한국농업의 위기와 기회

WTO 농산물협상 · 쌀 재협상外 신뢰위기 등 난제 쌓여
신뢰회복 위한 솔직한 대화로 모두 공감하는 빅딜 이뤄야

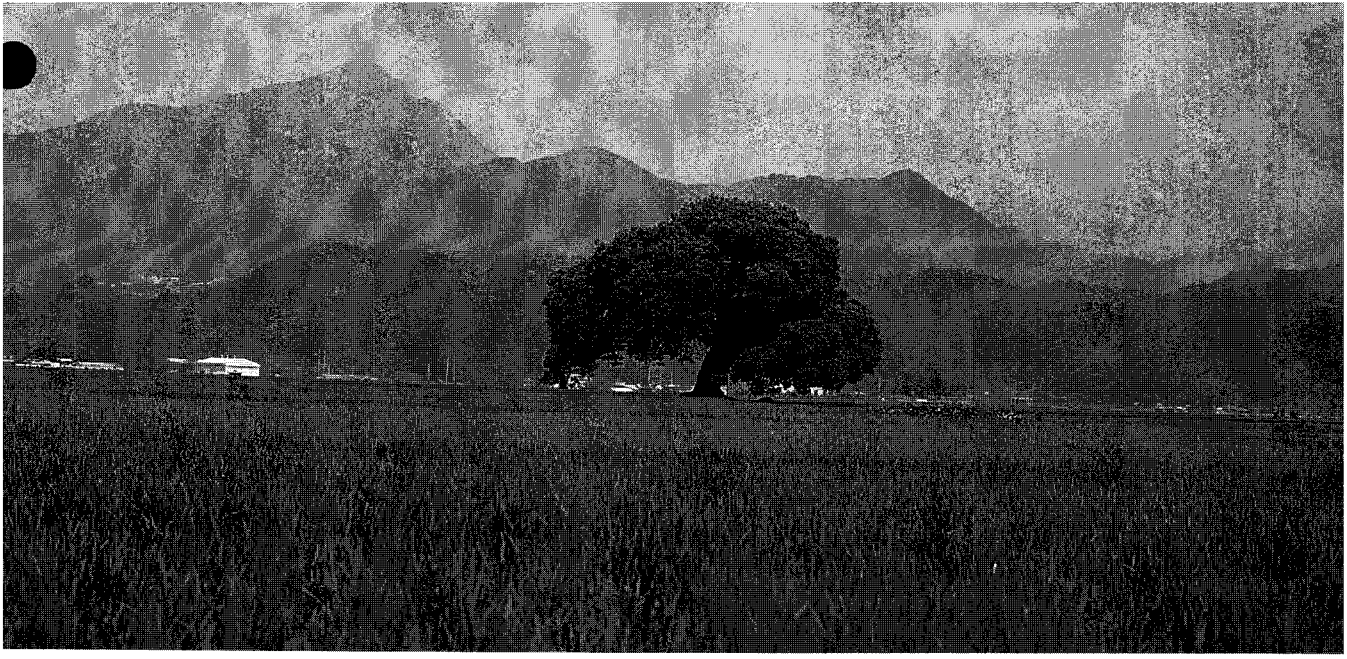
■ 이정환/ 한국농촌경제연구원 부원장

한국농업은 지금까지만 해도 위기의 시대를 지나 왔다고는 할 수 있다. 그러나 앞으로 길게는 10년간, 짧게는 5년간 우리는 그 어느 때보다도 어려운 시련과 위기를 맞게 될 지도 모른다. 또한 그 징후는 이미 여러 곳에서 그 모습을 드러내고 있다. 그러나 지금 우리가 견뎌내야 하는 이러한 현실의 벽, 좌절감 그리고 당혹감은 위기를 알리는 시작에 불과하다. 금년부터 본격화되는 WTO 농산물협상 말고도, 이제 겨우 2년 8개월이 지나 2004년이 되면 쌀시장 개방에 관한 재협상을 시작해야 하고 그 해 중에 협상을 끝내야 한다. 쌀 수출국들에게 만족할 만한 '선물'을 쥐어주지 못한다면 쌀시장은 관세화 방식으로 개방될 수 밖에 없을 것이다.

쌀을 중요한 수출품으로 하고 있는 미국과 호주, WTO가입 후 쌀 수출에 박차를 가하게 될 중국 등의 공세가 만만치 않을 것으로 예상된다. 중국에서는 앞으로 소맥, 대두, 옥수수 등은 생산이 줄어드는 대신 쌀과 채소, 과일의 생산이 크게 늘어나 수출드라이브 정책을 취할 것으로 예상되므로 우리가 높은 관세를 붙여온 고추, 마늘, 양파 등에 대한 관세 인하를 강력하게 요구할 가능성이 매우 높다.

'위기극복' 노력, 분야 망라해야 가능

우리는 UR 협정 이후 한국 농업의 경쟁력 강화를 목 아프게 이야기해 왔지만, 수입가격이 국내 농산물 가격의 상한이 되는 '농산물 가격의 천정(天井)' 현상과 일부 품목에 생산이 집중되어 나타나는 극심한 가격 등락으로 농업은 성장해도 농가소득은 감소하는 '성장과 소득의 괴리현상'이 우리를 괴롭히고 있다. 그 결과 매년 소득이 감소하는 영세농 층이 전체농가의 40%에 육박하여 30~40% 농가가 그 해 소득으로 가계비를 감당하지 못하



고 있다. 또한 농업소득이 낮아 이전 소득에 주로 의존하는 고령 농가가 30%를 넘는다.이러한 도전과 위기 앞에서 우리는 신뢰의 위기까지 맞고 있다.

농업인은 앞으로 잘 살게 해 주겠다는 농정 당국의 반복된 약속을 더 이상 믿을 수 없다는 불신에 싸여 있고, 예산 당국은 농업정책이 시장경제 논리를 무시한 투융자로 국가 예산을 낭비하고 있다고 불신하고 있다. 게다가 비농업계는 농업계가 불합리하고 이기주의적인 입장을 정치적 논리로 무리하게 관철시키고 있다고 불신하고 있으며, 농업계는 비농업계가 농업에 대한 무지와 이해부족으로 농업을 무시하고 있다고 불신하고 있다. 이러한 불신을 극복하지 못하면 다가오는 위기를 결코 극복할 수 없을 것이다. 농업인, 농정 당국, 예산 당국, 비농업계 어느 한편의 힘만으로는 위기를 극복할 수 없기 때문이다.

불신의 벽을 허물기 위해서는 먼저 한국농업의 현실을 숨김없이 드러내 놓고 위기에 대한 인식, 그리고 농업계나 비농업계 모두가 이제까지 우리가 의지해 온 수단과 행동모델로는 이 위기를 극복할 수 없다는 인식을 공유하는 것이 대단히 중요하다. 이를 위해 한국농업의 현실에 대한 비판적 검토와 국내외 여건 변화와 제약조건을 고려한 비관적 시나리오에 우리 모두 귀를 기울여야 한다. 그러한 현실인식 위에서 이제까지의 농정에서 무엇을 포기하고, 그 대신 무엇을 새로이 도입하여야 할 것인가에 대해 농업인, 농정 당국, 예산 당국, 비농업계, 농업계가 합의하는 빅딜(big deal)을 이뤄내야 한다. 그러한 빅딜을 위해 이제 우리 모두 서로를 일단 신뢰하고, 진지하고 솔직하게 이야기를 시작하자.

창의 노력 유인 · 시장체계 구축 위한 사고전환 있어야

이제까지 농민, 학자, 정부 모두 경쟁력 향상, 수급균형, 인력과 농지의 이용 등 모든 농업현상이 정부의 정책으로 조정될 수 있고, 또 조정해야 한다는 생각을 가지고 있었다. 그러한 인식 아래 시장기능 활성화를 표방하면서도 실제로는 정부주도로 경쟁력 있는 분야, 기계 · 시설, 경영체를 선정하고, 선정된 분야, 기계 · 시설, 경영체에 투융자를 집중하는 방식을 채택해 왔다. 그러나 농가경제 문제는 기본적으로 농산물 수요의 한계에 있다.

> *우리는 이제까지의 농정에서 무엇을 포기하고, 그 대신 무엇을 새로이 도입하여야 할 것인가에 대해 농업인, 농정 당국, 예산 당국, 비농업계, 농업계가 합의하는 빅딜(big deal)을 이뤄내야 한다.*

따라서 앞으로 농업발전은 새로운 수요를 창출할 수 있는 다양한 상품, 신뢰받는 상품을 생산하고 국내외 소비자를 파고드는 마케팅 능력에 대해 결정될 것이다. 따라서 정책은 개별경영체의 창의적 노력을 유인하고, 경쟁을 통해 상품의 종류, 생산방법, 경영체가 선택되는 시장 시스템을 구축하는 데에 중점을 둔다는 사고의 전환이 필요하다.

우리는 이제까지 모든 농가를 농업적 수단으로 잘 살 수 있게 한다는 생각을 가지고 행동해 왔다. 따라서 농정은 모든 농가의 소득문제를 생산지원, 수매 및 유통개선을 통한 농업소득 증대와 농외취업을 통한 농외소득 증대에만 중점을 두었다. 그러나 정상적으로 부채 상환이 불가능한 부실 농가계층, 급격히 늘어나는 고령농가 등 경쟁에서 탈락하게 되는 계층 등이 상당수 존재하며, 이러한 계층은 통상적 농업정책 수단으로 문제가 해결될 수 없음을 분명히 해야 한다. 정상적으로 부채상환이 불가능한 부실 농가계층은 퇴출, 자산정리, 부채탕감 등을 연계시키는 부실농가 정리 정책을 적용해야 하고, 고령농가 등 경쟁력이 없는 계층에 대해서는 이탈농과 각종 사회정책적 수단을 연계시켜 최저소득을 보장하는 농가 구조조정 정책을 적용해서 농가가 선택할 수 있는 폭을 가능한 한 넓혀주어야 한다. 동시에 농업 · 농외소득의 한계를 인정하고 다양한 직접지불방식으로 소득을 보전하며 농업의 다원적기능을 계발하도록 한다면, 이러한 직접지불소득은 농가소득의 상당 부분을 차지하게 될 것이다.

정부의 쌀 수매제도를 융자수탁방식으로 전환하여 경쟁적으로 양질의 쌀을 생산하도록 유도하고, 감축대상보조금(AMS)의 제약을 극복하도록 해야 한다. 현재 우리 나라 감축대상보조금의 거의 대부분이 쌀 수매제도에 쓰이고 있어서 필요한 소득보조적 직접지불에 제약을 받고 있으나 수매제도가 개편되면 AMS가 거의 그대로 남게 되어 다양한 소득보전적 직접지불제도의 도입이 가능해질 것이다.

끝으로 이제까지 농정은 친환경농업을 표방하면서도 증산과 농가소득에 중점을 두었으나 앞으로는 "농산물은 수입할 수 있어도 환경은 수입할 수 없다." 는 인식에 입각한 환경정책 추진으로 전환되어 폭넓은 국민적 지지를 이끌어 내야 한다. 농업의 환경오염을 규제하는 제도와 지역 내 순환시스템을 확립하는 대신 직접지불방식으로 보상 혹은 유인을 제공하는데 중점을 두어야 한다. 농약정보