

제 2장

한국농업과 농촌의 비전: 경제정책의 관점에서

- 농사에서 농업으로 -

박병원(전 재정경제부차관)

bahko924@yahoo.co.kr

1. 벽에 부딪친 한국경제
2. 한국경제와 한국농업
3. 지금까지의 농정에 대한 반성
4. 農事에서 農業으로

한국농업과 농촌의 비전: 경제정책의 관점에서 - 농사에서 농업으로 -

1. 벽에 부딪친 한국경제

- 92년 이후 광공업에서 연 평균 6만개 이상 일자리가 감소하고 있다
 - 농업에서도 연 평균 6만개 이상의 일자리가 감소하는 상황이 지속되고 있다.
- 연 평균 43만개 대의 일자리를 창출하여 광공업과 농업에서 감소하는 일자리를 메워주던 서비스업에도 한계가 나타났다.
 - 도소매업, 음식숙박업 등 일부 부문은 고용감소 부문으로 반전하여 더 이상 고용기회를 창출하지 못하고 있다.
 - 금융, 보건/의료, 교육, 관광/스포츠, 문화콘텐츠 등 고부가가치 서비스업은 산업적 성격에 대한 몰이해와 자승자박성 규제에 묶여 국제화가 지연되고 경쟁력이 취약하여 일자리 창출에 한계가 있다.
- 우리나라가 더 이상 제조업 중심으로 경제를 운용하는 것은 거의 불가능하다.
 - 제조업은 중국의 급팽창과 기타 개도국의 선진으로 전 세계적인 공급과잉과 치열한 경쟁 상태에 있다.
 - 중국은 일본, 한국과 같은 경제성장 전략으로 제조업, 수출에 몰두하고 있고 기술력 면에서도 한국을 급속히 추격하고 있으며 기초기술은 우리보다 앞서 있을 수도 있다. 다만 일부 제품기술과 디자인, 경영 know-how에서 뒤지고 있을 뿐이다.

4 한국농업의 비전과 농정 제자리 찾자

- 따라서 우리나라 제조업이 경쟁력 없는 농업과 서비스업에서 비롯되는 부담을 흡수해 줄 수 있는 여력이 점차 고갈되고 있다.
 - 경쟁력이 취약한 서비스업과 농업이 제조업에 주고 있는 부담을 덜어 주어 제조업의 경쟁력을 조금이라도 더 오래 유지하고, 전체적인 고용 창출을 계속하기 위해서는 서비스업과 농업이 자체적으로 경쟁력을 갖추고 고용창출에 기여해 줘야한다.
- 그러나 농업과 서비스업은 낙후되어 있기 때문에 점점 어려워지는 줄 알면서도 계속 제조업에 매달릴 수밖에 없게 만드는 요인이 되고 있다 (순환논리).
- "대외의존도가 극히 높은 작은 열린 경제"에서 가장 중요한 것은 국제수지 균형이다. 왜냐하면 원자재와 자본재 수입능력을 확보하지 못하면 경제운용은 불가능하기 때문이다.
 - 우선 급한 대로 국제수지 흑자를 유지하기 위해서는 고회율에 의지해 서라도 수출을 늘릴 수밖에 없는데 이것은 전 국민의 부담으로 제조업과 수출산업을 지원하는 체제가 된다.

2. 한국경제와 한국농업

- 한국경제의 급속한 발전은 농업인구를 신속하게 흡수하여 여타 선진국들보다 3-5배나 빠르게 농업취업자를 감소시킬 수가 있었다.
- 이러한 인력감소에도 불구하고 쌀은 자급하고 대부분 농산물을 상당부분 자급할 수 있을 만큼 성장하였고 이것이 국제수지 방어에도 일정한 역할을 하였다.
- 그러나 80년대 이후 농업은 구조조정과 경쟁력 향상보다 국경보호와 정부 투융자에 의존하여 왔다.

- 그 결과 그동안 대규모 정부 투융자가 이루어졌음에도 국내외 가격 차이는 줄어들지 않고 농업소득문제는 가장 어려운 경제문제로 남아있다.
 - 요컨대 그동안의 보호와 지원에도 불구하고 농업은 고용능력을 상실하고 있고 이것은 국가경제에 큰 부담이 되고 있다.
- 물론 현재의 농업취업자는 대부분 전직능력이 없는 중고령 인력이므로 농업이 이들을 고용하고 있다는 것은 국가적으로 중요한 역할을 하고 있는 것이다.
 - 그러나 앞으로 농업도 노령 취업자가 감소할 것인 만큼 젊은 노동력을 흡수하여 국가적 고용문제에 기여하고 국제수지문제에서도 일정한 역할을 할 수 있어야 한다.
 - 새로운 농업인은 경쟁력 있고 부가가치를 늘리는 농업을 할 수 있고 또 해야 한다. 그런 비전 없이는 새로운 영농세대를 확보할 수가 없고 농업이 고용기회를 창출하지 못한다는 것을 의미한다.
- 농업은 저탄소 녹색성장과 환경보전, 아름다운 농촌공간 보전을 통해 국민의 삶의 질을 높이는 역할이 더 중요할 수도 있고 이것이 농업을 다른 산업과 차별화 하는 요소이기도 하다.
 - 그러나 이러한 비교역적 기능, 국민적, 아니 인류적 가치를 앞세워 돈 안 벌리는 농업을 하라고 하면 능력 있는 차세대 농업인을 확보할 수가 있겠는가? 그렇게 중요하다면 왜 우리는 안하고 남한테 하라고 하는가?
 - 농업을 하지 않는 인구를 농촌으로 끌어 들여 인구의 분산을 이루는 것도 농업이 건재할 때만 가능한 것이다.

6 한국농업의 비전과 농정 제자리 찾기

- "경쟁력 있는 농업 = 돈을 버는 농업"의 비전 보여주지 못하고서는 영농후계세력을 확보하지 못할 것이며, 이것을 다른 말로 표현하면 농업의 일자리 창출능력은 개선되기 어렵다는 말이다.

3. 지금까지의 농정에 대한 반성

- 농업인의 입장에서 보면 소득을 늘리는 것이 가장 중요하고 농업에서 더 많은 사람을 고용하고 농촌에 더 많은 사람이 머물러 살게 하는 데에도 소득기회가 핵심이다.
 - 농촌 생활환경을 아무리 개선해도 소득기회가 없으면 사람은 떠난다.
- 따라서 농촌소득 증대가 농정의 실마리라는 인식은 타당하고 누구나 동의할 수밖에 없다.
- 우리나라 농정은 60, 70년대에는 쌀 증산과 곡가인상 중심의 농정이었고, 80년대에는 농공단지를 중심으로 농촌공업화를 추진하여 농외소득을 높여 농가소득문제를 해결한다는 농외소득 농정이었다.
- 90년대에는 관광농업과 같이 농업과 서비스업을 융합하여 부가가치를 높이고 영농규모를 확대하기 위한 구조농정이었다.
- 그러나 첫째, 농업소득을 올리는 데는 한계가 있다고 보고 농외소득에 집착한 것은 그 자체로도 성공을 하지 못했고 농업을 경쟁력 있는 산업으로 바꾸어 놓지도 못했다.
- 둘째, 농업 경쟁력을 높이기 위해서 영농규모 확대를 중요정책으로 택한 바 있었으나 노력이 지속되지 못했고 성과도 극히 제한적이었다.
 - 규모화 정책은 우리나라 농정이 쌀 중심 사고에서 벗어나지 못했던 것을 보여주는 한 단면이기도 하다.

- 규모확대는 농가의 소득을 높일 수 있겠지만 농업 전체의 부가가치를 늘리고 고용을 유지, 증가시킬 수 있는 방안은 아니었다.
- 셋째, 농업소득 문제를 쌀 가격 인상으로 해결하려고 한 것은 결정적인 과오였다.
 - 쌀가격 인상정책은 소비측면에서는 미래 세대를 쌀로부터 멀어지게 만들어 쌀 소비감소를 초래한 중요한 요인이 되었고, 생산측면에서는 우리나라 농업이 쌀농업에 과도하게 집착하게 하였다.
 - * 쌀은 쌀과만 경쟁하는 것이 아니라 입으로 들어가는 모든 것은 서로 경쟁하므로 쌀가격 상승은 쌀소비를 줄일 수밖에 없었고, 쌀가격 상승은 쌀농업으로 자원이 집중될 수밖에 없게 하였다.
- 앞으로는 돈 버는 농업을 농정의 유일한 잣대로 삼자
 - 국민의 식량안보, 식생활 보장을 농업인, 농업의 책임이라고 생각하는 안 된다.
- 돈은 어떻게 버는가?
 - 노동, 기술, 자본, 토지, 경영능력, 특히 파는 (마케팅) 능력 등 생산요소를 투입해서 부가가치를 창출하고 그 부가가치를 각자가 기여한 만큼 나누어 가지는 것이 곧 소득이다
 - 단, 시장경제 체제 하에서는 흔한 생산요소는 높은 값을 받지 못하고 귀한 생산요소는 높은 대가를 받는다.
 - 독립 자영업자 상태를 유지한다고 해도 토지와 노동 이외의 생산요소를 투입하지 못하면 그 이상의 대가를 거둘 수는 없는 것은 피할 수 없는 한계이다.

4. 農事에서 農業으로

- 경쟁력 있는 농업, 돈을 버는 농업을 만들어야 한다.
 - 돈을 벌지 못하는 것은 "業"이 아니라 "事"일 뿐이다.
- 우리나라 제조업이 빠른 catch-up에 성공할 수 있었던 요인은 무엇인가?
 - 첫째, 자신에게 없는 생산요소는 남에게서 과감히 빌려온 것
(자본, 기술, 경영/마케팅 능력: 가장 중요한 것은 파는 능력)
(땅과 노동력을 제공하고 그 대가를 받는 것으로 시작)
 - 둘째, 처음부터 수출을 전제로 국제경쟁력을 중시한 것
(조선소를 짓기도 전에 해외에 배를 팔러 다닌 경험)
 - 셋째, 70년대 후반 이후에 수입개방을 통해 국제경쟁력을 기준으로 끊임없이 구조조정을 계속한 것
- 농업과 서비스업이 제조업의 성공요인을 벤치마킹 하지 않는 이유가 무엇인가?
 - 농업의 경우 자본과 기술을 정부가, 경영능력과 마케팅 능력을 농협이 투입해 주었어야 하지만 지금까지 비교적 성공적이었다고 할 수 있는 것은 재정에 의한 기반시설 투자 밖에 없다.
 - 2000년대 "농자천하지 대박"의 한계: 농업인이 가지고 있는 역량과 생산요소만으로 농업을 한다? (유통, 가공 등 농업후방산업으로 농업인의 영역을 넓혀서 농업인이 차지하는 부가가치를 늘리고자 노력)
 - 국내외 기업의 농업투자를 유치하기 위한 노력을 해야: 농업인에게 부족한 생산요소를 정부와 농협에만 기대고 있을 수 없다는 것은 이제 충분히 증명되었다고 생각한다. (농업인의 능력만으로 할 수는 있겠지

만 시간과의 싸움에서 질 것임.)

- 시간이 지나면 노력 여하에 따라서는 빌린 능력을 점차 자신의 능력으로 바꾸고 따라잡을 수 있다는 확신을 가져야 한다. (제조업의 경험이 증명. 단 역량 있는 농업인을 확보한 경우에만 가능)
- 수출을 할 수 있는 농업, 언젠가는 수입개방을 할 것이라는 것을 전제로 하는 농업이라야 한다.
- * **대체관계와 경쟁관계:** 먹거리 상호간의 대체관계를 생각할 때 이미 농산물도 광범위한 국제경쟁에 노출이 되어 있다는 사실을 인식하는 것이 발상의 전환의 출발점