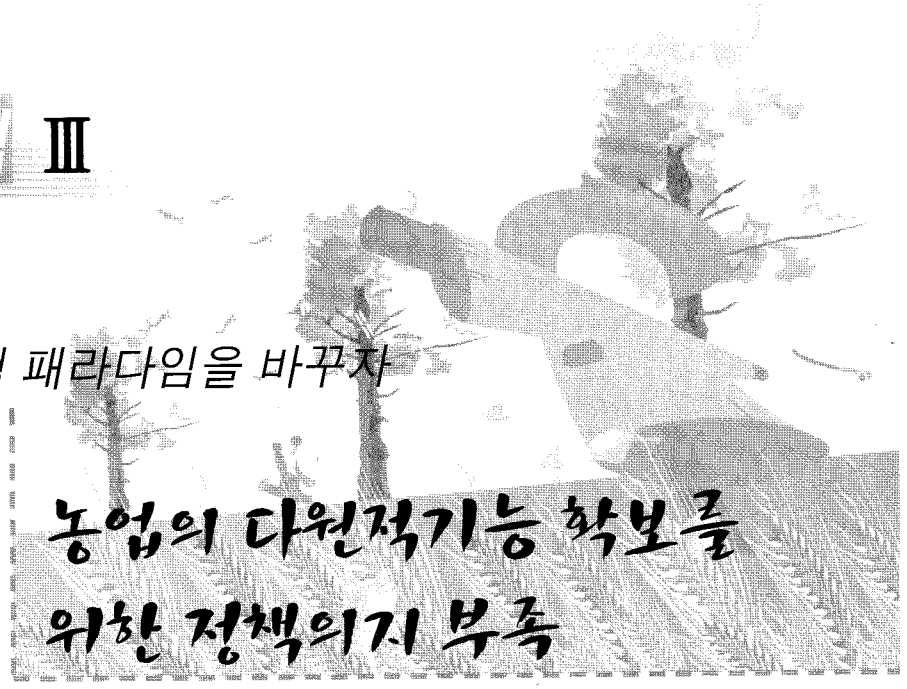
기획특집 Ⅲ



한국농업정책 패라다임을 바꾸자

농업의 다원적기능 확보를 위한 정책의지 부족

UR협상 과정에서 국내에 처음으로 알려진 생소한 용어 중의 하나는 농업의 비교역적 기능, 소위 NTC(Non Trade Concerns)였다. 농산물을 생산하는 과정에서 동반생산되는 식량안보나 환경보전 등과 같은 기능은 시장가격의 크기로 환산되어 거래되지 않기 때문에 '교역이 되지않는(non tradable) 농산물 생산국의 고유한 관심사항(concerns)' 이란 뜻으로 풀이된다. 이러한 기능은 비록 가격의 크기로 시장에 반영되지는 않을지라도, 농업생산에 있어 대단히 중요한 외부경제효과(externalities)인 것이다.

시장경쟁 과정에서 경쟁력이 취약한 상품(농산물)은 무차별하게도 도태될 수밖에 없다. 농업생산의 위축은 농업생산자의 소득 위축으로 나타나겠지만 비교역적 기능의 위축은 국민경제적 후생의 손실, 또는 이 기능을 대신할 사회적 비용의 증가로 나타나게 될 것이다.

이 때문에 한국의 WTO 농업협상의 기본전략은 식량안보를 중시하는 일본, 또는 환경보존을 중시하는 EU와 공동보조를 취하면서, 국내농업의 NTC적 기능을 유지 · 발전시켜야 한다는 논리로 무차별한 자유교역논리에 대응해 왔던 것이다.

과연 농업의 다원적기능이란 어떤 개념인가? 국제적으로 명확한 개념이 확립되어 있지는 않지만 OECD의 잠정적인 개념을 소개하면 다음과 같다.

농업의 다원적 기능이란 시장이 존재하지 않거나 불완전하기 때문에 농민들이 사회에 제공하는 편익에 상응하는 대가를 받지 못하므로(공공재 생산에 따른 모든 비용과 편익이 내부화되지 못해서) 이를 시장기능에 방임할 경우 사회적으로 필요한 최적생산량이 생산되지 않는 환경보전, 경관유지, 농촌의 쾌적성, 농촌경제 기여도 등 - 식량과 섬유질 공급이라는 농업생산의 기본적인 기능 이상의 - 외부경제적인 비식량서비스(non food service) 기능이나 비시장재(non market goods) 생산기능을 말한다.

농업은 식량 및 섬유공급과 같은 생산기능을 수행하는 산업이다. 그리고 이 기능을 수행하는 과정에서 식량안보, 환경보전, 경관유지와 같은 외부경제적인 공공재 생산기능도 아울러 수행한다. 그러나 기본적 기능에 대한 시장은 잘 발달되어 있어도 비시장 기능에 있어서는 시장이 불완전하거나 존재하지 않는 경우도 있다. 왜냐하면 이러한 기능들은 그 가치가 가격의 크기로 표시되어 시장에서 거래되지 않기 때문이다. 농업의 이러한 비시장재 생산적인 기능의 중요성은 나라마다 다를수는 있겠지만, 농산물 같은 시장재의 자유교역이 진전됨에 따라 경쟁력이 낮은 농산물을 생산하는 나라의 비시장재 생산규모도 시장재와 동반해서 축소될 수밖에 없다. 시장재의 부족은 해외수입으로 메울 수도 있겠지만, 비시장재는 교역이 불가능하므로 국민경제적 후생의 저하로 귀결될 수밖에 없는 것이다.

농업의 다기능성을 확보하기 위한 정책수단도 국가별로 다양하다. 프랑스, 오스트리아 등 EU국가들은 주로 환경보전을 목적으로 직접지불정책을 유지하기 위해 이를 주장하고 있으며, 일본이나 노르웨이 등은 식량안보와 국토보전을 강조하는 입장에서 시장가격 지지와 직접지불제도를 방어하기 위해 이를 주장하고 있다.

농업분야는 일반적으로 수익성, 성장성, 안정성 등이 다른 산업보다 평균 2~3% 정도 낮다. 자연조건에 대한 의존성이 높고, 투자회임기간이 길며, 위험성이 높기 때문이다. 이 때문에 양질의 농업자원은 농업부문에서 이탈하려고 한다. 땅도, 사람도, 돈도 모두 농업을 떠나려는 마당에 시장경제원리만을 강조한다면, 최소한의 국내농업규모 유지는 구호에 그치게 될지도 모른다.

여기서 정부의 시장개입을 통한 적절한 역할이 필요한 것이다. 다기능성에 대한 보상적인 지불수단을 통해서라도, 농업생산활동의 수익성이 낮지 않다는 시장선호를 조성함으로써 농가들의 농업생산활동을 장려해야 한다. 다시 말하면 적정 규모의 다기능성을 적절히 공급하기 위해서라는 명분으로, 농업생산에서 이탈하려 하는 농지와 농업인력 등 생산요소를 농업생산에 종사하도록 유도하는 동기유발적인 시책을 강구해야 한다는 것이다.

식량안보나 환경보전 등 농업생산의 다기능성에 대해 전체 국민경제는 대가를 지불하지 않고 공짜로 즐겨 왔다. 또한 식량증산을 위한 목적으로 농지의 농외전용(農外轉用)을 제도적으로 규제해 왔다. 만약 식량을 전량 수입하는 대신 농지에 대한 규제를 완전히 철폐한다면, 농지값은 크게 오르는 대신 도시부문의 땅값은 폭락을 면할 길이 없을 것이다. 이러한 부분이 그동안 도시부문이 누려온 반사이익인 것이다. 수입자유화가 진전되면서 공업부문은 수출이 늘어났으나 농업부문은 위축일로에 처하게 되었다. 예컨데 마늘의 수입으로 농가소득은 줄어들었지만 핸드폰 등 공산물 수출은 늘어났다. 바로 이 부분이 농업부문에 대해 공업부문이 부담해야 할 보상의무 부분이다.

농업부문이 국민경제에 제공해 온 공익적 기능에 대해서, 그리고 농업부문의 희생을 딛고 얻은 다른 부문의 반사이익 중에서 일부를 세금으로 환수하여 농업부문에 보상하는 제도를 확립해야 한다는 것이다.

우리나라는 그동안 국제협상에서 농업부문 NTC기능의 유지 필요성을 중요한 개방대응 논리로 강조해 왔지만, 국내적으로는 이를 유지해 나가기 위해 사회적 보상을 제도화할 논리개발이나 대국민 홍보에는 지나치게 무관심했다.

우리 사회가 농업부문에 재정적 투자를 해야 하는 까닭은 이를 통해서 계량적인 크기로 표시되는 국민경제의 성장을 도모할 뿐 아니라, 안전한 농산물을 원하는 시기에 즐기고 쾌적한 국토공간에서 삶을 영위하는 등 화폐의 크기로 그 편익이 환산되지 않는 농업의 다기능성을 지속적으로 확보하는 데도 있다. 그러한 사실을 널리 국민에게 알리고 그 공감대 형성을 통해서 농업투자재원을 지속적으로 확보해 나가야 하는데, 이런 측면에서도 기존의 농업정책은 실패하고 있다는 것이다.

지난 세기까지 농업부문에 요구되었던 사회적 역할은 주로 식량확보 문제였다. 그러나 21세기 들어서 식량문제는 대부분의 선진국들이 거의 해결한 문제로 주요 관심사항에서 벗어나고 있다. 식량문제를 대신해 농업의 새로운 역할로 주목받고 있는 세계적인 이슈는 농업의 다원적 기능이다.

그러나 농업의 다원적 기능의 지속적인 발휘를 위해서는 사회적 투자가 필요하다. 우선 납세자가 다원적 기능의 중요성에 충분히 공감하고 이에 근거한 재정투자에 동의해 주어야 한다는 선결조건이 갖추어져야 한다. 다원적 기능은 농업생산의 외부경제효과로서 가격 크기로 표시되지 않는 기능이므로, 국민적 공감대 형성이 여의치 않으면서 지속적인 사회적 투자가 이루어지기 어렵기 때문이다.