

기조강연

쌀 산업의 발전방안

윤장배
농림부 식량생산국

1. 수급상황과 양정의 과제

최근 우리의 쌀산업은 구조적인 공급과잉, 쌀값 하락에 따른 농가소득 불안, 국내외 가격차 확대에 따른 경쟁력 저하라는 어려움에 처해있다.

우리나라는 70년대까지 만성적인 식량부족으로 농정의 최우선 목표를 증산에 두어 왔다. 그러나 지속적인 품종개발과 생산기반 정비의 결과 80년대 이후에는 쌀을 자급하게 되었고, 특히 96년 이후에는 6년 연속 풍작을 이루었으며, 지난해에는 3,830만석을 생산하였다. 이러한 생산의 증가 외에도 UR협상 결과에 따라 매년 최소시장접근(Minimum Market Access)물량을 의무적으로 수입하고 있다.

이처럼 공급은 계속 증가하는데 반해 수요는 매년 감소하고 있어 지난 '70년 136.4kg으로 정점에 달했던 1인당 소비량은 '90년 119.6kg, 2000년에는 93.6kg으로 감소하였고, 지난해에는 88.9kg으로 급속히 감소하였다.

공급의 증가와 소비의 감소는 재고의 증가로 이어져 지난 '95년 457만석이던 재고는 '98년 559만석, 2000년 749만석으로 증가하였고, 지난해에는 적정수준을 훨씬 넘어선 989만석, 올해 10월에는 1,318만석에 이를 것으로 전망되고 있다.

이러한 재고의 증가는 막대한 관리비용이 드는 것은 물론 수급에 부담으로 작용, 쌀값 하락을 초래하게 된다. 농민들이 큰 어려움을 겪었던 지난해에 쌀값이 하락하였던 원인은 풍년의 영향도 있지만 적정수준을 넘어선 과잉재고와 이에따른 시장불안이 원인이었던 것으로 분석된다. 쌀이 우리 농가의 소득과 농업소득에서 차지하는 비중(농가소득의 25%, 농업소득의 52%)을 고려할 때, 쌀 가격의 하락은 농가소득의 감소와 경영불안으로 이어지므로 이에 대한 대비가 시급한 실정이다.

또한 최근 국제 쌀값은 하락세를 보이고 있으나 우리나라는 수매가를 지속적으로 인상해온 결과 쌀의 국내외 가격차는 더욱 확대되었다. 지난 94년 이후 일본은 수매가를 10.3% 인하하고, 대만은 동결하였으며, 중국도 97년 이후 21% 인하하였으나 우리나라는 26.4% 인상하였으며, 그 결과 국내 쌀값은 미국산의 5.1배, 중국산의 6.1배, 태국산의 9.3배나 높은 수준으로 향후 우리 쌀산업이 경쟁력을 갖추기 위해서는 가격차를 줄여나 가려는 노력이 필요한 상황이다.

이와 같은 구조적인 공급과잉을 해소하여 수급균형을 회복하고, 농가소득 불안을 해소하며, 국내외 가격차를 줄여 경쟁력을 확보하기 위해서는 기존의 증산위주의 정부주도형 양정으로 대응하는 데는 한계가 있으며, 새롭고 효율적인 양정으로의 대전환이 요구된다.

2. 수급균형의 회복

쌀값안정, 재고관리를 위해서 무엇보다 시급한 것은 수요와 공급의 균형을 달성하는 것이다. 쌀수급

균형을 회복하기 위한 대안들로는 ①생산조정을 실시하여 생산면적을 축소하는 방안, ②시장기능을 활성화하여 자연스런 생산감소를 유도하는 방안 그리고 ③과다한 재고를 주정용, 북한 식량지원 등으로 특별처리하는 방안이 있다.

생산조정은 생산가능한 농지를 휴경하거나 다른 작물을 재배하는 경우 보상금을 지급하는 제도이다. 생산조정제는 단기적으로 확실한 감산효과가 있다는 장점이 있으나 전체 논면적의 47%가 임대지인 우리의 현실을 고려할 때 생산조정제를 도입하는 경우 부재재주가 임대보다 휴경을 선호하여 임대지를 회수하는 등 농지임대차시장에 상당한 혼란이 발생하고, 한계농지를 중심으로 생산조정이 이루어질 것이므로 감산효과는 예상보다 적을 것이며, 앞으로 수입이 늘고 소비가 줄면 생산조정면적은 계속 증가하여 재정부담이 늘어나는 문제점이 예상된다. 결국 생산조정을 도입하기 위해서는 이와 같은 문제점을 고려하여 충분한 사전 대책을 마련하여야 한다.

시장기능을 통해 수급균형을 회복하는 방안은 장기적인 관점에서 시장기능을 기초로 한 효율적인 양정제도로 개편하는 데 유리하다. 그러나 단기적으로 공급과잉과 재고누적이 심화될 가능성이 높고, 쌀값의 급격한 하락을 초래할 가능성이 많다. 가격기능을 통해 수급균형을 조속히 회복하기 위해서는 가격이 하락하는 경우 재배면적도 적정수준까지 조정되어야 하나 쌀의 경우 가격하락에도 불구하고 재배면적의 조정이 신속하게 이루어지지 못하기 때문이다. 또한 쌀값 하락에 따른 농가소득 감소를 보전해 주기 위해서는 막대한 예산이 소요되며, 쌀산업의 기반붕괴와 사회적 혼란을 초래할 가능성도 있다는 문제가 있다.

북한 식량지원, 주정용 등 가공용 공급 확대, 사료용 공급 등을 통하여 재고를 줄여 나가는 방안은 재고감축에는 효과적이거나 사전적으로 재고의 발생을 막을 수는 없으며, 100만석당 2,500억원 정도의 막대한 재정손실이 발생한다는 문제점이 있다.

앞으로 정부는 수급균형 회복을 위해 수급상황 등 쌀산업여건을 종합적으로 고려하여 쌀산업의 연착륙을 유도할 수 있도록 시장기능, 생산조정, 특별재고처리라는 세가지 정책수단을 효과적으로 사용해 나갈 계획이다.

아울러 도시화와 식생활의 서구화로 매년 감소하고 있는 소비감소 추세를 완화하기 위한 노력을 적극 기울여 나가야 한다. 쌀 소비기반의 지속적인 유지를 위해 학교급식용, 군·관수용은 신곡으로 공급하고, 가공용 쌀 공급가격을 판매원가 수준으로 인하하고, 쌀 가공제품 및 가공기술을 개발을 위한 연구개발을 강화하여 가공용 수요를 증대시켜야 한다. 또한 밥중심의 식문화를 유지하고, 쌀의 중요성에 대한 관심을 유도할 수 있는 소비촉진 운동도 활발하게 전개하여야 한다.

수급균형을 회복하면서 소비촉진을 통하여 재고를 감축해 나가는 경우 점진적으로 수급균형이 달성될 것이고 쌀값은 안정되거나 소폭 하락할 것으로 전망된다. 다만 수급균형 회복과정에서 발생할 수 있는 쌀값하락 및 농가소득 감소를 보전하기 위한 방안의 마련이 필요하다.

3. 농가소득의 안정

지난 IMF 경제위기 이후 도시와 농촌의 소득격차는 점점 확대되고 있으며, 앞으로 쌀값이 하락한다면 이러한 소득격차는 더욱 벌어질 수 밖에 없다. 이러한 소득격차의 확대와 농가 소득불안은 쌀산업의 안정적 발전에 저해요인이 되므로, 농가소득을 안정시키기 위한 대책의 마련이 필요하다.

농가의 소득을 안정화시키기 위한 방안은 크게 세 가지를 들 수 있다. ①이미 도입되어 시행되고 있는 논농업직불제의 지급단가를 인상하는 방안 ②가격하락에 대비하여 소득보전직불제를 도입하는 방안 ③소득보험직불제를 도입하는 방안이다.

논농업직불제의 지급단가를 단계적으로 인상하고, 지급대상 면적의 상한을 높여나가는 방안은 농민 입장에서는 예측 가능한 고정액을 지급받을 수 있고, WTO 농업협정상 허용보조라는 장점이 있으나 가격변동에 따른 탄력적인 대응이 어렵고 구조조정을 저해하며 증산을 유발하는 문제점이 있다.

소득보전직불제는 쌀값하락의 일정분을 직접지불 형태로 보전하는 방식을 말한다. 이 제도는 시장 상황에 따라 탄력적인 대응이 가능하다는 장점이 있으나, 감축보조금에 해당되므로 제도 시행을 위해서는 수매량을 줄여 직불제 시행을 위한 보조금을 확보해야 한다.

소득보험직불제는 희망농가를 중심으로 보험에 가입하여 일정부분은 농가가 부담하고 정부가 나머지를 부담하여 가격이 하락할 경우 일정분을 보전하는 방식이다. 소득보전 직불제와 유사하나 희망농가에 한해서 가입하고 농가가 비용의 일부를 부담하는 것이 다른 점이다. 현재 우리 나라는 개별농가의 소득을 파악할 수 있는 자료체계가 구축되지 못한 실정으로 당장 도입하기는 어려운 제도로 할 수 있다.

농림부는 4.18 발표한 쌀산업종합대책에서 소득보전직불제의 경우 재원 마련을 위한 수매량 감축이 불가피하며 이에 대한 농민들의 거부감이 크므로 2004년까지는 우선 논농업직불제를 강화하여 소득보전을 해 나갈 계획임을 발표하였다. 구체적으로는 농업진흥지역을 중심으로 논농업직불제 지급단가를 단계적으로 인상하고, 구조조정 촉진을 위해 2003년부터 지급 상한선을 현행 2ha에서 내년부터 5ha로 상향조정하는 방안을 추진하기로 하였다.

그러나 최근 대통령 자문기구인 농어업·농어촌 특별대책추진위원회에서는 2002년산부터 소득보전직불제의 도입을 목표로 추진하되, 대상농가·보전수준·보전액 등 구체적인 시행방안은 농민단체가 추천하는 전문가를 포함한 연구용역팀을 구성하여 마련하기로 하였다. 소득보전직불제의 경우 급격한 쌀값 하락으로 인한 농가소득 감소의 충격을 완화하기 위하여 도입되는 제도로, 적정보전수준에 대한 심도있는 검토가 필요하다. 또한 논농업직불제·수매제와 연계하여 종합적으로 검토하여 농가소득을 안정시키는 동시에 구조조정을 촉진할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

4. 수매제도의 보완 및 공공비축제의 도입

현행 수매제도에 사용되는 보조금은 AMS 감축계획에 따라 매년 750억원씩의 감축이 불가피하다. 수매제도의 농가소득 직접지지 효과도 매년 감소하여 1993년 6,600억원에서 2000년에는 920억원으로 감소하였다. 이처럼 소득지지나 가격 형성에 수매제도가 미치는 영향은 줄어들고 있다.

특히 정부는 식량안보를 위해서 수매제도를 통해 일정수준의 물량을 비축해 왔으나, 앞으로는 별도의 공공비축제도를 도입할 필요가 있다. 그러나 현재의 과잉재고 상황을 고려할 때 실제로 공공비축을 통한 매입과 관리가 이루어지는 것은 2005년 이후에나 가능하다. 따라서 미리 제도 도입을 위한 법적·제도적 준비가 필요하다.

공공비축제도는 적정수준의 비축목표를 결정하여 법에 명시하고 운영하여야 하며, 공공비축제를 통한 정부재고의 관리는 WTO 규범에 따라 시가에 의한 매입 및 방출에 따라 이루어지게 된다.

5. 민간유통의 활성화

유통분야에서는 정부수매량 감축에 따라 중요성이 늘고 있는 민간유통의 활성화와 함께 수확기 출하물량 흡수·고품질쌀 유통 활성화가 중요하다.

RPC를 민간유통의 핵심주체로 육성하기 위해 기존의 운영자금, 건조·저장시설, 고품질쌀 생산 시설에 대한 지원과 함께 수확기 출하물량 흡수를 위해 RPC 이외에도 민간도정공장에 매입자금을 지원하여 수확기 벼매입여력을 강화해야 한다. 그리고 농가와 유통업체의 거래방식도 시가로 매입하는 방식외에 농가의 희망에 따른 수탁방식 등으로 다양화하여야 한다.

그 동안 쌀(벼)은 가격형성기구가 없어 거래에 어려움이 많았고, 쌀시장은 수요자(유통업체) 중심으로 형성되어 RPC 등 판매업체는 판로의 유지를 위해 저가판매를 하거나 과당경쟁을 해야하는 어려움이 있었다. 양곡거래소를 설립하면 공정한 거래의 활성화에 큰 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다. 양곡거래소에서는 입찰방식으로 거래가 이루어지며 이 과정에서 거래기준가격이 형성되고, RPC 등 산지유통업체는 양곡거래소를 통하여 판매가 가능하므로 새로운 판로를 확보하게 되는 것이다. 양곡거래소는 2003년 상반기까지는 현행 조곡공매조직을 확대하여 시범운영하고, 2003년 하반기부터 본격적인 거래에 들어가게 된다.

고품질쌀 유통활성화를 위해서 RPC에 대한 완전립, 저온가공미 등 고품질쌀 관련시설에 대한 투자를 확대할 계획이다. 또한 소비자에게 품질에 대한 정확한 정보제공을 위해 포장양곡 표시제를 강화할 것이다. 품종, 가공일자, 산지표시를 의무화해 나가고, 품질인증 및 친환경인증 제도도 활성화해 나갈 것이다.

6. 경쟁력 강화를 위한 규모화 추진 및 경영비 절감

그동안 지속적인 영농규모화 사업을 추진해온 결과 '00년 현재 3ha 이상을 재배하는 농가는 41천농가로 전체 쌀농가의 2.9%를 차지하고 있다. 그러나 우리 쌀농가당 논벼 재배면적은 1ha 수준에 불과하고, 전체 농가중 0.5ha미만 농가의 비중은 33%로 여전히 높은 비중을 차지하고 있다.

쌀산업의 구조를 개선하고 경쟁력을 강화하기 위해서는 쌀 생산농가가 소득증대에 필요한 만큼 규모를 확대할 수 있도록 전업농에 대한 지원을 개선하고 농지유통화를 촉진해야 한다. 또한 현실적으로 절감이 가능한 경영비를 중심으로 생산비 절감을 추진해야 할 것이다.

우선 쌀전업농에 대한 지원을 “선택과 집중방식”을 통한 지원체제로 전환해 나갈 계획이다. 2~3ha 규모 농가에 영농규모화 자금을 집중 지원하여 2011년까지 3ha 이상 전업농이 전체 쌀생산의 70% 이상을 담당하도록 유도할 것이다. 또한 규모화를 촉진하기 위해 경영이양직불제의 지급단가를 현실화하고, 지급대상도 확대해 나가야 한다.

우리나라는 토지용역비와 노력비의 비중이 전체 생산비의 67%를 차지하고 있어 생산비절감을 통한 경쟁력 확보에는 어려움이 많다. 그러나 농기계 공동이용을 통한 농기계비용절감, 노력비 절감, 비료·농약 사용절감 등을 통해 경영비 중심으로 생산비 절감을 추진해 나갈 것이다.