

농수축산물 수입개방— 어떻게 대처할 것인가

김성훈

중앙대 사회개발대학원장

이 원고는 지난 5월 19일(금) 농수축산신문창간 8주년기념으로 개최된 「선진농업으로 가는 길」 심포지움 발표내용중 중앙대 김성훈 교수와 농경련 허신행 박사의 글을 발췌, 게재한 것임.

— 편집자 주 —

1. 「4·8조치」의 성격

지난 4월8일, 정부는 총243개 품목의 농수축산물을 1989~91년도중에 추가로 수입자유화할 것을 예시하였다. 금년초 개방한 22개 품목을 합치면 짧은 기간안에 대폭적인 개방을 뜻하는, 문자 그대로 획기적인 충격 조치임에 틀림없다. 이로써 상품분류상 세계적으로 교역할 수 있는 농축수산물의 85%가 수입자유화된 것이다. 이 대목에서 지적하고 넘어가야할 것은 수입개방 조치가 내려지지 않은 나머지 품목들이라 해서 수입이 불가능하다는 뜻이 아니라는 점이다. 정부의 각종 제한조치에 걸려 있는 나머지 품목들은 과

거와 현재의 실행이 증명하듯 오히려 더 많은 수량과 금액의 농산물이 해마다 정부의 허가하에 수입이 촉진 또는 허용되고 있다. 다만 수입수량을 우리나라의 수요량에 알맞게 조정되고 있음을 뜻할 뿐이다.

따라서 「4·8수입개방 예시계획」조치는 단순히 국내농업의 목줄을 쥐는데 그치지 않고 장차 농축수산업의 존폐를 가름하는 획기적인 충격이라고 해석해야 옳다. 그러기 때문에 「4·8조치」에 대하여 일시 미봉적인 처방과 대책을 강구해서는 의미가 없다. 농업의 존폐에 상응하는 마찬가지 획기적인 대책이 요구된다. 감상적인 반미감정이 라든지 대정부의 검토만으로는 근본적인 문제해심이 하나도 풀

릴 수 없는 상황인 것이다. 정부 당국과 농어민과 그 단체들이 이 엄청난 외난외환을 국내 농업농민의 사활을 걸고 공동으로 해결하려는 계기와 동기는 충분히 성숙되어 있다고 본다.

2. 수입개방조치의 파장

이번 수입개방조치는 단순히 국내 농업과 농민문제의 차원에 서만 논의될 성질이 아니라는 사실에 주목하여야 한다. 흔히 보는 직접적인 농민 피해사항만이 아니라, 이제는 모든 국민소비자와 국민경제 자체에 심각한 타격을 항구적으로 고착시킬 사안이기 때문이다. 그 이유는 다음 다섯가지 시나리오로 요약된다.

첫째, 이번 수입자유화조치는 원천적으로 미국 경제의 자체문제, 그 중에서도 무역 및 재정면의 쌍둥이 적자에서 비롯됐고, 그 가해자의 하나로서 우리나라 공산물의 과다수출사태가 「원인행위자」라는 사실이다. 국내 농축수산물과 농어민의 입장에서 보면 날벼락과 같은 조치이며 그동안 가뜰이나 정부 재정투자의 저조로 인해 국제적으로 생산성이 뒤떨어져 왔던 취약한 생산기반을 송두리째 드러 내놓게 하는 「원인무효」조치일 뿐이다.

둘째, 만일 실농·파농의 사태로 발전할 경우 국제간에 교역이 어려운 일부 부패변질성이 강하고 부피가 큰 필수농산물 예컨대 배추, 무우 등 채소류와 과일 등은 해결이로 과일생산, 가격폭락 그리고 가격폭등이 반복될 개연성이 충분하다.

그리고 장차 소수대농집단으로 전락할 일단의 농민들이 도시 독과점기업처럼 일부 교역불가능한 필수품목의 생산을 제한할 경우의 극단적인 상황도 상정해 볼 수 있다.

특히 자급율이 현재 36%수준 미만인 막대한 국민수요의 식량 조달은 과잉해외 의존으로 인해 일조유사시에 나라의 운명을 기우뚱거리기에 충분하다. 이 경우 직접 피해자는 농민생산자가 아니라 일반 국민대중이며 국가

경제이다. 따라서 농민이 아닌 소비자들이 이러한 위기의식을 갖고 문제를 제기해 올 가능성이 날로 커지고 있다.

셋째, 이제까지 국가경제의 안정과 소비자에의 저가격 농산물을 공급하기 위해 숙명적으로 억제당해 왔던 농지거래와 농지 가격 형성을 자유화하라는 요구가 커지고 그에 따라 도시에 비해 부당하게 낮은 가격으로 규제하던 각종 법규와 제도의 철폐가 불가피해질 전망이다. 만약 농지거래(가격)가 자유화될 경우 예상되는 국민경제적 피해와 손실은 가히 천문학적이다. 농민의 입장에서는 자기 자본, 자기 땅에서 국가가 책임지지 않는 손해보는 영농을 더이상 계속할 것을 거부할 것이고, 그런 다음 자기 토지의 자유로운 거래를 요구하고 나설 것은 당연한 사경제적 논리이다. 이미 일부 일산, 분당지구 농민의 시위가 그런 성격을 내포하고 있다. 왜 보상가격을 그린벨트, 절대농지, 상대농지 그리고 농지개혁법 5조로 묶어 놓았을때 형성된 낮은 농지가격으로 기준삼으려 하느냐는 주장이 이를 뒷받침한다. 더욱 기업적인 일단의 농민들은 한 술 더떠서 자기땅을 이제 영농목적을 벗어나 딴 목적으로 자유로히 행사할 수 있도록 요구할 가능성마저 커지고 있다. 여관이건,

호텔이건, 골프장이건 무슨 비농업적 용도이건 가장 수익성이 높은 목적으로 쓸 수 있게 모든 규제를 풀라고 요구해 올 경우, 국가는 영농만을 강요하려면 그에 상응한 농업보조라든지 보상을 해주어야 한다는 궁지에 빠지게 된다.

이제까지 국가는 농지규제를 농민권익보호를 위해 국민적 합의하에 강화해 왔었는데 정작 농민생산자가 변화된 농업, 주변 여건을 들어 그를 질곡이라고 규정하고 해제를 요청해 올 때 논리적 타당성을 잃게 된다는 뜻이다.

넷째, 이미 산골 오지에조차 지금도 나타나고 있는 현상이지만 농가 농지가 황폐되고 녹지가 공장화, 도시화되면 자연생태계의 보존이라는 차원에서 농업문제가 농민 생산자가 아닌 국민 소비대중으로부터 제기될 수 있다. 세계적인 녹색운동차원에서 녹지보존문제가 대두될 경우 그를 유지관리하는데 들비용은 기존농업을 계속케 하는데 필요한 지출을 상회하고 남는다는 것이 이미 선진국의 경험결과이다.

더욱이 해외 농산물이 식탁의 대부분을 장식하는 데서 발생할 식품 안정성 (food safety) 의 확보 문제는 부단하게 정부를 괴롭힐 소비자 주권행사와 직결될 것이다. 원천적으로 해외에

서 원인사항이 가해진 식품안전 문제를 국내에서 처리하는데 따른 부작용은 수입자유화가 촉진될수록 심각한 양상을 띠는 것이다. 이에 따라 국민 소비자의 저항은 더욱 거세질 것이고 실제 국민건강과 생존권의 문제를 해외요인에 전적으로 의존하는데 따른 부담을 정부당국과 소비자 자신들이 안을 수 밖에 없다. 어쨌든 세계 각국으로부터 쏟아져 들어올 거의 모든 국민수요식품이 야기할 소비자문제는 곧 사회안전문제로 확대될 것임은 분명하다.

끝으로 도시로의 이농축진이 빚어낼 국민경제적 손익문제이다. 수입개방 압력이 거세진 1988년 한해동안의 이농인구가 약 50만명으로서 지난 10년간 30만 명내외의 연평균 이농율을 훨씬 상회하였다. 현재 농가인구가 730만명 수준인 것을 감안하면 앞으로 13년후면 농업인구가 없어질 것이라는 단순 「산술적 계산」이 성립한다. 게다가 잔존하고 있는 농업인구의 과반수가 50세이상의 노년층이고 부녀자층인 사실을 감안하면 현재 전체 인구의 17%선이라는 농업인구 비율이 실제적으로 훨씬 그 이하로 저평가되어야 한다. 우리나라가 확보해야 할 적정 농업인구가 몇%이냐는 별도의 연구를 필요로 하는 과제이나 한가지 분명한 사실은 급속도의

도시인구팽창이 빚어내는 도시 문제는 지금 그 한계를 보이고 있다는 점이다. 최근 잇달아 발표되고 있는 서울 지하철 추가 건설문제, 영구 임대아파트 25만호 건설계획, 평촌, 일산, 분당 신도시 개발계획, 그리고 서울, 부산, 대구 등 대도시 재개발대책 등은 천문학적인 재정투자를 수요로 하고 있다. 이왕에 이농해온 도시 주민이 새로이 이농해온 농촌출신 이농자의 도시문제를 해결해 주어야 한다는 역설적 현상이다.

여기서 제기되고 검토해야 할 문제는 도시주거의 쾌적한 환경을 계속 유지·발달시키기 위하여 추가로 지출해야 할 추가재정수요에 비해 농업 농민의 현상(status quo) 유지를 위해 추가로 소요될 재정투자가 어떠한 호환(trade-off) 관계를 나타내느냐이다. 아니 좀 더 정확하게 표현하여 어느 수준의 농업인구 유지정책이 도시재투자를 상쇄시킬 정도의 사회적 비용/편익 관계이냐이다. 예를 들어 실질 영농인구 비율이 10%수준은 유지되어야 한다면 그 수준을 지키기 위한 기회비용은 마땅히 도시부문으로부터 전용되어야 한다는 논리가 성립된다. 도시주민의 합의하에 획기적인 농업, 농민, 농촌경제 활성화 방안이 국가재정=국민조세로 뒷받침될 수 있다는 뜻이 된다. 그

렇지 않을 경우—학술적으로 표현하여 「with/without the project」 개념에 따른 국민경제적 손익계산이 지금이야말로 연구되어야 할 시점이다.

이상에서 열거한 다섯가지 시나리오는 수입자유화조치에 따른 단기적 현상이라기 보다는 우리나라가 현재 경험하고 있는 각부분의 민주화, 자유화 현상과 결부한 장기간에 나타날 사회경제적 파장이다. 수입자유조치로 인해 촉발된 농업, 농민권의 대전환이 시작되고 있음을 말한다. 이제 정책 선택은 농어민 손에 달려 있는 것이 아니고 정부당국과 도시소비자 및 국민의 판단에 맡겨져 있는 것이다.

3. 대외적 처방과 대책

이상에서 보듯 「4·8조치」를 전후하여 전개되어야 할 농업정책은 총체적으로 수립되어야 하며, 그것은 획기적인 농정개혁 조치를 국민적 합의하에 강구해야 할 것임을 함축한다.

다만 수입자유화조치에 한정하여 대내적, 대외적 처방으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 먼저 대외적으로 취해야 할 조치로는 미국으로부터의 우선협상대상국(PFC) 지정에 관계없이 수입개방예시계획의 재검토가 필요하다. 예시계획이란 어디까지 「예시」와 「계획」에 불과하지

「불변 확정」의 성질이 아니란 점이다. 잘못 선정된 품목, 잘못 결정된 개방시점은 모두 재검토의 대상이 될 수 있다. 예시계획이 마치 불변확고한 것이라면 애초 예시계획이란 용어를 사용하는 것부터가 위선행위이다. 아무리 농어가소득에 직접 관계가 없거나 적은 품목을 선정하였다고 하지만 인간의 식품 소비량(위의 규모)에 한계가 있는 만치 그만큼 유사식품(농수산물)의 소비에 영향이 미친다는 것은 상식적인 사항이다. 아직 수요개방에 한계가 있고 보다 적극적으로 육성하면 장차 국제경쟁력을 갖출 수 있는 품목과 지역적으로 그 생산이 밀집되어 집단적으로 농어민에 타격이 크게 가해질 품목에 대하여는 그 개방여부를 심각히 재고해야 할 것이다.

그리고 농축수산물 수입개방을 불러들인 원인행위에 대한 규제조치부터 강구하는 것이 총체적 접근방법의 순서이다.

이와 결부하여 공산품수출—특히 대미일변도수출상품에 대한 「수출세」제도를 설치 운영할 것을 제안하는 바이다. 수출제일주의와 흑자만능주의에서 내수와 적정 외환관리를 주축으로 하는 정책전환이 진작 선행되어야 옳았다.

나아가서 외국서 수입되는 모든 농축수산물과 식품에 대한

「수입부과금」제도를 일찍부터 시행했어야 했다. 국제수입가격과 국내판매가격간의 차액이 엄존하는 한 비농업적 기업들은 엄치, 체면, 수단방법을 가리지 않고 수입개방을 촉진하기 위한 대응로비를 전개해 왔음을 너무 흔히 목격할 바이다. 앞으로 이 추세는 더욱 촉진될 전망이고 보면 경제정의의 실현이라는 차원에서 EC와 같은 수입부과금 제도가 지금부터라도 실시되어야 한다. 수입농산물및 식품에 대한 관세는 물론 부과금까지 전액 농어업발전과 농어민권익보장에 재투입되도록 하루속히 입법조치가 국회로부터 나와야 한다. 그동안 무역협회가 농축수산물을 포함, 해외로부터 수입하는 모든 수입품목에 대하여 1,000분의 2.4씩을 부가금으로 징수하여 각종 무역촉진활동에 사용해 왔는데 국내 농업부문에 대하여는 거의 기여가 없었음은 유감스런 사례이다.

여기에서 강점을 두고 강조하려는 대외대책은 우리나라 농업을 수세적인 것으로부터 공세적인 위치로 전환시키는 과제이다. 먼저 외국으로부터 수입되는 모든 농축수산물에 대한 정밀조사와 분석을 강화해야 한다. 그 첫째 항목은 다름 아닌 자국 정부로부터 보조금을 지급받고 있느냐의 여부이다. 미통상법을 포함, 세계각국의 통상

관례가 보조금지급, 수입품에 대하여는 반덤핑 제재조치를 취할 수 있는 권리가 수입국에 인정되고 있다. 거의 대부분의 구미제국의 수출농산물과 식품이 반덤핑 품목에 해당하고 있음을 그나라들의 농업보조금 지급실태가 여실히 증명하고 있다. 예컨대 미국농가순수익의 절반 정도가 각종 금융보조(loan rate 및 marketing loan)에 의해 메워지고 있으며 EC, 일본은 그 이상인 실정이다. 둘째로, 한국농축수산물과 식품의 수출에 있어 직, 간접으로 규제하고 있는 나라들에 대하여도 상호주의에 입각한 제재조치가 필요하다. 미국의 경우 아직도 한국을 50년대에 규정한 황색지대(yellow zone)로 구분하고 각종 규제를 가하고 있다. 현재 감, 밤, 배, 사과, 정도만 미국에 수출할 정도이고 그의 품목은 가격조건에 아랑곳없이 각종 규제조치에 묶여 있다. 해당국들의 농산물 수입규제 조치만큼 검역·검사제도를 비롯, 각종 규제조치를 우리나라도 하루속히 보강하여야 한다. 셋째, 이와 결부하여 도입식품의 안정성검사제도를 대폭 강화하여야 한다. 이는 국민의 건강, 영양수준의 유지·관리차원에서 소비자단체들이 앞장서 우리 정부 당국을 채찍질할 성질이다.

끝으로, 수출지향적인 농업으

로 육성지원하는 과제이다. 온대성기후 특징과 우리 농민생산자의 우수한 기술수준 및 근면성을 활용한 고밀도경영, 고부가가치 작목을 선발, 생산자재의 공급단계로부터 경영, 유통, 저장 및 수출단계에 이르기까지 70년대 우리 수출기업에 쏟았던 각종 정부지원과 세제 금융, 통관, 시장개척 등 제도면의 육성조치가 그것도 농어민(단체)중심으로 과감히 종합대책이 수립되어야 할 것이다. VTR, 자동차를 만들어 팔 수 있는 이 나라의 농어민들이라고 정부의 육성과 지원을 받아 수출지향적인 농업개발을 못할리 없다는 확신이 필요하다.

4. 국내 농업대책

앞으로 이번 수출개방조치 효과가 크게 나타나기 전에 먼저 착수하여야 할 과제는 무엇보다도 작목선택의 폭이 줄어들 농어민의 생산성 향상과 소득원 확대를 도모하는 것이다. 그것도 이제까지 정부가 농업정책 후퇴의 대안으로 중점적으로 추진해 온 비농업적인 농촌공업화 시책 보다는 그에 앞서 농업및 농업 관련사업의 보강으로부터 시작되어야 한다. 과거 EC 및 영국 등에서 보듯 수입개방의 전제조건으로서의 생산기반 확충과 가격보조 대책은 4.8조치

이전보다 대폭 개선돼야 한다.

일본제국 패망 이후 우리나라의 농정을 간략히 살펴보다라도 일제의 착취 농정에 이어 60년 초반까지의 공출농정, 70년대 초까지의 도시 및 타산업에서의 봉사농정, 그리고 80년대 초까지의 전시농정, 그리고 80년대 이후 계속된 수입개방농정을 펴오는 과정에서 생산기반 수준은 타산업과 타국수준에 훨씬 못미치고 있다. 농업부문에 대한 투자 역시 국민경제에의 기여도에 관계없이 7~8%선을 넘지 못하였다. 생산성기반의 확충이 없는 상태하에서의 수입개방조치는 국제경쟁력을 자생적으로 기대할 수 없는 농업부문의 성격상 폐농을 전제한 조치라고밖에 볼 수 없는 것이다. 그리고 중기·단기적으로 가격보장이 수반하지 않은 상업농하의 개방농정은 농업포기를 전제한 정책이라고 밖에 말할 수 없다. 이 때문에 수입개방하의 농정은 생산력기반과 가격정책에 대한 확고한 대책이 가장 중요한 과제인 것이다. 특히 새로운 소득원의 개발이 있기까지는 한정된 작목밖에 당분간 선택할 수 없는 농민들에게 그 품목의 가격지지는 필수적이다(예; 콩, 보리, 쌀).

그리고 소득원의 확대는 원래 농어민의 고유영역이었던 저장, 가공, 판매, 무역 및 생산자재

사업을 농어민(단체)에게 최대한 환원하는 과제로부터 시작되어야 한다. 건전한 의미의 농의소득, 농촌공업화대책도 이들 농업관련산업을 농어민에게 환원하는 조치로부터 시작되어야 옳다. 그러기 위해서는 비록 조그마한 사안이기도 하지만 1985년 국무총리 지시 하나로 보사부로 이관되었던 농수산물 제조가공허가업무를 하루속히 농림수산부로 환원하여야 한다. 마찬가지로 논리로 농림수산부 및 산하기관의 업무와 기능을 농어민으로 하여금 농업관련사업으로부터 새로운 소득(부가가치)을 확대할 수 있게 하는 방향으로 재개편돼야 한다. 그리고 독과점자본과 도시자본에 의해 침식 장악되고 있는 각종 수익성 농축수산업과 관련산업을 하루속히 농어민에 환원시켜 나아가야 한다. 이런 관점에 비추어 볼 때 정부 여당간에 최근 농림수산부를 폐지하고 농어촌개발부로 개명한다는 비공식보도는 참으로 시대역행적인 농업(관련산업 포함)포기의 정책발상이라고밖에 볼 수 없다.

수입개방하의 한국농업이 또 하나 개척해야 할 방향은 무공해 유기농업을 적극 지원, 육성해야 한다는 점이다. 각종 유해농약과 화학물질로 지탱되고 있는 외국농산물과 유효적절하게 경쟁하기 위해서 국내농업은 풍

토와 체질에 맞는 품목, 품종을 무공해로 재배해냄으로써 가격 경쟁력이 약한 점을 우수한 품질 경쟁력과 안전성으로 겨뤄 이기도록 해야 한다.

수입개방에 즈음하여 정부가 최근 발표한 향후 5년간 농어촌 개발에 투자하겠다는 16조원의 내역도 우선 농축수산업의 위와 같은 방향의 보강에 훨씬 많은 비율이 투자되도록 재편성하여야 할 것이다. 이와 결부하여 우리나라 농업, 농민을 서두에서 지적한 다섯가지 시나리오에서 밝힌 바와 같이 국민적 산업으로 존립시켜야 한다는 국민적 합의를 먼저 물어 거국적 대책을 강구하여야 한다는 점이다.

국민이 동의한다면 제2의 방위세 또는 교육세와 같은 「농업보상세」를 신설하여 그 재원을 마련할 수 있다고 본다.

정부는 최근 대폭적인 수입개방 조치에 즈음하여 농촌종합정책을 발표한 바 있는데 이제까지 토의한 맥락에 비취 그 방향이라든지 투자배분이 획기적이라 말하기 아주 미흡함을 지적하지 않을 수 없다. 그러나 무엇보다도 우려되는 바는 미흡하나마 이들 종합대책에 대하여 농어민들의 신뢰를 얼마나 받아낼 수 있느냐이다. 신뢰를 얻지 않을 경우를 상정해 보면 왜 무의미하다고 단언하는지 명확하다.

따라서 최고통치권자가 정부

약속 형식의 담화 또는 문서발표를 촉구하는 바이다. 대통령 직속하에 「농업·농민문제 특별위원회」를 설치하고 이를 구체화시킬 전문가집단의 기구가 농어민대표의 활기찬 참가하에 설치, 운영되어야 할 때이기 때문이다. 성실과 믿음이 결여된 5공화국식 농정으로는 깊이 새겨진 불신의 골을 메울길 없다. 어떤 정책이 어떻게 변하더라도 이 정권, 이 정부는 우리 농어민에게 살 길을 반드시 마련해 줄 것이라는 신뢰를 우리나라 농어민에게 심어 주는 과제만큼 중요하고 시급한 것이 또 있는가.

농업의 국제화와 축산업의 조정방향

허신행

한국농촌경제연구원 수석 연구위원

축산은 농업의 한 분야이자 국민경제의 일부에 속한다. 그러기에 축산 및 농업은 국민경제와 밀접하게 연결되어 있

을 뿐만 아니라 상호의 변화로부터 직접적인 영향을 받게 된다. 그리고 대외의존적인 한국경제는 국제경제사회의 변화로부터 민감

하게 영향을 받게 된다. 따라서 한국축산업은 축산 내부만의 문제를 안게 되는 것이 아니라 국민경제의 변화 내지 문제와 모두 연결