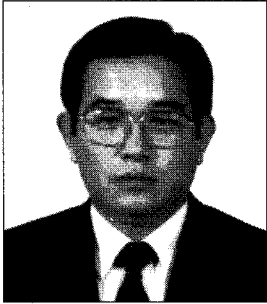


국내농업 일정규모 유지, 국가 안보치원서 다뤄야

식량자급률 더 줄어서는 안된다



성진근
충북대 농경제학과 교수

우루과이라운드 협상 타결과 한국농업의 위축

UR협상이 농축산물의 전면개방을 내용으로 하여 타결되었다. 앞으로 각국의 개방이행계획서가 제출되고 각국 의회의 비준절차가 끝나고나면 새로 출범하게되는 세계무역기구(WTO) 체제하에서 1995년부터 본격적인 개방단계에 들어서게 된다.

UR협상에 의한 시장개방의 주요내용을 간추려보면 다음과 같다.

먼저 시장 접근 (Market Access) 분야로서 국내시장에 대한 해외농산물의 접근을 허용하며 그 허용폭을 점차 확대하여 나가자는 것이다. 즉 여태까지 각종의 수입제한조치에 의해서 보호되어왔던 국내농산물 시장을 국내가격과 국

제가격의 차이만큼 관세상당치를 설정하고 이를 매년 일정률(한국의 경우에는 개도국의 입장을 인정받아서 10년간 24% 삭감)로 삭감해 나가자는 소위 일반적인 관세화(Tariffication) 방침이 그것이다. 여기에서 현행의 시장 접근(CMA)을 보장하고 여태까지 수입실적이 없었거나 미미한 경우에는 최소시장접근(MMA)을 허용하되 최초에는 기준년도 국내소비량의 3%에서 최종년도에는 이를 5%까지 확대해 나가자는 것이 주요골자이다.

한국은 쌀 한 품목에 대해서만 특별취급을 허용받아서 10년간 관세화 삭감을 유예받는 외에 최소시장접근도 1%에서부터 출발하여 최종년도에는 4%로 확대하도록 되어있을 뿐 전 농산물이 1995년부터 UR협정에 따라서 개방이 시작되도록 되어있다.

다음으로는 국내보조와 수출보조의 삭감에 관한 분야이다.

오늘날 국제농산물가격은 각국의 보조금 지불로 인하여 심하게 왜곡되어 있다는 전제하에서 먼저 국내보조금을 허용대상정책과 감축대상정책으로 분류한 후 감축대상보조금을 일정한 기간동안 일정한 삭감률(한국은 10년간 13.4% = 20%의 2/3)로 감축해나가자는

것이다. 또한 수출보조금도 재정지출기준으로는 36%, 그리고 물량기준으로는 21%(단, 개도국은 2/3수준)씩 연도별로 균등감축하되 그 감축기간은 6년간(개도국은 10년간)으로 되어있다.

값싼 해외농산물은 관세화와 최소시장 접근방식에 의해서 점차 수입이 늘어갈 것 이고 이에 따라 농산물의 국내시장의 상당부분을 해외 농산물에게 내어주고 국내농업은 점차 위축되어갈 것이다. 이 외에 각종 보조금의 감축은 농업생산자의 소득감소를 불가피하게 하여 국내농업의 위축을 더욱 촉진시키게 될 것이다.

전면적인 개방이 진행되면 한국농업은 어떤 정도로 위축되어갈 것인가?

한국농촌경제연구원의 추정에 따르면 농림수산업의 전체 국민경제에 대한 비중은 1992년의 7.8%에서 1995년에는 5.5%로 그리고 2001년에는 2.8%로 크게 줄어갈 것으로 예측되고 있다. 이에 따라서 농가인구는 1992년의 571만명에서 2001년에는 242만명으로 줄고 농림수산물 무역적지는 1992년의 43억 불 규모에서 2001년에는 130억 불 이상으로 3배이상 늘어날 것이라는 전망이다. 또한 농업의

산업성장률은 1992년의 1.5% 수준에서 2001년에는 0.1%로 그 성장률이 정체상태에 머무르게 될 것으로 보고 있다.

개방이 진행됨에 따라서 개방폭이 작은 쌀과 관세상당치 수준이 상대적으로 높게 책정될 닭고기, 양념채소류의 가격은 보합세(保合勢)를 유지하게 될 것이다. 그러나 개방폭이 큰 곡물, 쇠고기, 돼지고기등은 지속적인 가격하락이 예상된다. 이에 따라서 1992년 현재 전체 식량자급률은 34% 수준이나 앞으로 10% 포인트 이상 떨어지게 될 것으로 우려되고 있다.

농산물가격의 하락은 농가의 증산의욕을 감퇴시켜서 농업생산의 감소로 이어지게 된다. 이에 따른 농업생산자 잉여의 감소액은

2001년까지 쇠고기 2조1천억원, 돼지고기 1조8천억원, 감귤 8천억원, 쌀 6천2백억원등 총 7조8천억원의 규모로 발생하게 될 것으로 추정되고 있다. 또한 이러한 생산자 피해액은 해가 갈수록 더욱 늘어가게 될 것으로 예측되는 것이다.

예상되는 지구의 식량위기

예수탄생 무렵(AD1년)에 2억 5천만명이었던 지구의 인구는 지구의 식량위기를 우려했던 맬더스의 유명한 '인구론'(Essays on Population)이 발표되었던 1800년대 초엽에는 4배인 10억으로 늘어났다. 이로부터 100년 후에는 다시 두배인 20억으로, 그리고 반세기후에는 다시 두배인

40억으로 늘어났다.

예수 탄생이후 1800년만에 지구인구는 비로소 네배로 늘어났으나 인구론이 발표된지 150년만에 다시 네배로 늘어난것이다. 1990년의 지구인구는 53억명으로 집계되고 있으나 앞으로 30년 이후에는 80억~90억 수준이 될 것으로 일반적으로 전망되고 있다. 따라서 폭발적으로 불어나고 있는 인구증가 효과에 의해서 세계의 식량수요는 앞으로 반세기 안에 두배로 증가해갈 것으로 예측되고 있는 것이다.

증가하는 식량수요를 충당해줄 세계의 식량공급능력은 어느 정도인가?

식량생산량의 절대량이란 측면에서 본다면 최근 20년간의 농산물 증산실적은 소위 녹색혁명(Green Revolution)의 효과를 실감할 수 있을만큼 대단한 성공을 거두어왔다. 농산물 중에서도 곡물의 생산량은 1970년의 12억톤 규모에서 1990년에는 18억톤 규모로서 20년 사이에 1.5배나 그 생산량이 증가되고 있다. 그러나 이 기간중의 인구 증가를 감안하면 인구 1인당 식량생산량 수준은 1970년대 후반의 수준보다 약간 상승한 정도를 1980년대에는 유지하고 있다고

표1. 수입자유화에 따른 농림수산업 총량지표 변화

구 분	1992	1995	2001
농림수산업 비중(%)	7.8	5.5	2.8
농림수산업 취업자(만명)	302.5	268.8	194.8
(비중, %)	(16.0)	(13.1)	(7.9)
농가인구(만명)	570.7	478.7	242.3
(비중, %)	(13.1)	(10.7)	(5.1)
농림수산물 무역적자(억불)	42.6	64.3	130.3
농림수산업 성장률(%)*	1.2	-0.9	0.2
농업 성장률(%)*			

* 성장률의 적용년도는 실적치(1992)의 경우 1988~92 평균 증가율이고, 예측치의 경우 1995년은 전년 대비 성장률이고, 2001년은 1995~2001 평균 증가율임.
(자료:UR타결과 농정의 대응방향에 관한 세미나, KREI, 1993, 12. p8)

할 수 있다.

그러나 최근에 들어서 이러한 성장률은 특히 인구 1인당 식량 생산량 성장률에서 정체상태에 들어서고 있음을 알 수 있다. 그림 1은 세계의 식량생산량을 생산 지역별로 나누어서 세계 총생산량에 대한 지역생산량의 비중과 세계 총인구에 대한 지역인구의 비중의 크기로 대비시켜 놓은 것이다.

미국, 소련, 유럽, 호주 등 지역은 세계인구 중에서 그 지역인구가 차지하는 비중보다 세계 총농업생산액 중에서 그 지역의 생산액이 차지하는 비중이 높았다. 여기에 포함된 지역들은 소련과 남미를 제외하고는 대부분 선진

국지역임에 주목해야 한다. 그러나 중국, 동남아시아, 아프리카 등의 지역은 인구비중이 생산액 비중보다 훨씬 높았다. 이러한 지역들은 인구가 조밀하여 경제발전정도가 낮은 개발도상국임에 주목해야 한다. 예컨대 중국과 남아시아, 아프리카 지역의 인구를 합치면 세계인구의 55%에 육박한다. 그러나 위 세계 지역의 총농업생산량은 세계전체의 27%에 불과한 것이다.

우리는 흔히 세계전체의 식량생산 능력을 과신한 나머지 세계식량 수급사정의 장래를 밝게 보는 견해에 직면하곤 한다. 그러나 세계의 식량 공급 능력이 연평균 2.5%씩 성장하고 있으며 1인당

식량생산량도 매년 0.62%씩 성장해 왔다는 빛나는 세계식량생산량 향상의 그늘에는 다음과 같은 지나치기 쉬운 함정이 도사리고 있음을 알아야 한다.

지역적 불균형의 함정

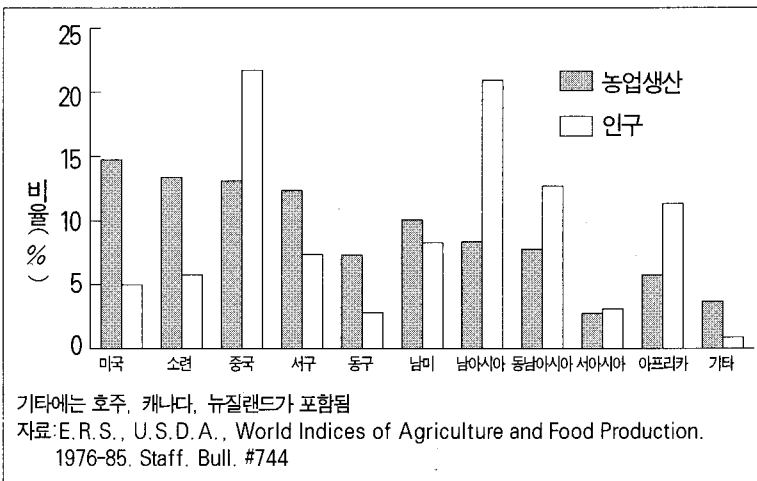
그 하나는 식량의 생산과 소비에 있어서 심각한 지역적 불균형이 존재하고 있다는 것이다.

지구전체로 볼 때에는 식량생산의 성공적인 증산에도 불구하고 국지적으로는 일부 개도국의 빈곤과 기아의 문제가 확대되고 있다는 것이다.

즉 그림 2 에서와 같이 극동 및 근동지역의 일부국가들을 제외하고는 지난 20년간의 경제성장에도 불구하고 국민 1인당 식량생산량은 정체상태에 머물러 왔거나 오히려 줄어들어 왔다.

만성적으로 식량부족에 시달리고 있는 아프리카와 일부 근동지역국가, 그리고 남미지역의 인구를 합치면 2050년에는 40억인에 가까울 것이라 추정된다. 만약 이들 국가들의 국민 1인당 식량 소비량이 현재의 최저소비량 수준인 연간 200kg 정도일 것이라고 가정하자. 2050년에 가서 이들이 소비할 식량은 연간 8억톤

그림 1. 지역별로 본 세계농산물 생산과 인구분포(1983~1985 평균)



에 이를 것이고 현재의 식량수입률이 그 때에도 계속될 것이라고 가정한다면 그들이 수입해야 할 식량은 1억7천만톤 정도가 될 것이다. 이 정도의 물량은 1990년 현재 미국이 수출하고 있는 곡물량의 두배, 그리고 선진농업국이 수출하고 있는 곡물량의 1.5배 크기에 해당한다.

여기에서 구소련, 중국, 인도등의 경제성장에 따른 식량수입수요의 잠재적 가능성마저 고려한다면 21세기 중엽에 가서는 세계의 식량수입수요는 현재보다 몇 배나 커질 전망이다. 그러나 미국을 비롯한 주요 식량수출국의 곡물생산량이 현재보다 몇배씩 증가할 수 있을 것이라고 과연 낙관할 수 있을 것인가? 만약 곡물생산량이 충분히 늘어난다고 하더라도 식량수출의 능력이 있는 일부나라가 담합(談合)하거나 다른 정치적인 이유로 국제곡물가격이 폭등 또는 식량이 무기화되어 그나마도 수입이 어렵게 된다면 어찌될 것인가?

심각한 경작지 질저하 현상

세계식량의 장기전망을 어렵게 하는 또 다른 중요한 요인은 지구환경악화에서 발견된다.

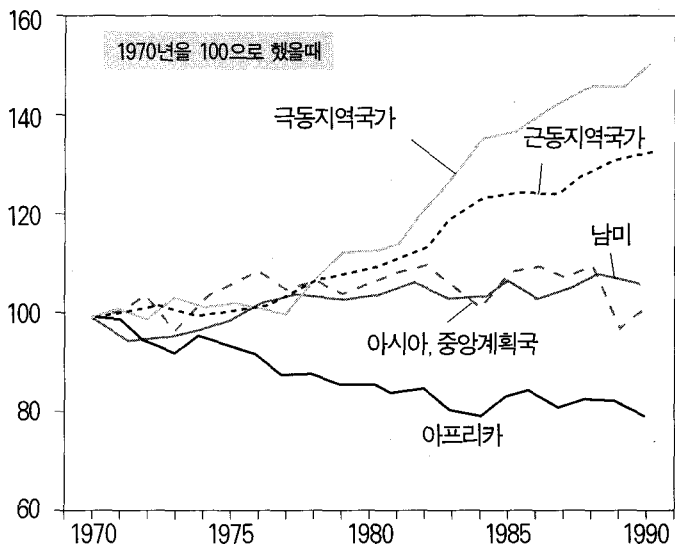
세계 제2차 대전이후 현재에 이르기까지 인류의 개발 행위등직·간접적인 이유로해서 토양능력 저하가 일어난 면적은 지구전체 경작지의 1할을 넘는 12억 ha에 달하고 있는 것으로 밝혀졌는데 가장 토양능력 저하현상이 심하게 발생하고 있는 지역은 중미와 멕시코 지역으로 전체 경작지의 24% 수준에 이르고 있고 그다음이 유럽(17%), 아프리카(14%), 아시아(12%)등의 순서로 보고 되고 있다. 이러한 경작지의 질 저하현상과 함께 우량경지면적의 감소현상마저 진행되

고 있는 상태에서 앞으로 50년 이후 두배로 증가해갈 인류를 부양할 수 있는 식량을 충분히 생산해낼 수 있을 것이라고 믿기가 어려운 것이다.

환경악화와 관련하여 그냥 지나칠 수 없는 또 다른 요인은 지속적인 생산 질서로의 정착을 위하여 새롭게 변화되고 있는 농업기술에 의해서 여태까지의 식량증산 추세가 과연 계속될 수 있을 것인가 하는 문제이다.

녹색혁명이 진행되어온 1970년 이래 세계의 식량생산량은 비약적으로 증가해 왔지만 과다한

그림2. 개발도상국의 1인당 식량생산량 지수의 변화(1970~1990)



자료: FAO 미발표 자료(1991.3.)

비료와 농약사용은 인류의 생활 환경 악화란 다른 비용을 요구하고 있다. 즉 과도한 화학비료의 사용은 토양을 산성화시키고 유기물 함량을 고갈시켜 토양의 생산력을 감퇴시킬 뿐만 아니라 강물과 지하수로 흘러들어가서 수질오염의 원인을 제공하고 있다는 것이다. 농약사용은 식량작물의 증산에 기여해온 것은 사실이지만 수질과 토양오염이란 간접적인 영향 뿐만 아니라 생태계를 직접적으로 파괴하고 인명피해마저 유발하고 있다. 1990년도의 국제보건기구(WHO)의 보고에 의하면 농약중독으로 인한 인명피해는 전세계적으로 연간 1백만 명의 농약질환을 유발하고 있고 2만명 이상의 인명을 앗아가고 있다는 것이다.

이러한 까닭에 비료와 농약사용량을 줄이는 소위 저투입 지속적 농업(LISA: Low Input Sustainable Agriculture) 질서가 새로운 농업질서로 광범위하게 자리잡아 가고 있다.

이미 네델란드는 1990년 수준으로 비료와 농약사용량을 동결하고 있으며 앞으로 2000년까지 1990년 사용량 수준의 50% 이하로 이를 감축시켜 나간다는 계획을 발표하고 있는 실정이며 많

은 유럽국가들도 이와 비슷한 정책을 추진하고 있다.

인구는 급속히 증가해가고 있으나 세계의 농업생산능력은 토양능력의 저하와 비료, 농약 사용량의 감소를 주내용으로 하는 기술변화 때문에 성장잠재력이 크게 제약되고 있다. 이에 따라서 새로운 식량위기를 우려하는 견해가 크게 나타나기 시작하고 있다. 월드·윌치의 '94년 보고서에 의하면 이미 세계곡물가격은 '93년 8월에 비해서 두배 정도로 상승하고 있으며 다가오는 식량위기를 극복하기 위해서는 개도국의 높은 인구증가율을 억제할 수 밖에 없다는 비관적인 처방마저 내어놓고 있는 실정이다.

개방시대의 농정목표

정부는 지난해 12월27일 「93년도 국정평가보고회」에서 새로운 농어촌건설 종합대책을 앞으로 6개월 이내에 확정하여 우리 농업과 농촌을 살리기 위한 범부처적인 대책을 마련하겠다고 다짐한 바가 있다. 이어서 대통령은 연두기자회견에서 농어촌의 경쟁력강화를 위한 특별세를 신설하여 매년 1조5천억원의 재원을 조성하고 이 돈을 앞으로 집

중 투자하겠다는 방침을 밝힌 바가 있다.

이러한 모든 일들은 한국 농업과 농촌을 이대로 국제경쟁무대로 내몰아서 도태시켜서는 안된다는 국민들의 한결같은 우려를 반영한 것이다.

역사상 일찌기 볼 수 없었던 범국민적인 관심 속에서 준비되고 있는 UR대응 농정시책이 한국 농업의 당면한 위기를 효과적으로 극복할 수 있는 시책이 되기 위해서는 무엇보다 이 농정시책의 목표가 뚜렷이 정립, 제시되어야 한다.

물론 지난 시절에도 농정의 목표가 없지는 않았다. 즉 식량자급을 위한 증산목표나 물가안정을 위한 저농산물가격 유지의 목표 등이 그것이었다. 그러나 이러한 정책목표에 의한 정책수단들이 수행되어오는 동안 농업생산자의 경제적인 후생증진은 정책 우선순위의 기준에서 제외되어왔다. 정부에 의해서 수매된 쌀은 연중 거의 같은 값으로 물가안정만을 목표로하여 방출되어왔기 때문에 농가소득향상을 궁극적으로 저해하여 왔다. 공업화 성장을 뒷받침하기 위한 저임금정책 기조의 유지는 저농산물 가격정책을 강요해 왔다. 그러나

이 과정에서 농가소득향상은 저해되어온 것이다. 수시로 수행된 농산물 수입정책은 물가는 잡았지만 농가의 소득향상을 역시 저해하여 왔다.

이에 따라서 그동안의 농정은 농사짓는 사람의 후생문제가 빠져버린 “죽은 농정”이라는 비난을 받아오게 되었으며 농민의 불신대상이 되었던 것이다.

이러한 과거의 농정은 나름대로 공업화성장을 위한 뒷받침이란 역할론으로 그 존재가치가 평가될 수도 있었으나 새로운 농정은 농산물의 전면적인 개방과 동시에 수행되어야 된다는 점에서 그 사회적인 배경이 과거와는 전혀 다르다.

UR협정에 따라 앞으로 개방이 진행되면 한국농업의 위축과 농촌의 황폐화는 더욱 가속화될 수밖에 없다. 비록 강력한 농정이 수립되어 시행된다고 하더라도 농업과 농촌의 회생이란 궁극적으로 농민의 의지와 투지에 의해서 이루어지게 된다.

이러한 관점에서 본다면 새로운 농정의 목표는 시장개방에도 불구하고 이 땅에서 반드시 유지해 나갈 국내농업의 유지규모 이어야 한다. 이는 위축되고 망해갈 산업을 위해서는 투자할 농민도

기술개발을 할 기술자도 없다는 점에서 이러한 유지규모가 확실하게 제시되었을 때만이 농민은 불안을 떨치고 농업회생(回生)을 위해서 나서게 될 것이기 때문이다. 이러한 국내농업 유지 규모는 국내농업이 개방이후에도 담당하여야 할 식량안보적 기능을 최소한으로라도 수행할 수 있는 규모이어야 한다.

일정규모 유지는 필수적

국내농업을 회생시키기 위해서 전체국민들은 많은 경제적 부담을 지게된다. 그들은 몇백씩이나 비싼 국내농산물을 소비해주어야 하는 동시에 경쟁력 향상 투자를 위한 재원으로 추가적인 세금부담마저 지게된다. 예컨대 대통령이 거론한 특별세 1조5천억원은 국민 1인당 3만5천원의 추가적인 납세부담을 요구하는 돈이다. 전체국민들이 이러한 부담을 기꺼이 지려는 이유는 무엇보다도 앞으로 예정되어 있는 국제식량위기때 우리와 우리 후손의 먹거리를 최소한 수준이라도 지켜달라는 묵시적인 요구가 있다는 사실을 알아야 한다.

우리나라의 식량자급률은 '92년 현재 34%로서 국민 세사람

중에서 겨우 한사람 몫만 생산하고 있는 실정인데 이나마도 최근 몇년간 매년 2~3% 포인트씩 급속히 줄어왔다. 앞으로 우리나라의 식량자급률은 몇%정도나 될 것인가?

일본의 경우에는 1억2천만명의 인구에게 자국의 생산능력으로 최소한 절반수준의 영양열량(cal)을 공급하기 위해서는 550만ha의 농경지를 기초로하는 농업규모가 필요하다는 입장을 세운 후 이를 필사적으로 유지하며 농업생산자의 후생증진을 우선으로하는 정책을 수행한 결과 식량자급률 30% 수준을 '80년대 중반 이후부터 고수해 오고 있다.

그러나 우리나라는 농경지의 농외전용(農外轉用)을 허용하지는 발상으로 신농정을 출발시키려고 하고 있다. 과연 농정당국자는 우리의 식량자급률 수준을 어느 정도까지 줄이려고 하는가?

앞으로 예상되는 식량위기에 대응하여 국내농업의 일정규모를 유지해나가는 것은 북한의 무력도발을 두려워하여 국방능력을 강화하는 것 이상으로 중요한 국가 장기 경영전략이 되어야 함을 잊지 말아야 한다. **농약정보**