



농촌경제의 뿌리를 지키는 일

쌀 수매제도 고쳐야 한다

안 기 옥 한국농촌경제연구원 책임연구원

작년 추곡수매때 충청북도에서 마을이장들이 집단사표를 냈다. 이장들은 수매량을 농민에게 할당하는 일을 해왔다. 그런데 할당된 수매량이 주민들이 원하는 수매량에 못미쳐서 주민들간에 다툼이 발생하고 조정에 반발하는등 수매량 할당을 제대로 할 수 없는 처

지가 되었다. 그래서 이장활동에 회의를 느낀다며 집단사표를 낸 것이었다. 정부수매량을 늘려달라는 효과적 시위였다. 이 사건은 정부의 쌀 수매가격이 산지시장 쌀 가격보다 높는데 기인하였다. 농민은 산지시장 가격보다 높은 정부수매 가격으로 많이 팔기를

원했으나 수매물량은 적게 배당되었기 때문이었다. 근본적으로 쌀이 남아돌기 때문이다. 언론과 농민단체들은 농정불신과 정권퇴진 등으로 보도·선전하였다. 올해도 쌀 수매가격은 선거를 앞두고 있는 국회의 동의과정을 거치면서 어떻게든 오를 것이고 작년과 같은 상황은 재연될 것이다.

상황에 맞는 능동적 개선필요

이러한 악순환을 언제까지 되풀이할 것인가? 만약 국가가 모든 생산된 쌀을 수매해서 가공, 관리, 유통, 배급해 준다면 이 순환은 문제되지 않을 수 있다. 그렇지 못하다면 수매제도의 개선은 불가피하다.

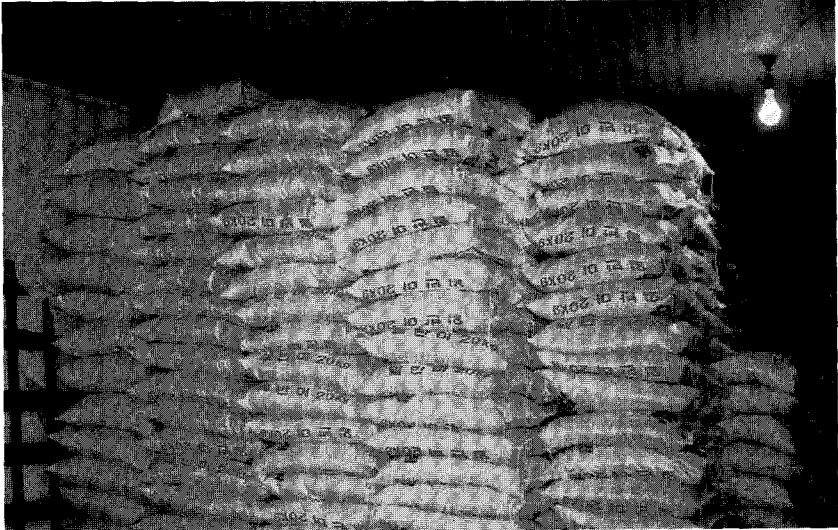
쌀은 국민의 가장 중요한 주식이고 농업의 주생산물이다. 쌀의 수요·공급과 가격이 안정되는 것은 대단히 중요해서 완전자유시장에만 맡기는 것은 문제가 있다. 그래서 정부는 오래전부터 수매와 방출을 통해 가격의 안정을 추구하여 왔다. 수매정책은 1980년 중반까지 증산을 유도하고 소비자생계를 안정시키는 데 크게 기여하였다. 그러나 최근에 쌀시장은

큰 변화가 생겼다. 변화된 정책여전에도 불구하고 과거의 정책을 답습하면 수렁으로 더 빠져들 위험이 있다. 쌀 수매정책은 상황변화에 따라 능동적으로 개선되어야 한다.

쌀의 경제여건 변화는 대체로 다음과 같다

점점 외면당하는 쌀소비

첫째, 쌀이 3년전 부터 과잉생산되고 있다. 쌀 생산은 거의 4천만 섬에서 안정되었으나 쌀 소비는 지속적으로 줄고 있다. 생산안정은 수리개선과 종자, 농약, 비료, 기계등 생산투입재의 발전과 쌀의 고수익성에 기인했다. 소비감소는 신속성, 간편성을 요구하는 산업사회의 소비성향에 맞추어 대체제가 출현했으나 쌀은 전통적 요리형태를 탈피하지 못했다. 정부의 다수확품종 보급과 물가안정을 위한 지나친 소비시장 개입으로 민간시장기구에서 밥맛이 좋은 정상적인 쌀의 유통이 왜곡된 것도 간과할 수 없다. 소매상들은 대부분 초과이익을 얻기 위해 저질미를 섞어 팔고 있다. 소비자는



생산은 거의 4천만섬에서 안정되었으나 쌀소비는 지속적으로 줄고 있다.

미질정보가 부족하며 쌀선택 권한을 소매상에 일임하고 있다. 이 결과 밥맛이 떨어지는 쌀이 계속 소비되면서 쌀소비는 점점 외면당하고 있다. 이런 추세라면 쌀 소비량은 현재의 1인당 연간 119.6kg에서 2000년에는 100kg으로 감소할 것이며 90kg, 82kg까지 떨어질 것이라는 전망도 있다. 인구 증가를 감안해도 총수요량은 계속 줄어서 향후 쌀의 과잉공급문제는 양정의 목적이 될 것이다.

쌀값안정 도모에 실패했다

둘째, 과거 3년간 수매가격은

산지시장 가격보다 높게 책정되어 정부수매량이 쌀값안정을 도모하지 못했을 뿐아니라 시장기능의 왜곡을 초래했다. 쌀 수매가격은 양곡유통위원회의 심의와 국회동의를 얻도록 되어 있다. 정당들은 농민에 대한 보상심리 속에서 농민의 표를 의식하여 수매가격을 높혀 왔다. 높은 수매가격은 쌀 부족시대에는 유효했다. 그러나 과잉공급 상황에서는 산지시장 구조를 정부시장과 민간시장으로 분리시켜 이중시장만 형성하였다. 원래 정부 시장개입은 산지시장에 영향을 주어 산지 쌀값을 안정시

키는데 목적이 있다. 그런데 현재는 정부시장이 산지 쌀시장에 영향을 주는 상태가 아주 미약하게 되어 버리고 말았다. 과잉공급 상태에서 쌀수요와 공급의 가격비탄력성은 민간시장의 쌀 가격폭락을 심화시킬 것이고 정부시장은 그 기능을 더욱 상실할 것이다. 정부시장 기능상실은 고미가정책이 계속되는 한 개선되기 어려울 것이다. 정부는 농민들로부터 계속적인 수매량확대 압력을 받게 될 것이다.

영세농 위한 소득 보장돼야

셋째, 농가소득 보장이라는 수매가격 정책목표는 농가계층간의 소득불균형을 초래하며 실질소득 증대에 유효하지 못하고 있다. 쌀 수매제도가 생산요소 소득에 미친 영향을 분석하면 노동소득을 덜 상승시키고 지대소득을 더 상승시킨다. 소득 효과가 높은 토지를 많이 소유한 대농의 이익이 커지고 임금의존 비율이 높은 영세농의 이익이 적어진다. 즉 영세농과 대농간의 소득불균형을 심화시키는 것이다. 또한 불균형된 소득도 부채를 상환함으로써 실질가치분

소득효과는 적어진다는 판단도 있다. 90년도 말 농협이 농가로부터 회수한 금액은 상호금융을 빼고도 약 1조 8천억 원이다. 농협은 채권확보 등의 편의성 때문에 12월까지 부채를 상환하도록 하고 있다. 1조 8천억 원은 90년도 쌀 수매대금인 1조 2천억 원을 상회한다. 농가의 60~70%를 점하는 영세농은 수매대금을 손에 쥐어보고 돌려주는 셈이다. 이제 수매정책의 목표중 하나인 농가소득보장은 특히 영세농의 손이 닿는 정책으로 전환할 필요가 크다.

민간시장 기능의 위축 초래

넷째, 정부의 쌀 저가방출은 민간시장기능을 위축시켰다. 쌀 저가방출은 90년도말 3조 5천억 원을 달하는 양특적자를 발생시켰다. 보다 중요한 것은 민간시장 기능의 위축을 초래하고 말았다. 1980년대 성출하기와 단경기의 가격진폭은 농가판매가격 14%, 도매가격, 소매가격 9%로서 유통기능 수행에 따른 적정계절진폭을 17~18%에 크게 못미치고 있다. 이 결과 산지유통기능의 통합화가 이루어졌지만 상인의 정상적 유통

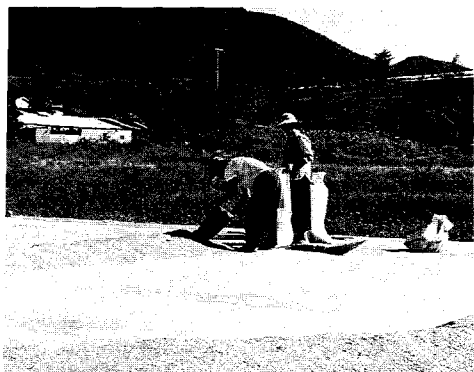
활동을 기대하는 것은 지나친 상상이 되었다.

민간시장기능 위축은 도매시장 위축을 의미하지 않는다. 쌀 유통에서 도매시장의 점유율이 적어지는 것은 경제발전단계에 따른 자연스럽고 효율적인 일이다. 저장성과 표준화가 이루어진 품목은 유통하부구조의 발달에 따라 집중화경로보다 분산화경로로 유통되는 것이 바람직하다. 문제는 상인의 미질을 속이는 행위이고 이것이 공공연하다는데 있다.

UR 압력으로 구조개선 시급

다섯째, 우루과이라운드 농산물협상이 농산물보조의 감축과 수입개방을 다루고 있다는 점이다.

UR은 토지용역비 감축과 경영규모 확대등 구조개선을 확급히 요청하고 있다.



쌀의 가격보상이 어렵게 되는 것이고 쌀의 국제경쟁력을 갖추도록 외압이 있는 것이다. 쌀에 대해 농업의 비교역적 기능(NTC)을 강조하여 수입개방을 하기 어렵다는 주장을 하는 나라는 한국과 일본이다. 일본은 지난 7월 쌀 수입개방에 원칙적 합의를 하고 최소시장접근 방식과 관세화 방식에서 어느 것을 택하느냐 까지 밀려왔다. EC는 쌀에 대해 관심이 낮다. UR은 국가간의 냉정한 협상이므로 우리의 쌀 수입개방 반대주장이 어느 정도 설득력을 가질지 미지수다. 여하튼 쌀 수입개방 및 보조금 감축압력은 농업정책을 국제경쟁력 강화를 위한 구조개선 정책으로 전환하도록 강요한다. 이와 관련 미국쌀 생산비와 한국쌀 생산비의 내역을 보면 경영비는 미국의 109%로서 차이가 없는 반면 토지용역비가 1177%로 크게 높다. 즉 논값이 비싼 것을 고려하지 않는다면 쌀 경영은 별로 불리할 것도 없다는 판단도 가능하다. 한국생산비에는 자가노력비 평가가 되어있고 미국은 그렇지 않으므로 생산비 항목중 자가노력비를 뺀 부분으로 비교한 것이다.

미국 쌀농가의 호당 순수익은 경영규모가 커서 한국농가의 10배 수준이기는 하다. 그러나 10a당 순수익은 69,631원으로 한국의 201,106원의 34.6%에 불과하다.

이와같은 제한된 비교로서도 알 수 있듯이 UR은 토지용역비의 감축과 경영규모의 확대라는 구조개선책을 화급히 요청하고 있는 것이다.

그러면 어떻게 경제여건 변화에 능동적으로 대응할 것인가?

수매제 통한 소득보장 피해야

첫째, 농가소득정책은 다른 구체적 정책수단을 통해 실현하는 것이 좋다. 1980년대 들어 수매제도 정책목표중 소득보장은 물가안정 및 수급균형과 항상 상충되어 왔다. 그러므로 적극적인 농가소득정책을 마련하기 위해서도 수매제도를 통해 농가소득을 보장하려는 것은 바람직하지 않다. 수매제도는 수급균형과 가격안정에 충실해야 한다. 코페르니쿠스적 발상 전환이 요구되며 농가소득 정책대안에 대해 국민적 합의가 필요하다. 정부의 반성도 전제된다. 농

촌의 가격문제, 소득문제 등에 규제와 쌀가격으로 안일하게 대처해 온 것이 사실이기 때문이다. 사학자들과 농민운동단체들이 30년전의 사회자료를 가지고 내일의 농촌문제를 조명하는 인식시기의 부조화도 문제된다. 과거의 농업은 영세소농적 생계적 농업이었으나 내일의 농업은 기업적 산업적 농업이 되어야 할 것은 부인하기 어렵다. 따라서 이들도 수매제도를 통해 농가소득을 보장하라는 구호는 외치지 않는 것이 바람직하다. 소득보장이 강조된 고미가정책이 회원의 대부분을 차지하는 영세농의 이익보다 소수인 대농의 이익을 크게 해왔다는 점에서 더욱 그러하다. 수매제도에서 농가소득 보장 목표를 약화시키면 산업으로서 농업정책은 성공 가능성이 없지 않다. 그러나 영세농의 소득문제가 결부되면 산업으로서의 농업과 국제경쟁력이 있는 농업으로의 발전이 어려워질 것이다.

농촌에는 생계적 영세농이며 은퇴직전에 있는 노인층이 주로 남아 있다. 이들을 위한 농가소득 및 농촌후생복지 개선은 조속히 이루어져야 한다. 농민연금제도의 즉



산지의 양질미가 소비자까지 잘 유통되도록 철저한 상품관리가 요청된다.

각적 실시와 정부재정부담을 높이는 것, 의료보험 국고지원, 노인복지시설 확충, 자녀교육비 지원과 대학의 기숙사 보조도 크게 강화되어야 한다. 농협은 자금상환기간을 자유롭게 하고 연체이자율도 대폭내려야 한다. 기계화영농단과 위탁영농회사를 경쟁적으로 발전시켜 수탁료가 인하되게 하는 것도 농가소득 정책중의 하나로 인식되어야 한다.

소비 수요를 늘려야 한다

둘째, 쌀수요를 확대해야 한다. 밀가루의 상대가격을 높여서 가공수요와 대체수요를 창출하고 현대적 경영기법이 적용되도록 창업기

업의 자금수요를 대폭지원하는 것이 필요하다. 가계의 쌀소비를 확대하는 것은 큰 의미가 있다. 이를 위해 산지의 양질미가 소비자까지 잘 유통되도록 유통과정에서 미질훼손의 책임전가가 허용되지 않는 철저한 상품관리가 요청된다. 쌀가공단계에서 규격화된 최종상품을 생산하고 상품정보가 소비자에게 공개되며 상표효과가 나타나야 한다. 농가, 도정공장등 유통업자의 보관수요를 자극하도록 쌀가격의 적정계절진폭이 허용되는 것이 바람직하다. 물가지수상의 쌀비중을 현실적으로 개정하고 쌀의 방출가격도 시가연동제로 전환하는 것이 급선무이다. 일반 소매점

의 쌀 판매를 자유화하는 것도 중요하다. 쌀소비시장을 차별화 하여 학교급식용, 사회복지용, 군관 수용도 양질미로 공급하며 북한과 소련등에 계속 공급하는 것 역시 유익하다.

셋째, 쌀 공급을 조정하여야 한다. 쌀생산을 양질미로 전환하고 한계농지부터 식부전환을 유도하는 것을 생각할 수 있다. 이와 관련하여 위탁영농회사와 쌀 전업농을 중심으로 경영규모를 확대할 수 있도록 구조개선택이 실현되어야 한다.

고미가 정책은 피해야 한다

넷째, 수급균형과 가격안정을 위해 고미가정책은 포기되어야 한다. 정부수매량은 해마다 600~700만석 정도 유지될 것이다. 수매가격은 산지미가를 고려하되 쌀 생산의 점진적 축소를 위해 한계생산비 보상수준을 점차 하향조정하고 그 기간은 우루과이라운드가 지향하는 10년을 내다보아야 할 것이다. 수매가 인하로 인한 채원은 영세농 소득증대와 농촌복지 향상 그리고 생산비 인하를 위한 투자로 전환되어야 한다. 여기에

서 쌀 수매가 결정이 정치적으로 오용되기도 하는 국회통과절차를 없애는 것을 고려하여야 한다. 쌀의 가격은 쌀의 수요, 공급 그리고 기타 경제적 요인에 의해 결정되어야 한다. 국회의 추곡수매관련 주장자료들은 전문가들의 실소를 자아내기도 하였다. 이러한 빈약한 자료로 쌀가격을 국회가 정한다는 것은 쌀시장을 정치시장으로 만들어 전국의 농촌을 더욱 혼돈의 난마로 몰아 넣게 되는 일이다. 연구기관이나 학자, 전문가들은 설득력있는 대안을 제시할 수 있도록 최대의 노력을 경주해야 할 것이다. 모든 것을 정치가에게 의존할 수는 없다.

보호해야 할 농촌경제의 뿌리

이러한 개선안들은 종합적으로 검증되어야 할 필요가 있다. 현재의 쌀 수매제도가 계속될 수는 없는 것이며 개선안 방향에 꼭 고려해야 할 가치가 있기도 할 것이다. 고미가정책이 지속되면 쌀의 과잉공급이 지속될 것이고 쌀 수요와 공급의 가격비탄력성으로 농촌경제의 뿌리를 흔들어버릴 쌀값폭락을 가져올 수도 있기 때문이다.