산자 대표 등과 긴밀한 협력과 교감을 이어왔던 국산밀 사업 형태가 농협중앙회 체계에서 제대로 수용되지 않았을 수 있음.

〈표 30〉 1996~2003년 기간 국산밀 생산면적 및 생산량

(단위 : ha, 톤)

연도	생산면적	생산단수	생산량	식량자급률	1인 연간소비량	곡물자급률
1996	2,787	392	10,923	0.5	33.8	0.4
1997	1,838	404	7,433	0.3	33.7	0.2
1998	1,372	348	4,781	0.2	34.6	0.1
1999	1,533	367	5,626	0.3	35.8	0.1
2000	919	255	2,339	0.1	35.9	0.1
2001	915	310	2,841	0.1	34.4	0.1
2002	1,808	323	5,834	0.3	34.6	0.2
2003	3,281	305	10,011	0.5	32.7	0.3

출처 : 농림수산통계연보

- 또, 우리밀살리기운동본부에서 도맡았던 밀 수매계약 사업은 본래적으로 사업수익이 크지 않았던 바, 이를 농협중앙회 차원에서 경제사업으로 추진하기에는 어려움이 있었을 것임
- 이와 더불어 우리밀살리기운동본부 사업 청산 직전 사업 안정화를 위해 생산자 협의로 인하한 40kg 당 31,670원의 수매가를 그대로 유지한 채 수매를 진행한 것도 생산 감소 원인으로 지적됨.
- 우리밀살리기운동본부 사업 과정에서 통상 밀 수매가는 쌀보리 수매가와 동등하거나 밀 농가 사기 진작 차원에서 높게 책정되어왔는데, 청산 직전 밀 수매가를 내려 쌀보리 수매가 40kg 당 34,320원보다 낮아진 것이 당시 국산밀 수매가였음.



- 이후 국산밀 생산 감소를 해결하기 위해 수매가가 쌀보리와 동등하게 맞춰지는데, 이 같은 조치가 분명 2002년 이후 생산회복에 큰 보탬이 되었을 터임.
 - 2년 연속된 농협중앙회 국산밀 생산 감소는 당시 국산밀 사업체 수요를 감당할 수 없을 정도에까지 이룸.
 - 이 같은 상황 전개에 생협, 국산밀 전문 가공업체 등의 실수요자들은 농협중앙회 생산에 더 이상 생산을 의지할 수 없다는 판단과 함께 생산부문의 독자적·독립적 사업을 모색하게 됨.
 - 시·군 생산자, 전문 사업체 사이에서는 불안정한 밀수급 문제 해결을 위해 전국을 총괄하는 국산밀 생산자조직 필요성에 공감하며 국산밀 전문 협동조합 설립 움직임이 생겨남.
 - 국산밀 전문협동조합 설립 움직임은 2004년 한국우리밀농협 설립으로 귀결되었고, 기존 전문 사업체들의 독자 생산도 그대로 유지되어 현재에 이르게 됨.
 - 이 같은 생산부문의 변화는 아래 설명하는 가공·유통사업 부문의 변화가 더해지면서 생산·가공·유통에 이르는 일련의 사업을 총괄하는 다수 사업체 출현과 함께 이들 사업체들이 국산밀 사업을 주도하는 형태로 변화 되어짐.
- 가공·유통사업 부문의 변화는 우리밀살리기운동본부 각 지역본부가 독립사업체로 위상을 변화시키는 것을 비롯해 기존 자회사 또는 회원사 등에서도 독자 사업화가 강화되는 형태로 나타남.
- 사업청산 전까지 우리밀살리기운동본부는 광역자치단체 단위 지역본부를 두며 생산에서 가공·유통에 이르는 일괄 사업 체계를 유지하고 있었음.
 - 사업청산 후 지역본부는 해당 지역에 맞게 독자 사업화의 길을 모색하는데, 초기는 (주)우리밀 지역총판으로 자리하다가 이후 지역총판을 겸하면서 독자적 생산·가공·유통 사업을 강화하거나 국산밀 전문사업체로 성장하기도 함.

○ 가공·유통사업 부문에서 대형제분소 위탁제분의 확대와 전문 임가공 회사 활용 일반화도 변화로 읽혀짐.

- 우리밀살리기운동본부 사업 당시 제분은 자체 설립 제분소 활용을 기본으로 하면서 1995년 이후 품질 고급화 방향에서 대형 제분소 위탁제분이 생겨남.
- 우리밀살리기운동본부 사업청산 후 제분은 개별 사업체 선택으로 자유로워지면서 대형 제분소 위탁제분이 보다 일반화되는 모습으로 나아감.
- 사업청산 영향에서 기존 제분소로는 구레우리밀가공장 한 곳만 사업을 이어갈 수 있었으며, 구레우리밀 가공공장도 독립적 사업체로써 사업영역 확장에 힘써감.
- 개별 사업체의 각개 약진 모습에서 다양한 제품 출현과 전문 임가공 회사 활용을 통한 품질 고급화에도 큰 진전이 생겨남.

2. 2000년대 초·중반 이후 새로운 질서 속 조직 안정과 전문 영역으로 사업 확대

○ 우리밀살리기운동본부 사업 청산 이후 생산 차질과 함께 급격한 변동에 직면한 국산밀 사업 진영은 2000년 초·중반 이후 새로운 질서 속 개별 사업체 단위로 조직안정을 도모함.

- 2000년 초·중반 이후 생산은 개별 사업체가 시·군 생산자조직과 계약 생산하는 것이 일반적 모습으로 나타남.
- 이들 관계는 사업체 별 규모에서 차이가 있지만, 하나의 사업체가 복수 이상의 시·군 생산자조직과 계약을 수행하거나 역으로 한 시·군 생산자가 복수 사업체와 계약하기도 함⁵⁰⁾.

50) 하나의 사업체가 복수 시·군 생산자 조직과 계약은 오늘날도 여전한 모습인데, 대표적 밀 사업체 중 하나인 (주)우리밀이 경남 합천·사천, 전남 영광, 전북 김제 등가 두루 계약을 맺는 예이며, 시·군 생산자가 복수의 사업자와 계약은 초기 전북 부안의 예로 (주)우리밀, 한국우리밀농협, 아이쿱생협과 모두 계약을 맺어 생산량을 분배한 예가 있음. 전북 부안은 그간 변화에서 최근은 아이쿱생협과 독점 계약을 하고 있음.

- 사업체와 시·군 생산자 조직간 계약은 이후 전개에서 특정 사업체 중심으로 재편되는 경향을 보였는데, 이는 전문사업체 외 알곡 판매 시장을 갖지 못한 때문이며, 잦은 생산과 잉여에서 수요자 쪽의 이해가 더 크게 반영된 때문임⁵¹⁾.
 - 2000년 중·후반 이후 시·군 생산자 조직도 복수 또는 그 이상의 출현으로 변화하는데, 이는 재고 과잉 등 어려움 속에 생산자 간 갈등과 지역농협 등 별도 조직이 새로운 생산 주체로 등장한 것 등의 영향임.
- 국산밀 사업의 전문 영역으로 확장은 개별 사업체 중심으로 각 사업체의 안정화 그리고 국산밀 전반의 제품 다양화와 시장 확장의 의미를 동시에 가짐.
- 국산밀 사업의 전문 사업 영역 출현은 안전·안심 먹을거리 공급을 위한 학교급식 식자재 선택에 국산밀 공급 논의가 시작된 1990대 말의 학교급식 영역을 들 수 있음.
 - 학교급식 초기 접근은 기존 주요 사업체가 중심이었지만, 이후 해당 부문 전문사업체 출현으로 학교현장 수요를 읽어가면서 보다 짜임새 있게 발전해감.
 - 국산밀 전문 영역으로 확장은 가공기술 발달을 통한 품질 고급화 실현과 그 기반에서 시장확대 차원의 전개인데, 제면·제빵·제과 각 부분에서 다양하게 전개됨.
 - 2000년 초중반 이 같은 전개로 과거 밀가루, 국수 등으로 한정되던 제품 수준을 넘어 수입밀 전반의 영역으로 국산밀 제품의 확장을 가져옴.

3. 대기업의 국산밀 사업 참여 과정과 영향

- 2000년 중·후반 국산밀 산업 지형에는 대기업 사업 참여의 새로운 변화가 생겨남.
- 대기업 참여는 아래 설명의 2007/08년 국제곡물가 폭등 후 제2녹색혁명 주창의 밀 정

51) 국산밀 산업에서 알곡 판매는 수매업체와 사전 계약 외에는 판로가 거의 없는 실정임. 이에 계약관계에서 생산자보다 사업체의 이해관계가 더 크게 작용하는 것이 현실임.

책 도입의 적극적 견인으로 CJ, 한국동아원, 삼양밀맥스 등의 대기업 참여에서 비롯됨.

- 이에 앞서 2006년 수입밀을 사업 중심에 두었던 (주)밀다원이 기존 국산밀 사업체와 같은 방식으로 산지 계약을 통한 국산밀 수매 및 밀가루 생산으로 사업에 참여한 바 있는데, 향후 SPC그룹의 밀다원 인수로 대기업 사업 참여 사례가 됨.
 - 대기업 국산밀 사업 참여는 중장기적 계획에서 산지 계약재배와 이의 소비 확장을 통해 밀 자급률 제고에 힘을 보탠다는 선언이었고, 농림수산식품부, 광역자치단체 그리고 유관 사업체와 MOU체결 등으로 이를 선포하기도 함.
 - 실제 대기업 참여의 대개는 산지와 직접적인 계약보다 기존 국산밀 사업체로부터 알곡을 구입한 후 이를 가공·판매하는 방식을 취함.
 - 다만 SPC그룹이 산지 계약을 일부 행하고 있는데, 이는 기존 밀다원 사업을 그대로 계승한 결과임.
- 대기업 국산밀 사업 참여는 기대만큼의 성과에 이르지 못하고, 이후에는 점차 축소하는 경향을 보였으며, 이는 제품 개발 방식이 기존 국산밀 사업체와 큰 차별을 가지지 못한 때문으로 보여짐.
- 대기업 사업 참여 방식은 알곡 수매 또는 구매 후 국산밀 밀가루를 생산한 후 밀가루 또는 이를 이용한 국산밀 전용 제품 출시 모습으로 전개됨.
 - 대기업 국산밀 사업의 이 같은 전개는 대형 제분사 위탁으로 자체 또는 임가공 형태로 국산밀 제품을 생산하는 기존 국산밀 사업체와 동일한 모습임.
 - 기존 국산밀 사업체가 국산밀 품질향상, 가공기술 발달 등에서 수입밀이 차지하는 밀 시장 제품의 거의 전 부문으로 사업을 확장한 가운데 대기업의 이 같은 접근은 새로운 수요 창출이기 보다 오히려 기존 시장의 경쟁 격화를 부르는 형태가 됨.
 - 이 같은 전개에서 대기업 국산밀 제품도 기존 사업체에 주어지던 가격·품질경쟁력 부담을 그대로 안은 채 시장에 참여하는 모습이 됨.

- 이에 당초 대기업 참여에서 기대했던 국산밀 가격·품질 개선과 이를 통한 소비확대는 미미했으며, 그 전개도 당초 선언과 목표대로 이어지지 못함.
- 자체 제분시설 활용, 촘촘한 유통망 등에서 오는 대기업의 시장 우위가 신규사업자를 선점하거나 상대적으로 대규모 사업장 거래를 성사시키면서 기존 국산밀 사업자의 시장확대를 막는 결과를 가져오기도 함⁵²⁾.

4. 2007/08년 국제곡물가격 폭등 이후 자급률 정책 개요와 개선과제

- 제3세계 국가들에서 폭동과 함께 국가 전복 사태를 불러왔던 2007/08년 세계 곡물시장 가격 폭등은 곡물자급률이 극히 취약한 우리나라에 큰 경각심을 일으켜 제2녹색혁명 주창 속에 밀 정책을 새롭게 도입하는 계기가 됨.
- <그림 17>에서 보는 바와 같이 세계 곡물가격 폭등의 2007/08년은 시카고 상품거래소 밀 가격이 부셸 당 11.92달러로 이전 저가 곡물가격 시대 대비 3~4배 수준까지 치솟음.

<그림 17> 최근 20년 기간 시카고 상품거래소 기준 국제 밀값 동향

(단위: 달러/부셸)



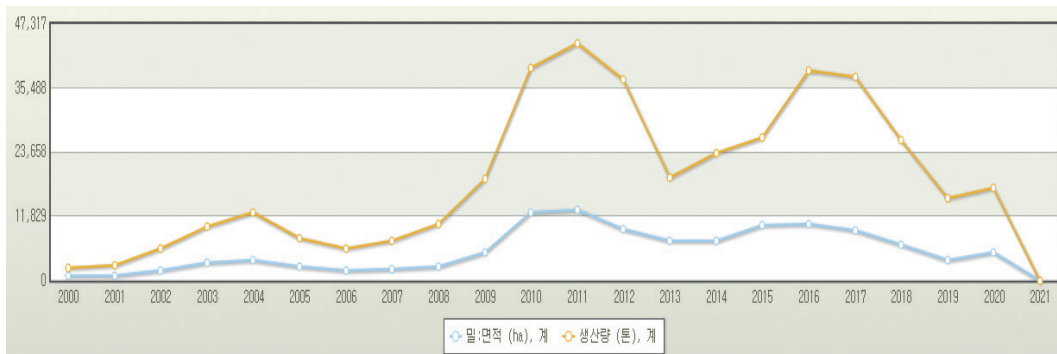
52) 이는 오늘날 시중 거래에서 대기업 밀가루 가격이 기존 국산밀 사업체보다 저렴한 가격으로 거래되는 것에서 비롯되는데, 한 예로 현재 대구지역 월 100포 이상 사용하는 과자 공장은 특정 대기업에서 국산밀가루 20kg 1포를 35,000원에 구입하는데, 기존 사업체는 공장 출고가 자체가 이 가격 이상이어서 기존 국산밀 업체가 시장에서 대기업과 가격 경쟁이 불리할 수밖에 없는 상황에 처함.

- 국제 곡물가격은 이후 2010년과 2012년까지 2년 주기로 고가행진을 지속하였고, 2013년 이후에야 저가 안정 기조로 접어들 때까지 국제곡물가격 폭등은 아이티 등 중남미 국가, 이집트 등 아랍 국가들에 큰 정치·사회적 혼란을 일으킴.
 - 이 같은 세계적 충격은 곡물자급률이 20% 초반에 머무는 우리나라에도 큰 경각심을 주어 2008년 제2의 녹색혁명 주창 속에 곡물 자급률 제고 정책에 새로운 전기를 마련케 됨.
 - 이 흐름에서 1984년 수매중단 후 지지부진했던 밀산업 정책도 새롭게 복원해 증장기 자급률 목표와 함께 발농업직접지불제에 밀 등 이모작 작물 포함과 같은 일련의 정책을 만들어 감.
- 2008년 3월 발표한 밀 자급률 제고 정책의 영향으로 당해 년부터 생산 증가를 이어가지만 소비가 이를 감당하지 못하면서 국산밀 산업 성장의 길로 나아가지 못함.
- 제2의 녹색혁명 주창 속 2008년 밀정책은 오는 2012년 5%, 2017년 10% 자급률 목표를 제시하여 생산자들의 밀 파종을 적극 권고함.
 - 이 같은 권고에는 2012년 수매가 중단된 보리 재배를 밀로 대체하자는 권고가 포함되어 있었고, 농가들이 이에 대해 큰 호응을 보였음.
 - 그렇지만 소비시장의 큰 변화 없이 전개된 밀 생산증대는 수매업체·생산자 조직 모두에 큰 재고를 안기면서 국산밀 산업 전반의 큰 부담으로 작용함.
 - 이 흐름에서 국내 밀 생산은 <그림 18>에서 보는 바와 같이 2008년 이후 비교적 가파른 생산증대를 보이다가 2011년 이후 다시 하락으로 돌아섬.
 - 국산밀 생산은 2012년 2013년 연속 하락하다가 2014년 이후 다시 상승으로 돌아서는 데, 이 같은 새로운 생산증대는 이전 시기 생산 급락으로 인한 물량 부족으로 예산까지 마련하고도 국산밀 군인 급식을 실행에 옮기지 못한 과거 영향에서 다시 생산장려에 힘쓴 결과임.

- 그렇지만 이후 늘어난 생산은 여전히 소비처를 찾지 못한 채 재고로 싸여 2017·2018년 국산밀 업계의 큰 재고 대란을 불러옴.
- 계획을 변경해 가면서 5%, 10% 자급률 목표 설정 속 생산을 독려해 온 20007/08년 이후 국산밀 정책은 12년 경과한 2020년 시점에서 0.8% 자급률의 저조한 성적에 그치고 있음.

〈그림 18〉 2000~2021년 기간 국내 밀 생산량 및 재배면적 변화

(단위 : ha, 톤)



- 2008년 이후 국산밀은 생산증대가 이어진 2011년과 2012년 그리고 2017년과 2018년 모두에서 소비가 이를 따르지 못하면서 극심한 재고 과잉문제에 봉착하기도 함.
- 이들 두 번의 국산밀 재고 과잉은 모두 정책적 개입을 통해 해소하는데, 2011년과 2012년 과잉 재고는 주정용 물량으로, 2017년과 2018년 재고는 비축제도 도입을 통한 시장격리로 정상을 회복함.
- 〈그림 18〉에서 참조할 것은 2003·2004년에도 절대량은 크지 않지만, 생산이 이전 대비 다소 빠른 성장을 보임을 볼 수 있는데, 이 시기도 재고 문제가 생겼었고, 이에 정책 개입을 통한 주정용으로 재고물량을 격리해 정상을 회복한 바 있음.
- 2003·2004년 시기는 우리밀살리기운동본부 사업 청산 후 새롭게 생산에 집중하는 시기로 이 기간 생산급증 역시 2001년 보리 대풍으로 인한 정부 차원의 보리농사 제한 움직임 등 정책 부분에서 가장 큰 동인이 있었음.

○ 자급률 제고 전략이 약간의 생산 증가 후 주저앉기를 반복하는 것은 생산 부문 편중의 정책이 원인으로 살펴짐.

- 2007/08년 제2의 녹색혁명 주창 후 국산밀산업육성 정책으로 농안기금을 통한 수매자금 지원이 있었으며 이후 경관보전직불금 대상으로 밀 포함, 발농업직접지불제를 통한 논이모작 밀 지원, 보급종 밀 도입, 농업재해보상 등의 정책이 이어짐.
- 경남·전남·경북 등의 광역자치단체와 전남 구례, 충남 천안 등의 기초 자치단체 등에서도 밀 자급률 제고를 위해 생산자 장려금 성격으로 비료·종자 비용 지원 사례가 생겨남.
- 이러한 일련의 정책들은 자급률 목표 제시 속 농가소득 증대 기여로 밀 농가 생산확대에 큰 기여가 되었지만, 소비확대가 병행되지 않아 금세 국산밀 재고 문제로 번지게 됨.
- 늘어난 생산이 바로 재고 부담으로 다가온 것은 그간 국산밀 소비촉진을 위한 발전과제로 지속 제기되어온 가격·품질 부문에 대한 근본적 해결은 등한시 한 중에 생산만 늘어난 때문임.
- 이 기간 소비 진작 정책으로 2013·2014년 군인급식 밀과 밀가루의 국산밀 대체 공급계획이 마련되었지만, 2011·12년 극심한 재고 부담으로 인한 농가들의 생산기피 그리고 재고물량을 주정용으로 과다 처분한 결과⁵³⁾ 군인급식 국산밀 공급 사업은 시행되지 못하였음.
- 2011·12년 과잉재고 그리고 이후의 2013·2014년 군인 급식 국산밀 대체 공급의 실패는 자급률 제고가 생산 견인만으로 이룰 수 없으며 이에 걸맞는 소비대책이 함께해야 하는 교훈을 안김.
- 국산밀의 가격·품질 경쟁력 제고에 대한 분명한 대비가 부족한 가운데 2014년 이후 늘어난 생산은 다시금 2017·2018년 재고 부담으로 다가왔고, 새로운 정책 수단을 통해 해결에 나섬.

53) 2013·2014년 밀 재고의 주정용으로 처리는 밀수매가에 보관비 등의 일체 비용을 모두 국가가 책임지는 모습으로 진행되었고, 더욱이 주정용으로 처분이라는 점에서 품질에 대한 특별한 고려도 없었음. 이에 다수 수매업체 그리고 밀 사업자들이 적극 이에 참여하면서 재고 전량 소진을 이룰 수 있었고, 그 여파는 줄어든 생산과 함께 이후 시장 물량의 과부족 사태까지 불러오게 됨.



- 새로운 정책수단은 1984년 중단했던 수매제도 부활이라고 반겼던 비축제도인데, 이는 재고 물량의 비축으로 이후 활용의 여지를 남겼다는 점에서 이전 주정용 처리 등을 통한 완전 시장격리와 근본적 차이를 갖는 것임.
- 당초 비축제도는 신규 시장 창출 등으로 재고 물량의 활용에 무게를 실었지만, 향후 운영에 따라 변동의 여지가 있으며 최근 수개월 활용은 시장 물량과 연동한 활용 여지도 만들어지고 있음.
- 자급률 제고 전략이 지속적인 생산·소비 증가로 나아가지 못하고 약간의 생산 증가에 그치는 것은 그 접근이 밀 시장 전반을 향하지 못하고, 기존 국산밀 시장에 머물고 있는 점도 원인으로 지적됨.
- 자급률 제고는 기존 국산밀 시장 내에서 확장으로는 불가능하며, 수입밀 중심의 일반시장으로 침투가 생겨날 때 비로소 변화가 생겨남.
- 그렇지만 현재의 자급률 제고는 공공급식 등의 국산밀 공급확대 또는 새로운 제품개발을 통한 신규 시장개척 등으로 확장되지 않은 채 기존 국산밀 시장 내로 제한된 모습을 가짐.
- <표 31>와 <표 32>에서 보듯이 대표적 공공급식으로 언급되는 군인급식 연간 밀 사용량은 8,815톤, 학교급식 연간 밀 사용량은 14,161톤 정도로 둘의 합산도 23천여 톤에 그침.
- 군인급식·학교급식 연간 밀 이용량의 이 같은 추산은 공공급식이 기폭제로 역할을 할 수 있지만 5%, 10% 자급목표의 자급률 제고의 대안이 될 수 없음을 말함.
- 새로운 제품 개발을 통한 시장 접근을 계획한다지만, 밀 시장 대개를 수입밀이 점유하고 있는 마당에 소비층, 제품을 특정하기도 쉽지 않은 상황임.
- 결국 국산밀이 현재와 어떤 다름이 생겼을 때 기존 수입밀 시장을 침투해 갈 수 있는지의 관점으로 자급률 정책이 옮겨져야 함을 말함.

〈표 31〉군인급식 연간 밀가루·밀 이용량

구분	사용량(kg)	밀가루 비중(%)	밀가루 양(kg)	밀가루 양(톤)	비고
밀가루		100.00	279,000	279	
햄버거용 빵	5,250,000	47.80	2,509,500	2,510	
건빵	2,000,000	31.45	629,000	629	
자장면	316,800	90.00	285,120	285	연 3회 소비
물냉면	105,600	82.00	86,592	87	연 1회 소비
비빔냉면	105,600	82.00	86,592	87	연 1회 소비
쫄면	211,200	93.00	196,416	196	연 2회 소비
생우동	211,200	74.00	156,288	156	연 2회 소비
라면	1,900,800	60.00	1,140,480	1,140	연 36회 소비, 육개장 86g 기준
쌀국수	844,800	49.00	413,952	414	연 24회 소비
튀김가루	433,000	89.50	387,535	388	
계	밀가루			6,170	
	밀원곡			8,815	(제분율 70% 반영)

주: 식수 440,000명 기준, 품목별 이용금액을 사용량으로 환산하여 추정함

자료: 국방부 방문조사 자료(2011)

출처: 정은미 외, 『밀산업 중장기 발전방안 수립연구』, aT한국농수산물유통공사, 2020, 9, p89

〈표 32〉학교급식 연간 밀가루 이용량

	최소(kg)	최대(kg)	학생 수	최소사용량(톤)	최대사용량(톤)
유치원	0.5	0.8	633,913	317.0	507.1
초등	1.5	1.3	2,747,219	2747.2	3571.4
중등	1.5	2.0	1,294,559	1941.8	2589.1
고등	1.8	2.3	1,411,027	2,539.8	3245.4
계(밀가루)			6,086,718	7,545.8	69,913.0
계(밀 원료곡)				10,779.7	14,161.4

주: 1일 1식 기준이며 2019년 학생 수를 기준으로 산정함.

출처: 정은미 외, 『밀산업 중장기 발전방안 수립연구』, aT한국농수산물유통공사, 2020, 9, p89

- 이는 밀의 가장 큰 수요는 시장 그 자체라는 이해에서 얼마의 가격, 어떤 품질이면 국산 밀을 구매할 것인가의 접근이 아닌, 수입밀 시장 여건을 구체적으로 살펴 이에 기준해

국산밀 공급 여건을 새롭게 갖추는 방향에서 전략 수립이 필요함을 말함⁵⁴⁾.

○ 자급률 제고는 정책만으로 이룰 수 없는 것인 바, 밀 산업계 전체의 논의 속에 합리적 대안 도출에 힘을 기울여야 함.

- <표 33>은 2004년 이후 오늘까지 밀 수매가 변동을 나타낸 것인데, 2007·2008년 소폭 내림 후 다시 오름으로 이전 수준에 준하는 가격을 보이다가 2014년 비교적 큰 폭으로 오름을 볼 수 있음.

<표 33> 2004년 이후 국산밀 수매가격 변동 내역

(단위 : 원/40kg)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
수매가격(원)	34,260	35,690	35,690	34,260	34,260	35,000	35,000	36,000
구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년 ~ 2020년	
수매가격(원)	36,000	36,000	35,690	42,000	42,000	42,000	39,000	

- 2007·2008년 소폭 내림은 당시 밀다원 등의 수매가격이 상대적으로 낮게 책정된 경향에서 나머지 사업체들이 경쟁력 제고 차원에서 같은 수준으로 조정된 때문이며, 이후 농가소득 보장 차원에서 다시 원상 복구하는 흐름을 가짐.

- 2014년의 큰 폭 오름은 이전 기간 계속된 국제 곡물가격 고가 흐름 등에서 생산자 등으로부터 인상 요구가 강하게 작용한 영향임.

- 그리고 다시 2018년 비축제도 도입에서 국가 밀 수매가 영향에서 중폭 내림으로 현재는 40kg 1가마 39,000원을 기록하고 있음.

54) 이 같은 시각에서 국내에서 기존 수입밀 시장의 국산밀로 대체의 가장 모범적 사례인 충남 천안 중심의 호두시장의 구체적 면을 살필 필요가 있음. 과거 거의 100%에 이르던 수입밀 호두과자가 오늘 70~80% 이상 국산밀 활용으로 대체한 모습인데, 이 같은 성과는 고소밀 또는 금강밀 특화의 밀가루 공급 그리고 기존 40개들이 호두과자를 20개 또는 30개 들이로 조정이 있어 가능했음. 밀가루 특화는 품질경쟁력 제고, 상품 개수 변화는 가격 경쟁력 측면에서 유심히 살필 부분임.

- 밀 수매가의 이러한 변화에서 2014년 결정은 국산밀 밀가루 가격 인상 수반으로 국산 밀 소비 시장 자체에 큰 영향을 미쳤다는 평가가 제기되기도 함⁵⁵⁾.
- 이러한 일련의 흐름은 국산밀 수매가격이 생산자의 소득을 보장하면서 함께 소비시장의 변화도 담을 수 있는 면밀한 검토가 필요함을 말해 줌.
- 그 연장에서 직접지불금 활용도 농가소득 증진에 덧붙여 원료 농산물 가격 부담을 더는 방향에서 함께 논의할 부분으로 살펴짐.
- 이 방향에서 오늘의 밭농업직불금도 농가소득 증진과 함께 면밀한 검토 속에 원료가격으로 밀 수매가격 인하 방향에서도 쓰임이 생겨나도록 하는 검토가 요구됨.

55) 2014년 이후 몇년간 국산밀 소비에 큰 둔화가 생기는데, 이 변화 원인으로 가격 인상 그리고 당시 국산밀 품질에 큰 영향을 미친 백중밀 생산의 대폭 확대가 지적됨. 당시 백중밀 생산확대는 품종 구분없는 수매가 책정에서 상대적으로 생산성이 높은 밀로의 집중이라는 농가선택 그리고 마칩 시장 물량이 부족한 중에 신품종으로 백중밀이 등장한 때문임. 생면용으로 개발된 백중밀의 생산증가는 전 품종이 혼합제분되는 국산밀 산업 현실에서 밀가루 전반 글루텐 하락을 불러옴. 그 결과 다시금 국산밀의 국수와 빵 등으로의 적합성 문제 대두와 함께 소비 감소를 불러오기도 함.

1. 국산밀 산업 내실화와 자급률 문제의 단계적·양방향 접근

○ 오늘의 국산밀 산업은 1991년 우리밀살리기운동본부 사업에 뿌리를 둔 전문사업체와 이에 동반 성장한 생협·친환경 사업체가 중심을 이룸.

- <표 34>는 2015/16년 기준 국산밀 산업 주요 사업체 현황을 나타내고 있는데, 전체 물량의 85% 점하고 있는 상위 명시 6개 사업체 중 4개가 우리밀살리기운동본부와 큰 관련을 가짐.
- 4개 사업체를 간단히 분류해 보면 한국우리밀농협은 우리밀살리기운동본부 사업 청산 후 생산안정화 필요성에 공감하여 당시 국산밀 사업주체들이 함께 설립한 조직임. (주)우리밀은 우리밀살리기운동본부 사업부문을 승계한 곳이고, (영)광의면특품사업단은 구례우리밀가공공장을 기반으로 우리밀살리기운동본부 사업의 중추 역할을 한 곳임. iCOOP생협은 우리밀살리기운동본부 당시 사업적 연대를 가져왔던 생협들간 연대사업체임. 또, 우리밀살리기운동본부와 사업 초기부터 밀접한 연관을 갖고 현재 전국 산지에서 유기농과 무농약 우리밀을 수매하여 학교급식과 친환경매장에 공급하는 (주)네니아가 있음.

〈표 34〉 2015/16년 기준 국산밀 산업 주요 사업체 현황

범위	수매업체	주요 산지	비고
전국	한국우리밀농협	광주, 전남, 전북 중심, 전국	· 국산밀산업협회 회원단체 - 전체 물량의 85% · 지역농협 또는 영농조합법인 등과 계약을 통한 생산 · 한국우리밀농협, 구례우리밀가공공장, 천안밀영농조합은 자체 조합원 또는 지역 주민 중심 수매
전국	(주)우리밀	경남, 전남, 전북 등	
전국	(영)광의면특품사업단	전남구례 외 전남, 전북, 경남 주요 지역	
전국	iCOOP생협	경북, 경남, 전남, 전북 주요 지역	
전국	(주)밀다원	전남, 경남, 전북 주요 지역	
지역	천안밀영농조합법인	충남 천안 외 충남 일원	
지역	예천우리밀애	경북 예천 외 주변지역과 충북 제천	자체 제분 및 주요 수매업체 대상 알곡 판매
지역	전주우리밀영농조합	전북 전주	자체 가공 및 주요 수매업체 대상 알곡 판매



지역	진주금곡정미소	경남 진주	자체 제분, 국수 생산 외 상시적 알곡 판매
전국	(주)우리농촌살리기공동 네트워크	전북 부안 외 주요 산지별 구매	자체 가공사업 물량
전국	(주)우리밀통상	충남 아산 외 주요 산지별 구매	자체 가공사업 물량
전국	원주농협	강원 원주 외 주요 산지서 구매	자체 가공사업 물량
지역	주요 지역 영농조합법인 또는 농업회사 법인	지역범위 수매 후 알곡판매	

주 : 위 표는 2015/16년 현황을 나타낸 자료로 각 사업체별 사업현황은 현재도 같은 규모로 유지되는 모습이지만, 상위 5개 사업체의 국산밀산업협회 회원 자격 등은 오늘 시점에서 차이를 가짐.

출처 : 권승구 외, “지역생산·지역소비 전략의 국산밀 생산자조직 및 사업체의 현재와 발전과제”, 대산농촌문화재단 2016년 농업실용과제, 2017

- 아래 지역범위 주요 사업체 중 전주우리밀영농조합, (주)우리농촌살리기공동네트워크, (주)우리밀통상도 우리밀살리기운동본부 지역조직 또는 관련 사업체에서 분화한 것임.
 - 대개 국산밀 사업체들은 이 같은 연원으로 안전·안심 먹을거리 기조에서 국산밀 전용을 추구했던 우리밀살리기운동본부 사업을 그대로 승계한 모습임.
 - 이러한 사업체 성격은 국산밀 사업 전체에서 차지하는 이들 비중 등의 영향에서 이후 자생적으로 출발하는 사업들에도 그대로 옮겨졌으며, 오늘 국산밀 사업이 곧 ‘국산밀 100%’ 활용을 전제로 하는 것도 이 같은 역사에 기원을 둬.
- 오늘날 국산밀 사업체들의 이 같은 성격은 국산밀 시장에도 그대로 반영된 바, 국산밀 산업 안정화 그리고 자급률 제고의 기초 여건 마련 차원에서 이들 사업체 및 시장에 대한 정책적 지원이 마련될 필요가 있음.
- 우선 국산밀 산업 역사, 현재의 시장구조 그리고 각 사업체들의 성격에서 현재 주력 국산밀 사업체들이 향후 수년 이상 국산밀 산업 주체로서 역할을 할 것임은 분명해 보이는 바, 국산밀 정책에서 이 사업체들의 사업안정화를 위한 대책 마련이 요청됨.
 - 정책에서 이 같은 접근은 30년 이상 국산밀 사업에 종사해온 각 사업체들의 현재는 국산밀 산업 30년 역사의 성과를 담고 있는 결과물으로써 국산밀 시장 분석, 국산밀 산업 육성을 위한 과제를 그들 사업체의 역사성에 기반하여 실제적으로 풀어갈 수 있는 주체들이기 때문임. 즉, 국산밀 각 사업체는 국산밀 자급률 제고의 역사적 기반으로써 국산밀

산업 육성의 현재 출발선을 제시해주고 있는 바로미터이기에 이들 사업체들과의 밀착된 파트너십 형성과 지원 정책이 필요함.

2. 연속적 생산과잉 문제의 원인과 근본적 해결 과제

- 2007·2008년 이후 국산밀 소비가 정체된 채, 생산과잉과 부족 상황을 몇 차례 거듭한 것은 생산·소비의 균형적 발전 정책이 제대로 마련되지 못한 때문임.
- 2000년 이후 현재까지 국산밀은 3번의 재고 과잉을 겪는데, 모두 정책적 동인으로 늘어난 생산을 소비시장이 감당하지 못한 결과임.
- 소비와 생산이 균형 있게 발전하지 못했다는 점에서 이는 소비에 역점을 둔 시장전략 그리고 이를 받침 할 정책 필요성을 말함.
- 국산밀 산업에서 소비 진작은 수입밀 대비 3~5배에 이르는 가격 부담 경감과 시장 수요에 맞는 용도별 고품질 국산 밀가루 생산·공급이 우선 과제로 요구됨.
- 그렇지만 이 같은 변화가 시장에 제대로 정착하기까지는 시간을 필요로 할 수 있으며, 이에 이를 위한 단계적 접근이 요구됨.
- 단계적 접근은 제한적인 국산밀 시장 여건을 고려해 생산 부문은 사업체 단위에서 수요에 맞는 계약생산을 기본으로 하며, 자급률 제고 차원에서 별도 시장개척으로 이루어지는 추가 생산분은 국가에서 책임 관리하는 방식을 기본으로 함.
- 이에 생산목표를 정하되, 시장 수요가 당해년 생산량을 감당하지 못할 때는 적극적인 생산 조정 정책을 통해 국산밀 시장 안정화에 주력해야 함.
- 동시에 자급률 확대를 목표로 한 계획 대비 소비가 이루어지지 못한 원인 진단 속에 대안 마련에 만전을 기해 발전적 방향을 모색해 나가야 할 것임.
- 국산밀 소비 진작은 기존 시장의 틀 내 또는 특화시장 접근만으로 이룰 수 없는 바, 밀



시장 전반을 대상으로 한 전략도 동시에 갖출 필요가 있음.

- 지금까지 국산밀 시장은 안전·안심 먹을거리 이해에서 수입밀 대비 고가임에도 국산밀을 기꺼이 구매코자 하는 의사를 가진 생협과 친환경 소비자 받침으로 유지되어옴.
- 그렇지만 생협·친환경 시장 소비자의 꾸준한 증가에도 불구하고, 전체 소비자 대비 소수라는 점에서 자급률 신장에는 분명한 한계를 가짐.
- 이에 단순한 국산밀 소비확대를 넘어 자급률 신장을 전제로 한 전략은 현재의 국산밀 시장을 넘어 그 바깥 영역에서 소비를 어떻게 확대해 갈 것인가에 초점을 둘 과제임.
- 더불어 시장 먹을거리 선택은 꾸준한 변화를 갖는 바, 특정 제품으로 접근은 한계를 가지며, 이에 밀 제품 전체를 대상으로 한 일상적 제품에 초점을 둔 접근이어야 함.
- 이에 국산밀 자급률 개선의 과제로 제기되고 있는 가격·품질 경쟁력 제고는, 기존 시장의 이해와 동시에 전체 밀 시장까지를 포괄하는 범위로 확대되어야 함.
- 역사성을 갖는 기존 국산밀 시장과 전체 밀 시장은 각각의 시장 조건 차이로 가격·품질 경쟁력 전략에도 접근의 차이를 가질 수 있음.
- 정책적 접근은 시장의 구체적 변화를 견인하는 차원에서 접근이어야 하지만, 그 실현 담보를 위해 시간적 제약과 국가 예산부문 범위에 대한 고려도 함께 담겨야 할 것임.

3. 자급률 제고를 위한 시장전략과 구체적 정책 과제

- 국산밀 자급률 제고 시장 전략은 현재의 생협·친환경 시장의 단계적 점진적 확장과 함께 일반 시장 개척을 위한 동시적 또는 차별적 전개를 필요로 함.
- 생협·친환경 시장은 안전·안심 먹을거리 이해가 국산밀 소비의 동인으로 자리하는 바, 이의 보다 큰 진전을 위한 방안을 담아야 할 것임.

- 수확 후 국산밀의 품질 유지를 위해 냉장보관 시설 확충 등에 대한 국산밀 사업체의 정책적 지원 요구는 이와 관련해 중요 검토 대상이 될 필요가 있음.
 - 전국 범위 소규모 사업자들의 직접적 계약생산을 통한 밀가루 생산과 활용을 위한 국산 밀 전용 제분 시설의 보완·확충도 이 방향에서 긍정적으로 검토할 부분임.
 - 다만 제분 시설의 보완·확충 등은 품질 제고 자체는 물론 가동률 등 사업성까지 함께 고려한 신중한 접근을 전제로 해야 할 것임.
 - 그렇지만 생협·친환경 소비를 통한 자급률 제고는 해당 시장 자체 규모에서 범 국가적 과제 성격인 자급률 제고 자체의 대안일 수 없는바, 이와 관련해 일반 시장을 대상으로 한 별도 접근 대책을 마련할 필요가 있음.
- 생협·친환경 소비를 넘어서 일반 시장 공략을 전제한 정책 수립은 국내 밀제품 시장의 이해와 이에 부합하는 전략 검토에서 비롯됨.

〈표 35〉 국내 용도별 밀가루 생산실적

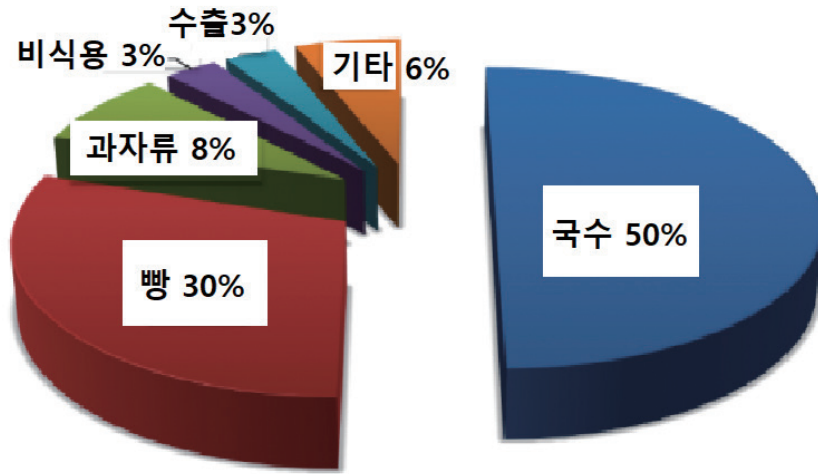
(단위 : 톤)

연도	중력밀가루	강력밀가루	박력밀가루	합계
2016	1,265,000	285,000	160,000	1,710,000
2017	1,295,000	284,000	166,000	1,745,000
2018	1,293,000	280,000	170,000	1,743,000
2019	1,302,000	272,000	164,000	1,783,000
2020	1,291,000 (74.50%)	281,000 (16.21%)	161,000 (9.29%)	1,733,000 (100.00%)

출처 : “종류별 밀가루 생산실적”, 한국제분협회 홈페이지, www.kofmia.org/data/stat_idx03.jsp

- 〈표 35〉의 국내 용도별 밀가루 생산실적 그리고 〈그림 19〉의 국내 밀가루 용도별 쓰임은 이 같은 방향에서 중요 참고 내용임.

〈그림 19〉 2020년 국내 밀가루 용도별 쓰임



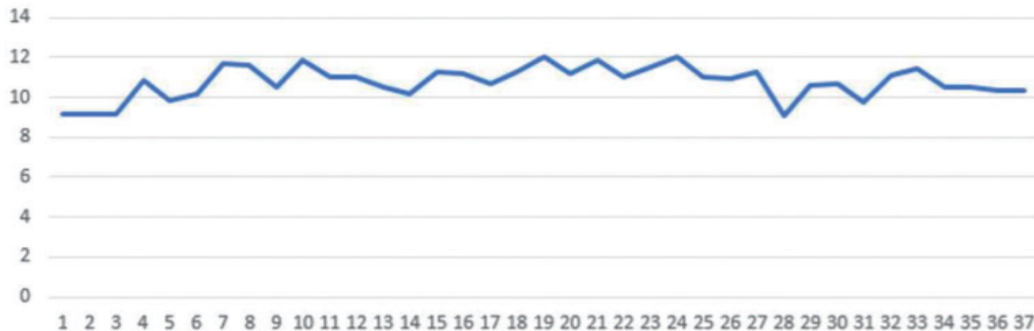
출처 : USDA Foreign Agricultural Service, "Grain and Feed Update", 2021, 11, 1

- 위 2개 자료는 국산밀의 증력분으로 쓰임 그리고 국수 시장으로 진출에 어떤 조건이 필요한지의 검토가 국산밀 자급률 전략에서 무엇보다 우선될 필요가 있음을 보여주고 있음.
- 다행스럽게 지금까지 국산밀에 대한 평가는 증력분 국수용으로 활용이 뛰어나다고 했으며, 관련 품종개발도 상당한 수준에 있는 바, 여기에 걸맞는 전략 수립을 통해 시장에서 활용도를 크게 높일 수 있음을 말함.
- 국산밀 품질 제고에서 절실한 품질과 가격 경쟁력 제고 역시 국산밀의 현재 그리고 밀시장 전반의 파악 속에 보다 구체적으로 다가갈 필요가 있음.
- 국산밀 품질경쟁력 제고에서 가장 중요한 요청으로 강력·중력·박력 등 용도별 밀가루 공급이 요청되지만, 시장의 구체적 파악은 이보다 앞서 안정성이 우선될 필요가 있음을 말함.
- 국산밀 밀가루에서 품질 안정성 지적은 같은 사업체별로 '우리밀'을 상품명으로 활용하지만 실질적인 품질 특성에 차이를 갖는 점, 그리고 같은 사업체라도 구입 시기별로 차이가 생겨나기도 한다는 점에 연유함.

- 국산밀 밀가루 품질의 이 같은 특징은 사업체별로 매시기 회분과 단백질 함량 차이에서 비롯되며, <그림 20>과 <표 36>이 그 실재를 잘 보여주고 있음.

<그림 20> 국산밀 밀가루 단백질 함량 분포 (평균값 10.8, 표준편차 0.80)

(단위: %)



출처 : 우리밀 주요 사업체 3곳으로 받은 37건을 함께 나열해 그래픽으로 처리함.

- <표 36>에 나온 3개 업체는 매회 2~3백 톤 전후 밀을 원료로 연간 10~12회 정도 제분 하는데, 단백질과 회분에서 이 같은 차이를 보인다고 설명함.
- 그렇지만 위 <표 36>의 밀가루 편차는 국산밀 사업체 중 비교적 큰 물량을 점유하는 사업체에서 찾은 것이라는 점에서 실제 시중 밀가루 품질 편차는 이보다 더 큰 모습임.
- <그림 21>에서 보는 국산밀 산업 관여 주체 대개가 밀가루 생산과 판매에 나서고 있는 현실이 국산밀 밀가루 시장에서 그 편차의 실재를 짐작케 함.

<표 36> 국산밀 3개 사업체별 2020년 10회 기간 제분의 밀가루 회분 및 단백질 함량 분포

(단위: %)

A사업체		B사업체		C사업체	
회분	단백질	회분	단백질	회분	단백질
0.451	9.2	0.542	10.5	0.495	11.3
0.477	9.13	0.530	10.2	0.479	9.1
0.479	9.13	0.564	11.3	0.482	10.6

0.456	10.88	0.521	11.2	0.483	10.7
0.455	9.84	0.512	10.7	0.448	9.8
0.435	10.16	0.551	11.3	0.44	11.1
0.448	11.68	0.540	12.0	0.414	11.4
0.418	11.59	0.539	11.2	0.424	10.5
0.424	10.52	0.542	11.9	0.425	10.5
0.465	11.84	0.558	11.0	0.447	10.3

출처: 필자작성

〈그림 21〉 현 국산밀 산업의 관계 주체 및 물류 흐름과 상호 관련



- 이러한 밀가루 품질 편차 극복을 위해 현재는 개별 사업체 단위에서 다양한 방법을 이용하고 있는데, 이는 기존 국산밀 시장 안정화에는 일정 기여가 되지만, 수입밀과 직접적 경쟁을 전제로 한 일반 시장의 국산밀 품질 제고의 근본 해결에는 미치지 못함.
- 이에 품질 안정성 측면에서 정책당국 그리고 산업계가 함께 중론을 모아 대안 설계에 나설 필요가 제기됨.



- 현재 구조에서는 대개의 사업체가 수매에서 가공 그리고 제품 생산과 판매에 동시 참여하고 있는데, 이 같은 과한 분산에서는 제대로의 품질 실현을 이룰 수 없는 바 사업자 전체 합의를 통한 구조조정을 행할 필요가 제기됨.
 - 현재 품질 불안정성이 개별 단위 사업체 물량의 과소가 큰 원인 중 하나이므로, 해결 방법은 품종별로 생산을 한 곳으로 집중하거나 또는 최소 공동관리로 품질 안정화에 힘을 쏟도록 해야 함.
 - 품질 안정화 실현은 용도별 밀가루 생산을 위한 전제 조건으로도 중요 의미를 가짐.
- 국산밀 가격경쟁력은 밀 시장이 갖는 특수한 여건 나아가 이를 기초로 한 시장 소비의 현재와 구매 형태를 통해 방안을 모색해야 함.
- 국산밀 가격경쟁력 역시 시장별 차이를 가지는데, 생협·친환경 시장 소비자는 안전·안심 먹을거리 이해를 기초로 하면서 현재의 가격 구조에도 별 저항감이 없는 반면, 일반 시장 소비자에게는 현 가격 차가 소비확장의 직접적 한계로 작용함.
 - 밀은 쌀·보리 등의 다른 곡물과 시장 가격 전략에서 차이를 갖는데, 그 이유는 알곡 그대로의 소비가 중심인 쌀·보리는 개별 소비자 선택이 중심인 반면, 밀은 제2차 가공을 통해 나오는 밀가루를 사업체에서 소비하는 것이 중심이기 때문에 그러함.
 - 이 같은 소비형태에서 밀 가격은 개별 소비자 이전에 공장 그리고 음식점 등의 선택이 우선하게 되며, 이런 연유에서 가격 차에 대한 민감성이 쌀·보리에 비해 높을 수밖에 없음.
 - 결과적으로 밀 가격경쟁력 확보는 개별 소비자 선택보다 이들 공장, 음식점 등이 자유롭게 선택할 수준에 이르렀을 때 밀 자급률 제고로 이어질 수 있음을 말함.
 - <표 37>은 이와 관련해 국산밀 가격 구성 요소를 살핀 것으로 현 시점에서 실 수요자 가격으로 20kg 1포 42,000~60,000원 선인데 비해, 수입밀은 이의 1/3 수준인 20kg 1포 18,000~22,000원을 보임.

〈표 37〉 국산밀 가격 구성요소와 가격의 현재

(단위 원)

구분		비용(원)	누적 값(원)	비고	
생산자 판매가	생산비 +생산자 이윤	종자, 비료·농약, 광역 동력비, 각종 재료비, 농기구 상각비, 시설 상각비, 위탁 영농비, 노력비, 토지 용역비, 자본 용역비, 기타-수매운반 등의 생산비	39,000	39,000	밀(원료곡) 40kg/ 1가마
		생산지속을 위한 이윤			
(수요업체의) 매입·저장·보관	자본용역비	밀 매입 비용	4,659	43,659	
	기타 수수료	밀 품질평가 등 기타 노역비			
	밀 보관비용	사일로, 저장고 등 보관료			
	입고 출고료	입출고 시 인건비			
제분	원료곡 운반비	보관창고→제분공장	1,100	44,759	
	제분비	제분공사, 제분규모별 차이발생	3,520~6,285	48,279~51,044 34,485~36,460	
포장·운반	포장비		500	35,985~38,960	
	밀가루 운반비		1,000~2,000		
밀가루 1포(20kg) 생산원가				35,985~38,960	밀가루 20kg/ 1포
유통·보관 및 유통마진+유통이윤	제분공장 직판	(제분공장 직판) 3,040~	42,000~60,000		
	도매상	(소매가격최대)			
	소매상	24,015			
국산 밀가루 1포(20kg) 실수요자 및 소비자 가격				42,000~60,000	

주: 밀가루 1포(20kg)당 제분비는 원료곡 40kg 제분 총비용에서 제분을 70%를 적용하여 밀가루 20kg 으로 환산한 값임.

출처: 정은미 외, 『밀산업 중장기 발전방안 수립연구』, aT한국농수산물유통공사, 2020, 9, p69

- 일반 시장 대상 국산밀 가격 경쟁력 회복은 이 가격을 소비자의 적극적 구매가 생겨날 수 있는 수준으로 조정하는 것을 의미하는데, 그 핵심은 위 밀가루 가격의 최고 92%에 이르는 밀 수매가를 어느 수준으로 어떻게 낮출 것인가에서 찾아짐.

- <표 38>은 이와 관련하여 5% 자급을 전제로 한 국산밀과 수입밀 가격이 동등 수준에 이를 때 필요한 예산 추정인데 그 금액이 850억 원 선임을 말함.

<표 38> 밀 자급률 5% 전체 수입밀 동등가격 실현의 필요 예산

	2,022	2,023	2,024	2,025
생산면적(ha)	15,000	20,000	25,000	30,000
생산량(톤)	60,000	80,000	100,000	120,000
자급률(%)	2.5	3.3	4.2	5.0
수매 비용(백만원)	58,500	78,000	97,500	117,000
자급 목표를 전제 우리밀 원료 가격 총합 (백만원) A	61,200	81,600	102,000	122,400
자급 목표를 상당 수입밀 원료 가격 총합 (백만원) B	18,840	25,120	31,400	37,680
자급 목표를 전제 우리밀과 수입밀 가격차 (백만원)	42,360	56,480	70,600	84,720

- 주 1. 생산면적, 생산량 등은 2020년 농림축산식품부 발표 제1차 밀 산업 육성 기본계획 발표에 근거함
- 주 2. 해당 자료는 생산단수를 10a 당 400kg에 근거해 작성함.
- 주 3. 수매비용은 2021년 1등급 밀 수매가격 39000원을 적용함.
- 주 4. 자급목표를 전제 우리밀 원료가격 총합은 수매비용에 품질검사, 운반비 등의 관리비가 더해진 것임.
- 주 5. 자급목표를 전제 수입밀 원료가격 총합은 지난 5년 수입밀 평균 가격임.

- 실제 수입밀과 동등 수준으로까지 낮춰야 할 것인지의 검토는 시장의 다양한 변수가 작용하지만 우리가 크게 참조하는 일본 밀산업의 2019년 17% 자급이 자국산 밀과 수입 밀 가격 차가 거의 없는 것에 기초하고 있다는 점을 깊이 참고할 필요가 있음.

○ 가격경쟁력 확보의 핵심은 원료농산물 가격으로 등치되는 밀 수매가 인하인데, 문제는 그 인하가 농가소득 저하를 불러와서는 안 된다는 점이며, 이에 밀 생산의 지속성 속에서 이의 구체적 방안 마련이 요구됨.

- 현행 제도 속에서 이 방법은 공익성 직불금을 활용해 밀 생산농가의 직불금을 올려주면서 그 올라가는 것만큼 수매가를 낮추는 방향으로 접근이 주요한 수단으로 보여짐.
- 이 같은 접근은 현행 공익형직불금 법 자체 활용도 가능하지만, 정책 구속력을 높이는 차원에서 「밀산업육성법」 자체에 이를 명시할 필요도 제기됨.

- 더불어 2019년 이후 밀생산을 견인하고 있는 비축제도도 중요 수단으로 보여지는데, 농가소득 보장 선에서 밀을 수매한 후에 적극적 구매가 생겨날 수 있는 수준에서 실수요자에 공급하는 방안 마련임.
- 비축밀 자체를 시장 물량과 연동해 순환시키는 이 같은 접근은 관련 제도의 장기적·안정적 운영을 위해서도 필요한 사안이라 할 것임.



제6장

연구를 마무리하며

제6장 연구를 마무리하며

국산밀 산업 변천사 연구



- 본 연구는 오늘 0.8% 자급에 그치면서 매우 귀한 존재 또는 외래종으로 인식 되기까지 하는 국산밀이 한반도에 도래한 후부터 현재까지 2천 년이 넘는 기간 동안 식량자원으로서, 다양한 먹을거리로서 생활 속에서 널리 활용되고, 쇠퇴하고, 재기하는 역사를 고찰하였음.
- 옛날 우리나라 밀이 귀했다는 통념은 고려를 방문한 중국 송나라 사신 서공이 쓴 「고려도경」에 근거하는데, 이는 고려의 사회·경제·식문화에 대한 종합 고찰을 통해 새롭게 규명할 필요가 있음.
- 즉, 고려에 밀이 귀했다는 평가는 세계 최대 밀 생산국 중국 사신의 시야에서 상대적 소규모일 수밖에 없는 고려의 밀에 대한 단편적·제한적 견해일 수 있는 바, 고대에서 조선 시대에 걸친 식생활과 밀 활용에 대한 심층적인 추가 연구가 필요함.
- 조선시대에는 생활 속 밀 이용이 매우 광범위했음을 농서와 조리서적 등의 문헌을 통해 풍부하게 확인할 수 있음.
- 일제 강점기에는 쌀을 강제 공출하면서 대체 식량으로 밀 포함 잡곡 재배를 확대하여서 국내 밀 생산이 크게 확대되었음.
- 일제 강점기 국내 밀 재배는 밭밀이 압도적 비중을 차지하며, 일본산에 비해 고품질로 평가되었다는 기록은 오늘 국산밀 산업에 시사하는 바가 큼.
- 동경대 출신 농학자 다카하시 노보루에 평가에 따르면 “황해도의 기후가 건조하여 서북 조선산 소맥은 일본산에 견주어 글루텐 함량이 높아 미국산이나 캐나다산 소맥에 필적할 만한 화학적 성분을 보유하고 있다”고 함.



· 이에 “조선산 소맥의 제빵 적성을 찾기 위해 제빵 시험을 반복한 끝에 황해도산 소맥으로도 훌륭한 빵을 만들 수 있다는 것을 입증해 냈다”고도 함.

- 일제강점기 기간, 본격적 품종육성이 시작되어 재래종, 육성품종, 도입품종이 두루 재배 됨.

- 국내 재래종 앓은키밀은 일본에서 농림10호 품종개발 활용으로 밀 생산증대에 큰 기여를 하였고, 다시 미국으로 건너가 세계 기아구제의 큰 공을 세운 녹색혁명 종자 소노라 개발로 이어지면서 유전자원으로 가치를 높게 평가받고 있음.

○ 일제강점기에 현대식 대형 제분시설이 처음 등장하여 우리나라 제분 산업의 출발점이 됨.

- 평안남도의 만주제분, 용산의 풍국제분, 인천 일본제분, 영등포의 조선제분, 황해도 해주의 조선제분 등이 일제강점기 시대 주요 제분시설임.

- 대형제분시설이 자리하면서 제면, 제과 산업이 생겼고 장류 양조업도 성행하게 됨.

- 일제 강점기 가장 앞서 세워진 제분시설은 평안남도 만주제분으로 밀 주산지 황해도 밀 활용을 위한 것이었음.

- 다만 일제 강점기 제분시설은 남북분단, 한국전쟁 등으로 해방 이후 활용에 이르지 못하고, 오늘의 제분 산업은 1950년대 이후 새롭게 시작하게 됨.

○ 오늘날 수입밀 중심의 밀산업 발전은 해방 이후 미국 잉여농산물로 수입밀의 과도한 도입과 활용에 근거함.

- 해방 이후 국내는 일제 강점기로부터 해방에 따른 식량소비 증대, 해외 동포 귀국, 홍작 등으로 극심한 식량부족 상황에 직면함.

- 이 같은 위기 극복 차원에서 1946년 미국 잉여농산물로 수입밀을 들여오기 시작했고, 이후 한국전쟁으로 인한 국내 식량 난의 장기화와 식량원조국 미국의 자국 잉여농산물 처



- 리 필요성이 증대하면서 국내 수입밀 도입이 급격히 증가함.
- 미국 잉여농산물 밀 수입의 급격한 증가는 1955년의 PL480협정이 큰 영향을 미쳤으며, 이후 대충자금 활용 등 국내 여건이 부합하여 국내 식량 수요를 넘어서는 막대한 양의 밀 수입이 지속됨.
 - 과도한 밀 수입으로 1969년 수입 소매 50%를 양조용으로 사용할 정도였다고 기록하고 있음.
 - 1981년까지 이어진 미국 잉여농산물 수입 과정에서 국내 제분 산업은 정부의 큰 지원 속에 시설 확장과 대량 판매를 통해 큰 성장을 이루어감.
 - 수입밀은 관세율 인하, 면세조치, 밀가루 가격 인상 억제 등의 혜택을 기반으로 막대하게 국내로 수입되어 1970년대 초반 오늘날과 비슷한 30kg 이상 소비되기 시작하였고, 혼분식장려운동을 통해 수입밀 중심의 식생활 변화를 주도하였음.
 - 수입밀이 식생활의 중심을 잠식할 때, 국산밀 생산량은 급락하였고, 동시에 동네 소규모 밀 제분소 역시 자취를 감추면서 국산밀 산업 기반은 급속히 무너졌음.
- 국내 농정에서 밀은 1967년 신품종 생산계획을 포함한 밀 증산계획을 수립하기도 하였으나 국내 밀 생산과 소비를 견인할 수준에 이르지 못했으며, 결과적으로 국내 밀 산업은 수입밀 편중으로 고착화 됨.
- 1960년대 후반 국내 농정은 미 잉여농산물 무상원조 종료 시점이 다가오면서 수입밀에 과도하게 의존하는 문제를 개선하고자 1967년 기점으로 5년 계획의 밀자급률 제고 전략을 수립함.
 - 밀자급률 제고 5년 계획에도 불구하고, 이때 정부 구매량은 생산량 대비 0.65%에 그쳤으며, 이후에도 국내 생산을 견인할 수준에 이르지 못하였음.
 - 밀 자급률 정책이 시행 중이던 1970년 이후 밀 생산량이 오히려 급격히 하락하였고, 이후 지속 감소하다 1984년 국산밀 구매 중단에 이름.

- 1984년 수매 중단 이후 생산농가의 국산밀 판로는 완전히 차단되어 큰 폭의 생산감소로 이어져 급기야 1991년 우리밀살리기운동이 민간운동으로 시작되었을 때는 자급률이 0.02%까지 급락하였음.
- 수입밀 중심의 밀 산업과 국산밀의 쇠퇴는 1959년에야 첫 신품종이 등장하는 국내 밀 연구에서도 잘 드러남.
- 일제 강점기 국내 밀 품종개발이 시작되었지만, 해방 이후 과도한 수입밀 도입에 따른 국산밀의 존재감 상실로 그 연구가 제대로 이어지지 못함.
- 이 영향에서 국산밀 발전의 가장 핵심인 품종 연구도 미진해, 1959년에서야 장광, 진광, 영광으로 명명된 첫 신품종이 등장하게 됨.
- 국내 밀 연구는 1977년 맥류연구소 설립으로 부흥이 기대되기도 했지만, 이미 수입밀이 2백만 톤에 이른 시점에 제대로의 활로를 열지 못함.
- 맥류연구소는 연구 환경의 어려움 속에서도 국산밀 연구에 노력을 기울여 10a당 400kg 이상 생산되는 품종 개발의 성과를 냈지만, 1991년 끝내 폐소에 이름.
- 오늘 국산밀 연구는 농촌진흥청 국립식량과학원에서 이루어지며, 최근 연구인력을 보강하고 밀연구팀을 구성하여 국산밀 연구에 힘을 쏟고 있음. 밀연구팀의 조직 안정화를 기반으로 국산밀 품종 개발과 품질 안정화에 큰 성과를 기대함.
- 1984년 수매 중단으로 존폐 위기의 국산밀은 1980년 후반 한살림·가톨릭농민회 중심으로 일어난 우리밀살리기운동에 힘입어 새롭게 생명을 이었지만, 사업은 청산의 과정을 밟게 됨.
- 우리밀살리기운동은 민주화 운동, 사회·시민운동의 성장 그리고 우르과이라운드 협상, 수입농산물 안전성 문제 등 여러 시대적 상황에서 시작과 동시에 범국민적 지지 속에 큰 성장을 이어감.
- 농가들의 생산 의욕도 크게 높아 1991년 이후 제주를 제외한 전국으로 국산밀 재배가 확



- 대되는 등 큰 성과를 이어감.
- 그렇지만 생산을 따르지 못하는 소비로 사업 시작 3년째인 1993년 수매자금 마련의 어려움을 시작으로 1998년 사업 청산에 이르게 됨.
 - 국산밀 보전을 위해 자구적 노력 속에 마련한 제분시설은 수입밀 전문 가공업체의 대형 제분시설과 비교조차 불가할 만큼 국산 밀가루 품질이 열악했고, 수입밀 대비 본래적으로 취약한 가격경쟁력 등이 소비 부진의 원인으로 살펴짐.
 - 우리밀살리기운동 사업 실패는 밀산업이 고도의 자본 집종을 필요로 하는 식량산업임을 보여주며, 민간운동차원의 접근에 본래적 한계가 있었음을 증명해 줌.
 - 국산밀 품질 및 가격 경쟁력은 산업현장이 요구하는 다양한 밀가루 공급을 달성하기 위해 종자개발, 생산기술확보, 수확후 관리, 제분까지 기반시설 구축과 체계적인 관리가 기본이 되어야 함.
 - 이에 국산밀 산업 발전은 국가산업으로써 존재할 때 가격과 품질 경쟁력을 갖출 수 있게 됨을 우리밀살리기운동의 사업 실패가 생생히 증명해 줌.
- 2007/08년 국제곡물가 폭등 이후 국내 밀 정책은 자급률 대책을 새롭게 수립하며 국산밀 산업 육성에 힘써 왔지만, 현재까지 목표대비 성과는 크게 미흡한 모습이며, 이에 2019년 「밀산업육성법」을 제정 새롭게 국산밀 발전에 힘을 쏟고 있음.
- 5%·10% 자급률 목표 속에 정책 추진을 이어오고 있지만, 2011년 식량자급률 기준으로 1.9%까지 달성하였으나, 2020년 0.8%로 다시 크게 낮아진 모습임.
 - 지금까지의 국산밀 산업 부진은 생산 중심의 정책이 원인으로 지목되며, 이에 국산밀의 가격과 품질경쟁력 향상 노력이 더해져야 함을 말함.
 - 이를 위해 정부는 「밀산업육성법」을 2019년 제정, 종자 개발, 고품질 밀 생산, 가공, 유통 소비까지 종합적 발전 전략에 새롭게 힘을 쏟고 있음.

- 현재 「제1차 밀산업육성 기본계획」의 목표 2025년 5%, 2030년 10% 자급 실현을 위해 국산밀 생산단지 조성 및 생산자교육, 국산밀 비축제도 등을 의욕적으로 시행하고 있음.

○ 본 연구는 이상과 같이 국산밀 역사와 정책 고찰을 통해 국산밀 산업 육성의 역사적 가치와 실현가능성을 확인하였음.

- 이 땅에서 국산밀이 왜 사라졌느냐, 왜 자급율이 1%도 되지 않느냐는 물음에 대한 답은 일관되고 지속적인 국산밀 정책 시행 여부에 달려있음을 국산밀 산업 역사를 통해 확인할 수 있었음.

- 1984년 밀 수매중단으로 국산밀이 존폐 위기에 들었다는 평가가 있지만, 이미 1960년대 이후 1983년까지 이어진 국가수매 정책이 국산밀 산업을 육성하기에는 크게 부족했음을 확인할 수 있었음.

- 이는 앞에서 밝혔듯 1967년 생산량 대비 수매량 비중이 0.65%에 그칠 만큼 미미한 양이었고, 이마저 매년 큰 변동 속에 일관성을 갖지 못하는 모습이었음.

- 정부의 국산밀 정책 수립과 일관된 추진이 뒷받침되지 못했을 때 국산밀 생산은 과잉과 부족의 널뛰기를 반복하며 자급률은 제자리 걸음이었다는 것을 해방 이후부터 오늘에 이르기까지 국산밀 산업 역사가 증명해 주고 있음.

- 또, 정부가 자급목표를 제시한다 할지라도 1983년까지 지속되었던 정부 수매 사례와 같이 실현 가능한 판로 정책이 동반되지 않는다면 국산밀 자급률 제고 정책은 답보상태를 면하기 어렵다는 것도 국산밀 산업 역사는 확인시켜 주고 있음.

○ 본 연구는 ‘국산밀’을 제대로 살리기 위해서는 ‘국산밀의 본질적 특성’에 대한 재인식이 있어야 한다는 점도 함께 규명함.

- 그동안 국산밀의 생산과 소비확대를 꾀함에 있어 국산밀은 수입밀에 비해 가공의 여지가 협소하다는 것이 가장 주요한 문제점으로 인식되어왔으며, 이를 극복하기 위해 종자 개량, 제분 시설 개선 등 기술적인 부분의 개선방안이 강조되어옴.



- 물론 이런 노력들은 품질 개선을 위해 기본적으로 필요한 일들임. 하지만, 기후, 토질 등 자연 환경이 중요한 작용을 하는 ‘농업’의 특성을 기반으로 국산밀의 특성과 장점을 살리는 제품 개발 또한 비중있게 다뤄져야함.
 - 그간의 국산밀 산업은 국산밀과 수입밀의 평면적인 비교에 근거하여, 특히 ‘빵’ 식품의 개발에 불리하다는 점만을 내세워서 상대적으로 국산밀의 경쟁력이 낮다고 평가되었을 뿐 국산밀의 특성과 장점을 부각시키지 못함.
 - 하지만 국산밀 품질에 대한 지금까지 많은 연구에서 국산밀은 중력분 국수용으로 활용이 뛰어나다고 평가받고 있고, 중력분 품종 개발도 상당히 진전되었음.
 - 국산밀의 ‘빵’ 중심 활용에서 벗어나 국내 기후와 토양 환경에서 최적의 품질을 보장할 수 있는 중력분 품종 개발과 활용도를 높일 수 있도록 국산밀의 고유한 특성을 고려한 상품의 개발과 마케팅 전략의 수립에 더 관심을 가져야 할 것임.
- 본 연구는 지속적인 생산 소비 증가를 통한 국산밀 자급률 제고를 위해 기존의 국산밀 소비 시장의 틀을 넘어 수입밀 중심으로 운영되고 있는 일반 시장으로 소비가 확대되어야 국산밀 자급률은 비로소 변화가 일어날 수 있음도 제시함.
- 공공급식 확대를 통한 국산밀 소비 시장을 넓히는 것도 현재와 같은 미미한 자급률 현실에서는 큰 의미가 있는 추진임이 분명하지만 그에 머물러서는 자급률 향상에 근본적인 변화가 일어날 수 없음.
 - 국내 밀 소비 시장의 99%를 점유하고 있는 수입밀 소비 시장으로 국산밀 소비가 확장될 때 국산밀 산업은 새로운 전기를 맞이할 수 있음.
 - 밀의 소비는 1차 가공 제분 이후 밀가루를 대량 소비하는 국수, 빵 및 기타 가공유통업체가 가장 중요한 소비처임.
 - 현재와 같은 수입밀 대비 국산밀 가격이 3배 이상 차이 나는 상황에서 대량 수요처의 사용을 기대할 수 없으므로 이 가격 차이를 줄일 것이 요청됨.

- 이는 국산밀 비축 물량을 늘리고, 비축 국산밀을 수입밀 가격에 근접하게 낮춰서 국산밀 가공업체에 판매하는 방법을 적극 검토할 필요가 있음을 말함.
 - 또, 농가에 지급하는 밀생산장려직불금을 높이고 수요처의 구매가를 떨어뜨리는 것으로 농가수익은 현행대로 보장하면서 구매업체의 부담을 줄이는 방법도 가격경쟁력 회복의 중요 수단일 수 있음.
- 끝으로, 국산밀 자급률 제고의 새로운 지평을 열어가기 위해서는 지난 국산밀 산업 역사를 교훈으로 삼고 새로운 차원의 변화를 일으켜야 함.
- 아인슈타인은, 문제는 그것이 일어난 그 차원에서는 해결될 수 없다고 말했는데, 이를 빌려 국산밀의 진흥방안, 그 해답을 구하기 위해 이제 국산밀의 차원 전환이 이루어져야 할 것을 강조하며 본 연구를 마치고자 함.



참고문헌

〈참고문헌〉

도서자료

- 김성곤, “한국의 제분 산업 발달사”, 『식품과 과학』, 2017, 6, 30,
- 김양화, “1950년대 제분공업의 자본축적의 연구”, 부산대학교 사대논문집 인문·자연과학, 1989
- 김영진, “농사직설 역문”, 『농촌경제 제6권 제4호』, 1983, 12
- 김유, 『1500년대 한국전통음식 수유잡방』(윤순자 엮음), 백산출판사, 2020, 12
- 김종덕, 『원조의 정치경제학』, 경남대학교 출판부, 1997, 5, 1
- 김종태 외, “우리밀의 종합적 활용을 위한 가공공정기술의 개발”, 한국식품개발연구원, 1996, 11, 30
- 김창철, 『한국농업기술사』, 1983
- 농수산부, 『한국양정사』, 1978, 10
- 농업협동조합중앙회, “미국의 잉여농산물처리와 한국농업”, 『한국농업의 제문제 - 조사월보논총 제1집』, 1963
- 농촌진흥청, 『고농서 국역총서1 색경』, 2001. 12
- 농촌진흥청, 『고농서 국역총서3 농정서』, 2002. 12
- 농촌진흥청, 『고농서 국역총서8 산가요록』, 2004. 12이홍석 외, 『한국주요 농작물의 기원, 발 달 및 재배사』, 2017
- 박문웅, “맥류연구소의 설립과 폐쇄”, 『맥류연구 - 성과와 새로운 방향』, 농촌진흥청, 맥류 연구소, 1987,
- 장계향, 『음식디미방』(박정미 펴냄), 논리와 상상, 2018 5 10
- 정은미 외, 『밀산업 중장기 발전방안 수립연구』, aT한국농수산물유통공사, 2020, 9
- 채충석, 『대선제분 50년』, 대선제분주식회사, 2009
- 황수철 외, 『한국의 장기농업통계 1910~2001년 -제2부 자료편-』, 사단법인 한국농정연구센터, 2003. 5
- 한국재정40년사 편찬위원회, 1991, 『한국재정사』 제1권, 제2권

인터넷 자료

이종근의 한국문화스토리, “국수와 해물의 고장 군산, 족보가 있네”, 2021, 8, 2,
<https://blog.daum.net/culturelive/15953293>
한민족대백과사전 농업 <http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0013156>
“Mutual Security Act”, wikipedia,
https://en.wikipedia.org/wiki/Mutual_Security_Act
“PUBLIC LAW 664-AUG. 26, 1954”
www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-68/pdf/STATUTE-68-Pg832-2.pdf
“Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954”,
https://en.wikipedia.org/wiki/Agricultural_Trade_Development_and_Assistance_Act_of_1954
“Public Law 480: “Better Than a Bomber”,
<https://merip.org/1987/03/public-law-480-better-than-a-bomber/>
USDA Foreign Agricultural Service, “Grain and Feed Update”, 2021, 11, 1
“종류별 밀가루 생산실적”, 한국제분협회 홈페이지, www.kofmia.org/data/stat_idx03.jsp
“1945~2017년 기간 밀 수입통계”,
www.wheatworld.or.kr/bbs/board.php?bo_table=menu06_01&wr_id=17

언론자료

“경성대소맥매매”, 동아일보, 1924. 05. 20
“절량농가 실태조사, 미원농림위서 결의”, 경향신문 1961. 2. 23
“양조용 소맥이 50%”, 매일경제, 1969년 12월 29일
“100만 톤 소맥차관 신청”, 매일경제, 1968년 6월 14일
‘소맥 17만 5천톤 공여’의 조선일보 1963년 8월 17일
“소맥 등 모두 85만톤 대미양곡차관규모 확정”, 매일경제 1968년 10월 15일
“3대 제과회사 왜 용산에 몰려 있나…일본 제과사 근납 위해 용산에 공장 해방 후 韓 기업 들 매일 또는 물려받아”, 매일경제, 2018, 2, 28,
“[이춘호 기자의 푸드로드] 경상도 국수열전 (2)추억의 국수공장…대구 장수국수 '풍국면' ' 소표”, 영남일보, 2020, 7, 3

기타 통계자료

경제기획원 간행 <한국통계연보>, “식량수급과 식생활개선의 중책 수행 - 한국공업제분협회편”, 『월간 재정』, 연월미상

농림축산식품부 양곡연감 각 연도

농림축산식품부, 『농림통계연보 - 부록 “양곡편”』, 1971 · 1972

농림축산식품부, 『양정자료』, 1985년 4월

농림수산통계연보

제분공업통계편람, 한국제분공업협회, 1996, p19

통계청 통계정보

국산밀 산업 변천사 연구

펴낸날 2021년 12월 22일
펴낸곳 사단법인 우리밀살리기운동본부
발주처 농림축산식품부