



# 국내외 여건변화와 새로운 농정패러다임 구축

21세기 시대가 요구하는 다양한 가치관을 반영한 지속가능한 발전을 위해서는 식품안전과 환경을 정책의 우선순위에 놓고 농정이념을 효율로부터 환경·안전·형평·소득을 포괄한 지속가능성으로 전환하고 농업·농촌·식품정책이 상호간에 긴밀하게 연계되는 '국민농정'의 틀을 구축하는 통합적 접근이 요구된다.

■ 정영일/농정연구센터 이사장·서울대 명예교수

## 21세기 세계 농업·농촌의 여건변화

우리가 살고 있는 21세기의 세계는 인구 증가와 소득상승, 지구 차원의 환경위기, 격차구조의 심화 등 갖가지의 새로운 도전에 직면하고 있다. 특히 농업·농촌에 직접 관련되는 여건변화로는 글로벌화에 따른 시장개방의 가속화, 세계 식량수급의 구조적 변화, 에너지·자원문제의 대두, 소비자들의 식품안전 및 건강에 대한 관심의 고조, 환경농업의 급성장, 농업·농촌의 성격과 역할의 변화 등을 들 수 있다.

현재 진행되고 있는 DDA(도하라운드) 협상은 상당한 관세감축과 국내 보조감축을 통해 시장개방이 가속화되는 새로운 세계 농산물 무역질서를 낳게 될 것이며 우리 정부의 FTA(자유무역협정) 다변화 전략에 따라 멀지않은 장래에 주요국간의 농산물교역구조가 새롭게 재편성될 것으로

전망된다.

지난 세기동안은 국제곡물시장의 단기 파동과 실질가격 하락추세가 지속되었다. 그러나 2007~2008년의 국제곡물가격 급등은 일시적 파동이 아니라 중국 등 신흥대국들의 사료곡물 수요급증, 기후변동으로 인한 주요작물의 감소, 미국 등 옥수수를 원료로 하는 바이오 연료생산 확대에 따른 새로운 곡물수요의 증가 등 구조적 변화에 기인하는 현상으로 FAO(세계식량농업기구)등 국제전문기구들은 수급양면의 불안요인으로 향후 국제곡물수급의 가격불안정성이 종래보다 크게 높아질 것으로 전망하고 있다.

지구온난화에 대응하기 위한 수단으로 온실가스 감축이 각국 정책의 주요의제로 설정되고 석유가격 상승에 따라 에너지작물과 식량생산간의 경합관계가 나타나고

있으며 우리나라에서도 '저탄소 녹색성장'이 새로운 시대의 국가 전략과제로 추진되고 있다. 또한 화석연료를 대체할 신재생에너지 확보전략의 하나로 농림수산부문의 바이오매스 및 에너지절감에 대한 관심이 크게 높아지고 있다.

소비자식탁과 농업생산사이의 시간적 공간적 단계적 거리가 확대되고 식품산업의 중요성이 크게 높아졌으며 원료농산물의 대부분이 수입에 의존하는 상황아래서 빈발하는 식품안전사고에 대한 소비자불안이 높아짐에 따라 국민건강이 중요한 국가의제로 등장하고있다.

증산을 위한 생산자재의 고투입농법과 단작형태의 현대농업은 토질저하와 토양유실, 생물다양성 훼손, 수질 및 환경오염, 지구온난화, 지하수 고갈과 물부족 등 여러 가지 환경문제를 야기한다.

현대농업의 부정적 측면에 대한 인식과 식품안전·건강에 대한 관심고조를 배경으로 각국에서 환경농업 내지 유기농업이 빠르게 성장하고 있으며 우리나라의 경우도 2000년대 들어 환경농산물의 생산농가, 재배면적, 생산량이 급속히 증가하여 최근에는 전체 농업의 10% 수준을 돌파하고 있다.

농촌공간의 성격이 경제활동 및 인구구성 측면에서 농업중심에서 탈피하여 다양한 주민들이 거주하고 복합적 산업이 공존하면서 도시공간과는 차별화되는 경관과 쾌적성을 전체국민에게 제공하는 공익적

서비스 공간으로 바뀌고 있다.

### 선진국 농정패러다임의 변화

앞서 본 세계 농업·농촌의 환경변화에 대응하기 위한 국제사회의 노력은 환경보전의 토대위에서 성장과 분배를 조화시키려는 '지속가능한 발전(sustainable development)'이라는 관점에서 추구되어 왔다.

지속가능한 발전이라는 개념은 1987년 WCED(World Commission on Environment and Development, 세계환경개발위원회)의 보고서 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」에서 제기된 후 1992년의 리우UN환경개발회의와 2002년 요하네스버그정상회담을 거치면서 21세기 인류의 기본목표를 달성하기 위한 실천강령 「의제 21(Agenda 21)」로 구체화되었으며 그 틀아래서 각국 정부의 행동계획이 추진되고 있다.

지속가능한 발전이라는 개념은 "미래세대의 필요를 저해하지 않는 범위내에서 현재세대의 요구를 충족시키는 발전"으로 정의된다. 이 개념은 GDP(국내총생산)성장과 발전을 동일시하는 종래의 관점을 넘어 미래세대를 배려한 환경과 경제의 조화와 현재세대내의 형평성 문제를 제기한 점에서 경제적 효율 중심의 문제설정을 벗어나 환경적 지속가능성, 사회적 형평성 및 경제적 효율성간의 관계를 포괄한 새로운 문제제기로 평가된다. 요컨대 전통적 경제성

장론과 달리 지속가능한 발전은 환경성·형평성·경제성간의 조화를 지향하는 것이다.

지속가능한 발전의 관점에서 볼 때 현대 농업은 여러 가지의 부정적인 면을 지니고 있어 지속가능한 농업으로의 전환은 농업 자체뿐 아니라 경제전체를 위해서도 매우 중요한 역할을 담당한다.

환경성 차원에서 볼 때 고투입농업에 의존하는 현대농업은 증산을 통해 식량문제 해결에는 기여했으나 안전식품생산이라는 질적문제 해결에는 한계를 지닌다. 형평성 차원에서 현대농업은 증산과 가격지지를 통해 소득향상이라는 성과를 얻었지만 도농간 지역격차 문제에는 한계를 드러내고 있다. 또 경제효율성 차원에서 현대농업은 가격지지와 투입재보조를 통한 과도한 시장개입으로 과잉생산이라는 자원배분의 비효율과 환경오염의 유발이라는 한계를 낳고 있는 것이다.

UN은 지속가능한 발전의 5가지 핵심과제로 물, 에너지, 건강, 농업, 생물다양성을 선정한 바 있으며, 그중에서도 농업은 여타 4가지 문제해결을 위한 연결고리를 이룬다.

농업은 에너지문제에서 지구온난화 해결에 기여하고 안전한 농산물공급을 통해 건강을 제공함은 물론 수자원절약과 수질

오염방지를 통해 물문제에 공헌하며 농촌 환경보전을 통해 생물다양성의 확보에도 중요한 역할을 담당하기 때문에 지속가능한 농업 없이 지속가능한 발전을 달성할 수 없는 것이다.

이와 같은 세계적 흐름을 선도하는 EU(유럽연합)는 초기 CAP(공동농업정책)의 증산과 생산성 향상을 목표로 한 효율주의 농정이념을 탈피하여 1980년 이래 지역, 환경 등 다양한 관점을 포괄하는 지속가능한 농업시스템의 구축을 지향하는 방향전환을 추진해 왔다.

이웃 일본은 1999년의 신기본법(식료·농업·농촌기본법)제정을 계기로 종래의 농업생산성 향상과 농가소득 증대를 목표로 한 효율주의 편향을 벗어나 국민경제의 관점에서 식료의 안정공급, 다원적 기능의 발휘, 농업의 지속적 발전, 농촌의 진흥 등 4가지 농정이념을 제시하고 있다.

미국의 경우도 전통적 농정이념인 가족농의 보호와 농가소득 안정에 덧붙여 시대여건변화를 반영한 환경보전, 농촌개발, 식품안전, 국민영양 등 다양한 목표를 포괄한 농정전환을 추진해가고 있다.

### 지속가능한 농업·농촌발전 위한 과제

현재 우리나라 농업·농촌은 대내외 여건의 급변속에서 위기적 측면과 새로운 기

## 국내외 여건변화와 새로운 농정패러다임 구축

회요인을 동시에 지니고 있다.

위기요인으로는 개방과 구조조정의 어려움에 따른 농업경쟁력의 약화와 농가소득의 부진, 소득부진과 미래전망의 불투명으로 인한 농업후계인력의 확보난, 수입농산물에 대한 국민의 불안증대, 세계식량·에너지 수급구조 변화에 따른 물량 및 가격측면의 불안증가, 농어촌의 활력저하와 지역사회 유지의 어려움 등을 들 수 있다.

반면 새로운 기회요인으로는 수입농산물 불안에 따른 국내산 농산물에 대한 소비자 관심의 증대, 식품산업 성장에 따른 국내산 원료농산물 및 식재료수요의 증대, 에너지문제와 온난화대책 추진에 따른 바이오매스 등 자연환경, 어메니티 및 지역문화에 대한 국민의 관심증가 등을 들 수 있다.

그러나 우리의 현실은 농업경쟁력 강화와 구조조정을 중심으로 한 효율주의 농정이념에서 파생된 여러가지 부작용이 누적되는 악순환구조를 벗어나지 못하고 있다. 먼저 지속가능성 측면에서는 개방확대에도 불구하고 규모화의 부진으로 소득보전을 위한 변동직불제와 투입재보조정책의 결과 쌀의 공급과잉, 쌀값하락에 따른 농업소득 부진, 환경오염이라는 효율성·형평성·환경간의 악순환구조가 형성되고 있다. 식품안전과 안정공급 측면에서는 개

방확대에 따른 원료농산물의 수입증가와 식량자급율의 하락 및 국민들의 식품에 대한 불안증가라는 악순환구조를 들 수 있다. 농촌 지역발전의 측면에서는 농업쇠퇴와 농촌 정주여건의 열악화에 따른 인구고령화와 지역사회의 역량취약, 지역경제의 부진 및 농촌 지역사회의 쇠퇴 등이 악순환구조로 자리잡고 있다.

이와같은 농업·농촌의 악순환구조로 인해 농업·농촌 자체뿐 아니라 국민경제 및 국민의 삶의 질 악화로 이어지는 파국을 막기 위해서는 단순한 경제효율성의 관점을 벗어나 21세기의 새로운 시대가 요구하는 다양한 가치관을 반영한 지속가능한 발전이라는 새로운 패러다임에 입각한 농정으로 전환해서 농업, 농촌, 식품, 환경, 자원, 에너지 등 폭넓은 관점을 포괄하는 농정혁신의 틀을 마련해가야 할 것이다.

이를 위해서는 식품안전과 환경을 정책의 우선순위에 놓고 농정이념을 효율로부터 환경·안전·형평·소득을 포괄한 지속가능성으로 전환하고 농업정책·농촌정책·식품정책이 상호간에 긴밀하게 연계되는 '국민농정'의 틀을 구축하는 통합적 접근이 요구된다. 이 과정에서는 다양한 가치·이념의 조화를 통한 사회적 합의의 형성이 불가결한 전제를 이룬다고 하겠다. Y