

「농업·농촌종합대책」과 농촌복지 및 지역개발



유정규 경제학박사
(지역재단)

1. '농업·농촌종합대책' 의 의의

정부는 지난 2월 23일 '새로운 10년을 여는 농업·농촌종합대책'을 발표하였다. 이는 지난해 11월 11일 제8회 농업인의 날에 노무현 대통령이 발표한 '119조원 투융자계획'에 대한 구체적인 청사진을 제시한 것이라고 볼 수 있다.

정부는 이번 '대책'이 첫째, 향후 10년간의 농정 로드맵(road-map)이며 둘째, 농가소득안정 및 농촌복지대책을 포괄하는 명실상부한 종합대책이라는 점을 강조하면서 앞으로 추진할 '9대 혁신과제'를 제시하였다. 이를 보면 첫째, 우리농업의 중추세력으로 전업농(6ha 규모 쌀전업농 7만호) 육성 둘째, 미래농업을 선도할 젊은 인재양성(35세 미만의 창업농 1천명 선발·육성) 셋째, 농가소득안정을 위한 직접지불제도의 확대(전체농업 예산대비 직불예산을 2003년 9.4%→2013년 22.9%로 확대) 넷째, 우수농산물관리제도(GAP)와 축산물위해요소관리제도(HACCP) 도입을 통한 식품안전성 제고 다섯째, 농약과 화학비료감축과 인증제도 정비 등을 통한 친환경농업육성 여섯째, 신기술과 과학영농과 생명공학을 활용한 고부가가치농업육성 일곱째, 농산물품질고급화로 농산물수출 확대 여덟

째, 농촌 교육·의료·복지인프라의 확대로 농업인의 삶의 질 향상 아홉째, 농촌 지역개발로 살고 싶고 가고 싶은 농촌의 건설 등이다.

실행가능성 여부와 정책수립과정상의 의견수렴 문제, 예산대책 미흡, 국민적공감대 형성 등 여러 가지로 문제점이 없는 것은 아니지만, 이번 '대책'은 과거의 그것들에 비해 몇가지 차별적인 것을 발견할 수 있는데 그것은 첫째, 정책패러다임의 변화이다. 즉, 정책대상이 농업중심에서 농업·식품·농촌으로 확대되었으며 정책수단도 정부주도·가격지지에서 시장지향·소득보조로 방향이 바뀌었고 농촌의 성격을 기존의 농업생산공간에서 생산과 정주 그리고 휴양공간으로 재해석하였다는 점이다. 둘째, 정책 기본틀의 변화이다. 즉, 과거의 농림부 대책들이 대부분 농업분야 특히 구조개선에 집중되어 있었는데 반해 이번 대책은 농업정책과 농촌정책, 소득정책을 분리·독립적으로 다루고 있다는 것이다. 셋째, 지역을 단위로 하는 정책의 강조이다. 즉, 3~5개의 법정리를 권역을 하는 '농촌마을종합개발'과 지역농업클러스터의 육성을 목표로 하는 지역농업발전계획의 수립과 추진이 그것이다.

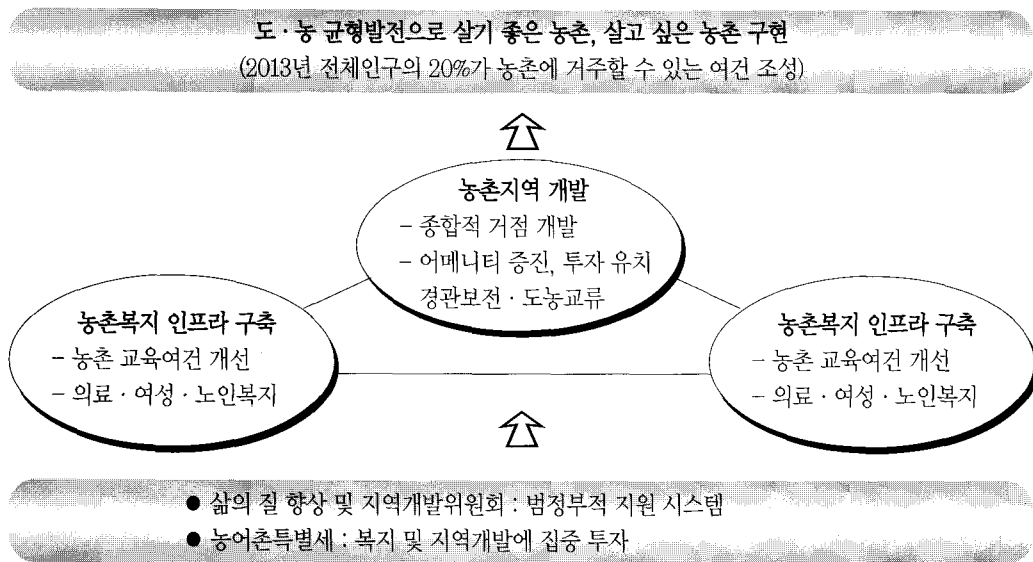
이하에서는 이러한 변화 중 '농어업인 삶의 질

향상 및 농어촌지역개발에 관한 특별법(이하 삶의 질 법)과 직접적인 관련이 있는 부분 즉, 이번 대책을 통해 과연 농촌주민의 복지수준향상과 지역개발이 얼마나 촉진될 수 있을 것인가 혹은 농촌주민의 삶의 질 개선을 위해 무엇이 좀더 보강되어야 할 것인가 등에 대하여 검토해보고자 한다.

2. '농업·농촌종합대책' 중 농촌복지 및 지역개발분야의 주요내용

이번 대책 중 '농촌복지증진 및 지역개발'과 관련된 부분만 추출하여 정리해보면 다음과 같다(표 1)참조).

〈표 1〉 농촌복지증진 및 지역개발의 비전과 전략



〈 농촌복지증진 및 지역개발을 위한 로드맵 〉

	1단계(2004)	2단계(2005~2008)	3단계(2009)
사회안전망확충	<ul style="list-style-type: none"> 건강보험료 경감율 : 30% 국민연금 보험료: 10등급소득 기준 보험료의 50% 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 50%로 확대(05) 중위수 소득기준 보험료의 50% 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 50%로 확대
교육·의료·복지 인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> 고교생 교육비 지원 : 1.5ha미만 농가(03 : 1ha) 영유아 양육비 지원 : 1.5ha미만 농가 여성농업인센터 : 27개소 	<ul style="list-style-type: none"> 전농가로 확대(05) 2ha미만 농가로 확대(05) 34개소(05), 163개소(08) 	<ul style="list-style-type: none"> 전 농가로 확대(10)
농촌지역개발	<ul style="list-style-type: none"> 소도읍육성 : 매년 20개소 농촌마을종합개발: 16개 권역 주택용자조건 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 100개(05) 경관협약 시행(05) 	<ul style="list-style-type: none"> 194개소로 확대(13) 1,000개권역으로 확대(13)

(자료 : 농림부, 「농업·농촌종합대책」, 2004. 2.)

첫째, 농촌사회안전망 확충이다. 즉, 농어촌주민에 대해서도 도시근로자의 4대보험(연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험)에 걸맞는 수준은 사회안전망을 구축한다는 것이다. 구체적으로보면 연금보험료 지원 소득기준의 상향조정, 건강보험료경감율의 연차적 확대, 농작업과정에서 발생하는 상해공제보상 확대, 농어민에 대한 기초생활보장혜택 확대 등이다.

둘째, 교육·의료·복지인프라 확충이다. 즉, 도시민과 균등한 생활여건을 구비함으로써 농촌주민의 삶의 질을 향상하기 위해서 농촌교육여건을 개선(소규모 학교정상화, 교육비부담경감, 우수교원 확보)하고 보건·의료서비스를 확충(의료서비스질의 향상, 보건의료접근성 제고, 건강관리센터의 설치)하며 농촌여성·노인대책을 강화(여성농업인센터 확대, 농가도우미제도 개선, 생산적 복지 확충)해 나간다는 것이다.

셋째, 농촌지역개발이다. 농촌다움을 갖춘 쾌적하고 활력이 넘치는 농촌을 만들기 위해서 지역의 경제·사회·문화의 중심지를 소도읍으로 육성해 나가며 동시에 3~5개의 법정리를 하나의 권역으로 개발하는 농촌마을종합개발사업을 실시하며 각종규제를 완화하여 도시의 자본과 사람이 농촌으로 들어올 수 있는 기반을 조성해 나가는 동시에 지역개발방식도 지역주민과 지자체가 주도하는 상향식·종합적 접근방식으로 전환해 나간다는 것이다.

이외에도 이번 대책에서는 지역농업발전을 위한 '지역농업 클러스터(cluster)'의 육성을 강조하고 있다는 것도 하나의 특징이다. 즉, 각 지역마다 전략품목을 중심으로 생산·저장·가공·유통 등의 과정을 하나로 집적(=cluster)하고 구성주체간의 조직화와 협력을 강화함으로써 시너지효과를

극대화하며 이를 통해 지역의 잠재력과 개성을 살린 특색있는 농촌개발을 선도해나가도록 한다는 것이다.

3. 농촌복지 및 지역개발과 관련한 농업·농촌 종합대책의 문제점

이상에서 살펴본 것과 같이 이번 대책이 과거의 대책들에 비해서 여러 가지 측면에서 진일보한 측면이 없는 것은 아니지만, 과연 정부의 주장대로 한국농업의 취약한 경쟁력을 강화하고 농가의 어려움을 해소하며 '살고 싶고 가고 싶은 농촌건설'로 이어질 수 있을지는 여전히 의문이다.

먼저 이번 대책의 전반적인 한계에 대하여 살펴 보자 첫째, 정책에 대한 신뢰의 문제이다. 지난 2월 23일 농업·농촌종합대책이 발표된 직후 농업관련단체들의 일반적인 반응은 대책의 진정성을 신뢰할 수 없다는 반응이었다. 즉, "이번 대책은 지난해 한-칠레 자유무역협정(FTA) 체결 이후 폭발하기 시작한 농민들의 분노를 달래기 위해 급조된 것에 불과하다" 왜냐하면 "전업농육성은 규모의 경제 효과를 노리는 정책인데, 전농은 이 대책이 규모의 효과를 거둘 수 없다고 단언한다. 미국의 경우 한 농가당 보유농토가 100ha가 넘는데, 6ha 수준의 국내 전업농이 어떻게 경쟁할 수 있겠느냐. 전업농 육성정책은 오히려 국내 쌀농사를 몰락시키는 결과만 가져올 것이기 때문이다(전농 정책부장)"라는 지적이다. "119조원 투융자약속이 지켜지려면 정권이 두 번 바뀌야 하는데 이를 담보할 수 있는 대책이 전혀 없다. 그런데 이를 어떻게 믿을 수 있겠는가(전국한우협회 충남도지회장)" 이외에도 "노무현 대통령은 농업예산을 국가전체예산의 10%수준을 확보

하겠다고 했는데, 이를 저버렸다. 그런데 어떻게 이 대책을 믿을 수 있겠는가” 등의 반응이다. 따라서, 이번 대책이 실효를 거두기 위해서는 이러한 불신을 어떻게 극복하느냐가 가장 중요한 관건이라고 할 수 있다.

둘째, 119조원이라는 숫자 그 자체에 대한 의문의 제기이다. 즉, 숫자가 부풀려져 있거나 혹은 특별한 의미를 갖지 못한다는 지적이다. 가령, 2004년 농림수산업 예산이 10조 1,213억원이고 따라서 향후 10년간 현재의 예산규모가 유지된다면 그 자체만으로도 101조가 넘는다. 만약 전체예산의 증가에 따라 농림예산도 늘어난다면 자연스럽게 110조원 이상이 될 것이므로 119조원이라는 숫자는 특별히 농업·농촌을 고려한 예산이라고 할 수 없는 데도 불구하고 많은 사람들에게 환상을 심어줌으로써 이 대책의 발표로 인해 농업·농촌에 대한 비농업부문 특히 도시민들의 불필요한 오해와 반발만 초래했다는 지적도 많다.

셋째, 이해당사자들의 의견수렴과 관련된 문제이다. 이 대책이 향후 10년간 한국농정의 로드맵을 만드는 중요한 작업인데도 불구하고 가장 중요한 이해당사자라고 할 수 있는 농업인이나 농업관련 단체의 의견수렴을 거치지 않은 채 마련되었다는 것이다. 지방분권과 지역자립, 주민참여가 강조되고 있는 ‘참여정부’에서도 여전히 과거와 같은 전례가 반복된다면 이는 큰 문제가 아닐 수 없다. 이 대책이 비판받는 주된 이유 중의 하나도 바로 여기에 있는 것이다.

다음으로 농촌복지 및 지역개발과 관련한 농업·농촌종합대책의 문제점에 대하여 살펴보기로 하자. 첫째로 지적할 수 있는 것은 구체성의 미흡이다. 가령, 농업인에 대한 상해보험료 지급확대를 위해서는 공제가입이 전제되어야 하는데 현재, 많

은 농업인이 왜 공제에 가입하지 못하고 있는가에 대한 대책이 없고 농촌지역의 공공도서관 건립을 확대한다고 하지만, 실제로 이를 이용할 수 있는 자원을 어떻게 확보할 것인가에 대한 대책이 없다. 또한 고교생에 대한 학비지원이나 영유아에 대한 양육비지원을 2004년에는 1.5ha미만 농가까지 확대한다고 했는데, 경종농가가 아닌 축산농가에 대해서는 아무런 언급이 없다. 이 모두는 결국, 이 대책이 치밀하게 준비되지 못했음을 얘기해 주는 것이라 아니할 수 없다.

둘째, 마을단위의 지역개발계획이 갖는 한계이다. 이미 ‘마을’을 사업범위로 하는 지역개발사업은 그 공간범위가 협소해서 종합적인 정책효과를 제고하는데 문제가 있다는 것이 많은 지역사례를 통해서 확인되고 있다. 그런데도 이 대책에서는 과거와 같은 마을개발방식을 오히려 더욱 확대해나가는 것으로 되어 있다. 물론, 하나의 마을이 아닌 3~5개의 법정리를 묶는 권역별개발을 규정하고 있지만, 여전히 개발의 공간적 단위가 적절한지는 의문으로 남아 있다.

셋째, 추진방식의 문제이다. 이 대책에서는 거점개발 후 인근지역으로 개발효과를 파급시켜나간다는 전략 아래 지역주민·지자체 주도의 상향식·종합적인 지역개발을 추진해나가는 방식을 채택하고 있다. 그러나 2004년 농촌종합개발사업의 예에서 보듯이 형식적으로는 주민주도의 상향식 개발을 내걸고 있지만 내용적으로는 과거에 비해 큰 개선이 없다는 것이 일반적인 지적이다.

넷째, 기존의 정책까지도 새로운 사업인양 포장하고 있다는 점이다. 예를들면, ‘소도읍육성사업’의 경우는 이미 행정자치부에서 2003년부터 시행해오고 있는 사업이다. 그런데도 이 대책에

서는 농촌개발분야의 내용으로서 2013년까지 194개소의 소도읍을 육성해 나가는 것으로 되어 있어 이것이 마치 새로운 정책인 것처럼 오해를 불러오고 있다. 이러한 예는 농어촌주거환경개선사업이나 생활용수개발사업 등에서도 그대로 나타난다.

다섯째, 농촌투자유치를 명분으로 지역자원의 훼손을 합리화시킬 가능성이 크다는 비판이다. 이른바, 도시자본의 농촌유치와 도농교류의 확대를 위한 한계농지개발이 그것이다. 농촌지역의 활성화를 위해서는 도시자본의 유치나 도농교류가 필요한 것은 사실이다. 그러나, 이것이 지역의 난개발을 촉진하고 자연경관을 훼손하는 등 농촌지역의 잠재적인 자원을 고갈시키는 방향으로 추진되어서는 안된다는 지적이다.

4. 맺음말

이번 농업·농촌종합대책이 이상과 같은 한계들을 극복하고 진정으로 농촌지역의 개발을 앞당기고 지역주민의 삶의 질을 개선할 수 있기 위해서는 다음과 같은 점들이 보완되어야 할 것으로 생각된다.

먼저, 정책에 대한 신뢰를 확보해야 한다. 당면한 어려움을 임시방편으로 무마하려고 해서 안되며, 시간이 걸리더라도 실현가능하고 구체적이며 신뢰할 수 있는 대책을 마련해야 할 것이다.

둘째, 지역분권과 지역균형개발이라는 참여정부의 국정방침에 걸맞게 정책의 수립과 집행과정에 대한 과감한 지역이양을 추진해나가야 한다. 이는 곧 지역주도의 상향식방식으로 정책추진방식을 실질적으로 변화시켜 나가야 함을 의

미한다.

셋째, 상향식지역개발전략으로 전환할 수 있는 기반의 구축이다. 농정추진방식을 상향식으로 전환할 수 없는 것은 비단 중앙정부의 탓만이 아니다. 지방정부와 지역주민이 그것을 받아들일 수 있는 조건이 갖추어지지 못한다면 그것은 한낱 구호에 불과할 뿐이다. 그러므로, 상향식농정의 추진에 앞서 지역의 주체역량을 육성하고 강화할 수 있는 대책이 선행되어야 할 것이다.

넷째, 현재 추진하고 있는 지역개발사업의 공간적 범위에 대한 재검토가 필요하다. 즉, 마을단위 혹은 3-5개의 법정리를 단위로 추진되고 있는 지역종합개발이 관련 충분한 효과를 거둘 수 있느냐 하는 것이다. 이 사업이 좀더 효과적으로 추진되기 위해서는 사업대상의 공간적 범위에 대한 조정 혹은 추진단위는 마을이라 하더라도 지역(마을) 자원을 한층 효율적으로 활용하기 위한 지역간 네트워크 구축 등 보완대책이 마련되어야 할 것이다.

이제 중앙정부의 노력만으로는 소기의 정책효과를 거둘 수 없는 시대가 되었다. 농업·농촌의 종합적인 발전을 위해서는 중앙정부는 물론 지방정부, 지역주민의 공동노력이 필요하다. 그러나, 중앙정부는 지방정부와 지역주민의 노력을 촉구하고 각성시킬 의무가 있다. 왜냐하면 지금까지 중앙정부에서 이들의 주체성과 자립성을 억제해왔기 때문이다. 모쪼록, 이번 대책이 일시적인 위기타개책이나 농민무마용이 아니라 진정으로 한 국농업과 농촌의 미래를 새롭게 하는 하나의 계기가 되기를 기대하며, 정책당국의 보다 세심한 정책적 보안을 촉구한다. ㉞