정부의 새농정이 성공하려면...

농업정책연구소장
이 헌 목

참으로 오랜 진통 끝에 한 · 칠레FTA비준안이 국회를 통과했다. 정부는 곧 "새농정" 농업 · 농촌 종합대책을 확정하고 차질 없이 추진해 나가겠다고 한다. 10년 동안 180개 정책사업에 119조원을 투 · 융자하는, UR협상타결이후 삼 세 번째 종합대책이다. 농정을 25년 다룬 필자가 아무리 뜯어봐도 쉽게 결점이 보이지 않는, '논리적으로 완벽한' 대책이다. 그렇다면 '새 농정대책'은 성공할 것인가? 과연 10년 후 우리 농업은 전업농 중심의 지속가능한 생명산업으로 개편되고, 농민소득은 도시근로자보다 오히려 5%정도 많아지고, 농촌은 전 인구의 20%가 사는 도 · 농 공존의 삶의 공간이 되어 있을 것인가? 이렇게 꿈같은 비전이 과연 실현될 것인가?

문제는 10년 전 문민정부나, 5년 전 국민의 정부가 출범할 때에 만들어졌던 농업 · 농촌 종합대책들도 '논리적으로 완벽했다'는 것이다. 문민정부의 대책은 농림부 역대 인재들로 알려진 공무원들이 기획을 주도하고, 각계 각층의 유명인사들로 구성된 특별위원회의 심의를 거치고, 관계부처의 협의도 거치고, 공청회도 거쳐서 만들어진 '완벽한' 것이었다. 국민의 정부대책은 당시 조야(朝野)가 인정했던 최고의 농업경제학자가 장관으로서 대책을 입안하고 근 3년 동안 집행을 이끌었다. 이때도 물론 필요한 절차는 다 거쳤다. 그런데도 10년의 세월과 "쏟아 부은" 돈에도 불구하고 농업문제, 농촌문제, 농민문제는 더 악화되었다. 당초에 약속했던 "돌아오는 농촌"에는 근접도 못했다.(하긴 IMF직후에 귀농을 한 사람이 꽤 있긴 했다) 발표할 때의 화려한 농정대책이 '실패'를 되풀이하는 이유가 도대체 무엇일까?

'새 농정' 대책이 또 다시 실패를 되풀이하지 않기 위해서도 그간의 농정대책이 '실패'한 이유를 반드시 찾아야 한다. 단순히 정부지원이 부족했다거나, 대내외 환경이 생각보다 나빠졌기 때문이라는 말로 다 설명이 될 수 있을까? 농업생산성의 증가로 농산물가격이 낮아져 소비자들이 그만큼 득을 봤고, 농업인프라가 구축됐다는 것으로 다 이해할 수 있을까? 종합대책이 내세웠던 목표가 얼마만큼 달성했는지에 대한 설명과 부진의 이유에 대한 설명이 없이 새로운 대책을 시작하는 것은 뭔가 잘못된 것이 아닐까? 아니면 지금 내세운 목표도 그냥 세워본 계획에 불과하단 말인가?

필자가 고심하여 찾은 농정이 '실패'하는 진짜 이유는(알고 보면 뻔한 얘기지만), 첫째, 중앙에서 인재들이 만든 '완벽한 정책'이 현장에서 그대로 실현되지 않는데

있다. 그 많은 정책사업을 제대로 이해하고, 다양한 현장 사정에 맞춰 제대로 집행해 줄 사람과 시스템이 갖춰져 있지 않았던 것이다. 계획대로 집행되지 않은 사업이 계획된 효과를 가져올 수 없는 것은 당연한 것이다. 1, 2년마다 바뀌는 일선공무원들이 100가지가 넘는 정책사업을 다 이해하리라 기대하기도 어렵지만, 올바로 집행할 의지가 없거나, 있어도 하기 어려운 경우가 한둘이 아니었을 것이다. 능력도 없는 사람에게 몇 억 원 짜리 사업이 지원되기도 하고, 나눠먹기도 예사였다. 둘째, 개방으로 변화되는 시장을 정부와 농민이 제대로 인식을 하지도 못하고, 대응도 하지 못한데 있다. 외국 농산물의 수입과 국내생산의 증가로 농산물의 과잉 공급이 일상화되어도 '효과적인' 수급조절이나 판로개척은 하지 못하고, '별 효과도 없는' 정부수매에 매달리는 게 고작이었다. 생산자단체인 협동조합이 이 문제를 해결하게 해야 된다고 생각하지 않았다. 조합도 판매사업에 전문성이 없다는 소리는 않고, 적자사업이라는 딱지를 붙여 건성으로 하는 척하고, 담보잡고 연대보증인 앉혀서 이자나 챙기는 '돈장사'에 매달려 왔다. 중앙회는 그런 조합 위에 군림하는 관행에 고착돼 왔던 것이다.

우리보다 영농규모가 10배나 큰 유럽의 농가들도 경쟁시대를 살아남기 위해 품목별 내지 몇 개 품목별로 탄탄한 판매조합을 결성하고 있다. 조합에 속한 농가는 자기가 생산한 농산물 전량을 조합에 출하하는 것은 물론 판매도 일임한다. 우수한 영업능력과 기술인력까지 갖추고 있는 조합은 농가가 출하한 농산물을 선별 · 포장하여 국내판매는 물론 수출도 하고 있다. 소비지 유통업체가 대규모화되고, 국제경쟁이 치열해짐에 따라 이들 조합은 서로 결합하여 더욱 큰 경영체를 만들고 있다. 불란서 브레따뉴지방의 10여 조합은 채소 · 과일농업경제위원회를 결성하여 세계 5대 브랜드의 명성을 지니고, 연간 100만톤에 이르는 과일 · 채소를 판매, 수출하고 있다한다.

새농정대책은 지난 두 번의 종합대책에 비해 사업의 종류도 훨씬 많아지고, "쏟아 부을" 돈도 훨씬 많아졌다. 그 많은 정책사업의 현장을 정부가 지도 · 감독을 하고, 한발 더 나아가 사업자를 평가하여 차별지원을 하겠다고 한다. 제대로 사업을 하는 사람과 하지 않는 사람을 차별해야 경쟁적으로 잘할 것이라는 생각에서다. 그 많은 사업자들 중에 옥석을 구분해가며, 압력과 청탁을 물리쳐 가며, 정말 제대로 평가할 수 있을까? '못 미더워도' 현장 농민조직들 간의 자율경쟁과 시장의 힘을 이용하는 것이 효과적인 방법이 아닐까? 뿐만 아니라 앞으로 더 많은 나라와 FTA가 체결되고, DDA협상이 타결되면 정부의 영향력은 그만큼 작아지고, 시장의 힘은 그만큼 커질 것 아닌가.

'새농정대책'이 성공하기 위해서는 정책이 실현되는 마지막 단계인 현장에 전문성과 공정성을 가진 사람과 시스템(조직과 일하는 방식)이 갖춰져야 한다. 글로벌 경쟁에 스스로 대응해 나갈 수 있는 사람과 시스템이 갖춰져야 한다. 현장의 농민이 진정한 주인으로 참여하는, 전문성을 갖춘 생산자조직 내지는 경영체가 필요한 이유가 여기에 있다. 중앙정부가 예산과 제도만 뒷받침해주면 현장 사정에 맞춰 자율적으로 사업을 수행해 나가는 생산자조직, 농산물의 생산에서부터 마케팅까지 스스로 문제를 풀어나가는 생산자조직이 먼저 육성돼야 한다.

마지막 남은 문제는 얼마나 빠른 시간 내에 우리 농촌 현장에 이러한 사람과 시스템이 갖춰지느냐의 문제이다. 개방은 우리가 준비될 때까지 기다려 주지 않는다. 농업이 약해지면 가장 직접적인 손해를 보는 사람이 우리 한농연 회원이다. 정부도 이 문제를 제대로 깨닫지 못하고 있지만, 농촌의 주역인 우리 회원들은 언제쯤 이 문제를 심각하게 생각하고 행동에 나설 것인가? 정부가 현장위주로 하겠다고 하면 우리는 과연 준비가 되어있는가? 지금부터라도 우리 회원들은 우리 문제는 우리가 주도적으로 풀어나가겠다는 뚜렷한 주인의식과 협동정신을 다져나가야 한다.