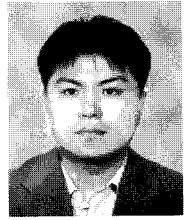


선택과 집중을 통한 농민 경쟁력 확보가 과연 가능한가?



손재범 정책실장
(한국농업경영인중앙연합회)

1. 들어가며

최근 한국농어민신문사가 농촌지역 30~40대 농민지도자를 대상으로 설문조사를 실시했다. '한·칠레 FTA 국회비준 통과 후 발표된 농어촌종합대책에 대한 만족도' 조사였는데, 이 조사에서 농민들은 60%가 '매우 불만족', 31%가 '대체로 불만족'을 표시해 전체 91%가 정부의 종합대책에 대해 만족하지 못하고 있다고 답변했다.

설문은 국회비준 통과 후 발표된 농어촌종합대책에 '농가부채특별법' 등 3대 특별법을 포함한 것이지만 국회비준을 전후로 한 119조 투융자사업 등 정부의 종합적인 대책에 대한 만족도 설문이었기 때문에 이번의 119조 투융자사업에 대한 농민들의 의견을 청취할 수 있는 매우 중요한 설문결과라고 할 수 있겠다.

금액상으로도 그렇고 정부가 야심차게 준비한 청사진이라는 발표에 비해, 일선 농민들의 반응은 왜 그렇게 시큰둥한 것일까? 이 점에서 정책을 입안한 관계자는 곤혹스러울 수밖에 없을 것이다. 이러한 문제점을 짚어보는 것이 정책의 실패를 막고 더욱 효율적으로 투융자사업을 진행할 수 있을 것이다.

이 글에서는 119조 투융자사업과 사업의 근간이

될 농업·농촌종합대책에 대해 살펴보고, 특히 선택과 집중이라는 정부 투융자사업의 지원방식에 대해 살펴보고자 한다.

2. 농업·농촌 종합대책의 주요 내용과 문제점

■ 농업·농촌종합대책의 개요

농림부는 새로운 농정을 ①정책목표 ②비전 ③정책 틀 ④패러다임의 4가지 축으로 설정한다. 우선 정책목표는 '농촌과 더불어 사는 균형발전사회'로서 산업, 소득, 지역에서 도시와 갈수록 격차가 벌어지는 현상을 극복하겠다는 것으로 보인다. 이러한 정책목표는 비전에서 '지속가능한 첨단생명산업, 도시근로자에 상응하는 소득 실현, 농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간'으로서 나타난다. 이에 따라 정책 틀은 농업정책, 소득정책, 농촌정책의 3가지 정책으로서 제시되었다.

또한 정책대상을 농업중심에서 농업·식품·농촌으로 확대하고, 지원방식을 평균적 지원에서 선택과 집중으로, 정책수단을 정부주도, 가격지지에서 시장지향, 소득보조로 전환하며, 농촌성격을 농업 생산 공간에서 생산·정주·휴양공간으로 넓혀 간다는 것이다.

■ 주요 정책과제

첫째, 농업의 체질강화에 주력하고 있다. 이를 위해서는 전업농 중심의 시장지향적 농업구조로 재편해 시장경쟁을 통해 경쟁력 있는 농업이 살아 남도록 한다는 것이다. 또한 소비자의 요구에 맞춰 친환경 농업과 고품질·안전농산물을 생산하고 유통하는 시스템을 정착시키며, 농업의 새로운 성장 동력을 확충하겠다고 밝히고 있다.

둘째, 농업인 소득과 경영 안정을 위해 다양한 직접지불제 확충, 농가 경영안정 장치 강화, 다양한 농외소득원 확충의 수단을 동원하고 있다.

셋째, 농촌복지 증진 및 지역개발을 위해 농촌형 사회안전망 확충, 교육·의료 등 복지인프라 구축, 농촌지역개발 활성화를 주요 과제로 제시하고 있다.

■ 중장기 투융자계획

투융자 개편방향은 투융자 우선순위와 지원방식에서 생산기반 정비는 축소하고 농업구조조정, 소득·경영안정 지원분야는 확대, 교육·복지 및 지역개발 투자는 확대, 우수 농업인을 집중 지원하는 등 대폭 개선하겠다고 밝히고 있다. 또한, 경직성 경비를 감축하여 농업투융자 사업비를 확충하고 농특세는 교육·복지·지역개발 분야에 지원하는 등 농림예산 구조를 획기적으로 개편하여 투명성을 제고하며, 투융자 계획은 3년 단위로 평가, 조정할 계획을 가지고 있다.

이를 위해 향후 10년간 119조원, 향후 5년간 51조원 수준의 투융자 규모를 제시하고 농가소득 및 경영안정, 농촌복지 및 지역개발 분야는 확대, 농업생산 기반 정비는 감축한다는 방향을 제시하고 있다.

3. 농민들은 왜 불신이 쌓일 수밖에 없는가?

이러한 정부의 종합대책에도 불구하고 농민들은

왜 불신이 쌓일 수밖에 없는가? 지난 김영삼 정부에서 42조+15조 사업의 기본방향은 '농어업 중심 정책에서 벗어나 국가균형 발전적 시각에 입각해 농어촌, 농어민을 포함한 종합정책차원에서 범부처적으로 접근하는 것'이었으며, 이번 대책 역시 이 방향에 소득정책을 강화하는 것이다.

그러나, 기본적으로 개별농가의 경쟁력 확보와 개방화에 따른 대책은 80년대 중반부터 시행되었던 농정의 기본골격을 크게 벗어나지 않은 것이며 무수한 실패를 야기했던 정책이다. YS정부에서 시작되었던 57조 투융자사업의 경우 위의 정책목표로 많은 자금이 사업에 투입되었으나, 식량자급도 하락, 농가소득 정체, 농가부채 증가, 농업인력의 질적 저하, 농업생산의 불균형 등 주요 평가지표가 하락하였다.

또한 지금까지 정부 정책에 대한 농민의 불신이 심화된 것은 기본적인 이념이나 정책을 담은 제도적 뒷받침이 없이 농업여건의 변화에 따라 임기응변적인 대응으로 수많은 시행착오가 발생했기 때문이다. 이번 대책안도 중장기적인 농업의 기본이념과 방향, 주요 정책을 반영해서 농정의 일관성을 유지하고 지속적으로 추진하기 위해 '농업·농촌 기본법'을 우선적으로 개정하기 보다는 향후 여건에 맞게 추진하겠다는 소극적인 태도를 보이고 있다. 119조 투융자사업의 경우에도 정부는 5년간 투자될 51조원을 '국가재정운용계획'에 반영하여 51조원에 대한 사업비를 마련하겠다고 밝혔으나, 재원을 안정적으로 조달할 수 있는 법제화 방안을 제시하지 않고 있어 사업비 확보방안이 불투명하다.

마지막으로 정부는 80년대부터 유지해왔던 '규모화에 의한 소수의 전업농 지원' 대책을 이번 대책에서도 제시하고 있으나, 규모화에 의한 전업농 지원은 전반적인 농산물가격의 하향지향성, 생산비의 고

비용 구조 존속 상황에서는 실패할 수밖에 없었다.

또한, 생산이 전업농 중심으로 이루어진다고 해도 대다수의 농가가 영세농이므로 농업의 축소에 따라 농업이외에는 다른 선택이 없는 영세농·겸업농에 대한 대책이 반드시 필요하다.

이러한 점들 때문에 농민들은 정부의 종합대책에도 불구하고 불신을 떨쳐버리지 못하고 있는 것이다.

4. 선택과 집중의 문제점과 개선방향

■ 정부가 나서서 시장지향적인 구조조정을 단행해야 하는가? 시장의 변화에 대응할 수 있는 체제로 가야

지난 95년 WTO체제의 출범으로 국내 농축산물 시장은 더 이상 국가의 장벽에 의해 보호받기가 어렵게 되고 있다. 국내생산구조가 과잉이 아니라도 수입농축산물에 의해 농축산물의 공급과잉이 이루어진 것이다. 이로 인해 우리 농업은 자연스럽게 구조조정이 진행되어 왔다고 볼 수 있다. 10여년 동안 200만 명의 농민이 농업을 떠났으며, 경영규모에서도 농지나 가축 등의 생산자원이 상층농으로 집중되는 현상을 보여 왔다. 이러한 대책점에 영세농은 수적으로 훨씬 늘어나게 된 것이다. 아래의 표와 같이 추곡수매제라는 상대적으로 안정적인 제도 하에 있었던 쌀의 경우도 구조조정이 진행되어 왔다.

대신에 상층농이나 영세농이나 언제나 도산의 경우에 직면하게 되는데 그것은 시장의 불안과 재해의

발생, 규모화 경쟁의 한계 등 여러 문제점에도 불구하고 개별 농가에 막대한 지원을 강행하다 보니 개별 농가가 이러한 위협을 다 껴안았기 때문이다. 그러한 대표적인 사례들이 규모화에 의한 전업농 육성 정책이나 영농법인의 경우라고 할 수 있으며, 이 때문에 정부의 막대한 지원에도 불구하고 오히려 농민 문제, 소득문제, 부채문제를 낳았던 것이다.

■ 선택의 기준은 무엇이 되어야 하는가?

선택과 집중은 유한한 가용자원을 어느 부분에서 어떻게 효율적으로 사용할 것인가를 고려하는 전략적인 개념이다. 농림부는 이러한 개념에 따라 농정의 지원방식을 평균적 지원에서 선택과 집중으로 전환하겠다고 밝혔다. 그래서 우선적으로 전업농에 대해서는 규모화를 촉진하면서 경영위험관리시스템을 도입하고 중소농은 고품질 농업으로, 영세·고령농은 안심하고 은퇴할 수 있는 여건을 조성하겠다는 것이다.

정책의 선택을 전업농과 중소농, 영세농으로 세분화 해 농사로 생계를 유지하는 사람과 그 규모가 적은 사람, 그리고 향후 10여년 동안 자연 은퇴할 농가들에 대해 다른 접근법이 필요하다는 것은 농업 학계나 전문가들의 공통된 인식이다. 문제는 이들의 발전경로를 어디에 우선순위를 두고 추진하는가의 문제다.

농림부의 기준은 쌀 재협상과 WTO협상 진행 ⇒ 농축산물의 가격 경쟁력 상실 ⇒ 비용절감 ⇒ 규모화 ⇒ 가격경쟁력 상실 최소화라는 도식에 의한 것으로 판단된다.

이러한 도식은 어느 정도 타당성이 있고 규모화

〈논과 밭의 3ha이상 경영규모 농가 비율〉

구분	논벼		밭		한옥우	
	농가 수(비율)	면적비율	농가 수(비율)	면적	농가 수(비율)	면적
1990년	17,516(1.2%)	6.2%	0.6%	6.8%	0.6%	6.8%
2000년	40,678(3.8%)	20.0%	1.5%	15.8%	1.5%	15.8%

를 위한 지원도 필요할 것으로 보이나 두 가지 점에서 잘못된 판단기준을 하고 있다고 본다. 이에 따라 규모화에 의한 정책대상 농가를 선정하는 방식은 무리라고 할 수 있다.

첫째는 소비자의 농축산물 선택이 가격에 전적으로 의존하지 않는다는 점이며 품질과 안전성, 마케팅 능력 등이 오히려 경쟁력을 좌우하고 있다.

쌀 산업에서 쌀 재협상 결과 최악의 경우 일정물량이 국내에 반입되면 대만의 사례처럼 저가미보다 고급미가 고소득층을 중심으로 장악한 경우를 잘 살펴볼 필요가 있다. 현재 쌀은 대부분 RPC를 통한 계열화가 되어 있으나 미질이나 맛에 있어서 중국이나 일본, 미국 쌀보다 떨어진다는 조사가 있다. 규모화가 비용절감이나 더 높은 수익을 만들기 위해 필요한 정책이라고 하나 우선순위에서 이러한 규모화 정책이 선택되어야 하는지는 의문스러운 것이다.

두 번째는 영세농의 존재 자체가 우리 농업의 효율화나 규모화에 결정적인 제약요인이 되는가 하는 문제다. 2000년 기준으로 60세 이상인 고령 경영주의 65%가 종합대책이 완료되는 2013년까지는 자연적으로 은퇴할 것이며, 이들 고령 경영주의 생산자원은 상층농으로 생산 집중이 될 수밖에 없을 것이다.

■ 규모화를 선택할 것이 아니라 농업인력의 질적 향상에 선택해야

예를 들어 정부가 81년 이후 추진해 온 농어민후계자 육성사업은 24년이 지난 현재까지 약 12만 명의 후계농업인이 선정돼 1인당 평균 1,760만원 씩, 총 2조 1,000억 원이 투입된 것으로 집계된다. 이러한 후계인력육성사업의 경우 농업경영인들이 지역에서 선도농으로 성장하는 등 핵심적인 농업인력으로 자리 잡고 있으며 농·축협 조합장이나 지방의회 의원 등으로 진출해 지역의 리더그룹으로 성장하고 있다.

그러나, 일선의 농업경영인들은 정부의 후계농업인 육성사업에 대한 강한 불신을 보이고 있다. 지속적인 사후관리나 지원 없이 초창기 일정금액만 지원하는 데 그쳐 도중에 탈락하거나 어려움을 겪고 있는 농업경영인이 많기 때문이다. 이러한 문제는 컨설팅이나 경영개선 프로그램 등의 후속관리 시스템이 부재한 것도 원인이지만 정부차원의 규모화 논리에도 그 원인이 있다고 보여진다. 그러나 규모화를 위한 자금 지원만 되면 비용절감이 되기 때문에 농업환경의 급변 속에서도 생존할 수 있다는 시각인데, 지금까지 나타난 결과는 그것보다는 농업인력의 질적향상과 시장대응능력을 높이는 것이 가장 우선순위에야 한다는 것이 밝혀졌다.

■ 일관된 농업인력육성체제를 갖춰야

이번 정책대상에 누락되었지만 정부는 35세 이상 농민을 대상으로 하는 '신규후계농업경영인' 정책을 재시행해야 한다. 이는 새로 농촌에 진입하는 인력을 육성하는 창업농제도도 필요한 제도이지만 정책의 우선순위를 잘못 선택해 현재 농촌에 거주하고 있는 인력을 무시하는 결과를 낳을 수밖에 없다. 따라서 기존 농민도 선정대상이 될 수 있도록 제한연령을 45세까지 연장해 현재 농촌에 거주하고 있는 인력을 우수한 농업인력 제도로 편입할 수 있도록 해야 한다.

두 번째는 현행 후계자, 전업농, 선도농가 등으로 분리된 농업인력 육성체계를 예비후계농업경영인-후계농업경영인-전문농업경영인-선도농업경영인으로 통합해 일관화 된 농업인력 육성체계를 확립하는 것이 필요하다. 현재의 농업인력육성제도는 너무 산재되어 있어 자신의 경영능력이나 규모의 발전정도에 따라 성장할 수 있는 인센티브나 동기유발 효과가 매우 미흡하다. 따라서 일관된 인력육성체계를 마련해 양질의 농업인력을 확보하는 것이 필요하다. ㉟