



박진도 충남대 경제학과 교수

# '한국농업의 장래' 돌파구는 없는가?

**WTO** (세계무역기구) 뉴 라운드(일명 도하개발의제)가 출범하였다. 뉴 라운드 출범에 합의한 도하 각료회의 선언문은 농업분야의 협상 목표를 “시장접근의 실질적 (substantial) 개선, 모든 형태의 수출보조금의 단계적 삭제와 폐지, 무역왜곡적 국내보조의 실질적 감축”으로 설정하고 있다. 이것은 협상의 목표를 제시한 것으로 앞으로 구체적 협상과정에서 ‘실질적 개선과 실질적 감축’이 어느 수준에서 이루어질지는 선언문에서 밝힌 대로 협상 결과를 예단할 수 없다. 그러나 도하 라운드는 지난번의 우루과이 라운드보다 우리 농업에 훨씬 심각한 영향을 줄 것이 틀림없다.

## 기대 못미친 초기 농발위 불신, 농업포기론 연개 안돼

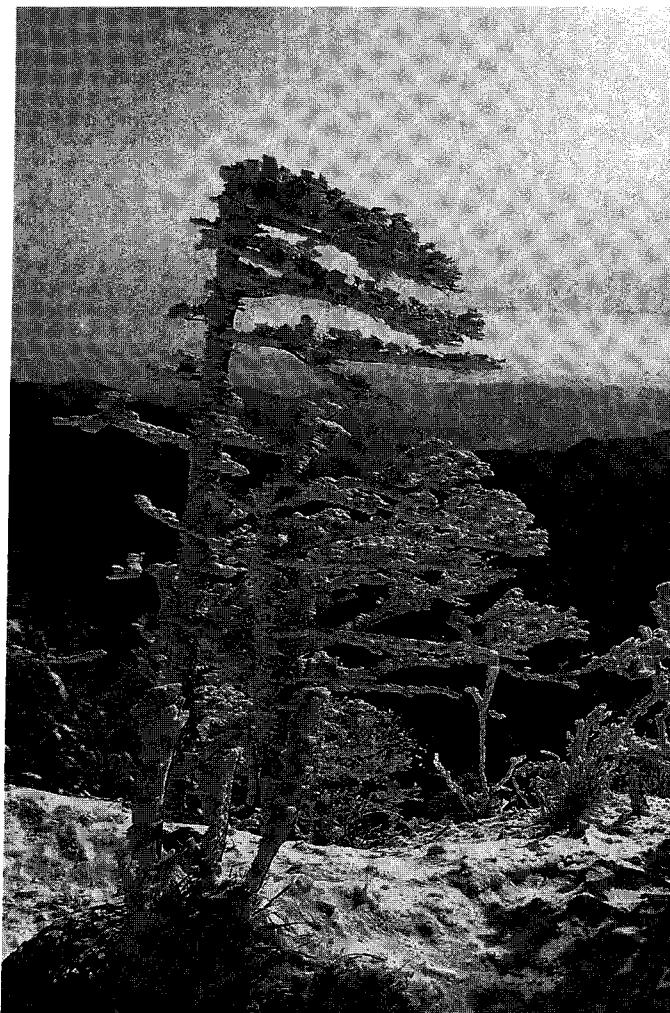
뉴 라운드가 예정대로 타결된다면 새로운 농업 협정은 2006년부터 발효될 것이다. 이행기간을 감안하더라도 2010년 이후면 우리나라 농업은 지금보다 더욱 개방된 상태에서 다른 나라 농업과 경쟁하여야 할 것이다. 따라서 향후 10년이 우리

나라의 농업과 농촌의 장래를 좌우할 중요한 시기가 될 것이다. 뉴 라운드의 출범과 맞추어 정부는 지난해 12월 21일 국회에서 ‘농어업·농어촌특별대책위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’을 제정하고 대통령직속기구인 농어업·농어촌특별대책 위원회(약칭 농특위)를 발족하기로 하였다. ‘농특위’는 뉴라운드의 협상 시한인 2004년 말까지 한 시적으로 운영되면서 뉴라운드 협상, 농어업·농어촌 발전을 위한 중장기 정책방향, 경쟁력 강화 및 복지증진 방안 등을 제시할 것으로 기대되고 있다. ‘농특위’에 대한 농업계의 기대는 매우 크지만, 실제로 농특위가 어떤 역할을 할 수 있을 것인지에 대해 의문을 제기하는 사람도 적지 않다. 일반 국민들 가운데는 “농업·농촌부문에 대한 투자는 밀 빠진 독에 물 븗기 아니냐”, “42조원 투융자사업에 농특세 15조원까지 57조원을 투자했는데, 달라진 것이 뭐냐”는 불신의 목소리의 적지 않다. 이러한 불신의 상당 부분은 인식의 잘못에 기인하지만, 그 나름대로 근거가 있음을 부인할 수 없다. 정부는 그 동안 수많은 대책(예, 1986년 농어촌종합대책, 1987년 농어가부채경감대책과

농어촌활성화대책, 1989년 농어촌발전종합대책, 농어촌구조개선대책 1991년 신농정 5개년 계획, 1994년 농어촌발전대책 및 농정개혁방안, 1998년 농업·농촌발전계획, 1999년 농업·농촌기본법 제정 등)을 수립하고 시행하였다. 가깝게는 1994년 우루파이 라운드 이후 우리 나라의 농어업과 농어촌문제에 대응하기 위해 대통령 직속의 농어촌발전위원회(약칭 농발위)를 구성하여 운영하였다. 그럼에도 농업·농촌문제는 해결은커녕 날로 악화되고 있다. 농정에 대한 불신이 제기되는 것은 너무도 당연하다. 그렇지만 우리는 이러한 불신이 “우리 나라 농업은 가망 없는 것 아니냐”는 숙명론 내지는 농업포기론으로 이어지는 것은 경계하지 않을 수 없다.

### 불만무마·장밋빛 슬로건·무리한 투자농정, 생명 짧아

그 동안 정부는 수많은 농정대책을 수립하고 적



## 농촌 발전, 농촌이 도시처럼 아닌 ‘농촌다움 발전’ 시키는 것 새출발 ‘농특위’ 장기비전 기초 구체적 농정체계·수단 마련해야

지 않은 예산을 농업과 농촌에 투자하였다. 그럼에도 식량자급률은 나날이 낮아지고 있으며 도농 간의 소득격차는 더욱 벌어지고 있다. 또 농가부채는 급증하고 있고 도농간의 생활환경 격차 또한 벌어지고 있으며 그 결과 이농이 급증하면서 농촌 지역의 공동화가 가속화되고 있다. 이와 같은 농정실패에는 여러 가지 원인이 있지만, 그 가운데서 중요한 것의 하나가 농정이 정치논리에 의해 좌우되었다는 것이다. 1980년대 이후 정부는 수많은 농정대책을 내놓았지만, 그것들은 장기적 비전과 계획에 의한 농정이라기보다는 그 때 그 때의 심각한 농촌문제에 대한 농민들의 불만을 무마

하거나 집권당의 농촌지지 기반 확충을 위한 농민 길들이기 혹은 환심 사기의 수단으로 이용되었다. 정부는 각종 실현될 수 없는 장미 빛 슬로건을 내걸고, 대통령의 임기 내에 가시적 성과를 얻기 위해 무리한 투자계획을 세우고 집행하기도 하였다.

새로 출범하는 ‘농특위’는 정치논리가 아니라 농업과 농촌에 대한 장기적 비전에 기초하여 그것을 실현하기 위한 구체적 농정체계와 농정수단을 마련하여야 한다. 이를 위해서는 정부가 할 수 있는 일과 할 수 없는 일, 혹은 반드시 해야 할 일과 해서는 안 될 일을 분명히 구분해야 한다. 달리 말해 정부의 역할을 올바르게 설정해야 한다.

## 논 단

농업과 농촌이 어려울수록 우리는 정부에 대해 많은 주문을 한다. 그러나 실상 정부가 할 수 있는 일은 많지 않다. 정부가 농업부문에 미주알 고주 알 간섭해서는 안 된다. 그럼에도 그 동안 정부는 전업농어가 15만 호의 육성이라는 구체적 수치를 설정하고 그 기준에 합치하는 농민과 농작물, 농지에 정책적 지원을 집중하는 설계농정을 펼쳤다. 중앙정부가 농정의 구체적 내용을 설계하고, 지방 정부는 정부의 설계도에 따라 농정을 집행(관리)하고, 농민은 설계도에 따라 정책 지원을 받아서 농사를 짓는다.

### 생산성 지향주의 농정 탈피, 다원기능 극대화 해야

물론 그 동안의 농정이 모두 실패한 것은 아니다. 그러면 어떤 정책은 성공하고, 어떤 정책은 실패하는가. 간단히 말하면 농업과 농촌의 현실과 변화 방향에 맞는 것은 성공하고 그렇지 못한 것은 실패할 수밖에 없다. 정부가 우리 농업의 국제 경쟁력을 제고하겠다고 의욕적으로 실시한 규모화, 시설화, 현대화 정책의 대부분은 엄청난 투자에도 불구하고 소기의 성과를 거두지 못하였다. 그것은 정부가 농민의 경영능력, 시장여건, 수익성 등을 고려하지 않고 무리하게 추진하였기 때문이다. 정부는 경쟁력 제고를 위해 농업투자의 수익성을 고려하지 않은 채 무조건 농업경영규모의 확대와 현대화를 지원하였다. 정부 지원은 보조금과 저리로 인해 농민들에게는 엄청난 특혜로 인식되고 정책자금을 둘러싼 경쟁까지 연출되었다. 심지어 농민들은 수익성보다는 보조금이나 저리 융자라는 정부 지원에 혼혹되어 무리하게 사업을 벌인 경우도 적지 않았다. 이와 같은 중앙집권적 설계농정은 천문학적 숫자의 농가부채만을 남긴 채 실패로 끝났다. 그리고 농민들은 농가부채는 농정

실패의 산물이므로 정부가 탕감 내지 경감해주어야 한다고 주장하고, 정부는 농민을 달래기 위해 주기적으로 농가부채대책을 수립한다. 결국 중앙집권적 농정은 한편에서는 막대한 예산을 쓰고 다른 한편에서는 농가부채대책이란 부메랑을 얻어맞는 악순환을 되풀이 해오고 있다.

향후 10년간 우리 나라의 농촌과 농업은 급속한 구조조정을 겪을 것이다. 그 구조조정의 방향은 결국 일반 국민이 우리 농촌과 농업에 대해서 무엇을 원하는가 하는 것에 의해 규정될 것이다. 우선 시장개방이 가속화되면 우리 농업의 식량공급 기능은 전반적으로 저하될 수밖에 없지만, 환경 및 식품 안전성에 대한 국민의 관심이 고조되면서 안전하고 신선한 고품질 국내 농산물에 대한 수요는 꾸준히 증가할 것이다. 농촌은 한편에서는 노령화의 진전과 도시와의 경제적 격차 확대로 활력을 잃겠지만, 다른 한편에서는 농촌이 도시에 대해 지니는 우위성(안전성, 건강성, 퀘적성, 연대성 등)을 적극적으로 평가하는 ‘활기 있는’ 농촌주민이 꾸준히 증가할 것이고, 이들이 농촌의 주인이 될 것이다. 또한 농촌의 퀘적함(rural amenity)을 찾아 농촌을 찾는 도시인도 증가할 것이다. 농촌지역의 발전이란 농촌이 도시처럼 되는 것이 아니라 농촌다움(rurality)을 발전시키는 것이다.

### ‘농촌사회 유지·발전’이란 큰 틀, 다시 짜야

이와 같은 국민의 요구에 부응하기 위해서는 농정은 농업생산성의 향상이라는 경제 효율적 측면만을 일면적으로 강조하는 생산성(경쟁력) 지향주의에서 벗어나서, 국민의 생활이나 복지의 관점에서 농업과 농촌의 경제적·비경제적 기능을 포함한 총체적 가치의 실현, 즉 농업·농촌의 다원적 기능의 극대화를 추구하여 한다. 그런데 이러한 문제의식 혹은 농정방향의 설정은 새로운 것은

## ‘한국농업의 장래’ 돌파구는 없는가?

아니고, ‘문민정부’의 농어촌발전위원회(농발위)의 「농정개혁의 방향과 과제」와 ‘국민의 정부’의 농정개혁위원회의 「농업·농촌발전계획」에서도 제시된 바 있다. 예를 들면, 농발위는 “많은 농어촌 지역이 공동(空洞)화 됨으로써 지역사회의 유지조차 어려워지고 있고”, “농정을 개혁하기 위해서는 산업화와 도시화 과정에서 사회 전반적으로 농림수산업과 농어촌이 지니는 다양한 공익적 기능을 간파해왔던 경제주의 또는 능률지상주의로부터 탈피하여야 한다”고 하였다. 또한 농발위는 식량의 안정적 공급 등 식량안보와 농어민의 소득 증대 및 복지향상을 주요한 목표로 설정하였다.

꽤 분야에 한해서 국가 개입을 최소화하는 것을 추구한다. 그런데 농업·농촌의 다원적 기능은 시장에서는 달성될 수 없는 시장실패의 전형적 범주이고, 농업·농촌의 상대적 낙후 또한 시장실패의 결과이기 때문에, 시장주의를 중심으로 한 신자유주의 농정에서는 농업의 다원적 기능이나 ‘돌아오는 농촌’은 실현될 수 없다. 또한 정부는 신자유주의 농정에 대한 보완책으로 제시된 시장실패 분야에 대한 정부 개입(예. 직접지불제 등 농가소득 안전망의 구축)조차 소홀히 하였다.

새로이 출범할 ‘농특위’는 뭔가 멋지고 새롭고 참신한 정책을 내놓는데 연연해서는 안 된다. 그



이러한 목표에서는 ‘국민의 정부’의 농업·농촌 발전계획도 크게 다르지 않다.

그런데 이러한 목표가 달성되지 못한 것은 구체적 농업정책은 이러한 목표와는 충돌되는 방향으로 추진되었기 때문이다. 즉 농정이 경제주의 혹은 능률지상주의를 탈피하지 못하였고, ‘국민의 정부’에서는 IMF 경제위기와 맞물려 오히려 경쟁력과 효율성이 더욱 강조되는 시장주의로 초점을 맞추게 된 것이다. 이러한 시장주의(신자유주의) 농정 하에서는 앞에서 제시한 농정개혁의 목표는 달성될 수 없다. 신자유주의 농정은 기본적으로 시장을 중심으로 하면서 보완적으로 시장실

동안 수많은 대책을 수립하였기 때문에 솔직히 새로울 것은 별로 없을 것이다.

그 동안의 농정실패의 원인을 냉정하게 분석하고, 일반 국민과 농민이 농업과 농촌에 대해서 무엇을 기대하는가 그리고 적어도 10년 혹은 20년 후에 농업과 농촌이 어떠한 방향으로 변화하는가 혹은 변화하여야 하는가를 올바르게 파악하고 그에 맞도록 농정목표와 농정체계, 농정수단을 근본적으로 정비하는 것이 필요하다. 그리고 그것은 농업정책이라는 좁은 틀이 아니라 농촌사회의 유지 발전이라는 농촌정책의 큰 틀 속에서 다시 짜야 한다. **농악정보**