

1994년도 한국농업기계학회 주최  
『UR타결과 농업기계화』에 관한  
토론회 발표문(1994. 2. 3)

## 농업의 본질적 가치와 농정 방향

金 成 勳

(중앙대학교 산업대학 교수)

## 목 차

1. 농업의 보이지 않는 공익적 가치 .....	4
2. 농정 실패의 뿌리 .....	8
3. 한국 농업의 미래 .....	11
4. 농업, 농촌을 살려야 모두가 산다. ....	14
5. 민심 수습 당면대책과 과제 .....	17

## 1. 농업의 보이지 않는 公益的 가치

도둑잡기로 일년 365일 밤낮을 고생하고 있는 경찰에게 좀 한가로울 때라고는 구정과 추석을 새고 난 보름정도라고 한다. 서울의 '도둑님들'이 모두 시골 고향에 내려가 있어서만이 아니라, 그들이 다시 서울로 돌아와서도 한 열흘동안은 고분고분하고 도둑질도 뜸하다고 한다. 한동안은 고향의 순박한 인심과 농촌의 향기로운 전통문화 정서에 흠뻑 젖어 살기 때문이라는 해석이다. 어렸을 적의 鄉愁를 만끽하다보면 다시 옛날의 순진무구했던 本性을 한때나마 회복한 결과라고 보아야 한다. 그러나 다시 도시생활에 익숙해지면서 盜癖이 살아나옴은 어쩔 수 없는가 보다. "江南의 탐스러운 유자나무를 江北에 옮겨 심으면 탕자만 열린다.(橋渡淮爲枳)"라는 故事는 바로 이를 두고 이른다.

농업, 농촌이 우리 모두에게 베풀어 주는 "보이지 않는 혜택"은 이에만 그치지 않는다. 아름다운 江山과 景觀, 그리고 山河에 그윽한 맑은 공기, 깨끗한 물, 山川草木이 우리네는 香氣는 저절로 인심을 순화시키고 고향을 사랑하게 만들며 나라와 겨레를 떠받들게 한다. 진정한 愛國心은 고향(농촌)사랑에서 시작한다는 것은 널리 알려진 정설이다. 지난 4천여년 역사를 보더라도 나라의 命運이 위태로울 때마다 社稷을 지키고자 일어난 사람들은 다름아닌 草野의 民草들이었다.

농업은 자연과 인간을 하나로 조화시키며, 여러가지 공익적인 기능을 수행하고 있다. 국토의 庭園師로서, 문화 전통 지역사회의 保存者로서, 그리고 환경생태계의 파수꾼으로서 농업의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 할 수 없다. 그런데 우리 사회는 지난 30여년 사이에 급격한 産業化, 都市化 과정을 경험하면서 이같은 농업의 外延的 공익가치를 그만 잊어버리게 되었다. 어느새 농업을 단순히 무역거래 대상의 商品가치로만 평가하는 장삿군 의식에 굳어버렸다. 농업의 가치를 단순히 식량과 농산물을 생산하는 상품기능으로만 限定하여 평가절하하고만 것이다. 그러다보니 우리 농업을 외국 농업에 비해 수지 맞지 않는 비능률적인 산업, 그것을 생산하는 농촌은 비효율적인 일터, 농업에 종사하는 농민을 저능률의 인간으로 낮춰보게 되었다.

아직 이 지구상에 농업을 순수히 [자유시장경제]에 맡기고 있는 나라는 홍콩,

싱가포르 등 도시국가를 제외하고는 어느 나라도 없다. 농업인구의 비율에 관계 없이 그리고 농업생산이 GNP상 차지하는 비중을 떠나 이 지구상에 자국 농민과 자국의 농업에 대하여 세제, 금융, 가격·생산비 보조, 관리무역 등 어떤 형태로 건 지원하고 있지 않는 나라는 하나도 없다. 그것은 생명산업으로서 농업이 내재적으로 보유하고 있는 다양한 공익적 가치 때문이다. 우리나라의 경우 6,7,8월 집중호우기에 전국의 벼논이 장대같이 내리는 빗물을 담아 저수하는 수량이 무려 소양강 댐의 6배의 크기에 해당한다. 수자원함양, 홍수 가뭄 조절, 대기정화, 환경생태계 보전 등 농업이 부수적으로 수행하는 공익적 기능은 92년 [리우] 환경회의 이후 범지구적으로 새삼 그 중요성을 재평가하는 기준이 되고 있다. 이는 95년 부터 개최될 '그린 라운드'에서 모든 국가가 최소한도의 농업을 보호육성할 이유와 근거를 제공해 줄 것이다. 세계의 모든 정부와 도시 소비자들이 자국 농업에 대해 가격보조 또는 생산보조와 직접소득지불(direct payment)을 행하는 것도 이같은 공익적 기능에 대한 일종의 보상(補償)의 성격(principle of compensation)을 띠고 있다. 더욱이 선진 서방세계 각국이 경자유전의 원칙(The Tiller-Owens-Land Principle)에 따라 농경지에 대하여서는 모든 나라가 예외없이 [토지공개념]을 적용하고 있기 때문에 앞에서 말한 농민 생산자에 대한 각종 지원이란 토지의 [사유재산권행사 억제]에 대한 일종의 보상적인 의미를 겸하고 있다.

93년 7월4-5일 G7 선진국 정상회담에 앞서 도쿄에서 개최된 [세계 家族農 정상회담(World Family Farm Summit)]은 이른바 [도쿄 선언]을 채택한 것도 이와 같은 이유 때문이다. 이 지구상의 농업이 단순히 무역거래대상의 상품(농산물)만을 생산하는 것이 아니라, 다양한 공익적 기능을 수행하고 있기 때문에 다국적기업 및 농산물 수출국의 이익만을 대변한 UR 협상의 틀은 다시 짜여 져야 한다는 것이다. 특기할 사항은 다국적 기업과 대형농기업이 UR을 주도한 반면, 그린 라운드(GR)에서는 가족농의 중요성이 크게 부각될 전망이다. 가족농을 대표하는 미국 농민연맹과 EC 전농대표가 가장 적극적으로 농업의 다양한 공익적 기능을 강조하고 있다.

미국 EC 등 대부분의 선진국 정부들도 이와 같은 원칙에 따라 UR 타결에 관계

없이 계속 자국 농업을 육성, 지원, 보호하면서 농업의 공익적 기능과 각국의 특수한 사정을 인정하는 정책을 표방하고 있다. 이른바 "예외없는 관세화(완전수입자유화)"를 표방한 UR이 타결돼가고 있음에도 선진국들은 각종 행정조치로 자국 농업을 보호육성하는 장치를 마련해 놓고 있다. 오늘날 미국등 선진농업국의 국제경쟁력은 따지고 보면 정도의 차이만 있을 뿐 정부의 직간접 보조에 의해 형성된 것이다. 그 예로서 UR협상이 진행되고 있는 1992년 1월에 발표한 미국의 93회계연도 예산을 보면 총 594억달러의 농업예산 중 가격 및 소득지지 예산이 116억달러(19.5%)이며 수출확대 지원예산이 69억달러로서, 도합 31.3%가 가격, 소득, 수출 지원예산이었다. EC의 경우 가격, 소득, 생산비 지지와 환경 및 경관 효과에 대한 직접지불(소득보상)비용은 EC 전체 농업예산의 92% 정도이며 UR협상이 진행되고 있는 91년중에도 EC는 농산물 가격지지예산을 20%나 높였고, 수출보조금을 14% 늘렸다. 그들은 이같은 정부지원을 이제 UR이 허용하는 방식으로 전환해 계속할 전망이다.

이제 UR 波高마저 몰아닥쳐 우리 농업, 농촌, 농민의 운명은 바야흐로 벼랑끝에 몰리게 되었다. 바로 말하자면, 농민이야 농업 농촌을 떠나면 그만이다. 당장에라도 도시소비자가 될 수 있다. 그러나 농업이 당한 피해는 곧바로 도시로 물려 든다. 이제까지 일반시민들이 무임승차로 누리던 농업이 수행하는 다양한 공익적 기능 역시 사라질 것이다. 도시는 만원을 이룰 것이며 과밀화에 시달릴 것이다.

지금이야말로 "농업, 농촌, 농민이 망하면 나라가 망했다"는 史實을 되새겨야 한다. 멀리 옛날의 고사를 치켜 들 필요도 없이 가까이 유신정권과 5,6공의 失政은 다름아닌 農政의 실패에 그 근원을 두고 있다. 반면, 독일의 통일을 가능케 한 것은 서독의 막강한 공업력 때문만이 아니라, 무지하리만치 자국 농업부문을 통일에 대비, 보호 육성해 온 결과이다. 제2차 대전 때까지만해도 악조건하의 영국, 스위스, 덴마크, 네델란드 및 유럽 각국의 가족농업이 국제시장에서 오늘날 어떻게 해서 광활한 농토위의 미국, 캐나다, 브라질, 아르헨티나, 호주의 대기업 농업과 당당히 맞서고 있으며, 무엇때문에 이들 나라들은 지금까지 막대한 국가 예산을 농업부문에 쏟아 붓고 있는가 따져보자. 그것은 다름아닌 농업이 없는 나

라, 농촌이 없는 도시, 농민이 없는 민족을 가지고서는 20세기에든, 21세기에든 국가경영을 온전히 감당해낼 수 없기 때문이다. 스위스의 산악농업과 네델란드의 바다 간척농업, 덴마크의 황무지농업과 이스라엘의 늪지 농업이 오늘날과 같은 높은 수준의 국제경쟁력을 갖출 수 있었다면, 順風順雨한 한국의 농업이라고 살아 남지 못하리라고 단언해선 아니된다.

이러할 때 김영삼 대통령은 94년 연두 국정연설에서 농업부문에 관해 몇가지 획기적인 새 제안을 발표하였다. 농촌발전을 위한 특별세를 제정, 매년 1조5천억원씩 10년간 농업부문에 추가로 투자할 것이며, 대통령 직속의 농어촌 발전위원회를 만들어 대통령이 직접 農政을 챙기겠다는 내용을 담고 있다. 그런데도 정작 기뻐 반겨야 할 농어민 생산자들은 이렇다할 반응을 보이지 않고 있다. 반면, 모처럼의 대통령의 善意를 야금야금 깎아 내리는 사설들만이 주요일간지에 종종 나타나고 있다. 이나라의 지식인들이 物神사상과 경제적 事大주의(新古典학파 이론)에 빠져 농업, 농촌을 버려도 좋다고 생각한다면 그 피해는 장차 그 자신과 그 가족과 그 후손이 떠 맡게 될 것이다. 이제 “농민을 위하여 무엇을 하겠다”는 말은 그만해야 한다. 농민이야 농촌을 떠나면 그뿐이다. 우리 자신과 도시민과 국가와 민족의 장래를 위하여 최소한도의 농업 농촌을 지켜내야 할 때이기 때문이다. 환경을 지키고 국토를 온전히 보존하기 위해서도 최소한도의 농업을 국가와 민족유지의 기본조건 (national minimum requirement)으로 살려야 할 때이다. 이제 농업은 농민의 문제가 아니라 우리 국민 모두의 문제이다.

## 2. 農政 실패의 뿌리

우리나라 정책관료와 일부 경제학자들은 이제까지 농업의 경제적 효율성(국제 경쟁력)을 단순히 경지면적의 크기(size of farmland), 즉 규모의 경제성(economy of scale)에 달려 있는 것으로만 인식하며 가족농 및 소농경영방식의 장점을 과소평가하고 있다. 땅이 적고 인구가 많은 나라에서 되지도 않을 미국과 호주 같은 대기업적인 농업구조를 만들려는 계획은 이미 우리와 여건이

비슷한 대만과 일본에서 일찌기 시도되었고 실패하였다. 규모의 경제성은 가족 농 중심으로 경영규모를 확대하고 경영의 협동화를 키우며 사업범위를 키워주는 정책방향이 오히려 우리나라에 더 경제적이며 사회적으로 타당하다. 농업이란 하늘과 땅과 사람이 어울려 경영해야 하는 그 본래의 특성상 동서고금을 막론하고, 규모가 크고 적던, 그리고 어느 나라를 막론하고 [자연적, 기술적, 경제적 제약성]을 내포하고 있다. 이같은 보편적인 농업의 제약성이 우리나라에만 고유한 것으로 인식함으로써 그동안 우리는 농정 실패와 부재 현상을 자초한 것이다. 오늘날 미국, 유럽, 캐나다, 영국, 덴마크, 이스라엘, 네델란드 등 선진국형 농업이 있기 까지 수십년 또는 수백년에 걸쳐 이같은 보편적인 제약성을 극복하기 위해 국가와 정부는 끊임없이 생산기반을 확충하고 기술농업을 지원하고 농산물 가격과 농가소득, 그리고 수출확대를 지속적으로 지원해 온 결과라는 사실을 외면하고 있다. 오늘날 한국농업의 비교적 낮은 농업생산성과 국제경쟁력은 콩 심은데 콩나는 격으로서 지난 30여년간의 농정부재의 결과이다. 우리정부 관료들은 원천적으로 적은 토지면적에 인구가 과밀한 나라의 농업이 존재해온 원인과 살아남을 방도를 잘못 파악해 왔다. 뿐만아니라 엘빈 토플러가 이미 지적한 바와 같이 산업후기사회의 개성적인 수요가 지배하고 '다품종 소량' 수요가 주종을 이루는 시대에 오히려 주요 식량농작물은 적은 규모하의 안전한 농산물생산방식이 더욱 경쟁력을 갖게 된다는 사실을 저평가해 왔다. 국제화, 개방화시대에 우리나라와 같은 적은 규모의 가족농업이 살아남는 방법과 살길은 전통적이며 개성적, 그리고 안전한 식품을 생산하는데서 부터 찾아야 한다. 맛 좋고 향기 좋고 보기 좋고 색깔이 좋은, 그러면서도 안전한 식품을 생산해내고 전통적인 식품을 가공해내는 일은 대기업농 보다도 오히려 더 적합하다. 어차피 땅값(토지 용역비)이 비싼 마당에 터무니 없이 선진국형으로 규모를 확대해서 얻어질 경쟁력(economy of scale)보다는 품질과 안전성 그리고 저장, 가공, 유통 등 사업범위를 확대하여 부가가치를 높이는 '범위의 경제성(economy of scope)'에 주목해야 한다.

그리고 농업이란 그 어느 산업보다도 정밀한 고도과학지식을 종합적으로 요구하는 자본집약적산업이며 종합기술을 요구하는 산업이기 때문에 농업생산기반에

대한 투자는 어느나라 어느때나 그것은 정부몫이다. 농업경쟁력은 크게 보아 가격(비용)경쟁력과 비가격(품질 및 안전성)경쟁력으로 나눌 수 있는데 전자는 규모의 확대와 농업구조조정, 후자는 고도의 자본집약과 제도개선으로 가능하다. 위 어느 경우든 생산기반의 확충은 기본 전제조건이다. 따라서 5.16이후 지금까지 정부의 농업투자가 총투자의 7%를 상회하지 않은데서 오늘날 우리 농업경쟁력의 현주소를 찾아야 한다. 신경계 신농정을 주장하며 농업구조개선사업을 8년 이내에 달성하겠다는 공약에도 불구하고 93-94년도 농림수산부 예산은 전체예산액의 증가율에 미치지 못했다. 이런 관점에서 김영삼 대통령의 94년 연두기자회견의 농업특별세(연간 1조5천억원) 추가재원 확보계획은 일단 문제의 소재를 제대로 파악한 것이다. 다만 세계 모든나라의 추세가 현대 농업과 농민의 경제활동 범주에 농업생산기능은 물론, 저장, 가공, 판매(유통)기능까지 포함하여 원천적으로 농민의 부가가치를 최대한으로 늘리는 방향에서 세제, 금융, 행정 지원을 강화해온데 비해, 우리나라는 이제까지 정경유착의 사각(死角)지대에서 이들 농업관련산업이 도시자본의 이권대상으로 남아 있다. 그리하여 농업관련산업(Agri-business)은 거의 대부분 정부자금과 정책의 지원을 받으면서 오히려 非농업적 도시자본과 재벌기업의 돈방석이 되어왔고 농민의 부가가치 증대와는 거의 유리된 채 독과점자본으로 성장해 왔다. 심지어 일부 농업관련 재벌기업은 외국 농업과 긴밀한 유대를 갖고 매판적인 이윤극대화 행위를 다반사로 여기고 그로부터 생기는 독점적 이윤을 정경 양쪽에서 다정히 나누어 가지며 공생해왔다. 공산품을 수출해서 재미보고, 농산물을 수입해서 이익보며, 그를 가공, 저장, 판매해서 폭리를 취해왔다. 이 가운데 주름살은 농업생산자에게만 돌아가고 국내 농업은 쇠퇴의 길을 재촉한 것이다.

농가 호당경지면적이 적으면 '경영의 협동화'로 대규모의 유리성(economy of scale)을 도모하고, 토지절약적인 農法과 기술 및 자본집약적인 적목을 선택하며, 저장, 가공, 유통상의 부가가치를 획득하는 농민생산자의 사업범위의 경제성(Economy of Scope)을 키워주어야 한다. 나아가서 젊은 농업생산자를 육성 지원하고 그들을 중심으로 하는 전문적인 정예화하고 가족농업을 독려하고 농업에 종사하는 살맛(인센티브)을 부여해야 할 것이다. 이미 오래전부터 기술농업과 생



산기반의 확충에 앞장 선 판나라의 농업경쟁력이 높아 보일수록 우리 정부는 UR 등 국제화에 임해 비록 늦었지만 지금이라도 우리 농업의 약점을 보완하고 장점을 살리는데 전략적인 투자확대를 획기적으로 단행해야 할 것이다.

### 3. 한국 농업의 미래: 두개의 시나리오

이상에서 보듯 오늘날의 농정부재 및 왜곡현상은 그 뿌리가 농업이 원천적으로 갖고 있는 동서고금에 보편타당한 [사회共通資本]으로서의 공익적인 국민경제효과를 경시하고 농업, 농촌, 농민존재의 사회 문화적 가치를 저평가 한 결과이다. 특히 국내외의 비농업자본과의 유착관계하에서 재미보는 계층이 우리 정부 및 사회 각계의 지도층에 공고히 자리 잡고 있는 결과이다. 그렇기 때문에 최고권력 차원의 발상의 대전환이 없이는 한국 농업의 장래는 불을 보듯 뻔하다. UR이나 미국 압력 때문에 우리나라 농업이 망해가는 것이라기 보다는 오히려 농업의 중요성에 대한 잘못된 인식과 政·經·言 유착현상이 한국 농업의 미래를 어둡게 만들고 있는 것이다. 따라서 누가 뭐라고 하든 농민 자신들이 취할 수 있는 선택의 폭은 지극히 제한 돼 왔다. “농업을 포기하고 도시(또는 타산업)로 옮기느냐, 아니면 시간에 맡기며 고사(枯死)해 가느냐” 뿐이다. 그 가운데 “모두가 망하니까” 오히려 자기만 재미 볼 수 있다는 식의 지극히 특수한 성공사례와 기회가 생겨날 수는 있다. 그러나 그것은 범농업적인 대응방법은 아니다. 죽지않고 버티면 살길이 있다라든지 남이 다 쓰러지려 할 때 이렇게 저렇게 하면 나만 살아 남을 수 있다라는식의 처방 역시 정직한 정면돌파의 해결방법이 아니다. “피소한 나도 살고 너도 사는 (live and let live) 방식”의 대응책을 정치권과 정부, 재벌, 기업가, 일반 국민 그리고 농민생산자가 함께 강구해야 한다. 그것도 이제는 통치권 차원으로부터 해답이 나와야 한다. 왜냐하면 현단계의 농업, 농촌문제는 농민의 의식 가운데 거의 절망적인 사태로 번져 가고 있기 때문이다. 또 국내외의 엘리트 세력들은 우리나라 농업의 ‘안락사를 재촉하고 있기 때문이다. 솔직히 말해 장차 나라 경제와 국민 생존권의 장래는 어떠한 그로 인해

생길 사사로운 이익(토지투기이익, 해외농산물수입 이득 등)을 미리부터 챙기기에 여념이 없는 세력들과 농업의 본질적인 공익가치에 무지한 세력들이 날로 크게 뻗어나고 있다.

이제는 정권의 유지 발전을 위해서도, 나아가서 남북통일을 위해서도, 그리고 올바른 선진국 대열에의 進入을 위해서도 정부는 국민적 합의를 바탕으로 우리나라 농업의 회생을 위해 발 벗고 나서지 않으면 조국 선진화의 꿈과 남북한 통일에의 염원이 어느 순간 일장춘몽이 될지도 모른다.

이미 오래전부터 기술농업과 생산기반의 확충에 앞장 선 판나라의 농업경쟁력이 클수록 우리 정부는 UR 등 국제화에 임해 비록 늦었지만 지금이라도 전략적인 투자확대를 획기적으로 단행해야 할 것이다. 민주화된 농축수협동조합을 명실공히 농민화되도록 적극 지원하여 그 깃발아래 농어민을 단결, 단련시켜 생산성 극대화를 도모해야 할 것이다. 농어민더러 패배주의에 좌절하지 말라고 말할 것이 아니라, 먼저 정부관료와 농림수산 당국이 패배주의에 빠지지 말아야 한다. 지금이라도 늦지 않았다. 농어촌 현장에서 5,6공식 공허한 홍보를 하는 대신 농어민과 민초들의 현실문제와 절절한 울부짖음에 귀를 기울여야 한다. 오죽하면 농사짓는 농민들이 농기계를 관청에 반납하고 땅값이라도 오르도록 농지거래를 자유화 해달라고 역사에 없는 反농업적 '말기적 시위'를 하고 있는지 제대로 그 원인을 파악해야 한다. 한국 농업에 살길이 없는 것이 아니다. 그것을 외면하고 있는 잘못된 인식과 제도 때문에 농업, 농촌, 농민이 더욱 어려움에 빠져들고 있다는 사실을 직시해야 한다.

현재 추세대로 농정이 지속될 경우 21세기초 우리나라 농업의 모습은 유감스럽게도 다음과 같은 모습을 띠 것으로 전망된다. 반드시 [라첼]여사가 읊은대로 "봄이 왔다. 꽃은 피지 않고 새들은 노래하지 않는다."라는 상황하고는 다를지는 모르나, 텅빈 농촌에 옹기종기 농가 대신에 이곳 저곳 농촌에 공장 굴뚝 산업 시설이 무질서하게 들어차고, 아흔아홉베미 산골짜기엔 울긋불긋 여관 호텔 골프장 별장들로 가득찰지도 모른다. 농촌에 농가와 농민이 없고, 농토엔 벼농사가 사라지고 온통 도시공업국가로 대체될지도 모른다. 묵힌 밭, 묵은 논에 잡초가 우거지고 들녘엔 풍년가 노래소리 대신 미쳐 고향을 떠나지 못한 낙오된 노인들

의 신고산타령만이 구슬프게 흘러 퍼질지도 모른다. 영농소득도 도시공업만 같지 못하고, 일과 삶의 편리함도 도시공업만 같지 못하며, 농민의 사람값과 위신도 넥타이쟁이만 훨씬 못하다. 도시에 비해 교육 문화 시설이 더 나은 것도 아니고 복지 의료혜택이 더 나을리 없다. 아서라 조상 산소때문에 내 비록 농촌을 떠나지 못할지라도 탈농(脫農)이나하여 사람값(위신)이나 한번 제대로 세우며 살고 보자고 너도 나도 모두 농사일에 손덜고 일어설 날이 멀잖았다. 일찌기 다산 정약용(丁若鏞)선생의 예언하신대로 "모두들 근본을 잊고 말(末)만 좇으며 농업 농민을 우습게 여기어 차라리 대막대기 짚고 바다 건너 이민가느니만 못할 것인가." 농업 농민 알기를 헌신짝처럼 여기던 도시소비자들도 막상 국내농산물의 자급율이 20%이하를 밀돌고 농촌과 자연환경생태계를 지키던 농민이 도시로 몰려들며 농약투성으로 수만리 실려 온 외국농산물에 가족의 생명을 걸게 되면 이같은 생태계의 변화로 정작 도시민들이 시달림을 받는 부메랑현상이 벌어진다. 김대통령의 말대로 21세기초에는 남북통일이 되어 식량수요가 지금보다 2배가 늘어날 것인데도 자체공급은 밑바닥으로 떨어지면 군사(안보)의존에 이어 식량마저 절대적으로 외국에 의존해야하는 농업보호령으로 전락되고말 운명이다. 이것이 가장 우려되는 비판적인 시나리오이다.

다른 한편 이러한 장미빛 시나리오를 가상해 볼 수 있다. 농업의 황폐화를 미리 예측한 정부가 사람 중심의 획기적인 "농업, 농촌, 농민 살리기"운동을 전개하고 이 운동이 범국민적인 호응을 받아 요원의 불길처럼 퍼진다. 그래서 도시공해에 찌든 젊은 일꾼들이 다시 농촌으로 U턴해 돌아와 궁지(자부심)와 협동과 기술농업으로 생명산업을 다시 일으켜 세울 것을 그려 본다. 농사일은 자유, 자존, 독립을 상징하고 생명, 기술, 자본을 뜻하는 새 영농형태를 모색한다. 한편 통일된 북한주민들은 김일성 주석이 93년도 신년사에서 말한 비단옷 입고 기와집 속에서 이팝(쌀밥)을 배불리 먹는 좋은 세상이 온다. 선진국에 비해 영농규모가 적기 때문에 오히려 생명농업, 즉 안전한 식품과 한국 고유의 개성적인 농산물의 생산에 더욱 진력하며, 국민들은 모두 영농행위 자체가 과외로 우리 삶의 환경과 생명(건강 및 안전)을 유지 보전 시켜준 대가로 우리 농산물 값에 기꺼이 그 값을 셈해주려 한다. EC 및 스위스와 같이 벽지 농촌에서 농사 짓고 살아주는 농

업, 농민들의 고마움을 농산물값으로 직접소득지불로 적극 평가해 주자고 국회와 정부를 움직인다. 농사 짓는 일이 국민소비자의 안전과 생명을 지키는 일이며, 국토와 환경을 가꾸는 일이고 제2의 국방전선을 지키는 신성한 의무임을 깨닫게 된다. 그때야 진정 기술과 젊음을 가진 농민들이 구름처럼 다시 돌아오는 농촌을 기대할 수 있다. 돌아오는 농촌, 그것은 보람있는 농업, 수지 맞는 농업, 편리한 농사, 대접받는 농민의 사회분위기가 성숙될 때 기대해 볼 수 있는 상황이며 여건이다.

#### 4. 농업, 농촌을 살려야 모두가 산다.

현단계 우리나라 농정 개혁의 성패는 어떻게 하면 실의에 빠진 농민생산자들에게 미래에 대한 "희망과 확신, 그리고 정부당국의 정책의지에 대한 신뢰(信賴)"를 확고히 심어주느냐에 달려 있다. 이제까지 산업으로서의 농업정책은 있었으나, 정작 농민생산자에게 주체의식과 참여를 직접 보장하는 '농민을 위한 농민의 농업정책'은 없었고, 농촌을 살만한 교육, 문화, 의료, 복지의 삶터로 만드는 정책이 없어 왔다. '농민생산자'가 그 중심에서 빠져버린 농업정책과 제도와 법률 그리고 농촌, 농민 위에 군림하는 행정이 반복되어 왔었다. 뿐만아니라 국가와 민족의 유지 발전에 있어 최소기본요건(最小基本要件, National Minimum Requirement)으로서의 농업의 중요성에 대한 최고권력자의 意志 역시 대단히 빈약했었다.

이같은 관점에서 지난 대선 기간 중 김영삼 후보가 '농정 공약'에 이어 추가로 발표한 '나의 新農政 구상(93.12.8)'은 대통령 후보가 직접 국민대중앞에 그의 농정 포부를 밝혔다든 점에서 신선한 반향을 불러 일으켰다. 임기 중 "경쟁력 있는 농어업, 살기 좋은 농어촌, 그리고 떠나가는 농촌에서 돌아오는 농촌을 만들겠다"는 여의도선언은 전국의 농민표와 농업, 농촌의 장래를 걱정하는 국민 대다수의 지지를 끌어 모으기에 충분하였다. 구체적으로 91년의 농가소득 1천3백

만원을 98년이면 3천만원으로 끌어 올리겠다고까지 장미빛 청사진을 펴 놓았기 때문이다. 그리고 다시 UR 타결에 임하여 94년도 연두기자회견에서 그 의지를 새롭게 다시 확인하였다.

그런데 지금 정부 중심에서 재벌지향적인 일부 언론을 움직여 대통령의 '농업 살리기' 의지를 훼손하는 사실이 다시금 고개를 내밀기 시작했다. 경쟁력 없는 농업에 투자해 보았자 무엇하느냐라는 루이다. 농민들 역시 5,6공 치하에서 하도 많은 농촌종합시책 발표에 면역되어 김영삼 정부의 새로운 의지를 믿으려 하지 않는다.

따라서 무엇보다도 김영삼 대통령은 최소한 93년12월8일 여의도 63빌딩에서 발표한 '나의 [신농정] 구상'과 10가지 대공약만은 어떤 반대 유혹이 있더라도 반드시 임기중에 실현하여야 할 것이다. 그것은 직접 농업문제를 챙기겠다는 약속을 몸소 실천해 보이는 것부터 시작해야 한다. 따라서 농어촌발전위원회에 명실상부한 농어민 대표를 과감히 참여 시켜 최고 권력자에게의 농어민의 言路부터 확보해야 농촌, 농업의 돌아가는 사정과 농민의 고정(苦情)을 이해할 수 있다고 본다. 농업이란 원래 동서고금을 막론하고 최고통치권자가 챙기지 않으면 그 중요성이 묵살되고 언론이 차단되기 마련이다. 그리고 김대통령은 무엇보다도 '떠나는 농촌'을 '돌아오는 농촌'으로 만들 청사진을 이제 다시 제시해야 한다. 그리고 집권 1년이 지날 때까지 여전히 5,6공의 연장선상의 농정체계를 가지고는 더욱 빨리 떠나는 농촌밖에 기대할 수 없기 때문에 이제까지의 '농정의 틀'과 기구, 조직, 제도를 쇠신해야 한다. 그리고 쌀 수입개방은 쌀이 상품으로서의 교역가치 이전에 우리나라와 같은 아시아적 몬순(계절풍)지역에 있어서는 마땅한 代案(대안)농사가 없는 필수 농사라는 사실에 주목하여 UR 타결에 관계없이 반드시 지켜나가도록 정부가 앞장서고 국민 모두가 적극 도와야 한다.

우리나라 쌀시장이 개방될 경우 미국보다는 오히려 중국쌀(자포니카 계통 쌀이 우리의 2.4배인 1,300백만톤 생산중)이 한국시장을 석권할 가능성이 더 크다는 사실도 널리 알려야 한다. 마찬가지로 우리나라 전통과 문화의 상징으로서 그리고 농가소득의 두번째 주요품목으로서 韓牛를 지키기 위한 범국민적인 노력을 UR 타결 마지막 순간까지 최선을 다해야 한다. 이같은 논리적 사실의 바탕 위에

서 정부와 국회는 최종 UR 개방이행계획서 제출(2월15일)과 국회비준때까지 미국과 재협상을 벌이고 백방의 노력을 경주해야 한다. 둔켈 사무총장 초안이라든지 드니 시장분과의장의 초안에도 없는 방식으로 BOP(국제수지 흑자국) 품목이라하여 미국의 부당한 압력에 굴복, 우리나라 축산의 씨를 말릴 협상내용을 전면 무효하는 제소를 가트에 제출해야 한다. 아울러 남북한간 거래를 동서독의 경우처럼 민족내부거래로 허용 받아야 마땅하다. 이번 UR 타결방식대로 감귤, 고추, 마늘, 양파, 쇠고기, 돼지고기 등을 개방하고 우리나라 농업, 농민이 살아남을 수 있을 것이라고 말한다면 그것은 거짓말이다. 최소 미국, 캐나다 등 모든 나라가 개방이행계획서를 제출하고 그를 국회가 비준할 때까지만이라도 최종일정 제출을 연기해야 한다. 농업진흥지역지정도 전면 재검토되어야 한다. 진흥지역이 당초 계획대로 일본수준(93%)으로까지 확대되지는 못할지라도 85% 수준까지는 최대한 농업생산경지를 확보해야 하며 전국토의 농지투기 확산을 막고, 그대신 농가에게는 선진국처럼 '직접소득 보상(direct payment)'을 확대 실시해야 옳다. 그리고 UR이 허용하는 방식으로 농업지원을 계속해야 한다. 즉, 지방자치단체와 생산자 조직에게 기존 정부예산을 대폭 이양하여 지역 농업 개발차원에서, 또는 자구적 차원에서 적극 농업을 지원하는 것이 바람직하다. 미국, 캐나다, EC 등 선진국이 Post-UR로 계속 농업을 지원하는 각종 제도를 빌려와 우리나라 농업지원방식을 개편할 것도 제안하는 바이다.

또, 대통령은 기회있을 때마다 농촌을 찾고 농어민 대표들을 만나 어떠한 국제 경제환경에 변화가 오더라도 농어민들이 안심하고 생업에 종사할 수 있도록 정부가 적극 지원하고 끝까지 관심을 가질 것임을 확인시켜주어야 한다. 농업 후계자의 육성지원, 생산성 농업의 육성, 과학기술의 보급, 수출농업의 적극 지원 수매 제도 개선과 민간 유통기구 활성화, 농어민 재해보험과 연금제 실시, 농어촌 교육, 복지제도 개선, 문화전통 고양 등 대통령이 친히 챙기고 부추킬 때 돌아오는 풍요로운 농어촌으로 되살아 날 수 있다고 본다. 국제화시대의 농수축협과 농민 생산자 조직의 기능을 더욱 보강해주어 그로 하여금 이같은 농정개혁의 주체가 되게끔 하여야 한다. 최소한 협동조합의 주인인 농어민의 소득복지수준이 그 고용원인 농협 임직원의 평균수준 정도는 유지할 수 있도록 조직과 운영방식을 혁

신해야 한다.

이같은 농업, 농민, 농촌 회생책이 가까운 시일내에 가시화되지 않을 경우 전국 농어민은 실의와 좌절에 빠져 이농, 탈농이 가속화되어 서기 2000년이 채 못 되어 농촌 공동화(空洞化)현상이 초래될 것으로 보인다. 그 과정에서 거국적인 고요하나 가공할 농민저항운동이 발생할지도 모른다. 첫째 경우는 전국의 농어민과 농민단체들이 국민의 기초식품, 특히 물리적으로 수입이 일시에 불가능한 품목에 대하여 自家용을 제외하고는 일체 상업적 생산공급을 限時的이나마 중단할 사태가 발생할지 모른다. 둘째 경우는 전국의 농민들이 산간, 평야할 것없이 문전옥답과 농토를 그대로 놔둔 채 너도나도 떼를 지어 일시에 전부 서울, 대구, 부산 등 대도시로 이주하여 도시민화 할 사태가 발생할 수 있다.

위 어느 경우든 그 1차적인 피해자는 농민생산자이지만, 궁극적으로 모든 국민과 국가경제에 치명적인 타격이 초래된다. 이제는 순경제적인 논리로도 농촌에 농민들을 머물게 하며 지원하는 것이 대거 도시로 이주하여 도시개발에 투자하는 것보다 더 효율적인 단계에 진입하고 있음을 정부당국과 모든 국민은 직시해야 한다. 이렇듯 농업, 농촌이 갖고 있는 거시적 절대가치와 경제적, 비경제적 상대가치는 아무리 저평가하려해도 할 수 없는 단계에 지금 우리는 살고 있는 것이다. 그렇기 때문에 이제는 대통령이 앞장 서 농업문제를 추수려야 한다. 대통령이 선두에 나서 우리나라 농업문제를 직접 챙기고 농업, 농촌, 농민의 살길과 장단기 발전 비전을 확고히 제시할 것을 기대해 마지 않는다.

## 5. 민심 수습 당면대책과 과제

UR 타결이후 심각한 좌절감과 절망감에 빠져 눈발을 방매하고 농기계를 반납하는 등 이농을 서두르는 대다수 농민생산자들에게 자신감을 불어 넣음과 동시에 정부에 대한 신뢰감을 회복시키는 것이 시급하다. 또한 이같은 자세로의 전환은 자칫 고조될대로 고조된 농어민의 '막판 의식'을 창조적인 에너지로 전환시킬 계기를 마련할 수 있을 것이다.

農心을 포함한 民心 수습을 위해 시급히 실시해야 할 과제는 다음과 같다.

#### 가. UR 농산물 협상에 대한 대응 방안

##### 1) 기본 자세

- ◎ UR 농산물 협상은 95년 7월1일 신가트체제(WTO)가 발족할 때까지는 끝난 것이 아니라는 인식하에 주요국의 변화추이를 예의 주시하고 최후까지 쌀과 기초농산물의 전면개방을 막겠다는 각오로 정부조직을 전천후 가동시켜야 함.
- ◎ 이를 위해 정부가 앞장서 국익을 최대로 하기 위한 협상대책을 농어민단체 및 시민단체와 공동으로 대처하겠다는 입장을 내외에 천명할 것.

##### 2) 기본 입장

- ◎ 농산물의 전면개방은 기본적으로 미국과의 쌍무협상에서 진행된 것이므로 반드시 미국과 재협상을 요구해야 한다. 그리고 캐나다 정부가 미국으로부터 허용받고 있는 수입개방예외 조치와 연계하여 쌀등 기초식량은 최대한 지켜야 한다. 나아가서 미국등 선진국이 확보한 일정기간 유예 후관세상당치(TE) 방식(드니 의장 농산물 협정문)에 따라 우리나라의 쇠고기, 감귤 등 BOP품목은 개도국에 적용하는 10년 유예기간 후 10년간 관세상당치 10% 감축조치를 받아야 한다.
- ◎ 재협상의 여지를 마련하기 위해 2월15일 최종이행계획서 제출시 NTC 15개 품목에 대해서는 공란(blank) 처리하여 제출해야 한다. 그리고 1989년 10월 BOP 졸업시 가트로 부터 허용받았던 97년까지의 개방계획 대신 새 가트 규정(UR 드니의장 협정문)의 적용을 강력히 주장해야 한다.
- ◎ 둔켈 초안이나 드니의장 초안에도 없던 방식으로 미국의 일방적인 압력에



의해 개방기로 된 쇠고기, 닭고기, 돼지고기 등 BOP 품목의 경우 문자 그대로 폐농 일보직전에 있음을 감안하여(축협 추정 축산물 피해액:5조6천억원 예상) 가트에 그 부당성을 가트에 제소하여야 한다.

- ◎ 통일에 대비 동서독의 경우처럼 남북한간 경제교류를 민족내부간 거래로 인정해 줄 것을 가트에 정식으로 요청해야 한다.

## 나. 농업, 농촌을 위한 단기 대책

### 1) 농정의 신뢰회복을 위하여

- ◎ 92년 대선시 정부 여당과 김영삼 대통령이 공약한 農政관련 2백여 항목의 실천이행계획표를 먼저 밝히고, 농업대개혁에 대한 범대위의 입장 수용.
- ◎ 비농률, 비민주화의 표본이나 다름없는 현행 중앙회 임직원 위주로 비대해진 농협조직에 대해 제도, 법령을 개선하고 농업관련조직을 농어민 권익 위주로 개혁.
- ◎ UR이 그대로 타결된다하더라도 지방자치단체에 기존예산을 이양하여 UR이 허용하는 방식으로 계속 농업을 지원, 보호육성하며 그와 더불어 미국, 캐나다, EC 등이 UR 이후에도 계속 채택하고자 하는 농정체제를 원용할 것.

### 2) 농가의 실질적 소득 보장을 위하여

- ◎ 냉해 피해를 재조사하고 보상을 현실화할 수 있는 대책 마련.
- ◎ 품목별로 생산비 안정, 가격보장을 위한 제반규정 마련.

- ◎ 쌀값의 계절 진폭을 최소한 20%이상 허용, 수매의 쌀의 판로 확보.
- ◎ 양곡관리법을 개정, 미곡종합처리장을 적정단위 규모로 설립.
- ◎ 94년 농가경제 자금압박 완화를 위해 영농자금 상환유예 및 지원액 대폭 증대, 대출금리 인하, 파산 폐농가의 부채 결손 처리.
- ◎ 낙농 육우, 양돈, 양계 등에 대한 축산기자재와 배합사료의 부가세 및 수입 부과금의 零稅率 적용(경쟁국과 조건을 일치 시킬 것).
- ◎ 선진국형 농가직접소득지불제도의 조기도입 실시.

### 3) 농민복지를 위하여

- ◎ 농가 의무교육을 고등학교까지 확대하고 94년도부터 법령제정까지의 시기에 특별시행령으로 일단 교육비를 면제하거나 적정할인율을 적용.
- ◎ 지역의료보험제도를 통합의료보험제도로 개선, 농가의 고율의료보험료를 인하.
- ◎ 농어민연금제도 및 농어촌 복지, 생활환경개선을 국민평균수준이나 도시산업수준에 맞춰 개선하며, 이를 위해 정부 각부처 합동으로 범정부차원의 대책을 수립.
- ◎ 농민회관 건립.

## 다. 농정의 목표 및 기본방향

### 1) 농업정책의 목표

- ◎ 농업이 자립, 균형적 국민경제 구축 및 통일에 대비한 민족 식량공급원으로서의 역할을 다하도록 하기 위해 식량자급도의 목표치를 70%이상으로 함.
- ◎ 안정적인 농업소득을 바탕으로 한 소득증대와 국민평균수준에 접근하는 복지수준으로 농민의 인간다운 생활을 보장함.
- ◎ 식량자급도 제고 및 농업소득 증대를 보장하도록 농업생산력의 획기적 발전을 담보할 수 있는 농업구조개혁 추진.

### 2) 농업정책의 기본방향

#### (1) 주곡의 완전자급을 포함한 식량자급도의 제고

- ◎ 주곡인 쌀의 경우 완전자급 목표, 주요 식량작물의 자급률은 점차 높임.
- ◎ 주곡인 쌀을 포함한 주요 식량작물의 연도별 자급목표를 단계적으로 제시.
- ◎ 생산요소의 효율적 이용이 가능한 농업구조개혁으로 생산력의 획기적인 발전 도모.
- ◎ 종합적 생산기반정비로 식량생산에 있어 생산력 증대기반 강화.
- ◎ 식량자급목표에 맞는 농지를 보전하기 위해 농업진흥지역을 전면 재조정하

여 대폭 확대하고, 농지의 비농업용 전용을 엄격히 규제.

## (2) 농민의 인간다운 생활보장

- ◎ 대다수 농민이 인간다운 생활을 보장받기 위해서는 안정적인 농업소득의 확보 선행되어야 하며, 이는 생산력의 증대와 농산물가격의 지지에 의해 가능.
- ◎ 농가 소득증대를 위해 농업생산 뿐아니라 농민 주도의 유통(가공)구조 확립.
- ◎ 가공산업을 포함한 농업관련산업의 농촌 유치등 다양한 농외 취업기회 제공.
- ◎ 농민 복지수준을 국민평균수준으로 향상.

## (3) 농업구조개혁

- ◎ 농업구조개혁은 농업생산력 증대를 통한 식량자급도를 높이는 동시에 안정적인 농업소득을 가능케함으로써 대다수 농민의 생존권을 보장하는 방향으로 추구.
- ◎ 농업구조개혁의 핵심은 생산조직을 중심으로 한 영농주체 육성에 있으며, 이들이 중심이 되어 지역차원의 생산요소를 효율적으로 결합, 이용하는 것임.
- ◎ 생산조직을 중심으로한 영농주체가 실질적으로 가능하기 위해서는 농민주도의 유통(가공)을 지원, 육성하여 소득증대 보장.

- ⊙ 생산조직이 영농주체의 중심으로서 실질적인 영향력을 가지기 위해서는 지역별, 품목별 조직을 주도적으로 형성.
- ⊙ 안정적인 농업소득의 확보를 위해 생산력 증대와 가격 및 유통구조의 개혁 수행.
- ⊙ 농업구조개혁이 그 목표를 제대로 달성하기 위해서는 필요한 농지와 투자재원의 확보 및 효율적 집행의 선행.
- ⊙ 농업구조개혁을 지원하기 위해 농업관련기관 및 단체의 개혁이 수반되어야 하고, 지방자치단체의 자율성과 전문성 확립.

라. 농업구조개혁에 수반되어야 할 필수조건

1) 생산목표 설정에 따른 수급조절 및 가격, 유통구조 개혁.

- ⊙ 적정 자급목표에 따른 생산목표를 설정하고, 정부의 강력한 정책의지 천명.
- ⊙ 작목별 적정생산량을 유도하고, 이에 참여한 농가에 우선 지원.
- ⊙ 참여 농가, 생산조직에 대해서는 출하, 가격지지 등의 유인책 제공.
- ⊙ 쌀을 비롯한 기초농산물에 대해서는 비록 형태와 방식을 달리하더라도 실효를 거둘 수 있는 가격지지정책을 계속 수행 (생산자단체, 지방자치단체에 의한 수매와 정부의 자금지원, 직접소득보상제도의 도입), 가격지지 및 소득보조는 생산조직 중심으로 시행, 수매가 산정에 있어 여성노동의 노임평가를 남성과 동일하게 취급.

- ◎ 산지 유통에서의 농민의 권익보호를 위해 생산조직 중심의 유통활동을 집중 지원(생산조직 주도의 산지수집기능에 대한 자금지원, 저장, 선별, 포장, 가공시설 지원).
- ◎ 생산조직 중심의 생산섿유통섿가공 계열화를 위한 지원.
- ◎ 대규모 공동소비처(국가기관, 정부투자기관, 은행, 학교, 기업체 등)와 생산조직 중심의 지역농민조직과의 직거래를 제도적으로 보장.
- ◎ 대도시 도매시장의 기반시설 및 조직 운영을 개선하고, 지방 중소도시의 도매시장 건설.

## 2) 생산조직 육성을 지원하기 위한 협동조합 개혁

- ◎ 농수축임협 중앙회를 통합하여 농정활동, 조사, 연구, 교육, 홍보 및 협동조합간 조정기능등 본래의 연합회 기능에 충신토록 개혁.
- ◎ 중앙회 신용사업을 분리하여 별도의 전문적 금고(은행)를 설치함으로써 중앙회의 기업적 경영주의를 탈피하고 경제사업을 비롯한 비신용사업 강화.
- ◎ 郡지부는 해체하고 市都지회는 필요에 따라 자율적 연합회 형태로 개편하며 단협에 대한 지원 및 육성에 충신토록 개선.
- ◎ 조합의 자유로운 설립 보장, 복수조합원제 도입.
- ◎ 모든 협동조합조직의 長은 농민으로 한정하고 이사회 구성은 농민이 2/3 이상 참여.

- ⊙ 생활협동조합법을 마련하여 소비자의 협동조합 설립을 지원함으로써 소비자의 권익보호 및 건전한 생활문화 정착을 기하고, 농민주도의 유통구조개혁의 일환으로써 도시생농촌간 농산물 직거래를 활성화.

### 3) 지방자치단체의 자율적 지역발전 계획하에서 농업, 농민 지원 역할

- ⊙ 지방자치는 지역주민의 필요와 요구를 대변하고, 권익보호와 사회적 위상 제고에 기여.
- ⊙ 생산조직이 전담할 수 없는 정책적 측면의 각종 기반시설 및 재정지원, 보조와 생산, 출하 조정등은 지자체에 의해 해결.
- ⊙ 지자체는 지원과 조정의 역할로서 면, 군 단위조직에 적절한 사업을 수립, 시행해야 하며 생산자조직과의 긴밀한 협조체계하에서 각종 지원활동 강화.

### 4) 농업기반으로서의 농지의 안정적 확보 및 효율적 이용

- ⊙ 주곡인 쌀의 완전자급을 포함한 식량의 자급목표를 설정하고 식량자급과 통일에 대비하여 필요한 농지를 농업진흥지역에 포함시키고 이의 전용을 금지할 것.
- ⊙ 농지 이용의 효율성을 제고하기 위해 농지소유, 보전, 관리, 이용을 생산자조직의 자율적인 방식에 맡김.
- ⊙ 비농민의 소유농지는 국가에 의한 매수 및 농민과 생산자조직으로의 매도 실시.
- ⊙ 농지의 보전 및 효율적 이용을 보장할 수 있도록 특별법으로서의 농지법을 제정하여 농지의 소유, 보전, 이용, 관리 등에 관한 사항을 일원화.
- ⊙ 현지 농민의 선거에 의한 농지위원회를 구성하여, 농지관리를 일원화해야 함.