

# 양극화 해소를 위한 “맞춤형 농정” 방향

‘농업부문 양극화’ 농업구조개선 : 계층 지역간 갈등 양면성 지녀  
양극화 해소 · 농업구조개선 추진 위해 ‘맞춤형 농정체계’ 확립돼야

**최** 근 사회 전반에 양극화 문제가 거론되고 있으나, 농업부문에서도 양극화가 심각한 수준이다. 시장개방에 대응하여 영농규모 확대를 추구해 온 대규모 농가의 소득은 지속적으로 증가하고 있는 반면, 그렇지 못한 영세농들은 달리 소득원이 없기 때문에 농가소득으로 가계비를 충당하기 어려운 실정이다. 계층간 소득격차를 나타내는 지표로 전체가구를 5분위 계층으로 나누어 1계층과 5계층의 격차를 비교하는데, 2004년 통계를 보면 도시가구는 5.4배인데 비해 농가는 9.3배로 나타나 도시가구에 비해 농가간 격차가 심화되고 있음을 알 수 있다.

더욱이 앞으로도 농산물 수입개방의 진전에 따라 농업구조조정은 계속 진행될 것이며, 이러한 과정에서 농가의 대다수가 영세농 층으로 퇴적하는 반면에 생산은 소수의

대농 층으로 집중되는 경향이 가속화할 것이다. 여기서 대농의 생산 집중은 농업구조 개선을 위한 바람직한 방향이지만, 영세농은 점점 더 큰 경제적·심리적 어려움에 직면하게 된다는 점에 문제의 심각성이 있다. 농업의 양극화가 단지 현상이 아니라 “양극화 문제”라고 표현하는 이유가 여기에 있다.

이 글에서는 시장개방 시대의 농업구조정책이 가지는 한계를 정리하면서 양극화 문제의 해결을 위한 정책 대안을 모색해 보기로 한다.

## “효율주의” 농업구조정책의 한계

한국 농업의 지난 10년간은 구조정책의 태동기라고 해도 과언이 아니다. 1992년에 착수된 「농어촌구조개선사업」은 우루과이 라운드(UR) 타결에 따른 개방화 시대에 대비

하여 국내 농업의 체질을 근본적으로 개선해 보려는 야심찬 계획이었다. 구조정책의 목적은 기존의 농업구조를 개선함으로써 농업의 생산성 향상을 도모하여 농업인의 소득을 증대시키고 산업으로서의 농업을 확립하려는 것이다. 이러한 목적에 비추어 보면, 1990년대의 농업구조정책은 산업 측면에서는 나름대로 성과를 올린 것으로 평가된다. 농업 투용자의 대부분이 생산기반 정비와 기계화·시설자동화 그리고 경영규모 확대에 투입되었으며, 이러한 투용자의 효과는 농업 생산성의 향상으로 나타났기 때문이다. 그러나 생산성 향상에 따른 공급 과잉으로 농산물 가격이 하락하게 되고, 결과적으로 농업소득 감소를 초래함으로써 구조정책의 의미와 효과를 재조명하기에 이르렀다.

개방화 시대의 농업 문제는 구조정책의 한계를 느끼게 한다. 농산물 가격이 정체 내지 하락하는 상황에서 일부 “돈 되는 품목”으로 생산이 집중되면서 과잉이 초래되고, 국내 가격이 국제 가격보다 높은 품목은 즉시 수입이 이루어짐으로써 “농산물 가격의 천정 현상”이 고착화되고 있다. 농업생산구조 변화에 크게 영향을 미치고 있는 요인은 첫째가 경제성장에 따른 소득 향상이고, 둘째가 농산물 시장개방인데, 1990년대 중반 이후부터는 이 두 가지 요인이 복합적으로 작용하고 있는 점이 주목된다. 특히 1995년부터 농산물 실질가격이 하락 추세로 전환되면서 실질 농업소득이 감소 추세로 전환되어 수익성 있는 작목의 선택이 중요하게 되었다. 단적인 예로 “시장개방이 더딘” 쌀은 아직까지는 성장세를 유지하고 있으나, 기타 곡물의

생산은 급속히 감소하였다.

2000년대 들어 전반적으로 농산물의 생산 증가가 정체되면서 품목별 구성에 다소의 변화가 나타나고 있다. 농

업총생산액은 2000년부터 명목으로 대략 32조원 수준에서 “박스(Box)권”을 형성하고 있으며, 품목별 생산액이 조금씩 변화하는 양상이다. 식량작물은 1995~2000년간에는 성장하였으나 2000년 이후 하락하는 추세이며, 채소와 과실은 1995년 이후 성장률이 정체되는 경향이다. 다만 2004년에는 생산액이 다소 증가하여 식량작물이 11조2천억원, 축산이 10조9천억원, 채소가 7조7천억원, 과실이 2조9천억원, 특작 기타가 3조5천억원 등을 기록하였다.

이렇게 농업총생산액이 크게 증가하지 않는 가운데 농가별로 또는 지역별로 한정된 부가가치를 경쟁적으로 쟁취하려는 경향이 침체화되고 있다. 내수시장이 한정되어 있는 가운데 고정 거래처를 확보하기 위한 산지간 경쟁이 점점 뜨거워지고 있다. 따라서 오늘날의 농업구조 문제는 내부적인 생산성 향상뿐만 아니라 새로운 시장 등 외연을 확대해야 하는 과제를 안고 있는 것이다.

농업 발전을 위한 구조정책의 전략적 선택 WTO 체제하에서는 생산정책이나 가격정책이 축소될 수밖에 없기 때문에 구조정책에 대한 기대는 더욱 크며, 바람직한 농업구조의 실현 여부가 농업의 발전을 가름하는 열



김 정 호  
한국농촌경제연구원 선임연구위원





쇠를 쥐고 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 앞으로의 농정은 지난 10년간의 구조개선의 성과를 바탕으로 농업 발전의 기반을 한층 더 다지고 경영의 체질을 강화하기 위한 전략적 선택이 필요하다.

첫째, 생산구조를 성장 작목 중심으로 재편하면서 농업의 범위를 확장할 필요가 있다. 지금까지 성장작목으로 여겨온 과실과 채소 그리고 축산물은 시장개방의 영향이 비교적 적은 것으로 분석되고 있으나, 국내 소비가 둔화되고 있기 때문에 산업 전망을 낙관할 수 없다. 따라서 이러한 정체에서 탈출하기 위한 전략으로 신상품·신수요·신시

장을 적극 개발해야 한다. 신수요·신시장 개발은 다름 아닌 “레드오션(red ocean)”에서 “블루오션(blue ocean)”으로 이행하기 위한 전략이다. 특히 내수시장에서 수입 농산물과 경쟁하는 악순환 구조에서 벗어나기 위하여 정책적으로 수출시장 개척을 지원해야 한다.

둘째, 지역농업 조직화와 함께 지역자원과 여건을 활용하는 다양한 지역농업의 육성이 필요하다. 지역농업의 조직화는 전통적인 농업의 범위를 확장하는 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 앞으로 농산물 가격의 상승을 기대하기 어려운 상황에서 원료 농산물의 생산만으로는 소득 증대에 한계가 있으며, 농산물의 저장·가공·유통을 연계한 부가가치의 창출은 농업이 나아가야 할 방향이기도 하다. 지역농업 조직화를 위하여 작년부터 “지역농업클러스터” 정책이 추진되고 있다. 클러스터 정책은 산·학·연·관 등 관련주체의 연계를 강화하여 시너지 효과를 추구하는데 의미가 크다. 이러한 관점에서 지방대학과 연구기관 등의 교육·연구 기능도 지역농업에 실질적으로 기여할 수 있도록 개편되어야 할 것이다.

셋째, 기업적 농업경영을 활성화시켜야 한다. 전통적인 “가족노작적 농업경영”이 아니라 농가의 “1호 1법인” 설립을 장려하는 것도 바람직하며, 이러한 법인화를 통하여 신규 농업인력을 확보하는 계기를 마련할 수 있을 것이다. 나아가 다양한 경영체 육성이란 관점에서 기업농을 재조명해야 한다. 프랑스와 일본에서는 농업법인이 기업적 경



영마인드를 농업에 접목시키고 농업경영을 선진화하는 교두보로 활약하고 있다. 이제 우리도 농업회사법인의 경영체 성격을 강화하는 동시에 다양한 형태의 기업농을 허용하여 기업경영 기법을 확산시켜 나갈 필요가 있다.

넷째, 영세 고령농가에 대한 사회보장적 정책이 강화되어야 한다. 농업구조조정 과정에서 가장 어려운 과제가 비효율적인 농가를 어떻게 유연하게 퇴출시키느냐 하는 것이다. 1970년대에 독일은 산업화 과정에서 타산업으로의 전직 프로그램과 경영이양연금제도를 병행하는 농업구조조정 정책을 강력히 시행하여 경영규모를 두 배 정도로 확대시킨 성공사례로 일컬어진다. 그러나 현재 우리나라 농가는 대부분 전직이 불가능한 고령농이기 때문에 노후의 생활안정대책을 통해 재촌탈농 여건을 조성하면서 자연스런 은퇴를 유도하는 것이 바람직하다.

### 농가 유형별로 “맞춤형 농정”을 체계화해야

농업부문의 양극화는 산업적으로는 농업구조 개선이라는 긍정적인 측면을 가지는 반면에 사회적으로는 계층간 또는 지역간 갈등이라는 부정적인 측면의 양면성을 가지는 것으로 이해된다. 따라서 농촌사회의 갈등이라는 부정적 요소를 최소화 하면서 농업구조 개선을 도모하는 것이 농정의 당면 과제이며, 산업정책과 사회복지정책의 병행 추진을 통하여 농업의 효율성을 추구하면서 농촌사회의 계층간·지역간 갈등을 최소화하는 정책의 조율이 필요하다. 선진국들도 구조조정에 따른 갈등을 해소하기 위하여 다양한 정

책적 노력을 시도하였다. 특히 유럽 각국은 구조조정 과정에서 탈락하거나 소외될 수밖에 없는 다수의 영세농 및 조건불리지역에 대한 직접지불제를 구상하게 되었다.

농가의 양극화 문제를 해소하고 농업구조 개선의 지속적인 추진을 위해서는 농가의 발전유형별로 정책수단을 차별화하여 선택할 수 있는 “맞춤형 농정” 체계가 확립되어야 한다. 농가 유형별 지원정책은 농업인에게 강제하는 것이 아니라 정부가 제시하는 다양한 지원정책을 바탕으로 농업인이 자신의 미래를 생각하며 정책프로그램을 선택하면서 단계적으로 이행하게 하는 방식이 되어야 한다. 또한 이러한 정책이 성공하기 위해서는 농가별로 엄격하게 차별적인 정책프로그램이 적용되어야 한다. 예를 들어 전업농과 겸업농은 농업정책의 주된 대상으로서 경영개선을 지원하는 반면, 이농·탈농 희망농가에 대해서는 산업정책 차원에서 지원하고, 과도적 고령농가에 대해서는 농정상의 복지 지원과 병행하여 사회정책의 대상으로 삼아야 할 것이다.

끝으로, 바람직한 농업구조 조정이란 정부의 개입이 아니라 시장기능에 맡기는 것이다. 농산물의 수급조절과 농업의 구조조정이 시장기능을 통하여 구현되도록 하는 방향에서, 경쟁 제도를 정비하여 시장에서 유연하게 선택과 탈락이 이루어지도록 하는 것이 바람직 하다. 따라서 정부는 시장기능으로 해결되지 않는 부분에 집중해야 하며, 특히 경쟁에서 탈락하는 계층과 지역에 대하여 직접지불제 등의 정책적인 배려를 강화해야 할 것이다. Y