

# “집중과 선택” 정책기조의 제약조건과 필수조건



성진근 교수  
충북대학교

## 1. 논의의 배경

현재 진행되고 있는 WTO/DDA협상에서는 고율의 관세율(관세 상당치 포함)을 구간별로 더 많이 줄이자는 소위 관세조화원칙과 심지어는 관세 상한(上限)의 설정(미국은 75%를 제시)등을 통하여 그야말로 실질적인 농산물 무역자유화의 실현을 추진하고 있다. 더구나 무(無)관세율을 지향하는 거대경제권(미국, 중국, EU, 일본)과의 자유무역협정(FTA)마저 동시 다발적으로 진행되고 있다.

바야흐로 한국농업은 갈수록 힘이 빠지고 있으며 빠질 수밖에 없는 “정부보호”라는 오래된 그늘을 벗어나서 “시장경쟁을 통해서 살아남아야 한다.”라는 거스를 수 없는 시대적인 환경변화에 직면해 있는 것이다.

말하자면, “기술과 경영상 우위”를 축으로 하는 새로운 경쟁규칙에 의해서 승패가 구분될 수밖에 없는 국제경쟁시장 속으로 원하던 않든 간에 한국농산물은 밀려들어가고 있으며 날로 치열해지고 있는 이 경쟁 속에서 한국농업과 농촌이 유지·발전될 수 있도록 농업·농촌정책의 틀이 새롭게 편성되어야 한다는 사회적 요구가 점차 커지면서 등장하게 된 농

정책신의 화두(Key word)가 바로 “선택과 집중”인 것이다. “선택과 집중”이란 2002년 현재 세계 최우수 기업으로 평가받는 GE(General Electric)의 잭웰치(Jack Welch)회장이 경쟁력이 약한 사업부문과 조직에 대한 강력한 구조조정(Restructuring)의 원칙으로 제시한 용어에서 유래된 말이다. 그러므로 “선택과 집중”이란 한국농업과 농촌의 경쟁력을 확보하기 위한 “구조조정의 원칙”이라고 이해할 수 있다.

국제경쟁력을 갖춘 농업경영체를 육성해 나가자는 농업구조조정의 필요성을 부인하는 사람은 아무도 없다. 그러나 구조조정의 대상이 될 수밖에 없는 노령화된 경영자에 의한 영세소농의 퇴로(退路)는 어떻게 준비할 것인가? 영세한 가족경영의 소득과 일자리로 유지되어왔던 농촌이란 지역사회를 어떤 모습으로 바꾸어나갈 것인가?

“평균적인 시각”을 기준으로 하여 전 농가와 전 품목을 대상으로 추진되어 왔던 그 동안의 농정이 “선택과 집중”이란 기준으로 전환할 수밖에 없는 당위성에 기초하여 정책기조의 전환이 당연하고 있는 현실적인 제약조건과 필수조건을 검토·제시함으로써 정책전환의 연착륙(soft landing)에 하고자 하는 것이 이 글의 주된 목적이다.

## 2. 효과적인 농업구조조정을 저해하는 제약조건

농산물의 자유교역을 제한해 왔던 각국의 관세·비관세 장벽이 완화되어 갈수록 전통적인 농업의 국가 간 경쟁체제는 경영체(농장)간 경쟁체제로 바뀌어 갈 것이다. 따라서 확대되고 있는 자유무역질서 속에서도, 가격경쟁에서 밀리면 품질과 서비스경쟁력의 강화를 통해서 살아남을 수 있는 농장을 가능한 한 많이 육성해내는 것이 한국농업의 장래를 기약하는 길이 된다.

이를 위해서는 무엇보다 정책대상의 효과적인 차별화가 이루어져야 한다. 관행적으로 이루어져왔던 전체농가와 농업 전종목을 대상으로 하는 투융자 정책으로는 우리농업의 경쟁력이 바람직한 수준으로 향상되기를 기대할 수가 없기 때문이다. 경쟁력 강화를 실현할 수 있는 종목과 경영체에 대한 선별적인 지원을 가능하게 하는 기반확보라는 차원에서 농가 구조조정 절실한 필요성이 여기에 있다. 그러나 우리 농업의 경쟁력 향상을 주도해나갈 선도적 경영체를 적극 육성해 나가기 위한 농업구조조정시책은 다음과 같은 현실적인 제약에 직면해 있다.

첫째, 영세·고령 농가에 대한 사회부조적 성격의 농촌복지향상정책을 강화함으로써 농가구조조정에 의한 경쟁력 향상정책의 한계를 보완해야 한다.

영세경영농가(0.5ha미만 농가, 전체의 36.4%)와 고령화된 농가(60세 이상 취업자, 전체의 52.8%)는 우리 농업의 주류를 형성하고 있음에도 불구하고 경쟁력 향상의 정책대상에서 대부분 제외될 수밖에 없다. 이 계층의 농가를 대상으로 하는 실질적인 경영이양촉진 및 복지향상정책이 경쟁력 향상을 위한 구

구조정시책과 동시에 제시되어 정책수요자(농가)의 선택에 따라 차별화된 정책추진이 이루어지지 않는다면, 구조조정정책에 대한 농가의 광범위한 공감대 형성을 기대하기 어렵다.

둘째, 농정의 지방화가 적극적으로 추진되어야 한다.

시장개방이 진전될수록 농산품의 지역특화에 의한 경쟁력강화가 중요한 전략이 될 것이므로 산지간, 지역간 경쟁은 더욱 심화되어갈 전망이다. 그러므로 종래의 중앙정부 주도적인 농정추진권한은 지방주체(지자체, 생산자 단체 등)의 기획·추진력의 취약성에도 불구하고 대폭 과감하게 이양되어야 한다. 농업구조조정이란 과제는 원론적으로 토지, 노동, 자본 등 생산요소의 부문간 이동을 촉진 또는 규제하는 전국적 차원의 과제이긴 하다. 그러나 지역부존자원의 특성을 비롯한 지역적 조건을 고려하지 않는 획일적인 접근으로는 농업구조개선의 실효를 얻기 어렵다는 것이 지난 10여년의 소중한 경험이였다.<sup>1)</sup> 따라서 구조조정의 추진속도가 다소 저하되는 부작용에도 불구하고 농정추진의 지방화를 실현하는 방향으로 농업구조조정이 진행되어야 한다는 것이다.

셋째, 농업의 경쟁력 향상이란 단순한 목표를 뛰어넘어 농업부문에 대한 다양해진 국민경제적 욕구를 충족시킬 수 있는 농업질서로의 변화를 실현해야 한다.

환경오염을 유발하지 않는 친환경 농업질서, 최소한의 식량자급율 유지를 담보할 수 있는 농업질서, 농촌지역사회를 유지함으로써 도시의 과밀화(過密化)로 인한 사회적 비용의 증가를 억제할 수 있는

농업질서 그리고 증가하고 있는 안전농산물에 대한 사회적 수요를 충족시킬 수 있는 농업질서 등 농업에 대한 변화되고 있는 국민경제적 요구를 충족시킬 수 있는 농업경영질서로의 변화를 농업구조조정 정책이 이끌어야 한다는 것이다.

넷째, 농업, 농촌에 대한 재정투융자의 필요성과 효과를 지속적으로 입증·홍보해야 한다.

소위 “농업부문 투자는 밭 빠진 독에 물 붓기”라는 인식으로 대표되는 부정적인 사회적 인식이 만연되고 있다. 농업구조개선투자는 상당한 기간이 경과된 이후에야 그 효과가 나타나는 일반적인 특징이 있다.<sup>2)</sup> 경쟁력 향상정책의 대상으로 선정된 농가로 하여금 경쟁력 강화를 실현하도록 유도하기 위한 재정투융자와 탈락된 농가의 퇴로를 열기 위한 사회복지 성격의 재정투자가 지속적으로 투입되지 않으면 농업구조개혁은 성공하기 어렵다.

그러므로 농업구조조정투자를 지속시키기 위해서는 광범위한 국민적 공감대 형성이 선결조건이다. 농업부문 재정 투융자의 효율성 내지 효과성에 대한 우리사회의 부정적인 인식을 교정·순치하기 위하여 농업투자의 효과를 지속적으로 입증·홍보해야 한다는 것이다.

다섯째, 전통적인 생산 위주의 정책 틀(Frame)을 수요중심적 정책으로 전환시키는 방향의 경영구조전환이 이루어져야 한다.

각주)

- 1) 강원도 산간지대에 유리온실을 지원하는 것 등이 대표적인 정책실패의 예이다.
- 2) 일본의 경우에도 '70년대부터 본격화된 농업구조개선투자를 30년 이상 계속해오고 있다.

UR협상타결 이후 진전되어온 시장개방의 확대로 인해 국내시장의 상당부분은 이미 해외농산물에 넘어갔으며 앞으로도 해외농산물의 시장 몫(Share)은 더욱 확대될 전망이다. 우리 농산물에 대한 시장 수요의 위축에도 불구하고 농업생산성 향상으로 인한 과잉공급기조가 농산물 가격의 하락추세를 지속시키고 있다. 특히 수입농산물 가격을 천정가격(Ceiling price)으로 하여 농산물 가격은 하락추세가 구조화되고 있다. 따라서 전통적인 생산성 향상 위주의 구조개선시책을 유통과 서비스 차별화를 통해서 국내외의 수요를 확대시키기 위한 수요 중심적 정책으로 전환시키는 경영구조전환이 정책의 중심내용이 되어야 한다는 것이다.

### 3. 효과적인 농업구조조정의 길

농업구조조정은 농산물 시장의 완전개방시대에 대비하여 경쟁력 있는 농업경영체를 주어진 개방이행 기간 동안에 가능한 한 많이 만들어내기 위해서 선택할 수밖에 없는 시대적인 의제(Agenda)이다.

혹자는 말한다. “은행도 구조조정에 다투어 나서서 생존을 모색하는 판에 왜 농가는 구조조정을 위한 노력조차 보이지 않는가?” 당연한 지적이다. 영세소농 전체를 국제경쟁력 갖춘 농가로 전환시키는 것은 불가능한 일이기 때문이다. 그러나 경쟁력 향상정책의 대상에서 제외될 수밖에 없는 대부분의 영세·노령 농가들에게 농업 이외의 일거리와 농촌 이외의 살터를 만들어 주는 것이 더 어렵기 때문에 농가 구조조정이 지지부진할 수밖에 없음도 이해해야 한다. 역설적으로 완전개방 상태에서도 농업을 계속할 수밖에 없는 경제주체라는 점에서 말한다면, 영세·노령농가들이야말로 가장 경쟁력이 강한 농

**업경영체라고도 말할 수도 있지 않을까?**

농업을 포기하고 농촌을 떠난 농민은 그날부터 비농민으로 도시의 비공식적 생존부문(Informal subsistence sector)<sup>3)</sup>의 인구로 변해서 사회부조정책의 대상이 될 수밖에 없다. 이들에 대한 사회부조비용보다 이들이 농촌에 남아서 농사일을 계속하도록 돕는 사회적 비용이 보다 경제적이려면 구조조정을 강하게 추진할 동기 자체가 사라지지 않겠는가?

그럼에도 불구하고 농업구조조정을 통해서 한국 농업을 경쟁력 있는 산업으로 변모시키기 위한 정책적 노력은 포기할 수 없다. 따라서 농업구조조정은 이원적인 접근방법을 선택하는 것이 합리적이고 현실적인 선택이다.<sup>4)</sup>

농업구조조정을 위한 정책수단의 바람직한 모습은 어떠해야 할 것인가

**첫째, 영세농과 노령층 경영주를 대상으로 한 강력한 구조조정을 시작해야 한다.** 농업외부에서 투입되는 투용자를 성공적으로 관리할 수 있는 농업내부의 기술과 경영능력을 효과적으로 갖추지 못한다면 경쟁력 갖춘 경영체를 충분히 만들어 낼 수 없으며, 더구나 우리 농업에 주어질 시간도 너무 없기 때문이다.

**둘째, “사람”이 경쟁력 실현의 원천인 새로운 시**

**대에 적극 대응하기 위하여 농업인력의 질(質)향상 시책이 강화되어야 한다.** 물론 선도적 기술과 경영능력을 파급시키기 위한 교육과 훈련프로그램도 강화해야겠지만 유능한 도시산업부문의 인력을 농업 부문으로 끌어들이기 위한 시장신호적 정책수단의 도입도 체계화시켜야 한다.

**셋째, 농가경영안정시스템이 제도적으로 강화되어야 한다.** 농업경영효율을 제고하기 위해서는 일반적으로 전문화와 규모화의 길로 들어설 수 밖에 없으며 이로 인한 경영상 위험성 증가에 대비하기 위한 경영안정시스템의 강화가 필수적으로 뒷받침되어야 한다.

**넷째, 농업생산의 다기능성(Multi-functionality)에 대한 보상적 지불수단으로서 재정에 의한 다양한 직불제를 통해서 농업생산의 산업적 특성상 야기되는 불리성을 적극 보완해 나가야 한다.** 경쟁력 갖춘 농업이란 정부의 강력한 직불소득을 받는 선진국 농산물과의 경쟁에서도 밀리지 않아야 하지만, 국내 다른 산업부문과의 경쟁에서도 뒤처지지 않아야 한다는 점에 유의할 필요가 있다.

**다섯째, 빠르게 변화하는 국내외의 시장환경에 기민하게 대처할 수 있도록 농정추진의 많은 부분을 지방정부로 위임해야 한다.** 그러나 중앙정부의 획일적인 농정추진은 지양하되, 지역농업의 발전과 농업경쟁력 강화 목표간의 합치성을 유지하면서 사업별로 지역적 연결성을 강화하고 중복성을 최소화하는 조정능력을 강화할 필요성이 크다.

**여섯째, 농산물의 효과적인 생산과 유통조정을 위해서, 그리고 농가들의 궁극적인 거래력(Bargaining power)확보를 위해서 농협협동조합은 현재의 지역농협조직에서 탈지역 품목조합으로 변신해야 하고, 규모화·효율화하는 방향으로 농협개혁운동이 진행되어야 한다.**

각주) \_\_\_\_\_

3) 선진국의 도시마다 우골대는 거지(Homeless)나 서울역의 노숙자 등 도시빈민층이 산업사회발전의 대표적인 부작용이다.  
4) 가장 경쟁력이 강한 것으로 평가되는 미국농업도 내용을 들여다보면 10%의 경쟁력을 갖춘 기업농이 80%의 농업생산실적을 보이고 있는 반면에, 90%의 가족농이 20%의 농업생산을 담당하면서 정부의 강력한 소득보전정책에 의해서 유지되고 있다는 것을 타산지석으로 삼아야 한다.

#### 4. 선택과 집중의 보완적 시책

가족농(Family farm)은 비단 우리나라뿐만 아니라 세계 모든 나라의 농업과 농촌을 유지하고 있는 기간적(基幹的)농업경영체이다. 국제경쟁력 확보를 농업구조조정 목표의 목표로 할 때, 가족농 전체를 경쟁력 향상을 위한 대상경영체로 선정할 수는 없다. 그러나 대부분의 가족농이 붕괴·해체되면 농촌도 해체될 수밖에 없다는 점에 유의해야 한다. 그렇다면 농가 구조조정과정에서 영세한 가족농 문제를 어떻게 할 것인가?

가족농은 농촌지역사회 유지기능을 수행하는 중심주체이다. 가족농은 농업생산 과정에서 국토와 환경을 보전하고 한계적 자원을 고용하는 등 시장가격의 크기로 환산되지 않는 중요한 기능을 수행한다. 그러므로 가족농이 농촌에서 살아남을 수 있도록 재정에 의한 보조가 강화되어야 한다고 많은 사람들이 주장한다. 옳은 말이다. 그러나 가족농을 재정정보조정책 의존적인 “식물인간화”시키는 것은 바람직한 정책의 모습이 아니다. 가족농에게 물고기만 줄 것이 아니라 고기를 잡을 그물을 주는 방법은 없는 것일까?

시장개방의 폭이 확대되면 농산물 가격의 지속적인 하락과 함께 가족농의 소득도 하락하게 되어 가족농의 경영위기는 심화되어갈 것이다. 결국 가족농의 위기는 소득의 하락 때문에 야기되므로 가족농의 소득향상을 위한 대안적 시책이 강구되면 구조조정의 부작용도 쉽게 치유 될 수 있을 것이다.

농가소득은 농업소득과 농외소득(農外所得)으로

구성된다. 농업소득이 개방 확대로 줄어들더라도 농외소득이 그만큼 더 증가하게 되면 농가소득문제는 해결된다. 그동안 가족농의 농외소득을 향상시키기 위한 많은 정책적 노력이 가족농이 보유하고 있는 유희노동력의 존재를 전제로 하여 농가 부업단지 조성 등 농공단지 조성 등의 형태로 베풀어 졌다. 그러나 이러한 농외소득증대 노력은 유희노동력이 없어진 현재에서는 실효성을 거의 상실한 무용한 정책으로 변했다. 그렇다면 구조조정 대상이 될 수밖에 없는 가족농의 소득증대를 도모할 수 있는 길은 없는 것인가?

가족농의 경쟁력은 무엇보다 농촌의 쾌적성(Amenity)과 농촌다움(Rurality)을 가장 효과적으로 지켜나가는 경제주체라는 점에 있다. 이러한 가족농의 고유한 경쟁력을 소득원(所得源)화하는 길에서 농가 구조조정의 보완적 시책이 강구되어야 한다.

최근에 들어서 농촌의 쾌적성(Amenity)과 농촌성(Rurality)의 중요성에 대한 국민적 공감대가 주 5일 근무제 및 웰빙트렌드의 확산과 함께 널리 형성되고 있다. 도시민들에게 농촌의 쾌적한 웰빙환경과 전통문화를 제공하면서 농업생산활동(특히 수확활동)을 체험할 수 있게 상품화하고 이를 유효한 농외소득원으로 개발하는 녹색관광(Green tourism) 산업은 줄어들고 있는 농업소득을 대체할 수 있는 정도로 이미 선진국에서는 급성장하고 있으며<sup>5)</sup> 녹색관광산업의 주체는 바로 가족농인 것이다.

농업(Agriculture)을 지겹고 힘든 생산활동으로 여겨왔던 태도에서부터 참여해서 즐기는 농업여가활동(Agri-Entertainment)으로 변화시킴으로써 노령화되고 있는 가족농에게 새로운 일자리를 제공하고 지역농산물의 틈새시장을 확대해 나가는 녹색관광산업은 농가구조조정정책 시행의 보완적 정책으로 전략적으로 대단히 중요하다.

각주

5) 프랑스, 영국 등 유럽에서는 농촌관광산업의 경제적 효과액이 2001년 현재 농업부문 GDP의 68.2%와 48.2%를 차지하고 있으며, 일본에서는 2002년 현재 농업 GDP보다 큰 115.6%를 시현하고 있다.