

## 농어업·농어촌 정책의 혁신

박 진 도 (충남발전연구원장, 충남대 교수)

*“후진국이 공업화를 통해서 중진국으로는 도약할 수 있지만 농업과 농촌의 발전 없이는 선진국으로 진입할 수 없다.”*

- 노벨경제학상 수상자 사이몬 쿠즈네츠-

### 거듭되는 농정실패와 농어촌사회의 붕괴

우리나라는 2012년 6월 23일 세계 7번째로 일인당 국민소득 2만달러, 인구 5천만명 이상의 강국을 의미하는 '20-50 클럽'에 가입하였다. 현재 이 클럽에 든 나라는 일본, 미국, 프랑스, 이탈리아, 독일, 영국 등 6개국 뿐이다. 그럼 우리도 이제 명실 공히 선진국 클럽에 가입한 것일까. 아니다. 이들 선진국과 우리나라 사이에는 많은 차이가 있지만 가장 커다란 차이는 농어촌이다. 한마디로 선진국 농어촌은 잘사는데 우리 농어촌은 못산다. 그냥 못사는 게 아니라, 농어촌사회가 붕괴하고 있다. 이농과 고령화가 너무 빠른 속도로 진행되어 아기 울음소리가 끊어진 마을이 많다. 농어촌에서는 60대가 청년이다. 우리 농어촌은 너무 피폐해진 나머지, 사람 살만 한 곳이 못되고 하루 빨리 떠나야 할 버려진 땅이라 생각하는 사람이 많다. 이대로 우리 농어촌의 붕괴를 방치해도 좋은 것인가. 그러고도 우리나라의 미래가 있을까.

한국 농어촌사회의 붕괴는 공업화에 따른 자연스러운 결과가 아니다. 이는 성장제일주의 경제정책에 따라 추진된 수출주도의 불균형 공업화, 재벌과 대도시 중심의 성장전략, 그리고 세계화와 시장개방, 경쟁력지상주의 농정 등 복합적인 국가 프로젝트의 산물이다. 우리의 농어업과 농어촌은 그 가치에 합당한 대우를 온전하게 받아 본 적이 한 번도 없다. 개발독재 시기에는 경제성장에 필요한 값싼 농산물, 값싼 노동력, 값싼 농지의 공급자 역할을 강요당하였고, 1990년대 이후 개방화·세계화의 시대에는 경제성장의 걸림돌로 치부되었고, 최근에는 자유무역협정의 논의 과정에서 또 다시 일방적인 희생물이 되고 있다.

그렇다고 해서 우리 정부가 농어업과 농어촌을 살리기 위한 노력을 전혀 안 한 것은 아니다. 그 동안 정부는 수많은 농어촌대책을 수립하였고 천문학적 액수의 재정을 투입하였다. 그렇지만 우리 농어업과 농어촌의 형편은

나아지지 않았고, 농민들의 농정불신만 증대되었다. 뿐만 아니라 이 과정에서 농어촌에 애정을 갖고 있던 국민들조차 '농어업·농어촌에 대한 투자는 밑 빠진 독에 물 붓기 아니냐'고 냉랭한 시선으로 농어업·농어촌을 바라보기 시작하였다.

이처럼 농정이 실패를 거듭하는 이유는 무엇일까. 첫째, 농정이 농어민(농어촌주민)의 관점에서 농어업과 농어촌을 살리기 위한 정책이 아니었기 때문이다. 농정은 성장제일주의 경제정책의 하위정책으로서 농어업·농어촌의 희생을 강요하는 경제정책으로 인해 발생한 농어업·농어촌문제를 뒤치다꺼리 하는 역할을 담당하였다.

둘째, 농정의 목표가 잘못 설정되었기 때문이다. 1990년대 이후 우리나라 농정은 시장개방에 대응하여 '국제경쟁력 있는 농어업만이 살 길'이라는 경쟁력 지상주의를 기본이념으로 하였다. 그러나 1할도 안 되는 소수의 상층 엘리트 농어민만을 대상으로 한 경쟁력 지상주의 농정은 국제경쟁력 있는 농어업의 육성에 실패한 반면에, 농어촌지역의 쇠퇴와 환경 악화, 농가부채의 급증, 농어촌내부의 양극화를 초래하였다.

셋째, 잘못된 방법으로 돈을 사용하였기 때문이다. 농어민은 농정의 주체가 아니라 대상에 지나지 않았다. 농정은 중앙정부가 설계하고 지방정부가 그 집행을 대행하였다. 농어민은 자신의 뜻과는 상관없이 중앙정부가 설계하여 제시한 메뉴 가운데서 선택할 따름이었다. 중앙집권적 설계주의 농정에서는 지역의 특성이 제대로 반영되지 못한 획일적 농정이 되기 쉽고, 지방의 자율성이 보장되지 않았다.

## **농정패러다임의 대전환**

### **-도농이 더불어 사는 지속가능한 농어업·농어촌사회의 실현-**

선거 때만 되면, 각 정당과 대선 후보는 '돌아오는 농어촌', '돌아오고 싶은 농어촌', '미래를 열어가는 농어촌', '살맛나는 농어촌'을 외치며 다양한 공약을 내놓지만 번번이 실패하였다. 내년에 새롭게 탄생할 새 정부는 지금까지의 농정 실패를 더 이상 되풀이해서는 안 된다. 그럴 시간적 여유가 없다. 우리 농어촌의 체력이 너무 허약해졌다. 지금까지의 잘못을 철저하게 반성하고 비상한 각오로 새롭게 시작해야 한다.

우선 가장 중요한 것은 농정의 패러다임을 대전환하는 것이다. 농정의 비전을 '도농이 더불어 사는 지속가능한 농어업·농어촌사회'로 바꾸어야 한다. MB 정부는 '세계와 경쟁하는 농어업', '돈 버는 농어업', '수출농어업'의 육성

을 농정의 목표로 정하고 대규모 유통회사 및 기업농을 중심으로 농어업을 재편하려고 하였다. 이러한 농정 비전은 농어업·농어촌의 존재가치, 국민들의 농어업에 대한 요구, 그리고 농어민들의 열망을 올바르게 반영하지 못한 것이기 때문에 실패할 수밖에 없었다. 국내총생산(GDP)의 2.2%에 불과한 농어업생산, 총수출액의 0.7%에 지나지 않는 농산물 수출액을 늘리기 위해 국민들이 농어업지원을 하려고 세금을 내려고 하지는 않을 것이다.

우리나라 농가의 90% 이상은 영세소농이다. 만약 소수의 기업농이 농업생산의 대부분을 담당하고 영세소농의 이농이 가속화된다면 농어촌사회의 공동화는 불가피하다. 농어업은 인간생명의 필수적인 식량을 생산하는 생명산업이고 환경친화적인 녹색산업이며, 농어촌은 농어업생산의 주체인 농어민이 일하며 살아가는 생산공간이면서 생활공간이고 국민 모두를 위한 문화공간이면서 휴양 및 휴식 공간이다. 농어업·농어촌의 존재 가치는 국제경쟁력 기준으로 판단할 수 없다.

농정의 새로운 비전 '도농이 더불어 사는 지속가능한 농어업·농어촌사회'는 '국민의 먹거리 기본권의 보장', '농어업인(농어촌주민)의 인간다운 생활권 보장', '순환과 공생의 도농 공동체 실현'을 목표로 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 국민의 먹거리 기본권과 농어민의 생존권을 위협하고 도농공동체를 파괴하는 무분별한 자유무역협정(FTA)의 체결은 더 이상 추진하지 않는 것이 중요하다.

### **농정목표1: '국민의 먹거리 기본권의 보장'**

모든 국민은 안전한 농산물을 안정적으로 소비할 권리(먹거리 기본권)를 지니고, 국가는 이것을 보장할 의무가 있다. 먹거리 기본권의 실현을 위해서는 (가칭) 국가식품계획을 작성하여, 국내의 안전한 농산물의 공급능력을 확대하고, 국민 모두가 질 좋은 식품을 쉽게 접할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

'국가식품계획'은 첫째, 무엇보다도 우리 스스로가 안전한 먹거리를 안정적으로 생산·공급할 능력을 신장하여야 한다. 현재 우리나라의 식량자급률은 25% 수준에 지나지 않는데, 이것을 중장기적으로 50% 수준으로 끌어올리지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 쌀, 보리, 밀, 콩 등 국민기초식량에 대한 직접지불제(고정 및 변동 직불)를 확대·실시하여 일정한 소득을 보장해야 한다. 국제식량시장은 구조적으로 만성적인 공급부족 사태에 직면해 있고, 기후변화 등으로 인해 주기적인 식량가격 폭등을 보이고 있다. 뿐만 아니라 연

제 어디서 어떻게 생산되고 운송되었는지 정체를 알 수 없는 수입 농산물에 우리 국민의 건강을 맡길 수는 없다.

둘째, '국가식품계획'은 국내 농어업생산체계를 친환경적으로 전환하고, 농산물 유통에서 로컬푸드(얼굴 있는 농산물, 근거리 농산물)의 비중을 높일 프로그램을 담아야 한다. 특히 친환경농산물의 생산기반 확대를 위해 학교(공공)급식, 공동체 지원농어업, 도농공동체, 생협, 농민장터 등과 같은 지역 먹거리 체계를 확대하여야 한다.

셋째, '국가식품계획'은 먹거리의 양극화를 해소할 방안을 담아야 한다. 우리 사회에 만연한 불평등과 빈곤은 많은 사람들의 건강한 삶을 위협하고 있다. 빈곤층과 저소득층, 소외계층에 대한 보편적인 식량지원 프로그램이 마련되어야 한다. 신자유주의 대표국가 미국조차 농어업예산의 절반이상을 저소득층 등을 위한 식량쿠폰(Food Stamp) 프로그램에 사용하고 있다.

넷째, 국가식품계획에는 남북협력 및 남북통일에 대비하여 대북 쌀 지원 및 북한농업개발 협력방안을 포함한다.

## **농정목표2: '농어업인(농어촌주민)의 인간다운 생활권 보장'**

국민의 먹거리 기본권이 보장되기 위해서는 먹거리의 생산자인 농어업인의 인간다운 생활권이 보장되어야 한다. 첫째, 가장 중요한 과제는 농가소득의 증대이다. 실질농가소득은 지속적으로 감소하고 있을 뿐 아니라, 도시와의 격차도 확대되어 2011년 기준 농가소득은 도시근로자의 60% 수준에 지나지 않는다. 뿐만 아니라 농가소득의 양극화가 심화되어 5분위 소득배율(하위 20%의 평균소득에 대한 상위 20%의 평균소득의 배율)은 2010년 현재 12배까지 확대되었다. 이는 도시근로자의 두 배로 농어촌의 양극화가 얼마나 심각한가를 여실히 보여준다. 뿐만 아니라 최저생계비에 미달하는 소득을 올리는 농가가 2008년 13.8%에서 2011년에는 23%로 급증하였다.

농가소득이 감소하는 주된 이유는 시장개방으로 농산물가격은 하락하는데 비료, 농기계 등 영농비용은 증가하여 농어업소득이 큰 폭으로 감소하기 때문이다. 그리고 양극화가 심화되는 이유는 정부의 정책이 소수의 대농에 집중되고, 농어민의 대다수를 이루는 영세소농, 고령농은 소외되고 빈곤한 채로 방치되고 있기 때문이다.

농어업소득의 증대를 위해서는 직접지불 등 직접소득보조를 확대해야 한다. 그 동안 정부의 농어업에 대한 보조정책은 생산기반 및 유통시설을 비롯해 각종 영농비용 보조(기름값 보조, 박스 보조, 비료 보조, 농약 보조 등) 등

간접적 지원을 중심으로 이루어졌다. 이러한 간접지원은 농가보다는 시설업자나 농자재업자의 주머니에 들어갔을 뿐 아니라, 농어업인의 소득증대에는 별 도움이 되지 않았고, 그나마 상층농가에 혜택이 집중되었다. 따라서 간접지원보조금을 대폭 줄이고 직접소득보조를 대폭 확대해야 한다.

이 경우 직접소득보조는 무조건적인 보조가 아니라 식량자급률제고, 친환경농어업, 로컬푸드 그리고 농어업농어촌의 다원적 기능의 제고라는 정책목표와 결합되어 추진되어야 한다. 또한 양극화 해소를 위해서는 지역농어업조직화(협동생산과 공동판매·가공 등)를 통해 영세소농과 고령농에게 일자리와 최소한의 소득을 보장해야 하고, 정부는 지역농어업조직을 육성·지원하기 위한 프로그램을 마련해야 한다.

둘째, 대한민국 헌법 10조(행복 추구권), 34조(인간다운 생활을 할 권리)에 기초하여 농어업인을 포함한 농산어촌주민은 도시민 못지않은 경제적 소득뿐 아니라 복지서비스, 보건의료, 주거, 교육, 문화 등 인간 생활에 필요한 기본적인 서비스를 누릴 권리가 있고, 국가는 이것을 보장할 의무가 있다. 국가는 삶의 질 및 공공서비스에 대한 국민최소기본조건(National Minimum Requirement)을 설정하고 농산어촌의 실정에 맞는 단계적 실천 계획을 세우고 기초자치단체가 그것을 이행할 수 있는 재원을 지원함과 동시에 이행상황을 주기적으로 점검하여 계획이 실현되도록 노력해야 한다.

### **농정목표3: 순환과 공생의 도농 공동체 실현**

순환과 공생의 도농공동체를 실현하기 위해서는 농어촌을 단순한 생산공간이 아니라 모든 국민에게 개방된 다양한 경제활동 공간, 삶의 공간, 경관 및 환경, 문화공간으로 발전시켜야 한다. 첫째, 농어업을 1차 산업이 아닌 6차 산업으로 발전시켜야 한다. 즉 1차산업(생산)을 기초로 하여 2차산업(가공)과 3차 산업(유통 및 판매, 관광, 서비스 등)을 발전시켜야 한다. '농가가공'을 위한 특례법을 제정하여 농가들이 자유롭게 농산물과 수제품을 가공하여 판매할 수 있도록 하고, 농산물과 가공품에 대한 농가 직판을 활성화하도록 지원한다.

이 과정에서 전통문화와 전통음식 및 전통주가 부활하고, 농어촌관광이 활성화되고, 농어촌에는 직판장 및 농가식당, 카페, 관광 서비스업 등 새로운 일자리가 창출될 수 있다. 이러한 6차 산업화는 최근 주목받고 있는 사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적 경제조직과 연계하여 추진하면 효과를 볼 수 있다. 또한 사회적 경제 조직을 통해 돌봄, 보육, 의료, 교육, 주거, 문

화 등 사회 공공서비스를 지역사회가 공동체적으로 해결하도록 지원한다면 상당한 일자리가 창출될 수 있다.

둘째, 도시민의 귀농·귀촌을 장려하고, 농산어촌을 도시민을 위한 문화, 교육, 휴양 및 휴식 공간으로 개발해야 한다. 청소년에게 다양한 농어촌체험 교육 프로그램을 통해 인성을 개발하고, 농어촌문화를 보전·증진하고, 농어촌의 자연 및 경관을 보전하여 전 국민에게 농어촌문화를 향유하며 즐길 만한 휴양처를 제공한다.

셋째, 생태환경 및 에너지 자원 위기에 대응하여 농어촌의 환경 및 생태적 자원을 보전하여야 한다. 친환경 농어업 및 지역 자원 순환형 농어업을 실현하고, 농지·수자원 등 생산기반을 보전하고, 농어촌의 자원을 활용하여 식량 및 에너지의 지역 내 자급을 추진하여 지역경제의 자립성을 높인다.

## **농정 성공의 조건: 제도혁신과 인적혁신**

이상에서 제시한 농정 비전과 목표 그리고 주요 과제가 실현되기 위해서는 제도혁신과 인적 혁신이 필요하다. 첫째, 농정 추진체계를 중앙집권적 획일적 농정에서 지방분권적 자율적 농정으로 전환해야 한다. 이는 단순히 중앙정부의 권한과 재원의 일부를 지방으로 이양하는 것을 의미하는 것이 아니라, 시장과 정부의 역할, 중앙정부와 지방정부의 역할 그리고 관과 민의 역할을 올바르게 설정하여야 하고, 궁극적으로 농어민을 농정의 주체로 세우는 일이다.

이를 위해서는 중앙농정 및 지역농정의 정책 결정과 집행 과정에 농어업인의 권익을 대표하고 농어업인 스스로 일정한 책임을 분담할 수 있는 대표적 자조조직을 법제화하고, 농어업인에게 단결권, 교섭권, 행동권 등 농어업인 3권을 부여하는 방안도 적극 검토하여야 한다.

둘째, 농협개혁이 반드시 이루어져야 한다. MB 정부 하에서 신용사업과 경제사업을 지주회사로 분리하는 농협중앙회 구조 개편이 있었으나, 이는 농협개혁이 아니라 개악에 가깝다. 농협개혁의 핵심은 농협중앙회를 자체사업조직으로부터 농민조합원과 회원조합을 위한 연합회로 재편하는 것이다. 그런데 MB 정부의 농협법 개정으로 농협중앙회는 농협금융지주회사와 농협경제지주회사를 자회사로 거느리는 거대 지주회사로 확대 개편되었다. 농협중앙회가 출자하여 전국 단위의 금융지주 및 경제지주를 설립한 예는 세계적으로 유례가 없고, 이는 농협중앙회의 신용사업과 경제사업의 분리에 기초한 농협중앙회의 개혁이 아니라 농협중앙회의 사업구조를 주식회사 방식으로

개편(합리화?)한 것에 지나지 않는다. 이로써 농협중앙회에 대한 회원조합이나 농민조합원의 통제는 지금보다도 훨씬 더 약화될 수밖에 없다. 농협중앙회를 '비사업적 기능' 즉 회원조합의 연합조직체로서 농정활동과 조사연구, 회원조합 지도·교육·감독 기능을 담당하는 본연의 중앙회로 재편하고, 중앙회 독자조직인 금융지주회사와 경제지주회사를 회원조합의 신용사업연합회와 경제사업연합회로 개혁하여야 한다. 이러한 중앙회 개혁을 토대로 지역농협을 개혁하여 생산-가공-유통 관련 지역농어업의 조직화의 주체로 육성해야 한다.

셋째, 이 모든 것이 가능하기 위해서는 지역의 주체역량이 강화되어야 한다. 지역 만들기, 협동조합, 친환경농어업 등 다양한 분야에 '지역의 문제를 스스로 고민하고 해결하기 위해 노력하는 지역리더'를 육성할 연차계획을 수립해야 한다. 이를 위해서 농산어촌의 지역역량강화를 위한 법률을 제정하고, 종합적으로 관리할 조직(기구)를 설립한다. 또한 유럽연합의 LEADER(농촌 지역경제발전을 위한 활동연대) 프로그램처럼 교육훈련과 실천을 통한 학습(learning by doing)으로 농어촌 주민의 사업계획 역량이나 문제해결 능력을 배양할 프로그램(소규모 프로젝트)이 필요하다.