

## 한국농업정책 패러다임을 바꾸자

### 시장지향적 전환을 위한 정

국제경쟁력을 갖춘 다수의 농업경영체를 육성함으로써 개방 이후에도 국민경제의 안정적인 성장을 뒷받침할 최소한의 국내농업 규모를 유지해 나가야 하며, 그러기 위해서는 농정의 근본적인 전환이 필요하다는 사실을 부인하는 사람은 아무도 없다. 그러므로 1990년대 이후 정권이 바뀔 때나 심지어는 장관이 바뀔 때마다 농정개혁은 뜨거운 단골메뉴로 등장해 왔다.

그러나 그동안의 농정개혁은 관행적으로 수행해 오던 농업정책수단에 대한 근본적인 개혁에는 거의 접근하지 못한 채, 원론 수준의 논의과정을 거치는 과정에서 수시로 돌출되는 현안과제를 중심으로 현상 대응적이고 지엽적인 접근차원의 정책 선택으로 변질되어 왔다고 평가한다면 지나친 말일까?

개혁은 고통을 요구한다. 그러므로 기득권 세력의 반발은 개혁 작업의 강도와 비례해서 커지게 된다. 고통을 최소화할 수 있는 개혁 방향을 선택하기 위하여 좌편우고(左眊右顧)하다 보니 그 결과는 개혁 작업을 용두사미 격으로 흐지부지시켰으며,

우리 농업의 위기는 오히려 더욱 가중되어 왔다. 이에 따라 농정개혁을 요구하는 목소리는 농업계 뿐만 아니라 정부관련 부처 사이에서도 드높아지고 있다.

우루과이라운드 협상 이후 세계무역기구(WTO) 주도로 본격 추진되고 있는 세계농업질서의 개혁은 이미 세계의 보편질서로 정착되는 단계에 이르고 있다. 따라서 여태까지의 정부 의존적인 농업질서를 시장지향적인 질서로 과감히 전환시킴으로써 효율화를 강도 높게 추구하는 방향으로 농정개혁을 서둘지 않으면, 우리 농업의 장래를 기약할 수가 없는 절박한 처지에까지 내몰리게 된 것이다.

절대빈곤 시대를 효과적으로 극복하는 데 성공적이었던 우리의 농업정책수단, 그리고 우리 경제의 압축고도 성장을 성공적으로 뒷받침 해 온 그동안의 농업정책수단을 어떤 기준으로 정리하여 축소 또는 확대하는 개혁을 해야 할 것인가? 어떤 정책수단을 새로 도입하고 어떤 정책수단을 포기해야 할 것인가?

물론 그동안의 농업생산과 유통질서가 너무나



정부 의존적인 형태로 영위되어 왔기 때문에, 정책의 과감한 변화 내지 전환으로 인해서 농업계가 받게 될 충격이나 고통은 대단히 클 수밖에 없다. 그러나 현실안주적이고 현상타협적인 정책 선택으로서는 본격적인 개방시대에 처한 우리 농업의 활로를 열어 나갈 수가 없다는 사실도 이미 충분히 증명된 터에, 과감한 정책전환을 피해서는 안 된다.

정책전환에 따른 부작용이나 반발을 최소화하고 새로운 정책방향에 대해 농업인을 비롯한 관련주체들의 광범위한 공감대를 형성하기 위해서는, 정책전환 방향이 이론적인 타당성을 가져야 할 뿐 아니라 정책환경 변화에도 합치해야 한다. 그런 뒤에야 농정개혁을 바람직한 방향으로 추진할 수 있을 것이다.

시장경제논리가 보다 강조되는 본격적인 개방시대를 맞아 한국농업을 지속적으로 유지·발전시켜 나가기 위한 바람직한 정책수단은 어떠해야 할 것인가?

첫째, 미래지향적 입장의 정책수단으로서 우리 농산물의 국제경쟁력을 지속적으로 향상시켜 나갈 총체적인 경쟁력 향상시스템을 지향해야 한다.

원론적으로 농업생산은 토지와 노동 그리고 자본 등 투입요소의 효율적인 투입에 의해서 그 생산의 효율성이 결정된다. 만약 투입된 각 생산 요소

의 상대적인 효율성이 경쟁상대국과의 경쟁에서 비교열위적이라면, 생산비는 높아지고 생산 효율성은 낮아져 국제경쟁력이 떨어지게 되며 마침내 바람직한 농업규모 유지에도 실패하게 될 것이기 때문이다.

예컨대 한국의 농지임대료는 250~300만원/ha 수준이고 중국의 그것은 23만원/ha 수준이어서 중국보다 10배 이상 높다. 한국 농산물의 생산비 구성에서 토지용역비가 차지하는 비중이 40%라고 가정할 때, 중국 농산물은 토지용역비만의 차이로 생산비 자체가 1/3 이상 절감되므로 한국 농산물보다 국제경쟁력이 낮아지게 되는 것이다. 마찬가지로 농촌임금 역시 중국보다 10배 이상 높다. 따라서 토지와 노동을 집약적으로 이용하는 전통적인 농법만으로 중국농산물과 경쟁할 수 있기를 기대하기는 어렵다.

그러므로 토지와 노동생산성의 획기적인 향상, 상대적으로 풍부해진 자본중심 농법으로의 전환 추진, 나아가 생산된 농산물의 고부가가치화를 위한 가공 및 유통서비스 차별화 등을 통하여 우리 농산물의 총체적인 경쟁력향상 시스템을 구축해야 한다. 총체적인 경쟁력 향상 시스템을 뒷받침할 수 있는 농업구조 내지 기반을 조성하는 데 초점을 맞춘 정책수단을 채택해야 한다는 것이다.

특히 농산물공급 과잉시대에 처하여 효과적으로 국내농산물 수요를 개발·확대하는 동시에 생산된 농산물의 상품성을 향상시킴으로써 대량생산체제에서 생산된 수입농산물과의 차별성을 강화하고, 기존의 생산위주 정책수단의 후퇴에 대신하여 농업부가가치를 제고할 수 있는 수요위주의 정책수단을 강화해야 한다.

절대빈곤시대를 거쳐오는 동안 농산물공급은 항상 수요에 미치지 못했으므로 정부는 증산 중심적

인 정책을 운용할 수밖에 없었다. 이 과정에서 증산은 곧 농가소득 증대로 이어졌으므로 농가도 토지생산성 증대에만 관심을 집중했을 뿐, 생산된 농산물의 부가가치를 높이고 시장을 확보하려는 노력에는 상대적으로 등한해 온 것이 사실이다. 그러나 값싼 수입농산물의 국내시장 접근이 확대되면서, 갑작스럽게 농산물 공급 과잉시대가 열리게 되었다. 또한 국민소득이 지속적으로 높아지면서 소비자들의 먹거리 안전에 관한 요구도 점차 커지게 되었다.

이러한 농산물의 국내외 시장여건 변화에 대응해서 수요를 개발·확대하고 가격, 품질 및 유통 전략상의 우위를 점해 경쟁력을 올릴 수 있는 정책수단, 말하자면 생산위주의 정책수단에서 소비위주의 정책수단으로의 정책전환이 요구된다는 것이다.

둘째, 가격지지정책의 후퇴로 발생하는 농가소득 하락분을 보전하기 위한 소득보전 정책수단과 위험관리시스템(safety-net)을 강화함으로써 농가경영의 안전성을 강화하는 정책수단을 적극 도입해야 한다.

전통적으로 농가소득을 지지하기 위해 선택해 왔던 가격지지정책은 WTO 체제에서는 감축대상 정책으로서 언젠가는 소멸될 수밖에 없는 정책수단이다. 강력한 가격지지정책 아래서도 농업부문의 상대적인 위축은 전세계적으로 진행되어 왔는데, 가격지지정책을 대체할 다른 정책수단의 효과적인 도입이 순조롭지 못할 경우 농업부문의 급격한 위축은 피할 수 없게 된다.

농업부문의 급격한 위축은 산업사회의 안정적인 발전을 저해하게되므로, 각국 정부는 시장개입을 통해서 자국농업의 규모를 일정 수준 지속적으로 유지해 나갈 수 있는 다양한 정책수단을 다루어 도

입하고 있는 것이다. 또한 농업개혁을 주도하며 가격지지정책의 감축을 욕하는 세계무역기구에서도 직접지불제도를 비롯한 다양한 농가소득보전정책을 허용하고 있다. 특히 국제경쟁력을 확보하기 위한 농업생산질서의 규모화와 전문화 추세에 따라 농업경영의 효율성은 커지는 반면 위험성은 더욱 증가하고 있으므로, 이에 대처하기 위한 사전 및 사후적인 경영과 농가소득 안정화를 위한 적극적인 정책수단의 도입이 필요하다는 것이다.

셋째, 농촌지역의 쾌적성과 정주성(定住性)을 강화하기 위한 농촌지역개발 정책수단을 정비·강화해야 한다. 농촌의 쾌적성을 유지·강화하는 일은 소득증가에 따라 다양해지는 국민들의 주거수요를 농촌지역으로 유치함으로써, 국토공간을 효율적으로 이용하는 정책인 동시에 농촌관광 활성화를 통한 농촌 주민소득 증대에도 기여할 수 있는 효과적인 정책수단이다.

이를 위해서는 상대적으로 열악한 농촌지역의 교육, 의료, 문화, 복지 등 농촌생활환경 수준을 향상시켜야 하며, 이를 위해서는 도·농통합 광역생활권과 배후 농촌지역의 접근성 강화를 비롯한 적극적인 사회적 투자를 강화하기 위한 정책수단의 도입이 요구된다. 또한 정부 각 부처에서 분담하여 추진하는 농촌지역개발업무를 통합·조정하여 정책의 효율성과 형평성을 제고할 수 있도록 관련제도를 정비·보완하는 일도 시급한 문제이다.

우리나라의 경제개발이 본격화된 지난 30년간(1970~2000년) 농가인구는 1,442만 2,000명에서 403만 1,000명으로 예전의 28% 수준으로 줄어들었다. 이에 따라 총인구 가운데 농가인구가 차지하는 비중도 44.7%에서 8.6% 수준으로 줄어들었다. 농촌을 떠난 농가인구는 도시의 인구과밀 현상을 유발하고 있으며, 도시의 인구과밀로 인한 주거문

제, 교통문제 등 사회적 비용은 우리 사회가 주체할 수 없을 정도로 커지고 있다. 그러므로 농촌지역개발을 위한 정책은 농촌지역사회를 유지하기 위한 비용이라는 개념에서 도시지역의 인구과밀현상을 예방하기 위한 투자라는 개념으로 인식전환을 이를 필요가 있다.

넷째, 정부와 시장간 바람직한 관계가 설정되어 적절한 역할분담이 이루어져야 한다. 해외시장과 국경장벽을 사이에 두고 격리되었던 폐쇄된 시장 조건 아래서는 정부가 법적인 제도와 재정투융자 및 기술개발과 보급, 그리고 시장에 대한 직·간접 통제와 조정 등 전통적인 정책수단을 동원하여 시장 움직임과 경영주체의 선택 및 그 활동반경을 조정 내지 통제할 수 있었다. 그러나 시장개방이 진전되면서 정책의 시장개입 효과는 크게 제약받고 있다.

국내농산물과 경쟁관계인 해외농산물 수입이 확

대되면서 농산물의 과잉공급기조가 정착되기 시작하였고, 이에 따라 정부의 시장통제 기능은 거의 무력화되고 있다.

더구나 WTO 체제 아래 자유무역질서에서는 정부가 소비자시장이나 유통시장을 통제·조정할 수 있는 정책수단이 제도적으로 제한되어 있다. 따라서 정부가 시장개입을 통하여 소비자시장을 비롯한 유통부문을 조절할 수 있다는 전통적인 정책수단은 대부분 허상일 뿐이고, 오히려 정부와 생산자가 시장의 결정에 이끌려 가는 상황으로 전환되고 있는 것이다. 그러므로 정부는 시장질서의 유지라는 한정적인 기능과 함께 시장실패의 완화를 위한 시장개입으로 그 역할을 한정시키면서, 민간의 시장활동에 위임하는 방향으로 민간부문과 바람직한 역할 분담체제를 확립해야 한다. ●

