

참여정부의 농정패러다임! 또다시 시행착오를 겪을 것인가?

한농연정책조정실

● 농림부에서 제시한 농업·농촌 대책(안) 개요

지난 11월 참여정부의 농업로드맵 수립을 위해 농림부에서 작성한 농업·농촌 대책초안에 대한 분석 작업이 지난 11월 초 정책실에서 이루어졌다.

주요내용만 개괄적으로 검토해 보면 첫째, 기존의 농업 중심의 부서 운영방침을 농업·식품·농촌 중심으로 정책의 외연을 확대하였다.

둘째, 전체 농가를 대상으로 평균적 지원이 이루어졌던 기존의 방식에서 농가 유형별 '선택과 집중' 방식으로 선회하였다. 즉, 규모화 정책지원 지원에서 경쟁력 중심의 선택과 집중이 이루어지고 은퇴 농가의 생계비 수준의 소득 유지와 복지·관광 등 농외소득원 확충 방안이 제시되었다.

셋째, SOC(사회간접자본, 농업기반시설) 중심의 투·융자가 일반적이었던 반면 소득, 복지, 지역개발 중심의 투·융자 지원이 제시되었다. 그 방편으로는 규모화 된 전업농을 육성하고, 고부가가치 기술농업을 육성하며, 직불제 등 소득안정과 농촌 지역개발에 중점적인 지원이 이루어진다는 것이다.

넷째, 정부 주도 하에 이루어진 농산물 가격지지 정책에서 시장지향적이고 소득보조정책으로의 전환이다. 개별 품목의 수급과 가격 결정에 정부가 직접 개입하지 않고, 경제주체의 의사 결정을 지원한다는 것이다. 농가소득 하락 문제에는 다양한 직접지불제 도입을 통해 극복하겠다는 것이다.

다섯째, 기존의 증산 중심 정책에서 고품질·안전 농산물 중심의 농업정책기조의 변화이다. 농식품안전성 관리체계를 강화하고 브랜드 파워 제고에 힘쓰겠다는 것이다.

여섯째, 농업생산 공간으로서의 농촌 개념에서 생산과 정주·휴양공간으로서의 농촌을 수립하겠다는 것이다. 농촌에 사람과 자본이 유입되도록 하고, 생산기반 정비는 축소하여, 종합적인 농촌개발로 전환시키겠다고 한다.

정부의 정책방향에 대한 한농연의 검토의견

- 농업정책의 패러다임 전환이 필요하다

우선 식량안보와 식량자급에 대한 정부의 의지를 지적하지 않을 수 없다. 지금까지 묵시적으로 사회적 합의를 이끌어왔던 식량안보와 식량자급에 대한 정책적 목표제시가 전혀 이루어지지 않았으며 아예 이러한 목표를 폐지한 것이 아닌가 우려된다. 농업은 국가의 식량산업이다. 경제논리에만 치우쳐 가장 기본적 목표가 되어야 하는 적정규모의 식량자급과 식량안보에 대한 의식 없이 어떤 농업정책을 제시할 수 있겠는가? 기초 식량, 양념채소, 한우 등 국민에게 필요한 농축산물을 일정 정도 자급할 계획을 밝히고 이를 위한 정책수단을 배치하는 것이 농민들의 농정에 대한 신뢰확보의 지름길일 것이다.

그 다음단계로 농업의 가치 평가를 통해 국민적 합의를 이끌어낼 수 있어야 한다. 식량산업, 통일산업, 지역산업, 생명산업, 환경산업, 첨단산업, 종합산업으로서 경제적 가치와 다양한 사회공익적 가치를 종합한 가치 평가가 이루어져야 하고, 농업의 새로운 가치에 대한 국민적 합의를 이끌어내기 위한 노력이 정부차원에서 적극적으로 이루어져야 한다.

- 농업정책의 목표 설정에 대한 재검토가 필요하다

개별농가의 경쟁력 확보와 개방화에 따른 대책은 80년대 중반부터 시행되었던 농정의 기본골격을 크게 벗어나지 않은 것이며, 정부의 정책적 의지가 반영되지 않은 상황에서 무수한 시행착오를 겪어왔던 정책이다. 따라서, 이제는 농업정책의 목표도 획기적인 전환이 필요하다. 국민경제 내에서 농업의 품목별 자급 수준, 생산기반 유지, 농민인구의 유지 등의 농업의 지

위와 역할을 설정하고 도시민 대비 농민의 소득수준에 대한 보장 차원에서 농민의 소득보장 목표가 수립되어야 한다.

- 투용자 규모 확대와 우선 순위 설정이 이루어져야 한다

농축산물 개방에 대비해 실질적인 농업경쟁력 확보와 농가소득 안정, 전면적인 농어촌복지대책을 확립하기 위해 대규모의 투용자 규모 확대가 필요하다. 농업예산을 10%이상 확보하고, 직불제 예산을 농가소득의 30%로 확대하는 등 대선공약 이행과 필요사업 수행, 농가소득 안정을 위해 투용자 규모의 대폭적인 확대가 이루어져야 한다. 이를 위한 재원마련은 대규모 간척사업 및 무리한 기반정비 사업 등 비효율적인 사업을 정리하고, 정부 재정 확대와 기존 사업에 대한 평가를 통해 불필요한 사업예산을 삭감하여 마련하여야 한다.

또한, 농림예산과 관련한 신뢰회복차원에서 선행되어야 할 과제가 있다. 쌀 수매보조금(AMS) 산정 시 정부가 실질적인 투입 비용만 계산해야 함에도 총액을 계산함에 따라 수매보조금 총액이 농가투입분으로 계산되고 있으며, 양곡증권정리기금은 과거 양곡관련 채무를 상환하는 목적으로, 농림부 예산에 포함시키는 것은 문제가 아닐 수 없다. 농림부 예산의 투명성 확보 및 실질예산을 공개하여 효율적인 집행이 이루어지도록 해야 한다.

- 규모화 구분에 의한 전업농 지원은 정책 실패의 우려가 있다

규모화에 의한 전업농 지원은 전반적인 농산물가격의 하향지향성, 생산비의 고비용 구조 존속 상황에서는

실패할 수밖에 없다. 규모화에 의한 구분은 가격경쟁력을 중요시하는 정책이며, 가격과 품질, 시장대응을 위해서는 조직화의 과정이 필요하다. 지원농가의 조건을 경영능력이나 전문화에 따라 구분해야 한다. 후계자와 전업농 등 인력육성체계가 분리되어 있는 상황에서는 혼선과 비효율성이 발생할 수밖에 없다.

중소농과 영세농에 대한 대책이 불분명한 것 또한 정책실패의 주요 원인이 될 수밖에 없다. 이탈농가에 대한 자금투자계획과 이로 인한 지역 축소의 문제가 불분명하고, 전업농에 대한 선택적 지원은 직접지불제가 충분한 보상이 되지 않을 경우, 휴경을 선택하지 않고 타 작목으로 전환해 식량자급은 물론 전체 농축산물 수급에 부정적인 영향을 끼칠 것이다.

먼저, 생산의 전문화를 달성하기 위해서는 규모화에 의한 전업농이 아니라 농업전문 인력의 개념으로 전환하며 인력육성체계를 일원화해야 한다. 또한, 전문인력 육성정책의 전제조건인 가격과 소득보장, 생산비 대책이 확립되어야 하고 생산자산 취득에 따른 비용 증가에 대한 확실한 대책이 수립되어야 한다. 앞으로 개별단위 시장대응이 점차적으로 어려워질 것에 대비하여 전업농가를 둘러싼 씨줄과 날줄(작목반, 영농법인, 협동조합 등)의 유기적인 상호작용이 이루어져야 한다.

- 농업·식품·농촌으로 정책의 외연을 확대하기 위한 전제 조건이 필요하다

생산요소-생산-유통 및 가공-소비의 전 과정을 농업 내에 흡수하여 농업계 자본이 농민에게 기여할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 협동조합 중심의 유통 및 가공 체계 확립이 선행되어야 한다.

소비자의 구매욕구 변화에 발맞춰 우리 농산물의 고 품질·안전성 확보를 위한 제반여건 조성이 부족하다. 시장의 요구에 대응하기 위해 개별농가에게만 강제할 것이 아니라 조직화하고 인센티브를 부여하는 등의 자발적 참여를 적극적으로 유도하는 정책수립이 필요하다.

다. 환경친화적 농산물 생산은 유통, 판매의 경로 확보와 정부의 생산요소지원이 필요하다.

- 가격지지 정책과 농가경영안정 정책의 병용이 필요하다

WTO체제 내에서 가격지지정책은 제한이 따르지 만, 산업으로서 농업 내 가격지지정책은 최소허용보조 등으로 가능한 수단을 동원하고, 농가경영안정을 위한 직불제, 재해보전 등 여러 정책을 병용하여 소득보전이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 실제로 미국은 1996년 폐지한 목표가격제를 부활시켜 시장지향적 농정에서 후퇴하고 있고, EU는 가격지지 축소와 직접지불 확대 추세가 지속될 전망이다. 두 가지 정책을 병용하고 있다.

- 농산물 수입개방 확대에 따른 농산물 수입제도를 엄격하게 강화해야 한다

쌀을 제외한 모든 농산물의 관세화로 비관세 수입장벽 구성은 어려우나, 검역 기준 및 특별긴급관세제도 활용 등 농산물 수입제도를 엄격하게 강화함으로써 농산물수입장벽을 구축해야 한다.

- 농촌대책의 상향식 추진이 이루어져야 한다

일본처럼 지방자치제와 지역경제가 오랜 역사를 가지지 않은 채 중앙 집중적인 농촌투자는 비용에 비해 효율성이 떨어지는 문제가 발생한다. 따라서, 사업계획과 수립, 집행이 지역주도에 의한 상향식 추진이 되어야 하며, 사업성과에 의한 자금 지원 등 평가기준을 강화할 필요가 있다.

비록 상기 내용은 원론적 차원에서 분석된 것이지만, 이는 농정전반에 걸쳐 농민들의 입장과 요구가 반영된 것이다. 정부에서는 이런 기본적 패러다임을 수용하면서 농민단체와 구체적인 세부지원계획을 수립해 나가야 할 것이다. **인농연**