

제 1장

혼란스런 ‘한국농업 농촌의 비전과 농정’ 바로 세우기

이정환(GS&J 인스티튜트 이사장)
leejh@gsnj.re.kr

1. 왜 지금 농업의 비전과 농정을 이야기 하는가?
 2. 한국 농업 농촌의 비전
 3. 한국농업 농촌과 정부의 역할

혼란스런 '한국농업 농촌의 비전과 농정' 바로 세우기

1. 왜 지금 농업의 비전과 농정을 이야기 하는가?

1) 한국농업의 목표변화와 정부지원

- 80년대까지 우리나라 농업은 '주곡자급달성과 농가소득증대'가 목표였고, 시장개방이 본격화된 90년대부터는 '구조개선과 경쟁력 향상'이 목표로 제시되었다.
 - 이에 따라 1992년 이후 농업구조개선과 경쟁력 향상을 목표로 한 대규모 투융자계획이 수립되고 집행되었다.
- 2000년 전후부터 소비자와 도시민을 위한 농업 농촌이라는 패러다임이 등장하고, 식품안전성과 농촌공간의 가치를 중시하는 농업과 농정의 목표가 제시되었다.
 - 농어업 농어촌특별대책위원회가 '소비자를 생각하는 농어업, 도시민과 함께 가꾸는 농어촌'을 농어업 농어촌의 새로운 활로로 제시한 것이 대표적이라고 할 수 있다.
- 그러한 목표 아래 경쟁력 향상 이외에 친환경농업 장려, 농가소득보전을 위한 직접지불제도 도입, 농어촌 삶의 질 개선사업 추진, 식품안전성 관리체계 강화 등의 정책이 추진되었다.
 - 새로운 정책방향에 따라 대규모 투융자계획이 추진되었으나 농업과 농가경제는 곤경에 처하여 정치사회적 쟁점이 되고 있다.

2) 곤경에 처한 한국농업

4 한국농업의 비전과 농정 제자리 찾자

- 농가소득이 정체되어 있는 가운데 소득의 하방 양극화가 진행되고 있다.
 - 첫째, 95년 이후 농가 1인당 실질소득은 연 0.6% 증가하는데 머물고 있고, 04년 이후에는 도리어 연평균 0.7% 감소하여 구매력이 감소하고 있다.
 - '09년에도 전년대비 실질소득은 1% 하락한 것으로 나타났다.
 - 둘째, 농가소득 상하위 20%의 소득격차를 나타내는 5분위 비율이 95년 6.3에서 08년에는 9.4배로 늘어나 농가소득의 양극화가 심화되고 있다.
 - 도시가계의 5분위비율은 5.3이므로 농가의 소득격차가 도시가계보다 훨씬 심각하다.
 - 셋째, 농가소득의 양극화뿐만 아니라 하방집중이 진행되고 있다.
 - 2004-08년 사이에 2,000만원 이하의 하위소득계층의 분포는 37.6%에서 44.9%로 늘어나고 3,500만원 이상의 상위소득계층의 분포는 33.6%에서 26.2%로 감소하였다.
 - 소득격차가 커졌을 뿐만 아니라 상위 20% 계층의 실질소득도 같은 기간 6,641만원에서 6,362만원으로 감소하여 거의 전계층에서 실질소득이 감소하고 있는 것으로 생각된다.
- 농가소득의 감소와 하방 양극화가 나타난 것은 농업소득이 감소하였기 때문이었다.
 - 95년 이후 호당 실질 농업소득은 연 3.8% 감소하였을 뿐만 아니라 계층간 격차가 커서 농가소득의 계층간 차이의 41%가 농업소득 차이 때문이었다.
 - 더욱이 04-08년 사이에 농업소득 1,000만원 이상 계층의 농가분포는 모두 감소하고 500만원 이하 계층의 농가분포는 모두 증가하여 농업소

특이 농가소득의 하방집중을 주도하였다.

- 고소득농가라 할 수 있는 농업소득 5,000만 원 이상인 농가비중이 04년에는 4.4%였으나 '08년에는 2.9%로 감소하였고, 이른바 역대 농업소득 농가도 1.0%에서 0.6%로 감소하였다.

□ 농업소득이 감소한 것은 성장과 소득의 괴리현상이 심화되고 있기 때문이다.

- 95년 이후 농업분문의 불변부가가치 생산액은 24.2% 증가하였으나 소득은 39.0%나 감소하여 성장과 소득증가에 큰 괴리가 발생하였다.
- 이 같은 괴리가 나타난 것은, 농산물 가격은 동 기간에 11.4% 상승한 반면 중간투입재 가격은 40.5%, 소비자 물가는 32.9% 상승하여 교역조건이 농업에 매우 불리하게 전개되었기 때문이다.
- 교역조건이 악화되는 시장개방, 환율변동, 세계적 원자재 가격 상승 등의 요인이 겹쳐져 나타난 것이다.

□ 그러나 앞으로 농업의 교역조건이 개선되기를 기대하기는 어렵다.

- 미국 및 EU와의 FTA가 체결되고, 앞으로 중국과의 FTA도 현실화 될 것으로 전망되어 시장개방은 더욱 가속되고 농산물가격은 하락압력을 더욱 크게 받게 될 것이다.
- 한편 환율은 하락하여 그만큼 수입농산물 가격은 낮아지고 국제원자재 가격은 상승할 가능성이 높아 중간투입재 가격이 하락하기는 어려울 것이다.

□ 세계적인 재정위기 속에서 농업예산의 조달에 어려움이 가중될 우려가 있다.

- 세계적 금융위기가 재정위기로 전화되고 있고 우리나라도 재정문제에 직면하고 있으므로 농업부문 예산확대를 기대하기는 쉽지 않을 것이다.

- 특히 농업과 농정에 대한 비판적 시각이 농업예산 확보에 큰 장애요인으로 작용하고 있다.

3) 비전논의의 필요성

□ 최근 앞에서 제시한 바와 같이 농업의 내적 문제에 외적 어려움이 가중되는 가운데 농업 농촌의 비전을 둘러싸고 갈등이 일고 있다.

- 앞에서 본 바와 같이 90년대부터 농업 농촌부문에 대한 재정투입은 늘어났으나 농가경제는 호전되지 못하고 농업의 경쟁력도 향상되지 못하였다는 판단 아래 최근 새로운 농업의 비전이 제시되고 있다.

- 최근 정부는 ‘세계와 경쟁하는 강한 산업’을 목표로 외국인 투자를 포함한 농업 외부의 인력과 자본을 유치하여 대규모 농식품 유통회사 및 영농회사 중심으로 농업을 재편한다는 ‘획기적’ 비전을 제시하였다.

— 더 나아가 최근 일부에서는 농업을 첨단생명산업으로 발전시켜 우리나라 경제성장과 수출증대를 주도하는 산업으로 육성하자고 주장하고 있다.

- 이런 주장은 농업보조금을 단기간 내에 철폐한 뉴질랜드의 농업개혁, 세계적 경쟁력에 바탕하여 수출농업 중심으로 발전한 네덜란드 농업을 모델로 제시하고 있다.

— 그러나 네덜란드는 17세기부터 다른 작물 재배가 불가능하였던 해안 간척지를 기반으로 한 낙농업이 기간 수출산업으로 발전한 대신 기초식량인 소맥 등은 대부분 수입에 의존하여, 네덜란드 농업의 존재이유는 수출과 경제성장에 있었다.

— 뉴질랜드 역시 신개척지를 기반으로 발전한 면양산업이 뉴질랜드 경제를 떠받치는 기간산업이자 핵심 수출산업이었고, ‘80년대의 농업개혁은 인위적으로 낮게 유지되었던 환율을 일시에 높여 수출농산물의 농가 수취가격을 높이는 대신 생산을 왜곡시키던 보조금은 철폐하여 결국

농가의 경영여건을 개선하려는 것이었다.

- 요컨대 우리나라 농업과 전혀 다른 역사적 배경과 여건에서 처음부터 수출산업으로 발전해온 뉴질랜드와 네덜란드 농업이 우리나라의 모델이 될 수 있을 것인가? 하는 의문과 반론이 제기되고 있다.

* 1950년대에는 '유축농업의 덴마크 농업'이 한국농업의 모델로 제시되었고, 60년대에는 '협업의 이스라엘 농업'이, 80년대에는 '농외소득의 일본 농업'이 한국농업의 모델로 제시되었으나 모두 역사적, 자연적 배경과 조건이 다른 것을 인식하지 못한 데서 비롯된 것이었으므로 지금은 아무도 기억하지 못하고 있다.

- 그런 가운데 한편에서는 FTA를 중심으로 하는 시장개방에 반대하고 농업의 다원적 기능제고와 식량자급을 우리나라 농업의 최우선 목표로 설정하여야 한다는 주장이 강고하게 자리 잡고 있어 '획기적' 비전은 컨센서스를 얻지 못하고 있다.

- 한국농업이 곤경에서 벗어나려면 모두가 신뢰하는 농업의 비전이 제시되어 선택과 행동의 지침이 됨으로서 정부, 농가, 관련 업계, 소비자, 납세자가 스스로 한 방향으로 움직여 나가도록 해야 한다.

- 정부가 컨센서스 없는 비전을 전제로 정책을 추진하면 효과를 내기는 커녕 갈등을 증폭시켜 도리어 역기능과 부작용이 크게 나타날 우려가 있다.

- 그런 의미에서 농업 농촌의 비전에 대한 논의를 통해 모두가 신뢰하는 비전을 설정하는 것은 매우 필요하고 시급한 일이다.

- 과연 한국농업의 비전은 무엇이 되어야 하는가?

2. 한국 농업 농촌의 비전

1) 비전이란 무엇인가?

“비전이란 어휘는 가장 많이 사용되는 단어의 하나지만 또한 가장 잘 이해되지 못하고 있는 것 중 하나일 것이다. 우리 모두 비전이 중요하다고 하지만 도대체 그것이 무엇이란 말인가?”

-짐 코린스의 *Built to Last* 중에서-

□ 한국농업 농촌의 비전을 효과적으로 논의하려면 먼저 비전이란 무엇인가를 명확히 하고 한국 농업과 농촌에 대한 오해와 착각을 바로잡는 일이 필수적이다.

○ 한국농업 농촌의 비전이란 우리가 도달하게 될 미래의 모습을 분명히 제시하여 정부, 농가, 관련 구성원 모두가 그에 맞추어 선택하고 행동하는 지침이 되는 것이며, 때로는 왜 지금 자기가 누리는 이익이 조정되고 포기되어야 하는지 설득할 수 있어야 한다.

- 따라서 비전은 단순한 구호이어서는 안 되고 현실을 호도하기 위한 것이어서는 더욱 안 되며, 현실을 바탕에 두고 농가, 소비자, 관련 구성원의 컨센서스를 얻어 설정되는 것이 필수적이다.

- 그런 의미에서 여기서 제시하려는 비전은 컨센서스에 도달하기 위한 논의의 소재라고 할 수 있다.

□ 비전은 미래상을 의미하지만 미래의 모습뿐만 아니라 그 미래모습의 배경에 있는 기본이념을 분명히 해야 한다.

○ 기본이념은 한국농업이 추구하는 변하지 않는 가치를 의미하고 한국농업이 존재하는 이유이기도 하다.

○ 한편, 미래상은 한국농업 농촌이 도달하려는 목표와 구체적 모습으로서, 희망을 나타내는 ‘되려고 하는 것’임과 동시에 성취 가능한 ‘될 수 있는 것’이어야 하고, 때로는 여건 변화에 적응하기 위해 ‘그렇게 될 수밖에 없는 요소’를 포함한다.

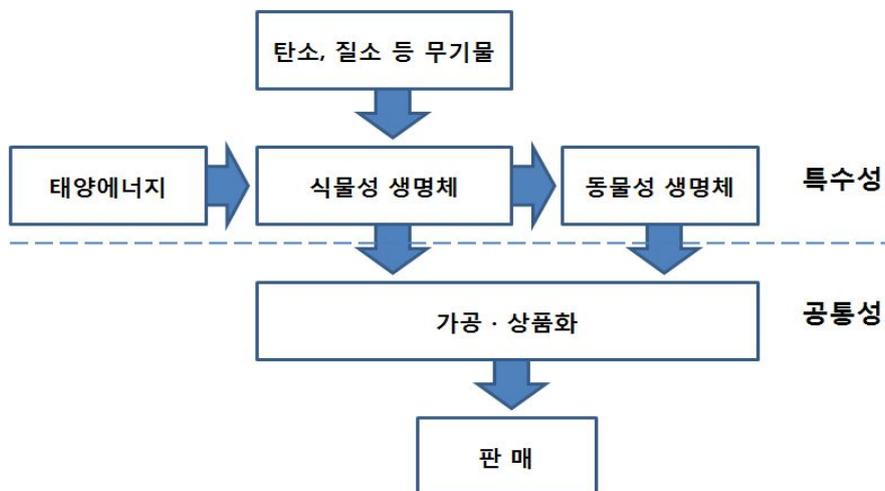
- 그러나 미래상은 ‘한국 농업이 왜 존재하고, 무엇을 추구하는가?’ 하는 기본이념과 가치를 벗어나서는 안 되며, 그런 의미에서 기본이념은 한

국농업 농촌의 비전에 기본전제가 된다.

2) 농업의 기본이념

- 농업의 기본이념은 태양에너지를 이용하여 탄소, 질소 등 무기질을 식물성 생명체로 전환시키고 이를 다시 동물성 생명체로 전환시켜 인간이 생명과 생활을 건강하게 지켜나가게 하는 것이다.
 - 농촌의 가치는 자연과 생명체를 통해 공간의 가치를 창출하는데 있으며, 따라서 농업과 농촌은 동전의 앞뒤와 같다.
- 그렇기 때문에 농업은 인간의 생명과 직결된 산업이고 환경적으로는 탄소중립적이고 친환경적인 녹색산업이 되어 한 나라에서 필수적으로 존재해야 하는 산업이 되고, 농업 농촌문제에서 정부가 중요한 역할을 하게 된다.
 - 따라서 생산되는 농산물의 안전성이 높지 않을수록, 태양에너지 이외의 에너지를 많이 사용할수록, 외부에서 공급되는 영양소의 공급이 많을수록 농업의 필수적존재 가치는 감소하며, 탄소, 질소 등 무기물을 순환하여 이용할수록 농업의 존재가치는 높아진다.

<그림 1> 농업의 특수성과 공통성



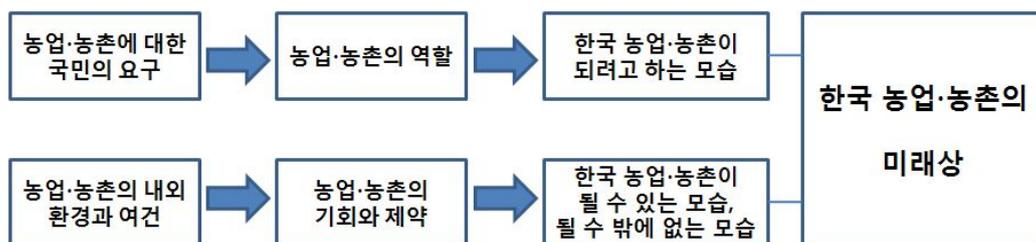
- 물론 농업도 생산물을 상품화하고 판매하는 과정이 수익창출을 결정하는 중요한 부분이지만 이 부분은 다른 산업과 같으며, 태양에너지를 이용하여 생명체를 생산한다는 농업의 기본가치가 농업을 다른 산업과 다르게 하는 점이다.
- * 그런 의미에서 태양에너지 대신 전기에너지를 사용하여 식물을 생산하려는 식물공장은 탄소중립적이고 친환경적이라는 농업의 기본이념에서 떨어진 것일 뿐만 아니라, 전기에너지 가격이 극단적으로 낮아지지 않는 한 관광 등 특수한 시장수요를 충족하는데 그칠 수밖에 없을 것으로 생각한다.

3) 한국 농업 농촌의 미래상을 결정하는 요인

□ 농업의 미래상은 먼저, 농업 농촌에 대한 국민의 요구와 농업 농촌의 내외 환경에 따라 결정된다.

- 농업 농촌의 미래상은 국민의 요구로부터 농업 농촌이 담당해야 할 역할이 결정되고, 그러한 역할을 수행하기 위해 ‘되려고 하는 모습’이 설정될 것이며, 그러한 역할수행을 통해 농업인은 부가가치를 창출하고 소득을 얻게 된다.
- 한편, 농업 농촌 내외의 환경이, 기회와 제약조건이 되어 한국농업의 ‘될 수 있는 모습’, 때로는 되려하는 것은 아니지만 ‘될 수밖에 없는 모습’을 결정한다.
- * 가령 에너지 가격의 상승은 농업을 에너지산업으로 변화시키며, 이것은 그렇게 의도한 것은 아니나 ‘될 수밖에 없는 모습’이다.

<그림 2> 한국 농업 농촌의 미래상을 결정하는 과정



□ 그렇다면 국민이 요구하는 농업 농촌의 역할은 무엇일까?

○ 첫째, 국민이 농업이 한국경제의 성장을 이끌어가는 산업이 되기를 기대할 것인가? 또 그것이 가능할 것인가?

— 농업생산은 GDP의 2.2%에 불과하여 성장률이 두 배로 높아져도 GDP에 미치는 영향은 미미할 수밖에 없는데 이를 위해 농업에 자원과 예산을 투입하는 것이 다른 산업에 투입하는 것보다 국가적으로 효율적이라고 할 수 있을 것인가?

— 또한 한국은 국민 1인당 360평방미터에 불과한 협소한 농지를 세계에서 가장 집약적으로 이용하여 현재의 생산규모를 달성하고 있지만 질소, 인산, 농약, 에너지 등 투입재의 초과 이용도가 가장 높은 수준이므로 환경부하를 더 높이지 않고 성장을 한다는 것은 가능하지 않다고 생각된다.

— 동시에 경지와 환경의 제약으로 필요한 농산물 수요의 상당부분을 해외에 의존할 수밖에 없으며, 그런 의미에서 자급률을 높이는 것만이 바람직한 것도 아니다.

○ 둘째, 한국농업이 수출산업화 되기를 기대할 것인가?

— 농업생산규모를 늘릴 수 없다면 수출규모는 내수와의 경쟁을 통해 결정될 수밖에 없으므로 어느 것이 더 바람직하다고 할 수 없다.

— 또 국내 농산물 수출액은 우리나라 총 수출액의 0.7%에 불과하여 농업이 수출을 통해 국제수지에 미치는 영향은 미미할 수밖에 없다.

— 따라서 수출은 민간의 수익추구 행동에 맡기면 되고 수출을 위해 정부가 특별히 지원을 할 이유도 없다.

○ 셋째, 소비자는 국내산 농산물을 요구하는가?

— 소비자의 농산물에 대한 기호성은 매우 섬세하고 안전성에 대해서도

어떤 상품보다 민감하여 수입농산물이 국내농산물을 대체하는데 엄격한 한계가 있는 경우가 많으며, 한국농업은 이러한 소비자의 요구를 충족시키는 역할을 해야 한다.

- 현실적으로 기능이 같은 농산물의 수입품과 국내산의 가격이 수배 차이가 날만큼 수입농산물로 충족되지 못하는 소비자 욕구가 존재하며, 한국농업은 이러한 특성이 있는 농산물 생산에 집중하여야 하고 그렇게 될 것이다.

○ 넷째, 도시민은 농촌공간을 필요로 하는가?

- 소득수준이 높아질수록 농촌공간에 대한 휴양 휴식 여가공간으로서의 수요가 늘어날 것이며 이것은 다른 것으로 대체되기 어렵고, 한국 농촌은 이러한 도시민의 요구를 충족시키는 모습이 되어야 한다.

□ 미래상을 논의하려면 국민이 요구하는 역할과 더불어 지금 우리는 왜 농업 농촌문제를 고민하고 있는가를 분명히 인식해야 한다.

○ 농업문제가 현안이 되는 것은 첫째, 현실적으로 165만 명이 농업에 고용되어 GDP의 2.2%를 생산하며 소득을 얻고 생활을 하고 있으나, 그들의 56%는 60세 이상이고, 38%는 40-50대여서 다른 고용기회가 거의 없는 사람들이므로 농업문제는 국가적 고용문제이기 때문이다.

○ 둘째, 농업생산 활동과 농촌은 국토의 대부분에 걸쳐 있으므로 농업과 농촌의 모습이 국토환경을 결정하게 되어 농업 농촌이 국민생활에 매우 큰 영향을 미치기 때문이다.

○ 셋째, 그런데 농산물 시장, 더 나아가 농업관련 서비스시장까지도 개방할 수밖에 없는 현실이 앞의 두 가지 문제에 매우 큰 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다.

○ 따라서 농업의 미래상은 이러한 문제해결을 위한 것이어야 하며, 그렇지 못하다면 그 미래상은 우리나라에 바람직한 것이 아니고 컨센서스를

언어 모두의 행동지침이 될 수도 없다.

- 구조개선과 기업화, 경쟁력 향상, 수출산업화가 위에서 제기한 세 가지 문제를 해결할 수 있을까?
- 신약개발, 동식물을 이용한 신소재산업(필경 값싼 수입농축산물을 이용할 가능성이 높은) 등 이른바 첨단 바이오산업이 앞에서 제기한 세 가지 농업 농촌문제를 해결할 수 있을까?
- * 거대 기업농을 중심으로 하는 화려한 칠레 과수농업의 뒤편에는 칠레 농업취업자의 대부분을 차지하는 가난한 소농문제가 그대로 존재하고, 농업강국 네덜란드에서도 전체 농가의 1/3은 사회보장제도의 보호를 받고 있다.

□ 끝으로 농업의 미래상을 결정하려면 제약조건을 검토하여야 한다.

- 완전한 농산물 자유무역시대가 도래하리라고 생각되지는 않지만 상당기간 WTO체제와 FTA에 의한 시장개방은 가속적으로 진행될 것이며, 이러한 흐름을 한국농업이 차단하기는 어려울 것이다.
- 농업취업자의 대부분이 중고령 인력이어서 전직이 사실상 불가능하므로 대부분의 농업취업자에게 농업은 가장 수익성이 높은 선택이다.
 - 따라서 극단적 상황이 아닌 한 대부분 농업취업자는 농업을 포기하지 않을 것이므로 급격한 농업의 구조변화는 일어나기 어렵다.
 - 1) 한편, 국민 1인당 농지면적이 380평방미터밖에 안 되는 조건에서현재 수준의 식품 소비를 유지하려면 필요한 농산물의 상당부분은 외국농업에 의존할 수밖에 없다.
 - 현재의 기술조건 아래서는 축산물만을 자급하기 위해서도 2009년 경지 이용면적 187만 ha보다 많은 197만 ha의 농지가 필요할 것으로 추정된다.
- 이상의 검토를 토대로 되려고 하고, 될 수 있고, 때로는 될 수밖에 없는 한국 농업 농촌의 모습, 미래상을 설정한다.

4) 한국농업의 미래상

□ 앞의 검토를 토대로 한국농업 농촌의 목표는 다음과 같이 설정할 수 있을 것이다.

- 우리나라 농업은 소비자들이 신뢰하고 열광하는 농산물을 선택적으로 생산하며 저탄소 녹색산업이 된다.
- 국민들이 우리나라 농업과 농촌의 가치를 마음껏 누리 삶의 질이 높아지고 농업인은 보람과 긍지를 갖게 한다.
- 이러한 목표 아래 앞으로 20년 후 한국 농업 농촌의 구체적인 모습은 다음과 같이 설정할 수 있을 것이다.

□ 첫째, 시장경쟁을 통해 새로운 농업구조가 형성된다.

- 시장경쟁을 통해 경쟁력 있는 상품과 경영체가 선택되고 생산이 집중되어 경쟁력이 꾸준히 향상된다.
 - 이제까지는 정부가 경쟁력 있는 상품(Products), 공정(Process), 사람(People)을 선택하여 집중 지원함으로써 경쟁력을 향상시키려는 구도였다.
- 경영체의 양극화가 지속되어 다수의 소농과 소수의 대농이 공존하지만, 소농은 소득을 주로 겸업에 의존하게 되어 농업생산은 대부분 전업적 대농에 의해 이루어진다.
- 그러나 농기업, 전업농가, 겸업농가, 부업농가, 취미농가, 자급농가 등 다양한 경영체와 생산자가 경쟁하며 공존한다.
- 농작업은 전문기업에 위탁하고, 농산물의 수확 후 처리와 판매는 농협 혹은 전문 유통회사와의 계약에 의해 이루어져 조직화, 계약화, 전문화, 분업화가 진행된다.

* 이제까지는 개별농가가 생산의 전 과정과 수확 후 모든 과정을 독자적으로 완결하는 구도였다.

□ 생산자의 자각과 철저한 농산물의 안전성 보장시스템 아래 국내산 농산물의 안전성에 대한 소비자의 불안감이 없어지고 신뢰도가 높아진다.

○ 위험분석(risk analysis)원리에 따라 안전성 기준이 설정되고 관리되며 인증제도가 확립되어 소비자에게 투명하게 공개된다.

○ 농장에서 식탁까지의 유통과정에서 위해요인이 발견되면 즉시 역추적이 이루어져 그 원인이 규명되고, 리콜·폐기·퇴출이 이루어지는 제도가 정착된다.

○ 이러한 제도가 정착되어 “국내산 농산물은 어느 나라 농산물보다 안전하다”는 것을 보장하고 소비자가 이를 신뢰한다.

□ 엄격한 농촌환경보전시스템으로 아름답고 깨끗한 농촌이 만들어 지고 농촌에서 여가와 휴양을 위해 많은 도시민이 찾아온다.

○ ‘농산물은 수입할 수 있어도 환경은 수입할 수 없다’는 인식 아래 농업생산의 집약도가 양분균형을 이루는 수준으로 조정되고 순환농업이 주류를 이루게 될 것이다.

— 축산과 경종부문의 자원순환이 일반화되고 가축사육규모와 농업생산이 물질균형 범위 내에서 이루어진다.

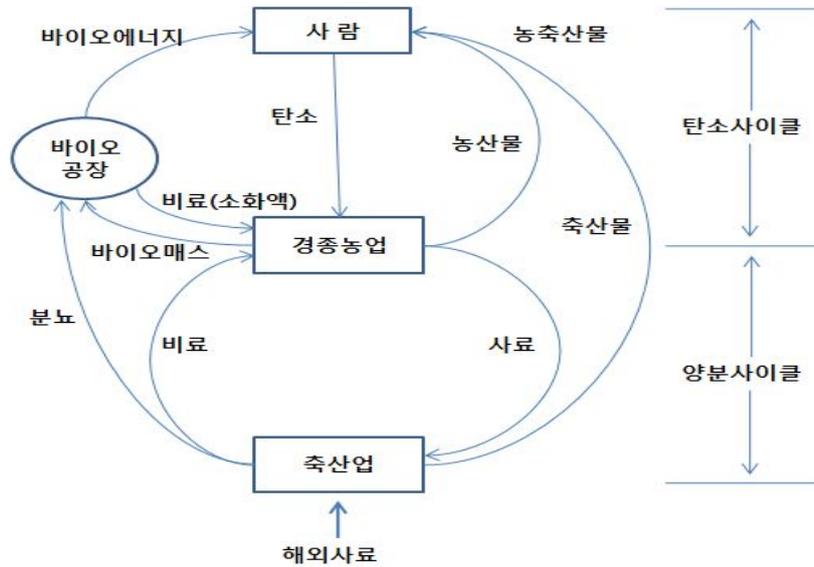
○ ‘계획 없이 이용 없다’는 원칙이 관철되어 농촌공간의 토지이용과 전용이 분명한 공간계획 아래 이루어지고 농촌의 경관이 아름답게 보전된다.

□ 탄소순환과 양분순환을 통해 농업이 저탄소 녹색 환경산업이 된다.

○ 경종농업과 축산이 분뇨와 사료를 교환하는 양분순환구조를 이루어 외

부로부터의 사료수입, 외부로의 양분배출을 가능한 한 최소화한다.

<그림 3> 농업의 탄소사이클과 양분사이클



- 농축산업에서 배출되는 바이오매스를 바이오에너지로 전환시키고 농업 생산을 통해 탄소를 흡수하여 탄소제로 농업을 지향해 나간다.

3. 한국농업 농촌과 정부의 역할

‘정부가 해야 할 일과 하지 말아야 할 일을 구분해야 하는 것이 경제학자의 중요한 임무이고, 해야 할 일을 하지 않는 정부나 모든 일을 다 할 수 있다고 믿는 정부는 다 같이 해악이 될 수 있다’

-정운찬 전총리 퇴임사 중 케인즈 인용 부분에서-

1) 정부역할의 필요성과 혼란

□ 왜 농업 농촌문제에 정부의 역할이 필요하고 정당한가?

- 농업 농촌문제에 정부가 중요한 역할을 담당해야 하는 것은 농업 농촌이 앞의 비전에서 제시한 바와 같은 기본가치가 있고 현실적 필요가 있기 때문이다.

○ 만일 농업 농촌이 그런 가치와 필요성을 충족시키지 않는다면 정부가 지원해야 할 이유는 없어지고 시장에서 모든 것이 결정되도록 하면 된다.

□ 그러나 최근 언론에 보도된 몇 가지 농정 기사를 보면 정부역할에 대한 혼란이 적나라하게 나타난다.

“정부가 간척지에 첨단 유리온실 사업을 육성하기로 하고 지원하고 있으나 기반이 약하여 공사비가 예상보다 65%나 더 들어 수익성에 문제가 있는 것으로 나타났다”

— 정부가 유리온실사업이라는 특정한 사업분야를 육성지원하는 것이 타당성이 있을까?

“정부가 한우브랜드사업을 중요 축산정책으로 추진하여 브랜드 숫자가 228개나 되나 소비자가 브랜드를 보고 선택하는 경우는 2.7%에 지나지 않아 브랜드의 효과가 의심스럽다.”

— 정부가 브랜드를 장려하여 브랜드가 난립하고 결국 자생적 브랜드를 위축시키지는 않았을까? 축산물 브랜드에 대한 소비자 인식을 제고하는 홍보가 더 효과적이지 않았을까?

“정부가 직거래를 장려하기 위해 대형유통업체에 3년간 1,300억 원의 저리자금을 지원하였으나 불공정거래가 많고 직거래의 효과가 의심스럽다.”

— 정부가 저리 융자금을 준다고 대형유통업체가 하지 않았을 직거래를 할까?

“한식 세계화를 위하여 정부지원을 받은 업체가 치킨전문점이어서 한식과는 관계가 없었다”

— 한식세계화와 한국농업은 어떤 관계가 있을까?

“배추가격이 폭등하자 정부가 농수산물유통공사로 하여금 중국에서 직접 배

추를 수입하게 하였으나 수입되었을 때는 이미 배추값이 하락하여 애물단지가 되고 있다”

- 수입자유화된 지금 정부가 나서지 않아도 기업이 먼저 나서서 수입하지 않겠는가?

“정부가 한우의 출하연령을 현재의 32개월에서 27개월로 단축하기로 하였으나 한우농가가 크게 반발하여 한우농가와 협의의 길을 거쳐 추진하기로 물러섰다”

- 정부가 한우농가의 비육기간까지 간섭할 이유가 있을까? 비육기간을 단축할 수 있는 기술개발과 보급이 정부가 할 역할 아닐까?

“정부가 쌀 재고증가를 방지하기 위해 4만 ha 논에 타작물 재배 장려금을 주고 3만 ha 논을 매입하여 벼 재배에서 격리하기로 하였다”

- 정부가 쌀 생산을 직접 조정하는 것이 효과가 있을까? 미국과 유럽은 왜 오랜 시도 끝에 생산조정정책을 폐기했을까?

□ 이런 혼란은 농업 농촌에서의 정부역할에 대한 오해가 있는데서 비롯된다.

- 이제까지 농정은, 농업의 경쟁력 향상이 정부주도로 이루어질 수 있다는 인식 아래 농업생산 및 유통의 주체, 방법 등을 정부가 정하고 그렇게 되도록 이끌어 간다는 설계주의적 패러다임에서 벗어나지 못하여 왔다.
- 정부가 설정한 설계서대로 이끌어 가기 위해 정부설계에 맞는 사업을 만들고 여기에 보조금과 저리융자금을 지급한 결과 정부사업이 수 백가지가 되고 예산소요는 증가하여 왔다.
- 이러한 정부사업의 난발이 예산수요는 증대시키면서 시장경쟁구조를 왜곡시키고 교란시켜 경쟁력 있는 주체에게 타격을 주는 경우가 많다.

* 가령, 정부가 특별 지원하는 시군유통회사는 자생력 있는 기존 유통조직을 질식시킨 후 사라져 산지유통을 크게 후퇴시킬 수 있다.

— 그러나 농업생산과 유통은 기본적으로 시장참여자의 영리적 판단과 경쟁에 의해 결정되어야 하며, 정부역할은 시장이 원활히 작동할 수 있는 여건을 조성하고 감시하는데 있다.

○ 쌀 등 일부 농산물은 정부가 가격과 수급을 조정해야 하고 할 수 있다는 생각을 하고 있다.

— 그러나 농산물 가격과 수급을 조정하려는 시도는 선진국에서 대부분 실패하였고 결국 시장의 역할로 돌려졌다.

2) 농업 농촌에서의 정부의 역할

“시장의 기능과 정부의 역할을 재조정하여 명확히 하는 것이 농정개혁이다”

□ 바람직한 정부역할에 대한 사례를 보면 다음과 같다.

○ 정부가 쇠고기 표시제에 대한 단속을 강화한 결과 둔갑을 방지하여 한우산업의 부가가치를 1조원 이상 증가시키는 효과가 있었다.

— 정부가 한우생산 장려금을 주었다면 어찌 되었을까?

○ 농진청이 굳지 않는 떡을 개발하였으므로 떡의 편리성이 높아져 자연스럽게 쌀 수요가 늘어날 가능성이 크다.

— 이제까지 가공업체에 다양한 보조금을 주었으나 쌀 소비 확대에 얼마나 효과가 있었을까?

○ 유기농산물과 친환경농산물을 발전시키려면 정부가 소비자의 신뢰를 확실히 담보할 수 있는 감시조치를 취하는 것이 가장 효과적인 것이다.

— 친환경농산물 생산을 위한 정부의 지원금이 친환경 농산물의 과잉생산

과 가격하락을 초래하여 기존의 친환경 농산물 생산 농가를 위기로 모는 역효과는 없었을까?

○ 정부가 농가의 생산비용 절감을 지원한다고 나서기보다 투입자재의 수입제도와 시장의 경쟁구조를 개선하는 일에 나서는 것이 훨씬 효과적일 것이다.

— 비용절감이 경영컨설팅 외의 어떤 정부지원으로 얼마나 가능할까?

□ 정부역할을 식품안전성 관리, 환경보전, 사회복지정책, 기술개발 중심으로 개편한다.

○ 이제까지 농정의 중심이었던 구조개선과 경쟁력 향상을 위한 사업은 대부분 정리하여 원칙적으로 제로 프로젝트(Zero Project)를 추구하고, 앞으로는 신기술개발, 신시장과 신수요 창출을 위한 조사연구와 프로모션 등 공공적인 것에 국한한다.

— 정부가 시장보다 경쟁력 있는 주체와 상품을 더 잘 선별할 수 있을까? 이제까지의 시설농업과 규모 확대 중 정부지원에 의해 이루어진 것은 얼마나 될까?

○ 정부는 지역별 양분총량제 등 농촌경관과 환경보전을 위한 엄격한 규제와 보상시스템을 확립하여 환경보전을 관리하는 역할을 담당한다.

— 환경보전이 시장기능으로 가능할까?

○ 또한 경관을 아름답게 유지할 수 있는 토지이용제도를 확립하고 감시하는 역할을 강화한다.

— 양분균형이 깨지고 난개발이 이루어진 농촌을 찾아오는 도시민이 있을까? 제주도 올레길과 지리산 둘레길은 왜 가능했을까?

○ 농산물 안전성 기준, 역추적 제도, 안전성 검사, 원산지 및 품질표시 감시업무를 대폭 강화한다.

- 국내산 농산물의 안전성에 대한 소비자 신뢰 없이 경쟁력 향상과 수요 증가가 가능할까? 소비자 신뢰는 어떻게 증진될까?
- 농촌지역과 농업인이 모든 지역개발정책과 사회복지제도에서 적어도 불이익을 받지 않도록 해야 한다.
 - 기초생활보장제, 기초노령연금제, 교육 의료 등에서 불이익을 받는 것은 없는가?
- 생산중립적 소득보전직불제등 시장개방으로 인한 농가경제의 충격을 흡수하는 안전장치를 확립한다.
 - 시장개방에 대응하기 위해서는 농축산물의 소비자 가치를 높이는 상품화와 마케팅이 제일 중요하지만 그것은 농가와 시장이 담당하여야 할 몫이다.
 - 정부는 농산물가격 하락의 일부를 보전하여 주는 소득보전직불제를 확대되 생산중립적인 방식이 되도록 하여 생산을 왜곡하지 않으면서 농업경영체가 시장개방 속에서도 투자와 혁신을 자발적으로 할 수 있는 여건을 만들어 준다.
 - 미국, EU등 선진국은 왜 농가소득보전에 방대한 예산을 투입하고 있을까?
 - 동시에 일시적 상환문제에 직면한 농가를 위한 희생 프로그램, 부채문제가 해결될 수 없는 농가에 대한 퇴출프로그램이 활성화되어 부채문제가 상시적으로 해결되도록 하는 역할을 한다.
 - 이제까지의 부채대책이 농가부채문제 해결에 얼마나 기여했을까?
- 사회계약에 의해 정부, 농업인, 소비자 사이에 새로운 질서가 정착된다.

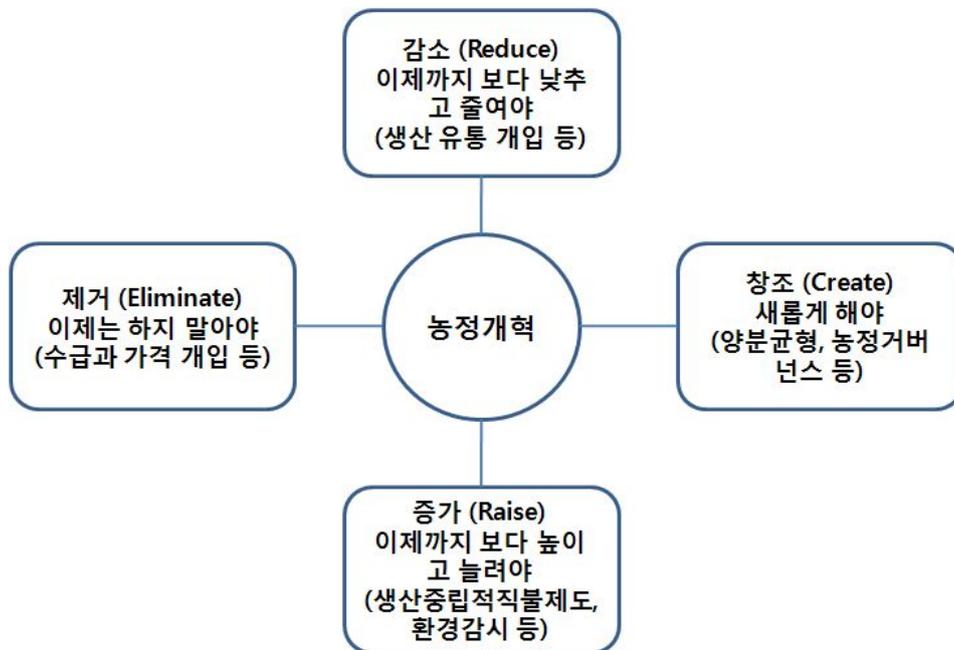
- 정부, 농업인, 소비자의 역할과 책임에 관한 이해와 합의 아래 역할분담이 이루어진다.
 - 정부는 시장개방으로 농산물 가격이 급락하는 경우에도 그 손실을 직불 방식으로 보전함으로써 협상과 정책의 결과에 대한 책임을 정부가 분담하게 된다.
 - 농업인은 정부에 의해 시장개방에 의한 소득의 급격한 감소위험이 제거된 여건 아래서 협상을 정부에 일임하고 새로운 부가가치 창출에 전념한다.
 - 일반국민은 농업·농촌의 역할에 대한 인식을 공유하여 농업인의 소득 보전에 흔쾌히 동의한다.
- 새로운 농정거버넌스가 수립되어 농민과 소비자 조직이 책임 있는 정책파트너로 발전한다.
- 정부가 어떤 역할을 할 것인가를 결정하는 농정의 지배구조, 즉 농정거버넌스는 농업인, 소비자, 시민, 전문가가 주도하는 구조가 된다.
 - － 이제까지 농정은 주로 정부 관료의 생각과 판단에 의해 입안되고 집행되어 농정책임자가 바뀔 때마다 새로운 정책이 제시되고 사라지는 과정을 반복하여 왔으며, 이는 매우 낭비적일 뿐만 아니라 농업부문의 교란요인이 되는 경우가 많았다
 - － 물론 각종 위원회가 설치되어 정책수립에 민간의 생각과 의견이 반영되기도 하나 정부 관료의 생각을 이해시켜 동의를 구하는데 그치는 경우가 많았다.
 - 농업인 단체가 지역별, 품목별로 조직화되고 자조금제도를 확립하여 스스로 연구하고 대안을 마련하며, 다수의 다양한 농업인 단체가 통합 혹은 연합하여 책임 있는 정책 파트너가 된다.
 - 장기적으로 농민단체가 농업인의 투표에 의해 대표기구를 구성하는 프

랑스의 농업회의소와 같은 조직으로 발전한다.

□ 농업 농촌에서의 정부역할은 네 가지 프레임워크에 따라 조정한다.

- 먼저, 정부역할 중 제거하여야 할 것을 찾아 중단한다(Eliminate).
 - 가령 생산조정과 같이 수급조절과 가격결정에 직접 개입하는 일은 중단되어야 한다.
- 둘째, 이제까지의 정부역할 중 감소시켜야 할 것을 찾아 조정한다(Reduce).
 - 가령, 생산과 유통, 수출입은 시장에 맡기고 보조금과 정책자금을 매개로한 정부의 개입과 지원은 최소화하여야 하며 현재의 정책사업은 대부분 정리하여야 한다.

<그림 4> 정부역할 조정의 프레임워크



- 셋째, 정부역할 중 더 증대하여 할 것을 찾아 더욱 확장한다(Raise).
 - 가령, 소득보전직불제도, 보험제도와 같은 경영의 위험관리제도, 통상정

책, 식품 안전감시 활동, 농가등록 및 농지관리 등은 더욱 강화되어야 한다.

- 넷째, 필요한 정부역할을 찾아내 새로운 정부역할로 설정한다(Create).
 - 가령, 양분균형을 위한 생산조정, 공정한 거래와 계약에 대한 규범제정과 감시, 민간주도의 농정거버넌스 수립과 관리, 식량안보를 위한 중요 식량의 비축관리 등은 새로운 정부역할로 설정하여야 할 것이다.
- 이와 같이 정부역할을 조정하고 원활히 수행하기 위해서 농정추진체계의 틀을 바꾼다.
 - 농업 농촌 관련 정부역할은 농림수산식품담당 부서가 한다는 고정관념에서 벗어나 보건복지담당 부서, 국토담당 부서가 분업적으로 참여하는 체제를 만들어야 한다.
 - 농림수산식품담당 부서가 농업인을 위한 부서라는 고정관념도 극복하고 농업인은 물론 소비자와 환경을 위한 부서가 되어야 한다.
 - 또한 지자체의 독립성이 높아질수록 현재의 지자체 의존적 농정추진은 한계가 있으므로 직불제 집행, 농지관리, 농가등록 등의 업무를 수행할 지방조직을 마련해야 한다.