

대만의 자포니카 쌀 산업*

윤형현 · 이대섭

쌀은 대만의 주식으로 농산물 중 재배농가수와 경지면적이 가장 많은 작물이다. 대만정부가 안정적인 쌀 수급을 위한 노력을 하여 쌀 산업은 정부의 강한 보호를 받아왔다.

1. 쌀 산업 개요

쌀은 대만의 주식(主食)으로 농산물 중 재배농가 수와 경지면적이 가장 많은 작물이다. 대만 정부는 여러 정책을 통해 안정적인 쌀 수급을 위한 노력을 기울여 왔기 때문에 쌀 산업은 정부의 강한 보호를 받아왔다.

현재 대만의 농업환경은 한국과 크게 다르지 않다. 농촌의 인구고령화는 심각해지고 있고 토지와 노동력에 수반되는 비용이 커지고 있다. WTO 가입으로 쌀이 관세화 품목으로 전환되면서 외국산 쌀이 국내 시장에 전면적으로 유통되었다.

이에 대만 정부는 쌀 생산조정정책을 통해 쌀 감산을 유도하고 쌀 소비를 촉진하기 위한 활동을 벌이고 있다. 하지만 이와 동시에 농가 소득 보장과 식량 자급률 확보를 위해 수매 정책을 비롯한 지원책을 포기하지 않고 있다.

이러한 이유로 농업 환경은 지난 60년간 크게 변화했지만 농업에서 쌀의 위상은 크게 달라지지 않았다. 대만 북부지역에서 여전히 쌀의 2기작을 시행하고 있는 것을 비롯하여 대부분의 농가들이 겸업으로 쌀을 재배하고 있다. 이는 고령 농민들이 쌀 재배에 익숙해져 있고, 관개시설 역시 쌀 재배에 적합하도록 설계되어 있기 때문이다. 또한 태풍과 같은 자연재해와 병충해의 영향도 상대적으로 적게 받는다. 2006년 쌀 농가수는 전체 농가수의 40%(겸업 포함)에 이르고, 쌀 생산액은 총작물 생산액의 17%, 농업생산액의 8%이며 축산물을 제외한 농산물 중 가장 높다.

* 본 내용은 대만의 자포니카쌀 관련 자료를 참고하여 한국농촌경제연구원 윤형현 연구원과 이대섭 부연구위원이 작성하였다.(ldaeseob@krei.re.kr, 02-3299-4169)

표 1 농업 생산액에서 쌀의 비중

단위: 천NT\$,%

연도	쌀 생산액	작물생산액에서의 비중	농업생산액에서의 비중
2003	28,341,530	19	8
2004	27,510,620	17	7
2005	28,139,682	17	7
2006	29,379,921	17	8

자료: 대만행정원 농업위원회 농업통계연보(2006)

대만에서 공급되는 쌀은 자포니카, 자포니카 찹쌀, 재래종인 인디아쌀 계통의 인디아, 인디아 장립, 인디아찹쌀이다. 이 중 자포니카 쌀의 비율은 1981년 89%에서 2006년의 85%로 약간 감소하였다.

표 2 품종별 쌀 공급량*

단위: 천 톤

구 분	합계	소계	자포니카	인디아	인디아 장립	자포니카 찹쌀	인디아 찹쌀	자포니카 쌀 비중
1981	3,005	3,002	2,673	89	157	54	29	89%
1986	2,497	2,496	2,228	45	134	59	30	89%
1991	2,312	2,312	2,035	36	121	75	44	88%
1996	1,931	1,931	1,675	12	166	31	46	87%
1998	1,859	1,859	1,622	13	141	34	49	87%
2001	1,724	1,724	1,459	21	140	31	73	85%
2004	1,434	1,434	1,211	30	103	35	55	84%
2005	1,467	1,467	1,272	26	86	35	49	87%
2006	1,558	1,558	1,328	24	102	46	57	85%

자료: 대만 행정원 농업위원회 농업통계연보(2006)

2. 쌀 수급 추이와 연왕

공급과잉과 수요감소에 대응하기 위해 재배면적을 줄이면서 생산량 역시 감소했다. 농업기술발전으로 인해 단수는 전반적으로 증가했으나 증가폭은 크지 않다. WTO 가입으로 수입은 다소 증가하였고 재고처리를 목적으로 한 수출은 줄어들었다.

단수

1980년 단수는 3.4톤/ha였으나 이후 지속적으로 증가하여 2003년에는 4.28톤/ha로 정점에 이르렀다. 2000년대에는 2001, 2005년을 제외하고 4톤/ha 이상의 단수를 나타내고 있지만, 그 증가세는 크지 않고 정체 현상을 보이고 있다.

1980년대 단수는 3.4톤/ha였으나 이후 꾸준히 증가하여 2003년에는 4.28톤/ha로 정점에 이르렀다.

재배면적

재배면적은 1980년 63만 7,000ha에서 생산조정정책이 시행된 해인 1984년에는 58만 7,000ha로 감소하였다. 이후 논 전작을 기본으로 한 생산조정정책이 유지되면서 재배면적은 꾸준히 감소했다.

재배면적은 1980년 63만 7,000ha에서 생산조정정책이 시행된 첫 해인 1984년에는 58만 7,000ha로 8% 감소하였다. 이후 논 전작을 기본으로 한 생산조정정책이 유지되면서 재배면적은 꾸준히 감소했다. 그 결과 2007년 쌀 재배면적은 25만 8,000ha로 줄어들어 1980년에 비해서는 59%, 생산조정이 시행된 1984년에 비해 56% 감소하는 정책성과를 보였다.

표 3 대만 재배면적과 단수 추이(정곡 기준)

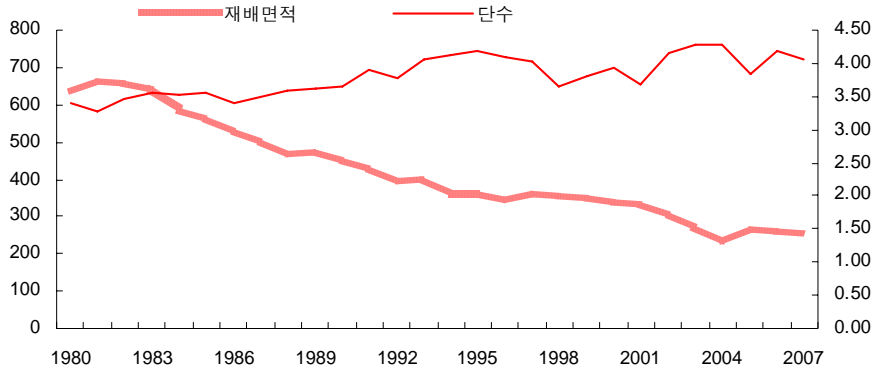
단위: 천 ha,톤/ha, kg

연도	재배면적	단수	1인당소비량 (USDA PS&D)	1인당소비량 (농업행정원)
1980	637	3.4	105.23	113.1
1981	667	3.28	99.59	106.7
1982	659	3.47	97.81	102.7
1983	645	3.54	96.7	98.1
1984	587	3.52	105.67	92.8
1985	564	3.55	99.15	88.3
1986	532	3.41	90.68	85.2
1987	501	3.49	86.69	81.7
1988	471	3.6	81.14	78.2
1989	475	3.61	78.63	76.1
1990	454	3.66	78.43	73.5
1991	429	3.9	79.83	70.5
1992	397	3.77	72.1	70.2
1993	403	4.06	70.25	68.5
1994	366	4.13	68.47	67.6
1995	363	4.18	64.38	66.7
1996	348	4.08	61.56	66.4
1997	364	4.02	60.94	65.9
1998	358	3.66	60.42	64.0
1999	353	3.82	59.52	62.0
2000	340	3.95	53.82	59.5
2001	338	3.68	51.33	56.6
2002	307	4.14	51.06	56.5
2003	272	4.28	50.87	55.5
2004	237	4.27	49.58	54.9
2005	269	3.84	43.26	54.9
2006	263	4.18	-	-
2007	258	4.05	-	-

자료: USDA, PS&D(2008); OECD 인구통계(2008); 대만 행정원 농업위원회 농업통계연보 (2006)

그림 1 대만 쌀 재배면적과 단수 추이

단위 : 천 ha, ton/ha



자료 : USDA, PS&D(2008)

1인당 소비량

경제성장과 식습관의 변화로 1인당 쌀 소비량은 감소하는 추세이다. 1980년에는 1인당 연간 105.23kg의 쌀을 소비했으나, 2005년에는 49.23kg으로 16년간 쌀 소비량이 53% 감소했다. 2000년대 이후 쌀 소비량은 여전히 줄어들고 있으나 감소폭은 이전보다 완만해진 것으로 나타났다. 대만 농업행정원에서 발표한 1인당 연간 소비량은 1980년 113.1kg에서 2005년 54.9kg으로 16년 동안 51% 감소하여 USDA의 발표와 비슷한 수준의 감소폭을 보인다. 또한 2000년대 이후 쌀 소비가 거의 정체되어 있음을 알 수 있다.

경제성장과 식습관의 변화로 1인당 쌀 소비량은 감소하는 추세이다. 1980년에는 1인당 연간 105.23kg 쌀을 소비했으나, 2005년에는 49.23kg으로 16년간 쌀 소비량이 53% 감소했다.

생산량

쌀 생산량은 1976년 270만 톤으로 정점에 이르렀으나 같은 해 정부의 무제한 수매정책이 폐지된 이후 감소세로 돌아서기 시작했다. 1984년 전작 정책이 본격화되고 생산조정정책이 꾸준히 시행되면서 쌀 생산량은 1980년 216만 톤에서 2007년 104만 톤으로 지난 28년간 52% 감소했다.

재고

단수는 증가하고 있는 반면 소비량은 줄어들어 따라 재고가 증가하여 1984년 정부 재고량이 생산량의 58%에 달했다. 쌀 수매 정책으로 인해 정부 재고 부담이 커지자 생산조정을 시행하는 한편 재고를 수출하거나 사료로 이용하면서 재고는 1980년 74만 톤에서 2007년 30만여 톤으로 18년간 59% 감소하였다. 현재 정부미는 식량안보법에 의해 일정량의 재고만을 비축하고, 남은 쌀은 유통시켜 소진하고 있다.

표 4 쌀 수급 추이(정곡 기준)

단위 : 천 톤

구 분	생산량	수입량	공급량	수출량	총소비량	기말재고	수요량
1980	2,166	0	2,779	159	1,880	740	2,779
1981	2,185	13	2,938	86	1,812	1,040	2,938
1982	2,284	1	3,325	547	1,811	967	3,325
1983	2,286	0	3,253	357	1,817	1,079	3,253
1984	2,065	0	3,144	107	2,015	1,022	3,144
1985	2,000	5	3,027	81	1,915	1,031	3,027
1986	1,815	5	2,851	178	1,769	904	2,851
1987	1,748	4	2,656	189	1,710	757	2,656
1988	1,697	4	2,458	104	1,619	735	2,458
1989	1,716	2	2,453	68	1,585	800	2,453
1990	1,662	4	2,466	79	1,600	787	2,466
1991	1,673	4	2,464	229	1,645	590	2,464
1992	1,498	3	2,091	188	1,500	403	2,091
1993	1,636	4	2,043	102	1,475	466	2,043
1994	1,511	3	1,980	185	1,450	345	1,980
1995	1,517	5	1,867	279	1,375	213	1,867
1996	1,420	5	1,638	117	1,325	196	1,638
1997	1,463	4	1,663	74	1,325	264	1,663
1998	1,311	3	1,578	55	1,325	198	1,578
1999	1,349	5	1,552	113	1,315	124	1,552
2000	1,342	3	1,469	120	1,199	150	1,469
2001	1,245	23	1,418	156	1,150	112	1,418
2002	1,271	106	1,489	94	1,150	245	1,489
2003	1,164	135	1,544	90	1,150	304	1,544
2004	1,011	158	1,473	99	1,125	249	1,473
2005	1,033	65	1,347	26	985	336	1,347
2006	1,100	101	1,537	20	1,233	284	1,537
2007	1,044	166	1,494	20	1,173	301	1,494

자료 : USDA, PS&D(2008)

수입

2002년 10만 6천 톤의 쌀이 수입되었고, 이후 증가하다가 2005년 6만 톤으로 줄어들었고 2007년에는 16만 톤을 수입하였다.

2002년 10만 6천 톤이 수입된 이래 증감을 반복하여 2007년에는 16만 6천 톤을 수입하였다. 대만은 2002년 WTO에 가입하면서 1년간의 쌀 관세화 유예를 선택하는 대신 1990~1992년간 평균소비량의 8%인 14.5만 톤(조곡기준)을 TRQ로 수입하기로 했다. 그러나 시장개방 1년 차에 수입된 쌀이 국내시장에 큰 혼란을 초래하면서 2003년 관세화로 전환하였다. 관세화 이후 수입쌀시장은 주식용 고급쌀(일본, 호주, 미국)과 가공용 저급쌀(태국, 이집트)로 양분되고 있다.

수출

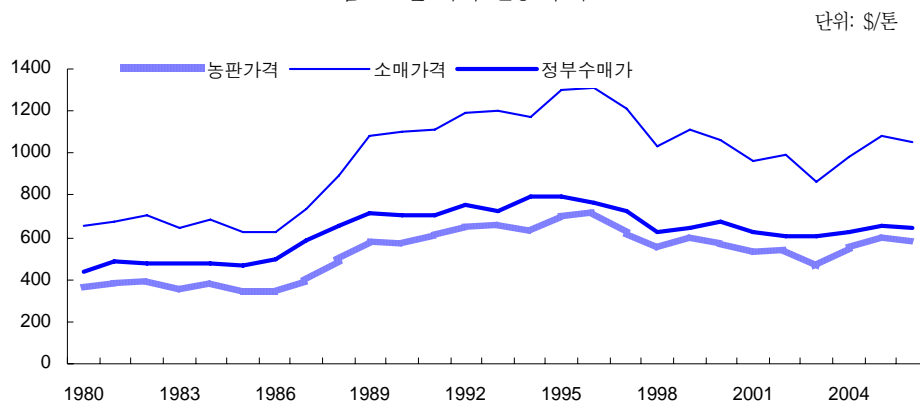
대만은 증가하는 쌀 재고를 처리하기 위해 외교 관계가 수립된 아프리카 국가들로 매년 평균 10만여 톤의 쌀을 수출했다. 하지만 지나치게 낮은 가격에 쌀을 공급하면서 미국 쌀 산업계가 이에 반발하자 1984-1988년에 수출량과 수출국을 규제하는 대만-미 쌀 협정을 체결하게 된다. 그 결과 1984년 쌀 수출량은 6만 8천 톤에 그쳤다. 그러나 1991년에는 22만 9천 톤을, 1995년에는 최대 수출량인 27만 9천 톤을 수출하기도 했다. 하지만 WTO 가입 이후 재고처리를 위한 쌀 수출이 금지되면서 2005년 이후 쌀 수출량은 급격히 하락하여 현재는 2만여 톤 수준으로 감소하였다.

WTO가입 이후 재고처리를 위한 쌀 수출이 금지되면서 2005년 이후 쌀 수출량은 급격히 하락하여 현재 쌀 수출량은 2만여 톤 수준이다.

가격

정부 구매가는 1982년 18.8NT\$/kg(\$480.6/톤)에서 1989년 19NT\$/kg으로 1%(\$719.05) 상승하였고 1995년 21NT\$/kg(\$792.47)으로 9% 상향조정된 후 동결되었다. 실제 구매는 계획구매 위주이고 계획구매로 충당하지 못한 구매량을 보완하기 위한 보조적 제도로 지도구매제를 운용한다. 지도구매제에서는 계획구매가격보다 낮은 가격으로 구매한다.

그림 2 쌀 가격 변동 추이



자료: 대만식량통계요람(1997), 농업통계연보(2006)¹⁾

농가판매가격은 소매가격의 약 55% 수준을 유지해 왔다. 농가판매가격은 계획구매가격보다 낮게 형성되는데 1996년 19.91NT\$로 정점에 이른 후 2006년에는 18.93NT\$로 5% 감소하였다. 소매가격은 1999년 35.97NT\$로 가장 높은 수준을 보인 후 2000년대에는 평균 33.13NT\$로 1999년 가격과 비교하여 상대적으로 낮은 가격대가 형성되고 있다.

1) 정부구매가는 계획구매가입.

표 5 쌀 가격 변동 추이

단위 :NT\$/kg

연도	농가판매가격	소매가격	계획수매가격	지도수매가격
1980	13.4	23.62	15.55	13.65
1981	14.1	24.82	18.05	15.65
1982	15.58	27.57	18.8	15.8
1983	14.12	25.49	18.8	15.8
1984	15.23	27.02	18.8	15.8
1985	14	24.95	18.8	15.8
1986	13.3	23.77	18.8	15.8
1987	12.8	23.39	18.8	15.8
1988	14.24	25.61	18.8	15.8
1989	15.57	28.58	19	16.5
1990	15.58	29.75	19	16.5
1991	16.45	29.8	19	16.5
1992	16.56	30	19	16.5
1993	17.68	31.7	19	16.5
1994	16.73	31.1	21	18
1995	18.81	34.4	21	18
1996	19.91	36	21	18
1997	17.95	34.86	21	18
1998	18.72	34.64	21	18
1999	19.66	35.97	21	18
2000	18.13	33.32	21	18
2001	18.28	32.65	21	18
2002	18.8	34.21	21	18
2003	16.06	29.57	21	18
2004	18.7	32.91	21	18
2005	19.49	34.79	21	18
2006	18.93	34.43	21	18

자료 : 대만행정원 농업위원회, 농업통계연보(2006)

쌀 공급과잉과 1인당 소비량 감소로 쌀 재고가 증가하면서 쌀 산업 구조조정정책을 강도 높게 시행하고 있는 동시에 쌀 농가 보호를 위한 방안도 제시하고 있다.

3. 대만의 쌀 정책

쌀은 대만에서 전통적으로 중요한 의미를 지닌 작물로 쌀 수급 전반에 걸쳐 정책적 개입이 일어났다. 대만 농정당국은 쌀 생산에서 무역에 이르기까지 전 과정을 규제하였는데, 특히 쌀 자급은 최근까지 핵심적으로 강조된 농정 목표였다. 그러나 대만 경제가 발전함에 따라 쌀을 둘러싼 환경이 변화하였고 이에 쌀 정책노선 역시 큰 폭으로 수정되었다. 쌀 공급과잉과 1인당 소비량 감소로 쌀 재고가 증가하면서 쌀 산업 구조조정정책을 강도 높게 시행하면서 동시에 쌀 농가 보호를 위한 방안도 제시하고 있다.

쌀 정책의 전개

산업 근대화를 위한 경제개발계획 추진으로 농업 성장이 둔화하고 농업노동력과 토지 부족 현상이 일어나면서 1973년까지 농업 생산이 꾸준히 감소하였다. 이에 대만정부는 식량 확보에 위기를 느끼고, 쌀을 중심으로 한 식량증산을 도모하게 된다. 그러나 증산정책은 쌀의 과잉 공급을 낳았고 1983년 구역별 양곡관리 및 생산증대정책인 ‘양구(糧區)’ 정책을 포기한다. 이와 함께 ‘농가 경영규모 확대 및 경지 구매자금 대여업’을 도입하는 등 본격적인 농업구조조정 정책을 시행하였다.

표 6 양곡정책 추이

시기	기간	양정목표와 주요 내용
제 7차 경제 개발계획	1977-82	소득탄력적 작목 수출장려, 농업생산성 제고를 통한 농산물 가격 안정
농업구조조정기	1983-89	구역별 양곡관리제도 폐지, 경영규모 확대, 생산감소 및 전작장려정책
개방기 농업발전 계획	1990-96	농업종합발전계획 수립 : 농산물의 시장경쟁력 제고, 농민의 복지향상 및 농업자원의 지속가능한 이용
21세기를 지향한 농업발전계획	1997~ 현재	시장개방에 대비한 현대화된 농업구축, 번영하는 농어촌 건설, 농어민 복지향상

자료: 안준섭, 최상기 “대만의 쌀농업과 직접지불제” 5p

WTO 가입은 수매제도를 비롯한 생산지지 정책의 변화에 큰 영향을 끼쳤다. WTO 가입 당시 대만의 총농업보조추정치(AMS: Aggregate Measure of Support)는 177억NT\$으로 추정되었고, 이에 2002년까지 AMS의 20%인 35억NT\$를 감축하기로 합의했다. 그러나 쌀 농가 보호를 위한 각종 지원이 이어지면서 쌀과 관련된 정부 지원은 여전히 농업총지원의 30~40%에 달하고 있다.

생산 정책

생산조정정책

1970년대 쌀에 대한 과세를 중단하고 보조금을 지급하면서, 이후 쌀 농정의 기본적인 틀이 완성되었다. 1974년에 시행된 쌀 수매제도는 안정적인 쌀 수요와 농가 소득을 보장하는 대표적인 쌀 산업 보호 제도이다. 하지만 시장가격보다 높은 정부 수매가로 인해 쌀 생산에 대한 유인이 증가했고 이로 인해 쌀 재고가 만성적인 과잉 상태에 이르게 되었다. 늘어나는 쌀 재고량에 대한 부담이 커지면서 1977년 논 전작에 대한 기본방침을 마련하고 생산조정이 시작되었다.

쌀 농가 보호를 위한 각종 지원이 이어지면서 여전히 쌀과 관련된 정부 지원은 농업총지원의 30~40%에 달하고 있다.

늘어나는 쌀 재고량에 대한 부담이 커지면서 1977년 논 전작에 대한 기본방침을 마련하고 생산조정이 시작되었다.

표 7 대만의 생산조정 추진 과정

구 분	대 책 명	기 간	생산조정면적
1984~1989년	쌀 생산과 논 전작 6개년 계획	6년	-
~1995년	쌀 생산과 논 전작 2차 계획	6년	662천 ha
~1997년	쌀 생산 논 전작 3차 계획	2년	995ha
~2000년	농지이용 조정계획	3년	920ha
~2004년	농지이용 조정후속계획	4년	-

자료 : 대만행정원 농업위원회, 대만양식통계요람, 수한전 이용조정계획, 2004

1982년의 전작정책으로 쌀 과잉공급을 처리하지 못하면서 1984~1989년에 첫 번째 대규모 논전환정책을 시행하게 된다.

본격적인 전작정책은 1982년에 시행되었다. 1982~1983년간 전작목표는 논 전환(6,966ha), 녹지작물·원예작물 재배(1,750ha), 작부체계 개선(340ha), 대만 동부지역 2기작 논외의 밭으로의 전환(320ha), 목초작물 재배(185ha), 칩쌀 재배(6,200ha)로 설정되었다. 전작 정책은 논에 특수작물을 재배하거나 저수지 또는 비농업적으로 이용하는 자연전작과 옥수수, 원예작물, 녹비, 기타 밭농사 작물의 재배를 권장하는 지도전작으로 나누어 추진되었다. 이를 위해 ha당 3,000NT\$가 저리로 융자되었다.

1982년의 전작정책으로 쌀 과잉공급을 해결하지 못하면서 1984~1989년에 첫 번째 대규모 논 전환정책을 시행하게 된다. '미곡생산 및 논 전작 6개년 계획'은 쌀 경작 농민에게 지급률이 떨어지는 콩과 조곡 경작으로의 전환을 장려하였다.

표 8 6개년 계획의 재정부담 감축효과 추정

연도	식부면적 (만ha)	생산량 (만MT)	수매감소효과		전작 면적 (만ha)	재정부담비교(억NT\$)				비전작
			수량 (만MT)	자금절약 (억NT\$)		전작경비				
						①	②	③	계	
1983	64.6	248.5	110	-	-	-	-	-	-	-
1984	58.7	224.4	67	43	6.52	17.6	4.6	0.4	22.6	45.5
1985	56.4	217.4	80	30	29.7	25.8	7.0	0.8	33.6	68.6
1986	53.8	197.4	68	42	11.9	30.8	10.0	1.4	42.2	100.7
1987	50.2	190.1	66	44	14.1	36.4	11.8	1.7	49.9	120.9
1988	47.1	184.4	50	60	15.6	32.9	1.9	1.9	36.7	135.8
1989	47.6	186.5	61	49	16.2	38.2	11.1	2.0	51.3	123.1
84~89	313.8	1,200	392	260	74.0	176.4	46.4	8.2	236.3	594.6

주: ① 현물보조 조곡 M/T당 15,800NT\$ 계산
 ② 전작잡곡수매가격차 보전 : 옥수수, 수수 - 5NT\$, 대두 - 8NT\$
 ③ 행정경비 등 기타비용

자료: 稻作生產及稻田轉作6年計劃成果報告, 臺灣省政府農林廳, 1990. 9쪽. 대만 쌀 농업과 직불제 12p에서 재인용

1984~1989년간 다른 산업 분야로 20,000ha, 타 작물 및 양어장으로 82,800ha를 전용하는 등 벼 재배 면적을 102,800ha 감축하기로 하였다. 특히 벼 재배는 특정지역에 한정하기로 하고 계획적 전작에 근거하지 않은 밭과 하천제방에서 재배된 벼는 수매하지 않기로 했다. 이 프로그램에 따라 논을 휴경하거나 녹비작물 재배, 다른 작물로 전환한 농가는 보상을 받았다. 그밖에 쌀을 사탕수수, 옥수수, 대두로 전환하는 경우에는 수확 작물을 정부가 수매함으로써 연간 다모작에서 1년 단모작으로 생산체계 전환을 유도하였다.

대만사탕공사와 담배공사가 인정한 사탕수수와 담배 생산 지역에서는 ha당 매작기별로 벼 1톤을 지급하였으나 1987년부터 ha당 13,500NT\$를 지급하였다. 1984년에는 30만 톤에서 40만 톤 사이의 오래된 재고 쌀을 사료로 전환하여 수입 옥수수 사료와 같은 가격으로 공급하기도 했다. 1989년에 첫 번째 전환프로그램이 끝나자 대만의 쌀 생산량은 26% 감소했고, 정부 재고는 점진적으로 줄어들었다. 74만ha의 논이 전작으로 전환됨에 따라 전작경비 236억NT\$를 포함하여 358억NT\$의 재정 절감효과를 거둔 것으로 나타났다.

그러나 이와 같은 성과 외에 문제점 역시 나타났다. 첫째, 앞서의 전작 성과가 대부분 생산량이 낮은 논을 중심으로 이루어져 기대한 만큼의 생산량 감소 효과가 나타나지 못했다. 둘째, 계획수매대상이 아닌 논에서 생산된 쌀이 산지 시장에 출하되어 산지 쌀 가격을 하락시키는 요인으로 작용하였다(김형모·김원봉, 1986).

대만 정부는 1990년에서 1995년까지 쌀 생산과 논 전작 2차 계획이 추진된 후, 1997년 7월까지 2년에 걸친 3차 전환계획을 시행하였다. 이 시기에는 단순한 쌀 감산보다 쌀의 수급균형을 맞추는데 초점을 두었다. 1988년과 1996년 사이 현물 지불 대신 현금지급이 보상으로 시행되었다. 그러나 경제성장 규모에 비해 충분치 않은 보상으로 인해 이 기간의 전작 계획은 큰 성과를 거두지 못했다. 이는 수매정책을 통한 가격지지정책이 농가의 소득보장에 여전히 큰 기여를 하고 있었고, 대부분의 북부지역에서는 연간 2기작을 시행했기 때문이다. 특히 관개 시설체계가 쌀 경작에 적합하게 되어 있었고, 쌀 생산이 가뭄이나 자연재해의 영향을 상대적으로 적게 받은 것이 농가들이 전작을 꺼리는 이유로 작용했다.

WTO 가입 논의가 본격화되자 WTO 이후 농정에 대한 조정 방향이 논의되었고 이는 생산조정정책에도 큰 영향을 미쳤다. WTO 가입을 앞둔 1997년 7월에 ‘농지이용조정계획’ 4개년 정책을 시행하여 기존의 논 전작 정책을 포괄한 국내 생산자 보조 감축을 시도했다. 또한 국내시장의 쌀 공급과잉을 막고 최소시장접근물량과 맞추기 위해 논 생산조정 면적을 더욱 확대하고자 했다.

WTO가입을 앞둔 1997년 7월에 ‘농지이용조정계획’ 4개년 정책을 시행하여 기존의 논 전작 정책을 포괄하여 국내 생산자 보조 감축을 시도했다.

표 9 조정 면적과 실제 재배면적

단위 : 천 ha

구 분	계획면적(A)	실제 재배면적(B)	차이(A-B)
1981	678	669	9
1983	585	646	-61
1984	614	587	27
1985	592	564	27
1986	569	538	31
1987	547	502	45
1988	510	471	39
1989	500	477	23
1990	500	455	45
1991	493	429	64
1992	467	397	70
1993	445	391	54
1994	430	366	64
1995	365	363	2
1996	360	348	12
1997	360	364	-4
1998	355	358	-3
1999	326	353	-27
2000	355	340	15
2001	345	332	13
2002	300	307	-7
2003	300	272	28
2004	264	237	27
2005	258	269	-11
2006	258	263	-5

자료 : 대만행정원 농업위원회 농업통계연보(2006)

WTO 가입 첫 해에 생산조정 대상 논을 3만 2,000ha까지 확대했는데 이는 최소시장접근 물량으로 수입하기로 한 조곡 144,720 톤을 생산할 수 있는 경지이다.

WTO 가입 첫 해에 생산조정 대상 논을 3만 2,000ha까지 확대했는데 이는 최소시장접근 물량으로 수입하기로 한 조곡 144,720톤을 생산할 수 있는 면적이다. 2004년에는 기존의 정책에 유연성을 더한 형태로 ‘농지이용조종 후속계획’ 4개년 정책이 시행되었다. 농지이용 후속계획에는 오염지역의 특수휴경과 지역특산물로의 전작 보상이 포함되었다. 특수 휴경 시에는 ha당 2만 7,000NT\$를 보상하고 지역특산물 재배시에는 집단장려를 포함하여 최대 2만 6,000NT\$를 보상하였다. 집단 장려는 대규모 휴경 시에 추가적으로 지급되는 보상으로 효율적인 농지이용을 위해 시행되었다. 특용작물·기타 작물은 30ha, 채소는 20ha, 화훼는 10ha 이상의 대규모 전작, 휴경시에 적용되었다.

표 10 농지이용조정 후속계획 보상 내용

단위 : 천 NT\$/매 기작 ha

구분	휴경			전작 ³⁾
	특수휴경 ¹⁾	경운휴경 ²⁾	녹비작물 등	지역특산물 등
기초 지급	27	27	27	22
집단 장려	-	2	4	4
부가 장려	-	5	10	-
보상 최고액	27	34	41	26

주: 1) 오염지역의 경우, 2) 2기작에 한해, 휴경을 하되, 경운정지를 할 경우, 3) 잡곡, 사탕수수, 담배 등 수매 작물로 전작한 경우는 대상에서 제외되며 장려작물로는 옥수수, 수수, 원예작물, 양식업, 기타잡곡 등임.
 자료: 대한행정원농업위원회, 수한전 이용조정계획, (88)1999 下半年及(89)2000 연도진행요점 ,김영섭, “쌀 생산조정제도의 현황과 과제”(2003) 9p에서 재인용

2000년대 쌀 정책의 기본 목적은 DDA 타결 이후에도 농가 소득이 안정적으로 유지되도록 하는데 있다. 2006년 7월에는 TW6022라 불리는 새로운 농업정책안에 수매정책을 직접지불로 전환하는 계획이 발표되었다. 하지만 2008년 초에 있는 총통과 의회 선거로 인해 쌀 개혁 정책이 취소되었다. 선거에서 민진당이 패배하고 국민당이 승리하면서 민진당 시절의 농업개혁정책은 모두 원점으로 돌아갔다.

세계적으로 식량가격 급등이 급등하면서 수매정책에 대한 긍정적인 평가도 나오고 있다. 현재 쌀의 자급률은 약 90%정도이고, 생산조정된 논이 22만ha에 달하기 때문에 대만의 쌀 생산 잠재력은 현재 생산량의 두 배에 이른다. (Grain Report 2008, USDA)

수매 정책

1974년에 국내 쌀 생산을 안정시키기 위해 30억NT\$의 특별예산을 통해 양곡안정기금을 조성하고 쌀 생산비의 120%를 기준으로 수매하는 수매제도가 시행되었다. 수량제한 없는 수매 정책의 실시로 정부미의 안정적 확보와 미가안정은 달성되었으나 수매기금 부족과 재고를 처리할 창고의 용량부족 문제가 대두되었다. 식량안정기금이 운용된 지 25년만인 1999년 6월 누적된 부채는 2,014억NT\$(62억 8천만 달러)에 달했다. 쌀 수매정책은 비싸게 사고 싸게 파는 것을 기본으로 했고 특히 재고처리를 위해 수출용과 사료용으로 쓰인 쌀은 정부수매가격과 세계 쌀 가격의 차액만큼 정부 재정에 손실을 입혔다.

정부 쌀 수매 정책 역시 시간이 지나면서 조정되었다. 초기의 무제한적인 쌀 수매 대신, 명목수매가를 2번만 조정하는 동시에 1977년 “농지이용조정계획”을 통해 ha당 조곡 970kg으로 수량을 제한했다. 현재 수매 체제는 계획수매, 지도수매, 잉여수매로 이루어지고 ha당 최대 수매물량이 정해져 있다. 계획수매는 기존의 수매 제도를 계승한 것이며 지도수매는 계획수매보다 낮은 수매가로 수매하여 정부의 재정 부담을 완화하면서 수매량을 유지하고자 도입되었다.

세계적으로 식량가격 급등이 급등하면서 수매정책에 대한 긍정적인 평가도 나오고 있다. 현재 쌀의 자급률은 약 90%이고, 생산조정된 논이 22만ha에 달한다.

정부 쌀 수매 정책은 시간이 지나면서 조정되었다. 현재 수매 체제는 계획수매, 지도수매, 잉여수매로 이루어지고 ha당 최대 수매물량이 정해져 있다.

표 11 대만의 양곡안정기금 운용방법

운용범위	시가가 정부공시보다 낮은 경우 정부 공시가로 구매 시가가 정부 공시보다 높은 경우 시가로 구매 대출금 회수를 위해 시가에 의해 구매 공무원, 교원 대상 배급용 쌀 구매 쌀 생산증대를 위해 외국에서 물자 구입
구매된 쌀의 운용	시장매각을 통한 수급조절과 가격안정 도모 군, 공무원, 교원에 대한 배급 안보용 비축 수요량을 초과하는 재고량은 국회의 기준을 얻어 외국으로 반출하거나 기타 용도로 사용
구매 대행	향진농회와 식량국이 위탁한 민간양곡상

2003년 10월 ‘쌀 농가 현금구조’를 시행하여 쌀값이 직접생산비를 밑돌 경우 생산비와의 차액만큼을 현금으로 보조하였으나 쌀값 하락이 계속되자 농가 피해를 막기 위해 여량구매제도(surplus program)가 시행되었다. 2003년 수입구조조치기금 20억NT\$(6억 달러)으로 1998-2002년 사이 평균 생산수준에서 기존의 두 구매 제도가 흡수하지 못한 생산량을 구매하였다. 기준 구매량은 1기작의 경우 3톤/ha, 2기작의 경우 2.36톤/ha이다. 여량 구매는 쌀 가격이 지난 5년 평균인 15.6NT\$/kg보다 떨어지면 시행되며 현재 기준가격은 2NT\$/kg이 인상된 17.6NT\$/kg이다. 잉여구매제도의 시행으로 2003년 12월 12일 쌀 가격은 16.2NT\$/kg로 회복되었다.

표 12 각 구매 정책별 구매 한도

단위 : kg/ha, NT\$/kg

구매량	계획구매	지도구매	과잉구매
1기작	1,920	1,200	3,000
2기작	1,440	800	2,360
총구매한도	3,360	2,000	5,360
구매가격	23	20	18.6

자료 : 대만행정원 농업위원회

구매한 쌀은 식량관리법에 명시된 식량안보를 목적으로 정부재고로 유지된다. 재고 중 햅쌀은 소매가격이 기준가격을 초과하면 경매를 통해서 국내시장으로 유통된다.

2008년부터 쌀 구매 가격은 2NT\$/kg가 인상되었다. 이는 투입재 가격 상승과 국내 쌀 가격이 10% 인상된 것을 반영한 것으로 계획구매, 지도구매, 잉여구매 모두에 적용된다. 농가들은 ha당 한도 내에서 세 가지 구매 정책을 모두 이용할 수 있다. 구매 제도가 실질적으로 강화되면서 2008년 5월 현재 평균 자포니카 쌀 가격은 23.57NT\$/kg으로 국제가격보다 여전히 높은 것으로 나타났다.

구매한 쌀은 식량관리법에 명시된 식량안보를 목적으로 정부재고로 유지된다. 재고 중 햅쌀은 소매가격이 기준가격을 초과하면 경매를 통해서 국내시장으로 유통된다. 정부재고 햅쌀은 학교, 군대, 감옥으로 유통되고, 묵은 쌀은 식품가공업체,

정미소, 수출, 식량 원조를 통해 처리된다. 2004년부터 정부 재고미의 용도별 소비 현황을 살펴보면 해외원조가 절반 가까이 차지하고 학교급식용과 군용소비가 그 뒤를 잇고 있음을 알 수 있다.

표 13 정부 재고미의 용도별 소비(정곡기준)

단위 : MT

연도	군용	주조용	정부이용	학교 급식용	해외원조	기타	합계
2004	13,403 (15%)	-	247	22,645 (25%)	55,560 (60%)	562	92,415
2005	9,940 (16%)	478 (1%)	1,517 (2%)	23,542 (37%)	27,032 (43%)	514	63,023
2006	8,629 (10%)	1,626 (2%)	862 (1%)	23,294 (28%)	20,816 (25%)	134	84,696
2007	8,468 (10%)	1,597 (2%)	1,153 (1%)	21,670 (25%)	42,445 (48%)	216	87,988
2008 (7월까지)	4,596 (9%)	910 (2%)	818 (2%)	12,030 (23%)	21,386 (41%)	166	52,562

자료 : 대만행정원 농업위원회 홈페이지

2006년 실제 총 구매량은 조곡 기준 24만 6,000톤이었고 이는 총 생산량의 16%였다. 2006년에 대만 정부는 계획구매 21만 6,000톤(21NT\$/kg), 지도구매 2만 9,000톤(19NT\$/kg), 잉여구매 244톤(15.6NT\$/kg), 기후 피해 보상 1,000톤을 구매하여 50억 6,000NT\$의 재정을 지출했다. 구매지금은 대만 총농업보조(AMS)의 한도액인 141억 6,515만NT\$에 포함된다. 2NT\$/kg 인상으로 전체 AMS 지출을 1,600만 달러 증가할 것으로 보인다.(달러당 30.3NT\$ 환율 적용)

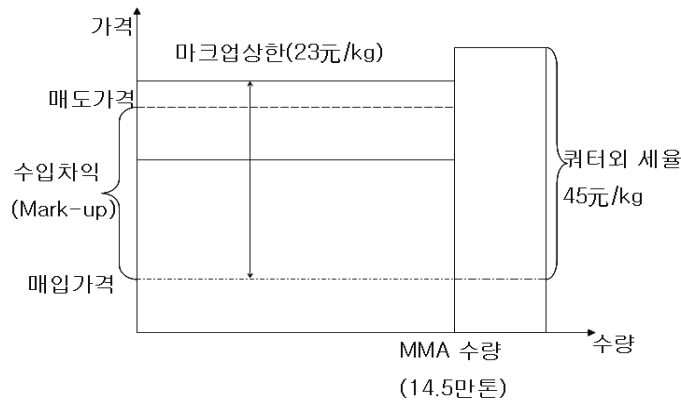
수입정책

WTO 협상이 진행되면서 대만의 쌀 시장 역시 무역자유화를 피할 수 없게 되었다. 일본과 한국이 1995년 우루과이라운드에서 쌀 시장의 부분적 개방을 약속하며 최소수입접근에 동의하자 국내 쌀 시장을 개방하게 되었다.

2002년 WTO 가입으로 1년간 쌀 관세화를 유예하는 대신 12만 6,000톤(정곡기준: 조곡기준 14만 4,720톤)의 MMA쌀을 수입하기로 했다. 하지만 MMA쌀이 국내 시장에 큰 혼란을 일으키자 일본의 전례를 참고하여 2003년부터 관세화로 전환했다. 현재 대만은 쿼터의 수입쌀에 대해 kg당 45원(元)의 관세를 부과하고 있으며, 이는 관세상당 산정 수입가격으로 562%의 세율에 해당하고, 2003년도 TRQ수입 평균가격 기준으로 390%의 세율에 해당한다. TRQ 수입량은 12만 6,000톤으로 국영무역 65%, 민간무역 35%로 수입되었는데, 수입된 TRQ 물량은 원조용·사료용으로의 이용이 금지되었다. 이로 인해 TRQ 쌀이 직접 국내시장에 영향을 미치게 되었고 고가품과 저가품이 동시에 수입되어 고가의 외국쌀에 대한 수요가 발생했다.

대만은 일본과 한국이 1995년 우루과이라운드에서 쌀 시장의 부분적 개방을 약속하며 최소수입 접근에 동의하자 국내 쌀 시장을 개방하게 되었다.

그림 3 쌀 수입체계



자료 : 정정길, 일본과 대만의 쌀 시장개방과 시사점(2004)

전체 수입량 중 50% 이상이 미국으로부터 수입되는데 국영무역의 비중이 민간무역보다 훨씬 크다.

전체 수입량 중 50% 이상이 미국으로부터 수입되는데 국영무역의 비중이 민간무역보다 훨씬 크다. 태국은 미국의 뒤를 이어 수입비중이 높은 국가로 민간무역을 통한 수입이 더 크다. 그 외에 호주, 이집트로부터 쌀을 수입하고 있다.

표 14 국가별종류별 TRQ 수입량(조곡 기준)

단위 : MT

연도	종류	미국	태국	호주	이집트	일본	기타	합계
2003	국영무역	70,068	6,000	8,000	10,000	-	-	94,068
	민간무역	4,676	31,056	268	14,265	298	18	50,581
	총수입량	74,744	37,056	8,268	24,265	298	18	144,649
	수입비중	52%	26%	6%	17%	0%	0%	100%
2004	국영무역	77,827	6,242	10,000	-	-	-	94,068
	민간무역	6,605	24,431	222	19,081	256	39	50,634
	총수입량	84,432	30,673	10,222	19,081	256	39	144,702
	수입비중	58%	21%	7%	13%	0%	0%	100%
2005	국영무역	75,248	16,420	2,400	-	-	-	94,068
	민간무역	7,181	42,001	256	380	528	259	50,605
	총수입량	82,429	58,421	2,656	380	528	259	144,673
	수입비중	57%	40%	2%	0%	0%	0%	100%

자료 : 대만 농업위원회 홈페이지

수입량이 기준 수량을 초과하거나 혹은 수입가격이 기준가격의 90%보다 낮을 경우, 특별세이프가드(SSG)를 발동하여 관세를 최고 1/3까지 높일 수 있도록 하였다. 수입쌀을 시장으로 방출할 때는 시장가격을 고려하여 할증가격을 적용하고 입찰로 매매하여 대량 방출이 국내 가격에 미치는 영향을 최소화한다. (정정길, 이현주 2004)

WTO 이후 쌀 산업 정책 방향

1990년대 초에는 농업의 국제 경쟁력 제고와 지속가능한 농업 및 생태환경의 보호를 위해 정책방향을 설정했고, 1990년대 후반부터는 시장개방에 대비해 농가 소득 보장에 중점을 두었다. 1995년 산업피해구제제도 개편 및 피해구제기금 적립, 1996년 노령연금제 도입, 1997년 직접지불제 도입 등 일련의 농가 소득 보장 정책을 도입하여 개방화에 부딪친 쌀 농가를 지원하였다. 또한 고령농가 은퇴를 촉진하고 사회보장을 강화하기 위해 현재 농업인 복지 프로그램을 국가연금체제로 통합하여 은퇴 이후 안락한 노후가 보장되도록 했다.

지속가능한 농업과 생태적인 환경 조성을 위해 “농업을 활용한 관광, 교육, 레저”를 표방하고 있다. 경지이용조정계획을 통해서 생산조정으로 휴경된 논 3~4만ha를 생태적으로 전환시키고 경관 가치가 있도록 관리하여 농촌 관광 자원으로 이용하는 계획을 발표하였다. 또한 대만 내에서 유기 농산물 수요가 늘어나고 있는 점을 감안해, 2000년대부터 멀칭이나 오리를 이용해 논을 잡초를 관리하는 방법을 실험·도입하고 있다.

생산 측면에서 쌀 농가의 경쟁력 향상을 위해 농가의 전략적 제휴를 통해서 규모의 경제를 달성하고 생산관리와 마케팅 분야를 기업화하는 방안을 추진하고 있다. 이를 통해 수직적·수평적 기술통합이 일어나 농가가 최신 기술을 빠르게 습득할 수 있도록 돕고 있다.

검역 당국이 수입쌀 중 표본을 임의 선택해 농약잔류물질을 강도 높게 조사하면서 무역문제로 비화되자 2004년 5월부터 농업위원회에서 국내산 쌀을 포함해 국내 농산물에 대해서도 농약 및 중금속 검사를 시행하게 되었다. 이를 위해 쌀 생산 안전성 관리 체계를 운영하며 소매점에서 유통되는 쌀에 대해 비정기적인 품질 검사와 위생검사를 시행하고 있다.

생산 측면에서 쌀 농가의 경쟁력 향상을 위해 농가의 규모의 경제를 달성하고 생산관리와 마케팅 분야를 기업화하는 방안을 추진하고 있다.

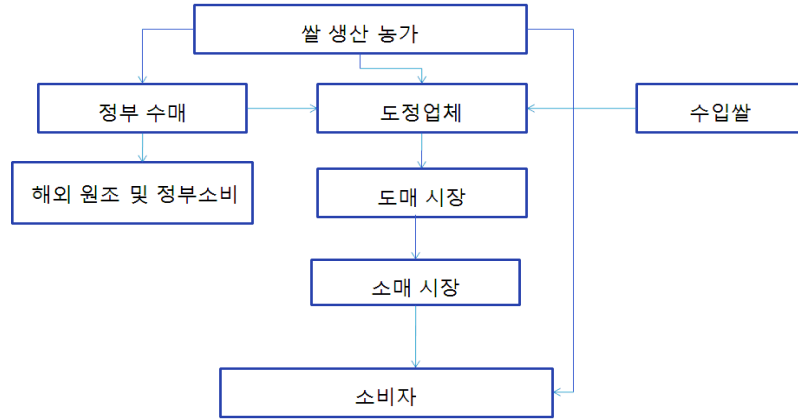
4. 대만의 쌀 유통

WTO 가입 이후 대만의 쌀 유통업자들은 다양한 시장전략으로 대응하고 있다. 새로운 설비투자를 통한 수입쌀에 경쟁력을 갖춘 고품질 쌀을 생산하고, 적극적인 광고 전략을 통해 수요 증대를 위해 노력하고 있다. 시장에서의 상품 차별화를 위해 쌀 가공업자나 도정업자에게 고유의 쌀 가공방법을 개발하도록 권장하고 있다. 이를 위해 쌀 품질향상을 위한 교육훈련을 실시하고 고품질 쌀 생산을 유도하기 위해 고품질 쌀 경진대회를 개최하고 있다. 또한 쌀 규격 표시제도를 도입하여 우수농산물 품질인증제도(CRS) 양질미 1-3등급으로 표기하고 허위표시에는 52만원/건 (15,000NT\$)의 벌금을 부과한다. 또한 생산자들은 미국 쌀 수출 재단의 메뉴 공

WTO 가입 이후 대만의 쌀 유통업자들은 다양한 시장 전략으로 대응하고 있다. 고품질 쌀을 생산하고 적극적인 광고 전략을 통해 수요 증대를 위해 노력하고 있다.

략에 맞서 대만에서 현재 유행하고 있는 퓨전요리에 필요한 메뉴를 제공하면서 쌀을 홍보하고 있다.

그림 4 쌀 유통 경로



농가에서 생산된 쌀은 정부수매, 지역도정업체, 자가 판매로 유통되고 정부수매된 쌀은 해외원조 및 학교, 군대 급식용으로 이용되거나 도정업체에 입찰판매된다.

농가에서 생산된 쌀은 정부수매, 지역도정업체, 자가 판매로 유통되고 정부수매된 쌀은 해외원조 및 학교와 군대 급식용으로 이용되거나 도정업체에 입찰판매된다. 도정업체를 거친 쌀은 도매시장과 소매시장을 통하여 소비자에게 유통되고 수입쌀은 도정업체에서 가공 후 브랜드화되어 유통된다.

표 15 대만 유통 쌀 가격 분포

구분	브랜드명	가격(NT\$/kg)
고급 대만쌀	다력관군미	327-150
수입쌀	일본 니가타산 고시히까리	250
	호주 Sun Rice 고시히까리(품종사칭)	106
	미국 캘리포니아 고시히까리(품종사칭)	55
일반 대만쌀	삼호미	50
	부풍	47
	금역미	44
	수정미	43
	산수익전향미	42
	삼품동안 지상미	36

자료 : 농촌진흥청 수입쌀 시장판매에 따른 우리쌀 품질고급화 전략(2005.8)

일본, 미국, 호주 등에서 수입된 쌀의 가격이 대만 쌀보다 높은 가격을 형성하고 있다.

표 15는 대만에서 유통되는 쌀의 가격 분포를 나타내는 것으로 일본, 미국, 호주 등에서 수입된 쌀의 가격이 대만 쌀보다 높은 가격을 형성하고 있음을 알 수 있다.

대만의 브랜드 쌀은 중저가의 낮은 가격대를 형성하고 수입쌀이 높은 가격대에 분포되어 중간가격 쌀이 거의 없다. 대신, 가격이 싼 쌀이 62%를 차지하고 있고, 수입쌀이 높은 가격대의 상당부분을 차지하고 있다. 대만 고급쌀인 다력관군미는 가격이 높으나 유통량이 미미하다.

자국산 쌀 대부분이 수입산 쌀보다 낮은 가격에 거래되고 있어 고가 쌀 시장을 수입쌀에 빼기고 있으며, 수입쌀 중에서 일본 니가타 고시히카리는 대만산 일반미보다 4배 이상 고가에 판매되고 있다. 호주산과 미국산은 고시히카리 품종이 아님에도 고시히카리로 표기하는 경우가 있는데 가격은 일본산보다 낮고 대만산보다는 높다. 호주산은 유기농임을 강조해 미국산보다 고가에 판매되고 있다. 2008년 5월 국내산 쌀 가격은 최고 톤당 380,000NT\$에서 최저 30,800NT\$으로 브랜드 별 가격 차이가 크고 역동적이다.

자국산 쌀 대부분이 수입산 쌀보다 낮은 가격에 거래되고 있어 고가 쌀 시장을 수입쌀에 빼기고 있으며, 일본 니가타 고시히카리는 대만산 일반미보다 4배 이상 고가에 판매된다.

참고자료

김영섭, “ 쌀 생산조정제도의 현황과 과제”, 농협중앙회(2003)
 김태곤, 정정길, “일본과 대만의 쌀 시장개방과 문제점” KREI 농정속보(2004)
 김형모, 김원모 “대만의 수전전작의 배경과 추진성과”(1986) 농촌경제 제9권 제4호
 안준섭, 최상기, “대만의 쌀 농업과 직접지불제”, 농협중앙회(2004)
 정정길, 이현주, “대만의 쌀 시장 개방과 시사점”(2004) 한국농촌경제연구원 정책연구보고
 대만 행정원 농업위원회 “농업통계연보”(2006)
 대만성 정부 식량처 “대만양식통계요람”(1997)
 농촌진흥청, “수입쌀 시장판매에 따른 우리쌀 품질고급화 전략”(2005)
 Boisvert.R.H.,Chang, H.H, "Multifunctional Agricultural Policy, Reduced Domestic Support and Liberalized Trade : An Empirical Assessment for Twanese Rice" Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture Research Report 14
 Council of Agriculture, "Measures and Strategies in Response to the WTO Impact on Tiwan's Agriculture" (2008)
 Grain Report(04~08) FAS. USDA
 S.Chen, "From Organic Farm to Ecological Campus: Taiwan Experiences" (2006)
 S.Huang, "Taiwan's Rice Import Market to Open with WTO Aecession", Rice Situation and Outlook Yearbook,ERS/USDA(2001)
 대만 농업행정원 홈페이지 <http://www.afa.gov.tw>
 미국 농무성 홈페이지 www.usda.gov
 한국 농촌경제연구원 홈페이지
<http://www.krei.re.kr/KREI/outlook/user/oq/q200224/2-1.htWTO>