전략작물직불제 효과

광남일보 2023년 2월 20일자

조남욱 한국농촌경제연구원 전문연구원

'쌀값 폭락', 과거 심심찮게 들을 수 있는 단어였다. 다만, 지난해 대중매체에서 언급된 '쌀값 폭락'의미는 과거와 사뭇 결이 달랐다. 정부의 수급 대책을 비웃는 마냥 매 순기 하락 신기록을 경신하더니 결국 단경기(7~9월) 평균 가격은 수확기(10~12월)보다 21% 낮게 형성되는 참담한 상황에 이르렀다. 쉽게 말하면 수확기 100만원에 구매했던 원료곡이 7개월이 지나자 80만원이 됐다. 주식은 장기투자로 회복의 꿈이라도 꿀 수 있지만 쌀은 신곡이 나오는 순간 가치가 크게 낮아져 버리니, 대다수의 미곡종합처리장(RPC)은 경영 악화라는 혹독한 추위를 한여름에 경험했다.

2022년산도 공급과잉이 예상돼 정부는 전년과 같은 쌀값 폭락 상황을 되풀이하지 않기 위해 '수확기 역대 최대 물량 격리'라는 전대미문의 결정을 내렸다. 전년보다 10만t 늘어난 공공비축미까지 포함하면 수확기에만 실제로 90만t이 격리되는 셈이다.

발표 이후 초기 시장 반응은 매우 뜨거웠다. 숨도 쉬지 않고 폭락하던 쌀값은 10월 5일 기준으로 크게 반등했다. 무려 전 순기보다 17%가 상승한 역대 최대 상승 폭이었다. 극적 반등 이후 가격 급등을 우려하는 혹자들이 있었으나 보란 듯이 쌀값은 하락세로 전환됐다. 아무래도 지난해 RPC 경영악화 충격이 신곡 시장에 여진으로 여전히 남아 있었기 때문으로 풀이된다. 다만, 수급 상황이 전년보다 크게 개선됐기 때문에 일정 시점에 들어서면 쌀값은 상승세로 전환될 것이다.

정부는 최근 10년 중 6년을 쌀 수급 안정을 위해 시장에 개입했다. 산술적으로 2년마다 사후적인 조치를 취한 셈이다. 왜 이런 불편한 상황이 반복되는가에 대한 질문의 답은 다양하겠으나 가장 큰 원인은 소비 감소 속도보다 생산 감소 속도가 더디기 때문이다. 2000년 이후 소비는 연평균 2.1% 감소하나 동기간 생산(-1.5%)은 그에 미치지 못하니 산업 자체가 구조적으로 생산과잉에 직면할 수밖에 없는 것이다.

이러한 문제 해결을 위해 정부는 다양한 정책을 시행했고, 이중 논소득기반다양화사업과 논타작물재배지원사업과 같은 적정 재배면적 유지 정책이 가장 가시적인 효과를 보였다. 한시적으로 각각 3년동안 정책이 시행됐는데, 놀랍게도 정책이 시행된 기간에는 정부의 시장 개입 부재에도 가격은 안정적인 모습을 보였다. 물론, 작황 부진이 생산량 감소로 일부 이어지긴 했으나 정책 자체가 상당한 효과를 발휘했다는 점에 대해 그 누구도 부정할 수 없을 것이다. 다만, 한시적인 사업이기에 몇 가지 아쉬운 부분도 있었다. 사업이 끝난 뒤 면적이 전년보다 늘어나는 회귀 문제, 일부 전작 작물 가격이 상당 수준 하락한 문제다. 이미 발생한 일에 대한 가정은 무의미하나 만약 사업이 중장기 지속되면서 정부 주도하에 전작작물이 관리됐다면, 회귀 문제와 가격 하락이란 풍선효과는 없었을지도 모른다.

올해 정부는 쌀 생산과잉 문제 해결과 기초 식량작물 자급률 제고라는 두 마리 토끼를 잡으면서, 과거 유사 정책의 한계를 고려한 '전략작물직불제' 등의 쌀 적정 생산정책을 실시한다. 한국농촌경제연구원에서 올해 농가의 벼 재배의향을 조사한 결과, 전략작물직불제 등의 정책을 고려하지 않았을 때 면적은 72만㏊, 고려하더라도 기존 면적에 5000㏊ 추가 감축에 그칠 것으로 나타났다. 조사 당시 정책에 대한 농가 인지도가 40%에 불과했기 때문에 나온 결과라고 보이나 정부 목표치 수준에 도달하려면 추가로 2만5000㏊ 감축이 더 필요하다. 추정한 벼 재배면적으로 올해 수확기 수급 상황을 보면 시장공급량은 전년보다 최대 13% 까지 늘어나 가격 하락과 직결될 것으로 보인다. 또 다시 암울한 수확기를 맞이할 가능성이 매우 크다는 의미다.

이에 올해는 농가의 인식 전환이 무엇보다 필요한 시점이라고 사료된다. 정부는 정책 홍보와 필요성을 피력해 농가의 자율적 생산 감축 노력을 유인하고, 아울러 지자체는 논 타작물에 대한 자체 지원을 확대하는 등 쌀 주체 간의 긴말한 공조가 요구될 것으로 보인다. 만약 정부의 적정 벼 재배면적 목표가 달성될 경우, 수확기 쌀값은 정책 미고려 시보다 5% 상승할 것으로 예상된다. 한편, 하계 전략작물로 분류된 논콩과 가루쌀 생산 전량을 정부가 수매하고, 중장기적으로 제도가 지속된다는 점은 이번 정책의 참고할 만한 장점이다.