

한국농업정책 패러다임을 바꾸자

개방시대의 바람직한 농정

■ 농정선택의 전제조건

WTO/DDA 협상이 어떤 형태로 타결되든, 농산물시장 개방은 더욱 가속화될 것이고 국내농업 생산질서는 보다 시장지향적으로 개편될 수 밖에 없을 전망이다. 그러므로 본격적인 개방시대에 처하여 한국농정은 이제 새로운 선택을 해야 할 시점에 이르고 있다.

1993년말 우루과이라운드 협상이 타결된 이래, 지난 10년 동안 농업 경쟁력 강화를 목표로 구조개선사업 등 수많은 정책사업을 진행해 왔다. 그러나 지난 9년간(1993~2002) 농산물 무역적자는 1.5배 증가하였고, 농가인구는 2/3 수준으로 줄어들었으며, 농가부채는 3배로 불어나는 등 한국농업의 위축은 가속화되어 왔다.

국제화시대에 적응하기 위해서 농업부문에든 경쟁과 효율의 시장원칙을 적용해 나갈 수밖에 없다는 점은 깊이 인식하면서도, 정치적인 논리에 지배되어 전농가와 농업 전통목 대상이 평균적이고 현상대응적인 기존 농정추진방식은 크게 달라지지 않았다. 정부기능과 시장기능의 적절한 역할분담에 의존하기보다는 현상대응적인 정책사업 양산으로 재정수요는 급증하였으나 정책의 효율성은 크게 떨어졌다.

또한 성장잠재력 향상을 위한 농업구조개선 정책이나 농업의 공익적인 기능유지를 위한 효과적인 보상정책을 비롯, 시장실패를 보완하는 정책 도입에는 상대적으로 소홀하였다. 이 결과 한국농업의 장래를 가늠할 수 있는

농업성장 잠재력은 크게 약화되었을 뿐 아니라 농정은 농민에게 비전을 제시하지 못한 채 오히려 불신과 원망의 대상으로, 그리고 예산당국에게 비효율적인 갈라먹기식 정책의 표본으로 비난 받고 있는 것이다.

그러므로 본격적인 개방시대에 처한 한국농업의 장래를 결정할 농업정책은 다음과 같은 전제조건을 충족시켜야 한다는 제약 아래, 전환기적인 선택이 이루어져야 한다.

첫째, 한국농업의 희생을 가능하게 하는 밑그림을 제시함으로써, 농업인을 비롯한 전체 국민들의 광범위한 합의를 형성할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 버려야 할 정책과 강화해야 할 정책을 중심으로 농정의 재편방향과 그 결과를 제시함으로써 농업인에게는 비전과 행동지침을, 전체 국민에게는 농업희생을 위한 사회적 투자에 대한 긍정적인 인식을 제시할 수 있어야 한다.

둘째, 2005년 이후부터 주어진 개방이행기간 동안 한국농업의 희생준비를 끝내야 하는 시간적 제약을 충족시켜야 한다. 예컨대 지난 UR협상 때 우리나라의 쌀은 10년간(1995~2004)의 개방유예기간을 확보하였다. 그러나 이 주어진 기간을 적절하게 활용할 정책을 도입하지 못했기 때문에 쌀값의 국내외 가격차를 4배에서 5배로 오히려 악화시키고 말았는데, 그러한 어리석음을 다시 되풀이해서는 안 된다는 것이다. 주어진 개방

이행기간 동안 한국농업의 활로를 열 수 있는 정책을 확립하여 보다 확대될 자유무역시대의 한국농업을 이끌어 나가야 한다.

셋째, 개별 농업경영체의 경쟁을 통한 발전 기반으로서 시장기능을 활성화하고 공정한 경쟁이 이루어지도록 지원하며, 수요개발을 위한 시장신호의 조성과 함께 위험관리 시책으 강화하고 시장실패 현상을 교정·완화하기 위한 농가소득 보전시책을 개발하는 등 효과적인 시장시스템을 구축하는데 정책적 노력을 집중해야 한다.

넷째, 한국농업의 활로를 열어 나갈 정책수단은 WTO 협정상 허용정책의 범위 내에서 지혜롭게 선택해야 한다. 예컨대 쌀 수매정책은 총보조상당치(AMS)로 측정되는 WTO 감축대상정책이다. 그러나 쌀수매정책을 위해서 우리 농업정책상 허용되는 AMS의 대부분을 소진하고 있으므로 다른 정책수단을 선택할 수 있는 여지가 원천적으로 봉쇄되어 있다. 만약 쌀 수매정책을 포기한다면 2004년 현재 1조 4,000억 원에 해당하는 특정품목에 대한 정책적 지원을 가능하게 할 수 있는 새로운 농업보호적 시책을 도입할 수 있는 것이다. 그러므로 WTO 허용정책의 범위 안에서, 그리고 감축대상정책의 운용에서도 우리 농업을 보호할 수 있는 가장 효과적인 정책수단을 개발·도입하는 지혜가 절실히 요청된다.

■ 주요국의 농정목표

우리나라의 농정목표를 새롭게 수립하기 위해서는 주요 선진국(경쟁국 포함)의 농정목표에 대한 이해가 필요하다. 세계 각국은 국력, 경제발전 정도, 농업자원의 부존정도 등 여건에 따라 자국 농업규모의 적절한 유지를 위한 농정목표를 뚜렷이 세우고 이를 달성하기 위한 다양한 정책수단을 개발하고 있다.

여기에서 논의하고자 하는 농정목표란 농업 담당 정부부처에서 추구하는 목표라기보다는 보다 상위개념인 국가가 지향하는 정책목표, 다시 말하면 농업정책의 기본방향과 관련되는 개념이다.

일본의 농정목표는 식료·농업·농촌기본법(1997.

7 제정)에 명시된 바와 같이 농정이념을 식료의 안정적 공급과 농업의 다원적기능 발휘 농업의 지속적인 발전 및 농촌진흥에 두고 있다.

일본인의 주시인 쌀 산업의 적정 생산규모를 유지하기 위한 도작경영안정대책(1998년 도입)과 농업의 다원적 기능을 유지·발전시키기 위한 중산간지역 직접지불제(2000년 도입)가 이러한 농정목표를 실현하기 위한 중요 정책수단이다. 도작경영안정대책은 쌀의 관세화개방수용과 재고증가 등의 영향으로 쌀가격이 지속적으로 하락하여 농가경영이 악화되고 있는데 따른 대응정책수단으로 도입했다. 이를 위하여 생산자부담금과 정부지원금으로 구성된 기금에서 가격이 하락하는 경우 가격하락분의 일정비율(60~90%)을 보전함으로써 쌀농가의 소득을 보전한다.

보전 기준가격은 2002년 산부터 과거 7년 가격 중에서 최고와 최저를 제외한 5개년 평균가격을 적용하고 있다. 동시에 150만 톤±50만 톤 규모의 공공비축제도를 도입하여 수확기 쌀가격 안정을 기한다. 중산간지역 직접지불제는 유럽의 조건불리지역 직접지불제에 준하는 제도로서, 조건이 불리한 중산간지역의 지역개발과 소득원확대를 위해 부락과 맺은 협정에 따라 정부지원금을 5년 단위 덩어리(lump sum)로 지원함으로써, 지역실정을 반영하는 다양한 방법으로 중산간지역에서의 영농활동을 정착시켜 다원적 기능을 발휘하도록 하는 제도이다.

서독의 농정목표는 농업법(Landwirtschaftsgesets) 제1조에 잘 명기되어 있다. '농업이 국민경제의 전진적인 발전에 참여하도록 하며 최선의 식량공급을 확보케 하고, 무역·세제·신용·가격정책을 통해 농업의 자연적·경제적 불이익을 보정하며, 농업생산성을 향상시키고 농업종사자의 지위를 타산업종사자와 동등하게 유지하도록 한다'는 것이 그것이다.

스위스의 농정목표는 생산요소를 최대한 활용함으로써 가족농을 지원하고, 정상 시기는 물론 비상시에 있어서도 국민의 식량공급을 보장할 수 있는 생산잠재력을 유지하며 아울러 경관이나 환경을 보전하기 위하여 농업을 전국토에 고루 분산시켜 육성하고 가족농업

을 효율적으로 유지하는 데 두고 있다.

프랑스는 1999년 제정된 신농업기본법에 의해 국토 경영계약제도를 새로 도입, 농업의 다원적 기능에 대한 정책적 지원을 보다 강화하고 있다. 국토경영계약은 '경제 및 고용'에 관한 부분과 '환경 및 국토'에 관한 부분으로 구성되는데, 농업경영의 부가가치창출 및 고용촉진에 관한 정책적 지원이 경제 및 고용에 관한 주요 내용이고, 환경과 국토 보전이라는 농업의 다원적 기능 유지에 관한 정책적 지원이 환경 및 국토에 관한 주요 내용이다.

EU의 공통 농업정책(CAP) 목표는 일명 로마조약이라 칭하는 유럽공동시장을 위한 기본조약 제30조에 명시되어 있는데, '기술진보와 생산합리화를 추진하고, 생산 요소의 최적투입을 통해 농업생산성을 제고하고 농업인의 생활보장을 위하여 농가소득을 적절히 증가시키며, 농산물 시장을 안정시키고 소비자를 보호한다'는 것이다. 1992년 CAP를 개혁함으로써 생산과 직접 연계되지 않는 소득보상직불제, 조건부리지역 직불제 등을 도입하였으며 2003년 다시 CAP 개혁에 착수, 농촌개발을 비롯한 농업의 다원적기능 유지를 위한 정책적 지원을 새로 강화하고 있다.

미국의 농업정책은 가족농(family farm)보호를 중심으로 첫째, 농가소득을 보장하고 둘째, 소비자에게 적절한 가격으로 충분한 식량을 공급하는 것을 목표로 하고 있다. 농가소득을 지지하기 위하여 종래의 가격지지 정책에서 소득지지정책으로 전환하고(1996년 농업법) 다양한 소득직접지불제도를 도입하고 있다.

2002년 농업법에서는 소득안전망 제도와 환경농업 정책을 강화하고 농촌개발을 확충하며 원산지 표시제도를 도입하는 등 국내농업 보호시책을 강화하고 있다. 특히 소득안전망(safety net) 강화의 수단으로 도입한 고정직접지불제도는 과거의 생산탄력직불제를 바꾼 것으로서, 과거 5년 동안 생산조정을 대가로 가격지지를 보장받는 부족불제도(deficiency payment)에 참가한 농가를 대상으로 하여 계약면적 85% 기준으로 고정적인 소득보조직불제를 시행하는 제도이다.

또한 부족불제도가 시행시 목표가격(target price)과

[고정직접지불 + 시장가격]간의 차액을 재정에서 직접 지불하는 가격보전직불제도(CCP:Counter Cyclical Payment)를 2002년부터 새로 도입하여 농가소득보전에 나서고 있다.

중국은 지난 20년간에 걸친 경제개혁 정책으로 농업 부문에서 괄목할 만한 성과를 거두고 있다. 농업생산량의 급속한 증가로 식량부족국가에서 식량수출국으로 변모했으며 농업성장의 결과 농촌주민의 생활수준이 급격히 향상되었다. 이러한 성과에도 불구하고 중국농업이 당면한 과제는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 낮은 농가소득과 심각한 지역간 소득불균형 문제이다. 2002년 농촌인구 1인당 소득은 300US달러로 도시지역 주민소득의 1/3에 불과한 실정이며 연간 소득 100US달러 수준의 절대빈곤 인구가 9,000만 명에 이르는 등 농촌지역의 광범위한 빈곤문제가 핵심과제이다.

둘째, 농촌의 저고용과 실업문제이다. 2002년 현재 농촌 취업인구는 전산업 취업인구의 50%에 해당하며, 이 중 농업생산에 큰 영향을 주지 않고 다른 부문에 전업시킬 수 있는 인력은 1억~2억 5,000만 명으로 추정된다.

셋째, 농촌의 자원고갈과 환경악화 문제이다. 주로 토지를 집약적으로 이용하는 방식에 의존하며 농업생산성 향상을 도모했던 노력은 자원고갈과 생태계 및 환경악화로 이어져서 중국 서북지방의 사막화와 서남지방의 토양침식, 북부 평원지역의 수자원 고갈현상 등을 야기하고 있다. 또한 화학비료와 대규모 축산 등 집약적 농업경영의 확대는 토양, 물, 대기의 오염을 확대시키는 등 환경악화를 가중시키고 있다.

넷째, 영세경영규모(호당 0.53ha)와 낮은 노동생산성뿐만 아니라 농업투입재 산업·마케팅 산업 등 연관산업의 미발달, 그리고 농업소득의 7~8%에 해당하는 높은 조세부담 등으로 중국농가의 시장경쟁력이 대단히 취약하다는 점이다. 이와 같은 여건변화에 대응하여 중국농업정책 목표는 도시산업을 지원하기 위한 저가의 식품 및 원료제공과 농산물수출을 통한 외화획득이라는 전통적인 정책목표를 다음과 같이 수정

하고 있다.

- 1) 농가소득을 연간 4~5% 성장시킴으로써 농촌 절대빈곤인구를 줄인다.
- 2) 고생산율, 고품질, 고효율, 높은 식품안전도를 추구한다.
- 3) WTO 가입으로 통합된 세계시장에서 중국농업의 경쟁력을 강화한다. 이를 위하여 농업관련 조세제도를 개혁하고, 농촌 하부구조의 확충과 연구개발, 교육, 훈련투자를 확대한다.
- 4) 농촌 잉여노동력의 활용을 위한 취업기회 창출과 농촌지역 개발을 추진한다.
- 5) 생태계 및 환경보존을 위한 농업질서의 개편과 투자확대를 추진한다.

이상에서 대략 살핀 주요국의 농정목표는 각 나라들이 처하고 있는 여건에 따라서 상이하나, 기본적인 골격을 간추리면 다음과 같다.

첫째, 국민에게 안정적으로 식량을 공급하는 기능을 강조하고 있다.

둘째, 농업의 환경 및 국토보전 기능과 한계자원고용을 통한 농촌지역 유지기능을 강조하고 있다.

셋째, 농업의 자연적·경제적인 불이익을 보정하기 위한 재정적 지원을 강조하고 있다.

넷째, 정부주도에 의한 농업생산 중심이었던 농정은 수요를 중시하는 시장주의적인 농정으로 전환되고 있다.

■ 한국농정의 바람직한 목표

합리적인 정책체계는 다음과 같은 요건을 구비해야 한다.

- 1) 정책이 추구하는 기본적인 목표를 국민적 합의 아래 제시해야 한다.
- 2) 정책의 기본목표를 뒷받침하는 구체적인 중간목표들이 분명해야 한다.
- 3) 국민경제라는 큰 틀 속에서 외생적으로 주어지는

여건변화를 유기적으로 연결시키는 각 정책수단들이 제약조건 속에 구비되어 있어야 한다.

본격적인 개방화시대에 처하여 농업개혁을 능동적으로 추진하기 위한 오늘날의 한국농정 목표는 '국민경제에 필요한 최소한의 농업규모(national minimum required agriculture)'를 시장지향적으로 경제질서 속에서 지속적으로 유지' 하는데 두어야 한다.

'최소한의 농업규모'란 다음과 같은 중간목표에 의해서 구체화할 수 있다.

첫째, 국내농업이 달성해야 할 식량안보적 기능을 수행하는 데 필요한 최소한의 식량자급률 목표를 달성할 수 있는 농업규모를 유지해야 한다. 둘째, 자연환경과 국토보전 등 농업생산의 공익적인 기능을 유지해 나갈 수 있는 농업규모를 유지해야 한다. 셋째, 인구유출이 심한 농촌의 지역사회 유지에 필요한 최소한의 농업규모를 유지해야 한다. 넷째, 다른 산업부문에 고용될 수 없는 노령화된 인구나 산간지 농지 등 한계적 자원의 유희화를 막기 위한 최소한의 농업규모를 유지해야 한다.

이러한 정책목표는 다음과 같은 두 가지 제약조건을 충족시키는 정책수단으로 달성할 수 있다.

첫째, 무역자유화 방향으로 진전시키기 위하여 각국 농업생산질서의 시장경제화 개혁을 주도하고 있는 WTO 협정상의 허용조건 범위내에서 정책수단을 선택해야 한다.

둘째, 최소한의 농업규모 유지를 위한 정책비용이 농업의 과도한 위축으로 유발될 사회적 비용보다는 훨씬 싸고 효과적이라는 국민적 합의 형성에 성공할 수 있는 정책수단을 선택해야 한다.

이러한 제약조건 속에서 정책 효율성을 확보하고 정책선택에 대한 국민적 공감대를 확보하기 위해서는, 현재까지의 정부 주도적인 공급(생산) 위주의 정책수단을 시장 지향적인 수요(소비) 위주의 정책수단으로 전환해야 한다. 이를 위해서는 후퇴시켜야 할 정책과 강화해야 할 정책으로 정책수단을 구분할 필요가 있다. ●