

(제2편) 태국의 쌀 수급과 수출 동향 및 관련 정책

김정호*

1. 머리말

태국 농업의 중심은 쌀이다. 총 경지면적의 약 60%가 논이며, 아열대몬순 기후 덕분에 2~3기작으로 벼를 재배한다. 이렇게 천혜의 기후조건과 넓은 경지면적 그리고 관개시설 정비 등을 바탕으로 세계의 식량창고라 불릴 만큼 중요한 쌀 생산국이 되었다.

태국은 1980년대부터 2012년까지 30여 년간 쌀 수출량 세계 제1위를 유지해 왔으며, 이러한 연유로 태국산 쌀이 국제 쌀 시세의 표준이 되었다. 그러나 정부 구매정책의 실패와 자연재해 등으로 2013년부터 쌀 생산량이 감소하고 쌀값은 상승하여 국제경쟁력을 잃게 되었다. 이제는 가격경쟁력만으로 수출국 지위를 회복하기는 어려워 보인다.

최근에 태국 정부는 쌀농업의 전환을 시도하고 있다. 쌀 수출은 고가의 향미(香米)에 집중해 나가면서, 내수용 쌀은 생산조정을 하는 방향이다. 2014년부터 정부의 쌀 생산조정이 가시화되고 수출 다변화 정책에 따라 다양한 농산물 시책이 도입되었다. 정부는 농업용수가 부족한 경지에 사탕수수나 채소 등의 재배를 장려하는 인센티브를 주면서, 건기작(乾期作) 쌀을 생산하던 농가들은 쌀을 줄이고 고소득 작물로 전환해가고 있다.

이렇게 총체적으로는 쌀 생산이 줄고 있으나, 농가로서는 중요한 소득원이며, 지역농업 차원에서 상당기간 유지되어야 할 작물이다. 태국 쌀이 수출량으로 인도와 베트남에 이어 세계 3위이지만, 국제시장에서 차지하는 비중은 아직도 크며, 최소시장접근물량(MMA)으로 쌀을 수입하고 있는 우리나라 실정에서 태국 쌀의 최근 동향을 관심 있게 살펴볼만하다.

이 글에서는 태국 농축산업 특집의 제2편에 해당하며, 태국의 쌀 수급과

* KREI 시니어이코노미스트, kreikjh@naver.com

수출 동향 및 관련 정책을 정리하여 소개한다. 소절로 쌀 생산과 가격 동향, 쌀 유통구조 및 수출 동향, 최근의 쌀 정책 주요내용 등의 순으로 편성하여 서술한다. 다만, 최근의 코로나19(COVID-19) 영향을 비롯하여 부분적으로 자료의 한계 때문에 충분히 설명하지 못하는 사항에 대해서는 널리 양해를 바란다.

2. 쌀 생산과 가격 동향¹⁾

2.1. 쌀 생산의 지역 분포

태국에서 재배되는 쌀의 주종은 ‘안남미(安南米)’라고 불리는 인디카 계통의 쌀(Indica Rice)이다. 그리고 고급 향미(香米)인 자스민 쌀(Jasmine Rice)은 우기에만 재배할 수 있으며, 주로 수출용으로 생산한다.²⁾

총 경지면적 약 19만km² 가운데 약 60%가 벼 재배를 위한 논으로 이용되고 있는데, 아열대몬순 기후 덕분에 2~3기작으로 쌀을 재배할 수 있다. 벼농사가 발달한 지역은 태국의 수도인 방콕이 위치한 중부지역이다. 중부지역에서도 쌀을 가장 많이 생산하는 지역은 짜오프라야 강의 하류지역인 아유타야, 수판부리, 앙통, 싱부리 등이다.

태국의 중부지역은 높은 산이 없는 평야지대이며, 태국의 가장 큰 하천인 짜오프라야 강의 하류에 삼각주를 형성하여 세계적으로 손꼽히는 우수한 벼농사 지대가 되었다. 짜오프라야 강은 교통 면에서도 태국의 대동맥이면서 생활과 농업생산에 필요한 물을 공급한다.

짜오프라야 삼각주(Delta)는 구 델타지역과 신 델타지역으로 나뉜다. 구 델타는 예로부터 육지로 만들어진 땅이며, 장대한 자연제방과 습지에 형성된

1) 이 절의 내용은 일본 농림수산정책연구소의 『主要国農業戰略横断・総合, プロ研資料 第11号』(2019.3.) “第6章 タイ - 米の保護政策の後退と農業の多様化”(필자: 井上 莊太郎)를 기본으로 하여 한국농촌경제연구원이 발간한 『세계농업 159호』(2013. 11) “태국 농업 개황”(필자: 손수현)의 일부를 보완자료로 인용하였다.

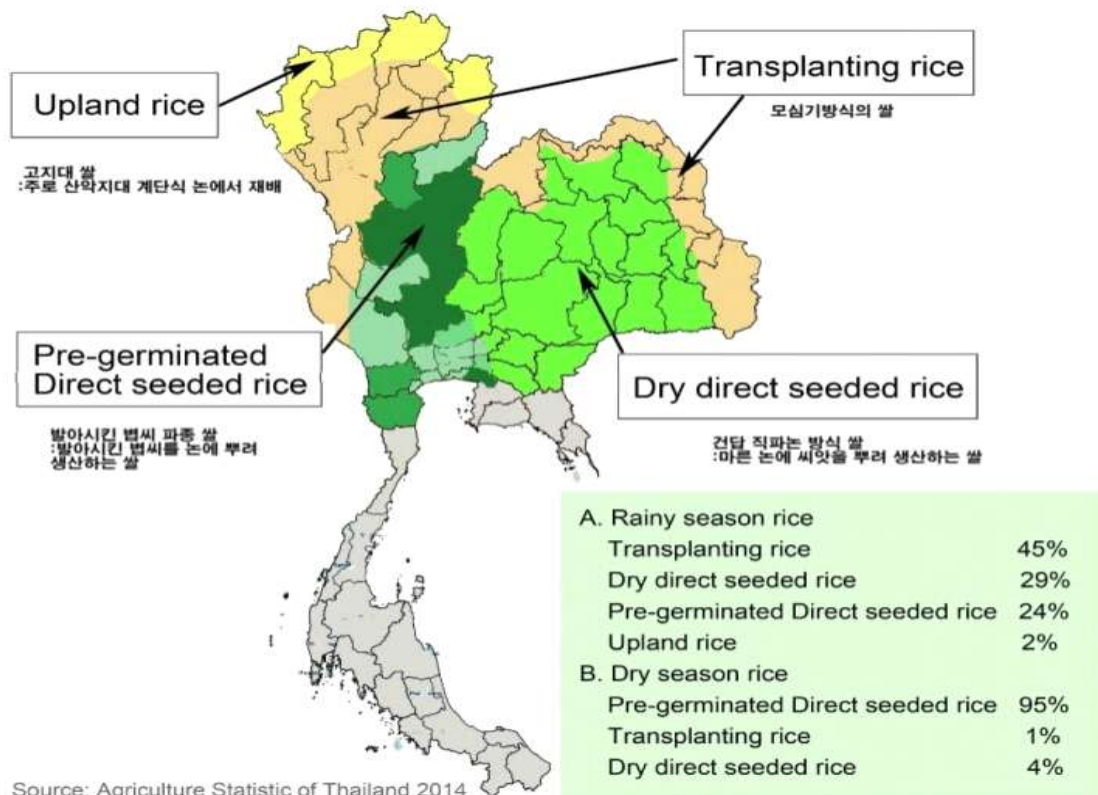
2) 쌀은 쌀알 모양과 재배지역에 따라 인디카(indica), 자포니카(japonica), 자바니카(javanica)의 3가지로 분류되는데 자바니카는 인디카와 유사하므로 흔히 인디카와 자포니카로 크게 나뉜다. 인디카는 장립종이고 자포니카는 중단립종이며, 우리나라에서 생산하는 쌀은 자포니카에 속한다. 인디카종은 찰기가 없는 쌀로 흔히 ‘안남미’라고 부르며, 전세계 쌀 생산량의 90%를 차지한다. 향미(香米)는 장립종으로 향긋한 꽃냄새를 내는 쌀인데, 본래 인도산 바스마티쌀(Basmati Rice)에서 유래한다. 바스-마티(bas-mati)가 ‘향긋한 것’이라는 뜻이다. 태국의 향미는 자스민쌀(Jasmine Rice)로 불리는데 일반쌀값의 약 2배이며, 베트남과 캄보디아에서도 다른 품종의 향미를 생산하고 있다. 자료: 네이버 지식백과.

수심이 깊은 논에서도 잘 견디는 부도(浮漚)라는 벼품종이 재배되고 있다. 신델타는 아유타야로부터 해안에 이르는 드넓은 지역이며, 완전한 평탄지로 배수가 원활하지 않을 정도로 물이 많은 습지이다. 여기에 19세기 말부터 수로를 개설하여 벼농사 경작지를 확장하였으며, 또한 취락도 형성되어 오늘날 태국 제1의 곡창지대가 되었다.

벼농사는 건기(Dry season, 11~4월)와 우기(Rainy season, 5~10월)의 생산 방식이 다르다. 우기에는 비가 자주 오기 때문에 이앙재배(Transplanting rice)가 주류를 차지하며, 그 후에 비가 오지 않는 시기에는 건답직파재배(Dry direct seeded rice)를 하게 된다. 그리고 건기에는 비가 자주 오지 않기 때문에 볍씨를 발아시켜서 논에 뿌리는 발아산파재배(Pre-germinated direct seeded rice)를 한다.

태국은 아열대 지역이기 때문에 벼농사에는 매우 적합한 기후 조건으로 연 3모작도 가능하다. 그러나 최근 들어 기후 변화로 가뭄이 자주 발생하여, 태국 정부는 농가들에게 농업용수가 덜 소요되는 농작물과 농사법을 권유하고 있다. 최근에 쌀 생산이 감소하는 것은 기상이변의 영향이기도 하다.

<그림 1> 태국의 쌀 생산지대 구분



Source: Agriculture Statistic of Thailand 2014

자료 : 태국 소개 인터넷카페(<https://cafe.naver.com/thaiinfo/>)에서 발췌.

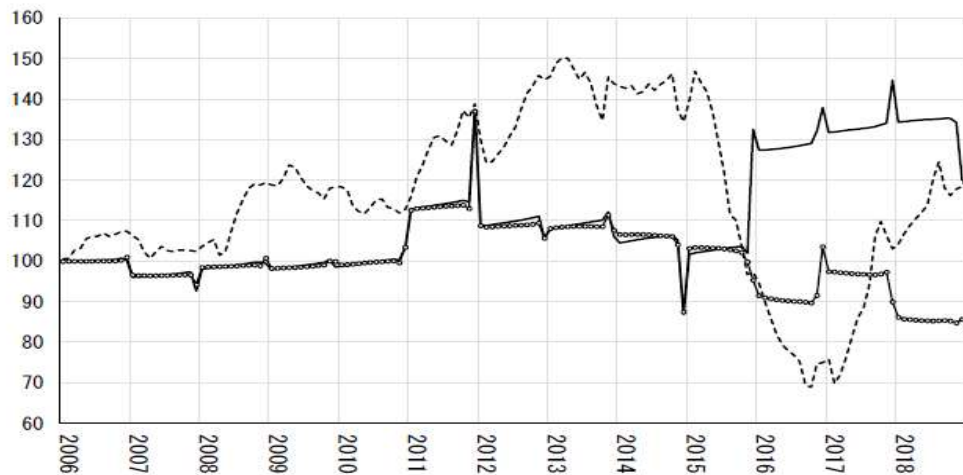
2.2. 쌀의 작형별 생산과 가격 동향

태국의 쌀 생산량(건기작+우기작)은 2011년에 3,800만 톤까지 증가한 후에 점차 감소하는 추세이다. 특히 2014년과 2015년에는 가뭄의 영향으로 생산량이 2,700만 톤 수준까지 감소하였다. 2016년부터 쌀 생산량은 다시 증가하여 2018년에는 3,200만 톤 수준을 기록하였다.

쌀의 종류별로 생산 동향을 보면, 주종을 이루는 멍쌀(Non-glutinous Rice)은 2008년부터 2015년까지 대체로 생산지수가 상승하였으나, 2015년 이후 급속히 감소세로 전환되었다. 이는 정부의 벼농사에 대한 보호정책이 축소된 것을 비롯하여, 물 부족을 이유로 관개지에서 채소 등으로의 전환을 지도하였기 때문이다. 멍쌀 생산지수는 2016년 이후 다시 상승세를 나타내고 있다.

찰쌀(Glutinous Rice)은 2017년까지 점진적인 상승세를 보이다가 그 후 하락세가 계속되고 있다. 또한 향미(Jasmine Rice)는 2016년까지는 찰쌀과 동일한 추세를 보였으나 2016년부터 증가세를 나타내고 있다.

<그림 2> 태국의 쌀 종류별 생산지수 추이 (2006~2019년, 2005년= 100)



주: 점선=멍쌀 실선=향미 굵은선=찰쌀

자료 : Office of Agricultural Economics. 井上 莊太朗(2019)에서 재인용.

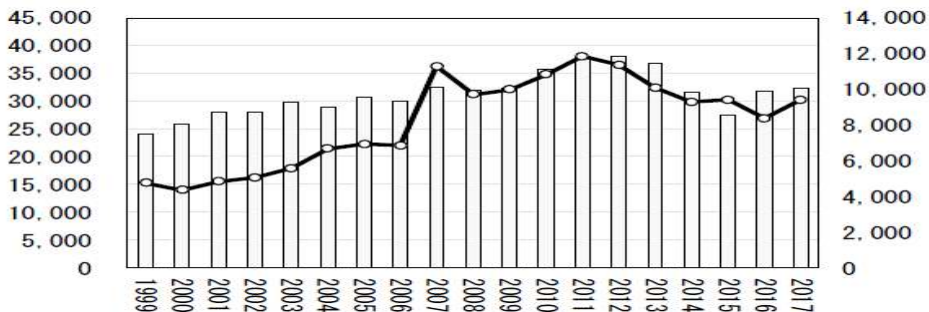
최근의 쌀 생산량에 큰 영향을 미치는 요인은 정부의 정책 개입 및 홍수와 가뭄 등의 기후 변화이다. 쌀 정책에 대해서는 4절에서 검토하겠으나, 2011년에 도입된 담보융자 제도와 정부수매 정책으로 2011년 쌀 농장가격은 1톤당 12,127바트로 사상 최고치였다. 그러나 2014년에 정권이 바뀌고 담보융자제도가 폐지되면서, 쌀 가격은 톤당 9,000바트 수준으로 하락하였다.

우기작(雨期作) 쌀의 생산과 가격 동향을 보면, 2011년에 쌀 가격이 가장 많이 상승하고 생산량도 사상 최대를 기록하였다. 그리고 2015년에는 가뭄 때문에 생산량이 감소하였으나, 2016년에는 가격이 다소 하락하였음에도 불구하고, 우기작의 생산량이 회복되었다. 2017년에는 다시 생산량이 감소하였으나 가격은 다소 상승하였다.

건기작(乾期作)은 정책의 영향이 더욱 컸다. 건기작 쌀의 가격 수준은 2008년 국제시장에서 가격 급등시의 수준에도 미치지 못할 정도로 하락하였으나, 2011년에 시작된 담보용자 제도의 영향으로 2012년과 2013년의 건기작의 쌀 가격은 높게 형성되고, 생산량도 최대를 기록하였다.

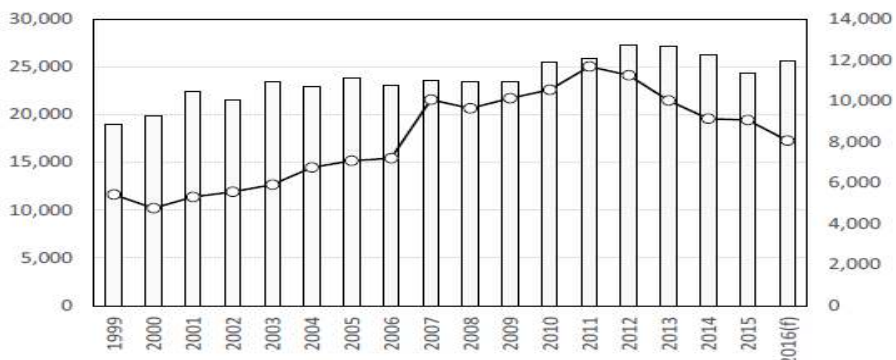
그리고 쌀담보용자 제도가 폐지된 2014년 이후에 가뭄 영향으로 벼 재배가 제한되기도 하여, 2015년 쌀 생산량은 약 400만 톤을 기록하였는데, 이는 2012년의 1,200만 톤에 비해 대략 3분의 1까지 감소한 것이다. 2016년에는 물 부족에 따른 수도작 제한 및 타작물 전환으로 인하여 다시 300만 톤까지 감소하였다. 다만, 강우로 저수량이 증가함에 따라 2017년에는 건기작의 작황이 급증하여 2018년 쌀 수확량은 800만 톤까지 회복되었다.

<그림 3> 태국의 쌀 생산량(우기작+건기작)과 가격 추이(1999~2017년)



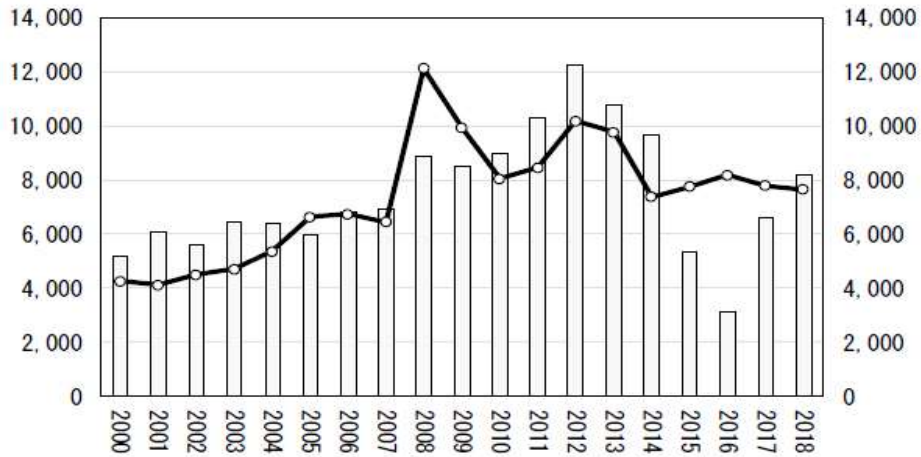
주 : 막대그래프는 생산량(1,000톤, 좌축), 실선그래프는 농장가격(바트/톤, 우축)

<그림 4> 태국의 우기작 쌀 생산량과 가격 추이(1999~2016년)



주 : 막대그래프는 생산량(1,000톤, 좌축), 실선그래프는 농장가격(바트/톤, 우축)

<그림 5> 태국의 건기작 쌀 생산량과 가격 추이(2000~2018년)



주 : 막대그래프는 생산량(1,000톤, 좌축), 실선그래프는 농장가격(바트/톤, 우축)
 자료 : Agricultural Statistics of Thailand. 井上 莊太郎(2019)에서 재인용.

2.3. 태국 쌀의 국제적 지위

태국의 쌀은 2018년 기준으로 생산량이 세계 6위이고 수출량은 제3위 수준이다. 태국은 1980년대부터 2012년까지 30여 년간 쌀 수출 세계 1위를 유지해 왔으나, 그 후 자연재해와 정부의 쌀 수매 정책이 실패하면서 인도에 선두를 내주게 되었다. 2018년에 인도는 세계 쌀 수출량의 30.1%인 74억 달러의 쌀을 수출하여 1위를 기록하였으며, 2위가 베트남, 3위가 태국, 4위가 파키스탄이다. 태국은 2014년 1,080만 톤의 쌀을 수출하여 53억 달러의 실적을 기록한 후에, 2015년 46억 달러, 2016년 43억 달러로 감소하였다.

<표 1> 세계 쌀 생산국 순위(조곡 기준, 2018년산)

순위	국명	생산량 (톤)
1	중화인민공화국	2억 1,212만 9,000
2	인도	1억 7,258만 5,000
3	인도네시아	8,303만 7,000
4	방글라데시	5,641만 7,319
5	베트남	4,404만 6,250
6	태국	3,219만 2,087
7	미얀마	2,541만 8,142
8	필리핀	1,906만 6,094
9	브라질	1,174만 9,192
10	파키스탄	1,080만 2,949

자료 : FAO, FAOSTAT - Production, Crops, Rice, Paddy, 2018.

태국 정부는 쌀 생산과 수출에 민감할 수밖에 없다. 쌀이 농산물 수출의 주축이 되어 왔으며, 쌀 생산은 태국 경제와 노동력의 절대적 비중을 차지하고 있기 때문이다. 태국인의 40%인 1,600만 명이 농업에 종사하며, 전체 농업생산량 중에 쌀의 비중이 12~13%를 차지한다. 이러한 국민경제적 비중에 비추어 쌀은 태국의 중요한 정치적 관심사인 것이다.

최근의 쌀 생산량 감소는 기상 변동과 아울러 바트화 강세라는 분석이 많다. 2018년에 태국 북동부 지역의 쌀 생산량이 49만 톤 정도나 감소하고, 연평균 1천만 톤에 달하던 수출도 크게 감소하였는데, 태국 농업부는 그 원인으로 자연재해의 영향도 크지만, 바트화의 강세로 태국 쌀값이 높아지면서 수출이 감소하고 있다고 분석하였다. 특히 태국 북동부의 갈마드 지역은 수출용 찰쌀이 많이 생산되는데, 2018년에는 가뭄과 홍수가 겹쳐 쌀 생산량이 감소하였고 이에 따라 수출도 감소를 나타냈다.

3. 쌀의 유통구조 및 수출 동향

3.1. 쌀 유통구조³⁾

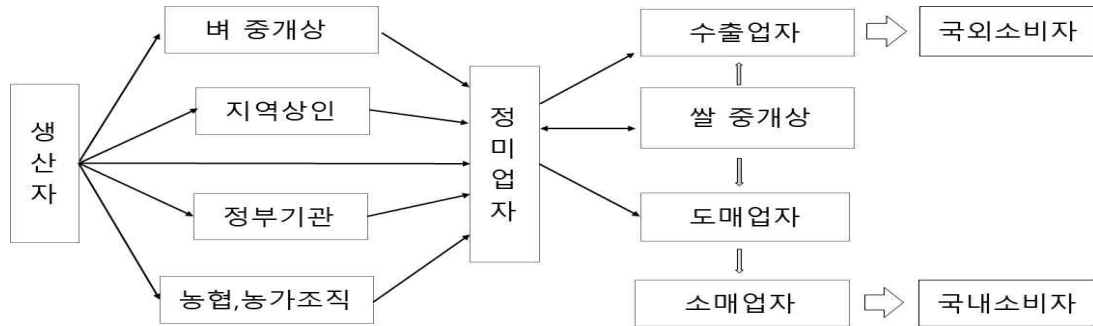
태국의 쌀 유통단계를 구성하는 개별요소를 살펴보면, 정부의 정책 규제(쌀 가격 지지, 농장보관 등), 다양한 유통경로(물류 및 상류, 중개업자), 상품 특성(품종별/수분량으로 가격 결정), 보존 특성(시간이 경과함에 따라 품질 저하 및 수확 후 반년이 지나면 발아율 저하) 등 주목해야 할 요소가 많다. 또한 쌀의 생산단계에서 기후요인이 수확량에 크게 영향을 미치는 등 가격 형성에 관련되는 요소가 복잡하다.⁴⁾

태국은 자유로운 미곡거래시스템을 바탕으로 다양한 중간상인이 존재한다. 기본적으로 시장메커니즘에 따라 통제되고 있지만, 유통되는 쌀은 정부가 정한 품질기준을 충족해야 한다. 기본적으로 생산자에서 정미업자까지는 조곡물류이며, 정미업자 이후에는 정곡 물류이다. 소비자들이 구입하는 쌀은 대부분 일단 방콕으로 수송되며, 수출용 쌀은 방콕 항에서 수출된다.

3) 이 절의 내용은 일본 인터넷 웹페이지 [note\(https://note.com/\)](https://note.com/)에 게시된 “タイ: コメの流通の仕組みについて”에서 번역하여 편집하였다.

4) 태국 소매상의 쌀값 결정에 영향을 미치는 요소로 ① 쌀 종류(멥쌀, 찰쌀, 자스민쌀), ② 신선도(신곡, 구곡, 중간), ③산지, ④밥의 부드러움(nim, num 등 표시), ⑤품질의 양호 표시(양질, 청결), ⑥밥 지은 상태(hung di, khun mo 등으로 표시), ⑦쌀알 형태(크기, 싸라기 비율 등), ⑧작기(우기작 쌀 등) 등이 있다.

<그림 6> 태국의 쌀 유통 경로



자료 : 관련 자료를 기초로 저자 작성

1) 농가 → 정미소

농가가 수확한 벼(조곡)는 건조 후에 탈곡 및 정미 과정으로 보내진다. 조곡은 전체의 약 4분의 3이 조곡상, 대리상/도매상, 쌀집적 정미소, 농업조합 및 정부기관 등으로 구성된 각종 중개업자를 거쳐 정미소에 반입된다. 조곡의 가격 변동이 결코 작지 않기 때문에, 중개업자 중에는 물류 기능에 의한 반입에 더하여 자체 곡물창고를 보유함으로써 조곡 보관 중에 가격 변동을 이용한 투기수익을 노리는 업체도 있다. 나머지 4분의 1은 농가에서 직접 정미소에 반입해 판매하게 되는데, 농가 자신이 자가소비용으로 소규모 정미소에 가져가서 탈곡 정미하는 것도 포함된다.

여기서 먼저, 태국의 농가가 쌀을 어떻게 생산하여 판매하는지에 대하여 일반적인 현황을 간략히 소개하고자 한다.

태국에서는 ‘라이(Rai)’ 라고 불리는 독자적인 토지 면적을 나타내는 단위가 이용되는데, 1 라이(40m×40m=1,600㎡) 당 수확량은 조곡으로 약 1톤(건조 전)이다. 조곡의 판매가격은 쌀의 종류나 수분량이라는 품질에도 의존하고, 또한 쌀 시세에도 영향을 미치지만, 대체로 1톤(건조 전) 당 5,000바트(kg당 5바트)가 기준이 된다.

이 벼를 탈곡해서 왕겨나 과쇄미 그리고 불순물 등을 제거한 백미로 정미되는 양은 약 4할 가량으로, 정미 비율은 낮은 편이다.⁵⁾ 따라서 우기작의 경우에 1라이에서 약 1톤의 벼(건조 전)를 수확하면 건조 후에 불순물을 제거하여 중량 기준으로 4분의 3 정도가 되고, 추가로 정미 과정을 거치면 340~420kg 정도의 백미를 얻을 수 있다. 이 수량은 1가족 4명이 1인당 약

5) 한국에서 쌀 도정율(조곡 대비 정곡 비율)은 72% 수준이다. 또한 현백율(현미 대비 백미)은 92% 수준이다. 자료 : 네이버 백과사전

100kg을 소비한다고 가정했을 경우에 약 1년분의 소비량에 해당한다.

농가의 영농규모는 지역에 따라 다양하지만, 대체로 5라이 정도의 소규모 농가라면 1라이 분이 자가소비되고, 나머지 4라이 분을 판매하여 연간 2만 바트 정도의 조수입을 얻을 수 있다. 이 조수입으로 비료, 수리비(펌프비 및 연료비), 수확비, 차기작 종자비 등을 조달하게 된다. 대략적으로 보면 수확량의 약 30% 정도가 농자재 투입비용(자가노력비 제외)으로 소요된다. 따라서 1라이 면적에 1수확기 당 3,000~3,500바트(약 10만원)/라이 정도의 순수입을 기대할 수 있다.

지역에 따라 우기작 쌀과 건기작 쌀을 생산하며, 농업용수를 확보 가능한 수준에 따라 수확량에 차이가 크다. 태국 중부지역에서는 2기작이 가능하여 건기작이 우기작보다 단위면적 당 수확량이 1.5배 정도 많다. 용수원이나 기후가 조건이 좋으면 3기작도 가능한 곳이 있다.

2) 정미소 → 방콕 미곡거래소

쌀 공급망(supply-chain)에서 벼농가 다음에 위치한 것이 벼를 백미로 가공하는 역할을 하는 정미소이다. 정미소는 정미 기능뿐만 아니라 구매업자, 판매업자, 저장업자로서의 역할 및 상품을 널리 유통시키는 역할을 담당한다.

정미소에서 반출된 쌀 중에서 일부는 각 지역에서 소비되기도 하지만, 대부분은 태국 쌀 거래의 중심지인 방콕 미곡거래소로 반출된다.

방콕 미곡거래소로의 쌀 반송은 대규모 정미소에서 수출업자 및 도매업자에게 직접 보내지기도 하지만, 기본적으로 중개인(전문상사)을 통해 유통된다. 쌀 중개인의 기능은 정미 단계에서의 전문성을 살린 물류·하역 기능, 금융결제·보증 기능 등이다.

정미소가 수출업자나 중개업소에 판매할 경우에 창고까지 운송비용을 부담해야 하므로 어느 정도 규모가 크지 않으면 경제성이 없다. 한편, 중개인을 통할 경우에는 수출업자나 중개업자 측의 요구에 따라 세세하게 쌀의 종류와 분량 및 품질별로 분류하여, 미리 합의한 납기에 정미소로부터 인수하는 형태가 된다.

쌀 중개인은 정미소에 대금 지급에 대한 책임을 지고, 쌀 구입자는 중개인을 통해 대금을 지급한다. 쌀 대금의 지급기한은 지역마다 상관행에 따라 차이가 있지만, 대부분은 쌀을 인도한 후 1~3개월이다. 중개인에게 지불하는 수수료는 쌀값의 0.75%가 시세로 알려진다. 또한 정미소의 대리인으로서 매매된 쌀의 품질에 대한 보증도 담당한다.

3) 국내 도매상 → 소매상

정미소에서 도정된 쌀의 거래는 쌀도매상을 통해 이루어진다. 도매상은 쌀을 소포대에 나누어 소매상에게 보낸다. 도매상은 자금력과 취급량에 따라 대형 도매상과 영세 도매상으로 나뉜다. 운전자금이 풍부한 대형 도매상은 정미소 또는 중개인에게서 현금으로 쌀을 살 수 있는 반면, 영세 도매상은 자금력이 충분하지 않아 대형 도매상을 중간에 두고 2차 도매와 같은 업태가 되고 있다. 소매상은 판매 형태에 따라 전통적인 소매상(마을의 쌀가게)과 현대적인 형태의 슈퍼마켓 체인 등이 있다.

4) 쌀 수출

쌀은 태국의 주식인 중요한 농산물일 뿐 아니라, 외화를 벌어들이기 위한 중요한 수출품이다. 해외로의 쌀 수출은 수출업체인 대기업이 담당하고 있으며, 수출절차 등의 상세한 내용에 대해서는 생략한다.

3.2. 쌀 수출가격 동향⁶⁾

1980년대부터 2012년까지 30여 년간 쌀 수출량 1위를 놓치지 않은 태국은 쌀 수출에 대해서는 특별한 자존심을 지켜왔다. 그동안 세계 쌀값을 좌지우지하였다고 해도 과언이 아니다. 이러한 연유로 현재도 태국산 쌀(백미) 가격이 국제 쌀 시세의 표준이 되고 있다.

한편, 2011년부터 2013년까지 태국의 국내 정치의 변화와 쌀수매 정책의 영향으로 태국 쌀의 수출가격이 상승하여 베트남 등 다른 주요 수출국과의 사이에 큰 가격 차이가 발생하였다.⁷⁾ 결과적으로 태국은 2013년부터 쌀 수출 세계 제1위라는 지위를 인도(India)에 내주게 되었다.

따라서 태국산 쌀과 다른 주요 경쟁국과의 쌀 수출가격 관계는 태국의 쌀

6) 이 절의 내용은 일본 농림수산정책연구소의 『主要国農業戰略横断・総合, プロ研資料 第11号』(2019.3.) “第6章 タイ - 米の保護政策の後退と農業の多様化”(필자: 井上 莊太郎)에서 편집 인용하였다.

7) 2011년 8월에 집권한 잉락 친나왓(Yingluck Shinawatra) 총리는 선거공약으로 농가소득 증대 및 부채 감소를 위한 쌀 수매 정책을 내세웠다. 정부는 쌀 수매를 위하여 연간 5천억 바트(한화 20조 원)의 재정을 투입하여 고가로 쌀을 매입하였다. 그러나 당초 취지와 달리 쌀 수매정책은 정부재정 손실을 늘리고, 국제 쌀시장에서 태국 쌀의 가격을 상승시켜 경쟁력을 약화시키는 결과를 초래하였다.

수출에 있어서 중요한 정보이므로, 이하에는 쌀 종류별로 가격 추이를 고가미(향미), 상급 보통미, 저급 보통미로 나누어 각각 살펴본다.

1) 고가미(향미) 수출가격

태국산 향미(Jasmine Rice)는 고급쌀의 대표라고 할 수 있다. 향미는 1960년대부터 품종이 개량되어 우기에만 재배하는 쌀이며, 국제시장에서 정곡 1톤 당 대략 1,000달러 수준으로 거래되고 있다.⁸⁾

최근까지 태국의 향미는 생산량이 증가하는 동시에 담보용자 제도에 의해 증대된 정부 재고를 처리하기 위해 수출용 방출도 계속되었다. 또한 파키스탄산 향미와 경쟁도 심해졌기 때문에 태국산 향미의 수출가격은 2014년을 정점으로 2017년까지 빠르게 하락하였다.

이렇게 고가의 향미마저 수출가격이 침체됨으로써 쌀농가의 소득이 감소하고, 이에 따라 2016년에 태국 정부가 수도작 농가에 대한 보호정책을 대폭 확대한 배경이 되었다. 그 후 2017년 5월경부터는 경쟁국인 파키스탄 쌀 가격이 오르면서 태국산 향미의 가격도 상승하고 있다.

2) 상급 보통미 수출가격

상급미(White Long Grain Rice 5% broken)는 쉐미(싸라기)의 비율이 최대 5% 정도를 포함하는 쌀이며, 국제시장 가격은 정곡 1톤 당 대략 500 달러 수준에서 변동하고 있다.

태국산 상급미 가격은 담보용자 제도에 의하여 증가한 정부 재고가 방출되면서 하락하는 추세이다. 2014년 이후 상급미 가격은 베트남산 쌀과 비슷한 수준까지 하락하였다. 그 후 2016년 중반에 다소 상승하였으나, 2017년 후반에는 베트남산 쌀과 거의 같은 수준을 유지하고 있다.

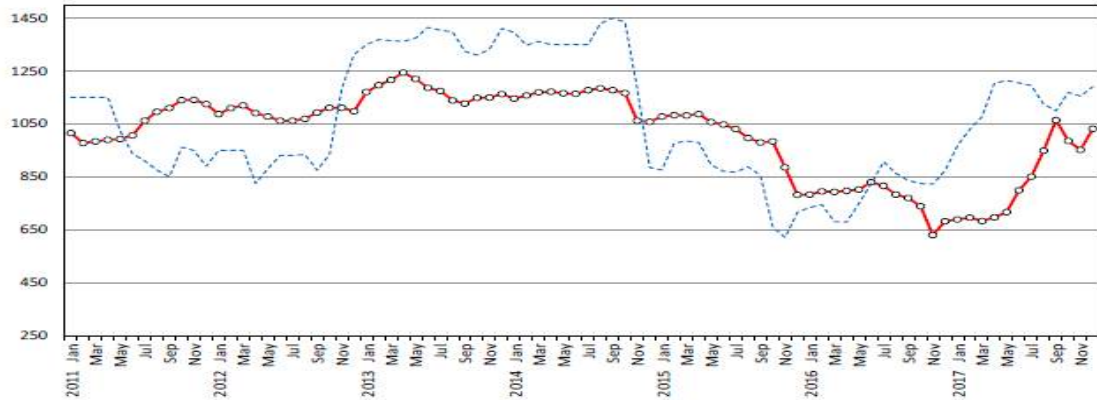
3) 저급 보통미 수출가격

저급미(White Long Grain Rice 25% broken)는 쉐미(싸라기)의 비율이 최대 25%까지 포함하므로 가격이 낮은 수준이며, 정곡 1톤 당 대략 450 달러 수준에서 변동하고 있다.

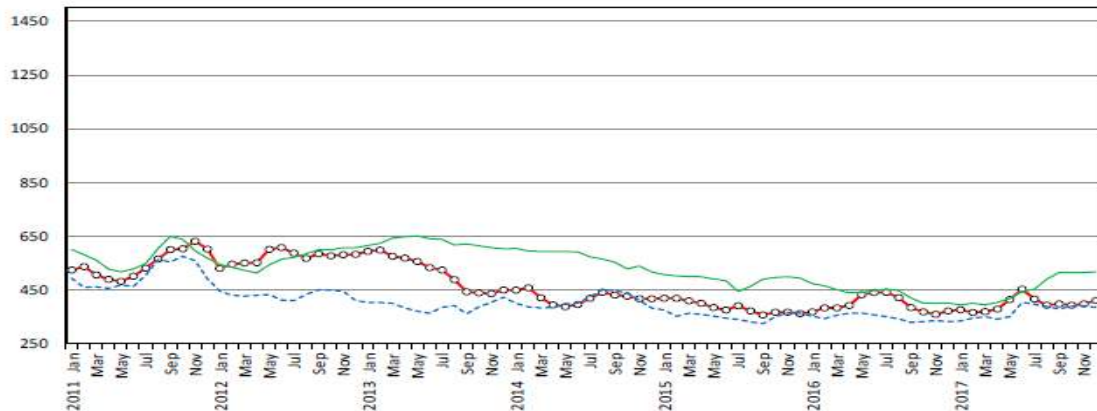
8) 태국의 향미는 Jasmine Rice라는 이름으로 수출되는데, 현지에서는 타이 홈말리(Thai Hom Mali)라고 불린다. 최근에 개발된 향미의 신품종으로 파툼타니(Pathumthani)가 보급되고 있다.

태국산 저급미는 2011년 말부터 2013년까지 베트남산이나 인도산과 비교하여 대략 톤당 100 달러 이상의 가격차가 벌어졌다. 그러나 정부 재고의 방출이 증가한 2013년 3월경부터 태국 쌀의 수출 가격은 하락하기 시작하여 세 나라의 가격차는 점차 축소되었다.

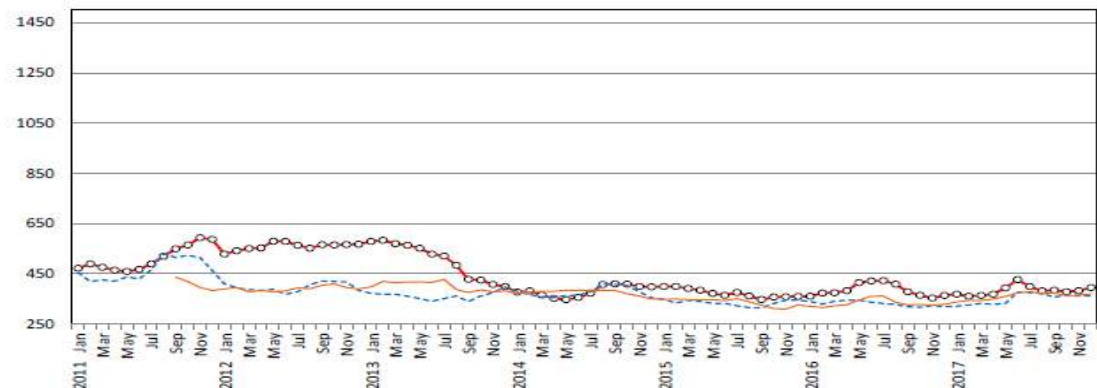
<그림 7> 태국과 경쟁국의 쌀 종류별 수출가격 추이(2011~2017년, 정곡 US\$/톤)



주 : 굵은선은 태국 향미, 점선은 파키스탄 향미



주 : 굵은선은 태국쌀(쇄미 5%), 실선은 베트남쌀(쇄미 5%), 점선은 미국쌀(쇄미 2.4%)



주 : 굵은선은 태국 쌀(쇄미 25%), 실선은 베트남 쌀(쇄미 25%), 점선은 인도 쌀(쇄미 25%)
 자료 : FAO Rice Price Update, 井上 莊太朗(2018)에서 재인용.

4. 최근의 쌀정책 주요내용⁹⁾

4.1. 2014/15 작물년도의 정책

2014년 집권한 빠라웃(Prayuth Chanocha) 정권은 쌀담보유자 제도를 폐지하고 수도작 농가에 대한 보호도 축소하였다.¹⁰⁾ 당시 태국 농업·협동조합부(Ministry of Agriculture and Cooperatives, MAC)에서도 쌀담보유자 제도의 성과와 문제점을 지적하였는데, 제도의 성과로는 농가의 소득지지, 농촌지역 경제의 활성화, 태국 쌀의 고가격화 등이, 문제점으로는 태국 쌀의 가격경쟁력 저하 및 품질 하락, 국고의 재정부담, 제도 운용의 부정 만연 등이었다.

그러나 새 정부는 쌀농가의 소득 감소를 외면하지 못하고 결국 그 해 11월에는 일시금 지불이라는 형태로 농가에 대한 직접적인 현금 지급이 실시되었다. 한편, 2013/14 작물년도의 건기작 쌀(2014년에 생산된 건기작)에 대한 담보유자제도가 정지되고 정부 재고미의 매각이 계속됨으로써, 태국 국내 쌀 가격의 상승이 억제되어 태국 쌀의 경쟁력도 상승하였다.

4.2. 2015/16 작물년도의 정책

전년도에 축소된 정부의 지원이 확대되기 시작하였다. 2015년 8월에는 농촌지역의 진흥 등을 목적으로 하는 기금인 7만 9,000개의 농촌기금에 대하여 1기금 당 예산을 100만 바트 인상하도록 발표되었다. 그리고 2015년산(2015년 11월~2016년 2월에 수확한 우기작) 쌀에 대해서는 총액 400억 바트의 지원책이 실시되었다. 여기에는 농가 채무에 대한 이자 지원과 수확미를 농장에서 보관하고 용자를 받을 수 있는 '농장담보유자 제도'가 포함되었다.

농장담보유자 제도는 쌀 수확 시에 가격이 하락하는 것을 억제하기 위한 목적으로 도입하였으며, 2015년산 향미 200만 톤을 대상으로 농장에서 출하를 3개월 정도 늦추는 농가에 대해 톤당 1만 4,000바트(단, 지급 상한은 호당 30만 바트)를 지급하는 방식이다. 정부는 여기에 더하여 쌀 보관료 명목으로 톤당 1,000바트를 추가로 지급하였다.

9) 農林水産政策研究所 [主要国農業戰略横斷・総合]プロ研資料 第11号 (2018.5) “第1章 タイ - 主要品目と政策の動向”을 편집 인용하였다.

10) 빠라웃 짠오차(Prayuth Chanocha) 총리는 2014년 5월에 군부 주도 입법회의에서 총리로 선출되었으며, 2019년 6월에 재집권하여 현정부의 총리로 재임하고 있다. 자료 : 언론기사에서 발췌.

4.3. 2016/17 작물년도의 정책

태국 정부는 쌀 생산의 안정화 및 농가소득 증대를 위하여 다양한 지원책을 실시하였다. 즉, ① 쌀 가격 안정화를 목적으로 정미 또는 조곡의 비축을 위해 68억 바트(1억 9,300만 US달러)의 예산을 승인하였다. ② 2016/17작물년도의 ‘수도작농가 지원대책’으로 가뭄피해 농가에 대한 직접지불자금 45억 바트(13억 US달러)를 승인하였다. 이 프로그램에 의하여 농가는 농업협동조합은행(BAAC)에 대한 채무를 이자율 3%로 2년간 연장할 수 있게 되었다. ③ 민간의 작물보험을 구입한 농가는 자연재해에 의한 손해에 대해 정부로부터 부분적인 보조가 실시되었다. ④ 수확 및 수확후처리 비용으로 모든 농가에게 톤당 2,000바트의 직접지불을 실시하였다. ⑤ 농장담보유자 제도에 참여한 농가를 대상으로 수확미의 보관비용으로 톤당 1,500 바트(43 US달러/톤)을 지불하였다. ⑥ 농장담보유자제도의 대상을 전년도까지의 홈말리 향미와 찹쌀에 추가하여 보통미와 파툼타니 향미로 확대하였다.

용자가격은 시장가격보다 낮아서 조곡 1톤 기준으로 홈말리 향미와 찹쌀은 9,500 바트(271 US달러/톤), 보통쌀은 7,000 바트(약 200 US달러/톤), 파툼타니 향미는 7,800 바트(약 223 US달러)로 설정되었다.

또한, 이 프로그램이 목표로 하는 대상 수량은 향미와 찹쌀을 합하여 200만 톤 및 보통미와 파툼타니 향미를 합하여 100만 톤이다. 이것은 2016/17작물년도 우기작 생산량의 약 10%에 해당한다. ⑦ 정부는 쌀수확 최성기인 11월과 12월 동안의 쌀 보관에 대해 보다 많은 인센티브를 공급하기로 하고, 농장담보유자 제도에 참여하는 농가에 대해 향미 혹은 찹쌀을 보관하였을 경우에 톤당 1,000 바트(29 US달러)를 현금으로 지급하였다. 이는 쌀이 시장에 판매될 때 비로소 1,500 바트를 받는 이전의 구조와는 다르다.

한편, 이자보조 프로그램에 참가하고 있는 정미업자/유통업자와 농민조직이 4~6개월간 수확미를 보관하였을 경우 3%의 이자보조를 받을 수 있도록 하였는데, 이자보조금은 다시 4%로 증액되었다. 이 정책의 목표는 정미업자/유통업자가 보관중인 쌀 800만 톤과 농민조직이 보관중인 쌀 250만 톤의 출하를 연기하는 것이었다.

4.4. 2017/18 작물년도의 정책

2017년 9월에 태국 정부는 총액 872억 바트(약 3조 원)의 쌀농가 지원책을

의회에서 승인하였다. 이 지원책은 수확한 쌀의 판매를 늦추는 농가에 보조금과 용자를 제공하는 것이며, 쌀가격 지지를 통해 농가의 소득 향상으로 연결시키는 것을 목적으로 하고 있다.

정부 보도에 의하면, 예산 중 335억 바트가 보관한 쌀을 담보로 한 용자 537억 바트가 보조금에 충당될 예정이며, 쌀농가 370만 호가 혜택을 받는 것으로 추정하였다. 보조금은 자가창고 등에 쌀을 보관하는 농가에게 1톤 당 1,500 바트를 지급하는 것 외에, 모든 쌀 농가를 대상으로 수확 수당 및 품질개선 수당으로 1톤 당 1,200 바트(호당 최대 1만 2,000 바트)를 지급하도록 하였다.

4.5. 2018/19 작물년도의 정책

쌀농가가 벼재배에서 타작물로 전작하는 것은 시장가격에 따른 농가의 선택이며, 정부는 개입하지 않는다. 농업부 농업지도국이 수도작 농가의 등록을 담당하고 있으며, 상업부 국내거래국에서 수도작 농가의 보관용 창고 건설을 위한 저리용자를 실시하고 있다. 농업협동조합은행의 통상적인 대출이율은 7~8%이지만, 정부가 이자를 보전함으로써 농가가 부담하는 금리는 1~2%의 저율이다. 정부는 농업협동조합은행에 대해 이차를 보전하는 시스템이다.

농업부는 현재 유색미를 비롯한 소비자들의 건강 다이어트 지향에 부응하는 고부가가치 쌀의 생산을 진흥시키고 있다. 예를 들어, 프리미엄급인 저당미(低糖米) 등이 있는데, 이러한 쌀은 주로 수출용이며, 국제시장에서 유기미(有機米) 등과 함께 고급쌀로 판매가 증가하는 추세이다.

태국 정부는 쌀 공급과잉을 해소하기 위하여 건기작을 억제하고 옥수수나 녹두를 재배하도록 전작을 권장하고 있다. 이것은 농업부의 지역구분(Zoning)에 기초하여 지도하는 방식으로 추진되고 있다.

한편, 상업부에서는 쌀 마케팅에 관한 정책을 담당하고 있다. 정부의 의지와 달리 현재 쌀 시장가격이 높기 때문에 수도작 농가의 생산 의욕이 높으며, 농장담보용자 제도에 의한 정책 개입의 필요성은 낮다.

현재 태국 정부의 쌀과 관련된 주요 정책 가운데 생산 단계에서는 다음 7가지 정책이 실시중이다. ① 대규모 수도작 프로젝트 : 대규모 농가의 육성과 농가그룹의 육성, ② 유기미 생산 프로젝트 : 유기농쌀 생산은 특히 동부 지역에서 활발하며 유기미 정미소가 존재한다. ③ 스마트농가 육성 프로젝트, ④ 정밀농업 프로젝트 : GPS나 원격탐사 기술을 적용하여 토양관리 및

IPM 보급을 도모하고 또한 토지의 균평화를 추진한다. ⑤ 고급 향미 생산 프로젝트 : 고단백 자스민 향미 보급, ⑥ 저당질 쌀 생산유통 프로젝트 : KKh43 품종 등 건강에 좋은 쌀의 신품종 보급, ⑦ 13개 저지대 벼농사 생산 조정 프로젝트 : 건기작 쌀의 감산을 추진하는 방향으로 200만 라이(약 33만 ha)를 쌀에서 옥수수로 전환한다.

유통 단계에서는 다음 3가지 정책이 실시중이다. ① 우기작 쌀 출하 지연에 대한 지원으로 융자금(soft loan)의 공급 및 수확 기계화와 쌀 고품질화를 지원, ② 쌀 집하에 대한 융자금 공급과 농업조직에 의한 고부가가치화 대응 지원, ③ 쌀 수출을 위한 재고 유지에 대한 이차보전 지원 등이다.

5. 멧음말

최근에 태국의 쌀 생산량이 감소하고 수출국의 지위도 하락하고 있으나, 이것은 대체적인 경향이기도 하다. 태국은 연간 2,700만 톤(정곡 환산 1,600만 톤)의 쌀을 생산하여 그 중 40% 가량을 수출하고 있는데, 최근 자연재해에 따른 생산 감소로 수출 여력이 약해지고 또한 바트화의 강세로 가격경쟁력도 낮아지는 것이 현실이다.

그러나 태국에서 쌀은 정치적으로나 경제사회적으로나 매우 중요한 자원으로 유지되고 있다. 쌀은 국민의 주식으로 이용되며, 벼농사는 총인구의 4할이 종사하는 산업이고, 또한 농가의 주소득원으로서 농촌사회를 유지하는 핵심 요소이기도 하다.

태국 정부는 쌀의 안정적 생산과 국제경쟁력을 높이기 위하여 다양한 시책을 추진하고 있다. 특히 2018년부터 실시하는 지역구분에 의한 생산조정 방식이 눈에 띈다. 수도작의 생산력이 낮은 지역을 중심으로 전작(轉作)을 장려하여 쌀의 공급과잉을 억제하는 한편, 프리미엄급 향미(香米)를 개발하고 보급하여 고부가가치 쌀의 수출기반을 다져가고 있는 것이다.

예컨대 현재 고품질 쌀이 많이 생산되는 태국 동북지역은 이전에는 염류 집적토양, 건조 및 물 부족 등의 문제로 생산성이 낮았다. 이를 개선하기 위하여 정부는 저수지를 건설하고 토양개량 등 생산기반을 정비하였으며, 고품질 품종벼를 보급하여 농가소득 증대는 물론 쌀수출 지역으로 변모시켰다. 한 마디로 정부 주도로 동북지역에 쌀농업의 수출단지가 구축된 셈이다.

세계 쌀시장에서 고부가가치 쌀의 비중이 점점 늘어나는 추세이다. 우리나라에서도 건강 기능성 쌀을 비롯하여 다양한 브랜드 쌀이 유통되고 있다. 태

국의 쌀농업도 전통적인 자스민 쌀에 유기농 재배방식을 도입하여 수출시장에 대응해 나가는 모습이다.

참고문헌

- 손수현, 2013, “태국 농업 개황”, 『세계농업 159호』, 한국농촌경제연구원.
박동규, 1997, “태국의 미곡수급 현황과 전망”, 『농촌경제 20권 3호』, 한국농촌경제연구원.
井上 莊太郎, 2019. “第6章 タイ - 米の保護政策の後退と農業の多様化”, 『主要国農業戦略横断・総合, プロ研資料 第11号』, 農林水産政策研究所.
井上 莊太郎, 2018. “第1章 タイ - 主要品目と政策の動向”, 『主要国農業戦略横断・総合, プロ研資料 第7号』, 農林水産政策研究所.
重富真一, 2015, “タイにおけるコメの流通制度と格付け・検査制度の変遷”, 有本寛編『日本の開発課題と対応: 経済史と開発研究の融合(中間報告書)』 調査研究報告書, アジア経済研究所.

관련 홈페이지

- 대한민국 외교부 국가/지역정보 <http://www.mofa.go.kr/www/nation/>
주한 태국대사관 <http://www.thailandtoday.in.th/economy/>
ASEAN사무국 <http://www.aseansec.org/>
태국 농업부 <https://eng.moac.go.th/main.php?filename=main/>
구글 위키백과 <https://ko.wikipedia.org/wiki/>
네이버 나무위키 <https://namu.wiki/w/>