



전략작물직불제 시행 동향과 향후 과제

김규호

올해부터 전략작물직불제가 시행됨에 따라 각 지방자치단체에서 직불금 신청·접수를 받기 시작하였다. 정부는 이 제도가 식량자급률을 제고하고 쌀 수급 안정 효과를 가져올 것으로 기대하고 있다. 지금은 ‘쌀 생산조정제’ 성격을 강하게 가진 정책이지만, 궁극적으로 전략작물직불제는 밥쌀용 벼 이외의 주요 품목 및 그와 관련된 산업 생태계의 조성과 진흥에 기여하는 방향으로 자리매김해가야 할 것이다.

1 들어가며

지난 1월 25일 농림축산식품부가 ‘전략작물직불제’ 시행 계획을 발표하면서 2월 15일부터 각 지방자치단체에서 직불금 신청·접수를 받기 시작하였다. 정부 설명¹⁾에 따르면 전략작물은 ‘밀, 콩, 가루쌀 등 수입 의존성이 높거나 논에서 밥쌀용 벼 재배를 대체할 수 있어 논 이용률을 높일 수 있는 작물’을 뜻하며, 이러한 작물을 재배하는 농업인이나 농업법인에게 품목별 단가에 따른 직접지불금을 지급하겠다는 것이 이 제도의 골자다. 정부는 전략작물직불제가 최근 몇 년간 하락 추이를 보여온 식량자급률을 상승세로 전환시키고, 식량안보 향상과 쌀 수급 안정 효과를 가져올 것으로 기대하고 있다.

이러한 기대를 통하여 어느 정도 드러나듯 정부가 전략작물직불제를 도입하게 된 데는 보다 구체적이고 직접적인 세 가지 배경이 있다. 이 글에서 이에 대한 이해를 바탕으로 제도의 시행 경과와 주요 내용을 살펴보고, 향후 과제를 제시하고자 한다.

1) 농림축산식품부 보도자료, 「농식품부, 2023년도 전략작물직불제 본격 시행」, 2023.1.25., p.1.

2 전략작물직불제의 도입 배경

(1) 국내 쌀 공급 과잉 및 가격 하락

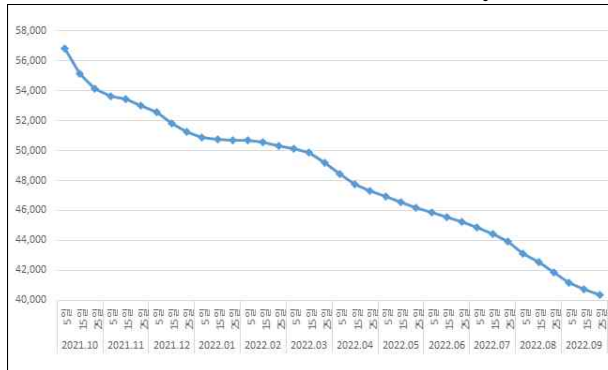
쌀의 구조적인 공급 과잉 문제가 국내 농정의 주요 화두로 대두된 지 이미 오래다. 1980~2021년간 벼 재배면적이 1,233천 ha에서 732천 ha로 40.6%나 줄었음에도 불구하고, 그 사이 가구 부문 1인당 쌀 소비량의 감소폭(1980년 132.4kg → 2021년 56.9kg으로 57.0% 감소)이 더 크게 나타난다. 이런 가운데 지난 2021년에는 작황 호조로 쌀 생산량(388.2만 톤)이 6년 만에 전년²⁾ 대비 증가하면서, [그림]에서 보듯 2021년산 쌀 가격이 처음 발표된 2021년 10월 5일(56,803원/20kg)부터 2022년 햅쌀 가격이 발표되기 직전이었던 이듬해 9월 25일(40,393원/20kg)까지 매 순기(旬期) 쌀값이 연속 하락하는 사태가 발생하기도 했다. 이 기간 뒤늦게 세 차례에 걸쳐 쌀 시장격리가 시행되기도 했으나 쌀값 폭락을 막기에는 역부족이었다.

2) 2020년의 경우 긴 장마와 잦은 태풍 상륙 등의 영향으로 쌀 생산량이 2019년보다 6.4%나 감소한 350만 7천 톤에 그쳤는데, 이는 1968년 이후 52년 만의 쌀 최저 생산량이었다.



[그림] 2021년산 쌀의 가격 추이

(단위 : 원/20kg(정곡, 일반계))



※ 자료: 통계청, 산지쌀값조사

(2) 세계 곡물 시장의 불안정한 동향

작년 2월 러시아의 우크라이나 침공으로 발발한 양국 간 전쟁은 최근 들어 이상기후의 확산과 코로나19의 영향 등으로 불안정하던 세계 곡물 시장 상황을 더욱 어렵게 만들고 있다. FAO(유엔 식량농업기구)가 24개 주요 농산물의 국제가격 동향을 조사하여 작성하는 세계 식량가격지수는 올 1월 기준 131.2포인트이다.³⁾ 전쟁 초기 159.7포인트까지 치솟았던 작년 3월보다는 진정된 수준이지만 이는 기준연도인 2014~2016년 평균(=100)에 비해 가격이 31.2%나 올랐다는 뜻이며, 특히 곡물가는 47.4%나 오른 것으로 확인된다. 이처럼 '세계 식량 위기 발생 가능성이 높고' 이에 '(대응)체계를 마련할 필요성'이 있는⁴⁾ 현 상황도 정부가 전략작물직불제 도입을 검토하게 된 이유 중 하나라고 할 수 있다.

(3) 밀, 콩 등 쌀 이외 곡물의 낮은 자급률

우리나라는 밀, 콩 등 쌀을 제외한 주요 곡물의 국내 수급 상당 부분을 수입에 의존하고 있어 세계 곡물 시장의 동향에 더욱 민감할 수밖에 없다. 2021년 기준 사료용 소비를 제외한 밀의 국내 자급률은 1.1%, 콩의 자급률은 23.7%로 나타나며, 사료를 포함한 전체 곡물자급률도 20.9%에 불과한 실정이다.

3) FAO, FAO Food Price Index(최종검색일: 2023.2.15.)

<<https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex>>

4) 김종진·김종인, 「세계 식량 위기와 식량안보」, 『농업전망 2023』 제1권, 한국농촌경제연구원, 2023.1., pp.48-50.

이들 품목의 안정적인 수입선 확보나 공공비축량 확대 등 여러 대안이 검토되는 가운데, 해외 부문의 점증하는 불확실성에 유연하게 대처하고 리스크 요인을 최대한 내부화할 수 있도록 쌀 이외 곡물의 생산 기반도 일정 수준 안정적으로 유지할 필요가 있다는 견해가 농업계의 폭넓은 공감을 얻으면서 전략작물 직불제 도입 계획이 한층 힘을 받은 측면이 있다.

3 제도의 시행 경과와 개요

(1) 전략작물직불제 시행 경과

전술한 상황에서 출범한 현 정부인 만큼 '전략작물직불제'는 국정 초기부터 농정 부문의 주요 과제 중 하나로 거론되었다. 우선 국정과제 제72번(식량주권 확보와 농가 경영안정 강화)의 주요 내용 중 '농업직불금 확대' 계획을 제시하는 과정에서 든 예가 전략작물직불제인 것⁵⁾으로 나타난다. 물론 당시 '전략작물'의 개념이나 범주가 특정된 것은 아니나, 문맥상 '식량안보 강화'와 관련된 정책으로 보이는 점, 동일 과제(72번) 내에 밀·콩 전문 생산단지 및 전용 비축시설 확보와 관련된 정책도 포함되어 있는 점, 이 과제의 기대효과 중 하나로 '밀·콩 자급률 제고'가 명시된 점 등을 고려하면 대체로 이때 염두에 뒀던 전략작물은 주로 밀과 콩일 것으로 짐작된다.

이어 현 정부의 첫 농림축산식품부 장관 취임 후 발표된 「분질미를 활용한 쌀 가공산업 활성화 대책」⁶⁾에서 다시 전략작물이 거론되었는데, 이 대책의 주요 내용은 이른바 '분질미(가루쌀)'라 불리는 쌀가루 전용 가공용 쌀을 적극 활용하여 밀가루 수요의 일부를 대체하고 쌀 수급 과잉 문제를 해결하겠다는 것이었다. 이를 위해 정부는 2026년까지 42천 ha의 일반 벼 재배면적을 가루쌀로 전환한다는 목표를 세우고, 2023년부터 전략작물직불제를 신

5) 제20대 대통령직인수위원회, 『110대 국정과제』, 2022.5., p.125.

6) 농림축산식품부 보도자료, 「분질 쌀가루를 활용한 쌀 가공산업 활성화로 식량안보 강화, 쌀 수급균형 달성!」, 2022.6.8.

설하는 한편 밀 전문 생산단지 중심으로 밀-가루쌀 이모작 작부체계를 유도하는 등의 계획을 밝혔다.

이와 같이 밀, 콩, 가루쌀 등 대상 품목의 일차적인 윤곽이 나온 이후의 논의는 2022년 8월 「2023년 농림축산식품부 예산안」이 제출되면서 국회를 중심으로 진행되었으며, 이 과정에서 대상 품목의 확대(조사료 포함)와 품목별 단가 등이 관건으로 부상하였다. 최종적으로 2022년 12월 24일 국회 본회의에서 1,121억 원의 전략작물직불제 예산이 확정되기에 이르렀는데, 이는 정부 최초 편성안인 720억 원보다 401억 원이 늘어난 금액이다.

(2) 전략작물직불제의 개요와 의미

‘전략작물’이라는 용어는 다소 생소하더라도 전략작물직불제 자체는 논 이모작을 위해 식량 및 사료작물⁷⁾ 재배 시 일괄 50만 원/ha의 직불금을 지급하던 기존 ‘논 활용(논 이모작) 직불제’를 확대·개편한 것으로, 두 직불제는 ‘논’에서 일어나는 영농행위를 대상으로 하는 공통점이 있다. 다만 논 활용 직불제 하에서는 전년도 10월 ~ 해당 연도 6월까지의 기간에 논에서 대상 동계작물을 재배하면 작목에 상관없이 동일한 직불금을 지급하였으나, 전략작물직불제는 [표 1]에서 보듯 농가의 선택에 따라 직불금 액수가 달라지도록 설계되어 있으며, 논콩, 가루쌀, 조사료 등의 하계작물도 추가된 차이가 있다. 이는 전략작물직불제가 ‘쌀 생산조정제’의 성격을 강하게 갖고 있음을 의미한다. 즉 전략작물직불제는 농가가 하계에 일반 쌀이 아닌 콩이나 가루쌀이나 조사료를 논에 심도록 유도하려는 정책이다. 또한 이 연장선상에서 밀이나 조사료(동계작물)와 논콩이나 가루쌀(하계작물)의 이모작에 추가적인 인센티브를 지급하도록⁸⁾ 단가가 책정되어 있는 것도 주목할 사항이다. 요컨대 논 활용 직불제가 ‘동계’의 논 활용 행위를

장려하는 데 집중한 반면, 전략작물직불제의 인센티브 구조는 ‘연중’ 논 활용 행태와 이모작 품목 조합 등의 요소를 포함하므로 보다 복잡하게 나타난다.

[표 1] 전략작물직불금 지급 단가(2023년)

구분	대상품목		지급단가
단작	동계	기존 논 활용 직불제 품목	50만 원/ha
	하계	논콩, 가루쌀	100만 원/ha
		조사료	430만 원/ha
인센티브 대상 이모작	동계작물(밀, 동계조사료 한정) + 하계작물(논콩, 가루쌀 한정)		250만 원/ha

※ 자료: 농림축산식품부 보도자료의 예시를 재구성

4 향후 과제

‘생산조정제’는 지금까지 여러 시기 여러 국가에서 실시되었지만 대부분 그 실효성에 한계를 보인 것으로 평가된다.⁹⁾ 이는 전략작물직불제가 지금은 ‘쌀 생산조정’의 성격을 갖고 시작된다 하더라도 궁극적으로는 그에 머물지 않고 주요 품목 및 그와 관련된 산업 생태계의 조성 and 진흥을 기하는 적극적 정책으로 기능해야 할 것임을 시사한다. 이를 염두에 두고 다음과 같은 향후 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 이 제도가 목표하는 모든 성과를 동시에 추구하기보다는 당분간 경과를 지켜보면서 자연스럽게 핵심 성과를 선정하고 이에 맞춰 다른 목표들도 순차적으로 달성할 수 있도록 정책을 운용해야 할 것이다. 밥쌀용 벼 재배면적 감축, 밀·콩 자급률 향상, 가루쌀 시장 개척, 사료비 부담 완화 등 이 제도가 직간접적으로 표방하는 목적은 매우 다양하다. 그러나 이들 성과를 한꺼번에 기대하는 것은 여러 측면에서 무리다. 국산밀 수요를 가루쌀이 대체하거나 그 반대의 경우 등 자칫 세부 목표 간 상충하는 효과가 생길 수도 있고, 밥쌀용 벼의 재배면적 감축이 국내 농업경제 전반의 위축에 따른 결과일지 전략작물로의 성공적 전환과 결부될지도 꾸준한 시장 관찰

7) 보리, 밀, 호밀, 귀리, 강낭콩, 완두콩, 감자, 청보리, 사료용 유채, 이탈리안라이그라스(IRG), 수단그라스 등이 대상작물이었다.

8) 동계작물(밀, 동계조사료 한정) + 논콩·가루쌀 조합의 단가를 단순히 합하면 150만 원/ha이지만, 여기에 100만 원/ha이 추가 지급된다.

9) 이정환 외, 「이제 쌀값 정책의 대안을 논의하자 (1)」, 『시선집중 GSNJ』 제306호, GSNJ 인스티튜트, 2023.2., pp.9-12.

과 필요시 부분적인 전략 수정 등을 요하는 일이 될 것이기 때문이다. 기본적으로는 전략작물 중 단 몇 개 품목이라도 시장에 안착하고 일정 수준 이상의 궤도에 오른다면 밥쌀용 벼 재배면적의 관리에도 보다 유연하게 접근할 여지가 생길 것이다. 농정당국은 다양한 계획의 단기적 달성 목표에 매몰되기보다는 핵심 성과를 중심으로 정책의 큰 틀과 방향을 점검·보완하면서 시장 변화에 적응해야 할 것이다.

둘째, 품목별 직불금 지급단가를 관련 통계에 근거하여 현실화하고, 대상 품목 또한 점차 늘려갈 필요가 있다. 예컨대 최근 3개년 통계로 살펴볼 때 생산비 중 경영비 비중이 논벼의 경우 63.2%에 달하지만 콩은 46.1%에 그치는 것을 알 수 있다. 생산 과정의 실제 지출을 뜻하는 경영비에 자가노동비(무급 가족종사자 보수 포함), 자가토지용역비, (자기)자본용역비 등을 더한 개념이 생산비임을 감안하면, 이는 콩 생산이 자가 노력 등 실제 지출로 잡히지 않는 비용이 벼보다 상대적으로 많이 요구되는 활동임을 의미한다. 따라서 ha당 100만 원인 논콩의 직불금 단가가 논벼와 콩 생산의 '소득' 차이(약 11만 원/10a)에는 준할지 몰라도 '순수익' 차이(약 18만 원/10a)를 메우기는 힘들어 보인다. 과거 '논 타작물 재배사업' 시행 시 두류 지원금이 ha당 255만 원(2020년 기준)이었던 사실을 상기할 필요가 있다.

[표 2] 논벼와 콩의 생산비 및 소득 등 현황

(단위: 원/10a)

구분	총수입 (A)	생산비 (B)		소득 (A-C)	순수익 (A-B)
		경영비(C)			
논벼	1,221,024	779,709	492,691	728,332	443,315
콩	925,202	662,557	305,473	619,729	262,645
차액	295,822	117,152	187,218	108,603	180,670

※ 주: 최근 3개년(2019-2021년) 평균값을 구한 것임

※ 자료: 농림축산식품부, 농림축산식품 주요 통계를 토대로 계산

나아가 정부에 의한 품목 지정보다 시장 상황에 따른 농가 선택 폭을 넓히고 다양한 작물의 재배 여건을 전반적으로 개선하는 차원에서 고아미, 도담쌀 등의 특수미나 사료용 쌀, 타 사료작물 등 대상 품목

을 확대하는 방안도 적극 고려해야 할 것이다.

셋째, 생산뿐 아니라 유통과 판로 등의 대책이 함께 강구되어야 한다. 그렇지 않으면 밀이나 콩의 경우 과잉생산과 가격 하락으로 그 피해가 동 작물을 밭에서 생산하는 농가에 미치거나 논벼와의 수익 격차가 더욱 벌어지는 등 추가적인 재정 소요가 발생할 가능성이 있다. 가루쌀 또한 기술적 혁신과 시장에서의 성공을 구분하여 볼 필요가 있다. 혁신의 방향이 다르기는 하나¹⁰⁾ 일본에서도 쌀가루용 쌀의 생산량은 2011년 4만 톤을 기록한 후 오히려 감소하거나 정체되어온 것으로 나타난다.¹¹⁾ 우리나라의 2027년 가루쌀 공급 목표량은 20만 톤인데, 경영, 마케팅의 역사에는 품질이 좋아도 소비자의 외면을 받은 제품의 사례가 무수히 많으므로 소비자 니즈 분석과 가치사슬 각 단계별 세부 과제의 설정·해결이 관건이 될 것이다. 장기적으로는 이를 정부양곡의 저가 공급에 의존하는 현행 쌀가루산업 구조를 개선하고 가공맞춤형 원료·소재로서의 원료곡 수급 시스템을 구축해가는 계기로 삼아야 할 것이다.

5 나가며

전략작물직불제는 정부와 국회가 함께 틀을 잡고 내용을 채운 제도다. 정부 의지와 국회의 지원과 농업인의 기대가 담긴 만큼 쉽게 정책 실패를 용인해서는 안 될 것이다. 정책적 방향성과 안정감을 큰 틀에서 유지하여 농가와 식품업체, 소비자 등의 신뢰를 견인하고, 이러한 신뢰가 바탕이 되어 다시 관련 시장의 안정과 성장을 추동할 수 있기를 기대한다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.
이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라
국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

10) 우리나라의 가루쌀은 건식제분인 가능한 쌀 품종 개발의 결과인 데 비하여, 일본은 상대적으로 쌀을 제분하는 기술 자체의 혁신에 힘써왔다.

11) 김기홍 외, 『식량위기 시대의 곡물정책 연구 - 일본 전략작물 재배 정책의 함의와 시사점을 중심으로』, 연구용역보고서, 국회입법조사처, 2022.11., p.52.

