

한국 농업정책의 방향

한국농업 이미 무老, 농업보조 정책보다 우수농업인력 확보가 중요
 '우수농업인' 경쟁 통해 스스로 성장, 성급한 정책으로 회복 안돼

농업문제에 대한 인식

한국 농업은 지난 30년간의 급속한 구조조정에도 불구하고 여전히 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 먼저 강력한 구조정책에도 불구하고 만족할 만한 국제경쟁력을 갖추지 못하였다는 점과 급속한 농업인구 감소에 따른 농촌 공동화 현상이 일어났다는 점, 또 농업생산의 전문화, 규모화, 집약화로 오염과 생태계 손상 문제가 발생하였다는 점, 영세소농의 소득문제를 해결하지 못하였다는 점, 신기술 도입과 규모 확대를 위한 투자비용, 즉 이자를 감당하지 못하여 도산하는 농가가 증가하였다는 점 등을 들 수 있겠다.

그러나 이상과 같은 것들은 한국뿐만 아니고 미국, EU, 일본 등과 같은 고소득 국가의

농업이 공통적으로 가지고 있는 문제점들이다. 한국 농업이 가지고 있는 가장 크고 가장 독특한 문제는 한국의 국민소득수준이 그들처럼 높지 않고 산업구조가 그들처럼 고도화되어 있지 않은 데도 불구하고 그들이 가지고 있는 것과 같은 유형의 농업 문제들이 더욱 악화된 형태로 나타나고 있다는 것이다. 이것은 오랫동안 급속한 성장위주 정책을 추진하여 온 결과 비농업 부문과 농업 부문 간의 불균형이 심화되어 일어나는 현상이라고 생각된다.

한국 경제의 구조나 소득 수준으로만 판단해 본다면 한국 농업은 아직도 자본과 기술을 더 받아들이고, 농가수를 더 감소시키며, 농가당 농지 면적을 더 넓혀야 하는 단계에 머물러 있다고 보아야 한다. 그러나 우리 농업은 자본

과 기술을 받아들일 만한 인력을 가지고 있지 못하고, 우리 농가는 농업이외의 대안이 없기에 농업을 포기할 수 없으며, 우리 농지 가격은 농가가 농지를 구입하여 규모를 확장하기에는 너무 비싸다. 한 마디로 우리의 농업은 조로(早老)하였다.

농업문제에 대한 대책

이처럼 조로운 우리 농업이 다시 활력을 갖게 하기 위해서는 성급한 보조나 투자에 앞서 먼저 장기적인 희망을 불어넣어 주는 것이 필요하다. 농업정책은 우루과이라운드(UR) 이후 농산물 시장 개방이 촉진됨에 따라 정부가 개방의 피해를 보상하기에 급급한, 극단적으로 수동적인 양상으로 진행되어 왔다. 이제 쌀 협상이 타결되고 도하개발아젠다(DDA) 협상이 마무리 되면 정부가 다시 농업의 비전을 제시하고 능동적으로 농업정책을 끌고나감으로써 농업에의 희망을 되살려야 한다.

그러기 위해서는 먼저 바람직한 한국 농업의 발전 방향에 대한 국민적 합의가 필요하다. 예를 들어 네덜란드 식의 자본 집약적인 농업을 추구한다면 농업부문 이자율을 낮게 유지하는 정책이 필요하고 토지를 집약적으로 사용하는 쌀 농업을 발전시켜야 한다면 농지가격을 낮게 유지하는 정책이 필요하다.

그리고 한국농업의 현실을 냉철하게 파악하는 것이 필요하다. 발전 단계를 무시한 채 단

순히 현재 선진 농업국의 농업정책과 비교하여 정책을 정하는 것은 무리이다. 생산기반, 유통, 인력, 기술, 소득, 복지, 수급조절 등의 수준을



이 태 호
서울대학교 교수

선진 농업국과 비교하여 뒤떨어진 분야를 보강할 필요가 있다. 선택과 집중의 원칙을 채택하여 과급효과가 높고 미래 한국 농업의 발전 방향과 일치하는 부문에 예산을 집중하여야 한다.

농업인력 문제

현실을 둘러 볼 때 생산기반, 유통, 인력, 기술, 소득, 복지, 수급조절 중 가장 중요한 것은 농업 인력의 확보이다. 농업 인력 문제 해결이야말로 조로운 우리 농업을 다시 젊게 만들 수 있는 출발점이라고 생각한다.

그러나 인력 문제를 해결하기 위해서는 먼저 기술 문제가 해결되어야 한다. 젊고 유능한 고급인력은 자신의 능력을 발휘할 수 있는 기술이 있는 곳으로 모여든다. 과거 한국농업은 쌀 농업의 기계화, 비닐하우스를 비롯한 원예 농업 시설화, 축산의 대규모화로 소득을 올릴 수 있었으나 이러한 물량투입 증가를 통한 발전은 이제는 불가능하다. “농사지어 먹고살 것이 없다”고 하는 농업인들의 이구동성은

우리는 정부에 의해 육성된 농업인이 높은 소득을 찾아 비농업부문으로 이동할 때 농업 안에서 스스로 경쟁을 통해 성장한 농업인이 농업을 고수하는 것을 많이 보아왔다. 자본주의 시장경제에서 경쟁력 있는 농업인은 정부에 의해 육성되는 것이 아니라 경쟁을 통해 스스로 성장하는 것이라는 현실을 직시하여야 한다.



즉, 기술이 다양하지 못하다는 말에 다름 아니다. 다양한 기술과 품종을 개발하여 1농가 1기술 또는 1조합 1기술의 상태에 이르도록 함으로써 각 농가와 조합이 고유한 기술을 바탕으로 발전해 나갈 수 있다는 희망을 가지도록 하여야 한다.

인력문제를 해결하기 위하여 그 다음으로 할 일은 복지문제의 해결이다. 현재 농촌에서 시급한 것은 어린이 교육 문제와 노인 복지 문제이다. 농촌이 어린이를 기르기에 적합한 곳이 되지 못한다면 농촌의 활력은 되찾을 수 없고 은퇴한 고령 농업인에 대한 적절한 복지대책 없이 고령 농업인에게 은퇴를 종용할 수는 없다.

이렇게 기술문제와 복지문제에 대한 대책을 세워 실행함으로써 젊고 유능한 농업인을 확보할 수 있다면 유통, 수급조절, 생산기반 등의 문제는 이들에 의해 자연스럽게 해결될 수 있을 것이다.

직불제 보조와 농지가격의 문제

직불제의 문제는 농지문제와 밀접하게 관련되어 있다. 직불제 보조는 농지 임차료 인상과 농지가격 상승의 과정(소위 정부 보조의 '자본화'라 불리우는 현상)을 통하여 결국에는 지주의 이익으로 흡수되게 되는데 한국과 같이 임차지가 전체 농지의 45%를 차지하고 있는 나라에서는 보조액의 대부분이

농가에 돌아가는 것이 아니라 농지 소유자에게 돌아가도록 되어있다. 전체 농지의 45%를 차지하는 임차지의 대부분(80% 이상)은 농촌에 살지 아니하는 사람들의 소유인 것으로 판단되므로 직불제보조가 농가의 소득향상이나 농촌의 발전으로 이어지게 하기 위해서는 임차농을 줄이고 자영농을 늘려야 한다. 임차농이 농지를 구입하여 자영농이 되게 하기 위해서는 농지가격을 낮추는 정책을 펴야 한다. 농지가격 하락은 농가의 농지규모 확대 정책에도 도움이 될 것이다.

그러나 현재 정부의 여러 가지 정책은 농지의 가격을 상승시키는 방향으로 진행되고 있다. 많은 농민이 농지의 이용이익(농사지어서 얻는 이익)보다 농지의 자산이익(농지가격 상승으로 얻는 이익)에 관심이 있는 현실에서는 농업, 농촌의 발전을 기대하기 어렵다.

정부의 자제, 노력만큼 중요

한국 농업은 두 가지 의미에서 조로하였다. 첫째는 아직 미국, EU, 일본 등의 고소득 국가와 같은 고령화 사회에 도달하지 않았음에도 불구하고 농촌인구가 고령화 되었다는 것이고, 둘째는 선진 농업국처럼 농업보조를 오랫동안 많이 하지 않았음에도 불구하고 농지가격이 높다는 것이다. 농지 가격의 문제는 특히 심각하다. 그 이유는 앞으로 한국이 농업에 대한 보조를 확충하는 농업정책을 펼 것이 확

실하기 때문이다. 잘못된 농업보조는 농업보조 증가 → 농지임차료 상승 → 농업소득 감소 → 농업보조 증가의 악순환을 불러일으킬 수 있다.

따라서 이러한 우리 농업의 조로 현상을 중단시키고 우리 농업과 농촌이 활력을 찾도록 하기 위해서는 농업보조정책보다 우수한 농업인력—농업경영인을 확보하는 정책이 선행되어야 한다. 시장경제에서 우수한 농업경영인을 확보하는 수단은 우수한 농업경영인이 도전할 수 있는 기술을 개발하는 것과 농촌의 복지 수준을 향상시키는 것이다. 여기서 주의할 것은 정부는 농업경영인이 농업내부에서 성장할 수 있도록 적당한 기술과 농촌복지 만을 제공해 주되 직접 농업경영인을 육성하는 것은 가능한 한 자제하여야 한다는 것이다.

우리는 정부에 의해 육성된 농업인이 높은 소득을 찾아 비농업부문으로 이동할 때 농업 안에서 스스로 경쟁을 통해 성장한 농업인이 농업을 고수하는 것을 많이 보아왔다. 자본주의 시장경제에서 경쟁력 있는 농업인은 정부에 의해 육성되는 것이 아니라 경쟁을 통해 스스로 성장하는 것이라는 현실을 직시하여야 한다.

성급한 경제성장 정책에 의해 농업이 입을 피해는 성급한 정책으로 회복시키기 어렵다. 정부의 자제가 정부의 노력만큼이나 귀중하다고 생각한다. Y