

참여정부의 농정 평가와 과제*

- 참여정부의 중장기 투융자 계획을 중심으로 -

장원석**

Issues on Agricultural Policy of Participatory Government*

- Emphases on finance and investment plan for mid-long term -

Chang, Won-Suck**

< 목 차 >

ABSTRACT

I. 서 론

II. 농업·농촌종합대책(안)과 투융자 계획

III. 농업·농촌종합대책(안)에 대한 평가

IV. 국민적 합의 형성을 위한 보완과제

V. 결 론

참고문헌

ABSTRACT

The purpose of this study is to introduce issues on agricultural policy of participatory government and to suggest some implications for national consensus. According to the finance and investment plan, 119 trillion won in total will be invested in the farming industry for improving the welfare system and development of the sector over the next 10 years. It is very important that

* 이 논문은 2003년도 단국대학교의 대학연구비 지원에 의하여 수행되었음(이 논문은 2003년 7월 10일 한국 농업경제학회 하계 학술대회에서 발표한 것을 바탕으로, 동년 11월 11일 대통령이 발표한 119조원 규모의 투융자계획 및 농림부의 농업·농촌종합대책(안), 대통령 자문 농어업·농어촌특위의 논의 내용을 중심으로 수정·보완한 것임).

** 단국대학교 교수

this plan will make Korean farmers competitive and income per capita increased more and more. By the way, the plan has been argued by farmer's organization(NGO) and some people of academic circles because there is a fair question as to how effective these investment aids will be. Therefore, the finance and investment plan must be established on the basis of effective execution system as well as additional discussion for national agreement. In addition, the 'Special Plan Committee for agriculture-fishery and farming-fishing communities' will work out an ideal framework for succeeding this plan.

Key Words : agricultural policy, 119 trillion won, finance and investment plan, effective execution system, ideal framework

I. 서 론

대통령은 지난 11월 11일 농업인의 날 연설에서 올해 말까지 종합대책을 마련하여 농업 발전과 농업인 복지증진을 위한 10년간의 청사진을 제시하고 119조원의 투융자 계획을 확정할 것임을 밝혔다. 이러한 조치는 노대통령이 지난 대선과정에서 밝힌 선대책 후개방 원칙에 따른 것이며, 그동안 농업인단체가 주장해온 중장기 계획과 그에 따른 투융자 계획 마련 요구를 전폭 수용한 결단이라고 평가할 수 있다. 이러한 배경에는 우리 농·어업인의 강력한 요청이 있었으며, 개방으로 인한 농·어업의 피해를 걱정하는 국민적 합의가 있었다는 점에서 우리 농업과 농업인에 위기극복을 위한 단초를 제공했다고 할 수 있다.

또한 농업을 둘러싼 각종 국제환경이 우리 농업에 불리하게 돌아가고 있다는 사정도 119조원 규모의 투융자와 중장기 계획을 마련하지 않으면 안되는 배경이라고 할 수 있다. 세계경제를 좌우하는 2대 실세(實勢)는 돈의 흐름을 좌우하는 IMF/IBRD와 1·2차 상품과 서비스상품의 교역을 좌우하는 WTO인데, 이들의 움직임이 우리에게 일부를 제외하고는 상당부분이 불리하게 돌아가고 있기 때문이다. 더구나 한·칠레 FTA 체결을 시발로 자유무역은 더욱 확대될 것이기 때문에 어려움은 더욱 가중될 것이다.

한편, 세계경제를 주도하는 3대 강국, 즉 미국, 일본, EU(유럽연합)와의 통상마찰도 감당하기 힘들었는데, 2000년부터는 중국과의 관계에서 마늘협상파동 등 엄청난 진통을 겪게 되었고 이러한 갈등은 앞으로도 또다시 재연될지도 모른다.

세계경제를 주도하는 블록화 기구인 APEC, NAFTA, ASEM 역시 우리농업에 유리하

지만은 않은 환경이다. 즉, APEC(아시아-태평양 경제협력 각료회의)은 미국이 주도, 한국이 협력하는 관계이고, NAFTA(북미자유무역협정)는 미국이 주도, 캐나다, 멕시코가 협력하는데, 우리에게 직접적인 영향은 없으나 FTA체결의 분위기 조성에 간접적인 작용을 하고, ASEM(아시아 유럽 정상회의)도 유럽의 아시아 진출통로이다. 이들의 공통점은 상호이익을 추구한다고는 하는데, 우리의 입장에서 국가 전체적으로는 이익이 있을 때가 많지만 농업부문은 어려울 때가 많다.

이러한 국제환경 속에서 각종 개방협상이 진행됨에 따라 국민적 합의에 기초한 농업·농어촌특별대책을 마련하기 위해 마련된 농업·농어촌특별대책위원회도 지난 2002년부터 중장기대책을 검토한 바 있으며, 새정부 출범이후에도 필자를 포함한 학계와 농민 단체를 중심으로 중장기 대책과 투융자 계획의 수립을 지속적으로 건의해왔다. 이러한 노력과 참여정부의 결단이 “선대책 후개방”이라는 나름의 진전된 결과를 낳았다고 할 수 있다.¹⁾

농업·농촌종합대책과 119조원 투융자 계획은 농림부의 의견 수렴과정을 거쳐 대통령에 로드맵 형태로 보고됨으로 1차로 확정될 계획으로 있다. 여기에서 중요한 점은 농업인의 의견수렴과 국민적 합의를 위한 노력이 이후에도 지속적으로 있어야 한다는 것이다. 항상 열린 마음으로 농업인의 의사를 수렴하고, 국민적 공감대를 얻기 위한 노력이 수반되어야 종합대책이 소모적 갈등없이 실행될 수 있기 때문이다.

이러한 의미에서 농림부가 제시한 농업·농촌 종합대책(안)을 분석, 평가하는 일은 나름대로 중요한 의미를 가진다고 할 것이다. 이하에서는 농업·농촌종합대책(안)을 요약·정리하고, 농림부 발표이후 농업인 단체와 학계를 중심으로 수정요구가 일고 있는 사안을 검토하고자 한다.

II. 농업·농촌종합대책(안)과 투융자 계획

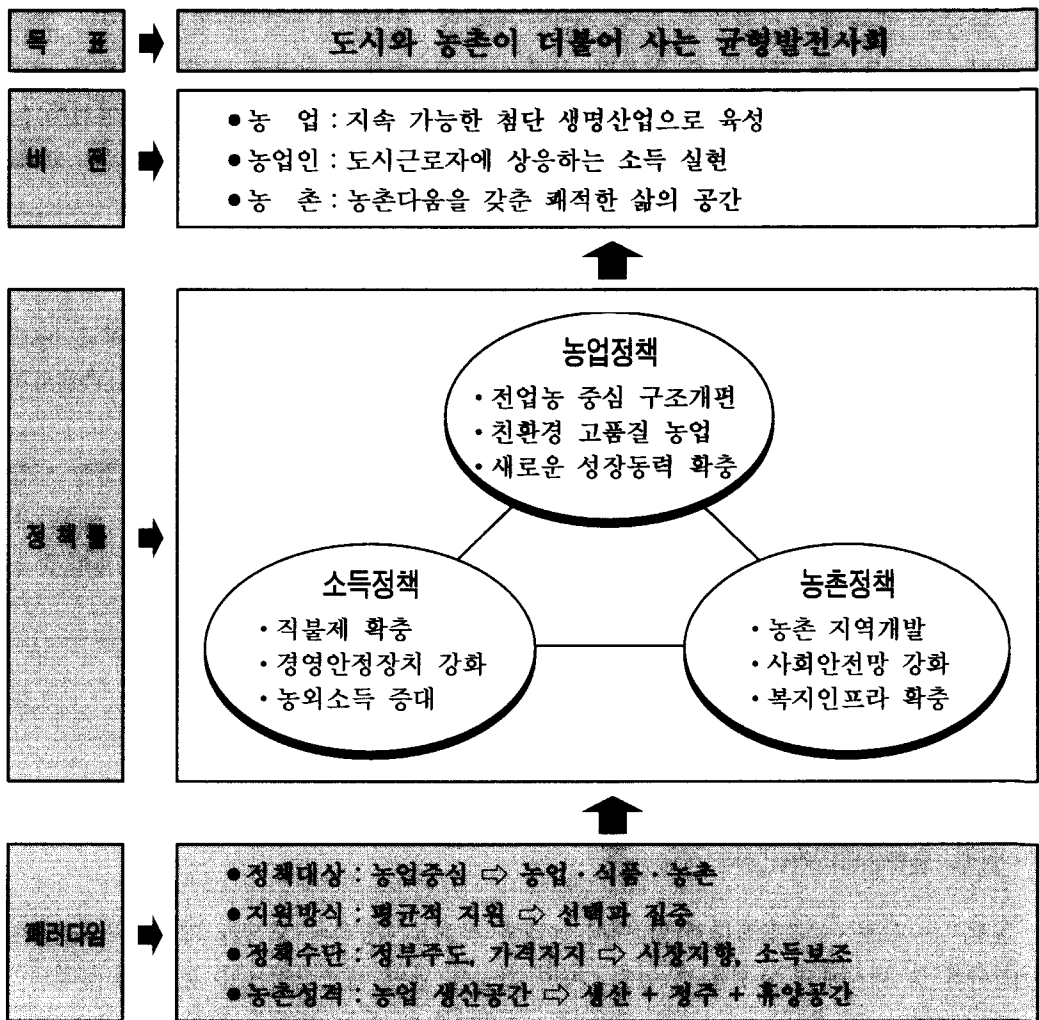
1. 농업·농촌종합대책(안)의 개요

농림부는 농업·농촌종합대책(안)에서 농정의 목표를 “농촌과 도시가 더불어 사는 균형 발전사회”로 제시하고 비전을 ① 농업 : 지속 가능한 첨단 생명산업으로 육성, ② 농업인 : 도시근로자에 상응하는 소득 실현, ③ 농촌 : 농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간으로 제시

1) 이를 UR협상 당시와 비교해보면 농업인의 거센 반발 속에서 협상을 타결시켜 놓고 비준국면에서 농어촌 발전위원회를 급히 구성하여 기존의 42조원 투융자 계획에 부가하여 농특세 15조원을 확정했던 경험과 비교한다면 진전된 결과라 할 수 있다.

하고 있다.

이러한 목표와 비전을 실현하기 위한 “정책 틀”을 농업정책, 소득정책, 농촌정책으로 나누어 제시하고 있는데 농업정책은 ① 전업농 중심 구조개편, ② 친환경 고품질 농업, ③ 새로운 성장동력 확충을 제시하고, 소득정책으로 ① 직불제 확충, ② 경영안정장치 강화, ③ 농외소득 증대를, 농촌정책으로 ① 농촌 지역개발, ② 사회안전망 강화, ③ 복지인프라 확충을 제시하고 있다.²⁾



〈그림 1〉 농림부 농업·농촌종합대책의 정책의 기본 틀

2) 농림부, 농업·농촌종합대책(안), 2003년 12월, p.12.

이에 따르는 주요 정책과제로 농업의 체질강화, 농업인소득 및 경영안정, 농촌복지 증진 및 지역개발을 제시하고 농정추진 및 지원체계 개편을 언급하였다. 우선 농업의 체질강화와 관련된 정책과제를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 농업체질강화 관련 과제 및 추진내용

과 목	추진과제	추진내용
전업농 중심의 시장지향적 농업구조로 재편	쌀산업 구조개편과 수매제도개혁	<ul style="list-style-type: none"> · 영농규모화(6ha)수준, 7만호 전업농 · 품질고급화 - RPC중심 계열화, 쌀 포장표시제 · 수매제도의 개혁 - 공공비축제 전환, 민간유통활성화, 농가소득 보완대책(쌀소득보전직불제, 논농업직불제)
	축산업 구조개편	<ul style="list-style-type: none"> · 브랜드중심의 축종별 경쟁력 강화 · 친환경 축산업 육성 · 축산물 위생·안전성강화 및 소비자 신뢰확보 · 사전예방 위주의 선진 방역체계 구축 · 생산자 중심의 수급관리체계 확립 및 축산농가 경영안정
	원예산업 구조개편	<ul style="list-style-type: none"> · 양념채소 - APC중심 산지유통조직화, 최저보장가격제 · 무·배추 - 계약재배 사업 확대·내실화 (지자체 참여방식), GAP · 시설채소·화훼 - 생산시설 현대화·규모화, 첨단원예단지 전문컨설팅센터 설치, 권역별 화훼종합센터 · 과수 - 공동선별·공동계산·공동브랜드 출하(과실공동브랜드 회원제), 6대 과실 재배면적 감축 · 인삼·특작 - 안전성 확보 및 품질관리강화(계약재배, 수매가공, 판매계열화), GAP제도 도입
	농지제도 개선 및 농지은행제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> · 농지소유·이용규제 완화 · 농지은행제도 도입
	농업금융제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> · 종합자금제로 단계적 통합 · 정책자금의 지원조건 개선 (20년 이상, 변동금리제 전환) · 경영장부 기록 의무화

과 제	세 부 과 제	세 부 내 용
친환경농업, 고품질·안전농산물 생산·유통 시스템 정착	친환경농업육성 및 농산물 안전관리 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 친환경농업 육성(비중 3→10%로 확대) · 자연순환형 농업확산, 축산분뇨 자원화 확대, 저투입농법 확산 · 생산단계 - GAP도입, 유통단계 - 모니터링 강화, 생산이력제 도입, 가공단계 - 위해요소 중점관리
	농산물유통의 질적 향상	<ul style="list-style-type: none"> · 산지유통주체의 육성 - 산지공동마케팅 조직 (군·주산지 1~2개) · APC시설 광역기반중심, 사업연합 또는 독립회사 활성화 · 품목별연합회 또는 자조금단체 가입 의무화 · 농산물유통전문교육과정 신설 · 소비자 유통 및 물류혁신(도매시장 거래제도 탄력 운영, 포장제 개선, 표준하역비 적용확대, 종합센터와 산지간 효율적 거래체계 및 전자상거래 활성화)
농업의 새로운 성장 동력 확충	정예농업인력 육성 및 경영혁신 촉진	<ul style="list-style-type: none"> · 창업농(연 1천명) 선발, 농업전문학교 - 창업농 양성 전문기관 · 지방대 활용 산학연계체제 강화, 자율경영혁신운동 전개
	농업혁신을 주도할 기술개발촉진	<ul style="list-style-type: none"> · BT를 활용한 실용화기술, 현장필요 기술 개발, 기술 농가보급 기능 확충(DB화 인터넷 공개), 지역농업클러스터 육성
	식품산업육성	<ul style="list-style-type: none"> · 식품산업육성법 제정(외식·급식업체 규모화 지원) · 가공공장, 특산단지 운영활성화(명인제도 등)
	농식품 수출 진흥	<ul style="list-style-type: none"> · 대일수출 30억불 달성, 국가브랜드제 도입 · 수출전문생산단지 평가시스템 도입
	농식품 소비촉진	<ul style="list-style-type: none"> · 민간 자율적인 소비촉진활동 지원, 젊은층 대상 이미지 마케팅 · 주산지 및 식품업체간 계열화, 정보네트워크 구축
	정보화를 통한 농업경영 혁신	<ul style="list-style-type: none"> · 전문 정보화 교육 강화, 농업경영과정상 정보화 촉진 · 생산이력제, 축산물위생관리, 가축질병발생 예찰 등 IT화

농업인 소득 및 경영안정과 관련된 정책내용을 정리하면 다음의 <표 2>와 같다. 그리고 농촌복지 증진 및 지역개발과 관련한 정책내용을 정리하면 <표 3>과 같다.

〈표 2〉 농업인의 소득 및 경영안정

구분	세부과목	세부내용
다양한 직접지불제 확충(직불 예산 비중 28%까지 증대)	논농업직불제	· 생산중립 직불제로 개편, ha당 목표소득 수준 설정 · 지급상한 단계적 확대
	쌀소득보전직불제	· 전업농 소득안정장치, 전업농가 보전비율 확대, 농가등록제 도입
	친환경직불제	· 대상 정책프로그램 다양화 (실천유형별, 토양보전 피복작물재배, 수질정화 기능작물 등) · 지구단위 추가 인센티브 · 친환경 축산 직불제 도입(2004년)
	조건불리지역직불제	· 마을단위 발전계획과 연계, 협약 체결 추진(마을 기금 적립, 2005년)
	경관보전지역직불제	· 지구단위(최소 5ha이상, 2005년)
농가 경영 안정 장치 강화	농업재해보험	· 재해보험 확대하여 농업재해보험으로 · 과수중심에서 벼, 시설채소 등 주요품목으로 대상확대 · 재해범위 확대(운영비 100% 지원) · 국가재보험제 도입
	재 해 지 원 수 준 확 충	· 보험성립이 어려운 품목 · 실제복구 단가로 현실화 · 정부보조율 상향조정 및 융자금리 인하
	경영회생지원제 상 실 화	· 회생가능 여부 엄격히 심사·지원 · 금리 3%, 3년거치 7년상환의 경영회생자금 상실화(연 2천억원)
	소득안정계정 도입	· 농가, 정부가 개인계정에 1:1로 매칭적립, · 농가등록제에 등록 농가, 농업소득 신고, 기여금 납부 농가대상
	자조금단체화 촉진	· 자조금 출하량 1% → 3%확대 · 품목 대표조직의 자조금 단체화 촉진
다양한 농의소득원 확충(농의 소득 비중 67%까지 확대)	주5일 근무제 대비 수용태세 정비	· 1,000개 농촌관광마을 조성(13년) · 농촌관광 선도 마을지도자, 현장전문가(각 3천명, 13년까지) · 시군농업기술센터를 도·농교류센터화
	농촌관광 수요 창출	· 농촌관광 포털 확충(박람회 및 경진대회 등) · 초·중·고생 대상 농촌체험학습 장려 · 숙박시설 민간자율 등급제 도입 · 농촌관광촉진법 제정, 사업자간 네트워크 추진
	향토산업 육성	· 전통식품 명인 발굴 · 지리적표시 등록
	농공단지, 특산단지 확충	· 296개소(03년) → 394개소(13년) · 실버산업의 농촌 유치(한계농지 활용)

〈표 3〉 농촌복지 증진 및 지역개발

구분	세부정책	세부내용
농촌형 사회안정망 확충	연금보험 지원확대	· 보험료 지원 기준소득을 상향조정(2005년, 월 57만원) · 노령연금 수령액 확대
	건강보험료 경감	· 건강보험료 경감을 50%까지 확대(현재 22%)
	농작업 상해 보상 산재보험 수준 확대	· 사망 3천만원 → 9천만원, 1급장해 2,500 → 1억원 · 공제료 산재보험료의 50%까지 지원확대
	농촌형 기초생활보장제	· 기초생활보장대상 선정 기준을 농어민의 특례인정 · 교육비, 의료비 등 추가인정, 농어업과 직접 관련되는 재산 소득환산기준 일부 완화, 부양의무자 기준완화 등
교육·의료 복지인프라 구축	교육비 부담경감	· 유치원 무상교육 영유아 양육비 지원확대 · 농어촌 고교생 학비 전액지원, 대학생 무이자 지원 · 우수교원 안정적 확보와 인센티브 강화 · 소규모 학교운영 내실화 (군단위 3개 내외 학교를 하나의 학교군으로 운영)
	보건소 중심 응급의료기관 확충	· 건강관리센터 설치 확대, 모든 군보건소에 한의사 배치 · 농촌형 질병에 대한 물리치료, 한방진료 보장
	여성농업인센터확대	· 보육시설 없는 읍면지역 우선 설치 · 산전, 산후 농가도우미제 대폭 확대
농촌지역 개발 활성화	거점개발형 전략	· 소도읍을 거점으로 인근지역, 낙후지역별로 단계적 개발추진 · 소도읍 육성협약 체결(매년 20개) · 배후지 3~5개 마을 권역단위로 통합, 개발하는 농촌마을 종합개발
	농촌지역 어메니티 증진	· 마을단위 경관협약 체결(2005년 이후) · 국민의 숲, 고향의 숲 정비, 전문휴양림 도입 · 농가주택개항 등 농촌경관에 어울리는 주거공간조성 · 공공표통체계 구축, 상하수도 확충, e-life구현
	농촌지역 투자유치·인력유입	· 농촌형 지역특구 개발 · 5도2촌운동, 1사1촌운동 등 자매결연활성화 · 한계농지, 폐교 등 농촌의 유휴자원 개발을 통한 2·3차 산업 유치

이상과 같은 과제의 효율적인 추진을 위해 농림부는 농정조직을 개편하고, 각종 법령을 정비하는 계획을 제시하고 있다. 그 내용을 살펴보면 농림부와 산하기관을 품목중심의 조직을 생산·유통·소득안정·지역개발 등으로 구분하여 기능별로 재편하고 전문성을 강화하겠다는 구상을 밝히고 있다.

농산물품질관리원, 수의과학검역원, 식물검역소, 종자관리소 등 소속기관은 검역 등 새로

운 업무수요에 맞게 과감하게 통폐합하고, 국경지역·국내방역·농식품안전관리 기능을 강화하고, 농촌진흥청은 연구전담 조직으로 전면 개편하여 전통적인 식량 작물 분야 위주에서 원예·축산 등 성장분야로 연구인력 전환하여 생명공학 등 첨단기술 및 농촌 현장에로 기술 기능 강화에 역점을 두겠다는 계획이다.

그리고 농업기반공사는 변화된 여건에 맞게 농업구조조정, 농촌지역 개발 등의 일선 중심 기관으로 전환하여 경영이양 등 농업구조조정 지원을 확대하고, 농지은행 기능을 추가, 농촌지역 개발, 도시자본 유치 기능을 확대, 경지정리, 용수개발 등 생산기반정비 기능은 축소하겠다는 입장이다. 농수산물유통공사는 수출확대·소비촉진 등 수요창출 기능을 강화하되 DDA협상 이후 국영무역이 축소되므로 수매비축 기능은 축소하고, MMA 쌀 수입관리, 남북 농산물 교류협력 기능은 확충하겠다는 입장을 보이고 있다.

협동조합은 농업인에게 실익을 주는 조직으로 거듭나도록 개혁하겠다는 계획이다. 일선 조합은 농업인이 생산한 농산물 판매중심 조직으로 전환하고, 중앙회는 전문성, 경영효율성 향상을 위해 신용·경제사업을 단계적으로 분리하겠다는 전략이다. 관련 법령에 대한 정비에도 나서 2007년 이전까지 『농업·농촌기본법』, 『양곡관리법』, 『농지법』, 『협동조합법』 등 15개 법률 제·개정 완료하여 종합대책을 뒷받침한다고 밝히고 있다.

2. 119조원 투융자 계획의 내용

농림부는 이상과 같은 중장기 계획을 뒷받침하기 위한 투융자계획도 발표하였는데, 총 투융자 규모는 향후 10년간(2004~2013) 119조원 수준으로 밝히고 있다. 119조원은 △예산 94조원(79%), 기금 25조원(21%)로 구성되고 △보조는 88조원(74%), 융자 31조원(26%)이다.

이중 2004~2008기간 투융자 소요 51조원을 「국가재정운용계획」에 반영하였는데 51조원 수준으로 △예산 39조원(77%), 기금 12조원(23%) △투자 37조원(73%), 융자 14조원(27%) 규모이다. 연도별 투융자 규모는 2004년 8.4조원에서 2008년 11.4조원으로 연평균 7.8% 증가한다고 밝히고 있다. 분야별 투융자로는 농가소득 및 경영안정, 농촌복지 및 지역개발 분야는 확대, 농업생산 기반 정비는 감축하겠다는 입장이다.

이같은 투융자계획은 ① 생산기반 정비 등 인프라 투자는 축소하고, 농업구조조정, 소득·경영안정 지원분야는 확대, ② 농촌활력 증진을 위한 교육·복지 및 지역개발 투자를 확대, ③ 엄격한 평가를 기초로 우수 농업인을 집중 지원하여 부채 유발을 최소화, ④ 농가 경영 컨설팅과 연계하여 융자사업은 「농업종합자금」으로 통합한다는 원칙아래 구성되었다. 농업예산의 1/3수준인 채무상환 등 경직성 경비를 감축하여 농업투융자 사업비를 확충하

고, 농특세는 농어촌 교육·복지, 지역개발 분야에 지원한다는 역할분담론을 제기하였으며 상황변화에 탄력적으로 대응하고 투융자 효율 저하를 방지할 기하기 위해 3년 단위로 평가·조정하겠다는 입장이다. 중장기 투융자 계획의 개요는 <표 4> 및 <표 5>와 같다.³⁾

<표 4> 분야별 투융자 계획

(단위 : %)

분 야 별	2003	2008	2013
○ 농업 체질강화·경쟁력 제고	31.7	37.6	38.0
○ 농가소득 및 경영안정	20.2	27.5	27.5
※ 직접지불 사업	8.7	22.8	25.3
○ 농촌복지 및 지역개발	7.2	13.9	16.3
○ 농산물 유통개선	8.3	8.9	9.2
○ 농업생산기반 정비	32.6	12.1	9.0
합 계	100.0	100.0	100.0

<표 5> 중장기 투융자 계획 세부 내용

(단위 : 백억원)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2004~8	2009~13	2004~13	
합 계	770	845	956	1,043	1,068	1,139	5,051	6,878	11,929	
분야별	농업체질강화 및 경쟁력제고	194	216	289	296	315	339	1,455	2,168	3,623
	농가소득 및 경영안정	155	195	227	275	282	313	1,292	1,806	3,098
	농촌복지 및 지역개발	56	79	96	140	142	158	614	1,118	1,732
	농산물유통개선	64	92	107	100	100	102	500	575	1,075
	산림자원육성	50	61	75	80	84	89	390	459	849
	생산기반정비	251	202	163	152	145	138	800	752	1,552
재원별	예 산	601	658	739	817	788	871	3,882	5,497	9,379
	기 금	169	187	217	226	280	268	1,169	1,381	2,550
지원 방법별	투 자	537	593	679	757	787	861	3,685	5,091	8,776
	융 자	233	252	277	286	281	278	1,366	1,787	3,153
기관별	농 립 부	629	694	795	870	881	940	4,172	5,676	9,848
	농 진 청	28	30	34	36	40	46	186	311	497
	산 립 청	62	65	89	95	100	105	464	546	1,010
	타 부 처	51	56	38	41	47	49	230	344	574

3) 농림부 농업·농촌종합대책(안), 2003년 12월, p.71.

Ⅲ. 농업·농촌종합대책(안)에 대한 평가

앞서 살펴본 농업·농촌종합대책은 내용상의 문제는 논외로 하더라도 119조원 투자계획만으로 국민적 관심을 끌고 있다. 그러나 이에 대한 각계의 반응이 크게 호의적이진 않다. 일부 농업인단체들은 FTA비준 문제와 관련 “119조원으로 농업문제를 해결하기에는 역부족이다. 이것은 FTA 국회비준을 위한 사탕발림이다”는 강경 입장을 고수하고 있는 형편이고, 일부 언론 역시 “나눠먹기식은 안된다” “농업·농촌을 어떻게 발전시킬 것이라는 밑그림도 없이 재정 투·융자 계획부터 마련한 꼴이라고 할 수 있다”⁴⁾ 등으로 투자의 당위성은 인정하면서도 그 내용과 절차에 있어 문제를 제기하고 있다. 학계 일부에서도 “대통령의 지원계획 발표이후 대책확정 직전의 단계에 매우 한정된 범위의 자문, 의견청취, 토론회를 거치는 정책형성과정은 대책안의 성격이 실질적으로 농림부의 의도를 대통령의 후광에 힘입어 확정하려는 것으로 오해받을 소지”⁵⁾가 있다는 비판이 나오고 있는 실정이다.

필자는 이러한 비판에 존중할만한 대목이 있다는 점에 동감하지만, DDA협상, 쌀 재협상을 앞두고 있는 시점에서 농업·농촌종합대책과 119조원의 투융자확보는 중요한 성과라는 점에서 이 대책안을 중심으로 합리적 논의를 전개하는 것이 중요하다는 점을 강조하고자 한다. 119조원 투융자와 대책의 내용성을 채우기 위한 진지한 접근과 고민이 필요한 시점이다. 이하에서는 대책(안)의 내용에 대한 평가와 논점을 제시하여 좀더 심도있는 연구의 계기를 제공하고자 한다.

1. 농정의 기본틀과 추진체계에 대한 논점

농업·농촌종합대책(안)(이하 대책안)은 그동안 비판을 받아온 가격경쟁력 강화 위주에서 탈피, 개방 피해에 대한 농업인의 소득보전, 농촌공간의 새로운 활용, 농업의 범주확대(식품 등으로의 확대) 등 과거와는 다른 농정의 패러다임을 제시함으로써 진일보하였다는 점은 부정할 수 없다고 할 수 있다. 그러나 농업인단체와 학계에서는 다음과 같은 사안에 대해 문제를 제기하고 있고 일리가 있다고 본다.

첫째, 비전중 첨단생명산업이란 표현 자체가 가지는 한계성에 대한 지적이다. 농업이 가지는 다원적 기능에 대한 고려가 빠져 있다는 점이다. 농업이 가지는 식량안보, 환경보전, 지역경제 활성화, 전통문화 보전 등의 기능에 대한 국민적 합의를 토대로 농업지원에 대한 합의가 부족하다는 것이다. 그리고 유기농업, 친환경농업 등에 향후 역점을 두어야 할 시

4) 경향신문 11월 13일자 사설.

5) 정영일, 농정혁신의 조건과 과제 - 농업·농촌종합대책안의 비판적 검토, 2003년 12월 16일, p.12.

점에서 “첨단”이란 말을 강조하는 것은 농업의 실정에 문외한인 일반인에게는 매력적인 용어이지만 농업인이나, 전문가들에겐 거부감을 줄 수 있는 소지가 있다.

세계무역기구 각료회의에서 ‘유념하기로’(take note of) 합의한 바와 같이 농업은 식량 안보, 환경보전, 지역경제활성화, 식품안전성 확보 등 시장경제에만 맡길 수 없는 비교역적 특성을 갖고 있다. 외국의 예를 들더라도, 농업소득 중 정부보조금이 차지하는 비중은 미국이 51%, 유럽연합 57%, 스위스는 67%에 달한다. 현재도 미국의 부시정부는 신농업법을 통해 각종 형태의 보조금을 대폭 확대하고 있다. 물론 세부정책에는 이러한 내용이 부족한 감은 있지만 언급이 되어 있으나 농업지원에 대한 국민적 합의를 대책안이 스스로 포기하고 있는 것 아니냐는 문제제기이다.

둘째, 대책안이 정책들과 페러다임에서 제시하고 있는 “전업농 중심”, “시장지향적 농업”의 문제이다. 주로 농업인단체에서 문제를 제기하고 있는 분야인데 요점은 “전업농”, “시장지향”이라는 표현 자체가 다수 탈락농가에 대한 방임으로 나타날 것을 우려한다는 것이고, 시장지향에 따른 시장의 실패를 보완하는 것이 정책의 내용이고, 시장지향은 강조할 필요도 없이 이미 정착되어 있는데 무엇을 더 강화하여 농민의 감정만을 자극하느냐는 주장이다.

시장경제에서 살아남는 길은 경쟁력이다. 기술·경영·유통·정보혁신에 의한 개인의 경쟁력 향상, 품질·안정성 경쟁력, 저비용 고효율 경영에 의한 가격경쟁력 제고 등 농업인의 경쟁력은 개인 경쟁력이 기본이다. 그러나 농업의 특성상 개인의 경쟁력만으로는 농업인의 생활권이 보장되기 어려운 경우가 너무나 많다. 농업인이 생산한 농산물이 품질과 안정성의 면에서 탁월함에도 불구하고 유통과정에서 지식·정보력의 부재나 유통상인들의 횡포 또는 독과점적 시장구조 때문에 또는 수입농산물의 홍수로 제값을 못받는 경우가 허다하기 때문이다. 이러한 경우에 대응하는 정부의 대책이 페러다임 내지 정책들이 되어야지 “시장지향”과 “전업농”이라는 표현은 정부의 책임을 방기하는 요인이 된다는 과거의 경험에서 나온 우려와 불신이 깔려있는 대목이라고 할 수 있다.

이러한 문제제기에는 농업은 이제 생산(기술), 경영, 가공, 유통, 지식·정보·문화의 종합산업, 문화산업, 고차(高次)산업이 되었다는 측면에서의 부적절성을 지적하는 부분도 있다. 농산물은 이제 단순한 먹거리, 배고픔을 해결하는 양적 재화일 뿐만 아니라 맛, 향, 영양과 함께 때깔, 모양 그리고 아름다운 디자인과 브랜드, 역사·문화의 향기가 배어있는 문화상품이 국내시장과 세계시장에서 각광을 받게 되었다.

엘빈 토플러(Alvin Toffler)⁶⁾가 말한 『제3의 물결』, 즉 농업혁명, 산업혁명을 거쳐 지식정보혁명의 시대, 문화의 세기를 맞이한 지금, 농업이라는 산업도 문화경제(cultural

6) A. Toffler, 『The Third Wave』, W. Morrow & Co., New York. 홍신문화사, 원창엽 옮김, 1994.3.10 참조.

economy)적 6차산업이 되었다. 이러한 시대에 경영규모를 기준으로 하는 전업농 개념이 맞지 않는다는 지적도 있는 것이다. 국민의 정부 시절 전업농 대신 지속가능한 가족농을 중심을 두었던 것과 대비되는 대목이다.

셋째, 필자도 누차 강조해온 통일대비 농업에 대한 비전이 제시되지 않았다는 점이다. 북한의 식량관, 동북아경제중심 등의 여건을 감안할 때 한반도 반쪽만을 염두에 둔 농업비전은 곤란하다는 지적이다. 남북정상회담과 각종 후속조치가 진행됨에 따라 농정의 「틀」(Framework)도 바뀌어야 한다. 즉, 지금까지의 농정은 농정의 범위를 남북 정부 공히 비무장지대(DMZ)이남과 이북의 영토에 국한시켰기 때문에, 남한농정과 북한농정만 있었을 뿐, 헌법상의 영토개념에 입각한 농정, 다시 말해서 이남 이북 전지역을 포괄하는 한반도농정은 없었다. 이는 물론 UN에 동시가입하여 국제적으로 공인된 남북양국의 실체와 분단이라는 엄연한 현실 속에서 당연한 일이었다.

그러나 이제는 한국농정이 아닌 한반도농정, 분단농정이 아닌 통일농정 차원으로 틀과 내용을 바꾸어야 한다. 논자가 생각하는 한반도농정⁷⁾이란 다음과 같다.

첫째, 북한지역을 포함한 “……한반도와 부속도서”(한국헌법 제3조) 전역에서의 농업관련 5요소(토지·노동·자본·경영·정보)와 수요(소비수요, 수출·반출수요, 재고수요) 및 공급(생산량, 수입량, 재고량)과 관련된 농정의 「틀」과 내용을 의미한다.

둘째, 통일 이전, 통일 과정, 통일 이후의 3단계 과정에서의 농업이 담당해야할 역할과 기능을 농정의 「틀」과 내용 속에 포괄시켜, 단계적으로 시의성 있게 준비하고 추진하는 농정(이를 “통일농정”이라 칭하고자 함)을 말한다.

셋째, 남북정부가 균축을 합의하여 감축된 부분의 상당액을 농업발전과 복지향상을 위하여 집행하는 농정(이를 “평화농정”이라 칭하고자 함) 등을 의미한다.

이러한 의미에서 통일농정에 대한 비전과 구체적 수단이 빠져 있는 점은 우리 농업의 가치와 지원의 당위성에 대한 주요한 논거를 포기한 측면이 있다.

넷째, 농정추진체계 개편과 관련하여 지방농정의 활성화에 대한 대안이 부족한 측면이 있다. 참여정부 12대 국정과제 중의 하나는 ‘지방분권과 국가균형 발전’이다. 이를 위하여 중앙의 기능과 권한의 획기적인 지방이양추진, 중앙정부기능을 제외하고는 지방업무로 규정, 「지방이양일괄법」 제정을 통한 대대적 기능이양 추진, 지방의 자치역량 강화, 자치입법·조직·인사권 등 잔존하는 사전규제적 기능 전면 재검토 대폭 이양, 지방 전략기획기능 강화를 위한 교육훈련 및 인적자원 교류 촉진, 지방재정의 확충과 건전성 확보, 지역혁신 네트워크와 재정지원체제의 연계 강화로 지방의 자율성과 책임성 확보, 지방의 재정력 확충과 불균형 완화를 위해 지방소비세 신설, 국세와 지방세간 세목교환, 차등보조율 적용

7) 영문은 New Korean Agricultural Policy로 함이 좋을 듯함. “New Korean”이란 South Korean과 North Korean의 통합개념으로 설정하고자 함.

검토, 산·학·연·관이 유기적으로 연계된 지역혁신시스템(RIS) 구축, 지역개발기구(RDA)를 설립하여 지역사업 발굴, 혁신주체간 네트워킹 촉진, 중앙예산 지원창구의 일원화 등 클러스터 형성의 핵심주체 역할 수행, 「선택과 집중」에 의한 지역특화산업의 육성으로 지역경제의 활성화, 소지역 특성을 감안한 地緣산업 발전기반 조성, 지역문화 육성, 「우리문화·역사마을 만들기」 사업을 통한 문화적 정체성 확립 등이다.

이러한 국가적 과제와 맞물려서 농업분야의 지방농정 활성화와 명확한 권한 및 예산상의 자율성 부여 측면에서 미흡하다. 과거의 중앙정부 주도, 부처할거주의에서 얼마나 벗어나 있는지 의문이 드는 부분이다.

다섯째, 쌀 재협상과 DDA협상을 앞두고 있는 시점에서 협상전략이 빠져 있는 점도 문제이다. 물론 최악의 협상결과를 예상한 대책이라고 하지만 대외협상력의 제고를 위한 대책이 빠질 수는 없다. WTO/DDA농업협상이 초미의 관심사인데, 여기서 협상력 여하는 개도국지위 유지와 쌀의 관세화 유예 여부 문제다.

1) 개도국 지위 유지

우리농업이 개도국 지위를 유지한다고 해도 평균관세를 33%, 최소 23% 감축하여, 현재보다 3배 내지 2배나 많은 피해를 보게 된다. 따라서 지난 3월 DDA농업협상에서 우리정부는 협상초안에 이의를 강하게 제기했으나, 수출국들은 오히려 선진국의 경우 평균 50%, 최소 35%의 관세 감축을 제시한 초안에 대하여 불만을 제기하였다. 더욱 충격적인 사실은 중국이 지난 3월부터는 아예 수출강대국의 입장에 섰다는 것이고, 선진국 수준의 개방조건으로 가입한 대만이 되돌려 보려는 발언을 하였으나, 동조가 없었다.

협상안대로 수출국의 주장이 관철된다면, 우리의 농업소득 감소액은 2010년이면 연간 약 3조원에 달한다. 이는 농업소득액이 현재보다 약 15% 내지 17%가 감소됨을 의미한다. 따라서 피해를 줄이기 위해서는 협상에서 '개도국 지위 유지'가 절체절명의 과제다. 그런데 문제는 '개도국 지위'를 미국 및 케언즈그룹, 중국은 인정하지 않으려 할 것이고, 유럽연합, 일본, 필리핀, NTC그룹 등 지금까지의 우호적인 국가들도 소극적 또는 인정하기를 꺼려하는 분위기라는 점이다. 향후에도 강대국은 힘으로 관철시키려 할 것이다. 따라서 힘이 약한 우리는 원칙과 지혜로 대응해야 한다. 그런 의미에서 '개도국 지위 유지' 관철을 주장하는 논거는 한국은 UN/FAO(식량농업기구)에서 개도국으로 분류, UR협상 타결시 한국의 농업은 개도국 지위를 인정, OECD 가입시에도 농업분야는 개도국으로 인정, 세계은행(IBRD)과 국제통화기금(IMF)의 각종 경제지표에서 개도국으로 분류, 국제투자보증기구(MIGA), 유엔개발계획(UNDP)의 국가분류에서도 마찬가지다.

WTO협정에는 개도국을 구분하는 명문화된 기준은 없다. 기본적으로 개도국 지위 문제

는 당사국이 개도국임을 스스로 선언(Self-declaration)하면, 관련 무역협정 체결시 다른 이해당사국들이 이의를 제기 하지 않으면 그대로 인정되는 것이다.

작년 OECD에서 GDP, 교역량, 산업구조 등으로 선진국과 개도국을 분류하려는 움직임이 있었고, WTO에서 EU가 개도국 졸업 규정을 제안하고, 미국은 개도국 등급을 A·B·C로 나눠 특별대우에 차등을 두는 방안을 제안해 개도국들의 강력한 반발에 부딪혔다.

따라서 우리의 협상전략으로는 농업분야의 어려움을 극복하기 위하여 구조개혁과 소득보전, 복지개선 등을 위한 6년 내지 10년간의 준비기간이 필요하다는 점을 설득시켜 관세 및 보조금 등의 조건을 개도국 수준으로 제출하고, 상황이 어려울 경우엔 주요 소득작목은 지키고, 소득에 큰 영향이 없는 품목은 양보를 하여, 실리를 챙기도록 해야 한다.

2) 쌀 협상에서의 관세화 유예

쌀 협상⁸⁾에서 '관세화 유예' 여부도 그 영향이 너무도 크므로 이 또한 절명의 과제다. 그동안 학계 일각에서 계산한 바에 의하면, 의무수입량을 늘린다 해도 관세화에 의한 완전 개방보다 유리하기 때문이다. 따라서 UR협정상 자동관세화로 가게되어 있다는 등 쌀 협상 자체의 무용론 주장은 유감스러운 일이다. UR협정문을 보아도 법해석상 양립이 가능하다. 그렇기 때문에 협상의 대상인 것이다.

그러나 농민, 학자, 연구자 등 민간부문에서는 일본처럼 관세화로 갈 경우도 대비해야 한다. 정부 일각의 이야기처럼 협상결과가 실패할 것이라는 예단도 금물이지만, 일부 인사들처럼 성공할 것이라는 예단도 유비무환의 현실적 대응책이 아니기 때문이다. 또한 관세화가 유예된다 하더라도, 의무수입량(최소시장접근물량)은 2004년의 4%에서 8%나 10%나 의 개방폭과 기간을 유리하게 협상을 이끌어 낼 수 있을 뿐이므로, 국내정책의 내실화가 선행되어야 한다.

2. 주요 정책과제에 대한 평가

이상과 같은 농정의 틀과 관련한 문제이외에 세부 정책과제와 관련한 이견사항도 존재하고 있다. 농업구조개선(인력문제), 농지제도 문제, 쌀문제, 농업연관산업 대책 등에서 이견이 나타나고 있으며, 그 외에도 다수의 문제에 대해 다양한 의견이 제시되고 있다. 주요 정책과제에 대한 요약·정리하면 다음과 같다.

8) 그간의 연구결과는 한국농촌경제연구원, 한두봉, 김충실, 임정빈, 윤석원의 것을 참조.

1) 농업구조개선(인력문제)

농업구조개선과 관련하여 전업농 중심으로 개편하는 문제에 대한 이견이 존재한다. 앞서 살펴본 바와 같이 전업농이라는 표현에 대한 농업인의 거부감과 함께 과연 6ha규모로 경쟁력이 존재하는가에 대한 근본적인 회의가 존재하는 것도 사실이다. 대책안에서 제시하고 있는 자연재해에 대비한 경영위험프로그램, 소득안정프로그램, 논직불제 지원상한 확대, 규모화 자금 지원 확대 등으로 과연 경쟁력이 있는가의 문제이다.

그리고 중소농의 경우 경영다각화, 농의소득, 고부가가치 농업으로의 전환, 영세·고령농은 재촌탈농 유도 등의 대책이 제시되고 있는데 정책대상을 어떻게 분류할 것인가 하는 문제도 민감한 문제이다. 현재 약 1백 30만 농가 중에서 6ha규모로 전업농이 될 수 있는 농가가 얼마나 되는가에 대한 강한 문제제기가 나오고 있다. 그 비판의 핵심은 다수 농가를 농업에서 탈락시키는 대책이 되지 않겠는가 하는 것이다. 공익적 기능의 다수를 차지하는 쌀농사에 대해 전업농 위주의 구조조정이 강조됨으로써 다수 농업인이 위협을 느끼고 있는 문제를 어떻게 해결할 것인가? 이것은 표현상의 문제가 아니라 농업보호의 수준을 결정하는 문제라고 할 수 있다.

즉 논직불제, 쌀소득보전 직불제가 어떤 규모로 이루어질 것인가 하는 문제이다. 대책안에 따르면 쌀전업농은 2002년 3,900만원에서 2013년 5,800만원으로 도시근로자 가구당 소득과 비슷한 수준으로 증가할 전망하고, 다양한 직접지불제의 확충으로 6ha 쌀 전업농의 직불금은 2002년 100만원에서 2013년 약 900만원 수준으로 증가할 전망을 제시하고 있으나, 중소농과 영세·고령농에 대한 소득추계는 구체적이지 못한 측면이 이러한 불안을 더욱 가중하고 있다.

2) 농지제도 문제

농지제도와 관련하여서는 규제완화에 전통적인 의견대립이 유지되고 있다. 농지은행 도입 방안, 농지수급 전망과 보전 목표, 농지 소유·이용제도 재검토 및 개편 방안, 영농 규모화정책 개선 방안 등에 대한 의견이 농지제도와 맞물려 논쟁이 진행되고 있다.

농지 소유 및 이용과 관련하여 일방적인 규제완화가 과연 농업인에 도움이 될 것인가 하는 문제와 난개발을 부추기는 역기능에 대한 대책 마련이 요구되고 있다. 농지수급 전망과 관련하여서는 통일대비 농정구상의 적용 문제, 비경작 농지보전 방안 등이 논의의 대상이다.

당초 농업진흥지역 지정에 불합리한 측면이 존재하는 현실과 농지규제완화가 무분별한 난개발을 부추긴 경험 등을 비추어 볼 때, 일방적인 규제완화는 투기와 함께 농촌지역의 난개발로 인한 황폐화를 불러 올 수 있다는 점에서 신중한 결정이 요구된다.

3) 쌀 문제

쌀과 관련하여서는 수매제 폐지, 공공비축제 도입이 논란이 되고 있다. 대책안은 2005년 공공비축제를 도입하고 민간유통 활성화, 농가소득 보완대책을 확정하였으나 농업인단체는 단경기 홍수출하 방지대책이 부실하고, 직불제도 기대 수준에 못미친다는 판단을 하고 있다. 농업인단체는 쌀 재협상 동향 및 대책도 추가로 논의되어야 하며, 식량 자급률 목표설정 방안, 논직불제 개편 방안 등 쌀 농가소득 안정 방안, 쌀 유통구조 개선 방안도 추가로 논의되어야 한다는 입장을 보이고 있다. 쌀 재협상이 예정되어 있는 상황에서 쌀 대책과 관련한 논의는 선소득 대책의 전제조건이 충족되어야 하므로 신중하게 결정해야 한다.

4) 농업연관산업 대책

농업인 중심의 농산물 가공·유통 활성화 및 규제 완화, 농자재·농기계 등 투입재산업 정책, 직접직불제도 전반과 관련한 이견도 대두되고 있다.

농가교역조건이 날로 악화되고 있음에도 투입재 산업에 대한 대책이 빠져있다는 지적은 당연한 것이고, 전통주, 음료 개발 등에서 일반제조업과 같은 규제를 받고 있는 문제도 해결되어야 한다는 지적이 많아 추가적인 논의가 필요한 사항이다.

5) 기 타

이상과 같은 문제이외에도 입입·산촌 대책과 관련한 사항, 정책자금 사용관련 신용문제 에로사항 개선문제, 농가 도우미제도를 병가 등도 지원될 수 있도록 확대 검토하는 문제, 농산물 소비실태와 증장기 수요 예측을 토대로 품목별 대책 마련, 농촌주택 개량사업 금리(5.5%) 등 정책자금 금리 인하 및 농촌의 빈집처리 대책 보완, 원산지 표시제 강화, 친환경 농산물 인증 비율 확대, 농약 위해 보호대책 마련, 유휴 논밭을 사료작물 재배지로 활용하는 방안 검토, 정책기조 전환(농촌복지, 지역개발 강조)에 맞게 농정 조직 개편 등이 관련 기관과 단체들로부터 문제가 제기되고 있는 상황이다.

IV. 국민적 합의 형성을 위한 보완과제

1. 공개적 논의와 국민적 합의 과정의 내실화

현재 대책안에 대한 일부 농업인의 반발 등을 고려하고, 앞서 살펴본 바와 같은 미합의

사항을 처리하기 위해서는 이번 대책안의 확정을 내년으로 미루거나, 최소한 합의된 사안만 발표하고, 공감대 형성을 위한 논의를 지속할 필요성이 제기되고 있다. 그 논의의 장은 농업인·소비자단체 대표, 학계, 언론계, 정부의 책임자 등으로 구성되어 있으므로 농업·농어촌특별대책위원회에서 이루어질 수밖에 없다. 핵심적인 쟁점사안과 부가될 대안과 대책에 대해 논의하고, 그에 수반하는 예산계획까지 점검하는 것이 필요할 것이다.

그리고 대책안 확정시에도 이의 수정과 폭넓은 의견수렴을 위한 절차적 장치를 마련하는 문제도 적극 고려되어야 할 것이다. “FTA통과를 위한 졸속대책이 아니냐”는 일부의 문제제기와 “밑 빠진 독에 물 붓기 아니냐”는 비판에 합리적 해법을 강구하기 위해서라도 공개적이고 폭넓은 논의가 필요하다.

2. 대책 및 합의의 법제화 문제

이번 대책안의 일관성을 확보하기 위한 제도적 장치 마련이 필요하다. 농민단체들은 자급수준과 목표소득 달성을 위한 정책수단을 농업·농촌기본법에 담을 것을 요구하고 있다. 이러한 주장은 대통령의 결단, 정치적 변수에 따른 임의적 추진의 문제를 근본적으로 해결하고, 항구적인 농업지원 체계를 만들어간다는 점에서 중요한 대목이 아닐 수 없다.

미국 및 유럽과 같이 변화한 상황과 국내 농가들의 의견을 수렴한 중기농업계획을 예산과 함께 수립하여 대통령이 직접 발표토록 하여 농정의 책임성과 예산수립을 뒷받침하는 것이 필요하다는 주장이다. 미국의 2002년 농업법, EU의 ‘어젠다 2000’, 일본의 ‘식료·농업·농촌기본법’처럼 중장기적인 기본계획과 예산을 담은 실질적인 법을 제정해 중장기투융자사업을 법률로 확립하는 것이 바람직하다는 의견이다.

IV. 결론 : 미래·희망·참여농정을 위한 과제

이상으로 농림부의 대책안에 대한 그간의 논의를 정리하고, 농업인 단체와 학계의 반응 등을 정리하였다. 이러한 작업의 과정에서 많은 농업인을 만나고, 관련된 학자들의 의견도 수렴하였다. 오늘의 진통이 위기에 처한 우리 농업을 바로 세우는 계기가 되어야 하겠다. 앞으로의 진전된 논의를 위해 필자가 생각하는 나름의 농정 방향 내지 방안을 제시하면 다음과 같다.

1. 미래농정(미래를 여는 농업·농촌)

환경·수출·기술·지식정보화농업 등 4대 농업은 시대적 생존전략적 과제인 동시에 미래를 여는 농업이라고 생각된다. 이와 함께 정부는 정주·도농교류공간, 쾌적한 문화·복지공간, 국민들로부터 농업·농촌의 다원적 공익기능이 공감된 미래를 만들어 가는 농정전략을 단계별로 수립, 미래에 대한 비전을 제시해야 한다.

이에는 농정에 대한 새로운 패러다임과 철학의 정립이 필수적이다. 예컨대, 농업의 다원적 공익기능, 세방화(localization)농업, 수출농업, 지역농업, 관광농업, 통일농업, 민족농업, 한반도농업, 안보농업, 친환경농업, 생명농업, 기술농업, 6차농업, 문화농업, 지식농업, 벤처농업, 디지털농업 등 농업에 대한 시각과 접근을 장대한 미래지향으로 바꿔야 한다.

기본적인 틀을 단순화하여 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 4·4·4대책(4대 경쟁력, 4대 혁신, 4대 농어업)

<p>1. 4위1체의 4대 정책: 협상력·경쟁력·소득보전·복지정책</p> <ul style="list-style-type: none"> - 협상력 : 개도국지위 유지, 쌀의 관세화 유예 - 경쟁력 : 4대경쟁력 제고 - 소득보전 : 경쟁력이 없거나 약한 경우, 기본적 생존권 보장 - 복지정책 : 교육, 의료, 주거환경 등 복지의 내실화
<p>2. 4대 경쟁력: 품질·안전성·기능성·브랜드경쟁력</p> <ul style="list-style-type: none"> - 소비자만족, 고객만족(CS), 소비자감동, 소비자의 수요에 부합하는 (안성)맞춤농업, 즉 맛과 향, 안전성, 기능성, 전통문화와 지역문화를 소비자 감각에 맞도록 변용한 브랜드 창출로 고가 판매와 수입농산물에 대응
<p>3. 4대 혁신과 의식혁명: 기술·경영·가공유통·정보화 혁신 그리고 의식혁명</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기술 혁신 : 친환경농업기술, 품질고급화 등 - 경영 혁신 : "농업도 경영이다" - 가공유통혁신 : 생산의 시대에서 가공유통의 시대로 - 정보화 혁신 : 밭농사에서 디지털농업으로 - 의식 혁명 : 농업인은 기술자이고 경영인이며 유통인이자 지식정보사라는 마인드를 가져야
<p>4. 4대 농업: 환경·수출·기술·지식정보화 농업은 시대적 생존전략적 과제</p>

2. 희망농정(균형소득·균형복지·지역균형발전 실현)

도시근로자와의 소득격차가 해소되고, 교육, 보건의료, 복지수준에 차이가 없으며, 기본적인 문화생활을 향유할 수 있고, 도시와의 지역격차가 해소된다는 가능성과 희망이 있어야 농업·농촌을 지킬 것이다. 그렇지 않다면, 이농, 향도이촌의 추세가 적정수준 이상의 빠른 속도로 진행되어 도시에서의 과도한 부담으로 도시문제가 농촌문제보다 더욱 커질 것이다.

따라서, 구체적 정책과제를 예로 들면, 소득정책으로서 품목별, 경영단위별 안정대책을 동시에 병행, 복지정책으로서 기초생활보장제도의 형평, 고령농업인을 위한 지원 프로그램 개발, 의료보험제도의 개선, 교육정책의 개선, 지역정책으로서 농촌의 경제적 사회적 문화적 각종 시설 및 기반확충 등이다.

3. 참여농정(참여민주주의 정착)

참여정부의 대통령은 "국민이 대통령이다"라는 명제를 내걸고 출발하였다. 이를 변용한다면, "농업인이 대통령이다"라고 할 수 있다. 이는 정치인으로서의 정상에 오른 대통령의 정치적 표현이라고 할 수도 있지만, 그보다는 국민(주권자)이 주인이고 공직자는 봉사자(머슴)라는 헌법의 내용과 참여민주정부로서의 정치철학적 소신이자 당위적 표현이라고 해석해야 마땅하고 생산적이라고 본다.

또한, 실제로 단순한 공약차원이 아니라 농림장관에 관한 인사권마저 농민단체의 추천에 따른다는 의지를 누차 표현하는 등 실질적인 참여농정의 전범을 보였다면 면에서 참여민주주의 실천의지를 의심할 여지는 없다. 그러나, 농민단체는 각료 제청권과 함께 농정에 대한 책임도 분담해야한다는 원칙적 요구에 대하여 부담을 느꼈고, 단체내부의 이견조정 불합치로 무산된 결과를 보였다. 이는 농업분야는 참여민주주의에 대한 인식과 내용이 아직까지 미완의 단계에 있다는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 향후에도 계속 농민참여 내지 국민참여를 위한 정치적 제도적 인식론적 기제를 개발함과 동시에 적어도 10년 이내에 정착되도록 해야 한다. 정치는 권력기제의 수단을 기준으로 행해지므로 부정적 측면이 개재되는 경우가 많지만, 농정을 좌우하는데 있어서, 가장 영향력이 큰 것이 민주국가의 보편화된 현실이므로 농업인과 농업분야 관계자들은 권력의 감시자로서 그리고 주체로서 자유와 책임을 다해야지, 단순한 비판자로서 또는 관망자로서의 위치에 머물러 있으면 안된다. 이는 곧 지금까지 경험한 바와 같이, 권력의 객체화로 결과되고 농업인의 입지를 스스로 좁히는 결과를 가져온다. 이는 또한 농업인을 소외시키고 정책결정의 場에의 진입을 막

거나 형식화의 수단으로만 이용해온 구태정치의 속성에 악용될 우려가 있다. 참여농정, 국민주권농정에 입각하여, 정책형성 과정부터 농·소·정이 함께 하고자 하는 것이 참여정부의 의지라면 농업인의 입장에서 이를 적극 수용하고 오히려 실질화 할 수 있도록 노력해야 한다.

따라서 경제사회적 약자인 농업인이나 농업인 계층이 직·간접적인 정치참여에 의하여 합법적 정치세력화를 도모하는 것은 한국을 비롯한 모든 민주국가의 기본으로 자리 잡아야 한다. 아울러 권력의 배분이 공정성과 형평성을 가질 때, 견제와 균형(check and balance)이라는 민주주의 기제가 온전하게 작동될 수 있기 때문에, 이에 대한 정부의 배려와 농업인 및 농업분야 관계자의 실천적 노력이 있어야 한다.

나아가 농업인에게 국제적 연대의 권리를 보장하고 지원해야 한다. 국제적 연대의 권리와 관련해서는, 세계인권선언 제28조에 “모든 사람은 이 선언에 제시된 권리와 자유가 완전히 실현될 수 있는 사회적 국제적 질서에 대한 권리를 갖는다”고 명시, 개별 국가의 한계를 넘어선 집단적 연대권을 제시하고 있다. ‘연대권(solidarity right)’이란 서구의 자연법적 인권이론이 전제하고 있는 개인차원의 인권이 아니라, 국제적 불평등문제를 시정하고자 하는 ‘집단적 인권(collective right)’ 개념으로 볼 수 있다(이원웅, 앞의 글).

이와 같이 세계인권선언은 세계질서를 형성하는 기본 조건을 인권이라는 범주로 천명하고 있으며, 인권의 실현을 위해서는 국제적인 연대가 필요하고, 또한 연대할 권리가 있는 것이다. 따라서 오늘날 농업개도국은 물론 선진국에서도 농업·농민·농촌문제는 이에 근거한 정치적 경제적 사회적 문화적 조건들을 분석·진단하고, 그 처방과 대안은 국제적 연대 속에서 모색해야 한다. 농업인의 권리도 글로벌 기준(global standard)과 글로벌 전략(global strategy)이 필요하다고 생각한다.

참고문헌

1. 농림부. 2003. 농업·농촌종합대책(안).
2. 장원석. 2003. 참여정부의 농정방향과 과제. 2003년 하계학술대회 발표 논문집. 한국농업경제학회.
3. 정영일. 2003. 농정혁신의 조건과 과제 - 농업·농촌종합대책안의 비판적 검토.
4. A. Toffler(원창엽 역). 1994. The Third Wave. W. Morrow & Co., New York (홍신문화사).