

# 시장 개방시대 ‘성장 · 소득 괴리’ 발생 ‘문화 · 서비스 및 다원적 기능’ 판매방향 전환

95 - 12 수입 농산물 2.1배 · 수산물 3.7배 ↑, 소비자 물가 82.4% ↑, 농산물 실질가격 43.1% ↓  
국내 농업총생산 2010기준 약 4.6조원 증가, 총 실질농업소득 약 10.8조원 감소



이정환 이사장  
GS&J 인스티튜트

## 교역조건 악화로 농업성장과 소득의 괴리

1989년 이른바 GATT의 BOP 조항 줄임으로 수입금지 농산물의 일부가 수입 자유화 되어 농산물 시장개방의 1 단계가 시작되었다. 1994년에는 UR체제 출범으로 쌀 이외 모든 농산물에 대한 수입규제가 철폐되고 2004년까지 관세가 지속적으로 감축되었다. 2004년 이후에는 동시다발적 FTA 추진으로 농산물의 관세가 철폐 또는 대폭 감축되는 국가가 53개국으로 확장되었고 국별 · 품목별로 저율관세로 수입하는 물량(TRQ)이 더욱 증가하였다.

이러한 시장개방으로 1995~2012년 사이 농산물 수입은 2.1배 증가하였고, 농산물의 대체재인 수산물 수입도 3.7

배나 늘어났다. 그 결과 소비자물가는 82.4%나 상승한 반면, 농산물 가격은 39.3%밖에 상승하지 못하여 실질가격은 43.1% 하락하였다. 투입 기자재 가격은 111.8%나 상승하여 농업의 교역조건을 더욱 악화시켰다.

그 결과 1995~2012년 사이 국내 농업총생산은 약 4.6조원(2010년 가격기준) 증가한 반면 총 실질농업소득은 약 10.8조원이나 감소하는 ‘성장과 소득의 괴리’ 현상이 나타났다. 이러한 현상은 총생산과 소득이 같이 증가하였던 1995년 이전과는 매우 대조적이다. 이러한 성장과 소득의 괴리가 시장개방시대의 농업문제의 핵심이라고 할 수 있다.

1995년 이후 정부의 대규모 투융자

---

지원정책이 반복되었음에도 농업의 교역조건이 악화되어 농업소득이 감소하는 등 농가의 투자여건이 계속 악화되자 꾸준히 증가하던 실질 농업자본소득이 1997년 이후 정체, 2001년부터는 감소하기 시작하였고, 농업의 성장률 추세치가 1990년대 초반의 2.5~3.0% 수준에서 최근에는 1% 이하로 떨어졌다.

이상의 분석은, 1990년대 이후 경쟁력을 높여 시장개방에 대응한다는 목표 아래 대규모 지원 사업이 반복되었으나, 교역조건이 급격히 악화되는 상황에서 그러한 지원 사업은 무력하였음을 시사한다. 대규모 지원 사업은 농업부문이 정책적으로 과도하게 보호받는다라는 인상을 주었을 뿐, 정작 갈수록 심각해지는 농업의 문제는 해결하지 못하였던 것이다.

## 새로운 개방시대의 도래

이미 체결된 FTA로 농산물의 관세가 감축 또는 철폐되는 국가가 53개국으로 확대됨에 따라 그 영향이 누적되고 있다. 한·중 FTA는 낮은 수준으로 타결되었지만, 농산물 중 37%의 관세가 즉시, 27%는 점진적으로 철폐됨에 따라 중국이 인접국의 그 이점을 활용한다면 예상하지 못했던 농산물의 수입이 급증할 위험이 있다.

왜냐하면 식품은 매우 광범위한 대체성을 가지고 있으므로 체리의 수입이 늘어나 딸기가 타격을 받는 것과 같이, 같은 농산물이 아니더라도 어떤 농산물의 수입이 증가하면 국내 농산물에 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다. 또한 향후에도 FTA는 다른 국가들과도 추가적으로 추진될 전망이고, TPP 등 다자간의 거대 FTA가 현재의 세계적 추세이므로 그 영향에서도 벗어나기 어려울 것이다.

소비자가 세계 모든 농·식품 중에서 가장 가치가

높은 것을 선택할 수 있게 되었으므로, 농산물 수입이 이제까지보다 더 빠른 속도로 증가하고 교역조건이 더 빠른 속도로 악화될 위험성이 높아졌다.

요컨대 시장개방이 부분적이었던 1995년 이후 2003년까지의 UR시대, 2004년 한·칠레 FTA 이후 2012년 한·미 FTA 발효까지의 제한적 FTA시대와는 차원이 다른 새로운 개방시대이다.

## 새로운 농업

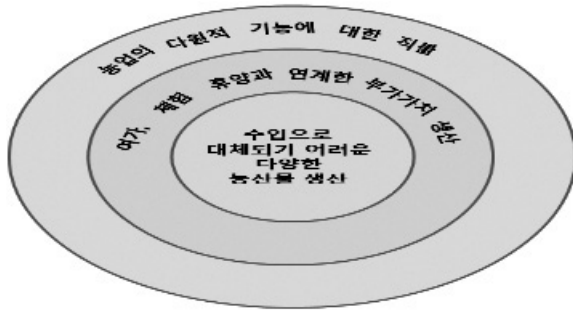
농식품 시장이 완전 개방되어 세계 각국의 다양한 식품을 선택할 수 있는 상황에서 소비자들은 국내 농업이 단순한 농산물 생산보다 수입으로 충족되기 어려운 농산물을 공급해 줄 것을 원할 수밖에 없다. 또한 국민소득이 증가하고 시장경계가 개방됨에 따라 농산물 자체보다 환경·문화·안전·안정·여가·휴양 등에 대한 니즈(needs)가 높아질 것이다.

이러한 환경 변화에 발맞추어 농업도 변화하여야 한다. 즉, 단지 농산물 생산·판매 일변도에서 문화·서비스와 '다원적 기능'을 판매하는 방향으로 전환되어야 한다. 먼저, 수입품으로 대체되기 어려운 다양한 농산물, 지역 특산물 생산에 집중하여 이것이 농업의 핵심 부분을 이루도록 한다. 일부 품목은 국제시장에서 경쟁하며 성장하고 수출상품화 될 수도 있을 것이나 소비자의 필요를 충족하는 것이 우선 되어야 한다.

둘째, 지역의 농산물 생산과 농업·농촌의 다원적 기능을 연계시킨 체험, 여가, 휴양 등 문화서비스로 새로운 부가가치를 창출하여 농업의 외연을 확장하여야 한다. 이것이 정부가 강조하고 있는 6차산업화라고 할 수 있다.

셋째로, 스위스나 EU와 같이 수요가 증가하고 있

는 환경·경관·자연자원·생물다양성 등 다양한 다원적 기능을 생산하는 공공재 산업으로 전환되고, 정부가 공익형 직불제를 통해 이를 구매·보전하여 농업의 든든한 외곽을 형성해야 한다.



새로운 농업의 구조

### 새로운 농정

FTA가 중첩되고 대상국가가 확장됨에 따라 FTA 별로 영향을 분리하여 파악하는 것이 매우 어렵게 되었다. 또한 농산물은 광범위한 대체성이 있어 관세감축의 영향이 광범위하게 중복되어 나타나므로 품목별로 영향을 예측하는 것이 사실상 불가능하게 되었다.

따라서 첫째로 이제까지와 같이 FTA별 또는 품목별로 피해를 파악하여 대책을 세우는 방식으로는 대응에 한계가 있으므로 모든 농산물이 모든 국가에 개방된 신개방시대를 전제한 포괄적 대책이 필요하다.

둘째, 생산·유통 지원 중심에서 교역조건의 급격한 악화와 불확실성을 흡수할 수 있는 대책으로 전환되어야 한다. 앞으로 시장개방으로 교역조건이 급격히 악화되고 불확실성이 높아진다면 1995년 이후 나타났던 것 이상으로 농업소득이 감소하고 투자가 위축될 수밖에 없을 것이다. 농가소득이 감소하고

투자가 위축되면 농업성장 잠재력이 약화되어 다시 농업소득이 축소되는 악순환이 더욱 빠르게 진행될 위험이 있다.

셋째, 이러한 농업소득 감소 압력을 농업성장률을 높여 대응한다는 것은 거의 현실성이 없음을 인식해야 한다. 따라서 교역조건 악화의 상당 부분을 흡수하여 안정시키는 대책을 우선적으로 시행해야 한다. 피해보전직불제의 실효성을 높일 수 있도록 수입증가로 해당 농산물 가격이 설정된 기준연도 가격 이하로 하락하는 경우 발동되도록 개선하여 실효성을 제고한다. 현재는 수입증가로 해당 농산물 가격이 직전 5개년 평균의 10% 이상 하락한 경우 10% 이상 하락한 부분의 90%를 보전하고 있어 실효성이 낮다.

넷째, 농산물 간의 대체성으로 수입이 증가하지 않은 품목에까지 시장개방의 영향이 광범위하게 확대될 것이므로 중요 농산물에 대해서는 현재의 쌀 변동직불제에 상당하는 직불제를 확대하여 시행한다. 현재의 피해보전직불제는 특정 농산물의 수입증가로 해당 농산물 가격이 하락한 경우에만 발동되므로 대체성이 있는 다른 종류의 농산물 수입이 증가하여 가격이 하락하는 경우에는 그 역할을 제대로 할 수 없기 때문이다. 이러한 제도를 미국은 중요 농산물에 대해 이미 1973년부터 부족불제도라는 이름으로 도입하였고, 2002년에는 가격변동대응직불(CCP), 2014년에는 가격손실보상제도(PLC)로 진화하였다. 1992년에 EU가 도입하였던 보상직불도 같은 목적이었다.

다섯째, 농작물보험이 실효성을 가질 수 있도록 모든 작물에 대해 미국의 대재해보험제도(CAT)와 같

은 기초보험제도를 도입하고, 현재의 보험제도는 상품을 다양화하고 가입 농가의 실익을 높여 가입률이 획기적으로 높아질 수 있도록 한다. 모든 농가를 대상으로 하는 직불제 및 작물보험제도 이상의 안전장치를 희망하는 경영체가 가입할 수 있는 수입보험제도를 도입하여 농가가 프리미엄을 지불하고 경영안정을 도모하는 선택을 할 수 있도록 한다.

여섯째, 이와 같은 직불제와 보험제도에 대한

정부 지원의 정당성은, 농업과 농촌

의 다원적 기능으로 국민의 삶

의 질을 높이는데 있다. 따

라서 농업이 농산물 생

산 중심에서 농업·

농촌의 다원적 기능

제고 정책으로 전환

되어야 한다. 농업

이 농산물을 생산하

는데 머물지 않고 환

경, 경관, 자연자원, 생

물다양성을 유지하여 국

민의 삶의 질을 높이는데 적

극적으로 기여할 수 있도록 필요

한 규제를 도입하고 스위스, EU의 녹색직

불과 같은 목적 특정적 직불제를 통해 충분한 지원

을 한다. 이러한 직불제는 반드시 대응준수 의무를

준수하도록 하여 농업의 다원적 기능을 제고하고,

이를 통해 지원의 정당성이 확보되도록 한다. 농촌

공간이 국민의 여가 휴양공간으로서 가치를 높일 수

있도록 쾌적성과 안전성 제고를 위한 필요한 규제를

도입함과 동시에 프랑스의 국토계약제도(CTE), 영

국의 전원보전사업(CSS) 등과 같은 지역단위 직불제를 통해 충분한 지원을 한다.

일급제, 특정 상품 혹은 특정 주체를 대상으로 하는 지원에서 신부가가치 창출을 위한 생태계 구축으로 전환한다. 1995년 이후 대규모 투융자지원 정책이 반복되었음에도 불구하고 농업투자가 급감하여 농업성장률은 지속적으로 낮아졌다. 또한 정부 지원

사업은 대상 선택의 부적정성, 지원자금의

유용 등 많은 부작용이 나타나고

있어 효과성이 낮을 뿐만

아니라 농정 비판의

원인이 되고 있다.

따라서 신개방시

대의 농정은 자

금지원사업 중

심에서 탈피하

여 투자여건을

조성하는 방식으

로 전환함으로써

경영체가 스스로 투

자하고, 다양한 혁신적

활동을 전개할 수 있는 생태계

를 조정하는 일에 집중하여야 한다.

이를 위해 먼저, 농산물의 안전성 및 품질관리체계를

더욱 강화하여 소비자의 신뢰를 확보함으로써 국

내산 농산물에 대한 수요가 시장기능을 통해 창출되

도록 한다. 또한 기업과 지역농업이 다양한 유형의

파트너십을 형성할 수 있는 플랫폼을 구축하고 공정

한 거래와 계약이 이루어질 수 있는 공정거래 제도

를 확립한다. ⑬

### 환경 변화에 발맞추어

농업도 변화하여야 한다. 즉, 단지

농산물 생산·판매 일변도에서 문화·서

비스와 '다원적 기능'을 판매하는 방향으로 전환

되어야 한다. 지역의 농산물 생산과 농업·농촌의

다원적 기능을 연계시킨 체험, 여가, 휴양 등 문화서

비스로 새로운 부가 가치를 창출하여 농업의 외연을 확

장하여야 한다. 이것이 정부가 강조하고 있는 6차산업

화이다., 스위스나 EU와 같이 수요가 증가하고 있는

환경·경관·자연자원·생물다양성 등 다양한 다

원적 기능을 생산하는 공공재 산업으로 전환되

고, 정부가 공익형 직불제를 통해 이를 구

매·보전하여 농업의 든든한 외곽

을 형성해야 한다.