



쌀 수급전망과 생산기반 정비의 방향

이 정 환
한국농촌경제연구원 부원장

1. 쌀 수급현황 - 공급과잉과 재고증가

가. 심각한 재고 상황

1991년 1,490만석까지 늘어났던 쌀 재고는 1996년 156만석으로 감소하여, 만일 그 해에 풍년이 들지 않았다면 쌀이 모자라 쌀가격은 급등하고 긴급히 쌀을 수입하지 않으면 안 되었을 것이다. 그러나 그 해 쌀농사는 대풍이 들어 단수가 508kg으로 뛰어 올랐고 이 해부터 쌀재고가 늘어나기 시작했다. 1996년 이후 쌀단수는 1990~95년 평균단수보다 53kg(19%) 증가하였고, 재배면적은 3만 3,000ha 늘어났다. 게다가 UR 협정에 따라 최소시장접근물량(MMA)으로 283만석이 수입된 반면 소비량은 매년 2.5%씩 감소하였다. 그 결과 금년에는 재고가 989만석, 총소비량의 29%로 늘어난 것으로 추정되고, 내년에는 1,500만석에 이를 가능성이 높다. 앞으로 1990~95년과 같은 흉작이 계속되어 평균단수가 447kg이 되고, 재배면적이 연평균 3만 8,000ha 감소한다고 하더라도 2006년 재고는 1,200만석이 될 것으로 추정된다. 흉작이 들어도 이렇게 재고가 줄어들지 않는 것은 소비는 감소하는데 2005년까지 600만석 이상을 최소시장접근물량으로 수입해야 하기 때문이다.

나. 재고 대책 - 대북 지원의 득과 실

쌀 100만석을 재고로 가지고 있으면 연간 순수한 보관비용이 85억원, 자금의 기회비용인 이자 부담이 150억원, 고미화에 따른 가치손실이 230억원 정도 되므로 모두 465억원의 비용이 든다고 할 수 있다. 재고를 유지한다는 것은 이와 같이 경제적 손실이 너무 크므로 소비되는 만큼 생산이 이루어지도록 하여 재고가 필요한 최소 수준이 되도록 관리하는 일은 대단히 중요하다.

앞에서 지적한 바와 같이 재고량이 이미 990만석에 이르고, 앞으로 쌀 재고가 감소할 가능성이 매우 낮으므로 현재 정부가 가지고 있는 재고는 장기간 보관하다가 결국 사료용 등으로 처분

할 수밖에 없게 될 가능성이 매우 높다. 그런데 쌀 100만석을 사료로 사용하면 170억원 정도의 가치밖에 없다. 결국 170억원 정도의 가치밖에 없는 것을 보관하는데 매년 보관비용만 부담하는 것이 되므로 쌀 가격에 가공용, 급식용 등으로 공급하여 재고를 줄여 나가도록 해야 할 것이다. 그러나 가공용이나 급식용 등으로 소비시키는 데에는 한계가 있으므로 대북 지원용으로 활용하는 것이 가장 확실한 재고조정 방법이 될 것으로 생각된다.

100만석을 북한에 지원하는데 3,000억원의 비용이 들기 때문에 우리의 부담이 너무 크다는 주장이 있으나, 3,000억원은 정부의 매입비용이므로 장부상 가격에 지나지 않는다. 식용으로 쓰이지 못하면 앞에서 지적한 바와 같이 170억원 정도의 사료 가치 밖에 없다고 보아야하고, 처분 시기가 늦어질수록 재고비용만 누증된다는 점을 인식해야 한다. 한 가지 유의하여야 할 것은, 이 같은 논리는 북한에 지원하기 위하여 국내생산을 계속 유지해야 한다는 주장과는 전혀 다르다는 점이다. 왜냐하면 쌀 100만석을 국내에서 생산하는데 소요되는 비용은 1,600억원 정도이고, 정부가 매입하는데 드는 비용은 3,000억원인데 비하여, 국제시장 가격은 540억원 정도이므로 국내에서 생산하는 것보다 국제시장에서 매입하여 지원하는 것이 훨씬 경제적이고 효과적인 지원방법이 되기 때문이다. 물론 국내에서 생산하여 북한에 지원하면 그만큼 농가소득을 증가시키는 효과를 기대할 수 있으나, 100만석을 생산하여 정부가 매입하면 농가소득은 약 2,200억원 증가하는데 그치는 반면, 정부의 매입비용은 3,000억원이 되므로 이 돈을 농가에게 직접지불방식으로 지원하는 것이 훨씬 효과적인 농가소득지원 수단이 된다고 생각된다.

요컨대 현재의 재고미는 국내 소비촉진, 대북 지원 등을 통해 빠른 시일 내에 600만석 수준으로 감축시키고, 앞으로는 국내수요가 있는 만큼만 생산되도록 하는 시스템을 확립하여야 할 것이다.

2. 쌀산업 전망 - 면적감소, 심각한 소득문제

UR 협정에 따라 2004년까지는 쌀 수입자유화가 유예되었으나 2004년 중에 자유화 유예 여부에 대한 협상을 해야하고, 그 결과에 따라 2005년부터 쌀시장의 자유화 폭이 결정된다. 따라서 쌀의 수급 전망을 2004년까지의 전망과, 2005년 이후 2010년경까지의 전망으로 나누어 검토하기로 한다.

가. 2004년까지의 수급전망

만약 앞으로 시장에서 수급균형이 이루어지도록 한다면 2004년까지 실질쌀가격은 2000년보다 16% 하락하고, 10a당 실질소득은 14% 하락하여 쌀 총소득이 1조 5천억원 감소한다. 이것은 2000년 쌀소득의 20%, 농업총소득의 10%에 해당하는 규모이다. 반대로 실질 쌀가격을 2000년 수준에서 유지하기 위하여 정부가 재고를 증가시켜 나간다면 2005년 재고는 2,500만석까지 늘어나야 한다. 물론 보관능력의 한계가 있기 때문에 재고가 그렇게 늘어날 수는 없으므로 가공용, 대북 지원용 등으로 매년 300~400만석씩을 시장에서 격리시켜야 한다.

나. 2004년의 재협상 전망

UR 협정에 따라 우리 나라는 쌀의 수입자유화 유예조치를 연장할 것인지 여부에 대한 협상을 2004년 중에 시작하고 끝내야 한다. 만약 수입자유화 유예조치를 연장하려면 수출국들이 수용 가능한 추가적인 양허를 해야 한다. 즉, 최소시장접근 물량을 늘려주는지 다른 반대급부를 제공하여 자유화 유예에 대한 동의를 이끌어 내야 한다. 수출국들의 동의를 얻어내지 못하면 2005년부터는 관세화 방식으로 쌀시장을 자유화하지 않으면 안 된다. 그런데 자유화 유예에 대한 수출국들의 동의를 얻어내려면 상당한 비용을 지불해야 할 것으로 생각된다. 왜냐하면 UR 협정에서 우리 나라와 같이 쌀의 수입자유화를 유예하였던 일본이 1999년 4월에 쌀을 수입자유화 하였고, UR 이후 거의 모든 나라들이 농산물 가격하락과 농가소득의 감소로 농가에 대한 긴급지원대책을 시행하는 등 큰 어려움을 겪고 있기 때문이다. 특히 중국이 WTO에 가입하면 쌀 수출에 박차를 가하게 될 가능성이 매우 높아 새로운 변수가 될 것으로 전망된다.

다. 2005년 이후의 전망

일부에서는, 일본이 1999년에 쌀수입을 자유화하였지만 쌀이 수입되지 않고 있음을 보고 우리도 관세화 하면 쌀수입이 크게 늘어나지 않을 수도 있다고 생각하는 듯하나, 우리나라와 일본의 사정은 전혀 다르다. 일본은 쌀수입 자유화 후 90% 이상의 관세를 붙이고 있으나, UR 협정에 규정된 계산방식에 따르면 우리나라가 2005년에 적용할 수 있는 관세율은 40% 수준을 크게 벗어나기 힘들 것으로 추정된다. 만약 그렇게 되면 2005년부터 중국 쌀이 관세의 벽을 넘어 밀려들어와 쌀값은 급물살을 타고 하락하게 될 것이다. 국제 쌀가격, 환율 등 변수가 많지만 쌀값이 2010년경에는 현재의 80kg당 16만원 선에서 10만원 수준으로 떨어지고, 총쌀소득은 지금의 반으로 감소할 수도 있다. 쌀소득이 농업소득의 50%, 농가소득의 25%가 되는 상황에서 쌀소득이 반이하로 감소한다면 우리나라 농업과 농가경제는 이제까지 경험해 본 적이 없는 큰 충격을 받게 될 것이다.

따라서 늦어도 2003년까지는 관세화에 대비한 국내체제를 정비해두어야 관세화를 수용할 수밖에 없는 경우에 충격과 혼란을 줄일 수 있고, 2004년 협상을 유리하게 이끌 수 있다. 그렇지 못하면 관세화 유예를 위하여 지나치게 많은 것을 양보할 수밖에 없는 상황에 내몰릴 수 있음을 잊지 말아야 한다.

3. 쌀산업의 비전과 생산기반 정비의 방향

가. 경쟁력의 명암

우리 나라 쌀가격은 중국산 수입가격의 5배 이상이어서 경쟁력을 기대할 수 없을 것으로 생각하기 쉽지만 반드시 그렇게 절망적인 것은 아니다. 쌀 산지가격은 80kg당 16만원 수준이지만 생

산비는 8만6천원 수준이고, 경영비는 4만5천원 수준이므로, 중국산 수입가격이 3만원 수준인 것에 비하여 그렇게 높은 것은 아니다. 문제는 호당 생산규모가 적기 때문에 국내가격을 경영비보다 훨씬 높은 수준으로 유지시키지 않으면 쌀 생산농가가 필요한 소득을 얻을 수 없다는 데 있다. 따라서 앞으로, 서서히 가격이 하락하는 만큼 규모를 확대해 나간다면 수입쌀과 경쟁해 나갈 수 있는 소지는 넓다.

또한 규모간에 생산비를 비교해 보면 3ha 이상 규모 농가의 생산비가 0.3ha 규모 농가보다 2.8%나 낮으므로 규모화 될수록 그만큼 생산비용은 감소될 것으로 기대할 수 있다. 그런데 센서스 자료에 의하면 3ha 이상 규모의 농가가 1980년 1.6%에서 1995년에 5.2%로 늘어난 데 그친 것으로 나타나 규모화의 속도가 매우 완만한 것으로 생각되고, 앞으로 규모화를 기대하기도 어렵다고 판단하기 쉽다. 그러나 전체 벼 재배면적 중 3ha 이상 농가가 경작하는 면적의 비중은 1980년 6.1%에서 1995년에는 20.2%로 늘어났다. 아마 최근에는 30% 정도의 면적이 3ha 이상 농가에 의해 경작되고 있을 것으로 추정되므로 현재 우리 나라 쌀 생산의 1/3 정도는 3ha 이상 경작하는 대농에 의해서 생산되고 있다고 보아야 하고, 앞으로 이러한 대농집중 현상은 더욱 빠르게 진행될 것으로 전망된다.

나. 쌀산업 정책의 재편

금년 수확기에 쌀값을 둘러싸고 큰 혼란을 겪고 있는 것은 물론 재고가 크게 늘어나면서 내년 단경기 가격에 대한 불안감이 큰 것이 근본원인이지만, 수확기에 쌀가격을 결정할 「시장」이 없는 데다 홍수출하를 흡수해 줄 수 있는 안정장치가 없기 때문이다.

과거에는 도매시장이 가격을 주도하였으나, 최근에는 미곡종합처리장(RPC)이 늘어나면서 도매시장은 거의 소멸되고, 정부의 수매가격이 산지가격을 주도하여 왔다. 그런데 금년에는 재고과잉으로 정부수매가격이 기준가격이 될 수 없다는 것이 명백하여지자 기준가격이 없어져 버리고 말았다. 결국 농협과 생산농민이 매매가격을 둘러싸고 힘 겨루기를 할 수밖에 없게 된 것이다. 한편, 내년 단경기 가격에 대한 불안감으로 쌀을 보관하려는 의향이 낮아지자 시장에 출하되는 쌀은 늘어나고 판로는 막혀버려 수확기가격이 큰 폭으로 떨어지게 된 것이다.

앞으로 이와 같은 혼란이 반복되지 않게 하려면 첫째, 쌀가격이 공정하고 투명하게 결정될 수 있도록 양곡거래소를 새롭게 설립해야 한다. 양곡거래소란 농협이나 RPC, 그리고 대형구매자가 참여하여 거래가 이루어지도록 하는 일종의 전자상거래 시장을 의미한다. 둘째로 수확기에 농가가 농협에 쌀판매를 위탁하고, 그 대신 필요한 자금을 받아 쓸 수 있도록 하는 용자수탁제를 도입해야 한다. 즉 생산농가는 수확기에 쌀을 농협에 판매위탁하고 농협으로부터 위탁한 쌀을 담보로 시가의 70~80%를 용자금으로 받아 가는 제도이다. 지역농협은 수탁 받은 쌀을 일년 중 계속 가공 판매한 후 비용을 제하고 농가에게 정산한다. 이 때 정부는 용자금에 대한 이자를 농

협에 지원하여 농가나 농협이 이자에 대한 부담 없이 수탁사업을 수행할 수 있도록 지원하여야 한다.

끝으로, 앞으로 쌀가격이 하락하게 되면 쌀 생산농가의 소득이 감소하게 되므로 급속한 농가 소득 감소를 보전해 줄 수 있는 직접지불제도가 도입되어야 한다. 쌀값이 하락하면 하락분의 80~90%를 보전하되 기준년도 면적에 따라 지급하여 증산 효과가 나타나지 않도록 하여야 한다. 이렇게 되면 수확기에 일단 RPC 등에 쌀이 집중 보관된 후 연중 고르게 시장에 공급되므로 금년에 보는 바와 같은 홍수출하현상을 막을 수 있다.

다. 생산기반 정비의 방향 - 양에서 질로

쌀의 소비량이 감소하고, 수입이 늘어날 것을 고려하면 2010년에 벼 재배면적은 81~85만ha가 될 것으로 전망된다. 한편 현재 경지정리된 논면적이 81만ha, 수리안전답이 88만ha이므로 이미 2010년경의 벼 재배면적을 상회하고 있다. 앞으로 간척지가 개답되면, 신규 기반조성사업이 없더라도 수리답과 경지정리답은 증가할 것이므로 신규 생산기반 정비사업은 더 이상 확대하지 않는 것이 타당하다고 생각된다. 따라서 앞으로 생산기반 정비사업은 용배수시설을 자동화·현대화하여, 물관리를 효율화하고 정밀한 재배관리가 이루어져 생산효율을 높일 수 있도록 하는데 중점을 두어야 할 것이다.

특히 앞으로 물이 부족하여 생활용수, 산업용수, 농업용수가 경합하고 물이 중요한 생산 제약요인이 될 가능성이 높으므로 대하천의 흘러버리는 물을 활용하고, 주어진 물을 절약하고 효율적으로 사용하는 관개시스템을 개발하는 일이 단순히 관개 면적을 넓히는 일보다 매우 중요하게 될 것이다. 이제까지 우리는 농가의 부담을 경감하기 위하여 농업용수를 무상으로 공급하는데 역점을 두었으나 앞으로는 사용자가 비용을 지불하도록 하여 물이 효율적으로 쓰이도록 하는 소프트웨어의 개발도 중요해질 것이다.

또한 필지 규모를 확대하는 재정비사업, 농업이 환경을 오염시키지 않도록 경지와 하천의 연결체계를 개선하는 기술개발과 사업추진, 농업용수가 생활 오수, 축산분뇨, 산업폐기물 등에 의해 오염되지 않도록 관리하는 기술개발과 사업추진 등이 생산기반정비의 중요한 과제가 될 것이다.

끝으로 첨언하여 둘 것은 생산기반의 양적 확장이 바람직하지 않다는 것과 간척사업에 의한 경지조성이 불필요하다는 것과는 구분되어야 한다는 것이다. 간척이 환경보전 차원에서 타당한 것인가는 사업지구의 특성에 따라 결정될 일이지만, 기반이 완비된 우량한 농지가 조성된다는 것은 중요한 의미를 갖는다. 우량한 신규 농지가 조성되는 대신 기존의 농지 중 비농업적 이용이 필요한 농지, 환경보전을 위해 산림 등으로 환원되어야 할 농지 등은 적극적으로 전용 환원될 수 있도록 할 필요가 있기 때문이다.