

# 한국 농정(農政)의 철학적 분석과 새로운 패러다임(paradigm)의 설계

김 선 요

서울여자대학교 교육심리학과

## A Philosophical Analysis and Design of a New Paradigm of the Rural Policies in Korea

Sun-Yo Kim

Seoul Women's University

### Summary

In the situation of rapid industrialization based on the lopsided development of economy since 1960, Korean rural society has faced a crisis of disruption. As a result, the civilian government has tried a few actions to change the circumstance. However, it is said that the rural policies were not satisfactory. Those who were concerned with the rural problems of these days argue that it is necessary to adopt new policies and further to change the policymakers' philosophies concerning the matter. The arguments are certainly based on the beliefs that the sound policies come from the sound philosophies.

This study aims to analyze the existing rural policies and their policymakers' philosophies and to design of a new paradigm. For the purpose, this study was set three specific objectives: First, to overview the major points of Quantitative Utilitarianism of Jeremy Bentham and the Social Justice Theory of John Rawls, the contrasting frameworks of the moral philosophies; Second, to trace the major trends of the rural policies since 1960s in Korea; Third, to analyze the policymakers' philosophies reflected on the rural policies; Fourth, to design a new paradigm of the rural policies. This study mainly adopted descriptive method based on the various source of government and non-government statistics, white papers and other researches.

The major findings of this study may be summarized as follows:

1. The historical epochs of the rural policies in Korea was divided into three periods: (1) An organizational and institutional establishment for self-reliance of main crops and the New Village Movement (1969~70); (2) An initiation of 'open-door' policies to the foreign farm products (1970~80); (3) Completion of the UR meetings and the recommendations of the Rural and Fishery Development Commission (1980-present).
2. It was found that the philosophical foundations of rural policies were directly reflected from the utilitarianism of the national development. Under the philosophy it was the modern sector of economy that was to spearhead the national development, and the rural sector was situated to the peripheral position and hardly in the spot-light. Therefore, it may be said that the present situation of the rural society was largely rooted in the model of economic development.
3. As a new direction of the rural policies, many studies were focussing on the NTC (non-trade concerns) functions of agriculture for the present and future society. The researchers argue that the cost of protecting and supporting agriculture and rural society may be higher than that of the burden which the nation should bear in the case of failure of agriculture. Although it may be true, however, it should be noted that the argument is another type of utilitarianism which prevailed in the past. As a philosophy of rural policies, utilitarianism is straight forward and persuasive, however, it has also limitations in terms of relativism in

broad sense or social justice in specific manner.

4. This study suggests to set the philosophical foundations of rural policies on the basis of Rawl's Theory of Justice mentioned earlier. It emphasizes the inviolability of social justice which was neglected for the national benefits during the period of development dictatorship in 1960s and 1970s. The principles of social justice for rural people were identified as twofold; (1) The principle of the greatest equal liberty; (2) ㉔ Difference principle, ㉕ The principle of fair equality of opportunity.

## I. 서 론

“젊은이가 모두 떠난 텅빈 농촌 마을에는 아기 울음 소리마저 그친지도 몇 년이 되었다. 들판에는 일손이 없어서 채 뽑지 못하는 가을 배추가 흉한 모습으로 버려져 있고, 가꾸지 못한 산비탈의 논밭은 지난 여름의 큰 비에 파인 채로 여기저기 팽개쳐져 있다. 10년 연속 풍년으로 농악소리 흥겨워야 할 농촌에는 사재라는 사람 없는 벃가마를 쌓아놓고 불안과 한숨만 번지고 있다...” (성진근, 1992 : 17)

벼랑 끝에 내몰린 농촌 현실의 단편적인 모습을 드러내고 있다. 주지하는 바와 같이 지난 30여년간 우리 나라의 농촌은 산업화에 큰 기여를 했음에도 불구하고 그의 중심에서 밀려나 있었으며, 최근의 시장개방이라는 충격 속에서 실로 존립의 뿌리마저 흔들리고 있다. 이러한 위기적 상황이 앞으로 수년간 더 계속된다면 과연 농민의 장래를 기약할 수 있을지 실로 의문이 아닐 수 없다.

농촌의 이러한 위기적 상황을 치유하고 새로운 비전을 제시해야 할 한국 농정은 어디로 가고 있는가? 지금 우리 나라에는 농정이 있는가? 지향없이 따라만 가는 정책도 농정이라고 말할 수 있는가? 이처럼 농정 부재론에서 농정 무용론까지 다양하게 제기되는 오늘의 한국 농정은 실로 심각한 단계를 지나 혼돈의 와중에 이르렀다고 보아야 할 것이다. 어떠한 내외의 어려움 속에서도 농업을 사수하려는 것인지 아니면 포기하려는지 불투명한 가운데 정부의 뚜렷한 의지를 읽기 어렵다. 지난해 농어촌발전위원회가 대통령에게 제출한 ‘농촌개혁의 과제와 방향’이 마련되어 있고 42조원의 투자계획이 준비되어있다 해도 상황은 마찬가지이다. 본격적

인 농업개방이후 농정을 어느 방향으로 이끌고 가야하는지, 왜 그런 방향으로 나아가야 하는지 명백한 기준의 제시가 없다면 농업, 농민, 농촌의 몰락 외에는 다른 귀결을 찾아보기 힘들 것이다.

그러면 과연 농정이란 무엇인가? 이는 철학과 깊이 관련되어 있는 질문이다. 왜냐하면 농정을 포함한 어떠한 사회정책도 그 정책의 이면에는 밖으로 표출되지 않은 정책 입안자들의 철학이 항상 전제되어 있기 때문이다. 예컨대 농정 책임자의 자유주의적 혹은 평등주의적 철학에 따라 자유주의적 평등주의적 농정을 추진하기 마련이다. 따라서 구체적인 농정을 수립하거나 그의 적합성 여부를 따지기에 앞서 먼저 제기되어야 할 문제는 농정의 철학이라고 보아야 할 것이다.

이처럼 농정과 철학의 밀접한 관계에도 불구하고 우리 나라에서는 농정이 철학으로부터 참으로 먼 거리에 있지 않았나 생각된다. 아마도 한국의 농정은 경제학과 그 동안 가장 가까운 거리에 있지 않았나 여겨지며, 그러한 이유로 인해 경제주의적 시각에서 자주 농정이 논의의 대상이 되어 왔음은 두말할 여지가 없다. 이를 뒷받침하는 사실은 오래 전부터 농수산부 산하에 농촌경제 관련 연구원을 설치·운영해 온 것만 보아도 그러하다. 나중에 자세히 논의되겠지만, 우리 나라의 농정이 임시 방편적이고 방향 감각을 잃었다면, 그것은 아마도 철학의 도움을 충분히 받지 못한데도 크게 기인된다고 보아야 할 것이다.

농정과 철학이 유기적 관계에 있지 못하고 유리된 상황으로 전락된 것은 농정 못지 않게 철학의 책임도 적지 않았다. 철학의 오랜 전통에

도 불구하고 20세기에 접어들면서 부터 대부분의 도덕 철학자들은 현실로부터 일정한 거리를 유지하면서 실천 윤리보다는 윤리학의 학문적 성격을 파고들거나 언어 철학적 시각에서 도덕 판단의 의미를 연구함으로써 메타윤리학(metaethics)이라는 2차적 연구로 물러나게 되었다. 필자의 과묵한 탓도 있겠지만, 한국의 철학도 큰 차이가 없다는 사실은 이 논문을 준비하며 농정을 포함한 우리나라의 사회적 현실문제에 대해 철학적 방향제시를 시도한 문헌들이 매우 일천하다는 사실에 놀라움을 금할 수 없었다. 이 연구의 모두(冒頭)에 인용한대로, 한국 농촌처럼 벼랑에 와 있는 현실을 외면하고, 철학의 논제를 어디에서 찾는지 참으로 의아하기도 하였다.

이러한 여건에 비추어 보건대 앞으로의 농정을 개혁하고 바로 세우는 일은 두말할 나위도 없이 농정의 철학으로부터 시작되어야 한다. UR 협상타결이 없었다 치더라도 한국의 농업은 훨씬 그 이전부터 소리없이 무너져 내리고 있었다. 다만, UR은 그 시간을 앞당긴 것 뿐이다. 그러나 위기는 호기(好機)라는 말처럼 이 협상과정을 통하여 우리 사회 전반에 걸쳐 농정의 가치에 대한 새로운 인식이 자리잡는 계기가 된 것은 틀림없다(김 범일, 1994). 이러한 상황은 바로 새로운 농정을 추진하기 위한 철학이 검토되어야 할 절호의 기회로 삼아야 할 것이다.

따라서 이 연구는 한국 농정의 철학적 기초를 밝히고 새로운 농정의 철학적 패러다임을 설계하고자 시도되었다. 좀더 구체적인 목적은 다음과 같다.

첫째, 농정의 기초가 될 수 있는 도덕철학의 두 패러다임인 공리주의와 사회정의론의 관점을 요약하고,

둘째, 1960년대 이후 현재까지 한국 농정의 역사적 흐름을 조감한 다음,

셋째, 둘째 목적에서 밝힌 농정에 반영된 철학을 분석한 다음,

넷째, 새로운 농정의 철학적 패러다임을 설계하였다.

이 연구는 주로 문헌 조사 연구 방법을 따랐다. 농정백서나 농정통계 연보와 같은 공식적 자료 외에도 개인 또는 미발행 논문과 같은 비공식적 자료도 활용되었다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 도덕 철학의 두 패러다임

현대를 가리켜 흔히 “무철학(無哲學)의 시대”(안 장현, 1987: 12)라고 말하는데, 이는 현대가 철학이 없는 시대이거나, 철학이 필요 없게 된 시대를 의미한다고 볼 수 있다. 그러나 이 말은 철학의 본질에 대해 큰 오해를 낳을 위험을 안고 있다. 왜냐하면 이 시대가 문자 그대로 철학이 존재하지 않는 것처럼 오해할 소지를 안고 있기 때문이다. 비단 오늘날에 국한된 것은 아니지만, 어느 시대의 대다수의 사람들은 철학과 같은 것을 전혀 의식하지 않고 생활한다. 그럼에도 불구하고 각자의 시대에는 뚜렷이 다른 시대와 구별되는 철학이 있어 그들의 행동을 규정짓고 있는 것이다. 이러한 의미에서 ‘무철학’이라는 말도 이 시대를 나타내는 한 특징으로 보아도 좋을 것이다. 예컨대, 종교적인 관념이 지배적이었던 중세시대에는 신에 대한 봉사의 생활이 가장 가치 있는 생활이었으며, 세속적인 생활은 보잘 것 없는 것이었다. 그러나 근세에 들어서면서 우리는 현실적인 생활에서 보다 적극적인 의미를 부여하게 되었다. 이처럼 시대의 근처에 있는 철학이 바뀌면 가치의식이 바뀌게 되고 더 나아가 개별적인 행위에도 큰 영향을 미치게 된다. 이처럼 우리는 일상생활서 철학에 관심을 기울이지 않아도 실은 이 시대의 철학에 의해 알게 모르게 지배받게 되는 것이다. 그런데, 우리의 철학 가운데는 사실에 관한 신념들과 규범 또는 가치에 관한 신념들과 관련된 것들이 있다. 다시 말하면, 사실(사태로서 존재하는 것)과 규범(마땅히 해야할 것)에 관한 신념이 있다. “도덕 철학(윤리학)은 마땅히 해야할 것과 하지 말아야 할 것 등의 관념에 관한 철학적

탐구”(테일러, 1989: 23)라고 볼 수 있다. 요약하면 도덕 철학에 있어서 두 개의 주요 개념은 좋음(the good)과 옳음(the right)을 기본구조로 규정하고 그와 관련 짓는 방식에 의해 목적론(teleology)과 법칙론(deontology)으로 구분된다.

목적론은 ‘옳음’과 ‘좋은’을 상관없이 규정하고 단지 ‘옳음’은 ‘좋은’을 극대화하는 것으로 규정한다. 즉 옳은 제도나 행위란 쓸만한 대안들 중에서 최대의 선(좋은)을 산출하거나 아니면 적어도 현실적으로 가능한 제도나 행위만큼의 선(좋은)을 산출할 수 있는 것을 말한다. 벤담(J. Bentham)이나 밀(J. Mill)의 공리주의로 대표되는 목적론이 일반적으로 강한 호소력을 갖는 것은 그것이 합리성의 이념을 구현하는 것으로 생각되기 때문이다. 통상 합리성(rationality)이란, 어떤 것을 극대화하는 것으로 판단되며, 목적론에 있어서 그것이 선을 극대화하는 것으로 생각되는 것은 당연하다. 사실상 사회가 최대의 선을 도모하도록 편성되어야 한다는 것은 자명하다고 생각되기 때문이다.

그러나 목적론은 기본적으로 두 가지 부담을 안고 있는데, 그 하나는 정합성(整合性)과 가측성(可側性) 또는 계산가능성(計算可能性)이다. 정합성은 그 이론이 전제하는 선이 과연 우리의 신중한 도덕 판단이나 윤리적 신념을 해명해줄 만큼 포괄적인가 하는 문제이다. 가측성 또는 계산성은 전제되는 선이 극대화의 원리를 가동시켜 현실의 지도원리가 될 만큼 객관적인가 하는 점이다. 그러나 현실적으로 목적론이 보여주는 윤리체계는 포괄적인 정합성과 계산의 가능성을 동시에 만족시켜주기가 쉽지 않다는 점이 지적되고 있다(황경식 1989: 14).

목적론과 대비되는 도덕철학의 또 하나의 전통인 법칙론은 ‘옳음’과 상관없이 ‘좋은’을 규정하지 않으며, 더욱이 ‘옳음’을 ‘좋은’의 극대화로 규정하지 않는다. 목적론과 반대 입장에서 이론을 구성해 가는 이 법칙론은 목적이나 선에 비해 의(義)의 우선이 주장되고 있으며, ‘옳음’에 위반되는 것은 가치로운 것으로 여기지 않는다. 따라서 옳음의 원칙이나 의무의 체계가 선

행되고, 그에 따라서 가치 있는 선의 한계가 설정된다. ‘옳음’은 보다 근본적이고 환원 불가능하며 따라서 직관에 의해서만 파악되는 윤리적 개념인 만큼 법칙론자들은 때로는 직관론자로 불리기도 하였다. 이러한 법칙론은 히브리적 전통에서 유래한 것으로 칸트(I. Kant), 무어(G. E. Moore), 로스(W. D. Ross) 등에 의해 규범 윤리학의 논점을 풍부하게 하였다.

앞에서 지적한 대로 법칙론은 일반적으로 우리의 도덕적 직관에 의한 자료의 기반에서 출발하는 까닭에 우리의 숙고된 판단이나 윤리적 신념에의 충실을 보여준다는 점에서 높이 평가할 만하다. 그러나 이 이론의 문제점은 어떤 것이 숙고된 판단으로 간주될 것인지를 가려내기가 어렵고 이들 규칙간에 어떤 상충이 있을 경우에 그 우선 순위를 가려줄 기준의 제시가 어렵게 된다는 한계를 갖고 있다. 더욱이 직관에 의한 판단이 어떻게 정당화 될 수 있는지 밝혀야 한다는 점에서 법칙론은 큰 부담을 지고 있다고 보아야 할 것이다(황경식, 1989:15).

앞에서 밝힌 도덕철학의 두 신념체계라고 볼 수 있는 목적론과 법칙론의 기본 입장은 정태적(情態的)이라기 보다는 동태적(動態的)으로 볼 수 있다. 이를 가리켜 쿤은 ‘패러다임’(paradigm)의 변화라는 용어를 사용했는데, 이는 과학 사회의 구성원들이 갖는 믿음 가치 기법 등의 혁명적 개조를 의미한다(see Kuhn, 1970). 그는 패러다임의 변화는 낡은 패러다임의 누적적인 개선 또는 연장이 아니라, 결정적으로 다른 해결방법과 목표를 채택하는 것을 의미한다. 즉 패러다임이 변하게 되면 세계관이 달라져 혁명전과 혁명 후를 하나의 잣대로 비교할 수 없게 된다. 하나에서 다른 것으로 넘어가는 논리적인 길은 없으며 논리의 규칙과 사용된 자료 자체가 변하는 것이다.

최근 이러한 패러다임의 변화는 영미 철학에서 먼저 두드러지게 나타났다. 김재권 교수는 “20세기 중반까지 지배적이었던 논리 실증주의와 협의의 ‘언어분석’을 벗어나 보다 전통적인 철학의 방법과 철학으로 되돌아 가는 것”(황경

식, 1989: iv 재인용)이라고 밝히고 있다. 철학 일반의 이러한 변화는 특히 도덕 및 사회철학에서 본격적으로 나타나고 있으며 앞으로 더욱 가속화 될 전망이다. 법 철학자 하트(H. C. A. Hart)에 의하면, 진리는 전체 복지의 근대를 그 목적으로 삼는 낡은 신념으로부터 인간의 기본 권리를 증시하는 새로운 신념으로 바뀌고 있다. 이 논문의 주제는 이러한 변화를 극복하면서 목적론적 전통 위에서 가장 유력한 유형으로 평가되는 공리주의와 법철론적 기초 위에서 공리주의의 그런 난점에 대한 해결을 시도하는 롤즈(J. Rawls)의 '정의론'을 중심으로 차례로 살펴보고자 한다.

## 2. 벤담(J. Bentham)의 양적 공리주의(量的 功利主義)

공리주의적 사고는 고대 그리스 시대 이후 서양의 지적 전통의 일부를 차지해 왔으나 벤담(J. Bentham)이 가장 뚜렷한 하나의 학설로 제시하였다. 그후 밀(J. S. Mill)에 의해 수정되었으며, 이 사상은 나중에 자유 민주주의와 자본주의 발전에 큰 영향을 미쳤다. 입법가였던 벤담은 개혁이 자신의 임무라고 생각하고 그의 개인주의적 공리주의를 사회개혁의 적절한 도구로 활용하였던 것이다. "어떻게 이 상충하는 정책들 중에서 최선의 것을 선택할 수 없을가?" 제기된 질문에 대해 그의 대답은 분명하였다. 그것은 "최대 다수에게 최대 행복"을 가져다주는 정책을 택해야 한다. 사실상 최대 다수의 최대선 여부를 확인하는 것이 모든 사회제도를 평가하는 기준이 되었다.

개인주의적 공리주의에 대한 벤담의 견해는 인간의 심리에 기초하고 있다. 즉, 인간의 행위는 쾌락의 추구하고 고통이 회피에 의해 동기 지워진다고 믿었다. 그는 개인의 행복이 최선의 선이라고 결론 지었다. 공리주의와 에피쿠리아니즘(Epicureanism)과 현저히 다른 점은 다수의 사람들에게 최대의 행복을 주고자 하는 윤리 원칙을 들 수 있으며 이러한 성격은 벤담에서 밀

에 이르면서 더욱 강화되었다(황경식, 1995: 553).

앞에서 지적한 대로, 옳은 행위는 가장 가치 있는 것, 즉 행복을 극대화하는 일이며, 이를 위하여 벤담은 최대의 총 행복량을 산출할 수 있는 양적(量的) 행복 측정의 방법을 주창했다. 그것은 양적 단위들을 합하고 개별적 불행의 단위들을 뺌으로써 가능하였다. 그는 쾌락 측정을 위해서 '쾌락 계산법'이라고 자신이 명명한 장치를 개발하였으며, 쾌락 경험의 강도, 지속성, 확실성 또는 불확실성, 원근성, 다산성(多産性), 순수성 그리고 범위를 고려하였다(보워와 사이몬, 1990: 48).

벤담에 의하면, 개인에게 적용되었던 똑같은 방식으로 사회의 행복도 그에 속하는 많은 개인들의 욕구체계의 총족에 의해 구성된다고 믿었다. 즉 한 개인이 현재와 미래의 이익 및 손실을 비교하듯이 사회는 여러 개인간의 이익과 불만을 비교해 보게 된다. 따라서 이러한 사고 과정을 통해 사회는 공리의 원칙에 도달하게 되며, 어떤 사회제도나 체제가 구성원의 순수 잔여량을 극대화시켜 줄 경우, 그 사회는 올바르게 편성되었다고 보게 되었다. 따라서 공리주의 입장에서 사회정의란 공동체의 복지라는 집합적 개념에 적용된 합리적 타산(rational prudence) 원칙인 것이다.

과거 2세기 동안 공리주의는 영·미의 도덕 및 정치 철학을 지배해온게 사실인데, 과연 그 이유는 무엇일까? 첫째, 그것은 인간의 행복 내지 복지를 모든 사회적 활동의 평가기준으로 삼았기 때문이다. 실제로 사회적 활동과 행복 내지 복지는 불가분의 관계를 지님으로써 그 관련성을 부정하는 것은 불가능하기 때문이다. 둘째, 공리주의는 어떤 의사 결정도 모두 포괄할 수 있는 공리의 극대화라는 단일 규칙을 사용했기 때문이다. 이러한 단일 규칙을 동원하는 다른 이론에 비해 큰 장점을 지닌 것은 부인할 수 없다. 적어도 이러한 두 이유 때문에 공리주의는 도덕 및 사회이론을 모색하는 이들에게 공감을 얻을 수 있었다.

그럼에도 불구하고 공리주의 이론 형성의 초기부터 많은 도전을 받아왔는데, 그것은 쾌락주의와 우리의 숙고된 도덕 신념의 괴리를 의미한다. 벤담의 양적 공리주의는 흔히 '돼지 철학'이라는 비난을 받아왔는데, 소위 불만족한 소크라테스 보다 만족한 돼지의 생이 과연 낫다고 말할 수 있느냐 하는 점이다. 설사, 돼지 같은 생이 더욱 행복할 것이라는 보장이 있는 경우라 하더라도, 과연 우리가 돼지의 생을 원하는가 자문해 보면 그 답은 분명해질 것이다. 더 나아가, 공리주의의 장점으로 내세웠던 쾌락의 계산 방법은 무용한 장치라는 지적이다. 성질이 다른 쾌락을 측정함에 있어서 상기 7개의 쾌락 측정 장치를 어떻게 사용해야 할는지 명확하지 않다. 더욱이 공리주의는 도덕적 근거에서 국가의 행위나 정부의 제도를 정당화 해주는 필요 조건도 충분조건도 제공해 주지 못한다. 예컨대, 정부가 아래의 가능한 2가지 정책 중 어느 것을 선택해야 할런지 일정한 기준이 없다(보워와 사이몬, 1990: 51).

	정책 1	정책 2
시민 1	3단위 쾌락	4단위 쾌락
시민 2	3단위 쾌락	5단위 쾌락
시민 3	3단위 쾌락	0단위 쾌락
	9	9

공리주의적 기준에 비추어 보면, 쾌락의 총량이 같으므로 어느 것을 택해도 무방할지 모르나, 평균적 도덕감을 가진 대부분의 사람들은 정책 1을 선호할 것이 분명하며, 평등이 평가를 위한 추가적 조건이 된다.

이상에서 언급된 공리주의에 대한 비판보다도 가장 두드러진 문제점은 공리주의가 정의의 의무에 대한 충분한 근거를 제공해 주지 못한다는 것이다. 다시 말하면, 공리주의가 우리가 부정의한 것으로 알고 있는 그런 종류의 행위를 허용하거나 허용할 수 있다는 점이다. 예를 들면, 어느 사회의 행복의 최대치가 산출되고, 그것이 최대 다수에게 분배되고 있다 할지라도 이

러한 상태가 소수자를 노예화 함으로써 얻어질 수 있다. 이러한 경우에는 공리주의 원칙으로는 그러한 가능성을 완전히 배제할 수 없으며, 노예제도와 같은 부정의한 제도와 양립가능하게 되기 때문이다. 그러나 과거, 노예 시대라면 몰라도 오늘날 많은 사람들의 상식은 이를 정당치 못한 것으로 판단할 것이다(라이언, 1989: 153-4; 황경식, 1989: 461).

공리주의가 정의 문제에 대해 충분한 근거를 제공해 주지 못한다는 데 대한 이유를 밝히기 위해서는 좀더 구체적인 설명이 요구된다. 이러한 설명을 위해서는 아마도 공리주의의 기본원리로 되돌아가야 할 것이다. 공리주의란 말이 의미하듯, 유용성(utility)을 생명으로 하고, 유용성은 "본래적 가치를 (intrinsic value)를 극대화하고, 본래적 비가치를 극소화 하는 것"(테일러, 1985: 105)을 의미한다. 공리주의는 이러한 유용성을 위하여 다음과 같은 세 가지 요소를 도입해야 한다. 첫째, 한 사람의 경우 그것은 비가치에 대한 가치의 대차 (가치-비가치=잔여량)를 최대한 산출하는 것을 의미한다. 둘째, 영향을 받는 모든 사람들의 행복과 불행이 고려되어야 한다. 셋째, 위의 두 번째 요소에 대한 설명을 할 때 이미 은연중에 가정된 것인데, 그것은 각기 다른 사람의 행복과 불행의 단위를 계산할 때 동일한 측정기준이 사용되어야 한다는 원리이다. 이러한 세 요소가 유용성을 계산하는데 사용됨에도 불구하고, 여전히 불공정한 대우를 받게 된다. 왜냐하면 어떤 사람들을 차별대우하는 행동이나 규칙(예, 노예제도)에 의해서 행복과 불행의 순수대차가 최대한 산출될 수 있기 때문이다(테일러, 1985: 105-8).

### 3. 롤즈 (J. Rawls)의 사회정의론 (社會正義論)

롤즈는 사회제도의 제1 덕목, 즉 사회가 충족시켜야 할 가장 기본적인 요구조건을 '정의' (혹은 공정성)라고 밝히고 있다. 그는 중세 이후 도덕 및 정치 철학에 있어서 영향력을 행사한 두 가지 주요 전통을 구분하고 있다. 그 중 하나는

공리주의 전통이요, 다른 하나는 계약론적 전통이라고 볼 수 있다. 공리주의는, 이미 앞에서 논의한 바와 같이 벤담(Bentham)이나 흄(Hume), 시지윅(Sidgwick) 등으로 대표되는 명료하고 체계적인 도덕관에도 불구하고 여러 가지 난점으로 인해 롤즈의 사회정의론이 하나의 대안으로 제시되었다. 다른 또 하나의 전통은 홉스(Hobbes), 로크(Locke), 루소(Rousseau) 그리고 칸트(Kant) 등에 의해 계승 발전되어온 계약론적 전통이다. 이 전통은 공리주의만큼 체계적으로 전개·발전된 일은 없으나, 롤즈의 사회 정의론에서는 고도의 추상적인 수준에서 새롭게 재구성 되었다(황경식, 1989: 352-3).

사회정의론의 일차적 주체는 사회의 기본구조(social basic structure)에 두고 있다. 여기서 사회의 기본구조란 “사회적 주요제도가 권리와 의무를 배분하고 사회협동체로 부터 생긴 이익의 분배를 정하는 방식”(롤즈, 1990: 29)을 말한다. 롤즈의 주장은 사회의 기본구조가 사회 구성원들의 인생전망에 심대하고 근원적인 영향을 미치게 된다는 사실에 기초하고 있다. 예컨대 흑백 인종을 차별하는 사회에서 흑인은 출생의 순간 부터 인생에 있어서 불리한 출발점에서며, 사회의 혜택을 제대로 누리지 못하게 된다. 따라서 사회정의에 관한 핵심적인 문제는 사회의 기본구조를 성립시키는 기본원칙을 규정하고 그 원칙을 정립하는데 있다. 특히, 이 원칙은 롤즈가 말하는 기본적 가치(the primary goods) 즉, 권리 자유, 권력, 권위, 기회, 소득 및 재화 등이 어떻게 분배하여야 하는지를 구체적으로 규정짓게 된다.

그런데 롤즈에 의하면 가능한 모든 사회가 다 정의의 원칙을 요구하는 것이 아니다. 원칙에 대한 필요성이 생기게 되는 배경적 여건이 있다는 것이다. 그는 이를 가리켜 ‘적절한 부족상태’(moderate scarcity)라는 조건과 상호 무관심(mutual disinterest)이라는 조건을 강조한다. 즉 적절한 부족상태에서 상호 무관심한 자들이 사회적 이익에 대해 상충하는 요구를 수용할 경우에 정의의 여건(circumstances of justice)은 성립

하게 된다(롤즈, 1990: 145-6). 그는 이러한 정의의 여건이 바로 우리 인간 사회의 보편적이고 일반적인 여건임을 가정하고 있음은 두말할 필요가 없다.

이러한 일반적 정의의 여건하에서 정의의 원리(the principles of justice)를 도출하고자 원초적 입장(original position)을 가정한다. 공정으로서의 정의관에 있어서 원초적 입장은 전통적인 계약론에 있어서 자연상태(state of nature)에 해당된다. 이 원초적 입장은 역사상 실재했던 상태이거나 문화적 원시상태가 아니며, 그것은 일정한 정의관에 이르게 되도록 규정된 순수한 가상적 상황으로 이해되어야 할 것이다. 자신의 입장을 남의 관점에서 서로 생각함으로써, 즉 예수의 ‘황금률’ 또는 공자의 ‘인’ 사상과 같이 우리는 도덕 판단의 공정을 보장받게 되는 것이다. 원초적 입장으로 인하여 우리는 우리의 목적을 멀리서 바라 볼 수 있게 되며, 그렇다고 해서 우리가 현실 여건과 무관할 정도로 멀지 않다는 것이다.

이러한 원초적 입장을 설정하기 위하여 롤즈의 표현을 빌리면, 순수 절차적 정의관을 확보하기 위하여, 그는 사회계약 당사자들이 ‘무지의 베일’(the veil of ignorance)속에 있어야 한다고 가정한다(롤즈, 1990: 155). 이러한 무지의 베일속에 있게 되면, 앞에서 지적되었듯이, 누구든지 자신의 사회적 지위나 계층상의 위치를 모르며 자기의 어떠한 소질이나 능력, 지능, 체력 등과 같은 사회적 조건이나 천부적 조건을 모르게 된다. 심지어는 자신의 가치관이나 심리적 특성까지도 모른다고 가정된다. 그러나 그들은 인간 사회에 대한 일반적인 사실, 즉 정치 현상이나 경제 이론의 원칙들을 이해하며, 사회조직의 기초와 인간 심리의 법칙들을 알고 있다고 인정한다. 결국 이러한 무지의 베일은 우선 합의의 문제를 단순화시키고 정의의 실질적 내용으로부터 우연성을 배제하기 위한 개념적 장치라고 할 수 있다.

이상에서 논의된 정의의 여건에서 합리적인 인간들이 무지의 베일 속에 가린채로 정의의 원

칙을 만드는 게임을 한다고 상상해 보라고 롤즈는 권유한다. 가정상 계약 당사자들은 불확정 상황하에서의 결정(decision under uncertainty)이기 때문에, 의견을 달리하는 두 가지 입장을 취할 것이 분명해진다. 그 하나는 최소 극대화(maximum) 원리를 내세우는 입장으로 불확정 상황 속의 합리인은 가능한 대안들 가운데서 그들 각자가 초래할 최악의 결과중 가장 다행스런 것을 선택한다는 것이다. 롤즈는 자신의 최소극대화의 원리가 모든 선택 상황에서 적용되거나 자명한 원칙이라고 주장하지 않으면서도 평균 공리주의자들이 내세우는 평균효용이 가장 큰 것을 취하는 입장을 채택하지 않는다. 왜냐하면, 무지의 베일에 의해 미래에 대한 모든 확률의 계산적 근거가 차단되어 있는 상황에서는 기대효용 극대화(expected utility maximization)의 원리를 중심으로 한 확률적 계산 전략이 무용하기 때문이다. 더 나아가 롤즈는 도덕원칙의 형식적 조건으로서 일반성(generality), 보편성(universality), 공지성(publicity), 원칙들의 우선순위(ordering), 궁극성(finality)을 갖출 것을 요구한다.

원초적 입장에서 롤즈가 채택한 정의의 원칙은 다음과 같다.

첫째, 모든 사람은 다른 사람들의 유사한 양립할 수 있는 가장 광범위한 기본적 자유에 대하여 동등한 권리를 가져야 한다.

둘째, 사회적 경제적 불평 등은 다음 두 조건을 만족시키도록 조정되어야 한다. ㉔ 불평 등이 모든 사람에게 이익이 되리라는 것이 합당하게 기대되고, ㉕ 그 불행이 모든 사람에게 개방된 직위와 직책에 결부되어야 한다(롤즈, 1990: 82).

롤즈의 제 1원칙을 최대 평등 자유의 원칙(the principle of the greatest equal liberty)이라고 부르며, 제 2원칙의 ㉔를 '차등의 원칙'(the difference principle), ㉕를 '공정한 기회균등의 원칙'(the principle of the fair equality of opportunity)이라고 부른다. 이러한 원칙을 제 1원칙이 제 2원칙보다 우선적으로 배열됨으로서

서열적 순서를 이루고 있다. 이러한 순위를 매긴다는 것이 뜻하는 바는 제 1원칙이 요구하는 평등한 자유의 제도로부터의 이탈이 보다 큰 사회적 경제적 이득에 의하여, 정당화되거나 보상될 수 없다는 점이다.

제 1원칙인 최대 평등 자유의 원칙은 자유주의 국가 이념의 기초로서 계약론자들에 의해 의도된 관념과 동일하다. 여기서 중요시되는 자유는 시민적 자유, 양심과 사상의 자유, 사유재산권, 언론과 결사의 자유, 공직에 대한 선거권 및 피선거권, 신체의 자유, 부당한 체포 및 구금으로부터의 자유 등이다. 어느 한 사람의 자유의 상실을 그로 인해 타인이 향유함 보다 큰 가치에 의해 정당화 될 수 없다는 명백한 자유주의를 앞세우고 있는 이 원칙은 앞에서 언급한 노예제도의 허용가능성을 결정적으로 봉쇄하지 못한다는 공리주의에 대한 비판을 염두에 두고 있다고 보아야 할 것이다. 더 나아가 롤즈는 각 개인은 사회전체의 복지라는 명분 아래에서도 인간의 기본권이 유린될 수 없으며, 더 이상 사회적 이득의 계산에 희생되어서는 안된다는 직관론적인 신념을 그의 정의관에서 강조하고 있다.

제2 원칙 중 '기회균등의 원칙'은 유사한 기술, 능력, 동기 등을 소지한 사람은 모두 동등한 기회를 향유한다는 종래의 형식적 기회균등의 원칙을 능가한다. 즉 유사한 기회의 소유 뿐만 아니라, 유사한 기회를 가질 수 있도록 적극적인 제도적 조정장치를 요구한다. 차등의 원칙은 기회균등의 원칙에서 한 걸음 더 나아가 정의로운 차등과 부정의한 차등을 구분하고 있다. 정의로운 차등은 재능 있는 이에게 각종 유인책(incentives)을 부여함으로써 결과되는 불평등한 체제 속에서 그러한 기회를 상실한 이들에게 실질적인 이득이 돌아올 뿐만 아니라, 최소 수혜자를 포함한 전체 사회의 전반적인 생활 수준이 향상되는 결과를 가져오는 경우이다. 그러나 부정의한 차등은 불평등한 체제가 혜택이 적은 계층의 상태를 개선해 주는 바가 없이 특혜집단에게 이익이 돌아가도록 편성된 경우를 말한다.



왜냐하면 천부적 재능이나 사회적 지위의 오랜 누적적 결과를 바탕으로 한 자유경쟁은 도덕적 관점에서 볼 때 임의적이기 때문이다. 그것은 역사적 사회적 행운(예컨대, 제비 뽑기)에 의해 소득과 부의 분배가 이루어지는 것을 허용할 수 없듯이 사회적 특혜나 천부적 재능은 우리 모두의 공동자산 (common asset)으로 간주되어야 한다고 롤즈는 주장한다.

...우리가 그는 알다시피 차등의 원칙은 결국 천부적 재능의 분배를 공동의 자산(common asset)으로 생각하고 그 결과에 상관없이 이러한 분배가 주는 이익은 함께 나누어 가지는데 합의함을 나타낸다. 누구이든 간에 천부적으로 보다 유리한 처지에 있는 자는 아주 불리한 처지에 있는 자의 여건을 향상시켜 주는 근거만 나는 그들의 행운에 의하여 이익을 볼 수 있다(롤즈, 1990 :121)

앞에서 살펴보았듯이 롤즈는 사회정의의 문제를 '순수절차적 정의'(pure procedure justice)로 이해하였다. 그것은 우리가 보편적 합의에 도달하기 위한 공정한 절차를 구성할 수 있다면 그 절차의 결과로서 주어지는 일련의 원칙은 정의의 원칙이 될 것이고, 그에 의거한 결과 역시 정의로운 것이 될 것이라는 원리이다. 이처럼 순수절차적 정의는 정의로운 결과가 무엇인지 미리 알거나 명시할 수 있는 방법이 없을 경우에 사용된다(황경식, 1995: 96).

롤즈는 앞에서 밝힌 제 원칙에 대한 정당화에 있어서 세가지 유형을 제시한다. 세 유형 모두 '숙고된 판단' (considered judgement)에 기초한다. "숙고된 판단"이란 정의감이 작용하기에 좋은 여건 아래에서 이루어진 판단만을 말하며, 따라서 잘못 저지른 데 대한 아주 평범한 핑계나 변명이 있을 수 없는 상황에서 이루어진 판단을 말한다. 롤즈에 의하면, 정의의 제 원칙은 숙고된 판단과 부합함으로써 합당한 근거를 갖게 된다. 또한 롤즈는 원초적 상황이 바로 우리의 숙고된 판단에 의하여 받아들여질 조건임을 강조한다. 앞에서 밝혔듯이 원초적 입장이란 거기서 도달된 기본적 합의가 공정함을 보장하기

에 적절한 '최초의 원상'(status quo)이라 할 수 있다. 바로 이러한 사실 때문에 '공정으로서의 정의'(justice as fairness)라는 명칭이 생겨난 것이다. 마지막 유형의 정당화는 이른바 칸트의 '자율적 행위자'(autonomous agent), '본체적 자아'(noumenal self)의 개념에 근거한다. 롤즈에 따르면, 원초적 상황에서 선택된 제 원칙을 우리가 받아들이는 경우, 우리는 우리 자신의 본성을 본체적 자아로서, 즉 자율적 행위자로서 드러낸다는 점이다.

### III. 한국 농정의 역사적 전개

#### 1. 제 1기 (1960년대 초~1970년대 말)

지난 1961년 5.16쿠데타에 의한 군사정권의 수립이후, 본격적인 개방농정이 논의되기 시작한 1978년까지 농정의 기본목표는 물가 안정과 식량확보에 초점이 맞추어져 있었다. 이 시기에는 제도 개혁과 기구의 설립, 주곡 자급을 통한 쌀 다수확 신품종의 개발 보급에 의한 '녹색혁명', 농업 기반조성 정책, 그리고 새마을 운동을 통한 농어촌 개발운동이 활발하게 진행되었다. 이런 속에서도 농지 개혁이후 온존하였던 소농경제의 구조적인 변화로 인해 1968년을 기점으로 절대적 농가 인구가 감소하기 시작하였다.

국가재건최고회의가 5.16 직후 채택한 최우선 과제는 농어촌 고리채정리(5월 25일 농어촌 고리채 정리령; 6월 8일 농어촌 고리채 정리법)령이 발표되었다. 이는 정권 수립초기 정권의 정당성을 부여받기 위한 첫 조치였다고 볼 수 있을 것이다. 농촌조직의 정비면에 있어서는 1961년 7월의 협동 조합법에 따른 같은 해 8월의 신농협의 발족을 들 수 있다. 1950년대까지 우리나라의 농업조직은 신용업무를 전담하는 특수 은행으로서의 '농업은행'과 기타 경제사업을 관장하는 '농업협동조합'의 이원적 체계에 의해 운영되어 왔는데, 새롭게 발족된 농협은 구 농협과 농업은행을 통합한 것이다. 특히 이 시기에 주목해야 할 조치는 1962년 6월에 농림

부내에 '농업구조 정책조정 심의위원회'를 설치하고 협업에 의한 농업 구조 개선을 시도하였다. 이러한 농업구조 개선을 위한 노력을 1965년 2월의 자립안정 농가조성사업, 1967년 1월의 '농업기본법' 공포 등으로 이어졌다.

군사정부에 의해 작성된 제 1차 경제개발 5개년 계획(1962~66)은 사회경제적 악순환의 시정과 자립경제의 달성을 기본 목표로 삼았다. 이를 위해 박정희 정부는 '증농정책'을 표방하는 한편 농업부분의 주요 목표로서 식량자급 자족을 제시하고 식량증산 계획과 아울러 일련의 입법조치를 단행하였다. 제 1차 경제개발 5개년의 일환으로서 제 2차 농업증산 5개년 계획이 수립되었고 뒤이어 식량증산 7개년 계획(1965~71)으로 수정·계승되었다. 이 기간 동안 비록 식량자급목표는 달성되지 못했지만 식량 자급율은 9할 때에 달하였고, 1960년대, 1970년대 전기간을 통하여 가장 높은 자급율을 유지하였다. 이것은 1960년대 후반 이후의 농업생산에 있어서 식량자급율이 급속히 저하된 상황과 대조적이다(박진도, 1988: 232).

식량자급을 위한 정책 기조는 제 2차 경제개발 5개년 계획(1967~71)에서도 그대로 계속되었으나 제 3차 경제개발 5개년 계획 (1972~76)에서는 식량 정책의 목표 자체가 식량의 자급에서 주곡의 자급으로 후퇴되었다. 그 결과 식량 수입은 급격히 늘어나 양곡 도입량이 1차 계획기간중에는 약 370만 톤이었으나, 2차계획 기간중에는 약 1,000만톤, 3차계획 기간중에는 약 1,600만톤으로 증대되었다. 식량자급을 역시 1차 계획기간의 평균 90%에서 2차 계획기간에는 78%, 3차계획기간에는 72%로 급격히 하락되었다. 이것은 물론 이 시기에 정부가 증산정책을 포기했거나 농업생산 그 자체가 절대적으로 감소했다기 보다는 농업생산의 증대가 국민의 소비 증대를 따르지 못했기 때문이다(박진도, 1988: 235).

농산물 가격과 관련해서는 1961년 8월에 '농산물 가격 유지법'을 공포하였다. 농산물 가격 정책의 집행면에서 여전히 상대적인 저곡가 정

책의 범위를 벗어나지는 못했지만, 이 법은 1950년대의 극단적인 저 농산물 가격정책에서 탈피하여 농민이 생산비를 보장 받을 수 있도록 법적 보장을 마련한 점에서는 특기할만 하다. 정부의 가격지지 정책은 1968년 이후, 소위 '고미가 정책'과 1969년 이후의 '이중 맥가제'의 도입에 의해 구체화 되었다. 농가 경제에 기여하는 이중 맥가제 보다 고미가 정책이라고 볼 수 있을 것이다. 그것은 1970년대 전반에 있어서는 정부 수매가격이 생산비의 1.7~1.8배 수준을 유지하였기 때문이다. 그러나 이러한 수준을 고미가(高米價)라고 보기에는 의문의 여지가 있다. 그것은 정부의 양곡 관리가 미가 안정을 위해서는 유효한 정책이라 해도 미가 지지정책으로는 한계를 지녔기 때문이다. 뿐만 아니라 정부 수매는 '통일계' 품종을 우선적으로 수매하고 미곡의 자급이 일단 달성되었다고 하는 1977년 이후에는 미가의 지지가 급속히 후퇴한 것에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다.

미가의 지지가 농민의 증산의욕을 고취하였다면 1970년대의 미작 생산력의 비약적인 발전을 가져다 준 직접적인 요인은 통일계 신품종의 보급을 들 수 있을 것이다. '통일'은 '자포니카'와 '인디카'형의 교배를 통해 육성된 다수확 품종으로 1971년에 일반 농가에서 시험적·전시적으로 재배되었고 1978년에는 최성기를 이루어 전체 수도 작부면적의 26.2%를 점하였다(박진도, 1988: 236). 보급초기에 농민들의 강한 저항에도 불구하고 신품종이 이처럼 놀라운 정도로 빠른 속도로 보급된 것은 전술한 정부의 우선 수매와 강력한 보급정책에 크게 기인된다. 통일벼의 보급은 주무기관인 농촌진흥청 뿐만 아니라 농촌의 각급 행정기관 농협조직 등이 총동원되었다. 재배 목표의 달성을 위해 현장지도 및 교육 뿐만 아니라 때로는 반강제적인 방법을 동원하는 사례가 적지 않았다(홍동식, 1989: 85).

이 시기에 또 한가지 특기할만한 농업정책은 새마을 운동의 추진을 들 수 있을 것이다. 이 운동은 당시 박정희 대통령이 1970년 4월 지방장

관 회의석상에서 “농민 관계기관, 지도원들이 서로 협조해서 농촌의 새마을 가꾸기 운동을 벌여보자”고 지시함으로써 본격화되었다. 이 운동은 초기에는 환경개선사업으로 부터 시작되어 1972년부터는 농어민 소득증대 특별사업을 실시하였고, 1974년에는 새마을 소득증대 특별사업으로 통합되었다. 새마을 운동에 대한 평가는 관점에 따라 다양할 수 밖에 없겠지만, 이 운동을 통해 농민들의 잘살아 보겠다는 의지를 자극하여 농촌의 외형적 모습은 달라졌으나, 관 주도 사회운동의 한계를 드러낸 것도 사실이다. 특히 관의 실적위주의 추진, 시행방법의 획일성, 농민의사를 제대로 반영하지 못한 점 등으로 인해 농민들의 자발적이고 지속적인 참여를 이끌어내는 데는 미흡하였다.

## 2. 제 2기 (1970년대 말 ~ 1980년대 말)

제2기는 1970년대말 (1978년 이후)부터 1980년대 말에 이르는 농정의 전환기 또는 조정기이다. 수출지향과 중화학공업의 추진이라는 양대 정책의 한계가 드러났던 1978년 이후의 농정은 급격하게 수출보상과 물가 안정이라는 명목 하에 개방농정으로의 전환이 시작된 시기로 볼 수 있다. 이 시기의 농업정책은 주곡위주의 농정에서 농업소득을 다양화하고, 식료의 안정적인 수급을 위해 농산물 수입화 확대(자유화)시켰으며, 농촌공업화를 통한 농가 소득을 증대시키는 정책으로 요약될 수 있을 것이다.

지난 1기의 농정의 기본목표인 ‘주곡의 자급달성’이 야기시켜 온 양특적자의 누증과 비료계정의 적자 누증은 통화 증발을 유발함으로써 물가를 자극하는 요인으로 평가되었다. 이에 따라 주곡증산 농정에 대한 비판론이 제기되었고, 이는 국내의 주곡 자급 기반이 아직도 미흡하기 때문에 주곡 증산과 이증곡가체를 지속해야 된다는 주장과 대립되었다. 이러한 갈등 속에서 ‘고미가 정책’은 1970년대 후반 이후 서서히 후퇴하기 시작하였고, 특히 1978년 이후 미곡 생산량의 연속감소에 따라 농가경제는 심한 타격

을 입게 되었다(최양부, 1994: 11).

이에 따라 정부는 농업소득을 늘리는 방안의 하나로 미맥(米麥)+ $\alpha$  라는 ‘복합영농’을 추진하게 되었다. 다시 말하면 정부의 정책적 장려에 자극되어 농가는 미맥소득의 감소를 보충하기 위해 미작 이외의 다양한 상업적 농산물의 생산에 적극적으로 참여하게 된 셈이다. 이러한 농민의 상품생산에의 적극 참여는 과잉생산과 가격의 폭락을 낳아 농가 경제에 커다란 타격을 주고 말았다. 영세한 수십만의 농가가 따로따로 자기의 판단에 의해 생산물의 종류와 생산량을 결정하는 완전히 무정부적인 이러한 생산 방식은 당연히 수급 불균형을 가져오게 마련이다. 더욱이 유통기구가 제대로 마련되어 있지 않기 때문에 시장가격의 격심한 변동과 상인자본의 농간은 피하기 어려운 실정이었다.

농산물의 공급과잉과 가격폭락을 가져오게 된 또 하나의 요인은 두말할 것도 없이 농산물 수입의 급증을 들 수 있을 것이다. 그것은 곡물의 수입에 그치지 않았고, 고추, 마늘, 양파 등의 채소류와 바나나, 육류, 유제품 등 농산물 전반에 걸친 수입의 확대는 농가 경제에 미치는 영향이 포괄적일 수 밖에 없었다. 이처럼 농산물 수입이 대량으로 또한 광범위하게 확대된 직접적인 계기는 1977년의 쇠고기 및 채소류의 가격 폭동이다. 정부는 1978년에 농어촌개발공사 내에 ‘농산물가격안정사업단’도 설치하고, 농산물 가격안정기금의 운영에 의해 농산물 가격의 안정을 꾀했으나 실효를 거두지 못하였다.

‘개방농정’의 특징은 농촌공업화를 추진하여 농외소득원을 획기적으로 확충한다는 정책이었다. 농외소득원의 개발은 경제개발 제 4차 5개년 계획이후 정부에 의해 시도되었으나 하부구조의 미비로 이렇다 할 성과를 거두지 못했던 상황이었다. 그러나 농촌공업화는 1983년 12월 ‘농어촌 소득원 개발 촉진법’의 제정 및 농공기구의 확충 등으로 이어졌다. 물론 농촌공업화 정책이 농외소득원의 개발 뿐만 아니라 지역 균형개발 효과를 기대하고 있음은 분명하다. 그러나 농공지구에 입주한 기업체가 지역내에서 공

급되는 생산 요소를 고용하는 비용이 극히 낮고 특히 노동력의 경우에는 더이상 취업시킬 자원이 부족할 뿐만 아니라, 지역편중 현상마저 보여 소기의 목표에 크게 미치지 못하였다(박진도, 1988: 242-43; 한국농업의 장래를 연구하는 모임, 1994: 187-92).

이상의 결과들은 결국 농어촌경제의 전반적인 침체와 농가부채의 누적으로 나타났고 이에 대한 긴급대응으로 1986년에 '농어촌 종합대책', 1987년에 '농어가 부채 대책', 1987년에 '농어촌경제 활성화 대책' 등이 차례로 발표되기에 이르렀다. 이러한 대책의 이면에는 농촌경제의 악화라는 내적 요인 뿐만 아니라 농산물 수입개방에 대한 압력이 더욱 거세어지기 시작한 데에도 연유된다고 볼 수 있다. 1986년 UR협상의 시작으로, 1998년 가트(GATT)쇠고기 채널, 그리고 가트 BOP조항(GATT 제 18조 B항, 개도국의 국제 수지 보호를 위한 농산물 수입 제한을 예외적으로 인정한 조항) 즉, 국제수지 조항의 원용중단 문제가 제기되면서 농정의 혼란은 더욱 가중되었다.

### 3. 제 3기 (1980년대 말 ~ 현재)

제 3기는 1989년부터 현재까지 계속되고 있는 개방화의 회오리에 휘말린 농정의 혼란기라고 볼 수 있다. 지난 1980년대 이후 부터 강화되기 시작한 농산물 수입개방에 대한 압력은 한국이 1989년 가트의 국제수지 조항에서 벗어남에 따라 더욱 본격화되기에 이른 것이다. 이 기간 중 우리나라의 농정은 UR협상과 신농정 구상 '농어발전위원회' 건의 등으로 집약될 수 있을 것 같다.

가트 국제 수지위원회는 3년간 연속적인 흑자를 이유로 한국을 국제수지조항(18조 B항) 적용 대상국에서 제외시켰다. 이에 따라서 국내 시장을 보호해 왔던 근거를 일시에 잃게 되었고 1990년부터 본격적인 농산물 시장이 개방된 것이다. 설상가상으로 UR 협상의 윤곽이 농업에 대한 각종 보조금이 삭감되고 관세화에 의해서

전체 농산물이 완전한 자유무역 체제로 돌입하게 될 것으로 드러나게 되었다. 이에 따라 정부는 그동안 농가 소득을 지지하는데 기여해 왔던 가격지지 등 농업보조를 UR 협상 이후에는 더 이상 계속할 수가 없게 된 것이다.

이에 적지 않게 당황한 정부는 각종 종합 대책을 연이어 내놓게 되었다. 1989년 4월 '농어촌 발전 종합대책', 1991년 6월의 '농어촌 유통구조 개선대책', 1991년 7월의 '농어촌 구조개선 대책' 등이 이를 뒷받침한다. 1991년에는 농어촌 구조 혁신을 위한 1992년부터 2001년까지 10년간 42조원을 투자, 농민의 불안과 불만을 달래기 위해 노력하였다. 구조개선 사업의 효과가 가시화 되기에는 상당한 기간이 소요될 뿐만 아니라 그동안 농업정책에 대해 크게 신뢰하지 않는 농민들의 입장에서는 상기한 일련의 정책에 대해서도 큰 변화를 보이지 않았다.

농정에 대해 농민들이 크게 신뢰할 수 없게 만든 정부의 일관성이 결여되고 소신없는 태도는 지난 UR 협상과정에서도 그대로 나타났다. 실제로 정부는 1990년 10월에 UR 협상이 타결되더라도 식량안보 등을 이유로 쌀을 비롯한 15개 품목, 소위 비교무역 품목 (NTC : Non-Trade Concerns)은 어떠한 대가를 치르더라도 지켜 나가겠다는 공식 입장을 천명한 바 있으나 이렇다 할 해명도 없이 사라져 버렸다. 관세화에 의 품목이 쌀 한 품목으로 축소되었을 때도 현정부는 "쌀 시장 개방문제는 미국과 거론한 적이 없다." "쌀 시장 개방문제를 합의한 바 없다."는 식의 침묵으로 일관하다가 쌀 시장을 넘겨주고 말았다. 당초에 지키지 못할 약속은 하지 말아야 했으며, 협상에 임하는 당국자의 자세에 있어서는 앞으로 재고할 여지가 남아 있었다.

김영삼 정부의 '신농정'은 대통령 후보시절에 밝힌 나의 '신농정구상' (1992. 12) 을 토대로 하여 체계화 되었다. 신농정의 목표는 농어민 자율방식에 기초하여 국제 경쟁력을 갖춘 농업, 쾌적한 정주 생활 공간으로서의 농촌, 소수의 정예인력으로서의 농민으로 정리할 수 있다. 즉

농업, 농촌, 농민으로 구분하여 정책목표를 설정하고 있다. 특기할 만한 핵심적 과제로서는 전문기술인력 양성을 위한 전문대학의 설치, 도·농 통합적 정주권 개발, 고령 농어민의 노후생활 안정을 위한 연금제 등을 들 수 있을 것이다(최양부, 1984). 김영삼 정부는 1992~2001년까지 농어촌에 42조원을 투자하기로 한 당초의 계획을 1998년까지 3년 앞당기고 1995~2004년까지 10년간 15조원을 조성하는 '농어촌 특별세'를 신설키로 했다. 재무부가 마련한 이 농어촌 특별세의 재원 조달방안은 금융의 저축자와 기업들에 부담을 안겨주는 제도로서 연간 1조 5천억씩 10년간 징수하는 목적세이다.

김영삼 정부는 UR 협상타결 이후 새로운 농업정책으로 새로운 농업정책으로 '농어촌 발전대책' (1994. 6. 14)을 제시하였다. 정책의 기본축은 신 농정과 유사하나 몇 가지 측면에서 현실적이고 농민입장에서 진일보한 측면이 부각되어 있다. 그것은 농어업 경쟁력 강화, 농어촌 활력강화와 농어민 복지 향상, 농정 추진체계 개편 등이다. 그러나 농발대는 농지소유의 규모를 대폭 해제하여 농업 기반의 유지 자체를 불확실하게 할 뿐만 아니라 농업에 자본이 진출한 근거를 만든다는 비판이 제기되고 있다. 농정의 기본 방향이 농업정책에서 농어촌 정책으로 전환함으로써 산업으로의 농업보다는 지역개발의 차원에서의 농어촌 개념에 비중이 두어지고 있다는 지적도 있다. 더 나아가 농발대는 농업생산 주체의 핵심으로서 15만호에 달하는 전업농육성을 핵심정책으로 제시하고 있다. 이 정책의 성공적 수행을 위해서는 경영 수익성이 안정적으로 보장되는 가운데 경영규모를 확대해야 하는데, 현실적으로 이 두 조건을 보장받지 못하고 있다(장정호, 1994).

지난 UR 협상결과에 따른 새로운 WTO 체제의 출범은 국내적인 안전장치가 제대로 갖추어지지 못한 한국농업에 대해서는 치명적인 타격을 입힐 것이다. 즉 현재 휘몰아치고 있는 '국가경쟁력 강화' 내지 '세계화'에 장애요인의 제거라는 상황에 직면하여 한국농업의 축소내지 해

체는 자연스런 귀결로 나타날 전망이다. 경쟁력과 생산성을 중심으로 대량의 이·탈농, 농업구조의 변화가 단기간에 압축적으로 전개될 것이라는 예상에서 과거와는 양상이 다른 심각성이 있다. 수입개방이후 시장 상황이 불투명한 현실에서도 수익성이 낮은 경종 농업에서 축산 혹은 시설 농업으로 전환하는 사례가 늘고 있는 현실이 이를 뒷받침하고 있다.

그러나 이러한 위기적 상황이 농촌의 파멸로 이어질 수밖에 없다는 결정론적 입장은 논리적 비약일 수 있다. 오히려 위기적 상황이 기회를 창출하고 전화위복의 전기를 마련한 예를 우리는 역사에서 무수히 보아 왔기 때문이다. 농촌발전위원회 김범일 위원장의 지적처럼, "UR이 없었더라도 우리의 농업은 이미 무너져 내리고 있는 상황에 있었다." (1994) 그러나 불행중 다행으로 UR협상과정을 통하여 농의 중요성이 널리 알려지게 되고, 이를 기초로 농촌을 희생시키자는 국민적인 공감대가 형성되었다는 사실은 이러한 농촌희생의 소망을 갖게 하는 마지막 절호의 기회일 수 있다. 이를 위해서 우리나라의 농정은 새롭게 태어나야 하며, 이에 앞서 농정의 철학에 대한 집중적인 검토와 탐색은 수반되어야 할 선행적 과제임에 틀림없다.

## IV. 한국 농정의 철학적 분석

### 1. 한국 농정의 철학적 기본도식

농업, 농촌, 농민문제를 포함하는 농정은 국가발전 정책(national development policies)의 한 개별 정책이다. 따라서 전체로서의 국가발전정책의 성격에 따라 또는 정치 지도자의 통치이념에 따라, 농정의 목표나 정책 수단이 크게 좌우되기 마련이다. 지난 1960년대 이후, 우리나라의 산업화가 본격적으로 추진된 박정희 정권하에서 국가 발전 정책은 '국가안보', '경제발전', '정치적 안정'으로 집약될 수 있다. 물론 이 세 가지 목표가 서로 연계되어 있지만, 그 중 경제성장을 위주로 한 경제발전은 국가 발전의 일차

적인 목표가 되어 왔다. 자서전적 보고서인 국가 혁명 그리고 나 (1963)에서 박정희 대통령은 경제발전의 중요성을 다음과 같이 밝히고 있다. 즉, “나는 군사혁명이 국가 주체성의 혁명화라는 사실을 재 강조하고자 한다. 그것은 물론 정치 사회 문화의 혁명을 의미한다. 그렇지만, (혁명의 지도자로서)경제혁명에 중점을 두고자 한다”(1963: 259).

이처럼 1960년대초 박정희 정권이 경제 발전을 국가 발전의 지상과제로 삼은 것은 당시 우리나라의 경제 여건에 비추어 볼 때 당연한 조치였을 것이다. 그것은 당시 한국은 자원이 부족하고 국민소득이 낮은 오늘날의 다른 나라들의 상황과 크게 다를 바가 없었다. 이미 인구가 과밀한 데다 인구증가율은 연평균 3%에 이르렀고 일인당 GNP는 \$82 저축액은 미미한 수준이었다. 해방후 이렇다 할 수출고는 기록하지 못하고 (1961년의 경우를 보면 수출은 수입의 1/4 수준) 국제 수지는 늘 적자 상태를 면치 못했다.

군사 쿠데타로 인한 정권의 정통성 차원에서 (legitimacy)도 국민적 동의가 시급했다. 정부로서는 신속하게 경제개발 계획을 수립하고 집행하였다. 이 때의 개발명제는 다음과 같다

- (1) 고용과 소득증대는 국민의 여망이므로 성장은 절대 필요한 것이며,
- (2) 그 성장은 정부가 주도해야 하고,
- (3) 개발계획 목표달성을 지상과제로 생각하며,
- (4) 이를 뒷받침할 공업화 실현을 위한 재원을 대내외 자본과 자원의 부족으로 외자로 충당할 수밖에 없고, 이를 위해서 외자는 우대되어야 하며,
- (5) 자본제적 경제 질서 속에서의 공업화 실현 주체가 민간일 수밖에 없으니 정부는 기업의 창설과 지원을 아끼지 말아야 하며
- (6) 경제와 기업성장을 위해서는 격차, 물, 분배, 공해 등의 문제를 차후의 과제로 남겨 놓을 수밖에 없다(전철환, 1986: 114).

이를 한 마디로 표현하면, 정부 주도하에 외국 기업을 중심으로 외연성·불균형적 성장지상주의가 경제 발전의 기초였다고 말할 수 있

다. 일단 외부 지향적인 산업화가 진행되면서 한국경제는 더욱 깊숙이 세계자본주의 체제에 통합되었으며 이러한 기제는 한국경제의 내부 구조에도 영향을 미치게 되었다. 이에 따라 1960년대 이래 공업화 경제 성장을 추진해 오는 동안 우리사회를 지배해 온 지도 이념은 형평(equity)보다는 능률(efficiency)의 가치가 존중되었다. 능률의 극대화를 위하여 자원이 농업보다는 공업, 중소기업보다는 대기업, 농촌보다는 도시에 집중 배분되었다. 이러한 개발의 기초는 큰 틀의 변함없이 계속된 경제개발 5개년 계획에 반영되어 현재에 이르고 있다.

경제 성장에 초점이 맞추어진 국가 발전 정책은 발전의 다른 부분, 정치 사회 문화 발전의 불균형을 야기시켰다. 경제성장을 위해서는 정치적 안정(political stability)이 긴요하다는 논리에 따라, 정치 발전이 가장 치명적인 영향을 받았다고 볼 수 있다. 1960년대 이후 끊임없이 제기되어 온 인권 문제, 노동 탄압 등을 비롯하여 1972년에 통과된 유신헌법에서 절정을 이루고 있다. 따라서 개발 정책 입안자들은 형평성, 정의, 복지 등과 같은 비경제적인 문제에 대해 특별한 관심을 기울이지 않았다.

‘선 성장-후 분배’ 정책에 기초한 경제발전론자들은 적하이론(trickling-down theory)에 의거, 성장의 열매를 키우는 데 관심을 집중시켰지만 분배문제에는 일차적인 관심을 기울이지 않았다. 예를 들면 경제적 혁명에 몰두한 박대통령은 국가의 부를 크게 하여 궁핍과 빈곤을 추방하는 것이 훌륭한 나라를 세우는 초석이며, 개발초기에 분배문제를 거론하는 것은 가난을 나누겠다는 것이나 다름 없다고 밝혔다(박정희, 1963). 이러한 주장은 생산성의 향상과 산업화는 나중에 국민 모두에게 골고루 혜택이 분배되어 그들의 삶의 질을 향상시키게 될 수 있으리라는 가정에 기초하고 있다. 따라서 산업자본형성을 위해 저축과 국내 투자율을 향상시키면 일시적으로 불평 등이 발생하게 되지만, 이를 당분간 인내할 수 있다면 그러한 희생은 점차 보상받게 되리라는 주장이다.

이러한 발전의 전파모형(diffusion model)은 근대화 이론에 기초하고 있다. 즉 산업의 근대부분인 제조업이나 서비스 산업으로부터 전통부분인 농·수산업으로 근대성이 전이된다고 주장한다. 산업뿐만 아니라 지역에도 동일한 개념이 적용된다. 즉 1960년대 이래 개발연대 기간 중 선택된 국토개발정책은 성장거점개발이론(成長據點開發理論)이라 할 수 있다. 즉 제한된 재원을 끌고루 배분하여 균형성장을 도모하는 것 보다 수 개의 성장거점에 집중적으로 배분하여 이들을 우선 개발한 후에 그 성장의 파급효과를 주변지역에 확산시키는 것이 보다 투자의 효율성이 높을 것이라는 입장이 대두되었다. 오늘날 농업이나 농촌에 투자를 소홀히 하고 도시의 제조 및 서비스업에 집중하게 된 이론적 틀을 제공하고 있다.

## 2. 한국 농정의 철학과 실천

앞에서 밝힌 바와 같이 우리나라는 '빵'을 크게 만들고자 하는 경제성장 정책의 일환된 흐름 아래에서 농업정책의 목표설정에는 스스로 한계를 가질 수 밖에 없었다. 다시 말하면 1960년대 이후 현재까지 농정의 목표는 공업부문과 수출부문의 성장을 지원하는 농업부문의 보조적 기능, 달리 표현하면, 자본에 의한 농업의 수탈적 기능이나 역할에 머물러 있을 수 밖에 없었다. 이런 배경하에 설정된 농정의 목표는 개별농가나 농민의 복지 증진보다는 거시적이고 국가적인 목표에 초점을 맞출 수 밖에 없었다. 예컨대, 농산물 가격의 통제, 식량의 안정적 공급, 이를 뒷받침하기 위한 하위 정책 목표로서 주로 식량의 증산이 강조되어 왔고 필요할 때마다 농가소득의 증대 목표와는 상충되는 농산물 수입정책이 거침없이 동원되어 왔던 것이다.

지난 1960년대 이후 산업화의 추진과 더불어 역점을 두었던 수출산업은 대개 저임금 노동력을 이용하는 단순 가공형 또는 경공업 중심이었다. 이러한 산업의 수출 유인정책은 자본축적의 기반인 저임금 유지의 기초로서 저곡가를 강력

히 요구하였다. 이는 농가경제를 계속 압박하여 농촌의 노동력을 농촌으로부터 계속적으로 유출시켰다. 이러한 저곡가문제는 농가 경제의 빈곤뿐만 아니라 저 노임으로서 도시 산업근로자의 노임조건 해결을 가로막는 요인이 되는 것이다. 왜냐하면 단기적이고 현상적으로 저 농산물 가격이 근로자의 생계비를 낮게 하는 것 같으나 저 농산물 가격은 농가경제를 빈곤으로 몰아넣기 때문에 이농으로 인한 산업예비군의 증대로 노동시장에 공급 과잉을 초래, 저 노임의 기본요건이 되기 때문이다(이우재, 1986: 344).

이처럼 개발 초기에 수출 주도형의 경제개발계획을 지속적으로 달성하기 위해서는 무엇보다도 값싼 식량의 안정적 공급이 절대적으로 요청되었다. 이를 위해 1960년대 중반까지 정부는 식량의 부족분을 PL480에 의거한 비 잉여농산물의 도입으로 충당해 나갔다. 그러나 1967년부터 미잉여 농산물 도입이 중지되고 식량수입에 따른 부담이 가중되면서 주곡의 자급자족이 무엇보다도 중요한 과제로 대두된 것이다. 이처럼 국가 주도로 펼쳐졌던 권위주의적이고 경제주의적인 '증산농정'은 농촌·농업 부문을 '식량생산기지'로 농민은 '값싼 노동력의 공급원' 이상의 평가를 기대하기 어려웠다.

그러나 1970년대 후반에 접어들자 이전의 상황은 완전히 달라지기 시작하였다. 즉 정부와 독점자본은 국가경쟁력의 확보와 자본 축적의 중요한 기초인 저임금을 유지하기 위하여 국내 농산물보다도 훨씬 가격이 싼 해외 농산물의 수입을 요구하기에 이르렀다. 그것은 1960년대부터 1970년대 말까지 고도 성장을 해 오던 한국 경제가 1979년 이후 성장률이 둔화되면서 불황 국면에 들어갔기 때문이다. 이를 타개하기 위하여 정부는 외자도입 및 그 절차의 간소화 등 여러가지 금융정책을 개편하는 한편, 수출에 상응한 국내시장 개방, 즉 수입 자유화를 급속히 진행했기 때문이다. 이러한 상황은 1970년대 후반부터 EC와의 농산물 수출 경쟁에 따라, 농산물 생산과잉이 문제가 된 미국이 우리나라 농산물 수입을 요구하게 된 배경도 무시할 수 없다(김

기태, 1994: 65; 박진도, 1988: 238-39).

여기서 우리는 한국 농정의 철학이 '국익의 증진'이라는 명분에 이끌리어 주변적이고, 임시변통적이며 '반 농민적'이라는 사실에 주목할 필요가 있다. 대외 의존적인 경제개발 정책이 수출산업의 원활한 추진을 위해 그때 그때의 요구에 맞도록 실시되었고, 또한 경제개발 정책의 모습을 농업 부문에 전가함으로써 농업의 회생을 강요하는 농업정책을 펼쳐온 것이다. 이러한 사실을 가장 극명하게 보여주는 사례는 아마도 1970년대의 새마을 사업 추진이나 신품종 통일벼의 보급, 그리고 최근의 농산물 수입자유화 정책일 것이다. 그러나 정의로운 사회에서는 국익을 크게 하기 위한 수출 산업(예컨대 자동차 산업)을 위해, 농민의 피해를 일방적으로 강요할 수 없을 것이다.

물론 그 동안 '농업보호론'을 내세우는 이가 적지 않았지만, 비교우위 논쟁은 '농업개방론'의 입장으로 기울어지게 된 것이다. 보호론적 시각은 농업이 갖는 일반적인 특수성, 농업의 경제적 비경제적 역할의 중요성과, 특히 우리나라 농업조건 불리성을 농업 보호의 근거로 삼는다. 개방론자의 입장에서는 국내 농산물 시장의 완전개방화는 단기·중기적으로는 문제가 없지 않으나 장기적으로는 우리나라 농업이 더욱 효율적인 체제로 개편될 수 있다고 보는 낙관적인 시각이다. 대체로 전자, 즉 보호론자는 농업기술이나 농업경영의 문제를 다루는 농학자나 농업경제학자, 농림행정 분야에 종사하는 정부관료들의 시각인 반면에, 후자 즉 개방론자는 주류 경제학의 교육배경을 갖는 대부분의 경제 학자나 정부관료들의 공통된 시각이다. 여기서 특히 주목해야 될 부분은 농업의 보호와 개방이 가져올 결과를 비교 평가한 후에 내려진 결정이며 개방의 효과가 보호론의 효과를 능가한다는 결과론적인 분석에 기초한다.

원래 비교우위론 리카도(D. Ricardo)의 국제비교 생산비설에서 출발하여 사뮤엘슨 (P. A. Samuelson)에 의해 완성되고 있는 오늘날 신고

전학 경제 원리의 하나이다. 그러나 이 이론이 성립되기 위해서는 몇 가지 전제 조건이 필요한데, 그것은 (1) 완전경쟁, (2) 기술조건 불변(수확불변) (3) 완전 고용, (4) 국제수지의 항상적 균형, (5) 생산 요소의 완전 이동성 등이다(성진근, 1992: 147). 그러나 현실적으로 이러한 전제 조건을 만족시키는 경우는 흔치 않을 뿐만 아니라, 비교우위 자체 역시 시간의 흐름에 따라 얼마든지 바뀌어질 수 있다는 점이다. 다시 말하면, 현 시점에서의 비교우위는 내일의 비교열위가 될 수도 있기 때문이다.

### 3. 제시된 미래 농정의 철학

지금까지 우리는 우리나라의 과거 농정의 철학에 대해 살펴보았거니와 그러면 앞으로 미래 사회의 농정의 철학은 무엇인가? 그것은 지난 UR협상 과정에서 우리나라에서 강력하게 내세웠으며, 미국이나 EC, 일본 등 선진 농업국에서 앞다투어 강조하고 있는 NTC(non-trade concerns)기능으로 알려져 왔다. 이 기능은 그동안 무보수로 생산하여 국민 경제에 기여해 왔기 때문에 국민들의 특별한 관심을 끌지 못했던 식량 안보, 환경보전, 국토공간 질서유지, 국민정서 함양기능 등이 여기에 포함될 수 있을 것이다.

지금까지 농업은 생존에 필요한 기초식량을 공급하는 산업으로 인식되어 왔는데 앞으로도 이러한 기능의 중요성은 변함이 없으리라는 주장이다. 식량의 경우, 수요와 공급 측면에서 불균형을 초래하기 쉽고, 국제 시장에서 공정하고 자유로운 무역을 통한 교역의 대상이 되지 않는 특성이 있다. 그렇기 때문에 국제 시장에서 우리가 필요로 하는 농산물을 공정한 가격으로 안정적으로 공급받기가 불가능하다고 본다. 특히 우리의 주요 식량인 쌀·보리 등 식량 작물의 경우, 수출국은 몇 개 나라에 불과한 반면에 수입국은 상대적으로 다수의 나라로 구성되어 있다. 수출국이든 수입국이든 어느 한 나라에서라도 기상 이변이나 자연재해로 인해 작황변동이



발생할 경우, 국제시장가격은 큰 폭으로 변동하지 않을 수 없는 것이다.

따라서 식량 안보론자들은 장기적이고 구조적인 측면에서 농업을 지키는 것이 국민경제 차원에서 훨씬 더 바람직할 뿐만 아니라 이것이 더 이익이라는 점을 내세운다. 문제는 농업을 지키고 육성하기 위해 투자되어야 할 비용이 어느 정도인가 하는 점인데, 이에 대한 계산은 현재로서는 쉽지 않다. 다만 한가지 확실한 것은 투자되는 비용보다 농업을 포기함으로써 잃게 되는 손실이 훨씬 크다는 점이다. 더욱이, 우리나라의 면화나 밀의 경우에서 볼 수 있듯이, 농업은 한 번 그 생산기반이 파괴되면 다시 복구하기가 힘들 뿐만 아니라 그 비용의 몇 십배나 소요된다는 점도 고려해야 된다는 것이다(장경호, 1994: 61; 성진근, 1992: 142).

앞에서 지적했듯이, 이처럼 비교우위론에 입각한 식량안보론은 현실적으로 매우 설득력이 있는 주장임에는 틀림없으나, 문제는 이보다 더욱 비교 우위적인 주장과 맞설 때는 그 주장의 근거를 상실할 수 밖에 없게 된다. 이 안보식량론의 경우에는 개방론자의 주장이 그러하다. 식량낙관론 역시 주장의 근거가 다양하다. 그 한 주장은 예컨대 국내 농산물의 총 생산액이 200억 달러인데 이를 모두 포기하는 대신, 외국에서 들여온다면 50-60억 달러 정도이면 가능하다(왜냐하면 국제 농산물 가격은 평균적으로 우리나라의 1/4 수준이므로) 그런데 이를 지키기 위해서 600억 달러의 수출이 지장을 받아서야 되겠느냐 하는 극단적인 농업 포기론자가 있는가 하면 식량 낙관론자의 주장도 있다. 이들의 주장은 역사적으로 농업 생산기술의 핵심은 굉장히 빠른 속도로 진전되어 왔기 때문에 이제까지 농업생산의 향상은 인류의 소비량 증가율보다 빠른 속도로 이루어져 왔다는 점을 강조한다. 따라서 앞으로 생명공학기술에 의해서 농업생산성 향상은 앞으로도 계속될 것이기 때문에 장기적으로 식량의 공급 부족현상은 결코 도래하지 않을 것이라는 주장을 내세운다. 식량안보론과 개발론 또는 낙관론 사이에서 과연 어

느 주장이 더욱 타당성을 지니고 현실적으로 설득력이 있느냐 하는 점은 이 문제를 보는 시각에 따라 다르겠지만, 분명한 점은 양측 모두 비교우위 논쟁을 펼치고 있다는 사실을 다시 지적해 둘 필요가 있다.

한국 농업의 국토 및 환경보전은 또 하나의 NTC적 기능으로 볼 수 있다. 농업은 전체 국민에게 초록 공간을 제공하고 환경정화의 기능을 하며 자연 생태계의 균형을 유지해 주는 산업이다. 이러한 기능은 (1) 홍수 조절기능, (2) 수자원의 함양기능, (3) 토양보전기능, (4) 환경 정화기능 (5) 휴양 공간의 제공과 국민정서 함양기능 등이다(성진근, 1992: 261-66). 이러한 기능은 대개 금액으로 환산되기 어려운 성격을 갖지만, 일본의 삼릉종합연구소(三菱綜合研究所)는 최초로 일본의 논의 역할에 대해 흥미로운 분석을 내놓았다. 금액 산출방법상 전혀 문제가 없는 것은 아니지만 국민의 상당수가 공감했다는 이 연구소의 발표 내용은 다음과 같다

연간 쌀 생산량을 1,100만 톤으로 계산하면 한화로 약 21조 6천억원 (4조엔)이고 직접성 공익적 기능으로 일본의 장마 때 논의 댐 역할을 하여 홍수 피해를 줄여 주는 금액이 24조 3천억원 (4조 7천억원)이고 바라보는 국민들의 여유있고 너그러운 마음을 가짐으로써 생기는 이웃사랑, 범죄예방의 이득과 논에서 발생하는 산소와 녹음 등 간접성 공익적 기능이 약 28조 6천 2백억원 (5조 3천억원) 이어서 모두 75조 6천억원 (14조엔)의 가치가 있다는 것이다(이병화, 1991).

이처럼 국토 및 환경보호와 같이 시장가격으로 나타나지 않으면서도 그 생산의 효과가 전국민에게 무차별적으로 귀속되는 재화를 가리켜 공공재(public goods) 라고 부른다. 그런데, 자본주의 생산양식하에서 생산되는 사적인 생산활동의 궁극적 가치는 시장가격의 형태로 표시되기 마련이다. 따라서 공공재는 일단 생산되어 어떤 개인에게 공급되게 되면, 그 재화의 성격상 기타의 모든 사람은 공짜로 이를 즐길 수 있기 때문에 공공재의 생산자는 수익자들로부터

그 사용료를 징수할 수 없는 특징이 있다. 그렇지만 공공재란 시장기구(market mechanism)가 효과적으로 대응하지 못하는 또 하나의 시장실패의 형태로서, 공공재의 생산은 정부가 맡게 되며, 그 비용은 전 국민의 세금으로 부담하게 된다. 왜냐하면, 앞에서 지적한 대로 공공재란, 시장에 맡겨서는 '무임승차자' (free rider)를 배제할 수 없거나 공급량이 다른 소비에 의해 줄어들지 않는 점으로 인해 사적(私的)인 기업이 이를 자발적으로 생산·공급하지 않기 때문이다.

끝으로 인구의 과밀화 방지와 국토공간의 유지 농업노동력이나 농지와 같은 한계자원의 활용이 강조되는 지역사회 유지 산업으로서의 농업의 NTC적인 기능을 들 수 있을 것이다. 지난 1960년대 이후 우리나라에서 계속된 이농(離農)으로 인한 농촌의 공동화(空洞化), 지나친 도시의 집중화, 과밀화로 인한 도시 문제의 발생은 이미 심각한 지경에 이르렀다. 뿐만 아니라 노령화된 농업노동력은 과거 1960~70년대와는 달리 도시에서 고용의 장을 마련하기 어려울 뿐만 아니라, 한계농지는 유향화 될 수 밖에 없다. 이렇게 될 경우에 앞에서 밝힌 공공재와 마찬가지로 지역사회 유지비용은 사회적 비용으로 전가되어 국민경제에 가중시키게 된다는 주장을 내세우고 있다. 다시 말하면 공공재나 지역사회 유지 기능의 실패로 인해 치러야 할 대가는, 물론 계산은 현실적으로 쉽지 않겠지만, 농업을 보호 육성하기 위한 투자 비용을 증가하게 되리라는 역시 비교우위론적인 입장을 견지하고 있음은 주목할 만한 사실이다.

## V. 한국 농정의 새로운 철학적 패러다임의 설계

### 1. 한국 농정의 새로운 철학적 패러다임의 전제

지난 1960년대 이래 한국의 농업은 축소되는 산업으로, 농촌은 버려지는 지역으로, 농민은 소외 계층의 대명사로 부각되어 왔다. 위기에

처한 농촌의 현실을 가장 잘 나타내주는 지표는 아마도 농촌-도시간의 지역간 인구이동, 즉 이촌(rural exodus)현상일 것이다. 1960년 총 인구에 대한 농가의 인구의 비율이 58.3%에 이르렀으나 1993년에는 12.3%로, 무려 46%나 감소되었다. 국민 총 생산에서 차지하는 비중 역시 1960년의 36.9%에서 6.0%로 줄어들었다. 일찍이 산업화가 진행된 서구보다도 짧은기간 동안에 행해진 청장년층을 중심으로 한 과도한 이농현상은 농업노동력의 노령화를 초래하였다. 이러한 농촌노동력의 대량이동과 노령화로 인한 질적 저하는 현재와 장래의 농업에 중대한 위기를 초래하는 변수로 작용하고 있는 것이다.

한국의 농업과 농촌문제가 이처럼 어려운 처지에 이르게 된 한 이유는 소농체제(小農體制)하의 구조적인 어려움을 들고 있다. 농업은 다른 산업, 특히 공업과 비교하여, 자연조건의 제약을 많이 받고, 유통면에서 불리하여 시장의 적응성이나 수요의 탄력성이 낮다. 특히 소농생산체제는 소위 규모경제의 유리성(economy to scale)을 누릴 수 없기 때문에 생산비 절감을 능률적으로 실현할 수 없다. 시장화에 있어서도 대량거래의 유리성을 누릴 수 없기 때문에 소득 향상이라는 면에서 불리할 수 밖에 없다.

이러한 소농체제의 어려움도 있지만, 보다 근본적인 이유는 이미 III, IV장에서 살펴보았듯이, 지난 30여년간 추진해 온 산업화 전략의 시행과정에서 농업을 지나치게 축소시켜 온 결과에서 비롯되었다. '식량의 안정적 공급', '농산물 가격의 안정화', '농산물 무차별 수입' 등이 이를 뒷받침하고 있다. 뿐만 아니라 농업의 장기적인 생산성 향상을 위한 구조개선 정착보다는 그때 그때마다 사안별로 제기되는 문제를 중심으로 가격대책, 소득 대책, 부채대책, 수입대책 등이 농정의 중심을 이루어 왔다.

흔히 '성장은 투자의 함수'라는 명제에 비추어 볼 때 투자가 상대적으로 많은 부문은 적은 부문보다 성장율이 상대적으로 높아질 수 밖에 없는 것이다. 실제로 지난 30년간 각 산업 부문별 예산의 크기가 각 산업별 총 생산에 대해서

차지하는 비율을 보면 농업 부분의 그것은 비농업 부분의 그것보다 평균적으로 1/4정도에 불과했고, 경제개발 초기인 1960년대와 1970년대에는 1/6수준에도 미달했다는 것으로 밝혀지고 있다(성진근, 1992: 390). 이처럼 산업부문간에 투자에 의한 성장율의 차이가 생기면, 각 산업부문에 고용되어 있는 생산요소에 대한 분배의 차이가 발생하고, 이는 결국 생산요소 소유자의 소득 분배에 영향을 미치게 마련이다. 1970년대 말부터 네델란드, 노르웨이, 영국 등 북극 유전에 연한 유전국 등들이 겪은 소위 화란병(Dutch Disease)과 흡사한 한국 농업은 '공업화병'을 정부의 시장 왜곡적 투자 정책때문에 겪게 된 것이다.

따라서 현대 한국사회의 계급 구조 분석을 시도한 한 연구에서 구해근은 "최근 한국의 산업화 과정에서 가장 명백한 피해자는 농업부문이다"(1986: 301)라고 결론을 맺고 있다. 즉, 그는 분석의 틀로 사용한 기업부문, 도시 비공식부문, 농업 부문, 그리고 국가 관료제 등 경제구조의 4부문 중에서 농업부문은 대부분의 노동력을 잃었을 뿐만 아니라 산업 부문간의 불평등 교환으로 인해 상당한 부문의 잉여를 빼앗겼다고 분석하고 있다. 소위 '선 성장-후 분배'의 논리에 의해서 묵묵히 일해 온 농민들은 경제 성장의 '과실'이 언젠가는 농업부문과 농촌으로의 전환(diffuse)되리라는 기대감마저 심각한 정경유착에 의해 구조적으로 무산되고 있는 상황에 직면해 있다.

이제 농업의 역할에 대한 전통적인 시각에서 벗어나 새로운 철학에 기초하여 농정을 수립해야 할 단계에 이르렀다. 농정 철학의 기초는 '능률'(efficiency)과 '형평'(equity)의 이념이다. 주지하는 바와 같이 자유는 능률의 추구를 으뜸으로 하는 시장 경제 체제의 그리고 평등은 형평의 추구를 으뜸으로 하는 계획 경제 체제의 근간이 되어 왔다. 사실 능률과 형평은 가장 소망스러운 이념이면서도 조화로운 양립이 힘든 것임에는 틀림없다. 왜냐하면 한 사회체제내에서도 이 이념은 시기에 따라, 여건에 따라, 그 우선 순위

가 달라져야 하기 때문이다. 과연 어느 이념을 앞세우느냐 하는 점은 고도의 철학적 결단이 요구되는 바이며 능률을 바탕으로 한 공리주의적 농정의 철학은 더 이상 적절하지 않다. 왜냐하면, 앞에서 지적했듯이, 능률을 바탕으로 한 경제개발 철학이 주변적 위치에서 농업과 농촌과 농민의 희생을 전제로 한 농정의 철학은 새로운 농정을 설계하는 틀로써 이미 한계에 부딪혀 있기 때문이다.

따라서 농정의 새로운 철학은 새로운 대안, 즉 형평의 실현을 주요 목표로 삼는 정의론 또는 '분배적 정의'(distributive justice)에서 그 가능성을 찾아야 할 것이다. 정의론은 모든 사람이 전체 사회의 복지나 국익이라는 명분으로 유리 될 수 없는 정의에 입각한 불가침성(invulnerability)을 강조한다. 그러므로 정의는 타인들이 갖게 될 보다 큰 선을 위하여 소수인 농민의 자유를 빼앗거나 다수가 누릴 보다 큰 이익을 위해서 희생을 강요해도 좋다는 논리가 용납되지 않는다. 따라서 정의에 의해서 보장된 농민의 권리는 어떠한 정치적 거래나 사회적 이득의 계산에도 결코 좌우되지 않아야 한다. 오로지 부정의(不正義)는 그 보다 큰 부정의를 피하기 위하여 필요한 경우에만 찾을 수 있는 것이기 때문에 지극히 준엄한 것이라 볼 수 있다.

위험이 있는 곳에 용기가, 부족이 있는 곳에 절약이 미덕이 되듯이, 분배적 정의 혹은 사회적 정의가 사회제도나 경제 체제의 덕목이 되기 위해서는 그것이 요구되는 일정한 사회적 여건이 전제되어야 한다. 롤즈는 이러한 사회적 조건 내지 사회 상태를 정의의 여건(circumstances of justice)이라고 불렀다. 일반적으로 다 그러하겠지만, 오늘날 우리나라의 상황은 농촌이나 농민 문제와 관련하여, 아마 롤즈의 정의의 여건에 충분히 부합된다고 볼 수 있을 것이다. 즉 협동이 어려울 정도로 우리의 재원이 궁핍하지 않으며, 협동이 불필요할 정도로 풍요하지 않은, 소위 흠의 조건(Humean condition)에 일치한다고 보아야 할 것이다.

앞으로 정의론에 입각한 농정의 철학을 설계

하기에 앞서 '공정으로서의 정의'(justice as fairness)를 확보하기 위해서는 우리 사회의 모든 구성원들이 사회계약을 맺고 원초적 입장(original position)에 있어야 한다. 물론 이 입장은 제 II장에서 밝혔듯이, 순수한 가상적 실험 상황이며 결코 실제했거나 문화적 원시 상태가 아니다. 원초적 입장에 있도록 '무지의 베일'을 쓰게 되면 자기의 처지를 알지 못한다. 따라서 자기가 기업인인지 농민인지, 농촌에 살고 있는지 도시에 살고 있는지를 모른다. 그렇다고 해서 계약 당사자들을 일반적인 사실 즉 위기 상황에 처한 농촌의 현실이나 위기의 원인 및 그 기제(mechanism)들을 알고 있다고 가정할 수 있다. 이 때 계약자들은 확률 계산적 근거가 차단되어 있기 때문에 최소 극대화(maximin)의 원리를 적용하게 되며, 기대 효용 극대화(expected utility maximization)의 원리는 적용되지 않을 것이다.

## 2. 한국 농정의 새로운 철학적 패러다임의 기본 모형

이상에서 언급한 원초적 상황에 있는 사회계약자들은 사회정의에 기초한 한국 농정의 철학적 원칙을 다음 같이 채택할 것이다.

제1원칙: 평등한 자유의 원칙(Principle of Equal Liberty): 모든 농민은 가능한 최대한으로 광범위한 평등한 자유를 부여받아야 한다.

제2원칙: 차등의 원칙(Different Principle): 농민의 사회·경제적 불평 등이 인정될 수 있는 두가지 전제 조건은 (1) 이제까지 최소 수혜자인 농민에게 최대의 이익이 되고, (2) 농민들로 하여금 불평등한 사회적 지위에 접근할 수 있는 기회가 평등하게 부여되어야 한다.

제 1원칙은 평등한 자유의 원칙으로서 모든 경우에 있어서 농민은 자유를 평등하게 부여되어야 하며, 어떠한 물질적 이득을 위해서 자유를 양보할 수 없다는 점을 말한다. 물론 이 원칙이 무리 없이 적용되기 위해서는 국민전체의 물

질 생활이 어느 정도 수준 이상으로 안정되어야 하며 문화 수준도 그에 상응할 정도로 도달되어야 한다. 1960년대 초반과 같이 경제적으로 궁핍한 상황아래에서는 사회성원들의 기본적인 필요를 만족시키기는 현실적으로 불가능하다. 극단적인 부족의 사회에서는 생산을 가능한한 가장 효율적으로 이루어져야 하며 물질의 궁핍으로 인해 희생되는 사람의 숫자를 가장 적게 줄여야 하기 때문이다. 과거 우리나라의 농정이 농(農)의 희생을 전제로 국익의 증대에 혼쾌히 합의하고 다소 정치적인 자유가 억압되어도 참아내며, '성장의 열매'가 일부 기업가에 의해 독점되어도 소위 '기업가 마인드'를 저하시킬까 두려워 항변다운 항변조차 억제해 왔다.

그러나 이제는 '개발독재'의 시대와 같이 경제 발전을 담보로 개인의 자유를 억압하는 것은 분명히 저지 되어야 한다. 과거 신품종 통일벼의 보급과 재배 면적 확대를 위해 농민의 의사와는 달리 반강제적으로 시행된 사례가 적지 않았다. 또한 새마을운동 과정에서 주민의 자발적 참여가 핵심적 과제로 강조되었으나, 이는 정책 수준의 결정과정에 대한 참여라기 보다는 대체로 하향적으로 시달된 부탁사업에 주민을 동원하는 사례가 빈번하였다. 더욱이 농민의 자주적인 협동조직을 표방해 온 농협은 출발 당시부터 국가가 농촌개발이나 농업생산의 증대를 위해 하향식으로 만든 중앙집권적 조직이라는 비판을 면치 못했다. 특히 '농협 임원 임면에 관한 임시 조치법'에 따라, 농협의 제반 인사 조치가 전적으로 정부 당국의 통제하에 들어가게 됨으로써 사실상 국가기구의 성격을 벗어나지 못하였다(홍동식, 1989: 90).

제 2원칙은 차등의 원칙으로서 농정의 철학을 위해서는 보다 적극적인 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 그것은 주변적 농정 철학의 성격으로 인해 농촌과 농업은 위기에 직면해 있고, 농민은 산업화 과정에서 가장 희생을 당한 사실을 염두에 둘 때, 이를 바로 잡는데 있어서 이 원칙이 뚜렷한 방향을 제시해 줄 수 있다고 보기 때문이다.

제 2원칙의 하반부는 농민의 공정한 기회균등의 원칙이다. 이 원리는 롤즈의 말대로, 동일한 능력과 재능을 갖고 노력한 사람은 자기가 선택한 분야에서 거의 동일한 성공의 전망을 갖는 것을 의미한다. 즉 그것이 농촌이나 도시와 같은 지역의 차이에 의해 혹은 농업종사나 비농업종사나에 따라 성공의 장애요소로 작용되어서는 안된다는 것을 의미한다. 현실적으로 우리나라는 사회 여러 면에 있어서 도·농(都·農)간의 격차가 크며, 이로 인해 농촌, 농민 문제는 악순환을 거듭한다고 볼 수 있다.

제 2원칙의 전반부는 좁은 의미의 차등의 원칙으로서 천부적 운수나 사회적 여건의 영향이 뿌리 깊음을 인식하면서, 이에 대한 불평 등을 근본적으로 무효화시키려는 노력이다. 이 원칙은, 모든 사람들이 동일한 경주에 있어서 공정한 바탕 위에서 경쟁할 것이 기대되듯이, 사회로 하여금 불리한 조건을 똑같이 해주도록 요구하지 않는다. 즉 차등의 원칙이 요구하는 바는 모든 사람을 동등하게 취급하기 위하여, 즉 진정한 기회균등을 제공하기 위하여 농민이나 그 자녀와 같이 불리한 여건에 태어난 사람들에게 사회는 더 많은 관심을 기울여야 한다.

오늘날 사회정의(social justice)라고 하면, 곧 분배적 정의(distributive justice)를 의미할 정도로 양자는 혼용된다. 분배적 정의란 각자가 자신의 '운분의 몫'을 누리는 상태를 말한다. 과연 운분의 몫이 무엇인가에 대해 역사적으로 많은 논쟁이 있었으며, 아직도 이 문제가 흔쾌히 해결되었다고는 볼 수 없다. 롤즈의 무지배일에서 가정되었듯이 그가 타고난 천부적·사회적 여건은 도덕적 의미에서 운분의 몫으로 보지 않는다. 같은 맥락에서 1960년대 이후 현재에 이르기까지 우리나라의 산업화 과정에서 대기업들은 특히 금융상의 세계상의 특혜를 받아왔다고 할 때, 또 그를 통해 많은 잉여가치를 산출했다고 할 때, 과연 그것이 그들의 운분의 몫인가에 대해 강한 의문을 던지게 되는 것이다. 혹은 농촌보다 도시 출신 학생이 더 나은 교육기회의 전망을 갖는다고 할 때, 그러한 행운을 과연 운

분의 몫이라고 볼 수 있는가를 문제로 삼는 것이다. 우리의 숙고된 판단(considered judgement)에 따르면, 그들이 최초로 갖게 되는 그러한 사회적, 천부적 지위는 그렇게 지위를 누리고, 그러한 자질을 타고 나야 할 당연한 근거가 없는 것이다.

그렇다고 해서, 우리는 개인의 소유권리를 부정할 필요는 없다. 운분의 자격과 합법적 기대치를 구분하고 있을 뿐이다. 따라서 차등의 원칙은 천부적·사회적 재능의 분배를 공동의 자산으로 생각하고 그 결과에 상관없이 이러한 분배가 주는 이익을 함께 나누어 가지는데 합의함을 나타낸다. 예컨대, 농산물 시장개방을 대가로 자동차와 같은 수출산업에서 이득을 보았다면 그 이익을 농민과 함께 나누어 가지는데 합의함을 나타낸다. 상호 이익이라는 기준이 언제나 충족되기 때문에 수출산업의 대표인과 농민의 대표인은 언제나 이익의 조화가 이루어질 수 있으며 타인을 희생시키면서 이익을 취하지 않는다. 이렇게 함으로써 우리는 행운의 임의성을 인정하면서도 우리가 우연히 각자에게 배당된 재능의 소유자가 아니며 그것의 경영자 내지는 관리인(sewardship)임을 내세울 수 있게 된다.

### 3. 한국 농정의 새로운 철학의 정당화와 적용

이상에서 논의된 원칙이 사회정의론에 기초한 한국 농정 철학이 되기 위해서는 그것이 어떻게 정당화 될 수 있는가? 롤즈는 사회협동체는 합리성(the rational)과 합당성(the reasonable)이라는 두 개념을 내포하는 것으로 본다. 따라서 정의론에 기초한 한국농정의 철학도 그것이 정당화되기 위해서는 그것이 합리성과 합당성의 기준을 만족시키는 것이어야 한다. 합리성이란 협동에 가담하는 당사자들의 이익을 최대한으로 보장한다는 타산판단과 관련된 것이고, 합당성이란 모든 이의 공동부담과 공동이익에 대한 고정한 조건으로서 도덕판단과 관련되며 타산판단에도 도덕적 관점을 부여하는 것이다.

한 사회를 경쟁과 협동이 공존하는 장소로 이

해 한다면, 각 개인과 집단이 고립된 삶을 살아가는 것 보다 사회를 구성하고 상호 협동하는 것이 모든 사람에게 이롭다는 점에서 각 개인과 집단은 상호 협력적이다. 그러나 공동의 노력으로 창출된 가치를 분배하는데 있어서 각 개인과 집단은 자신의 몫이 많기를 바란다는 점에서 상호갈등 관계에 있다. 막스(K. Marx)는 이를 '화해할 수 없는 갈등'으로 보았지만, 문제는 어떻게 협동의 관계를 파괴하지 않으면서도 사회구성원 모두에게 혜택을 끌고루 분배하는가에 달려 있다. 제 2원칙인 차등의 원칙은 이러한 사회적 협동이 비협동 상황보다 유리하다는 사실을 감안하여 협동이 가능하도록 사회의 가장 불리한 집단인 농민들의 자발적인 참여를 유도하고 있다. 뿐만 아니라, 차등적 분배의 도덕적이며 정당한 근거를 마련해 놓은 점이다. 그것은 천부적이든 사회적이든 혜택받은 비농민들에게 자신의 능력을 계발하도록 유인(incentives)으로서 작용하게 하고 타인에게도 이를 본보이고자 하는 동기를 유발함으로써 사회적 생산성을 높일 수 있게 된 것이다.

또한 숙고된 도덕판단에 비추어 볼 때, 상기 차등의 원칙은 박애(fraternity) 정신과 상통한다. 그것은 보다 어려운 처지에 있는 타인에게 이익이 되지 않는 한, 보다 큰 이익을 가질 것을 원치 않는다는 이 원칙은 박애의 자연스러운 의미로 받아들일 수 있기 때문이다. 우리의 사회를 하나의 확대된 가족개념으로 이해할 때, 이익의 총량을 극대화하는 원칙이 배제된다. 또한 가족의 성원은 보통 나머지 다른 이의 이익을 증진하는데 도움이 되지 않는다면 이익을 취하기를 바라지 않게 된다. 그런데 차등의 원리를 따르면 바로 이와 같은 결과를 가져오게 마련이다. 이미 언급되었지만, UR이후 우리사회에 농촌을 살리자는 운동이 널리 공감대를 형성될 수 있었던 것도 따지고 보면 제 2원칙이 우리사회에 무리없이 받아들여질 가능성이 있음을 보여주고 있다. 김범일은 이에 대한 기대감을 다음과 같이 밝히고 있다

“우리의 풍요와 발전은 농어민의 희생이 있었기에 가능할 수 있었다. 이러한 과정을 알고 있다면 이제는 반대로 농촌, 농업 농어민의 수혜자인 도시, 공업 도시민이 실의에 빠진 농촌을 도와서 일으켜 세워야 할 차례가 된 것이다.”(1994)

그렇다고 이러한 사회정의 또는 분배적 정의에 바탕을 둔 농정의 철학의 현실화는 저절로 주어지는 것이 아니다. 자신의 몫을 향유하지 못한 농민들 스스로 당사자들간의 협상을 통해 쟁취할 수 밖에 없다. 이러한 문제는 더 이상 정치가들이나 가진 자들의 선의지(善意志)에 맡길 수 없다. 빼앗긴 자들이 스스로 농민운동을 통하여 쟁취할 수 밖에 없으며, 그러기 위해서는 농민들이 조직화되어야 하고 의식화되어 농민의 힘이 효과적으로 결집될 수 있어야 할 것이다. 사회의 부정의는 언제나 힘의 불균형에서 생기며, 정의의 실천도 힘에 의해 뒷받침 되지 않을 때 공염불에 지나지 않게 된다. 코디(M. M. Coady)의 말대로 '자기 운명의 주인'(master of his own destiny)노릇을 할 때에 정의는 지켜지게 마련이다.

당사자들의 협상과정에서 정당한 권리 주장들이 충돌할 경우 이를 조정하고, 차등의 원칙을 충족시킬 수 있는 제도적 장치의 마련은 정부의 몫이다. 지방자치제 실시 이후 과거와는 많이 달라져 가고 있지만 한국은 아직도 강한 정부(hard state)를 갖고 있다. 소위 정부주도에 의해 경제발전을 성공시킨 나라로 지적될 만큼 정부의 역할은 각 부문에서 막중하였다. 이제 그 막강한 힘을 분배적 정의를 실현시키는데 쏟아야 하며, 그것이 바로 산업화 과정에서 농민에게 진 빚을 갚는 일이다. 제도적 조정장치와 관련, 물즈는 할당처, 안정처, 이전처, 분배처 등의 설립을 권유하고 있다. 역할로 보아 이에 해당되는 우리 나라의 부처는 아마 경제기획원, 보건복지부, 농수산부, 재무부 등이 직접적으로 관련되지만 범정부적 차원의 부처가 협력할 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

최근 정부내 각 부처별로 분배적 정의에 기초

하여 농촌을 위한 정책들이 마련되어 시행되고 있다. 그 중에 가시적인 조치 한가지는 농촌학생을 위한 대학 특례 입학이다. 농민이 농촌을 떠나고 농업으로 고소득을 올려도 농업에 재투자하지 않는 이유는 바로 농촌의 교육환경이 열악하고 자녀들이 대학에 진학하기 어려운 점을 감안한 것이다(이상무, 1994: 139-40). 아직 대학에 따라 그 수준이 다양하지만 대개 입학 정원의 5% 범위에서 '96학년도부터 본격적으로 시행될 전망이다. 주지하는 바와 같이 현대는 학력사회(學歷社會)이며 교육수준이 사회·경제적 지위를 결정하는데 있어서 가장 중요한 요인임을 감안할 때 이번의 특례입학은 아직 시행초기이지만 고무적인 조치로 평가될 수 있을 것이다.

자녀의 교육문제 외에 또 한가지 관심을 기울여야 할 부분은 농촌 의료서비스의 확충과 농어민 연금제도의 설치이다. 농어촌 의료시설의 주종을 이루는 보건지소의 경우 의료시설 수준이 낙후되어 있는데 그 이유는 민간 의료기관이 농어촌 지역에 들어가기를 꺼리기 때문이다. 또한 국민연금제는 '88년부터 전국적으로 실시되고 있으나 그 대상이 18세 이상 60세 이하이고 주로 근로자 중심으로 그 제도가 운용되고 있어 60세 이상이 많고 근로자가 아닌 농민에게는 국민연금의 혜택이 실질적으로 제한되어 있다. 농촌 주민은 자영업자로서 사용자가 별도로 없으므로 주민의 부담을 낮추어 주기 위해 사용자 대신 정부가 부담액의 상당 부분을 지원해 주는 방안이 검토되어야 할 것이다.

## VI. 발전된 사실의 요약

“한국의 농정은 어디로 가고 있는가?” “한국에 농정이 있는가?” “지향없이 따라만 가는 정책도 농정이라고 할 수 있는가?” 이처럼 농정부재론에서 무용론까지 다양하게 제기되는 한국 농정은 오늘 한국 농촌과 마찬가지로 심각한 단계를 지나 위기 상황에 이르렀다고 보아야 할 것이다. 문민정부가 들어선 이래 다른 품목은

물라도 쌀만은 정권을 걸고 수입개방을 허용치 않겠다는 약속을 지키지 못한지 일년이 지나도록 한국의 농정에는 특별히 가시적인 변화를 찾을 수가 없다.

농민 뿐만 아니라 농촌문제에 조금이라도 관심이 있는 사람이라면 한국의 뿌리 깊은 농촌문제를 해결하기 위해서는 지금의 농정으로는 어렵다고 말한다. 대폭적인 농정의 전환이 요구되는 시점이다. 다른 사회정책도 마찬가지이겠지만 농정이 바뀌지기 위해서는 농정을 다루는 정책입안자들의 철학이 바뀌지 않고서는 새로운 농정을 기대 할 수 없다. 소위 발상의 전환이 이루어져야 지금까지 보이지 않던 문제를 볼 수 있는 안목이 생기기 때문이다.

따라서 이 연구는 한국 농정의 철학적 기초를 밝히고 새로운 농정의 패러다임을 설계하고자 시도되었다. 구체적인 농정에 대한 논의에 앞서 농정을 임태하는 농정의 철학적 검토가 선행되어야 한다는 전제서 그러하다. 이러한 연구목적 달성을 위해 보다 구체적이고 세부적인 목적은 다음과 같다. 첫째, 도덕철학의 두 패러다임인 공리주의와 사회정의론의 주요 관점을 요약하고, 둘째 1960년대 이후 현재까지 한국 농정의 역사적 흐름을 조감하였다. 셋째, 둘째 목적에서 밝힌 농정에 반영된 철학을 분석한 다음, 넷째, 새로운 농정의 철학적 패러다임을 설계하였다. 이 연구는 주로 문헌조사 연구방법을 택했다. 농정백서나 농림통계연보와 같은 공식적 통계자료 외에도 개인 또는 미 발행 논문과 같은 비 공식자료도 활용되었다.

이 연구에서 고찰한 도덕철학의 두 관점은 목적론에 기초한 벤담의 양적 공리주의와 법칙론에 기초한 롤즈의 사회정의론이다. 벤담은 개인과 마찬가지로 사회의 행복도 욕구의 충족에 있다고 보고 ‘최대다수의 최대 행복’의 양을 측정할 수 있는 산출방법을 주창했다. 이 공리주의는 사회에서 추구해야 할 목표가 뚜렷하고 절차가 단순하기 때문에 영·미 철학의 주류를 이루어 왔다. 그럼에도 불구하고 이 공리주의는 법칙주의자들로 부터 많은 도전을 받았는데 가장

치명적인 이 이론의 약점은 정의의 의무에 대한 충분한 근거를 제시해 주지 못한다는 점이다. 이와는 대조적으로 톨즈는 그의 정의론에서 사회제도의 제 1덕목은 '정의'로 규정하고, 1차적인 주제를 사회의 기본구조를 성립시키는 기본 원칙을 규정하고 그 원칙을 정당화 시켰다.

이 연구에서 검토한 한국농정의 역사적 흐름은 크게 세 시기로 구분하였다. 제1기(1960년대 초~1970년대 말)는 군사정권 수립이후 제도 개혁과 기구의 설립, 주곡자급을 통한 신품종의 개발 및 보급, 그리고 새마을 운동을 추진한 시기이다. 제 2기(1970년대 말~1980년대 말)는 개방농정이 개시된 시기로서 그동안 즐기차게 추진해온 주곡 증산에 대한 비판이 제기되면서, 농정보호론과 농산물 수입개방론이 대두된 농정의 혼란기라고 볼 수 있다. 제 3기(1980년대 말~현재)는 본격적으로 개방화에 진입하여, 농산물 수입개방 압력이 더욱 거세지면서 UR 협상 타결, 쌀을 포함한 모든 농산물 완전 수입개방, '농어촌발전위원회'의 건의 등으로 집약될 수 있다.

과거 30여년간 추진되어 온 한국 농정의 기본 철학은 공리주의에 기초하고 있다는 사실이 밝혀졌다. 그것은 국가발전 철학, 좁은 의미로는 경제개발계획의 일환으로 경제 성장을 통하여 국익(國益)을 위한다는 명분하에 농업보다는 수출산업의 발전에 주력하였다. 이는 한 마디로 수출산업과 농업간의 비교우위경쟁에서 수출산업이 선택되었고 농업은 이를 보조하는 주변적 위치, 또는 수탈을 당하는 입장에서 있었다. 여기서 주변적 위치란 주로 수출산업의 생산위기를 줄이기 위한 저노임 정책을 뒷받침한 저곡가 정책, 증산정책 등에 관련되며 착취 또는 수탈적 성격은 수출산업을 촉진시킬 목적으로 농산물 수입을 개방함으로써 농민들로서는 치명적인 타격을 입게 된데 기인한다.

제시된 미래 농정의 철학에서는 비교역적 기능(non-trade concerns: NTC)을 강조하고 있는 바, 그 기본취지는 역시 공리주의에 기초한 비교 우위 논쟁이었다. 즉 금액으로는 환산되지

어렵지만, 한국농업의 NTC적 기능의 가치는 농업을 보호·육성하는데 투자되는 비용을 훨씬 능가하며, 더 나아가 이 기능을 상실하였을 경우에는 국민들이 치러야 할 대가가 더 크다는 논리이다. 그러나 공리주의의 핵심인 비교우위론은 사뮤엘슨의 신고전 경제학의 원리의 하나로서 이 원리가 성립되기 위해서는 특수한 여건이 필요할 뿐만 아니라 상대주의적이고 동태적이다. 따라서 시간의 흐름에 따라 비교우위가 언제든 바뀔 수 있기 때문에 농정의 철학으로서의 한계를 지닐 수 밖에 없었다.

한국 농정의 새로운 철학적 대안은 정의론 또는 분배적 정의에서 그 가능성을 찾고자 하였다. 이는 과거 60년대 70년대 개발 독재시대에 내세웠던 국익이라는 명분으로 유린될 수 없는 정의에 입각한 불가침성을 강조한다. 즉 타인들이 갖게 될 큰 선을 위하여 소수인 농민의 자유를 빼앗거나 다수가 누릴수 있는 보다 큰 이익을 위하여 소수인 농민의 권익을 희생해도 좋다는 주장이 용납되지 않는다. 정의론에 기초한 새로운 농정의 철학을 설계하기에 앞서 '공정으로서의 정의'를 확보하기 위하여 톨즈가 말하는 무지의 베일을 쓴 '원초적 입장'을 가상하였다.

이러한 실험적 상황을 통해서 사회계약자들이 합의하게 될 그 원칙을 도출하였는 바, (1) 모든 농민은 가능한 한 최대한으로 광범위한 평등한 자유를 부여받는다. (2) 농민의 불평 등이 인정될 수 있는 두 가지 전제 조건은 ① 이제까지 최소 수혜자인 농민에게 최대의 이익이 되고, ② 농민들로 하여금 불평등한 사회적 지위에 접근할 수 있는 기회가 평등하게 부여되어야 한다. 이러한 농정 철학의 원칙은 합리성과 합당성이라는 두 기준에 의해 정당화 되었다. 이러한 원칙을 현실에 적용하기 위한 범정부적 기구의 설립이 요청되고 있으며, 최근에 각 대학에서 시도된 농촌학생을 위한 특례입학, 그리고 최근에 정부차원에서 검토되고 있는 농촌의료서비스의 확충과 농어민 연금제도의 신설은 정의론에 입각한 철학에서 비롯된 농정으로서 주목받을 만 하다.



## Ⅶ. 참 고 문 헌

1. 구해근. "현대한국 계급구조에 관한 시론", 박헌채의 11인, 한국사회의 재인식 I, 한울, 1986.
2. 김기태. "과거 농정의 평가와 반성", 서울대 농업정책연구회, (농업위기와 농업대개혁 전략), 농업정책연구회보, 제 8호, (기획특집호), 1994. 12.
3. 김동희. "한국 농정의 회고와 전망", 김동희의, 국제화 시대의 농업정책, 한울아카데미, 1995.
4. 김범일. "UR은 '사형선고' 인가?" 조선일보, 1994. 4. 9 (5).
5. 김태길. 변혁시대의 사회철학, 철학과 현실사, 1990.
6. 김형철. "세계석학소개- 존롤즈" 교수신문 1994. 11. 16 (9).
7. 라이언, 앨런, "존 롤즈(John Rawls)", 이광래 외 2인 현대사상의 대이동, 강원대학교 출판부 1989.
8. 라파엘, D. D. (김영철·김우영역). 현대도덕철학, 서광사, 1989.
9. 롤즈, 존 (황경식역), 사회정의론, 서광사, 1990.
10. 박영구. "한국농정의 비판적 검토", 산업과 경영 제 24권, 제2호, 1984.
11. 박영법. "한국농업의 현실태", 서울대 농업정책연구회, (농업위기와 농업 대개혁 전략) 농업정책연구회보 제 8호 (기획특집호), 1994. 2.
12. 박정희. 국가, 혁명 그리고 나, 홀림 출판사, 1963.
13. 박진도. "8.15이후 한국 농업 정책의 전개과정" 한국농어촌 사회연구소편, 한국농업 농민문제연구 I, 연구사, 1988.
14. 박헌채. "한국자본주의의 과거와 농업·농민문제" 한국농어촌 사회연구소편, 한국·농민문제 연구 I, 1988.
15. 보워 N., R. 사이론 (이인탁역). 사회정치철학 - 개인과 정치적 질서, 서광사 1990.
16. 성진근. 농·사람·일·터의 가치와 역할 - 개방경제와 한국농업, 을유문화사, 1992.
17. 이만우. "분배, 복지정책과 사회정의", 정신문화연구원, 공공정책과 사회정의, 1993.
18. 이병화. "농업이 망하면 환경도 망친다". 조선일보, 1991. 11. 12.
19. 이상무. 세계의 농정전화와 우리의 선택, 사단법인 '농정연구 포럼, 개설 1주년 기념 세미나 주제 발표 논문' 1994. 6. 24(유인물).
20. 이우재. "한국농업의 현상과 구조", 박헌채의 11인, 한국사회의 재인식 I. 한울, 1986.
21. 임희섭. 사회변동과 가치관, 정음사, 1988.
22. 장경호a. "국민경제와 농업", 서울대 농업정책연구회 (농업위기와 농업대개혁 전략) 농업정책연구회 제 8호 (기획특집호), 1994. 2.
23. 장경호b. "심층해부, '94 농발대", (기획특집 2) 서울대 농업정책연구회, 농업정책, 제 1호 (통권 10호), 1994. 8.
24. 전철환, "국제경제의 체질변화와 70년대의 한국경제", 박헌채 외 11인, 한국사회의 재인식 I, 한울, 1986.
25. 최양부. "변화와 개혁의 신농정", 한국농업과학회, 우리 농업 살리기 대토론회, 1994.
26. 최용철, "존 롤즈의 사회정의론", 이길우 외 4인, 현대 사회사상 연구, 강원대학교 출판부, 1986.
27. \_\_\_\_\_, "차등 원칙과 소유권리", 신일철 외, 현대 철학과 사회, 서광사, 1992.
28. 테일러, 폴 (김영진 옮김). 윤리학의 기본원리, 서광사, 1985.
29. 한국농업의 장래를 연구하는 모임 (편), 한국농업이 길로 가야 한다, 미봉출판사, 1994.
30. 홍동식. "한국농정의 갈등요인과 해소 방향" 현대사회 (가을·겨울호) 제 9권, 제 3호, (통권 35호), 1989.
31. 황경식. "분배적 정의의 기준- 정의로운 결과와 공정한 절차, 대한 철학회, 철학연구 제 42집, 1986. 3.
32. \_\_\_\_\_, 사회정의의 철학적 기초, 문학과 지성사, 1989.
33. \_\_\_\_\_, 개방사회의 사회윤리, 철학과 현실사, 1995.