



새 농정 파라다임과 방향

■ 윤석원 / 중앙대 산업경제학과 교수

1993년 우루과이 라운드 협상이 타결된 이후 등장한 세계무역기구(WTO) 체제는 한국 농업을 개방화의 거센 파도에 내 몰고 있다. 이러한 개방화에 편승하여 최근 한국농업의 진로를 다시 생각해야 한다는 주장들이 주종을 이루고 있는 듯 하다. 이제는 한국농업도 시장기능에 의하여 수급을 조절해야 하며, 가격 경쟁력을 제고시켜 수입농산물과 경쟁해야 하고, 영세농이나 노령농과 같이 경쟁력이 없는 농가와 작목은 축소 조정함으로써 구조조정을 하지 않을 수 없다는 논리다. 즉, 시장기능에 의하여 가격이 결정되도록 하고 경쟁력이 없는 농민과 농업은 퇴출되어야 한다는 의미이다.

‘농업민의 문제’ 아닌 것이 농업문제의 본질

이러한 주장은 일견 타당해 보이나 몇 가지

중요한 사실을 보지 못하거나 애써 외면하고 있다. 먼저 지구상의 어느 나라도 농업을 시장기능에 맡기는 정책파라다임을 채택하고 있지 않음에도, 유독 우리나라만은 농업도 ‘시장이고, 개방이고, 세계화’라는 오도된 이념에 사로잡혀 있다는 사실이다. 그렇게 시장을 강조한다면 미국의 농정은 어떻게 설명할 것인지를 시장론자들에게 묻고 싶다. 과잉생산구조가 100여년 가까이 지속되고 있는 상황에서도 무엇 때문에 가격지지정책을 펴 왔으며 최근에는 각종 명목의 소득보조정책을, 그것도 천문학적 액수를 투입하고 있는지를 시장론자들은 이론적으로 해명해야 한다.

예컨대 최근 미국의 ‘2002 농업법’에 의하면 올해부터 2007년까지 6년 동안 모두 4백 51억달러(약 59조원)의 막대한 예산을 투입하여 농가소득안전망(income safety net)을



강화하는데 초점을 맞추고 있다. 1996년 농업법에서 도입했던 생산자율직접지불제를 유지함은 물론, 당시 폐지했던 목표가격제(target price)를 부활시켜 시장가격(유자단가)과 직접지불단가를 합한 금액이 목표가격을 하회할 경우 그 차액을 직접지불하는 경기대응직접지불제(counter-cyclical payment)를 새로 도입했다. 이 제도는 생산조정과 무관하게 이뤄질 뿐만 아니라 개별품목별 가격과 직접적으로 연결돼 있기 때문에 WTO가 인정하지 않는 보조금(감축대상 보조금)에 해당된다. 쉽게 말해 WTO의 일반 원칙을 어긴 것이다.

또 시장기능을 중요시하고 경쟁력을 제고시킬 수 있도록 해야 한다는 방향은 단순한 경제논리만을 염두에 둘 경우에는 올바른 설정일 수도 있다. 문제는 그러한 방향으로 농

정이 나아갈 때 수반될 수밖에 없는 한국농업의 문제점을 해결해야만 한다는 사실을 간과하고 있다는 점이다. 농업문제의 본질은 농업만의 문제가 아니라 농민문제, 농촌문제를 함께 생각해야 하는 문제이기 때문이다.

농업은 축소되어도 좋은가, 남녀 노소를 막론하고 인간답게 살아갈 권리를 가지고 있는 농민권은 어떻게 할 것이며, 농촌은 공동화되어 사람이 살지 못하는 공간으로 전락해도 좋은가와 같은 여러 가지 복합적인 문제를 함께 고민해야 할 것이 아닌가. 이러한 문제와 고민들을 어떻게 해결해 나아갈 것인가가 농정의 방향이 되어야 한다.

아울러 생산물인 농산물을 시장기능에 맡겨야 된다고 주장하려면 생산요소인 토지도 시장기능에 맡겨야 한다고 주장해야 옳다. 농지를 시장경제에 맡기면 농민들이 책임지

“

**農業, 민족과 함께하는 ‘사회 경제 문화적 재화·다원 기능’ 인식하고
‘농업의 본질적 가치창조’에 한국농정의 새로운 패러다임 두어야**

”

고 경영을 해야 하며 그렇게 되면 농민들이 가격폭락의 경우라 하더라도 정부에 보상을 강력히 요구할 수는 없을 것이 아닌가. 국토의 효율적인 관리측면에서나, 식량 안보적 측면에서나 토지를 시장기능에 맡길 수는 없는 것이 현실이다. 따라서 생산요소인 토지를 시장기능에 맡길 수 없다면 그 생산물인 농산물도 시장기능에 전적으로 맡길 수는 없다. 사실 쌀을 비롯한 농산물의 과잉생산과 가격하락문제는 농지만 풀면 단번에 해결 될 수 있을 지도 모른다.

**각종 명목 보조금 합법 지불 가능,
농업 유지·발전 위한 의지가 중요**

따라서 한국농정의 새로운 패러다임은 농업의 본질적 가치 창조에 두어야 한다. 즉, 농업의 다원적 기능 제고, 지속 가능한 친환경 농업, 양질의 안전한 농산물(쌀) 생산 및 유통, 쾌적한 삶을 영위할 수 있는 농촌공간의 정주화, 정부의 소득지원 정책 강화, 저소득 영세농과 노령농민에 대한 사회보장정책의 도입, 통일에 대비한 농정의 비전 설정, 그리고 시장의 역할과 기능제고를 위한 기반조성에 두어야 한다.

이러한 농정 패러다임을 설정하기 위해서는 농업은 민족과 함께 해야 하는 사회, 경제, 문화적 재화임을 인식해야 할 뿐만 아니라 농업의 다원적 기능에 대한 철저한 인식이 무엇보다 중요하다. 이러한 철학을 바탕으로 농정을 수행해야만 현재 우리에게 닥치고 있는 농업문제를 해결해 낼 수 있는 길이 보일 수 있다.

이러한 농정철학과 패러다임을 설정한 후 가장 우선적으로 시행해야 할 정책은 소득보전과 가격안정화방안의 우선확보이다. 가격의 상승은 앞으로의 개방에 대비해야 하는 상황에서 기대할 수 없는 것이라면 소득의 확실한 지지와 가격안정화정책이 최우선이어야 한다. WTO체제의 목적은 기본적으로 시장지향의 무역 자유화를 추구하고, 가격에 영향을 미치는 각종보조금은 폐지 또는 감축하는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 WTO 체제하에서도 허용되는 보조금은 얼마든지 있다. 예컨대 농업의 공익적 기능이나 식량 안보, 그리고 소득이 급격히 하락할 경우에는 허용대상보조금(green box)을 지불할 수 있게 되어 있다. 그밖에도 생산면적을 줄이는 대가로 보조금(blue box)을 지불할 수도



있다. 농업을 유지하고 발전시키겠다는 의지만 있으면 WTO체제하에서도 각종명목의 보조금을 합법적으로 지불할 수 있다.

다양한 직불제 실시로 농업 유지·발전시켜야

우리는 2001년에야 처음으로 논농업직불제를 시행하였으며 2002년에는 논농업직불제의 보조금을 두배로 올렸다는 이유로 그동안 소규모로 추진되어 오던 경영이양직불제(1997), 친환경농업직불제(1999)등의 예산을 금년에는 그나마 큰 폭으로 줄였다. 금년부터 시행하기로 한 쌀소득보전직불제만 하더라도 농가의 실질적인 소득지지와는 거리가 멀다.

이제 한국농업을 축소 조정하려는 것이 아니라 우리의 농업을 유지하고 발전시키기 위해서는 최소한 직접지불제의 전면도입이 필요한 시점이다. 기존에 시행되고 있는 직접지불제도의 목적이나 지원규모를 전면 재조정하고, 새로운 유형의 다양한 직접지불제의 확대실시가 필요한 시점이다. 이를 위해서는 식량안보직불제와 생산조정직불제, 조건불리지역직불제, 발농업직불제, 경관유지직불제등의 도입되어야 한다. 직불제의 성격에

따라 실시방법을 지역별·품목별로 세분화하고 지방정부와 연계해 다양하게 추진할 필요가 있다.

이때 직접지불제는 가능하면 허용대상보조가 될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 보다 세밀한 정책 개발이 필요하다. 그밖에도 소득이 급격히 하락할 경우에는 필요하다면 품목별 생산액의 10%이내에서 사용할 수 있는 품목특정 최소허용치(de-minimis)와 농업총생산의 10%이내 품목불특정 최소허용치(de-minimis) 약 3조원을 최대한 활용할 수도 있을 것이다. 앞으로는 농업의 다원적 기능제고와 소득안정정책을 농정의 기조로 인식해야 하며, 정부가 앞장서서 농업의 다원적 기능을 홍보하고 국민을 설득해야 한다. 그래야만 직접지불제의 확충이 가능하기 때문이다.

물론 농민의 의식전환과 살을 에이는 각고의 노력은 필수적이다. 양질의 안전한 농산물을 생산해 내려는 노력과 생산비를 절감할 수 있는 농법의 개발, 그리고 유통·가공 등의 분야에서도 부가가치를 제고시키려는 노력 등, 자발적인 노력과 인내가 필요한 시점이다. **농약정보**