



이상길 팀장
(한국농어민신문 농정팀)

농어촌발전위원회('94) 활동평가와 시사점

1. 개방위기, 님은꼴 특별위원회

93년말 UR협상이 타결되고 쌀시장이 부분개방된 직후인 1994년 2월1일, 김영삼 정부는 대통령 직속으로 '농어촌발전위원회'를 만들어 농업경쟁력과 후생복지문제를 포함한 농어촌발전 대책을 끌어냈다. 8년 뒤인 2001년 11월14일 카타르 도하에서 뉴라운드(도하개발아젠다)가 출범한 직후인 2002년 2월초, 국민의 정부도 역시 대통령 직속으로 '농어업·농어촌특별대책위원회'를 발족시켰다.

김영삼 정부 시절 농발위와 국민의 정부 농특위가 같은 점은 농어업 발전과 경쟁력 강화, 농어촌 복지증진을 다루는 대통령 직속 자문기구라는 점이다. 반면 다른 점은 농발위가 대통령령에 따른 6개월 시한의 기구였지만, 농특위는 '농어업·농어촌특별대책위원회 설치 및 운영에 관한 법률'에 따라 2004년까지 3년간 운영이 보장되고 있다는 점이다. 또 농발위가 UR 이후 대책을 다뤘다면 농특위는 도하개발아젠다라는 뉴라운드 출범의 시점에서 향후 농어업 협상 대응방안도 취급한다는 점이 추가됐다.

어쨌거나 두 위원회 모두 농수산물 시장개방의 위기에서 각계가 의견을 모아 농어업 회생을 위한 범

국민적, 범부처적 공감대 속에서 대책을 마련하고 건의하는 기구라는 점은 대동소이하다. 그만큼 현재의 농어업·농어촌 상황이 큰 위기라는 것이다.

2. 농발위의 성과와 한계

1) 농발위 구성배경

93년 12월15일, UR 협상이 끝났을 때 국제경제 전문가들은 우리나라를 협상 참가 120개국중 가장 불리한 결과를 얻어낸 나라로 평가했다. 당시 김영삼 대통령은 공약사항으로 "대통령직을 걸고 쌀개방을 막겠다"고 했지만 2004년까지 4%의 의무적인 개방이라는 결과가 나오자 취임 10개월만인 12월9일에 대국민사과를 해야했다. 협상에 임했던 농림부 장관, 상공부 장관, 총리가 사퇴했다. 게다가 김영삼 정부는 다음해 2월까지 UR 이행계획서를 낼 때 재수정할 수 있는 기회도 "협상 결과는 일자 일획도 고칠수 없다"고 버티다가 나중 다른나라가 수정한 것을 보고 뒷북을 쳤다. 이 때문에 당시 총리는 역시 대국민 사과를 하고 최단명으로 물러났다. 결국, 김영삼 정부는 쌀시장의 부분개방과 UR-WTO로 인한 광범위한 농산물 수입자유화는 농업 위기에 대한 범국민적 우려와 관심을 촉발했고, 농업회생에 대한 특단의 대책을 마련해야만 했다.

이에 따라 93년 12월23일 청와대에 농수산물수석



비서관(최양부)을 신설하고 대통령이 농업문제를 직접 챙기는 체제를 갖추게 된다. 김영삼 대통령은 94년 1월6일 연두기자회견에서 “우리 농어업의 국제경쟁력 확보와 농어촌 생활환경 혁신을 위한 현실적이고 근본적인 방안을 금년 상반기중 마련하겠다”면서 대통령 직속 ‘농어촌발전위원회’의 설치와 농어촌특별세 신설을 발표했다. 그 일정은 농발위가 사회 각계의 의견을 광범하게 수렴해 대통령에게 건의하면, 건의내용을 토대로 국무총리를 위원장으로 하는 ‘농업정책심의회’에서 구체적인 시행안을 수립하고, 이를 경제기획원 주관의 관계부처 협의에 부쳐 6월말까지 최종 확정한다는 것. 농발위의 근거법령은 1월28일 대통령령으로 공포된 ‘농어촌발전위원회 규정’이었다.

2) 농발위 구성과 운영

김영삼 정부는 94년 2월1일 김범일 제2가나안농학교장을 위원장을 비롯한 30인의 민간전문가로 농어촌발전위원회를 구성했다. 위원은 농·수·축·임협중앙회장, 농민단체 대표, 농촌운동지도자 등 농업계 11명, 관련분야 교수 10명, 국책연구기관장 4명, 언론계 2명, 재계 2명, 소비자 1명이었다.

농어업경쟁력강화 소위원회는 김성훈 중앙대 교수를 소위원장으로 김문순 조선일보 논설위원, 김영철 건국대 교수, 김완순 고려대 교수, 송찬원 축협중앙회장, 윤정석 전국농민회 총연맹 의장, 이방호 수협중앙회장, 이우재 한국농어촌사회연구소장, 이윤중 임협중앙회장, 전동용 대한양돈협회장, 정영일 한국농촌경제연구원장(사무국장 겸직), 차상필 대한상의 부회장, 한호선 농협중앙회장(도중앙철회 회장으로 교체)이 참여했다. 농어촌산업진

흥소위는 최상철 서울시정개발원장(소위원장), 김세원 서울대 교수, 민병문 동아일보 논설위원, 박태식 한국임정연구회장, 오호성 성균관대 교수, 정장섭 전국농업기술자협회장, 조규하 전경련 부회장, 최정윤 부산수대 교수가 들어갔다. 농어민후생복지소위원회에는 김동일 이화여대 교수(소위원장), 김천주 주부클럽연합회장, 박덕영 농민후계자중앙연합회(농업경영인) 회장, 이성우 한국보건사회연구원장, 정성현 우리밀 본부장, 최민호 서울대 교수, 최은숙 서울대 교수, 한종하 한국교육개발원장이 활동했다.

그 아래에 10명의 전문위원이 있었는데, 총괄간사인 최정섭 한국농촌경제연구원 동향분석실장을 제외한 9명이 각각 3명씩 소위원회에 배속돼 회의 진행과 의제 작성, 보고서 초안작성을 담당했다. 농업경쟁력강화 소위에는 김명환 농경연 연구위원, 설광언 한국개발연구원 연구위원, 황장수 농민후계자연합회 정책실장이 있었다. 산업진흥소위에는 서종혁 농경연 농어촌개발연구부장, 박양호 국토개발연구원 국토계획연구실장, 김홍상 농경연 책임연구원이, 후생복지 소위에는 정명채 농경연 연구위원, 유현숙 한국교육개발원 교육행정 연구부장, 조성우 전농 정책위원장이 참여했다.

위원회는 전체회의와 3개 소위원회의 현황청취 및 전문가 자문회의로 27회의 회의를 열었고, 총 97명의 발표자, 토론자 44명에 달했다. 의사결정은 다수결보다는 만장일치식이었고, 단계적으로 합의가 가능한 부분을 도출하고, 나머지는 유보하는 식으로 이뤄졌다.

위원회는 4월19일 대통령에 대한 중간보고와 5월24일 최종보고에 이어 7월20일 188쪽의 농어촌발전위원회 최종보고서 ‘농정개혁의 과제와 방

향, 그리고 총계 4020쪽에 달하는 부속자료집 11권을 제출하면서 활동을 마감했다.

3) 농발위 건의내용

농발위는 농정의 기본목표를 △산업으로서 농어업의 체질을 강화하고 국민식량의 안정적 공급을 위해 식량자급력을 향상시키며 △농어촌지역을 다양한 산업이 입지하고 풍요한 생활공간이 되도록 개발하는 동시에 △농어민의 복지수준을 도시 수준으로 향상시키는 3가지로 설정했다.

이를 위해 국제화·지방화시대에 발맞춰 농림수산물관련조직을 개혁하고, 농정의 추진에 농어민의 참여를 증대하며, 농어업의 체질강화와 생산성 향상을 위해 생산기반을 정비하고 정예인력을 육성할 것을 촉구했다. 또한 도농통합적 생활권을 개발해 농어촌지역을 풍요로운 삶의 터전으로 바꾸어 나가며, 농어촌의 교육·문화여건을 개선하고 사회보험제도의 확립을 통해 농어민의 복지를 증진시킨다는 것이다.

농발위의 보고서는 농림수산업의 체질강화 분야에 생산기반 정비와 규모화, 농림수산업 인력 및 경영체 육성, 기술개발과 보급, 농지제도 개선, 양정제도 개편, 유통·가공·가격정책의 개선, 수출입·검역제도의 개편, 소비자 보호 및 교육 강화 등이 포함됐다. 농림수산업 분야별 정책과제로는 경종, 축산, 임업, 수산업이 검토됐다. 농어촌지역 산업진흥과 생활권 개발분야에서는 도농통합적 생활권 개발, 농어촌지역의 산업진흥, 농어촌 사회간접자본투자의 확충과 투자의 효율화, 조건불리지역의 진흥, 농어촌의 환경보전이 제시됐다. 농어민 복지증진과제로는 농어촌 교육여건 개선, 농어촌 의료서비스 개선과 통합 의료보험 실시, 국민연

금의 확대와 경영이양장려금 실시, 농림수산업 산재 및 농림수산물 재해대책, 농어촌 문화·복지향상이 강조됐다. 효율적인 농정추진체계의 모색분야에서는 투융자제도의 개편, 정부기구 및 관련조직의 개편, 협동조합의 개편, 농어민단체의 활성화가 과제로 제시됐다.

4) 시책 반영 여부

5월24일 농발위 최종보고에 이어 정부는 6월10일 농업정책심의회에서 '농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안'을 확정하고, 이를 대통령이 주재한 6월14일 제1차 농정개혁 추진회의에서 발표했다. 농정개혁 추진방안은 전업농 육성, 농업회사법인제도 도입 등 10대 핵심시책과 제도개혁 등 폭넓은 정책수단을 담았다. 특히 투융자지원확대를 위해 42조원 구조개선사업을 3년 앞당겨 조기집행하고, 신규로 15조원의 농특세 재원을 확보하는 내용이 포함됐다. 정부는 이대책에 포함된 과제중 농발위 건의에 따른 시책과제는 농어업경쟁력 강화 69건, 농어촌산업진흥 및 환경개선분야 32건, 농어민복지증진 13건 등 도합 114건이었고, 건의내용과 취지가 반영된 과제는 15건으로 총 164개 과제 가운데 80%에 가까운 129개 과제가 농발위 제안을 토대로 한 것이라고 평가했다.

3. 농발위의 한계와 시사점

94년 농발위는 일단 농업회생을 위해 대통령 직속기구로 만들어져, 국민적 공감대와 지원속에서 건의안을 냈고, 그것이 정부의 획기적인 투융자 계획으로 이어졌다는데 의미가 있다. 그러나 농발위 보고서는 농정의 기본틀에 대한 개략적



인 방향의 제시일 뿐 구체적인 실천대책은 정부가 입안했다는 점에서 근본적인 한계를 지니고 있었다. 정부는 농발위의 건의를 액면 그대로 수용하지 않았다. 농발위에 참여했던 농민단체들은 7월5일 공동성명을 통해 정부의 농발대책이 농발위 건의 안중 상당수를 수용하지 않았다고 평가했다. 농발대책은 농지, 양정, 협동조합개혁, 농업경영주체, 농어민단체의 활성화, 의료보험 통합 등 농어민 복지정책, 여성농민정책에서 농발위안과 대립되거나 아예 거론조차 않고 있다고 지적했다.

특히 협동조합 개혁과 관련, 농발위는 협동조합 중앙회의 신용사업과 경제사업을 분리하기 위해 1단계 독립사업부제 실시준비, 2단계 환전독립사업부제 실시·협동조합 은행 설립준비, 3단계 협동조합 은행으로 분리 독립토록 하고 법 개정시에 은행설립시기 및 설립준비기간중에 취해야 할 조치를 명시토록 했었다. 그러나 94년 개정 농협법에서는 독립사업부제 유지·보완 또는 신용사업의 분리·통합 및 별도법인의 설립 등 신용사업의 효율화를 위한 기획단 설치로 왜곡됐다. 결국 기획단은 97년 6월 각중앙회의 경제사업을 우선 자회사화 하고 회원조합의 자립기반을 갖춘 뒤 신용사업의 자회사화 방안을 제시했다. 이 문제는 다시 국민의 정부 들어와서 통합농협법이 제정되고 농·축·인삼협 중앙회가 통합된 뒤 금융연구원을 통해 다시 논의중이다. 의료보험 통합은 국민의 정부에서 실시됐으나 재정통합은 또 연기를 거듭하고 있기도 하다.

농발위는 처음 구성때부터 개혁의 대상이거나 전문성이 떨어지는가 하면, 농업과 농민에 대한 편견이 있는 인물들이 다수 들어감으로써 핵심사항에 대해 확실한 결론을 내지 못하는 경우가 지적됐다.

또한 주요 과제로 검토됐던 협동조합 등 농림수산 관련조직개편 문제에서는 각 기관·단체의 집요한 압력에 대한 논란이 있었다. 농업에 대한 이해와 전문성과는 관계 없이 위원들의 발언시간을 30분씩 할당해 비능률이라는 지적도 적지 않았다. 이런 토론방식에서는 전문가들에 비해 상대적으로 전문성이 떨어지는 농민단체 대표들이 충분히 개혁논리를 전개하지 못하는 한계가 있었다.

결국 94년 농발위는 UR 협상으로 인한 농업의 위기를 극복하기 위해 범국가적 기구로 농업문제를 논의하는 장이었고, 나름의 정책방향을 제시한 것으로 평가되지만, 여러 가지 이유로 인해 제시된 과제중 중요한 것들이 빠지거나 왜곡되고, 잘못 빗나가기도 했다. 이를 토대로 정부가 서둘러 입안한 42조원과 15조 농특세사업은 부실논란이 끊이지 않았다.

따라서 이번 국민의 정부의 농어업·농어촌 특별위원회는 94년 농발위의 운영결과를 타산지석으로 삼아 보다 발전적으로 운영돼야 한다는 지적이다. 특히 위원 구성상 시장개방 확대를 강조하는 경제장관들이 당연직으로 대거 포함되고 있는 것에 비추어 지난번 양곡유통위처럼 농민들의 의사에 반하는 결정이 나오지 않을까 걱정하고 있다.

이번 특위만큼은 진심으로 농업과 농촌을 걱정하고, 농업의 현 위기상황을 타개할 능력있는 인사들이 포함돼야 한다는 것이다. 나아가 특위의 건의사항을 정부가 관여하거나 건의 뒤 정책수립 과정에서 농민들과는 반대되는 방향으로 왜곡한다면 특위는 빈껍데기로 전락한다고 경고하고 있다. 농민들은 새로운 특위를 주목하고 있다. 이번엔 정책이 잘못되면 더 이상 한국농어업은 설 자리를 잃게 되기 때문이다. ㉟