

지자체와 지역농업의 활성화

최 양 부

(한국농촌경제연구원 부원장)

◆ 차 례 ◆

1. 문제의 제기: 지자체와 농업발전
2. 농업발전의 지역성과 지역농업문제의 등장
 - 가. 상업농업의 발전과 농업발전의 지역성
 - 나. 지역농업문제의 등장과 갈등
3. 지자체와 지역농업의 활성화
 - 가. 지자체와 농업적 의미
 - 나. 지역농업의 활성화를 위한 과제
4. 맺음말

1. 지자체와 농업발전

「지방자치제」의 실시가 현실로서 우리 앞에 다가 온 요즘 제기되는 하나는 「지자체는 과연 우리 농업의 발전에 어떠한 의미를 갖고 있는가」이다. 사실 지자체와 농업발전과의 상관성에 관한 문제가 제대로 정리되고 있지 않은 현 시점에서 농단협이 주최하는 이번의 공청회는 이 문제를 생각케하는 매우 시의적절한 것이라고 생각된다.

지체자가 농업에 대해서 의미있는 것이 되기 위해서는 지자체가 오늘의 우리농업이 안고 있는 문제들을 해결하는데 도움을 줄 수 있는 실천성을 갖고 있을 때이다.

이 문제와 관련 필자는 지방자치제의 실시 그 자체는 사실 우리의 경제, 사회가 지자체의 실시를 절실히 필요로 하는 단계로 발전하였고, 또 그러한 현실적 요청에 의해서 가능케 되었다고 생각하고 있다. 이 점에 있어서 농업발전에 관한 한 지자체에 대한 요청은 더욱 절실한 것이었다고 생각한다.

이것은 바꾸어 말하면 지자체는 오늘의 우리농업의 발전수준을 감안할 때 농업이 안고 있는 문제들을 해결하는데 긍정적으로 기여할 수 있는 중요한 의미를 갖고 있다는 것을 의미한다.

그렇다고 지자체의 실시 그것만으로 농업문제들이 저절로 해결될 것이라는 것이 아니라, 지자체의 실시로 농업문제를 해결할 수 있는 방안의 모색에 있어서 그만큼 새로운 가능성을 생각할 수 있게 되었고 지자체가 갖는 긍정적인 요소들을 농업발전을 위해 최대한으로 활용할 때 큰 도움이 될 수도 있다는 점을 지적하는 것이다.

그렇다면 지자체는 왜, 어떤 점에서 우리농업이 당면하고 있는 문제해결을 통한 농업발전에 기여할 수 있다고 생각하는가? 이에 대한 분명한 이해를 위해서는 우리농업이 처한 새로운 환경과 발전수준, 거기에서 발생되고 있는 문제와 상황들에 대한 정확한 설명과 진단이 전제되어야 한다.

이 글은 이상과 같은 문제의식에서 지자체가 농업 발전에 대해서 갖고 있는 긍정적 의미를 이해하는데 필요한 이론적 기초를 정리하고, 이러한 이론적 기초를 토대로 지자체를 통한 농업발전의 극대화를 위해서 우리가 앞으로 추진해나가야 할 과제들을 정리한 것이다.

2. 농업발전의 지역성과 지역농업문제의 등장

가. 상업농업의 발전과 농업발전의 지역성

시장경제의 발전에 따라 전통적인 자급적, 또는 반자급적 생계농업은 시장판매를 목적으로 하는 상품생산의 상업농업으로 발전하게 된다.

특히 한 사회가 국민들의 기본식량을 안정적으로 생산·공급할 수 없는 공급부족시대를 벗어나면서, 소비자들의 소득과 선호동기에 따라 개별 농산품에 대한 수요 탄력성이 시장을 통해서 나타나기 시작하면서 상업농업은 더욱 빠른 속도로 진행된다.

상업농업의 발전은 생계농업시대의 동질적인 농업생산구조, 작목조직이나 작부체계에 중요한 변화를 촉진시키고, 농업생산조직에 있어서 농가간, 지역간의 이질성을 증대시킨다.

특히 경제발전 과정에서 나타나는 지역간의 불균형성장과 특정 거점도시 등을 중심으로 한 도시화의 진행과 그 파급효과로 지역별로 사회경제적생산요소(예를 들면, 토지, 노동력, 자본, 정보, 기술등)의 가격이 지역간에 차등을 보이며 이것은 생산요소의 지역간 상대가격의 변화를 의미한다.

소비시장에 있어서 개별 농산품에 대한 시장수요의 변화와 그에 따른 가격의 변화, 지역별 생산요소의 상대가격의 변화, 입지조건변화의 변화로 인하여 개별농가, 지역들은 자기지역이 가진 자연환경적(농업지대적) 특성을 최대한 이용하면서 새로운 변화에 대응하는 농업을 생각하게 되고, 그 결과는 지역간 농업생산조직의 이질성을 높이는 방향으로 나타난다.

이상과 같은 이질성의 증대는 다른말로 바꾸어 표현하면 소비시장에 있어서 이익 극대화를 위한 생산 지역들 간의 치열한 시장경쟁이 있음을 의미하고, 시장경쟁에서 이기기 위한 지역간의 노력이 이루어지는 것을 말한다.

대표적인 지역간의 경쟁으로 새로운 상품개발, 동종, 동일상품의 경우 시장출하시기 조정, (예를 들면 출하시기 앞당기기, 또는 늦추기 등) 품질, 고급화, 색깔, 맛, 상품등에 의한 상품 차별화(differentiation)를 들 수 있다.

특히 농업생산은 자연의존성이 높기 때문에 각각의 지역이 갖고 있는 자연환경상의 입지적 특성과 시간, 수송비용등으로 표현되는 사회경제적 입지상의 특성을 감안하는 노력이 시장경쟁에 크게 반영된다.

이러한 노력의 결과들은 빠른 속도로 농업발전의 지역적 차등화, 차별화, 즉 농업발전의 지역성을 가져온다.

이러한 지역성은 작목조직, 작부체계, 기술구조 및 수준, 영농조직, 생산비, 그리고 농가소득에 있어서 지역간의 격차를 낳고 있다.

나. 지역농업문제의 등장과 갈등

농업발전의 지역성이 나타난다고 하는 것은 개별 지역의 농업이 안고 있는 구체적인 문제가 반드시 동질적인 것이 아님을 의미하며, 그것은 지역농업문제가 존재한다는 것을 의미한다.

예를 들면 같은 가격의 문제라고 하더라도 제주지역의 감귤가격문제와 강원도의 옥수수, 감자 가격문제, 또는 충북의 담배, 고추가격, 함평, 영광지역의 양파가격 문제가 각각 다른 가격문제이며, 이에 대한 대응방식도 달라야 한다는 것을 의미한다.

또 다른 측면에서 같은 사과의 문제라고 하더라도 청송의 사과와 예산의 사과 문제가 지역성과 함께 검토되지 않는 한 이들 문제에 대한 확실적인 대응은 문제해결에 있어서 구체성과 실천성을 갖기 어렵다는 것을 의미한다.

오늘의 우리농촌에서 농업이 안고 있는 최대의 과제 중의 하나는 그와같이 지역성을 띄고 나타나고 있는 구체적이고 현실적인 농업문제들을 진단하고 해결할 수 있는 지역적인 대응체제를 전혀 갖추지 못하고 있고 대부분의 문제들이 농민들과 상인들의 손에 맡겨져 있다는데 있다.

대부분의 농업경제 연구나 정책들도 추상적이고, 평균적이고, 총량적이거나 일반적인 범주를 벗어나지 못하고 있기 때문에 농민들에게는 현실감 없는 막연한 소리에 그치고 있는 것이 오늘의 현실이다.

이와 같이 정책과 연구들이 농민들의 피부에 와닿는 현실과 멀어지게 된 것은 결국은 농업발전의 수준에 대응하지 못한 중앙집권적이고 중앙정부중심적인 농정의 운용과 정책연구에 있다고 말할 수 있다.

물론 문제의 종류와 성격에 따라서는 국가적 차원, 중앙정부적 차원에서 대응해야만 하는 것이 있기 때문에 그 부분에 해당하는 농정운용과 정책연구의 필요성을 인정하지만, 여기에서 강조하는 것은 그동안의 농정운용과 정책연구가 대부분 중앙정부 일변도로 이루어져 왔음을 지적하는 것이다.

따라서 중앙정부 중심의 농정운용과 지역적 차원에서 요청되는 구체적인 농업문제해결을 위한 소위 말하는 「지방정부차원의 농정운용」은 그동안 심각한 갈등과 마찰을 일으켜 왔고, 그러한 갈등들이 결국은 지방정부의 자율성과 독자성을 요구하는 지방자치제의 요청으로 이어져 왔다고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 지자체의 실시는 중앙집권적 정치, 행정 문화를 마감하는 하나의 역사적인 사건이며, 농정운용에 있어서 일대 전환을 예고하는 매우 의미있는 변혁이다.

3. 지자체와 지역농업의 활성화

가. 지자체의 농업적 의미

지방자치제의 실시가 농업에 대해서 갖는 의미는 지역이 안고 있는 구체적인 농업문제를 진단하고 처

방할 수 있는 지역농업 발전의 주체를 정치적, 행정적으로 확립하게 되었다는 점이다.

그동안 지방정부는 사실상 지역발전의 주체가 되지 못하고 중앙정부로부터의 지시와 통제 속에서 움직여온 현장사무소와 같은 것이었다.

이점에 있어서는 농촌지역의 농협, 축협, 수협등의 단체는 물론 농촌진흥원, 농촌지도소, 각종공공기관들도 사실상 중앙의 수직적 통제 속에 있어 왔다는 점에서 예외가 아니었다.

특히 한국 경제사회가 총량적 차원에서 보았을 때 공업화되고 도시화되었다고는 할 수 있으나 기초자치단체인 군의 시각이나 광역자치단체인 도의 시각에서 보았을 때 아직도 농업과 농촌에 대한 의존성

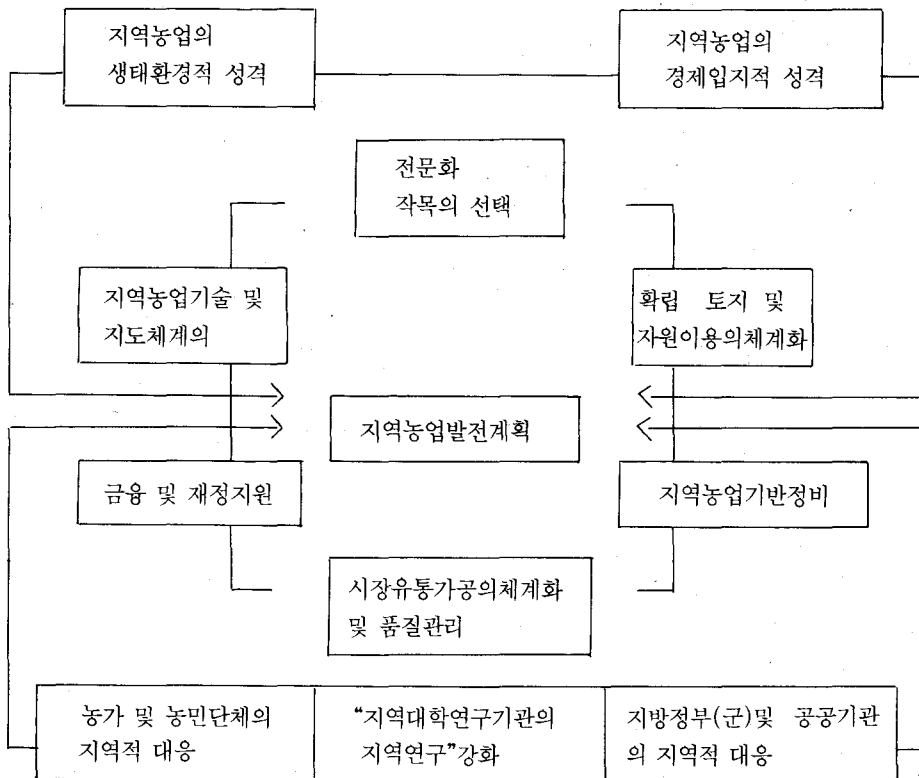
을 크게 벗어나지 못하고 있는 현실을 감안 할 때, 지방자치제의 실시는 농업과 농촌발전을 위해 그동안 왜곡된 개발의 우선순위를 시정하고 투자배분의 기준을 조정하는데 많은 기여를 할 것으로 생각한다.

그러나 지자체의 실시는 어디까지나 「새 부대」를 만드는 작업에 불과하며 지역농업의 발전이라는 「새 술」을 담기 위해서는 많은 과제를 남겨 놓고 있다.

나. 지역농업의 활성화를 위한 과제

지자체를 전제로 할때 지역농업이란 「우리 도의 농업」 또는 「우리군의 농업」으로 이해할 수 있다.

각각의 지역농업은 타 지역의 농업과 치열한 시장 경쟁 상태에 있기 때문에 우리 지역의 농업이 어떻



〈그림〉 지방정부차원의 지역농업발전을 위한 조직화

게 하면 우리 지역이 갖고 있는 유리점을 최대한으로 이용하여 타지역과의 경쟁에서 이겨 살아남느냐가 지역농업 활성화의 기본적인 관심사항이 된다.

그것은 우리 지역에서 생산되는 농산품이 품질에서, 가격에서 타지역의 상품보다 우수한 것이 되어야 하고, 이를 가능케 할 수 있는 노력이 지역단위로 이루어져야 함을 의미한다.

따라서 지역농업의 활성화는 결국 지역농산품의 고급화와 차별화를 어떻게 가능하게 할 수 있는지에 달려 있으며, 이를 위해서는 <그림>과 같은 지역농업 발전을 위한 지방정부차원에서의 수평적인 조직화가 이루어져야 한다.

이상과 같은 지역농업 발전의 조직화를 위해서는 지역단위 농업관련기관과 단체들이 우선적으로 자율성과 독자성을 갖고 지역농업문제에 참여할 수 있게 하는 제도혁신이 이루어져야 한다.

이를 위해서는 농협의 경우 농협중앙회의 도지회, 군지부가 아닌 면단위 농협을 기초로한 자율적인 군농협, 도농협의 설립을 검토할 필요가 있다.

동시에 도농촌진흥원과 군농촌지도소, 및 각종의 시험장이나 연구소등이 지역문제에 능동적으로 대응할 수 있는 체제로의 개편이 시급히 검토될 필요가 있다.

그리고 농림수산부의 경우 중앙정부와 지방정부(도, 군)간의 농정에 관한 역할분담과 그에 따른 업무분할이 새롭게 이루어져야 하며, 국가적 업무를 제외

한 업무들의 지방정부로의 이양이 이루어져야 한다.

이상의 작업들은 지자체의 실시에 따른 지방농업의 체계화라는 관점에서 서둘러져야할 기본적인 제도혁신의 과제들이다.

이상과 같은 제도혁신은 동시에 지방정부나 농업관련 기관이나 단체들의 재정적 기반이 안정적으로 확립되어야 실천성을 자질 수 있다.

이를 위해서는 보다 폭 넓은 의미에서 국세의 지방세화는 물론 지방정부차원에서 지역여건에 맞는 새로운 세제의 도입이 적극적으로 검토되어야 한다.

4 맺음말

지자체의 실시는 지역농업시대에 있어서 구체성을 갖고 있는 지역농업문제 해결에 능동적으로 대처할 수 있게 하는 지역농업발전의 주체를 확립시킬 수 있는 가능성을 갖고 있다는 점에서 농업에 대한 의의가 크다.

그러나 지자체의 실시가 지역농업 문제해결에 구체적인 실천력을 갖게 하기 위해서는 추가적인 제도개혁이 이루어져야 하며, 이러한 개혁을 토대로 지방정부 차원에서의 농업관련기관, 단체들간의 역할분담을 통한 유기적인 협력체제가 이루어져야 한다. 그리고 이를 토대로 하는 지역농업발전의 조직화가 일어나야 한다.

농민후보를 선출하여

지역농업을 활성화 시킵시다