

# 농업의 바람직한 미래 위한 극복과제

생산기반·체질 진단으로 새로운 진로모색, 농업생산·소득 아닌 종합적 농정수립  
개방화 굴레 벗어나고, 관련주체들 철저한 자기반성 통한 지혜·힘 모아야

## 위대한 과거와 불안한 현실

2008년 새해가 밝았다. 8년전 전 세계가 새로운 밀레니엄을 맞이한다고 매우 흥분되었던 일들을 기억할 것이다. 그러나 한국농업은 2000년대에 접어들어 세계화 및 개방화가 더욱 심화 되었고, 지속적인 농업성장 및 발전에 대한 부정적인 견해와 농업부문에 대한 불안감은 더욱 팽배되고 있다.

과거 한국농업의 생산성 증대와 기술혁신의 경험은 전 세계가 인정하는 경이적인 농업성장의 성공사례였다. 1962년부터 시작된 경제개발 5개년 계획과 맞물려 국가의 식량자급률을 높이려는 강력한 중앙집권적 농업 개발정책의 수립과 체계적인 추진은 한국농업의 기술혁신을 급격히 확산시켰으며, 단기간에 높은 외연적 성장을 달성시켰다. 한국농업의 기술혁신은 생산기반의 정비에서부터 새로운 자

재의 투입까지 매우 광범위한 분야에서 이루어졌고, 이와 같은 한국농업의 성장경험은 국제적으로는 '빈곤의 농업' 혹은 '기아의 농업' 으로부터 단기간 내에 '포식의 농업' 으로 전환된 성공적인 모델로 평가되고 있다.

하지만 한국농업의 성장세를 살펴보면, 1962년 이후 10년간 연평균 성장률은 4.5%에 다다라 매우 높은 성장을 나타냈으나 그 성장률은 1970년대에는 2.7%, 1980년대에는 1.9%, 1990년대에는 1.0%로 점차 감소하게 되었고, UR협상의 타결(1993)과 WTO체제의 출범(1995), FTA의 추진(한·칠레 FTA 발효(2004), 한·미 FTA 타결 및 한·EU FTA 협상시작(2007)) 등 한국경제의 개방화가 본격화되기 시작한 2000년대에 접어들어서는 연평균 성장률은 -0.3%(2000년~2005년)로 성장정체기의 양상을 나타내고 있다.

이러한 한국농업의 불안한 현실을 극복하기 위해 지난 20년간 진전된 개방화 대응에 관한 각종 경험을 분석하고, 정책추진 효과를 냉정히 평가하여야 할 것이다. 현 시점에서 한국의 농업구조를 정확히 진단하여야 하며 이를 바탕으로 미래사회의 변화를 예측하고, 한국농업의 미래상에 합의한 후 그 실천을 위한 근본적인 접근방법을 강구하기 위한 뜨거운 논쟁이 절실히 요구되는 시점이다.

### 성장경험 특성과 미래의 경로

한국농업의 과거 성장경로는 전통적인 아시아형 소농중심 성장경로로서 일본의 경험을 지속적으로 추격하며 변천되어져 왔다. 농업산출 부분에서는 쌀 농업을 주로 한 농업성장이 1980년대까지 지속되어 왔고, 이후에는 우등재인 축산 및 과채류의 증산으로 농업성장을 가속화 하여 왔다. 그러나 1990년대 이후 이들의 성장은 정체되고, 2000년대 이후에는 경중부분의 절대적인 생산감소가 나타나기 시작하였다. 생산요소의 투입에서도 1980년대까지의 대량생산위주의 증투현상이 지속되어 왔으나, 그 이후에는 화학비료 투입의 감소, 농약사용량의 감소, 농기계 및 배합사료 투입의 감소로 이어져 투입과 산출부분 모두에서의 기술적 변화가 나타나기 시작하였다.

이와 같은 한국농업은 일본의 성장경로를 그동안 매우 유사한 형태로 추격하여 왔으나, 최근에는 과거 일본의 성장정체기 경로를 그대로 답습해 가는 형태를 나타내고 있다. 한국의 농업은 과거 일본을 중심으로 하는 선진외국의 성장경험을 바탕으로 후발성 이익을 향유하며 성장해 왔다. 그러나 이제 더 이상 한국농업이 따라가야만 하는 선진국의 모델은

존재하지 않으며, 급변하는 국제환경변화에 적응 가능한 한국만의 독자적인 새로운 성장 경로 모델을 정립해야만 한다. 향후 전개될 개방화, 세계화의 심화에 대비하여 조속히 한

국형 농업발전모델을 검토하여 바람직한 미래상을 정립하고, 그를 실현하기 위한 구체적인 준비(구조개혁)를 치밀하게 추진해야 할 것이다. 향후 10년 내지 15년 후에 맞이하게 될 농산물 시장 완전개방(무관세)에 대비한 한국농업의 체질개선 방안을 조속히 마련하고, 구조개혁을 완료해야만 할 것이다.

### 지속적 성장 제약요인

그렇다면 한국농업의 새로운 미래를 추진하는데 현 시점에서 지니고 있는 근본적인 제약 문제는 무엇일까. 첫째로는 현재의 한국농업은 본원적 생산요소인 토지, 노동, 자본 중 그 어느 하나도 국제경쟁력을 지니고 있지 못하다는 점을 들 수 있다. 토지의 경우, 농지사용비용(지대)이 경쟁대상 국가들에 비해 상대적으로 매우 높은 수준에 있어, 외국농산물과의 경쟁에 결코 유리한 요인으로 작용하지 못한다. 노동 역시 미국, 유럽, 호주 등과 같이 저렴한 단순 농업노동력(외국인노동력을 포함)을 확보할 수가 없어 개방과의 경쟁에서 불리하다. 자본의 경우도 정책자금을 제외하면, 금리를 포함하는 금융비용이 다른 선진국에 비해 유리할 것이 없는 형편이다.

둘째로 농지 이용상의 규모화와 농업생산 및 유통에 대한 자본결합이 필수적이지만 이



유영봉  
제주대 산업응용경제학과 교수

의 해결은 요원한 과제라는 점이다. 농지소유 제도와 소유의 가치관에 있어서, 이용권의 이양 및 매각 등 농지 유통화를 제약하고 있다. 농지 이용의 효율성 제고를 위해 제2의 농지개혁이라고 할 수 있을 정도의 새로운 제도개혁과 가치관의 혁신이 요구되지만 농지문제를 다루는 제도개혁의 실현은 멀기만 하다. 기업적 대자본과 결합한 외국농산물과 경쟁하기 위해서는 대규모 자본이 농업생산 및 유통과정에 결합되어야 하지만 현재로서는 이 역시 어려운 상황이다.

셋째로 새로운 기술혁신의 가능성이 보이지 않는다는 점이다. 현재의 농업생산은 새로운 방향을 설정하지 못한 채, 생산요소의 효율적 활용(Resource re-allocation) 및 생산품목의 재설정(Products re-mix) 등 새로운 기술혁신으로 진전되지 못하고 있다. 1980년대 중반 이후의 생산기술을 그대로 유지하는 상황이며, 기술개선을 위한 제도적 뒷받침이 따르지 못하고 있다. 과학영농이라는 말을 새삼 떠올릴 정도로, 현재 새로운 생산기술들이 농민들의 손에 의해

시행착오를 거치면서 과학적 검증이 이루어지지 못하고 있다. 이는 미래사회가 요구하는 새로운 농산물 가치에 대응하는 새로운 기술혁신의 진전에 어려움이 존재한다는 것을 의미한다.

넷째로 전업적 영세 소농구조의 제도적 개선이 어렵다는 점이다. 개방화 이후 농가의 규모화는 급속히 진전되고 있는 실정이지만 여전히 영세 소농의 탈농은 어려운 실정이다. 특히 전업률이 상대적으로 높은 한국농업의 경우, 소농의 원활한 재촌탈농(在村脫農)이 요구되지만 그 실현은 매우 어렵다. 급변하는 시장 변화에 대한 유통조직에서의 대응력 역시 소농들에게는 벽찬 일이다. 다국적 기업의 외국농산물과 경쟁하기에는 우리 소농들이 대응하기 어려운 실정이며, 다양한 농산물 소비성향 변화와 시장요구에 대해, 산지의 개별 농가가 대응하기에는 역시 한계를 지니게 된다.

다섯째로 농업부문 소득보전에 대한 사회적 인식이 농업발전을 위한 시책도입에 제약요인으로 작용하게 될 것이다. 개방화 이후 농업부문은 42조, 119조 등 막대한 자금을 추가적으로 부어 넣는 것처럼 인식하고 있다. 비농업인의 소득으로부터 농업에 지원하는 것에 대한 거부감이 형성되고 있다. 하지만 경제성장에 따른 농산물 가격하락과 도·농간의 소득격차는 사회적 비용으로 해결해야 하는 경제정책이며, 이는 모든 선진 국가에서 시행하는 제도임을 새롭게 인식시켜야 할 것이다.

### 바람직한 미래 열기위한 극복과제

그럼 이상의 문제들을 극복하고, 한국 농업이 건전하고 바람직한 미래로 진



입하기 위해 현 시점에서 무엇을 극복해야 할 것인가.

첫째로 한국농업의 생산기반과 체질을 진단하고, 새로운 진로를 모색하여야 할 것이다. 그를 위해 생산요소의 활용에 있어서 경쟁력을 확보하기 위한 농지소유 및 이용, 노동투입, 자본의 결합 등에 있어서 혁신적인 제도개혁이 요구된다. 산업으로서 농업생산의 경쟁력을 갖추기 위해 독자적인 한국형 성장모형을 새롭게 정립해야 할 것이다. 산업으로서 경쟁력이 확보되지 않는 농업은 존재하지 않을 것이며, 성장이 확보되지 못한 농업발전은 더 이상 성립되지 않게 될 것이다.

둘째로는 과거와 같은 농업생산과 소득만을 고려한 정책이 아니라 농업, 농촌, 농민, 식량, 환경, 복지를 총괄하는 종합적인 농정이 수립되어야 할 것이다. 농업에 대한 사회적 가치를 새롭게 정립하고, 농업의 미래에 대해 농업과 비농업부문이 사회적 합의를 형성해야 할 것이다.

셋째로 기존의 모든 틀을 미래지향적으로 새롭게 진단하고 개선방안을 확립해야 할 것이다. 현재 한국농업은 개방화 이후 지난 10년간 정체기에 머물고 있다. 이를 극복하기 위해서는 기존의 틀을 과감히 개선해야 할 것이다. 생산요소 투입, 생산물 구성, 유통구조, 생산자와 그 조직, 소비자와 생산자 인식의 틀을 개선해야 할 것이다.

넷째로는 개방화의 굴레에서 벗어나야 할 것이다. 한국농업에 대해 “개방화 협상체결, 농업부문의 피해발생, 국가차원의 보상요구”라는 논리에서 벗어나야 할 것이다. 국가는 농업부문에 대한 지원과 보조가 약자에 대한 적

선이 아니라, 경제성장에 따른 도·농간 격차 해소를 위한 당연한 경제정책임을 인식하여야 하고, 농업은 산업으로서 그 역할을 묵묵히 수행하며, 시장에서의 경쟁력을 확보하도록 하는 제도개선과 구조혁신에 전념해야 할 것이다.

다섯째로 농업과 농촌에 대한 사회적 인식을 바꾸어야 할 것이다. 농업은 이제 단순히 먹거리만을 공급하는 식량창고가 아니라 환경을 보전하고, 문화와 전통을 유지시키며, 도시와 공존하는 삶의 공간임을 인식해야 할 것이다.

여섯째로 새로운 미래 환경변화를 예측하고, 한국농업과 농촌의 미래상을 새롭게 구축해야 할 것이다. 한국농업은 과거 고도성장을 위한 대량 생산기, 고소득 소비형태의 정착을 위한 구조조정기를 거쳐, 현재 개방화 정체기에 접어들어 있다. 이제 더 이상 늦기 전에 미래사회의 변화를 정확히 예측하고, 새로운 한국농업과 농촌의 미래상을 정립한 후, 그 달성을 위한 실천계획을 수립해야 할 것이다.

마지막으로 모든 관련주체들이 각자의 위치에서 사회적 신념과 행동에 대한 철저한 자기반성 위에 지혜와 힘을 모아야 할 것이다. 한국농업의 성장실현은 그리 긴 역사가 아니며 과거 급변하는 국내외 정세에 잘 적응해 온 특수한 성공사례였다. 최근의 개방화에 대한 대응에 있어서는 미래를 정확히 예측하는 전문적인 지식이 요구되나, 사회적 지식의 부족은 우리를 혼란스럽게 하고 있다. 새로운 한국농업의 미래를 위해 지난 20년의 개방화 혼란기를 철저히 분석해서 반성하고, 새로운 미래를 위한 구조 및 제도 개혁을 위해 사회적 총력을 집중하는 지혜가 아쉬운 상황이다. Y