

KREI · 농어업특위 공동주최

정책토론회 발표자료

농업 · 농촌의 비전과 새로운 패러다임

2002. 9. 13

한 국 농 촌 경 제 연 구 원
농어업 · 농어촌특별대책위원회

1. 비전의 공유에 대한 갈등

- 비전이란 '예상되는 미래의 모습'임. 여기에서 '예상'된다는 것은 '그렇게 갈 수 밖에 없다'는 의미와 '그렇게 되는 것이 바람직하다'는 양 측면을 가짐
 - 즉, 비전을 가진다는 것은 ① 사회변동의 방향을 규정하는 현실의 구조와 여건에 대한 인식을 가지고 ② 개인 또는 집단의 가치관을 바탕으로 바람직하고 도달 가능한 미래의 모습을 그리는 것이며, ③ 그러한 미래를 성취하기 위한 실천의 방향과 방법을 제시하는 것까지 포함한다고 할 수 있음
- 농업·농촌의 비전은 많은 보고서에서 제시되었지만, 관련 당사자들간의 진솔한 논의를 통한 사회적 합의는 미흡함
 - 예를 들어 비전으로 가장 많이 거론되고 있는 '경쟁력 있는 산업으로서의 농업'의 성립가능성, '환경산업으로서의 농업' 또는 '국민에 안정적으로 식량을 공급하는 농업'의 가치에 대해서 농업인과 비농업계를 아우른 공감대 형성이 형성되었다고 보기 어려움
 - 즉, 앞의 비전에 대해 한편에서는 '현실을 호도하기 위한 장밋빛 그림'이라는 비판이 있는가 하면, 다른 한편에서는 '농업에 대한 지원을 끌어내기 위한 프로퍼갠더' 정도로 여기는 경향도 있음
- 이러한 인식의 차이는 한편에서는 현실 인식과 발전 방향에 대한 견해 차이에 기인하지만, 관련 주체들간의 신뢰 부족이 보다 중요한 이유라고 판단됨. 사회 세력간의 이해관계에 따른 의견 대립은 불가피하지만, 공통분모를 찾기 위한 노력(대화) 자체가 장애에 부딪쳐 있는 것이 문제임
 - 농업인은 정부의 현실인식과 전망이 지나치게 낙관적이며 정부의 책임을 회피하기 위한 포석이 아니냐며 의심을 품고, 정책의 일관성에 대해서도 불신을 가짐
 - 예산당국은 시장원리가 무시된 투융자로 예산을 낭비한다고 비판함

- 비농업계에서는 농업계가 정치논리로 이기주의적 입장을 관철시킨다고 불신함
- 농정당국은 비농업계가 농업·농촌에 대한 이해가 부족하여 농업지원에 적대적이라고 불신

2. 농업·농촌의 현실과 여건 변화에 대한 인식 - 비전의 전제

- 농업·농촌의 현실에 대해서는 대체로 의견을 같이 하고 있으나, 문제점에 대한 경중의 인식에는 차이가 있음
- 농업·농촌의 변화를 가져올 향후 여건 변화, 특히 WTO/DDA 협상의 전망, 국제식량수급의 문제, 남북 문제 등 국제동향에 대해서는 인식의 차이가 큰 편임

2.1. 농업·농촌의 실상

- '90년대에는 높은 경제성장과 농업·농촌투자의 확대에 따라 농업생산성의 향상, 농촌의 도로망 등 인프라 확대, 농촌주민의 소비생활 개선 등 긍정적인 변화가 있었음. 이러한 외형적 개선에도 불구하고 다음과 같은 문제점이 드러나고 있음
 - ① 농업소득 불안정과 농가소득 증가의 둔화
 - 농업성장과 생산성 향상에도 불구하고 농업소득이 감소하는 「성장 과 소득의 괴리」 현상 심화
 - '94~2001년간 농업생산은 연평균 2.7% 성장(불변가격 기준)
 - 같은 기간 농업소득은 연평균 1.3% 성장(명목 기준)
 - 수입개방 확대, 농업의 전문화와 고정자본 투자 확대로 경영의 위험성 증대
 - '90년대 중반 이후 도농간 소득격차 확대
 - 도농소득격차 : '90년 97.4% → 2000년 80.6% → 2001년 75.9%

② 농업·농가인구의 감소·고령화와 구조조정 미흡

- 농업인력의 감소·노령화와 신규 농업인력의 확보 부족
 - 농가인구 비중 : ('90) 15.5% → ('95) 10.8% → ('00) 8.7%
 - 65세 이상 경영주: ('90) 21% → ('00) 33% → ('10전망) 45%
 - 40세 미만 경영주: ('90) 15% → ('00) 7%
- 일부 농가의 규모확대에도 불구하고 영세농층 비율 증가
 - 3ha 이상 농가 : '90년 44천호(2.5%) → 2000년 85천호(6.1%)
 - 0.5ha 미만 농가 : '90년 483천호(27%) → 2000년 441천호(32%)

③ 환경과 식품안전성에 대한 농업의 제약과 부담 증가

- 화학비료와 농약의 과다사용, 축산분뇨 증가에 따른 환경오염 증대
 - 화학비료 사용량은 '90년 1,104천톤에서 2000년 801천톤으로 감소하였으나, 단위면적당 사용량은 OECD 회원국 중 2번째로 많음(1998년 기준)
 - 수입사료(2000년 1,100만톤) 의존과 집약적인 중·대규모 가축사양 방식으로 환경부하 증가
- GMO 식품, 유해물질 규제 강화 등 식품안전에 대한 관심 고조에 비해 식품안전관리체계 미흡

④ 농촌생활환경과 복지기반의 미흡

- 교육, 의료, 주거 등 생활기반 시설과 소프트웨어 미비, 특히 교육과 문화여건의 불리로 젊은 층과 여성의 정주 기피 현상이 두드러짐
- 노령층, 빈곤층, 여성에 대한 사회복지제도의 미흡

⑤ 농촌지역의 과소화와 활력 저하

- 농촌사회의 급격한 과소화 진행과 노령화로 사회 활력이 저하
 - 1985~2000년간 인구가 절반 이상 감소한 읍면 352개(24.9%)
- 전원생활, 관광·휴양공간으로서 농촌지역의 중요성이 부각되고 있으나, 농촌의 수용태세 부족
 - 전통문화의 소멸, 농촌환경의 오염, 마을공동체의 쇠퇴

- 농업구조와 생산성에 관한 문제(①, ②)에 비해 환경(③)과 지역(⑤)의 문제는 심각하게 인식되지 않았으나, 농업의 지속가능성이란 측면에서 이들 문제는 보다 중요하게 다루어져야 할 것임
 - 소비자, 납세자들이 농업의 공익적 가치를 인정하고 농업의 유지와 존립을 위한 지원에 대해 지지를 하기 위해서는 환경친화적 농업·농촌 발전이 중요
 - 농촌 지역사회의 활력 없이 농업이 유지될 수 없음

2.2. 세계농업과 농정개혁 동향

- 세계농업은 무역자유화와 시장개방이 더욱 가속되고 있으며, 이에 따라 각국의 농정도 시장지향적으로 전환되고 있음
 - ① DDA(도하개발아젠다)의 출범, FTA 추진, 쌀 재협상, 중국의 WTO 가입 등으로 WTO 체제 하 무역자유화 가속 전망
 - ② 1980년대 이후 주요국의 농정은 보호주의에서 시장주의·개방주의 농정으로 전환되는 추세임
 - 가격지지정책을 점차적으로 축소하고, 그로부터 파생되는 농가소득 문제와 지역 문제는 생산과 연계되지 않은(de-coupled) 직접지불제도로 해결하고 있음
 - ③ 농업의 다원적 기능에 대한 인식이 확산되고 있으며, 식품안전성과 자원보전과 관련하여 Codex, HACCP, GMO 관리, 생물다양성 협약, 국제식물보호협약 등 국제 규범이 확산되고 있음
- 이상과 같은 흐름에 대해서 이는 수출국의 자국 농업 유지를 위한 일방적 논리로서 여건 변화에 따라 얼마든지 바뀔 수 있다는 반론도 제기되고 있음
 - 세계식량의 수급은 과잉과 부족을 반복해 왔으며, 식량부족기에 들어서면 다시 보호주의로 돌아설 수 있다는 지적

- 각국은 결국 자국의 농업을 보호하고 농가소득을 유지하는 것을 가장 중요한 목표로 삼고 있으며, 미국의 2002 농업법은 이를 웅변으로 증명하고 있다는 지적
 - 관세와 국내보조의 감축을 주장하고 있는 미국은 2002 농업법에서 목표가격을 사실상 부활시키고, 가격 및 소득보전액을 1996년 농업법의 \$630억(7년간)에서 \$1,081억(6년간)으로 2배 정도로 증액함
 - 국제 관계에서 우리의 농업협상 전략도 농업의 보호, 식량자급률의 유지 등을 전제로 진행되어야 하며 노력 여하에 따라 개방속도를 상당히 늦출 수 있다는 지적
 - 2004년으로 예정된 쌀 재협상에서 관세화 유예에 대한 전망
 - 한·칠레 FTA 추진 여부 등
 - 중국의 영향에 대해서는 이미 최혜국 대우를 해 왔기 때문에 급격한 수입 증가는 없을 것이라는 전망과, 중국의 전략적 수출 드라이브에 견디기 어려울 것이라는 비관적 전망이 대립하고 있음
- 하지만 가까운 장래에 현재의 무역자유화와 시장개방의 흐름은 가속될 것으로 우리의 선택범위는 상당히 제약될 것으로 판단됨
- DDA 협상에서 관세감축이 우리에게 유리한 UR 방식으로 타결된다고 하더라도 고율관세 상한 설정 등 우리에게 상당한 관세감축을 요구하게 될 것임
 - 지난 7월 25일 미국이 WTO에 제출한 제안서에서는 1단계로(5년간) 모든 관세를 25% 이하로 감축할 것, 특별세이프가드(SSG)를 철폐할 것, 국내보조는 농업총생산액의 5%까지 감축할 것 등을 제안함
 - 단, 국경보호에 대한 국제규범과 달리 국내보조는 자원의 활용, 식량의 안정적 공급 유지 등에 관한 사회적 합의만 있다면 탄력적으로 운영할 수 있는 여지가 있다고 판단됨

3. 농업·농촌의 비전

- 산업 측면에서 농어업, 공간 측면에서 농어촌, 사회구성원으로서의 농어민으로 구분하여 제시되어 온 비전을 먼저 검토함

3.1. 농업에 대한 비전 논의 검토

- 농업에 대한 비전으로는 대체로 '경쟁력 있는 산업'이란 측면이 강조되어 왔으며, 식량의 안정적 공급이나 환경 보전 등 공익적 기능이 부차적으로 논의되어 왔음
 - "농업은 '밀지는 산업, 쇠퇴하는 산업'에서 탈피하여 소비자 수요에 부응한 경쟁력 있는 산업, 환경을 보전하는 생명산업으로 발전"(농어업특위 5월 청와대 업무보고)
 - 국민식량을 안정적으로 공급하면서 국제경쟁력을 갖춘 산업(2011 비전, 농수산작업반)
- '경쟁력 있는 산업'이란 용어가 자칫 '보호를 받지 않아도 경쟁력을 당연히 가져야 한다는' 전제가 되면 오히려 농업에 대한 비관주의를 조장할 수 있음. 따라서 경쟁력이라는 용어를 명확하게 사용하여야 할 것임
 - 소농구조 하의 우리 농업은 곡물생산 등 토지이용형 농업에서는 대토지 국가와 가격경쟁이 되지 않음. 반면 소농국가이지만 임금수준과 토지용역비가 낮은 중국과도 경쟁하기 어려움
 - 개방 추세에서 관세보호 수준이 낮아지므로 이 분야는 국내시장에서도 경쟁력이 더욱 취약해짐. 따라서, 적정 수준의 생산 유지를 위해서는 국경보호 감축에 대응한 보조 확대로 경쟁력 약화를 보완하여야 함
 - 반면, 기술·자본집약적인 농업의 국제경쟁력(수출경쟁력)의 가능성은 기술 개발, 신상품 개발, 해외시장 개척에의 투자 등 노력 여하에 따라 열려 있음

- 이처럼 경쟁력은 소극적으로는 '관세 등의 보호를 받는 내수시장에서의 경쟁력'부터 적극적으로는 '무역장벽이 축소·철폐된 개방 체제에서 국내외 시장에서의 경쟁력'까지 스펙트럼이 넓음. 즉, 경쟁력의 내용은 품목과 여건에 따라 다르게 적용됨
- 이러한 점을 감안하면 국내외 상대가격 차를 연상케 하는 '경쟁력'이란 개념보다는 농업에서도 생산성 향상이 추구되어야 한다는 방향성 면에서 '농업의 효율화' 또는 '효율적인 농업의 구축'이 보다 적절한 개념이라 할 수 있음
 - 이 개념이 국내 시장에서의 경쟁원리 관철과 배치되는 것은 아님
 - 단지 농업의 국토환경 보전, 고용기회 제공, 지역사회의 유지, 전통문화의 보존, 국민식량의 안정적 공급 등 공익적 기능에 근거한 농업·농촌의 유지 필요성이 먼저 합의된 후 경쟁력이 논의될 수 있다는 의미임
 - ※ EU의 「Agenda 2000」에서도 '유럽의 농업이 캐나다, 미국, 호주와 같은 대농국가와 같은 가격경쟁력을 가질 수 없음'을 전제하고 논의를 시작하고 있음
 - ※ 일본은 한 때, '일본 농업은 살아남을 수 있는가?'를 둘러싸고 의견이 분분하였으나, 최근에는 '일본에 농업이 필요한가?'를 놓고 진지하게 고민하였음. 1999년 신농업법은 이 질문에 대해 농업·농촌이 필요하다는 국민적 합의 하에 제정된 것이라 할 수 있음
- 이 외에 농업 비전 설정에서 다음의 것들이 중요하게 다루어져야 함
 - 가격 뿐 아니라 안전성, 기능성 등 소비자 선호가 정확히 반영되는 생산·유통체계가 확립이 경쟁력 제고에 중요함
 - 다원적 기능을 제고할 수 있는 농업의 실질적 변화가 추진되어야 함
 - 농업연관산업의 규모가 확대되고 있으며, 농업의 효율성 제고는 농업 생산 뿐만 아니라 연관산업의 경쟁력과 밀접한 관계가 있음

3.2. 농촌에 대한 비전 논의 검토

- 농촌에 대해서는 ‘농촌주민의 편리한 삶의 공간’이란 전통적 비전에 최근에는 ‘도시민의 여가·휴양공간’으로서 농촌에 대한 논의가 활발해지고 있음
 - “농어촌은 자연환경과 전통문화가 어우러진 쾌적한 공간으로 탈바꿈”(농어업 특위 업무보고, 2011 농수산작업반)
 - “쾌적한 정주공간, 선진국형 농촌인구 구조, 활기 있는 지역공동체”(2001, 농정발전기획단)
- 이와 같은 농촌의 비전에 대해서는 별다른 이의가 제기되고 있지 않으나, 이는 합의가 형성되었기 때문이라기보다는 관련 당사자간에 주요 쟁점이 되지 않고 있기 때문으로 보임
 - 농민(단체)들도 농촌공간에 대한 정책 요구가 명확하고 심각하게 형성되지 않음
 - 도농 균형발전의 필요성이나 농촌 지역의 다원적 기능에 대한 사회적 공감에 있다고 하나, 실제로는 이러한 비전에 찬성하지 않는 異論이 적지 않음
 - 막대한 기반투자 비용을 들여 산골마을, 落島까지 유지해야 하는가? 인구 1~2천명에 불과한 면 지역까지 의료, 교육시설을 유지해야 하는가? 도로망을 잘 갖추고 접근성을 향상시키면 되지 않는가?
 - 쌀 등 거의 모든 농산물이 과잉된 상황에서 산간지 농업까지 유지해야 하는가?
 - 여가·휴양 공간으로서의 농촌의 기능이 있지만 4만개의 마을이 모두 유지되어야 하는가? 일부는 없어져도 그 기능을 하는 데에는 큰 문제가 없지 않은가?
 - 수자원 함양, 경관보전 측면에서라면 지역에 따라서는 林地化가 오히려 낫지 않은가?

- 보존해야 할 가치가 있는 전통문화가 유지되고 있는 마을이 실제 얼마나 있는가?
- 정부 각 부처의 정책을 보더라도 농촌, 특히 산간·오지 농촌에 대한 정책은 취약함
 - 행정자치부의 오지개발사업과 도서개발사업이 있으나, 대상 지역(면)은 농림부의 정주권개발사업에서 제외되어 있음
 - 양 사업의 사업비 규모와 내용 비슷
 - 건교부의 '개발촉진지구 사업'은 낙후지역 중 비교적 입지가 좋은 지역을 대상으로 추진되고 있으나, 폐광지구를 제외하면 민자유치 등 지역개발효과 미흡(낙후지역 중심지 개발 성격)
 - 재정자립도 등이 낮은 지역에 대한 국고차등지원제도가 있으나, 일부 복지정책에 적용될 뿐 지역개발사업에서는 활용되고 있지 못함
 - 농업부문에서 국고차등지원제도가 지속적으로 적용되는 사례는 농공단지 개발 정책 외에는 없음
- 중산간·오지 농촌 지역에서 '농지 휴경화와 농업의 축소,' '지역 인구의 감소,' '중심지 생활기반시설의 쇠락,' '사회활력의 저하'는 누적적 악순환을 이루고 있음. 농촌의 쇠퇴는 결국 농업의 다원적 기능을 저하시키고, 농업보호의 필요에 대한 납세자·소비자의 인식을 저하시키게 될 것이므로, '바람직한 농촌의 모습'에 대한 공감대를 형성하고 그러한 비전을 달성하기 위한 정책 수단의 확충이 중요함
- 이러한 기본 방향에 공감하더라도 농촌 공간에 대한 투자의 효율성과 재원 조달 가능성에 대한 판단은 중요함

3.3. 농업인·농촌주민에 대한 비전 논의 검토

- 전문경영인으로서의 농업인 육성, 농촌의 특성을 감안한 주민 복지제도 확충이 농업인(또는 농촌 주민)에 대한 비전으로 제시되어 왔는데, 최근에는 '계층별로 차별화된 소득안전망'이 중요하게 다루어지고 있음

- “농업인은 소득안전망과 복지제도를 통해 여유 있는 생활 영위”(농어업특위 업무보고)
 - 선도농(농업), 중소농(농외소득), 고령·영세농(복지정책)으로 구분
 - “농업인은 전문적 기술과 경영능력을 갖추고 타부문과 균형된 소득을 실현하는 경영인”(21세기 농정비전)
 - “일반농은 협동화·조직화를 통해 안정적 소득 실현, 선도농은 첨단 기술과 경영관리 지식을 갖춘 전문가, 노령농은 소득안전망 및 생산적 복지강화로 노후생활 안정”(2001 농정발전기획단)
- 농촌 주민의 복지 향상이 농업의 발전과 농촌사회의 안정에 중요하다는 공감은 어느 정도 형성되어 있다고 할 수 있으나, 열악한 복지여건을 획기적으로 향상시키기 위한 투자확대에 대한 공감은 불확실함
- 농촌 주민의 고령화, 복지 관련 시설에 대한 민간 투자의 어려움에 대한 배려가 충분히 제도화되지 못함
- 계층별 소득안전망 구축이라는 접근 방법에 대해서는 대체로 의견이 일치되고 있으나, 균형 있는 접근 가능성에 대한 우려도 표명되고 있음
- 농업정책에서 일부 상층농만 끌고 가고, 나머지는 포기하겠다는 것이 아니냐는 의구심과 비판이 있는 반면,
 - 농정에도 ‘선택과 집중’ 개념이 적극적으로 도입되어야 하고, 노령·영세농은 농정 대상에서 제외하고 복지정책으로 접근하여야 한다는 논의도 있음
 - 농림부와 기획예산처에서 논농업직불제의 대상 농가 경지규모 하한선(현재 0.1 ha)을 상향조정하려는 검토가 있었고, 새로 논의된 쌀농가 소득보전직불에서도 중대농층에 한정해야 한다는 주장이 있음
- 계층별 소득안전망 구축의 방향은 중요하고 선택과 집중도 필요하지만, 계층간 형평성을 감안하여 보완적 정책이 동시에 진행되어야 함

- 상업적 전업농을 주 대상으로 하는 경쟁력 제고와 농업소득 안정을 위한 정책, 중소농을 주 대상으로 하는 농외소득원 개발 정책과 함께 영세민을 대상으로 한 생활보장 정책 등이 동시에 균형을 이루어 제시되어야 함
- 개별 정책 프로그램이 특정 계층을 주 대상으로 상정하여 입안되더라도, 대상을 사전적으로 한정하는 것보다는 농가들이 선택할 수 있도록 하여야 함. 예를 들어 노령농·영세농에 대한 사회보장제(국민기초생활보장제, 농어민연금)가 확충되면 농가들은 자연스럽게 농정에서 빠져나갈 수 있게 됨
- 개방확대로 인한 가격 하락에 대한 직접지불은 전체 농가를 대상으로 하는 것이 타당함. 농업의 다원적 기능을 제고하기 위한 지원은 국토 관리자로서 의미가 있는 '실질적인 농가'로 규모를 제한할 수도 있으나, 구체적인 의무 준수를 조건으로 하는 것이 보다 바람직함
- 지역 자원을 활용한 소규모 가공산업이나 특산물 개발 등 지연산업의 발전, 농촌의 자연경관과 농사체험, 전통문화 등을 결합한 농촌체험관광(green tourism) 등 농외소득원 개발이 중요하지만, 단기간에 괄목할 성장은 기대하기 어려우므로 중소농층에 대해서도 농업소득의 제고가 필요하다는 점이 감안되어야 함

3.4. 농업·농촌의 비전 (재구성 안)

- 농업은 소비자에게 식품을 안정적·효율적으로 공급하는 산업, 공익적 기능을 제공하는 산업으로 발전
 - 농지자원이 효율적·계획적으로 관리되고, 생산·경영기술의 지속적 향상에 대한 투자와 농업 지원 확대로 국민 식품의 공급력이 적정 수준으로 유지됨
 - 쌀 등 곡물농업은 생산 축소가 불가피하나 적절한 면적을 유지함으로써 식량의 안정 공급과 전체 농업의 안정을 도모함

- 시장경제의 원리가 관철되어 농식품의 안전성, 품질, 원산지 등에 관한 정보가 소비자에게 정확히 전달되고 소비자의 선호가 생산에 반영되는 농식품 생산과 유통체계가 구축됨
 - 시장경쟁 과정에서 신기술, 새로운 작물, 해외 등 새로운 시장의 개발로 기술·자본 집약적 농업의 규모 확대가 가능
 - 농업은 생산 뿐 아니라 수확후 관리(post-harvest) 과정을 포괄하는 종합식품산업이자 식품가공과 외식 산업, 농촌관광 등과 연계된 복합 산업으로서 국민경제에서 중요한 비중을 점하는 산업으로 발전함
 - 농업의 공익적 기능에 대한 사회적 보상 시스템이 확립되고, 다원적 기능을 제고할 수 있도록 친환경농업으로의 전환 등 농업 자체의 변화가 이루어짐
- 효율적이고도 안정적인 농업경영체가 성장하여 농업생산의 주요 부분을 담당하고, 농가계층별로 차별화된 소득안전망이 확충됨
- 부문별, 지역별로 적합한 구조조정이 지속적으로 추진되어 전업적 경영체가 농업생산의 주요 부분을 담당하게 됨. 단, 이 과정은 정부의 자의적 개입이 아니라 시장에서의 경쟁에 의해 이루어져야 하며, 노령농가에 대한 사회보장 대책이 구조조정을 촉진할 수 있을 것임
 - 경영체별, 품목별로 다양한 직접지불제, 재해보험, 소득보험 등이 마련되어 가격 등락과 자연재해 등 경영불안정 요인에 농업인이 대응할 수 있게 됨
 - 성장 가능성이 있는 경영체에 대해서는 투자 자금 지원에 그치지 않고 생산·기술 교육과 컨설팅이 강화되어 경영능력을 제고할 수 있게 됨
- 농촌은 자연환경과 전통문화·녹색관광이 어우러진 쾌적한 정주공간으로 발전
- 농업인구는 줄어들지만 타산업 종사자, 은퇴 인구 등이 서로 보완하여 지역 커뮤니티를 형성하여 활력 있는 지역사회로 발전함

- 친환경농업을 바탕으로 도농교류와 녹색관광 등을 통해 도시민에게 새로운 여가·휴양공간을 제공하고 농업·농촌의 다원적 기능을 체험하는 장으로 활용됨
- 농촌의 주거·교통·교육·의료·문화 등 생활환경이 종합적으로 정비되고, 지역 특성을 감안한 사회복지 시스템이 개선되어 쾌적한 산업공간 및 생활공간으로 변모함
- 깨끗한 환경과 전통문화의 유지, 농촌주민의 다양한 사회활동의 진작은 이러한 농촌지역 발전의 필요 조건임

4. 새로운 패러다임과 농정개혁 방향

4.1. 정부 기능의 역할 재정립

- 정부는 시장을 조성하고 시장의 실패를 보완하는 역할을 수행함
 - 농업의 공익적 기능에 근거하여 적절한 국경보호와 국내보조를 유지하여야 함
 - 정부는 불특정다수에게 귀속되는 공공투자사업, 기술개발, 식량의 안정적 공급, 식품의 안전성 관리, 경영체의 위험관리, 환경 등 외부경제효과에 대한 보상, 경쟁에서 탈락하는 계층과 지역에 대한 지원에 집중함
- 국내에서의 농산물의 생산·유통·소비에서 시장경제 원리가 관철되도록 하고 정부의 자의적 개입을 최소화함
 - 농업발전은 개별경영체의 창의적인 노력과 경쟁에 의한 새로운 수요개발로 이루어진다는 사고의 전환이 필요함
 - 정부는 원칙적으로 개별 품목의 수급과 가격결정에 직접 개입하지 않고, 관련된 대내외 여건 변화와 비전을 제시하고, 관측정보 등을 제공하여 관련 주체들의 의사결정을 지원함

- 농업인과 가공업자의 생산물에 관한 정보, 소비자의 선호에 관한 정보가 생산-유통-소비 라인을 따라 정확히 전달될 수 있도록 시장 관련 제도를 개선하는데 중점을 둠
- 품목별·지역별 생산자단체가 자율적으로 수급조정을 하도록 하고 정부는 생산자단체의 자조금 형성에 대한 대응보조 등의 방식으로 일정액을 지원함
- 개별 생산자에 귀속되는 사업에 대한 자금 지원은 개방된 금융시장에서 공정한 경쟁과 심사에 의하도록 함

4.2. 농정전환의 방향

- 국내 보조는 투융자지원, 가격지원에서 다양한 직접지불 확대로 전환
 - 개별농가에 대한 투융자지원, 추곡수매 등 가격지원 정책의 한계를 인정하고, 다양한 직접지불방식으로 소득을 보전함
 - 직접지불은 개방으로 인한 급격한 가격하락에 대한 대응, 경영불안정의 해소와 농업의 다원적 기능 제고에 중점을 두며, WTO의 녹색조치 규정을 활용하여 지속성을 갖도록 함
- 생산정책에서 수요개발과 위험관리 중심으로 정책 전환
 - 직접 증산을 유도하는 정책보다는 국내외의 새로운 수요와 시장을 개척하여 농업생산이 파생적으로 증대되도록 함
 - 개별농가에 대한 지원도 투입재 지원과 수매 등 생산지원에서 급격한 가격변동과 재해의 위험을 흡수·완충할 수 있는 시스템 확립으로 전환함
- 농업생산 중심에서 환경보전, 지역, 주민복지를 중시하는 정책으로 전환
 - 식품안전성과 농업환경 보전을 위해 농업의 환경오염을 규제하고, 직접지불제 등 인센티브를 병행하여 생태순환형 친환경농업을 육성함

- 특히 수입사료 의존형 축산에 대해 지역총량 규제 등 제도를 마련하는 등 전면적인 개편을 검토
- Codex, 몬실가스협약, 생물다양성협약 등 국제규범에 합치된 농업체계를 구축

○ 중산간·도서 농촌의 생활기반 시설 정비

- 도로망, 공교육, 의료시설 등 대규모 사업에 대한 국가 투자 확대
- 중소규모의 생활·문화시설에 대한 지자체의 투자에 대해서는 차등보조를 확대하고, 민간 투자시설에 대해서도 국고보조제 시행을 적극 검토함

□ 중앙정부 중심의 하향적 농정에서 상향식 농정으로 전환

○ 지자체에 농정권한 이양 및 포괄지원방식으로의 전환

- 구체적 사업방향에 자율성을 갖도록 농림사업규정을 개정

○ 마을 활성화를 통한 아래로부터의 개발 지원 확대

- 개별 농가에 대한 지원 외에, 마을이 주체가 되는 사업 개발
· 예) 행자부의 ‘아름마을 가꾸기 사업’, 농림부의 ‘농촌녹색체험마을 사업’, 강원도의 ‘새농촌건설 운동’ 등

○ 단, 가격하락에 대응한 직불제, 기초기술 개발에 대한 투자와 시장질서의 확립 등을 위한 제도 개선은 중앙정부가 담당

4.3. 주요 과제와 시책

가. 효율적이고 공익적인 농업체계의 구축

□ 원활한 구조조정을 위한 제도 정비

○ 전환기 농지제도의 방향 정립

- 소유규제를 완화하는 대신 이용규제 강화

○ 건실한 창업농 및 경영체 지원체계 확립

- 신규취농 활성화, 가족경영 협약제도로 가족농 경영을 강화
- 경영컨설팅 지원체계 확립

- 자율과 창의를 뒷받침하는 금융시스템 구축
- 협동조합의 기능 재정립과 경제사업 활성화
 - 회원조합 구조조정과 운영구조 개선
- 농업의 새로운 성장동력 발굴
 - 대체작목등 신상품 개발과 지원 체계
 - 적극적인 해외시장 개척으로 농산물 수출 촉진
 - 정보화를 통한 농업의 새로운 활로 모색
 - 생명공학 등 미래농업을 준비하는 연구개발 체계와 투자 확충
- 농산물 유통시스템의 선진화
 - 선진적 산지유통시스템 구축
 - 산지의 규모화, APC 중심 수직통합, 전국권 품목협동조합 설립
 - 도매시장 운영개선으로 경쟁력 강화
 - 소비자지향의 유통인프라 구축
 - 일관적 품질관리시스템과 수확후관리 기술 체계 구축
 - 효율적인 물류시스템 구축
 - 전자상거래 등 농산물 유통정보 네트워크화
- 소비자 지향의 안전·안정적 농식품 공급
 - 소비자 보호를 위한 식품표시제도의 확충과 소비자 교육·홍보 강화
 - 식품의 안전성 제고를 위한 관리조직 개편과 검사기준 합리화
 - 식품가공산업 육성으로 국내농업과의 연계 강화
 - 국내산 농산물 소비촉진
- 친환경 농업을 통한 지속적 발전
 - 지역순환형 농업시스템 구축
 - 지역단위 농업환경부하 모델 구축과 환경오염 총량제 실시

- 환경친화적 축산업 육성
 - 축산분뇨 자원화
- 친환경농업을 위한 생산기술 개발, 자재인증 등 인프라 구축
- 직접지불제의 확충 등으로 소득안정 지원
 - 가격하락에 대응한 소득보전 직접지불제의 도입
 - 농업의 다원적 기능을 제고하기 위한 조건불리 직불제 등 도입
 - 농업투입재 지원, 조세 감면으로 농어가 부담 경감
 - 각종 투입재의 소비세 부담 경감 및 농업용 석유제품 면세제 개선
 - 농업소득세의 합리화
- 위험관리시스템 구축으로 전업농의 경영안정 도모
 - 생산자단체 주도의 수급조정과 가격안정
 - 농작물보험 및 가축보험 확대 및 도입
 - 중장기적으로 경영을 단위로 한 농업경영안정 대책 도입

나. 중요한 농촌 건설과 주민복지의 증진

- 농촌지역 정주 여건의 개선
 - 농촌 중심도시와 소도시 개발로 안정된 정주 체계 구축
 - 생활기초시설, 공동이용시설 등 정비로 주거 환경 개선
 - 환경친화적인 자연공간 정비로 농촌경관 형성
 - 대중교통 여건 개선
 - 농촌 계획 및 개발 체계의 조정
 - 농어촌개발업무 부처간 실무협의체 구성 및 통합 시행지침
 - 재원 확충 및 지방양여금 배분 방식 개선 등
- 다양한 소득원 창출과 농촌경제 활성화
 - 농촌지역 산업화

- 농공단지 개선, 지연·향토산업의 육성
- 인력 훈련과 취업지원, 경영컨설팅 등 교육·훈련 강화
- 농촌관광 활성화를 위한 기반 정비와 프로그램 개발
- 전원주택과 주말농원 개발, 복지시설 유치 등으로 도시자본 유치

□ 농업·농촌 교육여건 개선

- 농촌학교 운영 개선
 - 농촌지역에 적합한 학교운영모델 개발
 - 학교와 지역사회의 연계
- 농업계 학교 교육의 발전방안과 제도 개선

□ 농촌지역 의료서비스 개선

- 농어촌지역 공공보건의료기관의 기능 강화
- 지역보건의료계획의 내실 있는 추진
 - 공공과 민간의 협력체계 구축으로 지역내 의료자원의 효율적 활용
- 오·백지 도서 지역의 응급의료체계 구축

□ 농촌 복지제도 확립

- 농어촌복지특별법 제정
- 국민연금 보험료 국고 지원제도의 개선
- 국민건강보험료 부과체계 및 경감제도의 개선
- 국민기초생활보장 수급기준의 개선
 - 소득인정제, 부양의무자 구분 및 부양능력 판별기준의 개선
- 사회복지서비스의 확충
 - 영유아, 여성, 노인 등 취약계층의 복지 확충
 - 문화 네트워크 구축

참고 : 농업·농촌의 변화 전망과 목표 (2011년까지)

- BT, IT 기술 활용, 시장을 통한 경쟁과 집중, 국내외의 새로운 수요를 개발하여 개방확대로 인한 농업의 축소를 최소화함
 - 농림업 부가가치 성장률 -1% 전망에서 -0.3% 대 유지
(2001년 22.7조원에서 2011년 22.0조원 : 1995 불변가격 기준)
- 그러나, 농산물 가격 하락으로 총농업소득은 감소 전망
 - 신수요 개발, 규모확대, 비용절감 등을 통해 소득 감소를 최소화하더라도 '01년 13.8조원에서 '11년에 10.6조원으로 감소 (실질 기준 연평균 2.6% 감소)
- 부실농가 퇴출, 노령농가의 탈농 증가 등으로 2011년의 농가호수는 90만호 정도로 유지(연평균 4% 감소, 전망치는 97만호임)
 - 농가의 계층 분화가 가속되어 15만호의 전업적 경영체가 농업생산의 절반 이상을 담당할 것으로 전망
- 따라서, 호당 농업소득은 연평균 1.5% 정도 증가할 것으로 전망할 수 있음(실질 기준)
- 농업·농촌의 다면적 기능에 대한 수요개발로 농외소득은 연평균 3% 정도 증가.
- 여기에 다양한 직접지불제를 통해 총 규모 2조원 호당 220만원 정도의 소득을 보전하게 되면(2011년 기준) 농가소득은 연평균 3% 내외 증가할 것임
- 농가인구는 '01년 393만명(8.4%)에서 '11년에는 240만명(4.8%) 수준으로 감소할 것으로 전망

< 주요 지표 전망 >

구분	2001	2005	2011	'01~'11 변화율 (%)
농림업 부가가치 (10억원, '95 불변)	22,651	22,138	21,956	△ 0.3
그중 쌀	7,799	7,030	5,961	△ 2.7
채소(노지, 시설)	5,386	5,674	6,320	1.6
과수	2,947	3,083	3,275	1.1
축산	3,738	3,734	3,976	0.6
총농업소득 (10억원, '95 실질)	13,802	13,603	10,647	△ 2.6
농가소득 (천원, '95 실질)	21,635	25,160	28,805	2.9
농업소득	10,196	11,827	11,828	1.5
농외소득	7,085	7,844	9,297	3.0
이전수입(직불 포함)	4,354	5,489	7,680	5.8
농가 호수 (천호)	1,354	1,150	900	△ 4.0
농가 인구 (천명)	3,933	3,200	2,400	△ 4.8

※ 투융자 확대 등 정책변수를 고려한 수치임