

KREI · 농어업특위 공동주최
정책토론회 발표자료

농업구조조정과 정부의 역할

2002. 8. 20

한 국 농 촌 경 제 연 구 원
농어업·농어촌특별대책위원회

토론회 개요

- 일 시: 2002. 8. 20(화) 14:30
- 장 소: 한국농촌경제연구원 대회의실
- 주 제: 농업구조조정과 정부의 역할
- 발표자: 황수철 (농정연구센터) · 이명현 (조세연구원)
- 사 회: 이정환 (KREI 원장, 농어업특위 사무국장)
- 토론자
 - 김병택 (경상대 교수)
 - 김익주 (재정경제부 산업경제과장)
 - 김인식 (WTO 국민연대 사무총장)
 - 김종진 (농림부 농업정책과장)
 - 박동완 (농협중앙회 조사부장)
 - 신영섭 (한국경제신문 논설위원)
 - 오덕화 (농민신문 편집부국장)
 - 이형순 (농업기반공사 경제분석팀장)
 - 장세일 (전국농민단체협의회 사무총장)
 - 한두봉 (고려대 교수)

가나다 순

목 차

1. 전제적 시각	1
2. 외국의 구조정책 경험	3
2.1. 유럽	3
2.2. 일본	9
2.3. 시사점	11
3. '90년대 구조농정의 반성과 시장주의 대두	12
3.1. '90년대 구조농정에 대한 평가	12
3.2. 시장주의 대두	12
3.3. 시장주의의 문제	13
4. 발상의 전환	15
4.1. 다양성 추구	15
4.2. 지역농업 조직화 관점의 구조조정	16
5. 구조조정의 방향과 정부의 역할	18
5.1. 다양한 농정목표에 부합하는 구조조정	18
5.2. 다양성 추구	19
5.3. 정부의 역할	21

1. 전제적 시각

□ 농업구조조정 문제는 경제발전에 따라 발생하는 농업부문과 비농업부문과의 생산성 격차와 그에 따른 소득 격차에서 비롯됨

- 종래의 농업구조로는 이러한 문제의 해결이 곤란하다는 관점에서 각국에서는 생산요소 등의 재결합(고용조정, 농지유통화 등)을 통한 생산성 향상을 목표로 구조정책이 시작됨
- 우리 나라에서도 '90년대 시장개방의 전면적 전개과정에서 경쟁력 향상과 규모 확대 등을 목표로 한 구조정책이 본격 착수됨

□ 그런데 작금의 구조조정은 다양한 요구와 악화된 여건을 배경으로 추진되어야 하는 어려운 상황에 직면해 있음

- 우선, 농업부문에 대한 소비자의 욕구 및 국민경제적 요구를 충족시키는 방향으로 추진되어야 함
 - 고품질의 안전한 농산물에 대한 욕구 충족, 식품산업부문이 요구하는 형태의 식료 공급(대형소매기업과 외식산업 등 농산물의 대량 실수요자들은 단순히 가격조건만이 아니라 다양한 유통기능이 부가된 定質・定價의 농산물이 안정적으로 공급될 수 있는 시스템을 요구) 등 소비자 지향적 관점의 생산이 가능한 농업구조로 재편되어야 함
 - 또한 환경오염을 유발하지 않는 환경친화적 농업, 식료의 안정적 공급, 농촌지역사회의 유지 등 국민경제적 요구에 부응할 수 있는 농업구조로 재편되어야 함
- 악화된 여건
 - 쌀을 비롯한 과일·채소 등 주요농산물의 생산과잉기조 하 농산물가격의 전반적 하락추세

- 개방확대에 따른 외국농산물과의 경쟁뿐 아니라 국내의 산지간·지역간 판매경쟁 격화
 - 농업·농가인구의 감소·고령화 지속, 농촌사회의 과소화와 활력 저하
 - 중앙정부 주도의 농정수행과정에서 지역담당주체(지자체, 농민, 관련기관·단체)의 자발성 부족
- 이러한 상황에서 비효율적 영세소농구조의 개선과 다양한 욕구에 부응할 수 있는 기술과 능력을 갖추고 창의력을 발휘할 수 있는 경영단위를 형성해가야 하는 어려움에 직면해 있음

□ 구조조정의 추진에는 다음과 같은 인식이 중요함

- 첫째, 구조조정(재편)은 노동·토지 등의 부문간 이동을 규율하는 전국적 차원의 문제이기도 하지만, 기본적으로는 각 지역의 조건에 맞는 시책과 지역내 주체의 행위양식 변화를 필요로 하는 지역적 문제라는 점의 인식
- 이는 지역특성을 고려하지 않는 전국 획일적 접근으로는 실효를 거두기 어렵다는 의미인 동시에 지역의 농업을 담당하는 주체들(농업생산단위, 지자체, 농협 등 관련농업기관)의 역할이 매우 중요함을 함의
- 둘째, 구조조정을 통한 농업의 재편은 농업의 주역인 농민이 의욕을 가지고 적극적·주체적으로 추진할 때 비로소 가능하다는 점의 인식
- 향후 개방화 진전으로 지역특화(생산집중도), 산지간·지역간 경쟁이 한층 심화될 전망이므로 각 지역의 구조재편은 각 지역의 주체들이 당해 지역농업이 처한 상황을 고려하여 스스로 추진방향을 모색해야 할 문제
 - 농업경영은 어디까지나 농민의 몫이며 스스로 책임질 일

임을 분명히 하고, 정부는 농민들의 주체적 의사결정을 지원하는 기능을 담당해야 할 것임

- 중앙정부 주도의 설계주의적 방식의 사업추진으로는 소기의 성과를 거둘 수 없으며, 자칫 사업수혜자들의 도덕적 해이만을 초래할 우려가 있음

○ 셋째, 구조조정은 결코 단시간내에 이루어지지 않는 중장기적 시점에서 지속적으로 추진될 과제라는 인식

- 단기간내 완료를 겨냥한 무리한 추진은 목표 달성은 고사하고 오히려 역효과만 초래할 수 있음

2. 외국의 구조정책 경험

2.1. 유럽

□ EC의 구조정책은 '70년대 본격화되는데, 「팬스홀트 플랜」('68년)에서 기본구상이 제시되고 '72년의 「3대 구조개선지침」을 통해 실시된 구조정책은 '선별적'이라는 특징을 지님

- 구조적 과잉생산, 농업재정부담, 낮은 농가소득이라는 문제에 직면한 EC가 그 해결책으로 정책가격수준 억제, 농업인구 10년간 반감(1,000만→ 500만), 선별적 규모확대를 제시
 - 노령농업자 은퇴 유도, 청장년 이농 지원, 성장가능성 있는 농가에 대한 자금지원을 통해 선별적 규모확대 시도

□ 독일의 경우

○ 개별경영지원책

- 경영발전계획을 통해 계획실시 4차년도에 해당지역 비농

업직에서 얻어지는 노동소득에 비견될만한 노동소득을 달성할 가능성이 인정되는 농가에 이차할인, 투자보조금 지급

- 당시 농업경영모형에 따르면 전체의 10~15%의 농가만이 이러한 '발전가능성'을 가지고 있었음
- 실제로 중간농가층(표준소득 3~5만 DM)의 평균치를 크게 웃도는 노동력(2.1인), 토지규모(35~40ha), 수익성(순소득 3~3.5만 DM)을 가진 농가에 집중 지원됨

○ 노령농업인 탈농유도책

- 발전가능성이 없는 농가(10~20ha 미만) 경영주 중 60세 혹은 55세 미만에 대해 조기은퇴추가급여(175DM/월) 지급(기본급여의 40~66% 수준)
- 연령을 불문하고 발전가능성이 없는 농가가 농지를 장기 임대하는 경우 500DM/ha를 토지양도보상금으로 지급(대략 2년치 임차료에 상당한 금액, 일시불)

○ 성과에 대한 평가

<구조조정 진전 속도 미흡>

- '70년대 전반에는 농업노동력 감소, 계층분화 등이 상당히 진전되는 것 같았으나 후반에 그 추세가 급속히 둔화
- 농업노동력 감소가 '70년대 초반까지는 그 이전의 추세대로 상당히 급속하였으나 '70년대 중반 이후 정체됨(전업가족노동력 '70~75년 감소율 7.4%, '75~82년 3.2%)
 - 이는 주로 농외부문의 고용흡수력 급감에 기인
- 노령인구(55~66세)의 비중 증대
 - '70~74년 사이 급감했으나 '74년 이후 감소세가 크게 둔화('82년에 '70년의 20% 수준으로 복귀)
- 10ha 미만 영세농 '70년 59%, '75년 55%, '82년 50%로 그 비중이 크게 줄지 않음

<경영집약화와 과잉 유발>

- 토지제약에 접한 가족농이 경영집약화를 추구하여 젓소, 양돈 의존 강화 → 서독, EU차원의 축산물 과잉 심화

<소득상황 악화>

- '75년까지 '전업농의 소득/공업부문 임금'의 비율이 1이었으나 그 후 격차가 벌어져 '84년에는 2/3 수준이 됨
- 농가내에서도 규모간, 지역간 소득격차가 커짐

□ 프랑스의 경우

○ 프랑스에서도 전업적 자립경영을 목표로 한 구조정책의 주요수단은 선별적 지원과 이농축진을 통한 세대교체였음

- '61년 「농업기본법」에 입각한 구조정책의 추진은 암묵적으로 3유형의 농업경영을 전제

- 농외부문과의 소득균형을 달성하고 특별한 농업정책을 필요로 하지 않는 경영군(제1유형), 투자를 해도 시장환경에 적응하여 충분한 소득을 얻는 것이 불가능한 경영군, 즉 이농 및 경영이양에 관련된 장려금으로 은퇴를 촉진해야할 경영군(제3유형), 양자의 중간에 위치한 경영군(제2유형)을 대상으로 제1유형의 catch-up을 촉진하는 것이 구조정책의 과제로 설정됨

- 이농종신보상금제도(IVD), 이농보상연금제, 조기은퇴연금제도 등을 통한 고용조정과 농촌건설토지정비회사(SAFER) 등을 통한 농지유동화 촉진책 채용

○ 이농과 규모확대의 과정을 통한 프랑스의 농업구조개선효과는 유럽의 여타국에 비해 성공적인 것으로 평가되고 있지만, 심각한 농산물과잉, 대규모 영농으로 인한 환경문제 악화, 농업소득의 지역격차 확대 등의 문제를 초래함

- '87~90년간 5할의 농업경영에서 경영자를 포함한 가족노동단위당 보수는 법정최저임금을 하회하였으며, 저농업소득층은 2경영당 1경영 꼴, 그리고 평야지 45%, 조건불리지역과 산간지역 60%로 높은 비중을 차지하였음
 - 프랑스의 경험은 구조조정 이후에도 농업부문의 소득문제가 여전히 해소되기 어려움을 시사함
 - 결국 이러한 구조조정 이후에도 잔존하는 저소득문제에 대응하기 위해 농업소득정책으로의 전환이 이루어짐
- 효율주의 우선의 선별적 구조정책 진행과정에서 비교우위원리에 따른 생산입지의 지역분화가 심화된 것이 프랑스의 특징인 바, 양돈·양계 등 시설형 축산과 농후사료다투형 집약적 낙농이 집중적으로 입지한 브뤼따뉴 지방에서는 지하수와 지표수의 질산염 오염과 해양의 부영양화 등 환경오염이 심화되었으며, 또한 산간지에서는 방목지 방치가 심각한 사회문제로 등장함

□ 80년대 이후 EC의 농정이념 전환과 새로운 정책수단

- '85년의 Green Paper로 농정에서 '지역주의'와 '환경주의' 이념 등장
 - 기존의 농정틀은 가격정책과 선별적 구조정책을 통해 생산 증대 및 생산성 향상을 꾀함으로써 사회의 관심인 농산물의 안정적 공급을 달성하고 농가소득을 향상시킨다는 구도였음
 - 그러나 이러한 농정구도가 야기한 문제들에 대한 반성으로부터 방향전환이 모색됨
 - 농산물 과잉, 농업예산부담의 증대
 - 농가간, 지역간 소득격차 확대

- 대량생산을 추구하는 농법으로 인한 환경오염
- 유럽적인 가족농체계의 약화
- 이에 따라 농업이 환경보호 및 지역경관의 유지라는 역할을 달성할 수 있도록 하는 농업사회구조정책이 강조됨
 - 농장투자에 대한 보조조치에서 선별적 규모확대 추구가 완화됨
 - 노령농업자의 은퇴에 대한 지원은 구조개선보다는 과잉조정에 중점이 놓이게 됨
 - 환경민감지역에서의 환경친화적 농법에 대한 지원
- 또한 직불제를 통한 농업소득정책으로 저소득문제에 대응하며,
- 조건불리지역정책은 소득지지를 통한 지역유지정책이라는 성격을 강하게 지니게 됨
 - '70년대 이래의 조건불리지역 지원이 항상적 자연적 불리조건에 대한 보상이었던 데서 더 나아가 농업경영 및 경제상황에 따른 농업인의 소득 불리를 보상하는 성격을 띠기 시작함
 - 산악지역 또는 초지축산에 국한되던 것을 지역, 작목 측면에서 한층 포괄적으로 확대
 - 조건불리지역에 대한 지원에도 조방화, 환경보호를 촉진하는 수단 도입

○ '92년의 농업개혁과 이후의 농정이념 및 수단 변화

- '92년 개혁은 지지가격수준 인하·보상직불의 도입을 중심축으로 하지만, 동시에 다기능성(multi-functionality) 중시와 농업·농촌문제에 대한 지역적 접근의 강조가 중요한 요소로 되었으며, 이러한 경향은 갈수록 강화되고 있음
- 농업환경프로그램이 환경민감지역에 국한되지 않고 모든

지역에서 농가의 자발성에 따라 참여 가능해짐

- 혁신적이면서 매우 성공적인 지역발전모델로 평가되고 있는 LEADER(Liasons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale, 농촌경제발전을 위한 행동연대) 프로그램의 도입을 통해 지역차원에서의 상향적(자발적 참여), 다부문적 개발을 지원

- ①생산성 향상에 국한한 정책의 한계에 대한 인식과 ②농촌지역의 잠재적 자본의 결합은 시장에만 맡겨서 이루어지기 어렵다는 인식을 바탕으로 다양한 네트워킹에 기초한 내생적 발전을 지향
- LEADER 프로그램의 특징은 ①지역내 공공·민간 부문의 파트너십에 기초하여 자율적으로 마련된 사업계획들을 지원대상으로 하며, ②특정 농촌공간의 차별적 속성을 강화시키고자 하는 지역접근방법을 통해 틈새시장 창출을 모색하며, ③지역재구성방향에 대한 주민합의과정을 통해 설정된 통합주제(unifying theme) 아래 다양한 부문의 경제활동을 네트워킹하는 다부문 접근방법을 통해 농촌지역 수준에서의 범위의 경제 효과를 추구하며, ④진단·계획·실천·평가에 이르는 전 과정에 지역주민들을 적극적으로 참여시킴으로써 사회적 자본 활용의 극대화를 추구하며, ⑤구체적인 사업계획을 수립하고 실천하는 지방활동그룹(Local Action Group, LAG)에 정책자금을 지원하며, ⑥사업추진체계 안에 상대적으로 자율적인 수평적 네트워크를 형성하여 LAG들간의 경험·정보 교류, 전문가 풀(지역발전을 위한 유럽정보연합, AEIDL)을 통한 적극적인 활동 지원을 가능하게 하고 있는 것으로 요약됨

- '99년 신농업기본법으로 등장한 프랑스의 CTE와 같이

농민·농업의 포괄적 다기능성에 대한 직접지불체도를 EU차원에서 도입할 것을 현재 고려 중

- CTE(Contrat Territorial d'Exploitation, 경영영토 계약)는 농업의 다기능성을 발휘하고 부가가치를 창조하는 농업경영에 대해 경영보조금을 지원하는 것으로서 환경보전에 기여하는 영농행위, 품질향상과 경영다각화 등 특정의 투자를 매개로 한 경영전개를 약속하는 농업경영에 직접 지불하는 제도
- 이는 경영면적의 확대와 집약화에 제약이 있으며, 생산물의 시장가격이 저하경향에 있다는 현실을 인정하고 노동집약성을 높이는 경영적응을 선택지로 제시하고 있다는 점에서 주목됨
- 계약은 지자체(표준계약메뉴 제시)와 경영체간에 이루어지도록 함으로써 지역성을 반영함
- 계약주체는 개별경영체이지만 집단사업 장려와 참여에 대한 인센티브(보조금 할증)를 통해 지역적 관점에 입각한 다기능성 공급과 고부가가치화 지향

2.2. 일본

□ '61년 제정된 「농업기본법」은 농업종사자와 타산업종사자간 소득 및 생활수준의 균형을 첫 번째 정책목표로 삼고, 이 목표를 주로 농업의 생산성 향상을 통해 달성하고자 하였음

○ 이를 위해 필요한 시책으로 농업경영의 규모확대와 농지집단화 등 농업구조개선이 제시되고, '자립경영농가' 중심의 선별정책을 이농 촉진 중심으로 추진

□ 그러나 자립경영을 근간으로 하는 농업이라는 기본법 구상은

실현되지 못함

- '67~97년에 걸쳐 자립경영농가가 전체 농가에서 차지하는 비율은 9%에서 5%로 저하, 농업조생산액의 비중은 증가했지만 30%에 미치지 못하며, 경지 비중은 24%에서 18%로 저하함
- 계약요인은 영세농의 2종겸업농 체류로 농지집중이 이루어지지 못한 데 있음
 - 그러나 겸업기회의 비약적 확대로 농가와 비농가간 소득 수준 균형이라는 기본법의 목적은 달성

□ 기본법의 구상이 좌절되면서 이후의 구조정책에는 변화가 나타남

- 자립경영농가로부터 중핵농가(基幹남자 농업전업종사자가 있는 농가) 육성으로 선별대상 변경
 - 자립농가 육성·이농을 통한 농가 축소정책의 파탄
- 자작농주의에서 차지농주의로, 즉 이농축진으로부터 임대차를 통한 농지유통화(=경영규모확대) 노선으로
- 지역농업재편을 위한 지역농업적 관점 추가
 - 영세분산적 농지소유라는 조건에서 농지의 유효이용을 꾀하고 구조개선을 추진하기 위해서는 지역 전체의 대응이 필요하다는 관점 도입
 - 그러나 이는 선별적 중핵농가 기조의 보완적 의미

□ 선별적 중핵농가육성론에 대한 비판과 지역농업조직화론 등장

- ①농지차입자(수탁자)로서 중핵농가의 형성을 전제로 하고 있지만, 그런 조건이 갖추어지지 않은 지역이 많고, ②동일 지역내에서 임대자와 임차자가 원활하게 연결되지 못하며,

③소수 중핵농가만으로는 지역의 농지=농업을 전면적으로 커버할 수 없으며, ④개별 대규모경영으로는 집락의 농업생산유지관리가 곤란하며, ⑤전문화 경향의 개별적 대규모 차지경영으로 토지이용의 조방화와 노동력의 과소취업이 불가피하다는 점 등

- 따라서 중핵농가라는 개별경영 중심이 아니라 집단적 토지이용을 기축으로 지역농업자원의 총체적 조직화를 통해 지역농업 전체의 재편을 주장하는 ‘지역농업조직화론’ 등장
 - 이는 겸업농가의 장기체류가 불가피하고 이들이 여전히 일본농업의 중요한 역할을 담당하는 한 이들을 배제한 농업구조재편은 바람직하지도, 가능하지도 않다는 인식

2.3. 시사점

- 소농구조의 온존을 무시한 상충농 중심의 선별적 규모확대 및 육성지원책은 특정 농산물의 과잉과 저소득에 시달리는 영세농의 광범한 잔존이라는 二重苦로 이어질 가능성이 큼
- 선별적 구조정책, 농외부문의 저성장, 지역간 불균등 발전은 지역에 따라 공동화·황폐화 문제를 불러일으킬 수 있음
- 지역성과 자발성을 중시하는 정책추진방식의 중요성
- 경쟁과 배제의 선별적 방식이 아닌 지역 전체의 협조와 공생을 추구하는 관점의 중요성
- 규모확대, 집약화 등 생산성 향상 중심의 정책의 한계를 인식하고 경영의 다각화, 지역성이 강한 노동집약적 생산 등 다양한 경영방식 중시

3. '90년대 구조농정의 반성과 시장주의 대두

3.1. '90년대 구조농정에 대한 평가

- '90년대 구조농정에 대해서는 엘리트농정, 중앙집권적 설계농정, 물량주의적 농정, 시혜적 농정이라는 비판이 가해짐(이정환, 1998; 박진도, 1998)
 - 정예인력과 비정예인력, 우량농지와 불량농지, 경쟁력 있는 농산물과 경쟁력 없는 구분을 통한 선별적 집중지원
 - 중앙정부 주도의 하향식 추진방식으로 정책수요자의 자율적 참여기회 미흡
 - 시장경제원리를 충분히 활용하는 유인의 제공보다는 지나친 정부주도 아래 설계주의방식의 사업추진으로 투융자사업의 효율성 저하와 부실화 초래

3.2. 시장주의 대두

- 이러한 비판을 의식한 타인지는 분명치 않지만, 90년대 말 이후 정부의 공식문건 등에서 종래의 구조정책기조에 대한 강조는 약화되며, 그 대신 시장중시 논리가 부상함
 - 향후 농업의 비전으로서 “시장원리가 관철되도록 제도와 시책이 정비됨으로써 다양한 유형의 경영체가 공정한 경쟁을 통해 국내외 소비자의 선택을 받아 성장하거나 탈락하면서 경쟁력 있는 주체에게 생산자원이 집중되고(규모확대), 경쟁력 있는 지역에 생산이 집중되어(전문화와 특화) 농업이 효율화되고 경쟁력이 끊임없이 형성”되는 ‘시장이 지배하는 산업’으로 설정됨(『21세기 농업·농촌의 비전과 발전전략』, '01.10. p.38)

- 그리고 최근 정부는 ‘선택과 집중’이라는 용어를 통해 시장 중심 기조를 강조(『농업경쟁력 강화와 농촌활력 증진을 위한 2002년도 농업·농촌정책 추진계획』, '02.4.25)
 - 이 용어는 위의 문건에 처음 등장한 것으로 구체적인 내용이 제시되지 않고 있지만 세간에서는 널리 회자되고 있음
 - ‘선택과 집중’ 방식은 살아남을 (혹은 살아남는데 적합한) 농가를 정부가 선택하는 것이 아니라 시장경제의 경쟁메커니즘이 결정하도록 한다는 ‘정부주도로부터 시장중심으로의 정책추진방식의 전환’을 의미하는 것으로 해석됨
 - 이러한 전환은 매우 중요한 변화이지만, 다른 한편으로 종래의 선별적 구조정책 기조는 여전히 유지되고 있음

3.3. 시장주의의 문제

- 구조정책을 포함한 농정에서 정부기능은 제한적일 수밖에 없으며 시장경제원리를 충분히 활용하는 유인의 제공이 필요함
- 그러나 시장경제원리의 중시가 시장이 모든 것을 해결할 수 있다는 시장만능주의로 흐르는 것은 경계되어야 할 것임
 - 정부정책에 지나친 기대를 거는 ‘정책신드롬’도 문제이지만 시장이 만능이라는 ‘시장신드롬’ 역시 문제임
 - 물론 시장주의는 모든 것을 시장에 맡기자는 것이 아니라 시장실패영역에 한해 정부기능이 집중되도록 한다는 단서를 달고 있지만, 시장실패영역(정부개입의 범위)의 결정문제는 언제나 논란거리로 되며, 자의적 해석의 여지가 큼

□ 시장주의에서는 ‘경쟁과 배제’가 기본원리로 되고 있으며, ‘협조와 공생’의 논리는 경시되고 있음

○ 그러나 지역농업의 문제가 경쟁논리로만 전개될 수 있을지에 대해서는 의문이 제기될 수 있음

- 지역농업에서는 경쟁논리 못지 않게 협조논리가 중요할 것임

· 가령 산지간, 지역간 판매경쟁이 격화되는 상황에서 각 지역은 공동브랜드를 통해 타 지역과 경쟁하고 있으며, 이때 브랜드가치 제고(규격화, 고품질화)를 위해 품종통일, 작부조정, 공동선별 등의 협조활동이 필수적임

□ 효율을 추구하는 방법에는 경쟁만이 아니라 합의도 있음

○ 선진국의 최근 농정동향이 지역내부의 자발적 합의와 파트너십을 강조하는 방향으로 전개되고 있음을 간과해선 안 됨

- EU의 LEADER, 미국의 EZ/EC(Empowerment Zones & Enterprise Communities Program) 등은 성공적인 모델로서 강조되고 있음

- 이는 사업주체의 자율과 책임의식은 시장경쟁논리를 통해서만 배양되는 것이 아니며, 오히려 참여를 통한 협조과정에서 학습효과가 배가될 수 있다는 인식과 재정절감도 꾀할 수 있다는 현실적 배경을 갖는 것임

□ 따라서 경쟁논리와 협조논리는 전혀 배타적이라기보다는 지역의 여건을 고려하여 적절히 구사될 수 있는 보완적일 수 있는 것인 바, EU, 일본 등에서처럼 협조논리를 적극 활용하는 수단장구가 필요할 것으로 보임

□ 몇 가지 의문

- 시장경쟁을 통해 경쟁력 있는 주체에게 생산자원이 집중되
고(규모확대), 경쟁력 있는 지역에 생산이 집중(전문화와 특
화)되는 것이 과연 바람직한 길인지?
 - EU의 경험이 주는 교훈은 효율우선주의의 선별적 구조
정책은 상당한 기회비용이 수반한다는 사실이었음
- 규모확대는 물론 필요하고도 중요하지만, 시장에만 전적으로
맡겨 소수 개별농가에게 집중해주는 방법만 있는 것인지?
토지이용의 조직화를 통해 '의식적으로' 조정하는 방법은 불
가능한 것인지?
- 전문화·특화가 과연 바람직한 길인지? 개방압력이 가중되
는 상황에서 전문화·특화는 위험한 노선 아닌지? 지역에
따라서는 복합화 추구가 더 나은 방안이 아닌지?
- '선택과 집중'으로 지역농업, 한국농업의 유지가 가능한지?
'선택'된 소수 개별주체는 과연 국제경쟁력을 갖출 수 있는
지? 그들이 미래농업의 주역으로 계속 남아 있을지?

4. 발상의 전환

4.1. 다양성 추구

- EU의 예에서 본 바와 같이 가격저하 추세 속에서 경영면적
확대와 집약화의 제약을 인정하고 품질 향상과 경영다각화를
통한 고부가가치를 선택지로 제시한 점은 우리에게 시사하는
바가 큼
- 규모확대 노력은 지속되어야겠지만, (양적 차원만을 고려한)

국제경쟁력을 갖출 수 없다는 한계를 인정하고 다양한 선택지를 제공하는 노력이 더욱 중요할 것임

- 전문화·대량생산보다는 차별화·고부가가치화를 추구하는 방향의 구조조정으로

- 이런 측면에서 CTE에 관한 심도 있는 검토 필요

- * Agenda 2000은 유럽농업이 미국농업과 같은 (가격)경쟁력을 가질 수 없음을 전제

4.2. 지역농업 조직화 관점의 구조조정

□ 구조조정은 지역적 문제이며, 지역농민간의 합의가 전제될 때 원활하게 추진될 수 있음

- 토지이용형농업의 구조조정의 경우 경지의 영세분산성을 극복하고 생산성을 높이기 위해서는 규모확대와 단지화가 동시에 추진되어야 함

- 개별농가의 규모확대만으로는 단지가 곤란하며 지역내 농민간의 협의나 제3자의 개입을 통한 조정을 통한 집단적 토지이용이 바람직할 수 있음

- 이는 용배수로관리나 농로, 수로의 유지보수 등 농업생산기반의 유지관리기능을 위해서도 필요함

- 이러한 관점에서 지역농업조직화를 통한 지역자원의 효율적 이용체계 구축이 검토될 필요가 있음

□ 지역농업조직화란 개별농민뿐 아니라 지역농업 전체의 발전을 추구하는 관점임

- 이는 지역농업내 한정된 자원(토지, 노동력, 자본)을 지역농업 전체의 관점에서 어떻게 효율적으로 결합·이용하여 전

체의 소득을 높일 것인가 하는 관점에서 관련자의 합의를 토대로 한 집단적·계획적 조직화를 추구하는 것임

- 여기에는 상호경쟁과 배제보다는 협조와 공생의 원리가 바탕에 깔려있음

○ 일본에서는 비교적 많은 성공사례를 볼 수 있으며, EU의 LEADER 프로그램도 비슷한 사고유형으로 볼 수 있음

- 일본의 경우 「地權者・地主 - 생산담당조직 - 지원보급기관 - 조정조직」간 파트너십 결성을 통해 지역농업 전체의 관리를 꾀하는 ‘農場制농업’이 바람직한 사례로 제시됨

- 일본에서는 지역내 주체들로 구성된 조정조직을 상정하고 있는 반면, EU에서는 지역외부의 자원도 적극 활용

○ 우리의 경우 농촌지역의 자발적 활동역량이 산업화 및 그에 맞물린 농업쇠퇴과정에서 크게 약화되어 자발적 네트워킹에 기초한 내생적 발전이 어려울 것으로 볼 수도 있음

- 그러나 네트워크 형성 초기에 지자체 등 공공부문의 역할을 물론이고 LEADER의 AEIDL과 같은 전문가 풀 등 외부자원의 적극적 지원을 통한 추진이 시도될 수 있음

- 좁은 국토로 인해 도시·농촌간의 물리적 접근이 용이하다는 점, 그리고 도시의 삶의 질에 대한 불만이 매우 크다는 점을 고려할 때 도시부문에 존재하는 인적(지적) 자원과 농촌내부 역량의 연결이 유럽의 경우보다 더욱 중요할 수 있음

○ 지역농업조직화가 모든 지역에서 가능한 것은 아니지만, 다양성 추구의 차원에서 제도화(법적 명문화)가 검토될 필요가 있음

- 일본의 「농용지이용증진법」(’80년)은 지역농업의 총체적 생산력 향상이라는 과제와 중핵농가의 육성이라는 과제

- 의 동시달성을 목표로 내걸면서 지역농업적 관점 도입
- '00년 도입된 일본의 「중산간직불제」는 농가 비선별주의를 채택하고 집락단위의 합의형성을 전제로 하고 있음

5. 구조조정의 방향과 정부의 역할

5.1. 다양한 농정목표에 부합하는 구조조정

- 구조개선 중심의 농정에서 소득안정정책, 농촌지역정책, 환경보전정책 등으로 농정대상이 확대되고 있으며, 이러한 추세는 앞으로 더욱 강화될 것임
 - 이러한 상황에서 향후 농정의 이념과 목표가 좀더 분명하게 설정될 필요가 있음
 - 현재의 우리의 농정은 선진국의 경험에 비추어 보면 효율주의농정을 벗어나지 못하고 있지만, 이제 농업과 농민이라는 좁은 틀을 벗어나 국민과 국민경제의 관점에서 농정 이념과 목표가 재정립되어야 함
 - 농업의 지속적(환경친화적) 발전, 농촌지역사회의 유지·발전 등 농업·농촌의 다면적 기능의 발휘가 분명한 농정목표로 설정되어야 국민의 동의를 얻어 농업부문에 대한 지속적 재정투입이 가능할 것임
- 향후의 구조정책은 이러한 상황 속에서 추진되어야 할 것임
 - 유럽처럼 구조조정이 어느 정도 일단락된 다음에 농촌지역정책, 환경정책을 본격 도입한 경우와 달리 우리로서는 구조정책의 추진을 통한 효율추구와 농촌지역사회의 유지, 환경

보전 등의 동시추구가 요구됨

- 세 과제는 각각 별개의 대책으로 대응할 수 있는 문제가 아니며, 상호긴밀한 연계 속에 있음
- 따라서 환경보전과 모순되지 않는 구조조정, 지역사회의 유지와 모순되지 않는 구조조정이 요구됨

□ 이러한 상황에서 선별적 방식의 구조정책이 어느 정도 유효할 것인지 진지하게 검토할 필요가 있을 것임

○ 선별정책을 구조정책의 지주로 삼으려면, 선별정책의 대상이 농정의 목표(지속적 농업, 농촌지역사회의 유지 등)를 충족할 수 있는 경영체인지가 우선 검토되어야 할 것임

- 가령 수익성에 입각한 자원배분논리와 환경친화적 논리는 양립할 수 있는가? 농촌의 과소화, 공동화가 해소될 수 있을까?

5.2. 다양성 추구

□ 영세농이 앞으로도 한동안 지배적 범주로 될 것이며 농산물가격의 하락추세라는 현실 속에서는 규모화·전문화 추진에 제약이 가해질 것인 바, 그렇다면 노동집약성을 높이는 경영적응(고부가가치화 등)이 중요한 선택지로 될 수 있는 방식의 구조조정이 필요할 것임

○ 규모의 경제로부터 범위의 경제로

○ 생산이 유통, 가공, 소비 등 food-chain과 긴밀하게 연결될 수 있도록 하는 정보이용형·지식집약형 농업구조로

□ 이런 측면에서는 지역주민의 합의와 적극적 참여를 통한 지역

농업조직화도 구조조정의 또 다른 노선일 수 있을 것임

- 규모화·전문화·대량생산방식이 아닌 차별화를 통한 고부가가치의 추구에는 이러한 방식이 한층 유리할 수 있음
- 또한 지역농업 및 지방농정의 활성화차원에서도 자발성의 발휘를 조장하는 방식이 더욱 바람직할 것임
 - 특히, 농정의 중심이 농촌지역정책으로 이동될 경우, 지역농업조직화노선은 유효한 수단이 될 수 있을 것임
- 단, 이 경우 지역농업조직화는 지역내 인력·자본·기술만을 합리적으로 재편하겠다는 폐쇄적인 방향으로 흘러가서는 안 될 것이며, 외부의 인력, 기술, 자본에 대해 개방되도록 추진되어야 할 것임

□ 구조조정은 지역적 문제이고 지역농민의 주체적 노력이 중요함을 감안한다면, 지자체 단위에서 수행되고 있는 지역개발의 세부계획 수립과 토지이용계획 등이 지방정부에서 이루어질 수 있어야 하며, 계획 및 사업실행에 지역농민의 실질적 참여가 이루어져야 할 것임

- 자율농정이 강조되고 있지만 여전히 지역농업시책은 중앙정부계획의 축소판의 성격이 강한 것이 현실임
 - 지방정부가 자율적으로 계획·집행하기 위해서는 재량권 확대와 더불어 재원확보방안(국고보조금의 포괄지원방식, 지방양여금제 개선 등)이 마련되어야 할 것임
 - 최소한 면단위지역의 농촌개발계획과 토지이용계획에는 주민의사가 직접 반영되는 주민참여가 보장되는 제도적 정비를 통해 공정한 프로세스로 계획의 책정과 운용이 이루어지도록 해야 할 것임

5.3. 정부의 역할

- 구조조정을 통한 지역농업의 실질적 재편주체는 지역농민인바, 이들의 자율적 의사결정이 저해되어서는 안 될 것임
 - 정부에서 경영체나 작목을 특정하거나 일정한 유형을 상정하여 유도하는 방식은 결코 바람직하지 않음
 - 정부는 대내외 여건 변화와 전망, 농정목표에 따른 비전을 제시하고 관련정보의 수집·제공을 통해 경영자의 주체적 의사결정을 지원하는 방향에서 시책을 마련
- 정부는 농민들의 자유로운 의사에 따른 사업이 이루어질 수 있는 기반조성을 담당
 - 단, 불특정다수에 귀속되는 공공투자사업에 한정
- 지역농업의 구조재편과정에서는 중앙정부보다는 지방정부의 역할이 더욱 중요함
 - 지역농업재편의 담당자는 농민이지만, 현실적으로 농민이 주체적으로 기획·집행해 가는 데는 많은 어려움이 있음
 - 따라서 당분간 조정·중재자로서의 지방정부의 역할이 중요할 것임
 - 지방정부는 중앙정부와 외부 전문기관 등과의 수직적·수평적 파트너십을 통해 지역농민의 의사결정을 지원하는 체제를 구축하는데 역점을 두어야 할 것임
 - 특히, 지역수준에서 다양한 주체들의 협력과 의사결집을 도울 수 있는 지식의 흐름과 초기접촉을 지원하는 일을 한층 중시해야 할 것임
 - 규모의 경제가 작용하는 생산, 유통, 시장관련 지식은 중

양에서 창출하되 그것이 지역단위로 전파될 수 있는 체계를 구축

- 지역내 주체들이 보유하고 있는 다양한 물적, 지적 자원들이 결합될 수 있는 초기조건을 마련해 주는 역할 수행
- 이를 위해서 지역차원에서 구조개편의 틀 구성에 참여할 수 있는 ①주요주체들과 그들의 필요를 식별, ②지역주체간 그리고 도농주체간의 상호작용이 이루어질 수 있는 장의 마련, ③필요한 경우 그들이 필요로 하는 지식, 기획능력 지원 등의 역할을 수행해야 할 것임

□ 개방의 진전과 가격하락추세 속에서 개별농가의 규모확대는 지역농업의 조직화된 구조조정을 통한 경영단위의 자립적 발전에는 한계가 있을 것인 바 농가의 저소득문제, 지역간 격차 확대는 불가피할 것임

- 서구의 경험에 시사하는 바와 같이 이와 같은 문제는 결국 소득정책(경영안정대책과 소득안전망 확충), 지역정책 등으로 보완될 수밖에 없을 것이며, 향후 농정의 중심은 그러한 정책으로 이동될 수밖에 없을 것임
- 이와 같은 농정의 중심 이동이 불가피한 상황에서 중앙정부의 커다란 역할은 국민의 합의를 도출할 수 있는 보상논리의 개발과 재원확보가 될 것임