

한·미 자유무역협정에 대비한 한국농업정책의 방향 전환: 공적자금투입에서 경쟁력 강화로

Changing the Korean Agricultural Policy for Korea-USA FTA: From Public Money Investment to the Competitiveness Reinforcement

임형백* · 이종만**

Hyung Baek Lim · Jong Man Lee

Abstract

Korea and USA reach an agreement with FTA. Korea's National Assembly will be to ratify the FTA. Korean agriculture was insufficiently competitive. FTA will be inflicted severe losses to Korean agriculture. But taking for granted that neoliberalism and economic globalization as the irrevocable currency of the international economic order, it is time to devote ourselves into discussing appropriate responses policy to minimize domestic agricultural loss and to improve agricultural competitiveness. There will never be another opportunity like this. It's now or never. Korean government and farmer have done various things, but basically their effort have to concentrate on three forms: fill the needs of an old market, create a need and a new export market, and adapt to a new market. This paper was an exploratory study of Korea-USA. FTA and paving the way for further studies on FTA in Korean agriculture. The objectives of this study

* 성결대학교 지역사회개발학과 교수. e-mail: emperor10131@hotmail.com

** 경인여자대학 유아교육과 교수. e-mail: leeman@kic.ac.kr

were 1) to explore the agricultural policy of Korean government, 2) and to explore the present condition of Korean agriculture, 3) and looking for responses direction of Korean agricultural policy to FTA, 4) to strengthen the competitiveness of Korean agriculture. Korean government give a subsidy not to strengthen the competitiveness but to soothe the dissatisfaction. It is necessary for Korean government to switch from public money investment to strengthen the competitiveness.

주요어(Key words): 자유무역협정(FTA), 농업정책(agricultural policy), 공적자금투입(public money investment), 경쟁력(competitiveness)

1. 서론

한국에서 농업·농촌은 점차 쇠퇴하고 있다. 산업화와 도시화 과정 속에서 점차 밀려나고 있으며, 시장개방 속에서 더욱 어려움에 처하고 있다. 한국도 다른 나라와 마찬가지로 산업화 과정을 거치면서 농촌을 안정적이고 저렴한 식량공급지로서 인식하였다. 또 전근대적 농업구조가 낮은 농업소득을 가져오고 이로 인하여 농촌이 낙후된 것으로 인식하면서, 생산성의 향상을 통하여 농업문제를 해결하려는 농업확장주의(agricultural expansionism)를 채택하기도 하였다. 그러나 1975년 쌀자급자족이 달성된 이후 농업확장주의의 의미는 줄어들었음에도, 한국정부는 지속적으로 농업확장주의를 추구하였다. 결과적으로 농업의 경쟁력은 타 산업에 비하여 높아지지 않았고, 도시와 농촌의 경제적 격차는 늘어났다. 더구나 WTO체제의 출범과 더불어 농촌은 더 이상 농산물을 생산하는 농민만의 폐쇄적인 공간으로 존속할 수 없게 되었다. 지금까지 여러

차례 이러한 위기상황을 극복하기 위하여 많은 정책이 시행되었다.

김영삼 정부로부터 노무현 정부에 이르기까지 130조원이 농업부문에 투자되었지만 큰 효과를 가져오지 못하였다(박현수 외 3인, 2007). 이러한 상황에서 2007년 4월 2일 한·미 자유무역협정(FTA)이 타결되었다. 한국은 동아시아에서 미국과 FTA를 최초로 타결한 국가가 되었다. 한·미 FTA로 인하여 한국과 미국이 연결되면서 2조 달러의 통합시장이 탄생하였다. 이는 국내시장의 17배에 달하는 세계 최대시장을 선점할 수 있는 시장확대의 기회와 선진경제구조로 경제체질을 개선할 수 있는 기회를 가졌음을 의미한다. 이를 잘 활용하면 아직 미국과 FTA를 체결하지 못한 중국과 일본에 대하여 유리한 입장에서 경제정책과 교섭을 펴 나갈 수도 있다. 한·미 FTA는 총19개 분야, 11,563개 품목을 대상으로 한 양국 간 타결내용은 관세철폐를 통한 '시장개방'과 각종 법규정·절차 등을 고치는 '제도개편'의 두 가지 골격으로 이루어져 있다. 물론 한·미 FTA로 인하여 가장 큰 피해를 입을 것으로 예측되는 분야는 농업부문이다.

하지만 세계화는 거대한 흐름이며, 거스르면 뒤쳐진다(Messerlin, 2001). 세계경제는 더 개방되어 있는 나라일수록 더 부유한 나라들이다. 항상 개방되어 있던 나라들의 1인당 GDP는 평균적으로 한번도 개방된 적이 없던 나라들의 7배 수준이었다. 개방된 해가 더 많은 나라들의 1인당 GDP는 개방된 해가 절반에 미치지 못하는 나라들의 1.5배 수준이었다(Sachs and Warner, 1995).

따라서 위기는 기회라는 말도 있듯이, 이번 기회를 시장실패(market failure)적 시각에 기초한 공적자금 투입식의 농업정책에서 탈피하여, 경쟁력 있는 농업으로 탈바꿈할 수 있는 기회로 활용할 수도 있다. 본 논문은 문헌 연구와 통계데이터를 중심으로 한 객관적 자료에 기초하여 지금까지의 시장실패적 시각에 기초한 정책자금의 투입식의 정책을 비판하고, 농업 경쟁력을 강화하는 방향으로의 농업정책의 방향전환의 당위성을 주장하는데 있다.

2. 한국 정부의 농업부문 지원

2.1 역대 한국정부의 농업부문 지원

〈표 1〉에서 나타나듯이 GATT와 WTO 체제 하에서 세계화는 거스를 수 없는 거대한 흐름이다. 참가국수의 지속적인 증가가 이러한 흐름을 단적으로 보여준다. 이러한 흐름에 역행하여서는 국제사회에서 생존할 수 없으므로, 소모적인 논쟁 보다는 철저한 준비로 경쟁에서 이기는 것이 중요하다.

〈표 1〉 GATT와 WTO 체제 하의 다자간 무역협상

| 구 분 | 협상명 | 시기(연) | 참가 국수 | 주요의제 |
|-----|---------|-----------|----------|--|
| 제1차 | 제네바라운드 | 1947 | 23 | 관세인하 |
| 제2차 | 아네시라운드 | 1949 | 29 | 관세인하 |
| 제3차 | 토케이라운드 | 1950-1951 | 32 | 관세인하 |
| 제4차 | 제네바라운드 | 1955-1956 | 33 | 관세인하 |
| 제5차 | 딜론라운드 | 1960-1961 | 39 | 관세인하 |
| 제6차 | 케네디라운드 | 1963-1967 | 74 | 관세인하, 반덤핑 · 관세평가협정 등 |
| 제7차 | 도쿄라운드 | 1973-1979 | 99 | 관세인하, 비관세장벽완화 등 |
| 제8차 | 우루과이라운드 | 1986-1994 | 117 | 관세인하, 농업 · 섬유 · 서비스 무역 자유화 확대, 지적재산권보호 등 |
| 제9차 | 도하라운드* | 2001- | 150 | 관세인하, 농업보조금삭감 등 |

주: 국내에서는 도하개발아젠다(DDA)로 더 알려졌으며, 2001년 카타르(Qatar) 도하에서 개최된 WTO 제4차 다자간무역협상을 말한다. 그러나 2006년 7월 각국의 이해관계가 달라 협상이 결렬된 뒤 교착상태에 빠졌다. 2007년 다보스포럼(Davos forum)에서 30개국 통상장관이 모여 협상을 재개하기로 합의하였다.

자료: www.wto.org

그 동안 역대 한국정부는 농업부문에 막대한 지원을 하여 왔다. 1992년부터 2006년말 까지 15년 동안 투자된 금액만 130조원이다(박현수 외 3인, 2007). 역대 한국정부의 농업부문 지원을 나타내면 <표 2>와 같다.

<표 2> 역대 정부의 농업부문 지원

| 정권 | 김영삼 정부 | | 김대중 정부 | 노무현 정부 |
|----------|--------------------------------|---------------|--|--------------------------------|
| 시기 | 1992-1998년 | 1994-1998년 | 1999-2003년 | 2004-2013년 |
| 정책 기조 | 농업 근대화 | | 중·소농 보호 | 도·농간 균형발전 |
| 주요 농정 | 중산위주의 농정(농업확장주의)에서 구조개선정책으로 전환 | | 부채경감, 추속구매가 인상, 직불제 등 농가경제 안정에 주력 | 생산기반정비를 축소하고, 농가경영안정 및 농촌복지 강화 |
| 지원 명칭 | 농어촌구조 개선대책 | 농어촌특별 세사업* | 농업농촌발전계획 | 농업·농촌 지원계획안 |
| 지원 이유 | 우루과이라운드(UR)협정에 따른 피해보상 | | 농어촌 경쟁력 강화 | 한·칠레 FTA 등에 따른 경쟁력 강화 |
| 지원 규모 | 42조원 | 15조원 | 45조원 | 119조원(2006년말 현재 28조원 집행) |
| 관련 기관 | 1990년 설립된 농어촌진흥공사 존속 | | 2000년 농어촌진흥공사, 농지개발조합, 농지개발조합연합회를 통합하여 농업기반공사 설립 | 2006년 농업기반공사 한국농촌공사로 명칭변경 |

주: 농어촌특별세는 농업의 경쟁력 강화와 농어촌산업기반시설의 확충 및 농어촌 지역 개발사업을 위하여 필요한 재원을 확보할 목적으로 2014년 6월 30일까지 한시적으로 시행되는 목적세이다. 원래는 2004년 6월 30일까지 한시적으로 시행할 계획이었고 1994년 7월부터 2004년 6월까지 매년 1조 5000억원씩 총 15조원을 조성하기로 하였으나, 과세시한을 2014년 6월 30일까지 연장하였다.

2003년의 경우 농림부, 행정자치부 등 주요부처의 농촌개발관련사업비는 약 5조 3734억원으로 추산된다. 이는 국가예산(약 183조원)의 2.9%, 전체 지역개발관련투자 23조원 중의 약 20%에 해당된다. 중앙부서별로 보면, 농림부(농촌진흥청, 산림청 포함)가 전체 사업비의 61.8%(약 3조 3221억원), 행정자치부가 23.9%(1조 2862억원)를 사용하고 있다(박진도, 2006: 161).

〈표 3〉 주요 부처별 농촌개발 관련 주요사업비(2003년도 예산 기준)

(단위: 백만원)

| 주체 범주 | 농림부 | 농촌진흥청 | 산림청 | 행정자치부 | 환경부 | 건교부 | 산업자원부 | 계(%) |
|-------------|---------------------|------------------|------------------|---------------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------------|
| 농업개발 | 2,796,802 | 242,015 | - | - | - | - | - | 3,038,817 (56.6) |
| 경제활동 다각화 | 64,441 | 23,736 | 36,084 | 1,920 | - | - | 30,300 | 156,481 (2.9) |
| 주체역량 강화 | 101,476 | 15,442 | 18,386 | - | - | - | - | 135,304 (2.5) |
| 환경경관 보전 | - | - | 128,031 | - | 542 | - | - | 128,573 (2.4) |
| 사회간접 자본 | 359,400 | 6,638 | 21,575 | 1,284,362 | 68,043 | 174,252 | - | 1,914,270 (35.6) |
| 계 | 3,322,119 (61.8) | 287,831 (5.4) | 204,076 (3.8) | 1,286,282 (23.9) | 68,585 (1.3) | 174,252 (3.2) | 30,300 (0.6) | 5,373,445 (100.00) |

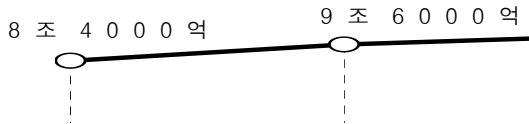
주: 1. 농촌진흥청의 농업개발은 농사시험연구(213,801백만원)를 포함시킨 것임.
 2. 건교부 사회간접자본정책의 대부분은 개발촉진지구사업(150,644백만원)임.
 3. 농림부의 사회간접자본에는 양어금지원비(정주권개발, 문화마을조성)가 포함된 것임.
 자료: 박진도, 2006: 161.

2.2 노무현 정부의 농업·농촌 지원계획안

현재 시행되고 있는 농업·농촌 지원계획안의 투자·융자계획 119조원을 좀 더 자세히 살펴보자. 119조원은 노무현 대통령이 2003년 11월 11일 농촌진흥청에서 열린 제8회 농업인의 날 기념식에서, 119조원의 투자·융자 계획을 밝히면서 시작되었다. 물론 이러한 투자·융자는 도하개발아젠다(DDA), 자유무역협정(FTA), 2004년 쌀 재협상 등 밀려오는 시장개방압력에 따라 예상되는 농업과 농촌을 지원하기 위한 것이다. 농림부는 이에 따라 ‘농업·농촌 지원계획안’을 발표했다. 계획안에 따르면 총119조원 중 2004년부터 2008년까지 지원될 50조 514억원은 정부의 중기 재정운용계획에 반영하고 이 기간 투자·융자 규모는 연

평균 7.8%씩 늘어나 2004년 8조 4천억원에서 2008년에는 11조 4000 억원으로 증가된다.

한편 성진근 외 3인(2004: 185-186)은 119조원의 투자·용자계획이 앞으로 10년간의 농정수행을 위한 투자·용자사업 예산을 조정하여 합한 수치일 뿐 특별히 기획된 사업을 위한 추가적인 농업투자·용자는 아니라는 사실을 강조하고 있다. 즉 지난 10년간(1992-2001)의 농림투자·용자사업 규모를 합하면 76조 8천억원이고, 이러한 농정사업규모를 국가예산 증가율을 감안해 매년 일정률씩 증가시켜 앞으로 10년간의 사업액을 합하면 119조원의 규모가 된다는 것이다. 농업·농촌 지원계획안의 연도별 농업 및 농촌 분야 투자·용자 규모를 나타내면 <그림 1>과 같다.



자료: 임형백·조종구, 2004: 155.

<그림 1> 농업·농촌 지원계획안의 연도별 농업 및 농촌 분야 투자·용자 규모

또 농업·농촌 지원계획안의 투자·용자 분야를 나타내면 <표 4>와 같다. 투자·용자의 배분계획은 농업체질 강화 및 경쟁력 제고 등 6개 분야를 대분류로 나누고, 17개 분야를 중분류로 나누어 제시한다. <표 4>를 살펴보면, 대분류를 중심으로 보면 농업체질 강화 및 경쟁력 제고가 가장 큰 비중을 차지하고 농가소득 및 경영안정, 농촌복지 및 지역개발 순이다(김용택 외 4인, 2006: 27). 특히 다른 모든 분야의 예산비중은 증가한 반면, 그 동안 집중 지원 대상이었던 경지정리 등 농업생산기반 정비예산의 비중은 오히려 감소한다.

〈표 4〉 농업·농촌 지원계획안의 투자·용자 분야 (단위: 백억원, %)

| 투자·용자 분야 | 2003년 | | 2008년 | | 2013년 | |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 농업 체질강화·경쟁력 제고 | 191 | 24.8 | 311 | 28.5 | 479 | 32.2 |
| 농가소득 및 경영안정 | 159 | 20.6 | 285 | 26.1 | 447 | 30.0 |
| ※ 직접지불 사업 | 72 | 9.3 | 247 | 22.6 | 341 | 22.9 |
| 농촌복지 및 지역개발 | 66 | 8.6 | 157 | 14.4 | 256 | 17.2 |
| 농산물 유통혁신 | 52 | 6.7 | 102 | 9.3 | 95 | 6.4 |
| 산림자원 육성 | 50 | 6.5 | 66 | 6.0 | 81 | 5.4 |
| 농업생산기반 정비 | 251 | 32.6 | 171 | 15.7 | 132 | 8.9 |
| 합계 | 769 | 100.0 | 1092 | 100.0 | 1490 | 100.0 |

주: 직접지불 사업은 6개 대분류 분야에 포함되지 않는다.
 자료: 농림부, 2004: 113.

EU의 경우, 공동농업정책(CAP)의 기본전략은 첫째, 농업 생산 및 경영구조의 개선을 통한 경쟁력 강화, 둘째, 농산물 가격의 지지를 통한 농업 생산자의 소득 보장, 셋째, 역내 농산물 교역의 자유화 및 수입과징금과 수출보상금 제도를 통한 역외 국가와의 농산물 수출입 자동조절로 구성되어 있다. 이 중 두 번째 전략에는 과잉생산을 유발하지 않는 범위 내에서 조정한다는 단서가 붙어있음에도 불구하고, 가격지지정책은 결과적으로 과잉생산과 경쟁력 저하를 가져왔고, 공동농업정책을 EU의 골칫거리로 만들어버렸다(이상무, 2007: 45-46). 더구나 1994년 4월 타결된 WTO 농업협정도 시장기능과 무역을 왜곡하는 농업보조를 감축토록 하고 있다. 이 협정에서 허용하고 있는 것은 생산과 관계없는 소득 지지, 소득 보험이나 소득 안정 계획에 대한 정부의 재정 지원, 자연 재해로 큰 손실을 본 농가에 대한 손실 보전, 은퇴 등 이농대상 농민에 대한 지원, 휴경에 대한 지원, 환경 보전과 관련된 손실 보전 낙후지역 농민에 대한 소득·손실 보전 등의 직접지불이다. 생산 장려와 관련된 것으로는 투자 지원을 통한 구조조정 지원이 유일하다. 따라서 농산물 생산 및 가격과 연결

된 쌀수매 등 시장가격 지지, 경작장려금 지급 등은 감축토록 돼있다.

〈표 4〉에서 나타나듯이 그 동안 집중 지원 대상이었던 경지정리 등 농업생산기반 정비예산의 비중을 줄였다는 것은, 물리적 기반시설의 증대와 농업생산성 증대를 통한 농업의 양적인 성장, 즉 농업확장주의가 더 이상 한국농업의 해결책이 될 수 없음을 반영한 결과이다. 119조원의 투자·용자 자금 중 2004년부터 2006년까지 3년 동안 실제 투입된 자금은 28조원이다. 이중 친환경·고품질 농축산물생산 등 농업체질강화에 8조 7000억원, 농가소득·경영안정 사업에 6조 6000억원, 생산기반 시설정비사업에 5조 8000억원이 사용되었다. 2007년에는 11조 7821억원이 배정되었으며, 향후 7년간 79조원의 예산이 남아있다.

3. 한국농업의 현황

3.1. 국가경제 내에서 농업의 비중

성진근 외 3인(2004: 102-103)은 1970년에서 2000년간 농림어업분야의 취업인구는 475만 1,000명(전 취업자의 49.5%)에서 절반 이하인 220만 3,000명(전 취업자의 10.5%)으로 줄어들기는 하였지만, 10.5%의 취업인구가 GDP의 4.1%를 생산하고 있다는 점에서, 농업부문의 노동생산성이 다른 산업부문보다 훨씬 뒤쳐지고 있다고 주장하였다.

〈표 5〉 한국농업의 현황 (2005년 기준)

| 항 목 | 현 황 | 비 고 |
|----------|------------|------------------|
| 농가인구 | 343만 명 | 전체 인구의 7.1% |
| 농림업 생산액 | 22조 3060억원 | 국내총생산(GDP)의 3.1% |
| 가구당 소득 | 3050만원 | 도시근로자가구의 78% 수준 |
| 가구당 평균부채 | 2721만원 | |

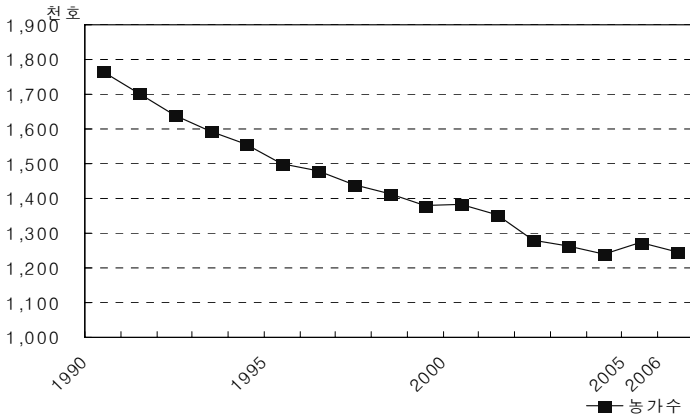
그러나 농업이 1차산업이라는 특수성을 감안하면, 취업인구를 기준으로 GDP에 대한 기여도를 논의하는 것은 타당하지 않다. 오히려 자산규모와 지금까지 농업부문에 투입된 자금을 기준으로 이에 대한 효율성을 논의하는 것이 타당하다. 통계청(2003-2006)에 의하면 한국농가의 평균토지자산은 2억원이 조금 넘는다. 한국의 농가를 125만 호로 계산하여도 농가의 토지자산만 250조에 이른다는 결론이 나온다. 반면 농림업 생산액은 22조를 약간 상회하고 있을 뿐이다. 이번에는 농업부문에 투입된 자금을 기준으로 살펴보자.

1992년부터 2006년말까지 130조원이 농업부문에 투자되었지만, 농업의 여건은 개선되지 않았다(박현수 외 3인, 2007). 1992년부터 2002년까지의 기간을 살펴보면 이 기간 중에 농업 투자·융자 규모는 약 82조원이었고, 농민들이 부담하는 자부담과 지방비 지원을 빼면 순수 국고 지원은 62조원 수준이었다(임형백·조중구, 2004: 148). 이 기간 중에 투자된 62조 원 중 보조금이 39조 원이었고 융자금이 23조원이었다. 그러나 이 기간 중 오히려 농가부채는 11조원에서 35조원으로 24조원이 증가하여 융자금이 대부분 부채로 고정되는 양상을 보였다. 또 농가부채 24조원 중 11조원은 융자금의 이자상환에 사용되었다.

결과적으로 1993년말 UR이 타결된 이후 10여 년 동안 농업의 생산성은 향상된 반면 소득은 감소하는 '성장과 소득의 괴리' 현상이 발생했다. 농업성장률은 1994-1998년에 2.8%였지만 1998-2003년간 0.15%로

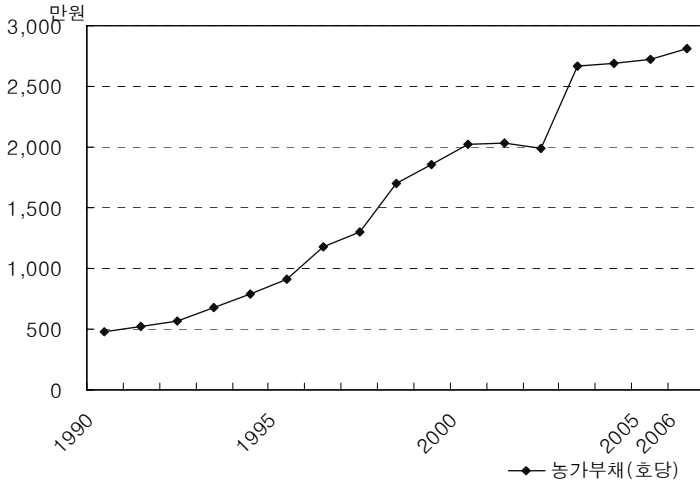
하락했고, 실질농업소득은 1994-1998년에 -4.2%, 1998-2003년에 -01.04%로 감소했다. 생산성 향상과 수입증가로 농산물 실질가격은 연평균 1%씩 하락했다. 농산품을 구매하는 소비자의 이익은 늘어났지만 그 반대로 농가의 실질농업소득은 연평균 1.7%가 줄었다. 10여년간 도시근로자가구에 대비한 농가소득수준은 90%대에서 70%대로 줄었다(장상환, 2006: 435). 최근에는 농가소득보다 오히려 농가부채가 빨리 증가하는 현상을 나타내고 있다.

1990년에서 2006년까지의 기간을 살펴보면, <그림 2>에서 나타나듯이 농가수는 지속적으로 감소하고 있다. 반면 <그림 3>에서 나타나듯이 호당 농가부채는 지속적으로 증가하고 있다. 결과적으로 <그림 4>에서 나타나듯이 농가부채규모는 지속적으로 증가하여 약35조원에 이르고 있다. 농업부문에 1992년부터 2006년까지 130조원이 투입되었음에도 불구하고, 농가수는 지속적으로 감소하고, 반면 호당 농가부채와 농가부채 규모는 지속적으로 증가하는 현상이 발생하고 있는 것이다.



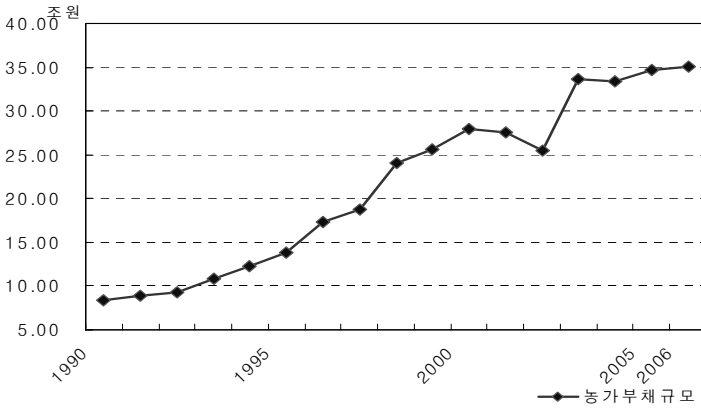
자료: 통계청, 각년도, 농가경제자료.

<그림 2> 농가수 추이(1990-2006)



자료: 통계청, 각년도, 농가경제자료.

〈그림 3〉 호당 농가부채 추이(1990-2006)



자료: 통계청, 각년도, 농가경제자료.

〈그림 4〉 농가부채규모 추이(1990-2006)

3.2. 광역자치단체내에서의 농업의 비중

광역자치단체에서의 농업의 비중을 살펴보자. <표 6>에서 나타나듯이 모든 광역자치단체에서 농가수는 감소하고 있다. 그러나 대부분의 광역자치단체에서 농가부채는 증가하는 현상이 나타나고 있다.

<표 6> 광역자치단체별 농가수와 농가부채총액

| 지역 | 2000년 | | 2005년 | |
|------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|
| | 농가수 (가구수) | 특성별 부채총액(원) | 농가수 (가구수) | 특성별 부채총액(원) |
| 경기도 | 165,976 | 3,293,246,165,176 | 159,568 | 5,766,389,496,772 |
| 강원도 | 77,444 | 1,848,366,712,716 | 75,790 | 2,397,780,489,033 |
| 충청북도 | 92,132 | 1,907,021,012,412 | 85,723 | 2,046,451,855,074 |
| 충청남도 | 186,625 | 3,585,279,189,125 | 171,854 | 3,466,679,419,766 |
| 전라북도 | 137,417 | 2,308,201,594,020 | 121,749 | 2,659,090,627,148 |
| 전라남도 | 244,594 | 4,666,711,166,292 | 212,814 | 5,725,108,233,351 |
| 경상북도 | 261,415 | 5,493,610,083,500 | 244,400 | 5,138,491,990,164 |
| 경상남도 | 178,751 | 3,873,460,524,588 | 164,792 | 5,911,900,325,847 |
| 제주도 | 39,114 | 1,147,620,249,144 | 36,218 | 1,730,180,685,890 |
| 총계 | 1,383,468 | 27,955,912,192,968 | 1,272,908 | 34,635,666,560,903 |

자료: 통계청, 각년도, 농림어업통계.

이러한 결과로 광역자치단체에서 농림어업부문이 차지하는 비중도 지속적으로 감소하고 있다. 특히 가장 도시화가 진행된 경기도에서 차지하는 비중이 가장 낮고, 반대로 도시화의 정도가 낮은 전라남도와 전라북도에서의 비중이 가장 높다. 상식적인 이야기이지만, 이처럼 도시화의 진행 정도와 농업비중의 반비례 관계는 지속될 것이다.

〈표 7〉 농림어업 비중변화의 도지역간 비교: 부가가치 기준(단위: %)

| 구분 | 1995년 | 2000년 | 2005년 |
|----|-------|-------|-------|
| 전국 | 6.1 | 4.6 | 3.5 |
| 경기 | 3.6 | 2.8 | 2.1 |
| 강원 | 9.1 | 7.8 | 6.6 |
| 충북 | 9.8 | 8.6 | 6.5 |
| 충남 | 16.7 | 12.2 | 8.7 |
| 전북 | 16.6 | 13.5 | 12.1 |
| 전남 | 21.3 | 17.2 | 12.7 |
| 경북 | 15.1 | 9.0 | 6.8 |
| 경남 | 7.6 | 7.4 | 6.2 |
| 제주 | 28.5 | 21.3 | 14.7 |

자료: 김창현 외 2인, 2006: 58.

〈표 8〉 한국과 미국의 주요 농업지표 비교

| 구분 | 미 국 | 한 국 | 비 고 |
|----------------------|---------|--------|--------|
| 국토면적(A, 천ha, 2002) | 962,909 | 9,959 | 96.7 배 |
| 경지면적(B, 천ha, 2002) | 178,068 | 1,863 | 95.6 배 |
| (B/A, %) | 18.5 | 18.7 | - |
| 총인구(C, 천명, 2003) | 294,043 | 47,925 | 6.1 배 |
| 농가인구(D, 천명, 2003) | 6,062 | 3,530 | 1.7 배 |
| (D/C, %) | 2.1 | 7.4 | - |
| 농가호수(E, 천호, 2002) | 2,135 | 1,280 | 1.7 배 |
| 전체 생산액(F, 억달러, 2002) | 104,808 | 5,469 | 19.2 배 |
| 농업 생산액(G, 억달러, 2002) | 1,905 | 257 | 7.4 배 |
| (G/F, %) | 1.8 | 4.7 | - |

자료: 농림부, 2005, 통계로 보는 세계 속의 한국농업.
 한국은행, database(<http://www.bok.or.kr>)
 OECD database(<http://www.oilisnet.oecd.org>)
 FAO, Statistical Database(<http://apps.fao.org>)
 김재수, 2005: 23 재인용.

4. 한·미 FTA와 한국농업

4.1. 한국과 미국의 농업 현황 비교

한국과 미국의 농업을 규모면에서 비교하는 것은 의미가 없다. 더구나 미국은 농업분야에서 전세계에서 가장 경쟁력 있는 국가이며, 한국은 그 반대의 경우에 가깝다. 따라서 규모면에서 한국농업과 미국농업을 비교하는 것은 무의미하며, 상투적으로 규모화와 첨단농업을 주장하는 것도 무의미하다. 물론 규모화도 필요하고 규모화가 일정정도 도움은 되겠지만, 아무리 한국농업을 규모화한다고 하더라도 미국농업과 비교하여 규모의 경제(economies of scale)를 논하는 것은 의미없다.

더구나 오늘날 미국 농업은 미국농무부(USDA)의 주관하에 주립농대에 연구, 교육, 지도(extension) 기능을 부여하고, 주정부가 필요한 지원을 하면서, 1만 6600명이 넘는 지도인력과 연간 8억 4000만 달러 이상의 예산이 투입되고 있다(이상무, 2007: 222). 따라서 한국농업은 미국농업과 경쟁하기 위하여 경쟁력이 있는 부분을 끊임없이 찾아내고 끊임없이 새로 만들어 내야 한다. 즉 끊임없는 틈새시장(niche market) 구축, 제품차별화(product differentiation), 시장분할(market segment), 블루오션(Blue Ocean) 전략이 요구된다.

4.2. 한·미 FTA가 가져올 농업분야 피해비용

미국농산물의 대 한국수출액은 2004년 약28억 달러로 미국전체농산물수출액의 4.5%수준이다. 그리고 미국의 정부직접지출(direct government payment)의 규모는 일정하지 않으나 총농가소득이나 순농가소득에서 차지하는 비중은 늘어나고 있다. 거시적으로 순농가소득의 21%

를 정부직접지출이 차지하고 있다(김재수, 2005: 106-114). 이러한 상황에서 2007년 4월 2일 한·미 자유무역협정(FTA)이 타결되었다. 한·미 FTA는 총19개 분야, 11563개 품목을 대상으로 하고 있으며, 가장 큰 피해를 입을 것으로 예측되는 분야는 농업분야이다. 그러나 <표 9>에서 나타나듯이 한·미 FTA 피해비용에 대한 정부와 반대진영의 평가 사이에는 너무 큰 격차가 존재하여 비교조차 불가능하다.

<표 9> 한·미 FTA 피해비용에 대한 정부와 반대진영의 평가 비교

| 진영 | 비용 | 비고 |
|---------|-------------|---------------------------------------|
| 정부 | 9000억원 | 한국농촌경제연구원 평가 |
| FTA반대진영 | 연간 18.5억 달러 | 미국 무역위원회 자료 인용 (쌀 포함, 약17조 4000억원) |

4.3. 한·미 FTA에 따른 시장개방(관세철폐) 계획

한·미 FTA가 한국농업에 미칠 영향을 간단히 살펴보자. 우선 가장 우려가 되었던 쌀¹⁾은 개방 대상에서 완전히 제외되었다. 하지만 엄밀히 말하면 쌀은 2004년 협상에서 다루어졌기 때문에, 이번 FTA에서는 우려할 대상 자체가 아니었다. 그럼에도 불구하고 정부가 국민의 관심을 돌리기 위하여 이용(red herring)한 감이 있다. 반면 포도주, 냉동 오렌지 주스, 화훼류 등 576개에 달하는 농산물 품목의 관세가 즉시 없어진다.

1) 미국의 쌀농가는 약8천여 농가에 불과하다. 쌀의 2004년도 생산액은 17억 달러 수준이며, 쌀수출액은 9억 달러 가량이다. 쌀의 주생산지도 아칸사스나 캘리포니아 등 6개 주에 불과하다. 그러나 쌀에 대해서는 상당한 규모의 지원을 다양한 형태로 실시해 나가고 있다(김재수, 2005: 168).

〈표 10〉 한국의 시장개방(관세철폐) 계획

| 시장개방(관세철폐) 기간 | | 대 상 품 목 |
|---------------|--------|--|
| 즉시 | | 오렌지주스(냉동), 화훼류, 커피, 포도주, 사료용옥수수, 밀, 아몬드 등 |
| 2년 | | 아보카도, 레몬 |
| 3년 | | 해조류 |
| 5년 | | 완두콩, 감자(냉동), 토마토주스, 오렌지주스 |
| 10년 | | 복숭아, 감, 단감, 감귤주스, 잎담배 |
| 12년 | | 닭고기, 냉동양파, 수박, 보조사료 |
| 15년 | | 쇠고기, 감귤, 고추, 마늘, 양파, 밤, 잣, 송이버섯, 표고버섯, 필터담배, 호두 |
| 15년 초과 | | 포도(17년), 인삼(18년), 배(20년), 사과(20년) |
| 개방 유보 | 현행관세유지 | 오렌지 ²⁾ (성출하기), 탈지·전지분유, 연유, 식용감자, 식용대두, 천연꿀 |
| | 양허제외 | 쌀 |

4.4. 한·미 FTA와 축산농가

한국의 농·어가 가운데 농가는 124만 5,000가구이며, 이 가운데 축산농가는 7만 4,000가구이다. 우리나라 전체가구수 1598만 8,000가구 가운데 농가가 차지하는 비중은 7.7%이며, 축산농가가 우리나라 전체가구수에서 차지하는 비중은 0.4%이다(통계청, 2007). 특히 대부분의 영세한 축산농가가 대부분인 반면, 축사 등 시설건축의 이유로 부채는 농가평균부채 보다 높은 편이다.

2) 오렌지는 우리 감귤 출하기에는 기존관세 50%가 유지되지만, 그 이외의 기간에는 계절관세(주로 농산물에 적용하는 관세로, 어떤 농산물의 수확기에 보통보다 높은 관세를 부과해 자국생산자를 보호하기 위한 수단으로 이용한다) 30%가 부과되고 7년 후에는 계절관세가 저율관세할당으로 전환된다.

한편 미국의 경우 축산농가는 약100만 호에 이른다. 생산이나 수출, 부가가치 측면에서 축산업이 차지하는 비중도 매우 높으며, 축산업에 관련된 일자리도 140만개나 된다. 또 미국농가의 현금수입 중에서 축산이 차지하는 비중은 2004년의 경우, 전체 2345억 달러의 현금수입 중에서 축산분야가 1222억 달러로 전체 현금수입의 약52%를 차지하였다(김재수, 2005: 91). 현재 미국산 육류의 가격은 국내산 육류의 50-60% 수준이다. 대다수의 국민적 정서는 값싼 미국산쇠고기의 수입을 찬성하는 분위기이다. 즉 소수의 축산농가를 보호하기 위하여 값비싼 국내산쇠고기를 소비하려고 하지도 않을 것이고, 소수의 축산농가를 보호하기 위한 정책에 대한 국민적 동의도 높지 않아 보인다. 소비자의 입장에서는 저렴한 쇠고기를 선호하는 것이 당연하다. 축산농가의 이해와 국민대다수의 이해가 상충되는 것이다.

이러한 상황에서 한·미 FTA 협상에서 쌀과 함께 커다란 협상대상이었던 쇠고기의 경우, 쇠고기원산지를 판단하는 기준도 '사육지'가 아닌 '도축지'로 합의되었다. 쇠고기수입관세(40%)를 15년에 걸쳐 폐지하는 내용이 합의되었다. 한·미 FTA에서 합의된 원산지 기준은 '관세'에만 적용되고 광우병 등이 관련된 위생검역에는 2006년 3월 합의된 '한·미 쇠고기 수입 위생조건'³⁾이 적용된다. 미국산쇠고기가 수입되면서 한국축산농가의 피해는 불가피하게 되었다.

이러한 상황에서 한우의 생존전략은 '명품 브랜드'로 가야한다. 유통과정을 명확히 하여 수입산 쇠고기의 불법유통을 막고, 품질로서 차별화하여야 한다. 그리고 불필요한 유통과정자체를 줄여야 한다. 이러한 여건을 갖춘다면 쇠고기수입으로 인한 피해는 크지 않을 것이다. '횡성한우'

3) 광우병 발병으로 수입이 중단되었던 미국산쇠고기의 수입을 재개하기 위하여 2006년 한국과 미국이 합의한 조건을 말한다. 한국은 광우병 예방차원에서 30개월 미만 소의 살코기만 수입하기로 미국과 합의한 바 있다.

가 가장 대표적인 예이다. 이처럼 명품 브랜드가 되면 유통에서도 힘을 갖는다. 일반 한우가 경매로 거래될 경우 “생산자→지역 농·축협(매매 대행)→도축장·공판장→중간 도매업자→도매업자→고깃집·정육점·소매상→소비자”의 단계를 거치면서, 25%에서 45%의 유통마진이 붙는다. 따라서 명품 브랜드화와 일본의 화우(和牛) 브랜드처럼 직영점 형태를 통하여 유통단계를 줄여야 한다.

〈표 11〉 쇠고기 수입과 관련된 규정

| 관 세 | 위생검역 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ ‘한·미 FTA 규정’ 적용 <ul style="list-style-type: none"> - ‘사육지’가 아닌 ‘도축지’를 원산지 기준으로 삼는다. ○ 멕시코 등에서 사용된 소도 미국에서 도축되면 한·미 FTA의 관세혜택 부여 | <ul style="list-style-type: none"> ○ ‘한·미 쇠고기 수입위생조건’ 적용 <ul style="list-style-type: none"> - 미국에서 사육·도축됐을 경우 수입가능 (30개월 미만 소의 살코기) - 멕시코에서 사육된 소의 경우 미국으로 건너와 100일 이상 키워야 미국산으로 인정 ○ 캐나다 등 광우병 위험국가에서 사육된 경우 미국에서 도축됐더라도 미국산으로 인정 못 받음 →수입불가 |

자료: 매일경제, 2007년 4월 5일자.

5. 한·미 FTA에 대한 한국정부의 대응 방향 모색

5.1 공적자금 투입식의 정책에서 탈피

한·미 FTA에 대한 한국정부의 대응은 지금까지 추구해왔던 시장실패적 시각에 기초한 공적자금 투입식의 정책과 차별성이 없어 보인다. 크게 소득보전과 경쟁력 강화로 볼 수 있다. 정부는 2007년 4월 3일 한·미 FTA에 따른 농업부문 피해대책으로 2011년까지 1조 2000억원의 규모로 조성될 ‘FTA이행지원기금’을 확충한다고 밝혔다. 그러나 이번

의 대책도 지원금의 액수만 발표했지, 지원금을 어디에 얼마나 효율적으로 쓸 것인가 하는 세부집행계획은 아직 마련되지 않은 것 같다. 지금까지 투입된 130조원도 결코 적은 금액이 아니다. 130조원의 자금을 투입하고도 농업부문의 경쟁력을 갖추지 못하고 농가부채는 11조원에서 35조원으로 증가했다는 것은, 농업부문의 경쟁력이 자금투입만으로 해결될 문제가 아님을 의미한다.

구소련의 경우 형편없는 경제실적이 기수수준이나 요소축적의 결함 때문이 아니고 오히려 낮은 효율성 때문이었다(Maddison, 2001). 그리고 이러한 낮은 효율성의 원인은 경영자와 근로자들을 위한 유인의 부족이었다(Weil, 2006: 296). 경쟁논리 보다는 반대여론을 잠재우기 위한 소득보전식의 임기응변의 정책은 지금까지 여러 차례 시행되어 왔고, 번번이 실패하였다. 이러한 시장실패적 시각에 기초한 공적자금 투입식의 정책의 잘못은 선행연구(임형백 · 이성우, 2004; 임형백 · 조중구, 2004; 임형백 · 유승주, 2006)에서 지적되어 왔다.

〈표 12〉 한·미 FTA 체결에 따른 농업관련 정부의 주요 대책

| 분야 및 방법 | 주요 내용 |
|---------|---|
| 피해 보전 | 키위, 시설포도, 쇠고기, 감귤, 콩 등에 대해 기준가격 대비 하락폭의 80% 소득 보전 |
| 폐업 지원 | 희망하는 농가 대상 확대 |
| 경쟁력 강화 | 축산시설 현대화 전문 컨설팅을 통한 우수 브랜드 육성 원예전문생산단지 육성 |
| 예산 확충 | FTA이행지원기금(현재 1조 2000억원) 확충 |
| 제도 개선 | FTA 농어업특별법령 개정 |

5.2. 경쟁력 강화에 중점

하드웨어 쪽의 농업구조가 완비되어 있을지라도 농업경영주체의 성격에 따라 농업의 성과가 상이하게 나타난다(김병택, 2002: 53). 현재의 한국의 농업의 위기에 대하여 농산물시장개방이 주 요인이라는 인식이 지배적이다. 그러나 농촌인구의 노령화로 인한 농촌발전의 생산주체(농업인력)의 약화도 큰 원인이다(임형백·조중구, 2004: 156). 한국농업은 1992년 이후 2006년까지 130조원이 넘는 예산이 농촌에 투입되었음에도 효과는 미흡하다. 한국농업이 효율적으로 발전하기 위해서는 어떤 품목을 육성할지 시장결정에 맡겨야 한다(박현수 외 3인, 2007). '시장이 자연스럽게 잘 작동할 수 있게 '내버려 두는 것'이 가장 바람직하다'는 Hayek(1960)의 주장까지는 아니더라도, 적어도 Hayek(1944)가 수용한 '경쟁을 촉진하기 위한 계획'이어야 한다.

1992년 이후 농업부문에 정부의 투자가 이루어지면서 일정 정도의 전업화, 규모화가 진행되었고, 친환경농업이 확산되고, 품질고급화와 브랜드화가 이루어지는 효과가 있었다. 하지만 투입된 자비에 비하면 효과는 너무 미약하다. 오랜 기간 정부의 지나친 보호로 경쟁력이 없어진 농업에 아무리 큰 자금을 투입한다고 해서 미국농산물과의 경쟁에서 살아남을 수는 없다. 지금까지 농민들은 일부를 제외하고는 경쟁력을 키우기 위한 노력보다는 정부의 지원자비에 의존하여 왔다. 물론 경쟁력을 상실한 농업의 책임은 정부에게도 있지만, 일차적인 책임은 농민에게 있다. 더구나 WTO와 FTA라는 시장개방체제하에서 정부는 선수(player)보다는 감독자(supervisor)의 역할을 강요받는다. 정부는 경쟁을 벌일 수 있는 열린공간과 공정한 기회를 제공할 뿐이다.

개방시대 한국농업이 나아갈 길은 산업으로서의 농업 경쟁력 회복이며 이는 '농업경영'의 확산으로 가능하다. 농업경영의 두 축은 품질·서비스

경쟁력 강화를 통한 '상품차별화'와 경영자적 자질을 갖춘 '농기업가의 양성'이다(민승규 · 정문건, 2007). 농기업가 양성의 효과는 한국농업대학의 졸업생들을 통해서 그 가능성이 입증되고 있다.

〈표 13〉 한국농업대학 졸업생들의 영농실태와 경영성과

| 영농실태(2000-2005년 기준) | | | 연평균 소득(2004년 기준) | | | | |
|---------------------|--------|--------|------------------|----------|----------|------|------|
| 전체 졸업생 | 영농 종사자 | 영농 정착률 | 졸업생 (A) | 전체농가 (B) | 도시가구 (C) | A/B | A/C |
| 1,235명 | 1,174명 | 95.1% | 5,560만원 | 2,900만원 | 3,736만원 | 1.9배 | 1.5배 |

자료: 한국농업대학, 2005.

뉴질랜드의 경우에도 EEC의 공동농업정책으로 영국과 유럽에 대한 수출이 전면적인 타격을 입고, 1차 오일쇼크가 겹쳐 심각한 경제위기에 봉착하자, 10여년에 걸친 논란 끝에 1984년부터 농업에 대한 대대적 개혁에 착수하였다(이상무, 2007: 211). 농업보조금을 대부분 폐지하는, 이른바 보조없는 농업(Farming without Subsidies)의 시작이었다. 농가소득을 보전해주는 보조금은 폐지하였지만, 오히려 연구와 검역서비스에 대한 보조금은 늘렸다. 그 결과 1984년 이전까지 농가소득의 35%를 차지하던 정부보조금은 현재는 2%로 줄었다. 그러나 오히려 양과 소의 품종개량이 활발해지고 '골드 키위'와 같은 신품종이 개발되었다.

공적자금은 사용은 국민전체의 입장에서 판단될 사안이지, 농업부문에만 사용될 수는 없다. 우선은 농업인 스스로의 자구노력을 유도하고, 경쟁력 여부 등에 따라서 지원금과 보상금을 나누어서 지급하고, 자금의 운영의 효율을 철저히 감독해야 한다. 이제부터라도 자금을 어떻게 효율적으로 운영하고, 이러한 자금의 운영을 통해서 어떻게 농업이 경쟁력을 갖출 것인가가 반드시 고려되어야 한다. 시장개방에 따른 일시적 소득보전이나 피해보전 보다는 품목별 경쟁력 제고와 농업의 근본적 체질 강화에 자금이 투입되어야 한다.

5.3. 수출지향형 기업농의 육성

FTA가 타결된 상황에서 농산물의 수입은 더 증가할 수밖에 없다. 동시에 농산물의 내수시장은 좁아지고 경쟁이 더 치열해지는 레드오션(Red Ocean)이 될 수밖에 없다. 따라서 우리도 잃어버린 내수시장 이상의 시장을 외국에서 찾아야만 한다. 정부의 지원에 의존하던 가족노동력 중심의 영세농에서 벗어나, 규모화와 전문경영체제로 가야만 한다. 이를 통하여 단기적으로는 내수시장에서의 경쟁력을 확보하고 장기적으로는 수출을 통하여, 잃어버린 레드오션 이상의 블루오션⁴⁾(Blue Ocean)을 개척해야만 한다. 이것이 시장개방 체제하에서 한국농업이 생존할 수 있는 하나의 대안이며 결코 불가능한 것이 아니다. 농림부(각년도)에 의하면 연간 영업이익 5억원 이상의 법인수도 2000년 13개에서 2005년에는 44개로 늘어났다.

〈표 14〉 일본시장 점유율 1위의 한국농산물

| 품 목 | 점유율(%) | 품 목 | 점유율(%) |
|------|--------|------|--------|
| 가 지 | 100 | 백 합 | 92.6 |
| 고추피망 | 100 | 파프리카 | 63.9 |
| 배 | 100 | 수 박 | 58.1 |
| 오 이 | 100 | 장 미 | 54.9 |

자료: 농림부, 각년도, 농림업주요통계.

1999년 전국 19개 영농조합이 공동출자해 설립한 '농산무역'의 경우 2000

4) 경쟁이 없는 새로운 시장공간을 말한다. 치열한 경쟁에 빠진 레드오션에 대비되는 개념으로, 블루오션 전략의 핵심은 '경쟁에서 이기는 유일한 방법은 경쟁자를 이기려는 노력을 그만두는 것'이란 말로 정리된다. 가치 도약을 통해 새로운 비경쟁 시장 공간을 창출함으로써 경쟁 자체에서 벗어나려는 전략이다. 김위찬과 Renée Mauborgne (2005)의 블루오션은 Michael Porter의 경쟁우위론(competition), Gary Hamel의 핵심역량론(core competence) 이후 최고의 경영전략으로 꼽히고 있다.

년부터 매년 100억원 이상의 매출을 기록하고 있다. 2006년 파프리카 수출액은 128억원에 달하고, 토마토 판매액까지 합치면 매출액이 140억원에 이른다. 일본 파프리카 시장에서 한국의 시장점유율은 63.9%이고, 이 중 절반을 농산무역이 점유하고 있다.

5.4. 다면적이고 종합적인 접근

선진국 농업도 문제가 없는 것이 아니다. 정도와 범위의 차이가 있을 뿐이며, 선진국도 우리와 비슷한 어려움이 있다. 미국도 마찬가지이다. 미국농업은 세계에서 가장 경쟁력이 있다고 한다. 미국 농업정책도 성공한 정책이라고 평가받는다(김재수, 2005: 454). 그러나 미국 농무부(USDA, 2003: 47)도 “오늘날 미국 농업문제는 간단히 해결되지 않는다. 미국 농업이 직면하는 문제점은 다면적이고 복잡하며, 한두 가지 정책이나 접근방법으로 해결되지 않는다”고 평가한다.

한국농업문제는 더 복잡하다. 한국경제가 다른 나라와 비교할 수 없을 정도로 압축성장하였기에 농업부문이 겪는 구조적인 어려움은 더 많다. 한국농업문제는 한두 가지 처방으로는 근본적으로 해결되지 않는다. 또 정치나 사회의 구조적 변화로 인하여 야기된 부문이 많기 때문에 단기간에 개선되지도 않는다(김재수, 2005: 454). 그럼에도 한국에서는 지금까지 시장실패적 시각에 기초한 공적자금투입식의 농업정책이 주류를 이루었다. 그러나 경쟁력 없는 부문에 대한 무조건적인 보조금 지급이나 농업문제에 대한 일면적 해석에 기초한 공적자금의 투입식의 전통적인 시장개입 정책은 더 이상 해결책이 될 수 없다. 정부의 지원은 잠재적 경쟁력이 있는 부문이 시장에서 제대로 평가받지 못할 때 이러한 부문이 시장에서 경쟁력을 확보할 수 있도록 한시적으로 시행하는 것이 바람직하다. 이것이 정당한 정부개입이고 정당성을 획득할 수 있는 것이다. 현

실적으로 시장개방체제하에서 모든 농민이 경쟁력을 갖추기는 어렵다. 전업농이라는 논리자체가 이미 일부 농민의 도태를 전제로 한 경쟁력 있는 농민의 육성을 의미한다. 이를 통하여 경쟁력을 갖춘 집단은 규모와 경쟁력을 키워나가고, 그렇지 못한 집단에 대하여는 탈농 등 다각적인 측면에서의 다른 형태의 지원이 모색되어야 할 것이다(임형백, 2005: 221-222).

이러한 면이 고려되어지지 않은 채, 지금까지의 정책을 답습한다면 이는 농업을 점점 더 회생불가능한 상태로 만들 것이다. 더구나 한·미 FTA가 타결된 현 상황에서, 스스로 경쟁력을 키우려고 하지 않는 분야에 대한 시장실패적 시각에 기초한 공적자금의 투입은, 더 이상 국민의 지지를 받기도 어려울 뿐더러 모두에게 손해가 되는 정부실패(government failure)로 귀결될 뿐이다. 따라서 경쟁력 있는 농업과 농촌을 만들려면 현장에 뿌리내린 살아 있는 정책을 만들어야 한다.

동시에 한·미 FTA의 타결로 인하여 이익이 발생하는 부문으로부터 이익의 일부를 가져와 농업부문의 피해를 보전하는 방법이 마련되어야 한다. 또 농협중앙회 등 농업관련 단체도 기득권을 유지하고 덩치키우기에 주력하기 보다는, 한국농업에 보다 실질적 기여를 하여야 할 것이다.

6. 결 론

뉴질랜드의 농업은 농가소득을 보전해주던 정부의 보조금이 대부분 폐지된 상황에서 오히려 농민들의 자발적인 노력으로 되살아났다. 시장의 힘이 농업인의 경쟁을 유도하였고, 농업의 체질을 시장친화적으로 바꾸어 놓았기 때문이다. 농업의 경쟁력이 자금투입에만 의존하는 것이 아님을 보여주는 것이다. 경쟁력 없는 부분에 자금만 투입한다고 해서 경쟁

력이 살아나는 것은 아니다.

한국이 뉴질랜드처럼 보조금을 폐지할 수는 없지만, 적어도 이제부터 투입되는 자금은 이전과는 달리 효율적으로 사용되어야 한다. 1992년부터 2006년말까지 130조원이 농업부문에 투자되었다. 이처럼 막대한 자금이 투자되고도 농업부문의 경쟁력은 향상되지 않았고, 농가부채는 11조원에서 35조원으로 증가하였고, 농업과 농촌의 상황은 더 악화되었다. 이러한 원인은 명확한 목표와 달성방법이 없이, 시장실패적 시각에 기초한 공적자금 투입식의 정책을 펴왔기 때문이다. 130조원이라는 막대한 자금을 투입하고도 농업의 상황은 더 악화되었는데, 책임지는 사람도 없고 유사한 정책을 답습하고 있다.

시장경제체제하에서 시장과 경쟁력을 무시한 정책은 결코 성공할 수 없다. 정부의 자금보조는 시장의 힘을 인정하면서, 정부보조와 자금투입을 통하여 경쟁력이 약한 부분이 경쟁력을 갖도록 하여야 한다. 경쟁력이 없는 부분에, 더구나 경쟁력을 갖추려는 자구노력도 없는 부분에, 공적자금만 투입하는 것은 오히려 경쟁력의 맹아(bud)마저 고사시킨다. 오랜 기간 정부의 지나친 보호로 경쟁력이 없어진 한국농업에 추가자금을 지원한다고 해서 미국농산물과의 경쟁에서 살아남을 수는 없다. 단기적으로는 험난한 과정일지 모르지만, 장기적으로는 '경쟁을 촉진하기 위한 계획'만이 농업인과 농업이 생존하는 길이다.

기존의 정책을 답습하는 정도의 비효율적인 정책은 오히려 한국 농업을 회생불가능한 상태로 만들 수도 있다. 자금을 어느 부분에 사용할 것인지? 얼마를 사용할 것인지? 이러한 자금사용을 통하여 달성하려고 하는 구체적 목표는 무엇인지? 이러한 목표를 달성할 구체적 방안은 무엇인지? 목표의 달성여부를 측정할 방법은 무엇인지? 등 세부집행계획이 마련되어야 한다. 이를 통하여 경쟁력 있는 농업과 농촌을 만들 수 있는 현장에 뿌리내린 살아 있는 정책을 만들어야 한다. 동시에 한·미 FTA

의 타결로 인하여 이익이 발생하는 부문으로부터 이익의 일부를 가져와 농업부문의 피해를 보전하는 방법이 마련되어야 한다.

시장실패적 시각에 기초한 공적자금 투입식의 정책을 중지하고, 농업의 경쟁력 강화, 수출지향형 농기업의 육성으로 방향을 전환하여야 한다. 시장개방에 따른 일시적인 직접피해보전 보다는 근본적으로 농업의 경쟁력을 키워야한다. 이를 위해서는 농산물의 특화, 스타농업경영인의 양성, 경쟁력 있는 농기업의 육성, 농업의 유통·가공 및 바이오산업으로의 외연적 확장이 요구된다.

■ 참고 문헌 ■

- 김병택. (2002). *한국의 농업정책: 전개과정과 발전방향*. 서울: 한올아카데미.
- 김용택, et al. (2006). *농업·농촌종합대책 투융자사업 평가모형의 정립 및 향후 투자계획 조정방안 연구*. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 김재수. (2005). *미국 농업정책과 한국농업의 미래*. 서울: 백산출판사.
- 김창현, et al. (2006). *지역특성을 고려한 농촌활성화 방안 연구*. 안양: 국토연구원.
- 농림부. (2004). *농업·농촌발전 기본계획*.
- 농림부. (2005). *통계로 보는 세계 속의 한국농업*.
- 농림부. (각 년도). *농림업주요통계*.
- 박응기, et al. (역) (2006). *경제성장*. 서울: 시그마프레스.
- 민승규, & 정문건. (2007). *개방시대 한국농업의 선택: 농업경영*, 서울: 삼성경제연구원.
- 박진도. (2006). 농촌개발정책의 혁신. In 권영근 et al. (Eds.) *농업농촌의 이해*(pp. 154-179). 서울: 박영물출판사.
- 박현수, et al. (2007). *한미 FTA 협상 타결과 한국 경제의 미래*. 서울: 삼성경제연구원.
- 성진근, et al. (2004). *한국의 농업정책, 틀을 바꾸자: 시장으로 나온 한국 농업*. 서울: 삼성경제연구소.
- 이상무. (2007). *파워농촌으로 디자인하라*. 서울: 도솔.
- 임형백. (2005). 한국농촌계획의 전개와 농촌인구의 변화. *농업교육과 인적자원개발*, 37(4), 199-224.
- 임형백, & 이성우. (2004). *농촌사회의 환경과 기능*. 서울: 서울대학교출판부.
- 임형백, & 조중구. (2004). 농어촌구조개선사업의 발전 방향. *한국농업교육학회지*, 36(3), 147-166.
- 임형백, & 유승주. (2006). 농촌지역의 지역혁신체계 구축을 위한 모형 연구: 특화 산업과 지역내총생산의 연계성을 중심으로. *농촌계획*, 12(3): 67-80.
- 장상환. (2006). 농업재정 운용의 합리화 방안. In 권영근 et al. (Eds.) *농업농촌의 이해*(pp. 154-179). 서울: 박영물출판사.

- 김균. (역) (1997). *자유헌정론*. 서울: 자유기업센터.
- 김이석. (역) (2006). *노예의 길: 사회주의 계획경제의 진실*. 서울: 나남출판.
- 통계청. (각 년도). *농림어업통계*.
- 한국농업대학. (2005). *한국농업의 미래를 찾아*.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hayek, F. A. (1944). *The Road To Serfdom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hayek, F. A. (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: Henry Regnery.
- Kim, W. C. & Mauborgne, R. (2005). *Blue Ocean Strategy: How to Create Uncontested market Space and Make the Competition Irrelevant*, Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Maddison, A. (2001). *The World Economy: A Millennial a Perspective*, Paris: Development Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development.
- Messerlin, P. A. (2001). *Measuring the Costs of Protection in Europe: European Commercial Policy in the 2000s*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Sachs, J. D. and Warner, A. (1995). Economic Reform and the Process of Global Integration. *Brookings Papers on Economic Activity*, 195(1), 1-118.
- USDA. (2003). *Agriculture Fact Book*.
- Weil, D. N. (2005). *Economic Growth*, Boston: Addison-Wesley.
- 통계청 (<http://www.nso.go.kr>)
- 한국은행 database (<http://www.bok.or.kr>)
- FAO statistical database (<http://apps.fao.org>)
- OECD database (<http://www.oalisnet.oecd.org>)