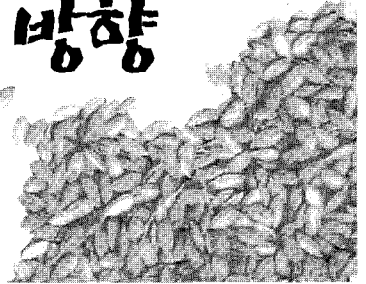


## 쌀 정책의 문제점과 방향



최근 대내외 무역통상과 관련된 정세는 심상치 않다. 지난 2월 WTO DDA 농업부문 세부협상의장초안(월간한농연 14호 참고)이 발표된 이후 미국을 비롯한 농산물수출국들의 본격적인 농업 개방 압력이 거세지기 시작한 것이다. 이에 따라, EU(유럽연합)와 일본, 우리정부 등 농산물 수입국들이 이번 협상초안에 대해 '반대' 하고 나서면서 DDA협상의 분위기는 예견되었던 것처럼 쉽게 진행되지 않을 판이다. 한편, 이번에 발표된 의장초안에서 밝혀진 내용 중 그나마 한가지 다행인 것은 '개도국'에 대한 특혜 아닌 특혜를 보장하고 있다는 것이다. 하지만 이마저도 '농업의 전면 개방'을 전제조건으로 하고 있기에 그리 달갑지 만은 않다.

이렇듯, 농산물 수출국들은 '완전무역개방'을 원칙으로 하고 있는 WTO체제를 등에 업은 채 최첨단 무기로 총 공세를 펼치고 있다. 그럼에도 불구하고, 우리정부는 지난 93년 UR협상 이후 풀린 '방패' 만으로 수세적인 방어만 하고있는 모습은 이번 DDA협상이 이미 '협상'의 틀을 벗어나 '힘의 논리'로 진행되고 있다고 해도 과언이 아니

다.

특히, 이러한 국제무역통상 정세속에서 가장 위협받고 있는 것은 다름 아닌 식량주곡인 '쌀'이다. 다시 말해, 우리나라에서 '쌀'은 곧 '식량안보'와 직결되어있을 뿐만 아니라, 전체 농업소득과 농가소득의 대부분을 차지하고 있기에 그 심각성은 더하다. 그러나, 정부는 여전히 '쌀' 문제 해결의 정책방향을 시장경제논리를 원칙으로 한 구조조정·생산감축·가격하락·국제경쟁력제고 등으로 설정하면서 오히려 '쌀' 문제에 대한 실타래를 더욱 꼬아놓고 있다.

어느 한 경제학자가 이를 두고 말한 '한마디'는 정부의 '쌀정책 방향의 문제점'을 단적으로 보여주고 있다.

**"어른 아이들은 염불(농업생산, 식량안보)에는 관심이 없고 오직 잿밥(상업주의)에만 혈안이 되어 내일은 없고 오직 오늘만 있는 소탐대실의 우를 범하고 있다"**

문득, 지난 6월 월드컵에서 많이 인용되었던 승리를 위한 전략전술 중 "가장 좋은 방어는 최선의 공격이다"라는 말이 생각난다. 4,800만의 식량인

'쌀'을 지켜내고, 이를 위해 '해야할 일'이 무엇인지는 이미 명약관화하다.

### 쌀 수매가 왜 인상되어야 하나?

지난 2월 정부는 쌀 시장 개방 문제가 제기된 지 벌써 10년이 넘었음에도 불구하고, 그동안 아무런 대책도 마련하지 못한 채 겨우 수매가 2% 인하안을 대책으로 내놓았다. 게다가 국내외 농업 환경을 비롯한 쌀 생산비 등의 현격한 차이는 외면하고 국내 쌀 가격을 낮추면 국제경쟁력을 갖출 수 있다는 논리를 들이대고 있다. 그러나, 이러한 논리는 몇 가지 예만 들어도 '허구'임이 드러난다.

예컨대 중국산 쌀만 보더라도 현재가격은 27,000원(정곡 80kg) 정도이다. 따라서 현재 국내 쌀 가격은 중국 쌀 가격의 차이는 약 6배에 달한다. 만약 관세화 개방이 되었을 경우 당장 수백%의 관세를 부과하여 국내쌀가격과의 차이를 줄인다 하더라도 결국, 현재 진행되고있는 WTO DDA협상에서 수출국들이 요구하고 있는 개방수준(평균 40~60% 관세감축)을 감안한다면, 일본이 관세화 초기 1,100%의 높은 관세를 부과한 반면, 우리나라는 개도국 지위를 유지한다 하더라도 400%내외의 관세부과만 가능하다. 이는 곧 무엇을 의미하는가. 그때는 이미, 쌀 수매가를 2%는 커녕 50%를 내려도 소용없는 일이 되고 만다는 것이다. 다시 말해, 정부가 말하고 있는 것처럼 쌀 가격만 낮추면 '쌀관세화 개방'이 되더라도 경쟁력을 확보할 수 있다는 것은 새빨간 거짓말이라는 것이다.

또 한가지, 정부가 발표한 최근 몇 년간 쌀 생산비를 살펴보면, 2001년 쌀생산비가 2000년산에 비해 4.8% 증가되었으며, 2002년 쌀생산비는 2001년산에 비해 8.1%나 증가했다[통계청자료참고]. 반면, 쌀수급의 불안정으로 산지쌀값은 매년 하락하고 있고, 쌀농가 소득은 제자리걸음에 머물고 있으며 매년 2~3%의 물가상승으로 인해 쌀 농가들은 '생계의 어려움'마저 겪고 있는 실정이다.

게다가, 정부가 발표한 생산비는 현장농민들이 직접 투입한 생산비와 큰 차이가 있으며, 또한 만약 정부수매가가 인하된다면 쌀시장가격 결정의 메커니즘이 형성되어있지 않은 구조에서 산지쌀값하락은 훨씬 심각하게 나타나게 될 것이다.

따라서, 2003년 정부수매가는 반드시 최소한 물가인상률(3%)을 반영하여 책정되어야 한다. 만약, 쌀수매가가 3%인상된다 하더라도, 물가상승률보다는 수매가가 높게 책정되어야 전년대비 농가의 실질소득이 증가된다는 점에서 볼 때, 실질소득은 증가된다고는 볼 수는 없는 실정이다. 일본의 경우는 모든 정부수매를 위한 가격결정을 할 시 시장가격변동률과 생산비 변동률의 기중평균



치를 적용한다고 한다. 이를 우리나라에 적용하면 지난 2001/02년 쌀수매가는 약 8% 이상이 인상 되었어야 할 정도이다.

**정부는 중장기 쌀 대책을 400만 농민 앞에 즉각 제시해야 한다.**

앞에서 살펴본 바와 같이 쌀 농가 소득에서 정부수매가가 차지하는 위치는 압도적이다. 그럼에도 불구하고, 정부는 WTO규정을 핑계로 '정부수매제도 폐지'를 주장하면서 지난해 '벼재배면적 12% 감축계획'을 발표한데 이어 올해 초 급기야 아무런 합의 없이 '생산조정제'를 시행하는 등 '쌀완전개방'을 대비하는 듯한 인상을 뚜렷히 보여주고 있다.

쌀 농업이 살아남기 위해 정부가 무엇보다 중요하게 해야 할 일은 딱 두가지이다. 첫 번째는 2004년 쌀 재협상에서 관세화 유예 관철과 개도국 지위 보장에 대한 전략을 수립하는 것이다. 두 번째는 '쌀 중장기대책'을 수립하는 것이다. 이 두가지는 아무리 강조해도 지나친 것이 아니다. 어쩔 수 없는 대세라는 핑계로 '쌀 완전개방'을 준비하기 이전에 앞서 서술한 두 가지를 먼저 수립한다면 쌀문제를 해결하기 위한 해답은 나오게 되어있다. 그동안 정부가 시행해 온 수많은 단발성 대책이 실패할 수밖에 없는 이유가 바로 여기 있다. 정책의 큰 틀도 없이 도대체 무엇을 할 수 있다는 것인가. 뿌리 없는 나무는 결국 넘어질 수밖에 없듯이, 정부가 혁신적인 중장기 쌀정책을 제시하기 전에 어떤 정책과 제도도 이미 농업 농촌 농민에겐 아무 소용없는 죽은 정책이나 다름없다.

따라서, 쌀 중장기 대책은 '쌀관세화 유예',

'식량자급 실현', '쌀농가소득보장', '통일농업 대비'를 원칙으로 수립되어야 한다. 물론, 빠른 시일내에 마련되어야 한다는 것은 두말할 나위가 없다.

우선, 2004년 WTO 재협상에서 관세화 개방을 기필코 막아내겠다는 대전제하에 수립되어야 한다. 관세화 유예를 어떻게 관철하고 개도국 지위를 어떻게 보장받을 것인가는 향후 쌀산업의 운명과 관련된 중차대한 문제이기 때문이다. 이미 각종 연구단체를 비롯한 전문가들에 의해 관세화 개방이 되었을 때의 피해가 얼마나 심각한지에 대해서는 충분히 입증되고 있다.

또한, 쌀은 4,800만 국민의 주곡이며 통일 이후 7,000만 민족의 식량이기 때문에 통일농업과 식량자급을 동시에 실현할 수 있는 '쌀정책'의 방향이 수립되어야 한다. 마지막으로 '쌀'의 생산을 담당하고 있는 쌀농가에 대한 소득보장이 반드시 전제되어야 한다.

**실질적인 농가소득보장대책을 제시해야**

현재 정부가 주장하고 있는 쌀대책은 '생산량을 줄이고, 논도 줄이고, 쌀농가 유일한 소득수단인 쌀값도 내리는 대신 피해보상을 해주겠다는 식의 '마이너스 정책'이다. 게다가, 쌀 수매가격 결정과는 전혀 상관없는 허용보조금에 해당하는 '논농업직불보조금 지급상환 확대'로 소득보전을 해주겠다는 것은 기막힌 술책으로 일관하고 있다. 쌀 농가에 대한 소득보장대책은 전무한 상태에서 유일한 소득원인 정부수매는 폐지하고, 소득은 '경쟁력 향상'을 통해 스스로 해결하라고 강요하

는 것은 정부의 책임을 망각한 사실임이 틀림없다.

정부는 지난해 쌀 소득 하락분의 보전을 목적으로 한다는 쌀소득보전직불제를 시행했다. 그러나, 이마저도 제대로 의의를 살리려면, 농민단체들이 주장하던 실질가격 기준은 고사하더라도 명목가격의 하락분 뿐만 아니라, 단수 감소로 인한 명목 소득하락분의 70%에 대한 보상까지 이뤄져야 한다. 그렇게 못할 경우, 정부는 쌀소득보전직불제의 시행을 즉각 포기하고 기존 예산 1,100억원과 단수하락으로 인한 소득손실분 4,794억원을 합쳐 약 6천억원의 예산을 추가 편성하여 논농업직불제를 강화해야 한다. 쌀소득보전직불제 도입시 어차피 약정수매물량의 축소가 불가피하므로, 수매가격을 올리고 동시에 현재 국내 유일의 허용보조금의 형태인 논농업직불제 단가 인상을 통해 농가 소득을 보장하는 것이 바람직하다.

또한, 정부는 WTO규정상 매년 감축해야 하는 최소허용보조금(AMS)을 750억원씩 감축하고 있다. 그러나, 도대체 매년 감축되는 정부수매량분에 해당하는 쌀 최소허용보조금의 자취는 온데간데없다. 지난 95년 이후 감축되어온 누적 쌀 최소허용보조 감축액은 약 6,000억원에 달한다. 이러

한 사실만 보더라도 이제 더 이상 예산이 없어서 '소득보장'이 어렵다는 것은 설득력이 없다. 이를 즉각 직불제예산으로 투입해 실질적인 쌀농가 소득보장대책을 수립해야 할 것이다. 뿐만 아니라, △세금감면 △학자금지원 △의료지원 방식을 포함한 간접소득 보전을 통해 식량자급을 높이고 안정적인 생산안정을 꾀해야 하며, 각종 보조금제도의 양적팽창과 아울러 현재 시행되고 있는 정책 및 제도의 질적향상을 우선 이뤄내야 한다.

**식량자급률의 법제화를 통해 식량안보 및 통일농업을 대비해야 한다**

쌀은 4,800만 국민의 주곡이며 더 나아가 7,000만 민족의 식량인 만큼, 쌀정책은 식량자급계획을 기준으로 '생산안정'과 '식량자급'을 목표로 세워져야 한다. 이미 수많은 선진국은 100%를 넘는 식량자급을 이루고 있고, 이를 달성하기 위해 법제화를 통해 보장하고 있다. 전 세계적으로 '식량안보'의 중요성이 높아지고 있는 만큼 이제 는 더 이상 미뤄서는 안된다는 것이다.

현재 국내 식량자급률은 약 27%에 채 미치지 못하고 있으며, 이마저도 콩, 밀, 옥수수 등의 기

● 세계 각국의 식량자급률(2001년도 기준)

국 가	미국	영국	캐나다	프랑스	독일	이태리	스페인	스웨덴	한국
식량자급률(%)	133.5	99.6	162.8	194.5	123	87.3	72.1	112.2	31.1

● 우리나라 연도별 식량자급률

1970	1975	1980	1985	1990	1994	1995	1998	1999	2000	2001
80.5	73.1	56.0	48.4	43.1	28.0	29.1	31.4	29.4	29.7	31.1

타 식량작물은 이미 97% 이상이 수입개방으로 인해 자급률이 현저히 떨어져 있어 쌀을 제외하면 약 7%의 자급률에 그치고 있다.

특히, 통일을 대비한 식량자급 확보는 무엇보다 시급하다. 현재 세계 유일의 분단국가로서 통일농업을 지향해야하는 당위성은 이미 확보되어 있으며, 장기적으로 한반도 전체 식량 수급전망을 통한 식량문제 해결과 단기적으로는 국내 쌀 수급문제를 해결하기 위해서는 통일을 대비한 쌀정책 수립이 최선의 방법인 것이다. 즉, 통일에 대비한 식량계획수립과 식량수급방안 등 장기적인 양곡정책수립을 더 이상 늦춰서는 안된다는 것이다. 뿐만 아니라 갈수록 심해지고 있는 기상이변을 고려하여 식량위기가 도래하지 않도록 식량생산계획을 치밀하게 수립해야 한다.

지난해 국제 심포지움을 통해 농경연 김운근 박사는 이와 관련하여 충격적인 보고서를 낸 바 있다. 그 내용인 즉은 최근 북한의 식량수급 현황과 남한의 식량 자급률, 재고율, 남북한 경지면적 변화 등을 토대로 통일 이후 10년간의 남북한 식량수급 전망을 추정하는데 따르면, 2000년에 통일이 된 것으로 가정할 경우 남북한 전체의 식량수급은 1천802만8천t이 부족하며 5년 후인 2005년에는 1천900만t, 2010년에는 2천200만t 등으로 부족

분이 늘어날 것으로 추정된다는 것이다.

더욱이 최근 남한은 식량자급률이 30% 안팎에 불과해 부족한 식량을 수입에 의존하고 있는데다 북한지역은 통일 후에도 식량부족현상이 오랜 기간 지속될 것으로 전망돼 문제의 심각성을 더하고 있다고 밝혔다.

또한, 정부는 국토개발연구원 전망치에 근거하여 2020년까지 장기적 농지 소요면적을 170만ha 정도면 될 것으로 보고 있다.(2002년말 농지면적 : 약 180만ha) 그러나, 이러한 전망치는 논면적이 현저히 부족한 북한과의 통일을 가정하지 않은 전망치이기 때문에 장기적 농지 소요면적 추계로는 적절하지 못하다. 뿐만 아니라, 지난해 농협중앙회 조사부에 따르면 현재 북한의 식량부족량(100~150만톤)을 생산하기 위한 벼 재배면적은 20~30만 ha가 추가로 필요한 것으로 밝혀진 바 있다. (세계식량기구 통계 인용) 따라서, 통일을 대비한 적정생산기반(농지)은 식량자급을 위해 반드시 유지해야 할 것 중에 하나다.

따라서, 이를 구체적으로 실현할 수 있는 가장 좋은 방안이 선진국 수준의 식량자급대책 수립을 위한 식량자급률 및 자급계획의 법제화이다. 현재 농업농촌기본법상에 명시하거나 일본(식료 농업농촌기본법), 독일(식품안전확보법), 노르웨이

● 법제화해야할 식량자급률 목표치

항 목	자 급 률	기 준	비 고
전체 식량자급률	29.7% → 35% 이상	중 량	양 곡
사료용 제외 식량자급률	55.6% → 60% 이상	중 량	사료용 제외
쌀 자급률	102.9% → 100% 이상	중 량	주 곡

\* 주1) 자급률 : 2000년 기준

주2) 양 곡 : 쌀, 보리쌀, 밀, 옥수수, 두류, 서류 등 포함

(식료긴급대책법)등 선진국과 같이 별도 법제정을 통해 실현시키고 있다.

현재 국내 식량자급률은 약 27%에 채 미치지 못하고 있으며, 이마저도 콩, 밀, 옥수수 등의 기타 식량작물은 이미 97% 이상이 수입개방으로 인해 자급률이 현저히 떨어져 있어 쌀을 제외하면 약7%의 자급률에 그치고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고, 식량자급계획(쌀생산량, 재배면적, 생산기반, 통일대비 계획 등)은커녕 명확한 통계치조차 제시되고 있지 않고있는 실정이다. 따라서, 전체식량자급률 35% 이상, 쌀자급률 100% 이상을 명시하는 국내법 제정을 통해 식량자급 및 안정을 도모해야 하며, '생산면적 감축'이나 '쌀 생산 조정'은 반드시 이를 기준으로 실시해야 한다.

**쌀 관세화유예 및 개도국지위 유지를 위해 WTO DDA협상에 총력을 다해야 한다.**

지난 2월 11일 발표된 WTO세부(Modelity)협상 농업위원회 의장 초안은 이번 WTO협상이 국내 쌀농업 뿐만 아니라 국내농업 전반에 끼칠 엄청난 악영향을 잘 보여주고 있다. 이번 의장초안 내용을 보면, 개도국 지위를 계속 유지할 경우와 유지하지 못할 경우 2010년 농업총소득은 약 2조 9천억원 차이를 보이는 것으로 나타났으며, 특히 쌀 소득에서의 차이(2조 7천억원)가 농업총소득 차이의 주요 원인인 것으로 나타났다.

농경연이 발표한 분석자료에 의하면, 쌀 소득은 개도국 지위를 유지할 경우 2010년 5조 6천억이 될 것으로 예상되며, 개도국 지위를 유지하지 못할 경우 재배면적 감소와 쌀 가격 하락으로 2조 8천억 수준으로 대폭 하락될 것으로 보여, 개도국 지위 유지 여부에 따라 2010년 쌀 소득은 배에 가까운 차이를 보일 것으로 전망되었다.

한편 2010년 쌀 수입량은 개도국 지위를 유지할 경우 37만 3천톤으로 기준연도 MMA로 환산

● 시나리오별 쌀 재배면적, 생산량, 가격, 수입량, 소득과 농업총소득

구 분		재배면적 (천ha)	생산량 (천톤)	농가판매 가격지수 (명목)	수입량 <sup>2)</sup> (천톤)	쌀소득 <sup>3)</sup> (10억원)	농업 총소득 (10억원)
2002		1,053	4,927	130.5	154	6,958	14,950
2005		983	4,896	126.4	205	6,741	15,720
2010	개도국	818	4,225	123.8	373	5,558	15,412
	선진국	722	3,596	82.3	834	2,844	12,491
	차이 <sup>1)</sup>	96	480	41.4	462	2,714	2,924
2005년 대비 증감률 (%)	개도국	△16.8	△16.8	△2.1	7.3	△17.5	△2.0
	선진국	△26.6	△26.6	△34.9	16.3	△57.8	△20.5

주 1) 차이는 개도국의 경우에서 선진국의 경우의 해당 수치를 뺀 값임.

2) 쌀 수입량에서 2005년 대비 증감률은 수입량을 기준연도(1986-88) MMA기준 비율을 의미. 따라서 7.3%는 개도국우대를 유지할 경우 2010년 예상 쌀 수입량 83만 4천톤이 MMA 기준으로 16.3%에 해당함을 의미.

3) 쌀소득과 농업총소득은 모두 명목개념임.

● 연도별 쌀 수매보조금(AMS) 현황

(농림부)

연도별	1993	1995	1996	1997	1998	1999
TotalAMS		21,825	21,056	20,286	19,517	18,747
쌀 AMS	21,093	20,344	19,594	18,845	18,095	17,348
수매량 (인상률)	9,977만석 (5%)	960 (동결)	880 (4%)	850 (동결)	770 (5.5%)	697 (5%)
연도별	2000	2001	2002	2003	2004	비고
TotalAMS	17,978	17,208	16,439	15,669	14,900	
쌀 AMS	16,596	15,847	15,097	14,348	13,598	
수매량 (인상률)	629 (5.5%)	575 (4.0%)	548 (동결)	532 (2%인하시)		

할 때 약 7.3%에 해당하며, 선진국으로 분류될 경우는 83만 4천톤으로 MMA의 약 16.3%에 이를 것으로 추산되었다.

또한, 우리나라가 개도국 지위를 유지하지 못할 경우 고추, 마늘, 양파, 참깨, 맥류와 서류 및 축산물에서 농업소득이 줄어 전체적으로 쌀을 제외하고 약 2천억 안팎의 농업소득이 감소할 것으로 예측되었다.

결국, 이와 같은 현상은 개도국 지위를 유지하지 못할 경우 쌀 가격의 급격한 하락으로 쌀에서 여타 작물, 특히 채소부문의로의 작목전환이 일어나 우리나라가 선진국으로 분류될 경우 소득률이 상대적으로 높은 일부 채소류의 생산과잉을 가져오게 된다.

게다가 최소허용보조금(AMS)의 90% 이상을 사용하고 있는 쌀 가격지지정책과 직결되는 문제로 AMS가 대폭 감축되는 경우 엄청난 가격하락 및 소득폭락의 결과를 가져오게 된다.

따라서, 쌀관세화 유예 관철과 함께 AMS 산출시 구체적인 물가상승률을 반드시 반영시켜야 한

다. 물가상승률이 높을수록 AMS 규모가 커지고, 인플레이가 심한 개도국은 명목 AMS를 기준으로 감축할 경우 실질감축률이 명목감축율보다 훨씬 높아 불이익을 당할수 밖에 없기 때문이다. 한 예로 농업협정 이행기간인 95~99년사이 물가상승률은 국내가 4.4%인 반면, 일본 0.4%, 미국 2.2%, EU 2.1%로 나타났다.

또한, UR협정문 18조 4항에서는 “검토과정에서 과도한 물가상승률이 회원국의 국내보조 약속을 준수하는 능력에 미치는 영향을 적절히 고려”한다고만 규정되어있으며, 이번 초안에서도 이를 그대로 유지하는 것으로 밝힌 바있다. 그러나, 구체적인 반영지침이 없고, 또 과도한 인플레이션이 어느 정도인가를 판단할 수 있는 근거도 없어 제대로 활용이 되지 않고 있음에 따라 정부는 이번 DDA협상을 통해 WTO협정상 보장받을 수 있는 세부적인 사항까지도 세밀히 따지는 전략 전술을 내세워야 할 것이다. 민농연