정책연구보고 P43 / 2001. 9

한국 경제의 비전과 전략 (농수산분야)

한국농촌경제연구원
이 정 환 부 원 장
김 정 호 연 구 위 원
박 동 규 연 구 위 원
오 내 원 부연구위원
송 미 령 전문연구원
한국해양수산개발원
신 영 태 부연구위원
한국개발연구원
이 진 면 전문연구원

한국농촌경제연구원

빈 면

머 리 말

이 보고서는 재정경제부가 추진한 『한국경제의 비전과 전략(Vision 2011 Project)』 가운데 농수산부문의 연구결과이다. 재정경제부는 지난 5월에 본 연구 프로젝트를 구상하였으며, 구조개혁의 기본틀이 마련된 시점에서 10년 후의 우리 경제사회의 모습과 추진과제를 제시하고 21세기 선진경제 진입의 기틀을 마련하기 위하여 총 16개 분야로 나누어 정부부처와 국책연구기관 등이 합동으로 작업하도록 하였다.

최근 농수산업·농어촌의 여건이 빠르게 변하고 있으며, 더욱이 앞으로의 농정 여건은 과거의 연장이 아닌 새로운 패러다임이 전개될 전망이다. 세계무역기구(WTO) 체제의 성숙, 지역경제블록화와 자유무역협정(FTA) 등으로 개방화가 진전되면서 국제 규범이 국내 정책에 접목되는가 하면, 디지털 경제와 탈산업 사회로 이행하면서 전통적인 산업구조의 개편이 요구되고 있다. 따라서 농수산 분야의 비전은 선진경제의 방향과 조화를 이루어야 하며, 이를 실현하기 위한 정책도 국민적인 이해와 공감대를 바탕으로 일관성 있게 추진되어야 할 것이다.

이 보고서를 마무리하기까지 짧은 기간에 결과를 정리한 연구자들의 노고를 치하하고, 특히 「비전 2011 프로젝트 농수산발전반」의 위원으로 참여해 주신 정부 부처와 유관기관 및 단체의 관계자 여러분께 감사드리며, 이 보고서가 관련정책 수립에 유용하게 활용될 것을 기대한다.

2001. 9.

한국농촌경제연구원장 **강 정 일**

빈 면

목 차

추 진 개 요 1

요 약 7

Ⅰ. 농수산부문의 여건 전망 19

1. 대외적 여건 19

2. 대내적 여건 24

Ⅱ. 농수산부문의 현황과 과제 28

1. 주요지표의 변화 추이와 현황 28

2. 농수산부문의 발전방향과 정책과제 34

Ⅲ. 농수산부문의 핵심과제 38

1. WTO 재협상에 대응한 쌀산업의 발전 38

2. 개방화 시대의 농가소득 안정제도 확립 50

3. 농산물의 새로운 수요창출과 첨단농업 육성 69

4. 농외소득원과 취업기회의 확충 82

5. 농어촌지역의 기초생활여건 정비 96

6. 연안해역의 생산력 회복과 쾌적한 환경 조성 113

부록: 『Vision 2011 Project』 개요 127

빈 면

추 진 개 요

1. 배 경

○ 재정경제부는 2001년 5월 18일 경제정책조정회의에서 『한국 경제의 비전과 전략(Vision 2011 Project) 추진계획』을 보고하고, 관계부처와 연구기관 등으로 작업반을 구성하여 검토하도록 함.(부록 참조)

○ 『비전 2011 프로젝트』는 구조개혁의 기본틀이 마련된 시점에서 10년 후의 우리 경제사회의 모습과 추진과제를 제시하고 21세기 선진경제 진입의 기틀을 마련하는데 주된 목적이 있음.

○ 『비전 2011 프로젝트』는 '열린 세계, 유연한 사회'를 모토로 삼아 세 부과제로 16대 과제를 선정함.

- 효율적인 시장시스템 구축
  - ① 기업관련 선진시스템의 정착
  - ② 금융시스템의 선진화와 금융안전망 강화
  - ③ 노동시장 유연성 제고와 상생의 노사관계 구축
  - ④ 건전한 국가재정과 「e-Government」 구현
- 동북아 지식정보강국으로의 부상
  - ⑤ 창조적 인적자원 양성
  - ⑥ 여성과 경제발전
  - ⑦ 지식정보강국 구현
  - ⑧ 지속성장을 위한 새로운 성장동력 발굴
  - ⑨ 에너지·자원의 효율적 수급체계 정립
  - ⑩ 동아시아경제에서의 새로운 역할

⑪ 기간교통망 확충과 물류 네트워크 구축

● 국민의 풍요롭고 쾌적한 삶 보장

⑫ 생산적 복지 실현

⑬ 문화를 통한 삶의 질 향상

⑭ 농어업 구조의 선진화와 농어촌경제 활성화

⑮ 지역간 균형발전

⑯ 환경과 개발의 조화

○ 농업분야는 「농수산발전반」(부록 참조)을 편성하여 수산분야와 함께 검토하였으며, 전체적으로는 '농어업 구조의 선진화와 농어촌경제 활성화'라는 범위 안에서 세부과제를 검토함.

2. 추진경과

○ 『비전 2011 프로젝트』는 한국개발연구원(KDI)이 총괄하도록 하여 농수산분야는 한국농촌경제연구원(KREI)이 간사기관으로 지정됨. 이 지침을 토대로 5월에 「비전 2011 프로젝트 농수산발전반」(부록 참조)을 편성하여 작업에 착수함.

○ 농수산분야의 제1차 및 제2차 회의를 다음과 같이 개최하고 검토과제와 추진일정 등에 대하여 논의함.

- 일시 : 2001. 6. 21(목) 15 : 00~17 : 40
- 장소 : 한국농촌경제연구원 중회의실

※당초 제1차 회의는 KREI에서 작업반 발족 및 과제검토를 실시한 후 제2차 회의(과제확정 회의)를 KDI에서 개최할 예정이었으나, 시간 절약을 위해 KREI에서 연속 개최함.

- 참석자

<농수산발전반> : 이정환(반장, KREI 부원장), 김정호(간사, KREI), 박영근(농림부), 이선준(해양수산부), 이진면(KDI), 오내원(KREI), 신영태(한국해양수산개발원), 박진도(충남대학교), 박시룡(서울경제신문), 고영곤(농협중앙회), 김선기(한국지방행정연구원), 홍성찬(공주대학교)

<총괄반> : 설광언(KDI), 김주훈(KDI), 정 진(재정경제부)

○ 이 회의에서 농수산분야의 검토과제로, 농어업인의 소득과 복지향상, 농업의 다원적 기능 제고, 식량안보 달성, 농어촌지역의 활성화 등을 상정하고 6개 핵심과제와 3개 쟁점과제를 선정함. 이들 과제에 대하여 연구기관 전문가가 초안을 작성하되, 농림부 및 해양수산부가 최근에 수립한 중장기정책을 참고하도록 함.

<핵심과제 선정>

과 제 명	담 당 자
WTO 재협상에 대응한 쌀산업의 발전	KREI 박동규
개방화 시대의 농어가소득 안정제도 확립	KREI 오내원
농수산물의 새로운 수요창출과 첨단농업 육성	KREI 김정호
농어촌 소득원과 취업기회의 확충	KREI 오내원
농어촌지역의 기초생활 여건 및 복지제도 정비	KREI 송미령
연안해역의 기초생산력 회복과 쾌적한 환경조성	KMI 신영태

<쟁점과제 선정>

과 제 명	담 당 자
쌀산업 정책의 전환과 직접지불제 확대	KREI 김정호
농어촌 생활기초시설의 적정 배치와 활용도 제고	KREI 송미령
상업적 어업과 해양레저의 해면이용 조정	KMI 신영태

○ 쟁점과제에 대해서는 총괄반의 지침에 따라 공개토론회를 통하여 의견을 수렴하도록 하여, 농수산분야의 쟁점과제 3개 과제에 대해서는 다음과 같이 공개토론회를 개최함.

○ 수산분야

- 일시 : 2001년 8월 16일(목) 오후 2시
- 장소 : 한국개발연구원 대회의실
- 주제 : 해양관광을 통한 어업외 소득의 증대
  - 필요성, 제약요인과 추진 방향 -
- 주제발표 : 신영태(한국해양수산개발원 부연구위원)
- 사회 : 최정윤(부경대학교 교수)
- 토론 : 김성귀(한국해양수산개발원 실장), 김수완(제주도 해양수산과장), 김인영(풍등출판사 사장), 김진호(강릉시 영진어촌계장), 박동림(한국낚시연합 전무), 심호진(해양수산부 자원관리과장)

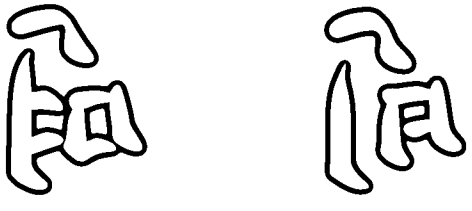
○ 생활개선분야

- 일시 : 2001년 8월 17일(금) 오전 9시 30분
- 장소 : 한국개발연구원 대회의실
- 주제 : 농어촌지역의 기초생활여건 정비, 어디까지 할 것인가
  - 현황과 쟁점 -
- 주제발표 : 송미령(한국농촌경제연구원 전문연구원)
- 사회 : 이정환(한국농촌경제연구원 부원장)
- 토론 : 김경환(서강대학교 교수), 김정연(충남발전연구원 연구위원), 박양호(국토연구원 선임연구위원), 방기성(행정자치부 지역진흥과장), 배종하(농림부 농업정책과장), 윤원근(협성대학교 교수)

○ 쌀산업 분야

- 일시 : 2001년 8월 17일 (금) 오후 2시
- 장소 : 한국개발연구원 대회의실
- 주제 : 개방화 시대의 쌀산업 정책과 직접지불제도
  - 쟁점과 추진방향 -
- 주제발표 : 김정호(한국농촌경제연구원 연구위원)
- 사회 : 이정환(한국농촌경제연구원 부원장)
- 토론 : 고영곤(농협중앙회 조사부장), 곽노성(동국대학교 교수), 김종진(농림부 식량정책과장), 설광언(한국개발연구원 선임연구위원), 윤석원(중앙대학교 교수), 이상일(대한매일신보 논설위원)

○ 이와 같은 논의 과정을 통하여 작성한 핵심과제 초안에 대하여는 종합적으로 농림부 및 해양수산부 정책담당자의 의견을 수렴하여 최종 보고서로 작성함.



빈 면

요 약

1. 농수산부문의 여건 전망

< 무역자유화와 시장 개방의 진전 >

□ WTO 체제의 정착과 무역자유화가 진행되는 추세속에 농수산부문도 본격적인 국제경쟁 시대로 진입

- ○ 현재 논의되고 있는 뉴라운드의 기본방향도 자유무역과 시장경제원리에 입각한 무역질서의 구축에 두고 있으나, 농산물 분야는 수출국과 수입국간의 견해 차이가 극명하게 나타나고 농업의 다원적 기능을 인정하는 것에 대해서도 논란이 많아 협상의 타결까지는 난항이 예상됨.

- ○ WTO 뉴라운드를 통한 수산물의 무관세화 또는 관세의 추가 인하 및 보조금 감축이 요구되고 있음.

□ 중국의 WTO 가입과 자유무역협정(FTA) 논의의 진전으로 농산물 시장개방 압력은 증대될 전망

- ○ 금년 11월 WTO 각료회의가 예정대로 진행되고 중국의 WTO 가입절차가 완료되면 채소, 과일 등에 대한 시장개방 압력이 거세어질 것이며, 중국의 국제시장 진입으로 소맥, 옥수수 등의 국제가격이 교란되면 국내 사료가격 등에 파급 예상

- ○ 일본 등 동남아 시장 겨냥한 중국 농산물과의 경쟁이 치열해지는 반면, 고급 농산물을 중심으로 대중국 수출 가능성도 커짐.

○ 남북한 교류가 본격화되면서 북한산 농산물의 반입이 우리 나라 농산물 수급에 영향을 줄 가능성이 있음.

< 대내적 여건 >

□ 전체 경제가 선진국형의 성숙단계로 진입하면서 물가의 구조적 안정 기조가 정착되고 농산물 가격은 전반적 하락 추세 전망

○ '90년대 초반까지 농업성장을 주도했던 과실, 채소류 생산이 정체되거나 줄어들고, 쌀 재고도 증가하여 농업의 저성장 시대가 될 전망임.

□ 식품소비구조가 변화하고 수요가 다양화되어 유통변화로 이어짐.

○ 수입농산물에 의한 국내시장의 교란요인은 커지며, 농산물 가격의 전반적인 하락은 소수 수익성 있는 작목으로의 생산집중을 유발하여 농가소득의 불안정성을 가져올 가능성

○ 농수산물 시장의 주도권이 생산자에서 소비자로 전환되며, 고소득 시대에 따라 식품 소비가 다양화되고, 외식산업의 빠른 성장이 예상됨.

○ 식품시장 규모가 커짐에 따라 저장·가공부문의 역할은 계속 증대되고, 유통경로가 전문화·다양화되면서 할인점, 전문점 등 대형소매기구의 시장 지배력도 증가 예상

○ 소매유통 변화에 따른 산지유통과 도매유통의 변화가 예상되고 특히 전자상거래 및 기업적 전문 유통주체에 의한 유통이 중요해 질 전망임.

□ 농업인구의 감소세가 지속되고 경영주는 노령화하는 반면, 신규 창업인력의 부족이 건전한 농업발전과 지속성 유지에 제약요인으로 작용 예상

○ 농가인구 감소세가 지속되어 2011년 농가인구 비중은 5% 수준으로 전망됨.

- 20대 농가인구는 2010년까지 연 17.3%씩 감소되나, 70세 이상은 연 2.2%씩 증가하여 농가 인구구조의 불균형 전망

○ 65세 이상 경영주의 비율은 '99년 32%에서 2010년 45% 수준으로 높아질 전망

□ 농수산업 관련 종사자들 사이에는 아직도 시장기능에 부정적이고 전통적인 보호주의 입장을 옹호하는 견해가 지배적인 반면, 선진국가로 진입함에 따라 농어촌의 공익적 기능은 더욱 증대될 전망

○ 식량안보, 국토·환경보전, 토지비축 등 농업의 국가적 차원의 역할뿐만 아니라 농촌사회 유지, 도시집중 억제, 농업고용, 노령인구 부양 등의 사회적 기능도 계속 증가할 것임.

○ 따라서 농수산정책의 효율성과 투명성을 확보하여 국민의 공감을 얻을 수 있는 방향으로의 정책전환이 시급함.

<선진국 농수산정책의 시대 조류 >

□ WTO 출범 이후 세계 농업정책은 개방과 시장기능을 중시하면서도 농가경영과 소득안정 지원을 강화하는 추세

○ 자유무역체제 하에서 가급적 시장왜곡 현상을 줄이고 농업을 더욱 경쟁력 있는 산업으로 유도한다는 차원에서, 농정개혁에 관

심을 기울이고 가격지지를 감축하는 대신, 생산과 연계되지 않은 직접지불이나 환경보전, 농촌지역의 유지 등에 관한 지원을 강화해 나가고 있음.

□ 식품의 안전성에 대한 국제적 관심 증대

○ 다이옥신(Dioxin), 구제역(FMD), 광우병 등 질병의 유해물질의 국경없는 전파로 검역, 방역, 잔류물질 등 안전성 문제가 생산만큼이나 중요해짐.

○ 유전공학 등을 통한 기술혁명은 농업 생산성의 획기적 향상이라는 긍정적 측면이 있는 반면, 유전자변형농산물(GMO)의 환경·인체에 대한 안전성을 둘러싸고 정책적 관심이 고조

□ 농업의 다원적 기능(Multifunctionality)에 대한 인식 확산

○ 농업이 가진 본래의 국통환경 보전기능이나 지역사회 유지기능이 농산물의 생산 기능 못지 않게 중요하다는 인식이 강조되면서, 최근에는 지속가능한 농업(sustainable agriculture) 또는 친환경농업 등으로 구체화되고 있음.

□ 신해양법 시대의 도래

○ 동북아 3국을 포함한 세계 연안 각국의 배타적 경제수역(EEZ) 선포로 우리 나라 어선의 조업어장이 대폭 축소됨.

- '99년말 현재 151개 연안국 중 123개국이 200해리 수역을 선포, 세계 주요 어장의 90%가 연안국의 EEZ 내에 포함됨.

- 한·중·일 어업협정으로 인해 일본 및 중국 수역내 우리 나라 어선의 전통적 조업어장 일부를 상실함.

2. 농수산부문의 발전방향과 정책과제

<농수산부문의 발전 방향>

□ 국민들의 공감과 지지에 기초한 농수산부문의 발전방향 설정

- ㅇ 농수산분야의 재정투융자가 효율적으로 활용되고, 농수산업이 국토환경 보전에 기여하며 소비자 국민들로부터 어느 나라보다도 안전한 농산물을 생산하고 있다고 인식되어야 함.
- ㅇ 국민 수요에 부응하는 소비자 지향적 농식품 생산과 유통체계의 구축 및 생산·가공·유통·투입재 분야까지 포괄하는 복합산업화를 통해 농업의 선진화를 추구

□ 국민 식량의 공급 기능을 안정적으로 수행하면서 국제경쟁력을 갖추어 가는 체질 강한 농업을 구축

- ㅇ 국민식량의 자급목표 설정과 농지의 효율적 관리, 농업 구조조정과 경영혁신 지원 및 지식농업의 육성과 기술개발 투자 등으로 경쟁력을 강화
- ㅇ 지식기반 경제사회에 대비하여 생명공학(BT), 정보통신기술(IT) 등 첨단과학기술을 농업과 접목시키는 선진국형 고부가가치 산업을 지향

□ 농어촌지역이 자연환경과 전통문화·녹색관광이 어우러진 쾌적한 정주공간으로 발전될 수 있도록 농촌의 다원적 기능을 확충

- ㅇ 국민소득이 증가하고 토요 휴무제가 도입되면서 전원생활, 관광·휴양공간으로써 농어촌지역의 중요성이 점차 부각되고 있으며, 친환경농업을 바탕으로 도농교류와 농촌녹색관광(green

tourism) 등을 통한 농촌경제의 새로운 활로를 모색할 필요

○ 농어촌이 타산업 및 도시인구와 공존할 수 있는 쾌적한 산업공간 및 생활공간이 될 수 있도록 종합적인 농어촌지역 정비 추진

< 주요 정책과제 >

□ 2004년 WTO 쌀 재협상에 대비하여 쌀수급 안정을 근간으로 무역자유화 흐름에 맞는 수준으로 양정제도를 정비하는 작업이 필요

○ 따라서 양정 여건 변화에 대응한 양정제도 개편, 쌀 수급 조정과 쌀산업의 경쟁력 제고 등을 포함하는 종합대책 마련이 시급

○ 특히 미곡종합처리장의 사업성 향상을 위한 정책을 강구하고, 농가 소득 보전을 위해 직접지불제도 지원 수준을 강화

□ 농업의 새로운 성장동력 발굴과 농수산물에 대한 내수기반 확대

○ 시장개방 확대로 인하여 국내 농업이 위축되는 상황에서 농업의 지속적인 발전을 위해서는 새로운 농산물·농식품에 대한 수요(기능성 식품 등)를 창출하는 동시에 농업의 새로운 성장동력의 발굴이 필요

○ 자원이 부족한 우리 실정에서 농업의 지속적인 발전을 위해서는 유전공학, 생명공학 등 첨단과학기술의 개발과 응용이 중요하며, 따라서 연구개발(R&D) 정책이 강화되어야 함.

□ 농수산물 수급안정기능의 강화와 농어가 경영안정 지원 확대

○ 개방화에 따른 수입농산물의 증가로 국내가격의 교란 현상이 점점 커지는 추세이며, 대부분의 국내 농산물이 수요 측면에서 포

화 상태에 이른 실정이기 때문에 약간의 생산 변동에도 가격 등락이 심하게 나타남.

○ 따라서 농업관측을 강화하고 자조금지원 등을 통해 생산자조직의 자율적인 농산물 수급안정을 도모하는 동시에, 가격등락이 심한 품목에 대해서는 유통협약, 유통명령제 등 실효성 있는 가격안정 장치를 마련해야 함.

○ 농어가 소득 불안을 완화하고 경영안정을 도모할 수 있도록 농작물재해 보험제도를 정착·확대하고 WTO에서 가격지지 보조가 축소되는 것에 대응하여 시장지향적 농정개혁의 보완 수단으로 직접지불제 확대 등 소득안정 장치를 마련

- 경영이양 직접지불제도를 강화하여 농업구조개선의 촉진과 경영규모 확대를 도모하는 등 개별 정책이 아니라 전체 농정의 틀 속에서 추진

- 장기적으로 개별 경영체별로 갹출금 불입계정을 만들거나 보험방식으로 생산감소·가격하락을 종합적으로 보전해 주는 소득안정 직접지불제 프로그램 도입을 검토

□ 농어촌 소득원과 취업기회의 확충으로 농외소득 지원

○ 수입개방 확대와 수요 정체로 인한 농산물가격의 상대적 하락으로 농업소득 전망은 매우 불투명하며, 농가인구의 노령화로 농외소득의 증대도 기대하기 어려움.

○ 농가소득의 정체는 농어촌의 다원적 기능을 감소시키므로 농어촌의 활성화와 자주적 발전을 위해서는 소득원 발굴과 취업기회 창출이 긴급한 과제임.

○ 농촌인구의 감소와 노령화에 따른 노동력 부족으로 농공단지와 같은 피고용 취업형 농외소득 증대에는 한계가 있으므로, 농촌지역의 부존자원을 최대한 활용하여 지역의 비교우위를 살리는 방향으로 다양한 2·3차 산업 개발이 필요

○ 농어촌의 깨끗한 자연경관, 향토 문화유산 등에 대한 도시민들의 여가 수요가 새로운 농외소득원으로 개발될 수 있으므로 도·농교류 및 그린투어리즘을 활성화해야 함.

- 그린투어리즘은 중고령자와 여성까지 포함하여 다양한 농촌인력이 농업경영 내지 소규모 가공판매업이나 직접지불제도 및 지역개발과 연계하여 추진할 수 있다는 장점이 있음.

□ 농어촌지역의 기초 생활여건 개선 및 도·농간 복지격차 완화

○ 농어촌지역의 혼주화가 빠르게 진행됨으로써 농어촌의 정주체계, 농촌 취락구조, 기초생활시설의 배치 등 기존의 개념과 정비방식에 대한 재검토가 필요함.

○ 전원생활, 관광·휴양공간 등 농촌지역의 다원적 기능을 고려하여 친환경적 농촌 정비체계가 확립되어야 함.

○ 농어촌의 교육·의료·문화 등 기초복지 강화를 위한 인프라 구축과 서비스 질의 개선 및 노령농업인·여성·아동에 대한 복지지원이 강화되어야 함.

□ 연안해역의 생산력 회복과 쾌적한 환경 조성

○ 연근해어업의 발전을 위해서는 연근해어업 전반에 대한 구조조정과 병행하여 업종간 분쟁조정을 필요하고, 양식적지에 대한

조사를 토대로 한 전면적인 양식시설의 재배치가 필요함.

- 양식시설 재배치는 어장정화사업과 동시에 추진하며, 이와는 별도로 휴식이 필요한 양식어장은 직접지불제를 전제로 휴식년제를 실시

- 연근해어업 문제를 해결하기 위해서는 과도한 상태에 있는 어선세력을 적정한 수준으로 조정하는 것이 시급한 과제

○ 어장환경오염의 개선을 위해서 환경개선시설의 확충과 함께 어장정화를 위한 관련법의 정비와 유사사업의 통합 등을 추진

○ 전국 해안을 10개 해양관광개발권역으로 구분하여 거점 해양관광도시를 지정하고 해양친수 문화공원을 조성하여 시민휴식공간을 확충해 나아감.

○ 유어(遊漁)는 어가소득 증대를 위한 수단이라는 점에서 활성화되어야 하지만, 일정 해역에 대한 상업적 어업과 유어자의 입어를 합리적으로 배분하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 함.

3. WTO 재협상에 대응한 쌀산업의 발전

< 쌀 산업의 여건 전망 >

□ 쌀 소비는 감소하는 반면, 생산력의 증가로 2000년부터 쌀 과잉 기조가 가시화

○ 쌀 소비량은 1984년 이후 감소세가 지속되는 추세

- 연평균 쌀 소비 : ('90~'97) △2.1% → ('99~'00) △3.4%

○ 벼 재배면적의 확대와 단수 증대에 힘입어 국내 생산량이 안정되는 한편, 최소시장접근(MMA) 물량은 점차 증가 추세

- '96년 이후 벼 재배면적은 연평균 5.5천 ha씩 확대

- MMA : ('95년) 5만톤 → ('04년) 20만톤 수준

○ 2000 양곡년도말 재고량은 98만톤(재고율 19%)으로 늘어나 FAO권장 수준(17~18%)을 상회함

□ 쌀의 공급과잉 기조가 계속되고 MMA 물량이 확대되면 쌀값이 하락될 가능성이 크고 쌀소득 비중이 높은 상황에서 농가경제의 충격으로 나타날 가능성

○ 반면에 쌀값 하락을 억제하기 위해 재고율을 높게 유지할 경우에는 관리비용이 증가하는 문제를 초래함.

○ WTO 국내보조(AMS)의 대부분인 1조 5천억원 정도가 쌀 수매제도 유지에 사용되고 있으므로, 새로운 농가 소득보조 정책을 개발에 제약

□ WTO 체제에서 정부수매 물량은 매년 감축되고, 쌀 수매제도가 민간유통 활성화를 저해하는 역기능

○ 농가 쌀 판매가격은 수급여건에 의해 결정되므로 수매가격을 인상해도 과잉기조에서 산지가격에 영향을 주지 못할 가능성이 나타남.

- 쌀 수매의 소득 지지효과는 2000년 920억원 수준으로 추정

○ 정부 수매가격이 시장가격에 영향을 주지 못하는 상황에서, 수매가격 인상은 수매량을 더욱 감소시켜 시장 출하량을 증가시키

게 되고 결과적으로 시장가격의 하락을 심화시킬 우려

□ 정부수매 감소, 쌀 재고 증가로 미곡종합처리장(RPC)의 경영 악화가 심화되고 산지 쌀 유통기능이 약화될 우려

○ 쌀 계절진폭이 축소되면서 RPC 경영 상태가 부실한 실정임.

- 2000년 현재, 농협 RPC 중 54%가 적자 상태이며, 일부 RPC의 경우 사업수입이 가변비용보다 낮은 것으로 파악됨.

○ 앞으로 정부수매량이 줄고 RPC의 매입량이 증가할 것으로 예상되나, RPC 경영이 부실화되어 유통기능이 약화될 경우 산지 쌀 유통기능을 활성하는데 어려움을 야기할 수 있음.

< 쌀산업의 정책 방향 >

□ 쌀산업의 당면과제는

① 2004년까지 수급안정을 도모하고 MMA 이외의 추가 수입이 없도록 하며,

② 2004년 재협상에서 우리 나라의 입장을 충분히 반영하여 유리한 결과를 관철시키고,

③ 2005년 이후 관세화에 의해 시장개방이 되더라도 쌀산업 안정이 유지되도록 경쟁력을 확보하는 것임.

□ 2003년까지 쌀 관련 제도와 정책을 사전 정비하여 대외협상력을 높이고 개방화에 따른 충격을 완화

○ 쌀 수매·방출이 시장가격을 왜곡하지 않도록 시장기능에 의한 수급균형을 도모하고 적정 계절진폭 형성을 유도

○ RPC를 중심으로 생산, 수매·가공, 판매의 계열화 체계를 확립하여 민간유통 기능을 활성화

○ WTO 규정에 의한 보조금 규모가 감축되는데 대응하여 정부수매제도의 중장기 개편 방안 강구

□ 쌀산업의 경쟁력과 사업성 향상을 위한 정책을 추진

○ 산지별, 품종별로 소비자의 선호가 반영된 가격을 형성토록 함으로써 양질미 생산체제를 유도

○ 쌀 경영규모 확대를 병행하여 생산비를 절감하고 총소득을 증대시키는 경영전략을 추구

○ 새로운 정책체제로 이행하는 과정에서 예상되는 미곡시장 불안을 최소화하기 위해 정부의 재고관리 강화, 소비촉진 등을 추진

□ 농가소득 보전을 위하여 직접지불제도에 의한 지원규모를 확충

○ 세계적으로 WTO 허용대상 보조금은 증가하는 추세로서 선진국도 농업·농촌 유지를 위한 중요한 정책수단으로 직접지불제를 확대 시행중

* 농업예산의 직불제 비중('99년) : EU 77%, 미국 20%, 일본 9%

Ⅰ. 농수산부문의 여건 전망

1. 대외적 여건

1.1. 무역자유화와 시장 개방의 진전

□ WTO 다자체제의 발전과 무역자유화가 가속화되는 추세에서 농업부문도 본격적인 국제경쟁 시대로 진입

○ 1995년 WTO 출범으로 다자체제를 통한 세계화가 급속히 진행되는 가운데 거의 모든 주요국들이 UR 협정을 순조롭게 이행함에 따라 무역자유화 분위기가 조성되고 있음. 세계경제가 하나의 시장으로 통합되어 가는 추세에서 농업 부문도 예외가 아님.

○ UR 협정은 무역자유화를 위한 비관세장벽의 관세화, 국내보조 감축, 수출보조금 감축 등의 원칙을 확립하고 구체적 내용은 각국이 신축적으로 적용할 수 있도록 하였음. 그러나 새로운 WTO 협상은 이러한 신축성을 규제하여 농산물 무역을 더욱 자유화하고 무역을 왜곡시키는 보조금을 줄여 나간다는 목표로 협상이 진행되고 있음.

○ 현재 논의되고 있는 뉴라운드의 기본방향도 자유무역과 시장경제 원리에 입각한 무역질서의 구축에 두고 있으며, 따라서 농산물시장 개방 속도는 더욱 가속화되고 세계 농업은 더욱 더 비교우위에 입각한 경쟁체제로 돌입할 것으로 전망됨.

○ 수산물에 대한 관세는 UR 협상을 계기로 대폭 인하한 후 1997년

7월부터 전면 개방하였으나, 그 후 미국, 호주, 뉴질랜드 등 수산물 수출국들이 교역확대를 이유로 WTO 뉴라운드를 통한 수산물의 관세 폐지 또는 관세의 추가 인하를 요구하고 있음.

○ 수산 보조금에 대해서는 제2차 WTO/CTE회의(2000. 7)에서 미국이 '환경적으로 유해하고 무역을 왜곡시키는 수산보조금'이라는 지적과 함께 보조금 감축을 강하게 제기하고 있음. 특히 수산보조금 문제는 WTO 외에 FAO, OECD, APEC 등 기타 국제기구에서도 비슷한 입장을 보이고 있다는데 문제의 심각성이 있음.

□ 자유무역협정(FTA)과 경제블록화 등을 통해 지역주의가 확산되고 지역경제통합이라는 새로운 교역질서가 심화

○ 1990년대 들어 유럽연합(EU), 북미자유무역협정(NAFTA), 동남아국가연합(ASEAN), 남미공동시장(MERCOSUR) 등 여러 지역경제통합협정 혹은 지역무역협정을 통해 지역내 국가들간의 상호 경제적 이익을 추구하려는 지역주의가 매우 활발해지고 있음.

○ 지역경제 블록화의 추진 계기와 목적은 지역 상황에 따라 다르지만, 대체로 각국은 지구촌 경제의 통합에 대한 준비 작업의 일환으로 지역주의 경험을 축적하려는 것임. 따라서 지역경제통합협정이나 지역무역협정에서도 각 나라가 처한 상황에 따라 입장 차이가 존재함.

○ 농산물의 경우 사회적·정치적으로 민간하기 때문에 자유무역협정 체결시 주요 민간품목에 대해서는 유예기간을 설정하고 관세쿼터제를 도입하는 등 어느 정도의 보호막을 설치하는 추세이지만, 지역간 자유무역협정에 의한 시장개방의 폭은 다자체제에 의한 시장개방보다 큰 것이 일반적임.

□ 중국의 WTO 가입으로 농산물에 대한 시장개방 압력이 증대될 전망

○ 중국은 WTO 가입을 위한 실무협상 절차를 마무리한 상태이므로 조만간 WTO에 가입할 것임.

○ 중국은 WTO 농업협상과 관련하여 지금까지는 입장 표명을 자제함으로써 잘 알려져 있지 않으나 매우 신중하게 입장을 결정할 것으로 전망됨. 우리 나라와의 관계로는 농산물 수출국으로서 관심품목에 대한 시장개방 요구를 강하게 제기할 것으로 전망됨.

○ 중국이 WTO에 가입하면 소맥, 옥수수, 대두 등의 생산은 감소하는 대신 쌀과 채소, 과일 등의 생산이 늘어나 이들 품목에 대한 수입개방 압력이 거세어질 것임. 따라서 우리 나라에 쌀의 관세화, 마늘, 고추, 참깨 등 고율관세 품목의 관세인하, MMA 물량의 완전한 이행 등을 요구할 가능성이 높음. 또한 중국의 국제시장 진입에 따라 소맥, 옥수수 수요가 증가함으로서 국제가격이 상당폭 상승할 것으로 전망되고, 그만큼 국내 사료가격 등에 영향을 미칠 것으로 전망됨.

□ 일본, 중국 등 주변국과의 농수산물 수출입 여건의 변화

○ 일본은 1990년대 중반까지 농산물 수요가 빠르게 증가하고 국내 생산은 감소한 결과, 쌀 이외의 곡물은 물론 채소, 과일, 화훼류 등을 상당량 수입하여 우리 나라의 중요한 농산물 수출시장이었음. 그러나 1990년대 중반부터 소비가 감소 추세를 보이면서 농산물 수입도 전반적으로 정체 또는 감소하는 경향임.

○ 앞으로 일본 시장을 겨냥한 중국 농산물과의 경쟁이 치열해질 것으로 예상되는 바, 우리 나라는 주력 품목인 시설채소, 화훼 등을

중심으로 중국 농산물과의 차별화를 위한 품질고급화 전략뿐만 아니라, 기존의 가격·품질·신용 등에서의 경쟁력 확보에도 더욱 노력해야 할 것임.

○ 남북한 교류가 본격화되면서 북한산 농산물의 반입이 우리 나라 농산물 수급에 큰 영향을 줄 가능성이 있고, 당분간 식량원조 등 대북 지원 요구가 계속될 것이므로 우리 나라 식량수급에 중요한 변수가 될 것임.

1.2. 농정의 국제화와 세계의 조류

□ UR 이후 주요국의 농정은 농업지지 수준을 점진적으로 감축하고 시장지향성을 증대시키는 추세

○ WTO 출범 이후 세계 농업은 자유주의 이념의 영향을 받으면서 시장주의·개방주의 농정으로 전환되고, 그로부터 파생되는 농가소득 문제와 지역 문제는 직접지불제도 등으로 해결한다는 것이 농정의 기본적 패러다임으로 정착되는 추세임.

○ 각국의 농업개혁은 가급적 시장왜곡 현상을 줄이고 농업을 더욱 경쟁력 있는 산업으로 유도한다는 차원에서, 가격지지를 감축하는 대신 생산과 연계되지 않은 직접지불이나 환경보전, 농촌지역의 유지 등에 관한 지원을 강화해 나가고 있음.

○ 그러나 기존의 가격정책이 완전히 포기된 것은 아니며, 농가소득 보전과 안정을 위해 국제 농산물 가격의 지속적 하락이나 가격변동이 확대되는 경우에 대비한 품목별 대책을 도입하는 경향임.

□ 유전공학 등을 통한 기술혁명은 농업 생산성의 획기적 향상이라는 긍정적 측면이 있는 반면, 유전자변형농산물(GMO)의 환경·인체에 대한 안전성을 둘러싸고 정책적 관심이 고조

○ 생명공학 기술에 의한 품종혁신, 물질혁신, 번식혁신, 그리고 전자공학 기술에 의한 농장자동화혁신과 정보통신 기술혁신 등으로 농업 생산성이 획기적으로 증대될 수 있으며, 이러한 기술혁명이 농산물 교역에도 큰 파급영향을 줄 것으로 전망됨.

○ UN에서 생물다양성협약 「생명공학안전성의정서」(2000.1.28) 채택으로 GMO에 대한 표시제가 강화되고, GMO에 대한 국가간 이동과 국내유통을 규제할 수 있게 됨.

○ GM농산물은 차기 농산물 협상에서 중요한 쟁점이 될 것이며, 국민의 건강과 환경에 대한 관심이 증대됨으로써 국내농산물의 안전성이 부각될 수 있음.

□ 농업의 다원적 기능에 대한 인식 확산

○ UR 협상시 제기된 농업의 비교역적 기능(NTCs), 즉 농업생산이 환경보호나 식량안보에 기여하는 추가적인 기능에 대해 최근 WTO와 OECD에서는 농업의 다원적 기능(multifunctionality)으로 논의되고 있으며, 앞으로 세계 각국의 농업 및 무역정책의 개편방향에 커다란 영향을 미칠 것임.

○ 농업이 가진 본래의 자원 보전적 기능이 농산물의 생산 기능 못지 않게 중요하다는 인식이 강조되면서, 최근에는 지속가능한 농업(sustainable agriculture) 또는 친환경농업(environmentally friendly agriculture) 등으로 구체화되고 있음.

□ 신해양법 시대의 도래

○ 동북아 3국을 포함한 세계 연안 각국의 배타적 경제수역(EEZ) 선포로 우리 나라 어선의 조업어장이 대폭 축소됨.

- 1999년말 현재 151개 연안국 중 123개국이 200해리 수역을 선포, 세계 주요 어장의 90%가 연안국의 EEZ 내에 포함됨.

- 한·중·일 어업협정으로 인해 일본 및 중국 수역내 우리 나라 어선의 전통적 조업어장 일부를 상실함.

○ 1992년 '리우환경회의' 이후 공해어업 및 외국수역 입어에 대한 규제가 강화되는 추세임.

- 보전 위주의 어업관리 체제가 정착되고, 조업수역 및 어획량에 있어 엄격한 제한을 받게 됨.

2. 대내적 여건

2.1. 경제 발전과 농수산물·식품 소비구조의 변화

□ 선진국형 경제의 성숙으로 GDP 성장과 물가의 안정화 예상

○ 나라경제가 선진국형의 성숙단계로 진입하면서 전체 GDP 및 개인소득의 성장은 다소 하락하는 가운데 지속적인 성장을 실현할 것임. 또한 물가의 구조적 안정 기조가 정착되고 농산물 가격은 전반적으로 하락 추세를 나타낼 것으로 전망됨.

○ WTO 체제하에서 외국 농산물과의 경쟁은 불가피하며, 따라서 국

내 시장을 둘러싸고 농가간·산지간 경쟁이 심화될 것임.

○ 1990년대 농업성장을 주도한 과실, 과채류, 양념채소류 등의 수요가 감소하여 생산이 정체되거나 줄어들고, 쌀 등 곡물생산이 꾸준히 감소할 것으로 보여 농업의 저성장 시대가 계속될 전망임.

□ 농수산물 수요가 다양화되고, 고급농산물 중심으로 소비구조 변화

○ 농수산물 시장의 주도권이 생산자에서 소비자로 전환되며, 고소득 시대에 따른 식품 소비의 다양화로 제품 차별화가 가속화되고, 외식산업의 대폭적인 성장이 예상됨.

○ 식품시장 규모가 커짐에 따라 저장·가공부문의 역할은 계속 증대되고 수직적 통합에 의한 복합산업화도 진전될 것임.

○ 유통경로 전문화·다양화가 진행되면서 할인점, 전문점 등 대형소매기구의 시장 지배력이 증가할 것이며, 소매유통 변화에 따른 산지유통과 도매유통의 변화가 예상됨. 특히 전자상거래 및 기업적 전문유통주체에 의한 유통이 중요해질 전망임.

2.2. 농어가·농어촌경제의 불안정성 심화

□ 농업인구의 감소세가 지속되고 경영주는 고령화하는 반면 후계인력 저조로 인하여 농업경영의 쇠약 우려

○ 농가인구는 '90년대에 연평균 4.9%씩 감소하였으며, 이러한 감소세가 지속되어(연 4.4%) 2011년 농가인구 비중은 5% 수준으로 전망됨. 20대 농가인구는 2010년까지 연 17.3%씩 감소되나, 70세 이상은 2.2%씩 증가하여 농가 인구구조의 불균형이 심화될 것임.

○ 65세 이상 경영주의 비율은 '99년 32%에서 2010년 45% 수준으로 높아질 전망이며, 농업인력 노령화와 신규 창업인력의 부족으로 건전한 농업 발전과 지속성 유지에 제약요인으로 작용할 것임.

□ 농산물 수급·가격의 불안정성 확대로 경영위험이 증가하고 농어가 소득 불안정성이 증대

○ 농산물 시장개방으로 수입농산물에 의한 국내시장의 교란요인이 크며, 농산물 가격의 전반적인 하락은 소수 수익성 있는 작목으로의 생산집중을 유발하여 가격급락을 초래할 우려가 큼.

○ 농산물가격의 정체기조 하에서 약간의 생산변동에도 가격등락이 심하게 나타나고, 수입농산물 가격이 국내농산물 가격의 상한을 형성하는 소위 '농산물 가격의 천정화(天井化)' 현상이 심화됨으로써 농가소득의 불안정성을 심화시킴.

2.3. 농수산업·농어촌의 새로운 기능과 역할

□ 정보·지식사회로의 이행에 따른 고부가가치 첨단농업의 가능성

○ 농업은 첨단과학기술과 지식·정보가 광범위하게 응용되는 고부가가치산업으로 변모할 가능성이 충분히 있으며, 이미 생명공학(BT), 식품, 농자재 등의 분야에서 새로운 부가가치를 창출하는 추세임.

○ 생산성을 유지하면서 안전농산물을 공급하기 위한 친환경농업은 세계적 추세이나, 농업의 환경부하에 대한 규제·감시가 강화되는데 따른 부담이 증가

□ 선진국가로 진입함에 따라 농어촌의 공익적 기능은 더욱 증대될 전망

- ㅇ 국민소득이 증가하고 토요 휴무제가 정착됨으로써 전원생활, 관광·휴양공간으로써 농어촌지역의 중요성이 점차 부각될 것임.
- ㅇ 농업이 원천적으로 맡고 있는 식량안보, 국토·환경보전, 토지비축 등 국가적 차원의 역할뿐만 아니라 농촌사회 유지, 도시집중억제, 농업고용, 노령인구 부양 등의 사회적 기능도 계속 증가할 것임.
- ㅇ 정보통신(IT)산업의 발전과 인터넷의 보편화로 농어촌 지역에도 정보화가 확산됨에 따라 농어촌의 주거·생활공간으로서의 가치가 재평가될 것임.

Ⅱ. 농수산부문의 현황과 과제

1. 주요지표의 변화 추이와 현황

1.1. 농업인력의 고령화와 구조조정 미흡

□ 농가와 농가인구는 계속 감소하고 특히 젊은 인력의 감소로 농업인력의 노령화가 심화되고 있음.

○ 농가와 농가인구의 감소세는 70년대 이후 계속되고 있으나, '95년 이후 감소 폭이 둔화되고 있음.

- ('70~80) △1.4% ⇒ ('80~90) △2.0% ⇒ ('90~'95) △3.2%

  ⇒ ('95~'00) △1.6%

- 농가인구 비중 : ('90) 15.5% → ('95) 10.8% → ('00) 8.7%

○ 신규 농업인력의 진입이 저조하고 영농후계자가 부족하여 농업경영주의 노령화가 빠르게 진행되고 있음.

- 30세 미만 경영주 : ('95) 12천명, 0.8% → ('99) 7천명, 0.5%

- 65세 이상 경영주 : ('95) 25% → ('99) 32% → ('10전망) 45%

□ 농업경영 규모는 영세하지만 미미하게 확대되고, 경지규모의 양극화와 함께 전업농 비중이 점차 증가하고 있음.

○ 젊은 층의 전문 농업인화 경향과 농가인구의 고령화 및 단독농가의 증가 등으로 농사만 짓는 전업농가가 최근 크게 증가

- 2ha 이상 대규모 경영농가의 비중과 0.5ha 미만 소규모 농가의 비중이 동시에 증가하는 양극화 현상 지속

- 농가의 영농형태는 '90년대 중반까지 시설원예 작물이 크게 증가하였으나, 최근 들어 타 작물에 비해 가격이 안정적인 논벼와 일반 밭작물을 주로 재배하는 방향으로 진전

1.2. 농산물의 전반적인 과잉과 농업의 저성장 기조

□ '90년대 투융자 정책에 힘입어 농업생산성은 크게 증가하였으나, 경제불황에 따른 소비위축으로 대부분의 농산물이 과잉기조로 전환됨.

- 쌀은 '93년 이후 증산시책이 강조되면서 벼 재배면적이 확보되고 단수도 증가하여 생산량은 안정되는 반면 쌀 소비는 빠르게 줄어, 결과적으로 쌀 재고의 증가를 초래하게 됨.

- 채소류는 1980년대 중반 이후 시설재배가 급격히 늘어나기 시작하여 생산이 증가하는 가운데 가격도 상승하여 농가소득 증가의 중요한 원천이었으나, 1990년대 중후반부터 거의 모든 채소류의 수요가 정체 내지 감소하기 시작함으로써 생산이 감소해도 가격이 하락하는 어려움에 처하게 됨.

- 과일은 1980년대 중반부터 배, 포도, 감귤 등에 대한 수요가 급격히 늘어나 가격이 꾸준히 상승하고 재배면적도 증가함. 그러나 1980년대 말부터 사과의 수요가 감소하여 재배면적이 1993년부터 큰 폭으로 감소하고 있으며, '90년대 후반부터는 포도, 감귤의 수요가 감소하기 시작하였고, 배는 수요의 증가 속도가 현저히 둔화되는 추세임.

○ 한우는 2001년 시장개방에 대한 불안감, 특히 송아지 수입에 대한 불안감으로 암소 도축률이 1999년 초 사상 최고 수준인 40%까지 상승한 후 감소하지 않는 추세임. 따라서 사육두수가 계속 감소하여 번식기반이 지나치게 위축된 상태임.

○ 양돈은 2000년에 구제역 발생으로 수출이 중단되었으나 수입이 감소하여, 수출중단으로 인한 국내공급량 증가 효과는 미미함.

□ 국내 생산이 증가하는 가운데 수입농산물 증가로 수급불안정이 심화

○ 농산물시장 개방 확대로 수입농산물 가격이 국내 농산물 가격의 최고 한계가 되어 「농산물가격의 천정(天井)」을 형성하게 된데다 국내생산이 일부 수익성 작목에 집중되면서 농산물 실질가격은 연평균 1.7%(1994~99년) 하락함.

○ 1990년대에 농업성장을 주도한 과실, 과채류, 양념채소류 등의 수요가 감소하여 생산이 정체되거나 줄어들고, 쌀 등 곡물생산이 꾸준히 감소할 것으로 보여 2004년까지 농업성장률은 마이너스 0.8%로 떨어지고 저성장 시대가 계속될 전망임.

1.3. 농업소득 불안정과 농가소득 증가의 둔화

□ 농업성장과 생산성 향상에도 불구하고 농업소득은 감소하는 「성장과 소득의 괴리」 현상이 나타남.

○ 높은 성장과 생산성 향상의 흐름 속에 성공적으로 상층농으로 정착한 농가가 있는 반면, 이에 적응하지 못하여 부실화된 농가, 그리고 소득에 비해 부채가 과다한 부실 농가군이 크게 증가함.

□ 최근의 농가소득 정체는 주로 농외소득 감소에 기인함.

○ '95년부터 농업소득은 정체 상태를 나타내고 있으나, 농외소득은 '97년까지 급속히 증가하여 전체 농가소득 중 농외소득 비율은 '90년의 43.2%에서 2000년에는 56.6%까지 상승함.

○ 농업소득은 '98년 크게 감소하였다가 2000년에는 거의 IMF 이전 수준으로 회복하였으나, 농외소득은 '97년에 비해 11%나 감소하여 농가소득 감소의 주된 요인이 되고 있음.

- '97년까지의 농외소득 증가는 건설업 등 일용부문의 호황에 힘입은바 크며, 최근 건설경기 침체로 고용이 대폭 감소

○ 농외소득이 감소한 것은 호당 농가인구가 2.91인으로 감소한데다 노령화되어 임금소득을 기대하기가 어려워졌기 때문임.

□ '90년대 중반 이후 농어가소득의 증가 추세가 크게 둔화되면서 도농간 소득격차가 확대되고 있음.

○ 농가소득이 도시근로자소득 중에서 차지하는 비율은 '90년의 97.4%에서 2000년에는 80.6%로 줄어 소득격차가 확대되고 있음.

○ 어가소득은 더욱 저조하여 2000년 현재 도시근로자가구 소득의 65.9%, 농가소득의 81.8% 수준에 불과하며, 이러한 소득 격차는 점차 확대되는 경향임.

□ 앞으로도 경기침체의 영향으로 당분간 농업은 저 성장을 나타내고, 농외소득은 소폭 상승할 것으로 전망됨.

○ 농외소득은 2·3차 산업의 성장률 감소와 기업 구조조정 등을 감안할 때 저성장이 예상되며, 특히 농가구원의 노령화는 농외취업

노동력의 양적·질적인 감소라는 점에서 부정적인 요소임.

- 2000년도 어가소득의 28.1%가 어업외소득 그리고 이전수입이 18.5%를 차지하고 있으나, 어가소득원이 다변화되지 못하여 어업외소득 증대는 매우 어려운 상태임.

- 반면, 농어촌이 가진 풍부한 농산물이나 깨끗한 자연환경, 문화유산 등에 대한 도시민들의 수요증대와 주 5일 근무제도 정착, 교통수단의 발달은 새로운 농외소득개발의 가능성을 보여주고 있음

1.4. 농어촌생활환경과 복지기반의 미흡

□ 그간 많은 투자가 되었다고는 하나 농어촌지역의 주택, 상하수도, 도로 등 기반시설의 물리적 정비 수준은 도시지역보다 현격히 낮음.

- 농어촌지역의 30년 이상 된 노후주택은 37.7%이며, 입식부엌 설치율은 도시지역 87.1%, 농어촌지역 74%, 수세식화장실 설치율은 도시지역 84.2%, 농어촌지역 43.8%임.

- 농어촌지역의 상수도 보급률은 도시지역의 절반 수준에도 못 미치고, 하수 처리율은 도시지역이 77.1%인데 반해 농어촌지역은 10.8%임.

- 도로 포장율은 도시지역이 68.7%인데 비하여 농어촌지역은 44.0%에 그침.

□ 농어촌지역의 영유아 보육시설 및 교육여건 취약

- 영유아수 대비 보육아동비율은 도농간 차이가 크지 않으나, 보육

시설이 전혀 없는 읍·면이 615개(전체 읍·면의 43.2%)임.

○ 소규모학교 통폐합에 따른 민원도 속출하고 있으며, 농어촌 학생들은 상대적으로 높은 비용을 지불하고도 교사, 교과과정의 다양성 등의 면에서 기회가 제한되고 질도 저하되는 실정임.

□ 보건의료 수준은 시설, 장비, 인력 면에서 도시지역에 비해 열악

○ 농어촌의 병원과 의사 수는 절대적으로 부족한 수준임. 인구 10만명당 병상수는 도시지역 5,996개, 농촌지역 2,545개이며, 의사1인당 인구는 도시지역 614명, 농촌지역 1,517명임.

○ 공공 보건의료기관은 제한된 수준의 서비스만을 제공하는 수준이며, 절대 거리나 교통체계 면에서 접근성이 불리하기 때문에 농어촌지역 보건의료 여건이 더욱 낙후되고 있음.

□ 문화복지기반 측면에서도 농촌지역은 좋은 여건을 갖고 있지 못함.

○ 전국 47,357개의 농촌마을 중 공동광장이나 놀이터 등 커뮤니티 시설이 정비된 마을은 각기 8.2%, 4.4.%에 불과하며, 문화복지시설이 전혀 없는 곳이 52.2%를 차지함.

□ 정보화 기반의 도농간 격차도 매우 큰 편으로, 정보화 기반수준 지수의 격차는 24.4%임.

○ PC 보급율은 도시가 66.0%, 농어촌이 58.4%, 초고속통신망의 경우 면 단위 지역은 시범사업 추진단계임.

2. 농수산부문의 발전방향과 정책과제

2.1. 농수산부문의 발전 방향

□ 국민 식량의 안정적 공급 기능을 수행하면서 국제경쟁력을 갖추어가는 체질 강한 농업을 구축해 나아감.

- ○ 국민식량의 자급목표 설정과 농지의 효율적 관리, 농업구조조정과 경영혁신 지원으로 경쟁력을 강화, 지식기반 경제사회에 대비한 지식농업의 육성과 기술개발 투자 등을 중점 추진
- ○ 생명공학(BT), 정보통신기술(IT) 등 첨단과학기술을 농업과 접목시켜 선진국형 고부가가치산업을 지향

□ 국민 수요에 부응하는 소비자 지향적 농수산식품 생산과 유통체계의 구축 및 생산·가공·유통·투입재 분야까지 포괄하는 복합산업화를 통해 농수산업의 선진화를 추구해 나아감.

- ○ 수확후관리(post-harvest) 과정을 포괄하는 종합식품산업, 정보화시대의 신물류·신유통 체계의 구축, 농산물 가공 및 식품산업 관리 등을 중점적으로 추진

□ 농어촌지역이 자연환경과 전통문화·녹색관광이 어우러진 쾌적한 정주공간이 될 수 있는 농촌의 다원적 기능을 확충해 나아감.

- ○ 국민의 여가 활용과 관광·휴양의 공간으로서 농어촌의 중요성이 새롭게 부각되고 있으며, 친환경농업을 바탕으로 도농교류와 농촌 녹색관광(green tourism) 등을 통한 농촌경제의 새로운 활로를 모색할 필요

○ 농어촌이 타산업 및 도시인구와 공존할 수 있는 쾌적한 산업공간 및 생활공간이 될 수 있도록 종합적인 농어촌지역 정비를 추진

2.2. 주요 정책과제

□ 국민식량의 안정적 공급과 쌀산업의 발전

○ 2004년 WTO 쌀 재협상에 대비하여 쌀수급 안정을 근간으로 양정제도를 국제규범과 무역 흐름에 맞는 수준으로 정비하는 등 사전 정지작업이 필요한 시점임.

○ 따라서 WTO 쌀 재협상의 쟁점을 검토하여 여건 변화에 대응한 양정제도 개편, 쌀 수급 조정과 쌀산업의 경쟁력 제고 등을 포함하는 종합적인 대책을 마련해야 함.

○ 특히 쌀전업농의 경쟁력 제고 및 미곡종합처리장의 사업성 향상을 위한 정책을 수립하고, 농가소득 보전을 위한 다양한 직접지불제도를 도입해야 함.

□ 농업의 성장동력 발굴과 농수산물의 새로운 수요 창출

○ 시장개방 확대로 인하여 국내 농업이 위축되는 상황에서 농업의 지속적인 발전을 위해서는 농산물·농식품의 새로운 수요를 창출하는 동시에 농업의 새로운 성장동력의 발굴이 필요한 시점임.

○ 자원이 부족한 우리 실정에서 농업의 지속적인 발전을 위해서는 유전공학, 생명공학 등 첨단과학기술의 개발과 응용이 중요하며, 따라서 연구개발(R&D) 정책이 강화되어야 함.

○ 유전자변형(GM) 농산물이 농업 생산성의 비약적 향상이라는 긍정적 측면이 있는 반면에, 식품의 안전성을 둘러싼 소비자의 우려가 크므로 이에 대한 제도적 체계를 확립해야 함.

□ 농수산물 수급 및 농어가경영의 안정

○ 개방화에 따른 수입농산물의 가격 교란 현상이 점점 심화되는 추세이며, 거의 대부분의 국내 농산물이 수요 측면에서 포화 상태에 이른 상태이기 때문에 약간의 생산 변동에도 가격 등락이 심하게 나타남.

○ 따라서 농업관측을 강화하여 생산자의 자율적인 농산물 수급안정을 도모하는 동시에, 가격등락이 심한 품목에 대해서는 자조금 조성 등 실효성 있는 가격안정 장치를 마련해야 함.

○ 농어가소득 감소를 완화하고 경영안정을 도모할 수 있도록 농업보험제도를 확립하고 조건불리지역 직불제, 경영안정 직불제 등 다양한 소득보전 장치를 확충해야 함.

□ 농어촌 소득원과 취업기회의 확충

○ 앞으로 농업소득 전망은 매우 불투명하며, 농어촌의 활성화와 자주적 발전을 위해서는 소득원 발굴과 취업기회 창출이 긴급한 과제임.

○ 따라서 농산물의 저장·유통·가공사업에 농업인 참여를 확대하고, 농어촌의 산업화를 위한 지원 대책과 함께 농어민에 대한 직업훈련도 적극 추진해야 함.

○ 농어촌의 깨끗한 자연환경, 문화유산 등에 대한 도시민들의 수요 증대와 주 5일 근무제도 정착, 교통수단의 발달 등으로 새로운 농

외소득개발의 가능성이 있으므로, 이러한 여건변화에 부응하여 도농교류 및 녹색관광(green tourism)을 활성화해야 함.

□ 농어촌지역의 기초생활 여건 및 복지제도 정비

○ 농어촌지역의 혼주화가 빠르게 진행됨으로써 농어촌의 정주체계, 농촌 취락구조, 기초생활시설의 배치 등 기존의 개념과 정비방식에 대한 재검토가 필요함.

○ 전원생활, 관광·휴양공간 등 농촌지역의 다원적 기능을 고려하여 농촌정비 체계가 확립되어야 함.

○ 농어촌의 교육·문화·의료 등의 서비스 강화를 위한 인프라 구축과 질적 개선 및 노령농업인의 복지지원이 강화되어야 함.

□ 연안해역의 생산력 회복과 쾌적한 환경 조성

○ 연근해어업의 발전을 위해서는 연근해어업 전반에 대한 구조조정과 병행하여 업종간 분쟁조정을 필요하고, 양식적지에 대한 조사를 토대로 한 전면적인 양식시설의 재배치가 필요함.

○ 전국 해안을 10개 해양관광개발권역으로 구분하여 거점 해양관광도시를 지정하고 해양박물관, 해양과학관 등 해양문화시설을 확충하며, 해양친수 문화공원을 조성하여 시민휴식공간을 확충함.

○ 유어(遊漁)는 어가소득 증대를 위한 수단이라는 점에서 활성화되어야 하지만, 일정 해역에 대한 상업적 어업과 유어자의 입어를 합리적으로 배분하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 함.

Ⅲ. 농수산부문의 핵심과제

1. WTO 재협상에 대응한 쌀산업의 발전

1.1. 쌀 산업의 여건 변화와 전망

1.1.1. 최근 쌀 수급의 동향

□ 2000년부터 쌀의 공급과잉 기조를 나타내기 시작

○ 1990년대 중반부터 쌀 소비의 감소 속도가 빨라진 반면 공급량이 늘어나 2000 양곡년도('99.11.1~'00.10.31)부터 재고가 누적됨.

○ 쌀 소비량은 1984년 이후 감소세가 지속되고, 연평균 감소율은 점차 확대되는 추세임.

- 연평균 쌀 소비량 증감률 : ('80~'90) -1.1% ⇒ ('90~'97) -2.1% ⇒ ('98~'99) -2.7% ⇒ ('99~'00) -3.4%

- '00년 현재 국민 1인당 연간 쌀 소비량은 93.6kg

○ 벼 재배면적의 확보와 단수 증대에 힘입어 국내 생산량이 안정되고, 여기에 더하여 최소시장접근(MMA) 물량이 점차 증가하는 추세임.

- '96년 이후 벼 재배면적은 연평균 5.5천ha씩 확대

- MMA는 '95년 5만톤에서 '04년 20만톤 수준으로 점차 증가

○ 2000 양곡년도말 재고량은 98만톤(재고율 19%)으로 늘어나 FAO 권장 수준(17~18%)을 상회함.

- 쌀 재고율 : ('96) 4.7% ⇒ ('99) 13.7% ⇒ ('00) 19.1%

□ 쌀값 하락세 및 계절 진폭의 축소

○ 1990년대 중반부터 쌀값 상승 기조를 나타냈으나, 2001년 초부터 실질가격 하락으로 반전되어 5월 산지가격(명목)은 작년 동기 대비 2%, 작년 수확기 대비 1% 상승에 그침.

○ 1990년대 초부터 민간유통 활성화를 추진하여 쌀값 계절진폭(수확기 대비 단경기 가격차)이 1999년 8% 수준을 유지하였으나, 2000년에는 3% 수준으로 축소됨.

- 쌀값 계절진폭 : ('95) 11.2% ⇒ ('99) 7.9% ⇒ ('00) 3.0%

○ 계절진폭이 축소될 경우 미곡종합처리장(RPC) 경영이 악화되어 수확기 매입 희망량이 줄어드는 반면, 농가의 수확기 판매 희망량은 증가하여 수확기 판매의 어려움과 가격하락에 직면할 가능성이 높음.

1.1.2. 2004년 재협상까지의 전망

□ 재고관리 수준이 쌀가격 및 소득에 직결

○ 2002년 이월재고량을 2001년 수준에서 유지하면 가격이 큰 폭으로 하락할 전망이므로, 2001년산 가격이 전년도 수준으로 유지되기 위해서는 2002년 이월재고량이 200만톤 수준에 달할 전망임.

○ 2004년까지 과잉재고 해소를 위해 재고율을 2000년 수준으로 줄이면 2004년까지 쌀 실질가격은 2000년 대비 15.7% 하락하고, 10a당 실질소득은 13.7%, 총 쌀소득은 1조 5천억원 감소함.

- 이러한 쌀소득 감소분(1조 5천억원)은 2000년 총쌀소득의 20%, 농업총소득의 10%에 해당

○ 2004년까지 쌀 소득의 감소를 방지하기 위해 쌀 실질가격을 2001년 수준으로 유지하려면 재고량은 360만톤 수준에 달하고 재고율은 76%로 증가할 전망임.

- 재고량 360만톤은 금액으로 5조 3천억원에 달하며, 연간 재고관리 비용이 1조 4천억으로 추정됨.

표 1 2004년 쌀 가격, 소득, 재배면적 전망

	실질농가판매 가격지수 ('95=100)	실질소득		재배면적 (천ha)
		10a당 소득 (천원)	총소득 (10억원)	
과잉재고 방지[1]	107	615	6,113	1,028
실질가격 유지[2]	127	746	7,904	1,074

주 : 1) 2004년까지 이월재고량을 2000년 수준으로 축소(재고율 22%)
2) 실질가격이 2000년 수준에서 유지되도록 재고관리

□ 2004년 쌀 재협상에 대비한 국내 체제의 정비

○ WTO 규정에 따라 2004년 중에 쌀 관세화 유예를 위한 재협상을 끝내야 하며, 만일 합의를 도출하지 못하면 관세화로 이행됨.

- 주요 쌀 수출국들은 MMA의 대폭 확대와 여타 품목에서의 시장개방 등을 요구할 가능성이 크며, 현재 협정이 잠정적 조치

로서 항구적으로 원용하기에 현실적 어려움.

○ 따라서 관세화에 대비하여 국내체제 정비 등 충격을 완화할 준비가 필요하며, 그렇지 못하면 정치적 부담과 함께 협상력이 약화되면서 관세화 유예를 위해 과도한 양보를 초래할 수도 있음.

1.2. 쌀산업 발전을 위한 정책 방향

1.2.1. 쌀산업의 여건 변화와 기존 정책의 한계

□ 장기적으로 쌀의 공급과잉 기조가 계속되고 수입이 확대되면 쌀값이 하락하고 소득이 감소할 가능성

○ 쌀소득이 농업소득에서 차지하는 비중이 높은 상황에서 쌀값 하락과 쌀소득의 급격히 감소할 경우 농가경제에 커다란 충격이 됨.

- 2000년 현재 쌀소득이 농가소득과 농업소득에서 차지하는 비중이 각각 24%와 50%를 차지함.

○ 쌀값 하락을 억제하기 위해 재고율을 높게 유지할 경우에는 관리비용이 증가하는 문제를 초래함.

○ 국내보조(AMS)의 대부분인 1조 5,000억원 정도가 수매제도 유지에 사용되고 있으므로, 소득 감소에 대응한 새로운 소득보조 정책을 추진하는데 한계가 있음.

□ 정부수매의 가격지지 및 소득증대 효과는 미미한 반면, 민간유통 활성화를 저해하는 역기능

○ 농가 판매가격이 수급에 의해 결정되므로 수매가격 인상이 산지 가격에 영향을 주지 못하고 간접적인 소득 증대 효과도 미미함.

- 수매제도의 직접소득 효과는 1993년 6천억 수준에서 2000년 920억원 수준으로 감소함.

○ 정부 수매가격이 시장가격에 영향을 주지 못하는 상황에서, 수매가격 인상은 수매량을 감소시키고 시장 출하량을 증가시킴으로써 결과적으로 시장가격의 하락을 초래할 것임.

□ 정부수매 감소, 재고 증가로 인해 미곡종합처리장(RPC)의 경영 악화 및 산지 쌀유통 기능의 약화 우려

○ 농협 RPC 중 54%가 적자 상태(2000년)로 조사되었으며, 일부 RPC의 경우 사업수입이 가변비용보다 낮은 것으로 파악됨.

○ 앞으로 정부수매량이 줄고 RPC의 매입량이 빠르게 증가할 것으로 예상되나, RPC 경영이 부실화되어 유통기능이 약화될 경우 산지 쌀유통의 혼란을 야기할 수 있음.

□ 2004년 이후 수입 증가에 따라 해외 의존도가 높아지면서 식량안보가 위협받을 우려

○ 2011년 자급률이 80% 수준까지 하락할 수 있을 것으로 전망되므로 국제수급 변화 등 예기치 않은 상황이 발생할 경우 쌀값이 폭등하고 사회불안 요인으로 작용할 가능성도 배제할 수 없음.

○ 현행 공공비축량은 수매량을 방출하고 남은 잔여량의 개념으로서 연도별 풍흉에 따라 비축량이 변동하므로 식량안보 기능을 제대로 수행하지 못함.

1.2.2. 21C 초 쌀산업의 정책 방향

□ 쌀산업의 과제는 ①2004년까지 수급안정을 도모하고 MMA 이외의 추가 수입이 없도록 하며, ②2004년 재협상에서 우리의 입장을 충분히 반영하여 유리한 결과를 얻도록 하고, ③2005년 이후 관세화에 의해 시장개방이 되더라도 대부분의 쌀을 자급할 수 있도록 경쟁력을 확보하는 것임.

□ 쌀재협상 이전인 2003년까지 쌀관련 제도와 정책을 정비하여 협상력을 높이고 개방화에 따른 충격을 완화하도록 준비해야 함.

- ㅇ 쌀 수매·방출이 시장가격을 왜곡하지 않도록 시장기능에 의한 수급균형 유지와 적정 계절진폭 형성을 유도함.
- ㅇ RPC를 중심으로 생산, 수확, 매입, 판매의 계열화 체계를 확립하여 민간유통 기능을 활성화시켜 나가야 함.
  - 수확기의 홍수출하 방지를 위해 RPC의 벼 매입자금 지원을 확대하고 한시적인 금리 인하 등을 추진할 필요
- ㅇ 정부수매제도를 개편하여 WTO 규정에 의한 허용보조를 쌀가격 하락에 대응하는 직접지불제도의 재원으로 활용해야 함.
  - 정부수매는 식량안보를 위한 공공비축 기능을 담당하고, 시장기능에 입각하여 농가의 판매위탁에 의해 농협 등이 판매를 대행하는 제도 도입

    * AMS 감축대상에는 정책자금의 금융이자만 해당

□ 쌀산업의 경쟁력과 사업성 향상을 위한 정책을 추진하고 농가소득 보전을 위한 직접지불제도를 강화해야 함.

○ 소비자가 우리 쌀을 선택하도록 안전성, 맛 등 품질을 차별화하고 브랜드쌀 유통체계를 확립함.

- 산지별, 품종별로 소비자의 선호가 반영된 가격을 형성토록 함으로써 양질미 생산체제를 유도

- RPC의 브랜드쌀 품질관리를 위한 지원 강화

○ 쌀값 하락에 따른 쌀소득 감소에 대응하여 경영규모를 확대함으로써 총소득을 증대시키고 생산비도 절감하는 경영전략을 추구함.

- 기술개발 등을 통한 생산성 향상의 노력을 지속 추진

- 경영규모 확대가 생산성 향상과 비용 절감뿐만 아니라 총소득 증대를 통한 경영안정에 기여

○ 쌀소득 감소에 대응하여 농가소득을 보전할 수 있는 다양한 직접지불제를 도입함.

- 직접지불제도는 선진국에서도 국내농업·농촌 유지를 위한 중요한 정책수단으로 채택하고 있음.

  * 농업예산의 직불제 비중(1999년) : EU 78%, 미국 20%

□ 새로운 정책체제로 이행하는 과정에서 예상되는 미곡시장 불안을 최소화하기 위해 정부의 재고조절, 소비촉진 등을 추진함.

○ 2003년까지 적정재고율을 12~22% 내외로 유지하여 계절진폭을 되살리고 수입확률과 과잉재고확률을 최소화함.

- FAO권장 적정재고율(17~18%)에 풍흉을 고려한 5% 범위를 추가하는 방식임.

○ 생산조정은 단기적 효과가 기대되나, 중장기수급 상황을 고려하여 쌀 재협상 이후 도입 여부를 결정하는 것이 바람직함.

○ 당분간 과잉재고가 지속될 것으로 전망되므로 쌀소비촉진정책을 적극 추진할 필요가 있음.

1.3. 직접지불제도의 확대 개편

1.3.1. 직접지불제도의 추진 경과

○ 1996년부터 WTO체제하의 새로운 정책수단으로 직접지불제도를 검토하기 시작함.

○ 1997년 『농산물생산자를 위한 직접지불제도시행규정』 제정

○ 1997년 경영이양 직접지불제 실시

- 고령농민의 경영이양을 통한 쌀 전업농의 규모확대 촉진 목적
- 소유 논을 전업농에게 판매, 또는 5년 이상 장기임대한 65세 이상의 노령농가에 보조금 지급

○ 1999년 친환경농업 직접지불제(시범사업) 실시

- 상수원보호구역, 자연공원지역 등의 농업환경 보전 목적
- 농약, 화학비료 감축 등 환경농업 채택 농가에 보조금 지급

○ 2001년 논농업 직접지불제 실시

- 쌀 수매보조 감축에 따른 소득지지 감소에 대한 보완으로 농가소득 안정을 도모하고 농업환경 보전 및 주곡 자급기반의 유지

- 대상 : 과거 3년간(1998~2000년) 논농업에 이용되고 당해년도(2000년)에 벼를 재배한 논
- 지급조건 : 논의 형상과 기능을 유지하고, 비료·농약의 적정사용량을 지키면서 친환경농업 의무를 준수
- 지급단가 : 농업진흥지역은 1ha당 25만원(농업진흥지역 밖은 20만원)

○ 2001년 2월 밭농업 직접지불제에 대한 검토 착수

- 2002년부터 시범사업 계획으로 추진 검토

1.3.2. 직접지불제도의 확대 방안

□ 논농업 직접지불제의 효과

○ MMA 시스템 하에서는 직접지불보조금이 농가의 생산의욕을 고취시켜 재배면적 증가를 통해 쌀가격 하락을 초래하게 되고, 결과적으로 직접지불제에 의한 소득효과를 상쇄시킴.

- 2004년에 논농업직접지불 단가가 50만원/ha일 경우 보조금 재정소요는 4,960억원이나, 순소득 증가는 4,240억원으로 추정됨.

○ 관세화 시스템 하에서는 직접지불보조금이 농가소득 증대에 직결되고 재정 효율성이 높아짐.

- 2011년에 논농업직불 보조금 단가가 50만원/ha일 경우 보조금 재정소요는 4,060~4,240억원이나, 순소득 증가는 3,400~4,240억원으로 추정됨.

표 2 논농업직불제에 따른 실질 쌀총소득 전망

단위 : 10억원

	2000	2004	2011		
			시나리오M	시나리오T1	시나리오T2
Baseline	7,635 (0)	5,937 (0)	4,774 (0)	4,586 (0)	3,341 (0)
직불보조금 25만원/ha	7,635 (0)	6,119 (246)	4,920 (208)	4,804 (210)	3,506 (201)
직불보조금 50만원/ha	7,635 (0)	6,361 (496)	5,138 (418)	5,020 (424)	3,681 (406)

주 : ( ) 내는 직불보조금 재정소요액으로서 행정비용은 제외된 금액임.

○ 따라서 2004년 쌀재협상 이후 수입 증가에 따른 쌀소득의 하락에 대응하여 쌀농가에 대한 실질적인 소득지원이 될 수 있도록 하는 직접지불 방식을 검토할 필요가 있음.

□ 직접지불제 확대의 기본 원칙

○ 가격정책과 개별경영체에 대한 보조 축소의 방향에서 시장지향적 농정개혁의 보완 수단으로 직접지불제를 확대함.

○ 직접지불제를 개별 정책이 아니라 전체 농정의 틀 속에서 추진함.

- 정책의 퇴출과 도입(fade-out, fade-in) 측면, 정책 목적과 수혜대상을 명확히 하여 정책의 효율성과 형평성 제고

○ WTO 협정의 허용정책(green box) 조건을 충족하도록 프로그램을 도입하되, 선진국 경험을 감안하여 우리 실정에 맞게 적용함.

□ 2003년까지 논농업직접지불제도를 개편하고 수매제도 등 관련제도와 정책을 조정함.

○ WTO 쌀재협상에 대비하고 2005년 이후의 쌀 소득 감소에 대비

할 수 있도록 직접지불제와 수매제도를 연계하여 개편함.

- ㅇ 현행 수매제도를 개편하여 국내총보조(AMS) 여유분을 직접지불 재원으로 활용하고 쌀유통의 시장기능 활성화에 기여하도록 함.

- ㅇ 논농업직접지불의 지원규모를 확충하고 쌀소득의 하락에 대비하여 가격 하락을 보완할 수 있는 방식으로 운용함.

  - 쌀 가격이 과거 5년간 평균(최고, 최저 제외)을 하회하는 경우 감소분의 일정부분(예 : 70~80%)을 생산량(재배면적×기준단수)에 비례하여 지급하는 방법임.

  - 일본의 도작경영안정제도를 참조하여 시행할 수 있음.

- ㅇ 경영이양 직접지불제도를 강화하여 농업구조개선의 촉진과 경영규모 확대를 도모함.

  - 면적비례 지원액을 증액하고 장기적으로 농업인연금제도에 연계하여 효과 거양

□ 친환경농업 직접지불제도는 종합적인 친환경농업 정책프로그램의 일환으로 추진함.

- ㅇ 대상지역을 수변지역 등 환경보호 가치가 높은 지역으로 확대하고 고품질 농산물 생산을 유도하기 위한 환경의무 부과와 모니터링을 강화함.

  - 소비자의 안전성 요구에 부응하는 친환경농산물의 확산 장려

- ㅇ 방목형 축산, 겨울철 푸른들 가꾸기, 경관작물 재배 등 다양한 친환경농업 프로그램을 도입함.

- 작물양분·병해충종합관리(IPNM) 지원과 친환경농자재 보조는 지속적으로 추진하되, 비료적자 보전 등 환경부하적 지원 감축을 병행

□ 장기적으로 경영체별 소득안정 프로그램 도입을 검토함.

○ WTO 농업협정의 허용정책 조건에 근접하고 시장원리에 합치하는 소득안정계정 방식(예 : 캐나다의 NISA)을 도입하는 것임.

- 농가와 정부가 일정한 기여금을 갹출하여 농가별 '소득안정계정'을 개설하고 소득이 일정수준 이하로 감소할 경우 자율적으로 인출하는 방식임.

2. 개방화 시대의 농가소득 안정제도 확립

2.1. 농가소득의 실태와 문제

2.1.1. 농가소득 추세[1)]

□ 농가소득은 '96년을 분기점으로 정체기로 전환함. 2000년 농가소득은 명목으로도 '96년보다 낮으며, 실질로는 '94년에 미치지 못함.

- ○ 농업소득은 UR 협정 타결 후인 '95년부터 정체상태이고, '97년 말의 외환위기 이후 농외소득도 감소하고 있음.
- ○ 이에 따라 도시근로자가구와의 소득 격차가 확대되어, 도농간 소득비율이 '90년 97.4%에서 2000년에는 80.6%로 낮아졌음.

표 3 농가소득의 장기 추세

단위 : 천원

	1990	1996	1997	1998	1999	2000	'96/'90	'00/'96
농가소득(A)	11,025	23,298	23,488	20,494	22,323	23,072	2.11배	0.99배
농업소득	6,264	10,837	10,204	8,955	10,566	10,897	1.73	1.01
농외소득	2,841	7,487	8,677	6,975	7,034	7,432	2.64	0.99
농외소득비율(%)	25.8	32.1	36.9	34.0	31.5	32.2	-	-
부 채	4,734	11,734	13,012	17,011	18,535	20,207	2.48	1.72
도시근로자가구(B)	11,320	25,832	27,488	25,597	26,697	28,643	2.28	1.11
상대소득(A/B,%)	97.4	90.2	85.4	80.1	83.6	80.6	-	-

1) 이하에서 제시하는 농가소득 등의 통계는 별도의 설명이 없는 한 통계청(1997년 이전은 농림부)에서 발표하는 농가경제통계에서 인용하였음.

□ 농가소득의 정체와 더불어 부채 문제가 심화됨.

- ○ '99년 말을 기준으로 가계수지가 적자인 농가가 32.4%, 단기지급 능력이 부족한 농가의 비율이 40.5%로 '98년보다는 개선되었으나, '97년보다는 악화되었음.
- ○ 특히 젊은 층, 대농층, 화훼, 축산 농가 등 성장가능성이 높다고 하던 계층의 부채 문제가 심각함.

□ 저소득층의 소득지표가 악화되어 농가 계층의 양극화가 진행됨.

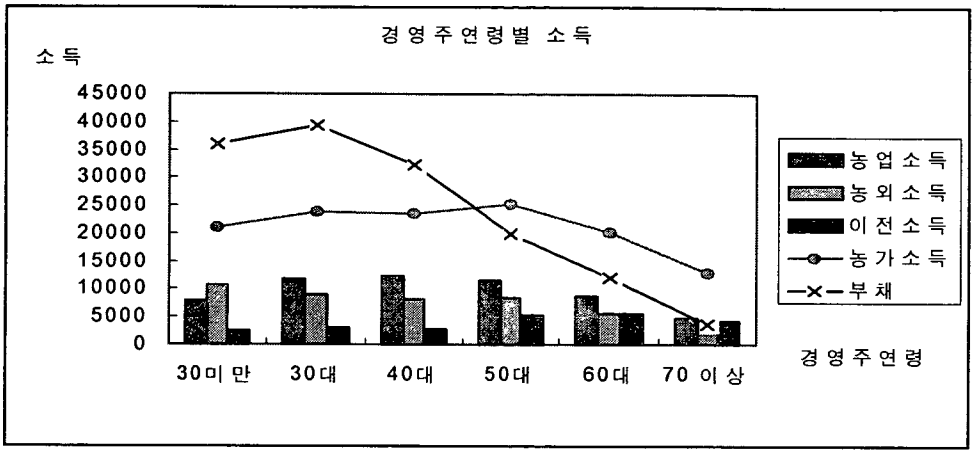
- ○ 소득 5분위 계층 중 하위 1, 2, 3분위 층은 '97~'99년간 소득이 감소하여 왔으며, 특히 최저계층인 1분위층은 '99년에 부채가 소득의 3배가 넘고 농가소득의 가계비 충족도가 52.7%에 불과함.
- ○ 중농층인 1.5~2.0ha층 대비 0.5ha 미만 영세농의 농가소득 격차는 '95년 88%에서 '99년 70%, '00년 66%로 확대됨

□ 경영주가 40대 이하인 젊은 농가 계층의 부채 문제가 심각함.

표 4 저소득층의 소득 변동

구 분	전국 평균	최하위 20%	차하위 20%
'97 농가소득(천원)	23,488	7,921	14,920
부채	13,012	8,072	10,104
부채/소득	55.4%	101.9%	67.7%
소득/가계비	137.8%	79.3%	110.5%
'99 농가소득(천원)	22,323	5,773	12,853
부채	18,535	18,323	14,540
부채/소득	83.0%	317.4%	113.1%
소득/가계비	130.4%	52.7%	97.3%
'97~'99 소득변동	△ 5.0%	△ 27.1%	△ 13.9%

그림 1 경영주 연령별 소득 비교



2.1.2. 농가소득 정체의 구조적 원인과 전망

□ '90년대 중반 이후 수입개방 확대, 수요 정체에 따른 농산물가격의 상대적 하락으로 농업소득의 성장이 한계에 다다름.

○ '94~'00년간 농산물 실질가격(농가판매가격 기준)은 2.6% 상승한 반면 농업투입재 실질가격은 9.9%, 농촌임료금 24.9% 상승하였음. 생산성 증대를 위한 투자 확대가 비용 상승을 가져옴으로써 농업소득 정체의 요인이 됨

표 5 농산물 가격과 투입재 가격 지수 추이 (1995=100)

구 분		'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'94~'00 평균변화율
가격 지수	농산물	91.7	100.0	105.2	102.2	101.9	108.5	109.6	3.0
	중간투입재	93.9	100.0	101.4	100.0	118.7	122.6	127.5	5.2
실질 지수	농산물	98.3	100.0	101.3	95.3	90.5	97.9	100.9	0.4
	중간투입재	100.6	100.0	97.6	93.3	105.4	110.6	117.4	2.6

□ 농가인구의 고령화에 따라 농외소득 증가도 한계에 이른 것으로 판단됨.

○ 20~49세 인구 '94년 호당 0.99명에서 '99년 0.84명으로 감소하였으며, 농외취업자는 '95년의 호당 0.37명에서 '99년에 0.22명으로 감소하였음.

○ 노령화된 인력구조를 감안할 때 경기가 회복되더라도 농외취업자가 크게 증가하기는 어려울 것으로 예측됨.

□ 이상과 같이 농가소득을 제약한 정황은 앞으로 더욱 심화될 가능성이 높음.

○ 수입개방 확대와 가격정책의 제약으로 농업소득의 정체와 불안정이 심해질 전망임

- 2004년까지 농산물 가격은 연평균 1.1%씩 하락하고, 차기 협상 이후인 '04~'11년에는 1.8%씩 하락할 것으로 전망됨.

○ 농가 노동력의 노령화, 농촌 노동인구의 감소 등으로 농외소득원 개발사업을 통한 농외소득의 증대가 용이하지 않음.

- 도농간 정보화 격차는 농촌지역 2·3차 산업의 경쟁력에 장애로 작용

□ 이러한 변수를 감안할 때 2010년의 농가소득은 2,688만원('99년 가격기준)으로 전망됨(KREI, 잠정 계산치)

○ 도시근로자가구와 농가간의 소득 비율이 '99년 83.6%에서 2010년에는 70.9%로 격차가 더욱 확대될 전망

2.2. 농가소득 정책의 기본 방향

2.2.1. 소득정책의 의의와 목표

□ 수입개방 확대와 가격정책 제약이라는 국제 환경 하에서 농가에 적절한 소득을 보장하는 농가소득정책의 중요성이 커짐

○ 차기협상에서 개방 폭을 축소하는 노력과는 별도의 문제임

□ 소득정책의 목표는 소득수준의 유지와 소득변동의 감소라는 두 측면이 있는데, 양자는 엄격히 분리되지는 않음

○ 타직업 종사자와 균형된 소득을 올림으로써 직업으로서 농업경영이 유지되도록 함

○ 가계 유지나 경영의 지속성을 위협할 만한 소득의 극심한 변동(하락)에 대처할 수 있는 제도적 장치 마련

2.2.2. 소득문제에 대한 다면적 접근

□ 농가소득의 지지와 안정을 위한 소득정책은 대상 농가나 품목의 성격에 따라 다양한 접근을 필요로 함. 또한 국제 무역환경이나 국내 농업여건에 따라 정책의 중점이 변동할 수 있음

□ 소득문제는 다음과 같은 순서로 접근할 수 있음

① 기본적으로 농업소득의 유지를 통하여 재생산과 국내농업 기반 유지

- 가격정책이 중요하나 WTO 체제에서 시행에 한계가 있으므로 개방확대로 인한 가격 하락의 일정 부분은 직불제로 보완함

- 기술 개발과 보급, 생산기반 정비, 투자지원, 농업관측과 수출 및 국내 수요 개발 등 수급 정책, 국내 농산물의 품질 제고를 통한 차별화 정책이 보완적으로 병행되어야 함

② 단기적인 가격 하락과 자연재해로 인한 급격한 소득변동에 대한 대책을 마련하여 경영의 불안정을 완화

- 자연재해에 대해서는 다각적 소농구조임을 감안하여 재해지원을 확대하는 방향으로 하되, 축산과 과수, 농업용 시설에 대한 보험을 개발

- 미국, 캐나다와 같은 소득보험(소득안정계정)은 중장기적으로 검토

③ 농업소득을 보완하고 농촌 인구를 유지하기 위한 농외소득 증대

- 농공단지, 특산단지, 관광농원 등은 농외소득이라는 좁은 의미가 아니라 농촌의 인구를 유지하기 위하여 농촌지역에 다양한 경제활동의 기회를 창출한다는 '지역활성화' 차원에서 접근되어야 함

- 단순히 외부 산업체의 이식이 아니라 지역의 부존자원을 활용하여 2·3차 산업을 육성한다는 개념의 '지역복합산업화', '그린투어리즘' 와 이를 가능케 하는 인력 양성이 중요함

④ 취약한 지역과 계층에 대한 대책

- 농업이 중심산업이면서도 조건이 불리한 중산간·도서지역의 적정한 농업생산과 지역사회 유지를 위한 대책
- 노령농가, 영세농가 등 시장경쟁에서 탈락한 계층에 대한 사회보장적 대책

2.2.3. 외국 소득정책의 최근 동향과 특징

□ UR 농산물협상을 전후하여 '가격정책의 축소를 통한 시장·무역 왜곡의 교정'이라는 농정개혁을 표방하며 시장왜곡이 덜한 소득정책의 도입이 시도되었음. 그 예로 캐나다의 순소득안정계정(NISA), 미국의 생산자율계약지불제, 품목별 수입보험제도(CRC) 등이 있음.

□ 그러나 기존의 가격정책이 완전히 포기된 것은 아니며, 더구나 국제농산물 가격의 지속적 하락에 따라 농가소득이 감소하는 상황에서 각국은 농업에 대한 지원을 늘리고 있으며, 개별 품목의 가격수준과 연계된 지원정책이 부활하는 소위 '개혁의 후퇴'를 보이고 있음.

○ 미국은 기존의 가격정책인 론레이트, 융자부족불제도, 마케팅론등을 유지하고 있고 국제가격이 하락하자 여러 형태의 긴급지원정책(재해보상 지원, 생산자율 직불제 인상, SIAP)을 시행

○ 일본은 쌀 값 하락에 대응하여 1998년에 도작경영안정제도를 실시한 이후 콩, 보리 등 주요 식량작물의 가격 하락 추세에 대응한 정책을 단계적으로 도입하고 있음.

□ EU는 목표가격을 단계적으로 인하하면서 그 차액분을 직접지불제로 보완하는 보상지불제를 실시해 왔음. Agenda 2000에서 보상수준을

인하하고 있지만 목표가격을 철폐하지 않는 것을 볼 수 있음.

□ 또한 대부분의 품목에서 정부가 시장개입을 하지 않는 캐나다에서도 국제 곡물가격의 하락으로 농가의 소득이 크게 감소하자 농가경영안정을 위해 긴급소득지원제도(AIDA)를 도입하였음.

□ 이와 같은 사실들은 소득안정을 위해서는 가격변동에 적절히 대응하여야 하며, 이를 위해 UR 농업협정문에 정면으로 위배되지 않는 범위 내에서 적절하고도 다양한 수단을 강구할 수 있다는 것을 시사함

2.3. 새로운 소득정책의 도입 방안

2.3.1. 수입개방에 대응한 직접지불 확대

□ 수입개방 확대로 인한 가격 하락의 충격을 완화하여 적정 수준의 생산과 경영소득을 유지하기 위한 소득보조 시행

- ○ 실제 보장소득(시장가격+직접지불)은 고정시키지 않고 가격추세를 반영하여 중장기적으로 생산이 조정되도록 하는 것이 바람직함
- ○ 식량안보 기능을 감안하여 쌀 등 식량작물을 중심으로 함

□ 현행 논농업직접지불제를 국내 쌀 수급상황(가격)에 연계하여 일정 소득을 보장하는 수준에서 시행하되 집행방안 조정

- ○ 특히 2004년 재협상 후 시장가격 변동에 따라 탄력적으로 지원수준이 결정될 수 있는 제도 마련
- ○ 지원상한을 2ha 이상으로 확대하여 쌀 전업농의 실질소득 보장

○ 과잉 문제의 완화와 식품안전성 제고를 위해 환경의무를 실질화하는 방안 검토

2.3.2. 경영위험에 대처하기 위한 제도 정비

□ 자연재해에 대한 대책 강화

○ 식량작물, 채소 등 보험 성립이 어려운 작목은 재해지원을 강화하고, 과수, 축산 등 경제작물은 재해보험으로 유도함

○ 농작물재해보험의 대상과 범위를 단계적으로 확대하고 민간보험회사의 정부 프로그램 참여를 허용

- 비닐하우스 등 농업시설에 대한 보험 개발
- 태풍·우박·서리 외에 집중호우 등으로 보험대상 재해 확대
- 농협 가축공제는 대상축종을 확대하고 축사를 포함한 종합보험화

□ 중장기적으로 경영체별 소득안정 프로그램 도입

○ WTO의 그린박스 조건에 근접하고 시장원리에 합치하는 소득안정계정 방식(캐나다의 NISA)의 도입을 검토함. 이 방식은 농가와 정부가 일정한 기여금을 갹출하여 농가별 '소득안정계정'을 개설하고 소득이 일정수준 이하로 감소할 경우 농가의 판단에 따라 인출하는 제도임

○ 농가의 부기기장 관행이 확립되지 않아 조수입이나 소득을 파악할 수 있는 근거가 미비하여 바로 실시하기에는 어려움이 있음

- 그러나, 보험과 달리 정확한 소득파악이 꼭 필요한 것은 아니며, 도덕적 해이 문제의 발생 가능성은 작음

- 따라서, 낙농, 양돈, 양계, 과수 등의 전업경영체를 중심으로 시범사업을 실시 후 단계적으로 확대함

표 6 주요 품목별 경영안정 대책

품 목	기본 방향	비고
쌀 등 주요 식량작물	○ 직접지불제도(가격 하락과 연계) ○ 재해 지원	식량안보 차원에서 생산유지 필요
채소류	○ 가격안정제 (생산자단체 자주적 노력 필요) ○ 시설에 대한 재해보험	가격지지적 정책 유보
과실류	○ 가격안정제+재해보험 ○ 소득안정계정	
축산	○ 민간의 위험 감축 장치 유도 - 계열화, 생산자단체의 자조금 ○ 재해보험 (가축과 축사) ○ 소득안정계정	환경 문제 충분히 고려

2.3.3. 조건불리지역 직접지불제

□ 산간·도서지역 농가의 소득지지와 지역사회 유지를 위하여 영농조건이 불리한 산간·도서지역 농가의 영농활동에 보조금을 지급함

○ 이 지역의 주 산업인 농업을 유지시킴으로써 국토의 균형개발과 환경보전 등 농업·농촌의 다원적기능 함양

○ 평야지역의 논농업직불제, 규모화촉진 직불제와 형평성 유지

□ 이 정책을 도입하는 데에는 대상지역 선정이 가장 어려운 문제임

- ㅇ 조건불리지역 직불은 특별한 의무조항 없이 어느 지역에서 영농을 하는 것만으로 보조금을 지급하는 정책이므로 대상지 선정을 객관적이고 명확하게 하여야 이해관계 농민들이 수용할 수 있음
- ㅇ 중앙정부가 지역의 경제사회여건, 농업조건, 산업구조 등을 감안하여 낙후된 읍·면을 지정하고, 대상 읍·면 내에서 영농조건이 상대적으로 불리한 필지구역(경사도가 높은 농지 등)을 선정하되, 지자체(시·군)에 자율성을 부여하는 방식이 현실적임

□ 정책의 한계

- ㅇ 소액의 직접지불제만으로 지역활성화와 농업유지 목적을 달성하는데는 한계가 있으므로 종합적인 생활·생산환경 정비와 연계되어야 함.
- ㅇ 따라서, 농림부만의 정책이 아니라 행정자치부, 건설교통부와 협조한 지역개발대책이 수립되어야 함

2.3.4. 경쟁에서 탈락한 계층에 대한 사회보장 대책

□ 도시·비농업 부문을 포함한 국가 전체의 사회보장 측면에서 접근하되, 농업의 특수성에 비추어 추가적 제도 모색

□ 국민연금제도와 국민기초생활보장법으로 기초생활을 보장하되 보완책 마련

- ㅇ 국민기초생활보장법에 의한 자산(주택 및 토지) 보유제한 규정의 현실화

○ 2004년 이후 국민연금의 국고보조금 재원 확보

□ 자산을 가진 노령 은퇴가구에 대해서는 보유자산을 활용한 소득화방안을 마련함으로써 공공부문 부담 경감

□ 경영이양직불제도를 강화하여 구조조정 촉진

○ 농지의 부분적 양도가 아니라 농업경영 은퇴의 개념으로 전환되도록 직접지불제 단가를 인상하고 장기적으로 국민연금에 부가하는 형태로 전환

○ 경영이양프로그램 참여시 영농자금 융자, 추곡수매 등 개별경영체에 대한 농업정책 대상에서 제외함.

□ 노동능력이 있는 노령가구는 생산적 복지 측면 고려

○ 환경농업, 농산물 직거래, 도농교류 및 팜스테이(farm stay)를 마을 단위로 조직하여 참여 유도

참고 : 외국의 농가소득 정책

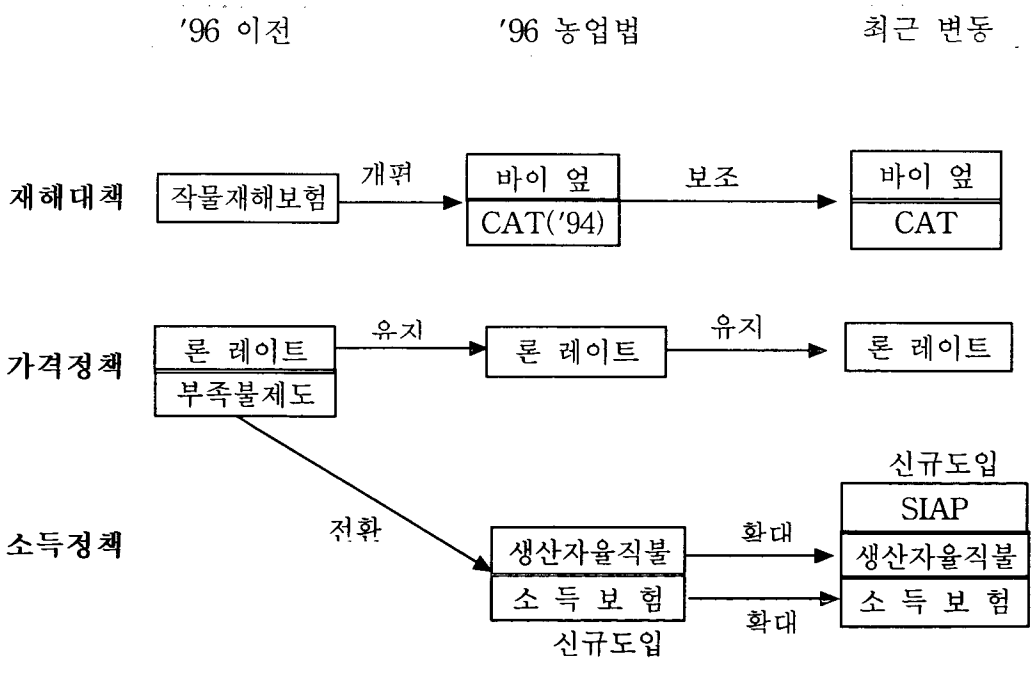
1) 미국

□ 개요

○ 1996년 농업법에서 가격정책이 축소되고 생산중립적 직접지불제가 도입되었지만 가격정책이 포기된 것은 아니며, 가격정책과 재해대책, 소득안정정책이 상호 보완관계를 이루며 중층적으로 시행되고 있음.

- 2000년에도 '농가위험보호법'에 따라 농가보험제도를 확충하는 동시에 총액 71억 달러에 달하는 농가구제대책을 실시함.

<그림> 미국의 농업지원 정책 변화



○ 이러한 각종 지원제도의 결과 미국의 농민이 수취하는 농업수입 중 정부 보조액의 크기는 점점 늘어나고 있음.

- 보조액은 '95년 73억 달러에서 '99년에는 206억 달러로 182% 증가하였는데, '99년의 보조액이 농업소득 중 차지하는 비중은 무려 46.8%에 달함.

<표> 미국의 연도별 농업소득과 정부보조금액

단위 : 10억 $

	1995	1996	1997	1998	1999(p)	2000(f)
현금수입	188.1	199.1	207.6	196.8	188.8	194.5
정부보조(A)	7.3	7.3	7.5	12.2	20.6	15.6
순 농업소득(B)	37.2	54.9	48.6	44.1	44.0	40.0
비율(A/B),%	19.6	13.3	15.4	27.7	46.8	39.0

□ 가격정책은 부족불제도의 폐지로 약화되었으나 아직도 비상환융자(loan rate) 및 이와 관련된 마케팅론과 융자부족불제가 시행중임

○ 마케팅론은 국내 재고를 처분하기 위한 일종의 수출보조금제로서 쌀, 면화, 대두, 소맥, 사료곡물 등에 시행하고 있음.

○ 융자부족불제도는 가격지지융자를 받는 자격을 가진 생산자가 융자를 받지 않는 경우 론레이트와 상환단가의 차액을 지불하는 것으로 농가의 재고 처분을 촉진하는 효과를 가지고 있음. 곡물의 국제가격이 대폭으로 하락한 1998년 이후 이 제도를 활용하는 농가가 늘어나고 있음.

□ 현재 미국의 재해대책은 재해지원, 재해보험(MPCI, CAT, GRP)으로 중층적인 구조로 되어 있음.

- MPCI(Multiple Peril Crop Insurance) : 통상적 작물보험
- CAT(Catastrophic Insurance) : 최저한도의 보험으로 작물별로 연간 $60을 내면 50% 이상의 재해에 대해 보상함
- GRP(Group Risk Protection) : 지역적으로 재해가 발생하면 개인적으로 수확량 감소가 되지 않더라도 보상하는 제도로서 농민의 재해 대비 노력에 인센티브를 부여하기 위한 것임.

□ 경영리스크 관리대책으로 수입보험이 1996년부터 시험적으로 도입, 확대됨

- 수입보험제도는 가격하락을 방지하거나 최저가격을 지지하는 효과를 가진 것은 아니며, 소득 변동을 일정 범위 내에서 유지하는 기능을 가짐
- 이 제도의 참여율은 보험료율에 크게 영향을 받게 됨. 보험료에 대한 정부보조를 실시하고 있으나 가장 참가율이 높은 옥수수도 20% 정도임.
- 수입보험에 대한 정부보조는 더욱 확대되는 방향이어서, 소득보상적인 것으로 성격이 변질하고 있음.

□ 2000~02년간 새로운 소득보조정책 SIAP를 도입함.

- 품목별로 예상조수입이 과거 5년간 평균수입의 92% 이하일 때 정부가 보조금을 지급하는 프로그램으로, 밀·쌀·면화·유종실·옥수수를 대상으로 하고 있음.
- 국제농산물가격이 지속적으로 하락하게 되자, 농가소득 문제를 기존의 보험제도로는 해결할 수 없게 됨에 따라 소득보조 시책으로 도입함

2) 일 본

□ 종전의 농업기본법 하에서 농산물의 가격지지를 위한 가격정책의 문제점으로 다음이 지적되었음.

- ○ 수급사정이나 소비자·실수요자의 기호가 농업인에게 정확하게 전달되기 어려워 농업인의 경영감각 육성에 방해가 되고 있음.
- ○ 모든 생산자에게 효과가 일률적으로 미치기 때문에 농업구조 개선에 장해가 됨.
- ○ 국내외 가격차를 시정하지 않은 채 유지됨으로써 제품·반제품 상태의 식품수입 증가나 식품생산의 공동화를 초래, 결과적으로 국산 농산물의 수요감소를 초래하고 있음.

□ 2000년 7월의 「식료·농업·농촌기본법」에서 새로운 가격·경영안정대책의 방향을 제시함.

- ○ 농산물 가격이 수급사정 및 품질을 적절히 반영하여 형성될 수 있도록 정부가 필요한 시책을 강구.
- ○ 이 과정에서 농산물 가격의 현저한 변동이 '육성해야 할 경영체'에 미치는 영향을 완화하기 위해 필요한 조치를 국가가 강구하도록 하고 있음.

□ 도작경영안정대책

- ○ 풍작에 의한 재고 누적과 가격 하락 등을 배경으로 1997년 11월에 '새로운 쌀정책 대강'이 수립되었고, 이에 근거하여 시장가격 하락이 경영에 미치는 영향을 완화하기 위해 생산자와 정부의 공동부담에 의해 자금을 조성하고 자주유통미의 가격하락 가운데 일정비율을 보전하는 '도작경영안정대책'을 1998년부터 시행함.

○ 주요 내용

- 쌀 가격이 하락한 경우, 하락분의 일정비율(80%)을 보전하여 도작경영의 안정을 도모함.

- 대책의 대상은 생산조정을 100% 달성하고, 쌀수급안정대책과 도작경영안정대책에 가입하여 부담금을 지불한 생산자가 출하한 '자주유통미'임.

- 재원은 생산자 부담금과 정부 출연금으로 조성되는 '도작경영안정기금'에서 교부하며, 생산자부담금은 기준가격의 2%이고 정부지원은 6%임.

○ 정책의 평가

- 도작경영안정대책 등 일본의 품목별 경영안정대책은 정부의 가격 개입을 줄여 시장의 수급조절 기능을 활성화하면서, 가격의 급격한 하락으로부터 전업농(육성하여야 할 경영체)을 보호하려는 정책임.

- 비용분담과 가격 하락분의 일정 비율 보전으로 소득이 급격히 감소하는 충격은 완화하지만, 장기적으로 시장가격에 적응하도록 하는 점이 특징임.

○ 한편, 이 정책은 정부의 보조가 명백히 가격수준에 연계되어 있기 때문에 UR 협정문상의 녹색조치로 인정받기 어려우므로, AMS를 감축하여야 하는 우리 나라의 입장에서는 도입하기 곤란함.

3) 캐나다

□ 농가소득안정은 캐나다 농업정책의 근간을 이룸. 시장가격을 왜곡시키지 않고 장기적으로 농촌의 활력을 유지하고 경쟁력을 제고하며, 농가들이 스스로 시장의 시그널에 민첩하게 대응하고 위험을 관리할 수 있도록 도와주는 것이 캐나다 농업정책의 목표임.

  ○ 캐나다의 소득안정정책은 1991년 이후 품목별 작물보험과 총수입보험(GRIP), 소득안정계정(NISA)으로 구성되어 왔는데, 생산과 시장왜곡이 가장 적은 WTO의 모범사례였음.

□ 그러나, 국제곡물가격 하락으로 농가소득이 급감하자 새로운 지원책인 농업소득긴급지원(AIDA, Agricultural Income Disaster Assistance)을 실시하였고, 유통개선을 주 목적으로 하면서 가격보장효과를 노린 공동계산지원프로그램(PPP : Price Pooling Program)을 도입함.

  ○ 캐나다의 농가소득 지원정책은 시장가격을 왜곡하지 않으면서 UR 농업협정문에 합치되는 방향으로 고안되어 왔음. 그렇지만, 국제 농산물 가격의 하락에 따른 농가의 소득 감소에 대응하여 지원 내역이 확충되고 있음을 볼 때, 전반적으로 가격수준과 연계되는 측면이 있음.

□ 농업소득긴급지원(AIDA)의 개요와 특징

  ○ 가격 급락, 자연재해 등 요인 때문에 대폭적으로 소득이 감소하여 기존의 프로그램으로는 농업경영의 지속성을 보장할 수 없을 경우에 생산자를 지원하기 위한 프로그램으로 연방정부에서 2년간('98~'99) 시험적으로 도입한 후 2000년에도 실시하고 있음.

- 이 정책은 NISA나 작물보험 등 기존 정책의 보완적 정책임. 즉, 기존 정책으로 보장하지 못하는 소득손실에 대응하기 위한 것으로 국제 곡물가격의 지속적 하락으로 NISA가 소득안정기능을 못하게 되자 발동한 정책임.

- 농가의 총농업소득을 대상으로 함(whole-farm approach). 즉, 모든 작물의 소득을 포함함

- 보증의 상한은 최근 3개년 평균 조수익의 70%이며, 재원은 60%는 중앙정부가 40%는 주정부가 부담하며 농가의 부담금은 없음, 2000년의 연방정부 예산은 11억 달러임

- 정책 틀은 UR의 허용정책에 해당되지만, 캐나다도 농산물 가격수준 하락에 대응한 소득보조를 하고 있다는 점을 알 수 있음

3. 농산물의 새로운 수요창출과 첨단농업 육성

3.1. 현황과 문제점

□ 농산물이 전반적으로 과잉기조를 나타내는 상태에서 장기적으로 수요정체와 가격하락으로 농업성장이 둔화될 전망임.

- ○ 1990년대 농업성장을 주도한 과실, 과채류, 양념채소류 등의 수요가 감소하여 생산이 정체되거나 줄어들고, 쌀 등 곡물생산이 꾸준히 감소할 것으로 보여 2011년까지 농업성장률은 정체 내지 마이너스를 나타낼 것으로 전망
- ○ 국내 농산물의 수요가 거의 포화상태인 실정에서 수입농산물의 국내시장 가격의 천정(天井)을 형성하게 됨으로써 농산물가격은 앞으로도 연평균 1~2% 하락할 것으로 예상됨.
- ○ 앞으로도 수입개방은 더욱 확대되고 농산물 가격정책을 유지하기도 어렵기 때문에 농업소득의 정체와 불안정은 심각한 문제임.
  - KREI 농업전망에 의하면 2000~2011년의 농업소득 연평균 성장률은 0.9%로 추정.

표 7 농업부가가치 변화 추이 (1995년 불변기준)

단위 : 10억 원

연 도	1990	1997	1998	1999	2000 (추정)	연평균 변화율 (%)			
						90/97	97/98	98/99	99/00
농 업	16,732	21,767	20,349	21,690	21,927	3.8	△6.5	6.6	1.1
재배업	14,631	17,883	16,581	17,897	18,019	2.9	△7.3	7.9	0.7
축산업	1,743	3,527	3,421	3,511	3,613	10.6	△3.0	2.6	2.9

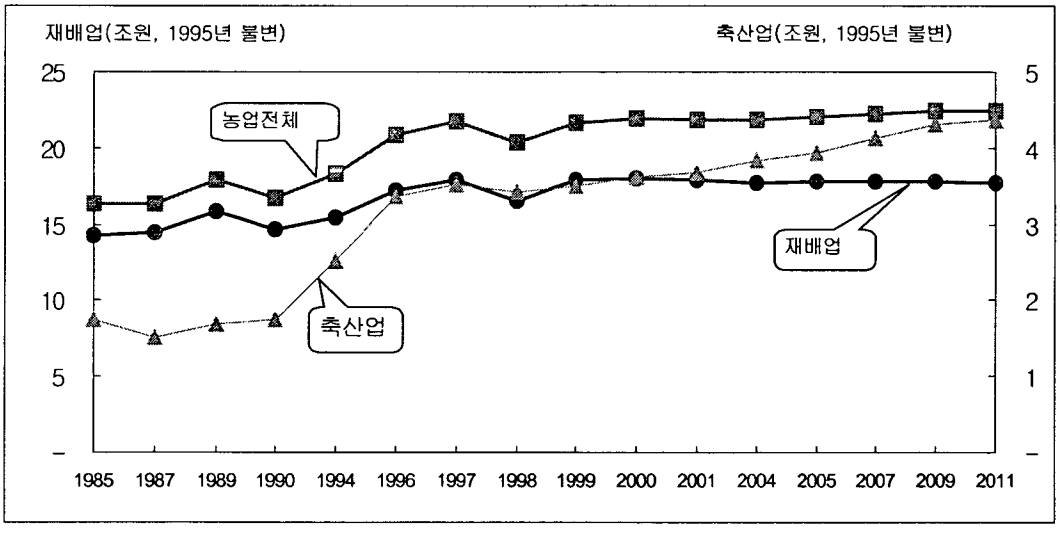
주 : KREI 농업전망팀 내부자료.

표 8 농업부가가치 전망 (1995년 불변기준)

단위 : 10억 원

연 도	2000 (추정)	2001 (전망)	2004	2011	연평균 변화율 (%)		
					00/01	00/04	04/11
농 업	21,927	21,862	21,824	22,425	△0.3	△0.1	0.4
재배업	18,019	17,883	17,691	17,754	△0.8	△0.5	0.1
축산업	3,613	3,685	3,840	4,370	2.0	1.5	1.9

그림 2 농업 불변부가가치 전망



□ 따라서 농업의 지속적인 발전을 위해서는 새로운 성장동력을 발굴하고 정책적인 지원이 필요함.

○ 선진국들은 농업을 근간으로 한 생명공학, 신소재·신물질 개발 등 첨단기술을 활용하여 고도의 자본·기술 집약형 종합산업화 체제를 완료하였거나 준비중에 있음.

※ 벼 유전체(genome) 연구에 일본은 연간 1,000억원 투자, 한국은 연간 7억원 투자

○ 우리 나라는 전통적인 육종의 한계를 넘는 획기적인 생명공학기술 개발에 대한 투자가 저조할 뿐만 아니라, 중장기적으로 대규모 투자가 수반되는 원천기술 개발이 미흡함.

□ 유전공학 등을 통한 농업기술혁명은 농업의 비전을 제시함과 동시에 한편으로는 GMO 등 식품안전성에 대한 논란을 제기함.

○ 유전공학기술은 안전성 문제, 환경 문제, 독과점 문제 등이 미해결 상태이기는 하나 경작지 감소, 인구증가 등으로 인한 식량부족 문제를 해결하는 데 기여할 것으로 기대되어 핵심 기술로 부상될 전망이며, 산업적·상업적 잠재력 또한 확대할 것으로 보임.

- 최근 유전자의 염기배열의 일부에 다른 생물의 특정 유전자를 편입시켜 유전자를 변환시키는 유전자변형농산물(GMO)을 개발하는 등 유전공학기술이 급진적으로 발달하고 있음.

○ 유전공학기술을 이용해 개발된 유전자변형농산물(GMO)의 재배면적은 선진국을 중심으로 급속하게 확산되면서 최근에는 개도국에서의 재배면적도 빠르게 증가하고 있음.

○ 유전자변형농산물 시장은 EU, 일본, 한국 등 주요 수입국에서의 표시제 도입으로 단기적으로 다소 위축되겠지만, 장기적으로 꾸준히 성장할 것으로 예상됨.

- 유전자변형농산물 시장은 최근 4년간 20배 이상 빠르게 성장하였는데, 이러한 추세는 지속되어 2005년에는 80억 달러에 이르고 2010년에는 250억 달러에 이를 것으로 추정

□ 국내외적으로 환경에 대한 규제·감시가 강화되고, 식품의 안전성에 대한 국민적 관심이 고조되고 있음.

○ 증산을 위한 고투입·고산출의 집약적 농업생산으로 비료·농약의 사용증가, 규모화·기업화 축산에 따른 가축분뇨발생 증가 등 농업생산의 환경오염 부하가 증가되고 있음.

- 화학비료 사용량은 지속적 증가세에서 1990년을 정점으로 저농도 복합비료와 주문배합비료 공급확대 및 축분비료 등 부산물비료의 확대로 전반적인 감소 추세를 나타냄.

- 농약의 총사용량(출하량 기준)은 지속적인 증가세에서 1991년 27.5천톤을 정점으로 감소 추세에 있고, '95년 이후로는 25천톤 정도의 수준으로 지속되고 있음.

- 기업화 축산으로 축분발생량은 매년 증가하여 현재 연간 4,780만톤 수준에 달하며, 축분뇨는 유용한 유기물 자원으로 활용될 수 있으나, 부적절하게 처리하는 경우 환경오염원으로 작용

○ 친환경농업실천을 위한 표준기술체계 미비 및 친환경농업 이행여부에 대한 사후관리 미흡

- 지대별, 작목별, 재배방식별로 친환경농업실천기술 개발·보급체계가 마련되어 있지 않아 친환경농업 확산에 애로가 많음.

- 화학비료·농약 사용량 감축 등 개별농가단위 친환경농업 실천사항에 대한 모니터링 미흡

○ 세계 각국이 지구환경보전과 국제무역의 연계, 환경규제의 국제규범화 등을 추진하고 있음.

- WTO에서는 무역과 환경을 연계시켜 차기협상에서 해결해야 할 가장 중요한 이슈의 하나로 GMO 문제를 논의중임.

- 유엔환경계획(UN Environment Program : UNEP)는 1993년

'생물다양성협약(the Convention on Biological Diversity : CBD)'이 발효된 이후 유전자변형농산물의 국제 거래를 규제할 생물다양성의정서를 2001년 제정함.

3.2. 주요 과제와 추진전략

3.2.1. 농업생명과학 육성

□ 생명공학기술개발 중점 추진과제

○ 생명공학기술의 기초기반이 되는 Genome Project 추진

- 벼, 배추, 토착미생물, 가축 등 염색체구조분석을 통한 유전정보 확보
- 유전자 기능분석을 통한 고유 유전자 대량확보
- 초정밀 유전자 지도작성 및 유용형질 탐색용 분자마커 개발

○ 생산성 향상 및 경쟁력 제고를 위한 형질전환작목 개발

- 고효율 형질전환기술, 유전자 발현 조절기술, 특수영양소·질병예방 물질함유작물개발, 형질전환 가축개발 및 복제 등

○ 신기능, 고부가가치형 생명공학산업소재 개발

- 세포대량복제 등 유용물질의 대량생산 공정법 개발
- 미생물 등 생물적방제 기법, 백혈병치료제 등 의약물질 생산연구

○ GMO의 안전성 평가기술 개발

- GMO의 장기적 농업·환경영향 평가기술 등

- GMO의 혼입량 다소를 판별할 수 있는 정량검정분석법 개발

□ 국제경쟁력 있는 농업생명공학 기술개발 및 산업화 체계 확립

○ 농업부문 R&D 정책 및 생명공학연구의 조정기능 강화

- 농림부에 '생명산업과'(가칭)를 설치하여 생명공학기술 개발부터 산업화까지 종합적인 정책수립 및 지원기능 담당

※ 일본은 농림수산성에 첨단산업기술연구과를 두고 바이오테크관련 시책의 종합적인 기획 입안 및 조정의 기능 수행

○ 농업생명과학단지 조성

- 농업분야의 생명공학연구와 산업화 집적지를 조성함으로써 시너지 효과 창출

- 산·학·연 공동연구사업으로 농업관련 연구인력을 최대한 활용하면서 연구추진할 수 있는 인프라 구축

○ 첨단기술 및 첨단농법이 농업인에게 효율적으로 접목될 수 있는 기술 교육 및 보급체계 마련

3.2.2. 농어촌의 정보화 확충과 IT산업 육성

□ 농촌 정보인프라 확충으로 농업인의 정보 접근성 제고

○ 2002년까지 모든 읍·면지역에 초고속 정보통신망(ADSL) 보급

- 산간오지 지역은 위성 인터넷을 보급하고, 이용료의 인하 추진

○ 농가에 대한 PC보급 확대 및 농어촌지역의 거점 중심으로 공동이용시설 확충

- 수요자들이 쉽게 이용할 수 있는 PC 개발과 보급

○ 농업위성방송과 인터넷방송을 실시하고 정보화 선도마을 운영

□ 정보화 농업인력 육성 및 농업 기간정보망 본격 구축

○ 농업인에 대한 정보화 교육 및 '디지털 농업인' 육성

○ 생산자조직에 공동조달·공동출하·계산 등 산지 유통정보화 추진

- 「전사적 경영자원관리 시스템」(ERP)을 단계적으로 구축 지원

○ 농림정보 제공 서비스 개선을 위한 지식관리시스템(KMS) 구축

- 기관별로 분산된 정보체계의 유기적인 통합화 추진

- 수출·품질·검역·기술·농지 및 산림관련 정보컨텐츠 확충

□ 농산물 전자상거래의 활성화

○ 홈페이지 제작·지원 확대

○ 산지유통센터 중심으로 표준바코드를 도입, 전자 카탈로그 기반 구축

○ B2B 전자상거래를 주도하는 농산물 사이버도매시장 구축

- 산지·소비지 그룹간 상품 주문, 거래 인증, 대금지불, 배송 등을 주관

3.2.3. 농업의 환경·생태기능의 효율화

□ 최적관리기법에 의한 농산물 생산의 환경오염원 발생 최소화

- ㅇ 작물양분·병해충 종합관리(IPNM)의 활성화를 통한 한국형 정밀농업(precision farming)의 정착
- ㅇ 화학적투입재의 사용량 감축을 위해 비료보조금 감축과 오염자부담원칙을 도입하여 비료·농약 등에 환경세(eco-taxes)의 부과 검토
- ㅇ 저독성농약과 생물농약 등 환경친화형 농약의 공급 확대

□ 국토 전체의 환경오염 수인한도를 고려하여 지역별 특성에 따른 환경친화적 작물생산 및 가축생산 체계 구축

- ㅇ 지역단위의 물질균형표(material balance sheet)를 작성하여 환경오염절감 목표와 환경친화적 농업생산의 종합계획 작성
- ㅇ 식량작물의 생리·생태적 분류 및 세부 권역별 적용가능한 환경친화적 작부유형에 따른 생산체제 구축
- ㅇ 지역별 가축분뇨처리 용량을 고려한 적정사육두수 할당제 검토
- ㅇ 농업여건 및 환경부하에 적합한 지역별 시스템구축을 위한 「환경농업설계사」 제도를 도입하여 오염물질의 통합관리

□ 농업의 자원인 흙과 물의 유지보전으로 지속적인 농업추진

- ㅇ 정밀토양검정을 기초로 주문배합비료(BB), 완효성비료 사용 확대
- ㅇ 필지별 토양 특성을 전산입력하여 들녘별 토양정보 D/B화

□ 가축분뇨 및 폐농자재의 자원화를 위한 재활용 시스템 구축

○ 축분퇴비의 이용촉진을 위한 축분퇴비 차손보전의 확대, 「축분퇴비유통센터」(가칭)의 설립·운영, 농경지이용 양분균형 및 가축단위를 기초로 한 분뇨처리 및 가축사양 규제안 검토

○ 폐기물예치금제와 배출부과금제를 활용한 환경오염부하 최소화

□ 친환경농업의 정착과 관련 주요지표의 목표치

	('99)		(2005)		(2010)
◦ 농약사용량 감축(%) :	10	→	30	→	30
◦ 비료사용량 감축(%) :	10	→	30	→	30
◦ 한국형 정밀농업(전체농가대비%) :	1	→	10	→	20
◦ 논 유기물 증가(g/kg) :	25	→	28	→	30
◦ 밭 유기물 증가(g/kg) :	24	→	27	→	30
◦ 가축분뇨처리시설 설치확대(%) :	91	→	95	→	98
◦ 친환경농업 실천면적 확대(천ha) :	10.7	→	75	→	150
◦ 친환경농업 실천농가 확대(천호) :	13	→	100	→	200
◦ 친환경농업직불제 면적(천ha) :	11	→	190	→	300
◦ 친환경농업지구조성(개소) :	5	→	180	→	250

3.2.4. 소비자 지향적인 농산물 유통의 실현

□ 품질인증제도 활성화 및 원산지표시제 시행 철저

○ 농산물 품질인증을 활성화하여 농산물의 차별화 시책을 강화하고, 품질인증 농산물 소비촉진을 위한 홍보강화

- TV, 신문광고, 소비자단체 간행물, 인터넷 등을 통한 품질인증 농산물의 홍보 확대

○ 능력 있는 생산자단체를 품질인증기관으로 지정하고 품질인증품에 대한 자체 품질관리능력 제고 및 안전성 관리를 강화

- 생산과정 및 출하전 품질관리 지도로 부적격품 출하 예방 등 자체품질관리, 인증품 재배과정 및 시판품에 대한 잔류농약 분석 등 안전성 관리 확대

- 전국적 조직을 갖추고 자체품질관리가 가능한 생산자단체를 품질인증기관으로 지정하고, 품질인증에 필요한 기술교육 등 실시

○ 수입 농축산물의 국산둔갑판매 등 원산지 표시 위반행위에 대한 지속적인 단속 강화

□ 농산물 브랜드화 추진

○ 브랜드화의 첫 단계인 포장규격화 촉진과 실명화 강화

- 정부가 지원한 농축산물 유통시설(APC, RPC, LPC)과 포장재 지원대상 농산물에 대한 규격포장화 및 유통과정의 실명표시 의무화

○ 규격출하(포장재지원)사업에 인센티브 체제 도입

- 지자체 공동브랜드로 관리하는 경우는 우선 지원

- 규격출하지원시 공동브랜드에 대해서는 지방비 추가지원 권장

○ 개발브랜드에 대한 관리체계 강화

- 정부, 지방자치단체, 농협 등 생산자단체 등이 개발한 브랜드 관리 철저

- 브랜드 도용행위방지와 독점적 사용을 위해 상표등록 지도

○ 우수 농축산물 브랜드 홍보책자 제작 배포 및 판촉홍보

□ 우수브랜드 생산자 조직육성 및 생산업체 지원

○ 자체 품질관리로 소비자의 신뢰도가 높은 우수업체 발굴 육성

- 브랜드업체 원료구입 및 운영자금지원, 품질인증 우선실시 등

○ 소규모 부실생산자 조직을 정비하여 브랜드 농산물의 대량유통 유도

- RPC 연합을 통해 광역화되고 규모화된 브랜드쌀 유통 유도

- 한우 광역브랜드개발 및 보급 확산을 위한 신유통기획단 설치 운영

- 수출용 규격돈 확대생산(OEM방식), 표준사양관리 보급

3.2.5. 안전 농수산식품의 생산·공급체계 구축

□ 안전농산물 생산체제 강화

○ 농업인들의 안전성 의식이 고취될 수 있도록 생산·출하단계부터 농약잔류검사를 강화하고, 안전성 부적합 농산물에 출하연기·폐기 등 조치 강화

○ 농약안전사용 미준수자에 대하여 법을 적용한 철저한 관리로 농

약안전사용 정착 유도하고, 신속한 식품안전성 분석을 위한 안전성 분석실 확충 및 간이속성분석실을 설치

○ 환경호르몬 혐의농약에 대한 안전성 점검을 강화하고, 안전성조사 담당인력 증원 배치 및 전문성을 제고

○ 축산물에 대하여 출하전 유해잔류물질에 대한 사전검사 실시와 동물용 의약품 안전사용기준 준수로 동물약품의 체내잔류를 철저히 제거

□ 수확이후 관리체제 정비로 안전한 농식품 공급 실현

○ 위해요소중점관리제(HACCP) 적용을 2003년까지 모든 도축장에 의무화하고, 사육·도축·가공·판매 전과정으로 확대 실시

○ 농산물 분야에도 위해요소중점관리제를 도입 추진하고, 발생단계별·발생원인별 체크포인트 점검체계 구축

○ 유전자변형농산물(GMO) 표시제 정착 및 검정방법 확립

- 표시조사 및 검정에 필요한 장비와 인력 보강

- 검정방법 미개발 품목에 대한 정성·정량검정 분석방법 개발

○ 동물약품·병원성미생물 및 잔류물질에 대한 검사 강화

- 동물용의약품 품질관리우수업체(GMP) 지정 확대

- 병원성 미생물 검사물량 확대와 유해 잔류물질에 대한 성분검사 강화

○ 수확이후 관리기술의 개발에 의한 고부가가치화 및 상품성 제고

- 유통기간 증대를 위한 표면처리·예냉기술 등 중점 개발 보급

○ 농산물 품질인증제를 확대 시행하고 국제수준의 규격지침 마련

- 품질인증제를 가공식품이나 특산물에까지 확대하고, 유기 축산물에 대해서 Codex 규격에 의한 인증기준 마련
- 김치, 인삼, 장류 등 전통식품의 국제 규격화를 본격 추진

○ 분산되어 있는 농식품 품질·안전성 관리기능을 체계적으로 조정

- 농촌진흥청, 품질관리원, 수의과학검역원, 식물검역소 및 식약청과의 기능 조정

4. 농외소득원과 취업기회의 확충

4.1. 현황과 문제점

4.1.1. 농외소득원 개발의 필요성과 한계

□ 경영규모 영세성과 수입개방 확대로 농업소득 성장이 한계에 다다름.

○ 1980년대 말부터 구조정책에도 불구하고 경영규모의 영세성 지속

- 2000년의 농가 당 평균 경지면적은 1.36ha로 구미는 물론 이웃 일본의 1.53ha('98년)보다도 작으며, 1990년의 1.19ha와 비교할 때 규모확대의 속도가 기대에 미치지 못함
- 시설원예와 축산 등 자본집약적인 농업에서는 규모화된 농가가 크게 늘었지만 절대 수는 작음
- 영세한 경영규모는 농업생산의 계절성, 취약한 농업인력구조와 더불어 농업소득 성장의 한계로 작용하여 옴.

○ '90년대 중반 이후에는 수입개방의 영향으로 실질농업소득은 거의 정체 상태임.

- 1985~'94년간의 호당 실질농업소득 증가율은 4.2%였으나, 1994~2000년은 연평균 마이너스 1.6%를 보임.
- 이러한 마이너스 성장은 수입개방 외에도 과수, 시설채소, 축산 등 성장작목의 수요 포화에도 기인함.

○ 앞으로도 수입개방은 더욱 확대되고 농산물 가격정책을 유지하기

도 어려워 농업소득의 정체와 불안정이 심해질 전망임

- 2000~2011년의 농업소득 연평균 성장률은 0.9%로 전망.

□ 농가소득 문제의 해결책으로 농외소득의 중요성이 부각됨

○ 농촌지역에서도 비농업부문의 성장에 따라 농외소득이 꾸준히 증가하여 농업소득의 한계를 보완하여 왔음.

- 1985~'94년까지 농외소득(실질소득 기준)은 연평균 13.1%씩 증가하여 농가소득 성장을 주도하였으며 그 결과 농가소득에서 점하는 농외소득의 비율은 18.5%에서 30.4%로 늘어남.

○ '80년대 중반부터 농공단지, 관광농원, 특산단지, 민박마을 등의 농외소득원 개발 정책이 적극적으로 추진되어 왔음.

○ 그렇지만, 우리 나라의 농외소득 비율은 아직 30% 대로 농업여건이 비슷한 일본이나 대만에 비해 상대적으로 낮은 수준임.

- 영세소농 위주의 농업구조를 감안할 때 농외소득 비중을 높여야 할 필요성이 큼.

- 일본과 대만은 '60년대부터 농촌공업화를 추진하고 재촌탈농과 겸업화를 적극 유도함으로써 가구원의 농외취업이 활발함.

표 9 한국·일본·대만의 농외소득 비율(%)

	한 국	일 본	대 만
1970	15.6	55.6	51.3
80	20.6	63.7	70.5
90	25.8	64.7	71.1
98	34.0	61.2	64.8

□ 1997년 외환위기 이후 농외소득이 급격히 감소하여 아직 회복되지 못하고 있어 농외소득의 한계론도 제기되고 있음.

○ 농가 호당 농외소득은 1997년의 8,677천원을 정점으로 '98년에는 6,975원으로 감소하였으며, 2000년에도 7,432천원에 불과함.

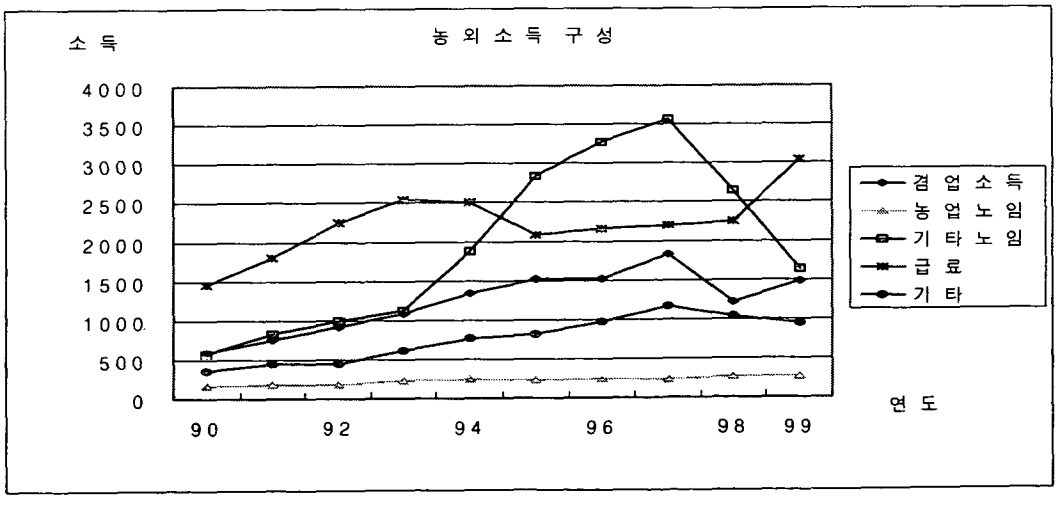
○ 농외소득 감소는 경기침체에 직접적인 원인이 있지만, 농가인구의 고령화와 노동시장의 구조조정을 감안할 때 경기가 회복되더라도 농외취업자가 크게 증가하기는 어려울 것으로 예측됨.

- 농외취업이 활발한 20~49세 인구가 '94년 호당 0.99명에서 '99년 0.84명으로 감소함.

○ 한편, 우리 나라의 농외소득 구성을 보면, 기타노임(일용 비정규 노동)이 큰 비중을 차지하는 반면, 겸업소득이 취약한 구조임.

- '97년까지 농외소득 증가는 건설업 등 도시 일용부문의 호황에 힘입은바 크며, 최근 건설경기 침체로 고용이 대폭 감소함

그림 3 농외소득 구성의 변화



4.1.2. 기존 농외소득 정책의 성과와 문제점

□ '70년대 말부터 개방농정론과 농업소득한계론에 대한 대응으로 농외소득원 개발에 대한 정책적인 관심이 대두됨.

- ㅇ 1983년에 「농어촌소득원개발촉진법」을 제정하여 기존의 농어촌부업단지와 농산물가공산업육성을 본격화하는 한편 농공단지와 관광휴양지개발사업을 추가하고 지원을 강화함

- ㅇ 농한기의 유휴노동력을 활용하고, 지역 특산품을 개발·육성하기 위한 농어촌특산단지(부업단지)는 1999년까지 1,497개가 지정되어 이 중 721개가 운영되고 있음.

  - 참여가구는 모두 6,664호로 그 중 79.2%가 농가이며, 호당 소득은 840만원으로 추산됨.

- ㅇ '84년부터 추진된 농공단지개발사업은 2000년 현재 295개 지역에 14백만 평의 공업단지를 지정·개발하였음.

  - 2000년 현재 2,990개 업체가 가동중이며 101천명이 고용되어 있음. 이중 현지인은 73천명(72.6%)이며, 농가구원은 21천명임.

  - 경기침체로 '98년 이후 사업 추진실적이 저조함

- ㅇ 농촌의 자연경관 등을 농업과 연계하여 관광자원으로 개발하여 소득원화하는 사업으로 관광농원이 379곳, 민박마을이 266곳(3천여호 참여), 휴양단지가 3곳 개발되어 운영중에 있음

  - 관광농원과 휴양단지 사업도 경기침체의 영향을 받아 최근 사업이 위축되고 있음

□ '90년대에 들어서면 농업구조개선을 통한 농업의 경쟁력 강화가 농정의 중심에 서면서 농외소득에 대한 정책적 관심과 지원이 쇠퇴함.

○ 농외소득 관련업무를 총괄해 온 '농촌소득과'가 폐지되고('94년), 관련업무가 농촌정비과(농공단지, 관광농원), 식품산업과(농산물가공, 특산단지) 등으로 분산됨.

○ 농외소득 개발 예산이 '90년 6.3% 수준에서 '92~'98년에는 평균 1.1% 수준으로 떨어짐.

- 농공단지개발은 '87~'91년중 연간 30개에서 최근에 1~2개로 축소

○ 특히 탈농이나 轉業을 희망하는 중소규모 농가에 대한 대책 없이 전업농을 육성함으로써 농업구조개선정책도 원활히 추진되기 어려웠음.

□ 지역농업과 연계가 미흡한 농공단지나 소득원 개발사업은 지역경제의 파급효과나 농외소득의 양 측면에서 한계에 봉착함.

○ 농공단지 개발은 농촌경제와 연계성이 미흡하여 효과가 저조함.

- 업종을 특정하지 않고 입주를 추진하여 지역농업이나 특산품 개발과 연계되지 못하고 임금소득의 수취에 그침.

- 공단 개발에 부수되어야 하는 주택단지 등 생활기반정비가 수반되지 못하여 노동력의 안정적 확보에 곤란을 겪음.

○ 관광농원, 민박은 일반업소와 차별성 약화

- 농촌의 자연·문화·생활 등과 연계가 부족한 상황에서 도시 주변의 일반업소와 유사한 음식점·숙박업이 중심이 됨.

- 대다수의 관광농원이 1인 경영으로 되어 지역 주민의 참여를 통한 소득향상에 기여도가 낮음.

□ 농외소득원개발사업의 추진체계에도 여러 문제가 지적되고 있음.

○ 소득원개발사업과 농산물유통·가공지원사업 등이 유사한 성격의 사업이지만 사업체계와 지원규모 및 지원방식이 다름.

○ 사업주체를 농가 또는 생산자단체로 한정함으로써 농촌지역의 비농민 또는 외부의 자본과 기술 및 경영능력 활용에 한계가 있음.

○ 사업의 경제적 타당성이나 경영주체의 수익성에 대한 충분한 검토 없이 사업이 추진됨.

- 관광농원은 위락시설과 부대 편의시설에 대한 과투자로 부실화(2000년까지 지정된 491개소 중 379개소만 운영)

- 특산단지는 총 1,505개 지정업체 중 801개소만 운영중

- 농산물가공사업은 1,079개 지정업체 중 747개(69.2%)가 운영중이나 가동율이 낮음.

4.2. 농외소득 정책의 기본 방향

□ 농외소득 증대의 어려움과 가능성을 정확히 인식하여야 함.

○ 농촌인구의 감소와 노령화에 따른 노동력 부족

- 농공단지와 같은 피고용 취업형 농외소득 증대의 한계

○ 농촌 임금과 지가의 상승으로 농촌입지의 유리함이 감소하고, 저

임금에 기초한 중국산 수입품과의 경쟁 격화

- 가격경쟁력에 의존한 저품질의 제품, 서비스로는 경영의 유지가 불가능하게 됨.

○ 따라서, 높은 기술과 경영마인드를 갖춘 기업을 육성하고 지역의 유무형 부존자원을 최대한 활용하여 전후방 연관효과를 높임으로써 종합적 경쟁력을 제고하는 방향으로 사업이 개편되어야 함.

□ 농촌지역의 산업구조 고도화와 지역경제 활성화 차원에서 농외소득원 개발사업을 적극 추진

○ 앞으로 농업의 산업으로서의 비중은 낮아질 것이므로 지역 인구와 사회의 유지를 위해서는 2·3차산업이 적절하게 농촌에 입지해야 함.

○ 이러한 시각에서 보면 농외소득사업의 사업자를 농민과 생산자단체에 한정하는 방식은 개선할 필요가 있음.

- 입지업체가 지역 산업과 고용에 충분한 파급효과를 가져온다면 경영 주체나 취업인력이 외지인이거나 비농민이더라도 수용 가능

□ 농촌지역의 고유한 부존자원을 최대한 활용하여 지역의 비교우위를 살리는 방향으로 다양한 2·3차 산업 개발

○ 특히, 자연경관과 전통, 향토문화에 대한 늘어나는 관심을 충족시켜 소득화하는 그린투어리즘을 적극 육성

- 그린투어리즘은 중고령자와 여성까지 포함하여 다양한 농촌인력이 농업경영과 연계하여 추진할 수 있다는 장점이 있음

o 농업과 지역의 특유한 가공식품, 민예품 등을 농촌관광과 연계시켜 복합산업화 함으로써 지역경쟁력을 강화

□ 개별 산업체를 육성하는 외에 생활편익시설 정비, 정보화 격차 해소 등을 병행하여 농촌 주민의 정주환경을 조성.

o 지역활성화는 농림부의 농외소득정책 만으로는 부족하고 건설교통부, 행정자치부, 지방자치단체와 협조 하에 종합적인 지역개발정책으로 접근되어야 함.

□ 농업소득 증대, 직접지불제와 동반하여 추진하여야 농가소득 문제를 해결할 수 있음.

o 농외소득원 개발정책은 농업소득의 한계를 보완하고 지역경제 활성화를 위해 적극적으로 추진되어야 할 사업이지만 농외소득으로 소득문제를 근본적으로 해결하기는 어려움.

o 따라서 농업구조조정을 통한 생산성 제고 노력과 함께 수입개방에 따른 충격을 완화시키기 위한 직접지불제의 확대가 동반되어야 함.

o 중산간·도서지역은 농업여건 뿐만 아니라 2·3차 산업이 입지하기에도 불리하므로 이 지역에 대한 별도의 소득보조정책, 지역개발정책이 추진될 필요가 있음.

- 농촌인구의 정착은 도시지역으로의 과도한 인구집중을 차단하는 동시에 궁극적으로 지역균형 발전에 기여한다는 인식 필요

4.3. 세부 추진과제

4.3.1. 그린투어리즘 활성화

□ 농촌지역의 풍성하고 깨끗한 자연경관과 지역의 전통문화·생활과 산업을 매개로 하는 도시민과 농촌 주민간의 체류형 교류활동으로서 그린투어리즘을 적극 육성

○ 그린투어리즘을 통해 도시민에게 휴식· 휴양과 새로운 체험의 공간을 제공하고 농촌에는 농산물판매, 가공특산품 생산·판매, 관광·음식물 판매 등 소득기회를 제공하여 지역의 활성화에 기여

□ 그린투어리즘 추진의 기본 방향

○ 1인 중심의 사업이 아니라 마을의 주민과 농가들이 함께 참여하여 마을을 가꾸고 소득을 올릴 수 있는 사업

- 마을 공동체가 주민들과 함께 그린투어리즘을 논의하고 관심있는 주민들이 다수 참여 할 수 있도록 추진 방향이 설정되어야 함.

○ 노령화된 농어촌지역 주민들의 소득을 증대시킬 수 있는 방향으로 추진

- 마을의 청장년층이 리더가 되더라도 노령층도 농촌문화의 전수, 숙박 제공 등에 참여할 수 있는 다양한 프로그램 개발.

○ 도시와 농촌 주민들이 서로 만날 수 있는 장을 마련하여 상호 이해를 증진시키고 이를 통해 농촌지역사회를 활성화시킴.

- 불특정 다수의 단순 방문이 아니라 농촌 주민과 도시의 방문객이 친밀한 고객으로서 반복적으로 교류하는 것을 전제로 함.

- 이러한 교류를 통하여 농업과 농촌생활, 그리고 그 속에 살고 있는 사람들에 대한 이해의 폭을 넓히고 방문객과 영접자 모두가 삶의 활력소를 찾아가는 과정이 되어야 함.

○ 아름다운 자연 경관과 깨끗한 환경, 쾌적한 생활환경, 풍요로운 생활문화를 가꾸는 아름답고 푸른 '녹색마을가꾸기운동'과 병행

- 그린투어리즘은 주민들의 소득활동이자 동시에 마을가꾸기운동이고 더 나아가 국토환경가꾸기운동의 하나가 되어야 함.

□ 마을 또는 지역단위 접근

○ 개별 농장이 하나의 독립된 농촌 체험관광지가 될 수 있는 유럽과는 달리 개인의 영농규모가 작은 우리 나라에서는 개별 농가 단위보다는 마을 또는 지역 단위로 그린투어리즘을 실시하는 것이 합리적임.

- 관광농원이 부실화한 것은 개별 농장 중심으로 접근하였기 때문에 시설투자가 과다하였던 것도 중요한 원인임

○ 마을 단위로 조경, 환경, 도로, 상하수도 등 그린투어리즘 추진에 필요한 인프라와 회의실, 주차장, 공원 등 공공시설을 설치

○ 농가들은 민박, 체험농장 운영, 농산물 및 특산물 판매 등에서 개별 사업체의 성격으로 참여.

○ 필요한 경우 인근의 몇 개 마을이 하나의 추진단위가 되어 실시.

표 10 마을단위 접근에 따른 마을 및 개별농가 사업 구분

	마을 공동 사업	주민 개별 사업
시설	마을조경, 마을환경 정비, 주차장, 도로정비, 테마공원, 숲가꾸기, 공연장, 하수처리시설, 깨끗한 강 살리기를 위한 수변정리, 스포츠시설,	체험민박, 체험농장, 농산물 판매장, 농가 음식점, 관광농원 운영, 주말 및 시민농원 운영
홍보	마을홍보	농가 홈페지 운영
정부지원	보조 및 기술지원	융자, 경영컨설팅 지원

□ 그린투어리즘 발전을 위한 지방자치단체와 정부의 역할

○ 그린투어리즘은 마을이 주도적으로 추진하고 지방자치단체가 이를 적극 지원하는 형태를 취하는 것이 바람직함.

- 마을이 제출한 그린투어리즘 계획서의 심의 및 지원 결정
- 도로, 상하수도, 하수종합처리시설, 조경, 공공시설, 테마공원 등에 소요되는 재정을 지원하고 필요한 경우 중앙정부에 지원을 요청
- 그린투어리즘 실시를 위한 프로그램 개발 보급
- 지역 내 그린투어리즘의 홍보 및 네트워킹을 통한 정보교환 지원

○ 사업의 조기 정착을 위해 중앙정부는 다음과 같은 역할 수행

- 그린투어리즘의 실시를 위한 법과 규정 등 제도화 지원
- 필요한 재정을 확보하여 지방자치단체를 지원
- 전국적인 홍보와 정보교환을 위한 네트워킹을 구축하고 민간

의 지원조직이 운영될 수 있도록 지원

- 그린투어리즘에 참여하는 공무원과 주민들을 위한 교육·훈련 사업을 지원

- 그린투어리즘의 유형별 프로그램 개발과 시범사업 실시

□ 농촌정비 및 지역개발사업과의 연계를 통한 신규투자의 최소화

○ 기존의 농촌정비 관련 투자사업인 정주권개발사업, 문화마을조성사업, 농업기반정비사업, 농촌도로 및 마을도로 사업, 상하수도 사업, 하수처리시설사업, 주택개량사업 등을 그린투어리즘 마을과 연결하여 투자

4.3.2. 농촌지역 공업개발의 활성화 및 농외취업기회 확대

□ 농촌지역에 2·3차 산업의 입지와 경제활동이 용이하도록 기반시설을 확충하고 관련제도를 정비

○ 공업입지정책의 정비를 통한 계획적 재배치와 이전업체 배려

○ 초고속통신망을 우선 구축하고, 도로·용수·물류 등의 기반 시설 및 주택·문화시설 등의 생활기반과 교육시설까지 종합적으로 정비

□ 기존 농공단지의 활성화를 위한 대책

○ 농공단지를 지역특화산업과 연계한 전문화된 공업단지로 육성.

- 지역특산품, 주변 산업단지 등과 연계하여 관련 업종을 계열화함으로써 경쟁력을 강화함.

○ 미분양단지에 대한 다각적 대책 마련

- 일부 미분양인 단지는 기업 유치를 위한 생산제품의 홍보, 기술 지원 등 지자체 차원의 인센티브 제공

- 대량 미분양단지는 임대단지로 전환하여 입주기업의 분양비 부담 완화를 고려

□ 지역주민들을 산업인력으로 훈련하여 노동력 제공

○ 농가구원의 현지취업을 촉진하기 위한 직업훈련 확대와 훈련비보조 현실화, 전직(轉職)상담소의 설치·운영

○ 농촌지역의 기업이 현지의 농가구원을 취업시키는 경우, 인건비 중 일부를 정부에서 부담하는 방안 강구

4.3.3. 기타 다양한 농외소득원 개발 정책

□ 농산물가공 및 유통산업의 활성화

○ 농산물가공·유통산업 활성화를 통한 농업의 복합산업화 추진

- 농업인 또는 농민단체의 2·3차 산업 참여를 촉진하기 위한 약사법, 식품위생법, 주세법 등의 지나친 규제정비

○ 전문경영인과 외부자본, 기술 및 경영의 농촌지역 유입 촉진

○ 품목별 주산단지에 특정 산업수도 개발

- 생산자조직의 활성화를 위한 연구개발센터, 교육 및 훈련을 통한 인재양성, 관련산업 유치 등을 통한 지역산업의 전문화 및

고급화를 내용으로 하는 품목별 주산단지 조성

○ 농촌지역의 소규모 농업관련 제조업 및 서비스산업 육성

- 특산단지와 민속촌을 결합한 새로운 개념의 특산단지 개발
- 수송, 저장, 보관업 등 생산활동을 지원하는 서비스부문 육성
- 유·무형의 전통문화재나 자연경관, 특이한 자연생태 등이 있는 곳을 향촌관광지, 문화마을, 생태관광지 등으로 지정 개발
- 농촌지역에 산재한 향교나 전통가옥을 활용한 전통예절, 음식, 공예품에 대한 교육장소 제공과 교육 및 문화산업 육성

□ 농촌지역의 특색 있는 주택사업 추진 및 노인산업 활성화

○ 텃밭이 딸린 전원주택개발, 도시민에게 '제2의 고향갖기' 혹은 농촌주택의 경우 1가구 2 주택 보유 규제의 완화

○ 양로원, 요양원, 실버타운 건설 등 노인관련 산업의 육성

□ 농촌지역 소득원개발 관련제도 및 추진체계의 정비

○ 농촌지역의 유형화와 발전정도에 따른 차등지원의 확대

- 농촌지역의 발전정도에 따라 영국의 'Rural Development Area' 같은 권역을 지정, 각종 지원혜택의 차등화

○ 벤처농기업창업지원제도의 정비와 농촌지역에 입지한 2·3차 산업체의 체계적인 육성·관리 및 지역화의 촉진

- 벤처농기업창업보육센타 및 벤처창업지원기금의 설치·운영, 경영컨설팅제도의 활성화 등을 통한 창업보육사업 촉진

5. 농어촌지역의 기초생활여건 정비

5.1. 농어촌지역의 기초생활여건 현황

5.1.1. 기초 기반시설 정비

□ 그간 많은 투자가 되었다고는 하나 농어촌지역의 주택, 상하수, 도로 등 기반시설의 물리적 정비 수준은 도시지역보다 현격히 낮음.

○ 농어촌지역의 30년 이상 된 노후주택은 37.7%이며, 입식부엌 설치율은 도시지역 87.1%, 농어촌지역 74%, 수세식화장실 설치율은 도시지역 84.2%, 농어촌지역 43.8%임.

○ 농어촌지역의 상수도 보급률은 도시지역의 절반 수준에도 못 미치고, 하수 처리율은 도시지역이 77.1%인데 반해 고작 10.8%임.

- 일부 농어촌지역에서는 하수 관로와 종말처리시설 설치가 이루어졌음에도 주택-관로간 연결체계의 비정합성 문제나 유지관리 비용에 따른 부담으로 하수처리가 제대로 이루어지지 못하는 경우도 발견

- 농어촌 주택의 약 44% 정도가 수세식화장실을 갖추었으나 적합한 하수처리가 연계되지 못함으로써 지하수와 하천 오염을 유발하고, 167개 농촌마을의 천층지하 음용수 중 65%는 음용수로 부적합하다는 등의 조사가 이를 뒷받침

○ 도로 포장률의 경우 도시지역은 68.7%인데 비하여 농어촌지역은 44.0%에 그침.

- 도로 확포장 이외에 교통체계의 개선이 병행되지 못하여 오히려 접근성이 떨어지고 주민 통행 불편

□ 농어촌지역의 쓰레기 수거, 처리 서비스는 사각지대

○ 폐기물관리구역을 제외한 대부분 농어촌지역의 생활 쓰레기는 약 99%가 주민들에 의해 자체 소각처리되는 것으로 조사된 바 있으며, 폐비닐과 농약빈병 등 폐영농자재의 수거, 처리율도 대단히 낮아 해마다 방치 및 누적재고량이 증가하는 실정임.

5.1.2. 교육 여건

□ 농어촌지역의 영유아 보육시설 및 프로그램 부족

○ 영유아수 대비 보육아동비율은 도농간 차이가 크지 않으나, 보육시설이 전혀 없는 읍·면이 615개(전체 읍·면의 43.2%)임.

○ 차량운영비가 크고, 교사확보가 어려우며, 보육료 단가가 낮기 때문에 시설은 물론 프로그램의 질도 낮은 편임.

□ 소규모학교 통폐합, 교육기회 제한 및 질 저하

○ 소규모학교 통폐합에 따른 민원도 속출

- 1997년말 학교수 : 10,333개교 → 2000년말 학교수 : 9,955개교

○ 학생수가 적고 학교는 원거리에 있기 때문에 농어촌 학생들은 상대적으로 높은 비용을 지불하고도 교사, 교과과정의 다양성 등의 면에서 기회가 제한되고 질도 저하

5.1.3. 보건의료 여건

□ 농어촌지역 보건의료 수준은 시설, 장비, 인력 면에서 도시지역에 비해 열악한 상태

- ○ 단적으로 인구 10만명당 병상수는 도시지역이 5,996개, 농어촌지역이 2,545개이며, 의사1인당 인구가 도시지역이 614명인데 반해 농어촌지역은 1,517명이나 됨.
- ○ 공공 보건의료기관은 제한된 수준의 서비스만을 제공. 보건소는 입원이나 수술 등의 의료수요에는 대응하지 못하는 수준, 보건지소는 공중보건의 1명과 간호사 1~2명이 배치되어 있는 수준, 보건진료소는 의료장비가 턱없이 부족하고 낙후
  - 1997년말 보건진료소 : 2,029개소 → 2000년말 보건진료소 1,869개소
- ○ 절대 거리나 교통체계 면에서 접근성이 나쁜 점은 농어촌지역 보건의료 여건의 낙후를 부채질
  - 농어촌지역 주민이 종합병원까지 접근하는데는 3시간 42분, 일반 병의원까지 접근하는데는 1시간 19분이 소요된다는 조사

5.1.4. 문화복지 여건

□ 문화복지기반 측면에서도 농어촌지역은 좋은 여건을 갖고 있지 못함.

- ○ 전국 47,357개의 농촌마을 중 공동광장이나 놀이터 등 커뮤니티 시설이 정비된 마을은 각기 8.2%, 4.4.%에 불과하며, 문화복지시

설이 전혀 없는 곳이 52.2%를 차지

○ 도시지역에 비해 공연시설, 전시장 등의 시설은 절대 빈곤 상태

5.1.5. 정보화 여건

□ 정보화 기반의 도농간 격차도 매우 큰 편으로, 정보화 기반수준 지수의 격차는 24.4%임.

○ PC 보급율은 도시가 66.0%인데 비해 농어촌이 58.4%로 낮으며, 초고속통신망의 경우 면 단위 지역은 시범사업 추진 단계임.

○ 앞으로 인터넷 매체 통한 정보 획득의 중요성, B2B나 B2C 등 전자상거래 형태가 농업 부문에서 차지하게 될 비중 등을 고려할 때 정보화 기반은 농어촌지역 정주 여건의 수준을 좌우할 수 있는 요체임.

5.1.6. 생태환경과 자연경관의 유지·보전

□ 농어촌지역 정비사업에 의해 오히려 농촌 환경의 질이 악화된 측면도 있음.

○ 장기적 토지이용계획 속에서 농어촌 고유의 생태환경과 자연경관을 유지·보전하려는 노력보다는 근대적 편리성만을 추구하는 물리적 정비사업 위주로 각종 정비가 진행된 결과 오히려 생태적 자정능력이나 건전성이 약화

5.2. 기초 시설 및 서비스 정비의 필요

5.2.1. 농어촌지역의 정주기반 유지

□ 농어촌지역 주민의 삶의 질을 향상하고, 인구 감소를 중단 내지 완화시키며, 나아가 인구유입의 기반을 조성하기 위해서는 정주공간으로서의 매력을 제고할 필요

○ 정주공간으로서의 매력 제고에 기초적인 기반 시설이나 서비스 수준의 질적 향상은 필수

5.2.2. 국토의 균형 발전

□ 국토의 균형 발전을 위해서도 농어촌지역이 정주공간으로서, 산업공간으로서, 자연환경유지공간으로서 보전, 성장할 수 있는 기반 정비 필요

○ 우리 국토는 대도시를 중심으로 하는 인구밀집지역과 그 밖의 인구과소지역으로 이원화된 공간구조를 형성하고 있으며, 대도시는 집중에 따른 외부불경제가 확대되는 반면, '나머지지역' 특히 대부분 농어촌지역은 자생적 성장 동인을 상실

5.2.3. 외적 기대와 수요에 대응

□ 환경과 경관보전 측면에서 농어촌지역에 대한 기대를 수용하고, 농어촌의 다원적 기능 등을 구체화할 필요

○ 환경보전에 대한 관심이 높아지고 농어촌지역의 다원적 기능에 대한 사회적 수요가 증대. 농촌지역 정비는 단순히 농업, 농민의 한정된 수요를 넘어 전 국민의 수요와 미래의 수요까지 고려

5.3. 농어촌지역 정비의 방향

5.3.1. 농어촌지역의 비전 찾기

□ 농어촌지역은 도시지역에 비해 강·약점 및 기회·위협요인들을 가지고 있으나, 긍정적인 측면에서의 잠재력이 큼.

○ 농어촌지역의 가장 큰 강점은 도시지역에 비하여 쾌적한 자연, 생태공간을 풍부하게 제공할 수 있는 점임. 반면에 가장 큰 약점은 생활에 필요한 기초 시설이 도시지역에 비해 열악하고 고급의 교육, 의료, 문화 서비스 등을 받을 기회와 일자리가 제한되어 있다는 점임.

○ 도시지역이 지닌 편리한 정주여건의 편익이 당분간 지속될 것이라는 점은 농어촌지역의 공동화를 부추기는 하나의 위협요인이 될 수 있으나, 교통 및 정보통신기술(ICT)의 발전과 더불어 기초시설 및 서비스 수준 제고가 이루어진다면 농어촌지역은 전원생활공간으로서, 신산업공간으로서, 여가·휴양공간으로서 각광을 받게 될 것임.

- 고속교통시대로의 진입, 정보통신기술의 혁신 등은 농어촌지역의 약점과 위협요인을 상당 부분 해소할 것으로 기대

표 11 정주공간으로서 농어촌지역의 SWOT

강점(Strength)	약점(Weakness)
• 도시지역보다 상대적으로 생태환경, 자연경관 우위 • 도시지역보다 여유있고 쾌적한 주거공간 확보 가능 • 주거 이외에도 경작, 여가 등 다채로운 활동 향유가 가능	• 소득수준 낮고 소득기회 제한 • 기초 생활시설 부족 • 교육, 의료, 문화 서비스 수준 열악 • 외지인에 대해 배타적이면서도 프라이버시 확보가 어려운 커뮤니티 특성
기회요인(Opportunity)	**위협요인(Threat)**
• 환경보전 및 농어촌의 다원적 기능에 대한 관심, 인식 확대 • 도시민의 전원지향 이주 증대 • 교통, 정보통신기술 발달로 공간제약 극복 • 생명공학기술을 적용한 농산업의 새로운 발전	• 시장개방, 지역 간 경쟁의 여파로 농업 여건은 지속적으로 악화 • 대도시의 입지적 편익이 단시일 내에 사라지지는 않을 전망

5.3.2. 농어촌지역의 모습 변화

□ 농어촌지역은 다음과 같은 기능을 수행하는 공간으로 변화될 전망

- ○ 농어촌주민의 삶의 공간, 전원생활을 지향하는 도시주민의 삶의 공간, 노령인구의 은퇴후 삶의 공간 등 쾌적한 전원거주공간으로서의 기능
- ○ 농업을 기반으로 한 생명산업, 소규모 입지자유형 산업, 여가문화산업 등 신산업 공간으로서의 기능
- ○ 전 국민 대상의 매력 있는 여가 및 휴양공간으로서의 기능

□ 이러한 변화는 다양한 양상으로 전개될 가능성이 매우 높음.

○ 2011년 농가인구는 전체 인구의 5.4% 정도로 감소하겠으나, 농어촌지역의 인구는 도시화되는 농촌지역을 중심으로 증가하고 도농공존지역이 확대될 가능성이 높음.

- 7×9 격자형 고속교통체계로 지역간 시간거리가 비약적으로 단축되면 거의 모든 농촌지역은 1시간 내에 도시지역과 접근

○ 한편 현재의 면 단위 농어촌지역의 상당수는 인구가 더욱 감소하고 고령화될 가능성이 높음.

- 전국 47,357개의 마을 중 334개에서 514개는 소멸 예상

5.3.3. 농어촌지역 정비의 방향 설정

(1) 농어촌지역 정비에 대한 투자 확대

○ 기초 시설 공급과 서비스 수준 향상을 위해서 농어촌지역 정비에 대한 지속적 투자 확대는 불가피함. 이는 도시지역의 외부불경제를 흡수하는 수단이기도 함.

(2) 정비의 일체성, 종합성 확보

○ 농어촌지역은 생활공간, 산업공간, 자연공간 등이 중첩된 공간이므로 이러한 다양한 기능들이 조화되도록 일체적 정비를 지향함.

○ 부처별 사업간 연계, 기능별 단위사업간 연계, 권역별 개발사업과 단위사업간 연계를 효과적으로 추진함.

- 사업간 연계조정 가능한 추진체계 및 지자체에서의 재량확대

(3) 지역 내 파트너쉽을 바탕으로 한 통합적 정비

○ 주민이 중심이 되고 지역 내 기업, 단체, 전문가 등이 공동참여하는 통합적 정비를 유도하여 자생적 개발역량을 강화함. 이는 공공의 한정된 재원과 부담을 줄일 수 있는 방안임.

- 특성 있는 조치를 가지고 있는 제한된 수의 농어촌지역을 중심으로 지원하고, 효과를 파급하는 방식 채택

(4) 환경친화적 정비

○ 농어촌지역의 가장 큰 잠재적 강점인 양호한 생태환경과 자연경관의 유지·보전을 위해 환경친화적 정비를 추진함.

- 환경을 훼손하지 않으면서 생활의 편의성을 증대시킬 수 있는 정비제도, 정비 기술 및 사업 추진

(5) 정비내용의 다양화·소프트화

○ 농어촌지역의 차별적 특성과 농어촌지역에 대한 다양한 수요를 반영, 전국 농어촌에 일률적인 정비로부터 탈피하여 내용, 방식, 규모 면에서 다양화와 차별화를 지향함.

○ 물량 위주의 시설 공급식 정비는 지양. 하드웨어의 정비는 가치와 질을 높이는 방향으로 전환하며, 소프트웨어 정비를 병행함.

- 근대적 편리성만을 추구하는 시설 공급위주의 경성적 정비는 절대적으로 정비수준이 낮은 단계에서는 효과를 발휘하지만, 어느 정도 정비가 이루어지고 연성적 가치가 중시되는 시점에서는 한계

5.4. 농어촌지역 정비의 주요 쟁점과 과제

5.4.1. 기초생활여건 정비 지속

□ 농어촌지역은 넓은 면적에 소규모 인구가 불규칙적으로 분산 분포하기 때문에 근본적으로 시설 및 서비스 공급에 불리한 여건임. 게다가 인구의 감소와 고령화가 지역에 따라 차별적으로 진행되는 상황에서 과연 정부의 농어촌지역에 대한 투자가 지속되어야 하는지, 어느 정도 수준까지 이루어져야 하는지에 대한 합의 필요

- ㅇ 정부의 공적 지원이 이루어지지 않는 경우 최소한의 정주기반 자체가 위협을 받을 수 있는 한계 농어촌지역에 대한 배려 필요
- ㅇ 국토 전체의 환경, 경관 관리 차원에서 정주기반이 유지되어야만 하는 이유 감안

□ 많은 정주환경 중에서 적어도 상하수 및 도로교통 등의 기초 기반시설, 영유아보육 및 초등교육, 보건의료, 노인복지 차원의 기초 서비스는 공공에서 지속적으로 정비, 지원할 필요

- ㅇ 상하수 정비의 경우 상수도나 간이상수도 등 생활용수 공급체계는 완비하고, 마을 단위 규모에 적합한 하수처리방식 도입
  - 소규모 농어촌마을의 경우 기계적 하수종말처리보다는 자연정화형 하수처리방식이 운영효율 높고 현실적
- ㅇ 도로교통여건 정비는 주민에게 서비스를 가져다주는 순회·배달체계 운영의 핵심임. 최소한 농어촌 마을-기초 중심지간 연결도로는 확포장정비 완료되어야 하며, 대중교통서비스 이외에 통학

버스, 다이얼버스 등을 이용하여 시간, 경로 등을 유연화하는 교통체계 구축

○ 읍·면 기초 생활권에 공공 영유아보육시설 1개소를 거점으로 두되, 영유아수가 지나치게 적은 읍·면은 유휴시설을 활용하여 공동 보육 프로그램을 운영

- 소규모학교의 무리한 통폐합보다는 정보화인프라 확충을 통한 원격수업, 통합교과 운영, 대안학교 운영 등 농어촌 실정에 적합한 소규모 학교교육의 모형을 특화시켜 적용

○ 보건소-보건지소-보건진료소 등 공공 의료서비스 시설 입지의 체계는 현행대로 유지. 장비와 인력을 확충하여 서비스의 질을 높이고, 물리치료나 한방치료와 같이 고령자의 의료수요에 맞추어 서비스 내용을 다양화하며, 순회방문진료·치료 체계를 강화

○ 정보화인프라의 경우 면 기초 생활권까지 초고속통신망 구축 필요, 읍·면 기초 생활권에 공공 인터넷카페 1개소는 설치 운영

○ 읍·면 기초 생활권 중심으로 노인복지 차원에서의 노인용 공동주택, 건강관리실 공급 운영

5.4.2. 정주체계상 정비 중심지 범위

□ 농어촌지역에 기초 시설 공급과 서비스 제공 등이 원활히 이루어지려면 주민의 생활권에 대응한 정주체계 확립이 전제되고, 공간적 측면에서 농어촌의 저밀도성을 고려하여 임계규모를 감안한 서비스 중심지를 설정해야 함.

○ 현재 농어촌지역 주민의 생활권은 개별 행정단위의 경계와 반드시 일치하지 않으며, 하나의 시·군 단위를 넘어 광역화되고 있고, 차츰 단계적 생활권도 그 의미가 약화

○ 현 행정구역을 기초로 할 때 당분간 읍·면소재지지역의 중심성이 차츰 약화되기는 하지만 대체로 마을-기초생활권(읍·면)-중심생활권(시·군)-광역생활권(인근 시·군)으로 확장되는 정주생활권이 유지될 것을 전제함.

□ 이를 전제로 할 때 각 정주생활권 단계별로 정비의 실효성과 당위성을 고려해야 함.

○ 통상 4~5개 마을을 배후지로 하는 중심마을 정비는 인구감소와 생활권 광역화로 인해 추가적 기초 시설 및 서비스 도입은 실효성도 당위성도 없다고 봄.

○ 농어촌지역의 정주중심지로서 기초 생활권 범위인 읍·면 단위지역이 적정하기는 하나 읍·면 단위 정비에는 차별적 접근 필요

읍·면 단위 기능 강화 신중론
2000년 현재 면부 평균인구는 4,606명. 현재 정도의 인구감소가 지속되면 2011년에는 면부 평균인구가 3,200명 이하일 것으로 예측. 즉 대다수 농어촌 면 지역이 최소지지 인구도 확보하지 못함으로써 기초 생활시설 등 유지가 곤란해질 가능성

읍·면 단위 기능 강화 지지론
읍·면 지역은 평균 반경 4.5km 정도로 도보로 1시간에서 1시간 15분 정도 소요되는 규모. 지역사회 유지라는 측면에서 최소한 기초생활시설 및 서비스 공급이 이 정도의 규모(현 행정구역을 기준으로 할 때 읍·면 지역)로 이루어지는 것이 타당

- 도시지역에 완전히 편입되어 경제적으로나 인구분포 측면에서 성장하는, 농촌이라 분류하기조차 어려운 도농공존지역은 공공의 투자를 통한 기능 강화를 배려할 이유가 없을 것으로 봄.

- 중심도시로의 접근성이 좋으나 농어업 및 관련 산업에 주로 의존하는 지역은 2~3개 읍·면 단위 기초 생활권을 하나의 권역으로 연합하여 시설 및 서비스를 공급하는 것이 더욱 효과적이라고 봄.

- 중심도시와 상당히 떨어져 있거나 인구가 감소하는 원격지의 농어촌에서는 읍·면 단위 지역을 핵으로 자체적인 기초 생활권이 형성될 수 있도록 기능을 집중하고 강화할 필요

  ※ 2001년 현재 사례연구를 바탕으로 할 때 도시권에 가까운 읍·면 기능은 급격히 약화되고 있는 반면, 도시로부터 비교적 원격지에 있는 농촌의 읍·면 기능은 유지

○ 나아가 광역생활권이 되는 2~3개 시·군을 중심으로 지방도시 연계권을 형성

- 기존 단일 시·군 생활권의 고유한 지방 특성을 살리면서, 생활권간 연계성 강화를 통해 상호 보완적 발전을 가능토록 함이 바람직

- 시·군 생활권간 교통·통신체계의 적극적 개선에 의한 접근성 제고로 네트워크의 경제성(network economy)을 추구

5.4.3. 생활권에 대응한 시설 및 서비스의 적정 배치와 전달

□ 생활권 규모에 따라 적합한 거점시설을 복합기능화하고, 거점시설을 중심으로 서비스의 순회·배달 체계를 확립함으로써 「찾아가는 서비스」로 전환

○ 단계별 생활권에 따라 운영유지가 가능한 이용인구를 감안하여 시설의 규모와 기능을 설정하여 배치하되, 서비스의 다양성과 접근성을 확대해 가는 방식으로 운영

□ 마을 단위의 기존 시설들을 최대한 복합기능화하면서 추가적 정비 수요는 거점시설 중심으로 수용

○ 농어촌 공동체의 최소 단위인 마을의 정주기반 유지를 위한 기초시설 이외에 마을에 따라 추가적으로 발생하는 정비 수요는 하나나 복수의 거점시설 중심으로 복합기능화

- 기존 마을회관, 노인정, 건강관리실 등을 복합기능화하면서, 간단한 물리치료시설, 소규모 운동시설, 찜질방 등 건강과 관련한 수요, 정보화시설, 도농교류시설 등 소득기반과 관련한 수요 등을 추가

□ 읍·면 단위에서도 기존의 여러 기능을 군집형으로 통합하여 시설 활용도를 높이고, 차량을 이용하여 마을을 순회하는 방식으로 서비스를 공급하여 접근도 제고

○ 읍·면 단위에 있는 기존의 여러 시설들을 공동이용함으로써 기능을 복합화하여 시설이용효율을 높이고 서비스는 차량 등을 이용하여 수요자를 찾아가는 방식으로 공급

5.4.4. 시설 공급에 연동한 사후 관리운영 지원

□ 농어촌지역의 경우 시설 공급보다 더욱 중요한 것은 시설 설치후 효율적 이용을 위한 사후 관리운영임.

○ 기존에 투자, 공급된 시설들 중 일부는 시설 투자에 따른 사후 관리운영이 여의치 않아 미이용·저이용되는 경우가 많음.

- 안동시 길안면에서는 농촌진흥청의 면 단위 건강관리실 설치 사업의 일환으로 구 보건지소를 개조하여 찜질방 조성. 2000년 11월 15일부터 2001년 4월말 현재까지 하루 평균 40여명의 면 주민이 시설을 이용하는 등 그 만족도가 매우 높음. 하지만 월 이용료 수입은 100만원 정도인데 반해 운영비 지출이 230만원으로 운영비 지원이 이루어지지 않는다면 지속적인 시설의 관리운영이 어려워질 것임.

○ 기초 중심지 기능을 수행하는 농촌지역에서 주민 요구도가 높은 공동시설에 대해서는 관리운영비의 일부를 보조지원하는 것이 필요함.

- 주민 요구도가 높은 공동시설의 종류는 지역별로 차이가 있을 것이므로 이는 지방자치단체의 재량에 맡김.

5.4.5. 취락구조 정비의 선택적 차별화

□ 농어촌지역의 기본 정주단위인 마을 단위의 정비는 부처별로 유사한 사업들을 중복·분산 추진함에 따라 비효율성 문제와 더불어 예산 부족으로 극소수 마을만이 혜택을 입은 점이 더 큰 약점임. 따라서 마을 단위 정비는 추진체계 개선과 지속성 확보가 요구됨.

○ 중앙정부 부처별, 단위사업간 연계·조정을 위한 추진체계 필요

□ 농어촌의 마을 단위에서 발생하는 시설이나 서비스의 정비여건과 수요는 지역마다 대단히 다양

○ 한정된 예산을 고려할 때 장래 존치여부가 불투명한 마을이나 성장 잠재력이 큰 마을에 획일적으로 공공 투자를 하는 것은 낭비
→ 마을간 잠재력, 경쟁 등을 바탕으로 선택적, 차별적 투자

- 주민참여를 유도하기 위해서는 공모방식에 의해 소수 마을을 선정하여 투자하는 체제를 도입, 그 전 단계로 「마을가꾸기경연대회」 등을 추진

○ 정비의 내용도 생태, 정보, 전통, 여가 및 휴양 등 마을의 자원과 여건에 맞추어 특화하면서, 이를 그린투어리즘, 도농교류 등 소득과 연계될 수 있는 마을 정비로 유도

- 도시민의 쾌적한 「전원주거공간」, 은퇴자 등을 위한 「노후주거공간」, 농외소득 확보 및 여가수요 흡수를 위한 「여가휴양공간」 등

- 「경관보전사업」, 「생울타리가꾸기사업」, 「아름다운지붕가꾸기사업」, 「마을공동샛강정비사업」 등 사업내용 다변화

5.4.6. 토지이용 질서를 담보할 수 있는 제도적 수단

□ 농어촌지역의 공간을 질서 있게 관리하여 난개발, 저개발 등을 막기 위해서는 토지이용계획과 시설 및 사업계획이 일정 계획권역을 단위로 체계적으로 수립될 필요

○ 농어촌지역의 미래상과 정책적 정비 목표 확립과 더불어 부처별, 기능별로 분산된 사업들을 연계·조정할 수 있는 추진체계 마련

○ 「국토이용및도시계획에관한법률」(안)에 농촌계획을 포괄할 수 있

는 내용을 수용하거나, 단독의 「농촌계획」 수단이 필요

- 현재 추진중인 「국토이용및도시계획에관한법률」은 농어촌지역의 특성을 반영하지 못한 채 도시계획적 논리를 국토 전체에 적용할 우려 높음.

□ 어떤 경우이든 농어촌지역에서 유지·보전해야 할 가치가 있는 자연경관, 문화유산 등의 자원 조사와 목록 선정, 보전계획 등이 필요

6. 연안해역의 생산력 회복과 쾌적한 환경 조성

6.1. 수산업 여건의 변화

6.1.1. 어업자원의 감소와 어장환경 악화

□ 어업자원의 감소와 수산물의 공급 부족

○ 수산업, 특히 어선어업은 어업자원을 기반으로 하여 성립하는 산업으로서 어업자원의 량은 어업경영의 성패를 결정짓는 가장 중요한 요인이 되고 있음.

○ 그러나 어업자원은 계속 감소하고 있는 바 연근해어선 톤당 생산량은 1975년에 4.8M/T이던 것이 1996년에는 3.5M/T, 그리고 2000년에는 3.0M/T으로 매년 감소 추세에 있음.

○ 수산물에 대한 국내수요는 꾸준히 증가하여 2003년에는 2,900천M/T, 2010년에는 3,600천M/T에 이를 것으로 예측됨.

표 12 수산물 장기수급 전망

단위 : 천M/T

구 분	2000	2003	2010
수요량(A)	2,600	2,900	3,600
공급량(B)	2,900	2,900	2,900
B-A	300	0	△ 700

자료 : 해양수산부

□ 어장환경의 악화

○ 도시화 및 공업화의 진전으로 인한 생활하수와 공장폐수의 증가

는 어장생산성을 저하시키는 중요한 요인이 되고 있는데 앞으로 오염처리시설의 대폭적인 확충이 없이는 어장환경이 계속 악화될 것임.

○ 적조는 거의 매년 발생할 뿐 아니라 발생범위와 피해규모도 증가하고 있는데 특히 어류양식업에 대해서는 치명적인 영향을 미침.

표 13 연도별 연안오염도 변화추이(COD)

단위 : ㎎/ℓ

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
서 해	2.0	1.7	1.6	1.7	1.8	1.5	1.5	1.4	1.2	1.5
남 해	2.0	1.8	1.5	1.7	1.9	1.7	1.7	1.4	1.8	1.6
동 해	4.6	2.4	2.2	2.1	2.0	2.1	1.8	1.1	1.0	1.2
제 주	1.5	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3	0.6	1.1	0.9
전국평균	2.4	1.8	1.7	1.8	1.8	1.7	1.6	1.3	1.3	1.2

자료 : 해양수산부, 2000

6.1.2. 바다·어촌에 대한 어업외적인 수요 증가

□ 휴식·휴양공간으로서의 중요성 증가

○ 바다·어촌은 도시인들이 필요로 하는 서비스를 제공함과 동시에 어촌지역 주민들에게 쾌적한 생활환경을 제공하는 공간으로 변화해 나갈 것으로 전망

- 노동시간의 감소, 소득수준의 향상 등으로 여가활동에 대한 수요가 증가함에 따라 도시민들이 어촌을 찾는 기회가 증가

- 반면 어촌지역 주민들 역시 쾌적한 생활환경을 통한 삶의 질 향상욕구 증가

○ 따라서 어촌 소재 자원을 이용한 상품을 소비자의 기호에 맞게 개발함으로써 어촌의 부가가치를 제고하고, 어촌지역의 고유자원을 보전하여 국민의 다양한 욕구를 만족시켜야 할 필요성이 증대

□ 상업적 어업과 유어(遊漁)간의 분쟁 증가

○ 어촌에 대한 도시민들의 방문과 바다를 이용한 유어행위가 급증함에 따라 바다에 생계를 의존하고 있는 상업적 어업자와 분쟁이 발생하고 있으며 이러한 분쟁은 앞으로 더욱 증가할 것으로 전망

- 수면(어장)이용과 관련한 상업적 어업과의 분쟁으로서 어장구역 내에 있어 요트행위 등이 대표적인 분쟁 사례임.

- 어업자원의 어획과 관련한 분쟁으로서 이것은 마을어장을 직접 지역주민들이 이용하는 제주도와 강원도에서 주로 발생하고 있음.

- 선박의 정박 및 입출항과 관련한 상업적 어업과의 분쟁으로서 아직까지는 일부 지역에 국한되고 있으나 금후 유어가 증가할 경우 분쟁이 빈발할 것으로 전망

6.2. 수산업의 현황과 문제점

6.2.1 어선어업 관리의 부실

□ 현실과 제도의 괴리

○ 우리 나라에서 어선어업은 주로 허가제도를 통해 관리되고 있으나 연안어업 경우 허가 받은 업종과 실제 종사하고 있는 업종간

커다란 차이를 보이고 있음.

○ 어업인들은 어획강도가 높은 통발어업(주로 남해안)이나 낭장망어업(주로 서해안)을 선호하고 있으나 이들 업종에 대해서는 신규허가를 금지하고 있어 신규허가가 가능한 타 업종의 허가를 받아 변칙적으로 조업을 하고 있는 경우가 대부분임.

□ 업종간 분쟁

○ 반면 규모가 비교적 큰 근해어업에 있어서는 허가조건 이외의 어장이나 어법으로 조업을 함으로써 타 업종과의 분쟁을 초래하는 등 총체적으로 문제가 되고 있음

- 근해트롤어선이 현행법으로 금지되어 있는 128도 이동에서 오징어를 대량 어획함으로써 오징어채낚기어업과 분쟁을 일으킴.

- 외끌이 대형기저어선은 조업이 금지되어 있는 87, 88, 93, 94해구에서 가자미를 어획함으로써 중형(서남구)기선저인망어업과 분쟁을 일으키고 있음.

- 대형선망어선은 현행법을 위반하여 제주도 연안 7,400m 이내에서 불빛을 이용하여 조업을 하고 있음.

- 제1구(부산, 경남지역) 기선권현망어선은 제2구(전남지역)에 월선조업하여 제2구 어업인들과 분쟁을 초래하게 됨.

□ 불법어업의 성행

○ 어업허가를 받지 않고 조업하는 무허가어업과 허가사항(조업구역, 어구어법, 금어기와 금어구 등)을 위반하는 사례가 제주도를 제외하고 전국적으로 만연하고 있음.

○ 따라서 이러한 불법행위가 근절되지 않고는 어업자원보호가 불가능하며, 우리 나라 어선어업의 미래는 없음.

□ 연안어업 및 구획어업허가의 증가

○ 1994년부터 정부가 막대한 자금을 들여 어업허가를 되사는, 소위 구조조정사업을 시행하고 있으나

○ 시·도지사 허가어업으로서 시장·군수에게 권한이 위임된 연안어업과 시장·군수 허가어업인 구획어업에 있어서는 오히려 허가가 증가함으로써 구조조정으로 인한 효과를 상쇄할 뿐 아니라 문제해결을 더욱 어렵게 하고 있음.

표 14 연안어업과 구획어업의 허가건수 변화

단위 : 건

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000
연안어업	62,027	60,687	65,925	117,058	83,580	86,731
구획어업	1,941	5,217	6,843	7,485	7,587	8,406

자료 : 해양수산부

6.2.2. 양식어장의 과도시설과 어장이용의 경직성

□ 무면허와 초과시설

○ 어장확대 위주의 정책추진 결과 조건이 좋은 양식어장은 대부분 개발되었고, 적지가 남아있다 하더라도 신규면허를 제한함으로써 많은 어장이 무면허로 이용되고 있음.

○ 또한 기존 양식업자도 법으로 정해진 시설기준을 초과하여 시설을 하는 사례가 빈발하고 있는데 이러한 현상은 굴 등 개인양식

보다 김, 미역 등 공동면허양식에서 많이 나타나고 있음.

□ 양식어업 면허의 이권화

○ 현행 제도상 양식어업권의 이전을 금지하고 있으나 주요 품목 경우 신규면허를 금지하고 있고, 기존 어업자에게 연장허가에 우선권을 부여하고 있어 어장이용권이라는 본래의 취지를 벗어나 어장소유권으로 변질되었음.

○ 따라서 새로 양식어업에 참여하고자 하는 자는 기존의 양식어업권을 구입하던가 무면허로 양식을 할 수밖에 없는 결과를 초래하였음.

□ 품목별 양식면허의 문제점

○ 양식품목의 수급조절을 위해 현행 제도상 품목별로 양식면허를 부여하고 있으나 이것은 본래의 취지와는 달리 수급조절에 크게 기여하지 못하고 있고,

○ 오히려 품목전환을 불가능하게 함으로써 시장변화에 대한 신속한 대응을 제한하는 결과를 가져 왔음.

6.2.3. 어장 환경의 악화

□ 육상오염원 대책 미비

○ 어장환경 악화에는 수산업 내부의 자가오염에도 그 원인이 있으나 육상기인 오염물질 배출이 주요 원인이 되고 있음.

○ 그럼에도 불구하고 이를 담당하고 있는 환경부에서는 전국적인

업무를 관장하는 관계로 연안지역에 대한 오염방지에 주력하지 못하고 있는 실정임.

□ 어장정화사업의 비효율적인 추진

○ 어장정화사업에 대해서는 관련 법규나 시행주체가 다변화되어 있고, 동일한 업무를 여러 부서에서 분산하여 추진하는 등 실효성 있는 추진이 이루어지지 않고 있음.

○ 뿐만 아니라 단순한 오염물질 제거 중심으로 사업을 추진하고 있고, 수거된 오염물질 처리에 많은 문제점을 가지고 있어 그 효과가 의문시되고 있음.

6.3. 추진과제

6.3.1. 어장이용 질서의 확립

□ 어선어업 구조조정의 원활한 추진

○ 복잡하게 얽혀있는 연근해어업의 문제를 해결하기 위해서는 현재 과도한 상태에 있는 어선세력을 적정한 수준으로 조정하는 것이 가장 시급한 과제임.

- 현 상태에서는 어업자원 보호는 물론 업종간 분쟁을 해결하기란 불가능함.

○ 따라서 최근 정부에서 수립한 구조조정계획을 다른 어떤 사업보다 우선적으로 추진해 나가야 할 것임.

□ 업종간 분쟁의 조정

○ 업종간 분쟁조정 없이 우리 나라 연근해어업의 발전을 기대할 수는 없으므로 연근해어업 전반에 대한 구조조정과 병행하여 이 문제의 해결에 착수해 나가야 할 것임.

○ 이를 위해서는 업종별로 어업자원에 미치는 영향과 함께 경쟁력 유무를 동시에 고려하되 필요할 경우 업종간 통폐합(M&A)를 병행할 필요가 있음.

□ 불법어업 방지

○ 불법어업은 물리적 단속만으로 근절할 수는 없음. 따라서 유인(incentive)과 벌칙(penalty)을 동시에 부여하되 구체적으로는 다음과 같은 방안이 필요함.

- 첫째, 무허가 어업자에 대해서는 일정 기간의 임시허가를 부여하고 동 기간 법규를 준수하는 어업자에 대해서 양성화하는 방안

- 둘째, 일정한 전업자금을 지원하여 전업을 유도하거나 구조조정 하는 방안

- 셋째, 자율관리어업을 조기에 정착하여 어업인 스스로 어획할 수 있는 양과 어획방법, 어획시기와 어획가능 크기 등을 정하도록 하여 허가를 받는 것으로서 이 경우 현행법상의 많은 불법어업이 적법화될 수 있을 것임.

○ 그러나 이러한 자율관리방안을 준수하지 않는 어업자에 대해서는 어업허가의 취소는 물론 어업허가 자체를 원천적으로 봉쇄하는 등의 강력한 단속이 병행되어야 할 것임.

6.3.2. 양식어업 어장이용제도의 개선

□ 양식시설의 전면 재배치

- ○ 현재 많은 양식시설은 초과 시설되어 있을 뿐 아니라 그 형태나 방향도 불합리하게 되어 있음.
- ○ 따라서 양식적지에 대한 심층조사와 함께 품목별, 지역별 경제성(경쟁력) 분석결과를 기초로 하여 전면적인 양식시설의 재배치가 필요함.
- ○ 이러한 양식시설 재배치는 어장정화사업과 동시에 추진하되 이와 별도로 휴식이 필요한 양식어장에 대해서는 직접지불제를 전제로 양식장 휴식년제를 실시함.

□ 양식어장 이용권에 대한 탄력성 부여

- ○ 양식어장에 대한 면허의 일제 갱신제를 실시하고 1차 면허기간이 만료되는 어장에 대해서는 기존 어업권자와 신규 신청자를 동일한 조건하에서 심사하여 어업면허를 부여할 필요가 있음.
- ○ 아울러 경영이양연금제를 도입하여 노령어업자의 경영이양을 촉진시켜 나가야 할 것임.

□ 구역별 면허제도의 도입

- ○ 현행 품목별 면허제도는 실효성을 기대하기 힘들 뿐 아니라 많은 문제점을 내포하고 있으므로 구역별 면허제도로 전환하여
- ○ 어업자 스스로 양식품목을 결정하게 함으로써 시장경제원리에 입각한 경쟁력 있는 생산체제를 구축해 나가야 할 것임.

6.3.3. 어장환경개선사업의 효율적 추진

□ 환경부와의 협조강화

- ㅇ 육지에서 유입되는 오염물질이 어장환경에 가장 큰 영향을 미치고 있으므로 해양수산부에서는 환경부와의 업무협조를 강화하여 가능하면 많은 환경기초시설시설과 고도처리시설을 연안지역에 설치토록 하는 것이 중요함.

□ 차단막 설치의 확대

- ㅇ 집중호우시 육지로부터 과다한 쓰레기가 하천을 통해 바다로 유입되고 있으므로 4대강 하구 및 주요 댐이나 하천에 차단막을 설치하여 집중호우시 쓰레기의 해양유입을 방지해 나가야 할 것임.

□ 어장정화사업 관련법 정비

- ㅇ 해양오염에 대해 현재 많은 법에서 규정하고 있으나 실제로는 유사한 내용을 포함하고 있으므로 기본적인 사항에 대해서는 해양오염방지법에서 규정하도록 하고(필요한 경우 일부 조항 보완)
- ㅇ 어장정화와 관련한 구체적인 사항에 대해서는 현재의 어장관리법 일부를 보완하여 여기서 전체적인 내용을 규정하도록 하는 것이 바람직할 것임.

□ 유사사업의 통합추진

- ㅇ 현재 해양수산부 소관 사업 중에도 비슷한 내용의 사업이 다른 명칭으로 별도로 추진되고 있으므로 "어장정화사업"으로 통합하는 것이 바람직함.

○ 그리고 이러한 사업의 제도적 근거로는 해양오염방지법과 어장관리법으로 하되 지역이나 업종에 따라서는 다양한 사업을 시행할 수 있도록 할 필요가 있음.

○ 그러나 시행주체에 대해서는 장단기로 구분하여 추진하는 것이 바람직할 것임.

- 단기적으로는 현재와 같이 세부 사업의 성격에 따라 시·도 또는 시·군이 주체가 되거나 전문기관으로 할 필요가 있음.

- 중장기적으로는 어장정화사업을 전문업체에서 담당토록 할 필요가 있는데 이것은 정화사업의 전문성 측면 뿐 아니라 효율성 면에서도 전문업체에서 시행하는 것이 바람직하기 때문임.

6.3.4. 어업외소득원 개발과 어장이용의 조정

□ 어촌관광개발 방향

○ 전국 해안을 10개 해양관광개발권역으로 구분하여 거점 해양관광도시를 지정·육성하고 해양박물관과 함께 각 시·도별로 해양과학관을 건립하여 해양문화시설을 확충해 나갈 필요가 있음.

○ 해양레저 및 스포츠산업을 진흥하여 해양모험 관광활동의 기반을 조성하고 크루즈 항로와 함께 주요 해양관광거점에 해상호텔을 건립함으로써 한반도를 동북아 해양관광의 거점으로 육성해야 할 것임.

○ 선진국형 해양친수 문화공원을 조성하여 시민휴식공간을 제공하고 2010년 해양을 주제로 세계박람회를 개최하여 해양관광산업의

획기적인 발전 전기를 마련하도록 함.

□ 어업인(단체)의 현행 정책 적극 활용

○ 유료낚시터 및 체험어장의 지정·운영을 단순히 번거롭다든지 수입이 노출된다는 이유로 기피할 것이 아니라 적극적으로 참여하는 자세가 필요함.

○ 제도적인 틀 속에서 어업외소득원으로 활용하고 유어자 등과의 분쟁을 조정함으로써 시간과 경비를 절약해 나가야 할 것임.

□ 유어자의 규정 준수

○ 유어자는 지정된 구역을 벗어나거나 어업인들이 조성한 어업자원을 불법으로 어획하는 등의 행위를 지양해 나가야 할 것임

○ 아울러 유어와 상업적 어업은 목적이나 조업형태가 완전히 다르므로 유어의 특성을 고려하여 불합리한 규정은 전면 개편할 필요가 있음.

□ 경제적 관점에서의 적정 선박수 배분

○ 현재는 유어로 인한 어획량 파악이 불가하나 금후 이로 인한 영향은 더욱 증가할 전망임.

- 현재 어선을 주로 이용한 낚시 경우 상업적 어업인들의 거부감 크지 않음

- 앞으로 자가선박 또는 전용유어선을 이용한 낚시행위가 증가할 전망으로 있고, 이 경우 분쟁빈발 가능성이 있음.

○ 따라서 금후 상업적 어선과 유어선의 적정 배분이 필요한데 이를

위해서는 우선 양자에 대한 수요분석이 필요함.

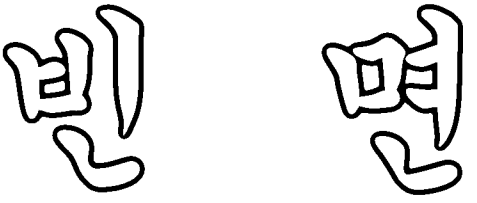
- 이에 대해서는 이론적으로 양자의 수요곡선이 교차하는 점에서 적정 투입수준을 결정하는 것이 바람직함.

- 특히 유어선에 대한 수요분석은 매우 어려우나 사용자 의견조사(User opinion surveys), 총비용조사(Gross expenditure srveys) 및 여행비용법(The travel costs method) 등과 같은 방법의 사용이 가능함.

□ 어항사용의 분쟁조정

○ 유어 행위의 증가는 상업적 어업과 어장 및 어업자원의 분쟁 뿐 아니라 어항 사용에 있어서도 분쟁야기 가능성 있음.

○ 따라서 유어선과 어선의 정박위치를 달리하는 방안(항내 수면이 넓어야 가능), 유어선과 어선의 입출항 시간을 달리하는 방안을 통해 이를 조정할 필요가 있음.



부록: 『Vision 2011 Project』 개요

1 우리 경제·사회의 현주소

■ 경제여건의 불확실성

- 대외경제와의 상호연계 심화로 **해외경기변동이나 경제위기가 국내로 빠르게 파급**되어 국내경제의 안정적 운용이 어려워짐
- 디지털화로 **산업구조 및 고용구조가 재편**되고 변화의 속도가 가속화됨에 따라 **불확실성과 투자위험이 증가**

■ 폐쇄적·경직적 의식구조의 잔존

- 경제위기를 계기로 산업화 과정에서 형성되었던 경직성이 일부 개선되고는 있으나 아직도 외국에 비해 **폐쇄적·경직적 의식구조 유지**

  * 2001년 IMD 국가경쟁력 조사결과 "국수주의적 폐쇄성" 부문에서 한국은 조사대상 49개국중 48위를 차지(종합순위 28위)

  * 외국인투자를 국부유출로 보는 시각이 아직도 상존

- 폐쇄성·경직성을 극복하여 불확실한 경제여건에 대응할 수 있는 **유연한 경제사회체제를 구축**하지 못할 경우, 97년말과 같은 **위기가 재연될 가능성** 상존

■ 미래 성장동력 발굴 지연

- D램과 조선이 세계 1위로 도약하고, 정보통신·자동차의 해외시장 점유율이 상승하는 등 **외형적으로 일부산업의 세계시장 지위는 향상**

- 그러나 **질적인 경쟁력은 아직 크게 취약**

  - 제품구조 측면에서 대부분 범용, 소형분야에 치중

  - 기술력 열세로 핵심부품 및 소재산업의 해외의존도가 높음

  - 반도체 등 주력품목도 중국 등 후발국의 위협을 받는 상황

  * 외국인 직접투자의 GDP비중(누계기준) : 중국 30.8%(99), 한국 9.1%(00)
  * 총고정자본형성금액(99) 중국 3,940억불, 한국 1,313억불

■ 인구구조 변화 및 삶의 질에 대한 욕구 증대

- 고령화 사회의 진전, 출산력 저하 및 여가에 대한 선호증대로 인하여 **노동력 공급이 감소할 전망**

- 복지·환경 등 국민들의 쾌적한 삶에 대한 욕구가 증가하고 **4대 사회보험에 대한 재정부담도 가중**될 전망

2 왜 중장기 비전이 필요한가

■ 구조개혁만으로 새로운 성장동력 창출에는 한계

- 위기이후 시급한 경제현안은 어느정도 마무리된 상태
- 이제는 보다 **장기적인 시계**(time horizon)를 가지고 우리경제의 **미래좌표를 설정**하고 **새로운 성장동력원을 발굴**해야 함

■ 국가 미래상에 대한 전국민적 공감대 형성

- 아시아 중추국가(Hub State in Asia)를 지향하기 위한 마스터 플랜을 수립함으로써 **민간경제활동에 방향을 제시**
- 국민적 합의하에 전략적 대응방안을 수립하여 후발 개도국에 의한 시장잠식을 극복하고 **선진경제로 도약**하는 발판을 구축
- 초강대국은 아니더라도 **국민들의 삶의 질이 높은 행복한 나라, 누구나 살고 싶어하는 매력적인 나라**로 탈바꿈

■ **복지 공동체에 대한 범국민적 합의 도출**

- 세계화·디지털화가 초래하는 **집단간·계층간·지역간 격차를 완화**하기 위한 **공동체적 가치관과 사회안전망 구축**
- **여성의 능력을 함양**하고 **사회적 참여기회를 지속적으로 확대**시켜 사회전체의 인적자본을 100% 활용

■ **지식정보화 사회에 걸맞는 경제·사회시스템의 확보**

- 고도성장을 통해 확립된 특유의 **민첩성과 적응력**, 선진지식에 대한 **학습의욕**, 그리고 문화적 동질성에서 오는 강한 **사회적 응집력**을 이용하여 **경제의 역동성을 유지**
- 다양성과 창의성이 존중되는 교육제도를 통해 물적자본과 육체노동에 치중했던 경제구조를 **지적자본과 정신노동 중심으로 전환**
- 기업, 금융, 노동 등 각 분야에 걸쳐 **시장경제원리를 확립**함으로써 불확실성의 증대에 대응할 수 있는 **유연한 경제·사회시스템의 확보**

3 어떻게 수립할 것인가

(1) 정부와 민간 공동으로 작업 추진

- 작업과정에서 **정부·정부출연 및 민간연구소·학계·경제계 인사 등 광범위한 집단을 참여**시킴으로써 국민들의 여론을 결집하는 계기로 삼음
- 작업반원으로서 **30~40대초반의 젊은 층 민간인사를 다수 포함**시켜 참신한 아이디어를 적극 발굴
- **미래학자들의 참여**를 통하여 종래의 양적위주의 미래상 전망보다 경제사회의 **질적·구조적 변화모습을 제시**
- 작업반의 반장을 가급적 기업인 등 순수민간인에게 맡기는 등 **민간이 정책의 수요자 입장에서 주도적 역할을 담당**하도록 유도

(2) 작업의 중점

- 모든 분야에서의 **유연성·개방성 확립 정도**를 바람직한 모습 구현 여부의 **잣대**로 설정

  * **유연성·개방성 제고 → 경제주체들의 자율적 선택의 폭을 넓힘**

- **물량중심의 미래상이나 정책방향의 제시**에 그치지 않고 실천에 옮길 수 있는 **현실적 대안 제시에 주력**

4 어떠한 내용을 담을 것인가 (예시)

(1) 2011년 경제사회의 모습

■ 여건의 변화

- **세계 경제 여건**
  - 세계경제 통합에 따른 상호의존성 심화
  - 강대국간의 역학관계 변화
  - 지역협력의 필요성 증대
  - 환경과 경제의 융합
- **과학기술의 발달과 경제여건**
  - 성장주도산업의 변천과 디지털 경제의 확산
  - 창조적 Break-through의 중요성
- **인구 및 경제구조, 사고방식, 형태변화**
  - 노령화 사회의 진전과 노동시장의 유연화
  - 개인중심의 가치관이 확산

■ 삶의 모습

- **개인생활**
  - 가정생활(가족구성, 역할, 개념 등)
  - 직장생활(직장의 개념, 재택근무, 평생직업 등)
  - 경제정책에 대한 implication
- **기업활동과 기업인**
  - 세계적 범위의 경쟁과 활동무대
  - 경영관리층의 유동화와 경영자시장의 유연화
- **정부의 모습 · 역할**
  - 지식국가의 경영자 겸 위험관리자로서의 정부
  - 정부경쟁력 개념의 도입, 시장참여자로서의 정부

(2) 향후 추진과제

■ 「열린 세계, 유연한 사회」를 위한 16대 과제

- **효율적인 시장시스템 구축**
  - ① 기업관련 선진시스템의 정착
  - ② 금융시스템의 선진화와 금융안전망 강화
  - ③ 노동시장 유연성 제고와 상생의 노사관계 구축
  - ④ 건전한 국가재정과 「e-Government」 구현
- **동북아 지식정보강국으로의 부상**
  - ⑤ 창조적 인적자원 양성
  - ⑥ 여성과 경제발전
  - ⑦ 지식정보강국 구현
  - ⑧ 지속성장을 위한 새로운 성장동력 발굴
  - ⑨ 에너지·자원의 효율적 수급체계 정립
  - ⑩ 동아시아경제에서의 새로운 역할
  - ⑪ 기간교통망 확충과 물류 네트워크 구축
- **국민의 풍요롭고 쾌적한 삶 보장**
  - ⑫ 생산적 복지 실현
  - ⑬ 문화를 통한 삶의 질 향상
  - ⑭ 농어업 구조의 선진화와 농어촌경제 활성화
  - ⑮ 지역간 균형발전
  - ⑯ 환경과 개발의 조화

5 구체적 추진방법 및 향후 작업일정

(1) 추진방법

- 관계부처와 연구기관 등으로 분야별 **작업반**(총괄반+16개 분야별 작업반)을 **구성·운영**하여 시안 마련

< 작업반 구성원칙 >

· 반장은 가급적 순수민간인과 주관부처 국장급으로 하되, 민간인 반장의 섭외가 어려울 경우 출연연구기관 부원장급으로 위촉
· 간사는 주관연구기관의 연구조정실장급과 주관부처 과장급
· 반원으로 재경부 관련과장 1인, KDI 연구위원 1인 포함
· 가급적 30대~40대 초반의 젊은 층 인사 다수 포함
· 가급적 NGO, 학계, 언론인 포함

- **분야별** 주무부처는 **연구기관과 용역계약을 체결**하여 시안을 마련하되, 분야별로 i) 향후 10년간의 분야별 **변화모습**, ii) 향후 수년간 추진할 **중점 정책과제**를 반드시 포함

- **KDI가 중심이 된 총괄작업반**에서 각 반의 작업결과를 종합하여 **단일의 보고서 작성**

- 재경부 차관보 및 각 작업반장으로 **실무작업위원회**를 구성·운영하여 부문별 시안의 일관성·제합성 제고

- 최종결과는 **경제정책조정회의**에 보고하고 필요시 대통령님 주재의 **국가경쟁력강화회의**에 상정

(2) 작 업 일 정

- 2001. 5월중 : 분야별 실무작업반 구성
- 2001. 5월말 : 작업반별 연구용역계약 체결
  - 각 부처에서 추진중인 중장기계획과 연계하여 추진
- 2001. 6월초 : 작성지침 마련(KDI), 각 작업반에 전달
- 2001. 6월중 : 작업반별 작업계획서 작성
- 2001. 8월말 : 작업반별 실무(안) 작성 완료
- 2001. 9월말 : **KDI가 단일의 중간보고서 작성**
- 2001.10월중 : 합동 토론회 개최
- 2001.11월말 : **최종보고서 확정**(경제정책조정회의 상정)
- 2001.12월중 : 대통령님 주재 **국가경쟁력 강화회의에 최종안 보고**(잠정)

비전2011 농수산발전반 위원 구성

구 분	소 속	직	성 명
반 장	한국농촌경제연구원	부원장	이 정 환
〃	농림부	농업정책국장	소 만 호
간 사	한국농촌경제연구원	연구위원	김 정 호
〃	농림부	농업정책과장	배 종 하
〃	해양수산부	수산정책과장	이 선 준
민간위원	한국개발연구원	전문연구원	이 진 면
〃	한국농촌경제연구원	부연구위원	오 내 원
〃	한국해양수산개발원	연구위원	신 영 태
〃	지방행정연구원	연구위원	김 선 기
〃	충남대학교	교수	박 진 도
〃	공주대학교	교수	홍 성 찬
〃	서울경제신문	논설위원	박 시 룡
〃	농협중앙회	조사부장	고 영 곤
정부위원	재정경제부	산업경제과장	김 익 주
〃	농림부	유통정책과장	박 현 출
〃	행정자치부	지역진흥과장	방 기 성
〃	보건복지부	지역보건정책과장	신 의 균
〃	환경부	자연정책과장	한 기 선
〃	기획예산처	농림해양예산과장	이 수 원
〃	농촌진흥청	연구기획과장	유 갑 희
〃	산림청	임업정책과장	이 규 태

P43

한국 경제의 비전과 전략 (농수산분야)

찍은날 2001. 9. 30 펴낸날 2001. 9. 30
발행인 강 정 일
펴낸곳 한국농촌경제연구원(3299-4000)
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
등 록 제5-10호(1979. 5. 25)
찍은곳 경희종합인쇄 (대표) 2263-7534

■ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
■ 이 연구는 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.