

## 한국농업정책 패러다임을 바꾸자

### 한국농업정책 선택의 기로

정부 의존적인 농업생산 질서를 시장경쟁 의존적인 질서로 전환해 나가는 것은 선택이 아니고 필수적인 과제로 받아들여져야 한다. 바꾸어 말하면 우리가 원하지 않는다 하더라도 한국농업은 차디찬 시장경쟁속에 이미 나와 있다는 것이다. 여태까지 강렬한 국경조치와 보조정책의 틀 속에 안주해 왔던 한국농업의 경쟁력이, 이제는 시장경쟁속에서 살아남는 개별농장의 경쟁력으로 평가되어야 하는 시대로 진입하고 있는 것이다. 그러므로 싹든 종든 시장논리의 틀 속에서 한국농업을 살려나갈 수 있는 정책틀을 짜고 정책수단을 개발할 수밖에 없는 것이다.

시장경쟁으로 나온 농장들은 효율을 실현시키지 못하면 궁극적으로 퇴출될 수밖에 없다. 상대적으로 소득분배가 낮을 때에는 고용된 생산요소들이 점차 해당 산업을 떠나게 된다. 사람도, 땅도, 자본도 보다 높은 소득분배 기회를 찾아 나서기 때문이다. 이에 따라 산업의 전반적인 위축은 더욱 가속화된다. 결국 효율적인 농장들이 많이 생겨나지 않는 한, 한국농업은 소멸되어 갈 수밖에 없을 것이다. 이것이 시장경쟁에서 예상되는 결과이다.

그러므로 최소한의 국내농업 수준을 유지해 나가기 위해서 한국 농업정책이 당면한 첫 번째 과제는 바로 농업경영체의 효율 실현을 통한 경쟁력 확보인 것이다. 즉 경쟁력을 보유한 농장들을 많이 만들기 위한 제도를 갖추고 그 바탕을 조성하기 위해서 강력한 구조조정에 나서는 일이다. 그러나 불행히도 그동안의 농업정책은 농업생산에

종사하고 있는 전체 농가를 대상으로 하여 품목 중심의 평균적인 경쟁력 향상을 도모하는 데 초점을 맞추어 왔다고 평가할 수 있다.

특정품목을 생산하는 평균 농가의 경쟁력을 국제적인 수준으로 향상시킨다는 것은 한마디로 불가능하다. 생산 규모가 작은 영세소농이나 지급적 성격이 높은 노령농가들에게 기술향상이나 경영혁신을 기대한다는 것은 연목구어(緣木求魚)적 시책이 아니겠는가? 이 때문에 재정의 비효율성에 대한 비난이 가중될 수밖에 없었던 것이다.

이제 한국의 농정은 평균농가를 대상으로 평균적으로 시혜(施惠)적인 경쟁력 향상정책을 계속하면서 농업부문을 국민경제의 부담스런 존재로 끌어갈 것인가, 아니면 선택과 집중원칙을 뚜렷이 세워서 경쟁력 향상과 효율실현의 기반조성 및 잠재력 함양을 위한 산업정책으로 전환할 것인가 하는 선택의 기로에 처해 있다고 할 수 있다.

한국농업은 노동집약적인 경영형태를 벗어난 지 이미 오래이다. 산업화의 영향으로 임금이 경쟁상대국들보다 비싸졌기 때문이다. 또한 주어진 좁은 국토에서 많은 인구를 부양해야 하기 때문에 땅값도 세계적으로 가장 높은 수준이다. 그러므로 한국 농업은 상대적으로 풍부해진 자본과 지식산업에서 그 발전잠재력을 찾아야 한다. 말하자면 한국농업은 값비싼 땅과 노동력 대신에 화학, 생물, 기계, 전기, 전자기술로 무장된 생명공학(BT)과 정보화(IT)로 재편성되는 새로운 바퀴를 달고 움직여 나가



야 한다. 다행스럽게도 한국은 이러한 주변기술을 상당수준 값싸게 공급할 수 있는 전후방 연관산업이 어느 정도 갖추어져 있다. 이러한 사회간접자본(SOC)을 잘 활용한다면 한국농업의 장래는 그렇게 비관적이지만은 않다.

그러나 첫 번째 문제는 현실적으로 농업내부에 축적된 자본이 없고, 이미 상당 수준까지 개방된 시장은 농업의 자본축적을 도와줄 수가 없다는 데 있다. 말하자면 한국농업은 외부의 투자보조가 없이는 이 새로운 농업시스템을 구축하는 데 별다른 일을 할 수가 없다. 그러므로 상당기간 동안 정부가 재정부용자재도를 지속할 필요가 있다.

두 번째 문제는 농업에 대한 외부투자를 성공적으로 관리할 수 있는 농업내부의 경영과 기술능력이 부족하다는 문제이다. 논리적으로 말하자면 시장경쟁을 통하여 살아남을 수 있는 능력있는 경영체를 선별하여 이 일을 맡겨야 한다. 그러나 '검증받은 능력을 갖춘 경영체'를 찾이란 쉽지않다. 특히 젊고 유능한 인력들은 이미 농촌현장에서 벗어났다. 그러므로 획기적인 농업인력 양성체제를 구축함으로써 체계적인 교육과 훈련을 통해 선도적 기술과 경영능력을 파급시키면서 농업인의 능력을 함양해 나갈 수밖에 없다. 또한 유능한 인력을 농촌으로 불러들이는 시장신호를 조성해야 한다. 이것도 정부에 맡겨진 몫이다.

세 번째 문제는 소농경영의 문제이다. 소농경영으로도 시장에서 더 높은 소득을 올릴 수 있는 분야가 없는 건 아니다. 그러나 지속성을 보장하기는 어렵다. 왜냐하면 그 분야에 대한 기술이 빠르게 보편화되기 때문에 공급량이 늘어나서 결국 가격이 떨어지기 때문이다. 따라서 소농의 규모를 확대하도록 유도해 나가야 한다. 예컨대 제주도에서는 한때 감귤나무 한 그루로 대학생 한 사람의 학비를 감당할 수 있었다는 뜻에서 감귤나무를 대학나무로 부른 적이 있었다. 그러나 감귤 생산량이 늘어나면서 감귤값이 떨어지게 되자 농가들은 경영비를 줄이고 상품을 고급화해서 대

응하다가 결국에는 감귤 재배규모를 한 그루에서 열 그루로, 그리고 백 그루로 확대하는 방향을 선택하게 되었다. 시장에서 일어나는 매우 보편적인 현상이 이러한 농업경영의 규모화를 제도적으로 추진할 수 있는 정책수단이 확보되어야 한다.

네 번째 문제는 소농과 고령농가의 기초복지를 강화함으로써 이들의 경영이양을 무리없이 진행시킬 수 있는 퇴로를 여는 시책이 부족하다는 점이다. 한국농업의 새로운 성장동력으로 제기된 새로운 농업시스템 구축에 관심이 없거나, 설혹 관심을 표명한다고 하더라도 이를 추진할 능력이 부족한 영세농이나 고령농가의 문제에 어떻게 대응해야 할 것인가?

UR협상 이후에 세계 각국은 가격지지정책의 축소(fade out) 대신 소득에 대한 직접지불정책을 강화(fade in) 시키는 방향으로 정책을 전환해 왔다. 이러한 정책변화를 받아들여서 우리나라도 경영이양직불제, 환경농업직불제, 논농업직불제, 소득보전직불제, 조건불리지역직불제등을 이미 도입했거나 도입할 준비를 갖추고 있다.

그러나 이러한 직불제 도입과 강화에 대한 사회적 저항도 만만치않다. 시장경쟁에서 탈락해 퇴출되어야 할 농가들을 대상으로 하는 소득직불제는 궁극적으로 농업구조조정을 지연시키고 재정의 비효율성을 늘일 뿐이라는 것이다. 그러므로 직불제는 농업문제를 해결하는 만능적인 정책이 되어서는 안 된다.

직불제 수혜대상 농가를 경쟁잠재력이 있는 농가로 제한하여 시행하되, 여기에서 제외되는 농가에게는 앞으로 수년 동안 집행될 직불보조금을 모아 한꺼번에 지불함으로써 경영이양의 촉진을 유도하는 정책수단을 개발해야 한다. 이에 보완하여 소농과 노령농가에 대한 은퇴이후의 사회복지정책을 강화하는 정책수단을 개발, 경쟁력 향상을 위한 새로운 농업시스템 구축 정책과 차별적으로 추진하는 이원적인 정책수단을 확립하고 농가들의 선택에 의해서 농업구조조정을 추진하는 지혜가 필요하다는 것이다. ●