

# 농민이 농촌에서 살 수 있는 쌀 산업 종합대책은



강 민 수 사무국장  
(전국농민연대)

## 1. 불신을 해소하고 농업회생의 전기를 만드는 것이 중요하다.

지난해 12월 30일 정부는 농민들의 재협상 요구에도 불구하고 지난 5월부터 미국 등 9개국과 벌여온 쌀 관세화 협상 결과를 발표하고 이를 WTO에 통보하였다. 정부가 발표한 쌀협상 결과는 10년간 관세 유예를 연장하는 대신 10년간 의무수입량(TRQ)을 현행 4%(약 20만톤)에서 7.96%(약 40만톤)으로 증량하고, 2014년까지 수입쌀의 시중판매율을 30%로 유지한다는 내용을 골자로 하고 있다.

일관되게 관세화 유예를 주장해온 농민단체의 입장에서 보면 정부가 관세화 유예를 계속하기로 한 것은 잘된 결정으로 받아들일 수 있지만 구체적 쟁점들에 대해 농민들은 큰 불만을 가지고 있는 것이 현실이다.

그러나 더 큰 문제는 협상의 결과가 아니라, 협상을 통해 정부가 남긴 불신이다.

정부는 시종일관 협상의 내용을 국민과 국회에 알리지 않았을 뿐만 아니라 협상에 관한 잦은 말바꾸기를 통해 스스로 불신을 초래하였다.

지금이라도 정부는 농민과 정부 사이에 생긴 농정 불신에 대한 벽을 허물기 위해 노력해야 할 것이다.

국회비준 과정을 남기고 있는 쌀재협상안이 국회에서 부결될 가능성은 희박해 보인다. 결국 이제 남은 문제는 전쟁과 폐허 속에서 농업회생의 전기를 어떻게 만드느냐 하는 것이다.

농민들의 현실은 어떠한지, 정부 대책의 문제점은 무엇인지, 그리고 대안은 무엇인지 진지하게 고민해 보자.

## 2. 2005년 한국 농민과 농촌의 현실과 대안의 모색

현상적으로 나타나고 가장 큰 문제는 농민들의 소득이

쌀 재협상 결과

	기간	TRQ 물량 (88-90년 소비량기준)	TRQ 용도	기타
기 준	10년	4% (약20만톤)	가공용	
재협상안	10년	7.96% (약40만톤)	가공용, 밥쌀용 비율 10년차 30%유지	미국,중국등에 TRQ 물량 배분 수용

감소하고 이에 따라 부채가 증가하면서 농민들의 삶이 더욱 어려워지고 있다는 것이다.

지난 90년대 중반 이후 지속적인 농산물의 공급 증가는 농작물 가격하락을 수반하고 농작물 가격하락은 농업소득 감소로 이어지는 악순환이 되풀이 되면서 농가부채의 증가로 귀결<sup>1)</sup>되었다.

물론 농가소득의 감소를 농산물의 공급 증가 요인으로만 파악할 수 없고, 부채 증가의 요인이 소득의 감소라고 주장하는 것에 대한 반론이 있을 수 있지만 그럼에도 불구하고 90년대 중반 이후 농가소득의 급격한 하락은 1994년 UR라운드협상 이후 급속히 증가한 시장개방에 따른 농산물 수입증가가 직접적인 요인으로 작용하였다.

소득감소와 그에 따른 부채 증가 문제에 있어 중요한 것은 농가부채의 내용인데 농사를 위해서 대출하는 생산성부채의 비율이 낮아지는 반면 가계성부채 비율이 높아지고 있다는 점이다. 이는 농민들이 농사를 포기하면서 농사를 지어서는 더는 먹고 살 수 없다는 현실을 구조적으로 보여준다.

앞으로의 농업 여건을 전망해 볼때 WTO/DDA 농업협상, FTA의 지속적 추진으로 농산물의 개방 폭은 더욱 커질 것이며 이에따른 농수축산물의 수입가격은 지속적으로 하락할 것으로 예측되어 농업의 미래와 관련된 불확실성과 불안감은 더욱 커져만 가고 있다.

또 다른 문제는 농가인구가 급격하게 감소하면서 농업과 농촌이 사라지고 있다는 점이다. 90년대 이후 농가인구가 급격히 감소<sup>2)</sup>하고 있다.

농가인구가 급감하게된 원인은 농업소득 감소의 결과

농촌에서 농사짓고 살기가 더욱 어려워지고 상대적으로 도농간 소득격차<sup>3)</sup>가 심해지면서 이에따른 이농이 급격하게 증가하였기 때문이다. 그러나 농가인구의 감소추세는 인구의 사회적 감소(이농) 뿐 아니라 자연적 감소(출생률/사망률)와 동시적으로 진행되면서 농촌마을이 더 이상 이농과 같은 감소 요인이 없다 하더라도 시간이 경과하면 자연스럽게 마을자체가 없어질 위기에 처하게 되었다.

농촌인구의 급격한 하락은 경지이용율의 하락, 경지면적의 축소등으로 이어지면서 현재 우리나라의 식량안보를 심각하고 위협하고 있다.

그렇다면 이러한 현상이 일어나게 된 근본원인이 무엇인가?

역사적으로 농촌의 수탈을 기초로 한 산업화 발전전략으로부터 시작된 농업 수탈정책은 97년 IMF 외환위기 이후 한국자본주의가 신자유주의 세계화를 수용하면서 공산품 수출을 위해 농산물 시장의 무차별적인 개방을 받아들이면서 더욱 심각해지고 있다.

이는 결코 일시적이지 않은 구조적인 현상으로 개방과 농업축소라는 농업정책이 구조적으로 변하지 않고서는 해결될 수 없는 성질의 것들이다.

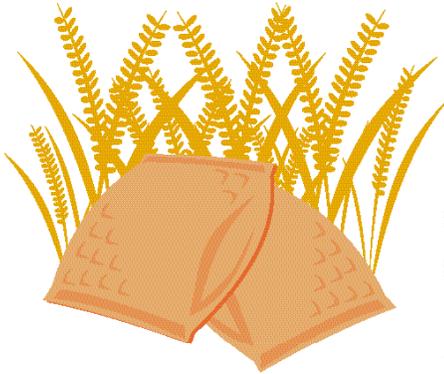
### 3. 개방과 농업축소의 농정을 폐기해야 농촌이 산다.

노무현 정부의 농업정책은 한마디로 개방과 개방을 전제로 한 구조조정이다.

1) UR농업협정 이후 '94~'01년 사이 과일가격은 35%, 채소가격은 13.1% 실질하락했으며, 그 결과 농가당 '94~'02년 사이 농업소득은 15.9% 실질감소했다. 소득정책과 부채증가에 따라 소득에서 부채가 차지하는 비율이 2002년 87%로 급격히 증가하였다.

2) '90~'00년 사이 농가호수는 177만호에서 138만호로 농가인구는 660만명에서 400만 39.5% 감소하였다.

3) 도시근로자가구소득에 대한 농가소득의 상대비는 1985년 113%에서 95년 95.1%, 2002년 73%로 급속히 낮아지고 있다.



노무현 정부가 신자유주의 세계화를 경제운영의 핵심으로 하고 있는 이상 농업 부문도 이로

기 자유로울 수

없다.  
지속적 개방정책과 농업구조조정을 추동하는 핵심은 세계화이며, 세계화는 비교우위론에 기초하고 있다.

비교우위론은 리카아도에 의해 제기되어 19세기 영국이나 2차 세계대전 이후의 미국과 같은 나라들의 경제학자들에 의해 발전되어 왔다.

국제분업론에 기초한 비교우위론은 본질에 있어서 국제적으로나 국내적으로나 항상 강자의 이익을 대변하는 강자의 이데올로기였다.

지난해 노무현 정부는 공산품의 수출을 위해 경쟁력이 취약한 농업을 포기하는 정책으로 일관해 왔다.

국제적으로 WTO/DDA 농업협상, FTA의 지속적 추진하면서 농업시장의 개방 폭을 확대해 나가고 있으며, 국내적으로는 6ha 7만호 육성으로 대표되는 농업·농촌 종합대책을 통해 농업에 대한 지속적인 농업구조조정을 추진하고 있다.

결국 개방과 농업축소를 위한 구조조정 과정에서 나설 수 있는 반발과 문제를 해결하기 위해 제시된 로드맵이 소위 농업·농촌종합대책이다.

농업·농촌 종합대책의 핵심은 선택과 집중, 시장의 도입이다.

정부가 발표한 농업·농촌종합대책의 핵심을 요약하면 모든 농가에 대한 무차별적 지원은 불가능하므로 경

쟁이 가능한 농가 중심으로 정책자원이 집중되도록 개편하고 수매제 폐지등을 통하여 농산물의 생산·유통에서 시장경제원리가 작동되도록 하며 이를 통해 2013년 농업은 전업농 중심의 지속 가능한 생명산업으로 개편되고, 농민은 1인당 소득이 도시근로자에 상응하는 수준으로 실현되며, 농촌은 도·동 공존의 삶의 공간으로 발전한다는 것이다.

현재 정부가 추진하고 있는 수매제 폐지와 공공비축제 전환, 전업농을 통한 농업의 규모화 정책은 쌀값 형성을 시장기능에 맡기면 경쟁력이 강한 생산농가는 쌀 생산을 지속하고 효율성이 낮은 농가는 생산에서 퇴출되어 국내 산 쌀의 국제경쟁력이 강화라는 정책의도를 함의하고 있는 것으로 판단된다.

그러나 이는 다음과 같은 이유로 현실에서 작동하기 매우 어려운 정책이다.

첫째, 1인당 평균 100ha 이상을 소유하고 있는 미국이나 유럽에 비해 6ha 소유한 우리의 전업농이 국제경쟁력을 가질 수 없다는 것은 불문가지의 사실이다.

우리나라의 경우 규모화가 가능한 최대 면적은 약 40ha 수준이며 그 수준 또한 여기 저기 분산되어 있는 경지현황이어서 규모의 경제를 온전히 실현하기 어렵다.

둘째, 농가의 수도작 경영목적이 이윤극대화가 아니라 소득극대화에 있는 이상 우리나라 수도작에는 규모의 경제가 발휘되는 정도가 약하기 때문이다.

이양재배를 전제로 한 현재의 수도작 기술체계로는 노동 투입시간을 절감시키는 데 한계가 있다. 실제로 1990년대 중반 이후에는 10a당 노동투입시간이 30시간 전후 수준에서 정체되어 있다.

더구나 농기계 수탁작업 확보에 과당경쟁이 일어나 농기계 임경작업료가 적정 수준에 미달한다면 대형기계를 보유한 농가보다 보유하지 않고 위탁작업을 의뢰한 농가

의 생산비가 낮게 될 가능성도 배제하지 못한다.

셋째, 쌀 재배농가 중 다수를 점하고 있는 겸업농가와 고령농가는 자가식량을 확보할 목적으로 쌀농사를 짓고 있다. 이들은 재산증식 또는 재산가치 보전 목적으로 논을 보유하고 있으므로 쌀 값이 떨어지면 곧바로 논을 매각하거나 임대하리라 기대하기 어렵다. 따라서 쌀값 하락으로 수익성이 낮아진다 해도 대체용도가 제한적이고 기회비용이 낮은 농가가 보유자원과 노동력을 이용하여 쌀 농사를 지속할 가능성이 높다고 할 수 있다. 오히려 젊은 계층의 전업농의 경우에 경영이윤을 확보하여 경작규모를 확대할 수 있는 가능성이 희박하다고 생각하여 쌀 농업을 포기할 가능성이 더욱 크다.

수매제 폐지와 공공비축제 전환, 전업농을 통한 농업 규모화 정책은 현재 농민들의 강력한 반발에 직면해 있다. 이에 정부가 농민들의 반발을 무마하고 부작용을 최소화하기 위해 내놓은 것이 목표소득제와 각종 직불제도의 확대 시행을 내용으로 하는 소위 쌀농가소득안정대책이다.

그러나 이 역시 목표가격이 생산비 인상율을 반영하지 못해 실질소득을 보전할 수 없어 생색내기 수준에 그치고 있다.

#### 4. 식량자급률목표치법제화를 위해서

수매제 폐지와 공공비축제 전환, 전업농을 통한 농업 규모화 정책에 맞서 농업을 지키고 농민이 살 수 있는 농촌을 만들려면 수매제를 유지하고 무분별한 농지축소에 맞서 싸워야 하며 중소농, 가족농을 기반으로 국민적합의와 동의 속에 식량주권확보를 위한 구체적 계획을 수립하고 실천하여야 한다.

식량자원은 국민의 생존권과 직결되는 안보상의 문제

로 식량주권을 확보하기 위해서는 최소한의 자급능력은 반드시 유지해야 하는 것은 국가의 최우선 과제라고 할 수 있으며, 식량자급률의 적정 목표수준을 명문화하여 이 목표에 대한 국민적 합의를 도출하는 것이 그 어느때보다도 절실하다 할 것이다.

따라서 식량자급률 목표수준을 핵심으로 하는 농업·농촌발전기본계획을 수립함으로써 정책목표와 정책수단 및 재원규모 등 농정의 일관성과 예측성을 확보할 수 있도록 하는 한편, 식량자급률 목표수준과 농지의 보전규모등을 직접 연계하여 농지제도 운영의 기본원칙과 기준 근거를 제시하는 것이 필요하다.

농업은 식량안보와 국가주권을 위해 적정하게 유지되어야 하며 단순한 비교우위로 따질수 없는 외부적 효과를 가지고 있는 생명산업이다.

농업의 이러한 공익적 기능을 무시하고 비교우위라는 잣대로 농업을 축소하고 포기하려는 정책은 반드시 폐기되어야 한다.

쌀이 추가로 대폭되고 개방되고 10년 후면 완전개방되는 조건에서 식량자급률목표치를 설정하고 이를 지키는 것은 우리나라 농업·농촌 유지를 위한 최소한의 안전판이 될 것이다. A

