

# 농업·농촌종합대책 실천방안 연구

KREI

농어업·농어촌특별대책위원회  
연구용역보고서

C2004-33/2004. 12

# 농업·농촌종합대책 실천방안 연구

KREI

농정대책특별연구단

# KREI

## 연구진

연구자	담당분야
선임연구위원 김 정 호	총괄, 제1~4,7,8,11장
연구위원 박 동 규	제6장
연구위원 김 홍 상	제5장
연구위원 송 미 령	제9장
연구원 이 병 훈	자료 분석
연구조원 강 소 영	자료 정리
농협조사연구소 전 찬 익	제7장
한신대 강사 조 성 은	제10장 1~2절
한국교육개발원 이 지 혜	제10장 3절

## 머 리 말

도하개발의제(DDA) 협상과 쌀 재협상, 자유무역협정(FTA) 협상 등으로 우리나라 농업과 농촌이 격동기를 맞고 있는 가운데, 정부는 개방 확대로 인한 농업인들의 불안감을 해소하기 위하여 작년 11월에 「농업·농촌중장기 투융자계획」(2013년까지 총 119조원 투입)을 수립하였으며, 금년 2월에는 이러한 투융자계획의 세부시책과 추진일정을 종합적으로 체계화한 「농업·농촌종합대책」을 발표하였다.

「농업·농촌종합대책」은 현장의 농업인 의견을 수렴함과 아울러 정부 내의 합의를 바탕으로 수립한 실천적인 대책이라는 점에서 의의가 크다. 특히 대통령 자문기구인 「농어업·농어촌특별대책위원회」(약칭 ‘농어업특위’)는 이번 대책이 성안되기까지 농업·농촌 문제에 대한 심층적인 논의를 바탕으로 관련정책의 개발은 물론 정책에 대한 국민적인 공감대를 형성함으로써 종합대책 수립에 기여하였다.

우리 연구원은 2002년부터 농어업특위의 정책 수립 활동을 지원하기 위한 연구를 수행하고 있으며, 금년에는 「농정대책특별연구단」을 구성하여 농정 연구를 체계적으로 수행하면서 연구 결과를 수시로 농어업특위에 제공함으로써 동 위원회의 활동을 지원하였다.

이 연구는 「농업·농촌종합대책」('04.2.23)의 주요과제에 대하여 구체적인 실천방안을 집중적으로 검토함으로써 농정시책에 대한 국민적 이해와 공감대 형성에 기여하고자 하는 것이다. 짧은 기간 동안에 연구를 수행한 연구진들의 노고를 치하하며, 이 보고서가 관련정책 수립에 유용하게 활용될 것을 기대한다.

2004. 12.

한국농촌경제연구원장 이 정 환



## 목 차

### 제1부 농업·농촌의 현실과 비전

제1장 농업·농촌의 여건 변화 .....	1
제1절 DDA와 FTA 협상의 동향과 전망 .....	1
제2절 선진국 농정의 최근 동향 .....	13
제3절 농업과 농정에 관한 농업인 의식 .....	27
제2장 농업·농촌종합대책의 개요 .....	41
제1절 농업·농촌종합대책의 배경 .....	41
제2절 농업·농촌종합대책의 주요내용 .....	44
제3장 농업·농촌의 비전과 중장기 지표 전망 .....	56
제1절 농업·농촌의 비전 .....	56
제2절 농업부문 중장기 지표 전망 .....	62

### 제2부 주요 정책과제 실천방안

제4장 농업구조 개선 .....	81
제1절 농업인 정의 재정립 방안 .....	81
제2절 농가 유형별 지원정책의 체계화 .....	95
제3절 농업인력 확보와 육성 방안 .....	115

<b>제5장 농지제도 개선과 영농규모화</b> .....	128
제1절 농지수급 전망과 농지보전 목표 설정 .....	128
제2절 농지 소유·이용제도 재검토 .....	142
제3절 농지은행 제도의 도입 방안 .....	159
제4절 영농규모화 정책의 개선 .....	176
<b>제6장 쌀 협상에 따른 보완대책</b> .....	192
제1절 쌀 협상의 동향 .....	192
제2절 쌀농가 소득안정 방안 .....	199
제3절 쌀 유통제도 개편 방안 .....	207
제4절 식량자급률 목표 설정 .....	217
<b>제7장 농외소득 증대와 직접지불제</b> .....	228
제1절 농외소득 증대 방안 .....	228
제2절 직접지불제도의 확충과 체계화 방안 .....	239
<b>제8장 농업의 다원적 기능에 대한 논의와 대국민 홍보</b> .....	259
제1절 다원적 기능에 대한 논의 동향 .....	259
제2절 다원적 기능에 대한 도시민의 의식 .....	269
제3절 다원적 기능 대국민 홍보 방안 .....	274
<b>제9장 농촌지역 균형개발</b> .....	281
제1절 농촌 경관협약제도 도입 방안 .....	281
제2절 농촌지역개발 정책개선 방안 .....	298
제3절 농촌지역 종합개발계획 수립 방안 .....	322

제10장 농어촌복지 향상 .....	336
제1절 농어촌 자활지원사업 확대 방안 .....	336
제2절 농어촌 응급의료 인프라 구축 방안 .....	347
제3절 농어촌 초등학교원 확보지원 방안 .....	363
제11장 농업·농촌 투융자 정책의 개선 .....	392
제1절 농업투융자 시스템의 혁신 방안 .....	392
제2절 농정분야 거버넌스의 도입 방안 .....	404
참 고 문 헌 .....	415

KREI

## 제 1 부

# 농업 · 농촌의 현실과 비전

---



제1장 농업 · 농촌의 여건 변화

제2장 농업 · 농촌종합대책의 개요

제3장 농업 · 농촌의 비전과 중장기 지표 전망



# 제 1 장

## 농업·농촌의 여건 변화

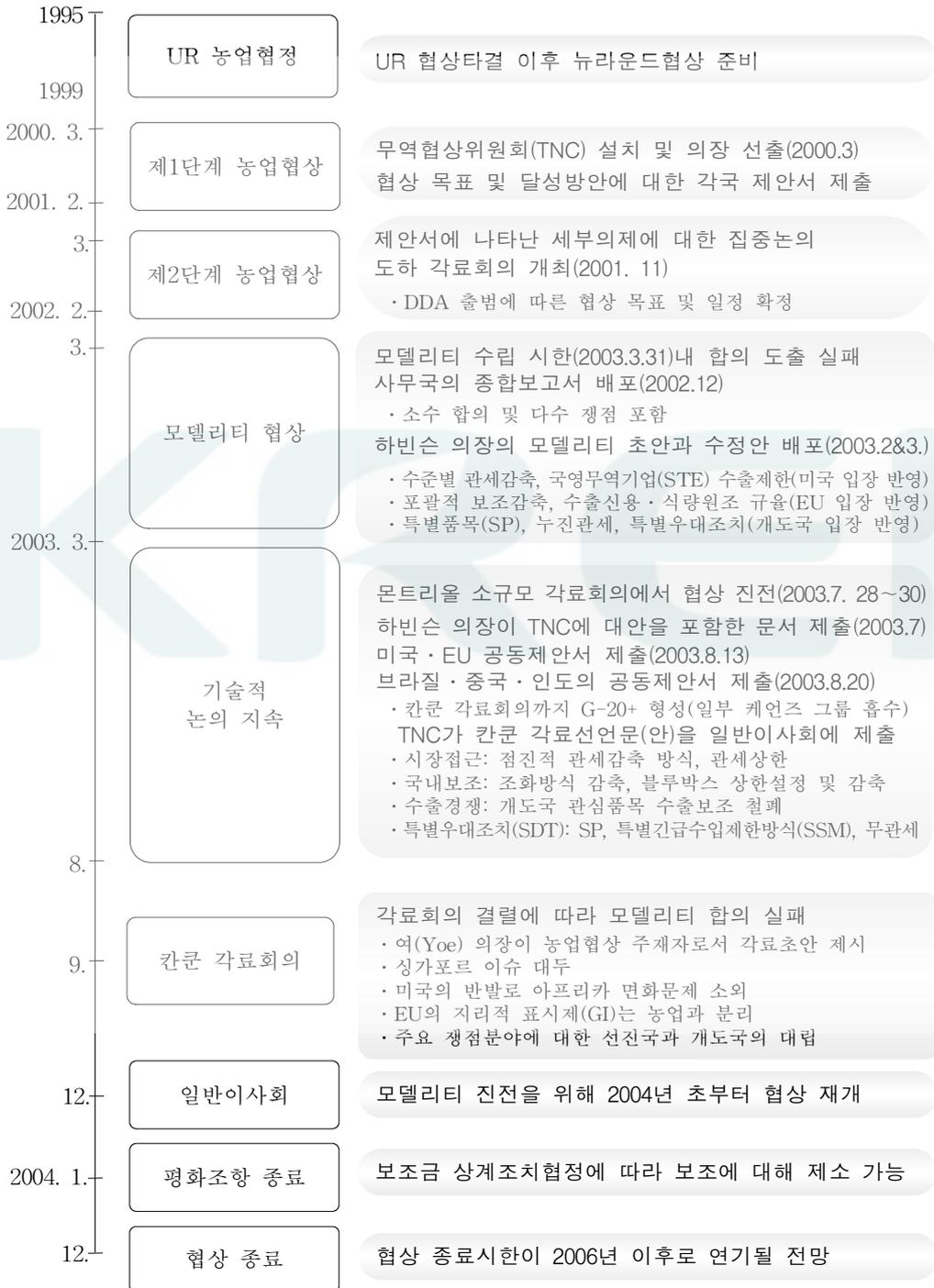
### 제1절 DDA와 FTA 협상의 동향과 전망

#### 1. DDA 협상의 동향과 전망

##### 1.1. DDA 협상의 추진경과

- WTO 농업협상은 우루과이라운드(UR) 농업협정 제20조에 따라 2000년부터 시작되었음. 뉴라운드 협상은 1999년 미국 시애틀(Seattle)에서 열린 제3차 WTO 각료회의에서 무역라운드를 출범시키려 하였으나 합의를 이끌어내지 못하고 결렬되었지만, 농업부문은 자동 협상의 제(built-in-agenda)로서 추진됨.
- 2000년 3월부터 WTO 농업위원회를 통하여 제1단계와 제2단계 논의를 거치면서 다양한 의제들을 검토했으며, 특히 관세, 보조 등 23개 의제별 논의를 통해 기술적인 문제점에 대한 의견 교환과 회원국들의 협상 입장을 확인함. 2001년 카타르 도하(Doha)에서 열린 제4차 WTO 각료회의에서 새로운 다자간 무역협상인 도하개발의제(DDA)가 출범되었고 여기서 2004년 12월 31일까지 모든 협상을 완료하도록 결정함.

그림 1-1. WTO 농업협상의 일정과 주요 사안



- 2002년 3월부터 농업협상은 농업위원회 특별회의 하빈슨(Harbinson) 의장의 중재 아래 농산물 관세 및 보조의 감축 방식과 수준을 결정하는 이른바 모델리티(modalities) 협상을 본격적으로 추진함.
  - 2003년 2월과 3월에 하빈슨 초안과 수정안이 각각 제시됐으나, 회원국 사이의 이견이 좁혀지지 않아 3월 말까지의 모델리티 수립 시한을 지키지 못하게 됨.
- 2003년 3월 이후 핵심 쟁점에 관한 기술적인 논의를 지속시켰지만 진전을 이루지 못하다가 7월말 캐나다 몬트리올(Montreal)에서 열린 소규모 각료회의를 계기로 합의 도출을 위한 노력이 가시화됨.
- 2003년 8월 24일에 WTO 일반이사회(GC) 카스티요 의장은 미국과 EU의 공동제안서를 기초로 개도국 그룹의 의견을 반영한 이른바 카스티요 초안을 만들었고, 9월 13일에 멕시코 칸쿤(Cancun)에서 열린 제5차 WTO 각료회의에 이를 제시함.
  - 농업을 포함한 부문별 협상의 지체로 칸쿤 각료회의는 본디 DDA 중간 점검회의에서 모델리티 회의 자체로 변질됐고, 투자, 경쟁, 정부조달 투명성, 수출촉진 등으로 구성된 싱가포르 이슈에 대해 선진국과 개도국이 정면으로 맞서면서 결렬됨.
- 미국과 EU의 공동제안서가 제시되면서 협상 구도에 변화가 나타났는데, 농산물 수출국과 수입국이 대립하는 이전의 양상이 브라질과 인도가 이끄는 G-20+ 개도국 그룹과 미국·EU의 선진국 그룹이 대립하는 남-북 구도로 전환됨.
  - 우리나라는 수입국 위주로 구성된 G-10에 소속되어 있으며, 인도네시아를 주축으로 한 개도국 그룹인 G-33과 공조해 특별품목(SP)과 개도국만의 특별긴급수입 제한방식(SSM)의 반영을 주장함.
- 2004년 3월 그로서 의장의 취임과 더불어 그룹별 및 그룹간 협상 재개로 협상에 진전이 이뤄지더니, 8월 1일에 기본골격에 최종 합의함.
- 세부원칙의 협상 시한이 2005년 1월 1일에서 2005년 12월 홍콩 각료

회의 때까지 연장됨.

- 기본골격을 바탕으로 감축률과 이행기간 등 구체적 숫자를 결정하는 세부원칙 협상은 상당히 어려울 것으로 예상되며, 이에 따라 2007~08년에 가서야 협상이 타결될 것이란 전망이 우세함.

## 1.2. DDA 협상의 주요 내용과 논의 전망

### (1) 높은 관세는 더 많이 감축

- 관세율이 높을수록 더 많이 줄이도록 함. 예를 들어, 우리나라의 관세율이 마늘 360%, 양파 130%인데, 마늘의 관세율을 양파보다 더 많이 감축해야 함.
- 관세율의 높낮이에 따라 몇 개의 구간으로 나누고, 관세율이 높은 품목이 속한 구간에다 더 큰 감축률을 적용함. 이에 따라 나중에는 품목 사이에 관세율 차이가 적게 될 것임.
- 우리나라의 관세율은 평균 64%로 높은 편이고, 특히 관세율 100% 이상인 품목(고관세 품목)이 46개로 많기 때문에 이들 품목에 대한 관세 감축 폭이 클 것으로 우려됨.

표 1-1. 우리나라의 주요 고관세(100% 이상) 품목

관세 구분	품목 수 (개)	관세라인 수 (개, HS10)	주요 품목
300% 이상	24	76	인삼(754%), 참깨(630%), 마늘(360%), 겉보리(324%), 쌀보리(300%)
250% 이상	30	92	고추(270%)
200% 이상	38	108	수삼(223%), 밤(219%)
100% 이상	46	126	분유(176%), 감귤(144%), 양파(135%)

주: 쌀은 관세화 유예 상태이므로 제외시킴.

## (2) 민감 품목의 관세는 소폭 감축

- 각국이 정한 일부 정치적으로 민감한 품목(민감 품목)에 대해서는 일반 품목보다 관세를 덜 감축할 수 있도록 융통성을 줌. 그러나 민감 품목도 관세가 높을수록 더 많이 감축해야 함.
- 민감 품목에 허용한 융통성의 대가로 TRQ 물량을 늘려야 하며, 따라서 민감 품목의 관세를 적게 감축할수록 TRQ 물량은 더 늘려야 함.

## (3) 관세 상한 여부는 아직 미정

- 관세가 일정 수준 이상을 넘지 못하도록 하는 관세 상한 설정은 나중 협상에서 결정하도록 미룸. 예를 들어, 관세 상한이 150%로 설정되면 그 이상의 관세는 모두 150% 이하로 감축해야 함. 이는 고관세 품목이 많은 우리나라에 아주 불리한 규정임.
- 일본이나 우리나라와 같은 수입국들은 높은 관세일수록 더 많이 감축하는 방식이 채택된 이상 관세 상한이 필요하지 않다고 주장한 반면에 미국은 관세 상한을 통해 시장개방을 실질적으로 확대할 수 있다고 대립함으로써 결론을 맺지 못함.

## (4) 개도국은 특별 품목의 혜택

- 개도국은 선진국보다 낮은 감축률과 더 긴 이행기간의 혜택을 누림.
- 추가로 개도국은 식량안보, 농촌개발, 농촌 삶의 보장 측면에서 중요한 일부 품목을 특별 품목(SP)으로 지정해 민감 품목보다 관세감축과 TRQ 증량 측면에서 우대를 받을 수 있게 됨. 특별 품목에 적용되는 긴급 수입제한조치(SSM)도 설정됨.

## (5) 보조 규모가 클수록 큰 폭의 감축

- 가격과 생산보조 규모가 클수록 더 많이 감축해야 함. 이에 따라 EU와 일본은 미국보다 더 많이 보조를 줄여야 하고, 우리나라는 상대적으로 적게 줄이게 됨.
- 가격과 생산보조의 합을 이행 첫해에 20% 감축하도록 했지만, 실제로 집행한 수준이 아니라 사용할 수 있도록 허용된 수준을 기준으로 하기 때문에 우리나라에 미칠 영향은 없음. 우리나라는 감축대상 보조(AMS)를 허용된 수준의 평균 94%를 사용하고 있지만, 블루박스 보조가 없고 최소 허용보조는 허용된 수준의 16%(2000년 현재)만을 사용하고 있기 때문임.

#### (6) 품목별 AMS 상한 설정에 따른 제약

- AMS 감축으로 효과적인 추곡 수매제의 유지가 어렵게 됨.
- 품목별로 AMS 상한을 설정하도록 해, 우리나라는 AMS로 지원했던 쌀, 보리, 옥수수, 누에고치, 유채 등 최대 5개 품목에 대해서만 AMS 상한 배분을 받게 될 것임. 이에 따라 지원 실적이 없던 다른 품목에 대한 가격 및 생산보조는 최소 허용보조나 블루박스 한도 안에서 할 수밖에 없을 것임.

#### (7) 블루박스 조치의 활용

- 블루박스를 전혀 사용하지 않았던 우리나라도 이행 첫해에 농업생산액의 5%까지 블루박스를 활용할 수 있게 됨.
- AMS와 최소 허용보조가 감축되는 환경에서 블루박스는 농정개혁의 과정에서 유용한 정책 수단이 될 수 있으므로 이의 활용 가능성을 검토해야 할 것임.

표 1-2. 기본골격의 주요 내용과 협상 과제

분야	주요 내용	협상 과제	
시장 접근	관세감축	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개도국·선진국의 단일 접근방식</li> <li>○ 구간별 감축 공식 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구간 수, 구간구분 기준, 구간별 감축 방식</li> <li>○ 감축공식에서 관세 상한의 역할</li> </ul>
	민감품목	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선정: 적절한 수로 자기 선정 가능</li> <li>○ 취급: 품목별 관세감축과 TRQ 의무의 조합에 의해 실질적 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적절한 관세라인 수</li> <li>○ TRQ 확대 방법과 관세감축 수준</li> </ul>
	기타 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 쿼터내 관세감축이나 철폐, TRQ의 관리방식 개선을 통한 신축성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경사관세의 취급 공식</li> <li>○ 관세 단순화</li> <li>○ 긴급 수입제한 조치(SSG) 문제</li> </ul>
	개도국 우대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 낮은 관세감축과 TRQ 증량 의무</li> <li>○ 자기 선정방식으로 적절한 수의 특별품목(SP) 지정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민감품목보다 큰 신축성 부여</li> </ul> </li> <li>○ 긴급 수입제한 체제(SSM) 설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ SP 기준과 취급</li> <li>○ 무역특혜 잠식 문제</li> </ul>
국내 보조	무역왜곡 보조 (AMS+최소 허용보조 +블루박스)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구간별 감축공식 적용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이행 첫째 20% 감축</li> </ul> </li> <li>○ 감축의무는 최소 감축수준으로 간주</li> </ul>	○ 구간 수 및 구간별 감축공식
	감축대상 보조 (AMS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구간별 감축공식 적용</li> <li>○ 품목별 상한설정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일부 품목의 상한 감축</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구간 수 및 구간별 감축공식</li> <li>○ 품목별 상한 설정 방법 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 과거 기준연도, 품목, 감축률 등</li> </ul> </li> </ul>
	최소 허용보조 (de-minimis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개도국 우대를 고려하되 감축</li> <li>○ 생계농과 자원 빈약농에 대한 개도국의 지원은 감축 면제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선진국과 개도국의 감축률</li> <li>○ 생계농과 자원 빈약농에 대한 정의</li> </ul>
	블루박스	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산 요건이 없는 신규 조치 추가</li> <li>○ 변치 않는(unchanging) 기준 추가</li> <li>○ 상한: 농업생산액의 5%</li> <li>○ 회원국의 신규 도입 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ AMS 조치와 차별된 추가 기준 설정</li> <li>○ 상한 설정의 기준연도</li> <li>○ 지원 비율이 높은 회원국에 대한 신축성 제공 기준</li> </ul>
	허용보조 (Green Box)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기존의 개념, 원칙, 효과를 보장하기 위한 기준 재점검 및 명확화</li> <li>○ NTC의 적절한 고려</li> <li>○ 이행점검 및 감독 기능 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재검토 및 명확화 대상과 방식</li> <li>○ 감독기능 개선 방안</li> </ul>
	개도국 우대	○ 농업협정 6.2조 지속	-
	수출 경쟁	<ul style="list-style-type: none"> <li>수출보조</li> <li>수출신용</li> <li>수출보험</li> <li>식량원조</li> <li>수출 국영무역기업 (STE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수출보조, 상환기간 180일 초과 수출 신용·보증·보험, 180일 이하의 규정 위반 조치, 수출 STE 무역왜곡 행위, 규정위반 식량원조 등 철폐</li> <li>○ 감축의무는 연간 기준으로 이행</li> <li>○ 철폐단계는 회원국의 개혁단계 고려</li> <li>○ 수출금지와 제한규정(12.1조) 강화</li> </ul>
개도국 우대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수출보조 철폐에 긴 이행기간</li> <li>○ 일정기간 농업협정 9.4조 지속 활용</li> <li>○ 개도국 STE 고려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이행 기간 및 9.4조 지속 활용 기간</li> <li>○ LDC와 NFIDC에 대한 차별 규율</li> </ul>	

자료: WTO 사무국.

## (8) 개도국 수출보조는 당분간 유지 가능

- 수출보조, 수출신용 및 보험, 식량원조, 수출 국영무역 등 수출보조 효과를 나타내는 모든 요소를 철폐하기로 함.
- 개도국은 수출보조가 철폐된 시한 이후에도 얼마 동안 농업협정 9.4 조에 따라 처리, 등급향상, 가공 등 수출용 농산물의 유통비용과 국제 수송 및 운송비용의 경감 조치를 유지할 수 있음.

## 2. FTA 협상의 동향과 전망

### 2.1. FTA 협상의 추진 경과

- 우리나라는 1996년에 개최된 제1차 WTO 각료회의에서도 WTO를 중심으로 한 다자체제의 우월성을 지지하고 지역주의는 다자체제에 부합해야 한다는 입장을 견지하여 지역주의에 부정적인 태도를 보였으나, WTO 출범 이후에도 더욱 확산되는 지역주의에 대응하기 위해서 지역무역협정을 체결하는 방향으로 정책을 전환함.
- 우리나라는 외환위기 이후 FTA 정책의 전환을 가져온 이후 국제적인 FTA 확산에 대한 대응, 대외 신인도 제고, 외자유치 확대, 수출시장 개척 등을 통한 경제 활성화 수단으로 FTA를 활용하는 방향으로 정책을 전환하였음.
- WTO 체제하의 다자간 협상에 대한 각국의 회의적 시각은 FTA 등 지역경제 통합을 가속화시킬 전망이며, 우리나라도 이러한 추세에 대응하여 FTA 정책을 추진할 전망이다. 우리나라는 아세안+3 정상회의 등을 통해 동아시아 경제협력체 추진의 필요성을 적극적으로 지지한 바 있으며, 일본 및 아세안 국가들과의 FTA 협상에 적극적으로 나서고 있음.

- FTA 정책은 개혁과 개방정책을 통한 경제활력의 유지, 경제 주체들에 대한 경쟁 촉진 등을 위한 수단으로도 활용될 것임. 싱가포르, 일본, 아세안 등과의 FTA를 우선적으로 추진하고 거대 경제권인 미국, 중국, EU 등과의 FTA가 추진될 전망이다.

## 2.2. FTA에 대한 우리나라의 입장

- 적극적 추진: FTA는 지역경제블록 확산에 따른 무역전환의 불이익을 회피하고 국민소득 2만 달러 달성 및 동아시아의 핵심국가로 부상하기 위한 정책도구로 활용하기 위해서 전략적, 적극적, 동시추진(multi-track) 방식으로 추진한다는 것을 기본 방침으로 하고 있음.
- 거대 경제권과의 FTA 우선: 시장확보, 생산성 향상 등 경제적 이익을 극대화하기 위해서는 미국, 일본, 중국 등 거대 경제권과의 FTA가 필요하나 일본을 제외하고는 우리나라와의 FTA에 적극적인 국가가 없는 점을 고려하여 일본과의 FTA를 적극적으로 추진하고 기타 거대 경제권과의 FTA에 도움이 되는 국가들을 대상으로 우선적으로 FTA를 추진할 전망이다.
  - 대상국 선정 원칙: 경제적 타당성, 정치적·외교적 의미, 체결 비용이 적은 국가(취약산업 보호), 상대국의 의향, 거대 경제권과의 FTA 추진에 도움 여부
  - 협상중인 국가: 일본, 싱가포르
  - 단기적 추진 국가: 아세안 및 그 회원국, EFTA, 멕시코
  - 중장기적 추진 국가: 미국, 중국, EU, 등
- 국민적 공감대 형성: 국민적 공감대가 없이는 효과적인 FTA 추진이 어려운 만큼 대상국 선정, 협상의 방향, 보완대책 수립 등에 있어 다양한 이익집단의 요구를 수렴하는 방향으로 추진하고자 FTA 추진 절차와 제도를 보완하고 있음.
  - 공청회, 토론회, 업계와의 대화, 정부 인터넷 홈페이지 등을 통한 의

견수령 등의 절차를 제도화하고 FTA 진전 상황을 적시에 국회에 보고하는 등 공감대 형성에 주력

- 리더쉽 발휘: FTA는 협정체결로 인해 이익을 보는 집단과 피해를 보는 집단이 발생하기 때문에 국민 모두의 완전한 합의를 이루기 어려운 점과 이익집단간의 반응에 있어서도 비대칭성이 존재하여 설득과 리더쉽을 발휘하지 않고는 추진이 어려우므로 강한 리더쉽을 발휘할 전망이다.
- 정치적, 외교적 측면 고려: FTA는 경제외적으로도 여러 가지 파급 효과를 나타내는 점을 고려하여 FTA 협상은 정치적, 외교적 측면 등을 고려하여 추진할 전망이다.

### 2.3. FTA 대응 방안

- 산업 구조조정 및 경쟁력 강화: FTA는 시장을 확대하고 산업간 경쟁을 촉진하여 경제적 효율성을 제고시키는 역할을 하게 되며 이러한 효과를 극대화하기 위해서는 원활한 산업 구조조정이 이루어질 필요가 있음.
  - 특히 다음과 같은 분야의 육성 및 구조조정을 가속화함으로써 본격적인 FTA 체결확산에 대비하는 것이 필요함. 첫째, 고부가가치산업/신성장산업 육성, 둘째, 서비스산업 경쟁력 강화, 셋째, 노동시장의 유연성 제고 등임.
- 보완대책 마련: FTA는 협상 사안의 성격상 피해를 보는 계층이 발생하게 되는 구조적 특성을 가지고 있으므로 FTA를 효과적으로 추진하기 위해서는 보완대책을 마련하는 것이 필요함.
  - 그러나 개별 FTA별로 대중요법식의 보완대책을 마련하는 것은 FTA 체결의 효과로서 기대하는 경제의 생산성 향상과 구조조정 역행할 수 있으므로 다음과 같은 점을 고려하여 보완대책을 수립하는 것이 필요함. 첫째, 개별 FTA에 대한 대책이 아니라 분야별 대

책이 바람직하며, 둘째, 이러한 보완대책은 피해 대상 집단에게 실질적인 도움이 되도록 하되, 국제규범, 국제관행과의 조화를 고려하여야 함.

- 조직 및 체제 정비: FTA 추진을 위한 조직으로 학계 및 경제계의 의견을 보다 효과적으로 반영할 수 있도록 현행 「FTA 추진위원회」를 확대 개편하며, 정부는 물론 학계, 업계 등의 전문인력을 FTA 추진에 최대한 활용하기 위한 전문가풀(pool)을 운영할 계획임.
- FTA 추진절차규정 제정: FTA 추진절차규정을 마련하여 투명하고 국민적 공감대 형성에 기초한 FTA 추진 방식을 강화하고자 하며, 추진절차규정은 다음과 같은 내용을 담고 있음.
  - 1) 대상국 선정, 타당성 검토, 협상의 개시 및 종료, 국내이행 등의 절차
  - 2) 사회 각계·각층의 의견수렴 절차
  - 3) FTA 추진기구의 구성 및 운영에 관한 사항

## 2.4. FTA 협상의 전망

- 우리나라는 거대 경제권과의 FTA를 지향하고 있으나 FTA 체결 대상국을 선정하는 데에는 어려움이 있을 것으로 예상됨. 거대 경제권과의 FTA를 추진하는 과정에서 일부 규모가 작은 경제권과의 FTA를 추진하고 있으나 멕시코 등 중요한 일부 국가가 포함되지 못할 가능성이 높음.
  - 멕시코와 일본의 FTA 협상은 일부 농산물(돼지고기) 시장개방 문제로 예상보다 지연되고 있으나 2005년 이행에는 큰 차질이 없을 것으로 전망됨. 멕시코는 우리나라가 연간 20억 달러 정도의 무역수지 흑자를 보이고 있는 중요한 시장이며, 우리나라와 일본과의 경쟁이 심화되고 있는 지역이지만 멕시코 정부가 일본과의 FTA 체결 이후 FTA에 전념할 것이라고 발표한 것도 우리나라에게는 큰 제약

요인으로 작용할 전망이다.

- 미국과 아세안이 FTA 협상이 어려운 국가와의 협상은 기피하겠다고 발표한 점도 우리나라 FTA에 정책 추진에 제약요인이 될 것으로 전망됨.
- 따라서 우리나라는 당분간 동아시아지역 국가들과의 FTA 추진에 중점을 둘 수밖에 없을 것이며, 이러한 과정에서 아세안, 일본, 중국 등과의 FTA에 보다 적극적인 자세를 보일 전망이다.
- 우리나라는 2004년부터 일본 및 싱가포르와 동시에 FTA 협상을 추진해 나갈 예정임. 일본과의 협상은 2003년 12월에 1차 협상이 진행되었으며, 2004년에는 2월부터 2개월 주기로 협상을 개최하여 제6차 협상까지 주요 쟁점에 대한 타결을 시도할 예정임. 이후 2005년에는 민감품목의 처리를 포함하여 협상을 종결지을 계획임.
  - 2004년 6월: 협정문 및 양허안 제시
  - 2004년 7월부터 12월: 주요 쟁점에 대한 타결 시도
  - 2005년: 협상 타결 시도
- 싱가포르와의 협상은 2004년 1월에 1차 협상이 진행되었으며, 2004년 중에 협상을 종결지을 예정임. 싱가포르와의 협상은 농산물이나 제조업 분야에서 민감품목이 거의 없어 협상타결까지 오랜 시간이 필요하지는 않을 전망이다. 그러나 싱가포르와의 협정은 앞으로 우리나라와 아세안과의 FTA에 대한 이정표가 될 가능성도 있다는 점에서 양국이 협상에 신중한 자세를 보일 가능성도 있음.
- 한·일 FTA가 구체화됨에 따라 나타나게 될 한국내의 FTA 반대 세력의 집결 현상도 강화되어 협상이 장기화될 가능성도 높음. 한·일 FTA로 피해를 보게 될 것으로 예상되는 일부 제조업 부문(중소기업 및 부품업체 등)의 반대, 노동조합의 결속, 반일 단체의 국민 감정 자극 등이 걸림돌로 작용하게 될 가능성이 있으며, 이렇게 되면 한·칠레 FTA의 경우와 같이 사회적 갈등과 비용이 증가할 것임.

## 제2절 선진국 농정의 최근 동향

### 1. 세계 농업과 농정의 흐름

- 우리나라가 최근 들어 농산물의 생산과잉이 나타나고 있으나, 선진국에서는 이미 1980년대 중반부터 경험하고 있는 현상임. 주지하는 바와 같이 1993년에 타결된 UR 농산물 협상은 증산정책의 산물이라고 해도 과언이 아님. 다시 말하면 20세기 중반에 이르기까지 각국의 농업정책은 ‘더 많은 농산물 생산’에 맞추어져 있었고, 이를 위하여 최소가격지지 등과 같은 가격정책이 강도 높게 실시됨.
- 그러나 가격정책은 소득 문제를 해결하는데는 한계가 있으며, 더욱이 농업 생산의 비효율성 내지는 생산 구조의 왜곡을 초래한 것이 각국의 경험적인 사실임. 따라서 농업 문제의 근본적인 해결을 위해서는 구조정책이 불가피하다는 것이 1970년대 유럽경제공동체(EC)를 중심으로 파급되기 시작함. 예를 들어 구서독에서는 1970년대 초부터 1980년대 초까지 강력한 구조정책을 추진함.
- 이러한 성과에도 불구하고 유럽의 구조정책은 다음과 같은 공통적인 문제에 봉착하게 됨.
  - 첫째, 기대한 만큼 대농경영이 육성되지 못하였고, 농지유동화를 통한 규모 확대에도 한계가 나타나기 시작함.
  - 둘째, 이농 장려로 인하여 농업 인구가 급속히 감소함에 따라 농촌 지역의 공동화 현상이 나타나기 시작하고, 자연이나 경관의 보전을 중시하는 국토 관리의 측면에서도 구조정책에 대한 회의가 표출됨.
  - 셋째, 농업 생산이 전문화와 단작화 및 대규모 영농을 통한 집약적 영농의 방향으로 발전하면서 생태계 순환 체계의 붕괴 및 환경 오염 등의 문제가 점차 심각한 문제로 등장함.
  - 넷째, 영세소농의 소득 문제는 근본적으로 해결되지 못했으며, 따라서 새로운 소득정책의 필요성이 제기됨.

표 1-3. 세계 농업과 농정의 흐름

시기 및 특징	주요 정책 내용, 성과
1960~70년 생산·가격정책에서 구조정책으로 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 녹색혁명과 가격지지를 바탕으로 증산을 도모했으나,               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 증산을 통한 소득문제 해결에는 근본적 한계 노출</li> <li>- 생산과잉과 재정부담 문제의 파생</li> </ul> </li> <li>○ 1960년대를 전후로 농업구조개선을 통한 생산성 향상과 농공간 소득균형을 동시에 추구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본법 제정시기 : 독일(1955), 프랑스(1960), 일본(1961)</li> </ul> </li> </ul>
1980년대 효율주의 농업 한계와 지역정책 대두	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산·구조정책은 자립농가의 생산성 향상에 기여했으나,               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 증산간지역의 공동화, 영세농의 빈곤문제 등을 유발</li> <li>- 생산과잉에 따라 UR 협상을 촉발시키는 계기로 작용</li> <li>- 생태계 순환체계의 붕괴, 환경오염 문제 노출</li> </ul> </li> <li>○ 1980년대 초부터 지역농업 유지를 다양한 정책수단 강구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토자원 및 환경보전에 대한 중요성 인식</li> </ul> </li> </ul>
1990년대 농업의 지속적 발전을 위한 정책대응	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농산물 과잉해소, 환경보전을 위한 농법 전환               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 친환경농업(sustainable agriculture)의 대두</li> </ul> </li> <li>○ 농업의 다원적 기능 증진을 위한 직접지불제 확산               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직불제 예산비중('99년): EU 78%, 미국 20% 등</li> </ul> </li> <li>○ 농업보조를 줄이고 시장지향적 농정 추구</li> </ul>

- 1980년대 중반부터 유럽 농정은 소위 '효율주의'의 대농경영 육성에서 전환하여 소농도 함께 지원하는 지역농정을 채택하게 됨. 이러한 인식은 농업을 단지 농산물을 생산하는 산업, 즉 산업적인 측면만이 아니라 공익적 기능에 대한 정책적인 배려이기도 함. 또한 농업의 지속적인 발전을 위해서도 생산 주체인 농업인과 생산의 공간인 농촌 지역을 유지시켜야 한다는 생각이 강하게 반영됨.
- 지역농업을 위한 정책에는 여러 가지가 있으나, 그 중에서도 폭넓게 인식되는 것이 이른바 '조건불리지역 특별대책'임. 조건불리지역 (less-favored Areas)에 대한 지원 정책은 영국에서 처음 도입되어 1975년에 유럽공동체의 농업정책으로 채택되었으며, 현재 유럽 국가들은 전체 경지의 50~60%를 조건불리지역으로 정하고 직접지불제도를 통해 소득을 보전하거나 지역개발 정책을 전개하고 있음.

- 1990년대 들어 세계 농정의 관심은 농업 그 자체보다는 오히려 국토 보전이나 환경적인 측면에서 더욱 강조되는 추세임. 다시 말해서 농업이 가진 본래의 자원보전적 기능이 농산물의 생산 기능 못지않게 중요하다는 것임. 이제까지의 농업은 식량 부족이라는 상황 아래서 증산을 위한 집약화의 방향으로 발전되어 왔으나, 그 과정에서 토양 오염, 수질 오염, 토양 침식 등을 일으켜 농업의 환경보전적 기능을 상실하고 있다는 비판적인 반성임.
- 특히 지속적 농업(sustainable agriculture)은 최근에 당면하고 있는 다양한 농업 문제에 대한 대응 방안의 하나로 제시되고 있다는데 특징이 있음. 그 몇 가지를 정리하면 다음과 같음.
  - 첫째는 과잉 생산을 해결하기 위한 방안이라는 점임. 기존의 증산 농법이 생산량은 비약적으로 증가시켰으나, 한편으로는 구조적인 생산과잉 문제를 야기하게 됨. 이를 해결하는 방법은 두말할 것도 없이 소비를 늘리거나 생산을 줄이는 것임. 그런데 농산물의 국내 소비를 확대하는 것도 한계가 있고, 그렇다고 수출 또한 용이하지 못한 상황이므로 조방적 농법 내지는 감산적 농법을 도입하여 생산량도 축소하고 환경 보전에도 기여하자는 것임.
  - 둘째는 식품의 안전성에 대한 배려임. 그 동안의 증산 기술은 생물·화학적인 기술진보로서 특히 농약의 사용량을 연쇄적으로 증가시켜 왔음. 다시 말하면 점점 더 독성이 강한 농약이나 홀몬제 등의 개발을 촉진시켜 온 것임. 그 결과, 농산물에 대한 잔류독성이 식품의 안전성을 위협하는 사태에 이르게 되었음. 한편, 식품에 대한 소비자의 관심이 양보다는 질을 중시하게 되면서 식품 안전성이 미래 농업의 중요한 판단 기준이 되고 있음.
  - 셋째는 최근에 들어서 수질 오염, 대기 오염, 토양 유실 등과 같은 환경 파괴와 자원 고갈에 대한 경각심이 점점 높아지고 있는 점임. 이러한 인식은 1984년 「환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)」에서 지속가능한 개발(sustainable development)의 개념이 제시됨

으로써 더욱 고조됨. 세계 농업을 이끌고 있는 미국에서도 1985년 농업법에서 처음으로 지속농업의 개념이 도입되었으며, 1990년대 들어서는 저투입 지속농업(LISA)이 정책적으로 장려됨.

## 2. 일본의 식료·농업·농촌정책\*

- 일본은 1961년 제정된 「농업 기본법」을 근거로 하여 농업생산성 향상을 통하여 농업종사자와 타산업종사자 간의 소득 및 생활수준의 균형실현을 위하여 농업경영의 규모확대와 농지 집단화 등 농업구조개선대책을 추진하기 시작함. 그러나 자립농가 육성이라는 기본법 구상은 영세농가의 2종 겸업농 형태의 체류 지속으로 농지 집중이 이루어지지 못했다고 평가할 수 있음.
  - 자립농가 비중은 30년간(1967~1997) 9%에서 5% 수준으로 감소한 반면에 겸업농가가 크게 증가하여 농가와 도시근로자 가계 간 소득 수준의 균형이라는 목적은 일부 달성되었다는 평가를 받음.
- 기본법의 구상(자립경영농가 육성)이 좌절되면서 1990년대 중반이후 중핵농가 육성으로 구조정책이 전환되어 농업 전업종사자가 있는 중핵농가 육성으로 정책대상을 변경하였고, 자작농 확대에서 임대차를 통한 규모확대로 추진방식을 변경하였음. 또한 중핵농가를 중심으로 하는 개별경영체 육성에 보완해서 집단적인 토지이용을 축으로 하는 지역농업자원의 총체적 조직화를 지향하는 지역농업 조직화론이 새로 등장하게 됨. 또한, 규모 확대와 전문화 등 생산성향상 중심의 구조정책의 한계를 인식하고 경영의 다각화와 지역성과 자발성을 중시하는 다양한 경영방식을 추구함.
- 최근 일본의 농정변화는 신농업기본법에 잘 나타나 있음. 일본의 구

\* 외국의 농정 동향에 대해서는 성진근·송양훈, 『농업농촌 투융자사업 추진실태 감사자문』(2004.6)을 요약하였음.

농업기본법은 1961년 당시의 사회경제 동향과 예측을 통해 일본농업이 추구해야 할 방향을 설정하여 제정되었음. 그러나 일본의 급격한 경제성장과 국제화의 현저한 진전 등으로 인해 사회 전반에 걸쳐 커다란 변화가 일어났으며 이러한 변화 과정에서 농업 부문의 상황도 다음과 같이 크게 달라졌음.

- 첫째, 식생활의 고도화-다양화가 진전되면서 일본 농업의 근간 작물인 쌀 소비는 감소하는 반면, 축산물, 유지 등과 같이 대량 수입이 필요한 식료의 소비는 증가하여 식료자급률이 저하되었음.
  - 둘째, 농업자의 고령화 은퇴가 진전되었으며, 이에 따라서 농지면적의 감소, 휴경농지의 증가가 진행되었음.
  - 셋째, 많은 농촌이 고령화와 인구 감소로 인해 활력이 저하되고 지역사회 유지조차도 곤란한 마을이 상당수 증가하였음.
- 이와 같이 변화하는 농업·농촌의 여건과 미래 농업에 대한 정책을 마련하기 위해 식료·농업·농촌 정책의 새로운 기본이념 정립과 정부정책을 재구축할 필요성이 제기됨. 이에 따라 정부는 21세기를 전망할 수 있는 새로운 정책 체계의 확립을 바탕으로 농산물에 대한 국민의 안전·안심 제고, 농업자의 자신감과 긍지 고취 및 생산자와 소비자, 도시와 농촌의 공생이 가능한 「식료·농업·농촌기본법」을 1999년 7월 제정하였음. 「식료·농업·농촌기본법」은 ①식료의 안정적 공급능력 확보, ②다면적 기능의 발휘, ③농업의 지속적 발전, ④농촌 진흥 등을 기본이념으로 하고 있음.
- 일본의 식생활은 최근 들어 질적·양적 변화를 보이고 있으며, 이러한 상황에 따라 식료공급도 대량생산·광역유통 체계로 전환되었음. 그러나 최근 식품 사고가 증가하고 2001년 9월 광우병(BSE) 발생으로 인해 안전한 식료공급에 대한 국민적 요구가 높아짐에 따라 BSE 문제를 계기로 식품의 안전성을 확보하고, 식품에 수반되는 리스크를 가능한 한 줄이는 시책이 필요하게 되었음.
- BSE가 발생한 후, BSE 문제에 관한 조사검토위원회는 2002년 4월

식품안전성 확립의 기본원칙 확립, 식품 리스크 평가와 관리를 위한 법률제정, 새로운 행정기관 설립 등을 제시하였음. 이후 각료회의 개최 결과, 소비자 보호를 기본으로 식품 안전 확보를 위한 포괄적 법률로써 식품안전기본법을 제정하고, 내각부(內閣府)에 식품안전위원회를 설립하였고, 이와 같은 식품안전행정을 위해 정부는 조직체제의 개편도 추진하게 되었음.

- 일본 정부는 소비자에게 식품에 관한 정보를 제공하고 식품의 안전-안심확보를 위해 식품안전위원회 설립 등 정부의 조직체제 개편과 함께 리스크 커뮤니케이션(Risk Communication), 트레이서빌리티(Traceability) 등과 같은 프로그램을 추진하고 있음.
  - 일본 정부가 식품안전성을 확보하기 위한 정책적 노력을 강화하고 있는 것은 수입농산물보다 평균적으로 10배 이상 비싼 자국농산물의 수요를 품질과 서비스 차별화를 통해 확보해야 한다는 필요성 때문임. 식품의 대량생산과 광역유통이 진전되는 과정에서 빈번하게 발생하는 식품사고에 대응하여 일본 국내농산물이 어떻게 생산·유통되는지를 명확히 함으로써 소비자들에게 식품안전성으로 차별화된 국내농산물을 소비하도록 권장할 목적이 있는 것임.
- 한편, 일본 정부는 지역경제활성화를 위하여 2004년부터 「구조개혁특별구역제도」를 운영하고 있는데, 세금 경감이나 보조금 지급과 같은 재정조치보다는 규제완화를 통하여 이러한 목적을 달성하는 것이 특징이며, 지자체의 신청에 의하여 추진하는 방식으로 점진적인 확산을 기대하고 있음. 특구제도는 내각부가 주체가 되어 2002년 12월에 제정한 ‘구조개혁특별구역법’(특구법)에 근거함.
- 농업특구는 주로 농지법에 관련되며, 다음과 같은 4가지 유형의 규제 완화를 시도하고 있음.
  - 첫째, 농업생산법인 이외의 법인에 의한 농업경영: 주식회사나 비영리법인(NPO) 등 다양한 법인의 농업참여를 유도하기 위한 특구로서, 지자체가 일정규모의 유희농지가 존재하는 지역을 대상으로 특

구로 설정한 계획을 작성, 총리에게 인정을 받아야 하며, 인정을 받으면 농지법 특례가 인정됨.

- 둘째, 시민농원 개설주체의 확대: 최근 수요가 확대되고 있는 도시 농촌교류를 더욱 촉진하기 위하여 농가, NPO, 주식회사 등도 시민농원을 개설할 수 있는 특구로서, 특정농지대부법과 시민농원정비 촉진법의 특례를 인정함.
  - 셋째, 농지취득 하한면적 요건의 완화: 현행 0.5ha로 되어있는 농지취득 하한면적을 완화하는 특구로서, 소규모 농지를 도농교류용으로 확대하여 지역농업의 활성화가 도모함.
  - 넷째, 농업생산법인의 사업범위 확대: 농업관련사업의 범위를 확대하는 특구로서, 농업생산법인의 경영발전과 다각화를 통하여 소비자의 수요 증가에 대응함.
- 2004년 10월 현재 농림수산성 관계의 구조개혁특구는 총 92건이 인정을 받은 것으로 집계됨. 유형별로는 ①농업생산법인 이외의 법인에 의한 농업경영: 50건, ②시민농원 개설주체의 확대: 43건, ③농지취득 하한면적 요건의 완화: 32건, ④농업생산법인의 사업범위 확대: 2건 등임. 단, 동일한 특구에 2개 이상의 규제완화를 승인한 경우도 존재하며, 예를 들어 나가사키현 ‘농업생생특구’는 ①과 ③ 요건에 해당하는 특구임.
- 농림수산성은 현행 특구제도가 농업경영의 효율화와 지역의 고용확보에 유익하다고 판단하고, 주식회사의 농지소유까지는 인정하지 않지만 임대방식에 의한 농업진입의 길을 열어둠으로써 특히 비즈니스 기회가 확대될 가능성이 높을 것으로 전망하고 있음. 또, 주식회사의 농업경영 실태조사에 착수하여, 유휴농지의 감소나 고용창출 등의 효과에 주목하면서 경영계획이나 재무상황 등 구체적인 진입조건을 검토하고 있음. 특구 방식은 현재 농지임대만을 한정하고 있기는 하지만 농지투기를 예방하면서 기업이 가진 창의력을 농업활성화에 활용하고자 하는 새로운 시도로 평가됨.

### 3. 유럽연합(EU)의 농정개혁

- EC의 구조정책은 「맨스홀트 플랜」(1968)의 구상에 근거하여 1972년 「3대 구조개선지침」을 통해 실시되었으며, ‘선별적’이라는 특징이 있다고 할 수 있음. 즉, 구조적 과잉생산, 낮은 농가소득, 증가되고 있는 농업재정부담 등의 문제에 대응하기 위한 선별적 대응책이 중심이 되었고, 농업인구 10년간 반감(노령농업인 은퇴유도·청장년 이농지원), 성장가능 농가에 대한 선별적 지원 강화, 규모확대 등을 유도함.
- EC 국가 중 프랑스는 전업적 자립경영을 목표로 하여 선별적 지원과 이농축진을 통해 세대교체를 중심으로 하는 구조정책을 농업기본법(1961)에 근거하여 추구해 왔음.
  - 프랑스는 농업경영체를 3가지 유형으로 구분하여 특별한 농업정책을 필요로 하지 않는 경영군(제 1유형)과 이농 및 경영이양에 관한 장려금으로 은퇴를 촉진시켜야 할 경영군(제 3유형), 그리고 1, 3유형의 중간에 위치한 제 2유형을 대상으로 하여 제 1유형을 따라 잡도록 촉진하는 것을 구조정책의 과제로 설정하고 이를 해결하기 위하여, 이농중신보상금제도, 이농보상예금제, 조기은퇴예금제 등을 통한 고용조정과 농촌건설토지정비회사(SAFER)를 통한 농지 이동화 촉진책을 채택함. 이러한 효율성 위주의 선별적 구조정책의 추진 결과 농가소득의 계층간, 지역간 격차 심화, 일부 농산물의 심각한 공급과잉, 대규모 경영으로 인한 환경악화, 산간지의 방목지 방치 등의 문제가 심화된 것으로 평가됨.
  - 독일은 전체 농가의 10~15%에 해당하는 ‘발전가능성’을 보유한 농가를 대상으로 하는 개별경영지원책을 추진하였음. 노령 농업인을 대상으로 하는 조기은퇴추가급여 지급 및 발전가능성이 없는 농가의 농지임대를 촉진하기 위한 토지양도보상금 지급 등의 정책수단을 통하여 구조개선정책을 추진함. 그러나 이러한 구조개선 정책의 추진에도 불구하고 농업경영 문제는 더욱 악화되었음. 예를 들면,

노령노동력 비중의 지속, 1ha미만의 영세농 감소추세 완만, 가족노동력 감소율 완만 등 구조조정 진전속도 미흡 문제들이 제기되었고, 낙농, 양돈 등의 부문에서 경영집약화와 생산과잉문제가 심화되었으며, 농가 계층간 및 지역간 소득격차가 심화되었음.

- 1980년대 이후 EC 농정은(1985년 Green Paper) 구조정책의 추진으로 야기된 문제에 대한 반성으로 「지역주의」와 「환경주의」로의 방향 전환을 모색하게 됨.
  - 농산물의 공급과잉 구조로 인한 재정부담의 증가와 농가간, 지역간 소득격차의 확대, 환경오염 심화, 가족농 체제의 약화 등 문제점에 적극 대응하기 위하여, 선별적 규모확대 추구 완화, 환경 민감지역의 환경친화적 농법에 대한 지원 확대, 직불제 강화를 통하여 저소득문제에 대한 적극대응, 지역유지정책수단으로서의 조건불리지역 직불제 적극 도입, 자연적인 불리지역에 대한 보상에서부터 농업인의 소득불리성을 보상하는 성격으로 변화되면서 지역·작목 측면에서 포괄적으로 지원대상 확대, 마지막으로 환경보호를 촉진하는 수단을 도입하게 되었음.
- 1992년의 공동농업정책(CAP)개혁은 새로운 변화를 지향함. 새 정책에 의해서 농업의 다기능성(Multi-functionality)과 농업·농촌문제의 해결을 위한 지역적 접근의 중요성이 강화되어, 가격지지수준 인하 대신에 보상직불제의 도입을 강화하였으며, 환경민감지역 뿐만 아니라 모든 농업지역에서 농가의 자발적 환경 프로그램을 지원함.
  - LEADER(농촌경제발전을 위한 행동연대)프로그램의 도입을 통해 다부문적 개발을 지원하였고, 1999년의 신농업기본법으로 도입된 프랑스의 CTE(경영국토계약)에 의해서 농민·농업의 포괄적 다기능성에 대한 직접직불제 도입을 강화하고 있음.
- 1997년도에 발행된 소위 Buckwell 보고서는 공통농업정책의 개혁방향을 제시하는 가운데, 정책의 기본요소로 농촌발전유인책(RDI; Rural Development Incentives)을 제안하면서 주목할 만한 정책변화 내용

을 제시하고 있음. 즉 “농촌지역은 더 이상 농업이라는 산업과 동일시 될 수가 없으므로 새로운 정책(CAP)에서 채택되어야 할 농촌발전 유인정책은 농민, 농업, 식량관련 행위를 넘어서는 정책이어야 한다.”는 것임.

- 2003년 6월, 새로 발표된 공동농업정책 정책안은 기존정책의 추가개혁안으로 볼 수 없을 만큼 커다란 변화를 담고 있음. 공동농업정책에 대한 전체 예산 규모는 이전에 설정된 수준과 같지만, 새로운 농정수단과 운용 체제가 도입된 것임.
  - 첫째, 새로운 농정목표를 현재의 “농산물 증산과 농가소득 증대”에서부터 “농가소득 안정과 지속가능한 농업”으로 전환하였음. 이를 위하여 지역농업 자체보다는 지역농업과 연관되어 있는 모든 활동의 활성화를 위한 산업분야에 대해서 종합적으로 지원하는 정책의 방향성을 확립하였음.
  - 둘째, 블루박스에 해당하는 소득보상 직접지불을 WTO 규정이 허용하는 그린박스 형태로 전환함. 소득보상 직접지불은 휴경과 사육두수 제한 등 생산제한 조치가 전제되어 감축대상 보조에는 포함되지 않지만 생산과 연계되어 있으므로 미국 등으로부터 폐지압력을 받아왔음.
  - 셋째, 일부 품목에 대한 가격보조를 폐지하거나 그 수준을 낮췄음. 독일에서 많이 생산되는 호밀에 대한 개입가격이 폐지되고, 쌀에 대한 개입가격은 현재의 1/2수준인 톤당 150유로로 감축되면서 개입물량도 연간 7만 5,000톤으로 제한되고 곡물에 대한 개입가격은 현재와 같은 톤당 101.31유로로 유지하기로 했음. 낙농제품에 대한 쿼터는 2006/07~2008/09년에 0.5%씩 늘어나고, 쿼터제도는 2014년까지 유지되는 대신 버터에 대한 개입가격은 2004년부터 4년 동안 모두 25%줄고 개입물량도 7만 톤에서 3만 톤으로 감소됨. 탈지분유의 개입가격은 3년 동안 총 15%를 감축하지만 개입물량은 10만 9,000톤으로 유지됨.

- 넷째, 환경과 농촌개발에 대한 조치가 강화되었음. 직접지불을 받기위해 농가는 환경보전 등 기본적인 순응요건(cross-compliance)을 이행해야 함. 순응요건을 만족하지 못할 경우 수혜 농가에 벌칙(보조 규모의 감축)이 부과됨. 환경보전을 목적으로 한 농업환경조치(AEM)에서 회원국과 공동 부담하는 EU의 비율이 높아져서 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 이하인 목표 1지역의 경우에 EU의 부담비율이 최대 85%로 늘어남.
- 2003년 농정개혁안이 확정됨으로써 EU는 국내보조 분야의 협상 난제를 해결한 것으로 판단됨.
  - AMS를 60% 감축하자는 하빈슨 제안은 EU가 제안한 55% 감축 수준과 비슷함. AMS 상한이 지금의 672억 유로에서 2010년에 296억 유로로 감축되더라도 EU가 이를 받아들일 수 있다는 의미임. 또한 버터와 탈지분유에 대한 개입가격이 하락하고, 쌀의 개입가격도 1/2 수준으로 감소한 점, 그리고 구조조정차원에서 호밀에 대한 개입가격을 폐지한 점 등으로 AMS 감축 폭은 더욱 커질 것으로 예상됨.
  - 블루박스에 관해서는 하빈슨 제안을 어려움 없이 수용할 수 있을 것으로 보이며, 이를 계기로 EU는 다른 WTO 회원국들로 하여금 최소 허용보조(de minimis)의 기준 강화 등 추가적인 개혁에 동의하도록 요구할 수 있고, 자국의 관심사항인 지리적 표시제 등의 관철을 시도할 것으로 예상됨.
- 2003년 농정개혁에 따른 단일직접지불의 도입으로 EU는 WTO 농업협상의 국내보조 분야에서 신축적인 입장을 취할 수 있게 되었음. 반면에 낙농제품, 소고기, 설탕 등 이른바 민감 품목에 대한 개혁이 미미한 수준에 머물러 EU는 관세감축이나 수출보조 분야에서 수세적인 입장을 벗어나지 못할 것임. 결국 EU는 2003년 개혁안 이후에도 시장접근과 수출보조에 관한 하빈슨 제안을 수용하지 못할 것이며, 이에 따라 협상에서 이 분야에 대한 개혁수준 완화를 강하게 주장할 것으로 전망됨.

#### 4. 미국의 농업법과 농정 전환

- 미국의 농정에서 주로 사용되는 정책수단은 직접지불(direct payments: 품목별 직불, 생산자율계약, 환경보전 직불로 구분), 용자부족불(loan deficiency payments)과 마케팅론(marketing loan), 긴급지원(market loss assistance)을 들 수 있으며, 이 밖에 일부 품목에 대한 국경보호조치(border measures)가 있음.
  - 미국의 농업보호를 품목별로 보면, 직접보조는 곡물, 면화, 낙농에 주로 적용되고, 국경조치는 낙농, 설탕, 땅콩에 적용되며, 정부가 주도하는 카르텔 형태의 생산 및 유통 통제는 낙농, 땅콩, 담배에 적용됨. 반면에 정책에서 제외된 품목에는 채소, 과일, 육류 등 상업성이 강하거나 로비가 약한 품목이 해당됨.
- 1920년대까지의 미국 농정은 무역 장벽을 통한 농업보호와 농지분배가 주요 정책수단이었으며, 대공황 이후 도농간 균형소득 개념이 등장하여 지금까지 미국 농정의 이념적 기반 역할을 하고 있음.
  - 농업관련 주요입법 역사를 보면, 농업법의 효시인 「1933년 농업조정법」, 대법원에 의해 일부 폐기되었던 농업조정법을 재 입법한 「1938년 농업법」, 주요 농가지원 프로그램의 항구법인 「1949년 농업법」, 농가지지 수단의 개혁을 시작한 「1985 농업법」, 개혁을 지속하고 경작자율성을 제고시킨 「1990 농업법」, 목표가격을 폐지시키고 경작 자율성을 더욱 제고시킨 「1996 농업법」 등임.
- 미국은 1996년 농업법 입법을 통하여 농정의 선회를 시도하였음. 즉, 1996년 농업법은 약 10년 전부터 추진해온 시장지향적 농정 개혁(1985 및 1990 농업법)의 연장이라고 볼 수 있으며, 다음과 같은 다양한 직접지불 프로그램을 운영하고 있음.
  - 생산자율계약 직불제: 소맥, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 면화, 쌀의 기초면적에 대한 직접지불
  - 용자부족불제(Loan deficiency payments): 생산자율계약 직불제 해

당 품목 전체와 대두 등 유지작물에 대하여, 마케팅론에 참여하지 않는 생산자에게 융자가격(loan rate)보다 낮은 상환가격(loan repayment rate)과 시장가격의 차액만큼을 지불함으로써 정부가 농산물을 담보로 설정하지 않고도 동일한 지원을 생산자가 받을 수 있도록 하는 프로그램

- 보전유보프로그램(CRP: Conservation Reserve Program): 농지를 보전할 목적으로 10 내지 15년간 장기 휴경하고(최대 3,640만 에이커) 정부로부터 매년 휴경보상금 및 환경보전 시설비의 일부를 보조받는 프로그램
  - 비보험보상(NAP: Non-insured Assistance Program): 연방 작물보험의 대상이 아닌 작물에 대하여 단수변화 위험을 보상하는 프로그램. 지역 손실 35% 및 개별 농가 손실 50% 기준을 넘는 재해에 대해 정부가 직접지불 형태로 보상하는 프로그램
  - 기타 직불제: 보전유보프로그램 이외의 환경보전 목적 직불제가 시행 중임.
- 1996 농업법에 의한 직불제 실시에 따라 2002년까지 정부의 농가직접 지원액이 예시되어 있어서 이에 대한 불확실성이 없어졌으며, 이러한 변화를 미국 농민들은 긍정적으로 받아들였음. 또한 작목 선택에 대한 제한이 거의 없어져서 작목의 선택에 수익성 등 시장원리가 더욱 크게 작용하게 된 반면 농산물 시장가격의 불안정성이 전반적으로 높아져서 유통전략 및 위험관리(risk management)에 대한 요구가 커지게 된 점이 특징임.
- 2002년에 들어 미국은 새로운 농업법(Farm Bill)을 제정하였음. 입법 배경은 주로 농산물 가격이 하락세에 처한 1998년 이후부터 제기되기 시작한 생산자율계약 직불제의 농가소득지지 효과의 저하에 대한 제도개선 필요성에 있다고 할 수 있음.
- 생산자율계약 직불제의 주요내용인 직접지불과 생산품목 선택의 자율성 제고는 제도도입 초기에는 생산자들의 환영을 받았고 정책 참

여율도 매우 높았으나, 농산물 가격이 하락하면서 가격과 연동시키는 소득 안정화 정책으로의 복귀를 생산자뿐만 아니라 미국 농무부에서도 주장하게 되었음.

- 2002 농업법은 입법 과정에서 WTO 합치성이 논의의 대상이 된 최초의 농업법임. 감축대상 보조로 분류될 소지가 있는 조항이 포함된 점을 인정한 결과 감축대상 보조액이 미국 농업보조총액(AMS, 2000년 이후 191억달러)을 초과하면 보조금을 삭감할 예정임. 2002년 농업법이 시사하는 점은 다음과 같음.
  - 첫째, 생산자가 6년간의 기대소득을 미리 알고 농사를 지을 수 있도록 법적으로 보장되어 있음. 농업법에 의한 농정체계의 요체는 품목생산자가 목표가격, 용자가격, 직불액 등을 통해서 농업경영의 결과를 미리 알 수 있다는 데에 있음.
  - 둘째, 시장의 상황이 나빠짐에 따라 적극적인 소득 안전망 정책을 도입하였음. 1998년 시장손실지원제도가 도입될 당시에도 시장의 손실을 보상해주는 성격의 농업지원은 생산중립적이지 아니라는 비판이 있었고 국제적으로도 WTO 정신에 배치된다는 비판이 있었음. 그러나 미국 의회와 정부는 가격 하락으로 인한 농가의 어려움을 해소하기 위하여 농정개혁의 정신을 거스르면서 시장손실과 연계된 지원방안을 내놓았고, 이것은 2002 농업법에서 직불단가의 인상과 시장손실보전 직불제의 신설로 법제화되었음.
  - 셋째, 2002년 농업법에는 과거의 농업법과 마찬가지로 농업경영주체에 대한 광범위하고 오래된 농업경영자료가 뒷받침되어 있음. 다양한 품목 및 환경보전 직불제를 운영하기 위해서는 농업경영지표의 역사적 자료의 집적이 반드시 필요함. 2002년 농업법에 규정된 지극히 상세한 프로그램 참여 요건 충족여부를 판단하기 위해서는 이러한 경영자료가 없이는 집행이 불가능함. 직불제를 근간으로 하는 미국의 농업법이 차질없이 운영되는 데에는 이러한 통계적 인프라가 있기 때문임.

### 제3절 농업과 농정에 관한 농업인 의식

#### 1. 조사개요

- 이 조사는 지난 2003년 11월 20일부터 12월 14일까지 한국농촌경제연구원 현지통신원 2,030명에게 우편과 연구원 홈페이지를 통한 On-Line 조사를 동시에 실시하여, 회수된 902건(회수율 44.4%)중 성실하게 조사에 응한 882건의 조사표만 분석 대상으로 하였음.

표 1-4. 응답자의 인구사회학적 분포

구 분	영농규모			
	빈도(명)	비율(%)	누적 빈도(명)	누적 비율(%)
0.5ha미만	67	7.60	67	7.60
0.5~1ha미만	223	25.28	290	32.88
1~1.5ha미만	193	21.88	483	54.76
1.5~2ha미만	134	15.19	617	69.95
2~3ha미만	129	14.63	746	84.58
3ha이상	136	15.42	882	100.00

구 분	주재배 작목			
	빈도(명)	비율(%)	누적 빈도(명)	누적 비율(%)
수도작	432	48.98	432	48.98
과수	115	13.04	547	62.02
노지채소	61	6.92	608	68.93
축산	95	10.77	703	79.71
시설원예	98	11.11	801	90.82
특작	63	7.14	864	97.96
기타	18	2.04	882	100.00

- 응답자의 영농규모는 0.5~1.0ha 미만이 25.3%를 차지해 가장 높은 비율로 나타났으며, 다음은 1~1.5ha가 21.9% 등의 순으로 집계되었음. 학력별 분포는 중졸(29.9%)과 고졸(44.3%)이 대다수였고, 대졸

(퇴) 이상도 85명이 응답하였음. 영농 경력별 분포는 20년 이상이 89.9%로 대부분을 차지했고, 10년 미만은 0.5%에 지나지 않았음.

- 주소득 작목별 분포는 수도작이 49.0%로 가장 높고, 다음으로 다수(13.0%), 축산(10.8%), 시설원예(11.1%), 특작(7.1%), 노지채소(6.9%) 등의 순으로 집계되었으며, 연간 소득규모 분포는 2천만원 미만이 70.0%, 2천만원 이상이 29.1%로 나타났음.

## 2. 농촌 생활과 농업 종사에 대한 만족도

### 2.1. 농업 종사에 대한 직업 만족도

- 농업인들은 농업이라는 직업에 종사하는 것에 대해 어느 정도 만족감을 갖고 있는지 살펴본 결과, ‘만족한다(매우 만족 포함)’는 응답자는 15.8%로 나타났으며, ‘불만족스럽다(매우 불만 포함)’는 응답은 47.8%로 나타났음.
- ‘만족한다’는 긍정적인 결과만을 놓고 보면, '99년 21.4%에서 2000년에는 12.6%로 절반 가량 낮아졌다가 2001년에는 다시 9.9%로 떨어진 뒤 2002년에는 이보다 더 낮아진 7.6%를 보여 2000년 이후 지속적으로 하락하는 경향을 보였음. 그러나 2003년에는 다시 회복해 2000년 수준을 상회하는 15.8%를 기록함으로써 만족도가 상승하는 경향을 보였음.
- 한편, 2002년 한국농촌경제연구원이 농업인 60명을 대상으로 현지 면접조사한 결과에서는 직업으로써 농업에 ‘만족한다’는 응답이 21.7%, ‘불만이다(매우 불만 포함)’ 51.6%로 농업인의 만족도가 본 조사보다 현저히 높게 나타나 조사 방법과 표본 구성에 따라 결과에 차이가 있을 수 있음을 보여주고 있음.

표 1-5. 직업으로서 농업에 대한 만족 정도

단위 : 명, %

	매우만족		약간만족		그저그렇다		약간불만		매우불만		합계
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도
연간소득											
2천만원미만	17	2.7	63	10.1	238	38.1	227	36.3	80	12.8	625
2천만원이상	5	2.0	54	21.1	83	32.4	82	32.0	32	12.5	256
영농규모											
0.5ha미만	2	3.0	8	11.9	27	40.3	20	29.9	10	14.9	67
0.5~1ha미만	3	1.4	23	10.4	97	43.7	69	31.1	30	13.5	222
1~1.5ha미만	7	3.6	21	10.9	70	36.3	68	35.2	27	14.0	193
1.5~2ha미만	2	1.5	16	11.9	45	33.6	51	38.1	20	14.9	134
2~3ha미만	4	3.1	18	14.0	38	29.5	57	44.2	12	9.3	129
3ha이상	4	2.9	31	22.8	44	32.4	44	32.4	13	9.6	136
계	22	2.5	117	13.3	321	36.4	309	35.1	112	12.7	881(100.0)

- 농업에 종사하는 것에 대해 불만족스럽게 생각하는 응답자(47.8%)는 불만족 요인으로 ‘장래불안’을 가장 많이 꼽았으며(43.5%), 다음으로 ‘소득보장 미흡’을 주요 요인으로(36.7%) 들었음.
- 이와 같은 결과는 2002년 조사 결과와 상기 두 요인간 역전 현상을 보인 것으로, 2002년 조사에서는 ‘소득보장 미흡’이라는 응답이 43.4%로 가장 높은 비율을 보였으며, 다음이 ‘불안정한 미래’(38.3%)로 꼽았음. 즉, WTO/DDA 농업협상과 한-칠레 FTA 등 농산물 시장 개방 논의가 그 어느 해보다 활발했던 점을 감안하면 이와 같은 불안감이 불만요인으로 작용한 것이라 볼 수 있겠음.
- 이밖에, ‘정부의 관심과 지원부족’(10.6%), ‘힘든 육체적 노동’(7.5%), ‘좋지않은 일반인의 인식’(1.0%) 순으로 응답하였음. ‘소득보장 미흡’을 불만족 요인으로 꼽은 계층은 소득이 상대적으로 낮은 2천만원 미만 계층에서 높은 비율로 나타났고, ‘장래 불안’을 요인으로 꼽은 계층은 소득이 상대적으로 높은 2천만원 이상의 농가 계층에서 높은 비율로 나타났음.

## 2.2. 농업 종사와 타직업과의 비교

- 농사에 종사하는 것이 농사 이외의 다른 직업에 종사하는 것과 비교해 어느 것이 더 유리하겠느냐는 질문에는 응답자의 1.7%만 ‘농업에 종사하는 것이 다른 일을 하는 것에 비해 유리하다’고 답하였으며, 4.2%는 ‘비슷하다’고 답한 반면, 응답자의 과반수에 가까운 48.5%는 ‘다른 직업에 비해 불리하다’고 답하였음.
- 다만, 응답자의 43.8%는 ‘본인하기에 달렸다’고 답해 본인 노력 여하에 따라 농사를 짓는 것이 다른 직업에 종사하는 것보다 유리할 수도 있다고 생각하는 농업인도 상당히 많은 것으로 나타났음.
- 농사를 짓는 것이 다른 직업에 비해 불리하다는 응답자는 2천만원 미만의 저소득 계층에서, 영농 규모별로는 1ha이상의 계층에서 상대적으로 높게 나타나는 경향을 보였음.

표 1-6. 직업으로서 농업과 타산업과의 비교

단위 : 명, %

	유리		비슷		불리		본인에따라		모르겠다		합계 빈도
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
연간소득											
2천만원미만	10	1.6	27	4.3	315	50.6	259	41.6	11	1.8	622
2천만원이상	5	2.0	10	3.9	111	43.4	126	49.2	4	1.6	256
영농규모											
0.5ha미만	-	-	4	6.0	24	35.8	38	56.7	1	1.5	67
0.5~1ha미만	5	2.3	10	4.6	105	47.9	94	42.9	5	2.3	219
1~1.5ha미만	3	1.6	3	1.6	93	48.2	88	45.6	6	3.1	193
1.5~2ha미만	3	2.2	4	3.0	73	54.5	52	38.8	2	1.5	134
2~3ha미만	1	0.8	9	7.0	67	51.9	52	40.3	-	-	129
3ha이상	3	2.2	7	5.1	64	47.1	61	44.9	1	0.7	136
계	15	1.7	37	4.2	426	48.5	385	43.8	15	1.7	878(100.0)

### 2.3. 농촌생활에 대한 만족도

- 농업인들의 농촌생활 만족도를 살펴보면, ‘만족한다(매우 만족한다 포함)’는 응답 비율은 10.7%로 나타났으며, 반면에 ‘불만(매우 불만 포함)’이라는 농업인 비율은 과반수가 넘는 52.1%에 달하여 부정적인 인식이 뚜렷하였음.
- ‘만족한다’는 인식은 2천만원 이상의 소득 계층에서, 3ha 이상의 영농 규모 농가 계층에서 상대적으로 높은 비율로 나타나 만족도와 소득구조 간 상관관계가 뚜렷한 것으로 나타났음.

표 1-7. 농촌생활에 대한 만족도

단위 : 명, %

	매우만족		약간만족		그저그렇다		약간불만		매우불만		합계
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도
연간소득											
2천만원미만	3	0.5	51	8.2	246	39.4	216	34.6	109	17.4	625
2천만원이상	4	1.6	36	14.1	81	31.8	87	34.1	47	18.4	255
영농규모											
0.5ha미만	-	-	8	11.9	34	50.7	13	19.4	12	17.9	67
0.5~1ha미만	2	0.9	21	9.5	90	40.5	75	33.8	34	15.3	222
1~1.5ha미만	2	1.0	17	8.8	69	35.8	70	36.3	35	18.1	193
1.5~2ha미만	1	0.7	13	9.7	46	34.3	44	32.8	30	22.4	134
2~3ha미만	-	-	12	9.4	41	32.0	59	46.1	16	12.5	128
3ha이상	2	1.5	16	11.8	47	34.6	42	30.9	29	21.3	136
계	7	0.8	87	9.9	327	37.2	303	34.4	156	17.7	880(100.0)

- 농촌생활이 만족스럽지 못하다고 응답한 농업인이 전체의 과반수를 넘고 있는데, 이들은 그 요인으로 ‘교육여건 열악’을 가장 많이(27.9%) 꼽았으며, 다음으로 ‘복지시설 미흡’(23.4%), ‘일반인의 농업에 대한 부정적인 인식’(20.4%), ‘주거환경의 열악’(18.8%) 순으로 응답하였음.
- 농촌생활에 대한 불만족 요인은 상기한 4개의 생활환경기반 부족을

비슷한 비율로 꼽고 있는 것으로 나타나 농촌생활 환경 전반에 만족하지 못하는 것으로 보임.

#### 2.4. 장래에 도시에서 살고 싶은 의향 여부

- 장래에 ‘도시에서 살고싶다(반드시, 기회가 오면 응답을 합산)’는 의향을 가진 농업인은 29.6%로 나타났으며, ‘살고싶지 않다(별로, 전혀 합산)’는 의향을 가진 농업인은 59.2%로 나타나 계속 농촌에 거주하겠다는 의사를 가진 농업인이 도시 이주 의향을 가진 농업인의 2배를 상회하였음.
- ‘도시에서 살고싶다’(반드시, 기회가 오면 합산)는 의사를 가진 응답자는 2ha 이상의 비교적 규모가 큰 농가에서 상대적으로 높게 나타났으나, 계층간 큰 차이를 보이지는 않았음.

표 1-8. 장래에 도시에서 살고싶은 의향 여부

단위 : 명, %

	꼭살고싶다		기회가오면		아직모른다		별로살고싶지않다		전혀살고싶지않다		합계
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
연간소득											
2천만원미만	11	1.8	170	27.3	82	13.2	283	45.5	76	12.2	622
2천만원이상	-	-	78	30.6	17	6.7	131	51.4	29	11.4	255
영농규모											
0.5ha미만	2	3.0	19	28.4	8	11.9	28	41.8	10	14.9	67
0.5~1ha미만	4	1.8	61	27.7	29	13.2	97	44.1	29	13.2	220
1~1.5ha미만	2	1.0	47	24.4	20	10.4	96	49.7	28	14.5	193
1.5~2ha미만	1	0.8	28	21.1	15	11.3	76	57.1	13	9.8	133
2~3ha미만	2	1.6	45	34.9	16	12.4	57	44.2	9	7.0	129
3ha이상	-	-	48	35.6	11	8.1	60	44.4	16	11.9	135
계	11	1.3	248	28.3	99	11.3	414	47.2	105	12.0	877(100.0)

### 3. 농업개방에 대한 인식 및 대응 방안

- WTO/DDA 농업협상의 결과에 따른 농산물 시장 개방이 우리 나라 농업에는 어떤 영향을 미칠 것으로 보느냐는 질문에, 응답자의 대다수인 84.7%가 ‘낮은 국제경쟁력으로 농업은 크게 쇠퇴할 것’이라고 답하였고, ‘수출 증가로 농업이 발전할 것’이라는 응답은 0.3%에 그침으로써 농업인들의 개방에 따른 위기감을 반영하였음.
- ‘농업이 쇠퇴할 것’이라는 위기감은 영농규모 별로는 규모가 큰 농가 계층에서 상대적으로 높게 나타났고, 작목별로는 축산농가와 특작, 노지채소 농가 계층에서 상대적으로 높은 비율로 나타났는데, 계층간 차이에 유의성은 없는 것으로 보임.

표 1-9. 농산물 시장 개방이 우리 나라 농업에 미칠 영향에 대한 인식

단위 : 명, %

	수출증가, 농업 발전		현수준유지		낮은국제경쟁력으로 쇠퇴		잘모르겠다		합계
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
영농규모									
0.5ha미만	-	-	16	24.2	42	63.6	8	12.1	66
0.5~1ha미만	1	0.5	18	8.2	184	83.6	17	7.7	220
1~1.5ha미만	-	-	22	11.4	162	83.9	9	4.7	193
1.5~2ha미만	-	-	10	7.5	119	89.5	4	3.0	133
2~3ha미만	1	0.8	8	6.2	115	89.1	5	3.9	129
3ha이상	1	0.7	9	6.7	119	88.8	5	3.7	134
주재배 작목									
수도작	-	-	40	9.3	356	83.0	33	7.7	429
과수	1	0.9	13	11.4	95	83.3	5	4.4	114
노지채소	-	-	7	11.5	53	86.9	1	1.6	61
축산	-	-	5	5.3	86	91.5	3	3.2	94
시설원예	-	-	12	12.4	82	84.5	3	3.1	97
특작	-	-	4	6.5	55	88.7	3	4.8	62
기타	2	11.1	2	11.1	14	77.8	-	-	18
계	3	0.3	83	9.5	741	84.7	48	5.5	875(100.0)

- ‘현 수준을 유지할 것’이라는 응답도 9.5%에 그쳤는데, 이와 같은 전망은 0.5ha 미만의 영세농가 계층에서 상대적으로 높은 비율로 나타났다.
- 최근 들어 농산물 가격이 하락하고, 소득작목이 축소되는 원인으로 농산물 수입 확대가 가장 큰 문제로 제기되고 있는 것에 대한 농업인들의 의견은, ‘쌀과 같은 기본 식량은 자급해야 한다’는 의견이 62.6%로 가장 높은 비율을 보였음.
- 다음으로는 ‘농산물은 가능한 국내에서 생산해야 한다’는 의견이 35.1%로 나타나는 등 농업인 대다수(97.7%)는 식량 자급의 중요성을 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

표 1-10. 농산물 수입 확대에 대한 견해

단위 : 명, %

	값싼농산물은 수입		가능한 국내생산		쌀등 기본식량은 자급		잘모르겠다		합계
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도
영농규모									
0.5ha미만	4	6.0	27	40.3	34	50.7	2	3.0	67
0.5~1ha미만	5	2.3	73	33.2	138	62.7	4	1.8	220
1~1.5ha미만	1	0.5	81	42.0	110	57.0	1	0.5	193
1.5~2ha미만	2	1.5	40	30.3	89	67.4	1	0.8	132
2~3ha미만	-	-	44	34.6	83	65.4	-	-	127
3ha이상	-	-	42	31.1	93	68.9	-	-	135
주재배작목									
수도작	9	2.1	115	26.8	301	70.2	4	0.9	429
과수	1	0.9	57	50.9	52	46.4	2	1.8	112
노지채소	1	1.6	26	42.6	34	55.7	-	-	61
축산	-	-	34	35.8	61	64.2	-	-	95
시설원예	1	1.0	44	45.4	51	52.6	1	1.0	97
특작	-	-	25	39.7	37	58.7	1	1.6	63
기타	-	-	6	35.3	11	64.7	-	-	17
계	12	1.4	307	35.1	547	62.6	8	0.9	874(100.0)

- 이에 반해, ‘국내산보다 값싼 농산물은 수입하는 것이 바람직하다’는 의견은 1.4%로 극소수의 농업인만이 수입 확대에 찬성하는 것으로 나타남.
- 우리 농업의 경쟁력을 높이기 위해서 효과적인 정책은 무엇이라고 생각하느냐에 대한 질문에는, 응답자의 과반수에 가까운 45.3%가 ‘품질 고급화’를 위한 지원 정책을 꼽았음.
- 다음으로는 ‘생산비 절감으로 가격 경쟁력 제고’(25.3%), ‘경영규모 확대를 통한 총소득 증대’(15.1%), ‘브랜드화 등 유통 및 마케팅 혁신’(13.6%) 등의 순으로 나타났음.

표 1-11. 농업경쟁력 강화 방안에 대한 의견

단위 : 명, %

	생산비절감		경영규모확대		고품질화		브랜드화		기타		합계
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도
영농규모											
0.5ha미만	23	34.3	13	19.4	23	34.3	6	9.0	2	3.0	67
0.5~1ha미만	57	26.0	22	10.0	98	44.7	41	18.7	1	0.5	219
1~1.5ha미만	49	25.5	21	10.9	99	51.6	22	11.5	1	0.5	192
1.5~2ha미만	31	23.5	23	17.4	59	44.7	19	14.4	-	-	132
2~3ha미만	30	23.8	18	14.3	65	51.6	12	9.5	1	0.8	126
3ha이상	30	22.4	34	25.4	50	37.3	18	13.4	2	1.5	134
주재배작목											
수도작	123	28.7	93	21.7	163	38.1	46	10.7	3	0.7	428
과수	35	31.3	11	9.8	55	49.1	10	8.9	1	0.9	112
노지채소	15	24.6	4	6.6	28	45.9	14	23.0	-	-	61
축산	18	19.1	7	7.4	52	55.3	17	18.1	-	-	94
시설원예	12	12.4	7	7.2	56	57.7	20	20.6	2	2.1	97
특작	14	23.0	7	11.5	32	52.5	8	13.1	-	-	61
기타	3	17.6	2	11.8	8	47.1	3	17.6	1	5.9	17
계	220	25.3	131	15.1	394	45.3	118	13.6	7	0.8	870(100.0)

- ‘생산비 절감’을 꼽은 농가는 0.5ha미만의 영세농가 계층과 과수농가

계층에서, ‘경영규모 확대’를 꼽은 농가는 3ha이상의 농가와 수도권 농가 계층에서 뚜렷이 높게 나타났으며, ‘고품질화’는 시설원에 농가 계층에서, ‘브랜드화’는 노지채소 농가계층에서 상대적으로 높은 비율로 나타났음.

#### 4. 농업 가치 인식과 개방에 대응한 농업정책 방향

- 농업이 환경에 미치는 영향에 대해서는 과반수가 넘는 농업인(57.0%)이 ‘농업은 환경을 보전하는데 기여하고 있다’고 응답하였으며, 상대적으로 ‘농업은 환경을 파괴하고 있다’는 응답은 2.2%에 그쳐 농업인들은 대체로 농업이 환경에 긍정적인 영향을 미친다고 생각하는 것으로 나타났음.
- 나머지 38.9%의 응답자는 농업이 환경을 보전하기도 하고 파괴하기도 하는 양면성을 가졌다고 인식하는 것으로 집계되었음.
- 이같이 농업이 환경에 긍정적인 영향을 미친다고 평가하는 농업인들은 도시근교 농업인 계층에서 상대적으로 높은 비율로 나타났고, 연령대별로는 60세 미만의 계층에서 60세 이상 계층보다 상대적으로 높게 나타났음.
- 농업과 환경과의 관계에 대한 선행 조사연구는 1999년 박대식·김정호 연구팀이 ‘농업·농촌의 역할에 관한 국민의식 조사연구’에서 실시했는데, 전국 성인 남녀를 대상으로 한 이 조사에서 ‘환경보전에 기여’ 한다는 인식은 32.3%로 이번 조사 결과보다 24.7%p나 낮은 것으로 나타나 농업인이 도시인에 비해 상대적으로 농업과 환경보전에 대한 긍정적인 인식이 높은 것으로 분석되었음.
- 과거부터 지금까지의 농업·농촌의 역할로 가장 중요하게 생각하는 것이 무엇인지 복수 응답케 한 결과, ‘식량의 안정적 공급’을 가장 중

요하다고 생각하는 농업인이 응답자의 절반에 가까운 44.5%를 차지해 농업의 식량안보 측면을 중요시하는 것으로 나타났음.

표 1-12. 농업과 환경과의 관계에 대한 의식

단위 : 명, %

	환경보전에기여		환경파괴		환경보정 or 파괴		잘모르겠다		합계 빈도
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
지대별 형태									
평야지대	121	62.4	4	2.1	66	34.0	3	1.5	194
산간지대	110	54.2	4	2.0	85	41.9	4	2.0	203
준산간지대	213	53.4	11	2.8	166	41.6	9	2.3	399
도시근교	57	68.7	-	-	25	30.1	1	1.2	83
연령									
60세미만	251	62.9	6	1.5	136	34.1	6	1.5	399
60세이상	250	52.1	13	2.7	206	42.9	11	2.3	480
계	501	57.0	19	2.2	342	38.9	17	1.9	879(100.0)

○ 다음으로는 ‘자연환경 보전’(29.6%), ‘국토의 균형발전’(11.3%)으로 나타났고, 반면, ‘전통문화 계승’(6.6%), ‘전원생활 공간 제공’(5.5%), ‘관광 및 휴식장소 제공’(2.0%) 등 농촌의 전통적인 가치와 역할에 대한 중요도의 인식은 낮은 편이었음.

표 1-13. 과거부터 지금까지의 농업·농촌 역할에 대한 인식

구 분	빈도(명)	비율(%)	누적 빈도(명)	누적 비율(%)
식량 안정적 공급	773	44.5	773	44.5
국토 균형발전	196	11.3	969	55.8
자연환경 보전	514	29.6	1483	85.4
전통문화 계승	115	6.6	1598	92.0
관광 및 휴식 장소	35	2.0	1633	94.0
전원생활 장소	95	5.5	1728	99.5
기타	9	0.5	1737	100.0

- 농산물 시장개방 등을 감안해 향후 농업·농촌의 역할로 가장 중요하게 생각하는 것이 무엇인지 질문한 결과는, 역시 ‘식량의 안정적 공급’을 가장 중요하다고 생각하는 농업인이 34.9%로 가장 많았음.
- 다음으로는 ‘자연환경 보전’(26.3%), ‘국토의 균형발전’(15.0%)으로 꼽은 반면, ‘전원생활 공간 제공’(9.0%), ‘관광 및 휴식장소 제공’(7.3%), ‘전통문화 계승’(6.9%)등 농촌의 전통적인 가치에 대한 중요도의 인식은 낮은 것으로 나타났음.
- 향후 농업·농촌의 역할에 대한 인식은 전년과 비교해 식량의 안정적 공급의 중요성을 가장 큰 역할로 인식하고 있는 점은 변화가 없었으나, 응답비율은 21.8%p나 낮아졌으며, 전년에는 ‘국토의 균형발전’(18.9%)이 ‘자연환경 보전’(15.6%) 보다 높은 비율로 나타났으나, 이번 조사에서는 이와 같은 인식이 역전되어 ‘자연환경 보전’(26.3%)이 ‘국토의 균형발전’(15.0%)보다 높은 비율로 나타났음.
- 또, 자연환경 보전 역할에 대한 중요성 인식도 10.7%p나 높아짐으로써 개발로 인한 균형 발전보다는 자연환경을 보전하는 전통적인 가치 인식에 우선하는 것으로 나타나는 등 농업·농촌 역할 인식에 대한 변화가 나타나고 있는 것으로 분석되었음.
- 이와 같은 미래의 농업·농촌에 대한 가치 인식은 도시인들을 대상으로 실시되었던 선행연구 결과와 큰 차이가 없으며, 대체적으로 농업의 다원적 기능 중에서 식량안보와 자연환경 보전, 국토의 균형발전 기능에 대한 가치 인식이 부각되고 있는 것으로 나타났음.
- 특히, 식량의 안정적 공급에 대한 미래의 가치 인식은 최근 들어 크게 부각되고 있는데, 도시인들을 대상으로 한 선행연구에서 식량안보의 중요성에 대한 비율은 '94년(김종숙, 민상기) 16.9%, '97년(농민신문 조사) 37.4%, '99년(박대식, 김정호) 61.3% 등으로 나타나 매년 중요도 인식이 높아지고 있는 것을 알 수 있음.

표 1-14. 향후 농업·농촌 역할에 대한 인식

구분	빈도(명)	비율(%)	누적 빈도(명)	누적 비율(%)
식량 안정적 공급	604	34.9	604	34.9
국토 균형발전	260	15.0	864	49.9
자연환경 보전	456	26.3	1320	76.3
전통문화 계승	119	6.9	1439	83.1
관광 및 휴식 장소	126	7.3	1565	90.4
전원생활 장소	155	9.0	1720	99.4
기타	11	0.6	1731	100.0

- ‘식량의 안정적 공급’은 이번 조사에서도 약간 낮아지기는 했으나, 34.9%의 비중을 보임으로써 도시인이나 농촌주민들 모두 식량의 안정적 공급을 농업·농촌의 가장 중요한 역할로 여기고 있는 것으로 분석되었음.

표 1-15. 농업·농촌의 지속적인 발전을 위한 농업정책에 대한 견해

단위 : 명, %

	경제적효율성우선시		공익및다원적 가치우선시		경제적효율성+ 공익다원적가치기능		잘모르겠다		합계
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도
지대별 형태									
평야지대	43	22.6	50	26.3	94	49.5	3	1.6	190
산간지대	68	33.8	55	27.4	74	36.8	4	2.0	201
준산간지대	70	17.6	124	31.2	195	49.1	8	2.0	397
도시근교	13	15.7	24	28.9	42	50.6	4	4.8	83
연령									
60세미만	61	15.4	126	31.8	206	52.0	3	0.8	396
60세이상	133	28.0	127	26.7	199	41.9	16	3.4	475
계	194	22.3	253	29.0	405	46.5	19	2.2	871(100.0)

- 농업·농촌의 지속적인 발전을 위한 정책 방향에 대해, ‘경제적 효율성

을 제고시키는 것'(22.3%) 보다는 '다원적 가치를 중시해야 한다'는 의견(29.0%)이 약간 높게 나타나 농업인들은 농업·농촌의 역할이 개발보다 보전 쪽에 있기를 원하는 것으로 나타났다.

- 농업인 절반에 가까운 46.5%는 경제적 효율성을 높이면서 다원적 가치를 유지할 필요가 있다고 지적하였음.
- 경제적 효율성을 우선해야 한다는 의견은 산간지대 농업인이 도시근교 농업인보다 높은 비율을 보였으며, 연령대 별로는 60세 미만보다 60세 이상 계층에서 높은 비율로 나타났다.

KREI

## 제 2 장

### 농업 · 농촌종합대책의 개요

#### 제1절 농업 · 농촌종합대책의 배경

##### 1. UR 이후의 주요대책 추진경과

- 우리나라의 농정은 1980년대 말까지 국내 농업 문제에 급급한 나머지 UR 협상에 대하여 적극적으로 인식하지 못하고, 1990년대에 들어서 비로소 개방화 대응체제를 준비했다고 해도 과언이 아님. 따라서 최근 10년 동안에 한국은 가히 개혁적인 농정시책을 추진하였으며, 그 과정과 주요내용을 정리하면 다음과 같음.
  - 1980년대 중반까지 식량증산과 농가경제 부양을 위한 국내 정책에 몰두하다가 1989년부터 UR 대책을 모색하기 시작함. 1990년 농어촌발전특별조치법을 제정하고, 이어 1991년에 “농어촌구조개선대책”을 수립하여 1992~2001년간 총 42조원 투융자계획의 농어촌구조개선사업에 착수함. 이 계획은 이듬해 “신농정계획”(’93.6)에서 계획기간을 1998년까지 3년 앞당겨 집행하도록 조정됨.
  - UR 협상이 타결되면서 1994년에 “농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안”이 수립되어 농업구조조정 촉진을 위한 제도와 시책이 강화되고, 추가적인 농어촌 투자재원으로 농어촌발전특별세가 신설됨.

“농어촌특별세사업”은 2004년까지 10년 계획으로 구조개선사업을 보완하도록 착수함.

- 1997년 말의 외환·금융위기는 한국 농업의 구조조정을 가속화시키는 계기가 됨. 1998년에 출범한 국민의 정부는 민간과 합동으로 농정개혁위원회를 발족시켜 농정기구와 관련조직, 협동조합 등의 체제 개혁을 도모하는 한편, 농가경제 부양을 위한 부채대책을 적극 모색하였으며, 중장기 농정 방향으로 “농업·농촌발전계획”을 수립하고 그 제도적 장치로서 “농업·농촌기본법”을 제정함.

표 2-1. UR 타결 이후의 주요 농정대책

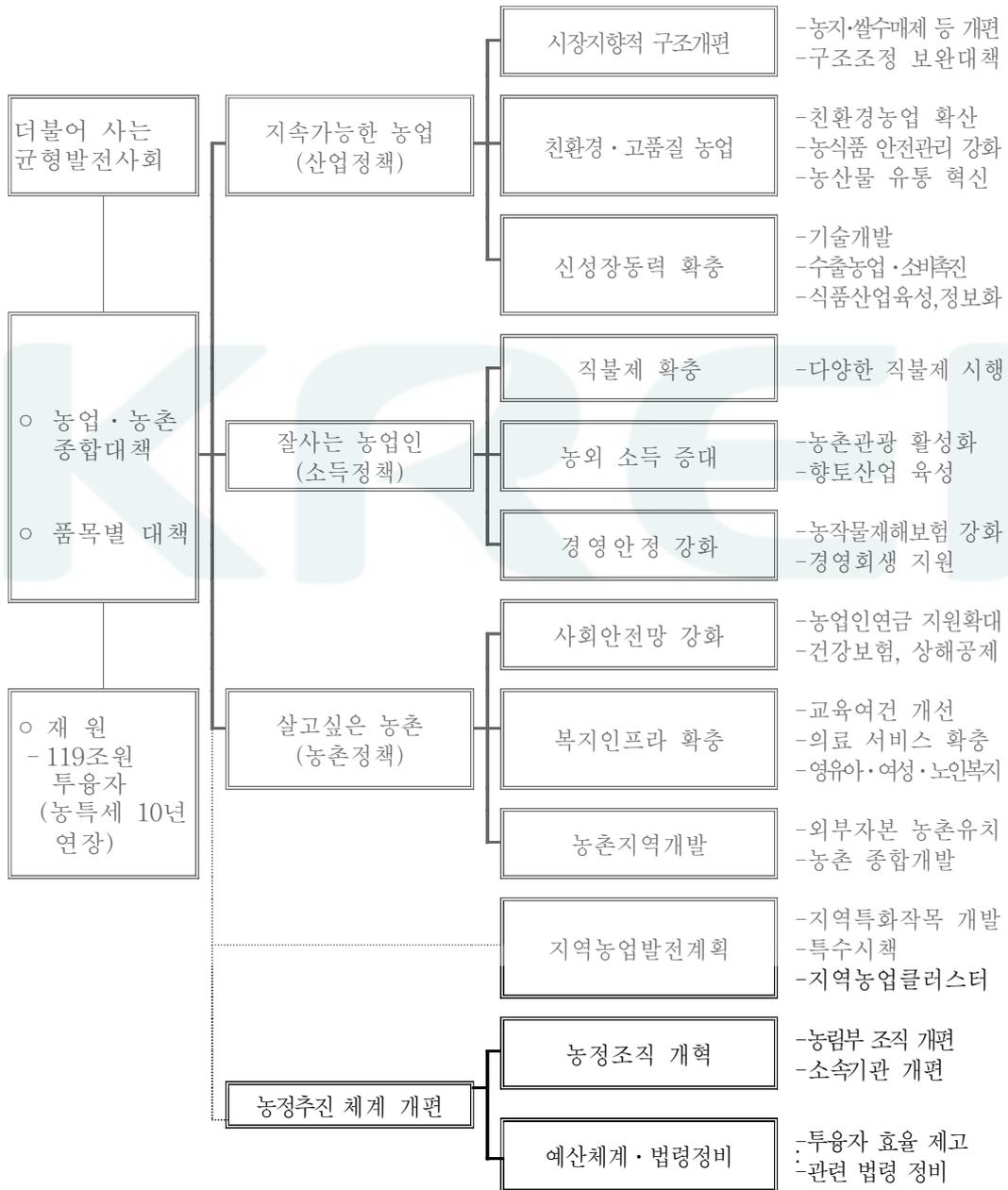
	농어촌발전대책('94~'97)	농업·농촌발전계획('98~'02)
경제여건	OECD 가입, UR 타결, IMF 경제위기	IMF 관리체제
농정목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업의 경쟁력제고</li> <li>· 농촌생활환경개선</li> <li>· 농민복지증진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업경쟁력제고</li> <li>· 소득직접지불제 도입</li> <li>· 농업의 공익적 기능 개념 도입,</li> <li>· 환경농업</li> <li>· 농가경영안정대책</li> </ul>
사업추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상향식 농정: 농어촌발전심의회</li> <li>· 농림사업 실시지침과 평가지침</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상향식 농정</li> <li>· 현장농정점검반</li> </ul>
재원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 42조 구조개선자금</li> <li>· 농어촌특별세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 45조 농업농촌투융자계획</li> </ul>
투융자제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 투자사업의 심사평가기능강화</li> <li>· 투융자 사업과 지원조건 정비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 종합자금제 도입</li> <li>· 투자우선순위 조정</li> </ul>
주요 농정개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상향식 농정체계</li> <li>· 투융자제도 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유통투융자의 비중 확대</li> <li>· 협동조합개혁</li> <li>· 농산물유통개혁</li> <li>· 농업기반공사의 출범</li> </ul>
주요사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경쟁력제고사업</li> <li>- 생산기반정비사업,</li> <li>- 농업기계화, 시설현대화</li> <li>- 품목별 경쟁력제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농가부채대책(농가경영안정대책)</li> <li>· 직불제 도입과 점진적 확대</li> <li>· 환경농업 및 재해 보험 등 WTO 허용보조 정책의 도입</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 물적 자본형성을 위한 보조 중심 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 투자와 융자사업의 구분</li> </ul>

## 2. 농업·농촌종합대책의 수립 경위

- UR 이후 농업투융자로 생산기반정비 등 산업 인프라는 확충되었으나, 여전히 국제 경쟁력이 취약하고 농가경제의 어려움이 지속됨.
  - ‘선대책 후개방’ 원칙에 의거, 농업·농촌이 FTA, DDA협상, 쌀협상 등 개방확대에 적응할 수 있도록 중장기 대책 수립
  - 농민단체를 중심으로 농업과 농촌부문에 대한 국가 경영전략차원의 획기적인 중장기 대책을 강력히 요구
  - 2002년 2월 대통령 자문기구로 「농어업·농어촌특별대책위원회」(약칭 농어업특위)가 출범하였으며, 그 해 12월에 중장기 정책방향으로 「농어업·농어촌의 새로운 활로」를 제시
- 2003년 2월에 참여정부 대통령직 인수위원회에서 「미래를 열어가는 농어촌」을 12대 국정과제의 하나로 채택하고, 참여정부에서 추진할 농정방향을 제시함.
  - 산업으로서의 농업은 시장을 중심으로 효율성을 제고
  - 농촌복지정책과 직접지불제를 양측으로 「농촌·농업·농업인」 정책 상호간 연계성을 높여 농업 구조조정의 연착륙을 유도
  - 국토의 균형발전 차원에서 농촌개발 및 복지수준 향상을 적극 추진
- 농림부는 중장기 농업·농촌대책안을 바탕으로 2003년 5월 농정기획단, 8월 농정개혁자문단을 설치하여 대책 수립을 가속화함.
  - 9개 분야, 180여개의 주요 과제에 대하여 중점 검토
  - 농림부가 작성한 투융자계획안을 중심으로 관계부처간 의견 조정(12차례)을 거쳐 119조원 투융자 계획 발표(11.11, 「농업인의 날」)
- 농어업특위는 2003년 11월부터 농림부의 농업·농촌종합대책안을 심의하였으며, 농림부는 시장·군수설명회, 농대학장 간담회, 조합장 설명회, 지역 토론회 등을 통해 일선 농업인, 공무원, 지역 학계 전문가 등 각계 각층의 의견을 수렴하여 종합대책을 확정함.

## 제2절 농업·농촌종합대책의 주요 내용

그림 2-1. 농업·농촌 종합대책의 구성



## 1. 농업의 체질 강화

- 쌀산업은 개방으로 쌀값이 떨어지더라도 경쟁할 수 있는 6ha수준의 쌀전업농 7만호를 2010년까지 육성, 전체 생산의 50%이상을 담당
  - 2~5ha 수준의 농가를 자립 가능한 전업농으로 발전시키기 위해 영농규모화를 두 배 늘려 총 164천ha 추진
    - 규모화사업이 실질적인 효과를 높이기 위해 경영이양직불금 지급 단가를 대폭 인상하고, 매월 분할하여 연금식으로 지급
      - \* (현행) 289만원/ha, 1회지원 → (개선) 월 24만원/ha, 최장 8년간
  - 전업농이 되기 어려운 중소농은 친환경·고품질 쌀 생산을 유도
  - RPC중심으로 품종선택·유통을 계열화하여 품질 차별화 촉진
- 규모화에 한계가 있는 원예산업은 공동마케팅, 생산자단체 조직화를 통해 소비촉진과 수급조절능력을 향상
  - 과수·시설채소·화훼는 기술집약적인 수출전략산업으로 육성
  - 산지유통센터를 중심으로 브랜드 파워를 갖는 공동마케팅을 활성화하여 시장경쟁력과 자율 수급조절 능력 향상
- 규모화가 이미 진전된 축산업은 가축질병의 사전예방과 품질고급화에 역점을 두면서 규모화를 더욱 가속화하여 전업농 2만호가 축산의 85% 이상을 점유
  - 축종별로 브랜드를 개발, 고품질·안전축산물 공급을 확대
    - 한우 : 지역별 우수 브랜드 육성으로 국산 쇠고기 시장 차별화
    - 돼지 : 분뇨 자원화를 통해 자연순환형 양돈업을 육성
    - 닭 : 계열화된 브랜드 경영체 중심으로 품질경쟁력 강화
    - 젓소 : 항구적인 수급안정 시스템 구축 및 우유 고품질화 추진

- 위생·안전성 제고를 위해 생산, 도축, 가공 공정별 위해요소중점관리(HACCP) 및 친환경 축산 기반을 조성
- 시장원리에 따라 농산물 가격이 결정되도록 시스템 개편
  - 추곡수매제를 WTO가 허용하는 식량안보 목적의 쌀 재고 확보를 위한 「공공비축제」로 전환
    - 2004년말까지 양곡관리법을 개정하여 도입근거 마련
  - 낙농진흥회의 원유집유 체계를 낙농가와 유업체 직결체제로 전환
- 농지제도는 식량기반 확보를 위한 우량농지는 보전하면서 농촌활성화를 위해 소유·이용제도 및 전용제도 개편 추진
  - 농업진흥지역내 우량농지는 보전하되, 계획적·체계적인 농지관리가 가능하도록 제도를 개선
  - 농지소유제한은 경자유전의 원칙 범위내에서 최대한 완화
    - 주말·체험영농(0.1ha), 이농·상속(1ha) 등 비농업인의 농지소유상한 확대
  - 농지전용제도를 진흥지역내 영농편의 도모 및 한계농지 등 농업진흥지역 밖 농지의 활용도 제고에 기여하도록 개편
  - 농촌지역에 대한 투자 활성화를 위해 농지조성비제도를 공시지가 기준으로 변경하고 단가수준도 인하 추진
    - \* 농지제도 개선방안에 대해 농민단체, 전문가, 관계부처, 지자체 등 각계의 의견수렴을 거쳐 2004년중 농지법 개정
- 농업금융제도를 시장원리에 맞게 수익자 위주의 선진제도로 개편
  - 정책자금은 사업계획의 타당성, 경영능력 등을 객관적으로 심사·대출하는 종합자금제로 단계적 통합

- 개방체제의 진전 등에 따른 부실농업 경영체 증가에 대비하여 '04년부터 「경영회생지원제」 상설화
  - \* 운영규모 : 2,000억원, 금리 : 3%, 상환기간 : 3년 거치 7년 상환
- 농신보 정부출연 확대 및 자구노력 강화로 담보력이 부족한 농가에 대한 신용보증을 확대

## 2. 농업의 새로운 성장동력 확충

- 국토와 환경을 보전하는 친환경농업, 농장에서 식탁까지 소비자가 원하는 농식품 안전관리시스템을 강화
  - 소비자의 신뢰를 확고히 하고, 농가 소득 증대에 기여하도록 친환경농산물의 시장 차별화 촉진
    - 소비자의 신뢰를 높일 수 있도록 인증제도를 개편하고, 친환경농산물의 효율적인 물류 유통체계를 구축하여 유통비용을 절감
    - 현행 3% 수준인 친환경 농산물 비중을 '10년까지 10%로 확대
    - 친환경 축산 프로그램에 참여하는 농가를 대상으로 금년부터 친환경축산직불제를 도입하고, 축산과 경종을 연계하는 축산분뇨 자원화 사업 확대
  - 재배·수확·세척·포장·운송과정에서 농약·중금속 등에 대한 안전관리가 가능하도록 우수농산물관리제도(GAP) 본격 도입
    - '05년까지 96개 주요 품목에 대한 GAP 관리지침을 마련하고, 생산자 단체 등 민간이 주도하는 자율적인 인증체제로 정착
  - 재배방법, 농약사용량 등을 소비자에 공개하는 생산이력제를 본격 실시('06)하고, 각종 표시제도를 소비자가 알기 쉽게 개편
    - 채소·과일·쇠고기를 중심으로 시범사업을 거쳐 점진적으로 확대
  - 도축·가공·유통 등 축산물 처리 단계별로 위해요소를 중점 관리하는

위해요소중점관리제도(HACCP)를 도입하여 안전한 축산물 공급체계 구축(쇠고기 시범실시후 단계적으로 확대)

- 경쟁력 있는 미래 농업을 선도할 신규 정예인력을 적극 육성하고 경영컨설팅 등 농업인 경영능력 향상을 위한 지원도 강화
  - 35세 미만의 젊고 의욕있는 창업농을 매년 1,000명을 선정하여 영농 정착자금으로 최고 2억원 지원
    - 창업농 이외 매년 3,500명 수준의 신규인력에게는 경영능력 등을 심사하여 종합자금제로 영농정착금 지원
  - 현행 후계 농업인 제도를 창업농 위주로 개편하고 창업농 후견인 제도를 통해 성장단계별 밀착 지원
  - 창업농 양성 전문기관으로 한국농업전문학교의 기능 강화('05)
  - 농산물 유통전문 교육과정을 신설하여 매년 500명 수준 양성
  - 지역 농대교수를 생산·가공·유통의 연구와 지도 인력으로 활용
- 일본, 중국 등 국가별·지역별 차별화된 마케팅을 강화하여 2013년 농식품 수출 50억불을 달성
  - 새로운 수출전략품목을 발굴하여 종묘선정부터 생산·수확후 관리, 해외마케팅까지 지원하는 개발수출지원사업 추진('04)
  - 수출물류센터를 중심으로 전문생산단지, 수출 전문 APC 등을 계열화하여 고품질·안전농산물 수출기지로 육성
  - 수출용 공동대표브랜드는 전문생산단지에서 생산되는 수출전략품목을('04 : 3품목 → '08 : 11) 대상으로 추진
  - 김치, 인삼 등 음식문화의 세계화를 위한 홍보 및 시장개척 강화

### 3. 다양한 농가소득원 확충

- 농업소득 위험이 증가함에 따라 유형별 직접지불제를 대폭 확충하여 2013년까지 직불제예산 비중을 23%까지 확대
  - 논직불제는 담수의무 등 생산과 연계될 수 있는 요건을 폐지하고 생산중립 직불제로 개편
  - 쌀소득보전직불제는 납부금과 보전수준을 다양화하고 가격변동 위험이 상대적으로 큰 전업농의 소득안정장치로 내실화
    - \* 논농업직불제와 쌀소득보전직불제의 구체적인 개편방안은 DDA협상 및 쌀 협상결과 등을 감안하여 확정
  - 친환경직불제는 친환경 인증농가 중심에서 저투입 농가로 지급대상을 확대하여 중소농가의 소득안정에 기여
  - 친환경축산직불제는 사육밀도 감축, 분뇨 자원화 등을 조건으로 축산업등록제와 연계하여 실시('04)
  - 조건불리지역직불제는 마을단위 발전계획과 연계하여 지자체와 마을간 협약체결, 공동기금 조성 등을 요건으로 도입('04 시범실시)
  - 경관보전직불제는 지자체가 중심이 되어 농촌경관을 가꾸는 마을·지역단위 경관협약 방식으로 지원
- 재해·가격 폭락 등 일시적 경영위기에 농가 스스로 사전에 대비하고 사후적으로도 극복할 수 있도록 경영위험 관리제도를 강화
  - 재해보험을 과수 중심 6개 품목에서 벼, 시설채소 등 30개 품목으로 확대하고, 재해보험의 조기 정착을 위해 국가재보험제 도입
    - '04년부터 포도, 단감, 복숭아, 감귤을 전국으로 확대 시행
    - 전업화 수준, 재해발생 위험, 손해평가 가능성 등을 감안하여 계속 확대

- 농작물 재해보험, 가축공제 등을 통합한 농업재해보험으로 포괄하여 종합적 위험관리시스템으로 발전('08)
- 경영위기에 빠진 농가에 워크아웃 방식으로 회생기회를 제공할 수 있도록 「경영회생지원제」를 상설화('04)
  - 회생 가능여부를 엄격히 심사하여 지원하되 대상농가와 협약을 체결하여 자산매각 등 자구노력과 사후관리를 강화
- 주 5일 근무제 등을 기회로 농촌관광 등 새로운 농외소득원을 적극 개발하여 농외소득 비중을 67%로 확대('02: 54%)
  - 농촌관광마을 1,000개소를 육성하는 등 농촌관광인프라를 확충하고 수요에 맞는 다양한 프로그램을 개발하여 농촌관광을 활성화
  - 지역 특산물, 전통문화 등 향토지적재산을 향토산업으로 연결하여 부가가치를 창출
    - 향토지적재산: 각 지방 고유의 문화·기술·토산품 또는 자연환경 등으로 상품화가 가능한 식품, 주류, 염료, 도자기, 설화, 인물 등을 포괄
  - 농촌지역 일자리 창출을 위해 농공단지 조성확대('03: 296개소→ '13: 394)

#### 4. 농촌복지 증진 및 지역개발

- 농촌 복지·교육 및 지역개발에 대한 범정부적 추진을 위해 「농어업인 삶의질향상 및 농어촌지역개발위원회」를 설치
  - 위원장(국무총리) 포함 25인 이내 정부 및 민간전문가로 구성
    - 관계부처 차관급으로 「실무위원회」 설치(위원장 : 농림부장관)

- '04년 중 범정부 차원의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획과 시행계획을 수립하고 이행상황 평가
  - 농어촌의 시각에서 문제인식, 조정·자원배분, 피드백하는 정책 추진체계 확립
  
- 연금·건강보험료 지원을 확대하여 노후생활 안정 및 부담경감
  - '04년부터 연금 보험료 지원 기준소득을 연차적으로 상향 조정
    - 1인당 년 지원액 : ('03) 85,800원 → ('04.7) 최고 135,500 → ('05) 최고 256,500
  - 농업인에 대한 건강보험료 경감율을 2003년 22%에서 2006년 50%까지 연차적으로 확대
    - 보험료 경감 비율: ('03) 22% → ('04) 30 → ('05) 40 → ('06) 50
  
- 농작업 상해공제보상 수준을 단계적으로 확대
  - 사망 또는 장해시 지급하는 공제금을 단계적으로 인상(사망·1급장해 9,000원)하고, 상해 공제료 지원 수준도 확대
  
- 농촌에서도 자녀교육을 안심하고 시킬 수 있도록 소규모학교 교육의 질 향상 등 교육여건을 획기적으로 개선
  - 소규모학교를 통학거리 내에 있는 인근학교와 하나의 학교군(school complex)으로 구성하여 교육과정 및 시설 공동 운영
  - 농촌출신 대학생 학자금 지원단가를 현실화하고, 대상인원 확대
    - ('03) 200만원, 15천명/학기당 → ('05) 학비전액, 20천명
  - 농업인 자녀중 실업계·인문계 고교생에 대한 교육비 전액 지원
    - ('03) 1ha미만 농가 자녀 → ('04) 1.5ha미만 농가 자녀 → ('05) 전 농가자녀

- 농업인의 0~5세 영유아 양육비를 저소득층 자녀에게 지급되는 보육료 수준(평균 102천원/월)으로 지원하고, 지원대상도 단계적 확대
  - 대상 : ('04) 1.5ha미만 (49천명) → ('05~'09) 2 (57) → ('10) 전농가 (70)
  
- 의료 접근성이 취약한 농촌지역의 서비스 질 제고를 위해 보건소 중심의 시설·장비 보강 및 응급의료기관·공공병원 확충
  - 군 보건소에 장비·인력을 집중 보강하고, 농부증 등 농작업에 따른 질병에 대한 전문의료기관으로 육성
  - 보건지소는 1차의료기관 수준으로 시설·장비·인력 보강
  - 보건진료소는 노인방문간호, 응급처치, 건강교육 위주로 특화
  
- 여성농업인 고충상담, 영유아 보육 및 방과후 자녀 학습지도 등을 담당할 『여성농업인센터』을 163개소 설치('08)
  - 산전·산후 건강 및 안정적인 영농지원을 위한 『농가도우미제』 확대
  
- 소도읍을 거점기능을 갖춘 농촌지역의 산업·문화중심지로 육성
  - 지자체의 자체 계획을 심사하여 개발 잠재력이 높은 거점 소도읍을 선정·집중지원(매년 20개, 총 194개 읍)
  - '소도읍 육성협약'을 체결하고 지자체가 주도적으로 사업 추진
  
- 농어촌의 배후마을은 생활권 등을 고려한 권역 단위로 묶어 “농촌마을종합개발” 추진
  - 소도읍과 연계하여 다양한 유형으로 특성화 개발(1천개 권역)
    - 전원생활·휴양·자연환경보전공간으로서의 역할을 할 수 있도록 친환경육성형, 전통보전형, 자연생태보전형 등으로 특성화

- 농촌다움을 증진하는 방향으로 농어촌생활환경정비사업을 개선
  - 인프라 시설 위주로 지원하던 정주권 개발사업은 녹색 담 조성, 수변 공간정비 등 다양한 경관개선지원사업을 병행
    - 빈집 철거 후 소공원, 마을광장 등 조성 등 농촌다움과 쾌적성을 증진할 수 있는 사업을 발굴하여 지원
  - 다양한 농촌정주공간을 조성하기 위한 전원마을가꾸기사업 추진
    - 맞춤형 전원주거단지, 체재형 주말농원, 은퇴농장 등을 도입
- ‘도농교류센터’를 설치하여 도시와 농촌간 교류확대 및 농촌투자유치 활성화를 중점 추진
  - 각종 정보제공, 상담·알선, 교육·홍보 및 컨설팅 등 추진
  - 농촌주택 추가 소유시 양도세 면제, 지방세 중과 배제 등 세제개선(‘03)을 계기로 ‘농촌에 내집갖기 운동’ 전개

## 5. 지역농업 발전

- 지역 특성을 반영할 수 있도록 시·도, 시·군은 정부의 농업·농촌 종합대책과 연계하여 지역 농업발전을 위한 특수 시책을 자율적으로 수립·추진
  - 지역특수시책(특화작목개발 등)은 지역농업특구, 지역특화 작목 개발 등 지역 특성을 최대한 반영하여 수립
    - 예시 : 주산지 품목·소득비중이 높은 품목 발전방안, 지리적 표시 상품 개발, 농촌관광 활성화 방안, 보전가치가 높은 경관 유지 방안 등
  - 지자체가 지역특수시책 중 중앙 정부에 예산 지원이 필요한 사업을

제출할 경우 심사를 거쳐 최대한 예산 지원

- 농가에 대한 실질적인 경영·기술 지도 등을 수행할 지역 농업클러스터를 구성
  - 교육·훈련, 신기술 산업화 창업 지원, 특화연구개발, 기술인력간 네트워크 구축, 현장애로사항 해결 등을 중점 수행
- 정책수립 단계부터 농업인·소비자를 참여시켜 농정신뢰를 확보하고 농정추진체계를 농업인 등 수요자 중심으로 개편
  - 협동조합을 농업인에게 실질적으로 도움을 주는 조직으로 육성
  - 농촌 선도농가 6만명을 네트워크화하고 5,200명의 정책고객 시스템 효율적 운영

## 6. 투융자 계획

- 향후 10년간('04~'13) 총 투융자 규모는 119조원 수준
  - 예산 96조원(80%), 기금 23조원(20%)
  - 보조 89조원(75%), 융자 30조원(25%)
- 전반기 5년간('04~'08) 총 투융자 규모는 51조원 수준
  - 예산 40조원(78%), 기금 11조원(22%)
  - 보조 38조원(74%), 융자 13조원(26%)
    - 전반기 5년간 투융자 소요 51조원을 「국가재정운용계획」에 반영
- 농가소득 및 경영안정, 농촌복지 및 지역개발 분야는 투융자 비중을 확대하고, 생산기반 정비분야는 축소

표 2-2. 농업·농촌 투융자계획

단위 : 백억원, %

분 야 별	'03		'08		'13	
		%		%		%
○ 농업 체질강화·경쟁력 제고	191	24.8	309	28.3	479	32.2
○ 농가소득 및 경영안정	159	20.7	285	26.1	447	30.0
※ 직접지불 사업	72	9.3	247	22.6	341	22.9
○ 농촌복지 및 지역개발	66	8.6	160	14.6	256	17.2
○ 농산물 유통혁신	52	6.7	102	9.3	95	6.4
○ 산림자원 육성	50	6.5	66	6.0	81	5.4
○ 농업생산기반 정비	251	32.6	171	15.7	132	8.8
합 계	771	100.0	1,089	100.0	1,489	100.0

자료: 농림부.

## 제 3 장

# 농업·농촌의 비전과 중장기 지표 전망

### 제1절 농업·농촌의 비전

#### 1. 농업·농촌의 가치 재발견

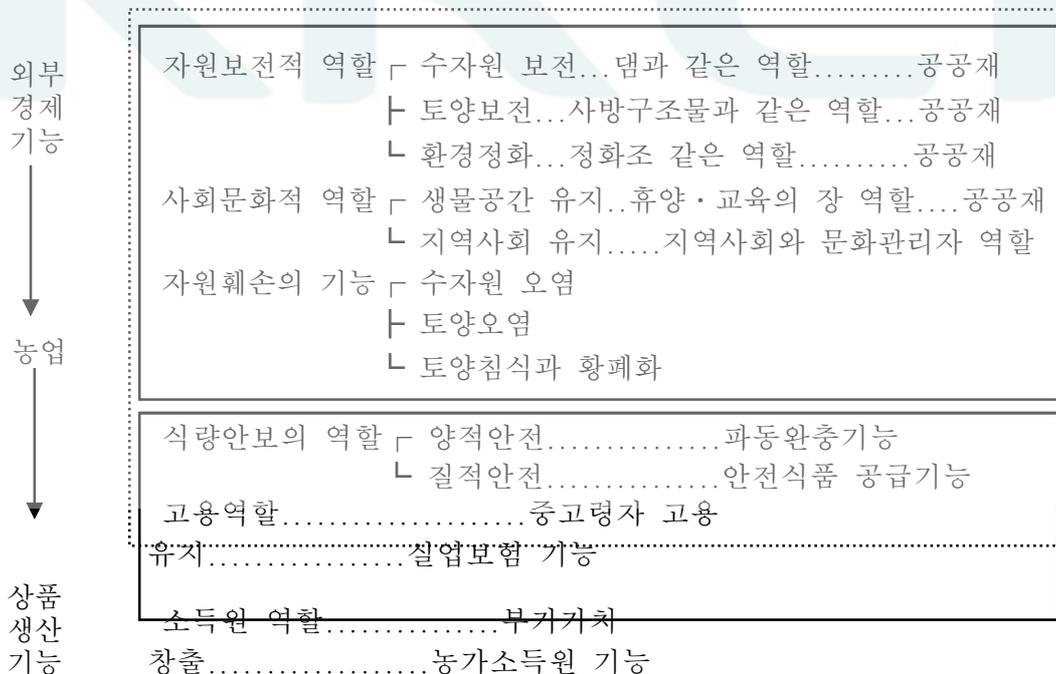
- 21세기 농업과 농촌의 비전을 결정하는 중요한 요인 중의 하나는 농업과 농촌에 대한 가치가 재발견될 것이라는 점. 일찍이 노벨 경제학상을 수상한 쿠즈네츠(S. Kuznets)는 각국의 경제발전사를 비교 연구한 결과, 후진국이 공업 발전을 통해 중진국까지는 도약할 수 있으나, 농업·농촌의 발전 없이는 선진국에 도달하기 어렵다는 것을 실증적으로 증명하였음.
  - 농업이 선진화되지 않고 선진국으로 발전한 사례가 없으며, 독일과 스위스를 비롯한 대부분의 선진국이 식량공급 이외에 국토보전을 중시하는 농정과 함께 전통문화의 보전을 도모하는 농정을 병행하여 추진하고 있는 것은 좋은 사례임.
- 농업이 국가와 민족 형성의 기본적인 요건이라는 인식을 바탕으로 선진국들도 지속적인 투자 지원을 실시하고 있음.
  - 동서고금을 막론하고 식량 문제는 안보상의 절대적인 요소로 작용

하며, 우리나라가 1980년대에 경험하였듯이 돈이 있어도 식량을 사지 못할 수도 있다는 냉엄한 현실을 직시해야 함.

- 최근 들어 세계적으로 농업이 수행하고 있는 식량안보, 환경보전, 국토 균형개발, 전통문화와 가치관 계승 등 다원적 기능(multifunctionality)에 대한 관심과 인식이 확산되고, 농업·농촌의 기능 유지를 위한 다양한 형태의 직접지불제가 실시되고 있음.

- 우리 농업과 농촌도 1990년대 말의 경제위기 하에서 도시실업자 흡수, 식량의 안정공급 등으로 거시경제에 기여하고 사회안전망으로도 크게 역할함으로써, 농업·농촌이 나라경제의 안정적 발전을 위한 기초조건임을 국민 모두가 새롭게 인식하는 계기가 되었음.

그림 3-1. 산업화 단계에서 농업의 다원적 기능



주 : 점선안은 농업의 비시장적 기능을 의미함.

자료 : 이정환 외, 『한국농업과 농정비전 전략시책』, 한국농촌경제연구원, 1998.

## 2. 한국 농업의 발전 가능성

- 기술·경영혁신을 통하여 전문경영체 중심의 고부가가치 농업으로 재편될 수 있을 것임.
  - 동일한 품목에서도 농가간에 성장 격차가 크며, 건실한 전문경영체들의 소득은 큰 폭으로 상승하는 추세임.
  - IT·BT·지식·정보를 활용하여 신상품·신수요·신시장을 창출하여 고소득을 올리는 성공사례가 증가하고 있으며, 신지식농업인, 벤처농업인, 선도농가 등이 리더그룹으로서 지역농업의 변화를 선도하고 있음
- 우리나라 농산물의 고품질화를 통해 비가격 경쟁력이 향상되고 마케팅이 다양화될 것임.
  - 같은 농산물이라도 저장·가공 등 수확후 관리기술을 활용하여 부가가치를 높일 수 있는 여지가 증가하고 있음.
  - 농산물의 가격보다는 안전성, 브랜드, 품질 등에서 차별화된 상품을 선호하는 방향으로 소비 패턴이 변화하는 경향임.
  - 소비지 유통이 대형 할인점 등 신유통업체 중심으로 변화되어 농산물에 대해서도 마케팅의 중요성이 크게 증가하고 있음.
  - 일본, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 아시아권의 경제력 향상으로 농산물 수출시장이 점차 확대되는 추세임.
- 생명, 환경, 관광, 여가공간으로서 농업·농촌이 지닌 새로운 가치가 부각되고 다원적 기능에 대한 국민적 관심도 증대될 것임.
  - 환경에 대한 국민적 관심이 증대하고, 주5일 근무제 등으로 관광·여가활동 공간으로서 농촌에 대한 기대는 계속 증가하고 있음.
  - 그린투어리즘(green tourism) 등 다양한 농업의 활동영역 확대로 지역경제 활성화와 농외소득 기회를 제공할 것임.
- 한국 농업의 발전 가능성에 대하여 강점과 약점 그리고 기회요인과

위협요인을 정리하면 다음과 같음.

- 강점은 농업생산에 적합한 기후와 자연조건, 우수한 농업인력과 도전 정신, 높은 기술 수준과 연구개발 능력, 정부의 농업투자 의지, 농업에 대한 국민적 이해가 높은 편 등.
- 약점은 협소한 경지면적, 고지가, 고임금 등 높은 비용 구조, 유통·물류시스템의 비효율성, 해외시장 개척의 미흡 등.
- 기회 요인은 국민소득 증가와 식품소비 고급화로 새로운 수요 창출 가능성, 일본, 중국, 동남아 등 수출시장 확대, 첨단기술 개발과 농업적 활용의 가능성, 규모화·전문화된 경영의 출현 등.
- 위협 요인은 시장개방에 따른 수입 농산물 증가, 특히 중국산 저가 농산물의 수입, 일본 수출시장에서 중국과의 경쟁, WTO의 국경보호 조치 삭감 요구 등.

표 3-1. 한국 농업의 SWOT

강점(Strength)	약점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업생산에 적합한 기후와 자연조건</li> <li>· 우수한 농업인력과 도전 정신</li> <li>· 높은 기술 수준과 연구개발 능력</li> <li>· 정부의 농업투자 의지</li> <li>· 농업에 대한 국민적 이해가 높은 편</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 협소한 경지면적과 영세농 구조</li> <li>· 고지가, 고임금 등 높은 비용 구조</li> <li>· 유통·물류시스템의 비효율성</li> <li>· 해외시장 개척이 미흡</li> </ul>
기회요인(Opportunity)	위협요인(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민소득 증가와 식품소비 고급화로 새로운 수요 창출 가능성</li> <li>· 일본, 중국, 동남아 등 수출시장 확대</li> <li>· 첨단기술 개발과 농업적 활용의 가능성</li> <li>· 규모화·전문화된 경영의 출현</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장개방에 따른 수입 농산물 증가 특히 중국산 저가 농산물의 수입</li> <li>· 일본 수출시장에서 중국과의 경쟁</li> <li>· WTO의 국경보호 조치 삭감 요구</li> </ul>

### 3. 농업 · 농촌의 비전

#### 3.1. 시장지배와 경쟁

- 농업 내외에 시장경제의 원리가 관철되도록 제도와 시책이 정비되어, 다양한 유형의 농업경영체가 공정한 경쟁을 통해 국내외 소비자의 선택을 받아 성장하거나 탈락하면서 경쟁력 있는 주체에게 생산자원이 집중되고(규모화), 경쟁력 있는 지역에 생산이 집중되어(전문화와 특화) 농업이 효율화되고 사업성이 증대되면서 산업적 경쟁력이 끊임없이 향상될 것임.
- 세계적인 무역자유화 진전에 따라 쌀, 축산물, 채소, 과일 등 모든 농산물의 수입이 늘어나고 해외의존이 높아질 것임. 그러나 쌀, 대부분의 신선채소, 돼지고기와 닭고기 등은 경쟁력을 유지하여 국내시장을 대부분 장악할 뿐만 아니라, 일본, 미국, 유럽, 그리고 중국 시장으로 신선 고급채소, 과일, 화훼 등의 수출이 크게 늘어날 것임.
- 소비자의 신뢰가 절대적으로 필요하게 되고 소비지 시장이 대형 유통업체 중심으로 재편될 것이므로 작목반, 전문조합, 품목조합연합회 등 생산자 조직을 통해 균일한 품질을 유지하고 연중 어디에나 안정적으로 공급을 보장할 수 있는 산지와 브랜드만이 살아남게 될 것임. 따라서 재배법의 표준화, 공동선별과 공동출하, 공동계산 시스템이 빠르게 확산되고 대형소비점 및 소비자와의 직거래가 주류를 이루게 될 것임. 산지간·농가간 경쟁이 치열해지면서 이와 같은 변화에 성공한 농가와 산지는 지속적으로 발전할 것임.
- 국내외 농산물 수급에 관한 정보가 신속 정확하게 전달되어 농가와 생산자 단체의 자율적 조정으로 생산이 조절될 것임. 생산자 조직의 리더와 전문가가 탁월한 능력을 가지고 판매 전략을 수립하고, 농가는 그러한 리더쉽 아래 충실히 협력하고 생산 활동에 전념하게 됨.

### 3.2. 식품의 안전보장과 농촌환경 보전

- 식품의 질과 안전성에 대한 소비자의 관심과 요구가 매우 높아지고, 이러한 요구를 충족시킬 수 있는 품질과 안전성이 보장되는 농산물을 공급함으로써 소득기회를 확대해 나가게 될 것임. 이를 위해 “농장에서 식탁까지”의 관리체계가 일원화되고 식품의 안전성에 대한 기준이 강화될 것임.
- 환경 감시체계가 확립되어 저투입 농산물이 일반화되고, 유전공학 등 첨단과학기술을 활용한 IPNM(양분 및 병해충 종합관리기술) 농법이 주류를 이루게 될 것임. “농산물은 수입할 수 있어도 환경은 수입할 수 없다”는 인식이 확산되어, 수계별로 자연의 자정 능력을 고려한 사육규모와 사육방식이 설정되고, 오염자부담 원칙이 확립되어 환경부하가 장기적으로 축적되지 않게 됨. 따라서 경종농가와 축산농가가 순환시스템을 확립하는 지역만이 축산뿐만 아니라 경종농업의 경쟁력을 확보하게 될 것임.
- 농촌 공간을 아름답고 깨끗하게 보전하기 위하여 “계획 없이 전용 없다”는 토지이용 원칙이 확실하게 이행되고, 다양한 직접지불제도가 도입되어 경관이 보전되고 농촌지역 구석구석이 잘 보전되고 관리될 것임.

### 3.3. 변화된 농업구조

- 고령농가수가 가속적으로 늘어나, 그만큼 농가호수 감소 속도는 빨라질 것임. 이 때 중규모 농가의 일부는 대농으로 도약하고 일부는 소유농지를 임대 혹은 매각하여 소농화되어 농가수 감소는 중규모 농가수 감소가 주도하게 될 것이지만 10년 후에도 농가호수는 현재의 138만호에서 90~95만호 이하로 감소하지는 않을 것임. 왜냐하면, 자기토지·자가노동·자기자본을 이용하여 소규모 영농을 계속

하는 경우 경영비 부담이 매우 낮아 생존력이 높기 때문임.

- 그러나 이들의 존재가 우리나라 농업의 생산성이나 규모화에 큰 영향을 나타내지 않을 것임. 도리어 농업과 농촌은 많은 사람, 특히 고령자의 대부분에게 취업기회를 부여하고 생활할 수 있는 터전을 제공하는 중요한 역할을 담당하게 된다는 의미에서 매우 중요함. 그런 중요성 때문에 이러한 사람들을 위한 소득보전적 직접지불제도가 충분히 확장될 것임.
- 농가 수는 많지만 그 중 15~20만호 정도가 농업생산을 주도하여 총 농업생산의 대부분을 담당하게 될 것임. 25만호 정도는 70세 이상의 고령자가 가구주인 농가로서 노령연금과 각종 이전소득에 의존하면서, 소규모 농업생산과 각종 농작업, 선별·가공작업, 그린투어리즘 관련활동 등에 참여하여 안정된 생활을 하게 될 것이지만 노령농가의 상당수는 소유농지를 매각하거나 임대하는 대신 경영이양연금과 노령연금을 받아 생활하게 될 것임.
- 농가의 소득안정을 위한 직접지불제도, 경영의 위험을 분산시키는 직접지불제도, 환경 및 지역보전을 위한 직접지불제도 등이 폭넓게 도입되어 연간 2조원 이상이 투입될 것임. 재해보상과 보험으로 기상재해의 위험이 분산되고, 급격한 가격하락의 충격을 흡수하게 됨으로써 농업경영의 안정성이 높아질 것임.

## 제2절 농업부문 중장기 지표 전망

### 1. 추정 방법

## 1.1. 분석모형

- 한국농촌경제연구원의 농업부문 총량예측모형 「KREI-ASMO 2004」에 근거하여 개방화 시나리오에 따른 농업부문 불변부가가치, 총농업소득, 품목별 소득에 미치는 영향을 분석함.
- KREI-ASMO 2004의 특징은 비농업 부문의 성장을 주어진 외생변수로 하여 농업내부의 작목 간 생산 및 소비대체를 반영하는 수급모형으로서 수입 농산물과 국내 농산물간의 품질이 고려되지 못하는 단점이 있으나 농업 부문의 중장기 수급상황을 품목별, 부류별 총량별 예측력이 견고한 것으로 평가되고 있음.
- 유별 특징으로 ①곡물부문(쌀, 두류, 맥류, 기타곡물), ②과일부문(사과, 배, 포도, 단감, 감귤), ③채소부문(하계채소(무우, 배추, 고추, 기타 하계), 동계채소(마늘, 양파, 기타동계), 시설채소(수박, 참외, 토마토, 딸기, 오이, 기타 시설)), ④축산부문(한우, 낙농, 양돈, 육계, 산란계), ⑤기타 농산물 등 총 5개 부문, 30개 품목(군), 270여개(항등식 포함 1000개)의 수급 및 가격 방정식으로 상호 연결되어 구성됨.

## 1.2. 기본 가정

- 국내 거시경제변수
  - 경제성장률은 실질 GDP 연 4% 성장하고 환율은 최근 1년간 평균 환율인 1,175원에서 2014년까지 고정하는 것으로 설정하였고, 인구는 통계청의 장래인구추계를 이용함.
  - GDP 디플레이터는 명목 GDP, 환율, 소비자물가지수 등을 종합하여 자체 추정하되 IMF, Global insight(WEFA), OECD 등의 전망치를 참고하였음.
- 고려대상 품목의 국제가격
  - 실제 수입이 상당량 안정적으로 존재하는 품목의 수입가격(fob)을

이용하였고 기타 품목의 경우 FAO 무역연감(Trade Yearbook)에서 중국의 수출입 통계를 참고하였고 축산물의 경우 미국 FAPRI 연구소의 예측치 사용함.

### 1.3. 개방 시나리오의 설정

- 최근까지 진행된 DDA 농업협상 동향을 명시적으로 고려한 시나리오의 설정이 요망됨에 따라 WTO 농업위원회 하빈슨 초안과 각료 초안의 품목별 관세 감축 및 TRQ 물량 계획에 의거하여 개방 시나리오를 설정함.

#### (1) 일반품목

- 추가적인 농산물 시장개방 확대폭에 대한 다양한 가능성을 고려함과 동시에 일반 농축산물의 시장개방 폭은 DDA 협상 결과에 따르게 됨에 따라 DDA의 실제 이행을 2006년 12월 DDA 타결로 가정하고 DDA 이행 개시 시점을 2007년으로 가정함.
  - 개도국과 선진국의 경우 2006년까지는 2004년의 관세수준이 그대로 유지되는 것으로 설정하되 개도국의 경우 200%가 넘는 높은 관세는 모두 200%, 선진국의 경우 150%로 감축함. 이것은 관세조화에 따라 높은 관세를 더 많이 감축하는 관세감축의 기본 원칙이 이번에 합의된 기본골격에 제시되었기 때문임.
- 관세감축은 최종적으로 관세감축 폭과 DDA에서 논의 중인 민감품목이나 혹은 특별품목의 개수가 어느 정도의 크기로 결정되는가에 따라 달려 있음. 우리나라가 개도국이 될 경우 10년에 10~30%, 선진국은 5년에 15~20% 수준에서 설정함.

#### (2) 쌀 및 민감품목

- 쌀의 경우 관세화를 전제하여 특별품목 또는 민감품목으로 가정하여 10년에 15~20% 수준의 관세를 감축하는 것으로 가정하고 최근의 협상 중간 결과를 고려하여 최종적으로 설정함.
- 국제 쌀 가격은 최근의 세계곡물시장 수급불안 여건과 세계 주요 연구기관의 예측치를 감안하여 2014년 가격은 평균 \$355/톤, 사용된 기준기간의 쌀의 관세 상당치는 433%로 설정함.
- 민감품목 농산물의 국제가격은 수입이 상당히 이루어지고 있는 품목의 경우 실제 수입가격을, 기타는 FAO 통계를 이용하여 국제가격으로 설정하였고 환율은 최근 1년간의 평균 환율을 적용하여 우리나라 원화표시 가격으로 표시하였음.

### (3) 정책변수의 고려

- 시나리오 영향분석에서는 특별한 정책적 고려를 하지 않았으나 최근의 쌀 대북지원 및 낙농수급정책(젓소 도태)과 논농업직불제 등 감안함.

## 2. 개방화에 따른 영향 분석

### 2.1 농업구조의 변화와 전망

#### (1) 재배면적, 농가호수, 농가인구, 농림업취업자 전망

- 재배면적은 2003년 193만 6천ha에서 2004년 189만 9천ha로 전년대비 2.0% 감소할 것으로 보이며, 쌀 등 농산물 시장개방 전반적 확대와 비농업부문의 토지수요 증가에 따라 2009년에는 개도국 시나리오를 적용할 경우 약 174만 2천ha, 선진국 시나리오를 적용할 경

우 약 164만 9천ha, 2014년에는 각각 154만 8천ha, 137만 2천ha까지 감소할 것으로 전망됨.

표 3-2. 재배면적, 농가호수, 농가인구, 농림업취업자 전망

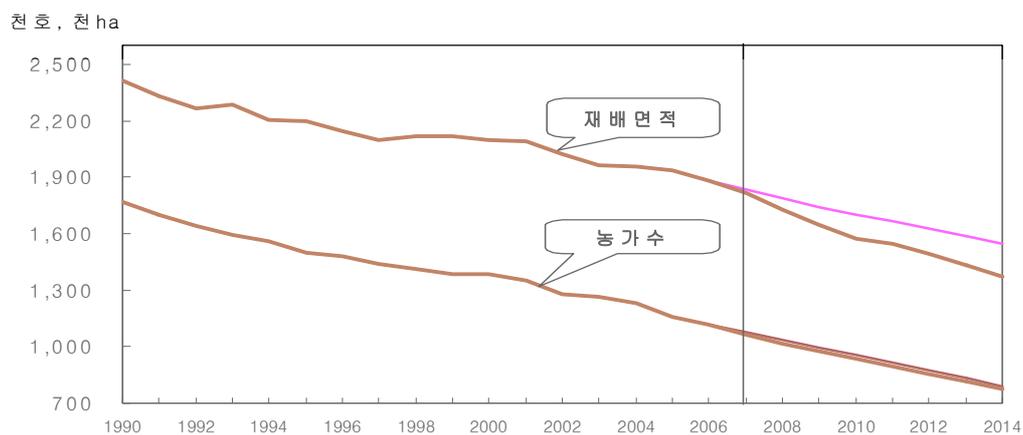
단위 : 천ha, 천호, 천명

구 분	재배면적	농가호수	농가인구	농림업취업자	
1990년	2,411	1,767	6,661	3,100	
1995년	2,197	1,501	4,851	2,289	
2003년	1,936	1,264	3,530	1,877	
2004년	1,899 (△2.0)	1,233 (△2.4)	3,394 (△3.8)	1,834 (△2.3)	
2009년	개도국	1,742 (△2.0)	994 (△3.9)	2,979 (△2.8)	1,739 (△1.3)
	선진국	1,649 (△2.9)	975 (△4.2)	2,891 (△3.3)	1,619 (△2.4)
2014년	개도국	1,548 (△2.1)	791 (△4.2)	2,628 (△2.6)	1,429 (△2.5)
	선진국	1,372 (△3.2)	777 (△4.3)	2,367 (△3.6)	1,305 (△3.2)

주: ( )안은 2003년 대비 연평균 증감률

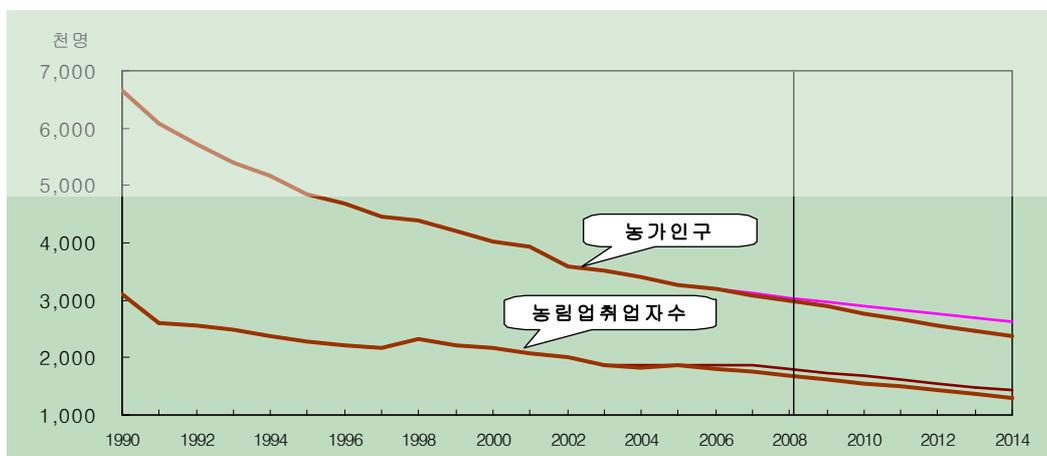
- 농가호수는 2003년 126만 4천호에서 2004년 123만 3천호로 연평균 2.4% 정도 감소할 것으로 보이며 2009년에는 개도국일 경우 2003년 대비 연평균 3.9% 감소한 99만 4천호, 선진국일 경우 연평균 4.2% 감소한 97만 5천호가 예상되며 2014년에는 농가인구가 고령화되어 감소세가 빨라지면서 약 77만호(선진국)~79만호(개도국)까지 감소할 것으로 예측됨.
- 농가인구는 2003년 353만명에서 2004년에는 전년대비 연평균 3.8% 감소한 339만명 수준이 될 것으로 예상되며, 2014년에는 개도국 시나리오일 경우 263만명, 선진국 시나리오일 경우 약 236만명까지 감소할 것으로 전망됨.

그림 3-2. 재배면적 및 농가호수 추이



- 농림업취업자는 2003년 187만명에서 2004년 183만명으로 전년대비 2.3% 감소할 것으로 보이며 2014년까지 2003년 대비 연평균 2.5% (개도국), 3.2%(선진국)씩 각각 감소할 것으로 분석되어, 개도국 지위의 경우 약 142만명, 선진국 지위의 경우 약 130만명을 기록할 것으로 예상됨에 따라 농업인력 감소세는 개방 후반부로 갈수록 가속화되는 것을 알 수 있음.

그림 3-3. 농가인구 및 농림업취업자 추이



## 2.2. 농업생산과 성장 전망

### (1) 농업부문 불변 부가가치

- 농업부문 부가가치(불변가격 기준)는 2003년 19조 5,070억원에서 2004년에는 전년대비 6.6% 증가한 20조 7,900억원까지 성장할 것으로 전망되며, 2009년에는 19조 1,270억원(선진국)~19조 2,550억원(개도국)까지 감소할 것으로 예상됨. 2014년에는 각각 연평균  $\Delta$  0.7%(개도국),  $\Delta$  0.9%(선진국)의 마이너스 성장을 이어갈 것으로 전망됨.

표 3-3. 농업부문 불변부가가치 전망

단위: 10억원 (불변)

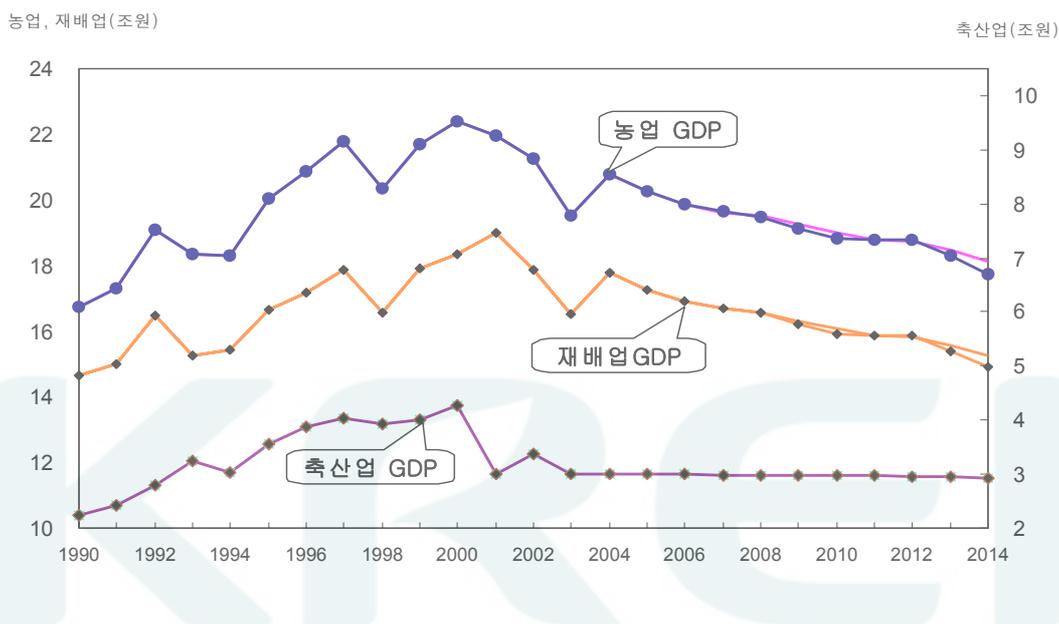
구 분		농업전체	재배업	축산업	농업서비스
2002년		21,250	17,879	2,884	487
2003년		19,507	16,533	2,510	464
2004년		20,790	17,792	2,503	494
		6.6	7.6	(0.3)	6.6
2009년	개도국	19,255 ( $\Delta$ 0.2)	16,322 ( $\Delta$ 0.2)	2,475 ( $\Delta$ 0.2)	458 ( $\Delta$ 0.2)
	선진국	19,127 ( $\Delta$ 0.3)	16,197 ( $\Delta$ 0.3)	2,476 ( $\Delta$ 0.2)	455 ( $\Delta$ 0.3)
2014년	개도국	18,139 ( $\Delta$ 0.7)	15,278 ( $\Delta$ 0.7)	2,431 ( $\Delta$ 0.3)	431 ( $\Delta$ 0.7)
	선진국	17,752 ( $\Delta$ 0.9)	14,903 ( $\Delta$ 0.9)	2,427 ( $\Delta$ 0.3)	422 ( $\Delta$ 0.9)

주: ( )안은 2003년 대비 연평균 증감율

- 부문별 불변부가가치는 시설채소, 과채류 및 특용작물의 완만한 성장에도 불구하고 2004년 이후 쌀 및 맥류의 생산감소로 전체 재배업 부가가치는 2014년까지 개도국일 경우 연평균 0.7%, 선진국일 경우 0.9% 씩 감소할 것으로 전망되며, 축산업은 개도국 및 선진국

일 경우 모두 연평균 0.3%의 낮은 성장이 예상된다.

그림 3-4. 농업부문 불변부가가치 추이



## (2) 농축산물 가격 전망

- 농가판매가격(실질지수, 1995년=100)은 농축산물의 경우 2003년 102.9에서 2004년 101.7로 1.2p 하락할 것으로 보이며, 시장개방 확대에 따라 2014년에는 개도국일 경우 88.9, 선진국일 경우 87.0으로 점차 하락할 것으로 보임.
- 농산물 가격은 2003년 98.9에서 2004년 97.7으로 1.2p 하락, 축산물 가격은 2003년 109.9에서 2004년 109.0으로 0.9p 하락할 것으로 예상된다. 2007년 이후 시장개방 확대에 따라 더욱 하락하여 2014년에는 농산물 판매가격이 개도국일 경우 75.0, 선진국일 경우 70.7로 각각 하락 것으로 전망되고 축산물은 2009년보다 소폭 상승하여 개도국일 경우 106.5, 선진국일 경우 106.2 수준이 될 것으로 전망됨.

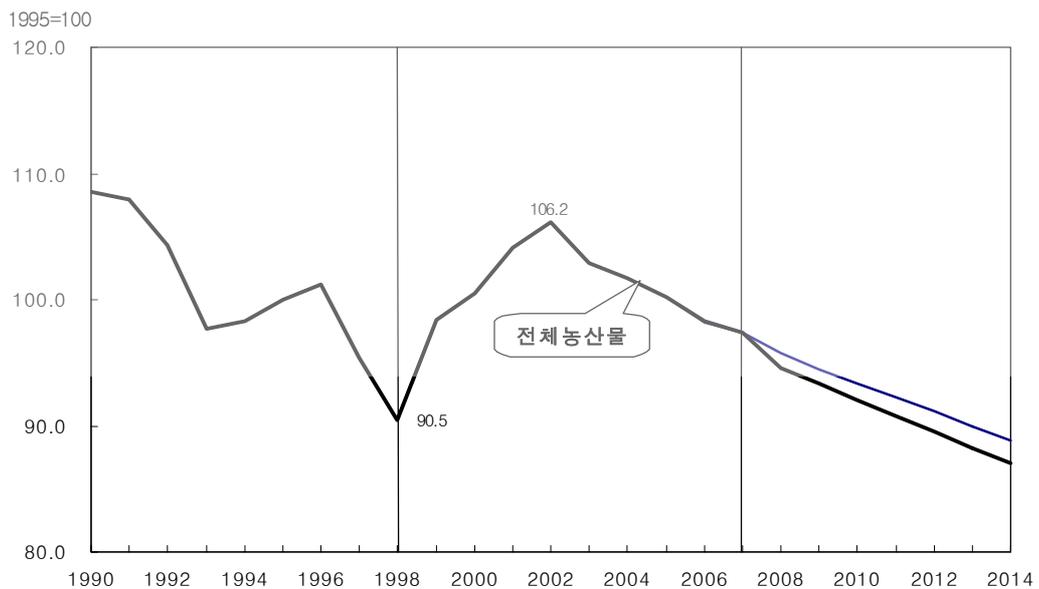
표 3-4. 농축산물 가격지수 추이

단위: 실질지수 (1995년=100)

구분	농산물	축산물	농축산물
2002년	99.1	121.4	106.2
2003년	98.9	109.9	102.9
2004년	97.7 (△1.2)	109.0 (△0.7)	101.7 (△1.2)
2009년	개도국 87.5 (△2.0)	105.6 (△0.6)	94.5 (△1.4)
	선진국 85.5 (△2.4)	105.6 (△0.7)	93.4 (△1.6)
2014년	개도국 75.0 (△2.5)	106.5 (△0.3)	88.9 (△1.3)
	선진국 70.7 (△3.0)	106.2 (△0.3)	87.0 (△1.5)

주: ( )안은 2003년 대비 연평균 증감률

그림 3-5. 농축산물 판매가격 지수 추이



## 2.3. 농촌경제 전망

### (1) 농가소득

- 농업총소득은 명목으로 2003년 13조 3,670억원에서 2004년 14조 8,840억원으로 2003년 대비 11.3% 수준의 증가가 예상됨. 쌀 면적의 감소세 둔화와 단수 회복에 따른 쌀 소득 증가 그리고 과수 부문 등 일부 농산물 가격 상승이 소득증가에 기인한 것으로 판단됨.
- 농업총소득은 2004년까지 등락을 반복하며 완만한 증가세를 이어 왔으나 이후 감소세를 보이며 2014년에는 개도국일 경우 12조 7,160억, 선진국일 경우 11조 5,220억원에 이를 것으로 전망됨. 특히 쌀소득은 2009년 개도국일 경우 약 5조 5천억원에서 2014년에는 3조 8천 수준까지 감소할 전망이며 선진국일 경우 더욱 감소하여 각각 5조 1천억, 2조 7천억 까지 하락할 전망이다.

표 3-5. 농업소득 전망

단위: 명목, 10억원

구 분		농업총소득	재배업	축산업	쌀소득
2002년		14,436	11,875	2,561	7,226
2003년		13,367	10,639	2,728	6,217
2004년		14,884	11,952	2,931	6,905
		(11.3)	(12.3)	(7.5)	(11.1)
2009년	개도국	14,035 (0.8)	10,782 (0.2)	3,253 (3.0)	5,526 (△1.9)
	선진국	13,628 (0.3)	10,377 (△0.4)	3,252 (3.0)	5,172 (△3.0)
2014년	개도국	12,716 (△0.5)	8,976 (△1.5)	3,739 (2.9)	3,839 (△4.3)
	선진국	11,522 (△1.3)	7,736 (△2.9)	3,786 (3.0)	2,727 (△7.2)

주: ( )안은 2003년 대비 연평균 증감률

- 호당 농가소득(실질)은 2003년 2,315만원에서 2004년 2,327만원으로 약 0.5% 증가할 것으로 예상되며 이는 농촌임료금 상승과 농외취업자수 증가에 기인한 것으로 판단됨. 이후 소득보전직불제 시행에 따른 이전수입 확대와 기타 겸업소득 증가 등 농외소득 증가에 힘입어 상승세를 보일 것으로 예상되어 2014년에는 개도국일 경우 2003년 대비 연평균 0.8% 증가한 2,515만원, 선진국일 경우 연평균 0.5% 높은 2,500만원까지 증가할 것으로 예상됨.
- 호당 농업소득(실질)은 2003년 910만원에서 2004년에는 전년대비 10% 증가한 1,020만원으로 상승할 것으로 보이며 2014년에는 1,030만원(개도국)과 950만원(선진국)을 기록할 것으로 예상됨. 호당 농외소득(실질)은 2003년 대비 연평균 0.5%(개도국 지위), 0.6%(선진국 지위)씩 증가하여 2014년에는 1,485만원(개도국 지위)과 1,500만원(선진국 지위) 수준이 될 것으로 전망됨.

표 3-6. 농가소득 전망

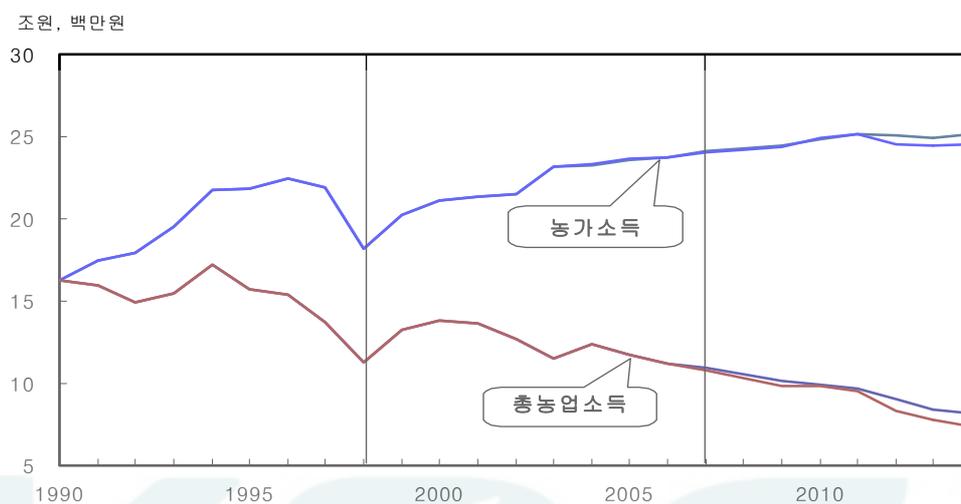
단위: 천원(실질)

구 분		농가소득	농업소득	농외소득 <sub>1)</sub>
2002년		21,525	9,916	11,610
2003년		23,154	9,107	14,047
2004년		23,277 (0.5)	10,020 (10.0)	13,257 (△5.6)
2009년	개도국	24,468 (0.9)	10,209 (1.9)	14,258 (0.2)
	선진국	24,343 (0.8)	10,099 (1.7)	14,244 (0.2)
2014년	개도국	25,154 (0.8)	10,300 (1.1)	14,855 (0.5)
	선진국	24,495 (0.5)	9,498 (0.4)	14,997 (0.6)

주 1) 농외소득에는 이전수입이 포함됨

주 2) ( )안은 2003년 대비 연평균 증감률

그림 3-6. 농가소득 및 총농업소득 추이



## (2) 쌀 재배면적 및 소득 전망

- 쌀 협상 결과 추가적인 시장개방으로 쌀의 재배면적은 2004년 100만 1천ha에서 2014년 약 74만~68만ha까지 감소할 것으로 보이며, 80kg 당 농가판매가격은 2004년 약 15만 9천원에서 2014년에는 약 12만 8천원~10만원까지 하락할 전망이다. 이에 따라 10a당 쌀 소득은 2004년 68만원 내외에서 2014년 51만원~40만원 수준으로 감소할 전망이다.

표 3-7. 쌀 주요 지표 전망

구 분	재배면적(천ha)		1인당소비량(kg/년)		10a당소득(원)	
	개도국	선진국	개도국	선진국	개도국	선진국
2002	1,053.3	1,053.3	87.0	87.0	686,033	686,033
2003	1,016.4	1,016.4	83.2	83.2	611,620	611,620
2004	1,001.2	1,001.2	81.3	81.3	689,611	689,611
2009	887.8	866.5	72.1	72.7	622,461	596,947
2014	740.0	683.7	63.4	66.6	518,760	398,804

주: 가격과 소득은 모두 명목개념임.

## [참고] KREI-ASMO 2003 기본 구조

### □ 특징

- 농업부문 장·단기 예측모형으로 재배업, 축산, 총량모형으로 구성
  - 경종작물과 과일, 채소부문 등을 포함하는 [재배업모형]과 축산물 수급을 예측하는 [축산모형] 그리고 이들 모형의 전망결과를 통합하여 농업부문 총량지표(농업소득과 부가가치 등)를 산출하는 [총량모형]으로 구성
- 이들 부문모형을 하나로 통합하여 운용
  - 하나의 프로그램 내에서 방정식의 추정과 시뮬레이션 및 산출결과를 일괄적으로 수행할 수 있는 장점
  - 각 부문모형은 개별적으로 시뮬레이션 가능

### □ 품목구성 및 방정식

- 총 30개 품목(재배업 25개 품목, 축산업 5개 축종)으로 구분되어 있으며, 개별 품목은 각각의 수급 및 가격 방정식으로 구성되어 약 270개의 방정식(항등식 포함 1000개)이 상호 연결되어 있음

### □ 외생변수

- 환율, 경제성장률 등 일반 거시변수는 일방적으로 모형에 영향을 미치며, 모형의 결과가 다시 반영되지는 않음.

### □ 부분별 구성

- 재배업 모형의 구성은 농업생산요소 가격결정함수, 경지배분함수, 단수함수, 수요함수(역수요함수) 등으로 구성
- 축산업모형의 구성은 연령, 성별 상태방정식 구조로 이루어지며, 수

급은 축종간 대체관계 고려.

- 총량모형은 부가가치(경상, 불변) 및 농업소득(명목, 실질) 등을 계산도록 구성되어 있으며 재배 및 축산 모형이 모두 연계되어 품목별 수급 및 가격 생산요소 가격이 산출되면 이들을 통합하여 농업총량지표를 산출함.

#### □ 공급부문

- 생산량(Q) = 재배면적(ACR) × 단수(YD)
  - 재배면적: 전기의 농가판매 가격(NFP) 및 투입요소 가격에 의해 결정
  - 단수: 전기단수, 기술발전에 의해서 결정
    - 재배면적은 경지배분 모형에 의해서 작목간 경합관계를 고려하여 결정
    - 과수 및 시설채소 등 다년생 작물의 경우 전기재배면적, 전기의 투입요소가격, 산출물의 기대가격으로 사전에 재배면적이 할당
    - 과수의 경우 단수는 성목면적 비율과 기술발전에 의해 결정

#### □ 수요부문과 주도가격 모형

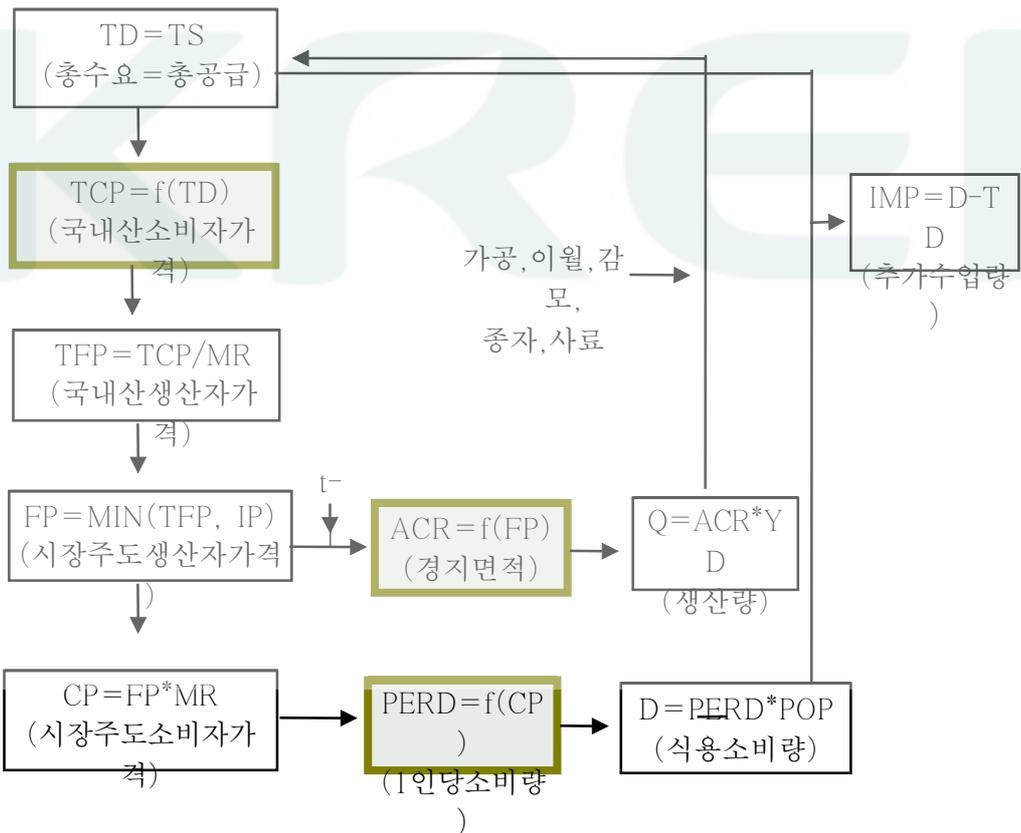
- 1인당 소비량(Perd) 추정: 소비량은 자체가격 및 대체재가격 그리고 소득 등에 의해서 결정
  - 총소비량(D) 계산: 1인당 소비량\*인구추정치(외생)

#### □ 농산물 수급관계 연결구조

- ① 국내산 1인당(식용)소비량을 추정하고 인구추정치를 이용하여 총식용소비를 계산. 여기에 재고 및 감모, 종자 등을 고려하여 총수요를 결정  
전기생산량에 재고 및 MMA를 고려하여 총공급을 결정하고 총공급과 총수요의 항등식에서 수출·입이 없을 경우의 국내산 소비자가

- ② 산출된 국내 생산자가격과 수입가격을 비교하여 낮은 가격을 시장 주도가격으로 선택
- ③ 주도가격으로 재배면적을 계산하고 공급량 결정하는 한편 수요부분에서는 수출입이 감안된 1인당 소비량 및 총소비량 계산
- ④ ③에서 계산된 총소비량과 ①에서 계산된 소비량과 비교하여 추가 수입량이 결정

부도 1. 농산물 수급결정 연결구조



□ 수출입부문

- 주도가격에서 도출된 소비량과 국내생산량의 차이를 MMA를 초과하

는 추가 수입량으로 간주

## □ 기타

- 일부 품목의 경우 수입수요함수를 계측
  - 일부 품목의 1인당 소비량에는 가공용 소비도 포함되어 있음.
  - 이와 같은 농업부문 거시모형을 통한 중장기 농업부문의 예측을 위해 필요한 국제가격은 수입이 상당히 있었던 품목의 경우 수입 단가를 적용했으며, 수입이 없거나 미미한 품목은 인접국의 수입 단가 또는 우리나라에 대한 수출 가능성이 유망하다고 판단되는 수출국의 수출단가를 이용

## □ 축산부문: 성별, 연령별 상대방정식에 근거한 축산모형

- 한육우, 낙농, 양돈, 양계(육계와 산란계)로 구분
  - 축종별 소비는 상호간에 대체관계
  - 육류전체 소비는 다시 경종부문에 도입되어 쌀의 소비와 연계되어 있음
- 공급부문(예: 한육우의 경우)
  - 1세미만의 암송아지 사육두수(NBFY)
    - = F (전년도 NBFA, 전년도NBFO, 전년도 NPY, 전년도 NPFEED )
    - NBFA: 1-2세 암소 기말 사육두수
    - NBFO: 2세 이상 암소 기말사육두수
    - NPY: 암수송아지 평균가격
    - NPFEED: 한육우 사료가격
  - 전년도 1세미만의 암소가 올해 도축된 수(SLFY)
    - = F(전년도 NBFY, NPY, NPFEED)
  - 전년도 1세이상의 암소가 올해 도축된 수(SLFA)
    - = F (전년도 NBFA, NBFO, NPY, NPFEED)
  - 전년도 1세미만의 수소가 올해 도축된 수(SLMY)

- 전년도 1세이상의 수소가 올해 도축된 수(SLMA)
- ⇒ 생산량 = 정육율\*도체중\*도축두수

○ 연령별 성별 생태방정식

- 올해 1세-2세 암소의 사육두수(NBFA)
  - = (폐사율\*전년도 1세이하의 암송아지)-SLFY
- 올해 2세이상 암소의 사육두수
  - = 폐사율\*(전년도 NBFO)+전년도 NBFA) - SLFA
- 올해 1세-2세 수소의 사육두수(NBMA)
  - = (폐사율\*전년도 1세 이하의 수송아지) - SLMY
- 올해 2세 이상 수소의 사육두수(NBMO)
  - = 폐사율\*(전년도 NBMO+전년도 NBMA) - SLMA

○ 수요 및 가격

- 수소 500Kg 가격(NPMO) = F (NCP), NCP=한육우 소비자 가격
- 암소 500Kg 가격(NPFO) = F (NCP)
- 암수 송아지 가격 = F (NPMO, NPFO)
- 수요함수: 소비량은 소득과 자체가격 및 대체재가격의 함수

○ 수급항등식

- 1인당소비\*인구+재고+수출 = 공급+수입+전기재고

## 제 2 부

### 주요 정책과제 실천방안

---



제4장 농업구조 개선

제5장 농지제도 개선과 영농규모화

제6장 쌀 협상에 따른 보완대책

제7장 농외소득 증대와 직접지불제

제8장 농업의 공익적 기능 제고

제9장 농촌지역 균형개발

제10장 농어촌복지 향상

제11장 농업·농촌투융자시스템 개선



## 제 4 장

### 농업구조 개선

#### 제1절 농업인 정의 재정립 방안

##### 1. 논의 배경

##### 1.1. 농업인과 농업경영체의 성격 변화

- 우리나라 농업은 가족농을 근간으로 하여 농가는 농업경영 단위이고 그 구성원은 농업인(농업경영주 또는 종사자)으로 지칭하여 왔으나, 오늘날의 농가 구성원 가운데는 농업인으로 간주하기 어려운 경우가 포함됨.
  - 현행 관련 법률에서 경영주 겸업농가의 경영주는 농업인이지만, 농업법인에서 영농에 종사자는 경영주와 종사자는 농업인이 아님.
- 농지개혁 당시의 가족노작적 농가(family worked farm) 개념은 크게 변화되었으며, 농가계층이 양극화되면서 농업을 경영한다고 보기 어려운 영세농이 계속 증가하는 추세임.
  - 2000년 현재 자작농은 27%이고, 자차농 65%, 순임차농 8% 등임.
  - 2000년 현재 경지 0.5ha 미만인 동시에 농산물 판매액 500만원 미만의 영세농가가 전체농가의 32.8%(454천호)를 차지하고 있으며, 판매

실적이 없는 자급적 농가가 81천호에 달함.

## 1.2. 상업농 시대의 농업 여건 반영

- 식량작물 생산 중심의 전통적인 농업은 점점 쇠퇴하는 반면 이를 보완하기 위한 상업적 소득 작목이 출현함으로써, 농산물(축산물 포함)에 포함되어야 할 품목에 대한 검토가 필요함.
  - 최근 농가에 도입되고 있는 새로운 품목으로서 농산물로 인정받지 못하는 품목으로 단고추, 복분자, 굴뎡이, 타조, 야생조수 등이 있음.
- 농업경영뿐만 아니라 농업경영 관련 서비스업 또는 농업경영과 연관된 사업을 영위하는 경우에 이를 농업의 범위에 포함해야 한다는 필요성이 제기됨.
  - 통계청 한국표준산업분류에서 농업의 세분류에 농업관련 서비스업을 규정하고 있으며, 예를 들어 농업관련 서비스업에는 농작업수탁, 관광농원 운영 등이 있음.

표 4-1. 영세농의 경지규모별 판매금액별 분포(2000년)

단위: 호, %

구 분	무경지	10a 미만	10~20a	20~30a	30~40a	40~50a	합계
판매없음	763 (0.17)	9,568 (2.10)	32,829 (7.22)	19,206 (4.22)	13,052 (2.87)	6,137 (1.35)	81,555 (17.93)
50만원 미만	429 (0.09)	6,506 (1.43)	26,897 (5.91)	16,145 (3.55)	12,316 (2.71)	6,589 (1.45)	68,882 (15.15)
50~100 만원	1,374 (0.30)	6,572 (1.45)	26,169 (5.75)	23,783 (5.23)	25,294 (5.56)	17,273 (3.80)	100,465 (22.09)
100~500 만원	2,240 (0.49)	3,650 (0.80)	17,820 (3.92)	25,360 (5.58)	45,467 (10.00)	44,481 (9.78)	139,018 (30.57)
합 계	14,170 (3.12)	30,248 (6.65)	110,566 (24.31)	92,778 (20.40)	113,413 (24.94)	93,600 (20.58)	454,775 (100.00)

자료: 2000년도 농업총조사 원자료 분석.

### 1.3. 법률적 정의와 정책 대상을 명확히 설정할 필요

- 농정의 영역이 산업정책과 사회정책으로 다양화됨에 따라 농업인이 선택 가능한 정책프로그램을 차별적으로 시행할 필요가 있음.
  - 농업구조정책의 핵심은 농가의 발전유형별로 정책프로그램을 제시하고 이를 차별적으로 적용하는 것이지만, 이를 위한 제도적 기반이 갖추어지지 않음.
- 그 동안 농업인으로 인정받지 못함으로써 정책지원 대상(정책자금, 직접지불, 농협 융자금 등)에서 제외되는 사례가 발생함.
  - 농산물의 범위에 포함되지 못하여 농업인이 되지 못하거나 농업종사자(고용자)이기 때문에 복지정책 대상에서 제외됨.
- 법률적 정의와 정책 대상을 명확히 설정
  - 농업농촌기본법, 농지법, 조세특례법 등에서 농업인 정의가 다름.
  - 농업농촌기본법에 임업이 농업에 포함되어 혼란을 야기함.

## 2. 농업인 정의의 변천 과정

- 농업인에 대한 법률적 정의는 1998년에 제정된 농업농촌기본법에서 공인되었으며, 이전에는 ‘농민’과 ‘농가’라는 용어가 주로 사용됨.
  - ‘농가’가 법적 및 제도적으로 지위를 확보하게 된 것은 민법적 소유 관계를 명시한 농지개혁법(1949년 제정)에서 비롯된다고 할 수 있음. 그리고 농지개혁법에 의한 농가 규정이 그 후의 관련 법률 및 통계적인 농가 정의에도 그대로 적용되어 오늘에 이르고 있음.
  - 농업통계에서는 농업종사자인 ‘농업인’이 아니라 농업경영 단위로서 ‘농가’를 대상으로 조사하고 있으며, 농가의 하한 기준(예: 경지면적 10a)은 법률적 기준을 그대로 인용해 왔음.

표 4-2. 농업총조사의 농가 정의 변천 과정

구 분	농가 정의
1960년 국세조사	소유 여하를 불문하고 경지(전, 답, 과수원) 300평 이상을 직접 농사를 짓고 있는 가구
1970년 농업 센서스	①경지 300평 이상 직접 경작 ②고등원예나 특용작물을 100평, 과수나 묘목을 200평 이상 재배 ③대가축(소) 1마리 이상 사육 ④중가축(돼지, 양) 3마리 이상 사육 ⑤소가축(토끼) 40마리 이상 사육, 가금(닭, 오리) 30마리 이상 사육 ⑥꿀벌 5군 이상 사육 ⑦누에씨 12g(1상자) 이상 사육 ⑧복합경영의 농업수입이 1만 원 이상 ⑨가구원중 30일 이상 농업노동에 종사한 사람이 있는 가구
1980년 농업조사	다음 각호에 해당하는 가구 ①~⑦ 1970년 농업센서스와 동일 ⑧연간 총수입중 농업수입이 위의 각호별 수입보다 많은 가구
1990년 농업 총조사	①경지 10a(약300평)이상 직접 경작하는 가구 ②시설작물 3a(약100평), 과수나 묘목은 각각 7a(약200평) 이상 재배하는 가구 ③대가축(소) 1마리, 중가축(돼지, 양) 3마리, 소가축(토끼), 가금(닭, 오리, 거위, 칠면조) 40마리, 꿀벌 5군 이상 사육하는 가구 ④연간 농업수입이 40만 원 이상으로 농업을 계속하는 가구
2000년 농업 총조사	①조사기준 현재 경지 10a(약 300평)이상을 직접 경작하는 가구 ②연간 농축산물의 판매금액이 50만 원 이상으로 농업을 계속하는 가구. 단, 판매금액이 50만원미만이라도 조사 기준시점 현재 50만원 이상의 가축을 사육하는 가구 포함

○ 농업총조사의 농가는 대체로 조사시점에서 이용되는 법률적 정의를 준용하고 있으며, 기본적으로는 “경지 10a 이상을 경작하는 가구”를 대상으로 함. 이어 1970년에는 농업노동자(연간 90일 이상)를 포함하였으며, 1990년부터는 농산물판매액 기준(1990년 40만원, 2000년 50만원)을 추가하였음.

- 농어업총조사규칙(재정경제부령 제181호): 세대주 또는 동거가족이 가계유지를 목적으로 직접 농작물을 재배하거나 가축을 사육하는 가구
- 1990, 95년 조사의 농가 기준: 경지 10a 이상, 시설작물 3a 이상, 과

수나 묘목은 7a 이상, 대가축 1마리 이상, 중소가축 3마리 이상, 가금 40마리 이상, 연간 농업수입 40만원 이상 등

- 2000년 조사의 농가 기준: 경지 10a 이상, 연간 농축산물 판매금액 50만원 이상, 단 판매금액 기준 이하라도 50만원 이상 가축을 사육하는 가구 포함
- 농업인의 법률적 정의는 농지제도와 밀접한 관련이 있으며, 농가의 정의가 농지제도에서 중요한 역할을 하면서 조금씩 내용이 변화됨.
  - 농지개혁법(1949)의 ‘농가’: 가주 또는 동거가족이 농경을 주업으로 하여 독립적 생계를 유지하는 사회 단위
  - 농지보전법(1972)에서 ‘농가’ 이외에 ‘준농가’를 규정
    - ① 농가: 1,000평방미터 이상의 농지를 경작하는 자
    - ② 준농가: 농업을 경영하는 국가기관, 지자체, 학교, 종교단체, 후생단체 등
  - 농어촌발전특별조치법(1990)의 ‘농어민’: ①990제곱미터 이상의 농지를 경영 또는 경작하거나 1년중 90일 이상 농업에 종사하는 자, ② 대가축 1두, 중가축 3두, 소가축 20두, 가금 30수, 양봉 5군 이상을 사육하거나 1년중 120일 이상 축산업에 종사하는 자, ③잠종 0.5상자(2만립 기준) 이상의 누에를 사육하는 자, ④고등원예작물 또는 특수작물을 330제곱미터 이상, 과수 또는 묘목을 660제곱미터 이상 경작하는 자, ⑤신탄생산자, ⑥어업경영(종사)자
  - 농업·농촌기본법(1998)의 ‘농업인’: 10a 이상의 농지를 경영 또는 경작하는 자, 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 100만원 이상인 자, 1년중 90일 이상 농업에 종사하는 자
  - 농지법(1995)의 ‘농업인’: ①1천제곱미터 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 재배하거나 1년중 90일 이상 농업에 종사하는 자, ②농지에 330제곱미터 이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스 기타 농림부령이 전하는 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자, ③대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100

두, 가금 1천수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년중 120이상 축산업에 종사하는 자

표 4-3. 관련 법령의 농업인 정의와 기준

관련법령		농업인 정의와 기준
농업농 촌기본 법	정의 (법 제3조)	‘농업인’이라 함은 농업에 종사하는 자로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자
	기준 (시행령 제2조)	1. 1천㎡ 이상의 농지를 경영 또는 경작하는 자 2. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 100만원 이상인 자 3. 1년중 90일 이상 농업에 종사하는 자
농지법	정의 (법 제2조)	농업에 종사하는 개인으로서 대통령령이 정하는 자
	기준 (시행령 제3조)	1. 1천㎡ 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 재배하거나 1년중 90일 이상 농업에 종사하는 자 2. 농지에 330㎡ 이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스 기타 농림부령이 전하는 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자 3. 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금 1천수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년중 120이상 축산업에 종사하는 자

### 3. 농가 정의에 관한 쟁점

#### 3.1. 농업의 개념과 범위

- 농업·농촌기본법 제3조에서 ‘농업’을 농산물생산업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로 규정하고 있음.

<농업농촌기본법 시행령 제2조>

- 농작물생산업: 식량작물, 원예작물, 특용작물생산업, 양잠업 및 종자생산업
- 축산업: 가축사육업, 부화업 및 종축업

- 임업: 영림업(자연휴양림의 조성 또는 관리운영업 포함), 임산물생산업 및 야생조수사육업
- ① 농작물생산업의 범위 문제
  - 농업통계조사규칙(농림부령 제1384호)의 작물: 식량작물, 채소, 특·약용작물, 과수, 빵나무, 기타 작물
  - 농업총조사에서는 과수에 ‘뽕은감’을 포함하고 있으나 임산물로도 분류됨.
- ② 축산업에서 말하는 가축의 범위는 어디까지인지?
  - 축산법의 가축: 소, 말, 산양, 면양, 돼지, 닭, 기타 농림부령이 정하는 짐승·가금
  - 임업에 ‘야생조수사육업’을 포함하고 있으나, 축산법에서는 이를 가축에 포함하므로 중복 문제 발생
  - 최근 한약재용으로 사육되는 지렁이, 굼벵이 등도 포함하자는 견해
- ③ 농업농촌기본법에서 ‘농업’의 범위에 ‘임업’을 포함하고 있는 문제
  - 임업은 산림청에서 담당하고 있으며, 한국표준산업분류에서도 농업과 임업을 별도로 분류하고 있음.
- ④ 농업관련산업의 해석 문제
  - 농업농촌기본법에서 ‘이들과 관련된 산업’에 대해 규정하고 있으나, 시행령에서도 관련 규정이 없음.
- 농업의 범위에 유통·가공업업을 포함시켜야 한다는 주장이 제기되고 있음.
  - 농업정책의 범위를 농림축산물의 가공·유통, 관광농업 등으로 넓혀 농가소득 증대에 기여해야 한다는 필요성 증대
  - 『한국표준산업분류』의 농업 분류에는 작물재배업, 축산업, 작물재배 및 축산 복합농업 이외에 조경수 식재 및 관리서비스업, 작물재배관련 서비스업(농업용 기계장비 운영업, 농산물 선별 건조 및 기타 처리장 운영업, 기타 작물재배관련 서비스업), 축산관련 서비스업, 수렵 및 관련 서비스업 등을 포함

표 4-4. 한국표준산업분류에 의한 농림업 구분

중분류	소분류	세분류	세세분류
01 농업	011 작물재배업	0111 곡물 및 기타 식량재배업	0111 곡물 및 기타 식량재배업
		0112 채소, 화훼작물 및 종묘재배업	01121 채소작물 재배업
			01122 화훼작물 재배업
			01123 종자 및 묘목생산업
		0113 과일, 음료용 및 향신료 작물재배업	01131 과일작물 재배업
	01132 음료용 및 향신료 작물재배업		
	0114 기타작물 재배업	01140 기타작물 재배업	
	0115 시설작물 재배업	01151 콩나물 재배업	
		01152 채소, 화훼 및 과일작물재배업	
		01159 기타 시설작물 재배업	
	012 축산업	0121 소 사육업	01211 젖소 사육업
			01212 육우 사육업
		0122 양돈업	01220 양돈업
		0123 가금사육업	01231 양계업
			01239 기타 가금 사육업
0129 기타 축산업	01291 말 및 양 사육업		
		01299 기타 축산업	
013 작물재배 및 축산 복합농업	0130 작물재배 및 축산 복합농업	01300 작물재배 및 축산 복합농업	
014 조경수 식재 및 농업관련 서비스업	0141 조경수 식재 및 관리서비스업	01410 조경수 식재 및 관리서비스업	
	0142 작물재배 관련 서비스업	01421 농기계장비 운영업	
		01422 농산물선별, 건조 및 처치장운영업	
		01429 기타 작물재배관련 서비스업	
0143 축산관련서비스업	01430 축산관련서비스업		
015 수렵 및 관련 서비스업	0150 수렵 및 관련 서비스업	01500 수렵 및 관련 서비스업	
02 임업	020 임업	0201 영림업	02011 임업용 종묘생산업
			02012 육림업
			02013 야생 인산물 채취업
		0202 벌목업	02020 벌목업
0203 임업관련서비스업	02030 임업관련서비스업		

자료: 통계청, 『한국표준산업분류』.

- 임업진흥촉진법에서는 ‘임산물유통 및 가공업’, ‘자연휴양림 및 수목원 조성 관리업무’를 임업에 포함

### 3.2. 농업인과 농가 및 농업법인의 관계

- 농업인은 ‘농업에 종사하는 자’로 규정(농업·농촌기본법 제3조)하고 있으나, 축산업과 임업 종사자에 대해서는 구체적인 규정 없음.
  - ‘축산업종사자’ 및 ‘임업종사자’에 대한 규정 필요
- ‘농가’가 농업정책의 대상으로서, 통계조사의 단위로서 중요한 의미를 가지고 있으나, 농업농촌기본법에서 규정되어 있지 못함.
  - 농업인과 농가의 정의가 법률마다 다르고, 농업법인(준농가)까지 농가에 포함하는 자의적인 해석의 문제 발생
    - \* 농업재해대책법 제2조의 ‘농가’ 정의: ‘농가’라 함은 그 세대주 또는 동거가족이 가계유지를 목적으로 직접 농작물 또는 산림작물을 재배하거나 가축을 사육하는 가구 단위와 농업농촌기본법 제15조 및 제16조의 규정에 의한 영농조합법인 및 농업회사법인을 말함.

표 4-5. 농업법인 사업체 현황(2002년)

단위 : 개, %

	합 계		운영중		사 업 준비중	유고 사업체			
	구성비	구성비	구성비	소 계		휴 업	폐 업	소재불명	
소 계	8,060	89.0	5,575	91.8	678	1,807	1,345	244	218
영농조합법인	5,986	66.1	3,852	63.4	629	1,505	1,129	194	182
농업회사법인	1,667	18.4	1,356	22.3	45	266	197	39	30
일반회사법인	114	1.3	86	1.4	4	24	13	9	2
국가, 지자체	87	1.0	87	1.4	0	0	0	0	0
생산자단체	72	0.8	65	1.1	0	7	4	1	2
학 교	129	1.4	126	2.1	0	3	2	1	0
기 타	5	0.1	3	0.0	0	2	0	0	2

자료: 통계청, 『농어업법인사업체통계조사보고서』, 2003.10.

- 농가 이외의 농업경영체에 대해서는 1990년대 초까지 법률적으로(농지보전법) 그리고 통계적으로(농업총조사) '준농가'로 간주되었으나, 현재는 관련 규정이 미비하여 농정상의 위상이 불분명함.
  - 농업법인(영농조합법인, 농업회사법인) 이외의 농업경영체를 파악하고 관리하기 위한 제도가 미비
  - 농업법인 종사자를 농업인으로 포함하는 문제: 기존 농가(농업인)는 영농조합법인과 농업회사법인의 구성원이기 때문에 별 문제가 없으나, 농업법인체에 종사하는 사람은 농업인에서 배제되는 실정

### 3.3. 정책 대상으로서의 농가

- 농업인의 기준이 최근 상업농 중심의 영농실태와 부합되지 못하여 정책의 효과성이 저하되는 문제 야기
  - 농지개혁 당시에 정해진 경지면적의 하한 10a가 현재의 농가 정의에도 존속되고 있기 때문에, 상업농 경영 추세에 부응하여 최소한의 농업경영 단위는 되어야 한다는 주장이 끊임없이 제기
- 영세농에 대한 농정상의 대우 문제
  - 농가의 영세성의 측면만을 고려한다면, 농업인 정의의 논쟁은 결국 현행 농가 규정의 하한 규모를 상향조정함으로써 해결될 수 있으나, 무리하게 상한을 인상하는 것은 기존 통계와 일관성 확보의 측면에서 무리가 있으며, 더욱이 농가의 양적인 축소라는 새로운 문제를 파생시키게 됨
    - \* 2000년 농업총조사에 의한 농지 0.3ha 미만 농가: 247,762호, 농산물 판매액 500만원 미만 농가: 389,920호
- 농업·농촌기본법 상 농업인의 정의를 조정할 경우 타 부처 법령 등에서 인용하고 있는 농업인 정의도 영향 예상
  - 총 43개 법령 218개 조항(농림부 25개, 188개 조항)에서 농업·농촌기본법, 농지법, 농협법상 농업인을 인용

- 농업인의 정의를 조정할 경우 농정대책인 직접지불제, 부채대책 이외에도 농어민 연금, 건강보험료, 교육비 지원 등 복지정책에서도 제외될 가능성에 대한 우려가 제기

표 4-6. 농업센서스에 의한 총농가호수의 성격

단위 : 호

구 분	총농가호수	임금노동자	무경지 농가	10a미만 농가	10a이상 농가
1960년	2,329,128	-	-	-	2,329,128
1970년	2,483,310	65,950	19,990	12,843	2,384,535
1980년	2,155,073	-	27,877	14,187	2,113,009
1990년	1,767,033	-	23,803	14,796	1,728,434
2000년	1,383,468	-	14,170	30,248	1,339,050

자료: 농업총조사 각년도.

표 4-7. 소규모 농가의 판매금액별 영농형태별 분포(2000년)

단위: 호(%)

구 분	판매없음	50만원미만	50-100	100-500	합 계
수 도	46,711 (11.98)	27,598 (7.08)	47,192 (12.10)	70,260 (18.02)	191,761 (49.18)
과 수	2,223 (0.57)	3,002 (0.77)	6,278 (1.61)	16,339 (4.19)	27,842 (7.14)
특 용	1,633 (0.42)	2,586 (0.66)	2,706 (0.69)	3,160 (0.81)	10,085 (2.59)
채 소	15,400 (3.95)	16,657 (4.27)	23,036 (5.91)	27,992 (7.18)	83,085 (21.31)
화 훼	236 (0.06)	79 (0.02)	187 (0.05)	555 (0.14)	1,057 (0.27)
전 작	13,084 (3.36)	16,925 (4.34)	16,015 (4.11)	11,323 (2.90)	57,347 (14.71)
축 산	1,844 (0.47)	1,879 (0.48)	4,777 (1.23)	8,865 (2.27)	17,365 (4.45)
양잠기타	424 (0.11)	156 (0.04)	274 (0.07)	524 (0.13)	1,378 (0.35)
합 계	81,555 (20.92)	68,882 (17.67)	100,465 (25.77)	139,018 (35.65)	389,920 (100.0)

자료: 2000년도 농업총조사 원자료 집계.

### 3.4. 농업인(농가)의 법률적 정의와 통계적 정의

- 농업종사자(임금노동자)에 대한 농업인 규정의 현실성
  - 농업농촌기본법 등에서는 농업인의 정의에 농업노동자를 포함하고 있으나, 실효성에 대한 의문이 지속적으로 제기
  - \* 1970년 농업총조사에서 임금노동자를 농가에 포함(65,950명)
  - 동일한 차원에서 농업법인 종사자도 농업인에 포함될 필요성
  - 농업총조사에서는 통계조사의 어려움 때문에 조사대상에서 배제하고 있음.

표 4-8. 관련 통계에 의한 농가 정의

관련법령 및 조항		내 용
농어업총조사규칙 (재정경제부령 제181호)	정의 (제2조)	‘농가’라 함은 세대주 또는 동거가족이 가계유지를 목적으로 직접 농작물을 재배하거나 가축을 사육하는 가구를 말한다
	조사대상 (제3조)	1. 조사기준일에 1천 제곱미터 이상의 경지에서 농작물을 재배하는 가구 2. 시가총액이 50만원 이상에 상당하는 가축을 사육하는 가구 3. 연간 농축산물 판매금액이 50만원 이상인 가구
농업기본통계조사 (통계청 지정 통계 10145호)	농가 정의	1. 조사시점 현재 경지(논,밭,수원지)를 10a(약300평) 이상 직접 경작하는 가구 2. 연간 농축산물의 판매금액이 40만원 이상으로 농업을 계속하고 있는 가구 3. 위의 각호별 규모 이외의 가구중 다음 사항에 해당하는 가구 ㉠대가축(한우,젓소등) 1마리 이상 사육하는 가구 ㉡중가축(돼지,면양,염소등) 3마리 이상 사육하는 가구 ㉢소가축(토끼등) 및 가금(닭,오리등) 40마리 이상 사육하는 가구 ㉣꿀벌 5군 이상 치는 가구
농가경제통계 (통계청)	농가 정의	생계 또는 영리를 목적으로 농업을 경영하거나 농업에 종사하는 가구
	조사대상	농업기본통계와 동일

- 농업인(농가) 정의의 일관성 문제
  - 법률마다 고유한 특성을 고려하더라도 농업인과 농가를 동일시하거나 농업법인을 농가에 포함시키는 등의 규정은 오해 소지가 큼.
  - 통계적으로도 농업총조사, 농업기본통계, 농가경제통계에서 규정하는 농가의 정의에 혼란을 초래
    - \* 조사대상을 확대하고 세분류하여 이용자에게 제공하는 것은 바람직한 측면도 있음.
- 농업법인의 처리
  - 농업총조사는 농가 통계로서, 1995년까지는 조사대상을 개인농가와 준농가(학교, 정부기관, 종교단체, 기업체, 기타)로 구분하였으나, 2000년부터는 개인농가만을 대상으로 하고 있음. 그리고 준농가 가운데 농업법인사업체에 대해서는 2001년부터 「농업법인사업체통계」를 작성하고 있음. 따라서 2000년 농업기본통계에 의한 농경지 면적은 188만ha인데 농업총조사에서는 160만ha로 집계되므로, 약 20여만ha의 농경지는 농업총조사에서 제외된 준농가의 경영경지에 해당한다고 유추할 수 있음.

## 4. 농업인 정의의 조정 방안

### 4.1. 농업의 범위

- 농업의 범위 확대
  - 한국표준산업분류상의 농업에 포함된 작물재배업, 축산업, 복합농업에 더하여 작물재배 및 축산관련 서비스업, 농가부업형 가공사업 등을 추가할 필요
    - \* 농산물에 포함되어야 할 품목: 단고추, 복분자
    - \* 가축에 포함되어야 할 품목: 타조, 개, 오소리

- \* 기타 검토 품목: 야생조수, 굽벥이, 지렁이
- 「한국표준산업분류」를 기초로 관련법률(농업농촌기본법 등) 및 농업 통계조사규칙을 일관성 있게 정비
  - 농업의 범위를 농작물생산업과 축산업으로 규정하되 관련산업(농축산물의 가공 및 유통사업, 그린투어리즘과 관광농원)으로 확대
- 임업 및 어업과의 중복성 배제
  - 농업농촌기본법 등 농업관련 법률에서 임업을 제외
  - 통계적으로는 농업인이 경영하는 임업 및 어업을 부업으로 처리
    - \* 농업인(농지 300평 이상 소유자)은 어업인에서 제외되는 실정
- <임업인 정의> 임업및산촌진흥촉진에관한법률 제2조  
 임업인: 임업에 종사하는 자로서 대통령이 정하는 자
  - ① 3ha이상의 산림에서 임업을 경영하는 자
  - ② 1년중 90일 이상 임업에 종사하는 자
  - ③ 임업경영을 통한 임산물 판매액이 100만원 이상인 자
  - ④ 산림조합법 제18조 규정에 의한 조합원으로 임업을 경영하는 자
- <어업인 정의> 수산업법 제2조  
 어업인: 어업자와 어업종사자로 구분하며, 어업자는 수산동식물을 포획·채취 또는 양식활동을 하는 경영자를 말하고, 어업종사자는 어업자를 위하여 고용된 자를 말함.

#### 4.2. 농업인과 농가의 관계 정립

- 농업농촌기본법 등 관련법률에서 농업인과 그 가족경영체인 ‘농가’를 명시적으로 규정하고 농업경영체와의 관계 재정립
  - 농업인: 농업경영자 및 종사자
  - 농가: 농업인의 가구 단위
  - 농업법인: 농업인이 설립한 영농조합법인, 농업회사법인
  - 농업경영체: 농가, 농업법인, 기타 농업경영을 영위하는 사업체

\* 농업사업체: 농업법인, 일반회사법인, 공공기관, 생산자단체, 기타 법인 등

- 농가 통계에서 농가 규정의 재정비
  - 농업총조사, 농업기본통계, 농가경제조사 등의 농가 규정을 일관성·통일성을 갖도록 재정비

#### 4.3. 농업인 기준의 상향 조정

- 농업정책과 복지정책 대상을 분리, 상업적 의미가 거의 없는 일정규모 이하의 농가는 산업적 측면의 농업정책 대상에서 제외 검토
  - 판매농가에 대한 농업경영체 등록제도(농가+농업법인)를 도입하여 농업정책 대상을 명확히 설정
  - 등록하지 않는 농업인은 사회정책 대상으로 하여 농어민연금, 건강보험료, 교육비 등 복지정책 등 관련정책과 연계 검토
- 경영규모 기준의 조정
  - 최근의 농업경영 실태를 감안하여 농업·농촌기본법 등 관련법률에서 농업인 기준을 합리적으로 조정
  - 통계적으로는 현행 기준(경지 10a 등)을 유지하되 분류를 세분화하여 정책대상을 구분하는 방향으로 추진

## 제2절 농가 유형별 지원정책의 체계화

### 1. 농가유형별 정책의 필요성

#### 1.1 농가의 계층분화

- 1990년대 이후 양극화가 빠르게 진행되면서 대농의 생산 집중과 영세농의 퇴적 현상이 뚜렷함.
  - 농가계층 변동의 동향을 보면, 1960년까지의 양극 집중, 1980년대 초까지의 중농 집중, 1990년대 중반까지의 상향 집중, 1990년대 중반 이후의 양극 분화 등으로 요약됨.
  - 최근의 계층분화 경향을 보면, 2~3ha 계층의 농가 비율이 감소할 정도로 분화분기점이 계속 상향이동하고 있으며, 따라서 앞으로도 영세농 계층과 대농 계층으로의 양극화 추세는 더욱 가속화될 것으로 짐작할 수 있음.

표 4-9. 경지규모별 농가 분포와 계층분화 동향

단위: %

연도	전체 (비율)	0.5ha 미만	0.5~1.0ha	1.0~1.5ha	1.5~2.0ha	2.0~3.0ha	3.0ha 이상
1960	2,350 (100.0)	42.9	30.1	20.7		6.0	0.3
1965	2,507 (100.0)	35.9 ↑	31.7 ↓	16.6 ↓	9.1 ↑	5.6 ↑	1.2 ↓
1970	2,411 (100.0)	32.6 ↑	34.2 ↓	18.5 ↓	8.0 ↑	5.1 ↑	1.5 ↓
1975	2,285 (100.0)	30.2 ↑	36.2 ↓	18.8 ↓	8.2 ↓	4.9 ↑	1.6 ↓
1980	2,127 (100.0)	28.8 ↑	35.1 ↑	20.6 ↓	9.0 ↓	5.1 ↓	1.5 ↑
1985	1,880 (100.0)	28.4 ↑	36.5 ↓	20.7 ↓	8.5 ↑	4.6 ↑	1.2 ↑
1990	1,743 (100.0)	27.7 ↑	31.2 ↑	20.2 ↑	11.0 ↓	7.4 ↓	2.5 ↓
1995	1,477 (100.0)	29.3 ↓	29.3 ↑	18.0 ↑	10.3 ↑	8.4 ↓	4.8 ↓
2000	1,369 (100.0)	32.2 ↓	27.7 ↑	16.0 ↑	9.6 ↑	8.3 ↑	6.2 ↓
2003	1,243 (100.0)	35.5 ↓	26.7 ↑	14.9 ↑	8.6 ↑	7.6 ↑	6.7 ↓

자료: 농림부, 농림업주요통계에서 작성. 화살표는 전년대비 변화방향을 나타냄.

- 2000년 농업총조사에 의하면, 논 3ha 이상을 경작하는 농가는 호수 비중이 3.8%이고 면적 비중이 20.0%이며, 한우 20두 이상 사육농가는 호수 비중이 6.5%이고 두수 비중이 49.9%를 나타냄. 시설원예와 축산 등은 대농의 생산 집중이 빠르게 진행되고 있음.

표 4-10. 대규모 농가의 생산집중 실태(2000년)

단위: %

구 분	호수 비중	면적 비중	구 분	호수 비중	두수 비중
논 3ha 이상	3.8	20.0	한우 20두 이상	6.5	49.9
밭 2ha 이상	3.2	24.0	젓소 50두 이상	26.4	54.1
과수 1ha 이상	14.1	44.3	돼지 1천두 이상	9.8	62.1
시설2천평 이상	10.5	47.1	닭 1만수 이상	2.7	94.1

자료: 농업총조사 원자료 분석에 의함.

- 대농 계층으로 자원이 집중되는 반면, 농가는 영세농 계층으로 퇴적되어 2003년 현재 경지면적 0.5ha 미만 농가가 전체 경종농가의 35.5%를 차지함. 2000년도 농업총조사에서 영세농의 일반적인 성격을 살펴보면, 경지면적 0.5ha 미만 농가가 44.1만호인데 65세 이상 경영주가 41.5%를 차지하고 있음. 또한 0.5~1ha 계층의 농가는 37.9만호인데 이들 경영주의 31.2%가 65세 이상임.

표 4-11. 영세농의 농업적 지위와 경영체 성격(2000년)

항 목	0.5ha 미만	0.5~1.0ha
총농가수 (천호)	440.6	378.7
보유 경지면적 (천ha)	127.8	283.5
경영주 연령 평균 (세)	60.4	59.5
65세 이상 경영주 비율 (%)	41.5	31.2
호당 가구원 수 (명)	2.61	2.83
호당 농업종사자 수 (명)	1.78	2.00

자료: 농업총조사 원자료 분석에 의함.

## 1.2. 농가계층간 소득격차의 확대

- 1990년대 중반부터 농업교역조건이 악화되면서 농가간의 소득 격차가 급격히 확대되고 있음. 농가경제통계에 의하면, 2003년 농가평균 소득 이하인 농가의 비중이 60%를 상회할 정도로 소득규모를 기준으로 상당수의 저소득층이 존재하고 있음.

- 연도별 평균소득 이하의 농가 비중을 보면, 2001년 60.1%(2,391만원 이하), 2002년 61.2%(2,447만원 이하), 2003년 59.9%(26,543천원 이하) 등임.
- 영세농은 농업소득이 계속 감소하는 반면, 대농 계층의 농업소득은 증가 추세로서 계층간 소득 격차가 확대되고 있음.
  - 1994~'02년간 호당 농업소득(명목) 변화를 보면, 경지규모 0.5ha 이하 농가의 소득은 5% 감소, 3~5ha 농가의 소득은 11% 증가, 5ha 이상 농가의 소득은 44% 증가함.
- 1994~'02년간 농업소득(명목)이 연평균 5% 이상 감소하는 농가 33%, 연평균 10% 이상 증가하는 농가 26%가 공존하고 있음.
  - 1994~'02년 사이에 농가의 최상위·최하위 소득 20% 계층의 1인당 소득격차가 5.5배에서 7.1배로 확대됨. 같은 기간 동안 도시가구의 최상·최하위 소득격차는 4.4배에서 5.4배로 확대됨.

표 4-12. 농가소득 및 농업소득 연평균 증감율별 농가분포(1998~2002년)

단위 : 호수, (%)

	-5% 이하	-5~0%	0~5%	5~10%	10% 이상	합 계
농가소득	560 (23.9)	371 (15.8)	363 (15.4)	375 (16.0)	679 (28.9)	2,348 (100.0)
농업소득	783 (33.3)	340 (14.5)	351 (14.9)	257 (11.0)	617 (26.3)	2,348 (100.0)

자료: 농가경제통계 원자료 분석

## 2. 농가유형별 정책의 방향

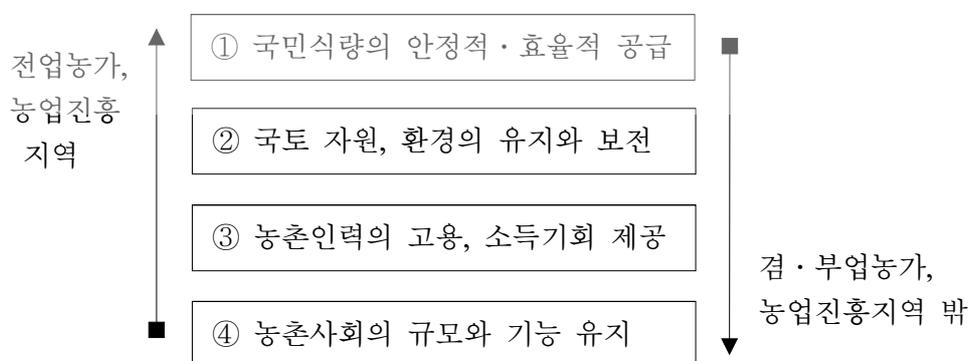
### 2.1. 농업구조·경영정책의 체계

- 농업·농촌기본법 제2조는 농정의 기본이념에 대하여, 농업은 국민의

식량을 안정적으로 공급하고 국토환경 보전에 이바지하는 등 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국가경제의 조화로운 발전의 기반이 되도록 하고, 농업인은 자율과 창의를 바탕으로 다른 산업종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장하여 나가도록 하며, 농촌은 고유한 전통과 문화를 보전하는 풍요로운 산업·생활공간으로 발전시켜 이를 미래세대에 승계되도록 한다는 것임.

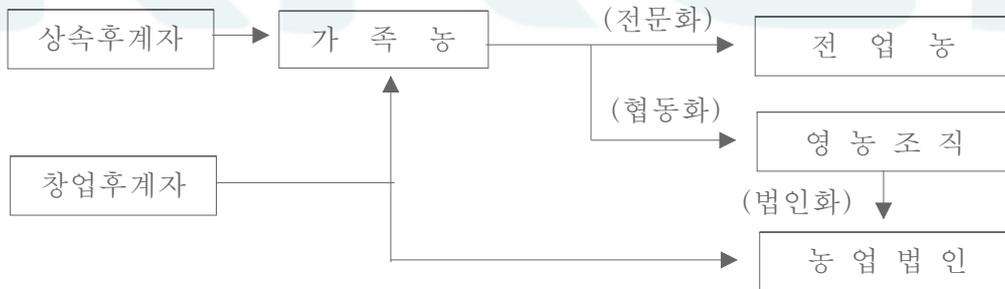
- 일반적으로 농업구조 개선이란 기존의 농업경영구조를 개선함으로써 농업의 생산성 향상을 도모하여 농업인의 소득을 증대시키고 산업으로서의 농업을 확립하는 것으로 정의됨. 그러나 농업구조정책의 목적은 효율적인 산업을 실현하는 것만이 아니며, 농업의 국민경제적 기능을 수행하기 위한 종합적인 정책이 되어야 함.
- 첫째로, 농업의 기능을 역할 분담하는 체계가 확립되어야 함. 농업의 국민경제적 기능은 흔히 다원적 기능이라고도 일컬어지듯이 국민의 식량공급, 국토자원 및 환경의 보전, 농촌인력의 고용과 소득기회 제공, 농촌사회의 규모와 기능 유지 등으로 구분할 수 있음. 따라서 이러한 기능을 원활히 수행하기 위해서는 지역별 및 농가유형별로 적절하게 역할을 분담해야 하며, 그 역할을 충실히 수행하기 위한 정책지원이 수반되어야 함.

그림 4-1. 농업의 국민경제적 역할과 분담 체계



- 예를 들어 식량안보 기능은 전업농가가 주도적으로 담당해야 할 기능이므로 농업진흥지역 안의 전업농가는 산업적 측면에서 효율성이 강조될 수 있음. 반면에 농업진흥지역 밖의 겸업농가는 농업인력 고용과 농촌사회 유지 등에 중점적으로 역할하며, 국토자원과 환경보전 기능을 공통적으로 담당하게 됨.
- 둘째, 다양한 경영주체를 육성하는 제도를 확립하고 관련 정책수단은 농업경영의 자력성장을 지원하는 체계로 재정립되어야 함. 상속농가의 후계자뿐만 아니라 신규 인력이 창업농으로 정착할 수 있도록 진입장벽을 완화하고, 산업자본과 기술이 원활하게 농업에 유입될 수 있도록 하는 제도 개선이 필요함.
- 가족농 체제가 안정적으로 유지되기 위해서는 가족농의 발전을 보완할 수 있는 영농조직과 농업법인의 육성도 중요함.

그림 4-2. 농업인력과 농업경영체 육성의 체계



- 셋째, 농가의 발전유형별로 정책수단을 차별화하여 선택할 수 있는 체계가 확립되어야 함. 농업구조 개선을 위해서는 농가의 발전유형별로 정책수단이 마련되어야 하며, 이러한 정책은 강제적이 아니라 정부가 제시하는 다양한 정책프로그램을 바탕으로 농업인이 적절한 프로그램을 선택하면서 단계적으로 발전할 수 있는 정책지원 체계를 구축하는 것임.
- 전업농은 농업정책의 주된 대상으로서 경영개선을 지원하는 반면,

이농·탈농 희망농가에 대해서는 산업정책, 과도적 고령농가에 대해서는 사회보장정책 등으로 정책수단을 차별화하는 방향임.

- 예를 들어, 벼농사의 경영적 특성에 비추어 볼 때 전문화 → 전업화 → 기업화 등으로 경영형태의 변화를 수반하면서 발전하는데, 각각의 발전단계에 따라 정책수단의 내용이 다를 수밖에 없음. 즉, 전문경영으로 이행하는 단계에서는 기계화에 의한 비용 상승이 과제로 대두되며, 전업화 단계로 이행하는 경우에는 임차지 획득 등 경영규모 확대에 따른 농지의 분산화가 핵심과제이고, 나아가 기업적 경영으로 이행하는 데는 과중한 노동부하를 극복하는 것이 중요한 과제가 될 것임.

표 4-13. 벼농사 농가의 경영발전 단계별 정책프로그램

단계별	경영규모	정 책 방 향
Ⅳ (선도농가)	5ha이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자력에 의한 영농규모 확대 유도, 일부분 정부 지원</li> <li>○ 고품질·비용절감·생력화 농법의 정착</li> <li>○ 경영안정제를 통한 소득안전망 구축</li> </ul>
Ⅲ (자립지향 농가)	3~5ha	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자립경영을 실현할 수 있도록 규모확대 지원</li> <li>○ 기술·경영컨설팅, 교육훈련 등을 통한 경영능력 배양</li> <li>○ 지역 여건, 가족노동력 등을 고려한 복합영농 추진</li> </ul>
Ⅱ (성장지향 농가)	1~3ha	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경영규모 확대를 집중 지원</li> <li>○ 기계화·생력화 기술체계의 확립을 도모</li> <li>○ 외연적 규모확대가 어려운 농가는 친환경농업 또는 고부가가치농업으로 성장할 수 있도록 기술개발 보급</li> </ul>
Ⅰ (과도적 농가)	1ha미만	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고령농 등 생산성이 낮은 농가는 경영이양직접지불 등을 통해 은퇴를 적극 유도하여 농지유동화 촉진</li> <li>○ 고령농 등 생계 유지가 어려운 농가에 대한 복지 지원</li> </ul>

## 2.2. 농가유형의 구분

- 농가의 유형을 구분하는 지표로는 여러 가지를 생각할 수 있으나, 산업정책적인 관점에서 경지규모와 소득으로 구분함으로써 정책 대

상을 차별화할 수 있을 것임.

- 전업농 : 상업농 가운데 일정규모 이상 농가
- 중소농 : 상업농 가운데 전업농을 제외한 농가
  - 전업농을 지향하는 중소농 → 규모화 지원
  - 틈새 공략형 중소농 → 친환경·고품질 농업
  - 현상유지 또는 겸업형 중소농 → 농외소득 제고
- 자급농 : 자급 또는 취미 목적으로 영농을 하는 농가

- 2000년 농업총조사를 이용하여 정책 대상농가를 구분하면, 대략 전업농이 8만 5천호(6.1%), 주업적 중소농이 89만호(64.6%), 부업농이 22만 3천호(16.1%), 자급농이 18만 2천호(13.2%) 등임.

표 4-14. 농가의 유형 구분과 대상농가 수 추정

구 분	기 준	농가호수		
		천호	%	
상업농	경지 30a 이상 또는 연간 판매액 300만원 이상	1,201	86.8	
주업농	농업소득이 농외소득보다 많은 농가	978	70.7	
	전업농	경지규모 3ha 이상	85	6.1
	일반농	경지규모 3ha 미만	893	64.6
부업농	농외소득이 농업소득보다 많은 농가	223	16.1	
자급농	경지 30a 미만이고 판매액 300만원 미만	182	13.2	
계		1,383	100	

주: 2000년 농업총조사의 농가 수로 추정함.

경지규모 0.3ha, 판매액 300만원을 기준으로 상업농과 자급농을 구분함.

상업농 기준은 최저생계비의 50%이상을 농업소득으로 충당(30a 쌀 소득 230만원, 1인 최저생계비 427만원)하기 위한 최소 조건임.

### 3. 주요정책 추진방안\*

#### 3.1. 전업농 지원정책

##### (1) 농업 정책자금 지원

###### 현황 및 문제점

- 종합자금으로 정책자금이 통합되는 추세
  - 경영규모가 영세한 농업인은 종합자금 지원대상에서 배제될 가능성이 크므로 중소농 및 영세농에 대한 보완대책 필요

###### 농가유형별 정책자금 지원

- 전업농은 사업계획 타당성·경영규모 및 능력 등을 객관적으로 심사·대출하는 수요자 중심의 종합자금제로 지원
  - 농업자금 공급기관의 다원화로 경쟁에 의한 서비스 개선 유도
  - 투자실패로 경영위기에 처한 경영체에 대해서는 구제금융 지원
- 중소농 및 영세·고령농은 소규모 운영자금 성격의 농축산 경영자금을 지원
- 유통·가공 등 산업은 유통종합자금으로 단계적으로 통합·지원
  - 고품질생산, 계약재배, 가공산업육성, 축산계열화, 축산유통개선사업 등을 통합

##### (2) 농작물 재해보험

###### 현황 및 문제점

---

\* 농림부 농업구조정책과 내부자료를 토대로 정리하였음.

- 농업농촌 종합대책에서 전업농에 대한 경영위험안전시스템으로 농작물 재해보험 확대를 제시하고 있으나,
  - 현재 농작물 재해보험 가입자격은 대상 농작물(6개 품목)을 0.1ha 이상 또는 가입금액 100만원 이상 재배하는 자임
- 실제 농작물 재해보험 가입금액이 100만원부터 1억원 이상까지 다양하게 분포되어 있어 전업농에 대한 정책으로 볼 수 없음
  - 100만원 이상 1,000만원 미만 기준으로 볼 때 가입농가수 비중은 35%에 달하나 전체가입면적의 14%에 불과

#### □ 개선 방안

- 전업농에 대한 경영위험안전시스템을 강화하고 재해보험 운영을 효율화하기 위해서 가입자격을 상향
  - 참고로 경영위험안전시스템의 하나인 ‘농업인 경영회생지원’제도는 지원대상을 준전업농 규모 이상으로 한정하고 있음.
  - ※ 준전업농 기준: 미곡 2ha, 과수 1ha, 화훼 800평, 한우 35두, 돼지 700두 등

### (3) 농업인 교육, 기술 및 경영컨설팅

#### □ 현황 및 문제점

- 시군 농업기술센터의 기술지도 기능 약화
  - 구조조정으로 농업기술센터의 기능 및 역할이 축소되고 농업행정기관화
- 민간업체의 농업경영컨설팅 역량의 한계
  - 컨설팅 공급업체가 78개로서 영세한 규모의 민간 컨설팅 업체가 다수 존재하므로 전문화되고 양질의 서비스 제공 미흡
- 한국농업전문학교의 농업 생산기술 중심 교과편성

- 국내외 농업환경 변화에 부응한 전문경영능력을 갖춘 전업농 필요

#### □ 개선 방안

##### ○ 농업경영컨설팅 공급주체의 역할 재정립

- ① 공공 컨설팅 체계: 중소농 등 일반농가를 대상으로 농가경영컨설팅 지원시스템 구축

- 보급형, 현장적용형 농가기술 개발 및 보급

\* 농협은 종합자금 대출농가와 조합원을 대상으로 경영컨설팅 실시

- ② 민간 컨설팅 체계: 전문경영규모 이상 농업경영체를 대상

- 수익자부담원칙에 의해 자부담을 원칙으로 하되 민간 컨설팅을 활성화하기 위해 국고보조(50%)를 당분간 지속

- 민간 컨설팅 업체의 규모화 및 전문화 적극 추진

- 컨설팅 사업비 지원 한도를 대폭 상향
- 민간 컨설팅업체의 실적을 평가하여 인센티브 부여
- 농업경영컨설팅 협회 구성과 업체간 자율적 인수·합병 촉진

##### ○ 한국농업전문학교 개편(→ 한국농업경영대학) 및 기능강화

- ① 정규과정 개편 및 강화(전업농 중심)

- 학제개편, 학과계열화, 현장실습 내실화, 졸업생 지원 강화 등
- 기존의 기술중심 교육에서 생산물에 대한 부가가치 증대를 위한 경영·마케팅 교육 강화

- ② 단기 직업훈련 과정 신설(중소농 중심)

- 단기간내 작목별로 체계적 교육을 받아 실무능력을 갖출 수 있도록 매년 200명 정도의 우수 창업농 육성

#### (4) 유연한 진입과 퇴출을 위한 지원

##### □ 현황 및 문제점

- 농지법 개정안이 입법예고('04.7월) 되었으나 농지의 소유규제 완화

측면에서 농지의 유동성을 제고하는데 한계

- 농업회사법인의 농지취득제한을 완화하고 있으나 일반 법인의 농지 취득은 계속해서 제한
- ‘경영회생지원제도’는 일시적 경영위기에 빠졌으나 경영회생이 가능한 농가를 대상으로 지원
  - DDA·쌀협상 등에 따라 농가소득 정제와 함께 경영회생이 불가능한 농가도 다수 발생할 수 있으나, 부실농가의 퇴출지원제도는 미비

#### □ 개선 사항

- 농지소유에 관한 규제와 차별 최소화
  - 일정기간 소유한 농지에 대해서는 자경여부에 관계없이 양도소득세를 감면하여 임대를 통한 은퇴와 탈농 원활화
  - 법인의 농지소유제한을 폐지하여 일반법인에 대하여 농업목적으로 농지소유를 허용
- 경영회생지원제도를 내실화하여 부실농가 퇴출지원제도 마련
  - 농가의 파산요청을 받아들여 자산처분과 부채정리 등의 청산절차를 지원하여 원활한 퇴출 도모
  - 주택을 제외한 자산은 매각하되, 매각이 어려운 경우 농지은행이 인수 후 매도

### 3.2. 중소농 정책

#### (1) 농업인 복지정책

##### □ 현황 및 문제점

- 종합대책에서 구조조정의 보완대책으로 영세·고령농가가 안심하고 은퇴할 수 있도록 농촌 복지정책 중점 추진 계획

- 그러나 개별 농촌복지정책은 농가유형을 불문하고 전체 농가에 대해 평균적인 지원을 지향하고 있음
  - 건강보험: 전체농가를 대상으로 보험료 경감 ('03) 22% → ('04) 30%
  - 고교생에 대한 교육비 지원 : ('04) 1.5ha 미만 → ('05) 전농가
  - 영유아양육비 지원 : ('04) 1.5ha 미만 → ('10) 전농가
- 농업인 복지정책 추진으로 도시 영세민과의 상대적인 복지 형평성 논란 증대 예상

#### □ 개선 방안

- 농촌복지정책 대상을 중장기적으로 중소농과 영세·고령농에 한정
  - 전업농 규모 이상의 농가에 대한 지원은 배제하거나 차등화
  - 농촌복지정책 지원대상 확장을 통해 복지 및 지역개발 투융자 예산을 확대하는 것보다 지원금 증액 및 신규정책 개발 필요
- 다만 교육·의료 등 기초복지 인프라 확충을 통한 복지여건 개선은 전업농에 대해서도 동일하게 적용

### (2) 영세농 직불제 도입

#### □ 검토 배경

- 기존의 각종 직불제 등 농업정책 지원대상에서 제외하되 이에 대한 보상차원에서 도입
  - 향후 일정기간동안 작목과 경작규모를 구분하지 않고 일정금액을 농가당 지급하는 직불제 도입
- WTO 규정상 생산중립직불제의 형태로 운영
  - DDA 하빈슨 초안에 개도국에 대해 '농촌 자생력과 문화유산 유지를 위한 소규모농가 보조'를 허용보조로 인정

□ 주요 내용

- 도입시기 : DDA·쌀 협상으로 개방화가 진전되는 '07년부터 도입
- 지급대상 : 일정규모 이하의 소농가를 대상으로 지급(예: 경지 0.3ha 이하이고 판매액 300만원 이하)
- 지급단가 : 평균농가와 자급농가 소득차의 50% 수준('03년 농가경제 통계 적용시 200만원)

(3) 은퇴지원 직불제 도입

□ 검토 배경

- 경영이양직불제의 경영이양 효과 미흡
  - 고령농가의 전직(轉職)이 곤란한 반면, 쌀소득에 비해 경영이양 직불단가가 낮은 수준으로 경영이양의 유인효과 미흡
- 지원대상이 진흥지역의 논에 한정
  - 논과 밭을 겸업하는 농가의 경우 완전한 경영이양을 통해 탈농을 유도하는 데 한계

□ 도입 방안(경영이양 직불제를 확대 개편)

- 지원대상 확대
  - 진흥지역 여부, 논밭 구분없이 지급
  - \* 경영이양직불제 : 진흥지역 논을 대상으로 직불금 지급
  - 현재 고령농을 대상으로 하고 있으나 연령을 불문하고 은퇴농가를 대상으로 지급
- 지급단가 인상
  - 현재 289만원/ha으로 경영이양 인센티브나 은퇴후 소득지원 효과 미약. 따라서 지급단가는 현수준보다 대폭 상향(4,000천원/ha/년)

#### (4) 농어촌 지역의 최저생계비 기준 상향

##### □ 검토 배경

- 농어촌 지역이 도시지역보다 생계비가 많이 소요
  - 도시지역은 대규모 할인매장 등을 통해 공산품 등의 생필품을 저가에 구매할 수 있으나 농어촌 지역은 농산물 등 일부 품목을 제외하고는 생필품의 물가수준이 도시지역보다 높음.
  - 농어촌 가구가 도시지역에 소재하고 있는 의료시설을 이용하거나 도시지역 대학에 유학하기 위해서는 도시 가구에 비해 교통통신비, 주거비 등 추가비용 부담
    - \* 학생 1인당 학교교육에 소요되는 비용(사교육비 제외) : [도시] 1,628천원 [농가] 3,131천원 (농가가 매월 125천원 정도 더 소요)

##### □ 개선 방안

- 농어촌지역의 최저생계비 기준을 10% 상향
  - 예컨대 '04년 4인가구 기준의 최저생계비가 1,055,090원이므로 농촌 지역은 1,160,599원으로 확대
  - 농업인을 포함한 농어촌지역의 저소득층이 기초생활보장제도 수급 대상에 확대 편입

#### (5) 건강보험료 부과체계 개선 및 건강보험료 경감대상 확대

##### □ 검토 배경

- 소득수준에 비해 농업인에 대한 건강보험료 부담이 과중
  - 소득자료가 없는 농업인은 대개 소득능력, 재산금액, 자동차를 기준으로 보험료가 부과되고, 이중 재산기준 보험료 비중이 큼.
  - \* '02년 직장가입자의 소득대비 보험료 부담은 3.63%이나 농가경제 통계조사 표준농가 기준으로 소득 대비 보험료 부담율은 8.8%에

달함.

- 농업인 가입자에 대한 보험료 부과방식은 비합리적인 부분이 있고 지역가입자 중 자영업자, 직장가입자 등과 비교할 때 형평성에도 문제를 내포
  - 특히 논·밭 등의 농지와 자동차는 생산수단으로써 소득능력 평가와 재산기준에 이중으로 반영되어 보험료가 부과됨.
  - 도시가입자 재산의 상당부분을 차지하는 전월세재산은 20%평가율을 적용하고 있으나, 교환·활용가치가 제약받는 농지는 전액 반영
- '04년부터 읍·면지역 거주 농어업인에 대하여 건강보험료 경감(30%)지원을 실시중이며, '04.7월부터는 동지역중 녹지지역과 준농어촌지역 거주 농어업인으로 지원대상 확대
  - 그러나 시의 동지역중 주거, 상업, 공업지역에 거주하는 농어업인은 지원대상에서 제외되고 있음.

#### □ 개선방안

- 농지 및 자동차의 재산가치에 대한 보험료 부과 폐지
  - 농지와 자동차에 소득비례 보험료와 재산비례 보험료를 이중 부과를 폐지하고 소득을 추정할 수 있는 요소와 소득과의 관련성을 과학적으로 분석하여 단일부과체제로 개선
- 건강보험료 경감지원대상 확대
  - 거주지역에 제한을 두지않고 농어업에 종사하는 자에게 건강보험료를 경감 지원하는 방향으로 관계규정 개정
  - 시의 동지역중 주거, 상업, 공업지역에 소재하는 농업인 포함

#### (6) 농어촌 육아지원 강화

##### □ 검토 배경

- 여성농업인에 대한 복지수요에 비해 지원대상 한정
  - 영유아 양육비 지원 사업은 지원대상 및 지원범위가 한정(1.5ha미만 농가, 49.2천명/월 지원)
  - 농가도우미 지원, 여성농업인센터는 사업량이 극히 적어 한계
- 영유아보육법개정법률 시행에 있어 농어촌지역에 대한 고려 필요
  - 시설설치 기준을 강화할 경우 농어촌지역의 민간사업자 참여 제한 우려
  - 종사자 증원에 따른 인건비 증가분은 이용자 부담으로 귀결

#### □ 개선 방안

- 영유아양육비 지원사업은 “아동수당 지원사업”으로 전환
  - 지원대상 : 농지소유 제한 없이 전체 농어가의 자녀로 확대
  - 지원범위 : 시설 미이용 아동 포함, 출산비용까지 추가지원
- 현행 영농도우미와 별도로 “육아도우미제” 신설
  - 지원대상 : 농어촌 거주, 0~5세 자녀를 둔 여성농업인
  - 지원범위 : 시설이용이 불가능한 농어촌지역 거주 여성농업인으로 한정
  - 지원단가 : 농촌임금 수준으로 현실화, 30일 한도
- 영유아보육법개정법률 하위법령 개정시 농어촌지역을 고려
  - 취약보육 우선 실시, 무상보육의 특례 대상에 농어촌지역 시설 및 영유아 포함
  - 농어촌지역의 민간보육시설에 대해서는 국공립시설에 준하는 지원 규정 등

### <참고자료>

#### □ 농업인 대상지원 제도

제 목	주요 내용	관련법규
학자금	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘농업농촌기본법시행령’ 제3조의 농업인의기준에 해당되는 자 중 농지소유 규모 15,000㎡ 미만</li> <li>※ 임차하여 경작하는 면적은 소유규모에 포함되지 않음</li> </ul>	
농어민 건강보험료 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 납입보험료의 30% 경감</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국민건강보험법</li> <li>○ 농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법</li> </ul>
농어민 연금보험료 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 월 표준소득 37만원 보험료의 1/2한도내 납입보험료의 50% 정률지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국민연금법</li> <li>○ 농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법</li> </ul>
농작물 재해보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사과·배·복숭아·포도·단감·감귤을 재배하는 농업인은 전국 어디서나 보험에 가입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농림사업시행지침</li> </ul>
농가부채경감대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘03년말 이전에 빌린 중장기정책자금중 ’04.1.1이후 상환기일이 도래하는 중장기정책자금에 대해 1.5%로 5년거치 15년분할상환</li> <li>○ 연대보증피해자금 상환기간 연장, 경영회생자금 지원, 농업경영개선자금 금리 인하, 사호금융저리대체자금 금리 인하, 조기상환 인센티브 강화 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농어업인부채경감에관한특별조치법</li> </ul>

## □ 농업인 지원 조세감면 제도

주요 내용	관련 법규
○ 농업용 석유류 교통세·부가가치세 등 면제	조세특례제한법 제106조의2
○ 비료·농약·농기계 등 부가가치세 영세율	제105조
○ 수입 농축산기자재 부가가치세 면제	제106조
○ 농업용 필름·파이프 등 부가가치세 환급	제105조의2
○ 조합 예탁금(2천만원 이하) 이자소득 비과세	제89조의3
○ 농어가목돈마련저축 이자소득 비과세	'94.12.22개정법을 부칙 제1조 및 17조
○ 조합 출자금(1천만원 이하) 배당소득 비과세	제88조의5
○ 농가부업소득 및 전답 임대소득 비과세	소득세법 제12조
○ 8년 이상 자경농지 양도소득세 면제	조세특례제한법 제69조
○ 자경농민이 영농자녀에 농지 증여시 증여세 면제	'98.12.28개정법을 부칙 제15조
○ '91말 현재 농업진흥지역내 농지 양도·증여시 양도소득세·증여세 면제	'98.12.28개정법을 부칙 제16조
○ 영농조합법인·농업회사법인 법인세 면제, 현물 출자시 양도소득세 면제 등	제66조 및 68조
○ 영농조합법인·농업회사법인의 농업경영·농작업 대행용역 부가가치세 면제	제106조
○ 조합원 용자서류(5천만원 이하) 인지세 면제	제116조
○ 자경농민 농지 취득세·등록세 50% 경감	지방세법 제261조

주요 내용	관련 법규
○ 고정식 온실 등 자경농민 농업시설 취득세·등록세 50% 경감	지방세법 제261조
○ 농기계류 취득세 면제	제262조
○ 농업용 관정시설 취득세 면제	제262조
○ 농업진흥지역내 교환·분합농지 취득세·등록세 면제	제263조
○ 영농자금 융자 담보물등기 등록세 면제	제264조
○ 농업·축산업에 대한 사업소세 면제	제267조
○ 영농조합법인·농업회사법인의 영농·유통·가공용 부동산 취득·등록·재산·종토세 50% 경감	제266조

KREI

### 제3절 농업인력 확보와 육성 방안

#### 1. 농가인구와 농업노동력의 동향

##### 1.1. 농가인구의 연령별 구성

- 농가 인구의 고령화가 심각한 실정임. 농가인구의 연령별 분포를 보면, 1990년에는 10대가 최빈층이고 50대가 다음으로 많았으나, 1995년에는 50대가 최빈층이고 60대가 다음으로 많으며, 2000년에는 60대가 최빈층을 형성하고 50대가 다음으로 많음. 즉, 1990년 이후 50대 이상 계층이 그대로 상향이동하여 고령농가로 잔류하는 경향임.
- 성별 인구의 연령별 추이를 보면, 남자 인구는 1990년에는 10~19세가 22.3%로 최빈층을 형성하였으나, 1995년에는 50~59세가 16.6%로 최빈층을 이루고 있으며, 2000년에는 60~69세가 19.9%로 최빈층이 되어 있다. 또한 여자 인구도 마찬가지로 1990년에는 10대가 최빈층(20.8%)을 형성하였으나, 1995년에는 50대가 최빈층(19.1%)을 이루고 있으며, 2000년에는 60대가 최빈층(22.0%)임.

표 4-15. 연령별 · 성별 농가인구(남자)

연령	1990		1995		2000	
	농가인구	비율	농가인구	비율	농가인구	비율
전 체	3,279천명	100.0	2,373천명	100.0	1,971천명	100.0
0~9세	347,157	10.6	169,703	7.2	137,491	7.0
10~19세	730,984	22.3	394,667	16.6	238,650	12.1
20~29세	462,194	14.1	328,688	13.9	239,437	12.1
30~39세	328,035	10.0	237,085	10.0	187,181	9.5
40~49세	366,629	11.2	279,190	11.8	255,000	12.9
50~59세	513,061	15.6	393,748	16.6	310,540	15.8
60~69세	345,710	10.5	368,640	15.5	392,891	19.9
70~79세	153,174	4.7	166,246	7.0	173,334	8.8
80세 이상	31,820	1.0	35,032	1.5	36,465	1.9

표 4-16. 연령별·성별 농가인구(여자)

연령	1990		1995		2000	
	농가인구	비율	농가인구	비율	농가인구	비율
전 체	3,383천명	100.0	2,478천명	100.0	2,060천명	100.0
0~9세	323,332	9.6	149,453	6.0	120,914	5.9
10~19세	703,053	20.8	389,501	15.7	223,746	10.9
20~29세	347,523	10.3	245,559	9.9	177,746	8.6
30~39세	333,874	9.9	227,643	9.2	164,941	8.0
40~49세	420,410	12.4	307,700	12.4	276,597	13.4
50~59세	597,922	17.7	473,254	19.1	365,827	17.8
60~69세	389,890	11.5	421,840	17.0	453,054	22.0
70~79세	184,343	5.4	182,412	7.4	201,217	9.8
80세 이상	82,211	2.4	80,719	3.3	76,034	3.7

자료: 농업총조사.

○ 농가의 인구구조를 유소년 인구(0~14세), 청장년 인구(15~64세), 고령인구(65세 이상) 등 3대 연령계층으로 구분하여 살펴본 결과, 농가인구의 고령화가 빠르게 진행되어 2000년 현재 초고령화사회로 이행하고 있음.

- 2000년 현재 전국 평균 고령화지수(34.3)보다 5배 이상인 191, 전국 평균 노년부양비(10.1)보다 3배인 32.5를 나타냄. 즉, 생산가능인구 약 32명이 노년인구 1인을 부양해야 하는 수준임.

표 4-17. 유소년, 청장년 및 고령 농가인구 분포

구분	1990		1995		2000	
	인구	비율	인구	비율	인구	비율
합 계	6,661,322	100.0	4,851,080	100.0	4,031,065	100.0
0~14세	1,370,335	20.6	680,232	14.0	458,775	11.4
15~64세	4,521,790	67.9	3,386,147	69.8	2,696,281	66.9
65세 이상	769,197	11.5	784,701	16.2	876,009	21.7
고령화지수	56.1		115.4		190.9	
노년부양비	17.0		23.2		32.5	

주: 고령화지수 = 65세 이상 인구 / 0~14세 인구 \* 100

노년부양비 = 65세 이상 인구 / 15~64세 인구 \* 100

## 1.2. 영농승계자 실태

- 영농 승계자를 보유하고 있는 농가의 비율은 1990년 16.4%, 1995년 13.1%, 2000년 11.0%로 소폭 감소하는 추세임. 영농 승계자의 연령별 분포에서 19세 미만의 승계자는 1990년 6만여 명에서 2000년에 1만여 명으로 줄었으나, 이들 연령층을 미래의 승계자로 확신하기는 어려운 측면이 많음.
- 영농 승계자 수는 2000년 당시 15만 1천 명 정도로 파악되며, 이 중 남자가 97%이고 여자가 3.2%를 차지함. 실질적인 후계자에 해당하는 30세 이상의 후계자 비율이 미미하나마 높아지고 있으며, 대졸 학력자가 증가하는 경향이 고무적임. 영농 형태별 분포를 보면, 전체적으로는 농가 수가 많은 논벼, 채소, 과수, 전작, 축산 등의 순으로 승계자 수가 많음.

표 4-18. 영농승계자 거주지 및 연령별 농가

연령별	연도		1990		1995		2000	
	연도	호수	비율	호수	비율	호수	비율	
전 체		1,767,033	100.0	1,500,745	100.0	1,383,468	100.0	
영농승계자 없는 가구		1,477,513	83.6	1,304,315	86.9	1,233,015	89.1	
영농승계자 있는 가구		289,520	16.4	197,161	13.1	151,503	11.0	
15 ~ 19세		67,389	3.8	25,348	1.7	16,237	1.2	
20 ~ 29세		158,276	9.0	85,237	5.7	54,386	3.9	
30세 이상		63,855	3.6	86,576	5.8	80,880	5.9	

표 4-19. 영농승계자 성별 분포

성별	연도		1990		1995		2000	
	연도	실수	비율	실수	비율	실수	비율	
전 체		291,172	100.0	197,161	100.0	151,503	100.0	
남 자		288,264	99.0	189,349	96.0	146,612	96.8	
여 자		2,908	1.0	7,812	4.0	4,891	3.2	

표 4-20. 영농형태별 영농승계자 분포

구분	연도	1990		1995		2000	
		호수	비율	호수	비율	호수	비율
전체		289,520	100.0	197,161	100.0	150,453	100.0
논	벼	206,800	71.4	111,089	56.3	91,995	61.1
과	수	21,752	7.5	24,009	12.2	18,957	12.6
채	소	23,827	8.2	28,250	14.3	20,150	13.4
특용	작물	6,216	2.1	4,948	2.5	3,091	2.1
화	훼	559	0.2	1,093	0.6	784	0.5
전	작	17,509	6.0	8,498	4.3	7,564	5.0
축	산	11,968	4.1	18,653	9.5	7,473	5.0
기	타	889	0.3	621	0.3	439	0.3

### 3.3. 농업종사자

- 농업총조사에서 농업종사자는 농가 가구원 중에서 만 15세 이상으로 농업종사기간이 있는 가구원을 말함. 이는 또 주종사자와 겸업종사자로 구분하는데, 농업주종사자는 농업종사자 중에서 주종사 분야별 종사기간을 기준으로 농사에만 종사하였거나, 농사는 물론 농사이외의 일에도 종사하였으나 농사종사 기간(혹은 농업수입)이 농사이외의 일 종사기간(혹은 농외수입)보다 많은 농가인구임.
- 전체 농가 중에서 농업 주종사자가 있는 농가는 대체로 94% 내외로 1990~2000년 동안 큰 변화가 나타나지 않음. 특히 3개월 이상 농업에 종사하는 노동력의 연령별 분포를 보면 1990년과 1995년에는 50대가 22%를 차지하였으나, 2000년에는 60대가 22%로서 점차 노령층으로 이동하고 있음을 알 수 있음.
  - 1990년에는 50~54세 연령층이 56만 명(13.2%)으로 최빈층을 이루었으나, 1995년에는 55~59세 연령층이 48만 명(14.6%), 그리고 2000년에는 60~64세 연령층이 46만 명(12.8%)으로 최빈층을 이루면서 농업 종사자도 고령화로 이행하고 있음.

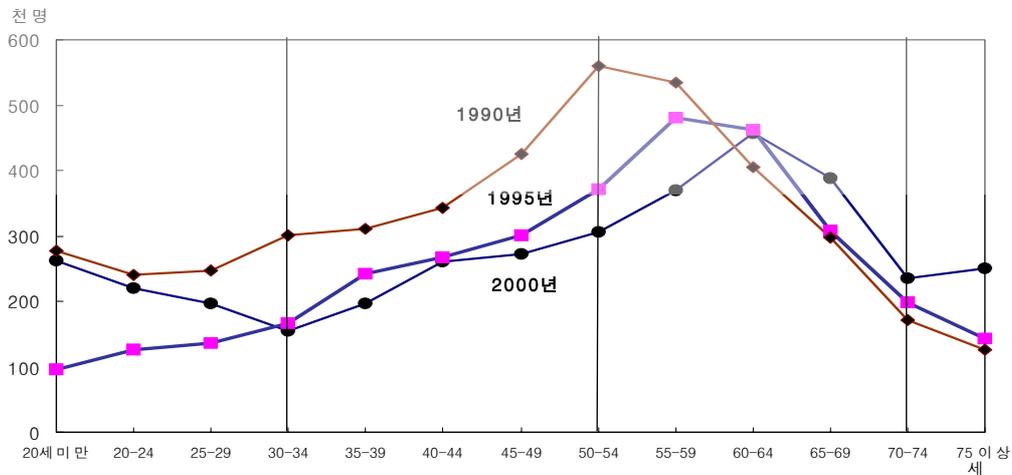
표 4-21. 농업종사자수별 농가 분포

연도	1990		1995		2000	
	호수	비율	호수	비율	호수	비율
전 체	1,767천호	100.0	1,501천호	100.0	1,384천호	100.0
농업주종사농가	1,673,389	94.7	1,387,307	92.4	1,305,979	94.4
1인	551,173	31.2	420,597	28.0	372,335	26.9
2인	903,150	51.1	817,001	54.4	798,100	57.7
3인	168,471	9.5	116,512	7.8	105,567	7.6
4인 이상	50,595	2.9	33,197	2.2	29,977	2.2

표 4-22. 연령별 · 농업종사기간별 농가 분포

연도	1990			1995			2000		
	없음	3개월 미만	3개월 이상	없음	3개월 미만	3개월 이상	없음	3개월 미만	3개월 이상
전 체	16.3	13.0	70.7	11.8	13.1	75.1	21.7	6.5	71.8
15~19세	5.8	0.4	0.3	2.5	0.2	0.1	6.8	0.5	0.1
20~29세	4.5	1.8	5.2	3.9	1.3	2.7	8.2	1.5	2.0
30~39세	1.5	2.1	10.8	1.5	1.9	8.9	2.1	1.1	6.6
40~49세	1.1	2.4	14.7	1.0	2.4	13.8	0.7	1.1	13.0
50~59세	1.2	2.9	21.7	1.0	2.9	22.0	0.4	0.9	17.7
60~69세	0.9	2.1	13.6	0.8	2.6	20.0	0.5	0.7	22.4
70세 이상	1.3	1.2	4.5	1.1	1.8	7.4	3.0	0.7	9.9

그림 4-3. 연령별 농업종사자 수의 변화



### 3.4. 농가인구 전망

- 전체적으로 보면, 2000년의 농가 인구는 403만 명인데 2005년에는 318만 명 그리고 2010년에는 238만 명 수준이 될 것으로 추정됨. 이들의 연령별 구성을 보면, 유소년(0~14세) 인구는 2000년 11.4%에서 2010년에는 9.3%로 하락하고, 청장년 생산인구(15~64세)도 역시 2000년 66.9%에서 2010년에는 56.7%로 점차 하락할 것으로 전망됨. 반면에 65세 이상 고령 인구는 2000년 21.7%에서 2010년에는 34.0%로 증가할 것으로 전망됨.
- 인구 피라미드를 통하여 2010년 농가 인구의 연령별 구성을 보면, 70세 계층이 최빈수를 나타내면서 50~70세 계층이 두꺼운 벽을 형성하는 ‘역삼각형’ 형태로 이행하는 추세임. 특히 앞으로 결혼 적령기에 해당하는 25~30세 계층의 성비 격차가 빠르게 진행되어 2010년 무렵에는 남자가 여자보다 약 4배정도 많은 성비의 불균형이 심각하게 나타날 것으로 전망됨.

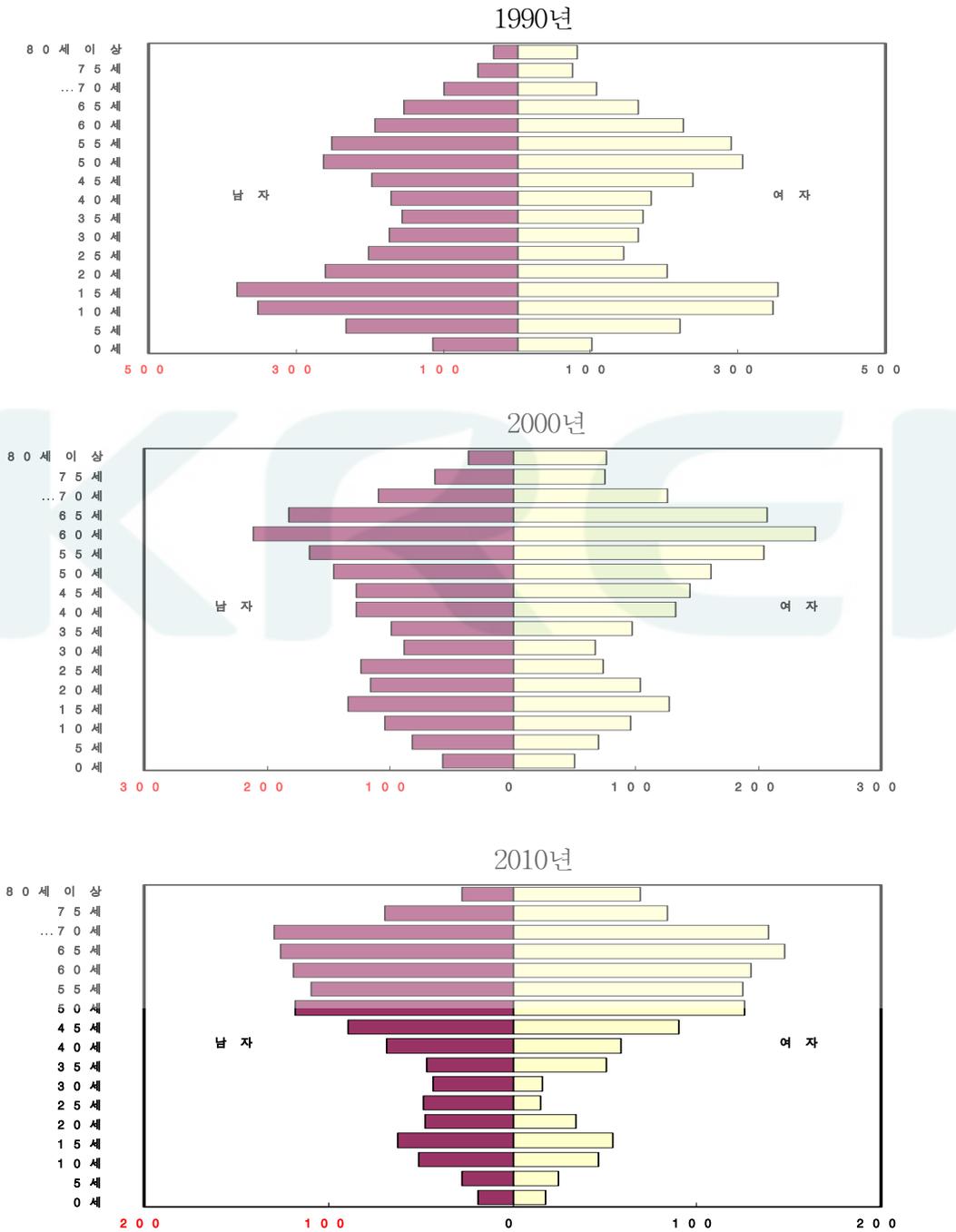
표 4-23. 농가인구 장래 추계

단위 : 천명

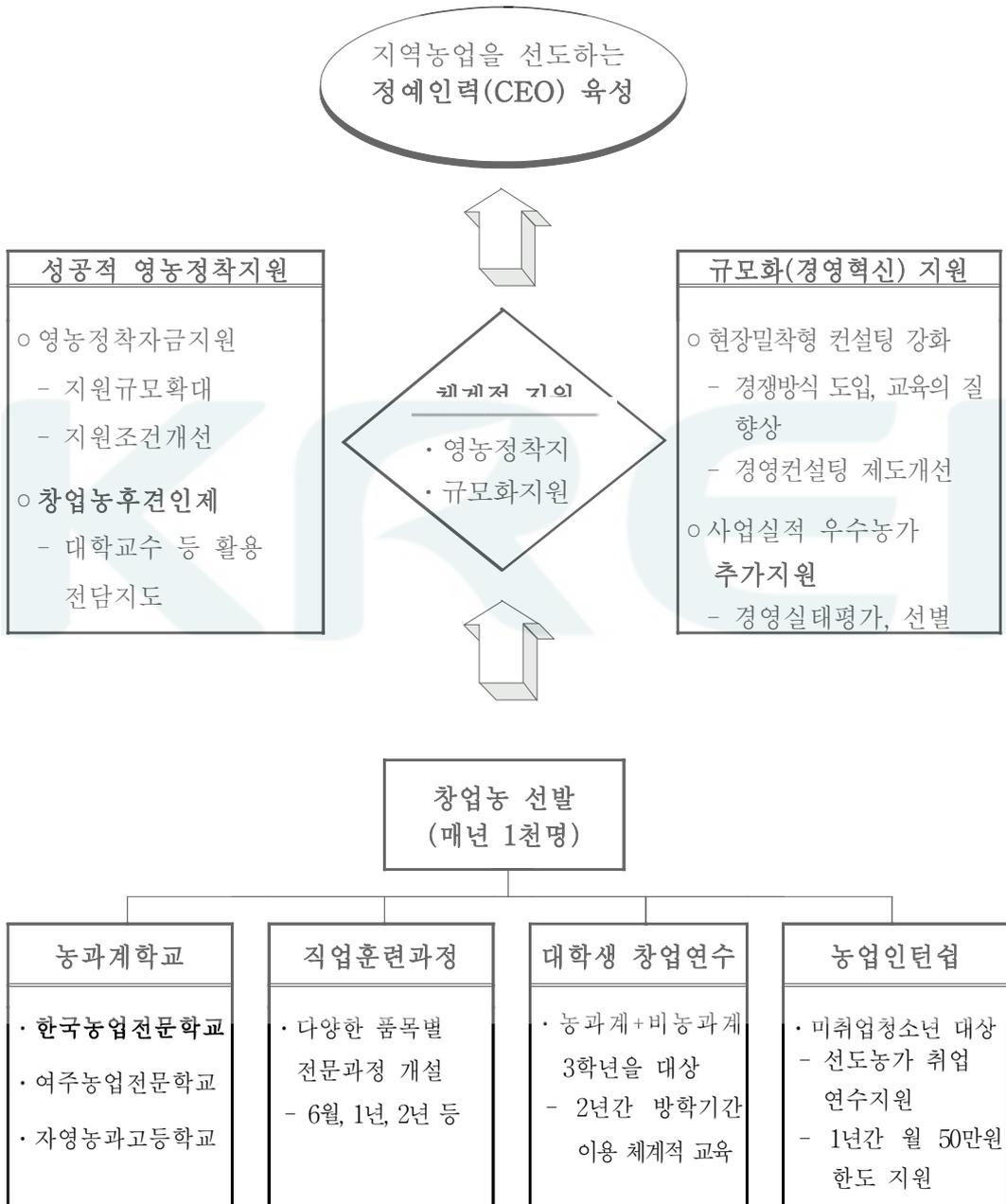
연령 · 성별		연 도		
		2000년	2005년	2010년
전 체	합 계	4,031 (100.0)	3,176 (100.0)	2,375 (100.0)
	남 자	1,971	1,554	1,159
	여 자	2,060	1,621	1,215
유소년 (0~14세)	합 계	459 ( 11.4)	306 ( 9.6)	221 ( 9.3)
	남 자	242	162	115
	여 자	217	144	105
청장년 (15~64세)	합 계	2,696 ( 66.9)	1,933 ( 60.9)	1,347 ( 56.7)
	남 자	1,338	978	691
	여 자	1,359	955	656
노 년 (65세 이상)	합 계	876 ( 21.7)	937 ( 29.5)	807 ( 34.0)
	남 자	392	415	353
	여 자	484	522	454

자료: 농업총조사 원자료 분석에 의함.

그림 4-4. 농가인구 연령별·성별 추이와 전망



## 2. 농업인력 육성의 방향과 과제 \*



\* 농림부 경영인력과 내부자료를 토대로 정리하였음.

## 2.1. 추진목표 및 방향

□ 신규인력 : 매년 1,000명의 창업농 선발·지원

- 전문교육을 이수한 창업농을 양성하기 위하여
  - 한농전을 창업농 양성 전문기관으로 기능 강화
  - 대학생 창업연수과정 등 다양한 직업훈련프로그램 운영
- 창업농의 실질적인 영농정착 지원 및 사후관리 강화
  - 지원규모 확대(최고 2억원까지) 및 지원조건 개선
  - 농대교수를 「창업농 후견인」으로 선정, 밀착지도
    - ※ 40세 미만의 기존농후계농업인은 농업종합자금으로 지원(연평균 35백명)

□ 기존농가 : 규모화 및 경영혁신 지원

- 우수농가 선별·집중지원, 선도농으로 육성
  - 사업실적 평가, 경영개선자금 추가 지원
- 농업인 요구에 부응하는 맞춤형 교육 및 경영컨설팅 강화
  - 농업인 단체의 자율적인 경영혁신운동 지원

## 2.2. 신규인력 육성

□ 기존농 위주의 후계농업인 육성사업을 창업농 육성사업으로 전환

- 35세 미만의 창업농 1천명을 선정, 800억원의 영농정착자금을 지원
  - 시·도별 지원대상자 선정 교육 및 자금지원
- 현재 선발후 교육방식을 전문교육이수자 선발로 변경
  - 한농전 졸업자, 대학생 창업연수과정·직업훈련과정 이수자 및 농업인턴쉽 참여자 등

- 한농전 직업훈련과정 개설 이전까지는 선발후 교육을 실시하되, 교육방식 전면 개편
    - 창업농 교육을 특성화대학 등 공개모집방식으로 변경
    - 품목별, 전공과목이수 여부에 따라 교육내용(기간) 차별화
  - 연차적으로 최고 2억원 수준까지 지원규모를 확대하고, 금리 및 상환기간 등 지원조건 개선
- 신지식농업인 등 우수농가에서 1년 이상 농업에 종사한 경우(농업인턴) 창업을 지원
- 청소년에게 선도농업 연수기회를 제공하여 창업 동기 부여
    - 지원대상 : 농업분야 인턴을 채용하는 신지식농업인 등 선도농가
    - 지원내역(예) : 1년간 1인당 월50만원 한도(월 보수의 50% 범위내)
  - 농업인턴쉽 대상자는 현장 배치 이전에 소양교육 실시
    - 농업이론, 현장실습 및 정신교육 등 원활한 현지적응 지원
  - 금년에는 구체적 추진방안 연구 등 동 제도 도입을 위한 준비
    - 신지식인회, 전업농, 지자체와 협의회 개최
    - 우수농가 선정, 농업인턴쉽 대상자 모집 등 준비
    - ※ 1년이상 농업인턴쉽 참여자는 창업농으로 선정·지원
- 영농정착 희망 대학생을 대상으로 창업연수과정 설치·운영
- 농과계는 물론 비농과계 학생을 대상으로 영농 직업훈련 실시
    - 3학년생을 대상, 지자체의 추천을 받아 전국단위로 모집
    - 2년간 방학을 이용하여 전문교육, 해외연수 등 체계적으로 교육
    - 현장 실습교육을 중점 실시하고, 이론교육은 온-라인을 최대한 활용
  - 교육여건 및 능력이 우수한 교육기관을 선정하여 연수프로그램 개

### 발 등 제도도입 추진

- 이수자는 졸업과 동시에 창업농으로 선정, 영농정착자금 지원

#### □ 창업농의 안정적 영농정착과 경영혁신을 위한 『창업농후견인제』 도입

- 지역대학 교수 등 참여 가능한 지역별(분야별) 전문가 선정
  - 창업농은 지도교수 또는 선정된 전문가 중에서 본인의 희망에 따라 선택
- 현장방문지도를 원칙으로 하고, 온-라인을 통한 정보제공 등 다양한 방법 활용
- 금년은 창업농후견인제 도입을 위한 예산확보 등 준비
  - 특성화대학, 관련기관·단체 등 협의회 개최

#### □ 한국농업전문학교를 창업농 양성 전문기관으로 기능 강화

- 전문대학과정 위주에서 실제 창업에 필요한 교육과정을 강화
  - 창업단계의 위험관리교육 등 기술·경영·마케팅 위주로 개편
- 현행 3년제 학과 과정 외에 전문직업훈련과정 신설
  - 다양한 품목별 직업훈련과정(6개월·1년·2년 등) 신설
  - 농과계 졸업생은 전공 심화과정·창업설계지도, 비농과계 졸업생은 품목생산·경영에 필요한 실습 등 전공기술 중점 교육
- 학교 및 교수에 대한 평가시스템 도입
  - 학교에 대한 외부기관 평가로 운영시스템 점검 및 교수 재임용제도 도입

### 2.3. 기존 농업인의 경영혁신 지원

□ 교육기관간 경쟁을 통한 교육의 질 확보

- '03년은 38개 교육기관(80개 교육프로그램)에서 70천명 교육(29억원)을 실시하였으나 효과 미흡
  - 교육은 교육기반이 미비한 소규모 단체에서 산발적으로 실시
- 교육기관 공모 및 평가 등 경쟁방식을 도입, 우수한 교육기관에 인센티브를 부여하여 교육의 질 향상

□ 농업인의 경영혁신을 위한 다양한 컨설팅 실시

- 농업경영 컨설팅 지원사업의 확충
  - 지원분야 : 원예, 특작 및 축산경영체, 농산물 가공업체 등
- 제도개선방안을 마련하여 농림사업 시행지침에 반영
  - 지원대상 확대 및 현장밀착 컨설팅 추진방안 마련
  - 마을단위 공동컨설팅제 도입 검토
  - 농진청, 농협, 농경연 등과 연계한 사이버컨설팅 활성화방안 강구

□ 기존 농업인중 사업실적 우수농가를 선별, 추가 지원

- 전문평가기관에서 경영실태 평가, 평가결과에 따라 차등지원
  - 후계농업인 선정후 5년 경과하고, 경영장부를 기재하는 농가를 대상
  - 사업평가 결과에 따라 지원규모, 금리 등 차별화

□ 신지식농업인을 지속적으로 발굴·육성

- '99부터 매년 선발, 현재 총 173명(9회) 선정
- (사)신지식농업인회를 중심으로 자율적 운영 기반 마련해 다른 농가에 노하우를 전파
  - 기선정된 신지식농업인에 대한 정기적 재심사를 통한 자질검증

○ 신지식농업인 우수생산품 홍보·판매를 위한 전자상거래 콘텐츠 구축

□ 농업벤처의 창업활성화 및 투자유치 지원

○ 수도권 중심의 창업보육센터를 권역별로 확대지정 추진

- 매년 창업분위기 확산을 위한 창업경연대회 개최

○ 유망 농업벤처의 안정적 성장을 위한 투자유치 지원

- 2개 농업전문 투자조합의 투자 활성화(2개조합 180억원 결성)

- 유망 농업벤처를 대상으로 투자박람회 개최 및 홍보

KREI

## 제 5 장

### 농지제도 개선과 영농규모화

#### 제1절 농지수급 전망과 농지보전 목표 설정\*

##### 1. 검토 배경

##### 1.1. 농지보전 정책의 중요성

- 농지가 타용도로 전용되면 다시 농업용으로 환원되기 어려운 비가역성(irreversibility)이 있으므로 충분한 시간을 두고 정보를 수집하여 어느 정도 불확실성이 해소된 다음 결정을 내리는 것이 유리함.
  - 정부는 미래 세대의 이익을 대변하여 현재의 세대가 공정한 결정을 내릴 수 있도록 유도하는 신중한 정책을 펴야 함.
- 농지의 공급량, 가격 등이 결정되면 그에 따라 농업의 양태와 생산 구조가 결정되게 되므로 농지보전정책은 중요함.
- 한국에서는 농지가격이 농업경쟁력을 좌우하게 되므로 농업 발전을 위해서는 충분한 농지를 공급하여 생산에 투입되는 농지의 비용을 감소시켜 주어야 함.

\* 서울대 이태호 교수의 전문가회의 발제자료를 발췌하여 정리하였음.

- 확고한 농지확보정책과 개발이익환수 정책으로 농지 전용(轉用) 기대심리를 제압하여 농지의 가격을 안정시켜야 함.
- 농지는 식량안보의 근본이므로, 식량공급의 위험을 줄이기 위해서는 식량생산의 기초가 되는 농지를 확보하여야 함.
  - 물론 외환을 충분히 축적하여 외국으로부터 수입할 수 있는 능력을 키우는 것도 식량안보의 중요한 수단이 될 수 있으나, 한국의 주식인 자포니카 쌀의 경우 세계적인 교역량이 워낙 적기 때문에 돈이 있어도 국제시장에서 적기에 필요한 양을 구입하기 어려운 점이 있음.

## 1.2. 농지 현황과 문제점

- 2004년 현재 한국은 DDA(Doha Development Agenda) 협상과 쌀협상을 진행하고 있으며, 이 협상들은 농산물 시장 개방을 촉진하는 성격을 가지고 있으므로 앞으로 농산물시장은 더욱 개방될 것임.
  - 개방에 따라 값싼 해외 농산물이 수입되면 농지가격이 하락하고 농지면적도 감소하게 될 것임.
  - 소득증가에 따른 국민 식생활의 변화가 농지면적 감소를 재촉함. 1970년대에 130kg을 상회하던 연간 1인당 쌀소비량은 현재 80kg대로 감소하였으며 곧 70kg대로 떨어질 것이 예상됨. 이렇게 되면 70만 ha 정도의 논면적만 가지고도 쌀 자급을 달성할 수 있게되므로 현재 보유하고 있는 100만 ha의 논 중 30만 ha 정도가 남게 될 전망이다.
- 2004년 현재 한국의 농지면적은 약 185만 ha이나 농산물 시장개방과 쌀소비량 감소로 농산물 생산에 사용되는 농지면적 수요는 145만 ha 정도로 감소할 전망이다.
  - 국토연구원의 전망에 의하면, 2020년까지의 산업구조 변화, 농지 수요 등을 고려할 경우 약 20만 ha의 농지가 유향화될 것으로 전망함.

- 국민의 여가공간으로서 농촌공간, 도시 주민의 열린공간에 대한 욕구 충족, 국토의 황폐화 방지 등의 차원에서 휴경 및 유희화 농지를 계속 관리해야 할 필요성이 높아지고 있음. 효율적인 농지의 관리와 이용을 위해서 농지정책을 개선할 필요가 있음.

### 1.3. 농지보전 목표 추정의 배경

- 각 국가의 식량안보에 대한 개념은 각국 국민의 식량에 대한 의식이 좌우한다고 볼 수 있음.
  - 식량수출국의 국민은 식량안보를 ‘안전한 식량이 시장에 존재하고, 그 식량을 살 수 있는 소득이 보장되는 것,’ 즉 식량의 안전성(food safety), 식량에 대한 접근성(food accessibility), 식량의 가용성(availability)이 보장되는 것이라고 의식하고 있음. 식량자급기반을 갖춘 대부분의 선진 나라에서 농지 보전은 식량안보의 차원이 아니라 농촌의 쾌적성 유지, 도시의 과밀화 방지, 공간 확보, 우량농지 보전 등의 관점에서 이루어지고 있음. 따라서 농지소요량은 주로 지방정부의 지역계획에 의해 결정됨.
  - 반면에 한국, 일본과 같은 나라의 국민은 ‘국가가 필요한 식량을 조달할 수 있는 능력을 보유하는 것’ 즉 식량주권(food sovereignty)을 식량안보와 동일시하고 있음. 따라서 한국, 일본의 정부는 식량주권을 확보하기 위한 농지보전방안을 국토계획에 반영하고 있음.
  - 이것은 한국과 일본이 첫째, 식량의 대부분을 수입에 의존하는 인구 과밀 국가이고, 둘째, ‘넓은 시장’ 문제를 가지고 있는 자포니카 쌀을 주식으로 하고 있으며, 셋째, 급속하게 산업화가 이루어진 국가로서 농업과 농촌사회가 추구하는 가치에 대한 강한 애착을 가지고 있기 때문에 발생하는 자연스러운 결과라고 생각됨.
- 일본의 경우를 살펴보면, 일본의 인구는 한국의 약 3배이며 목표로 하는 칼로리 자급률은 45% 정도이고 이를 위하여 약 450만 ha의

농지를 보전하는 계획을 세우고 있음.

- 1986년 이후 일본이 책정한 양곡 자급률은 30%(칼로리 자급률로 환산하면 약 60%), 농지보전 목표량은 약 500만 ha이었으나(성진근 외, 1994), 최근 1인당 쌀 소비량의 감소와 국제적인 농산물 시장 개방의 추세에 따라 하향조정된 것으로 이해됨.
- 한국도 해외수입과 국내생산을 통하여 가격위험과 조달비용을 최소화하면서 영양권장량을 충족시키는 농산물을 생산하기 위해 적정 규모의 농지보전 목표를 추정하여 농지정책에 반영할 필요가 있음.

## 2. 농지수급 전망

### 2.1. 농지수급 전망에 필요한 대내외적 여건 변화

#### (1) 식량수요

- 남한의 인구는 2020년 경에 약 5,000만 명에 달한 뒤 감소하기 시작할 것으로 예상됨. 따라서 인구 5,000만 명일 경우 우리나라의 식량자급을 위해서 필요한 농지의 면적을 예측하는 것이 필요함.
- 한국의 농지보전 목표량은 대체로 일본의 약 1/3 가량이나 우리나라 국민의 쌀 선호도가 전통적으로 일본인보다 높고 김치, 된장 등 국내산 농산물의 특성이 잘 반영되는 식품 위주의 식생활 습관을 유지하는 것을 감안할 때, 일본보다 상대적으로 넓은 농지가 필요할 것으로 예상됨.
- 그러나 최근 소득의 증가에 따른 쌀 소비량 감소와 단백질 식품, 채소, 과일 소비의 증가는 논(농업진흥지역) 위주의 농지 정책에 변화를 가져 올 것임.

- 특히 쌀 소비량의 급격한 감소는 쌀 자급을 위한 논 면적 확보 계획의 수정이 필요하다는 것을 암시함.
- 식품에 대한 선호는 흔히 소득과 밀접한 관계를 갖는 것이지만, 그 사회의 독특한 문화, 자연조건 등의 영향을 받는 것임.
- 적당한 수준(예: 2001년 섭취열량 2994 kcal)에 우리나라민의 섭취열량이 고정될 것이라고 예측하고 연구를 진행하는 것이 합리적일 것임.

## (2) 국내농업 여건

- 1994년 이후 농가소득은 도시근로자 가구소득에 비해 상대적으로 낮아지고 있다는 것을 알 수 있음. 이것은 농업인의 이촌 향도를 촉진하여 지역사회를 공동화시킬 수 있음.
- 농촌지역인구의 급격한 감소에 의한 지역사회의 공동화는 휴경지의 확대를 초래할 것임.
- 또한 농업인의 고령화도 급속하게 진행되고 있는 데, 농업인의 고령화 역시 농지의 휴경과 전용을 초래함.
- 이와 같은 농지의 휴경과 무분별한 전용(轉用)을 방지하기 위한 농지정책이 시급한데 이를 위해서는 적정한 농지수요를 파악하는 것이 이루어져야 함.

## (3) 국제농업 여건

- 쌀협상과 DDA 협상 진척에 따라 시장개방 압력이 증대되고 있음.
- DDA 기본 골격(frame work)에 따르면 우리나라가 개도국 지위를 유지한다고 해도 상당한 양의 농산물을 의무적으로 수입하여야 하며, 관세도 대폭 감축하여야 함.
- 그리고 중국의 개방과 성장으로 중국산 농산물이 무차별적으로 수입됨에 따라 국내 농업이 크게 위협받게 되었음.

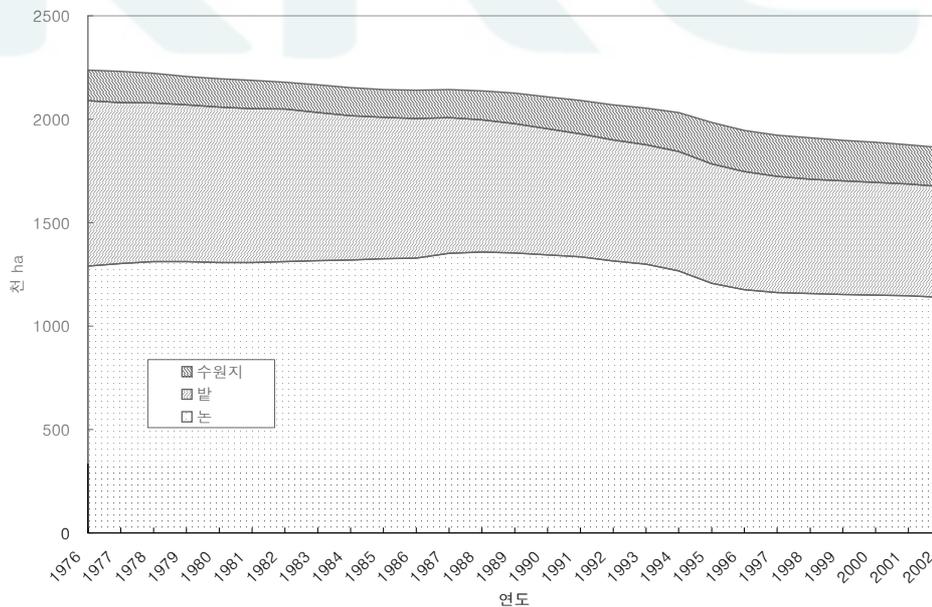
- 따라서 개방 압력 속에서 농업을 보전하기 위한 가장 유력한 정책대안으로 농지보전정책이 활용될 수 있음.

## 2.2. 농지수급 전망

### (1) 농지면적 변동 추이

- 전체적인 농지 면적은 비교적 빠른 감소세를 보이고 있음. 지목별로 보면, 논과 밭의 면적은 지속적으로 감소하고 있으나 과수원의 면적은 증가세를 보이고 있음(<그림 5-1>).
- 전체 농지면적에서 차지하는 논, 밭, 과수원의 비중을 보면, 논과 과수원의 비중이 증가하고 있으며 밭의 비중은 감소하고 있음.

그림 5-1. 농지 면적 추이



자료: 통계청

## (2) 농지 필요량 변동 추이

- <표 5-1>은 한국인이 어떤 식품으로부터 얼마나 열량을 공급받는가를 나타내는 표인데, 시간이 지남에 따라 논 작물인 쌀에서 얻는 열량이 감소하는 반면 과수원 작물인 과실류에서 얻는 열량이 증가하며, 밭 작물인 채소류에서 얻는 열량 역시 증가하고 있음.
  - 밭작물인 서류에서 얻는 열량은 1980년대 중반 이후 안정세를 보임.
- <표 5-2>는 논 1평 당, 그리고 밭 1평 당 얼마만큼의 열량을 생산할 수 있는가 하는 것을 농촌경제연구원의 식품수급표의 자료를 기초로 추산하여 본 것인데, 논 1평에서 공급할 수 있는 열량은 밭의 3-4 배에 이르며 시간이 흐름에 따라 완만한 증가세를 보이고 있음. 밭 1평에서 얻는 열량은 비교적 급속히 증가하고 있음.

표 5-1. 식품별 1인 1일당 칼로리 공급량(단위: Kcal)

연도	1975	1980	1985	1990	1995	2000
공급열량	2390	2485	2687	2853	2959	3010
쌀	1116	1234	1245	1175	1054	997
기타곡류	685	496	553	522	606	667
유지류	66	123	227	352	346	391
육류	50	91	100	143	189	201
채소류	57	119	87	116	127	126
설탕류	57	112	124	162	188	188
두류	90	103	115	112	117	116
어패류	66	61	92	92	99	87
우유류	6	23	40	64	74	92
과실류	19	22	32	34	53	54
계란류	17	26	28	36	37	37
서류	129	65	30	27	29	29
기타	32	10	14	18	40	25

자료: 식품수급표, 농촌경제연구원, 각년도

- 요컨대 우리 국민이 쌀에서 얻는 열량은 감소하고 있으나 논 1평에서 얻을 수 있는 열량은 증가하고 있다는 사실을 알 수 있는데 이것은 결국 필요한 논 면적이 감소할 수밖에 없다는 것을 나타내는 것임.
- 그리고 과실, 채소, 서류 등 밭작물에서 얻는 열량은 완만히 증가하고 있는 반면 밭 1평에서 얻을 수 있는 열량은 급속히 증가하고 있는데 이것은 필요한 밭 면적 역시 감소한다는 것을 뜻함.

표 5-2. 경작지별 칼로리 공급능력

연도	1975	1980	1985	1990	1995	2000
논(천 ha)	1277	1307	1325	1345	1206	1149
밭(천 ha)	963	889	819	764	779	740
인구(천 명)	35281	38198	41056	42869	44606	47008
Kcal/논1평	3753	4389	4694	4556	4744	4963
Kcal/밭1평	914	1077	908	1209	1455	1616

자료: 식품수급표, 농촌경제연구원, 각년도

주: 밭에는 과수원이 포함되어 있음.

### 3. 농지보전 목표 면적의 추정

#### 3.1. 추정에 이용한 자료

- 먼저 일인당 열량 및 영양소 섭취량 자료는 식품수급표(농촌경제연구원, 2001)를 이용하였으며, 여러 가지 영양소 중 단백질, 칼슘, 철, 비타민 A, 비타민 B1, 비타민 B2, 비타민 C 및 나이아신을 고려하였음 (<표 5-3>).
- 2001년 현재 우리나라 국민 1인이 하루에 섭취하는 열량은 2,994Kcal로서 최소권장량 2,096Kcal를 약 43% 초과하고 있는 것으로 보고됨.

- 영양소별로는 칼슘 (93.7%)을 제외한 모든 영양소에서 최소권장량을 크게 상회하는 수준의 섭취량을 공급하고 있음을 보여주고 있음.
  - 이러한 열량 및 영양소 섭취량 수준은 다른 선진국들의 섭취량 수준을 도달한 것을 감안하면 목표연도인 2020년에도 이 수준의 열량 및 영양소를 섭취할 것이라는 가정에 큰 무리가 없는 것으로 여겨짐.
- 다음으로 식품별(44개 품목) 영양소 함유량은 식품성분표(농촌생활연구소, 2002)를 이용하였음.
- 국내농산물의 공급비용 즉 품목별 생산비 자료는 2001년 농축산물 표준소득(농촌진흥청, 2001)을 이용하되 비목별 생산비를 국내 식품의 공급비용으로 간주함.
- 그 외 품목별 수입농산물의 공급비용인 수입가격은 농수산물무역정보(농수산물유통공사, 2002)의 최근 3개년의 수입 물량 및 금액을 기준으로 산정하였으며, 수입농산물의 가격변동성은 1994-2002년의 수입물량 및 수입액 기준으로 산정된 연도별 수입가격의 3개년 이동평균으로부터의 편차를 평균한 값을 이용하였음.

표 5-3. 1인 1일당 열량 및 영양소 최소섭취권장량 및 공급량(2001)

영양소	최소권장량 (A)	2001 공급량 (B)	B/A
열량(kcal)	2096.0	2994.0	142.8
단백질(g)	58.2	98.5	169.2
칼슘(mg)	711.0	666.0	93.7
철(mg)	13.1	16.1	122.9
비타민 A	2187.8	4438.9	202.9
비타민 B1	1.1	1.9	172.7
비타민 B2	1.3	1.6	123.1
나이아신(mg)	14.1	20.6	146.1
비타민 C	52.0	160.0	307.7

자료 : 식품수급표(농촌경제연구원, 2001)

### 3.2. 추정 모형

- 본 연구는 제약하의 목적함수를 최적화하는 비선형계획(nonlinear programming) 모형을 이용하여 다양한 시나리오 하에서 목표연도(2020년)의 농지 필요량을 추정함.
  - 비선형계획 문제는 국민 1인당 영양소 섭취량을 현수준에서 유지하기 위한 식품공급비용을 최소화하는 것으로 구성되었음. 총 44개 품목이 모형에 포함되었으며, 이 중 국내 생산이 없거나 미미한 품목으로서 중요한 영양공급원인 밀, 바나나, 설탕, 전지분유 및 탈지분유 등 5개 품목은 수입을 통해서만 공급되는 것으로 가정하였음.
- 모형의 목적함수는 국민 1인당 식품공급비용의 최소화이며 수입농산물의 가격변동성과 국내농산물의 급격한 가격 변화에 대한 위험을 고려하기 위해 위험회피계수를 목적함수 내에 포함시켰음.
  - 국내생산 농산물의 공급비용은 생산비이며 수입농산물의 공급비용은 수입가격인 것으로 가정함.
  - 국내에서 생산된 농산물의 공급비용을 국내생산비로 가정함.
- 세가지 제약식 전제
  - 2001년 현재 국민 1인당 주요 영양소섭취량 및 열량섭취량을 유지
  - 목표연도의 경지이용면적이 현재의 경지면적과 경지이용율을 감안한 경지이용면적을 초과하지 못함.
  - 급격한 식품소비패턴의 변화를 통한 영양소섭취라는 비현실적 결과를 방지하기 위해 현재 소비패턴에 대해 30%의 상하한선을 설정
- 구체적인 목적식과 제약식 및 변수와 파라메타는 다음과 같음.

$$\text{Min.}_Q \quad W I' Q + r P_w' T M + \pi_1 (r \Sigma' T M)^2 + \pi_2 (d P' Q)^2$$

$$\text{s.t.} \quad N' (Q + M - G Q) \geq 365 * POP * (S - F)$$

$$Q' l \leq L$$

$$0.7 * 365 * POP * d \leq Q \leq 1.3 * 0.7 * 365 * POP * d$$

W: 요소 j의 가격을 나타내는 (1x13) 행렬. j=1, 2, ..., 13

I: 농산물 i 한 단위를 생산하는데 필요한 j 요소의 양을 나타내는 (44x13) 행렬.

i=1, 2, ..., 44

Q: 생산되는 농산물의 양을 나타내는 (44x1) 행렬.

P<sub>w</sub>: 수입되는 농산물의 평균가격을 나타내는 (44x1) 행렬.

dP: 국내농산물의 가격변화를 나타내는 (44x1) 행렬

Σ: 수입되는 농산물의 가격의 분산을 나타내는 (44x1) 행렬.

M: 수입되는 농산물의 양을 나타내는 (44x1) 행렬.

T: 수입되는 농산물에 대한 관세율을 나타내는 (44x44) 대각행렬.

N: 농산물 i 한 단위에서 얻는 k 영양소의 양을 나타내는 (44x9) 행렬.

k=1, 2, ..., 9

G: 축산물 생산에 들어가는 곡물의 비율을 나타내는 (44x44) 행렬.

S: 1인당 1일 영양소별 최소영양권장량을 나타내는 (9x1) 행렬.

F: 1인당 1일 수산물에서 섭취하는 영양량을 나타내는 (9x1) 행렬.

r: 환율을 나타내는 스칼라(=1000 ₩/\$)

π<sub>1</sub>, π<sub>2</sub>: 국내농산물 가격 및 수입농산물 가격 변동에 대한 절대적 위험회피계수(coefficient of absolute risk aversion)를 나타내는 스칼라

POP: 인구를 나타내는 스칼라(=50650천명, 2020년 인구 예측치)

L: 2001년 현재 경지이용면적

l: 국내농산물 단위당(ton) 토지소요량

d: 일인일당 식품섭취량

### 3.3. 추정 결과

- 위의 사항들을 고려하여 칼로리 자급을 위한 농지 필요량 추정 결과는 <표 5-4>와 같음.
  - 품목별 재배면적 및 생산량 추정치는 <표 5-5>, <표 5-6> 참조
- 현재 섭취량 (1인 1일당 2,994 Kcal) 기준 100%의 열량을 자급하기 위해서는 논 약 100만 ha, 밭 약 114만 ha, 과수 약 8만 ha, 합계 222만 ha의 농지가 필요할 것으로 추정됨<표 5-4>.
  - 이 경우 식량 자급을 달성하기 위해 국민의 다양한 식생활에 대한 요구는 무시되며 거의 쌀, 옥수수, 김치, 우유에만 의존하는 식생활을 영위하여야 할 것으로 예상됨(<표 5-5>, <표 5-6> 참조).
- 현재 섭취량 (1인 1일당 2,994 Kcal) 기준 60%의 열량을 자급하기 위해서는 논 약 95만 ha, 밭 약 44만 ha, 과수 약 6만 ha, 합계 145만 ha의 농지가 필요할 것으로 추정됨<표 5-4>.
  - 이 경우는 현재와 비슷한 식생활을 영위할 수 있을 것으로 예상됨(<표 5-5>, <표 5-6> 참조).

표 5-4. 조건별 농지필요량 추정치

단위 : ha

조건	열량충족기준	논	밭	과수	전체
100% 자급	최소권장량기준	647,844	921,045	65,361	1,634,250
	현재섭취량기준	999,436	1,136,630	79,215	2,215,281
60% 자급	현재섭취량기준	951,820	444,649	58,769	1,455,238

\* 논은 벼재배면적, 과수는 5개 과수(사과, 배, 복숭아, 포도, 감귤, 감) 재배면적, 그리고 밭은 나머지 작목의 재배면적의 합을 나타냄.

표 5-5. 작목별 소요면적 추정 결과

단위: ha

작 목	60% 자 급	100% 자 급	
	현 재 설 취 량 기 준	최 소 권 장 량 기 준	현 재 설 취 량 기 준
옥수수	9,126	273,663	287,353
콩		238,194	250,110
팥	7,598	14,595	30,648
녹두	2,581	5,054	10,612
고구마	14,116	7,930	16,651
감자	31,962	19,722	41,415
무	33,588	33,588	35,268
배추	55,790	31,705	66,577
양배추	6,543	3,272	6,870
시금치	7,607	4,919	4,427
상추	6,326	6,326	5,693
파	16,193	16,193	14,573
양파	36,869	18,436	38,714
마늘	40,637	40,637	85,334
생강	1,045	1,045	940
고추	45,967	45,967	41,368
오이	4,186	4,186	3,768
토마토	2,694	2,694	2,425
당근	2,379	2,379	4,996
호박	5,668	5,668	5,101
참외	8,896	8,896	8,006
수박	39,020	39,020	35,116
딸기	5,829	5,829	5,246
참깨	19,412	38,821	40,763
들깨	10,847	10,847	22,778
땅콩	2,770	14,461	15,184
사과	12,310	12,310	25,849
배	5,927	5,927	5,334
복숭아	5,018	5,018	4,516
포도	28,567	28,567	25,709
귤		8,856	7,970
감 (단 감)	6,948	4,685	9,837
쌀	951,820	647,844	999,436
보리	26,998	26,998	56,692
논	951,820	647,844	999,436
밭	444,649	921,045	1,136,630
과수	58,769	65,361	79,215
전체	1,455,238	1,634,250	2,215,281

표 5-6. 작목별 생산량과 수입량 추정 결과

단위: 천톤

작목	기준년도(2001)		열량 60% 자급		100% 자급	
	국내생산	수입	국내생산	수입	최소권장량기	현재섭취량기
					국내생산	국내생산
옥수수	57	8505	79	1111	2380	2499
콩	118	1365		616	616	646
팥	11	29	12	11	23	49
녹두	3	7	3	9	6	13
고구마	273	0	306		172	361
감자	415		686		423	889
무	1732	2	2324		2324	2441
배추	3041	0	3976		2260	4745
양배추	345	0	463		232	486
시금치	127	0	179		116	104
상추	183	0	258		258	232
파	636	2	603		603	542
양파	1074		2396		1198	2516
마늘	406		518		518	1088
생강	21	19	17		17	16
고추	180		139		139	125
오이	452	10	615		615	554
토마토	206	30	247		247	222
당근	156	15	127		127	267
호박	296	2	431		431	388
참외	270		285		285	256
수박	949		1059		1059	953
딸기	203	2	284		284	256
참깨	31	77	23		45	48
들깨	10	3	13		13	27
땅콩	6	30	12	19	62	65
사과	404	2	363		363	762
배	417		265		265	238
복숭아	166	11	130		130	117
포도	454		634		634	571
귤	645	137		364	364	327
감(단감)	198		460		310	651
쇠고기	163	208	405	173	577	979
우유	2339	0	2013		3638	4228
돼지고기	733		1133		991	2080
계란	529	1	341		341	716
닭고기	267		190		190	398
쌀	5515	93	5403		3677	5673
보리	269		69		69	145
밀	3	3630		2885		
바나나	195	195		199		
설탕	1255	1515		1268		
전지분유	22	5		27		
탈지분유	4	2		4		

## ○ 분석 결과 특기할 사항

- DDA 협상의 결과 나타날 여러 가지 시장개방의 유형(개도국 또는 선진국에 따른 관세율과 의무수입량)을 시나리오로 하여 분석한 결과 열량자급율 60% 유지를 위해서 필요한 총경지면적 및 논면적은 시장개방 유형에 상관없이 약 145만 ha 및 95만 ha인 것으로 추정되었다는 것임.
- 영양열량자급률 제약조건에서 최소영양자급률을 낮게 설정했을 때 (예를 들어 45%나 50%로 설정했을 경우)에는 국내생산비용보다 수입비용이 싼 농산물을 수입할 여유가 있으므로 선진국대우를 받을 경우 개도국지위를 인정받을 경우보다 많은 농산물이 수입되게 되고 두 경우에 상당한 농지필요량의 차이가 발생하였음(예를 들어 45% 자급의 경우, 개도국 지위 유지하면 105만 8천 ha 필요하나 선진국 대우 받으면 117만 9천 ha 필요). 그러나 영양열량자급률 제약조건에서 최소영양자급률을 60% 이상으로 설정할 때는 이 조건을 충족시켜야 하기 때문에, 비록 선진국 대우를 받아 수입이 개방된다고 하더라도, 해외의 농산물을 수입할 수 없게 되고 결국 선진국대우를 받을 경우의 농지 필요량과 개도국지위를 인정받을 경우의 농지필요량이 일치하게 되는 결과를 얻었음.

## 제2절 농지 소유·이용제도 재검토

## 1. 검토 배경

## 1.1. 농지제도의 이념과 현실간의 괴리

- 현행 헌법과 농지법이 경자유전의 원칙과 자작농주의를 농지제도의

기본이념과 원칙으로 채택하고 비농업인의 농지소유와 농지임대차의 금지를 원칙으로 하고 있지만, 비농업인의 농지소유와 농지임대차는 꾸준히 확대되어 왔음.

- 비농업인의 농지소유의 확대는 대부분 현행 농지법에서 예외규정으로 허용하고 있는 1996년 농지법 시행 이전에 소유하게 된 농지와 그 이후에도 1ha 미만 상속농지와 8년 자경 후 이농하여 보유하게 된 농지 그리고 2003년부터 허용된 300평 미만 주말농장·체험영농 목적의 비농업인 소유 농지의 증대 등으로 가능했으며, 앞으로도 계속될 전망이다.
- 농지법의 농지임대차 금지에도 불구하고 임대차 농지의 비율은 1990년 37.4%에서 1995년 42.2%, 2002년 44.8%로 증가하였으며, 2002년 임대차 농지의 19.8%는 농가소유, 70.7%는 비농가소유임< 표 5-1>.
- 그리고 <표 5-2>에 의하면, 비농가소유 임대 농지의 50.7%는 재촌 비농가소유, 49.3%는 부재 비농가 소유임. 부재 비농가 소유 임대 농지 중 65.3%가 이농 후 보유, 17.2%가 상속·증여, 12.4%가 매입에 의해 소유하게 된 농지임. 즉 여전히 농지제도상의 한계로 말미암아 비농민의 농지소유와 임대차가 증대되고 있다고 할 수 있음.

표 5-7. 임차농지 추이 및 소유자별 구성

단위: 천ha, (%)

		'70	'80	'90	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02
경지면적		2,298	2,196	2,109	1,985	1,945	1,924	1,910	1,899	1,889	1,876	1,863
임차면적 (임차농지 비율)		409 (17.8)	468 (21.3)	789 (37.4)	838 (42.2)	836 (43.0)	837 (43.5)	789 (41.3)	822 (43.3)	824 (43.6)	831 (44.3)	835 (44.8)
소유자별 임차농지	농 가 (구성비)	-	-	243 (11.5)	223 (11.2)	212 (10.9)	212 (11.0)	155 (8.1)	165 (8.7)	174 (9.2)	175 (9.3)	166 (8.9)
	비 농 가 (구성비)	-	-	456 (21.6)	546 (27.5)	554 (28.5)	552 (28.7)	555 (29.1)	570 (30.0)	569 (30.1)	578 (30.8)	590 (31.7)
	국공유지	-	-	34	26	27	29	31	35	33	29	28
	기 타	-	-	56	43	43	44	48	52	48	49	51

자료: 농림부 농지과(농가경제조사 표본농가에 대한 조사 결과임)

표 5-8. 비농가의 임대사유별 임대면적 추이

단위: 천ha, (%)

	'90	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02
비농가의 임대면적	456	546	554	552	555	570	569	578	590
○ 재촌 비농가 <sup>1)</sup>	136 (29.9)	228 (41.7)	245 (44.2)	252 (45.7)	292 (52.6)	298 (52.2)	286 (50.3)	292 (50.6)	290 (50.7)
- 타직업 종사	80 (17.5)	146 (26.7)	159 (28.6)	160 (29.0)	154 (27.7)	154 (27.1)	148 (26.0)	149 (25.8)	146 (24.7)
- 노동력 부족	54 (11.9)	75 (13.8)	78 (14.1)	83 (15.1)	126 (22.7)	131 (22.9)	125 (22.0)	130 (22.5)	141 (23.9)
- 기 타	2 (0.5)	7 (1.2)	8 (1.5)	9 (1.6)	12 (2.2)	13 (2.2)	13 (2.3)	13 (2.3)	12 (2.1)
○ 부재 비농가 <sup>2)</sup>	320 (70.1)	318 (58.3)	309 (55.8)	300 (54.3)	263 (47.4)	272 (47.8)	283 (49.7)	286 (49.4)	291 (49.3)
- 이농 후 계속 보유	162 (35.6)	207 (38.0)	209 (37.8)	200 (36.3)	154 (27.7)	164 (28.8)	180 (31.6)	184 (31.8)	190 (32.2)
- 상속·증여	60 (13.1)	48 (8.8)	43 (7.8)	45 (8.1)	53 (9.6)	56 (9.8)	36 (6.3)	51 (8.9)	50 (8.5)
- 농지매입	83 (18.2)	50 (9.1)	45 (8.1)	43 (7.7)	37 (6.7)	34 (6.0)	50 (8.8)	36 (6.2)	36 (6.1)
- 기타	15 (3.2)	13 (2.4)	12 (2.1)	12 (2.2)	19 (3.4)	18 (3.2)	17 (3.0)	15 (2.5)	15 (2.5)

주: 1) 농지소재지와 동일 시·읍·면 또는 인접 시·읍·면에 거주하고 있는 농가  
2) 재촌 비농가 이외의 농가

자료 : 농림부 농지과(농가경제조사 표본농가에 대한 조사 결과임)

## 1.2. 쌀시장 개방 확대 등 여건 변화에 대응(획기적 구조개선)

- 농산물시장개방 확대를 전제로 한 우루과이라운드(UR) 농산물 협상이후 국제무역기구(WTO)체제의 출범, 도하개발아젠더(DDA) 농업협상의 전개, 자유무역협정(FTA)의 확대, 쌀시장 개방 확대 논의 전개 등 최근 우리 농업을 둘러싼 대내외적인 환경이 크게 변화하면서 농지정책 및 제도는 전면 개편의 요구를 받고 있음.
- 특히 경쟁력 있는 농업경영체의 육성이라는 목적으로 농업회사법인의 농지소유 규제 완화 및 폐지 등 농지의 소유 및 이용제도의 전면적 개편 요구가 강하게 제기됨.

- 또한 농촌활성화 차원에서 농지를 농업용에 한정하지 않고 도시자본을 농촌지역에 유치하기 위한 목적 등 다양한 측면에서 농지전용(용도 전환)의 요구도 강해지고 있음.
- 기존의 영농규모화사업의 한계를 극복하는 획기적인 농업구조개선 대책이 요구됨.
  - 임대차 방식의 영농규모화 확대를 촉진하기 위한 제도적 기반 마련 차원에서 농지의 소유와 이용 제도 개편의 요구가 강해짐.
  - 임차농지의 토지순수익이 임차료의 2-3배에 달하여 농지임대차가 임차인에게 경제적 실익이 커서 규모 확대의 대부분 임차 의존

### 1.3. 농지시장 불안정성에 대한 대책 요구

- 과거 농지가격 관련 핵심 문제는 농업인의 농지매입을 어렵게 하는 상대적 고지가 문제였음. 최근에는 쌀시장 개방 논의 확대 등으로 농지가격의 급락과 농지투매 가능성이 주요 문제가 되고 있음.
  - 농지가격이 적절히 하락할 경우 매입에 의한 영농규모 확대가 유리해져 농업구조개선에 도움이 되며, 특히 신규 영농 참여 희망자의 부담이 줄어 신규인력 확보에 도움이 될 수 있음.
  - 급격한 농지가격 하락은 대개 농산물가격 하락, 농업수익성 저하 등과 연계되어 농가가 영농의욕을 잃고 농지투매에 나설 우려도 제기됨. 실제 1980년 미국 등에서는 농산물가격 폭락과 더불어 농가부채가 늘어나고 농지가격이 폭락하면서 농가파산, 금융기관 부실화라는 심각한 사회문제를 경험한 바 있음.
- 농지가격 하락 가능성을 전제로 한 농지시장 여건 변화에 적극 대응하는 차원에서 농지의 새로운 수요 창출의 필요성이 제시되고, 이를 위한 비농민의 농지소유 확대 등 농지의 소유와 이용 규제의 완화 요구가 나타남.

#### 1.4. 정부의 입장

- 위에서 제시한 농지제도 관련 여건의 변화를 고려하여 정부는 2003년 12월 「중장기 농지제도개선방안(시안)」을 발표하였으며, 이를 계기로 구체적으로 드러난 농림부의 농지제도개선(안)은 「중장기 농지제도 개선 T/F 작업반」 운영(2003.12-2004.2)을 통한 보완 작업, 농림부의 「농지제도 장관자문단」 운영(2004.3-2004.5), 농어업·농어촌특별대책위원회의 ‘농지제도개선 소위원회’ 활동(2004.2-2004.5), 지역별 설명회, 정책협의회, 관계기관·부처의견 조회, 정부의 농지법개정 공고(2004. 6.17) 및 농지제도 공청회(2004. 7. 26) 등을 통해 수정·보완되어 왔음.
- 최근 정부(농림부)의 농지제도 개편(안)의 취지와 주요 내용은 그동안의 수정·보완 과정에서 부분적인 변화가 있었지만, 기본 취지는 일단 2004년 2월 발표된 「농업·농촌종합대책」에 잘 나타나 있음.
  - 현재 정부가 추진하고 있는 농지제도 개선작업이 단지 농지제도 그 자체만을 위한 것이 아니라 우리나라 농정 전반의 개편 과정에서 추진되는 것으로 이해하고, 전문가자문, 농업인단체간의 협의회 등을 통해 수정보완되더라도 기본 골격은 「농업·농촌종합대책」의 기본 방향을 벗어나지 않음.
- 농림부의 농지제도 개편안으로 공식적으로 제출한 자료 “농지법중개정법률안”(2004.11.2)에 정부의 농지법 개정 배경이 요약하고 있음. “농촌인구의 감소 및 고령화, 농산물 소비 형태의 다양화 등 농업여건의 변화에 대응하여 농지의 이용을 최대한 효율화하고 농업구조조정을 원활히 뒷받침할 수 있도록 농지의 소유 및 임대차에 관한 제도를 보완하며, 적정규모의 우량농지를 보전하고 농업인의 소득과 편익이 증진될 수 있도록 농지이용에 관한 규제를 합리적으로 조정하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.”

- 이 내용은 농지제도 개편의 배경을 잘 나타낼 뿐만 아니라 농지제도를 검토하게 된 배경을 잘 보여줌.

## 2. 농지법 개정안과 주요 쟁점

### 2.1. 농지법 개정(안)(2004. 11.2)의 주요 내용

- 정부의 농지제도 개선(안)의 내용은 농지법령 개정이 필요한 과제와 농지법령 개정이 불필요한 과제로 구분되지만, 주요 내용의 대부분이 법령개정에 반영되고 있음.
  - 농촌인구의 감소 및 고령화, 농산물 소비 형태의 다양화 등 농업여건의 변화에 대응하기 위하여 농지제도 개편의 필요성을 있다고 보고, 이러한 제도 개편의 필요에 따라서 다음의 세 가지 농지제도 개편의 방향을 설정하고 있음.
    - (1) 농지의 이용을 최대한 효율화하고 농업구조조정을 원활히 뒷받침할 수 있도록 농지의 소유 및 임대차에 관한 제도를 보완하며,
    - (2) 적정규모의 우량농지를 보전하면서 농업인의 소득과 편익이 증진될 수 있도록 농지이용에 관한 규제를 합리적으로 조정하는 한편,
    - (3) 그 밖에 운영상 나타난 미비점을 보완·개선하려는 것임.
- 농업회사법인의 농지소유요건 폐지(안 제2조제3호)
  - 전문적 농업경영체의 육성을 통하여 농업경영을 대규모화·전문화하기 위하여 농업회사법인에 외부자본과 전문 경영 인력의 참여를 촉진하려는 것임.
  - 종전에 농업회사법인은 농업인 출자액이 총출자액의 2분의 1 이상이고 대표이사 및 업무집행권을 가지는 자 2분의 1 이상이 농업인인 경우에만 농지를 소유할 수 있었으나, 앞으로는 이러한 농업회사

법인의 농지소유요건을 폐지함.

- 농업회사법인의 농지소유요건 폐지로 자본과 기술을 갖춘 대규모 농업회사법인의 농업경영 참여가 활성화됨으로써 농업경영의 대규모화 및 전문화가 촉진될 것으로 기대됨.
- 농업경영목적으로 취득한 농지의 임대 허용범위 확대(안 제6조제3항, 안 제22조제6호 신설)
  - 고령농가의 이농 및 탈농에 따른 농지임대수요의 증가, 농업인간 임대차수요의 증가 등 농업여건의 변화를 반영하고 농지의 이용을 최대한 효율화하기 위하여 농지의 임대 허용범위를 확대하려는 것임.
  - 농지법이 1996년에 시행된 이후 농업경영목적으로 취득한 농지는 질병·징집 등 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 임대를 금지하여 왔으나, 앞으로는 농업기반공사 등에 위탁하여 전업농(專業農) 등에게 장기간 임대할 수 있도록 함.
  - 농업경영목적으로 취득한 농지의 임대 허용범위를 확대함으로써 농지이용의 효율성이 증대되고, 농지의 매매·임대차 등 유동화(流動化)가 촉진되어 농지시장이 안정되며, 전업농의 영농규모 확대 등 농업구조개선이 촉진될 것으로 기대됨.
- 농업경영에 이용하지 아니하는 농지에 대한 처분명령제도의 완화(안 제11조의2 신설)
  - 현행 제도는 소유농지를 정당한 사유없이 자기의 농업경영에 이용하지 아니하는 자에게 농지처분의무를 부과하고, 소유농지의 미처분시 처분명령을 하며, 그 처분명령의 미이행시 이행강제금을 부과하는 등 지나치게 엄격하게 되어 있어 이를 개선하려는 것임.
  - 농업경영에 이용하지 아니하여 처분의무가 발생한 농지의 소유자가 그 농지를 다시 농업경영에 이용하거나 농업기반공사 등과 매도위탁계약을 체결한 경우에는 3년간 처분명령을 유예할 수 있도록 하고, 농지소유자가 그 유예기간동안 유예사유를 위반하지 아니한 때에는 농지처분의무가 소멸된 것으로 보도록 함.

- 농업경영에 이용하지 아니하는 농지에 대하여 과도하게 엄격한 사후관리 절차와 내용을 완화함으로써 처분의무가 발생한 농지를 농업경영에 이용하거나 농업기반공사 등에 위탁·처분하고자 하는 농지소유자의 부담이 경감될 것으로 기대됨.

○ 농지조성비제도의 개편(안 제40조)

- 현행 농지조성비제도는 농지조성원가를 기준으로 부과금액을 결정하고 있어 전용되는 농지의 지가(地價)를 제대로 반영하지 못하고 있고, 농지조성비의 용도를 전용농지의 대체조성에 한정하고 있어 제도의 운영이 경직되어 있는 문제가 있어 이를 개선하려는 것임.
- 현행 농지조성비를 농지보전부담금으로 개편하여 전용하는 농지의 공시지가를 기준으로 부과하도록 하고, 영농규모확대 등 농업구조개선 재원으로 활용하도록 함.
- 공시지가가 낮은 농촌지역의 농지를 전용하는 경우 농지전용에 따른 부담이 경감됨에 따라 농촌지역에 소득시설 및 생활여건개선 시설 등의 설치가 활성화되고, 영농규모의 확대 등 농업구조개선이 촉진될 것으로 기대됨.

○ 그리고 정부 자료에 주요 내용으로 요약 정리되어 있지 않지만, 농지법 중 개정된 부분이 일부 있음.

- 우선 농지소유와 관련하여 ‘지역특화발전특구에대한특례법’에 의한 특화사업자가 특구토지지용계획에 포함된 농지를 취득하여 소유하는 경우 자기경영에 이용하지 않는 농지라도 소유할 수 있도록 하고,
- 상속에 의하여 농지를 취득한 자로서 농업경영을 하지 아니하는 자가 소유상한을 초과하여 소유하는 농지에 대해서도 농업기반공사 등에 위탁하여 전업농 등에게 장기간 임대할 경우 소유를 허용하며,
- 농업진흥지역(농업보호구역)에서도 농업인의 소득증대 및 생활여건 개선을 위하여 필요한 시설로서 대통령령이 정하는 건축물·그밖의 시설의 설치를 허용하도록 하는 개정안이 제시되어 농지전용제도가

변화하게 되었음.

## 2.2. 주요 쟁점

- 농지법 개정의 가장 큰 논란은 농지이용제도와 관련된 임대차 허용부분이며, 이것은 농지소유구조 변화와 영농규모화사업, 전업농육성사업에 매우 큰 영향을 미칠 것으로 전망됨.
  - 제도개선의 핵심이 농지 소유 및 이용 규제를 완화하는 것이므로 부동산 투기 우려 등 많은 논란을 불러일으켰음.
- 정부의 「농업·농촌종합대책」에서 제시된 농지제도 개편 및 농지법 개정 계획은 많은 논란을 불러일으켰으며, 일부 내용은 그 동안 수정·보완 또는 폐기된 것도 있음.
  - 농지제도 개편의 주요 쟁점을 농지의 소유, 이용, 보전 및 법 정신 실천을 위한 수단(농지조성비제도 등)으로 구분하여 정리할 수 있음 (<표 5-9> 참조).
- 정부의 농지제도 개선(안)에 대한 주요 쟁점은 앞서 지적했듯이 농지법 체계와 연계하여 제시할 수도 있지만, 기본적으로 농지법 그 자체의 한계와 중장기 농지정책이라는 측면에서의 정부 정책의 문제점을 중심으로 논란이 제기되어 왔음.
  - 특히 중장기적으로 급증할 것으로 전망되는 휴경농지에 대한 정부 대책의 미흡, 통일을 대비한 정부의 적극적 농지보전의지의 부족 등에 대한 강한 비판이 동시에 제기되었음.
  - 그리고 농업 후계자가 부족한 현실을 타파하기 위해 적극적으로 신규 인력 유입을 유도하여야 하는데 현행 농지법이 신규 영농인력 유입에 대한 적극적 수단이 부족한 점에 대한 보완대책이 미흡하다는 점, 농지법의 경자유전이라는 법 정신과 현실간의 괴리 등에 대한 대책이 부족하다는 점 등이 지적되었음.
  - 또한 농업구조개선, 영농규모화 촉진, 쌀전업농 육성 등과 관련된

농지제도 개편안, 예컨대 농지의 소유 및 이용 규제 완화 방안이 과연 비농민의 농지투기 등의 부작용을 야기하지 않고 원하는 목적대로 농업구조개선에 도움이 되는 방향으로 작동할 것인가에 대한 논란이 계속되고 있음.

표 5-9. 농림부 농지제도 개선(안)의 주요 쟁점

	주요 쟁점 사항	쟁점 내용
농지 소유 제도	비농업인 농지소유상한 확대	① 법 개정 목적에 대한 논란 ② 농업인 개념(농지소유자격)
	농업회사법인 농지취득요건 완화	③ 투기·난개발 발생문제 및 그 대책 ④ 영농규모화에 미치는 영향
	지역특구제도 도입	① 특구도입방식
	이용처분제도 보완	① 필요성은 인정하되, 보완방식 등 일부 논란
농지 이용 제도	임대영농 허용	① 임대허용 범위 ② 부작용에 대한 대책(실질적으로 비농업인 농지 소유허용 문제로 귀결된다는 결과 문제)
농지 보전 제도	진흥지역 정비 및 생산관리지역 확보	① 진흥지역 해제 절차 마련에는 동의하되, 진흥지 역정비 기준 논란 ② 관리지역세분화 비율(생산(보전)관리지역 확보)
	진흥지역 지원 강화	① 직불금지원 차등화 등 구체적인 방안의 실효성
	진흥지역 행위제한 조정	① 진흥구역내 농산물가공·처리·판매시설 허용 ② 보호구역내 구체적 허용시설 검토
	진흥지역밖 전용규제 혁신	① 면적제한을 시설제한으로 전환 ② 생산관리지역내 새로운 시설제한 가능성
농지조성비제도 개선		① 기본방향에 동의하되, 구체적인 도입방안(부과 수준 및 기금 활용 방식 논란)
농지관리기능 도입		① 기본적으로 도입 필요성은 인정하되, 역할범위, 조직, 사업범위 등 구체적인 도입방안

### 3. 농지 소유·이용제도 주요 쟁점별 개선 방향

#### 3.1. 비농업인 농지 소유 상한 확대 논의

##### (1) 정부(농림부) 안의 기본 취지와 내용

- 농지소유 상한 확대 논의 관련 농림부 안의 기본취지는 “농지시장의 안정적 관리와 농업경쟁력이 제고되는 방향으로 농지소유규제를 최대한 완화”한다는 것임.
- 정부의 초기에 제시한 농지제도 개선(안)에서 제시된 구체적인 제도 개편 내용은, (1) ‘경자유전의 원칙내에서 농지소유규제를 최대한 완화’한다는 차원에서 주말·체험영농 목적의 비농업인 농지소유 상한을 현행 0.1ha에서 0.3ha로 확대하고, (2) 상속·이농으로 인한 비농업인 농지소유 상한과 관련하여 현행 1ha 소유 상한을 폐지하여 소유상한 없이 허용하겠다는 것이며, (3) 농지취득이 허용된 농업회사 법인의 농민출자지분을 1/2이상에서 1/4이상으로 완화하고 대표이사의 농업인 제한과 집행이사의 1/2이상의 농업인 제한을 폐지하고, (4) 지역특구 안에서의 특화사업자에 대한 농지취득 및 소유 허용, (5) 비농민의 농지소유에 대해 농지이용처분명령제도의 보완 등임.
  - (1)의 내용은 유보되고, (3)의 내용은 최종 정부의 농지법 개정안에서는 농업회사법인의 농지소유요건을 폐지하는 것으로 변경됨.

##### (2) 정부(농림부) 안에 대한 비판

- 비농업인의 농지소유 허용에 대해 주요 농업인단체, 학계 등에서 강한 비판이 제기되었음.
  - 비판의 핵심은 주말농장 및 체험영농 목적의 비농업인 농지소유 상한 확대 논의는 제도개선 목적의 하나인 농업경쟁력 제고에 도움이

되지 않는 등 목적이 불분명하며, 농지시장의 안정에 기여하는 바도 적다는 점임.

- 실제 2003년 1월 1일 “농촌 활력증진 및 도시민의 여가수요를 흡수하고 도시민의 주말·체험영농을 위해서” 비농업인이 세대별로 300평 미만의 농지를 소유할 수 있도록 한 이후, 충남 서산간척지와 같은 대단위 우량 농지가 도시민에게 소규모 분산 소유되어 중장기적으로 농지의 집단화 등에 어려움이 발생할 것이며, 농가는 안정적인 영농계획도 곤란해지고 장기적인 투자도 기피할 우려가 제기됨.
  - 또한 일부 비농업적 개발 가능성이 높은 도시근교지역 농지에 대해 투기적 농지수요가 급증하여 농지가격이 상승하였으며, 농지전용가능성이 적은 순수농촌지역의 경우 도시민의 농지 매입이 거의 발생하지 않으면서 농지가격은 최근 3년 동안 약 20-30% 하락하는 현상이 발생하였음.
  - 이러한 비판적 논의에 따라 정부의 최종 농지법 개정안에는 주말·체험영농 목적 농지소유상한 확대 방안은 반영하지 않기로 하였음.
- 농업회사법인의 농지소유 요건 폐지, 지역특구 안에서의 농지소유규제 완화의 경우 충분한 논의가 필요함.
- 일본의 경우 농업회사법인의 농지소유 허용은 제한하고 농지이용규제를 완화하는 등의 신중한 접근을 하고 있음을 고려하여 충분한 논의가 요구되고 있음.
  - 지역특구 안에서의 특화사업자에 대한 농지취득 및 소유 허용의 경우도 충분한 논의가 이루어지지 않았으며, 다만 특구 지정에 대한 충분한 보완이 필요함을 강조되었음.
  - 비농민의 농지소유에 대해 농지이용처분명령제도의 보완 방안에 대해서는 대체로 수용하는 분위기임.

### (3) 소유제도 개선 방향

- 정부(농림부)가 농지의 소유 및 이용규제 완화를 논의하기 이전에 계획적·집단적 농지전용제도의 확립, 개발이익·전용이익의 환수제도의 정립 등이 전제되어야 함.
  - 소유규제 완화 논의 이전에 보전농지의 범위를 확실히 하여 보전농지에 대해서는 농지전용을 엄격히 규제하고 개발(전용)되는 농지에 대해서는 개발이익 및 전용이익 환수조치를 명확히 하여야 함.
  - 계획적·집단적 농지전용제도의 확립, 개발이익·전용이익의 환수제도의 정립 등은 농지법 개정 사항은 아니지만, 농지의 체계적 관리, 나아가 농업인의 안정적 농지 이용 등에 큰 영향을 미칠 것이라는 점을 명확히 인식해야 함.
- 비농업인의 농지소유 허용 문제는 주말·체험영농 목적으로 접근할 것이 아니라 비농업인의 전면적 농지소유 허용을 의미하는 농지의 임대차영농 허용 범위 확대로 대체하는 방안 등 다양한 대안을 모색할 필요가 있음. 농지소유 규제 완화가 농업구조개선에 도움이 되는 방향으로 작동하도록 함.
  - 농업기반공사 등에 위탁하여 전업농(專業農) 등에게 장기간 임대하는 경우 농지소유를 허용하는 방안을 적극 검토할 필요 있음.
- 현재 비농민 소유 농지 증대의 가장 큰 이유인 상속·이농 등에 의한 비농업인 농지소유 상한 확대의 경우 이농·상속에 의한 비농민의 농지소유는 비농민의 농지소유 억제 차원이 아니라 농업구조개선의 측면에서 적극 대응하여 농지세분화를 방지할 수 있는 대책 수립이 요구됨.
  - 농업기반공사 등(농지은행)를 통해 일괄적 또는 집단화된 형태로 전업농에게 장기임대되는 경우에 한하여 허용하도록 함.
  - 특히 이미 집단화·규모화된 전업농가의 농지가 이농·상속 등을 통해 세분화되지 않도록 함.
- 비농업인 및 기업의 투기적 농지소유에 대한 대책이 마련된 이후 농업회사법인의 농지소유 요건의 단계적 완화 방안을 검토함.

## 3.2. 농지임대 허용 범위 확대

### (1) 정부 안의 내용과 취지

- 현재 정부에서 제출하고 있는 농지법 개정(안)에서는 “농업기반공사 그 밖의 대통령령이 정하는 자에게 위탁”한 경우 개인이 소유하고 있는 농지를 임대하거나 사용대할 수 있다고 하고 있음.
- 농지의 임대 허용 관련 농림부 안의 기본취지는 “농지 임대를 통한 영농규모화와 휴경지에 대한 관리가 가능하도록 농지이용규제를 합리적으로 조정”하는 데 있는데, 구체적으로 ‘전업농의 규모화 등 농업 경쟁력 강화와 자발적인 생산조정이 가능하도록 농지 임대를 합리적으로 조정’함을 의미함.
  - 구체적인 내용으로 첫째, 자경목적 소유농지와 비농업인 소유농지에 대해서는 영농규모화를 촉진하도록 임대 허용을 확대하고, 둘째, 농업진흥지역의 경우 토지집약적인 규모화 영농이 가능하도록 전업농·영농조합법인 등에 임대를 허용하고, 농업진흥지역밖의 경우 안정적인 장기임대차를 위한 임대를 허용하는 방안임.

### (2) 정부 안에 대한 비판적 검토

- 농지임대 허용 논의는 농림부의 농지제도 개선안 중 가장 파급 영향이 큰 핵심 과제인데, 그 중요성이 초기 논의과정에서는 제대로 부각되지 못한 측면이 있었음.
- 실세지가 수준이 수익지가 수준을 훨씬 상회하여 대다수 규모 확대 희망 농업인이 농지임대차를 통해 영농규모확대를 도모하고 있는 상황에서 농지 임대차 허용은 농업구조개선을 촉진하기 위한 불가피한 조치이지만, 결과적으로 주말농장 및 체험영농목적의 비농업인의 농지소유 상한 확대와는 차원이 다른 비농업인의 농지소유를 전면적

으로 허용하는 결과를 초래할 것임.

- 단순히 이미 현실화되고 농업구조개선의 핵심적인 수단으로 이해되는 임대차 확대 차원을 넘어서서 현행 농지법의 기본 골격을 근본적으로 개편하는 논의로 귀결될 수 있음.
- 따라서 비농업인의 농지소유 허용이 야기할 수 있는 문제점을 막을 수 있는 보완장치를 강구해야 한다는 비판이 강하게 제기됨.
- 아직 계획적·집단적 농지전용체계 및 개발이익환수제도가 확립되지 않은 상황에서 비농업인의 전면적 농지 소유 허용은 곤란하다는 비판이 강하게 제기되었음.

### (3) 농지임대차 제도 개선 방향

- 신규 영농 희망 비농업인의 단계적 농지매입 및 한시적 농지 임대차 허용 요구에 대한 대응 조치 마련
  - 현재 농정의 큰 현안이 우수한 신규 농업인 육성임. 비농업인이 본격적으로 영농에 참여하기 위해서는 많은 농지를 확보해야 하며 이를 위한 상당기간의 준비과정이 필요하고, 그 준비과정에서 농지의 단계적 매입이 불가피함. 그런데 현행 농지법하에서는 농지를 소규모라도 일단 구입하면, 당장 영농에 지속적으로 참여하도록 하고 있음.
  - 수년 후 실질적으로 영농에 참여하고자 하는 사람(준비단계의 사람)이 사전적으로 농지를 단계적으로 매입할 경우 농지관리기구(농업기반공사 등 농지은행)에 매입농지를 임대관리신탁하는 등의 방안을 강구함으로써 신규영농희망 비농업인의 단계적 농지매입을 가능하도록 하여 신규 영농 참여 희망 비농업인에 대한 진입장벽을 최소화하고, 나아가 신규 영농 참여 희망 비농업인의 조기 농지소유 동기를 충족시키도록 할 필요가 있음.
- 그리고 계획적·집단적 농지전용제도의 확립, 개발이익·전용이익의

환수제도의 정립 이후 농지의 소유와 이용규제를 대폭 완화한다는 중장기적 규제완화프로그램을 제시해야 함.

- 계획적·집단적 농지전용제도를 확립하고, 개발이익·전용이익의 환수제도를 정립하기까지는 과도적으로 농지관리기구를 설립하여 농지의 소유 및 이용 규제 완화 조치를 실천하되, 비농업인의 농지 임대차(소유) 허용이 농업구조개선(영농규모화)을 방해하기보다 촉진하는 방향으로 작동하도록 할 필요가 있음.
- 농지전용규제가 엄격한 농업진흥지역 농지를 우선 대상으로 하여 비농업인이 농지관리기구 및 전업농 등에 장기임대하는 경우에 한정하여 임대차를 허용하는 방안 등을 적극 검토하여 농지의 효율적 이용과 농업구조개선이 가능하도록 할 필요가 있음.

### 3.3. 중장기 농지 소유 및 이용제도 개선 방향

- 농지소유 및 임대차를 자유화하기 위해서는 그 전제조건으로서 먼저 계획적·집단적 농지전용제도의 확립 등 전용질서의 확립이 필요함.
  - 계획적·집단적 농지전용제도가 확립되기 전에 농지소유 및 임대차를 자유화할 경우 비농업인의 소규모 농지소유와 필지별 소규모 농지전용 등이 확대될 우려가 큼.
- 농지임대차는 불가피하다는 인식 하에 획기적인 농업구조개선과 농촌활성화 차원에서 농지소유 및 이용 규제를 단계적으로 완화하도록 함. 궁극적으로 농지소유와 임대차에 대한 규제를 폐지하여 완전 자유화하도록 하되 농지의 형상 및 소유권의 세분 방지 조치를 강화할 필요가 있음.
  - 농지소유권이 세분화될 경우 농지집단화를 저해함은 물론 매입과 임대차를 통해 규모를 확대하려 할 경우에도 다수의 소유자로부터 동의를 받아야 하므로 농지유동을 저해하는 요인이 됨.
- 농지제도의 체계를 전면 개편하기 위해서는 현행 규정의 개정 외에

새로운 제도의 도입이 필요하며, 농업·농촌기본법과 농지법 등 농림부 소관 법률만이 아니라 헌법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 상위법과 타 부처의 법률 등을 개정해야 하는 어려움이 있으므로 장기에 걸쳐 단계적으로 개선해나가지 않으면 안 됨.

- 농지보전 체계와 전용 질서를 확립하지 않고 농지소유 및 임대차 자유화할 경우 부작용과 역효과가 발생할 우려가 큰바, 이를 확립하기까지 장기간이 소요될 것이므로 그 기간 과도적으로 농지소유제도와 농지보전 및 전용제도를 개선하기 위해서도 단계적으로 개편 방안을 추진할 필요가 있음.
- 농지제도를 전면적·체계적으로 개편하고, 그 과정에서 발생할 수 있는 역기능과 부작용을 최소화하기 위해서는 제도 개선의 단계별 순서를 지킬 필요가 있음.
- 제1단계는 농지제도 개편을 위한 준비단계로서, 농지은행제도(농지관리기구)를 도입하여 농업진흥지역의 농지임대차를 허용하며, 농업진흥지역에 대한 직접지불 등 농지보전에 대한 보상을 강화하고, 농지조성비 제도를 개편하여 농지전용이익환수제도를 강화하는 것임.
- 제2단계는 농지보전·전용 관련 제도의 개선으로서, 용도지역제와 개발행위허가제를 개선하며 궁극적으로 용도지역제를 계획허가제로 전환하는 한편 개발이익환수제도를 강화·정착시키는 것이다. 이 단계에서는 국토관리 및 계획체제 등 타 부처 관련 제도를 개선해야 하므로 장기간의 시간이 소요될 것임.
- 제3단계는 최종적인 농지제도 개편의 단계로서, 농지 소유 및 임대차에 대한 규제를 폐지하고, 농지의 계획적·집단적 전용 질서를 확립하는 것이다. 농지 관련 D/B구축 등으로 합리적인 농지관리체계가 구축됨으로써 농업구조개선과 적정 규모의 농지 보전이 실현될 것임.

## 제3절 농지은행 제도의 도입 방안

### 1. 검토 배경

#### 1.1. 농지 가격 및 시장 안정의 필요성

- 쌀시장 개방 확대 불가피론이 검토되고 또한 쌀값이 하락하자 2001~2002년 농업 중심 지역인 전북, 전남, 경북의 농업진흥지역 내 논 가격이 크게 하락하는 등 급격한 농지가격의 하락으로 인한 농지시장의 불안정 문제가 발생하였음.
  - 1970년 이후 1999년까지 농지가격은 꾸준히 상승하였으나, 2000년 이후 쌀값의 정체 및 하락 현상과 더불어 농지가격의 정체 및 하락이라는 전혀 새로운 상황이 발생하였음.
  - 2001년 3/4분기~2002년 4/4분기 동안의 농지가격 하락은 쌀값하락의 영향으로 판단됨. 쌀값은 2000년 10월 80kg 가마당 160,178원에서 2001년 12월 150,990원으로 5.7% 하락하였으며, 이와 같은 쌀값 하락은 우리나라에서 그 유례가 없는 경우로 같은 기간 농지가격 하락에 대한 주요 요인으로 작용했을 것으로 판단됨.
- 농지가격 급락이라는 농지시장 불안정 문제가 우리 농업의 기반까지 해칠 수 있다는 우려가 제기됨. WTO/DDA농업협상, 쌀 재협상 이후 농업소득 하락에 의해 예상되는 농지시장 불안정 문제에 대한 대책 수립 필요성이 제기됨.
  - 2001-2002년 농지가격 하락시기에 쌀전업농까지 영농규모화사업 중 농지매매사업 참여를 꺼리고 이미 지원받은 농지매입자금 상환과 관련하여 현물상환 요구가 나타나기도 하였음.
- 2002년 12월 농지시장 불안정 해소 및 농업구조개선 촉진 차원에서 농어업·농어촌특별대책위원회가 농지신탁 및 농지은행제도 도입을 제안하였으며, 정부(농림부)는 2004년 2월 『농업·농촌 종합대책』에

서 농지신탁 및 농지은행제도 도입 계획을 발표하였음.

- 정부는 개정 추진중인 농지법의 시행시기(2005년 7월 예정)와 함께 농지은행제도 도입을 계획하고, 2006년 이후 농지은행사업, 특히 농지매입기능을 위해 119조원 투융자계획에 총 3조 5천억원의 사업비를 반영하였음.
- 농지유동화 촉진을 위한 농지거래정보 제공, 농지매매 및 농지수탁(매도·임대 중개 알선) 등을 통한 농업구조개선 지원 기능과 농지시장 안정을 위한 농지비축기능을 담당하는 기구 도입 차원에서 농지은행제도 도입 필요성이 제기되었음.

- 당초 농지은행기능 도입 논의가 제기된 이유가 농산물시장 개방 확대에 따른 충격 완화, 즉 농지시장 안정화에 있듯이, 농지시장 안정 도모가 농지은행제도 도입 검토의 기본 배경이 됨.

## 1.2. 종합적 농지관리기구로서의 기능 수행

- 농지제도 개편 논의 과정에서 제기된 임대 허용 농지의 관리
  - 농지법 개정(안)에서 농지은행(농업기반공사 등)에 위탁하여 전업농가 등에게 장기 임대하는 조건으로 비농업인의 농지소유를 허용하는 방안이 제시되어 농지은행이라는 ‘농지관리기구’ 도입 필요성이 제기됨.
  - 비농업인의 농지소유 허용이 농지투기 문제로 연결되지 않고, 획기적인 농업구조개선의 계기로 작동할 수 있도록 하는 제도적 보완이 필요한데, 이러한 농지관리기구로서의 역할을 농지은행이 수행하도록 함.
- 농지의 종합적 관리기구로서의 기능 확대
  - 우선 유휴 농지의 체계적 관리 기능의 도입임. 농산물시장 개방 확대, 농업노동력의 노령화 등의 영향으로 향후 유휴농지가 크게 증가할 것으로 전망됨. 그러나 이러한 유휴 농지에 대한 체계적인 관리

대책 차원에서 새로운 농지은행 제도 도입의 필요성이 제기됨. 특히 이·탈농 농가 소유의 우량농지를 체계적으로 관리하여 인근 전업 농이나 귀농자에게 원활히 공급해주는 기능이 요구됨.

- 둘째 공공목적의 농지 관리 및 비축 기능의 도입임. 농업·농촌 환경 변화에 따른 다양한 농지 관련 정책수요, 예컨대 농촌개발을 위한 계획적 농지이용 및 공공비축제도 도입, 우량 대규모 간척농지의 합리적 이용·관리 등 다양한 정책수요에 대응할 필요가 제기됨.
- 셋째, 농지유동화정보 생산·관리 기능 도입임. 농지시장 불안정, 농지유동화 실적 미흡 등의 문제가 부분적으로 농지유동화정보가 충분히 생산·보급되지 않아 발생한 측면도 있음. 따라서 농지시장 안정화, 농업구조개선의 적극적 추진 등을 위해서도 농지유동화정보의 생산·보급을 획기적으로 개선시킬 제도적 보완이 필요함.

### 1.3. 농업구조개선 촉진

- 기존 농업구조개선 정책의 한계 극복과 획기적 쌀산업구조 개선을 위한 차원에서 농지의 매입단계와 매도단계를 구분하고, 보유기능을 포함한 농지은행제도의 도입이 요구됨.
  - 영농규모화사업의 꾸준한 추진에도 불구하고 여전히 농업구조개선이 부진하고, 획기적인 구조개선대책이 요구됨.
  - 기존 농업기반공사의 영농규모화사업에는 농지의 구입, 보유, 관리, 매도, 교환, 임대, 경영이양 등 농지와 관련된 모든 업무를 일괄적으로 처리하는 기능이 없음.
  - 특히 농지의 매입단계와 매도 및 임대단계를 분리하도록 함으로써 불특정 다수의 농지매도희망자의 농지를 매입·수탁관리하여 전업농 중심의 농지매입·임차희망자에게 집중적으로 지원하여 경쟁력 있는 경영체를 육성하고 농지집단화, 농지보전관리 기능 등도 도모할 필요가 있음.

## 2. 농지은행 제도 도입의 기본 방향

### 2.1. 농지은행 제도 도입의 기본 방향

- 첫째, 농지시장 안정을 위한 정책으로 정부의 직접적 농지시장 개입보다 농가소득안정정책을 우선적으로 고려해야 함.
  - 농지은행제도 도입이 필요한 일차적인 이유가 농지시장의 안정에 있지만, 농지은행이 직접 농지시장에서 농지매입을 통해 농지시장 안정을 도모하는 것은 또 다른 시장 교란 요인이 될 수 있기 때문에 우선적으로 도입해서는 안됨. 이보다도 농지시장 불안정의 근본 원인의 해소, 즉 쌀시장 개방에 따른 농가 소득 손실의 보전, 다양한 직접지불제도 도입 등을 통해 농가의 농지이용에 따른 소득 안정기반이 마련되도록 노력해야 함.
- 둘째, 여러 가지 이유로 농지가격 급락, 농지투매 급증 등 농지시장 불안정 문제가 발생하여 농지시장 안정을 위한 정부의 직접적 농지매입 행위가 요구된다고 하더라도 매우 신중한 접근이 필요함.
  - 농지가격의 급락 등의 문제가 발생할 가능성이 예견될 경우 가칭 ‘농지관리심의위원회’라는 전문가조직을 통해 충분한 검토 후 농지시장 안정을 위한 농지매입활동을 도입하도록 할 필요가 있음.
- 셋째, 정부의 ‘쌀전업농육성지원종합대책’, 농지은행의 농지임대관리수탁사업(농지 임대 허용과 비농민 농지 보유 및 임대농지 관리), 농지가격 정보의 생산과 제공 등이 농지시장 안정의 중요한 정책프로그램임을 인식할 필요가 있음.
  - 새로운 농지매입 수요의 창출을 위해서는 전업농가의 농지매입 동기 적극 유도, 지방자치단체의 농촌활성화대책 및 농지개발, 농촌토지에 대한 도시인의 새로운 수요 창출 등으로 가능했다는 프랑스의 사례는 시사하는 바가 많음.
  - 미국의 사례에서처럼 농지가격 정보의 적극적 생산과 가격 정보의

제공(농지은행의 농지유동화정보제공)을 통해 농지시장의 불안정 요소를 최소화하고 농지유동화를 촉진하거나 새로운 농지매입 수요를 창출할 수 있도록 적극 노력할 필요가 있음.

- 넷째, 농지은행제도 도입 그 자체가 심리적 가격 지지 기능을 지니며, 영세고령농가의 소규모 농지의 매입, 부채농가회생 지원 등도 농지시장 안정에 큰 도움을 주는 것으로 인식할 필요가 있음.
  - 쌀시장 개방에 대한 종합대책 마련 등으로 농지가격 급락 현상이 발생하지 않을 가능성이 높지만, 농산물가격하락이 장기화될 경우 개별 농가 차원에서 부채증가, 도산 등의 문제가 발생하여 농지시장 전반의 불안정으로 연결될 수도 있음.
  - 따라서 부채농가의 농지매입을 단순히 해당 부채농가의 경영회생 지원 관점에서만 접근할 것이 아니라 전체 농지시장 안정과 이를 통한 전체 농가의 경영안정에 도움을 주는 것으로 이해할 필요가 있음.

## 2.2. 농지은행의 주요 기능과 사업 범위

- 농지은행의 주요기능에는 농지시장 안정 기능, 농지종합관리기구로서의 기능, 농업구조개선 기능 등으로 대분류할 수 있으며, 각각에 대한 구체적인 기능과 사업내용을 정리하면 <표 5-10>과 같음.
- 농지은행의 주요기능과 사업범위는 여건에 따라 달라질 수 있음.
  - 농지은행 사업의 범위는 초기에는 농지시장 안정을 통한 농업구조개선이라는 명확한 목표를 설정하여 그 범위를 제한하고 점진적으로 여건변화에 따라 사업범위를 확대해나도록 할 필요가 있음.
  - 프랑스의 SAFER는 애초에 생산수단으로서 농지의 소유와 이용에 대한 관여·개입이라는 것으로 기본 사업내용을 한정하였지만, 1990년대 이후 이러한 것을 초월하여 국토·환경·경관 및 농촌사회의 보전에 있어 물리적 기반을 이루는 농지, 말하자면 ‘공공재’ 내

지 ‘환경재’로서의 농지의 적절한 이용·관리에 기여해야 한다고 하는 보다 넓은 시각을 가지게 되었음. 즉 “농촌지역에서 지방자치단체와 밀접하게 연대한 공공적·전문적 토지활동기관”이라는 새로운 역할이 부여된 것임.

표 5-10. 농지은행의 주요 기능

대분류	소분류
농지시장안정 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농지시장 안정을 위한 농지매입</li> <li>○ 농지매도 수탁</li> <li>○ 부채농가의 경영회생지원을 위한 농지매입</li> <li>○ 영세 고령농가의 소규모 농지매입</li> </ul>
농지종합관리기구 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농지임대수탁(비농민소유농지 관리)</li> <li>○ 공공목적의 농지 관리 및 비축               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경보전, 홍수조절, 공공비축 등을 위한 농지 관리</li> <li>- 간척농지의 매입·관리</li> <li>- 유휴농지의 체계적 관리(보유농지관리)</li> </ul> </li> <li>○ 농지유동화정보 생산·관리</li> </ul>
농업구조개선 기능	<p>※ 엄밀한 의미에서 별도의 기능이라기보다 농지시장안정기능, 농지종합관리기구기능이 농업구조개선에 기여하는 방안으로 운용함으로써 실천될 수 있는 기능임.</p>

- 농지은행제도 도입의 기본방향에 근거하여 농지은행의 주요 기능 및 사업으로는 다음과 같이 도입의 수순을 제시할 수 있음.
  - 첫째, 농지 유동화 및 가격 정보를 신속하고 정확하게 제공하여 농지시장의 여건변화에 대한 객관적인 인식을 제공하여 농지시장의 불안정 문제를 최소화하고 나아가 농지유동화를 촉진하여 농업구조개선에 도움이 될 수 있도록 해야 함.
  - 둘째, 농지법 개정 이후에 당장 제기되는 비농업인 임대 농지의 관리, 즉 농지임대 관리수탁 업무를 적극적으로 수행하여야 할 필요가

있음.

- 셋째, 시장정보의 취약 등으로 애로를 겪고 있는 영세 고령농가 및 부채 문제로 어려움에 직면한 희생가능한 농가의 농지를 매입하거나, 매도수탁 및 신탁관리하는 방안을 도입할 필요가 있음.
- 넷째, 대규모 농업경영체 육성 기반 마련 차원의 간척농지 관리, 지자체의 공공개발을 위한 농지매입 및 비축 등 다양한 측면에서 국가적 농지관리 필요성 증대에 대응하는 대책 수립이 요구됨.
- 한편 여건 변화에 따라 농지은행의 기능은 확대 가능성이 높는데, 특히 우량농지 확보 및 환경보전 목적의 농지보전 등의 기능 도입, 재해방지 등 공공목적 국유농지 관리 등에 대한 역할을 단계적으로 검토할 필요가 있음.

## 2.3. 주요 기능(사업)별 도입 시기

### (1) 도입시기 결정의 기본 전제

- 농지은행제도가 별도의 기능이 아니라 농지제도 개편 논의와 관련이 있으며, 쌀시장 개방 확대에 대한 정부의 종합대책과 맞물려 추진되어야 할 것이기 때문에 기본적으로 정부의 농지제도 개선 일정 등을 수용하여야 함.
- 정부(농림부)에서 농지은행제도 도입의 시기와 관련해서는 여건조성 등을 고려하여 단계적으로 도입한다는 기본 방침을 정하고 있음.
- 개정 추진 중인 농지법의 시행일(2005. 7. 1 예정)에 맞춰 농지수탁 관리기능(농지의 임대 및 매도 중개알선)과 농지유통화정보제공기능을 도입하고, 농지매입기능은 2006년 이후 농지시장의 여건(농지의 수급·가격 변동상황)과 예산 확보 상황 등을 고려하여 도입시기를 결정한다는 방침이 정해져 있음.
- 그리고 부채농가의 경영회생 지원을 위한 농지매입, 영세고령농가의 농지매입 등 구체적인 사업의 도입 시기에 대한 입장은 분명하지 않

은 상태임.

- 농지시장안정화 기능, 농지종합관리기구 기능 등 대분류된 기능을 기준으로 기능별 도입시기는 구체적으로 제시할 수는 없음. 대분류된 기능은 다양한 사업과 정책프로그램이 종합적으로 추진될 경우 실천될 수 있는 것임. 따라서 여건조성 등을 고려하여 구체적인 개별 사업(기능)별 도입시기를 결정하는 것이 바람직함.
- 또한 예산 확보, 대상자 선정 기준, 시장 여건 변화 등 다양한 검토과제를 안고 있는 농지매입기능은 기능별 여건 조성을 고려하여 도입시기를 결정할 필요가 있음.
  - 2006년 이후 예산이 확보된 경우에도 농지시장 안정을 위한 농지매입 기능을 신중히 도입하도록 함.

## (2) 농지시장안정화 기능

### ① 농지가격안정을 위한 농지매입사업

- 쌀소득직불제도 확대 등 쌀시장 개방에 대한 다양한 대책 수립 등을 고려한 중장기 농지가격 전망으로 보아 소득보전정책이 원활히 수행될 경우 농지시장 안정을 위한 적극적 농지매입사업을 실행하지 않을 수 있음.
- 농지가격 급락 현상이 나타날 징후가 보이거나 실제 발생할 경우 가칭 ‘농지관리심의위원회’를 운영하여 농지가격조사·예측결과를 토대로 매입 시기·지역 등을 결정하되, 기본 방향은 도시와 농촌간의 상대적 가격격차, 도시근교 농지와 순수농촌지역간의 상대적 가격격차 등을 고려하여 농지시장 개입 시기를 결정하도록 함.

### ② 농지매도수탁사업

- 농지매도수탁사업은 농지법과 농업기반공사및농지관리기금법이 개정

되면, 2005년부터 사업 시행이 가능함.

- 일본의 경험으로 보아 사업의 성격상 신설조직이 원활히 수행하기 힘들 가능성이 있어, 관련 직원들의 사전 교육이 필요함.

### ③ 부채농가의 경영회생지원을 위한 농지매입사업

- 부채대책 등과 연계하여 추진방안을 검토하되, 실태파악을 충분히 한 후 지원방향을 설정하여 2006년부터 단계적으로 업무를 개시함.

### ④ 영세·고령농가의 소규모 농지매입사업

- 역모기지론 등과 연계하여 추진방안을 검토하되, 실제 농지를 매도할 영세·고령농가의 실태를 파악한 후 2006년부터 단계적으로 추진함.

## (3) 농지종합관리기구 기능

### ① 농지임대수탁관리사업

- 비농업인 소유 농지의 임대수탁관리사업은 농지법 개정안이 발효되는 시점 (2005. 7. 1 예정)부터 사업이 개시되어야 함.
  - 농지임대수탁관리사업은 개정 농지법안의 시행 초기부터 많이 발생할 수 있기 때문에 2005년 상반기까지 구체적 업무지침을 마련하고 업무수행조직 설립(농업기반공사 조직 개편)이 마무리되어야 함.

### ② 농지유동화정보관리사업

- 2005년까지 농지유동화 포털사이트 구조 설계 및 시스템 구축 작업을 완료하고 2005년 말 또는 2006년부터는 농지유동화정보 관리 및 제공 업무를 착수할 필요가 있음.
  - 농지매입시 필요한 표준지가 산출작업을 3-4년 이내에 마무리한다는 목표하에 2005년부터 농지가격 조사 및 분석팀을 구성·운영함.

### ③ 공공목적의 농지관리

- 간척농지매입사업은 간척농지의 분양이 이루어지는 시점부터 사업을 개시할 필요가 있음.
  - 경쟁력있는 기업농을 육성하는 데 유리한 간척농지를 대규모 전업농 또는 기업농에게 분양하여 이용하는 방안 등을 도입할 필요성이 제기되었는데, 2005년부터 신규 조성 간척지 분양 계획에 맞추어 예산 확보가 필요함.
- 환경보전 목적의 농지의 국가관리, 홍수피해 방지를 위한 저류지 확보 차원의 국유농지 관리 기능 등은 관련 업무 담당 부서와 협의하여 필요에 따라 도입하도록 하고, 지방자치단체의 공공개발사업 등에 대한 토지공급기능은 조기 도입이 가능함.

## 3. 세부 추진 전략

### 3.1. 농지은행 운영주체

- 일본, 프랑스의 경험에 비추어 볼 때 농지가격 하락 방지만을 위한 정부의 농지시장에 대한 직접적 개입(농지매입사업)이 지속되는 것이 아니기 때문에 별도의 농지은행을 설립하는 것은 곤란하다고 판단됨.
  - 일본의 경우에도 농지보유합리화법인으로 농협, 지방농업공사 등 다양하지만, 농지매매사업의 경우 도도부현 농업공사로 집중되어 농지매입에 따른 재정부담 등을 최소화하고 있음.
- “가능한 한 새로운 조직 및 기구의 설립보다 기존 조직을 최대한 활용하도록 한다”는 방침을 고려함.
  - 기존 농업기반공사의 영농규모화사업 업무를 강화 및 보강하여 농

- 지은행 기능을 수행하도록 하는 방안이 보다 현실적이라 판단됨.
- 농지가격 하락에 대응하는 경우는 임시조직으로 운영될 수 있지만, 농업구조개선, 농지제도 개선에 따른 농지관리기구로서의 역할 등을 종합적으로 고려할 경우 상시적인 조직이어야 하기 때문에 기존의 영농규모화사업과 연계하여 운영주체를 설정하는 것이 보다 합리적이라 판단됨.
  - 한편 농지은행제도 도입의 필요성과 도입의 기본방향 관련 논의에서 제시되었듯이, 농지은행제도가 특별한 조직을 전제로 한 것이 아니라 필요한 기능을 수행하기 위한 제도적 보완 차원에서 접근해야 한다는 관점에서 주요 기능별 다양한 조직 참여 방안을 고려할 수 있음.
    - 농업기반공사가 중심이 되도록 하되, 농지시장의 안정과 농업구조개선을 촉진하는 기본 틀 속에서 부채농가 선정, 농지유동화정보 생산 및 제공, 농지매도신탁 등의 경우 농협의 협조 및 직접적 참여 가능성도 고려할 필요가 있음.

### 3.2. 재원조달방안

- 농지매입자금은 기금 손실의 방지 및 국가관리 농지의 확대 차원에서 전액 정부출연금으로 조달하는 것을 원칙으로 하되, 갑작스런 농지가격 하락시 대규모 긴급자금 조달 차원에서 채권 발행 방안도 가능하도록 할 필요가 있음.
  - 농지종합관리기구로서 중요한 역할인 농지임대수탁관리사업, 농지매도수탁사업 등의 경우 수수료를 징수하여 자체 수익사업으로 운용함으로써 국고 지원 등이 필요 없음.
- 기본적으로 2004년 2월 정부(농림부)가 제시한 『농업·농촌종합대책』에서 제시된 이른바 ‘119조원 투융자계획’상의 농지은행 관련 정부 예산(2006-13년 기간) 3조 5천억원을 기본 재원으로 하여 기금을 조성하고, 농지은행의 주요 기능 수행 과정에서 발생하는 임대료와 수수

료도 기금에 귀속시켜 운영할 필요가 있음.

- 농지매입자금은 농지관리기금, 농지수탁관리는 수수료 징수로 조달함을 원칙으로 하되, 농지임대차, 농지매매 등에 따른 수익과 농지보유 과정에서 발생하는 관리비용 등 모두를 농지관리기금에 귀속시켜 운영할 필요가 있음.
  - 또한 농지매입사업이 적극적으로 추진되어 재원이 필요할 경우 정부출연금의 확대, 농지보전부담금(현 농지조성비) 등의 활용도 고려함.
- 기금 운영체계와 관련해서는 당분간 영농규모화사업과는 별도로 운영한다는 원칙을 준수하되, 다음의 두 가지 방안을 검토할 수 있음.
- 첫째, 농지관리기금에 별도의 계정을 설치하는 방안이고
  - 둘째, 별도의 계정을 설치하지 않고 기존의 농지관리계정내에 농지은행 항(項)을 신설하여 구분 계리하는 방안임.

### 3.3. 사업대상 농지

- 농지은행의 사업대상 농지는 농지매입 기능별 목적하는 바에 따라 달리 해야 하며, 진흥지역 논을 우선으로 하여 단계적으로 접근할 필요가 있음.
- 농지은행의 핵심사업이라고 할 수 있는 농지시장 안정을 위한 농지매입의 경우 농업진흥지역내 논(밭도 포함)을 우선 매입하되, 농업구조개선을 위해 필요시 농업진흥지역 밖도 고려할 수 있음.
  - 부채농가 경영회생을 위한 지원, 영세·고령농가의 농지 매입 등의 경우 농업진흥지역 안과 밖을 모두 포함하지만, 진흥지역 논을 우선으로 하여 단계적으로 접근할 필요가 있음.
  - 초기 1-2년간은 농업진흥지역 논 위주의 사업을 추진하다가 농업진흥지역 밖 논, 밭, 과수원 등을 사업대상 범위에 포함시키고 단계적으로 확대하는 방안을 고려할 수 있음.

- 한편 사업량과 관련해서는 프랑스, 일본의 경험을 보면, 농지시장 안정을 위해 기여하기 위해서는 농지시장거래량의 약 10-15%를 농지은행사업 또는 영농규모화사업이 담당할 필요가 있음.

### 3.4. 보유농지의 처리와 활용방안

- 농지은행의 농지매입기능에 대한 우려는 대부분 농지의 매입·매도 과정에서 경영부실 문제가 예견되기 때문인데, 이는 결국 보유 농지의 처리 및 활용 문제와 연결됨. 따라서 보유농지는 가능한 한 조속히 매도되거나 임대되어야 함.
- 임대관리수탁 대상 농지의 경우 전업농 및 농업법인에게 임대되는 경우에 한정하기 때문에 논란이 적지만, 농지매입사업으로 농지은행이 보유하게 된 농지는 전업농 및 농업법인에게 임대 및 매도되어야 함.
  - 임대될 농지의 유형은 임대관리수탁농지, 경영회생지원농지, 간척농지 등인데, 경영회생지원농지는 원 소유자에게 재임대하는 것이지만, 그 이외에는 전업농업인이나 신규창업농 등에게 임대되어야 함.
  - 매도될 농지는 영세·소농의 농지매입, 시장안정을 위한 농지매입, 매도수탁된 농지 등인데, 전업농업인 및 신규창업농에게 우선 매도되어야 함.
- 매도·임대되지 않아 많은 관리비용과 적자경영 문제가 발생할 수 있는데, 이 경우 농지의 개발 후 매도 등 다양한 대안도 모색해야 함.
  - 농지은행 사업이 농업·농촌 활성화와 농업인의 경영안정을 위한 것이지만, 재정손실이 심할 경우 사업의 지속성이 확보되기 곤란함. 보유 농지 관리로 인한 관리비용 최소화와 활용도 제고 방안이 모색되어야 함.
  - 그러나 프랑스 SAFER의 운영사례에서처럼 타용도 개발의 경우 농지로서 활용도가 극히 낮은 농지로 제한하고, 보유농지의 일정 비율 이하(예컨대 5-10%)만 타용도 개발을 허용하여 공공기관에 의한 농

지의 전용이 과도하게 발생하지 않도록 해야 함.

### 3.5. 농지 매입·매도가격 결정 방향

- 농지은행의 농지매입가격 결정은 기본적으로 농지매도 가능성을 고려하여 농지를 인수한 농업인이 상환 가능한 가격으로 결정되어야 하며, 실제 그 이상의 높은 수준의 가격이 형성되어 있는 농지는 당분간 농지은행의 매입사업대상지로 편입시키지 않고 농지매도수탁사업이나 농지장기임대차사업으로 유도할 필요가 있음.
  - 이러한 상환가능성(수익성)을 전제로 한 가칭 ‘표준가격’을 설정하고, 전국적으로 지역조직이 있는 농업기반공사가 지역별 농지거래 정보를 수집하여 보다 합리적인 ‘표준가격’을 제시하고, 이를 근거로 실제 농업인의 농지매도 수요를 조사하도록 해야 함.
  - 농업기반공사(농지은행)가 중간매개자로 개입할 경우 농지매도 희망자의 경우 가능한 한 높은 가격을, 농지매입 희망자의 경우 가능한 한 낮은 가격을 요구하게 되어 농지가격 결정을 둘러싸고 마찰이 많이 발생하여 원활한 사업 추진이 힘들 것이며, 경우에 따라서는 과도한 사업비(관리비) 지출 문제가 발생할 수 있음.
- 기존의 영농규모화사업과의 일관성도 유지하며, 상한가격 이내로 편입되지 못한 높은 가격 수준의 농지는 농지매도수탁사업이나 농지장기임대차사업으로 편입되어 농지관리의 효율화를 동시에 도모함.
  - 농지가격이 하락하는 추세에서 매입가격을 둘러싼 갈등 가능성이 높으므로 농지은행은 지가조사사업을 통해 지역별 농지가격 정보를 제공할 뿐만 아니라 ‘현실화된 공시지가’ 수준의 표준가격을 설정하도록 함. 예컨대 현 농지가격 수준이 평당 약 30,000원 수준인데, 농지가격이 계속 하락하는 추세이고 유동적인 경우 농지은행이 수익성과 주변 농지가격의 수준 등을 고려하여 27,000만원의 표준가격을 제시하고 이에 응하는 경우만 매입대상에 포함시키는 방법으로

운용할 수 있음.

- 프랑스의 SAFER가 선매권을 부여받고 농지거래신고제를 도입하여 농지거래와 관련된 정보를 집중 관리함으로써 농지매입가격의 갈등을 해소하였듯이 모든 농지거래에 대한 신고제를 도입하여 농지거래 정보를 투명하게 함으로써 갈등 요인을 최소화하도록 할 필요가 있음. 이와 함께 농업기반공사는 대상 농지 주변 농지의 과거 농지매매 사업 실적 자료를 기초로 가격자료 데이터베이스를 구축하여야 함.

### 3.6. 관련 정책사업과의 관계 정립

#### (1) 영농규모화사업과의 관계 정립

- 농지은행사업과 영농규모화사업은 전업농 육성, 영세·고령농가의 이탈농 지원 등의 측면에서 유사한 점이 많음. 농지은행 기능(사업)을 일정기간 전업농 육성을 위한 농지매입 및 임차 지원 목적의 영농규모화사업과 병행 실시하되, 중장기적으로 양자를 농지은행사업으로 통합하는 방안을 강구하도록 함.
  - 농업구조개선이 주목적인 영농규모화사업에 비해 농지시장 안정을 주 목적으로 하는 농지은행 사업 사이에는 농지의 장기 보유 등 여러 측면에서 다르지만, 농지은행 보유 농지의 매도 및 임대 과정에서 전업농 육성 지원을 주 목적으로 하고 있어 두 사업은 밀접한 관련이 있음.
  - 농지유동화정보관리는 초기부터 영농규모화사업과 공동으로 활용할 수 있으며, 농지임대수탁관리사업의 경우 수탁받은 농지를 반드시 전업농에게 임대하게 되어 있어 영농규모화사업과 밀접한 관련을 지니게 됨. 농지은행이 농지를 전업농업인에게 매도 및 임대하는 과정에서 영농규모화사업자금의 지원이 가능하도록 하여 사업의 원활한 추진을 도모할 수 있음.

- 또한 농지은행은 농지매입·임차단계와 매도·임대단계를 분리함으로써 계획적으로 농지유동화, 전업농 육성을 도모할 수 있으며, 보유농지를 다양한 정책프로그램과 연계할 수 있음.
  - 고령·영세농가 농지 매입을 통해 경영이양 촉진과 농업구조개선을, 부채농가의 농지 매입을 통해 농가부채 해소를 도모하고, 전업농이나 신규창업농에게 농지매도·임대를 집중하여 농업구조개선과 후계자 육성을 도모하며, 보유농지를 생산조정면적에 편입하거나 농업진흥지역으로 지정함으로써 농지의 효율적 보전을 도모할 수 있음. 요컨대 농지은행사업이 영농규모화사업보다 더 넓은 범위임.
- 한편 농지은행사업의 추진으로 영농규모화사업의 물량은 줄어들 수 있으니, 영농규모화사업의 추진목표량과 사업비의 조정이 필요함.
  - 농지은행에 임대시 비농업인 농지소유를 허용함으로써 농지매도물량이 감소하여 농지매매사업량이 줄고, 농지임대차사업물량이 늘어나며, 농지은행 소유·관리 농지의 적극적 교환·분합으로 농지교환분합사업이 증가할 수 있음.

## (2) 기타 정책사업과의 관계 정립

- 경영이양직불사업과의 관계 정립
  - 경영이양직불사업은 영농규모화사업과 연계 지원 사업으로 매입대상농지는 63-72세의 고령농업인이 3년 이상 소유하고 있는 농업진흥지역내 논으로 한정되어 있는데, 대상 농지의 일부가 영세·고령농가의 소규모 농지매입사업과 중복될 수 있음.
  - 따라서 새롭게 발생하는 영세·고령농가의 농지매입 업무를 기본적으로 경영이양직접지불사업 대상에서 제외된 농지만을 대상으로 하여야 함.
- 부채대책 및 경영회생정책과의 관계 정립
  - 농지은행사업은 농지자산의 유동성을 높임으로써 부채농가의 금융

압박을 줄이는 것이지 기본적으로 부채 해결 및 경영회생 프로그램은 아님을 분명히 해야 함.

○ 역모기지론 등과의 관계 정립

- 농지은행이 역모기지론을 직접 운용하는 것이 아니라 금융기관(농협 등)의 역모기지론의 안정적 운영을 위한 기반으로 농지자산가치의 유지와 유동화의 촉진을 위해 간접적인 지원기능을 수행함.
- 고령·영세농가의 농지가 역모기지론으로 적절히 활용될 수 있도록 유도하여 농지은행의 농지매입 수요를 최소화하도록 할 필요가 있음. 이런 측면에서 부채농가의 경영회생지원 농지매입 등은 부채농가에게만 혜택이 돌아가는 것이 아니라 농업인 전반에게 혜택이 확대된다는 점을 인식할 필요가 있음.

○ 농지은행이 농지의 타용도 개발을 전문적으로 하는 기관이 아니라 프랑스 SAFER의 사례에서처럼 농지개발을 필요로 하는 지방자치단체, 도로공사, 철도청 등에게 해당 농지를 매입하여 제공하고, 농지의 공급과정에서 농업인의 피해를 최소화하고 농업구조개선을 도모하는 일을 수행함을 명확히 해야 함.

### 3.7. 원활할 기능 수행을 위한 제도 정비

#### (1) 농지은행제도 도입의 근거 마련

- 농지은행이 법률적인 관계로 정착되어 안정적으로 기능 수행이 되도록 그 법률적 근거를 마련할 필요가 있음.
- 농지법과 농업기반공사및농지관리기금법에 그 근거를 마련

#### (2) 기타 제도 도입

- 프랑스 SAFER의 활동, 일본 농업위원회의 활동 등에서처럼 농지거

래 정보를 반드시 제출하도록 하여(농지거래신고제도 도입) 농지가격 정보와 농지거래자 정보가 파악되어 농지시장의 투명화, 적절한 농지가격 설정, 농지이용의 합리화 등을 도모하도록 할 필요가 있음.

- 농지은행의 농지시장 개입의 성과를 제고하기 위하여 농지선매협의 제도를 도입하도록 할 필요가 있음.
- 프랑스, 일본의 사례처럼 농지매매에 따른 세금 및 수수료 감면을 위한 지방세법, 조세특례제한법 등의 개정이 필요함.
- 농지은행 사업의 원활한 추진과 관련 정책수요에 적극 대응하기 위하여 공공기관 및 지자체의 개발사업에 필요한 농지의 사전 매입 및 비축활동이 가능하도록 제도 개선이 필요함. 또한 홍수피해지역의 농지관리, 환경보전목적의 농지관리 등에 대해서는 관련 사업이나 역할 수행 부처와 기관의 관련 법을 정비하여 원활한 기능 수행이 가능하도록 제도를 정비할 필요가 있음.

## 제4절 영농규모화 정책의 개선 \*

### 1. 검토 배경

#### 1.1. 규모화의 미흡

- 그동안 영농규모화사업을 통해 쌀전업농의 논 규모확대를 도모하였으나, 아직 규모화가 충분치 못한 상황임.

\* 농업기반공사 이형순 처장·윤석환 박사의 전문가회의 발제자료를 토대로 정리하였음.

- 여전히 국내 쌀값은 국제가격 수준의 4~6배에 이르고, 쌀생산농가의 호당 평균 경영규모는 1.0ha에 불과하고 쌀전업농의 경우도 4ha가 되지 못한 수준에 머물고 있음.
  - 또한 농촌의 노령·영세농가의 순조로운 이농과 탈농이 이루어지지 않아 구조개선이 부진한 상태임.
  - 규모화 진전에 따라 3ha이상의 쌀전업농이 크게 확대되었으나, 1.5ha미만 소농도 상당수 포함
- 소득면에서는 경영규모확대로 쌀전업농 소득도 증가 추세이나, 도시근로자 가구소득에는 아직 미흡함.

## 1.2. 쌀시장 개방에 적극 대응 필요

- 쌀시장 추가개방 등 농산물시장 개방폭이 확대되는 상황에서 우리의 쌀산업과 농업은 획기적인 구조개선이 요구됨.
  - 1988년 농지구입자금지원사업 시행, 1990년 농가영농규모적정화사업 시행, 1995년 쌀전업농육성사업 시행, 1997년 경영이양직접지불제와 연계된 쌀전업농육성사업 시행, 경영이양직접지불제의 확대 실시 등 여러 가지 노력에도 불구하고 우리나라 쌀산업과 농업은 국제시장에서 경쟁력을 갖추었다고 하기 어려움.
- 향후 개방확대에 따른 쌀값하락에 대응하고, 도시근로자 가구와 대등한 소득확보를 위해서는 6ha 수준의 규모확대를 통한 쌀 생산비 절감과 적정 소득수준 유지 필요
  - 2010년 6ha 농가 소득 : 도시근로자 가구 소득과 대등한 5,000~5,500만원 수준 (전망)

## 1.3. 정부(농림부)의 자체 반성

- 그동안 농림부(정책당국)에서는 규모화가 충분히 이루어지지 못한 이

유를 다음 네 가지로 요약하고 있음.

- 쌀의 높고 안정적인 수익성으로 영세 고령농의 은퇴 지연
- 전통적인 땅 소유 욕구 및 땅값 상승기대로 농지유동화 미흡
- 고비용의 농기계·농지구입에 따른 수익성 저하로 자본축적 지연
- 전업농에 대한 뚜렷한 중장기 비전과 목표를 가진 관리 미흡

#### 1.4. 유동화 관련 여건 변화

##### ○ 농가의 양극화와 영세소농의 퇴적

- 영농규모화사업이 시작된 1990년 이후 전체 논 경영 농가수 추이를 보면 1990년 1,508천호에서 2003년 945천호로 13년간 56.3천호(37.3%) 감소
- 경영규모별 동향을 보면, 「3.0ha미만」 계층은 모든 계층이 감소한 반면, 「3.0ha 이상」 논 경영농가수는 1990년 18천호에서 2003년 44천호로 26천호(144%) 증가
- 논 경영규모별 구성비 비중을 보면, 「0.5ha미만」 농가와 「2.0~3.0ha」 「3.0ha 이상」 농가의 비중은 지속적으로 증가하고 있고, 「0.5~2.0ha」 농가층 비중은 지속적으로 감소하고 있어, 「0.5~2.0ha」 농가층이 양극으로 분화해 가는 양상을 보이고 있음.

##### ○ 대농층 중심으로 토지이용형농업인 쌀농업의 재편

- 토지이용형농업인 쌀농업의 「경영규모별 농가호수와 경영면적」의 추이를 보면, 우리나라 쌀농업 경영이 대농층 중심으로 상당히 재편되고 있고, 적지 않은 구조변동이 진행되고 있음.
- 소규모 농가의 농가호수 비중은 높으나, 경영면적(농지이용) 상의 비중은 미약할 뿐만 아니라, 그 비중도 점차 감소
- 대규모 농가의 농가호수 비중은 낮으나, 이들이 경영하는 논면적 비중은 매우 크고, 그 비중도 점차 증가
- 3.0ha 이상의 농가가 전체 쌀 생산의 약 50%를 담당하여 실질적인

쌀 생산주체로 기능하고 있음.

- 경영규모별 농가호수가 양극으로 분화(分化)되어 가는 가운데 기계 등 자본장비가 충실하고 영농의욕이 강한, 소수의 규모가 큰 농가가 매입과 임차, 농작업 수탁 등을 통해 우리나라 전체 논의 상당부분을 실질적으로 경영하는 바람직한 방향으로 변화해 가고 있고, 이러한 변화의 방향은 향후 더욱 가속화 될 것으로 전망

○ 고령농의 은퇴에 따른 농지유통화 전망

- 경제발전 과정에서 농업취업자가 지속적으로 감소하면서 농업부문에는 전직이 곤란한 고령자가 퇴적
- 농업취업자의 연령구조곡선(Age Profile Curve; APC)으로 볼 때 아직 노령화가 계속되는 단계임
- 급속한 경제성장으로 인한 새로운 변화에 적응 실패로 농업취업자의 노령화 가속하여 2000년 현재 40세 이상 농업취업자가 전체의 94%, 60세 이상 농업취업자가 전체의 51%(보유농지 65.8만ha), 70세 이상 비율 16%(보유농지 15.8만ha) 차지
- 2000년 60세 이상인 고령 경영주의 65%가 '10년경까지 자연은퇴하여 상층농으로 생산 집중이 가속될 전망

## 2. 영농규모화사업의 추진현황과 미흡한 점

### 2.1. 영농규모화사업 추진 현황

- '95년 선정 당시는 매년 1만호 이상 선정되었으나, '99년 부터 IMF경제상황, 부채문제 등 농가경제의 악화와 농기계 구입자금 보조 폐지 등 지원이 축소됨에 따라 선정농가 호수가 감소
  - 선정농가(호) : ('95) 13,699호 → ('97) 36,733호 → ('99) 8,156호 → ('01) 6,425호 → ('02) 3,031호 → ('03) 1,711호

- '99년부터 10만호 전업농 육성정책으로 변경되면서 소규모 농가가 선정되어, 지원전 호당 평균규모가 감소되어 왔으나 '02년 부터는 2ha 이상 농가로 제한 하면서 호당 평균 경영규모가 확대
  - 쌀전업농 평균규모(ha) : ('95) 2.47ha → ('97) 2.26ha → ('99) 1.57ha → ('01) 1.15ha → ('02) 2.91ha → ('03) 2.95ha
- 1995~'03년까지 총 2조 7,128억원을 투자 77천ha 논을 쌀전업농에게 이동화하여 쌀전업농의 평균 경영면적은 3ha(2.95ha) 수준에 도달
  - 2003년 현재 쌀전업농육성대상자 86천호중 53.5%인 46천호에 대하여 영농규모화사업을 지원

## 2.2. 주요 성과

- 선정된 쌀전업농은 86천호로, 전체 쌀재배농가의 약 9% 수준이나, 전체 비재배면적의 25.2% 경영, 실질적인 쌀생산 중추역할 수행
  - 비재배농가(9445천호)의 9%인 85,701호 선정('04년)
  - 비재배면적(1,002천ha)의 25.2%인 253천ha 경영 담당
  - 전국 트랙터의 29%, 콤바인의 43% 보유
  - 쌀전업농은 평균 49세로 「60세 이상의 농업경영주」가 57.7%인 점을 감안 할 경우 젊은 청장년 인력으로 구성
- 농업 소득증대, 경영규모 확대 의욕 고취, 젊은 후계인력 확보 및 농촌정착 유도 등의 효과 제고로 성공적인 정책의 하나로 평가

## 2.3. 미흡한 점

- 정책추진의 일관성 결여로 신뢰도 저하
  - 1989년 UR대책의 일환으로 『농어촌발전종합대책('89.4)』 수립 및 영농규모화사업 추진 이후 「농어촌구조개선대책」('91. 7) → 「농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안」('94.9) → 「쌀산업 발전 종합

대책」(‘96. 6) → 「가족농 중심의 농업정책방향」(‘98. 7) → 쌀산업 종합대책(‘02. 4)으로 변화해 오면서 육성목표, 육성방식, 사업내용 등의 운영에 있어 일관성 및 지속성 결여로 정책의 신뢰도 저하

- 안정적 예산확보의 한계로 사업목표 달성 미흡
  - 사업비가 계획대로 투자되지 못하여 당초 목표 대비 실적 미흡
  - 사업재원인 농지관리기금에 대한 정부출연금 부족으로 결손액이 증가함에 따라 안정적인 사업비 조달 애로
- 농지가격에 비하여 매매 지원단가가 낮아 영농규모 확대 제약
  - 농가의 초기 매입자금 부담이 많아 규모 확대 제약요인으로 작용
  - 농가경제잉여소득이 낮아 100% 자기부담에 의한 농지매입에 의한 자력확대 한계
- 쌀전업농 효율적 육성을 위한 종합적인 지원대책 및 인센티브 미흡
  - 제시된 육성목표를 달성하기 위해서는, 농지, 농기계, 세제, 금융, 직불제의 다양한 메리트와 체계적·입체적·종합적 지원이 필요하나, 농지 이외의 지원은 사실상 없는 상태
- 각 지역농업의 여건과 특성에 대한 검토 및 지원방안 미흡
  - 농업의 입지(도시근교, 평야지, 중산간지), 경지면적의 대소, 농지가격 수준, 재배가능 작목, 작부체계, 고령화 정도, 농외 겸업소득의 유무 및 정도 차이에 따른 지역단위 육성정책 제시 미흡
- 농가의 농지에 대한 수요와 정책적 지원과의 상이
  - 사업 수요자인 쌀전업농은 안정적인 영농과 주요생산수단인 농지소유 선호심리 등 다양한 동기로 농지매매사업을 선호하고 있으나
  - 매매에 의한 영농규모 확대 지원에는 막대한 자금이 소요되어 예산 제약하의 저비용 고효율 정책추진방향과 상이
  - 매매와 임대차 사업비의 예산코드 구분으로 농지 유통화의 방향과 농가의 농지수요 동향에 대응하는데 한계

- 구체적인 전업농 육성 정책 프로세스 제시 미흡
  - 평균적인 개념의 수치만 제시됨으로 인해 사업목표 달성 및 실현 가능성에 의문이 제기
  - 어떤 과정과 절차를 거쳐 육성할 것인가에 대한 구체적인 실천방안이 제시되지 못함으로 인해 정책의 신뢰성 저하
- 경영 및 생산의 효율성 제고를 위한 농업경영 컨설팅 기능 부재
  - 「증산·생산·공급」 중심에서 「소비·유통(마케팅)·소비자」 중심으로 농업환경이 변화함에 따라, 생산비 및 유통비 절감, 브랜드화·고부가가치화를 통해 「실질소득」이 증가할 수 있도록 하는 기능과 역할에 대한 대책 마련 필요. 농지(장기·저리) 이외의 지원은 사실상 없는 상태
  - 농업보조금 축소에 따른 정부 구매제 폐지에 대처한 판매 인프라 기반 및 Soft-Ware 영역까지 지원 필요
  - 협의회 단위의 「농업경영진단·지도」 「농기계 효율적 이용」 「고품질 쌀 브랜드화」 등 종합적인 경영컨설팅을 추진

### 3. 농지유동화 정책의 개선 방안

#### 3.1. 농지유동화사업에 대한 재인식

##### (1) 농지유동화사업에 대한 이해와 입장

- 농업정책의 입장에서는 국제화 시대에 시장 개방에 대응하면서 국민의 기본 식량을 효율적·안정적으로 공급해 갈 주체의 지원과 육성을 위해 영농규모화사업 필요
- 농업인 입장에서는 경영규모확대에 따른 농기계의 효율적 이용, 농가소득 증대, 미래 자산가치 증대의 관점에서 규모화 필요

## (2) 영농규모화사업(농지유동화정책)의 성격과 특징

- 농지는 농업 「생산수단」 이면서 농가의 중요한 「자산」 의 하나로 기능한다는 양면성을 갖고 있는 바, 생산수단의 측면에서는 가격이 낮을 수록 좋으나, 자산적인 측면에서는 가격이 높을수록 좋다는 이중성의 문제가 있음
- 농지라는 고정적인 생산요소의 소유권·이용권의 대농층으로의 이동에는 다수인 영세(고령)농가의 이농·은퇴·세대교체를 통한 매도·임대 등에 의해 실현될 수 있으므로, 이들을 단기간에 은퇴·탈농을 촉진시킬 특단의 수단을 강구하기 전에는 장기간이 소요될 수밖에 없다는 인식 필요
- 영농규모화사업은 일회성 지원이 아니라, 해당 경영체가 적정영농규모와 소득목표를 실현하여 건실한 경영체로 성장할 수 있도록 지속적인 경영관리 지원 등 사후관리가 요구되는 경영체 육성사업임.
  - 영농규모화사업은 단순한 금융자금 지원사업이 아니라 2010년 까지 7만 쌀전업농의 경영규모확대를 위한 농지를 계획적 연차적으로 지원하는 사업으로 대상자 선정에서부터 사업계획수립, 농지지원, 사후관리, 심사분석 등이 종합적으로 요구되는 농업구조개선 사업임

### 3.2. 농지제도 개편에 따른 영향 검토

- 아직 확정되지는 않았지만, 농지제도 개편 내용은 영농규모화사업에 큰 영향을 미칠 것으로 전망됨.
  - 영농규모화사업의 기본 내용이 농지의 소유 및 이용 권리의 이전을 의미하므로 영농규모화사업에 직·간접으로 가장 큰 영향을 미칠 정부 농지제도 개편(안)의 핵심은 농지의 소유 및 이용 규제 완화와 농지은행 기능의 도입임.

### (1) 농지소유 및 이용제도 개편의 영향

- 농지제도개선의 핵심이 전업농가 육성을 위한 규제완화에 있듯이, 전업농 육성사업, 영농규모화사업이 획기적으로 추진될 가능성이 높음.
- 농업기반공사 등을 통해 전업농에게 장기임대할 경우 농지의 임대를 허용함으로써 전업농가의 농지집적이 쉬워질 수 있음.
  - 현재 정부에서 추진하고 있는 농지법 개정안 중 영농규모화사업에 가장 큰 영향을 미칠 조항임.
  - 현실적으로 농지의 구입수요는 비농민에게 있는 상황에서 비록 농업경영목적이라는 제한이 있지만, 비농민의 농지 임대를 허용하는 제도개편으로 농지의 전업농에게로 집적이 급진전될 수 있음.
- 이농·상속농지의 전업농에게의 장기임대 허용으로 인하여 전업농의 농지집적이 쉬워짐.
  - 이농·상속에 의한 비농민의 토지소유, 나아가 신규취득 농지의 많은 부분을 차지하는 상황에서 또한 이농·상속에 의한 농지세분화의 방지대책이 세제 등을 통해 마련되지 않은 상태에서 1ha 이상의 농지가 전업농에게 일괄임대되는 방안의 도입은 전업농 육성, 농업구조개선에 긍정적 영향을 미칠 것임.
  - 전업농으로 육성된 농가의 집단화된 농지가 소규모 필지로 분할 상속되지 않도록 하는 제도적 기반을 마련하는 효과가 생김.
- 농업회사법인의 농지소유요건의 폐지로 비농업인 자본이 농업회사법에 유입될 가능성이 높아졌으며, 농업회사법인의 창설이 나타나 법인 경영의 활성화가 이루어질 가능성이 높아짐.
  - 농업회사법의 농지취득이 비농민의 농지취득으로 이어질 우려가 있지만, 회사설립 목적으로 분명히 함으로써 경쟁력있는 법인 경영 가능성을 높임.
- 2004년 6월 실시한 농가의향조사(농경연 통신원 조사)에 의하면, 비

농민의 농지소유 허용이 농업인의 영농규모 확대에 미치는 영향에 대해 경지규모로는 뚜렷한 특징이 없지만, 연령별로는 젊은 층일수록 영향이 클 것으로 이해함. 그러나 전반적으로 농업인의 영농규모에는 심각한 영향을 미치지 않을 것으로 이해함.

- 주말농장·체험영농 목적의 농지소유 허용범위가 현행 300평에서 900평으로 확대되는 원래 농지법 개정안이 반영되지 않음으로써 농지유동화에 대한 농지법 개정안의 영향이 줄어들었지만, 여전히 300평 규모의 소규모분산 소유의 확대로 중장기적으로 영농규모화에 부정적 영향을 미칠 것으로 전망됨.
  - 비록 주말농장·체험영농 목적으로 제한되어 있으며, 소유규모도 300평으로 제한되어 있지만, 서산간척지 등의 사례에서처럼 많은 비농민이 소규모 필지지분 소유로 인하여 규모확대 희망 농업인이 농지집적하는데 어려움이 발생할 것임.
- 농지의 소유 및 이용제도 개선으로 영농후계자가 부족한 상황에서 신규창업농의 적극적인 유입을 도모할 수 있는 여건이 조성됨.
  - 농업기반공사 등 농지은행이라는 ‘농지관리기구’를 통하여 수년 후 실질적으로 영농에 참여하고자 하는 사람(준비단계의 사람)이 사전적으로 농지를 매입할 경우 농지관리기구에 매입농지를 관리신탁하는 등의 방안을 강구함으로써 신규 영농 참여 희망 비농업인에 대한 진입장벽을 최소화하고, 나아가 신규 영농 참여 희망 비농업인의 조기 농지소유 욕구를 충족시킬 수 있음.

## (2) 농지은행제도 도입의 영향

- 농지은행제도 도입의 방식에 따라 영농규모화, 농업구조개선에 미치는 영향은 달라질 것임.
- 농지은행사업은 기존의 영농규모화사업에 비해 농지의 매입 및 임대 단계와 매도 및 임차단계가 구분되어 불특정 다수의 소규모 분산 농

지를 농지은행이 모아서 전업농에게 집중 지원할 수 있어 기존의 영농규모화사업과 연계하여 추진할 경우 기존의 사업추진방식에 비해 전업농 육성 지원을 획기적으로 개선할 수 있음.

- 농지유통화정보의 수집 및 전문포털사이트의 운영으로 농지유통화 촉진 및 영농규모화사업의 촉진 가능
  - 농지가격 정보만이 아니라 거래정보를 실시간으로 제공하여 농지유통화를 촉진시켜 농업구조개선에 도움이 될 수 있음.
- 농지은행제도 도입의 기본 배경이 농지가격 및 농지시장 안정인 점을 고려할 경우, 농지은행제도 도입으로 농지가격 및 농지시장이 안정됨에 따라 전업농가의 안정적 경영규모 확대 계획 수립 가능
  - 농지가격 급락으로 쌀전업농가까지 농지매입을 꺼리는 상황이 발생하는 등의 우려가 불식되어 안정적 쌀전업농육성사업 추진 가능
  - 2004년 6월 실시한 농업인에 대한 조사에 의하면, 농지가격이 크게 하락하지 않으면 추가매입을 하겠다는 경우가 농지가격이 더 하락하기 전에 매각하겠다는 경우보다 응답비율이 높음. 또한 젊고 경영규모가 큰 농가일수록 농지가격 하락시 농지를 빌려 영농규모를 늘리겠다는 의향이 상대적으로 강한 것으로 나타나 농지가격 하락이 농업구조개선을 촉진하는 계기로 작용할 수도 있음.
- 전업농에 대한 농지장기임대를 전제로 한 비농업인 소유 농지의 수탁 관리로 인해 전업농가의 안정적 경영규모 확대 가능
  - 기존의 전업농이 인접 농지라 해도 신규취득자가 임대를 할 수 없는 상황이었는데, 농지제도 개선으로 인접 농지의 임차가 가능하게 되어 실질적인 농지교환분합효과를 도모할 수 있게 됨.
- 간척농지의 관리 및 장기임대로 대규모기업농가 육성 가능
  - 간척농지의 세분화 방지, 대규모 단위 임대 형태로 경쟁력 있는 기업농 육성

### (3) 기타 제도 개선의 영향

- 정부의 농지제도 개선내용 중 농업진흥지역 행위 제한 조정, 농지조성비 제도 개선 등은 영농규모화사업 및 농업구조개선과 직접적인 관련은 적지만, 기본적으로 우량농지의 안정적 보전·관리를 도모하는 것으로 농지의 집단화, 영농작업의 효율 증대, 경영효율화 등에 영향을 줄 뿐만 아니라 농지의 소유와 이용에 영향을 주어 영농규모화사업 및 농업구조개선에 간접적으로 기여할 것으로 전망됨.

## 3.3. 영농규모화사업 제도 개선

### (1) 경영이양직불제 개선

- 다양한 문제점 발생
  - 보조금 단가가 낮아 소득보전 효과가 미흡하여 사업 참여 저조
  - 복지대책이 미흡한 농촌에서 직접 위탁영농 또는 자경하고 있는 연령층을 경영이양 대상으로 하고 있어 사업의 실효성에 적음.
  - 지원농지를 「진흥지역안의 답」으로 제한하여 영농규모화사업과 불일치 되어 농지 유통화 효과 저조
  - 지원 상한을 2ha로 한정하여 지원규모도 축소되었고, 대규모 고령농가의 사업참여 저조로 농지의 분산화 우려
  - 보조금을 일률적으로 매월 분할지급 하고 있어, 소액의 경우 지원효과가 반감됨 ⇒ 대부분 일시불 지급을 원함
  - 「쌀소득보전직불제(추진중)」의 시행으로 소득보전의 기대가 커져 경영이양이 저조하여 7만호 쌀전업농 육성과 구조조정을 위해서는 더 큰 유인동기가 필요함
- 문제점 해결을 위한 적극적 대응
  - 보조금 지급 단가 조정

- 대상농지를 농업진흥지역 우량답(예: 경지정리된 논)까지 확대
- 대상농지의 지원상한 규모 확대
- 소액보조금은 연간 일시불로 지급 가능

## (2) 농지매매사업 금리 인하

- WTO/DDA 쌀협상 이후 쌀가격 하락, 영농규모확대 의욕 저하로 농업구조개선 효과 지연·후퇴 우려
  - 쌀 수입개방 확대, 정부 수매한계, 쌀 판매애로, 쌀값 하락으로 원리금 상환여력 저하
  - 이자율 인하 등 금융환경 변화로, 농지매입자금 유리성 저하 및 상대적으로 고정적인 이자율 적용으로 쌀전업농가의 불만 상존
- 금리인하 추진
  - 3.0%에서 1.5%(잠정 검토안)로 금리 인하 추진
  - 1ha의 농지를 구입하는 경우 약 1,276만원의 이자 부담 경감효과
- 금리인하의 기대 효과
  - 쌀가격 하락에 따른 농가 농지매입 상환금리 부담 완화
  - 농지 구입능력 제고를 통한 경영규모확대 및 구조개선 촉진
  - 타부문의 금리인하와 연계 적정선의 금리 인하로 형평성 유지
  - 쌀 판로 및 원리금 상환 애로에 따른 「현물상환」 사전 예방
  - 이자율 인하를 통해 농업인의 자발적인 상환의지 제고

## (3) 선매협의제도 도입 검토

- 당사자가 관할 행정기관에 토지거래 계약에 관한 허가를 신청하거나 신고를 할 경우 해당 토지가 공공이용(公共利用)이나 국공유지의 확대에 필요한 경우에 공공기관이 해당 토지에 대한 사인(私人)간의 토지거래에 우선하여 해당 토지를 매수 할 수 있는 제도

- 현행 법상으로는 선매권(先買權) 대신 매수(買收)에 관하여 우선적으로 협의 할 수 있는 선매협의권(先買協議權)을 인정
- 매도 농지가 집단화·규모화를 고려 가능한 인접 쌀전업농이 우선적으로 매입할 수 있도록 적극적인 중개·조정·연계기능 부여 수행
  - 쌀개방화에 대비 2010년 까지 쌀전업농이 전체 벼 재배면적의 50%를 조속히 담당할 수 있도록 농지 유동화의 방향 설정 및 우선적 매입가능하도록 제도적으로 뒷받침
- 기대효과
  - 쌀전업농의 농지 분산화·세분화 방지 대책으로 기능
  - 농지 집단화 도모로 농작업 이동거리 단축에 의한 노력비 절감 및 농기계연료비 감소등 생산비 절감 효과 발생, 소득증대
  - 기존의 「소극적(기능·역할)규모화사업」에서, 「적극적(기능·역할)규모화사업」으로의 질적 발전 ⇒ 『농지관리기구』의 중요기능의 하나로 자리매김

### 3.4. 영농규모화사업 추진방식 개선

#### (1) 농지은행사업과 영농규모화사업간의 관계 정립

- 제1절에서 지적했듯이 일정기간 농지은행 사업과 영농규모화사업과 병행 실시하되, 중장기적으로 양자를 농지은행 사업으로 통합하는 방안을 강구하도록 함.
  - 또한 농지은행 사업으로 새로운 영농규모화사업 관련 재원이 확보되어 영농규모화사업의 재원이 다양해지고, 사업비 규모가 크게 늘어날 전망인데, 이러한 재원의 탄력적 운영을 통하여 영농규모화사업을 새로운 차원에서 획기적으로 추진할 필요가 있음.

#### (2) 농지매매사업과 장기임대차사업의 통합 운영

- 농지은행제도의 도입으로 영농규모화사업의 추진방식이 크게 바뀌고, 또한 농지가격 하락시 농지매매사업이 부진할 수 있기 때문에 농지장기임대차사업과 농지매매사업을 통합 운영하여 영농규모화사업을 여건에 맞게 합리적으로 추진할 수 있도록 할 필요가 있음.
- 농지제도 개선이 전업농에게로의 농지임차 방식의 집적을 적극 지원하는 방향으로 이루어지고 있으므로 영농규모화사업에서 농지매매사업물량만이 아니라 농지장기임대차사업의 물량이 줄어들 수 있음.
- 따라서 농지매매사업과 농지장기임대차사업을 통합 운영할 경우 농지매매사업의 자금 여력이 생길 수 있음.
- 이 경우 지역에 따라서는 농지매매를 선호하는 일부 전업농가에게는 농지매매사업의 적극적 지원을 도모할 필요가 있음.

### (3) 임대차를 통한 교환분합 유도

- 농지의 소유를 통한 농지교환분합이 현실적으로 힘든 상황에서 농가상호간의 임대차 허용을 적극 활용하여 농지의 교환분합과 토지이용, 농기계 이용효율을 제고시키는 방안을 적극 도입함.
- 신규 취득 농지도 농업기반공사 등(농지은행)에 위탁하여 전업농가에게 장기임대하는 경우 농지의 계속 보유가 가능하므로 인근 농지의 장기임대차를 통한 농지교환분합이 합법적으로 가능하게 되어 이러한 농지집단화가 크게 촉진될 수 있음.

### (4) 노령농가 소유 농지의 일괄경영이양 및 장기임대 유도

- 2004년 6월 실시한 농업인에 대한 조사(농경연 통신원 조사)에 의하면, 은퇴시 자녀분할상속, 보유·임대하겠다는 비율이 높은 현실을 고려하여, 노령농가의 경영이양을 장기임대방식으로 유도하는 방안

- 에 대한 적극적인 검토가 요구됨.
- 특히 1ha 이상의 상속 농지도 장기임대할 경우 계속 보유할 수 있도록 한 제도개선의 내용을 적극 활용하여 이미 대규모로 영농형태로 만들어진 농지가 세분화되지 않도록 할 필요가 있음.
- 한편 영세·고령 농가의 소규모 농지매입사업을 포함하는 농지은행 사업의 시행과 더불어 경영이양직불사업에 대한 재검토가 요구됨.
- 농지은행의 영세·고령농가 농지매입업무가 경영이양직불사업과 충돌되지 않도록 하여 사업 효과를 배가할 수 있도록 함.

The logo for KRREI (Korea Rural Research & Extension Institute) is displayed in a large, light blue, sans-serif font. The letters are bold and modern, with the 'R' and 'E' having a distinctive shape. The logo is centered horizontally and occupies a significant portion of the lower half of the page.

## 제 6 장

### 쌀 협상에 따른 보완대책

#### 제1절 쌀 협상의 동향

##### 1. 협상 추진 개요

- UR 협상 결과 우리나라는 쌀에 대한 관세화를 10년간 유예 받는 대신에 국내 소비량의 1~4%에 해당하는 저율관세물량(TRQ)을 의무적으로 수입하기로 하였음
  - 1995년도에는 기준년도(1988~1990년) 소비량의 1%인 5만 1,000톤을 수입하였고 매년 수입량을 늘려 2004년도에는 4%인 20만 5,000톤을 수입하기로 함
- 2005년 이후 관세화 유예 지속여부는 2004년 중에 협상하며, 연장시 이해당사국인 쌀 수출국들에게 추가적이고 수용 가능한 양허 (additional and acceptable concessions)를 제공하여 합의를 도출해 내야 함
- 진행 중인 쌀협상은 UR 농업협상에서 합의된 관세화 원칙에 대한 “한시적 예외조치”의 10년 시한 도래에 따른 후속 협상의 성격임
  - 쌀에 대한 “관세화 유예를 연장하기 위한 협상”이며 협상의 내용은

유예와 관련된 조건을 협의하는 것임

- 관세화로 전환한 사례(일본, 대만 등)는 있으나 관세화유예를 연장하기 위한 협상 선례는 없음

※ 관세화를 하는 경우에는 별도의 쌀협상 절차 없이 WTO 협정문에 따라 계산한 관세율을 WTO에 통보하고 90일 동안 전회원국들로부터 검증절차를 거치게 됨

- DDA협상 기본골격/framework)은 타결되었으나 세부원칙(modality)이 없는 상황에서 쌀 협상을 진행해야 하는 어려움이 있음
- 관세화유예와 관세화 모두 장단점이 있으며, 어느 정도의 추가적인 시장개방은 불가피할 것으로 전망됨

#### < 관세화 유예 >

- 장점
  - 합의한 TRQ 물량만 수입하면 되므로 수입물량이 예측 가능하고 수급관리 등 정책의 안정성을 유지할 수 있음
- 단점
  - 유예기간 중에도 관세감축은 지속(Shadow Reduction)되며 관세화 되는 시점에 그간 누적된 관세감축 효과가 일시에 나타남
  - 유예기간 도중에 관세화로 전환해도 전환 당시의 TRQ는 관세화 이후에도 계속 수입해야 하는 부담 발생(최초 2~3년간 불필요한 의무 부담)

#### < 관세화 >

- 장점
  - 유예연장의 대가로 제공하는 TRQ 증량 등 추가적 양보 불필요
  - DDA 협상 이행개시 전까지는 현 수준의 TRQ(4%) 유지 가능
  - 단계적 관세인하가 가능하여 관세감축 효과가 시간을 두고 분산

- 단점
  - 국제가격이나 환율 변동에 따라 예측하지 않은 수입 급증 가능성을 배제할 수 없음
  - DDA 협상에서 결정될 세부원칙(Modality)에 따른 관세 감축률과 TRQ 증량 폭의 불확실성

## 2. 기본 방향과 추진 경과

- 관세화유예 연장을 기본입장으로 하고 최대한 유리한 유예조건이 도출되도록 협상이 진행 중에 있음
  - 상대국이 요구하는 유예조건과 관세화하는 경우를 비교하여 쌀 산업 피해가 최소화될 수 있도록 실리에 입각한 결정을 하는 것이 정부의 입장
- 협상개시의사를 WTO에 통보(1.20)하고, 관계부처 합동으로 「쌀협상대책 실무추진단(T/F)」 구성(3.16) 하였음
- 농림부차관을 단장으로 협상 대책팀과 국내 대책팀으로 구성, 외교통상부·재정경제부 등의 관계관이 참여함
- 협상참가 통보시한인 4.21일까지 9개국이 참여 의사를 표명하였음
  - 미국, 중국, 태국, 호주, 인도, 파키스탄, 아르헨티나, 이집트, 캐나다
- 5월~6월초까지 협상참가 9개국과 1차 협상을 완료
  - 관세화 유예에 대한 우리측 입장을 설명하고 상대국 입장 탐색
- 6월 중순이후 미국, 중국 등 주요국 중심으로 본격 협상을 진행하였으며 지난 9월에는 호주 등 6개국과도 협상 진행
  - 미·중은 6차, 태국 5차, 호주 등 6개국은 2차 협상 추진

### 3. 주요 쟁점별 협상 결과

#### 3.1. 협상 추진 결과

- 관세화유예에 대한 협상 참가국별로 관심사항과 요구하는 강도에 상당한 차이가 있었음
  - 공통적으로는 자국 쌀의 시장진출 확대가 핵심 관심사항이며 소비자 시판 등 실질적인 시장접근이 중요하다는 주장을 제기하였음
  - TRQ 물량, TRQ 배분, 양자 현안 등에 상당한 이견이 있었음
- 그동안 협상 참가국간의 입장 차이를 좁히는 데 주력하여 주요국간에 어느 정도 입장이 근접함
  - 그러나 아직도 민감한 쟁점이 일부 남아 있어 최종 입장 조율이 필요한 상황
- 다양한 쟁점들이 상호 연계되어 패키지로 논의되고 있으며 결과적으로는 단일 합의안 형태로 일괄 타결되어야 함
  - 주요국뿐만 아니라 모든 협상참가국을 동시에 만족시킬 수 있는 합의안을 도출해야 하며, 합의결과는 WTO 전체 회원국의 검증을 거쳐야 함
- 그동안의 협상에서 제시된 주요 쟁점은 다음과 같음
  - 양적 쟁점 : 유예기간, TRQ 증량 수준, TRQ 배분
  - 질적 쟁점 : 소비자 시판과 민간수입 허용, 수입쌀 관리
  - 기타 : 양자현안, DDA 협상과의 관계 등

#### 3.2. 유예기간 및 중간 점검

- 당초 주요국들은 이번 협상이 지난 10년간의 관세화유예를 연장하는 것이므로 추가 연장기간 10년은 너무 길다는 입장을 표명함

- 매년 유예 연장 여부를 결정하자는 주장으로부터 3년 또는 5년 연장 등 다양한 방안을 제시하였음
- 우리나라는 국내 농업에서 쌀이 차지하는 중요성과 쌀산업 발전대책 등을 설명하면서 10년 유예연장 필요성을 집중 설득하였음
- 그 동안의 협상에서 주요국들은 10년 유예 연장의 필요성은 인정할 수 있으나, 일단 5년간 연장하고 후반 5년의 연장 여부는 중간점검을 통해 결정하자는 입장으로 선회하였음
- 우리측은 중간점검 결과에 따라 추가 연장 여부가 결정되는 것은 실질적으로는 5년 연장에 불과하다는 입장으로 대응하면서, 중단가능성 없는 10년 연장 안에 대해 주요국들의 동의를 촉구함

### 3.3. TRQ 증량 수준

- 당초 협상 상대국들은 관세화 원칙의 예외조치 연장에 대한 충분한 대가가 지불되어야 한다고 주장함
  - 유예 연장기간이 길수록 TRQ 증량 수준은 높아야 한다는 원칙을 제시하는 등 다른 주요 쟁점과 연계 입장 표명
- 특히 관세화를 선호하는 일부 국가들은 유예 연장을 위해서는 매우 높은 수준의 TRQ 증량을 감수할 것을 주장함
  - 2004년 TRQ 205천톤(4%)을 10년차('14년도)에는 80만톤(15.6%), 또는 20%(약 100만톤 수준)까지 증량하는 방안을 제시하였음
- 이에 대해 우리측은 국내 연구기관의 관세화 유예와 관세화간의 동등성 분석결과를 제시하면서 TRQ 증량에 대한 기대 수준을 낮추어야 한다고 대응
  - 관세화 시 예상되는 2014년 쌀 수입량은 평균적으로 MMA 약 6.3%(32만 3,000톤)이며, MMA 7.1%를 초과하여 수입될 가능성은 5% 이하임(서진교, 2004)

- 상대국들은 지난 10년간의 TRQ 증량이 4%이었음을 상기하면서 추가 연장 시에는 최소한 그 이상 증량되어야 한다고 강조
  - 주요국들의 10년차 TRQ 요구수준이 45만 5,000톤(8.9%)으로 접근
- 우리측은 동 수준에서는 유예의 실익이 없다는 점을 강하게 주장하였으며 일부 국가는 최근 41만톤(8%)도 가능하다는 입장 표명

### 3.4. 소비자 시판

- 수출국들은 쌀협상 이전부터 수입쌀을 가공용으로만 한정된 것은 GATT 3조(내국민 대우) 위배라는 주장을 계속 제기해왔으며, 이번 협상에서 소비자 시판이 허용되어야 한다고 강하게 요구
  - 일부 국가는 민간수입이 허용되어야 한다는 입장을 표시하면서 국영무역으로 할 경우에도 최소한 자국 브랜드를 붙인 쌀 판매를 요구함
- 우리측은 시장 판매를 허용하는 경우 국내 쌀시장 교란에 대한 우려를 제기하고, 국내외 가격차 흡수 및 시장질서 유지를 위한 보완장치의 필요성을 강조
- 이에 대해 주요국들은 소비자 시판은 반드시 허용하여야 하나 시판 비중은 단계적으로 확대하는 방안에 의견이 접근됨
  - 소비자 시판 비중은 10년차에 전체 TRQ 물량 대비 최대 75%까지 확대되어야 한다는 입장 제시
  - 아울러 수입쌀의 시판 방식은 공정하고 투명하게 운영되도록 공매 방식을 채택할 것을 주장

### 3.5. 기타 쟁점 사항

#### < TRQ 배분 등 관리 방안 >

- 주요 수출국들은 안정적인 수출물량 확보가 핵심적인 관심사항 이라는 입장에서 TRQ 배분에 있어 자국의 시장점유율 확대를 요구
  - 일부 국가는 자국산 쌀의 의미 있는 시장접근을 강조하고, 수입쌀 입찰·판매 개선 등 관리방안을 구체적으로 제시
- 신규로 시장진출을 희망하는 국가들은 입찰시기 및 절차 개선, 입찰 규격 개정 등 자국의 시장접근 기회를 확보할 수 있는 방안을 요구
- 우리나라는 각국의 수출물량에 대한 기대 수준을 낮추어야 합의가 가능하며, 합리적 TRQ 배분원칙과 그동안의 실제 수입실적이 고려되어야 한다는 점을 설득 중에 있음

#### < 기타 >

- 당초 주요국들은 유예연장의 대가로 우리측이 제공해야 할 양보는 반드시 쌀에 한정되지 않는다는 논리를 전개한 바 있음
  - 일부 국가들은 농수산물의 검역·검사 완화, 관세인하 등 자국 관심사항을 쌀 협상과 연계하여 해결해 줄 것을 요구
- 우리측은 양자현안의 성격상 쌀 협상과는 분리하여야 하며, 별도의 양자 협의 채널에서 다루어야 한다는 입장을 견지함
- 대부분의 협상참가국들은 쌀 협상에 따른 예외조치 연장이 DDA 세 부원칙 협상에 미칠 영향을 의식하여 신중하게 접근함
  - 특히 쌀 협상의 근거인 농업협정 부속서5의 특별대우 조항이 DDA 협상에서 존치될 지 여부에 대한 불확실성을 언급하였음

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실리에 입각한 쌀협상이 진행 중에 있으나 관세화유예가 지속되어도 수입량이 늘어나고 그중 일부는 시중에 출하되어 쌀가격이 하락하고 농가의 소득하락을 초래할 수 있음</li> <li>○ 쌀산업이 일정 수준 유지될 수 있도록 식량자급률 목표설정 필요성이 제기되고 있으며 쌀농가 소득안정대책, 쌀유통제도의 개편이 불가피한 실정임</li> </ul> |
|---|

## 제2절 쌀농가 소득안정 방안

### 1. 도입 목적

- 쌀협상 결과에 따라 2005년 이후 쌀가격과 소득에 대한 불확실성이 매우 높은 실정
  - 쌀가격이 급락할 경우 농가의 가계수지 균형과 경영안정이 어렵게 되므로 미래에 대한 불안감이 높아지고 있음.
  - 쌀협상에 대한 저항감이 고조되고 경영규모 확대 등 신규투자를 기대하기 어려운 상황임.
- 현행 수매제도와 직접지불제로는 쌀 생산농가의 소득하락에 대한 불안감을 해소하는데 한계가 있음.
  - 수매제도는 국내총보조(AMS) 제약으로 생산량의 일부(2003년도, 17%)에 대해서만 가격을 보장하며 소득효과는 AMS 사용액에 비하면 미미한 수준(2003년도, 7.2%).
  - 쌀소득보전직불제는 소득지지 수준이 쌀가격에 연동되므로 쌀가격이 급락하는 경우 소득지지 효과가 낮음.
  - 논농업직불제는 환경보전 목적의 직접지불로 분류되어 지급액이 고정되어 있으므로 쌀가격 하락에 대응한 소득지지 수단으로 한계가 있음.
- 쌀협상 결과에 따른 쌀가격 변동에 관계없이 일정수준의 소득을 직접지불 방식으로 지지하여 미래에 대한 불확실성을 제거해주는 새로운 정책수단이 필요함.
  - 이를 통하여 쌀협상 결과에 대한 저항감을 해소하고 쌀가격 급락에 따른 충격을 완화하여 쌀 생산농가의 원활한 투자를 유도하고 쌀산업의 정착육을 도모함.

## 2. 도입 기본방향

- 소득지지 목표수준을 예시하고 쌀가격 하락 시 당해년도 가격과의 차액을 농가에 직접지불 방식으로 보전함.
  - 일정기간(3~7년)마다 국제가격 및 농가소득 동향을 고려하여 목표가격을 조정하여 예시하되 범률로 정하여 이행을 보장함.
    - ※ 단위면적당 지급단가 = (목표가격 - 당년가격) × 기준단수
    - ※ 농가 수급총액 = 단위면적당 지급단가 × 대상면적
- WTO 규범 내에서 이행될 수 있도록 허용보조(green box) 형식과 감축대상(amber box 또는 blue box) 형식을 혼용함.
  - 쌀가격에 관계없이 단위면적 당 일정금액을 지급하는 그린박스형식의 고정지불 수준을 설정(현행 논농업직불제의 변형).
  - AMS와 블루박스 허용 한도 내에서 쌀가격에 연동되는 감축대상형식의 변동직불수준을 결정(현행 쌀소득보전직불제 개선 강화).
- 쌀 수급균형과 쌀농업의 구조개선에 역기능이 최소화되도록 프로그램을 설계함.
  - 직접지불은 수급과 구조변화에 다소간의 영향을 미칠 수밖에 없으나 지급대상, 지급기준 설정 방식에 따라서 문제점을 최소화

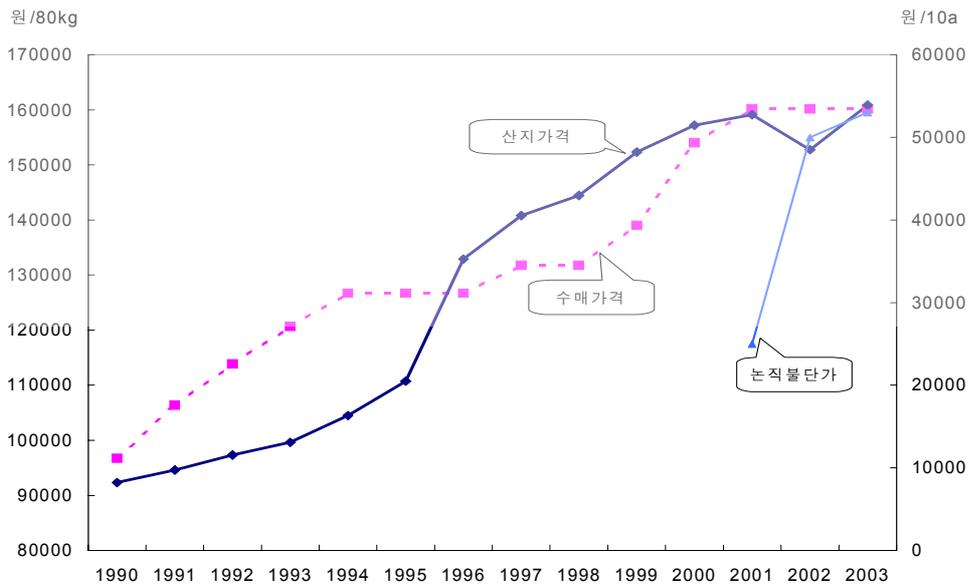
## 3. 도입 방안

### 3.1. 기준가격 및 기준년도

- 기준가격은 쌀판매가격(시장가격) 외에 논농업직불금과 약정수매제의 소득효과를 포함시켜 농가의 실제 수취가격을 반영함.
  - 쌀판매가격은 「농관원」이 조사하는 수확기(10월 ~ 익년도 1월) 산지가격(조곡가격을 정곡가격으로 환산)으로 함.

- 논직불금은 진흥지역과 비진흥지역별 지급액을 가중평균 후 물량 기준으로 환산.
  - 약정수매효과는 (수매가격-수매시기 시장가격)×수매량÷총생산량으로 산출.
- 최근년도 농가 수취가격을 기준가격으로 설정하여 최근의 소득상황을 반영하는 것이 합리적.
- 연도별 가격변동이 큰 경우 특이 값을 제거하기 위해 과거 일정기간 동안의 평균치를 사용할 수 있음.
  - 쌀가격, 수매가격 및 논직불지급단가 등이 지속적으로 인상되어 왔으므로 평균가격 사용 시 최근 소득상황을 반영하지 못하는 문제점
- 쌀가격이 지속적으로 상승세를 유지하였으며 논직불 지급단가도 매년 인상되고 수매가격도 인상하거나 동결됨 (그림 6-1).
- 가격이 상승세를 유지한 경우에 과거 일정기간 동안 평균가격을 사용하면 기준가격을 낮추는 요인으로만 작용함.

그림 6-1. 쌀가격 및 논직불단가 변동 추이

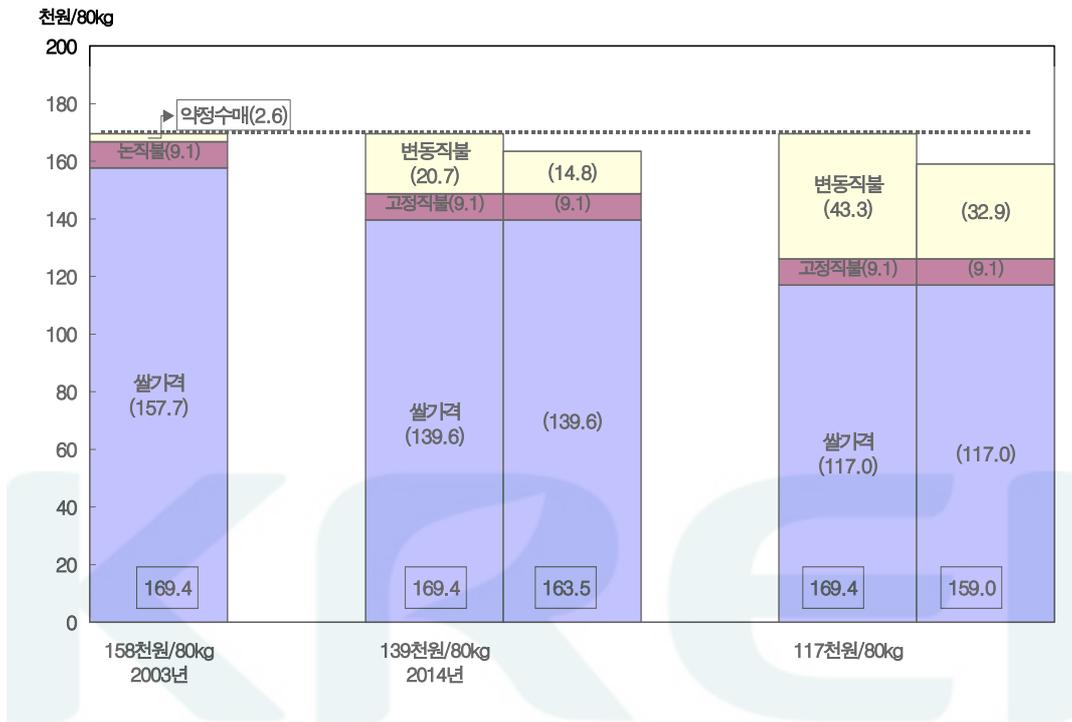


- 기준단수는 연도별 변동이 심하므로 최근 5년(1999~2003년)평균치인 484kg/10a로 함.

### 3.2. 목표가격

- 소득지지 목표가격은 기준년도 가격이 유지되도록 설정하여 농가 경영이 안정화되도록 함.
  - 물가상승률을 고려한 실질가격 하락분은 농가의 자구노력으로 보전하도록 함.
- 기준년도 가격을 목표가격 수준으로 설정하면 정곡 80kg당 농가 수취가격은 시장가격에 관계없이 17만원 정도에서 일정함
  - <그림 6-2>에서 보는 바와 같이 2014년도 쌀가격이 13만 9,000원 또는 11만 7,000원이 되는 경우에 직불금은 각각 2만 9,900원과 5만 2,500원이 되어 농가 수취가격은 17만원 수준으로 같아짐.
- 기준년도 가격과 당년도 가격 차이의 80%만 보전해주는 경우에는 쌀가격 하락폭이 클수록 농가 수취가격이 하락함.
  - 2003년도 농가 수취가격이 기준가격이 되고 2014년도 쌀가격이 13만 9,600원과 11만 7,000원으로 하락하면 농가 수취가격은 각각 16만 3,500원(기준가격의 96.5%)과 15만 9,000원(93.8%)으로 줄어듦.
  - 이는 쌀농가의 미래에 대한 불확실성을 해소한다는 제도 도입 취지와 거리가 있음.
- 구조조정을 촉진하기 위해 목표가격을 인하하고, 형평성을 고려하여 지급상한을 설정하는 것이 바람직한가?
- 3ha를 경영하는 쌀농가의 2003년도 소득은 2,214만원 정도이다. 2014년도에 2003년도 수준의 실질소득이 유지되기 위한 2014년도 명목소득은 3,065만원 정도가 되어야 함.

그림 6-2. 목표수준별 농가수취가격 구성



- 실질소득을 유지하기 위해서는 목표가격을 기준년도 가격으로 유지하여도 직접지불금이 528만원(쌀가격: 14만원) ~ 939만원(쌀가격: 11만 7천원)에 머물러 자구노력으로 680~734만원 수준의 소득이 추가적으로 창출되어야 함.
- 추가적인 소득 창출을 경영면적 확대에 의존하려면 경영면적이 4.2~4.4ha로 확대되어야 함.
- 도·농간 상대소득 수준을 유지하려면 농가소득이 연간 3% 정도 늘어나야 하므로 직접지불금 939만원(쌀가격 11만 7,000원 경우) 외에 추가적인 자구노력으로 1,138만원의 소득이 창출되어야 하므로 모두 1,818~1,872만원(직불금의 약 2배)에 상당하는 자구노력이 필요함.
- 3ha 농가가 기준년도에 비해 실질소득 및 도·농간 상대소득을 유지하기 위해서는 경영면적이 6.1~6.8ha로 확대되어야 함.

그림 6-3. 실질소득 유지를 위한 자구노력 목표(3ha 농가)

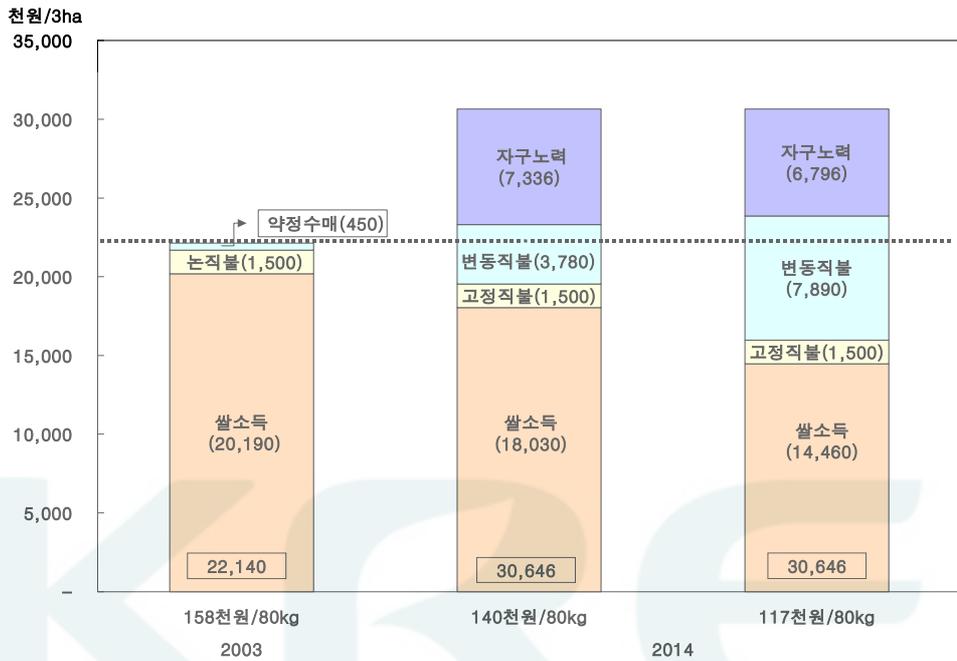
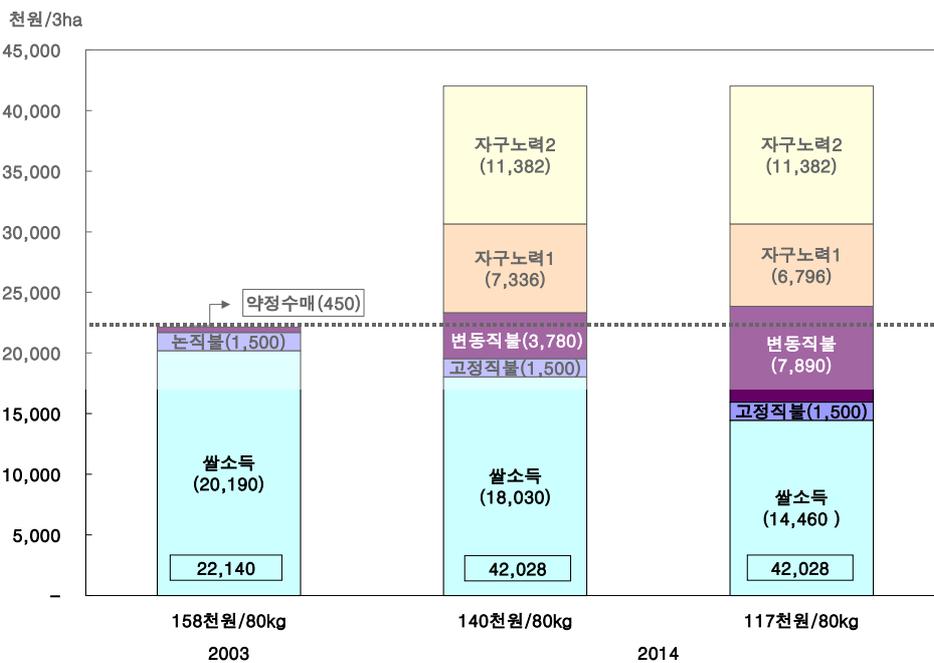


그림 6-4. 도·농간 상대소득 유지를 위한 자구노력 목표(3ha 농가)



- 대규모 농가일수록 토지, 농기계 구입 등으로 소득에 비해 부채규모가 크므로 쌀가격 하락 시 부채상환이 어려워지는 등 현금 흐름에 문제가 발생할 가능성이 더 높음.
  - 경영안정을 위해 직접지불제도가 대농에게 더 필요함.
  - 5ha이상 규모 농가의 22%는 부채규모가 1억 이상이고 45%는 5천만원 이상인 것으로 분석됨.
  - 경영규모 1~2ha 농가의 부채/소득 비율은 0.77수준이나 5ha 이상 농가의 경우에는 1.66로 매우 높음.
- ※ 일본과 유럽은 지급상한이 없으며 미국의 수혜자 1인당 직불금 상한은 36만 달러로 국민1인당 소득의 9배 수준에 이룸.
- 목표가격을 기준년도 가격 수준으로 고정하여 소득을 보전하는 경우에도 도·농간 상대소득을 현 수준으로 유지하기 위한 자구노력 규모가 매우 크므로 목표가격을 인하하거나 지급 상한을 설정하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단됨.

표 6-1. 규모별 쌀 실질소득을 유지하기 위한 경영면적 추정

2003 경영규모	2003 호당 쌀소득 (천원)	2014년 소득(천원)		2014년 경영면적(ha)			
		실질소득 유지 <sup>1</sup>	연평균 3% 성장 <sup>2</sup>	140천원(80kg)		117천원(80kg)	
				실질소득 유지	연평균 3% 성장	실질소 득유지	연평균 3% 성장
1.0ha	6,730	10,215	14,009	1.4	2.0	1.5	2.3
2.0ha	13,460	20,431	28,019	2.8	4.1	2.9	4.5
3.0ha	20,190	30,646	42,028	4.2	6.1	4.4	6.8
5.0ha	33,650	51,077	70,047	7.0	10.2	7.2	11.3

주: 1) 2003년 수준의 실질소득이 유지될 수 있는 소득수준  
 2) 성장률 3%를 추가적으로 적용할 경우의 소득

### 3.3. 지급단가 및 상한선

- 고정직불 지급단가는 2003년도 수준의 금액으로 고정함.
  - 지급단가를 인상하면 2005~07년 동안 목표가격을 상회한 수준에서 지원하게 될 가능성이 높음.
- 고정직불 대상면적은 논농업직불제 적용 대상 농지(1998~2000년 논농업 농지)로 하되 상한선을 철폐(현재 상한선 4ha)하는 것이 바람직함.
  - 상한선 설정은 대농의 경영안정과 규모화에 역기능을 초래함.
- 변동직불 대상면적은 2003년도 벼 재배면적 중 농지로 유지되는 면적을 기준으로 하고 농가 자가식량용 재배면적(0.1ha)을 제외하되 지급상한을 설정하지 않음.

### 3.4. 대상면적

- 변동직불 지급 대상면적을 당년도 재배면적으로 하면 공급과잉 현상을 가중시킬 우려가 있으므로 생산과 연계되지 않도록 기준년도 면적을 대상으로 지급하는 것이 안전함.
  - 관세화 되어도 2010년도까지는 TRQ 물량을 초과하여 수입될 확률이 낮으므로 시장가격이 연평균 1~2%씩 하락해도 2010년도 과잉재고가 100만톤 내외 정도 발생할 것으로 전망됨.
- 실제 재배면적을 기준으로 변동직불을 지급하면 생산을 장려하는 효과가 있으므로 공급과잉 문제가 더 심화될 가능성이 있음.
- 장기적으로 변동직불 규모가 AMS 한도를 초과할 수 있으므로 블루박스를 적극적으로 활용해야하는 상황에 대비해야 함.
  - 블루박스 조건을 만족하기 위해서는 기준년도 면적을 대상으로 지급하는 것이 바람직.

### 3.5. 적용 기간

- DDA협상 타결이 예상되는 2007년까지 변동직불 소요액은 6,000억원 까지 늘어날 수 있으나 허용된 AMS 범위 내에서 안정적인 제도 운영이 가능함.
  - DDA협상 타결이 예상되는 2007년도까지 2004년도 AMS 1조 4,900 억원 사용이 가능.
- 1단계 사업을 평가한 후 2008년도부터 적용할 새로운 프로그램을 설계함.
  - 2단계 프로그램을 설계할 때에는 목표가격 수준의 소득을 보전할 수 있도록 DDA 협상결과 나타나는 AMS 및 blue box 규모를 감안 하여 고정직불 지급단가 수준을 조정.

## 제3절 쌀 유통제도 개편 방안 \*

### 1. 약정수매제 폐지

#### 1.1. 국내 여건

- 추곡수매제는 1960~1970년대 증산에 기여하였으며, 수확기 쌀값 안정을 통한 농가소득지지와 수급조절 기능을 수행하여 왔음.
- WTO출범 이전에는 국내생산량의 30% 수준에 달했던 정부수매량이 WTO농업협정의 국내보조 감축 이행계획에 따라 2003년에는

\* 서울대학교 노재선 교수의 전문가회의 발제자료를 토대로 정리하였음.

16.9% 수준으로 크게 줄었음.

- 2004 양곡연도 말 국내 쌀재고는 적정수준을 보일 것으로 예상되며 수매를 포함한 현재의 쌀정책이 유지될 경우 1인당 쌀소비량 감소 추세와 수입량 증가를 감안할 때 공급과잉이 심화될 것으로 우려됨.

표 6-2. 쌀 수급추세(양곡년도 기준)

단위 : 천석

구 분	1980	1990	1995	2000	2002	2003	2004(추정)
[공 급]	44,913	51,873	43,159	42,306	48,636	45,514	39,968
생 산	35,664	40,958	35,134	36,550	38,299	34,216	30,911
수 입	4,027	-	-	741	1,069	1,247	1,425
[수 요]	37,511	37,809	38,583	35,513	38,585	37,882	33,189
연말재고	7,402	14,064	4,576	6,793	10,051	7,632	6,779

## 1.2. 대외 여건

- WTO출범이후 매년 보조금(AMS)이 감축되고 있으며, 앞으로 DDA 협상이 타결되면 보조금 추가 감축으로 추곡수매물량은 지속적으로 감소될 것으로 예상됨.

표 6-3. UR 협상결과에 따른 쌀 가능 보조액

단위 : 억원

년도	1995	1996	1997	1998	1999
보조액	20,344	19,594	18,845	18,095	17,346
년도	2000	2001	2002	2003	2004
보조액	16,596	15,847	15,097	14,348	13,598

- 2004년 쌀협상이후 관세화가 유예되고 추곡수매제를 유지한다면 국내외 가격차 축소, 공급과잉 해소가 중요한 정책과제가 될 전망이다.

- 관세화유예를 하는 경우 의무수입물량의 증가는 불가피하고, 수매제 유지로 국내 쌀값을 지지하면 공급과잉기조가 지속될 것임.
  - 공급과잉기조에 따라 정부의 재고부담은 커지고 국내외 가격차 해소에 어려움이 예상됨
  - 농경연 연구결과에 따르면 관세화 유예·개도국 SP 수준 관세감축 시 2010년 국내쌀값은 143천원(80kg) 수준으로 전망되고, 2010년 예상 벼 재배면적은 910천 ha 수준으로 적정 재배면적 805천ha에 비해 10만ha 초과 재배되어 공급과잉기조가 지속될 것으로 전망되고 있음
- 관세화가 된다면 국내산 쌀의 가격·품질 경쟁력을 고려할 때 수매제를 통한 가격지지는 사실상 의미가 없어지게 됨.
    - 국내가격이 높은 상황에서 수매제를 통해 시장격리를 하는 경우 값싼 수입쌀의 수입증가를 초래할 것임.
  - 현재와 같이 AMS의 90% 이상을 소득효과가 적은 수매제에 사용하는 경우 시장 개방폭 확대, 공급과잉에 따른 쌀값 하락, 농가소득감소에 탄력적으로 대응하기 어려움.
    - 또한 소득보전을 위해 AMS를 사용한 후 잔여 AMS를 활용하여 수매를 실시하는 경우 수매물량의 변동 폭이 커 예측가능성이 낮아지고 물량확보에도 어려움이 예상됨.
  - 현재의 추곡수매제도를 쌀산업 여건변화에 효과적으로 대응하고 쌀산업 장기적 안정을 위해 공공비축제 도입이 필요함.

## 2. 공공비축제 도입

### 2.1. 고려사항

- 공공비축제의 형태는 국내요건뿐만 아니라 UR 농업협정서 부속서 2(Annex2)에 맞게 이행되어야 하며, 식량안보 목적 공공비축제의 경우 아래의 4가지 요건을 충족하여야 함.
  - i) 법률규정에 의한 식량안보계획에 따라 재고보유 및 유지에 관련된 지출일 것.
  - ii) 수매량은 오로지 식량안보 목적으로 사전 결정된 비축목표량에 한할 것.
  - iii) 재고유지와 처분에 대한 재정운용은 명료할 것.
  - iv) 정부구매는 구매당시의 시장가격으로, 판매는 판매당시 동일 품질의 국내시장가격보다 낮지 않아야 할 것.
- DDA 농업협상에서 허용보조는 그 요건과 이행상황 점검 체제를 강화하는 방향으로 논의되고 있음.
- 국내 수급여건이 급년 연말이면 균형을 이루고, 적정재고 수준을 유지할 전망이다라는 점과 정부가 발표한 쌀농가의 경영안정을 위한 직불제 도입방안을 종합적으로 감안하여야 함.

## 2.2. 도입 시기

- 공공비축제를 어떻게 도입할 것인가에 대한 대안으로는 다음의 3가지 경우를 고려할 수 있으나 쌀농가 소득안정직불제를 도입하여 소득정책이 강화되면 가격지지정책인 추곡수매제는 무의미하게 되므로 소득안정직불제가 도입되는 2005년도부터 공공비축제를 도입하는 것이 바람직함.

### < 대안별 평가 >

#### (제1안)

- 시장기능에 의한 수급조절이 가능하며 민간유통이 활성화될 것으로

예상됨.

- 쌀수매에 사용하는 보조금을 쌀협상과 WTO/DDA 협상이후 농가경영안정 등 보다 효율적인 용도에 활용할 수 있는 장점이 있음.
- 수확기 정부 매입량은 줄어들지만 현재 RPC의 흡수능력 등을 감안할 때 산지가격에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 예상됨.
  - 다만, 시장기능의 역할이 커지는 점과 수입개방 폭의 확대에 예상되는 농가경영불안을 해소하기 위한 직불제가 강화되어야 함
- 기존 추곡수매에 활용되던 보조금을 활용하여 농가의 경영안정 직불제도를 마련함으로써 쌀협상/DDA협상에 따라 불안이 고조되고 있는 농가의 심리적인 안정에 기여할 것임.

표 6-4. 공공비축제 도입 대안

대안	내용
제1안	현행 추곡수매제를 폐지하고 300만석수준을 매입·방출하는 공공비축제를 도입과 함께 농가소득안정방안 개편을 연계하여 추진하는 방안
제2안	추곡수매물량이 공공비축제 매입물량보다 줄어드는 시점까지 현행 추곡수매제 유지하는 방안
제3안	DDA 이행 전까지 또는 일정기간 공공비축제(시범실시)와 추곡수매제를 병행하고 이후 DDA 협상결과 등을 감안하여 공공비축제로 완전 전환하는 방안

( 제2안 )

- 매입물량의 차원에서 농가의 저항감 없이 자연스럽게 공공비축제로의 전환이 가능할 수 있는 장점이 있음.
- 수입개방폭 확대에 따른 시장의 적응능력향상 저해.
  - 시장의 공급과잉, 수입개방폭 확대에 가격변동이 커질 경우 정부수

매량 이외 물량의 영향이 더욱 커질 수 있음.

- 특히, AMS 사용이 제한됨으로써 농가경영안정을 위한 직불제 도입에 제약이 될 수 있음.
- 관세화가 될 경우 정부가 수매로 시장격리를 하는 만큼 수입량이 증가할 가능성은 높아지고, 산지가격과 유리된 수매가격으로 인해 가격기구의 수급조절기능을 위축시킬 우려가 높음.

( 제3안 )

- 현재 추곡수매와 동등한 수확기 흡수물량을 유지할 수 있고, 단계적인 도입으로 농가가 적응하는데 유리할 것임.
- 일정량의 추곡수매를 유지함으로써 AMS를 활용하는 형태의 농가경영안정직불제 도입을 제약하게 됨.
  - 수매제를 유지하게 되어 쌀관련 직불제를 확충하는 것에 대한 국민적 공감대 마련도 어려울 것으로 전망.
- 또한 수매제와 공공비축제를 병행하는 경우 공공비축제의 WTO 협정상 허용보조적 성격에 대한 논란이 예상됨

### 2.3. 비축 물량

- 비축기준 물량과 관련해서는 ① 설정방법, ② 운영방법, ③ 구체적인 비축기준 물량이 쟁점사항임.
  - 비축 기준물량은 운영하는 방식에 따라 (1안) 기준 물량을 수확기 직전의 재고물량으로 해석하는 방안과 (2안) 재고의 최고한도로 해석하는 방안이 있음.
  - (1안)은 수급사정을 감안, 비축물량을 조절할 수 있으나 공급과잉기조가 유지되는 경우 정부의 재고부담이 커질 우려가 있음
  - (2안)은 공공비축제의 수급조절 기능을 최소화 할 수 있으며 정부의

## 재고부담을 줄일 수 있음

표 6-5. 기준물량을 600만석으로 설정시 운영방법

운영방안	(1안)	(2안)
수확기직전재고	600만석	300만석
-매입물량	300만석	300만석
-방출물량	300만석	300만석
장 점	○ 2년 흉작에 대비 가능	○ 정부의 재고부담 완화
단 점	○ 정부의 재고비용 증가	○ 연속 흉작시 대응에 어려움

- 구체적인 비축기준 물량은 공공비축제의 도입목적, 수급상황, 재정부담, 흉작 가능성 및 흉작 시 작황 등을 고려할 필요가 있음.
- 1년 흉작에 대비하기 위해서는 운전재고를 감안하지 않는 경우 260만석, 운전재고(3.5%)를 감안하는 경우 380만석의 비축이 필요함.
- \* 수요량 3,400만석과 운전재고 감안 시 적정 비축량은  $3,400 \times (1 - 0.924 + 0.035) = 377$ 만석
- \* 우리나라의 1962년 이후 흉작(작황지수 98이하)인 해의 평균 작황지수는 92.4
- FAO 권장재고율 기준 시 580만~680만석이 적정함.
- \* 과거 FAO는 권장재고율을 소비량의 17~18%를 제시(유통재고 12, 비축재고 5~6)하였으나 97년 권장재고율을 소비량의 19~20%로 상향조정 (유통재고 12, 비축재고 7~8)
- \* 비축물량을 국내산만으로 구성할 것인지에 대해서는 추후 검토가 필요함

표 6-6. 작황지수 발현확률

작황지수	80	90	100	110
발현확률	0.2%	7.1%	50.4%	6.7%

- 우리나라의 경우 국내외 가격차 축소가 시급하고 구조적인 공급과잉 상황인 점, 흉작가능성, 증산에 소요되는 기간 등을 감안, 2년 흉작 대비를 위한 물량인 600만석으로 설정할 수 있을 것임.
- 기준물량은 소비량 변동추세에 따라 일정기간 경과 시 조정할 필요가 있음.

#### 2.4. 매입 방법

- 현행 수매제와 같이 농가별로 매입물량을 배정하고 농가로부터 매입하는 경우 현행 수매제의 기본 틀을 유지할 수 있고, 농민들로부터 물량을 흡수함으로써 제도 도입에 유리함
  - 매입가격을 둘러싼 논란이 예상되며, 물량배정, 매입 등 수매업무에 많은 인력·비용이 소요됨
  - 농업인으로부터 매입하는 물량이 부족한 경우 RPC로부터 매입할 수 있음.
- 농가로부터 매입 시 매입가격을 결정하는 방법은 아래의 4가지 방안이 있음
  - (1안) 농관원 조사 수확기 산지 조곡가격을 적용하는 방안
  - (2안) 비축물량을 산지·품종별로 공매하고, 공매가격을 기준으로 매입하는 방안
  - (3안) 공매가격과 생산비를 감안하여 결정하는 방안(일본)
  - (4안) 과거 농관원 조사 산지 조곡가격의 전국 평균가격을 기준(100)으로 시·군별 지수를 산정하고, 해당연도의 전국평균가격에 시군별 지수를 적용하여 가격을 정하는 방안
- (1안)은 현행 조사체계를 활용할 수 있고, 수확기 수급 실세를 반영할 수 있다는 장점이 있음.
  - 그러나 수확기에 농관원 조사가격의 객관성 유지에 어려움.
- (2안)은 공정한 가격형성이 가능하고 가격결정이 용이함.

- 수확기 이전가격을 적용함에 따라 수급실세 반영이 미흡하고, 산지·품종별 상장으로 공매절차가 복잡해지는 문제점
- (3안)은 매입가격 결정은 용이하나, 가격 산정방식에 관한 논란이 예상되고 매입가격이 수확기 수급상황과 일치하지 않을 가능성이 있음
  - 일본의 정부미 매입가격은 자주 유통미 가격과 생산비 변동률을 감안하여 산지·품종별(1-5류)로 구분하여 가격 설정
- (4안)은 정확하게 조사된 과거의 조사가격을 기준으로 하여 기준가격의 객관성에는 유리하지만, 과거의 가격을 기초로 현재의 매입가격을 결정함으로써 가격 변화를 정확하게 반영하지 못할 가능성이 있음

## 2.5. 매입 시기 및 선금 지급

- 매입시기는 (1안) 수확기에 매입하는 방안 (2안) 수확기 이후에 매입하는 방안 (3안) 수확기 이전에 약정을 체결하고 수확기에 매입하는 방안이 있음.
- (1안)은 수확기 가격안정, 농가의 편의에는 기여할 것으로 예상됨.
  - 다만, 매입이 수확기 집중될 경우, 작황에 따른 정상적인 시장가격 형성을 저해할 것임.
- (2안)은 보관비용을 절감할 수 있고 수급상황에 따라 매입물량 및 매입시기를 조절할 수 있음.
  - 수확기에 흡수물량이 줄어들고, 농업인으로부터 매입하는 경우 농업인 장기보관에 따른 불편이 예상되고 수확기 이후 조곡 거래가 많지 않아 매입가격 결정에 애로
- (3안)은 안정적인 비축물량의 확보가 가능하고, RPC 자체매입에 미치는 영향을 줄일 수 있다는 장점이 있음.

- 공공비축제 도입초기의 경우 매입시기는 수확기 물량흡수, 농가편의, 재정부담 등을 고려하여 (3안)이 바람직한 방안임.
  - 농업인으로부터 매입하는 물량은 봄철에 약정을 체결하고 수확기 (11월-이듬해 1월)에 집중 매입하고 부족물량에 대해서는 이듬해 2-3월경에 입찰을 통해 RPC등으로부터 매입
- 봄철에 농가와 약정을 체결하고 수확기에 매입하는 경우 비축물량 확보에 유리하고 선금지급으로 봄철 영농기 구매자금 부족에 따른 농가 불편해소가 가능함.
  - 봄철 약정시 가격은 확정가격이 어렵고 수확기 가격변화를 고려할 수 있는 가격책정 방법을 통해 가약정하는 방법을 강구할 필요가 있음.

### 3. 민간유통 활성화

- 양곡의 유통 투명성을 확보하기 위해 표시기준을 강화하고 허위표시를 금지하며 양곡 부정유통에 대한 벌칙을 강화하기로 함
  - 안전한 쌀 유통을 통해 소비자 신뢰 확보
- 미곡종합처리장을 민간 쌀 유통의 핵심주체로 정예화
  - RPC 중심으로 품종과 재배방법을 통일하고 공동브랜드 마케팅을 유도함
  - 2003년도 640만석 수준인 건조 및 저장 시설을 확충하여 2010년도 까지 수확기 처리능력을 1,100만석으로 향상

## 제4절 식량자급률 목표 설정\*

### 1. 검토 배경

- 최근 쌀·DDA 협상 등과 관련하여 식량자급률 목표설정에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있음
  - 식량안보 및 식량주권 수호를 위해 식량자급률 목표를 법제화해야 한다는 주장이 제기됨
  - 이에 대해 WTO 출범 및 시장개방이 확대되는 여건에서 경쟁력이 향상되지 않으면 설정된 자급률 달성에 어려움 있고, 자급률 제고보다는 농가소득에 중점을 두어야 하므로 목표설정에 신중을 기해야 한다는 상반된 의견이 있음.
- 2001년 「농업·농촌기본법」(제42조)을 개정하여 「농업·농촌발전기본계획」 수립 시 식량의 적정 자급목표를 포함토록 규정함
  - 식량자급률 목표에 대해서는 농업인 뿐만 아니라 소비자 등 국민적 합의가 선행되어야 하므로 충분한 논의가 필요하며,
  - 식량자급률 목표 설정은 품목별 수급상황, 목표달성 가능성, 여타 정책목표와의 관계 등을 종합적으로 검토할 필요
- 금년 중 식량자급률 목표설정 방향을 모색하고, 설정방법, 사전검토 과제 등 목표설정을 위한 사전 준비방안 강구
  - 향후 식량자급률 목표치 설정 및 정책대안을 마련하기로 함

### 2. 현황

- 우리나라의 식량자급률 관련 규정은 1999년 「농업·농촌기본법」을

\* 한국농촌경제연구원 최지현 박사의 전문가회의 발제자료를 토대로 정리하였음.

제정하면서 “정부는 식량자급수준의 목표를 설정·유지하며, 적정한 식량재고량이 확보될 수 있도록 노력해야 한다”고 규정(법 제6조)

- 2001년 「농업·농촌기본법」 제42조를 개정하여 「농업·농촌발전기본계획」 수립 시 식량의 적정자급목표를 포함하도록 규정하였음
  - 농림부장관은 농업·농촌발전을 위한 시책 기본방향, 식량의 적정자급목표, 정부시책의 구체적 내용 등을 포함하는 「농업·농촌기본계획」을 수립
- 우리나라의 식량자급률이 1970년 이후 지속적으로 낮아져 식용자급률(사료용 제외)은 1970년 86%에서 2003년 51%로 하락하였음
  - 사료용을 포함한 곡물자급률은 같은 기간 81%에서 27%로 하락함
    - \* 곡물자급도(사료 포함) : ('90) 43.1 → ('95) 29.1 → ('00) 29.7 → ('03) 26.9
    - \* 식량자급률(사료 제외) : ('90) 70.3 → ('95) 55.7 → ('00) 55.6 → ('03) 50.9

표 6-7. 주요 품목의 자급률 추이

단위 : %

구 분	1970	1980	1990	1995	1998	2000	2002
곡물(전체)	80.5	56.0	43.1	29.1	31.4	29.7	30.4
곡물(사료제외)	86.2	69.6	70.3	55.7	57.6	55.6	58.3
쌀	93.1	95.1	108.3	91.4	104.5	102.9	107.0
밀	15.4	4.8	0.05	0.3	0.1	0.1	0.2
콩	86.1	35.1	20.1	9.9	9.5	6.4	7.3
채소	100.2	100.2	98.9	99.2	97.9	97.8	97.3
과실	100.2	98.6	102.5	93.2	94.2	88.5	88.9
우유	-	109.7	92.8	93.3	89.0	81.0	72.5
육류	100.0	97.8	90.0	84.6	89.2	78.8	76.6
계란	99.2	100.0	100.0	99.9	99.8	100.0	100.0

주 : 쌀, 밀, 콩은 사료용 포함한 전체자급률 기준

- 1995년부터 농촌경제연구원에서 매년 「식품수급표」에 전체 농·수·축·임산물을 포괄하는 칼로리 자급률을 산정하여 발표함
  - 칼로리자급률 : ('95) 51% → ('00) 51 → ('03) 47

### <일본 사례>

- 세계에서 식량자급 목표를 설정한 국가는 일본이 유일함
  - 영국, 노르웨이, 스위스 등 대부분 식량수입국들은 식량안보문제 접근에 있어서 자급목표 설정보다 비상시 식량비축정책에 역점을 두고 있음
- 일본은 '99년 「식료·농업·농촌기본법」을 제정하면서 식료자급률 목표를 포함한 「식료·농업·농촌기본계획」을 수립토록 규정함
  - 2000년 「식료·농업·농촌기본계획」에 2010년 식량자급률목표를 제시하였고,
  - 2010년 목표자급률을 45%를 설정했으나, 과거 4년간 칼로리 자급률이 40% 수준에 그침에 따라 목표수준을 수정할 계획에 있음

표 6-8. 각국의 식량안전보장정책

국 가	근거법률	식품공급목표
스위스 자급률 : 65%	헌법(제31조)  국가경제물자 공급에 관한 연방법 (1982)	섭취기준 2,300kcal/인·일 (정상시 3,300kcal)
스웨덴 자급률 : 129%	헌법(제13조) 및 국회결의	섭취기준 2,900kcal/인·일 (정상시 상동)
핀란드 자급률 : 126%	공급보장법(1992)	섭취기준 2,800kcal/인·일 (정상시 상동)
노르웨이 자급률 : 66%	곡물공급법	섭취기준 2,900kcal/인·일 (정상시 상동)

표 6-9. 일본의 식량자급률 유형별 추세와 목표

단위: %

구 분	1999	2000	2001	2002	2010(목표)
칼로리자급률	40	40	40	40	45
금액기준자급률	72	71	70	69	74
주식용곡물자급률	59	60	61	61	62
곡물전체자급률 (사료용 포함)	27	28	28	28	30
사료자급률	24	26	25	24	35

자료: 일본 농림수산성

## ○ 식량자급률 목표설정의 의미

- 자급률은 국내 농업생산이 국민의 식료소비에 어느 정도 대응하고 있는가를 평가하는데 적절한 지표이며
- 국가·지자체·농업인·소비자·식품산업관계자 등에게 과제를 명확히 제시하는 의미임
- 국민 전체가 참가하는 방식으로 식료문제의 해결을 시도하고 있음

## ○ 자급률 목표는 전체 식료를 포괄하는 칼로리기준 자급률, 품목별 중량기준 자급률 등 다양하게 설정

- 자급률목표는 칼로리기준 자급률, 중량기준으로 품목별자급률·곡물자급률·주식용 곡물자급률, 부수적으로 금액기준자급률, 사료자급률 등 6개 자급률 제시

\* 2010년 자급률 목표(%) : 칼로리 45, 금액 74, 주식용 62, 곡물 30, 사료 35임

## ○ 식량자급률 결정방법

- 국민의 균형적인 영양섭취라는 관점에서 “바람직한 식료소비량” 결정함
- 농업생산의 과제, 품목별 과제가 해결될 경우 실현 가능한 국내 농업생산규모로서 “생산노력목표”를 결정

- 품목별 단수, 품목별 식부면적, 경지이용률, 경지면적 등을 감안하고 있음

### 3. 식량자급률 목표설정의 의의

#### 3.1. 목표 설정의 필요성

- 국민에게 식품공급에 대한 불안감을 해소시키며, 국내 농업에 대한 이해를 높여 공감대를 구축하는 계기 마련
  - 국민들이 안심하고 소비할 수 있는 고품질의 국산 농산물을 공급
- 국가안보차원에서 유사시에 대비한 식량의 안정적 확보 필요
  - 해외 식량의존도가 높은 우리나라는 농산물 시장개방의 확대에 따라 국내 식량자급여건이 매년 악화되는 추세
  - 개방확대에 따른 농가의 생산의욕 저하, 농지의 감소추세 등 생산여건 악화
- 최근 기상변화, 개도국 식량수요 증가, 중국 농업의 불확실성 등으로 일부에서 식량위기로 대두
  - 1994년말부터 곡물재고의 급격한 감소와 '95·'96 국제 곡물가격 폭등, 이상기후 등으로 세계 식량사정 악화
  - 세계곡물시장의 독과점 구조로 비상시 수입을 통한 식량확보 애로
- 국민식량의 안정적 공급에 대한 정부의 정책의지 표명
  - 정책목표를 분명히 하고, 농업투융자에 대한 국민적 합의를 도출하는 차원에서 목표제시 필요
- 안정적인 농산물 생산을 통한 농업·농촌사회의 유지 및 농업인에게 예측가능성 제공
  - 국내농업생산기반 유지를 통한 농업의 안정적 성장을 위해 식량자

## 급률 목표설정 필요

### 3.2. 목표 설정시 고려사항

- 구조조정과 농가소득보전을 위해 직접지불 등 소득정책을 추진하고 있는 상황에서 식량자급률 제고는 기존정책과 배치될 우려
  - 그 동안 증산 및 농업경쟁력 강화대책을 통해 자급률 제고를 추진해 왔으나, 농산물 가격 하락 등으로 인한 농가소득 감소로 정책의 불신 초래
    - \* 농업·농촌종합대책에서는 농업경쟁력 제고(자급률 제고), 농가소득안정, 농촌지역개발 등 3가지 정책목표를 제시
- WTO 및 시장경제 체제하에서 정부의 시장개입 한계 등으로 자급률 목표 제고에 어려움이 있으며, 실현되지 않을 경우 농정불신을 초래할 수 있음
  - 정부가 자급률목표를 설정하고 국내 생산유지를 위해 시장에 개입하게 된다면 보다 많은 사회적 비용 지불
  - 농산물의 국내·외 가격차 등을 감안할 때 과도한 재정이 소요될 뿐만 아니라 WTO하에서 생산 장려를 위한 보조금 지원에 한계
    - \* 자급률 1%(20만톤) 제고를 위한 재정소요 추정 : 밀 1,539억원 콩 4,997, 옥수수 1,298
- 소비자의 선택에 따라 자급률 수준, 농산물 가격 등이 달라지므로 소비정책이 중요하나 정책대안 마련에 어려움이 예상됨
- 품목별 자급률 목표를 설정하고 지원할 경우 자원배분이 왜곡될 우려
  - 농가는 자율적으로 고부가가치 농산물을 생산해야 하며, 정부는 최소한의 식량안보 차원에서 자급률 목표를 설정할 필요
- WTO체제하에서 식량안보는 국내 생산뿐만 아니라 효율적인 수입선 확보와 비축을 통해 식량의 안정적 공급이 가능하다는 점도 고려해야 함

## 4. 식량자급률 목표 설정 방안

### 4.1. 목표설정 범위

- 품목별 수급상황 등을 고려하여 주요 품목에 대해 중량기준의 품목별 자급률 설정을 고려할 수 있음
  - 곡물의 경우 주식용과 사료용을 포함한 곡물자급률을 별도로 제시
  - 대상품목은 국내수급여건, 소비자의 기호, 가격경쟁력, 자급률 제고를 위한 정책수단(소요예산 등), 생산여건, 식량안보 차원에서의 중요성 등을 종합적으로 고려하여 선정
- 최근 소비 추세 등을 감안, 곡물뿐만 아니라 농·수·축산물 전체를 대상으로 설정
  - 식생활의 고급화·다양화 추세, 소비자들의 건강 인식 증대로 국민 식생활이 과거 곡물류 위주에서 영양·맛 등을 중시하는 경향으로 전환되고 있음
  - 곡물류는 다른 식품류에 비해 해외 의존도가 높기 때문에 곡물류를 중심으로 식량자급수준을 평가할 경우 국내 농업생산의 중요성이 과소평가될 우려가 있음
  - 이러한 여건변화에 따라 물량개념의 자급률과 함께 전체식품을 종합 평가하는 방식 병행 필요
  - ⇒ 식품전체를 포괄하는 자급률 지표로는 칼로리기준 자급률이 합당할 것으로 판단
  - \* 칼로리 자급률 : 각 식품에 함유된 칼로리량을 기준으로 가중 평균하여 국민공급열량의 어느 정도를 국내에서 조달하는가를 나타내는 지표
    - 일본 : 1960년대 이후 칼로리 기준 자급률 발표
    - 한국 : 1995년부터 칼로리, 단백질, 지방 기준 자급률 발표
- 사료자급률은 자급의 보조적인 지표로 활용하기 위해 목표를 설정

할 수 있음

- 여건을 감안하여 자급률 목표설정 대상 품목을 단계적으로 확대하는 방안 검토 필요
  - 단기적으로 곡물자급률 목표 및 정책수단을 마련하고, 중장기적으로 과실류·채소류·축산물 등으로 확대하여 모든 식품을 포괄하는 자급률 목표를 제시하는 방안 검토

#### 4.2. 목표설정 방법

- 자급률 목표설정과 관련하여 소비 및 생산 등에 관해 명시되어야 할 사항은 다음과 같음
  - 소비에 관한 사항 : 소비동향, 향후방향, 추진과제 및 전망 등
  - 생산에 관한 사항 : 생산동향, 향후방향, 추진과제, 주요 품목별 목표 생산량·단수·식부면적·이용면적 등
  - 칼로리기준, 중량기준 주요 품목별 자급률 등 식량자급률 목표 수치는 자급률 목표에 따라 적정농지 보전 목표를 병행 제시
- 소비량의 설정
  - 1일 영양권장량 수준, 영양소별 균형수준, 연령계층별 구성비 등을 기초로 식품군별 섭취량을 계산
  - 식품군별 섭취량을 품목별로 세부 할당하여 품목별로 섭취해야 할 물량을 산출
- 목표생산량의 설정
  - 기술적 요인 : 농지의 가용성, 품종개량 및 재배기술 수준, 농경지의 기반정비 정도, 기상조건, 환경농업의 보급정도 등
  - 경제적 요인 : 수입량·생산량 등 수급상황

## 5. 식량자급률 목표설정을 위한 과제

### 5.1. 추진과제

- 식품 공급 정책목표 설정
  - 국민의 영양균형 실현을 목적으로 적정소비량 제시 필요
  - 식생활개선, 음식물쓰레기 감축, 소비촉진 등의 소비정책수단도 병행해서 제시 필요
  - 적정 소비량기준 뿐만 아니라 비상시 국내 식량공급능력 유지 등을 위해 최소권장 소비량기준의 자급률 개념을 도입할 필요
- 중장기 생산 목표 설정
  - 생산성 향상, 품질향상 등 농업생산의 기술적 요인과 시장개방 및 농가소득 등 경제적 요인을 고려하여 생산목표를 설정 필요
  - 생산정책수단은 농가의 소득보전과 경쟁력 제고를 위해 농가소득안정망 구축과 구조조정 등의 소득정책과 기술개발정책 등과 연계해서 수립
- 식량안보의 국민적 공감대 형성
  - 자급률 목표설정은 적정소비량과 기술적, 경제적, 정책적 요인을 감안한 목표생산량이 도출되면 각계각층의 의견을 수렴하여 국민적 공감대를 형성한 후 설정하는 것이 바람직
  - \* 일본은 1997년 각계전문가로 구성된 「기본문제조사회」에 연구를 의뢰하여 약 3년에 걸쳐 계획을 수립하였고 의견수렴과정을 거침

### 5.2. 식량자급률 목표의 법제화 문제

- 일부 농민단체를 중심으로 식량자급률 목표치, 정책수단, 투자계획 등을 법으로 명시하자는 의견 제기

- 식량자급 목표치, 목표달성을 위한 정책수단, 투자계획 등을 법에 명시하는 것은 신중한 접근 필요
  - 정책지표·행정계획적인 성격의 식량자급률 목표치를 법률에 명시한다는 것은 적합하지 않음
  - 자급률 제고대책이 마련된 후 자급률 목표가 설정되어야 하므로 법령에 목표치를 먼저 제시하기는 어려움
  - 정책이행 수단 및 투자계획까지 법으로 명시하는 경우 농업 여건변화에 따른 탄력적 대응이 어렵고 WTO 협정상 문제가 될 가능성
  - 경제성장률, 실업률, 물가상승률 등 다른 행정목표 및 계획과의 형평성 문제도 제기
- 식량자급 목표치를 법령에 명시할 경우 정부는 재정을 농가소득안정보다 목표달성을 위해 과대하게 투입할 우려가 있고, 품목별 수급구조 왜곡으로 가격이 하락하여 소득지원을 위한 재정이 추가적으로 투입되는 불합리성
- 현행 「농업·농촌기본법」의 규정에 따라 「농업·농촌기본계획」 수립 시 식량자급률 목표를 포함·발표
  - 법체계 상 법률에 식량자급률 목표를 설정토록 규정하고 법률에 따라 목표를 설정하면 법제화의 의미 부여
    - \* 일본에서도 「식료·농업·농촌기본법」에 따른 「식료·농업·농촌기본계획」에 식량자급률의 목표치를 설정함

<참고자료>

한국과 일본의 식품류별 자급률 비교(2002)

단위: %

구 분	한국	일본
곡물	30.4	28.0
쌀	107.0	96.0
밀	0.2	13.0
서류	99.1	84.0
두류	7.3	7.0
채소	97.3	83.0
과실	88.9	44.0
육류	76.6	53.0
계란	100.0	96.0
우유 및 유제품	81.0	69.0
어패류	84.8	53.0
유지류	1.8	13.0

주: 물량기준 자급률,

주요국의 칼로리 자급률 추이

단위: %

구 분	1970	1980	1990	1995	2000	2001
호 주	206	212	233	261	280	265
캐나다	109	156	187	163	161	142
프랑스	104	131	142	131	132	121
독일	68	76	93	88	96	99
이탈리아	79	80	72	77	73	69
폴란드	65	72	78	72	70	67
스페인	93	102	96	73	96	94
스웨덴	81	94	113	79	89	85
스위스	46	56	62	59	61	55
영국	46	65	75	76	74	61
미국	112	151	129	129	125	122
일본	60	53	48	43	40	40
한국	80	70	63	51	51	49

주: 한국을 제외한 국가는 일본의 「食料需給表」(2003)에서 인용.

## 제 7 장

### 농외소득 증대와 직접지불제

#### 제1절 농외소득 증대 방안

##### 1. 검토 배경

- 1990년대 중반 이후 농가소득의 증가 추세가 크게 둔화되면서 도농간 소득격차가 확대되고 있음.
  - 도시근로자가구의 소득에 대비한 농가소득의 비율이 1990년에는 97.4%에서 2002년에는 73.0%로 낮아져 도농간 소득격차가 점차 확대되고 있음.
  - 이는 최근 농업소득의 정체와 농외소득의 감소에 기인함
- 농업소득은 WTO 체제 이후 정체상태를 보이고 있으며, 앞으로도 DDA농업협상 과 쌀 협상에 따라 농업소득의 불안정은 심화될 것으로 전망됨
- 농외소득은 1997년까지 매년 크게 증가해 왔으나, 1998년 외환위기의 영향으로 크게 감소한 이후 최근 회복세를 보이고 있음
  - 최근 주5일 근무제 도입에 따라 농촌관광이 활성화될 것으로 기대되고 있어 농외소득 증대에 호기로 작용하고 있음

- 이에 따라, 농가소득 안정 방안의 하나로 농외소득 증대에 정책적 관심이 높아지고 있음

표 7-1. 농가소득 추이와 도농간 소득격차

단위 : 천원

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
농가소득(A)	13,105	14,505	16,928	20,316	21,803	23,298	23,488	20,494	22,323	23,072	23,907	24,475
농업소득	7,035	7,356	8,427	10,325	10,469	10,837	10,204	8,955	10,566	10,897	11,267	11,274
농외소득	3,662	4,423	5,040	6,184	6,931	7,487	8,677	6,975	7,034	7,432	7,829	8,140
이전수입	2,408	2,726	3,461	3,807	4,403	4,974	4,607	4,564	4,723	4,743	4,811	5,061
농외소득 구성비(%)	27.9	30.5	29.8	30.4	31.8	32.1	36.9	34.0	31.5	32.2	32.7	33.3
도시가계 소득(B)	13,903	16,273	17,734	20,416	22,933	25,832	27,448	25,597	26,697	28,643	31,501	33,509
상대소득 (A/B, %)	94.3	89.1	95.5	99.5	95.1	90.2	85.6	80.1	83.6	80.6	75.9	73.0

## 2. 농외소득의 실태와 문제

### □ 농외소득의 개념과 의미

- 농외소득이란 ‘농가구원이 농업 이외의 경제활동에서 벌어들인 소득’이며, 겸업소득과 사업이외소득으로 구성됨.
  - 겸업소득 : 농업경영 이외의 자영에 의한 사업소득으로, 사업수입에서 제 비용을 차감한 잔액
  - 사업이외소득 : 농가 가구원이 벌어들인 임금소득(노임, 급료), 임대료, 배당이자, 폐품판매수입 등에서 제비용을 차감한 잔액
- 농외소득의 의미

- 호당 1.4ha 내외의 제한적인 영농규모와 지속적인 농업생산성 증대의 한계, 농산물수입개방 등으로 농업소득만을 통한 농가경제의 안정화가 어려워지면서 농외소득의 중요성 부각
- 농업이외의 추가적인 소득원으로 농가경제의 현금수입원
- 농촌지역 2·3차 산업육성을 전제로 가능하기 때문에 이 과정에서 농촌경제의 활성화와 도시지역의 과밀을 방지하는 지역균형개발 수단으로서의 중요한 의미를 가지고 있음

□ '03년의 호당 평균 농외소득은 9,397천원으로 농가소득의 35%를 차지

- 농외소득 중에서는 사업외소득이 7,131천원으로 농외소득의 75.9%를 차지함.

표 7-2. 농외소득 추이

단위 : 천원

비목	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
농외소득	3,662	4,424	5,041	6,184	6,931	7,487	8,677	6,975	7,034	7,432	7,829	8,140	9,397
겸업소득	758	926	1,084	1,347	1,526	1,522	1,823	1,213	1,484	1,435	1,491	1,454	2,266
(비중)	20.7	20.9	21.5	21.8	22.0	20.3	21.0	17.4	21.1	19.3	19.0	17.9	24.1
사업이외 소득	2,904	3,497	3,957	4,837	5,404	5,965	6,854	5,763	5,550	5,997	6,338	6,686	7,131
(비중)	79.3	79.1	78.5	78.2	78.0	79.7	79.0	82.6	78.9	80.7	81.0	82.1	75.9

□ 우리 나라의 농외소득 비율은 농업여건이 비슷한 일본이나 대만에 비해 상대적으로 낮은 수준임.

- 농외소득이 낮은 이유는 농촌지역에 비농업부문의 취업기회가 적거나 아니면 농가구원의 취업능력이 부족하기 때문임
- 농외취업자는 '95년 호당 0.37명에서 '99년 0.22명으로 감소

- 농외취업이 가능한 25~49세 사이의 농가인구는 같은 기간 중 호당 0.95명에서 0.84명으로 감소함.
- 일본과 대만은 '60년대부터 농촌공업화를 추진하고 재촌탈농과 겸업화를 적극 유도함으로써 가구원의 농외취업이 활발함.
- 일본의 경우('98년), 농가가구원 4.1인 중 농업취업자(1.0인)보다 농외취업자(1.4인)가 많음.

표 7-3. 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
02	33.3	57.7	57.2

### 3. 그 동안의 농외소득정책 평가

#### 3.1. 농외소득정책의 추진경과

- 식량자급을 실현한 '70년대 말부터 소득문제와 함께 농외소득원 개발에 대해 정책적인 관심이 대두됨.
- 1983년 「농어촌소득원개발촉진법」 제정
  - 기존의 농어촌부업단지와 농산물가공산업육성을 본격화하는 한편 농공단지와 관광휴양지개발사업을 추가하고 지원 강화
- 농어촌특산단지육성사업은 '67~90년 기간중 지정한 283개와 '91-98년 기간에 지정한 465개 등 총 748개를 특산단지로 지정
  - 특산단지 참여가구는 모두 7,107호로 그 중 80%가 농가임

- '84년부터 추진된 농공단지개발사업은 '99년 현재 295개 지역에 14백만 평의 공업단지를 지정·개발
  - 입주업체는 3,744개로 그 중 2,521개 업체가 가동 중
  - 총 고용인원은 85,870명으로 그 가운데 56,520명(65.8%)이 현지인이며, 농가구원은 20,727명(24.1%)임
- '99년 현재 관광농원개발사업 397개소, 농어촌휴양단지개발사업 12개소, 민박마을조성사업 236개소 등이 지정, 운영중임
- '90년대 중반 들어 농외소득정책에 대한 관심과 지원이 쇠퇴함.
  - 그 동안 농외소득 관련업무를 총괄해 온 '농촌소득과'가 폐지되고('94년), 관련업무가 농촌정비과(농공단지, 관광농원), 식품산업과(농산물가공, 특산단지) 등으로 분산됨.
  - 농외소득 개발 예산이 '90년 6.3% 수준에서 계속 축소됨.
    - '92~'98년 투융자사업비 비중 1.1%(집행실적 기준).
    - 농공단지개발은 '87~'91년중 연간 30개에서 1~2개로 축소

### 3.2. 농외소득정책에 대한 반성

- 전업농 중심의 농업구조개선사업을 추진하였으나 농촌 및 농가의 여건 미비와 정책의 연계성 부족으로 농촌 산업화에 미흡.
  - 농촌지역의 취약한 공업 입지조건과 함께 농가구원의 노령화로 인한 취업가능 노동력 부족 등으로 농외소득개발의 여건이 악화
  - 탈농이나 전업을 희망하는 중소규모 농가에 대한 대책이 없이 전업농을 육성함으로써 농업구조개선과 연계되기 어려웠음.
- 지역농업과 연계가 미흡한 농공단지나 소득원 개발사업은 지역경제의

과급효과나 농외소득 양 측면에서 한계에 봉착함.

- 농공단지개발은 농촌경제와 밀접한 연계성을 결여한 채 추진
  - 업종을 특정하지 않고 입주를 추진하여 지역농업이나 특산품 개발과 연계되지 못함
  - 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.
- 소득원 개발사업의 추진체계 및 지원방식의 문제
  - 소득원 개발사업과 농산물유통·가공지원사업 등이 유사한 성격의 사업이지만 사업체계와 지원규모 및 지원방식이 다름.
  - 대부분의 사업주체를 농가 또는 생산자단체로 한정함으로써 농촌지역의 비농민 또는 외부지역의 자본과 기술 및 경영능력 활용에 한계
  - 사업의 경제적 타당성이나 경영주체의 수익성에 대한 충분한 검토 없이 자금지원에 치중하여 '부실업체' 양산

#### 4. 농외소득 증대방안

##### 4.1. 농외소득 정책의 기본방향

- 농촌지역의 부존자원을 최대한 활용하여 지역의 비교우위를 살리는 방향으로 다양한 2·3차 산업을 개발해야 함.

- 자연이나 전통, 향토문화에 대한 늘어나는 관심과 주5일 근무제 정착 및 교통조건의 발달 등 소비자들의 욕구와 사회경제적 여건변화를 농촌지역으로 흡수하여 다양한 2·3차 산업개발
  - 지방자치단체와 주민이 주도하는 사업추진체계 구축
- 또한 정부는 표준화·규격화와 인증제도 도입, 상표등록 등 유통질서 확립, 정보통신기술을 활용한 전자상거래 촉진, 기술 및 경영지도와 컨설팅 등 간접지원 방식으로 전환되어야 함
- 지역균형개발 차원에서 농촌지역의 비농업 활동 진흥을 통한 농촌지역 활성화에 중점을 두어야 함.
  - 개별 산업체의 입지뿐만 아니라 생활편익시설 정비, 정보화 격차 해소 등을 병행하여 농촌주민의 정주환경을 조성해야 함.
  - 따라서 농림부만이 아니라 건설교통부, 행정자치부, 지방자치단체와 협조 하에 종합적으로 접근해야 함.
- 농외소득 여건이 불리한 중산간지역, 도서지역 등에 대한 특별대책이 마련되어야 함.
  - 농촌인구의 정착은 도시지역으로의 과도한 인구집중을 차단하는 동시에 궁극적으로 지역균형 발전에 기여한다는 인식을 가지고 과소화·공동화가 우려되는 중산간지역, 도서지역에 대한 특별대책을 적극 검토해야 함.

#### 4.2. 농외소득 증대를 위한 정책 과제

- 농촌지역 공업개발의 활성화 및 농외취업기회 확대
  - 농촌지역에 2·3차 산업의 입지와 경제활동이 용이하도록 기반시설

을 확충하고 관련제도를 정비

- 공업입지정책의 정비를 통한 계획적 재배치와 이전업체 배려
- 농공단지를 지역특화산업과 연계한 전문화된 공업단지로 육성하고 ADSL 등 초고속통신망 우선 구축

- 겸업농자녀 등 지역주민들을 산업인력으로 훈련, 노동력 제공
  - 농가구원의 현지취업을 촉진하기 위한 직업훈련 확대와 훈련비보조 현실화, 전직상담소의 설치·운영
  - 농촌지역의 기업이 현지의 농가구원을 취업시키는 경우, 인건비 중 일부를 정부에서 부담하는 방안 강구

#### □ 농업의 복합산업화와 농산물가공 및 유통산업의 활성화

- 농산물가공·유통산업 활성화를 위해 관련제도 정비
  - 전문경영인과 외부자본, 기술 및 경영의 농촌지역 유입촉진
  - 농업인 또는 농민단체의 2·3차 산업 참여를 촉진하기 위한 약사법, 식품위생법, 주세법 등의 지나친 규제정비
- 품목별 주산단지에 특정 산업수도개발 구상
  - 주산단지 조성, 생산자조직의 활성화를 위한 연구개발센터, 교육 및 훈련을 통한 인재양성, 관련산업 유치 등을 통한 지역산업의 전문화 및 고급화

#### □ 도농교류사업을 통한 농촌지역의 다양한 서비스산업 개발

- 농촌지역의 농업관련 제조업 및 서비스산업 육성
  - 특산단지와 민속촌을 결합한 '새로운 개념의 특산단지' 개발
  - 구멍가게(상업), 5일장 및 영세제조업체 등에 대한 지원
  - 수송, 저장, 보관업 등 생산활동을 지원하는 서비스부문 육성
- 농촌지역의 전통문화나 생태, 음식물, 특산물과 연계된 향촌관광 및 문화산업육성

- 유·무형의 전통문화재나 자연경관, 특이한 자연생태 등이 있는 곳을 ‘향촌관광지’, ‘문화마을’ 및 ‘생태관광지’로 지정 개발
  - 농촌지역에 산재한 향교나 전통가옥을 활용한 전통예절, 음식, 공예품에 대한 교육장소 제공과 교육 및 문화산업 육성
  - 지역별로 특색 있는 전통음식점을 ‘향토음식점’으로 지정·육성
- 농촌지역의 특색 있는 주택사업 추진 및 노인산업 활성화
- 텃밭이 딸린 전원주택개발, 도시민에게 ‘제2의 고향갯기’ 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
- 벤처농기업창업보육센터(Agribusiness Incubator) 및 농기업육성을 위한 창업지원기금(Venture Capital)의 설치·운영, 경영컨설팅제도의 활성화 등을 통한 창업보육사업 촉진
- 농림부에 ‘농촌산업진흥과(가칭)’의 설치·운영
- 농공단지와 특산단지, 관광농업개발은 물론 경영컨설팅사업이나 벤처농기업육성 등 농외소득 관련업무를 담당하는 ‘농촌산업진흥과’의 설치 및 전문인력 배치

## <참고자료 1> 일본의 농가소득 정책

### □ 농가소득 동향

- '94년 이후 농가소득(명목)이 감소하고, 이전수입만이 증가하는 추세
  - 농가총소득은 '94년 909만원을 나타낸 후 계속 감소 추세
  - 연금·피증등 이전수입은 계속 증가('90년 180만엔 → '02년 229만엔)
- '02년 농가소득(784만엔)은 근로자가구(741만엔)보다 높은 수준

표 7-4. 일본의 농가소득 추이

단위 : 만엔, %

연도	농업소득	농외소득	이전수입	농가총소득	농외소득 비중
1970	51	89	20	159	55.6
75	115	227	55	396	57.3
80	95	356	108	559	63.7
85	107	443	141	692	64.1
90	116	544	180	840	64.7
95	144	545	202	892	61.2
00	108	498	222	828	60.1
02	102	453	229	784	57.7

### □ 농가소득 정책의 변화

- '60년대부터 재촌탈농과 겸업농 정책을 적극 추진하고, 구조개선사업을 통해 기초생활시설 정비 등 정주여건 조성
  - 농촌지역공업도입촉진법 공포('71), 정주권 개발사업 착수('77)
- '80년대 후반부터 농촌지역 소득원 개발을 적극 지원
  - Agri-business 육성, 도농교류사업(시민농원정비법 제정) 등
- '90년대 들어 농가소득 안정화대책 강구
  - 도작경영 안정제도('98), 중산간지역 직접지불제(2000) 도입

## <참고자료 2> 대만의 농가소득 동향

- 대만의 호당평균 농가소득은 1966~02년간 명목으로 27배 증가하였으며, 주로 농외소득 증가에 기인함.
  - 농가소득은 1966년 32,320NT\$에서 2002년 860,771NT\$로 27배 증가
  - 농업소득은 같은 기간 21,300NT\$에서 176,398NT\$로 약 8배로 증가
  - 농외소득은 10,000NT\$에서 492,490NT\$로 49배 이상으로 증가
- 농가총소득 중 농외소득 비중은 1966~02년간 34%에서 57%로 대폭 증가하였으며, 주로 임금소득이 차지.
  - 2002년 농외소득 구성을 살펴보면, 임금소득(노임 및 급료) 62.9%, 재산소득 21.3%, 겸업소득 15.8% 등임.

표 7-5. 대만의 농가소득 추이

단위 : NT\$, %

구분 연도	호당평균농가소득									비농가 소득 (B)	농가와 비농가 소득비교 (A/B)
	농가 총소득 (A)	농업소득			농외소득				농외 소득율		
	계	경종,가 축소득	임·어 업소득	계	임금 소득	재산 소득	겸업 소득				
1966	32,320	21,300			10,000				34.0	34,080	94.8
1970	35,439	17,300			16,900				51.3	49,089	72.2
1975	86,061	39,900			42,800				53.7	108,086	79.6
1980	219,412	54,436	52,362	2,074	154,728	111,146	22,814	20,768	70.5	275,451	79.7
1985	310,582	76,888	73,501	3,388	213,114	153,309	30,532	29,274	68.6	390,641	79.5
1990	503,830	101,265	98,288	2,977	357,978	253,870	49,008	55,101	71.1	651,845	77.3
1995	871,082	172,083	170,438	1,645	533,505	358,515	101,218	73,773	61.2	1,052,834	82.7
1996	885,469	176,837	173,008	3,828	545,365	359,273	109,688	76,404	61.6	1,072,461	82.6
1997	907,221	154,919	152,592	2,327	587,485	384,091	121,126	82,269	64.8	1,123,112	80.8
1998	881,853	148,997	148,007	990	571,086	367,056	119,998	84,032	64.8	1,144,969	77.0
1999	927,663	169,058	166,122	2,937	575,309	368,596	122,726	83,986	62.0	1,162,602	79.8
2000	917,623	161,121	158,279	2,841	574,809	372,479	124,361	77,969	62.6	1,166,870	78.6
2001	881,298	163,158	159,953	3,204	534,125	345,348	119,305	69,472	60.6	1,136,274	77.6
2002	860,771	176,398	174,398	1,760	492,490	309,802	105,089	77,599	57.2	1,140,075	75.5

주 : 농외소득에서 이전소득(송금 및 피증)을 제외하였음.

## 제2절 직접지불제도의 확충과 체계화 방안

### 1. 검토배경

- 우리나라는 '97년 경영이양직접지불제 도입 이후 다양한 형태의 직접지불제를 시행하고 있으나 농가의 실질적인 소득보전에는 미흡한 수준이며, 더구나 쌀협상·DDA 협상, FTA 추진 등으로 농산물 시장개방이 더욱 진전되면 농산물 가격하락 및 농업소득 감소가 심화될 우려성이 있음.
  - 농가의 자구노력 만으로 개방 확대에 따른 어려움을 극복하는데 한계가 있고, WTO 출범에 따라 선진국들은 가격지지에서 직접지불로 정책을 전환, 농가소득을 보전해오고 있는 추세임을 감안할 때 직불지불제 확충을 통한 농가소득안정 장치를 마련할 필요가 있음
- 최근 국민들의 웰빙(well-being)에 대한 관심 증가로 고품질 안전 농산물생산, 전원생활 및 관광·휴식공간으로서의 농촌, 전통문화유지 등 농업·농촌의 다원적 기능의 중요성이 부각되고 있으며, 국토균형발전 등 도시화에 따른 농촌의 보완적 기능이 중요시되고 있는 추세임
  - 농업·농촌의 다원적 기능은 시장 기구를 통해 보상받기 어렵기 때문에 이에 대한 지원이 필요함
- 선진국들은 구조조정이 마무리된 상황에서 직접지불제를 도입하였으나, 우리나라는 구조조정이 아직 미흡한 수준에서 직접지불제를 도입하게 되었음
  - 따라서 WTO가 허용하는 범위 내에서 구조조정을 위한 지원이 필요함
- 논농업직불제의 경우 직불금 대상면적이 최대 4ha로 되어 있어 정

- 부의 농업구조개선정책과의 연계성이 부족하며, 또한 당초 생산중립 직불제 성격으로 도입되었으나 단가산출기준을 일반농법과 친환경 농법과의 소득차이로 변경함과 동시에 친환경농업 의무를 부과하여 친환경 직접지불제 성격으로 운영되는 등 시행목적이 불분명해진 측면이 있는 등 직접지불제 시행과정에서 농업정책과의 연계성 부족, 직접지불제 시행목적의 불분명 등 일부 문제점이 노출되고 있음
- 따라서 주요 정책목표와의 정합성, 직불제간의 관계 등 직접지불제를 종합적으로 검토, 체계화할 필요가 있음

## 2. 농업·농촌의 대내외 여건

### 2.1. 대내적 여건

#### (1) 농가경제 여건

- UR협상에 대비하여 '92년부터 농어촌구조개선대책을 추진한 결과 농업인프라 구축 등으로 농산물의 안정적 공급에 기여했으나, 농산물 생산량 증가와 수입개방 확대에 의한 농산물 가격의 하락으로 농가소득 불안이 초래되어 도농간의 소득격차가 확대되고 농가 호당 부채가 증가하는 등 농가경제의 어려움이 가중되어 왔음
- 농산물 시장개방 확대에 따른 농산물 가격 하락, 정부의 시장개입 한계, 농촌의 노령화 등으로 농가경제 여건은 더욱 어려워질 전망이다
  - 특히 전체 농가의 75%가 경작하고 있으며 농업소득 중 차지하는 비중이 50%에 달하는 등 농가경제에서 중요한 비중을 차지하고 있는 쌀의 경우 가격의 국제경쟁력이 취약하여 쌀·DDA협상 결과에 따라 가장 큰 피해가 예상되고 있는데, 쌀 소비량이 크게 감소

하는 상황에서 수입량이 늘어날 경우 쌀값 하락 및 외식소비 확대  
로 인한 국산 쌀에 대한 소비가 감소될 경우 국내 쌀 산업의 붕괴  
가 우려되고 있음

- 1인당 연간 쌀소비량 : ('96) 104.9kg → ('00) 93.6 → ('03) 83.2
- 한편 DDA협상에 따른 관세 감축으로 고율관세 품목인 양념채소  
류 등의 수입량이 급증할 우려도 큼

## (2) 사회적 여건

- 주5일 근무제 확산 등으로 국내관광 수요가 계속 증가할 것으로 전  
망되고, 도시 과밀화, 교통여건 개선, 고령화사회 진입 등으로 전  
원·휴식공간으로서의 농촌지역에 대한 국민적인 관심이 증가되고  
있음
  - 국민 국내관광객 : ('02) 연인원 4억명 → ('05) 5 → ('11) 6
- 가격보다 안전성, 신선도 등 품질에 대한 선호가 뚜렷해지는 등 단  
순한 먹거리를 떠나 건강식품으로서 고품질 안전 농산물에 대한 소  
비자의 관심이 증가하고 있으며, 이에 따라 영농방식도 고투입 생산  
방식에서 환경친화적인 영농으로 전환되고 있는 등 농업의 환경·  
생태계 보전 역할이 중시되고 있음
  - 우리나라 농업의 환경보전 기능 경제적 가치 : 24조원
- 국가경쟁력 강화를 위해서는 균형발전이 필수적이라는 인식이 확산  
되면서 국토공간의 대부분을 차지하는 농촌지역의 유지가 사회적  
관심사로 대두되고 있음
  - 1인당 GDP가 높은 선진국일수록 농업·농촌에 대한 보호가 높  
은 수준을 유지하고 있는 사실(개발의 역설, developmental  
paradox)을 볼 때 앞으로 우리나라에서도 농촌지역의 유지가 더욱  
중요해 질 것임을 알 수 있음

### (3) 농업구조 여건

- 최근 10년간 중규모 농가의 비중은 줄고 전업농과 영세농은 증가한 점을 볼 때 영농규모화, 경영이양직불 등의 추진에 의해 구조조정 성과가 있었다고 볼 수 있으나, 아직은 미흡한 수준임
  - 3ha이상/0.5ha 미만 농가 : ('92) 52천호(3%)/469천호(29%) → ('02) 78(6.0)/433(34)

## 2.2. 대외적 여건

- 쌀 관세화 유예가 연장되더라도 MMA증량 등으로 개방 폭 확대는 피할 수 없는 등 쌀협상·DDA협상, FTA 추진으로 농산물 시장개방은 확대 추세에 놓여 있음
  - 현재 9개 국가와 쌀 관세화유예 협상을 진행하고 있으나, 상대국의 요구수준이 높아 어려운 여건임
- DDA 농업협상 기본골격/framework)에 따르면, 관세율이 높은 구간의 관세는 많이 감축토록 되어 있어 주요 농산물의 수입이 대폭 늘어날 전망이어서 개도국 유지가 어렵거나 주요 품목이 특별 또는 민감 품목으로 취급받지 못하면 개방피해는 폭증될 것으로 예상되며, 가격이나 생산과 연계된 국내보조(AMS)도 이행 1차 년도에 기준년도의 20%를 감축해야 하므로 가격지지를 통한 소득보전에 한계가 있을 것으로 보임
- 세계 각국이 FTA를 경쟁적으로 추진하고 있는 상황이므로 공산품 수출에 의존하고 있는 우리나라는 국가경제 이익 차원에서 접근함에 따라 농산물 수입의 확대가 불가피할 것으로 예상됨

## 2.3. 외국의 직접지불제 사례

- 미국, EU 등 선진국은 가격지지정책을 축소하면서 발생하는 소득감소를 WTO에서 허용하는 직접지불제로 전환
- 미국은 '96년 농업법에서 기존의 목표가격에 의한 부족불지불제를 폐지하고 생산중립적 직불제로 전환한 바 있으나, '02년 농업법에서 '96년 폐지한 목표가격제를 다시 도입, 용자단가(loan rate)를 통해 최저가격을 지지하고 고정직불과 가격보전직불을 통해 목표가격을 보전해 주고 있음
  - 경종작물에 대한 소득직접지불로 고정직접지불(fixed direct payment : FDP)과 경기변동 대응 지불(counter-cyclical payment : CCP)을 시행
- EU는 '92년 농정개혁 일환으로 지지가격 수준을 인하하고, 그 대신 직불금 확대를 통해 보상하는 보상지불제를 시행해 오다가 '03년에 종전 생산제한하의 직접지불제를 생산중립적이고 농가단위의 단일 직접지불(Single Farm Payment)로 전환기로 결정하였음
- 일본은 '95년 신식량법을 제정하여 정부의 직접적인 개입을 줄이면서 시장지향적인 식량관리제도를 도입한 바 있으며, 이에 따라 '04~'06년산 쌀을 대상으로 '벼농사 소득기반확보대책'을 실시하여 기준가격과 현재가격의 차액을 고정 및 변동직접지불로 보상하고 있음
- 미국, EU 등 선진국들은 농업·농촌의 다원적 기능 제고를 위한 다양한 직접지불제도 시행하고 있음
  - 미국은 '02년 신농업법에서 기존의 토양보전프로그램, 환경보호장려프로그램, 습지보전프로그램에 추가하여 보전보장계획, 초지보전계획을 신규 도입했으며, EU는 환경보전프로그램, 조건불리지역직불, 친환경직불 등 회원국별로 다양한 직불제를 시행하고 있고, 일본도 다락논 직불, 사료기반강화사업 등 다원적 기능제고를 위한 직불제를 시행중임

### 3. 현행 직접지불제도 평가

#### 3.1. 추진 성과

- 직접지불제의 본격적 시행이 일천하여 성과를 살피기는 이르나, 부분적으로는 성과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있음. 논농업직접지불제의 경우 농가소득 보전에 도움을 주었으며, 친환경직불제의 경우에는 친환경 및 안전 농산물에 대한 소비자 및 농업인 인식 확산에 기여하였고, 경영이양직불제는 '97년부터 '03년말까지 5만여 고령농가의 농지 33천ha가 전업농 33천명에게 이양되도록 하여, 전업농 1인당 1ha의 경영규모가 늘어나도록 하여 영농규모화 촉진에 기여하였음

#### 3.2. 미흡한 점

- WTO 출범에 따라 '97년 이후 다양한 직불제를 도입하고 있으나 농가 소득안정에는 한계가 있는 것으로 평가되고 있음. 논농업직불제의 경우 현재의 지원단가 수준이 쌀 개방에 대비한 소득보전에는 미흡하며, 쌀소득보전직불제는 쌀 가격이 지속적으로 하락하는 경우에 소득보전이 되지 않는 한계가 있으며, 친환경농업직불제 지원단가도 실천농가의 위험관리에 대한 충분한 보상으로는 미흡한 것으로 보임
- 농업의 다원적 기능에 대한 국민적 관심은 증가하고 있으나 이에 대한 제도적 장치나 지원은 미흡하고, 농촌경관보전지역과 영농조건·생활여건의 불리로 지역공동화가 우려되는 조건불리지역에 대해서도 지원이 미흡함
- 논농업직접지불제의 경우 직불금 대상면적이 호당 4ha까지로 한정되어 있어, 농업소득을 보전하는 직접지불제가 영세소농, 고령농 등

의 탈농·은퇴를 억제하여 구조조정을 저해한다는 비판이 있음.

- 직불제에 대한 시행 및 모니터링 기관이 체계화되어 있지 않아 효율적 집행에 애로가 있음. 농가별 경작현황, 수입·지출에 관한 경영정보 등 통계 데이터베이스의 구축과 현장답사 등 다양한 직불제 시행을 위한 필요조건이 충족되어 있지 못한 실정임. 특히 앞으로 다양한 직불제가 도입될 경우 지자체의 한정된 농업조직에 과중한 업무부담을 초래하여 사업집행의 부실화 우려가 있음.
- 이 외에 직불제 시행에 대한 국민적 공감대 형성도 미흡한 것으로 지적되고 있음

## 4. 직접지불제 확충 및 체계화 방안

### 4.1. 기본방향

- 직불제 도입목적은 농가소득 안정, 다원적 기능 제고, 농업구조조정 보완으로 설정하고, 목적에 맞게 직불제를 체계화하는 것임
- 쌀·DDA협상 등으로 피해가 큰 품목을 중심으로 소득을 보전하되, 장기적으로는 농가단위 소득안정장치를 마련함
  - 쌀 : 협상에 대비하여 쌀에 대한 목표가격을 설정하고, 목표가격과 시장가격의 차액을 고정직불과 변동직불을 통해 보전
  - 발작물 : 피해가 큰 주요 품목을 중심으로 소득안정 도모
- 농업의 다원적 기능을 제고하여 국민의 후생을 증가시키는 방향으로 직접지불제 확충하기 위해서 경관보전직불 도입, 친환경농업직불제 확충 등을 추진함
- 구조조정을 위한 직접지불제는 성과가 나타날 때까지 한시적으로 시행함

- 정책수단의 집행가능성, 정책방향과의 합치성, WTO협정과의 부합성 등을 종합적으로 고려함

#### 4.2. 직접지불제의 체계 정립

- 농가소득 안정, 다원적 기능 제고, 농업구조조정 보완이라는 직불제 도입목적에 따라 체계화하는 것이 필요함
  - 농가소득 안정 : 농산물 시장개방 확대 등으로 인한 중장기적 소득 감소를 보전하고, 가격 급락 등으로 인한 단기적 소득변동 완화
  - 다원적 기능 제고 : 도시와 농촌이 상생하기 위해 국토환경 보전, 지역사회 유지, 안전한 식품 공급 등 다원적 기능 제고
  - 농업구조조정 보완 : 농업구조조정을 촉진하고 구조조정에 따라 탈락하는 농가의 생활안정 도모

표 7-6. 직불제의 체계화

목 적	체 계
농가소득 안정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 논농업직불 및 쌀소득보전직불을 개편, 목표가격을 설정하고 차액을 고정 및 변동직불로 보전</li> <li>○ 주요품목 소득보전직불 → 농가소득안정계정</li> </ul>
다원적 기능 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 친환경농업직불 : 메뉴방식으로 전환하면서 친환경축산 직불제 통합 검토</li> <li>○ 조건불리지역직불 : 시범 도입후 본격 시행</li> <li>○ 경관보전직불 : 시범 도입후 본격 시행</li> </ul>
구조조정 보완	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경영이양직불제 : 성과가 나타날 때까지 한시적 시행</li> <li>○ 쌀생산조정제 → 필요시 전작보상제 검토</li> </ul>

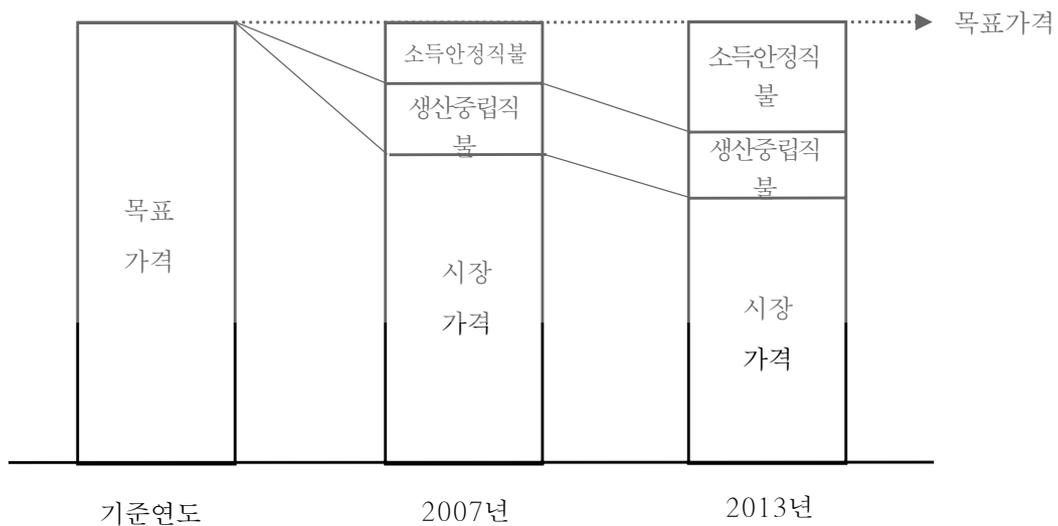
### 4.3. 직접지불제 개선 및 확충

#### (1) 농가소득안정을 위한 직접지불제

##### <쌀산업>

- 목표가격과 당해연도 시장가격과의 차이를 보전하는 소득보전직불제를 도입하여 쌀산업 기반을 유지하는 것이 필요하며, 이를 위해 목표가격 수준을 설정하되 3~4년간 한시적으로 적용하고, DDA협상 타결 이후 재설정하는 것이 바람직함
- 중장기적인 소득감소에 대응하여 허용보조 형태의 생산중립직불제(고정직불)를 도입하고, 단기적인 가격하락에 대응하여 감축보조 형태의 쌀소득안정직불제(변동직불)를 도입
- 생산중립직불제는 영농규모화정책과 연계될 수 있도록 대상면적의 상한을 확대하거나 폐지

그림 7-1. 쌀소득보전직불제 개념도



### <발작물>

- DDA협상 이후 관세 감축으로 양념채소 등 일부 발작물은 피해가 클 것으로 전망되어 이를 보상하기 위한 직접지불제가 필요한 상황이나, 발작물은 작목전환이 용이하고 경작자 파악에 따른 행정비용이 과다하게 소요되는 데다 농지별 재배작물통계 등 품목별 지불제 도입을 위한 기본 통계자료가 미흡한 실정임
- 따라서 발작물은 FTA 등으로 피해가 큰 일부 품목에 한해 소득안정지불제를 제한적으로 시행하되, 시설포도, 키위 등 작목전환이 용이하지 않은 과수, 농협을 통한 계약재배로 기본통계가 갖추어진 채소를 중심으로 시행하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
- DDA협상 결과 관세 감축폭이 클 경우 큰 피해가 예상되는 주요 품목에 대해 목표가격을 설정하여 시장가격과 목표가격의 차액의 일정부분을 보전하는 소득안정직접지불제 도입하는 것도 고려해야 할 것임
- 시장개방 확대로 발작물 피해가 전반적으로 확산될 경우 발농업직불제를 시범 실시하고, 시범실시 결과에 따라 생산중립직불제에 발을 포함하는 방안도 검토할 필요가 있음. 다만, 전체 발을 대상으로 할 경우 개방확대로 인한 손실을 입지 않은 농가에도 지원된다는 비판이 있으므로 시행시기는 신중하게 검토해야 할 것임

### <농가소득안정계정>

- 농가단위의 소득안장치인 농가소득안정계정을 도입하기 위해서는 개별농가의 농업소득이 있어야 하는데, 현재 농업소득은 세제, 사회보험 등 어느 것을 통해서도 정확히 파악되기 어려운 실정임
  - 우리나라의 농업소득은 국세인 부가가치세와 소득세의 과세대상에서 제외되어 있으며, 지방세인 농업소득세는 연간 27억원 수준으로 유명무실

- 또한 농업인력의 고령화, 정보기술 이용능력 부족 등으로 장부기장이 어렵고, 농가수가 많아 농가별 소득파악에 따른 행정비용이 과다 소요된다는 어려움이 있음
- 그러나 중장기적으로는 보조금 감축 등으로 감축보조대상인 소득안정직불을 유지하기 어렵기 때문에 쌀·채소·과일 등 품목별 소득안정직불은 허용보조 성격의 농가소득안정계정으로 전환하는 것이 필요함
  - 따라서 제도 도입에 대비하여 농가별 소득통계 파악이 가능한 시스템이 마련되어야 함
- 농가소득안정계정 도입을 위해서는 사전에 직불제 지원농가에 대한 통합등록제 도입이 검토되어야 하며, 농지이용실태의 기초자료가 되는 농지원부 기록을 충실화하고, 통합등록, 농지원부 기록을 이용한 소득파악 지원체계 구축이 필요하고, 사업자등록 참여농가에 대한 농업소득세법상 인센티브제 도입이 필요함

## (2) 다원적 기능 제고를 위한 직접지불제

### <경관보전직불제>

- 지원대상은 경관보전협약에 따라 경관작물을 재배하는 농가로 하고, 경관자원은 농촌경관유지 및 개선에 도움이 된다고 판단되는 작물로 하고, 장기적으로는 돌담, 울타리 등 구조물까지 확대함
  - 구체적인 지원대상의 선정은 일정 기준에 의하여 시·군에서 자체 선정
  - 추진절차 : 농림부에서 사업시행지침 등 통보 → 시·군에서 사업대상지 선정 → 시·도, 농림부에서 최종 확정 → 시·군과 경관관리자간 협약 체결
- 직불금 수준은 경관작물 재배와 경관관리로 인한 추가비용 또는 소

득손실분을 감안, 시·군 실정에 맞게 설정하고, 직접지불에 따른 비용은 중앙, 도, 시·군간 매칭펀드 방식으로 분담함

- 이 밖에 경관보전 직불제와 조건불리지역 직불제의 관계를 명확히 설정하는 것도 중요한 사항임
  - 경관보전 : 농업·농촌의 다원적 기능제고를 위한 환경 및 경관보전 정책
  - 조건불리 : 생산·정주 여건이 불리한 지역의 지역사회 유지 지원 정책

#### <친환경농업직불제>

- 친환경직불의 범위를 확대하여 친환경영농을 확산시키는 것이 중요하므로 앞으로 직불대상을 '저투입(저농약-농약 50%감축, 제초제 사용불허, 수질 및 방사선 사용제한)'까지 확대시 모니터링 등의 문제를 감안, 지역단위로 추진하는 방안을 검토하는 것이 필요함
  - 지역단위로 하더라도 현행 개인단위 지급은 계속하는 것이 바람직
- 지역별·농가별 입지적 여건 및 농가의 경영상황 등을 고려하여 선택할 수 있는 여러 가지 대안 가운데 농업인이 자발적으로 실천 가능한 방법을 선택하여 준수사항을 이행하면 직불금을 지급하는 메뉴방식 친환경농업직불을 도입함
  - 친환경농법 실천 농가, 겨울철 피복작물 재배농가, 수질정화 작목 재배농가, 경사지토양의 침식방지 등 친환경농법 적용 농가, 친환경축산농가, 수계별 수질개선 실적 농가 등
  - 모니터링 가능성 등을 감안하여 시행시기 검토

#### <친환경축산직불제>

- 친환경축산직불제는 현재 시행 중인 시범 사업을 평가하여 내실화 방안 강구하되, 자체 조사료원을 일정면적 이상 확보한 축우 농가에

대해서는 인센티브를 부여하는 방안을 검토함

- 경종과 축산의 유기적인 연계를 위해 친환경농업직불제를 메뉴방식으로 전환할 경우 친환경축산직불제를 친환경농업직불제에 통합

#### <조건불리지역직불제>

- 조건불리지역직불제 추진 기반 마련과 효율적 기금활용방안 모색 등 추진이 중요함
  - 마을 리더 육성을 위한 교육 등 다양한 프로그램 개발, 조건불리지역 전산프로그램 개발, 마을 적립금 비율 상향조정 등 추진 필요
  - 마을특성을 살린 아이템 선정 및 주민 공동 참여, 산학관 네트워크 구축 및 지역특성에 맞는 테마개발 및 도시민 유치 여건 조성에 활용

### (3) 구조조정 촉진·보완을 위한 직접지불제

#### <경영이양직불제>

- 구조조정의 성과가 나타날 때까지 한시적으로 시행하고, 장기적으로 국민기초생활보장제, 연금제가 실효성을 갖도록 개선
  - 대상지를 농업진흥지역 내의 밭 또는 기반정비가 된 밭도 포함하여 밭농업의 규모확대 도모
  - 단기적으로는 노령농가의 실질적인 생계보장을 위해 지급액 인상 검토

#### <생산조정제>

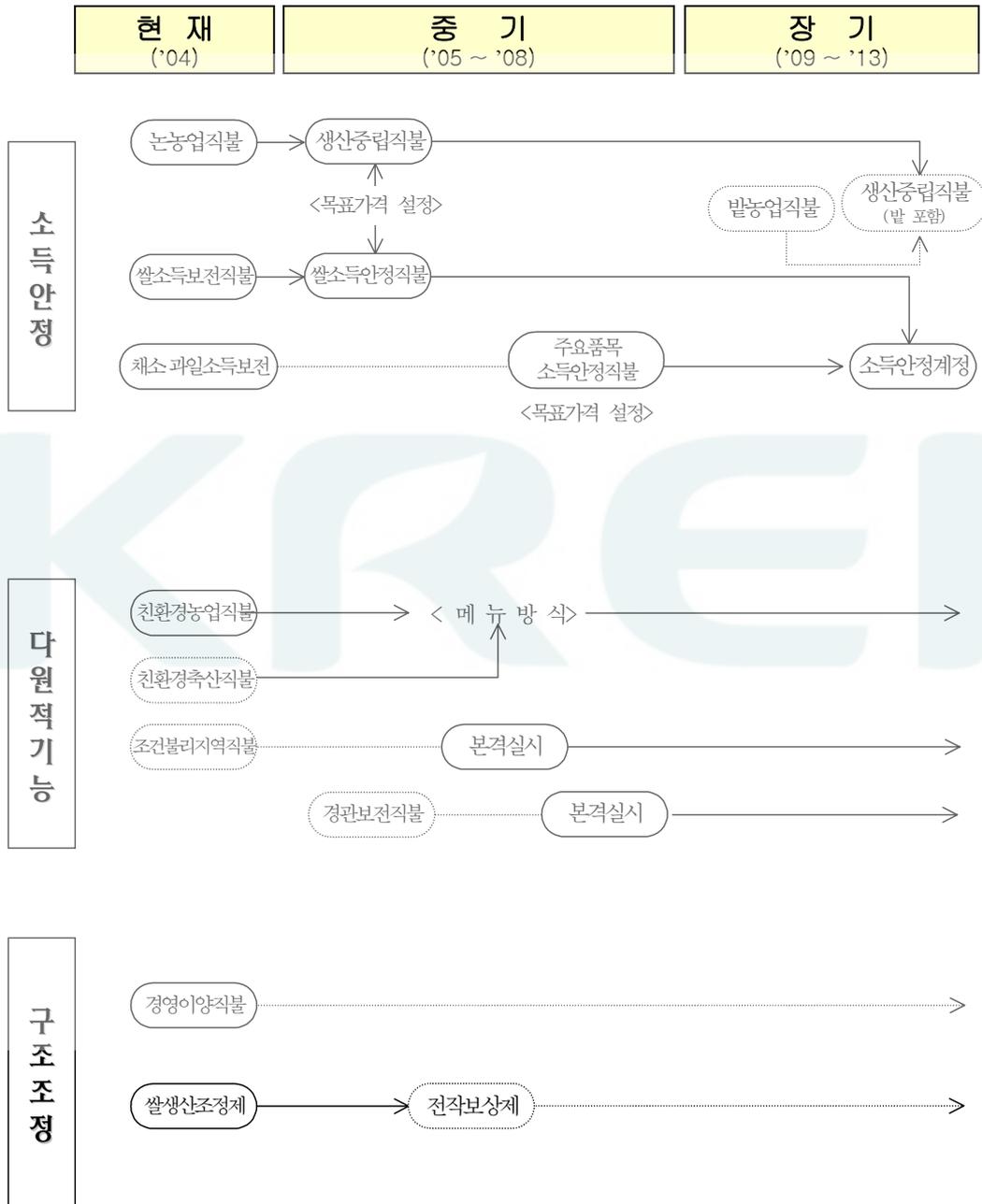
- 급격한 생산조정이 필요한 경우에 한해서 한시적으로 최소한 지원하되, 농산물 수입급증 등으로 구조적인 생산과잉을 초래하는 작목을 중심으로 실시함

- '06년 이후에도 수급여건상 쌀생산조정제 시행이 필요한 경우에는 전작(轉作)보상제 도입을 검토
  - 쌀수급전망, 농지보전 수준 등을 감안하여 일정면적의 생산조정 여부 검토
  - 보조금에 대해서는 블루박스를 활용하는 방안 검토

#### 4.4. 직접지불제 추진체계 개선

- 논농업직불제의 경우 논의 형상유지 확인은 농업기반공사, 토양검사는 시·군 농업기술센터, 잔류농약검사는 국립농산물품질관리원에서 담당하고 있음
  - 쌀소득보전직불제 : 시행주체는 시·군, 신청·보조금지급은 지역농협
  - 친환경직불제 : 친환경농업은 농산물품질관리원, 친환경축산은 시·군
  - 경영이양직불제 : 농업기반공사, 조건불리지역직불제 : 시·군
- 지방농정 담당자가 줄어들고 있는 상황에서 기존의 행정기관을 활용하는 데는 한계가 있으며, 직불제가 대폭 확충될 경우 집행 및 사후관리의 부실화가 우려됨
- 직불제 프로그램별 모니터링 항목을 전체적으로 분석하여 행정비용을 최소화하면서 효율적으로 관리할 수 있는 방안이 강구되어야 하며, 직불제 수행대상 농가를 종합적으로 관리할 수 있도록 전산화 등 효율적인 행정관리시스템 구축이 필요
- 장기적으로는 직불제 업무의 효율적인 관리를 위해 전담기구를 설치하는 방안도 검토해 볼 필요가 있음
  - 기존 조직을 활용할 경우 효율적인 관리를 위한 상당한 인력 충원이 필요

그림 7-2. 직접지불제 중장기 로드맵



## 5. 직접지불제 시행에 따른 과제

### 5.1. 정부

- 정부는 직접지불제 확충과 병행하여 농업구조를 개선해 나감으로써 농산물의 대외경쟁력을 제고시켜 나가야 함
- 정부는 직접지불제 시행에 따른 행정비용 최소화를 위한 효율적인 추진방안 강구하는 등 세부계획 수립하여 추진하여야 함
  - 직접지불제 확충 및 체계화 실천방안 마련을 위해 중장기 로드맵을 구체화하는 작업도 필요
- 직접지불제 시행에 대한 국민적 공감대를 확산시키는 일도 정부의 몫임

### 5.2. 농업인

- 농업 · 농촌의 다원적 기능 제고를 위해 직불제 지급대상인 농업인의 기본책무 확립 필요함
  - 소비자에게 고품질의 친환경 안전 농산물 생산 · 공급
  - 농촌다움을 유지할 수 있도록 농업의 환경오염 부하 감소, 농촌 경관 및 자연환경 보전, 전통문화 계승 등 노력 강화
  - 적정사육 두수 유지, 축산분뇨 자원화 등 친환경 축산 이행
- 직불금 지급조건 이행, 경영장부 기장 등 농업인도 직접지불제 시행을 위한 기반 조성에 노력해야 함

## 6. 직접지불제 기대효과

- 시장개방에 따른 사회적 갈등 최소화 및 국민적 협력체계가 구축될 것으로 전망됨
- 농산물의 대외경쟁력이 제고되고 농가의 소득도 안정되어 농업이 안정적으로 성장될 것으로 기대됨
  - 가격지지 축소에 따른 적정 가격 형성으로 대외경쟁력 향상 및 소비자 후생 증가
  - 농가소득 보전으로 수입개방 확대에 따른 농가의 불안감 해소
  - 가격보조와는 달리 시장상황에 따라 수급이 결정되므로 재고부담, 재고관리 등의 사회적 비용 축소 가능
- 소비자가 신뢰할 수 있는 안전한 먹거리 제공이 가능해질 것이며, 친환경·안전 농산물 생산 확대로 소비자의 웰빙 욕구도 충족시킬 수 있을 것임
- 농촌어메니티 향상 및 국토의 균형발전이 이루어져 지역사회가 활성화될 것임
  - 농촌다움의 유지 등으로 도시민에게 활력을 주는 휴양공간 제공
  - 도시과밀화 방지 등 국토의 균형발전에 기여
  - 조건불리지역의 입지조건에 맞고 특색있는 농촌지역발전 및 활성화전략을 통해 지역사회 유지
  - 축산분뇨의 농지환원을 통한 경종농업과 유기적인 순환관계를 유지하여 농지의 산성화방지 등 지력 증진
- 구조조정을 위한 직접지불제를 통해 농업의 구조조정이 촉진될 것임
  - 영세·고령농가의 안정된 노후생활을 보장하고, 정예농업인력의 영농규모화 촉진을 통한 경쟁력 제고

## &lt;부표 1&gt;

표 7-7. 외국과의 직불예산 비중 비교

	미국('01)	EU('01)	일본('01)	한국('04)
	23,467백만\$	30,140백만EUR	4,491억 ¥	7,967억 원
직불예산	-생산중립직불 4,040	-보상직불 27,430	-중산간직불 330	-농업직불 4,810
	-용자부족불 5,464	-조건불리직불 748	-전작보상 1,931	-친환경농업직불 55
	-시장손실지원 708	-환경직불 1,962	-도작경영안정제 930	-경영이양직불 141
	-긴급지원 8,406		-재해보험 1300	-쌀소득보전직불 247
	-긴급지원 1,803			-생산조정제 810
	-재해보험 2,739			-친환경축산직불 58
	-기타직불 307			-조건불리지역 직불제 100
				-영유아자녀양육비 302
				-농어민건강보험료 537
				-부작자감골미원장비 90
				-마늘작목전환 77
				-농작물재해보험 448
				-농업인재해공제 98
			-학자금 지원 194	
농업예산 대비 (%)	36.1	69.6	13.2	8.4

※ 미국, EU 등은 우리나라와 여건에서 차이가 있어 직접 비교에는 어려움이 있음

## &lt;부표 2&gt;

표 7-8. 직접지불제 현황

구 분	경영이양	친환경농업	논농업직불	쌀소득보전
도 입	'97	'99	'01	'02
목 적	· 영농규모화 촉진 · 은퇴농업인 소득 안정	· 환경보전	· 농가소득지지 · 논외공익적 기능 유지	· 쌀값하락에 따른 소득충격 완화
대 상	· 63세이상 72세 미만 경영이양하는 농가	· 친환경농산물 인증농가	· 논 실경작자	· 논 실경작자
사 업 규 모	5.5천ha	7.9천ha	955천ha	505천ha
대 상 농 가	2.1천농가	6천농가	1,057천농가	505천농가
요 건	· 경영농지 매도시 · 5년이상 장기임대	· 친환경농산물 인증기준 준수	· 비료·농약 적정 사용, 논외형상 및 기능유지	· 기준가격대비 당해년산 쌀값 하락시
단 가	· 매도 : 579.2 ~ 2,316.8만원/ha · 임대 : 297.7만원 /ha	· 79.4~52.4만원/ ha · 상한 5ha	· 53.2만원/ha(진흥) 43.2만원/ha(진흥 밖) · 지급 0.1~4.0ha	· 기준가격과 당해 년도가격차액의 80%

구 분	쌀생산조정제	친환경축산직불	조건불리지역	경관보전직불
도 입	'03	'04	'04	'05
목 적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생산감축을 통한 쌀수급균형 도모</li> <li>· 쌀 재협상시 입지 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지속가능한 축산 기반 구축</li> <li>· 안전축산물 생산을 통한 소비자 신뢰 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업의 다원적 기능 유지</li> <li>· 지역사회 공동화 방지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농촌 경관의 아름다움 유지</li> <li>· 도시민의 여가수요 부응 및 농촌지역 사회 활성화</li> </ul>
대 상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실경작 농업인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 친환경축산 프로그램을 이행하는 농가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 오지면중 구분지표를 적용 선정된 법정리 거주 실경작자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 독특한 지형을 나타내는 농경지 및 전통적 특성이 남아있는 농촌 마을</li> </ul>
사 업 규모	27천ha	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한우 200호, 젓소 300, 돼지 400, 닭 100</li> </ul>	31천ha	추후결정
대 상 농 가	76천농가	1천농가	23천농가	추후결정
요 건	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 약정체결 농지에 3년간 벼, 상업적 작물을 재배하지 않는 조건</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 프로그램 이행여부 점검 및 이행기록 장부 가장 발생분노 환원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 마을협약 체결 및 마을공동기금 조성, 마을활성화 실천</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 마을별로 경관보전 계획을 수립, 협약 체결 및 협약내용 준수</li> </ul>
단 가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 300만원/ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기본 : 1,300만원/호 한도</li> <li>· 인센티브 : 200만원/호 한도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 밭 40만원/ha</li> <li>· 초지 20만원/ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 추후결정: 주변작물의 소득 등을 감안하여 단력적 지급</li> </ul>

## 제 8 장

# 농업의 다원적 기능에 대한 논의와 대국민 홍보\*

### 제1절 다원적 기능에 대한 논의 동향

#### 1. 다원적 기능의 개념과 국내외 논의동향

##### 1.1. 다원적 기능의 개념

- 농업은 농산물을 생산하는 주 기능 이외에 국토 균형발전, 농촌고용 증진, 환경 및 생태계 보전, 식량안보, 전통문화 계승 발전 등과 같은 비시장재화(non-commodity output)를 부수적으로 생산하는데 이와 같이 농업생산 과정에서 여러 가지 시장적, 비시장적 재화가 결합적으로 생산되는 것을 다원적 기능(multifunctionality)이라 함.
- 다원적 기능의 정의에 대해 농산물 수출국과 수입국은 견해를 달리 하고 있음. 노르웨이, 핀란드, 스위스, 일본, 한국 등 수입국들은 다원적 기능을 광의로 해석하여 자국의 농업보호를 위한 논리로 활용하고 있음.

\* 한국농촌경제연구원 오세익 박사의 발제자료를 토대로 정리하였음.

- 이에 반하여 미국, 호주, 캐나다 등 농산물 수출국들은 농업에는 환경오염 등 부정적 기능도 있으며, 다원적 기능을 빌미로 국제교역이 왜곡되어서는 안 된다는 주장을 펴고 있음.
- OECD는 양쪽의 입장을 모두 수용하여 생산측면의 결합성 뿐 아니라 분배측면의 시장실패까지도 다원적 기능의 전제조건으로 포함하여 보다 신중한 자세를 취하고 있음.

## 1.2. 다원적 기능의 특성

### ○ 결합생산성

- 결합생산성이란 한 가지 이상의 투입물로 두 가지 이상의 산출물을 생산하는 경우로 쌀을 생산할 때 벼짚, 쇠고기를 생산할 때 소가죽이 부수적으로 생산되는 경우 등을 말함.
- 다원적 기능들은 농산물과 결합적으로 생산되기 때문에 추가적인 비용이 발생하지 않음. 다원적 기능은 농업 이외에 다른 방법을 통해서도 공급될 수 있으나 이 경우 비용이 발생하기 때문에 비효율적임. 예를 들면 농업의 홍수방지 기능은 홍수방지 댐을 건설함으로써 대체할 수 있으나 이 경우 댐 건설비용이 추가로 소요됨.

### ○ 공공재와 외부효과

- 공공재(public good)란 소비의 배제성과 경합성이 없어 소유권이나 재산권을 행사할 수 없는 재화나 서비스를 말함. 즉, 일단 다원적 기능이 생산되면 누구나 언제든지 아무런 대가없이 그 기능을 향유할 수 있음. 따라서 공급자의 입장에서는 소득이 없으며 이러한 특성을 가진 재화의 공급은 항상 사회적 최적보다 적음.

(예) 농촌경관

- 외부효과(externality)란 한 개인의 행동이 시장 메카니즘을 거치지 않고 다른 사람들의 효용이나 생산에 직접적 영향을 미치는 경우를 말함. 농업인들이 생산한 다원적 기능은 아무런 대가없이 일반국민

들의 효용을 증가시키기 때문에 정(正)의 외부효과라고 할 수 있음.

#### ○ 시장실패

- 다원적 기능은 이와 같은 특성이 있기 때문에 시장부재 또는 불완전한 시장이 형성되는 시장실패(market failure)가 발생함. 이러한 기능은 국가와 사회유지에 필요한 공공재로서 그 중요성이 인정되고 있으나 시장의 부재로 가격이 형성되지 않아 제대로 대가를 받지 못하고 따라서 이러한 재화의 생산은 사회적 최적(social optimum)에 이르지 못함.
- 경제학자들은 이러한 재화의 원활한 공급을 위해서는 보조금 지급으로 민간의 생산을 장려하거나 정부의 직접적인 공급 등 정부의 개입을 권장하고 있음. 실제로 많은 선진국에서는 직접지불을 통해 다원적 기능의 생산을 장려하고 있음.

### 1.3. 국내외 논의동향

- 농업의 다원적 기능은 1980년대 말 오스트리아에서 처음 논의되기 시작하여 1990년대 초에는 EU의 정책토론의 장으로 확산되었음.
- 1992년 리우회의(Agenda 21 10장 및 14장)에는 농업의 다원적 기능, 특히 식량안보, 지속가능 농업, 농지관리 및 농촌개발을 위한 각국의 노력을 촉구하고 있음.
- FAO는 1996년 세계식량정상회담 (The World Food Summit)에서 다원적 기능의 중요성을 인정 (로마선언)
- OECD
  - 1997년도 농정평가보고서에 1996년 세계식량정상회담 논의 내용을 수용
  - 1998년 농업각료회의에서 다원적 기능의 개념과 중요성을 인정하고 각료 선언문에 다원적 기능의 확보를 회원국들의 공동목표로 채택

하였으며 1999~2002년까지 이에 관한 이론적, 실증적 연구를 추진하기로 합의

- 2001년에는 다원적 기능의 이론, 각국의 연구동향 등에 관한 실증분석 Workshop을 개최하였고 2002년부터는 정책개선방향에 대한 연구를 추진하여 OECD의 결론을 도출할 예정임.

#### ○ WTO

- WTO 농업협정 서문 및 제20조는 농산물 무역자유화 협상과정에서 식량안보, 환경보전 등 비교역적 기능(NTC)을 고려하여야 한다고 명시하였고 이는 2001년 DDA(Doha Agenda)에서 계승되고 있음.
- DDA 칸쿤 각료초안(카스티요 초안)에는 다원적 기능의 중요성을 인정하여 소수 NTC 품목에는 관세상한 예외 가능성 시사

#### ○ 우리나라

- 농업·농촌기본법에는 식량안보, 환경보전, 전통문화, 생활공간 등 경제적·공익적 기능이 농업에 의해 제공됨을 인정하고 그의 지속적인 개발을 천명

## 2. 다원적 기능의 종류와 경제적 가치

### 2.1. 다원적 기능의 종류와 중요성

- 농업의 다원적 기능은 국가별로 종류와 중요도가 상이함. OECD는 농촌의 활력증진 및 고용효과, 농촌경관 및 전통문화, 환경보전, 식량안보, 동물복지 등을 중요시하고 있음.
- 우리나라는 농촌의 활력증진과 지역균형 발전, 환경 및 생태계 보전, 농촌의 어메니티 보전, 재해경감, 식량안보 등이 중요한 기능임.

## (1) 농촌의 활력증진과 지역 균형발전

- 농업은 농촌에 일자리를 제공함으로써 소득을 창출하고 농촌에 사람이 살게 함으로서 지역 경제의 활성화, 지역 SOC의 유지·보전 등 국토의 균형발전에 기여함
- 고용창출 효과
  - 2003년 말 현재 전국의 농가호수는 126만호, 여기에서 일하는 취업자 수는 194만명(총 취업자의 9.3%)에 달함. 2013년에는 농가호수는 89만호, 취업자 수는 141만명으로 감소하여 농업부문의 일자리가 53만개 줄어들 것으로 예측됨.
  - 이것은 참여정부의 2004년도 일자리 창출목표(30~35만개)의 1.5~1.7배에 달하는 것이며 이만한 일자리를 인위적으로 창출하기 위해서는 엄청난 예산이 소요될 것이며 장기적인 안정성도 문제임.
  - 현재 우리나라는 IT화, 노사대립, 임금인상, 공장의 해외이주 등으로 실업자 수가 83만명(3.5%)에 달하고 있음. 농업은 수직적, 수평적으로 연관되어 있는 전후방 산업을 포함하면 전체 취업자의 20%의 취업기회를 제공함. 농촌은 도시에 비해 고용기회가 적고 농업인들의 교육수준, 연령 등 여러 요인들 때문에 비농업 분야 취업이 어렵다는 사실을 감안할 때 농업의 고용효과는 매우 중요한 다원적 기능임.
- 국토의 균형발전
  - 농업은 인구를 전 국토에 분산시켜 지역경제를 활성화하는 동시에 농촌지역의 SOC 보호, 기초생활 편의시설의 최소시장 확보, 국토유실 방지 등 여러 가지 지역사회 발전 기능을 수행하고 있음. 농업의 이러한 기능이 없다면 도시 과밀화로 인한 교통, 범죄, 주택, 교육 문제뿐만 아니라 산사태, 도로 및 교량유실, 지역사회 공동화 등으로 많은 사회적 비용이 발생할 것임.
  - 도시과밀화에 따른 실업·오염·교통혼잡 비용은 연간 2,224억원에 달

함 (권오상, 2001).

- OECD도 1999년 농업각료회의를 통해 농촌지역의 경제적, 사회적 발전을 위해 적절한 농업정책을 수립할 필요성을 역설한 바 있으며 노르웨이, 스위스, 핀란드 등 산악국가들은 농업의 국토보전 기능을 유지하기 위하여 다양한 정책을 수립·시행하고 있음.
- 최근 우리나라는 이농향도(Out-migration) 영향으로 농촌의 공동화 현상이 심화되고 있어 정부의 국가균형발전 정책에 역행하고 있음.

## (2) 환경 및 생태계 보전

### ○ 수자원 함양

- 논·밭은 강우 시 빗물을 지하로 침투시킴으로서 지하수를 함양함
- 지하수는 먹는 물로 활용되는 동시에 하천의 유량을 유지시키는데 그량은 연간 60억톤으로 연간 전국수돗물 사용량보다 많음.

### ○ 토양유실 경감

- 우리나라는 경사지가 많아 집중호우 시 토양유실이 많음. 암석이 풍화하여 1cm의 흙이 될 때까지는 200년이 소요되는데 우리나라는 연간 약 0.4cm의 흙이 유실되고 있음.
- 토양유실은 대부분 경사지에서 일어나는데 논은 상부에서 흘러내리는 흙을 받아 유실을 방지함. 이렇게 유실 방지되는 흙의량은 연간 1.8억톤에 달함. 이것은 5톤 트럭 3,600만대 분이며 한 줄로 세워 놓으면 서울-부산 간을 200번 왕복하는 거리임.

### ○ 수질정화

- 농업용으로 쓰는 관개수는 질소, 인산, 유기물 등 각종 영양분을 함유하고 있어 하천 및 호수의 부영양화의 원인이 됨. 이 물은 논·밭에 머무는 동안 농작물에 의하여 흡수되거나 토양미생물에 의해 분해되어 깨끗하게 정화됨
- 이렇게 농업에 의해 정화되는 오염물질은 연간 7억톤에 달함.

## ○ 대기정화

- 농업과 산림은 광합성을 통해 탄산가스를 흡수하고 산소를 배출하며 질산 및 유황화합물을 흡수함으로써 대기를 정화함.
- 농업의 대기정화 기능은 연간 탄산가스 흡수 2,160만톤 (탄소제거 효과 590만톤), 산소방출 1,560만톤에 달함.

## ○ 폐기물 처리

- 농업은 가축분뇨, 음식찌꺼기, 각종 쓰레기 등을 퇴비로 만들어 소비함으로써 폐기물 처리 기능을 수행함.
- 연간 처리능력은 1,760만톤임.

## ○ 생태계보전

- 농업은 미세 동식물, 곤충류, 포유류 등 야생 생태계를 유지, 보전함. 이러한 기능은 천적의 확보, 외래 병해충에 대한 완충 역할, 생물학적 다양성 확보 등 눈에 보이지 않는 경제적 가치를 가지고 있음.
- 생물다양성은 최근 생명공학 기술의 발달로 새로운 품종 및 작물을 생성하는데 중요한 Gene source로 활용되고 있으며 따라서 세계 각국은 생물다양성 확보에 주력하고 있음.

## (3) 농촌의 어메니티 보전

- 농촌 어메니티란 농촌 고유의 생태적·문화적·경제적 가치를 지닌 자연환경, 경관, 역사문화, 생산품, 공동체 등 유·무형의 자원임.
- 농업은 녹색경관, 도시인들의 휴식 및 레크리에이션 공간 제공, 도시 어린이들의 정서함양 등 자연적, 문화적, 심미적 기능을 가지고 있음.
- 민속놀이, 민속춤, 전통음악, 전설 등 대부분의 전통문화는 농업에서 유래된 것이 많으며 따라서 농업은 전통문화의 계승·발전에 기여함
- 최근 주5일 근무제가 확산됨에 따라 5도2촌 현상이 늘어나는 추세

이며 따라서 농촌의 어메니티는 중요한 다원적 기능임.

#### (4) 재해경감

##### ○ 홍수예방

- 우리나라는 여름철 집중호우가 많아 홍수위험이 큼. 논둑은 강우 시 빗물을 저장하여 거대한 댐·저수지 역할을 함. 산림과 밭도 빗물을 흡수하여 홍수를 예방함
- 집중호우 시 저장되는 빗물은 연간 약 34억톤으로 팔당댐 저수량의 14배에 달함. 산림의 홍수조절 능력은 193억톤으로 농업의 5.7배에 달함.
- 1996년도 과주, 문산 지역의 홍수는 인근 농경지와 야산을 개발하여 논·밭의 저수능력이 떨어진 것이 주원인으로 밝혀짐.

##### ○ 지반침하 방지

- 논·밭과 산림을 통하여 지하로 침투된 물은 지하수를 충전함으로서 지반침하를 방지함. 농업의 이러한 기능이 없다면 지반침하로 인한 대재앙이 발생할 수도 있음.
- (예) 대만 타이쑹, 미국 휴스턴에서는 지하수의 과다사용으로 지반이 50~60cm 침하

##### ○ 태풍피해 경감

- 바닷가 논·밭 또는 과수원 주변에 있는 방풍림은 태풍의 피해를 경감시킴. 2003년 태풍 ‘매미’ 때 남해 일대는 강풍으로 큰 피해를 입었는데 경남 남해군 물건마을은 바닷가에 방풍림이 잘 발달해 있어 전혀 피해를 받지 않았음.

#### (5) 식량안보

- 식량안보란 잠재적인 위기발생 시의 최소한의 안전장치(minimum

safeguard)를 마련하는 일종의 보험적인 성격의 개념임. 우리나라의 경우 쌀은 과잉기조에 돌입했지만 아직도 전체곡물의 70%를 외국에서 수입하고 있으며 수입선도 주로 미국과 중국 두 나라에 의존하고 있음. 세계 주요 선진국들의 곡물 자급률이 100%를 넘고 있는 것을 감안할 때 우리나라의 식량안보는 취약한 상태임을 알 수 있음.

- 특히 중단립종 쌀은 국제교역량이 적고 세계 5대 곡물메이저가 독점하고 있어 국제곡물사정이 어려워질 때 안전장치로서의 역할이 제한적임. 또한 남북통일 대비, 생산기반의 비가역성, 안전성 등을 고려하면 최소한 주곡만큼은 국내생산을 통해 공급할 필요가 있음.
- 우리나라는 경지면적의 감소, 식량자급률 저하, 국제미곡시장의 불안, 남북통일 대비, 빈곤층 급식지원 등 식량안보 위해요소들이 많음. 식량안보는 미래 생산성 향상과 지역안정화 및 지속가능한 발전의 전제조건이라는 FAO(2000)의 입장을 감안할 때 식량안보는 매우 중요한 다원적 기능의 하나임(노르웨이 농림부, 1999).

## 2.2. 다원적 기능의 경제적 가치

- 우리나라 농업의 다원적 가치는 연간 28조 3,700억원 내외로 농업 GDP의 1.4배, 재배업 GDP의 1.7배에 달함. 이것은 농업의 경제외적 효과가 경제적 효과보다 훨씬 큼을 의미함.
- 이러한 평가액은 평가방법의 문제, 평가자에 따른 차이, 일부 중복(overlapping) 등의 문제로 과대평가란 비판도 있지만 농업을 유지함으로써 덩으로 얻는 가치라는 점(결합생산성)에서 의미가 큼. 농업을 포기할 경우 이러한 가치도 사라지며 인위적으로 이러한 기능을 창출하려면 엄청난 추가비용이 소요될 것임.
- 일반적으로 국민소득이 증가하면서 어메니티 수요도 증가하기 때문에 농촌경관, 정서함양, 휴양, 레크리에이션 등 농촌 어메니티에 관

런된 가치는 앞으로 더욱 증가할 것으로 예상됨.

- 이와 같은 종합 연구 이외에 개별기능 위주의 연구도 많이 있음
  - 조건불리 지역의 공익적 가치: 1조 3,086억원/년 (이희찬, 2002)
  - 식량안보의 편익: 1조 6,656억원/년 (임정빈, 2003)

표 8-1. 농업의 다원적 기능 가치 평가액

단위: 억원/년

구 분		농업·농촌	산림	평가방법
농촌활력 제고		8,165	NA	CVM
지역균형 발전		16,676	NA	
환경 및 생태계 보전	지하수함양	41,572	- <sup>1)</sup>	RCM
	수질정화	21,910	48,269	
	대기정화	55,889	133,754	
	토양유실 경감	9,520	100,560	
	야생동물 보호	NA	7,680	
농촌 어메니티 보전	농촌경관	40,316	NA	CVM
	정서함양	21,514	NA	
	전통문화	16,093	NA	
	휴양 및 여가	12,218	48,300	
재해경감	홍수예방	22,814	132,990	RCM
	산사태방지	-	26,360	
식량안보		17,084	-	CVM
<b>총 계 (A)</b>		<b>283,771</b>	<b>497,913</b>	
농업GDP (B)		205,848		
재배업GDP (C)		168,197		
A/B (배)		1.37		
A/C (배)		1.69		

주: 1) 홍수조절 효과에 포함하여 산출

자료: 농촌진흥청, 산림청, 농촌경제연구원 공동작업팀

## □ 외국의 사례

- OECD는 회원국에서 보고한 69건을 종합 정리 (OECD, 2001)
- 식량안보 (일본): 4조4,670억 엔/년
- 농촌경관 (스위스): 73만원/인/년 (한국환산 35조원/년)
- 도시과밀화로 인한 호흡기질병 (노르웨이): 3.1~4.4조원/년
- 미국
  - 야생조류 보호효과: 7.5조원/년
  - Wetland 보전 프로그램의 경제적 가치: 연간 6억 달러

# KREI

## 제2절 다원적 기능에 대한 도시민의 의식

- 이 조사는 전국의 6대 도시에 거주하는 20세 이상 50세 미만의 성인 남녀 1,000명을 대상으로 설문조사 하였음.

### 1. 농업·농촌에 대한 일반적 의식

- 조사결과 농업의 중요성에 대해서는 도시민 84.2%가 ‘지금까지도 중요했고 앞으로도 중요할 것’이라고 응답했으며, 12.3%는 ‘지금까지는 중요하지 않았으나 앞으로 중요할 것’이라고 응답해 대다수 도시민은 농업의 중요성을 인식하고 있었음.
- 계층간에는 나이가 많을수록, 소득이 높을수록, 그리고 학력이 높을수록 긍정적인 인식이 상대적으로 높아, 저소득·저학력층과 20대 젊은 계층을 대상으로 홍보를 강화하는 방안이 필요할 것임.

표 8-2. 농업의 중요성에 대한 인식

단위: 명,(%)

구 분	연령대			전체
	20대	30대	40대	
지금까지도 중요했고, 앞으로도 중요할 것이다	274(78.7)	308(84.4)	260(90.6)	842(84.2)
지금까지는 중요하지 않았지만, 앞으로 중요할 것이다	63(18.1)	41(11.2)	19(6.6)	123(12.3)
지금까지도 중요하지 않았고, 앞으로도 중요치 않을 것이다	7(2.0)	12(3.3)	7(2.4)	26(2.6)
관심 있게 보지 않아 잘 모르겠다	4(1.1)	4(1.1)	1(0.3)	9(0.9)
계	348(100.0)	365(100.0)	287(100.0)	1000(100.0)

○ 초·중·고 교과과정에 농촌체험을 포함시키는 것에 대해서는 89.7%가 찬성해 높은 관심을 나타냈고, 농사가 잘못되면 국가경제 전체가 잘못될 수 있다는 가능성에 대해서는 75.3%가 동의하였으며, 농촌 발전을 위해 세금을 더 낼 수 있다고 동의한 도 시민은 63.1%에 그쳤고, 자식이 농사짓는 것에는 37.5%만이 동의하였음.

- 결국 도 시민들은 농업·농촌문제에 대해 전반적으로 중요성과 보호의 필요성은 인정하면서도, 개인이 비용을 지불해야 한다는 점에서는 흔쾌히 동의하지 않는 경향을 보였음. 따라서 다원적 기능의 중요성과 경제적 가치에 대한 홍보를 집중적으로 해야 할 필요성이 있음.

○ 농촌 이미지에 대한 인식을 보면, 긍정적인 측면에서는 목가적인 풍경의 전원생활에 대한 이미지가 가장 깊게 인식돼 있는 것으로 나타났다. 부정적인 측면에서는 문화·보건·의료 등 농촌복지시설이 미흡한 곳이라는 인식이 가장 많았음. 특히, 주거환경 열악, 가난하고 힘든 곳, 지저분하고 환경이 오염돼 있는 곳을 꼽은 도 시민도 상당수에 달하였음.

- 농촌에 대한 맑고 깨끗한 이미지 부각을 위해 각종 홍보자료의 배

포, TV에 비취지는 이미지 관리 등을 통해 농촌에 대한 부정적 선입견을 개선해 나가는 노력이 필요할 것으로 판단됨.

표 8-3. 농업 및 농촌의 가치 인식

단위: %

구 분	매우 찬성	대체로 찬성	그저 그렇다	대체로 반대	매우 반대	모름	점수
교과과정에 농촌체험을 포함시킨다면	52.1	37.6	8.6	1.5	0.2	0.0	4.4
농사가 잘못되면 국가경제 전체가 잘못될 가능성이 높다	33.1	42.2	18.9	5.0	0.7	0.1	4.0
농업 및 농촌을 발전시키기 위해서 필요하다면 나는 세금을 더 낼 수도 있다	27.1	36.0	20.5	12.4	4.0	0.0	3.7
자식이 원한다면 농업에 종사하도록 하겠다	7.6	29.9	31.7	22.8	7.9	0.1	3.1

- 농산물 시장개방에 대한 인식은, 대체적으로 농업을 유지·보전해야 할 필요성을 느끼고 있으면서도(93.5%), 농산물 시장이 지나치게 개방되었다거나 WTO 협상에서 추가개방을 막아야 한다는 데는 20% 내외의 도시민이 동의하지 않는 것으로 나타났음.
- 이는 현재 추진되고 있는 농산물 시장개방이 불가피하다는 측면과, 타 산업의 시장개방은 추진하면서 농업개방만을 반대할 수 없다는 인식이 작용한 것으로 보임.

## 2. 다원적 기능에 대한 이해와 인식

- 농업의 다원적 기능 중 가장 중요한 것은 ‘환경 및 생태계 보전’이었으며 그 다음은 ‘식량안보’, ‘국토의 균형발전’, ‘농촌경관 보전’, ‘사회·문화적 공익기능’, ‘고용창출 효과’의 순으로 인식하고 있음.

표 8-4. 농업의 다원적 기능에 대한 중요도 인식

단위: %

구분	전혀 중요하 지않다	중요하지 않은편이다	보통 이다	중요한 편이다	매우 중요하다	모름	점수
환경 및 생태계보전	0.0	0.6	3.8	32.5	63.1	0.0	4.6
식량안보 기능	0.0	1.0	8.3	36.0	54.7	0.0	4.4
국토의 균형발전	0.2	1.7	13.7	52.1	32.3	0.0	4.1
농촌경관보전	0.1	1.7	16.9	54.4	26.9	0.0	4.1
사회·문화적 공익기능	0.0	1.8	17.5	51.6	29.1	0.0	4.1
고용창출 효과	0.5	8.1	27.7	41.1	22.3	0.3	3.8

- 식량안보와 관련해서는, 농업이 축소되면 식량안보가 위협을 받는다는 인식이 강했으나(89.8%), 식량안보를 ‘절대적으로 지켜야 한다’는 강한 지지보다는(47.4%) ‘어느 정도 지켜야 한다’(52.3%)는 응답이 다소 많았음.

표 8-5. 식량안보 확보 수준에 대한 의견

단위: 명,(%)

구분	연령별			전체
	20대	30대	40대	
유사시를 대비해서 식량안보는 절대적으로 지켜야한다	119(37.8)	172(53.1)	135(52.1)	426(47.4)
어느정도의 식량안보는 확보해야한다	196(62.2)	151(46.6)	123(47.5)	470(52.3)
식량안보를 꼭 지킬필요는 없다	0(0.0)	1(0.3)	1(0.4)	2(0.2)
계	315(100.0)	324(100.0)	259(100.0)	898(100.0)

- 국토의 균형발전 기능 중에는 ‘지역경제 활성화’를 가장 중요하게 보았고 그 다음은 ‘지역의 SOC 유지·보전’, ‘과밀인구 분산’의 순이었음.
- 고용창출 기능 중 중요한 것은 농촌에 일자리 제공, 도시실업자 경

감, 노령 노동력 흡수의 순으로 응답하였음.

- 환경 및 생태계 보전 기능 중에는 대기정화, 토양유실 경감, 수자원 함양, 홍수조절, 수질정화의 순으로 중요성을 인식하고 있었음.

표 8-6. 환경 및 생태계 보전 기능 중 중요도 인식 순

구분	대기정화	토양유실 경감	수자원 함양	홍수조절	수질정화	기타	계
명 (%)	259 (25.9)	235 (23.5)	180 (18.0)	178 (17.8)	139 (13.9)	9 (0.9)	1,000 (100.0)

- 농촌의 사회·문화적 기능에 대한 인식은 ‘가치가 있다’ 응답한 비율이 95.7%에 달해 대다수의 도시민이 농촌의 여메니티 기능을 긍정적으로 평가하고 있음. 그 이유로는 ‘농촌은 존재하는 것 자체만으로도 가치가 있기 때문’이라는 존재가치와 ‘후손에게 물려주어야 하는 자산’이라는 상속가치를 인식하고 있음.
- 농촌관광과 농촌체험에 대한 관심에 대해서는, 관심이 매우 또는 대체로 많은 편이라는 응답이 64.8%로 나타났으며, 보통 27.4%, 대체로 또는 전혀 없다는 응답은 7.8%에 그쳐 농촌관광에 대한 수요가 매우 큰 것으로 나타났음.
  - 연령대별로는 나이가 많을수록, 여자보다는 남자가, 고학력 계층에서, 농촌생활 경험이 있는 계층이, 가족이 농사에 종사하는 경우에서 상대적으로 높게 나타났음.

표 8-7. 농촌관광과 농촌체험에 대한 관심 정도

구분	전혀 없다	대체로 적은 편이다	보통이다	대체로 많은 편이다	매우 많다	계
명 (%)	10 (1.0)	68 (6.8%)	274 (27.4%)	425 (42.5%)	223 (22.3%)	1,000 (100.0%)

### 3. 다원적 기능 유지·보전을 위한 비용지불 의사

- 다원적 기능 유지·보전을 위한 비용지불 의사는 ‘찬성’한다는 의견이 48.0%, ‘반대’ 34.5%, ‘잘 모르겠다’ 17.5%로 나타나 도시민들은 농업의 다원적 기능의 중요성은 잘 인식하고 있으나 비용지불 여부에는 다소 소극적인 자세를 보이고 있음.
- 지역별로는 서울의 찬성률이 가장 낮았고, 나이가 많을수록, 여자보다는 남자가, 고학력일수록, 농촌생활 경험이 없는 계층보다는 있는 계층이 다원적 기능에 대한 지불의사가 높았음.
- 비용지불에 반대하는 이유는 응답자의 과반수(53.9%)가 경제적 이유를 들었고, ‘현재의 세금으로 운영을 잘하면 해결됨’, ‘세금이 다른 곳으로 전용’ 등 세금운영상의 문제를 지적하는 사람도 10%나 되었음.

## 제3절 다원적 기능 대국민 홍보방안

### 1. 다원적 기능 홍보의 필요성

- 우리 농업·농촌을 둘러싼 대내외 여건의 급격한 변화 속에서 농업의 지속적인 유지와 발전을 위한 다양한 정책개발과 지원이 요구되고 있으나 일반국민의 이해와 공감대 부족으로 재원조달 및 정책의 실효성 저하 문제가 제기되고 있음.
- 이는 그동안 농업·농촌 문제의 실상과 내면을 알리고 설득하는 적절한 홍보 기능이 제대로 작동하지 못했음을 의미하며, 따라서 우리 농업·농촌이 국민경제에 미치는 영향과 가치를 국민들에게 제대로

알리고 협조를 구하는 다양한 방법의 홍보수단이 강구되어야 하겠음.

- 특히, 농업·농촌을 경제재로만 인식했을 때 야기될 수 있는 정책오류를 예방하기 위해 농업·농촌의 다원적 기능을 국민에게 알리는 것은 소비자 입장에서 농업·농촌을 이해하고, 더 나아가 농업·농촌의 기능 유지에 직접적인 지원자가 될 수 있다는 점에서 중요한 일이라 하겠음.

## 2. 다원적 기능 홍보의 실태와 문제점

- 세계무역기구(WTO) 출범과 DDA 농업협상이 진행되면서 농업의 다원적 기능에 대한 깊은 이해와 국민적 공감대 형성이 필요하였으나 이에 대한 대국민 홍보는 거의 없었으며 간혹 있다 하더라도 그 대상은 농민이고 주요 내용은 농업정책이었음.
- 최근에는 농림부 주관으로 ‘농촌사랑운동’, ‘러브米 캠페인’ 등이 추진되고 있으며 이것이 농업·농촌에 대한 범국민 캠페인의 시초라 할 수 있음. 특히, 방송, TV 등 다양한 매체를 이용해 홍보 효과를 높이는 것은 물론 국민적 관심을 끌기 위한 다양한 이벤트 행사도 시행되고 있음.
- 이와 함께, 언론사와 농림기관이 공동으로 ‘농촌사랑 1사1촌 운동’을 전개하여 도농 교류를 촉진시키고 있음. 이 행사는 도시의 기업체와 농촌이 자매결연하여 상부상조하는 운동으로 연내 1,000쌍을 목표로 추진되고 있으며 이미 700쌍 이상의 실적을 올리고 있음.
- 이 밖에도 농림부, 농촌진흥청, 농협, 농업기반공사 등이 도농 교류를 촉진하고, 농촌관광 및 투자유치 활성화를 목적으로 웹 사이트를 통한 홍보와 이벤트 행사를 수행하고 있음.

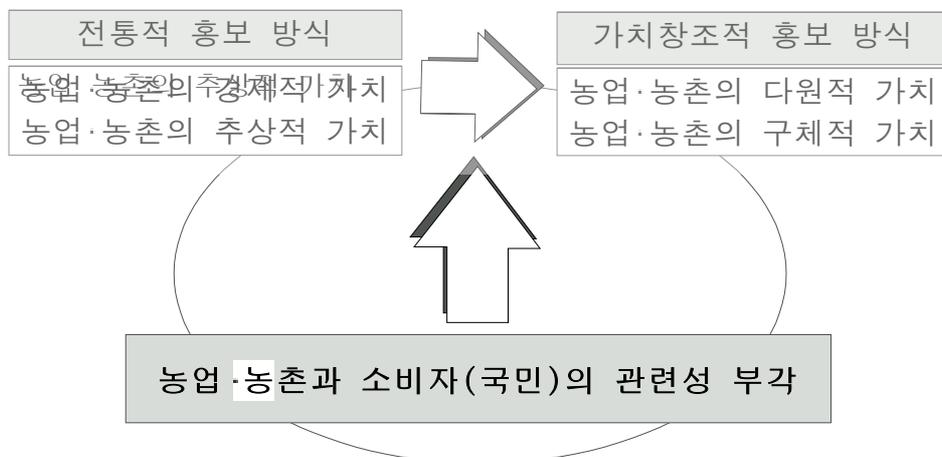
- 그러나, 이와 같은 노력들은 참신한 기획력의 부족, 지속성의 결여, 다양한 홍보내용 부재 등으로 도시민의 관심을 끌지 못하고, 농업·농촌에 부정적인 시각을 가지고 있던 일반 국민들에게 다원적 기능의 중요성과 가치를 새롭게 인식시키기에는 부족함이 있었음.

### 3. 다원적 기능 대국민 홍보 방안

#### 3.1. 기본 방향

- 지금까지의 농업홍보 기본 방향이 ‘먹거리’로 대변되는 농업의 경제적 가치 또는 시장가치 중심이었다면, 앞으로는 농업·농촌의 다원적 기능을 포함한 ‘농업·농촌의 가치 재발견’이라는 새로운 컨셉을 부각시켜야 할 것임.
- 나아가 이런 홍보 방향의 전환에 있어서 그동안 주입식 중심의 홍보를 참여 방식으로 전환해 농업·농촌과 소비자(도시민)와의 관련성을 부각시키는 방향으로 전개되어야 할 것임.

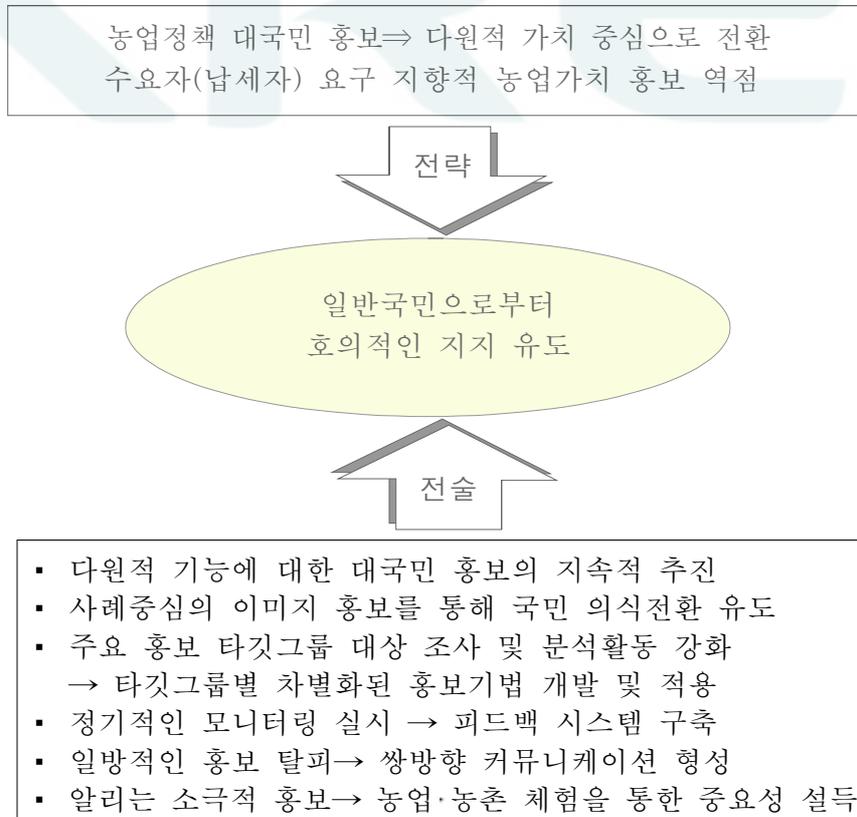
그림 8-1. 다원적 기능 홍보 기본 방향



### 3.2. 기본 전략

- 향후 다원적 기능에 대한 대국민 홍보의 기본 전략은 정책 중심의 홍보를 가치 중심으로 바꾸고, 납세자인 소비자 요구 지향적인 농업·농촌의 가치 창출에 역점을 두는 홍보 전략이 필요함.
- 이를 위해서는 다원적 기능에 대한 대국민 홍보를 지속적으로 실시하고, 사례중심의 이미지 홍보를 통해 국민의식을 전환할 필요가 있음. 또, 주요 홍보타깃 그룹을 조사·분석하여 해당그룹에 적합한 홍보전략을 수립하고, 홍보결과를 모니터링하여 피드백 시스템을 구축하는 것이 필요함. 이와 함께 일방적으로 전달하는 홍보에서 벗어나 쌍방향 커뮤니케이션 관계를 형성하는 것도 중요함.

그림 8-2. 다원적 기능 홍보 기본 전략



### 3.3 구체적 실천방안

#### □ 후계세대에 대한 교육 확대 및 강화

- 초등학교 교과서에 단편적으로 소개되고 있는 농업관련 내용을 다원적 기능의 중요성을 포함하는 구체적 내용으로 개편하고 중·고등학교 교과서에도 적극 반영
- 전국 7대 도시에 농업교육관(홍보관) 설치하여 일반인 및 학생들의 상설 교육장으로 활용
  - 일본 도쿄의 긴자(銀座)거리에 일본 전농중앙회가 쌀 홍보를 위해 만든 ‘쌀 갤러리’는 주말에는 하루 4,000여명이 방문하고 연간 85만 명이 다녀가는 대규모 쌀 홍보관 임.
- 그린캠프 제도화
  - 중·고등 학교 정규수업 프로그램에 그린캠프를 포함시켜 후계세대에 대한 인성교육과 자연체험, 그리고 농업의 다원적 기능 이해를 증진시키는 방안이 필요함.

#### □ 도농 교류사업 강화

- 1사1촌 운동 등 기존 프로그램 강화
  - 1사1촌 운동은 꾸준히 추진되고 있으나 양적성장에 비해 질적성과는 미흡한 것으로 인식되고 있음. 즉, 도시민의 농업·농촌에 대한 의식 전환 또는 실질적인 경제교류에까지 미치지 못하고 1회성 방문 및 일손돕기 정도에 머물고 있다는 지적임.
  - 따라서, 1사1촌 운동이 내실있게 확산될 수 있도록 관련 프로그램을 개발 보급하고, 社와 村의 관계에서 도시민과 농촌주민의 인적교류가 확대될 수 있도록 참여범위를 넓혀가는 방안도 마련되어야 함.
- 다원적기능 체험현장 설치 및 교육 상설화
  - 경남 남해군 가천마을 다랭이 논 등 친환경 생태마을 발굴 및 이들

지역을 상설교육장으로 활용.

- 일본은 1994년 ‘그린투어법’이 제정된 이후 학생들을 중심으로 농촌 체험 관광이 활성화되어 있음.

- 농림부, 농협, 농촌진흥청, 농업기반공사가 각각 독립적으로 운영하는 농촌관광 및 도농교류 웹 사이트를 연계 또는 통합하고, 농촌관광에 대한 정보제공 뿐만 아니라 다원적 기능에 대한 홍보 역할까지 확대 개편할 필요가 있음.

#### □ 전국민 대상 농촌사랑 캠페인 전개

- 캠페인 형식의 홍보는 그 파급 효과가 광범위하고 경제적이라는 측면에서 적극 활용할 필요가 있음.
- 농촌사랑범국민운동본부 출범
  - 재계·종교계·학계·여성계·시민단체 등 사회 각계 대표들이 참여하는 농촌사랑범국민운동본부가 2004년 10월 25일 공식 출범
- ‘농촌사랑’ 스티커를 제작하여 차량 및 전철 등에 부착하고, 시민단체, 언론 등을 통해 농촌사랑 캠페인을 확대시켜 나가야 함

#### □ 언론을 통한 홍보 강화

- 언론의 농업에 대한 이해 증진
  - 농업·농촌이 식량생산 이외에도 국민경제와 정서에 미치는 중요한 역할을 수행한다는 점을 부각시키기 위하여 언론계를 대상으로 초청 설명회, 현장견학 등을 지속적으로 실시.
  - 언론 보도내용을 모니터링하여 부정적 보도 시 적극 대처.
- 농업에 대한 이미지 개선을 위한 TV 매체 활용
  - 연예인의 농촌체험 프로그램, 농촌을 배경으로 하는 드라마 제작 등 농업관련 프로그램을 다양화하고 지속적으로 추진

- 농촌의 맑은 공기, 오염되지 않은 환경, 건강에 미치는 긍정적 효과 등 농촌에 대한 부정적 이미지를 바꿀 수 있는 TV광고를 제작하여 지속적으로 방영
- 국산 농산물의 우수성 및 안전성, 수입 농산물과의 차별성, 농산물별 약리작용과 건강증진 효과 등 우리 농산물에 대한 인식 제고를 위한 언론자체의 기획 공보활동 강화

#### □ 인터넷, 만화 등을 활용한 홍보강화

- 농업·농촌 홍보의 취약계층인 10~20대를 겨냥한 인터넷과 만화 등을 이용한 홍보 강화
  - 기존의 팜플릿, 홍보전단 등과 같은 오프라인 방식보다 접근성, 친근성, 설득력 면에서 효율적임.
- 인터넷 매체는 그동안 농업의 다원적 기능에 대한 평면적인 홍보에서 동영상 제공 등을 통한 입체적인 홍보가 가능해진다는 점에서 획기적인 성과가 기대됨.
- 설문조사 결과, 인터넷을 통해 농업·농촌의 정보를 얻는다는 응답이 증가하고 있어 인터넷을 통한 사이버 홍보효과가 클 것으로 기대됨.
- 인터넷을 이용한 홍보 기법
  - 농업의 다원적 기능 전문 홍보 사이트 구축
  - 웹진 홍보: 웹진 서비스는 일반국민을 대상으로 다원적 기능에 대한 정보를 손쉽게 전달할 수 있는 장점이 있음.
  - 배너광고: 도시민이 주로 이용하는 쇼핑몰과 인터넷 포털 사이트 등에 농업의 다원적 기능을 소개하는 배너 설치.

#### □ 사회교육 프로그램 강화

- 민방위 및 예비군 교육장 등에서 농업 및 다원적 기능에 관한 강의 및 홍보 비디오 상영 등 교육 프로그램 개발

## 제 9 장

### 농촌지역 균형개발

#### 제1절 농촌 경관협약제도 도입 방안

##### 1. 검토 배경

##### 1.1. 경관에 대한 정의

- ‘경관(景觀, landscape)’은 사전적으로 ‘인간을 둘러싼 환경을 바라본다’는 의미를 지니며, 인간의 시지각(視知覺)적 인식으로 파악되는 일정 공간의 사상에 대한 심적 현상을 말함(박동규 외, 2004, p.196).
  - 한 개의 대상자원이 아닌 집합적 대상자원을 통칭하며, 경관 소비자의 가치 다양성에 따라 그 선호가 상이하게 표출되는 특징이 있음. 따라서 일반적인 정책이나 제도로 다루는 것이 쉽지 않음.
- ‘농촌경관(農村景觀, rural landscape)’은 자연, 농업, 인공적 환경 등의 상호작용으로 발생하는 가시적 산물임. 도시경관과는 달리 농업생산과 관련한 공간적 영역이 농촌경관을 구성하는 주요한 요소가 되는 특징이 있음.
  - 주민의 가치관, 사회제도, 역사와 관습, 농어업기술 등 문화적 요소가 자연과 오랜 세월동안 작용하여 형성된 것이며, 구체적으로 농지

의 형태, 촌락의 입지 및 형태, 가옥의 형태, 건축재료 등을 모두 포함함.

## 1.2. 농촌 경관관리의 현황과 문제점

- 농촌지역의 자연환경 및 경관 훼손이 급속도로 진행되어 농촌다움(rurality)과 어메니티(amenity) 유지가 곤란함.
  - 공장, 전원주택 및 아파트, 숙박업소, 음식점 등 비농업적 개발수요에 의한 난개발로 농촌다움이 훼손되는 사례가 빈번함.
  - 급격한 노령화 및 과소화 등으로 경작포기지, 공·폐 건축물 등 경관저해요인 증가에 따라 농촌의 어메니티가 손상되기도 함.
- 농촌경관 보전의 필요성과 중요성에 대한 사회적 가치 평가와 국민적 관심은 점차 증대되고 있음.
  - 서동균(2001)은 논·의 환경가치와 경관가치가 월 83,794원이라고 평가하였고, 농촌진흥청(2001)에서는 수도권 주민이 농업·농촌의 경관가치 보전을 위해 연간 7,451억원을 지불한 의사가 있음을 조사 분석한 바 있음.
  - 최근 도시민 여행수요조사에서도 농촌에의 주요 여행목적은 전원감상(39.5%), 자연탐방(18.5%) 등이며, 선호지역은 자연환경과 경관이 잘 보전되어 있는 농촌지역으로 제시됨(박시현 외, 2003).
  - 한편 1972년 이후 지정되기 시작한 세계유산 중 1992년부터는 문화적 경관부문이 도입(사례: Rice Terrace in Philippine Cordilleras 등)된 데 이어, 2004년 5월에 개정된 일본의 「문화재보호법」에서는 지역의 풍토와 지역민의 생활·산업에 밀접히 관련되어 형성된 경관(계단식 논, 용수로, 마을림 등)을 보호대상인 문화경관으로 고시하기도 함.

그림 9-1. 필리핀의 다랭이논



그림 9-2. 가천마을의 다랭이논



- 그러나 아직까지 농촌지역의 경관관리를 위해 효과적이고 효율적인 정책 수단은 미비한 상태임.
  - 현재 경관관리를 위한 제도는 「국토의계획및이용에관한법률(건설교통부)」과 「자연환경보전법(환경부)」을 기초로 하고 있으나, 이들은 지구지정에 의한 행위규제 방식이라 소규모 지역을 대상으로 근경관 관리가 요구되는 농촌지역에 적합치 못하고 그 내용 또한 대부분 건축행위와 같은 인공적 환경 관리에만 초점을 맞추고 있어 역시 농촌지역에 적합치 못함.
  - 2005년에 시범사업을 추진할 예정인 경관보전직불제의 경우, 직불제의 틀 안에서 접근하다 보니 농지라는 한정된 경관자원만을 그 대상으로 삼음으로써 종합적 농촌지역 경관관리에는 한계가 있을 것으로 우려됨.
- 농촌지역의 경관관리를 위해서는 규제적 수단보다 농촌에서의 생활과 생산활동의 주체라고 할 수 있는 주민의 적극적이고 지속적인 참여 촉진을 통한 종합적 접근이 필요함.
  - 농촌경관은 주민의 생활 및 생산 문화와 밀착된 근경관 관리가 주효함.
  - 주민참여 촉진을 위한 적극적 인센티브를 부여하는 제도 도입을 구상할 필요가 있음.

- ※ 국민적 공유자산이자 농촌 활성화의 기초 자원으로서 가치 있는 농촌경관을 관리하는 데 발생할 수 있는 공간이용 효율의 저하, 행위제한, 혹은 필요한 비용 등을 직접 보전해주는 데 그 의의가 있음.

## 2. 국내외 경관협약 관련 사례

### 2.1. 국외 경관협약 관련 사례

#### (1) 영국의 CSS(Countryside Stewardship Scheme)

- 방치되면 황폐위기에 처할 수 있는 지역의 경관, 역사적 유물, 야생동식물 서식지 등의 보전 등을 위해 10년간의 관리 계약을 체결하고 그에 상응하는 보조금을 지급함.
  - 토지 관리에 대한 보상비용은 매년 지급되며, 자본비용(capital payment)은 작업이 완료되었을 때 실비로 지급함.
- 영국의 전원지역위원회(Contryside Commission)에 의해 시범제도로 운영되다 1996년부터는 농림부로 인계되어 추진되고 있음.
- CSS제도는 경종작물 경작지, 석회질 초지, 해안지대, 토지경계물, 역사적 유물 및 유적지, 평야지대의 히스, 전원지역의 접근로, 옛목초지, 옛과수원, 고지대, 강이나 호수주변지역 등 12개 메뉴 항목과 각각의 보조금액을 명시하고 있음.

표 9-1. 영국 환경 및 경관요소의 보조금 지불액(일부 예시)

구분	대상경관요소	보조금액
경종작물	경종작물재배지의 초지전환	£ 280/ha
	전통종자공급	£ 250/ha
	기존 휴경지의 유지(높은 환경가치)	£ 50/ha
	야생초종자파종	£ 510/ha
	경지의 보호두렁 조성	£ 90/ha
	화초식부	£ 510/ha
토지경계물	울타리쌓기, 가치치기/심기	£ 3/m
	울타리조성을 위한 부가적 보조	
	- 기존담의 제거	£ 0.5/m
	- 울타리설치사전작업	£ 1/m
	- 매듭과 말뚝	£ 1/m
- 주변 흙 복원	£ 0.5/m	
	돌담복원	£ 12/m
역사적 유물 및 유적지	역사공원의 조성	계획에 따라 가변적
	저택의 정원수	
	- 일반정원수 식수	£ 6/tree
	- 저택 및 공원 정원수 식수	£ 30/guard
	전통적인 물풀의 복원	£ 225/m
	전통가옥 및 건물의 복원	총 비용의 약 50%
강 및 호수	습지	£ 100/ha
	갈대밭	£ 100/ha
	수변상승에 대한 추가보조금	£ 60/ha
	기타잡목숲	
	- 통나무	£ 40/holt
- 목재용나무(chamber)	£ 125/holt	

## (2) 프랑스의 CAD(Contrat d'Agriculture Durable)

- 농촌의 환경과 경관보전을 위해 농업경영체(개별농민, 지역조합, 농민조직, 꼬뮌연합체 등) 스스로 환경친화적·경관보전적 사업시행계획서를 제출하고 국가와의 계약체결을 통해 계약내용을 시행토록 하는 제도임.

- 원래 프랑스의 CTE(Contrat Territorial d'Exploitation)는 환경·국토와 관련하여 물, 토양, 공기, 생물다양성, 경관문화자원, 자연적 위험, 에너지 등에 해당하는 50~60개의 메뉴를 제시하여 계약자가 항목을 고르는 방식이었음.
- 2003년 11월부터 CTE는 현재의 CAD(Contract d'Agriculture Durable: 지속가능농업환경계약)로 변경·운영되고 있는데, CAD는 CTE에 비해 절차의 간소화, 자원운용의 합리성, 환경 및 경관 보전의무부과를 강화하기 위한 목적에서 해당지역의 주요 목표에 한정된 메뉴 항목만을 선정하도록 그 내용이 축소된 것이 특징임.

### (3) 일본 경관법의 경관협정

- 도시 및 농산어촌 등의 양호한 경관형성의 촉진을 목적으로 제정됨. 전체 7장, 107조로 구성되어 있으며, 2004년 6월에 국회에서 가결된 바 있음.
- 경관협정(제4장)의 경우 협정의 체결, 인가, 변경, 효력, 폐지, 임대권자의 지위 등 10개 조문으로 구성되어 있음.
  - 경관협정은 토지의 소유자 및 임대권자의 전원합의로 체결됨.
  - 경관협정의 인가 신청후 공고공람은 2주일동안 진행하고 경관협정에 대한 의견서를 지방자치단체에 제출하도록 함.
  - 지방자치단체가 인가시 신청절차의 적법성, 토지 및 건축물의 이용에 대한 제한 정도, 주민의견 수렴 결과, 경관협정 기준(농림수산성 및 국토교통성 작성)의 충족 여부 등을 고려함.
  - 경관협정의 변경은 전원 합의에 의해, 경관협정구역 폐지는 과반수의 합의에 의해 가능함.

### (4) 일본 시가현 아메모리지구 경관협정

- 경관협정 대상구역은 수개 마을이고, 협정내용은 건축물 유지관리, 공공지 녹화 및 하천정화, 건축물의 형태 및 의장, 색채, 개인부지 및 공공용지 녹화 등으로 구성되며, 5년의 협정기간을 명시하고 있음.

표 9-2. 일본 아메모리지구 경관협정의 주요 내용

구분	협정내용
협정구역	00마을, 00마을, 00마을 등을 구역으로 함
경관형성 활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>-구역내 경관이 양호하게 보전되도록 건축물 등의 유지관리에 노력</li> <li>-구역내 공공지 녹화 및 하천의 정화에 노력</li> <li>-건축물 형태, 의장 및 식채가 기준에 적합하도록 노력               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 콘크리트벽이나 블록벽을 피하며, 도로면 부지는 생울타리로 조성</li> </ul> </li> <li>· 경사진 지붕의 건축물 설치</li> <li>· 지붕재료는 원칙적으로 기와를 사용</li> <li>· 건축물 등에 화려한 색채를 가급적 피하고 농촌다운 소박한 색채 사용</li> </ul>
협약기간	체결일로부터 5년

## 2.2. 국내 경관협약 관련 사례

### (1) 서울시의 녹화협정(서울특별시녹지보전및녹화추진에관한조례)

- 서울시는 시민의 삶의 질 향상을 목적으로 2002년 녹지보전 및 녹화추진을 위한 조례를 작성하였으며, 해당 조례에 시민녹지계약, 녹화협정, 녹화추진지구 지정 등을 포함하고 있음.
  - 녹화협정은 전원합의에 의해 체결하고 협정위반조치 등을 포함함.

표 9-3. 서울시 및 일본의 녹화협정 비교

구분	서울시	일본
도입시기	2002년	1973년
근거	서울시 조례	도시녹지보전법
협정종류	전원합의	전원협정 1인협정(개발사업자)
협정에서 정하는 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 녹화협정의 목적이 되는 토지의 구역</li> <li>- 녹지보전 또는 녹화에 관한 사항 중 필요한 것</li> <li>· 보전 또는 식재하는 소목 등의 종류</li> <li>· 수목 등을 보전 또는 식재하는 장소</li> <li>· 보존 또는 설치하는 담장 또는 울타리의 구조</li> <li>· 보전 또는 식재하는 수목 등의 관리에 관한 사항</li> <li>· 기타 녹지의 보존 또는 녹화에 관한 사항</li> <li>- 녹지협정의 유효기간</li> <li>- 녹지협정을 위반한 경우 조치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 녹화협정의 목적이 되는 토지의 구역</li> <li>- 녹화에 관한 사항 중 필요한 것</li> <li>· 보전 또는 식재하는 소목 등의 종류</li> <li>· 수목 등을 보전 또는 식재하는 장소</li> <li>· 보존 또는 설치하는 담장 또는 울타리의 구조</li> <li>· 보존 또는 설치하는 수목 등의 관리에 관한 사항</li> <li>· 기타 녹지의 보존 또는 녹화에 관한 사항</li> <li>- 유효기간(5년이상 30년 미만)</li> <li>- 녹지협정을 위반한 경우 조치</li> </ul>
변경 및 폐지	변경 : 전원합의 폐지 : 과반수이상의 합의	변경 : 전원합의 폐지 : 과반수이상의 합의

## (2) 강원도의 경관작물식재 보상제

- 강원도는 ‘강원도 경관형성기본계획수립’과 ‘강원도 경관형성조례’를 제정하고 시장·군수가 시행하는 경관형성사업에 대한 경비를 일부 지원하고 있음.
- 평창군은 이효석 생가주변 등 27.6ha를 대상으로 토지소유자 40농가에게 메밀꽃을 대체 식재토록 유도하고 대체 식재에 대한 소득차액으로서 평당 1,500원의 보상금을 지급하는 사업을 추진함.

- 삼척시는 맹방지구 등 10.8ha에 봄에는 유채, 여름에는 메밀을 식재토록 하고, 평당 농지임차료 4,738원과 경작비용 3,262원을 지급하는 사업을 추진함.

### 3. 농촌 경관협약제도의 도입 방향

#### 3.1. 제도 도입의 목적

- 농촌지역의 경관관리를 위하여 보다 적극적 시책을 추진함으로써 국토관리에 기여함.
  - 국토의 대부분을 차지하는 농촌의 경관을 아름답게 가꾸어 농촌의 다원적 기능을 제고함.
- 농촌의 자연 및 문화적 경관을 자원화하여 주민의 소득증대와 연계될 수 있는 효율적 경관관리방안을 마련함.
  - 농촌의 경관을 아름답게 가꾸어 도시민의 여가수요 증대에 부응하고 지역사회 활성화를 도모함.
- 주민이 중심이 되는 인적, 제도적, 사회적 경관관리 역량을 제고함으로써 지속적인 경관관리의 토대를 확립함.
  - 주민자율적 합의와 활동에 기초한 농산어촌의 체계적 경관관리 기반을 구축하는 단초로서의 역할을 담당함.

#### 3.2. 근거 법령

- 대한민국 헌법 제35조 및 제120조
  - ① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 함.
  - ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발

과 이용을 위한 필요한 계획을 수립함.

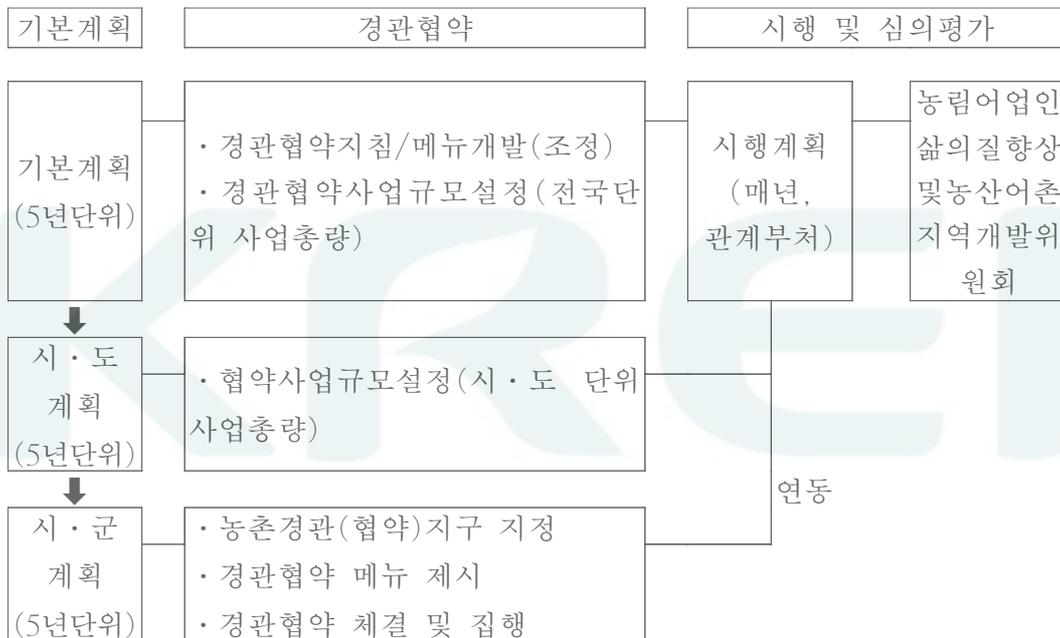
- 「농업·농촌기본법」 제8조(농촌지역개발 및 복지 증진)
  - ① 국가 및 지방자치단체는 농촌을 도시와 연계된 생활공간으로 발전시켜 농촌의 쾌적성이 증대될 수 있도록 노력하여야 함.
- 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법(이하 「삶의 질법」)」 제30조(농산어촌 경관의 보전)
  - ① 국가 및 지방자치단체는 농산어촌의 자연환경 및 경관이 보전될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 하며, 농산어촌의 경관을 체계적으로 정비하기 위한 노력을 하여야 함.
  - ② 시·도지사 또는 시장·군수는 주변 경관을 고려한 주택의 형태 및 색채 정비 등 경관보전사업을 추진하기 위하여 관할구역안에서 마을 단위로 농산어촌 주민과 경관보전협약을 체결할 수 있음.
  - ③ 제2항의 규정에 의한 협약의 목표, 이행방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정함.
  - ④ 국가 및 지방자치단체는 제2항의 규정에 의하여 당해 지방자치단체와 협약을 체결한 마을에 대하여는 당해 협약의 이행에 필요한 지원을 할 수 있음.

### 3.3. 추진 전략

- 「삶의 질법」 상 시·군계획의 틀 속에서 경관협약제도를 운영함.
  - 시·군계획의 하위계획으로 ‘자연환경 및 경관보전계획’을 수립, 운영하고 도시계획의 경관계획 부문에도 반영함.
- 주민의 자발적 참여와 지방자치단체의 모니터링을 제도화함.
  - 경관협약 메뉴얼 및 모니터링을 위한 세부지침 작성이 필요함.
- 경관협약을 중심으로 경관보전직불제/경관 관련 단위사업 지원을 체계화하며, 마을단위사업(녹색농촌체험마을 등)에서의 경관성을 제고함.

- 농촌 경관협약지구의 지정 등을 통한 경관협약과 관련 지원사업간의 유기적 연계방안을 강구함.
- 경관협약과 예산지원이 연동될 수 있도록 함으로써 경관협약제도 도입에 의한 정책사업의 실천성을 확보함.

표 9-4. 시·군계획과 농촌경관협약제도의 관계



### 3.4. 대상자원의 범위 설정

#### (1) 경관자원 선정 방식

- 중앙정부가 경관협약 대상자원을 先제시하고, 시·군과 주민은 해당 지역의 특성을 고려하여 관리가 필요한 대상자원을 선택하는 메뉴방식으로 운영함.
- 영국, 프랑스에서도 메뉴방식에 의한 경관협약제도를 시행하고 있음.

## (2) 경관협약의 주요 대상자원 범위

- 농지 및 관련 자원의 보존과 이용에 관한 사항
- 수림지, 초지 등의 보전 및 녹화에 관한 사항
- 건축물의 형태 및 의장, 건축물의 규모, 구조, 용도 및 설비에 관련된 사항
- 기타 양호한 지역 경관의 형성에 필요한 사항
  - 지역 특성을 고려하여 꼭 필요한 경관협약 대상자원으로 포함시킬 사항을 반영함으로써 메뉴방식이 가질 수 있는 한계를 보완

표 9-5. 경관협약의 주요 대상자원 예

구분	경관협약의 주요 대상자원
농지	독특하거나 전통적 특성을 보이는 농경지(농업활동), 유휴농지의 관리(경관작물 식재), 고유하거나 전통적 특성을 보이는 초지/과수원/축사, 농경지 경계물(논두렁, 밭두렁, 돌담, 울타리, 제방, 수로 등)
수림지 등 녹화	마을숲(노거수 등), 공용용지(마을광장, 쉼터 등)의 보전 및 녹화, 마을길 등의 녹화, 호소 및 하천변 보전 및 녹화, 천연기념물(철새도래지, 특이식생보전 등)의 보전 및 관리 등
건축물	건축물의 형태 및 의장(지붕, 높이, 색채 등), 대문 및 담장(높이, 재료, 구조 등), 정원(정원면적, 수종, 피복재료 등), 건축용도, 빈집의 관리, 전통적 생활시설(빨래터 등), 관광 및 체험시설 등
기타	문화재(고건축물 등), 옥외광고물의 설치 및 디자인, 구조물의 위치, 규모, 구조 및 형태의장

## 4. 농촌 경관협약제도의 시행 방안

### 4.1. 대상지역의 선정

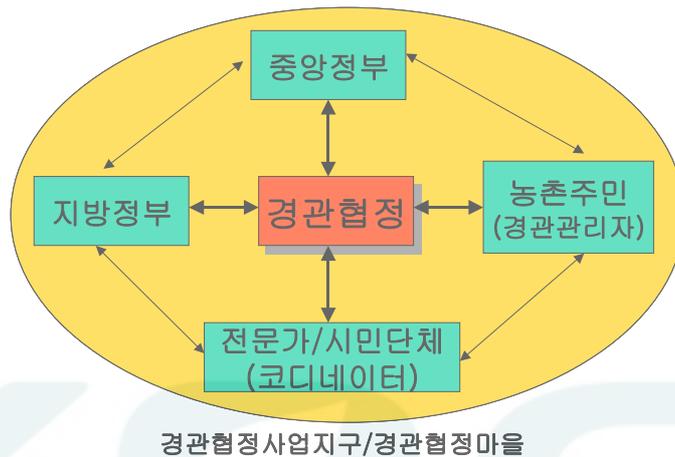
- 전국의 도·농복합시 및 군 지역(「삶의질법」 제3조)으로 함. 특히 경관관리의 연속성을 고려해서 시 행정구역내의 녹지지역 및 개발제한구역을 모두 포함함.
- 경관협약 체결의 우선적 추진이 가능한 지역을 다음과 같은 순서로 고려함.
  - 시장·군수가 농촌경관이 수려하여 보존가치가 높다고 인정하거나, 시·군계획에서 농촌경관협약지구로 설정한 지역
  - 농촌경관의 보존·유지 등과 관련한 토지이용규제를 받는 지역
  - 녹색농촌체험마을 등 정부 지원을 받아 농촌관광사업을 하고 있는 지역 등
- 경관협약 체결을 위한 공간 단위는 마을로 설정함. 다만, 경관협약 대상자원의 특성에 따라 자연마을에서 법정리까지 가능할 수 있도록 제도 자체의 탄력성을 부여하고 지방의 특성을 반영함.

#### 4.2. 경관협약 참여 주체의 역할 분담

- 참여 주체는 중앙정부, 지방자치단체, 경관관리자(주민), 전문가 및 시민단체로 구분할 수 있음. 그러나 실질적인 경관협약 체결의 당사자는 지방자치단체와 경관관리자임.
  - 중앙정부: 경관협약제도의 사업지침과 메뉴 개발, 경관협약사업의 총량 설정 및 예산 일부 보조
  - 지방자치단체: 시·군의 대표적 보전경관 혹은 경관(협약)지구 설정, 협약당사자로서 예산 분담, 협약의 인가 및 관리 담당, 경관협약의 추진현황 및 모니터링 결과를 위원회에 보고
  - 경관관리자: 농촌경관의 형성자이자 협약당사자로서 협약내용에 근거하여 경관관리 의무활동 수행
  - 전문가 및 시민단체: 경관자원조사, 마을경관계획수립, 협약항목 설정 등 지원활동과 더불어 시·군 및 경관관리자간 이해와 갈등 조

정 역할을 수행함.

그림 9-3. 경관협약제도 운영의 참여 주체



#### 4.3. 경관협약제도에 의한 사업추진 비용 지원

- 시장·군수가 지역 실정을 살려 협약내용에 따라 탄력적으로 결정하되, 경관협약 대상지역당 연간 최대지원금액과 대상자원 유형별 지원 기준을 제시함.
- 경관협약에 의한 사업비의 50%는 중앙정부가 보조하도록 하고, 자치단체의 책임성 강화를 위해 나머지 50%는 해당 자치단체에서 지원하는 방식을 채택함.
  - 일본의 경우에는 농림성 및 건설교통성에서 경관협약 관련 기준을 공동 작성하여 제시하고 사업비도 분담
- 경관협약 대상지역당 연간 지원금액은 약 5천만 원 정도일 것으로 추정됨.
  - 남해군 다랭이마을에 대한 경관협약 시뮬레이션(박동규 외, 2004) 결과, 다락논, 마을경관, 주택 등의 경관협약을 위해 약 4천만 원이 소요된다는 결과가 도출됨.

- 대상지역 규모 및 협약 내용에 따라 가감이 예상된다.

표 9-6. 경관협약에 따른 비용산출내역(다랭이마을의 사례)

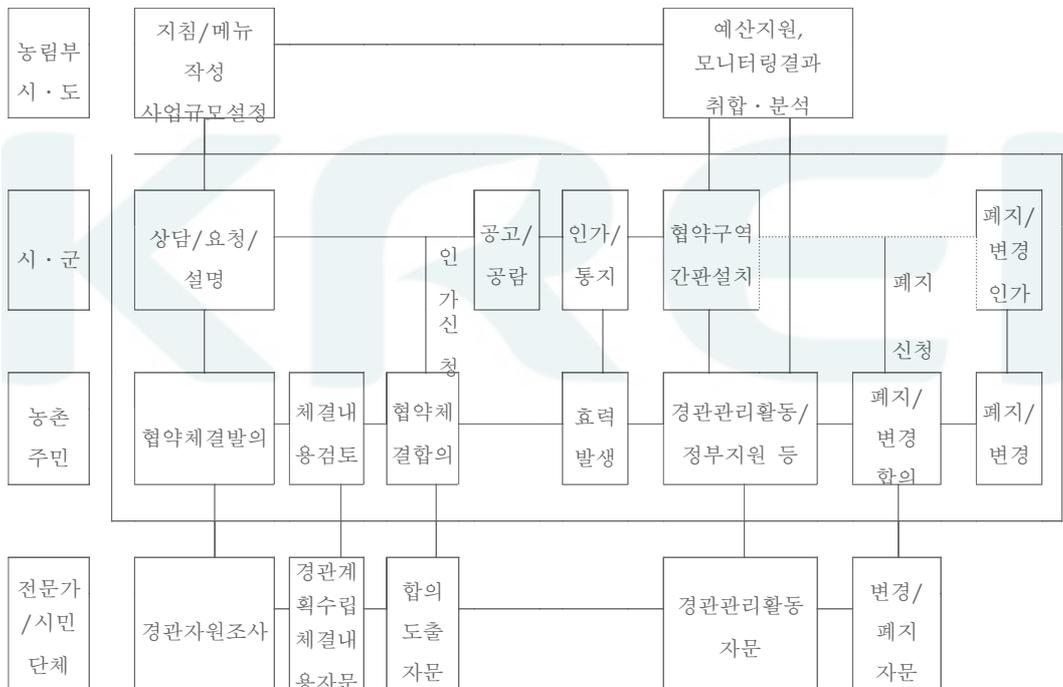
구 분		비용(천원)	비고(1차년도)
총 계		39,740	
다락논	논농업유지비	5,500	5.5ha, ha당 100만원
마을경관	소 계	11,430	
	마을안길 경관작물식재비	7,120	치자나무 800주
	유후농지에 대한 경관작물 식재비	4,310	2100평
주택경관	소 계	22,810	
	기와싱글지붕으로 교체비	14,250	9호/총경비의 50%
	목재대문교체비	4,400	7호/총경비의 50%
	돌담조성비	4,060	4호/총경비의 50%
	정원조성비	100	1호/총경비의 50%
기타	자연형 하천관리	주민노동력	
	해변접근로주변초화류식재	남해군지원	
	철새가마우지 먹이주기	주민노동력	
	자생풍란과 해국의 증식	주민노동력	
	마을 청소	주민노동력	

#### 4.4. 경관협약 추진 체계

- 1단계(홍보 및 설명) : 경관협약제도를 지자체 등에 충분히 홍보하고 시·군별 설명회를 통해서 주민들의 참여와 관심을 유도
- 2단계(협약 체결) : 주민의 자발적 의사로 협약발의가 되면 주민 간 합의를 통해 협약내용을 결정하고 이를 시·군이 접수
  - 토지·건축물 규제가 필요한 지구의 협약은 현 거주민 전원 합의를 원칙으로 하고, 지원에 따른 의무사항 등은 거주민의 일정비율(2/3 이상 혹은 80% 등) 이상 협의로 인가를 신청하여 추진
  - 협약체결기간은 양호하거나 개선이 필요한 경관을 체계적으로 보전 및 관리하기 위한 협약의 의도를 고려하여 최소 3년 이상으로 설정

- 3단계(협약 인가) : 시·군은 제출된 협약에 대한 인가신청을 접수하고, 2주간 공고·공람을 거쳐 인가
  - 협약체결에 필요한 기본사항의 충족 여부와 더불어 토지이용에 대하여 부당하거나 지나친 제한 등의 문제점 검토
  - 협약지구 인접지역 주민들을 대상으로 협약에 대한 의견 접수
  - 인가시는 협약지구임을 공고하고 간판 등으로 표시

표 9-7. 경관협약제도 추진 과정



- 4단계(협약 효력 발생과 지원) : 주민들은 자치적으로 경관협약추진협의회(가칭) 등을 구성하고, 지자체에서는 협약지구에 대한 재정적, 행정적, 기술적 지원 수행
  - 경관협약 위반시 경관협약추진협의회(가칭) 규정에서 정하는 손해 배상액이나 원상회복, 의무추구 등 시행
  - 주기적 모니터링 등을 통해 경관협약의 지속적 관리와 평가를 수행

하고, 이를 취합하여 경관협약지침과 메뉴 등 개선방안 마련

- 5단계(협약 변경 및 폐기) : 경관협약을 변경하고자 할 경우에는 해당 협약지구 전원의 합의를 얻어 관할 지자체장에게 변경 신청을 통해 인가를 받고, 폐기하고자 할 경우는 주민 과반수 이상이 합의하여 관할 지자체에 신청하여 폐지

## 5. 경관협약제도의 추진을 위한 과제

### 5.1. 시범사업의 추진 및 모니터링

- 경관협약제도 시범사업을 1~2년 동안 우선 추진하고 사업범위 및 내용 등을 보완하여 전국적으로 확대 추진함. 이를 통해 경관협약 메뉴얼 및 모니터링을 위한 세부지침과 기준 등을 작성함.
  - 현재 농림부가 2005년도에 추진 예정인 경관보전직불제 시범사업과 연계 추진이 가능함.
  - 시·군계획에서 농촌경관이 수려한 지구(농촌경관지구 등)를 대상으로 경관협약제도 시범사업 대상으로 적용이 가능함.

### 5.2. 경관협약제도 운영을 위한 기반 구축

- 경관협약제도의 지속적 추진 및 관리를 위한 기반을 구축함. 기반 구축에 대한 준비 없이 제도화가 전개되면 제도의 지속성 확보가 어렵기 때문임.
- 경관협약 체결, 시행, 평가를 위한 조직을 지방자치단체 및 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발위원회 실무위원회에 설치하는 방안을 적극 검토함. 중장기적으로는 경관협약전담기구를 별도로 구성할 수 있음.

- 프랑스의 경우 CAD의 추진을 위해 DDAF라는 별도조직을 운영 중임.
- 경관협약에 대한 교육 및 홍보 등을 지속적으로 추진함. 국민 전체, 자치단체 공무원 및 농촌주민 등을 대상으로 농촌의 다원적 기능, 보전경관의 발굴과 관리 등을 비롯한 경관협약제도에 대한 내용을 이해하기 쉽도록 교육하고 홍보함.
- 농촌 경관가치에 대한 국민적 가치 평가 연구 등을 추진함. 우리나라 국민이 생각하는 대표적 농촌경관의 상은 무엇이고 그에 대하여 어느 정도 가치를 평가하는지 등을 파악함으로써 경관협약제도의 본격적 운영에 요구되는 납세자의 신뢰, 정치한 관리비용 책정 등이 가능함.

KREI

## 제2절 농촌 지역개발정책 개선 방안

### 1. 검토 배경

- 농촌 지역개발정책은 계획수립 및 집행주체의 다원화와 상호 연계성 부족, 산발적 분산개발로 인한 비효율성 등의 문제를 안고 있으며, 지방은 지방대로 그 역량이 취약하다는 이유에서 꾸준히 그 개선의 필요성이 지적되어 왔음.
- 향후 DDA 이후를 대비한 농촌 지역개발은 외부의 자원투입에 의존한 하향식 농업개발 중심에서 지역 내외부의 다양한 자원 및 참여에 기초한 통합적 농촌개발로 전환될 것이라 전망됨.
- 이러한 흐름과 함께 참여정부에 의한 지방분권과 균형발전의 정책적

기조는 중앙과 지방의 관계를 비롯한 정치·행정·사회 전반에 걸쳐 구조적인 변혁을 일으키고 있으며, 농촌 지역개발정책에 있어서도 새로운 발전 가능성과 기회를 제공하고 있음.

- 따라서, 농촌 지역개발정책은 그 동안 누적되어 왔던 문제의 해결뿐만 아니라 거시적인 국정 패러다임 변화의 흐름을 타면서 미래지향적 변화를 이루어내어야 할 시점에 당면함.
  - 특히 「삶의질법」을 근거로 삼아 추진될 농촌 지역개발정책과 「국가균형발전특별법」에 의한 신활력지역정책 등의 형성 과정에서 경쟁과 갈등이 발생하는 등의 문제점에도 주목해야 함.
- 이상과 같은 여건을 고려하여 농촌 지역개발정책 추진 관련 쟁점과 과제는 다음과 같이 정리할 수 있으며, 본 절에서는 이의 합리적 개선 방안을 도출하고자 함.
  - 부처간 유사 농촌 지역개발사업의 통합·조정 압력 증대
  - 기존 농촌개발계획(사업)과 신활력지역계획(사업)간의 관계 정립 필요성 증대
  - 지방 주도의 통합적 농촌지역종합계획 수립의 중요성 증대
  - 지방자치단체의 개발역량 강화 및 주민참여 활성화 필요성 증대

## 2. 농촌 지역개발정책의 실태와 문제점

### 2.1. 농촌 지역개발정책의 개관

- 현재 중앙정부 차원에서 농촌지역을 대상으로 추진하고 있는 개발계획 및 지원제도는 매우 다양함.
  - 계획의 성격과 내용에 따라 물리적 공간계획(생활환경개선계획)과 부문계획(산업진흥계획)
  - 계획의 수준에 따라 기본계획과 사업계획(실시/실행계획)

- 법적 근거 유무에 따라 법정계획과 비법정계획
  - 대상지역의 계층적 위계에 따라 전국계획, 시·도 단위계획, 시·군 단위계획, 읍·면 단위계획, 지구·마을 단위계획 등
- 다양한 농촌 지역개발정책들은 각 추진기관의 미션, 근거법률의 관리 귀속 등에 따라 여러 중앙부처에 분산되어 있으며 중앙부처의 자체 지침 등에 따라 추진되는 비법정사업까지 고려하면 복잡한 체계로 이루어져 있음.
- 농림부는 농어촌발전특별조치법(1990년)과 농어촌정비법(1994년)의 제정과 함께 농촌의 생활환경정비에 본격적으로 나서면서 농어촌생활환경정비사업을 실시하고 있는 바(농어촌정비법 제2조), 그 하위 체계의 주요사업으로 ①정주권개발 ②문화마을조성 ③농촌마을하수처리시설 ④농가주거환경개선 등의 사업을 추진하고 있으며 그 밖에 유관 사업으로 농촌휴양자원개발사업(농어촌정비법 제66, 67조), 녹색농촌체험시범마을(농업농촌기본법 제38조), 농촌전통테마마을(농촌진흥법 제13조) 및 농촌생활용수개발사업(농어촌정비법 제2조) 등을 시행
  - 행정자치부는 농어촌생활여건 중 도로, 주택, 상하수도, 마을정비 등에 치중하며, 구체적 사업으로는 읍단위를 대상으로 하는 소도읍육성사업(지방소도읍육성지원법)과, 면단위 이하를 대상으로 하는 오지종합개발사업(오지개발촉진법), 도서종합개발사업(도서개발촉진법), 농어촌도로정비사업(농어촌도로정비법), 농어촌주거환경개선사업(농어촌주택개량촉진법), 소하천정비사업 등을 시행
  - 이 밖에 해양수산부와 산림청에서는 농림부와 행정자치부가 포괄하지 않는 면단위 지역(어촌과 산촌)을 대상으로 이들 지역의 특수한 여건을 반영한 정주권개발사업의 일종인 어촌종합개발사업(농어촌정비법)과 산촌종합개발사업(산림기본법)을 시행하며, 환경부는 면단위 하수도정비사업, 건설교통부는 개발촉진지구개발사업(지역균형개발및중소기업육성에관한법)을 추진

표 9-8. 중앙부처별 소규모 개발사업

주관 부처	사업명칭	사업범위			사업기간	근거법령 및 기타		
		읍면	마을	주택				
행정 자치부	농어 촌주 거환 경개 선사 업	지붕개량사업			○	'67-'75	'76년이후 불량주택개량으로 확대발전	
		불량주택개량사업				○	'76-현재	농어촌주택개량촉진법('95.12.29) 농어촌주택개량사업
		불량화장실개량사업				○	'80-'96	'79년부터 지자체별로 추진
		입식부엌개량사업				○	'91-'96	'83-'90까지 일부 지자체별로 추진
		농어촌빈집정비사업				○	'97-'08	농어촌주택개량촉진법
		취락구조개선사업			○		'76-'94	농어촌마을 하수도, 기반시설 정비 '95년 이후 종합적인 마을개발사업으로 확대 추진
		패키지마을조성사업			○		'95-현재	농어촌주택개량촉진법
	소도읍개발사업	○				'72-현재	지방소도읍육성지원법(2001.7.2)	
	오지종합개발사업	○				'90-'04	오지개발촉진법('88.12.31) 1차 10개년 계획('90-'99) 2차 5개년 계획(2000-2004)	
	도서종합개발사업	○				'88-'07	도서개발촉진법('86.12.31) 1차 10개년 계획('88-'97) 2차 10개년 계획('98-2007)	
아름마을 가꾸기시범사업			○		'01-'04	상향식 마을단위종합개발사업		
농림 부	정주권개발사업	○				'90-현재	농어촌정비법('94.12.22)	
	문화마을조성사업			○		'91-현재	농어촌정비법	
	녹색농촌체험시범마을사업			○		'01-현재	농업·농촌기본법 상향식 마을단위종합개발사업	
농진 청	농가주거환경개선사업				○	'83-현재	농촌진흥법 '97부터 행자부에서 농진청 사업으로 이전하여 통합추진	
	농촌 전통테마마을 육성			○		'02-현재	농촌진흥법	
산림청	산촌종합개발사업	○				'95-'04	산림기본법	
해양 수산부	어촌종합개발사업	○				'95-'06	농어촌정비법	
건설 교통부	개발촉진지구개발계획	○				'96-현재	지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률	

자료: 박윤희, “농어촌 주거환경의 종합적 정비방향”, 농업·농어촌특별대책위원회  
2003년도 제3분과 발제자료를 수정

## 2.2. 정책 추진의 문제점

### (1) 계획 및 집행체계의 완결성 미비

- 지역 단위에서 장기적 지역발전상을 근거로 해당 지역의 토지이용·시설·사업 계획에 바탕으로 하여 개발사업이 추진되기보다 관련 부처별 사업계획에 따라 개발사업이 집행됨.
  - 부처별 개발사업 추진을 위한 개별법이나 지침에 의해 오히려 토지이용 등이 변경(절차적 완결성 결여)
  - 부처별 사업은 도·시·군-읍·면-사업지구 혹은 마을 등의 공간적 위계, 농지·취락 등의 연계나 조화 등을 고려함 없이 진행(공간적 완결성 결여)

### (2) 계획수립 및 집행주체의 다원화와 상호 연계성 부족

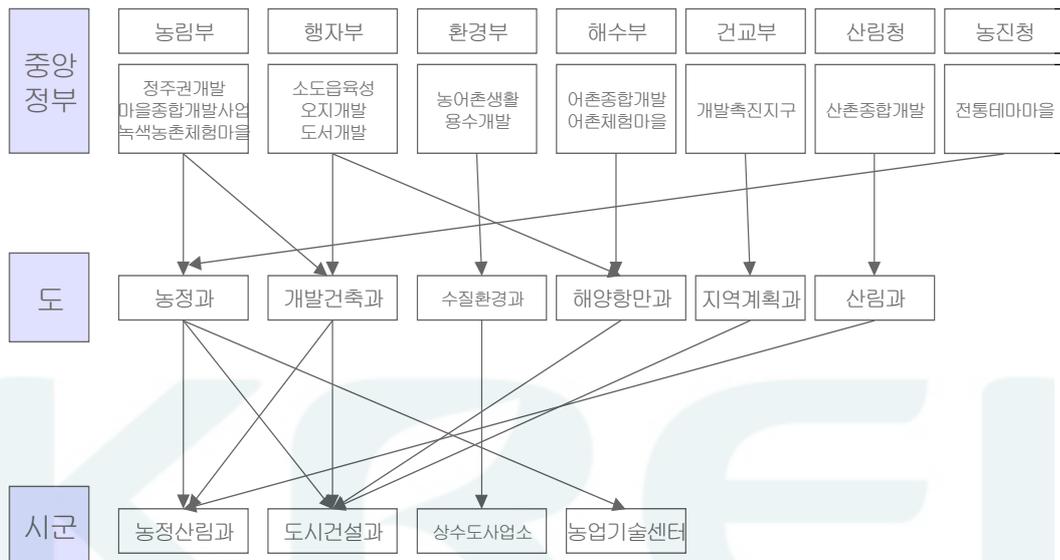
- 개발사업의 계획수립 및 집행주체가 다원화되어 있고 유사 계획 및 사업이 중복 시행되는 반면, 계획의 수직적·수평적 연계가 부족하여 자치단체 차원에서 통합적 지역개발의 추진이 곤란함.
  - 부처간은 물론 부처내에서도 지나치게 세분화된 개발사업들이 상호 연계성이 결여된 채 추진되다보니 사업이 시행되는 자치단체 차원에서는 유사한 사업이라도 소관부처 사업방식, 사업일정, 투자재원 등을 서로 달리하는 파편화된 개발(fragmented development)

### (3) 중앙과 지방간의 정책파트너십 기능 부족

- 지방에서 집행되는 농림 관련 업무들은 시·도의 농정국과 시·군의 농정과(혹은 농업기술센터)와 연계되어 있어 체계상 혼란이 상대적으로 적은 편이지만, 농촌 지역개발사업의 경우는 행정계통과 지자체의 실정이 다양하여 중앙이나 지방 모두 통합이나 조정 기능을 수행할

수 있는 체계가 미비함.

그림 9-4. 농촌 지역개발사업의 중앙·지방간 추진체계 예시



(4) 산발적 분산개발로 인한 비효율성과 비형평성

- 농림부, 행정자치부 등 농촌 지역개발사업 관련 부처들이 각 부처의 정책 목표에 따라서 부분적으로 농촌지역 문제에 접근함으로써 농촌 전체로는 투자의 중복성과 사업간 연계성 부족에 따른 비효율성이 초래될 우려가 있고 농촌지역을 분할하여 관리함에 따른 농촌지역 정책의 통합성도 부재함.
- 농촌 지역개발을 위한 중장기적 비전 제시가 미흡함.

(5) 하향적 추진체계 및 사업내용의 부실

- 대부분 소규모 농촌 지역개발사업은 사업내용, 사업방식, 추진일정, 사업지구선정 등이 중앙정부의 획일적 계획 또는 지침에 따라 이루어

어지기 때문에 자치단체의 특성, 창의, 개발수요 등이 반영될 여지가 거의 없음.

- 법령이나 지침 등으로 투자분야와 대상사업이 사전에 정해져 있기 때문에 해당지역의 특성을 반영하는 데 한계가 있음.
- 거의 모든 개발사업이 도로 등 생활기반시설과 경지정리 등 산업기반 시설과 같은 물적 개발사업에 치중되어 있어 지역 고유의 환경, 경관, 문화, 향토자산 등과 같은 특성자원을 살리는 장소판촉, 이벤트 등 소프트한 비물적 개발은 간과되기 쉬움.

#### (6) 획일적 지원방식에 따른 지역간 형평성 왜곡

- 대부분 지역개발사업에 대한 국가지원이 지방비 부담을 의무화 하는 매칭펀드 방식(matching fund)을 채택하고 있어 지방재정이 열악한 농촌 자치단체로서는 지방비 확보가 어려워 사업추진이 지지부진하고 그로 인해 더욱 환경이 낙후되는 모순도 발생함.

#### (7) 지방의 농촌 지역개발 역량의 취약

- 중앙정부 주도의 정책은 계획 수립과 집행에 있어서 지역 주민들의 참여 폭을 좁혀왔으며, 자주적/내발적 개발능력과 지도력을 상실하게 하는 문제를 초래하였음.
- 특히, 1990년대 중반 이후 지방자치단체가 추진해 온 자체 구조조정은 농림업 부서의 축소와 인력 축소로 나타나고 있어 지방농정의 구현에 더욱 어려움을 겪고 있음.
  - 농림부서의 기구 및 인력의 축소
  - 농업기술센터와 농림 행정 부서와의 통합(51개 시·군)
  - 농업인의 의견을 수렴하여 농정에 반영할 수 있는 기제(mechanism)의 취약

### 3. 농촌 지역개발 관련 정책환경의 변화

#### 3.1. 정부혁신과 지방분권

##### (1) 중앙부처의 혁신 추진

- 중앙부처는 미래전략적 핵심기능 중심으로 부처내 기능을 조정하고, 자율적 분권화 노력을 통합적 개혁 작업의 일환으로 추진하고 있음.
- ‘선택과 집중’의 원칙에 따라 부처 핵심역량 중심으로 조직 혁신: 불필요한 일 버리기와 새로운 일 찾기에 역점, 정책갈등 해소를 위한 부처간 쟁점기능 정비, 현 공무원 인력규모의 적정성 검토 병행
- ‘분권과 자율’의 국정이념을 조직개편에 적극 반영: 국고보조금 정비, 권한·사무이양을 통한 중앙의 규제기능 축소, 지방과 기능·역할이 유사·중복되는 특별지방행정기관 정비, 민간이 더 잘 할 수 있는 분야는 정부기능에서 제외

##### (2) 권한의 지방이양 경향

- 지방분권의 추진 방향은 중앙-지방간·지방정부간 권한 재배분, 지방정부의 자치기반 확충, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회 활성화를 통한 주민자치 실현, 정부간·지역간 협력체계 정립 등임.
- 이를 위한 추진원칙은 중앙정부의 재정과 권한 우선 이양, 주민생활과 밀접한 권한은 기초지방자치단체 위주로 광역적 권한은 광역지방자치단체로 배분하는 보충성의 원칙 존중, 관련 사무를 동시에 포괄적으로 이양하여 지방 차원에서 종합행정이 이루어지도록 중·대단위 사무 중심의 포괄이양, 지역사회와 지방정부의 특성을 반영한 차별적 접근 등을 채택
- 「지방일괄이양법」 등의 제정을 통하여 지방분권의 효과성과 요구

도가 큰 선도적 과제부터 적극적으로 추진하며, 행정개혁·전자정부 개혁·재정세계개혁 등과 연계 추진하고 있음.

- 특히, 도시계획 권한 등의 이양을 통한 지방의 계획고권과 계획수립 역량 강화를 추진 중에 있어 도시·지역개발체제의 전반적인 변화가 예상되며, 이는 농촌 지역개발정책 추진체계의 정립에도 많은 영향을 미칠 것임.

### (3) 재정분권의 추진

- 재정분권은 지방재정 운영의 자율성 제고, 지방의 지출권한 확대, 지방의 재정 책임성(fiscal accountability) 및 투명성 강화 등을 포괄적으로 의미하며, 권한과 재원의 이양이라는 축과 재정책임성이라는 또 다른 축을 기반으로 성장하는 재정부문의 민주화 과정임.
  - 과세자주권의 신장, 지방의 재정지출 결정권 확대, 중앙정부의 각종 재정규제와 감독 감소, 지방의 자발적 선택에 의한 재정운영 증가
  - 국가 재정자원의 사용에 있어서 중앙정부 중심체제로부터 벗어나 중앙과 지방이 대등한 위상을 갖거나 지방의 사용권한이 증가
  - 자율과 권한 증가에 상응하는 지방재정의 책임성 확보. 특히, 재정 책임성이 수반되지 않는 분권은 비효율과 낭비를 초래
  - 최근에는 전체 이전재원의 25%를 차지하던 국고보조사업을 균특회계사업, 지방이양사업, 국고보조사업(준치)으로 구분하여 정비

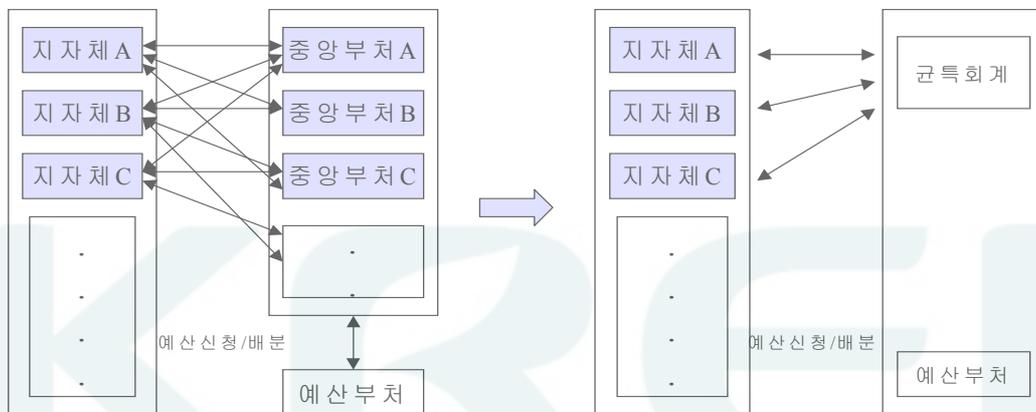
### (4) 균형발전특별회계 신설에 따른 농촌지역개발 예산운용체계 재편

- 중앙의 부처별로 지자체에 지원하던 농촌 지역개발사업의 대다수가 균특회계사업으로 이전됨.
  - 국고보조금, 지방양여금, 기타 재원으로 추진된 중앙부처 농촌 지역 개발사업은 균특회계 지역개발사업 계정으로 이관되었으며(11개 부

처의 132개 사업), 2005년 예산 기준으로 4조원 규모

- 지방양여금 폐지에 따라 행자부에서 추진하던 도로정비사업은 각 지자체가 증액된 교부세로, 농촌 지역개발사업 대부분은 균특회계로 추진

그림 9-5. 농촌지역개발 예산편성체계의 변화



### 3.2. 국가균형발전정책의 추진과 낙후지역 개발방식의 전환

- 국가균형발전위원회를 중심으로 신활력지역정책을 추진하기로 함. 신활력지역은 산업쇠퇴, 인구감소 등으로 소외되고 낙후된 지역이 지역혁신을 통하여 새롭게 활력을 회복하는 곳이며, 연평균 인구변화율, 인구밀도, 소득(소득세할주민세), 재정력지수(기준재정수입/기준재정수요) 등의 지표를 이용하여 전국 234개 시·군·구의 하위 30%인 70개 시·군을 대상으로 선정함.
- 정책의 주요 내용은 농산어촌형 지역혁신체계를 구축하는 것으로 되어 있으나, SOC 확충사업, 1·2·3차 산업의 융합, 5도2촌 활성화 사업, 공공 서비스 확충사업 등도 언급함으로써 기존 농촌 지역개발정책과의 중복 소지가 적지 않게 됨.
  - 농산어촌형 지역혁신체계 구축: 지자체 공무원과 지역 교육자, 주민

은 물론 출향인사와 외부 전문가 등이 함께 참여하는 개방형 네트워크를 구축하여 지역발전을 위한 상호 토론 및 학습과 벤치마킹 등을 통해 혁신을 창출하는 것임.

- 신활력지역정책에 필요한 재원은 매년 2천억원 규모로 확보하여 낙후지역의 국고보조 사업에 대해 차등보조율을 적용하여 지자체의 재정력 보완(자주재원 확충효과), 확충되는 자주재원은 지역혁신체계를 구축하고 ‘중장기지역혁신계획’을 수립한 후 계획에 따라 사용토록 유도함.
  - 지원된 예산의 사용내역과 효과에 대해서는 국가균형발전위원회에서 평가 후 예산편성 및 제도개선 등에 반영함.
  - 신활력지역 ‘졸업제도’를 도입하여 지원 대상은 단계적으로 축소(3년마다 재선정 작업을 통해 단계적으로 지정대상을 축소, 지정된 지역은 최대 3번까지만 지원토록 제한하고, 조기졸업 지역에 대해서는 인센티브 부여 검토)
- 한편 국가균형발전위원회 차원에서 중앙부처별로 분산 추진되는 농촌 지역개발사업을 체계화하여 효과성을 제고하고자 관련 부처 ‘공동추진단’을 구성·운영하여 부처별 사업내용에 대한 정보를 공유, 공동기획, 조정을 통해 관련 사업간 연계방안 협의, 사업의 통합 및 전문화 등 중장기적 제도개선 방안을 논의하고자 함.
  - 그러나 중·장기적으로는 부처내 낙후지역 사업의 단일화, 부처간 역할분담 구조를 형성함으로써 체계화 방안을 도출하고자 함.

### 3.3. 「삶의질법」 제정에 따른 새로운 농촌 지역개발 방식의 도입

- 「삶의질법」은 상대적으로 낙후된 농산어촌 주민의 삶의 질 향상을 도모하고, 농산어촌 지역개발정책을 범정부적 차원에서 체계적으로 추진하기 위한 목적으로 제정됨.
  - 시·군 단위 지역개발 및 복지·교육 등에 관한 실태 조사, 기본계

획 수립, 관련 부처별 시행계획 수립 등을 통해 사업 예산 반영이 가능하며, 사업 추진을 위한 재원은 농어촌특별세로 조성된 재원을 우선 사용토록 명시하고 있음.

- 특히 실효성 있는 법률 운영을 위해 국무총리를 위원장으로 하는 ‘농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발위원회’를 설치하여 부처 간 협조 및 조정 체계를 법률로서 제도화하고 있음.
- 「삶의질법」의 효력이 미치는 대상지역은 법률에 명시된 바와 같이 농산어촌 전 지역을 대상으로 함. 농산어촌이란 읍·면지역과 동지역 중 「국토의계획및이용에관한법률」에 의한 용도지역상 도시지역내의 녹지지역을 포함함.
  - 현재 통용되고 있는 「농업농촌기본법」상의 농촌, 「산림기본법」상의 산촌 및 「농어촌정비법」상의 농어촌의 정의와 같은 범위로 규정하여 정책 추진의 일관성을 유지함.
- 「삶의질법」에서는 매 5년간 추진할 주요 정책에 대한 추진 전략을 기본계획과 각 부처별 시행계획으로 작성하도록 함.
  - 중앙정부: 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 기본계획을 5년마다 수립함(위원회 심의)
  - 각 관련 부처: 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립함(실무위원회 심의)
  - 시·도: 기본계획에 따라 5년마다 시도계획을 수립함
  - 시·군: 시도계획에 따라 5년마다 시군계획을 수립함
- 「삶의질법」에서 다루는 정책 대상사업은 기존의 농촌 지역개발사업은 물론 복지, 교육 분야 사업까지를 포괄하고 있음.

#### 4. 농촌 지역개발정책의 개선 방향

#### 4.1. 농촌 지역개발정책에 대한 접근방식 전환

- 지역적 접근(Territorial Approach)
  - 지역적(territorial) 단위를 정책추진 단위로 유지하면서 지역의 특수성에 따라서 신축성 있게 지역주민들의 자원에 의해서 지역개발을 추진
  - 지역이 지니고 있는 자본 요소(물적, 인적, 사회적 자본), 경쟁력(기술, 시장, 산업 등), 지역적 이미지(문화, 역사, 특산물) 등을 종합적으로 연계하여 지역의 발전을 추구
- 다부문적 접근(Multi-sectoral Approach)
  - 농촌지역의 경제·사회·문화 제 영역을 포괄하는 다부문적 접근
  - 하나의 자원 및 주제와 연관된 부문들을 종합적으로 연결하여 지역 전체의 산업이 발전할 수 있도록 유도
- 참여적 접근(Participatory Approach)
  - 농촌지역에 거주하는 이해 당사자들, 즉 지방정부와 지역주민 및 관련단체들이 지역정책의 기획, 집행, 평가 과정에 참여하여 집단간의 이해와 갈등을 조절하고 지역개발 정책을 공동으로 수행하는 파트너십을 구축
  - 지방정부와 지역주민 및 생산자단체 등이 연대하여 추진한 정책 결과에 대해서 공동으로 책임을 지는 시스템 구축

#### 4.2. 중앙정부 차원의 통합적 농촌 지역개발정책 지향

- 중앙정부 차원의 통합적 농촌개발은 ① 정책목표간의 통합, ② 정책수단간의 통합, ③ 정부부처간의 역할분담과 전체로서의 통합이 이루어져야 함.
- 농촌개발의 장기적 목표가 지속가능한 농촌사회의 실현에 있다고 한다면, 농촌과 관련된 제 정책들을 통합적으로 운영할 필요가 있음.

- 지속가능한 농촌개발은 경제적·사회적·환경적 관점에서 지속가능하여야 하고 이것들이 서로 통합될 때 가능함. 다시 말해, 농촌은 생활공간, 경제활동(노동) 공간, 환경 및 경관 공간으로서 지속가능하여야 하고, 그곳의 주민이 자신의 운명을 스스로 결정할 수 있는 능력을 갖출 때 가능하다는 의미임.
- 중앙정부는 각 부처의 특성에 맞추어 다양한 농촌개발정책 수단을 제시할 수 있음. 다만, 각 지역이 자신에 맞는 정책수단을 자유롭게 선택하도록 하며, 그 경우 채택된 정책수단들은 상호 충돌을 피하고 효율성을 높이기 위해 부처간 협력을 통해 운영토록 함.
- 이런 면에서 볼 때, 현행 중앙부처 중심의 종적 행정체제를 총괄조정할 수 있는 중앙부처간 농촌정책의 중심기능의 확보가 필요함.
  - 선진국의 경우 농촌정책은 농업정책의 총괄부처인 농림부에서 담당하는 것이 일반적임.

#### 4.3. 자치단체 차원의 통합적 농촌 지역개발계획 추진 지향

- 현재의 분산적 농촌개발체계에서 통합적 농촌개발체계, 즉, 농촌의 일정한 계획공간 내에서는 적어도 도시와 농촌, 중심지와 배후지, 생산공간과 생활공간을 일체화된 공간으로 파악하고 일원화된 개발행위를 통해 기능적으로 연계·통합된 개발을 지향해야 함.
- 통합적 농촌개발은 기본적으로 ①개발공간의 통합, ②개발부문의 통합, ③개발주체의 통합, ④개발재원의 통합을 지향해야 함.
  - 개발공간의 통합을 위해서는 생산공간과 생활공간 나아가 여가공간이 유기적으로 연계되어 일체화된 정주공간을 창출해야 하며, 현재와 같은 마을/지구단위, 사업단위의 소규모 개발의 효율성을 재평가함과 동시에 계획권역(planning areas)은 가급적 행정구역과 일치시키되 개발사업이 충분한 효율성과 규모경제를 갖도록 적정 공간규모를 확보해야 함.

- 개발부문의 통합에서는 중앙부처-자치단체 부서의 수직적 행정계통에 따른 부문별 사업방식을 지양하고 시설확충, 소득증대, 환경보전 등이 일체화된 종합정비방식을 도입하여 생산기능과 생활기능, 물적 계획(physical planning)과 경제·사회계획(socio-economic planning)이 조화를 이루는 방향으로 추진함.
- 개발주체의 통합을 위해서 유사 개발사업별로 추진주체를 가급적 통합하거나 또는 기관간 상호협의체를 구성, 운영함으로써 집행의 일관성과 연계성을 제고하며 자치단체 수준에서도 중앙의 개발주체의 모든 계획이 연계, 통합될 수 있어야 하고 거버넌스(governance) 차원에서 가급적 지역내 다양한 구성원 또는 리더의 의견과 역량이 결집되도록 유도함.
- 개발재원의 통합은 이전재원별, 중앙부처별, 중앙·지방·민간 등으로 구분되어 있는 재원이 자치단체 차원에서 일관된 계획에 따라 통합 운용될 수 있어야 함을 의미함.

#### 4.4. 지방주도의 상향적·내생적 농촌 지역개발 추진

- 중앙정부의 지원은 그것을 받아들일 지역의 역량이 갖추어지지 않으면 자원의 낭비로 끝날 위험이 높기 때문에 농촌정책이 성공하기 위해서는 지역의 특성을 고려하고 지역의 자원을 최대한 활용할 수 있는 상향식 정책으로 전환이 필요함. 특히, 실질적으로 지역발전의 청사진을 해당 자치단체가 구상할 수 있어야 함.
- 시·군 단위에서 당해지역 내의 농촌 지역개발사업의 개발목표, 개발자원, 개발수요, 개발내용, 개발방식 등에 대해 종합적 중장기계획안이 마련되어야 함.
- 시·군 단위에서 농촌 지역개발계획이 마련된 후에 소규모 개발사업별 조정을 통해 사업추진방침, 기능분담, 사업물량배분 등이 후속되어야 함.

- 지방주도의 내생적 농촌개발을 추진하기 위해서는 중앙정부는 정책 개발·계획지침 제시·재정지원·평가를, 지방자치단체는 개발계획 수립 및 집행을 맡는 분담체제의 확립이 필요함.
- 한편, 주민참여 없는 지방분권화는 중앙과 지방의 권력의 분점을 의미할 뿐 참다운 의미의 지방자치와는 거리가 있음. 지방분권화는 중앙권력과 지방권력의 연계, 지방권력과 지방엘리트의 유착을 통해 오히려 ‘풀뿌리 보수주의’를 강화할 우려가 있음.

## 5. 농촌 지역개발정책의 개선을 위한 추진 과제

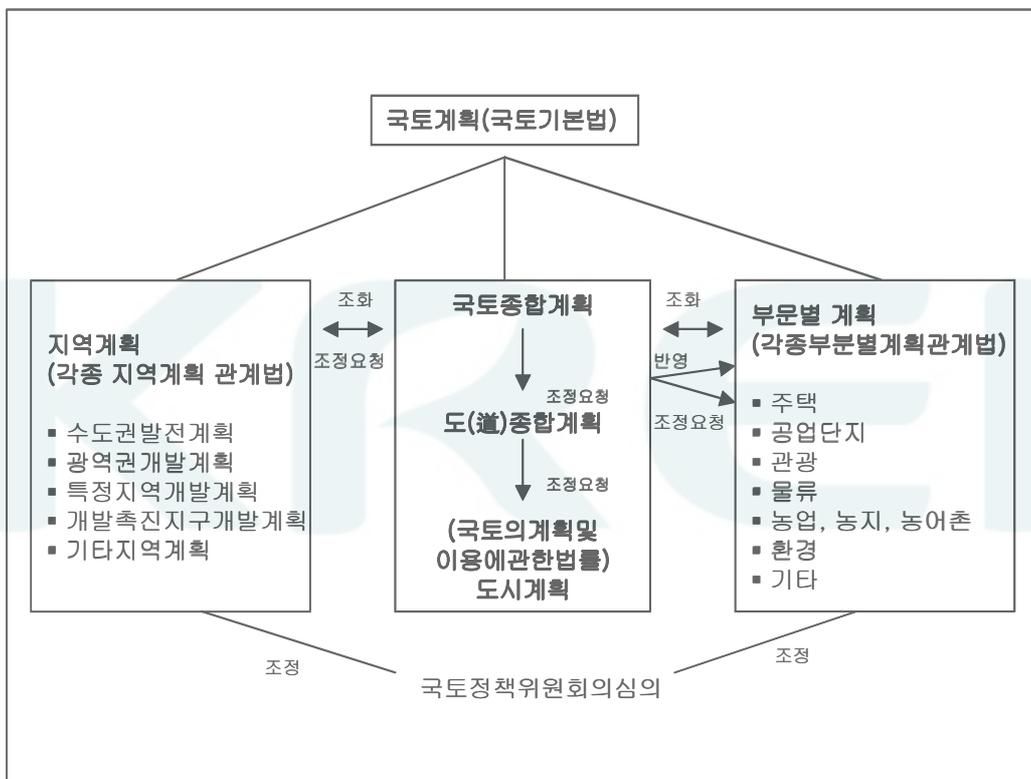
### 5.1. 농촌 지역개발정책/계획의 지위와 역할 정립

#### (1) 국토계획체계와의 관계 정립

- 「국토기본법」에 의한 국토계획체계는 세 부분으로 구성되어 상호 관계를 형성하고 있음.
  - 첫째, 국토의 공간계층에 따라 국토종합계획-도종합계획-시·군종합계획의 종적 체제를 유지
    - 국토종합계획: 국토 전역을 대상으로 장기적 발전방향을 제시
    - 도종합계획: 도 관할구역을 대상으로 당해 지역의 장기적인 발전 방향을 제시
    - 시·군종합계획: 특별시, 광역시, 시 또는 군의 관할구역을 대상으로 당해지역의 기본적인 공간구조와 장기발전 방향을 제시
  - 둘째, 특정지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 지역계획으로서 수도권발전계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획, 기타지역계획의 5가지로 구분
  - 셋째, 국토 전역을 대상으로 특정부문의 장기적 발전방향을 제시하

는 계획으로서 중앙행정기관의 장이 주택, 공업배치, 농어촌발전 및 농어촌정비, 관광개발, 화물유통, 환경보전, 교통, 수자원 등 소관업무에 관한 부문별로 수립

그림 9-6. 국토계획의 체계



- 국토계획의 일환으로서 도시계획은 다른 법률에 의한 토지이용, 개발 및 보전에 관한 모든 계획의 기본이 되며 동시에 다른 법률에 의한 부문별 계획도 도시계획에 부합하도록 규정하고 있어 그 지위는 다른 공간 및 물적 계획의 중심축을 형성함.
  - 도시계획체계는 광역도시계획-도시계획(도시(군)기본계획-도시(군)관리계획)-지구단위계획이라는 공간 수준에 따라 3층제로 구성
- 국토계획체계와 「삶의질법」 계획간의 관계 정립

- 전 국토를 대상으로 하는 최상위 공간계획은 국토종합계획이며, 「삶의질법」에 따라 수립하는 기본계획은 「국토기본법」에서 ‘중앙행정기관의 장이 국토 전역을 대상으로 하여 수립하는 소관업무에 관한 부문별계획(국토기본법 제17조제2항)에 해당됨. 마찬가지로 「시·도계획」 및 「시·군계획」은 국토계획체계상 시·군계획의 부문계획에 해당되거나 그 하위계획에 해당함.
- 그러나 아직까지 국토계획체계에 의한 시·군계획이 인구 10만 명 이상인 곳에만 의무화되어 있고 그 계획내용과 요건 자체가 도시계획의 단순 확장에 불과하여 농촌 지역개발정책의 통합성이라는 원칙과 부합하지 못하므로 당분간 이원적 계획체계를 고수함.

## (2) 농촌 지역개발 관련 계획 간의 역할 분담

- 「삶의질법」에 의한 계획을 농촌 지역개발의 상위계획으로 당분간 인정하기 위해서는 농촌 지역개발 관련법과 계획의 체계화가 필요함. 농촌 지역개발 관련법에는 「농업·농촌기본법」, 「농어촌정비법」, 「농어촌발전특별조치법」 등이 있으며, 주요 개념, 개발대상, 개발방식 등의 면에서 유사하거나 충돌하는 등 상호 관계가 명확히 정리되지 못하여 정책 추진과정에서 혼란이 예상된다.
- 따라서 최근에 제정한 「삶의질법」을 중심으로 관련 법률간의 기능 분담과 법률 자체 또는 관련 조항들의 통폐합이 필요함.
  - 「농업·농촌기본법」은 농업과 농촌 전체를 포괄하는 원칙과 방향을 천명하는 기본법이면서 최상위법
  - 「삶의질법」은 지역개발에 특화된 정책을 담은 법률
  - 「농어촌정비법」은 특정 사업 추진을 위한 법률

## (3) 국가균형발전법상의 신활력지역(낙후지역) 계획과의 역할 분담

- 「국가균형발전특별법」과 「삶의질법」은 각각 규정하고 있는 농촌 또는 낙후지역에 대한 개념의 구분이 곤란하고, 대상사업 내용의 상당 부분이 중복되고 있음.
- 농촌지역은 생산공간, 생활공간, 자연공간이 상호 중첩되어 분리되기 어렵고, 농촌 지역개발은 농지이용과 밀접한 관련이 있음. 따라서 농촌 지역개발은 그 사업의 대부분이 역사적으로 자연스럽게 구분된 생산권·영농권 등 그다지 넓지 않은 공간범역 내에서 이루어지는 농림어업이라는 산업과 소규모 농촌지역사회(rural community), 이를 위한 생활·생산기반시설 등 긴밀히 연계되어 있는 요소들을 개발·정비하는 농촌지역사회개발(rural community development)로서, 그 성립의 기본 조건인 농림어업과 농림어업인에 대한 것임.
- 따라서 농촌 지역개발정책은 일정 부처의 독점적 관장을 확정하기보다는 농촌지역사회의 주도성을 존중하는 바탕 위에서 유사사업의 중복성을 최소화하되 농림부의 역할이 확대되는 것이 원칙적으로 바람직함.
- 최근 균발위가 제안하고 있는 ‘공동추진단’에서의 협의·조정도 가능하나, 법률에 의한 조직으로 규정된 국무총리를 위원장으로 하는 위원회를 통해 협의·조정을 유도하는 것이 구속력과 지속성 확보라는 차원에서 의미가 있음.
  - 농촌지역사회 수준(community level)의 개발사업은 주무부서인 농림부가 총괄하고, 균발위는 낙후도에 따른 차등보조금 지원 등 재정 지원에 그 역할을 한정하거나 지역 수준의(regional level)의 공공성이 강한 대규모 사회기반사업, 일정 규모 이상 또는 여러 부처의 지원이 필요한 혁신사업 등에 한정하여 지원하는 방안
- 어떤 경우에도 지방이 스스로 수립한 전략에 의해 자율적 지역발전을 추구할 수 있도록 최소한의 개입 또는 간섭하는 것을 원칙으로 하여야 할 것임.

## 5.2. 중앙정부 차원의 농촌 지역개발정책 추진체계 정비

### (1) 1단계 : 중앙부처간 농촌개발의 협의·조정 강화

#### ① 농촌 지역개발협의회(농림어업인의삶의질향상및농어촌지역개발실무위원회 산하) 설치·운영

- 관련 부처간 농어촌 지역개발사업에 대한 사전 협의와 조정을 위해 농림어업인의삶의질향상및농어촌지역개발실무위원회 산하에 농어촌 지역개발협의회를 조기에 구성하여 운영을 활성화함.
- 관련 부처간 합의에 따라 협의회 운영지침을 만들어 중앙정부 차원에서 통합적 농촌 지역개발사업을 유도함.
  - 농림부, 행자부, 산림청, 농진청, 해양수산부 등 농촌 지역개발사업 관련 기관의 실무공무원 및 자치단체 담당공무원으로 구성
  - 부처별 농촌 지역개발사업의 추진과 관련하여 지구선정, 사업내용, 사업방식, 지원사항 등에 관한 부처간 협의·조정, 자치단체의 요구수렴, 정보의 사전교류 등의 기능을 수행
  - 일정 수준 부처간 조정이 이루어진 이후에는 농림어업인의삶의질향상및농어촌지역개발실무위원회에 업무를 이관

#### ② 「농촌 지역개발사업 통합시행지침」 마련

- 협의회에서 사전 협의·조정된 사업추진방침에 따라 부처간 농촌 지역개발사업이 망라된 「농촌지역개발사업시행지침」을 관련 기관간 합동으로 마련
  - 지침을 마련할 때 반드시 자치단체 담당 공무원을 참여시켜 의견을 사전 수렴
  - 지침의 개정이 필요한 경우 소관 부처의 요청에 따라 협의를 거쳐 수정

- 지침에는 각 부처별 농촌 지역개발사업의 목적, 사업대상, 사업내용, 지원대상 및 조건, 타 사업과의 관계, 관련 서식 및 연차별 사업계획 등을 상세히 규정하여 자치단체의 실무에 실질적 참조가 되도록 함.

## (2) 2단계 : 중앙부처간 농촌 지역개발 조직 및 기능의 재설정

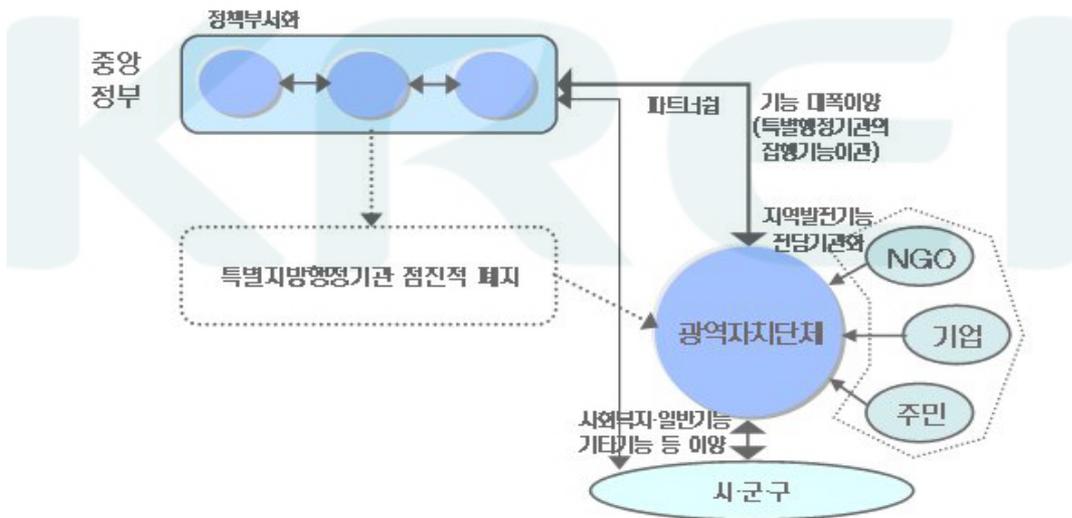
- 현재와 같이 중앙부처간에 어정쩡한 ‘공간적 분할체제’로 되어있는 농촌지역개발업무를 ‘기능적 분담체제’로 전환함.
  - 모든 농촌지역을 일반농촌/오지농촌/산촌/어촌/도서 등으로 부처간, 사업간 분할하는 체제로부터 가급적 부처별 기능에 맞추어 업무와 사업을 분담하는 체제로 전환
  - 관련 중앙부처간 기능을 명확히 구별함으로써 중앙부처 차원에서 소관업무를 독자적인 계획하에 통합적으로 추진할 수 있으며 자치단체 차원에서는 중앙부처와의 수직적 업무연계가 분명해짐으로써 사업추진의 효율을 도모
- 궁극적으로는 현재 추진 중인 중앙부처의 미션 재설정과 조직진단을 통해 조직·기능·재원의 재편과 연계하여 중앙부처간 조직 및 기능을 조정하되, 이러한 작업이 완료되기 전에 부처간 농촌 지역개발 기능의 재조정이 필요한 경우에는 현재의 정부조직법 상의 부처별 역할과 임무(mission)에 근거하도록 함.
  - 정주권면·오지면 구분과 같은 공간 구분은 폐지
  - 소규모 주택 및 마을단위 사업은 농지와 관련성을 고려, 통합 후 농림부가 시행. 단, 어촌 및 산촌 마을단위 사업은 지역적 특성을 인정하여 현행대로 시행

## 5.3. 지방자치단체 차원의 농촌 지역개발정책 추진체계 정비

### (1) 광역시·도 단위 농촌지역개발계획 수립·추진

- 중앙정부의 기본계획(지침)을 근거로 국가 차원의 개발목표와 전략을 광역적 차원(시·도)에서 집행하기 위한 정책과 전략을 제시하는 농촌지역개발계획지침(regional rural planning guidance)을 수립 제시
  - 농촌지역개발계획지침은 광역시·도별로 구분하여 수립하되, 계획 수립의 기초, 개발원칙, 개발전략, 분야별(부문별) 전략 등 제시
  - 장기적으로는 현행 광역자치단체 기능에서 지역산업 및 경제발전 기능만을 전략적으로 선별 추진토록 기능을 전환하고, 여타 기능은 기초자치단체가 분담 수행하는 정책적 분담형태를 지향

그림 9-7. 광역자치단체의 지역발전 전담기구화 및 기관간 관계 구상도



(2) 시·군 단위의 농촌지역개발계획 수립·추진

- 단기적으로 「삶의질」에 의한 시·군계획을 농촌 지역개발계획으로 운영하되 장기적으로는 시·군 도시기본계획의 도·농통합기본계획으로서 역할 강화가 요구됨.
  - 시·군 도시기본계획은 도시관리계획 수립의 지침이라는 점만을 지나치게 중시하여 「도시기본계획수립지침(2003.1.1)」의 내용이 경

직적인 물리적 계획 위주의 내용으로 구성되어 있으며, 도·농통합적 도시기본계획으로서의 성격이 미약함. 특히, 부문계획이 도시 중심으로 되어 있는 데다 지역에 따라 불필요한 계획 항목도 많음.

- 도시와 농촌지역을 하나의 단위로 하여 통합적으로 개발하기 위해서는 시·군 단위에서도 각 부처의 사업들을 연계하여 추진할 수 있는 특별대책이 필요함.
  - 도시기본계획 내용항목에 ‘지역별 계획’을 설정하여 사업계획적 성격의 지방소도읍종합육성계획과 농촌지역개발계획에 대한 지침을 제시
  - 시·군 행정구역 전역을 범위로 하여 농촌지역 주민이 불편하지 않게 이용할 수 있는 공공시설 및 편익시설의 적정 배치기준을 설정하여 시설확충 방침 등을 계획에 포함하여 제시
  - 전략적으로 핵심이 되는 중요 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 정책 또는 방침(bundles of policies)을 체계화하는 계획으로 과감하게 전환
  - 지방소도읍실태조사, 농촌 복지·교육·지역개발에 대한 실태조사를 도시기본계획 수립시에도 자료로 활용하도록 축적하고 그 결과를 도시기본계획에 반영
  - 면 또는 마을 단위 경관계획 수립을 유도하기 위하여 시·군 차원에서 경관요소 선정 및 평가방법 등을 포함하는 경관계획 수립방침을 제시하여 계획수립활동을 지원
- 시·군 농촌지역개발계획의 수립은 중앙부처별 계획에 따라 대상지역별, 개별 사업별로 파상적으로 추진되고 있는 부작용을 해소하고 적어도 시·군 단위에서는 모든 사업내용이 통합·연계될 수 있도록 계획체제를 정립함.
  - 시·군 단위 농촌지역개발계획은 다른 모든 시·군 단위의 지역계획 및 부문계획들과 더불어 계획예산 역시 시·군의 계획재정(planning finance)의 한 부분으로서 정합되도록 함.

#### 5.4. 파트너십과 주체역량의 강화

- 주요 농촌지역개발계획의 수립·집행에 있어 농업인/단체 및 전문가(기관)간의 협의체(partnership)를 구축하여 효율성과 지속 가능성을 제고함.
- 점진적으로 지역개발의 발의권과 자율성을 주민들이 행사함으로써 주민들의 내발적 개발능력을 향상시키고(capacity-building), 사회조직의 활성화와 지도력을 계발함.
  - 지방자치단체(중앙정부 포함)는 농업인/단체들과 협력하여 계획을 수립하고 재정적, 행정적 지원
  - 전문기관은 지방정부와 농업인/단체의 요청에 의해 사업에 참여하도록 하고 기술적 자문 또는 위탁업무를 담당

#### 5.5. 농촌지역 지원정책 및 사업추진성과를 정기적으로 평가, 환류

- 농촌 지역개발정책 방향을 자치단체가 주도하는 통합적 개발체제로 전환할 경우 중앙정부의 지원이 효율적으로 투자되고 있는지에 대한 정기적인 평가와 그 결과의 환류가 필요함.
- 자치단체에게 자율성을 부여하는 대신 정책목표 달성도에 대한 평가와 함께 인센티브제를 도입하여 자치단체간 경쟁체제를 유도하는 것이 바람직함.
  - 계획대비 사업추진성과, 중앙정부의 정책목표에 대한 부합성, 자치단체의 창의와 열의, 국비지원 및 투자의 효율적 집행 정도 등에 대한 객관적이고 공정한 평가와 그에 따른 인센티브 부여를 통해 자치단체간 경쟁체제를 유도
  - 사업추진에 대한 정기적인 평가를 통해 예산낭비나 선심성 예산집행의 폐단을 방지
- 아울러 농촌 지역개발에 관한 자치단체의 우수사례를 발굴 및 보급하

고 이를 표창하거나 예산상의 인센티브를 제공하여 적극적으로 동기를 부여함.

### 제3절 농촌 지역종합개발계획 수립 방안

#### 1. 검토 배경

- DDA 협상진행, FTA 확대 등 농산물시장의 개방 확대와 경쟁심화 추세는 농가경제의 어려움을 가중시키고 도·농간의 소득격차를 더욱 심화시킬 것으로 전망됨.
- 정부는 당면하고 있는 농어촌 문제의 해결을 위해 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법」(이하 「삶의질법」) 및 국가균형발전특별법(이하 「균형발전법」) 등을 제정하여 새로운 농촌 지역개발정책의 추진을 모색하고 있음.
  - 특히 「삶의질법」은 농촌지역의 복지·교육·지역개발 등의 수준 제고와 농촌주민의 삶의 질 향상을 위하여 범정부 차원의 기본계획을 수립·추진토록 규정하고 있으며, 이를 뒷받침하기 위해 정부는 향후 10년간 119조원의 투융자계획을 마련하고 있음.
- 그러나, 중앙정부의 부처별 비연계적인 농촌 지역개발정책의 추진 체계가 개선되지 않고 지방자치단체의 역량 역시 아직은 성숙되지 않은 단계라 「삶의질법」 운영 및 새로운 농촌정책의 취지를 효과적으로 달성하기에는 어려움도 적지 않음.
- 따라서 「삶의질법」의 효율적, 효과적 운영을 도모하여 법 취지를 달성하기 위해서는 중앙정부 차원에서 부처별 대기화·분산화 된 농

어촌개발방식을 보다 종합적이고 체계적으로 수행할 수 있는 방안의 모색과 함께 자치단체(시·군 단위)가 중앙정부의 각종 농촌개발사업을 보다 효과적으로 통합·추진할 수 있는 “농촌지역종합개발계획”의 수립과 실천방안의 강구가 요구됨.

## 2. 농촌개발계획 및 사업의 현황과 문제점

### 2.1. 기존 농촌개발계획 및 사업 현황

- 현행 농촌개발사업은 10개 중앙부처가 40개 사업을 시행 중임.
  - 공간적으로는 시·군, 읍·면, 마을단위 및 기타 단위사업의 형태로 구분할 수 있음. 읍·면, 마을단위 및 기타 단위사업의 경우 대부분 독자적인 개별법에 근거를 하나, 그 이외에는 개별 부서의 지침에 의해 시행함.
  - 사업내용은 기초생활환경개선, 자연환경보전, 도농교류확대, 지역종합개발 등으로 구분될 수 있고 기초생활환경개선 사업이 다수를 차지함.

표 9-6. 농촌개발사업의 공간단위별 분류

주관부서	시·군단위	읍·면단위	마을단위	단위사업
농림부	9	3	3	2
농진청	3		1	2
행정자치부	11	1	3	4
건설교통부	4	2		2
재정경제부	1	1		
해양수산부	3		1	2
환경부	4		1	3
문화관광부	2		1	1
중소기업청	1	1		
산림청	2		1	1
계	40	8	11	17

표 9-7. 농촌개발사업의 사업내용별 분류

구분	기초생활환경개선	자연환경보전	도농교류확대	지역종합개발	계
읍·면단위	2	-	-	2	4
마을단위	2	1	5	3	11
단위시설	13	1	3	-	17
계	17	2	8	5	32

- 현행 농촌개발사업의 추진을 위해서는 나름대로의 계획이 수립되고 있음.
  - 시·군 단위에서 수립하는 계획은 계획간의 위계와 연계, 통합이 이루어지지 않고 있음.

그림 9-8. 시·군 농촌개발계획 및 사업 현황



## 2.2. 기존 농촌개발계획 및 사업 추진의 문제점

- 농촌계획의 수립 및 집행주체가 사업을 주관하는 중앙부처에 따라 다원화되어 있고 그 각각의 수평적인 상호연계성 부족에 따라 시·군의 통합적 관리가 곤란한 측면이 발생함.
- 중앙과 지방, 혹은 지방 내부의 관련 주체간 파트너십이 부족하여 효율성 확보가 곤란한 측면이 있었음.
  - 중앙 차원이나 지방 차원에서 농촌지역의 미래상과 비전, 그에 걸맞은 사업계획 등이 수립되지 못함.
- 농촌공간의 효율적·합리적 개발을 위한 토지이용계획이 부재한 탓에 계획 및 사업간의 일관성과 완결성이 부족하였음.

## 3. 농촌 지역종합개발계획의 도입 방향

### 3.1. 법적 근거

- 「삶의질법(제7조)」에 의거하여 시·군이 주체가 되는 농촌지역종합개발계획(이하 “시·군계획”)의 수립 환경이 조성됨.
  - 「삶의질법」에서는 4가지의 계획을 규정하고 있음. 중앙부처에서 수립하는 기본계획(제5조) 및 시행계획(제6조)과 함께 지방자치단체에서 수립하는 시·도 계획 및 시·군계획(제7조)임.
  - 시·군계획의 계획 대상공간은 도·농복합시와 군 지역임. 그러나 시에 포함된 농업진흥지역, 녹지지역 및 개발제한구역은 계획 대상 공간에 포함됨.
  - 계획의 대상이 되는 주민은 해당 지역의 농림어업인이며, 농림어업인에는 농업·임업·어업인 및 농산어촌 주민을 모두 포함함.

### 3.2. 대상사업 범위 및 조정

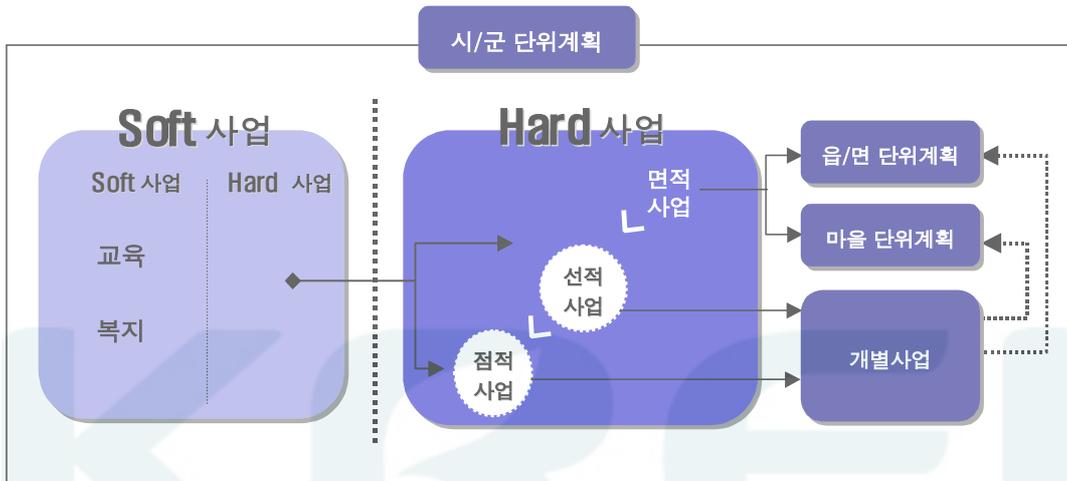
- 「삶의질법」에서 규정하는 대상사업의 범위는 복지증진, 교육여건 개선 및 농촌 지역개발을 모두 망라함. 하드웨어적 사업 및 소프트웨어 사업을 포함하는 종합적 사업계획이라 할 수 있음.
- 사업의 범위가 넓다 보니 여러 중앙부처의 관련사업이 모두 포괄됨. 따라서 국무총리 소속의 개발위원회 및 농림부장관을 위원장으로 하는 실무위원회를 조정기구로 설치하여 사업 추진의 효율성을 기하기 위한 협의·조정을 하도록 규정하고 있음.
- 「삶의질법」에 의한 계획 실현을 위한 재원은 농어촌특별세를 우선 사용하도록 하고 있음.

### 3.3. 추진 방향

- 「삶의질법」에 의한 시·군계획이 기존 농촌개발사업의 문제점을 극복하면서 농촌지역의 발전에 기여할 수 있도록 하기 위해서는 다음과 같은 단계별 추진 방향을 지향해야 할 것으로 보임.
  - 특히 추진 방향은 계획 수립 환경의 변화가 선행되어야 한다는 측면에서 접근함.
- **추진방향 1** : 시·군계획의 단일화와 그 하위 계획으로 소도읍육성계획 및 마을종합개발계획(면소재지활성화계획포함) 도입
- **추진방향 2** : 권역의 규모와 특성에 따른 시·군계획, 소도읍육성계획, 마을종합개발계획별 대상사업의 구분
- **추진방향 3** : 존속 필요성이 높은 단위사업은 기존과 같이 개별사업으로 시행
  - 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업 구분
  - 하드웨어 사업은 면적 사업, 선적 사업, 점적 사업으로 구분

- 면적 사업은 농촌 정주체계에 부응토록 읍·면 단위사업과 마을 단위사업으로 구분

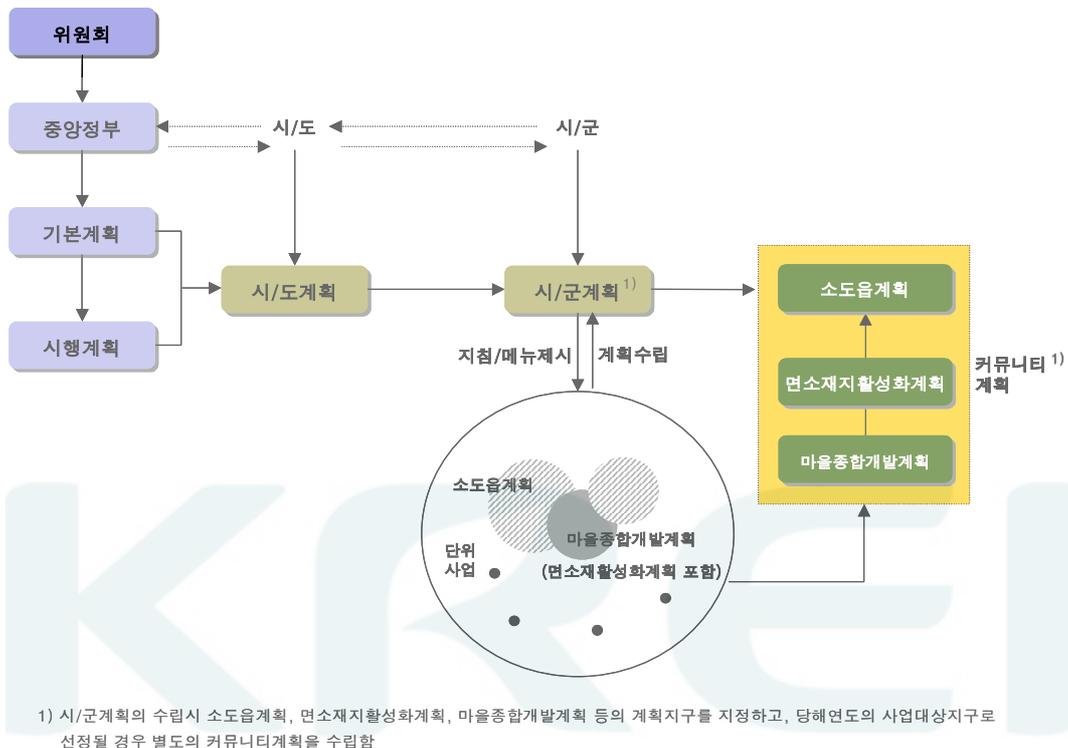
그림 9-9. 시·군계획 수립의 원칙



### 3.4. 추진 단계

- 시·군계획 수립을 위해서는 단계별 접근이 이루어져야 함. 우선 중앙부처별로 기본계획과 시행계획을 통해 시·군에 지원 가능한 사업 메뉴를 제시하고, 자치단체가 시·군계획을 통해 필요 사업을 선택하면, 위원회와 관련 부처에서 협의·조정을 통해 추진방안을 강구하는 방식으로 진행함.
- 1단계 : 중앙부처별 시·군 단위 지원 가능 사업 메뉴 제시
- 2단계 : 지방자치단체의 사업 선택 후(시·군계획의 수립) 중앙정부에 지원 요청
- 3단계 : 중앙위원회의 심의의결 및 해당 부처별 추진방안 강구

그림 9-10. 농촌 정주체계별 계획의 종류와 대상사업



#### 4. 농촌 지역종합개발계획의 추진 방안

##### 4.1. 계획과 재정의 연계성 강화

- 시·군계획의 대상사업 확정 및 소요재원의 농특회계 정률 확보가 필요함. 정부가 농촌지역에 지원하기로 발표한 119조원 범위 및 국가재정운용계획에 포함된 예산 규모 내에서 매년 농촌 지역종합개발계획에 의한 사업을 위한 총 지원예산규모를 미리 예시하여야 함.
  - 어떤 사업과 어느 정도 재원의 범위에서 고려해야 함을 예시함으로써 시·군계획의 구체성과 구속력 확보가 가능함.

표 9-8. 삶의질법의 포괄 사업과 기존 농촌개발사업 비교

삶의질법		기존 농촌개발사업	관련 부처
복지증진(제13-19조)		-	보건복지부
교육여건(제21-28조)		-	교육부
기초생활 환경개선 (제29조)	주택	· 문화마을 조성사업 · 농어촌주거환경개선사업 · 농가부엌·목욕실·화장실개선사업 · 환경친화형 농촌주거모델사업	농림부 행자부 청 농진청
	급수용수시설	· 수도정비기본계획 · 농어촌생활용수개발 · 농촌생활용수공급사업	건교부 환경부 농림부
	농촌도로	· 농어촌도로정비사업	행자부
	교통체계	· 오지교통지원사업	건교부
	하수도	· 먼단위하수도정비 · 마을하수도정비 · 농촌마을하수도정비 · 소하천정비	환경부 행자부 행자부 소방방재청
	생활폐기물	· 폐기물종합처리시설	환경부
자연환경·경관보전(제30조)		· 아름다운 마을 숲 조성시범사업 · 자연생태우수마을	산림청 환경부
향토산업진흥(제31조)		· 향토지적 재산권조사 · 향토산업지정공고 · 농공단지 육성	행자부 중기청 산자부, 농림부
정보화촉진(제32조)		· 정보화시범마을	행자부
문화예술진흥(제33조)		-	문광부
문화복지시설(제34조)		· 농어촌마을다목적광장조성사업(공모)	행자부
도농교류확대(제35조)		· 녹색농촌체험마을 · 농촌전통테마마을 · 아름마을가꾸기사업 · 어촌체험마을 · 청소년수련마을지원사업 · 어촌민속전시관건립사업 · 아름다운우리마을가꾸기운동	농림부 청 행자부 해수부 문광부 해수부 문광부
투자유치활성화(제36조)		· 지역특화발전특구계획	재경부
지역종합개발(제38조)		· 농촌마을종합개발계획 · 정주권개발사업 · 산촌종합개발사업 · 어촌종합개발사업	농림부 청 산림청 해수부
거점지역육성(제39조)		· 소도읍종합육성계획 · 오지개발사업 · 도서개발사업 · 접경지역지원사업	행자부 행자부 행자부 행자부
조건불리지역지원(제40조)		· 직불제사업	농림부

○ 특히 현행 농촌개발사업은 농특회계, 균특회계, 일반회계 등 회계 구분 없이 추진되고 있으므로 회계별로 사업을 분류하고 제시할 필요

가 있음.

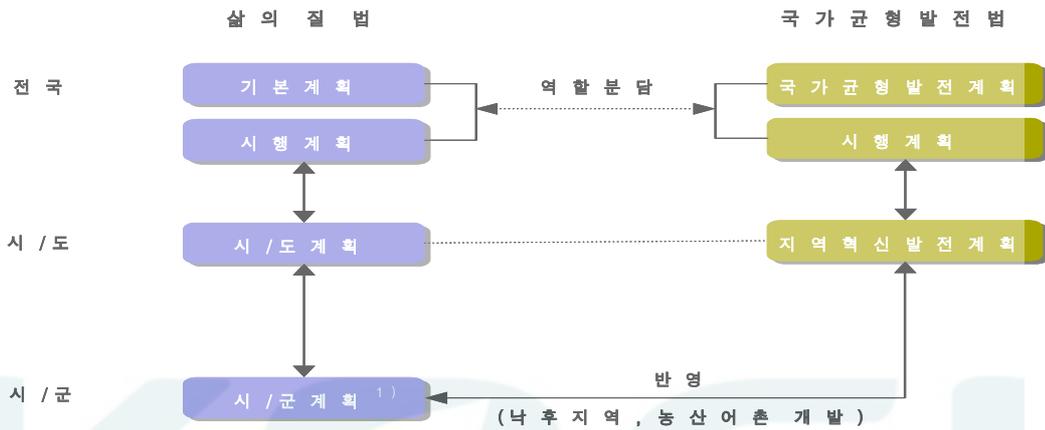
- 현행 농촌개발사업의 나열이 아니라 계획에 의해 추진이 가능한 사업, 중점 사업 등을 명시함으로써 정책의 방향성을 분명히 함.
- 특히 현행 농촌개발사업 이외에 경관협약제도, 면 소재지활성화사업 등과 같은 신규사업도 추가할 필요가 있음.

#### 4.2. 「삶의질법」과 「균형발전법」의 역할 분담

- 「삶의질법」과 「균형발전법」은 대상지역, 사업내용 등의 차이에도 불구하고 중복성 논란이 없지 않음. 그러나 상호 역할 분담에 따라 시너지효과도 기대할 수 있음.
- 「균형발전법」에 의한 ‘신활력지역사업’은 주로 지역의 자생적 혁신 역량 강화를 위한 농산어촌 RIS(지역혁신체제) 구축사업, 지역특화사업 추진 등 소프트웨어적 사업에 주력하고 그 대상을 낙후한 70개 시·군으로 한정하여 추진함.
- 「삶의질법」에 의한 지역종합개발사업은 전국의 도·농복합시 및 군 지역 전체를 대상으로 하며, 사업 내용 또한 교육·복지·지역개발사업을 포괄함.
- 양 법률에 의한 계획 및 사업의 조화를 통해 시너지 효과를 발생시킬 수 있도록 하되, 시·군계획은 대상지역이나 사업내용에 있어 보다 포괄적인 「삶의질법」을 따름.
  - 「삶의질법」에 의한 지역종합개발사업과 「균형발전법」에 의한 신활력사업의 통합적 효과 제고를 위한 사전협의 및 조정의 정례화
  - 국무총리를 위원장으로 하는 개발위원회, 농림부장관을 위원장으로 하는 실무위원회, 기타 관계관회의를 통해 조정 유도
  - 양 계획의 조정 및 협의를 위한 관련 기관의 협의 정례화
  - 「삶의질법」의 시·군계획은 「균형발전법」의 낙후지역 및 농산어촌개발시책을 반영하여 수립함으로써 시·군단위에서 단일한 계획

이 될 수 있도록 함.

그림 9-11. 삶의질법과 균형발전법간의 역할 분담



#### 4.3. 지방정부의 숙원사업 지원을 통한 상향적 방식의 보완

- 「삶의질법」은 법 취지의 통합성과 포괄성에도 불구하고, 기본계획과 시행계획을 기조로 시·도계획 및 시·군계획이 수립되는 구조로 되어 있어 시·군계획의 의사 결정방식이 하향식으로 변질될 우려가 있고 지방의 숙원사업 반영이 미흡할 수 있을 것으로 예상됨.
  - 기존 농촌개발사업을 위주로 사업구성이 되어 있어 시·군의 특성, 창의 등을 발휘하기 쉽지 않음.
- 시·군계획에 포함되었으나 중앙정부 비예시사업(대상사업으로 확정되지 않은 사업)인 사업에 대해서는 시·군계획의 비전을 고려하여 인정할 필요가 있는 사업이라면 예산지원 요청시 그 지원방안을 강구토록 함.
  - 지방자치단체의 사업 중에서 중앙정부가 특별히 지원하기로 인정하는 사업이라는 의미에서 특인사업으로 명명

#### 4.4. 시·군계획 수립의 주관부서 및 사업 추진

- 시·군계획의 종합성, 전문성 등을 감안하여 시·군내에 계획수립 전담 부서의 신설 또는 별도의 추진단이 신설될 필요가 있음.
  - 계획 수립을 위해서는 시장·군수를 단장으로 하며 간사를 기획예산과장이 담당하고 관련 실과장을 참여시키도록 함. 또한 지역주민의 참여를 활성화하기 위해 분야별 워크숍 등을 제도화함. 이는 「균형발전법」을 근거로 조직되고 있는 기초자치단체 지역혁신협의회를 활용할 수 있음.
- 시·군계획 수립의 전국적 확산을 위한 제도적 장치를 마련해야 함. 무엇보다 시·군계획 수립의 비용 일부를 중앙정부에서 지원함으로써 지방의 참여를 독려하고 관련부처의 협의를 거친 사업통합지침을 신속히 마련하여 배포함.
  - 그 밖에 농·산·어촌 등 대표적인 사례지역을 선정하여 시범계획을 수립·보급하는 등의 조치가 필요함.

#### 4.5. 시·군계획 수립을 위한 지침의 제시

- 시·군계획의 지침에서는 가장 먼저 계획의 공간적, 시간적, 내용적 범위를 구체화하고 계획 수립의 절차와 구성 등의 개요를 소개함.
  - 계획의 주요 내용은 3개 대항목, 9개 세 항목으로 구성
    - 지역현황과 진단(지역현황/지역특성분석/관련계획검토/계획과제)
    - 기본구상(지역의 미래상/핵심 추진 방향/공간구조 구상)
    - 부문별 계획 및 추진 계획(부문별 계획/추진 계획)
  - 계획 수립의 절차와 구성에는 계획추진을 위한 추진단 구성 및 주민 의견 취합 등을 예시
- 부문계획은 교육, 복지, 지역개발 및 기타로 구성함. 특히 교육, 복지, 지역개발 부문에서는 기존 사업을 중심으로 지역 특성에 맞게 배치

하되 기타 부문계획시에는 기존 사업 이외에 지역의 혁신적 사업을 기획함.

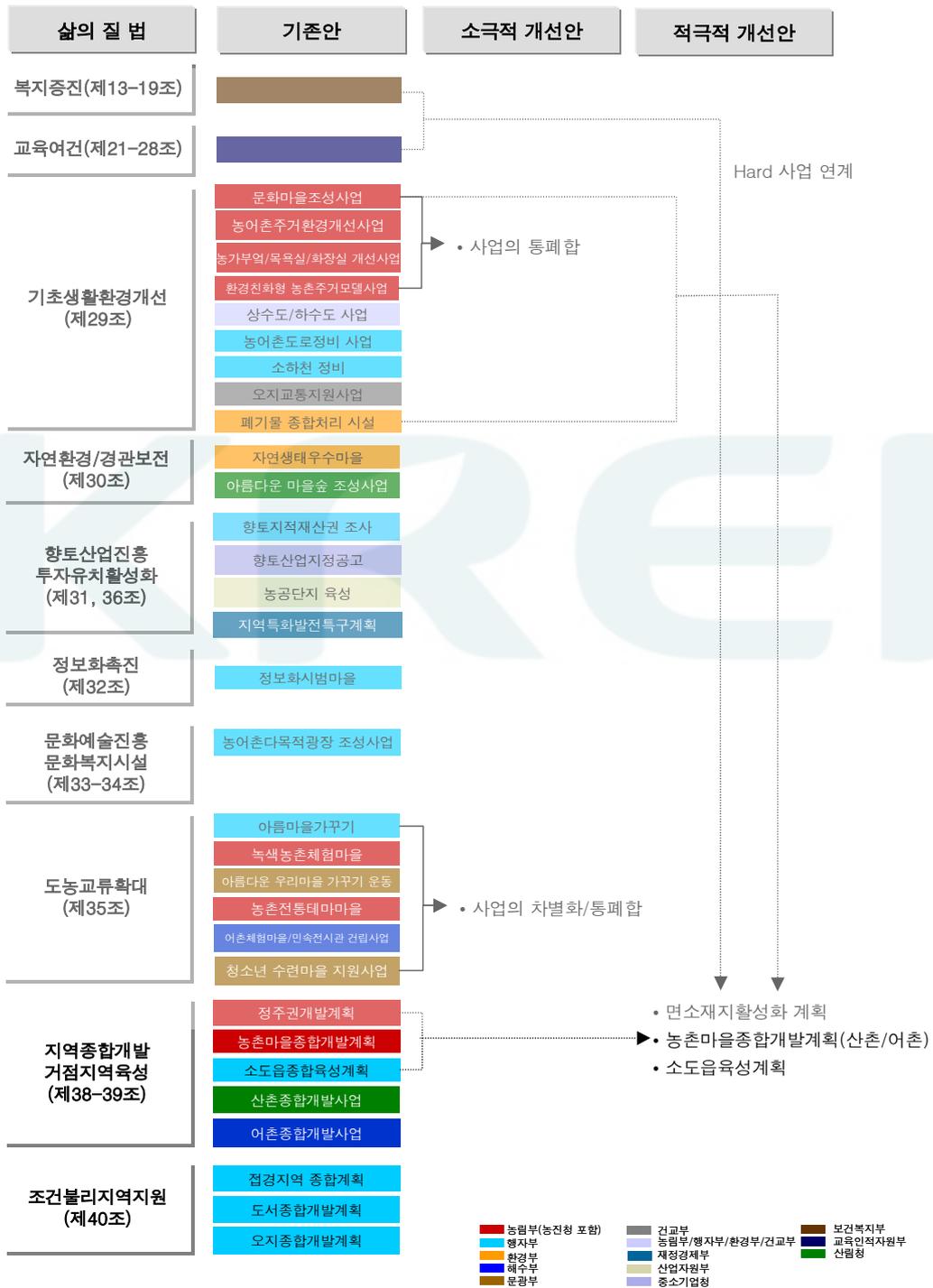
- 부문계획을 종합하여 사업계획을 도면화(25,000분의 1지도)
- 시·군계획은 연차별 재원조달계획을 통해 중앙부처 사업, 자체 예산 사업, 민간자본유치사업 등을 구분토록 하고 우선추진사업에 대한 행동계획을 포함토록 함.
- 자체 평가를 위한 평가의 주안점 등 명시

## 5. 향후 추진 과제

### 5.1. 유사사업 및 관련부처의 조정

- 「삶의질법」에 의한 시·군계획을 수립함에 있어 중앙정부가 사업 메뉴와 통합사업지침을 제시한다고 하여도 유사한 사업으로 인한 혼란과 비효율이 불가피함.
  - 지역개발위원회 및 실무위원회의 협의·조정
- 소극적으로는 현행 부처별 사업 가운데 사업 성격과 내용이 동일한 사업만이라도 조정하여 제시할 수 있음.
  - 주택 및 마을단위 사업의 통합 시행
- 보다 적극적으로는 현행 부처별 사업 가운데 사업 성격이 유사한 사업을 과감히 통폐합하고 관련 부처의 업무를 축소함.
  - 소도읍 육성은 행정자치부 담당, 마을과 농지(생활공간과 생산공간)의 일체적 정비에 관한 사항은 농림부 담당
  - 그 이외의 부처는 기능에 따라 고유 사업 담당
- 농촌지역개발에 관련된 대부분의 사무가 지방자치단체의 고유사무에 해당되므로 장기적으로는 지방으로 이관함.

그림 9-12. 농촌개발사업의 조정 방안



## 5.2. 농촌지역개발 관련 법령 정비로 체계적 개발계획 수립·집행

- 농촌지역종합개발 관련 사업은 각 부처별로 개별 법령에 의해 시행됨으로써 법령 상호간 체계성과 연계성의 부족 현상을 초래하고 있음.
- 국토계획체계에 농촌개발 관련 법령을 수직적, 수평적으로 위치시키고, 사업별 농촌개발 법령을 통합하여 농촌계획 및 개발을 보다 효과적 체계적으로 추진할 수 있는 방안을 모색함.

## 5.3. 토지이용계획에 기초한 시·군 계획 수립

- 농촌의 다원적인 기능을 반영한 농촌토지이용계획에 입각하여 시·군계획이 수립될 수 있도록 농촌에 적합한 용도구역·지구 등을 설정하고 지정함.
  - 농어촌의 자연보호, 문화보양, 지역사회유지, 취락정비 등을 위해 1개의 용도구역 지정과 농어촌정주지구, 농어촌경관지구, 농어촌관광지구, 농산업진흥지구, 특수개발지구 등 5개 용도지구 제안

표 9-9. 농어촌 용도구역 및 지구(안)

구분	명칭	성격
구역	농어촌구역	농산어촌의 자연보호·문화보양·농업보전·취락정비등을 위해 지정
지구	농어촌정주지구	농산어촌의 생활기반과 정보화, 교육여건 개선을 위해 지정
	농어촌경관지구	농산어촌의 자연환경 및 경관보전을 위해 지정
	농어촌관광지구	농산어촌 관광의 진흥 도시와의 교류촉진을 위해 지정
	농산업진흥지구	향토산업의 육성 등을 위해 지정
	특수개발지구	농산어촌 거점지역 육성, 산림지역 대단지개발 등을 위해 지정

## 제 10 장

### 농어촌복지 향상

#### 제1절 농어촌 자활지원사업 확대 방안

##### 1. 검토배경

- 농어촌 지역의 소득 감소와 이에 따른 자활 수요의 증가
  - 근로능력이 있고 자활의지가 있는 저소득층에 대한 자활지원사업을 WTO 이후 더욱 어려워진 농어촌 지역 저소득 주민에게 확대 실시하여 자립·자활 지원의 필요성
- 농어촌 지역의 특성을 반영한 자활지원 시스템의 취약
  - 지역별 특성에 맞는 자활사업의 개발 및 보급 미흡
    - 자활 사업의 전체 시스템이 지역별 특성을 반영하여 다양한 사업을 진행하기에 미흡.
    - 현재 도시 지역에 비해 자활에 필요한 인프라가 부족하여 실질적인 자활이 제대로 이루어지지 않고 있는 농어촌 지역의 현실
  - 농어촌 지역 내의 복지, 교육, 보육 등 기본 사회적 인프라의 부족과 지방자치단체의 지원 시스템 미흡

- 새로운 농어촌 공동체 형성에 기여할 수 있는 자활사업 모형의 필요
  - 농어촌 지역의 특산물 가공 및 처리 등 지역의 특성을 반영하고 보다 자립자활의 가능성을 높일 수 있는 자활사업 개발 필요.
  - 농어촌지역의 자활사업은 도시와 다른 관점에서 접근하여 보다 활성화된 농어촌 공동체 형성을 목표로 한 자활사업의 필요성
  
- 농어촌 자활사업에 대한 새로운 목표 창출의 필요
  - 현재 시장진입형 자활공동체 창출에 대부분의 지역이 어려움을 겪고 있음. 시장진입이 가능한 새로운 자활사업 공모 등의 방안이 필요
  - 경쟁적 시장이 아닌 군기관, 교육기관과의 협조를 통해 보호된 시장형 자활공동체 육성방안 필요
  - 농어촌 지역의 부족한 복지인프라를 보완하고, 다수의 준고령 자활대상자 및 차상위 계층을 복지서비스 제공자로 교육·훈련하여 자신의 자활과 동시에 농어촌 지역 복지증진에 기여토록 하는 사회복지서비스 제공기관으로서의 역할이 필요
  - 농어촌 자활후견기관의 평가 및 운영에 있어 도시지역과는 다른 특성을 반영한 평가기준 및 지원방안 명문화 필요.
  - 인근 도시 지역 자활사업단과의 연계방안을 통해서 농어촌 지역의 부족한 인프라를 충족시킬 수 있는 방안을 광역자활지원센터 설립과 연계하여 모색할 필요

## 2. 농어촌 자활지원사업의 현황 및 문제점

### 2.1. 자활과 관련한 농어촌 지역의 특성

#### □ 인구의 노령화 및 노인단독가구 증가

- 도시와 농촌지역간의 고령화의 격차가 증가. 도시지역이 전체인구 중 65세 이상 인구가 6.2%를 차지하는 반면 농촌지역은 16.6%를 차지해 농촌의 노인인구비율은 도시지역의 2.6배
- 청·장년층의 이농으로 전통적인 가족구조가 해체되면서 노인단독가구 또는 노인부부가구의 증가현상이 도시보다 두드러지게 나타나고 있는데, 한국여성개발원의 연구에 의하면, 농촌의 노인단독가구비율은 21.2%, 노인부부가구비율은 39%로 높게 나타남.

#### □ 농촌지역 소득 감소와 빈곤의 증가

- 2001년 농가소득이 최저생계비에 미달하는 농가의 비율은 11.8%로 도시의 2.7배에 이르고 있어 도·농간의 빈곤격차는 더욱 확대

#### □ 빈약한 사회복지 인프라

- 읍면 지역의 사회복지관, 노인복지시설의 설치율이 도시 지역에 비해 현저히 낮고, 농·어촌의 경우 재가복지시설과 같이 직접 서비스를 제공하기는 기관보다는 경로당과 같은 여가시설을 중심으로 사업이 전개되어 실질적인 도움이 필요한 노인들에게 필요한 서비스를 제공하지 못하고 있음
- 사회복지관의 경우 총 353개 복지관 중 95.8%가 도시지역에 집중되어 있으며 농촌지역은 4.2%만을 차지하고 있음

## 2.2. 농어촌 지역 자활사업 현황과 문제점

#### □ 농어촌 지역 자활후견기관의 현황

- 2004년 8월 현재 전국 232개 자활후견기관 중 총 63개 후견기관이 군

- 단위 지역에 설치·운영 중(전체 후건기관의 약 27%).
- 군 단위 자활후건기관의 경우 55% 가량이 설치된 지 3년 미만의 기관으로 도시 지역 자활후건기관에 비해 설치 자체가 지연됨(전체 평균 27%)
- 기초생활보장제도 수급자중 근로능력자의 비율이 낮고, 참여자의 다양한 사업 수행 능력이 부족
- 군 단위 조건부 수급가구는 5.6%로, 특별시 10.5%에 비교해 볼 때 절반 정도 낮고, 일반시와 광역시의 6.6%, 9.1%에 비해서도 상당히 낮은 비율로 자활사업을 활성화하기에는 참여자 중 근로능력이 높은 가구의 비율이 낮음.
  - 대도시, 중소도시, 농어촌 지역으로 나누어 살펴보면, 성별의 경우, 전 지역에서 여성이 높은 비중을 차지하고는 있지만, 농어촌 지역에서는 특히 여성의 비중이 전체 수급자 중 70.7%로 월등히 높고, 수급자의 연령 또한 농어촌지역의 경우 40대 미만이 약 24.8%에 그쳐 도시에 비해 상대적으로 높음
  - 조건부 수급자들의 교육수준은 농어촌 지역의 경우 초졸 이하가 67% 가량의 분포를 보이고 있어 교육수준에 있어서 대도시 및 중소도시보다 상당히 낮은 수준을 보이고 있음.
  - 따라서 수급자의 특성을 반영한 사업이 필요
- 농어촌 지역 특성을 반영한 사업의 부족
- 농어촌 지역의 다양한 특성에도 불구하고 도시와 군 지역 모두 비슷한 사업의 비중이 60% 정도를 차지.
  - 간병과 집수리, 영농사업 등에서 농촌지역이 높은 비율을 차지하고 있음

□ 자활공동체의 활성화 단계에 못미침.

- 2003년 6월 현재 군 단위 지역의 후견기관은 평균 0.2개의 공동체를 운영하고 있는 것으로 나타나 도시지역에 비해 단위 당 운영 공동체 수는 매우 적은 것으로 나타났는데 이는 군지역의 시장진입에 여러 가지 어려움이 있는 것으로 파악됨.

□ 농어촌 지역의 특성에 맞는 지원 시스템 부족

- 농어촌 지역 자활후견기관 방문 조사 결과 지역별로 지방자치단체의 지원 여부, 지역 내 기관과의 협조 등 자활후견기관 외부 환경이 크게 영향을 미치는 것으로 파악됨.
- 사업에 따라 필요한 기본적인 물적 자원인 경작지, 농기계, 이동용 차량, 운반용 차량 등이 원활한 사업을 위해 필요한 수요에 매우 못미침
- 농어촌 지역의 넓은 면적을 고려한 연료비, 운송수단 등에 대한 추가 지원과 참여자의 교통비 지원 등을 고려한 다양한 유인책이 필요

### 3. 농어촌 자활지원사업의 활성화 방안

#### 3.1. 기본 방향

□ 농어촌 자활사업에 대한 새로운 목표 창출의 필요

- 보호된 시장을 육성하고, 장기적으로 자활후견기관을 농어촌 지역의 부족한 복지인프라를 보완하고, 다수의 준고령 자활대상자 및 차상위 계층을 복지서비스 제공자로 교육·훈련하여 자신의 자활과 동시에 농어촌 지역 복지증진에 기여토록 하는 사회복지서비스 제공기관으로서 육성

- 농어촌 지역의 특성을 반영한 자활지원 시스템구축
  - 지역별 특성에 맞는 자활사업의 개발 및 보급을 위해 유연한 지원 시스템의 구축
- 새로운 농어촌 공동체 형성에 기여할 수 있는 자활사업 육성
  - 농어촌 지역의 특산물 가공 및 처리 등 지역의 특성을 반영하고 보다 자립자활의 가능성을 높일 수 있는 자활사업을 개발
  - 소규모 농촌 지역 공동체를 통해 자활과 더불어 지역사회 활성화에 기여
- 도시지역과의 연계를 통해 도·농간의 상호 자활 지원 시스템 구축
  - 인근 도시 지역 자활사업단과의 연계방안을 통해서 농어촌 지역의 부족한 인프라를 충족시키고 도시 지역 저소득층의 생활상의 활로를 농어촌 지역이 상대우위에 있는 인프라를 활용하여 구축

### 3.2. 농어촌 자활사업에 대한 목표의 재정립

- 농어촌 자활사업의 목표에 대한 재정립
  - 자활공동체 중심의 자활사업이 농어촌 지역에는 적합하지 않음.
  - 지역을 중심으로 보호된 시장을 육성하고, 시장지향형이 아닌 소규모 생활공동체 육성에 대한 검토
  - 장기적으로 자활후견기관을 농어촌 지역의 부족한 복지인프라를 보완하고, 다수의 준고령 자활대상자 및 차상위 계층을 복지서비스 제공자로 교육·훈련하여 자신의 자활과 동시에 농어촌 지역 복지증진에 기여토록 하는 사회복지서비스 제공기관으로서 육성

□ 관련 법·제도의 정비

- 농어촌주민의보건복지증진을위한특별법과 시행령의 농어촌자활관련 조항이 농어촌 자활사업에 대한 별도의 내용을 담고 있지 못함. 자활관련 조항(특별법 20조)과 시행령을 개정하여 농어촌 자활후견기관에 대한 서비스 제공에 필요한 별도의 지원 조항을 추가
- 농어촌지역 자활후견기관의 목표와 역할에 대해 관련한 평가지침의 개발
- 개정의 예
  - ① 자활후견기관 중 농어촌에 있는 자활후견기관에 대하여 사업에 필요한 시설(유희공간) 및 장비를 우선적으로 지원할 수 있다.(예; 폐교, 농기계에 대한 임대사용 지원)
  - ② 국가 또는 지방단체는 사회복지기관을 설치할 경우 단독적인 복지 인프라 건립이 어려울 경우 농어촌에 있는 자활후견기관과 연계를 우선적으로 고려할 수 있다.(노인인력지원기관 및 복지관련 기관 설치 시 자활후견기관과 연계, 인력지원 형태도 고려 가능 )

표 10-1. 조건부수급자 유형과 생계급여조건

유형	자활급여종류	자활사업실시기관	
비취업 대상자	자활공동체사업	자활후견기관	
	자활 근로	시장진입형	민간위탁기관, 시·군·구 등 (시장진입형과 사회적일자리는 위탁원칙, 인턴형은 기업체에서 근무)
		인턴형	
		사회적일자리형	
	근로유지형	시·군·구 등	
	지역봉사	사회복지기관, 자원봉사센터, 시·군·구 등	
사회적응프로그램	정신보건센터 등 정신보건시설, 사회복지관, 대학연 구소, 자활후견기관 등		

### 3.3. 농어촌 지역의 특성을 반영한 자활지원 시스템구축

#### □ 목적

- 지역별 특성에 맞는 자활사업의 개발 및 보급을 위해 지원 시스템의 구축

#### □ 사업 내용

- 농어촌 지역의 특성을 고려하여 지역 내 다양한 공공·민간 기관이 협력하여 지역 내에 보호된 시장과 사회적 일자리를 자활후견기관과 협력하여 지원하고자 하는 곳에 추가적인 인센티브 지원
- 광역자활후견기관(지역자활후견기관협회)-지방자치단체-자활후견기관간의 상호 연계된 지원 시스템을 구축하고, 지방자치단체가 중심이 되어 지역 내 다양한 기관들과의 협약 추진
- 농어촌 지역 지방자치단체에 자활전담공무원 배치를 통해 전문성 있는 자활관리 추진

#### □ 사업추진 방식

- 농어촌을 기반으로 사업을 전개할 목적의 광역자활후견기관 추가 지정
- 기초자치단체를 대상으로 하여 지역 내 기관 간 협약을 추진한 지역을 대상으로 사업계획서를 받아서 지역 내 자활지원시스템의 시범 지역에 대해 사업비의 유연한 사용이 가능한 예산 지원
- 지역 내 자활지원을 협약한 기관과 후견기관, 지방자치단체의 자활 지원 등에 사용할 수 있도록 사업비의 유연성 부여

#### □ 사업개요

- 다음의 사업 등을 수행하기 위해 지역 내 유관기관 간의 ‘자활지원협약’과 ‘자활지원계획’을 자치단체의 책임 하에 수립하여 신청한 기관에 대해서 지원에 필요한 간접경비 및 사업비 일부를 추가 지원
  - ① 자활사업으로 추진 중인 영농사업에 있어서 사업단에 속한 참여자 및 자활영농사업단에 대해 일반 농어민 지원에 상응하는 투융자를 지원하는 사업
  - ② 지역 내에 국공유 또는 민간소유의 휴경지를 자활후견기관에 무상 위탁하는 내용
  - ③ 자활후견기관 우선위탁우선구매를 하는 내용(예: 농촌지역 초등학교 학교급식, 군청 식당 등에 자활후견기관 먹거리 사업단 생산품 우선 납품 가능)
  - ④ 농어촌 자활후견기관 사업에 필요한 유희시설(폐교의 경우 교육청) 및 장비임대(폐자원 재활용의 집게차), 시설투자(농기계수리센터의 리프트기)를 지원하는 내용
- 사업의 비용
  - 자활지원협약에 근거한 각종 지원사업의 50% 이내에서 한 지역 당 5000만원까지 추가 지원
  - 자활지원협약 및 계획서 심사를 통해 시범적으로 10개 지역 선정
  - 소요비용 5000만원 × 10개소 = 5억원

### 3.4. 새로운 농어촌 공동체 형성에 기여할 수 있는 자활사업 육성

#### □ 목적

- 농수산물 개방화 시대에 보다 경쟁력 있는 농업을 육성하고 다시 돌아올 수 있는 농촌 공동체 육성에 기여할 수 있는 자활사업의 육성
- 중소규모 자영농에게 적용할 수 있는 농어촌 지역의 특산물 재배 및 처리 등 지역의 특성을 반영하고 보다 자립자활의 가능성을 높일 수 있는 농촌자활사업을 개발

- 소규모 농촌 지역 공동체를 통해 자활과 더불어 지역사회 활성화에 기여

#### □ 사업 내용

- 농어촌 지역 자활후견기관에 확대 적용할 수 있는 특산물, 특수생산물 등에 대한 기술과 경험을 가진 후견기관을 시범적으로 선정하여 필요한 기자재와 농지 등에 대한 지원사업 실시
- 소규모 농촌 지역 공동체를 육성할 수 있는 지역 개발 사업, 소규모 농장사업, 민박 사업 등 새로운 사업 아이템에 대한 공모를 통해 소규모 농촌지역 공동체 육성 사업 실시
- 농어촌 지역 자활 생산물을 공동으로 관리·유통·판매할 수 있는 브랜드 개발 및 유통망 확충에 대한 연구 용역 실시

#### □ 사업비용

- 농어촌지역 지역특성 시범사업 실시(10개 기관, 10개 아이템)  
농어촌 지역 특성에 맞는 자활사업아이템 공모를 통해 시범기관으로 선정하고 사업을 지원(기자재, 농지, 기술지원 등)하여 농촌지역 자활 공동체 육성사업 실시(최소 3년 이상 지원 후 효과성을 검증하여 이후 전국으로 홍보, 전파)
  - 10개 아이템 당 기존 사업비에 추가하여 최대 3000만원 추가 지원 (사업지원서 심사에 따라 실비 심사)
  - 소요비용: 3000만원 × 10개지역 = 3억원
- 농어촌 간병, 집수리 서비스 제공사업 확대
  - 농어촌 자활후견기관의 경우 간병, 집수리 사업단은 지역 내에서 큰 역할을 담당하고 있음. 현재 복권기금으로 추가로 지원되고 있는 부분이 있으나 지역의 복지수요에는 크게 미치지 못하고 있는 실정임. 따라서 간병, 집수리 사업에 대한 추가 재정지원 필요함.

- 장기적으로 차상위 150%까지 확대하고 참여자의 폭을 넓히고 재산 조항을 고려하지 않는 등 참여폭을 넓혀야 함. 이에 대한 연구조사 필요

① 차량지원 사업(사업 차량 및 노인이동목욕차량 포함)

농촌지역은 거리가 넓어서 차량지원은 농어촌지역에서 가장 시급한 실정임. 따라서 사업에 필요한 추가 차량 및 자활후견기관의 재가도우미 사업에 필요한 노인 및 장애인 복지와 연계할 수 있는 이동목욕차량과 같은 차량 지원 필요

- 차량 지원 사업 소요 비용(1개년에 우선 필요한 지역부터 순차적으로 10개지역 선정)

대당 3500만원× 10개 지역 = 3억 5천만원

② 빨래방 시설 지원

자활후견기관의 재가도우미 사업에 필요한 빨래방 시설이 필요함. 노인들은 큰 빨래를 하기 어렵기 때문에 빨래방 시설을 지원할 경우 군내에서 큰 역할을 할 수 있음. 이에 대한 소요 비용 추가 조사 요.

### 3.5. 도시지역과의 연계를 통해 도·농간의 상호 자활 지원 시스템 구축

#### □ 목적

- 도시지역과의 연계를 통해 도·농간의 상호 자활을 촉진하는 시스템을 구축하며, 특히 도농지역의 도시지역 인적 자원을 활용하여 농촌지역에 서비스를 제공할 수 있는 방안의 모색

#### □ 사업내용

- 도시지역 자활사업단과 농촌지역 사업단과의 연계 프로그램에 대한 공모 및 시범지원사업(재활용사업의 상호 연계 프로그램, 간병 사업단의 상호지원 등)

- 연계 프로그램 시행 시 도시지역의 자활참여자 중 농촌 지역으로 이주 및 원거리 통근을 희망하는 사람들에 대한 지원방안 마련
- 상대적으로 낮은 주거비, 생활비 등의 이점이 있는 농촌지역의 특성을 살려서 도시 지역 저소득층이 원하는 경우 농촌지역으로 이주하여 자활할 수 있도록 필요한 지원방안 모색

#### □ 사업 비용

- 도농간 상호자활지원 시스템 구축 사업 (5개팀 시범선정, 최소 3년지원, 2년 추가지원 가능)
  - 도시지역 자활후견기관 외식사업단에 필요한 먹거리와 농촌지역 자활후견기관의 유기농(저농약) 사업단 연결프로그램 시범 실시, 사업 전체에 소요되는 비용을 연 3000만원 이내에서 지원.
  - 소요비용: 3000만원 × 5개 팀 = 1억5천만원

## 제2절 농어촌 응급의료 인프라 구축 방안

### 1. 추진배경

#### 1.1. 필수의료로서 응급의료서비스의 중요성

- 응급환자는 언제, 어디서 발생할지 예측할 수 없고 의식이 명확치 않은 경우, 환자가 자신의 생명에 대한 권리를 행사하지 못함. 또한 지능력이 없어도 필수의료로서 진료가 제공되어야 함
- 응급환자를 진료하기 위해서는 시설, 장비 및 인력을 24시간 유지·

운영되어야 하지만 법적 기준의 인력 및 시설을 유지하기 위해서 권역응급의료센터는 매년 320백만원, 지역응급의료센터는 매년 198백만원의 적자가 발생한다고 알려져 있으며, 응급의료기관의 원가보상률은 66.4%에 불과함.

## 1.2. 보건의료 수요 증가

### □ 노인인구 및 독거가구의 증가

- 농가인구 중 50세 이상이 차지하는 비율이 '90년 34.5%에서 '00년 49.8%, '01년 52.4%로 고령화 현상이 매우 빠르게 진행되고 있음(농림부, 2003)
- 2000년 우리나라 총 가구 중 65세 이상 1인 가구의 비율이 3.8%인데, 동지역이 2.3%이었던 반면 읍지역은 5.6%, 면지역은 11.1%로서 읍·면지역이 동지역에 비하여 독거노인의 비율이 높았음(통계청, 2000)

### □ 만성질환 및 사고 중독의 다빈도 발생(국민건강영양조사, 2001)

- 연간 만성질환 유병률은 동지역이 43.9%이었던 것에 비해 읍·면지역이 56.8%였음. 만성질환의 개수도 3개 이상 앓고 있는 경우가 동지역은 7.9%이었던 반면 읍·면지역은 17.0%임
- 만성질환 중 2주간 활동제한을 초래한 질병의 비율이 읍면지역이 11.9%로 동지역 9.2%보다 높았음
- 중증 또는 경미한 손상을 초래한 사고중독의 2주간 발생률이 동지역은 천명당 5.1명이었던 반면 읍·면지역은 6.5명이었음
- 입원치료를 받은 대형사고중독은 동지역이 천명당 0.5명이었던 반면 읍·면지역은 11명이었음.

- 높은 응급환자의 발생률이 높고 증가폭도 큼(중앙응급의료센터, 2002~2003)
- 2002년과 2003년 사이 우리나라의 인구 천명 당 응급환자 수는 광역시 지역은 150.7명에서 159.4명으로 5.8%증가하였지만, 도지역은 173.0명에서 208.8명으로 20.6%가 증가하였음.

### 1.3. 보건의료 공급의 부족

- 인구 10만명 당 병원급 이상 평균 병상 보유수가 시지역이 376.6개였던 반면, 군지역은 309.8개이었음
- 인구 10만명당 의사의 분포가 시지역이 118.9명이었던 반면, 군지역은 110.4명이었음

표 10-2. 지역별 보건의료자원현황

구분	총병상수		인구 10만명당 병상수	
	시지역	군지역	시지역	군지역
병상수(병원급 이상)*	163,190	16,679	376.6	309.8
구분	총의사수**		인구 10만명당 의사수	
	시지역	군지역	시지역	군지역
의사	50,792	6,082	118.9	110.4

주: 정신병원, 결핵병원, 한센병원 제외, \*\* 치과의사 및 한의사 제외  
 자료: 보건복지통계연보, 2001

### 1.4. 보건의료비 지출에 대한 높은 부담감

- 전국 건강보험가입자는 94.8%, 의료급여대상자는 4.3%이었는데, 동지역 의료급여대상자가 3.4%이었던 반면 읍·면지역은 7.8%이었음(국

민건강영양조사, 2001)

- 월평균 가구소득도 동지역은 181.9만원이었으나 읍·면지역은 117.5만원에 불과하였고(국민건강영양조사, 2001), 기초생활보장 가구 비율도 광역시지역이 4.0%이었지만, 도지역은 7.0%이었음(보건복지통계연보, 2001)

## 2. 농어촌지역 응급의료자원 현황 및 문제점

### 2.1. 병원단계 응급의료자원

#### □ 군지역 응급의료기관(2004.1.)

- 지역응급의료센터: 2개군, 2개 기관
- 지역응급의료기관: 44개군, 61개 기관

#### □ 공공의료기관(2003. 12.)

- 지방공사의료원: 5개 군(웅진, 영월, 홍성, 강진, 울진)에 설립되어 있는데 2곳은 지역응급의료기관으로 지정되어 있음
- 보건의료원은 16개 군에 설립되어 있음.

#### □ 응급의료기관 및 공공의료기관의 응급의료인프라 현황

- 지역응급의료기관
  - 응급의료인프라 점수가 시지역 15.4점에 비해 군지역은 13.2점
  - 시설은 5.1점(100점만점 환산시 73.0점, 이하 괄호안 동일), 인력은 0.96점(48.0점), 장비는 7.2점(65.1점)으로 특히 인력이 낮은 점수를

보였음

- 지역응급의료기관의 기능점수는 평균 51.8점이었는데, 시지역이 54.2점이었던 반면 군지역은 42.2점으로 평균보다 낮았음

표 10-3. 군지역 응급의료기관 및 공공의료기관의 현황

행정구역	군의 개수	군 지역 의료기관 현황					
		합계 (군 수)	지역기관*		지역센터	보건 의료원	지방공사 의료원
			군	개소수			
합계	87	59	43	63	2	16	5
부산	1	1	1	1	0	0	0
대구	1	1	1	2	0	0	0
인천	2	2	1	1	0	0	1
울산	1	1	1	3	0	0	0
경기	4	3	2	2	0	1	0
강원	10	6	4	5	0	2	1(지역기관)
충북	9	4	4	5	0	0	0
충남	9	8	6	8	0	2	1(지역기관)
전북	8	8	4	6	0	4	0
전남	17	13	11	17	2	4	1
경북	13	6	4	6	0	2	1
경남	10	6	5	7	0	1	0
제주	2	0	0	0	0	0	0

주: 지방공사의료원 5개 제외

○ 보건의료원

- 응급실 면적은 평균 60m<sup>2</sup>임(28-106), 검사실 면적은 평균 63.5m<sup>2</sup>임(18-109)
- 처치실이 있는 곳은 6곳임. 처치실의 기본시설을 모두 갖춘 곳은 2곳
- 의사당직실과 주차장은 모두 있었고 보호자대기실은 3곳에서만 있

였음

- 의사: 99%가 공중보건 의사임. 11개 보건의료원 모두 응급실전담의사가 있었고 2-3명이 당직/비번 식으로 근무하였고 항시 근무인원은 6곳이 1인이었음
- 간호사: 응급실근무 간호사는 3-5명이었음
- 임상병리사 및 방사선사: 임상병리사는 평균 2.1명, 방사선사는 평균 2.3명 수준으로 24시간 근무가 사실상 불가능하였음
- 응급구조사: 구급차에 탑승할 응급구조사가 있는 곳은 전무하여 응급환자 이송시 응급실에 근무중인 의사나 간호사가 탑승함으로써 진료공백이 불가피
- 장비 : 지역응급의료기관 기준 장비목록 14가지를 모두 갖춘 곳은 한 곳도 없음. 체세동기, 부착산소, 환자감시기, 흡인기, x선 촬영기, 혈액성분검사기, 혈액화학검사기, 요성분검사기, 구급차 등은 6곳 이상에서 갖추. 인공호흡기, 산부인과진찰대, 주입기, 동맥혈가스분석기는 2-3곳에서만 갖추었음. 특히 급속혈액주입기는 갖춘 곳이 없었음.
- 백업 능력: 입원실 운영하는 곳은 10곳이었지만 연간 입원환자가 1,000명을 넘는 곳은 임실과 연천에 불과하고, 개설과목은 내과, 외과, 소아과, 산부인과 등 주요 전문과목을 모두 갖춘 보건의료원은 전무함.
- 응급실 운영현황: 2003년 한해동안 응급실 환자수는 평균 4,117명(281-12,261). 입원율은 평균 2.0%이고 이송률은 평균 11.8%이었으며, 연간 이송건수는 334건(22-1,240)건이었음.

## 2.2. 병원전 응급의료자원 및 체계

□ 농어촌 지역 응급환자 이송체계의 중요성

- 응급의료기관에 대한 접근성 저하
- 노인가구 및 독거노인의 증가로 공공 응급환자 이송체계의 중요성이 증대
- 효과적인 이송체계를 확립함으로써 제한된 자원을 효율적으로 활용

#### □ 119구급대(차량 및 대원)의 현황 및 문제점

- 읍·면단위에 설치하도록 되어 있는 파견소는 배치율이 45.2%에 불과하고 파견소의 구급차 배치 비율도 52.1%에 불과함.
- 전국의 119구급차의 수는 1,153대인데('04년 1월 기준) 이 중 특수구급차의 비율이 특별시·광역시지역은 67.8%이었으나 도지역은 66.5%이었음
- 구급차 1대당 관할 면적(Km<sup>2</sup>)을 보면, 특별시·광역시지역이 21.6Km<sup>2</sup>이었던 반면, 도지역은 116.5Km<sup>2</sup>로 무려 5배 이상 차이가 났음.
- 구급차의 현장도착시간이 5분 이내인 경우가 광역시지역은 43.5%이지만 도지역은 39.2%로 더 늦었으며, 이송시간도 20분 이내가 광역시의 경우는 79.9%이었지만 도지역은 60.5%에 불과하였음(행정자치부, 2003)
- 농로, 산간 협소도로 등으로 기존 구급차로는 구급활동에 지장이 많음
- 응급구조사의 비율이 특별시·광역시가 60.4%이었지만, 읍·면지역은 43.4%에 불과함
- 반면, 응급환자의 비율이 도시지역은 평균 30%내외인 것으로 알려져 있으나 읍·면지역은 51.3%나 됨

표 10-4. 119구급대(차량 및 대원)의 지역별 현황

구분	특수	일반	계	특별시·광역시	읍·면지역
구급차	구급차대수	계(A)	1,153	321	832
		특수(B)	777	224	553
		일반	376	97	279
		(B/A)*100	67.4	67.8	66.5
	구급차 1대당 관할면적(Km <sup>2</sup> )		86.7	21.6	116.5
구급대원	계(A)		4,787	1,620	1,217
	응급구조사	소계(B)	2,383	978	528
		1급	625	224	161
		2급	1,736	739	367
		EMT	22	15	-
	간호사		205	79	39
	기타*		2,99	563	650
	(B/A)*100		47.8	60.4	43.4

주: 간호조무사 및 구급교육 수료자를 말함

### 3. 농어촌 지역 응급의료체계 개선방안

#### 3.1. 필요성

- 노인 인구의 증가, 교통수단의 낙후, 각종 사고의 높은 발생률 등으로 인한 응급의료 수요의 증가
- 우리나라 군지역 응급의료기관은 지역응급의료기관이 대부분으로 지역사회에서 명확한 응급의료서비스를 제공할 수 있는 자원이 부족함
- 또한 군지역에 위치한 응급의료기관의 응급의료인프라는 매우 취약한 것으로 파악되고 있음

- 응급의료서비스는 기본적인 사회안전망으로서 국민 모두에게 형평성 있게 제공되어야 함
- 참여정부의 대선공약사업

### 3.2. 목적

- 기본 응급의료서비스에 대한 수요 해결
  - 보건의료원의 지역사회 응급의료서비스 제공범위 확대
  - 지역응급의료기관의 정비 및 확대
  - 농어촌 지역 사고예방교육 및 응급처치 교육 실시
  - 경제적 접근도 향상
- 고급 응급의료서비스에 대한 수요 해결
  - 취약지역 지역응급의료센터에 대한 응급의료인프라 지원
- 효율적인 공공 응급환자 이송체계 확립
  - 지역사회 기존 자원 활용
  - 응급구조사 및 구급차 확충

### 3.3. 사업방향

- 열악한 농어촌 지역 응급의료기관의 자원을 확충하기 위한 운영경비 지원 및 응급환자 이송체계의 확충

#### □ 지원근거

- 응급의료에 관한 법률 제13조, 제16조
  - 제 13조(응급의료의 제공) 국가 및 지방자치단체는 응급환자의 보

호, 응급의료기관의 지원 및 설치·운영, 응급의료종사자의 양성과 응급이송수단의 확보 등 응급의료를 제공하기 위한 시책을 강구하고 시행하여야 한다.

- 제 16조(재정지원) 국가 및 지방자치단체는 예산의 범위안에서 응급의료기관 등에게 필요한 재정지원을 할 수 있다.

○ 농어촌주민의보건복지증진을위한특별법 제12조

- 제12조(응급의료체계의 구축) ①국가 및 지방자치단체는 응급의료에 관한 법률 제13조2의 규정에 의한 응급의료기본계획 및 지역응급의료시행계획에 다음 각호의 사항을 반영하여야 한다.

1. 농어촌 응급의료 이용실태의 조사·분석
2. 농어촌 응급의료 취약지의 해소를 위한 응급의료기관의 설치·지정
3. 농어촌 응급의료기관의 인력·장비 및 시설개선
4. 농어촌 응급환자 이송수단의 확보

- ②국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 응급의료기본계획 및 지역응급의료시행계획을 시행하기 위하여 농어촌의 응급의료기관 및 공공보건의료기관에 필요한 재정지원을 할 수 있다.

### 3.4. 외국의 사례

□ 미국

- 전국을 304개 응급진료권으로 구분하여 지역화를 추진하면서 농촌 등 취약지역에 대한 응급의료과정을 개발
- 농촌지역은 신고접수에서 현장도착시간까지 10분 이내가 80%이상이 되도록 함(2010 건강증진 목표)

□ 독일

- 이송센터를 주(州)법에 의해 신고접수에서 현장도착시간이 10~15분인 위치로 지정(이송센터의 위치를 전략적으로 배치하는 것이 중점사항)

□ 일본

- 이도진흥법(離島振興法)을 제정, 도서지역의 응급의료를 포함한 의료 확보에 관한 조항을 마련하여 강력한 정책 실천의지 표명
- 1990년대부터 오벽지의 의료를 지원하기 위해서 벽지 지정병원을 지정하고 고립지역의 보건의료기관을 지원하는 제도를 운영중임

### 3.5. 1차 응급의료자원 확충

- 지역응급의료기관, 보건의료원, 지방공사의료원 및 지역응급의료기관으로 지정 가능성이 있는 의료기관을 대상으로 함
- 주민에게 지역사회 내에서 1차 응급의료서비스를 제공할 수 있는 응급의료자원확충
- 지정신청서를 접수하여 심사·평가위원회를 통한 심사 후 지원 및 지속적인 평가실시
- 심사기준: 응급의료기관으로서의 역할수행 가능성을 지원 인구수, 인접 응급의료기관의 정도, 해당 병·의원의 기존 자원 등
- 1차 년도에는 공고의료기관은 70%, 민간의료기관은 50% 지정
- 지정지원 운영 평가결과를 바탕으로 연차별로 지정비율 조정

#### (1) 취약 응급진료권 개선

- '04년 응급진료권 분석결과, '04년 3월 현재 공급량 104개소에 비하여 16개소가 과잉 공급되었고(주로 대도시 지역), 20개 진료권이 공급이 부족하였음
- 지역응급의료센터는 중증응급환자를 담당하는 곳으로 지역별 응급중환자를 담당할 기관은 필수적임
- 공급 부족 진료권 20개 중 농어촌을 포함하는 것이 7개 진료권은 다음과 같음. 이들 지역은 진료권별 지역응급의료센터가 1개소가 필요하지만 전무한 실정임. 그러므로 7개 진료권 전체에 1개소 씩 지정·지원하는 것이 바람직함
  - 연천(연천군, 철원군, 포천시)
  - 동해(동해시, 정선군, 삼척시, 태백시)
  - 청주(청주시, 진천군, 괴산군, 청원군, 보은군)
  - 서산(서산시, 당진군, 태안군, 홍성군, 보령시)
  - 정읍(정읍시, 부안군, 고창군)
  - 보성(보성군, 장흥군, 고흥군)
  - 진주(진주시, 사천시, 고성군, 하동군, 함양군, 거창군, 산청군)

## (2) 공중보건 의사 활용 방안

- 공중보건 의사의 배치 기준 및 현황
  - 농어촌등보건의료를위한특별조치법 제5조의2에서는 공중보건 의사의 배치에서 1순위가 보건(지)소이고 2순위가 공공병원임
  - 그러나 1차 의료를 수행할 수 있는 전문의 배치를 받지 못하는 곳이 많고, 응급실을 전담할 수 있는 최소인력도 배치를 받지 못하는 곳도 있음

- 공중보건 의사 활용방안
  - 공중보건 의사의 배치에 투명성 보장, 보건 의료원 및 지방공사의료원에 1차진료가 가능한 전문의 우선 배정
  - 권역응급의료센터로 배치되는 공중보건 의사는 지역응급의료기관으로 우선 배치하도록 함
- 동기부여 방안
  - 현행은 도서지역 등 특수지에 근무한 다음해 도간 이동 등의 혜택을 주고 있는데 이러한 혜택은 취약지 근무 기간을 오히려 1년으로 한정하는 결과
  - 향후 경력에 가산점 부여, 농어촌지역 다년 근무시 해외연수의 기회 부여, 보건소 진료의사 수준의 보수지급 등의 방안이 필요

### (3) 응급환자 이송체계 확충

- 비용효과적 측면에서 파견소 신설보다는 구급차 미배치 파견소에 구급차를 배치하는 것이 시급함
- 병원급 의료기관이 없거나 응급의료자원이 특히 취약한 지역을 위주로 우선 지원하도록 함
- 응급환자의 비율이 높으므로 특수구급차 및 1급응급구조사를 원칙으로 확충
- 1차년도에는 연간 100건 이상 이송하는 구급차 미배치 파견소 대상, 사업평가결과를 반영하여 연차별로 확대

### (4) 지역사회 응급처치교육사업

- 농어촌에서 빈번히 일어나는 농기계 및 농약관련 사고예방법 및 응급환자발생시 응급처치법, 대응법 등을 익힘으로써 후유 발생의 최소화
- 농어촌 지역 사고예방 및 응급처치 교육 프로그램 개발 연구용역
  - 지역의 응급의료정보센터와 보건(지)소를 활용
  - 1개 지역 응급의료정보센터와 해당 지역 보건소가 참여하는 시범사업 실시

#### (5) 응급의료 상담전화의 활성화

- 일반인이 제대로 대처하기 힘든 응급 상황에서 의사의 상담서비스를 통하여 응급상황에 적절히 대응
  - ※ 영국의 Telephone helpline NHS Direct: 전문간호사로 구성된 의료팀이 제공하는 24시간 전화서비스로 경미한 질병에서부터 응급의료에 대한 상담 및 조언제공
- 1339 응급의료정보센터의 기존 응급의료상담기능을 활성화시킴
- 지역 주민을 대상으로 적극적으로 홍보함으로써 활용도 높임

### 4. 섬지역의 응급의료자원 확충 방안

#### 4.1. 필요성 및 목적

- 우리나라 도서지역의 인구감소는 농어촌 지역의 두 배에 가까운 7.1%에 이르고 있고 노인 인구의 비율도 육지보다 높음
- 인구 규모가 더욱 소규모화 되고 있음

- 섬은 우리나라 국토의 중요한 부분임. 그러므로 형평성의 측면에서 이곳에 거주하는 주민의 보건·복지의 향상은 매우 중요함
- 섬지역 주민의 4대 불편사항 중 하나가 보건의료시설의 부족과 이용의 불편으로 지적되고 있음.
- 섬은 지리적 특수성으로 인하여 자체적인 응급환자 진료자원을 갖추어야 할 뿐만아니라 응급환자가 발생하였을 때 즉각적으로 육지의 상급응급의료기관으로 이송하는 체계의 확립도 중요함

#### 4.2. 섬지역 보건의료 및 응급의료체계 현황

- 병상당 인구가 전국 평균(181명)에 비하여 10배 이상, 의사 1인당 인구수도 전국 평균(672명)의 3배 이상임.
  - 병·의원이 23개 섬, 보건지소 및 보건의료원이 175개 섬, 약국이 있는 곳이 83개 섬, 한의원이 있는 곳이 8개 섬임.

표 10-5. 일부 섬의 주요 의료지표

구 분	병상당 인구	의사 1인당 인구	간호사 1인당 인구
전국	181	672	120
완도군 섬지역	1,082	2,284	806
신안군 섬지역	1,895	2,748	1,037

주: 1999년 보건복지통계연보, 완도통계연보,新安통계연보를 바탕으로 재구성하였음

- 병원선을 이용한 순회진료가 '67년부터 병원선을 운영중이나 5개 시·도의 5척으로 섬별 연간 2-6회 정도만 혜택을 받음
- 섬지역의 응급환자이송체계는 대부분이 비공식적인 이송체계에 의존

하고 있음

표 10-6. 연육도서와 그렇지 않은 도서의 보건의료기관 현황

구분	섬의 개수	보건의료기관				
		계	병·의원	보건지소 또는 보건진료소	약국	한의원
연육도서	41	635	253	83	230	69
그렇지 않은 도서	450	350	23	175	83	8

#### 4.3. 섬의 분류와 추진방안

- 육지근접형: 여객선으로 1시간 내 15km/h에 도달할 수 있는 거리에 위치하거나 평수구역에 위치한 경우로서, 전체 도서의 절반 이상임.
  - 일반 질병의 경우, 섬에 위치한 의료기관보다 육지의 의료기관을 이용하는 경우가 더 보편적임
  - 이송체계의 확립을 추진함.
- 군집형: 인구 약 300명 이상 규모의 모도를 중심으로 다수의 섬이 분포한 경우(모도 17개, 자도 약 117개)
  - 모도: 일정 수준 자체적 해결이 가능한 정도의 자원을 갖추어야 함
  - 이송체계정비: 모도와 자도를 연결할 수 있도록 함
- 독립형: 육지로부터 상당한 거리에 위치하여 생활권 통합이 어려운 동시에 군(群)을 이루지 못하고 독립적으로 분포되어 있는 곳(백령도, 대연평도, 울릉도 등 약 24개)
  - 자체적 해결이 가능한 정도의 자원을 갖추도록 함

### 제3절 농어촌 초등학교원 확보지원방안

#### 1. 검토배경

- OECD에서는 국가간 발전격차 보다 중요한 것은 한 국가 내에서 지역격차라고 말하며, 국가내 지역간 발전격차가 지속됨에 대해서 심각한 우려를 표명하고 있음. 이에 따라, 지역별로 내생적 발전을 유도할 수 있는 발전 잠재력의 개발 필요를 역설함. 특히, 농촌지역의 인구유입을 위해서는 교육을 비롯한 공공서비스의 질을 높이는 것이 중요함.
- 교육은 대표적 공공서비스로써, 농어촌 교육여건의 악화는 농촌지역 청장년층의 외부유출과 인구 고령화의 가장 직접적인 요인으로 작용하고 있음. 따라서 농어촌의 지역 매력도(amenity)를 높여 정주여건을 개선하기 위해서는 무엇보다도 교육의 질적 제고가 선행되어야 함.
- 교육의 질은 교육자의 질을 넘어서지 못한다고 볼 때, 농어촌 교육여건 개선의 핵심은 우수 교원 확보 문제로 귀결됨. 특히, 고질적으로 부족현상을 보이고 있는 초등학교원의 수급을 안정화할 뿐만 아니라, 전문성과 헌신성을 갖춘 우수한 교원을 확보하는 일이 농어촌 교육개선의 시급한 과제로 대두됨.
- 다양한 양성기관을 통해 배출되는 중등교원과 달리, 초등학교원은 교육대학을 중심으로 양성되어 공급규모는 일정하나 수요는 정책변화 등 상황에 따라 급변하여 수급 불균형 발생. 지난 몇 년간, 임용제도 변화와 퇴직교원 수 급증 등으로 인하여 농어촌 초등학교원 수급 문제의 심각성이 제기된 바 있음.
- 이에 농어촌지역 초등학교원의 안정적 수급을 위하여 문제의 원인과 관련정책추진과정 등을 분석하여, 관련부처간 협의회(2004.5.13)와 농어

촌 지역교육청 및 초등학교 현지 조사(2004. 6.), 지역농어업 특위 순회 회의 개최(2004.7.13-28: 경기 강원 충북 충남 전북 전남 경북 경남 대전 광주 등 10개 시도)결과 등을 바탕으로 농어촌지역 초등학교원 확보를 위한 장단기 정책방안을 제안하고자 함.

## 2. 농어촌 교육여건 및 초등학교원 확보 현황

### 2.1. 농어촌 교육여건 개선에 있어서 교사의 중요성

#### (1) 도농간 학력격차의 심화

- 도농 간 학력 격차 문제는 국가 수준 학업 성취도 평가에서도 나타나고 있음. 한국교육과정평가원이 2003년 10월 전국 초등학교 3학년의 3%인 545개교 2만556명을 표집해 실시한 2003년도 초3 국가 수준 기초 학력 진단평가 결과는 이 같은 학력 격차가 저학년 때부터 굳어지고 있음을 드러냄.
- 평가 결과에 따르면 읽기, 쓰기, 기초수학 모두 읍·면지역의 기초 학력 미달 비율이 도시지역의 배에 육박함. 읽기 미달 비율은 대도시 3.07% 중소도시 2.22% 읍·면지역 5.19%, 쓰기는 대도시 3.36% 중소도시 2.73% 읍·면지역 6.35%, 기초수학은 대도시 4.51% 중소도시 4.27% 읍·면지역 8.15% 등에 달하고 있음.

#### (2) 농어촌 교육여건에서 공교육의 중요성

- 한국교육개발원이 지난해 전국의 초·중·고교생과 학부모,교사 1만 9000여명을 대상으로 실시한 사교육비 실태조사에 따르면 읍·면지역의 1인당 월 평균 사교육비는 17만3000원으로 전체 평균인 23만8000

원과 서울지역 평균 29만4000원에 훨씬 못 미침.

- 연간 1인당 평균 사교육비도 서울 강남 거주 학생은 478만원, 서울 기타 지역 거주 학생은 313만원, 광역시 거주 학생은 276만원, 수도권 거주 학생은 358만원, 중소도시 거주 학생은 249만원, 읍·면지역 거주 학생은 203만원을 지출해 서울 강남지역과 읍·면지역의 사교육비 규모는 배 이상 차이가 나고 있음.
- 사교육 참여율도 차이가 벌어지고 있음. 서울지역은 75.8%의 학생이 과외, 학원, 학습지 등의 사교육을 받고 있었으며 광역시는 74.0%, 중소도시는 74.2%, 읍·면지역은 62.1% 등의 순으로 나타남.
- 농촌지역에서 사교육 투입이 미약한 것은 사교육환경이 조성되어 있지도 않을뿐만 아니라, 농촌 지역 학부모들이 사회경제적으로 취약하기 때문임. 즉, 공교육의 비중이 도시에 비하여 상대적으로 높은 농촌 지역에서는 교육을 책임지고 있는 교사의 역할비중이 도시지역보다 훨씬 높음. 따라서 농촌지역에서 필요로 하는 교원의 확보는 교육의 질에 결정적인 요소로 작용함.
- 더욱이 도시지역의 결손가정 아동이 농촌지역의 조부모에게로 이동하면서, 조손가정이 점차 늘어나 아동에 대한 가정의 후원기능은 더욱 약화되고 있음. 농촌지역에서 교사는 인지교육의 주도자이자 아동의 정서적 지지자로서 복합적 역할을 기대받고 있는 상황임.

## 2.2. 농어촌 초등교원 부족 실태

### (1) 농어촌 초등교원 부족 현상이 완화되고 있으나, 여전히 심각함.

- 농어촌지역의 초등교원 확보는 여러 정책적 노력으로 많이 완화되고 있는 추세임. 2003년에 4,694여명이 부족하다가, 2004년 들어 부족현상이 대폭 완화되어 1,247명이 부족한 상황임

표 10-7. 초등학교원 수급 현황(2004학년도)

필요인원	충원인원	부족인원
11,513명	10,266명	1,247명

자료: 교육부 자료, 2004

- 신입교원의 대도시 선호로 인하여, 농어촌 학교, 도서벽지 학교 등이 많은 시도의 경우 임용고사 경쟁률 낮음. 도단위 지역은 응시율 자체가 대부분 정원미달이며, 충원율이 20~30%인 경우도 발생.
  - ※ 도단위 지역의 평균 충원률('01-'03)
    - 70% 이상 : 제주 93.9%, 전북 82.9%, 충북 79.8%, 경남 76.6%
    - 70% 이하 : 경기 66.4%, 경북 61.8%, 강원 61.8%, 전남 54.1%, 충남 40.6%
- 현직교원의 근무기피 현상도 여전히 심각함. 복식수업, 행정업무부담, 가족과의 이산생활 등으로 인해 대체로 농어촌지역 근무 기피 심각. 현직교원의 시도간 교원교류에서도 교원의 대도시 편중 현상은 심각한 상황임.
  - ※ 2004년 9월 정기인사에서 타시도로 전입한 초등학교원 305명 가운데 약 70%가 광역시와 수도권으로 전입하였음. 전체의 32.1%인 98명은 서울·경기 수도권으로 전입하였고, 기타 도단위 지역으로 전입한 교원은 95명으로 약 30%에 그치고 있음.
- 사직교원 중에서도 농어촌 지역 재직 교원이 대부분을 차지하는 실정 이어서, 농어촌지역 재직기간 동안 다수의 교사가 사직을 결심하는 것으로 보임. 이는 농촌지역 재직과정에서 가족, 육아, 근무여건 등에 대한 문제가 심각하게 제기되기 때문으로 보임(별첨자료 2참조).
- 초등학교원 사직자 총 2,541명 중 74%(1,689명)가 농어촌 재직자이고, 55%(1,384명)가 40세 이하임('01-'03 3년간)
- 전반적인 초등학교원 부족으로 말미암아 초중 등 전체적으로 계약제 교

사 임용비율이 전국평균 5.3%에 이르고 있으나, 특히 초등의 경우는 시 지역(2.6%)에서 보다 도 지역(3.1%)에서 높아서 농어촌지역의 계약제 교사 비중이 높은 것으로 추정할 수 있음 [별첨자료 3 참조].

- 초등학교원 부족현상은 많이 완화되었으나, 아직도 상당히 심각함. 또한, 교원들의 근무기피로 말미암아, 초임교원 또는 근속기간 만료로 부득이하게 배치된 중장년교원 중심으로 구성됨.
- 그러므로 현재 농어촌 지역의 교원의 양적 확보뿐만 아니라, 우수 교원을 유인할 수 있는 시책에 대한 고려 필요

### 3. 농어촌 초등학교원 부족 현상의 원인

#### 3.1. 장기적 요인

##### (1) 초등학교원양성체제의 문제점

- 우리나라의 초등학교원 양성체제는 목적형 양성체제로, 해방 전부터 존속되어오던 사범학교를 1963년부터 2년제 초급대학과정인 교육대학으로 개편 운영하였고, 1983년부터 4년제 대학과정으로 개편하여 운영해오고 있음
  - ※ 현재 전국 11개 교육대학교와 한국교원대학교 초등교육과, 이화여대 사범대학 초등교육전공에서 연평균 4,800여명이 양성되고 있음.
- 초등학교원의 양성이 탄력적이지 않아, 교원양성 대 임용비율이 낮아지지 않고 있어서 신규로 발생하는 교원 수요에 대응하지 못함. 2002년도 현재 초등학교원 양성 대 임용비율은 1:1.4로 양성자원의 근본적 부족 현상 초래함.

표 10-8. 초등학교원 양성 대비 임용현황

연도구분	양성인원(A)	임용인원(B)	임용률(B/A %)
'99	4,446	7,905	178
'00	4,675	5,855	125
'01	4,998	5,698	114
'02	5,282	7,429	141
합계	19,701	26,887	136

자료: 교육인적자원부 내부자료

## (2) 초등학교원 학교 내 근무여건 열악

- 농어촌 지역 학생수 감소로 인한 소규모 학교에서 복식학급 발생으로 인한 교육의 질 저하 및 수업부담 과중.

표 10-9. 복식학급의 지역별 분포

구분	대도시	중소도시	농어촌(읍·면)	계
복식학급수	3(0.2%)	90(4.3%)	2,009(95.5%)	2,103(100%)

출처 : 교육인적자원부 [농어촌교육발전 종합방안]대통령보고자료, 2002.12.

- 교원의 행정부담 과중으로 기피현상 심화. 개별 학교당 행정업무는 동일한데 비하여 소규모 학교에서 교원 수는 적어서, 교원 1인당 행정처리 업무 부담 과중으로 교원 불만 초래. 또한 출장시 대체 인력 부재로 연수, 회의로 출장시 정상적 학교교육과정 운영 곤란

## (3) 초등학교원 지역 내 근무환경 열악

- 교원의 출퇴근 거리 장거리화 및 가족 이산으로 학교에 오래 머무를 수가 없음. 특히, 겨울철에는 이동시간이 길어질 뿐만 아니라 위험도

도 높아짐.

- 교원의 주거환경이 열악하여, 기본적인 생활조건 확보에 어려움 초래.. 교원 거주용 사택이 절대 부족하며 있는 경우에도 노후하거나 가족이 함께 거주하기에 비좁은 형편임. 사택이 없을 경우, 농어촌 지역에서 임대용 주거공간이 거의 없고, 있어도 비용부담이 큰 편임.
  - 농어촌 지역(읍·면이하)의 전체 사택 보급률은 15.3% 수준
    - 보급률 : 전남 27.4%(최고), 경기 4.7%(최저)
  - 읍·면 지역의 사택 보급률은 10.1% 수준에 불과
  - 전국 보유 사택 12,672호 중 3,044호(24.0%)가 노후시설
    - 철거대상 486호(15.9%), 개축대상 658호(21.6%), 보수대상 1,900호(62.4%)
  - 시설 노후로 거주 곤란 및 누수·습기 등으로 생활 불편
    - 전체 보유 사택 중 사용률은 88% 수준
  - 학교 사택시설이 인근의 자치단체 사택보다 낙후되어 사기 저하

표 10-10. 전국 급지별 농어촌 사택 보급 실태

구 분	교직원수	보유시설(호)		노후시설(호)				
		사택수	보급률(%)	철거대상	개보수대상	계	비율(%)	
전 체	82,951	12,672	15.3	486	2,558	3,044	24.0	
도 서 벽 지	가지역	444	432	97.3	44	52	96	22.2
	나지역	1,564	875	55.9	61	69	96	14.8
	다지역	3,032	1,797	59.3	78	314	96	21.8
	라지역	4,748	2,143	45.1	59	344	96	18.8
읍·면지역	73,163	7,425	10.1	244	1,779	2,023	27.2	

자료: 교육부 내부자료. 2004.

- 농어촌 지역 주민들과 마찬가지로 교육 문화시설 부족으로 교원의 자기개발 기회 및 여가문화생활 향유의 기회 현저히 저하. 또한 의료복지 시설 부족으로 본인과 가족의 복지후생 여건 열악함.

- 농촌지역의 열악한 교육상황이 교원의 자녀에게도 동일하게 적용되므로, 교원 자녀의 교육환경을 위하여 농촌지역 근무 기피. 특히 중학교 재학 이상 자녀가 있는 경우, 일반 농촌 주민과 마찬가지로 도시 거주 강력 희망.

#### (4) 상대적으로 열악한 근무조건에 상응하는 우대 결여

- 농어촌 지역 근무에 따른 인사상의 우대 또는 수당제와 같이 농어촌 지역 근무에 대한 자긍심을 일으킬 수 있는 인센티브 제도 취약
- 인사 상으로 농어촌 지역 근무 가산점이 있는 경우도 있지만, 도시에 서의 보직가산점에도 못미치는 차이로 유인효과를 발휘하지 못함.

### 3.2. 단기적 요인

- 교원 정년 단축 및 7.20 교육여건개선사업 등으로 초등교원의 수요가 대폭 증가한데 비하여, 교대 정원은 기존 정원 수준 유지함으로써 교원 양성과 공급간의 격차가 커지게 됨.
- 대법원 판결('03. 7.25)에 따른 현직교원의 임용시험 응시제한 해제와 지역 가산점 관련 소송 패소에 따라 지방교사의 대도시 임용시험 응시로 농어촌 지역의 초등교원 부족 및 교직사회 혼란 가중 예상
  - 2004학년도 임용시험에서 현직교사 응시자 총 1,525명 중 1,358명 (89.0%)가 대도시 및 경기도 지역 응시
- 교대생들의 응시지역 선택이 수도권, 소재지역 광역시에 집중되는 경향이며, - 지방소재 교대생의 경우 소재권역 도단위 지역보다 경기 및 인근 대도시 선호
  - 2003학년도 임용시험에서 광주교대생의 경우, 경기 144명, 광주 377명, 전남 48명 합격

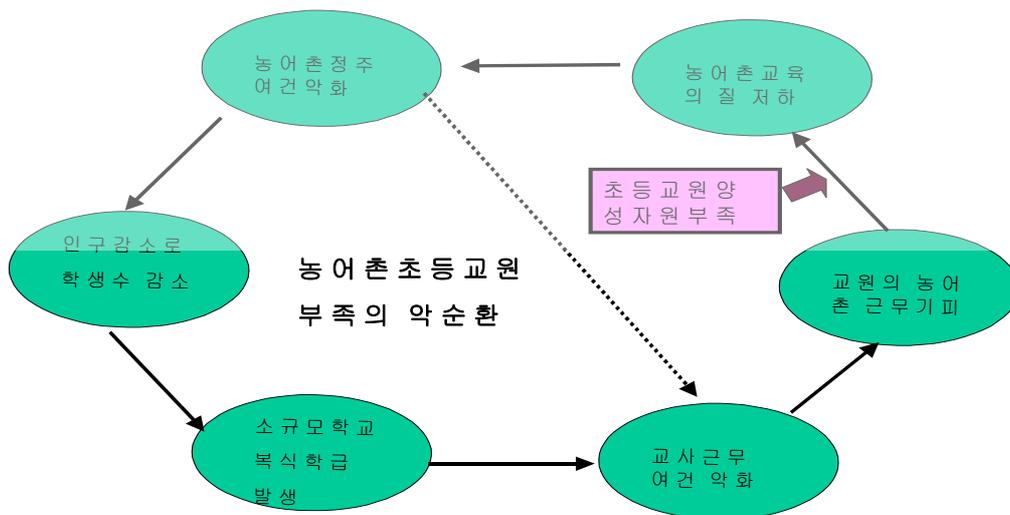
## 4. 정책 추진 방향

### 4.1. 정책 추진 방향

#### (1) 농어촌 초등교원 부족 현상은 구조적 문제임.

- 농어촌 초등교원 부족은 교육내적 요인과 사회적 요인의 두 측면으로 나누어 볼 수 있음. 교육내적으로는 농어촌 지역 학교의 열악한 근무 환경과 교원양성체제의 수급문제를 들 수 있으며, 교육외적으로 농촌 지역 전반적인 생활여건의 불편함이 교원들의 선택에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있음.
- 이는 농어촌 초등교육 체제를 둘러싼 각 요소들이 상호작용을 이루며 영향을 미치는 것으로 단일 요소 접근으로는 쉽게 해결할 수 없는 상황임. 농어촌 초등교원 부족현상의 구조는 다음과 같이 분석할 수 있음.

그림 10-1. 농어촌 초등교원 부족의 악순환



## (2) 교원의 양적 확보 + 질적 제고 동시 추구 필요

- 농어촌 초등학교원 확보의 문제는 기본적으로 농어촌 ‘교육의 질’ 제고에 초점을 맞추어야 하며, 이를 위해서는 단지 필요한 교원을 확보하는 것 이외에 교사들의 농어촌 교육에 대한 헌신도를 제고하고, 우수한 중견교사들이 농어촌 지역 근무를 선호할 수 있는 여건을 조성하는 것이 필요함. 즉, 초등학교원의 ‘양적 확보’와 ‘질적 제고’라는 두 가지 목적을 달성할 수 있도록 지원정책을 추진하는 것이 바람직함.

## (3) 문제해결을 위한 파트너쉽 구축을 통해 다양한 주체간의 협력 필요

- 농어촌 지역 초등학교원 확보를 위한 다양한 노력 추진 중이나 아직까지 충분한 지원책은 미흡한 상황이며, 특히 예산소요가 따르는 정책방안은 관계 부처간, 관련 주체간 파트너쉽에 의한 공조체제 구축이 선결과제임.
- 최근 각 지방자치단체에는 교육부문에 대한 적극적인 관심에서 다양한 방식으로 교육예산을 지원하고 참여하고 있는 추세임. 농어촌지역의 초등학교원 확보 문제에 있어서도 소요예산 확보 및 추진과정에서, 필요한 경우에는 지역사회 전반의 삶의 질 개선 및 교육여건 제고라는 측면에서 일반 지방자치단체 및 교육자치단체의 적극적인 참여를 유도할 필요가 있음.
  - 경기도 교육청에서는 ‘농어촌 소규모학교가꾸기 사업’의 일환으로 지난해 학교시설이 도시와 대규모학교에 비해 상대적으로 열악한 6학급이하 216개 초등학교에 242여억원을 지원하여 노후시설에 대한 개보수와 난방시설, 화장실 개선등 시설환경개선을 추진.
 한편 경기도는 2003년에 도내 농어촌지역 소규모학교 25개교에 각 교당 6억 7100만원씩 총 167억 7000여만원을 지원하여 학생수 증가와

지역민들의 만족도 증가 등 가시적인 성과를 거둔바 있음(한국교원신문, 2004,9.6.)

표 10-11. 시군구의 교육지원활동 사례

유 형	예
학교교육예산에 투입: 환경개선 등 제반시설 보 조비	전주시, 군산시, 서귀포 시, 거창군, 경기도
교원채용 예산 투입: 원어민 교사 채용	순천시
주민의 평생교육예산지원: 대학평생교육원 프로 그램 운영비 지원	창원시, 거창군, 안동시
초중고 방과후 활동비 지원	부천시, 해운대구
평생교육시설의 직접 운영: 시민대학, 평생학습관, 평생교육센터	해운대구, 제주시, 광명 시, 창원시

자료: 한국교육개발원 평생교육센터 내부자료.

## 4.2. 관련정책 추진 경과

### (1) 초등교원 양성체제 개편

- 교육대 정원의 편입생 모집 확대('01학년도 시행)
  - 입학정원의 5% 이내 → 20% 이내
  - ※ 고등교육법시행령 제29조제2항제3호 개정('00.11)
- 교육감 추천 교대 특별편입학 실시 : 2,500명('02학년도)
  - 충원자원 부족 지역인 경기, 강원, 충북, 충남, 전남, 경북 등 6개도
  - 이들이 배출되는 2004학년도부터 초등교원 부족은 다소 완화
- '04학년도 교육대학 신·편입학 학생정원 증원
  - 초등교원 중·장기 수급계획에 따라 교육대학 입학정원 증원으로 안  
정적 충원방안 마련

- '08학년도 이후 양성 대 임용비율을 현행 1 : 1 → 1.2 : 1로 확대
- 단기적 부족현상을 해소하기 위해 한시적('04~'05)으로 편입학 정원 증원

○ 교육감 추천 교대 신·편입학제 실시

- 내용 : 교육감이 추천한 자를 대상으로 당해지역 교대총장이 별도전형으로 신·편입생을 선발하여, 장학금을 지급하고, 졸업 후 당해 지역의 교원 임용시험에 응시, 교사 임용 후 일정기간 의무 복무토록 함.

- 실시지역 : 전남, 강원, 충남 ('03학년도 신입생 180명, 편입생 90명)

- 대상

- 신입생 : 해당 지역소재 고교졸업예정자
- 편입생 : 국내대학 학사학위 취득자로 2급 정교사(중등, 유치원, 특수)소지자

#### 4.3. 농어촌 지역근무 유인 정책

○ 농어촌지역 근무 초등교사 병역특례제 도입 추진

- 농어촌지역 교원의 원활한 수급을 위하여 '농어촌 교육발전 종합방안'에 농어촌 초등학교를 병역특례기관으로 지정하는 방안을 추진 ('02. 11)

- 대통령 자문 『농어업·농어촌특별대책위원회』에서 안건으로 채택 ('03. 3)되었으나,

- 교원의 경우 병역의무를 다하는 것이 교육목적상 타당하며, 병역자원의 감소 추세와 국민정서상 바람직하지 않다는 국방부(병무청) 의견에 따라 폐기('03. 7)

○ 교대 졸업생 지역가산점 제도 현행 유지하여, 해당지역 소재 교육대학 출신학생들에게 지역 가산점 부과. 이를 통해 출신 지역근무 유도

#### 4.4. 농어촌 초등학교원 근무여건 개선

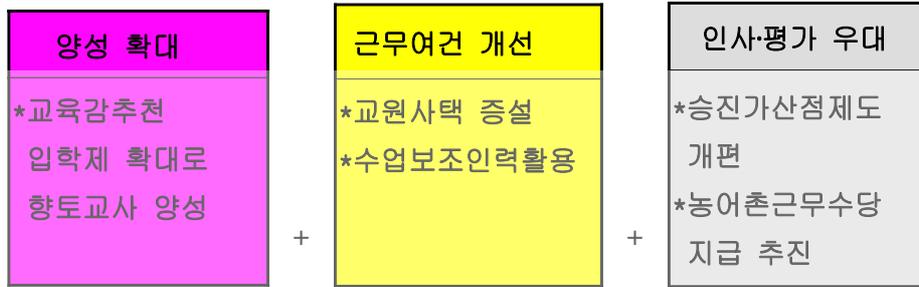
- 농어촌 지역교원의 근무환경 개선을 위한 법적 근거 마련  
 ‘농산어업인을위한삶의질개선을위한특별법(2004.3.5)’
  - 적정 수의 교원과 행정직원의 배치(제 25조)
  - 인사상의 우대, 연수기회의 우선 부여, 근무부담 경감 등 (제 26조 1항)
  - 주거편의의 제공 및 수당지급(제 26조 2,3항)
- 참여정부 교육복지 구현을 위한 농어촌교육살리기 대책 추진  
 (교육인적자원부 대통령보고 2004.2.23)
  - 교원 근무여건 개선
    - 복식수업수당 순회교사 수당 신설
    - 교직원사택 현대화
    - 해외연수 및 자기계발기회 우선 제공
  - 향토교사 육성
    - 순환근무제 탄력적 운영(희망교원 장기근무 허용)
    - 교육감 추천 교대 입학제 확대

### 5. 정책 추진 방안

#### 5.1. 요인별 정책 개선방안

- 농어촌 초등학교원 부족 문제에 대한 대응 방안은 교원의 수급과 근무 과정에서의 체계적 대안모색을 통해 교육 내적 해결을 적극 도모할 필요가 있음

그림10-2. 농어촌 지역 초등학교원 확보를 위한 요소별 개선방안



5.2. 초등학교원 양성체제 보완- 향토교사의 양성

(1) 교육감추천 신입입학 제도 확대 운영으로 ‘향토교사’ 확보

- 내용: 농어촌 근무 희망 교대 신·편입생 및 재학생 가운데 일정 인원에 대하여 임용 후 해당 지역에서 일정기간 근무하는 것을 의무화하는 조건으로 교육감이 교육대학에 입학을 추천하고, 이들에게 교대 재학기간 동안 ‘향토장학금’을 지급하는 방식임.
- 현황: 교원부족이 심각한 강원, 충북, 충남, 전남교육청에서 각 지역별로 연간 학생 1인당 100만원 또는 200만원 지급하고, 해당지역 내에서 반드시 4년 또는 5년 이상 근무를 의무화하고 있음(별첨자료5 참조)

표 10-12. 교육감 추천 입학제 실시 개요 (2004)

지역	강원도교육청	충북교육청	충남교육청	전남교육청	총계
선발인원(명)	85(신입)	50(신입)	50/50(신/편입)	155/126(신/편입)	516
장학금지급 (1인당연간 지급액)	100만원	약200만원	200만원	100만원	66,600 만원
의무복무기간	4년	4년	4년	5년	.

자료: 교육인적자원부

- 실시방안 :
  - 해당지역 교육청과 지역 교육대학과의 협약 체결
    - > 해당 지역청이 추천 입학 대상 준거 설정후, 자격요건 구비자 가운데 선발하여 해당 교대에 추천
    - > 대학재학기간 동안 등록금 지급
    - > 졸업 후 해당 지역 내 학교에 정해진 기간(4년 내지 5년)내 의무 복무.
- 소요예산 : 연간 약 80억원  
(연간 1,000명 대상X 1인당 200만원X4개학년지급 기준)
- 정책 효과
  - 지역별 수급현황에 따라 유연하게 필요인원 조절 가능
  - 재원소요 부담이 상대적으로 약함.
- 예상 난점
  - 소요재원 창출 및 졸업후 해당지역 복무 강제규정 없음 (장학금 환급 시, 지역이동 가능)
- 대응방안 : 농특회계 및 교육부 특별교부금을 통한 예산 확충 추진 및 향토교사 육성을 위한 교육자치단체의 지원 유도

### 5.3. 농어촌 지역 교원 근무여건의 개선

#### (1) 교직원 사택 지원

- 내용 : 농어촌 지역 내 근무 교원과 동반가족의 안정된 주거여건 확보를 위한 사택을 지원하여, 교원이 근무 학교 인근 지역에 거주하면서 보다 밀도 있게 교육활동에 전념할 수 있는 근무여건의 조성.
- 현황
  - 교육인적자원부에서는 2002년에 ‘농어촌학교 교직원 사택 지원계획’

을 추진키로 하고 3년간 1,220억원 투입계획 발표한 바 있음.

- 2002년에 교원사택 1,078호(특별교부금 30,117백만원) 해당 예산 확보하였으며, 2004년에도 농어촌 교원의 주거 여건을 향상하기 위해 농어촌 전지역의 사택 신·개축 및 보수비를 지원을 위해 사택 1,843호를 대상으로 597억원의 예산 확보한바 있음.
- 그러나, 사택은 도서·벽지 “가·나”지역에 소요되는 예산을 우선 지원하도록 기본방침을 정하고 있어서, 농어촌 읍면 지역은 단기적으로는 수혜대상이 되기 어려움. 뿐만 아니라, 2005년에는 예산이 아직까지 확보되지 못하고 있어서 향후 사업추진에 난관이 예상됨.

#### ○ 실시방안

- 직접 신축 또는 개축하여 사택을 제공. 이 때 동일 교육청 관내 인접 학교는 학교급과 관계없이 공동으로 사택 활용하는 방안 권장
  - ※ 경북 청송교육청의 경우 폐교시설을 개축하여, 인근 초중고 교원이 공동으로 사택을 이용하도록 함으로써 경비 절감 추진
- 기존 주택을 교육청에서 임차하여 교원이 거주하도록 하는 방식
- 농림부가 주도하여 교원의 주택임차료를 저리 내지 무이자로 대출하는 방법 등을 병행하여 수요변화에 탄력적으로 대응 도모.

○ 소요예산 : 연간 약 500억 원(향후 3년간 한시 지출)

○ 정책효과 : 교원의 주거환경 개선으로 농어촌 지역근무의 중요 애로 사항 해결가능. 동반가족과 함께 거주할 수 있는 환경 조성으로 농어촌지역에 대한 헌신도 제고 가능

○ 예상 난점: 안정적 지속적인 재원의 확보

○ 대응방안 : 농특회계 및 교육부 특별교부금을 통한 예산 확충 추진

## (2) 수업보조요원 활용으로 교원의 업무경감

○ 내용

- 현재 도농간 학력격차는 농어촌교육에 대한 최대 불만요인이지만, 교원은 과중한 업무부담 및 복식수업 부담 등으로 인하여 밀도 있는 개별학습을 진행하기는 어려운 상황임. 더욱이 가정의 후원이 도시 지역보다 부족하여 기초학력이 떨어지는 학생들이 많은 편임.
- 해당 지역 출신의 대학생 또는 대학졸업생을 수업보조요원 또는 보충수업요원으로 채용하여, 교사들의 수업부담을 줄여주는 것과 동시에 학력 제고에 기여하도록 함.

○ 현황

- 소규모 학교운영으로 인한 행정인력 부족과 1인당 업무부담 증대로 교원의 업무과중현상이 빚어지고 있지만, 수업보조요원을 적극 활용하고 있지는 않음.
- 전남교육청에서 관내 농어촌지역 학생을 대상으로 지역출신 대학생에 의한 방학중 보충수업을 성공적으로 운영한 사례 있음.

표 10-13. 전라남도교육청의 기초학력 보충수업 운영사례(2003)

농어촌 학생 대상 방학중 기초·기본학력반 운영	
과 제	성 과
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 학교 외에는 보충학습을 받을 수 없는 농어촌지역 소외 계층 학생들의 학습 보충을 위한 방학 중 학교내 특별보충 프로그램 개설 운영</li> <li>○ 지역출신 대학생을 초빙, 고향 후배 키우기를 통한 애향 활동과 학비 조달의 기회를 제공함과 동시에 농어촌 교육을 활성화함으로써 소외계층 위한 교육복지 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 외국 사례를 원용하여 전남의 특성에 맞게 개발 적용 (전국 최초)</li> <li>○ 2000학년도 겨울방학 중 면지역 중학생대상 시행 후 2001학년도부터 읍면지역 초등학생까지 확대운영</li> <li>○ 대학생 강사 활용으로 현직교사 부담 해소 및 지역 후배 기르기 연계</li> <li>○ 교재개발팀을 운영하여 학생용·교사용 교재 개발 보급 및 지속적 보완</li> <li>○ 실시과정 점검 및 확인체제 구축</li> <li>○ 운영보고서 발간: '희망이 영그는 방학교실'</li> <li>○ 진단평가, 학력증진방안, 학기중 특별보충과정과 연계체제 구축</li> <li>⇒ 3년간 시행결과 도농간 격차가 급격히 축소되어 농어촌 교육에 대한 신뢰도 향상</li> </ul>

자료: 2003 시도교육청 평가보고서

- 실시방안 : 해당 지역 출신 대학 재학생을 대상으로 방학 중 보충수업 요원으로 운영
- 소요예산 : 연간 약 50억  
(초등학교 중 6학급 이하 규모 학교의 총 학급 수  
8,314학급 × 보조교사1인 × 20만원 × 3개월 기준)
- 효과 : 동일 지역 출신 선배가 후배교육에 참여하도록 함으로써 애  
향심과 지역 내 주민 간 공동체 의식 강화에 기여하는 간접효과를 꾀  
할 수 있음.
- 예상 난점 : 초등교육이라는 전문분야에 참여 지원하기 위해서는 보  
조요원의 전문성을 제고할 수 있는 방안을 마련해야함.
- 대응 방안 : 단기간 연수 후 배치 혹은 수업보조요원을 위한 지침서  
를 개발 보급하여 일정 수준의 질 관리 조치를 취함.

#### 5.4. 교원 인사·평가제도의 개선

##### (1) 농어촌 지역 근무 교원에 대한 승진 가산점 제도 우대

- 내용 : 교원의 농어촌 근무를 유도하기 위하여 교원인사제도의 가산  
점 제도를 개선하여, 농어촌 지역 근무 가산점을 세분하여 차별화할  
필요가 있음. 해당 교육감이 농어촌 지역학교를 근무환경에 따라 분  
류하고, 차별적으로 가산점 부여. 이는 농어촌지역 근무에 대한 유인  
가를 높일 수 있는 방법임.
- 현황
  - 1998년 이후, 농촌 및 도서벽지 지역의 근무 승진가산점제가 교사간  
과열경쟁 지양을 위하여 지역별 결정으로 변경. 이에 따라, 현재  
“읍·면·동지역의 농어촌중 명부작성권자가 농어촌교육의 진흥을  
위하여 특별히 지정한 지역의 학교에 근무한 경력은 월 0.015(상한

점 2.5점)”로 규정되어 있음.

- 농어촌지역 근무가산점은(월 0.015점)으로, 도시지역 보직교사(0.021)에 미치지 못하여 아무런 유인가를 발휘하지 못하고 있음. 도서벽지 지역의 경우에는 점수 차이가 커서, 상대적으로 도서벽지 근무희망자가 많고, 우수교사가 배치되고 있는 현황임.
- 종전에는 전국 공통으로 부여하던 승진가산점을 교육감이 지역특색 등을 고려하여 교육력을 제고하기 위하여 자율적으로 부여할 수 있도록 선택가산점 제도를 2002년부터 시행하고 있음.

※ 2001.7.7 교육공무원승진규정(대통령령) 개정 · 공포

○ 실시방안 : 농어촌 지역 근무 교원에 대하여 교육감 재량하에 승진가산점을 통한 인사상 우대제도 실시로, 현행보다 농어촌지역 근무가산점을 상향조정함.

- 현재 농어촌지역 전체에 대해서 동일하게 적용하고 있는 승진가산점을 도서벽지의 등급구분을 참조하여 지역상황별로 세분화하여 가산점을 차별 적용하는 방식 채택.
- 농어촌학교 근무경력 가산점은 대다수의 시도가 월0.015점을 부여하고 있으나, 지역별로 급지를 세분화하여 차등 부여하는 시·도가 '03년부터 생겨나고 있음.

※ 현재 14개 교육청 중 3개 교육청이 지역별로 급지를 세분화하여 가산점을 차등부여하고 있음 : 경기도, 강원도, 충청남도(별첨자료 5 참조)

- 현재 월0.015점 수준인 농·어촌학교 근무경력 가산점의 상향조정방안은 농어촌근무를 선호하지 않는 여교원 등의 이해관계 측면에서 신중한 접근이 필요하나, 강원도교육청에서는 군·면 이하 지역의 경우 월0.025점을 부여하는 등 자율적으로 상향조정을 하고 있음.

※ 강원도 가산점 : 시·읍지역(월0.015점), 군읍지역(월0.020점), 군면이하지역(월0.025점)

- 현재 가산점을 지역특성에 따라 차등부여하는 지역교육청의 모범 사례를 타 시도에 권장 유도함.

○ 예상난점

- 타 지역 근무 교원의 불만 제기 가능성
- 농어촌 지역에 대한 헌신보다 승진을 위한 단기근무자 발생 우려

- 대응방안 : 지역별 근속기간 상한 연한제를 융통성있게 적용하여, 농어촌지역 근무희망자에 한해서 장기간 근무할 수 있도록 하는 제도를 보완적으로 운영함.

※ 현행 제도 하에서는 임용권자는 교육공무원임용령 제13조의3 제1항 규정에 의하여 인사교류계획을 수립하여 실시해야 하고, 교육공무원인사관리규정 제18조(전보계획)의 규정에 의하여 전보계획을 수립하여 시행하게 되어 있어 교원 전보는 교육감이 정하는 기준에 따라 자율적으로 운영하고 있음. 이를 활용하여 교육감은 농어촌 학교에 장기간 근무를 할 수 있도록 허용하는 것이 가능함.

- 전남의 경우, A급지는 8년 이상, B급지는 13년 이상 근속할 수 없도록 제한하고 있으나, 도서지역의 경우에는 근속기간 제한을 두지 않고 있음.

(2) 농어촌지역 학교 근무 초등교원 대상 '특별근무수당' 지급방안

○ 현황

- 농어촌 근무 수당이 법적으로 보장되어 있으나, 아직까지 협의 과정에 있으며 실제로 실시되지는 못하고 있는 상황임.

※ 법적 근거

[삶의질특별법 제26조 3항] ③국가 및 지방자치단체는 농산어촌학교에 근무하는 교원에게 대통령령이 정하는 바에 따라 수당을 지급할 수 있다.

[삶의질특별법 시행령 제11조] (농산어촌학교 교원의 수당) 법 제 26조제3항의 규정에 따라 농산어촌학교에 근무하는 교원에게는 수당을 지급하되, 그 지급액·지급범위 및 지급방법 등에 관하여는 교육인적자원부장관이 중앙인사위원회 위원장 및 기획예산처 장관과 미리 협의하여 정한다.

- 농어촌의 열악한 근무여건 및 근무기피 추세를 고려하여, 농어촌 근무 교원에 대한 유인책으로 인센티브 형식의 특별근무 수당 지급 필요. 현재는 도서벽지 수당만 지급되고 있음.

※ 2004년 1월 공무원수당등에관한규정 개정에 의해 도서벽지수당은 가지역 60,000원, 나지역 50,000원, 다지역 40,000원, 라지역 30,000원이 지급되고 있음.

#### ○ 실시 방안

- 시군 행정 구역과 실제상황과의 차이 및 지역실정 등을 고려하여, “시도교육감이 지정한 학교”에 한하여, 해당 학교 근무교원에게는 특별근무수당을 지급하도록 함
- 월별 특별근무수당액은 지역별로 편차를 두되, 현실적인 유인가를 가질 수 있을 만한 액수로 책정함.

#### ○ 정책 효과

- 농어촌 지역에 우수교원을 확보할 수 있는 가장 현실적인 방안임.
- 농어촌 재직 교원이 근무기간 동안 도시 이동에 대한 욕구로 아동 교육에 전념하지 못하는 상황을 방지할 수 있어서, 농어촌 교육의 질 확보에도 긍정적 효과 예상됨.

#### ○ 예상 난점

- 타부처 지방 근무 공무원과의 형평성 문제로 논란 예상됨.
- 초등뿐만 아니라, 중등 수준까지 확대를 요청할 경우 소요 재원이 막대함.
- 인건비는 경직성 예산에 해당하는 것으로 자원 확보가 용이하지 않음.

- 대응방안 : 농어촌 초등학교원의 수당지급에 대하여, 교육부와 농림수산부, 중앙인사위 등 관계부처간의 적극적인 협의를 통하여 대안 모색 필요함. 이때 재원은 농특회계 및 지방교육재정 특별교부금에서 창출 필요함.

## 6. 제언

- 농어촌 초등학교원 부족의 근본원인은 교육내적 요인보다는 사회적 요인에 기인. 즉, 농어민들이 지역을 떠나는 이유와 마찬가지로 농어촌 지역의 교육 문화 의료 복지 교통 등의 측면에서 열악한 정주여건이 교원의 근무지 선택과정에 영향을 미치는 것이므로, 장기적으로는 농어촌 지역의 전반적 삶의 질 향상 없이는 근본적 해결이 어려움.
- 그러나 역으로, 교육이 농어민 이주의 중요한 요인으로 작용하고 있으므로 교육 내적 요인의 해결에서 출발하여 농촌 교육의 질을 끌어올림으로써 농어촌 지역의 인구 유입 촉발의 새로운 기제로 활용할 수 있음.
- 이에 따라 농어촌 교육여건 개선 및 교원확보에 대한 투자는 단지 교육부문에 대한 투자가 아니라, 농어촌 지역발전의 동력을 불러일으킬 수 있는 ‘생산적’ 투자라는 전제하에 전폭적인 지원을 아끼지 않아야 함. 나아가 이와 같은 관심과 지원은 단기간에 그칠 것이 아니라, 장기적이며 지속적인 노력인 수반될 때만이 정책적 효과를 거둘 수 있을 것임.

[참고자료 1] 초등학교원 수급현황('03/'04)

'03학년도 초등학교원 수급 현황

시도별	필요인원							총원자원			부족인원 (A-B)
	정년 퇴직	명예 퇴직	의원 면직	정원 증감	기타 (휴직, 과건등)	기 존 기간제	계 (A)	복직 등	선발 인원	계 (B)	
서울	143	40	140	332	100	-	755	49	706	755	-
부산	14	25	22	398	315	117	891	240	496	736	155
대구	62	15	14	503	216	40	850	192	500	692	158
인천	50	20	14	762	189	0	1,035	194	710	904	131
광주	29	1	2	585	44	-	661	50	400	450	211
대전	32	5	10	304	77	-	428	83	283	366	62
울산	15	7	6	195	50	63	336	38	141	179	157
경기	119	60	210	1,575	306	1,645	3,915	410	2,280	2,690	1,225
강원	54	10	20	80	91	140	395	114	141	255	140
충북	52	-	23	214	100	157	546	55	352	407	139
충남	93	3	22	611	107	706	1,542	119	161	280	1,262
전북	75	12	15	123	132	85	442	27	314	341	101
전남	146	11	14	38	81	102	392	43	146	189	203
경북	61	26	16	43	15	446	607	79	262	341	266
경남	99	37	37	456	49	314	992	60	452	512	480
제주	18	5	1	77	31	-	132	18	110	128	4
계	1,062	277	566	6,296	1,443	3,815	13,919	1,771	7,454	9,225	4,694

## '04학년도 초등학교원 수급 현황

(2004. 5. 현재)

시도별	필요인원							총원인원			부족 인원 (A-B)
	정년 퇴직	명예 퇴직	의원 면직	정원 증감	기타 (휴직, 과견등)	기 존 기간제	계 (A)	복직 등	선발 인원	계 (B)	
서울	205	80	140	86	300	-	811	200	668	868	-
부산	93	24	20	40	100	155	432	82	375	457	-
대구	54	15	10	189	117	158	543	138	375	513	30
인천	55	7	35	143	190	131	561	150	411	561	-
광주	71	5	2	87	4	211	380	5	400	405	-
대전	35	10	10	60	67	62	244	89	155	244	-
울산	22	15	2	70	30	157	296	19	226	245	51
경기	150	44	116	945	600	1,225	3,080	767	2,798	3,565	-
강원	77	12	55	24	65	140	373	65	379	444	-
충북	56	15	60	96	50	139	416	50	385	435	-
충남	52	2	21	196	78	1,262	1,611	136	841	977	634
전북	120	12	23	41	70	101	367	20	375	395	-
전남	170	5	120	2	90	203	590	15	418	433	157
경북	72	30	89	63	20	266	540	4	540	544	-
경남	121	33	20	445	30	480	1,129	72	682	754	375
제주	34	15	5	67	15	4	140	25	115	140	-
계	1,387	324	728	2,554	1,826	4,694	11,513	1,837	9,143	10,980	1,247

## [참고자료2]

지역별 초등학교사 사직실태 및 사직후 교원임용시험 재합격 현황

단위 : 명

연도별	구분	사직자 현황			재합격자 현황		
		40세 이하	41세 이상	계	40세 이하	41세 이상	계
2000	대도시	164	104	268	168	9	177
	농어촌	503	215	268	74	141	150
	계	1,169	386	1,555	242	150	392
2001	대도시	175	54	229	49	6	55
	농어촌	527	162	229	55	194	249
	계	702	216	918	104	200	304
2002	대도시	113	62	175	72	9	81
	농어촌	354	108	462	50	382	432
	계	467	170	637	122	391	513
계	대도시	452	220	672	289	24	313
	농어촌	1,384	485	1,869	179	717	831
	6계	1,836	705	2,541	468	741	1,209

※ 2000년~2002(3년간) 사직자는 2,541명(대도시 26%, 농어촌 74%)

→ 재합격자 1,209명중 약 70%는 농어촌 지역에 합격

## [참고자료3]

시도별 최근 3년간 초등교사 임용시험 총원현황

시 도 별	2001					2002					2003				
	모집 인원	응시 인원	응시율 (%)	총원 인원	총원 율 (%)	모집 인원	응시 인원	응시율 (%)	총원 인원	총원 율 (%)	모집 인원	응시 인원	응시율 (%)	총원 인원	총원 율 (%)
서울	800	961	120.1	800	100	850	1,354	159.3	850	100	706	1,093	154.8	706	100
부산	500	458	91.6	458	91.6	450	475	105.6	450	100	500	550	110	500	100
대구	300	330	110	300	100	360	409	113.6	360	100	500	535	107	500	100
인천	700	503	71.9	489	69.9	350	339	96.9	337	96.3	800	574	71.8	569	71.1
광주	350	350	100	349	99.7	70	121	172.9	70	100	400	423	105.8	400	100
대전	400	421	105.3	399	99.8	130	281	216.2	130	100	283	315	111.3	283	100
울산	295	161	54.6	156	52.9	120	112	93.3	109	90.8	160	146	91.3	146	91.2
경기	3,000	1,106	36.9	1,071	35.7	2,100	1,874	89.2	1,785	85	2,900	2,402	82.8	2,280	78.6
강원	300	80	26.7	80	26.7	210	186	88.6	183	87.1	200	155	77.5	143	71.5
충북	650	358	55.1	257	39.5	215	313	145.6	215	100	350	380	108.6	350	100
충남	400	89	22.3	84	21	400	306	76.5	255	63.8	400	162	40.5	148	37
전북	440	356	80.9	353	80.2	370	313	84.6	309	83.5	370	315	85.1	315	85.1
전남	400	305	76.3	225	56.3	300	245	81.7	231	77	200	59	29.5	58	29
경북	400	104	26	104	26	400	446	111.5	373	93.3	400	416	104	264	66
경남	500	343	68.6	343	68.6	500	433	86.6	430	86	600	455	75.8	452	75.3
제주	140	125	89.3	123	87.9	100	128	128	100	100	115	109	94.8	108	93.9
계	9,575	6,050	63.2	5,591	58.4	6,925	7,335	105.9	6,187	89.3	8,884	8,089	91.1	7,222	81.3

## [참고자료4]

시도교육청별 계약제 교원 임용비율

구 분	정 원	현원(A)	계약제 교원수(B)	비율(B/A)				
				전 체	초등학교	중학교	고등학교	
시 지 역	서 울	65,696	65,440	4,484	6.9	0.4	8.2	13.1
	부 산	26,657	6,985	1,646	6.1	0.4	7.2	11.4
	인 천	10,768	11,097	512	4.6	3.4	2.8	2.9
	대 구	17,071	17,999	2,080	11.6	8.7	12.4	14.3
	대 전	17,718	17,718	512	4.6	3.4	3.0	7.5
	광 주	9,727	9,727	292	3.0	0	4.4	5.3
	울 산	7,872	7,872	403	5.1	1.8	3.8	10.5
	평균 비율				5.7	2.6		
도 지 역	경 기	66,232	63,816	4,623	7.2	5.8	6.1	10.3
	강 원	13,350	13,350	564	4.2	2.6	4.4	6.2
	충 북	11,564	11,564	408	3.5	3.9	3.1	3.4
	충 남	14,531	14,531	1,243	8.6	12.5	5.8	6.2
	전 북	17,751	17,850	918	5.1	2.1	5.5	8.5
	전 남	19,347	19,203	583	3.0	2.6	2.3	4.3
	경 북	20,433	20,478	894	4.4	4.2	1.9	6.6
	경 남	23,210	23,193	839	3.6	3.6	2.5	4.6
	체 주	4,433	4,435	125	2.8	0	8.0	7.3
	평균 비율				%	4.1		6.4
전체 평균 비율				5.2	3.4	5.2	7.9	

자료: 2003시도교육청평가보고서

## [참고자료 5]

도서·벽지학교 근무경력 가산점 현황

교육청	평정점	상한점
서울교육청	미부여	미부여
부산교육청	월0.032(가),월0.027(나) 월0.022(다),월0.017점(라)	1.00점
대구교육청	월0.042(가),월0.034(나) 월0.025(다),0.017점(라)	2.00점
인천교육청	기본점 부가점 계 A 0.019 (0.037) 0.056 B 0.018 (0.028) 0.046 C 0.017 (0.019) 0.036 D 0.016 (0.010) 0.026 E 0.015 (0) 0.015	2.00점
광주교육청	월0.042(가),월0.034(나) 월0.025(다),0.017점(라)	2.00점
대전교육청	상 동	2.00점
울산교육청	상 동	2.00점
경기교육청	가-0.042점(0.084) 나-0.034점(0.068) 다-0.025점(0.05) 라-0.017점(0.034)	초등3점 중등2점
강원교육청	월0.084(가),월0.068(나) 월0.050(다),월0.034점(라)	4.00점
충북교육청	월0.06(가)~0.03점(라)	3.0점
충남교육청	월0.125(가),월0.096(나) 월0.067(다),월0.038점(라)	3.0점
전북교육청	월0.053(가),월0.045(나) 월0.036(다),0.023점(라)	3.0점
전남교육청	월0.154점(가),월0.118(나) 월0.081(다),월0.055(라)	6.0점
경북교육청	월0.056(가),월0.048(나) 월0.030(다),0.025점(라)	4.0점
경남교육청	월0.042(가),월0.034(나) 월0.025(다),0.017점(라)	2.0점
제주교육청	월0.050~0.025점	3.0점

## 농어촌학교 근무경력 가산점 현황

교육청	평정점	상한점
서울교육청	미부여	미부여
부산교육청	월0.001점	0.75점
대구교육청	월0.015점	2.50점
인천교육청	월0.015점	1.00점
광주교육청	월0.010점	1.25점
대전교육청	월0.01점	0.36점
울산교육청	월0.015점	1.26점
경기교육청	읍면 : 월0.015점 동 : 월0.010점	초등2점 중등0.9점('04)
강원교육청	시·읍지역 : 월0.015점 군읍지역 : 월0.020점 군면이하지역 : 월0.025점	2.5점
충북교육청	월0.015점	2.5점
충남교육청	가 : 월0.015점 나 : 월0.012점 다 : 월0.010점	2.0점
전북교육청	월0.015점	2.5점
전남교육청	월0.015점	1.25점
경북교육청	월0.015점	2.5점
경남교육청	월0.0105점	1.25점
제주교육청	미부여	미부여

자료: 교육인적자원부 내부자료.

## 제 11 장

### 농업·농촌 투융자 정책의 개선

#### 제1절 농업투융자 시스템의 혁신 방안

##### 1. 검토 배경

##### 1.1. 투융자 규모의 변화

- 1992~'03까지 농어촌특별세사업(규모: 15조원, 기간: '94~'04), 농어촌구조개선사업(규모: 42조원, 기간: '92~'98), 농업농촌발전계획(규모: 45조원, 기간: '99~'04) 등을 통하여 총 93조 7,921억원이 투자됨.
  - 국고 72조 6,117억원(77.4%), 지방비 11조 1,148억원(11.9%) 자부담 10조 656억원(10.7%) \*채무상환예산 15조 3,019억원(16.3%)
  - 국고 중 보조는 46조 5,997억원(64.2%), 융자는 26조 120억원(35.8%)
- 그러나 실제 투자규모는 당초 계획보다 적은 수준으로 특별재원의 취지가 퇴색함.
  - 채무상환을 제외한 실제 사업성 예산은 78조 4,902억원으로, 총투자규모(93조 7,921억원)의 83.7%이고, 채무상환성 예산은 1993년 14.3%(6,742억원)에서 2003년 34.5%(29,913억원)로 증가함.

- 용자금을 보조로 환산(5% 이차보상)하고 자부담을 제외하면 실제 국고 투입액은 43조 7,132억원(발표규모의 46.6%, 예산비중 4.6%)로 추정됨.
- 농림예산 증가율이나 비중은 상대적 축소되는 기조임.
  - 1993~'03년간의 국가예산 증가율은 10.7%인데 비하여 농림예산 증가율은 8.1%로, 농림예산 증가율이 국가예산 증가율보다 낮은 수준임.
  - 농림예산 비중은 1995년을 정점으로 구조개선대책 추진 전 보다 낮은 수준으로 하락함.
    - 농림예산비중: ('93) 10.4% → ('95) 12.8 → ('97) 10.5 → ('01)8.0 → ('03)8.5
    - '03년도 농림예산 중 채무상환을 제외한 사업성 예산비중은 5.9%

## 1.2. 투융자 방식의 변화

- 농림투융자 규모가 확대되면서 농림투융자 운용의 효율성을 높여야 한다는 여론이 부각되었으며, 정부는 농림투융자 관련제도를 지속적으로 개선함.
  - 농림사업 수의 축소와 지원조건 정비 및 정책자금대출제도의 개선
  - 농업인 자율사업은 보조를 축소하고 장기저리 융자방식으로 전환
  - 농림사업의 운영 효율화를 위한 표준화와 심사·평가시스템 도입
  - 수요자 중심의 정책자금지원제도 도입(농업종합자금제)
- 농업투융자의 확충에도 불구하고 기대한 성과에 미치지 못한 저변에는 다음과 같은 투융자 시스템의 문제점이 지적됨.
  - 재원 확보와 재원배분 후에 자금 사용처를 결정함으로써 비효율을 초래함. 예를 들어 농특세 투융자계획은 재원과 투자규모의 결정 후에 투자계획이 수립되었으며, 일부 정책사업들(예: 유리온실사업)

은 자금배정 후 전국으로 확산시킴.

- 중앙정부가 계획한 획일적인 메뉴식 사업을 지방자치단체는 단순히 집행하여 지역여건과 무관한 농림사업을 시행함.
- 농업인 개인이득과 직결된 농업인 자율사업에까지 보조 중심의 지원으로 농업보조금의 폐해가 전국적으로 확대됨.
- 투자타당성을 기반으로 한 경제논리의 적용보다 지역간의 형평 등을 내세운 정치논리로 ‘나누어먹기식’ 사업이 시행됨.
- 농림투자규모를 농업성장의 척도로 인식하고 예산운영의 효율성으로 인하여 사업이 질적으로 개선되는 것은 무관심함.
- 농업유관기관들의 대 농업인 서비스가 미흡함. 예를 들어 생산기술부터 경영컨설팅에 이르기까지 일관된 대 농민 서비스체계를 수립하지 못함.

## 2. 투융자 시스템의 혁신 방향

### 2.1. 상향식 농정(농림예산)의 개편

#### (1) 현황

- 1994년에 투융자사업 시행지침(일명 통합실시요령)을 제정하고 농정 운영 방식을 하향식에서 상향식 예산신청으로 전환함.
  - 지방자치단체가 신청한 사업을 농림부가 심사한 후 이를 다시 지방자치단체로 배정하는 상향식 농정을 도입
  - 시·군 농어촌발전계획과 농림예산 신청을 연계하고, 농정심의회가 사업대상자를 선정
  - 사업 신청과 사업자 선정과정의 공개로 정책의 투명성 확보
- 농림사업을 정부가 주도하는 공공사업과 민간이 주도하는 자율사업으로 구분하여 추진함.

- 공공사업: 농림부문에 있어 공공성이 강한 사업
  - 자율사업: 농림사업자 개인의 이해와 연관되어 있는 사업
  - 2004년 수립된 119조 농업·농촌 투융자계획은 중분류(정책), 소분류(시책), 세분류(관련사업) 등 4 단계로 분류하여 총 172개 사업, 50개 신규사업임.
- 농림사업의 객관성과 투명성 및 효율성을 제고하기 위하여 농림사업에 대한 평가업무를 강화함.
- 수시평가, 정책평가, 외부평가 등 다양한 평가과정을 통하여 농림사업 운영의 효과성 제고에 노력

## (2) 문제점

- 농림사업 목적과 상이하게 사업이 분류된 경우가 있고, 많은 사업을 집행함으로써 운영의 효율성이 저하된다는 지적이 많음.
- 비효율적인 사업을 폐지하기보다는 사업의 수를 줄이는 방식으로 통합함으로써 세부사업은 여전히 존재하는 모순을 초래
- 지방자치단체는 중앙정부가 기획한 농림사업을 단순 집행함으로써 농림사업을 비효율적으로 운영하는 결과를 초래함.
- 예산 신청에서 수령까지 보통 1년에서 1년 반의 기간 소요됨으로써 사업의 계획시기와 시행시기 사이에 여건이 변화
  - 지역 의견을 반영하고자 한 상향식 농정이 신청주의로 운영
- 시·군 농어촌발전계획과 실제 농림사업 시행과의 연계성이 미흡함.
- 시·군 농어촌발전계획에서 계획된 사업들이 실제 농림사업 신청에 반영되지 않는 경우가 다수
- 전문성 부족과 심사기간의 제한 등으로 농정심의회 실질적인 심의가 미흡함.
- 농정심의회 심의가 지방자치단체의 농림사업자 선정을 추진하는 과정으로 운영

- 소규모 농림사업까지 농정심의회를 거침으로써 사업시행의 복잡성과 행정비용의 부담 증가를 초래
- 농림사업평가지행지침에 따라 다양한 평가를 시행하였음에도 불구하고 농림사업의 비효율성에 대한 논란이 지속적으로 제기됨.
- 농림사업의 비효율성 논란 원인을 평가나 감사 소홀보다는 농정운영체계 전반의 문제로 인식할 필요

### (3) 개선 방향

- 하향식과 상향식 방식의 절충을 도모할 필요가 있음.
  - 2004년부터 도입된 예산배분 방식인 Top-Down 방식과 일치
  - 농림부는 지방자치단체에 예산 금액을 할당·제시하고 지방자치단체는 할당된 예산액 한도 내에서 사업의 우선순위를 설정하고 농림부에 예산과 사업을 제시
- 농림사업의 분류는 농림사업의 시행목적과 부합되게 분류하고, 농림사업은 시책(52개)별로 분류하여 농림사업의 수를 최소화해야 함.
  - 12개 정책과 58개 시책을 제시하고 각 시책별에 운영할 수 있는 개별사업을 명시하고, 포괄적 지원방식으로 운영
- 농림부와 사업 시행주체간(지방자치단체 및 공기업 등) 성과협약제도를 시행하도록 함.
  - 성과협약제도는 1980년대 이후 선진국들이 공공부문 개혁과정에서 가장 중요하게 채택한 제도
  - 지방자치단체의 구체적인 책임과 권한을 계약서에 명시
  - 중앙집권적 사업운영의 단점이 해소되고 분권화와 자율경영을 유도하면서 지방자치단체들의 도덕적 해이를 최소화
- 농정심의회를 폐지하고 (가칭)농업회의소를 신설하여 운영하는 것으로 전환할 필요가 있음.
  - 현행 지방농정조직으로는 직접지불제 확대와 농림사업의 전문성

- 강화 등에 따라 늘어나는 행정비용을 부담하기 곤란
- ‘거버넌스 농정’의 일환으로 농업인단체와 관련전문가로 구성되는 농업회의소를 구성하고, 농업회의소에서 농림투융자사업의 기획과 집행을 담당
  - 농림사업 평가체계는 형식적인 내부 평가 중심으로 운영하기보다는 전문가를 중심으로 실질적인 정책평가 중심으로 전환함.
    - 농림사업과 농림사업자 전체를 평가하기보다 임의추출 방식을 기본으로 하는 소수의 전문적 정책평가를 시행
    - 평가결과가 농림사업 결정과 시행에 반영되는 농림사업 시행과 평가과정의 유기적 관계 유지

## 2.2. 농업관련 특별회계와 기금의 통합·정비

### (1) 현황

- 농업관련 특별회계와 기금이 복잡 다기화된 체계로 운영되는 실정임.
  - 특별회계(6): 재정융자특별회계, 농어촌구조특별회계, 국유재산특별회계, 책임운영기관특별회계, 양곡관리특별회계, 농어촌특별세관리특별회계
  - 기금(3): 농산물가격안정기금, 농지관리기금, 축산발전기금

### (2) 문제점

- 농업관련 특별회계와 기금의 다기화는 농림사업의 수가 정비되지 않고 지원조건이 복잡해지는 원인을 제공함.
  - 119조 농업·농촌투융자계획의 농림사업수: 총 222개(기존 172개, 신규 50개)
  - 국고보조 20~100%, 융자: 20~100%, 자부담: 20~50% 등 복잡한 지원체계

### (3) 개선 방향

- 농특사회계와 구조개선회계를 통합하여 농어촌발전특별회계로 개편하도록 함.
  - 특별회계는 농특세 계정과 구조개선 계정으로 구분하여 농특세 계정은 복지·지역개발사업을 지원하고, 구조개선계정은 경쟁력 제고사업을 중점 지원
- 보조금 예산은 농특회계를 중심으로 통합하되, 특별회계의 용자사업은 기금으로 편입시키고 기금은 통합하여 투자재원을 단순화함.
  - 보조사업은 예산에서 지원하고 용자사업은 기금에서 지원하는 방식으로 단계적 전환
  - 일반회계는 기본적 경비, 농가부담경비, 양곡증권정리기금 지원, 양곡수매지원 이외에 농특회계의 채무상환을 포함
  - 농특회계는 보조금 사업만을 포함하고 용자사업은 기금으로 이전
  - 재특회계는 종전과 같이 용자예산을 취급
- 농업관련기금의 통합 방안
  - 신설기금은 기능에 따라 구조개선계정과 가격안정계정으로 구분하고 기금 운영을 기능 중심으로 개편
  - 기금탄력성과 자율성을 유지하고 다른 정책과의 연계성을 강화
  - 양곡증권정리기금은 부채상환용이므로 통폐합에서 제외
  - 기금의 제도개선과 운영계획 수립 및 결산, 농특회계 세입과 세출 업무를 일원화할 수 있는 별도의 전담 부서를 설치

## 2.3. 농업정책금융 지원방식의 개선

### (1) 현황

- 농업부문 발전을 위하여 장기저리의 농업정책금융을 지원하는 체제를 확립함.

- 2003년의 농업정책자금 총 8조 5,766억원 지원에서 정책금융 용자는 70.8%인 6조 738억원 수준
  - 농업정책금융은 단기 저리자금인 일반농업경영자금이 약 58%인 3조 7,607억원으로 가장 큰 비중을 차지하고, 다음으로 농산물 유통 지원을 위한 단기용자자금인 유통개선자금이 20% 수준을 점유
  - 인력육성자금은 2003년에 2.2% 수준인 1,421억원이 지원
- 농업정책금융을 수요자 중심 지원방식으로 전환하고, 금융기관 심사 기능을 강화한 금융원리를 도입함.
- 종합자금제도는 1999년부터 시범사업을 시행한 후 농업경쟁력제고 사업을 통합하고 이후 농기계자금 및 농기업경영자금까지 통합하여 농업정책금융의 중심역할을 수행
  - 농업정책금융의 중추적 역할을 담당하고 있는 농업종합자금의 지원 규모는 5,400억원 수준

## (2) 문제점

- 농가를 체계적으로 육성하기 위한 농업종합자금제가 도입되었지만 부실방지를 위한 사후 컨설팅기능은 부족한 실정임.
  - 농업인과 농업법인의 농업경영에 대한 종합적인 컨설팅이 필요하나 이를 담당할 기구가 부재
  - 세무, 법률, 장부기장, 경영기법 등을 종합 지원하는 기구가 부재
- 현행 보조와 융자로만 지원하는 방식은 경영위험이 높은 분야에서 사업의 범위를 확대하고자 하는 농업법인의 출현을 유도하기에는 부적합함.
  - 신규창업농을 위한 지원이 있지만 융자지원에 국한하고 있어 신규 진입을 촉진하지 못하고 있음.
  - 영농조합법인에 대한 시설투자 보조도 가능하지만 미래 사업성과 연계가 낮아 부실화 위험이 큼.

### (3) 개선 방향

- 농업경영체를 지원하기 위한 정책자금은 농업종합자금제로 통합하고 농업경영체의 발전단계에 따라 정책자금을 지원해야 함.
  - 사업별 자금을 경영체 중심으로 재편하고, 시설자금과 운전자금의 종합지원
  - 농업금융기관의 대출심사에 의해서 사업자 선정과 지원규모 결정
  - 정책타당성 점검과 신용경색 문제는 정부의 감독 기능으로 조정
- 농업경영체의 성격에 따라 농업정책자금을 5가지로 유형화하고 농업정책자금을 6개 자금으로 구분함.
  - 농업경영체 유형(5): 전업농, 영세소농, 신규 창업농, 부실경영체, 농업관련산업체
  - 농업정책자금 분류(6): 농업종합자금, 구제금융(경영회생)자금, 농업일반경영자금, 특정목적자금, 창업자금, 유통종합자금
- 농업부문의 새로운 활로를 개발하는 기업조직의 출현을 촉진하기 위하여 보조와 융자방식이 아닌 투자지원 방식의 농업벤처자금제도를 도입할 필요가 있음.
  - 사업성과에 따라 투자자금을 회수하고 초기 사업진입의 위험성을 축소 흡수하여 주는 것이 벤처자금을 위한 투자지원 방식
- 정책자금은 이차보상제 방식으로 운영하여 재정운영의 투명성을 제고하고, 농업정책금융의 운영의 신축성을 제고해야 함.
  - 이차보상은 조달금리와 취급비용에서 대출금리 차이로 보전
  - 이차보상제의 재원 조달은 정부와 금융기관이 각각 일정비율을 조달하는 매칭펀드(Matching) 방식을 적용
- 농업경영체의 부실화를 방지하기 위해서 정책자금지원과 경영성과를 평가·지도하는 종합경영지원체제를 구축해야 함.
  - 농업경영체에 대한 기술과 경영지원 컨설팅 체계 구축하도록 도별

로 농업경영종합지원센터 운영

- 농업경영자료를 정기적으로 수집·관리하여 농업경영의 조기경보체제를 구축
- 농업금융기관이 대출심사권을 갖는 한편, 정책자금수요자의 서비스 향상을 위하여 시중은행도 농업정책자금을 취급하도록 개선함.
  - 제도적으로 일반 시중은행이 농업정책자금을 취급할 수 있도록 하여 정책자금 수요자에 대한 서비스 제고

## 2.4. 농가 사업자등록제 도입 및 농업소득세 세제개선

### (1) 현황

- 농산물 직접판매 등으로 수입을 늘리려는 개인 사업형 농가의 증가에 따라 인터넷 판매, 카드결제의 필요성이 증대하고 있으나, 사업자 등록 없이도 카드결제, 인터넷 판매 및 계산서 발행이 곤란함.
  - 개인사업자 등록시 농업에 대한 국세청 코드가 없어 작물재배업으로 등재가 불가능하고, 세금계산서 발행이 곤란하여 거래를 위축시키고 있음.
  - 농업경영체의 대부분이 사업자등록이 없어 농업범위의 확대 및 농산물 판매가 위축
- 비합리적인 농업소득세 운영으로 상업농과 농업법인의 활성화를 제한하고 있음.
  - 농업소득세에 기초공제 및 세액공제 및 감면제도가 다른 부문에 비해 매우 낮게 설정되어 과도한 세부담을 초래
  - 과표가 8천만원 이상 40% 적용하여 국세인 소득세율보다 높은 세율을 적용
- 농가 및 농업법인의 사업자등록 부여와 농업소득세는 서로 밀접한 연관관계를 가지고 있어 동시에 개선하여야 할 사항임.

## (2) 문제점

- 농가에게는 개별 사업자 등록증이 발급되지 않아 세금계산서를 발행하지 못하고 신용카드 거래도 곤란하여 거래가 위축됨.
  - 국세청에서 사업자등록증이 발급되지 않아 현재는 도·소매업으로 사업자 등록해야 하는 불편
  - 직접 생산한 농산물을 판매할 경우 소득구분이 곤란하고 수확후처리까지 사업을 확대하지 못하여 부가가치 창출이 제약
  - 단체를 결성하고 대표자 명의로 사업자등록을 할 경우에는 대표자의 세무상 불이익이 발생
- 농업소득세율이 비현실적으로 설정되어 있어 과세실적이 낮음.
  - 2003년에 전국적으로 연간 18억원 정도 농업소득세를 징수한 바와 같이 과다한 세율로 인해 과세실적이 낮음
  - 농업소득세 세율상의 문제는 공제범위가 매우 낮고, 미실현 재고자산에 대해서도 과세를 하고 있어 세율이 매우 높음.
  - 농업경쟁력 강화를 위해 농업법인을 결성하여도 법인세와 농업소득세의 이중부담을 하여야 하고, 법인세에서도 중소기업보다 더 높은 세부담을 안고 있음.
- 농업소득세 비현실성으로 농업거래 기반제도 개선의 추진이 곤란함.
  - 세부담으로 인하여 농가의 회계장부기록이 저조하여 농가경영 상태를 파악하기 곤란하고, 재해 등 보상에서 손실추정이 곤란
  - 농가 회계기록이 전무하여 농업경영개선을 위한 컨설팅을 실시할 수 있는 기반이 없고 소득추정을 위해 많은 비용이 수반
- 농가별(예 양돈 농가) 또는 농업법인체별로 회계처리가 상이하여 농가 또는 농업법인 간의 경영성과의 비교가 불가능함.
  - 재무제표에 의한 경영성과 평가가 불가능하고 이에 따라 필요한 대출이 불가능

### (3) 개선 방향

- 소비자 직거래, 민박, 농촌체험관광, 그린투어리즘 등에 있어 필수인 농업경영체(농가, 농업법인)의 사업자등록제도를 도입해야 함.
  - 사업자등록시 세무협력 의무만을 부과하고, 일정금액 이상 매출할 경우에만 소득세를 부과
  - 농업의 범위를 재조정하여 농산물 수확후처리와 관련된 활동도 농업의 범위로 포함하는 사업자등록증을 발부
  - 근본적인 사업자등록제도가 시행되기전 우선적으로 작물재배업의 경우 농림부가 사업자 등록증을 대신할 수 있는 공식증명서를 발급하는 방안을 검토
- 현재 비현실적으로 설정되어 있는 농업소득세를 전면적으로 재개정하고 올바른 과세원칙을 확립할 필요가 있음.
  - 농업소득세율을 현실에 맞게 낮추고, 농가의 회계기록에 대해서는 세금우대를 적용하여 이를 활성화
  - 농업소득세에 대한 기초공제 및 공제범위의 확대 그리고 창업농업인에 대한 세액공제 및 감면 제도 시행
  - 농가가 법인 등 단체를 결성하여 시장교섭력을 확대할 경우 법인세와 농가의 소득세로 두 차례 부담하는 소득세를 법인세 혹은 농가 소득세로 단일화하여 법인화를 촉진
- 농업부문에 적합한 농업회계준칙을 수립하여 통일된 기장을 추진해야 함.
  - 현행 농업회계는 계정과목, 대차대조표 배열순서, 수익과 비용인식 방법 등이 기업회계기준과 불일치
  - 현행 농업회계는 생산비 개념에 의한 생산원가 산정에 초점이 맞추어 있으므로 경영성과 분석으로 확장될 필요
  - 저렴한 비용으로도 장부기장이 가능하도록 농업회계프로그램을 개발 필요

## 제2절 농정분야 거버넌스의 도입 방안

### 1. 검토 배경

#### 1.1. 거버넌스와 NGO의 역할

- 거버넌스(governance)란 정부 운영과 공공정책 결정을 정부가 독점 하던 것을 기업이나 시민단체 등 비정부기구(NGO)들과 함께 하는 파트너십에 의한 새로운 정부 운영 방식임.
  - 20세기 후반에 이르러 전세계적으로 전개된 지구화·지방화·민주화 과정의 급격한 전개는 관리 체제의 맥락에 상당한 변화를 초래하면서 기존의 국가 주도의 획일적이고 규제적인 관리 패러다임에 새로운 변화를 가져왔으며, 이 과정에서 지방자치단체와 시민사회의 다양한 행위자들 간의 연계와 협력이 강조되면서 새로운 통치 유형으로서 거버넌스에 대한 관심이 높아지게 됨.
  - 정부가 NGO나 이해당사자 등과 수평적인 관계에서 이해와 협조를 구하고 합의하는 정책 추진 방식이 그 효율성과 효과성을 높일 수 있다는 것이 선진 각국의 경험에서 도출되고 있음.
- 거버넌스가 대두된 배경에는 NGO에 대한 긍정적인 평가가 뒷받침되고 있음. 즉, NGO는 정부 정책의 집행과 교육 및 옹호 그리고 감시의 역할을 수행해 왔으며, 2002년에 OECD는 각국에서 NGO 역할이 크게 신장되었다고 소개하고 있음.
  - 집행 기능: NGO가 예산집행을 하고 자금 후원자들로부터 재정도움을 받는 바탕이 되는 이러한 집행 및 봉사활동에는 긴급구호나 인도적 원조 및 개발사업과 같이 확연히 드러나는 활동뿐만 아니라 생산성 제고나 지역사회개발 등의 장기적인 개발을 위한 ‘보이지 않는’ 기술적 조언 등도 포함됨.
  - 교육 기능: 교육적인 NGO는 대중교육 캠페인을 통해 일반대중들을 교육시켜 여론을 형성하고 이들 대중들을 동원함으로써 이들이 소

속되어 있는 국가정부의 특정 국제기구에 있어서의 정책에 영향을 미쳐 좀 더 나은 결정을 하도록 함.

- 옹호 및 감시 기능: NGO는 정부 정책의 수립에 참여하기도 하고 연대를 형성하고 대중을 동원하여 정책 입안에 영향을 미치기 위하여 노력하기도 함. 또한 사회 정의에 입각하여 이익단체나 기관을 감시하는 역할도 수행함.

## 1.2. 농정분야 거버넌스의 논의 동향

- 농정분야에도 이미 거버넌스가 상당히 활발하게 논의되고 실천되고 있다고 볼 수 있음. 생산자단체와 농민단체 등이 정부의 각종 위원회에서 정책의 수립과 평가에 영향력을 행사하고 있으며, 정책사업의 추진주체로서 직접 투융자사업을 담당하고 있음.
  - 1994년부터 투융자사업 심의를 위한 농정심의회가 민관 합동으로 구성되어 운영되고 있으나 효과성은 미미한 것으로 지적됨.
- 농정 거버넌스의 본격적인 논의는 1990년대 중반부터 논의된 「농업회의소 구상」임. 이것은 프랑스와 독일 등의 농업회의소가 모태가 되었으며, 정부에서도 큰 관심을 보이던 과제이었음.
  - 농업회의소 구상을 실현하기 위하여 1998년에 설립준비위원회 발족, 발기인 대회 개최, 농업회의소법(안)에 대한 공청회와 지역설명회 등까지 추진하였으며, 1999년 1월 하순에 창립대회를 개최하기로 하였으나, 결국 출범하지는 못하였음.
- 2002년에 발족하여 활동하고 있는 「농어업·농어촌특별대책위원회」는 대통령 자문기구로서 정부 위원과 민간 위원이 함께 농어업·농어촌 정책을 논의하는 중요한 역할을 담당하고 있음.
  - 농어업특위는 농어업인·소비자대표, 전문가 등이 광범위하게 참여하여 농어업·농어촌정책을 논의하며, 대책의 실효성을 확보하기 위하여 6개 부처장관이 참여하도록 하였음.

- 국내외적으로 참여 민주주의가 진전되고 있는 상황에서, 농업·농촌의 발전을 위한 새로운 참여농정의 틀로서 한국형 농정 거버넌스 체계를 구축할 필요성이 있음.
  - 농정 거버넌스는 농업·농촌을 둘러싼 사회적 갈등의 조정, 국민적 공감대의 마련, 참여농정 추진을 위한 대책으로서 중요함.
  - 농업인단체, 시민사회단체, 정부, 농업관련산업, 학계 등이 조정하고 협의 또는 합의하는 선진국의 참여농정 사례를 감안하여, 농업 발전을 위한 거버넌스 체계를 구축할 시기임.

## 2. 거버넌스의 외국 사례

### 2.1. 독일의 농업회의소

- 독일의 지방농정은 관리주체인 주 정부가 산하 행정기관인 농업청(Landwirtschaftsamt)을 통해 직접 농정을 수행하거나, 아니면 주 정부가 민간기구인 농업회의소(Landwirtschaftskammer)에 농정업무를 위임하여 간접적으로 관리하는 두 가지 형태를 선택적으로 운영하고 있음. 주 정부는 지방농정의 집행을 위해 이러한 두 가지 형태 중 하나를 선택할 수 있음.
- 농업회의소는 공법에 의해 설립된 민간자치기구임. 즉, 농업회의소는 농업인들이 임의로 창설할 수 있는 조직이 아니라, 주 정부(주의회)에 의해 그 설치법안이 제정되어야만 창설될 수 있는 조직임. 이런 민간기구가 주 정부로부터 농정업무를 위임받아 대행하고 있는 것이 독일의 농업회의소인 것임.
- 농업회의소의 주요 업무내용은 다음과 같음.
  - 농업생산물의 수익성 제고 및 환경친화적 개선
  - 직업교육 실시

- 농업경영, 생산기술 및 유통 문제 등에 대한 상담·지도
- 시장상황에 대한 정보 제공
- 환경보호 문제와 농촌공간 정비 문제에 적극 동참
- 농림업 문제에 대한 행정기관의 업무 지원

표 11-1. 독일 농업청과 농업회의소 비교

구 분	농업청	농업회의소
조직의 성격	행정조직	농업인 자치조직
조직의 규모	군(郡)단위 조직	주(州)단위 조직
고유업무영역	농업지원 및 지도상담	직업교육 및 농업상담
수위탁업무	직업교육	일반농정 집행
군 단위 지방농정 담당	농업청	농업회의소 군지부
시군 지자체와의 관계	독립기관	독립기관
주 정부와의 관계	하부기관	수위탁 관계

- 농업회의소의 최고의사결정기관은 지역에서 선출된 대의원 총회이며, 총회 대의원은 농업에 종사하는 자 중에서 농업경영자 대 농업노동자의 비율을 2:1로 선출함.
  - 베스트팔렌-리페 농업회의소의 경우, 총 123명의 대의원이 선출되며, 이 중 72명이 농업경영자, 36명이 농업노동자 출신이고 나머지 15명은 각 분야의 농업전문가로 선발된 자로 구성됨.
- 농업회의소는 군(Kreis) 단위의 업무를 추진하기 위하여 군 지소를 두고 있는데, 군 지소의 지소장은 해당 지역의 농업인이 됨.
  - 베스트팔렌-리페 농업회의소의 경우, 18개의 군 지소가 있고 이와 별도로 농업구조 개선을 위한 전문지소와 원예사업을 위한 전문지소가 각각 3개씩 설치되어 있음.
- 농업회의소의 재정은 운영비에 대한 보조와 주 정부의 지원 및 자체 수입 등으로 충당되고 있는데, 자체 수입의 수단으로 농업회의소는

농업경영체에 대한 과세권을 갖고 있음. 농업회의소 재정에서 주 정부에 의존하는 부분이 크기 때문에, 농업회의소는 예산집행에 대해 주 정부의 감사와 통제를 받고 있음.

## 2.2. 프랑스의 농업지도위원회와 농업회의소

- 프랑스의 지방농정은 도(département) 단위의 농정기관인 도농업청 중심으로 이루어지는데, 이 농업청과는 별개로 지방농업의 의견수렴 및 자문기구로 도 농업지도위원회가 운영되고 있음.
  - 각 도마다 지방농정 수행기구로서 농림부의 도 농업청(DDAF)이 설치되어 있으며, 도내 각 농업관련기관단체가 참여하는 의사수렴기구로서 도 농업지도위원회가 운영되고 있음. 도 농업청은 EU 및 중앙정부의 농업정책을 지방단위에서 수행하는 중앙정부 산하조직으로서 도 농업지도위원회가 수립한 지역농업발전계획을 토대로 하여 정책자금의 분배와 사업실행에 필요한 예산확보 문제 등을 중앙정부와 협의함.
- 도 농업지도위원회는 「농업기본법」에 따라 매 5년마다 수립하도록 정하고 있는 지역농업발전계획을 수립하고 정책자금의 배분과 협동조합의 설립 등에 관여함. 도의 지역농업발전계획은 도 농업청 주관하에 각 분야별 소위원회를 통해 작성되며, 도 농업지도위원회가 지역농업발전계획을 제출하면 도 농업청과 중앙정부의 농림부가 이 계획안을 토대로 재정확보 방안을 검토하게 됨.
- 도 농업지도위원회의 구성과 기능은 「농촌법전」 제313-1조에 근거한 농림부령을 통해 정해지며, 운영에 관한 세부규정은 도의회가 정한 조례에 의함. 도 농업지도위원회는 도지사 등 도를 대표하는 자가 의장을 맡고 있으며, 도내 농업·농촌 관련 각 직능단체는 물론 소비자단체, 농산물 가공업자 등 농업계 인사로 구성됨.
- 도 농업지도위원회는 정책자금 지원 대상 농가들이 제출한 각종 사업

계획서에 대한 타당성을 검토하고 대상 농가를 선정하는 역할을 수행함. 또한 도 농업지도위원회는 도내 전문가들이 제출한 지역농업발전계획을 심의함.

- 프랑스의 농업회의소(Chambre d'Agriculture)는 법률에 의해 설립된 농업민간기구로서 농촌지도사업과 농촌관광사업을 기관의 고유업무로 담당하고 농정당국에 대해 정책자문을 하고 있음. 또한 지방과 중앙의 각종 정치적 의사결정기구를 상대로 농업·농촌과 관련된 농업계의 이해를 대변함.
  - 프랑스 농업회의소는 농정업무의 일부를 민영화하여 자체사업으로 하고 농업 관련 각종 위원회에서 농정자문을 수행하는 방식으로 실질적인 농정 참여를 하는 형태임.
- 농업회의소 조직은 94개의 도 농업회의소를 기초조직으로 하여 21개의 광역지역(région) 농업회의소와 중앙조직인 1개의 농업회의소 상설의회(APCA)로 구성되어 있음. 도 농업회의소의 구성원에는 농업단체들이 참여하고 있으며, 선거를 통해 대의원을 선출함.

표 11-2. 독일과 프랑스의 농업회의소 비교

구 분	독 일	프 랑 스
조직의 성격	농업인 자치조직	농업인 자치조직
조직의 형태	주(州)단위 조직으로 군지부 운영	도 단위 조직을 기초로 전국조직 구성
설치근거	주 차원의 설치법 제정 (주정부의 선택사항)	1924년 중앙정부 차원의 설치법 제정
고유업무영역	지도상담 및 직업교육	지도상담, 직업교육 농촌관광
관리업무/수탁업무	일반농정업무	없음
지방정부와의 관계	농정업무 수위탁	농정 자문기구
농정 참여 방식	농정집행의 민영화	파트너십 참여

### 3. 농정분야 거버넌스의 구축 방안 \*

#### 3.1. 기본 방향

- 농정 거버넌스의 목적
  - 민·관·산·학의 합의를 바탕으로 한 민주적이고 효율적인 참여 농정의 틀을 구축하고, 지역현장 맞춤형 농정의 구현을 통해, 농업인의 실익 증대와 지위 향상을 도모하는 것임.
- 농정 거버넌스의 구성요소와 기능
  - 농정 거버넌스는 민·관·산·학의 유기적 결합체 구조를 가지며, 거버넌스 수준에 따라 두 가지 유형으로 단순화할 수 있음.
  - 농정 거버넌스의 기능적 발전 단계: 자문기구(단순한 정책 자문) → 심의기구 → 협의기구(정책결정은 정부가 하는 단계) → 합의기구(공동 합의하지 않으면 정책결정이 안되는 단계)
- 농정 거버넌스의 두 가지 유형
  - 제1안 : 농정 협의(協議)기구(정책결정사항에 대해 협의를 하지만, 정책결정 주체는 정부가 되는 유형)
  - 제2안 : 농정 합의(合意)기구(정책결정사항에 대해 정부와 합의 결정, 합의를 이루지 못하면 정책이 결정되지 않는 유형)

#### 3.2. 농정분야 거버넌스의 구축방안

##### (1) 참여 주체

- 주요 주체: 농업인단체, 협동조합(농협, 생협 등)
- 보조적 주체: 농업관련산업, 학계 등

\* 김 호·허승욱, 『농정분야 거버넌스 구축 방안』(농어업특위 발제자료)을 수정한 것임.

표11-3. 농정 거버넌스 체계의 추진방안

구 분		제1안(협의기구)	제2안(합의기구)
주요 활동	중앙 조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부와 파트너십 : 가칭 『민·관 중앙농정협의회』</li> <li>농정 협의 : 정책 형성과정</li> <li>농업인 권익보호 활동</li> <li>조사·연구·홍보 활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부와 파트너십 : 가칭 『민·관 중앙농정위원회』</li> <li>농정 협의 : 정책 결정과정</li> <li>농업인 권익보호 활동</li> <li>조사·연구·홍보 활동</li> </ul>
	지역 조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>지자체와 파트너십 : 가칭 『민·관 지역농정협의회』</li> <li>농정 협의 : 정책집행과정</li> <li>농업인 권익보호 활동</li> <li>기술·경영·유통 컨설팅, 교육훈련사업</li> <li>기타 정부 위임·위탁사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지자체와 파트너십 : 가칭 『민·관 지역농정위원회』</li> <li>농정 협의·합의 : 정책집행과정</li> <li>농업인 권익보호 활동</li> <li>기술·경영·유통 컨설팅, 교육훈련사업</li> <li>기타 정부 위임·위탁사업</li> </ul>
참여 주체	주요 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업인단체</li> <li>협동조합(농협, 생협 등)</li> </ul>	
	보조적 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업관련산업</li> <li>학계 등</li> </ul>	
조직 구조 및 구성		<ul style="list-style-type: none"> <li>조직 구조 : 대의원회, 이사회, 회장 및 부회장, 사무국, 각종 위원회, 감사 등</li> <li>조직구성 방법 : 대표적 직책은 회원 직접 선출 방식의 원칙</li> <li>조직단계 : 다층적 구조(중앙-지역, 지역간 수평적 연계 등)</li> <li>중앙조직 : 지역조직의 대표성</li> <li>지역조직 : <ul style="list-style-type: none"> <li>『도 농업기술원』 및 『시군 농업기술센터』 조직 기능 재편</li> <li>지역농협과 지도 교육기능 조정</li> <li>전문성을 가진 농업인 활용</li> </ul> </li> <li>사무국 : 정부공간 활용(농촌진흥청-농업기술원-농업기술센터)</li> </ul>	
재정 확보방법		<ul style="list-style-type: none"> <li>농업인 또는 농업인단체 회비</li> <li>컨설팅 및 교육훈련사업 수익</li> <li>기타 정부 위임·위탁사업이나 자체 사업 수수료</li> <li>정부 보조 지원</li> </ul>	
전제 조건		<ul style="list-style-type: none"> <li>주요 참여 주체의 사회적 합의</li> <li>민주성, 대표성, 전문성</li> <li>민·관 수평적 및 유기적인 파트너십</li> <li>법적·제도적 기반</li> </ul>	

## (2) 조직 구성

### ○ 조직 구조

- 대의원회, 이사회, 회장 및 부회장, 사무국, 각종 위원회, 감사 등으로 구성
- 위원회는 기능별, 사업별, 품목별 등의 특성을 포괄할 수 있도록 구성

### ○ 조직구성 방법

- 대의원회, 회장 등 농업인을 대표하는 직책은 회원(또는 대의원)이 직접 선출하는 방식을 원칙으로 함.
- 이사회는 회장단 및 회원단체의 대표로 구성

### ○ 협력적 다층적 조직(multi-lateral governance; MLG) 체계를 갖추므로써, 지역현장 맞춤형 농정의 구현이 가능하여야 함.

- 다층적 거버넌스는 중앙과 지역간, 지역 상호간, 정부와 민간 등 복수의 그룹이 연계되는 유형임.
- 농정 거버넌스는 중앙 단위-도 단위-시·군(경제권 중심으로 몇 개 시·군 통합 가능) 단위 등 3단계 조직의 설립을 목표로 함.

### ○ 지역조직의 구성

- 기능별, 사업별, 품목별 등의 전문성을 가진 농업인
- 「도 농업기술원」과 「시군 농업기술센터」의 조직 및 기능의 재편
- 지역농협의 지도 교육기능 조정

## (3) 주요 활동

### ○ 중앙조직 : 중앙정부와 농정 파트너십

- 제1안(協議기구) : 상설 「민·관 중앙농정협의회」(가칭)에 참여
  - 농정 활동 : 정책결정 과정에 참여하여 농정에 대해 협의
- 제2안(合意기구) : 상설 「민·관 중앙농정위원회」(가칭)에 참여
  - 농정 활동 : 정책결정 과정에 참여, 농정에 대해 조정 및 합의

- 공통
  - 농업인의 권익대변 활동 : 지역조직으로부터 의견 수렴 및 대변
  - 농업인의 애로사항과 국내외 농업실태 및 추세 등에 대한 조사 연구 활동, 소비자 등 대국민 홍보 활동 등
- 지역조직 : 지방자치단체와 농정 파트너십 및 지역농업 관련 사업
  - 제1안(協議기구) : 상설 「민·관 지역농정협의회」(가칭)에 참여
    - 농정 관련 활동 : 정책집행 과정에 참여하여 농정에 대해 협의
  - 제2안(合意기구) : 상설 「민·관 지역농정위원회」(가칭)에 참여
    - 농정 관련 활동 : 정책집행 과정에 참여하여 농정에 대해 조정 및 합의
- 공통
  - 지역농업 활성화 : 맞춤형 지역농정 추진
  - 농업인의 권익보호 활동 : 농업인의 애로사항을 지자체에 대변하거나, 중앙조직과 협의
  - 도 농업기술원 또는 시군 농업기술센터의 전문가, 전문 농업인 등이 현장 농업인에 대한 기술·경영·유통 컨설팅, 교육훈련 사업 등을 실시
  - 기타 정부 위임·위탁사업 실시

#### (4) 재정 확보 방법

- 회비
  - 농업인 또는 농업인 단체별 회비
- 사업수익
  - 컨설팅 및 교육훈련사업 수익
  - 기타 정부 위임·위탁사업 또는 자체 사업수수료 등
- 정부의 지원

## (5) 전제조건

### ○ 주요 참여주체의 사회적 합의

- 농업인단체, 협동조합, 정부 등은 농업·농촌의 위기적 현실과 대내외적 환경의 변화방향 등에 대해 공감대를 형성하고, 이에 대한 대응방안으로서 거버넌스 구축에 대한 사회적 합의 도출
- 농업·농촌의 생존과 발전이라는 대승적 관점에서, 농업인단체 및 협동조합은 각각의 견해와 주장에 대해 상호 양보와 타협
- 정부는 모든 농업인단체 및 협동조합에 대해 열린 자세로 불편부당한 관계 유지 노력

### ○ 운영의 민주성·대표성·전문성

- 국가 및 시장기제와는 구별되는 시민사회 영역 내에 존재하면서, 자발성과 대표성을 가진 자기 조직적인 구조 및 운영
- 조직구성 및 운영, 재정 및 인사에 대한 자율성 확보
- 일부 주체 또는 외부적 권위가 일방적이고 수직적인 의사결정을 행하는 것이 아니라, 정책 커뮤니티로서 거버넌스가 협의와 합의 과정을 거쳐 민주적으로 의사결정을 하는 형태이어야 함.
- 결정사항에 대해서는 대표자에게 전권을 위임하고 따르는 형태

### ○ 민·관 수평적 및 유기적인 파트너십

- 민·관 등 거버넌스 참여주체가 정책추진 과정에 수평적인 참여방식을 통해 문제를 해결할 수 있는 조직이어야 함.
- 민·관의 상호의존성, 정보 및 자원의 교환, 규범, 정부로부터 상당한 자율성을 보장받는 유기적 네트워크

### ○ 법적·제도적 기반

- 농정분야 거버넌스 구축을 위한 법률적 근거(관련 법 제정) 필요
- 거버넌스 운영을 위한 인적 기반 및 전문적 역량 등을 강화하기 위한 제도적 장치를 마련

## 참 고 문 헌

### <제1장>

- 농림부, 『농정에 관한 연차보고서』, 2003.
- 농림부 · 한국농촌경제연구원, 『국민의정부 농정백서; 농업 · 농촌의 변화와 대응』, 2003.
- 농어업 · 농어촌특별대책위원회, 『농어업 · 농어촌의 새로운 활로』, 2002.
- 한국농촌경제연구원, 『농업 · 농촌의 비전과 농정』, 2003.
- 한국농촌경제연구원, 『농업전망 2004』, 2004.1.
- 한국농촌경제연구원, 『2003년 농언인 의식구조 변화와 농정현안에 대한 여론조사결과』, 2004.3.

### <제2장>

- 농어업 · 농어촌특별대책위원회, 『농어업 · 농어촌의 새로운 활로』, 2002.
- 김정호 외, 『농업 · 농촌특별대책 실천방안 연구』, 한국농촌경제연구원, 2003.
- 농림부, 『농업 · 농촌종합대책』, 2004.

### <제3장>

- 김정호 외, 『우리 농산물의 국제경쟁력 분석』, 한국농촌경제연구원, 2001.
- 김창길 · 김정호, 『지속가능한 농업발전 전략』, 한국농촌경제연구원, 2002.
- 설광언, 『농업개혁』, 한국개발연구원, 1998.
- 이정환, 『농업의 구조전환, 그 시작과 끝』, 한국농촌경제연구원, 1998.
- 이정환 외, 『21C 농업 · 농촌의 비전과 발전 전략』, 한국농촌경제연구원, 2001.
- 한국농촌경제연구원, 『농업 · 농촌의 비전과 농정』, 2003.
- 한국농촌경제연구원, 『농업전망 2004』, 2004.

### <제4장>

- 김정호, “농업구조정책의 성과와 과제”, 『농촌경제』 제20권 제4호, 한국농촌경제연구원, 1997.
- 김정호 외, 『농업법인의 운영실태와 정책과제』, 한국농촌경제연구원, 1997.
- 김정호 외, 『1990·1995·2000 농업총조사에 의한 농업구조 변화분석』, 한국농촌경제연구원, 2003.
- 박석두 등, 『농지소유 및 이용구조 변화와 정책과제』, 한국농촌경제연구원, 2002.
- 박진도, “농업구조 동향에 관한 사례조사 연구”, 『농업경제연구』 제39권 제1호, 한국농업경제학회, 1998.
- 설광언, 『농업구조 전망과 농정 방향』, 한국개발연구원, 1994.
- 소순렬 등, 『지역농업의 격차에 관한 연구 - 조건불리지역과 일반지역과의 격차』, 전북대학교 농업과학기술연구소, 1999.
- 신기엽, 『농업구조 변화와 농업인력대책』, 농협중앙회 조사부, 2001.
- 이영기, 『한국 농업의 구조 변화에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위 논문, 1992.
- 이정환, 『농업의 구조 전환, 시작과 끝』, 한국농촌경제연구원, 1998.
- 정영일, “농정패러다임의 정립을 위하여”, 『참여정부의 농업정책 전개방향』, 사단법인 농정연구센터, 2003.
- 정기환, 『농가의 성격 변천에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 1993.

#### <제5장>

- 김문식, “다단계 선형계획에 의한 동태적 농장설계에 관한 연구,” Seoul National University J. (b), 1974.
- 김병철, “농지은행 기능 농지신탁제도 도입 필요성 검토” 「KARICO 농업경제동향」 봄호, 농업기반공사, 2003.
- 김완배, 안동환, “지역별 농업생산 최적배분 모형에 관한 연구: 도단위 모형,” 농업경제연구, 제39권 제2호, 1998.
- 김정부, “농지자원 개발모형에 관한 연구,” 농업정책연구 제11권 제1호, 1984.

- 김정부 외, 「영농규모화사업의 성과와 발전 방향에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 1998.
- 김정호, 농업구조개선과 경쟁력 제고 방안, 경제사회연구회워크샵 자료, 2004.5.
- 김형화 외 역, 「식량의 새물결」, 전국농업기술자협회, 1991
- 김홍상, [농지은행 기능 및 농지신탁제도에 관한 연구], 한국농촌경제연구원, 2003.12.
- 김홍상, 농지은행 제도 도입 관련 주요 검토과제, 농촌경제 제27권 제1호, 한국농촌경제연구원. pp. 19-39, 2004.
- 김홍상, 농지제도 개편을 둘러싼 주요 쟁점 검토, 농림부 농지제도 장관자문단 회의 자료(미발간자료), 2004.
- 김홍상·김경덕, 농지은행제도 도입에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 농림부 농지제도개선작업반, 중장기 농지제도개선(안), 농어업·농어촌특별대책위원회 제1분과 정책협의회(2004.2.26) 자료, 2004.
- 농림부, 농업·농촌종합대책, 2004.2.
- 농림부, 쌀전업농 육성 종합대책, 2004.8.
- 농어업 농어촌특별대책위원회, 「농어업 농어촌의 새로운 활로」, 2002.
- 농업기반공사, 「농지은행 기능 농지신탁제도에 관한 세미나」(세미나발표자료집), 2003.
- 농업기반공사, 「KARICO 농업경제동향」 봄호(창간호), 여름호, 겨울호, 2003.
- 농촌진흥청, 「농축산물표준소득표」, 각년도
- 박석두 외, 「농지제도 개편의 방향과 추진방안」(KREI농정연구속보 제17권), 한국농촌경제연구원, 2004.11.
- 박석두·황의식, 「농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 2002.
- 박성재·황의식, [농가부채문제 진단과 중장기 대응 방향](세미나발표논문), 한국농촌경제연구원, 2003.

- 보건복지 통계연보, 보건복지부, 1997.
- 성주인, 「농촌의 미래지표 전망」, 농특위 보고서, 2002.
- 성진근, 김동희, 이태호, 이성우, 박현수, 조용제, 「적정수준의 식량자급을 위한 농지보전규모의 추정과 농지평가기준」, 충북대학교 농업과학 기술연구소, 1999.
- 성진근, 조용제, 이태호, 김태균 「식량안보-21세기를 위한 또다른 준비-」, 농민신문사, 1996.
- 성진근, 조용제, 이태호, 사공용, 김태균, 「개방경제하의 한국농정의 바람직한 목표-필수적 농업자원의 확보를 중심으로-」, 한국경제학회 발표 논문, 1994.
- 세계식량농업기구, 「식량안전보장과 환경」, 1988.
- 신희준, "농지선매협의제도 도입 방안" [KARICO 농업경제동향]봄호, 농업기반공사, 2004.4.
- \_\_\_\_\_, "농지제도 개편에 따른 농지은행제도 도입방안" 「농어촌과 환경」 통권 제83호, 농업기반공사 농어촌연구원, 2004.6.
- 윤석환, 농지제도 개편의 상황인식과 농지정책의 과제, 농업기반공사, KARICO 농업경제동향 제4호(2003년 겨울호). pp. 11-38, 2003.
- 윤석환, "쌀농업 구조조정과 영농규모화 방안"(농어업·농어촌특별대책 위원회 발표자료), 2003.10.
- 이인우, "역주택저당대출(Reverse Mortgage)과 농협" 「농협조사월보」 11월호(해외농업정보), 농협중앙회, 2000.
- 이형순·윤석환, 영농규모화사업의 환경변화와 발전방향(미발표 자료), 2004.11.
- 최혁재 외, 「농지제도 개선방안 연구」, 국토연구원, 2003.
- 축협중앙회, 「축산물가격 및 수급자료」, 각년도.
- 黃在顯, [日本の農地價格と農地流動化に關する研究]. 九州大學大學院 博士學位論文, 2004.
- Arrow, K. J. and Fisher, A. C., "Environmental Preservation, Uncertainty, and Irreversibility," Quarterly Journal of Economics

88: 312-319, 1974.

- Dantzig G. P., "Linear Programming and Extensions," Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1963.
- FAO, 「First Report on the World Nutrition Situation」, 1987.
- FAO, 「Production Yearbook」, various issues
- FAO, 「Trade Yearbook」, various issues
- Henry, C., "Option Values in the Economics of Irreplaceable Assets," Review of Economic Studies Symposium on Economics of Exhaustible Resources: 89-104, 1974.
- Horwich, G., G. Lynch, 「Food, Policy, and Politics - A Perspective on Agriculture and Development」, Westview Press, 1987.
- Knutson, R.D., J.B.Penn, W.T.Boehm, 「Agricultural and Food Policy」, Prentice-Hall. Inc., 1983.
- Kutcher, G. P., A. Meeraus and G. T. O'Mara, "Agriculture Sector and Policy Models, The World Bank," 1988.
- Kutcher, G., P. Scandizzo, "The Agricultural Economy of Northeast Brazil, The Johns Hopkins University Press," Baltimore and London, 1981.
- Toussaint, W. D., C. C. Bishop, "Introduction to Agricultural Economic Analysis," John Wiley & Sons, 1976.

#### <제7장>

- 농림부, 『직접지불제』, 2004.9.
- 농림부, 『2004년도 농림사업시행지침서』, 2003.12.
- 박동규, "직접지불제 추진방향"(농어업특위 발표자료). 2004.9.
- 박동규 · 김창길 · 임송수 · 송미령 · 김배성 · 박경철, 『중장기 직접지불제 확충 방안 연구』, C2004-6, 한국농촌경제연구원, 2004.2.
- 신기엽, "직접지불정책의 쟁점과 과제"(농어업특위 발표자료). 2004.8.
- 이명현, "농업소득안정계정의 도입방안"(농어업특위 발표자료). 2004.7.

- 임송수, "직접지불제의 발전방향"(농어업특위 발표자료). 2004.6.
- Gorter, H.D., and J. Swinnen, Political economy of agricultural policy. *Handbook of agricultural economics(Vol. 2B)*, North-Holland, 2002.

### <제8장>

- 권오상. "농업의 다원적 기능에 대한 가치평가에 관한 연구". 서울대학교 농업생명과학연구원, 2001.
- 권오상, 김기철, 노재선. "설문조사기법을 이용한 다원적 농업의 범위의 경제성 검증". 한국농업경제학회 「농업경제연구」 제45권 제2호, 2004.
- 권오상. "가상가치평가법을 이용한 유전자변형 제품의 소비자 수용성에 관한 계량분석". 한국농업경제학회 「농업경제연구」 44권 제2호, 2003.
- 김동원, 박혜진. 「2003년 농업인 의식구조 변화와 농정현안에 대한 여론조사 결과」 연구자료 D185. 한국농촌경제연구원, 2004.
- 김종숙, 민상기. 「농업에 대한 국민의식과 사회적 인식 제고방안」. 연구보고서. 한국농촌경제연구원, 1994.
- 김준순. "가상가치평가법에서 시간범위에 따른 휴양가치의 차이 해석". 한국임학회 88권 제1호, 1999.
- 농림부. "한국 논농사의 다원적 기능 (농업과 토지의 다기능적 특성에 관한 FAO)"- 네덜란드 회의 자료. 1999.09.12~17, 1999.
- 농촌생활연구소. 「농촌생활과학」(21권 제2호), 「농촌생활과학」(23권 제3호), 2003.
- 농촌진흥청. 「농업·농촌의 다원적기능 활용방안」, 2003.
- 박대식, 김정호. 「농업·농촌의 역할에 관한 국민의식 조사연구」. 연구보고서 R407. 한국농촌경제연구원, 1999.
- 박은식. 「농촌의 공익적 기능에 대한 가치평가 연구」. 농촌생활연구소 연구보고서, 2000.
- 엄기철. 「쌀농사의 공익적 기능 - 농업의 재발견 : 본질적 가치와 발전방

- 향」. 도서출판 이진(한국농업경제학회 편), 1995.
- 엄대호, 김채수. “농업의 공익적 가치와 농업생산기반정비 추진방향”. 「농어촌과 환경」 2002년 12월 통권 77호/기술정보. 농어촌연구원, 2002.
- 오세익. “농업의 다원적 기능의 가치평가 연구(농림부 장관 보고용)”, 한국농촌경제연구원, 2001.
- 오세익, 김은순, 박현태. 「쌀농업의 환경보전 효과에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원, 1995.
- 오세익. 「농업의 다원적 기능의 가치평가 연구」. 연구보고서. 농림부, 2001.
- 유진채, 「조건불리지역 농업·농촌의 다원적기능에 대한 국민의향 조사와 가치평가」. 연구보고 C2002-7-1. 한국농촌경제연구원, 2002.
- 이광석. “도시민의 휴가지 및 주거지로서의 농촌선택 성향분석”. 「한국농업경제학회」 38권 제1호, 1997.
- 이재욱. “농업의 다원적 기능 - WTO 차기 농산물협상과 관련한 국제 논의 동향”, 「농촌경제」 제22권 제2호, 1999.
- 한국해양수산물개발원. 「갯벌의 생태관광효과에 대한 경제적 가치추정」. 해양정책부문 정책보고서. 한국해양수산물개발원, 2001.

### <제9장>

- 국가균형발전위원회, 「‘신활력지역’ 발전 구상」, 제50회 국정과제보고회의자료, 2004.7.
- 박동규 외, 「중장기 직접지불제 확충 방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 박시현 외, 「우리나라 농촌관광 발전 방향 및 방안」, 한국농촌경제연구원, 2003.
- 박윤희, “농어촌 주거환경의 종합적 정비방향”, 농어업·농어촌특별대책위원회 제3분과 발제자료, 2003.

서동균, “농업의 다원적 기능 연구와 평가 사례”, 「농업의 다원적 기능 평가방법」, 농촌진흥청 농업경영자료 제63호, 2001.

송미령, “지방분권시대 농촌개발정책의 재편과 쟁점”, 한국농업경제학회 하계학술대회 발표논문, 2004.

송미령·박주영, 「농촌 지역개발사업의 체계화 방안」, 한국농촌경제연구원, 2004.

#### <제10장>

서울대학교 의과대학, 『응급의료 수가체계 개선방안 연구』, 2004.

엄기철, 황성수, 이범수. 도서지역의 유형별 개발전략에 관한 연구. 국토개발연구원, 1997.

한국보건산업진흥원, 『응급의료기금을 활용한 응급의료발전계획』, 2002.

#### <제11장>

김용택 외, 『농림투용자의 성과분석 및 향후 투용자방향에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 2003.

김정호 외, 『외국의 농업투용자제도 조사연구』, 2000.

김준영, 『농어촌특별세와 농업재정』, 한국농촌경제연구원, 2003.

김 호·허승욱, 『농정분야 거버넌스 구축 방안』(농어업특위 발제자료), 2004.10.

농림부·한국농촌경제연구원, 『국민의 정부 농정개혁 백서』, 2003.

단국대학교 부설 협동문화경제연구소, 『15조원 농어촌특별세사업 추진상황 중간평가』, 2000.

주성수, 『정부와 NGO의 새로운 관계설정』, 한국NGO학회, 2001.5.

한국농촌경제연구원, 『농어촌구조개선사업백서』, 2000.

C2004-33

농업·농촌종합대책 실천방안 연구

---

찍은날 2004. 12. 20

펴낸날 2004. 12. 20

발행인 이 정 환

펴낸곳 한국농촌경제연구원(3299-4000)

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

찍은곳 동양문화 인쇄포럼 Tel. 2242-7120(代)

---

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