

## 쌀 개방이 우리나라 농업·농촌에 미치는 영향



소순열 교수  
(전북대 농업생명과학대학)

쌀 개방은 한 나라의 농업을 좌우할 중대사이다. 쌀 개방으로 외국쌀과 우리나라 쌀이 경쟁할 수 있을 까. 이 경쟁에서 얼마나 많은 농가가 살아남고, 얼마나 많은 농가가 쌀 산업대책으로 과연 규모화, 품질을 고급화하여 이겨낼 수 있을 까. 그리고 이를 계속해서 지지해 주는 사회적·정치적 조건이 현실에 과연 있을 까. 이 절박하고 중요한 문제는 단지 농업뿐만 아니라 국민경제 나아가서는 국제경제 질서 전체에 제기되는 것이다.

이 글은 쌀 개방이 우리나라 농업·농촌에 어떠한 영향을 미치는 가하는 매우 소박하면서 아주 복잡한 문제를 정리한 것이다. 쌀 개방의 영향을 파악하는 것은 결코 단순하지 않다.

작년 한해 학계에서는 쌀개방은 관세화나 관세화 유예나-어려운 말로 동등성 분석-를 중심으로 논의가 이루어져 왔다. 이 때문에 쌀 개방논의가 단기적인 처방마련에 급급한 면을 지울 수가 없다. 아직 관세율을 정하는 DDA협상이 남아있기 때문에 쌀 하나만의 개방에 대한 영향을 파악하기란 여간 쉽지 않다.

사실 쌀개방은 단순히 시장 메카니즘에 따라 움직이는 것도 아니다. 단기적으로 국민경제에 유리하다고 하여도 장기적으로는 발전을 저해하고, 불이익을 가져오는 경우도 있다. 이 글은 장기적인 관점에서 쌀 개방이 우리나라 농업·농촌에 미치는 영향을 쓴 것이다(그림 참조).

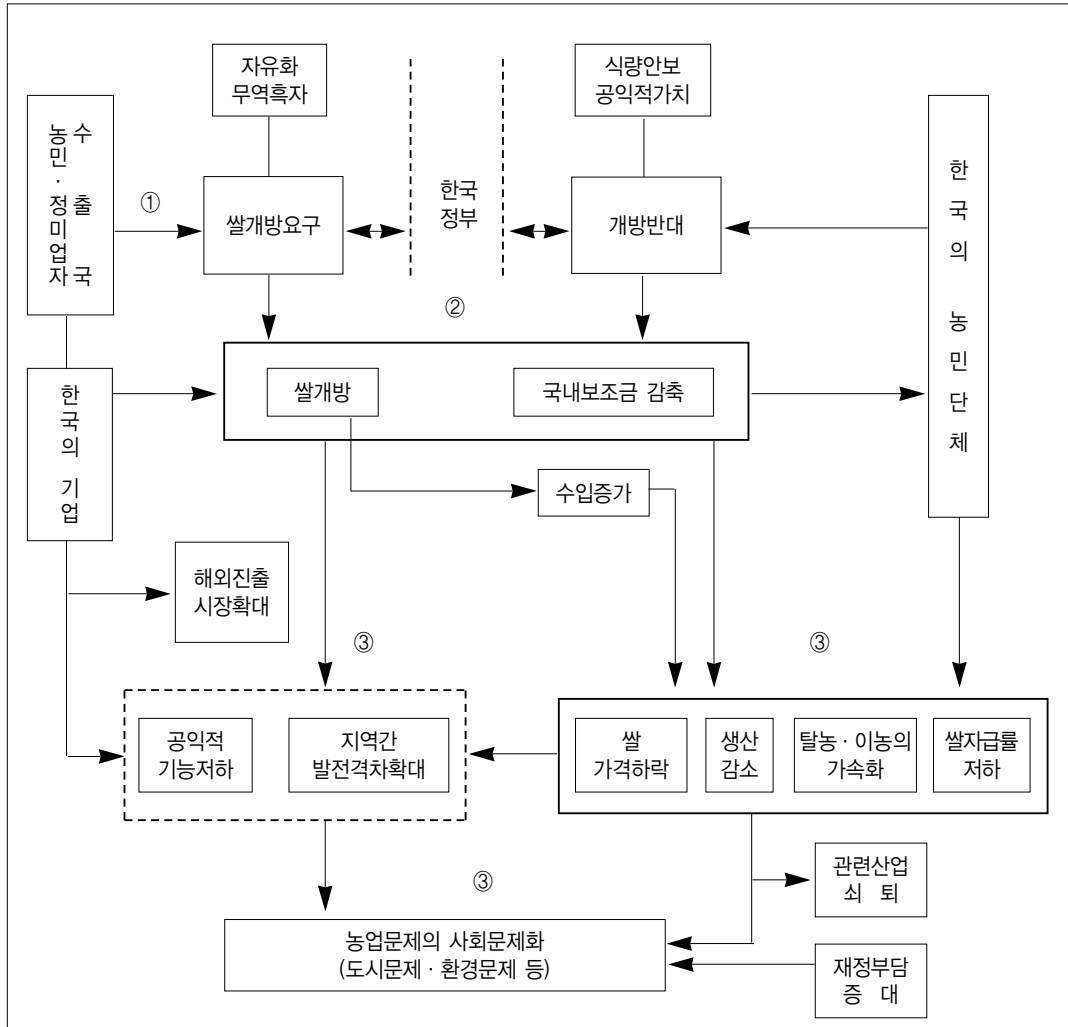
### 쌀 개방(그림의 ①)

예나 지금이나 수입개방은 강자(수출국)가 개방을 요구하고, 약자(수입국)는 보호를 주장하는 판에 박힌 전통적인 대립이다. 이 같은 대립의 배후에는 각국의 농업구조와 세계 쌀 시장의 상이한 관심과 이해가 깔려 있다.

지난 7개월 동안 우리나라 정부는 미국, 중국 등 9개 수출국과의 협상을 벌여 왔다. 이 협상은 쌀 전면 개방(관세화)을 미루는 대신 그 대가로 무엇을 주고 무엇을 얻느냐의 협상이었다. 결국 쌀 개방을 전제로 우리나라 쌀 시장을 두고 서로의 잣대로 저울질하여 협상하여 온 것이다.

쌀협상에 참가한 9개국 가운데 우리나라에 가장 관심을 갖는 나라는 미국과 중국이다. 이 둘 나라가 쌀 개방으로 가장 이득을 볼 것은 당연하기 때문이다. 특히 미국의 독점자본은 다국적 기업으로 세계 각지에 진출하여 크나큰 독점이윤을 축적해 왔다. 범세계적 규모로 노동·원료자원·토지·시장을 전개하여 자기자본을 옹호하고 더 많은 이윤추구를 위하여 세계 무역질서의 재편을 요구하는 것이다.

그러나 쌀 수입개방과 이해를 같이 하는 것은 국내의 기업들이다. 만일 미국, 중국 등 쌀 수출국만이 이익을 얻는다면 국내기업도 한국의 농민·단체처럼 쌀 수입개방을 적극적으로 반대할 것이다. 그러나 이 같은 움직



〈그림 1〉 쌀 개방의 사회경제 메카니즘

임은 찾아볼 수 없다. ‘잃은 것보다 얻는게 많다’, ‘한국은 무역을 통해 성장하고 있고...’에서 표현되었듯이 ‘고립론’, ‘국익론’을 구실로 쌀 수입개방을 요구하고 있다. 이들은 해외진출의 기회와 수출시장의 확대를 통하여 대외적인 이윤추적의 기반을 확보하고자 하는 것이다.

결국 쌀 개방을 요구하는 측은 반드시 국내외에 존재하고 있고, 이 국내외 세력들은 정치·경제·군사 등 각

방면에 자기 자신의 이익을 옹호하고, 지지기반을 확고히 하고자 하는 일정한 현실적 이해관계를 갖고 있다.

이에 대해 농민단체들의 쌀 개방 반대는 얼핏 보기에 세계 대세에 역행하는 것처럼 보이지만 한국 농업의 비정상 상태를 반영하고 있는 것이다. 한국은 쌀을 제외한 모든 양곡의 자급율이 5%조금 넘는다. 백여만 명이 쌀 농사에 종사하고 10조정도 부가가치를 낸다. 쌀수입이

급증하면 수십만 명이 일자리를 잃을 수 있고 소득원을 상실한다. 식량안보의 마지막이자 최대의 보루인 쌀마저 전면 개방한다면 쌀의 안정적 공급이 위협을 받게 되어 한국농업은 궤멸할 정도로 타격을 입고 만다.

이러한 이유 때문에 한국은 농업의 환경보전적 기능(공익적 가치)을 강조하고 기초 식량인 쌀에 대해 개방반대를 주장하고 있는 것이다. 농민단체들은 개발도상국의 입장을 강조하면서 국민경제내에서의 농업의 역할, 국내 농업정책의 의미, 농업이 갖는 비경제적 효과의 평가, 농업보호의 국제비교 등 많은 부분에 걸쳐 문제 삼고 있으며 이를 '식량안보', '공익적 가치'로 구체화한 것이다.



### 쌀 협상 결과와 우리나라 농업·농촌(그림의 ②,③)

지난 12월 우리 정부는 쌀협상 최종결과를 발표하였다. 관세화를 10년간 추가적으로 유예하고 수입쌀 시판 의무물량을 10%에서 30%로 점진적으로 늘리고 의무수입량을 10년간 7.96%로 증량한다는 것이 그 협상결과이다. 이를 두고 '최상의 협상' (정부), '협상과정도 결과도 최악' (농민단체)라는 극단적으로 견해가 엇갈리고 있다. 앞에서 말한 바와 같이 쌀 개방문제는 각자에 처해 있는 입장을 반영한 것이다. 결국 이번 쌀 협상은 쌀전면 개방을 UR때 처럼 관세화유예로 10년간 잠시 미룬 것에 불과한 것이다.

쌀 개방은 한국경제에 심각한 영향을 미친다. 이 영향

은 농업부문과 비농업부문으로의 시장개방 파급효과로 정리될 수 있다. 먼저 농업부문을 보자. 첫째, 정부의 가격지지의 철폐로 쌀 가격은 하락할 것이다. 여기에서 정부보조금까지 감축되면 농가의 생산비 부담이 증가되어 쌀 경쟁력은 더욱 약화되어 전반적으로 쌀 생산과 쌀 소득은 크게 감소된다.



실제로 한 연구(서진교, 2004.11)에 따르면 앞으로 10년간 관세화유예를 지속할 경우 재배면적은 25%감소, 쌀 총소득은 4조 1천억원이 감소되는 것으로 나타났다. 이 생산감소는 비료·농기계 등의 관련 산업의 위축과 연결된다.

둘째, 일부 대농을 제외한 대다수의 영세소농이 이농·탈농함에 따라 농가인구는 급속히 감소하게 되어 농촌지역의 과소화가 가속화되게 된다. 쌀 생산의 포기까지 예상되어 휴경지의 증가 등 농업자원의 유희화를 가져온다. 농민이 이농·탈농하지 않고 고수익이 예상되는 품목으로 전환하는 경우도 생각할 수 있다. 이 경우 각 개별 농산물가격은 생산과잉(혹은 생산과부족)으로 인해 가격폭락(혹은 폭등)이 빈번하게 발생한다.

셋째, 가장 중요한 문제로서 수입쌀의 국내시장 장악률이 높아져 쌀 자급율은 지속적으로 하락하게 된다. '89년 쇠고기 수입시장의 부분개방(3%)으로 단숨에 외국산 쇠고기가 국내시장의 55%를 석권한 것이 그 대표적인 예이다. 자급률이 떨어진 상태에서 흉작이 발생하면 쌀의 안정적 공급은 큰 문제가 된다. 냉해로 인한 80년의 대흉작 때 한국정부는 평시의 4배나 비싼 값으로 쌀을 사와야 했다. 작년 일본의 냉해로 인한 긴급 쌀 수입도 마찬가지이다.

더욱이 농산물무역은 정치와 정책에 크게 의존하고 있다. 우리의 쌀 자급률이 저하하면 한국은 쌀 수출국 특히 미국의

외교·농업정책의 영향권에 놓이게 되어 일정한 제약을 받는다라는 것을 의미한다. 과거 80년대의 냉전시대 당시에 미국이 소련에 대하여 콩수출을 통제할 경우와 92년 걸프전쟁 때 이라크에 대해 식량봉쇄를 했던 경험을 상기할 필요가 있다. 이 때문에 농산물 무역을 정치수출 내지 정책수출이라고 부르는 것이다. 어쨌든 쌀 개방은 항상 정치적 지배라는 어두운 그림자가 끈질기게 따라다니며 한 나라의 생명 줄을 남에게 주는 만큼 한국의 자주성은 손상되는 것이다.

다음은 비농업분야로의 영향이다. 농업부문의 영향은 이전보다 심하게 농산물가격이 하락하여 농업성장이 정체되고, 농업인구가 감소해 농업실업화가 우려되는 등 농업부문을 크게 위축시킬 전망이다. 한국경제 전체에 도움을 주는 것도 있다. 그것은 논리적으로 보면 몇 가지를 생각할 수 있다. 그 중 하나는 대기업의 해외진출 및 시장 확대를 통한 수출증가이다.

무역자유화라는 것은 한국도 수입을 허용하는 대신 세계 어느 곳에 어느 때를 막론하고 마음대로 수출하는 것을 의미하므로 관세율의 저하, 수입규제완화 등을 통한 수출증가를 경제성장에 약진을 거듭할 수 있다.

또 다른 하나는 쌀 수입과 관련된 서비스업의 성장이다. 이는 최근의 계열화가 보다 강하게 진행되는 것으로 쌀을 판매하고 있는 막대한 수의 기존의 농가, 소매상 등의 도태 재편을 가져온다. 이와 동시에 쌀 수입을 이용한 국내의 물가안정으로 경제성장률이 높아질 수 있을 것이다.

그러나 이러한 플러스 효과는 대부분 단기적으로 작용한다. 많고 적음만으로 평가할 수 없는 그 이상의 추가적인 가치상실 효과를 가져온다. 그것은 첫째, 농업의 공익적 기능의 축소이다. 공업이 공해, 환경파괴 등 외부불경제 효과를 초래하는 데 비해 농업은 가격조건 이외에 각종의 외부경제 효과를 낳는 산업이다.

구체적으로 ①환경자원의 유지·보호효과 - 저수기능, 홍수방지기능, 토양보전기능, 대기정화기능 등 ②사회보

장적 효과 - 고령자의 고용기능, ③문화적·사회적 가치 유지 효과이다. 이상의 비경제적 효과를 금액으로 얼마나 될까는 부분적 논의이지만 농촌진흥청이 계산한 적이 있다. 이에 의하면 저수기능 효과는 약 16조원에 달한다. 이 숫자가 얼마나 정확한지는 자세하게 검토해 보아야 하겠지만 쌀 개방으로 농업생산이 감소하고 논이 유향화될 경우 매우 큰 비시장 가치를 잃는다는 것은 틀림없다.

둘째, 지역경제 간의 성장격차가 더 벌어져 형평 측면에서 불균형이 심화된다. 현재 한국은 수도권을 중심으로 집중화 경향이 극단적으로 강한 반면, 지방의 인구감소는 점점 격심하여 고교가 폐교되는 사태까지 발생하였다. 이 좁은 국토에서 과밀과 과소가 동시에 진행되고 있는 것이다. 그 전형적인 예가 전북이다. 농촌경제연구원의 연구결과(1994)에 의하면 전국 210개 도시중 피해액 상위 10위 안에 전북의 김제, 익산, 정읍, 고창, 부안이 들어 있다. 타지역에 비해 쌀 중심 전북경제의 상대적 쇠퇴는 뻔하다. 정부가 자주 말하고 있는 국토의 균형있는 발전은 지역정책의 핵심을 농업으로 파악하지 못하기 때문에 완전히 사정거리 밖에 놓여 있는 것이다.

셋째, 실업 및 도시문제의 악화이다. 이농인구가 도시에 집중됨에 따라 취업·생계문제, 주택·교통문제 등 각종 도시문제가 더욱 악화된다. 최근의 한 연구보고서에 따르면 추가로 이입해 오는 도시민 1인에 대한 투자비용은 농촌의 농민 1인에 대한 현재 수준의 투자비용보다 약 3배가 더 들 것이라고 추정하고 있다.

이번 정부가 발표한 쌀 협상결과는 최후선택인 국회의 비준동의를 남겨두고 있다. 이런 상황에서 농민단체들은 헌법소원과 국회비준 저지 등 강력 투쟁을 전개할 모양이다. 그러나 더욱 중요한 것은 국민경제에서의 농업의 의미를 기존의 생산 산업이 아니라 환경산업, 문화산업이라는 사회적 합의이다. 그것은 결코 관료나 정치가에 게 맡길 문제가 아니다. A