



식량 자급력 향상을 위한 생산기반 정비

이 기 춘

(전북대학교 농과대학 명예교수)

1. 세계 식량의 위기

FAO의 추산에 의하면 오늘날 식량공급의 부족으로 말미암아 영양실조상태에 있는 인구는, 개발 도상국 인구의 20%선인 8억이래하며, 2010년에 이르러서는 다소 감소하기는 하겠으나 개발도상국의 절대 영양부족 인구는 7억 3,000만명에 이를것이라고 전망하고 있다.

이와 관련해서 자크디우프 UN식량농업기구(FAO) 사무총장은 작년말, 곡물 가격 상승으로 세계가 식량 위기에 봉착했다고 발표 하였다. 이에 따라 수년내에 미국과 같은 식량생산 대국들의 식량 무기화를 점치는 전망까지 나오고 있다. 환경 및 인권 감시 민간기구인 월드워치 연구소는 작년말에 낸 「세계 곡물재고 지평-’96년의 도전」이라는 보고서에서 세계 곡물 수확량 감소로 인해서 곡물 재고가 지난해 61일분에서 작년에는 사상 최저치인 48일분으로 떨어졌다고 발표하였다.

지구촌에 보유중인 식량이 세계의 인구가 1개월 반 동안 먹으면 바닥이 날 정도로 식량 위기에 직면한 것이다. 이것은 20년 이래 최저치를 나타낸 것이다. 그리고 이 문제는 단순하게 개발도상국의 문제라고 넘겨버릴 수만은 없는 일이다. 다수의 영양부족 인구가 존재한다는 것은 세계 식량 공급을 꺾박하고, 앞으로는 돈을 가지고도 식량을 사먹을 수 없는 날이 올 수 있다는 것을 의미한다.

세계 최대 농산물 수출국인 미국이 현재로서는 수입 압력을 끈질기게 가하고 있지만 영원히 우리나라에 대해 식량을 팔아줄지는 누구도 장담할 수 없는 것이다.

이렇게 된 원인은 기상 이변으로 인한 작황 부진과 인구 증가 환경오염과 파괴로 말미암은 경작지의 감소 그리고 농업수리시설의 미비 즉 생산기반의 불비 때문이다.

2. 우리나라의 식량수급전망과 농업

우리나라는 한때나마 쌀에 있어서 만은 완전 자급자족을 달성했다고 하던 시절이 있었다. 아니 남아돌아간다고 법석을 떨고, 쌀 조속 소비방안까지 연구하는가 하면 희뽀게 외국에까지 인심을 썼다. 그러나 '88년의 쌀 생산량 4,200만섬을 고비로 생산량이 계속 감소하고 있으며, '94년에는 3,260만섬을 생산해서, 자급율이 91.4%까지 떨어졌다.

재고량 역시 계속 감소하고 있으며 FAO에서 권장하는 기준량의 절반으로 떨어졌다. 그런데다 매년 약 20,000ha의 논이 감소해가고 있다.

이러한 농경지 감소 현상은 우리나라뿐 아니라 전세계적인 추세로서 세계식량수급전망에 어둠을 던져주고 있다.

'94년도의 우리나라의 곡물 수입 시장은 3대 곡물 기준으로볼때 1,270만ton 규모이며 이중

에서 미국 메이저들의 손을 거친 미국산 3대 곡물의 수입은 320만ton으로서 전체 수입량의 1/4을 넘어섰다. 그러나 한국과 동남아시아의 주요 시장인 쌀의 경우 한개 메이저업체의 개입만으로도 유통을 장악할 수 있어서 우리나라도 조만간 메이저들의 횡포에 휘말릴 가능성이 농후하다. 이 식량위기는 자칫하면 전쟁 위기로 발전하기 쉽다. 그것은 식량이 인간생존을 지탱하는 필수적인 물질이라는 개념으로부터 식량 무기라는 정치 상품으로 전락하기 때문이다.

실제로 1977년 1월 미국 하원의 외교위원회는 「외교적 목적을 위한 미국의 식량 자원의 이용」이라는 리포트를 작성했었는데 그 속에서 「무기로서의 식량전략이 가장 유효한 나라는 소련과 일본이다」라고 명기하고 있다. 한국이 거론되지 않은 것은 천만 다행한 일이지만 그러나 그 대상이 어찌 소련과 일본 뿐이겠는가.

따라서 일단 유사시에 대비해서 어떠한 일이 있더라도 식량자급자족만은 절대적으로 달성해야 한다. 포식시대인 지금이야말로 장차 도래할 식량자급체제를 향해 확실한 발걸음을 시작해야 할 때라고 생각한다.

3. 식량 정책의 전환이 요구된다.

어느 시대에 있어서나 「우리는 중대한 사태에 직면해 있으며 대 전환을 모색해야 한다」라는 말을 소리쳐 왔다. 항상 위기감을 품에 안고 긴장감이 연속되는 것이 좋다고는 생각하지 않지만 일시적으로 태평 무드에 젖은 낙관론도 위험하고 격정스러운 일이다.

우리 농업이 큰 전환기에 서 있다는 것은 분명한 사실이며 이 시기에 특히 식량 정책에 대해 새로운 방향 모색을 해 보는것도 헛된 일은 아닐 것이다.

오늘날의 경제 사회의 변모는 너무나도 눈

부신바 있어 문제의 근원이나 일의 경중을 판단해야할 틈도 없이 새로운 사태에 대처해 나가지 않으면 안되는 그야말로 숨가쁜 세상이 되었다. 그런 와중에서 특히 농정 담당자의 고충이나 어려움만큼 큰 것은 없으리라 짐작된다. 농산물 수입의 자유화로 모든 외국으로부터 시달림을 받고 있고, 국내에서는 쌀 생산대책 농산물 가격 안정대책에 골몰하느라 여유를 갖지 못하고 있다.

한편 의도하는 구조 개선 정책은 진전되지 않고 타산업과의 생산성의 격차는 확대되어가고 있는 실정이다.

지금 우리가 직면하고 있는 과제는 과거에 경험한 그 어느것 보다도 중대하고 심각한 것이다.

농업이 우리나라 자본주의 사회의 발전에 기여한 공적에 대해서는 새삼 지적할 필요도 없는 일이다. 광복 직후의 빈곤, 6·25 동란후의 그 많은 실업자를 농업이 흡수함으로써 사회 불안을 방지했고 계속되는 기아에 대해서는 식량증산에 의해 이것을 구제해 왔다. 또한 급속한 공업화의 과정에 있어서는 우수한 노동력의 공급원으로서 또 토지, 수자원의 공급원으로서 여기에 대처해 왔다. 그리하여 달성할 수 있었던 고차원 공업사회에 이르러 이제는 농업을 천시하고 농업이란 무엇인가라고 반문하는 구슬픈 시대, 배은 망덕하는 시대가 된것이다.

그렇다고 과거에 기여한 공적을 생각해서 농업을 보호하자고 하소연하는 식의 연약한 주장을 하려는 것은 아니다. 진실된 의미에서의 농업의 의의에 대해 모두가 다시 숙고해야 할 시기에 왔다고 생각하는 것이다.

어찌되었건 최근과 같이 많은 사람이 아주 손쉽게 농업 또는 농촌에서 이탈해 나간다는 것은 참으로 슬픈 일이다.

농업이 인간과의 관계에서 그렇게 힘 없는, 하잘 것 없는 존재였던가. 그리고 그 원인이

경제 합리성이라고 한다면 참으로 안타까운 심정이다.

되풀이 강조하지만 나는 농업을 무작정 현상대로 보호하자고 주장할 생각은 없다. 농업에 대한 의욕이 너무나 쉽게 후퇴하는 것이 겁이나며 돈벌이 할 곳만 있다면 언제고 쉽게 농업을 버리려고 하는 풍조 또 그와 같은 풍조를 조장하고 있는 사회풍토를 개탄하는 것이다.

사태가 여기에 이르른 시점에서 우리는 농업이 이 사회에 끼치는 영향, 가지고 있는 기능에 대해 생각하지 않을 수 없다.

농민이 농사를 포기하고 음식점 등 서비스업에 종사하거나 인근 농공단지 등에 취업하는 사람이 많아서 어느덧 전체 농촌인구의 절반에 이르렀다.

벼농사를 짓는 농가도 급격하게 감소하고 있다.

한편 노령화 추세에도 불구하고 농촌에는 「노는사람」은 없는 기이한 현상이 나타나고 있다. 학생이나 실업자가 도시로 몰려간 이유도 있지만 농촌에는 모두 땀흘려 일해야 할 만큼 한가롭지 못하기 때문이다.

농림부는 지난해 12월 1일을 기준으로 실시한 농업총조사결과를 발표했는데 이에 따르면 전국의 농가인구는 4,838,000명(1,499,000가구)으로 '90년에 비해 27.4%가 감소 하였다.

'85~'90년에 농가 인구가 21.8% 감소 되었던 것과 비교하면 농사를 포기하는 사람의 감소 속도가 점점 빨라지고 있는 것이다.

반면 농촌인구(읍, 면에 거주하는 사람)는 9,572,000명으로서 '90년보다 13.8% 감소하는데 그쳐 '85~'90년 보다 감소세가 약간 둔화되었다.

또 겸업농가의 비율이 높아지고('90년 40.4%→'95년 43.1%)있는데다 영농형태도 벼농사 중심에서 축산·채소·과수 등으로 다양화하고 있다. 그리고 농가의 노령화(65세 이상

인구 비율 '90년 11.5%에서 '95년 16.2%)가속화하고 있는 반면 15세 이상 농가 인구중 경제 활동 인구 비중('90년 72.8%→'95년 80%)은 높아졌다.

급속한 공업화는 공해를 가져오고 자연을 파괴하고 인심을 삭막하게 만들고 있는데 이러한 문제는 경제발전지상주의의 그늘에 가려서 무슨짓을 하든 돈을 벌기 위해서는 앞뒤 체면 가리지 않고 돌진해온 우리나라 경제의 모습일 것이다. 이러한 광기의 경제성장은 그 과정에서 농업의 상대적 지위를 하락시키고 농지이용의 무질서 기간노동력의 유출 과소화 등의 심각한 문제를 농업에 던져주게 되었다.

노동력에 있어서나 토지에 있어서나 그 농업적이용은 경제효율(자본효율)을 주안으로 하는 가치체계 속에서는 어차피 불리하게 될 수밖에 없는 것이다. 그렇지만 농업은 다음과 같은 기능을 가지고 있다는 것을 깊이 인식할 필요가 있다.

- ① 국민 식량 등 생활기초적 물질의 생산 및 공급
- ② 자연환경의 보전 배양 작용
- ③ 자유시간 공간의 제공
- ④ 국민 정서의 함양
- ⑤ 타 산업의 발전을 위한 모태적 기능
- ⑥ 사회의 안정기능 등이다.

다만 이러한 기능은 어느 것이나 숫자적으로 계량화 하기는 어려운 것이다. 그 중요성을 인식하고 시책의 대상으로 삼는 것은 국민의 철학과 양식과 예지에 달려 있는 것이다.

식량 정책의 기본은 두말할 필요 없이 식량 자급자족에 있다.

제아무리 공업 선진국이라 하더라도 식량만은 자급자족하는 바탕 위에 이룩하지 않으면 사상누각이 된다는 것을 국민은 깊이 인식해야 할 것이다.

따라서 앞으로 이 식량위기를 극복하고 식량 자급자족의 목적을 달성하기 위해서는 다

음과 같은 정책을 강력하게 추진해 나가야 할 것이다.

4. 새로운 식량 농업 정책의 방향

가. 생산기반정비 사업에 국민적 이해필요

근년에 생산기반정비사업에 대한 비판의 소리가 높아져가고 국민으로부터 차가운 눈총을 받고있다고 한다.

과거 식량난 시대에 있어서는 농지개발사업(개간, 간척, 경지정리 등)이라하면 식량 증산의 비방으로서 전국민이 요청하고 이해하는 것이었다. 농업생산기반정비사업이라고 명칭을 바꾼 후에도 저소득에 허덕이는 농업의 타산업과의 소득 격차의 시정을 위해, 생산성 향상을 도모하기 위한 것이라는 대의 명분은 대체적으로 국민들이 납득하는 것이었다.

그러나 오늘날의 농업을 볼때 농업생산기반에 대한 보호행정을 타산업과 비교해서 오히려 거꾸로 불균형을 발생시키고 있다는 생각이 대두되고 있다. 또 국제 무역 자유화바람과 함께 국가재정의 궁핍 시대에 농지를 정비하는 것은 불필요 내지는 일시 중지 또는 규모를 축소시켜야 한다는 의견도 만연하고 있는듯 하다.

이들의 논거는 어느것이나 현상을 일면적으로 또 일시적으로 파악한데 불과한 것이라는 것을 인식시킬 필요가 있다.

농업생산기반정비사업의 필요성은 오늘날에 있어서도 역시 불변하다는 것을 대다수의 국민의 합의를 얻내도록 정부 차원에서 의욕적으로 PR작전을 즉각 개시해야 할 것이다.

많은 사람들이 급진전하는 공업화에 취해서 매사 속효적인 것에만 관심이 있고 지속적이고 영속적인 효과에 대해 둔감해졌다. 농업이나 농업생산기반인 농지의 조성은 오랜 세월 그 효용이 지속된다는 것을 깨닫게해야 한다.

그리고 국가로서는 자급력강화를 주축으로

하는 농업·농촌의 발전을 국가 불변의 목표로 해서 자리매김을 해야 할 것이다.

나. 생산기반정비의 구체적인 방안

자급력 향상을 위한 생산기반정비의 구체적인 방안에는 다음과 같은 사업을 들 수 있다.

- ① 한계농지의 활용
- ② 경사지 개발
- ③ 효율적인 물관리를 통해서 자급력 향상
- ④ 농업기반시설을 효율적으로 관리운영하여 자급력 향상
- ⑤ 농지의 규모화 사업과 전업농 육성으로 자급력 향상
- ⑥ 농업에 의한 자립경영력 있는 농업후계자 양성
- ⑦ 비 품종 개량

이 중에서 ①, ②에 대해 논술하기로 한다.

1) 한계농지의 활용

우리나라 국토면적 9,931,000ha 중 산림지가 6,460,000ha를 차지하고 있어 이용할 수 있는 토지면적이 한정되어 있다. 농지는 2,055,000ha로서 전국토의 21%를 차지하고 있으나 공업화 도시화 도로용지 등으로 최근 5년간 연평균 20,00ha의 농지가 타용도로 전용되어 2001년에는 1,903,000ha(19%)로 감소될 전망이다. 거기에 농업노동력 부족, 영농조건의 불리 등으로 생산성이 낮은 한계농지 중 일부는 휴경되어 그 면적이 현재 67,000여 ha에 달하고 있다. 특히 기계화영농이 어려운 지역과 생산성이 낮은 한계농지의 정착 포기가 급진전 되고 있으며 앞으로 더욱 늘어날 것이 예상된다.

1990년의 「농어촌발전특별조치법」 제정에 따라 농지보존방식이 종래의 필지보존방식에서 권역별보존방식으로 전환되면서 모든 농지의 관리는 농업진흥지역 농지와 농업진흥지역 외 농지로 대별하게 되었으며 이 농업진흥지역 외 농지를 한계농지라고 부른다.

식량 자급력 향상을 위한 생산기반 정비

표. 연도별 휴경농지의 추이

(단위 : 1,000ha)

구분	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
경지면적	계	2,137.9	2,126.7	2,108.8	2,090.9	2,069.9	2,054.8	2,032.7
	논	1,357.8	1,352.7	1,345.3	1,335.2	1,314.7	1,298.3	1,267.1
	밭	780.1	774.0	763.5	755.7	755.2	756.5	756.6
휴경면적	계	19.3	26.2	40.4	67.5	68.9	66.5	62.5
	논	4.5	7.5	12.4	24.0	31.0	30.3	31.4
	밭	14.8	18.9	28.0	43.5	37.9	36.2	31.1
휴경률(%)	계	0.9	1.2	1.9	3.2	3.3	3.2	3.0
	논	0.3	0.5	0.9	1.8	2.4	2.3	2.5
	밭	1.9	2.4	3.7	5.8	5.0	4.8	4.1

현재 휴경면적은 표에서 보는바와 같다. 농지의 유희화는 농업생산의 감소로 끝나는 것이 아니라 한정된 국토의 비효율적 이용, 농촌지역사회의 과소화 내지 공동화로 연결됨으로써 경제사회 전반에 걸쳐 광범위한 파급효과를 가져온다. 이와같은 문제의 중요성에 비추어 이 한계농지의 효율적인 이용방안을 시급히 강구해야 할 것이다.

2) 경사지 개발

우리나라의 경사지는 고대로 소규모이기는 하지만 장기간에 걸쳐 개척되고 근근히 사람들의 생활의 기반으로 농업적으로 이용되어 왔다. 예를 들어 다락논에 대해서는 이것이 우리나라 논농사의 발상지라고까지 말하고 있을만큼 개발의 역사는 오래 되었으며 현재에 이르기까지 아주 안정된 농업생산기반으로서 존속되어 왔다. 실제로 용수조차 얻기 어려운 산허리나 골자기는 물론 산꼭대기까지 일구어 놓은 다락논은 경이적이기조차 하다.

산이 많은 우리나라에서는 필연적으로 경사지도 많다는 것은 두말할 나위가 없으나 급속한 공업화, 도시화로 말미암아 이 경사지가 외면 당하고 있음은 안타까운 일이다.

물론 평지에 있어서의 우량농지의 황폐와 도시화의 진행은 바꾸어 말하자면 국가적 발전에 따른 필연적인 결과지만 그 결과로 인해서 농업총생산량이 감퇴하고 식량자급률이 해마다 떨어져가는 현실은 예사일이 아닌것이다.

그래서 당연히 식량생산기지로서의 새로운 농지의 창출이 필요하게 되는 것이며 장기적으로 보아 그것은 경사지 산림원야의 개발에 의할 수 밖에 없는 것이다.

이 경사지 농지개발은 단순히 공간적 다시 말해 농지의 면적을 넓힌다는 차원에서뿐 아니라 그것이 장기간에 걸친 지역개발의 기초로서 영농계획이 뒷받침된 지역의 새로운 역사를 만드는 근간이 되어야 할 것이다.