

신정부 농업 · 농촌정책의 방향과 과제

유정규 | 지역재단 운영이사

새로운 정부가 출범하였다. 새 대통령은 취임사에서 '창조경제, 국민행복, 문화융성'을 향후 5년의 국정목표로 천명하고, 이 국정목표를 달성하기 위한 주요 국정과제로서 창조경제와 경제민주화, 복지와 한반도프로세스 등을 제시하였다. 하지만 대부분은 추상적인 화두를 제시하는 수준에 머물러 있어 구체적인 내용을 알 수 없으며, 국제적인 경제 불황이나 남북관계의 악화 등 새정부를 둘러싼 국내외적 여건은 어둡기만 하다. 그럼에도 불구하고 많은 사람들은 신정부에 대해 긍정적인 기대를 하고 있는 듯하다. 무언가 지금 보아야 나아질 것이라 믿고 싶은 집단적 합의 속에 빠져 있는 것이다.

그렇다면 신정부의 농업 · 농촌정책은 어떻게 될까? 유감스럽게도 새로운 정부가 출범했지만 아직도 신정부 5년의 농정대강은 명확히 드러난 것이 없다. 선거과정에서 제시한 공약으로만 미루어 보서는 지난 MB정부의 농정흐름과 큰 차이가 없을 듯하다. 하지만 '돈 버는 농업' '경쟁력 제일주의의 농정'을 표방한 MB농정에 대한 현장농민들의 평가가 100점 만점에 31.4점에 불과했다(한국농업경영인중앙연합회)는 사실은 신정부 농정담당자들도 무시할 수는 없을 것이다. MB정권 5년간 가구당 농업소득은 1,181만원에서 1,009만원으로 줄어들었으며, 상위 20%와 하위 20%의 소득격차는 11.7배에 달해 도시(4.5배)에 비해 농촌의 양극화가 더욱 심화되었다. 이는 정부의 지원과 혜택이 소수의 상층농에게 집중된 반면 다수의 소농과 빈농들은 성장의 과실을 제대로 분배받지 못했기 때문이다. 따라서, MB정권의 농정기조는 새 대통령이 강조한 '국민대통합' 정신에 어긋나는 것이라 아니 할 수 없다. 양극화가 심화되고 정책의 성과가 소수에 집중되는 농정이 대통합정신에 일치할리 없기 때문이다. 그러한 측면에서 농정에 대한 새로운 기대가 없는 것은 아니다.

하지만 지난 대통령직인수위원회가 보여준 일련의 과정은 새 대통령에 대한 기대를 허망하게 만들고 말았다. 새로운 농정목표와 비전을 제시하기 보다는 오히려 농림축산부로의 명칭 개정, 식품안전업무 일원화 등을 둘러싸고 새 정부 출범 전부터 농업계와의 갈등만 초래했기 때문이다. 결국 최근에 나타난 일련의 과정을 보면 이러한 새 정부에 대한 기대가 짝사랑으로 끝나버릴 공산이 크다는 것을 말해준다. 당장, 박근혜 대통령이 후보자시절 공약으로 제시한 '행복한 농어촌 7대 과제 · 30개 약속'도 제대로 지켜질지 의문이다.

박근혜 대통령은 후보자 시절, 쌀농가의 소득보전이 필요하다고 진단하면서 고정직불금을 현행 ha당 70만원에서 100만원으로 올리는 안을 공약으로 제시한 바 있다. 더불어 ha당 40만원인 발직불금의 인상도 약속했다. 그러나 올해 고정직불금은 단 10만원 올리는데 그쳤고, 발직불금도 현행 40만원에서 한푼

도 인상되지 못했다. 대통령의 공약실천이 첫 해부터 지켜지지 못하고 있는 것이다. 또한, 농민단체에서 그동안 지속적으로 요구해 왔던 FTA무역이익공유제(FTA 수혜기업들의 법인세를 1% 추가 인상해 '농어촌 부흥세'를 적립) 역시 지난해 11월 대선토론회에서 '실행방안을 마련하겠다'던 약속이 지켜질 수 있을지 의문이다. 당장 정부에서는 'FTA 이행기금 조성'을 통한 단계적인 피해보전대책을 추진할 것이라고 밝을 뻔하고 있기 때문이다. 또한, 국무총리실 산하로 격상된 식품의약품안전처에 식품안전을 맡긴다는 구상 역시 식품안전업무의 일원화 대상이 생산부처가 아닌 식품의약품안전처라는 점에 대해 농업계에서는 반발하고 있다. 농축산업 발전저해, 소비자 피해 우려, 식품산업 위축 등이 우려된다는 것이다.

이와 관련해 농업계에서는 지난 2월 6일 '농민 긴급 결의대회'를 열어 새 정부의 정부조직개편을 규탄하기도 했다. 전국 농축산인 비상대책위원회는 "식품안전성 문제를 단순히 규제와 관리감독 기능으로 통제하겠다는 것은 농식품분야를 전혀 모르는 무지에서 나온 발상일 뿐이다. 국민에게 안전한 먹거리를 제공하기 위해서는 생산과 유통의 모든 과정의 안전성이 담보돼야 가능하다"라고 주장하고 있다.

이외에도 대통령이 직접 챙기는 농정체계를 확립하기 위해 대통령 직속으로 농식품·농어촌특별위원회를 설치하겠다고 약속한 바 있지만, 이번 청와대 조직개편안에는 국민대통합위원회와 청년위원회만이 신설될 뿐 농특위는 포함되지 않았다. 농업계 한 관계자는 "대통령이 직접 농업을 챙기겠다고 말하면서 기대감이 컸지만, 청와대 조직개편안에서 농특위가 빠지면서 표 때문에 공약을 남발한 것이 아니냐는 생각이 들어 실망스러웠다."고 억울해 하였다. 이러한 상황 하에서는 농정에 대한 신뢰가 생길 수 없고, 농정에 대한 농업인의 신뢰를 얻지 못하는 한 농정 자체가 성공할 수 없을 것이다.

최근 장관내정자들에 대한 국회청문회가 열리고 있다. 그런데, 최근 청문회에서 한 장관내정자는, 야당 의원이 대통령 선거공약에 비해 후퇴한 복지정책에 대해 질문을 하자 '공약은 선거캠페인이고, 따라서 정책은 캠페인과는 다를 수 있다'고 응답함으로써 한바탕 논란이 있었다. 선거가 끝났으니 공약은 준수할 필요가 없다는 의미는 아닐 것이라고 믿고 싶지만, 현실을 보면 공약대로 정책대로 가는 것은 아닌지 의문스럽다.

최근에 일어나고 있는 이상과 같은 움직임을 경계하면서 향후 5년의 농정방향과 과제를 살펴보기로 한다. 새 정부에서는 첫째, 농정의 패러다임을 바꾸어야 한다. 소수 상층농 중심의 경쟁력 지상주의의 패러다임은 철회되어야 한다. 자본주의 체제 내에서 경제주체 간 경쟁은 불가피하고, 살아남기 위해서 경쟁력을 강화해야 한다는 것은 자명하다. 하지만, 농업은 인간의 생명을 유지하기 위한 원초적 토대이기 때문에 '시장'이나 '경쟁력' 논리만으로 접근해서는 안 되며, 이는 세계적으로도 공통된 인식이다. 따라서 새 정부에서는 MB정권의 우(愚)를 반복해서는 안 된다. 농정의 기조를 '경쟁력 중심'에서 '지속가능성 확보'로 전환해야 한다. 경쟁력 중심의 논리만을 강요한다면, 결국은 우리 농업의 왜소화와 왜곡을 피할 수 없을 것이고, 우리 농촌의 과소화와 황폐화는 더욱 심화될 것이며, 이는 장기적으로 우리나라 전체의 경쟁력을 떨어뜨리게 될 것이다.

둘째, 농지제도를 재정립해야 한다. 우리 농업이 지속되고, 국민들에게 안정적으로 식료를 공급하기 위

해서는 농지가 없으면 안 된다. 그러나 우리나라 경지면적은 1968년 231만8천ha를 정점으로 계속 감소하여 2011년에는 169만8천ha(논 96만ha, 밭 73만8천ha)로 줄어들었다. 한국농촌경제연구원에 따르면 2017년 경지면적은 162만4천ha, 2022년에는 158만ha까지 줄어들 것으로 전망된다. 한편, 농식품부에서는 2020년 식량자급률목표와 국제곡물가격 등을 감안한 농지소요면적은 160만ha 안팎일 것이라고 추정하고 있기 때문에 현 상황이 그대로 유지된다면 향후 10여년이 가기 전에 농지부족은 피할 수 없을 것이다.

셋째, 농업을 영위하고 농촌을 유지하기 위한 사람(농민)정책이 필요하다. 2010년 306만8천명이던 농가인구는 작년에 296만5천명으로 1년 사이에 3.4%나 급감했으며, 2002년 400만명선이 무너진 이후 10년만에 300만명선이 붕괴되었다. 더욱 심각한 것은 고령화이다. 2011년 농가인구 중 65세이상의 고령인구는 36.2%에 달했다. 이는 도시지역에 비해 3배나 높은 수치이며, 농업경영주의 고령화는 더욱 심각한 상황이다. 농지가 적정수준 이하로 줄어들고 농민의 질적·양적 급감은 결국 우리농업의 지속성을 약화시키고 경쟁력 제고도 불가능하게 만들 것이다. 농민의 지속성을 담보할 수 있는 최소한의 소득보장과 복지정책이 시급한 실정이다.

넷째, 소농과 가족농 보호정책이 필요하다. 우리와 같은 소농구조 하에서 미국이나 호주 일부 유럽국가와 같은 규모화 중심의 경쟁력 강화는 불가능하며, 그러한 정책이 성공한다고 하더라도 농업의 조방화와 대규모 농민축출이 불가피할 것이다. 따라서 농업부문의 경쟁력 확보는 지금까지와 같은 개별농가 중심의 규모화가 아니라 소농의 조직화를 통한 규모화로 나아가지 않으면 안 된다. 소농과 가족농을 보호하는 정책은 농촌의 양극화를 막고, 일자리를 제공하는 농촌복지정책이나 다름없다. 소농과 가족농을 보호하기 위한 특단의 대책이 필요하다.

다섯째, 농가경영안정을 위한 직불제개편이 필요하다. 현재 직불제의 규모는, 매년 쌀 가격의 수준에 의해 좌우되는 쌀소득 변동직불제를 제외한 고정적인 부분만을 고려할 경우 농업생산액(43.5조)의 1.9%, 부가가치(22.9조)의 3.7%에 불과하다. 이는 농업종사자 1인당 33만원으로 1인당 GDP(2,485만원)의 1.3%에 불과한 수준이다. 또한, 2011년 기준 농가당 평균지급액은 71만원(예산 8,300억원/116.3만 농가)으로 평균 농업소득(875.3만원)의 8.2%에 불과하다. 반면에 EU-27개국 평균을 보면, 농업종사자 1인당 3,793유로로 1인당 GDP의 15.5%이고 부가가치의 27.6%에 달한다. 따라서 우리의 경우도 직불제를 확대 개편해야 하며, 그 기본방향은 쌀농업에 대한 고정직불을 토대로 환경보호나 지역사회 유지 등과 공익적 기능에 대한 가산형 직불제를 도입할 필요가 있다.

여섯째, 식량안보를 위한 식량자급률제고 정책이 필요하다. 최근 2~3년간 한반도는 104년만의 가뭄, 55년만의 한파, 18년만의 폭설, 3년 연속 태풍로 인해 흉년이 지속되고 있으며, 전 세계적인 작황부진으로 인해 2000년 이후 식량부족과 국제곡물가격 급등현상이 반복적이고 지속적으로 나타나고 있다. 2008년 식량위기는 방글라데시, 멕시코, 이집트 등 30여개국의 폭동을 초래했으며, 지난해는 중동을 휩쓴 자스민혁명 의 원인이 되기도 했다. 이는 식량안보의 중요성이 얼마나 중요한가를 단적으로 보여주는 예이

다. 우리도 22.6%에 불과한 식량자급률을 높이지 않으면 국제적인 애그플레이션(agflation)을 피할 수 없을 것이며, 이는 결국 우리경제의 성장잠재력을 잠식하는 주범이 되고 말 것이다.

일곱째, 도시와 농촌이 공생하는 농촌공동체 활성화 정책이 필요하다. 농업은 국민들에게 식료를 제공하는 생명산업이고, 농촌은 식료생산공간인 동시에 경관과 환경, 전통문화의 보전공간이기도 하다. 하지만 우리경제의 고도성장과정에서 농촌인구가 급격히 감소함으로써 농촌공동체는 붕괴되었고, 빠른 속도로 진행 중인 고령화와 과소화는 농촌공동체의 회복가능성을 더욱 어렵게 만들고 있다. 이는 이제 농촌만의 노력으로는 정상적인 농촌 지역사회를 지속해 나가기 어렵게 되었다는 것을 의미하며 농촌지역 활성화를 위한 도농상생 대책이 필요하다는 것을 뜻한다. 때마침 농촌에 대한 국민들의 인식도 개선되고 있으며, 도시생활의 각박함이 커짐에 따라 도시민의 전원수요도 빠르게 증가하고 있다. 농촌의 붕괴는 국가적으로도 엄청난 사회적 비용을 요구하게 될 것이다. 따라서 도시와 농촌이 상생할 수 있는 구체적인 이고도 실효성이 있는 정책이 긴급하다.

여덟째, 협동조합의 개혁이 필요하다. 협동조합은 조합원의 자주적인 결사체이자 경영체이다. 그렇지만 우리는 불행하게도 이러한 협동조합의 개념이 제대로 통용되지 못하고 있다. 240만명의 조합원과 230조원의 자산을 가진 우리나라의 농업협동조합은 세계에서 10번째로 큰 규모를 자랑하고 있지만 '조합원의 조합이 아니라 임직원의 조합'이라는 오명을 벗지 못한 채 정권이 바뀔 때 마다 개혁의 대상이 되고 있다. MB정부 들어 중앙회를 신용사업과 경제사업을 분리하여 각각 지주회사화하는 방향으로 개편되었지만, 이것이 본질적인 개혁이라고 생각하는 이는 많지 않다. 많은 국가들이 그러하듯이 중앙회는 회원조합의 연합체로서 정책기능과 지도·교육기능에 충실해야 한다. 지역농협도 역시 마찬가지다. 신용사업 중심에서 벗어나서 경제사업을 통해 자립할 수 있도록 개혁되어야 한다. 협동조합이 본래의 기능을 회복해서 조합원을 위한 조합이 될 수 있도록 정책적인 대책이 필요하다.

아홉째, 농정추진체계를 재편해야 한다. 농정추진체계란 농정이 흘러가는 통로를 말한다. 따라서 이 '통로'가 막히거나 잘못된 방향으로 놓이게 되면 아무리 좋은 정책이라도 의도했던 대로 흘러갈 수 없게 된다. 따라서, 농정이 제대로 흘러갈 수 있도록 바로잡아야 하는데, 그 기본적인 방향은 '분권화와 지역화'이다. 지방자치 시대에 걸맞게 지역특성에 맞는 농정이 수립되고 집행될 수 있도록 중앙과 지방이 역할을 분담하고, 중앙의 권한과 재정을 지방으로 이양하여야 한다. 지역의 역량을 우려하는 목소리가 없는 것은 아니지만 이 역시도 먼 미래로 나아가기 위해 지불해야 할 '수업료'의 일부이다. 지역의 자율성과 특성을 반영하는 농정체계의 개편없이 지역농업의 경쟁력은 물론이고 우리농업 전체의 경쟁력도 확보하기 어려울 것이다. 지역농정 추진체계의 역량강화와 아울러 농정의 분권화와 지역화를 촉진시킬 수 있는 제도적 대안이 필요하다.

신정부의 농정이 어떤 방향으로 나아가야 하는지는 명확해졌다. 거시적이고 장기적인 관점에서 우리경제의 성장기반을 튼튼히 하고, 우리의 안전한 먹거리를 지키면서 농민의 생활권을 보장할 수 있는 농정, 그리고 도시와 농촌이 공생하는 지속가능한 농정패러다임으로의 전환을 요구하며, 또 희망한다.