

절체절명의 ‘위기농업’ ‘농업·농촌·농민’ 희망주는 농정혁신 이뤄야

무차별적 FTA·WTO-DDA·TPP추진, 차원다른 무국경·무방비·무제한 농업개방시대 우려
먹을거리 해외 공급에 의존 안 될 말, 지역 농업농촌 회생 위한 농정혁신 나서야



최 양 부
前 대통령 농림해양수석
비서관

1945년 8월 15일, 대한민국이 끊었던 나라와 주권을 되찾았다. 그리고 70년의 세월이 흘렀다. 나는 1945년 ‘해방둥이’로 태어나 해방과 전쟁의 공간에서 어린 시절을 보냈다. 4.19민주혁명과 5.16군사쿠데타를 보며 중고시절을 보냈고 1964년 수원농대 농경제학과에 입학, 우리 ‘농(農)·업·촌·민·정’과 50년의 연을 맺고 살면서 70이 되었다. 그리고 급격한 도시화, 공업화, 산업화, 개방화의 충격으로 무너지는 우리 농을 붙잡고 희망을 찾아 동분서주했다.

쌀을 지키기 위해 ‘UR협상’이란 이름의 전쟁에 나가 4년을 온몸으로 싸웠고, 이후 청와대에서 4년을 보내며 UR이후 신농정 수립과 추진을 위한 농정개혁에 혼신을 다했다. 삶 자체가 대한민국 광복 70년 사(史)이고 다른 한편으로는 농정 50년사라고 말할 수 있다. 그래서 감회도 남다르다. 광복 70년을 맞이하여 농정 70년에 대한 회고와 성찰을 통해 오늘 우리에게 주는 교훈을 생각해 본다.

광복이후 농정 70년의 전개

인류는 기원전 3,500년경부터 5,000여 년간 최초 문명인 농경문명을 꽂고 살았다. 기원후 1,500년대부터 시작하여 지금까지 지난 500여 년간은 도시산업 문명시대를 열었고, 1970년대 이후 지난 40여 년간은 새롭게 발전하고 있는 지식 정보 문명시대를 일으켰다. 이런 문명전환의 관점에서 보면 우리는 5000여년의 농경문명시대를 거쳤으며 광복이후 1950년대까지만 해도 전형적인 농경국 가였다. 1960년대부터 공업화를 일으키면서 우리는 서구가 500여년에 걸쳐 일으킨 공업화, 도시화, 산업화, 민주화, 개방화 등을 불과 50년으로 압축하며 세계가 놀라는 도시산업국가로 탈바꿈하였다. 1990년대부터는 정보기술 혁명으로 세계적으로 지식정보문명을 선도하는 정보지식 국가로 새로운 문명전환을

경험하고 있다.

5000여년을 이어온 우리 농은 질풍노도처럼 쳐들어온 공업화, 도시화, 산업화, 민주화, 개방화, 지방화, 정보화라는 문명전환의 충격을 받으며 새로운 문명의 도전과 응전의 역사를 살아왔다. 나라 운명을 책임지는 정부는 역사적으로, 시대적으로 당면한 농업, 농촌, 농민문제의 해결을 위해 부단히 새로운 농정을 세우고 추진해 왔다.

1945년 8월 광복이후 1950년대의 대한민국은 조선왕조와 일제가 남긴 봉건적-식민지적 유산을 청산하는 한편, 분단과 6.25전쟁으로 폐허가 된 나라를 재건하면서 국민들의 혼기진 배를 채우기 위한 식량 확보가 절실한 내일이 안 보이는 농경국가였다. 1948년 8월 출범한 이승만 정부는 공산화의 위협 속에서 대한민국을 자유민주주의와 자본주의적 시장경제를 기반으로 하는 나라로 세우기 위해 이념전쟁을 치르며 농경국가의 한계 속에서 전쟁을 수행하고 폐허가 된 나라를 복구해야만 했다.

나라경제가 농업에 의존하고 있던 현실에서 이승만 정부는 임시 토지수득세 징수, 미국으로부터 PL 480 잉여농산물 도입에 따른 저곡가정책 등 농민희생을 강요하는 ‘수탈농정’을 추진했다. 국부의 원천이 농업 말고는 아무것도 없었던 농경사회에서 농민에게 강요된 희생과 혼신은 피할 수 없는 역사의 굴레였다. 그나마 그 가운데서도 농민에게 준 한 가닥 희망은 이승만 정부가 1950년 5월 농지개혁을 단행하여 신분적인 지주소작제를 청산하고 자작농에 기초한 가족농제를 창설한 것이었다. 6.25전쟁이란 공산화의 위협과 수탈 속에서도 농민들은 역사상 처음으로 갖게 된 내 땅을 지키고 일구는 새로운 삶을 시작할 수가 있었고, 산업화의 역군들을 길러낼 수가 있었다.

1960~70년대는 고도경제성장을 통한 ‘압축적 산업화’ 과정을 거치면서 대한민국이 도시산업국가로 변모한 시기다. 1961년 5.16 군사쿠데타로 정권을 잡은 박정희 정부는 ‘우리도 한번 잘 살아 보세’를 외치면 1979년 까지 18년간 조국근대화를 위한 도시화, 공업화 정책을 추진했다. 경제성장을 위한 농업역할론의 관점에서 국민식량의 안정적 공급을 위한 ‘주곡증산농정’과 농촌생활환경개선을 위한 새마을운동을 추진했다. 일종의 ‘농공병진’ 정책이었다. 1977년 천신만고 끝에 주곡자급 달성을 위한 ‘녹색혁명’을 이루었고, 이중곡가제 실시로 농가소득이 크게 향상 되면서 농민도 내일에 대한 희망을 가졌다.

그러나 1960~70년대 한국경제의 고도성장은 대한민국을 전통적인 농경국가에서 도시산업국가로 탈바꿈시켰으며 이 과정에서 농경적 질서가 해체되고 농업, 농촌인구의 급격한 탈농이촌을 막을 수는 없었다. 더욱이 1970년대 말로 가면서 산업화 세력들은 박정희 정부의 주곡증산농정은 양특적자를 유발하여 물가안정을 해친다고 비판하고 물가안정을 위한 ‘개방농정’으로 농정을 전환해야 한다며 비교우위론에 입각한 농산물수입자유화를 추진하기 시작했다. 1977년을 전후로 박정희 정부는 농공병진정책을 포기하고 산업화세력의 요구에 부응한 공업우선정책으로 물가안정을 위한 농산물수입자유화를 추진했다. 이러한 개방농정은 1980년대 전두환 정부로 이어지면서 우리 농은 또다시 심각한 위기를 맞이하게 되었다.

1980~90년대를 거치면서 도시산업국가로 변모한 대한민국은 정치적으로 민주화와 자치화, 그리고 경제적으로 개방화(국제화, 세계화)의 충격을 받게 되었으며, 특히 1989년 GATT BOP 졸업과 1993년 UR 농업협상타결로 본격적인 농업개방시대를 맞게 되었다. 전두환 정부는 농업포기적인 개방농정을 강화하면서 주곡중심의 농업을 복합영농을 통해 다양화 하는 한편 농촌공업개발을 통한 농외소득증대정책을 추

진했다. 그러나 1980년 쌀 대 흉작과 저곡가 정책, ‘복통영농’이란 평가를 받은 복합영농의 실패, 소파동 등 연이은 농정실패로 농가부채가 누적되고 농촌경제는 파탄을 맞게 되었고 개방농정에 대한 불만이 고조되었다.

그러나 역설적으로 농촌경제의 파탄 속에서도 우리경제는 고도성장을 계속했고 만성적인 무역적자가 흑자로 전환되자 경제력수준에 맞는 국제사회에서의 새로운 책임과 의무가 강조되기 시작했다. 대미 무역흑자가 늘어나면서 1980년대 초부터 우리는 미국의 통상압력을 받기 시작했으며, 특히 노태우 정부 출범이후 1989년 11월 GATT BOP(농산물수입개방유예조치) 졸업과 김영삼 정부 시절인 1993년 12월 UR 농업협상타결로 쌀을 포함한 모든 농산물시장의 전면개방이란 현실에 당면하게 되었다. 도시산업국가가 된 대한민국은 민주화, 개방화라는 새로운 국내외 환경 변화에 대응하는 새로운 농정선택과 전환이란 시대적 요청을 피할 수 없었다.

김영삼 정부는 노태우 정부가 수립한 1989년 ‘농어촌발전종합대책’과 1991년의 ‘농어촌구조개선대책’(1992~2001년간 42조 투자계획), 그리고 1993년의 ‘신농정 5개년계획’과 1994년 4월 대통령 농어촌 발전위원회의 농정건의를 모두 포괄한 ‘농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안’을 1994년 6월 확정 발표하고 마침내 농업(구조), 농촌(환경), 농민(복지)을 아우르는 ‘변화와 개혁의 신농정’이란 새로운 농정패러다임을 확립하였다. 이후 신농정은 우리 농정의 새 틀로서 자리매김하게 되었고 지금까지 지난 20년간 현대 농정의 기본 틀이 되고 있다.

1997~8년의 외환위기와 2000년 이후 동시다발적 FTA체결로 농업개방이 더욱 심화 확대되면서 농업 농촌에 개방화, 세계화의 그림자가 짙게 드리워졌다. 그러나 김대중 정부는 개방의 현실을 외면하고 농업보호를 위하여 가족농 육성, 지속 가능한 농업을 위한 농업의 다원적 가치 존중, 농가소득안정 등을 농정목표로 제시했으나 대체로 정치적 수사에 그치고 결국은 정치적 인기영합주의에 빠진 쌀값인상, 부채 감면, 피해보상, 직불금 지원 등 무차별적인 퍼주기식 ‘선심(복지)농정’으로 귀결되었으며, 노무현정부에서는 더욱 확대 심화되었다. 2008년 이후에도 끝없이 계속되는 FTA 등 개방 확대로 무너져가는 농의 절박한 현실을 외면한 이명박 정부는 제도적으로 구조화된 선심농정을 바탕으로 차별화를 위한 유통회사 설립, 식품정책 수립, 농협신경 분리 등 몇 가지 특정 정책사업 추진에 매달렸고, 박근혜 정부도 창조농정, 스마트농업, 6차산업화 등 현실성 없는 ‘프로젝트 농정’에 매달리고 있다.

농정 70년의 성찰과 교훈

우리 농은 1980년대 이후 추진되어온 급격한 개방화의 충격으로 절체절명의 위기의 순간을 맞이하고 있다. 무차별적인 FTA와 앞으로 예견되는 WTO-DDA협상, 그리고 TPP(환태평양경제동반자협정) 등의 가입이 추진되면 우리 농은 지금까지와는 완전히 차원이 다른 ‘무국경, 무방비, 무제한 농업개방시대’를 맞이하게 된다. 과연 이러한 사태를 우리 농은 감당할 수 있을까? 현재 120만 농가의 절반이상이 65세 이상의 초고령 농가이고 사실상 대부분 후계자가 없는 상태임을 감안하면 우리 농업이 과연 살아남을 수 있을지 의문이다. 더욱이 농업전문 인력양성을 위한 교육시스템이 무너졌고, 연구개발이 현장농업, 농민 중심이 아닌 GMO 품종개발, ICT 융복합 등 기업중심으로 변질되고, 농협이 돈 장사에 빠져있는 현실에

서는 더욱 그러하다. 국가기관인 농촌진흥청이 최근 몬산토가 합병 인수한 신젠타와 제휴 GMO 연구에 국민의 세금을 쓰는 것은 문제가 아닐 수 없다. 다른 한편으로 시장에서는 품목별로 저가격-저소득-생산포기-공급부족의 악순환으로 농업이 소비자들의 먹을거리 공급하지 못하는 사태가 올 것이고 결국은 대형마트와 수입업자들이 농식품 공급을 책임지게 될 것이다. 품목에 따라서는 이미 현실은 그런 방향으로 움직이고 있다. 우리 농업, 농촌, 농민의 절박한 현실을 외면하고 방치한다면 머지않은 장래에 우리 농은 마치 개방이란 이름의 초대형 태풍으로 폐허가 된 들판에서 ‘절망하고 분노하는 농(農)’이 되지 않을까하는 걱정이 앞선다.

우리 농의 당면한 현실은 한마디로 1995년 WTO체제 출범이후 지난 20년간 우리가 추진해온 신농정, 선심농정, 프로젝트 농정의 실패를 의미한다. 특히 FTA로 개방이 심화되는 가운데도 농의 미래를 준비하기 보다는 방치하고 농업포기적인 피해보상, 부채감면, 직불제 등과 같은 퍼 주기식 선심농정으로 도덕적 해이가 만연하면서 우리 농은 미래희망을 잃어버렸다. 더욱이 5년마다 이루어지는 잦은 정부교체로 농정의 정치화가 심화되면서 우리는 중장기적이고 일관성 있는 농정을 추진하기 보다는 대중주의적 선심농정과 전임 정부와의 차별화를 위한 특정사업을 정책으로 포장하여 추진하는 프로젝트 농정이 판을 치고 있다. 이 때문에 민간과 정부, 중앙과 지방자치단체가 해야 할 사업인지 경계도 불분명하며 농정 혼란은 더욱 가중되고 있다.

이제라도 우리 농정은 우리 농이 처한 참담한 현실을 직시하고 우리 농업과 농촌과 농민에게 희망을 줄 수 있는 근원적이고 중장기적인 농정 새판 짜기와 농정혁신에 나서야 한다. 무엇보다도 ‘3+1 농정시스템’의 새로운 복원이 절실하다. 여기에서 ‘3’은 고등학교 과정의 농업교육 진흥을 통해 미래농업을 담당할 새로운 품목별 농업 전문 인력을 양성하는 것과 농촌진흥청 및 대학 등의 농업기술 연구개발과 지도를 생산자와 현장위주로 혁신하는 것, 그리고 농협을 품목별로 전문화하고 수직계열화(6차산업화)를 통해 생산가공, 유통판매위주 협동조합으로 개조 하는 것을 의미한다. 이에 ‘+1’은 농식품부의 농정기능과 예산을 대폭 축소 삭감하여 지방자치단체로 이양하고 지방자치단체의 농정기능을 강화하고 협치 농정 체제를 구축하는 것을 의미한다.

그리고 농정 패러다임도 지금까지의 경쟁력강화를 위한 농업의 규모화, 기계화, 화학화, 산업화, 공장화 등에서 국민들이 바라는 건강하고 안전하고 깨끗하고 지속가능한 먹을거리를 생산하는 농업의 생태화, 유기화, 자연순환화로 바꾸고, 시장가치 보다는 협력(협동)과 공생의 가치를 중시하는 지역기반 농업, 예를 들면 로컬푸드, 슬로푸드, 지역사회후원농업(농사펀드), 도시농업 등을 발전시키고 특히 소비자-생산자 협동조합 등의 다양한 방식을 통해 ‘소비자-생산자 공생농업’으로 바꾸어야 나가야 한다.

인구 5000만 명의 먹을거리를 전적으로 해외공급에만 의존할 수 없고 더욱이 통일시대를 대비, 2500만 명의 북한주민들의 먹을거리를 생각하여 국민들의 먹을거리의 일정수준은 국내에서 공급하도록 지역 농업농촌 회생을 목표로 하는 국가적인 농정혁신에 나서야 한다. ④
