


특 별 강 연



한국농업 · 농촌정책 전환의 과제

정 영 일
서울대학교 사회과학대학 교수

1. 농업 · 농촌을 둘러싼 상황

오늘날 우리 농업과 농촌은 1993년의 우루과이 라운드(UR) 타결을 앞둔 시기에 뒤이어 또 한 차례의 불안감과 우려에 사로잡혀 있다.

UR 타결에 뒤이은 세계무역기구(WTO)의 출범과 함께 농업분야가 다자간 통상체제의 일환으로 편입된 데 따른 구조조정의 노력이 그동안 강조되어 왔음에도 불구하고 오늘의 우리 농업이 또 한차례의 위기상황에 빠져 있는 것은 무엇 때문이며 그 대응책은 어디에서부터 찾아야 할 것인가?

한국 농업과 농촌이 지니고 있는 지나친 영세경영이라는 구조적 취약성이 문제의 해결을 더디게 하는 요인을 이룬다는 사실을 부인할 수는 없지만, 그 보다 근본적인 요인은 농업 · 농촌문제에 대한 국민적 인식의 낙후와 불합리한 정책접근에서 찾지 않을 수 없다.

세계에 유례를 보기 어려운 만큼 급격한 산업화 · 도시화 과정에서 신속한 구조조정의 어려움이 나타날 수밖에 없는 농업 · 농촌문제의 개선을 위한 국민적 합의노력이 절실함에도 불구하고 한편으로는 구태의연한 「보호만능주의」가, 다른 한편으로는 무책임한 「농업투자무용론」이 극단적으로 대립되고 있는 것이 우리 사회의 현주소를 이루고 있다. 국내외 여건의 엄청난 변화와 세계농정흐름의 전환에도 불구하고 종래의 고정관념에서 벗어나지 못한 채 미래지향적 대응에 소극적인 세력들의 정반대편에는 마치 한국을 싱가포르와 같은 도시국가로 착각하고 농업 · 농촌 부분이 빠진 발전모델을 머릿속에 그리는 듯 농업투자는 '밑빠진 독에 물붓기'라는 그릇된 인식의 소유자들도 적지 않다.

이러한 풍토 아래서 농업 · 농촌정책은 경제사회 전반의 변화 발전과 연계된 중장기 청사진을 결여한 채 경제적 합리성보다는 그때 그때의 정치적 상황에 따라 임기응변적으로 입안 · 추진됨으로써 예정된 자원낭비가 반복되어 왔다. 농정은 「뜨거운 감자」로 남아 산적한 현안에도 불구하고 문제해결을 위한 진지한 노력이 외면되어옴으로써 UR협정의 결과 한국은 감축대상 국내보

조(Amber box)의 실질적인 삭감 의무를 지는 유일한 회원국이 되었으며 최근에는 엄청난 쌀수급 불균형으로 인해 막대한 사회적 비용이 요구되는 상황에 놓여 있으면서도 이웃 일본이 지난 30여 년 동안 경험한 실패의 전철(前轍)을 뒤늦게 반복하게 되지 않을까 걱정은 우려를 낳고 있다.

UR 타결을 전후한 90년대 이후 우리는 「농어촌구조개선사업」(1992~98), 「농어촌특별세사업」(1994~2004), 「2단계 농업·농촌투융자계획」(1999~2004) 등 다양한 이름 아래 적지 않은 투융자재원을 농촌에 배분해왔음에도 불구하고 농가소득의 평균이 도시근로자 가구소득의 76% 수준으로 크게 떨어지고 농가부채가 연간 농가소득에 육박하는 규모로 늘어났으며 농가 호당 가구원수가 일본·대만보다 훨씬 작은 2.8인 수준으로까지 떨어지는 등 농가경영의 어려움이 가중되고 농촌사회의 활력이 크게 저하되고 있다.

이러한 가운데 지난해 11월 카타르의 도하에서 열렸던 WTO의 제4차 각료회의에서 출범된 WTO 뉴라운드에는 농업부문의 「실질적」인 시장개방과 국내보조감축을 협상의 기본원칙으로 채택함으로써 우리 농민들을 긴장시키고 있으며, UR협정에 따라 2004년 중에 종결하도록 되어 있는 우리 쌀의 관세화 특례조치를 둘러싼 재협상의 귀추 또한 우리 농업의 장래에 결정적인 영향을 미치게 되어 있는 것이 우리를 둘러싼 국제적 여건이다.

2. 세계 조류에 역행해 온 「외톨이 농정」

오늘날 우리 농업이 이토록 어려운 상황에 빠지게 된 원인을 정책측면에서 밝히기 위해서는 세계 농정의 흐름과 한국의 그것을 비교해 볼 필요가 있다.

1차대전 이후 각국의 농산물수입관세 부과를 중심으로 한 국경조치의 도입과 30년대 대공황 아래서 국내농산물시장개입과 가격지지정책이 응급대책의 차원에서 등장하기 이전의 세계 농업은 기본적으로 자유시장원리에 따라 움직여 왔다고 할 수 있다.

1933년 미국의 「농업조정법」(AAA)이 뉴딜정책의 일환으로 도입된 이래 국경보호조치와 농산물가격지지정책은 선진국 농업정책의 핵심수단으로 자리잡게 되었으며, 전후에 와서도 EU의 공동농업정책(CAP)이나 한국·일본 등의 쌀을 중심으로 한 양곡관리제도 등 다양한 형태로 일반화되어 왔다. 그러나 1980년대 중반에 와서 선진국들은 농산물 과잉의 심화와 농업재정의 압박 등 문제점이 누적됨에 따라 가격정책을 후퇴시키는 대신 생산과 연계되지 않은(decoupled) 직접지불형태의 소득정책으로 농업지원정책수단을 전환해 가는 움직임을 보여왔다.

이러한 흐름 속에서 80년대 후반이래 미국·EU·일본 등 주요 선진국들은 농산물의 생산자가격을 동결 내지 인하하는 조치를 도입하는 한편 UR을 통한 다자간 협력을 통해 세계농업질서를 보다 시장지향적으로 개편하기 위한 공동노력에 착수하게 된다. 미국은 1990년 농업법에서 목표가격수준을 동결한데 뒤이어 96년 농업법에서는 생산조정정책과 부족불제도를 철폐하는 대신 직접지불방식으로 농업자들의 소득손실을 보상한다는 내용으로 30년대 이래의 정책방향을 크게 수

정하였다. EU 또한 92년의 공동농업정책 개혁과 99년의 「Agenda 2000」을 통해 농산물 가격지 지수준을 대폭 인하하는 대신 소득감소분을 직접지불방식으로 보상하는 정책전환을 이룩하였다. 일본도 80년대 후반이래 쌀수매가격의 점진적 인하에 이어 94년의 「식량법」에서 쌀가격 결정을 정부통제로부터 시장기능에 맡기는 한편 97년의 「수도작경영안정대책」을 통해 정부와 농가의 공동부담을 재원으로 해서 쌀값하락에 따른 농가경영안정을 뒷받침하는 정책을 도입하는 등 정책 전환을 서두르고 있다.

86년에 개시된 협상이 거듭된 진통으로 당초의 시한이었던 90년을 훨씬 넘겨 93년 말에야 타결에 이르렀던 UR농업협정은 위에서 살펴본 선진제국의 농정동향의 반영인 동시에 각국간 이해관계의 타협의 산물이다. 국내보조 삭감 및 시장개방 이행계획의 기준연도를 1986~88년으로 잡은 점이나 허용대상 국내보조(Green box)의 요건을 생산과 연계되지 않은 소득보전에 국한한 점 등에서 그 성격이 분명히 드러나고 있다.

이웃 일본을 포함한 UR농업협정의 주요당사국들 가운데서 한국만은 80년대 후반 이래 세계추세에 역행한 농산물의 정책가격 인상을 최근까지 거듭해옴으로써 UR협정 이행기간인 95~2004년間に 매년 쌀보조금을 750억원씩 감축해야 하는 매우 어려운 상황에 놓이게 된 것이다.

60년대 이래의 숨가쁜 산업화 과정에서 한국농정의 기본목표는 67년 「농업기본법」의 취지에 따라 도·농간 생산성 및 소득격차의 완화에 두어져 왔다고 볼 수 있으며, 구체적인 시책의 중점은 70년대의 주곡 자급화, 80년대의 농외소득 확대, 90년대 초중반의 농업구조 개선에 두어져 왔다고 하겠다.

그러나 농정의 대상 및 범위가 지나치게 농업생산과 농민 등 공급측면에 편중됨으로써 농촌지역개발 및 농촌주민의 삶의 질의 개선을 통한 지역경제의 활성화나, 소비자·식품산업 등 농산물 수요자의 영역에까지는 미치지 못한 것이 사실이다. 또한 정책수단 측면에 있어서는 쌀값지지를 중심으로 한 가격정책과 재정투융자를 통한 생산·유통기반의 확충 등 하드웨어의 조성에 치중해왔다.

한편 농정의 수립 및 집행과정이 지나치게 임기응변적인 정치적 고려에 의해서 이루어짐으로써 경제합리성이 경시되어 왔으며, 중앙정부 주도의 하향식 추진방식으로 이루어짐으로써 정책대상의 다양성이 간과되고 정책수요자의 자율적 참여가 미흡했던 결과 정책사업수혜자들간에 경영책임에 관한 도덕적 해이를 유발하게 되었다.

또한 시장경제원리를 충분히 활용한 경제적 유인의 제공보다는 지나친 정부 주도의 설계주의 방식으로 사업을 추진함으로써 투융자사업의 저효율성과 부실의 소지가 발생하게 되었다. 특히 97년말 이래의 경제위기를 맞으면서 나타난 시설원예·축산 등 대규모 경영체들의 경영부실 내지 부채누적은 그 대표적 사례에 속한다고 하겠다.

이와 같은 구조적 틀 아래 누적되어온 농업자의 농정 불신과 농정의 이념 및 방향에 관한 국

민적 합의의 부재를 극복하기 위해서는 이미 시대적 여건에 맞지 않으며 미래지향적 농업·농촌 발전을 위해 바람직하지 않은 낡은 사회적 인식과 정책들을 전면적으로 탈피한 새로운 농정패러다임의 정립을 모색하지 않으면 안된다.

아래에서는 우리 농정의 선진화를 위해서 추구해야 할 새로운 농정이념 및 목표와 농정추진전략에 관해 개략적으로 살펴보고자 한다.

3. 새로운 농정 목표와 이념

모든 나라의 농업·농촌정책이 추구해야 할 최우선의 정책목표는 국민식량의 효율적이며 안정적인 공급이라고 할 것이다. 싱가포르와 같은 도시국가가 아닌 이상 국민식량의 안정공급은 국내농업생산의 유지·확대를 중심으로 추구되어야 하며 수입을 포함한 다양한 공급원의 안정적 확보와 비상사태에 대비한 공공비축 등 식량안보체제의 구축이 반드시 요청된다고 하겠다.

둘째로는 국민들의 먹거리를 생산 공급하는 경제주체인 농업인의 소득과 삶의 질을 높일 수 있는 종합적인 정책이 농정의 주요목표로 추구되어야 한다. 특히 혼주공간으로 급속히 변모하고 있는 오늘날 농촌사회의 현실에서 농업 이외의 다양한 2·3차 산업이 농촌공간에서 균형있게 발전되고 농촌주민의 교육·의료·문화 등 생활여건과 다양한 취업기회를 제공해 줄 농촌지역개발 정책이 도농통합적인 접근 아래 적극 추진되어야 한다.

셋째로는 농업·농촌이 지니는 다원적 공익기능을 유지·확대시켜 나간다는 새로운 정책목표를 적극 추구해나가야 한다. EU·일본 등 선진제국에서는 농산물 판매시장에서 수취하는 가격으로 평가받는 농업의 사회적 가치평가 이외에 농업과 농촌사회가 존재함으로써 비로소 달성가능한 환경보전, 국토의 균형발전, 전통문화의 계승, 지역사회의 안정적 유지 등 다원적 기능에 대한 사회적 관심이 높아짐으로써 농업·농촌의 공익적 기능유지를 위한 환경보전·조건불리지역유지 등 다양한 목적의 직접지불제도가 도입 운영되고 있다. 후기 산업사회로 이행하는 경제발전단계에 접어들고 있으면서도 도·농간 격차가 한층 심화되고 있는 한국의 여건 아래서 농업·농촌이 지닌 비시장적 기능을 어떻게 평가하고 그 다원적 기능을 유지·확대시켜 나갈 것인가 하는 문제는 매우 중요한 농정의 목표라고 하지 않을 수 없다.

농정패러다임의 전환에서 가장 중시되어야 할 이념은 시장경제원리의 존중이다. 말할 것도 없이 국민식량의 안정공급, 농촌주민의 생활여건 향상, 농업·농촌의 다원적 기능의 확보 등 농정목표를 추구함에 있어 시장원리 지상주의라는 하나의 이념만으로는 불충분하다.

그러나 농업도 하나의 산업인 이상 시장평가에 토대를 둔 경제적 효율성을 1차적인 기준으로 그 성과를 측정할 수밖에 없다. 어떤 산업이건 경쟁력 강화나 구조개선을 위해서는 시장원리에 부합되는 제도·시책의 정비가 요구되며 그러기 위해서는 생산물의 수급과 가격이 시장에서 결정될 수 있도록 공정한 경쟁여건을 조성해야 한다.

특히 우리 농업에 있어서는 대외개방에 앞서 대내개방이 선행되어야 하며 국내농업 및 관련산업분야에서 효율성과 경쟁을 제약하는 불필요한 규제와 차별조치의 철폐를 서둘러야 한다. 경영의 규모화와 전문화를 통해 효율성과 경쟁력 향상을 추구해나가는 과정에서 다양한 사업주체의 자율과 책임의식이 배양되고 정부와 민간사이의 역할분담과 책임한계가 명확히 재정립될 필요가 있다.

시장원리와 함께 중시되어야 할 또 하나의 정책이념은 농업·농촌이 지니는 다원적 기능의 유지·확보이다. 앞서 본 바와 같이 농산물 가격으로 평가되는 시장원리만으로는 농업·농촌이 지니는 비시장적 가치에서 발생하는 사회적 편익 즉 다원적 가치를 충분히 발휘하기가 어렵기 때문이다. 이와 같은 외부경제효과를 지니는 공익기능을 적절히 확보하기 위해서는 시장실패를 보완하는 정부의 적극적 역할이 반드시 요청된다.

여기서 불가피하게 나타나는 어려운 문제는 효율성을 추구하는 시장원리의 존중과 외부경제의 영역에 속하는 다원적 기능의 확보라는 두 패러다임 즉 효율성과 공익성이라는 두가지의 목표를 어떻게 조화시켜 나갈 것인가 하는 점이다. 이는 결국 공익성에 대한 사회적 평가와 공익확보를 위해 소요되는 비용부담의 문제로 귀착되며 공익성에 대한 보상은 시장가격 이외의 형태를 취할 수밖에 없기 때문에 국가의 재정부담 또는 다른 어떤 형태의 수익자부담으로 귀결될 수밖에 없다.

농업·농촌의 다원적 기능의 확보에 소요되는 사회적 비용의 부담문제는 비시장적 의사결정기구를 통해 정치적으로 결정될 수밖에 없기 때문에 소비자와 일반국민을 포함한 국민적 이해와 합의가 전제되어야 하는 것이다.

현실적으로는 WTO체제가 허용하는 제약조건과 조화를 이루면서 농업·농촌의 다원적 기능을 확보해나가기 위해서는 가격지지와 각종의 감축대상 국내보조 등 기존의 정책지원 가운데 상당한 부분의 삭감이 불가피하기 때문에 이에 대한 사회적 보상체계의 개발이 선행되어야만 새로운 농정패러다임의 정착률이 가능해진다. 앞서 살펴본 바와 같이 미국이나 EU 등 선진제국의 경우 90년대의 농정전환과정에서 가격지지재원의 직접지불로의 전환이라는 방식의 사회적 보상체계가 채용되었던 점에 우리는 주목할 필요가 있다.

최근 논란되고 있는 쌀정책개편이나 자유무역협정(FTA)을 둘러싼 논의에서는 정책전환에 따른 피해부문에 대한 사회적 보상체계에 관한 심도 있는 검토와 폭넓은 여론수렴과정이 수반되어야 하는 것이다.

4. 농정추진전략의 재검토

각국의 독자적인 정책추진이 가능했던 GATT체제 아래서 가격지지정책을 중심으로 행해졌던 농정이 기본적으로 소비자부담형(型) 정책이었다고 한다면, WTO체제와 조화되는 개방체제하의 농정은 생산과의 연계성이 적은 직접지불 중심의 재정부담형 정책으로 전환되지 않을 수 없다.

국민의 조세부담을 주요재원으로 하는 재정부담형 농정에 있어서는 정책의사결정 및 집행과정에서 투명성과 공정성이 확보되어야만 정책의 일관성과 지속성이 유지될 수 있게 된다.

개방체제하에서의 농정대상은 농업인 뿐 아니라 소비자와 식품산업 외에도 농업·농촌이 지닌 다원적 기능에 관심을 갖는 일반국민까지를 포괄하는 범위로 확대되어야 하며 특히 품질과 안전성을 중시하는 소비자를 만족시킬 수 있는 정책이 추진되어야 한다. 여기서 중요한 것은 정책기획과정에 정책수요자의 참여를 확대시키며 식품소비·식품산업·농업생산을 연계시킨 정보의 수집·분산체계를 개선하고 다양한 방식의 도·농 교류협력을 증진시키는 시책이다.

정책수단의 측면에서는 세계농정의 조류에 부합하면서 한국농정의 선진화에 기여할 수 있는 소득 및 경영안정시책, 환경보전 및 조건불리지역에 대한 다양한 직접지불제, 국토·자원 보전 및 식품안전성의 제고 등 시책에 높은 우선순위를 부여해야 할 것이다.

정책추진방식에 있어서는 종래의 정부 주도로부터 민간의 자율성을 최대한 살리는 시장지향적 방식을 적극 활용하는 것이 바람직하다. 정부는 다양한 사업주체들 간의 공정한 경쟁을 유도하는 제도 개선과 인프라 구축이라는 기본적 기능에 충실해야 할 것이다.

정부부문 내에 있어서는 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할재정립과 중앙정부 부처간의 정책 일관성의 확보문제가 중요한 과제를 이룬다고 하겠다. 중앙정부의 기능과 조직을 재검토하여 정책기획기능을 강화하며 식량안보·환경 및 안전성 기준의 관리 등 중앙집권적 정책기능이 필요한 분야에 치중하는 한편, 구조정책이나 조건불리지역정책 등 지역특성을 살려야 할 분야는 권한과 예산을 과감하게 지방으로 이양하는 기능조정이 필요하다. 또한 지역개발·농지정책·소비자대책·식품안전성문제 등 여러 부처가 관련된 정책분야는 정책수요자의 편익에 입각한 정책조정·사업통합·일관성의 확보 등을 통해 정책효율성을 제고해 나가는 노력이 필요하다.

한걸음 나아가 사업의 성격에 따라서는 지방자치단체 뿐 아니라 전문성을 지닌 외부기관에 사업집행기능을 맡기고(out-sourcing) 사후평가기능을 강화함으로써 정책기획·집행·평가단계를 포함한 환류체계(feedback system)를 정비해야 할 것이다.

마지막으로 농정의 일관성과 효율성을 높이기 위해서 5~10년 기간을 대상으로 한 중기정책을 수립·집행하면서 여건변동에 따라 정책조정을 가미하는 체제를 도입하는 것도 적극 검토되어야 할 것이다. 미국 농업법의 한시법(限時法) 체계나, EU의 주기적인 공동농업정책 개혁, 일본의 새로운 「식료·농업·농촌기본법」에서 5~10년을 단위로 한 정책재검토방식을 도입한 것은 농정의 일관성과 효율성을 높이기 위한 조치라는 점에 주목해야 할 것이다.