

## 지역생산·지역소비 전략의 국산밀 생산자조직 및 사업체의 현재와 발전과제

권승구\* / 동국대학교 식품산업관리학과 교수

김영복 / 천안시농업기술센터 농촌지도사

김동완 / 농업회사법인 우리밀통상(주) 대표이사

### 연구 필요성

밀은 국내에서 쌀 다음으로 소비가 많은 식량 작물임에도 불구하고 자급률은 1%대에 그치고 있다. 국내 밀 자급률 저조는 기상 등 재배 여건의 한계도 있지만, 해방 이후 국내 밀 산업발전 전략의 부재 속에 오랜 기간 수입밀에 의존해 온 것이 큰 원인으로 지적되고 있다. 1984년 밀 수매 중단과 그로 인한 국내 밀 산업의 존폐위기도 이러한 흐름의 연장 선상에서 살펴봐야 할 내용이라고 생각된다. 이는 우리와 유사한 재배환경을 가지고 있으면서도 10% 중반대의 자급률을 보이는 일본과도 대비되는 점이다.

이러한 가운데 80년대 말~90년대 초 우루과이라운드 협상과 함께 밀어닥친 농산물 수입 개방의 확대 파고 속에서, 안전하고 안심할 수 있는 먹을거리에 대한 시민들의 이해와 관심이 크게 높아졌다. 제2의 국민식량을 더는 수입에 의존할 수 없다는 자각이 일어나기 시작하면서, 민간 중심으로 우리밀살리기운동이 촉발되었고, 그 결실로 국산밀을 국민들 밥상에 다시금 올릴 수 있게 되었다.

그러나 우리밀살리기운동은 국민들의 지지에도 불구하고, 안정적 발전을 이루지는 못했

---

\* 권승구: 동국대학교 식품산업관리학과 교수. 산지조직화와 농식품 유통 관련 강의 및 연구를 담당하고 있으며, 후진국의 농업분야 지원 및 개발 분야에 많은 관심을 가지고 있다.

다. 1991년 발족 이후 운동으로서는 큰 주목을 받았지만, 1997년 사업 부분의 부도로 존립 자체에 어려움을 겪어야만 했다. 이후 우리밀살리기운동본부는 교육·홍보사업 등 비영리사업 중심으로 활동 방향을 전환해 오늘에 이르고 있다. 우리밀살리기운동본부 사업 부도 이후, 국산밀 사업 중 수매부분은 농협중앙회에서 인수하여 사업을 이어가다가 이후 다시 개별 사업체 중심으로 재편되어 오늘에 이르고 있다. 그렇지만 이 과정에서 국산밀 사업에 대한 정책 부재, 시장의 전면 개방이라는 흐름이 계속되면서, 이전에 비해 특별한 성과를 내지는 못했다. 2007년까지 국내 밀 자급률이 0.5%를 넘지 못한 것이 이를 잘 말해 준다.

국산밀 산업은 2007년 이후 새로운 전환을 맞게 된다. 2006~2007년 세계 곡물 가격의 폭등이 발생하면서 정책당국이 제2의 녹색혁명 주창 속에 새롭게 밀 산업 정책의 도입이 시작된 것이다. 2007년 이후 정책당국의 밀 산업정책은 2015년 10% 자급률 실현 구호 속에 경관보조직접지불제, 수매자금 지원, 건조저장시설 지원, 자조금 단체 육성 등으로 다양하게 이어져 왔다. 밀 산업의 새로운 정책화는 2012년 보리수매 중단이라는 정책변화 등과 궤를 같이하면서 밀 산업 발전에 중요한 계기를 마련하였지만, 그 흐름은 오래 지속되지 못했다. 2016년 자급률 1.2%가 말해 주듯이 현재까지도 국산밀 산업은 괄목할만한 성과를 내지 못하고 있다.

2007년 이후 국산밀 산업 부진은 정책의 새로운 개입이란 점에서 이전과 다른 시각으로 살펴볼 필요가 있다. 현재의 국산밀 산업의 부진은 정책개입이 국산밀 정책의 근본적 처방으로 다가서지 못했기 때문일 수 있다. 즉, 밀 시장 전면 개방 속에 국내 시장에서 가격·품질 등 여러 측면에서 수입밀에 비해 경쟁 열위에 있는 국산밀 위상 제고에 정책이 구체적 영향을 미치지 못한 것이라 할 수 있다.

수입밀 대비 우리밀 가격은 2007년 이후 국제곡물가격 폭등 시 2배 가까이까지 좁혀진 바 있다. 그렇지만 이후 국제 곡물가격은 저가로 회귀한 반면 국산밀 가격은 오히려 16.7% 인상되었다. 그 결과 원료곡 기준 그 격차가 4~5배 가까이 오히려 커진 것이 현재의 모습이다.

국산밀은 전국 각지의 밀을 한 곳으로 취합해 동시 제분에 들어간다. 지역별 재배방법과 품종 차이로 인해 많은 노력에도 불구하고 균일한 품질을 유지하기가 어려운 실정으로, 품질의 안정성 유지 문제가 지속해서 지적되고 있다. 밀 품질의 가장 기초가 되는 품종 부족도 다양한 가공제품 요구에 맞는 밀가루 생산에 어려움을 주고 있다. 이에 따라 국산 밀가

루는 용도별로 세분된 수입밀 밀가루와 달리, 한 종류로 생산되어 제면·제빵·제과 등에 다 목적으로 두루 쓰이고 있는 실정이다.

국산밀 산업의 이 같은 문제는 일순간에 해결될 과제는 아니며, 다양한 영역에서 협력을 통해 함께 풀어가야 할 중장기 과제라고 할 수 있다. 중앙정부와 지방자치단체가 정책을 포함하여 관련 내용의 구체적 검토와 총괄적 정비가 함께 마련되어야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 생산 장려 등 생산자 이해 중심 정책을 소비자와 시장 지향적 방향으로 전환하려는 노력이 우선적으로 요구되고 있다. 이 과정을 통해 소비자 지향 국내 밀 시장의 자연스러운 전개를 유도해 나가면서, 다시금 시장 움직임에 대응한 밀 산업의 변화를 수렴하고, 발전 과제를 모색해 나가야 할 것이다.

이에 본 연구에서는 현재 지역에서 맹아적 형태에 불과하지만, 지역을 기반으로 하여 소비자·시장개척 방향으로 밀 산업의 새로운 변화를 모색하고 있는 사례를 살펴보고자 한다. 그리고 지역의 사례 분석을 바탕으로 국내 밀 산업의 현실적 과제와 더불어 중장기 발전과제를 함께 살펴보고자 한다. 이는 국내 밀 산업의 안정적 발전을 이룩하기 위해서는, 전국을 사업 범위로 한 소수 사업체 중심의 운영방식에서, 지역 범위를 기반으로 한 다양한 형태의 사업체가 공존을 위해 상호 보완적인 역할을 수행해 나갈 때 비로소 가능하다는 점을 고려한 접근이다. 그리고 현재 정책 당국이 제시하고 있는 5.1%의 자급률 목표 실현 자체가 지역 범위 국산밀 사업체의 활동에 기반을 두지 않고서는 성립되기 어렵다는 점도 함께 고려하였다.

본 연구에서는 국내 밀산업의 현황과 주요 사업체 동향 그리고 지역의 국산밀산업 사례와 발전과제 등을 중점적으로 살펴보았다. 특히 지역의 국산밀 산업 사례에서는 해당 사업의 출발 계기, 현 사업의 내용과 발전전략 그리고 사업의 안정적 운영을 위한 발전과제 등을 다양한 측면에서 살펴보았다.

또한 우리와 유사한 생산여건을 가지고 있으면서도 자국산 밀 자급률을 12% 이상 유지하고 있는 일본의 지역밀 산업 현황도 함께 살펴보았다. 본 연구는 이러한 과정을 통해 2020년 국산밀 5.1% 자급을 위한 구체적 실천과제를 지역의 관점에서 제시해 보고자 하였다.

## 연구내용

### 1. 국산밀 산업의 변천과정과 발전과제

#### 가. 국산밀 산업 주체의 변화 과정

국산밀 산업은 우리밀살리기운동본부가 창립된 1991년을 출발점으로 하여 1997년, 2003년 그리고 2007년 전후시기를 주요 전환점으로 하여 오늘에 이르고 있다. 3번의 시기 변화는 사업 주체의 변화가 중심이었지만, 이와 더불어 시장의 변화도 함께 살펴볼 필요가 있다.

1991년부터 1997년까지의 국산밀 산업은 이 땅에 국산밀을 다시 살리는 과정이었으며, 그 중심에는 우리밀살리기운동본부의 역할이 있었다. 이 시기 국산밀 산업은 시장과의 조우를 통한 확장이기보다는 운동적 이해가 더 큰 비중으로 전개되었다.

종자조차 확보하기 어려운 상황에다 산업적 기반을 전혀 갖추지 못한 국면에서 민간 주도로 밀산업을 전개해 나가기 위해서는 불가피한 모습이라고 할 수 있다. 이러한 이유로 가격·품질 모두에서 열악할 수밖에 없는 상황이었다.

이 과정에서 전남 구례를 시작으로 5개에 이르는 제분공장이 세워져 밀가루 생산을 시작했다. 그러나 제분시설이 맷돌 방식이어서 고도 시설에서 생산된 수입밀 밀가루보다 품질이 비교할 수 없는 열악한 형편이었다. 이에 따라 제품 사양도 제약을 가질 수밖에 없어 밀가루, 통밀쌀, 국수, 모닝빵 정도에 그치고 있다.

이 같은 상황에서도 국산밀 산업이 지속할 수 있었던 것은 우리밀살리기운동에 대한 국민들의 열망이 있었기 때문이다. 생산 규모상 불가피한 측면이 있었지만 일반 시장보다 우리밀살리기운동본부 회원 중심의 운영도 당시 사업지속에 도움이 되었다.

이 같은 국산밀 산업은 1997년 우리밀살리기운동본부의 사업 부도와 함께 큰 변화로 접어든다. 우리밀살리기운동본부 사업 부도의 가장 직접적 영향은 수매 주체의 변화이다. 당시까지 우리밀살리기운동본부가 주도하던 수매사업이 농협중앙회로 넘어가게 되지만, 농협중앙회의 밀 생산·수매는 사업에 대한 경험부족과 생산 안정화에 대한 계획 부재 등으로 생산부족이라는 새로운 위기를 촉발하게 된다.<sup>1)</sup>

농협중앙회 중심의 생산·수매 그로 인한 생산부족은 밀 수매에 새로운 변화를 가져온다. 그 핵심이 기존 우리밀살리기운동본부 부도 후 개별 사업자로 위상 변화를 가져온 (주)우리밀, 구레우리밀가공공장 등의 수매 주체로의 위상 강화이다. 마침 우리밀 사업에 새롭게 진입하던 생협 등에서도 기존 생산·수매 체계에 대한 불신으로 독자적 밀 생산·수매 체계를 마련하게 된다. 생산자 진영에서도 생산·수매체계의 새로운 변화가 필요하다는 인식 하에 2002년 이후 우리밀협동조합 설립 움직임이 생겨났다. 이후 2004년 농림부 인가를 받으면서 새로운 생산·수매 주체로 위상을 확보해 가게 된다.

이 과정은 밀가루 생산 등 제품생산에도 변화를 가져오게 된다. 전남 구례 제분공장 중심의 밀가루 생산이 대형 제분회사를 통한 위탁 제분 쪽으로 더욱 넓혀지는 계기가 되었다. 대형 제분회사 시설 이용은 밀가루 품질 향상에 나름의 기여가 되었다. 밀은 쌀·보리와 달리 제1차 가공을 반드시 거쳐 소비자를 만나게 된다. 이 같은 변화는 밀가루 품질이 소비시장 확대에 큰 영향을 미친다는 점에서 긍정적 요소로 여겨진다. 이러한 영향으로 이 시기 이후 국산밀 제품의 다양성도 크게 높아졌으며, 기존의 밀가루, 국수, 밀쌀 외 몇몇 특정 품목에 그치던 상품이 빵류, 과자류 등으로까지 확대되었다.

국산밀 산업은 2006년 이후 다시금 새로운 변화를 겪게 된다. 수입밀을 사업 중심에 두었던 (주)밀다원 등의 기업이 국산밀 산업으로 신규 진입한 것이 주요 계기였다. 이후 (주)밀다원은 SPC그룹에 인수되어 대기업의 국산밀 시장 참여라는 새로운 모습을 낳게 되었다.

더불어 2007년 세계 곡물가 폭등 영향으로 국산밀 산업진흥을 목적으로 한 정책당국의 관여와 함께 CJ, 한국동아, 삼양밀맥스 등의 몇몇 대기업도 새롭게 국산밀 시장에 진입하게 된다. 이들 대기업은 직접적 생산·수매 주체로 참여가 아니었다. 대신 기존 수매업체로부터 알곡을 확보한 후 가공제품을 통해 시장에 참가하는 방식을 택했다.

2007년 이후 국산밀 산업은 정책당국의 새로운 개입 그리고 그로 인한 국민·국가적 인식의 큰 확산 속의 전개라는 점에서도 이전과 차이를 갖는다. 대기업의 참여는 소비자들이 시장에서 국산밀과 수입밀을 보다 자유롭게 선택할 수 있는 길을 연다는 의미에서 시장 환경의 큰 변화로 읽힐 여지가 있다.

1) 운동적 접근에도 불구하고, 우리밀 생산은 농가 생산비 보전이 가장 핵심 관건이 되리라는 것은 불문가지였다. 그런데 농협중앙회로 생산·수매가 이관될 당시 우리밀 수매가는 사업부도 대처 등으로 크게 낮아져 있었고, 이에 생산농가들의 의욕도 크게 낮아진 상황이었다. 이에 농협중앙회의 생산·수매 안정화는 이의 조정부터 시도할 필요가 있었으나 관련 조치가 일절 이루어지지 못했다.

그렇지만 2007년 이후 국산밀 사업에서 대기업의 참여는 애초의 참여 의지와 달리 축소 경향에 있다. 그 이유에 대해서는 국산밀 사업자 측과 대기업 측의 의견이 서로 엇갈린다. 국산밀 관계자는 수입밀 사업을 중심에 둔 대기업이 이와 대체되는 우리밀 사업 참여에는 본래적 한계를 가질 수밖에 없다고 지적하고 있다. 이에 비해 대기업 측은 국산밀이 품질 안정성이 크게 낮아 사업 확장이 어렵다는 의견을 제시하고 있다.

지역 기반의 소규모 국산밀 사업 주체 움직임도 2007년 전후로 활발해진다. 지역기반 소규모 수매주체는 오래전부터 지역에서 소규모로 밀 사업에 참여하고 있던 곳도 있었지만, 이 시기를 전후로 하여 새롭게 출발하는 모습이 주를 이룬다. 기존의 출발 조직도 이 시기 전후 국산밀에 대한 시민 인식전환과 함께 새롭게 부각되었다.

2007년 이후 국산밀 산업에 대한 정책관여에서 주목할 부분은 자조금 단체로서 국산밀 산업협회의 출범이다. 2010년 창립된 국산밀산업협회는 주요 시·군 생산자조직과 수매업체가 회원으로 참여하고 있는데, 수급 안정과 교육 사업 등을 중심에 두고 있다. 이에 따라 2010년 이후의 국산밀 산업은 최소한 생산·수매 그리고 교육 부분에서는 국산밀산업협회의 큰 관여 속에서 움직여지고 있다.

## 나. 국산밀 산업 주체의 일반 현황

이상의 흐름 속에 2016/17년 국산밀산업은 생산·수매 부문에서 한국우리밀농협, (주)우리밀, iCOOP생협, (주)밀다원 등 전국을 범위로 한 4개 수매사업체와 전남 구례를 기반으로 한 (영)광의면특품사업단이 구심적 역할을 하고 있다.<sup>2)</sup> 각 사업체는 전국 각지 주요 지역 생산자조직과 협력하여 생산부문을 관리하고 있다. (영)광의면특품사업단은 구례지역을 중심으로 하면서도, 안정적 물량 확보를 위해 전국 주요 산지와와의 관계를 꾸준히 이어 오고 있다. 지역 및 전국 기반의 소규모 사업자도 다양하게 존재하는데, 이들은 독자적 수매를 통한 독립적 사업 확보 또는 전국 범위 5개 수매사업체와 계약을 통한 수매기능 보완 등의 다양한 모습을 보인다.

2) 본 절은 국산밀 산업 주체라는 제목에도 불구하고, 생산·수매업체 중심으로 논의를 전개한다. 생산·수매업체가 가공영역까지 사업을 총괄해 나가고 있어, 이에 대한 이해가 국산밀산업 전반의 이해라 해도 무방하기 때문이다. 국산밀 산업에서 큰 비중을 차지하면서도 생산·수매에 참여하지 않는 곳은 한살림과 대기업 등이다.

&lt;표 1&gt; 국산밀 산업, 생산·수매 주체별 구분의 대략

범위	수매업체	주요 산지	비 고
전국	한국우리밀농협	광주, 전남, 전북 중심 전국	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국산밀산업협회 회원단체</li> <li>- 전체 물량의 85%</li> <li>· 지역농협 또는 영농조합법인 등과 계약을 통한 생산</li> <li>· 한국우리밀농협, 구례우리밀가공공장, 천안밀영농조합은 자체 조합원 또는 지역주민 중심 수매</li> </ul>
전국	(주)우리밀	경남, 전남, 전북 등	
전국	(영)광의면특품사업단	전남 구례 외 전남, 전북, 경남 주요 지역	
전국	iCOOP생협	경북, 경남, 전남, 전북 주요 지역	
전국	(주)밀다윈	전남, 경남, 전북 주요 지역	
지역	천안밀영농조합법인	충남 천안 외 충남 일원	
지역	예천우리밀애	경북 예천 외 주변지역 과 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	우리농촌네트워크	전북 부안 외 주요 산지 별 구매	자체 가공사업 물량
전국	(주)우리밀통상	충남 아산 외 주요 산지 별 구매	자체 가공사업 물량
전국	원주농협	강원 원주 외 주요 산지 서 구매	자체 가공사업 물량
지역	주요 지역 영농조합법인 또는 농업회사법인	지역범위 수매 후 알곡 판매	

2015/16년 기준 사업체별 수매물량은 <표 2>와 같으며, 주요 5개 수매업체가 전체의 82.9%<sup>3)</sup>를 점하고 있다. 따라서 국산밀 산업 흐름은 5개 수매업체의 동태가 중심이 되고 있다. 5개 사업체의 공통된 특징은 오랜 기간 사업 관계에서 확보한 주요 산지와 계약재배를 통한 알곡 생산이다. 각 수요업체 대상의 주요 산지 계약 주체는 지역농협 또는 영농조합법인·작목반이 된다. 다만 한국우리밀농협은 자체 조합원의 생산 현장을 방문해 직접 수매에 나서고 있다.

3) 국산밀산업협회 회원사 중 천안밀영농조합법인 감당부분을 제외하고 계산한 것이다.

이를 통해 수매한 알곡은 이후 사업체 자체 가공사업을 통한 제품 생산, 국산밀 사업에 함께하는 제분사업체 또는 제분을 통한 주요 제2차 가공업자 등에 대한 판매 등으로 소진된다. 5개 사업체 중 자체 가공사업을 중심에 두고 있는 곳은 (주)우리밀, 구례우리밀가공공장, 아이쿱생협, (주)밀다원이며, 제분 업체 등으로의 알곡 판매는 한국우리밀농협이 주로 담당하고 있다.

5개 사업체 간에도 부족 물량 발생 시 사업체 간 거래가 이루어지고 있으며, 5개 사업체 간 거래에서 주요 공급자는 주로 한국우리밀농협이다. 물론 수요 예측이 틀려 잔여 물량이 발생한 경우 별도로 물량 처분을 계획하는 사업체가 생겨나기도 한다.

<표 2> 2015/16년 국산밀 생산·수매현황\*

(단위: t)

수매처	계약량	수매량	수매품종					
			백중	금강	조경	수안	기타	
국산밀 산업협 회 원사	한국우리밀농협	10,000	9,116	6,072	1,823		765	456
	(주)우리밀	8,500	6,426	1,777	1,692	2,595	110	252
	iCOOP생협	5,800	4,672	2,441	1,296	935		
	(주)밀다원	5,124	3,848	1,630	1,616	602		
	구례우리밀	2,200	2,450	948	826	282		394
	천안우리밀	600	600		500			100
소계 (A)	양	32,224	27,112(A)	12,868	7,753	4,414	875	1,202
	A/B×100		84.7					
	비중(%)		100.0	47.5	28.6	16.3	3.2	4.4
비회 원사	국립종자원		900					
	전주우리밀		850					
	진주금곡정미소		200					
	예천 외 기타		100					
	기타		2,838					
	소계		4,888					
합계(B)			32,000(B)					

주: '생산·수매 현황' 표제에도 불구하고, 주요 사업체의 수매량만을 담고 있음. 따라서 국내 밀 생산의 실제 규모는 위에 제시된 양보다 많을 수 있음. 그렇지만 국내 밀 생산이 수매사업체와의 계약재배를 전제로 한다는 점에서, 포함되지 않은 양은 극히 미미할 것으로 예상되기 때문에 표제를 생산·수매 현황으로 표시함.

자료: 국산밀산업협회의 내부자료를 기초로 하였으며, 자체 조사로 일부를 보완함.



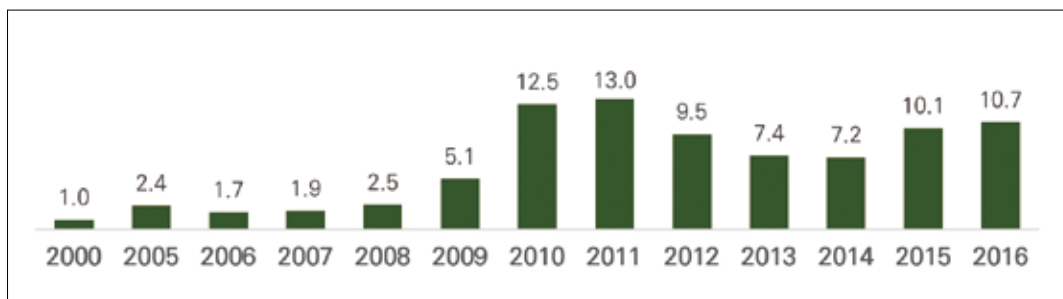
전국 범위 5개 사업체가 국산밀 산업 전체에서 큰 비중을 차지하는 가운데, 지역을 기반으로 하는 소규모 국산밀 사업체도 다수 존재하고 있다. 이들은 소형 제분공장, 제면·제빵·제과 관련 가공사업소 운영 또는 지역 특정 시장 목표의 사업 운영 등 다양한 형태를 가지고 있다. 규모의 차이만 있을 뿐 전국 범위 5개 수매업체와 유사한 형태로 사업을 전개하는 사업체도 다수 존재하고 있다.

#### 다. 국산밀 산업현황과 발전과제

국산밀 산업은 1991년 우리밀살리기운동본부 출범 이후 오늘까지 25년 이상의 역사 속에서 변화를 거듭해 왔다. 사업 초기 회원 중심제 그리고 이후 생협회원, 친환경농산물 소비자 등 틈새시장 중심으로 운영되다가 현재는 더 큰 발전을 이루어 일반 시장으로의 활발한 진입을 시도하고 있다. 그렇지만 2007년 이후 국산밀 산업의 흐름을 살펴볼 때, 일반 시장으로의 진입이 결코 순탄하지만은 않은 모습이다.

[그림 1]은 2000년 이후 국산밀 재배면적의 변화를 나타낸 것이다. 보는 바와 같이 2007년 이후 2011년까지는 증가세를 보이다가 2012년에서 2014년 사이에는 다시 감소세로 돌아서고 있다. 그리고 2015년 이후에는 다시 소폭으로 증가하는 모습을 보인다.

(단위: 천 ha)



자료: 통계청

[그림 1] 국산밀 재배면적의 변화

2007년에서 2012년 기간의 흐름은 정책도입과 함께 국산밀에 대한 국민들의 인식이 새롭게 고양된 시기이다. 이 시기는 경관보전직불제·발작물직불제 등에 밀을 새롭게 포함시

키는 등 생산장려가 활발히 이루어지던 시기이다. 밀 수매자금의 농안기금 활용도 가능해졌으며, 자조금 단체 육성으로 국산밀산업협회도 만들어졌다. 2012년에는 보리수매 중단으로 다수의 지방자치단체가 밀로 작목전환을 장려하기도 하였다. 이러한 흐름 속에서 국산밀의 재배면적 증가와 함께 생산량도 늘어났다.

<표 3>에서 보는 바와 같이, 국내 밀 생산량은 2008년 처음으로 다시 1만 톤을 넘어섰다. 그리고 이후 증가가 더욱 빨라져 2009년 18,782톤, 2010년 39,116톤, 2011년 43,677톤으로 늘어났다. 그러나 2007년 이후의 증가추세는 2012년 다시 37,014톤으로 소폭 떨어진 후 2013~2014년에는 30,000톤 이하로 감소하는 모습을 보이다가, 2016년에는 다시 30,000톤 이상으로 회복되는 모습을 보이고 있다.

<표 3> 2006~2015년 기간 국내 밀 생산량

(단위: t)

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
생산량	5,810	7,351	10,359	18,782	39,116	43,677	37,014	27,130	23,420	26,433	32,000

주: 2016년은 국산밀산업협회 추계임.

자료: 통계청

이는 시장이 생산량 증가를 감당하지 못했기 때문에 발생한 현상으로 2012년은 급기야 수요업체가 재고 부담을 감당하지 못해 계약물량에 대한 수매지연이 생겨나기도 있다. 이에 정책당국과의 긴밀한 협력이 이어졌고, 주정원료로 재고 물량을 처분하면서 재고 부담에서 벗어날 수 있었다.

재고 물량을 주정원료로 처분한 이후 생산면적과 생산량 감소는 자연스러운 것이라 할 수 있다. 그러나 수요량에 대해 충분한 예측이 없는 상태에서 생산량 감소로 이어져 2013년과 2014년은 오히려 국산밀 부족 사태를 맞게 되었다. 이에 우리밀 소비확대를 위해 새롭게 도입된 군인 급식용 국산밀 공급이 차질을 빚는 등 국산밀 산업계 전반이 큰 어려움을 겪게 되었다. 시장의 기존 우리밀 사업소 대상 공급마저 어려움이 생겨났다. 공급물량 부족은 신규 진입 빵집·국수점 등을 사전 차단하는 일로까지 확대되었다.<sup>4)</sup>

4) 2013년, 2014년 국산밀 부족과 관련해 산업계는 당시 통계청 수치가 허수가 크다는 입장을 나타내고 있다. 즉, 실제 통계청 수치인 27,130t이 생산되었다면 물량의 부족현상이 발생하지 않았을 것이란 입장이다. 국산밀 산업 관계자는 당시 실제 생산량이 20,000t 전후에 그쳤을 것으로 전망하고 있다.

이러한 사태에 직면한 국산밀 산업계와 수매업체 등의 생산량 증대를 위한 노력을 통해 2015년 이후에는 생산량이 다시 일정 수준으로 회복할 수 있게 되었다. 이러한 재고 부담 - 생산량 부족에서 생산량 회복까지의 흐름(2012~2015년)은 국산밀 산업에 큰 변화를 불러왔다.

재고 과잉 국면은 국산밀 생산증가가 단기간에는 달성할 수 없는 과제이며, 이러한 문제 극복을 위한 중장기적 과제 마련 필요성이 제기되었다. 즉, 국산밀 품질과 가격 제고의 접근 필요성에 대한 인식이었다. 또한 생산과 소비의 균형적 발전에 대한 인식을 키우는 성과도 있었다.

그렇지만 재고문제 해결 이후 물량 부족과 그 대처 과정은 이 같은 접근에 오히려 역행하는 결과를 낳았다. 당시 물량 부족에 대한 대처로서 생산성 높은 품종의 도입은 수요업체와 농가의 관심을 모았고, 그 결과 타 품종에 비해 상대적으로 생산성이 높은 백중밀 재배가 크게 증가하는 결과를 불러왔다. 백중밀 품종으로의 집중은 생산성 증대에는 크게 도움이 되었지만, 글루텐 함량이 낮은 품종 특성으로 국산밀 밀가루 전반의 가공적성을 떨어뜨리는 결과를 불러왔다<sup>5)</sup>. 특히 제빵용으로의 국산밀 이용이 다시 큰 어려움을 겪게 되었다<sup>6)</sup>.

이에 따라 산업현장에서는 국산 밀가루에 대해 품질 시비가 더욱 잦아졌다. 국산밀 유통 및 산업 관계자는 이로 인해 국산밀로 전환을 꿈꾸던 빵·국수점이 계획을 철회하거나, 국산밀 사용 사업체가 다시 수입밀로 환원 또는 수입 유기농으로 옮겨가는 모습도 나타났다고 말한다.

백중밀 생산증대로 인한 국산밀 가공적성 문제는 2014년 이후 현재까지 산업현장의 가장 큰 논쟁으로 남아있다. 2015~2016년의 수매업체와 생산현장에서, 백중밀 파종을 대폭 줄이자는 노력은 이와 관련된 것이라 할 수 있다. 일례로, 특정 사업체는 백중밀을 수매하지 않는다는 플래카드를 게시하기도 했다. 동시에 지역별 품종 전문화 노력에 힘쓰는 모습도 뚜렷해졌다.

한편, 최근 국산밀 산업계에는 또다시 재고문제가 불거질 듯한 모습을 보이고 있다. 국산

5) 국산밀가루가 생산량, 품종특화 부진 등의 문제로 인해, 특정 지역 또는 특정 품목 중심으로의 특화가 아닌 전국 여러 산지의 생산분과 품종을 합산해 다목적용으로 사용되고 있는 현실 때문에 나타나는 문제이다.

6) 국산밀 산업 관계자에 의하면, 제빵용 밀가루로 국산밀의 적합성이 초창기에는 크게 문제가 되었으나, 금강밀이 품종의 중심을 이루면서부터 상당부분 개선되었다고 한다. 그러던 것이 백중밀 재배 확산으로 다시 제빵용으로의 적합성 문제가 대두되었고, 이후 새로운 노력 속에서 다시 극복해가고 있다고 설명하고 있다.

밀산업협회와 관계 사업체에 대한 언론의 취재 기사에서는 수확이 임박한 2016년 4월, 우리밀 전체 생산량 32,000톤 중 30%(약 1만 톤) 이상이 재고로 남아 특단의 대책이 요구된다는 점을 지적하고 있다<sup>7)</sup>.

국산밀 산업이 다시금 재고문제에 봉착하고 있다는 것은 수급 안정화를 위한 보다 큰 노력을 경주하여야 함을 잘 말해 주고 있다. 이는 국내 시장이 32,000톤의 생산분조차도 소화하지 못할 정도로 협소하다는 객관적 이해 속에서 생산과 소비에 대한 계획을 마련할 필요가 있다는 것을 의미하고 있다. 즉, 그만큼 국산밀의 소비 진작을 위한 국산밀산업협회와 관련 사업체의 노력이 배가되어야 함을 말해주는 명확한 증거라고 할 수 있다.

### 3. 지역기반 국산밀 생산자 조직 및 사업체 현황

#### 가. 지역기반 국산밀 재배 및 사업의 기본 요건

국산밀 산업은 제분시설 등 밀 산업기반의 부재, 판로 확보의 어려움 등으로 인해, 개별 농가의 단독 재배는 극히 제한적일 수밖에 없다. 대개의 밀 재배가 지역 생산자조직과 외부 수요업체와의 계약을 통해 이루어지는 것도 이 때문이다. 지역 생산자 조직은 영농법인, 농협 작목반, 마을 단위 임의 조직 등의 다양한 형태로 나타나고 있다. 이들은 수요업체의 계약물량을 토대로 지역 내 생산자 간 재배물량을 조절해 수요업체와의 계약을 돕고 있다.

자체적으로 밀가루 외 밀 가공식품 수요시장을 가진 생산자조직은 외부 수요업체와 계약 없이 생산자조직이 독자적으로 농가와 계약재배를 맺고 있으며, 수매 후 직접 제분과 상품화 과정을 통해 판매하고 있다. 이런 형태의 생산자조직이 곧 지역 기반의 국산밀 사업체가 된다. 지역 기반 사업체는 규모와 공간적 범위에서 차이를 가지고는 있지만, 운영 전반은 전국 범위 5개 사업체와 같은 모습이다. 이런 이유에서 국산밀 재배지역은 지역 생산자 조직 차원에서 외부 수매업체와 계약을 맺거나 해당 지역 생산자 조직이 독자적인 사업능력을 갖춘 경우가 된다.

7) 한국농어민신문, “우리밀 ‘재고대란’ 악몽 재연될라”, 2017.04.14., 지난해 32,000t 생산물량에서 재고물량이 1만 t이라는 기사 내용은 연간 국산밀 시장 수요가 22,000t+@ 수준임을 말해 주고 있다.

외부 수매업체는 앞 장에서 살펴본 5개 사업체인 경우가 일반적이다. 5개 사업체 생산 담당 관계자는 계약재배 요건에 대해 특정 지역 단위에서 특정 규모의 운송차량 운송비를 감당할 만큼의 물량을 안정적으로 생산·공급할 수 있는가?<sup>8)</sup>, 생산 후 품질 안정화를 위한 해당 지역 또는 인근에 건조·저장 시설이 있는가? 등이 고려 대상이라고 한다. 그렇지만 물량 제한과 이미 오랜 기간 공급처로 역할을 해 온 지역이 있어 선뜻 새로운 계약에 나서기는 쉽지 않다고 한다. 그런 측면에서, 현시점에서는 물량 제한이 가장 큰 걸림돌이 되고 있으며, 2016/17년 밀 수확을 앞두고 제기되고 있는 1만 톤 이상의 재고 부담 처리 여부가 향후 수요업체와의 계약물량 규모에 중요한 참조사항이 될 것은 분명해 보인다.

계약재배 전개의 이 같은 사정은 현재의 조건에서는 농가보다 수매업체에 더 큰 선택권이 있음을 말해 주고 있다. 특히 최근 쌀값 폭락 등의 원인으로 이모작 선호 농가가 크게 늘고 있어, 소비 진작을 위한 특별한 대책이 없을 시에는 이러한 관계가 앞으로도 지속할 것으로 예측된다.

## 나. 국산밀 생산자 조직의 실제

지역 기반에서 밀 재배에 나서는 농가들은 수매 안정화를 위해 수매업체와의 계약 주체로서 생산자조직을 설립하게 된다. 생산자조직은 영농조합법인, 농업회사법인 그리고 지역농협 작목반 그리고 법인격을 갖추지 않은 생산자협의회 등의 다양한 형태를 나타내고 있다.

생산자조직의 기본 역할은 수매업체와의 관계를 통한 수매 안정화이다. 사업유치를 통해 독립적 사업체로 발전을 꾀하는 곳도 있지만 그 수가 많지는 않다. 생산·수매와 별개로 우리밀 명의를 영농조합법인도 있다. 이는 우리밀살리기운동본부와 관련하여 사업을 펼치던 생산자조직이 영농조합법인 형식으로 밀 가공제품 시장에 참여하는 경우이다.

생산자 조직의 출발시기, 구성원, 농가의 참여 정도, 의사결정 구조도 큰 차이를 보이고 있다. 과거 우리밀살리기운동본부 사업에서 시·군 생산자조직으로 이어져 내려오다가 밀

8) 운송차량 규모는 저장시설 또는 가공시설의 위치에 따라 차이가 있으며, 최저 5t에서 최고 25t 트럭까지 이용되고 있다는 설명이다. 이는 1회의 운송규모를 25t 트럭으로 가정할 때, 최소한 6~7ha 이상의 재배면적을 필요로 한다는 것이 된다.

주산지로 자리하면서 자연스레 조직 결성으로 이어진 경우, 밀 생산을 위해 계획적으로 모임을 결성한 경우 그리고 개별 사업자의 이해 중심 모임 등으로 다양한 모습을 보이고 있다. 특정 보조사업을 매개로 조직을 결성해 운영하는 곳도 있다. 운영의 경우에도 생산자 교육 등을 통한 정보교환에 그치는 경우에서 정기총회 등을 열어 민주적 의사에 의해 공동 이해를 도모하는 등 차이를 보이고 있다.

<표 4>는 지역에서 생산자조직으로 역할하고 있는 8곳을 방문 또는 전화 조사한 결과이다. 조사대상은 임의 선정한 시·군·구 밀 생산자조직이다. 내용에서 나타나고 있는 바와 같이, 8곳 중 2곳은 생산자 협의회 차원으로 존재하면서 사안별 모임을 통해 조직을 운영하는 모습이었다. 지역 밀 생산농가 전체가 고른 출자를 통해 민주적 의사로 움직이는 사례는 1곳이었다. 지역의 다수 농가의 출자로 시작한 다른 한 곳은 경영 불안정으로 이후 일부 출자자가 조직을 이탈하는 경우도 있었다. 2개 생산자조직은 지역의 다수 농가가 출자자로 참여하고는 있으나, 대표자 또는 상임이사 출자 비중이 매우 높았다. 이에 조합원 총회 등의 형식을 갖추고는 있지만 개별 사업체에 가까운 모습이었다. 지역의 소수 농가가 출자자로 있으며, 전문 경영인을 두고 운영하는 사례도 보였다. 그리고 가족 구성원 간 출자로 운영되는 조직도 있었다.

조직의 형태는 사업 내용에 그대로 이어지는 모습이다. 협의회 형태로 운영 중인 두 곳은 수매 대응 외의 독자 사업을 갖고 있지 않았다. 수매사업 안정화 차원에서 건조·저장시설을 운영하는 3곳은 수매 수수료가 조직 운영의 중요한 수입원으로 자리하고 있었다. 3곳 모두 수매시설은 정부 또는 지방자치단체의 보조금을 활용한 것이었다. 제분, 가공 등을 통한 독자 사업 영역을 넓혀가는 사례도 4곳 있었다. 이를 통한 사업수익은 조직에 따라 크게 달랐다. 사업이 안정적이지 못해 조합원이 탈퇴하는 1곳, 시설이 사실상 휴지상태에 있는 1곳, 나름대로 사업을 활발히 펼치는 2곳으로 구분할 수 있었다.

사무·회원·의사구조도 사업체별로 다양했다. 사무 전담도 대표 또는 상임이사 중심인 곳과 별도의 직원을 채용해 운영하는 곳으로 구분되었다. 그렇지만 사무국 구성의 정도가 생산자조직의 운영 안정화와 반드시 일치하는 모습은 아니었다. 상근직원 채용도 1~2명에 그치는 정도였다. 상근직원 채용과 함께 사무국을 운영하고 있으면서도 운영에 어려움을 겪는 곳이 있는 반면, 대표 또는 상임이사를 중심으로 운영을 하고 있음에도 불구하고 나름 내실 있는 운영이 이루어지고 있는 곳도 있었다.

<표 4> 8개 시·군·구 국산밀 생산자 조직 현황<sup>9)</sup>

A	조직형태	영농조합법인
	출발계기	임의 생산자 조직에서 법인으로 발전
	사무·회원·의사구조	상임이사 중심 사무, 밀생산자 다수가 출자 조합원, 매년 정기총회 개최
	출자구성 및 배당여부	대표(또는 상임이사) 출자가 전체 50% 이상, 출자배당 없음
	주요 사업	건조·저장시설 활용 수매 후 계약사업자에 판매, 수요업체 대상 알곡 판매, 제분시설 운영을 통한 밀가루 판매
	주요 수입원 및 수익성	곡물저장에 따라 수매업체로부터 받는 수수료
B	조직형태	협의회 성격의 임의조직
	출발계기	수매업체 협력을 위한 자연발생적 조직화
	사무·회원·의사구조	상설사무국 없음. 밀 생산자가 자율적 회원, 교육을 통한 정보 교환
	출자구성 및 배당여부	출자없음
	주요 사업	독립적 사업은 없음. 수매업체 대상 안정적 밀 공급에 주력
	주요 수입원 및 수익성	수입원 없음
C	조직형태	영농조합법인
	출발계기	안정적 수매를 위한 조직화
	사무·회원·의사구조	대표 중심 사무, 가족·친인척 중심 출자, 가족단위 의사결정으로 운영
	출자구성 및 배당여부	가족 구성원 5인의 출자
	주요 사업	건조·저장시설 활용 수매
	주요 수입원 및 수익성	곡물저장으로 수매업체로부터, 건조대행으로 농가로부터 수수료 받음
D	조직형태	영농조합법인
	출발계기	밀 생산자 간 소규모 작목반이 제분공장 유치 계기로 법인화
	사무·회원·의사구조	상근직원 채용 사무, 지역 소수 농가 출자, 정기총회 개최
	출자구성 및 배당여부	조합원 간 고른 출자, 다만 경영 불안정으로 조기 출자자 일부 탈퇴
	주요 사업	수매 후 제분, 밀가루, 통밀쌀 등 가공품 판매, 가공제품 판매 부진시 알곡으로 판매
	주요 수입원 및 수익성	제분과 제품생산 판매가 주요 수입원. 다만 판매 부진으로 수익성 낮음

9) 일부 설문 응답자가 조직명 거론을 원하지 않아 영문으로 임의 표기함.

E	조직형태	영농조합법인
	출발계기	지역 밀재배 안정화를 위해 결성, 초기 경관보전직불제 등에 적극 활용
	사무·회원·의사구조	상근 직원 채용, 재배농가 두루 참여, 정기 조합원 총회 개최
	출자구성 및 배당여부	조합원 지분이 다양, 이용고 배당 등 시행
	주요 사업	건조·저장시설 운영
	주요 수입원 및 수익성	곡물저장 수수료
F	조직형태	영농조합법인
	출발계기	지역 밀 사업유치를 계기로 결성
	사무·회원·의사구조	대표자 중심 사무, 이사회 및 조합원 총회
	출자구성 및 배당여부	대표자 출자지분이 높음. 출자배당 없음
	주요 사업	계약생산, 수매, 위탁제분을 통한 밀가루 판매, 지역 밀가루 수요업체 대상 판매
	주요 수입원 및 수익성	밀가루 등 가공제품 판매 수익금
G	조직형태	영농조합법인
	출발계기	밀 생산 안정화와 사업화 추진과정에서 결성
	사무·회원·의사구조	상근 직원 채용, 전문경영인 채용, 조합원 총회
	출자구성 및 배당여부	지역 소수 농가가 출자자, 수익 발생과 출자여부는 무응답
	주요 사업	수매, 위탁가공을 통한 밀가루 판매, 국수 등 가공식품 위탁생산 판매
	주요 수입원 및 수익성	알곡 판매, 가공제품 판매
H	조직형태	생산자 협의회로 운영
	출발계기	안정적 밀 수매 및 판매
	사무·회원·의사구조	별도 사무국 없음. 지역 생산자 자율 참여, 생산자 교육에서 정보 교환
	출자구성 및 배당여부	가입비 및 행사별 회비징수
	주요 사업	수요업체 대상 안정적 판로확보, 경관보전직불제 차원 공동 재배관리
	주요 수입원 및 수익성	없음



## 다. 소농·가족농의 밀농사 참여 동기와 여건 및 과제

위에서 조사된 8개 생산자조직 조합원 또는 회원을 대상으로 한 국산밀 재배의 이유, 생산자조직에 대한 바람과 활용 그리고 향후 국산밀 산업발전 과제 등의 3가지를 직접 면담과 전화 등을 통해 문의해 보았다. 응답자는 총 26명이었다<sup>10)</sup>.

국산밀 재배에 대한 이유에 대해서는 한결같이 농가소득 보전이라고 답하고 있다. 특히 최근 쌀값 하락으로 이모작 농사인 밀 또는 보리농사에 대한 농가 관심이 더욱 커지고 있다는 현장 분위기를 전하고 있다.

한 농가는 더 이상 쌀만으로 농가가 농가소득을 지탱할 수 있는 시대가 지나갔다는 의견을 제시하면서, 향후 재배가 크게 증가할 것에 대한 철저한 대비가 필요하다고 말하고 있다. 노동력 쓰임 등을 고려할 때 실제로 쌀보다 소득이 많다면 적극적인 재배의향을 밝히는 농가도 있었다. 한편으로는 밀 재배에 대한 생산자조직 대응이 해마다 달라 안정적 재배가 걱정된다는 농가도 있었다.

현재 밀농사가 지역 그리고 농가별 여건에서 많은 고려사항이 있다는 점도 제시되고 있다. 양파·마늘 등 다른 동계작물과의 경합, 대규모 농기계 활용의 불가피성과 대단위 경작의 우수성 그리고 이른 봄 다른 경제작물과 재배지 또는 노동력의 경합 등을 들기도 하였다.

양파·마늘 등과의 경합으로 인해 밀 재배 확대가 쉽지 않다는 지역은, 최근 수년간 양파·마늘 등의 확산으로 실제로 밀농사가 크게 줄어들었다고 지적하며 들판을 통해 확인까지 해 주었다. 이에 국산밀 가격 경쟁력이 지속해서 제기되고 있음에도 불구하고, 현재의 생산유지를 위해서는 가격 인상이 불가피하다는 입장을 보이고 있었다. 대규모 농기계 활용의 불가피성은 농업 노동력 부족 그리고 고령화와 관련하여 트랙터·콤바인 등의 원활한 활용이 전제되지 않고서는 경작에 어려움이 크다는 점을 들었다. 이런 이유로 기계도 없고, 고령 농가라서 계속 농사를 짓기가 쉽지 않다는 의견을 냈다. 40대 젊은 농사꾼은 밀농사는 평야지 중심으로 대단위 경작과 어울리며, 실제 그러한 방식으로 재배되고 있음을 주변 사례를 통해 설명하였다. 이 같은 이유로 대형 농기계를 가진 몇몇 농가가 평야지대 주변의 농지를 임차해 대규모 경작을 행하는 것이 일반적인 모습으로 자리매김하고 있다는 설명

10) 응답자 수는 생산자조직별 2~6명으로 차이를 보이고 있다. 그렇지만 생산자조직별 구분에도 대별되는 응답을 찾을 수 없어 전체적 의견으로 정리하였다.

이다.

부채지주 농지를 임차해 대단위 경작에 나서고 있는 농가도 있었다. 이 농가는 주변에 본인과 같은 형태의 재배가 다수이며, 품질을 고려한다면 재배방향을 이 같은 방향에 두어야 한다고 했다. 수매업체 요구가 해당 지역 생산량 요구에 그치는 점 그리고 수매업체 요구 충족을 위해서는 불특정 다수 농가의 참여보다 대단위 경작자의 참여가 유리하다는 이야기였다.

이와 같은 농가들의 답변을 통해, 농가소득 특히 쌀 소득 보완을 위해 밀농사가 지어지고 있지만, 소농보다 대농 중심으로 지어지는 경향이 있음을 살필 수 있었다. 생산량을 전제로 특정 지역과 계약재배로 이루어지는 현실은 중산간지보다 대규모 평야지가 훨씬 유리한 위치에 있음을 확인할 수 있었다. 중산간 지역이라 하더라도 넓은 평지를 이루는 경우가 일반적이다<sup>11)</sup>.

다른 작물과의 경합 사례를 보면, 이른 봄의 감자 농사가 6월까지 이어지는 밀 재배보다 유리하다. 또한 복분자, 오디 등 봄철 경제작물로의 노동력 집중이 밀농사 확대에 어려움을 준다는 응답도 있었다.

응답자들의 생산자조직에 대한 바람은 밀 수매 안정화가 절대다수를 차지하고 있었다. 생산자조직을 수매 관련 조직으로 이해하고 있으며, 수매사업의 원활한 운영이 최고의 역할이라는 응답이었다. 생산자조직이 독자 사업 운영을 하고 있는 곳의 생산자들도 지역 밀의 판로개척이라는 정도로 사업내용을 이해하는 경향이 두드러졌다. ‘고생은 하는데, 수익이 많지 않을 것이다.’, ‘대표가 많은 출자를 했기 때문에 그만큼의 이익은 챙길 만하다’ 등의 언급에서, 해당 사업을 사적 영역으로 보는 모습도 살펴볼 수 있었다. 그 연장선상에서 해당 생산자조직 사업에 적극 참여할 의향에 대한 물음에서는 아직 국내 농촌에서 밀은 부차적이라는 이해가 강하고, 그 때문인지 생산자조직에 대해 큰 관심을 갖지 못했다고 답하고 있다.

수년 전 밀 재고 과잉으로 수매가 원활하지 못했던 점을 지적하며, 이에 대해 보다 근본적인 개선이 있어야 한다는 지적도 다수 있었다. 현실적 어려움 그리고 실현 가능성이 희박하다고 하면서도 현재보다 수매가격이 더 올라가길 희망한다고 응답도 있었다.

11) 실제 전국 대부분의 밀 재배지는 평야지 논이 중심이다. 중산간 지대 밀 재배지를 가진 곳은 전남 구례 정도에 그치고 있다.

생산자조직의 활용은 건조·저장 시설이 있는 곳에서 바쁜 농사철 부담을 덜어주어 좋다는 반응이 다수였다. 최근 수년 수확과 동시에 산물수매를 행할 수 있어 다른 농사에 대한 부담을 크게 덜 수 있었다고 답했다. 건조·저장시설이 없는 지역의 생산자도 같은 취지로 시설이 빨리 들어오기를 원하고 있었다.

제분시설을 갖춘 지역 응답자에게 별도로 제분을 해 상품으로 활용해 본 적이 있는가의 질문을 던져 보았다. 그런데 8명의 응답자 중 단 1명만이 경험을 이야기했다. 밀가루를 만들어 팔려고 했는데, 안 팔렸다. 친지에게도 돌렸는데, 크게 환영받지 못했다는 답을 주었다. 대신 주변에 밀가루를 생산해 제빵 등 가공 사업을 행하는 예가 있는지에 대한 물음에도 한결같이 없다는 답이었다. 덧붙여 고령농가이고, 전문 분야라 농가들이 하기 힘들 것이라고 답했다.

국산밀 산업 발전에 대한 국가 역할에 대한 물음에는 다수 응답자가 밀 수매의 안정화라고 답했다. 쌀 다음으로 소비가 많은 식량이라는 점을 들면서 국가수매 도입을 요구하기도 했다. 그리고 종자대, 비료대 지원 등이 밀 생산 안정화는 물론 가격 경쟁력에도 큰 도움이 될 것이라는 지적이 있었다.

8개 생산자조직 조합원들의 이와 같은 응답은 국산밀 산업의 현주소와 더불어 소농·가족농 발전에 다양한 시사점을 주고 있다. 그중 가장 확연히 드러나는 것은 쌀값 하락 등으로 밀재배 희망 농가가 크게 늘고 있다는 점이다. 그렇지만 일반 농가밀 재배 참여는 다음과 같은 부분에서 여러 가지 장벽이 존재하고 있다.

일정 규모의 계약재배를 전제로 한다는 점에서 고립·분산적인 개별 농가 단위의 참여가 허용되지 않음이 가장 기본적인 장벽이 되고 있다. 일정 규모의 계약재배를 전제로 하는 것은, 국내 밀 알곡시장이 존재하지 않아 개별 농가 단위 수확물을 판매할 곳을 찾을 수가 없기 때문이다.

생산량 중심의 지역 계약재배는 대규모 평야지대 선호로 이어질 수밖에 없다. 이에 효율적 재배를 위해서는 트랙터·콤바인 등의 대형 장비 이용이 필수적이기 때문에, 밀 농사 수익의 크기가 농기계의 자체 보유와도 큰 관련이 있을 수밖에 없다는 점 또한 소농·가족농 단위의 밀 농사 참여를 어렵게 만드는 요인이 되고 있다.

이는 겨울철 유희농지를 활용하는 논 이모작 작물이라는 장점에도 불구하고, 자급률 저조, 생산량 중심 수매 등 현실적인 요건에서 밀이 전체 소농·가족농의 접근과 일정 정도의

거리를 가질 수밖에 없는 상황을 불러온다.

습해에 약하고, (고도)장비 활용의 제분과정을 거쳐야만 시장에 낼 수 있는 밀의 특징도 소농·가족농의 밀농사 접근을 어렵게 만드는 요인이다. 이와 같은 이유로, 밀은 농가단위에서 장기보관 후 시장 수요를 살펴 판매에 나서기가 쉽지 않다. 이것이 소농·가족농 개별단위에서 재배에 나설 수 없는 핵심 이유가 되기도 한다.

#### 4. 지역기반 주요 사업체 운영현황과 발전과제

##### 가. 지역기반 사업체 일반 현황

국내 밀 수매의 82.9%를 감당하는 5개 사업체가 국산밀 산업의 구심점 역할을 하는 가운데, 상대적으로 소규모 사업체도 다수 존재하고 있다. 이들 사업체는 5개 사업체와 유사한 방법으로 전국을 시장으로 두고 있는 곳이 있는가 하면, 특정 지역을 중심으로 시장을 넓혀가는 곳도 있다. 계약생산 후 밀가루·밀쌀 정도에서 국수 더 나아가 빵·과자까지 생산해 시장에 판매하는 것에 이르기까지 사업내용과 규모도 다양한 모습으로 나타나고 있다.

이들 사업체들도 대개 독자적으로 주요 지역과 밀 계약생산을 행하고, 이를 활용하여 가공사업에 참여한다. 제분시설 중심의 운영으로 계약재배 없이 수매업체로부터 알곡을 구매해 이용하거나 또는 위탁제분을 중심에 두는 곳도 있다.

밀 사업의 출발이 제분인 만큼 소규모 국산밀 사업체들도 어떤 형태로든 밀 제분을 행하고 있다. 소형제분기를 독자적으로 갖춘 곳이 있는가 하면 다른 제분공장에 위탁하는 경우도 있다. 위탁제분은 전국 범위 큰 사업체와 같은 방식으로 대형 밀 제분공장 위탁 제분이 중심이고, 필요에 따라 소규모 제분소를 이용하기도 한다.

자체 소형 제분공장 기반에서 지역기반 사업 전략을 펴는 대표적 사업체는 경북 예천 우리밀애영농조합법인, 경남 진주 금곡정미소, 경남 함양 지리산산아래, 경남 남해 보물섬영농조합법인 등이다. 이들 사업체들의 대표 상품은 통밀가루와 밀쌀이다. 경남 진주 금곡정미소와 경남 남해 보물섬영농조합법인은 별도 국수 공장을 두어 제품을 생산 판매하기도 한다.

경남 합천 우리밀영농조합법인, 경북 성주 우리밀영농조합법인, 광주 광산구 우리밀로,

전남 장흥 등도 소형 제분소를 두고 독자적 사업 활로를 찾는 곳이다. 전북 익산 대성팜도 소형 제분소를 두고 있는데, 이곳은 주요 밀 전문 사업체의 수요를 받아 밀가루를 생산·공급하는 쪽의 비중이 높게 나타나고 있다.

지역의 특별한 국산밀 시장 기반에서 사업을 전개하고 있는 곳은 천안우리밀영농조합법인이 대표적이다. 천안우리밀영농조합은 지역의 호두과자 사업체를 주요 수요처로 지역밀을 계약 생산하고, 이를 위탁 제분해 공급하고 있다. 경북 예천 우리밀애영농조합법인도 지역 시장 개척 등의 방식으로 활로를 모색하고 있다. 전주 우리밀영농조합법인은 지역 생산자와 수매계약을 맺고, 이후 이를 원료로 하여 가공사업으로 시장을 넓히고 있는데, 그 범위가 전주 중심이란 점에서 지역기반 사업체로 구분할 수 있다.

인천에서 출발한 우리밀통상은 2016년 이후 충남 아산으로 주소지를 옮기고, 지역과 연계를 넓혀가고 있다. 지역 생산자와 계약재배를 하고 있으며, 주변 소비처를 대상으로 시장을 확대 중이다. 제분시설, 제빵시설 등을 들여와 상품 다양성을 높이고, 지역과 연계를 넓혀간다는 계획이다. 그렇지만 지금까지 전국을 대상으로 하여 사업을 운영하고 있었다는 점에서, 그리고 아산지역과의 연계가 아직은 계약재배 수준에 그치고 있다는 점에서 지역기반 사업체로 구분 짓기는 아직 이르다고 할 수 있다.

지역기반 국산밀 사업체들의 운영현황도 큰 편차를 가지고 있다. 독자시장 확보로 활발히 사업을 펼쳐가는 곳이 있는 반면, 판로미비로 안정적 운영에 이르지 못하는 경우도 있다. 심지어 특정 사업시설 또는 공간을 확보하고서도 일체 운영에 나서지 못하는 사례도 보이고 있다.

몇몇 사업체의 부진은 시장에 대한 구체적 예측 없이 시설을 먼저 들여 온 경우이다. 이들 사업체들의 시설 대개는 중앙 또는 지방자치단체의 보조사업으로 세워진 것들이다. 그 연장에서 몇몇 사업체는 시설 자체가 열악함은 물론 시설 운영 기술 확보도 충분하지 않았다.

이 같은 사업여건에도 불구하고 지역범위 소규모 사업체에 대한 시도는 꾸준히 이어지고 있다. 기존 소규모 제분시설이 시장 확보에 어려움을 겪는 모습에도 불구하고, 유사 규모 제분시설의 확보가 꾸준히 모색되고 있다. 또한 지역기반의 다수의 국수점과 아이디어 차원의 정보교환에 그친 상황에서 계약생산과 수매를 진행하는 사례도 나타나고 있다. 이 같은 상황은 지역기반 소규모 국산밀 사업체의 현황과 발전과제에 대한 보다 면밀한 접근과 발전방안 마련이 절실한 과제임을 말해 주고 있다.

이에 현재 지역기반 사업체의 구체적 파악을 통해 운영현황과 향후 발전과제를 살펴보고자 한다.

### 나. 지역기반 사업체의 주요 사례

지역범위 국산밀 사업체의 운영현황 파악을 통한 발전과제를 살펴보기 위해, 주요 사업체의 사례를 살펴보았다. 조사대상은 제분사업체 기반에서 사업을 펼치는 2곳, 지역 특정 시장을 겨냥한 사업체 1곳이었다.

제분사업체 기반 운영사례는 경북 예천 우리밀애영농조합법인과 경남 진주 금곡정미소이다. 경북 예천 우리밀애영농조합법인은 소규모 제분시설을 근거로 지역 농가를 대상으로 계약재배를 행하고 있으며, 수확물량은 자체 제분 시설에서 밀가루를 생산하고, 잔여분은 알곡으로 판매하기도 한다. 경남 진주 금곡정미소는 오랜 기간 얇은뱅이밀을 지켜온 사업체로 유명세를 탄 곳이다. 제분시설을 기반으로 지역에서 계약재배를 행하고, 생산된 밀을 자체 시설에서 제분해 밀가루로 판매한다. 또한 자체 시설을 이용하여 국수를 생산·판매하기도 한다.

지역의 특정 시장을 활용하는 사업체는 충남 천안우리밀영농조합법인이다. 천안우리밀영농조합법인은 최근 수년간, 지역의 호두과자 사업체의 밀을 우리밀로 전환하는데 힘을 쏟아왔다. 더불어 국수점·제빵점에 천안밀로 만든 밀가루 공급하고 있다.

아래의 개별 사례에서도 상세히 살펴보겠지만, 경북 예천 우리밀애영농조합법인과 경남 진주 금곡정미소는 생산자에서 소비자 그리고 지역 행정까지를 포함해 유기적 관계를 가지고 지역의 종합적인 시스템 속에서 운용되고 있지는 못하는 모습이었다. 특정 사업시설 중심의 운영이었고, 생산자와 소비자는 개별 결합이었다. 충남 천안우리밀영농조합은 운영에서 상대적 안정성을 보이고 있다. 무엇보다 호두과자 산업이라는 큰 수요가 사업운영에 커다란 버팀목이 되고 있으며, 지방자치단체의 지역농업 발전 차원의 관심과 지원도 사업운영의 큰 자산으로 자리매김하고 있다.

## 1) 경북 예천 우리밀애영농조합법인

경북 예천 우리밀애영농조합법인은 소형 제분기를 활용하여 사업을 전개하는 곳이다. 우리밀애영농조합법인은 2013년 12명이 조합원으로 참여해 설립한 조직이다. 영농조합설립은 2013년이지만 그 이전부터 6~7명의 지역농가가 ‘풍양우리밀작목반’을 결성하여 밀 재배를 이어왔고, 가장 오래된 생산자 재배이력은 30년 가까이에 이르고 있다.

현재는 조합원 및 지역주민이 새롭게 설립한 자체 제분소를 활용해 밀가루를 생산하고 있지만, 제분소가 들어서기 전까지는 인근 경북 의성의 대창정미소에서 밀가루를 생산해 자체 판매에 나서는 등 오랜 기간 밀 사업을 이어온 곳이다. 당시 판매는 포장지도 없이 비닐팩(1kg들이)에 담아 팔았는데, 국산밀이라는 이해에서 판매에 큰 어려움은 없었다고 한다.

이 같은 흐름 속에서 지역 밀 산업 안정화와 농가소득 증대를 목적으로 한 제분설비 도입을 위한 논의가 있었고, 마침 경상북도 농어촌소득자원육성발굴사업으로 선정되어 오늘의 모습에 이르게 되었다. 제분설비에는 도비와 군비 그리고 자부담 합계 5억 원의 사업자금이 들었다. 준공은 2013년 10월인데, 실제 제분은 그해 8월부터 시작되었다. 시설 규모는 제분공장 260㎡, 보관창고 240㎡를 기본으로 하고 있다. 그 외 사무공간과 비닐하우스로 지은 휴게실이 있다. 제분시설은 1시간 300kg의 밀가루 생산능력을 갖추고 있으며, 10시간 가동을 전제로 할 때 1일 3톤까지 생산이 가능하다.

제분시설 설립 후 당초 계획은 로컬푸드 차원의 시장 확보를 통해 생산 안정화를 기한다는 계획이었다. 마침 설립 당시 예천군 용궁면의 지리명을 이용한 ‘토끼간빵’ 명의의 제빵 사업소가 지방자치단체의 협력으로 새롭게 들어서던 참이었다. 이후 예천 인근으로 이전이 예고되어 있는 경북도청 그리고 기타 유관기관과의 협력을 통해 판로를 확보하고자 하는 계획이었다. 학교급식 등의 지역 밀 공급도 함께 계획으로 제시되었다. 사업발전 과정에서 국수공장 등으로 시설 규모를 늘려간다는 계획도 제시되었다.

이 계획에 기초해 지역에서 개별 농가단위로 소규모로 생산되던 밀 재배가 계약재배 형식으로 바뀌었고, 규모도 크게 늘어났다. 소수의 농가에서 생산한 밀은 2013년 55ha로 증가하였고, 2015/16년 이후에는 90농가 70ha까지 늘어났다. 그렇지만 이때의 증가는 새로운 산지인 충북 제천과의 결합에 의한 것이었다.

경북 예천을 기준으로 할 때는 적극적 장려에도 불구하고, 그 기간 동안 생산면적이 크게

늘지 못했다는 평가이다. 이는 파종기의 과도한 비, 서릿발 피해 그리고 가뭄 등으로 수확량이 기대 이상으로 미치지 못해 밀농사 수익이 예상만큼 크지 않았던 탓이라고 관계자는 설명한다. 이런 이유로 밀보다는 사료작물 재배를 선호하는 상황이었다. 또한 벼농사 재배 농가가 조생종 벼를 선호하는 관행도 밀농사 확대의 방해 요인이었다. 물론 농촌인력의 고령화로 밀농사 등 농사일에 적극적일 수 없는 농촌 분위기도 주요 요인으로 지적되고 있다.

지역 밀 수매물량은 2014/15년 100톤 전후였던 것에 비해, 2015/16년 밀 수매는 198톤으로 큰 폭으로 증가하였다. 이 같은 증가 원인은 생산자와 재배 면적 증가 그리고 전반적 기상 여건이 전 해에 비해 좋았던 것이 영향을 미쳤다고 한다. 서릿발<sup>12)</sup> 방지를 위한 답압<sup>13)</sup>도 행해졌다. 경북에서 2015/16년 밀 재배부터 1ha 40만 원의 별도 생산 장려금을 지급한 것도 생산증대에 나름대로의 기여를 하고 있었을 것으로 보고 있다.

<표 5> 2015/16년 경북 예천 국산밀 사업 현황

구분	주요 내용	비고
사업주체	우리밀애영농조합법인	
사업시설	제분공장	1일 3t 생산능력이나 연간 30t 전후 생산에 머물고 있음.
사업방향	제분공장 생산을 통한 로컬푸드 차원의 지역 시장 개척을 통한 판로 확대	당초 사업방향에도 주변 시장 개척이 충분하지 않아 알곡 중심 판매가 주가 되고 있음.
생산량 생산면적	198t, 70ha	경북 예천+충북 제천+주변 면적 기준으로 예천과 충북제천이 2:1, 주변지역은 미미
주요 판매처	개별 구매 지역농협 등 유관기관 주변 빵집·국수점 인터넷 구매	홍보, 방문객 증가 그리고 그에 따른 구매로 개별 구매가 꾸준히 늘고 있다는 반응임. 지역농협 등 유관기관 설·추석 선물용 판매이며, 현 건별 판매에서 가장 큰 규모임. 빵집은 인근 토끼간빵과 별주부빵 등을 말하는데, 구매량은 크지 않음.
행정지원	제분시설 도입 지원 5월 우리밀 축제 지원	제분시설 도입 자부담 20% 포함의 지방비로 이루어짐. 매년 우리밀 축제를 지원해 홍보 사업에 적극 협력함.

12) 상주(霜柱)라고 하며, 땅속의 물이 기둥모양으로 얼어 땅 위에 솟아 오른 것

13) 맥류에서 작물이 자라고 있는 골을 발로 밟아주는 것



밀 수매는 지역농협과의 협력 하에 이루어지고 있다. 수매자금을 농협에서 농가에 수매 후 바로 지급하고, 이후 필요에 따라 우리밀애영농조합법인이 출고해 활용하는 방식이다. 현재 수매가격은 40kg 1가마니에 43,000원인데, 출고할 때 해당 알곡에 대한 창고 보관료와 이자율이 부과된다.

그렇지만 제분공장 준공 후 3년이 경과한 현 시점, 사업은 당초 계획에 미치지 못하는 모습이다. 1일 3톤의 가동능력을 갖고 있지만, 제분공장 실제 가동은 월 3~4일 정도에 그치고 있는 것이 현재의 사업현황을 그대로 대변하고 있다. 가동일의 가동시간도 몇 시간 또는 잠깐의 운전에만 그치고 있으며, 실제 1회 제분물량이 800kg 전후에 그치는 경우가 보통이라고 한다. 이 같은 운전으로 연간 30톤 가량을 제분하고 있다. 제분 시설에서 나오는 주요 생산품은 통밀가루와 통밀쌀이다. 그렇지만 실제 밀가루 생산은 제분률을 다소 높여 별도로 백밀가루까지 생산하고 있다. 백밀가루 생산은 껍질을 두 번 벗기는 방식으로 이루어지고 있으며, 육안으로는 색깔에 뚜렷한 차이를 발견할 수는 없지만, 반죽하면 다른 모습을 보이고 있다. 제분률을 기준으로 볼 때, 백밀은 60% 이하, 통밀가루는 70~80% 선이 된다.

2014/15년과 2015/16년의 수매물량 처분도 원활하지 못했다. 우선, 2014/15년의 전체 수매물량은 100여 톤이었는데, 이 중 자체 가공, 밀가루 또는 통밀쌀 생산 판매는 20톤 정도에 그쳤다. 잔여 물량 80톤가량은 알곡으로 특정 국산밀 사업체에 원료곡 형태로 판매되었으며, 밀씩농장으로도 소량 판매되었다.

2015/16년 198톤의 수매 물량은 10월 현 시점에서 160톤 정도가 남아있다. 현재까지의 가장 큰 소비는 종자용으로, 현재 판매처를 찾고 있는 상황이다. 그간 방문객과 사업 홍보 등으로 판매는 늘고 있지만, 많은 물량을 처분하기에는 크게 부족한 실정이다. 다행히 외지 수매처인 충북 제천농협에서의 구매도 늘어나고 있다. 제천농협 소비는 밀쌀을 포함한 통곡식을 11개 매점을 이용해 판매하는 것, 그리고 우리밀 칼국수·잔치국수점 준비상황 등의 영향이다. 칼국수·잔치국수점이 얼마의 밀가루를 소비할지는 아직 불분명하나 예천우리밀에 밀가루 판매처로는 큰 기대를 모으고 있다. 그렇지만 현재까지의 구매량이 제천 쪽 수매량의 10% 선에도 못 미치고 있는 것은 분명한 현실이다.

제분공장 설립시기 용궁면이라는 지역명을 활용해 생겨난 “토끼간빵” 제빵점은 별도 사업체로 활동을 이어가고 있다. 별주부빵이라는 소형 빵집도 자리했다. 그렇지만 토끼간빵과 별주부빵 등의 수요가 미미해 제분시설 이용에 변수가 되지 못하는 모습이다. 주변 국수

점에서도 약간의 주문이 있지만 역시 큰 물량에 이르지 못하고 있다.

2014/15년을 포함 최근 수년 가장 큰 수요처는 인근 지역농협에서 추석과 설 등에 보내는 선물로의 판매이다. 이를 통해 2014/15년 약 6톤의 밀가루를 처분할 수 있었다고 한다. 그리고 향후 인근 다른 지역농협 그리고 관공서 대상으로 사업을 넓혀가고자 하는 의향을 보이고 있다. 그리고 농가 스스로 국산밀 소비에 앞서가자는 제안에서 2016년 수매부터 수매자금의 일정액을 국산밀 제품공급으로 대신하고자 하는 계획도 세우고 있다. 새로운 제품 생산을 통해 판매에 새로운 활로를 찾기 위해 국수공장 건립도 검토 중이며, 이를 위해 대구 지역 대학으로부터 컨설팅을 받고 있다.

경북 예천 우리밀에 운영과 관련해 심층 인터뷰에 응한 관계자는 지금까지의 조직 운영이 설립당시의 기대와 전혀 맞지 않는다고 했다. 농가차원에서 큰 기대로 접근할 수 있었지만, 행정과 전문 기관에서 보다 철저한 분석이 필요했다는 지적이다. 국산밀 발전에 대한 희망이 막연한 기대가 되어 실제 출자자들에게 큰 부담이 되는 것이 현재의 모습이라는 설명이다. 현재 상근 인력 2명을 채용하면서 이사 1인이 매일 자원봉사로 사업과 조직 가동에 함께하고 있다. 현재의 수익으로는 이 정도의 비용을 감당하기도 벅차다는 설명이다.

또 다른 관계자는 전문 경영인의 필요성을 제기했다. 백밀가루, 통밀가루 그리고 밀쌀을 개발해 판매하고 있지만, 이를 효과적으로 홍보하지 못하고 있다. 예천밀의 특성을 잘 파악하고 홍보해 나간다면 현재의 어려움을 극복해 나갈 수 있을 것이란 기대이다.

현재 점심을 중심으로 제공하고 있는 칼국수를 빵 등으로 영역을 넓히는 방향도 검토하고 있다. 지역밀을 생산해 그 밀의 특성을 알리고, 현장에서 바로 제분해 제품화 한다면 그만큼 소비자의 선택을 얻을 수 있다는 판단이다. 그 노력이 지역 밀 산업 안정화에 큰 도움이 될 것이라는 기대이다. 그렇지만 이 같은 논의는 아직 구상에 그칠 뿐이다. 실행에 있어서 상근자의 제빵 전문교육 등 별도의 투자가 필요하지만 아직 이에 이르지 못하고 있다.

## 2) 경남 진주 밀 산업현황과 금곡정미소 운영

경남 진주는 앓은뱅이밀 재배지역으로 널리 알려진 곳이다. 오랜 역사에도 불구하고, 경남 진주 앓은뱅이밀이 전국 무대로 시장에 본격 등장한 것은 2012년 전후이다. 이 시기 국내 밀 산업은 2년 연속된 4만 톤 가까운 생산을 시장이 소화하지 못하면서 재고문제로 큰

홍역을 치르던 때였다. 밀 재고 부담은 경남 진주도 예외일 수 없었고, 이에 지역 차원에서 밀 판매를 위한 다양한 홍보를 전개하였다. 그 홍보의 핵심이 다름 아닌 ‘토종밀, 앓은뱅이 밀’이었다. 이후 앓은뱅이밀은 신문은 물론 방송 등에도 빈번하게 등장하면서 진주지역 앓은뱅이 밀이라는 이름으로 크게 주목받게 되었다. 국제슬로우푸드 ‘맛의 방주’ 등재 품종이라는 것도 오늘날 두루 회자하고 있다.

진주 금곡정미소 백관실 대표는 앓은뱅이밀을 지켜온 주역으로 주목받으면서 TV프로그램 ‘생활의 달인’에 출연했다. 이것이 진주 앓은뱅이밀이 전국적 명성을 얻는데 큰 기여를 했다. 이 방송을 계기로 재고문제 해소는 물론 생산이 소비를 쫓아가지 못하는 모습까지 생겨났다.

2012년 이후 경남 진주 앓은뱅이밀 사업은 금곡정미소 그리고 진주농민회의 협력을 통해 추진되었다. 금곡정미소가 지역에서 계약생산 및 제분 그리고 상품 생산을 담당하고, 진주농민회가 일정 수익의 보장 속에 이를 홍보 판매하는 방식이었다. 그렇지만 이 같은 협력 관계는 2013년까지만 유지되었다.

금곡정미소가 앓은뱅이밀 사업의 중심지로 부각되는 과정에서 독자적으로 사업을 추진하고자 하였고, 이에 진주농민회 차원 참여자들이 2014년부터 별도의 사업체인 밀알영농조합법인을 새롭게 결성하게 되었다.

밀알영농조합법인은 생산도 금곡정미소와 별개로 추진하였다. 제분 또한 경남 함양의 지리산산아래 등으로 옮겼으며, 진주 외 지역으로의 재배 확산에도 힘썼다. 충남 아산 제터떡이 등으로의 앓은뱅이밀 종자 공급은 이 이후에 본격 추진되었다.

사업 분화는 현재 진행형이다. 금곡정미소 사업이 지속적으로 안정성을 확보해 갈지 그리고 새롭게 사업 영역을 넓혀가는 진주농민회 사업이 얼마나 성장할지는 주목할 과제이다.

현 단계에서 금곡정미소 사업은 2015년 다소 줄어드는 모습이다. 백관실 대표는 2015년 250톤까지 수매가 늘어났을 때 사업에 큰 어려움을 겪어 실제 역량에 맞게 사업규모를 줄여왔다고 말한다. 2016년 수매량은 150톤이었고, 향후 전망을 봐야겠지만 향후 자체 저장능력 그리고 시설조건에 맞게 100톤 정도로 수매를 줄이고자 한다는 의향이다. 현재는 건조·저장시설을 갖추지 못해 수매를 한다 해도 보관할 창고가 충분하지 않다는 설명이다.

2015년 250톤의 수매물량 중 100톤 정도가 가공물량이다. 가공품의 90% 정도는 밀가루이고, 국수가 10톤 정도이며, 누룩도 판매하고 있다. 나머지 150톤은 알곡으로 판매되었다.

금곡정미소	밀알영농조합법인
<p>토종밀, 앓은뱅이밀 생산지로 부각 2015/16년 150t 수매 (이전 300t 에서 줄었으며, 향후 가공능력 100t 으로 조정 계획)</p> <p>제분시설 기반 계약생산 가공 90% 밀가루 판매 통밀쌀, 국수, 누룩 등도 판매</p> <p>90% 전화판매, 10% 인터넷+방문</p> <p>제분시설 현대화 희망</p>	<p>금곡정미소와 협력관계에서 체험시설 중심으로 체험시설 운영으로 연 1억 원 매출 체험시설 기반으로 소비자 지속 확보 진주 외 경남 주요지역서 방문체험</p> <p>2014년 이후 독자사업 40t 전후 수매 앓은뱅이밀 라면, 호밀 라면 등 가공품 생산 판매</p>

[그림 2] 경남 진주, 국산밀 산업 주체별 개요

향후 100톤으로 사업물량을 축소하고자 함은 이 알곡으로의 판매를 중단하고자 하는 계획을 말한다. 판매는 90% 이상이 전화주문으로 이루어지고 있고, 나머지 10% 정도는 인터넷 판매로 이루어지고 있으며, 고객은 주로 서울로부터 온다고 한다.

재래식 기계설비로 인한 비효율 문제를 해결하기 위해 제분시설 현대화를 포함한 공장 확장의 뜻을 보이고 있지만, 현재의 사업 역량에서는 충분한 여건을 갖추지 못하고 있다는 설명이다. 또한 농민특화시범사업 등으로 추진되던 보조금 사업이 도중에 무산된 것에 대해서도 아쉬움을 피력했다. 농민특화시범사업은 당초 보조금 80%와 자부담 20%의 10억 사업으로 추진되었는데, 최종 결론은 사업비 총액기준의 절반 이하로 줄어들었음은 물론 자부담으로 50%까지를 부담하는 국수공장과 저장고 시설이 건립되었다. 보조금 기준에서 보면, 사업비가 1/4로 줄어든 셈이다.

현재 제분시설은 9마력으로 40kg 1가마 제분에 40분 정도가 소요되고 있다. 앓은뱅이밀을 전제로 주변농가의 밀을 제분하는 일도 한다. 금곡정미소는 별도로 국수를 생산 판매하는 일도 한다. 국수는 매달 15일 정도에 1번, 2톤의 물량을 뽑고 있다.

밀알영농조합법인은 30명이 조합원으로 활동하고 있으며, 수매물량은 30~40톤 규모로 크지 않다. 사업은 누룩공장 대상 알곡판매에서 출발해 토종앓은뱅이밀 라면 등 가공부품으로 넓혀가고 있다. 최근 호밀을 주원료로 한 라면을 출시하기도 했다. 자체 제분기는 설치하지 않고 있는데, 이는 금곡정미소를 포함해 경남 주요 지역에 소규모 제분소가 다수 있어서 사업의 중복성을 피하기 위해서이다.

체험사업도 활발히 추진하고 있는데, 이는 금곡정미소와 협력 관계에 있을 때 시작한 사업을 보다 체계적으로 준비하는 과정이다. 밀알영농조합법인은 연간 7천 명 정도가 체험장을 방문한 것으로 집계하고 있으며, 주요 체험 내용은 쿠키와 피자 만들기 등이다. 체험장 운영은 국산밀 홍보 그리고 제품 판매로의 연결 통로이다. 2015년 체험으로만 1억 원 전후의 매출을 올렸고, 이 과정을 거쳐 제품 판매도 크게 늘었다는 설명이다.

체험객은 유치원과 초등학교가 중심이 되고 있다. 진주는 물론 인근 지방자치단체인 사천, 통영, 고성 그리고 창원, 김해에서도 방문한다. 방문객에게는 작은 화분에 밀싹을 심어 나눠주고 있는데, 집에서 밀싹을 키우면서 밀에 대한 이해를 높이고자 하는 의도이다. 밀보다 체험 자체에 비중을 두고 오는 방문객을 실질적인 국산밀 소비자로 키우면서 지역단위 시장도 함께 개척해 가고자 하는 의도이다.

### 3) 충남 천안 국산밀 산업현황과 천안우리밀영농조합법인 운영

충남 천안은 호두과자 사업체가 크게 번성한 곳이다. 천안 호두과자 산업은 지역 내에서 700~800억 원의 매출을 보이는 거대 산업으로, 연간 밀가루 총 수요량은 1,500톤 정도로 예측되고 있다. 최근 수년 충남 천안이 국산밀 산업으로 주목받기 시작했는데, 그 핵심 원인이 이들 호두과자 사업체 밀가루의 천안밀·국산밀로의 전환이었다. 현재 천안 지역 내 밀 생산이 520톤 전후인 것을 고려하면, 앞으로 성장 잠재력도 상당하다는 기대를 하고 있다.

2016년 현재 천안 호두과자 업체 중 100% 천안밀을 활용하고 있는 업체는 6곳이고, 나머지는 물량 부족으로 타 지역밀을 공급하고 있다. 그래서 인근 예산·공주·태안·서천·당진 등의 생산물을 모두 천안에서 흡수하고자 하는 움직임도 나오고 있다. 타 지역밀의 상당량은 전남 구례 우리밀가공공장에서 들여왔다.

천안호두과자 사업체의 국산밀 이용은 2010년 전후를 출발점으로 꾸준히 증가해 왔다. 천안시농업기술센터 따르면, 2015년 현재 원료기준으로 약 80%가 국산밀을 이용하고 있으며, 업체 기준으로는 74개 중 50개로 68% 정도를 차지하고 있다.

2015/16년을 기준으로 살펴보면, 충남 천안은 천안밀영농조합의 구심으로 천안 외 지역을 포함한 25농가가 187ha에서 밀을 생산하고 있다. 천안 바깥 지역은 예산, 공주, 태안, 서천, 당진, 아산 등지이다. 천안 내의 비중은 2/3 정도이다.

25농가 중 13농가는 조합원으로 법인 운영에 직접 관계하며, 다른 12명은 계약관계로 밀을 생산하고 있다. 13명의 조합원은 1백만 원에서 3천만 원까지의 범위에서 출자를 하고 있으며, 총 출자금은 약 1억 원이다. 그렇지만 현재까지 조합이 큰 수익을 내는 단계까지 이르지 못하고 있다. 운영도 대표 1인의 헌신적 노력에 의존하는 모습이다. 연간 생산규모는 약 550톤 수준이다.

현재 조합운영 그리고 계약관계에서 조합원과 일반 농가 간 차별은 없다. 농가별 생산규모는 최저 2~3천 평에서 최고 10만 평에 이르고 있다. 다만, 천안의 도시화 진전 그리고 다수 농지를 부재지주가 소유하고 있다는 점 등으로, 생산이 집단화되지 못하고 개별로 되는 경향이 크다. 이로 인해, 임차농지를 낀 대농의 생산참여 비중이 매우 높게 나타나고 있다.

최근 천안 국산밀 산업 동향의 주요 변화 중 하나가 주요 재배품종을 고소밀로 전환해 가는 모습이다. 고소밀이 지금까지 재배의 중심을 이루어온 금강밀에 비해 호두과자에 더 적합하기 때문이다. 단위 면적당 생산량도 고소밀이 20~30% 가까이 높아 농가 소득증대에도 보탬이 될 것이란 기대이다.

기대가 현실화되기 위해서는 호두과자 사업체가 고소밀을 적극 이용해야 한다. 이러한 변화는 천안농업기술센터가 적극 뒷받침하고 있다. 천안홍타령 축제에서 고소밀, 금강밀 그리고 수입밀(중력분) 구분의 호두과자를 생산해 소비자 반응을 살피기도 했다.

천안농업기술센터는 2015년 20ha의 재배면적에 고소밀을 파종해 수확에 들어갔다. 그리고 차기년도에는 100ha 정도로 재배면적을 늘리고자하는 계획을 세워두고 있다. 기존의 금강밀은 지역의 국수전문점과 제빵점의 수요를 살펴보면서 지속적으로 관리해 나가게 된다.

최근 주목할 또 다른 변화는 호두과자 핵심 원료 팥을 수입산에서 지역산으로 전환하고자 하는 움직임이다. 이 활동도 천안농업기술센터가 적극 지원하고 있다. 천안농업기술센터의 이 같은 시도는 벼와 밀 이모작의 기존 재배형태보다 밀과 팥 이모작이 농가 소득에 큰 보탬이 된다는 것 그리고 최근 가격 급락이라는 쌀 산업 동향을 함께 반영한 선택이다. 천안농업기술센터 관계자는 실제로 밀·팥 이모작이 밀·벼 이모작에 비해 농가소득이 1.7배 높지만, 아직 농가들의 적극적인 신뢰를 확보하지는 못하고 있다는 설명이다. 그간 팥 가격이 안정적이지 못했던 것이 주요 원인으로 지적되고 있는데, 이의 해결은 안정적 판로 해결이라는 측면에서 현재의 사업방향을 적극 모색하고 있다는 설명이다. 또한 호두과자 외 팥 차 개발 등 새로운 상품개발도 적극적으로 모색을 하고 있다. 천안에서 팥 재배면적은 2016

년 기준으로 97농가 120ha 전후인데, 오는 2018년까지는 187ha로 늘릴 계획을 갖고 있다.

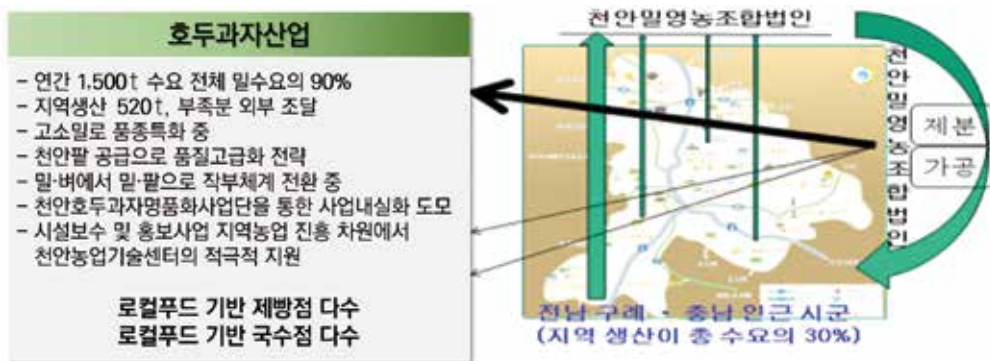
밀·팥의 새로운 작부체계 도입은 그간 벼 재배 기간 확보로 밀 재배에 소극적이던 농가의 이해 조정에도 도움이 될 것이라는 기대이다. 그간 밀·벼 이모작 체계에서 농가들은 등숙하지 않은 밀을 모내기 일정에 쫓겨 조기 수확하기도 했다. 그러나 이모작 논의 벼 수량도 만족하지 못하는 모습이었다.

천안 팥 재배는 6명의 조합원으로 구성된 황금들녘영농조합법인이 적극 나서고 있다. 팥 선별 시스템기 지원 등 천안시 차원의 지원도 적극적인 모습이다.

이 같은 변화과정에서 천안밀영농조합법인도 사업의 새로운 발전을 도모하고 있다. 그중 최근 주목할 부분이 농림축산식품부 향토사업육성사업으로 선정되어 향후 4년간 자부담 20%를 포함해 30억 원의 지원이 가능하게 되었다는 점이다. 사업자금은 기반시설과 홍보·교육에 각각 15억 원씩 투자될 예정이다. 사업은 천안호두과자명품화사업단이 수행하며, 천안 호두산업 관련 사업체 그리고 생산자조직 누구나 참여가 가능하다.

천안밀영농조합은 2007년 현 이종민 조합대표가 주변 농가를 규합해 출발했다. 출발은 생산한 밀을 주요 수매업체에 넘기고, 대신 밀가루를 받아와 제품화해 판매하는 방식이었다. 첫 사업내용은 국산밀빵의 제조·판매였다. 장소 임대를 통해 중소기업 수준의 투자와 함께 빵을 만들어 축제 등을 이용해 선보였다. 그렇지만 수익을 쫓아 들어온 외부 기술자 또는 경영인의 운영미숙으로 빵 제조 판매는 큰 손실을 입게 되었다.

이에 이종민 대표는 2008년 직접 제빵학원과 신라호텔 제빵기능장 등의 전문가로부터 밀 가공을 배웠다. 2009년 호두과자도 직접 굽게 되었고, 그 연장에서 2010년 국산밀 호두



[그림 3] 충남 천안 국산밀 사업 개요

과자가 행사장을 통해 처음 등장하게 되었다.

천안 호두산업을 비롯한 지역 내 밀가루 수요업체에 대한 천안밀 공급이 본격적으로 시작된 것은 2012년 이후이다. 천안밀 산업은 독자사업화보다는 지역 내 밀 수요처와의 관계에서 모색해야 한다는 새로운 방향에 따른 결정이다.

주요 호두과자 사업체에 천안밀을 원료로 쓰자고 제안했다. 마침 국산밀 이해 증진 차원에서 천안밀을 찾아오는 빵집도 있었다. 그리고 2013년에는 중국집·국수전문점 등으로 판로가 넓어졌다. 그렇지만 수요량 비중은 호두과자 쪽이 90% 정도로 월등하다. 이 같은 상황에서 2016년 현재 천안밀은 생산이 수요를 따라가지 못하는 형편이다.

천안밀영농조합 공급 국산밀은 천안밀로 통한다. 그렇지만 이렇게 통용되고 있고, 요구도 있는데도 불구하고, 상표등록은 아직 못하고 있다. 지역 생산이 수요를 충분히 감당하지 못해 연중 천안밀로 공급할 수 없는 현재의 조건 때문이다.

국산밀을 이용하는 호두사업체의 반응은 품질 향상으로 긍정적이다. 다수의 사업체에서 국산밀로의 전환이 이를 잘 말해 주고 있다. 그러나 원가부담이 커졌다. 이 같은 변화에서 판매량이 온전히 증대하면 부담이 없지만 호두과자 사업체들은 판매량 증대가 원료가격 인상분을 메울 만큼은 아니라고 대답한다.

호두과자 사업체는 이 같은 원료가격 부담을 한 상자의 상품 개수 조정으로 대처하고 있다. 기존 24개 들이 한 상자(5,000원)를 20개 들이로 조정하는 것이다. 천안밀의 원가부담에 천안팍까지 원료로 들이면 경영부담은 더 커진다. 호두과자 원료에서 팍의 비중이 60%를 차지해, 밀 15%에 비해 월등히 높기 때문이다. 이 문제에 대해 현재는 같은 가격의 호두과자를 개수 조정으로 대처하고 있다. 천안밀에 천안팍까지 사용하는 한 호두과자 사업체가 5,000원짜리 한 상자를 16개로 조정한 것이 그 좋은 예이다.

천안밀영농조합과 지역 국산밀 산업전개에서 또 하나 주목할 것은 국산밀 전문 국수점과 빵집의 꾸준한 등장이다. 이들 사업체는 대개 자연발생적으로 국산밀을 이용하고자 하다가 천안밀영농조합법인을 만난 경우이다. 국산밀을 찾고 있었는데, 지역에 마침 해당 사업을 착실히 수행하는 곳이 있어 선택하게 되었다는 것이 사업주들의 반응이다. 그리고 이후 운영에서 천안밀영농조합법인의 기술지도와 품질 이해 교환도 보탬이 되었다는 반응을 보이고 있다.



## 5. 일본의 밀산업 현황 및 주요 지역사례

일본은 우리나라와 같이 쌀을 주식으로 하며, 또한 같은 온대 몬순형 기후라는 점에서 국산밀 산업의 중요 참고사례가 된다. 그렇지만 우리나라와 일본 밀의 구체적 분석은 유사성보다 차이에 더 주목하게 한다.

쌀을 주식으로 하는 것과 밀 소비가 쌀 다음의 제2의 주식으로 자리하고 있는 것 정도가 유사점이다. 그렇지만 일본을 온대 몬순형 기후지대로 보는 것도 밀 산업 기준에서는 맞지 않다. 이는 일본 밀의 60% 이상을 생산하는 홋카이도가 장마전선 위쪽에 위치하고 있기 때문이다. 그 외 정책과 제도 그리고 일본산과 수입산에 대응한 국가정책 그리고 국민들의 인식도 큰 차이를 보이고 있다.

일본의 밀 산업에 대한 접근은 ‘자국산’이란 것에 방점을 두고 있다. 일본 농무성 자료의 ‘국산 밀로 양적 또는 질적으로 만족할 수 없는 수요분에 대해서는 국가무역에 따른 외국산 밀을 계획적으로 수입하는 것으로 하고 있다<sup>14)</sup>’는 명시가 이를 잘 말해준다. 자국산 원료 소비 확대 차원의 접근이다. 이러한 정책은 지방자치단체 그리고 지역의 다양한 운동에서도 그대로 관철되고 있는 모습이다.

원료곡 기준에서 일본 밀 가격이 수입밀에 비해 과도하지 않고<sup>15)</sup>, 생산 지속과 안정화를 위한 농가대상 생산 장려금 지원 등의 정책적 지원도 이 같은 국가 정책이 바탕이 되어 가능한 것이다.

자국산 이용 관점은 쌀가루에서도 동일하게 담겨져 있다. 주목할 점은 일본 정책에서 쌀 가루는 쌀이 아닌 밀 속에 포함되어 있다는 점이다. 쌀가루 이용이 쌀 소비 확대 차원이기 보다 수입밀을 국산으로 대체하려는 의도에서 비롯된 것이다.

14) 일본 밀 산업에서 수입밀은 국가가 총괄 관리한다. 운영은 국가가 기업 등으로부터 수요를 받아 단일 창구로 해외 입찰을 붙여 수입하고, 즉시 수입업체로 양도하는 업계간 자율거래제도(Simultaneous Buy and Sell, SBS) 방식으로 이루어진다.

15) 흔히 일본밀과 수입밀의 가격차가 없다거나 또는 일본밀이 더 싸다고 이해하는 경우가 있다. 그렇지만 이는 일본 밀 가격이 어떤 과정을 거쳐 형성되는지를 제대로 살펴볼 필요가 있다. 일본의 국산 밀 가격은 전년 가격 기준에서 진폭을 두어 가격기준을 미리 설정한 후 시장이 아니라 파종 전 생산자조직과 수요업체간의 사전 입찰을 통해 결정된다. 이러한 과정에서도 일본밀이 수입밀보다 쌀 수 있는 것은, 밀 생산농가의 소득을 보전하기 위한 정부의 지원이 큰 역할을 하고 있기 때문이다. 같은 과정으로 가격이 결정되고는 있지만 빵용 밀 원료의 경우에는 일본밀이 월등하게 비싸기도 하다. 이는 빵용 밀 생산성이 상대적으로 낮고, 생산량 자체가 적기 때문이다. 그렇지만 일본 빵용 밀은 파종 전 가격결정이 이루어졌기 때문에 고가에도 불구하고, 판매 어려움은 없다.

일본 밀 산업은 우리가 크게 참고사례로 삼고 있음에도 불구하고, 일본 내에서는 수입밀 대비 확연한 열위에 있다. 10%대의 자급에도 불구하고, 일본에서도 밀은 의례 수입밀 소비로 인식되고 있다.

그리고 일본 밀 산업도 발전에 많은 과제를 안고 있다. 이를 위한 일본 정책당국과 국민들의 많은 노력에도 불구하고 그 성과는 크지 않다. <표 6>의 일본 밀 산업 주요 지표에서 보듯이 최근 10년 간의 생산면적, 자급률 성장도 매우 더디거나 정체된 모습을 보이고 있다.

<표 6> 일본 밀 산업에서 자국산 밀 주요 지표

(단위: 천 t, 천 ha, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
생산량	910	881	674	571	746	858	812	852	1,004	778
생산면적	210	209	208	207	212	209	210	213	213	214
자급률	14	14	11	9	11	12	12	13	15	12

일본 밀 산업에서 자국산 밀의 정체는 일찍이 수입밀 중심으로 재편된 제분산업의 영향 탓으로 보인다. 일본 밀가루 생산의 77%를 차지하는 대형 제분회사가 임해지역 중심에 위치하면서 원료곡을 100% 수입산으로 활용하는 것이 현재의 모습이다. 여기에 연간 밀가루 생산량 30,000톤 기업을 더하면 그 비중이 87%에 이르는데, 이들 기업도 대개 수입밀을 사업의 중심에 두고 있다.

결과적으로 일본에서 자국산 밀을 원료곡으로 하는 제분사는 연간 30,000톤 미만의 중소기업들이다. 현 시점에서 15% 전후인 일본의 자국산 밀 자급률은 이들 중소기업이 전체 시장에서 차지하는 비중 13%+@에서 비롯되는 것으로 볼 수 있다. 결국 일본 밀의 10%대 자급은 우리나라 입장에서는 눈여겨 볼 수치이지만, 당사자인 일본에서는 자국산 밀 자급률을 어떻게 올릴까하는 중요 근거로 작용하는 것이다.

그렇지만 10%대 자급률은 우리의 1%대 자급률과 비교할 때 산업 전반에서 큰 차이를 가져오고 있다. 우선, 정책의 구체적 대상으로 밀이 위치한다는 점이 차이가 난다. 종자개발을 비롯한 연구 인력도 나름대로 갖추고 있다. 산업현장도 수입밀과의 차이에도 불구하고 활용 가능한 다양한 자원을 확보하고 있다. 큰 성장은 없더라도 10% 중반대 자급이 지켜지는 것은, 이와 같은 노력이 있기 때문에 가능한 것이라 볼 수 있다.

일본 밀 정책 자료에서는 자국산 밀을 중력분<sup>16)</sup>으로 구분하여 수입산과 나란히 배치하고 있다<sup>17)</sup>. 이 같은 구분은 밀 산업 속에서 일본밀의 위치를 구체적으로 파악하기 위한 노력이라는 점에서 매우 긍정적이다. 그리고 빵용 밀 자급률이 낮다는 지적과 함께 자급률 개선을 위한 노력에 힘쓰고 있다. 일본 농무성 자료에서는 캐나다 1CW에 버금가는 빵용 품종 개발이라는 목표를 제시하고 있다. 밀가루 색상이나 제분성이 뛰어난 일본면용 품종 개발에도 힘쓰고 있다. 그 외 모자이크바이러스 저항성 그리고 내 도복성 품종 육종 등이 밀 품종 개발 방향으로 제시되고 있다. 그 덕분에 산업현장은 강력분에서 박력분에 이르는 다양한 범위에서 자국산 밀이 두루 활용되고 있다. 새 품종 밀 종자와 관련한 자료도 매우 구체적으로 제시되고 있다. 그리고 이러한 흐름은 최근 더욱 강화되고 있는 모습이다.

<표 7> 일본 밀 산업 주요 신품종의 재배 확산 모습<sup>18)</sup>

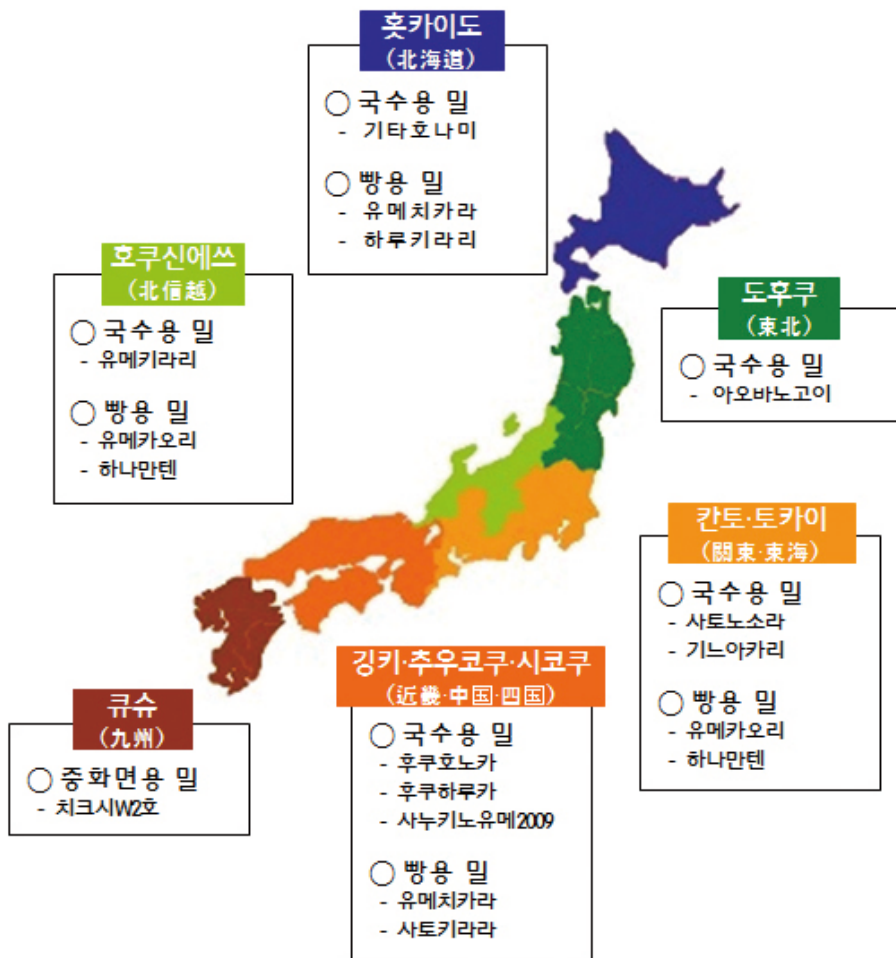
구분		2009년	2015년	주요 재배지역
신품종 재배면적		37.8천 ha (보급률 18%)	165.8천 ha (보급률 78%)	
일본면용	키타호나미(2007년 육성)	6.9천 ha	91.1천 ha	홋카이도
	사토노소라(2009년 육성)	-	13.9천 ha	사이타마, 이바라기, 군마, 미에
	키노아카리(2009년 육성)	-	3.6천 ha	아이치
빵용 중화면용	유메치카라(2008년 육성)	-	12.8천 ha	홋카이도, 군마
	유메카오리(2009년 육성)	-	0.5천 ha	도치키, 나가노, 야마나시
	사쿠시W2호(2008년육성)	0.1천 ha	1.3천 ha	후쿠오카
	사토키라라(2013년 육성)	-	0.8천 ha	야마구치, 효고, 오카야마

16) 전 세계적으로 강력분은 빵용, 중력분은 국수용, 박력분은 과자용으로 구분되고 있다.

17) 일본의 밀산업 정책 자료에서는, 밀 용도를 강력분, 준강력분, 중력분, 박력분, 드럼·세몰렐라 등으로 구분하고, 국산 밀 용도를 오스트레일리아산 ASW와 함께 우동, 즉석면, 비스켓, 일본전통 과자용의 중력분에 속한다고 명확히 구분하고 있다.

18) 일본 농림수산성 조사에서 신품종이란 1999년 이후 육성된 것을 말하며, 보급률은 밀 작부면적에서 신품종 작부 면적의 비중이다.

<표 7>에서 보는 바와 같이, 일본 농무성은 2015년 기준 전체 작부면적에서 신품종이 차지하는 비율을 78%로 파악하고 있다. 2009년 18%와 비교하면 매우 빠른 확산이다. 지역별 품종선택도 차이를 보이고 있다. 최근 수년의 흐름속에서, 홋카이도는 호쿠신에서 키타호나미로, 그 외 지역은 재래품종인 노린61호에서 사토노소라 등으로 전환하는 모습이다. 빵·중화면용 품종 유메치카라, 유메카오리, 사쿠시W2호, 세토끼라라 등도 지역 특색에 맞게 확대되는 모습이다.



주: 농림수산성 조사 결과, 신품종 중 2014년 현재 100ha 이상 재배가 추정되는 품종을 선정함.

[그림 4] 일본에서 2005년 이후 육성된 밀 주요 품종

[그림 4]는 일본에서 2005년 이후 육종되어 현장에 두루 보급된 품종을 표기한 것이다. 2015년 기준 100ha 이상의 재배를 기록하고 있는 것만을 선별했음에도 그 수가 17개에 이른다. 아주 좁은 면적에서 5개 전후의 품목에 그치고 있는 우리나라와는 아주 대조적인 모습이다. 홋카이도 외 지역에서도 빵용 밀이 두루 재배되고 있다. 이들 지역이 온대몬순형 기후대라는 점에서 우리나라도 빵용 밀이 충분히 가능성이 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

일본에서 자국산 밀 소비는 일본 농무성의 ‘그중에도 국산을 100% 사용한 것도 있다’는 표현에서 보듯이 수입밀에 일정 비율로 자국산 밀을 혼용하기도 한다. 자국산 또는 안전한 농산물이라는 이해로 일본밀만을 소비하는 움직임도 있다. 자국산 밀 소비 확대에는 지산지소 운동이 큰 기여를 하고 있다.

주목할 점은 일본의 자국산 밀 소비 움직임이 최근 두드러지는 경우가 다수라는 점이다. 주요 사례는 지역의 유관기관·단체는 물론 관련 산업계의 협력을 기본 전제로 한다. 제분회사 중소형으로 분류되는 기업들이 산업계 협력의 핵심 축이다.

최적 제품을 위한 품질개선 노력도 다양하게 펼쳐지고 있다. 여러 밀 품종을 혼합해 용도별 밀가루 생산 그리고 이를 기초로 소비자 기호에 맞는 제품 개발이 대표적인 예이다. 이 같은 접근 역시 다양한 품종개발이 있어 가능한 것임을 살펴볼 필요가 있다.

지산지소 운동을 통해 일본 밀 소비에 가장 두드러진 행보는 학교급식이다. 일본 농무성 자료에 소개되는 미에현은 현내 제분기업, 현 제분공업협동조합, 빵 협동조합, 학교 급식회의 협력으로 학교급식에 자국산 밀제품 공급을 힘쓰고 있다. 미에현 학교급식의 일본밀 공급 품목은 지역산 니시노카오리 품종을 이용한 빵이다. 시작 연도는 2009년인데, 농무성 소개자료는 니시노카오리 사용 비율이 30%라고 말하고 있다.

교토부도 학교 급식회와 제분기업의 협력으로 지역 학교급식에 자국산 밀을 원료로 한 제품 공급에 힘쓰고 있다. 교토부가 공급하는 제품은 지역산 품종, 농림61호 33%를 혼합한 우동용 밀가루이다. 시작연도는 2010년으로 지역 내 초등학교를 중심으로 공급하고 있다.

가가와현도 현 학교급식회와 현 내 여러 제분기업의 협력으로 초등학교에 자국산 밀을 원료로 한 빵 공급에 힘쓰고 있다. 농무성은 가가와현에서 2013년 4월 이후 지역 내 생산의 “사누키노유메” 60%를 사용한 빵을 개발해 학교급식에 공급하고 있다고 소개하고 있다.

다음 사례들에서는 학교급식을 매개로 지역 사회로 자국산 밀 소비가 확대되는 모습이

보여진다.

홋카이도는 지역 기업을 포함한 제분기업 각사, 도학교급식회 및 빵·쌀밥협동조합이 협력하여, 홋카이도 산 밀을 사용한 학교급식용 빵을 2007년 4월부터 도입하였다. 꾸준한 사업 성장 속에 2014년 4월부터는 약 1,680만 식을 홋카이도 전역으로 납입하게 되었다. 빵용 밀에는 홋카이도 산 3개 품종, 기타호나미, 유메치카라, 하루요고이를 사용하고 있다.

도쿄도는 학교급식회의 ‘학교급식빵 가공규격’에 따른 배합기준에 근거해, 국산 밀을 100% 사용한 학교급식빵을 2015년부터 도내 일부 초등학교, 중학교에 제공하기 시작했다. 향후 도내 전역으로 확대해 갈 계획이다.

시즈오카현은 제분기업과 현 학교급식회가 협력하여, 현 내 초등학교, 중학교에 시즈오카현 산 이와이노다이치를 일부 배합한 빵, 면을 제공해 왔다. 이에 2015년도부터는 시즈오카현 산 이와이노다이치 40%, 홋카이도산 유메치카라 60% 배합으로 품질을 개선한 빵과 면 제공을 시작했다.

다음은 학교급식과 별도로 지방자치단체 차원의 일본밀 소비 확대 움직임도 다양하게 펼쳐지고 있다. 이들 활동에는 지역 제분기업 참여가 돋보인다. 효고현은 지방자치단체 장려식품 인증을 통해 이를 뒷받침하고 있다. 후쿠오카현도 눈여겨 볼 사례이다. “라무기”라는 지역 상표를 2009년에 개발해 사업장에 공급, 라멘 음식점에 지역산 밀을 소비하도록 하고 있다는 점 등이다.

사업 실시자는 후쿠오카현 라무기보급추진협의회이다. 협의회에는 현과 지역 농협, 현 내 제분업자 5개소, 제면업자, 그리고 관계단체가 함께하고 있다. 협의회 소속 기관 및 단체



[그림 5] 후쿠오카현의 라멘용 밀 지역상표 ‘라무기’

들은 생산기술 보급·지도, 밀 품질평가, 최적제분·가공방법의 검토, 시식 이벤트 등을 통한 이용·소비촉진의 홍보활동, 매 생산시기별 적성평가 및 식미관능평가 등을 행하고 있다.

“라무기”에 이용되는 밀 품종은 2008년 중화면용으로 새롭게 개발된 사크시W2호이다. 이 예에서도 일본의 품종개발을 위한 큰 노력이 지역의 밀 산업에 중요한 뒷받침이 되고 있음을 잘 알 수 있다.

## 결론

정책당국은 오는 2020년 5.1%의 밀 자급 목표를 제시하고 있다. 지난 2015년 10% 자급목표 달성 실패 후 새롭게 설정한 목표치이다. 그렇지만 현재 국내 밀 산업은 새롭게 조정된 목표치와도 너무나 먼 거리에 있다. 안정적 산업발전은 고사하고, 산업현장은 오는 6월 재고문제에 사활을 거는 안타까운 모습이다.

국산밀 산업의 현재는 현실에 대한 객관적 진단 없이 선언적으로 접근하는 정책 탓이 크다. 현재 국산밀 자급률 신장이라는 것은 막연한 구호로서 해결될 과제가 아니다. 시장에서 수입밀과의 경쟁에서 국산밀이 선택을 받을 때 비로소 가능한 것이다. 이에 수입밀과 구체적인 비교를 통해 더 많은 선택을 받을 수 있도록 하는 다양한 방안들이 마련되어야 한다. 국산밀 역사는 가격과 품질에서 차별적인 조치를 필요로 함을 잘 말해주고 있다. 이에 산업현장의 구체적 분석을 통해 이와 관련된 보다 면밀한 정책을 마련할 필요가 있다.

가격과 품질은 상호 큰 연관을 갖는 것이다. 가격이 낮은 것이 선택 폭이 높지만 최소한의 품질로 뒷받침이 되어야 한다. 그리고 가격이 다소 비싸더라도 품질이 안정적으로 뒷받침 된다면 또한 충분한 선택을 받을 수 있다. 안타깝게도 국산밀 정책은 이 두 가지 모두에서 충분하지 못한 모습이다.

가격 경쟁력은 원료 농산물로서의 밀의 선택을 전제로 해야 한다. 이는 농가대상의 생산장려 중심 정책을 원료농산물로서 밀 가격 인하를 이룰 수 있는 방향으로 개선할 필요가 있음을 말해 주고 있다.

국산밀 산업협장은 가격경쟁력보다 품질부분이 더 시급히 개선되어야 할 상황임을 말해 준다. 백중밀 생산의 갑작스런 증가에 따른 품질 훼손이 가뜰이나 힘겨운 국산밀 시장 확대에 큰 부담을 주고 있는 것이 현실이다. 불과 5개 남짓한 품종으로 무수한 용도의 밀 가공

제품을 뒷받침할 수 없음을 자명하다. 국산밀 산업의 정체, 국산밀 제고 노력의 담보는 이 같은 기본 인프라 개혁부터 시작되어야 한다는 판단이다.

국내 현실에서 산업의 쓰임에 맞는 밀 종자의 개발은 국가의 몫이다. 보다 큰 국가 투자가 절실하다. 이를 통해 미국·캐나다·호주 정도에는 이르지 못하더라도 일본에는 근접할 수 있는 수준으로 나아가야 한다. 이러한 노력이 전제될 때 그나마 현 수준의 자급을 지킬 수 있음은 일본 사례가 잘 말해 주고 있다.

230만 톤 이상의 밀을 수입하고 있는 현실에서 3.2만 톤에 불과한 국산이 전부 소비에 이르지 못하고 있는 현재 모습이 국산밀의 어려움을 단적으로 말해 주고 있다. 국산밀 산업계는 현 경기 불황이 소비를 더욱 옥죄고 있다고 말한다.

따라서 국산밀 품질개선을 위한 국가 및 지방자치단체 단위의 목적 지향적 개입을 통해 품질개선을 위한 큰 진전이 이루어질 수 있을 것으로 생각된다. 이 같은 조처는 국가 및 지방자치단체의 정책 수단에 대한 개선 요구사항이기도 하다.

현행 국가단위의 직접지불제 그리고 몇몇 광역자치단체의 국산밀 정책은 모두가 '양' 중심의 생산 장려 정책에 그치고 있다. 따라서 품질과 연계한 차등 지원으로 농가 품질 중심의 생산체제 안정화를 유도할 필요가 있다. 이를 위해서는 육안 심사 정도에 그치는 밀 품질 평가 제도의 개선이 불가피하다. 그리고 그 개선 방향으로서는 단백질 함량 계량화 등 밀 가공품 용도에 맞게 품질평가 기준에 대한 새로운 정비를 전제로 해야 할 필요가 있다.

지역 내 용도별 생산단지 안정화도 현실적으로 절실하게 요청되고 있는 사항이다. 용도별 생산단지 안정화는 품종별 구분재배를 기본으로 한다. 품종별 구분재배는 지대별 특성을 고려한 품종구분 그리고 생산자조직·생산자의 동의를 전제로 한다는 점에서 광역·기초자치단체의 관여가 필요한 부분이 있다. 또한 현재와 같은 생산·소비 규모 하에서는 광역과 기초자치단체의 협력이 불가피하고, 향후 생산규모 성장에 따라 기초자치단체의 고유업무로 조정될 필요가 있을 것으로 생각된다.

현재의 수매제도는 생산량 차이에도 불구하고, 모든 품종에 동일 수매가격을 적용하고 있다. 이런 이유로 인해, 생산성이 높은 품종으로 농가들의 쏠림현상이 발생하는 것은 당연한 일이라고 할 수 있다. 따라서 지역별 계획적 생산을 위한 농가의 자발적 유도를 위해서는 지역단위 공동정산제 등의 도입도 함께 검토해야 할 과제라고 생각된다.

국산밀 산업의 현재는 밀을 바라보는 농민의 이해에도 큰 영향을 미치고 있는 것으로 보



이다. 가공산업 소재로서 큰 활용 가능성에도 불구하고, 밀에 대한 시각이 수매를 통한 농가소득 보장 품목 정도에 그치고 있는 답변이 이를 잘 말해주고 있다. 대개의 생산자조직에서의 밀 산업에 대한 접근도 같은 차원에서 수매 안정화에 그치고 있다. 생산농가와 생산자조직의 밀 산업에 대한 이 같은 소극적 접근은 연간 3.2만 톤을 소화하지 못하는 시장 여건에서는 불가항력적인 측면으로 보인다.

다만, 이와 같은 어려운 여건 속에서도 지역기반에서 새롭게 시장을 개척해 나가려는 노력은 높이 인정할 만하다. 그렇지만 국산밀 산업 여건의 어려움으로 인해 이들 사업체들의 움직임도 순탄하지 않아 보인다. 특히 정부나 지방자치단체의 지원금을 쫓아 만들어진 경우에는 시설과 장비도입에만 그치고, 시장 활동이 너무나 부진한 안타까운 모습이 보이기까지 한다. 특별히 사례로 살핀 3개 지역기반 사업체의 동향에서도 현재 국산밀 산업의 여건이 그대로 노출되고 있다.

경북 예천 우리밀에는 지역 시장여건을 충분히 살피지 못한 채 의욕이 앞선 모습이다. 제분시설을 갖추었지만 생산품의 품질규명 그리고 이의 시장 확보를 위한 노력이 너무나 미비하다. 예천 우리밀에 제분시설 생산품의 시장 확장은 대형 제분시설 생산품과의 차별성이 전제될 때 가능하지만, 이에 대한 노력을 찾기는 어려웠다. 지역명 ‘용궁’을 이용하여 브랜드 가치를 높이고자 했지만, 이의 뒷받침도 독립적 빵집 2개에 밀가루를 공급하는 정도에 그치고 있다. 이에 예천 우리밀에는 향후 자체 생산 제품에 대한 품질 규명이 무엇보다 선행될 필요가 있다. 더불어 이들 제품의 활용에 대한 다양한 실험을 통해 시장 확보에 나서야 할 필요가 있다.

경남 진주 앓은뱅이밀은 국민들의 인지도가 상대적으로 높은 편이지만 발전과정에서 조직이 분화되면서 시장이 줄어드는 모습이다. 앓은뱅이밀을 오랜 기간 지켜온 금곡정미소는 지역자원으로 활용가치가 높다. 앓은뱅이밀의 홍보와 시장 확장도 이와 연계할 때 더 큰 시너지 효과가 생길 것으로 생각된다. 이에 금곡정미소와 밀알영농조합법인이 상호 보완적 관계에서 지역 밀 산업을 새롭게 조정해야 할 필요성이 요구되고 있다.

천안밀영농조합법인은 호두과자산업이라는 지역의 튼튼한 시장을 두어 국내 어느 지역보다 좋은 사업 환경을 두고 있다. 천안밀 육성에 대한 천안밀영농조합법인 대표의 헌신적 노력도 돋보인다. 농업기술센터 등의 적극적 지원도 큰 보탬이 되고 있다. 천안지역이 다른 지역에 비해 국산밀 이용 국수·빵집이 다수 존재하고, 꾸준히 생겨나는 것도 이 영향으

로 보여 진다. 그럼에도 도시권이라 지역 내 밀 생산이 충분하지 못해 외부 의존이 불가피한 점 등은 개선과제로 생각된다. 밀 생산이 집단화하지 못하고, 개별 생산자 의존으로 가는 것도 이 같은 지역사정의 반영으로 보인다.

일본 밀 산업 소개는 일본이 10% 중반대의 자급률 유지를 위해 얼마나 큰 노력을 경주하고 있는지를 잘 보여주고 있다. 수입밀과 차이 없는 원료곡 가격, 끊임없는 품종개발 노력 그리고 지역의 다양한 관계기관·사업체의 협력이 있기 때문에 일본 밀의 현재가 유지되고 있다는 점을 살펴볼 수 있었다.

국산밀 산업의 현재, 지역기반 밀 산업의 현재 그리고 일본 밀 산업의 현재는 오는 2020년 5.1% 자급을 위해 우리가 꼭 챙겨야 할 과제가 무엇인지를 잘 말해주고 있다. 가격·품질 경쟁력이 필요하다는 언급조차 우리는 추상적 이해로만 접근하고 있다.

국산밀 산업 특히 지역기반 사업체의 동향은 현장의 움직임을 이끌어낼 수 있는 구체적 정보가 무엇보다 절실함을 잘 말해 주고 있다. 이를 통해 추상적·선언적 이해를 넘어선 구체성 속에서 사업에 접근하도록 해야 할 것이다.

가격문제는 부차적으로 하더라도 현장에서 자유롭게 쓸 수 있는 용도의 밀가루 제공조차 원활하지 않은 것이 우리의 현실이다. 보다 큰 국가투자를 통해 다양한 품종개발로 용도별 밀가루 생산을 뒷받침해 나갈 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

용도별 밀가루 생산·공급의 절박성은 국산밀 산업계와 국가도 충분히 인지하고 있는 부분이다. 이에 따라 정부에서는 광역자치단체로 품종특화 계획을 제시한 바 있다. 그렇지만 현재의 흐름은 정부의 요구와 다소 다르게 특정 수매업체 중심으로 해당 생산자조직에 품종을 지정해 생산토록 하고 있다. 이에 따라 1개 지방자치단체에서 2개 이상의 품종이 재배되기도 한다. 이는 1개 수요업체가 하나 이상의 품종 수요를 가진다는 점에서 자연스런 결과라고 할 수 있다. 따라서 같은 지역 생산의 서로 다른 품종이 수확과정에서 혼입되지 않도록 특별한 노력이 요구된다. 이를 위해서는 수확 시 콤바인 청소 철저, 수매창고의 분리 등이 기본 과제라고 할 수 있다.

더불어 용도별 밀가루 생산이 순도 높은 특정 품목 생산에만 그치고 있는 것이 아니라는 점도 살펴 볼 필요가 있다. 따라서 품종이 그 특성을 최대한 발휘할 수 있도록 생산기반 정비와 재배지도가 함께 제시되어야 한다. 이에 대해서는 수매업체·생산자조직의 역할도 중요하지만, 기초 지방자치단체 등의 적극적인 관여가 필요하다고 생각된다.

지역기반 국산밀 사업체는 그 필요성에도 불구하고, 시장에 대한 충분한 이해가 결여된 채 출발하는 경향이 있다. 국산밀 산업에 대한 이해를 위한 보다 철저한 교육을 통해 이를 사전에 방지하도록 힘쓰는 노력도 요구되고 있다. 철저한 시장분석을 통한 사업 도입도 요구되고 있다. 보조금을 쫓아 시설을 도입해 결국은 무용지물로 남는 사례는 더 이상 없어야 할 것이다.

## [참고문헌]

1. 김학신. 2017. “밀 고품질 안정생산 재배기술”. 국립식량과학원 작물재배생리과.
2. 농림축산식품부. 2016. “밭 식량산업 중장기 발전대책 마련 -20년까지 밭 식량작물 자급률을 10.6%→15.2%로 제고-”. 7월 20일.
3. (사)국산밀산업협회. 2017. 『2017년 정기총회』. 3월 8일.
4. 윤석원. 2013. “제2의 국민주식 우리밀 산업 발전을 위한 직접지불제 도입방안”. 우리밀살리기운동본부 심포지엄 자료. 9월 12일.
5. 정영근. 2016. “국산밀 용도별 품질 향상을 위한 육종 전략”. 농촌진흥청 국립식량과학원 워크숍 자료. 5월 4일.
6. 한국농어민신문. 2017. “우리밀 ‘재고대란’ 악몽 재연될라”. 4월 14일.
7. 農林水産省. 2016. “麥の需給に関する見通し”.
8. 農林水産省 政策統括官付穀物課. 2017. “麦をめぐる最近の動向について”.
9. 渡邊好昭·藤田雅也·柳沢貴司ほか. 2013. 『麦の高品質多収技術 品種·加工適性と栽培』. 農文協. 9월 30일.
10. 우리밀살리기운동본부: <http://www.woorimil.or.kr>
11. (사)국산밀산업협회: <http://www.koreawheat.or.kr>