

# 필리핀 쌀 시장개방과 쌀경쟁력강화기금

어명근(한국농촌경제연구원 시니어이코노미스트)\*

## 1. 서론

필리핀이 2019년 3월 1일부터 쌀 수입쿼터제를 폐기하고 관세화(Tariffication)로 전환하였다. “1996년 농산물 관세화법”의 개정안인 필리핀 공법 제11203호(Republic Act No.11203) “쌀 수입 수량제한 철폐를 위한 수입, 수출 및 무역자유화법”이 2019년 2월 15일 두테르테대통령의 서명을 통해 15일 후 발효된 것이다.

필리핀은 우리나라 및 일본과 함께 1995년 우루과이라운드 협상 타결에 따른 세계무역기구(WTO) 출범 시, 쌀 관세화를 유예하는 대신 저율관세로 의무 수입 물량(Minimum Market Access: MMA)을 수입하기로 양허하였다. 일본이 1999년 WTO 농업협정문 부속서 5의 첩부에 따라 계산한 관세상당치(Tariff Equivalent: TE)로 쌀 시장을 개방한 반면, 우리나라와 필리핀은 10년간 관세화를 유예하였을 뿐만 아니라, 2004년 관세화 유예 종료 이후에도 WTO 농업협정문 부속서 5의 8항에 의거한 추가협상을 통해 2차 유예하였다. 우리나라가 2014년까지 10년간 5%의 저율관세로 시장접근물량 40만 9천 톤을 수입하기로 양허한데 비해 필리핀은 2012년까지 7년간 시장접근물량 35만 톤을 40%의 관세로 수입하는 조건으로 관세화를 2차 유예하였다.

이후 필리핀은 2012년 2차 유예가 종료됨에 따라 3차 유예를 시도하였으나, WTO 농업협정문 부속서 5의 8항에 따른 관세화 유예 연장은 1회만 가능하다는 회원국들의 법리 해석에 따라 “WTO 설립을 위한 마라케시 협정” 제9조 3항에 근거하여 의무면제(waver)를 요청하였다. 그에 따라 2012년부터 5년간 35%의 관세로 시장접근물량은 80만 5천 톤까지 증량하면서 관세화 의무를 면제받을 수 있었다. 하지만 2017년 6월 말 의무면제 만기일이 경과함에 따라 국제적으로는 물론 국내적으로도 쌀 관세화를 둘러싼 논란이 가열되었다.

이러한 상황에서 2018년 1월부터 시행된 두테르테행정부의 제1차 세계개혁법

---

\* myongeor54@naver.com

안(TRAIN)에 따라 설탕세와 자동차세, 석탄세, 담배세 등 소비세가 인상되면서 인플레이션이 심화되기 시작했다. 특히 필리핀 국민들의 주식인 쌀을 비롯한 식품류 물가는 전년 대비 두 배 이상 급등하여 필리핀의 서민 생활에 부담을 가중시켰을 뿐만 아니라, 두테르테대통령에 대한 지지도가 낮아지는 영향을 초래하였다. 결국 치솟는 쌀 가격을 진정시키기 위하여 쌀 수입물량 제한을 철폐하고 관세화하는 방안을 검토하기에 이르렀다. 국내 쌀 가격의 절반 이하로 저렴한 외국산 쌀 수입을 확대하여 가격을 안정시키기 위한 것이다. 물론 2017년 6월 말 의무면제(waiver)에 의한 쌀 관세화 유예가 종료되면서 자동으로 관세화하여야 하는 의무도 준수할 필요가 있었다.

필리핀의 쌀 관세화 전환의 효과에 대해서는 상반된 견해가 존재한다. 쌀 가격 안정을 통해 인플레이션 진정에 도움이 될 것이라는 입장과 물가 안정 효과는 미약한 반면 국내 쌀 산업을 붕괴시킬 것이라는 상반된 주장이다.

이 원고에서는 필리핀의 농업과 쌀 산업을 개관하고 쌀 관세화 추진 배경과 내용을 살펴본 후 쌀경쟁력강화기금(Rice Competitiveness Enhancement Fund: RCEF) 구성과 운용방법 및 기대효과 등에 대해 고찰함으로써, 우리나라에 주는 시사점을 도출해보고자 한다.

## 2. 필리핀의 농업 개황과 쌀 산업

### 2.1. 필리핀의 농업 개황

필리핀은 약 7,100여 개의 섬으로 이루어진 나라로서 전체 국토면적은 약 30만  $\text{km}^2$ 이며 농경지는 국토의 약 43%인 13만  $\text{km}^2$ (1300만 헥타)이다. 2017년 현재 인구는 1억 500만여 명이며, 노동인구는 전체 인구의 약 40%인 4,278만 명이다(표 1). 농업부문 종사자는 1,026만 명으로 전체 고용자 4,033만 명의 25.4%를 차지하고 있다. 전체 고용에서 농업부문이 차지하는 비중은 2013년 31.1%에서 지속적으로 하락하고 있다. 한편 농업부문의 1일 명목임금은 2013년 233페소에서 2016년 276페소로 상승하였으나, 실질임금은 174페소에서 192페소로 상승하는데 그쳤다.

표 1. 필리핀의 인구와 고용

구분	2013	2014	2015	2016	2017
인구 (백만 명)	98.20	99.88	100.98	103.24	104.92
노동인구 (백만 명)	41.02	41.38	41.34	43.36	42.78
- 총 고용	38.12	38.65	38.74	41.00	40.33
- 농업부문	11.84	11.80	11.29	11.06	10.26
농업임금 명목(P/일)	233.05	249.00	267.88	276.03	-
실질(P/일)	173.98	178.44	189.32	191.69	-

자료: 필리핀통계청(psa). 『Selected Statistics on Agriculture』. 각년도

국내총생산(GDP)은 2013년 6조 7,506억 페소에서 2017년 8조 6,657억 페소로 연평균 약 6.5%씩 성장하였으며, 같은 기간 농업부문 부가가치는 7,016억 페소에서 7,357억 페소로 연평균 1.2% 성장하여, 국내총생산에서 농업부문이 차지하는 비중은 10.4%에서 8.5%로 축소되었다(표 2). 특히 작물생산액은 기상 악화 등으로 인해 같은 기간 3,962억 페소에서 4,109억 페소로 연평균 0.99% 성장에 불과하였다.

미국 달러화에 대한 필리핀 페소화의 공식 환율은 2013년 42.45페소에서 2017년 50.40페소로 계속 평가절하(depreciate)되고 있다. 그에 따라 달러화 표시 명목임금은 2013년 5.5달러에서 2016년 5.8달러로 미미하게 상승하였으며, 실질임금은 4.1달러에서 4.0달러로 오히려 감소한 것으로 나타났다.

표 2. 필리핀의 농업경제 주요 지표(2013-17년, 2000년 불변가격)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
GDP(십억 페소)	6,750.6	7,165.5	7,600.2	8,122.7	8,665.7
성장률(%)	7.06	6.15	6.07	6.88	6.68
농업부가가치(십억 페소)	701.6	713.3	715.7	707.3	735.7
성장률(%)	0.93	1.67	0.34	-1.18	4.01
농업총생산(십억 페소)	777.2	787.6	789.7	778.6	809.5
성장률(%)	1.08	1.34	0.27	-1.4	3.96
작물생산액(십억 페소)	396.2	405.6	398.3	385.1	410.9
성장률(%)	-0.04	2.37	-1.80	-3.31	6.69
공식 환율(페소/달러)	42.45	44.40	45.50	47.49	50.40

자료: 필리핀통계청(psa). 『Selected Statistics on Agriculture』. 각년도

이와 같이 농업부문의 성장이 더디고 국민경제에 대한 기여도가 낮아지는 원인 가운데 하나는 농업부문에 대한 정부지출 비중이 지속적으로 감소하고 있기 때문이다. 필리핀의 정부 지출은 2013년 1조 9,984억 페소에서 2017년 3조 3,500억 페소로 67.6% 증가한데 비해, 농업부문 지출은 942억 페소에서 1,198억 페소로 27.2% 증가하는데 그쳐, 정부 지출에서 농업부문이 차지하는 비중이 4.71%에서 3.58%로 축소되었다(표 3). 그만큼 농촌 인프라 건설과 기술개발(R&D) 투자, 인적자원 양성 등 농업부문에서 정부가 담당해야 할 역할과 기능이 취약했다고 볼 수 있다.

표 3. 필리핀의 농업부문 정부 지출

구분	2013	2014	2015	2016	2017
총 지출액 (십억 페소)	1,998.4	2,019.1	2,414.6	2,682.8	3,350.0
농업부문 지출 (십억 페소)	94.2	86.8	99.8	99.7	119.8
농업부문 지출 비중 (%)	4.71	4.30	4.13	3.72	3.58

자료: 필리핀통계청(PSA). 『Selected Statistics on Agriculture』. 각년도

필리핀 국민들의 주식이자 농업에서 가장 중요한 작물인 쌀 생산량은 2013년 1,844만 톤에서 2017년 1,928만 톤으로 늘어났다(표 4). 2015년과 2016년 2년 연속 태풍 등의 기상재해로 인해 생산량이 감소하였으나, 2017년 작황이 호전되었다. 관개답에서 생산된 쌀은 1,382만 톤에서 1,456만 톤으로 늘어난데 비해, 천수답 쌀은 462만 톤에서 472만 톤으로 약간 증가하는데 그쳤다.

그 밖에 옥수수 생산량은 738만 톤에서 791만 톤으로 증가하고 사탕수수는 2,458만 톤에서 2,929만 톤으로 늘어났으며, 바나나 생산량도 865만 톤에서 917만 톤으로 증가하였다. 한편 파인애플 생산량은 245만 9천 톤에서 267만 2천 톤으로 8.7%나 증가하여 가장 높은 성장률을 나타냈다. 반면, 코코넛은 1,535만 톤에서 1,405만 톤으로 줄어들었으며, 커피와 망고 생산량도 각각 감소하였다.

표 4. 주요 작물 생산량

단위: 천 톤

품목	2013	2014	2015	2016	2017
쌀(조곡)	18,439.4	18,967.8	18,149.8	17,627.2	19,276.3
관개답 쌀	- 13,820	14,410	13,940	13,540	- 14,560
천수답 쌀	4,620	4,560	4,210	4,090	4,720
옥수수	7,377.3	7,770.6	7,518.8	8,218.8	7,914.9
코코넛	15,354.3	14,696.3	14,735.2	13,825.1	14,049.1
사탕수수	24,584.8	25,029.9	22,926.4	22,370.5	29,286.9
바나나	8,646.4	8,884.9	9,083.9	8,903.7	9,166.3
파인애플	2,458.5	2,507.1	2,582.7	2,612.5	2,671.7
커피	78.6	75.5	72.3	68.8	62.1
망고	816.4	885.0	902.7	814.1	737.0
담배	53.8	61.4	56.2	56.5	51.0
카사바	2,361.6	2,540.3	2,714.3	2,755.1	2,806.7

자료: 필리핀통계청(PSA). 『Selected Statistics on Agriculture』, 각년도

쌀 경작면적은 2013년 475만 헥타에서 2017년 481만 헥타로 약간 확대되었으며, 전체 경지면적에서 차지하는 비중도 35.5%에서 35.6%로 0.1% 포인트 높아졌다(표 5). 관개답 면적은 같은 기간 324만 헥타에서 330만 헥타로 늘어났으며, 천수답 면적도 151만 헥타에서 152만 헥타로 확대되었다. 단위면적당 쌀 생산량은 2013년 관개답이 헥타당 4.27톤에서 2017년 4.41톤으로 증가한데 비해, 천수답은 같은 기간 3.06톤에서 3.11톤으로 늘어나는데 불과하여, 관개답과 천수답의 생산성 격차가 1.21톤에서 1.3톤으로 확대되었다.

옥수수 경작면적은 256만 헥타에서 255만 헥타로 줄었으며, 커피와 망고 재배 면적도 약간씩 줄어든 반면, 코코넛 재배면적은 355만 헥타에서 361만 헥타로 확대되었으며, 사탕수수와 바나나 재배면적도 미미하나마 늘어났다. 특히 파인애플 재배면적이 6만 800헥타에서 6만 6천 헥타로 5.6%나 확대되어 국제 가격 및 수익성 변화에 따른 작물 재배구조 전환의 실상을 보여주고 있다.

표 5. 주요 작물 경작면적

단위: 천 헥터

품목	2013	2014	2015	2016	2017
전체 경지면적	13,346.4	13,354.1	13,229.2	13,091.2	13,508.0
쌀(조곡)	4,746.1	4,739.7	4,656.2	4,556.0	4,811.8
관개답 면적	3,240	3,250	3,230	3,180	3,300
천수답 면적	1,510	1,490	1,420	1,370	1,520
옥수수	2,563.7	2,611.4	2,561.9	2,484.5	2,552.6
코코넛	3,551.3	3,502.0	3,517.7	3,565.1	3,612.3
사탕수수	437.1	432.0	421.3	410.1	437.5
바나나	446.0	442.8	443.4	442.9	446.8
파인애플	60.8	61.6	62.8	65.2	66.0
커피	116.5	117.5	113.7	114.8	112.8
망고	187.9	188.1	188.4	187.8	186.0
담배	34.5	36.1	33.1	32.5	30.8
카사바	217.1	216.8	223.0	229.8	234.5

자료: 필리핀통계청(PSA), 『Selected Statistics on Agriculture』, 각년도

필리핀 농업에서 쌀의 중요성은 생산액과 작물 전체 생산액에서 차지하는 비중에서도 확인 할 수 있다. 경상가격으로 표시한 쌀 생산액은 2013년 3,148억 페소에서 2017년 3,501억 페소로 증가하였으며, 전체 작물 생산액에서 차지하는 비중은 38.6%에서 36.2%로 약간 하락하였지만 여전히 3분의 1을 넘는 절대적 중요성을 유지하고 있다. 생산액 기준으로는 바나나가 1,476억 페소로 2위, 코코넛이 1,203억 페소로 옥수수를 제치고 3위에 올랐다.

표 6. 주요 작물 생산액(경상가격)

단위: 십억 페소

품목	2013	2014	2015	2016	2017
쌀(조곡)	314.8	378.2	311.1	304.6	350.1
옥수수	90.2	100.6	92.5	85.3	94.3
코코넛	82.3	104.9	96.1	108.7	120.3
사탕수수	40.1	40.1	43.1	44.5	43.9
바나나	117.2	130.7	136.3	147.4	147.6
파인애플	17.5	19.7	20.9	23.6	25.5
커피	5.6	5.8	5.7	5.7	5.8
망고	19.2	19.4	20.4	23.2	28.9
담배	3.8	4.3	3.7	3.9	3.8
카사바	18.1	16.7	14.7	17.5	19.9
작물 전체	814.6	926.1	857.2	882.7	964.7

자료: 필리핀통계청(PSA). 『Selected Statistics on Agriculture』. 각년도

필리핀의 농수산물 수출액은 2013년 64억 달러에서 2017년 65억 7,900만 달러로 2.8% 늘어나는데 그쳤다(표 7). 2015년 바나나 수출이 대폭 감소한 탓에 수출총액이 51억 3,100만 달러로 감소한 뒤 회복세를 보이고 있다. 주요 수출 농산물은 코코넛 오일과 바나나, 파인애플, 건조 코코넛, 분밀당, 담배 등이다. 코코넛 오일 수출액은 같은 기간 10억 600만 달러에서 16억 1,500만 달러로 증가하였으며, 바나나 수출액은 2014년 11억 3천만 달러로 증가하였다가 이듬해 6억 5,800만 달러로 급감했다가, 2017년 11억 달러대를 회복하였다.

표 7. 농산물 수출

단위: 백만 달러

구분	2013	2014	2015	2016	2017
농산물 수출액합계	6,400.03	6,542.95	5,131.85	5,280.24	6,579.31
코코넛오일	1,005.58	1,220.21	1,168.22	1,151.69	1,614.77
바나나	962.58	1,129.89	657.87	730.36	1,128.58
파인애플	425.38	434.99	574.24	710.66	582.77
참치	618.62	501.03	350.30	377.52	521.55
건조 코코넛	198.67	254.16	160.05	210.04	340.83
분밀당	272.88	107.14	21.77	99.04	203.55
담배	248.02	325.06	207.61	161.18	188.96

자료: 필리핀통계청(PSA). 『Selected Statistics on Agriculture』. 각년도

농수산물 수입액은 2013년 79억 3,100만 달러에서 2017년 117억 6,300만 달러로 48.3% 증가하였다. 밀과 밀가루 수입이 약 5억 달러 가까이 증가하였으며, 대두유 및 대두박 수입은 2억 달러, 커피 수입도 3억 달러 정도 늘어났기 때문이다. 그 밖에 냉동 쇠고기 수입이 1억 5천만 달러, 쌀 수입이 1억 9천만 달러, 냉동 닭고기 수입이 1억 4천만 달러 증가하였다.

그 결과 만성적 농수산물 무역수지 적자국인 필리핀의 농수산물 무역수지 적자 폭은 2013년 15억 3천만 달러에서 2017년 51억 8천만 달러로 확대되었다. 코코넛과 바나나, 파인애플과 설탕 등 주로 열대작물을 수출하는 반면, 쌀과 밀, 대두유와 쇠고기 등 주식용 농축산물을 수입에 의존하는 필리핀 농수산물 무역의 구조적 문제가 기본적인 이유지만, 최근 소득이 증가하면서 육류와 커피 등 기호식품은 물론 쌀과 밀 등 주식 수요도 크게 증가하고 있기 때문인 것으로 파악된다.

표 8. 농산물 수입

단위: 백만 달러

구분	2013	2014	2015	2016	2017
농산물 수입액 합계	7,931.14	9,631.24	10,965.76	12,518.81	11,762.74
밀	868.93	1,030.44	1,319.24	1,229.81	1,362.74
대두유/박	758.88	971.14	888.40	1,053.93	983.69
우유, 크림	751.22	763.34	650.15	641.35	662.10
커피	214.62	246.45	298.13	483.04	513.87
쇠고기, 냉동	235.51	336.34	324.89	347.66	394.01
쌀	172.31	453.77	615.70	278.87	357.72
닭고기, 냉동	96.06	167.86	179.32	221.99	235.80

자료: 필리핀통계청(psa). 『Selected Statistics on Agriculture』. 각년도

## 2.2. 필리핀의 쌀 산업

필리핀에서 쌀은 모든 작물 가운데 재배면적이 가장 넓고 생산량과 생산액도 가장 많은 작물이다. 재고량과 생산량, 그리고 수입량을 합한 총 공급량은 2013년 1,498만 톤에서 2017년 1,626만 톤으로 약 8.5% 증가하였다. 종자용과 사료용 및 가공용과 식용에 이월 재고량을 합한 총 수요량은 같은 기간 1,285만 톤에서

1,397만 톤으로 8.7% 증가하여, 공급량 증가율을 약간 상회하였다. 재고량은 2013년 말 212만 6천 톤에서 2017년에는 229만 톤으로 총 수요량의 약 16.4% 수준을 유지하고 있다. 이는 FAO가 권장하는 쌀의 안전재고율 14~15%를 넘어서는 수준이므로, 수급 총량의 상황에는 큰 문제가 없는 것으로 나타났다.

다만 자급률은 같은 기간 93.8%에서 90.3%로 하락 추세를 보이고 있다. 생산량은 4년간 약 53만 톤 증가하였지만 수요량이 110만 톤이나 늘어났기 때문이다. 특히 일인당 소비량이 2013년 115.6kg에서 2017년 118.3kg으로 증가하면서 식용 소비량이 105만 톤이나 급증하였다. 그에 따라 수입량은 2013년 39만 8천 톤에서 2015년 147만 8천 톤까지 증가한 뒤, 2017년 88만 5천 톤으로 감소하였지만, 여전히 2013년에 비해 48만 7천 톤 높은 수준이다.

2007~2008년 국제 쌀 가격 폭등은 전 세계적으로 쌀 생산이 크게 감소하거나 수요가 대폭 증가하여 발생한 현상이 아니었다(송주호, 2014). 쌀은 시카고상품거래소(CBOT)를 비롯하여 태국과 중국, 일본에 선물거래소가 설립되어 운영 중이지만, 세계 전체 생산량 대비 교역량 비중이 8~9%에 불과한 얇은 시장(thin market)인데다 중단립종과 장립종간 소비의 대체성이 매우 낮아 시장이 더욱 위축된 상태이다.<sup>1)</sup> 따라서 수출국의 기상이변이나 수급 정책 등의 작은 변화에 따른 수출물량의 미세한 변동에도 국제가격이 크게 변화하는 특성을 지닌다. 필리핀 국내적으로 쌀 생산 및 소비와 관련되어 큰 변동이 없었음에도 수입 쌀 가격이 급등하여 국내 가격까지 상승하는 결과를 초래한 것으로 볼 수 있다.

쌀을 주식으로 하는 필리핀에서 쌀 가격은 상당히 민감한 문제이다. 특히 저소득층 가구의 경우 쌀 값 상승이 생활수준에 직접적인 영향을 미친다. 소득 하위 20%에 속하는 가구는 쌀 구입비 비중이 식품지출비의 33.5%이고 소득 하위 40% 가구는 그 비중이 28.6%로 높은 것으로 나타났다(추설희, 2018).

필리핀은 1970년대 후반과 1980년대 초반 잠시 쌀 순수출국이었다(송주호, 2014). 하지만 역사적으로 필리핀은 스페인 식민지 시절부터 쌀을 수입하였던 것으로 알려져 있다. 국제 곡물가격이 급등했던 2006년 이후 2010년까지 필리핀의 쌀 수입량은 소비량의 약 15%에 달했으며, 2008년과 2010년에는 수입량이 230만 톤을 넘었다.

1) 윤병삼(2014).

표 9. 쌀 수급 동향

단위: 천 톤

구분	2013	2014	2015	2016	2017
총 공급량	14,981	15,618	16,010	15,332	16,256
이월 재고량	2,524	2,126	2,662	3,199	2,765
생산량	12,059	12,405	11,870	11,528	12,607
수입량	398	1,087	1,478	605	885
총 수요량	12,853	12,954	12,811	12,566	13,966
종지용	233	232	228	223	236
사료용	784	806	772	749	819
가공용	482	496	475	461	504
식용	11,354	11,420	11,336	11,133	12,407
- 일인당(kg)/년	- 115.6	- 114.3	- 111.6	- 107.8	- 118.3
기말 재고량	2,126	2,662	3,199	2,765	2,290
자급률(%)	93.8	95.8	92.7	91.7	90.30

주: 자급률= 생산량/총 수요량

자료: 필리핀통계청(psa). 『Selected Statistics on Agriculture』. 각년도

필리핀의 쌀 농업은 주변국들에 비해 기본적으로 불리한 조건에 처해 있다. 우선 쌀 농업에 필요한 물이 부족하다. 반면 베트남과 태국의 쌀 경작지는 하천이나 강 근처에 집중적으로 위치해 있다. 국제미작연구소의 연구 결과에 의하면, 1헥타당 쌀 생산비는 베트남이 683달러, 태국이 636달러인데 비해 필리핀은 888달러로 나타났다(AEA, 2008).

둘째, 필리핀의 쌀 생산지는 수많은 섬으로 분산되어 있어 규모의 경제(Economies of Scale)를 누리지 못하고 있다. 그에 따라 운송, 경운, 유지보수 등 생산비가 비싸다.

셋째, 정부의 무능과 나태한 업무 처리를 들 수 있다. 관개사업과 종자 개량 및 R&D 사업 등 정부의 고유한 역할과 기능이 미흡하여, 논 1헥타당 생산량이 약 4톤으로 태국의 12톤에 비해 3분의 1 수준에 불과하다. 정부 무능의 또 다른 사례는 국가식량청(National Food Authority: NFA)의 사례에서 찾을 수 있다. 국내 쌀 값 안정을 위해 설립된 NFA는 쌀 수확기에 수매하여 비축하고 가격 상승시 방출하는 업무가 본질적 기능이지만, 국내 가격에 충분한 영향력을 행사하기 위해서는 생산량의 약 15%는 수매해야 한다. 하지만 최근 수매 비율은 5%에 머물고 있어 가격조절 기능이 매우 취약하다.

넷째, 정부의 부패도 필리핀의 쌀 문제를 악화시키는 한 요인이다. 쌀 농업 지원

을 위한 농업예산과 NFA의 쌀 구매 자금 등이 대통령 선거운동이나 정치적 지지자에 대한 특혜로 불법 전용된 사례가 감사 결과 적발된 바 있다.

필리핀 통계청 자료에 의하면 2017년 필리핀의 쌀 생산비는 1헥타당 49,744페소로 나타났다(표 10). 따라서 kg당 생산비는 12.42페소로 베트남과 태국의 kg당 생산비 6페소보다 두 배 이상 높았다(“The Nation”, 태국 포털, 2019.2.18.). 한편 총 수입 72,950페소에서 총 비용을 제하면 23,206페소의 순수입을 얻게 되어 총 비용 대비 순수입 비율이 0.47로 나타났다.

표 10. 쌀(조곡) 생산비(2017년)

단위: 페소/헥터

항목	금액	항목	금액
총 수입	72,950	총 비용	49,744
현금성 비용	21,081	순 수입	23,206
현금 외 비용	16,786	순수입/비용 비율	0.47
귀속비용	11,877	kg당 비용(페소)	12.42

자료: 필리핀통계청(psa). 『Selected Statistics on Agriculture』. 각년도

필리핀의 쌀 가격은 2007~2008년 국제 곡물 가격 급등 시기 이후 2011년부터 안정되었으나 2014년 일시적으로 상승하였다. 조곡(palay) 1kg당 농가판매가격은 2013년 16.93페소에서 2014년 20페소 이상으로 상승한 뒤, 2015년과 2016년 17페소 수준으로 안정되었다(표 11). 이후 2017년 18.21페소에서 2018년 21.55페소로 18.3% 상승하였다. 2019년에는 20페소 아래로 떨어졌다.

도정한 쌀(정곡)의 도매가격도 2018년 10월 41.11페소로 5.8% 상승하였으며, 소매가격은 2018년 7월 41.27페소에서 10월 44.51페소로 7.9%나 올랐다. 쌀 도매가격과 소매가격은 2019년 4월 각각 36.4페소와 39.5페소로 안정되었다. 정부의 쌀 수입 물량제한 철폐와 관세화 전환이 쌀값 하락의 직접적인 원인이 된 것으로 볼 수 있다.

표 11. 쌀 가격(농가, 국내, 세계)

단위: 페소/kg

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018		2019		
						7월	10월	1월	4월	
조곡(palay) (농가판매가격)	16.93	20.07	17.33	17.43	18.21	21.55	20.36	19.79	18.70	
정곡 (WMR)	도매	34.49	39.51	38.14	37.83	38.82	38.86	41.11	38.35	36.40
	소매	36.87	42.32	42.04	41.72	42.55	41.27	44.51	41.43	39.50
세계가격(US\$) (5% 조정)	0.51	0.42	0.39	0.40	0.39	-	-	-	-	

주: WMR(Well Milled Rice)는 조곡을 65%의 전환율로 조정함.

자료: 필리핀통계청(PSA). 『Selected Statistics on Agriculture』. 각년도 <http://psa.gov.ph>

### 3. 필리핀의 쌀 보호정책

필리핀의 쌀 관련 정책은 2011~2016년 기간 농업정책인 Agri-Pinoy Rice Program을 통해 살펴볼 수 있다. Agri-Pinoy 정책의 4대 기본 원칙은 식량안보와 자급, 지속가능한 자원 관리, 농장에서 식탁까지 지원 서비스 제공, 그리고 광범위한 지방정부와의 협력관계 구축으로 요약할 수 있다<sup>2)</sup>. Agri-Pinoy Rice Program의 목적은 주곡자급정책(Food Staple Sufficiency Program)의 일환으로 2013년까지 자급을 달성하는 것이다. 주곡자급 목적 달성을 위한 세부 목표는 농민의 생산성과 경쟁력 향상, 경제적 유인 제공 및 제도적 뒷받침, 그리고 주곡의 소비 관리로 설정하였다.

전국을 11개 지역으로 구분하여 시행하는 이 정책의 주요 사업은 관개사업, 수확 후 및 기타 인프라 시설, 시장개발사업, 농촌지도사업과 교육훈련, 그리고 연구개발 투자 등이다. 특히 비정부 연구소와 기관들간의 협업을 통한 신품종 벼 종자 개발 및 보급(Oplan Seeding Project)이 핵심 사업이다. 신품종 개발사업은 필리핀쌀연구소(Philippine Rice Research Institute: PhilRice)와 국제미작연구소(International Rice Research Institute: IRRI)간 협력을 통해 기후변화와 병충해에 견딜 수 있는 개량종 신품종 벼씨를 개발한다는 전략을 포함하고 있다. 그 밖에

2) <http://lgucabugao.blogspot.com/2015/06/what-is-agri-pinoy-rice-program.html> RTMENT OF AGRICULTURE (DA), OFFICE OF THE SECRETARY, NATIONAL RICE PROGRAM

다른 정책들도 민관협력사업(public-private partnership: PPP) 형태로 추진된다. 시장개발사업인 유통센터는 전국적으로 설립하며, 창고와 냉장시설 및 상가와 가공센터 및 수확 후 시설 등이 포함된다.

그러나 Agri-Pinoy Rice Program의 쌀 자금 목표연도인 2013년 자금률은 93.8%로 목표 달성에 실패한 것으로 나타났다(표 9). 정부가 교잡종 다수확 신품종 법씨를 절반 가격에 보급하고, 비료와 농약 등 농자재도 저렴한 가격에 공급하면서 다수확 신품종 종자 보급 확산을 위해 노력했으나, 실제 수확량이 기대만큼 높지 않아 신품종 파종면적이 5~6% 정도로 기대에 미치지 못했기 때문이다(송주호 2014).

필리핀은 지난 20여 년간 농업부문의 예산 비중이 전체 국가 예산의 5%에 불과할 정도로 농업을 사실상 홀대하였다고 볼 수 있다. 농민들은 정부가 토지개혁 조치를 제대로 이행하지 못하였을 뿐만 아니라 자본과 보조금 및 장비에 대한 지원이 전혀 없어 지속적으로 피해를 입고 있다고 인식하고 있다(Business World 2018). 특히 세계무역기구(WTO) 농업협정에 가입하면서 이러한 정부의 무능력과 나태함은 더욱 확대되었다. WTO 농업협정은 농산물 무역자유화를 위해 주식인 쌀을 포함한 농업부문에 대한 정부 지원의 감축 의무를 준수해야 하기 때문이다. 더욱이 필리핀의 농업생산액에 대한 농업지원액 비중은 최근 WTO 허용보조인(de-minimis) 10% 이하로 감소하여 2016년 6.3%, 2017년 7.0%에 불과하였다.

토지개혁으로 토지를 분배받았지만 분할상환 수단이 없는 농민의 70~80%는 임대차 계약에 따라 임차료를 지불하고 있으며, 이들의 30~40%는 고금리 대출에 의존하고 있는 것으로 알려지고 있다(Business World, 2018. 10. 29) 이들 농민들은 경운과 수확 작업에 임차료를 지불하고 있으며, 대부분 장비 소유자들에게 부채의 악순환으로 얽여 있다, 이들 중 일부는 조곡 수매업자인 경우도 있다.

국가식량청(NFA)은 국내 조곡생산량의 10% 수매라는 의무(mandate)를 준수하지 못하고 있다. 1980년대 평균 수매율 5.4%에서 2010~2017년 기간에는 1.6%로 떨어졌다. 특히 2013년부터 2017년 기간에는 0.8%에 머물렀으며 수매가는 지난 10년간 kg당 17페소라는 낮은 수준에 고정되어 있다. 더욱이 NFA의 식량안보를 위한 조곡 비축미 수매 예산은 8일치에 불과한 70억 페소에서 2018년에는 59억 페소로 더욱 축소되었다.

그동안 NFA는 국산 쌀 수매보다 외국산 쌀 수입에 더 의존하고 있는 것으로 알려져 있다. NFA는 민간 수입업자에게 120억 페소의 정부 관세수입을 대출해주었으며, 식량안보사업(Food Security Program) 예산 51억 페소를 자체 부채 상환에

유용함으로써, 2017년 집행률이 18.6%로 낮아진 사실이 회계감사원(Commission on Audit: COA) 감사 결과 드러났다. 민간 수입업자들이 외국산 쌀 수입을 위해 정부 보조를 받는 반면, 국내 쌀 농가들은 영농자금과 생계자금을 쌀 유통업자나 대지주들에게 빌린다. 그에 따라 심지어 시장가격이 높은 경우에도 유통업자에게 낮은 가격에 판매할 수밖에 없는 실정이다.

필리핀 정부는 쌀 잠재 생산성을 확충하여 농가소득과 생활수준을 향상시키기 위하여 국가 예산에서 농업예산의 비중을 늘릴 필요가 있다. NFA가 조곡 국내 생산량의 10~25%를 수매하기 위해서는 대략 505.6억~1,264억 페소가 소요된다. 이 경우 51일에서 128일간의 비축미를 보유할 수 있다. 수매가격을 kg당 20페소로 설정하면 쌀 농가소득이 가구당 12,000페소 늘어나서, 헥타당 현재 68,000페소에서 80,000페소로 증가하게 된다<sup>3)</sup>.

#### 4. 쌀 수입자유화 내용과 영향: 공법 제11023호 세부 내용

##### 4.1. 쌀 관세화 법의 주요 내용

필리핀의 쌀 수입자유화는 2019년 3월 발효된 공법(RA) 제11203호인 “쌀 수입 수량제한 철폐를 위한 수입, 수출 및 무역자유화법”에 의거하여 공식화되었다. 이 법(공법 제11203호)은 WTO 가입시 쌀 관세화를 유예한 공법 RA 제8178호(Agricultural Tariffication Act of 1996)을 개정한 것이다. 이 법 제1절은 정책 공표(Declaration of Policy)로서, 이 법이 정부가 식량안보를 확보하고 국가 농업 부문의 생존력과 효율성 및 국제적 경쟁력을 갖추도록 하기 위한 정책이라고 선언한다<sup>4)</sup>. 또한 정부는 국내 농산물 생산자를 보호하기 위하여 비관세 수입제한 대신 관세를 활용한다고 명시하였다.

관세화(Tariffication)에 관한 내용은 수입수량 제한 대신 우루과이라운드 최종 협정문에 양허한 최대관세율을 부과한다고 규정하고 있다(법 제5절). 특히 쌀 수입수량 제한의 관세상당치(tariff equivalent)는 필리핀이 WTO에 통보한대로 a) 최소시장접근물량에 대해서는 쿼터내 관세율(in-quota tariff rate)을 적용하고, b) ASEAN 회원국에서 수입하는 쌀에는 동남아국가연합상품무역협정(ASEAN

3) Business World(2018).

4) Republic of Philippines. 2019. “Republic Act No.11203”.

Trade in Goods Agreement: ATIGA)상의 관세율을 적용하며, c) ASEAN 회원국이 아닌 WTO 회원국에서 수입되는 쌀은 쿼터초과 관세율(out-of quota tariff rate)인 180%나 필리핀의 쌀 특별취급에 관한 의무면제(waiver) 종료시 WTO 농업협정문 부속서 5의 b항 10번째 문단에 따라 계산된 관세상당치 중에서 높은 세율을 적용한다. 계산된 관세상당치는 관세위원회(Tariff Commission)에서 결정하고 법 발효 45일 이내에 국가경제개발청(NEDA)의 승인을 받아야 한다.

이 법은 국익과 농민 및 소비자 보호를 위해 필리핀의 관세법(CMTA) 규정에 따라 다음과 같은 상황에서 대통령에게 전권을 부여하고 있다(법 제6절). 첫째, 대통령은 필요시 쌀 수입에 적용되는 품목분류 기준의 변화를 포함하여 필리핀이 WTO 농업협정과 ATIGA 협정에서 양허한 관세율 범위내에서 수입관세율을 올리거나 내리거나 수정, 또는 조정할 수 있다. 단, 의회 회기가 아닌 때에 한하며 조정된 실행관세 적용은 발표 15일 후부터 유효하다. 둘째, 긴급시 또는 식량부족 예상시 및 정부 개입이 필요할 경우 대통령은 이러한 상황을 해소하기 위하여 제한된 기간 내에 또는 특정 물량에 대해서 낮은 실행관세로 수입을 허용할 수 있다. 이러한 명령은 발령 즉시 효력을 가지며, 의회가 회기 중이 아닐 때에만 발령된다. 이 조항에 따라 대통령에 위임된 권한은 의회의 양원 합동 결의할 경우 철회 또는 종료된다.

한편 쌀 관세화에 따라 그 역할과 기능이 의문시 되었던 국가식량청(NFA)에는 비축미 재고 유지 기능을 부여하고 있다(법 제8절). NFA는 반포될 규정과 규제 및 절차에 의거하여 충분한 비축미를 국내 농민에게서만 구매하여 재고를 유지한다.

이 법은 또한 국내 쌀 가격의 급격한 변동에서 쌀 산업을 보호하기 위하여 특별 긴급관세(special safeguard duty)를 부과할 수 있도록 규정하고 있다(법 제10절). 공법 제8800호 또는 일명 “긴급관세조치법(Safeguard Measures Act)” 및 그 시행규정과 규칙(Implementing Rules and Regulations:IRR)에 따라 쌀 긴급관세를 부과한다.

또한 2017년 802,000톤까지 증량되었던 쌀 최소접근물량(Minimum Access Volume: MAV)은 2012년 수준인 350,000톤으로 줄어들며, 그 이행을 위한 제도(Mechanism for the Implementation of MAV)를 공평하고 투명하게 구축함으로써 정부 간섭은 최소화하고 지역적 요청에 부응하며 수입업자의 추가적 비용을 없애서 소비자 등 최종 사용자가 피해를 입지 않도록 하고 있다(법 제11절). 필리핀은 2012년부터 2017년까지 의무면제(waiver) 조항에 근거하여 쌀 관세화를 유예하였기 때문에, 관세화 전환시 WTO 농업협정에 따른 최소시장접근 물량인 35만

돈으로 회귀할 수 있는 것으로 추정된다.

쌀 관세화법은 발효 45일 이내에 농업부(DA)와 국가경제개발청(NEDA), 예산 관리부(DBM)가 토지개혁부(DAR), 환경천연자원부(DENR), 국가관개사업청(NIA), 토지등록청(LRA), 필리핀작물보험공사(PCIC), 필리핀수확후발전기계화 센터(PHilMech), 필리핀쌀연구소(PhilRice), 기술교육기능개발청(TESDA), 필리핀토지은행(LBP), 필리핀개발은행(LBP), 농업훈련원(ATI) 및 기타 관련 정부기관과 같이 직접적인 영향을 받는 이해당사자들과 협의하여 세부적인 시행규칙과 규정(Implementing Rules and Regulations: IRR)을 반포하도록 규정하고 있다(법 제17절).

필리핀의 쌀 관세화 전환에서 핵심적 부분인 쌀경쟁력강화기금(RCEF)은 법 제 13조에 규정되어 있으며, 다음 절에서 기금 구성과 수혜자 및 운영 등에 대해 자세히 살펴 볼 예정이다. RCEF와 함께 농업부문의 장기적 대응방안으로 제시한 대책이 쌀산업로드맵(Rice Industry Roadmap: RIR)이다. RIR은 RCEF와 유기적으로 연계되어 운영되므로 역시 다음 절에서 다루도록 한다.

## 4.2. 쌀 수입자유화의 영향과 효과

필리핀의 쌀 수입자유화는 장기간의 인플레이션을 진정시키기 위한 것이지만, 그로 인해 수백만 명의 쌀 농민을 위기에 처하게 할 우려도 있다. 두테르테 행정부는 2018년 1월 단행한 역진적인 세계 개혁인 제1차 세계개혁법안(TRAIN)에 따라 소비세가 인상되면서 인플레이션을 유발하였다. 경제전문가들은 쌀 관세화 법에 따라 저렴한 외국산 쌀 수입이 급증하면 국내 쌀가격 하락으로 인플레이션을 어느 정도 완화시킬 수 있지만, 국내 쌀 농가는 큰 피해를 입게 될 것으로 예상하고 있다. 한편으로는 관세 수입이 증가하므로 쌀경쟁력강화기금(RCEF) 운용으로 국내 농업경쟁력 강화와 농가소득 증대를 위해 활용될 수 있다고 지적하고 있다.

필리핀 국가경제개발청(NEDA)은 쌀 관세화의 효과에 대하여 국내 쌀 값 하락으로 인플레이션을 진정시킬 수 있다고 예상하였다<sup>5)</sup>. NEDA의 예비 추정 결과 도매가격이 쌀 수입가격까지 낮아질 경우 소비자물가(headline inflation rate)가 1% 포인트 하락하는 것으로 나타났다. 모든 국민이 혜택을 받지만, 특히 식품 지출에서 쌀 지출 비중이 29%에 달하는 빈곤층과 쌀의 순수소비자인 소농도 부담을 덜 수 있게 된다.

5) NEDA(2019).

또한 수입자유화로 인해 쌀 소비지출이 감소하면 가계저축이 증가한다고 전망하였다. 쌀 가격이 하락할 경우 필리핀 전체 가구의 20%가 매년 2,362페소를 저축할 여력이 생긴다는 것이다. 가구당 평균 쌀 소비지출이 13% 감소하기 때문이다.

아울러 국내 쌀 시장에 대한 정책적 불확실성이 제거되는 효과가 있다고 분석하였다. 정부가 쌀 시장에 개입하지 않으므로 쌀 수입 의사결정에 대한 예측불가능성이 사라져서 민간부문의 시장 참여와 투자를 촉진하는 기회가 확대된다는 것이다.

마지막으로 쌀 수입에 따라 증대되는 정부의 관세 수입으로 농민을 지원할 수 있다고 본다. 늘어난 관세 수입으로 쌀경쟁력강화기금(RCEF)을 조성하여 국내 농민을 지원함으로써 쌀 산업의 현대화와 효율성을 강화할 수 있다는 것이다.

반면 준정부 연구기관인 필리핀개발연구소(Philippine Institute for Development Studies: PIDS)는 쌀 관세화로 조곡(palay)의 농가판매가격이 kg당 4페소 하락하면 농가소득은 29% 감소한다고 추산하고 있다<sup>6)</sup>. 약 400만 명에 달하는 쌀 농가인구가 피해를 입게 된다는 것이다. 제5차 국제쌀총회(International Rice Congress)에 참석한 전문가들도 필리핀 정부에게 단기적 물가 안정과 장기적 농가소득 및 점진적인 식품가격 사이에서 균형을 유지할 필요가 있다고 경고하고 있다.

또한 많은 농민단체들도 쌀 관세화로 인한 인플레이션 진정 효과는 미미한 대신 국내 쌀 산업이 붕괴될 가능성이 있다고 우려하고 있다<sup>7)</sup>. 그 밖에 정미소(miller)와 축산업자 및 바이오매스산업과 맥주제조업체들도 쌀 수입자유화로 인한 국내 생산 감소에 따른 부작용을 걱정하고 있다. 국내 쌀 생산 감소로 정미소가 대량 부도에 처할 가능성이 있으며, 쌀겨 등 부산물을 원료로 사용하는 축산업계와 바이오매스를 연료로 사용하는 전기 생산업체들도 조업에 차질을 빚을 것으로 예상하고 있다.

6) Business World(2018).

7) Business World(2018).

## 5. 농업부문의 대응과 쌀경쟁력강화기금(RCEF)

지난 3월 발효된 필리핀 공법 제11203호인 “쌀 수입 수량제한 철폐를 위한 수입, 수출 및 무역자유화법”은 쌀 수입 관세화의 대책으로 쌀경쟁력강화기금(Rice Competitiveness Enhancement Fund: RCEF, 이하 “쌀 기금”) 설치를 규정하고 있다(법 제13절). 이 법 발효 다음 해부터 6년간 매년 100억 페소를 쌀 기금으로 책정하여, 국가 재정부(DOF) 산하 일반기금의 특별계정으로 이관하여 관리하도록 명시하고 있다. 농업부장관이 쌀 기금 활용의 책임을 지며 기금 운용 6년 후에는 의회 농수산현대화감독위원회(Congressional Oversight Committee on Agricultural and Fisheries Modernization: COCAFAM)의 감사를 받아 이 기금의 지속 여부 및 수정 방안을 결정해야 한다. COCAFAM은 쌀 기금 운용의 효율성과 지속 여부 결정의 가장 중요한 첫 번째 지표로 농가소득의 증가와 감소를 참고하여야 한다.

쌀 기금은 이 법에 규정된 쌀산업로드맵(Rice Industry Roadmap: RIR)의 목적과 계획에 입각하여 시행기관에 직접 배정한다. 이 법에 따라 시행되는 사업은 농업부 및 관련기관의 쌀이나 농민에 대한 기존 사업들과 상호보완적인 관계로서 어떠한 경우에도 기존 사업과 대체될 수 없다.

쌀 기금은 우선 50%를 쌀 농업 기계와 장비 부문에 배정한다. 필리핀수확후발전기계화센터(PHilMech), 등록된 쌀협동조합, 지방정부(Local Government Units: LGUs)가 시행 주체가 되어 경운기, 트랙터, 파종기, 수확기, 양수펌프 및 소형태양열관개시설 등의 기계와 장비를 구입한다.

둘째, 기금의 30%는 쌀 종자개발 및 증식과 홍보 분야에 배정한다. 필리핀쌀연구소(PhilRice)는 동종 번식 쌀 종자를 개발, 증식하며 농가 및 육종가 협회나 종자생산 및 교역조합에 보급한다.

셋째, 쌀 신용지원 확대에 10%를 배정한다. 쌀 농가나 협동조합에게 최저 이율과 최소 담보를 조건으로 하는 신용대출 자금을 조성하여 필리핀토지은행(LBP)과 필리핀개발은행(DBP)이 동등한 비율로 관리한다.

넷째, 농촌지도 분야에 10%를 배정한다. PHilMech, PhilRice, 농업훈련원(Agricultural Training Institute: ATI), 기술교육기능개발청(Technical Education and Skills Development Authority: TESDA)이 제공하는 쌀 생산과 현대화된 쌀 농업기술, 종자 생산 및 기계화와 영농학교를 통한 지식 및 기술이전 등 농촌지도서비스를 TESDA 70%, 그리고 PHilMech, PhilRice, ATI에 각각 10%

씩 할당한다.

쌀 기금은 관세화로 인해 쌀 수입물량이 예상보다 더 늘어나서 관세수입도 증가할 경우에 그 용도를 지정하여 대비하고 있다. 만일 연간 쌀 관세수입이 100억 페소를 초과할 경우 그 초과수입은 의회에서 별도로 표시하여 이듬해 일반세출법(General Appropriation Act: GAA)에 포함시켜서 다음과 같은 사업에 배정하여야 한다. 첫째, 쌀 경작농가 재정지원: 쌀 수입관세 초과분은 농업부에 교부하여 2헥타 이하 쌀 경작농가에 직접적인 재정지원에 사용한다.

둘째, 쌀 경작지 경운: 초과 관세수입의 일부는 농지개혁부(DAR)와 환경천연자원부(DENR) 및 토지등록청(LRA)에 교부하여 쌀 경작지 또는 포괄적농지개혁계획(CARP)에 따라 농민수혜자에게 분배된 농지의 세분(subdivision)과 경운(tilting)에 사용하여야 한다. 셋째, 쌀 작물보험정책 확대: 초과 관세수입의 일부는 필리핀작물보험공사(PCIC)에 교부하여 기존 농업보험정책에 따라 자격이 있는 쌀 농가에 작물보험을 제공해야 한다. 넷째, 작물다양화 정책: 초과 관세수입 일부는 농업부(DA)에 교부하여 다른 작물로 전환하려는 쌀 농가의 생산성 제고 정책에 사용되어야 한다. 의회 농수산현대화감독위원회(COCAFM)는 쌀 기금의 사용에 대하여 정기적으로 감독하여야 한다.

이 법은 쌀 기금의 수혜자에 대하여 세밀하게 규정하고 있다(법 제14절). 쌀 기금의 수혜자는 농업기초부문등록시스템(RSBSA)이나 농업부(DA)의 승인을 받은 조합 및 협회에 등록된 농민과 농업노동자 및 그 가족으로 한다. 법 발효 180일 이내에 농업부(DA)는 농민조합 및 단체, 지방정부와 합동으로 이들 수혜자들을 검증하여 합법적 수혜자 명단을 확보하여야 한다. 쌀 기금의 할당을 목표로 설정한 수혜자 농가와 조합 및 협회에 집중하기 위해 필리핀쌀연구소(PhilRice)가 2015-2018년 기간에 작성한 쌀 생산지역과 지방정부 목록을 기초로 한 대상자 명단을 쌀산업로드맵(RIR) 부록에 추가해야 한다.

쌀산업로드맵(RIR)은 이 법 제15절에 규정되어 있다. 농업부(DA)는 국가경제개발청(NEDA), 재정부(DOF), 예산관리부(DBM), 토지개혁부(DAR), 국가관개사업청(National Irrigation Administration: NIA), 기술교육기능개발청(TESDA), 필리핀작물보험공사(PCIC), 국가탈빈곤위원회(NAPC), 그리고 품목별 농민대표이사회 및 쌀농민대표를 포함한 다른 관련기관과 합동으로 180일 이내에 쌀산업로드맵(RIR)을 수립한다. 쌀산업로드맵에 따라 정부의 쌀산업 지원 등 구조개혁을 추진한다.

쌀산업로드맵 개발 및 시행 준칙은 다음과 같다.

a) 쌀 산업의 지속가능한 투자, 특히 쌀 지원인프라와 수확 후 시설 등에 대한

- 투자를 증대시킨다.
- b) 소농과 농지없는 농장노동자들의 생산성과 효율성 및 수익성을 제고한다.
- c) 쌀 산업의 회복탄력성을 제고할 수 있도록 연구개발 정책을 강화한다.
- d) 미래 세대의 쌀 생산 잠재 능력을 제고하고 보존한다.
- e) 가치사슬 전체를 대상으로 하는 접근가능하고 표적화되고 기술지향적인 지원서비스를 제공한다.
- f) 책임성 있고 참여적이며 효과적인 관리체계를 구축한다.
- g) 쌀 관세화에 따른 소득 감축의 피해를 보전한다.

쌀산업로드맵(RIR)은 일반세출법(GAA)의 자금으로 운영되는 농업부(DA)의 쌀 분야 사업과 이 법에 규정된 쌀 기금을 상호보완적으로 사용하여 시행한다.

## 6. 시사점

WTO 회원국 가운데 유일하게 2017년까지 쌀 관세화를 유예하고 있던 필리핀이 드디어 2019년 3월 1일자로 관세화로 전환하였다. 2018년 급등하는 인플레이션을 잠재우고 서민생활에 큰 부담을 주는 식품 가격을 안정시키기 위한 일종의 고육지책인 동시에 2012년 의무면제(waiver) 조항에 근거하여 관세화 유예를 할 때 이미 WTO에 의무면제 종료시 관세화로 전환한다는 약속을 준수하는 의미도 있다. 우리나라도 2014년 이후 400% 이상의 높은 관세율로 관세화를 선언하였지만, 아직 이해당사국들과의 협상이 완전히 타결되지는 않은 상태이다.

필리핀은 우리나라와 달리, 2012년 관세화 유예의 근거가 UR 농업협정이 아니라 WTO 설립을 위한 마라케시 협정 제9조 3항의 의무면제(waiver)를 원용하였다. 그 결과 2019년 쌀 관세화에 따라 최소시장접근물량(MMA)이 2017년 수준인 802,000톤이 아닌 2012년 수준인 350,000톤으로 축소되었다. 하지만 관세율은 ASEAN 회원국의 경우 35%, 비회원국의 경우 50%에서 최고 180%까지 부과할 수 있어 우리나라의 관세상당치보다 훨씬 낮은 수준이다.

매년 전체 소비량의 10%에 해당하는 150~200만 톤의 쌀이 부족한 필리핀은 35%의 역내 관세율만으로는 국내 쌀 산업을 유지하기 어려울 것으로 보인다. 관세화에 따라 베트남과 태국 등 경쟁력 있는 ASEAN 회원국들로부터 낮은 가격의 쌀 수입이 급증할 것으로 우려되기 때문이다.

쌀 관세화에 따른 필리핀 국가식량청(NFA)의 역할과 기능의 변화에 주목할 필

요가 있다. 관세화 이전에는 비축미를 국내에서 구매하면서도 때로 저가의 수입 쌀을 구매하여 평균 매입가를 낮출 수 있었지만, 법 개정으로 국내 농민들에게서만 쌀을 구매해야 한다. 또한 민간 쌀 수입업자들과의 경쟁이 치열해질 수밖에 없으므로 자체 수익성은 악화되면서 식량안보를 위한 정부지출이 증가할 전망이다.

필리핀은 쌀 관세화와 함께 쌀경쟁력강화기금(RCEF)을 설립하여 쌀 농업에 종사하는 농민을 지원하고 있다. 6년간 매년 100억 페소를 투입하여 운용되고 관세 수입이 100억 페소를 초과할 경우 추가로 활용할 수 있는 쌀 기금 사업의 효과가 어느 정도일지는 예측하기 어렵지만, 그동안 농업부를 비롯한 정부 정책의 실제 성과를 실감한 농민들의 입장에서는 별로 긍정적이지 못한 것으로 볼 수 있다. 그만큼 쌀 관세화로 인한 국내 쌀 가격 하락이 쌀 농업과 관련 산업부문에 미치는 충격을 적절하게 완화시킬 수 있을지 전망이 불투명한 실정이다.

다만 이 법에 따라 도입되는 “쌀산업로드맵(RIR)”은 법 조항대로 관련 부처들과 이해당사자간 협의를 거쳐 수립되고 운영된다면, 필리핀 쌀 산업의 중장기 정책으로서 청사진 역할을 할 뿐만 아니라, 필리핀 쌀 산업의 구조적인 문제까지도 개혁할 수 있는 방편이 될 수 있을 것으로 판단된다. 우리나라 쌀 농업의 기계화나 연구개발 능력은 물론 종자와 비료, 농약 등 관련 산업의 수준이 필리핀과 비교하기 어려울 정도로 높은 수준에 있기는 하지만 수입 쌀과의 가격경쟁과 농가소득 및 식량안보라는 유사한 당면 과제를 해결해야 한다는 점에서 필리핀의 관세화 추진 사례를 예의 주시할 필요가 있다.

## 참고 문헌

- 김승준. “필리핀의 농업현황과 정책”. 「세계농업」 제198호. 한국농촌경제연구원. 2017.
- 송주호. “식량안보와 필리핀 쌀 사례”. 「세계농업」 제164호. 한국농촌경제연구원. 2014.
- 윤병삼. “해외 쌀 선물시장 동향 및 해외정보 활용”. 「해외곡물시장동향」 제3권 제3호. 한국농촌경제연구원. 2014.
- 이주명. “필리핀 쌀 관세화 유예 추가협상 동향과 시사점”. 「세계농업」 제159호. 한국농촌경제연구원. 2013.
- 이춘수, 양승룡. “세계 쌀 선물시장 동향”. 한국파생상품시장연구회. 2012.
- 추설희. “필리핀 쌀 수입관세화 추진 동향”. KOTRA 해외시장뉴스. 2018.9.3.
- AEA(Ateneo Economics Association). 2008. Analysing the Rice Crisis in the Philippines. AEA Blog.
- NEDA(National Economic Development Authority). 2019. “On Tariffs, QR on Rice & the Amendment of the Agricultural Tariffication Act of 1996.”
- Business World. 2018. “Further imperiling Philippine rice”.  
(<https://www.bworldonline.com/further-imperiling-philippine-rice/>)
- <http://www.nationmultimedia.com/detail/asean-plus/30364278>