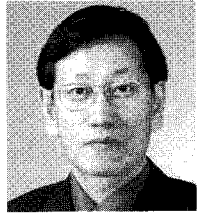




## 「농어업·농어촌 특별대책위원회」의 역할과 방향



박진도 교수  
(충남대 경제학과, 농정연구소장)

지난해 11월 카타르 도하에서 열린 WTO(세계 무역기구) 제4차 각료회의의 합의에 의해 뉴 라운드(도하 라운드)가 출범하였다. '도하개발의제'(Doha Development Agenda)로 명명된 뉴 라운드는 농업분야의 협상 목표를 "시장접근의 실질적(substantial) 개선, 모든 형태의 수출보조금의 단계적 삭감과 폐지, 무역왜곡적 국내보조의 실질적 감축"으로 설정하고 있다. 앞으로 구체적인 협상과정에서 '실질적 개선과 실질적 감축'이 어느 수준에서 이루어질지는 선언문에서 밝힌 대로 "협상 결과를 예단할 수 없다". 그러나 도하 라운드는 지난번의 우루과이 라운드보다 우리 농업에 훨씬 심각한 영향을 줄 것이 틀림없다.

뉴 라운드의 출범과 맞추어 정부는 지난해 12월 27일에 국회 본회의에서 「농어업·농어촌특별대책위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」을 제정하고 대통령직속기구인 농어업·농어촌특별대책위원회(약칭 농특위)를 발족하기로 하였다. '농특위'는 농어업인단체 및 소비자단체의 대표와 학계·언론계의 전문가, 재정부·농림부·해양수산부·기획예산처장관, 국무조정실장, 통상교섭본부장 등 30인 이내의 위원으로 구성되는 대통령 자문기구로서 뉴 라운드의 협상 시한인 2004년말까지 한시적으로 운영된다. 농특위는 "세계무역기구의 새로운 다자간 협상에 대비하여 국민적 합의를 바탕으로 농어업·농어촌발전을 위한 중장기 정책방향과 그 실천계획을 협의하고... 농어업과 농어촌의 발전

및 농어업인의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다"(제1조). '농특위'에 대한 농업계의 기대는 매우 크지만, 실제로 농특위가 어떤 역할을 할 수 있을 것인지에 대해 의문을 제기하는 사람도 적지 않다. 일반 국민들 가운데는 "농업·농촌부문에 대한 투자는 밑 빠진 독에 물 붓기 아니냐", "과거 문민정부 시절 농특위와 비슷한 대통령 자문기구인 농어촌발전위원회를 설치하여 42조원 투융자사업에 농특세 15조원까지 57조원을 투자했는데, 달라진 것이 뭐냐"는 불신의 목소리의 적지 않다.

새로이 출범하는 '농특위'는 그 동안의 농정실패의 원인을 냉정하게 분석하는 것으로부터 출발하여야 할 것이다. '농특위'는 우선 정치논리를 배제하여야 한다. 그 동안 정부가 수많은 농정대책을 내놓았지만 그것들이 성과를 거두지 못하고 실패한 것에는 여러 가지 원인이 있지만, 그 가운데서 중요한 것의 하나가 농정이 정치논리에 의해 좌우되었다는 것이다. 1980년대 이후 정부는 수많은 농정대책을 내놓았지만, 그것들은 장기적 비전과 계획에 의한 농정이라기보다는 그 때 그 때의 심각한 농촌문제에 대한 농민들의 불만을 무마하거나 집권당의 농촌지지 기반 확충을 위한 농민 길들이기 혹은 환심 사기의 수단으로 이용되었다. 정부는 각종 실현될 수 없는 장미빛 슬로건을 내걸고(예, 돌아오는 농촌 혹은 돌아오고 싶은 농촌), 대통령의 임기 내에 가시적 성과를 얻기 위해 무리한 투자계획을 세우고 집행하기도 하였다. 이 점에 있어

서 벌써부터 '농특위'가 행정관료 중심의 위원 구성을 볼 때 과연 정치논리를 배제할 수 있을 것인가에 대해 의구심을 갖는 목소리가 나오고 있는 현실이 안타깝다. 심지어는 '농특위'가 대통령선거용 조직이 아닌가 하는 비판의 목소리도 있다.

그 동안 정부는 수많은 농정대책을 수립하고 적지 않은 예산을 농업과 농촌에 투자하였다. 그럼에도 식량자급률은 나날이 낮아지고, 도시와 농촌간의 소득격차는 확대되고, 농가부채는 급증하고, 도시와 농촌의 생활환경 격차는 더욱 벌어지고 그 결과 이농이 급증하면서 농촌지역의 공동화가 가속화되고 있다. 혹자는 그 원인을 WTO 체제하의 농산물시장개방이라는 외적 요인 탓으로 돌리지만 이는 타당치 못하다. 그 원인은 외압보다는 그에 대해 잘못 대응한 농정의 실패 즉 농정이념과 농정추진체계의 잘못이라는 내적 요인에서 찾지 않으면 안 된다. 이와 같은 90년대 이후 우리 나라의 농업정책은 농산물시장의 전면개방을 전제로 한 경쟁력 지상주의 즉 국제경쟁력 있는 농업만이 살 길이라는 것을 기본이념으로 하고 있다. 그리고 농업구조개선정책은 중앙집권적으로 추진되었다. 중앙정부가 농정의 구체적 내용을 설계하고, 지방정부는 정부의 설계도에 따라 농정을 집행(관리)하고, 농민은 설계도에 따라 정책 지원을 받아서 농사를 짓는다.

**경**쟁력 지상주의를 이념으로 한 중앙집권적 설계농정의 실패는 처음부터 예견된 것이었다. 정부는 경쟁력 제고를 위해 농업투자의 수익성을 고려하지 않은 채 무조건 농업경영규모의 확대와 현대화를 지원하였다. 정부 지원은 보조금과 저리로 인해 농민들에게는 엄청난 특혜로 인식되고 정책자금을 둘러싼 경쟁까지 연출되었다. 심지어 농민들은 수익성보다는 보조금이나 저리 용자라는 정부 지원에 현혹되어 무리하게 사업을 벌인 경우

도 적지 않았다. 이와 같은 중앙집권적 설계농정은 천문학적 숫자의 농가부채만을 남긴 채 실패로 끝났다. 그리고 농민들은 농가부채는 농정실패의 산물이므로 정부가 탕감 내지 경감해주어야 한다고 주장하고, 정부는 농민을 달래기 위해 주기적으로 농가부채대책을 수립한다. 결국 중앙집권적 농정은 한편에서는 막대한 예산을 쓰고 다른 한편에서는 농가부채대책이란 무배량을 얻어맞는 악순환을 되풀이 해오고 있다.

**뉴**라운드의 출범이라는 엄중한 상황에서 우리 농업과 농촌이 살아남기 위해서는 무엇보다도 발상의 대전환이 필요하다. 따라서 '농특위'는 농정이념을 새롭게 정립하는 일부터 시작하여야 할 것이다. 경쟁력 지상주의 농정은 목표와 수단을 뒤바꾼 것이다. 즉 농업구조의 개선, 국제경쟁력의 제고 등은 농정 목표를 달성하기 위한 정책수단이 지 그 자체가 농정의 이념이나 목표가 될 수 없다. 농정은 농민의 관점에서는 소득 및 복지수준의 향상, 국민의 관점에서는 농업의 다원적 기능(식량안보, 농촌지역사회의 유지·발전, 국토 및 환경의 보전, 전통 및 문화의 계승, 인간교육 등)의 극대화를 기본 목표로 하고, 그것의 실현을 위해 농업구조정책과 가격·소득정책, 생산정책, 지역정책 등 다양한 정책수단을 효율적으로 사용하는 것이다. 농민과 일반 국민 사이에 농민은 농업의 다원적 기능이 발휘될 수 있도록 최선을 다하는 한편 일반 국민은 농민의 경영안정을 지원하는 일종의 암묵적인 사회계약이 필요하다.

다음으로 '농특위'는 중앙집권적 농정을 탈피하여 민주적 농정체계 즉 농민, 농업관련단체, 지방정부, 중앙정부의 역할을 올바르게 정립하는 것이 필요하다. 농업의 주체는 두 말할 나위 없이 농민이다. 농민이 농정의 시혜 대상이 아니라 정책의 수립 단계에서부터 집행과정에 이르기까지 참여하



는 농정 시스템을 구축하지 않으면 안 된다. 농업·농촌문제는 농민과 농촌주민 스스로의 자각과 주체적 노력이 없는 한 문제 해결의 전망은 없다.

그런데 사실 위와 같은 농정이념의 정립이나 농정 추진체계의 문제점과 그 해결방향은 전혀 새로운 것이 아니다. 이미 ‘문민정부’의 농어촌발전위원회(농발위)의 「농정개혁의 방향과 과제」와 ‘국민의 정부’의 농정개혁위원회의 「농업·농촌발전계획」에서도 제시된 바 있다. 예를 들면, 농발위는 “많은 농어촌 지역이 공동(空洞)화됨으로써 지역사회의 유지조차 어려워지고 있고”, “농정을 개혁하기 위해서는 산업화와 도시화 과정에서 사회 전반적으로 농림수산업과 농어촌이 지니는 다양한 공익적 기능을 간과해왔던 경제주의 또는 능률지상주의로부터 탈피하여야 한다”고 하였다. 또한 농발위는 식량의 안정적 공급 등 식량안보와 농어민의 소득 증대 및 복지향상을 주요한 목표로 설정하였다. 이러한 목표에서는 ‘국민의 정부’의 농업·농촌발전계획도 크게 다르지 않다.

그런데 이러한 목표가 달성되지 못한 것은 구체적인 농업정책이 이러한 목표와는 충돌되는 방향으로 추진되었기 때문이다. 즉 농정이 경제주의 혹은 능률지상주의를 탈피하지 못하였고, ‘국민의 정부’에서는 IMF 경제위기와 맞물려 오히려 경쟁력과 효율성이 더욱 강조되는 시장주의로 경도된 것이다. 이러한 시장주의(신자유주의) 농정 하에서는 앞에서 제시한 농정개혁의 목표는 달성될 수 없다. 신자유주의 농정은 기본적으로 시장을 중심으로 하면서 보완적으로 시장실패 분야에 한해서 국가 개입을 최소화하는 것을 추구한다. 그런데 농업·농촌의 다원적 기능은 시장에서는 달성될 수 없는 시장실패의 전형적 범주이고, 농업·농촌의 상대적 낙후 또한 시장실패의 결과이기 때문에, 시장주의를 중심으로 한 신자유주의 농정에서는 농업의

다원적 기능이나 ‘돌아오는 농촌’은 실현될 수 없다. 또한 정부는 신자유주의 농정에 대한 보완책으로 제시된 시장실패 분야에 대한 정부 개입(예, 직접지불제 등 농가소득 안전망의 구축)조차 소홀히 하였다.

또한 ‘문민정부’의 ‘농발위’는 농정추진체계를 국제화·지방화라는 시대 변화의 흐름에 맞도록 전면적으로 개편하여야 하는데, 그 “개혁의 기본방향은 농정의 수립과 집행에 있어서 중앙집권적이며 획일적이던 종래의 방식을 지방분권적 방식으로 전환하고 … 농정에 대한 농민의 참여를 높이기 위해 … 지방정부 또는 생산자(단체)가 농정을 자율적으로 추진하는 방식으로 전환해야 한다”고 하였다. ‘국민의 정부’는 농정 추진전략으로서 ‘참여농정’, ‘봉사농정’, ‘현장농정’, ‘지방농정’을 제시하고, ‘국민을 움직여야 농업이 산다’는 슬로건을 내세우고 소비자의 농정참여를 강조하였다. 그렇지만 정부는 실제로는 농민을 농정에 참여시키지 않았고, 중앙집권적 농정을 지방분권적 농정으로 전환하지도 않았다. 정부는 말로는 지방농정 혹은 자율농정을 표방하면서도 실제로는 중앙집권적 농정을 벗어나지 못하였다.

물론 그 동안의 농정이 모두 실패한 것은 아니다.



▲농촌지역의 발전은 농촌다움의 보존으로 인한 도시인의 발걸음을 유도하는 것이다.