

# 농업보조금 논란과 한국의 농정 방향

지금 한국 농업이 당면한 가장 힘든 장애물은 농업에 대한 올바른 이해와 인식의 부재다. 농업정책과 농업보조는 선심성의 시혜가 아니다. 농업이 생산하는 다원적 기능에 대한 정당한 보상이며, 경제적 불안정과 사회적 갈등에 대한 안전망을 제공하는 국가존립의 기반이다. 그런 인식하에서 접근되어야 한다.

농업보조금이 다시 도마 위에 올랐다. 보수언론들은 '농업 퍼주기' 라는 자극적인 표현으로 농업보조금에 대한 부정적인 인식을 부추기고 있으며, 농림수산식품부는 농업보조금 체계를 생산성과 효율성 위주로 재편한다는 방침을 천명하고 실행기구로 농업선진화위원회를 출범시켰다. 그러나 문제는 농업보조금에 대한 인식이 정권, 식량상황, 정치적 일정에 따라 변한다는 것이다. 이는 농업정책의 제도적 불확실성으로 작용하며, 궁극적으로는 농업과 농민들에게 커다란 경영위험이 되고 있다.

농업은 국가 존립의 기반이며, 국민들이 인간으로서의 존엄성을 지키며 살아갈 수 있는 전제조건이다. 농업정책은 이러한 인식을 바탕으로 굳건하게 정립되어야 하고, 정권의 성향에 관계없이 일관적이어야 한다. 먹을 것이 없어 장바닥에 떨어진 것을 주워 먹는 어린애들이나 진흙쿠키를 사먹는

사람들에게 인간의 도리나 자존심을 기대하기는 어려울 것이다.

## 농업, 인류 역사의 기원

미래학자 앨빈 토플러는 인류의 역사를 3개의 거대한 물결로 분류하였다. 1만 년 전 농업혁명을 제1의 물결, 18세기 영국에서 시작한 산업혁명을 제2의 물결, 오늘날 인터넷 기반의 정보혁명을 제3의 물결이라 칭하였다. 이 세 가지 물결의 공통점은 생산방식의 혁신을 통해 모든 인류의 살아가는 모습(생활양식)과 방식(사회조직), 그리고 생각의 틀(철학과 이념)을 바꿨다는 데 있다. 산업혁명은 자본주의와 시장경제 체제, 시민사회를 잉태하였고, 정보혁명은 기존의 산업구조를 근본적으로 변화시키며 완전히 새로운 사회를 만들어가고 있다. 그러나 이 두 물결은 첫 번째 물결이 없었다면 결코 존재하지 못했을 것이다.

농업혁명은 먹을거리를 채집과 수렵에 의존하던 인간이 씨앗을 적절한 시기에 땅에 심고 이를 잘 관리하면 수십 배, 수백 배의 산출이 가능한 것을 이해하고 실행한 데서 비롯되었다. 이는 18세기 유럽의 증농학파들이 농업만이 유일하게 부를 창출하는 가장 중요한 산업으로 인식한 근거가 된다. 농업을 중시하는 이러한 전통은 아직도 유럽대륙에 깊이 뿌리박고 있으며, 농업에 대한 애정과 농업·농촌정책의 토대가 된다.

농업혁명을 이룬 농사의 비법을 알기까지는 아마 백만 년 이상의 시간이 필요했을 것이다. 그러나 이런 고통스럽고 지루한 과정은 혁명이 되기에 충분했다. 인간은 농업혁명을 통해 비로소 오랜 기아와 영양실조에서 벗어날 수 있었다. 또한 식량을 조달하는 데서 오는 위험과 떠돌이 생활에서 벗어나 안정적인 삶과 활발한 종족번식이 이루어졌다.

한편 생산해서 소비하고 남은 여분의 식량을 서로 사고파는 거래가 늘면서 시장이 만들어지고, 사유재산이 형성되기 시작한다. 시장거래가 늘면서 분쟁도 따라서 늘고, 이를 중재할 권력기구가 필요하게 된다. 이러한 필요도 부족장이나 군주를 만들었을 것이다. 어쩌면 이들은 오늘날의 마피아처럼 스스로 그러한 필요에 부응하는 존재로 자처하고 나섰을 지도 모른다.

사유재산은 초기 문명과 지배계급을 형성하는데 필요한 재화와 용역의 기초가 되었다. 생존에 필요한 식량을 농민으로부터 징수할 수 있는 권력을 가진 자들은 필요한 것

보다 더 많은 것을 요구하면서 농업에 대한 수탈이 시작되었다. 권력은 점차 집중되고 커져서 애초에 왜 국가권력이 필요했는지 상관없이 국가에 대한 맹목적인 충성이 강요된다. 이 무렵이면 농민들은 단지 군주를 위해 존재하는 존재가 되고 만다. 주객이 전도된 것이다.



양승통  
고려대 식품자원경제학과 교수

### 산업혁명, 농업을 산업화 하다

이러한 봉건시대가 산업혁명을 기점으로 막을 내리게 된다. 증기기관을 중심으로 한 기계적 생산수단의 발명으로 촉발된 산업혁명은 노동보다 월등하게 높은 생산성을 가진 자본을 만들어낸다. ‘우회적 생산수단 (detoured way of production)’으로 정의되는 자본은 인간의 노동으로 필요한 재화를 직접 만드는 것이 아니라, 생산성이 훨씬 높은 자본을 만들고, 그것으로 더 많은 재화를 생산함으로써 노동으로만 생산할 때에 비해 훨씬 많은 생산을 하게 한다. 이에 따라 대량 생산이 가능하게 되었다.

대량생산 체계로 과거에 없었던 여러 산업들이 새롭게 등장하고, 자본이 생산의 가장 중요한 수단이 되었다. 인간은 점차 산업화에 필요한 노동력을 제공하는 생산수단으로 전락하고, 그 가치도 생존에 필요한 수준만큼만 인정받았다. 산업에 필요한 노동력은 과거 농민이었던 사람들이 제공하였다. 지주

들은 소작지를 회수하거나 자경농민들이 경작하던 땅을 거의 강제로 구입하여 산업이 필요로 하는 원료를 생산하거나 엄청난 규모로 성장하는 도시가 필요로 하는 식량을 생산하는 대규모 농장을 만들기 시작하였다. 오랫동안 농사를 지으며 자급자족하던 사람들은 하루아침에 땅을 빼앗기고 도시의 임금노동자나 농업노동자로 전락하여 생존을 위협받게 되었다. 과거 왕과 귀족을 위해 잉여농산물을 생산하던 농민들은 이제 지주나 자본가를 위해 존재하게 되었다. 산업혁명은 결코 농업과 양립하지 못했다.

산업혁명은 농업 또한 산업화 시키면서 농업을 근본적으로 변화시켰다. 시장경제가 확산되면서 농업은 먹을거리를 생산하는 식량공급체계에서 수익을 추구하는 산업이 되었다. 대규모 농장(plantation)은 물론이고 전통적인 소농 경영체도 생산물을 시장에 내다 팔아 생활에 필요한 물품을 조달해야 하는 시장경제에 편입되면서 무한경쟁체제에 돌입하였다. 경제이론은 완전경쟁시장에서는 장기적으로 이윤을 얻을 수 없다고 말하고 있다. 완전경쟁에 가장 가까운 농업은 특히 가격변동이 심한 시장구조에서 필연적으로 쇠퇴할 수밖에 없었다. 물론 자본규모가 큰 대규모 농업경영체들은 무한경쟁에서 살아남아 더욱 규모를 키우고 효율적이 되었다.

산업혁명은 인류역사에 농업혁명 못지않은 중요한 발자취를 남겼다. 자본주의와 보이지 않는 손이 지배하는 시장경제체제를 만들었으며, 오늘날 우리가 누리는 풍요가 가능하게

하였다. 그러나 산업혁명은 또한 엄청난 부작용을 동반하였다. 화석연료에 기반을 둔 산업화는 오늘날 지구생태계를 파괴하는 지구온난화의 원인이 되었고, 대규모 공장식 축산은 광우병이라는 전대미문의 질병을 낳았다.

### 선진국은 왜 농업을 보호하는가

오늘날 대부분의 선진국에서 식량자급률이 100%를 넘고 있다. 이는 산업화와 국경 없는 경쟁으로 특징지을 수 있는 자본주의 시장경제 하에서 매우 기이한 현상이다. 그 배경에는 이들 정부의 지원에 있다. 산업혁명을 통한 농업의 산업화는 전통적인 가족농의 몰락과 농촌의 붕괴를 가져왔다. 이는 식량안보와 식품안전을 위협했고, 사회적 갈등과 정치적 불안으로 이어졌다. 이러한 결과는 역설적으로 농업의 중요성을 더욱 부각시켰으며, 농업의 유지와 지속적인 발전이 국가존립의 기반이라는 인식을 확고하게 해주었다.

농업에 대한 보조는 아이러니하게도 미국에서부터 본격적으로 시작되었다. 1929년 대공황이 곧 회복될 것이라는 믿음을 깨고 수년 간 지속되어 농가경제가 파탄 나고 사회기반이 흔들리자 미국 정부는 1933년 농업조정법을 제정하였다. 농산물가격을 지지하고 농업소득을 보전하기 위한 이 법은 여전히 미국 농업정책의 골격을 이루고 있다. 미국은 아직도 전 세계에서 농업에 가장 많은 보조를 주는 국가이다.

무역자유화의 첨병인 WTO에서도 농업의 다원적 기능을 인정하고 시장개방으로 인해

증가한 부의 공평한 재분배를 제안하고 있다. 선진국들의 농업에 대한 보조는 농업이 제공하는 다원적 기능에 대한 정당한 보상으로 이해할 수 있다.

### 한국 농정의 방향

한국 농업은 1960년대 이후 눈부신 경제성장 과정에서 산업국가 가운데서 가장 빠른 해체과정을 겪었다. 그러나 산업화에 기여한 농업의 역할은 결코 인정받지 못했다. 정권이 바뀔 때마다 정책의 기조는 널뛰기를 하였고, 그 와중에서 농민들은 제도적 충격을 견디지 못하고 무너져 갔다.

한국 농정의 가장 커다란 문제는 한국 농업에 대한 인식의 부재이다. 농민들을 보조금에만 의존하는 염치없는 집단으로 규정된 전 정권에 이어, 농업보조금이 너무 많아 경쟁력 제고에 장애가 된다는 현 정권의 농업관이 이를 단적으로 보여준다. 농산물시장 개방을 주장하는 많은 경제 관료와 경제학자들은 자유무역을 통해 필요한 식량을 충분히 공급할 수 있다고 믿고 있다. 이들에게 농업은 단지 하나의 부실한 산업이며, 정치적으로 골치 아픈 뜨거운 감자 정도로 인식된다. 농업에 대한 올바른 이해와 인식의 부재가 한국 농업이 당면한 가장 힘든 장애물이다.

무역자유화란 전 세계에서 가장 경쟁력 있는 생산자 순서로 세계시장에 공급하는 것을 의미한다. 그러나 많은 선진국들이 농업에 보조를 주는 것은 이러한 개방논리가 농업에 적용되면 안 된다는 것을 보여주는 것이다.

안타깝게도 한국 농업은 국제시장에서 경쟁력을 가지기 어렵다. 국내시장에서 경쟁력을 갖기 위해서는 오랫동안 선진국들이 취해온 적절한 국경보호와 보조정책이 필요하다.

시장개방과 보조금 감축은 한국 농업의 무장해제를 의미한다. 아마 가장 효율적인 소수의 대규모 농가들은 살아남을 수 있을지 모른다. 그러나 이러한 모습은 절대 바람직한 농업상이 될 수 없다. 우리가 농업을 보호하는 것은 농업이 생산하는, 그러나 시장에서 보상받지 못하는 다원적 기능을 지속적으로 제공받기를 원하기 때문이다. 식량안보와 식품안전성 제고, 지역간 균형적 발전, 도시민들을 위한 휴식 공간 제공, 수자원의 유지 등이 그것들이다. 이와 함께 농촌과 농업은 경기침체에 고용을 제공하고 갈등을 흡수하는 국가경제의 완충지대가 된다. 오늘날 각국의 주요 수출상품인 전통문화는 활기차고 생명력 넘치는 농촌이 있어야 가능하다.

농업정책과 농업보조는 선심성의 시혜가 아니라 농업이 생산하는 다원적 기능에 대한 정당한 보상이며, 경제적 불안정과 사회적 갈등에 대한 안전망을 제공하는 국가존립의 기반이라는 인식 하에서 접근되어야 한다. 세계에서 가장 빨리 고령화가 진행되는 한국 농업은 머지않아 저절로 구조조정이 이루어질 것이다. 정권이 바뀔 때마다 개혁의 이름으로 구조조정을 밀어붙일 것이 아니라, 오히려 농업이 연착륙하고 농촌이 지속적으로 기능할 수 있도록 농업·농촌정책을 디자인해야 할 것이다. Y