

21세기를 위한 바람직한 糧政의 선택

—'96 추계학술발표회 특별강연 발표자료—

성진근 교수*

I. 먹거리에 대한 사회적 인식

민주주의 사회의 정책은 소위 여론(public opinion)이라 불리우는 사회적 인식을 배경으로 하여 결정된다. 아무리 식량안보(food security)가 중요한 사안이라 할지라도 우리 사회가 이를 대수롭지 않은 문제로 인식하고 있다면 이를 위한 효과적인 정책이 마련되기를 기대하기는 어렵다. 여론이란 단기적인 利害관계나 時流에 주로 영향을 받아서 결정되는 반면에, 식량안보와 같은 장기적이고 폭 넓은 洞察力이 요구되는 사안은 흔히 경시되거나 소홀히 취급되기 때문에 사회의 主流(main stream) 여론은 이를 적절히 반영하는데 실패하게 된다.

오늘날 우리의 식량자급율이 식량안보가 위협받을 수준으로까지 크게 떨어진 것도 따지고 보면 먹거리의 중요성에 대한 인식이 제대로 여론에 반영되지 못하였기 때문이다. 그러므로 식량안보의 중요성에 대한 적절한 여론 조성에 실패한 농업관련인이나 천박한 여론에 밀려서 이를 소홀히 취급해 온 정책담당자 모두 이에 대한 책임을 피할 수는 없다.

사실 “이 설움 저 설움 하더라도 배고픈 설움이 제일”이라며 허덕지덕 살아왔던 시절이 바로 옛 그제 일이었다. 그러나 경제성장이 이루어지고 소득수준이 향상되면서 먹거리에 대한 인식도 크게 달라졌다. 오죽하면 처음 만나서 나누는 인사말씀이 “진지 드셨습니까?”에서 “살 좀 빼시오”로 바뀌게 되었겠는가?

지난 30년간(1965~1995) 국민 1인당 영양공급량은 1.3배 증가하였다. 영양소 중에서도 단백질

질은 1.6배, 지방질은 4.8배로 늘어났다. 먹거리 내용은 풍족화되고 고급화되었지만 먹거리 비용이 국민의 家計費 중에서 차지하는 비중은 56.7%에서 28.7%로 크게 낮아졌다. 30년 전에는 가계 지출액 중의 절반 이상을 먹거리 구입비로 사용하였으나 지금은 이전의 절반 정도만 지출해도 질 높은 먹거리를 충분히 즐길 수 있는 세상이 된 것이다.

이러한 변화가 진행되어 오는 동안 먹거리에 대한 국민적 인식의 변화는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 먹거리는 그렇게 중요한 것이 아니란 인식이 형성된 것이다. 먹거리는 생각만 있으면 항상 살 수 있으며 원하는 만큼 마련할 수 있으므로 별도로 비축할 필요가 없는 것이라는 인식이 그것이다. 집집마다 마련되어 있던 필수적 가구였던 뒤주가 어느 틈엔가 사라지게 된 것이 상징적인 예이다.

둘째, 우리나라 농산물 값은 오르면 안된다는 인식이 형성된 것이다. 쌀 한흡의 값은 5년만에 100원에서 150원으로 올랐는데 같은 기간 동안에 라면 한 개값은 100원에서 300원으로, 껌 한통은 100원에서 200원으로 올랐다. 그런데 쌀값이 너무 올랐다고들 한다. 쌀 한가마니 값을 16만원으로 치면 4인가족 1개월분의 쌀 값은 4만원이다. 과연 우리나라 농산물 값은 소득에 비해서 비싸다고 할 수 있는가? 농산물 가격에 대한 이러한 인식은 공업화 성장을 뒷받침하기 위해서는 근로자의 임금억제가 불가피하고 이를 위해서는 농산물 값이 싸야 한다는 소위 성장논리에서 연유된 바가 크다. 또한 물가안정을 위해서는 소비자 가계비에서 고정적으로 지출되는 농산물가격의 상승을 억제해야 한다는 물가논리도 가세하였다. 소위 「장

* 충북대 농대 농업경제학과(Dep's of Agri-Economics, College of Agriculture, Chungbuk National University)

〈'96. 12. 5 接受〉

바구니」물가니 「채감」물가니 하는 표현은 농산 물가격 억제조치를 불가피한 정책선택인 것으로 국민을 설득하기 위한 물가당국의 해묵은 명분이 었던 것이다.

사실상 소비자 물가지수에서 쌀이 차지하는 가 중치는 1970년의 13.2%에서 1990년에는 5.4%로 떨어졌고 1995년에는 다시 3%수준 이하로 떨어 질 전망이다. 그러므로 만약 쌀 값이 10% 오른다 면 1973년에는 물가를 1.3% 인상시키는 요인으 로 작용하였겠지만 1995년에는 겨우 0.3%의 영 향 밖에는 미치지 못하게 되어 있다. 그럼에도 불 구하고 정부는 각종 공공요금을 소위 「자율화」란 명분으로 스스로 인상시키면서도 농산물가격 상 승억제를 통하여 물가안정을 실현시키려는 오랜 전통을 계속 유지하고 있는 것이다.

셋째, 우리나라 농산물가격은 국제가격에 비해 서 너무 비싸며, 국제가격은 앞으로도 계속 싼 가 격수준을 유지하게 될 것이란 낙관적 인식이 크게 자리잡고 있다.

먼저 우리나라 농산물 값은 “국제가격보다 너 무 비싸다”라는 인식은 어떤 시기의 靜態的인 가 격수준만을 따로 떼어서 비교할 때에는 진실일지 모르지만 앞으로도 항상, 그리고 반드시 그럴 것 이라고 함부로 결론지을 수 없는 성질이므로 정당 하지 않다.

1960~1964년간에는 우리나라의 농산물 가격 은 국제가격보다 저렴하였다. 국제가격을 1로 할 때 쌀은 0.91, 밀은 0.92, 돼지고기는 0.95, 쇠고기 는 1.05였다. 그러나 이러한 가격격차는 1965년 이후부터 역전되기 시작하여 1990년을 전후해서 는 2~10배나 벌어지게 되었다.

농산물가격의 국내외 격차가 벌어지게 된 이유 는 같은 기간동안의 각국의 농업부문 투자의 차이 와 농업보조금의 차이¹⁾가 가장 큰 원인이다.

또한 국제농산물 가격 역시 현재와 같은 낮은 수준을 앞으로도 계속 유지할 수 있을 것이라고 전망하기 어렵다.

WTO체제 하에서는 선진국은 자국농업에 대한

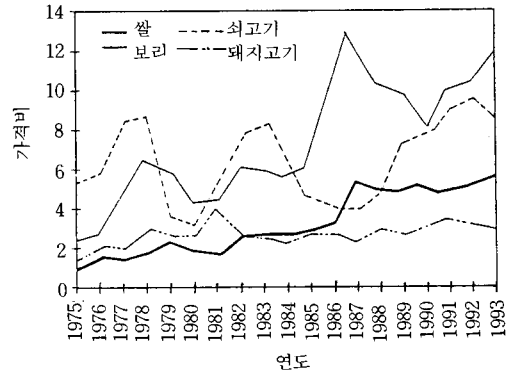


그림 1. 주요 농축산물에 대한 국내가격/국제가 격비의 변동 추이.

막대한 보조금 규모를 삭감해 나갈 수 밖에 없으 므로 보조금이 삭감되는 만큼 농산물 값은 오르 게 될 것이다. 또한 값싼 선진국 농산물(특히 식 량곡물)과의 경쟁에서 개도국의 농업생산규모가 위축될 수밖에 없다²⁾.

여기에는 환경보전형 저투입농법(Low Input Sustainable Agriculture)이 권장됨에 따라서 세계 식량공급 능력은 예전과 같은 높은 신장율 을 보일 수가 없게 되어 있다. 반면에 개도국의 식량수요는 인구와 소득성장의 영향으로 꾸준히 증가될 것이므로 곡물의 과잉생산시대는 이미 옛 이야기와 되고 있다는 견해가 일반적이다. 그러 므로 국제 곡물가격은 예전과는 달리 앞으로는 계속 오르게 될 것이고 기상이변 등 요인 때문에 일시적으로 폭등하게 될 가능성마저 없지 않다.

국제 식량가격이 일단 오르기 시작하면 수입할 수 있는 외화보유고가 충분하다고 할지라도 국제 농산물 시장에서 원하는 품질의 식량을 원하는 양만큼 충분히 공급받을 수 있다는 보장도 없다. 단지 식량공급능력을 앞세운 식량생산대국의 세 계경영전략에 자주국가로서의 체통과 자존심을 팽개친 굴종만이 남게 될 뿐이다.

이러한 먹거리에 대한 그릇되고 왜곡되어진 사 회적 인식때문에 우리의 食糧정책이 크게 흔들려

1) 사실상 미국과 EU지역 농산물 가격에 體化되어 있는 보조금액을 제거시킨다면 미국 농산물 가격은 2배, EU 농산물가격은 세배 정도 오르게 되어 있다.

2) 한국은 91~95년간의 4년 동안에 벼 재배 면적의 20% 가 감축되었다. 또한 멕시코는 94~95 1년 동안에 100 만명의 옥수수 재배 농민이 농사를 포기한 것으로 알 려지고 있다.

왔으며 때마침 불거진 세계의 새로운 식량위기와 관련하여 우리의 취약한 食糧安保 능력에 대한 새로운 관심이 최근에 크게 일어나고 있는 것이다.

이 논문은 먹거리에 대한 변화되고 있는 우리 사회의 인식을 배경으로 하여 우리 국민의 主食인 쌀을 중심으로 하여 바람직한 糧政의 선택 方向에 대하여 논의함을 주어진 사명으로 한다.

II. 식량정책의 선택과 쌀에 대한 인식

우리 양곡정책의 軸이 또 한 차례 크게 바뀌고 있다. 「새마을 운동」, 「이중곡가제」, 「통일벼 보급」 등의 시책으로 상징될 수 있는 '80년대 초반까지의 糧政은 主穀增産정책이었다. 그러나 세계 곡물 과잉 재고를 배경으로 하여 우루과이 라운드 협상이 시작되었던 '80년대 중반 이후의 양정은 「통일벼 수매 중지」, 「수매가격 인상을 억제」 등의 시책이 상강하듯이 증산정책의 포기로 차츰 가닥을 잡아 왔다.

UR협상 타결에 대응한 새로운 시책이 쏟아지기 시작한 '90년대에 들어와서는 「경쟁력 강화」와 「효율」을 내세우는 전반적인 분위기에 압도 당하여 우리 양정은 경쟁력이 취약하다는 이유 때문에 主穀의 減産정책으로 방향을 바꾸기 시작하였다. 주곡 증산의 기반인 농지제도가 먼저 변화였다. 절대농지제도를 폐지하는 대신에 45%의 농지만을 농업진흥 지역으로 지정하더니 국토 이용 관리법을 고쳐서 농지 55%를 준농림지역으로 편입시키고 제한 행위 열거 방식을 도입하여 비농업용으로의 농지전환을 아주 쉽게 만들어 버렸다. 주곡 증산을 주도하여 왔던 중앙정부의 糧政局과 농촌진흥청의 米産課 명칭이 없어졌고 논의 타작물재배마저 소위 自律農政이란 이름하에서 권장되었다.

그러다가 '96년에 들어와서는 새삼스럽게 제2의 녹색혁명까지 들먹이면서 양정은 다시 주곡증산 정책으로 방향을 급선회하였다. 「쌀산업종합대책」이 발표되고 관계기관 합동회의와 읍면별 합동대책반이 구성되는 등 쌀 증산문제가 농정의 懸案과제로 다시 등장하게 된 것이다. 세계 곡물

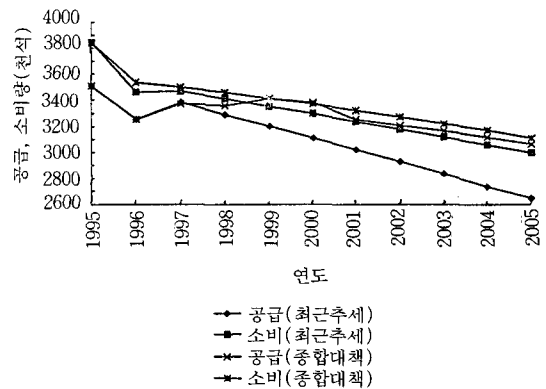


그림 2. 쌀 수급의 장기 전망

자료 : 농림부, 농산계획추진상황, 1996.

주 : 1) 추세치 : 농촌경제연구원 추정결과

2) 공급량 : 생산량 + MMA량

시장에서 주요 곡물 값이 1년 사이에 두 배 가까이 뛰어 오르고 재고량마저 20년만에 최저치(50일분)에도 미치지 못하는 등 세계 식량 대란의 조짐이 나타나고 있는 데다가, 우리의 식량자급도는 사상 최저수준(26%)으로 급락하고 있어서 국민 주식인 쌀만이라도 최소한의 자급 능력이라도 유지해 나가야 한다는 인식이 새삼스럽게 勢를 얻게 되었기 때문이다.

쌀 산업종합대책은 이러한 인식을 바탕으로 하여 수립된 것이다. 즉 최근의 추세가 계속된다면 쌀의 생산과 소비추세간의 격차는 계속 벌어져서 10년 후인 2005년에 가면 쌀 공급량은 의무수입량을 합쳐도 2,650만석이 될 것이다. 그러나 소비량은 3천만석이 되어 쌀 자급율이 88% 수준으로까지 떨어지게 될 것이란 우려 때문에 쌀 산업종합대책이 마련되게 된 것이다(그림 2).

그러나 사상 유례없는 대풍으로 명년도 자급을 유지에 대한 불안감이 가시자 마자 정부는 쌀 수매가격 동결을 내세우고 있어서 모처럼 일기 시작한 쌀 증산분위기에 찬물을 끼얹고 있다. 이러한 양곡정책의 선택에는 쌀에 대한 상반된 사회적 인식의 흐름이 영향을 미치고 있다.

먼저 쌀 증산정책의 강화를 내세우는 사회적 인식을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 세계는 바야흐로 식량과잉시대에서 식량 부족시대로 전환되고 있으며 그 중에서도 우리

국민이 선호하는 중단립종 쌀의 세계적 공급능력은 대단히 제한되어 있으므로 최소한의 자급능력을 개방 이후에도 유지해 나가는 것이 바람직하다.

둘째, 우리의 쌀 공급부족현상은 논외의 타용도轉用이 최근에 급증하고 있는데 따른 것으로써 논외의 타용도 전용을 억제하고 쌀 농사의 상대적 인 수익성을 높일 수 있는 정책선택이 이루어지는 것이 바람직하다.

이에 대해서 국제화 시대에 대응해 나가기 위해서는 “경쟁력 강화 이외에는 다른 수단이 없다”는 원론적 입장에서 쌀 산업의 위축을 당연한 귀결로 보는 인식이 있다.

첫째, 농가의 벼 재배의욕을 북돋기 위한 추곡수매가격의 인상은 UR협정에 의한 개방일정과 보조금 감축계획에 배치되므로 있을 수 없다.

둘째, 국제가격과 국내가격간의 가격격차가 3~4배나 되고 있으므로 적극적으로 해외의 값싼 쌀을 수입하여 국내에 공급하는 것이 소비자의 권익을 보호하고 물가안정을 기하는 길이며, 쌀 값을 동결 내지 하락시키면서 생산비를 낮추고 생산성을 높이는 구조개선 등 경쟁력 강화대책을 강화하는 것만이 올바른 선택이란 인식이 그것이다.

그러나 한국의 경우에는 시장가격의 크기로 반영되지 않고 있는 쌀 농사의 공익적인 기능의 크기가 계산하는 방법에 따라서 생산되는 쌀보다 2~8배나 크다는 것이 알려지면서 단순한 시장가격의 크기에 의해서 결정되는 경쟁력만을 기준으로 하여 쌀농사의 위축을 방치해서는 안된다는 인식도 점차 사회적 공감대를 넓히고 있다. 또한 쌀 생산비 중의 절반이 토지용역비인데 우리의 땅값이 경쟁국보다 25~30배나 높은 상황에서 토지용역비를 효과적으로 낮출 수 있는 정책이 개발되지 않는 한 생산비 격차³⁾를 완화시키는 것은 불가능하다는 현실인식도 무시해서는 안된다.

Ⅲ. 우리나라 쌀 산업의 현황과 여건

3) 한국의 쌀 생산비 중에서 절반에 해당하는 것이 토지용역비인데 토지용역비 하나만으로도 미국의 전체 쌀 생산비보다 높다. 왜냐하면 미국 쌀 생산비는 한국의 1/3정도에 불과하기 때문이다.

쌀 생산량은 1988년의 605만 3천톤을 고비로 하여 연평균 2.53%씩 감소하여 1995년에는 506만톤으로 7년만에 100만톤이 감산되었다. 그러나 쌀 소비량은 1986년의 580만5천톤을 고비로 하여 연평균 0.52%씩의 비율로 감소하여 1995년에는 553만 6천톤이 되고 있다. 생산량 감소속도가 소비량 감소속도보다 2% 포인트씩 더 높은 속도로 감소해 왔기 때문에 쌀의 연도말 재고량은 '95년의 경우 68만톤으로 '90년의 절반 정도로 줄게 된 것이다.

쌀 생산량의 급속한 감소는 주로 농가의 벼 재배의욕의 감퇴에 따른 재배면적의 감소 때문이다. 벼 재배면적은 1987년의 126만 2천ha를 고비로 하여 매년 2.2%씩 감소하여 1995년에는 105만 6천ha가 되고 있어서 8년만에 20만ha 이상이 감소한 셈이다. 이에 따라서 우리의 식량자급율을 뒷받침해 왔던 쌀 자급율은 1989~1991년간 3년을 제외하고는 모두 100%를 하회하고 있으며 1995년에는 91.4%로 떨어지게 되었다. 이에 따라서 쌀의 높은 자급율에 의해서 겨우 유지되어 왔던 전체 양곡자급도도 급속히 줄어들게 되었다(표 1).

벼 재배면적은 최근 6년간(1989~1995) 연평균 42,966ha가 타용도로 전환되어 왔는데 여기에서 기간중에 개간, 간척 및 밭의 논전환으로 증가한 9,329ha를 감안하면 순 감소된 면적은 33,637ha이다. 감소하게 된 면적중에서 타작물 재배로 전환된 면적이 57.5%로써 가장 비중이 높았고 나머지는 타용도 전용이 26.2%, 휴·폐경면적이 16.3%였다(표 2).

벼 재배면적 감소를 주도하고 있는 요인은 타작물 재배로의 전환인데, 전환된 면적 가운데에서 50~60%내외는 시설 및 일반채소로의 전환이고, 과수·특작재배로의 전환은 각각 12%와 13%씩을 점하고 있다. 채소로의 전환이 높은 까닭은 이 기간 중에 채소류의 가격이 쌀에 비해서 매년 4.2%씩 상승하였기 때문이다. 왜냐하면 1995/1996년 사이에는 쌀의 가격이 채소에 비해서 14.8%나 상승하였기 때문에 벼 재배면적은 거의 줄어들지 않았다는 것이 이를 입증한다.

농촌진흥청의 「농축산 표준소득」 자료에 의하

표 1. 쌀 생산과 소비의 변동추이

연도	재배면적 (천ha)	증감면적 (천ha)	생산량 (천톤)	증감량 (천톤)	소비량 (천톤)	증감량 (천톤)	1인당 연간 소비량(kg)	재고량 (천톤)	증감량 (천톤)	쌀 자금율 (%)	전체양곡자 금율(%)
1985	1,237		5,682		5,501		128.1	1,428		103.3	48.4
1986	1,236	△ 1	5,626	△ 56	5,805	304	127.7	1,249	△179	96.9	44.5
1987	1,262	26	5,607	△ 19	5,617	△188	126.2	1,239	△ 10	99.8	41.0
1988	1,260	△ 2	5,493	△114	5,661	△ 6	122.2	1,121	△118	97.9	39.6
1989	1,257	△ 3	6,053	560	5,602	△ 9	121.4	1,572	451	108.1	43.0
1990	1,244	△13	5,898	△155	5,444	△158	119.6	2,025	453	108.3	43.1
1991	1,208	△36	5,606	△292	5,478	34	116.3	2,141	116	102.3	37.6
1992	1,157	△51	5,384	△222	5,524	46	112.9	1,999	△142	97.5	34.1
1993	1,136	△21	5,331	△ 53	5,509	△ 15	110.2	1,820	△179	96.8	33.8
1994	1,103	△33	4,750	△581	5,414	△ 95	108.3	1,156	△664	87.8	27.7
1995	1,056	△47	5,060	310	5,536	△ 83	106.5	80	△520	91.4	29.1
연평균 감소율	△2.20		△2.53		△0.52		△1.83	△19.6		△3.34	

자료 : 농림수산부, 농림수산물요통계, 1996.

표 2. 벼 재배면적 감소의 경로별 기여율 (1989-95)

구 분	증감면적 (ha)	연평균 증감 면적(ha)	비 중 (%)
감 소 경 로	타작물재배	148,227	△ 24,705 57.5
	타용도전용	67,598	△ 11,266 26.2
	휴 폐 경	41,974	△ 6,996 16.3
	합 계	257,799	△ 42,966 100.0
증 가 경 로	개간·간척	26,078	4,346 46.6
	밭의논전환	29,900	4,983 53.4
	합 계	55,978	9,329 100.0
순 감 소	201,821	33,637	

자료 : 농림부, 농림수산물 통계연보, 각 연도.

면 벼농사의 10a당 소득은 시설채소의 10~30% 수준에 그치고 있을 뿐만 아니라 최근 5년간의 소득상승율도 물가상승율에 미치지 못하는 120%에 불과하므로 농가의 쌀농사 기피심리가 만연되어 있기 때문에 벼 재배 면적의 급격한 감소가 최근에 진행되어 왔던 것이다.

국제식량수급의 장·단기 전망이 결코 밝지만은 않은데다가, 연속적인 기상재해와 사회주의적 농정 실패로 인한 구조적이고 심각한 식량부족사태에 직면하고 있는 북한과의 통일 이후까지를

고려한다면, 우리의 벼 재배면적의 급속한 감소 추세는 1인당 소비량의 감소추세를 감안하더라도 현재의 절반 이하로 반드시 완화되지 않으면 안된다.

일정한 벼 재배면적을 확보해 나가기 위해서는 「한 포기, 한 필지 더 심기」 등과 같은 운동 차원이나 타작목 전용억제를 위한 지원제도의 차별적 운용과도 같은 단기적 시책에 의존해서는 효과적일 수 없음은 명백하다. 왜냐하면 시장경제 하에서의 농가의 작물선택은 궁극적으로 작물선택에 따른 상대적인 수익성에 의해서 결정되기 때문이다. 그러므로 UR협정의 제약 때문에 가격지지에 의해서 농가의 쌀생산소득을 상대적으로 개선시킬 수가 없다면 직접소득보상제도의 도입으로 쌀생산농가의 소득을 직접 보상해 주는 길만이 벼 재배면적을 일정수준 이상 확보하는 길이다.

한국의 쌀산업은 이제 두가지 중에서 하나를 선택을 해야 할 시점에 이르고 있다. 하나는 국제가격보다 훨씬 비싼 땅값과 임금 등 생산요소 가격간의 격차 때문에 가격경쟁력 회복은 단기적으로는 기대할 수가 없는 일이므로 국내 생산을 포기하는 대신에 해외수입에 의존해서 국민의 먹거리를 해결하는 길이다. 이 경우 이런저런 이유로 해서 논의 타목적 轉用을 억제해 왔던 제도를 풀어서 농민의 해묵은 불만을 해소시켜 주어야 한다.

그 대신 전체 국민경제는 식량안보기능이나 환경보전기능 등의 논농사의 공익적 기능의 약화로 인한 사회적 비용부담을 추가로 준비해야 한다. 특히 도시민은 상대적으로 값싼 농지의 農外轉用 때문에 땅값 하락으로 인한 자산가치의 하락도 감수할 수 밖에 없다는 점도 각오해야 한다.

다른 하나는 최소한의 식량자급을 유지를 위한 일정면적 이상의 벼 재배면적을 확보하기 위해서 벼재배 농가의 소득을 보전해 줄 수 있는 효과적인 직접지불제도(Direct Payment)를 비롯한 소득보상제도를 국민적 합의를 통해서 새로 마련해야 한다. 또한 주어진 조건하에서 생산성을 향상시키고 생산비를 절감시키기 위해서 소위 구조개선정책을 비롯한 物的 생산기반 확충과 정예 인력 확보 및 농업기술개발을 위한 사회적 투자를 지속적으로 시행해 나가야 한다.

IV. 개방시대의 바람직한 糧政方向

개방시대의 糧政目標은 국민에게 충분한 먹거리를 공급할 수 있는 가능성(availability)과 먹거리에 대한 접근성(access)을 크게 하고, 현재 뿐만 아니라 장래에 가셔도 이러한 가능성과 접근성에 대한 위험도(risk)를 줄이는데 두어져야 한다. 이를 위해서는 일정규모의 국내생산을 유지하기 위한 정책수단에서부터 公共 備蓄制度의 합리적인 운용, 적절한 식량소비계획의 선택, 나아가서 해외개발 수입을 위한 정책수단까지 일관되게 갖추어진 糧政의 틀(frame)이 제도적으로 확립되어야 한다. 이 중에서 가장 중요한 정책이 국내식량생산 능력을 확보 유지하기 위한 정책이다.

만약 우리의 식량정책 목표가 전체 곡물류 자급율을 기준으로 30%, 영양칼로리 기준으로 60% 수준을 유지해야 한다는 선행연구결과⁴⁾에 합의한다면, 이를 달성하기 위한 필수적인 기초조건으로서 일정면적의 식량생산 경지를 개방 이후에도 유

지해 나갈 수 있는 정책수단이 뚜렷이 세워져야 한다. 농지가 다른 목적으로 轉用되고 난 이후에는 이를 다시 환원시키기 어렵기 때문이다.

첫째, 무엇보다도 국민의 주식인 쌀의 국내자급을 실현하기 위한 일정규모의 벼 재배면적을 확보해 나가야 한다. 소위 MMA방식에 의한 쌀 의무수입량 이외에도 추가적인 쌀 수입을 하지 않을 수 없도록 국내 쌀 생산규모가 위축되어서는 안된다. 이를 위해서는 최근 5년간(90~95) 연평균 37,600ha씩 급속히 감소하고 있는 벼 재배면적 감소추세를 절반 이하로 완화시킬 수 있는 효과적인 정책수단이 강구되어야 한다.

쌀산업의 중요성은 결코 과소 평가되어서는 안된다. 왜냐하면 쌀 농사는 기계화율이 높기 때문에 비록 토지단위당 생산액은 채소류보다 평균 1/3정도로 낮지만 노동단위당 생산액은 오히려 3배 정도나 높기 때문이다. 앞으로 대구획경지정리와 농업용수 개발사업 등 경지의 물적 기반의 정비는 더욱 확대되어 갈 것이고 농촌 노동력 부족현상에 따른 농촌임금 상승은 계속되어 갈 것이기 때문에 노동생산성이 높은 쌀 농사의 중요성은 재평가될 수 밖에 없다. 또한 쌀농사로부터 이탈된 농지의 일부가 채소류 등 다른 작물재배로 이동할 경우 다른 채소작물의 과잉생산과 가격폭락현상은 더욱 심각해질 것이기 때문이다. 사실 1996년 봄의 마늘 파동에서 부터 가을의 배추파동에 이르기까지 채소류 과잉생산을 유발하게 된 원인 중의 하나는 쌀로부터 다른 소득작물로의 작물선택의 전환이 빠르게 진행되었기 때문임을 부인할 수 없다. 그러므로 다른 작물의 가격안정을 위해서라도 이를 담보하는 조건의 하나로 일정면적의 벼 재배면적을 확보해 나가는 것이 필요하다.

둘째, 사료곡물을 비롯한 기타 곡물류 전체의 급격한 감소 추세를 완화시킬 수 있는 정책이 개발되어야 한다. 쌀을 제외한 곡물류 재배면적 역시 최근 5년간(90~95) 연평균 7.4%인 27,000ha씩 매년 감소해 왔다. 맥류는 매년 평균 14,000ha씩, 두류는 11,000ha씩, 기타 잡곡류는 2,600ha씩 빠른 속도로 감소해 왔기 때문에 국내 자급도는 '95년 현재 보리는 59%, 밀은 0.67%, 옥수수는 0.7%, 두류는 9.7% 등으로 크게 떨어지고 있다.

4) 성진근 외: "한국의 식량안보를 위한 적정농지 규모", <한국경제학회 하계학술발표 논문집>, 1994. 4. 한국경제학회, 이를 위해서는 최소한 90만 ha 이상의 벼 재배면적 확보가 필요하다.

그러나 이들 잡곡의 국내 소비량은 식생활양식의 변화에 따라서 꾸준히 증가하여 1995년 현재 1인당 소비량 기준으로 밀은 쌀의 32% 정도로 크게 늘어나고 있으며 보리, 콩, 옥수수, 서류 등은 '90년 이래 거의 안정적인 소비추세를 보이고 있다. 그러므로 쌀만으로는 적절한 자급율을 유지할 수가 없기 때문에 잡곡류의 급격한 생산감소 추세를 방치해서는 안된다는 것이다. 이를 위해서는 현재의 잡곡류 재배면적인 30만 ha를 앞으로 최소한 20만 ha수준을 계속 유지해 나갈 수 있는 정책수단이 강구되어야 한다. 즉 현재의 연평균 27,000ha에 달하는 재배면적 감소속도를 1/4 수준인 7,000ha 이내로 완화시킬 수 있는 잡곡류 재배면적의 확보시책이 개발 제시되어야 한다.

과연 어떤 정책수단을 통하여 농경지 확보 목표를 효과적으로 달성할 수 있을 것인가?

정부는 休耕地 생산화를 위한 지원시책, 논외 다른 용도 전용을 억제하기 위한 시책과 함께 쌀농사의 수지개선을 위하여 約定收買制를 도입하고, 쌀값의 계절진폭을 15%수준으로 확대하며, RPC를 중심으로 한 散物수매 확대와 생산농가 계열화 등으로 자율영농을 정착시키고 민간유통기능을 활성화 할 계획이다. 또한 규모화 촉진을 위하여 65세 이상의 고령농가를 대상으로 한 은퇴소득보조금을 지급하는 직접지불제를 도입할 계획이다.

그러나, 이러한 모든 시책에도 불구하고 현재의 쌀 생산소득은 여전히 다른 작물의 생산소득보다 현저하게 낮기 때문에 농가의 쌀농사 이탈심리는 치유되고 있지 않은데 근본적인 문제가 있다.

쌀 생산을 위한 논은 국민경제를 위하여 시장기구(Market Mechanism)에는 반영되지 않는 일종의 外部經濟的인 공익적 기능을 수행해 왔다. 즉 국민의 먹거리를 제공하는 기능이라든가, 장마철의 홍수예방 기능이라든가, 지하수 함양 기능이 라든가, 농촌주민의 소득을 지지함으로써 지역사회를 유지하고 있는 기능들이 그것이다. 이러한 쌀농사의 중요성을 깊이 인식한 정부는 1973년부터 절대농지 등 제도를 수립함으로써 논외 다른 목적으로의 전환, 특히 非農業用途로의 전환을 제도적으로 금지해 왔다.

경제가 발전함에 따라서 땅에 대한 수요는 주로 도시부분의 산업용도, 또는 주거지 용도로 폭발적으로 증가하게 되었고 이에 따라 도시부분의 땅값은 매년 크게 올랐으나 농촌부분, 특히 논값은 거의 오르지 않았다. 실제로 지난 20년간('70~'90) 도시지역의 땅값은 무려 40배나 크게 올랐지만 농촌지역의 땅값은 겨우 4배 오르게 됨으로써 농지 소유자인 농민은 상대적인 재산상의 손해를 입어 왔던 것이다.

UR협정에 의하면 소위 조건불리지역에 거주하는 주민들에게 소득을 직접 보상할 수 있도록 허용되어 있다. 조건불리지역 주민의 상대적으로 부족한 소득을 보조함으로써 이들의 離農을 막아 농촌지역을 유지하고 도시지역의 過密化를 예방하는 것이다. 그런데 조건불리지역이란 原語로 Less Favoured Area이다. 즉 사람이 덜 좋아하는 지역, 바꾸어 말하면 이농이 심하게 일어나는 지역이 바로 조건불리지역인 것이다.

이 정책이 일찍부터 시행되어 왔던 유럽의 경우에 있어서 조건불리지역은 산간지역이다. 유럽연합(EU)은 산간지역을 중심으로 한 조건불리지역의 주민소득을 소위 직접지불제도(Direct Payment)에 의해서 보상하고 있으며 UR협상 타결 이후 그 대상지역은 더욱 확대되어 전체 농촌지역의 65%가 여기에 해당하고 이 지역 주민소득의 1/3이 정부의 직접지불에 의한 소득인 것이다.

그러나 우리나라의 경우에는 대표적인 조건불리지역이 畝作지대이다. 왜냐하면 田作物에 비해서 상대적으로 소득이 낮을 뿐만 아니라 논외 他用途로의 전용이 제도적으로 엄격하게 제한되어 왔기 때문에 資產 價值的 측면에서도 논 소유자는 불이익을 감수해 왔기 때문이다. 실제로 지난 20년간 가장 離農現象이 심하게 진행되어 왔던 지역은 전통적인 畝作지대였음이 이를 입증한다.

그러므로 논농사의 상대적인 불이익을 보상하는 수단은 바로 논농사의 공익적 기능 수행에 대한 보상차원에서 논 소유면적에 대한 일정책의 직접소득보상제도가 강구되어야 한다. 이를 위한 재원은 도시부문 땅 소유자의 재산세의 課標調整을 통하여 조성되는 것이 형평 실현 차원에서 바람직하다.

이 제도를 시행하게 되면 쌀농사의 상대적인 소득상 불리함도 개선되고 논의 전용억제제도에 따른 농민의 해묵은 불만도 어느 정도 해소될 것이며 식량안보수준을 유지하기 위하여 필요한 농지 면적을 확보하겠다는 정부의 노력도 달성될 것이다. 나아가서 쌀 생산비 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 토지용역비도 보조액만큼 낮아져서 결정적으로 쌀의 국제경쟁력도 향상될 것으로 기대된다.

나아가서 만약 不在地主 소유의 농지에 대해서는 차별적인 보조기준을 적용한다면 부채지주의 농지소유 의욕을 감퇴시켜서 허물어지고 있는 「농민에 의한 농지소유(耕者有田)」 원칙도 되살아날 수 있을 것이다.

그러므로 쌀농사 관련주체들은 고령농가의 은퇴를 촉진하기 위한 형식적인 직접지불제에 만족할 것이 아니라 식량안보의 실현에 보다 효과적인 소유자의 직접소득보상을 위한 국민여론조성에도 적극 나서야 할 때가 온 것이다.

셋째, 곡물류 농사에 유능한 인재가 많이 모이도록 유도하는 시책이 개발되어야 한다. 현재 정부는 쌀 산업의 안정적인 발전을 위하여 2004년까

지 5~20ha까지 규모화된 쌀전업경영체 6만호와 50~100ha를 경영하는 법인경영체 200개소를 육성하여 이들로 하여금 쌀 생산의 65%와 유통의 80%를 담당하도록 할 계획을 세우고 있다.

현재의 벼농사가 비록 상대적인 수익성에서는 채소류 농사보다 훨씬 낮지만 기계화 정도가 높기 때문에 상대적으로 손쉬운 농사부문이므로 대부분 은퇴기에 접어든 노령화된 노동력에 의해서 운영되고 있다는 점을 감안한다면 적절한 정책선택이라 할 수 있다. 그러나 이러한 정책 목표에도 불구하고 유능한 젊은이는 다른 작물농사를 더 선호하는 경향을 보이고 있다. 왜냐하면 벼농사의 상대적인 수익성이 낮기 때문이다. 따라서 벼농사의 수익성을 강화시킴으로써 유능한 인재를 끌어들이 수 있는 시책이 강구될 필요가 있다.

일본은 '96년도부터 시행된 새로운 식량법에 의하여 쌀 농사에 우수한 인재가 모이도록 하기 위하여 고정금리 2%로 1억 5천만원을 25년간 장기 융자하는 제도를 도입시행하고 있다고 한다.

우리도 좋은 인재를 곡물류 농사로 끌어들이기 위한 적절한 시책을 도입하는 것이 바람직하다.

넷째, 식량 消費節制를 위한 사회적 분위기를

표 3. 우리나라 가구당 식품비의 증가 추이('63~'93)

연도	소비자 물가지수 ('90=100)	가구당 식품비 (천원/월)		품목별 가구당 식품비 (실질가격, 천원/월)				1인 1일당 공급열량(kcal)	식품수입액 (백만불)
		명목	실질	주식비	부식비	기호식품	외식비		
'63	4.5	3.7	82.2 (100.0)	51.7 (62.9)	26.7 (32.5)	2.0 (2.4)	1.8 (2.2)	2,158	120.9
'73	15.8	16.0	101.3 (100.0)	45.0 (44.4)	43.6 (43.1)	10.1 (10.0)	2.5 (2.5)	2,416	975.9
'83	73.8	102.5	138.9 (100.0)	44.6 (32.1)	61.9 (44.6)	22.4 (16.1)	10.0 (7.2)	2,622	1,218.0
'94	129.3	328.7	254.2 (100.0)	31.0 (12.2)	98.2 (38.6)	47.4 (18.7)	77.6 (30.5)	2,944	5,109.9
증가배수			3.09	0.60	3.68	23.70	43.11	1.37	42.27

주 1) 주식 = 곡류
부식 = 육류, 유란, 어패류, 채소 및 해초, 유지 및 조미료
기호식품 = 과일, 빵 및 파자류, 음료, 주류

2) ()은 구성비율임.

자료 : 한국은행, "경제통계연보", 각연도
통계청, "도시가계연보", 각 연도

만들어 나가야 한다. 벼 한포기를 더 심는 것도 중요하지만 쌀 한 톨이라도 절약하도록 하는 사회적 분위기를 만드는 것도 식량안보를 위해서 중요한 과제이다.

최근에 들어서 우리 사회의 식생활은 마치 로마 제국 멸망 당시의 그것처럼 낭비적이고 방탕스러워졌다. 이런 無節制한 식량소비는 우리 국민의 「한 상 가득」 차리는 식생활관습에서 비롯되지만 방만한 外食文化를 부추키는 제도의 탓으로도 볼 수 있다.

표 3에서 보는 바와 같이 지난 30년간('63~'94) 가구당 식품비는 실질가격기준으로 3.1배 증가하였다. 이 기간동안 주식비는 60% 수준으로 감소하였지만 부식비는 3.7배 증가하였다. 그러나 기호식품비와 외식비는 각각 24배와 43배로 크게 증가하였다.

특히 외식비는 최근에 와서 더욱 높은 속도로 증가하고 있다. 이에 따라서 '63년 당시에는 주식비가 전체 식품비의 63%였지만 '94년에는 12%로 비중이 크게 낮아졌으며, 부식비는 32.5%에서 38.6%로 약간 증가하였고 외식비는 2.2%에서 30.5%로 크게 증가하였다. 이 기간동안 국민 1인당 공급열량은 1.37배 증가함으로써 식품비 증가율(3.1배)의 절반에도 못미쳤다. 이는 식품소비가 고급화 되어 왔다는 사실과 함께 상당한 식품 낭비가 이루어지고 있다는 사실을 반영하고 있다. 즉 1995년 한해동안 음식물 쓰레기량은 무려 8조 원에 이른다고 보도되고 있는 것이 좋은 예이다.

새로운 국제식량위기가 예고되고 있는 가운데 국내식량자급도 마저 급히 떨어지고 있다. 식량안보를 강화한다는 차원에서라도 도시부문 땅 소유자의 不勞所得중에서 일부를 사회로 환수하고 이를 재원으로 하는 직접소득보상제도를 도입하기 위한 여론 조성과 나아가서 낭비적인 우리의 식문화 개선을 개선해 나가기 위한 여론 조성에도 우리가 나서야 할 때가 온 것이다.

참고문헌

1. 김성훈. 1996. “세계 쌀 수급전망과 우리의 대응방안”, 세계 쌀 수급전망과 과제. 농수축

산신문.
 2. 농림부 각 연도. 농림수산통계연보.
 3. 성진근. 1994. “식량안보를 위한 바람직한 糧政方向”. 국제경제학회 하계 학술대회 논문집.
 4. ——— 외. 1996. 식량안보-21세기를 위한 새로운 준비. 농민신문사.
 5. ———. 1996. “개방시대, 한국양정의 바람직한 목표와 과제”. 한국농업경제학회 하계학술대회 논문집.
 6. 이정환. 1996. “우리나라 식량정책의 선택”, 세계 쌀 수급전망과 과제. 농수축산신문.
 7. Alex, F Mccalla. 1995. “Agriculture and Food Needs to 2050: Why we should be concerned”. The World Bank.
 8. F. A. O. 1996. “Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture”. Food Outlook. No 3/4.
 9. Sung Jin Keun. 1996. “Disirable Policies for Food Security in the Food-Importing Countries; In the case of Korea”. International Forum on Food Security for All, NACF.
 10. Jeechim von Brown et. al., 1992. Improving Food Security of the Poor : Concept, Policy and Program, IFPRI.
 11. Brown L and H. Kane. 1994. Full house : Reassessing the Earth's Population Carrying Capacity.
 12. Ritchie Mark. 1996. “The Uruguay Round and Sustainable Food Security”. International Forum on Food Security for All, NACF.
 13. Berck P and D Bigman. 1993. Food Security and Food Inventories in Developing Countries. C.A.B. International.
 14. USDA. 1996. Rice Outlook.