

[Issue+] 논 타작물 재배 전환의 성공 조건

✎ 박세준 기자 | Ⓞ 승인 2025.03.11 18:59 | ☐ 호수 4159 |

☐ 2면

아쉬움 컸던 논 타작물 재배 사업

‘일관된’ 정책 기조 유지 필요...생산기반 사전정비·유통 인프라 구축 선행돼야

밀과 가루쌀은 생산량에 비해 정부 수매와 판로 부족

수매 아니면 소비에 한계
정부수매 정상화해야

[농수축산신문=박세준 기자]



장기적인 쌀값 하락 추세와 정부의 논 타작물 재배 전환 노력으로 쌀만 생산하는 논이 이제는 콩, 밀, 조식료 등 다양한 발작물을 생산하는 터전으로 변신하는 면적이 많아지고 있다. 사진은 지난해 가을, 벼 대신 논콩으로 황금빛이 된 전북 김제의 백산면 일대.

지난해 가을 전북 김제 백산면에선 벼의 황금빛이 아니라 콩잎의 황금빛이 드넓은 논을 가득 채우고 있었다. 이처럼 논은 이제 쌀뿐만 아니라 콩, 밀, 조식료 등 다양한 작물을 생산하는 터전이 되고 있다.

이같은 변화는 쌀값의 장기적인 하락 추세 외에도 논에 콩, 밀, 가루쌀, 조식료 등 전략작물을 재배하면 지급하는 전략작물직불제와 같은 정부의 강력한 논 타작물 재배 전환 사업의 성과로 보인다.

하지만 과거에도 쌀 공급을 줄이고 타 작물 자급률을 높이기 위한 사업이 두 차례 있었지만 모두 성과가 제대로 이어지지 못하고 흐지부지돼 버리고 말았다. 전략작물직불제를 포함한 최근의 논 타작물 재배 전환이 유의미한 성과를 이어갈 수 있을지 불안하게 바라보는 시선이 많은 것도 이 때문이다.

논 타작물 재배 전환의 과거와 오늘을 살펴보고 안정적으로 정착하기 위해 해결해야 할 과제를 살펴봤다.

아쉬움만 남았던 과거 2차례 논 타작물 재배 전환 시도, 이번에는?

과거 정부는 2011~2013년 '논소득기반다양화사업'과 2018~2020년 '논타작물재배지원사업' 두 차례에 걸쳐 논에 타작물 생산을 유도한 바 있으며 지금은 전략작물직불제로 논 타작물 재배 전환을 독려하고 있다.

정부가 벼를 생산하는 토대인 논을 굳이 콩, 밀 등 밭작물 재배용으로 전환하려고 꾸준히 노력하는 이유는 근본적으로 쌀 수급 안정을 위한 것이다.

김종인 인천대 동북아국제통상물류학부 교수는 "최근 통계청 양곡소비량 조사 등을 보면 쌀 소비량 감소치가 예전보다는 많이 줄지 않는 것처럼 보여 혼란스러운 측면도 있지만 쌀 가격 흐름을 놓고보면 그런 것 같지 않다"며 "이런 상황에선 공급량을 줄여야 쌀 생산 농가가 원하는 가격이 형성될 것"이라 설명했다.

또 논에 타작물을 재배함으로써 쌀을 생산하지 않아도 농지를 보존하는 동시에 콩, 밀과 같이 자급률이 낮은 작물의 생산량을 늘릴 수 있다는 장점도 있다.

하지만 과거 두 차례 정부의 논 타작물 재배 전환 사업이 저조한 참여율 속에 중단된 적이 있어 농업 현장에서는 이에 대한 불신이 많은 것도 사실이다.

논소득기반다양화사업은 3년간 9만3800ha의 벼 재배면적 축소를 목표했지만 실적은 5만2552ha로 56%밖에 달성하지 못했고 논타작물재배지원사업 역시 2018년과 2019년 목표면적이 각각 5만ha, 5만5000ha에 달했으나 실제 타작물재배면적은 2만6447ha, 2만8610ha에 불과해 달성률 53%에 그

쳤다. 사업 마지막해인 2020년에야 목표면적을 2만ha로 하향조정해 2만1469ha의 타작물재배면적으로 목표를 초과달성했다.

두 차례 논 타작물 전환 사업이 기대에 미치지 못한 성과를 낸 데에는 타작물 재배 경험 부족 등으로 인한 농가의 소극적인 태도도 원인이었지만 정부의 일관되지 못한 의지도 문제였다.

쌀 생산 농가로서는 이미 2006년 참여율이 목표의 85~96%에 달했던 '쌀 생산조정제'가 쌀 수급 상황이 양호해졌다는 이유로 중단돼버렸던 경험이 있는 상황에서 논소득기반다양화사업과 논타작물 재배지원사업도 장기간 시행될거라 믿고 밭작물용 농기계 구입 등 타작물 재배를 위한 투자에 나서긴 부담스러웠던 것이다.

논소득기반다양화사업은 당시 농림수산식품부가 쌀 자급률 하락을 이유로 사업을 연장하지 않았으며 논타작물재배지원사업은 농림축산식품부가 사업 연장 의견을 피력했으나 기획재정부가 집행률 저조를 이유로 예산 편성에 반대해 중단됐다.

김 교수는 "논 타작물 전환 지원 정책의 가장 큰 문제점으로 지적된 게 신뢰성"이라며 "정부가 일관된 정책기조를 유지하는 것이 선제돼야 할 조건으로 성공을 위해선 무엇보다도 생산자들에게 확신을 줘야한다"고 강조했다.

세 번째 논 타작물 재배 전환 지원 사업이라 할 수 있는 전략작물직불제는 시범사업 형태로 진행돼 법적 근거가 취약했던 과거와는 달리 '농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률' 시행령을 근거삼아 제도적 안정성을 갖춰 주목받았다.

실제로 전략작물직불제는 2023년 시행 첫 해에 전년도 쌀값 폭락과 맞물려 참여면적은 12만5200ha로 목표면적 12만7000ha의 99%를 달성했으며 약 7만 톤의 쌀 생산 감축효과, 밀과 콩 생산량 증가 등 괄목할만한 성과를 거두는 데 성공했다.

이에 농식품부는 지난해 예산을 전년 대비 66% 증액된 1865억 원을 편성하고 올해도 575억 원 증액된 2440억 원의 예산을 편성해 단가를 인상하고 대상 품목에 참깨와 들깨를 추가하는 등 해마다 사업을 확대하고 있다.

기후변화 대응과 생산력 극대화를 위한 생산기반 정비 필요

논의 타작물 전작이 안정적으로 자리 잡기 위해선 전략작물직불금과 같은 지원금과 별개로 논외 용화를 위한 기반정비 사업이 필요하다.

윤석환 농정연구센터 연구위원은 “논은 기본적으로 뽕흙에 가까워 물이 안빠져 벼를 키우는 데 좋고 밭은 그냥 흙이고 아래에는 모래가 깔린데다 토양구조도 성겨 배수가 잘되는 편이다”며 “벼 외 작물은 대부분 배수가 핵심으로 배수가 제대로 되지 않으면 뿌리 활착이 제대로 안되고 쪽정이가 나오기 쉬워 집단적으로 논외작물 재배 전환이 성공하기 위해선 배수정비사업이나 경지정리 같은 기반사업이 동반돼 토양조건을 만들어 줘야 한다”고 설명했다.

특히 배수 문제는 기후변화로 극한호우가 빈발해지면서 더욱 중요해지고 있다.

전북 군산에서 논콩을 재배하는 한도규 씨는 “논이 갖는 배수 특성도 문제지만 진짜 문제는 하수 문제”라며 “하수도가 최근 시간당 100mm가 내리는 극한호우에 감당하지 못하는 경우가 생기는데 여기에 바닷가인 군산은 밀물까지 밀려들면 지대가 낮거나 물이 모이는 곳은 어떻게 할 수 있는 게 없다”고 극한호우로 침수피해를 입었던 기억을 떠올리기도 했다.

이와 관련해 농식품부는 2023년 6월 발표한 ‘2023~2032년 농업생산기반 정비계획’에서 배수개선 사업대상지를 벼 재배지역에서 밭작물 재배구역 중심으로 30만3000ha에서 32만ha까지 확대하기로 했다. 특히 2022년부터 새로 추진된 논콩단지 배수개선은 식량작물공동경영체 육성사업과 연계해 지속적으로 확대한다는 방침이다.

한국농어촌공사도 배수개선사업 시행기관으로서 올해에는 지난해보다 7% 증액된 4851억6400만원의 예산으로 4500ha의 상습침수피해 농경지에 사업을 추진할 계획이다. 또 논에서 원활한 시설작물 재배를 위해 논범용화용수공급체계구축사업을 17억2500만 원 규모로 추진해 기존에 추진 중이던 청양 청남지구 사업 외 부여 부여지구, 영양 화매지구를 신규로 추진하고자 기본조사를 진행했다.

장기적으로는 인프라의 효율적 이용과 생산력 증대를 위해 지역 농경지의 재배치까지 필요하다는 의견도 나온다.

전북 김제에서 논콩과 논 라이그라스를 재배하는 정윤희 씨는 “벼와 콩이 필지별로 섞여서 뒤죽박죽돼 있는 경우가 있는데 논콩은 물이 필요 없는 시기에 벼를 재배하는 옆 논에서 물을 대다가 논콩에 넘쳐 흘러들어와 피해를 볼 때도 있는 등 서로 신경 써야할 게 많기 때문에 단지화를 유도하면 더 좋을 것이라 생각한다”고 전했다.

윤 연구위원도 “각자 다른 작물을 심으면 재배부터 생산까지 농작업 프로세스가 효율적이지 않고 경합하거나 충돌할 여지가 있는 만큼 농기계 생산성을 높이기 위해선 농지의 효율적 이용을 도모하는 것이 필요하다”며 “일본은 지역 전체의 농지 이용방식, 경영방식 등 농지의 효율적 이용 관점에서 농지 소유주·임차인 등이 모여 농지 소유와 이용에 대한 권리 관계에 대해 협약을 맺는 등 합의를 하고 있다”고 전했다.

이광야 한국농공학회 부회장(충남대 교수)도 “농업인에게 경작의 자유가 있지만 어느 정도 논 우량 지역, 밭 우량지역을 구분해 선택과 집중으로 인프라를 조성하고 지역맞춤형 재배전략과 같은 시범 사업에도 투자할 필요가 있다”며 “쌀 자급을 달성한 이후 새로운 패러다임으로 쌀은 낮은 지역에서 조방농업이 가능한 체계로 구조를 개선하고 밭작물은 관개 시설을 지원해 높은 지역에 배치하되 재배 시 물이 많이 필요한 작물, 그렇지 않은 작물 등을 그룹화해서 적정 규모의 농업용수 공급체계를 수립하면 고소득 작물 재배를 비롯해 큰 문제가 없을 것”이라 제언했다.

이 부회장은 또 “농식품부의 생산기반 관련 예산은 9분의 1이지만 조직은 두 개 과밖에 없어 일본에 비해 약한 편”이라며 “재해와 인프라 문제를 해결할 수 있는 국 단위 조직도 필요하다”고 말해 정부 차원의 농업생산기반에 대한 관심을 촉구했다.

생산 늘어나는 만큼 유통은 부담

유통은 타작물 재배자들이 가장 고민하는 문제다. 가격 경쟁력이 미국 등 외국산에 비해 떨어지는 국산 콩, 밀 등은 물론이거니와 아직 시장이 성숙하지 않은 가루쌀 등은 사실상 정부 구매에 크게 의존하기 때문이다.

특히 농식품부가 지난해 12월 쌀 산업 구조개혁 대책의 일환으로 벼 재배면적 8만ha를 감축하겠다고 발표하면서 기존의 타작물 생산자들은 적지 않은 벼 재배면적이 타작물 재배면적으로 전환될 것을 우려하고 있다.

강순중 전국농민회총연맹 정책위원장은 지난 5일 국회 의원회관에서 어기구 국회 농림축산식품해양수산위원회 위원장, 농민의길 등 주최로 열린 ‘쌀 재배면적 감축 왜 문제인가’ 국회토론회에서 “정부는 벼 재배면적을 감축하면서도 결코 쌀의 공정한 가격을 보장해주겠다고 약속을 하지 않는다”면서 “벼를 감축한 면적에 타작물을 재배하면 그 작물도 과잉생산으로 가격이 폭락할 터인데 이에 대한 대책 역시 전무하다”고 비판했다.

실제로 논타작물재배지원 사업 이후 꾸준히 재배면적이 늘어나고 있는 논콩은 2017년 6335ha에서 지난해 2만4779ha까지 증가하면서 7년만에 4배 가까이 늘어나면서 가격도 꾸준히 하락하고 있다.

한도규 씨는 “논콩 농사를 처음 짓던 2018년경에는 콩을 선별 안해도 1kg에 4800~4900원 정도 받았지만 최근에는 4050~4100원까지 떨어졌다”며 “기자재비와 인건비는 많이 오른데다 날씨까지 잘 안받쳐주는데 콩 가격은 오르질 않아 걱정”이라 전했다.

한국농촌경제연구원 농업관측센터가 지난해 12월 발표한 콩 관측보고서에 따르면 지난해산 콩 생산량은 14만4000~15만 톤 내외로 전망돼 전년 대비 2.0~6.2% 증가한 것으로 예상됐다. 일조시간 감소, 강우량 증가 등 기상여건이 좋지 않아 단수는 6.7~2.9% 줄었지만 재배면적이 9.4% 늘어난 7만

4018ha를 기록하며 생산량이 대폭 늘어난 것이다. 이에 따라 지난해산 콩 수확기 도매가격은 kg당 5400원 내외로 전년보다 1.5%, 평년보다 4.9% 내려갈 것으로 예상됐다.

밀과 가루쌀은 생산량에 비해 정부 구매와 판로가 부족해 이를 해결하고자 도모하고 있다.

천익출 한국우리밀농협 조합장은 “정부도 소비촉진을 못하는 상황에서 구매가 아니면 소비에 한계가 있다”며 “우리의 요구는 정부 구매를 정상화해달라는 것”이라 전했다.

이승택 한국가루쌀공동경영체연합회장도 지난달 11일 박범수 농식품부 차관과의 간담회에서 “의욕적으로 주변 농지를 모아 규모화된 생산단지를 만들고자 하는 곳이 많은데 생산한 만큼 판로를 찾기 어렵다보니 생산이 제한된 입장”이라며 “가루쌀도 지역 업체들과 연계될 수 있도록 직거래될 수 있는 체계가 만들어졌으면 한다”고 제안했다.

이와 관련 농식품부와 한국농수산식품유통공사(aT)는 올해 전략작물산업화 사업으로 가루쌀, 국산 밀, 두류 등의 생산과 유통 전과정에 걸쳐 지원한다.

가루쌀 관련해선 44억 원 규모로 160개소 생산단체에 대해 교육컨설팅, 시설장비 등을 지원하는 사업이 마련됐으며 밀도 95억6750만 원 규모로 교육, 컨설팅, 건조·저장시설 등을 지원하는 사업이 3개 마련됐다. 두류 역시 비슷한 내용의 지원이 이뤄질 예정이다.

또 aT는 구매와 공공비축은 물론 제품화패키지 사업을 통한 신제품 개발·출시 지원과 함께 제품 시식회와 같은 소비판촉 행사도 강화해 타작물의 판로 개척을 지원한다는 방침이다.

특히 aT는 홍문표 사장이 지난해부터 밀, 콩, 보리, 옥수수, 쌀 등 5곡 중심 전략 작물 육성을 선언하며 타작물 재배 유통 지원에 의욕을 보이고 있다.

다만 논콩 등 aT의 구매과정에서 벼 구매보다 대금 지급이 지연되는 등 원활치 못한 점은 농업인들의 아쉬운 지점이다.

윤관호 한국들녘경영체중앙연합회 사무총장은 “약 2년 전부터 콩 구매과정에서 대금 지급이 원활하지 못한 경우가 있어 현장에서 큰 문제로 부각되고 있다”며 “신속하고 안정적으로 대금을 지급할 수 있는 시스템 정비가 필요하다”고 지적했다.

■ [전문가 인터뷰] 이향미 한국농어촌공사 농어촌연구원 책임연구원



논의 효율적 이용 위한 전제 조건으로 논지 범용적인 활용 필요

“통계청 발표자료에 따르면 지난 10년간 우리나라 벼 재배면적은 15.0% (2013년 83만 3000ha→2023년 70만8000ha) 감소해 연간 약 1%씩 감소하고 있다. 벼 재배면적 감소로 쌀 생산량은 같은 기간 동안 12.4% 감소했다. 더불어 1인당 쌀 소비량은 2013년 67.2kg에서 2023년 56.4kg으로 16.0% 감소했다. 즉 지난 10년간 매년 벼 재배면적과 쌀 소비량은 약 1% 남짓 감소했다. 하지만 생산기술 등의 향상으로 10a당 벼 수확량은 꾸준히 증가하고 있지만 식생활 등의 다양화, 인구감소 등으로 쌀 소비량은 지속적인 감소가 예상되고 있다.

쌀 관련 생산과 소비의 불균형을 해소하기 위해 최근 정부는 벼 재배면적 8만ha 감축을 목표로 하고 있다. 이러한 정책 목표 달성 가능성은 논외로 하고 논에서 벼 이외의 타작물 재배를 위한 생산기반 시설 구축 필요성과 방향을 제안하고자 한다. 논은 주로 평야지에 위치하고 있고 지하수위가 높고 물빠짐이 좋지 않아 적지에 논 타작물을 재배하지 않을 경우 과습으로 인한 피해와 병해로 논 타작물 재배에 실패할 수 있다. 그리고 물빠짐이 좋은 논이라도 강우 시 습해의 우려가 있다. 따라서 일반적으로 논은 수도작으로 조성돼 있기 때문에 논에서 타작물을 재배하기 위해서는 습해를 방지하는 것이 가장 중요하다.

한편 토양의 배수등급은 6등급으로 구분되는데 작물별로 차이는 있지만 논 토양이 ‘약간 불량’ 이상이면 배수시설을 설치해 논 타작물 재배가 가능하다. 따라서 쌀 수급 매칭 방안으로 논 타작물 재배를 위해서는 논 타작물 재배 관련 생산기반시설 구축 확대가 필요하다.

일례로 논 타작물 재배를 위한 생산기반시설을 구축한 수혜지구의 성과분석을 실시해본 결과 전북 김제 옥성지구의 경우 논 타작물 재배를 위한 생산기반시설 구축으로 10a당 논콩 생산량은 34.6kg 증가했고 노동투입시간은 0.9시간 감소했다. 결과적으로 2021년에 옥성지구 생산기반시설 수혜농가의 논콩 10a당 총수입은 전국 콩 재배농가보다 약 2배 가까이 높았다.

일본의 논 타작물 재배를 위한 생산기반시설 구축 사례를 소개하면 북해도의 유니(由仁) 지구는 논이 대부분 습답으로 생산성이 낮고 농작업 효율이 낮았다. 이 지구는 논의 범용화와 객토로 논의 습답이 개선돼 농기계 작업 속도가 향상되고 적기 농작업이 가능해졌고 논밭 유휴 체계가 확립됐다. 특히 인상적인 것은 본 사업 실시에 의해 확보된 여유 노동력과 도시 근교 입지 조건을 활용한 6차 산업 추진으로 소득과 고용 증대로 이어진 점이다. 그리고 본 사업을 실시하는 동안 지역주민과 수익자, 관계기관이 연계해 사업추진을 통해 마을을 조성하기 위한 워크숍인 '다함께 만드는 농업과 농촌모임'이 총 45회 개최됐다는 사실도 인상적인 점이다.

따라서 쌀 수급 매칭 방안으로 논 다각적인 활용을 위한 논 타작물 재배를 유도 또는 확대를 위해서는 논 타작물 재배가 가능하도록 침수와 습해 피해를 방지할 수 있도록 생산기반시설 구축이 우선적으로 필요하다. 즉 논 효율적 이용을 위한 전제 조건으로 농지의 범용적인 활용이 필요하고 이것은 농지, 농기계, 노동력 활용도를 높이고 이로 인해 농가소득을 향상시킬 수 있는 사회적·경제적 기반과 연계돼야 할 것이다.”

■ [농업인 인터뷰] 윤관호 한국들녘경영체중앙연합회 사무총장



콩 생산량 수용할 수 있도록 완충장치로 콩 수매량 늘리는 조치 필요

“한국들녘경영체중앙연합회는 논 타작물 재배에 가장 앞장서면서 쌀값 안정에도 기여하고 있다고 자부하고 있다. 대부분의 논콩은 들녘경영체가 생산한 것이라고 말할 수 있다. 물론 2017~2018년의 초창기 전환과정에는 많은 어려움과 실패 그리고 경제적 손실도 많이 발생했지만 이를 극복하고 자리잡은 들녘경영체도 많다.

돌이켜보면 농림축산식품부에서 논 타작물 재배를 권유하고 들녘경영체도 전국을 돌아다니며 이제 쌀값 안정을 위해 논에 벼 말고 타작물을 심자고 열심히 홍보하고 다녔는데 입장이 곤란한 적도 많았다.

가령 2018년에는 전북지역을 중심으로 파종기에 집중호우가 심해 상당한 비용을 들여 여러 차례 파종했음에도 결국 파종기를 놓쳐 농작물 재해보험에도 가입 못한 채 억 원대 손해를 입은 들녘경영체도 있었으며 하필 또 그해 여름에는 폭염도 심해 7월까지 잘 자라던 논콩도 8월이 되자 간척지의 재배지를 중심으로 모두 말라버려 들녘경영체 입장에선 경제적 손해는 물론 내부적으로도 많이 힘든 과정을 거쳤다.

과거 경험에 비춰봤을 때 들녘경영체는 기본적으로 조직화·규모화된 조직이라 리더가 앞장서서 부족한 장비도 사비를 들여서 사고 부족한 기술은 다같이 배우는 등 어떻게든 헤쳐나갈 수 있었지만 개인 농가가 생산기반, 용수, 장비 등의 문제를 해결하기에는 쉽지 않았을 것이다. 또 전환하면서 짧게는 3년에서 길게는 5년까지 수익이 쌀만큼 나오지 않는다는 점도 문제였다.

대신 콩 재배기술 수준이 어느 정도 올라오면 수익이 벼농사보다 낮기 때문에 성공사례와 선도농가가 생기면 논콩 재배는 주위에 빠르게 전파될 수 있다. 전북 김제를 중심으로 벼에서 논콩으로 많이 전환된 것도 주위에 시스템과 장비가 구축되고 일정 수준의 기술이 있는 농가가 있었기 때문이다.

이로 보아 논을 타작물로 전환할 때는 농가 혹은 영농법인이 장비, 재배기술 수준 등이 어느 정도 올라 자립할 수 있을 때까지 농기계 임대, 직불금 등 정부 지원이 필수다.

최근 정부에서 8만ha의 벼 재배면적 조정을 시행하고 있는데 아직 농업인 입장에서 피부에 와닿진 않는 것 같다. 하지만 8만ha 조정은 굉장히 거대한 정책으로 파급력도 엄청날 것이다. 그리고 재배면적 조정 목표가 얼마나 달성되든 그 과정에서 논콩이 상당한 영향을 받을 것으로 생각된다. 다시 말해 올해 논콩 재배면적이 많이 늘어나면서 발생할 수 있는 가격변동이 우려되는 것이다.

논콩 재배면적은 2017년 6335ha에서 지난해 2만4779ha까지 증가하면서 생산량과 자급률은 올라가고 있지만 콩값은 하락해 쌀값의 전철을 밟게되는 것은 아닌가 우려되기도 한다. 콩값이 유지돼야 쌀 재배면적 조정도 성공적으로 이뤄질 수 있을 것이다.

올해 벼 재배면적 조정으로 콩 재배 면적이 늘어나는 상황이 되는 만큼 시장이 늘어난 콩 생산량을 수용할 수 있도록 완충장치로서 콩 수매량을 늘리는 조치가 필요하다. 당장 콩 수요와 시장을 확대하는 건 불가능하기 때문이다.

논콩을 중심으로 말했지만 가루쌀, 밀 등 벼 재배면적 조정으로 영향받는 다른 품목 산업도 마찬가지로 정부와 국민의 관심과 성원 바란다.”



박세준 기자

sejpark2002@aflnews.co.kr

저작권자 © 농수축산신문 무단전재 및 재배포 금지