

논전 4. 쌀 직불제와 수급문제

사회: 임정빈(서울대 농경제사회학부 교수)

토/론/요/지

논전 4. 쌀 직불제와 수급문제

- 최근 몇 년간 쌀 풍작으로 농민이나 정부나 모두 쌀 가격 하락에 대한 우려와 근심이 증가하면서 이 제도에 대한 사회적 논쟁이 촉발되었고, 현행 쌀소득보전 직불제는 개선이 필요하다는 데, 공감대가 있다.
- (쌀 농가의 걱정) 수확기 쌀값이 13만원로 하락, 지난해 보다 무려 20%이상 하락, 게다가 조만간 햅쌀이 쏟아져 나오면 쌀값 문제가 폭발할 가능성도 있고, 농가입장에서는 무엇보다 주요 농가수입원(전체 농업수입 20%)인 쌀값 하락으로 인한 소득감소를 걱정하고 있다.
- (정부의 우려) 정부는 쌀값이 목표가격(18만 8,000천원)보다 크게 하락할 경우 쌀 소득보전 차원에서 농가에 지급해야할 변동직불금과 재고비용 증대로 인한 재정 부담 확대를 우려하고 있다.
- 현행 쌀소득보전직불 제도 하에서 농민들의 걱정과 정부의 근심은 해마다 되풀이 되는 경향이 있고, 앞으로도 그럴 것이라는 것이 일반적 전망, 즉 모두 다 만족하지 못하는 상황이 지속될 수 있다는 것이 문제이다.
- (근본적 이유) 쌀을 생산하는 경우에만 주어지는 가격 변동직불금으로 인해 생산이 거의 줄지 않고 있는 반면에 식습관 패턴의 변화로 쌀 소비는 크게 감소하는 구조적 공급과잉 추세
 - 따라서 근본적인 처방은 쌀 공급을 어떻게 수요에 맞게 적절히 조절해 나갈 수 있느냐가 관건
- 현행 쌀소득보전직불 제도의 주요 문제점을 다음과 같다.
 - (1) 증산효과: 고정직불(자산효과)+변동직불(생산연계)
 - : 특히 쌀 수급과 괴리된 목표가격
 - (2) 지역별 여건 미반영: 전국 평균가격에 의한 보상으로 가격하락 폭이 큰 지역의 불만

- (3) 소농과 대농간의 수혜 불균등: 면적비례 직불로 대농이 대부분의 직불금을 수령해 간다는 불만이 존재
- (4) 소득지지 및 안정화 효과 미흡: 직불금의 농가소득 차지 비중이 낮음

□ 그렇다면 현행 쌀소득보전 직불제도하에서 해마다 되풀이되는 쌀 수급 문제 개선을 위해서는 어떤 형태의 제도 개선이 필요한가? 이에 대해 서세욱 박사(국회예산정책처)는 전면적 개편을 통한 근본적 개선을, 박동규 박사(농촌경제연구원)는 현행 골격을 유지하되 핵심 사항을 개선하는 방향으로 제도 변화가 필요함을 제안하였다.

(1) 전면개편을 통한 근본적 개선 필요(서세욱 박사)

- 농가단위 직불제 도입: 농가단의 수입·소득에 대한 직불제로 개편
 - (장점) 특정작목에 대한 과잉생산 유발 우려 논란 축소, 목표가격 인하와 같은 정치적으로 민감한 이슈 회피로 정치적 부담 감소
 - (단점) 농가의 수입, 소득에 대한 신뢰할만한 통계 수집의 어려움과 함께 어떤 것을 기준으로 할 것인가에 대한 합리적 선택 문제
- (주요 골격) 생산중립계정과 수입/소득 안정계정으로 구성
 - 생산중립계정(고정직불) 대상품목: 쌀, 밭작물, 과수, 축산으로 설정하고, 쌀/밭작물/과수는 생산비연계 과거 재배면적 기준 일정액의 고정형 직불 지불하고, 농가의 환경보전의무준수 강화, 축산의 경우 환경친화적 축산농에게만 직불금 지불
 - 수입/소득안정계정(변동직불): 농축산물 가격이나 수량변동에 의한 수입/소득 변동 영향을 완화하여 농가경영안정을 도모하기 위해 당해연도 수입/소득이 기준 수입/소득보다 낮을 경우 그 차액을 보전

(2) 현행 제도의 개편으로 개선 방안 강구(박동규 박사)

- 증산요인 제거 방안 강구
 - 변동직불금 지급요건을 생산비연계로 전환: 3만~4만 ha 벼재배면적 감소 추정
 - 고정직불금이 생산비연계라는 것을 홍보 강화
 - 목표가격을 수급여건을 고려하여 조정

- 정책대상품목 확대
 - 논에서 재배 가능한 콩, 밀, 옥수수, 메밀 등으로 직불 정책대상 품목을 확대
 - (장점) 수입대체효과, 식량자급율 증가, 농촌 일자리 발생 등 부수적 효과
 - (단점) 정부재정소요 증대

- 이러한 발표 내용에 대해 지정토론자로 쌀 농가를 대표하여 참석한 이효신 회장(전국쌀생산자협의회)과 정부를 대표하여 참석한 김종훈 국장(농림축산식품부) 모두 쌀 직불제 개선의 필요성에 대해서는 공감하지만 일부 온도차가 있었다.
 - 먼저 이효신 회장은 쌀 직불제 개편 논의가 정부의 재정절감과 쌀 농가에 대한 직불금 수혜 축소의 일환으로 논의되는 것에 대해 우려를 표명하며, 오히려 다른 품목을 포함하여 농업직불제가 확충되는 방향으로 개선이 이루어져야 함을 강조하였다.
 - 김종훈 국장은 농가단위직불제로의 전면개편은 이미 통계문제 등으로 수입보장보험으로 방향을 전환한바 있고, 쌀이외 전략 품목을 확대하여 직불제를 개선하자는 것도 농업부문에 사용되는 정부의 재정소요를 감안하여 설계될 필요가 있고, 특히 현재 연구 중인 농업직불제 종합 개편방향을 감안한 개선이 필요함을 강조하였다.

- 본 세션의 토론 결과는 현행 쌀 직불제는 개편이 필요하나 우리나라 실정에 맞는 직불제 개편을 위해서는 아직도 좀 더 지혜를 모아나가야 한다는 것이다. 특히 전면개편이든 부분 개선이든 무엇보다 농업부문의 직불제 예산 확충을 위한 국민적 공감대 형성에 농업계가 더 많은 노력이 필요하다는 것으로 요약될 수 있다.