

바람직한 미국 증산 정책

박홍진 · 현대경제사회연구원, 경제학(經濟學)

쌀 재배 면적의 감소, 생산량 및 재고량의 지속적인 감소를 계기로 정부의 정책이 구조 농정에서 증산 농정으로 전환하였다. 식량 안보면이나 통일 이후 대비라는 측면에서 정부의 쌀 증산 대책은 긍정적인 의미를 갖고 있지만, 그 내용은 실질적인 생산 증가를 유도하기에 미흡하다. 즉, 이번 대책은 휴경 농지의 강제 경작, 단위 수량 증대 등 생산 측면에 큰 비중을 두고 있는 반면, 농가의 재배 의욕을 고취시켜 자발적으로 쌀 생산에 참여할 수 있도록 하는 소득 보장 차원의 정책 제시가 결여되어 있다. 현재 쌀 생산 위기의 핵심이 쌀 농사가 수지가 맞지 않기 때문에 농민들이 경작을 포기하는 데 있다는 점을 정부 당국은 인식해야 한다. 따라서 정부의 쌀 증산 대책은 쌀 농가의 실질 소득을 보장할 수 있는 직접지불제의 도입, 쌀값의 계절 진폭을 15%까지 확대함으로써 쌀 농사를 통해서도 충분한 소득을 얻을 수 있다는 인식을 농민들에게 심어주는 것에서 출발해야 한다.

정부는 1996년도 4대 농정 시책을 발표하면서 '쌀 자급 기반 확충과 제2의 녹색혁명'을 최우선 과제로 제기하였다. 80년대 중반 복합 영농 정책의 실패와 미국의 수입 개방 압력으로 자급 지향적 증산 정책은 종결을 고하고 국제 경쟁력 제고를 위한 농업 구조 조정 정책이 전면으로 부상하였고 그것은 농이존발전대책(1994)으로 구체화되었다. 또한 3~4년 전만 해도 정부는 쌀의 구조적 공급 과잉이란 인식 하에서 수매량의 감축과 수매가 동결을 통하여 실질적인 생산 억제책을 유도해왔다. 이런 점에서 볼 때 올해는 또 다시 증산 정책이 전면으로 복귀하면서 농정의 방향이 원점으로 되돌아간 것이다.

- 1) 정부는 상업적 전입농의 육성을 통한 규모 확대를 농업 구조 개선의 기본 방향으로 하고, 이를 위한 생산 기반의 정비, 농지 제도의 개선, 농지 유통화를 촉진하기 위한 중수농의 재충탈농 기회의 제공, 생산비 절감을 위한 기술 개발 등의 제반 정책을 추진하고 있음(농어촌발전대책, 1994). 이 가운데 米作에 대해서는 5ha 규모의 전입농 10만과 농업회사법인 및 영농조합법인 4,000 개소 등 규모화된 경영체를 집중 육성하고(이들이 전체 미작 면적의 65%를 담당), 이와 함께 기계화의 추진, 생산 기반의 정비, 생력화 기술의 보급 등을 통한 생산비 절감을 통하여 국제 경쟁력을 가진 미작 농업으로 만들겠다는 내용을 담고 있음.

이러한 농정의 대전환은 최근 급속한 벼 재배 면적 감소와 단위 수량 정체 등 쌀의 자급 기반 약화를 그대로 방치할 경우 심각한 식량 부족을 초래할 수 있다는 위기 의식에서 비롯되었다는 점에서 비록 시기를 놓친 감이 없지 않으나 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 그러나 농민과 농민 단체들에게서는 정부가 내세운 증산 정책이 쌀 자급 기반 확충에 큰 효과가 없다는 비판을 제기하고 있다. 따라서 본 고에서는 이 시점에서 미곡 증산이 왜 필요한가 라는 근본적인 물음에서 시작하여 정부가 발표한 증산 정책이 갖는 문제점을 살펴본 후, 쌀 자급의 달성을 위해서 어떠한 정책적 노력이 이루어져야 하는가를 살펴보고자 한다.

미곡 자급은 왜 필요한가?

미곡 자급은 무엇보다도 식량 안보라는 측면에서 필요하다. 우리나라의 식량 자급률은 1994년 27.7% 수준(쌀 87.8%, 밀 0.03%, 옥수수 1.4%, 콩 12.6%)으로 국민 네 사람 가운데 세 사람은 외국 수입 농산물에 자신의 벼거리를 맡겨야 될 형편이다. 그만큼 국내 식량 수급이 세계 곡물 시장의 수급 상황에 민감하게 반응할 수밖에 없고 불안정하게 된 것이다.

최근 세계 곡물 수급 상황은 잦은 기상 이변과 환경 파괴로 인한 토지의 사막화 현상으로 매우 불안정하게 됨으로써 70년대 초반의 식량 위기가 재연될 조짐을 보이고 있다. 작년에도 세계 각국의 기상 이변으로 인하여 곡물 생산량은 크게 감소되었다.²⁾ 그 결과, 1996년 세계 곡물 재고율은 세계 식량농업기구(FAO)의 안전 재고율 17~18%는 고사하고 70년대 초반 세계 식량 위기 때의 16%에도 미달하는 14.5%까지 떨어질 것으로 전망되고 있고, 국제환경인권기구인 '월드 워치(World Watch)'는 지난 1월 세계 곡물 재고가 사상 최저인 48 일분에 불과하다고 밝혔다. 또한 국제 쌀 교역량은 전세계 생산량(약 3억 6,000만 톤)의 5% 수준인 1,700만 톤에 불과하고, 더욱이 우리 입맛에 맞는 중·단립종(자포니카계)의 교역량은 200~300만 톤 수준이다.

국제 곡물 시장의 불안정성 심화와 국제 쌀 교역의 특수성은 국제 미가의 폭등³⁾뿐만 아니라 우리

2) 세계 쌀 생산의 33%, 밀 생산의 20%, 옥수수 생산의 20%를 점유했던 중국이 작년 가뭄과 홍수로 인한 생산량 감소로 식량 수입국으로 전락했고, 러시아는 30 년만의 가뭄으로 인해 식량 시장이 크게 악화되었고, 세계 최대 곡물 수출국인 미국도 이상 기후로 인한 작황 부진으로 감수가 예상되는 가운데 태국도 태풍으로 인한 생산 감소로 수출 감소가 불가피하며 베트남 역시 국내 식량 부족을 충당하기 위해 쌀 수출을 중단하였음.

3) 곡물 가격과 공급 감소에 따라 국제 쌀 가격은 작년 한해 30% 가까이 올랐고 밀, 옥수수, 콩의 가격은 최소 40% 이상 오른 상태임.

입맛에 맞는 쌀의 적기 적량 수입을 어렵게 만들 가능성이 크다. 또한 농업은 생산 기반이 한 번 무너지면 상당한 자본과 노력이 투입되어도 회복이 어려운 특징을 갖고 있기 때문에, 벼 재배 면적의 급속한 감소로 대변되는 쌀 생산 기반의 약화를 그대로 방치하는 경우 식량 부족은 곧바로 국가적 위기로 전환될 위험성이 대단히 높다. 따라서 국가 안보를 위해서 최소한 주곡인 쌀의 자급이 필요한 것이다.

다음으로 미국 자급이 필요한 또 다른 이유는 '남북한 통일'이다. 북한의 농업 생산 환경은 남한에 비해 불리하다. 북한의 실제 경작 가능 면적은 200만 ha 정도이고 그 가운데 논면적은 약 30% 수준인 60~70만 ha(남한의 경우 논면적이 전경지의 2/3)에 불과하다. 그 결과, 북한의 인간 평균 곡물 부족량이 150만 톤에 달하였고, 작년에는 수해로 생산량이 급감함에 따라 서방 국가와 우리나라에 식량 지원을 요청하기에 이르렀던 것이다. 따라서 쌀의 자급은 통일 이후 식량 수요의 급증에 따른 식량난에 대한 대비책일 뿐만 아니라 올해에도 식량난에 허덕일 북한을 대화의 장으로 이끌어내기 위한 조건(대북 쌀지원)을 위해서도 필요하다.

쌀 생산의 감소와 그 요인

국내 쌀 생산량은 사상 최대 풍작을 보인 지난 1988년 4,200만 섬을 정점으로 감소하기 시작하여 1994년 3,510만 섬에 이어 작년에는 3,260만 섬으로 7년 동안 무려 약 1,000만 섬이 감소하였다. 이에 따라 쌀 재고량도 지난 1991년 1,487만 섬을 정점으로 감소하여, 1994년 805만 2,000 섬, 1995년에는 90년대 들어와 최저 수준인 472만 섬으로 대폭 줄었다. 또한 농림수산부는 올해의 경우 쌀 생산량을 작년보다 110만 섬이 증가한 것으로 잡고, 최소 시장 접근⁴⁾에 따라 35만 6,000 섬이 수입됨에도 불구하고 1996년 쌀 재고량이 작년보다 더욱 낮아진 278만 섬⁵⁾에 불과할 것으로 전망했다. 이러한 재고량은 세계식량농업기구(FAO)의 권장량 600만 섬(국민 전체 2개월 소비량)을 훨씬 밑

4) UR 현상에 우리나라는 2004년까지 쌀시장을 개방하지 않는 대신, 최소 시장 접근(Minimum Market Access)에 따라서 1995~2004년까지 매년 일정량(1995년 1988~90년 평균 순식량용 소비량의 1%에서 시작하여 2004년에는 4%까지)을 의무적으로 수입한다는 협정을 맺었음.

5) 정부가 발표한 1995~96 양곡 연도 쌀 수급 상황을 보면 통계에 이해할 수 없는 부분이 있음. 즉, 쌀 수요 구성 요소 중 가공용 쌀의 경우 1995년도 153만 섬에서 1996년도에는 100만 섬으로 줄어들었고, 減毛 쌀의 경우도 1995년도 242만 섬에서 1996년도에는 130만 섬으로 줄어들었음. 가공용 쌀의 수요가 올해 갑자기 줄어들 이유도 없으며, 감모 쌀의 경우는 거의 매년 일정했다는 점에서 정부가 발표한 통계를 계속되는 재고량 감소를 조금이라도 완화시키기 위한 짜맞추기로 보임.

도는 수준이고, 올해 예상 재고량은 전국민이 한달 가량 먹을 물량밖에 되지 않는다. 또한 1992년 이후 한해 평균 재고 감소량이 300만 톤 가량이라는 사실에 비추어볼 때, 올해 쌀 생산이 크게 늘어나지 않을 경우 1997년에는 국가 비상시에 대비하기 위한 물량마저도 바닥을 드러낼 것으로 예상된다. 이러한 사정은 자연 재해에 의해 쌀 생산이 급속히 감소하는 경우 식량용 쌀 수급에 심각한 문제를 발생시키게 될 것이다. 바로 이러한 위기감이 증산 농정으로의 복귀를 가져왔던 것이다. 그러면 쌀 생산이 급감하고 있는 요인은 무엇인가? 가장 현상적인 요인은 벼 재배 면적의 감소를 들 수 있다. 국내 벼 재배 면적은 1987년 126만 2,000 ha로 정점을 이룬 뒤 해마다 줄어들어 1995년 105만 6,000 ha로 8 년만에 20만 6,000 ha(총 16.3% 감소)나 감소되었다. 더욱 심각한 것은 최근 들어 감소폭이 더욱 커지고 있다는 점이다. 1990~94년 동안 벼 재배 면적은 연평균 3만 8,000 ha(2.8%)가 감소한 것에 비해 1995년에는 감소 면적이 4만 7,000 ha로서 감소율은 4.2%로 확대되었다.

벼 재배 면적이 이처럼 감소하고 있는 요인은 논이 수익성 높은 채소 과수 등 타작물 재배용 경지(밭)로 대폭 전환되고, 도로나 공장 부지 등 다른 용도로 전환되거나 일손 부족으로 경작을 못하는 논이 늘어났기 때문이다(<표> 참고).

벼 재배 면적 감소의 가장 큰 요인인 밭으로의 전환은 지난 몇해 동안 정부가 과잉 생산과 물가 안정을 명목으로 수매가 동결, 수매량 감축으로 쌀 값 상승을 최대한 억눌렀기 때문이다. 농민들이 수지가 맞지 않는 쌀 농사를 포기하고 다른 작목으로 전환하거나 논을 놀리는 것은 당연한 귀결이다.

또한 최근 냉해, 가뭄, 수해 등과 같은 자연 재해가 해마다 발생하여 쌀 생산 감소의 큰 요인이 되고 있음에도 재해에 대한 보상이 이뤄지지 않아, 영농 의욕이 크게 떨어지고 있는 점도 재배 면적

〈표〉 연도별 벼 재배 면적 감소 내역

(단위: 천 ha)

연도	재배 면적	전년 대비 감소 면적	타작물로 대체된 면적	타용도로 전용된 면적	미재배 면적
1990	1,242	12	1	5	6
1991	1,208	35	17	7	11
1992	1,157	51	32	9	10
1993	1,136	21	5	19	-3
1994	1,103	33	15	15	3
1995	1,056	47	32	11	4

자료: 농수산부, 「쌀생산종합대책」, 1996. 2.

감소의 또 다른 요인이다.

한국 농어민후계자 중앙연합회의 농민 후계자에 대한 쌀 생산 의욕을 조사한 결과를 보면, 지금과 같이 물가 억제 차원의 쌀 값 통제와 수매가 동결, 수매량 감축 등 추곡 수매 정책이 지속될 경우, 응답자의 69%가 쌀 농사를 포기하거나 재배 면적을 줄이겠다고 응답한 것으로 나타나 있다. 이는 쌀 생산 감소의 근본 원인을 재배 면적의 감소라는 현상에서 찾을 것이 아니라 쌀 생산 농가의 소득 감소와 그에 따른 영농 의욕 감퇴에서 찾아야 하고, 이를 해결할 수 있는 방안만이 쌀 증산을 이룰 수 있음을 시사하는 것이다.

정부의 증산 정책의 문제점

정부는 지난 2월 말 쌀 자급 기반 조성을 농정의 최우선 과제로 내세운 '쌀 생산 종합 대책'을 발표하였다. 그 내용을 보면, 올해 쌀 생산 목표량을 작년보다 110만 석이 증가한 3,370만 석으로 잡고 첫째, 벼 재배 면적의 최대한 확보(대리 경작 명령을 내려서라도 전국의 모든 휴경 논 3만 4,000 ha의 생산화 추진, 그리고 논에 타작물 재배 및 시설 설치시 정책 자금 지원 제한) 둘째, 단위 면적당 생산량의 제고(작년보다 15 kg/10 ha 향상) 셋째, 쌀 값 계절 진폭 확대 등으로 생산 농가의 재배 의욕 고취 넷째, 쌀 생산성 향상을 통한 생산비 절감(생산 기반 정비, 기계화, 미곡종합처리장 등 쌀 관련 산업의 집중 지원) 다섯째, 농협을 비롯한 16 개 농업인 단체가 공동으로 쌀 자급 기반 구축을 위한 캠페인 전개 등이 큰 줄거리이다. 이러한 쌀 생산 종합 대책으로부터 강력한 증산 드라이브 정책을 구사, 올해와 내년 2년 사이에 기필코 쌀 자급 기반을 구축한다는 정부의 의지를 읽을 수 있다.

그러나 이번 쌀 생산 대책은 근본적인 한계를 갖고 있다. 즉, 이번 대책은 '휴경 농지의 강제적인 생산화'나 '단위 수량 증대' 등 생산 측면에는 큰 비중을 두고 있는 반면, 보다 근본적이고도 시장 경제 원리에 충실한 방법인 소득 보장 차원의 정책 제시가 결여되어 있다. 어느 항목을 보더라도 농가의 재배 의욕을 고취시켜 자발적으로 쌀 생산에 참여할 수 있도록 하는 대책은 보이지 않는다. 이제는 정부가 증산 대책을 세우고 벼를 심으라고 해서 개인의 피해를 감수하면서 벼를 심는 농민은 없다. 농산물 시장 개방 시대를 맞아 정부가 농가의 위기감을 끝까지 책임져주지 못하는 상황 속에서 농민들은 스스로 살 길 즉, 개인 소득이 우선될 수밖에 없다. 앞서 살펴보았듯이, 쌀 재배 면적 감소의 가장 큰 요인은 쌀 농사가 수지가 맞지 않기 때문이다. 쌀 농사를 통해 소득이 보장될

수 있도록 하는 유인책이 아니고서는 정부의 쌀 생산 대책은 실효를 거두기 어렵다.

다음으로 지적할 점은 지금까지는 원예, 축산 등 고소득 작목을 권장해오다가 갑자기 태도를 돌변, '강제 경작'이나 '정책 지원 중단' 등의 행정 규제적인 조치를 취하는 것은 해당 농민들의 피해는 물론 정책의 일관성에도 문제가 있다. 논에 벼 이외의 타작물 재배시 정책 지원을 배제 또는 축소한다는 정부 방침은 논 면적 감소의 주원인이 쌀 값 동결 등 양정 실패에 따른 재배 농가의 영농 의욕 감퇴와 타산업용으로의 전용에 있다는 사실을 간과한 성급한 조치라는 비판을 면할 수 없다. 특히 이같은 조치는 정부가 쌀 값을 보장하는 근본적인 대안이 전혀 마련되지 않은 상태에서 쌀의 감소 원인을 마치 농민들이 무분별하게 작목을 전환한 데 있는 것처럼 호도할 우려가 있다.

미곡 증산을 위한 정책 방향

농업은 다른 산업과 달리 수백만 명의 농민이 생산에 참여하기 때문에 정부가 직접적으로 생산을 장악할 수 없다. 정부는 농민의 생산 의욕을 조장함으로써 간접적으로 농업 생산에 영향을 미칠 수 있을 따름이다. 정부가 정말로 식량의 위기감을 느껴 쌀 문제를 해결하고자 한다면 그 내용은 대폭 바뀌어야 한다. 문제의 핵심은 농민들이 쌀 생산 의욕이 없다는 점이고 따라서 농가가 자발적으로 쌀 농사를 선택할 수 있는 유인책을 내놓아야 한다. 쌀 농사를 통해서도 충분히 소득 보장이 되고 쌀 농업의 미래가 밝다는 인식을 농가에 심어주어야 한다.

현재 UR 협정에 따른 생산과 관련된 국내 보조금 감축때문에 쌀 수매량을 1993년 1,000만 섬에서 2004년에는 644만 섬으로 줄여야 한다. 따라서 수매량의 확대나 수매 가격의 인상은 사실상 불가능하다. 농민들이 쌀 생산을 통해 소득을 보장받을 수 있는 방법은 조속히 WTO 체제 하에서도 허용되는 직접지불제를 도입하는 것이다.

직접지불제란 생산과 연계되지 않는다는 전제 하에서 정부가 농민에게 직접 소득 보전을 해줄 수 있는 보조금으로서 UR 협상에서도 허용한 제도이다. UR 협상문에서 직접지불제와 관련된 내용을 보면, 정부 서비스 분야에서는 정부수매제도의 존속 근거가 될 수 있는 '식량 안보 목적의 공공 비축'이 있고, 농가에 대한 직접 지불 범주에서는 정부의 가격 지지 정책 축소로 인해 피해입은 농가를 대상으로 한 '소득 손실 보상', 농가의 대부분을 차지하는 영세농에 대한 '생계 보조', 자연재해로 인해 기준 수확량의 70% 이하를 수확한 농가에 대한 '재해 보상', 경작 면적의 20% 이상을 감축한 농가를 대상으로 한 '휴경 보상', 조기 은퇴하는 55 세 이상의 경영주를 대상으로 한

‘경영 이양 보조금’, 중산간 지역에 대해서 적용 가능한 ‘낙후 지역 개발 지원’, ‘환경 보전 지원’ 등 우리가 활용할 수 있는 항목이 많다

우리나라에도 WTO 가입 비준안의 국회 통과와 함께 「세계무역기구협정이행법」이 제정되었는데 동법 12조 2항에서는 협정 발효 후 조속한 시일 내에 생산 통제를 목적으로 한 직접 지불, 영세농들을 위한 보조, 토양 등 환경 보전을 위한 유기농 및 경종농에 대한 보조, 농림수산물 재해에 대한 지원, 생산과 연계되지 않은 보조 등 다섯 가지 변수의 직접지불제도를 강구하도록 규정하고 있다.

따라서 정부는 다양한 형태의 직접지불제 도입을 통하여 쌀 생산 농가의 실질 소득을 보장함으로써 쌀 생산을 유도해야 할 것이다. 여기에 필요한 재원은 1995~2004년간 쌀에 대해서만 4조 1,000억 원이 누적될 국내 보조금의 감축액과 수입 농산물 판매 이익금의 일부를 활용하면 될 것이다. 이외에도 국민 1인당 하루 쌀 소비량이 금액으로 따져 5백 원 정도밖에 되지 않는 지금에도 물가 안정을 목적으로 쌀 값 통제를 주저하지 않았던 물가 정책에서 벗어나, 쌀 값의 계절 진폭을 15% 이상 대폭 확대함으로써 쌀 농사의 수지 개선에 도움을 주어야 할 것이다.

쌀 재배 면적은 전체 경지 면적의 59%, 국내 식량 작물 생산량의 85%를 차지하고, 쌀 생산 소득이 농업 소득의 40%, 농가 소득의 28%를 차지하고 있다는 점에서 국내 농업에서 쌀의 영향력은 매우 크다. 그러므로 정부는 쌀의 증산 정책이 식량 부족에 대비한다는 의미뿐만 아니라 국내 농업의 활성화에도 기여할 수 있다는 인식을 갖고, 직접지불제의 도입과 같이 농민 스스로가 쌀을 심을 수 있도록 하는 정책을 조속히 시행해야 할 것이다. 