개방화 시대의 농업투자 필요성 및 차선의 정책

최 세 균* 김 동 민**

1. 머리말
2. 비교우위의 변화
3. 효율적 정책자유화
4. 맺음말

1. 머리말

「신경제」의 기본적 흐름은 과거 권위주의 체제하에서의 정부의 지시와 통제에 의해 움직여 온 경제 흐름을 더욱 자율적으로 움직일 수 있도록 한다는 것이다. 이렇게 될 경우 정부의 정책에 의한 경제왜곡 현상은 감소하게 되고 경제는 파레토 최적(Pareto Optimality)을 향해 더 접근할 기회가 증가할 것이다. 본논문에서 다루고자 하는 정책자유화는 경제왜곡 현상을 초래하는 각종 정책에 의한 규제의 완화 또는 철폐를 의미한다. 이러한 정책의 자유화(Policy Liberalization)는 무역정책과 관련하여서는 무역자유화(Trade Liberalization) 또는 개방화·국제화로 이어지게 된다. 「신경제」 계획은 우리의 내부적 필요성과 변화하는 국제경제 환경에 적응하기 위한 조치를 담고 있으며, 우루과이 라운드(Uruguay Round, UR) 협상은 정책의 자유화에 대한 강력한 외부적 요구라고 볼 수 있다. 우리는 이렇듯 대내외적으로 정책자유화의 흐름 속에서 경제발전을 이루어야 할 시점에 와 있는 것이다.

농업 부문에서도 각종 행정규제의 완화 및 폐지 조치로 대내적 경제자율화와 개방화 요구에 부응하고 있으며, 특히 UR 협상의 타결로 경제자율화와 개방화에 대한 외부적 요구가 어느 부문보다도 커지고 있다. 이러한 경제자율화와 개방화 과정에서 흔히 등장하는 것은 정태적 비교우위론에 입각한 무역으로부터의 이득(Gains From Trade, GFT)과 차선의 이론(Second Best Theory)이다. 그러나 비교우위는 동태적으로 변화하며, 복잡하게 얽힌 경제규제 조치들을 자유화하는 것이 곧 파레토 최적으로 향하는 것은 아니다. 무역으로부터의 이득은 매우 제한된 가정하에서나 명쾌하게 성립되며 경우에 따라서는 이것을 보장받지 못하거나 무역

* 부연구위원.
** 책임연구원.

으로부터의 손실이 발생할 수도 있다. 따라서 이 논문은 정태적 비교우위론의 재검토, 정책자유화와 파레토 최적의 문제를 다룸으로써 개방화 시대에 흔히 논의될 수 있는 농업 부문에 대한 정책의 효율성 문제를 다시 한 번 생각해 볼 수 있는 기회를 제공하고자 한다.

이러한 관점에서 본논문에서는 한국 경제가 직면한 자율화와 개방화에 관한 경제적 이론을 검토하고 개방화와 자율화 과정에서 농업 부문의 비교우위 산업으로의 성장 가능성을 위한 자본의 역할, 그리고 정책자유화의 효율적 추진 방향을 제시하고자 한다. 논의는 동태적 비교우위 개념의 필요성, 효율적인 정책자유화 원칙 등을 중심으로 이론과 현실과의 괴리를 메울 수 있는 방향으로 진행하고자 한다.

2. 비교우위의 변화

경제발전 수단으로써의 농업과 공업에 대한 논의는 경제학자들과 정부의 경제계획 수립가들에게는 매우 중요한 문제로 오랜 세월을 두고 계속되어 왔다. 그러나 결론은 내려진 것이 없다. 이러한 과정에서 논의의 도구로 사용된 가장 중요한 것이 비교우위이론이다. 그러나 체너리(Chenery 1961)가 지적한 바와 같이 비교우위이론은 기본적으로 정태적 개념이며, 경제발전 또는 경제성장은 동태적 개념으로 비교우위이론이 경제계획가들의 정책 수립에 명쾌한 해답을 줄 수 없다는 것이 비교우위이론의 약점이다.

물론 고전적 무역이론에서 동태적 요인인 생산요소의 변동 등이 고려되고 있다. 성장된 요소의 배분은 시장기능에 의해서 이루어진다고 가정한다. 그러나 경제계획을 수립하는 입장에서 이러한 이론은 크게 도움이 되지 않는다. 왜냐하면 그들은 시장기능에 의해서 자원배분이 이루어지기를 기다리는 것이 아니라 가장 효율적인 배분 방법 또는 투자계획을 수립하는 인위적인 업무를 수행해야 하기 때문이다. 특히 개발도상국들에서는 정부의 자원배분 역할이 더욱 크고 또한 중요하다. 따라서 우리는 여기서 비교우위의 결정요소, 그리고 자본배분이 비교우위에 미치는 영향 등을 살펴보고자 한다.

헥셔-올린(Hecsher-Ohlin) 모형의 형태를 지닌 두 부문 모형에서 비교우위는 각 부문의 생산성 격차 요인에 의해 설명할 수 있다. 즉,

$$\text{Max } U(N_C, A_C)$$
$$\text{S.t.}$$

(1) $Q_N = f(L_N, K_N)$

(2) $Q_A = g(L_A, K_A)$

(3) $L_N + L_A = \overline{L}$

(4) $K_N + K_A = \overline{K}$

(5) $Y = PQ_N + Q_A$

여기서, N_C는 비농산물 소비, A_C는 농산물 소비를 나타낸다. Q는 생산물, L은 노동, K는 자본을 나타내고 아래첨자 A는 농업 부문, N은 비농업 부문을 나타낸다. U는 사회적 효용함수, f와 g는 비농업과 농업의 생산함수를 각각 나타낸다. Y는 농산물가격으로 디플레이트한 국민소득, P는 비농업 부문의 농업 부문에 대한 상대가격을

각각 나타낸다. 효용함수와 생산함수는 각각 준볼록성 조건을 충족하는 것으로 가정하였으며, Y는 생산요소의 최적 이용에서 발생한 소득으로 생산물시장의 거래액과 동일한 것으로 가정하였다.

여기서 규모수익불변(Constant Returns to Scale)을 가정하면 식 (1)과 식 (2)는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

(6) $Q_N = L_N f(K_N/L_N)$

(7) $Q_A = L_A g(K_A/L_A)$

모형의 최적해를 위한 라그랑지식으로 표시하면 아래와 같다.

$$\mathcal{L} = U + \lambda\{Y - PL_N f(K_N/L_N) - L_A g(K_A/L_A)\}$$

최적화를 위한 1차 조건식 가운데 우리가 여기서 필요로 하는 일부식을 나타내면 아래와 같다.

$$\begin{aligned}\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial L_N} &= -\lambda P f(K_N/L_N) \\ &\quad -\lambda P L_N \frac{\partial f(K_N/L_N)}{\partial C_N}\cdot\left(\frac{-K_N}{L_N^2}\right) \\ &\quad +\lambda g(K_A/L_A) \\ &\quad -\lambda \frac{\partial g(K_A/L_A)}{\partial C_A}\cdot\left(\frac{\overline{K}-K_N}{\overline{L}-L_N}\right) \\ &= 0\end{aligned}$$

단, C는 자본장비율로 K/L을 나타낸다. 위 식으로부터 우리는 비농업(N)과 농업(A)간의 1인당 생산성 격차를 다음과 같이 유도해 낼 수 있다.

$$Pf(K_N/L_N) - g(K_A/L_A) = P\frac{\partial f}{\partial C_N}C_N - \frac{\partial g}{\partial C_A}C_A$$

즉, 두 부분의 생산성 격차는 자본장비율의 차이에 의존하게 된다. 예를 들어 X국이 Y국에 비해 노동보다 자본이 풍부하고 공업부분이 자본집약적이라면 공업 부문(N)과 농업 부문(A)사이의 생산성 격차는 X국이 Y국보다 크고 X국은 공업 부문에서 Y국보다 비교우위를 갖는다.

위의 모형에서 소비 부문은 생산 부문의 의사결정과 별개로 1차조건식이 결정되며, 소비 부문의 1차조건식은 한계대체율이 가격비와 같다. 다만 일반균형모형에서 생산 부문은 소비 부문의 예산선을 제약하는 것이다. 이와 같은 모형을 농업 부문이 토지의 제약을 받는다는 가정하에서 리카도-바이너(Ricardo-Viner) 모형으로 확대하면 다음과 같다.

농업 부문의 생산요소로써 토지를 고려하면 식 (2)와 (7)은

$$Q_A = g(L_A, K_A, T_A)$$

$$Q_A = L_A g(K_A/L_A, T_A/L_A)$$

으로 대체된다. 또한 토지에 관한 제약식이 하나 추가된다.

$$T_A = \overline{T}$$

최적화를 위한 1차조건 가운데 우리가 여기서 필요로 하는 식은 아래와 같다.

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial L_N}$$
$$= \lambda\{-Pf(K_N/L_N)$$
$$-PL_N \frac{\partial f(K_N/L_N)}{\partial C_N} \cdot \left(\frac{-K_N}{L_N^2}\right)$$
$$+g(K_A/L_A)$$
$$-(\overline{L}-L_N)\cdot$$
$$\frac{\partial g(K_A/L_A)}{\partial C_A} \cdot \left(\frac{\overline{K}-K_N}{(\overline{L}-L_N)^2}\right)$$
$$-(\overline{L}-L_N)\cdot$$
$$\frac{\partial g(K_A/L_A)}{\partial t} \cdot \frac{\overline{T}}{(\overline{L}-L_N)^2}$$
$$= 0$$

여기서 t는 농업 부문 1인당 토지면적을 나타낸다. 리카아도-바이너 모형의 두 부문간의 생산성격차는 식 (8)과 같이 표시된다.

$$(8)\quad Pf(K_N/L_N)-g(K_A/L_A)$$
$$= P\frac{\partial f(K_N/L_N)}{\partial C_N} C_N$$
$$-\left\{\frac{\partial g(K_A/L_A)}{\partial C_A} C_A + \frac{\partial g(K_A/L_A)}{\partial t} t\right\}$$

즉, 1인당 토지면적의 소유 정도가 비교우위의 또 다른 결정요소로 작용하게 된다.

이상에서 우리는 두 부문간의 1인당 생산성 격차($f(K_N/L_N)$ 와 $g(K_A/L_A)$는 각각 종사자수로 나누어진 것임.)는 부문간 자본장비율 차이와 1인당 경작면적에 따라 다르게 나타나는 것을 보았다. 정태적 개념에서, 이들 생산성 격차 요인은 주어진 것으로 받아들일 수 있다. 그러나 동태적 개념에서는 이들은 조정될 수 있는 요소들이다.

한국은 수출주도형 공업화 경제전략이 시행되기 시작한 1960년대 초반까지는 1차상품의 수출국으로 1차산업이 공업화에 필요한 공산품의 수입을 가능하도록 수출산업의 역할을 해 왔다. 1960년대초까지만 해도 한국 경제에서 1차산업 부문은 비교우위 산업이었던 것이다. 그러나 30여년에 걸친 공업화 경제정책의 결과 이제 1차산업 부문은 비교열위 산업이 되었다. 이와 같이 동태적 개념에서는 어느 산업의 비교우위는 정해져 있는 것이 아니다.

한국은 부존자원의 상태로 볼 때 일반적으로 노동집약적, 자본집약적(또는 기술집약적) 산업이 토지 또는 자연자원 집약적 산업보다 비교우위를 가질 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 경제개발 초기의 노동집약적 산업의 육성이나 1980년대의 자본집약적 산업의 육성은 경제성장에 바람직한 산업정책으로 볼 수 있다. 그러나 현대사회는 매우 복잡하고 다양한 형태로 변화하고 있으며 경제 부문 또한 이러한 사회적 변화에 맞춰 전문화, 다양화 되어가고 있다. 이러한 현상은 산업의 세분화와 그에 따른 비교우위 및 국제교역으로 나타나 산업간 무역(Inter-industry Trade)의 개념을 산업내 무역(Intra-industry Trade)의 개념으로 변화시키고 있다. 예를 들면 자동차산업내에서도 소형차와 중·대형차 부문으로 나뉘어 하나의 산업이라고 볼 수 있는 산업내에서 각기 다른 제품의 형태로 교역이 이루어지고 있다. 미국은 소형차 부문에서는 경쟁력이 취약하지만 대형차에서는 일본을 능가하고 있다. 농업 부문도 곡물 위주의 산업분류에 의한

비교우위 또는 교역의 판단에서 벗어나 이제 다양한 산업내 교역과 특화 현상이 일어나고 있다. 미국의 경우 곡물의 수출국이며 또한 과채류의 수입국이다. 따라서 앞으로의 산업 정책은 더 세분화 또는 전문화된 산업 부문별 특성이 고려되어야 한다.

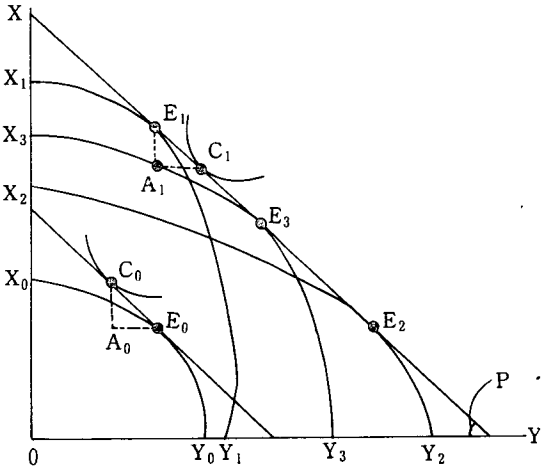
한국의 농업 부문도 이제까지의 획일화된 산업정책 또는 개념의 틀에 의한 비교열위산업의 고정관념에서 벗어나 산업내 교역의 활성화라는 측면에서 평가되어야 한다. 앞서 식 (8)에서 보았듯이 산업간의 비교우위는 자본의 투자에 의해 변화하며, 농업 부문의 경우 1인당 경지면적에 영향을 받는다. 농업 부문에 대한 자본투하량의 증가, 경지면적의 증가는 농업의 비교우위 또는 경쟁력을 증가시키게 된다. 이는 새로운 자본의 투자나 경지의 확대에 의해서도 가능하고 농가인구를 감소시킴으로써 양자를 동시에 충족시킬 수도 있다. 그러나 한국의 농업 부문이 토지집약적 산업으로는 국제경쟁에 있어 한계를 가지고 있다. 따라서 비교우위의 결정인자로 가장 중요한 것은 자본의 투하량이 될 것이다. 자본의 투자 정도에 따라 기술집약적 또는 자본집약적 농업의 육성을 통한 비교우위 산업으로서의 농업발전의 가능성은 결정된다.

한국 경제에서, 조선산업이나 자동차산업 등이 본래 비교우위산업으로 존재했던 것은 아니다. 이러한 부문들은 막대한 자본의 투자를 통해 그러한 산업으로 육성된 것이다. 물론 어느 산업을 육성할 것인가를 결정하는 일은 쉽지 않다. 농업과 공업이라는 두 가지 부문으로 구분을 한다고 해도 거기에는 경제기획자들의 복잡한 딜레마가 존재한다는 것은 Flanders(1969)에 의해 깊이있게 논의된 바 있다. 동태적 관점에서 산업을 세분류하여 투자대상을 결정한다는 것은 매우 힘든 일이다. 그러나 산업의 전문화와 세분화 그리고 동태적 개념의 도입은 경제계획에 있어 핵심적 요소인 것도 사실이다. 따라서 식 (8)에 나타난 바와 같은 기본적 요소인 국제가격 및 부존자원 상태를 파악하고 또한 장기적 예측 등 객관적 판단이 가능한 부문을 고려하고 투자대상을 결정하도록 하여야 한다.

투자는 자본의 (장기)자본수익률에 의해 결정된다. 단기적으로 투자의 자본수익률이 보장되지 않는 부문에 대하여는 그동안 정부에서 다양한 방법을 통해 지원을 하여 왔으며, 이를 통해 경쟁력있는 산업, 투자의 수익률이 보장되는 산업을 육성해 왔다. 농업 부문내에도 원예, 특용작물, 과수 등 자본집약적, 기술집약적 산업이 존재하며 이들이 장기적으로 경쟁력있는 산업으로 발전할 가능성이 있다. 그 가능성을 현실로 이루어 낼 수 있는가는 비교우위 또는 경쟁력을 결정하는 가장 중요한 요소인 자본의 투자 정도에 달려 있다.

〈그림 1〉과 같은 개방경제를 가정하자. 어느 시점(t_0)에서 생산가능성곡선을 X_0Y_0, 가격비를 P_0라고 할 때, 균형생산점은 E_0, 균형소비점은 C_0가 된다. 이때의 교역 형태는 Y재 수출 A_0E_0, X재 수입 A_0C_0이 된다. 그러나 이러한 교역 형태 또는 비교우위 상태는 동태적 개념에서는 고정된 것이 아니다. 시간의 흐름에 따라 X재 부문에 대한 투자의 증가와 기술개발로 t_1 시점에서 생산가능성곡선은 X_1Y_1 으로 변화할 수 있다. 이는 X재 편향적 기술발전의 결과로 볼 수 있

그림 1 **장기 생산가능성곡선과 비교우위의 변동**



다. 이때 소비성향과 국제가격비가 변화하지 않았다면 균형생산점은 E_1, 균형소비점은 C_1이 된다. 교역 형태는 X재 수출 A_1E_1, Y재 수입 A_1C_1이 된다. 결국 이 국가는 Y재 수출국에서 Y재의 수입국(X재 수입국에서 X재 수출국)으로 변화할 수 있는 것이다. 기술발전이 Y재 편향적으로 이루어진다면 to 시점에서의 교역 형태를 그대로 유지하며 균형생산은 E_2, 균형소비는 C_1에서 이루어질 수 있다. 중립적 기술발전의 경우에는 균형생산점이 E_3가 되며 교역유형은 C_1와 E_3의 차이로 나타낼 수 있다. t_1에서 모든 가능한 생산가능성곡선을 X축(Y축)으로부터 Y축(X축)으로 연결한 접점의 합을 계획곡선(Planning Curve) 또는 장기 생산가능성곡선으로 볼 수 있다.

계획곡선상에서 최적점은 국제가격에 의해서 결정되며, 가격선은 다시 소비 행태를 규제하게 된다. 따라서 국제가격의 장기전망과 소비 행태의 변화를 고려하여 경제계획을 수립하여야 한다. 그러나 소비 행태는 비교적 안정적인 것으로 가정할 때 가장 중요한 것은 국제가격동향이라고 볼 수 있다. 이는 다시 장기 국제수급 전망과 직결된다. 따라서 장기 생산가능성 곡선을 결정하는 투자활동과 장기 국제가격 전망이 경제계획의 열쇠가 된다. Hayami와 Ruttan(1971) 그리고 Evnson(1975) 등에 의해 확인된 바와 같이 농업에 대한 투자 특히 농업기술에 대한 투자의 수익률은 공업에 대한 투자를 능가할 수 있다는 점을 간과하여서는 안된다. 농업 부문의 개방화 시대를 맞아 지금까지의 농업과 공업 또는 농업과 비농업이라는 이분법에서 벗어나 농업 부문내의 전문성과 다양성을 전제로 일부 유망한 농업 부문에 대한 투자와 비교우위산업으로의 육성이 필요한 때이다.

3. 효율적 정책자유화

현실 경제 속에는 많은 경제왜곡 현상들이 존재한다. 이러한 왜곡 현상은 크게 두 가지 부류로 나누어 볼 수 있다. 하나는 시장의 불완전성에서 발생하는 내재적 왜곡 현상이며, 다른 하나는 정책에 의해 초래된 정책적 왜곡 현상이다. 이들은 모두 시장의 왜곡을 초래하는 현상들이란 점에서 공통점을 지니고 있으며, 시정방법도 유사하다. 따라서 여기서는 먼저 현실경제에 존재하는 수많은 왜곡 현상들의 유형을 구분하고 정책적 왜곡 현상의 효율적 치유방법 또는 정책의 자유화(Policy Liberalization) 방법에 관하여 논의하고자 한다.

먼저 앞서 기술한 단순한 경제모형에서 파레토 최적의 조건들을 도출하고, 파레토 최

적조건을 저해하는 경제왜곡 현상들을 검토하기 위해 소비 부문의 최적화조건을 살펴보면 다음과 같이 표현될 수 있다. 효용함수 $U(N, A)$의 구성요소인 공산품(N)과 농산물(A)의 최적수요는 식 (9), (10)으로 표현된다.

$$(9)\ \frac{\partial \mathcal{L}}{\partial N_C} = \frac{\partial U(N_C, A_C)}{\partial N_C} - \lambda P = 0$$

$$(10)\ \frac{\partial \mathcal{L}}{\partial A_C} = \frac{\partial U(N_C, A_C)}{\partial A_C} - \lambda = 0$$

식 (9)와 (10)에서 식 (11)이 유도된다.

$$(11)\ \left(\frac{\partial U}{\partial N_C}\right) / \left(\frac{\partial U}{\partial A_C}\right) = P$$

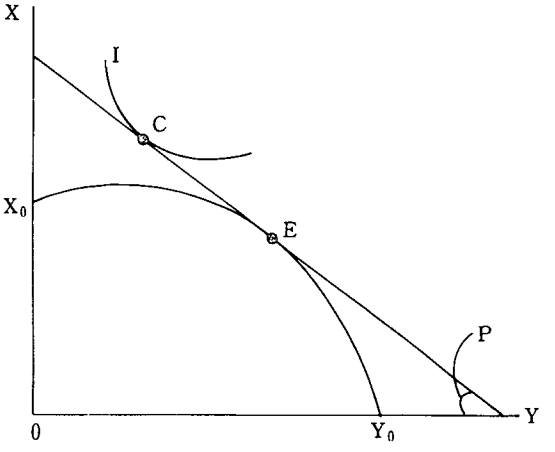
이는 소비에서의 한계대체율이 가격비와 같다는 교과서적 결과이다. 이를 생산 부문의 최적화 조건과 결합하여 그림으로 나타내면 〈그림 2〉 와 같다.

개방경제하에서 균형조건은 생산가능성곡선 또는 변형곡선상의 점 E에서의 X재와 Y재의 한계변환율이 X재와 Y재의 가격비 P와 같고, 이는 다시 무차별곡선 I상의 점 C에서의 X재와 Y재의 한계대체율과 같아야 한다는 것이다. 이러한 조건이 파레토 최적을 위한 기초적인 요건이다. 즉,

$$MRS_{XY} = MRT_{XY} = P$$

여기서 MRS는 한계대체율(Marginal Rate of Substitution), MRT는 한계변환

그림 2 **일반균형하의 파레토 최적 조건**



율(Marginal Rate of Transformation)을 각각 나타낸다. 개방경제하에서 가격비는 외국에서도 같다. 따라서 개방경제하에서 파레토 최적조건은 아래와 같다.

$$MRS_{XY} = MRT^{D}_{XY} = MRT^{F}_{XY}$$

여기서 D는 국내(Domestic), F는 외국(Foreign)을 각각 나타낸다.

여기에 추가적으로 생산이 생산가능성곡선상에서 이루어진다는 조건이 추가될 필요가 있다. 이는 어느 국가의 경제가 자원을 계약곡선(Contract Curve)상의 어느 점에서 효율적으로 배분하고 있음을 나타낸다. 자원의 사회적 한계대체율이 산업간에 동일해야만 자원배분은 계약곡선 위에서 이루어지게 된다. 따라서 노동(L)과 자본(K)의 한계대체율은 X재 산업 부문과 Y재 산업 부문에서 동일하다는 조건이 파레토 최적의 조건으로 추가되어야 한다.

$$MRTS^{X}_{LK} = MRTS^{Y}_{LK}$$

위의 파레토 최적의 조건들로부터 우리는 기본적인 네 가지 경제왜곡 현상들을 발견할 수 있다. 즉, 이들이 서로 일치하지 않는 경

우이다.

① $MRS_{XY} = MRT^{D}_{XY} \neq MRT^{F}_{XY}$

② $MRS_{XY} = MRT^{F}_{XY} \neq MRT^{D}_{XY}$

③ $MRS_{XY} \neq MRT^{D}_{XY} = MRT^{F}_{XY}$

④ $MRS^{X}_{LK} \neq MRT^{Y}_{LK}$

첫번째 왜곡 현상은 무역왜곡이라고도 하며, 이러한 예는 어느 국가가 무역에 있어 독과점적 영향력을 가지고 있거나 관세를 부과할 경우에 발생한다. 두번째 경제왜곡 현상의 예는 국내 생산에 대한 보조금 지급을 들 수 있다. 세번째의 예는 국내 소비 부문에 대한 보조금 지급 또는 소비세의 부과를 들 수 있다. 네번째 왜곡 현상은 어느 한 부문에 생산요소에 대한 보조금지불이나 세금 부과로 발생할 수 있다. 즉, 두 부문의 생산요소 가격비가 같지 않을 경우에 발생한다. 이상의 예는 현실경제에 존재하는 극히 일부분의 경제왜곡 현상에 지나지 않는다. 그러나 경제왜곡 현상들은 기본적으로는 위의 네가지 틀 속에서 설명될 수 있다.

경제왜곡 현상을 바로잡는 것은 물론 파레토 최적의 조건들을 충족시켜 주는 것이다. 이러한 과정에서 정책적 경제왜곡 현상을 대상으로 할 때 정책자유화와 파레토 최적과의 관계를 정리하여 볼 필요가 있다. 또한 논의는 단순히 하나의 경제왜곡 현상이 존재할 경우의 정책자유화와 두 가지 이상의 경제왜곡 현상이 존재할 경우로 나누어 볼 수 있다. 바그와티(Bhagwati 1982)는 최선(First Best)과 차선(Second Best) 또는 하위최적(Suboptimality)의 개념에서 정책적 효율성을 포괄적으로 정리한 바 있다. 여기서는 바그와티의 제안들을 중심으로 현실경제와 경제정책의 자유화를 검토해 보고자 한다. 본논문은 UR 협상 타결에 따른 대내외적 정책자유화와 관련하여 무역자유화(UR 협상 시장개방 부문)와 생산자에 대한 국내보조 감축(UR 협상 국내보조 감축 부문) 문제를 주로 다루고자 하므로 소비자에 대한 왜곡과 생산요소시장에 대한 왜곡 문제보다는 앞의 4가지 경우 중 첫번째 두번째 경우를 검토하고자 한다.

최선의 정책은 파레토 최적의 조건을 충족시키는 것이다. 매우 단순화된 경제를 가정할 경우 파레토 최적의 조건들은 충족될 수 있다. 그러나 현실경제 또는 일반균형을 가정할 때 파레토 최적의 조건들이 충족되기는 매우 어렵다. 따라서 우리는 차선의 이론을 적용하게 된다. 차선의 이론은 모든 파레토 최적의 조건들이 모두 충족되지 않는 상황에서의 하위최적의 상황을 다루는 이론이다. 일반적으로 차선의 이론은 만약 파레토 최적의 조건들 가운데 하나의 조건이라도 충족되지 못한다면, 만족되는 효율성 조건수가 많아진다고 해서 사회적 후생이 더 커진다는 보장이 없다는 것이다.

단순히 하나의 파레토 최적 조건이 지켜지지 않는 상황이고, 이것이 정책에 기인한 것으로 개선이 가능하다면, 최선의 경제정책은 파레토 최적의 조건을 저해하고 있는 바로 그 정책을 제거시키면 된다. 그러나 개선이 불가능한 경제왜곡 현상이라면 그것을 상쇄시키는 직접적인 정책이 최적의 경제정책이 된다. 예를 들면, 첫번째 경제왜곡 현상인 외국의 무역에서의 독점적 영향력행사는 상대국에서는 개선이 불가능한 경제왜곡 현상

으로 볼 수 있다. 물론 개선이 가능한 것이라면 독점적 영향력을 경쟁적 시장 형태로 바꾸는 것이다. 그러나 이러한 현상은 불가능하다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 경우의 최선의 경제정책은 관세정책이다. 독점력에 의해 왜곡된 만큼의 최적의 관세(Optimum tariff)를 부과하면 경제왜곡 현상은 상쇄되어 간다. 이때의 관세부과는 무역왜곡이 아니라 오히려 무역왜곡을 상쇄시키는 바람직한 정책이 된다.

예컨대 수출국들의 다국적 기업이 독과점적 영향력을 행사하고 있다는 개연성을 부정할 수 없다. 따라서 이 경우 대외적 경제왜곡 현상이 나타날 수 있다. 만약 이러한 개연성이 존재한다면 수입국은 UR 타결로 이를 시정할 아무런 무역정책도 취할 수 없다. 오히려 관세화에 의해 관세를 점진적으로 낮춰 나가야 한다. 따라서 자유무역으로 갈 경우 전세계 후생을 극대화한다는 논리는 계속 다국적 기업이 독과점력을 행사할 경우 그 타당성이 상실된다고 할 수 있다. GATT/UR 협상은 다국적기업에 의한 경재왜곡 현상을 상쇄하는 정책 논의가 전혀 없었다는 점에서 다국적 기업의 입김이 크게 작용한 것이 아닌가 하는 의구심을 불러 일으키고 있다. 특히 농산물 관련 다국적 기업은 막강한 정보력, 조직력, 각국 정부의 정책이용능력 등이 높고 주요 품목의 세계시장 점유율이 높아 그 영향은 더욱 크다고 할 수 있다.

현재 수출보조금 지원에 대해서는 상계관세 부과로 경제왜곡 현상을 상쇄하고 있는 바, 앞으로 다자간 논의에서는 다국적 기업의 독과점력 행사를 상쇄할 수 있는 조치가 마련되도록 수입국의 노력이 필요하다. 수출국과 수입국의 형평성이 전제될 때 수입자유화의 논리는 그 타당성을 얻을 수 있을 것이다.

두번째 경제왜곡 현상 즉, 국내 생산 부문에서 독점적 생산구조를 가지고 있거나 외부경제가 작용하는 등 경제왜곡 현상이 존재할 때 최선의 정책은 물론 이들 왜곡요인을 제거하는 것이다. 그러나 이러한 현상의 제거는 현실적으로 어렵다. 따라서 이때 사용될 수 있는 정책은 생산 부문에 대한 조세 또는 보조금정책이 현실적으로 가능한 최선의 정책이다. 소비 부문에서의 경제왜곡 현상이나 생산요소시장에서의 경제왜곡 현상도 근본적으로 왜곡 현상 자체를 제거할 수 없는 경우에는 소비세 또는 소비자에 대한 보조금지급에 의해 소비 부문에 대한 왜곡을 상쇄시킬 수 있는 정책이 바람직하며, 생산요소 부문에 존재하는 왜곡은 요소별 조세 또는 보조금정책으로 상쇄시킬 수 있다.

그러나 현실경제 속에 존재하는 많은 경제왜곡 현상은 정책에 기인한 경우가 많다. 따라서 이러한 인위적인 왜곡 현상은 그러한 정책을 자유화함으로써 더 근본적으로 파레토 최적을 달성시킬 수 있다. 우회적인 방법 또는 간접적인 정책의 실행은 최선의 방식이 아니다. 소득에 대한 직접적인 보상 또는 조세징수는 파레토 최적을 위한 조건들을 위반하지 않는다. UR 협상에서 직접소득보상이 허용 대상 정책으로 논의된 것도 이러한 측면에서 이해할 수 있다. 이러한 점에서 직접소득보상 방식은 경제의 효율성 측면에서 적극적으로 검토될 수 있다. 예를 들면, 위의 첫번째 왜곡 현상에서 만약 독점력을 행사할 수 있는 교역상대국으로부터 독점력 행사로

인한 초과이익 부분을 환수하여 다른 상대국으로 직접소득보상을 할 수 있다면 이는 교역국들 모두의 효용을 합한 상태 즉, 인류적 효용의 극대화를 가져다 주는 최선의 정책으로 관세정책보다 우위에 있는 정책이 될 수 있다.

한국의 미곡정책에서도 다음과 같은 추론이 가능하다. 미곡정책이 생산량 증대를 위한 것이라면 생산물에 대한 가격지지정책은 정책목표 달성을 위한 효율적인 정책으로 볼 수 있다. 그러나 정책목표가 소득보상에 있다면, 생산물에 대한 가격지지정책은 효율적인 정책이 아니다. 이때에는 직접소득보상정책이 가장 효율적인 정책이다.

정책에 의한 단일한 왜곡 현상을 가정할 때, 정책의 자유화에서 왜곡된 부분의 시정은 왜곡 현상이 사라질 수준에 이르기까지 지속적으로 효용을 증대시켜 준다. 그러나 두 가지 이상의 왜곡이 존재할 때, 하나의 왜곡을 시정하는 것이 반드시 효용의 증대를 보장하지는 못한다. 이는 앞서 논의한 바 있는 차선의 이론에서 시정이 불가능한 왜곡 현상에 대하여는 오히려 그를 상쇄시킬 수 있는 다른 왜곡 현상을 도입하는 것이 차선의 정책이 된다는 점에서도 입증된다. 즉, 본래의 왜곡 현상과 이를 상쇄시키기 위해 도입한 정책적 왜곡 현상 등 두 가지 왜곡이 존재할 때 정책적 왜곡 을 제거할 때 효용의 증가는 기대되지 않는다. 따라서 현실경제에 존재하는 수많은 경제왜곡 현상을 고려할 때 정책의 자유화가 반드시 경제적 효율을 가져다 주는 것은 아니다.

그러나 정책의 자유화가 필요한 부문에서는 될 수 있는 한 직접적인 방식을 택하여 왜곡 현상을 제거하는 것이 바람직하다. 문제가 되는 바로 그 정책을 자유화 하는 것이다. 간접적 방식은 또다른 경제왜곡 현상을 초래하게 된다. 특히 여기서 짚고 넘어가야 할 것은 정책의 자유화가 규제로 인해 나타나는 자원의 왜곡된 배분을 없애라는 것에 한정할 뿐이지 가치판단과 밀접한 관계를 가지는 바람직한 분배를 포기한다는 의미는 아니다. UR 협상 타결로 인해 국가 전체적으로 효율성은 증대될지 모르지만 전면적인 농산물 수입개방이므로 농업 부문에는 큰 타격이 예상되어 사회 전체 후생은 증대되지 않을 수도 있다. 왜냐하면 사회후생 증대는 부문간 보상원리를 전제로 한 것이기 때문이다. 즉, 형평성을 도외시한 효율성은 그 정당성을 인정받을 수 없기 때문이다. 효율성과 형평성을 고려한 정책자유화가 실시되어야 한다.

따라서 정책자유화는 농업의 국제화 개방화에 맞게 규제완화를 통해 효율성을 제고하면서 형평성을 고려하는 방향이 되어야 할 것이다. 이미 지적한 것처럼 한국의 미곡정책의 경우 UR의 국내보조 감축에 따라 가격지지정책은 어려워지고 있으며 효율성 측면에서 바람직하지 않은 것으로 나타나고 있다. 반면 아직도 미곡은 농업소득의 상당 부분을 차지하고 있기 때문에 소득보상 측면의 필요성은 높다. 따라서 국제화 개방화의 시대적 변화에 적합하고 소득보장 측면에서도 적합한 직접소득보상정책은 가격지지정책에 비해 효율적인 정책이 될 것이다.

4. 맺음말

한국은 지난 30여년간의 수출주도형 산업화 과정에서 산업을 농업과 공업으로 대별하여 공업 부문을 비교우위산업으로 육성하여 왔다. 이러한 결과 농업 부문에서 경쟁력을 가지고 수출산업의 역할을 담당하는 부분은 전무한 실정이다. 그러나 산업은 전문화, 세분화되어 가고 있으며, 산업간 무역보다 산업내 무역의 비중이 점차 증가하고 있다. 각 산업의 특성은 산업을 세분화할수록 잘 나타난다. 농업 부문도 더욱 세분화하여 보면 한국의 자원조건으로 볼 때 토지조방적 농업이 아닌 자본집약적, 기술집약적 작목이 존재하며, 이러한 부문은 다른 공업 부문과 마찬가지로 비교우위산업으로 육성할 가치가 있다. 비교우위산업은 많은 부분에 있어 계획적으로 육성되는 것이다.

무역은 경제성장과 마찬가지로 시간의 흐름에 따라 변화하는 것으로 비교우위이론에는 동태적 측면이 반드시 고려되어야 한다. 동태적 비교우위를 결정하는 가장 중요한 요인은 자본의 투자이다. 장기적인 국제시장 변화와 소비성향을 예측하고, 이러한 상황에 맞는 최적의 장기 생산가능성곡선을 도출하는 방향으로 투자가 이루어져야 한다. 농업에 대한 투자 특히 농업기술에 대한 투자는 투자의 수익률에 있어 공업에 대한 투자를 능가할 수 있다는 연구결과에 주목할 필요가 있다.

농업 부문의 선별적 투자 및 육성과 함께 중요한 것은 농업정책의 자유화 또는 농업 부문에 대한 경제왜곡 현상의 효율적 제거라고 볼 수 있다. 경제왜곡 현상을 바로잡는 것은 파레토 최적의 조건들을 충족시켜주는 것이며, 이는 사회적으로 효용의 극대화를 추구하는 필수적 요소이다. 그러나 현실경제 속에는 외부경제, 독과점 등 시장의 불완전을 초래하는 내재적 경제왜곡 현상을 비롯하여 관세정책, 조세정책, 각종의 규제 등 경제정책에서 비롯된 정책적 경제왜곡 현상 등 많은 경제왜곡 현상들이 존재하며, 이들은 파레토 최적의 조건을 저해하는 경우가 많다.

지금까지의 많은 논의가 위와 같은 경제왜곡 현상이 존재하지 않는 완전한 시장을 가정하여 진행되어 왔다. 그러한 것 가운데 하나가 무역자유화와 무역으로부터의 이득(GFT)에 관한 것이다. 시장개방은 무역으로부터의 이득을 가져와 경제발전 및 사회적 효용을 증가시킨다는 것이다(예, Krueger 1980). 그러나 앞서 지적한 바와 같이 상대국이 독과점적 시장 영향력을 행사할 경우, 시장이 불완전한 경우 관세 등을 통한 무역제한이 오히려 사회적 효용을 증가시키는 최적의 정책이 될 수 있는 것이다. 따라서 현실경제와 같이 경제왜곡 현상이 존재하며 이를 그대로 인정할 경우 적절한 시장제한조치가 오히려 필요한 정책이 될 수 있다.

그러나 많은 경우에 정책의 자유화는 사회적 후생 증대에 긍정적으로 볼 수 있다. 이러한 정책자유화가 필요한 경우에 효율적인 정책자유화 방법은 직접적인 방식이다. 즉, 왜곡 현상이 존재하다면 그 자체를 시정하는 것이다. 다른방법을 통해 이를 상쇄시키고자 한다면 또 다른 왜곡을 초래하게 되어 효율

적인 정책수단이 되지 못한다. 물론 정책수단의 선택에 있어 이러한 방식의 정책의 자유화는 활용될 수 있다. 그리고 UR 협상에서도 허용대상 정책으로 분류된 직접소득 보상방식은 파레토 최적의 조건을 해치지 않는 매우 효율적인 정책수단으로 적극 활용될 필요가 있다.

참 고 문 헌

Bhagwati, J. N., "The Generalized Theory of Distortions and Welfare," in J. N. Bhagwati ed., *International Trade: Selected Readings*, MIT Press, 1982, pp. 171-188.

Chenery, H. B., "Comparative Advantage and Development Policy," *American Economic Review*, 51 (1961), pp.18-51.

Evenson, R., "Agricultural Trade and Shifting Comparative Advantage," in Tolley and Zadrozny, eds., *Trade, Agriculture and Development*, 1975, pp.181-200.

Flanders, M. J., "Agriculture Versus Industry in Development Policy: The Planner's Dilemma Reexamined." *Journal of Development Studies* 5(1969), pp.171-189.

Hayami, Y. and V. W. Ruttan, *Agricultural Development: An International Perspective*, Johns Hopkins Press, 1971.

Krueger, A. O., "Trade Policy as an Input to Development," *American Economic Review* 70(1980), pp. 288-292.

Thompson, R. L. and P. C. Abbott, "On the Dynamics of Agricultural Coparative Advantage," USDA-Universities International Agricultural Trade Research Consortium Meeting, 1982. 6.