

장기적인 쌀산업대책수립 문제 어떻게 풀어갈 것인가?!



“ 지난해 가을, 쌀대란으로 인한 농민들의 분노의 함성이 아직까지 귓전에 아른하다. 그러나, 4개월여 지난 오늘까지도 그 문제해결의 실마리는 잘 보이지 않는다. 오늘날의 쌀 문제는 국민모두에게 회자될 정도로 농업문제에서 그치는 것이 아닌 국가문제로서 큰 현안이 되었다. 그럼에도 불구하고 수개월 지나도록 정부의 쌀산업 대책방안은 아직까지 난망하기만 하다. 그런 가운데 농업관련 국책연구기관인 농촌경제연구원에서 쌀대책을 비공개 공청회로 마친 후 전격 발표한 대책방안 마저 많은 문제점을 안고있어 대내외적으로 거센 비판을 받고 있다. ”

I 한국농촌경제연구원, 쌀산업발전을 위한 정책방안 발표

한국농촌경제연구원(이하 농경연)은 지난 3월 7일 '쌀산업발전을 위한 정책방안'을 전격 발표했다. 그러나, 그 내용을 들여다보면 알맹이는 같고 겉포장만 바뀐 것이어서 실망 수준을 넘어 분노감마저 든다. 내용의 핵심은 쌀산업을 다른 업종처럼 시장기능에 맡기고 대신 농민들의 소득을 보장해 주겠다는 것이다. 한마디로 시장개방을 전제로 쌀마저도 시장에 내놓겠다는 것이다. 더욱이 이러한 쌀산업정책의 기초와 방향은 이미 농림부와 오랜 협의를 거친 결과이기 때문에 발표내용은 사실상 정부의 생각으로 볼 수 있어서 더욱 큰 문제이다. 또한, 쌀값이 떨어졌을 때 하락분의 70% 정도를 정부가 보전해 주는 방식의 '쌀 소득보전직

불제' 재원 자체가 WTO체제 하에서 감축되고 있는 보조금총액(AMS)에 포함되어 있기 때문에 어차피 그만큼의 정부수매량을 줄이는 것이어서 조삼모사식 대책이라는 비판이 거세게 일고있다.

그렇다면, 이번 농경연의 쌀대책이 어떠한 의미를 담고있으며, 근본적인 문제점이 무엇인지 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

II 중·장기 쌀산업대책방안 문제 많다

농경연의 쌀대책방안의 핵심은 쌀을 정부주도 하의 정책이 아닌 시장기능을 활용하여, 쌀값하락과 수매량 감축을 유도하겠다는 것이다. 그러나, 이번 정책의 본질을 잘 따져보면, 정부는 쌀가격 하락에 대한 직접적인 책임을 덜면서 시장개방을 전제로 쌀을 시장경제원리에 통째로 맡기겠다는 것이나 다름없다.

◎ **개방을 전제로 한 시장경제원리 강조** - 농경연은 정부 추곡수매량 대폭 축소와 수매가격 인하를 재차 강조했다. 이를 시장원리의 출발점으로 보고 있는 것이다. 수요·공급원리에 따라 시장이 움직이면 현재 공급과잉 상태인 쌀값은 떨어질 수밖에 없고, 이는 자연스럽게 쌀 재배면적의 감소로 이어질 것이라는 것이다. 그러나, 시장경제원리의 완전 도입과 농가에 대한 과도한 시장경쟁 유발은 이미 쌀시장의 완전개방을 노골화 한 것이며, 이는 곧 2004년 쌀재협상 관세화 유예와 개도국 지위 유지의 입장을 포기한 것이어서 이번 대책의 문제점 중 가장 큰 핵심이다.

◎ **주곡자금목표 및 구체적 계획설정의 부재** - 한농연은 지난해부터 국내 양곡정책의 전제로 “주곡자금목표 및 계획”의 법제화를 끊임없이 요구하고 있다. 올해부터 시행될 모든 양곡정책은 농업·농촌기본법상에 명시된 “주곡자금 목표량 및 구체적인 계획”을 기준으로 입안되고 시행되어야 한다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 농경연의 쌀대책은 자금목표와 계획은커녕 “시장기능이 알아서 다 해결해줄 것”이라는 막연한 정책으로 일관하고 있다.

◎ **포괄적 양곡수급정책의 부재** - 국내 총농가 중 벼농사를 짓는 농가의 비율은 78%, 벼농사를 주작목으로 짓는 농가는 57%를 차지하고 있어 쌀산업이 곧 양곡정책이라고 말할 수 있을 정도이다. 그만큼 쌀대책은 양곡정책을 수립하는데 무엇보다 중요하다. 그러나, 한편으로는 이미 완전수입개방으로

인해 자급률이 바닥에 있는 쌀 외의 양곡에 대한 포괄적인 양곡정책이 수립되지 않는다면 쌀의 수급조절 및 식량자급 확보는 요원한 길일 수밖에 없다.

특히, 쌀의 대체작물인 콩, 옥수수 등은 값싼 저질 수입농산물로 100% 대체된 상황인 반면 최근 급증하고 있는 농산물 밀수의 주요원인이 국내외 큰 가격차와 국내공급부족으로 나타나고 있어 문제의 심각성을 더하고 있다.

◎ **구체적인 중장기 쌀 소비증대 대책 미흡** - 농경연의 이번 대책의 또 다른 문제점은 ‘감산위주의 정책’만 있고 ‘소비증대 정책’이 부족하다는 것이다. 제시된 대책마저도 단시기적일 뿐만 아니라 단발성에 그칠 우려가 크며 캠페인성 대책 위주로 이루어져 있다. 한마디로 구체적인 대량수요처개발과 방안을 비롯해, 기능성 쌀 개발, 가공식품개발 확대 및 가공식품제조업체 지원방안 등 신규수요창출을 위한 대책마련이 없다는 것이다.

◎ **늘려도 시원찮을 논농업직불제의 현행수준**



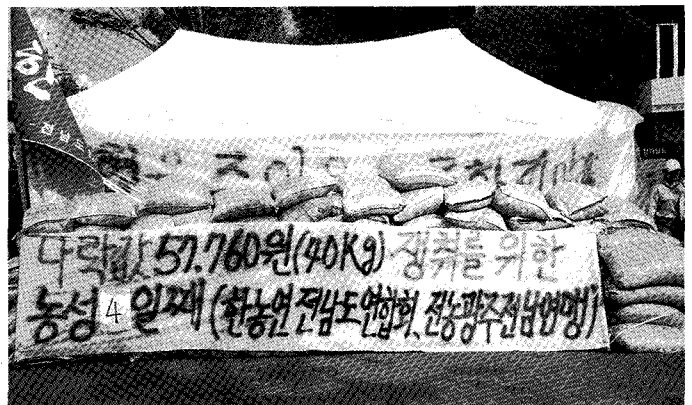
▲ 2001년 “쌀대란”이 예상되는 가운데 대안을 모색하기 위한 토론회가 개최되었다. 사진은 지난해 국회의원 대강당에서 진행된 ‘전환기 양곡정책을 위한 대토론회’

유지 - 논농업직불제의 정책목적은 “쌀 농가 소득 손실 보상”임이 분명하다. 따라서 농경연이 논농업직불제의 현행수준 유지에 대한 이유로 든 “생산량 감축에 위배”와 “가격 연동시 효과가 떨어진 다”는 것은 그 이유가 될 수 없다. 뿐만 아니라, 논농업직불제는 WTO체제 하에서 허용하고 있는 보조금으로서 이미 선진국에서는 그 규모를 점차 늘려가고 있다. 그럼에도 불구하고, 이러한 허용보조(Green Box)정책을 포기하고, 약정수매량 감축과 함께 논농업직불제의 현수준 유지를 추진하는 것은 오히려 농가소득보장의 역할을 축소하는 것이나 다름없다. 따라서 안정적인 제도시행과 소득보장 기능강화를 위해서는 논농업직불제의 “연차별 지원예산 및 보조금 지원규모를 별도의 법률제정”으로 보장하는 것이 마땅하다.

◎ ‘조삼모사’ 식 소득보전직불제 도입 - 농경연이 제시한 소득보전직불제의 내용은 쌀값이 전년보다 떨어지면 직전 3년간 평균값을 기준으로 70%를 정부가 대신 주겠다는 것이다. 예를 들어 어느해 쌀값이 12만원으로 하락했고 직전 3년간

쌀값 평균이 14만원이었다고 치면 차액 2만원의 70%인 1만4000원을 정부가 대신 지급하는 방식이다. 이때 쌀값은 13만 4000원이 되는 셈이다. 그러나, 소득보전직불제는 감축대상보조(Amber Box)로서 시행자금이 AMS총액에 포함되기 때문에 어차피 감축대상보조금에 속하는 정부수매액을 감축 조정해야 하는 큰 맹점을 지니고 있다.

또한, 직불제에 대한 명확한 지급기준과 지급시한이 없으며, 재원의 감축대상 보조금 초과시 이에 대한 구체적 대책 또한 없다. 뿐만 아니라 기준 쌀가격이 농경연의 방안과 같이 시장에 의해 결정된다면, 이미 폭락된 기준 쌀가격은 생산비에 미치지 못해 사실상 소득보전 효과가 없게 된다. 마지막으로 보전가격 일부인 쌀 가격하락분(30%)을 규모확대와 생산비절감으로 농민이 일부 흡수하는 방식은 현재 농민들이 영농기계화, 생산기술 향상 등을 위해 농기계나 시설투자를 함으로써 이미 생산성부채 비중이 전체 부채누적에 3/4에 이르는 현 실정에서는 문제가 있다. 아울러 정부차원의 생산비 절감대책이 없는 상태이고, 영농규모



▲ 2001년 수매가 57,760원을 요구하며 전남도청 앞에서 적재시위를 벌이고 있는 전남도연합회.
 ▲ 2001년 쌀값보장을 위한 공주 농민대회.

는 노령화·영세화가 급증하는 추세여서 이에 대한 대책마련이 없이는 오히려 역효과가 발생할 우려마저 있다.

◎ **소득보장 안정시스템의 결여** - 농경연의 쌀 대책에는 빠져있는 부분이 너무나도 많다. 그 가운데 가장 큰 부분이 허용대상 보조에 해당하는 다양한 소득보장을 위한 직접지불제 도입방안의 부재이다. 또한, 고령농가 및 은퇴농가에 대한 생활소득 안정대책이 미흡하며 정부정책에 의한 영농실패에 따른 영농재기마련 및 소득보장 방안 등 전체적인 소득보장 안정시스템이 결여되어있다.

◎ **농가피해를 담보로 한 용자수탁방식 활성화** - “용자수탁사업 활성화를 통한 가격불안 방지 및 RPC 경영안정 도모”, 농경연이 제시한 수매방식이다. 그러나, 한편으로 농경연은 장기적으로 쌀시장 개방폭이 확대됨에 따라 쌀가격이 국제가격에 연동되기 때문에 계절진폭이 발생하지 않을 수 있다고 전망하면서도, 계절진폭이 보장되지 않을 시 농가소득감소를 초래하는 용자수탁방식을 도입해, 오히려 계절진폭의 위험을 생산농가에 귀속시키고 있는 앞뒤가 맞지않은 정책을 제시하고 있다.

◎ **약정수매 폐지 및 수매량 규모축소** - WTO 협정에 따라 올해 우리나라가 쓸 수 있는 농업관련 보조금 총액은 1조 6429억원이다. 이 가운데 추곡수매 자금이 92%가량을 차지한다. 그러나 쌀소득보전직불로 보조금 예산이 빠져나가면 추곡수매 예산은 줄 수밖에 없다. 농경연은 이렇듯 쌀소득보전직불제 실시를 통해 약정수매의 폐지와 수매량 감축을 도모하고 있다. 뿐만 아니라 수확기 가격안장을 수매가 아닌 시장기능 활용을 통해 해결하겠다는 것은 쌀을 시장에 내놓고 인위적인 쌀가격하락을 조장하고, 정부의 책임은 피해가



▲ 지난해 아산에서 개최된 쌀투쟁 선포식

겠다는 의도가 숨어있다.

◎ **양곡거래소 설립에 관한 문제점** - 양곡거래소 설립의 목적은, 정부수매 폐지로 인한 기준가격을 결정하고, 경매방식으로 쌀 유통의 거점을 마련하겠다는 것이다. 하지만, 경매를 통해 쌀 기준가격을 정하는 것은 쌀가격 결정을 전적으로 시장에 맡기겠다는 것일 뿐만 아니라, 현재까지 가격결정 기능이 부족한 상태에서 경쟁입찰이 될 경우 가격 하락의 원인이 될 수 있다. 또한, 양곡거래소로의 물량집중으로 인한 유통비중 가중과 혼란을 야기할 우려가 있으며, 수입쌀(MMA 등) 개방확대로 인한 양곡 불법 유통 및 유통질서 혼란에 대한 대응방안이 없다는 것도 문제점으로 지적된다.

◎ **잘못된 공공비축에 대한 시각** - 공공비축이란 국가 재난 및 통일을 대비하는 식량안보 개념을 가지고 있다. 대표적으로, 인구비율을 따져 일정량의 공공비축을 하는 스위스를 비롯해 많은 선진국은 이미 이 제도를 시행중이다. 하지만, 농경연의 자료에 의하면 식량안보개념의 공공비축제라기 보다는 단순 재고량을 비축미로 보는 시각을 가지고 있다. 단순 재고량은 말 그대로 항시 수급 조절을 위해 필요한 것일 뿐이다. 또한, 양곡년도

말 비축율(재고율)을 설정할 때에도 소비량의 일
정비율(MMA:12~13%/ 관세화:14~15%)이
아닌 인구비율로 설정되어야 함이 마땅하다.

◎ **단순 보조비용 확대는 노령농대책이 될 수
없음** - 현재 농촌은 영세농가(42%),고령농가
(35.2%)의 비중이 확대되고 있어 문제가 확대되
고 있다. 게다가 농경연의 발표에 의하면 농가경
영주의 55%가 60세 이상이라고 한다. 반면, 농경
연은 이러한 고령농가의 향후 은퇴 등에 의한 노
령농 감소를 전망했으나, 노령농 증가의 주요원인
이 소득 및 사회보장정책의 부재이므로 결코 낙관
적이지는 않다. 때문에 노령농 문제는 경제적 문
제, 건강 문제, 주택 문제, 여가시간의 문제, 사회

심리적 문제, 영양 문제 등 포괄적 사회보장책으
로 접근해야 한다.

현재 국내 노령농의 국민연금수급액은 평균 월
8만원 수준에 불과하다. 더구나 70세이상의 노령
농(50만명)들은 연령초과 등으로 연금 혜택조차
받을 수 없는 처지이며, 농업인 연금보험료에 대
한 국고 보조도 월 3,670원에 불과해 오는 2005
년 이후에는 중단될 처지이다. 이러한 상황에서는
경영이양직불제 단가의 소폭상승(해당농가 1인당
경영이양직불보조금 혜택 연간 787,692원((16만
ha×192만원)÷39만명))으로는 결코 문제해결
이 될 수 없다.

따라서, 노령농의 안정적인 소득 구조 확립을

한농연 증장기쌀산업발전 대책 제시

한농연은 지난 7일 전격 발표된 농경연의 '쌀산업발전을 위한 정책방안'을 반농업
적이고 개방지향적 정책으로 규정해 강력히 규탄했다. 이어 "한농연 증장기 쌀산업발
전을 위한 대책안"을 마련해 연구기관 뿐만 아니라, 정부에 대해 정책반영을 강력히
요구하고 있다. 그 내용을 아래와 같이 간략히 요약해 담아본다.

1. 식량자급 목표 및 구체적 계획설정

- ▶ 농업·농촌기본법 상 명시
- ▶ 식량자급 계획은 식량안보 및 식량자급 확보를 위한 쌀
생산량, 생산기반발전을 위한 투자, 통일 및 재난을 대비
한 적정 비축량 등을 포함해야 함

2. 농농업직접지불제 강화

- ▶ ha당 60만원 이상(UR이후 AMS감축량에 상응한 총
액지원), 선진국 수준 지원 강화
- ▶ 보조금 지원규모 및 지원예산확보에 관한 법률적 보장
(별도법률 제정 또는 양곡관리법 개정)

3. 경영이양직불제, 환경농업직불제를 포함한 생산중 립적 직불제 확대

- ▶ 미국의 생산중립적 직불제방식인 생산자율계약제도, 유
럽의 조건불리지역직불제, 일본의 중산간직불제 등과
같은 국내농업실정에 맞는 허용보조정책 수립 및 확대
- ▶ 각 지자체간 경쟁을 유도하여 지역농업 발전을 도모하
고 우수사례 발굴 및 보급

4. 탄력적 생산조절프로그램 수립

- ▶ 생산계획 및 작황실태의 계량화, 기상이변 및 재해예
측, 재고물량에 대한 정확한 조사
- ▶ 이에 따른 공인력 있는 쌀 수급전망
- ▶ 고품질 생산기반여건 조성(연구지원 대폭확대, 낙후지
역개발지원 등 허용대상보조 활용)
- ▶ 생산조절프로그램 참여농가의 조직화
- ▶ 대체품목 개발 등

위해서는 국민연금제도, 국민기초생활보장제도, 경영이양직접지불제 확대 등 공적 소득보장체계의 구축이 시급하다.

◎ **RPC발전 육성에 대한 장기적 방안 부재** - WTO 출범이후 정부역할의 축소(수매량 또는 수매보조금 감축)로 인해 미곡종합처리장(RPC)의 역할은 더욱 커지고 있다. 하지만, 현재 전국 농협 및 민간RPC 사정은 여의치 못하다. 많은 적자와 경영부실로 힘들어하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 지원방안이나 경영정상화 대책이 미흡하다.

◎ **농가간의 과다경쟁 유발** - 현재 농촌은 도·농간 소득격차와 농업에 대한 전망이 불투명해 공동화 현상이 극심해지고 있는 실정이다. 이러한

실정에서 정부가 농민들을 대상으로 일방적인 시장경제식 경쟁을 유발하고 규모화식 구조개선을 추진하게 되면 “농사포기 현상”과 급격한 이농현상이 나타날 것으로 우려된다. 또한, 영농에 필요한 각종 정책자금 및 상호금융의 높은 금리로 인해 실질적인 영농규모화 실현이 사실상 어려운 것이 사실이다.

◎ **올해 수확기 쌀시장 및 가격안정을 위한 쌀재고감축 방안이 없음** - 올해 얼마남지 않은 수확기 쌀시장의 수급조절을 위해서는 상반기내에 반드시 최소 300만석 이상의 대북지원을 비롯한 획기적인 쌀재고 감소를 위해 범정부차원에서 특단의 대책을 시행해야 할 것이다. 안농연

- ▶ 생산조정하의 직접지불제(Blue Box)도입(예: 일본의 도작경영안정제, 쌀값하락 80%보전)

5. 장기적인 소비촉진대책 수립

- ▶ 기능성 쌀 개발, 가공식품개발 확대를 위한 연구지원 및 가공식품제조업체 지원방안 등의 신규수요창출방안이 필요함. 또한 연속성있는 대북지원, 국내 및 해외원조 등 대량수요처개발 방안 마련과 범정부적인 차원의 대책마련이 시급
- ▶ 미국의 푸드시스템과 같은 국내식량(원조)구호제도 마련 및 예산확보 - 예산편성은 농림예산이 아닌 사회복지예산으로의 편성
- ▶ 학교급식법 개정의 연내 국회심의 통과
- ▶ 정부는 소비촉진대책 마련에 따른 법개정문제, 예산문제 등의 핑계와 '애국심'에 호소하는 홍보에만 그칠 것이 아니라, 종합적인 대책마련과 적정수준의 예산확보 시급

6. 쌀가격안정기금 신설

- ▶ 농안기금이 아닌 쌀산업안정 및 가격안정을 위한 별도

기금마련

- ▶ 정부, 기관, 수출업체 등 출연
- ▶ 수입농산물로 인한 피해구조

7. 식량안보 개념의 공공비축재 도입

8. 쌀 유통체계확립

- ▶ 카드깡, 높은 중간 유통마진 등을 방지하기 위한 대책 마련 수립
- ▶ 유통개선-가격보장을 목적으로 하는 유통체계확립 프로그램 마련

9. 장기 쌀산업발전대책을 대선공약의 핵심과제로 포함

10. 지자체별 소득안정제 및 직불제 실시

- ▶ 각 지자체의 역할과 지역농정의 중요성이 점차 커짐에 따라 지역실정에 맞는 소득보장제도 도입 및 시행
- ▶ 각 지자체간 경쟁을 유도하여 지역농업 발전을 도모하고 우수사례 발굴 및 보급