

한국농업정책 패러다임을 바꾸자

농업정책의 목표

정책목표란 정책이 지향하는 목적의 귀착점을 말한다. 경제정책의 한부분이자 농업정책이 추구하는 지표로서, 정책목표는 사회가 지향하는 가치관에 적합하고 경제 여건의 변화방향에 합치해야 한다는 조건을 충족시켜야 사회적 설득력을 높일 수 있다. 또한 비시장기구인 정부가 강제적인 자원분배를 통해 시장실패 현상을 완화 내지 교정함으로써 국민 후생증진에 기여토록 해야 한다는 측면에서, 정책목표는 공공성 실현에 충실해야 한다.

따라서 바람직한 정책목표는 우리 사회가 지향하는 가치관의 실현성 국내외 여건 변화에 합치되는 미래지향성 높은 공공성 확보라는 요건을 갖추어야만 국민적 공감대를 확산시켜 지속성을 보장받을 수 있을 것이다. 그러나 1990년대 이후 강화되어 온 세계무역의 자유화시대 하에서는 일국의 농업정책이 시장경쟁원리에 입각한 세계무역자유화규범의 제약을 충족시켜야 한다는 제약이 주어져 있다.

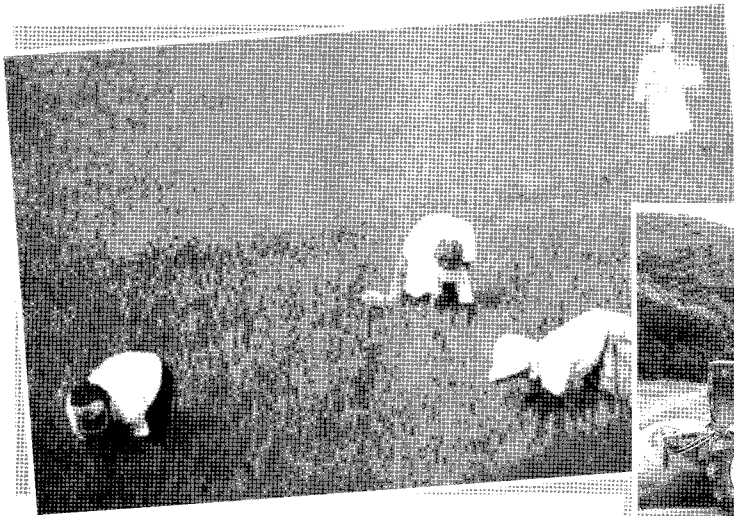
이 장에서는 먼저 농산물 무역자유화정책의 한계와 정부의 적정한 시장개입정책의 필요성에 대한 검토를 선행함으로써 국내 가치의 실현을 위한 한국적 농업정책의 필요성을 입증하고, 이어서 무역자유화시대에 처한 바람직한 우리 농업정책의 목표에 대해서 논의하고자 한다.

1. 농산물 자유무역이론의 한계와 정책개입의 필요성

시장경제주의는 후생경제학의 제1정리에 근거한다. 이 정리의 요체는 경제의 운영에 있어 정부개입을 철폐하고 시장에 맡기면 시장기구(market mechanism)가 자원의 최적배분을 실현하여 경제의 효율성이 높아진다는 것이다. 국제경제학의 비교생산비설로 불리는 이 이론은, 19세기 영국 곡물무역정책에 대한 논쟁중 리카도(D. Ricardo)가 처음 제기했으며, 이후 헤커(Heckser), 오린(Ohrin), 사무엘슨(Samuelson)등에 의해서 발전되어 오늘날 현대 국제무역이론의 기본적인 가설이 되고 있다.

자유무역의 기본이론이 되고 있는 비교생산비설은 다음과 같이 요약할 수 있다. 세계 각국이 상대적으로 생산비가 낮은 비교우위적인 산업에 특화하여 이를 자유교역하게 되면, 시장의 보이지 않는 손(Invisible Hand)의 작용에 의해 소비자는 물론 생산자의 후생도 극대화되는 이른바 자원의 최적배분(파레토 균형)이 실현된다. 그러므로 무역을 왜곡하는 시장개입은 철폐해야 한다는 것이다.

이러한 경제학적인 정리와 가설은 여러 가지 비현실



적인 가정을 전제로 하여 수리적으로 증명된다. 그러나 가정들이 성립되지 않을 때, 이 이론은 단순한 사고의 유희에 지나지 않는다. 여기에서는 가장 치명적인 몇 가지 가정들을 검토함으로써 정부개입(정책)의 필요성을 입증하기로 한다.

첫째, 외부효과의 부재 가정이다. 농업과 농촌은 식량안보라는 고유기능 외에도 국토와 환경보존, 홍수예방과 수자원 함양, 자연경관 및 지역문화유지, 한계 자원에 대한 고용유지 등 중요한 외부효과를 농업생산의 결합생산물(joint products) 형태로 생산함으로써 국민경제의 안정적인 성장에 기여하고 있다.

이러한 외부효과는 시장가격의 크기로 반영되지 않기 때문에, 시장에 방임할 경우 사회적으로 필요한 최적수준의 공급에 실패하게 된다(시장실패). 이 때문에 WTO 협상에서도 비교역적인 관심사항(NTC)으로 정리되어 협정문 전문에서 언급하고 있는 것이다.

최적수준의 외부효과를 실현하기 위해서는 시장개입을 통한 정부보호가 필수적이다. 보호의 방법으로는 일반적으로 농업생산에 보조금을 지불함으로써 농업생산의 위축을 막거나, 관세를 통해 국내 농업보호를 유지하는 방법이 채택되고 있다.

농업경영규모가 큰 미국과 EU 등 선진국 농업에서는 주로 보조금을 통하여 농업의 외부효과를 유지하는 정책을 도입하고 있지만, 한국의 경우와 같이 소규모 가족경영이 광범위하게 유지되고 있는 나라에서는 가족 단위 보조금지불의 경우 보조금 산정과 분배 등 정책비용이 많이 소요되기 때문에 관세를 통한 국경조치가 더욱 효과적일 수가 있다.

둘째, 위험부재의 가정이다. 세계 각국 정부는 '기아에서의 해방'을 위해 2002년 6월 세계식량정상회의(World Food Summit)에서 국제기아퇴치연맹(International Alliance against Hunger)을 창설하는 등 다양한 노력을 기울이고 있고, 세계역사상 현 시대에서 가장 많은 식량을 생산하고 있는 등 가시적인 성과도 나타나고 있다. 그렇지만 여전히 8억 4,000만명의 인구는 만성적인 기아상태에서 허덕이고 있으며 2015년까지 현재의 기아인구를 절반수준으로 감축하기 위한 세계적인 목표(1996년 세계식량정상회의)는 실현 가망성이 매우 낮다.

특히 기아인구의 대부분(8억 명)이 살고 있는 개도국에서는 자원부족과 소규모 가족경영의 한계 및 부적절한 정책선택 등으로 식량의 공급확대 가능성이 제약받고 있으며, 식량수요 자체도 가격변화에

바람직한 정책목표는 우리 사회가 지향하는 가치관의 실현성 국내외 여건 변화에 합치되는 미래지향성 높은 공공성 확보라는 요건을 갖추어야만 국민적 공감대를 확산시켜 지속성을 보장받을 수 있을 것이다.

극히 비탄력적이기 때문에 식량의 가격변화가 매우 큰 특징이 있다. 결국 정부가 시장에 적절히 개입하여 기아와 빈곤 및 농산물의 극심한 가격변동에 대한 완화 정책을 실시하지 않으면 안 될 정도로, 세계식량위기는 인류사회에 주어진 잠재적 위협인 것이다.

선발 개도국으로서 비교적 외환보유고가 높은 우리나라의 경우도 식량의 대부분을 해외수입에 의존하고 있는 처지이므로 주요 식량수출국의 흉년이나 개도국에서의 수입수수 증가 및 식량무역환경 악화에 따른 식량국제가격 폭등 등 시장의 불안정성을 고려할 때, 위협대비 차원에서 추진하는 최소한의 식량자급률 확보정책은 최선의 국가경영전략이 된다는 것이다.

셋째, 국내 생산자원(토지, 노동, 자본) 완전이동 가정의 비현실성이다. 값싼 해외농산물의 수입증가로 국내농업이 위축되면 국내농업에 고용되어 있던 생산자원은 도시산업부문이나 궁극적으로 해외로 완전 이동할 수 있다는 가정은 지극히 비현실적이다. 예컨대 농촌노동력이 도시로 이동하더라도 도시산업부문에 취업이 불가능하기 때문에 도시비공식부문(urban informal sector)의 과잉노동인구로 남아서, 증가하고 있는 도시빈민문제 등 도시사회문제의 근원이 된다.

농지 역시 도시민들의 투기대상으로 전락하거나

적절한 이용이 저해되어 유휴 농경지가 늘어난다. 농촌을 이탈한 농업생산요소가 경쟁력 있는 수출국의 농업부문에 고용될 길은 더욱 가로막혀 있다. 최근 더욱 강화되고 있는 미국이민법이나 불법체류자 단속강화 등의 사례가 좋은 예이다.

농업부문에 고용된 생산요소는 다른 산업부문이나 외국 산업부문에 재고용되기가 어려운 대표적인 한계자원(Marginal resources)이므로, 이들의 고용을 계속적으로 유지해 나감으로써 자원의 유희화(내지 실업)로 인한 사회적 비용의 추가 발생을 억제하기 위해서라도 정부의 적절한 시장개입이 필요하다는 것이다.

넷째, 완전경쟁 가정의 비현실성이다. 완전경쟁은 이론의 분석체계상 도입된 가정이지만, 실제 시장에서 완전경쟁시장은 찾아보기 어렵다. 특히 국제시장은 대표적인 불완전 경쟁시장 구조로 운영하고 있다. 식량을 수출하는 능력이 큰 나라들은 미국, 캐나다 등 북미 대륙과 호주와 태국 등 케언즈 그룹의 일부로 지역적으로 편중되어 있으면 대부분의 나라들은 식량수입국이다. 특히 과거의 식량수출국이었던 소련이나 동남아 일부국가들도 식량수입국으로 전락하고 있다.

이에 따라 식량수출국들의 지역간 담합(談合, Collusion)에 의한 국제식량가격의 폭등은 소위 '식량무기화'란 이름으로 현실화되고 있다. 특히

항만과 창고, 정보를 독점하고 있는 다국적 기업(소위 메이저그룹)에 의해 국제 식량무역의 과점화 현상도 보다 강화되고 있다. 예컨대 우리나라가 병충해와 냉해로 인해 쌀농사 흉년이 들었던 1980년 우리는 쌀 수입을 위해 당시의 국제가격(톤당 220달러)보다 훨씬 비싼 가격(톤당 550달러)으로 쌀을 수입할 수밖에 없었으며, 그마저도 2년 연속 같은 수량을 구입하겠다는 내용의 이면계약까지 강요당하는 바람에 80년대 이후 쌀 과잉재고 문제가 야기되어 결국 우리 사회는 상당한 비용을 지불해야만 했던 것이다.

그러므로 불완전경쟁시대에 원하는 품질의 식량을 원하는 시기에 적절한 값으로 구매할 수 있도록 하기 위해서라도 최소한의 식량자급능력을 유지할 농업정책이 필요하다는 것이다.

이 밖에도 비교생산비율은 전 생산요소의 완전고용과 수확불변의 기술, 국제수지균형, 수송비 부재 등과 함께 인구나 자원 및 기술 등이 불변하는 단기

균형 상태를 가정하고 있다. 그러므로 훌륭한 이론적인 효과에도 불구하고 자유무역이론에 따른 세계화가 모든 나라의 국민들에게 골고루, 그리고 최대의 이익을 줄 수 있다는 데 동의하는 학자나 이론을 그대로 현실문제에 적용하는 나라는 거의 없으며, '이러한 사상은 사실상 종언을 고하였다'라고 주장하는 논의마저 돌출되고 있다.

경제의 무역의존도가 높은 나라로서, 그리고 자유무역의 혜택을 가장 많이 받으면서 경제 선진화를 성취할 수 있었던 대표적인 나라로서 한국은 세계자유무역의 진전을 끝내 외면하거나 거역할 수는 없는 일이다. 그러므로 자유무역으로는 도저히 실현될 수 없는 소중한 국내적 가치를 실현·유지시켜 나가기 위해서는 국내의 특수한 사정이 반영된 농업정책을 까다로운 국제 규범의 제약 속에서 지혜롭게, 그리고 합리적으로 수립해 추진할 필요성이 더욱 커지고 있는 것이다. ●

