

농업의 다원적 기능에 대한 재조명



김정호
한국농촌경제연구원
선임연구위원


바야흐로 에프티에이(FTA; 자유무역협정) 시대다. 우리나라가 거대 경제권인 유럽연합(EU)에 이어 미국과의 FTA를 발효시키고, 또 중국과 협상을 시작하겠다고 하니 즐지에 주변국으로부터 'FTA 허브' 라는 칭송(?)을 얻게 되었다. 경제성장을 위해 FTA가 불가피하더라도 농업 부문의 시장개방 속도에 대해서는 국민적 지혜를 모아야 한다.

시장개방이 가속화되면서 우리 농업의 입지는 점점 좁아지고 있다. 국내총생산에서 차지하는 농업 비중은 세계무역기구(WTO)가 출범한 1995년에 5.4%에서 2010년에는 2.2%로 빠르게 감소하였다. 이렇게 농업의 비중이 감소한 배경에는 당연히 나라경제 규모가 커진 영향이 크지만, 농업생산이 절대적으로 위축된 것을 부인할 수 없다.

즉 1996년부터 농산물 실질가격이 정체 내지 감소 추세로 전환되었으며, 농업의 생산성도 증가하지 못하였다. 특히 2000년대 들어서는 중간투입재비가 빠르게 증가하여 농업부가가치가 21~22조원 수준에 머물러 있었다. 다행히 최근 들어 원예·특용작물과 축산 등 고부가가치 작목이 농업성장을 견인하고 있다.

농업 생산의 감소로 다원적 기능도 줄어들어

그런데 농산물 시장개방으로 농업 생산만 위축된 것인가? 농업 생산이 감소하게 되면 다원적 기능도 감소하는데 그래도 괜찮은 것인가? 근년의 FTA 협상 과정에서도 산업 피해가 강조되다 보니 농업계 조차 다원적 기능의 중요성을 잊고 있지 않은지 의구심이 든다.



농업의 다원적 기능이란 농업이 유지됨으로써 발생하는 식량안보, 환경보전, 농촌경관 제공, 전통문화 계승 등의 외부경제 효과를 말한다. 우리 국토의 약 8할인 농촌지역에서 농업 생산이 이루어짐으로써 국토자원이 보존되며, 농업인들이 안정된 삶을 영위함으로써 지역사회가 유지되는 것이다.

농업의 다원적 기능에 대해서는 우리나라만큼 관심과 논란이 많았던 나라도 드물다. 지난 1990년대 초의 우루과이라운드(UR) 협상 때는 '비교역적 기능(NTC)'이라는 용어를 창안해 낼 정도로 농산물 수출국들과 격한 논쟁을 펼쳤으며, 2000년대 들어 시작된 도하개발의제(DDA) 협상에서는 우리나라가 주도하여 '다원적 기능(multifunctionality)' 개념을 정립시켰다. 이런 국제적 논의에 핵심적인 역할을 했던 농정 당국도 최근에는 어정쩡하게 망각 습성으로 돌리는 느낌이다.

시장개방 영향이 가장 큰 농업이 일반경종이듯이 다원적 기능도 영향이 컸다. 단적으로 경지이용면적이 1995년 220만ha에서 2010년 182만ha로 감소하여 15년 동안에 17%나 줄어들었는데, 산업화 추세를 감안하더라도 5% 이상 빠른 속도인 셈이다. 이렇게 농작물 재배면적이 줄어 농업생산액이 감소한 만큼 직접적으로는 농업소득이 줄고 농가소득이 감소했으며, 눈에 보이지는 않지만 국민에게 제공되는 농업의 공익적 기능도 감소한 것이다.

구체적으로 논농사를 따져 보자. 벼 재배면적은 1995년 106만ha에서 2010년 89만ha로 15% 가량 줄었다. 한국농촌경제연구원에서 1995년 논농사의 공익적 가치를 추정한 금액은 7조 8천억원으로 당시 쌀 생산액에 근접(약 88%)하는 수준이었다. 2010년에 농식품부가 추계한 쌀 생산액이 6조 8천억원인데, 벼농사의 공익적 가치를 재배면적으로 환산하면 쌀 생산액과 비등한 금액이 될 것으로 추정된다.

예를 들어 우리나라의 논에 가둘 수 있는 물의 양은 약 21억 톤으로 국내 6개 다목적댐의 홍수 유효조절량의 1.5배에 달하여 홍수 방지에 큰 기여를 하고 있으며, 벼농사를 통해 연간 약 2천만 톤의 이산화탄소를 흡수하고 1천 4백만 톤의 산소를 배출하는 공기정화 기능을 가지는 것으로 알려진다. 그밖에 지하수 함양, 토양유실 경감과 보전, 폐기물 처리 등도 잘 알려진 벼농사의 공익 기능이다.

농업의 다원적 기능이란 농업이 유지됨으로써 부수적으로 발생하는 식량안보, 환경보전, 농촌경관 제공, 전통문화 계승 등의 외부경제 효과를 말한다. 우리 국토의 약 8할이나 되는 농촌지역에서 농업 생산이 이루어짐으로써 국토자원이 보존되며, 나아가 농업 생산을 담당하는 농업인들이 안정된 삶을 영위함으로써 지역사회가 유지되고 있는 것이다.

선진국들도 농촌사회 유지를 위해 농업의 다원적 기능을 강조

일찍이 이·탈농에 의한 대농 육성을 위주로 농업구조 개선을 추진해 왔던 유럽 선진국에서는 1980년대 들어 농업의 비중이 점점 감소하면서 농촌지역의 과소화가 진행되어 지역사회가 붕괴되는 현상이 나타났고, 이 때문에 1980년대 후반부터는 다시 소농 보호 및 중산간지역 농업 지원 등의 시책이 추진되었다. 예를 들어 독일에서는 농업을 기반으로 하는 농촌지역의 인구 비중을 4% 수준으로 유지하는 것을 정책 목표로 삼고 있다고 한다.

농촌 지역사회가 붕괴되면 도시 문제가 그만큼 심각해지고, 농촌 지역사회가 가지고 있는 전통 문화도 소멸될 수밖에 없다. 지금도 우리나라에는 각 지역마다 크고 작은 문화재가 있고, 또 전해 내려오는 설화, 음악, 무용, 놀이, 음식, 생활양식 등이 후대에게 전수되고 있다. 따라서 농촌 지역이 과소화되어 후계자가 이어받지 못하면 전통문화도 단절되고 말 것이다.

또한 농촌이 황폐화되면 자연생태의 보호와 보전 기능도 성립할 수 없게 될 것이다. 사람이 떠나버리고 난 다음의 농촌은 휴양 공간이나 관광 공간으로 기능할 수 없는 것도 자명한 일이며, 국민의 휴식처로서의 역할도 농업이 존속됨으로써 비로소 유지될 수 있는 것이다. 따라서 산간지나 오지일수록 적절한 수준의 농업이 유지되어야 하며, 이들 지역의 농업인들이 생산을 지속할 수 있도록 정책적인 뒷받침이 필요한 것이다.

이런 연유로 유럽 각국에서는 영농 조건이 상대적으로 불리한 지역에서도 농업 생산이 지속될 수 있도록 소득을 보전해 주는 제도를 실시하고 있다. 일찍이 조건불리지역 직접지불제를 처음으로 도입한 영국이나 산지농업에 대한 소득 보조를 시행하는 스위스가 대표적인 사례이다. 다시 말해서 산간오지의 농가가 소득 때문에 이농하는 일이 없도록 정책적으로 지원하여 농촌사회를 유지하게 함으로써, 자연 경관을 보전하고 관광객을 유치하는 등의 부수적인 효과를 거두고 있는 것이다.

농업의 다원적 기능은 1990년대 초에 농산물 수입국들이 시장개방을 반대하는 논리로 개발되었지만, 작금에는 선진국들도 자국의 농업을 유지하기 위한 이론적 근거

로 활용하고 있다. 농업이 식량안보를 지키는 역할에서 한 걸음 나아가 자연환경·생태계 보전의 보루로서, 그리고 농촌사회의 전통과 문화를 지키는 수호자로서 공익적 기능이 점점 중요시되고 있는 것이다.

농업의 다원적 기능에 대한 국민적 공감대 형성이 중요

그 동안 우리 국민들이 알게 모르게 금수강산이라고 부르면서 자연을 즐기고 살아온 것은 다른 한편에서 보면 농업인들이 대를 이어오면서 농지를 경작하면서 보전하고 산지를 푸르게 가꾸어 온 덕분이라고 할 수 있다. 들과 산에 작물, 목초, 나무 등을 가꾸고 자랄 수 있도록 함으로써 국토 공간이 풍요롭게 가치를 가질 수 있게 된 것이다. 따라서 최근의 농업 경시 경향에 비추어 볼 때 앞으로도 농림업의 공익 기능이 제대로 수행되겠느냐 하는 의문이 생기는 것이다.

특히 앞으로 국토자원의 보전을 위한 시책은 농업 생산의 측면에서 관리가 소홀해지기 쉬운 중산간지역에 집중될 필요가 있다. 더욱이 1인당 국민소득이 2만불을 넘어 도시민들이 들과 산을 찾아 여가를 즐기려는 경향이 늘어나고 있으므로, 이들의 요구(needs)에 적극적으로 대응하고 준비하는 것이 미래 농업을 위한 자세일 것이다. 이러한 의미에서도 최근 한계농지를 중심으로 유희화가 가속화하고 농산촌 지역에서 지방자치단체들이 귀농 지원을 하고 있는 것은 매우 바람직한 시책으로 여겨진다.

이제 농업의 다원적 기능이 함양되고 유지될 수 있도록 중앙정부가 적극 나서야 한다. 식량안보는 말할 것도 없고 홍수 방지, 수자원 함양, 경관 보전 등의

우리 국민들이 알게 모르게 금수강산이라고 부르면서 자연을 즐기고 살아온 것은 다른 한편에서 보면 농업인들이 대를 이어오면서 농지를 경작하면서 보전하고 산지를 푸르게 가꾸어 온 덕분이라고 할 수 있다.

공익 기능을 지키는 것은 국가 시책이기 때문이다. 그래서 농업생산기반에 지속적으로 투자해야 한다.

직접지불제에 대해서도 ‘퍼주기 식’ 논쟁이 아니라 제도의 확충을 긍정적으로 검토해야 한다. 우리나라는 서구보다 직불제의 역사가 짧아 2001년에 논농업 직불제를 도입하였고, 금년부터는 밭농업 직불제가 시행된다. 이들 직불제는 당초에는 시장개방에 따른 농산물의 소득보전 목적으로 도입되었지만, 앞으로 제도가 정착되고 나면 경종농업의 기초소득 보장제도로 발전시켜야 한다. 논과 밭을 옥토로 가꾸는 농업인들에게 적절한 소득을 보장해 주는 것이 우리 농업의 다원적 기능을 유지하는 장기적인 방책이다. ㉞