



IMF 체제하의 위기 극복과 21세기를 향한 충남농정의 전개방향

김 정 호
(金正鎬)

한국농촌경제연구원
동향분석실장



- I. 서 언
- II. 1990년대 농정의 평가와 반성
- III. 농정의 여건 변화와 전망
- IV. 21세기를 향한 농업의 비전과 주요 정책 과제
- V. 맺는말

I. 서 언

1997년 말에 시작된 외환위기의 여파는 당분간 농가경제를 어렵게 할 것으로 보인다. 국제통화기금(IMF)이 구제금융을 제공하면서 산업 전반에

걸쳐 강도 높은 구조조정을 요구하는 가운데, 경기 침체에 따른 민간소비의 위축으로 1998년 상반기 동안에도 농산물의 가격 등락이 심하였다. 특히 소득 탄력성이 높은 축산물과 원예작물은 영농비가 증가한 반면에 판매가격은 하락하여 경영수지가 극도로 악화된 상태이다. 이른바 'IMF 태풍'이라고 하듯이 지난 UR 협상 타결보다 몇 배나 큰 파도가 농촌 현장에도 몰아치고 있는 것이다.

이러한 위기의 원인으로는 여러 가지가 지적되지만, 근본적으로는 악화된 경제 상황에 정부가 적시처방을 내리지 못했다는게 금융전문가들의 지적이다. 그렇다고 정부만을 탓할 것도 아니다. 기업의 방만한 경영과 금융기관의 안일한 대출관행은 연쇄부도를 자초했으며, 국민들의 낭비성 과소비 행태도 가뜩이나 부족한 외화를 고갈시켰다. 이런 원인을 보면 농업부문은 예외인 것처럼 느껴지겠지만 정도의 차이는 있을지언정 모두 남의 애기로만 돌릴 수는 없을 것이다.

어떻든 우리는 이제 누구의 잘잘못을 따질 겨를도 없이 IMF가 요구하는 재정긴축, 경제성장률 목표 및 산업구조 조정 등의 이행조건을 준수하면서

새로운 진로를 찾지 않으면 안 된다. 더욱이 1999년부터는 제2의 UR이라고 불리는 세계무역기구(WTO) 체제의 농산물 협상이 개시될 예정이며, 경제 전반에 걸쳐 개방화가 가속화되면서 농업분야에 대해서도 수입개방 확대 요구가 거세어질 전망이다. 21세기 본격적인 개방 시대에 대응하기 위해서도 구조개선 노력은 계속되어야 한다. IMF의 권고가 아니더라도 우리 농업은 이미 농정개혁을 바탕으로 본격적인 구조조정 작업을 추진하고 있기 때문이다.

이 글에서는 1990년대에 추진해 온 구조개선 시책의 성과와 문제점을 분석한 후, 최근에 변화된 우리 농업과 농촌의 여건 및 세계 농정의 변화를 검토하여 그 시사하는 바를 토대로 앞으로의 농정방향과 주요 정책과제를 제시하고자 한다. 다만, 필자의 지식 부족으로 충남 농정의 실천적인 대안을 제시하지 못함을 아쉽게 생각한다.

II. 1990년대 농정의 평가와 반성

지난 반세기 동안의 산업화 과정에서 농업 부문은 대체로 국민경제의 안정과 성장을 지원하는 수단으로 다루어져 왔으며, 농업·농촌정책 또한 이러한 관점에서 피동적이고 부수적인 과제로 접근되었다. 그럼에도 불구하고 1970년대 말에는 식량의 절대부족 상태에서 벗어나 쌀의 자급을 달성하게 되었고, 아울러 농촌은 토지와 인력 및 자본을 2·3차 산업에 제공함으로써 고도 경제성장을 이룩하는데 절대적으로 기여하였다.

이와 같이 최근까지의 농업·농촌정책은 스스로의 발전 전략을 모색할 시간적 여유도 갖지 못하였으며, 더욱이 국내 문제에 치중한 나머지 급변하는 국제 정세에 적극적으로 대처하지 못했음을 부인할 수 없다. 이러한 가운데 1980년대 후반부터 밀려 온 개방의 물결은 농업과 농촌에 커다

〈표 1〉 전환기 농촌대책의 주요내용

대 책 명	주 요 내 용
농어촌종합대책 (1986. 3)	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌공업화 및 생활여건 개선 • 농어가 부담경감(소 입식자금, 영농자금 이자율 인하 등) • 농어촌 개발기금 설치
농어가 부채경감대책 (1987. 3)	<ul style="list-style-type: none"> • 농어가 고리사채를 제도금융으로 대체 • 중장기 정책자금 금리인하
농어촌발전종합대책 (1989. 4)	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌 구조개선 추진을 위한 중장기 전략과 비전 제시 • 농업진흥지역, 위탁영농회사, 영농조합법인제도 도입 결정 • 가격안정대, 자조금제도 도입으로 가격안정 도모 • 농어촌 정주권개발 추진 : 면소재지 개발 10개년 계획 수립

대 책 명	주 요 내 용
농어촌구조개선대책 (1991. 7)	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌 구조개선을 위한 42조원 투자계획 마련 • 농어촌 구조개선특별회계 설치 • 농지·산지 전용부담금 신설
「신농정」 5개년계획 (1993. 7)	<ul style="list-style-type: none"> • 42조 구조개선투자자를 3년 앞당기고 투자순위 조정 • 농정사업 추진방식을 상향식으로 전환 • 양정, 농지제도 등의 개혁
농어촌발전대책 및 농정 개혁방안 (1994. 6)	<ul style="list-style-type: none"> • WTO 체제대응 농정의 기본틀 마련 • 농어촌 발전을 위한 개혁과제 추진 • 42조 농어촌 구조개선 투융자계획 조기집행 • 15조원 농어촌특별세 신설 및 농어업 경쟁력시책 강화
농업·농촌발전계획 (1998. 7)	<ul style="list-style-type: none"> • 농정개혁의 지속 추진(농정조직, 협동조합, 농산물유통, 투융자) • 21세기를 향한 「농업·농촌기본법」 제정

란 충격이었으며, 대외적인 여건 변화에 대응하여 정부는 1992년부터 농업·농촌의 구조조정을 본격적으로 추진하게 되었다.

1994년에 수립된 「농어촌발전대책」은 42조원 구조개선사업(계획기간 1992~98년)의 조기실현과 15조원의 농어촌특별세사업(계획기간 1994~2004년)을 통하여 농업 부문의 경쟁력을 획기적으로 향상시킨다는 야심찬 목표를 설정하였다. 그 결과, 국가예산에서 차지하는 농업예산의 비중은 1990년 8.7%에서 1995년 13.1%, 그리고 1997년에는 10.8%

로 크게 증가하였다.¹⁾ 또한 정부는 농업 부문에 광범위하게 시장원리가 작용하면서 구조조정이 이루어지도록 농정추진 방식을 과거의 하향식에서 상향식으로 전환하고, 농업관련 제도를 개혁하였다.

이러한 제도개혁과 투융자 확충에 힘입어 1980년대 후반까지 마이너스 성장을 보여온 농업 성장이 플러스로 회복되고 상업적 영농체제가 기반을 잡아가면서 규모화된 전업농이 농업생산의 핵심세력으로 나타나기 시작하였다. 또한 산지 및 소비자의 유통시설이 확충되면서 시장 기능이 활

1) 1992년부터 1997년까지 중앙정부의 투융자 실적은 총 31조 7천억원으로서, 그 중 6할 정도가 농업 생산기반과 농산물 유통시설 및 농촌생활 기초시설 정비 등과 같은 사회간접자본 성격의 투자이며, 농업인에게 직접 지원된 사업비는 13조 4천억원이다.

성화되고, 농산물의 가공을 통하여 부가가치를 높임으로써 소득이 증가하는 성과를 올렸다. 그러나 반면에 짧은 기간 동안의 사업추진으로 투융자의 비효율성 문제를 야기하였으며, 최근 들어 경기침체까지 겹치면서 부실경영의 사례들이 다수 노출되었다.²⁾

따라서 1990년대의 구조개선 정책의 추진에도 불구하고 식량·농업·농촌을 둘러싼 문제는 근본적으로 해소되지 못하고 있으며, 정책의 효과도 제한적으로 나타나고 있는 실정이다. 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농업의 경쟁력이 취약하고 농업 이외의 소득원도 크게 부족한 실정이다. 농지의 집단화와 기반정비, 기계화와 시설자동화 등 농업경영기반 측면에서 선진국에 비하여 아직 취약하며, 생산자의 시장적응 능력이 부족하여 농산물의 생산과잉과 가격 불안정 현상이 반복되고 있다. 이러한 가운데 농가소득이 낮은 수준에 머물고, 농업 노동력의 고령화·부녀화가 빠르게 진행되고 있다. 또한 농촌의 사회간접시설 부족, 인력난 등으로 농업 이외의 다른 산업유치에 애로가 많으며, 결과적으로 안정된 농외소득의 기회가 크게 부족한 실정이다.

둘째, 본격적인 시장개방에 대응하여 농업의 생산성 향상을 가속화시켜야 하나, 그간의 대규모 투융자 지원에도 불구하고 그 성과는 아직 미흡한

실정이다. 대부분의 선진국이 1970년대 이전에 구조개선을 완료하고 현재는 농가소득 보전을 위한 정책에 치중하고 있으나, 우리는 이제 기초적인 농업기반을 정비하고 있는 단계이다. 여기에 최근 경기침체에 따른 농업생산 여건의 악화로 전업농의 경영기반마저 훼손될 위기에 처해 있으며, 경쟁력 대책에서 소외된 중소농의 활력을 제고하는 것도 중요한 정책과제로 대두되고 있다.

셋째, 농촌지역의 생산 및 생활여건이 낙후된 가운데 한편으로는 환경오염이 사회 문제로 대두되고 있다. 특히 화학비료와 농약의 과다 사용에 의한 환경오염이 심각한 수준이고, 가축분뇨도 커다란 공해 요인으로 작용하고 있으며, 무질서한 농지 전용도 농촌 환경과 경관을 해치는 중요한 요인이다. 농촌지역은 사회간접시설과 의료시설 등이 도시지역에 비하여 크게 열악하고 교육여건마저 뒤떨어져 청장년의 이농을 가속화시키는 요인이 되고 있으며, 특히 농업생산 조건이 열악한 오지지역을 중심으로 인구 감소가 급격히 진행되어 경지의 휴폐경이 빠르게 증가하고 있는 실정이다.

III. 농정의 여건 변화와 전망

1. 최근의 경제위기와 농업부문의 영향

우리나라는 1997년말 심각한 외환 부족으로 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받게 되었고, 경제

2) 농업투융자의 평가에 대해서는 한국농촌경제연구원의 「농림사업 중간평가」(1996~97), 한국개발연구원의 「농어촌투융자 효율성 제고방안」(1997) 등을 참고할 수 있다.

운용에 있어서 저성장, 고금리, 긴축재정 운영이 불가피하게 되었다. 경제위기 후 경제성장률은 7~8%에서 -4% 이하로 하락하였으며, 민간소비지출 증가율은 7~8%에서 -10% 이하로 급격히 하락하고 있다. 민간 소비 위축으로 거의 모든 농산물 수요가 증가추세에서 감소로 반전되어 쇠고기,

우유, 시설채소 수요는 10% 이상 감소한 것으로 나타나고 있다. 한편, 농업노임은 년 5% 상승에서 8% 하락으로, 농업 투입재 가격은 년 60% 하락에서 34% 상승으로 전환되고, 이농 감소와 U-턴 증가에 따라 농업취업자수는 년 5% 감소에서 5% 증가로 반전되었다.

〈표 2〉 외환위기에 따른 농가경제 변수의 변화율

(단위 : %)

	1990~96(연평균)	1997	1998. 8월
농업노임	4.8	2.5	-8.0
농업투입재	-6.0	2.5	34.0
사료가격	-4.2	-3.6	24.3
농업취업자	-5.0	-3.6	5.2
농외취업자	0.8	-4.1	-32.8

주 : 전년 동기 대비 증감률을 나타냄.

자료 : 이정환 외(1998).

이렇게 경기가 침체되고 민간 소비가 위축되면서 1998년 상반기중 마늘 등 7개 품목은 가격이 전년 동기대비 10% 이상 상승한 반면, 송아지 등 13개 품목은 10% 이상 가격이 하락하였다. 그리고 하반기에도 축산부문 위축, 과일가격 하락 등으로 농가경제 여건은 계속 악화될 것으로 보이며, 따라서 1998년도 농업성장률은 -3.6%, 농업소득 증가율은 -5.6%에 머무를 것으로 전망된다.

〈표 2〉에서 외환위기로 인한 농업부문의 파급영향을 계측한 바에 의하면, 축산물 소비가 감소

하고 쌀 수요가 증가한 결과 쌀 가격이 경제위기가 없었을 경우에 비하여 높게 형성되므로 농산물 총생산액은 8,300억원 정도 증가하는 효과를 나타냈다. 반면, 비용은 2조 4,500억원 정도가 증가하여 농업소득을 1조 5천억원 정도 감소시키는 효과를 나타냈다.

한편, 금리 상승으로 인하여 추가이자 부담액이 정책금융 부문에서 1,286억원, 상호금융 부문에서 3,364억원, 일반금융 부문에서 591억원 등으로 총 5,240억원의 추가부담이 발생한 것으로 추정된다.³⁾

3) 이정환 외, 경제위기를 넘어 21세기를 향하는 한국 농업과 농정 비전전략 시책, 한국농촌경제연구원, 1998, 10.

〈표 3〉 외환위기의 농가경제 파급효과

(단위 : 억원)

품 목	외환위기가 없었을 경우			외환위기 영향을 고려한 경우			차 액		
	생산액	비 용	소 득	생산액	비 용	소 득	생산액	비 용	소 득
곡 물	9,883	2,352	7,530	10,712	3,191	7,521	829	838	-9
채 소	6,902	1,776	5,126	7,058	2,195	4,863	156	419	-263
과 수	3,307	678	2,629	2,952	867	2,085	-356	189	-544
축 산	5,902	4,930	973	6,224	5,732	492	322	803	-481
특 작	2,489	805	1,684	2,489	1,007	1,482	0	202	-202
계	28,484	1,0541	17,942	29,435	12,992	16,443	951	2,451	-1,499

자료 : 이정환 외(1998)

따라서 농업소득 감소와 이자 추가 부담분을 합하면 농업부문에서 약 2조원 정도의 손실이 발생한 결과가 된다. 여기에 더하여 농외취업이 대폭 감소하여 농외소득은 더 큰 영향을 받을 것이므로 농가경제 전체의 손실은 2조원을 훨씬 상회할 것이다.

이러한 경제위기를 신속히 극복하기 위하여 정부는 사회 전반의 개혁을 추진하고 있는데, 구조조정이 성공적으로 이루어지게 되면, 2000년에는 1997년의 GDP 수준이 회복되고, 2003년부터는 안정성장을 유지하게 될 전망이다.⁴⁾ 따라서 경제가 회복되기 시작하면 심리적 요인에 의한 소비감소(전체 소비지출 감소의 30% 정도)가 해소되면서, 민간 소비지출이 GDP 성장률보다 빠른 속도로 증가하고 농산물 수요 여건도 개선될 것이다.

내년에도 농업부문은 18% 정도의 마이너스 성

장을 나타낼 전망이다. 수요 회복으로 가격은 상승세를 보여 농업경제는 점차 호전되기 시작할 것이다. 그러나 부채상환 소요액이 2000년대 초까지는 연간 1.7~2.2조원에 이를 것으로 추정되어, 축산과 시설농가 중심으로 부채상환에 어려움이 가중될 것으로 판단된다.

2. 농정의 여건 전망

우리나라의 농정을 둘러싼 대외적인 여건 변화로는 다음과 같은 사항이 예견된다.

첫째, 세계적인 자유무역주의의 확산과 더불어 IMF 체제 등 현 경제체제의 구조전환 촉진으로 개방화는 더욱 가속될 것이다. 우리나라는 UR 협상 결과 2001년 쇠고기 개방, 2004년 쌀 재협상을 앞두고 있으나, 나머지 품목에 대해서는 이미 모두 개방되었다. 1999년부터 시작되는 WTO 후속

4) 한국은행·한국개발연구원 및 민간 경제연구소 등의 전망치를 종합적으로 판단한 결과이다.

협상에서는 고관세에 의한 보호체제, 국영무역 등의 보호장벽 완화가 집중적으로 논의될 것으로 예상되며, 검역 등 비관세조치도 국제수준으로 표준화되어 갈 것이다. 특히 이 과정에서 일본의 쌀 재협상 결과가 우리의 재협상에도 영향을 미칠 것이며, 우리나라의 개도국 지위 유지도 장기적으로 어려울 것으로 전망된다. 또한 유통시장의 개방에 따라 외국 유통업체에 의한 수입농산물 판매가 용이해지며, 금융시장의 개방에 따라 협동조합의 신용사업도 경쟁이 불가피하게 될 것이다.

일본, 한국, 대만, 홍콩에 이은 중국, 아세안 국가의 성장 등 아시아권의 경제력 향상에 따른 새로운 농산물 무역 질서의 대두도 중요한 변수이다. 성장하고 있는 아시아권 국가에 대한 선진국들의 무차별적 시장개방 요구 증대가 예상되며 농산물 시장개방도 그 주요대상이 될 것이다. 특히 아시아권 내에서도 우리 시장이 주요한 수출목표로 등장하여 주변국으로부터 우리나라의 수준에 맞는 시장개방 요구가 증대될 전망이다.

둘째, 세계 곡물시장의 불안정에 따른 식량안보의 필요성이 증대된다는 점이다. 세계 곡물시장의 불안정성이 계속되는 한편, 국가적인 차원의 식량안보 요구는 더욱 증대될 전망이다. 특히 중국을 비롯한 개도국이 공업위주 성장 전략 및 소비증가로 곡물 수출국에서 수입국으로의 전환이 예상되

며, WTO 체제하 농업보호의 퇴조는 세계적으로 식량공급 감축으로 작용할 우려가 있다. 실제로 유럽연합(EU)은 농업개혁의 영향으로 수출이 감소하고 있고, 미국, 호주, 캐나다 등 전통적인 수출국들도 생산력을 늘려나가기 어려운 상황이다.

이와 같이 공급 불안정, 공공재고 감축 등에 따라서 식량안보에 대한 시각은 과거의 이념적 차원에서 벗어나 경제적 실익 차원으로 변화할 것으로 예상된다. 이미 월드워치연구소(World Watch Institute)의 레스터 브라운 박사는 '식량안보가 군사안보보다 우선'하는 사태를 예언하고 있다.⁵⁾

다음으로 국내적인 여건 변화로는 다음과 같은 점이 예견된다.

첫째, 농산물 시장의 주도권이 생산자에서 소비자로 전환될 것이다. 고소득 시대에 따른 농산물 소비의 다양화로 제품 차별화가 가속화되고, 외식산업의 대폭적인 성장이 예상된다. 예를 들어 앵겔계수는 1995년 28.8%에서 2004년에는 23.6%까지 감소할 전망이며, 식품비에서 차지하는 신선식품비와 외식비의 비중은 1995년 각각 43.7%와 31.9%에서 2004년에는 각각 34.9%와 41.7%로 변화될 전망이다. 이렇게 식품시장 규모가 커짐에 따라 저장·가공부문의 역할은 계속 증대되고 수직적 통합에 의한 복합산업화도 진전될 것이다. 또한 유통경로 전문화·다양화가 진행되면서 할인

5) 식량위기에 대해서는 낙관론과 비관론이 제기되며, 낙관론에 대해서는 세계은행(World Bank), 유엔식량농업기구(FAO) 등의 견해가 있다.

점, 전문점 등 대형 소매기구의 시장 지배력이 증가할 것이며, 소매유통의 변화에 따라 산지유통과 도매유통에서의 빠른 변화가 예상된다.

둘째, 국내 농산물 시장의 경쟁이 심화될 것이다. 거의 모든 품목이 개방시장에서 실질적인 경쟁 상태에 놓이게 되면서, 품질 좋고 인정받는 농산물 이외에는 개방시장에서 경쟁이 불가능하며, 따라서 수입농산물과 품질 차별성을 높여 나가면서 비용절감과 생산성 향상을 실현하지 못하면 시장 잠식이 불가피하다. 궁극적으로는 수출이 가능한 수준의 경영체 또는 품목만이 국내시장에서도 지속적인 생산이 가능할 것이므로, 쌀, 한우 등 기초품목도 개방 이전까지 경쟁력 조건을 구비하지 못하면 안정공급을 위한 생산기반 구축에 큰 어려움이 예상된다.

셋째, 선진국가로 진입함에 따라 농업의 공익적 기능은 더욱 증대될 전망이다. 생산성을 유지하면서 안전농산물을 공급하기 위한 환경농업은 세계적인 추세이며, 농업이 원천적으로 맡고 있는 식량 안보, 국토·환경보전, 토지비축 등 국가적 차원의 역할뿐 아니라 농촌사회 유지, 도시집중 억제, 농업고용, 노령인구 부양 등 사회적 기능도 계속 증가할 것이다. 따라서 자립경영이 가능한 전문경영체 이외의 다양한 농가에 대한 복지대책 및 생활여건 개선은 지역사회 활성화뿐만 아니라 농업의 구조조정을 위해서도 필수적인 과제이다.

넷째, 남북관계 개선 및 통일에 대비한 농정의 대응이 중요하게 될 것이다. 구조적인 식량부족 상태인 북한과의 통일에 대비하여 현실적인 대응

이 필요하며, 기술·자재지원, 농업구조개혁 등 단계적인 대책을 마련할 필요가 있다.

IV. 21세기를 향한 농업의 비전과 주요 정책과제

1. 한국 농업의 역할과 비전

대내외적인 여건의 변화에 대응하면서 21세기의 선진국가 건설에 이바지할 수 있도록 농업 및 농촌의 기능과 역할을 증진해 나가야 할 것이다.

첫째, 값 싸고 질 좋은 국민식량을 안정적으로 안전하게(safe and secure) 공급하는 생명산업으로 발전해야 한다. 생명의 원천인 식량·식품을 제공하는 문제를 우리의 자주적 역량으로 해결할 수 없게 된다면 국가 기틀을 유지하기 어렵다. 또한 농업을 자주적 역량으로 유지·발전시키지 못하여 기반이 무너진다면 이를 회복시키는데 많은 시간과 비용이 뒤따를 수밖에 없다. 동서고금을 막론하고 식량 문제는 안보상의 절대적인 요소로 작용하며, 우리가 1980년대에 경험하였듯이 돈이 있어도 식량을 사지 못할 수도 있다는 냉엄한 현실을 직시해야 한다.

둘째, 국토환경을 아름답고 안전하게 보전하는 역할을 담당해야 한다. 농업이 지닌 홍수조절, 수자원 함양, 토양보전, 대기정화 기능 등에 대한 국민적 인식이 확산되고 있으며, 지구환경보전 노력의 확산에 따라 환경친화 산업으로서의 가치는 더욱 증가할 것이다. 21세기 농업은 공익적인 기능을 최대한 발휘하고 반대로 환경 악화를 최소화하는 환경산업이 될 것이다.

셋째, 국민경제의 성장과 안정에 기여하는 역할을 수행해야 한다. 농업은 부존자원의 부가가치와 고용을 창출하는 민족산업이며, 농촌은 전통·지역문화의 계승 터전이고, 정치·사회의 안정기반이라는 인식이 필요하다. 예를 들어 급격한 이농은 도시의 주택난, 교통·빈민문제 등 사회적 비용을 증가시킨다는 점을 염두에 두어야 한다. 또한 농촌은 우리의 고유한 전통과 문화유산을 유지

하는 뿌리이며, 농업이 선진화되지 않고 선진국이 된 사례가 없다는 사실도 인식해야 한다. 독일과 스위스를 비롯한 대부분의 선진국이 식량공급 외에 국토보전을 중시하는 농정과 함께 전통문화의 보전을 도모하는 농정을 병행하여 추진하고 있는 것은 좋은 사례가 될 것이다.

〈표 4〉 세계농업과 농정의 흐름

시기 및 특징	주요 정책 내용 및 성과
1960~70년대 생산·가격정책에서 구조정책으로 전환	<ul style="list-style-type: none"> • 녹색혁명과 가격지지를 바탕으로 증산을 도모했으나, <ul style="list-style-type: none"> - 증산을 통한 소득문제 해결에는 근본적 한계 노출 - 생산과잉과 재정부담 문제의 파생 • 1960년대를 전후로 농업구조개선을 통한 생산성 향상과 농·공간 소득균형을 동시에 추구 <ul style="list-style-type: none"> - 기본법 제정시기 : 독일(1955), 프랑스(1960), 일본(1961)
1980년대 효율주의 농업 한계와 지역정책 대두	<ul style="list-style-type: none"> • 생산·구조정책은 자립농가의 생산성 향상에 기여했으나, <ul style="list-style-type: none"> - 중산간지역의 공동화, 영세농의 빈곤문제 등을 유발 - 생산과잉에 따라 UR 협상을 촉발시키는 계기로 작용 - 생태계 순환체계의 붕괴, 환경오염 문제 노출 • 1980년대 초부터 지역농업 유지를 위한 다양한 정책수단 강구 <ul style="list-style-type: none"> - 국토자원 및 환경보전에 대한 중요성 인식
1990년대 농업의 지속적 발전을 위한 정책대응	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물 과잉해소, 환경보전을 위한 농법 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업(sustainable agriculture)의 대두 • 농업의 다면적 기능 증진을 위한 직접지불제 확산 <ul style="list-style-type: none"> - 1996년 직불제 예산비중 : EU 33%, 미국 20% 등 • 정부의 기능 축소와 민간자율 역량의 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 농업보조를 줄이고 시장지향적 농정 추구

2. 주요 농정과제와 추진전략

우리 농업을 경쟁력 있는 구조로 재편하기 위해서는 농정제도를 시장지향적으로 개선하여 농업인의 자율적인 경쟁을 통한 생산성 향상을 조장해야 하며, 농업 지원정책도 시장경쟁에 입각하여 가능성이 있는 품목과 영농주체를 선별하는 방식으로 전환되어야 한다. 특히 정부는 농업인 스스로가 효율적인 생산 및 유통활동을 할 수 있도록 농업 인프라를 조속히 완비해야 하며, 농촌지역의 특수성을 살리면서 정책수립과 집행의 효율성을 높여 나가도록 노력해야 할 것이다.

가. 생산기반·기술·정보 등의 농업인프라 확충

지금까지 기본적인 영농기반시설이 구축된 단계에서 이제는 투자효율성을 생각하면서 한 차원 높은 기반을 구축하는 방향에서 생산기반 정비사업의 활성화를 추구해야 한다. 또한 공공투자사업을 효율적으로 추진하기 위하여 조기완공 위주의 투자방식이나 턴키(Turn-Key) 입찰방식을 적극 도입하고 조사·설계·관리 등 용역업무를 민간기업에 개방하면서 경쟁을 촉진할 필요가 있다.

농촌 현장의 기술수요에 부응하는 종합적인 연구개발을 추진하고 품목별 일관된 연구체계를 확립하며, 농업기술개발의 효율성을 제고하기 위한 방법으로 목표관리제도를 도입할 필요가 있다. 그리고 21세기 정보화 시대에 대응하여 농림수산종합정보망을 구축하고 농업인에 대한 정보이용 교육도 강화해야 한다.

나. 경쟁력 있는 현대적 전문경영체 육성

식량안보나 비농업부문 토지공급 등을 고려하여 종합적인 농지이용제도를 마련하고, 농지매매 및 임대차 촉진과 이를 보완하기 위한 직접지불제 등도 적극 검토해야 한다.

전업농의 지속적인 성장을 뒷받침하기 위하여 경영발전단계에 따른 목표관리방식의 지원체제를 확립하는 방향에서 경영혁신활동 지원을 위한 경영컨설팅체계를 구축하고 고급기술, 경영기법, 정보화 교육기회도 확대되어야 하며, 나아가 농업법인에 대한 비농업인 자본참여 제한을 완화하는 방안, 여성농업인에 대한 정책적인 위상을 강화하는 방안도 적극 검토되어야 할 과제이다.

다. 식량의 안정적 확보와 공급

21세기 인류의 가장 큰 불안이 식량위기라고 하듯이 식량의 안정적 확보를 위한 대책은 우리 농업의 항구적인 과제이다. 따라서 식량안보 차원의 생산지원 시책과 함께 장기적이고 근본적인 쌀자급을 위해 경쟁력 제고 시책을 추진해야 한다. 특히 품질이나 유통 등에서 경쟁력을 강화할 수 있도록 외국 쌀과 차별화되고 소비자 기호에 부응하는 다양한 품종 개발이 요구된다.

식량정책에 대하여 정부는 민간 유통기능 활성화를 토대로 공공비축 역할과 공정거래 및 유통효율화 지원에 노력해야 하며, 나아가 종합적이고 안정적인 식량수급을 위하여 국내 생산기반 유지를 토대로 해외농업개발, 수입선 다변화, 공공비축 등 다양한 대응방안을 검토할 필요가 있다.

라. 소비자 지향적인 농업시스템 구축

앞으로의 농정은 소비자 중심으로 전환되어야 하며, 이러한 방향에서 물류비 절감을 위한 종합적인 물류시스템을 정비하고 농산물의 다양한 유통경로를 육성하여야 한다. 또한 유통업체간의 경쟁을 촉진해 나가야 하며, 전업농 중심의 생산체계 변화에 대비하여 새로운 유통모델을 개발하여야 한다.

식품소비 추세에 대응하는 농정의 추진을 위하여 품질인증제도의 내실화, 농산물의 안전성기준 강화 등도 필요하며, 소비자 후생증진을 위한 소비자 권리 보호도 21세기 농정이 담당해야 할 중요한 기능이다.

마. 친환경농업 육성

최근 수입농산물의 안전성에 대한 소비자의 우려가 크고, 국내 농업도 농약과 화학비료의 과다 사용 문제가 적지 않기 때문에 환경의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 따라서 앞으로 생산성 향상과 조화를 이룰 수 있도록 종합적으로 지원체제를 정비해 나가야 한다. 특히 1998년 말의 「환경농업 육성법」 시행에 맞추어 환경농산물표시제를 철저히 시행하여 소비자의 신뢰를 제고하고, 환경농업 단체에 품질인증 권한을 부여하여 선의의 경쟁을 유도해 나가야 한다.

아울러 병해충 종합관리(IPM) 제도와 작물양분 종합관리(INM) 제도를 조기에 구축하여 농약과 화학비료 사용량을 대폭 절감해 나가야 하며, 이를 위한 토양 정밀검정 확대, 병해충 종합관리

기술훈련 및 시범포 설치, 친환경농업(IPNM) 시범마을 지정 등을 적극 추진해야 할 것이다.

바. 수출농업 육성과 해외시장 개척

앞으로 수출이 되지 않는 농산물은 국내시장에서도 경쟁이 어렵다는 얘기가 된다. 이러한 시대에 대비하여 기술·자본집약형 농업을 중심으로 안정적인 수출 생산기반을 구축하고, 특히 첨단유리온실, 유통시설 설치 등과 같은 생산·유통·수출의 종합체제가 이루어져야 한다.

수출가능성이 높은 우량품종 개발을 위해 민간종묘업체에게 수출품종 개발자금을 지원하고, 수출국의 기호 및 검역기준을 제공하는 등 수출애로사항을 해소시켜 나가면서, 수출 대상품목과 시장여건을 고려하여 차별화된 해외시장 개척, 수출업체의 해외수출 활동지원 강화, 종합적인 수출지원을 위한 농산물 무역진흥센터 건립 등도 적극 추진해야 할 과제이다.

사. 구조조정 추진을 위한 농촌정책 추진

원활한 구조조정을 위한 재촌탈농의 여건이 조성되어야 한다. 이를 위하여 농촌도로, 상하수도, 정보·통신 등 농촌지역 산업기반시설에 대한 투자를 확대하는 동시에, 농촌용수 개발이나 생활여건 개선도 계속 추진되어야 한다.

또한 겸업농이나 재촌탈농을 촉진하기 위해 농촌에 유치가능한 농업 관련산업을 지원하여 농업인의 소득기반을 확충하고, 구조조정 속도에 따라 단계적으로 중소농가 등의 소득을 보상하는 직접지불제도를 확대하여 실시해야 하며, 이러한 농촌

정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 범부처적인 협력체제가 확립되어야 한다.

아. 농업 투융자의 효율성 제고

농업투융자의 효율성을 제고하기 위하여 정부의 보조지원은 원칙적으로 농업인 스스로가 효율적인 생산 및 유통활동을 할 수 있도록 하기 위한 인프라 구축에 한정하고, 개별사업자의 이익과 직결되어 있는 자율사업은 보조금의 역기능을 최소화하기 위하여 융자지원을 기본으로 금리차를 보전하는 간접보조방식으로 전환하여야 한다.

또한 자금 집행의 단순화를 도모하기 위하여 기능과 목적이 유사한 사업은 지속적으로 통폐합하도록 하며,⁶⁾ 농업인의 자율성을 제고하기 위한 종합 자금지원 제도도 확대되어야 한다. 또한 지방자치단체에 대한 국고보조금 사업의 보조율을 차등화하는 차등보조제도는 지방농정의 활성화를 위하여 매우 중요한 과제이다.

자. 자율농정과 지방농정의 강화

시·군 농촌발전계획의 내실화와 정책 활용을 강화할 필요가 있다. 이를 위하여 중장기적 관점에서 지역 여론을 수렴한 농촌발전계획이 수립되어야 하고, 지방자치단체의 정책사업 선정시 농촌발전계획과의 적합성을 판단할 수 있도록 제도화해야 할 것이다. 또한 지역이기주의 해소를 위하여 농촌발전심의회 전문가 비중을 높이고 분과

위원회를 활성화할 필요가 있다.

자율농정 정착을 위한 농림사업 실시규정의 보완이 필요하다. 정책사업에 대한 투명성 확보를 위하여 실질적인 홍보 및 사업안내가 이루어질 수 있도록 유관기관에 전담 상담실을 설치·운영하고, 농업인의 사업실시 요령에 대한 교육을 강화해야 한다. 또한 사업규모가 큰 사업은 별도 심사기구를 구성하여 부적격자가 선정되는 것을 방지하도록 하고, 사후관리를 강화하여 대규모 사업에 대해서는 전문가로 구성된 합동평가반을 구성하여 활용하는 것도 바람직할 것이다.

V. 맺는말

21세기를 눈앞에 둔 시점에서 우리 농업이 맞게 되는 가장 중요한 여건변화는 실질적인 개방시대라는 점이다. 특히 99년부터 시작되는 WTO 후속협상에서는 각국의 농업정책 자체가 협상의 대상이 되고 있기 때문에, 세계농업 차원에서 농산물 시장의 개방과 농정의 국제화는 더욱 가속화될 것이다.

따라서 농업 전반에 걸쳐 지금까지 내려 온 수 세적인 개방 대응이라는 패러다임을 전환하여 지킬 것은 효율적으로 지키면서 시장지향적으로 변화시켜나가야 한다. UR 타결시에 우리는 시장개방을 두려워만 했으나, 최근의 구조조정 동향에서 보듯이 우리 농업도 서서히 발전 잠재력과 자신감

6) 농림사업 수는 1995년 275개에서 1998년 현재 99개로 단순화되는 추세이며, 지방자치단체간의 경쟁 체제를 유도하기 위한 인센티브 예산도 증액되고 있다.

을 회복하고 있다. 품목에 따라서는 세계시장에 진출하고 있는 것이 바로 개방시대 우리 농업의 모습일 것이다.

농정 추진에 있어서 효율적인 경제주체는 정부의 보호와 지원보다는 시장경쟁을 통하여 만들어진다는 사실 인식이 중요하다. 따라서 농업인 스스로도 기업가 정신과 경영능력을 갖추고, 정부의 보조에 의존하거나 정부에 책임을 전가하는 의식에서 탈피하여야 할 것이다. 이러한 방향 하에서 경쟁력 있는 농업주체가 효율성을 높여 나갈 수 있도록 정책적 여건이 조성되어야 하며, 아울러 경쟁을 제한하는 규제를 지속적으로 완화하고, 비효율적인 농업주체를 과보호하는 생산요소 보조나 가격지지 등의 시장왜곡적 정책수단 및 개별 사업자에 대한 시혜적 보조지원은 지양해 나가야 한다.

또한 농업 구조조정 속도를 감안하여 경쟁에서 탈락하는 농업인에 대한 복지정책을 강화할 필요가 있다. 이 경우에도 산업정책과 복지정책의 대상을 명확히 설정하여야 하며, 그렇지 못할 경우 정책간의 상충으로 심각한 역작용이 수반될 수 있다는 점도 유의해야 한다. 따라서 복지정책의 대상은 저소득 농가에 한정하고, 지급방식은 시장의 왜곡이 없도록 가계자금 지원 및 지역적인 생활환경개선 투자방식으로 추진하여야 한다.

끝으로 농업의 지속적인 발전을 위해서는 농업경시 풍조를 불식시키기 위한 노력이 중요하다. 최근 들어 농업투자 축소론이 부각되고 있으나, 이것은 농업보호의 당위성을 강조한 나머지 농업

에 대한 국민적인 이해를 증진시키는데 소홀한 동시에 효율성을 등한시한 추진방식에서 비롯된 것으로 생각된다. 특히 앞으로도 농업투자의 많은 부분이 지방자치단체에서 수행된다는 점에서, 중복되거나 비효율적인 분야가 발생하지 않도록 정책사업의 선정에 신중을 기하고, 집행과정의 낭비적 요소를 과감히 제거하며 경직성 경비를 절감하는 등의 노력을 적극 추진해야 할 것이다. **열린중남**

참고문헌

- 대한민국정부, 국민과 함께 내일을 연다 : 국민의
정부 경제 청사진, 1998. 9.
- 농림수산부, 농어촌발전대책수립 추진경과, 1994.
11.
- 농림부, 제2단계 농정개혁 추진방안 세부실천계획,
1996. 11.
- _____, 1998년도 농업동향에 관한 연차보고서,
1998. 9.
- _____, 농정발전기획단, 21세기 선진농업·농촌
실현을 위한 정책방향(시안), 1997. 8.
- _____, 농정개혁위원회, 농업·농촌 발전계획,
1998. 7.
- 한국개발연구원, 농어촌투융자 효율성 제고방안,
1996. 12.
- 한국농촌경제연구원, 21세기를 향한 농림수산물경제
의 갈등과 새 도전, 1989. 5.
- _____, 농어촌발전대책의 성과와 과
제, 1995. 9.
- _____, 농어촌발전대책 중간평가,
1996. 6.
- _____, 21세기 농업·농촌의 좌표와 정
책과제, 1996. 10.
- _____, 농림사업 2단계 중간평가,
1997. 4.
- _____, 경제위기를 넘어 21세기를 향
하는 한국 농업과 농정비전 전략시책,
1998. 9.