2006년도

연구결과 요약집

2006. 1～12

한국농촌경제연구원

머 리 말

이 요약집은 우리 연구원이 2006년도 중 완료한 연구사업의 결과를 요약·정리한 것으로서 독자들이 짧은 시간에 연구내용의 요점만을 쉽게 파악하는데 도움을 주고, 나아가 관심 있는 과제의 연구보고서가 더욱 많은 이들에게 읽히도록 하는 데 발간의 목적이 있다.

지난해 우리 연구원은 농업의 새로운 활로를 모색하고자 BT, 수출농업, 혁신적 농업경영체 등 농업의 성장 동력 연구, 생산 및 유통 시스템 개선을 통한 소득증대 및 안전 농식품 공급 연구, 농업구조 개선과 경쟁력 제고 연구, 지역역량 강화를 통한 농산촌 지역 발전 연구, FTA 협상과 DDA 농업협상 대응 연구, 농업인 복지 및 사회안전망 구축 연구 등을 연구기본방향으로 설정하여 연구를 수행하였다.

이 요약집에는 이들 연구결과 104과제를 7분야로 나누어 수록하였다. 농산업경제연구 분야에는「수입쌀 가치평가 및 소비 대체효과 분석」외 31과제, 농촌발전연구 분야에는「농촌 지역경제의 지속적 발전 전략」외 19과제, 농업관측연구 분야에는「농업전망 2007」외 8과제, 농업구조연구 분야에는「WTO 체제하의 쌀산업 정책의 평가와 과제」외 21과제, 국제농업연구 분야에는「중국의 농산물수급 중장기 전망(2차년도) 」외 13과제, 산림정책연구 분야에는「밤의 수급 전망모형 구축에 관한 연구」외 5과제, 그 외「미국 작물보험의 확대과정과 시사점」특별과제로 연구결과를 모두 요약·정리하였다.

이러한 연구결과들이 생산되기까지 끊임없는 지도와 협조를 아끼지 않은 관계기관 여러분과 조사에 적극 협조해 준 농업인 여러분께 깊은 감사를 드리며, 어려운 여건에서 최선을 다한 연구자들의 노고에 감사를 드린다.

아무쪼록 이 요약집이 우리 연구원의 연구결과를 폭넓고 쓸모 있게 활용하는데 도움이 되기 바란다.

2007. 3.

한국농촌경제연구원장 **최 정 섭**

차 례

1. 농산업경제연구

1.1 수입쌀 가치평가 및 소비 대체효과 분석 ··· 3
1.2 전통식품에 대한 소비자 평가와 시장 활성화 방안 ··· 5
1.3 생산 및 수입 단계의 농식품 안전성 확보 방안 ··· 8
1.4 가축질병의 경제적 영향분석 ··· 10
1.5 농업부문 바이오매스의 이용활성화를 위한 정책 방향과 전략 ··· 13
1.6 기후변화협약에 따른 농업부문 파급영향 분석 ··· 16
1.7 FTA · DDA 협상 이후의 과수산업 발전전략 ··· 20
1.8 식품수급표 2005 ··· 23
1.9 배추 계절별 수급모형 개발 ··· 26
1.10 친환경농산물의 거래 특성 ··· 29
1.11 OECD 정책평가모형 운영을 위한 기초연구 ··· 33
1.12 농산물도매시장 활성화를 위한 시설개선 방안 ··· 35
1.13 쌀 유통부문의 경쟁력제고 시스템 개발 ··· 39
1.14 가축공제 활성화 방안 ··· 43
1.15 농산물 수출유망품목 발굴 및 수출확대전략 수립 연구 ··· 46
1.16 ISO 22000의 효율적 도입방안 연구 ··· 50
1.17 노량진 수산물도매시장 현대화사업 건설기본계획 및 타당성 연구 ··· 52
1.18 「참건강고장 영양군 신활력사업」 FD컨설팅 종합보고서 ··· 57
1.19 쇠고기 이력추적시스템 전면실시를 위한 세부추진방안 연구 ··· 60
1.20 기장군 농업 · 농촌발전 종합계획연구 ··· 63
1.21 새싹 · 쌈채소 생산 · 유통실태 및 육성방안 ··· 67

1.22 진주시 농산물도매시장 기능전환을 위한 리모델링 방안 연구 ····· 70
1.23 수입 김치 국내유통 실태조사 연구 ····· 78
1.24 식물검역 중·장기 비전 및 발전방안 연구 ····· 81
1.25 FTA추진이 화훼산업에 미치는 영향과 발전방향 ····· 85
1.26 농산물 유통시설의 운영성과와 효율성 분석 ····· 90
1.27 식량자급률 목표치 설정에 관한 연구 ····· 94
1.28 쌀 공공비축제 세부운용 및 보완방안에 관한 연구 ····· 96
1.29 산림의 공익적 가치와 환원방안에 관한 연구 ····· 99
1.30 OECD 농업환경지표개발 논의에 대응한 농업환경지표 개발과 과제 ····· 103
1.31 쌀 수탁판매제 활성화 방안 ····· 106
1.32 농산물 시장개방에 대비한 농업경쟁력 강화를 위한 핵심과제 ····· 108

2. 농촌발전연구

2.1 농촌 지역경제의 지속적 발전 전략 ····· 113
2.2 농촌지역의 사회적 자본과 지역사회 발전(3/3차년도) ····· 121
2.3 농산촌 지역혁신체계 기반 구축 연구 ····· 126
2.4 농촌노인의 사회안전망 실태와 개선대책 ····· 130
2.5 농촌사회의 양극화 실태와 정책과제 ····· 138
2.6 살고 싶은 농촌 만들기 ····· 144
2.7 농촌지역 행정체계 혁신방안 ····· 146
2.8 농업인 교육·훈련 담당자의 전문성 제고방안 ····· 149
2.9 충북 BIO농산업단지 기본구상 ····· 154
2.10 서산시 농업·농어촌 발전계획수립 연구 ····· 156
2.11 농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발 ····· 158
2.12 단양육쪽마늘 파워브랜드화사업 FD컨설팅 종합보고서 ····· 161

2.13 중국의 인삼산업 실태와 관련제도 ····· 163
2.14 농촌의 미래 모습, “농촌 공간 2020” ····· 170
2.15 농어업인 국민건강보험료 경감제도의 합리적 개선방안 ····· 173
2.16 도·농 균형사회 실현을 위한 선진 각국의 정책기법 연구 ····· 179
2.17 FTA 확산에 대응한 농업협력추진체계 및 발전 전략 연구 ····· 182
2.18 농가등록제 도입에 관한 연구 ····· 190
2.19 농업·농촌종합대책 투융자사업 평가모형의 정립 및
향후 투융자계획 조정방안 연구 ····· 194
2.20 농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구 ····· 199

3. 농업관측정보연구

3.1 농업전망 2007 ····· 209
3.2 농업·농촌경제동향 ····· 221
3.3 농업관측월보 과일 ····· 223
3.4 농업관측월보 과채 ····· 226
3.5 농업관측월보 채소 ····· 230
3.6 농업관측월보 축산 ····· 233
3.7 청과물 가격 변동의 시계열 분석 ····· 237
3.8 농산물 물류정보 수집체계 연구 ····· 242
3.9 농업관측 품목모형 KREI-COMO 2005 개발·운용 ····· 244

4. 농업구조연구

4.1 WTO 체제하의 쌀산업 정책의 평가와 과제 ····· 249
4.2 농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한·일 간 비교연구(2/3차년도) ····· 251

4.3 조합공동사업법인 발전 방향 연구 ····· 257
4.4 농업법인의 운영 실태와 제도개선방안 연구 ····· 260
4.5 농업부문 전망모형 KREI-ASMO 2006 보완 및 운영에 관한 연구 ····· 263
4.6 세계농업 전망모형 Aglink 2006 운용・개발연구 ····· 265
4.7 세계농업뉴스 ····· 268
4.8 맞춤형 농정을 위한 농가유형 구분 연구 ····· 270
4.9 한-미 FTA 체결에 따른 농가유형별 소득변동 분석 ····· 275
4.10 산청군 신활력사업 전담자문 종합보고서 ····· 278
4.11 포천시 농특축산물 종합유통센터 건립 타당성 연구 ····· 282
4.12 농림투융자사업의 투명화와 농업금융의 안정화 과제 ····· 286
4.13 농정 추진상황의 점검 평가 ····· 294
4.14 지속가능한 하구역 관리방안: 농업부문 ····· 296
4.15 농업진흥지역 관리 방안 연구 ····· 299
4.16 농업용수 수리권 평가 및 개선 방안(Ⅰ): 법 및 제도 ····· 304
4.17 농가단위 농업소득 안정에 관한 연구 ····· 308
4.18 농업경영체 활성화를 위한 제도혁신 방안 ····· 313
4.19 생산자조직 경제사업 활성화 지원 방안에 관한 연구 ····· 315
4.20 맞춤형 농정 추진방안 연구 ····· 318
4.21 농지의 정의 개선 및 식량위기시 농지활용방안 ····· 320
4.22 참여정부 후반기 경제분야 현안과 대책 - 주요 부문의 정책 이슈와 대응 ····· 324

5. 국제농업연구

5.1 중국의 농산물수급 중장기 전망(2/2차년도) ····· 329
5.2 DDA 농업 모델리티 협상안의 평가와 대응 방향 ····· 333
5.3 식량난 이후 북한의 농업과 농정 변화 분석 1995～2005년 ····· 336

5.4 KREI 북한농업동향 ····· 339
5.5 동북아농정연구포럼 2006 활동보고서 ····· 342
5.6 NAFTA 이후 멕시코 농업의 변화 분석 ····· 344
5.7 농산물 관세 품목분류체계 개편에 관한 연구 ····· 347
5.8 임진강 유역의 농업기반 실태와 남북한 협력방안 연구 ····· 354
5.9 농업부문 FTA 추진전략 ····· 357
5.10 대북 잠사협력 추진방안 연구 ····· 376
5.11 한·미 FTA 품목별 영향분석 및 국내대책 수립과 D/B 보완 연구 ····· 379
5.12 한-인도 CEPA 협상 대응방안 마련 ····· 385
5.13 한·칠레 FTA 농업부문 영향평가 ····· 389
5.14 농업구조조정과 FTA 추진전략 - 한·일 및 한·중 FTA를 중심으로 ····· 391

6. 산림정책연구

6.1 2006 임업관측(밤/표고버섯/수실류) ····· 397
6.2 밤의 수급 전망모형 구축에 관한 연구 ····· 404
6.3 ’06 주요 산림사업 재정성과관리 모니터링 ····· 408
6.4 산림사업 제도개선에 관한 연구 ····· 414
6.5 한-미, 한-캐나다 등 FTA협상에 따른 대응 방안 연구: 임업 부문 영향분석 ····· 420
6.6 밤 재해보험사업을 위한 표준수확량 조사 및 손해평가 방법 수립에 관한 연구 ····· 424

7. 특별과제

7.1 미국 작물보험의 확대과정과 시사점 ····· 431

1. 농 산 업 경 제 연 구

수입쌀 가치평가 및 소비 대체효과 분석

연 구 자: 박동규, 조규대, 주현정
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

2004년 쌀협상 결과 MMA물량 중 일부가 밥쌀용으로 시장에 판매하게 되었으며, 올해부터 미국, 중국, 태국 등으로부터 수입된 쌀이 밥쌀용으로 판매되었다. 이에 따라 수입쌀이 국내 쌀 시장에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 관심이 높아지고 있으며 수입쌀 유통단계에서 나타난 문제점과 수입쌀의 가격, 국내산과의 대체 가능성 등에 대한 연구의 필요성이 제기 되었다. 이 연구의 목적은 수입쌀 판매 실태를 종합적으로 살펴보고 수입쌀 가격과 국내산과의 소비 대체관계를 분석하는 데에 있다.

2. 연구개발 내용

수입쌀 유통 실태를 파악하기 위해 농림부와 유관기관의 관련 자료를 활용하였으며 국내외산 간의 가격 변화 등을 살펴보기 위해 양곡도매시장의 도매가격을 분석하였다. 수입쌀과 국내산 간의 소비대체를 분석하기 위해서는 양곡도매시장의 중도매인 13개 업체를 대상으로 2004～2006. 8월 동안의 유통 실적을 설문조사하고 분석하였다. 비교를 위해 일본의 수입쌀과 자국산 간의 소비 대체성을 분석하였으며 이를 위해 시계열 분석을 실행하였다.

3. 연구결과

수입쌀 유통실태를 분석한 결과 몇 가지 시사점을 얻었다. 첫째, 미국산 중립종 가격은 중국산 단립종 가격보다 낮고, 국내산 저가미 가격은 중국산 단립종보다 높게 형성될 가능성이 있다. 그러나 쌀 수입방식이 보다 시장 지향적으로 개선되어 고가의 미국산과 중국산 단립종 쌀이 수입되면 국내산 가격보다 높게 형성될 가능성도 배제할 수는 없다. 둘째, 양곡도매시장에서 국내산 쌀의 프리미엄은 선행연구의 결과보다 약간 높은 것으로 나타났다. 미국산 쌀에 비해 국내산 저가미인 전라미(하품)의 프리미엄은 평균적으로 12,000원/20kg 이상, 중국산에 비해 8,000원/20kg 이상으로 나타났다. 미국산 쌀은 평균적으로 국내산 저가미의 67%, 중국산은 77% 수준에서 거래되었다. 마지막으로 수입쌀이 시장에 유통되면 전라미와 충청미가 영향을 많이 받을 것으로 판단된다. 이는 선행연구와 일본의 사례를 분석한 결과와 일치하는 것이며, 특히 중국산 단립종의 국내 쌀 산업에 미치는 영향이 클 것으로 우려된다.

그러나 본 연구의 결과는 수입쌀이 단기적으로 적은 물량이 유통된 시장 상황을 분석한 결과이므로 보다 정밀한 국내외산 간의 가격 차이 및 소비대체 효과를 파악하기 위해서는 추가적인 연구가 필요할 것으로 판단된다.

전통식품에 대한 소비자 평가와 시장 활성화 방안

연 구 자: 이계임, 김민정
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구는 전통식품시장의 특성 파악과 소비자시각에서의 전통식품 평가를 기초로 정부차원의 전통식품 개선정책과 마케팅 방안을 제시하는 것을 목적으로 추진되었다.

2. 연구개발 내용

이 연구의 주요 내용은 크게 4개 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 전통식품시장의 현황과 특성에서는 전통식품의 정의, 상품화 수준, 소비, 산업구조, 정책현황 등에 대해 검토되었으며, 전통식품 시장의 주요 특성을 파악하였다. 둘째, 소비자의 전통식품 평가에서는 설문조사를 바탕으로 전통식품의 구매행태, 속성 평가, 유통경로별 선호도, 시장점유율 등을 살펴보았으며, 셋째, 외국의 전통식품 현황과 시사점에서는 일본과 유럽연합의 전통식품정책 현황을 살펴보고, 그 시사점을 도출하였다. 마지막으로 전통식품시장의 활성화 방안에서는 전통식품정책의 전환방안과 주요 품목의 시장 활성화 방안이 제시되었다.

3. 연구결과

농림부는 전통식품의 상품화와 시장성 제고를 위한 법적 기반 마련과 기술·연구개발 지원, 홍보 및 교육, 일반식품 위생기준 충족을 위한 관리시스템 도입 등을 중점적으로 추진해야 한다. “농산물가공산업육성법”에 전통음식 관련 규정을 포함하며, 부처간 전통식품 업무의 연계성을 강화하고 유기적인 협력관계를 구축하여야 한다. 전통인증제품에 대해서도 장기적으로는 “식품위생법”에 근거한 일반식품의 위생관련 규격 및 표시기준이 적용되어야 할 것이므로, 전통식품HACCP와 같은 모델을 개발하는 것이 필요하다.

전통식품인증제도의 명칭과 마크를 개선하며, 대상품목을 국내산 원료 사용과 특별한 전통적인 제조방식을 조건으로 하여 축소하고 규격에도 이 조건들이 반영되어야 한다. 사후관리업무는 인증 위반 시 처벌조항을 법에 명시하고, 지방자치단체와 농산물품질관리원에서 인증관리업무를 담당하는 방향으로 강화되어야 한다. 또한 소비자에게 전통식품 정보를 전달할 수 있도록 표시제도가 뒷받침되어야 한다.

김치는 급식 및 수출 등 시장개척전략과 규모화와 규격화에 의한 가격경쟁력 제고전략이 주력 전략으로 제시되었다. 전통장류는 생산방식이 뚜렷하게 구분되므로 명품화와 원료차별화 등을 통한 제품개발 전략이 가장 우세하였다. 한과는 기호식품이며 상위기업의 집중도가 상대적으로 높아 선도적 기업에 의해 영향을 받으므로 퓨전화와 편의화 등의 다각화 전략 및 원료와 포장·디자인 개선을 통한 제품 개발 전략이 적합할 것으로 전망된다. 적정 산업형태로는 김치의 경우 규모화와 공동브랜드가 적합하며, 전통장류는 단지화 및 관광자원화를 통한 홍보와 제품 차별이 필요할 것으로 보인다. 한과는 관광자원화를 통한 소비자 체험 확대와 외식산업과의 연계를 통한 수요창출이 필요하다.

전통식품의 최적가격수준을 산출한 결과 김치는 4,200/kg, 된장 4,800원/500g, 고추장 6,000원/500g, 유과 5,500원/250g으로 추정되었다. 소비자들은 전통식품 판매처로서 농협하나로, 백화점, 대형유통업체, 친환경유통업체 등을 선호하였다. 제품개발은 소비자 선호를 바탕으로 전반적인 맛과 품질에 대한

신뢰를 제고시키는 방향으로 개선되어야 하며, 포장용기를 개선하여 맛의 손실이 발생하지 않고 편리하게 소비할 수 있도록 해야 한다. 전통김치는 안전성에 대한 신뢰를 제고시키는 시스템 구축이 필요하며, 전통장류는 전통방식의 차별성을 전달할 수 있는 표시·인증제도 개선과 홍보 확대가 우선적으로 필요하다. 한과는 상당수의 소비자들이 '건강에 좋은 한과'로 인식하고 있으므로 맛과 위생상태가 개선되어야 하며, 영양학적 우수성과 첨가물로부터 안전한 식품이라는 점 등이 적극 홍보되어야 할 것이다.

생산 및 수입 단계의 농식품 안전성 확보 방안

연 구 자: 최지현, 김민정
연구기간: 2006. 1 ~ 10

1. 연구의 목적

본 연구는 생산단계와 수입단계의 농식품 안전성 관리실태를 위험분석틀(risk analysis system)을 이용해서 평가하고, 안전성확보방안을 제시하는데 목적을 두고 수행되었다.

2. 연구개발 내용

이 연구에서는 국내농산물의 경우 채소, 과실 등 신선농산물에 국한했으며, 수입단계는 김치 등 가공식품을 포함하였다. 위험분석틀을 통한 생산과 수입 단계의 농산물 안전성관리시스템을 평가했으며, 생산단계 분석에서는 수출농산물의 안전성 이슈와 GAP(Good Agriculture Practices)농산물에 대한 실태분석이 포함되었다. 또한 실증분석을 위해 농가조사를 실시하였다. 이를 통해 생산 및 수입단계의 농식품 안전성 확보방안을 제시하였다.

3. 연구결과

본 연구를 통해서 규명된 문제점에 기초해서 생산단계와 수입단계의 농식품 안전성 확보를 위해 다음과 같은 결론을 도출하였다. 첫째 산지에서의 안전성 감시기능이 강화되어야 한다. 이를 위해서는 산지에서 농약, 중금속, 미

생물 등 위해물질에 대한 지도 및 감시와 사전검사의 강화가 되어야 할 것이다. 또한 산지에서의 위해물질 감시를 위해서 잔류허용기준 설정이 취약한 수출품목이나 다소비 수입품목에 대한 중금속 등 유해물질에 대한 기준도 조속히 확대되어야 한다. 둘째, 국내외 식품위해정보는 정보의 활용도 제고와 안전사고의 사전방지를 위해 다양한 조직간 공유되어야 하며, 소비자 신뢰 구축을 위해 관련정보는 철저하게 공개하는 원칙이 지켜져야 한다. 셋째, 생산단계에서부터 농식품 안전성을 확보하기 위해서는 GAP/Traceability 등 새로운 식품안전관리제도를 조기에 정착시켜야 하며 이를 위한 관련인프라의 지속적인 구축이 요망된다. 넷째, 소비자와 농식품 생산자의 식품안전에 대한 교육이 체계적으로 추진되어 농식품안전에 대한 인식을 제고시키고 국가적 공감대를 형성할 필요가 있다. 다섯째, 안전 농식품의 생산・가공・유통 관련 기준을 위반자에 대한 제재는 반복적인 위반사례가 발생하지 않도록 현재보다 엄격히 적용시키는 것이 바람직하다.

종합해 볼 때 수출농산물, GAP농산물, 수입농식품 모두 공통적으로 적용되는 안전성확보 수단은 정부의 위해물질에 대한 기준(guideline)의 조기 설정, 소비자와 생산자 대상 적절한 교육 및 홍보 추진, 국내외 식품안전정보의 신속한 수집・분석・공유・분산기능 구축, 위반자에 대한 강력한 제재조치 시행 등으로 귀착됨을 보여주고 있다. 이들 수단의 대부분은 정부 시책을 통해서 효력을 발생함으로 정부의 발 빠른 대응이 무엇보다 필요하다.

GAP사업은 시범사업기간의 평가에 한계가 있어 앞으로 1～2년 후에 본격적인 평가연구가 필요한 것으로 보인다. 향후 「식품안전처」가 출범하게 되면 식품안전처와 농림부, 농림부와 지방자치단체 등의 안전성관리에 대한 역할분담과 기능조정에 관한 연구도 필요할 것으로 판단된다.

가축질병의 경제적 영향분석

연 구 자: 송주호, 우병준, 허 덕
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

그 중요성에도 불구하고 가축질병의 경제적 영향 분석은 그동안 제한적으로만 이루어졌다. 이 연구에서는 가축질병과 관련한 수의역학 자료와 경제적인 분석 기법의 결합을 통해 가축질병의 경제적 영향을 계측할 수 있는 모형을 설정하고 이를 이용해서 경제적 파급 효과를 분석하는 것이다.

2. 연구개발 내용

이 연구에서는 현재 우리나라에서 발생하는 축종별 주요 질병의 현황 및 수의역학 자료를 수집・검토하였다. 이를 바탕으로 법정전염병의 경우는 스프레드시트 모형을 이용해서 살처분이나 매몰처리에 의한 직접적 피해를 계측했고, 일반질병의 경우는 축종별 성장곡선과 생산형태별 비용 등을 고려해서 생장모형을 설정하고 스프레드시트를 이용해서 농가의 소득감소로 인한 경제적 피해를 계측했다. 한편 인수공통전염병의 경우에는 질병발생이 해당 축산물의 수요와 공급에 미치는 영향을 고려해서 사회적 후생분석을 실시했다.

3. 연구결과

스프레드시트 모형을 이용한 계측 결과, 소 질병의 경우 각 질병별로(우결

핵, 부루세라병, 요네병) 1억 400만원～134억 7,800만원, 돼지질병(PRRS, PED, 돼지콜레라)의 경우 3억 3,200만원～26억 6,700만원, 닭 질병(조류인플루엔자, 뉴캐슬병, 추백리)의 경우 1,716만원～8억 5,798만원 수준의 농가 직접피해액이 계측되었다. 그러나 계측된 피해금액들은 질병 발생률이나 유병률 등의 실제 발생정도에 따라 큰 차이를 보인다.

또한 축종별로 전염병이 아닌 일반 질병 중에서 대표적인 질병을 선정하여 농가의 경영형태와 가축의 생장단계를 고려한 소득변화를 계측한 결과 양돈농가에서 PMWS가 발생할 경우 농가의 연간 직접피해액은 7,515만원, 한우비육농가에서 송아지설사병이 발생할 경우는 2,804만 6,000원, 한우번식농가의 번식장애 발생시는 570만 2,000원, 젖소농가의 유방염 발생에 의한 유량감소 발생의 경우는 1,006만 5,000원, 육계농가의 산육능력저하증의 경우는 1,750만 5,000원, 산란계 농가의 산란능력저하증의 경우는 4,883만 5,000원 등으로 분석되었다.

후생분석의 경우 미국에서의 BSE 발생, 고병원성조류인플루엔자, 부루세라병 발생이 수요와 공급에 미치는 영향을 분석한 결과, 미국에서의 BSE발생으로 인한 국내 생산자잉여는 최소 960억원에서 최대 2,154억원 정도 감소한 것으로 계산되었으며, 소비자 잉여감소를 포함한 사회전체의 후생은 최소 1,091억원에서 최대 3,853억원 정도 감소한 것으로 평가되었다. 고병원성조류인플루엔자가 국내 발생인 경우 생산자 잉여는 최소 227억원, 최대 828억원 감소하고, 사회 전체의 후생변화는 최소 997억원, 최대 3,338억원 감소하는 것으로 계산되었으며, 국내에서 발생하지 않고 해외에서 발생한 경우의 후생변화는 생산자 잉여가 최소 159억원에서 최대 324억원 감소하고, 사회후생변화는 최소 291억원에서 최대 559억원 감소하는 것으로 계측되었다. 한편 부루세라병의 경우 2005년도의 생산자 잉여는 최소 923억원에서 최대 2,874억원 감소하고, 사회 후생변화는 최소 1,364억원에서 최대 3,423억원 감소하는 것으로 나타났다.

한편 이번 연구에서 설정된 경제 분석 모형과 이에 의한 분석 결과는 갈수록 사회적 관심과 중요성이 증가하고 있는 가축질병 방역체계의 효율적

운영 방법에 대한 기초 연구자료 제공도 가능할 것으로 판단된다. 또한 그 심각성에도 불구하고 기존의 연구관심 영역에 속하지 못하던 일반 가축질병에 대한 축종별 경제적 영향 분석 모형의 개발을 통해 국내 축산물 생산의 안정성 제고 및 생산자의 합리적 의사결정 기회를 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

농업부문 바이오매스의 이용활성화를 위한 정책 방향과 전략

연 구 자: 강창용, 박현태, 신용광, 민경택
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

2006년부터 2년에 걸쳐 수행하게 되는 이 연구의 최종목표는 중장기 농업부문 바이오매스의 이용촉진을 위한 정책방향과 전략을 세우는 것이다. 이와 같은 최종목표수행을 위해 1차년도에는 우선 바이오매스가 가지는 의의와 기대효과를 살펴보고, 선진국에서 시행하고 있는 관련정책들을 중점적으로 검토, 그로부터의 시사점을 얻는다. 나아가 우리나라의 현실과 문제를 살펴보고 앞으로 바이오매스 이용촉진을 위해 고려해야할 정책과제들을 부문별로 제시한다.

2. 연구개발 내용

○ 바이오매스의 개념, 분류와 사회・경제적인 의의
○ 선진국의 바이오에너지 이용실태와 정책동향과 시사점
  - EU, 영국, 독일과 일본
○ 우리나라 바이오매스 관련 정책과 이용실태, 문제점
○ 바이오매스 이용활성화 정책과제

3. 연구결과

EU, 영국, 독일과 일본의 바이오매스이용과 이용촉진을 위한 다양한 정책들을 통해 아래와 같은 결론을 얻을 수 있었다. 첫째 바이오매스의 개발과 이용촉진은 그것으로 인한 다양한 기대역할로 인해 각 나라에서 중요한 정책 대상으로 삼고 있다. 앞으로 더욱 많은 나라에서 더욱 강력한 정책 지원 대상이 될 것이다. 특히 EU 차원에서 공동으로 관련정책을 추진하고 있어 회원국 상호간 교류의 틀을 강화하고 있다. 둘째 일본과 영국에서는 바이오매스의 개발과 이용촉진을 위한 장기적, 전략적인 정부의 정책기획이 수립되어 추진되고 있다. 바이오매스 이용촉진 정책은 여러 부처의 업무와 관련되어 범 부처적인 전략기획팀이 조직, 가동되어 효율성과 효과성을 배가하고 있다. 셋째 관련된 부처의 추진업무가 부처간 유기적인 관계 속에서 추진된다. 일본의 경우 매년 관련 부처가 참여하는 회의, 다양한 전문가 구성 그룹에 의한 추진위원회를 통한 평가와 기획 등이 이뤄지고 있다. 종합적, 협동적 정책 추진으로 효율성과 효과성을 높이고 있다. 넷째 바이오매스의 개발과 이용, 최종 결과물의 사용자까지의 바이오매스 이용체인(chain)에 걸친 각 단계의 정책들이 종합적으로 수립되어 시행되고 잇다는 사실이다. 이외에도 대국민홍보, 해외협력 등이 장기적인 계획 아래 실행되고 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 바이오매스 이용촉진 정책을 시행하려할 경우 위와 같은 선진국의 경향을 고려하는 것이 필요하다.

우리나라에서 바이오매스의 적극적인 개발에 대한 관심과 정책을 찾기는 쉽지 않다. 대부분 바이오매스가 농림축산 부분으로부터 발생하고 있지만 아직은 관심이 부족한 상황이다. 아울러 바이오매스의 이용촉진을 위한 부처간 유기적인 관계를 목격하기도 어렵다. 현재 부문별로 현장에서 이뤄지고 이용실태를 토대로 향후 검토해야할 과제를 도출하였다.

먼저 농산바이오매스 이용을 활성화하기 위해서는 바이오매스를 이용하고 가공할 수 있는 기계나 설비가 보급되어야 한다. 다음으로 농산바이오매스는 지역적으로 광범위하게 분산되어 있어 수집에 어려움이 많다. 바이오매스가 보다 유용하게 활용되기 위해서는 실수요자와 공급자를 연결해 주는 시스템

(2～3개 시군 단위로 농협이나 농업기술센터가 주축)이 구축되어야 한다. 현재 농산바이오매스의 이용분야나 이용방법 등에 대한 연구개발이 강화되고, 연구결과가 이용주체에 보급될 수 있는 체계가 구축되어야 할 것이다. 유채의 경우 우리 여건에서 에너지 작물에 가장 근접한 것으로 평가되는데, 유채가 바이오디젤 원료로 재배되기 위한 종합적인 지원책이 조속히 수립되어야 한다.

축산부문에서 바이오매스의 이용활성화는 금후 축산이 산업으로 생존하기 위해서는 반드시 해결되어야 할 중요한 문제이다. 이를 위해 적어도 다음의 4가지 과제가 선결되어야 한다. 첫째는 가축분뇨 관련 부처의 일원화를 통한 효율성 제고, 둘째 노후화된 가축분뇨 처리시설의 개선과 이를 위한 정책수립, 셋째 축분비료의 수요를 확대하기 위한 방안강구, 실천, 넷째 바이오에너지 개발을 위한 선진국과 같은 다양한 동기부여가 필요하다.

산림 바이오매스의 이용을 활성화하기 위한 첫 번째 과제는 바이오매스의 수집비용을 절감하는 것이다. 이를 위한 산림작업의 기계화와 집단화와 함께 인프라 구축이 필요하다. 두번째 에너지로의 이용 시 비용절감방안과 동시에 이용의 비경제성을 보전할 수 있는 지원제도의 도입이다. 세 번째 다른 분야와 마찬가지로 기술개발이 중요하다. 네 번째 장단기적으로 임도주변이나 휴경지 등에 단벌기 맹아림 조성을 검토할 필요가 있다. 마지막으로 친환경적인 산촌개발의 개념으로 바이오매스 타운을 구축하는 방안도 검토할 가치가 있는 과제이다.

각 부문으로부터의 문제와 정책과제가 제시되었지만 전혀 별개가 아니다. 그리고 별개의 과제로 취급되어서는 안된다. 보다 효율적인, 선진국과 같은 부처간, 부문간 통합정책을 시행하기 위해서는 위의 정책들을 종합해야하기 때문이다.

기후변화협약에 따른 농업부문 파급영향 분석

연 구 자: 김창길, 김태영, 신용광
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구는 기후변화협약에 따른 농업분야의 부문별 경제적 파급영향 분석을 기초로 국가적인 종합적·단계적 대응전략을 제시하고자 한다. 특히 1년차 연구에서는 파급영향분석에 초점을 맞추고, 2년차 연구에서는 파급영향분석을 기초로 국가적인 대응전략을 제시하게 될 것이다.

2. 연구개발 내용

연구보고서의 구성은 6개의 장으로 구성하였다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 연구방법, 선행연구 검토 등을 다루었다. 제2장에서는 지구온난화의 파급영향 구조, 기후변화협약의 의미와 이행 메커니즘, 기후변화협약의 논의 동향 및 향후 전망을 제시하였다. 제3장에서는 우리나라의 온실가스 배출구조를 파악하고, 온실가스 배출량 및 흡수량을 계측하였다. 제4장에서는 기후변화협약에 따른 농업부문의 파급영향을 3개의 시나리오를 설정하여 계측하였다. 또한 탄소세 도입에 따른 단기적인 농업부문 파급영향을 추정하고, 기후변화협약에 따른 파급영향 분석의 시사점을 제시하였다. 끝으로 제5장에서는 요약 및 결론을 제시하였다.

3. 연구결과

기후변화협약에 따른 농업부문 파급영향 분석 결과는 다음과 같다.

우선 기후변화협약에 따른 온실가스 감축과 관련 제2차 공약기간(2013～2017)부터는 의무감축을 이행해야 할 것으로 전망되고 있다. 기후변화협약의 이행조건에 따라 달라지긴 하겠으나 온실가스 의무감축이 적용되어 2013년부터 기준시점(2000년 배출량 기준) 배출량의 5%를 감축하는 의무가 부과될 경우, 경종부문의 경우 모든 부문에서 2013년 이후 배출량이 배출허용량 이하로 감소하면서 잉여배출량이 발생하여 향후 배출권 판매가 가능하여 기회요소로 활용될 수 있을 것으로 분석되었다. 그러나 축산부문의 경우 2013년 이후 온실가스 배출량이 배출허용량을 초과하여 감축의무가 부과될 것으로 나타났다. 특히 온실가스 의무감축이 이행되는 경우 축우부문은 축우 약 17만두에 해당하는 300천tCO2, 양돈부문은 돼지 약 103만두에 해당하는 126천tCO2, 기타가금은 닭 약 4,570만수에 해당하는 56～59천tCO2 정도의 의무감축량이 할당될 것으로 분석되어 축우산업 부문에 상당한 부담으로 작용할 것으로 보인다.

기후변화협약 이행에 있어 개별이행을 통해 온실가스를 감축하는 「시나리오 1」의 경우 축산부문과 비농업부문에서 감축의무를 부과 받게 되며, 2013년 기준 tCO2당 각 부분별 저감단가는 양돈 2,369.5천원, 기타가금 2,352천원, 축우 565.5천원, 음식료 450.1천원, 제조 및 서비스 380.1천원, 화석연료 9.2천원으로 산정되었다. 특히 축산부문의 경우 개별 이행시 가장 높은 수준의 경제적 비용부담이 수반될 것으로 나타나 기후변화협약의 이행은 축산부문에 위기요인으로 작용하게 될 것이다.

한편 「시나리오 2」와 같이 전산업부문이 온실가스 배출권거래제에 참여할 경우 2013년 기준 배출권 거래가격은 전 산업부문에서 tCO2 당 33.3천원으로 추정되어 잉여배출권을 보유하고 있는 경종부문과 농업관련산업의 경우 축산부문과 비농업부문에 배출권을 판매함으로써 수입을 증대시킬 수 있는 것으로 나타났다. 반면 축산부문과 비농업부문은 온실가스 개별감축 대신 배출권거래제에 참여하는 경우 배출권을 구입함으로써 저감비용이 현격히 감소

하여 온실가스 저감비용 절감효과가 큰 것으로 분석되었다.

농업부문 개별이행과 비농업부문 배출권거래를 적용하는 「시나리오 3」의 경우, 농업부문에서 의무감축량이 발생하는 축산부문의 저감단가는 개별이행에 비해 증가하고, 비농업부문에서는 화석연료 부문을 제외하고는 전체 산업간 배출권 거래 시 보다 배출권거래가격이 약간 상승하는 것으로 나타났다. 특히 비농업부문의 경우 농업부문이 온실가스 배출권거래에 참여하지 않음으로써 배출권 거래가격이 상승하게 되어, 농업부문이 배출권거래에 참여하는 것이 비농업부문의 온실가스 저감비용 하락에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

농업부문의 배출권 거래 참여에 따른 경제적 효과를 보면, 잉여배출량이 존재하는 경종부문의 경우 개별이행을 할 경우 배출권을 판매할 수 없기 때문에 전혀 수입이 발생하지 않지만 배출권거래제에 참여하여 거래권을 판매함에 따라 2013년에 698억원의 판매수입을 획득할 수 있는 것으로 나타났다. 특히 축산부문의 경우 기후변화협약 시행으로 온실가스 감축부담이 가중되는 것은 불가피하나, 개별이행보다 배출권거래제에 참여할 경우 온실가스 저감을 위한 비용부담을 상당 부분 줄일 수 있을 것으로 보여 이에 대한 적절한 대응방안이 마련되어야 할 것으로 보인다. 특히 농업부문의 배출권거래제 참여는 전 산업부문의 배출권 거래가격을 하락시켜 비농업부문에도 긍정적인 영향을 미치게 됨으로써 향후 이에 대한 보상을 기대할 수도 있을 것이다.

온실가스 감축과 관련 정책조치로 탄소세를 부과하는 경우의 파급영향은 적용 세율에 따라 달라질 것이나(20% 세율 가정) 미곡부문의 경우 경영비와 단수에 미치는 영향은 미미하고 경제적 후생에 미치는 효과도 크지 않은 것으로 분석되었다. 그러나 농축산부문에서 화석에너지 의존도가 높은 시설채소와 시설화훼 부문의 경우 탄소세 부과는 경영비 상승의 압박요인으로 작용하는 것으로 분석되었다.

향후 우리나라가 온실가스 감축의무를 이행할 경우 농업부문의 온실가스 배출량 및 흡수량에 관한 보다 정확하고 신뢰성 있는 온실가스 통계시스템 구축이 필요하다. 특히 농업부문의 경우 배출량 통계만을 작성하였으나 흡수

량에 관한 보다 과학적이고 설득력 있는 연구가 이루어져야 할 것이다. 교토의정서 의무감축 이행에 대비하여 국민경제와 농업경제에 미치는 파급영향 등에 대한 신뢰성 있는 연구와 우리나라 경제현실과 농축산업 여건 등을 감안하여 수용할 수 있는 의무감축 방안 및 대응전략 개발에 대한 체계적인 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

FTA · DDA 협상 이후의 과수산업 발전전략

연 구 자: 박문호, 김경필, 한혜성
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구는 WTO/DDA, FTA 협상 및 타결 이후 국내 과수산업의 경쟁력 강화를 위한대응 기본방향과 추진전략 등 현실적인 실천방안을 제시하는 것을 목적으로 수행되었다.

2. 연구개발 내용

FTA 파급영향을 KREI-ASMO (Korea Rural Economic Institute - Agricultural Simulation Model) 2005를 이용하여 추정한 결과(권오복 외, 2005)에 의하면 현재의 조건에서 동시다발적 FTA에 의해 10년 동안 관세가 완전히 철폐되고 이행 5년차부터 과실 수입이 실행되는 것으로 가정하여 추정한 결과 이행 10년차의 생산액은 기준년도에 비해 43.4% 감소한 1조 3,800억원일 것으로 추정된다.

이러한 결과는 우리나라 과수산업의 경쟁력 열위를 반영하는 것으로 주요 교역국간의 국제경쟁력 분석 결과에 의하면, 국내산 과일의 품질경쟁력은 대체로 미국산이나 중국산보다는 우위적인 위치에 있는 편이나 가격경쟁력 측면에서는 미국산과 중국산에 비해서는 낮은 것으로 나타났다. 특히 중국산 과일에 비해서 가격경쟁력이 매우 낮은 실정이다. 따라서 향후 FTA · DDA

이후에 과수산업을 안정적으로 유지·발전시키기 위해서는 경쟁력 제고를 위한 대책의 수립이 시급한 과제라 할 수 있다.

현재 우리나라 과수산업이 당면하고 있는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 품종 개발 및 보급, 재배기술과 관련된 생산기술 문제이다. 도입품종 및 단일품종 위주로 편중 재배되고 있는 실정이며 고품질 및 다양한 품종개발이 미흡한 상태이다. 또한, 과원 여건에 따라 연도별 생산량, 품질격차가 크고 고품질 생산에 대한 지역별 표준기술 개발이 미흡하다.

둘째, 영세·고령농가 중심의 경영구조로 이루어져 있기 때문에 저비용·고품질과실 생산·유통기술의 보급을 어렵게 하고 있다.

셋째, 과수농가의 경영규모와 출하규모가 영세하고 조직화도 미흡하여 공동출하, 공동선별, 공동계산 실시기반이 미약하고 추진실적도 저조하다. 그래서 출하단계의 품질 및 상품성 관리가 미흡하고 시장 거래 교섭력을 제고시키기가 어려운 실정이다.

넷째, 우리나라의 과일 가격은 가격경쟁력이 낮고 내수용 품종 위주로 안정적인 물량 확보가 어려워 수출확대에 한계가 있다.

그러나 한편으로 국내의 우수한 선도농가들은 이러한 여건에서 고품질 과실 생산과 출하 시스템 구축, 친환경 과일 생산, 공동선별·공동계산, 상품차별화, 공동 마케팅, 수출확대, 지역특화 전략을 통해 경쟁력을 강화하고 있다는 점은 고무적이며, 이러한 우수사례의 확산을 위한 노력이 요구된다.

또한, 우리나라와 비슷한 환경에 있는 일본의 사례에서 향후 정책의 추진에 많은 시사점을 주고 있다. 과일의 공급과잉에 대비한 원지전환대책, 수급조절을 위한 출하안정대책, 공판장을 중심으로 농가가 조직화되어 계획적인 출하와 체계적인 영농지도가 이루어지고 있는 산지시스템, 산지 직거래에 의한 산지마케팅의 활성화, 시장차별화를 겨냥한 첨단 선과시스템, 식품안정성에 대한 소비자의 요구에 대응한 생산이력추적시스템의 전면적인 실시, 산지개혁을 주도하는 중핵농가 중심의 선택적 육성책 등은 우리나라의 대책수립에 많은 참고가 될 것으로 판단된다.

3. 연구결과

이상의 분석을 토대로 향후 시장개방 하에서 우리나라 과수산업의 경쟁력 제고를 위해서는 다음과 같은 전략 수립이 필요하다.

첫째, 수입개방에 따라 값싼 외국과일의 국내공급이 확대가 불가피한 만큼, 공급과잉 대응하기 위해서는 생산성을 갖춘 적정면적의 과원유지, 부적지 과원의 폐원을 통한 산지 생산기반의 재정비가 요구된다. 아울러 고령화, 인력부족에 대비한 기계화, 생력화 기술개발을 통하여 생산성의 향상에 노력을 기울여야 할 것이다.

둘째, 품질경쟁력과 안전성에 기초한 고품질의 규격화된 과일생산이 요구된다. 당도, 안전성 등 품질속성에서 외국산보다 지속적인 우위를 확보하는 한편 노동 및 기술의 집약적 투입으로 상등품비율 향상시켜야 할 것이다.

셋째, 정부 정책추진에 있어 경쟁력확보가 가능한 선도적인 전업농 중심의 선택과 집중이 이루어져야 할 것이다. 이와 함께 선진기술의 보급이 조기에 확산될 수 있는 기술보급체계의 확보가 요구된다.

넷째, 산지유통센터를 중심으로 생산·유통의 계열화가 이루어져야 하며, 국내 과일시장의 안정적 운용을 위해서는 거점 산지유통센터(APC)를 중심으로 한 품목별 산지조직의 자율적인 수급조절체계가 정착되어야 한다.

다섯째, 수출국 주류시장을 지속적으로 점유할 수 있는 상품개발 및 공급여건을 마련하고 국내 수급조절 및 고부가가치 창출이 가능한 가공 산업의 육성이 필요하다.

여섯째, 소비자의 다양한 수요에 대응한 다양한 유통채널을 확보하는 한편, 소비자의 요구를 반영한 과일의 고품질화 및 안전 관리를 위한 시스템이 구축되어야 한다.

마지막으로 지속적인 고품질·안전과일의 홍보·판매촉진활동으로 국산과일의 수요를 지속적 창출하는 한편 소비자의 접근성을 제고할 수 있는 다양한 프로그램이 개발되어야 한다.

식품수급표 2005

연 구 자: 이계임, 김민정
연구기간: 2006. 7 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 주요 식품의 1인 1일당 순식용공급량과 영양공급량을 산출하고 주요국의 식품공급량을 비교함으로써 식품수급정책 수립과 국민영양 개선에 필요한 기초 자료를 제공하는 것이다.

2. 연구개발 내용

연구개발 내용은 크게 식품공급, 영양공급부분과 국제통계부분으로 나눌 수 있다. 식품공급에서는 품목별 1인 1일당 순식용 공급량이, 영양공급 부분에서는 에너지, 단백질, 지방질 등의 공급량이 산출된다. 또한 공급식품의 자급수준을 종합 평가하는 지표로서 에너지자급률이 계산된다. 국제통계부분은 FAO 자료를 이용·가공하여 국내외 식품공급량 비교가 가능하다.

3. 연구결과

(1) 식품공급: 2005년에는 기후조건이 양호하고 자연재해가 적어 과실류와 어류, 해조류 등의 생산량이 증가하였다. 채소류의 경우 수입김치의 증가에 영향을 받아 배추, 무 등의 생산량이 감소하여 식용공급량이 감소하였다. 서류의 경우 생산량의 증가로 식용공급

량이 증가하였는데 이는 웰빙지향, 소비자의 건강 선호 경향에 따른 것으로 추정할 수 있다. 2005년도 국민 1인 1일당 식품 공급량은 아래와 같다.

곡　　류: 421.3g (전년도의 420.6g보다 1.2% 증가)
서　　류: 47.1g (전년도의 34.2g보다 37.6% 증가)
두　　류: 30.7g (전년도의 29.5g보다 4.0% 증가)
설 탕 류: 58.3g (전년도의 57.9g보다 0.6% 증가)
채 소 류: 397.0g (전년도의 429.6g보다 7.6% 감소)
과 실 류: 121.4g (전년도의 114.1g보다 6.4% 증가)
육　　류: 100.0g (전년도의 101.1g보다 1.1% 감소)
어 패 류: 105.4g (전년도의 112.5g보다 6.4% 감소)
유 지 류: 50.7g (전년도의 48.4g보다 4.6% 증가)

(2) 영양공급

(가) 에너지: 2005년도의 총공급 에너지는 국민 1인 1일당 3,014kcal로서 전년도의 2,990kcal보다 24kcal가 증가하였다.

○ 곡류로부터 1,528kcal가 공급되어 전년도의 1,532kcal보다 4kcal가 감소하였다. 쌀로부터는 863kcal가 공급되었는데, 이는 전체 공급 에너지의 28.6%로서 전년도의 30.2%에 비해 1.6%포인트 감소한 수준이다.

○ 동물성 식품의 공급 에너지는 1인 1일당 455kcal로서 전년도의 466kcal보다 11kcal가 줄었으며, 전체 공급 에너지에서 차지하는 비중은 15.1%로 전년도의 15.6%에 비해 0.5%포인트 감소하였다.

○ 공급에너지의 영양소별 구성비율은 단백질 13.1%, 지방질 26.5%, 당질 60.4%이다.

(나) 단백질: 2005년도 단백질 총공급량은 국민 1인 1일당 99.2g으로 전년도의 97.6g보다 1.6g 증가하였다. 동물성 단백질은 45.3g으로 전체

단백질의 45.8%를 차지하고 있는데, 이는 전년도 공급량보다 1.4g 감소한 것이며 전체 단백질에 대한 비율은 전년도의 47.0%에 비해 1.2%포인트가 감소하였다.

(다) 지방질: 2005년도 지방질의 총공급량은 88.6g으로서 전년도의 85.8g보다 0.8g 증가하였다. 전체 지방질 공급량중 동물성 지방질은 24.6g으로서 전년도보다 0.5g 감소하였으며, 총지방 공급량에서 차지하는 비중은 27.8%로 전년도의 29.2%에 비해 1.4%포인트 감소하였다.

배추 계절별 수급모형 개발

연 구 자: 김연중, 김배성, 송성환, 박영구
연구기간: 2005. 9 ~ 2006. 5

1. 연구의 목적

농업관측정보센터에서는 배추 수급 및 단기 전망 정보를 매월 발표하고 있으며, 매년 초에는 향후 10년간 중・장기전망을 하고 있다.

전망작업을 위해 관측팀은 표본농가, 국내모니터 등으로부터 재배면적의 변화, 작황 변화 자료를 수집한다. 해외모니터로부터는 수출국의 재배면적 변화, 수출가격 및 수출조건의 변화 등의 자료를 수집한다. 관세청으로부터 배추와 김치 수입량 통계자료를 수집하고, 도매시장으로부터 출하동향, 도매가격 등의 정보를 수집한다. 수집된 자료를 연구자가 개별모형을 통해 재배면적, 수출입량, 1인당소비량, 도매시장 가격 등의 전망 정보를 발표하고 있다.

배추에 대한 관측정보는 봄배추, 고랭지 배추 그리고 가을배추로 구분하고 각각에 대한 개별모형으로 재배면적 변화, 생산량 변화, 도매가격의 등락 전망정보를 제공하고 있어 이들 봄배추, 고랭지 배추 그리고 가을배추간의 상호 관련성이 고려되지 않았다.

뿐만 아니라 외국산 김치의 수입이 2001년까지 거의 없어 대부분의 모형에서 수입을 고려하고 있지 않고 외생변수로 적용되어 모형의 현실성이 떨어졌다.

그래서 본 연구의 목적은 계절별 배추 모형은 개별모형을 연립방정식 모

형으로 구축하여 봄배추, 고랭지 배추, 가을배추 간의 상호관련성을 모델에 적용하였다.

최근 농산물 시장개방이 확대됨에 따라 배추와 김치 수입이 중국으로부터 증가하고 있어 배추와 김치 수입량을 배추로 환산하여 모형에 반영하였다.

2. 연구개발 내용

본 모형은 1980년부터 2005년까지 자료를 이용하여 개별 방정식을 OLS을 통해 추정하고 추정된 방정식과 항등식으로 구성된 동태시뮬레이션을 통해 구조방정식 각각의 해를 구했다.

구조방정식은 크게 공급부문과 수요부문으로 구성되어 있다, 공급부문은 재배면적과 단수를 통해 생산량이 추정되고, 생산량에 수입부문을 더하여 공급량으로 산정하였고, 수요부문은 공급된 양에 수출부문을 제하여 산정하였다.

본 모형으로 구축된 엑셀은 4개의 Sheet를 가지고 있다. 1980년부터 2005년까지 실제자료가 입력되는 Data_Sheet, 통계페키지로 구조방정식의 해를 기초로 시뮬레이션할 수 있는 Equation_Sheet, 장기적으로 추정된 자료를 일목요연하게 정리한 Table_Sheet와 시뮬레이션 결과를 한눈에 볼 수 있도록 Grape_Sheet로 구성되어있다.

3. 연구결과

본 모형의 장점은 시뮬레이션이 엑셀로 구동되게 만들어져 일반적인 모형에서 통계페키지로 구동되는 것과는 다른 방법을 택했다. 엑셀로 구동되는 이 모형의 장점은 이용자가 어떤 상황 변화가 있을 때 그 내용을 엑셀에 입력하기만 하면 변화된 결과를 바로 볼 수 있게 되어 있다. 예를 들면 본 모형은 DDA 협상 결과 수입관세율이 정해지면 관세율만 입력하여 수입예상량을 추정할 수 있고, 수입량 변화에 따른 국내 생산량, 국내 도매가격, 농판가격 등의 변화를 볼 수 있게 된다.

DDA협상 결과에 따라 달라지겠으나, 김치의 2015년 관세가 현행 20%에서 0%로 감축된다고 가정할 때 봄배추 재배면적은 2005년 19,700ha에서 2015년

에는 24,112ha로 연평균 1.9% 증가하여 관세감축 이전과 비슷하나, 수입량은 2005년 4만9천여톤에서 2015년 11만 6천여톤으로 관세감축 이전보다 4만 1천여톤 증가하는 것으로 추정되었다. 고랭지배추의 경우 관세감축 이전보다 수입량이 4백여톤 증가하며, 가을배추는 비슷한 것으로 나타나 봄배추의 관세감축 피해가 심한 것으로 추정되었다.

기후나 병충해 등으로 작황의 변화가 심할 경우 예상 단수를 입력하게 되면 수입예상량, 국내 도매가격, 농판가격 등의 변화를 빠르게 예측할 수 있다.

기상 이변에 의한 작황이 감소했을 경우, 예를 들면 2010년 봄 한파와 폭설 등 기상이변으로 작황이 전년보다 30% 나빠지면, 고랭지 및 가을배추의 수급에 미치는 효과를 계측한 결과, 단수 변화 후 봄배추 농가판매가격이 상승하고 그로 인해 고랭지배추 및 가을배추의 재배면적이 크게 증가하게 된다. 재배면적의 증가로 공급량이 증가하며, 수입량이 감소하게 된다. 그러나 봄배추의 수입은 0.3% 증가에 그쳐 수입 증가 폭은 크지 않은 것으로 나타났다. 이는 김치의 수입이 국내가격보다는 수입단가에 의해 영향을 더 받기 때문인 것으로 추정된다.

그러나 본 모형에서 봄배추, 고랭지 배추, 가을배추, 겨울배추로 구분하여 모형을 구축했어야 하나, 재배면적, 단수 등의 기초 통계자료가 4개 작형으로 구분되어 있지 않아 3개 작형으로 분석한 것이 문제점으로 남아있다.

친환경농산물의 거래 특성

연 구 자: 정은미
연구기간: 2006. 5 ~ 11

1. 연구의 목적

우리 농업의 미래 핵심 전략 분야로 친환경농업이 대두되고 있고 농식품의 안전성에 대한 소비자의 관심도 커지고 있다. 그에 따라 친환경농산물 생산은 크게 증가하고 있는데 비해 소비량은 더디게 증가하고 있기에 이에 대한 해결이 시급하다. 생산자가 판로를 개척하고 소비자가 쉽게 접근할 수 있도록 친환경농산물 시장의 확대를 도모할 수 있는 방안을 제시하기 위해서는 친환경농산물의 시장과 거래 특성 파악이 우선 되어야 할 것이다. 이에 따라 친환경농산물 유통주체의 거래 동기와 친환경농산물 거래의 특성을 밝히고자 다음과 같은 세 가지 연구 목적을 가지고 수행되었다. 첫째, 친환경농산물 시장의 형성과정과 유통주체의 성격을 파악하기 위해 친환경농산물 유통의 전개과정을 규명한다. 둘째, 친환경농산물의 생산에서 소비에 이르는 연쇄구조와 유통의 경쟁구조를 규명한다. 셋째, 친환경농산물의 연쇄구조에서 거래 주체간 가격결정과 품질조정을 검토하여 친환경농산물의 거래 특성을 해명한다.

2. 연구개발 내용

친환경농산물 가격이 품질과 밀접한 관계 속에서 거래된다는 사실에 초점

을 맞추어 특성을 파악하였다. 친환경농산물 유통에 참여하고 있는 유통주체의 성격과 유통 형성과정을 통해 친환경농산물이 일반농산물과 차별화된 이유와 친환경농산물의 시장 구조를 살펴보고 지금까지 특수한 거래형태라고만 언급되어 온 친환경농산물의 가격과 품질에 대해 구체적으로 검토하였다.

또한 푸드시스템[1] 분석 방법을 이용하여 친환경농산물에 관련된 생산, 유통, 소비에 참여하고 있는 주체가 어떻게 구성되어 있으며 어떠한 관계를 맺으며 전개되고 있는지를 밝히고 거래 관계에서 가격결정과 품질조정의 내용을 파악하여 친환경농산물 거래의 의의와 과제를 검토하였다.

3. 연구결과

가. 친환경농산물은 외관으로 확인할 수 없는 재배방법, 즉 품질차별성이 도매시장에서 가격결정 조건으로 성립하지 않았기 때문에 생산자와 소비자가 직접 유통에 참여할 수밖에 없고 품질인증제라는 제도적 장치가 마련되고 나서야 전문유통업체가 참가하게 되었다.

나. 친환경농산물의 연쇄구조는 서로 다른 유통주체가 생산단계에서 소비단계까지 통합된 통합조직이 여럿 존재하는 구조이다. 친환경농산물은 생산에서 소매 또는 소비단계까지 거래는 내부거래이며 유통주체가 주도하는 전방 또는 후방통합된 통합조직으로 구성되고 거래상대도 특정되어 있는 폐쇄적인 구조이다. 폐쇄적인 구조로 이루어진 이유는 친환경농산물의 품질차별성을 인정받고 보호할 장치와 관련이 있다. 친환경농산물은 생산단계에서 소비단계까지 통합된 통합조직들 간의 경쟁이다. 통합적 조직 간의 경쟁에서 친환경농산물의 품질차별성을 인지시키는 장치가 반드시 필요하다는 것과 친환경농산물의 도매시장이 형성되어 있지 않기 때문에 유통주체가 물류 인프라를 갖추고 있는가가 친환

1) 푸드시스템은 농업생산에서 식품소비에 이르는 식품제조업, 식품도·소매업, 외식산업, 이에 영향을 미치는 제도, 행정, 각종 기술혁신을 포함하여 하나의 시스템으로 파악함.

경농산물 유통의 진입을 제약한다. 따라서 친환경농산물의 경쟁에서 경쟁의 척도는 일반농산물과 마찬가지로 가격과 품질이지만 재배방법에 따른 생산비 차이를 인정해야만 거래가 성립하므로 이러한 가격체계에서는 물류 인프라 정비 정도에서 기인하는 물류비를 최소화 하는 물류시스템과 유통주체에 대해 소비자가 인식할 수 있는 신뢰를 쌓는 것이 궁극적인 경쟁 내용이 될 것이다.

다. 친환경농산물의 가격결정은 생산자에게서 매입할 때 생산비를 기준으로 재생산 가능한 이윤과 유통비용을 합산한 비용을 거래당사자와 협의로 결정하는 협의가격(생산자 주도형), 생산비를 근거로 한 비용가산방식(생협), 생산비를 근거로 생산자가 제시하는 가격을 상대교섭(전문유통업체)하는 방식이 있다. 종합해 보면 친환경농산물은 생산비를 기초로 유통비용이 가산된 가격체계로서 생산자가 재생산이 가능하도록 하며 나아가 생산자의 생활을 보장한다는 의미를 갖고 있다. 친환경농산물의 품질에 대한 신뢰는 생산자와 소비자가 합의를 이루거나 양자가 납득할 수 있는 다음과 같은 신뢰장치를 통해 이루어진다. 첫째, 재배방법에 따라 품질 차이를 입증하는 인증제도, 둘째, 생협과 같이 친환경농산물 직거래단체가 설정한 생산기준이나 생산자나 소비자의 교류활동, 셋째, 공개된 인증생산자의 개인정보를 이용하여 소비자가 직접 생산자와 의견교환 하도록 하는 장치이다. 이러한 품질조정은 사회적 합의로 결정된 인증제도를 기준으로 그것을 확인하고 보다 나은 품질로 개선하려는 생산자・소비자가 직접 교류하거나 기술(인터넷)을 이용하여 양방향의 의사를 전달하는 형태이다. 그에 따라 안전한 품질을 요구하는 소비자의 적극적인 행위는 생산자가 소비자의 생명을 인식하고 배려하도록 한다. 친환경농산물의 가격결정과 품질조정의 과정에서 판매측이 구매측에게 제공하는 것은 생산 및 유통정보와 가격제시이고 구매측이 판매측을 평가하는 방법은 품질 신뢰와 가격지불이다. 판매자가 제공하는 생산 및 유통정보를 구매자가 신뢰하고 구매자가 지불한

가격으로 판매자의 판매행위가 지속적으로 이루어진다.

라. 이러한 친환경농산물의 거래는 생산비에 기초한 가격결정과 안전한 품질을 중시하며 양방향 의사소통을 기초로 품질조정이 작동하는 생명윤리에 기초한 교환 시스템이고 생산자와 소비자가 공생 관계임을 인식한 경제활동이라는데 의의가 있다. 가격과 품질조정을 매개로 생산자는 소비자에게 건강장애를 일으키지 않는 농산물을 제공하는 것, 소비자는 그 대가로 생산자가 농업생산에 종사하며 생활할 수 있는 가격을 지불하는 것이 교환되는 것이다. 이것이 생산자와 소비자 사이의 공생원리이고 특히 농업생산과 소비의 지속성, 공동체의 지속성을 담보하는 기본조건이기도 하다. 한편 친환경농산물의 가격결정과 품질조정이 제 기능을 발휘하기 위해서는 두 가지 과제가 제기된다. 첫째, 소비자가 생산자의 재생산을 보장하는 가격을 지불하기 위해서는 소비자가 농산물의 품질을 인지할 수 있는 지표, 인증제도가 필요하고 경영 안정을 요구하는 생산자와 식품안전을 요구하는 소비자 간에는 농산물의 사용가치인 품질에 대해 양방향 의사소통이 중요하다. 둘째, 농산물의 안전성에 대해서는 생산자와 소비자가 서로 책임져야 할 내용이며 농업생산과 소비의 관계를 개선하기 위해서는 비용에 대해서도 양자가 각각 응분의 부담을 감수해야 한다. 현재 농업생산과 소비 사이에 있는 사회적 불신은 생산자와 소비자 서로가 공통으로 갖고 있다. 불신과 단절을 개선하고 해소하기 위해서는 양자가 서로 양보하고 이해하며 제휴를 통해 해결해야 하며 이러한 양자의 이해와 대화를 통해 농업생산과 소비의 관계가 어떤 방향으로 가야 할지에 대해 국민적 합의를 찾아 나가야 한다.

OECD 정책평가모형 운영을 위한 기초연구

연 구 자: 성명환
연구기간: 2006. 8 ~ 11

1. 연구의 목적

정책평가모형(PEM)은 OECD 회원국이 실시하고 있는 시장가격지지, 직접지불, 투입재보조 등의 농업정책이 해당 품목의 생산량, 소비량, 무역량, 농가소득, 고용 등에 미치는 영향을 분석하기 위한 모형이다. PEM은 정책과 관련된 비용과 정책에 따른 각 경제주체의 후생수준 등을 비교 검토하여 특정 농업정책의 목표를 효율적으로 달성할 수 있는 방향을 제시하기 위한 것이다.

OECD는 PEM에 한국 상품 모듈을 추가하기로 결정하고, 쌀, 쇠고기, 우유를 우선 반영키로 하였다. 이 연구는 한국의 모듈을 추가하기 앞서 OECD PEM에 대한 사전적 검토 과정으로 이루어진 것이다.

2. 연구개발 내용

2006년 현재 PEM은 6개 품목, 6개 국가로 이루어져 있다. 분석대상 품목은 작물모형에서 쌀, 밀, 잡곡, 유지작물, 축산모형에서 우유와 쇠고기가 포함되어 모두 6개 품목이다. PEM의 분석대상 국가는 유럽연합, 스위스, 미국, 캐나다, 멕시코, 일본 등 6개국이다. PEM의 기본방정식은 상품수요, 생산 및 요소수요, 요소공급 및 상품가격과 시장균형 방정식으로 구성된다.

PEM의 정책실험은 상품 모듈들을 국제가격과 연계하면서 수행되는데 정책변수는 시장가격지지, 산출물가격지지, 면적지불, 과거실적지불, 가변투입재에 대한 보조 등으로 구분된다. 분석대상이 되는 정책의 평가는 시장가격에 보조금을 가산 또는 감산하는 형태를 기초로 산출된다. 예를 들어, 생산자가격에 대한 효과는 시장가격과 산출물가격지지, 소비자가격에 대한 효과는 세계가격과 시장가격지지의 합으로 평가된다. 투입재의 공급가격에 대한 효과는 투입재의 수요가격과 투입재에 대한 가격보조의 합으로 계산된다.

PEM에 의한 농산물 지불수단별 시장에 대한 효과를 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 가변투입재 기준 지불은 생산자에 대한 소득이전 효율성이 가장 낮은 수단일 뿐만 아니라 생산과 무역에 대한 왜곡도 가장 큰 것으로 나타났다. 둘째, 산출물기준 지불과 시장가격지지는 가변 투입재에 대한 지불보다는 왜곡 수준이 낮은 것으로 나타났다. 셋째, 경작면적기준 지불과 과거실적기준 지불은 생산과 무역에서 왜곡의 정도가 가장 낮은 반면에, 소득이전 효율성은 가장 높게 나타났다.

PEM에 한국 모듈의 추가는 우리나라 농정개혁의 효과를 객관적으로 평가할 수 있는 계기가 될 수 있으며, 이를 통하여 농업정책이 지향해야 할 바람직한 방향을 제시할 수도 있을 것이다. 또한, 주요 OECD 선진국들의 농업정책 변화가 회원국의 농가소득, 고용 및 무역에 미치는 영향을 비교함으로써 앞으로 우리나라 농업정책의 기초자료로 활용할 수 있을 것이다. 특히, 최근 쌀에 대한 고정 및 변동 직접지불, 쇠고기 수입, 우유 생산쿼터 등에 대한 정책효과를 분석하는데 유용한 방법이 될 것으로 보인다.

농산물도매시장 활성화를 위한 시설개선 방안

연 구 자: 조명기, 조경출
연구기간: 2005. 6 ~ 2006. 8

1. 연구의 목적

창원시 농산물 도매시장은 1995년 10월에 개장한 이후 10년이 경과되면서 시설물이 노후화되어 부분적인 시설물 보수만으로 근본적인 문제점을 해결할 수 없으며 새로운 시설수요의 증가 등 부족 시설물에 대한 체계적이며 종합적인 시설개선 계획의 수립이 필요한 상황이다.

이 연구는 시설 개선과 함께 창원시의 균형적인 발전과 자생력 강화를 위해 창원 농산물도매시장의 역할을 재정립하고 인근 마산, 김해, 진주 및 부산지역의 농산물 도매시장과 경쟁할 수 있는 도매시장 정비방안을 마련하는데 그 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

이 연구는 첫째로 창원시 농산물 유통체계에 대한 정확한 진단과 미래의 도매시장 역할 변화에 대한 예측을 통하여 도매시장의 발전방향을 제시하고, 둘째로 창원시 농산물 도매시장의 기능과 편리한 쇼핑문화를 추구하기 위한 부족 시설물의 확충과 시설물 개선의 기본계획을 수립하며, 셋째로 창원시 농산물 도매시장의 노후화 된 시설물의 안전성 검토를 통하여 보다 편리하고 합리적인 도매시장 시설물 개선대책을 마련하고자 하는 데 있다.

3. 연구결과

창원 농산물도매시장은 1995년 10월 14일 개장하여 개장 이후 거래물량은 꾸준한 증가 추세를 나타내고 있다. 개장 초기인 1996년 도매시장의 총 거래물량은 34,269톤이었으며, 10년 후인 2005년도 총 거래물량은 58,000톤으로 이 기간동안 69.3% 증가했다. 이는 연평균 약 7%의 물량이 증가한 시장으로서 연간 취급규모의 변화추이, 주변지역의 도시화정도 등 제반 여건을 고려할 때 창원 농산물도매시장은 성장단계에 있는 시장으로 분석할 수 있다.

산지유통여건의 변화, 도매시장의 거래제도에 대한 변화요구, 세계농업의 국제화에 따른 수입증가, 소비지의 대형유통업체와 가공업체의 산지와 직거래확대, 소비자의 농산물구매패턴의 변화를 포함하는 농산물 유통환경의 변화에 따라 이에 대응한 농산물도매시장 기능의 재정립이 요구되고 있으며 창원 농산물도매시장 또한 이러한 변화요구에 예외일 수 없다.

급변하는 유통환경 변화 속에서 살아남고 나아가 활성화된 시장으로 거듭나기 위하여 창원 농산물도매시장은 현재 갖고 있는 문제점을 철저히 파악하고 그 문제점에 대한 해결책을 하루빨리 찾아내 실행·적용하는 과정이 시급하다.

창원 농산물도매시장의 운영상의 문제점은 첫째, 교통 및 주변여건의 문제이다. 창원도매시장은 도심지역에서 약간 벗어난 유통단지에 위치하고 있으며 소비자의 접근은 비교적 양호한 편이나 생산 출하자의 접근은 도심을 통과해야 하는 불편이 따르고 있다. 도매시장 주변지역에는 기계유통단지가 입지하고 있어 생활환경은 물론, 시장주변 도로는 대형차량의 왕래가 빈번해 혼잡할 뿐만 아니라 주변 도로상의 장기주차로 인한 시장 진출입에 어려움이 있다.

둘째, 물량수집의 문제이다. 도매시장이 활성화되기 위해서는 품질이 우수한 농산물이 안정적·지속적으로 공급되어야 하는데 창원 도매시장의 경우 도매시장법인의 산지수집활동을 측정할 수 있는 출하선도금 비율이 2005년도 총 거래금액의 1.4%에 그치고 있어 적극적인 산지수집 노력에 대한 의문이 제기되고 있다.

셋째, 물량분산의 문제이다. 창원도매시장 중도매인의 1인당 연간 평균 거래규모를 분석해 보면, 10억원 이상 거래하는 중도매인은 24명으로 전체의

42.1%이며, 5억원 미만을 거래하는 중도매인도 전체의 36.8%나 되어 중도매인 간 거래규모의 차이가 크고 개별규모로 살펴볼 때, 영세한 중도매인의 비율이 높게 나타나고 있다.

넷째, 거래제도의 문제이다. 창원도매시장의 경우 도매시장법인의 수집능력이 취약하여 도매시장법인이 취급하기 어려운 품목으로 상품의 구색을 갖추기 위해서는 거래제도의 탄력적 운영이 필요한 것으로 판단된다. 그러나 창원 도매시장의 정가·수의매매 실적을 보면, 2005년 904톤으로 도매시장 전체 거래물량 대비 1.6%로서 매우 미미한 실적을 나타내고 있다.

다섯째, 물류의 문제이다. 창원도매시장의 하역체계는 하역노조체계로 운영되고 있으며 하역작업은 거의 인력에 의존하고 있고, 하역인건비는 지속적으로 인상되고 있어 도매시장의 효율성과 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용할 우려가 있다.

여섯째, 유통정보의 문제이다. 농산물은 특성상 신선도 유지와 수급조절이 어렵고 가격변동이 심하여 시장 및 출하시기에 따라 가격차가 심하여 유통정보의 중요성이 높다. 창원 도매시장은 이러한 유통정보를 수집하기 위한 노력이 미흡한 실정이다.

마지막으로 시장관리의 문제점이다. 창원 농산물도매시장의 경우, 지난 10년간 관리사무소 운영을 책임지고 있는 관리소장의 재임기간이 평균 9.7개월로 도매시장 관리의 전문성을 발휘하기에는 턱없이 부족한 시간이며 이에 따라 일관적이고 전문화된 시장관리가 어려운 실정이다.

이러한 창원 도매시장의 운영상의 문제점을 해결하고 시장을 활성화하기 위한 방안으로서 우선, 도매시장법인의 집하능력과 산지수집능력을 강화해야 한다. 둘째, 거래물량을 효율적이고 신속하게 처리하기 위하여 거래제도의 탄력적인 운용이 필요하다. 셋째, 영업실적이 부실한 중도매인은 퇴출하고 중도매인간의 경쟁을 촉진하여 중도매인을 규모화해야 한다. 넷째, 도매시장 관리업무의 전문화를 위해 시장 유통업무에 정통한 공무원을 배치하는 한편, 업무의 효율적 추진을 위해 인센티브제도를 도입하는 등 관리업무의 독립성을 보장해야 한다.

창원 도매시장의 시설에 있어서 문제점은 우선 저온유통체계 도입을 위한 건축적인 고려가 부족하고 현재 저온경매장이 부족하다는 것이다. 또한 상품 판매대가 통로부분을 점유하고 있고 격자형 매장구성으로 소비자의 각 점포에 대한 인지성이 낮아 쾌적한 쇼핑이 저해되고 있는 상황이며, 이외에도 가공시설, 물류동선, 주차시설, 건축구조물과 관련하여 많은 문제점들이 발견되고 있다. 이러한 시설상의 문제점에 대하여 콜드체인시스템 등 신 유통기능을 접목한 시설개선 기본계획, 효율적 물류흐름을 위한 물류체계 정비 방안, 소비자에게 쾌적한 쇼핑공간을 제공하기 위한 환경 개선방안이 문제해결의 기본방향으로 제시되고 있다.

창원 농산물도매시장의 해결방안을 종합적으로 검토해 보면, 단기적으로는 일부 시장 시설의 보완 내지는 개선으로 시장의 발전을 기대하며, 중장기적으로는 도매시장의 위치, 교통, 환경, 시설의 여건 및 주변 시장과의 경쟁조건을 갖추며, 생산자의 시장 접근이 편리하고 새로운 유통여건에 부응할 수 있는 시장시설을 갖추기 위해 시 개발예정지역으로 이전하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

쌀 유통부문의 경쟁력제고 시스템 개발

연 구 자: 박동규, 김명환, 이계임, 김민정, 김재환, 김혜영
연구기간: 2003. 7 ~ 2006. 7

1. 연구의 목적

쌀협상(2004년) 결과 외국산 쌀이 시장에 유통될 가능성에 대비하여 쌀유통 전반에 걸친(수확 후부터 소비 단계까지) 현황과 문제점을 살펴보고 개선책을 제시하는 것이 연구의 목적이다.

2. 연구개발 내용

이 연구는 향후 예상되는 수입쌀이 시장에 유통되는 경우에 대비하여 각 부문별로 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시하는 것을 주요 연구내용으로 한다. 각 유통주체의 노력과 함께 유통효율성 향상을 위한 정부의 역할도 제시한다. 제 1부에서는 유통효율성 중심으로 단계별 문제점을 분석하고 대안을 제시하였고, 제 2부에서는 품질향상 중심으로 여러 가지 실험 결과 등을 제시하였다.

3. 연구결과

산지에서 유통비용이 절감되고 미질이 향상되기 위해서는 수탁판매가 활성화되어야 한다. 이를 위해서는 정산가격이 최소한 수확기 가격보다 낮지 않아야 한다는 조건 등이 해결되어야 한다. 농가와 RPC 경영자를 대상으로

향후 수탁판매 참여에 관한 의견을 조사한 결과, 조사 대상 농가와 RPC 경영자의 44.8%와 42.3%가 “조건에 따라서” 수탁에 참여할 의향을 보였다. 농가가 수탁방식에 적극적으로 참여하기 위해서는 정산가격이 보장되어야 한다는 의견이 가장 많았다. 이는 수탁물량을 정산하는 시점의 가격이 수확기에 판매하는 가격보다 하락할 가능성을 우려하기 때문이다. 건조저장 시설 확충도 미질 향상에 중요한 요인이다.

RPC의 규모화를 통해 가공비용이 절감될 수 있다. 연간 1만 5천 톤 정도를 가공하는 RPC의 정곡 40kg당 가공비는 2,000원 수준인데 반하여 4.5천 톤 정도를 가공하는 업체의 평균가공비는 6천 원 정도인 것으로 분석되었다. 규모 확대의 방안으로 통폐합 등이 있으나 사업연합으로 경영규모를 확대하는 것이 현실적인 방안이다. 통폐합이 가능하도록 정부의 제도적 지원도 필요하다.

55℃로 건조된 벼는 다른 건조온도(35℃, 45℃)군의 시료에 비해 동일 조건에서 가공할 때에 비해 싸라기 함량이 20%이상 높아 바람직하지 않다. 쌀의 발아율, 백미의 색도, 전문패널에 의한 관능적 품질은 벼의 건조온도 (35℃, 45℃, 55℃)보다는 건조 후 벼의 저장온도(10℃, 25℃)에 의해 더 큰 영향을 받은 것으로 분석되었다. 가공효율 및 품질을 고려할 때, 1연삭+3～4마찰 도정방식이 우수한 것으로 나타났다. 저온 저장된 백미보다는 상온 저장된 현미를 도정한 쌀의 밥맛이 우수한 것으로 나타났다. 또한, 전반적인 품질 저하가 발생하는 저장 기간을 기준으로 하였을 때, 겨울철 상미기간은 8주, 봄철은 6주, 여름철은 4주 정도로 분석되었다.

소매업체의 20kg당 5만 원 이상하는 고가 쌀의 판매비중은 37%, 친환경쌀 판매비중은 1%로 고품질 쌀에 대한 선호도는 낮은 것으로 조사되었다. 도매업체의 경우 5만 원 이상 쌀의 판매비중은 7.4%, 친환경 쌀 판매비중은 0.8%로 나타났다. 고가미 쌀 취급 비중이 낮은 것은 브랜드보다는 밥맛과 가격을 중시하기 때문이며 친환경 쌀의 경우 신뢰감이 낮은 것이 가장 큰 요인으로 지적되었다. 친환경 쌀 등과 같은 고품질쌀에 대한 관심이 구매로 이어지기 위해서는 소비자와의 신뢰 구축이 필요하며, 생산방법, 선별과정, 수확 후 관리기술의 차별성에 등에 대한 정보를 제공하여 고가로 책정되는 것에 대한

소비자의 이해를 돕도록 해야 한다.

유통단계에서 쌀 품질을 유지하기 위해서는 저온 저장을 하는 것이 좋은 방법이지만 비용이 발생하므로 소포장 쌀 판매 비율을 높임으로서 구매빈도를 높이고 상품의 순환주기 짧게 하여 품질 유지에 힘쓰도록 한다. 소매점에서의 20kg 포장의 취급 비율은 평균 80.0%이며, 품질관리에 있어 상당수 소비자들이 20kg 포장을 한 달 이상 소비함으로써 하절기 미질 저하 현상이 발생한다.

소비자가 쌀 구매 시 중요하게 고려하는 요인은 밥맛 44.0%, 가격 22.3%, 안전성 18.1% 등으로 조사되었다. 국내외산 쌀에 대한 소비자 지불의향을 분석한 결과, 소비자는 일부 맛이 탁월한 쌀은 인식하지만 대부분의 쌀 맛에 차이를 느끼지 못하는 것으로 분석되었다. 또한 가격 수준별 시장 점유율은 20kg당 4만 2천원 수준의 저가미, 4만 8천원 수준의 중가미, 5만 5천 원 정도의 고가미 시장은 각각 70%, 20%, 10% 정도인 것으로 추정되었다.

국내외산 쌀에 대한 소비자 지불의향을 분석한 결과, 일본의 고시히카리, 히토메보레, 고시히카리 등은 브랜드 정보를 제공 전과 후에도 선호도에 차이가 거의 없었지만 국내산 충남 일미와 전남 남평 쌀은 원산지 등 정보를 제공하기 전의 선호도는 14위(16개 품종 중)와 12위였으나 정보를 제공한 후에는 8위와 9위로 순위가 변경되었다. 원산지 정보를 제공한 후 중국산 쌀은 하위를 기록하였다. 따라서 소비자가 원하는 쌀을 소비할 수 있도록 표시제를 통해 정확한 정보를 제공하며 신뢰받는 브랜드 개발이 중요하다.

표시제가 활성화되고 표시에 대한 소비자의 신뢰가 구축되기 위해서는 과학적 검증기술을 확립하고 식품표시 검사 전문가를 양성하는 등 인력 및 장비 확충이 필요하다. 품위 등급기준이 상당히 높다는 평가에 의해 2005년 8월 17일 새로운 등급규격이 고시되었으나, 피해립의 기준이 최고한도 허용범위가 0.2%에서 1.0%로 확대되는 등 등급규격이 지나치게 완화되었다는 평가를 받고 있다. 등급기준에 고품질 지향이 반영될 수 있도록 피해립 기준 등 일부 규격에 대해 재검토되어야 할 것이다.

소규모 생산자조직 중심의 브랜드 개발로 차별화가 어려우며 브랜드전략

대부분이 브랜드 네이밍이나 포장디자인 개발과 같은 단순 활동에 그치고 있다. 경영체의 영세성으로 광고·홍보에 투입되는 비용 부족하므로 효과적인 촉진 전략 수행 미흡 등 종합적인 마케팅 전략 수행이 어려운 경우가 대부분이다. 우수브랜드로서 자리 잡기 위해서는 품질의 우수성과 함께 안정적인 공급기반이 마련되어야 한다. 특정 지역 혹은 생산자단체의 개별 브랜드는 물량이 부족하여 지속적인 공급 능력이 취약하여 소비자단체협의회의 우수브랜드쌀 등 좋은 평가를 받더라고 브랜드 성공으로는 연결되기 어렵다. 쌀의 품질이 보장된 경우 우수브랜드가 되기 위한 요건으로서 물량은 2만톤 이상으로 추정된다. 2005년 출하량 기준으로 이천 임금님표쌀 31,680톤(조곡 4만 4천톤), 철원오대쌀 28,800톤(조곡 4만 톤), 대왕님표 여주쌀 21,600톤(조곡 3만 톤)이다.

시장참여자가 수급 등 시장상항을 정확하게 이해하지 못하여 유통혼란이 발생하는 경우가 있다. 2005년도 수확기에 생산량, 정부의 공공비축미 매입량, 소비량, 수입쌀 시판 물량 등을 기초로 적정 시장가격이 형성되는 것보다는 불확실한 정보에 의해 가격이 급락한 것으로 여겨진다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 농가 유통업체 등에게 수급상황 등 시장가격 형성에 영향을 미치는 자료를 신속하게 제공해주는 관측정보 제공 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

소비시장에서의 경쟁심화와 소매점의 대형화 등 농산물 거래관계 변화에 부응하여 계획생산과 계획출하, 생산이력정보제공 등 산지에서의 지속적인 유통혁신이 필요하다. RPC등 유통거점 확충, 직거래의 체계화, 소매점의 대형화·체인화와 함께 산지와 소비지 대형거래처를 중심으로 중립적인 전자거래소(e-Marketplace)의 출범이 필요하다. 여기서는 경매와 같은 일반적인 거래 기능 이외에 쌀의 표준등급 및 코드 관리와 전자거래의 분쟁조정 기능을 담당케 하는 것이 바람직하다. 생산 및 유통과정을 투명하게 하여 소비자의 신뢰를 제고시켜줄 수 있는 RFID와 같은 시스템적 수단의 도입 역시 제도화하고 정책적으로 지원하여야 한다.

가축공제 활성화 방안

연 구 자: 송주호, 임성진
연구기간: 2005. 5 ~ 2006. 3

1. 연구의 목적

국내에서도 가축사육이 점차 규모화·전업화 되면서 질병이나 자연재해로 인한 경영불안위험이 커지고 있다. 2000년도부터 가축공제 사업이 본격적으로 실시되었으나, 아직 가입률이 낮아 가축공제 제도를 활성화시키기 위한 방안에 대한 연구가 필요하다.

2. 연구개발 내용

가축공제를 활성화시키기 위한 방안 모색을 위해 먼저 축산농가와 농협 시군지부의 가축공제 담당자들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 아울러 우리보다 먼저 가축공제를 실시한 일본과 대만의 제도를 조사하여 시사점을 찾았으며, 가축공제와 유사한 제도인 농작물재해보험과 풍수해 보험, 자연재해대책법에 의한 지원제도 등을 비교 검토하여 가축공제 사업의 효율적인 추진과 정책의 일관성을 유지하는 범위 내에서 가축공제 사업의 개선방안과 향후 나아가야 할 방향을 모색하였다.

3. 연구결과

가축공제의 가입률이 저조한 이유로는 1) 공제의 보장범위가 아직 미흡하

고 또 보장수준도 기대에 미흡하고 2) 보험료율이 높아 농가의 부담이 크며, 3) 사업담당기관의 적극적인 상품판매노력이 부족하며 4) 자연재해 등에 대해서는 정부가 무상으로 복구비를 일부 지원하기 때문에 구태여 농가들은 가축공제에 가입할 매력이 적고 5) 사업의 법적 근거가 빈약하고 재보험제도 등이 없어 제도적으로 사업기반이 취약하다는 점 등을 들 수 있다.

가축공제를 활성화시키기 위해서는 단기적으로 가능한 조치와 중장기적으로 보다 정밀한 검토를 거쳐 추진해야 할 조치로 구분할 수 있는데, 단기적으로 추진할 수 있는 조치로는 1) 피해 보장범위를 어느 정도 확대해야 하며, 우선 가금에 설해피해를 보장하고, 가금에 질병보장을 특약 형태로 추가하는 방안, 그리고 대상축종을 사슴, 산양, 거위 타조 등으로 확대하는 방안 등이 있다. 2) 농가부담을 완화시킬 수 있는 방안을 강구해야 하며, 공제요율체계를 다양화 하여 기본가입(50% 보장)과 추가가입(70%, 90% 등)으로 구분할 필요가 있으며, 역선택을 방지하기 위하여 할인·할증제도를 확대할 필요가 있다. 3) 축종별 보조비율을 차등화해서 가입률이 특히 낮은 소에 대한 보조비율을 높이고, 돼지와 닭은 보조비율을 다소 낮출 필요가 있다. 아울러 손해방지노력을 제도화해서 정부가 손해방지에 관한 예산을 별도로 편성해서 지원할 필요가 있다. 4) 현재 농협에서 독점적으로 판매하는 가축공제 사업에 민영보험사를 참여시켜 경쟁을 유도할 필요가 있다. 5) 다섯째, 담당조직을 강화하고 운영비 보조를 현실화할 필요가 있다. 현재 순보험료의 15% 수준인 운영관리비를 20%로 현실화하고 전액 정부가 보조해야 한다. 6) 농가의 불편사항은 조기에 개선할 필요가 있다. 우선 공제료 분납을 허용하고, 발육표준표를 현실에 맞게 수정하며, 폐사축 처리방법도 농가에 불편하지 않게 개선해야 한다.

중장기적으로 검토해야 할 사항으로는 1) 현재 가축폐사의 경우에만 공제금을 지급하고 있는데 일본처럼 가축진료의 경우에도 보장하는 문제는 진료수의 표준화 문제, 부당청구 방지 방안 마련 등 사전적으로 제도를 갖추어야 하므로 중장기적으로 추진해야 한다. 2) 법정 전염병도 가축공제에서 보장하는 문제는 국가 재보험이 필요하므로 장기적으로 추진되어야 한다. 3) 보험

사업의 효율적인 추진을 위해서는 농업 관련 재해보험을 하나로 통합하는 것이 바람직하며, 가축공제도 농작물 재해보험과 함께 농업재해보험으로 통합하여, 법적 근거, 국가 재보험, 기금설치 등 문제를 해결하도록 장기적으로 추진되어야 한다.

농산물 수출유망품목 발굴 및 수출확대전략 수립 연구

연 구 자: 김병률, 전창곤, 박기환, 변신의
연구기간: 2005. 9 ~ 2006. 4

1. 연구의 목적

1990년대 들어 수출농업을 육성할 필요성이 제기되고 농정의 일환으로 농산물 수출 증대를 위한 수출단지 육성, 수출물류비 지원, 해외시장 개척 등의 대책들이 추진되었다. 이에 따라 2005년에는 농림축산물 수출액이 22억 2,380만 달러로 지속적인 증가세를 나타내고 있다.

그러나 그동안의 농산물 수출이 주로 가공품과 화훼, 파프리카, 돼지고기 등 일부 품목에 한정되어 있어 가공품을 제외하면 기존의 품목으로는 수출확대에 한계가 있고, 다른 한편으로 일본, 중국, 미국 등 수출시장에서 필요로 하는 농산물을 국내에서도 얼마든지 발굴하여 수출할 수 있다는 판단 하에 수출유망품목을 발굴하고 이들 유망품목을 집중 육성하여 수출을 확대할 수 있는 방안을 마련할 필요성이 제기되고 있다.

이 연구는 이러한 연구수요에 부응하는 차원에서 농수산문유통공사의 의뢰에 의해 추진되었다. 수출유망품목은 농수산물유통공사의 전문가들, 수출전략회의 위원, 본 연구의 연구책임자 등이 연구기획단계에서 12개를 선정하였으며, 각 품목에 대해 국내공급여건과 수출대상국의 시장성, 경쟁성 등을 종합 검토하여 수출확대전략을 수립하였다.

2. 연구개발 내용

이 연구개발의 내용은 다음과 같다. 12개 수출유망품목에 대해 국내 생산, 소비, 유통 및 수출입 현황과 수출대상국의 생산, 소비, 수입 등 현황을 살펴보고, 시장성과 경쟁성 등을 검토하였다. 또한 각 품목별로 SWOT분석(장단점, 기회요인 및 위협요인 분석)과 PLC분석(수출상품 생애주기 분석)을 통해 전략을 수립하였으며 수출확대를 위한 과제를 제시하였다.

3. 연구결과

첫째, 수출유망품목 모두 해외시장의 시장성은 충분히 큰 것으로 판단되며, 표적시장은 대부분 일본시장이지만 심비디움은 중국, 호접난은 미국, 버섯류는 일본과 미국으로 선정하였다. 물론 수출유망품목은 중장기적으로는 소비잠재력이 매우 큰 중국과 러시아를 비롯해 동남아시장의 고급시장과 유럽시장도 수출시장으로 충분히 개척 가능성이 있는 것으로 판단된다.

둘째, 중요한 것은 표적시장에서의 경쟁성인데, 경쟁국들보다 가격경쟁력이 높은 품목으로는 파프리카, 멜론 및 버섯류로 조사분석되었으며, 중간수준의 가격경쟁력이 있는 품목은 절화류와 심비디움, 가격경쟁력이 낮은 품목은 미국에서의 호접난, 일본에서의 브록콜리가 될 것으로 분석되었다.

셋째, 가격경쟁력보다 더 중요한 품질경쟁력은 일본, 미국시장에서 버섯류와 중국시장에서 심비디움, 일본시장에서 브록콜리가 될 것으로 분석되었으며, 미국, 일본시장에서 호접난, 일본시장에서 멜론은 품질경쟁력이 낮고, 나머지 품목들은 중간수준의 품질경쟁력을 보여 경쟁력 향상을 위해 품질경쟁력제고대책이 무엇보다 중요한 것으로 사료된다.

넷째, 한편 대상품목의 국내공급능력도 매우 중요한데, 절화류, 버섯류, 파프리카, 심비디움 정도가 공급능력이 큰 것으로 판단되며 호접난, 아스파라가스, 브록콜리, 멜론 등은 공급능력이 아직 취약한 것으로 나타났다.

다섯째, 수출유망품목의 수출확대를 위한 기본방향을 제시하면, (1) 자본기술집약적인 시설원예농업 중심 수출 추진, (2) 수출농산물의 생산, 유통의 안전성 중시, (3) 국제표준(Global Standard)에 맞는 상품화, (4) 수출국 고객 중심

의 4P전략 수립 추진, (5) 수출입업체간 신뢰 확보, (6) 수출농산물 국내생산 규모화·집단화 추진, (7) 수출확대전략 추진으로 수입증가에 대응, (8) 목표 시장전략 수립, 추진 등이다.

여섯째, 본문에서 분석한 수출상품 생애주기분석을 요약하여 수출시장 진입 단계별 전략을 요약 제시하면 다음과 같다. 수출유망품목 중에서 현재의 수출시장에서 성숙기에 들어간 품목은 절화류, 파프리카, 심비디움으로, 이들 품목은 기본적으로 기존 시장의 점유율을 유지하는 전략에 충실하여 생애주기곡선의 성숙단계를 연장하거나 새로운 성장기 곡선을 만들 필요가 있다. 수출품목 생애주기상 진입이 되어 성장기로 접어들거나 성장기에 있는 품목은 미국, 일본, 유럽등으로 수출하고 있는 버섯류와 미국시장에 진입해 있는 호접난, 일본시장에 진입하고 있는 멜론 정도이다. 이들 품목은 기본적으로 표적시장 진입을 안정화하여 성장속도를 가속화하는 전략에 충실할 필요가 있다. 마지막으로 진입준비 및 진입기 품목으로서 수출시장 잠재력이 커 본격적인 수출품목 육성이 필요한 품목으로 아스파라가스와 브록콜리가 있다. 이들 품목을 수출품목으로 육성하기 위해서는 우선적으로 국내 생산기반 확충과 기술개발 보급에 초점을 맞추고 해외시장 개척은 단기의 시험수출과 이미지 개선 및 중장기 대량수출경로의 확보 등 전략적으로 접근할 필요가 있다.

일곱째, 수출유망품목의 정책 우선순위를 제시하면, 최우선 전략 품목으로 버섯류, 멜론을 선정하였으며, 수출확대 잠재력이 큰 품목으로는 아스파라가스, 브록콜리, 심비디움, 호접란을 선정하였다. 이들 품목은 단기 및 중장기 전략을 수립하여 추진할 필요가 있다. 또한 기존 품목의 시장유지 및 확대와 수출시장 다변화를 위한 품목은 절화류와 파프리카가 있다.

어덟째, 수출확대를 위해 제시한 과제는 (1) 수출농산물 종합관리체계 구축과 수출매니저제도 실시, (2) 수출농산물 자조금제도 또는 위험공동부담제도 실시, (3) 수출단지 규모화와 기업적 생산·수출 유도, (4) 정부의 시설원예현대화 지원 재개, (5) 품종 개발 및 육종연구 강화, (6) 재배기술의 고도화를 위한 지도 및 교육훈련체계 구축, (7) 수출농산물 공동선별·당도선별 의

무화와 품질 규제, (8) 수출업체의 이력관리와 규모화 유도, (9) 중국의 현지 도매판매체계 구축, (10) 수출농산물 대표브랜드 육성; 휘모리 브랜드 관리 등이 있다.

아홉째, 수출유망품목의 발굴과 체계적인 수출확대전략을 추진하기 위해서는 농림부, 농수산물유통공사, 농촌진흥청, 농협, 지자체, 수출조합, 수출기업 등 관련 기관들과 생산자단체, 수출업체들의 역할분담이 절실히 필요하다. 특히 농림부는 수출유망품목의 수출확대 뿐만 아니라 현재 수출을 주도하고 있는 화훼, 시설채소 등의 수출확대를 위해 수출을 주도하고 있는 시설원예품목의 온실시설 현대화 지원사업, 즉 보조, 융자사업 재개, 수출단지 조성사업 수립, 추진, 품목별 또는 부류별 품종 개발 및 육종연구센터 설립 및 재원 조성, 투자, 농수산물유통공사 주도의 수출농산물종합관리시스템 구축 운영, 기술교육훈련, 컨설팅사업 등에 예산 배정, 수출매니저(Export Manager; EM)제도, 자조금제도 등 제도 선설 및 개선 등의 노력이 필요하며, 농수산물유통공사는 농산물 수출진흥기구로서 수출유망품목의 수출확대프로그램들을 주도적으로 추진할 책임이 있다. 특히 수출유망품목의 단지화, 교육훈련프로그램, 컨설팅사업 추진, 수풀품 품질규제, 수출업체 이력관리, 대표 수출업체 및 브랜드 육성, 홍보 등 수출유망품목의 생산기반부터 교육훈련, 상품화, 시장개척, 수출업체 관리까지 품목별로 모든 과정을 관리, 지원하는 체계를 갖출 필요가 있다. 농촌진흥청과 지역의 진흥원, 기술센터는 무엇보다도 수출농산물의 품종개발과 육종연구에 선택과 집중 차원에서 인력, 장비, 시설, 예산 등을 집중관리할 필요가 있다. 특히 농림부는 수출유망품목의 수출확대를 위해 농수산물유통공사와 농촌징흥청과 유기적인 관계 시스템을 구축할 필요가 있다.

ISO 22000의 효율적 도입방안 연구

연 구 자: 최지현, 김민정
연구기간: 2005. 12 ~ 2006. 5

1. 연구의 목적

본 연구는 ISO 22000의 효율적 도입을 위해 ISO 22000과 국내 식품안전관리체계와의 연계성 검토, 제도의 효율적 도입을 위한 기반구축 등 정책지원 방향을 모색하는데 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

본 연구에서는 ISO 22000의 효율적 도입을 위해 첫째, 국내 식품산업과 식품안전관리체계의 현황과 발전방향을 검토하고, 둘째, ISO 22000의 도입 필요성과 특성분석, 셋째, 제도의 효율적 도입을 위한 법 제정, 기반 구축 등 정부지원방안을 검토하였다. 한편 외국의 식품안전관리와 ISO 22000의 도입 동향을 벤치마킹함으로써 국제적인 조화를 이룰 수 있는 방안도 제시하였다.

3. 연구결과

ISO 22000이 효율적으로 도입되기 위해서는 우선 식품관련업체가 식품위해에 대비할 수 있도록 식품안전관리와 관련한 기술이 개발되어 보급되어야 한다. 또한 “식품안전”과 “경영시스템”을 심사할 수 있는 인력의 확보문제도 제도 시행에 앞서 중요하다. ISO 22000 심사원은 HACCP와 ISO 경영시스템

에 대한 인증심사경험을 필수적으로 갖춰야 할 것이다.

ISO 22000 규격을 활성화시키기 위해서는 법적 및 제도적 장치가 잘 갖춰야 한다. 현재 HACCP의 경우 「식품위생법」이나 「축산물가공처리법」에 규정되어 있고 법적 지원장치도 마련되어 있다. 현재 정부는 일부 식품제조업체에 대해 HACCP 도입을 의무화하고 있고, 향후 이를 전 품목으로 확대할 계획으로 있다. 현재 HACCP은 국가지정형태로 식약청과 농림부가 관리하고 있지만 ISO 2200이 본격 도입되면 두 규격의 조화가 반드시 이루어져야 한다. 왜냐하면 이들 시스템이 각자 운영 관리된다면 기업은 이중적 대비에 따른 경제적 낭비를 초래하게 될 것이기 때문이다. 이를 위해 유럽, 중국, 일본과 같이 인증기관과 정부의 공조가 필요하다.

ISO 22000은 강제규격이 아니고 민간인증이라는 점에서 정부와 민간기관의 역할 정립이 필요하다. 제도 운영은 민간중심으로 활성화되어야 하며, 국가차원에서의 제도 발전을 위한 인프라 구축과 정책지원이 요구된다. 이를 위해서는 정부와 ISO 22000 인정기관과의 상호 의견교환을 통한 문제점 해소와 인프라 개선 등의 노력이 요구된다.

인증의 신뢰성 제고를 위해 소비자의 신뢰확보가 가장 중요하며, 이를 위해 심사원의 전문성 제고, 심사의 공정성 확보, 컨설팅수준 제고 등의 차원에서 자격인증기관, 인증기관, 컨설팅기관 및 인정기관 등의 역할이 매우 중요하다.

ISO 22000의 도입 확대로 농장에서 식탁까지(farm to table)의 식품공급 모든 체인에서의 안전성을 개선함으로써 국가의 식품안전관리 수준은 현재보다 한 단계 업그레이드 될 것으로 전망된다. 식품업체는 식품안전의 국제규격 확보로 수출경쟁력이 높아져 GDP 상승에 기여하게 될 것이다. 향후 ISO 22000으로 식품안전규격을 통합할 수 있다면 품질경영에 대한 기준을 도입할 수 있어 인력 및 비용절감으로 업체의 경제성을 높일 수 있을 것이다.

노량진 수산물도매시장 현대화사업 건설기본계획 및 타당성 연구

연 구 자: 김병률, 조명기, 조경출, 변신의
연구기간: 2005. 12 ~ 2006. 10

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 노량진 수산시장을 둘러싼 수산물 유통환경 및 물류 현황을 파악하고, 금후 소비지 및 산지 유통환경 변화에 효율적으로 대응하기 위한 도매시장의 발전방향을 제시하고, 시설현대화 대안에 대해 사회경제적, 정책적, 건축적 측면 등 다양한 측면에서 비교 평가하여, 최적 대안에 대한 시설현대화의 기본계획(건설 기본계획)을 수립하는데 있다. 또한 기본계획에 의거한 시설현대화의 경제적, 재무적 타당성과 정책적 타당성을 정밀 분석하여 정책 제안과 관리운영방안을 제시하고자 하였다.

2. 연구개발 내용

이 연구개발의 내용은 다음과 같이 구성된다. 첫째로 노량진 수산물 도매시장과 관련한 수산물 유통과 도매시장 시설의 현황과 문제점을 파악하고 향후 유통환경 변화에 효율적으로 대응하기 위한 노량진 수산시장의 기능과 발전방향을 제시한다. 둘째로 노량진 수산시장의 시설현대화 필요성을 제시하고 특히 시설현대화의 대안을 인근 농수산물유통공사 비축기지 부지를 매입 활용하는 대체부지 대안과 자체부지 대안 등으로 제시하여 이들에 대한 장단점 분석과 최적 대안과 함께 시설현대화의 기본계획을 제시하였다. 셋째

로 시설현대화 대안에 대한 경제적 타당성과 정책적 타당성, 지역주민 및 환경효과를 분석하여 시설현대화의 타당성을 여러 측면에서 분석 검토하였다. 넷째, 노량진 수산시장의 시설현대화를 위한 건축 기본계획과 관리운영방안을 제시하였다.

3. 연구결과

농수산물 유통 환경 변화에 대응해 향후 노량진 수산시장은 수산물 전문 대표 도매시장으로 지속 유지 또는 발전하기 위해서는 지금까지 수행해 왔던 기능에 대량수요처 공급기지로서의 물류기능, 포장가공기능, 수입수산물 수급조절기능 등 종합물류기지로서의 기능을 대폭 보강할 필요가 있다.

노량진 수산시장 시설현대화의 대안을 인근 농림부 부지를 활용한 재건축(대안 1)과 자체부지를 이용한 재건축(대안 2), 그리고 추가적으로 외곽이전(대안 3)으로 크게 구분하여 장단점과 대안별 비교 검토해 본 결과, 재건축 공사의 원활한 추진, 고객 및 관련 상인들의 피해 최소화, 상권의 지속적 유지, 건축적인 문제 등 여러 측면에서 (대안 1)이 최적의 대안으로 평가되었다. 즉 인근 농림부 산하 농수산물유통공사가 운영중인 비축기지 부지를 매입하여 種土로 활용하여 현대적 도매시장을 재건축하고 잔여부지를 도매시장 및 수산업, 어업인 등을 위해 효율적이고 공적인 목적으로 사용할 수 있기 때문에 가장 바람직한 대안이다.

노량진 수산시장 시설현대화사업에 대한 경제성 분석은 대안으로 제시된 대체부지 대안(대안 1)과 자체부지 대안(대안 2-1)을 비교 분석하는 방식으로 진행하였으며, 분석 결과 (대안 1)의 B/C Ratio(편익/비율; 토지이용편익과 환경편익까지 감안)이 1.5～1.7로 (대안 2-1)에 비해 0.3 높게 측정되었다. 물론 (대안 1)과 (대안 2-1) 모두 B/C율이 1.0 이상으로 측정되어 기본적으로 경제성이 있는 것으로 판단된다.

<재건축 대안별 경제성 분석 결과 B/C Ratio 차이>

구분	대안 1 (A)	대안 2-1 (B)	차이 (B-C)
비관적 시나리오	1.5	1.2	0.3
평균적 시나리오	1.6	1.3	0.3
낙관적 시나리오	1.7	1.4	0.3

주: B/C Ratio 계산에는 편익항목에 토지이용편익과 환경편익까지 포함한 계산 결과임.

한편, 노량진 수산물 도매시장의 재건축사업 재무분석은 정부 보조금, 융자금(자부담)을 비롯하여 위탁수수료, 임대료, 냉동냉장수익, 제빙사업수익, 시설사용료수익으로 구성되는 수입과 신규투자비와 인건비, 운영유지비, 시설현대화시 냉동창고부지에서 자부담분(14%)에 대한 금융비용, 융자금의 상환금과 이자로 구성되는 지출이 균형을 이루는 손익분기점을 달성하기 위해 보조 및 융자비율과 이자율을 도출하는데 목적이 있다.

분석 결과, 6.5%의 이자율로 자부담 융자금은 48,683백만원이며 이에 따른 정부 보조금은 128,578백만원이 되어야 수입과 지출이 균형을 이루게 된다. 즉, 계산결과 수입과 지출이 균형을 이루게 하는 정부보조금과 자부담 융자금의 비율은 약 7대3으로 나타났다. 따라서 노량진수산시장의 시설현대화 재원은 공공시설 건설 차원에서 법이 정하는 바에 따라 최대한의 보조가 필요하며, 보조 이외의 자금도 저리융자를 통해 관리운영상 원리금 상환에 어려움이 없도록 해야 할 필요가 있다.

노량진 수산물 도매시장은 우리나라의 수산물 전문 도매시장이자 농안법에 의한 8개의 중앙도매시장 중 하나로서 중요한 시설임에도 1972년 건축 이래 35년이나 지나 중앙도매시장 중에서도 가장 노후화되어 있기 때문에, 시설의 안전과 청결, 출하자, 소비자, 구매자, 시장 상인을 위해서 조속히 재건축하여 현대화해야 한다.

재건축을 통해 시설현대화가 달성된다면 도매시장 건물, 시장 내 가공시설, 직판소매시설, 횟집 등 출하자, 시장 내 상인들의 상거래, 작업환경과 소비자들의 외식 환경이 크게 개선되어 시장 거래량이 크게 늘어날 것으로 예

상된다.

물류 측면에서도 현재 노량진 수산물 도매시장은 경매장 등 저온시설 미비, 하역기계화 시설 및 장비, 동선 및 주차문제 등으로 현대적인 물류 유통시스템인 단위화물적재시스템(ULS), 저온유통시스템(cold chain system)이 원활히 추진되지 못하고 있기 때문에 수산물 유통체계의 선진화를 위해서는 병목지점으로 작용하고 있는 도매시장의 시설, 장비 등 물류 시설과 장비의 현대화가 시급히 추진되어야 한다.

법적인 측면에서도 노량진 수산시장은 농안법의 제2조 제3호, 시행규칙 3조에 따라 8개의 중앙도매시장에 포함되어 있는데, 농안법 제20조에 규정되어 있는 도매시장 개설자의 의무에 따르면, 개설자인 서울시는 노량진 수산시장의 노후화에 따른 수산물 유통 대응의 미비점을 시장 정비를 통해 개선해 나가야 하는 의무가 있다.

즉 정부는 도매시장 개설자에 대해 유통구조개선, 유통기구 육성을 위해 예산 범위 내에서 보조, 융자할 수 있도록 되어 있으므로, 중앙정부에서는 노량진 수산시장의 시설현대화를 위해 개설자인 서울시에 융자 또는 보조해야 한다. 정부보조의 수준도, 앞에서 재건축에 따른 재무분석 결과에서 손익분기가 이루어지는 정부보조와 자부담 비율이 73:27로 계산되고 있기 때문에 70% 이상의 보조가 필요한 것으로 사료된다.

농수산물 도매시장은 농안법에 의한 거래규제가 심한 반면, 생산자, 출하자를 위한 공적인 기능이 크기 때문에 시설 건축과 운영이 수익성에 기반을 둘 수 없고 따라서 재건축도 시장의 신규 건설과 같은 차원에서 정부보조가 수반되어야 한다.

노량진 수산물 도매시장 현대화는 주변여건 및 정부의 정책방향을 고려할 때 필요한 사업이다. 특히 서울시에서는 동작구 장기발전계획과 연계하여 노량진 수산시장도 조속히 종합적이고 체계적인 개발이 필요하다는 지적이다.

노량진 수산시장은 시설현대화와 함께 다음과 같이 관리운영 측면에서 활성화를 도모할 필요가 있다. 첫째, 시장관리운영의 효율화를 위해 시장 관리운영주체 및 중도매인의 경영능력을 강화하고 규모화를 추구해야 하며 종합

정보시스템을 구축하고 전자상거래를 확대하고, 청소, 보안, 주차관리 등 관리업무들은 가급적 전문화, 외주화를 추진하는 업무프로세스 혁신을 도모할 필요가 있다. 둘째, 물류시설의 운영 활성화를 위해 도매시장 내 저온유통체계를 확립하고, 가공 및 포장시설을 대폭 확대 설치하고, 하역체계를 개선하고, 시장 내 운반 장비를 현대화해야 한다. 셋째, 교통·동선체계의 효율화를 위해 시장 내 차량 동선은 일방통행으로 유도함으로써 차량혼잡과 시장 내 차량사고를 최소화하고 건물 내에서는 공기오염, 소음공해, 분진발생 억제를 위하여 화물차, 승용차의 진입을 억제하고, 시설현대화사업을 추진하는 과정에서 지하철 민자역사 건설과 지하철 9호선 건설계획들과 연계할 필요가 있다.

「촘건강고장 영양군 신활력사업」 FD컨설팅 종합보고서

연 구 자: 김창길
연구기간: 2005. 12 ~ 2006. 9

1. 연구의 목적

이 연구는 경상북도 낙후지역인 영양군의 신활력사업에 대한 패밀리닥터로서의 역할 수행과 컨설팅의 실적 및 신활력사업에 대한 종합적 평가와 과제 등을 제시하는 것을 목적으로 작성되었다.

2. 연구개발 내용

본 보고서의 구성은 5개의 장으로 구성하였다. 1장에서는 신활력사업의 의미와 추진방향, FD 제도의 의의와 컨설팅 범위 및 수행방법 등을 제시하였다. 2장에서는 영양군의 입지적·사회경제적 특성과 SWOT 분석 결과를 제시하였다. 3장에서는 영양군 신활력사업의 내용과 계획수립방법, 사업선정원칙, 사업추진현황 등을 제시하였다. 4장에서는 자문보고서 작성 및 제출, 영양군 신활력사업 협의회 참석, 핵심사업 현장점검, 지역혁신리더 및 주민 교육, 사업활성화를 위한 의견 제시 등 주요 FD 활동내용을 제시하였다. 끝으로 5장에서는 신활력사업의 종합적인 평가와 향후 신규사업 발굴 및 과제를 제시하였다.

3. 연구결과

참여정부는 낙후지역의 장기적·내생적 자립기반 마련을 위해 2005년부터 신활력사업을 추진하고 있다. 신활력사업은 그동안 막대한 재원을 투입해도 더욱 열악해지는 낙후지역의 현실을 직시하고, 획일화된 시설위주 사업의 비효율성, 인력양성 소홀, 장기적 비전 없는 지역발전 등 기존의 중앙정부를 주축으로 한 시혜적 지원정책의 반성과 평가에서 도입되었다.

신활력사업의 내실을 기하기 위한 전담자문가 제도인 패밀리닥터(Family Doctor, FD)는 신활력사업을 성공적으로 수행하기 위하여 특정 지자체에 일정 기간동안 전담 전문가의 역할을 수행하는 전문가를 지정하여 관련사업의 계획수립과 집행 등 전반적인 사항에 대해 자문 컨설팅을 제공하는 역할을 담당한다.

FD컨설팅의 주요 실적은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 신활력사업 자문보고서 작성 및 제출을 들 수 있다. 2005년 신활력사업과 관련 혁신역량강화를 위한 교육사업, 신활력사업단 운영, 참건강고장 영양통합 CI구축 사업, 자체품질 인증시스템의 개발 운영사업, 건강상품 개발사업, 참건강 농산물 생산기반조성사업, 건강체험 축제, 자연과 하나되는 반딧불이 생태체험 및 체험마을특구 홍보물 제작 등에 관한 평가결과를 제시하였다.

둘째, 2005년 신활력사업 추진성과를 기초로 지급된 인센티브 사업에 대한 검토의견을 제시하였다.

셋째, 2006년 영양군 신활력사업 협의회에 참석하여 주요 쟁점에 대한 의견제시와 사업집행상의 애로사항을 모니터링하였다.

넷째, 신활력사업의 핵심사업으로 추진하고 있는 고추종합처리장 설치현장을 방문하여 사업추진 사항에 대한 현장점검과 향후 사업방향 등에 대한 의견을 수렴하였다.

다섯째, 지역혁신역량강화를 위한 교육프로그램의 일환으로 추진되고 있는 “참건강고장 영양포럼”에서『영양군 미래농업의 성장동력원으로 친환경농업의 발전 방안』에 관한 주제발표를 통해 친환경농업 발전의 중요성을 설

명하였다.

여섯째, 균형발전위원회 주관 신활력사업 합동워크숍에 참석하여 신활력사업의 활성화를 위한 지역주민의 참여 방안 및 FD 제도의 개선방안 등에 관한 의견을 제시하였다.

끝으로, 신활력사업의 활성화를 위한 종합평가와 과제 등을 제시하였다. 영양군의 신활력사업은 인구감소와 재정적 취약으로 지역발전 여건이 악화되는 시점에서 지역주민 역량강화와 미래사회 대비를 위한 새로운 성장동력원 발굴에 크게 기여하는 것으로 평가되었다. 그러나 신활력사업의 취지나 프로그램에 대한 주민 참여도와 인식도가 낮아 지역주민의 소득증대와 연계될 수 있고 지역구성원 전체의 역량을 집약할 수 있는 핵심사업 발굴이 필요한 것으로 나타났다.

영양군은 우리나라의 대표적인 청정지역이므로 자연환경을 보전하고 지속가능한 농업이 정착되기 위해서는 친환경농업을 핵심사업으로 선정하여 적극적으로 육성해야 하므로 이를 위한 구체적인 방안을 제시하였다.

쇠고기 이력추적시스템 전면실시를 위한 세부추진방안 연구

연 구 자: 송주호, 우병준, 허 덕, 채상현
연구기간: 2006. 2 ~ 10

1. 연구의 목적

최근 세계적으로 식품 위해사고 발생시 생산단계까지 이력을 추적할 수 있는 이력추적제를 도입하는 나라들이 늘고 있다. 특히 소 해면상뇌증(BSE)이 발생한 나라(EU, 일본, 캐나다)나 쇠고기 수출을 많아 하는 나라(호주, 뉴질랜드)들은 소에 대해 이력추적제를 도입하고 있다.

우리나라는 소 해면상뇌증이 발생하지는 않았지만 앞으로 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 정부는 사전 대비차원에서 소에 대해 이력추적제를 시범적으로 추진하고 있으며 2008년부터는 전면 시행할 예정으로 있다. 이 연구에서는 쇠고기 이력추적제를 전국적으로 도입 시 추진해야 할 세부방안을 검토하는 것을 목적으로 하고 있다.

2. 연구개발 내용

이 연구에서는 이력추적제의 개념을 정립하고 도입 효과를 명확히 하였으며, 외국의 쇠고기 이력추적제 사례를 분석하여 우리나라에의 시사점을 제시하였다. 아울러 현재 시범사업의 운영상 문제점을 평가하였다. 또한 쇠고기 이력제의 기본이 되는 가축개체식별체계의 정립방안과 쇠고기 이력추적시스템을 전국적으로 도입시의 세부 추진방안을 상세히 제시하였다. 아울러 쇠고

기 이력추적시스템의 법제화방안을 제시하였다.

3. 연구결과

세계적으로 쇠고기에 대해 이력추적제를 도입하고 있는 나라들이 많은데 각국의 상황에 따라 실시 범위가 다르다. 우리나라도 2004년 10월부터 2006년 7월까지 17개 브랜드와 지역 단위에서 쇠고기 이력추적제 시범사업이 행해지고 있다. 그런데 시범사업이 법적근거 없이 실시되고 있기 때문에 실효성이 낮다. 또 지역에서는 전담직원이 없어 추진하는데 많은 애로를 겪고 있다.

쇠고기 이력추적제를 전국적으로 실시하기 위해서는 우선 가축개체식별번호와 귀표의 표준화가 이루어져야 하며 전국적으로 전산관리를 통한 체계적인 관리가 시급하다. 소에 대한 개체식별뿐만 아니라 소를 사육하는 농가들과 산지 수집상 그리고 가축시장도 모두 등록을 해야 하며 소 개체식별번호와 농장번호를 하나의 전산 시스템으로 통합해야 한다.

쇠고기 이력추적제의 도입목적은 가축방역과 소비자의 신뢰도 제고로 한정하고, 사업범위는 생산과 도축, 유통단계까지 포함해야 한다. 이력추적을 위한 기본골격은 우선 농가는 송아지 출생 시 신고를 하고 귀표를 장착하며 정부로부터 소 개체식별번호를 확정통보 받는다. 소를 매매하거나 출하할 때에도 신고를 해야 한다. 도축장은 귀표가 없는 소에 대해서는 도축을 제한하고 도축된 후 지육에는 개체식별번호를 부착하고 정부에 도축신고를 하여야 한다. 가공장과 판매장에서는 지육이나 정육에 해당 소의 개체식별번호를 표기해야 하며, 가공장과 판매장에서는 거래기록 내역을 담은 장부를 일정 기간 보존해야 한다.

이력추적제는 업무에 부담이 많이 생기기 때문에 중앙정부에 전담조직을 만들어야 하며 지방정부도 전담 인력을 증원하여야 한다. 이력추적제 데이터베이스를 담당하는 기관으로는 가축방역기관이나 생산자단체, 그리고 현재 시범사업을 담당하고 있는 기관 중에서 가장 효율적으로 이력추적 사업을 추진할 수 있는 기관을 선정하여야 한다.

쇠고기 이력추적제를 시행하기 위해서는 외국과 같이 법을 만들어 위반 시 제재를 가할 수 있도록 해야 한다. 이 경우 관련법인 축산법, 축산물가공처리법, 가축전염병예방법 등의 관련 규정을 각각 개정하는 것보다는 쇠고기 이력추적에 관한 법을 별도로 만드는 것이 일관성 있는 사업 추진을 위해 바람직하다.

기장군 농업·농촌발전 종합계획연구

연 구 자: 박문호, 황의식, 김용택, 신은정
연구기간: 2006. 4 ~ 12

1. 연구의 목적

○ 이 연구의 목적은 기장군 농업·농촌이 처해 있는 대내·외적인 환경 하에서 군 전체 및 각 읍·면이 처한 농업·농촌의 지역적, 환경적, 사회경제적 특성을 면밀히 파악하고 지역 농업의 장단점과 잠재력을 평가하여 기장군 전체를 총괄하는 기장군 농업·농촌발전계획을 수립하는데 있음.

2. 연구개발 내용

○ 지역의 농업·농촌 현황 및 특성파악을 위한 부존자원 실태 조사와 분석하였음.

○ 기장군 농업·농촌 개발관련 수요분석을 위하여 기장군 농업인 농업·농촌에 대한 의식 및 개발의향조사, 기장군 농업·농촌 주변 도시민의 개발수요 조사, 전문가 델파이 조사를 실시하였음.

○ 국내·외 여건과 현지 실태분석을 통한 기장군 농업·농촌의 SWOT 분석을 통하여 기회요인과 도전요인, 지역농업·농촌의 강점과 약점 분석하였음.

○ 기장군 장기발전의 기본방향, 목표설정, 추진전략 등 종합적 발전계획의

수립 제시하였음. 농업·농촌 발전을 위한 비전 제시와 로드맵 설정하고, 기장군의 장·단기적 농정 추진체계, 투자계획 및 계획달성을 위한 제도 정비방안을 제시하였음.

○ 계획의 목표 달성을 위한 방향 설정, 중점육성 분야 및 전략을 제시하였음. 주요 품목별 발전방향 및 농촌지역의 지역별 발전방향 제시하였음.

○ 부문별 발전전략으로서 지역특화 농업개발, 친환경농업의 육성, 도시근교농업으로서 농산물 유통 개선, 기장군 농업·농촌 발전을 통한 지역경제의 활성화, 농촌생활환경 개선 및 복지증진, 그린투어리즘과 도농교류 확대방안을 제시하였음.

○ 농업·농촌 발전을 위한 조직 및 제도 정비 방안을 제시하고, 단계별 주요 품목별 발전계획 수립, 연도별 투융자계획을 수립하였음.

3. 연구결과

♤농업: 농업과 농촌이 연계된 Green Valley의 구축

□ 친환경 농법에 의한 고품질 농산물 생산체계 구축

○ 상수원 보호구역인 철마면을 중심으로 한 친환경 농업단지의 확충

- 수도작: 개발제한지역 다랭이 논의 친환경 단지화(철마면, 장안읍 일대)
- 시설원예: 화훼, 토마토 등 과채류 친환경 생산기반 확충, 상토 및 양액 재배가 가능한 현대화된 온실시스템구축
- 과수: 친환경 고품질 배 생산체계 구축
- 미나리: 집단화된 친환경 미나리단지조성

□ 풍부한 산지를 활용한 소득작목 개발

○ 화훼를 비롯한 원예산업의 특화, 산지를 이용한 특용작물개발

- 기장군의 온난한 기후조건 및 유리한 물류환경을 갖춘 화훼산업의 육성
- 기장군의 70%를 점유하고 있는 산지의 유효이용을 도모할 수 있는 작목개발
  - 녹차, 버섯 및 경제성을 갖춘 수목

□ 맞춤형 농업인력 육성 및 품목 조직의 활성화

○ 지역농가의 특성에 맞는 단계별 농업인력 육성지원

- 선도농가군, 협력농가군 으로 구분하여 정예인력의 체계적 육성
- 시범포 및 부문별 전문 컨설턴트를 통한 현장중심의 교육
- 신유통 개념에 입각한 생산·유통조직의 체제정비

□ 기장 우수농산물에 대한 홍보·마케팅 지원

○ 기장군 우수농산물에 대한 공동브랜드 개발

- 기장군과 동부산 농협이 주축이 된 유통사업단 체계구축

○ 도시민과의 직거래 체계구축 및 현대식 직판장의 확충

- 자매결연, 재래시장 개선, 직판장 확충, 인테넷 판매망

○ 관광 프로그램과 연계한 지역농산물 홍보전략 개발

- 지역의 관광자원과 연계한 도시민 체험 농업프로그램 개발
- 주말농장, 학생체험장, 직거래장터, 축제

♤농촌: 전원생활과 휴양을 지향하는 Green Town

□ 농어촌지역을 휴양과 정주의 공간으로 재정비

○ 도시근교 농어촌 정주에 대한 수요 증가에 대응하여 은퇴 도시민, 비농업인의 농어촌 체험 및 정주를 장려할 수 있도록 농어촌 생활환경 개선

- 앞으로 농어촌 마을은 농사짓는 사람 들 뿐만 아니라 농사를 짓지는 않지만 농촌 정주를 선택한 사람, 은퇴한 도시민의 제2의 고향이 될 것임.
- 동부산 관광개발과 연계된 부산시민의 농업·농촌을 테마로 한 휴양타운으로 개발

□ 농어촌의 아름다운 경관을 가꾸고 보전해 가는 개발 지향

○ 농어촌 고유의 농업, 어업 경관 및 자연환경을 보전하여 다채로운 휴식·체험의 장으로 조성

- 또한 가로, 저수지, 야산 등의 환경을 아름답게 가꿈으로써 자연친화적인 기장군 지역 이미지 제고
- 자연경관을 활용한 전통문화마을, 농촌 체험장 등 조성

○ 특히 개발압력이 높은 도시근교지역 및 신도시 인접지역의 난개발을 억제하고 도시와 농어촌이 조화롭게 정비될 수 있도록 선 계획 후 개발 체제를 정착시켜감.

- 경관계획, 소규모 난개발 방지 등을 통한 토지이용행태 조정, 개발제한구역 해제지역에 대한 선계획 후개발

□ 쾌적하고 편리한 전원생활을 위한 사회기반시설 확충

○ 개발시설 수요가 높은 인구 밀집 지역부터 시설을 확충해 나가되, 오지 지역 개발수요에 맞춘 소규모 기반시설 정비도 계속 병행

○ 농어촌지역이 상대적으로 고령화된 상태이고 농어촌으로 이주할 도시민들 중 상당수는 65세 이상 노인들이므로 향후 농어촌지역 의료·복지수요 증가에 대응

새싹·쌈채소 생산·유통실태 및 육성방안

연 구 자: 김연중, 박현태, 한혜성
연구기간: 2006. 5 ~ 9

1. 연구의 목적

최근 새싹·쌈채소는 웰빙식품으로 소비가 증가하고 있음. 특히 미국·유럽·호주에서는 채소매장에서 많은 부문을 차지하고 있으나, 일본은 식문화가 우리나라와 달라 야채시장에서 큰 부문을 차지하고 있지는 않지만 점점 증가하고 있는 추세이다.

국내 채소 생산액은 2000년에는 6조7천억에서 2005년에 6조 9천억원으로 2000년 이후 연평균 0.5% 증가하고 있다. 그러나 동기간 중에 새싹채소는 연평균 24%, 쌈채소는 연평균 5% 증가하고 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서 새싹채소와 쌈채소에 대한 생산, 유통, 소비, 종자에 대한 연구가 거의 없으며, 이들 채소에 대한 정부정책도 미미한 실정임. 따라서 새싹채소와 쌈채소가 지속적으로 발전하기 위해서는 생산, 유통, 소비, 종자에 대한 기초연구가 필요하다.

이 연구의 목적은 새싹·쌈채소에 대한 생산, 유통, 소비, 종자 등 산업전반에 대한 실태조사와 현장 애로기술 등을 조사·분석하여 새싹·쌈채소 육성방안을 모색하고자 한다.

2. 연구개발 내용

새싹·쌈채소 재배면적과 생산액을 추정하였다. 새싹채소 재배면적은 2005년에 116ha, 생산액은 160억원, 쌈채소 재배면적은 2005년에는 11,682ha, 생산액은 2005년 2,900억원으로 추정하였다.

새싹채소 종자 시장규모는 우리나라 채소종자 시장규모 1,500억원 중 2%인 30억 수준으로 추정된다. 이중 80%인 24억원 이상의 종자가 수입되고 있다.

새싹·쌈채소 첫째, 고품질이면서 기능성채소를 소비자가 선호하고 있다. 둘째, 구매 형태는 새싹채소는 혼합소포장 형태를, 쌈채소의 경우 소포장보다는 계근을 선호하는 것으로 나타났다. 셋째, 식품의 안전성과 관련이 있는 친환경 농산물 여부에 대한 속성이 소비선호의 중요한 요인으로 작용하고 있다.

3. 연구결과

새싹채소 재배면적은 2005년 65ha로 2002년 대비 연평균 5% 증가하였다. 새싹채소의 재배면적 비중은 무순이 가장 많고, 순무, 알팔파, 샐러드, 로메인 순이다. 새싹채소의 생산액은 2002년 이전에는 아주 미미하여 비율을 구할 수 없고, 2005년에는 160억원으로 추정된다.

쌈채소 재배면적은 2005년에는 11,682ha로 2000년 기준 연평균 5% 증가하였다. 재배면적이 큰 폭으로 증가한 품목은 쌈추, 양상추, 쌈배추, 청경채 등이며, 감소한 품목은 상추이다. 쌈채소 생산액은 2005년 2,900억원으로 2000년 기준 연평균 5% 증가하였다.

쌈채소는 고품질·안전농산물에 대한 소비가 증가하면서 친환경 재배비율이 증가하고 있다. 2000년에는 친환경 재배가 미미한 수준이었으나, 2005년에는 쌈채소 재배면적 중에서 친환경재배면적이 2000년에 비해 10% 이상 상회하였다.

새싹채소는 약품 처리되지 않은 종자를 이용하여 싹을 띄우고, 싹이 튼지 3~4일 이내에 수확하는 것으로 농약과 비료를 사용하지 않아 친환경으로 재배하고 있다. 새싹채소는 대규모 기업형으로 재배하여 식품의 안정성을 유

지하고, 수요자의 욕구를 만족시키지 위해 최소 20여개의 품목이 동시에 생산되고 있다.

또한, 새싹채소 종자 시장규모는 우리나라 채소종자 시장규모 1,500억원 중 2%인 30억 수준으로 추정된다. 이중 80%인 24억원 이상의 종자가 수입되고 있다. 그러나 향후 새싹채소 재배면적이 증가할 것으로 예상되어 종자 수입액은 더 증가할 것으로 전망되어 국내 채종포 면적을 이용할 필요가 있으며, 새싹채소의 종자개발로 종자 수입대체 및 수출전략을 수립할 필요가 있다.

소비자 조사결과, 새싹·쌈채소는 첫째, 고품질이면서 기능성채소를 소비자가 선호하고 있다. 둘째, 구매 형태는 새싹채소는 혼합소포장 형태를, 쌈채소의 경우 소포장보다는 계근을 선호하는 것으로 나타났다. 셋째, 식품의 안전성과 관련이 있는 친환경 농산물 여부에 대한 속성이 소비선호의 중요한 요인으로 작용하고 있다.

새싹채소의 발전 방향은 잠재수요 개발형 작목으로 육성할 필요가 있다. 소비자 중 새싹채소를 알고 있는 소비자 비중이 50% 미만이고, 새싹채소의 효능 및 요리 방법 등을 잘 알고 있는 소비자는 불과 전체 소비자 중 40~50% 밖에 되지 않는다. 향후 나머지 50~60%의 신규 수요가 있을 것으로 보여 새싹채소의 소비는 계속 증가할 것으로 전망된다.

새싹채소 생산은 식중독을 일으킬 수 있는 박테리아 번식을 억제할 수 있는 생산체계를 갖추어야 하며, 생산업체에 대해 위생 관리·감독을 철저히 할 필요가 있다.

쌈채소는 새로운 수요 확대형 작목으로 육성할 필요가 있다. 쌈채소 재배면적은 2000년 9,200ha에서 2005년 11,700ha로 연평균 5% 증가하였으며, 생산액은 같은 기간에 연평균 5% 증가한 것으로 보아 수요가 정체 또는 증가하고 있는 작목이다.

쌈채소 소비는 고품질·안전농산물 수요가 증가 추세에 있어 생산도 친환경 재배로 전환해야하지만, 친환경 재배시 생산비 중 50% 이상이 친환경자재비용이므로 친환경자재에 대한 저가 공급정책이 필요하다.

진주시 농산물도매시장 기능전환을 위한 리모델링 방안 연구

연 구 자: 전창곤, 조명기
연구기간: 2006. 6 ~ 11

1. 연구의 목적

○ 농산물 유통환경의 급속한 변화와 진주도매시장 성장의 한계노출
- 다양한 유통기구 출현과 경쟁 심화, 시장 외 유통량 증가, 이용자의 농산물 구매 및 소비패턴 급변, 소매업체의 이용기피, 거래물량의 지속적 감소, 운영자의 경영난 심화 현상

○ 상대적 경쟁력 저하는 급변하는 유통환경 에 대응하는 하부구조 미흡에 기인
- ’02년까지 증가추세, ’04년 거래량은 ’02년 대비 18.8% 감소
- 단순 거래기능으로 소매기구와 소비자 니즈에 대한 대처능력 미흡

○ 진주 도매시장의 유통기능 및 인프라구축 미흡과 성장 한계
- 시장이용자의 니즈 충족을 위해서는 일괄구매시스템 구축 필요
- 동시에 소분포장, 저장, 가공, 도매배송 등 다양한 물류인프라 구축이 필요

○ 현 시점에서 진주도매시장의 거래활성화와 경쟁력 제고를 위한 리모델링 연구의 필요성이 증가
- 유통체계상 현 좌표의 정확한 인식과 문제점의 심층적 파악이 필요
- 서부경남 지역 농수산물 유통의 중추적이고 효율적인 유통기구로 지속

적 발전이 가능한 기능전환에 대한 리모델링 연구가 필요

○ 급변하는 유통환경 하에서 진주 농산물도매시장이 서부경남 지역의 중추적 도매유통기구로서 지속적으로 발전하기 위한 합리적 리모델링 계획 수립

2. 연구개발 내용

□ 진주 도매시장 운영현황 및 위상

○ 개장 및 입지

- 진주시 농산물도매시장은 1999년 11월 24일 개장하여 현재 7년째
- 금산교와 상평교 개통과 남해고속도로와 연계, 상평교에서 도매시장까지 강변도로가 확장·정비, 대전-통영간 고속도로 개통으로 반입조건 유리

○ 거래규모 위상

- 진주도매시자의 거래규모 면에서의 위상을 보면 2005년 66,677톤으로 32개 전국공영도매시장 시장당 평균 거래량의 36.0%이며, 순위는 물량 면에서 21위로 나타남.
- 25개 지방도매시장 시장 당 평균 거래규모의 69.2%에 불과하지만, 광역시 소재 대규모 지방도매시장을 제외한 중소도시 소재 20개 지방도매시장에 비해서는 113.7%로 나타나고 있음.

○ 시장규모 위상

- 시장규모는 부지와 건물 면에서 지방도매시장 시장당 평균 규모보다 모두 크게 나타나고 있음.

○ 거래실태와 생산성

- 진주도매시장의 평당 거래규모로 표현되는 생산성을 보면 부지면적과 부지와 건물의 단위면적(평) 당 연간 거래량은 각각 2.85톤과 5.49톤으로 32개 전국 32개 공영도매시장 평균의 43.3%와 40.3%로 나타나고 있음.
- 생산성은 전체 지방도매시장이나 중소도시 소재 지방도매시장의 시장당 평균보다 낮게 나타나고 있어 거래규모에 비해서 규모가 상대적으로

크다는 것으로 나타내고 있음.

- 이것은 다른 표현으로 도매시장 규모에 비해서 거래량이 상대적으로 적다는 것을 의미함.

□ 진주도매시장 운영 및 시설의 문제점

○ 유통여건 변화에 대한 대응력 미흡

○ 도매시장 위상 축소

○ 거래물량 및 시장이용 고객 감소의 문제점

○ 물량수집과 분산의 문제점

○ 도매시장 저생산성의 문제점

○ 거래제도의 문제점

○ 물류 및 시설의 문제점

□ 진주 수산시장 유통실태와 문제점

○ 유통기능상의 문제점

- 소비자 니즈와의 괴리
- 단순한 유통기능

○ 거래상의 문제점

- 유통정보의 폐쇄성
- 불공정 거래의 문제점

○ 위생・안전・시설・환경상의 문제점

- 위생・안전상의 문제
- 환경상의 문제
- 시설상의 문제점

○ 시장질서 유지의 문제점

- 시장질서 및 혼잡도 문제
- 주차 및 소비자 편의성 문제

3. 연구결과

□ 도매시장 내 수산물동 건립의 필요성과 기능 설정

○ 도소매 종합물류기능

- 진주도매시장 내 수산물시장의 유통 특성상 업태는 거래기능 중심의 상적 기능과 다양한 물류기능을 종합적으로 수행할 수 있는 도소매 종합물류 기능이 바람직한 것으로 판단됨.
- 수산물시장의 사업부문은 상품 확보부문, 수·발주 부문, 현장판매, 도매 배송 부문으로 이루어짐.
- 수산시장 및 청과도매시장의 활성화 및 수산시장의 사업성확보와 경영 위험 감소요인을 고려 수산물동 내에 일정규모의 직판소매시설을 배치함.

○ 가공상품화 기능

- 원형수산물의 도매와 소매직판 기능 외에 대량수요업체, 소매업체나 소비자가 선호하는 형태로 가공하는 기능임.

○ 유통정보 및 디지털유통 기능

- 진주 수산물유통의 폐쇄성·분산성을 도매시장을 통해 수산물 유통정보를 수집·분석하여 실시간으로 공개함으로써 시장이용자의 합리적 의사결정을 유도함.
- 정보통신기반의 발전으로 전자상거래가 일반적인 거래형태로 발전하는 추세에 있기 때문에 대량수요처를 대상으로 하는 전자상거래의 점진적 추진을 시도함.

□ 수산물시장 유통권역 및 거래대상

○ 진주도매시장 수산물시장의 유통권역은 구매권역과 분산권역으로 구분

○ 수산물시장의 지역적 분산권역은 입지조건, 해당지역 수산물 시장구조, 경쟁가능성, 수산물 공급관련 권역특성을 고려하여 3개 권역으로 구분이 가능함.

○ 제1권역은 진주시 도심권과 외곽 지역(진주시 농촌지역)으로 현재 도매 유통체계가 상대적으로 매우 취약한 지역

○ 제2권역은 진주 인근 서북부 경남 내륙지역으로 수산물 공급의 진주시장의존율이 매우 높은 지역인 산청군, 함양군, 거창군, 의령군, 합천군,

하동군 지역이 해당됨.

○ 제3권역은 인근지역에 수산물 위판장이 있어 특수 품목(수입어류나 냉동어류)을 제외하면 진주시장의 의존율이 상대적으로 낮은 지역으로 거제군, 남해군, 고성군, 하동군과 사천시 일부, 그리고 대구권역이나 지역 자체적인 수산물 중도매인이 있는 거창군과 합천군 일부가 포함

□ 진주 수산물시장의 운영주체 및 운영형태

1) 운영주체 선정 및 운영형태

○ 수산물시장 운영주체 선정원칙

○ 진주시가 수산물시장 운영주체를 선정할 경우 수집능력, 분산능력, 투자계획, 경영계획, 유통경험, 경영마인드 등을 기준으로 공개적인 방법으로 운영주체를 선정하는 것이 바람직함.

- 위탁자는 5년 이상의 기간을 두어 위탁기간을 설정함.
- 운영주체로부터 매출액의 일정범위 이내에 시설물 및 장비의 이용료를 징수함.

○ 진주 수산물시장의 잠재적 운영주체에는 수협(생산자단체), 민간유통업체, 지방자치단체 및 이들의 컨소시엄(consortium)형태가 가능함.

○ 진주시의 경우 수산물시장의 기능 및 사업부문, 기존 진주지역 수산물 유통체계 및 수산물 유통주체 등을 고려하면 생산자조합인 수협이나 수협중앙회 단독 또는 조합 간 컨소시움, 조합과 지자체 컨소시움, 조합과 민간유통업체 컨소시움 등의 조직형태는 운영주체로서 바람직하지 못한 것으로 판단됨.

○ 수산물시장의 운영주체 선정은 진주시 현행 수산물 유통실태 및 유통참여자 특성, 기존 수산물 도매상권의 이전, 이전에 다른 전체 도매시장의 조기 활성화라는 수산물시장 재배치의 목적 등을 충분히 고려해야 됨.

○ 따라서 수산물도매시장 재배치의 목적을 고려하면 운영주체의 현실적인 대안은 ① 현재 진주시 중앙시장을 중심으로 형성된 민간유통업체

또는 상인간 연합, ② 취급부류별 민간유통업체(상인) 간 컨소시엄 등이 될 수 있을 것임.

- 그러나 운영업체의 조직 형태는 단독 유통업체나, 유통업체간 연합형태이든지 하나의 수산물 도매시장 법인형태로 입주하는 것이 바람직함.
- 하나의 운영주체 법인은 농안법의 규정에 의해 제도권 시장으로서의 공적인 의무를 성실히 이행해야 될 것임.

○ 운영주체 법인 조직

- 운영주체가 민간업체(상인) 단독 또는 연합일 경우 수산시장의 주류품목인 어류(선어, 냉동어 등) 취급 업체를 중심으로 구색 및 보조품목인 패류, 해조류, 건어물, 젓갈류, 활어류 등 모든 수산부류의 수집·분산이 가능해야 될 것임.

□ 수산물시장 거래량 추정

○ 목표연도 상권 내 수산물 총소비량

- 2016년 3개 상권의 수산물 연간 소비량은 48,300톤으로 추정
- 제1권역 22,800톤, 제2권역 14,400톤, 제3권역 11,100톤

○ 진주 수산물도매시장 수산물 취급량 추정

- 2016년 진주 수산물도매시장 예상 취급물량은 약 30,040톤으로 나타남.
- 제1권역 18,240톤, 제2권역 7,920톤, 제3권역 3,880톤
- 어류 17,141톤, 패류 8,051톤, 해조류 4,851톤으로 추정

□ 적정 시설규모

1) 적정 시설규모(제1안)

○ 예상취급물량을 고려한 적정 시설규모는 11,484㎡(3,480평) 정도로 추정됨.

- 공영도매시장(가락, 대구, 대전오정, 구리, 노량진)의 수산동과 농수산물 종합유통센터(고양, 수원, 성남)의 처리시설 조사를 통한 수정 원단위 적용
- 시설별 면적배분은 기존 수산물 유통시설의 부류별 수정 원단위를 이용

○ 시설별 규모
- 판매시설 1,840평, 필수지원시설 930평, 기타지원시설 710평으로 배분
- 판매시설 52.9%, 필수지원시설 27.4%, 기타지원시설 20.4%

2) 적정 시설규모(제2안)
○ 수산물 유통여건을 감안하여 제2안으로 9,075㎡(2,750평)을 대안으로 제시
- 진주 수산물 유통경로는 도매상(위탁상)→내륙지 중간도매상→일반소비자 경로에서 진주도매상→일반소비자(대량수요자)의 경로로 이동
- 중간도매상과 대량수요처의 구매방법에서 배송형태의 비중이 증가
- 수산동의 부지규모와 전체 도매시장 시설물 배치와 조화 고려
- 제1안의 도매시설 규모를 축소하여 730평이 감소된 2,750평으로 제시함
○ 시설별규모
- 판매시설 1,382평, 필수지원시설 708평, 기타지원시설 660평으로 배분
- 판매시설 50.3%, 필수지원시설 25.7%, 기타지원시설 24.0%

□ 채소동 계획
○ 채소동의 경우 장기적으로 현재의 간이시설 형태에서 신 유통체계에 적합한 옥내형 채소동으로 신축하는 것이 바람직함.
○ 채소동의 역시 저온유통체계 확립을 저온저장고 확충이 필요함.
○ 채소류의 필요 저온저장고 면적규모는 81평 정도로 추산됨.
○ 포장・산물, 양념채소류 등 각각의 경매 및 중도매인 점포 제공

□ 시설간 연결통로 설치
○ 수산동과 관련상품동이 축산전문 매장 및 슈퍼수퍼마켓(SSM)으로 업태 전환이 되면 일괄구매시스템 확보가 가능
○ 시설형태는 연렬통로 상부에 비 가리개를 설치하는 형태
○ 시설간 연결통로 사업비는 총 178,380천원으로 추산됨.

□ 관련상품동 계획
○ 수산동 건설와 관련상품동의 임대기간 만료 이후에는 생필품・가공식품 및 축산물 전문 판매장으로 전환하는 것이 바람직

○ 1층 수산물 매장을 철거하고 축산물 매장규모를 약 100평 수준으로 확대하여 도소매의 기능을 수행
○ 개방형 공간구조를 폐쇄형으로 분리하여 중규모 슈퍼수퍼마켓(SSM)으로 업태를 전환

□ 쓰레기 처리시설
○ 위탁운영 계약기간이 완료 이후 시설 재정비가 필요
○ 쓰레기 처리효율 및 경제성 등을 고려하면 현 위치에서 시설을 개선하여 운영함이 바람직할 것으로 판단됨.

□ 수산동 폐수처리장 설치
○ 수질환경보전법에 의거, 수질오염물질을 배출하는 공정단위별 시설로서 수산물 판매장(면적 700㎡ 이상)은 "폐수배출시설"에 해당됨.
○ 시설 규모는 1일 약 200톤 내외의 규모가 적절한 것으로 판단됨.
○ 목표연도 수산물 연간 폐수처리 비용은 130,000천 내외 정도 추산됨.

□ 단계별 사업추진 일정

<단계별 사업추진 계획>

구 분	추진시기	추 진 내 용
제1단계 사업추진	2007~2008	• 수산물동 건설 - 판매장, 폐수처리장 등 • 청과물 선별포장동 건설
제2단계 사업추진	2009~2010	• 청과물 선별·포장동 건설 • 관련상품동 시설 재정비사업 • 쓰레기 처리시설재정비사업
제3단계 추진사업	2010~2011	• 청과동 저온유통체계 도입 - 청과동 저온저장고 추가 확충 • 채소동 저온유통체계 도입 • 시설간 연결통로 설치
제4단계 추진사업	2011~2012	• 청과동·채소동 저온경매장화 사업 • 채소동 시설 개선사업 • 청과동 중도매인점포 개선

수입 김치 국내유통 실태조사 연구

연 구 자: 전창곤, 김민정
연구기간: 2006. 7 ~ 10

1. 연구의 목적

이 연구는 2000년 이후 급증하는 수입김치에 대한 심층적인 조사·분석을 통하여 정확한 국내 유통실태를 파악함으로써 국내 김치산업의 활성화와 경쟁력 제고를 위한 기본적인 정책 자료를 확보하고, 김치산업 관련 담당자인 김치 주·부재료 생산자·김치 생산업자·소비자·관련 정책담당자들의 합리적인 의사결정을 위한 기초 자료를 제공하는데 기본 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

이 연구에서는 첫째, 김치 수입 및 분산실태 조사로 중국산 김치의 수입 및 수출업체를 파악하고, 둘째, 수입김치 통관 및 검사실태 파악 및 통계자료 분석을 통해 수입김치 통관 및 물류, 검사제도 등의 물류실태를 파악할 것이다. 셋째, 수입김치 유통경로 구성원(대리점·영업소·영업사원·식품도매상 등과 같은 중간상인, 수입김치의 최종 구매자인 급식업소·외식업소·일반식당 등)에 대한 실태조사로 수입김치의 유통경로를 분석할 것이다. 마지막으로 위의 연구내용을 토대로 전문가 의견을 청취하여 국내 김치산업의 발전방안을 제시할 것이다.

3. 연구결과

중국산 수입김치의 국내 유통경로는 전체적으로는 김치 수입업체→영업소(영업사원)→급·외식업체→소비자 4단계 유통경로가 가장 일반적인 유통경로로 나타나고 있다. 김치 수입업체의 수입규모나 국내 판매망 확보 등의 차이에 따라 유통단계는 3~5단계까지 차이가 나고 있으며, 다양하고 복잡한 유통경로를 나타내며, 가장 일반적인 4단계 유통경로 다음으로 비중이 높은 경로는 김치 수입업체→급·외식업체→소비자의 3단계 경로이다. 이러한 경로는 주로 소규모 중소규모 수입업자가 도매기능을 수행하는 영업소나 영업사원 등의 중간상인 단계를 거치지 않고 직접 급·외식업소 등에 납품하는 형태로 볼 수 있다. 한편 3단계 유통경로 중에는 중소규모 수입업체가 직접 최종구매자와 거래하는 유통경로 외에 정기적으로 대규모로 구매하는 산업체, 병원, 대학교 등 대규모 급식업체의 경우 대규모 수입업체가 직접 공급하는 경우도 3단계 유통경로를 나타낸다. 국내 김치시장의 상황변동에 따라 김치수입은 수입업체만 수입하는 것이 아니라 특정 중간상(영업소, 영업사원, 식품도매상 등)이나 몇몇 중간상들이 연합하여 김치를 수입하는 경우도 있다.

수입가격 결정방식에는 크게 수입방식에 따라 크게 고정가격 결정방식과 변동가격 결정방식으로 두 가지로 구분된다. 고정가격 결정방식은 수입방식이 계약제 수입방식일 경우 일정기간(대체로 1개월 단위) 수출국(중국)과 수입국(한국)의 김치시장 상황변동과 관계없이 계약 시 일정하게 수입가격을 고정하는 방법이며, 변동가격 결정방식은 수입방식이 수시 주문제 수입방식일 경우 수시로 주문할 때마다 수출국과 수입국의 김치시장 상황에 연동하여 가격을 결정하는 방식이다.

김치의 수입가격은 기본적으로 수출업체와 수입업체의 합의에 의해 결정되지만, 가격수준 제시는 일반적으로 수입업체가 먼저 제시하는 것으로 나타난다. 특히 수입업자가 크게 증가하면서 수입업자간 거래처 확보를 위한 덤핑가격 판매가 빈번해지면서 수입업자는 적정마진과 수입비용을 고려하여 낮은 수입가격을 제시하는 것으로 보인다. 수입가격은 주문하는 김치종류에 따라 차이가 있지만 2006년 현재의 경우 대체로 모든 수입비용을 포함하여

10kg 상자 당 6,500～6,900원 수준(톤당 650～690달러)인 것으로 나타났다.

2005년 9월 25일 서울시 보건환경연구원은 국내에서 시판중인 중국산 수입김치 10종을 조사한 결과 납함유량이 국내산 김치보다 3배(국산김치 평균 0.11ppm/kg, 중국김치 평균 0.302ppm), 최대 5배(0.57ppm) 정도 많다는 사실을 발표하였다. 그리고 2005년 10월 21일 식품의약품안전청은 중국김치의 중금속, 잔류농약, 색소 등 위해물질 집중검사 과정에서 중국산 김치 16건 중 9개 제품에서 회충, 구충, 동양모양선충, 사람등포자충 등 4종류의 기생충 알이 검출되었다고 발표했다. 이에 따라 수입김치의 안전성에 대한 우려가 확산되면서 중국산 김치의 일시적인 수입급감 현상과 수요기피 현상이 나타났다. 그러나 중국산 수입김치의 안전성에 대한 일시적인 우려에도 불구하고 국내 외식산업의 확대에 따른 식자재 업체나 요식업소 등 대량수요처를 중심으로 한 고정수요처가 확대되고 있기 때문에 품질의 향상과 동시에 가격경쟁력 면에서 유리한 중국산 김치의 수입수요가 지속적으로 증가되고 있는 실정이다.

식물검역 중·장기 비전 및 발전방안 연구

연 구 자: 최지현, 김철민, 이문호
연구기간: 2006. 7 ~ 11

1. 연구의 목적

식물검역을 둘러싼 대내외적 여건변화와 글로벌 경쟁시대에 대응하여 식물검역의 중장기 비전을 수립하고, 추진목표와 핵심추진전략을 제시하여 미래지향적이고 효율적인 식물검역체계를 확립하고자 한다.

2. 연구개발 내용

이 연구의 내용은 크게 4장으로 구성되어 있다. 먼저 무역자유화, 검역수요 전망 등 국내외 검역여건 변화를 분석하고 전망하였다. 그리고 다음 장에서는 우리나라의 식물검역사업을 평가하고 당면 문제점을 분석하였다. 그 다음으로 선진검역국가의 식물검역시스템을 분석·고찰하고 시사점을 도출하였다. 마지막 장에서 식물검역의 중·장기 비전과 추진전략을 수립하였다.

3. 연구결과

식물검역 사업이 당면한 문제는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 여건변화에 대응한 전문성 제고가 미흡하다. 둘째, 소독기술개발 연구 등 각종 연구 분야 기반이 취약하다. 셋째, 시장개방 대비 해외정보수집 및 분석 요구 충족이 미흡하다. 넷째, 검역수요 증가에 따른 식물검역소 직원의 업무

과중이 심화되고 있다. 다섯째, 검역 인력의 부족과 근무 여건이 취약하다. 여섯째, 식물검역소 지소와 출장소의 역할과 기능 차별성이 미흡하다. 일곱째, 식물검역에 대한 홍보가 부족하다.

검역 선진국은 검역의 공공재의 성격을 감안하여 시장실패가 존재한다는 것을 인식하고, 시장실패를 교정하기 위해서 위험성이 높은 수입품을 수입한 업자에게 그 비용을 부담하게 함으로써 적정한 수입을 유도하고 외래병해충 및 질병 유입 방지에 노력하도록 유도하고 있다.

식물검역소의 임무는 수출입식물의 신속·정밀한 검역으로 해외병해충의 유입을 효과적으로 차단함으로써 우리의 자연환경을 보전하고, 농림업의 안정적 성장과 경쟁력 제고에 기여하는 것이다. 비전은 고객과 함께 하는 세계 일류 식물검역 구현이다. 이에 따른 전략과 목표는 조직·인력 및 업무 효율화, 검역분야별 전문성 제고, 국제협력의 강화, 해외병해충 관리 강화, 고객중심의 식물검역 추진, 선진 식물검역기반 구축으로 요약될 수 있다. 이러한 임무와 목표를 달성하기 위해서 추진해야 할 전략은 다음과 같다.

□ 식물검역소 중장기적 조직 개편 및 기능 조정

첫째, 출장소 기능 조정 및 2단계(본소-지소)로 조직개편을 검토할 필요가 있다. 둘째, 해외병해충과 식물검역 관련 연구를 주도할 「식물검역과학연구소」(가칭) 의 신설이 필요하다. 셋째, 본소의 직제를 통합조정 한다. 본소는 기존 5개과에서 4개과로 운영하되 2가지 안을 검토한다. 1안은 운영지원과, 혁신기획과, 식물검역관리과, 국제검역협력과로 운영하는 안이다. 2안은 1안에서 운영지원과를 혁신인사기획과로 통합하고, 전산업무, 통계연보발간, 병해충 예찰 및 방제, 격리재배식물 검역업무 관리 등의 지원업무를 담당하는 식물검역지원과를 신설하는 안이다.

□ 업무 효율성 제고

수입화물검역, 휴대식물검역 등 수행하고 있는 식물검역업무 중에는 업무간소화의 필요성이 높은 분야가 있는 것으로 조사되었다. 예를 들어 병해충

발생 실적이 거의 없는 품목은 검사를 면제시키거나 표본추출을 대폭 축소하는 방안을 검토하여 과중한 업무 부담을 줄일 필요가 있다.

□ 검역인력의 확충과 근무여건 개선

국내외 검역환경 변화에 따른 새로운 검역대상 분야의 신규증가로 인해 인력의 추가 확보 필요성은 증대하고 있다. 검역소요 인력을 추정한 결과 한국 1인당 검역건수를 기준으로 보면 소요인력은 2007년 258명에서 2010년 293명, 2016년 386명으로 추정되었고 한국이 1인당 검역건수를 일본 수준으로 낮춘다고 가정하면 소요인력은 2007년 427명에서 2010년 488명, 2016년에는 650명의 검역인력이 필요한 것으로 추정되었다.

그리고 직렬에 구애받지 않는 인사시스템 구축, 본소 업무의 사무관 중심 체제로의 개편, 교대인력 보강 등 근무 여건의 개선과 후생 증진이 필요하다.

□ 조직 구성원의 전문성 향상

이를 위해 인력 Pool제 운영과 교육·훈련이 강화되어야 한다. 우수인적자원의 안정적 확보를 위해 더 노력이 필요하다. 그리고 연구개발 및 대회협력에 대한 자체 역량이 강화되어야 한다.

□ 국제협력 강화로 수출경쟁력 제고 및 개방 대응력 향상

수출경쟁력 제고를 위해서는 수출상대국의 검역규제 완화를 위한 지속적인 협상 노력이 필요하다.

□ 국경검역의 강화와 긴급대응체계 구축

병해충 검출빈도가 높거나 일시적 수입급증 품목에 대해서는 집중감시제를 도입하여 정밀검사를 실시한다.

□ 선진 식물검역기반 구축

이를 위해 선진 소독 연구기반 구축, 첨단검역 장비 확보, 검역장비의 효

율적 관리 시스템의 구축, 노후장비의 교체 등 정비가 필요하고 식물검역 탐지견의 운영도 검토할 필요가 있다.

□ 국민 참여를 유도하는 홍보 적극 추진

국민 대상 식물검역 홍보는 여행객, 여행사, 농가, 수출입업체 등 홍보 대상별 특성을 고려하여 맞춤형태로 실시하여 홍보효과를 극대화 한다. TV, 라디오 등 대중매체의 활용은 홍보효과를 극대화할 수 있어 예산을 확보하여 적극 활용하는 것이 바람직하다.

FTA추진이 화훼산업에 미치는 영향과 발전방향

연 구 자: 박현태, 박기환, 한혜성
연구기간: 2006. 8 ~ 12

1. 연구의 목적

○ 우리나라 화훼산업은 국민소득의 증가와 더불어 꾸준히 성장하여 농업 생산액에서의 비중이 3%에 이를 정도가 되었음. 그러나 현재 유가상승, 환율하락 등으로 화훼농가의 경영이 어려움에 처해 있고, 다양한 FTA의 추진 등으로 향후에도 우리 화훼산업이 지속적으로 발전해 나갈 수 있을지 불투명한 상황임.

○ 이 연구의 목적은 유가상승, 환율하락, FTA 체결 등 화훼산업의 대내외 여건 변화에 따른 파급영향을 분석하고, 이에 대응하는 과제를 도출하여 우리나라 화훼산업이 지속적으로 발전하기 위한 방향을 제시하는 것임.

2. 연구개발 내용

□ 우리나라 화훼산업의 당면문제

○ 화훼재배는 노동・기술집약적인 특징을 지니고 있어 전업농가의 비율이 높으며 1990년 이후 시설재배 비율이 증가하고 있음. 따라서 유가변동에 따른 경영의 불확실성이 다른 작물에 비해 매우 높음. 또한 국내 품종 개발의 미흡으로 선인장을 제외한 대부분의 화훼류가 외국품종에 의존하고 있기 때문에 로열티를 지불해야 하는 부담이 있음.

○ 유통 부문의 경우 재래시장 위주로 거래가 이루어지고 있으며 여전히 상품화, 포장규격화 등 유통기능과 유통시설이 부족한 실정임.

○ 화훼류 수출은 장미, 국화, 백합 등 절화류와 심비디움, 호접란 등 양난이 전체 수출액의 약 99%를 차지하고 있을 정도로 일부 품목에 한정되어 있음. 수출국가 또한 일본, 중국, 미국이 대부분을 차지하고 있어 수출국의 여건 변화에 신속히 대처할 수 있는 기반이 취약함. 여기에 우리의 주 수출시장인 일본에서 동남아시아, 남미, 아프리카 등 신흥 화훼수출국과의 경쟁이 치열해 지고 있음.

□ 여건변화가 화훼산업에 미치는 영향

○ 화훼재배에서 광열동력비 비중은 유가인상에 따라 지속적으로 증가하는 추세를 보임. 유가인상에 따른 경영비 변동을 시나리오별로 분석한 결과, 유가가 기준 연도(2006년, 배럴당 61.6달러)보다 10%인상되어 68달러일 경우 국화 경영비는 기준년도에 비해 14.0% 상승하고, 소득은 15.7% 감소하는 것으로 나타남. 반면 동일한 조건에서 카네이션의 경우, 경영비는 2.0% 상승하고 소득은 3.7% 감소하는 것으로 추정되고 있음.

○ 최근 지속적인 환율하락으로 화훼수출이 크게 위축되고 있으며 전통적인 수입품목인 양난 중간묘나 구근류는 수입 증가가 예상됨. 환율과 화훼류 수출입과의 상관관계를 추정한 결과에 따르면, 환율이 기준 환율(955.5원/달러)보다 5.8% 하락하여 900원이 될 경우 절화 수출액은 7.4%, 수출량은 4.6% 감소하고, 난류 수출액은 5.7%, 수출량은 15.8% 감소하는 것으로 나타남. 화훼 수입은 환율이 연평균 900원으로 하락할 경우 난류 중간묘의 수입액은 6.5%, 수입량은 8.0%증가하며, 구근(백합, 튤립, 아이리스) 수입액은 10.3%, 수입량은 23.0% 증가할 것으로 예상되고 있음.

□ FTA 추진에 따른 파급영향

1) FTA 추진 대상국과의 교역동향

○ 대표적인 화훼 수입국인 일본은 수입 화훼류에 대한 관세가 대부분 무

관세임. 일본은 그동안 태국, 대만, 네덜란드, 뉴질랜드, 콜롬비아 등에서 주로 절화를 수입하였으나 최근, 한국, 말레이시아, 중국 등의 비중이 크게 증가함.

○ 일본은 우리나라 화훼 수출에서 가장 큰 비중(60%)을 차지하고 있으며 우리나라의 주요 수출품목은 절화류(장미, 백합, 국화)임. 국내에 수입되는 화훼류는 품목 수가 30여종이나 수입액은 미미한 수준임.

○ 중국의 화훼산업은 최근 빠르게 성장하고 있음. 중국이 화훼를 수출하는 주요 국가는 일본, 미국, EU로 분화류, 절화류 비중이 높음. 수입국은 홍콩, 화란, 벨기에 등으로 품목은 장식용 분화, 종구, 괴경 등임.

○ 우리나라가 중국에 수출하는 품목은 1990년대까지는 선인장이 주요 품목이었으나 최근 난초, 절화양란이 큰 비중을 차지하고 있음. 수입의 경우 주 품목은 기타 산식물로 분류되는 분재의 비중이 높고 난초가 전체 수입액의 1%내외로 꾸준한 비중을 차지하고 있음.

○ 미국은 화훼 수요가 절화류에서 분화류로 이동하면서 난의 수요가 증가하고 있음. 특히 호접란에 대한 관심이 증가하면서 2000년대 초 국내 양난 관련 업체나 조직이 현지에 진출하는 사례가 많았음.

○ 우리나라의 대미국 화훼수출은 호접란이 가장 큰 비중을 차지하고 있는데 지난 5년간에 2.6배 증가함. 대미 화훼 수입은 기타산식물류가 대부분을 차지하고 있음.

2) FTA 체결이 국내 화훼산업에 미치는 영향

○ 화훼류의 품목별 관세는 타 작물에 비해 비교적 낮은 수준임. 우리나라는 대부분 8% 수준이며 절화류만 25%임. 중국은 대체로 10%내외를 유지하고 있음. 반면에 일본은 절지절엽류의 일부 품목이 3%이고 나머지는 무관세임. 미국은 구근 3.5%, 분화 1.9%, 절화 6.4%, 일부 절지절엽류가 7% 정도임.

○ 일본시장은 대부분의 화훼류가 무관세이기 때문에 FTA가 체결되어도 수출시장에는 큰 변화는 없을 것으로 예상됨. 미국도 양란이 무관세로

현재의 양란 수출시장에 큰 변화는 없을 것으로 보이며, 일부 절화는 수출이 소폭 증가할 것으로 예상됨. 중국은 난, 묘목 등의 수출시장으로서는 큰 변화가 없을 것으로 예상되나, 수입시장으로서는 카네이션, 장미 등 일부 절화의 수입이 증가할 것으로 보임.

○ FTA 이후 관세의 완전철폐로 인한 국내 화훼산업의 파급영향을 분석한 결과, 절화류인 장미, 카네이션의 경우 생산량은 기준 연도('03～'05년 평균) 대비 각각 0.7%, 0.5% 감소하는 것으로 나타났으며, 같은 기간 소비량은 각각 0.53%, 0.33% 증가할 것으로 추정됨. 양란의 경우 생산량은 기준 연도 대비 0.16% 감소하며 소비는 0.22% 증가하는 것으로 계측됨.

○ 화훼류는 개방화가 일찍 진행되어 관세 감축에 의한 영향보다는 화훼 분야로의 작목전환에 따른 간접적인 영향이 클 것으로 예상됨. 가격신축성계수를 이용하여 파급영향을 분석한 결과, 장미는 생산량이 5% 증가할 경우 가격은 2.5% 하락하게 됨. 이에 따라 장미 생산액도 2005년에 비해 2.5% 감소함. 카네이션의 가격신축성계수는 -1로 카네이션 생산량이 5%증가할 경우 가격은 5% 하락하게 됨. 양란의 가격신축성계수는 -1.4로 생산량 증가가 가격에 미치는 영향이 매우 큼. 따라서 양란 생산량이 5% 증가할 경우 가격은 7%나 하락하게 됨.

□ 화훼산업 발전을 위한 과제

○ 유가상승으로 생산비는 증가하였으나 가격은 정체 상대를 보임. 따라서 기존 화훼 농가의 품목 조정, 주산지 변화 등 생산의 재편이 이루어질 것으로 예상됨. 수출시장은 동남아시아 국가와의 경쟁이 더욱 치열해 질 것으로 보이며 이를 위해 품질 차별화, 수출시장 다각화, 수출품목 다양화가 동시에 추구 될 것으로 보임.

○ 국내 화훼산업이 한 단계 더 도약하기 위해서는 고품질 생산체계 및 선진 유통체계 구축, 부가가치가 높은 수출품목 육성, 내수 확대가 무엇보다 중요함. 특히 우수한 국내 품종 개발·보급과 고품질 화훼 생산을 위한 생산 시설의 현대화가 일관성 있게 추진되어야 함.

○ 유통부문에서는 영세한 시장 체계에서 벗어나 물류의 효율을 높이는 시설 및 시스템 구축이 요구됨.

○ 화훼류의 수출 증대를 위해서는 수출단지에 대한 사후관리와 수출시장의 다변화, 수출유망품목의 발굴, 제도적 지원 등의 전략들을 강구해야 함.

○ 국내 소비확대를 위해서는 꽃의 생활화를 유도할 수 있는 다양한 프로그램, 이벤트 및 홍보활동이 추진되고, 소비자 선호도에 맞는 상품개발이 요구됨.

농산물 유통시설의 운영성과와 효율성 분석

연 구 자: 조명기, 이명기
연구기간: 2006. 10 ~ 12

1. 연구의 목적

○ 이 연구는 정부의 재정사업 심층평가의 일환으로 농산물 유통시설의 효율화를 위해 시행되고 있는 농산물 산지유통센터 지원사업, 농산물 물류표준화사업, 물류기기 공동이용사업의 3개 사업을 심층 평가함으로써 사업의 효과성, 효율성 측면을 검증하는 데에 있음.

2. 연구개발 내용

□ 산지유통센터사업의 개입논리 점검

○ 산지 조직의 결성에 있어서 고정자본 형성을 국가재정으로 지원해 주게 되면 이것은 생산자들의 입장에서 볼 때 조직형성에 필요한 비용을 절감해 주는 효과가 있음.

- 다른 한편, 산지유통센터의 고정자본 형성 지원이 산지유통 조직 내에서의 공동선별-출하-계산의 비중을 확대시키는가 하는 문제에 대한 답은 지원사업의 보다 구체적 설계에 따라 달라질 것임.

○ 협동조합의 경제적 타당성에 대한 이론적 연구들에 따르면 수요자와 공급자 중 일방이 독점력을 행사할 수 있는 상황에서 그렇지 못한 측이 연합체(coalition)를 결성할 수 있도록 고정 비용을 지원해 주는 정부의

지원책은 그 지원을 받는 주체들의 경제적 이익을 증가시킴은 물론, 사회 전반의 경제적 이익을 증진시켜 준다고 판단됨.

- 그러나 물류비용의 절감, 농산물 부가가치의 증대는 보다 복합적 요인에 의해 영향을 받게 될 것임.

□ 물류표준화사업과 물류기기 공동이용사업의 개입논리 점검

○ 두 사업의 시행으로 하역기계화의 공급측면에서의 지원 효과를 어느 정도 기대할 수 있을 것이지만 이것이 인프라 및 수요요인에서의 여건 개선과 병행되지 않으면 소기의 효과를 달성하기 어려울 수 있음.

○ 하역기계화율의 제고가 농산물 물류비용 절감으로 이어지는가는 실증적 분석의 문제임.

□ 산지유통센터 지원사업의 가격효과 및 소득효과

○ 도매시장에서의 산지유통센터 경유 농산물과 비경유 농산물의 경락가격 비교한 결과 비교 대상 11개 품목에서 산지유통센터 취급농산물의 가락시장 경락가격 평균이 개별농가 또는 상인 취급농산물보다 높음.

- 특히 단측 검정 결과 감귤, 감자, 배, 배추, 복숭아, 참외, 방울토마토의 경우 유의수준 $\alpha = 0.01$에서 귀무가설을 기각할 수 있음.

○ 산지유통센터의 수탁사업 수수료율 평균은 1.3%임을 고려할 때 이를 공제하고도 생산 농가는 직접 또는 상인을 통해 출하했을 경우보다 평균적으로 높은 농가수취가격을 받으므로 농업소득효과가 있다고 판단할 수 있음.

□ 팔레트 출하의 소모성 물류비용 효과

○ 도매시장에서의 팔레트 출하와 비팔레트 출하의 물류비용을 비교 분석해 보면, 비포장 채소류에서는 팔레트 출하의 비용절감효과를 말하기 어려우며, 포장 채소 중 고구마와 참외, 과일류 중 복숭아와 단감에서 절감효과가 나타나는 것으로 보임.

○ 이와 같이 절감효과 제한적으로 나타나는 까닭은 운송비와 하역비 구조에서 찾을 수 있음.

- 운송비 측면에서 비팔레트 출하량에 대한 팔레트 출하량의 적재율은 약 90%로 열위임.
- 하역비 측면에서는 도매시장의 물류시설과 장비가 미비하기 때문이며 또한 팔레트 출하시의 하역비에 팔레트 하역 기계화로 인해 발생하는 하역인 임금손실을 보전하기 위한 제비용이 포함되어 팔레트 출하시의 하역비가 상당히 높을 수 있음.

□ 산지유통 개선 정책체계의 효율성

○ 거점 APC가 도입되는 과정에서 기존 APC와 원물 확보를 둘러싼 경합관계에 놓이게 될 가능성을 배제할 수 없으며 이는 형식적 중복성의 문제가 아니라 정책간의 실제적 배치(背馳)의 문제임.

○ 이에 대응하기 위하여 유통시설의 계열화를 이룩해야 함.

- 산지유통센터(APC)의 선과장, 저온저장고 등 유통시설과 FTA기금의 거점산지유통센터의 유통시설을 최대한 효율적으로 활용하기 위하여 기존 산지유통센터(APC) 시설을 거점산지유통센터의 하부조직으로 흡수하여 유통시설 간 계열화 체계를 구축하는 것이 필요함.

○ 또한 지원체계의 차별화가 필요함.

- 기존 산지유통센터와 거점산지유통센터의 중복을 피하고 적정투자를 유도하기 위하여 지역별·품목별·운영주체별 중장기적 마스터플랜이 필요함.
- 한편 신규로 거점산지유통센터 건설이 필요한 경우 품목별로 지역연합을 구성하여 중규모 이상의 유통시설을 건설하는 방안이 필요함.

○ 소규모 분산된 시설의 경우 가동률, 물량조절, 브랜드 파워의 배양에 기본적 한계를 안고 있는 것으로 보임.

- 거점 APC의 육성과 더불어 기존 APC의 통합과 분업체계의 확립이 관건임.

□ 농산물 물류 표준화 관련 각종 사업의 중복성 문제

○ 중복되는 주체에 대한 서로 다른 시행기관에 의한 물류관련 지원 재원의 전달이라는 체계는 물류 효율화를 위한 재원 배분의 효율성을 저해시킬 가능성이 있음.

○ 이러한 관점에서 볼 때 물류 효율과 관련 사업들을 단일회계 내로 통합하고 전담기관도 일원화하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음.

□ 예산회계 체계의 효율성

○ 국가균형발전특별회계로 운영되고 있는 사업(산지유통센터 지원사업, 농산물 물류표준화사업)에 있어서 지자체의 비효율적 재원 배분으로 인하여 '선택과 집중'이 잘 이루어지지 않을 가능성이 있음.

- 이것은 특히 소규모 산지유통센터들의 전략적 계열화가 필요한 현 상황에서 자원 배분의 효율성을 저해할 가능성이 있음.

○ 거점 산지유통센터(APC)의 참여를 검토하는 기존 APC가 여러 지역에 걸친 품목 조직인 경우 그 참여가 제도상 또한 정치적으로 용이하지 않음.

- 복수의 지자체에 걸친 활성화된 품목조직의 참여를 용이하게 하는 제도적 보완이 필요함.

식량자급률 목표치 설정에 관한 연구

연 구 자: 최지현, 우병준, 김명환, 김민정
연구기간: 2005. 5 ~ 2006. 4

1. 연구의 목적

국내외 식량수급여건 변화에 대응한 2015년도 식량생산 목표와 적정한 국민 영양균형 실현을 위한 식량소비(공급)목표를 수립하고, 시나리오별 자급률 분석을 통해 식량자급률 목표치 수준을 검토한다.

2. 연구개발 내용

식량자급률 목표치는 시장개방 여건 등을 감한하여 실현 가능한 수준으로 설정하도록 작업을 추진하였다. 이를 위해 생산목표는 시장개방 여건 시나리오를 감안한 계량경제모형(KREI-ASMO, KREI-COMO)의 분석을 통해 도출되는 전망치를 기준치(baseline)로 설정하였다. 또한 이 과정에서 목표치의 신뢰성과 실현가능성을 높이기 위해 세부 품목별로 농림부 품목담당부서와의 협의과정을 거쳤다. 소비목표의 경우 고소득 시대에 국민 건강을 위한 영양목표를 근거로 하기 위해 영향학자에 의해 도출된 바람직한 국민식생활 모형(market basket)을 바탕으로 설정하였다. 이러한 과정을 거쳐 설정되는 식량자급률 목표치는 소비자에게 바람직한 식량소비목표를 제시하고 생산자와 정부에게는 식량의 국내 생산목표(계획)에 대한 가이드라인을 제시하는 지침서 역할을 하게 될 것이다.

3. 연구결과

주요 품목류별 자급률 목표 시산결과를 보면 쌀은 재배면적이 760～830천 ha 수준을 유지한다면 90% 내외, 주식용 곡물(쌀, 보리, 밀)은 50% 수준의 자급률목표 설정이 가능한 것으로 분석되었다. 조사료 급여비율은 현재 40%인데 이를 45% 또는 50%로 높인다면 사료를 포함한 곡물자급률은 현재 27%보다 높은 30～33%까지 향상될 수 있을 것으로 분석되었다. 축산물은 소비확대요인과 한미 FTA 효과를 감안할 때 육류자급률 목표치는 현재 79% 수준보다 낮은 72～74%, 품목별로 보면 쇠고기는 42%, 돼지고기 82%, 닭고기 90%로 분석되었다. 채소 및 과실류는 DDA와 FTA 영향으로 인해 생산목표 시나리오를 2004년에 비해 5～15% 감소하는 것으로 설정했으며, 소비는 건강요인으로 인해 10～20% 증가한다고 목표를 설정함에 따라 목표치가 2004년 94%, 85% 수준에서 각각 60%, 78%까지 하락하는 것으로 분석되었다.
수산물 자급률은 생산정체와 소비 증가요인을 고려하여 목표치 수준은 2004년 68%에서 58%로 낮게 설정되었다. 모든 식품의 자급률을 총 망라한 종합지표성격의 칼로리 자급률은 45～47%로 시산되었는데 이는 2004년과 비슷한 수준이다.

식량자급률을 높이기 위해서는 소비측면과 생산측면에서 과제가 검토되어야 한다. 소비측면에서는 식생활교육 및 홍보의 적극적인 추진, 한국형 식단개발 및 보급, 국내 농산물 바로 알기를 위한 홍보 및 원산지 표시의 실시와 사용에 대한 교육이 필요하며, 음식물 쓰레기 절감도 중요한 과제이다. 생산측면에서는 쌀 이외에 조사료, 콩 등의 기타 작물의 생산 유도를 위한 관련 정책의 추진과 품질차별화를 통한 경쟁력 향상 및 안전성 제고를 통한 소비자 신뢰확보 정책이 요구된다.

향후 정부는 사회적 합의를 거쳐 확정된 자급률 목표치를 『농업농촌발전기본계획』(이하 기본계획)포함시켜 정책을 운영해야 할 것이며, 목표자급률은 DDA/FTA 등 국내외 농업여건 변화를 반영하기위해서 일정기간내에 수정하는 것이 바람직하며, 상설 실무작업반 또는 제 3의 기관으로 하여금 매년 실질적인 추진방안을 수립하고 목표치 달성 여부를 평가토록 함으로써 정책의 실효성을 제고해야 할 것이다.

쌀 공공비축제 세부운용 및 보완방안에 관한 연구

연 구 자: 박동규, 김혜영
연구기간: 2005. 5 ~ 2006. 1

1. 연구의 목적

식량안보를 달성하기 위한 공공비축물량은 양곡년도말 기준으로 80만 3천톤(560만 석) 수준이다. 이는 식량용 소비량의 18.7% 정도이다. 이러한 비축물량은 평년작보다 작황이 6~9% 줄어든 흉년이 2년 연속 발생하여도 국내산 공급이 부족하지 않는 수준이다. FAO에서 권장하는 비축물량은 세계 수급안정을 고려한 것이므로 한 국가에 적용하는 것은 현실적이지 않다. 공공비축물량은 수요량의 일정 비율이므로 소비량 감소 추세를 감안하여 매 3년 단위로 조정해 나가는 것이 바람직하다. 일본의 공공비축물량은 제도 도입 초기에 150만± 50만 톤이었으나 2004년부터는 100만 톤으로 하향 조정하였으며 이는 연간 수요량의 11% 수준이다.

비축미 용도, 유통여건, 재정의 효율성 등에 따라서 공공비축미 구성(비축미를 국내산으로 할 것인지 또는 수입산도 포함할 것인지 여부)이 달라질 수 있다. 효율성을 고려하면 수입쌀도 공공비축미에 포함하는 것이 합리적이다. 공공비축미가 일정기간 경과 후 식용으로 방출되는 것이므로 수입쌀 식용 사용량이 쌀협상 결과와 상치되는 문제점이 있다. 또한 수입쌀을 비축하면 국내산 매입량이 줄어들어 수확기 가격 하락 폭이 심화되는 문제점이 있다. 수입쌀 관리방식과의 합치성을 고려하여 국내산 비축을 원칙으로 정하는 것

이 바람직하다.

2. 연구개발 내용

공공비축미 매입방안은 시장기능을 최대한 활용하는 입찰방식을 원칙으로 설정하는 것이 바람직하다. 공공비축제 도입 초기에 시장에 참여하는 농가와 유통업체의 혼란이 최소화되도록 과거의 수매제도를 활용하는 수의계약방식을 혼용하는 것이 바람직할 수 있다. 중장기적으로 모든 비축미는 입찰방식으로 매입하고, 낙찰가격을 소득보전직불제 등 정책프로그램에 적용하는 것이 바람직한 것으로 여겨진다. 일본도 1995년도부터 공공비축제를 도입하였으나 공공비축미 매입을 수매제도와 동일한 방식으로 매입하였다. 그동안 나타난 문제점을 평가 후 2004년부터는 입찰방식으로 전환한 것을 참고할 필요가 있다.

비축방식으로는 회전비축과 보류비축을 고려할 수 있다. 회전비축의 경우 급격한 품질저하를 피할 수 있으며 순차재고의 연산 구성이 갱신되어 소비자 기호를 바탕으로 한 쌀 공급이 가능하다. 보류비축의 경우 재고 갱신 시 시장가격을 하락시키는 문제점 및 생산의 일시적 확대가 필요할 수 있다. 회전비축을 하는 경우 소요비용은 보류비축의 54% 수준으로 경제적이기도 하다. 비축미 방출로 시장에 부정적인 영향을 미치지 않도록 판매량이 적정화되어야 하는 것 등을 종합적으로 고려하면 비축 기준물량의 1/2 수준을 방출, 매입하는 회전비축이 바람직한 것으로 판단된다.

2005양곡년도 말 기준 국내산 재고량이 기준 비축물량보다 부족할 것으로 전망되므로 당분간 매입량이 방출량보다 많도록 관리하는 것이 필요하다. 일시에 부족량을 모두 채울 경우 쌀가격이 상승할 수 있으며 차년도 쌀시장에 충격을 줄 수 있다.

3. 연구결과

방출물량 중 신·구곡을 50%씩 혼합하는 경우 비축미는 최고 4년차 구곡부터 신곡까지 다양하게 구성된다. 신곡 방출량이 많아질수록 구곡 연수가

늘어나 관리비용이 증가하고 식량용 사용이 어려워지므로 신곡 방출량 비중이 50%를 넘지 않도록 관리할 필요가 있다.

2005년 수확기에 정부가 공공비축미를 매입하였는데 포대벼 매입 잠정가격과 산물벼 매입가격 간에 차이가 발생하여 생산자단체 중심으로 공공비축미 판매를 거부하는 등 유통혼란이 발생하였다. 농가는 포대벼 잠정매입가격을 확정가격(fixed price)으로 오해하는 경우가 많았으며 영호남 지역의 쌀가격 하락폭이 커지면서 공공비축미 매입 방식에 문제가 발생하였다. 단기적으로 포대벼와 산물벼 매입 잠정가격을 동일하게 적용하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 포대벼 매입가격은 사후에 조사된 가격으로 정산하지만(현재와 공일한 방식임) 산물벼 매입가격은 포대벼 정산가격에서 건조료 및 마대비 등을 공제한 수준이어야 한다. 이러한 방식은 품질에 상응한 가격이 지불되지 않는다는 문제점이 있다. 장기적으로 RPC 등 유통업체를 대상으로 품질에 상응하는 가격으로 구매하도록 개선해나가야 한다. 현재와 같은 수의계약 방식이 지속되면 공공비축미 매입 잠정가격을 결정하거나 매입가격을 정산 시 적용하는 가격을 전국평균가격을 사용할 것인지 또는 도별평균가격을 선택할 것인지에 대한 논란이 지속될 수밖에 없다. 통상적으로 입찰방식이 최저가 낙찰제도라는 인식이 팽배해있으므로 시장가격 하락을 유발한다는 문제 제기가 있을 수 있다. 그러나 예정가격 설정 등으로 예상되는 문제점을 최소화할 수 있다.

산림의 공익적 가치와 환원방안에 관한 연구

연 구 자: 신용광, 장철수
연구기간: 2006. 4 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구는 산림의 공익적 가치 환원을 위한 이론과 특징을 정리하고 이들 가치를 산주에게 돌려주는 방안은 무엇이며 관련 정책을 어떠한 형태로 도입하는 것이 바람직한지와 이를 현실화하기 위하여 필요한 과제를 제시하는 데에 연구 목적을 두었다.

이를 위해 제2장에서는 산림의 공익적 가치 환원을 위한 이론과 특징을 정리하고 산림의 공익적 가치 평가방법과 환원의 이론적 근거를 검토한 다음 이를 바탕으로 산림의 공익적 가치 환원제도의 도입필요성을 살펴보았다. 제3장에서는 국내외의 공익적 가치 환원사례 및 시사점을 정리하였으며 제4장에서는 산림의 공익적 가치 환원에 대한 의식조사를 바탕으로 산림의 공익적 가치를 환원시키는 방안을 검토하였다. 제5장에서는 산림의 공익적 가치 환원방안과 지원체계구축 방향을 제시하였다.

2. 연구개발 내용

□ 산림의 공익적 가치 환원제도의 도입필요성

산림은 목재 생산이라는 본원적인 기능 이외에도 대기정화기능, 수원함양기능, 보건 및 휴양기능과 같은 공익적 기능을 제공하고 있다. 이러한 공익

적 기능은 공공재의 성격을 지니기 때문에 시장에서 평가되지 않기 때문에 시장기능에만 의존할 경우에는 사회적으로 필요한 수준보다 적게 생산됨으로써 시장실패가 발생한다. 따라서 이러한 시장실패를 정부가 개입함으로써 산림의 공익적 가치를 유지·증진할 수 있다.

그러나 전체 산림면적의 69% 이상이 사유림으로 되어 있으나 유령림 위주의 산림생산구조, 소유규모의 영세성, 농산촌지역의 고령화와 부녀화, 부재산주의 증가, 규제 위주의 산림정책 등으로 인하여 침체 상태에 있다. 또한 WTO 체제하에서 무역자유화 강화로 국내 임업의 어려움은 가중되고 있는 상황에서 산주들로부터 공익 기능을 유지·증진시키기 위한 투자를 기대하기란 어렵다. 기존의 임업보조금제도는 사업별로 보조금이 운용되므로 많은 거래비용이 소요되고 생산임지 또는 경제림단지를 우선대상으로 선정하고 있어 시업제한지 또는 공익임지의 사유림이 방치되고 있는 실정이다.

따라서 산림을 적절히 관리하여 산림의 공익적 가치를 유지·증진시키기 위해서는 적절한 보상을 실시함으로써 지속적인 산림에의 투자를 유인할 필요가 있다. 산림의 공익적 가치 환원 제도를 도입하는 것은 시장실패를 보완하는 지원정책, 산림의 공익기능 증대를 위한 SFM에 대한 소득보상, 지역균형개발이라는 측면에서 국가가 반드시 수행하여야 할 공공정책의 하나이다.

□ 공익적 가치 환원에 대한 국내외 사례 및 시사점

국내사례에서는 친환경농업직불제, 친환경축산직불제, 조건불리지역직불제, 경관보전직불제, 환경친화형 양식어업직불제, 생물다양성관리계약을 검토하였다. 그 결과 대부분의 국내사례는 시행연도와 예산에는 차이가 있지만 공익적 가치를 유지 보전한다는 목적이 있으며 공익기능 직접지불제도의 도입에 있어서 상호준수프로그램과 모니터링 시스템을 도입하고 있는 특징이 있다.

국외사례에서는 일본, 독일, 미국의 환원정책들을 비교하였으며 사례별로 약간의 차이가 있지만 공통점으로서는 첫째, 제도의 도입목적은 산림환경의 보전에 따른 공익적 가치의 증진에 있다. 둘째, 산림의 공익적 가치를 보전

하기 위하여 산림보전활동을 지원 대상으로 선정하고 있다. 셋째, 지원 대상자는 산주가 우선이며 협정을 체결한 당사자가 지원 대상이 되는 경우도 있다. 넷째, 지원내용은 제도별로 상이하지만 산주와 중앙정부 및 지방정부의 역할분담이 이루어지고 있다. 다섯째, 계약이나 협정에 따른 상호준수프로그램이 실시되고 있다는 점이다.

국내·외의 공익적 가치 환원사례에서의 시사점은 첫째, 지원·규제·보상의 적절한 정책결합에 의한 공익적 가치 환원, 둘째, 상호준수프로그램과 제재수단 도입, 셋째, 모니터링 시스템 도입, 넷째 산림과 관련한 이해 당사자(정부, 지자체, 산주 등)의 역할분담으로 정리할 수 있다.

□ 산림의 공익적 가치 환원에 대한 설문조사 결과

□ 산림의 공익적 가치 환원방안과 지원체계 구축

공익적 가치 환원제도의 목적은 숲을 잘 가꾼 산주에게 공익적 혜택을 환원하여 산림이 가지는 공익기능의 유지·증진을 도모하는데 있다. 지원 대상으로서는 공공재 생산을 위해 규제를 받고 있는 공익임지를 우선 설정한 다음 점진적으로 생산임지로 확대해 가는 것이 국민이해를 얻는데 용이할 것이다. 공익임지에 대한 구체적인 환원방안으로서는 수원함양림보전 지원제도, 산림경관보전 개발권 인수제도, 산림환경보전 지원제도의 도입을 제시하였다.

산림의 공익적 가치가 환원되기 위해서는 장단기적인 전략개발과 실행프로그램의 지속적인 추진이 가능하도록 제도적·법적인 장치를 마련해야 한다. 산림의 공익적 가치를 환원할 수 있는 법적 근거를 『산림기본법』에 마련함과 동시에 지원 방식, 범위, 상호준수프로그램, 모니터링시스템, 벌칙 등 운용요령을 훈령이나 예규로 규정해야 할 것이다.

재원은 먼저 일반 예산으로 편성·확보한 다음 부족분에 대해 산림청 소관 재원, 예를 들어 대체산림자원조성비, 녹색자금 등을 우선 사용할 수 있는 근거를 마련하는 것이 필요하다. 또한 별도의 재원을 마련하기 위해 기존

의 재원 가운데 산림의 공익적 기능과 관련하여 조성된 예산이지만 공익적 기능 증진에 투자되지 않고 있는 부분을 면밀히 검토하여 산림투자예산으로의 전입을 추진해야 할 것이다. 중장기적으로는 '수원함양세', '탄소세' 등 목적세 형태의 세원을 발굴하여 '수원함양세'는『수계관리기금』에 별도 계정화하고 '탄소세'를 도입하는 경우에도 산림계정을 별도 설치하여 산림 분야에 투자될 수 있도록 추진할 필요가 있다. 이와 함께 공익임지에 포함되어 있는 산주들에게 재산세, 양도세, 상속·증여세, 종합부동산세 등 각종 세제에 대해 감면혜택을 주는 지원방안을 고려해야 할 것이다.

산림의 공익적 가치 환원은 최고의사결정자의 적극적인 관심과 실천의지가 필수적이며 또한 이해 당사자의 깊은 이해를 토대로 적절한 역할분담이 이루어져야 한다. 아울러 이행된 지원프로그램에 대해서는 모니터링 및 평가를 통해 피드백이 이루어질 때 보다 발전적인 정책프로그램으로 정착될 수 있을 것이다.

OECD 농업환경지표개발 논의에 대응한 농업환경지표 개발과 과제

연 구 자: 김창길, 김태영, 정은미
연구기간: 2006. 5 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구는 OECD JWP의 지표개발 논의동향 분석 및 농업환경지표개발 종합보고서(제4권) 발간에 따른 농업환경지표의 정책적 활용방안과 향후 지속적인 지표개발에 대응한 과제를 제시하는데 연구목적이 있다.

2. 연구개발 내용

연구보고서의 구성은 6개의 장으로 구성하였다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 선행연구 검토, 연구 방법 및 범위를 다루었다. 제2장에서는 OECD 농업환경지표 개발 관련 이론과 지표 개발을 위한 논의동향, 농업과 환경의 관계와 농업환경지표, OECD 농업환경지표 종합보고서 발간 내용 등을 제시하였다. 제3장에서는 여러 OECD 국가에서 제시한 지표를 이용하여 각국의 농업환경 상태를 비교하였다. 제4장 농업환경지표의 정책적 활용 방안에서는 주변 여건 변화에 따른 환경성과 비교, 농업환경지표를 이용한 농업환경정책 평가 및 정책평가모형 개발 방안 등을 제시하였다. 제5장에서는 농업환경지표 개발을 위한 과제로 지표별 기술적 미비점 보완, 국내 농업 여건에 적합한 지표개발, 다원적 기능과 관련한 설득력 있는 지표개발, 농업환경지표에 관한 통합지표 개발, 전문가・정책담당자 간의 지표개발 네트워크

구축의 필요성 등에 관해 제시하였다. 끝으로 제6장에서는 요약 및 결론을 제시하였다.

3. 연구결과

농업환경지표의 정책적 활용방안과 향후 지속적인 지표개발에 대응한 과제를 제시하기 위한 이 연구의 결과는 다음과 같다.

우선 OECD농업환경지표의 개발과 관련하여 농업환경지표의 개념과 구성체계, OECD 농업환경정책위원회의 JWP의 논의동향 및 농업환경지표 종합보고서의 내용을 개관하였다.

둘째, 개발된 농업환경지표를 이용하여 OECD 회원국간의 농업환경실태 비교하여 제시하였다. 비교 검토대상이 된 지표는 농업정황지표, 양분수지지표, 농약사용 및 위험지표, 에너지지표, 토양지표, 물이용지표, 수질지표, 대기 및 기후변화지표, 생물다양성지표 등 8개의 핵심지표를 중심으로 살펴보았다.

셋째, 농업환경지표의 정책적 활용방안과 관련하여 여건변화에 따른 환경성과 비교와 양분수지지표를 이용한 농업환경정책을 평가 사례를 제시하였다. 특히 농업환경지표를 활용한 정책평가모델로 OECD에서 논의되고 있는 방향성 그래프(Directed Acyclic Graph, DAG) 방법과 정형화된 농업환경정책영향모델(Stylized Agri-environmental Policy Impact Model, SAPIM)을 검토하였다. 이 밖에도 네덜란드의 STONE모형 및 유럽연합의 환경·농업정책통합 지표보고서(IRENA)를 검토하였다.

넷째, 환경문제는 국가별·지역별 특성에 따라 크게 달라 질수 있으므로 각 지표를 총합하거나 평균적인 수치를 기초로 농업환경지표의 활용한 국가간의 비교분석에는 한계가 있을 것으로 판단된다. 그러나 질소와 인산 등의 양분지표, 전체농업에서 친환경농업 실천농가수와 대상면적, 양분관리를 적용하는 농가와 대상면적, 농업환경연구에 대한 투자액 등은 국가별 상대적 비교를 위해서 매우 유용성이 높은 지표로 평가된다.

다섯째, 농업환경지표의 지속적인 개발과 업데이트를 통해 우리나라 농업환경변동 상황에 대한 파악과 잉여 양분관리 등 대응방안이 필요한 분야는

단계적인 전략을 수립하여 추진함으로써 농업부문의 환경부하 정도를 줄여야 함을 제시하였다. 또한 네덜란드는 1996까지 OECD회원국의 질소수지지표가 가장 높아 제일의 과잉양분 투입국이었으나, 이후 과잉 양분을 줄이기 위해 농업환경지표를 이용하여 실효성 있는 단계적 국가전략을 수립하여 추진함으로써 상당한 성과를 거두었음을 제시하고 해외 성공사례 벤치마킹의 필요성을 강조하였다.

끝으로, 농업환경지표 개발을 위한 과제로는 지표별 기술적 미비점에 대한 지속적 보완, 국내 농업 여건에 적합한 지표개발과 해석, 농업의 다원적 기능관련 설득력 있는 지표개발, 정책적으로 지표 활용도를 높이기 위한 통합지표의 개발, 농업환경지표의 수요자(농업인, 정책담당자, 전문가 등)의 요구에 부응하는 지표개발, 전문가・정책담당자간의 농업환경지표 관련 네트워크 구축 등을 제시하였다.

쌀 수탁판매제 활성화 방안

연 구 자: 박동규, 조규대
연구기간: 2006. 7 ~ 12

수확기 쌀가격이 안정되려면 단경기 가격에 대한 위험을 제거해야 하며, 그러기 위해서 농가와 RPC 등 유통업체와의 거래 관행은 매취방식에서 수탁판매로 전환되어야 한다. 수탁거래를 하면 농가의 수취가격이 연평균가격 수준에서 안정적으로 결정되고, 유통업체는 안정된 가공 수수료를 취득하게 되어 경영이 안정될 수 있다. 또한 수탁판매가 일반화되면 농가와 유통업체 사이에 갈등이 해소되고, 유통업체는 매입가격 인하 노력 대신 타 업체와 정산가격과 판매서비스 경쟁을 하게 되어 농가의 수취가격이 향상되는 효과도 나타날 수 있다.

수탁판매를 하고 있는 RPC 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 농가가 RPC에서 받는 우선지급금은 미미하거나 없는데 이는 우선지급금 수준이 수탁판매 활성화에 결정적인 요인이 되지 못할 것임을 시사한다. 또한 농가가 판매를 희망하는 시점의 벼 또는 정곡가격으로 정산하는 것이 일반적인데, 우리나라에서는 일본이나 호주에서 하고 있는 공동계산 방식의 수탁판매를 도입하기는 어렵다는 것을 의미한다.

조사대상 농가와 RPC 경영자의 20%와 38%는 수탁거래에 참여할 의향이 있으며, 45%와 38%는 향후 유통여건에 따라서 참여할 의향이 있는 것으로 조사되었다. 농가는 수탁거래가 활성화되기 위해서 수탁물량 정산가격이 보장되어야(43.7%) 한다고 응답하였는데 단경기 가격이 수확기보다 하락할 가

능성을 우려하기 때문이다. 수탁판매에 참여할 의향이 있거나 조건이 맞으면 참여하겠다는 RPC 비율은 77%에 이른다. 판매를 위탁한 농가에 일정 수준의 정산가격을 보장해주고자 하는 욕구가 큰 것으로 나타났다.

정부는 수탁판매 시범사업으로 70만석을 계획하였으나 일부 RPC의 중도 포기 등의 영향으로 실적은 14만석으로 계획량의 20% 수준에 머물렀다. 정부의 시범사업 영향으로 농협RPC의 수탁물량은 2005년도 6만 3천석보다 늘어났지만, 일부 RPC가 중도에 수탁판매 사업을 포기한 것은 농가가 정산가격에 대한 불안감이 커서 참여를 기피하였기 때문이다. RPC사업자가 수탁물량 관리 대장, 보관증과 정산서 등 적지 않은 서류작업을 해야 하는 부담도 수탁판매 활성화의 장애요인으로 조사되었다.

농가나 RPC 경영자가 희망하는 바와 같이, 정산가격이 예측 가능하도록 최저가격을 제시하여 단경기의 가격하락 불안감을 해소시켜주는 것이 중요하다. 미국과 같이 시장가격이 정부가 제시하는 융자가격보다 낮은 경우에 정부가 시장가격과 융자가격과의 차이를 재정에서 보전해주는 방안의 도입을 검토할 필요가 있다. 단, 최저가격을 결정할 때에는 수급실세를 반영하고 비경제적 요인이 개입되지 않도록 해야 한다. 기존의 쌀농가 소득보전직불제와 연계하여 시행하면 재정부담도 크지 않으면서 시장안정을 기대할 수 있다.

정부가 RPC에 융자금을 지원하는 방식에서 농가에 융자금을 지원하는 방식으로 전환하여 농가가 판매를 위탁할 RPC를 선택하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다. RPC는 농가를 대상으로 각종 서비스를 강화하고 농가 수취가격이 향상되는 장점이 기대된다.

농산물 시장개방에 대비한 농업경쟁력 강화를 위한 핵심과제

연 구 자: 최지현, 박현태, 김병률, 김창길, 김민정
연구기간: 2006. 11 ~ 12

1. 연구의 목적

이 연구는 시장개방 하에서 향후 미래농업의 핵심적인 분야인 수출농업, 친환경농업, 식품안전성 및 종자산업 등 4개 분야의 정책현황을 분석하고, 경쟁력 제고를 위한 제도개선 과제와 향후 추진과제를 발굴하는데 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

이 연구에서는 향후 미래농업의 핵심 분야인 수출농업, 친환경농업, 식품안전성 및 종자산업 등 4개 분야에 대한 정책 평가 및 추진과제 검토를 연구범위로 국한하였다. 분야별 정책평가와 관련한 선행연구 자료를 검토하였으며, 해당분야의 정책담당자 및 전문가 의견을 청취하여 당면현안과 장기추진과제를 도출하였다.

3. 연구결과

□ 수출농업

수출농업확대를 위해서는 크게 당면현안과제와 장기추진 과제로 나눌 수 있다. 당면현안 추진과제는 첫째, 생산성 향상과 품질 향상, 수출 증대를 위해 정부의 시설원예현대화 지원 재기이다. 둘째, 수출농산물의 생산-상품화-

물류-수출-시장관리의 흐름과 관련된 농산물(상품), 사람(생산자, 수출업자, 수입업자, 유통업자), 물류를 체계적으로 관리하는 「수출농산물 종합관리체계」(Integrated Management System) 구축과 수출매니저제도가 필요하다. 셋째, 수출농산물 공동선별, 당도선별 의무화와 품질 규제이며, 넷째, 수출물류비 지원제도 개선으로 수출농가의 전문성을 제고해야 한다. 당면과제 마지막으로 수출업체의 이력관리와 규모화 유도가 요구된다.

수출농업확대를 위한 중장기 추진과제로는 품종 개발 및 육종연구 강화와 재배기술의 고도화를 위한 지도 및 교육훈련체계 구축, 수출농산물 자조금제도 또는 위험공동부담제도(Risk Sharing System 또는 Risk Buffer System)와 수출단지 규모화와 기업적 생산, 수출 유도가 필요하다.

□ 친환경농업

친환경농업정책은 전반적으로 친환경농업 실천농가 확산 등 생산측면에서의 지원정책에 상당한 비중을 두고 추진되어 왔으며, 친환경농업육성정책에 힘입어 인증실적은 2002년 이후 급속히 증가하고 있다. 생산측면에서 친환경농업의 성장세가 지속되고는 있으나 아직 우리나라의 친환경농업은 발전단계상 초기단계에 머무르고 있고, 농산물시장에서 틈새시장의 위치에 머물고 있다.

친환경농업 발전을 위한 궁극적인 정책목표는 '농업과 환경과의 조화'로 농업부문의 환경부하를 최소화함으로써 지속가능한 농업을 정착시키는데 있다. 친환경농업은 농업생태계의 건전한 유지·보전을 위하여 지역단위 물질균형을 기초로 화학비료와 농약 등 화학적 농자재의 사용을 최대한 줄이고 각종 농축산부산물의 재활용을 통해 자원화 함으로써 환경부하를 최소화하면서 안전한 농산물을 지속적으로 생산하는 농업으로 규정할 수 있다.

□ 식품안전성

국내 농식품의 품질경쟁력 제고를 위해서는 당면현안으로서 생산단계에서부터의 안전성 확보를 위해 GAP/이력추적제 및 HACCP 확대 시행이 필요하

며, 안전성관련제도 홍보 및 교육 강화가 필요하다. 또한 식품안전처 출범에 따른 농산물 생산단계의 안전성 확보방안 검토가 필요하며, 안전 농식품 생산·가공·유통 기준 위반자에 대한 제재 강화가 요구된다.

중장기과제로서는 농식품 안전성 확보기반 확충, 수입농식품 안전관리 강화를 위해 해외 현지 모니터 요원 확충을 통한 정보수집 역량의 점진적 확대가 필요하다. 마지막으로 소비자에게 농축수산물안전정보의 공개로 신뢰 구축을 해야 한다.

□ 종자산업

종자산업은 농업 부문에서 부가가치가 큰 분야로, 기술과 자본집약적 산업으로 육성이 가능하고 수출산업으로의 발전가능성도 높다. 그동안 종자산업 육성을 위한 정부의 지원에 힘입어 종자산업이 한 단계 도약할 수 있는 기반도 어느 정도 갖추어진 상태다.

현재 정부의 정책목표는 국내 품종개발을 강화해서 보급을 확대하고, 생명공학 등 첨단기술을 이용한 품종개발을 통해 품종개발 강국으로 도약함으로써 종자산업을 수출산업으로 육성하는 것이다.

정부 정책 목표 달성을 위한 정책과제로서 품종개발·보급 부문에서는 첨단기술을 이용한 고품위 품종육성 기술을 개발해야 하며, 종자유통 분야에서는 건전하고 투명한 유통체계를 확립하고 유통 환경의 변화에 대응하여 유통효율성을 제고할 수 있는 수단이 도입되어야 할 것이다. 종자수출과 관련해서는 목표시장 지향적 수출전략을 수립하고 해외시장조사와 개척이 주요 과제로 대두되고 있다. 정책·제도 부분에서는 종자 관련 제도를 지속적으로 보완 정비해 가고, 연구개발 투자의 효율성을 제고할 수 있는 각종 지원을 강화해야 한다.

2. 농 촌 발 전 연 구

농촌지역경제의 지속적 발전 전략

연 구 자: 박시현, 이동필, 김용렬, 성주인, 신은정, 최경은
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 농촌의 지역경제에 대한 다각적인 현실 진단을 바탕으로 도농 균형발전을 위해 필요한 정책 접근법과 방안에 대해 주요 지역정책 부문별로 살펴보는 한편, 중앙정부 및 지방 단위에서 요구되는 제도적 개선책이나 역할 등이 무엇인지 그 대안을 제시하는 것이다.

2. 연구개발 내용

이 연구는「지역균형발전을 통한 도농간 소득격차 완화방안」제3차 연도 연구이다. 제3차 연도 연구는 제1차 연도와 제2차 연도의 현상 진단을 바탕으로 정책 대안을 제시하는 종합보고서이다.

제1차 연도와 제2차 연도의 연구의 결과에서는 도시와 농촌(또는 농촌 지역간)의 소득 격차는 외생적인 요인과 시장의 원리에 의해 크게 좌우되지만, 지역의 자원을 활용하고 역량을 동원하는 내생적인 요인에 의해서 어느 정도 완화될 수 있음을 보여 주었다. 이러한 연구 결과에 바탕을 둔다면 도농 소득 격차 완화를 위한 정책 대안은 외생적인 관점에서의 거시적인 국가 정책의 변화와 내생적인 관점에서 지역의 물적, 인적 자원을 활용하여 산업을 진흥시키고, 이를 지원하는 여건을 조성하는 쪽에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

이러한 관점에서 이 연구에서는 특히 다음과 같은 사항들을 주목해서 살펴보고자 하였다. 첫째로, 1, 2차년도 연구에서 주목해서 살펴본 내생적 발전은 농업 연관 산업의 활성화가 관건이므로 이러한 관련 산업 부문의 발전 방향과 정책 과제에 대해 탐구한다.

둘째로, 지역의 제조업과 기반산업 입지는 농촌 지역경제의 활력을 근원적으로 좌우하는 원동력이므로 국가적인 차원에서 산업입지정책과 농촌 입지 제조업 활성화 정책 과제를 모색한다.

셋째로, 농촌에 입지한 도소매업을 비롯한 소규모 서비스업은 농촌 주민의 고용원이자 소득원일 뿐 아니라 필수적인 시장 서비스를 제공하는 등 중요한 기능을 담당하므로 그 활성화 방안을 탐구한다.

넷째로, 농촌의 공익적 가치 창출과 활용, 대안적인 공공서비스 전달 등을 목적으로 하는 새로운 분야를 활동 영역으로 하여 차별화된 서비스를 제공하는 이른바 사회적 기업의 활성화 가능성과 방안을 모색한다.

다섯째로, 제도적인 기반 조성으로서 중앙정부와 지방자치단체의 역할, 중앙정부 기존 정책의 개선 방향, 지방자치단체의 행동 과제, 제도 개선사항 등을 폭넓게 제시한다.

3. 연구결과

□ 도농 소득 격차 현상과 균형발전의 가능성

우리나라 농촌발전의 원동력은 지역 외부의 힘에 의해 크게 의존하고 있다. 계량분석 모델의 결과에서 도시와의 거리가 농촌지역의 경제발전에 가장 강한 영향을 미치고 있으며. 여전히 제조업 발달이 지역 성장을 견인하고 있다. 지역소득에 실질적인 영향을 미치는 양질의 일자리는 대도시 인근 및 대규모 공업단지 주변 지역에서 주로 이루어지고 있다. 이는 농촌지역의 성장이 지역 밖에서 이루어지는 외생적 요인에 의해 크게 좌우한다는 외생적 발전론이 우리나라의 경우 매우 유효하다는 것을 실증해주는 것이라 하겠다.

하지만 이러한 외생적인 전략이 중요함에도 불구하고 농촌지역 내부에서의 나름대로의 성장 요인을 발굴하고 이를 지역경제 활성화에 이용하고자

하는 움직임이 발생하고 있다. 여가 수요를 지역자원과 지역농업으로 연계시켜 농촌관광이라는 신성장 산업을 발전시켜나가는 지역 등이 그 예이다. 반면에 지역을 대표하는 특화작목도 없이 다양한 품목의 농산물을 생산하거나 이를 단순 가공하여 지역 밖으로 판매하는 다수의 농촌지역에서는 농업의 부가가치와 일자리가 여전히 줄어들고 있으며, 이로 인해 인구가 감소하고 지역경제 전체가 쇠퇴하는 악순환을 겪고 있다. 요컨대 도시와 농촌의 격차는 외생적인 요인에 의해서 기본 골격이 결정되고 내생적인 요인에 의해서 부분적인 완화 및 확대가 이루어지는 것으로 나타났다.

향후 세계경제로의 통합 가속화는 농촌의 발전에도 중요한 영향을 줄 것이다. 서울을 중심으로 하는 하나의 거대대도시권으로 전국이 통합되면서 정책에 의한 국토 균형발전은 기본적인 한계에 직면할 수 있다. 또한 시장과 친화성을 갖추지 않은 정책은 성공 가능성이 낮을 것이다. 이런 상황은 도농 균형발전에 위기가 될 수 있지만 다른 한편으로는 적극적으로 대처하는 데 따라서는 기회가 될 수도 있다.

□ 지역균형발전정책 추진의 기본 전제

국가 주도 지역개발정책으로 과거와 같은 효과를 얻는 데는 한계가 있으며, 향후에는 지방 단위의 역량 강화가 지역발전을 위한 관건이 된다. 이에 따라 지자체와 주민의 역할을 새롭게 모색하며, 동시에 중앙과 지방의 역할에도 새로운 모델 정립이 필요하다.

지방 역량 강화를 위해서는 주민참여에 바탕을 둔 지방 거버넌스를 어떤 식으로 형성해갈 것인가가 중요하다. 지자체와 기업 등 민간 부문 그리고 지역사회가 제휴하는 지방 거버넌스 구축을 통해 창의적인 능력을 축적하고 이를 지역발전 동력으로 삼는 것이 필요하다. 한편 지역 경쟁력 제고를 목표로 하는 지역경제정책 추진을 위해서는 규모의 경제를 달성하는 것이 중요하므로 광역적 기구나 지자체 간 연계도 모색해야 한다.

또한 지역 내적인 특성과 고유성을 기반으로 한 내생적 산업화 전략이 특히 지자체 단위에서는 중요한 과제가 된다. 이와 더불어 동질적인 지역사회

단위에서 경쟁 지향의 지역경제 흐름을 제어하고 공동체의 유지와 지속을 위한 사회개발정책을 어떻게 펼쳐나가야 할지 모색할 필요가 있다. 즉 도농 소득격차 완화, 지역경제 활성화와 같은 경제적인 측면만이 아니라 커뮤니티의 결속을 다지고, 지역주민의 쾌적한 삶을 모색하는 삶의 질 차원의 정책 또한 지역정책에서 중요하게 고려될 필요가 있다.

□ 농촌의 지역 자원을 활용한 내생적 산업화

농업 주도의 농촌 산업구조에서 오는 지역경제 침체를 탈피하기 위해 농특산물을 활용한 가공업, 신상품 개발, 농촌관광개발 등을 통해 활로를 찾는 것이 필요하다. 이는 지역에 내재되어 있는 자원을 기반으로 한 농촌 지역경제 해법 모색이라는 점에서 내생적 산업화라 부를 수 있다.

이들 분야의 향후 산업 전망을 살펴보면, 먼저 농산물 가공업의 경우 식품산업이나 외식산업 시장이 갈수록 성장하고는 있으나 국내 농산물과 식품산업과의 연계가 부족한 실정이다. 그 결과 식품산업 발전이 국내 농업 부문 발전을 이끌지 못하는 상황이다.

둘째로, 특산물을 이용한 지연산업의 경우 전통적인 공예 위주의 제품 생산은 더 이상 성장하기는 힘든 실정이다. 대신에 바이오산업, 기능성 제품 등 신산업 개발로 활로를 찾는 움직임이 나타나고 있으나 아직 초기 단계이며, 시장 전망 역시 확실치는 않은 상황이다.

마지막으로, 농촌관광 부문의 경우 최근 들어 정부의 지원 확대, 국민적인 관심 등으로 인해 시장이 성장해오고 있으며, 향후에도 그러할 전망이다. 그러나 기본적으로 공급 주도로 정책이 추진되어 차별화된 농촌관광 상품을 제공하고 경영능력을 갖춘 인력을 확보하는 데 어려움이 있는 상황이다.

향후 필요한 정책 과제로는 식품 등의 분야의 경우 농정의 한 부분으로 자리잡도록 그 추진체계를 개편할 필요가 있으며, 영세 업체를 위한 규제의 완화 등의 제도 개선을 모색해야 한다. 아울러 업체 간 협력을 위한 기반을 공공에서 구축해줄 필요가 있으며, 내생적 산업화의 기반이 되는 토착 자원의 권리를 보호하기 위한 제도적 뒷받침이 이루어져야 한다. 중요한 것은 이

러한 내생적 산업화에서는 지역 고유의 자산을 바탕으로 그것이 해당 지역을 대표하는 브랜드로 자리매김하도록 해야 한다. 이를 통해 지역의 관련 활동들이 연계를 이루는 기반이 되도록 할 필요가 있다.

한편 농산물 가공업, 지연산업, 어메니티 관련 산업(농촌관광) 등의 육성을 위한 노력은 결국 농촌의 잠재된 자원을 발굴할 수 있도록 주민이나 관련 주체들의 혁신적인 아이디어를 어떻게 끌어모으고 이들 간에 협력을 이끌어 내는 데 의의가 있다. 이는 외부의 성장지역과의 기능적인 공간통합을 이루는 데 역점을 두는 기존의 지역개발전략과 구별된다. 즉 경제적 성과 못지않게 주민과 지역 내 여러 주체들의 협력을 끌어내고 공동활동을 추구함으로써 지역의 역량이 강화되도록 하는 과정 자체를 매우 중시하는 것으로 지역사회개발의 전통과 맞닿아 있다.

□ 농촌 산업 정책의 개선

농촌 지역에서 고용창출은 제조업, 도소매업, 음식 및 숙박업에서 주로 이루어지고 있다. 이는 농촌 지역경제의 지속적 발전이라는 개념과 관련지어 농촌 지역자원과의 연계, 지역 내 산업연관 관계 형성 및 제조업을 통해서 얻은 이윤의 지역 내 재투자 등이 이루어져야 하므로 제조업의 농촌입지는 중요하다고 할 수 있다. 또한 도소매업, 음식 및 숙박업을 비롯한 3차 산업 역시 1차, 2차 산업과의 연계 속에서 지역경제와 긴밀한 관계를 맺고 있으므로 농촌 지역에서 제조업과 도소매업을 중심으로 하는 3차 산업의 활성화 방안을 모색할 필요가 있다.

농촌 지역에서 제조업을 육성하기 위한 정부의 노력은 1960년대 후반 부업단지사업을 출발점으로 하여 농공단지 조성, 농촌 지역에 위치한 기업을 대상으로 하는 중소기업지원정책 등이 있었다. 이들 사업들로 인해 농촌의 농외소득을 창출하였다는 점에서 어느 정도 기여를 하였다고 볼 수 있으나 지역과의 긴밀한 연관 관계를 맺지 못하고 있어 지역의 내생적 발전 동력으로 충분한 역할을 수행하지 못하고 있었다.

농촌 지역에서 높은 고용을 창출하는 3차 산업 중 도소매업의 경우, 교통

의 발달로 주변 도시의 대형 유통 점포와의 접근성이 용이하게 되어 농촌의 중심지 기능이 쇠퇴하고 재래시장이 어려움을 겪고 있다.

이러한 상황에서 농촌 지역에서 제조업의 육성 정책은 선택과 집중의 논리에서 지원해야 하는지 여부를 판단해야 할 필요가 있으며, 도소매업 중 재래시장의 경우 선택과 집중에 의해 경쟁력 있는 재래시장을 집중적으로 지원하는 것이 요구된다. 또한 농촌에 잠재적인 자원을 활용하여 지역 내 존재하는 다양한 주체와의 긴밀한 연계를 바탕으로 정부의 각종 지원사업을 추진할 필요가 있다.

□ 농촌의 지역사회 활성화를 위한 사회적 일자리 활용

기존에 공공 부문 일변도로 이루어지던 각종 서비스 공급을 민간단체나 주민 등을 통해 이루어지도록 하는 대안적인 방식을 모색할 필요가 있다. 아울러 농촌의 각종 공공적 가치를 적극적으로 발굴하는 데도 관 주도 방식을 탈피한 다양한 대안 모색이 필요하다. 그러한 필요성에서 시도되는 것이 사회적 일자리라 할 수 있다.

마을 사무장제도, 마을조사단, 에코가이드, 숲가꾸기사업, 재가간병사업단 등 여러 형태로 농촌에서 이루어지고 있는 사회적 일자리 관련 사업들은 현재 정부 지원에 의한 단순 일자리 제공 형태로서 지속성을 갖추지 못하고 있으며, 향후 사회적 기업 등의 형태로 자립해나가는 데는 한계가 있다.

이러한 한계를 극복하고 이것이 향후 지속 가능한 일자리로 발전해 가기 위해서는 도시형에 치중하지 않고 농촌 실정에 맞는 다양한 농촌형 사회적 일자리 모델을 우선적으로 모색할 필요가 있다. 예를 들어 농촌의 지역자원의 가치발굴을 전제로 한 일자리 프로그램 개발 등이 그것이다. 또한 중앙정부에 의한 프로그램 중심의 사업에서 지방정부에 의한 공간중심의 사업으로 전환이 이루어져야 한다. 지역 차원에서 지니고 있는 자원의 사회적 가치를 새롭게 발굴하고 활용하여 지속가능한 지역 만들기를 추진하고 그 과정에서 부차적으로 사회적일자리가 만들어지도록 꾀하여야 한다. 그리고 학습형 사회적 일자리의 추진에 의한 지역자원의 가치발견을 이루어내야 한다. 더불어

도시의 귀촌희망 인력과 도시의 기획전문가들의 “농촌형 사회적 기업”을 디자인 할 수 있는 능력 양성시켜 다양한 영역에서 활동하고 있는 지역의 인적자원들 간의 네트워크를 구축할 필요가 있다.

□ 지역균형발전을 위한 관련 주체별 역할

이상의 여러 지역정책 부문에서 필요한 개선책과 별도로 중앙정부, 지자체, 주민 등 각급 주체별로 지역정책 추진과 관련하여 어떠한 역할 분담이 필요하며, 제도적인 개선책 등에 대해 살펴볼 필요가 있다. 우선 낙후지역의 경우 공공 부문의 재정이 지역경제에서 차지하는 중요성을 감안하여 지자체 보조율에 차등을 두는 제도의 도입이 요청된다. 즉 낙후지역의 경상적 경비의 부담을 줄임과 동시에 국고보조금에 대한 지방비 부담률을 줄여줌으로써 가용재원을 증대시켜주는 방안이 그것이다. 참여정부에서 신설된 분권교부세의 경우도 재원이양이 충분치 않아서 지자체가 재정적 압박을 겪는 문제를 덜어주도록 지방비 부담률을 차등적으로 적용할 필요가 있다.

한편 현행 농촌개발정책의 추진체계에 대해서도 정비가 필요하다. 그동안 정부부처마다 다양한 농촌개발 관련 사업들을 추진하면서 사업의 중복, 비효율 등이 많이 개선이 필요하다는 지적이 있었는데, 그보다 더 근본적으로 모색할 과제는 지자체 차원에서 여러 사업들을 연계하여 추진할 수 있는 체계를 갖추는 일이다. 즉 사업 추진체계의 다기화가 일률적으로 문제라고 판단내릴 수는 없는 것이다.

중앙정부 차원에서는 장기적인 농촌정책 추진 방향에 입각하여 향후 사업이 이루어질 수 있도록 역점 분야에 집중할 필요가 있다. 농촌개발이나 식품산업 분야 등이 농정의 한 부문으로 자리잡도록 하는 것이다. 또한 농촌의 보전 등에 대한 국민적 공감대 마련과 사회적 합의 형성을 전제로 장기적으로는 농촌 인지적 정책 추진의 가능성도 모색할 필요가 있겠다.

앞으로 20년, 30년 후의 농촌의 경제·사회·문화적인 변화상을 감안하여 신규로 필요한 서비스 수요가 무엇일지 전망하고 이에 대응하는 정책을 개발하는 것도 중앙정부의 몫이다. 그리고 농업인, 기존 농촌 주민, 다른 다양한 구성원까지 염두에 둔 사업 메뉴 개발도 요구된다.

지자체 차원에서는 장기적인 시야에서 사업을 추진할 수 있도록 역량을 강화하는 노력이 필요하다. 이는 다양한 방식으로 주민들이 지역정책 추진 과정에 참여토록 하는 시도를 통해 가능할 것이다. 다양한 부서에서 관여하는 전략과제의 효율적인 추진을 위해 기존 공무원 조직 외에 별도로 전담 기획기구를 구성하고 민간 전문가를 영입하여 운영하거나 지역에 유치한 정책사업을 지속성 있게 이끌고 갈 전담 조직을 구성하는 시도 등이 그러한 것이다.

아울러 농촌에서는 주민에게 필요한 각종 서비스 공급 환경도 변화하는 등 향후 공공 일변도의 주민 서비스 제공을 탈피한 다양한 시도가 지방 차원에서도 요구된다. 기존의 지자체 일변도의 공급 방식에서 벗어나서 지역사회의 다양한 단체, 민간기업(사회적 기업) 등에서도 나름의 역할을 담당토록 할 필요 있다. 민간 부문의 창의력을 활용하여 공공 부문 서비스의 공백을 메우면서 동시에 보다 효율적으로 서비스가 제공되도록 하여야 한다.

농촌지역의 사회적 자본과 지역사회 발전(3/3차년도)

연 구 자: 정기환, 심재만, 최경은
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구는 농촌 지역사회가 지니고 있는 사회적 자본의 존재 양태를 파악하여 사회적 자본의 역할과 기능을 구명하고 사회적 자본의 측정 방법을 개발하여 사회적 자본을 농촌 지역 활성화 정책에 활용할 수 있는 정책화 방안을 구상하는 데 목적을 두고 수행하였다.

2. 연구개발 내용

이 연구는 2003년부터 3년간 수행한 결과다. 2003년도에 수행된 1차 연도의 연구는 사회적 자본의 개념 재정립과 한국 농촌 지역 사회에서 사회적 자본의 존재 양태를 파악하는 데에 중점을 두고 수행되었다. 이 연구에서는 사회적 교환과 보상(social exchange and compensation), 협동(cooperation), 경쟁(competition), 갈등(conflict)라는 4개의 개념을 사회적 자본의 실체를 파악하는 기본적인 개념으로 사용하고 4개 농촌 마을에 조직되어 있는 사회집단 분석을 통하여 사회적 자본의 존재 양태와 작동 메커니즘을 파악하였다.

2차 연도 연구는 2004년도에 수행되었으며 농촌 지역사회의 사회집단 내에 존재하는 사회적 자본을 측정하기 위한 지표를 설정하고 사회적 자본 측정을 통하여 사회집단에 존재하는 사회적 자본의 기능을 분석하였다. 이 연

구를 위하여 6개 작목반에 대한 사회적 자본을 실측하고 적목반의 성과별로 사회적 자본의 기능을 분석하였다.

3차 연도 연구는 2006연도에 수행되었으며 마을 지역사회의 사회적 자본을 측정하고 연대적 사회적 자본(bonding social capital), 교량적 사회적 자본(bridging social capital), 인계적 사회적 자본(linking social capital)의 기능과 역할을 분석하였으며 3차 연도의 연구 성과를 종합하였다. 이 연구를 위하여 정부 정책 도입 마을과 일반 마을 간의 사회적 자본의 축적도와 마을 사회집단간의 사회적 관계를 사례연구를 통하여 분석하였고, 한국농촌경제연구원 통신원을 통하여 518개 마을의 사회적 자본의 축적도를 분석하여 마을 발전과 사회적 자본의 관계를 분석하였다.

3. 연구결과

□ 사회적 자본의 개념 재정립

이 연구를 진행하면서 선행 연구에서 제시된 사회자본의 개념이 많은 문제점을 지니고 있는 점을 확인하고 농촌지역의 사회자본 실태를 파악하고 농촌 사회발전과의 연관성을 규명하기 위해서는 새로운 개념의 사회자본 정의가 필요하다는 인식에 도달하였다.

나라얀(Narayan 1999)은 사회자본을 “사회의 구조 속에 배태(embedded)되어 있으면서 사람들로 하여금 서로 협동하여 의도한 목적을 달성할 수 있도록 해주는 규범(norms)이나 사회적 관계(social relationship)를 말한다”고 정의한다.

이 연구에서는 사회자본을 “사회집단 또는 사회구조 속에 존재하면서 사회적 관계를 통하여 집단에 속한 개별 구성원이나 집단이 추구하는 이익이나 목표 달성을 촉진할 수 있는 능력”이라고 정의한다. 구체적으로 이 능력은 사회적 교환과 보상(social exchange and compensation), 협동(cooperation), 경쟁(competition), 갈등(conflict)이라는 사회적 상호관계를 통해서 나타나는 능력이라고 조작적으로 정의한다. 즉, 사회자본은 사회집단이나 사회구조 속에 존재하지만 반드시 사회적 관계를 통하여 구성원이나 집단의 이익이나 목표 달성을 촉진할 수 있는 능력을 의미한다. 사회집단 그 자체의 파악만으로는

이와 같은 사회자본의 능력을 파악할 수 없다고 판단하기 때문이다.

□ 한국 농촌 지역의 사회적 자본 존재 양태와 작동 메커니즘 구명

한국의 농촌 지역사회는 다양한 사회집단이 중층적으로 구조화되어 있다. 농촌 지역 사회의 구성원은 하나 이상의 사회집단에 소속되어 있으면서 개인의 이익 또는 집단의 공동 목표 달성을 위해 사회적 교환과 보상, 협동, 경쟁, 갈등이라는 상호작용을 하고 있다.

사회적 자본의 본질적인 개념을 사회적 교환과 보상, 협동, 경쟁, 갈등 해소 메커니즘이라는 4개의 요소로 파악할 때, 한국의 농촌 지역사회는 풍부한 사회적 자본을 지니고 있으며 이와 같은 사회적 자본이 농촌 지역사회 조직 속에 배태되어 있으면서 사회집단 또는 협동 조직을 움직이는 힘으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

농촌 지역사회의 사회적 자본은 비자생적 사회집단보다는 자생적 사회집단 속에서 규범과 규칙 등 사회집단의 조직 운영 메카니즘으로 활발히 발현되고 있던 반면, 비자생적 집단 속에서는 성문적인 규정이 있음에도 불구하고 정부의 지원이나 지시가 있을 경우를 제외하면 사회자본의 축적 정도는 매우 미미한 실정이다.

□ 사회적 자본의 측정 지표 설정과 측정

이 연구에서는 사회적 자본의 본질적 개념이라고 설정했던 4개의 개념, 즉 사회적 교환과 보상, 협동, 경쟁, 갈등을 사회적 자본의 개념적 변수로 사용하고 개념적 변수의 특성에 따라서 각각 4～5개의 하위 개념 요소를 설정하였다. 하위 개념 요소는 사회적 자본의 개념적 요소를 특징짓는 요소로 이로부터 지표의 구성요소(indicator component: IC)를 도출하여 설문지를 구성하였다.

사회적 자본 측정을 위한 지표를 개발하기 위해서 이론적 검토를 걸쳐 가설적으로 지표를 설정한 다음, 가설적으로 설정된 지표의 유용성을 요인분석을 통해 검증했다. 설정된 사회적 자본 측정 지표를 활용하여 작목반의 사회적 자본을 실측한 결과는 다음과 같다.

성과가 우수한 작목반은 그러하지 못한 작목반에 비해 사회적 자본의 축적 정도가 높았다. 성과가 우수한 작목반은 구성원 간의 신뢰도, 공동활동 참여, 규범 준수, 기회 이용, 협동, 집단 소속에 대한 자긍심, 품질 및 생산성에 대한 경쟁의식 등의 측면에서 사회적 자본 지수가 높았다. 반면 성과가 좋지 않은 작목반은 특히 기회에 대한 접근성, 집단소속에 대한 자긍심, 지도력 등에서 사회적 자본의 축적 정도가 낮았다.

□ 사회적 자본과 농촌 지역사회의 발전 관계 분석

이 연구의 주요 성과 중의 하나는 마을 발전 수준이 높을수록 사회적 자본의 형성과 축적도가 높다는 사실을 입증한 것이다. 마을 발전 수준이 높을수록 마을 주민이 이웃 주민에 대한 신뢰도가 높고, 소득증대와 주민으로서의 자부심에 대한 만족도가 높고, 마을 발전을 위해 노력하고 규범을 준수하는 정도가 높았으며 공동행사에 참여하는 정도, 공동기금 조성에 참여하는 정도가 높고 주민의 애경사시 상호 지원 실천 정도가 높은 것으로 나타나고 있다.

마을 발전 수준이 높을수록 경제적, 사회적 지위 향상에 대한 경쟁심이 높게 나타나고, 경제적 경쟁과 사회적 경쟁, 정치적 경쟁으로 유발되는 갈등 정도는 낮았으며 갈등 해소 정도는 높은 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 사실은 역설적으로 사회적 자본이 형성되지 않으면 주민 간의 신뢰가 낮고 협동이 잘 일어나지 않으며 경쟁심으로 인한 갈등 해소 메커니즘이 취약하여 사회의 갈등 구조를 해소하기 어렵다는 것을 의미한다.

전통적 마을 지역사회는 연대적 사회적 자본과 교량적 사회적 자본이 높게 나타나고 있다. 이는 마을 사회집단의 연대 의식이 높고 사회집단 간의 협동적 관계가 원만하게 형성·유지된다는 것을 의미한다. 그러나 마을 개발을 위한 정부의 정책이 도입되면서 마을의 자원이용, 개발사업에의 참여, 이익분배, 개발의 주도권 장악 등을 둘러싸고 마을 사회집단 간에 갈등이 표출되고 있다.

마을 지역사회는 어느 때 보다도 교량적 사회적 자본의 형성이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 따라서 정부가 시행하는 각종 마을 단위 개발사업은

마을 주민 총회나 리동개발위원회 등과 같은 기관에서 충분히 논의하고 합의를 도출한 다음에 주민의 의사가 반영되는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다. 마을 총회나 리동개발위원회 등은 마을 지역사회의 교량적 사회적 지본을 형성해 주는 메커니즘이 된다.

□ 정책 건의

사회적 자본이 농촌 지역사회의 활력을 증진시키고 효율을 높여 마을 지역사회의 발전을 가져온다면 농촌 지역사회 안에서 사회적 자본의 형성을 촉진시켜야 한다. 마을 지역사회 내의 사회집단 활동을 조성하고 이들의 활동을 지원하기 위해서는 정부의 농촌개발 정책의 전환이 요청된다.

첫째, 농촌 지역개발의 두 주체인 정부와 지역사회 주민간의 파트너십을 형성해서 지역개발사업을 추진해야 한다. 정부와 지역사회 주민간의 파트너십 확대는 개발 주체 간의 신뢰와 협동, 정체성 확립, 자조적인 노력 등 사회적 자본의 형성을 촉진 시키며 주민 참여와 리더십을 강화시켜 지역개발의 지속성과 효율성을 촉발시키게 된다.

둘째, 지방 정부, 지역의 기업, 대학, 연구소, 전문가 집단 등이 지역사회 내에서 마을 발전을 지원하기 위한 협력 체제를 확립할 수 있는 제도를 도입해야 한다.

셋째, 오지와 발전 수준이 낮은 마을의 지역개발 사업 지원과 마을 지역사회의 사회자본 형성을 위해서 마을 지역사회의 주민과 함께 일할 수 있는 NGO(non government organization) 혹은 NPO(non profit organization)를 육성하여 오지 농촌지역에 파견하는 제도를 도입할 필요가 있다.

넷째, 농촌 지역의 사회적 자본에 관한 전국적인 센서스를 시행하여 이를 바탕으로 효율적인 농촌 지역사회의 발전 전략을 수립할 필요가 있다.

농산촌 지역혁신체계 기반 구축 연구

연 구 자: 송미령, 박주영, 김정섭
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 농산촌의 지역혁신체계 현황 분석을 통해 지역혁신체계가 형성, 작동할 수 있는 기반 구축 방향을 제시하고 그에 필요한 정책적 지원 방안을 모색하는 것이다. 보다 세부적인 연구의 목적은 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, '농산촌 지역혁신', '농산촌 지역혁신체계' 등의 개념 정립, 둘째, 농산촌 지역혁신체계 기반 구축 현황 분석 및 지역 간 비교, 셋째, 농산촌의 지역혁신 사례 조사 및 특징 분석, 넷째, 농산촌 지역혁신체계 기반 구축을 위한 정책 사업 추진 현황과 적용 실태 분석, 다섯째, 농산촌 지역혁신체계 기반 구축 방향과 정책적 지원 방안 모색 등이다.

2. 연구개발 내용

연구의 주요 내용은 크게 다섯 부분으로 구성되었다. 먼저, 제2장에서는 지역혁신체계와 관련되는 선행연구를 검토하고 이 연구의 분석 과제를 도출하였다. 1차년도에 검토된 바 있는 지역혁신체계의 등장 배경, 개념 정의, 구성요소와 혁신역량 분석 등의 이론적 내용을 보완함과 더불어 지역혁신 사례 분석과 관련되는 이론을 보충하였다.

제3장에서는 농산촌의 지역혁신체계 기반 구축 현황을 살펴보고 지역 간

비교 분석을 하였다. 지역혁신체계의 구성 요소 중에서 통계자료로 파악 가능한 하부구조를 물리적, 사회적, 경제적 인프라로 재정의하여 접근함으로써 전체적 현황을 살펴보고 지표별 지수화, 지역별 유형화 등을 통해 지역 간을 비교하며 지역발전을 상징한다고 볼 수 있는 변수들을 성과 지표로 활용하여 하부구조 지표와의 상관관계를 검증해 보았다.

제4장과 제5장에서는 농산촌 지역혁신 사례 조사 및 분석을 통해 지역혁신의 내용, 과정, 주체, 주체의 역할 등을 파악하고, 나아가 지역혁신체계의 모형을 밝히고자 하였다. 다양한 지역혁신 사례에서 관찰되는 혁신활동이란 어떤 주체들이 어떤 환경에서 어떤 상호 작용을 맺으며 만들어 내는 것인지, 공통된 요소들을 추출하여 모형을 제시할 수 있을 것인지 등을 파악함으로써 제3장의 통계자료로 파악할 수 없는 이야기를 보완함과 동시에 정책적 지원 방안을 도출하는 데도 징검다리 역할을 할 수 있도록 구성하였다. 무엇보다 지역혁신 주체 간의 연결망을 보다 구체적으로 들여다보기 위해 네트워크 조사와 분석을 병행함으로써 다른 사례 조사와 분석에서 시도하지 못하였던 분석적 접근방법을 시도하였다.

제6장에서는 농산촌 지역혁신체계 기반 구축을 위한 정책사업 추진 현황과 적용 실태를 분석하였다. 소위 지역혁신체계 기반 구축을 목적으로 등장한 정책사업들은 어떤 것이 있고, 농산촌 지역에서는 유용하게 잘 적용되고 있는지를 파악하고자 하였다.

제7장에서는 농산촌 지역혁신체계 기반 구축을 위한 정책적 지원 방안을 제안하고자 하였다. 분석 결과에 토대를 두어 농산촌의 지역혁신체계 기반이 구축되려면 어떤 내용과 방식의 정책이 운용되어야 할 것인지에 대하여 고려하였다. 다만, 이미 농산촌 지역혁신체계 기반 구축을 위해 도입된 사업의 개선 방안에만 한정하기 보다는 기존의 관련된 지역개발사업의 재편과 새로운 필요 사업 제안을 함께 하는 것으로 그 논의의 지평을 넓혔다.

3. 연구결과

농산촌의 지역혁신체계는 “농산촌의 일정한 지역에서(공동의 문제의식을

기반으로) 지역 내·외 주체들이 지역의 문제 해결 및 가치 증진을 위해 새로운 시도를 도모하는 조직화된 집합활동의 연결망"이라고 정의내릴 수 있다. 이와 관련하여 "지역 내·외 주체들이 지역의 문제 해결 및 가치 증진을 위해 새로운 시도를 도모하는 집합활동" 자체는 지역혁신활동이라고 할 수 있다.

농산촌 지역혁신체계가 작동할 수 있는 기반의 양적 분포와 질적 수준에는 지역별로 차이가 있다. 경제적 기반의 지역 간 격차가 가장 크며, 물리적 기반은 상대적으로 지역 간 불균형이 작은 편이다. '시' 지역이 '군' 지역에 비하여 상대적으로 지역혁신체계의 기반이 건실한 편이다. 물리적, 사회적, 경제적 기반 등 구성 요소 모두가 상대적으로 취약한 유형에는 대다수 '군' 지역이 포함되었다. 기존에 낙후지역으로 분류되는 경기 북부, 백두대간 지역, 전남 지역 등이 모두 이 유형에 속했다. 특히 지역혁신 기반이 취약하다 보니 지역발전의 성과에서도 가장 열위에 있는 것으로 나타났다. 지역혁신 기반이 취약한 지역의 경우, 자체 인적 자원의 육성이 가장 필요한 요소인 것으로 나타났다.

혁신 기반의 지역 간 차이에도 불구하고 다양한 지역혁신활동이 일어나고 있다. 또한 지역혁신 사례로 채택된 지역들은 오히려 하부구조 기반이 취약한 곳으로서 지역내에 현안 문제가 있을 때 그리고 공동의 문제의식을 기반으로 할 때 농산촌의 지역혁신체계가 형성, 작동될 수 있다는 본 연구의 가정을 지지해 주었다. 22개 사례 조사 및 분석을 통해 나타난 지역혁신활동은 14종류의 주체들이 엮어내는 다양한 역할로서 68종류의 활동이 관찰되었다. 지역혁신활동의 내용은 '상품 혁신', '생산과정 혁신', '마케팅 혁신', '조직 혁신', '기타(복지, 교육, 환경) 분야 혁신'의 5가지로 분류할 수 있었으며, 3년에서 20년에 걸쳐 상황 진단, 계획 수립, 활동 실행, 활동 확장의 단계를 거치면 진행되고 있었다. 거의 모든 지역혁신활동에서는 '인식의 공유', '학습', '조직화', '규범 및 제도 형성'의 4가지 집합행동이 연쇄적으로 출현하는 것을 공통적으로 발견할 수 있었다. 지역혁신활동을 촉진하기 위해서는 지역의 주체들이 충분한 기간을 두고 인식의 공유, 상호 학습, 조직화, 규범 및

제도 형성 등과 같은 단계적 집합행동을 수행할 수 있도록 정책적 기회를 제공할 필요가 있다고 보았다. 특히 네트워크 조사 및 분석을 통해서 정책적으로 강제된 네트워크보다는 자발성을 전제로 지역의 현안에 근접한 네트워크를 구성, 운영하는 것이 효과적임을 밝혀냈다.

현재 지역혁신활동을 촉진하기 위한 몇 가지 정책들은 혁신기반이 비교적 부족한 곳에 투입되고 있었고, 지역대표사업을 중심으로 지역 내·외의 주체들이 수평적으로 연대하고 연결망을 구성하는 구조도 가시화되는 데 기여하고 있다. 그러나 충분한 사업실행기간이 보장되지 않고 아직은 인적 자원의 풀이 충분치 못하여 형식적인 측면이 강한 연결망인 것으로 나타났다. 주체의 외연이나 그들 간의 사회적 연결망 자체가 취약하여 지역혁신체계가 정책을 통해 안정적으로 형성되고 있다고 보기는 어렵다.

따라서 농산촌 지역혁신체계 기반 구축을 위해서는 '지속성', '복합성', '개방성'이라는 원칙 하에 정책사업 실행기간 확대, 풍부한 정책사업 메뉴 제시와 지방의 선택권 강화, 정책사업 추진 과정에 참여자 범위 확대 등이 이루어져야 한다고 보았다. 또한 기존의 신활력사업, 포럼 지원사업, 지역혁신협의회 제도 등이 지방의 지역혁신활동을 촉진하는데 기여할 수 있는 내용과 방식으로 개선됨과 동시에 새로운 정책 영역으로서 지역 진단을 위한 지역자원 발굴과 DB 구축 지원, 시·군별 구속력 있는 계획 수립 지원, 지방의 특성을 반영한 교육 및 학습 시스템 구축을 위한 프로그램 지원, 지방자치단체 공무원 역량 강화 및 역할 재고를 위한 지원, NPOs 및 전문가 등의 농촌개발 참여를 촉진하는 개방형 네트워크 구축 등을 통해 농산촌에 부족한 사회적 하부구조 기반 강화 등이 필요함을 제시하였다.

농촌노인의 사회안전망 실태와 개선대책

연 구 자: 박대식, 최경환
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 농촌노인들이 이용할 수 있는 사회안전망의 현황과 문제점을 심층 조사하여 다차원적인 개선대책을 마련하는 것임.

2. 연구개발 내용

이 연구에서 적용한 주요 연구방법은 기존 자료 조사, 농촌노인 대상 설문조사 및 심층 면접조사, 선진 외국의 사례 분석, 전문가의 의견 수렴, 관련 행정조직 및 기관 담당자 조사 등임.

3. 연구결과

□ 사회안전망에 대한 이론적 고찰

- ○ 본 연구에서는 사회안전망을 '사회구성원들이 삶의 주기에서 겪을 수 있는 다양한 위험들에 대하여 사회적으로 보호해주는 제도적 장치'라고 개념 정의함.
- ○ 사회안전망의 주요 역할은 소득과 자원의 재분배, 위험관리 지원, 취약계층에 대한 위험의 악영향 완화 등임.
- ○ 복지국가를 지향하는 선진국들은 기본적으로 삶의 주기에서 발생할 수

있는 모든 위험을 사회안전망의 보호 범위에 포함시키기 위해서 노력해 왔음. 그리하여 노령, 질병, 재해, 사망, 장애, 실업, 출산 등을 사회안전망의 범위 내에서 보편적으로 보호하고 있으며, 자녀양육, 교육, 주택 등에 대해서도 현물과 현금서비스를 통해서 보장하고 있음.

○ 광의적 사회안전망에는 각종 사회보험과 공공부조를 비롯하여 일시적인 소득보장 프로그램 등이 모두 포함됨.

○ 협의적 사회안전망은 제도화된(institutionalized) 그리고 지속성을 갖는 공공 프로그램만을 의미함.

○ 우리나라의 사회안전망은 광의적 개념에 입각하여 1차 사회안전망(사회보험), 2차 사회안전망(공공부조), 3차 사회안전망(긴급지원)으로 구분할 수 있음.

□ 농촌노인의 사회안전망 실태조사 결과

○ 농촌노인의 사회안전망 실태를 파악하기 위해서 설문조사 및 심층 면접조사 분석을 하였음.

○ 농촌노인 대상 설문조사는 전국 농촌지역(읍・면부)에 거주하는 65세 이상 노인 1,000명을 대상으로 2006년 9월 11일부터 9월 27일까지 실시하였음.

○ 농촌 노인의 농사일 참여정도로 '과거에는 농사일에 참여했으나, 현재는 참여하지 않고 있다'는 의견이 42.8%로 가장 많고, 다음으로 '주로 내가 우리 집의 농사일을 맡아서 함'(24.9%), '과거・현재 모두 참여 안함'(14.0%) 등의 순으로 나타남.

- 도시 인접 및 중산간 농업지역, 남성, 노인부부가구, 65～74세 연령층, 만성질병이 없을수록 영농 참여도가 더 높음.
- 농가의 경우, 응답자의 86.7%가 영농에 종사하고 있음.
- 비농가 노인의 73.4%는 과거에는 영농에 종사함.

○ 현재 농사일을 하고 있는 노인들의 83.3%는 '거동할 수 있는 한 계속 농사를 짓겠다'고 응답함. 도시 인접지역, 65～74세 연령층, 만성질병이 없는 응답자일수록 거동할 수 있는 한 계속 농사를 짓겠다는 응답비율이 더 높음.

○ 전체 응답자의 11.0%가 현재 농사일이 아닌 수입이 되는 일을 하고 있음.
- 농외 경제활동의 주된 이유는 '생활비를 벌기 위해서'(83.6%)임.
○ 연간 가구 총소득은 평균 828만원이고, '1,000만원 이하'가 63.4%임.
- 도시 인접지역, 남성, 자녀동거가구, 65～74세 연령층, 농가, 만성질병이 없는 응답자일수록 연간 총소득이 많음.
- 공적 이전소득은 총소득에서 차지하는 비중이 6.2%에 불과하고, 사적 이전소득(평균 148만원)과 자산소득(평균 86만원)도 얼마 안됨.
○ 가구의 연간소득에 대하여 응답자의 72.7%가 불만족임.
○ 가장 부담이 큰 지출 항목은 주거비(34.6%) 및 보건・의료비(27.5%)임.
○ 노후생활을 준비해온 응답자는 13.2%에 불과함.
○ 노후생활비 마련의 책임은 '사회보장제도를 통해서 국가적 차원에서 보장되어야 한다'는 응답비율이 높음(57.6%).
○ 1차 사회안전망 수혜 실태
- 연금 수혜비율이 20.2%에 불과하고 월 연금액도 많지 않음.
- 의료보험의 혜택을 못 받고 있는 비율이 18.9%임.
- 고용보험, 산재보험, 농업인안전공제는 수혜자가 거의 없음.
○ 2차 사회안전망(공공부조) 수혜 실태
- 국민기초생활보장제도 수혜비율은 11.2%에 불과하고, 국민기초생활보장 탈락의 주요 원인은 '법적인 부양의무자가 있어서'(76.9%)임.
- 경로연금은 수혜자가 작고 수혜금액도 너무 낮음.
- 의료급여의 수혜비율은 12.6%임.
○ 3차 사회안전망(긴급지원) 수혜 실태
- 응답자의 대부분(95.2%)이 긴급지원제도에 대해서 잘 모름.
- 긴급지원이 필요한 이웃의 위기상황을 경험한 경우가 19.5%임.
○ 정부에서 농촌노인을 위하여 우선적으로 확대・지원해야 할 복지서비스는 '교통수당, 경로연금 등 현금지원 확대' 52.1%, '노인 보건의료서비스 확대' 25.4%, '재가복지서비스 및 복지시설 확대' 13.9% 등임.

□ 주요 선진국 정책의 시사점

○ 일반적으로 선진국에서는 농촌노인들을 위한 사회안전망이 체계적으로 구축되어 있으며 현재 안정적으로 작동되고 있음.

○ 선진국에서는 노인들의 기초소득을 보장하기 위하여 2중 또는 2층 구조 방식의 공적 연금제도를 유기적으로 잘 연계하여 활용하고 있음. 그리고 영국 등의 기여 인정제도는 우리나라가 본받을 만한 것임.

○ 선진국에서는 농업에서 은퇴한 사람들의 소득보장을 위한 특별대책을 마련해 놓고 있음. 예를 들면, 일본은 농업자연금과 경영이양연금제도가, 독일은 농업경영이양연금과 농업경영자 노령부조제도가 있음.

○ 선진국에서는 노인들을 단순한 복지의 수혜 대상으로만 보는 것이 아니라 생산적이고 활동적인 삶의 주체로 인정하고 있음. 그리하여 건강한 농촌 노인들이 농업과 비농업 분야에서 자신의 신체적 조건에 알맞은 일을 지속할 수 있도록 지원함.

○ 선진국(예를 들면, 영국과 일본)에서도 긴급지원제도를 실시하고 있으며, 일선 담당자들에게 상당한 재량권을 부여하고 있음.

○ 농촌 노인복지정책의 효율적인 추진을 위해서는 공공부문과 민간부문과의 역할분담이 중요하고, 정부와 민간사회단체, 전문가, 가족, 개인 등이 참여하여 상호협력 네트워크를 구축할 필요가 있음.

□ 농촌노인의 사회안전망 개선대책의 기본방향

○ 생산적・참여적 노인복지 패러다임을 정립해야 함.

○ 정부의 노인복지 관련 정책에서 농촌노인들의 특성과 이해관계를 합리적으로 반영하는 법적·제도적 장치를 마련해야 함.

○ 정부의 노인복지예산 규모를 적정수준으로 늘려서 농촌노인들을 위해서 과감하게 투자해야 함.

○ 중앙정부에서 지방으로 이양된 각종 노인복지사업을 제대로 추진하기 위한 방안을 모색해야 함.

○ 사회안전망 추진체계를 농촌 실정에 맞게 개편해야 함.

○ 사회안전망 사각지대의 해소 및 부문간의 연계를 강화해야 함.
○ 농촌노인의 사회경제적 특성을 고려한 대책이 필요함.

□ 농촌노인 유형별 추진전략
○ **유형 Ⅰ** (만성질병이 없고, 노인가구이며, 농가)
- 추진전략: 노인의 신체여건에 적합한 농업에 종사하도록 하여 활력 있고 보람 있는 노년생활 영위
○ **유형 Ⅱ** (만성질병이 없고, 노인가구이며, 비농가)
- 추진전략: 노인일자리 창출을 통해서 활력 있고 보람 있는 노년생활 영위
○ **유형 Ⅲ** (만성질병이 없고, 자녀동거이며, 농가)
- 추진전략: 자녀와의 역할 분담 등을 통해서 영농에 기여
○ **유형 Ⅳ** (만성질병이 없고, 자녀동거이며, 비농가)
- 추진전략: 사회적 일자리 또는 사회봉사활동에 참여하여 가정과 지역사회 발전에 기여
○ **유형 Ⅴ** (만성질병이 있고, 노인가구이며, 농가)
- 추진전략: 농업노동의 부담을 경감시키고 만성질환을 잘 관리하며 안정적인 소득보장을 통해서 좀 더 독립적이고 건강한 노년생활 영위
○ **유형 Ⅵ** (만성질병이 있고, 노인가구이며, 비농가)
- 추진전략: 만성질환을 잘 관리하고, 적절한 수발 및 간병지원을 하여 좀 더 건강한 노년생활 영위
○ **유형 Ⅶ** (만성질병이 있고, 자녀동거이며, 농가)
- 추진전략: 농업노동의 부담을 경감시키고 만성질환을 잘 관리하여 좀 더 건강하고 활력 있는 노년생활 영위
○ **유형 Ⅷ** (만성질병이 있고, 자녀동거이며, 비농가)
- 추진전략: 만성질환을 잘 관리하여 좀 더 건강한 노년생활 영위

□ 1차 사회안전망 개선대책

○ 연금

- 기초노령연금(전체 노인인구의 60%에게 7～10만원 차등지급 방안)이 도입되더라도 이와 연계하여 노령농업인에 대한 특별소득보조 방안을 강구할 필요가 있음.
- 연금보험료 지원 대상 농업인 범위를 확대하고 임의가입자에 대한 보험료 지원방안을 강구함.
- 농업경영이양연금을 국민연금과 연계하여 자녀승계 우대제도로 정비함.

○ 국민건강보험(의료보험)

- 보험료 체납 등으로 국민건강보험의 혜택을 받지 못하고 있는 노인들에 대한 대책이 필요함.
- 급여의 사각지대 해소를 위해서는 비급여를 대폭 축소하고 급여의 본인 부담을 낮춰야 함.
- 65세 이상 노인가구에 대한 보험료 경감을 위한 소득기준을 완화하고, 과표재산 기준도 확대해야 함.

○ 고용보험

- 농촌주민 및 농촌 소재 사업체의 담당자를 대상으로 고용보험에 관한 교육 및 홍보를 강화

○ 산재보험 및 농업인안전공제

- 중기적으로는 농업인의 산재보험 적용 확대를 추진하고, 장기적으로는 산재보험과 유사한 '농업인 재해보험제도'를 추진
- 농업인재해공제는 사망 또는 장해 시 지급하는 공제금을 단계적으로 인상하고, 공제료 지원 수준도 확대

○ 노인수발보험제도

- 제도의 도입과정에서 농업 및 농촌의 특성을 충분히 반영해야 함.
- 관련 시설 및 인력 확충이 전제되어야 함.

□ 2차 사회안전망 개선대책

○ 국민기초생활보장제도

- 소득평가액 산정방식 개선
- 부양의무자 기준 완화 및 부양능력 판정기준 개선
- 욕구특성별 부분급여 및 수당 확대
- 농촌의 자활사업 확대

○ 경로연금

- 저소득층 지원 연령기준(현행은 1933년 이전 출생자)을 완화
- 경로연금 수급자(특히, 저소득층 노인) 선정을 위한 소득 및 재산 기준을 완화
- 급여수준을 단계적으로 현실화하여 특례노령연금 지급 한도 내에서 인상을 추진할 필요가 있음.

○ 의료급여

- 의료급여 수급권자를 단계적·선별적으로 확대
- 의료급여 관리 강화: 의료 과다이용 방지 방안 강구
- 의료급여 2종의 본인 부담률(현행 15%) 인하

□ 3차 사회안전망 개선대책

○ 긴급지원제도에 대한 주민교육 및 홍보를 적극적으로 실시해야 함.

○ 읍·면의 담당자들에 대한 추가적인 교육이 필요함.

○ 읍·면 단위 실태파악을 위한 D/B 구축이 요구됨.

○ 이웃 등을 활용한 조기발견체제를 갖추고 신고자에 대한 인센티브제도를 도입함.

□ 기타 개선대책

○ '농촌형 특별소득보조제도' 도입

- 농촌형 특별소득보조제도는 장기간 영농에 종사한 농업인의 국가발전 기여분에 대한 보상 및 향후 시장개방 확대의 피해보전 차원에서 추진될 필요가 있음.
- '농촌형 특별소득보조제도'는 국민기초생활보장제도의 사각지대에 놓여 있는 계층에 대한 지원의 일환으로 매월 일정액을 지급

○ 역모기지론 도입

- 노령농업인의 농지를 담보로 생활비를 확보할 수 있는 역모기지론을 도입하여 노후생활 안정을 도모
- 농지은행제도, 경영이양직접지불제도 등과 사업 연계방안을 모색

□ 종합 및 결론

○ 대부분의 농촌노인들은 공적 사회안전망의 혜택을 제대로 받지 못하고 있는 것으로 나타났음.

- 연금 수혜 비율은 20.2%에 불과하고 월 연금액도 소액이며, 의료보험이나 의료급여의 혜택을 받지 못하고 있는 농촌노인도 18.9%나 됨.
- 고용보험, 산재보험, 농업인안전공제 수혜자는 거의 없음.
- 국민기초생활보장제도의 수혜 비율도 11.2%에 불과함.
- 긴급지원제도는 대부분의 농촌노인들이 제도 자체를 모르고 있으며 수혜자도 거의 없음.

○ 따라서 농촌노인들에게 제대로 작동되지 못하고 있는 이들 1·2·3차 사회안전망을 개선하여 사각지대를 해소하도록 노력해야 함.

○ 농촌노인을 위하여 우선적으로 확대·지원해야 할 복지서비스로는 '교통수당, 경로연금 등 현금지원 확대', '노인 보건의료서비스 확대' 등으로 나타났음.

○ 그러므로 현금지원 확대와 관련해서는 농림부에서 검토하고 있는 '농촌형 특별소득보조'와 보건복지부, 국회 등에서 검토하고 기초연금 등이 상호보완적인 관계 속에서 조속히 도입될 수 있도록 노력해야 함. '노인 보건의료서비스 확대'와 관련해서는 2008년 7월부터 전국적으로 실시 예정인 '노인수발보험제도'가 농촌에 잘 정착될 수 있도록 체계적으로 준비해야 함.

○ 본 연구에서 나타난 바와 같이 농촌노인들은 사회경제적 특성에 따라서 경제활동이나 소득 등에서 상당히 차이가 남. 그러므로 농촌노인의 건강, 가구유형, 농가 여부 등을 충분히 고려하는 맞춤형 사회안전망을 마련하도록 노력해야 할 것임.

농촌사회의 양극화 실태와 정책과제

연 구 자: 박대식, 마상진, 심재만
연구기간: 2006. 3 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 농촌사회의 양극화 실태를 소득뿐만 아니라 고용, 교육, 건강, 주거, 사회참여를 중심으로 다차원적으로 접근하여 농촌사회 양극화의 실태와 관련 정책의 문제점 등을 파악하여 정책과제를 도출하는 것임.

2. 연구개발 내용

주요 연구방법은 문헌조사, 통계자료의 분석, 농촌주민 대상 설문조사 및 심층 면접조사, 전문가협의회 등임.

3. 연구결과

□ 양극화 관련 이론

- ○ 양극화(bi-polarization)란 '여러 측면에서 중간 부분이 해체되면서 양극단 부문이 확대되고 부문간 이동이 단절되거나 부문간 이동이 더 어려워지는 현상'을 지칭함.
- ○ 양극화 관련 지수로는 ER 지수, Wolfson 지수 등이 있음.
- ○ 사회적 배제론은 기존 연구들 중에는 빈곤 문제를 경제적 차원의 문제로 지나치게 단순화시키고 있는 한계를 넘어서 빈곤 현상의 동태적 측

면, 관계적 측면, 다차원성 등을 강조하고 있음.

□ 농촌사회의 양극화 실태

○ 농촌사회의 양극화 실태 구명을 위해 기존 통계자료(사회통계조사, 농가경제조사) 분석 및 설문조사 및 심층 면접조사 분석하였음.

○ 농촌사회 양극화 실태를 기존 통계자료를 통해 전반적인 양극화는 심화되고 있고, 부문별로는 소득, 고용, 건강, 주거, 사회참여 등의 부문은 양극화가 점차 심화되고 있지만, 교육 부문은 최근에 많이 완화되고 있는 것으로 나타남.

○ 실태 조사결과 농촌 주민 중 소득은 69.2%, 고용은 65.8%, 주거는 58.0%, 사교육 기회는 53.6%, 학력수준은 50.8%, 사회참여는 49.8%, 사회교육기회는 47.4%, 건강수준은 46.8%가 양극화 되고 있다고 응답하였음.

○ 양극화의 주된 원인으로는 소득・고용 양극화는 일자리 부족, 교육・건강・주거・사회참여 양극화는 경제능력이나 소득 차이라고 인식하고 있었음.

○ 소득・고용 양극화 완화를 위해서는 '다양한 형태의 일자리 창출'이, 교육 양극화 완화를 위해서는 학교교육 차원에서는 '저소득층 자녀를 위한 사교육비 지원'과 '방과 후 교육 확충'이, 평생교육 차원에서는 '사회교육비 지원'과 '적극적인 교육정보 제공'이 우선적으로 필요하다고 인식하고 있음.

○ 건강수준 양극화 완화를 위해서는 지역 내 보건의료기간의 인력, 시설, 장비 지원을 확대하고, 건강보험료 납부 지원을 확대하는 것이 우선적으로 필요하다고 인식하고 있음.

○ 주거수준 양극화 완화를 위해서는 '주택 개・보수 자금지원'과 '취약계층의 난방비 지원'이, 사회참여 양극화 완화를 위해서는 '소외계층을 위한 사회연결망 구축'과 '찾아가는 민원서비스 강화' 우선적으로 필요하다고 인식하고 있음.

○ 양극화 6개 부문 상호간 통계적으로 유의미한 상관이 있었고, 전반적인

양극화와 각 부문간에도 0.4이상의 비교적 높은 상관이 있었음(소득 0.426. 고용 0.410, 학력수준 0.448. 사교육 0.494. 사회교육 0.429, 건강 0.471, 주거 0.489, 사회참여0.489)

○ 4개 농촌 권역(산간·해안지역, 도시 인접지역, 중산간 농업지역, 평야 농업중심지역)간에 양극화 인식에 차이가 있었음. 100점을 기준으로 할 때 양극화 인식 총 점수는 '도시 인접지역'이 67.44점으로 가장 높고, '산간·해안지역' 61.54점, '중산간 농업지역' 56.24점, '평야 농업중심지역' 55.27점으로 나타남.

□ 우리나라 양극화 완화·해소 관련 정책의 문제점

○ 양극화 현상에 대한 대응방향에 있어서 정책적 혼선이 많음.

○ 소득분배구조 악화에 대한 종합적 대응기반 미흡

○ 사회재정이 취약하고 경제·산업정책과 노동·복지정책간의 유기적 결합이 부족함.

○ 일자리 창출의 양적인 측면에 편향되어 질적인 측면이 소홀히 다루어지고 있음. 저임금의 단기고용을 특징으로 하는 일자리를 대규모로 창출하는 전략으로는 오히려 사회양극화를 더욱 촉진할 가능성이 많음.

○ 사회보험 사각지대 해소 및 차상위계층에 대한 대책이 부족함.

□ 양극화 완화·해소를 위한 선진국 정책의 시사점

○ 스웨덴, 프랑스, 미국 등의 양극화 완화·해소를 위한 정책 사례를 분석하였음.

○ 선진국에서는 빈곤층의 다양한 구성과 욕구에 부응하는 차별화된 제도를 운영하고 있으며, 사회적 보호가 다층적으로 이루어지고 있음. 사회보험과 공공부조가 유기적으로 잘 연계되어 있음.

○ 우리나라의 경우, 국민기초생활보장제도는 빈곤층에 대한 일반적 소득보장의 역할을 하고, 노인, 장애인, 아동 등 대상별로 범주화된 부가급여가 실시되고 있음. 그러나 국민기초생활보장제도는 가구특성에 따른 생

계비 차이를 제대로 고려하지 못하고 있으며, 개별 부가급여 수준은 미약한 실정임.

○ 그러므로 국민기초생활보장제도에서 가구 유형별 특수욕구를 반영할 수 있게 해야 하며, 국민기초생활보장제도와 각종 부가급여와의 적절한 관계 설정 및 기능분담 등을 통해 공공부조제도를 더욱 체계화하고 확충해나갈 필요가 있음.

○ 최근 선진국의 복지개혁은 수급요건의 강화, 급여수준의 삭감, 급여에 따른 의무이행의 부여 등의 방향으로 진행되고 있음. 특히, 공공부조대상자에게 자활계획의 이행과 같은 의무를 부여하고 주기적으로 확인하고 있음.

○ 근로능력이 있는 자와 근로능력이 없는 자를 엄격하게 구별하여 근로능력이 있는 자의 경우에는 엄격한 '근로활동' 참여조건을 부과하여 자활을 통한 수급탈피를 강조하는 적극적 노동시장정책을 강조함.

○ 우리나라는 아직 사회복지의 토대가 부족한 상태이기 때문에 전반적인 사회보장제도의 확충을 위한 복지개혁을 지속적으로 추진해야 할 것임. 그러나 이와 함께, 수급자의 근로의욕 유지, 도덕적 해이 방지, 복지 의존도 저감, 적극적 자활지원 등을 통한 근로유인도 중요한 정책과제로 추진해야 할 것임.

□ 농촌사회 양극화 완화·해소를 위한 정책과제

○ 기본방향

- 소득이나 고용과 같은 경제적 측면에서의 대책뿐만 아니라 교육, 건강, 주거, 사회참여 등을 고려하는 다차원적인 접근이 필요함.
- 농촌의 권역을 고려하는 차별화된 정책을 개발할 필요가 있음.
- 사후 지원을 통한 문제 완화뿐만 아니라 사전 예방적 문제소지 완화 노력도 중요함.
- 빈곤 취약계층에 대한 사회안전망을 강화해야 함.
- 양극화 해소를 위한 중장기 경제사회정책 종합계획을 수립하여 실천해야 함.

○ 소득부문
- 국민연금보험료 부과체계 개선
- 취약계층을 위한 일자리를 발굴·확대
- 국민기초생활보장제도를 농촌 실정에 맞게 개선
- 농촌형 특별소득보조제도의 도입
- 중·소농 육성정책 강화
- 저소득 노령계층을 위한 경로연금 확대
○ 고용부문
- 고령친화 농업 장려
- 농외소득 기회 확대
- 취약계층의 근로조건을 보장하고 차별 시정
○ 교육부문
- 농촌 저소득계층 학생들에 대한 학비·급식비 지원 확대
- 방과 후 교육 확대
- 농촌 마을의 공부방, 지역아동센터 확충
- 농촌 소규모 학교 활성화
- 농촌주민을 위한 평생학습 프로그램(교양교육, 직업교육) 강화
- 사회교육에 대한 농촌 성인들의 접근성 제고
- 국제결혼가정 자녀, 외국인근로자 자녀, 새터민 자녀 등 '다문화가정 자녀'에 대한 교육지원 강화
○ 건강부문
- 국민건강보험제도 개선
- 농촌 공공보건의료기관의 시설·장비·인력 확충
- 보건의료기관에 대한 농촌주민들의 지리적 접근성 제고
○ 주거부문
- 농촌지역 개발계획과 주거복지계획 연계
- 주택자금 지원 확대
- 취약계층에 대한 난방비 지원 확대 및 마을(복지)회관과 연계한 소규모

공동 주거시설 마련

○ 사회참여부문

- 소외계층을 위한 사회적 연결망 구축
- 소외계층 대상 찾아가는 민원서비스 강화
- 주민 참여행사 및 프로그램 확대

□ 종합 및 결론

○ 농촌사회는 대체로 양극화가 심화되고 있으나 양극화 부문별로 차이가 있는 것으로 나타났음. 양극화 부문별로는 소득, 고용, 건강, 주거, 사회참여 부문의 양극화는 점차 심화되고 있지만, 교육부문은 최근에 많이 완화되고 있음.

○ 농촌주민들이 농촌사회가 양극화되고 있다고 인식하고 있는 응답비율은 소득부문(69.2%), 고용부문(65.8), 주거부문(58.0%) 순으로 나타났음.

○ 양극화 6개 부문 상호간에는 유의미한 상관관계가 있으며, 농촌지역 권역별 비교에 있어서는 '도시 인접지역', '산간·해안지역', '중산간 농업지역', '평야 농업중심지역' 순으로 양극화 인식 총 점수가 높은 것으로 나타났음. '도시 인접지역'은 지역사회 구성원들의 이질성이 다른 권역에 비해서 더 높고, 도시로의 빈번한 왕래 등으로 인해서 양극화 인식 수준이 상대적으로 더 높은 것으로 판단됨.

○ 그러므로 앞으로 농촌사회의 양극화를 완화·해소하기 위해서는 소득, 고용, 교육, 건강, 주거, 사회참여 등을 다차원적으로 고려하고 농촌 권역을 감안하는 종합적인 접근이 필요함.

- 소득 및 고용과 같은 경제적인 측면뿐만 아니라 교육, 건강, 사회참여 등과 같은 비경제적인 측면도 적극적으로 감안해야 함.
- 농촌 권역에 따라서 양극화에 대한 인식수준뿐만 아니라 정책 요구사항도 차이가 난다는 점을 적극적으로 고려해야 함.

살고 싶은 농촌 만들기

연 구 자: 송미령, 성주인, 박경철
연구기간: 2006. 2 ~ 10

1. 연구의 목적

최근 '살고 싶은 지역 만들기'가 정책적 의제로서 활발히 회자되고 있다. 살고 싶은 지역 만들기는 살고 싶은 도시 만들기, 살고 싶은 농촌 만들기, 가고 싶고 살고 싶은 섬 만들기 등과 같이 지역적 특성을 감안하여 달리 접근되고 있다. 살고 싶은 지역 만들기의 요체는 현재보다 더 나은 생활의 공간을 만들기 위해 지방과 주민이 직접 참여하는 것을 강조하는 것이다. 그러나 살고 싶은 농촌 만들기를 위해 설정하는 목표와 전략은 도시와는 상당히 다르다.

이 연구의 목적은 살고 싶은 농촌 만들기를 위한 비전과 전략을 논의하는 것이다. 과연 살고 싶은 농촌의 모습이 무엇일지에 대해서도 수많은 쟁점이 제기될 수 있겠지만 살고 싶은 농촌 만들기를 위해서 최소한의 무엇을 해야 하는지에 보다 무게를 두고자 하였다.

2. 연구개발 내용

연구 목적의 달성을 위해서 연구의 주요 내용은 크게 네 부분으로 구성하였다. 우선, 농촌의 현재 상황을 살펴보았다. 농촌이 살고 싶은 곳인가에 대한 긍정적, 부정적 평가와 함께 왜 살고 싶은 농촌 만들기가 등장하였는지에 대하여 검토하였다. 둘째, 기존의 농촌정책의 전개 과정과 더불어 최근의 살

고 싶은 농촌 만들기와 관련한 정책의 전개 과정에 대하여 검토하였다. 셋째, 살고 싶은 농촌 만들기의 사례를 분석하고 농촌을 둘러싸고 새롭게 부각되고 있는 도시민들의 농촌 지향 수요에 대해서도 분석하였다. 넷째, 이러한 현실과 정책의 변화에 바탕을 두어 농촌의 미래 비전과 살고 싶은 농촌 만들기를 위한 전략을 구상하고 과제를 제시하였다. 한편 우리나라의 살고 싶은 농촌 만들기에 참고할 만한 외국의 사례도 검토하였다.

3. 연구결과

살고 싶은 농촌 만들기를 위해 중앙정부에서는 정책의 다양성과 통합성을 확보하는 전략이 필요하다. 살고 싶은 지역 만들기를 두고 도시와 농촌, 섬 등을 분리시키는 접근 방법보다는 기존에 추진해왔던 정책들에서 장점을 찾고 단점을 개선하는 일이 보다 중요하다고 보았다. 범부처적으로 협력하여 삶의 질 향상 특별법에 따른 대책을 충실히 이행하는 한편 도시민들을 농촌으로 유치하기 위한 추가적 정책도 적극적으로 발굴, 추진하여야 한다. 또한 지방자치단체에서는 지역의 자율성과 창의성을 최대한 발휘하는 스스로의 노력이 요구된다. 중앙정부에서 디자인한 정책사업의 집행자 역할에서 해당 지역의 특성화된 발전을 기획하고 실현할 수 있는 경영자 역할로 전환하여야 할 것이다.

농촌의 경우, 살고 싶은 농촌 만들기를 추진함에 있어 가장 큰 어려움은 함께 일할 파트너의 부족이다. 따라서 일본의 NPOs나 유럽의 LAGs 등을 참고하여 지역대학, 시민단체, 전문가 등이 살고 싶은 농촌 만들기에 함께 연대하고 참여할 수 있도록 새로운 경로를 마련하는 일도 주목해야 할 시점이다.

농촌지역 행정체계 혁신방안

연 구 자: 마상진, 정기환, 심재만
연구기간: 2006. 2 ~ 5

1. 연구의 목적

이 연구는 농촌지역의 변화 동향에 따른 행정수요의 변화를 구명하고 그에 따른 농촌지역 행정체계 혁신방안을 제안하고자 하였다. 연구 목적 달성을 위한 세부 연구과제는 ① 농촌지역의 행정환경 변화 분석, ② 농촌지역의 행정내부여건 변화 분석, ③ 농촌지역의 행정수요 변화 분석, ④ 농촌지역 행정체계의 문제점 구명, ⑤ 농촌지역 행정체계 혁신방안 개발 등이었다.

2. 연구개발 내용

이 연구는 4개 연구기관(한국농촌경제연구원, 한국지방행정연구원, 한국행정연구원, 한국보건사회연구원) 협동으로 추진되었다. 먼저 4개 연구기관 연구진이 연구협의를 통한 연구 분석틀의 개발, 그리고 농촌지역의 분류(4개 지역: 평야지, 산간지, 해안지, 도시근교지) 및 조사대상지 선정의 과정을 거친 후 각 해당 기관이 조사대상 지역의 행정환경분석, 행정내부여건분석, 행정수요분석을 실시하였다. 그리고 각 지역에 대한 분석결과를 토대로 4개 연구기관 공동으로 농촌지역 행정체계의 문제점 도출, 그리고 농촌지역 행정체계의 혁신방안을 개발하였다. 본 연구진은 전북의 완주군과 전남의 장성군을 중심으로 행정기능별 관련 통계치를 통한 행정환경분석과 행정내부여건분

석, 그리고 공무원 및 주민을 대상으로 한 설문조사를 통한 행정수요분석, 그리고 공무원 및 주민을 대상으로 한 면접조사를 통한 현 행정체계의 문제점 도출 등의 연구를 독자적으로 수행하였다.

3. 연구결과

농촌지역 행정환경 분석을 통해 다음과 같은 결과를 도출하였다. ①농촌지역 뿐만 아니라 인근 도시지역 모두 20세 이하 인구비율이 점차 감소추세이고, 65세이상 노령인구 비율은 점차 증가추세이지만 상대적으로 농촌지역이 더 심각하다. ②최근 농촌지역에 대한 사회복지 분야에 대한 공공 투자로 인해 상대적으로 인근도시에 비해 농촌지역의 사회복지 여건이 다소 양호한 편이다. ③민간의료 시설의 절대적인 부족으로 인해 농촌지역 보건의료 여건은 농촌지역에 비해 열악하다. ④농촌지역의 지난 10년간 경지면적, 농업종사인구가 급감하는 추세이다. ⑤인근 도시지역에 비해 농촌지역의 공교육 및 사교육 기회가 절대적으로 부족하다. ⑥최근 농촌지역의 문화관광 수요가 증대하고 있다. ⑦인근 도시지역에 비해 농촌지역의 상하수도 보급률, 쓰레기 소각장 및 매립장 등 생활 환경여건과 도로포장률 등 건설교통여건이 매우 열악하다. ⑧최근 농촌지역의 각종 농업외 사업장 및 사업체 종사자수의 증가가 두드러진다. ⑨생활편의시설이 농촌지역에 매우 부족하다.

농촌지역 행정내부여건 분석을 통해 다음과 같은 결과를 도출하였다. ①농촌지역은 보건의료, 환경행정 관련 공무원이 상대적으로 많았으며, 환경행정, 사회복지 관련 공무원 수는 점차 증가 추세이다. ②농촌지역은 사회복지, 농업지원 관련 예산이 상대적으로 많았으며, 사회복지, 농업지원, 환경행정 등 관련 예산이 점차 증가 추세이다.

농촌지역 행정수요 분석을 통해 다음과 같은 결과를 도출하였다. ①농촌지역은 모든 행정기능에서 현재 수요가 보통 이상이었지만, 상대적으로 민원행정, 정보화, 농업지원 등에서 특히 높은 반면, 교육지원, 자치행정, 정책기획, 보건의료, 문화관광, 재난안전 등에 대해서는 상대적으로 낮았다. ②농촌지역은 모든 행정기능에서 현재 보다 향후 수요 증대가 있을 것으로 보이는데,

특히 사회복지, 교육지원, 지역경제, 문화관광, 정보화, 재난안전 등은 상대적으로 더 많은 행정수요 증가가 예상되는 반면, 자치행정, 정책기획, 재무행정, 민원행정 등의 지원행정과 농업지원, 건설교통 등의 기능은 상대적으로 적은 행정수요 증가가 예상된다. ③농촌주민들의 군 행정서비스에 대한 만족도는 모두 보통 이상이었지만, 공무원들이 인식하는 군 행정서비스 제공수준에 비해서 읍·면행정을 제외한 모든 행정기능 영역에서 낮았다.

이러한 농촌지역의 행정환경, 행정내부여건, 행정수요 분석 결과 그리고 공무원 및 주민들과의 추가 면접조사를 통해 행정기능별(지원행정, 사회복지행정, 보건의료행정, 농업지원행정, 교육지원행정, 문화관광행정, 환경관리행정, 건설교통행정, 지역경제행정, 재안안전관리행정 등)로 농촌지역 행정체계의 문제점이 도출되었고, 문제점을 해결하기 위한 농촌지역 행정체계 혁신방안이 다음과 같이 개발되었다. 농촌지역의 행정체계는 기본적으로 ①수요자 중심의 행정서비스 제공체계를 확립하고, ②자치단체의 책임행정을 구현하고, ③지자체별 형평성을 확보하고, ④행정기능 변화에 따른 적정 역량을 확보하고, ⑤저비용 고효율의 행정체제를 구축하는 방향으로 혁신되어야 한다.

이를 실현하기 위한 구체적인 혁신과제로 ①외국인 전담관리 및 지원, 도시귀농자 지원, 농업인 농외 활동 역량 개발, GRDP를 포함한 지역 경제통계 조사, 읍면의 주민생활지원 기능 강화를 위한 기구 신설 및 인력 보충, ②정책기획 관련, 대민 군정 홍보업무, 농촌노인을 위한 복지서비스, 현장 보건의료서비스, 교육지원, 문화관광, 환경관리, 읍면 현장행정서비스 조직의 강화와 인력 충원, ③농업기술센터의 광역화, 사회복지 및 보건의료 사업 기구의 통합, 지원행정기구 축소 등의 조직통폐합 및 인력 재배치, 그리고 ④주민생활지원 기능의 읍면사무소로 재이관, 문화관광, 환경관리, 건설교통, 재난안전관리 관련 특별행정기관과의 업무 일원화 등을 제시하였다.

농업인 교육·훈련 담당자의 전문성 제고방안

연 구 자: 마상진, 최경환
연구기간: 2006. 8 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구는 농업인 교육·훈련 담당자의 전문성 제고방안을 도출하는 데 목적이 있었다. 세부적인 연구목표는 ①농업인 교육·훈련 담당자의 전문성 관련 과제 구명, ②농업인 교육·훈련 담당자의 전문성 영역 구명, ③농업인 교육·훈련 담당자의 전문성 관련 요구 구명, ④농업인 교육·훈련 담당자의 전문성 제고방안 도출 등이다.

2. 연구개발 내용

연구목적 달성을 위해 농업인 교육·훈련 담당자 전문성 현황과 과제, 농업인 교육·훈련 담당자 전문성 영역 등과 관련한 국내외, 농업 및 타 산업 분야의 관련 연구 및 정책보고서를 고찰하였고, 농업인 교육·훈련 담당자의 전문성 관련 요구 분석을 위해 담당자를 대상으로 설문 조사 및 면접 조사를 실시하였으며, 조사도구 및 연구결과의 타당성 검토를 위해 전문가 협의회 등의 연구방법을 사용하였다.

3. 연구결과

관련 연구와 정책 분석을 통해 농업인 교육·훈련 담당자의 전문성 현황

과 과제를 구명한 결과는 다음과 같았다. 기관의 예산과 시설, 담당인력 수 등의 측면에서 볼 때 농업인 교육·훈련 담당자들의 업무 환경은 매우 열악한 수준이고, 또한 이들의 전공구성을 보면 교육·훈련 관련 전공자가 매우 드문 형편이고, 교육·훈련 프로세스별 세부 활동의 전문성 수준은 객관적으로 높지가 않은 상태이지만, 전문성 개발의 기회를 제대로 제공받지 못하고 있었다. 농업외 분야에서의 지원 사례를 통해 기관장 및 타 조직원들의 교육·훈련 업무의 중요성(전문성)에 대한 인식 제고, 교육·훈련 업무에 있어 담당자의 재량권(자율권) 발휘 환경 지원, 정기적으로 교육·훈련 관련 연수나 세미나 참석 지원, 인적자원개발이나 교육·훈련 관련 정보지 정기 구독, 교육·훈련 담당자에 대한 기관 차원의 인사/보수 상의 인센티브 제공 등의 지원책과 정부 차원에서의 교육·훈련 담당자를 둔 조직에 대한 지원, 교육·훈련 담당자 육성을 위한 장려금 지원교육·훈련 관련분야 전공자 또는 전담자 채용 지원, 다양한 교육·훈련 관련 정보 및 전문성 신장 프로그램 제공, 신임 교육·훈련 담당자를 위한 체계적인 OJT 자료나 업무 매뉴얼 개발, 타(농업인) 교육·훈련 기관과 정기적으로 지식과 정보 교류 활성화, 교육·훈련 프로그램 운영 과정에 대한 외부 컨설팅 지원, 교육·훈련 강사 및 시설에 대한 체계적 정보 제공 등은 농업인 교육·훈련 담당자의 전문성 제고를 위해 현실적으로 고려할 수 있는 방안들이었다.

인적자원 관련 연구와 전문가 협의를 통해 구명한 농업인 교육·훈련 담당자의 전문성 영역은 다음과 같았다. 농업인 교육·훈련 담당자에게 요구되는 역할은 연구자, 마케팅 담당자, 조직변화자, 요구분석자, 프로그램 설계자, 교재개발자, 촉진자, 자기개발자문자, 행정지원자, 평가자, 교육·훈련 관리자 등 11개이었다. 역할 수행 결과 기대되는 최종 성과물 달성을 위해 필요한 역량으로는 기술역량, 사업역량, 대인관계역량, 지적역량 등 4개 역량군의 32개 세부역량이 있었다.

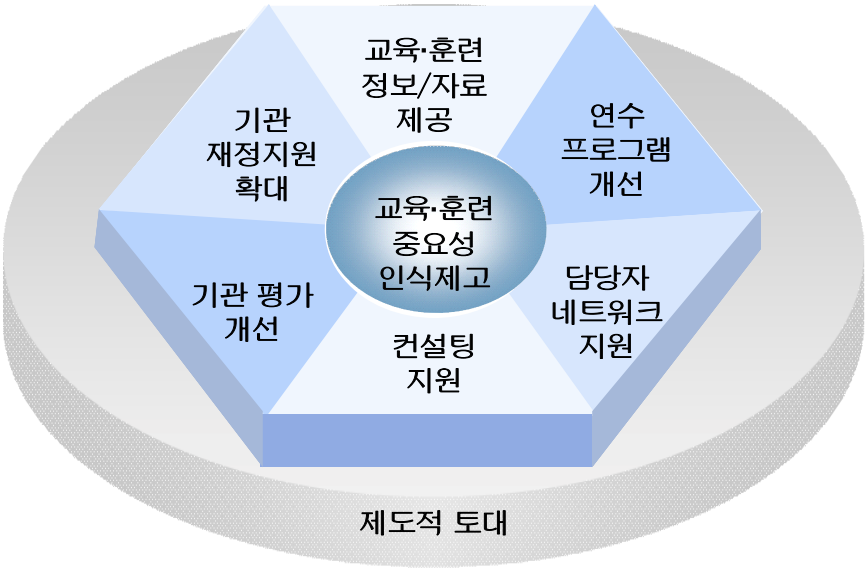
농업인 교육·훈련 담당자 대상 설문과 면접 조사를 통해 전문성 관련 요구를 일반특성과 업무환경, 전문성에 대한 교육 요구, 업무지원 요구 등으로 나누어 분석한 결과는 다음과 같았다. ①농업인 교육·훈련 담당자들의 학력

수준은 기관에 관계없이 대체로 높았지만, 특히 특화농업기관은 농업인단체, 품목단체에 비하여 상대적으로 교육·훈련 경력이 풍부하였다. ②연 교육·훈련 인원 대비 농업인 교육·훈련 기관의 교육·훈련 담당자 수는 다소 적었는데 특히 품목단체는 담당자가 없는 경우도 많았다. 직무만족도는 불만족스럽지는 않은 편이었지만, 역시 품목단체는 불만족스럽게 생각하는 응답자가 더 많았다. ③농업인 교육·훈련 담당자의 현재 전문성 수준은 역할별로 연구자, 평가자, 교재개발자 등은 다소 낮은 반면, 마케팅 담당자, 조직변화자, 교육·훈련 관리자 등은 다소 높았고, 역량별로는 기술역량은 다소 낮은 반면 사업역량이나 지적역량 등은 보통 이상이었다. 기관별로는 농업인단체가 품목단체나, 특화농업기관보다 높았다; 농업인 교육·훈련 담당자의 전문성 각 영역에 대하여 모두 중요하다고 인식하고 있었는데, 특히 기술역량에서 목표진술기술과 교육내용이해, 자기개발이론과 기법, 사업역량에서 자료관리기술, 대인관계역량에서 피드백기술과 협상기술 등은 매우 중요하다고 평가하고 있었다; 교육요구도를 보면 역할별로는 프로그램 설계자, 행정지원가, 평가자, 교재개발자, 연구자 역할, 역량별로는 기술역량, 대인관계역량군에 우선적인 교육요구를 보였지만, 조직변화자, 교육·훈련 관리자, 마케팅 담당자 역할과 지적역량에 대해서는 낮은 교육요구를 보였다. 교육요구도는 교육·훈련 담당 경력에 따라 차이가 분명하였는데, 경력이 적을수록 행정지원자, 교재개발자, 평가자, 요구분석자, 프로그램설계자 등의 역할에 대한 요구가 상대적 높은 반면, 경력이 많을수록 연구자, 자기개발자문가, 학습촉진자, 조직변화자 등의 역할에 대한 요구가 상대적으로 높았다; 한편, 업무지원환경을 조사한 결과 농업인 교육·훈련 업무 환경과 관련하여 담당자들은 나름대로 기관 내에서 중요성을 인정받고 재량권을 확보하고 있는 반면, 교육·훈련 업무 담당에 대한 적절한 보상은 받고 있지 못한 것으로 나타났다. 따라서 교육·훈련 업무 담당자에 대한 적절한 보상 및 전문성 개발의 기회 보장과 더불어 교육·훈련 관련 정보의 제공, 타 교육·훈련 기관 담당자와의 교류, 교육·훈련 업무에 대한 외부 자문 등을 요구하고 있었다.

전문성 관련 과제, 전문성 영역, 전문성 관련 요구 구명을 토대로 도출한

농업인 교육·훈련 담당자의 전문성 제고 방안은 다음과 같았다. 농업인 교육·훈련이 수요자 중심의 맞춤형 교육·훈련이 되기 위해서는 무엇보다 교육·훈련 담당자의 업무 전문성을 확보해야 하고, 이를 위해서는 농업인 교육·훈련 현장에서 교육·훈련 업무를 기획·설계·개발·실행·평가·사후관리 하는 담당자들의 전문성 개발을 기관과 정부 차원에서 체계적으로, 그리고 기관 유형에 따라 차별적으로 지원해야 한다. 이를 위해 구체적으로 ①기관장에 대한 교육 등의 활동으로 기관내 농업인 교육·훈련 업무의 중요성을 제고시키고, ②다양한 교육·훈련 관련 정보 및 자료를 제공하고, ③담당자에 대한 수준별 연수 프로그램을 제공하며 해외 연수와 우수 인적자원 개발 연수 프로그램 참가를 지원하고, ④담당자간의 네트워킹을 지원하고, ⑤교육·훈련 업무에 대한 외부 컨설팅 및 아웃소싱을 지원, ⑥교육·훈련 담당자 전문성 개발 노력을 평가 항목에 포함시키도록 기관 평가항목을 개선하고, ⑦교육·훈련 단가의 현실화, 교육·훈련 담당자 육성 기관에 대한 장려금 지원, 담당자 교육·훈련비 지원 등의 농업인 교육·훈련 기관에 대한 재정 지원을 확대하고, ⑧담당자 전문성 개발을 위한 법적 근거와 농업인 교육·훈련 지원을 위한 전담 기관 설치 등의 제도적 토대를 마련하는 등의 노력이 필요하다.

<농업인 교육・훈련 담당자 전문성 제고 방안>



충북 BIO농산업단지 기본구상

연 구 자: 박시현, 박주영, 박경철
연구기간: 2005. 1 ~ 2006. 12

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 충청북도에서 추진하고자 하는 바이오 농산업단지의 조성 타당성을 분석하고, 바이오 농산업단지의 입지예정후보지를 선정하여 기본 구상을 수립하는데 있다.

2. 연구개발 내용

먼저 바이오 농산업단지의 특성 및 발전전망을 살펴보았다.

둘째, 3개 후보지의 현황분석을 통해 최종 후보지를 선정하였다. 또한 최종후보지로 결정된 보은군 삼승면 일원에 대한 상위 관련 계획 검토 및 지역현황, 지구계 설정 등이 포함된 개발여건 분석을 하였다.

셋째, 바이오 농산업단지의 개발 규모를 산정하고 유치업종을 선정하였다.

넷째, 공간배치는 크게 두 가지 대안을 설정하고 장단점을 분석하였다. 각 대안별로 토지이용, 산업용지 배분, 인구 및 주택배분, 교통체계, 공원 녹지체계, 공급처리체계, 환경관리대책을 구상하였다.

마지막으로 사업타당성 분석을 하였다. 이를 위해 산업단지 경쟁 환경을 분석하였으며 단지 건설에 소요될 투자사업비를 산정하고 분양수익금을 산출하였다. 최종적으로 순현재가치법(NPV: net present value)과 내부수익율법

(IRR: internal rate of returns)에 의한 경제성 분석을 실시하였다.

3. 연구결과

바이오 농산업단지의 기본 개념을 바이오 농업 관련 1차, 2차, 3차 산업 관련 시설의 집적지로 정의하였다. 바이오산업은 21세기를 주도할 첨단산업의 핵심적인 분야로 성장하고 있고, 선진국은 바이오산업을 국가 전략산업으로 설정하여 연구개발 및 산업화에 많은 노력을 기울이고 있는바, 바이오 농산업단지 조성은 지자체에서 적극 추진할 경우 성공 가능성이 대단히 높다고 판단하였다.

개발 규모는 산업용지, 유통시설용지, 농업용지, 주거용지, 공공시설용지를 포함하여 약 100만평으로 하였고, 유치업종은 BT산업과 IT산업으로 하였다. 개발 컨셉은 BT와 IT의 융합을 통해 성장발전의 동인을 제고하고 충청북도의 균형발전과 낙후지역의 비전을 제시하는 것으로 잡았다. 공간배치는 크게 환상격자형 클러스터 구조와 격자형 클러스터 구조, 2개 대안을 제시하였다. 각 대안별로 토지이용, 산업용지 배분, 인구 및 주택배분, 교통체계, 공원 녹지체계, 공급처리체계, 환경관리대책을 구상하였으며, 사업 타당성 분석 결과 2개 대안 모두 사업성이 있는 것으로 나타났다. 다만 첫 번째 대안이 사업타당성이 다소 우수하였다.

충북 바이오농산업단지의 성공적인 개발을 위해서는 분양가격 경쟁력 확보와 기업 유치 활성화라는 두 가지 과제를 해결하여야 한다. 이러한 부분에 대한 방책 수립을 통해 경쟁력을 확보한다면 충북지역 산업용지의 안정적이고 효율적인 공급으로 지역경제 활성화를 통한 경제특별도 건설에 크게 기여할 것으로 판단된다.

서산시 농업·농어촌 발전계획수립 연구

연 구 자: 유승우, 박시현, 허 덕, 김병률, 김수석, 박경철, 강정현, 김철호, 김은순
연구기간: 2005. 9 ~ 2006. 10

1. 연구의 목적

이 연구는 서산시의 농업·농어촌이 처해 있는 대내외적인 환경하에서 시 전체 및 각 읍·면이 처한 농업·농어촌의 지역적, 환경적, 사회경제적 제 특성을 면밀히 파악하고 지역농업의 장단점과 잠재력을 평가하여 서산시의 중장기 농업·농어촌발전계획을 수립함에 그 목적이 있다.

2. 연구방법

이 연구의 수행을 위해서는 현장조사와 설문조사, 주요 농산물 소비지경쟁력 조사, 문헌조사와 외국사례조사 등 다양한 연구방법이 동원되었다. 먼저 현장조사로 읍·면별 주민설명회를 실시하여 지역의 개발수요와 지역의 부존자원을 조사하였다. 또한 시 농정담당자, 유관기관의 농정관련자, 시의회 의원, 생산자대표 등을 대상으로 농업투융자 수요를 파악하였다.

설문조사는 개발수요에 대한 설문과 투융자 우선순위에 대한 설문을 실시하였다. 문헌연구로는 지역개발에 대한 선행연구와 서산시에 대한 문헌조사가 이루어졌다. 외국사례로는 일본의 교토부·나라현 지역내 그린투어리즘과 친환경농업개발 우수 사례를 조사하여 벤치마킹하였다.

3. 연구개발 내용

서산시를 4개의 권역으로 구분하여 발전전략을 수립하였다. 4개의 권역은 ①북부 준평야지역, ②중부 준평야지역, ③남서부 평야지역, ④남동부 준평야지역으로 구분된다.

행정구역상으로 대산읍과 지곡면에 속하는 북부 준평야지역에는 친환경농업지구 조성과 농촌체험마을・정보화마을 단지로 육성한다. 지역특화품목으로 뜸부기 쌀, 토마토, 맷돌호박, 고구마가 육성된다.

성연면과 음암면에 걸치는 중부 준평야지역에는 전형적인 도시근교 농업단지와 소득작목 특화 단지를 조성하고 달래가 명품으로 육성된다.

인지면, 부석면, 팔봉면으로 이루어지는 남서부 평야지역에는 서산 바이오-웰빙 특화단지를 조성하고, 마늘과 생강, 화훼(양난, 백합)의 주산지를 집중 육성한다. 생강한과를 명품화 사업으로 지원을 확대한다. 마을 고유의 전통문화자원을 활용하여 도농교류촉진, 소득증대를 도모하기 위한 농촌전통테마마을을 조성한다. 서해안고속도로와 연계한 농산물 산지종합유통센터를 건립한다.

운산면과 해미면, 고북면으로 대표되는 남동부 준평야지역은 도농교류 거점 구축사업 일환으로 황락계곡을 중심으로 국립수목원 분원을 조성토록 한다. 관내에 존재하는 자원들을 생태・학습 테마로 엮어 관련 프로그램 및 시설을 확충한다. 이와 더불어 관내에 분포하고 있는 역사・문화자원을 루트화하여 홍보하고, 소프트 프로그램을 구축한다. 운산면을 중심으로 유기축산단지를 조성한다. 주민소득증대를 위한 인삼임간 청정재배를 확대 지원한다.

이 계획에서 제시한 신규 전략사업은 농산물 산지유통센터 건립, 화훼단지 하우스 설치, 뇨오수처리장 건설, 친환경농업단지 조성, 종합농업공원 조성, 녹색농촌체험마을 조성 등 37개 사업으로 계획기간(2006년～2015년)중 총투자 소요액은 871 억원으로 나타났다.

농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발

연 구 자: 송미령, 박석두, 성주인, 김정섭, 박경철
연구기간: 2005. 10 ~ 2006. 5

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 도시민의 농어촌 정주와 관련한 현황과 잠재수요 및 농어촌 주민의 수용태세 등을 조사·분석하여 이를 토대로 농어촌 복합생활공간 조성 정책의 방향과 대안을 제시하는 것이다.

2. 연구개발 내용

주요한 연구 내용은 농어촌의 여건 분석, 도시민의 농어촌 정주 수요 및 농어촌 주민의 수용태세 조사와 분석, 농어촌 복합생활공간 조성을 위한 정책 방향 및 대안 제시이다.

농어촌의 여건 분석은 주로 통계자료 분석과 현장 조사를 통해 이루어졌으며, 도시민의 농어촌 정주 수요 및 농어촌 주민의 수용태세 조사와 분석은 3개 집단에 대한 기초 설문조사, 특정집단 심층 면접조사 등의 방법을 활용하였다. 도시민 3천명에 대한 정주 의향 조사, 이미 농어촌으로 이주한 도시민 587명에 대한 정주 만족도 조사, 농어촌 주민 2천명에 대한 수용태세 조사 등 전국적인 기초 설문조사를 통해 추세를 파악하고 기초 설문조사로 파악하기 어려운 내용은 특정집단에 대한 심층 면접조사를 통해 보완하였다.

농어촌 복합생활공간 조성을 위한 정책 방향과 대안 제시를 위해서는 그야

말로 학제적 접근방법이 유효하였다. 여러 분야에 몸담고 있는 전문가 집단의 공동연구가 더해졌으며 각종 워크숍에서 논의된 내용도 연구에 반영하였다.

3. 연구결과

농어촌의 인구 감소와 고령화는 새로운 인구 유입이 이루어지지 않는 한 농어촌 지역의 활력을 크게 저하시킬 것으로 전망된다. 이는 국토 균형발전을 가로막는 장애 요인으로 작용할 것이다. 한편, 도시민의 농어촌 정주 수요는 잠재적으로는 매우 크게 형성되어 있으나 농어촌 지역 내에 적합한 공급여건이 갖추어질 때 현실화될 수 있을 것으로 보인다. 이 연구가 제기하고 있는 농어촌 복합생활공간 조성 정책은 농어촌 측의 필요와 도시 측의 수요를 결합하여 양 측의 문제를 해결하려는 전략으로 구상된 것이며, 국가 균형발전의 씨앗이자 전제라 할 수 있다.

일찍이 역도시화 경향이 나타났던 서구와는 달리 우리나라에서는 아직까지는 이촌향도형 인구이동이 주를 이루며 일부 대도시 주변에서만 교외화 현상이 출현하고 있다. 정주 여건 측면에서 볼 때 아직까지 농어촌은 부족한 점이 많기 때문에 도시민들의 농어촌 지향 인구이동이 빠르게 확산되기를 기대하기는 어려운 것도 현실이다. 그러나 최근에는 미세하게나마 농어촌 지향의 인구 경향도 조금씩 나타나고 있다. 향후에는 그러한 경향이 점진적으로 두드러지게 나타날 것으로 전망되며 이에 따른 정책 대응이 필요한 시점이다.

도시민의 농어촌 정주 수요를 조사·분석한 결과, 응답자의 56.1%가 농어촌에 이주할 의향이 있다고 밝혔으나 10년 이내에 농어촌으로 이주하기 위해 구체적인 준비를 하고 있는 도시민의 수는 그리 많지 않았다. 한편, 이미 농어촌에 이주하여 살고 있는 도시민들의 정주 만족도는 비교적 높은 편이었다. 수요 조사 결과를 분석한 결과, 도시민의 농어촌 정주 수요를 현실화하려면 수요자의 이주 단계별 교육, 농어촌 및 농어업의 가치에 대한 국민적 홍보, 농어촌 지역 공동체의 융화 프로그램, 농어촌 정주체계에 맞추어진 주택·경관·생활 서비스 공급 등의 문제에 주안점을 두는 정책이 필요한 것으로 나타났다.

한편, 공급 측면에서 볼 때 농어촌 지역으로 이주해 올 수요를 감안한 주택 건축 활동이 아주 없는 것은 아니지만, 주로 민간 부문에 의해 전원주택 단지 형태로 경기도와 강원도나 충청도의 일부 지역에서 주택이 공급되고 있다. 이미 민간 부문이 시장 수요에 대응하여 전원주택을 활발하게 공급하고 있는 지역을 제외한 나머지 농어촌 지역에서도 적합한 수량의 정주단지 조성을 확대할 수 있는 다양한 방안이 필요하다. 그리고 중앙정부, 지방자치단체, 민간 부문 등에서 도시민의 농어촌 정주를 유도하기 위해 실행하는 각종 지원 사업은 아직까지는 그 양과 수준에 있어 초보적이고 단편적인 상태이다. 이를 보완하기 위한 정책 개입 또한 필요하다.

수요와 공급 측면의 현황과 관련 법 제도 등 여러 가지 조건을 고려할 때, 농어촌 복합생활공간 조성 정책은 기존의 농어촌 정책 수단들을 보완하고 결합하여 추진하는 것이 바람직해 보인다. 장기적인 비전을 갖고 단계별로 접근할 필요가 있다. 농어촌 복합생활공간 조성은 농어촌 인구 유치와 지역사회 유지를 중요한 정책 목표로 설정한다는 점에서 지방의 일인 것은 분명하지만, 동원해야 할 구체적인 정책 수단들이 포괄하는 범위가 방대하고 정책 수행 경험이 일천하다. 그렇기 때문에 중앙정부, 지방자치단체, 농어촌 주민, 민간 부문의 다양한 주체들의 협력과 참여가 전제되어야 한다.

농어촌 복합생활공간 조성을 위해 제안할 수 있는 정책 수단은 크게 '하드웨어 정책'과 '소프트웨어 정책'으로 나누어 볼 수 있다. 하드웨어 정책 측면에서 볼 때, 도시민이 농어촌이라는 새로운 공간으로 이주하여 정착하는데 가장 중요한 것은 기초 생활환경을 제공하는 일이다. 특히, 도시민의 수요가 크고 현재 농어촌에서의 공급 기반은 저위에 머물러 있는 주택·경관 등의 물리적 환경을 가꾸는 일과 농어촌 정주 인구 모두에게 필요한 의료·교육·문화 등의 서비스를 확충하거나 그것들에 대한 접근성을 개선하는 일이 필요하다. 소프트웨어 정책 측면에서는, 농어촌 공간의 가치에 대한 국민적 공감대를 확산하는 동시에 구체적인 농어촌 정주 의향을 가진 도시민들의 이주와 정착을 그 진행 단계에 따라 실질적으로 돕는 지원 프로그램을도 마련해야 한다. 그리고 이처럼 다양한 정책 프로그램들을 동시에 또는 순차적으로 연계시켜 추진하려면 그에 걸맞은 제도적 기반을 갖추어야 한다.

단양육쪽마늘 파워브랜드화사업 FD컨설팅 종합보고서

연 구 자: 유승우, 정명채
연구기간: 2005. 11 ~ 2006. 12

1. 연구의 목적

이 연구는 단양군 신활력사업을 수행하기 위한 전담자문가 제도인 패밀리닥터(Family Doctor, FD)를 지정하여 관련사업의 계획수립과 집행 등 전반적인 사항에 대해 자문과 컨설팅을 제공하는 역할을 담당한다. 아울러 신활력사업인 단양육쪽마늘 파워브랜드화 사업에 대한 종합적인 평가와 방안 등을 제시함에 그 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

단양군의 신활력사업에 대한 패밀리닥터(FD)로서의 역할수행과 컨설팅의 주요 연구내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 2005년 신활력사업과 관련 단양육쪽마늘 혁신역량강화를 위한 교육사업, 신활력사업단 운영, 생산력강화사업, 가공산업, 홍보 및 마케팅사업, 관광체험부문 등에 관한 평가결과를 제시하였다.

둘째, 2005년 신활력사업 추진성과를 토대로 단양육쪽마늘 파워브랜드화 사업에 대한 개선방안을 제시하였다.

셋째, 2006년 단양군 신활력사업 추진단 및 자문위원단 회의에 참석하여 주요 쟁점에 대한 의견제시와 사업집행상의 애로사항을 모니터링 하였다.

넷째, 신활력사업의 핵심사업으로 추진하고 있는 마늘 가공사업 추진상황 점검과 친환경마늘 생산농가를 방문하여 향후 사업방향 등에 대한 의견을 수렴하였다.

다섯째, 지역혁신역량강화를 위한 교육프로그램의 일환으로 추진된 단양군 마늘축제기념 학술심포지엄에서 「지역균형발전을 위한 신활력사업의 발전방향」에 관한 주제발표를 통해 단양군 신활력사업 활성화 방안을 제시하였다.

여섯째, 국가균형발전위원회 주관 신활력사업 합동워크숍에 참석하여 신활력사업의 활성화를 위한 지역주민의 참여방안 및 FD제도의 개선방안 등에 관한 의견을 제시하였다.

끝으로, 단양육쪽마늘 파워브랜드화사업의 활성화를 위한 종합평가와 추진방향 등을 제시하였다.

3. 연구결과

단양육쪽마늘의 생산력 강화를 위해서는 우수한 씨마늘을 확보함과 동시에 친환경재배방법의 보급 및 생산기술의 첨단화가 이루어져야 할 것이다.

단양육쪽마늘의 가공산업을 활성화하기 위해서는 고기능성의 단양육쪽마늘로 가공이 가능한 조미료와 강장제 관련가공산업을 활성해야 할 것이다. 이와 더불어 단양육쪽마늘 가공공장 및 저온저장고를 설치함으로써 가공산업의 기반을 확충해 나가야 할 것이다.

단양육쪽마늘의 부가가치를 높이고 안정적인 시장확보와 새로운 시장개척을 위해서는 마늘에 대한 소비자의 수요를 증대시킬 수 있는 홍보 및 마케팅 전략이 요구된다. 한편 단양육쪽마늘을 주요 테마로 설정하여 농촌체험관광산업을 활성화토록 한다. 이를 위해서는 단양육쪽마늘을 주제로 한 축제의 개발과 경관조성사업, 그리고 체험관광사업 등이 필요하다.

단양육쪽마늘의 파워브랜드화를 달성하고 지속적인 발전을 유지하기 위해서는 단양육쪽마늘의 혁신역량을 강화할 수 있도록 클러스터가 구축되어야 할 것이다. 이를 위해서는 단양육쪽마늘의 혁신리더양성 및 교육훈련, 그리고 관련기술의 개발 등이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

중국의 인삼산업 실태와 관련제도

연 구 자: 이동필
연구기간: 2006. 5 ~ 11

1. 연구의 목적

○ 이 연구의 목적은 중국의 인삼산업 실태와 관련제도, 그리고 발전전략 등을 파악하고, 이를 기초로 우리나라 인삼산업의 육성을 위한 정책적 시사점을 얻는데 있음.

- 오랜 세월동안 중국은 고려인삼의 충실한 시장역할을 담당해 왔으나 최근 20~30년 동안 세계 재배삼의 70%와 산삼의 75%, 심지어 세계 서양삼 생산량의 15%를 차지할 정도로 빠른 성장을 거듭하고 있음.
- 이와 같은 상황의 전개는 분명 그동안 인삼산업의 종주국이라고 믿었던 우리나라 입장에서는 심각한 도전임. 중국인삼에 대한 올바른 대책을 강구하기 위해서는 과연 그 실태와 관련 제도에 관한 정확한 이해가 전제되어야 하지만 아직까지 이 분야에 대한 자료는 전무한 실정임.

2. 연구개발 내용

○ 주요 연구개발 내용으로는 1)중국삼의 종류와 분포는 어떤지?, 2)중국삼은 누가, 어떻게, 얼마나 생산·가공·판매되고 있는지?, 3)인삼산업과 관련된 중국의 제도와 정책에는 어떤 것이 있는지?, 4)중국에서는 인삼의 품질관리를 어떻게 하고 있는지?, 5)중국의 인삼산업 관련제도와 정

책이 우리나라 인삼산업 발전에 대한 의미와 시사점은 무엇인지 등에 대한 해답을 모색하고자 함.

3. 연구결과

□ 중국인삼의 종류와 역사, 인삼산업의 관리

○ 중국에는 12종의 삼속 식물이 있는데 그중에서 중국인삼과 서양삼의 두 종류가 상업적으로 재배되고 있음. 이들 삼은 재배방법별로 보통삼(원삼), 이산삼, 임하삼, 변조삼, 보통삼, 저잔삼 등으로 구분되며, 가공방법에 따라 홍삼과 백삼, 생쇄삼, 동결삼, 보선삼 등으로 구분됨.

○ 중국에서 인삼의 약용역사는 '신농상백초' 전설을 기초로 4,700년까지 소급하는 학자도 있으나 실제 재배는 400여 년 전인 명나라 말에 시작되었음. 그러나 청나라 조정은 재배삼을 가짜로 여기고, 그 생산과 유통을 금했기 때문에 중국에서 인삼재배가 보편화 한 것은 18세기 말로 우리보다 늦게 시작된 것으로 추정됨.

○ 중국에서 인삼뿌리는 의약품으로, 인삼가공제품은 보건식품으로 별도 관리하고 있음. 인삼관련 정부기관에는 산림재배를 허가하는 국가 임업국, 식품약품감독관리국과 식품위생부, 농업부 인삼녹용제품품질감독검측센터, 국가품질감독검험검역국 등이 있으며, 2005년부터 길림성내 13개 유관기관을 묶어 '길림성인삼자원정합개발공작추진조'를 설치・운영중임. 연구기관에는 중국농업과학원 특산연구소, 농업대학 중약재학원, 길림인삼연구원 등이 있으며, 이밖에 중국의약보건수출입상회 인삼분회와 중국농학회 특산분회, 연변조선족자치주 중약재산업협회, 그리고 2005년 9월에 창립한 인삼상회 등 사업자협회가 있음.

□ 중국의 인삼생산 실태와 관련제도

○ 80% 정도의 인삼생산이 임야를 개간하여 이루어지기 때문에 인삼재배는 임업국의 허가를 받아야 함. 최근에는 생태보전을 위한 퇴경환림(退耕還林)정책으로 경사 25도 이상 임지에는 허가를 금하고, 인삼채굴 후 나무

식재 의무를 강화하는 등 임지이용을 까다롭게 하는 대신 농전(밭)재배를 장려하고 있음.

- 일반재배삼은 2004년 현재 약 4,500ha로 그중 약 3,500ha가 길림성에서 생산되고 있으며, 그밖에 요녕성과 흑룡강성이 20%, 나머지는 하북, 산동, 운남성에 조금 재배되고 있는 것으로 추정됨. 중국의 인삼 재배면적은 1978년의 2,078ha에서 80년의 4,152ha로, 87년에는 17,143ha로 늘어났으나, 90년대에 들어 과잉생산으로 가격이 폭락하자 1991년에는13,112ha로 줄어들기 시작하여 2004년 4,500ha까지 감소함. 따라서 인삼생산량도 1978년의 2,040톤에서 87년의 12,125톤으로 늘어났다가 그 후 2004년에는 약 2만톤 수준으로 감소함.
- 산삼의 경우 빈번한 산삼채굴과 산림생태환경의 파괴 등으로 야생삼이 급격하게 감소하는 가운데 [국가강제성 표준GB19506 -2004(원산지역제품 길림장백산인삼)]중 산삼을 “자연 상태환경에서 20년이상 성장한 인삼”이라고 규정함으로써 임하삼으로 대체하는 제도적 장치를 마련하고 있음.
- 서양삼은 1980년대 초 재배에 성공하여 동북 3성과 산동, 북경 등지에서 재배되고 있는데 일반삼에 비해 4～5배 비싼 가격에 거래되고 있어서 최근 몇 년 사이에 급격하게 늘어나고 있음.

○ 2004년 현재 인삼의 종류별 재배면적을 보면 일반삼이 약 4천만m^2(생산량은 1.5톤)이고 서양삼은 800m^2(생산량은 2천톤), 그밖에 임하삼은 약 1.6만ha 정도임.

- 2004년 현재 일반삼과 서양삼 생산의 경제성을 분석한 결과 200평당 일반삼은 생산량 545.4kg로 가장 많고 비용은 8,552위안으로 가장 작지만 kg당 가격이 18.1위안으로 순이윤은 2,645원에 불과함. 한편 서양삼의 경우 생산량은 398kg에 불과하고 생산비가 12,978위안으로 높지만 kg당 가격은 51.1위안이나 하기 때문에 순이윤은 12,588위안으로 서양삼 재배가 일반삼보다 성행하는 원인이 되고 있음.

□ 인삼의 가공 및 유통실태와 관련제도

○ 중국에서 인삼제품은 뿌리삼과 차, 분말, 엑기스 등 2차 가공품으로 대별되는데, 1995년 국가기술감독국이 발표한 [인삼가공제품등급품질표준]에 의해 선인삼(수삼), 홍삼, 건삼, 대력삼(태극삼), 생쇄삼(피부백삼, 생건삼), 활성삼(동결건조한 삼), 당삼, 보선삼(선도유지제 처리한 수삼) 등으로 구분하고, 이들 삼은 다시 잔뿌리를 부착하느냐에 여부에 따라 또 다른 제품으로 분류됨.

- 야생삼과 서양삼도 다양한 뿌리삼 제품을 생산하고 있으나 산삼의 경우 생쇄삼 형태로, 서양삼의 경우 주로 약재는 물론 차나 캡슐, 액체음료 등 2차 가공품으로 소비되고 있음.

○ 중국인삼은 산지가공공장에서 반 가공 된 후 각지의 전문대리점이나 중약재도매상을 통해 집산되어 남방의 소비처로 분산되거나, 약국·슈퍼·공항·철도역 등의 소매점으로 유통되고 있음. 수입인삼은 수출입회사에서 직접 판매 또는 유통업체를 통해 최종소비자에게 판매되며 일부는 가공을 거쳐 판매됨.

- 중국에는 여러 가지 브랜드의 인삼이 유통되고 있으나 '신개하'나 '황봉삼' 등을 제외하면 대부분 한국과 미국, 캐나다브랜드에 밀리고 있음. 특히 우리나라의 '정관장 고려인삼' 브랜드는 가히 압도적이라 할 만큼 인기가 좋은데, 결과적으로 대부분의 중국인삼이 '고려삼', 혹은 '고려인삼'으로 유통되는 무질서를 초래하고 있음.

□ 인삼의 수출입 실태와 관련제도

○ 중국에서 뿌리삼은 의약품으로 [약품관리법]을, 2차 가공제품은 보건식품으로 [식품위생법]을 기초로 정부가 등록, 관리하고 있음. 특히 1999년부터는 수입약품관리방법을 제정, 관리기관을 위생부에서 국가약품감독관리국으로 이관하여 오늘에 이르고 있음.

- 수입관세는 보통 50～90%, 최혜국 9.7～20% 수준으로 크게 높은 편이 아니지만, 수입의약품등록 신청 시 많은 자료(26종) 요구 및 자료의 전문성과 까다로움, 과다한 등록비용 및 소요기간 때문에 수입약품등록제도를

자국 인삼산업 보호를 위한 진입장벽으로 활용한다는 지적을 받고 있음.

○ 중국의 인삼수출은 2000년의 1,700톤 규모에서 2005년에는 2,360톤으로 늘어나고 있으며, kg당 수출단가도 US $6.62에서 US $12.46 수준으로 증가하여 같은 기간 수출액은 11,300천 달러에서 29,420 달러로 늘어남. 수출가격은 1988년 US $40～50/kg로 비교적 높았으나 과잉생산 및 덤핑수출로 가격하락이 지속되다가 최근 다시 상승세를 보이고 있음.

- 인삼의 수입은 2001년만 하더라도 3천여 톤(3,400만달러 상당)이나 수입하였으나 최근 서양삼을 국내에서 안정적으로 생산함에 따라 2004년에는 1,7377톤 수준으로 감소함. 동양삼은 고려인삼 2톤과 북한인삼 15톤 정도로 매우 제한적으로 수입하고 있음.

□ 중약재 및 인삼의 소비실태

○ 중국에서 인삼은 의약품이자 보건식품으로 소비되는데, 최근 보건식품의 소비가 늘어나고 있음. 특히 인삼을 원료로 한 제품이 치료효과가 크고 적용범위가 넓다는 이유로 보건식품 중 소비자들이 가장 선호하고 있음.

- 인삼은 안전성이 입증되고 복용량이 확정됨에 따라 의사의 처방에 따르던 약품에서 사람들이 자체적으로 구매할 수 있는 보건자양식품으로 전환하고 있음. 특히 서양삼을 원료로 복용이 편리하고 휴대가 간편한 인삼캡슐 및 정제제품 형태로 소비가 늘어나고 있음.

○ 중국의 경우 인삼생산량의 1/3이 수출되고 나머지는 국내에서 소비되고 있음. 국내소비량의 절반이 약품・보건식품・추출물・화장품등의 원료로, 나머지 절반이 소비자들에 의해 찌거나, 차로 끓여 마시거나, 탕 종류의 보양식에 넣어 조리해서 먹는 것으로 알려짐.

- 중국인은 “고려인삼의 경우 대보원기(大輔元氣)의 효능을 갖고 있어 생명위급, 또는 병후회복시에 치료제로 주효하고, 서양삼은 보양보기(補養補氣), 청열청화(淸熱淸火)의 기능이 있다하여 평상시 보신용으로 먹는 것”으로 인식하고 있음.

- 중국시장에서 고려인삼의 효능과 브랜드에 대한 평가는 매우 높으나, 가격이 10여배 비싸고, 승열작용이 있다고 알려져 현재상태로 고려인삼의 대중화는 한계가 있는 것으로 판단됨.

□ 길림성의 인삼산업 실태와 문제 및 발전방향

○ 길림성은 중국인삼의 80% 정도를 생산하는 주산지로 오래전부터 인삼재배에 특화해 왔지만 재배 및 가공기술이 낮아 품질이 균일하지 않고 시장개척에 등한시하여 인지도가 높은 브랜드가 별로 없음.

- 특히 인삼 관련 연구개발이나 각종 인허가 업무 등이 여러 부서에 분산되어 있어 체계적인 산업육성이 어려웠음.

○ 길림성은 '인삼산업의 가속화 발전추진 시행명령(06.4.26)'을 발표하고 향후 5년 내 인삼생산액 150억위안, 수출액 US 3억불 달성을 목표로 설정하고, 이를 위해 ①생산기지 표준화로 80% 이상 무공해 기준에 도달, ②매출액 1억위안 이상 선진기업을 10개 이상 육성, ③20~25개의 지적소유권을 가진 하이테크인삼제품 개발, ④'장백산인삼' 브랜드를 구축하고 생산량과 품질 관리, ⑤과학자와 기업가 양성 및 하이테크를 바탕으로 산업전문화 실현, ⑥인삼생산액이 1억위안 이상인 20개의 농촌의 주산단지로 집단화 등을 계획하고 있음.

- 이상의 계획을 조직적, 체계적으로 추진하기 위해 13개 유관부서가 참여하는 '인삼자원정합개발추진공작조'를 설치, 운영하고 있음.

□ 우리나라 인삼산업에 대한 시사점

○ 중국인삼산업 중 특기할만한 사항은 ①다양한 인삼, 예를 들어 야생삼과 이산삼, 서양삼은 물론 생쇄삼과 활성삼, 보선삼외에 잔류농약이 적은 수출용 저잔삼까지 상품으로 개발되어 있으며, ②야생삼 수요를 대체하기 위한 이산삼(산양삼)이 광범위하게 재배되고, 서양삼의 산업화에 성공하고 있다는 점, ③정부가 청정 무공해삼의 재배법을 도입하는 등 제품을 규격화 표준화하고, '장백산인삼' 브랜드를 구축하기 위해 애쓰고

있다는 점, ④과잉생산과 저질품의 문란한 유통을 막기 위해 생산과 유통을 통제하고, 그리고 ⑤종합적인 인삼산업의 발전을 위해 여러 부처가 참여하는 특별작업반을 설치, 전략적으로 추진하고 있다는 점임.

○ 특히 세계의 인삼시장이 음용이 편리한 건강기능성식품이나 의약품, 그리고 일반 식품형태로 전환하고, 안전성과 위생, 그리고 효능에 대한 소비자들의 관심이 여느 때 보다 높기 때문에 이에 적절하게 대응하는 중국이나 미국, 캐나다 등이 세계의 인삼산업을 지배하는 강력한 세력으로 등장하고 있다는 점임.

- 변화하는 세계 소비자들의 선호도나 이에 대응하는 경쟁국가 등의 전략을 파악하여 우리 인삼분야의 역량을 결집하지 않으면 더 이상 과거의 화려한 '고려인삼'의 명성을 유지하는 것은 고사하고 안방조차 제대로 지키기 어려운 처지로 전략해 버릴지도 모르는 절박한 상황에 처해 있음. 이와 같은 사실인식과 위기감을 바탕으로 정부와 학계, 그리고 인삼 생산-가공-유통-수출입에 종사하는 전체 인삼계가 협력하여 보다 전략적으로 대응할 필요가 있음.
- 특히 산양삼과 청정인삼의 과감한 도입과 차별적 유통방안 모색, 고려인삼을 원료로 적절한 가격수준에 중국인들이 쉽게 접근할 수 있는 건강기능성식품의 개발, 그리고 중국 등지에서 무분별하게 통용되는 '고려인삼'에 대한 브랜드관리 등은 서둘러 그 대책을 마련해야 할 과제임.

농촌의 미래 모습, “농촌 공간 2020”

연 구 자: 박시현, 박대식, 송미령, 박주영, 김정섭
연구기간: 2006. 5 ~ 12

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 개연성 있는 미래학적 상상력에 기초하여 여러 가지 급격한 변화에 직면한 우리나라 농촌의 미래 모습을 그려보는 데 있다. 2020년쯤의 우리 농촌은 어떤 모습으로 남게 될 것인지 살펴보려는 이 연구의 목표는 두 가지이다. 첫째, 농업·농촌을 둘러싼 여건 변화에 따른 농촌의 역할과 비전을 제시함으로써 농촌개발에 대한 국민적 공감대 형성에 기여한다. 둘째, 미래 농촌의 비전을 실현하기 위한 농촌지역개발 과제를 설정하고 정책 방향을 제시한다.

2. 연구개발 내용

농촌의 인구, 농가 소득 등 구할 수 있는 통계자료를 기초로 미래 시점에서의 주요 지표(농촌 인구, 농가 소득 등)를 예측했다. 그리고 농촌의 다양성을 고려하여 군집분석을 한 결과, 우리나라 농촌지역 시·군을 ‘도시근교 농촌지역’, ‘관광부문이 성장하는 산간 및 해안 지역’, ‘발전이 정체된 중산간 지역’, ‘평야지대 농업중심 지역’으로 유형화했다. 이 유형화는 지리적으로 다양한 양상을 보일 것으로 예상되는 농촌의 미래상을 가급적 정확하게 포착하기 위한 기초 작업이다.

그 다음으로, 농촌의 미래와 관련된 여러 주제들을 ‘산업공간으로서의 농촌’, ‘생활공간으로서의 농촌’, ‘복지공간으로서의 농촌’의 세 분야로 나누어 관련 전문가 토론을 연속하여 진행했다. 전문가 토론을 통해서 농촌의 미래 모습에 대한 개연성 있는 전망을 도출할 수 있었다. 마지막으로, 전문가 토론 결과에 기초하여 네 가지 농촌지역 유형별로 시나리오를 구성했다. 이 시나리오는 앞에서 진행한 여러 작업들을 종합하는 의미를 가지는 것으로서, 2020년쯤 농촌지역의 모습을 가상으로 묘사해 본 것이다.

3. 연구결과

연구의 결과, 예상되는 2020년쯤 우리 농촌의 모습을 요약하면 다음과 같다. 경제적인 관점에서 본다면, 대부분의 농촌지역에서 농업은 가장 중요한 산업부문이라는 종래의 지위를 잃게 될 것이다. 그런데 지역에 따라서는 특정 품목을 중심으로 하는 농업 클러스터나 관광부문의 서비스업 등 새로운 성장산업이 출현할 여지도 존재한다. 인구 감소에 따라 농촌지역 주민들의 일상생활과 관련된 시장 영역에서의 서비스 공급은 위축되겠지만, 공공부문의 개입이 증가하면서 특히 서비스에 대한 접근능력이 떨어지는 계층을 배려하는 ‘찾아가는 서비스’들이 등장하고 정착될 것이다. 농촌 마을 내의 소수 청장년 농업인이 전업적인 규모로 벼농사를 짓는 모습을 흔히 보게 될 것이다. 한편, 환경농업은 꾸준히 활성화되고 광역화된 공간적 범위에서 경종-축산 연계 체계가 형성될 것이다. 농가소득 중에서 직접지불금 등 정부의 보조금이 차지하는 비중은 지금보다 훨씬 더 높아질 것이다. 식품 안전성과 웰빙을 추구하는 소비자들의 수요에 힘입어 농업생산자들의 자발적인 품질 규범들이 다양하게 출현하고 확립될 것이다.

전통적으로 자연마을 단위에서 유지되던 농촌지역 공동체의 자치적 복지 기능은 크게 축소되거나 사라지고, 그 필요를 공공부문의 개입이나 시장을 통해 충족하는 경우가 많아질 것이다. 지역에 따라 차이는 있겠지만 도・농 혼주화, 외국인 유입, 농업인들의 품목별 분화 등으로 인해 농촌 지역사회 구성은 더욱 이질화될 것이다.

정주생활 측면에서는 읍 지역과 면 지역의 불균형이 심화될 것으로 예상할 수 있다. 농촌지역 주민들의 일상생활의 중심지인 읍·면 소재지의 기능이 지역에 따라서 축소되거나 강화되는 다양한 양상이 출현할 것이다. 도시로부터 농촌으로의 교통 여건이 개선되는 속도에 비해 농촌 지역 안에서의 교통여건 개선 속도는 훨씬 더뎌서, 농촌지역 내 교통 약자를 배려한 새로운 형태의 준공공 교통수단이 등장할 것이다. 평생학습 기회는 지금보다 훨씬 더 다양하고 많아져 농촌 주민들의 삶의 질을 윤택하게 하는데 크게 기여할 것이다. 농촌에서의 보건의료 수요는 급격하게 증가하고 있는데, 그 수요를 농촌에서 잘 충족할 수 있는지 여부는 미지수이다.

농촌의 주택과 경관의 변화에 가장 큰 영향을 줄 요인은 '농촌 마을 해체와 공동화'이다. 적절한 공공정책의 개입이 없이 지금과 같은 추세로 진행된다면, 경관적 정체성이 모호한 전원주택이 난립하는 현상을 쉽게 찾아보게 될 것이다. 전국적으로 도시 권역이 확대되면서 '농촌 마을의 특색 있는 경관이 파괴되는' 현상이 심화될 전망이다. 그러나 지역에 따라서는 주민들과 지방자치단체의 자발적인 노력에 기초한 경관관리 활동이 활발하게 진행될 것이다.

우리 농촌의 미래 모습을 잘 가꾸려면, 여러 가지 부문에서 정책 개입을 서두를 필요가 있다. 그러나 먼저 다양한 부분이 얽혀 있는 농촌정책을 전반적으로 체계화하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 농촌정책의 중장기적인 비전 확립, 정책 수립의 기초가 되는 통계자료의 정비, 농촌지역에서 실험적으로 진행되고 있는 새로운 시도들에 대한 평가와 보완 등 뒤따라야 할 일들이 산적해 있다.

농어업인 국민건강보험료 경감제도의 합리적 개선방안

연 구 자: 최경환, 박대식
연구기간: 2006. 6 ~ 9

1. 연구의 목적

○ 농어업인의 경우 의료서비스의 접근성이 열악하고 시장개방으로 더욱 어려워진 농어촌의 경제여건 등을 감안하여 국민건강보험료 경감 대책이 실시되고 있으나, 획일적으로 경감지원이 실시되어 경감 필요가 없는 고소득 계층까지도 동일한 혜택을 주는 것이 타당한지에 대한 의문이 제기되고 있음.

○ 현행 농어업인 보험료 경감대책의 취지를 재조명해 보고, 농어업인 국민건강보험료 경감 대책 실태 파악을 토대로 농어업인 국민건강보험료 경감 대책의 합리적 개선방안을 제시함.

2. 연구개발 내용

○ 선행연구의 검토

○ 현행 농어업인 건강보험료 경감대책의 실태와 문제점

- 경감 지원의 필요성과 취지
- 경감대책의 추진 경과
- 경감대책의 실태와 문제점

○ 관련 법령의 검토

- 농어업인 관련 현행 관련 규정의 검토
- 사회보험 관련 법령
  - 경감제도의 기본취지(사회보험의 원리)
  - 현행 법 체계하에서의 경감지원의 차등 가능 여부
- 관련 전문가의 의견 수렴
  - 법률전문가의 검토 의견
  - 사회보험 관련전문가의 의견

○ 외국의 사례
- 대만
- 일본

○ 경감 대책의 합리적 개선 방안
- 경감 대책 개선의 기본방향
- 대안 및 대안별 장단점 검토
- 대안별 시뮬레이션
- 합리적 개선방안 제시

○ 개선방안 시행시의 정책과제
- 정책적 측면
- 제도(법률)적 측면

3. 연구결과

□ 농어업인 국민건강보험료 경감제도의 경과

○ 농어업인에 대한 국민건강보험료 경감지원제도는 농어촌지역의 의료의 접근성이 매우 열악하다는 점을 고려하여 1998년 통합국민건강보험이 출범할 때부터 도입되었음.

- 처음에는 각 농어업인세대의 산정보험료의 15%를 경감하였으며, 2001년부터 경감율이 22%로 인상되었음.

○ 2004년부터는 시장개방으로 더욱 어려워진 농어가의 경제적 부담을 완화하기 위하여 농어업인세대의 건강보험료를 추가로 8%를 경감하였으며, 추가 경감율은 2005년에는 18%, 2006년에는 28%로 인상되었음.

□ 농어업인의 건강보험료 경감 실태

○ 2006.1 현재 건강보험료 경감대상 농어업인세대는 535,826세대임.

○ 농어업인(지역가입자)의 건강보험료는 소득(농업소득, 사업소득, 연금소득, 임대소득, 근로소득), 재산(건물, 토지) 및 자동차의 세 가지 요소에 근거하여 산정됨.

- 농업소득을 가지고 있는 세대는 276세대에 불과
- 종합소득을 가지고 있는 세대가 전체의 48%, 재산이 있는 세대가 91.8%로서 대부분의 농어업인 세대가 재산과 종합소득에 기초하여 건강보험료를 부담하고 있는 것으로 나타남.

○ 건강보험료 등급은 1등급부터 100등급까지로 나누어지는데, 대부분의 농어업인세대는 하위등급에 분포하고 있음.

- 그러나 고등급에 해당하는 농어업인세대도 일부 존재

○ 농어업인세대의 건강보험료는 매년 상승하였으나 2004년부터 매년 농어업인 건강보험료 경감지원율이 인상되어 농어업인이 실제로 부담한 건강보험료는 감소하였음.

- 2004: 40,957원 ⇒ 2005: 36,660원 ⇒ 2006: ⇒ 34,955원

□ 농어업인 건강보험료 경감대책에 대한 견해

○ 선행연구들은 부담능력에 따라 보험료 지원을 차등화할 필요가 있으며, 하위계층은 더욱 높게 하고 상위계층은 낮게 하는 것이 바람직하다고 함.

○ 농어업인 건강보험료 경감 관련 기관 및 법률전문가들의 견해를 보면, 건강보험료 경감지원을 차등화하기 위해서는 관련 법령을 개정할 필요가 있다고 함.

표 1. 건강보험료 차등지원 관련 선행연구의 요약

선행연구	차등·제외에 대한 입장	차등지원방법
정명채 외(2000)	소득계층별 차등지원	상,중,하 3등급으로 구분 10%, 30%, 50%씩 지원
농특위(2002)	의료서비스여건등 고려 차등지원	경감폭을 세분화 (22~50%)
차흥봉 외(2004)	소득수준에 따라 차등화	상,중,하 3등급 구분 1/3, 1/2 ,2/3 지원
이혜훈(2004)	소득등급별 차등화	소득등급별로 차등화된 본인부담 상한제 설정
최병호 외(2004)	부담능력에 따라 차등지원	면제 혹은 경감
참여복지기획단(2004)	소득계층별 차등지원	구체적 방법 미 제시
박대식(2006)	소득계층별 차등지원	구체적 방법 미 제시

표 2. 건강보험료 경감 차등지원에 대한 관련 기관의 견해

기관별		차등·제외의 입장	이 유
농림부	A	차등지원·배제 불가	명문규정 부재
	B	차등지원·배제 가능	혜택의 불공평성 존재
보건복지부		지원제한 불가	명문규정 부재
법무법인 정평		지원제한 불가	일괄 규정만으로 지원차등 불가 ⇒ 별도규정 신설과 객관적 기준 적용시 지원 차등 가능
법무법인 화우		차등지원·제외 불가	관련규정에 명시되지 않음
법무법인 태평양		불가	혜택의 정도를 제한하는 것이므로 명확한 기준 및 법령상 근거 필요
농림부 담당변호사		차등지원 곤란	별도의 명시적 근거 필요 ⇒ 현행 법령상의 범위 규정에 변경이나 제한을 하고자 할 경우, 별도의 법률규정 또는 위임근거조항에 따른 법제화 필요

□ 경감대책의 기본방향

○ 경제력이 취약한 농어업인의 부담을 경감하기 위한 정책이지만 사회보험의 기본원리(소득재분배)에 충실할 필요가 있음.

- 개선방안은 형평성, 합리성, 실천성 및 수용성 등을 고려하여 검토되어야 함.

□ 경감대책의 대안 검토

○ 경감지원방법에는 제외, 경감, 면제의 방법이 있으며 각각 장단점이 있음.

- 여기에서는 차등경감방안을 집중적으로 검토함.

○ 차등경감방안에는 보험료등급별로 차등하는 방안(Ⅰ안, Ⅱ안)과 등급간격별로 차등하는 방안(Ⅲ안, Ⅳ안, Ⅴ안)이 있음.

- 여기에서는 등급간격별로 차등지원하는 방안들에 대하여 집중적으로 검토함.

○ 대안별 비교를 위하여 시뮬레이션 분석 결과를 보면, 단기적으로는 <Ⅳ-1안>과 <Ⅴ-1안>이 적용가능하며, 장기적으로는 관련법령의 정비 등 제반 여건을 구비하여 <Ⅴ-2안>의 방식을 채택하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

○ 이상에서 검토한 방안을 통해 농어업인에 대한 건강보험료 경감지원정책이 실효를 거두려면 관련 법령의 정비는 물론 경감지원 대상의 명확화와 아울러 지역가입자에 대한 건강보험료 부과체계 개선 등의 조치가 강구될 필요가 있음.

표 3. 대안별 경감지원 내역

구간수			1	2	3	4	5
제Ⅰ안 제Ⅱ안		등급범위	· 100등급				
		경감율(%)	· 제1안 : 50% ~ 22%(등급별로 0.28%씩 차등) · 제2안 : 50% ~ 25(30)%(등급별로 0.25(0.20)%씩 차등)				
제Ⅲ안		등급범위	49등급 이하	50~59	60~70	71~81	82등급이상
		경감율(%)	50(28)	45(23)	40(18)	35(13)	30(8)
제Ⅳ안	1	등급범위	55등급 이하	56~71	72등급이상	-	-
		경감율(%)	50	40	30	-	-
	2	등급범위	34등급 이하	35~49	50~55	56~71	72등급 이상
		경감율(%)	70	60	50	40	30
	3	등급범위	25등급 이하	26~34	35~55	56~71	72등급 이상
		경감율(%)	70	60	50	40	30
제Ⅴ안	1	등급범위	55등급 이하	56등급 이상	-	-	-
		경감율(%)	50	50~25.25	-	-	-
	2	등급범위	34등급 이하	35~55	56등급 이상	-	-
		경감율(%)	60~50	50	50~25.25	-	-

주: 경감율은 농어촌부분(22%)까지 포함한 비율임.

표 4. 대안별 비교

		법 개정 필요성	예산 사정	형평성 개선효과	용이성 (실현성)	수용성	종합	추진 순위
제Ⅰ안		불필요	충분	보통	불량	작음	· 실현성 적음	-
제Ⅱ안	1	불필요	충분	보통	불량	작음	· 실현성 적음	-
	2	불필요	충분	보통	불량	작음	· 실현성 적음	-
제Ⅲ안		불필요	충분	작음	보통	보통		③
제Ⅳ안	1	불필요	충분	작음	양호	보통		①
	2	필요	불충분	큼	양호	큼	· 법 개정 필요 · 예산 추가 확보	⑥
	3	필요	불충분	큼	양호	큼	· 법 개정 필요 · 예산 추가 확보	⑤
제Ⅴ안	1	불필요	충분	보통	양호	보통		②
	2	필요	충분	큼	보통	큼	· 법 개정 필요	④

도·농 균형사회 실현을 위한 선진 각국의 정책기법 연구

연 구 자: 마상진, 박대식
연구기간: 2006. 7 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구는 도·농 균형사회 실현을 위하여 정부 정책이 농촌에 미치는 영향을 체계적으로 평가하는 농촌영향평가제도 도입방안을 도출하는데 목적이 있었다. 이를 위해 영향평가 관련 이론 고찰, 국내 영향평가 사례 고찰, 외국의 농촌영향평가 사례 고찰 등을 수행하였고, 이론 및 사례 고찰의 타당성 및 도입 방안의 현실성 등을 전문가 협의회를 통해 검토 받았다.

2. 연구결과

영향평가 개념, 과정, 원리, 범주 등과 관련한 이론 고찰을 통해 ①영향평가는 새로운 또는 이미 계획된 정책, 계획, 프로그램, 사업 등 다양한 행위의 결과를 사전에 예측하고 그 진행과정을 모니터링 하는 활동으로, ②대체로 영향평가의 대상을 결정하고, 영향평가의 범주를 결정하고, 평가지표와 기준에 따라 구체적인 영향평가를 실시하고, 그 진행과정과 결과를 보고하고, 이후 지속적으로 모니터링 하는 과정을 통해 이루어지고, ③영향평가를 수행함에 있어 정책, 계획, 프로그램, 사업으로부터 영향을 받을 것으로 예상되는 집단의 참여, 사회적 약자에 대한 고려, 평가절차 및 결과의 객관성 유지 등의 기본원리가 지켜져야하고, ④관련 문헌고찰, 주민참여, 전문가 자문 등을

통해 정책, 계획, 프로그램, 사업으로 영향을 받을 것으로 예상되는 대상의 특수성 또는 취약성을 포괄적으로 반영하여야 함을 시사받았다.

환경・재해・교통・인구 영향평가, 사전환경성검토, 규제영향분석, 균형발전영향평가, 예비타당성 조사, 정책품질관리제도, 자연경관영향협의, 성별영향평가, 기술영향평가 등 국내 영향평가 사례 고찰을 통해 ①현재 국내에서 시행되고 있는 영향평가제도가 관련 사업자에 대한 규제 성격의 영향평가와 정책 담당자들간의 원활한 의사소통을 위한 행정내부 절차적 성격의 영향평가로 나뉠 수 있고, ②영향평가의 효과적 수행을 위해 대통령 지시사항과 같은 행정적 결정 또는 예산관련법, 관련 부처의 기본법, 별도 법률에 실행 근거 마련이 필요하고, ③영향평가의 과정에서 적용대상의 선정 및 결정, 평가내용(점검사항)의 설정 및 적용, 추진체계 및 절차의 설정 등을 핵심적으로 거쳐야 하고, ④특히 행정 내부절차적 성격의 영향평가의 경우 제도의 원활한 정착을 위해 대국민 공감대 조성, 시범사업 실시 후 적용, 영향평가에 대한 홍보, 각 부처 담당자(주체) 배치 및 교육, 영향평가 결과의 기록・관리 및 인사・예산・성과급 등에 반영하는 것이 필요함을 시사 받았다. 또한 ⑤지역간 불균형을 해소하기 위한 영향평가가 일부 제도에서 실시되고 있었지만, 농촌의 특수한 상황에 대하여 고려하고 있는 영향평가는 아직까지 없음을 확인할 수 있었다.

영국의 Rural Proofing, 캐나다의 Rural Lens, 미국의 뉴욕주의 Rural Area Flexibility Analysis 등의 외국 농촌영향평가 사례를 통해 ①외국에서는 농촌영향평가를 관련 사업자에 대한 규제 성격보다는 정책형성과정에서 정책 담당자들간의 의사소통을 원활히 하기 위한 행정 내부절차적 성격의 제도로 운영하고 있었고, ②중앙행정기관의 정책 입안 및 추진과정 뿐만 아니라 국회의 입법과정 그리고 지방정부에까지 농촌영향평가가 이루어지도록 노력하고 있었고, ③농촌영향평가의 체계적 추진을 위해 추진기구를 두고 있고, ④농촌영향평가가 범 중앙부처 정책과정의 핵심으로 자리잡고 있고, ⑤농촌주민을 포함한 관계자들의 의견을 다양한 방식으로 수렴하고 있음을 고찰하였다.

마지막으로 영향평가 이론 고찰, 국내 영향평가와 외국의 농촌영향평가 사

례 분석의 결과를 토대로 개발한 농촌영향평가 도입방안 다음과 같이 요약될 수 있다. ①농촌영향평가는 정부 정책이 도시와 비교하여 농촌 지역과 주민에게 불리하게 적용되지는 않는지, 정책을 통해 농촌이 가지고 있는 다원적 가치의 훼손은 없는지를 정책 설계 단계부터 검토하여 도·농의 균형발전을 도모하고자 하는 제도이다. ②농촌영향평가를 실시함에 있어 농촌의 취약한 인프라, 농촌경제·지역사회의 특성, 그리고 보전되어야할 농촌지원을 중점적으로 고려해야 한다. ③농촌영향평가의 체계적 추진을 위해서는 '농촌영향평가위원회(안)'를 두어야 하고, 여기에서는 농촌영향평가와 관련한 정책개발, 자료 및 정보수집, 연구, 권고 및 교육, 조정 및 의견 수렴, 보고 및 홍보 기능을 수행하도록 한다. ④농촌영향평가의 대상으로는 중앙행정기관과 광역지방자치단체의 정책과 사업으로 특히 사회적 파급효과가 크고, 도시(동부)와 농촌(읍면부)에 따라 수혜정도의 편차가 큰 정책과 농촌 경관 및 다원적 기능에 미치는 영향이 큰 정책이 되어야 한다. ⑤농촌영향평가제도의 정착을 위해서는 제도의 목적과 더불어 농촌영향평가 추진기구, 평가대상, 추진체계 등을 법적으로 근거를 마련하고, 제도를 이론적, 정책적으로 지원해줄 전문가 그룹을 육성하고, 관련 전문가, 농촌주민 등의 참여를 통해 농촌영향평가를 통해 핵심적으로 검증해야 할 기본적인 체크리스트를 개발해야하고; 과학적 농촌영향평가를 위하여 도시와 농촌이 구분된 통계자료 생성과 평가지표를 개발하고, 농촌영향평가에 대한 관련 공무원 교육 및 대국민 홍보 활동 강화 그리고 농촌영향평가 전면 실시를 위한 시범사업 실시가 필요하고, 농촌영향평가의 내용이 '규제영향분석', '환경·교통·재해 영향평가' 등 타 부처 소관 영향평가 항목에도 반영하도록 해야 한다.

FTA 확산에 대응한 농업협력추진체계 및 발전 전략 연구

연 구 자: 김용택, 정기환, 박경철
연구기간: 2006. 8 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구는 FTA 확산에 대응하여 현행 우리나라 국제농업협력의 실태를 분석하고, 타 산업부문의 국제협력이나 농업선진국들의 국제농업개발협력 추진방식과는 차별화되는 한국형 국제농업개발협력 모형을 구축하기 위한 연구이다.

2. 연구개발 내용

우리나라의 국제농업협력 변천과정을 살펴보면, 개도국들과의 국제농업협력이 논의되기 시작한 것은 1970년대부터이며, 2000년대 들어와 농업통상협력이 국제농업협력의 핵심과제로 대두되면서 개도국과의 농업개발협력의 비중도 늘기 시작하였다. 갈수록 농업통상과제와 농업협력과제가 상호 유기적으로 연계·추진되는 것이 중요해지고 있다. 국제사회에 있어 국제협력의 기조가 1980년대의 경제개발 중시에서 경제개발로 초래되는 빈곤문제, 도농격차문제, 환경문제 등이 중시되기 시작하였다. 이런 관점에서 UN 새천년개발목표는 새로운 전기를 마련하였다고 할 수 있다.

우리나라 국제농업협력의 의의는 3가지로 요약될 수 있다. 첫째, 국제사회의 요청에 따른 인도적 차원에서 국제농업협력이 이루어지는 경우이다. 21세기 들어와 국제사회의 공통관심은 빈곤과 기아해결이며, 이런 입장에서 우리

나라 농업의 발전경험과 국제사회로의 기여는 중요한 의의를 지니고 있다. 둘째, 중장기적 식량수급의 불안정성에 대비하는 경제적 차원에서 국제농업협력이 이루어지는 경우이다. 갈수록 불안해지는 국제식량수급구조 하에서 식량자원을 원활히 확보하는 방안의 하나는 식량자원은 풍부하나 소득수준이 낮고 특히 농촌이 빈곤한 나라들을 대상으로 효과적인 국제농업협력을 하는 것이다. 셋째, 국제농업협상에 있어 효과적으로 대응하는 외교적 차원에서 국제농업협력이 이루어지는 경우이다. FTA 협상에 있어 우리나라 농업입장이 잘 반영되기 위해서는 평소 상호간의 농업협력이 잘 이루어지고 있어야 한다. 공적개발자금도 우리나라에 유리한 농업협상으로 이끄는 수단으로 활용할 수 있다.

우리나라 국제농업개발협력의 특징은 다음과 같다. 첫째, 우리나라 경제규모와 국제교역규모에 비하여 공적개발원조자금의 규모가 매우 작으며, 다른 선진국들에 비하여 증여율(grant element)이 낮고 원조구속성(untied)이 높아 국제(농업)협력의 질 또한 낮은 수준이다. 둘째, 국제농업개발협력에 있어 아시아 지역의 비중이 높으며, 국별 원조계획에 의한 사업 시행이 이루어지기보다는 소규모 단기간 사업들이 시행되어 왔다. 셋째, 수원국들의 농업, 농촌 및 농정에 대한 조사 연구가 미흡하며 NGO 등과 같은 민간단체들과의 협력이 이루어지지 않고 있다. 넷째, 수원국들의 농업·농촌개발에 대한 수요 및 관련사업들에 대한 타당성 분석이 충분히 이루어지지 않고 있으며, 관련 전문가 부족으로 수원국들의 수요를 충분히 충족시켜주지 못하고 있다. 넷째, 유상원조인 EDCF 자금으로 시행되는 농업·농촌 개발사업들이 별로 없으며 국제농업개발협력사업들을 평가하는 체계가 수립되어 있지 않다. 결국 현재까지 국제농업개발협력이 이루어지고 있는 실태를 살펴보면, 국제농업개발협력이 양적으로나 질적으로 미흡한 수준이며 운영도 비효율적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 국제농업개발협력체계가 획기적으로 변모하여 한국형 국제농업개발협력모형이 구축·운영되어야 할 시점이다.

주요 농업선진국들의 국제농업개발협력 운영 실태에서 나타난 특징으로는 첫째, 국제사회가 마련한 국제 강령과 보편적 가치를 국제개발협력의 기본이

념으로 설정하고 이를 준수하고 있다는 것이다. DAC 회원국들의 개발원조의 원칙은 민주주의 구축, 지속가능한 개발, 빈곤타파 등과 같은 인류의 보편적 가치에 바탕을 두고 있으며, 중장기 전략계획도 이러한 이념과 기본방향을 준수하여 수립하고 있다. 둘째, 수원국 중심의 국가별 원조계획을 수립하여 수원국에 대한 개발 원조를 계획적·장기적 관점에서 수행하고 있으며, 국별 개발 원조를 위한 조사 연구사업을 지속적으로 추진하고 있다. 셋째, 수원국과의 파트너십을 구축하고 이를 지속적으로 강화해 나가고 있다. 이는 공급자 중심의 개발원조사업이 파생시키는 문제를 최소화하면서 개발의제의 효과성·효율성·지속성을 확보하기 위해 수원국 현지의 공공·민간 주체의 참여와 협력을 강조하고 있다. 넷째, 효율적으로 사업을 발굴하기 위해 수원국 전문가와 함께 조사하고 수원국에 필요한 사업과 추진 방법 등에 관한 연구 사업을 추진하고 이를 바탕으로 국별 원조계획을 수립·조정한다.

이와 같은 주요 농업선진국들의 국제농업개발협력 운영 실태로부터의 시사점은 첫째, 우리나라 국제개발협력의 유형은 일본과 같이 외교부가 무상원조를, 재경부가 유상원조를 담당하고, 각각 별도의 집행기구를 보유하고 있는 체제이다. 일본은 국제개발협력에 있어 융자와 구속력을 지닌 원조자금의 비중이 높으며 지원 분야도 경제하부구조분야나 생산 분야의 비중이 높다. 또한 국제적으로 국제개발협력에 관한 의사결정이 투명하지 못하며, 최빈국가들에 대한 지원이 경제규모에 비하여 지나치게 낮다는 비판을 받고 있다. 따라서 우리나라의 국제농업개발협력체계는 보다 투명한 의사결정구조 하에 구속력이 없는 개발협력자금의 비중을 높이는 동시에 최빈국가들에 대한 지원 비중을 높이는 것이 필요하다. 또한 주관부처와 관련부처 및 유관기관들 간에 유기적인 업무협력체제가 구축되어야 한다. 둘째, 장기적으로 우리나라도 네델란드, 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 아일랜드 등과 같이 농업 강국이면서 국제개발협력규모가 큰 나라들의 국제개발협력체제와 운영방식을 벤치마킹할 필요가 있다. 이들 국가들은 국제개발협력을 국제정치, 외교, 통상, 협상에 적극 활용하고 있는 나라들이다. 셋째, DAC 국가들은 국제개발원조를 보다 효과적이고 효율적으로 시행하기 위하여 관련 법과 제도를 제정·운영하

고 있다. 우리나라도 국제개발원조에 관한 기본 법과 제도를 제정하고 국제농업협력을 위해서도 관련 법과 제도의 정비가 필요하다. 이런 관련 법에는 분야별 우선순위, 중기정책, 국별 프로그램, 분야별 이니셔티브, 프로젝트사업의 운영전략 등이 제시되어야 한다. 이처럼 농업선진국들의 국제농업개발협력의 실태를 살펴보면, 이들 나라들의 국제농업개발협력규모가 크고 효율적인 운영체계를 유지하고 있음을 알 수 있다. 우리나라도 경제규모 차원이나 향후 국제사회에서의 지위향상을 위해서도 국제농업개발협력의 지원규모를 늘이고 동시에 보다 성과지향적인 운영체계를 갖추는 것이 필요한 단계이다.

정보통신과 에너지 분야의 국제협력 운영체계가 국제농업개발협력에 주는 시사점을 살펴보면 첫째, 정보통신·에너지 분야는 개도국은 자국의 경제성장을 위해, 우리나라는 에너지 자원 확보나 시장개척을 위해 국제협력과 국제개발협력이 활발하게 이루어지고 있는 분야이다. 마찬가지로 농업·농촌개발협력 분야도 우리나라와 개도국 간 상호 보완될 수 있는 분야이므로 국제농업개발협력이 활발히 이루어질 수 있는 분야이다. 둘째, 에너지 분야에서는 자원 확보 측면이 강조되기 때문에 양자 협력에서 자원협력위원회가 최대한 활용되고 있으며, 다자 협력에서는 IEA 같은 국제기구에서의 협력강화가 중시되고 있다. 농업협력분야도 일본, 중국 등과 같은 나라와 협력위원회가 구성되어 있지만 다른 많은 국가들과 농업협력위원회가 구성되어 있지 않다. 따라서 식량자원은 풍부하나 저소득국가인 나라들과 농업협력위원회 같은 협력위원회를 구성·운영하는 것이 필요하다. 셋째, 정보통신 분야는 세계적으로도 비교우위가 있는 분야이기 때문에 국가 정보통신정책에서 국제협력분야가 국제사회에서 위치를 공고히 하는 수단(국제 IT 리더십 강화)과 해외시장개척의 중요한 정책으로 활용되고 있다. 농업분야도 개도국과 비교할 때 농업의 전후방산업 등과 같이 비교우위가 있는 분야가 많으므로 이들을 중심으로 국제농업개발협력을 강화하는 것이 필요하다. 넷째, 우리나라의 정보통신기술은 이미 국제적으로 인정받고 있기 때문에 우리나라에 UNESCAP의 ICT 훈련센터를 유치할 수 있었다. 마찬가지로 우리나라 농촌개발모형인 새마을운동은 이미 국제적으로 인정을 받고 있으므로 우리나라에

농촌개발과 관련된 국제기구(아시아 지역본부 등을 포함하여)를 유치·운영할 필요가 있다. 다섯째, 정보통신·에너지 분야는 국제개발협력을 위하여 많은 아이디어를 정책에 반영·활용하고 있다. 대표적인 것으로 국제행사와 로드쇼, 포럼, 협력단, 전시회 등과 같은 여러 지원수단을 연계하여 우리나라의 정보통신분야를 홍보하는 수단으로 활용하고 있다. 마찬가지로 우리나라 국제농업개발협력분야에 있어서도 우리나라 농업·농촌을 적극 홍보하는 수단으로 포럼이나 전시회 같은 다양한 방법들을 강구하며, 국제기구행사를 농업관련 국제기구와 공동 또는 단독으로 국내에서 개최하는 것을 검토할 필요가 있다. 여섯째, 정보통신 분야에서는 지역별로 차별화된 IT 협력프로그램을 운영하고 있으며, 지원지역도 동남아시아와 중남미 중심에서 점차 중앙아시아, 아프리카로 확산시키는 전략을 활용하고 있다. 우리나라의 농업·농촌개발협력 분야에서도 지역별로 차별화된 농촌개발전략을 수립하고 지역별로 지원 우선순위를 설정하여 시행하는 것이 성과지향적인 국제농업개발협력체계를 구축하는 방안이 될 것이다. 결국, 정보통신과 에너지 분야의 국제협력이 시사해 주는 것은 국제여건이 언제 어떻게 변할지 모르기 때문에 평소에 꾸준한 관심을 갖고 에너지 자원 보유국들이나 정보통신발전에 관심을 갖고 있는 나라들과 긴밀한 국제협력관계를 유지해야 한다는 것이다. 농업분야도 식량안보 및 해외시장개척을 위해서는 식량자원보유국들과 평소에 보다 긴밀한 국제농업협력관계를 유지하고 있어야 한다.

마지막으로 한국형 국제농업개발협력모형을 구축하기 위해서는 먼저 국제농업개발협력의 비전, 사명, 기본방향, 정책목표 등을 설정해야 한다. 국제농업개발협력의 비전은 개도국에 우리나라 농업·농촌의 발전경험을 전수하여 국제사회의 빈곤해소와 기아해결에 공헌하고 한국의 농업발전에 기여해야 한다는 것으로 설정할 수 있다. 국제농업개발협력의 사명은 개도국의 지속가능한 농업성장과 농촌개발을 통하여 개도국의 농가소득 향상과 농촌고용기회를 높이고 최종적으로 개도국의 빈곤해소와 기아해결에 기여하는 것이다. 기본방향으로는 첫째, 국제 강령이 제시하는 이념에 맞추어 개도국의 빈곤퇴치, 기아해소, 지속가능한 성장 등에 기여한다. 둘째, 선택과 집중 및 차별화

전략을 통하여 국제농업개발협력의 효율성과 효과성을 제고시켜 성과지향적 국제농업개발협력모형을 구축한다. 셋째, 한국형 국제농업개발협력체제가 개도국과의 농업통상에 도움을 주고 식량수급안정에 기여하도록 한다. 넷째, 그동안 우리나라의 경제발전과 농업성장과정에서 축적된 전문지식을 활용하여 개도국의 농업성장이 잘 이루어지도록 한다. 정책목표로는 다음과 같은 3가지 정책목표를 설정할 수 있다. 첫째, 수원국의 지속가능한 농업생산체제를 구축한다. 둘째, 수원국의 식량을 안정적으로 공급할 수 있는 체제를 구축한다. 셋째, 수원국의 농촌개발이 활력 있고 지속가능한 농촌개발이 되는 체제를 구축한다.

한국형 국제농업개발협력체제를 구축하기 위한 구체적인 전략으로서는 첫째, 관련 법의 제정과 제도 정비 및 추진체계의 조정을 통하여 국제농업개발협력의 중장기적 정책의 기본 틀을 확립한다. 둘째, 국가별 농업개발협력계획을 수립하고 관련 사업들을 유기적으로 통합·조정하여 국제농업개발협력의 효과성을 제고시킨다. 셋째, 선택과 집중 및 차별화를 통하여 성과지향적인 국제농업개발협력체제를 수립·운영한다. 넷째, 수원국의 사업능력을 제고시키는 방향으로 국제농업개발협력을 추진한다. 다섯째, 주요 대상 수원국들의 농업과 농촌에 대한 조사연구를 강화하고 관련 전문가를 육성한다. 여섯째, 개별 국제농업개발협력사업들에 대한 타당성분석을 강화하는 한편, 사업시행에 있어서는 현지 실정을 강조하는 분권화 방식을 적용한다. 일곱째, 국제농업개발협력에 대한 국민의 참여를 높이고 공감대를 형성한다.

한국형 국제농업개발협력모형을 보다 효율적으로 운영하기 위해서는 국제농업개발협력체계의 핵심 요인들을 보다 심층적으로 잘 관리할 필요가 있다. 가장 핵심요인으로 들 수 있는 것은 국제농업개발협력사업의 시행 절차를 보다 정형화하고 이를 잘 운영하는 것이다. 즉 프로젝트 발굴 및 형성단계, 프로젝트사업의 준비단계, 프로젝트사업의 실시단계, 평가단계 등과 같은 일련의 프로젝트 진행을 정형화하고 모니터링을 위한 객관적인 기준들을 설정하는 것이 필요하다. 둘째, 국제농업개발협력사업이 개별사업으로 시행되면서 사업추진의 일관성, 효율성, 효과성이 낮았는데 이를 국별 농업개발계획

으로 통합·운영하여 개발협력사업의 일관성, 효율성, 효과성을 높일 필요가 있다. 셋째, 납세자인 국민들로부터 신뢰성을 확보하기 위하여 국제농업개발협력사업을 평가하는 체계를 확립해야 한다. 이를 위해서는 평가주체와 평가지표 및 평가방법 등에 관한 제반 기준을 확정할 필요가 있다. 넷째, 국제농업개발협력체계를 효율적으로 운영할 수 있는 체계를 갖춘다. 국제농업개발협력사업의 기획부터 평가에 이르는 과정에 농림부 및 농업유관기관들의 전문성이 가미될 수 있는 체제를 구축해야 한다.

한국형 국제농업개발협력모형을 구상하기 위해서 먼저 우리나라의 농업에서 비교우위가 있고 차별화되고 국제적으로 발전성과가 인정되고 있는 분야로는 어떤 것들이 있는지를 파악해야 한다. 또한 지역별·분야별 국제이전 적합분야를 선정하기 위해서는 몇 가지 선정기준을 마련하는 것이 필요하다. 예를 들면, 수원국의 경제발전단계, 수원국 현지 주민들의 당면문제, 국제농업개발협력사업의 성과, 국제적으로 성과가 인정되는 기술 분야 등과 같은 기준을 마련하여 지역별(국가별)·사업별 지원우선순위를 설정할 필요가 있다.

한국형 국제농촌개발협력모형을 구성함에 있어 고려해야 할 사항들로는 과거 우리나라 농촌개발모형으로 많은 농촌개발모형이 있는데 과연 어떤 모형을 우리나라 농촌개발모형으로 국제이전을 주도할 것인가를 결정해야 한다. 이런 의미에서 개도국에 이전할 수 있는 농촌개발모형으로 적합한 것은 새마을운동이라고 할 수 있다. 그리고 실제 수원국에서 활용할 농촌개발모형으로는 새마을운동을 기본모형으로 하되, 지역별·사업별 특성을 추가로 반영하는 모형을 구축하는 것이 필요하다. 다음으로 한국형 국제농촌개발모형을 개도국에 이전하고 이를 성공적으로 운영할 주체는 누가 되어야 하는지를 정해야 한다. 농업유관기관들로 구성된 국제농촌개발협력위원회(가칭)에서 개별 기관들이 기획한 농촌발전계획을 종합하여 국별 농촌개발협력계획을 확정하고 각 기관별 역할을 조정하여 국제농촌개발협력을 추진하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 특히 정책적으로 고려해야 할 과제는 어떻게 하면 필요한 국제농촌개발전문가를 육성할 것인가 하는 것이다. 단기적으로는 국내외 관련기관 담당자들로 구성하여 공동연구팀을 구성하고 공동연구를

통하여 국제농촌개발협력사업의 기획에서부터 평가에 이르기까지 각 기관들이 갖고 있는 전문성을 공유하고 상호 활용하면서 전문성을 강화하는 방안이 필요하다. 중장기적으로는 전문가 육성을 위한 중장기 계획을 수립하고 전문교육기관을 설립하거나 지정하여 관련전문가를 양성하는 것이 필요하다. 마지막으로 국제농촌개발협력사업에 적합한 평가체계를 구축하여 관련사업을 모니터링하고 사후평가를 하여 국제농촌개발협력사업의 효과성을 제고시키도록 한다.

농가등록제 도입에 관한 연구

연 구 자: 오내원, 김수석, 정호근, 고 욱, 이명헌
연구기간: 2005. 6 ~ 2006. 1

1. 연구의 목적

이 연구는 직접지불제와 같이 개별 농가를 대상으로 하는 정책의 확대를 위한 기반을 구상하고 있는 농가등록제의 도입방안과 활용방안을 연구하는 데 그 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

농가등록제의 목적은 농가를 하나의 경영체로 식별하는 시스템을 확립하여, 농가의 자발적인 신고를 기초로 기본정보를 확보함으로써 농가에 적합한 효율적인 정책이 추진될 수 있는 기반을 마련함에 있다. 부차적으로는 농가의 경영자료를 통합적으로 관리함으로써 개별 정책사업 신청에서의 중복과 분산을 최소화하여 행정의 효율화를 기하는 것이다.

농가등록제의 활용은 첫째, 직접지불제의 근거가 되고, 둘째, 농가의 유형별 차별화된 정책의 기반이 되며, 셋째 전업농 육성과 소득안정정책의 기반이 되게 하는 것이다.

농가등록제의 도입은 단기적으로는 직접지불제와 연계하여 모든 농가를 대상으로 하되, 일부의 전업적 농가에 대해서는 육성사업과 관련하여 차별적 등록제를 운영할 수 있게 한다. 축산업등록제는 방역과 환경보전 목적으로

비교적 상세한 사항까지 포함하여 이미 시행하고 있으므로 별도로 시행하지만, 축산과 농업의 복합농가는 농가등록제에 포함한다.

장기적으로 농가의 소득 정보를 필요로 하는 소득안정사업까지 뒷받침하는 등록제로 발전시키고 축산업등록제와의 통합을 추진한다.

3. 연구결과

농가등록의 등록대상은 농가, 영농조합법인 및 농업회사법인으로 하되, 농가는 농업·농촌기본법 상의 농업인 기준을 준용한다. 다만 농가등록제를 추진하는 단계에 부합하게 등록대상을 보다 구체화하는데, 농가등록제는 단기적으로는 축산업을 제외한 일반 경종농업에 우선적으로 실시하고자 계획하기 때문에 축산농가를 등록대상에 제외한다. 또한 영농조합법인과 농업회사법인의 등록도 개별 농가들의 등록이 이루어진 다음에 실시할 계획이므로 농가등록제를 도입하는 첫 단계의 등록대상은 일반 경종농업에 종사하는 개별 농가들이 된다.

일반농업에 종사하는 개별 농가들이 1단계 등록대상이 될 때, 등록의 구비조건은 비교적 검증인 용이한 농지원부의 등록조건으로 하는 것이 바람직하다. 즉, ①1,000m^2 이상 농지를 경작 또는 재배하거나 ②농지에 330m^2 이상 농업용 시설을 설치하여 경작 또는 재배하는 자를 등록대상으로 한다.

농가등록제의 등록방법은 임의등록의 원칙 하에 등록을 정책사업 신청의 계약조건으로 하는 방식을 택한다. 정책사업의 지원을 신청하고자 하는 농가는 사전에 농가등록을 하고 등록번호를 교부받은 뒤, 그 번호로 정책사업을 신청하게 한다. 정책사업과 연계하는 방식이기 때문에 등록내용도 정책사업의 종류(유형)에 따라 기초등록과 상세등록으로 2단계로 분화하여 등록한다.

등록내용 중 기초등록에 속하는 사항은 농림사업 시행을 위한 기본적이고 공통적인 정보에 해당하는 것으로서 현재 가장 많은 농가들이 참여하는 직접지불 관련 사업에서 주된 정보를 추출한다. 기초등록에 포함되는 구체적인 항목은 다음과 같은 것으로 한다.

- 경영주 인적사항: 성명, 출생연도, 주민등록번호, 주소(주민등록상 주소, 실제 거주지), 농장(작업장) 소재지, 전화번호 등
- 농경지 관련사항: 지번, 지목, 경작면적과 재배작목, 경영형태(자경, 임대, 임차, 휴경) 등

상세등록사항은 특정한 농림사업에 참여하고자 하는 농가만 선택적으로 등록하게 하는데, 현 단계에서 주된 목표로 삼는 농림사업은 전업농 육성 관련 사업이 된다. 농업종합자금지원사업을 포함한 광의의 전업농 육성사업에서 요구되는 것은 크게 다음과 같은 3가지 사항으로 요약될 수 있다.

①영농종사자 세부인적사항

②경영관련 사항

③과거 정책사업 수혜 실적 등 기타 사항

농가등록제를 농지원부 시스템과 별도의 시스템으로 구축한다. 다만 농지원부는 농가등록제를 운영함에 있어 등록한 실제 경작지의 정보를 검증하는 보조수단으로 활용한다.

AGRIX와의 관계에 있어서 농가등록제는 직불제 등 정책사업 실시와 관련하여 농가들이 자발적으로 등록하는 기본DB 관리 제도로 설정하고, AGRIX는 농가등록 내용을 포함한 농가의 농업관련 각종 DB를 저장하는 농가의 데이터은행 역할을 한다. 농가등록제의 자료와 AGRIX의 자료가 서로 상충되는 일이 발생하면 농가등록의 자료가 공식적이고 책임있는 자료로 간주한다. 농가등록제는 등록내용을 농가에 대한 기본적인 내용과 정책사업 실행에 필요한 최소한으로 하고, AGRIX는 정책사업 신청을 통한 보다 상세한 데이터까지 구축하도록 한다.

농가등록제와 관련 제도와의 관계는 농가등록의 추진과정에서 다음과 같이 종합적으로 상호연관이 이루어지도록 한다. 먼저 농가들이 농가등록관리기관에 농가등록을 신청하면, 농가등록관리기관은 신청내용을 검토한 후 등록하고 농가에게 농가등록번호를 교부한다. 이 때 등록관리기관은 경작지 관련 내용에 대한 서류 검증을 위해 농지원부 시스템을 활용한다. 등록 이후

농가가 직불제 등의 정책사업을 농림부에 신청하면, 농림부는 신청내용이 농가등록 내용과 일치하는지 먼저 확인하고 이를 평가한다. 이 때 신청서에 기입되는 상세정보들이 AGRIX에 저장되고, 후속되는 신청에서는 AGRIX에 저장된 내용이 활용됨. 농가등록내용 중 변동사항이 발생하면 농가들이 이를 등록관리기관에 신고한다. 농가등록관리기관은 신고한 내용을 검토한 후 등록내용을 수정한다. 이 때 등록관리기관은 신고내용을 검증하기 위해 농지원부 시스템과 AGRIX에 저장된 데이터를 활용한다.

○ 등록내용에 대한 검증은 다음과 같은 체계로 구축한다.

①농지관련 DB의 전산시스템(AGRIX, 농지원부)을 통한 등록내용 검증

②정책사업 신청서와의 대조과정을 통한 내용 검증 및 갱신

③현장 실사에 의한 검증

등록농가제의 주된 대상사업이 직불제이기 때문에 이 사업의 추진에 부합하도록 등록내용의 전반적인 갱신시기는 매년 6월 말을 기준시점으로 해서 7월 중에 실시하는 것으로 한다. 현장실사나 정기적인 업데이트를 통해 갱신위반사항이 나타난 경우, 그 사항이 지원금과 관련이 없는 단순한 등록상의 잘못에 해당하는 때는 갱신대상 항목으로 처리하지만, 지원금과 직접 관련된 경작지 면적 등을 잘못 기재한 때에는 허위신고로 간주해 관련 지원액을 누진적으로 삭감하거나 중단 또는 회수토록 한다.

농가등록제 관리는 단기적으로는 현재 농정관련 집행업무를 담당하고 있는 시・군・구에서 담당하되, 장기적으로는 직접지불제 집행기구 조정과도 밀접한 관련이 있는 사항으로서 시・군・구 지자체보다는 농업관련 전문기구에서 담당하도록 한다.

생산이력제의 국제화와 우리 농산물의 세계화를 준비하는 차원에서 우리나라의 농가등록제 또한 국제적으로 통용될 수 있는 농가등록번호 체계의 도입이 필요하므로 EU 국가들이 사용하는 15자리 숫자 체제의 등록번호체계 도입을 적극 검토한다.

농업·농촌종합대책 투융자사업 평가모형의 정립 및 향후 투융자계획 조정방안 연구

연 구 자: 김용택, 황의식, 박준기, 문한필, 권오상
연구기간: 2005. 11 ~ 2006. 4

1. 연구의 목적

정부는 그동안 농산물시장개방에 대응하여 42조 농업구조개선사업 및 119조 농업·농촌 종합대책 등을 수립하고 이를 통하여 농업부문에 재정지원을 해 왔다. 농업성장을 위한 재정의 안정적 확보를 위해서는 농림투융자 재원에 대한 국민적 합의 도출이 중요하며 이를 위해서는 농림투융자의 효율적 사용이 중요한 정책과제로 대두되고 있다.

따라서 이 연구의 목적은 119조 농업·농촌종합대책이 마련한 농림투융자 성과를 분석하는 것이며, 농림투융자 성과분석을 통하여 농림투융자의 효율성을 제고시킬 농림투융자의 정책방향 조정방향을 제시하는 것이다.

2. 연구개발 내용

이 연구는 과거 농림사업별 성과분석과는 다르게 총량적 성과분석을 보다 강화하였다. 농림투융자 총량분석모형으로 거시평가모형을 적용하였으며, 지역별 성과분석모형을 활용하여 농림투융자의 성과를 종합 분석해보고, 종합 성과분석을 바탕으로 향후 농림투융자의 방향을 설정하였다. 미시적으로는 산업별 농림투융자의 성과를 분석하고, 여건변화에 대응한 향후 산업별 농림투융자 방향을 제시하였다.

3. 연구결과

주요 연구결과를 살펴보면, 먼저 농림투융자의 실태분석을 위하여 119조 농업·농촌 종합대책의 투융자 지원규모를 분석하였다. 그 결과 119조 사업의 전반기 5년간에 연평균 10조 1,020억원이 투입되었고 후반기에는 13조 7,560억원이 투입될 예정이다. 이를 명목가치로만 비교하면 1단계 42조 투융자사업보다 2.3배, 2단계 45조 투융자사업보다 1.8배나 큰 규모이다.

한편, 농림투융자지원에 따른 거시경제변수의 변화를 파악하기 위하여 농업부문 중심의 거시계량모형을 개발하여 정책실험을 하였다. 농림투융자 1조원을 1년 동안 추가 증대시킬 경우, 농업생산기반의 확충 및 자본재 투입의 증가 등에 의한 농림어업의 생산능력 제고로 농림어업의 실질 부가가치가 증가하고, 농림수산물의 가격이 하락하며, 이로 인해 농림수산물의 수출이 증가하고 수입은 감소한 것으로 나타났다. 농림어업의 2000년 불변가격 기준 실질 부가가치(GDP)는 단기적(1차년)으로는 0.10%p, 장기적(5차년까지)으로는 0.14%p가 증가할 것으로 분석되었다. 다음으로 농업정책금리를 현재 3%수준에서 2%수준으로 인하할 경우에는 농림어업의 실질 부가가치(GDP)는 단기적으로 0.04%p, 장기적(5차년까지)으로는 0.08%p가 증가할 것으로 예상된다.

또한 농림어업부문의 투융자를 1년간 1조원 추가적으로 증대하면서 동시에 농업정책금리를 1%p 인하할 경우에는 농림어업의 실질 GDP는 단기적으로는 0.14%p, 장기적으로는 0.26%p가 증가한다. 농림수산물 생산자물가는 단기에 0.12%p, 장기적으로 0.63%p 하락하며, 농림어업취업자는 단기에 0.05%p 감소하나, 이후 증가하여 장기적으로는 0.13%p 증가하게 된다. 그리고 비농림어업부문의 실질부가가치는 단기적으로는 0.22%p가 증가하나, 이후에는 감소하여 장기적으로는 0.14%p만 증가한다.

농림예산이 농업생산성에 미치는 영향을 분석한 결과, 최근 10년 동안에 1조원의 농림예산을 투입하면 평균적으로 다음 해의 농업생산비를 약 3,000억원 절감시킨 것으로 분석되었다. 생산비 절감효과는 IMF를 전후한 '90년대

후반에 감소하였다가 최근 다시 증가하고 있다. 전반적으로 농업생산성 이 하락하는 추세에도 불구하고 정부의 투융자지출이 거의 유일하게 생산성을 증가시키는 요인으로 작용하고 있다. 특히 농림투융자지출은 효율성의 향상에 큰 기여를 하며, 농업생산성의 하락을 저지하는 효과를 가진 것으로 분석되었다.

다음으로 농업부문 투융자정책 조정을 위하여 선진국의 농업예산을 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 경제가 발전할수록 국가예산에서 차지하는 농업예산의 비중이 점진적으로 낮아지는 경향을 보이고 있으나 국내외 농업경제여건에 따라서는 일시적으로 농업예산의 비중이 일시 증가하는 추세를 나타내기도 한다. 둘째, 경제가 발전할수록 농업이 국가재정에 의존하는 정도가 높아지는 것으로 나타났다. 농업이 국가재정에 의존하는 정도가 점차 높아진다는 것은 농업투자를 위한 재원 확보에 있어 국민적 합의가 보다 중요해 진다는 것을 의미한다. 셋째, 일본은 재정개혁에 대한 국민들의 욕구가 분출되는 가운데 농업예산의 축소와 농업투자의 확대란 두 가지 정책목표를 달성하기 위하여 재정투융자제도를 적극 활용하고 있다. 넷째, 선진국들은 급변하는 국제정세와 농정여건에 적극 대응하기 위하여 끊임없는 농정개혁과 재정개혁을 시도하고 있다. 다섯째, 선진국들의 농정전환과 농업예산의 우선순위가 농산물가격지지에서 직접지불제로 바뀌고 있음을 보여주고 있다. 유럽 국가들은 1950년대 중반부터 실시된 구조정책으로 많은 문제가 발생하였다는 것을 인식하였다. 적극적인 농업구조정책의 시행에도 불구하고 농업생산성 향상의 한계, 농지유동화를 통한 규모 확대의 한계, 중산간 지역을 중심으로 농촌의 공동화 초래, 효율중시의 농업으로 생태계 붕괴와 환경오염 등의 문제가 나타났으며 이를 해결하기 위하여 농촌개발을 중시하며 지역농정을 강조하기 시작하였다.

농림투융자정책에 대한 성과평가를 종합하면 다음과 같다. 먼저 농정의 목표와 수단 및 방향의 일대 전환과 더불어 정책의 실현가능성을 높이기 위한 재원이 마련되었다는 것이다. 둘째, 투융자정책이 농업부문만이 아니라 소비자의 후생을 크게 증가시켰다. 식품 수요가 고급화·다양화되고 농산물가격

하락, 계절에 관계없이 농산물을 소비하는 농산물 주년(週年) 공급체계, 농산물 품질의 고급화 및 농산물의 안전성이 강화되었다. 농업생산성 향상과 농산물가격하락으로 인한 소비자 후생은 '93～'00년간 10조 8,190억원이 향상되었다. 셋째, 농업생산의 규모화·시설화로 전업농이 증가하고, 이들 전업농가들의 생산 비중이 점차 높아지고 있다. 농지가 대농층으로 집중되고, 시설원예, 과수, 한우산업 등은 전업적 농업경영체가 중심이 되는 자본집약형 농업으로 발전하고 있다. 넷째, '92년 이후 지난 10년 동안 농업생산성이 연평균 1.6% 향상되었으며, 농림예산의 1조원 확대는 다음 해 농업생산비를 평균 2,300억원 절감시키는 효과를 가져왔다. 마지막으로 농림투융자가 농업생산기반정비, 유통기반시설, 농기계 공급확대, 시설현대화 등에 중점 투자되면서 농산물의 안정생산체제가 구축되었다.

향후 쌀 MMA수입의 확대, 한·미 FTA추진 등과 같은 여건변화에 능동적으로 대응하기 위해서는 다음과 같은 농림투융자정책을 고려하는 것이 필요하다. 먼저 농업의 시장지향성을 강화하고, 농업의 다원적 기능 강화하며, 농업구조개선에서는 농업생산주체와 인력확보에 중점을 두어야 한다. 경쟁력 있는 산지유통주체를 육성하는 방안을 마련하고, 이를 통하여 자율적 수급조절과 안전한 농산물 공급을 통한 소비자 신뢰를 회복하여야 한다. 재해에 의한 위험을 제거하도록 농작물재해보험(가축공제 포함)을 가능한 조속히 확대하고 안정적 위험분산을 위해 국가재보험 도입하여야 한다. 경영의 일시적 위기 극복을 지원하는 방안도 마련되어야 한다. 경영이양직불제도 조정도 필요하다. 현재는 경영이양보조금이 1ha당 연간 400～500만원 수준이 지급되어야 유효한 은퇴 인센티브가 될 수 있다. 경영이양 당시 지급받던 모든 직접지불금의 총액수준을 지급하여 농가에 지급하는 직접지불제도가 은퇴의 저해요인이 되지 않도록 하는 수준으로 운용하는 것이 필요하다. 신상품, 신수요, 신시장 개척에 대한 지원을 확대할 필요가 있다. 농식품전시회, 축제, 박람회, 광고 등 시장개척 활동에 대한 자금 지원, 국내외 소비자와 시장에 대한 체계적 심층조사를 위한 국제네트워크 구축 등이 필요하다. 새로운 농산물, 새로운 가공처리 방법, 새로운 상품성 제고 방안 개발과 산업화(농업벤

처)에 대한 지원이 확대되어야 한다. 기술개발 지원은 타산업 분야와 균형유지 차원에서 농림부문 R&D 투자규모를 2007년까지 농림예산의 5% 수준에서 2014년까지 7% 수준까지 확대하여야 한다. 중점투자분야를 선별하여 선택과 집중으로 지원하는 것이 필요하다. 마지막으로 재정금융시스템을 개혁하여야 한다. 사업별 예산을 통합하는 Bottom-up 방식에서 농업재정의 총액을 정하고 사업별로 배분하는 Top-down 방식으로 전환한 후 사업영역별 배분은 농민단체와 협의 결정하는 방식이 개발되어야 한다.

다음으로 농림투융자의 산업부문별 성과를 분석하였다. 쌀산업에서는 규모화 촉진의 효과가 나타나고, 쌀농가의 소득안정 및 가격경쟁력 갖추어지는 효과를 얻고 있다. 향후 소득안정정책을 강화하는 것과 품질개선에 투융자지원을 확대할 필요가 있다. 축산업에서도 규모화 효과는 나타나고 있다. 한육우, 양계부문이 상대적으로 낮지만 양돈, 낙농부문에서는 규모화가 두드러지게 나타나고 있다. 축산물 생산액은 ’93년 6조 5천억원에서 ’04년 9조 5천억원으로 연간 3.4% 증가하였으며, 한우, 돼지, 육계, 우유 생산비는 절감되는 효과가 나타나고 있다. 향후 축산업부문 투융자정책의 강화방향은 먼저 냉장부분육 유통 체계 확립을 위한 축산물 종합처리장(LPC)의 조기 활성화 및 기존 도축장의 정비방안이 강구되어야 한다. 항구적 가축방역 체계 구축과 가축분뇨의 퇴비화 및 액비화 지속적 추진, 축산과 경종농가의 연계를 통한 자연순환형 축산기반 조성이 시급한 과제로 보인다. 원예부문에서는 규모화와 함께 새로운 고급채소인 양채류 등 고품질 시설채소류 생산이 가능게 되었다. 양채류 생산이 ’97년 225억원에서 2004년에는 1,874억원으로 크게 증가하고 있다. 생산시설의 현대화, 재배기술의 발달 등으로 단수가 증가하고, 노동투하시간이 감소하는 등의 요인으로 노동생산성이 크게 제고되고 있다. 시설채소 10a 당 노동투하 시간은 ’95년 492시간에서 ’04년에 376시간으로 23.4%가 감소하였다.

농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구

연 구 자: 이동필, 최경환, 성주인
연구기간: 2006. 4 ~ 9

1. 연구의 목적

○ 이 연구는 농촌공간을 대상으로 여러 부처에서 각기 추진하고 있는 농촌지역정책사업, 특히 지역개발과 생활환경정비, 교육ㆍ의료ㆍ복지 등 관련사업의 추진 실태와 문제점을 파악하여 효율적인 추진방안을 모색하는 것을 목적으로 함.

- 특히 기획예산처의 농촌지역개발·복지 지원사업의 추진체계 정비구상을 지원하기 위해 수행된 단기과제로 농림수산 분야의 농촌개발정책과 중복문제가 지적되어 온 여타 부처의 관련정책을 대상으로 정비 방향을 제시하는 데 연구의 초점이 있음.

2. 연구개발 내용

□ 농촌지역의 개념, 정책 대상 및 범위

- 농촌지역이란 읍ㆍ면을 포함한 「농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」 제3조의 농산어촌지역으로 파악하였는데 이와 같은 개념 인식은 읍이라는 농촌중심지와 면 단위의 배후 마을로 구성되는 하나의 생활권으로서 농촌을 통합적으로 인식하는 기초를 마련해 준다는 점에서 농촌개발전략상 중요한 의미가 있음.

- 정책대상은 기존의 농림어업인에서 탈피하여 「농업농촌기본법」에 의한 농업인과 「임업및산촌진흥촉진에관한법률」에 의한 임업인, 「수산업법」에 의한 어업인, 그리고 농산어촌주민까지 포함하여 기존의 농림어업인에서 농산어촌지역에 거주하는 비농업인까지 확대
- 정책 범위에는 농림부의 고유한 농림사업과 농업농촌종합대책, 국가균형발전위원회의 균특회계사업 중 농업농촌관련사업, 그리고 여러 부처에서 각기 나누어 추진하고 있는 '삶의질향상기본계획' 등에 분산되어 있는 (1)농산물 가격 및 소득정책, (2)농촌개발정책, (3)농촌생활환경 및 복지정책이 포함될 수 있음. 이때 농촌지역개발이란 농촌의 경제적·사회적·환경적으로 지속가능한 발전을 도모하기 위한 것으로 농업개발(농업생산 및 가공·유통구조의 혁신, 친환경적 농업구조로 전환), 경제활동 다각화(기존 산업 활성화, 관광 등 새로운 소득원개발), 환경 및 경관보전(환경농업 장려, 자연환경 및 유산을 유지관리), 주체역량 강화(교육 및 훈련, 농촌주민의 주체역량 개발) 등이 포함되며, 농촌생활환경 및 복지정책에는 농촌주민의 기본적 욕구(basic needs)를 '국민적 최저한(national minimum)'의 개념에 기초하여 보장하기 위한 생활환경정비와 복지 및 공공서비스가 포함될 수 있음.

□ 농촌지역개발 및 복지지원체계의 문제

- 농촌지역의 특성과 정주공간의 위계를 무시한 채 편의적으로 공간을 분할, 다양한 소규모사업을 분산적으로 추진
- 시·군단위에 여러 가지 계획제도가 있으나 대부분 중앙정부 위주의 사업선정과 실제 투자예산 부족 등으로 지역발전 중장기계획과 연계하여 종합적으로 추진하지 못하고 단편적으로 사업을 추진
- 사업의 종류별로 중앙부처 - 시·도 - 시·군까지 각기 별도의 추진체계를 통해 각기 운용함으로써 동일 시·군내에서도 유사한 사업을 하는 다른 부서에서는 어떤 사업이 추진되고 있는지 제대로 파악하기 어려우며, 계획의 수립이나 효율적인 관리가 어려움.

- 부처별 사업들이 각각 개별 법령에 근거를 두고 추진되고 있어서 산업간 조정 등 종합적인 추진이 곤란
- 중앙 및 지자체의 농어촌 복지서비스 관련 사업 역시 전달 체계가 미흡하고 관련 주체별 연계가 이루어지지 못하는 실정

□ 추진체계 정비를 위한 정책방향

- 유사목적의 소규모사업을 분산 추진하는 데서 발생하는 문제는 크게 ① 통합지침이나 협의체의 설치 등으로 사업을 담당하는 부처간 연계성을 강화하거나, ②지방자치단체로 하여금 관련사업을 지역의 입장에서 통합·조정할 수 있는 시스템으로서 지역계획제도의 도입, 그리고 ③관련 사업을 어느 특정부처로 이관하여 통합하는 세 가지 방법으로 해결될 수 있음.
- 마을개발사업의 경우 중앙 부처간 중복문제의 해결과 유사사업을 담당하는 관련 부처간 연계성 강화를 위해 '통합지침'을 마련하고 상호 협조하기로 하였으나 그 효과는 미지수임.
- 각기 다른 부처에서 다양한 사업을 추진하더라도 지방자치단체에서 중장기 발전계획에 의거하여 지역의 실정에 맞게 이들 사업을 취사선택하여 단계적·종합적으로 추진한다면 복잡한 사업추진체계로 인한 중복이나 비효율 문제를 방지할 수 있음. 그러나 현실적으로 여러 가지 계획이 수립되고 있으나 대부분 사업계획과 예산지원이 연계되지 않아 결국 계획을 위한 계획에 그치고 있음.
- 따라서 농촌지역개발 및 복지지원체계의 정비 방향은 궁극적으로는 중앙단위 사업을 통·폐합하고 지방의 자율권을 확대하되 단기적으로는 중앙부처간 미션과 기능을 고려하여 유사사업간 협력 또는 상호연계성을 강화함으로써 농촌개발사업의 중복과 비효율 최소화하고 통합의 시너지효과를 확대할 필요가 있음. 특히 농촌지역개발 및 복지지원사업은 여러 부처에서 관여하여 오래 전부터 추진체계의 문제가 제기되어 온 만큼 일시에 해결하기 어렵기 때문에 농촌지역개발의 개념과 범위, 목적

등을 재검토하여 정부와 민간, 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 부처 및 부·실 간의 책임과 의무를 명백하게 정립하고 국민들의 공감대 형성을 전제로 종합적·단계적으로 접근할 필요가 있음.

□ 추진체계 정비의 원칙

- '삶의질향상기본계획'을 기초로 균특회계 및 농업농촌종합대책에 포함된 농촌개발 및 복지지원사업을 대상으로 하여 그동안 수 차례에 걸쳐 비효율적으로 추진된다고 지적 받아 온 농촌개발 관련사업을 해당 사업부서로 이관하고 마을단위 생활용수개발과 농어민복지 관련사업의 추진체계를 정비하는 방안 모색
- 농촌지역개발 및 복지지원사업 중 농림부로 이관할 대상사업 선정시 사업 목적과 내용에 있어서 유사한 성격의 사업은 일원화를 원칙으로 하여 중앙부처의 미션과 기능 등을 고려하여 담당부처를 결정. 단, 사업 목적과 내용에 있어서 유사한 성격의 사업이라 하더라도 부처별로 추진하는 것이 유리하다고 판단되는 사업은 부처간 통합지침 마련 및 조정 협의체 운영
- 농어촌복지 및 교육사업의 경우 농업인에 대한 지원 업무는 농업인에 대한 특례적용, 사회보험 등 참여 독려 등을 고려하여 농림부가 담당하되 농촌주민 전체에 대한 지원업무는 복지·여성·교육 등의 전문성을 고려하여 현행처럼 복지부 등 전문부서에서 담당

□ 주요 사업별 추진체계 정비방안

- 행자부가 추진하고 있는 소도읍개발사업을 농림부로 이관, 면소재지활력증진사업과 연계하여 읍·면소재지를 대상으로 농촌중심지에 대한 종합개발을 추진함. 그리고 타 부처에서 추진하는 교육·의료·문화·복지시설의 배치와 연계
- 행자부의 오지개발 및 도서종합개발사업과 접경지개발사업, 건교부의 개발촉진지구지원사업, 그리고 해수부의 어촌종합개발사업과 산림청의 산

촌종합개발사업을 통합하고 마을개발사업을 포함 농림부가 농촌 배후지 개발사업으로 추진

- 부처에서 추진하는 다양한 마을단위 개발사업을 통합, 농림부가 관리하되 사업 내용과 추진방식에 있어서 재량권을 부여하여 지방자치단체가 자체적으로 특징 있는 마을개발사업을 추진할 수 있도록 재정비
- 주택・도로・상하수도・교통・교육・의료・문화・복지시설 등 국민의 기본권과 직결되는 사업은 '국민적 최저한' 차원에서 예산범위 내에서 지방자치단체에게 위임하여 추진
- 신규로 추진할 계획인 소규모 수리시설개보수사업과 소규모 보육시설 등은 해당사업에 대한 경험이 있는 농림부에서 담당하고, 장기적으로 여타 부처에서 담당하고 있는 주택개량, 마을하수도 등 농어촌지역 생활환경 정비 및 농어촌주민에 대한 교육・의료・복지 관련사업은 농림부의 가이드라인에 따라 지방자치단체가 추진하는 방안 모색
- 행정자치부가 추진하는 신활력사업을 농림부로 이관, 농산물가공 및 유통사업과 지역농업클러스터 · 농공단지조성 · 향토자원소득화사업 등과 연계하여 지역농업클러스터와 향토산업육성으로 재정비
- 행정자치부가 추진하는 정보화마을조성사업을 농림부 및 해수부로 이관하여 농수산물 등의 전자상거래나 녹색농촌체험관광, 어촌체험관광 등 소득원개발사업과 연계 하에서 농어촌지역 정보화사업 추진
- 보건복지부에서 관리하고 있는 농어업인 국민연금제도를 농림부로 이관하여 수혜자인 농어업인의 입장에서 연금제도의 관리 · 운영

□ 사업통합 및 이전의 근거

- 농업은 농촌지역의 기반산업(base industry)이며 면단위 지역에서는 농업에 종사하는 사람이 지역인구의 70%이상을 차지하기 때문에 농업과 농촌문제는 불가분의 관계임. 따라서 농업정책과 농촌정책은 하나의 틀 속에서 추진되어야 정책의 효율성을 높이고 시너지효과를 얻을 수 있음.
- 정주생활권이론에 입각하면 농촌중심도시와 배후지역을 하나의 생활권

으로 해서 농촌지역이 존립하기 때문에 읍과 면을 포함한 공간을 농촌지역이라 하고 이 지역을 대상으로 한 소득원개발이나 생활환경정비 등 일체의 관련 사무를 농림부가 총괄할 필요가 있음.

- 현실적으로 농림부는 「농업농촌기본법」과 「삶의질향상특별법」 등에 근거하여 농업정책뿐만 아니라 농촌지역개발과 농업인 및 농촌주민들의 교육·의료·복지 등의 농촌정책에 대해 총괄부서의 역할을 수행하고 있음.

□ 농촌지역개발사업의 효율적인 추진을 위한 정책과제

- 농촌정책의 재분류와 부처간 역할 정립을 위해서는 농촌지역에 대한 범위 설정과 함께 부처 및 분야별 관련사업의 추진 실태와 문제, 효율적인 추진방안에 대한 종합적인 조사연구가 선행되어야 하는바, 이번 검토에서 제외된 농림부 및 해수부, 산림청, 농진청 등 유관부서의 농촌지역개발 관련사업도 검토 대상에 포함, 새로운 농촌정책의 패러다임 모색
- 중앙정부 및 지방자치단체에 관련업무의 조정을 위한 별도의 조직을 설치·운영하는 것이 필요함. 중앙조직으로는 기존의 '삶의질향상위원회'의 역할과 기능을 강화하고, 지방조직으로는 지역혁신위원회 등과 자생적으로 유사한 역할을 수행하는 조직들 중에서 전문성과 주민참여가 동시에 보장되면서도 지속적으로 지역발전에 대한 기획 및 조정의 역할을 수행할 수 있는 새로운 조직 구성
- 농촌지역종합개발계획의 활성화로 체계적이고 종합적인 사업추진이 필요하며, 계획제도의 정착을 위해 지역개발 관련사업을 지방자치단체에 대폭 위임하거나 재량권을 확대하고, 다년주의 재정과 포괄보조금화 등으로 예산집행방식을 조정하여 지역의 여건이나 개발의지에 따라 적절한 사업을 선택하고 이를 수행하는 데 필요한 안정적인 예산확보
- 「삶의질향상특별법」 개정으로 「오지개발촉진법」, 「도서개발촉진법」, 「접경지역지원법」, 「지방소도읍육성지원법」, 「농어촌주택개량촉진법」 등 5개 법령의 정비방안을 강구하고 삶의 질 향상 대책의 실천성 제고

- 「정부조직법」의 정비로 농어촌지역개발에 관한 중앙부처의 관할과 책임 소재를 구체화할 필요가 있으며, 필요한 경우 유럽과 일본의 사례와 같이 행자부의 지역개발담당부서를 농림부로 이관하여 농촌지역개발에 관한 중앙부처의 업무를 통합할 수도 있을 것임.

3. 농업관측정보연구

농업전망 2007

연 구 자: 김명환, 김배성, 이대섭, 강혜정, 이용호, 조용원, 임송수, 김상현, 김상현, 임소영, 최세균, 권오복, 권태진, 김윤식, 장승동, 황의식, 이계임, 김민정, 양승룡, 신용광, 송미령, 성주인, 박시현, 김용렬, 최경은, 이순형, 최경환, 마상진, 김한호, 김태곤, 정정길, 이명헌, 임송수, 김태훈, 최윤영, 정민국, 이형우, 김현중, 이정민, 송주호, 우병준, 박기환, 박영구, 윤종열, 장정경, 송성환, 김재한, 윤종열, 김경필, 박미성, 김현노, 류상모, 이용선, 심송보, 민경택, 장철수, 서성천, 정학균, 김원태, 최병옥, 최익창, 박현태, 박기환, 한혜성, 김병률, 최지현, 이동필

연구기간: 2006. 1 ~ 12

1. 연구의 목적

『농업전망 2007』에서는 농림업 부문을 둘러싼 국내외의 경제환경 변화와 동향을 종합적으로 파악·전망하였다. 농업전망의 목적은 향후 농림업 부문 변화에 대한 예측력을 높이고 농림업 생산자, 소비자, 정부와 농림업 관련 종사자들이 합리적인 의사결정을 내릴 수 있게끔 유도하는 데 있다. 매년 이루어지는 산업별 전망 이 외에 올해는 국내외 농업의 주요 관심사인 농업협상·북한농업, 신기술·시장개발, 농촌개발·복지, 외국의 농업·농정 등을 다루어 전 세계적인 농업환경의 변화를 알리고 농업인의 정보수요에 부응하였다.

2. 연구개발 내용

□ 농업 환경의 변화

○ 2007년 농업부문 부가가치(2000년 가격기준, 농업서비스부문 제외)는 재배업부문은 3.6% 감소, 축산부문은 2.1% 증가할 것으로 전망되어, 2006년 대비 2.7% 감소한 20조 7,771억원 수준에 이를 것으로 전망된다. 재배업부문 부가가치는 주로 쌀과 과실류의 재배면적 감소에 따라 감소할 것으로 예상된다. 축산부문 부가가치는 2006년에 이어 지속해서 증대될 것으로 예상되나, 미국산 쇠고기 수입이 부분적으로 재개될 경우, 쇠고기 출하물량 증대에 따른

가격하락으로 그 증가폭은 보다 둔화될 가능성도 있을 것으로 예상된다.

○ 2006년도 재배업부문 부가가치(2000년 가격기준)는 전년대비 1.6% 감소한 18조 2,170억원, 축산업부문 부가가치는 전년대비 3.5% 증가한 3조 1,410억원으로 추정되어, 농업서비스 부문을 포함한 농업부문 총부가가치는 전년대비 0.9% 감소한 21조 3,586억원에 이른 것으로 추정된다.

○ 2006년도 호당평균 농가소득(명목)은 농외소득과 이전수입(쌀소득직불액 증가)이 증가하였으나, 호당 농업소득의 감소로 전년대비 3.3% 감소한 2,949만원(쌀 소득직불금 포함)으로 추정된다. 2007년도 농가소득은 쌀값 안정에 따라 농업소득이 2006년 수준에 이를 것으로 전망되고, 농외소득과 이전소득도 전년수준을 유지할 것으로 예상되어, 2006년 대비 1.3% 가량 증가한 2,988만원 수준에 이를 것으로 전망된다. 향후 다양한 형태의 직불제도가 도입되면 농가소득에서 차지하는 직불금의 비중은 보다 증대될 것으로 예상된다.

□ 소비자지향형 농업과 농촌 복지

○ 2006년 7월 말 중단 이후 4개월 만에 재개된 DDA 농업협상은 2007년 1월 현재 기술적인 수준에 머물러 있다. 현재 협상의 핵심은 미국의 국내보조 문제에 놓여있으나, 미국이 신축적인 입장을 보일 경우, EU, G10, G33의 시장접근 분야로 전환될 것이다. 따라서 이 분야의 신축성 확보 여부는 올해 협상타결의 관건이 될 전망이다.

○ 우리나라는 칠레(04.4.1발효), 싱가포르(06.3.2발효), EFTA(06.9.1발효), ASEAN (06.4.23-28 상품분야 협상 체결) 등 16개국과 4건의 FTA를 체결했다. 이 중 이행한지 약 2년 8개월이 경과한 한·칠레 FTA에 따라 2005년과 2006년 시설포도 생산액은 각각 37～75억원, 55～112억원 정도 감소하였다. 돼지고기 생산액은 2005년 54～160억원 가량 감소한 것으로 분석되었다. 2007년 중에는 미국과의 FTA는 물론 ASEAN, 캐나다, 인도와의 FTA가 타결될 전망이다. 이밖에 유럽연합과는 상반기 중 협상이 개시될 예정이고, 중국, 호주, 뉴질랜드, 남미공동시장(Mercosur) 등과는 FTA 추

진 준비가 이뤄질 전망이다.

○ 북한의 핵실험 영향으로 남북한 농업협력은 위축되겠지만 인도적 지원은 지속될 전망이다. 북한의 2006/07 양곡연도 식량수급은 악화될 전망되며 외부의 식량 및 비료 지원이 중단될 경우 심각한 식량위기에 처할 전망이다. 2006/07 양곡연도의 식량수요는 최소 520만 톤, 적정 640만 톤으로 추정되지만 북한의 자체 공급능력은 450～460만 톤에 불과할 것으로 예상되어 최소소요량 기준으로도 70만 톤 정도 부족하며 적정소요량 기준으로는 200만 톤 가까이 부족하다.

○ 지금까지 농업부문 R&D 경향을 보면, 미곡 중심에서 벗어나 화훼 및 축산 등의 분야로 다양화되고 있으며, 국가기관 중심에서 민간 중심으로 연구개발 주체의 전환이 이루어지고 있다. 또한 전통적인 경쟁력 제고 기술 중심에서 시장 및 소비자 지향 기술 개발로 R&D의 방향이 전환되고 있다. 또한 국제식물신품종 보호동맹(UPOV)이나 WTO의 지식재산권 협정(TRIPs) 등에 가입에 따라 외국 종자에 대한 규제도 강화되고 있다. 따라서 향후에는 이러한 여건 변화에 따라 R&D의 방향이 재정립되어야 할 것이다. 국가기관 중심의 농림부문 연구개발의 축은 민간 중심으로 옮겨가야 하며, 연구개발의 대상도 공급자 중심이 아닌 시장 및 소비자 중심이 되어야 할 것이다.

○ 여성의 사회진출 및 1인 가구 증가, 건강에 대한 인식 고조 등으로 인한 생활패턴의 변화로 친환경 농산물, 신선편이식품, 웰빙 식품 등의 소비가 증가하고 있다. 이러한 식품소비 트랜드의 변화와 맞물려 대형소매점 및 대형유통업체의 출현 등 유통경로도 빠르게 변화하고 있다. 따라서 변화하는 소비트랜드와 유통환경에 발맞추어 새로운 시장, 즉 신시장을 창출하는 것이 우리 농업의 희망을 찾는 일이다. 농산물 신시장을 창출하기 위해서 먼저, 농산물도 공산품과 같이 상품화 및 브랜드화 하여 새로운 가치를 부가한 매력적인 상품으로 만들어야 한다. 또한 농가의 조직화를 통한 철저한 품질관리체계를 구축해야만 새로운 수요를 지속적으로 확보할 수 있다. 마지막으로 새로운 유통경로를 개발하기 위해 산지도

유통마인드를 배양해야 할 것이다.

○ 전통식품이 식품시장에서 차별화에 성공하느냐 또는 빠르게 쇠퇴하느냐는 가정 내에서 생산하는 전통음식이 시판제품으로 빠르게 대체될 것으로 예상되는 향후 10여 년에 달려 있다. 전통식품의 활성화를 위해서 중앙정부는 법적 기반 마련, 기술·연구개발 지원, 홍보 및 교육, 위생기준 제고를 위한 관리시스템 도입 등을 중점적으로 추진해야 한다.

○ 바이오에너지산업은 거의 모든 산업국가에서 관심을 받고 있으며 세계에서 가장 성장 가능성이 높은 산업으로 부상하고 있다. 바이오에너지는 고유가시대의 에너지안보와 환경오염 감소 그리고 농촌 지역경제를 활성화시키는 원동력이 될 수 있다. 이미 미국, EU, 일본 등의 주요 선진국에서는 바이오에너지의 중요성을 인식하고 국가적인 종합대책을 수립하여 바이오매스의 활용도를 높이기 위한 정책을 강력히 추진하고 있다.

○ 최근 '살기 좋은 농촌 만들기'에 대한 관심이 높아지고 있다. 이는 지방의 여건과 특성을 살리되 주민이 주체가 되어 스스로 기획과 실행을 주도한다는 새로운 접근방법이다. 농촌이 인구 과소화와 고령화로 어렵다고는 하나, 읍 지역의 인구는 오히려 증가 추세에 있고 도시로부터 농촌으로 이주해오는 인구도 꾸준히 증가하고 있다. 농촌의 산업은 농림업이나 소매업은 감소하는 반면에 숙박·음식업, 교육·서비스업 등이 성장하는 추세로 변화되고 있으며 직업으로도 전문직·사무직 인구가 계속 늘어나고 있다.

○ 국내 관광시장은 총량 기준으로 연평균 3.4%의 완만한 성장세를 보이고 있는데 비해 농촌관광은 연평균 10.9% 성장하는 것으로 추정된다. 또한 농촌관광 경험자들의 만족도도 84.1%로 매우 높은 것으로 나타났다. 2006년 10월 한국농촌경제연구원 조사에 의하면 관광마을당 연간 평균 방문객수는 5,117명, 연간 총매출액은 67,868천원으로 나타났다. 농가 민박(펜션포함)의 연간 평균 방문객수는 275명, 연간 총매출액은 5,507천원으로 나타났다. 향후 농촌관광 수요전망도 밝은 편이어서 체험활동과 농가민박에 한정하는 좁은 의미의 농촌관광은 2007년 전체 관광에서 차지

하는 비중이 2.3%에서 2011년에는 3.2%인 8,838천명으로 늘어날 전망이다.

○ 농촌지역 여성결혼이민자는 초기에 사회적 적응의 어려움을 경험한다. 생활문화의 차이로 인해서 일상생활의 적응 문제를 경험하며, 소통의 어려움과 문화의 차이로 가족간 심리적 관계 형성과 적응에 어려움을 경험한다. 특히 자녀 출산후 교육문제에 대해서 불안해하며 취업하려는 의지는 있으나 현실적으로 취업의 어려움을 경험한다. 농촌지역 여성결혼이민자들의 요구에 대해 여성결혼이민자의 인권보호 정책, 자녀출산 및 양육 지원 정책, 자녀 교육지원 정책, 농영지원 정책, 문화차이를 극복할 수 있도록 가족 관계 교육정책을 실시해야 한다. 정부는 초기에 지원해야 이후 사회문제가 발생했을 때 그 해결 비용을 경감시킬 수 있다는 점에서 시급한 지원이 필요하다.

○ 농업인 노후 대책이 일반인에 비해 취약하다. 공적 소득보장제도인 국민연금 가입율은 농업인이 일반인에 비해 낮다. 특히 농업인중에서도 청·장년일수록 가입율이 더 낮으며, 별도의 노후 대책도 없는 상황이다. 서둘러 노후 대책을 강구하지 않으면 '소득 없는 장수(長壽)'에 직면할 우려가 있다. 농업인들의 노후 대비를 위해서는 우선 농업인들의 노후 대비 실태를 정확하게 파악할 필요가 있다. 다음에, 국민연금에 대한 연금보험료의 지원대상 및 지원수준의 확대와 배우자의 임의가입 장려 등으로 국민연금 가입율을 제고한다. 아울러 농업인연금 도입 검토, 농촌 노인 일자리 창출, 고령친화적 농업 장려 및 역모기지론 활성화 등을 통해 장차 은퇴 농업인의 노후 대비에 만전을 기하는 것이 바람직하다.

○ 현재 미국은 새로운 2007년 농업법 마련에 한창이다. 2002년 농업법의 연장선상에서 부분 수정의 방향을 택할 것인지 새로운 농정틀을 마련할 것인지 주목된다. 어느 방향을 택하던 WTO를 중심으로 하는 국제교역환경, 예산적자, 국내 정치적 상황 등을 고려할 때 과감한 개혁이 예상된다. 특히 현행 농업법의 문제점으로 지적되는 정부지원의 지역간, 품목간 불균형 분배, 대농 및 부농에 대한 지원집중화 현상 등이 개선의 중심과제가 될 것으로 보인다. 그러면서도 소비자를 중심으로 하는 비

농업부문과 국회를 중심으로 하는 정치권의 동의를 위해 영양지원을 중심으로 하는 소비자 지향적 간접 보호농정이 지금처럼 앞으로도 농업법의 핵심축을 이룰 것으로 보인다.

○ 일본은 2007년을 '농림수산신생원년'으로 설정, 농업의 구조개혁과 성장동력 확보를 통한 농촌지역 활성화를 중시하고 있다. 호주·인도 등과 자유무역협정(FTA) 협상을 앞두고 구조개혁을 가속화하기 위하여 4ha 이상의 전업적인 농가와 마을단위 영농조직(20ha)을 대상으로 한정한 '품목횡단적 직불제'를 실시한다. 농지, 물, 환경 등 농업자원을 보전하기 위해 '자원·환경 직불제'도 병행한다. 또 농업의 새로운 성장동력을 확보하기 위해 아시아의 고소득층을 겨냥한 수출농업과 농산물·목재 등을 활용한 바이오연료 생산을 강화하고 있다.

○ 중국 정부는 국내외 시장에서 경쟁력이 있다고 판단되는 11개 농산물(특용 밀, 특용 옥수수, 고지방대두, 면화, 유채, 고구마, 감귤, 사과, 우유, 쇠고기, 양고기)과 35개 특화지역을 선정하여 경쟁력을 높이고 수출을 확대하는 전략을 수립하였다. 향후 이 11개 농산물은 중국의 수출 주력 농산물이 되어 우리나라에 대한 수입 압력이 높아질 것이고 일본 등 우리 농산물의 주요 수출시장에서 우리나라 농산물과의 경합이 가중될 것으로 예상되므로 이에 대한 대책을 마련해야 한다.

○ EU는 최근 농업, 농촌정책을 전체적인 사회경제 발전전략의 맥락 속에서 자리매김하려 하고 있다. 농정개혁을 통해 농가소득에 관한 지원 방식이 품목별 가격보조에서 통합된 단일 직접 지불로 전환되고 있으며 이를 통해 농가가 시장신호에 따라 생산하도록 함으로써 농산물의 수급 균형과 경쟁력 향상에 이바지하고 있다. 또한 농가로 하여금 환경보전, 식품안전, 동물 복지 등의 최소기준을 지키도록 함으로써 사회의 수요에 부응하고 있다.

□ 산업별 전망

1) 쌀

○ 산지유통업체들의 2006년산 수확기(10～12월) 원료곡 매입은 177만 7천톤(정곡)으로 전년보다 18.1% 증가하였으나, 수확기 판매량은 50.3% 증가하였다. 따라서 2006년 12월말 현재 재고량은 104만 6천톤으로 전년 동기대비 2.6% 늘어났다. 농가재고는 연고미의 감소(전년대비 8.2%)와 추가적 가격상승의 기대심리로 전년 동기보다 13.6% 증가하였다. 농가와 산지유통업체들의 재고는 증가하였으나 그 증가분이 크지 않고, 전체 시장공급량이 전년보다 감소하여, 2006년산 단경기 가격은 전년보다 높을 것으로 전망된다. 따라서 계절진폭은 2～5%가 될 것으로 전망된다. 2007년산 재배면적은 전년보다 1% 감소한 94만 5천ha로 전망되며, 찰벼면적은 전년의 낮은 가격 때문에 18.1% 감소할 것으로 전망된다.

○ 중장기적으로 소득보전 직접지불금의 목표가격이 현재 수준에 고정될 경우 재배면적은 2017년에 84만 3천ha로 전망되나, 목표가격을 변동할 경우 재배면적은 2만 8천～2만 9천ha가 더 감소할 것으로 전망된다. 농가판매가격은 2017년에 10만 2천～11만 원/80kg으로 전망되며, DDA 선진국 관세 감축률을 적용할 경우, 개도국 적용 시 보다 3천～8천 원/80kg 더 하락할 것으로 전망된다.

2) 축산

○ 2007년 한육우 사육두수 2006년보다 12만두 증가한 214만두로 전망, 산지가격이 다소 하락할 것으로 예상된다. 미국산 쇠고기의 국내 반입이 이루어지지 않아 2006년 한우 산지가격이 높게 형성되었다. 사육농가의 송아지 입식열기가 높고 인공수정 실적 증가로 한육우 사육두수 증가할 전망이다. 국내 생산량과 수입량의 증가로 2007년 한우 수소(600kg) 산지가격 2006년보다 다소 하락한 420만원대로 전망이다.

○ 돼지 산지가격이 높게 형성되면서 모돈수가 증가하여 2007년 돼지 사육두수는 2006년보다 증가할 것으로 예상되며 돼지고기 생산량 증가로 2007년 산지가격은 2006년보다 하락한 24만 2천원으로 전망이다. 2007년에는 양돈 농가의 밀집사육을 자제하고 축사환경을 개선하여 생산성 제고에

관심을 크게 기울여야 할 것이다.

○ 종계 입식물량이 크게 증가하여 2007년에는 닭고기 공급 과잉이 예상되며 육계 가격은 약세를 보일 전망이며 2007년 육계 산업은 생산성이 낮은 종계의 적극적인 도태를 통하여 닭고기 수급의 안정을 기해야 할 것이다.

○ 옥수수 생산량은 감소하는 반면 에탄올 생산용 옥수수 수요 증가로 옥수수의 국제가격이 크게 상승할 것으로 전망되어 2007년 축산물 생산비는 상승할 것으로 예상된다.

○ 우리나라도 쇠고기의 경우 2004년부터 이력추적제 시범사업을 실시하고 있으며 2008년부터 전국적으로 실시할 계획으로 있다. 이력추적제 도입의 주요 목적은 가축질병을 통제하고 유통질서를 확립하는 것이며, 우리나라 실정에 맞도록 비용-효율적인 제도를 만드는데 있다. 아울러 쇠고기 이력제 전면 도입시 과거 소 전산화 사업의 실패를 되풀이하지 않기 위해서는 전담인력의 확보와 제도의 법제화가 필수적이다.

3) 채소

○ 양념채소류 중 고추·마늘·대파의 2007년 재배면적은 농가 고령화와 작년의 가격 하락 등의 영향으로 2006년보다 5～6% 내외 감소가 예상된다. 가격이 높았던 양파·쪽파 재배면적은 소폭 증가할 전망이다. 엽·근채류(배추·무·양배추·당근·감자) 2007년 재배면적은 작년 가을철 이후 가격하락과 김치·당근 등의 수입량 증가로 배추·양배추는 2006년보다 11%, 무·감자 2%, 당근 8% 내외 감소할 전망이다. 또한 한미 FTA와 DDA 협상(선진국)의 동시 타결을 가정할 경우, 현행 관세율 인하로 2012년 주요 채소류 수입량은 2006년보다 40%, 2017년에는 2배 이상 증가할 것으로 전망이다.

○ 대표적인 수출품목인 파프리카는 일본시장을 발판으로 전세계를 대상으로 수출국을 다변화하고, 대일 수출에서 기존 시장점유율을 유지하기 위한 수세적인 전략보다 수출농가 규모화와 생산성 향상으로 기존보다도 저가공급을 확대함으로써 동남아 경쟁국과 대응해야 한다. 수출유망품

목인 멜론은 일본산 선물용 시장과 샐러드 및 초밥용 시장을 차별화하여 접근할 필요가 있다. 토마토, 오이 등 전통적 채소는 대일 수출을 회복하기 위해 품질, 안전성, 품종 등을 철저히 관리하여 일본 수출을 회복할 필요가 있다. 특히 수출계약물량의 안정적 공급을 위해 자조금제도의 도입 적극 검토, 정부의 시설현대화 보조지원사업을 재개, 품종 개발 및 육종연구에 획기적인 지원, 수출품 안전성 관리, 수출업체의 이력관리와 규모화를 적극 유도해야 한다.

4) 과일

○ 2006년 과일 가격은 전년 및 평년에 비해 좋은 편이었다. 공급량이 다소 감소하면서 당도가 좋았기 때문이다. 특히, 복숭아, 배, 단감의 당도 및 수요가 많이 증가한 해였다. 2007년 과일 생산량은 단수가 평년 수준을 유지할 경우 작년과 비슷할 것으로 예상된다. 과일 품질은 당도가 아주 좋았던 2006년만큼 좋을 가능성은 적어 보인다. 생산량이 2006년과 비슷하고 당도가 다소 떨어질 경우 과일 가격은 2006년보다 다소 낮아질 가능성이 있다.

○ 주요 과일들이 식물방역법상 수입제한 조치에 의해 계속 수입되지 않을 경우 중장기 수급은 비교적 안정적일 것으로 전망된다. 주요 과일들이 수입될 경우 재배면적과 생산량은 추가적으로 더 감소하지만 감소 폭은 크지 않을 것으로 전망된다. 과일 수입으로 인해 가격이나 소득이 하락하지만 과수 식재 및 초기 투입비용이 높아 과원을 폐원하거나 다른 작목으로 전환하기가 쉽지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 중장기적으로 수급 안정을 유지하기 위해서는 면적을 적정한 수준에서 유지하면서 품질을 향상시켜야 한다.

○ 미국의 과일 산업은 생산과 유통의 규모화로 가격경쟁력이 높다. 관세가 현행보다 50% 또는 100% 감축된다면, 미국산 과일의 국내판매가격은 국산(또는 현행 판매가격)에 비해 15% 또는 32% 수준이 될 것으로 예상된다. 관세가 50%, 100% 감축될 경우의 오렌지와 포도 수입량은 현재보다

32%, 64% 증가할 것으로 전망된다. 미국과의 협상에 있어서 신선 과일에 대해 현행 관세를 유지하거나 최대한 유리한 조건을 확보하도록 협상력을 발휘하여야 하며, 식물방역법상의 검역조건에 관한 평가절차도 엄격하고 치밀하게 추진되어야 한다.

5) 임산물: 밤, 표고버섯

○ 우리나라의 밤은 일본으로 직접 수출되었으나 근래에 중국에서 가공하여 일본으로 수출하는 우회수출로 바뀌었다. 그리고 한국과 중국의 밤 수출입도 크게 증가하였다. 우리나라 밤이 일본시장에서 경쟁력을 갖추기 위해서는 비용 절감이 필요하다. 이를 위해 가공기계의 개발, 해외인력의 활용 등이 필요하다.

○ 우리나라와 중국에서는 국민소득의 향상에 따라 표고버섯 소비도 증가할 것으로 전망된다. 그러나 일본에서 표고버섯 소비는 감소하고 있다. 중국에서는 재배원가의 상승, 해외시장의 안전기준 강화, 내수 소비의 증가 등으로 표고버섯 수출은 위축될 것으로 전망된다.

6) 과채류

○ 2007년 과채(7개 품목) 재배면적은 2006년 대비 2.8% 증가한 63,700ha가 될 것으로 전망하지만, 2007년 이후 꾸준히 감소하여 2012년 60,500ha, 2017년 약 59,700ha 수준이 될 것으로 예상된다. 2007년 총생산량은 2006년 대비 5.6% 증가한 273만 톤으로 전망된다. 2012년 이후 총생산량은 267만 톤 수준을 유지할 것으로 전망된다. 2007년 과채류 품목별 재배면적은 참외를 제외하고는 전품목 면적이 모두 증가할 것으로 전망되며, 특히 수박, 토마토, 풋고추 면적이 2006년 대비 약 5% 내외 증가할 것으로 전망된다. 2012년 면적증가가 예상되는 품목은 3개 품목(토마토, 호박, 풋고추)이며 추정면적 증감률은 2006년 대비 토마토 4%, 호박 3%, 풋고추 18.7% 증가할 것으로 전망된다. 2007년 전품목 생산량도 증가할 것으로 전망되고, 특히 참외 생산량은 2006년 대비 약 17% 증가할 것으로

전망되며, 풋고추 8.1%, 수박 6.7%, 토마토 5.8% 증가가 전망된다.

○ 2012년 생산량은 2006년 대비 풋고추 24%, 호박 9.1%, 참외 7.8%, 토마토 7.1%, 딸기 1.2% 증가가 전망되고, 생산량 감소가 전망되는 품목으로써 수박 5.9%, 오이 3.6% 감소될 것으로 전망된다.

○ 과채류 품목들에 대하여 소비자 조사를 실시하였으며 향후 친환경 과채류에 대한 수요가 꾸준히 증가할 것으로 전망된다. 친환경과채류 구입의 주요인은 건강, 안전성, 신뢰성으로 나타났고 구입기피 요인으로는 비싼 가격, 구입처부족, 비차별화 등으로 조사되었다.

7) 화훼류

○ 유가가 기준 연도(2006년, 배럴당 61.6달러)보다 10% 인상될 경우 국화 경영비는 14.0% 상승, 소득은 17.5% 감소하고, 장미 경영비는 8% 상승, 소득은 12.8% 감소할 전망이다. 환율이 기준 환율(2006년 평균 환율 달러 당 955.5원)보다 5.8% 하락하여 900원이 될 경우 절화 수출액은 7.7% 감소, 난류 수출액은 5.7% 감소할 전망이다.

○ 화훼류는 FTA 체결에 따른 파급영향이 타 농산물에 비해 덜 할 것으로 예상되나 중국산 절화가 위협적인 요소로 등장할 가능성 있고, 타 작목의 생산전환으로 간접적인 영향을 받을 전망이다. 주 수출시장인 일본에서는 동남아, 남미, 아프리카 국가와의 경쟁이 더욱 치열해질 것이며, 이를 탈피하기 위해 품질차별화 전략이 추구될 것으로 전망된다. 화훼소비는 웰빙원예 추구 등으로 집안에서 가꿀 수 있는 소형분화 또는 초화류 소비가 증가할 전망이다.

8) 인삼

○ 최근 몇 년 사이 노령화와 노임상승 및 재배적지 부족, 쌀 대체작물로 인삼재배 확대 등으로 인삼의 가격경쟁력이 급속히 떨어지는 가운데 이제까지 인삼으로 취급하지도 않던 서양삼이 세계무대의 중앙을 자리 잡고 청정인삼이나 산양삼 등 고급 신제품이 등장하면서 세계시장에서 고려인

삼의 지위는 급격하게 위축되고 있다. 특히 2007년은 DDA나 FTA협상 등 대외여건의 변화가 상대적으로 높은 관세율을 가진 우리나라 인삼산업에 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망된다.

○ 인삼생산의 구조조정과 인삼생산 및 유통관리시스템의 도입, 산양삼 및 청정인삼재배와 차별적 유통, 세계시장에 접근할 수 있는 건강기능성식품의 개발 등이 그 대안이 될 수 있으며 이를 위해 기초연구와 제품개발, 원료의 안정적 공급, 홍보 및 시장개척 등 전 부문이 전략적으로 긴밀하게 연계되지 않으면 안 된다.

농업·농촌경제동향

연 구 자: 이용선, 심송보
연구기간: 2006. 1 ~ 12

1. 연구의 목적

본 보고서는 매분기 마다 국내외 거시경제 지표와 관측품목들의 가격과 생산 동향을 요약 전달하고자 발간된다.

2. 연구개발 내용

□ 국제경제 동향

2006년 중국 경제는 전년에 이어 성장세를 지속하였으며 유럽과 일본은 전년보다 높은 경제성장률을 보였다. 중국과 미국이 각각 10.6%, 3.4% 성장한 것으로 전망되는 반면, 일본과 유로지역은 각각 2.7%, 2.5%성장한 것으로 추정된다.

미국 달러화는 2006년에 전반적으로 유로지역과 일본경제가 회복되면서 주요 통화대비 약세를 보였다.

원유가격은 이란 핵문제등으로 3/4분기 까지 크게 증가해 사상최고치를 갱신하였으나 8월 이후 하락세로 반전하였다. 두바이유 기준 2006년 말 기준가격은 2005년에 비해 10% 상승하였다.

□ 세계농업 동향

2006/07년도 세계 전체 곡물 생산량은 전년대비 2.1%정도 감소한 19억 톤이 될 것으로 전망된다. 이 중 쌀은 전년보다 0.3% 증가한 4억톤 수준이 전망되며 소맥과 옥수수는 각각 5.9억, 6.9억 톤이 전망된다.

5년이 넘도록 모델리티 합의안 도출에 실패한 DDA 협상은 잠정 중단되었으며 2007년 초 협상 재개를 준비하고 있다.

□ 국내경제 동향

2006년 국내경제는 민간소비 회복이 지속되며 전년에 이어 성장세를 유지하였으나 2/4분기 이후 수출과 민간소비 증가가 둔화되며 성장률의 증가세 역시 둔화되었다. 3/4분기 기준 민간소비와 설비투자는 전년말보다 다소 하락하였으며 3/4분기 중 수출 증가세가 다소 둔화되긴 하였으나 전년에 비해서는 여전히 높은 수준을 유지하였다.

□ 농촌경제 동향

2006년 농가판매가격지수와 구입가격지수 모두 소폭 상승하였으나 구입가격지수 상승폭이 상대적으로 커 교역조건은 악화되었다. 농림축산물의 수출액은 11월 말 기준 약 21억달러로 전년동기대비 2.8% 증가하였다. 반면 수입은 11월 말 기준 120억 달러로 역시 전년동기대비 12% 증가하였다.

□ 특별주제

1/4분기 호에서는 소비자의 고추 구매형태 분석과 시사점, 과일 생산구조의 변화를 다루었으며 2/4분기에서는 소비자의 참외 구매행태 분석, 돼지 가격 변동 요인과 소비변화에 대해 분석하였다. 3/4분기에서는 소비자의 마늘과 토마토 구매행태와 시사점을 분석하고 4/4분기에서는 과일품질 만족도 조사, 조류독감 발생이후 양계산물 가격과 소비변화에 대해 다루었다.

농업관측월보 과일

연 구 자: 김경필, 박미성, 김현노, 류상모
연구기간: 2006. 1 ~ 12

1. 연구의 목적

「과일관측월보」의 목적은 가격이 불안정한 과일의 수급에 영향을 줄 수 있는 경제 주체들에게 완전경쟁시장 요건 중의 하나인 정보를 제공함으로써, 정보의 비대칭성을 해소하고 사회 전체적으로 자원배분의 효율성을 제고함을 목적으로 한다. 구체적으로는 단기관측정보를 농업인들에게 신속히 전달함으로써 과수 신규식재 전에는 품목선택에, 식재 후에는 출하선택에 도움을 주며, 이를 통하여 가격안정을 유도하고, 유통업자들의 사업계획 수립과 정부의 수급안정대책 수립에 도움을 주고자 하는 것이다.

2. 연구개발 내용

2006년 「과일관측월보」에서는 6대 과일(사과, 배, 감귤, 단감, 포도, 복숭아)과 오렌지와 포도 등 수입과일의 수급 동향과 단기전망치를 매달 공표하였는데 주요 내용은 다음과 같다.

공급측면에서는 지역별·품종별 재배 의향면적과 실제 재배면적, 지역별·품종별 생육상황과 단수, 생산량, 품목·품종의 품질상태, 재고량, 기상전망 등의 정보를 제공하였다. 수요측면에서는 소비자 조사를 통하여 2006년산 과실 품질동향 및 품질평가 정보를 제공하였다. 수출입 정보에서는 오렌지,

포도 등 수입과일의 수입동향 및 전망 등의 정보를 제공하였다. 가격정보는 가격동향과 가격전망 정보를 제공하였다.

3. 연구결과

□ 사과

2006년 사과 재배면적은 2005년보다 5%(1,405ha) 증가한 2만 8,312ha, 성목면적은 9% 증가한 1만 7,888ha이다. 긴 장마와 장마 후 고온으로 인해 과실비대가 잘 되지 않았지만 착과량이 많고 성목면적이 증가하여 사과 생산량은 2005년보다 11% 증가한 40만 8천톤이다. 사과 당도는 13.6～14.1°Bx로 2005년산과 비슷하거나 다소 높은 편이다.

□ 배

2006년 재배면적은 2005년보다 5%(1,151ha) 감소한 2만 656ha, 성목면적은 2% 증가한 1만 7,481ha이다. 2006년 생산량은 일부 지역의 서리 및 우박피해, 비대기 고온 및 가뭄으로 인해 2005년보다 3% 감소한 43만 2천톤이다. 품질은 비대기에 온도가 높고 강우량이 적어 좋은 편이며, 당도는 12.4°Bx로 2005년산보다 0.8～0.9°Bx, 평년보다 0.7°Bx 높은 수준이다.

□ 감귤

2006년 감귤 재배면적은 2005년보다 1%(122ha) 감소한 2만 1,382ha이고, 성목면적은 2005년보다 1%(132ha) 증가한 2만 760ha이다. 생산량은 2005년보다 5% 감소한 61만톤 수준이다. 노지온주 품질 조사 결과, 당도는 9.9°Bx로 2005년보다 0.2°Bx 높은 수준이며, 산도는 1.04로 2005년보다 0.01 높고 평년보다는 0.04 높은 수준이다. 따라서 당산비는 9.5로 2005년보다 0.3 평년보다 0.5 높아 품질이 좋은 편이다.

□ 단감

2006년 단감 재배면적은 2005년보다 1%(105ha) 감소한 1만 7,304ha, 성목면

적은 2005년보다 4%(548ha) 증가한 1만 5,295ha이다. 2006년 생산량은 성목면적이 4% 증가하였지만 성목단수가 15% 감소하여 2005년보다 12% 감소한 21만톤 수준이다. 2006년 단감의 당도는 생육 후반기의 일조량 증가로 2005년보다 0.7°Bx 높은 15.7°Bx이다.

□ 포도

2006년 재배면적은 2005년보다 13%(2,809ha) 감소한 1만 9,248ha이고, 성목면적은 10%(1,782ha) 감소한 1만 6,419ha이다. 2006년 생산량은 2005년보다 3% 감소한 37만톤 수준이다. 2006년산 포도 품질은 강우량이 적고 일조시간이 많아 2005년산보다 다소 좋았다. 노지포도의 당도는 거봉과 MBA가 2005년산과 비슷하였고 캠벨얼리는 0.2°Bx, 새단은 0.1°Bx, 높은 수준이다.

□ 복숭아

2006년 재배면적은 2005년보다 11%(1,631ha) 감소한 1만 3,383ha이고, 성목면적은 2% 감소한 9,645ha이다. 생산량은 2005년보다 15% 감소한 19만톤 수준이다. 조생종의 품질은 집중강우 및 태풍으로 인하여 2005년보다 다소 좋지 않은 반면, 중・만생종은 기상호조로 인하여 좋아졌다. 조생종의 당도는 2005년보다 0.3°Bx 낮으나 중생종과 만생종은 0.2°Bx 높은 수준이다.

농업관측월보 과채

연 구 자: 서성천, 정학균, 김원태, 최익창, 최병옥
연구기간: 2006. 1 ~ 12

1. 연구의 목적

과채관측연구는 생산액이 많고, 가격 등락 폭이 큰 주요 과채류(토마토, 딸기, 오이, 호박, 수박, 참외, 풋고추 등 7개 작목)에 대해 재배면적, 작황, 예상생산량, 소비동향, 가격, 기상정보, 해외시장 정보 등을 종합적으로 조사·분석하여 제공함으로써 과채류 수급안정에 기여할 뿐만 아니라 재배농가·소비자·정부 등에 합리적 의사결정을 유도하는데 그 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

과채관측내용은 각 품목별 재배(정식)의향면적, 실제재배면적, 지역별 생육상황 및 단수, 생산량, 수출입량, 가격동향 전망 등에 관한 것이며, 수요변화를 고려하기 위해 소비자 구매행태 등을 연간 4회에 걸쳐 실시하였다.

이와 같은 관측내용을 재배농가나 관계자 등에 제공하기 위해 각 품목별로 표본농가 및 모니터 요원을 대상으로 매월 전화조사를 실시하였으며, 이 조사 자료를 집계·분석하였다. 또한 조사·분석 결과의 신뢰성을 제고하고, 보완하기 위해 공급함수, 가격신축성함수 등 수급모형을 개발 운용하였다. 각 품목별 최종 단기 수급전망치는 매달 과채관측 중앙자문회의를 통해 심의 후 보완하였고, 최종적으로 매월 10일 관측결과를 발표하였다.

3. 연구결과

○ 일반토마토는 공급면적확대로 3～4월 공급량이 전년보다 증가하여 가격하락이 예상된다. 딸기와 오이는 출하량이 감소할 것으로 전망되며 가격은 전년 동기보다 높은 수준을 유지할 것으로 전망된다. 참외 출하량도 감소할 것으로 예상되며 지난 동절기 혹한 및 일사량부족으로 인하여 작황부진 및 품질 저하가 예상되며 수박은 정식 및 재배면적 축소가 전망이다(4월호).

○ 일반토마토와 호박의 지속적인 출하면적과 단수 증가로 출하량이 전년보다 증가하여 가격하락이 예상되며 딸기의 경우 출하면적과 단수가 조금씩 증가하여 소폭 가격하락이 전망된다. 일반토마토 정식면적은 전년보다 증가하고, 오이, 호박도 조금 증가할 것으로 예상되며 수박의 정식면적은 감소할 전망이다(5월호).

○ 5～6월 수박의 정식면적과 출하량이 전년보다 감소할 것으로 전망되지만 생육조건 악화에 따른 품질저하도 예상되어 전년대비 소폭 가격하락이 예상된다. 일반토마토의 경우 정식면적과 출하량 증가가 예상되지만 꾸준한 수요 증가와 품질호조로 인하여 가격은 전년보다 약간 낮을 것으로 전망된다. 오이(백다다기) 가격은 전년 시세와 비슷하지만 애호박 가격은 높을 것으로 전망된다(6월호).

○ 수박・참외 출하량은 전년 대비 감소하고 가격은 전년 시세보다 높을 것으로 전망된다. 수박 정식면적은 증가가 예상되며 토마토는 최근 지속적인 출하량 증가와 가격하락 추이를 보이지만 꾸준한 수요증가로 인하여 평년시세를 유지할 전망이다. 백다다기 오이는 단수와 출하량 감소가 예상되고 가격은 평년시세보다 낮을 것으로 예상된다(7월호).

○ 7월 수박가격은 전년보다 높고 정식면적도 증가할 것으로 전망된다. 참외 출하량은 증가하지만 고품질, 수요증가 요인으로 가격은 전년보다 높을 것으로 예상된다. 백다다기 오이・애호박 출하면적과 단수 증가로 출하량 늘고 수요부진으로 가격은 전년보다 낮을 전망이다. 일반토마토는

최근 출하량 급증으로 가격하락이 우려된다. 풋고추가격은 일반・청양계 모두 호조세를 보일 전망이다(8월호).

○ 지난 7월 집중호우 영향으로 과채류 전 품목의 8월 단수는 감소할 전망이다. 일반토마토를 제외한 모든 과채류 품목의 출하량 감소가 예상되어 8월 가격이 전년 또는 평년 시세보다 크게 높고 9월에는 낮아질 것으로 전망된다. 방울토마토와 수박의 8월 정식면적은 소폭 증가가 예상되지만 일반토마토 정식면적은 두 자리 수 증가가 전망되고 정식시기도 빨라질 전망이다(9월호).

○ 일반・방울토마토의 촉성정식면적이 크게 증가할 전망이다. 딸기의 경우 로열티문제로 국산 품종 정식의향이 높은 것으로 나타났다. 백다다기오이 9월 가격은 전년보다 높고 10월 가격은 9월 가격보다 낮아질 것으로 예상된다. 취청오이 9～10월 정식면적 전년보다 감소할 것으로 예상된다. 애호박 9월 가격은 강세를 지속할 것으로 전망되며 일반풋고추 출하 물량 감소로 9월 가격은 전년보다 높고, 10월 가격은 하락하지만 전년보다는 높을 전망이다(10월호).

○ 오이, 호박 10월 출하량은 크게 증가하여 가격은 평년보다 낮을 전망이다. 토마토 가격도 출하량 증가로 평년시세보다 낮을 것으로 예상되며 딸기 정식면적은 9월 중순에 큰 폭으로 증가하였고 촉성재배면적의 증가로 출하시기는 전년보다 빨라질 전망이다. 겨울수박 정식면적도 전년보다 증가하였고, 참외 가격은 2기작 참외의 작황호조로 약세가 지속될 듯 하며 풋고추 10월 출하량은 전년보다 증가하고 가격은 전년보다 낮을 전망이다(11월호).

○ 오이, 애호박 가격은 출하량 증가로 평년보다 낮을 전망이다. 토마토 촉성 정식면적은 10월로 앞당겨 졌으며, 일반토마토 가격은 평년과 비슷하지만 방울토마토 가격은 평년보다 낮을 것으로 예상된다. 딸기 촉성 재배면적도 증가하였으며 연말 첫 출하 시기는 빨라지고, 출하량 증가로 11～12월 가격은 전년 보다 낮을 것으로 전망된다. 수박 11～12월 가격도 약세가 전망되며, 풋고추 가격도 출하면적・출하량 증가로 약세가 지속

될 것으로 예상된다(12월호).

○ 내년 일반토마토 정식면적은 금년보다 증가할 것으로 전망되며 특히 충청, 영남지역의 정식면적이 큰 폭으로 증가하였다. 참외 정식시기도 전년보다 앞당겨 질 것으로 전망된다. 촉성수박 정식면적도 전년보다 증가할 것으로 예상되고, 백다다기, 애호박 2007년 1～2월 정식면적은 전년보다 소폭 증가할 것으로 조사되었다. 12월 이후 딸기가격은 품질이 양호할 것으로 조사되어 가격도 전년 동기 시세 이상 유지할 전망이다. 일반풋고추의 경우 호남지방의 출하량 증가로 12～1월 가격은 전년 시세와 비슷할 것으로 전망되며, 청양계풋고추 가격은 전년 가격보다 낮을 것으로 예상된다(속보 12월 10일 발표).

농업관측월보 채소

연 구 자: 박기환, 송성환, 박영구, 김재한, 윤종열, 장정경
연구기간: 2006. 1 ~ 12

1. 연구의 목적

농업관측(채소)의 주목적은 채소류(고추, 마늘, 양파, 파, 배추, 무, 당근, 양배추, 감자)의 재배면적, 작황, 생산량, 가격, 해외정보 등의 정보를 조사·분석하여 제공함으로써 농가에는 품목선택과 출하시기에 대한 합리적인 의사결정 기준을 제시하고, 정부에는 수급안정 대책 수립에 도움을 주어 채소류의 수급과 가격 안정을 유도하고, 나아가 농가소득 향상에 기여하는 것이다.

2. 연구개발 내용

농업관측(채소)의 주내용은 채소류(고추, 마늘, 양파, 파, 배추, 무, 당근, 양배추, 감자)의 재배의향면적, 재배면적, 생육상황 및 단수, 수출입량 등을 조사하여 향후 수급 및 가격에 대한 전망치를 매월(3월~12월 10회) 발표하였고, 채소류 수요변화에 대한 소비자 조사를 년 4회 실시하였다.

이 농업관측(채소)을 위하여 각 품목별로 표본 농가와 모니터를 대상으로 매월 전화조사를 실시 집계·분석하였으며, 각 품목별 수급모형을 개발하여 전망에 대한 신뢰성을 제고하였다. 품목별 수급 및 가격 전망은 채소관측 중앙자문회의를 거쳐 매월 1일 인터넷과 인쇄매체를 통하여 발표되었다.

3. 연구결과

○ 농업관측(채소) 3월호에서 배추·무·파·양배추 등은 출하량 감소로 3월 가격이 전년보다 상승하겠으나, 감자·당근 3~4월 가격은 하락할 것으로 전망하였으며, 향후 재배의향도 감소할 것으로 전망하였다. 또한 마늘·양파 재배면적은 전년보다 증가하나, 고추 재배의향면적은 감소할 것으로 전망하였다.

○ 4월 배추·무·파 가격은 출하량 감소로 강세가 지속되며, 당근·양배추·감자 가격은 전년보다 낮을 것으로 전망하였다. 또한 2006년산 마늘·양파 생산량은 전년과 비슷할 것으로 전망하였다(4월호).

○ 5월 배추·무·파 가격은 출하량 감소로 강세가 지속되겠으며, 당근·양배추 가격은 전년보다 낮을 것으로 전망하였다. 또한 2006년산 마늘 생산량은 전년과 비슷하나, 양파는 전년보다 감소할 것으로 전망하였다(5월호).

○ 6월에는 고랭지당근·감자의 재배면적이 전년보다 감소하나, 고랭지배추·무·대파는 증가하여 출하기 가격이 하락할 것으로 전망하였으며, 고추 재배면적은 감소할 것으로 전망하였다(6월호).

○ 7월에는 학교급식 파동으로 인한 수요급감과 재배면적 증가로 배추·무·대파 가격은 약세가 지속될 것으로 전망하였으며, 당근·양파 가격은 생산량 감소로 당분간 강세 지속될 것으로 전망하였다(7월호).

○ 7월 중순 강원지역의 비 피해로 고랭지채소류 출하량이 감소하여, 배추·무·감자·양배추·당근의 8월 가격은 전년보다 높을 것으로 전망하였으며, 대파는 재배면적 증가로 장기간 약세가 이어질 것으로 전망하였다(8월호).

○ 호우로 인해 출하량이 감소하여 배추·무·감자·양배추·당근의 9월 가격은 전년보다 높을 것으로 전망하였으며, 마늘·양파 저온저장량이 작년보다 적어 9월 가격은 강세가 지속되고, 대파·양배추 등은 전년보다 낮을 것으로 전망하였다(9월호).

○ 2006년산 고추 생산량 감소로 가격은 장기간 강세가 될 것으로 전망하였고, 마늘·양파·감자·당근의 10월 가격은 전년보다 높을 것으로 전

망하였다. 반면 배추·무·대파·쪽파·양배추 가격은 전년보다 낮을 것으로 전망하였다(10월호).

○ 김장철 배추·무·쪽파 가격은 출하량 증가로 전년보다 낮을 것으로 전망하였으며, 고추·마늘·양파 등 양념채소류 가격은 전년보다 높을 것으로 전망하였다. 또한 대파·양배추는 장기간 약세가 될 것으로 전망하였다(11월호).

○ 12월 이후 고추, 마늘, 양파 가격은 재고량 감소로 전년보다 높겠으며, 배추·무·대파·쪽파·양배추 가격은 재배면적 증가와 작황호조로 가격은 전년보다 낮을 것으로 전망하였다(12월호).

농업관측월보 축산

연 구 자: 정민국, 이형우, 김현중, 이정민, 서은희
연구기간: 2006. 1 ~ 12

1. 연구의 목적

축산관측의 목적은 축종별 사육두수 전망, 축산물 수급 및 가격 전망 등의 관측 정보를 축산농가 및 관련 유통업체에 제공함으로써 신규 입식과 출하 선택에 도움을 주며, 이를 통하여 가격안정을 유도하고, 유통업자들의 사업 계획 수립과 정부의 수급 안정 대책 수립에 도움을 주는 데 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

축산관측의 대상 축종은 한육우, 젖소, 돼지, 산란계, 육계이며, 주요 내용은 축종별 사육동향과 전망, 축산물 수급 동향과 전망, 축산물 가격 동향과 전망 등 크게 세 부분으로 구성된다.

사육동향과 전망에서는 축종별 사육 현황을 분석하여 사육두수 변동 원인을 파악하여 제시하였으며, 주산지 농가의 가축 출하 의향 및 입식 의향을 조사 분석하고 연령별 사육두수, 인공수정 실적, 종계 실적, 모돈수, 가격, 사료비 등을 고려하여 축종별 사육두수를 전망하여 제시하였다.

축산물 수급 동향 및 전망에서는 월별 축산물 수입 현황을 분석하여 수입량 변동 원인을 파악하여 제시하였으며, 도축 및 도계량 및 계란생산량의 변동원인을 파악하여 제시하였다. 그리고 계절적 특성, 산지가격 등을 고려하여

도축 및 도계 물량을 전망하고, 산란용 마리수 추정을 통한 계란생산량을 전망하여 제시하였다. 그리고 분기별 소비자 조사를 통하여 축종별 소비경향 및 패턴을 분석하여 제시하였다.

축산물 가격 동향 및 전망에서는 도축 물량과 수입 물량 등을 고려하여 축종별 단기 가격을 전망하여 제시하였다.

3. 연구결과

□ 축산관측 한육우

한·미 쇠고기 협상이 연초 타결되었으나 수입재개 시점이 여러 차례 연기되면서 한우 산지가격이 등락을 거듭하였으며 10월부터 미국산 쇠고기가 3차에 걸쳐 수입되었으나 뼈조각이 발견되어 전량 반송 및 폐기조치 되었다. 2006년 하반기부터 실시된 브루셀라 전수검사로 한우 암소 도축이 전년보다 크게 증가하였다. 한육우 사육두수는 증가추세를 유지하여 2006년 12월 사육두수는 202만 두로 전년에 비해 11.1% 늘었다.

- ○ 한·미 쇠고기 협상 타결로 농가들의 일시적인 조기출하 현상이 나타나 쇠고기 공급이 증가하여 한우 산지가격은 하락할 것으로 전망하였다(3월호).
- ○ 미국산 쇠고기 수입재개가 6월로 연기되면서 생산자들의 불안심리로 조기출하가 발생하여 한우 가격의 상승세는 크게 둔화될 것으로 전망하였다(6월호).
- ○ 10월로 예상되는 미국산 쇠고기 수입재개와 도축두수 증가로 공급이 늘어 한우 가격의 계절적 상승 폭은 크지 않을 것으로 전망하였다(9월호).
- ○ 한우 가격이 높게 형성됨에 따라 사육두수 증가세가 이어지고, 쇠고기 공급물량 증가로 산지가격은 하락할 것으로 전망하였다(12월호).

□ 축산관측 젖소

원유 감산을 위한 제도 시행으로 사육두수가 증가하기 힘든 상황에서 젖소 인공수정 실적이 계속 감소하였고, 2005년 1～2세, 2세 이상 두수 감소로 2006년 9월, 12월 젖소 사육두수는 3～4% 감소할 것으로 전망하였다. 사육두

수 감소에 따라 2006년 하반기 원유 생산량도 감소할 전망이지만, 2005년 1월 체세포 패널티 강화로 농가에서는 고능력우 위주로 사육하면서 원유 생산량 감소 폭은 착유우 두수 감소 폭보다 적을 것으로 전망하였다. 2007년 3월 사육두수도 인공수정 실적 감소로 지난해 3월 보다 4.1% 감소한 46만 2천두로 전망하였고 1/4분기 원유 생산량은 1.8% 감소한 54만 4천 톤으로 전망하였다.

□ 축산관측 돼지

고돈가 지속으로 모돈수가 꾸준히 증가하여 2006년 9월, 12월 사육두수는 증가할 것으로 전망하였다. 9～11월 성돈 산지가격은 2006년 10월 미국산 쇠고기 수입 재개로 국내 시장에 반입될 것으로 예상되어 2005년보다 하락할 것으로 전망하였다. 2006년 하반기 모돈수 증가로 2007년 3월 사육두수는 2006년 3월 보다 3.7% 증가한 934만두로 전망하였다. 12월～2007년 2월 산지가격은 국내 출하두수가 증가하기 힘든 상황에서 돼지고기 수입량 증가와 미국산 쇠고기 수입 재개로 전년 동기간보다 낮은 23～24만원으로 전망하였다.

□ 축산관측 산란계

산란 종계 입식수수의 감소로 병아리 생산 잠재력이 2005년 보다 낮아 2006년 산란계 사육수수는 2005년 보다 감소할 것으로 전망하였으나, 산란 노계 도태가 지연되면서 실제 사육수수는 다소 증가하였다. 계란 공급량이 증가하고 조류인플루엔자 인체 감염보도로 3～5월 계란 가격은 2005년 동기간보다 크게 하락한 700～800원으로 전망하였다. 2006년 9월과 12월 산란계 사육수수는 농가들의 도태의향이 낮아 2005년보다 증가할 것으로 예상하였으며, 2006년 하반기 계란 가격은 공급량 증가로 약세를 보일 것으로 전망하였다. 2007년 3월 산란계 사육수수가 2006년보다 증가하고 국내에서 고병원성 조류인플루엔자가 발생하여 2006년 12월～2007년 2월 계란 가격은 약세(700～900원)를 보일 것으로 전망했다.

□ 축산관측 육계

2006년 상반기 병아리 생산 잠재력이 2005년보다 매우 높아 닭고기 공급이 크게 증가할 것으로 예상하여, 수급 안정화를 기하기 위해 육계 가격은 주로 약세(800～1,100원)로 전망하였다. 2006년 9월 이후에도 닭고기 공급량이 증가하고 국내에서 고병원성 조류인플루엔자 발생으로 닭고기 소비가 침체되어 육계 가격은 약세로 전망하였다. 2007년 1월 육계 가격은 닭고기 소비 위축이 장기화될 것으로 보여 육계 가격은 약세(700～900원)로 전망하였다.

청과물 가격 변동의 시계열 분석

연 구 자: 이용선, 최병옥, 심송보
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 청과물 가격의 시계열적 특성을 규명하며, 중단기 가격을 예측하기 위해 적절한 시계열 모형을 찾아내는 데에 있다. 이 연구는 청과물 가격 변동의 특성을 규명하고 이를 반영하여 예측 모형을 연구함으로써 생산자(단체), 유통·가공업자, 나아가 정책당국의 의사결정이 보다 합리적으로 이루어지도록 도움이 되고자 하며, 특히 농업관측사업의 가격 예측을 위해 필요한 기본적인 시계열 모형을 제공하고자 한다.

2. 연구개발 내용

이 연구의 주요 내용은 청과물 가격의 특성, 단변량 시계열모형 추정과 예측, 다변량 모형 추정과 예측, 모형간 비교·평가 등으로 구성된다. 청과물 가격의 특성으로 안정성(stationarity)을 검정하였고 월이나 명절 등의 계절 효과를 추정하였으며, 특히 청과물 가격의 '계절성'을 파악하는 데 중점을 두었다.

청과물 가격의 '계절성'을 고려하여 모형을 구축하였다. 자체 가격변수만으로 구성되는 단변량 시계열모형과 여러 가격 변수 또는 외생변수를 포함하는 다변량 모형을 추정하고 예측하였다. 단변량 모형으로는 자기회귀이동평균(ARIMA) 모형과 일반조건부이분산(GARCH) 모형 등의 시계열 모형을

추정하고 사후 예측을 실시하였다. 다변량 모형으로는 벡터자기회귀(VAR) 모형과 시계열모형과 회귀모형의 '결합'을 시도하는 일종의 전이함수모형에 의거하여 추정하고 사후 예측을 행하였다.

사후 예측 결과를 기준으로 모형간 비교·평가를 실시하였다.

3. 연구결과

이 연구는 배추, 무 등 채소 4 품목, 사과, 배 등 과일 2 품목, 오이, 토마토 등 과채류 4 품목(8 품종)을 대상으로 하였다. 가격 자료는 가락도매시장의 월별 도매가격을 주로 이용하였으며 일별 가격을 보완적으로 이용하였다. 모든 자료는 자연대수를 취하여 사용하였다.

청과물 가격은 표준편차를 평균으로 나눈 변이(변동)계수가 작은 것은 0.3 (마늘, 배)에서 큰 것은 3.4(오이)로 나타났다. 이와 같이 청과물 가격의 변동성은 대체로 크며, 그 중에서도 특히 과채류의 변동성이 크다. 그러나 가격 시계열의 추이를 나타내는 그래프와 자기상관함수 등을 관찰하고 안정성 검정 및 회귀분석 등을 통하여 가격의 시계열적 특성을 찾아내어 이를 모형화 하였다.

가격 시계열은 마늘과 일반토마토를 제외하고 모두 14 품종에서 12 품종이 평균과 분산이 시간에 대해 일정하여 안정적이며, 계절차분을 할 경우 일반토마토도 안정화되었다. 마늘 자료는 계절 차분에 1차 차분을 추가하여 안정화 하였다.

가격 자료를 관찰하고 검정한 결과, 청과물 가격은 월이나 주 등의 계절에 따라 평균의 차이가 나는 '계절 효과'가 있는 것으로 판별되었다. 예를 들어, 배추 가격은 8~9월이 높은 반면 6월이 낮다. 청과물 가격의 계절 효과를 제거하기 위해 가격 자료에 '계절 차분'을 실시하거나 추정 모형에 '계절 더미'를 부가하여 모형을 추정하였다. 또한 계절 효과를 제거하더라도 - 즉 평균을 일정하게 하더라도 - 같은 계절(월 또는 주)의 연도간 연동성은 존재하므로 이를 고려하기 위해 계절항(계절적 자기회귀항이나 이동평균항)을 부가하였다.

분석대상 10개 청과물 가격에 대한 시계열 분석을 위하여 첫째, 자기회귀-

이동평균(ARIMA) 모형, 일반화자기회귀조건부이분산(GARCH) 모형 등 자체 가격 시계열만으로 구성되는 단변량 모형을 추정하였으며, 둘째, 복수의 가격을 포함하거나 물량 변수를 함께 포함하는 다변량 모형으로 벡터자기회귀(VAR) 모형을 추정하였다. 마지막으로, 시계열모형과 회귀모형(가격신축성함수)의 결합을 위한 시도로 공급량을 외생변수로 한 일종의 전이함수모형을 추정하였다.

시계열 모형 추정을 위하여 Box-Jenkins의 식별-추정-진단 과정을 반복함으로써 최적 모형을 찾는 절차를 따랐다. 추정 결과는 다음과 같이 요약된다.

1) 대부분의 분석대상품목에서 12기 계절항(주로 자기회귀항)이 유의하게 나타났으며, 그 계수는 음(-) 부호의 절대치가 1보다 작은 수치인 것으로 계측되었다. '거미집 이론'에 의하면 이는 당해년 가격이 전년 가격과의 반대 방향으로 움직이며 균형에 수렴하는 동학적 과정을 따름을 의미한다.

2) 배추 가격 모형 추정 시, '계절성'을 반영하는 방식에 따라 예측력에 차이가 났다. 원자료에 계절적 자기회귀항(또는 이동평균항)만을 포함하는 계절적 ARIMA 모형에 비해 월별 계절항뿐아니라 계절더미나 계절차분으로 계절효과를 고려해준 경우가 예측력이 높게 나타났다.

3) 배추, 무, 양파에 대한 유통단계별 가격 자료로 그랜저 인과성을 검정한 결과, 공통적으로 도매가격이 농가판매가격이나 소비자 가격에 선행하는 것으로 나타났다. 이는 도매가격을 이용한 가격 예측이 소비자가격이나 농가판매가격을 이용한 예측보다 상대적으로 더 중요하다는 것을 시사하고 있다.

4) 채소 품목에 대한 사후 예측 결과, 모든 품목에 대해 MAPE기준 15% 이하의 예측 오차를 갖는 모형을 찾았다. 배추와 무는 ARIMA 모형이 예측력에서 VAR보다 우월하였으며, 마늘과 양파는 VAR 모형이 우월하였다.

시계열 모형에 공급량을 고려한 전이 함수의 예측력은 전반적으로 우수하였으며, 이는 채소 가격에 대한 중단기 예측시 계절효과 외에 공급량을 외생변수로 포함시켜 고려해야 함을 의미한다.

5) 명절 효과를 추정한 결과, 추석은 사과와 배 가격을 10~20% 높이는 효과를 갖는 것으로 나타난 반면, 설은 특별한 효과를 갖지 않는 것으로 나타났다. 따라서 추석 전과 후의 가격 예측시, 이 연구에서 개발한 추석 효과를 포함한 모형이 유용할 것이다.

6) 사후 예측 결과, 사과는 모형에 따라 예측력이 차이가 크게 났다. 사과와 배 가격 변수로 구성된 VAR 모형과 사과 공급량을 외생변수로 하는 전이함수모형의 예측 오차는 MAPE 기준 10% 이내 수준이었다. 그러나 배의 예측 오차는 25% 이상으로 나타났으며, 모든 모형에서 예측치가 실측치보다 큰 것으로 나타났다. 이처럼 배 가격 예측치가 실측치에 비해 '체계적'으로 높았던 것은 품질 수준이 예년에 비해 낮았기 때문으로 판단된다. 그러나 현재 품질 지표가 없어 가격 예측 모형에 품질 요인을 포함하는 것은 어려울 것으로 판단된다.

7) 과채류 품목의 가격의 연내 변동은 심하지만 모형에 의해 예측 가능한 것으로 보인다. 과채류의 예측 오차는 10~15% 수준으로 나타났다. 오이와 토마토는 ARIMA 모형과 전이함수모형의 예측력이 높으며, 호박의 예측력은 VAR 모형의 예측력이 나은 것으로 나타났다.

8) 채소류의 일별 또는 주별 가격에서 자주 관찰되는 변동성 군집 현상은 월별 자료에서는 그다지 나타나지 않았다. 이는 분산군집현상이 보통 빈도수가 높은 자료에서 관찰된다는 사실에서 기인한 것으로 월별 자료를 사용할 경우에는 상대적으로 조건부 이분산에 대한 문제가 완화되는 것으로 판단된다.

전체적으로 주요 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 이 연구는 주요 청과물 가격의 계절성을 검토하였으며 그 결과 '계절 차분'을 취하거나 '계절 더미(월, 명절 등)'를 취함으로써 평균의 차이에 의한 계절 요인을 고려할 필요성이 있음을 발견하였다. 또한 계절적 자기회귀항 등의 계절항에 의해 같은 계절의 연도간 음(-) 방향의 연동관계를 고려하였다. 이와 같이 계절성을 충분히 고려한 결과, 모형의 예측력을 제고할 수 있었다.

둘째, 청과물 가격 예측과 관련된 시계열모형에 관한 선행연구가 적었으나 이 연구를 통해 주요 채소 가격은 물론, 그간 연구가 거의 전무한 과일 및 과채류 가격에 관한 연구를 시도하였으며, 대부분의 품목에서 예측오차가 15% 이하의 대체로 양호한 모형을 발견할 수 있었다.

셋째, 이 연구는 시계열 분석 방법에만 의존하기보다 공급물량을 외생변수로 고려하는 회귀분석적 접근방법도 보완하여 활용함으로써 모형의 설명력과 예측력을 높였다.

농산물 물류정보 수집체계 연구

연 구 자: 이용선, 김재환, 박미성, 박영구
연구기간: 2005. 9 ~ 2006. 3

1. 연구의 목적

농업관측을 위한 농산물 물류정보수집의 필요성이 증대되고 있으나 정보수집을 위한 인프라와 시스템의 지원은 전무한 실정이다. 또한 농업유관기관에서 제공하는 공식적인 물류정보도 일부 도매시장 반입량정보로 한정되어 있어 물류정보에 대해 더욱 절실히 요구되고 있다. 이러한 현실에서 현행 주요 농산물의 저장 및 물류활동을 분석하고 지속적으로 적용 가능한 정보기술을 검토하여 농업관측에 필요한 농산물 물류정보를 수집하기 위한 물류정보수집체계연구를 실시하고, 이를 근거로 물류정보시스템을 2008년까지 구현하는 것을 목표로 하고 있다.

2. 연구개발 내용

그러나 물류정보시스템의 구축을 위해서는 대규모의 투자가 선행되어야 하며, 각 물류유통의 주체들이 통합적인 사업형태로 참여해야 하는 어려움이 있다. 게다가 수송, 물동량의 경우 단순히 농업 유통에만 한정할 수 없고 다른 산업과 연계된 통합정보시스템이 요구되고 있다. 그러나 기존의 농업물류정보 연구에서 제시한 대안은 실현가능성이 낮다.

이 연구는 1)농산물 물류정보에 대한 정보수요 현황과 활용방안을 마련하고, 2)농업관측사업을 위한 효율적인 농산물 물류정보시스템 구축을 위한 대안을 제시하며, 3)장기적인 물류정보체계 구축을 위한 RFID를 활용한 차세대 물류정보 수집방안을 제시하고 있다.

3. 연구결과

물류정보는 농업관측업무를 위한 품목담당자용 콘텐츠로서 개발하며, 이를 일반인들이 쉽게 이해할 수 있도록 가공콘텐츠(OLAP)와 지리정보콘텐츠(GIS)로 구현한다. 가공콘텐츠와 지리정보콘텐츠의 정확한 이해와 요구를 형상화하기 위해 1매 제안서를 품목 담당자들이 직접 제안하도록 하였으며, 이를 통해 품목 담당자가 요구하고 사용할 콘텐츠를 제작하고 이를 통해 관측품목담당자들이 직관적인 자료를 활용할 수 있는 기반이 마련되어 효율적인 업무진행이 가능하게 한다.

마지막으로 RFID를 활용한 차세대 물류정보 수집방안은 지금까지 검토할 수 있는 기술을 기반으로 가장 농업물류정보를 효율적으로 수집할 수 있는 정보인프라의 구축에 대한 방안을 제시하는 것으로 연구를 정리하였다.

농업관측 품목모형 KREI-COMO 2005 개발·운용

연 구 자: 이용선, 심송보
연구기간: 2005. 9 ~ 2006. 1

1. 연구의 목적

농업관측 품목모형 KREI-COMO는 관측사업 대상 품목의 수급 분석을 위해 개발된 이후 간헐적으로 갱신, 운용되고 있다. 예측의 객관성과 일관성 유지를 위해서는 자료의 정리에서부터 모형의 수정·변경, 예측결과의 평가에 이르기까지 매년 개선될 필요가 있다.

2. 연구개발 내용

KREI-COMO 2005는 2004년까지의 자료를 갱신하여 모수(parameter)를 재추정하였으며, 모형의 예측력을 보다 높일 수 있도록 함수형태를 수정하고 경제이론과 생산·소비 실태를 반영하여 변수를 변경하였다. KREI-COMO 2005는 재배면적반응함수와 가격신축성함수를 개선하였으며 수입수요함수를 포함하였다. 함수 추정을 위해 통상최소자승법(OLS), 다항시차분포법(PDL), 그리고 이단계최소자승법(2SLS)을 활용하였다.

3. 연구결과

양념채소의 재배면적반응계수는 대체로 0.15~0.35의 수준으로 나타났으며, 다만 고추의 재배면적반응계수는 0.50~0.64로 다른 품목에 비해 높게 나타

났다. 엽근채소의 재배면적반응계수는 배추, 무, 봄·가을 감자는 0.13～0.25로 낮게 나타난 반면, 양배추, 당근, 여름감자 등은 0.47～0.7로 높게 나타났다. 과일류의 재배면적반응계수는 0.16～0.21으로 나타났으며, 과채류는 0.10～0.41 수준으로 나타났다.

양념채소의 가격신축성계수는 -1.0～-2.6으로 1보다 큰 것으로 나타났다. 엽근채소의 가격신축성계수는 대체로 -0.51～-0.79로 작은 것으로 나타났으며, 가을 배추·무와 여름감자는 -1.23～-2.34로 크게 나타났다. 과일류의 가격신축성계수는 대체로 -0.50～-0.77 로 나타났으나, 감귤은 -1.46～-2.35로 큰 것으로 추정되었다. 과채류는 -0.32～-0.71 로 나타났으나, 수박과 호박은 -0.79～-1.39로 상대적으로 큰 것으로 추정되었다.

4. 농 업 구 조 연 구

WTO 체제하의 쌀산업 정책의 평가와 과제

연 구 자: 김정호, 성명환, 강혜정, 한두봉
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

WTO 체제 하에서 지난 10년간 추진해 온 쌀산업 정책의 기조는 한 마디로 양정제도를 시장지향적으로 개편하면서 쌀농업을 경쟁력 있는 산업으로 변모시켜 미래에 예상되는 시장 개방에 대비하려는 것이었다. 이러한 방향에서 그 동안 가격지지 성격의 정부 수매제도가 폐지되고 소득보전 직접지불제가 도입되었으며, 투융자사업은 생산 중심에서 유통기반 조성으로 중심이 이동하였다.

이 연구는 WTO 출범 이후에 추진된 쌀산업 정책의 추진 내용과 성과를 종합적으로 점검·평가하고 문제점을 검토하여 향후의 정책 방향을 재정립하는데 목적을 둔다. 특히 시장 지향성과 경쟁력 제고라는 농정 기조 하에서 지난 10년간 추진된 쌀산업 정책의 성과에 대하여 쌀농업의 경쟁력, 쌀농가 소득 안정, 민간유통 활성화, 쌀 수급관리 등의 관점에서 종합적으로 평가하고, 앞으로 시장개방이 더욱 진전될 여건을 전망하면서 쌀산업과 관련된 제도와 시책 및 재정 투융자의 개선 방향을 제시하였다.

2. 연구개발 내용

이 연구에서는 쌀 정책의 주요 이슈로서 생산성 향상, 영농 규모화, 소득

안정, 유통 효율성, 수급 조절 등에 대한 정책 효과를 분석하였다. 첫 번째 이슈는 쌀 농업의 생산성 변화이다. 쌀 생산비의 동향을 WTO 출범 이전과 이후로 나누어 분석하고 앞으로의 비용 절감 가능성을 검토하였다. 그리고 쌀 생산성 변화의 관련 요인과 함께 재정 투융자가 생산성에 미친 영향을 분석하여 생산정책의 과제를 제시하였다.

두 번째 이슈는 쌀 농업의 규모화 동향이다. 여기서는 자립경영의 개념을 토대로 규모 확대의 가능성과 조건을 분석한 후, 지난 10년간의 쌀농가 계층 분화와 규모화의 동향을 분석하고 구조정책의 과제를 제시하였다. 특히 영농 규모화 사업의 추진 성과와 개선 방향을 검토하였다.

세 번째 이슈는 쌀 농가의 소득 변동이다. 쌀 소득을 결정하는 요소인 생산량과 가격 그리고 경영비의 변동 실태를 분석하고, 농가계층간의 소득 격차가 확대되는 요인을 분석하였으며, 이러한 분석을 토대로 소득정책 및 직접지불제도의 과제를 제시하였다.

네 번째 이슈는 쌀 시장과 유통 기구의 변화이다. 특히 산지유통 및 소비지 유통의 실태를 분석하고, 이들 유통 경로와 쌀 가격의 변동이 어떠한 관계를 가지는지를 인과성을 분석하고, 가격 및 유통정책의 과제를 제시하였다.

다섯 번째 이슈는 쌀 수급 문제이다. 특히 최근의 쌀 수급 불균형을 초래한 원인을 분석하고, 쌀 수급 모형을 계량 분석한 결과를 토대로 수급조절 정책의 사회적 후생을 검토하여 정책 과제를 제시하였다.

3. 연구결과

이상의 분석 결과, WTO 출범 이후 쌀 농업은 빠르게 시장지향적으로 이행하고 있다고 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 아직 미흡한 부분이 많으며, 다음과 같은 정책 개선이 필요하다. 첫째, 쌀 수급 조절을 위한 정책시스템을 구축할 필요가 있으며, 소비 촉진을 위한 품질 관리와 홍보도 정부의 역할이다. 둘째, 쌀 전업농이 미래의 비전을 가지고 경영규모를 확대하고 안정적으로 경영할 수 있도록 발전 단계에 따른 지원체계가 확립되어야 한다. 셋째, 쌀 농가의 소득 안정과 수급 조절에 기여할 수 있도록 직접지불제의 종합적인 검토가 필요하다.

농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한・일 간 비교연구(2/3차년도)

연 구 자: 김태곤, 정기환, 송미령
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구 목적

내발적 발전이란 지역이 안고 있는 문제에 대해 지역의 주체가 객관적으로 인식하여 문제해결의 대안을 마련하는 지역 개발방식이다. 지역사회를 근간으로 하여 지역사회를 구성하는 주민과 단체가 개발 주체가 되어 지역 자원(resource)을 주도적으로 발굴・개발하고 생산적으로 활용하여 지역 전체의 발전적 변화를 도모하는 과정(process)을 말한다.

내발적 발전의 구성 요소는, ①다양한 주체의 조직화, ②주체의 역량 강화, ③지역자원의 생산적 활용과 보전관리, 그리고 ④문제해결을 위한 전문적이고 지속적인 활동 등이다.

내발적 발전론의 관점에서 본 농촌지역 활성화란 농업생산을 기본으로 하여, 농산물 가공이나 특산품개발 등의 2차 산업활동, 나아가 농산물 유통이나 도농교류, 농촌관광 등 3차 산업활동 등을 농촌지역에서 담당함으로써 농촌내부에서 고부가 가치화와 고용 창출 등에 의한 소득향상과 지역진흥을 도모하는 것을 말한다. 즉 농촌지역 활성화는 지역의 농업진흥을 기반으로 해야만 지속성을 가지게 된다. 이 연구는 내발적 발전이라는 관점에서 농촌지역 활성화의 특징, 조건, 그리고 몇가지 제언을 제시한다.

2. 연구개발 내용

□ 농촌지역 사회조직과 내발적 발전 조건

농촌지역이 발전하기 위해서는 건전한 인구구조가 전제되어야 한다. 양질의 인력, 특히 젊고 능력 있는 지도자 확보가 마을발전의 중요한 요인이 된다. 한국 농촌의 인구구조는 일본의 그것과 비교해 볼 때 아직까지는 건전한 편이다. 그러나 한국 농촌의 인구구조 변화가 일본 보다 월등히 빠르게 고령화되고 있는 것을 감안할 때 인적 자본과 차세대 지도자의 고갈로 이어져 내발적 발전을 제약할 것이다.

일본의 경우도 전통적인 마을의 사회조직이 그대로 남아 있는 경우는 거의 없다. 일본의 마을 사례를 통하여 발견된 사실은 마을의 행정적 자치, 제례, 문화, 사회를 위한 각종 사회집단이 새로운 시대에 맞도록 잘 정비되어 있다.

농촌지역의 발전을 이끌 양질의 지도자를 확보하는 것은 내발적 발전을 위해 매우 중요한 요소가 된다. 가장 바람직한 지도력은 마을 내부로부터 육성되는 것이다.

토고미 마을은 지도자와 주민이 주도적으로 나서서 마을 발전을 이룩한 사례로서 한국 농촌에서 내발적 발전의 가능성을 보여 준다. 부래미 마을은 출향 인사 주도로 정부의 정책을 받아들이고 외부에서 귀농한 인사들이 차별적인 체험 프로그램 운영으로 성공한 사례다.

그러나 한국의 대부분의 농촌 마을들은 부여군 초촌면 송국2리와 같이 인적 자본 유출로 인력이 부족하고 지도력도 약화되어 자력으로는 마을개발을 논의해 나가기 어려운 처지에 있다.

반면에 일본의 고라쵸 키다오찌 마을과 시모노고마을은 지도력이 분산되어 있다. 마을의 다양한 사업이 각기 다른 조직에 의해 추진되고 이러한 조직의 활동에 다양한 계층의 마을주민이 참여하고 있다. 또한 순환제 봉사로 능력 있는 사람은 누구나 봉사할 수 있는 기회를 주는 것도 특징이다.

키다오찌 마을과 시모노고 마을의 지도자들은 대부분 비농업부문에 종사하는 겸업농가들이다. 이들은 다양한 직업에 종사하는 사람들로서 직장에서 취득한 지도력과 능력을 마을발전에 활용하고 있다.

농촌지역의 내발적 발전의 기본적인 조건은 지역사회의 주체들이 스스로를 조직화하고 지역의 자원을 활용하여 지역발전을 위한 활동을 전개하는 것이며 이러한 활동을 지원하기 위하여 정부나 외부 단체가 지원하는 것이라 할 수 있다. 이러한 면에서 보는 한 우리나라 농촌지역 인구구조나 사회조직 등은 매우 취약한 편이다.

□ 마을영농과 농업진흥

마을영농에 대한 사례조사 결과를 요약하면 다음과 같다. 한국은 우선 영농조합법인의 구성원들이 친환경농업을 실천하면서 농산물 판매는 공동으로 하고 있지만 생산은 개별로 하는 것이 특징이다. 구성원들은 생산비 절감을 위해 생산과정의 협업이 필요하다고 인식을 하고 있지만 아직 실현되지 않고 있다. 요인은 구성원들이 전업농이면서 농기계를 과잉 보유하고 있다는 점을 들 수 있다.

일본의 사례에서 보면 모두 생산과 판매의 협업을 실현하고 있고, 특히, 이누칸노 영농조합은 생산을 중심으로 하면서, 가공, 판매, 교류 등으로 비즈니스를 확대하여 경영의 채산성을 확보하고 있다. 또 다카미야 영농조합은 '1마을 1농장'을 실현하여 생산비를 대폭 절감하고 있다.

양국에서 마을의 리더로서 활동하는 농가는 한국의 경우 주로 전업농이 적극적으로 활동하는 반면에 일본에서는 겸업농이나 정년귀농자이다 정년귀농자가 도시에서의 풍부한 경험을 살려서 지역의 농업진흥에 기여하고 있다. 우리나라도 앞으로 다양한 경험이나 뛰어난 능력을 가진 귀농자를 활용할 수 있는 시스템을 정비할 필요가 있다. 마을영농이 좋은 기회가 될 수 있다.

우리나라에서 마을영농을 실천하는 경우 '영농조합법인 나투어'의 사례가 하나의 모델이 될 수 있다. 나투어는 기업에 의한 마을단위 경영체로서 주목을 끌고 있다.

우리나라에서는 마을영농 발전단계가 아직 초기 단계이기는 하지만 향후 고령화 등에 의해 노동력이 급감하여 노동력이 부족한 단계가 되거나 농기계의 교체 시기가 되면 지역단위의 마을영농의 대한 검토가 필요하다.

일반적으로 농산물 가격하락이라는 단계에서 지역단위의 고령화와 농기계 부족이라는 상황이 마을영농으로 나아가야 하는 요건이 될 것이다. 또 하나의 요건은 농지의 경지정리이다. 현재 마을영농의 실시되고 있는 사례는 모두 경지정리가 필수적이다.

이러한 마을영농을 통하여 쌀 생산비 절감과 유휴농지 방지에 의한 농업자원 보전 등의 효과를 기대할 수 있다. 또한 마을영농의 추진과 함께, 쌀 단작에서 채소 등으로의 복합경영이나 가공이나 교류 등의 다각경영 등을 통하여 지역내부에서 고용창출과 이에 의한 소득향상 효과도 기대할 수 있다.

□ 마을만들기사업과 농촌지역 활성화

한일 양국의 마을만들기사업은 몇 가지 공통점이 있다. 먼저, 농촌주민만의 힘으로 마을만들기사업이 이루어지지는 않는다는 점이다. 둘째, 외부의 지원으로서 중앙정부 지원사업이 중요한 몫을 하고 있다. 모든 사례에서 마을만들기 활동의 기반이 되었던 하드웨어 정비는 중앙정부의 지원사업을 통해 이루어지고 있고, 이를 계기로 마을만들기활동이 구상되고 구체화되는 계기가 형성되었다. 셋째, 농촌자원을 활용한 도농교류활동이 마을만들기사업의 중요한 내용을 구성하고 있다. 넷째, 지역 인재의 부족이 새로운 과제로 제시되고 있다.

양국의 마을만들기사업의 차이점도 있다. 첫째, 일본은 NPO법인, 광역 자치단체 등과 같은 민간단체의 활동이 중요한 자극요소가 되고, 행정은 이를 보완하는 기능을 하고 있다. 이에 비해 한국에서의 주체는 주민과 행정으로 이분화되어 있다. 둘째, 마을만들기 활동의 주요 내용으로서 도농교류 활동이 지배적인 것은 공통적이지만 그 위상은 다소 차이가 있다. 한국은 농산물 판매, 도농교류 등을 위한 수단으로서 마을만들기 활동의 가치가 중시되는 반면에 일본은 지역의 자원 발견, 농촌의 가치 증진 등을 목적으로 하는 활동이 중시되고 있다.

한일 양국의 마을만들기사업은 그 활동이 시작되는 단계에는 그 목적이나 활동 내용, 주체와 이용 자원, 외부 자원 등이 유사한 전형적 형태가 나타난

다. 이 과정에서 행정과 주민의 역할 관계에 따라 주민의 내발성은 '동원·참여·주도·자치'로 나누어진다. 특히 각 단계마다 주민들의 활동을 촉진하는 역할을 하는 또 하나의 주체가 NPO법인, 전문가, 기업, 시민단체 등이다. 일본의 경우는 이러한 촉진자의 역할을 하는 주체가 상대적으로 활성화되어 있는 반면에 한국은 주민과 행정의 역할 분담에 의해 마을만들기사업을 끌어오고 있다.

한국의 마을만들기사업의 진화를 위해 일본에서의 경험을 공유한다면, NPO법인 등과 같은 민간단체의 활동 범위가 크게 늘어나고 있으며, 주민의 과소화와 고령화 및 행정의 역할 한계를 NPO법인 등의 민간단체가 상당히 보완하고 있다는 점이다. NPO법인과 같이 주민참여에 의한 농촌개발을 측면 지원할 수 있는 지원조직의 양성과 주민참여를 촉진하는 다양한 프로그램 개발이 요청된다.

3. 연구결과

우리나라의 농촌지역 활성화 정책은 물적 기반 투자와 소득창출을 위한 사업투자에 중점을 둔 나머지 지역의 지도자를 육성하는 것에는 소홀히 대처해 온 감이 있다. 농촌지역의 사회집단을 활성화하고 지도자를 육성하는 것은 농촌지역 활성화의 핵심 사안이다.

정부의 농촌지역 활성화정책은 소득개발이나 인프라 구축 이전에 이를 담당할 사회조직을 육성하고 이를 이끌어 갈 지도자를 육성해야 한다. 정부의 농촌지역 활성화정책은 소득개발이나 인프라 구축을 위한 재정 투자보다는 농촌지역의 사회개발을 위한 공통의 과제를 발굴하여 지역 주민이 사회집단을 통하여 마을 개발을 논의하도록 한다면 사회집단이 활성화되고 자연스럽게 지도자가 육성될 것이다.

일본의 마을만들기운동은 정부가 전국의 농촌 마을에 소규모 재정지원을 함으로써 마을 주민이 지역개발을 위하여 스스로를 조직화하고 활동할 수 있도록 지원하는 소프트웨어를 중시하는 정책이다.

인구가 상대적으로 적게 감소하는 우리나라의 도시근교 농촌지역에서는

농외부문에 종사하는 다양한 인재가 있다. 따라서 이들을 발굴하여 마을 발전을 위한 지도자로 활용하는 방안을 적극 검토해야 한다.

그러나 지역사회 내부로부터 지도자를 육성하기 어려운 오지지역에서는 지방자치단체의 공무원이나 향토기업, 외부로부터 귀향한 귀농인, NPO와 NGO, 대학 등 외부의 전문가들을 활용하여 지역의 인재를 양성하고 산업을 진흥시키는 등 지역사회를 활성화시킬 수단을 강구하는 것이 중요하다.

한편, 지역농업에 안고 있는 위기적인 문제를 스스로 인식하여 이러한 문제에 대해 농업적인 해결 시도가 마을영농이다. 양국의 실태에서는 보면 마을영농은 농업의 진흥에만 관심을 가진 것은 아니다. '농업진흥'을 기반으로 하여, 가공・유통 등으로의 발전, 지역내 소비자와의 교류나 도농 교류 등으로 확대되어 '농촌지역 활성화'에 기여하는 효과가 있다.

일단 조직화된 마을영농이 경영상 채산성이 떨어져 도산하게 되면 마을의 농업 자체가 붕괴할 우려가 있다. 마을영농을 장기적으로 존속시키기 위해서는 두 가지 과제가 있다. 하나는 채산성을 확보하는 것이다. 쌀 가격이 하락하는 단계에서 채소나 가공 등을 도입한다고 해도 채산성 확보가 간단한 문제가 아니다. 또 하나는 운용면이다. 마을영농에는 다수의 농가가 참가하기 때문에 구성원의 신뢰관계 구축이 중요하다.

끝으로, 마을만들기 활동의 주체로서 지역주민의 역량 강화를 위한 프로그램의 추진과 주민참여, 주민주도를 실현할 수 있도록 다양한 프로그램 시행이 요청된다. 이를 위해 정부의 적당한 시책사업화도 필요하지만 그보다 앞서 마을 주민들 스스로 조직화하여 분업하는 체제 구축이 필요하다.

조합공동사업법인 발전 방향 연구

연 구 자: 황의식, 정호근
연구기간: 2006. 1 ~ 9

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 변화하는 유통환경에 대응하여 개정된 농협법에 새로이 도입된 조합공동사업법인제를 활용함으로써 수확 후 단계에서 산지유통 기능을 강화하고, 시장이 요구하는 공급능력을 확보하는 방안을 마련하는 것이다. 농협의 산지유통사업이 부가가치를 창출하는 시장지향형 유통사업으로 전환하는 수단으로서 조합공동사업법인의 발전 방향을 검토하였다.

2. 연구개발 내용

산지유통이 소비지 시장의 변화에 대한 조직적 대응 방안 중 하나로 나타나고 있는 연합판매사업, 공동마케팅조직, 광역조합들의 사례를 분석함으로써 기존 조직들의 성과와 한계 및 개선 방안을 알아보았다. 조합공동사업법인의 지배구조, 자본조달과 확대, 수익 배분방식, 관련 세제 및 법규 등을 초점으로 한 인터뷰를 통해 조합공동사업법인이 활성화 되지 못하는 요인을 밝히고자 하였다. 현재까지는 10개의 조합공동사업법인만 그것도 이 중 대부분은 올해부터 시작하여서 사업성과를 통계적인 기법을 사용하여 분석하는 것을 어려움이 있다. 일본의 농협은 여러 면에서 우리의 농협과 비슷한 점이 있으며 특히 통합농협체제인 것이 그러하다. 최근 들어 일어나고 있는 일본

농협의 유통사업 변화의 추이를 검토함으로써 일본농협의 개혁과 시장변화의 관계, 그리고 개혁이 가지는 한계점을 규명하였다.

3. 연구결과

이 연구를 통해 제시된 내용은 다음과 같다. 첫째 도입의 배경 및 필요성, 개념 등에 대한 정리를 통하여 조합공동사업법인의 비전과 위상을 정립하였고 합병, 자회사 등과 차별화함으로써 조합공동사업법의 개념을 도입하게 된 필요성을 검토하였다. 둘째, 산지유통조직에 대한 현지조사를 통해 발전의 장애요인을 파악함으로써, 조합공동사업법인이 활성화 될 수 있는 제도적, 법적 기반을 제시하였다. 셋째, 조합공동사업법과 회원조합, 농가, 중앙회와의 이상적인 관계를 설정하였다.

조합공동사업법인 발전을 위한 구체적인 방안으로 다음과 같은 것을 제시하였다. 우선 법인과 참여조합간의 역할분담이 효율적으로 이루어져야 한다. 법인은 개별조합이 수행하기 어려운 경제사업을 대행함으로써 상품화 및 물류기능과 마케팅 기능을 수행하고 참여농협은 신용사업을 바탕으로 농가조직관리 지도기능과 원물수집 기능을 담당하는 역할 분담이 바람직하다. 물론 필요한 경우 참여조합은 가지고 있는 산지유통시설을 활용하여 선별포장의 역할도 담당한다. 법인과 회원조합 간에 손익을 이체하는 방법과 수수료 구조의 개선 그리고 투표방식 등의 지배구조의 합리화를 통한 회원조합의 보다 활발한 사업 참여유도를 제시하였다. 조합공동사업법인이 현재의 적자구조인 산지유통사업을 연합함으로써 거래교섭력을 제고하고 비용구조의 효율화, 규모의 경제를 통해 적자구조를 완전히 해결하기는 어렵다. 조합공동사업법은 회원조합을 위해 경제사업을 담당하는 일종의 공동자회사임으로 적자부분 해결을 참여조합이 공동계산이나 수수료 개선을 통하여 담당하고 일정부분 중앙회 및 정부의 자금지원도 필요하다. 1인1표 중심의 지배구조는 무임승차, 도덕적 해이, 역선택의 문제를 초래할 수 있으므로 기업의 효율성을 추구하기 위해서는 북미의 신세대협동조합과 같이 사업 이용 정도에 비례하는 지배구조의 도입이 바람직하다.

자본조달 능력의 제고, 중앙회 및 정부가 회원조합에 지원하는 무이자 저리자금 지원의 이용을 통한 자금지원체계의 개선도 중요한 과제의 하나이다. 조합의 필요에 따라 선택이 가능하도록 출자방식이 다양화 되어야 하고 회전출자규정의 개선을 통하여 보다 회원조합이 회전출자제도를 활용하도록 유도하여야 한다. 조합공동사업법인은 전처리 신선편이식품, 2차 가공식품 등으로 사업범위를 확대하여야 하고 품목별 세분화보다는 품목별 통합을 도모하여야 하며 이를 위해 농가의 동질성 유지를 위한 농가 재조직화를 추진하여야 한다. 아울러 농협 CI, 전산 시스템 이용 등과 관련된 중앙회 관련규정이 개정되어야 하고 결손금 환급, 회원조합으로의 소득 이전에 따른 법인세 이중부과 등에 대한 법적기반조성이 필요하다.

조합공동사업법인은 목표라기보다는 사업을 보다 효율화하는 하나의 수단으로 접근하여야 하며 사업의 효율성을 제고하지 못하고 사업기능을 강화할 수 없다면 법인으로 전환할 필요가 없다. 조합공동사업법인 설립의 필요 정도가 지역, 품목에 따라 다르다는 것을 고려할 때 법인의 전환은 선택적인 사항이어야 한다. 현재 조합공동사업법인 육성이 정부 및 중앙회의 자금보조를 받는 수단으로 활용되면서, 공통소유 자본이 많아지고 참여정도에 따른 의결권 행사가 어렵게 되는 문제가 발생하고 경제사업 기능제고는 이루어지지 않을 우려도 있다. 따라서 산지유통사업의 유형은 여건에 적합하게 다양한 형태가 출현할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 하지만 연합판매조직은 거래주체로서의 위상이 낮아 다양한 형태의 사업을 수행하는데 한계가 있어서 보다 많은 역할과 기능 그리고 사업방식의 개선을 위해서는 법인으로 전환하는 것이 종국에는 효율적이게 된다. 연합판매사업에서부터 출발하여 사업기능을 강화하면서 조합공동사업법인으로 발전하도록 하는 단계별 발전전략을 선택하는 것이 필요하다.

농업법인의 운영 실태와 제도개선방안 연구

연 구 자: 김수석, 박석두
연구기간: 2006. 1 ~ 9

1. 연구의 목적

이 연구는 운영 중인 농업법인의 운영실태에 관한 사례조사와 농업법인 경영자를 대상으로 한 설문조사를 통하여 현행 농업법인제도의 문제점을 파악하고, 선진외국의 농업법인제도 및 정책에서 시사점을 도출하여 우리나라 농업법인제도의 법적·제도적·정책적 개선 방향과 그 실현방안을 제시하는데 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

이 연구는 먼저 현행 농업법인의 운영실태를 조사하여 농업법인 제도 및 정책의 문제점을 파악하였다. 실태파악을 위해 운영 중인 농업법인들에 대해 설문조사를 실시하였고, 법인의 유형별로 사례조사를 하였다.

다음으로 외국의 농업법인 운영제도를 파악하기 위하여 독일, 프랑스, 일본의 농업법인 제도 및 정책을 연구하고 이들 국가들의 제도를 비교분석 하였다.

이러한 분석을 기초로 하여 우리나라 농업법인제도의 발전방향을 제시하고, 이를 실현하기 위한 제도개선방안을 단계적으로 제시하였다.

3. 연구결과

□ 농업법인 제도 및 정책의 문제점

현행 농업법인 제도 및 정책은 다음과 같은 문제점을 갖고 있는 것으로 조사되었다. 첫째, 농업법인제도에서 영농조합법인과 농업회사법인의 구분이 모호하여 제도적 특성을 충분히 살리지 못하고 있다.

둘째, 농업생산과 농업서비스를 망라하는 농업법인의 복합사업이 농업법인정책의 목표 설정을 어렵게 한다. 농업법인은 농업생산자를 대상으로 하는 정책에도 적합하지 않고, 비농업부문의 자본유치를 목표로 하는 정책에도 부합하지 않는 경영체로 운영되고 있다.

셋째, 농업법인이 유통분야 등 서비스 업무를 담당하게 될 때 지역의 농업협동조합과 경쟁 및 경합관계에 서게 된다.

넷째, 농업법인에 대한 관리기관이 없다. 이에 따라 농업법인의 운영을 평가하고 관리하는 체계가 구축되어 있지 못하다.

다섯째, 농업법인에 대한 세제상의 지원 중 상당부분이 특정시점까지만 효력을 인정하는 시한부 규정에 놓여 있다.

□ 농업법인제도의 발전방향 및 제도개선방안

우리나라 농업법인의 발전방향은 다음과 같은 두 가지 상이한 목적을 지향하도록 한다. 그 하나는 농업법인 도입의 당초 취지를 되살릴 수 있는 제도적 기반, 즉 기업농적 대규모 경영체 육성을 위한 기반을 제공하는 것이다. 다른 하나는 기존의 농가 중심의 농업경영을 합리화하는 새로운 가족농 규모의 법인경영체를 창설하는 것이다.

농업법인의 발전을 위한 제도개편은 3단계로 이루어지는데, 그 중 제1단계는 현행 농업법인제도의 관리·운영상의 문제를 해결하는 단계이다. 현안문제 해결을 위해서 첫째, 시·군농업기술센터를 농업법인관리기구로 지정해 농업법인을 관리하도록 한다. 둘째, 관리기구가 유명무실하거나 부실한 법인에 대해 강제 해산하거나 청산절차를 밟도록 한다. 셋째, 농업법인에 대한 조세 면제 및 감면 시한을 연장한다. 넷째, 농업협동조합법상의 조합공동사

업법인 제도를 활용하여 농업법인과 농업협동조합과의 관계를 개선한다. 다섯째, 농업법인의 법적 형태를 변경하고자 하는 법인들에 대해 변경을 용이할 수 있게 제도를 개편한다.

제2단계는 가칭 “유한영농법인”으로 명명되는 가족농 규모의 유한책임경영체를 새로운 법인제도로 도입하는 단계이다. 가족농 형태의 농가경영을 소규모 법인경영으로 전환하는 것에 중점을 두는 이 제도는 가계와 경영을 분리하여 경영의 투명성을 제고할 뿐 아니라 경영 및 자본에 대한 유한책임으로 부채로 인한 위험을 최소화할 수 있는 장점이 있다. 또한 부모와 자식 간에 법인경영을 가능케 하여 농업후계자를 승계농 형태로 육성할 수 있다.

제3단계는 기존의 농업법인을 농업생산법인과 농업서비스법인으로 구분하여 새로운 법인제도를 구축하는 것이다. 농업생산법인은 한편으로 기업농적 대규모 농업생산경영체, 다른 한편으로 가족농적 소규모 농업법인으로 구성된다. 농업회사법인으로 단일화되는 농업서비스법인은 농업생산활동에 종사할 수 없지만, 비농업부문의 투자와 경영이 완전히 자유롭게 되는 제도로 구축된다.

농업부문 전망모형 KREI-ASMO 2006 보완 및 운영에 관한 연구

연 구 자: 김명환, 김배성, 이대섭, 김태훈, 조영수, 이용호, 윤태연
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

최근 급변하는 국내외 농업 정책과 환경변화에 대응하여, 모형을 보다 견고히 발전시켜 모형의 실행능력 및 그 활용도를 증진시켜 유용한 정보를 제공하는데 그 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 그리고 선행연구에 대한 검토가 소개되었다. 제2장에서는 모형에 도입된 주요 가정(거시경제변수, 품목별 수입가격, 관세율, TRQ물량 등)과 금년도 연구에서 개선된 사항들 그리고 2006년 8월 신설된 ASMO T/F팀의 그 동안의 연구 내용과 향후 계획이 간략히 소개되었다. 제3장에서는 2005년 실측(또는 잠정)자료 갱신에 따라, 새로이 추정된 하계 1차 작물(쌀, 두류, 기타곡물, 하계 특용작물, 하계노지채소 등), 하계 2차 작물(고추, 배추, 무, 기타 하계노지채소 등), 동계작물(맥류, 마늘, 양파, 기타 동계작물 등)에 대한 모형의 추정결과와 그 탄력성 계측결과가 제시되었다. 부록에는 ASMO 2006 모형의 세부 품목모듈의 구조와 도입된 변수명칭들에 대한 설명을 수록하였다.

3. 연구결과

ASMO DB 갱신과 모형내 도입된 개별행태방정식, 가격 결정식, 수입수요 함수와 경지반응모형 등이 재추정 되었고, 거시모듈, 개별 품목모듈, 그리고 총량모듈 등이 갱신된 자료환경에 적합하도록 개선되어 ASMO 2006 모형이 정비되었다. 이와 더불어 금년도 연구는 특히 그 동안 모형 운용과정에서 모형의 제한점으로 지적된 사항들에 대한 검토와 개선을 위해 올해 8월 ASMO T/F팀이 신설되어 모형의 문제점과 이에 따른 개선점을 수정 보완하였다.

세계농업 전망모형 Aglink 2006 운용·개발연구

연 구 자: 김배성, 조영수, 이용호
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구는 연구원에 세계농업을 전망하고 분석할 수 있는 모형이 전무한 상황에서 OECD 사무국의 세계농업전망모형 Aglink를 도입해서 효율적이고 효과적으로 세계농업에 대한 분석능력을 형성하는데 궁극적인 목적이 있다.

세부적으로는 그 운용기반을 구축하고, 원내외 세계농업에 대한 응용분석 수요 및 OECD 사무국과의 공동작업에 대응하는데 그 세부목적이 있다.

특히, 당해연도에는 대두 소비량의 99%를 수입에 의존하고 있는 우리나라 상황에서, 세계 대두시장에 대한 동향분석과 최근 세계 대두시장에서 수출비중이 급격히 신장되고 있고 브라질의 대두산업에 대한 분석과 브라질 대두 생산 증감에 따른 세계 및 국내시장 파급영향을 계측하는데 그 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

이러한 목적하에 수행된 당해연도 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 제1장에서 이 연구의 필요성과 목적을 소개하고, 선행연구 검토를 통해 당해연도 연구의 차별성을 제시하였으며, 또한 OECD 사무국이 FAO와의 공동 연구를 통해 기존 모형에 비해 정밀도가 높아진 Aglink 2006 모형의 개요가 설명되었다.

제2장에서는 대두 소비량의 99%를 수입에 의존하고 있는 우리나라 상황에서 세계 유지류 및 대두 시장의 동향과 전망을 분석하였고, 제3장에서는 최근 세계 대두시장에서 주요 수출국으로 급부상하고 있고, 우리나라의 대두 수입국 중 그 비중이 급격히 신장되고 있는 브라질의 대두 산업에 초점을 두고 브라질 대두 산업의 동향을 살펴보았다.

제4장에서는 앞 장에서 살펴본 세계 및 브라질 대두 시장 분석 결과를 바탕으로 브라질 대두 생산량 증감에 대한 시나리오를 구성하고, 각 상황별로 세계 및 우리나라 시장에 미치는 파급영향을 계측하였다.

끝으로, 제5장에서는 Aglink모형의 브라질 유지류 모듈을 소개하였고, 부록에서 유지류를 제외한 브라질 품목 모듈과 Aglink 2006모형에 새로이 갱신·도입된 한국, 일본, 중국 그리고 미국모듈을 소개하였다.

3. 연구결과

이 연구의 목적하에서 브라질의 유지종자 생산변화에 대한 세계 및 우리나라 유지종자 시장에 대한 파급 영향 계측을 위해 다음과 같이 시나리오를 설정하였다.

- 기준전망(baseline): 관세, TRQ 등 시장개방 상황과 정책이 현 수준 유지
- 시나리오 1: 브라질 대두 및 유지류 재배면적이 기준전망 재배면적보다 연도별로 10% 증대되는 경우
- 시나리오 2: 브라질 대두 및 유지류 재배면적이 기준전망 재배면적보다 연도별로 10% 감소되는 경우

분석결과, 브라질 대두 생산량이 10%증가하는 시나리오 1의 경우 수입량이 기준전망 대비 2007년에 2.8%, 2010년에 0.9%, 2015년에 1.5%증가할 것으로 전망되고, 생산량이 10% 감소하는 시나리오 2의 경우 수입량은 2007년에 △2.8%, 2010년에 △1.0%, 2015년에 △1.5% 감소할 것으로 전망된다.

브라질 대두 생산 증가에 따른 소비량 변화도 2007년, 2010년, 2015년 각각

기준전망대비 2.6%, 0.9%, 1.4% 증가하는 것으로 나타나고 있으며, 생산량이 감소할 경우에도 각각 △2.6%, △1.0%, △1.5% 감소하는 것으로 전망된다.

브라질 대두 생산량이 10% 증가 또는 감소할 경우, 2006년 이후 한국 대두 시장에 미치는 영향은 기준전망대비 수입량에 대해서 약 2%가량의 변동이 예상되며, 대두 소비량의 99%를 수입에 의존하는 상황에서 소비량에도 거의 유사한 수준에 변동이 있을 것으로 예상된다.

최근 브라질 대두의 한국내 수요가 높아지고 있는 상황을 감안하면, 향후 브라질 대두 생산의 변화는 한국 대두 수입 시장에 더 큰 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 보이고, 대두소비는 축산사료용과 압착량을 중심으로 소득 증가와 함께 더 증가할 것으로 예상되어, 안정적인 대두 공급을 위한 수입전략을 수립하는 과정에서 브라질 대두 산업에 대한 보다 심층적인 분석이 필요할 것으로 판단된다.

세계농업뉴스

연 구 자: 김태곤, 이병훈
연구기간: 2006. 1 ~ 12

1. 연구의 목적

WTO 체제에서 세계 각국의 농업, 농정, 농산물무역 등에 관한 동향이 국내 농업에 미치는 영향이 점점 강해짐에 따라 세계 각국의 농업관련 정보에 대한 수요가 매우 높아지고 있다.

세계 주요국가의 농업·농정 등에 정보를 신속하게 수집하여, 생산자 및 관련업계, 행정기관, 연구자 등에게 공급하고, 동시에 세계 각국의 관련 홈페이지에 접속할 기회를 제공함으로써, 농업정책 입안, 국제동향 파악, 협상전략 수립, 농산물수출 확대, 그리고 농업경영 및 기업 활동 개선 등에 유용하게 활용하는 것이 목적이다.

이러한 목적에서 국별 농업 및 관련 산업 개황을 비롯하여, 주요국가의 농업정책 및 국제협력, 세계 곡물수급 현황 및 전망, 세계 농산물무역 동향, WTO, OECD, APEC, FAO 등 국제기구에서의 논의동향 등에 관한 정보를 제공하고 있다. 정보 수집은 각국의 보도자료, 국내외 관련 홈페이지 등을 통하여 입수하거나 전문가 네트워크를 통하여 수집하고 있다.

2. 연구개발 내용

수집한 정보는 KREI 홈페이지에 '세계농업정보' 사이트를 통하여 정보를

제공하는 동시에, 관련사이트를 설치하여 세계 각국·국제기구·기타 관련 기관 등 150개 정도의 홈페이지를 연결하여 이용자가 직접 접속할 수 있도록 하였다. 또 홈페이지에 게재된 자료는 정기적으로 취합, 보완하여 월1회 '세계농업뉴스'를 발행하여 배포하고 있다.

첫째, 2006년도 1년간 홈페이지에 게재한 정보는 농업개황 5건, 농업정책 23건, 토픽 112건 등 140건에 달한다. 이 외에도 세계 식량관련 통계를 세계 전체, 지역별, 주요 국가별로 구분하여, 생산, 소비, 무역, 1인당 소비량, 재고량 등의 데이터를 세계농업뉴스를 통하여 제공하였다. 이러한 정보는 주로 원내 연구자를 중심으로 하고, 원외 연구자로는 지역아카데미, 농림부, 농촌진흥청, 농협중앙회, 세계농정연구원 등 관련기관의 협력을 받았다.

둘째, 홈페이지에서의 정보공유와는 별도의 세계농업뉴스는 2006년 1월호부터 12월호까지 12권을 발행하였다. 매권 140페이지, 750부를 발행하여 관련기관 또는 개인에게 배부하였다.

셋째, 세계농업정보 홈페이지를 개편하였다. 검색기능 강화, 연구자의 네트워크 구축, 국외 관련사이트 접속기회 제공 등의 개념으로 홈페이지를 개편, 정보공유의 장을 확장하였다.

맞춤형 농정을 위한 농가유형 구분 연구

연 구 자: 김수석, 김태곤, 강혜정
연구기간: 2006. 3 ~ 6

1. 연구의 목적

"맞춤형 농정"이란 정부가 정책 수혜자(농업경영체)의 유형별로 정책프로그램을 메뉴 방식으로 제시하고, 이에 근거하여 농업경영체는 스스로의 발전단계에 따라 정책프로그램을 차별적으로 선택할 수 있도록 하는 농정추진 방식을 말한다. 이러한 맞춤형 농정을 추진하기 위해 가장 기본이 되고 기초가 되는 것이 농업경영체, 특히 농가의 유형 구분이다.

이 연구는 이러한 정책적 수요에 부응하여 맞춤형 농정을 추진하기 위해 사전에 검토되고 준비되어야 할 기본적인 사항에 해당하는 농가유형에 대한 분류방법을 재검토하여 현실성을 반영하는 보다 구체적이고 객관적인 농가유형 구분을 제시하는데 그 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

□ 맞춤형 농정을 위한 농가유형의 실태분석

우리나라 농가들의 유형별 실태를 파악하기 위해 2004년 농가경제조사 원자료를 활용하여 농가 특징을 나타내는 변수들의 동질성과 이질성을 조사하고, 전체 농가를 몇 개의 유형으로 군집화하고 농가유형 구분을 결정하는 요인과 관련요인들이 각 유형에 미치는 영향을 분석한다. 여기서 농가유형을

구분하는 지표와 그 지표를 이용하여 농가를 몇 개의 유형으로 구분하는 분석방법으로 인자분석(factor analysis)과 군집분석(cluster analysis)을 이용한다.

군집분석에 의한 농가 유형화 작업에서 농업소득, 경영주 연령, 영농형태가 농가유형을 구분 짓는 중요한 지표로 나타났다. 따라서 농가 유형을 구분할 때 농업소득, 경영주 연령, 영농형태는 주요 지표로, 나머지 변수들은 보조지표로 활용할 때 보다 실효성 있는 농가 유형 구분이 될 것으로 판단된다. 또한 군집분석을 통해 농가는 다음과 같은 6가지 형태로 유형화할 수 있다. ①쌀전업농, ②원예중소농, ③축산전업농, ④고령복합농, ⑤고령영세농, ⑥부업농

□ 농가유형 구분방식에 대한 국내 제도 조사

농가유형을 분류하고 있는 국내외 제도 및 방식을 조사하면, 우리나라의 농가유형 분류는 아직 통일된 체계를 갖추지 못해 개념적으로 혼란스럽고 정책시행에 도움을 주지 못하고 있는 것으로 나타난다. 따라서 농가현실에 부합하는 통일된 농가유형 분류체계를 창출하는 것이 시급히 요구된다.

현재 통계청과 보건복지부, 농림부가 각각 다른 분류체계를 갖고 있는데, 여기서 보건복지부는 기초생활수급자와 같은 사회복지적 정책을 농업 이외의 부문과 통일적으로 추진하기 위해 자체적으로 농가를 분류하는 것이 필요하다 할 수 있다. 그러나 통계청과 농림부는 통일된 농가유형 분류체계를 공유할 필요가 있다.

통계청은 현재 농업총조사에서는 전업농/겸업농 분류를 사용하고, 농업기본통계조사에서는 주업농/부업농/자급농 분류를 사용하고 있다. 하지만 이렇게 이원화된 분류체계가 바람직하지 않기 때문에 이를 통일할 필요가 있다. 전통적인 전업농/겸업농 분류보다 주업농/부업농/자급농 분류가 보다 현실에 부합하는 분류로 판단되기 때문에 농가유형 분류를 주업농/부업농/자급농으로 통일하는 작업이 필요하다.

농림부에서는 농업·농촌기본법에 따라 통계청의 분류와 별도로 정책적 육성대상으로서의 전업농업인을 개념화하여 분류하고 있다. 이것은 맞춤형

농정을 위한 농가유형화로는 다음과 같은 두 가지 측면에서 적절하지 않다. 첫째, 전업농업인은 그러한 범주로 분류 내지 선정 자체가 이미 정책적 육성을 목적하고 있기 때문에, 농가유형별로 그 특성에 맞는 차별적인 정책을 시행하고자 하는 맞춤형 농정과는 그 목적에서 상당한 차이가 있다. 즉 전업농업인을 육성이 아닌 다른 정책의 대상으로 삼는 것은 관련법의 입법취지에 어긋난다 할 수 있기 때문에 맞춤형 농정의 대상으로서 전업농업인은 그 용도가 제한적이라 할 수 있다. 둘째, 전업농업인을 품목별로 접근하기 때문에 구분의 기준이 너무 많고 또한 지표로서 객관성과 일관성을 확보하지 못하는 단점이 있다.

□ 농가유형 구분방식에 대한 외국 제도 조사

외국의 농가유형 구분방식으로 EU와 독일, 일본의 제도를 조사한다. 여기서 독일은 EU의 회원국으로서 EU의 분류방식을 대체적으로 수용하고 있기 때문에 농가유형방식이 거의 비슷한 편이다. 일본의 농가유형 구분에서 독특한 것은 인정농업자 제도이다. 이 제도는 의욕과 능력을 가지고 전문적인 농업경영을 지향하는 자가 '농업경영개선계획'을 작성하여 신청하는 경우에 그 계획을 심사하여 인정농업자로 선정하는 것이다. 이를 통해 일반 농업경영체와 구분되는 인정농업자 유형이 나타나게 된다.

EU에서 농업경영체 유형 구분은 크게 두 가지 형태로 이루어지는데, 그 하나는 농업경영체의 영농규모에 따라 구분하는 것이고, 다른 하나는 생산품목별 전문화 정도에 따라 구분하는 것이다. 이러한 두 가지 유형구분에서 일종의 표준소득에 해당하는 품목별 표준수입(SGM, standard gross margin)과 경영체의 표준총수입 개념이 활용되고 있다. 즉 먼저 농산물의 품목별 표준수입을 산출하고, 이를 근거로 하여 경영체의 표준총수입을 산출한다. 영농규모에 따른 유형 구분은 경영체 표준총수입의 크기로 이루어진다. 여기서 영농규모를 나타나는 단위로 유럽규모단위(ESU, european size unit)가 설정되는데, 1 ESU는 1,200 유로의 표준총수입을 나타낸다. 생산품목의 전문성에 의한 유형화는 경영체의 표준총수입 중에서 특정 품목군의 표준수입이 차지하는

비중(2/3)으로 정해진다.

3. 연구결과

결론적으로 이 연구는 농가유형 구분의 방법으로 단일지표를 사용하는 영농규모에 의한 구분과 연령, 소득, 생산품목 등을 종합적으로 고려하는 유형별 특성에 의한 구분으로 대별하고, 영농규모에 의한 구분은 다시 투입요소의 크기에 의한 구분과 산출성과의 크기에 의한 구분으로 세분하여 각각의 유형분류에 적합한 새로운 지표 혹은 유형구분을 제시한다.

투입요소에 대한 지표로 기존의 경지규모 대신에 "환산영농규모지표"를 대안으로 제시한다. 이 지표는 경지 이외의 농업고정자본을 토지면적으로 환산하여 얻은 값을 경지면적과 합쳐 농가의 영농규모로 파악하는 것이다. 환산영농규모지표는 품목 구분 없이 농가별 종합적인 영농규모를 나타내기 때문에 기존의 경지규모에 의한 분류보다 보다 현실에 부합하는 분류지표가 될 수 있다. 특히 축산을 포함하는 복합농가의 영농규모를 파악하는데 유용한 수단이 된다.

산출성과에 대한 지표로는 "농업경영체 표준소득"을 대안으로 제시한다. 이 지표는 농가들의 영농성과를 표준소득 형태로 파악하여 이를 근거로 농가를 유형화하는 것이다. 즉 표준소득은 농가조사나 농가등록 등의 방법으로 농가들의 실제 농업소득을 파악하기에 한계가 있고 또한 많은 비용과 노력이 소요되기 때문에, 재배작목과 재배면적, 축종과 사육두수 등을 조사하여 간접적으로 농업소득을 파악하는 것이다. 농업경영체 표준소득에 의한 농가유형을 구분하기 위해서는 다음과 같은 3가지 절차가 차례로 이루어져야 한다. 첫째, 단위당 품목별 표준소득을 산출한다. 둘째, 품목별 표준소득을 근거로 개별 경영체의 표준소득을 산출한다. 셋째, 일정 크기의 경영체 표준소득을 영농규모의 단위로 나타내고, 영농규모단위의 크기에 따라 농가를 계층적으로 구분한다.

마지막으로 앞서 군집분석으로 도출된 6가지의 농가유형을 농업소득과 연령, 생산품목을 고려한 종합적 특성의 농가유형으로 재정립하고 이를 맞춤형

농정의 추진대상으로 설정한다. 맞춤형 농정의 기본원리는 농가유형에 적합한 다양한 정책메뉴를 제공함으로써 개별 농가들이 자신들의 처지에 상응하는 정책프로그램을 선택할 수 있도록 하는 것이므로 유형별로 공통적 특성을 나타내고 있는 각 유형에 대해 개별 정책메뉴를 제시한다. 먼저 품목별 전문성을 보여주는 쌀전업농, 원예중소농, 축산전업농과 고령복합농에 대해서는 직불제 등 일반적인 농업정책을 적용하면서 선택과 집중에 의한 경쟁력 강화 정책을 지속적으로 추진한다. 동시에 품목별 특성에 맞는 개별 지원 정책프로그램을 제공한다. 고령복합농과 고령영세농에 대해서는 고령농업인에게 적용되는 사회보장프로그램을 제공하고, 경영이양에 인센티브가 될 수 있는 메뉴를 제시한다. 특히 고령영세농에 대해서는 기초생활수급농으로서 사회복지적 지원을 받을 수 있게 하고, 은퇴할 수 있는 은퇴프로그램을 개발한다. 부업농은 원칙적으로 직불제 등 농업생산 및 소득정책의 대상에서 제외하도록 한다. 그러나 농촌인구를 유지하는 농촌정책적 대상은 되도록 정책적 메뉴를 제공한다.

한-미 FTA 체결에 따른 농가유형별 소득변동 분석

연 구 자: 강혜정
연구기간: 2006. 3 ~ 7

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 한-미 FTA 체결에 의한 관세 감축에 따른 주요 농산물의 피해액과 연계된 농가 소득변동을 농가경제 표본농가 조사 원자료를 이용하여 농가유형별로 분석하고 정책 과제를 도출하는 것이다.

2. 연구개발 내용

이 연구의 주요 내용은 첫째, 2004년 농가경제조사 원자료를 이용하여 농가유형별(경영주 연령, 표준영농규모, 영농형태) 농가소득과 농업소득 분포를 분석한다. 둘째, 한-미 FTA 체결에 따른 농업부문의 품목별 피해를 농가단위의 품목별 조수입 감소로 연계하여 관세 완전 철폐와 관세 50% 감축에 따른 농가유형별 농업소득 변동을 분석한다. 농업소득 감소율 분포를 경영주 연령, 표준영농규모, 영농형태 등의 농가유형별로 구분하고 유형간 소득감소율 분포를 비교하기 위하여 소득감소율에 대한 비모수 커널확률분포함수(kernel probability density function)와 커널누적분포함수(kernerl cumulative density function)를 추정한다. 모든 분석에서 쌀은 관세 철폐 및 감축 예외 품목으로 가정한다. 이 연구는 농가의 생산조정 및 생산비용 변화 행위를 고려하지 않고 단지 가격 변화와 생산량 감소만으로 피해액을 계측한 단기효과 분석이다.

3. 연구결과

본 연구의 분석결과, 모든 품목의 관세가 철폐 또는 50% 감축되면 표본농가들은 심각한 농업소득 감소에 직면하게 될 것이다. 관세가 완전 철폐될 경우 농업소득이 60% 이상 감소한 농가의 비율은 52%에 이르고 있다. 관세율이 50% 감축할 경우에도 농업소득이 60% 이상 감소한 농가의 비율은 47%이다. 한-미 FTA 체결에 의한 관세가 철폐 및 감축되면 표본농가절반정도의 농업소득이 60% 이상 감소할 것으로 추산되어 농업의 피해가 매우 클 것으로 예상된다.

관세가 완전 철폐된 경우, 농업소득이 60% 이상 감소한 농가의 비율은 40세 미만에서는 41.0%이고, 40대와 50대에서는 46.4%, 60대에서 54.0%, 70세 이상 농가에서는 60.7%로 나타났다. 관세가 50% 감축된 경우에도 농업소득이 60% 이상 감소한 농가의 비율은 40세 미만의 농가에서는 39.8%로 가장 낮고, 70세 이상 농가에서는 52.5%로 가장 높게 나타났다. 경영주 연령대가 높을수록 60% 이상 농업소득이 감소한 농가 비율이 증가하고 있다. 따라서 경영주가 60세 이상의 고령 농가일수록 관세 철폐 및 감축에 의한 농업소득의 피해정도는 심각할 것으로 예측된다.

농업용 고정자산을 경지면적으로 환산하여 경영규모에 포함한 표준영농규모 계층으로 구분하여 농업소득감소율 분포를 보면, 농업소득이 60% 이상 감소한 농가의 비율은 3ha 미만 농가에서는 54%, 3-5ha 농가는 44%, 5ha 이상의 농가는 46%로 나타났다. 관세가 50% 감축되어도 농업소득이 60% 이상 감소한 농가의 비율은 1-2ha농가에서 50.3%로 가장 높고, 3-5ha 농가에서 41.2%로 상대적으로 가장 낮게 나타났다. 따라서 관세가 철폐 및 감축된 경우, 3ha 이하의 중소농 계층에서의 농업소득 감소율이 3ha 이상의 중대농 계층보다 상대적으로 높게 나타나, 중소농 계층의 더 큰 피해가 예상된다. 따라서 대농보다는 중소농 계층을 위한 소득안정대책이 없으면 전체적인 농업피해는 더욱 증가할 것으로 예상된다.

관세 감축 시나리오에 따른 품목별 전업농가의 농업소득 감소율 분포를 분석한 결과, 관세를 완전 철폐한 경우 농업소득이 60% 이상 감소한 농가

비율은 기타 농가에서 40%, 축산전업농가에서 37.4%로 나타났다. 관세를 50% 감축한 경우에도 농업소득이 60% 이상 감소한 농가의 비율은 축산전업농가에서는 31.3%, 기타 농가에서는 30.2%이다. 따라서 관세 철폐 및 감축에 의해 축산전업농가의 소득감소율이 과수전업농가의 소득감소율보다 높아, 한-미 FTA 체결에 의해 축산과 기타 농가(특히, 곡물류 생산 농가)의 농업소득 감소는 클 것으로 예상된다.

한-미 FTA 체결에 의한 농가유형별 농가소득 변동 결과, 농업소득은 크게 감소할 것으로 예상되며, 농가유형에 따라 그 피해 정도는 다를 것으로 추산되었다. 특히, 중소 고령농의 농업소득감소가 크게 나타났으며, 품목별로는 두류, 곡물류를 생산하는 농가와 축산전업농가의 농업소득 피해가 다른 품목보다 상대적으로 클 것으로 나타났다. 따라서 한-미 FTA 체결에 대한 국내 대응 방안도 농가유형 피해 정도에 따라 피해가 클 것으로 예상되는 농가 중심으로 한 대책이 필요할 것이다. 한-미 FTA에 대비하여 경쟁력 제고라는 장기 대책도 중요하지만 단기적인 농가소득안정 정책이 시급할 것이다. 분석 결과에 기초할 때, 고령 중소농 중심의 농가소득감소에 대한 안전망 정책과 큰 피해가 예상되는 두류, 곡물, 축산전업농가에 대한 대책이 요구된다.

산청군 신활력사업 전담자문 종합보고서

연 구 자: 김홍상
연구기간: 2005. 10 ~ 2006. 10

1. 연구의 목적

○ 참여정부의 새로운 낙후지역 발전을 위한 정책프로그램으로 지난 30여년간의 경제성장 과정에서 상대적으로 지역경제가 침체하고 활력이 없는 지역에 새로운 활력을 불어넣어 “신활력 지역”으로 변화시킴으로써 지역균형발전을 도모하고자 추진된 신활력사업의 추진 과정에서 내실을 기하기 위해 전담 자문위원(패밀리닥터)의 자문을 받도록 제도화하고 있음.

○ 전담자문제도는 신활력사업을 성공적으로 수행하기 위하여 일정 기간동안 특정 지자체의 신활력사업 관련 계획수립, 집행, RIS구축 등 전반적인 사항에 대해 자문 컨설팅을 제공함.

○ 이 보고서는 경상남도 산청군 신활력사업에 대한 전담자문 활동과 역할수행 실적을 정리하고, 이 과정에서 신활력사업에 대한 종합적인 평가와 과제 등을 제시하는 데 목적이 있음.

2. 연구개발 내용

○ 산청군 전담자문위원으로서 현지 방문, 전화나 이메일, 워크샵・교육・회의 참석 등 다양한 방법으로 자문활동을 하였으며, 자문활동의 내용도 다양하였음.

○ 보고서는 자문활동 실적 정리와 자문활동과정에서 파악된 신활력사업 전반에 대한 평가, 사업 관련 개선과제 등을 중심으로 작성하되, 자문참여자의 주관적 판단만이 아니라 다른 시·군 신활력사업 전담자문에 참여하는 전문가들간의 워크샵 결과, 산청군 업무 담당자의 의견 수렴 등을 거쳐 정리하는 방법으로 이루어짐.

3. 연구결과

□ 주요 분야별 자문

○ 사업추진체계, 추진방식 등과 관련된 자문: S/W 중심의 사업 계획 수립 유도와 기획 지원, 관련 담당자간의 협력체계 구축 지원 등

○ 사업계획 및 사업내용 등과 관련된 자문: 한방사이버박물관, 대표브랜드 개발, 재배단지 조성, 가공산업 육성 등은 고객의 관점에서 사업계획 수립 유도, 연계사업간 시너지 효과 제고 방안 강조 등

○ 관련 전문기관 추천, 전문가 연계 등과 관련된 자문: 약초재배분야, 유통·마케팅분야, 가공·연구개발분야, 디자인 개발분야, 약초관광화분야 등 다양한 전문가 네트워크 구축 지원 등

○ 자체 교육, 워크샵 등과 관련된 자문: 생산자 등 이해당사자들의 다양한 교육 추진, 교육프로그램 운영시 지역 주민의 자발적 활동에 근거에 외부 위탁 교육 참여 적극 유도 등

□ 주요 사업별 자문 활동

○ R&D 관련 활동: 연구개발의 방향과 관련하여 농가소득 증대와 연계성, 실용화 가능성, 한방약초의 효능, 생산성 등을 제시하여 반영, 연구 과제 선정 과정에 참여하여 연구개발사업의 방향에 맞는 과제의 발굴에 참여 등

○ 한방산업단지 조성 관련 활동: 신활력사업한방산업단지조성사업에 대한 기본계획 수립 과정에 자문, 주요 기능별 배치 계획에 대한 자문, 한방산업단지 조성 과정에서의 토지이용 등 관련 법규에 대한 자문 등

○ 사이버박물관 구축 관련 활동: 전문가 활용과 소비자 중심적 접근 유도,

사이버 박물관 컨텐츠 확충을 위해서는 전산지원담당자 이외에 생산, 유통 등 관련 다양한 전문가와 업무담당자의 적극적 참여가 필요함을 강조 등

○ 약초 축제 관련 활동: 행사 직접 참여 및 개선 방향 제시, 약초 축제와 약초 생산 농가간의 연계성 강화, 한방약초산업육성 관련 홍보전략 차원 고려, 한방약초전시 등에 대한 개선 방향 제시, 축제 이후 한약재 및 농・특산물의 지속적 판매망 구축과 판매물량 확보를 위한 생산지원 및 생산자단체 구성에 대한 지원 필요성 강조 등

○ 간접적 관련 활동 참여: 행정혁신경진대회 등 참여로 신활력사업의 중요성과 사업추진상의 특성을 설명하는 기회 마련 및 유관 사업 담당 부서의 협력체계 구축 유도, 공동탕제원 유치에 대한 방향 제시 및 민간부문의 자생적 시장 창출의 중요성 강조 등

□ 전담자문의 성과와 사업실적에 대한 개괄적인 평가

○ 사업계획 수립 과정에서 사업의 취지 적극 반영 유도, 다양한 사업 관련 담당자 및 사업부서들간의 의사소통 원활 및 협조적 분위기 조성, 구체적 사업 관련 전문가 활용 범위 확대 유도, 사업의 성과 제고 차원에서 농가 참여 활성화 강조 및 해결 방안 모색, 군수 및 관련 담당자간의 사업추진과정에서의 갈등 조정, 타 지역 관련 자료 수집 제공 등을 들 수 있음.

○ 신활력사업이 본격적으로 추진된 지 1년 남짓 되는 상태에서 추진 실적이나 사업 성과에 대해서 구체적인 평가를 내리기 곤란한 상태이지만, 산청군의 경우 신활력사업(지역활성화, 지역혁신)에 대한 지자체 공무원들의 인식 변화, 관련 품목 및 기능성식품개발에 대한 주민들의 참여 확대와 조직화, 새로운 성장 동력의 발생, 새로운 형태의 민자 유치(공동탕제원 유치) 등의 다양한 성과가 있으며, 지속적인 신활력사업의 추진은 지역활성화와 미래 사회에 대비한 새로운 성장 동력을 발굴하는 데 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 판단됨.

□ 자문과정에서 제기된 문제점과 개선 방향

○ 사업추진과정에서 제기된 문제점으로 사업추진과정에서 신활력사업의 성격이 불명확하여 다양한 시행착오를 경험한 점, 전담자문 및 전문가 활용 방법에 대한 미숙, 개별 사업 추진과정에서의 전문성 부족 등을 들 수 있음.

○ 이러한 문제점을 해결하기 위하여 신활력사업의 성격을 명확히 하고, 전담자문제도 운용체계를 개선할 필요가 있으며, 지역주민 및 관련 업무 담당자의 능력 제고를 위한 교육·훈련프로그램의 강화가 요구됨.

○ 산청군의 경험으로 보아 행정자치부의 신활력사업(친환경한방·약초산업육성사업), 재정경제부의 특구사업(한방산업발전특구 지정), 보건사회부의 한방산업단지조성 특화 계획 등 유사 사업 및 계획의 동시적 추진에 대한 객관적 평가와 관련 사업의 협력적 추진을 통한 시너지 효과 제고 노력이 필요함. 이들 사업의 동시 추진이 현장에서 사업의 중복이 아니라 사업 지원 방식의 차이에 따라 사업의 원활한 추진, 시너지 효과 제고 등으로 나타날 수 있음도 간과해서는 아니 됨.

○ 또한 대한형상의학회 공동탕제원 유치 등의 사업은 단순한 민자 유치 차원을 넘어서서 친환경한방·약초산업 육성의 기반이자 새로운 성장 동력으로 발전할 수도 있음을 인식할 필요가 있음. 한방약초산업의 지속적 발전 토대라 할 수 있는 안정적 약초 판매처 확보라는 차원에서 매우 중요하며, 한의사들의 적극적인 참여를 통해 산청군이 새로운 한방단지로 발전할 수 있음.

○ 신활력사업은 기본적으로 장기간에 걸쳐 사업의 성과가 나타날 가능성이 높은 것이며, 사업 추진 방식이 H/W적인 것보다 S/W적인 것이 강조되어 사업의 배경과 취지, 전문가간의 관계 등을 잘 파악하고 있으면서 다른 부서의 담당자들과의 협조체계를 잘 이끌어낼 수 있는 위치에 있는 사람이 장기에 걸쳐 사업 추진을 담당해야 함. 그러나 전체 예산구조 등의 관점에서 보면, 신활력사업의 비중이 상대적으로 작고, 그 성과도 먼 미래에 나타날 가능성이 높아 선출직 군정 책임자의 관점에서 소홀히 다룰 수 있는데, 이러한 부분에 대한 제도적 보완이 필요함.

포천시 농특축산물 종합유통센터 건립 타당성 연구

연 구 자: 황의식, 문한필
연구기간: 2005. 10 ~ 2006. 1

1. 연구의 목적

○ 포천시가 종합유통센터를 건립하는 목적은 관내 농산물의 판매능력을 제고하고, 나아가서는 철원, 가평 등 인근지역 농업의 중심축을 형성하고자 하는 것임.

- 판매능력 제고를 위해서는 우선적으로 지역농산물의 상품화, 브랜드화를 달성할 수 있는 수확 후 관리시설이 중요함.
- 중소도시인 포천시에서는 종합유통센터가 농가만이 아닌 지역주민 소비자에게 안전하고 신선한 농산물을 공급하는 역할을 담당

○ 포천시는 인구 16만명으로 소비지로서의 위상보다는 농가호수가 15.7%인 점을 고려하여 산지유통센터와 소매점(파머스마켓)이 결합한 형태의 종합유통센터가 적합한 모델임.

- 산지유통센터(APC)부문은 품목별 출하농가의 조직화(회원제 공동계산의 조직)를 담당하고 상품화 시설을 통하여 농산물의 부가가치를 제고함. 동시에 대형소매점과 직거래 및 식자재사업의 강화 등의 산지 도매물류 기능도 수행함.
- 소매부분인 파머스마켓 부문은 지역밀착형으로 소비지 조직화를 판매능력을 제고하고, 문화센터 등을 이용하여 주민의 쇼핑문화를 제고함. 태

마파크, 편리한 주차시설의 확보 등 문화컨텐츠를 강화하는 것이 중요한 전략임.

○ 산지유통센터는 축산물을 취급하지 않으므로 포천시 경종부문의 생산액 1,800억원의 10% 수준인 180～200억원 취급을 중기목표로 설정함. 소매 판매장은 중소도시의 매장면적 1,000평 정도에서 쉽게 달성할 수 있는 연 매출액 200～300억원 수준을 설정함.

2. 연구개발 내용

○ 포천시 종합유통센터의 주요 시설은 크게 네 가지 부분으로 구분할 수 있음.

- 첫째는 지역 농가의 상품화를 위한 선별포장시설, 상품화시설, 식자재시설 등의 산지유통시설임.
- 둘째는 소비지 도소매 판매시설로 매장, 검품, 소포장 등의 시설임.
- 셋째는 외부관광객을 유치하여 판매능력 제고를 위한 태마파크 시설임.
- 넷째는 지역주민에게 차원 높은 쇼핑문화을 제공하는 문화시설임.

○ 이러한 점들을 고려할 때 종합유통센터 부지면적은 최소한 10,000평 이상을 확보하는 것이 효과적임.

- 단기적으로 많은 면적이 될 수 있지만 철원, 연천, 가평 등 인근지역의 물류센터로서 기능을 확보하고, 식자재산업을 발전시키기 위해서는 장기적으로 개발할 사업시설이 입주할 수 있도록 미리 충분한 공간을 확보하는 것이 필요함.

○ 종합유통센터 입지선정에서 가장 우선적으로 고려하여야 할 점은 소매점의 매출액을 제고하는 것임.

- 종합유통센터 입지로는 현재 성장하고 있는 소흘읍과 미래 신도시 개발지역인 포천동-군내면 두 대안을 고려할 수 있음.
- 종합유통센터 건설을 바로 추진할 경우에는 현재 신도시가 개발되고 있는 소흘읍과 선단동의 중간 정도에 위치하는 방안이 가장 유력함.

○ 총투자금액은 250～300억원으로 설정하는 것이 필요함.

- 부지구입비 50～100억원, 건물 및 기계시설장비 투자비 200억원
- 포천시 종합유통센터 건립을 위한 재원은 국고, 도비 등의 보조지원을 보다 많이 받은 것이 가장 중요한 과제임. 이를 위해서는 사업방향이 지역농업 발전과 밀접하게 연계되도록 계획하는 것이 중요함.

○ 국고 보조사업을 단일사업으로만 확보하기 보다는 부지를 먼저 확보하고 난 이후 다양한 형태의 사업지원을 받는 방안을 도출함.

- 특히 운영주체가 확립되면 가평, 철원, 연천 등 한수 이북지역 과수산업 발전을 위한 중심으로 FTA기금사업 등에 의한 거점APC사업 자금의 지원 등으로 추가 보조지원을 받을 수 있는 체제를 구축하는 것이 중요함.

○ 여기에서 가장 중요한 요소가 책임있는 사업주체가 있는 것이므로 이를 확립하여 공동마케팅조직으로 선정받는 것이 핵심적인 과제임.

- 운영주체 설정과 함께 가장 중요한 과제가 이러한 지역의 사업주체를 개발하는 것이 외부지원을 얻는데 결정적인 요소임.

○ 단계적으로 수익원 창출을 위한 필요한 사업을 개발하여 균특회계에서 지원을 받은 것이 필요함.

○ 사업운영주체가 튼튼한 자기자본 구조를 갖추고 있어야 사업성공 가능성 높음.

- 생산농가 및 지역 소비자의 조직화를 통한 회전출자제도를 강화하는 것임. 회전출자제도란 배당하여야 할 이익금의 일부를 일정기간(5～8년) 유보하고 이후 환원하는 재원조달방안임.

3. 연구결과

○ 종합유통센터 운영주체로 설정할 수 있는 대안: 지자체, 농협중앙회 포천시지부 그리고 관내 회원농협 등이 참여한 조합공동사업법인을 설립하여 운영하는 방안

- 즉, 지역농협, 품목농협 그리고 영농조합법인 등이 함께 참여하고, 지자체와 농협중앙회 포천시지부가 시스템 통합자의 역할을 수행하는 관계로 조합공동사업법인으로 발전시킴.

○ 포천 농축특산물 종합유통센터 건설사업의 경제적 타당성 분석에 의하면 2030년을 기준으로 한 종합유통센터 운영주체의 내부투자수익률은 10.9%로 추정되었으며, 이 때의 누적 순현재가치(NPV)는 10억원으로 나타남. (기본가정: 목표연도인 2015년 예상취급물량은 4만 4,942톤으로 추정되며 매출액은 398억원으로 추정)

농림투융자사업의 투명화와 농업금융의 안정화 과제

연 구 자: 박성재, 김용택, 황의식, 문한필, 조용원
연구기간: 2005. 11 ~ 2006. 4

1. 연구의 목적

정부는 '농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회'를 이룩하겠다는 비전하에 2004~2013년의 10년 계획으로 「농업·농촌종합대책」을 추진 중이다. 이를 위해 10년간 국고에서 119조를 투입하는 중장기 투융자계획으로 뒷받침하고 있다. DDA, FTA 등 개방 확대로 어려워진 농업여건을 극복하고 농업의 경쟁력 강화와 선진국형 복지 농촌으로의 순조로운 구조전환을 위해 투자규모를 대폭 확대하고 직접지불제 등 소득보전 조치를 강화했다.

정책이 성공하기 위해서는 투자확대는 물론 생산자, 소비자, 정부 및 관련기관 등의 각 경제주체와 사업의 시행주체가 각자의 역할을 다하고 능률적으로 협력을 해야만 한다. 그리고 이 협력관계는 서로를 신뢰하는 바탕위에서 가능하다. 그런데 많은 생산자와 소비자는 농정을 믿지 않고 있다. 농업 선진국과의 자연자원, 기술수준, 제도 등 소프트웨어 등 경쟁력의 요소마다 큰 격차를 보이고 있는 상황에서 전혀 도움이 되지 않는 불신의 장벽이 높게 쳐져 있는 것이다.

농림투융자사업과 관련한 농정불신은 투융자예산과 배분, 추진실적 등에 대한 정보가 투명하게 전달되지 못한 데서 비롯된다. 과거의 42조원 구조개선사업, 45조원 사업 등의 경험을 통해 투융자규모의 진실성에 대한 공방이

많았다. 농업계에서는 사업비가 실제 이상으로 과대포장 되었다고 보는 반면 비농업계에서는 지나치게 많은 예산이 낭비되었다고 본다. 농업·농촌종합대책의 119조 투융자사업에 대해서도 이러한 시각이 연장되고 있다. 이러한 논쟁의 본질은 농업·농촌부문에 투자재원이 충분히 그리고 원활히 공급되고 있으며, 그것이 목적대로 제대로 쓰이고 있는지에 대한 물음이라고 할 수 있다.

이 연구는 이러한 물음에 대하여 119조 투융자사업을 분석하여 이러한 물음에 대한 자료를 제공하고자 하는데서 시작되었다. 또한 정부가 공급하는 자금원외에도 시장에서 공급되는 자금원인 상호금융과 지원수단인 농림수산업자신용보증기금(농신보)의 문제를 함께 다루어 농업·농촌부문에 공급되는 혈액으로서 자금흐름 구조를 분석하고 개선과제를 제안하고자 하였다. 그리고 투융자예산과 사업에 대한 이해를 위해서는 정부재정과 농림재정의 구조와 현황을 먼저 설명하고, 과거의 구조개선사업의 추진실적과 평가를 정리하여 농업·농촌종합대책의 정책방향과 정책의 틀, 수단들을 이해할 수 있도록 보고서의 체계를 잡았다.

2. 연구개발 내용

□ 농림투융자사업의 개념과 이해

정부는 세금 등의 수입(세입)을 바탕으로 민간부문이 행하지 못하는 사회간접자본 등에 직접투자를 하거나 민간이나 공공기관이 투자할 자금을 보조하거나 빌려준다. 정부가 경제활동을 위하여 예산 등을 통해 직접 투자 또는 융자를 해주는 것을 재정투융자라한다. 즉 투융자사업은 정부의 재정투융자의 한 부분인 것이다.

농림투융자사업과 관련하여 혼선을 주는 것이 정부의 예산과 투융자사업과의 관계이다. 많은 경우 농업·농촌부문에 대한 정부의 재정투융자 활동을 농림부 예산을 통해 파악하고자 한다. 그런데 정부가 행하는 재정투융자는 예산 외에도 정부가 관리하는 각종 기금에서 재원을 충당하는데 정부의 예산서에는 이러한 기금으로부터의 재원활용이 명확하게 드러나지 않는다. 또

농협 등 민간 금융기관의 자금을 특정목적에 투입하게 하고, 금융기관이 조달한 이자와 대출이자의 차이와 관리비용에 대해 정부가 보조를 해준다. 즉 정부의 재정투융자의 범위에는 예산, 기금, 민간 금융기관의 자금 등이 포함된다. 따라서 재정투융자예산이 계획되고 집행되는데는 예산, 기금, 금융자금간의 관계에서 자금이 이동하는 관계가 복잡하게 얽히게 되어 일반인은 이해하기 어렵게 되어 있다.

농림투융자예산은 농림부, 농촌진흥청, 산림청의 예산과 농림부가 관리하는 각종 기금, 농협 등의 금융자금이 관련되어 있다. 예산은 정부 재정활동을 위한 사업비 외에도 공무원 등의 인건비와 운영비, 정부 채무를 상환하기 위한 비용 등이 포함되어 있어 예산이 모두 투융자예산으로 계산되지 않는다. 또한 농어촌특별세는 농림부 외에도 행정자치부, 보건복지부 등 다른 부처의 농촌관련 사업에도 사용하게 되어 있어 타부처 예산으로 배분되지만 이는 모두 농림투융자예산에 포함된다. 정부의 예산은 연말에 국회에서 통과되면 확정되어 발표되지만 농림투융자예산과 추진실적은 따로 발표되지 않고 필요시 정부가 제공했다. 특히 투융자의 실적은 사용하는 곳이 많기 때문에 집계하는데도 시간이 걸린 데다 분류체계가 표준화되어 있지 않아 국민에게 곧바로 알려주지를 못했다. 따라서 많은 연구에서도 서로 다른 자료나 수치가 나와 정부발표를 의심하게 되는 요인이 되었다.

농림투융자예산과 관련하여 정리를 하자면 예산은 농림부, 농촌진흥청, 산림청의 예산 중 투융자예산으로 분류된 사업비가 주요 부분이다. 참고로 농림예산이라 할 때는 농림부, 농촌진흥청, 산림청의 예산을 말한다. 다음으로 농지관리기금, 농산물가격안정기금, 축산발전기금, 쌀소득보전변동직불기금, FTA이행지원기금의 일부가 농림투융자예산으로 쓰인다. 또 농어촌특별세를 재원으로 하는 사업비는 농어촌구조개선특별회계를 통해 농림예산으로 들어오는 것과 행정자치부, 보건복지부, 건설교통부, 교육인적자원부, 문화관광부, 환경부, 노동부, 소방방재청 등 8개 부처 및 청의 예산으로 배분된다. 이외에도 농협등의 금융기관 자금을 농업종합자금재원으로 활용하고 이차보상을 해주는데 이것도 농림투융자사업비에 포함된다.

그동안 농림재정의 문제로 지적된 것 중에서 주요한 것이 투명성, 경직성, 재원배분의 효율성, 농림예산의 비중 문제 등이었다.

투명성이란 앞에서 언급한 바와 같이 농림부문에 어떠한 자금이 얼마만큼 어디에 투입되고 그 성과가 어떠했는지에 대해 체계화된 정보가 제공되지 않아 확실하게 알 수 없었다는 점이다.

경직성이란 농림부예산 중에서 양곡관리자금, 부채대책자금, 비료값보전자금 등 과거 정책의 시행에 따른 국가채무의 상환을 위해 배정된 예산이 너무 많아 상황에 맞게 예산을 쓸 수 없었다는 것을 말한다.

재원배분의 효율성 문제는 앞의 경직성 문제와도 관련이 깊다. 즉 예산을 과거의 채무청산에 너무 많이 사용하다 보니 효율적 재원배분이 어려울 뿐만 아니라 변하는 농업여건과 장기 정책목표를 두고 사업을 추진하지 못하고 현안 해소에 급급해 예산을 많이 배분하는 경향이 있다는 지적을 받았다.

마지막으로 농림예산이 국가 전체 예산에서 차지하는 비중이 너무 높다거나 또는 낮다는 논쟁이 있다. 농업생산이 국내총생산에서 차지하는 비중보다 국가예산에서 농업예산이 차지하는 비중이 높은 것은 문제라거나, 높은 정도가 너무 심하다는 논리는 주로 농업예산의 비효율성을 강조하는 측에서 주장하는 것이고 선진국도 농업생산의 비중보다 농업예산의 비중이 월등히 높으며 그러한 상태가 오랫동안 지속되고 있다는 주장은 농업계의 시각이다.

□ UR 이후 농림투융자사업의 성과와 반성

농업구조개선과 경쟁력 강화를 위한 농림투융자 규모는 1992～2003년의 12년간 총 89조 6,456억원인 것으로 집계되었다. 이 중 국고에서 지원한 것이 68조 8,771억원으로 76.8%이고, 지방비가 10조 8,184억원(12.1%), 농업인등 사업주체의 자부담이 9조 9,501억원(11.1%) 이었다.

농림투융자는 1980년대 후반 마이너스 성장을 보였던 농업을 플러스 성장으로 반전시켰고, 생산과 유통기반을 튼튼하게 하여 자연재해 등에도 생산이 크게 영향을 받지 않은 안전생산을 가능케 한 것으로 평가된다. 농업의 규모화, 전문화, 시설현대화로 생산성이 향상되고 선진국과의 격차도 어느 정도

줄였다. 환경농업 등 안전농산물 생산과 품질고급화가 이루어졌으며, 국내생산과 수입증가에 따른 공급증가로 농산물 가격은 전반적으로 낮아져 소비자의 후생은 크게 증가되었다.

그러나 농업은 성장하였지만 가격이 낮아짐으로써 소득이 정체하는 소득과 성장의 괴리현상이 나타났고 농가부채의 급증으로 농가경제가 불안정해져 투융자사업의 성과를 부정적으로 보는 시각이 많아졌다. 특히, 쌀산업 편중 지원에 따른 공급과잉과 구조조정의 지연, 고투입 집약적 생산으로 인한 환경부하의 가중 등에 대해서는 정책방향이 잘 못되었다는 비판을 받았다. 또한 농림투융자가 급격히 확대된 1990년대 전반에 사업대상자 선정의 부적절성과 자금유용, 투자실패 사례가 부각되면서 예산낭비와 비효율적 집행 등은 농림투융자의 문제로서 비판받았다.

농림투융자를 비판하는 일각에서는 UR 이후 개방준비를 위해 허용 받은 10년을 성과 없이 보냈다고도 한다. 그러나 우리 농업의 자원구조와 선진국과의 기술격차와 구조조정기간의 차이 등을 감안해야 한다. 문제는 DDA, FTA 등 개방 확대가 계속되는 상황에서, 농업·농촌의 상황은 구조전환의 압력이 가중되고 그동안의 여건 악화에 따른 어려움을 극복하지 못한 상태에 있기 때문에 농업·농촌부문에 대한 지원확대는 불가피하다는 점이다. 농업·농촌종합대책과 119조원 투융자사업은 이러한 상황과 10년 후의 장기전망에 기초하여 만들어진 것이다.

□ 농업·농촌종합대책 분석

농업·농촌종합대책의 119조 투융자사업은 2004～2013년까지 10년 동안 국고에서만 119조원을 지원하는 것으로서 앞의 2단계에 걸친 투융자사업보다는 지원규모를 크게 확대하였고 사업의 내용도 생산과 유통부문 외에도 농가소득안정과 복지정책에 대한 재원을 크게 늘렸다는데 특색이 있다.

1단계 투융자사업인 1992～1998년까지는 시행착오와 부작용이 적지 않았던 것이 사실이고, 농업부문에 대한 예산배분이 지나치게 과도하였다는 비판적 인식이 커지면서 2단계 투융자사업(1999～2003)의 예산배분은 증가율을

크게 낮추었다. 그러나 3단계에 해당되는 119조 투융자사업은 다시 예산증가율을 높이고 사업의 구조도 생산과 유통에서 직접 소득지원과 복지대책의 확대로 바꾸었다.

119조 투융자예산을 국고 지원분만으로 비교할 때 1단계 투융자사업('92～'98) 때보다는 연평균 예산이 130.4%, 2단계 투융자사업('99～'03)보다는 82.8%가 더 많다. 또 국고에 포함된 예산 중에서도 3년 이내의 단기자금과 채무상환 예산을 포함하지 않음으로써 실질적인 지원규모는 그만큼 더 커진 셈이다.

119조원의 재원은 정부예산에서 80.7%, 기금에서 19.3%가 지출된다. 또 정부의 직접투자와 사업자에 대한 보조는 전체 예산의 74.5%이고 나머지 25.5%가 융자로 계획되어 있다. 융자의 재원은 정부의 재정투융자회계 등의 국고와 농협 등의 금융기관 융자금을 포함한 것이다. 그런데 금융기관의 융자원금을 국고지출분으로 계상한 것은 논리적으로 문제가 있기 때문에 수정되어야 할 것이다.

사업별 투융자예산은 6개 사업분야로 나누어 배분되는데 그 중 농업체질 및 경쟁력 강화분야가 30.4%를 차지해 가장 많고, 농가소득 및 경영안정 분야 27.2%, 농촌복지 및 지역개발 14.8%, 농업생산기반정비 14.0%로 되어 있다. 과거에는 생산기반정비 분야가 가장 컸던 사업부문으로서 2003년 예산에서는 32.3%를 차지했었으나 점차 그 비중을 줄여 2013년에는 8.9%만 차지하는 것으로 계획되었다. 이제는 생산기반은 어느 정도 궤도에 올랐다고 보고 대신에 소득안정과 복지대책, 지역개발 투자를 늘리겠다는 구상이다.

그런데 119조 투융자사업에 대한 생산자나 소비자 등의 평가는 실제와 상당한 괴리가 있다. 그동안 정부의 상당한 홍보가 있었음에도 많은 농업인들은 정부의 지원규모가 실질적으로 늘어난 것으로 보고 있지 않으며, 직접적인 혜택이나 정책의 성공가능성에 대해서도 회의적이다. 이 같은 평가는 과거의 투융자사업의 경험과 관련이 깊은 것으로 판단된다. 매번 정부는 획기적인 지원대책을 마련하였다고 했지만 현재의 농업·농촌부문의 실상이 기대한 것과는 차이가 크기 때문에 이번에도 정책의지나 성공가능성을 높게 보지 않고 있는 것이다.

이 같은 정책에 대한 불신이 생기게 된 데에는 과거 사업의 쟁점이었던 예산부풀리기, 농업인의 소득과 직결되지 않은 부분에 대한 투자까지 모두 농업인들에 대한 지원으로 오해하는 국민적 인식에 대한 반감 등이 작용했다고 할 수 있다. 그동안 발표되었던 여러 가지 투융자 예산자료나 연구결과의 자료가 항목과 분류가 통일되지 않고 기준이 달라 일반인 접하는 수치는 매번 달랐다. 예산정보가 투명하게 전달되지 못한데다, 피부에 닿지 않는 총액 예산 또는 투융자사업규모로 정책을 홍보하는데 문제가 있었다고 할 수 있다. 사업의 내용이나 정책대상 그룹에 대한 효과 등의 분석자료보다는 정부가 지원규모를 대폭 늘렸다는 홍보목적의 사업명칭이 긍정적인 면보다는 부정적인 면이 더 크게 작용했다고 볼 수 있다.

3. 연구결과

농가가 소득을 얻기 위해서 또는 농업이 성장하기 위해서는 투자가 필요하다. 정부는 이를 위해 농림투융자사업을 통해서 농가를 지원한다. 지원의 방식은 자금을 융자해주거나 보조해주게 되는데, 전자를 정책금융이라 한다. 농가는 시장에서 투자재원 또는 소비자금을 시장에서 조달하는데, 농촌금융시장의 주요 자금공급자가 지역농협 등의 상호금융이다. 또한 정책금융이나 상호금융을 이용할 때 담보 또는 보증을 요구하는데 이러한 기능을 대신해주는 것이 농림수산업자신용보증기금(농신보)이다.

현재의 농촌금융시장의 문제는 상호금융의 효율화와 농신보의 건전화를 통해 농가가 원하는 자금을 원활하게 하는 것이다. 상호금융은 지역의 농협에서 효율적으로 자금을 조성하여 공급해야 하는데 조합의 규모가 작아 대출이자율이 높다는 것이 문제다. 현재는 중앙회가 대출이자율을 8%대로 인하하도록 유도하고, 이자율 인하로 생기는 손실을 중앙회의 수익으로 보전해주고 있다. 그러나 이는 단기적 임시방편일 뿐이기 때문에 조합자체의 효율성을 제고하여 달성해야 하는 문제이다. 지금 당장에라도 중앙회 보조가 없어진다면 많은 조합이 적자조합이 되어 부실화되거나 대출금리를 높여 이를 이용하는 수요자의 부담을 증가시킬 수밖에 없다.

농신보는 담보능력은 부족하지만 성실한 차입자로서 수익성 있는 사업을 하고자 하는 농가등에게 자금공급이 원활히 이루어지도록 정부가 보증을 서주는 제도이다. 그런데 부실화된 농가의 부채부담을 덜어주기 위해 시행한 부채대책을 추진하기 위해 부실농가의 보증을 해줌으로써 손실이 급격히 늘어나 새로운 보증을 해줄 여력을 상실했다. 농신보의 기금으로 보증을 해줄 수 있는 비율을 보증배수율이라 하는데 법적으로 20배이나 보증해줄 기금여력이 없어 임시로 70배까지 올려서 시행하고 있다. 신규수요를 원활히 충족시켜 주기 위해서는 기금확대가 필요하다.

농촌금융시장이 정상적으로 발전하여 제기능을 수행하도록 하기 위해서는 정책금융의 효율화, 상호금융의 금리인하, 농촌주민의 노후를 위한 복지상품의 개발 등의 역할이 강화되어야 한다. 정책금융은 공급자체를 중시할 것이 아니라 능력 있는 사업자가 타당한 사업을 추진하려고 할 때 공급될 수 있도록 심사와 관리를 강화해야 한다. 상호금융은 현재는 운용이나 건전성 등에서 양호한 상태이지만 이는 부채대책으로 부실채권을 농신보로 넘긴 것 때문이며, 이러한 상태는 오래 지속되지 않을 것으로 예상된다. 따라서 자금의 조성 못지않게 운용효율화를 위한 대안 강구가 시급하며 그 중 하나로 상호금융여신센터의 도입을 검토할 필요가 있다. 또한 농촌주민의 노후 복지상품으로 농지 등을 담보로 한 역모기지론의 도입도 바람직한 대안의 하나가 될 수 있다.

농가부채대책은 부채규모가 과중하여 회생이 어려운 농가를 집중적으로 관리하여 회생기회를 높여주는 것이 필요하다. 이를 위해서는 새로이 기능하는 농지은행 제도가 장기적으로 원활히 유지될 수 있도록 작동 메커니즘을 보완하는 것이 필요하다.

농정 추진상황의 점검 평가

연 구 자: 김정호, 김홍상, 송미령, 이병훈
연구기간: 2005. 12 ~ 2006. 3

1. 연구의 목적

참여정부는 2003년 2월 출범과 함께 “미래를 열어가는 농어촌”이라는 농정의 골격을 제시하였으며, 이어 2004년 2월에는 향후 10년을 전망하면서 정책을 추진하기 위한 「농업·농촌종합대책」을 수립하고 2013년까지 총 119조원을 투입하는 중장기 투융자계획을 마련하였다. 정부의 농정 대책은 이번만이 아니지만, 참여정부의 「농업·농촌종합대책」은 과거와 비교하여 소득정책과 농촌정책을 강화하였다는데 의미가 크다.

이 연구는 참여정부가 출범하여 중반을 경과한 시점에서 주요 농정시책에 대하여 당초 목표를 달성하는 방향으로 추진되고 있는가를 정책 수혜자의 시각에서 점검・평가하여 투융자사업 및 제도개선을 보완할 필요가 있다. 이러한 관점에서 이 연구에서는 수혜자 입장에서 농정시책의 애로사항과 문제점을 도출하고 개선 방안을 제시하며, 주요 제도와 정책의 추진 상황을 점검 평가하여 개선 방안을 제시하고자 하였다.

2. 연구개발 내용

참여정부의 농정은 “미래를 열어가는 농어촌”이라는 방향 하에 농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회를 지향하면서 농업은 전업농 중심의 지속가능한 생명산업으로 육성하고, 농업인은 도시근로자에 상응하는 소득을 실

현하며, 농촌은 농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간으로 조성한다는 비전을 설정하였다.

이러한 비전을 실현하기 위하여 농업정책과 소득정책 그리고 농촌정책이라는 세 가지 축을 체계화하였으며, 아울러 농정의 패러다임의 전환을 추구하였다. 즉, 정책 대상은 농업 중심에서 농업・식품・농촌으로, 지원 방식은 평균적 지원에서 농가유형별 차별화로, 정책 수단은 정부 주도 및 가격지지에서 시장지향 및 소득보조로, 농촌 성격은 농업생산 공간에서 생산+정주+휴양공간으로 인식을 전환한다는 방향이다.

참여정부는 농업과 농촌 문제를 종합적으로 접근하고 있으나, 아직도 전체를 대상으로 평균적인 정책을 펼치고 있다는 문제점이 지적된다. 특히 경쟁에서 탈락하는 계층과 지역에 대한 실질적 대책이 미흡하다. 농업구조정책은 "선택과 집중"이라는 기조 하에 발전 가능성 있는 농가를 선별하여 지원하는 선진농가 육성에 중점을 둘 수밖에 없으나, 경쟁에서 탈락하는 지역과 계층에 대한 대책이 부족하여 정책의 형평성 문제가 제기된다. 특히 영세농은 소득대책이 미흡한 실정에서 국민기초생활보장제의 수혜대상에서도 제외됨으로써 소외감을 느끼고 있다.

또한 지방농정이 제 역할을 다하지 못하고 있다. 오늘날 농정시책의 대부분을 지방자치단체가 주도해야 함에도 불구하고 중앙정부 중심의 평균·획일적인 사고방식이 잔존하고 있으며, 지자체는 중앙정부 지침대로 사업을 집행하는 수준에 머물러 있다. 특히 구조정책은 지역의 농업인과 주민의 이해관계 조정이 중요하며, 이러한 관점에서 지역농업 진흥과 지역개발 전략이 모색되어야 한다는 요구가 제기되고 있다.

3. 연구결과

시장개방 동향과 경제상황의 변화에 대응하여 농업인과 소비자를 포함한 국민적인 시각에서 관련정책의 추진상황을 점검하고 개선 방안을 찾는 것은 농정의 신뢰 회복에도 유익할 것이다. 나아가 DDA 협상의 타결에 대비한 투융자 조정이 필요하다. 시장개방의 영향을 면밀히 분석하여 품목별 대책을 보완해야 하며, 특히 직접지불 예산의 확충 등 경영안정 지원을 강화해야 할 것이다.

지속가능한 하구역 관리방안: 농업부문

연 구 자: 김홍상, 박주영
연구기간: 2006. 3 ~ 10

1. 연구의 목적

하구환경에 대한 사회·경제적 개발압력이 증대됨에 따라 하구에 대한 무분별한 개발이 진행되면서 하구환경이 급속도로 파괴되고 있다. 하지만 하구의 사회·경제적·문화적 여건을 종합적으로 고려한 통합관리전략은 부재한 실정이다. 이에 따라 생태 및 자연자원의 보고인 하구의 고유한 환경가치와 기능을 보전하면서 지속적인 이용 및 개발을 지원하는 국가차원의 환경관리 방안을 수립하기 위하여 3년 동안 연구가 수행되었다. 특히 본 보고서에 수록한 연구는 하구 지역에서 다양한 경제활동이 이루어지면서도 생태계와 수질 등 환경 가치와 기능이 유지·보전될 수 있도록 지속가능한 하구역의 관리 방안을 모색하기 위한 종합적인 연구의 일부로서, 하구의 생태적 가치와 기능을 유지·보전하면서 농업생산이 지속될 수 있는 관리 전략을 수립하는데 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

이 보고서는 3개년 동안 수행한『지속가능한 하구역 관리방안』의 연구 가운데 한국농촌경제연구원에서 수행한 농업부문의 내용을 중심으로 구성하였다. 하구역의 농업 현황과 여건, 사례지구 하구역 현황 분석, 주요 현안 및

문제점을 도출, 하구역 농업 관련 정책 및 관리 여건, 농업 부문의 하구역 관리 주요 법령 분석, 농업 부문의 하구역 관리 전략 제시 등의 내용으로 구성하였다. 관리 전략 구체화를 위하여 한강·영산강·섬진강 하구역 지역 포럼을 운영하였으며, 포럼 운영을 위해 필요한 농업분야 자료를 제공하였다.

3. 연구결과

지속가능한 하구역 관리를 위한 전략은 다음과 같다. 먼저 인공하구의 경우 합리적 하구둑 구조개선 및 안정적 재원 확보 방안을 모색하여야 한다. 하구둑 구조 개선을 위한 방안은 어도 개선, 배수갑문 개방, 담수호 분할 사용, 방조제 녹화 및 다기능공간 조성 등이다. 그리고 하구둑 구조 개선 및 관리 관련 예산은 국무총리실 등에서 통합예산으로 수립하여 다양한 정책 프로그램을 적극 수행하도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 둘째, 담수호 수질 관리 부문은 강 유역의 환경기초시설 확충을 통해 해결할 수 있다. 셋째, 하구 주변 농지의 합리적 관리를 위하여 보전농지 등 토지이용규제 및 행위 제한에 따른 지가차손 손실을 보상에 주는 제도 도입이 선결되어야 한다. 농지전용과 개발은 선계획-후개발 및 계획적·집단적 농지전용제도에 따르도록 하고, 필지별 소규모 전용 및 농업진흥지역 내 농지전용을 금지하여야 한다. 아울러 국가 및 지방자치단체 단위의 대단위 개발행위에 대해서도 충분한 환경성 검토가 가능하도록 제도를 보완하여야 한다. 넷째, 농업 부문의 비점오염원 감축을 위하여 친환경농업체계 구축을 고려할 수 있다. 하구역의 수질 및 환경에 큰 영향을 미치는 지역은 친환경농업지구로 지정하여 시설·장비를 지원하고, 직불금을 통해 보상함으로써 친환경농업을 실천할 수 있는 기반을 구축하는 것이다. 또한 농업의 다원적 기능 제고 차원에서 경관 및 생태계에 긍정적 영향을 미치는 농작물의 생산 장려 인센티브 및 보조금을 지급하는 방안도 고려할 수 있다. 다섯째, 가축 분뇨에 대한 오염부하가 큰 하구에 대해서는 축산폐수와 가축 분뇨 처리 및 재활용 시설을 확대 설치하여야 한다. 그리고 기존의 축산에 대하여 환경 축산 및 경종 영농으로 전환을 유도하는 방안도 고려할 수 있다. 특히 축산 분뇨에 의한 오염이 심화되었다고 판단되

는 지역에 한하여 사육을 제한하도록 하는 강경한 방안도 고려할 수 있다. 그런데 이 같은 방안을 실행하기 위해서는 기존에 축산을 하고 있던 농가에 대한 보상 시스템이 충분히 마련되어야 한다. 여섯째, 부문간 전략 상충 및 이해 당사자간 갈등을 해소하기 위하여 관련 주체별 역할 분담 체계 합리화 및 이해 당사자간의 이해와 협력을 위한 참여·교육 프로그램이 요구된다. 한편 시설원예농업의 지하수 이용에 따른 염해 피해를 최소화하기 위하여 지표수의 효율적 이용 관리체계 개선이 필요하다.

농업 부문의 하구역 관련 법령 정비는 다음과 같은 방안을 고려할 수 있다. 우선 기존 관련 법령체계를 정비 및 개선하는 방안으로서 농지법, 친환경육성법, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 등 관련된 법률에 하구역 환경 관리에 관한 근거 규정을 삽입하여 하구 환경 관리의 법적 근거를 마련하는 것이다. 둘째, 기존 법을 보완하되 하구관리구역 지정, 구역별 준수해야 할 환경 기준 등을 제시하는 선언적 하구관리법안을 제정하는 방안이다. 셋째, 하구환경보호 및 개선에 관련된 내용은 기존 법 틀을 이용하여 보완·개정하는 형태로 하고, 하구 복원과 같은 기존 법에서 다루기 어렵고 다양한 부처가 실질적으로 연관되는 내용은 새로운 법 제정을 통하여 해결한다는 방안이다. 넷째, 하구 환경의 통합관리에 관한 독립법으로서 하구환경관리법을 제정함으로써 하구 환경에 대하여 필요한 다양한 관리 정책을 수립·시행하는 방안이다. 끝으로 관리의 필요성이 시급한 하구역을 대상으로 개별적인 특별관리법을 제정하여 각 지역 여건에 맞는 독자적인 관리계획을 개발·시행하는 방안이다. 각 대안마다 장점과 단점이 있는 만큼 충분한 논의를 거쳐서 추진하여야 한다. 이 연구에서 수행한 내용 중의 하나인 지역포럼 운영이 바로 이러한 역할을 하고 있다. 지역별 포럼을 통해 관련 이해 당사자들의 의견을 수렴함으로써 현실성 있는 하구관리프로그램을 도출하고 효과적인 법령 정비안을 제안하고자 한다.

농업진흥지역 관리 방안 연구

연 구 자: 박석두
연구기간: 2006. 7 ~ 11

1. 농업진흥지역제도의 현황과 당면과제

농업진흥지역이란 경지정리 등 기반이 정비된 우량농지가 집단으로 존재하는 구역으로서, 농지법에 의해 농업생산기지로 보전하고 기반정비 투자를 집중하도록 지정된 권역을 말한다. 1990년 4월 「농어촌발전특별조치법」의 제정에 의해 1992년 12월 전국에 걸쳐 농업진흥지역이 지정·고시되었으며, 이후 1994년 「농지법」이 제정됨으로써 1996년 1월부터 근거법령이 바뀌게 되었으나 내용상의 큰 변화 없이 현재까지 운용되고 있다. 농업진흥지역 지정면적은 1992년 지정 당초 100만 8천ha에서 2005년 1,153천ha로 증가한 반면 전체 농지면적은 같은 기간 207만ha에서 182만 4천ah로 감소함으로써 점유비율은 48.7%에서 63.2%로 증가해왔다.

농업진흥지역은 관리·농림·자연환경보전 등 3개 용도지역과 도시지역 중 녹지지역에(서울특별시의 녹지지역 제외) 지정할 수 있으며, 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하여 지정한다. 농업진흥구역은 농림부장관이 지정하는 규모(평야지역 10ha, 중간지역 7ha, 산간지역 3ha)로 농지가 집단화되어 농업목적으로 이용하는 것이 필요한 지역, 특히 농지조성사업 또는 기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역에 우선 지정된다. 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보와 수질보전을 위한 지역, 농업진흥구역 및

농업환경을 보호할 필요가 있는 지역에 지정한다. 농업진흥지역의 지정은 시·군에서 지정계획안과 지정계획도를 작성하여 시·도에 제출하면 시·도가 농정심의회의 심의를 거쳐 농림부의 승인을 받아 지정한다.

농업진흥지역의 변경·해제는 용도지역을 변경한 경우, 도시계획시설 안에 농지가 포함되어 미리 농지전용협의를 한 경우, 당해지역의 여건변화로 농업진흥지역 지정요건에 적합하지 않게 된 토지의 규모가 2ha 이하인 경우에 할 수 있다. 단, 2006년 1월 20일자 개정 농지법 시행령 부칙 5조(농업진흥지역 해제에 대한 특례)에서 2006. 9. 1～2007.6.30에 한시적으로 "10만제곱미터 이내에서 농림부장관이 정하는 면적 이하인 경우" 변경·해제할 수 있도록 하였다. 이 연구는 농업진흥지역에 대한 해제 특례의 기준을 검토하는 데 1차적인 목적이 있다.

농업진흥지역으로 지정된 구역 안의 농지는 농업생산 또는 농지개량과 직접 관련되는 행위만을 할 수 있으며, 예외적으로 농수산물 가공·처리시설, 시험·연구시설, 농업인 공동생활편익시설, 농업용·축산업용 시설, 공공시설, 국방·군사시설, 농어촌발전시설 등을 설치할 수 있다. 반면, 농업진흥지역에 대해 투자우선지원, 자금지원·세제지원 등을 우선하도록 되어 있다. 그러나 우선 지원 실적은 미미하며, 다만 쌀 소득보전직불제의 고정직불금으로 농업진흥지역 안의 농지는 746,000원/ha, 밖의 농지는 597,000원/ha를 지급하고 있다.

농업진흥지역은 1992년에 처음 지정된 이후 도로·철도·제방의 건설, 저수지 폐기 등 여건 변화에 의해 지정요건에 맞지 않는 지역이 발생하는 등 보완정비의 필요성이 증대되고 있다. 이에 따라 농림부는 농지법 시행령 개정을 통해 여건변화로 인한 진흥지역 지정 해제의 토지 규모를 1ha에서 2ha로 확대하는 한편 2007.6.30까지 한시적으로 10ha 이내에서 진흥지역 지정 해제 특례의 규모를 정하도록 하였다. 이 외에 농업진흥지역 농지의 가격이 전용 규제 등으로 인해 농업진흥지역 바깥 농지의 가격보다 낮은 데 대한 불만이 농업진흥지역의 유지·관리에 장애요인이 되고 있어 농업진흥지역 농지에 대한 우대지원의 확대가 필요하다. 따라서 이 연구에서는 1차적으로 농

업진흥지역 지정 해제 특례의 기준을 제시하는 데 목적을 두고, 부차적으로 농업진흥지역 유지·관리를 위한 보완대책을 검토하였다.

2. 농업진흥지역 보완정비 기준 검토

1992년 처음으로 농업진흥지역이 지정된 후 15년이 경과하는 동안 집단화된 우량농지의 기준에 부합되지 않게 되는 등 농지 여건의 변화가 나타났다. 이에 농림부는 한국농촌공사를 시행자로 하여 농업진흥지역에 대한 실태조사를 실시하였다. 2005. 3～2006. 10에 농업진흥지역이 지정된 153개 시·군·구의 농지와 농업진흥지역이 없는 38개 시·군의 경지정리된 농지에 대해 농업진흥구역의 경우 41개 유형, 농업보호구역의 경우 29개 유형으로 분류하여 유형별로 지정요건에 부합되는지 여부와 면적을 조사한 것이다. 이 연구에서는 농지 유형을 농업진흥구역 및 농업보호구역 지정요건에의 적합도를 기준으로 7등급으로 분류하여 농업진흥지역 해제 특례의 기준을 도출하고 그 면적을 추산하였다.

먼저, 농업진흥구역 지정요건에 적합하지 않은 농지는 ⑦등급, ⑥등급, ⑤등급의 농지 등 합계 20,037.67ha(전체 농업진흥구역 면적의 2.0%)로서, 농지 유형을 요약하면 다음과 같다. 어떤 유형에 속하든 곡간 폭 100m 이하의 구역에 위치한 농지, 1ha 이내에 자연마을 10호 이상이 형성된 지역의 농지, 용수원 유무를 막론하고 경지정리·집단화가 되지 않은 지역의 농지 및 그 지역에서 경지정리구역의 사이·외곽에 있거나 연접잔여 농지, 여건변화에 의한 자투리·부지편입 토지 등이다.

농업보호구역 지정요건에 적합하지 않은 농지는 29개 유형을 7등급으로 재분류할 수 있지만 당초 지정요건이 명확하지 않아 6가지 대안을 검토하고, 1안과 3안을 추천하였다. 1안은 ⑤등급 토지 54,707.55ha 중 농업진흥구역에서 동떨어져 있는 농업보호구역의 농지 15,508.02ha, ⑥등급 토지 903.51ha 중 집단화 규모 3ha 이하의 154.44ha, ⑦등급 토지 411.26ha 등 합계 16,073.72ha를 보완정비 대상으로 설정한 것이다. 3안은 ⑤～⑥등급에 속하는 유형에 일률적으로 '해제 특례'의 상한 면적 10ha 이하를 적용하며, ⑦등급 토지를 모두

보완정비 대상에 포함하는 안으로서, 그 면적을 집계하면 18,631.53ha가 된다.

이상과 같이 농업진흥구역 및 농업보호구역의 해제 특례 기준과 면적을 설정할 경우 농업진흥지역 총면적 1,182,639ha 중 37,663ha 또는 40,221ha가 농업진흥지역 해제 대상 면적이 된다. 농업진흥구역 해제 대상 면적은 농업진흥구역 총면적 978,951ha의 2.2%인 21,589ha, 농업보호구역 해제 대상 면적은 1안에서 16,074ha(농업보호구역 면적의 7.9%), 3안에서 18,632ha(농업보호구역 총면적의 9.1%)가 된다.

3. 농업진흥지역 유지·관리를 위한 보완대책

□ 농업진흥지역에 대한 인센티브 확대

농업진흥지역 내 농지의 이용 규제와 그로 인한 지가차손이 농업진흥지역의 유지·관리에 지장을 초래하므로 농업진흥지역 농지에 대한 우대지원의 확대가 필요한바 다음과 같은 지원방안이 가능하다.

- 논농업직불제 고정직불금의 농업진흥지역 안팎간 차등지급 강화
- 농업진흥지역 농지보전 직불금 도입
- 경영이양직불제의 농업진흥지역 안팎간 차등화
- 영농규모화사업과 농지은행사업은 농업진흥지역에서만 시행
- 농업진흥지역 내 농지의 기반정비 및 재정비 실시
- 농지임대수탁제도는 농업진흥지역에서만 가능하도록 제한
- 농업진흥지역 농지 양도시 세제혜택: 취득세·등록세·면허세 면제
- 농업진흥지역 농지보전부담금 부과방식 개선
- 시·군의 농업진흥지역 유지·관리 장려 방안 도입

□ 농업진흥지역 대체지정제도의 개선

농업진흥지역 농지를 비농업 부문에 전용하는 경우 그에 상당하는 면적의 농지를 농업진흥지역으로 대체지정하게 되어 있다. 다만, 시·군의 농업진흥지역 면적이 전체 농지에서 차지하는 비율이 전국의 평균 비율을 상회하는 경우 대체지정을 면제하고 있는데, 2005년 현재 74개 시·군이 거기에 해당

되며, 나머지 100여개 시·군은 대체지정을 해야만 한다. 이에 대해 시·군의 행정 실무자들은 대체로 대체지정제도를 폐지해야 한다는 의견이지만 농업진흥지역 농지를 보전하기 위한 정책수단으로서 일정한 역할을 하고 있기 때문에 폐지하기는 어렵다. 다만, 지역개발사업 등에 농업진흥지역 농지가 포함되지 않도록 최대한 규제 및 예방할 필요가 있다는 기본방침을 전제로 하되, 지역개발사업에 불가피한 경우 주변 농지를 훼손하지 않고 무질서한 난개발이 되지 않는 방향으로 적절히 개발수요를 수용하는 방안이 필요하다. 농업진흥지역 농지 외에 개발용지가 부족한 시·군의 경우 농업진흥지역 내에 '(가칭)시설지구'를 설정하여 이용계획을 수립할 수 있도록 한다든가, 농업진흥지역 대체지정을 면제하는 '특정 지역활성화사업(공공)'을 도입하는 방안 등이 그것이다.

농업용수 수리권 평가 및 개선 방안(Ⅰ) : 법 및 제도

연 구 자: 김홍상, 허주녕
연구기간: 2006. 7 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구는 최근 농업용수 관련 국내외 여건 변화 및 정책 환경 변화와 더불어 관행수리권의 허가수리권으로의 전환 등 농업용수 수리권 재조정 논의가 국가적 과제로 제기되면서, 농업용수 수리권 관련 기초 연구의 일환으로 추진되었다. 최근 농촌지역 생활양식의 변화와 더불어 생활용수, 환경용수, 관광용수 등 농업용수 외의 수요가 증대되고 환경보전의 필요성이 부각되면서 신규 댐 건설이 어려워지자 전체 용수의 절반을 차지하는 농업용수 절약 및 타 용도 전용 요구가 강해지고 있는 상황 등을 반영하여 연구가 추진되었다.

그리고 이 연구는 이러한 정책적 환경 변화 속에서 추진된 농림부 국고과제 “농업용수의 효율적 이용 및 배분을 위한 수리권 조정 연구”(주관연구기관: 한국농촌공사 농어촌연구원) 중 법 및 제도적 측면의 협동 연구 분야에 속하며, 다년(3년)간 연구의 1차년도에 해당된다.

2. 연구개발 내용

농업용수가 우리나라 전체 용수 이용의 절반을 차지하면서도 농업용수 수리권 제도가 명확한 법적 근거보다는 오랜 기간 동안 관행수리권에 근거를 두고 운용되어 온 탓에 많은 연구가 진행되어 오지는 않았다. 따라서 이 연

구에서는 농업용수 이용 여건의 변화, 전체 수자원의 효율적인 이용, 새로운 물 관련 법 정비 논의 등과 관련하여 농업용수 수리권 관련 법률 및 제도 분석, 관련 제도의 운용 실태 분석, 주요국의 수리권 관련 제도 분석 등을 통해 우리의 농업용수 수리권 관련 법 및 제도 개선 방안을 제시하고자 하였다. 구체적으로 한정된 자원인 물, 그 중에서도 특히 농업용수에 대한 다양한 수요에 대응하기 위한 효율적 배분과 합리적인 수리권 조정을 통하여 물 분쟁의 원인을 해소하고 분쟁발생시 갈등해소 대안을 마련하며, 수리권 관련 국내외 여건 변화 속에서 안정적 농업용수 수리권 확보 방안을 강구하기 위한 수리권 관련 법 및 제도 정비 방안을 제시하였다.

연구방법으로는 관련 문헌 및 자료 검토, 농업용수 수리권 운용 실태 파악을 위한 현지 사례지구 조사, 농업용수 관리 관련 현지 담당자 면담조사, 해외 사례 조사, 전문가 자문 등의 방법을 사용하였다.

3. 연구결과

이 연구는 다년간 연구과제의 1년차 연구로서 우선 농업수리권 관련 법 및 제도 일반 현황 파악에 초점을 두고 진행되었다. 궁극적으로 농업수리권 관련 제도 개선 방향을 모색하고자 하는데, 이에 필요한 기초 자료 분석 차원에서 농업용수 수리권 운용 실태 파악, 법률 내용 분석, 나아가 외국의 사례 등을 검토하는 것으로 주요 연구 내용으로 하였다.

먼저 현행 농업용수 이용 및 관리 현황을 분석하고 이를 통해 농업용수 수리권 문제의 유형과 향후 전망을 살펴보았다. 농업용수 이용의 특성과 이용·관리 현황을 살펴보면서 농업용수 수리권의 실태를 살펴보았으며, 수리권 거래 제도와 관련하여 농업용수 수리시설물의 목적외 사용 현황도 조사·분석하였다. 그리고 농업용수 수리권 문제의 유형은 농업부문과 비농업부문 간의 수리권 갈등 구조, 농업 부문 내에서 수리시설 관리 주체와 시설관리비용 분담구조 차이에 따른 수리권 문제, 물 이용 여건 변화에 따른 이용자간의 갈등 등 다양한 측면을 살펴보았으며, 이러한 내용들을 구체적인 사례 지역 조사·분석을 통하여 다양한 수리권 문제 발생의 실태를 동시에 살펴보았다.

둘째, 농업용수 수리권 관련 주요 법률 내용과 제도의 현황을 살펴보았으며, 이를 통해 농업용수 수리권 관련 제도의 주요 쟁점을 도출하고, 쟁점별 법률 내용을 분석하였다. 특히 민법에 명시된 '공유하천용수권(관행수리권)'으로 이해되는 농업용수 수리권의 법적 성격, 농업용수 수리권 거래(목적외의 용수 공급)의 법적 근거, 농업용수 수리권 귀속 주체에 대해 해석의 문제 등에 대한 검토·분석 작업을 하였다. 구체적으로 민법, 하천법, 댐건설및주변지역지원등에관한법률, 농어촌정비법, 한국농촌공사및농지관리기금법 등 주요 법률에서 농업용수 수리권 관련 규정을 별도로 모아 분석하고, 이를 통해 현행 농업용수 수리권 관련 법 및 제도의 한계와 문제점을 도출하였다. 구체적으로 관행수리권과 허가수리권간의 충돌, 기득수리권의 보호 범위의 불명확 문제, 농업용수 수리권 귀속 주체의 불명확 문제, 농업인의 안정적 수리권 보장 기제의 미흡 등의 문제점을 제시하고, 각각의 제도적 의미를 검토하였다.

셋째, 우리나라의 농업용수 수리권 관련 법 및 제도 개선을 위한 근거로 주요 선진 사례국의 농업용수 수리권 관련 제도 현황과 제도개혁의 경험을 살펴보았다. 우리나라와 여건이 비슷한 일본만이 아니라 OECD, 세계물포럼 등에서 수리권 제도 개혁을 주도하면서 수리권 관련 제도 개혁을 적극 추진하고 있는 호주, 미국, 프랑스의 사례를 분석하였다. 이 부분에서는 단순히 수리권 제도 운용 실태만이 아니라 비용분담원칙(full cost recovery 준수), 통합용수관리 실태 등이 수리권 운용체계와 어떤 관련이 있는지에 대해서도 검토하였다. 외국의 사례 분석에서는 우리나라 현행 법률 및 제도의 한계와 문제점과 관련하여 관행수리권과 허가수리권간의 충돌, 농업용수 수리권 귀속 주체, 농업용수 수리권의 안정적 보호, 수리권거래제도 도입, 수리권 제도 개선을 위한 기반 정비 등에 대한 시사점을 도출하였다.

넷째, 농업용수 수리권 갈등의 구조와 실태분석, 법 및 제도 분석, 해외 사례 분석 등의 결과를 근거로 하여 간략하게 농업용수 수리권 관련 법 및 제도 개선 방안을 제시하였다. 특히 농업용수 이용 여건 변화 속에서 농업용수 수리권의 안정적 확보와 수리권 갈등의 최소화를 위한 법률 정비 및 제도 개선의 방향을 제시하였다. 구체적으로 농업용수 수리권 관련 법률 및 제도

정비의 기본 방향으로 농업용수 수리권 갈등 최소화, 농업용수의 안정적 확보 우선 보장, 농업용수의 효율적 이용과 절약 유도, 중장기 전체 물 관리 체계 개편의 방향(참여형 통합적 물관리 등)에 대한 호응 등을 제시하였으며, 수리권거래제도 도입 등을 위한 사회적 합의과정이 중요하다는 점과, 다양한 실천과제의 단계적 추진을 강조하였다.

끝으로 이 연구는 수계(유역내) 물 이용의 실태 분석, 목적외 용수 공급의 여건 분석 등 구체적인 수문자료 분석이 없이 이루어진 한계를 지님을 밝혀 둔다. 물론 이 연구가 수문 분야 전공자가 연구에 참여하는 한국농촌공사농어촌연구원과 공동연구로 추진되고 있는 점에서 보완이 될 수 있지만, 관련된 기초 자료가 미흡한 상태에서 나타나는 한계가 있다. 농어촌연구원 연구진들이 수리모형분석 등을 통해 수계별 물 이용량 추정 자료가 생산될 수 있지만, 이것만으로는 농업용수 수리권 관련 법률 정비 및 제도 개선의 타당성과 가능성을 평가할 수는 없다. 따라서 이 연구의 궁극적 목적인 수리권 조정 방안까지 나아가지 못한 한계가 있으며, 관련 연구가 추가적으로 진행되어야 함을 밝혀 둔다.

농가단위 농업소득 안정에 관한 연구

연 구 자: 박성재, 오내원, 김태곤, 박준기, 정호근. 문한필, 조용원, 김석현
연구기간: 2005. 6 ~ 2006. 5

1. 연구의 목적

□ 대외개방의 충격을 흡수하면서 대외경쟁력을 갖춘 농업으로 전환하기 위해서는 농가의 소득변동 위험을 줄여주는 제도적 장치의 마련이 시급하다.

○ 농가소득 변동은 주로 농업소득의 변동에 영향을 받으며 시장개방은 직접적으로 농업부문에 충격을 가하기 때문에 농업소득 안정화 수단을 확고히 하는 것은 경제적 효과 이상의 정치·사회적 효과를 갖는다.

○ 그러나 UR 이후 전통적인 농업소득지지 수단이었던 가격정책을 사용할 수 없게 됨에 따라 대안적인 정책수단으로 직접지불, 보험, 소득안정계정과 같은 제도가 유력하게 활용 또는 검토되고 있다.

○ 이러한 제도들은 각각의 목적과 용도가 다르기 때문에 어느 하나의 정책으로 통합되기보다는 상호보완적 관계를 갖는 안정화 시스템의 요소로서 활용되고 있다.

- 따라서 제도의 선택을 위해서는 정책목적을 먼저 명확히 해야 한다.

2. 연구개발 내용

□ 소득안정정책은 세 가지 관점에서 볼 수 있는데 많은 경우 서로 혼용해서 사용하고 있다.

○ 첫째, 정책전환에 따른 손실을 보전해주거나 시장가치로 실현되지 못하는 경제사회적 기여분에 대한 보상적 관점에서 본 소득보전정책으로 이해하는 경우이다. 이러한 부분에 대해서는 소득보전직접지불, 친환경농업직불, 조건불리직불과 같은 정책이 유효하다.

○ 둘째, 소득이 일정수준 이하로 떨어져 사회적 최저생활을 유지하기 어려울 때 보조를 해줌으로써 사회안정을 기하는 소득안전망정책으로 이해하는 경우이다. 이 경우는 농업소득보다는 농외소득과 이전소득 등을 모두 포함한 농가소득을 대상으로 정책의 기준을 세우고 지원하는 것이 타당하다.

○ 셋째, 소득변동 자체를 줄여 안정적인 경영과 생산을 영위할 수 있도록 하는 정책으로 이해하는 경우이다. 이는 정책전환이나 최저소득수준과 같은 요인이 반드시 개입되는 것은 아니다. 이러한 현상에 대한 정책대안은 작물보험, 소득안정계정 등과 같은 제도이다.

□ 이 연구는 세 번째 관점에서 제도개발을 위한 연구로 시행되었다. 따라서 앞의 두 가지 현상에 대한 정책수단은 소득변동 완화 정책의 대안검토에 필요한 관계 하에서만 다루었다.

○ 농업소득은 최근 빈도가 높아지는 자연재해와 규모화 전문화에 따라 가격변동위험이 커지고 있다. 특히 시설현대화와 자본화에 따라 경영비의 비중이 늘어나는 축산과 과수 등은 소득률이 낮아 약간의 가격이나 단수변동에도 소득이 크게 변하는 위험에 노출되어 있다.

○ 이러한 경영위험에 대해 재해대책, 품목별 가격안정화 또는 보험, 직접지불 등 지원제도가 있지만 농가단위의 농업소득을 안정시키기에는 미흡하다.

- 재해보험은 과수, 축산 등 일부 품목에 국한되어 있고 가격변동위험을 대처하는 데는 쌀을 제외하고는 부분적인 보호가 가능한 수준이다.

○ 따라서 재해 등으로 인한 수량위험과 시장가격 변동위험을 동시에 대처할 수 있는 농가단위 소득안정 수단을 마련하는 것은 악화되는 농업여건

에 대한 대비 측면에서나 경영안정을 통해서 경쟁력 있는 농업구조로의 순조로운 전환을 위해서 필요하다.

□ 농가단위 소득안정정책 수단으로는 캐나다의 NISA, CAIS가 전형적인 모형이고, 일본의 품목횡단적 경영안정대책도 이와 성격을 같이 하나 생산비중이 극히 적은 일부 품목에 한정하였다는 것이 단점이다. 특히 품목횡단적 경영안정대책은 2007년에야 시행될 예정으로 있어 아직 실시과정에서의 문제나 효과를 평가하기는 이르다.

○ 미국의 가격보전직불(CCP)은 과거의 생산기준(면적과 품목)을 그대로 유지하였을 경우 가격변화로 인한 손실이 발생하였을 것으로 볼 수 있을 때 소득을 보전하는 것으로 현재의 소득감소를 보전하는 완전성을 갖기 힘들다.

- 현재의 실제소득과는 관계없이 지원되므로 과거와 다른 품목을 생산하여 가격과 단수가 크게 떨어져 시장에서 손실을 크게 보았으나 과거 품목의 가격은 높아서 가격보전직불을 받지 못하는 경우에는 손실에 대한 보호효과가 없다.

○ EU의 단일직불은 과거 품목별로 지불하던 소득보상직불을 경영체 단위로 묶어 단순화한 것으로 근본적으로는 미국의 CCP처럼 가격위험에 대처하는 모형이다. 따라서 CCP가 갖는 단점을 그대로 갖고 있다.

○ 현재로서는 캐나다의 CAIS가 가장 앞서가는 농가단위 소득안정 정책수단이라 할 수 있다. 그러나 이 제도 역시 높은 수준의 소득파악 기반을 필요로 한다는 점에서 우리가 이를 곧바로 도입하는 데는 문제가 있다.

○ 우리는 농가단위에서 농업소득을 알 수 있는 자료가 없고 이를 조사한다고 하더라도 여러 가지 품목을 복합적으로 경영하는 소농경영의 특성상 과도한 행정비용을 유발할 수 있다. 또 경영기록이 없고 영수증 등 거래의 신빙성을 확보할 만한 근거자료가 없어 소득수준을 정밀하게 파악하는 보험적 성격의 제도를 운영하기에는 여러 가지 무리가 따른다. 이러한 난점 외에도 농업소득에 대해서 거의 세금을 부과하지 않기 때

문에 소득노출에 대한 농가의 기피 현상이 심하여 제도를 시행하더라도 농가의 호응을 얻기가 어려운 문제가 있다.

○ 따라서 농가단위 소득안정 프로그램의 시행을 위해서는 소득파악 기반을 우선 구축하는 것이 시급하나 이를 위해서는 홍보와 교육, 통계조사 시스템 등 상당한 준비기간이 필요하다. 이런 점을 고려하면 프로그램 운영에서 파악하는 소득의 정밀도가 떨어지더라도 제도악용의 소지가 적고 농가의 소득 정보 제공에 부담이 크지 않도록 하는 제도를 과도기적으로 운영해 볼 가치가 있다.

○ 캐나다의 NISA는 이러한 점에서 도입을 고려할 만한 가치가 있다. 이 제도는 농가가 소득변동 위험을 대처하기 위해 자발적으로 적립금을 쌓아가는 데에 따라 정부가 상응하는 인센티브를 제공하되 그 크기가 지나치게 커져서 제도악용의 소지가 적다는 점이 장점이다.

○ NISA 정도의 제도 운영에는 농가소득의 지표로 연구에서 제시한 조정농업수입의 개념을 활용할 수 있다고 판단된다. 조정농업수입은 농가의 판매수입에서 비중이 큰 소수의 경영비 항목을 제외한 값으로 소득에 준하는 개념이다. 품목별 경영비 분석에 따르면 농가의 기장을 필요로 하는 항목은 많아야 5개 이내로서 대부분 3개 항목 정도에 그친다. 따라서 농가에서 이 정도의 비용을 기록하는 데는 큰 부담이 아닐 수 있다.

○ 그러나 NISA 역시 정부의 대응보조와 인센티브 프리미엄 이자의 지급에 따라 이용하는 농가가 고수익의 은퇴대비 저축상품으로 간주하거나, 적립금액을 넘어서는 소득감소에 대해서 보호를 할 수 없다는 단점 때문에 얼마 시행되지 못하고 CAIS로 전환했다.

3. 연구결과

□ 이 연구에서는 도입 가능한 정책모형을 NISA와 CAIS 원형, 보호수준을 변경한 변형 CAIS 모형으로 상정하고 제도를 구상하였다. 이 제도의 도입 가능성은 소득지표와 파악방법, 대상 농가층과 품목, 재정소요 추정 등을 통해 실행가능성을 검토하였다.

○ 제도에 가입할 수 있는 대상농가는 모든 농가에 개방하는 것으로 원칙으로 하되, 품목은 소득파악의 가능성이 있는 것으로 제한하였다. 여러 가지 제도적 기반이 취약한 관계로 제도시행의 가능성이 있는 축산과 과수만을 대상으로 하는 것으로 가정하였다.

○ 가장 중요한 품목인 쌀은 현재의 쌀소득보전직불제 이상으로 보호수준을 높일 수가 없는 한계 때문에 제외하였다. 쌀의 경우 단수감소로 인한 소득변화의 가능성은 있으나 그 변동 폭이 크지 않고 통계적으로 평균적인 변동이 있더라도 구상하는 소득안정 프로그램으로 보호할 수 있는 수준은 현재의 제도보다 높아질 수가 없다.

○ 축산과 과수 외에 시설원예가 시행가능성은 있으나 여러 가지 품목을 동시에 재배하는 경우 등의 어려움이 있어 초기 도입단계에서는 제외하는 것으로 하였다. 노지채소의 경우는 식부작목의 면적, 생산량, 거래 등 모든 면에서 신빙성 있는 자료 확보가 어려워 시행하기에 가장 곤란한 작목이다.

○ 소득안정프로그램의 시행을 위해 보전해야 할 소득위험(소득감소의 크기)을 추정한 결과 기준소득에 못 미칠 때마다 100%를 보전해주는 방법은 기준소득의 18%나 되어서 농가나 정부의 재정부담능력을 넘어선다고 판단되었다. 따라서 NISA형의 프로그램은 보호수준을 기준소득의 85%까지로 하고 발동의 조건도 소득이 30% 이상 감소했을 때만으로 한정하였다. CAIS형은 보호수준을 변형한 모형을 추가하여 재정부담을 추정하였다.

○ 재정소요액을 기준으로 볼 때 축산과 과수농가의 50% 정도 가입했을 때 85% 수준을 보호하는 NISA형과 CAIS 변형이 800～1400억원 수준으로 작게 소요되었다. 또 과수농가와 축산농가가 100% 가입했을 때는 1700～2800억원 수준이 소요될 것으로 추산되었다.

농업경영체 활성화를 위한 제도혁신 방안

연 구 자: 김영생, 김정호
연구기간: 2006. 4 ~ 10

1. 연구의 목적

농업경영체가 정책적으로 대두되기 시작한 지 십수 년이 경과하였다. 그동안 대규모 전업농의 생산 비중이 점점 늘어나고 있으며, 영농조합법인과 농업회사법인들도 점점 농기업체로서 자리잡아가고 있으나, 아직도 전통적인 모습을 크게 벗어나지 못하는 실정이다. 따라서 이들 전업농과 농업법인들이 개방화 시대의 경쟁력 있는 농업경영체로 성장하기 위해서는 규모화된 자본과 다양한 기술 그리고 유능한 인력이 접목되어야 하며, 특히 도시의 자본이 투자할만한 매력 있는 농업경영체로 변모할 수 있도록 제도적인 여건을 조성하는 것이 매우 중요하다.

그동안 농업농촌 발전대책의 수립과 지속적인 투융자 사업으로 농업생산기반은 상당한 수준으로 발전하였으나 대외시장 개방시 경쟁력 강화에는 한계가 있었다. 특히 FTA와 DDA 등 개방 확대에 효과적으로 대응하기 위해서는 기업적 농업경영을 활성화하고, 이를 통해 농업시스템 선진화정책을 지속적으로 추진해 오고 있다. 따라서 이 연구에서는 농업법인 경영체의 현황과 발전 가능성, 위협요소, 애로사항 및 육성인프라에 관련 자료를 분석하여 농업경영체가 활성화되기 위한 제도혁신 방안을 제시하였다.

2. 연구개발 내용

제1차 농업경영체 활성화 대책은 농업경영체에 외부 자원과 인력 진입을 촉진하는 제도개선과 세제지원 중심으로 2004년 6월부터 실시되었으나, 이번 연구에서는 농업경영체가 현대적 경영에 적응하도록 유도하기 위한 육성인프라 구축 방안을 도출하기 위한 것이다. 따라서 이 여눅의 분석 결과를 토대로 정부에 제안한 제2차 농업경영체 활성화 방안의 기본방향은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 농업경영체 활성화를 위한 인프라는 먼저 실태파악을 위한 통계자료의 확보가 필요하다. 이를 위해 법인설립시 설립통보제의 도입이 필요하다. 투자유치 및 자금지원 개선을 위해 농업법인 경영체의 신용평가모형개발, 농업부문 이노비즈 분리 설치, 농업회계기준 제도 도입 및 농업전문투자펀드 확대가 필요하다. 우수인적자원 약성과 유입 촉진을 위하여 경영주의 경영능력 향상을 위해 경영혁신교육 지원, 외부전문인력 확보시 지원금 제도, 전문가 채용시 장려금제도를 도입할 필요가 있다. 또한 신규인력유입을 확대하기 위한 농업인턴제의 현실화 및 외국인력 지원확대가 필요하다.

둘째, 경영정보화 기반강화 방안으로는 전문적인 경영컨설팅 지원과 전사적 자원관리 시스템 도입 지원, 농업관련 특허활성화, 농업기술개발 지원체제를 개선하여 실제 현장에서 필요한 지원확대가 필요하다. 마케팅강화를 위한 브랜드 육성과 수출활성화를 위해 규모화된 브랜드 집중육성, 원료자금 지원확대 및 외국현지에서 박람회 등 홍보강화 및 신규유망품목 개발이 필요하다.

셋째, 농업법인 경영체 활성화를 위한 제도 및 세제 개선은 지나친 규제를 완화하고 불합리한 제도를 보완하기 위함이다. 이를 위해 농산물 및 식품류에 대한 표시 및 광고에 대한 규제 완화, 농업인 사업자 등록제 도입과 함께 세제분야에서는 농업소득세 면제, 배당소등 감면 시한을 연장 등이 필요하다.

생산자조직 경제사업 활성화 지원 방안에 관한 연구

연 구 자: 황의식, 박성재, 정호근, 조용원
연구기간: 2006. 4 ~ 12

1. 연구의 목적

○ 경제사업 활성화와 경제사업 자립기반 구축은 신경분리의 전제조건이라는 점에서 경제사업 활성화 방안을 마련하는 것은 신경분리 추진에서 중요한 과제임.

○ 이 연구에서는 농협중앙회가 제시하고 있는 경제사업 활성화방안을 평가하여 농업인이 요구하는 경제사업 활성화 방안으로 제시하고자 한 것임.

○ 경제사업을 활성화시켜 자립기반을 구축함으로써 장기적으로 원활한 신경분리 추진이 가능하도록 하는 기반을 마련하고자 하는 것이 이 연구의 목적임.

2. 연구개발 내용

○ 농협중앙회의 경제사업 적자는 일차적으로 매출액에서 매출원가를 차감한 매출총이익율도 인건비, 감가상각비 등 판매관리 비용을 충당하지 못하는 낮은 수익률 구조에서 발생하고 있음.

○ 또한 소매업에서도 매출이익률이 낮은 것은 판매에서 농산물 판매비중이 50% 이상을 차지하고 있기 때문인 것으로 분석됨. 다른 유통업체아 비교할 때 공산품의 비중이 높고 수입농산물을 취급함에 따라 매출이익율이 제고되고 있음.

○ 영업외비용 등을 감안한 손익분기점 매출액으로 환산할 경우, 현재 수준의 성장추세로 손익분기점에 도달하기는 어려운 수준인 것으로 판단됨.

○ 사업부문별로 볼 때, 농협유통센터는 주로 2003년 이후 신설된 센터를 중심으로 적자가 발생하고 있음. 공판장은 도매시장 입주 후 상장수수료가 인하되거나 시장사용료가 증가함에 따라 사업량이 손익분기점에 미달되는 것이 주된 적자의 요인으로 분석됨.

○ 한편 신토불이 창구사업은 판매관리비의 과다 소요, 비탄력적인 운영이 주된 적자요인으로 지적되고 있음. 연합마케팅 사업은 회원조합에 대한 지도사업적인 성격으로 인해 적자를 거두고 있음.

○ 영업외 비용측면에서 농협 경제사업부문은 사내자본금의 배분이 부족하고 회원조합 경제사업 지원을 위해 신용부분에서 차입한 자금에 대한 이자부담으로 인해 영업외 손실을 초래하고 있음.

○ 농협중앙회의 공통관리비는 교육지원사업과 관리손익 지원사업에 사용되는데 적자에서 가장 큰 비중을 차지하고 있음.

3. 연구결과

○ 이 연구를 통해 제시한 경제사업 활성화 방안은 산지유통강화와 중앙회·회원조합의 연계관계 강화로 요약됨.

○ 전업농 중심의 '회원 출하자 제도'를 도입하여 농가의 조직화를 강력히 추진함. 이를 통해 철저한 품질관리와 안정적인 공급능력을 확보함.

○ 품목조합, 광역합병조합, 조합공동사업법인 및 연합사업체를 체계적으로 육성하여 판매능력을 제고함.

○ 중앙회 도매유통 수행능력을 강화하고 소비지유통망을 확충함. 이를 통해 산지농협 취급량과 소비지 농산물 취급량을 중앙회가 담당하여 판매함.

○ '경제사업안정기금'을 설치하되 재원은 중앙회 수익금, 중앙회 및 일선조합의 경제사업 매출액 중 일정액, 정부지원금으로 구성함.

○ 회원조합에 대한 지원에 차등을 둠. 산지조합 경제사업에 대한 종합평가를 실시하고 그 결과를 바탕으로 등급별로 차등 인센티브를 지원함.

○ 부실조합의 경영 정상화를 위한 경영개선계획 제출을 의무화하여 회생 기회를 부여함.

○ 신규 수익기반창출을 위한 사업투자, 계열사 투자효율성 제고를 통해 수익을 극대화하고 적자사업 정비 및 손실요인을 제거하여 손실을 최소화함.

○ 비수익사업관련 비용을 교육회계에서 한시적으로 부담함으로써 자립경영을 조기에 달성토록 함.

맞춤형 농정 추진방안 연구

연 구 자: 김정호, 김태곤, 박대식, 김수석, 강혜정
연구기간: 2006. 5 ~ 12

1. 연구의 목적

오늘날 선진국 농정의 동향을 보면 국가적인 농업 보호 정책에서 시장지향적이고 수요자 중심의 정책으로 이행하고 있으며, 특히 추진 방식에서는 정부 주도의 시혜적 지원이 아니라 정책 수요자의 요구가 반영되는 "메뉴 선택 방식"(cafeteria style program)이 강화되는 추세이다. 이러한 흐름에 따라 우리나라 농정도 최근 들어 정책의 목표와 수단 그리고 추진 방식 등에서 패러다임의 전환이 시도되고 있다.

이 연구는 농림부가 도입 예정인 "맞춤형농정"의 추진을 위한 정책 방안을 모색하는데 목적이 있다. 구체적으로 "맞춤형농정"의 이론적 기초 및 정책 틀을 재정립하고 이를 토대로 정책의 종합적인 체계를 제시하며, 농업경영체(농가+농업법인) 유형별로 정책 수요를 파악하고 현행 정책프로그램과 비교분석을 통하여 추가적으로 도입 가능한 정책을 검토하며, "맞춤형농정"의 실시를 위한 농가등록제 등 관련 제도와 정책을 검토하였다.

2. 연구개발 내용

"맞춤형 농정"이란 정부가 농업경영체의 유형별로 정책프로그램을 메뉴 방식으로 제시하고, 이에 근거하여 농업경영체는 스스로의 발전 단계에 따라 정책프로그램을 차별적으로 선택할 수 있도록 하는 농정추진 방식이다. 이는

농정 추진방식의 혁신이며, 현행 정책수단을 수요자 입장에서 종합적으로 점검하여 부족한 부분을 보완하고 개선함으로써 정책의 만족도와 실효성을 증진시키는 의미가 크다.

농가의 기본 유형은 농업경영의 성장단계에 맞추어 전업농, 준전업농, 중소농 3단계로 구분하고, 보조 유형으로 연령에 따라 고령농, 창업농을 구분하고 농가소득 구성에 따라 부업농과 여가농을 구분하였다. 전업농은 농가소득이 도시근로자 가구 평균 소득 이상을 실현하는 영농규모를 갖춘 농가이다. 준전업농은 전업농으로 발전 잠재력이 높은 일정수준의 영농규모를 갖춘 농가로 정책상 전업농육성대상자, 후계농업인 등이 포함된다. 중소농은 전업농으로 발전하기 위해 많은 경영기반의 확충을 필요로 하는 농가로 전문적 경영으로 발전할 잠재력을 갖춘 성장형 중소농과 농업경영 이외의 소득원 개발이 필요하거나 복지지원이 필요한 비성장형 중소농으로 구분되고 정책상 창업후계농업인과 저소득층 중소농 등이 포함된다.

3. 연구결과

맞춤형 농정의 핵심은 농업인이 자기에 맞는 정책을 선택한다는 것이며, 이를 위하여 정부는 농가의 유형을 몇 가지로 구분하여 각각의 유형에 적합한 정책프로그램을 예시할 수 있을 것이다. 농업소득 비중이 큰 전업농은 평생직장으로서 경쟁력 있는 농업경영체로 발전해 나갈 수 있도록 하는 산업정책이 필요함. 이들에게는 경영개선자금, 교육훈련, 경영컨설팅 등의 경쟁력 강화시책과 함께 경영안정을 위한 재해보험이나 소득보전직접지불제가 중요한 정책 수단이며, 어느 정도 자립경영이 실현되면 정책 대상에서 졸업시키는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

반면, 농업경영으로 발전하기에 한계가 있는 영세 고령농에 대해서는 경영은퇴를 지원하고 노후생활을 보장하는 복지정책이 필요함. 맞춤형 농정이 제대로 작동하기 위해서는 농림부가 주도적으로 추진할 수 있는 복지정책 개발이 매우 중요하며, 특히 평생 영농에 종사한 고령 농업인의 생계지원을 위한 특별소득 지원제도의 도입이 필요하다.

농지의 정의 개선 및 식량위기시 농지활용방안

연 구 자: 김홍상, 김정호, 박석두
연구기간: 2006. 5 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구는 국내외 농정 여건의 변화에 대응하여 전통적인 농지의 정의에 대해 정책적·법리적 차원에서 재검토하고 필요시 농지의 정의와 범위 변경 및 그 대안 검토를 통한 국민 경제 생활의 편의를 도모하고, 식량위기시 국민의 안정적인 식량 확보를 위한 농지의 효율적 활용 방안을 모색하는 데 연구목적이 있다. 구체적으로 농지법 등에서 축사부지와 관련된 농지의 정의에 대한 정책적·법리적 해석과 정의 변경에 따른 문제점을 검토하고, 그 개선방안을 모색하고자 하였다. 그리고 기상재해, 남북통일 등 유사시 비식량재배지(비농업용 포함)의 식량재배지로의 전환 등 긴급적인 농지 확보 및 활용 방안에 대해 국내외 사례를 통해 검토하고 관련된 법 및 제도의 보완과제를 도출하고자 하였다.

2. 연구개발 내용

이 보고서는 두 부분으로 나누어 제1부 축사부지 관련 농지 정의 변경, 제2부 식량위기시 농지 확보 및 활용 방안으로 구성된다. 제1부에서는 농지 관련 법령에서 축사부지를 농지의 정의에 포함시키는 방안을 포함한 농지 정의 변경 대안 검토와 대안별 문제점 및 보완과제를 제시하였다. 제2부에서는

기상재해, 남북통일 등 유사시 긴급적인 농지이용 방안에 대해 국내외 사례를 통해 검토하고 관련된 법 및 제도적 보완과제를 도출하였다.

두 가지 과제가 쌀 공급 과잉에 따른 농지 이용 규제 완화 가능성 증대, 식량자급률 제고를 위한 농지 확보 방안 마련 필요성 증대 등 최근의 농정 여건과 농지이용 여건의 변화에 따라 제기될 수 있다는 점에서 함께 다룰 수 있지만, 기본적으로 과제의 내용이 다르며, 접근방법도 달라 두 부분으로 분리하여 검토하였다.

3. 연구결과

연구 결과는 제1부 축사부지 관련 농지 정의 변경, 제2부 식량위기시 농지 확보 및 활용 방안 두 가지 과제로 구분하여 제시된다.

제1부에서는 최근 농촌사회의 혼주화, 생활방식의 전환, 도시 확장 과정에서 축사 이전 요구의 증대로 축산인들이 축사 부지 확보의 어려움을 겪으면서 농지전용 절차를 거치지 않고 농지 위에 축사를 건립할 수 있도록 농지법 개정안을 요구하고 있는 현실을 반영하여 축사부지의 원활한 공급 방안을 위한 법 및 제도적 과제를 검토하였다.

우선 축사부지를 농지에 포함시키는 농지법 개정 논의의 배경과 전개 과정을 살펴보았다. 구체적으로 축산업의 성장과 신규 축사부지 요구 실태, 축사 설치를 위한 농지 전용을 둘러싼 갈등, 비축산계의 축사 관련 민원과 축사 이전 요구의 실태, 축사 설치와 관련된 법률적 제약을 포함한 다양한 축산인의 민원 제기 등을 살펴보았으며, 축산계와 국회에서 제기된 농지법 개정안의 내용 검토와 관련 이해당사자 및 전문가들의 주장을 검토하였다.

둘째, 축사부지에 대한 현행제도의 대응 측면을 용도지역과 토지이용규제, 농지정의와 농지전용제도를 중심으로 검토하고, 농지 정의 변경을 둘러싼 주요 쟁점을 살펴보았다. 특히 축사 설치와 관련된 농지법 등 관련 법률에서 농지의 정의가 불명확한 점, 농지법상의 농지와 지적법상의 지목간의 불일치 문제, 축사 부지 관련 주요 법률들간의 불일치 문제 등을 검토하였다.

셋째, 농지 정의 변경에 따른 농지법 정신의 훼손 논란, 제도 개선의 효과

성 논란, 축산인의 진정한 민원의 수준에 대한 이해 차이, 축사 설치와 관련된 환경 등의 문제 해결 가능성과 관련 법률 정비 문제 등에 대한 검토를 통해 축사 부지 공급 확대를 위한 대안을 설정하였다. 대안으로 현행 정의 유지 및 농지전용 규제 완화 방안, 축사부지를 농지에 포함시키는 농지 정의 개정안, 농업용시설용지 개념을 새롭게 정립하여 축사, 버섯재배사 등 농업용시설 관련 농지전용 질서를 체계하는 방안 등을 제시하였다.

그리고 다양한 대안별 농지법 개정 내용과 관련된 보완과제를 제시하였다. 농지전용규제 완화 방안과 관련하여 농지관리위원회 운용 개선, 허가전용제도의 개선 필요성을 제시하고, 이를 위한 보완과제를 제시하였다. 축사부지를 농지에 포함시키는 농지법 개정안과 관련해서는 농지의 취득, 관리 등과 관련된 법률적 보완과 축사 시설에 대한 환경적 문제에 대한 보완 대책 강화 필요성을 제시하였다. 끝으로 농업용시설용지 재정립 방안에 대해서는 중장기적으로 농지의 체계적 관리방안 마련을 연계시켜 중장기적인 대안으로 제시하였다.

제2부에서는 최근 식량자급률 목표 설정 법제화 논의 과정에서 제기된 식량위기시(유사시) 긴급식량안전공급대책 수립 차원과, 중기재정계획 수립 과정에서 “필요시 농지로 재활용 가능하면서 이용 및 운용 과정에서 어느 정도 수익성이 보장되는 농지 개발 방안” 마련 차원에서 식량위기시(유사시) 식량작물 재배지로 활용가능한 비농업용토지의 개발 및 확보 방안에 대해 검토하였다.

우선 곡물자급률이 30%미만인 상태에서 식량위기시(유사시) 대책 차원에서 적정 규모의 농지보전과 활용 대책을 수립하는 것이 매우 중요한 의미를 지닌다는 점을 확인하고, 식량위기의 개념 설정과 대책 마련을 강구하였다. 일반적인 식량안보 대책과는 달리 구체적 식량위기 상황에 대한 대책을 강구한다는 문제의식을 분명히 하고, 우선 국내외 연구 자료를 기초로 식량위기의 개념적 범위를 구체화하고 식량위기의 수준을 구분하였다. 식량위기의 개념 설정과 관련해서는 일본 등 주요 국에서 설정하고 있는 “예상하지 않는 사태”, 구체적으로 국내에서 기상이변에 따른 대흉작 및 돌발적인 사건·사고에 따른 농업생산 혹은 유통 혼란, 수입의존도가 높은 품목의 수출국의

국내 사정으로 인한 수출 금지 등만이 아니라 한국적인 특수 상황으로서 급변 통일 상황을 함께 고려하였다.

둘째, 식량위기시 대책을 수립하는 경우 일본 등의 예처럼 위기의 심각도에 따라 3단계로 구분하여 대책을 수립하였다. 주요 품목의 수급이 부족이 하여 식생활에 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는 경우인 '단계 0'에서는 농림부 차원의 대책본부 설립과 식량 관련 자료 수집과 가격 동향 파악 등에 노력하는 대책을 제시하였다. 국민의 최저한도 필요로 하는 열양의 공급은 가능하다고 보여지나 주요 품목의 공급이 평상시보다 20%이상 감소하는 것으로 예측되는 상황인 '단계 1'에서는 긴급 증산 대책, 가격 규제, 범 정부 차원의 대책본부 마련 등을 제시하였다. 남한내 국민 1인당 1일 공급열량이 2,000kcal 이하로 예측되는 '단계 2'에서는 생산전환과 농지 이외의 토지 활용, 할당 등을 제시하였다.

셋째, 식량위기시 농지 확보 및 활용 대책을 일반적인 식량위기 대책과 차별적으로 인식할 필요성을 제시하고, 기존 농지 활용 제고, 비농업용토지의 식량작물재배지로의 전환 등 주요 사안별 대책을 분석하였다. 비식량작물재배지의 식량작물재배지로의 전환 방안과 관련하여 사전 정보 수집과 생산전환 계획 수립의 필요성을 제시하였다. 그리고 비농업적 토지의 활용 방안과 관련하여 이용가능한 토지 자원에 대한 전면적 조사, 식량위기시 식량재배지로 활용한다는 조건하에 농지의 개발 허용 방안 법제화 등을 제안하였다. 특히 식량위기시 농지로 활용 가능한 승마연습장, 체험형 공원 등에 대한 사전 등록제도 도입, 조건부 농지전용 적용 등 적극적 농지 개발 및 관리 방안도 제안하였다.

끝으로 식량위기식 농지의 확보 및 활용을 위한 법 및 제도적 정비 방안과 관련 조직의 정비 방안을 제시하였다. 구체적으로 농업·농촌기본법을 개정하여 식량위기시 대책 수립의 근거를 마련하도록 하고, 조건부 농지전용을 적용하기 위한 농지법 개정, 유휴농지 관리를 위한 농지법·농어촌정비법의 정비와 농지은행의 활용 범위 확대 필요성 등을 제시하고, 정부 차원의 대책본부 설치, 식품산업계와의 협력체계 구축, 전문가위원회 구성 방안 등을 제안하였다.

참여정부 후반기 경제분야 현안과 대책 - 주요부문의 정책 이슈와 대응

연 구 자: 김정호, 최세균, 최지현, 김창길, 황의식, 박대식, 석현덕, 송미령
연구기간: 2006. 8 ~ 12

1. 연구의 목적

이 보고서는 참여정부가 추진하고 있는 농정의 수립 배경부터 주요 내용과 추진 실적에 이르기까지 일련의 경과를 종합적으로 정리함으로써 정부 정책에 대한 국민적인 이해를 높이고, 나아가 관련 정책의 개선에 도움이 되도록 하기 위한 것이다. 다만, 이 보고서에 농정을 전부 다룰 수는 없기 때문에 참여정부가 특히 차별성을 가지고 추진 중인 정책에 한정하기로 하였으며, 현안이 되고 있는 주제를 선택하여 총 12개의 장으로 구성하였다.

2. 연구개발 내용

참여정부 출범 당시는 경기둔화로 사회 전반이 침체된 상황에서 농어업 부문도 활력을 높이는 것이 최우선 과제가 되었다. 이러한 배경에서 참여정부는 “미래를 열어가는 농어촌”이라는 농정 방향을 설정하고 약 1년 동안 각계의 의견을 모아 2004년 2월에 농림부는 「농업·농촌종합대책」을, 그리고 해양수산부는 「수산업 · 어촌종합대책」을 수립하였다.

이 종합대책은 10년 후의 농어업·농어촌의 비전을 설정하고 이를 실현하기 정책을 종합적으로 체계화한 것이며, 아울러 2013년까지의 중장기 투융자 계획이 뒷받침되어 있다. 특히 이번 대책에는 농어업정책과 사회정책이 혼재

되어 있던 종전의 정책과는 달리 농어업정책에서는 시장원리를 중시하고, 농어업인과 농어촌 문제는 소득·복지정책으로 대응하도록 정책을 전환하며, 투융자의 효율성 제고를 위한 성과관리 체제를 확립하도록 하였다.

『농업·농촌종합대책』으로 대표되는 참여정부 농정은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 농산물의 생산·유통에서 시장경제원리를 강화하고, 정부는 시장실패를 보완하는 역할에 중점을 둔다. 둘째, 개방 확대로 인한 농가소득 감소는 가격지지보다는 다양한 직접지불제 도입 등 직접적인 소득보전 정책으로 대응한다. 셋째, 농촌을 단순한 농업생산 공간이 아닌 농산업과 정주·휴양공간으로 인식하여 종합적인 지역개발을 도모하고, 농어업인의 복지기반을 확충하여 삶의질을 제고한다. 넷째, 생산기반 정비 등 농업SOC 중심의 투융자는 축소하고, 규모화된 전업농 육성과 친환경·고품질 농업 확산 등 구조개선을 추진한다.

3. 연구결과

참여정부는 지난 3년 동안 WTO/DDA 농업협상, FTA 확산 등 개방화 진전에 대비하여 "선대책·후개방" 원칙에 입각한 대책을 마련하여 어느 정도 성과를 거둔 것으로 평가된다. 특히 종합대책을 수립하여 일관성 있는 농정추진 시스템을 구축하였으며, 추곡수매제 폐지 등 주요 농정제도를 시장지향적으로 개편하였고, 국토균형 발전 및 농어촌활력 증진을 위한 삶의질향상특별법 제정 등을 통하여 농어촌 지역정책을 본격적으로 추진하였다.

한편, 그 동안의 추진이 미흡한 과제로 다음과 같은 점이 지적된다. 첫째, 농어가의 양극화에 대응하여 사회안전망과 함께 농어가유형별 지원을 강화하고, 농어가소득 안정을 위한 직접지불제 및 재해보험 등이 제도적으로 정착되어야 하며, 둘째, 농어촌 정비나 지역개발 사업들이 국토균형 발전과 농어촌 주민의 삶의질 향상이라는 관점에서 시너지 효과를 갖도록 연계되어 추진되어야 할 것이다.

5. 국 제 농 업 연 구

중국의 농산물수급 중장기 전망(2/2차년도)

연 구 자: 어명근, 정정길, 김배성, 이현주, 리경호
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

중국의 농산물 수급 동향을 파악하고 중장기 수급 상황을 전망하는데 그 목적이 있음. 중장기 농산물 수급 전망을 위해서는 전망 모형을 구축할 필요가 있으나, 모형 구축은 단기간에 이루어지기 어려운 작업임. 이 연구는 중장기 전망 작업의 기초 단계로서, 중국 농업의 거시적 여건과 주요 변수 등 농업 동향을 분석하고, 중국과의 공동연구를 통한 중장기 전망 결과를 OECD 및 미국 농무부의 전망치와 비교 분석, 평가하였음. 향후 중국 농업 전망모형을 설정하고 운용에 필요한 기반을 마련하기 위한 것임.

2. 연구개발 내용

1) 중국 경제와 농업 동향 분석
2) 중국 농업정책 변화 방향 전망
3) 중국 중장기 농업생산, 소비, 수출입 등 전망 및 평가
4) 중국의 농정 변화와 농산물 수급 변동의 영향 분석
5) 향후 정책 과제 도출

3. 연구결과

중국은 1978년 개혁·개방을 통해 경제와 농업을 대내적으로 개혁한데 이어, 2001년 WTO 가입을 통해 대외적인 혁신까지 추진하고 있음. 그 결과 경제가 지속적으로 성장하고 농업생산과 농산물 수출도 늘어났지만 국가 경제에서 농업의 비중은 하락하고 있음. 농업 내부에서도 토지집약적인 곡물 부문의 생산 비중은 줄어드는 반면, 노동집약적인 채소와 과일, 육류 비중은 확대되는 구조변화가 진행되고 있음.

WTO 가입으로 농산물 시장 개방이 확대되어 2004년부터 농산물 무역수지가 적자로 전환되었음. 정부는 농산물 수입 개방과 함께 농업부문의 경쟁력 제고를 위해 농정 개혁을 단행하여 2006년 1월부터 농업세를 전면 철폐하는 동시에 직접지불제를 도입하였음.

곡물과 채소류, 과일류와 육류 등 모두 17개 농산물에 대하여 지난 15년간 수급 동향을 분석하고, 향후 10년간 수급 상황을 전망한 결과 일부 품목을 제외한 대부분 농산물의 중국내 생산과 소비는 전반적으로 균형을 유지할 수 있을 것으로 예상됨.

쌀과 소맥의 재배면적은 뚜렷하게 감소하고 있어 단수 증가를 감안해도 쌀과 소맥 생산량은 중장기적으로 감소할 전망임. 그러나 중·단립종 쌀 생산은 증가하여 수출도 늘어나며, 소맥 소비 감소로 수입량은 줄어들 것으로 예상됨. 향후 우리나라의 중국 쌀 수입도 늘어날 가능성이 있음.

옥수수와 대두는 재배면적 확대로 생산량이 증가하고 있음. 그러나 일인당 소비량이 큰 폭으로 증가하여 옥수수 수입이 늘어나며, 대두 수입량은 크게 증가할 전망임. 그에 따라 옥수수와 대두의 국제 가격이 상승할 가능성이 있어 우리나라도 수입선 전환이 필요하게 될 것으로 예상됨.

중국의 육류 수출은 구제역과 광우병, 조류 독감 등으로 인한 동물 검역 문제로 제약을 받고 있음. 그러나 정부가 지원하는 비교우위 농산물의 지역 특화를 통한 경쟁력 제고 대상 품목에 쇠고기가 포함되어 있어 장기적으로 동물 검역 문제가 해결되면 쇠고기 수출이 증가할 가능성이 있음.

중국의 대표적인 육류인 돼지고기는 생산 증가율이 낮지만 지속적으로 늘

어나고 있으며 일인당 소비량도 증가하고 있음. 돼지고기 수출은 최근 증가세가 뚜렷하며, 낮아진 관세에도 불구하고 수입이 크게 늘지 않아 향후 돼지고기 순수출국 지위를 유지할 전망임.

가금육도 생산과 소비 모두 지속적으로 증가하고 있음. 특히 2000년대 들어 가격이 안정되면서, 일인당 소비량이 크게 늘어나, 육류 소비에서 가금육 비중이 높아지고 있음. 소득 탄력적인 가금육 소비는 향후 더욱 증가하여 수입량도 크게 늘어날 것으로 예상됨.

채소류는 중국이 비교우위를 확고하게 점유하고 있는 품목임. 일인당 채소 소비량은 일정한 수준에서 안정되어 있으며 도시와 농촌간 소비량 격차가 비교적 작은 편임. 소득 증가에 따라 채소 소비 품목이 고급화되어 소비량은 크게 증가하지 않기 때문임.

우리나라의 관심품목인 5개 채소(배추, 무, 고추, 마늘, 양파) 가운데 무를 제외한 전 품목의 재배면적과 생산량이 모두 증가하였으며 향후 증가세가 지속될 전망임. 무는 배추와 대체관계에 있어 상대가격 변동에 따라 생산량이 증감하고 있는 것으로 보임. 따라서 가격 조건만 충족된다면 향후 무 생산량도 증가할 가능성이 있음.

중국의 과일류 수출도 식물 검역상 수입 규제로 제약을 받고 있음. 우리나라의 관심품목인 5개 과일의 재배면적과 생산량 모두 증가 추세를 보이고 있음. 향후 재배면적은 포도, 생산량은 사과가 가장 크게 늘어날 것으로 예상됨. 중국산 과일에 대한 식물검역상 수입규제가 빠른 시일내에 개선되기 어려울 것으로 전망되지만 포도를 제외한 4개 품목은 여전히 수출량이 수입량보다 많을 것으로 예상됨.

WTO 가입을 계기로 농업부문에서도 시장 경제 체제가 더욱 강화되고 있음. 정부는 도시와 농촌간 소득 격차를 심각한 사회적 문제로 인식하고 이를 해결하기 위한 방안의 하나로 농산물 수출 증대를 추진하고 있음. 품질 향상과 식품 안전성 확보는 농산물 수출 증대의 필수 조건임. 곡물과 채소류를 제외한 육류와 과일류는 현재 많은 국가에서 동식물 검역상의 이유로 수입을 금지하고 있기 때문임.

우리나라 농업에 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 중국의 농업에 관한 각종 정보와 자료를 효과적으로 수집, 분석할 수 있는 체계를 수립할 필요가 있음. 이미 미국과 OECD 등 국제기구에서 중국 농업 전망 모형을 구축하고 자료를 축적하고 있음. 그러나 이들의 전망 결과가 우리 농업이 필요로 하는 정보를 충족시키기에는 한계가 있음. 국별 농업 환경과 여건이 서로 다르기 때문임.

따라서 우리 농업의 특성을 반영한 중국 농업 관측 및 전망 체계 구축과 양국간 FTA 체결에 대비한 농업경쟁력 비교, 중국의 농산물 틈새시장 진출 전략, 주요 농산물 품목별 주산지 조사 등에 관하여 추가적인 연구가 필요함.

DDA 농업 모댈리티 협상안의 평가와 대응 방향

연 구 자: 임송수, 김상현, 임소영
연구기간: 2006. 1 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구는 DDA 농업협상에서 제기된 주요 쟁점들을 분석하고 타결안을 전망하여 대응 방향을 마련하는 데 목적을 둔다. 지금까지 협상 과정에서 제시된 다양한 제안들을 검토해 시사점을 도출하고, 시나리오와 시뮬레이션 분석을 통해 협상 전망을 제시하며, 분야별 협상 전략과 국내 농정대응 방향을 제안하려고 한다.

2. 연구개발 내용

이 연구의 내용과 방법은 다음과 같다. 제2장은 시장접근, 국내보조, 수출경쟁 등 DDA 농업협상의 논의 동향을 소개하고, 주요 쟁점사항을 분석해 시사점을 도출한다. 또한, DDA 협상 중단의 원인과 시사점을 제시한다. 제3장은 시장접근 분야와 국내보조 분야에서 주요국의 협상 제안이 우리나라에 주는 의미와 영향을 시나리오 분석과 시뮬레이션 계측을 통해 밝힌다. 제4장은 협상 일정과 타결 방향을 전망하고, 협상 전략과 대응 방향을 제안한다. 국내 대응책은 C/S 작성 방향과 직접지불제 조정 방향 등을 포함한다. 제5장은 요약과 결론이다.

3. 연구결과

이 연구의 핵심 결과를 요약하면 다음과 같다.

시나리오 분석을 통해 다양한 협상안(미국, EU, G20 제안들)을 평가하고 영향을 계측한 결과 시장접근 분야의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 미국 제안보다 G20 제안이나 EU 제안이 우리나라에 유리하다. 둘째, 민감 품목을 활용하면 고관세 품목을 보호하는데 유용하지만, 관세 상한이나 특별 품목 아래에서 민감 품목의 효과는 급감한다. 셋째, 관세 상한 150%의 적용은 큰 폭의 관세 감축 결과를 가져오지만, 관세 상한 아래 특별 품목의 한계효과는 상대적으로 증가해 감축규모를 완화시킨다. 끝으로, 선진국 가정 아래 관세 감축률은 최대 84%가 될 수 있다.

국내보조 분야 시나리오 분석의 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 무역왜곡보조 총액(OTDS)의 감축 계획은 구속력을 갖지 못한다. 이에 따라 AMS, 최소 허용보조, 블루박스 등 개별 보조의 감축이 중요하다. 둘째, 선진국 기준에 따른 감축 결과는 개도국 기준의 값에 절반도 되지 않는다. 이는 국내보조 측면에서 개도국 지위 유지가 중요함을 시사한다.

협상 타결 방향을 가늠하기 어려운 상황에서 몬테카를로 시뮬레이션(Monte Carlo Simulation)을 통해 협상 결과를 예측했다. 시뮬레이션 결과 우리나라의 최종 관세율은 개도국 가정 아래 35%(관세 감축률 44%), 선진국 가정 아래 17%(관세 감축률 73%)로 나타났다.

국내보조에 대한 시뮬레이션 결과는 개도국 가정 아래 AMS 1조 25억 원, 최소 허용보조 2조9,518억 원, 블루박스 8,623억 원, 무역왜곡보조 총액(OTDS) 4조 8,166억 원이다. 선진국 가정 아래 AMS 7,590억 원, 최소 허용보조 1조 1,180억 원, 블루박스 8,670억 원, OTDS 2조 7,420억 원이다.

시장접근 분야 협상에서 우선순위(개도국 지위 전제)는 충분한 수의 특별 품목을 확보하는 데에 있다. 또한 관세 상한의 배제가 중요하다. 관세 상한을 피할 수 없다면 민감 품목과 특별 품목에 대한 상한 면제, 관세 상한의 상향 조정 등 차선책을 강구해야 할 것이다.

국내보조 분야 협상에서는 OTDS 감축을 경계해야 한다. OTDS가 구속력을

가진다면 개별 보조 감축률이 증가하는 결과를 초래하기 때문이다. 시뮬레이션의 민감도 분석 결과가 나타내듯이, 개도국 가정 아래에서는 최소 허용보조가 OTDS 규모를 결정하는 중요한 변수다. 따라서 최소 허용보조의 충분한 수준 확보에 협상의 우선순위를 두어야 할 것이다.

이행계획서(C/S)를 작성할 때 유의할 사항은 제안별·TRQ 공식별로 민감품목의 수입효과가 다르게 나타난다는 점이다. 예를 들면, 고추를 민감 품목으로 선정해 미국 제안을 적용하면, 공식에 따라 양허한 TRQ가 일반 품목 가정 아래 수입량보다 오히려 큰 결과가 나온다. EU와 G20 제안 아래에서는 그 반대다.

DDA 농업협상은 국내 농정운용에 큰 영향을 미칠 것이다. 예를 들면, AMS 감축은 쌀 직불의 조정을 초래할 수 있다. AMS가 20%와 40% 감축한다는 시나리오 아래 쌀 직불 목표가격(명목가격 기준)은 현재 가마당 17만 83원에서 2017년에 각각 14만 7,686원과 14만 3,099원으로 감소해야 AMS 한도를 맞출 수 있기 때문이다.

앞으로 연구 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 민감 품목이나 특별 품목을 선정하려면 품목 간 우선순위뿐만 아니라 품목 안에서 관세라인별 우선순위도 설정되어야 한다. 또한, 우선순위 선정에 공감대 형성도 필요하다. 둘째, 더욱 정확한 협상안의 계량 평가를 위해 품목별 수입수요 탄성치, 교차 탄성치 등의 정보가 갖춰져야 한다. 끝으로, 농정개혁 방향에 관한 선명한 제시가 필요하다. 협상이 타결되지 않고 있으나, 논의 동향을 감안할 때, 큰 폭의 보조 감축이 불가피할 것이다. 장기 농정개혁 방향의 설정과 외부환경의 불확실성에 대응하도록 돕는 안전장치의 마련이 필요하다.

식량난 이후 북한의 농업과 농정 변화 분석 1995～2005년

연 구 자: 김영훈, 지인배
연구기간: 2006. 1 ～ 9

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 1990년대 중반 식량위기 표면화 이후 2005년까지 큰 변화를 겪은 북한 농업과 농정의 동태적 상황을 분석·정리하고 이를 토대로 북한농업을 진단한다. 둘째, 북한 농업과 농정의 흐름을 정리함으로써 대북 농업협력의 중장기 방향과 전략 수립에 기초 자료를 제공한다. 셋째, 본원에서 발간한 「북한의 농업개황(1994)」 이후 북한농업의 변화 상황을 정리하여 북한농업 현황 자료를 지속적으로 축적한다.

2. 연구개발 내용

이 연구는 다음과 같이 크게 세 부분으로 구성된다.

첫째, 1990년대 중후반 무렵 식량난이 표면화된 시기의 북한농업 현황과 문제를 정리했다. 둘째, 식량난 이후 농업생산 증대를 위해 북한이 추진한 여러 가지 실천적 농정시책들을 정리했다. 아울러 그 토대로서 농업부문의 개혁적 조치와 외부의 대북 농업지원·협력 실태를 분석했다. 셋째, 북한의 농정시책, 제도개선, 외부자본 유치 노력 등의 결과로서 북한농업 현황을 분석했다.

3. 연구결과

1980년대 말 이후 1995년 대홍수 피해 발생까지 북한의 농업문제는 심각한 상태로 잠재해 있었다. 사회주의 경제권이 해체되면서 북한경제 역시 심각한 침체기에 접어들었다. 산업시설 가동률 급락과 함께 농업부문에서는 농자재 조달이 어려워졌다. 농업기반시설도 갱신되지 못하고 지속적으로 낙후되었다. 이 상황은 결국 농업생산 침체와 식량난을 초래했다. 1990년대 중반 자연재해 발생으로 북한의 식량난이 가중되었으며 위기상황이 국제사회에 노출되기에 이르렀다.

북한은 식량난을 겪으면서 새로운 농정시책들을 추진했다. 농업지도이념 관철을 중심 내용으로 하는 과거 농정과 달리 이 시기의 농정시책은 보다 실천적인 내용들로 구성되었다. 증산을 위해 종자혁명방침, 두벌농사방침, 감자농사혁명방침 등을 강조했으며, 농업기반정비 부문에서는 토지정리사업과 대규모 물길공사를 추진했다. 축산부문에서는 곡물 부족상황을 반영하여 초식가축 사육을 강조했다.

이러한 농정시책을 계획대로 추진하기 위해서는 제도 개선과 자본 조달이 필요했다. 식량난 이후 농업부문에 가장 먼저 도입된 제도개선 실험은 「새로운 분조관리제(1996년)」다. 이 제도의 핵심은 초과생산에 대한 보상을 수매가격이 아닌 농산물로 지급한다는 데 있다. 그 당시 정부수매가격과 농민시장가격의 차이가 매우 컸기 때문에 농업생산에서 동기유발효과를 기대할 수 있었다. 그러나 2～3년 후까지 북한 농업생산에서 기대했던 안정적 증산효과는 나타나지 않았으며 제도 자체의 본격 도입도 무산되었다.

농정시책 추진에 필요했던 외부자본의 도입은 국제사회와 남한의 농업지원 형태로 이루어졌다. 국제사회의 대북 농업지원에서 눈에 띄는 것은 1998년 수립된 「농업복구 및 환경보호계획」에 대한 지원이다. 국제연합(UN), 유엔개발계획(UNDP), 유엔식량농업기구(FAO), 국제농업개발기금(IFAD), 국제민간지원단체 등이 이 계획과 관련된 농업지원사업을 추진했다. 한편 남한의 대북 농업지원은 규모 측면에서 국제사회의 지원을 상회하였으며 그 방식도 다양했다. 정부의 식량 및 비료지원은 비록 인도적 차원에서 추진되었으나

북한의 농업생산을 보완했다는 점에서 농업지원에 해당되는 측면이 있다. 민간지원단체의 농업지원은 수혜농장의 농업생산 증대에 직접적으로 기여했을 뿐만 아니라 농업기술교류와 인적교류를 확대하는 데에도 기여했다.

이와 같이 국제사회 및 남한의 농업지원은 북한의 인도적 상황을 개선시키고 농업생산을 단기적으로 증대시키는 데 큰 기여를 했다. 그러나 북한농업의 재생산구조 개선에는 뚜렷한 역할을 하지 못했다. 그 원인은 주로 북한의 낮은 개혁·개방 수준에 있지만 지원방식 자체의 한계에서도 찾을 수 있다.

제도개혁 실험과 외부자본의 유치에서 기대한 성과를 얻지 못한 북한은 2002년에 「7·1경제관리개선조치」를 단행했다. 이 조치의 내용은 가격·임금·환율의 현실화와 경영의 분권화로 요약될 수 있다. 2000년 들어 식량생산이 차츰 증가해 왔으나, 기상호전 효과와 지원효과 이외에 7·1조치의 효과가 얼마나 작용했는지는 정확히 추출해 낼 수 없다. 7·1조치의 내용에서 농업생산 증대를 유도하는 메카니즘이 뚜렷하지 않기 때문이다.

1995년 이후 10여 년간 새로운 농정시책 추진, 제도개선, 농업지원 유치 등 노력과 변화가 있었음에도 불구하고, 북한농업은 '개혁부진과 자본부족의 함정'에서 벗어나지 못하고 있다. 이 상황을 개선하기 위해서는 북한 내부의 개혁드라이브와 외부자본의 대규모 조달이 동시에 이루어져야 한다. 그것은 당장 어려워 보이지만 가능성 있는 대안을 찾아 시작해 볼 필요가 있다. 단위농업협력사업 내에 자본조달 및 시장생산 프로그램이 함께 포함되어 있는 중소규모의 선도적 농업협력사업이 현 단계에서 고려해 볼 수 있는 대안이다.

KREI 북한농업동향

연 구 자: 권태진, 김영훈, 지인배
연구기간: 2006. 1 ~ 12

1. 연구의 목적

북한의 대외개방정책과 농업개혁, 남한의 지원사업들을 효과적으로 추진하기 위해서는 북한의 식량사정과 함께 농업에 대한 기초정보, 북한의 농정변화에 대한 정보를 지속적으로 축적, 갱신하여야 한다. 그 동안 우리 연구원에서는 북한농업에 대한 많은 연구결과물과 함께 상당한 수준의 자료·정보를 체계적으로 구축하여 왔으나, 급박하게 돌아가는 국제정세와 함께 빠른 남북관계 변화에 상응하는 새로운 정보의 갱신이 필요하다.

따라서 이 연구는 북한 농업 관련 정보를 수집, 분석하고 이를 체계적으로 축적하는 동시에 수요자에게 북한의 농업 실상을 신속 정확하게 알림으로써 북한에 대한 이해의 폭을 넓히며 대북 정책수립의 기초 자료로 활용케 하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구개발 내용

□ 포커스: 북한 농업, 경제상황 및 남북교류협력 관련 현안 분석

□ 동향분석

○ 농업관련 보도동향 요약: 분기별 농업관련 보도동향 요약

○ 북한 주요 신문의 농업관련 보도동향: 「로동신문」과 「민주조선」의 농업 관련 보도 내용을 발췌・요약
○ 북한 농업관련 국내외 보도 동향: 「로동신문」, 「민주조선」의 보도 내용과 이들 신문을 인용한 보도 내용을 제외하고 북한을 포함한 국내외 언론 및 방송의 북한 농업관련 보도 내용을 일자별로 발췌・요약
○ 농업일지: 북한농업 관련 동향을 일자별로 정리

□ 농업교류협력 동향
○ 남북한 농업교류협력 동향: 남북한 농업교류협력 동향을 4개 분야(농림수산물 교역 동향, 대 북한 지원 동향, 교류협력사업 동향, 대 북한 지원 및 경협정책)로 분류하여 소개
○ 국제사회의 대북지원 및 농업교류협력 동향: 국제기구 및 NGO, 개별국가들의 북한농업에 대한 지원 실적, 대북 지원 및 교류협력 단체의 동향 소개

□ 농업자료
○ 북한의 기상: 27개 기상 관측지역의 기후값(일최저기온, 일최고기온, 일평균기온, 월평균기온, 강수량 등) 분석
○ 농업용어 해설: 북한의 농업용어 해설을 통해 북한 농업에 대한 이해 증진
○ 기타 농업자료 수록

3. 연구결과

□ 포커스
○ 북한 농업 현황과 전망(제7권 제4호)
○ 북한의 비료 수급 동향과 시사점(제8권 제1호)
○ 북한의 홍수 피해 상황과 농업 부문 동향(제8권 제2호)
○ 핵실험 이후 남북한 농업 교류협력 전망(제8권 제3호)

□ 동향분석

북한은 2006년 신년공동사설에서 농업전선을 사회주의경제건설의 주공전선으로 세우고 농사에 모든 역량을 총동원, 총집중할 것을 강조하였다. 이를 위해 농업 부문에 필요한 설비와 물자를 최우선으로 보장해주며 농촌을 노력, 물질적으로 지원해야 한다고 재차 강조한다. 북한이 농업증산을 강조한 이유는 식량 수급의 불확실성이 증대되고 있는 시점에서 농업증산을 통해 민생의 안정과 정치적 안정을 도모코자 하는 의도로 해석된다. 또한 농업 자체의 성장뿐만 아니라 농업성장을 통해 경제성장의 기초를 마련코자 하는 뜻도 담겨 있다.

북한은 2006년 7월의 집중호우 피해와 여름 이후의 가뭄 등 우호적이지 못한 기상 여건에도 불구하고 대규모의 노력 동원과 한국의 비료지원에 힘입어 식량 생산량이 2005년에 비해서는 약간 감수하였지만 비교적 양호한 작황을 보였다. 그렇지만 미사일 발사와 핵실험으로 인하여 한국의 대규모 식량 차관이 중단되고 국제사회의 인도적 지원도 급감하는 등 외부의 식량 원조가 대폭 감소함으로써 앞으로의 식량수급이 악화될 것으로 전망된다.

북한의 핵실험 이후 정부 차원의 대북 지원은 중단되었지만 물자 교역은 지속되고 있으며 민간의 지원도 계속되고 있다. 향후 북한의 핵 문제 해결을 위한 실마리를 찾지 못할 경우 한국의 대북 지원은 재개되기 어려우며 국제사회의 대북 경제 제재가 한층 강화될 것으로 예상되기 때문에 북한의 식량난은 가중될 것이다. 이와 같은 상황 하에서도 북한은 미루벌 물길공사 등 농업 기반을 확충하기 위한 사업은 지속하고 있으며 영농의 과학화를 통한 식량 증산 노력은 더욱 강화하고 있다.

동북아농정연구포럼 2006 활동보고서

연 구 자: 어명근, 이현주, 정정길, 한근수
연구기간: 2006. 1 ~ 12

1. 연구의 목적

동북아농정연구포럼(FANEA)은 한국농촌경제연구원이 일본 농림수산정책연구소 및 중국농업과학원 농업경제발전연구소와 공동으로 동북아 역내 농업·농촌의 정책 연구 개발과 정보 및 자료 교류, 학술활동 촉진 등을 위해 2003년 10월에 발족한 학술포럼이다. 2006년도 동북아농정연구포럼 운영사업은 제4회 FANEA 국제심포지엄 개최와 관련된 활동과 한·중·일 3국 연구기관 사이의 공동 연구, 초청세미나, 홈페이지 운영 등을 포함한다.

2. 연구개발 내용

한국농촌경제연구원은 2006년 9월 5일 서울 롯데호텔에서 제4회 동북아농정연구포럼 국제심포지엄을 개최하였다. 이번 심포지엄은 '전환기 경제의 동북아 농업'을 주제로 한·중·일 3국의 전문가들이 참여하여 동북아시아의 최근 농업정책 개혁, 동북아 농업에 대한 FTA의 시사점, 최근 농업 및 농촌개발 분야의 새로운 이슈에 관한 연구결과를 발표하고 토론하였다. 특히 이번 심포지엄에서는 일본 국제농림수산업 연구센터와 중국 농업부 농촌경제연구중심의 연구자들도 옵저버로 참여하여 각국의 농업정책과 역내 농업협력 증대에 관한 전문적인 견해와 다양한 식견을 접하는 기회가 되었다.

한국농촌경제연구원은 FANEA의 공동연구 사업으로 중국농업부 농촌경제연구중심(RCRE)과 공동으로 “중국 WTO 가입 전후 농업정책 비교연구”를 수행하였다. 또한 중국농업부 농촌경제연구중심의 중국농업 전문가인 한이쥔 박사를 초빙하여 중국농업의 중국의 WTO 가입 전후 농정 변화 및 향후 전망에 대한 초청세미나를 개최하였다.

그 밖에 FANEA 홈페이지 관리 및 기관장 협의회를 개최하였으며, 중국농업과학원 농업경제발전연구소 주최 세미나에 참여한 바 있다. 아울러 최근 중국 농업의 화두로 등장한 삼농 문제에 대한 중국의 저명한 농업전문가들의 연구 결과를 집대성한 연구 자료집(「중국의 삼농 문제 회고와 전망」)을 발간하는 등 다양한 활동을 하였다.

NAFTA 이후 멕시코 농업의 변화 분석

연 구 자: 김윤식, 황윤재, 임송수
연구기간: 2006. 8 ~ 10

1. 연구의 목적

우리나라보다 먼저 미국과 FTA를 체결한 멕시코의 사례를 분석함으로써 미국과의 FTA 협상에 참고 자료로 활용하고 국내 정책 수립에 시사점 도출하는 데 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

멕시코 농업의 개황, 주요 농산물의 생산과 소비 현황을 살펴본다. 또한 농산물 전체의 무역 수지의 변화 추이와 주요 농산물의 수출입 현황을 파악한다. 이후 거시경제지표(1인당 GDP, 무역수지)와 옥수수 시장(옥수수 생산, 가격, 대체성, 축산물 가격에의 영향) 등에 대하여 NAFTA 영향이 있었는지를 회귀방정식을 추정하여 분석한다.

3. 연구결과

멕시코는 미국 및 캐나다와 1994년에 북미자유무역협정(NAFTA: North America Free Trade Agreement)을 체결하였다. NAFTA 체결 이후 멕시코는 기존의 개방정책을 더욱 확대하였고, 이를 보완하기 위한 국내정책도 도입하였다. 멕시코 정부는 NAFTA 이후 다양한 형태의 수입규제를 관세화하거나 할

당관세(TRQ: Tariff Rate Quota)로 전환하였다. 대부분의 농산물에 대한 관세가 폐지되었으며, 멕시코 농업에서 높은 비중을 차지하고 있는 곡물류 등은 10년간 유예기간을 거친 후 2003년에 관세를 철폐하는 것으로 개방 일정을 발표하였다. 옥수수, 콩, 우유, 설탕은 예외적으로 2008년까지 관세를 철폐하는 것으로 NAFTA에서 인정받았다. 옥수수, 콩, 보리 등은 TRQ를 증가시키는 동시에 관세는 감축하였다. 보리는 2003년 1월에 완전 자유화되었고, 옥수수와 콩은 2007년 12월에 완전 자유화될 예정이다.

NAFTA 체결 전후에 멕시코 국내 농업정책도 많은 변화가 있었다. 1990년까지 농산물 시장에서 중요한 역할을 하던 생계지원청(CONASUPO: the Compania Nacional de Subsistencias Populares)은 그 역할이 점차 축소되어 1999년에 완전 폐지되었다. CONASUPO는 옥수수와 콩의 경우 최저가격을 보장함으로써 생산자를 보호하고 또띠야에 대한 보조를 통해 소비자도 보호하였다. CONASUPO는 거의 모든 곡물을 수매하였다. 하지만 이러한 CONASUPO의 역할은 1990년대 들어 급속하게 위축된다. 1990년부터 1998년까지의 기간에 옥수수와 콩을 비롯한 모든 농산물의 구매사업이 중단되었으며, 또띠야의 소비자가격 보조도 중단되었다.

기존의 시장개입정책은 상업화지원 프로그램(ASERCA: Apoyosy Servicios a la Comercializacion Agropecuaria)으로 대체되었다. CONASUPO와의 차이점은 CONASUPO가 대부분의 농산물시장에 개입하여 최저가격을 보장해준 반면, ASERCA는 일부 품목에 대해서만 정책가격과 국제가격과의 차이를 지원해주었다. 2003년부터는 정책 대상이 일부 지역에서 전국적으로 확대되었다. 하지만 정부의 부담은 CONASUPO와 비교하면 크게 감소한 반면 생산자는 그만큼 위험에 노출되게 되었다. 이러한 정부정책의 변화는 생산자가 보다 적극적으로 시장변화에 대응하도록 하기 위한 것이었다.

NAFTA를 계기로 직접지불제도 도입되었다. 농업직접지불 프로그램인 PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo)는 NAFTA로 인해 낮아질 국경 보호와 가격지지 정책 폐지에 따른 영향을 보완하기 위하여 1993년 10월에 도입되었다. 지원 대상 농지는 1993년 이전 3년 동안 9개 작물을 재배하던 농지로 15년간 지속되며 2008년에 종료된다. 멕시코 정부는 직접지불을

빈곤농가 지원책으로 활용하고 있는데, 재배면적이 1ha 미만인 농가에게도 1ha에 해당되는 금액이 지급되었다. 1～5ha 사이의 농가에게는 대규모 농가보다 높은 지원 단가를 적용하고 있다. 2003/04년에 직접지불 단가는 ha당 935페소였지만 1～5ha 사이의 농가에게는 ha당 1,120페소가 지급되었다.

NAFTA가 멕시코 농업에 미친 영향을 살펴보기 위하여 1인당 GDP, 수출, 외국인 직접 투자 등의 변화를 분석하였다. 분석 결과, NAFTA는 멕시코의 1인당 GDP를 연간 $43 정도 증가시킨 것으로 나타났다. 하지만 미국의 1인당 GDP와의 차이는 오히려 확대되어 NAFTA가 미국과의 격차는 완화하지 못한 것으로 나타났다. 수출 또한 NAFTA를 계기로 빠르게 늘어났지만, 수입은 더 빨리 늘어나 농산물 무역수지 적자는 계속되고 있다. 외국인 직접 투자도 NAFTA 이후에 빠르게 증가하였으나 최근 들어 투자 규모가 현저히 감소하였다.

멕시코 농산물 중 가장 중요한 옥수수 시장과 옥수수를 원료로 하는 또띠야 시장 및 축산물 시장에서의 변화도 살펴보았다. 옥수수 가격이 하락하고 있음에도 생산은 늘어나고 있고 수입도 증가하고 있기 때문에 최근 나타나는 멕시코 옥수수 시장의 상황은 일종의 퍼즐처럼 보이기도 한다. 하지만 이는 멕시코 농촌의 사정상 대체작물로의 전환이 어렵다는 점, 자가 소비 비중이 높다는 점, 생산 중립적인 정부 정책이 생산을 자극하고 있다는 점, 수입 옥수수가 대부분 사료용으로 이용된다는 점 등을 고려하면 설명이 가능하다.

옥수수를 원료로 하는 또띠야 시장은 옥수수 가격이 하락함에도 불구하고 가파르게 상승하였다. 이는 소비자에 대한 정부 보조 감소와 함께 독과점 형태의 시장 구조 때문인 것으로 나타났다. 현재 멕시코 또띠야 원료 시장의 95% 이상을 두 개 업체가 점유하고 있고, 이들 업체는 시장의 독점적인 시장지배력을 이용하여 또띠야 가격을 높이고 있다. 독과점적인 시장 구조 때문에 무역 자유화의 혜택이 소비자에게 거의 돌아가지 않고 독과점 업체가 그 혜택을 누리고 있다.

NAFTA 이후 농촌 빈곤층의 변화, 소득 불균형의 변화, 지역간 불균형 등에 대해서도 살펴보았다. NAFTA 이후 빈곤층의 비중은 증가하였거나 변화가 없는 것으로 나타났으며, 농촌 지역의 소득 불균형 정도는 악화된 것으로 나타났다. 또한 지역별 빈곤 비중도 크게 개선되지 않은 것으로 나타났다.

농산물 관세 품목분류체계 개편에 관한 연구

연 구 자: 최세균, 허주녕
연구기간: 2004. 5 ~ 2006. 5

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 관세회피 방지, 농산물 수입 증가로 인한 농업피해 최소화 등을 위한 우리나라 농산물 관세 분류체계(HS) 개편 방안을 제시하는 데에 있다. 적정한 관세분류 체계와 관세율을 유지함으로써 산업피해구제제도 적용 등으로 인한 통상마찰 등 관세 관련 통상분쟁의 예방에 기여할 수 있는 실용적인 관세분류체계를 구축하고자 한다.

기존의 관세분류 체계를 바탕으로 품목별로 관세 품목분류가 세분화되어 있는 국제적인 사례 분석, 우회수입 가능성이 있는 품목 발굴, 농업 관련 신상품 출현 가능성 등을 종합한 관세 품목분류 체계를 개편함으로써 관세행정의 효율화, 관세의 농업보호기능 제고 등에 기여하는 것이 이 연구의 궁극적인 목표이다.

2. 연구개발 내용

이 연구에서는 위의 연구목적을 달성하기 위해서 다음과 같은 연구내용을 포함한다. 첫째, 국내 품목분류 관련 규정을 검토하고, 둘째, 주요국의 관세제도를 분석하고, 셋째, 품목분류 현황을 비교분석한다. 연구 대상국 선정은 우리나라와의 농산물 교역관계, 국제 협상에서의 협상력 등을 고려하여 선정

하였다. 미국, EU, 일본, 중국, 칠레, 멕시코, 태국, 캐나다, 호주, Mercosur(남미공동시장, 4개국) 등을 대상으로 하였다. 그리고 연구 대상국가별 데이터베이스 구축을 위해서는 양허 및 실행 관세율표를 엑셀(Exell) 형태로 정리하여 분석하였다(국가별로 차이는 있으나 국가별로 1,000～2,500개 정도의 품목이 존재). 구축된 데이터베이스를 이용하여 분석대상 국가의 품목별, 품목군별 품목분류 현황을 비교・분석하였다. 넷째, 품목분류 체계 구축을 위해 품목군별 잠정 분류표를 작성하여 품목단체, 교역 관련자, 관련기관 등에 대한 설문조사를 실시하여 종합적인 의견을 수렴하였다. 끝으로 농산물 품목분류 세분화, 품목군 내에서의 관세율 차등화 및 관세의 산업보호 기능 강화 등을 통한 품목분류체계 개선 방안에 대한 종합적인 결론을 도출하였다.

3. 연구결과

이 연구의 목적은 관세회피 방지, 농산물 수입 증가로 인한 농업피해 최소화 등을 위한 우리나라 농산물 관세 분류체계(HS) 개편 방안을 제시하는 데에 있다. 적정한 관세분류 체계와 관세율을 유지함으로써 산업피해구제제도 적용 등으로 인한 통상마찰 등 관세 관련 통상분쟁의 예방에 기여할 수 있는 실용적인 관세분류체계를 구축하고자 한다.

주요 연구내용으로는 첫째, 국내 품목분류 관련 규정을 검토하고, 둘째, 주요국의 관세제도를 분석하고, 셋째, 품목분류 현황을 비교분석한다. 분석에 앞서 연구 대상국 선정은 우리나라와의 농산물 교역관계, 국제 협상에서의 협상력 등을 고려하여 선정할 것이나 잠정적으로 미국, EU, 일본, 중국, 칠레, 멕시코, 태국, 캐나다, 호주, 한국 등을 대상으로 한다. 그리고 구축된 데이터베이스를 이용하여 분석대상 국가의 품목별, 품목군별 품목분류 현황을 비교・분석한다. 넷째, 품목분류 체계 구축을 위해 품목군별 잠정 분류표를 작성하여 품목단체, 교역 관련자, 관련기관 등에 대한 설문조사를 실시하여 종합적인 의견을 수렴하고자 한다. 끝으로 농산물 품목분류 세분화, 품목군 내에서의 관세율 차등화 및 관세의 산업보호 기능 강화 등을 통한 품목분류 체계 개선 방안에 대한 종합적인 결론은 다음과 같다.

□ 품목의 세분화 및 관세율 차등화

우리나라의 농산물 품목분류는 주요 선진국과 비교할 때 매우 단순하다는 것을 알 수 있다. 이러한 품목분류의 단순함과 관세율 설정의 불합리성 등으로 관세회피를 위한 여러 가지 수입방법이 이용되고 있으며, 이러한 우회적 수입은 궁극적으로 우리나라 농업에 부정적인 영향을 미치고 있다. 따라서 현행 품목분류를 보다 세분화하는 작업이 필요하며, 경우에 따라서는 다시 분류한 품목의 관세율을 조정할 필요가 있다. 관세율 조정은 현행보다 낮게 조정하는 것 국제적으로 문제가 되지 않지만 높게 조정하는 것은 통상마찰의 소지가 있으며, WTO 회원국 등의 동의가 필요할 것이다. 그러나 모든 경우의 수를 고려하여 합리적인 방식으로 개편되도록 노력할 필요가 있다.

품목분류는 국제적으로 표준화된 HS(Harmonized System) 코드를 따르도록 되어 있다. HS 코드는 10단위까지 가능하나 국제적으로 공통된 것은 6단위까지이다. 따라서 6단위 이하에서는 국가별로 각기 다른 분류를 할 수 있다는 뜻이다. 예를 들면 이 연구에서 사용한 자료에 따르면 우리나라와 인도는 농산물 품목분류 수가 1,400여 개고, 미국, 캐나다 EU는 2,000개 이상이다. 선진국들은 특히 축산물에 대한 HS 코드를 세분화하는 경향이 있다. 쇠고기, 돼지고기, 가금육, 밀크와 크림류, 버터 밀크, 치즈와 커드류 등의 품목들이 개발도상국들에 비해 매우 세분화되어 있다. 또한 선진국들은 포도주, 코코아 조제품, 초콜릿 등 조제식품에 있어서도 품목을 세분화하는 것으로 나타났다. EU는 포도주를 94개 품목으로 분류하고 있다. 우리나라의 포도주 관련 HS 코드는 8개이다. EU와 미국 등 선진국이 특히 우리나라보다 세분화된 HS 분류 체계를 가지고 있는 분야는 축산물, 채소·과실 조제품이다. 육류의 경우 EU는 232개 코드로 되어 있어 미국(125개)이나 우리나라(94개)보다 2～3배 더 세분화되어 있다. 낙농품은 미국이 EU보다 훨씬 더 세분화되어 있다. 미국은 낙농품에 있어서 264개의 HS 코드를 가지고 있어 EU의 174개보다 두 배, 우리나라의 51개보다는 다섯 배나 더 세분화되어 있다. 따라서 이러한 선진국의 예를 바탕으로 통계적 목적은 물론 산업보호의 측면에서 보다 세분화된 품목분류 체계를 갖추는 것이 필요하다.

품목분류는 관세 부과 목적 이외에 통계적 목적과도 관련된다. 품목분류가

세분화되면 관세행정적 측면에서는 불편이 따를 수 있겠으나, 관세 부과와 관련하여서는 장점이 많다. 예를 들면, 포도주(HS 2204번)에 속하는 품목의 경우 우리나라는 8개 품목으로 분류되어 있는 반면 EU는 실질적으로 94개 품목으로 분류되어 있다(양허된 품목분류는 20여 개에 불과하나 실행세율 품목분류는 통계적 목적 등을 고려하여 이보다 더 세분화 한 것임). 품질과 가격이 크게 다른 여러 종류의 포도주가 수입될 경우에 우리나라는 이에 해당하는 정확한 세번을 가지고 있지 못하다는 뜻이다. 물론 동일한 관세율을 부과함으로써 경제왜곡을 최소화할 수는 있을 것이다. 그러나 품목별 특성을 고려하여 우리나라 산업을 보호한다는 측면에서는 차별화된 관세를 부과하는 것이 유리하다. 품목분류가 세분화되어 있지 않은 품목에 대하여 관세를 회피하기 위해서 원료를 가공 또는 혼합하는 방법으로 수입(예, 찐팥)함으로써 많은 문제가 발생하였던 사실을 생각해 볼 필요가 있다. 품목분류가 단순한 것 못지않게 관세의 산업보호 기능을 저하시키는 것이 단순한 관세율 적용이다. 예를 들면, 우리나라는 포도주에 대하여 30%의 동일한 양허관세를 유지하고 있다.

쇠고기의 경우에도 미국, EU 등이 보다 세분화된 품목코드에 기초하여 차등화 된 관세를 부과하고 있는데 반해 우리나라는 6개로 단순하게 분류된 품목에 40%의 동일한 관세를 부과하고 있다. 쇠고기가 우리나라 농산물 중 민감 품목으로 선정될 정도로 중요도가 높으며 개방의 요구 또한 높다는 것을 고려할 경우 시급한 개선이 필요하다. 이러한 현상은 이밖에도 우리나라가 국제협상에 대비하여 민감 품목으로 선정한 돼지고기, 사과, 배, 쌀 등의 품목에도 나타나고 있다. 이러한 품목체계의 단순화로 인해 발생하는 관세체계의 단순화는 국제협상에 있어서 우리나라의 협상입지를 좁히는 요인이 될 수 있다. 따라서 시장자유화 추세에 대비하여 국내농업 및 농업 관련 산업을 보호하기 위해서 세분화된 품목체계와 이를 바탕으로 세분화된 관세체계를 구축하고 있는 미국, EU, 캐나다 등의 사례를 참고하여 원산지, 품종, 품목 부위 등의 다양한 기준을 도입하여 품목분류체계를 개선하는 노력이 요구된다. 관세율의 차등화는 WTO/DDA 협상 이행계획서 작성과도 밀접하게 관계되어 있다.

□ WTO/DDA 이행계획서 제출 대비

WTO에서 진행 중인 DDA 협상도 고려되어야 한다. WTO/DDA 협상이 타결되면 회원국들은 양허계획서를 제출하여야 한다. 우리나라는 관세양허 계획서를 제출할 것에 대비하여 미리 관세율표 상에 품목분류를 세분화하고 민감도에 따라 관세감축 폭을 차등화 할 필요가 있다. 이를 위해서는 민감품목의 범위와 순위를 참고할 필요가 있다.

최세균 외(2006)는 부가가치, 재배면적, 지역집중도, 경쟁력, 시장보호 정도(관세율 등), 자급률, 시장개방에 따른 피해규모, 품목별로 농가소득에서 차지하는 피해액의 비율, 교역 가능성(검역 및 교역 비중 등) 등 다양한 변수를 고려하여 민감품목의 순위를 제시한 바 있다. 우리나라에서 생산되는 농산물 가운데 부가가치 기준 상위 33개 품목(이들 33개 품목이 농업 전체 부가가치의 86%를 차지)을 대상으로 미곡, 쇠고기, 고추, 인삼, 낙농품, 마늘, 감귤, 포도, 사과, 배, 돼지고기, 닭고기, 대두, 복숭아, 딸기, 참깨, 단감, 천연꿀, 양파, 엽연초토마토, 느타리버섯, 감자, 배추, 오이, 수박, 무, 파, 호박, 고구마, 참외, 상추, 시유 등의 순으로 민감도가 높은 것으로 평가하였다. 따라서 이러한 품목을 우선으로 보다 세분화된 품목분류와 관세율 차등화 작업을 시행하는 것이 WTO/DDA 협상 이행 및 농업보호에 도움이 될 것이다.

□ 기타로 분류된 품목의 실체화

현재 우리나라의 농산물 중 관세품목분류표상 특정한 품목코드로 정해지지 않아 '기타'라는 품목으로 통합되어 분류되고 있는 품목이 많다. 신선 농산물이 기타로 분류될 경우 냉장, 냉동, 건조, 파쇄 등 단순 가공품도 같은 형식을 취하는 경향이 있다. 따라서 신선 농산물 가운데에서도 기타로 처리된 것 가운데 교역 가능성이 높은 품목은 실품목으로 분류하고, 이러한 품목의 가공품도 실품목의 가공 상태를 표시하는 것이 바람직하다.

기타로 분류된 품목은 주로 채소류(07류)와 과실류(08류), 채소과실의 조제품(20류) 등에 많다. 이러한 품목 가운데 대표적인 것으로 기타채소(신선/냉장), 기타채소(냉동), 기타채소(건조), 기타채소(일시저장처리), 기타버섯(건조),

기타버섯(신선/냉장), 기타과실(건조), 기타과실(신선), 기타곡물, 기타곡분 등이 있다. 냉동고추가 냉동채소의 일부로 분류된 데에 따른 여러 가지 문제점은 우리가 이미 경험한 바와 같다. 이 연구에서 실시한 설문조사에서는 현재 HS 세번이 특정되지 않아 '기타'로 분류되고 있는 품목에 대해 특정한 HS 세번을 부여해야 한다고 응답한 비율이 전체 응답자의 71.4%로 나타났다. 독립된 HS 세번을 부여하더라도 관세율의 변화가 없을 수 있으나 주요 품목의 경우 향후 시장개방 협상에서 관세율 감축/철폐의 차등화가 가능하기 때문에 중요한 민감품목을 중심으로 시급히 개편하는 것이 필요하다.

□ 함량에 따른 품목 세분화 및 관세율 조정

혼합분유 수입 증가가 국내 원유수급 불균형의 한 가지 원인이 되고 있다. 이러한 현상은 탈지분유와 전지분유에 적용되는 관세율이 176%(2006년 기준)임에 비해 조제분유에 적용되는 관세율은 36%에 불과하기 때문이다. 분유에 유장분말 등을 혼합하여 저세율로 수입한 뒤 다시 분유 성분으로 분류하여 사용하는 상황이 계속되고 있다. 이러한 현상은 관세율 코드를 세분화하고 포함된 성분을 기준으로 관세율을 정하지 않은 데에서 오는 것이다. 함유량 또는 성분별로 구간을 설정하여 품목을 분류하고 관세율을 원료 함유량 또는 성분별로 차등화 하는 것이 필요하다.

이러한 예는 유럽연합(EU)이 가장 세분화된 기준과 품목분류표를 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 EU, 미국, 캐나다 등 선진국 또는 이러한 현상의 발생 빈도가 높은 낙농품, 설탕 등의 품목분류와 관세율 적용 국가의 예를 참조하여 품목분류와 관세율을 조정하여야 한다. 원료의 함량이 많을수록 원료 농산물에 가까운 관세율이 되도록 조정하는 것이 관세회피 등 우회적 수입을 방지하는 방법이다. 이 연구에서 실시한 설문조사에서도 특정 농산물의 가공 정도나 함량의 차이에 따라 품목을 세분화할 필요가 있다는 답변이 전체의 71.4%에 달하였다. 관세율 수준은 가공 정도나 원료의 함량비율이 높을수록 관세를 높게 조정해야 한다는 응답이 많았다. 또한 농산물 품목분류를 가공 정도나 품목의 함량 등에 따라 세분화하여 새로운 품목코드를

부여할 경우 농산물 수입을 억제하는 효과가 있다는 응답이 전체의 71.4%를 차지하였으며, 품목분류를 세분화할 경우 세이프가드와 같은 수입피해구제 제도를 통한 국내 농업보호가 유리하다는 응답이 응답자의 64.3%로 나타났다. 결국 농산물 품목분류가 세분화될 경우 일정부분 수입을 억제하는 효과를 나타내며, 더불어 수입으로 인한 국내 피해를 구제하는데 효과적으로 활용될 수 있는 것이라는 의견이다.

□ 미래 지향적 품목분류

농업분야의 신기술 개발로 동일한 농산물이라도 기능성 농산물, 유전자변형 농산물, 유기 농산물 등 새로운 농산물 출현에 대비할 필요가 있다. 현재에는 국제적 교역이 미미할지라도 점차 교역이 증가할 가능성이 높고, 새로운 형태의 농산물이 출현할 수도 있다. 따라서 이러한 가능성을 고려한 관세 및 품목분류 체계를 고려할 필요가 있다. 특히 현재 국제 교역이 증가하고 통상마찰 요인이 되고 있는 유전자조작 농산물(GMO)에 대하여는 전통적 농산물과 차별화가 요구된다. GM 농산물에 대하여는 현재 표시제도에 의해 교역과 유통에 차별화가 이루어지고 있으나 통계적 목적 및 국내 유통에 대한 경로 추적, 적정 관세율 부과 등에 있어서 별도의 품목으로 분류하는 것이 보다 효율적이고 바람직하다.

GM 농산물은 생산비가 낮고 수입 가격이 낮은 경향이 있다. 따라서 관세의 산업보호 기능을 고려한다면 GM 농산물에 대하여는 보다 높은 관세가 부과될 필요가 있다. 이 연구에서 실시한 설문조사에서 응답자의 64.3%는 GM 농산물을 별도의 품목으로 분류해야 한다고 답하였다. 관세수준은 응답자의 42.9%가 기존의 농산물 관세와 같아야 한다고 하였으며, 기존의 농산물 관세보다 높게 해야 한다는 응답은 28.6%였다.

임진강 유역의 농업기반 실태와 남북한 협력방안 연구

연 구 자: 권태진, 김영훈, 지인배, 홍석영, 이지민, 김이현, 이승호 조현국, 김재헌, 윤호중, 최연주, 변혜경, 이정철, 김종욱, 곽영철, 윤성식

연구기간: 2004. 5 ~ 2006. 5

1. 연구의 목적

현재 추진되고 있는 개성공단 개발사업은 남북한 협력의 상징이 되고 있으며 이러한 협력사업을 효과적으로 달성하기 위해서는 관련 산업의 참여를 통해 종합적인 산업개발협력이 추진되어야 한다. 그러나 현재의 계획에서는 농업부분이 제외되어 있기 때문에 농업 분야의 협력을 위한 대책을 마련할 필요가 있다. 특히, 연구 대상지역이 개성공단을 중심으로 하는 임진강 하류지역으로 남한과 매우 가까운 위치에 있어 남북한이 함께 농업개발협력을 추진하는데 좋은 입지를 갖추고 있다.

이 연구의 목적은 임진강 하류지역, 특히 개성공단을 중심으로 하는 배후지역의 농업기반과 산림 실태를 정밀하게 파악하여 정비방안을 도출하고 이를 토대로 앞으로 남북한 협력을 위한 방안을 제시하는 것이다.

2. 연구개발 내용

- ○ 농경지 이용 현황을 위한 토지피복분류
- ○ 임진강유역 농림업자원 현황
- ○ 임진강유역 정밀지형 특성
- ○ 임진강유역 농업기반 특성 및 정비방안

○ 위성자료를 이용한 임진강 하류권 농업기반 조사 및 정비방안
○ 임진강 하류권의 산림자원 특성 및 황폐지 복구 방안
○ 국제공유하천의 공동개발사례 및 임진강유역에서의 적용방안
○ 개성공단 배후지 농업개발 및 남북협력 방안 수립

3. 연구결과

○ 임진강유역은 수자원이 풍부하고 표고와 경사도가 낮아 영농에 적합한 지역이다. 이 지역은 1970년대 일부 논을 대상으로 경지정리를 실시한 바 있으나 수로와 농로체계가 미비하여 기계화 영농에는 적합하지 않은 것으로 분석되었다. 농업용 수원공은 대부분 저수지와 양수장으로 구성되어 있어 용수 공급을 위해서는 많은 에너지가 필요하다. 앞으로 남북한 협력에 의해 이 지역에 대한 농업생산기반 정비사업을 추진한다면 농업종합개발보다는 개발사업을 먼저 추진하는 것이 바람직하다. 사업의 우선순위는 맨 먼저 양수장 가동률 향상을 위해 기존 시설의 개보수와 보강을 실시한 다음 용수 확보 대책을 세울 필요가 있다. 농지기반 정비와 배수개선을 우선순위가 낮은 것으로 판단된다.

○ 임진강유역 하류권 사천유역은 표고가 200m 이하의 비교적 평탄한 지역이 대부분이다. 또한 경사도 15% 이하의 평탄한 지역이 전체 면적의 45%를 차지한다. 토성은 미사질이 61%를 차지하며 토양의 수분 상태는 건조한 지역이 전체 유역의 80%로써 밭농사에 적합하다. 이 지역의 농업용수체계는 송도저수지를 주 수원공으로 여러 개의 중소형 저수지와 양수장, 보가 서로 연계되어 복합적인 시스템을 이루고 있다. 또한 대부분의 농업용수시설은 많은 에너지를 요구하는 다단 양수체계이다. 수로의 손실이 많고 유지관리가 까다로운 특징을 가지고 있다. 이 지역에 있는 논의 77%는 정비가 되어 있으나 필지의 규격화, 평탄화 등 구획정비 수준에 머물고 있어 우리나라에서 실시하는 경지정리와는 차이가 있다. 향후 남북협력에 의해 농업생산기반 정비사업을 추진할 경우 저수지 개발사업은 북부에 한정하여 실시하고 중부지역은 수원공 개발, 남북 지역

은 저류와 취수 기능을 가진 보의 설치가 바람직하다. 경지정리사업은 많은 비용이 소요되는 반면 사업의 효과가 낮아 사업 우선순위가 낮다. 표고가 높고 경사가 심한 농경지는 산림으로 환원하는 개발전략이 필요하다. 이 지역의 산림황폐지 복구비용은 1,200억 원 정도 소요되는 것으로 추정된다.

○ 임진강유역 하류권은 개성공단사업이 추진 중인 곳으로 향후 남북한 농업개발협력사업을 추진한다면 공단 배후지의 특성을 살리는 전략이 필요하다. 농업개발 후보지의 입지를 선택하기 위하여 다섯 곳의 후보지에 대한 자연적, 인문적 평가 기준에 따라 평가를 실시하였다. 종합적으로 후보지 3, 4, 5가 적합한 것으로 나타났으며 추진코자 하는 농장의 형태에 따라 적지를 달리하는 것이 바람직하다. 향후 개성공단의 개발이 예정대로 진행되어 1, 2, 3단계 개발계획이 완료될 경우 15만 명 이상의 북측 근로자를 고용하게 되고 배후지는 70만 명의 인구가 거주하는 큰 도시로 변모할 것으로 예상된다. 따라서 배후지 농장을 개발할 경우 이 지역의 특성을 살려 세 가지 형태의 농장이 바람직할 것으로 판단된다. 첫째, 개성공단에 입주코자 하는 제사공장에 원료를 공급하거나 남한 지역의 잠사 원료 공급을 위한 양잠농장의 개발이 필요하다. 둘째, 남북한의 상업적 협력사업으로서 인삼포를 개발하고 이를 통해 남북한 모두 외화를 획득하는 사업이 바람직하다. 셋째, 개성공단 및 배후지에 대한 식품공급과 북한 주민의 소득증대를 위한 채소농장 개발사업이다. 이러한 세 가지 형태의 농장개발사업은 남북한 협력에 의해 사업을 시작하지만 궁극적으로는 상업적 형태로 발전시켜 남북한이 서로 이익을 볼 수 있는 사업으로 확대할 수 있다. 또한 시범적인 농장개발 협력사업을 통해 남북한 사이에 농업기술을 교류하고 북한의 다른 지역까지 사업의 효과를 확장하는 계기로 활용할 수 있다.

농업부문 FTA 추진전략

연 구 자: 최세균, 어명근, 권오복, 강혜정, 황의식, 허주녕
연구기간: 2005. 4 ~ 2006. 4

1. 연구의 목적

이 연구는 동시다발적 FTA에 대비한 농업부문 종합전략을 수립하기 위해 수행되었다. 주요 연구내용으로는 NAFTA 등 주요 국가의 FTA 사례 분석과 표준협상 모델 개발 등 FTA 추진 전략, 대상국별 FTA 영향과 협상 전략, 품목별 영향 및 대책 등이다.

2. 연구개발 내용

□ 주요국의 FTA 절차

통상정책 결정과정에서 우리나라는 국가 발전전략에 부합하는 통상정책 결정 시스템 구축, 부처간 통상정책 조정 체계의 개선, 이해그룹별 의견이 반영되는 통상정책 수립 절차의 마련, 국회의 통상정책 감독 기능 강화, 무역위원회의 역할과 기능 강화, 취약산업에 대한 사전적 대책 마련 등이 필요하다.

우리나라 FTA 협상 표준 절차 설계안으로서 협상 시작전 단계에서는 특정 상대국과의 FTA 협상 시작 전에 협상의 목적과 범위, 그리고 기본 전략을 명확히 하는 작업을 주무행정부서인 외교통상부, 정부내 최고 의사결정체 중의 하나인 대외경제장관회의, 의회 감독기구인 대외통상조정협의회의 합의로 시행한다. 정부는 FTA 협상 개시전에 FTA 체결로 영향을 받는 다양한 이

해그룹과 부문, 정부부처, 의회 등에 가능한 모든 정보의 제공과 협의 및 통보과정을 제도화하여 이행해야 한다. FTA 협상 개시 이전 단계에서 정부가 통상정보를 제공하고 협의를 거쳐야 할 주요 부문별 단체로는 농업생산자 및 주요 단체, 전경연, 상공회의소, 중소기업협동조합중앙회 등 재계 및 산업부문별 협회, 소비자그룹, 수입 및 수출관련 협회 등 다양한 이해그룹, 전문가 집단 및 정부관련 기관이나 단체 등이 해당 된다. 협상 개시 후 협상 과정 중의 단계에서는 협상담당자에게 협상의 위임사항을 명확히 해주는 것이 필요하다. 전문가, 학계, 이해당사자들, 민간자문위원회에 지속적으로 협상정보를 제공하고 의견 접수와 협의를 진행해야 하고, 또한 협상과정 중에 지속적이고 정례적인 정부내 관련부처나 기관들과 의견교환 및 이해수렴과정이 이루어져야 한다. 협상개시 이후에도 협상진행 상황을 고려하면서 지속적으로 무역위원회 혹은 "통상정책영향평가위원회" 등 중립적 기관을 중심으로 FTA 체결로 인한 국민경제에 미치는 영향과 부문별 영향을 면밀히 분석하고, 그 결과를 중심으로 이해당사자들의 의견수렴과 향후 대책 방안 마련을 위한 공청회 등이 공개적으로 수행되어야 한다. 아울러 FTA 등 통상협상을 국민적 공감대 형성 속에 원활하게 추진하기 위해서는 취약산업의 피해최소화를 위한 효과적인 대외협상 전략 마련뿐만 아니라 대내협상 측면에서 이해당사자들의 갈등최소화를 위한 사전적 국내대책 장치를 마련해야 된다. 협상종료이후 단계에서는 통상협정체결로부터 받게 되는 국가이익과 불이익, 계량적이고 예측적인 경제 및 환경영향평가, 다양한 이해당사자들과 산업에 대한 영향평가, 특히 통상협상과 관련하여 지방정부, 관계된 부문과 집단과 어떤 협의가 있었는지에 대해 상세히 기술해야 한다. 국회비준 동의의 원활한 처리를 위해서는 통상협정 체결에 대비한 국내대책 방안, FTA 등 통상협정 이행에 필요한 법률개정안 목록 등을 면밀한 검토하고 준비할 필요가 있다. FTA 등 통상협정 체결 이후 이행 상황 단계별 사후적 영향을 분석하고 이를 바탕으로 적절한 대응방안을 단계적으로 마련하는 사후적 평가 및 관리 과정이 필요하다.

□ FTA 조문분석

NWTO 지역무역협정 관련된 절차적 요건에는 통보 의무, 정보의 제공, 주기적 보고의무 등이 있다. 상품개방요건의 명확화 관련하여 GATT에서는 관세 및 기타 무역규제가 지역무역협정 형성 이전의 관세 및 기타 무역규제의 "일반적 수준"보다 전반적으로 더 규제적이어서는 안 된다고 규정하고 있다. 역내적 요건 명확화와 관련해서는 관세 및 기타 무역제한적 규제가 당사국 간의 "실질적인 모든 무역"에 대해 철폐되어야 한다고 규정한다.

중국-아세안 FTA의 양측 양허계획에서 표준트랙으로 분류된 품목은 중국과 ASEAN 기존 회원국은 2005년 1월부터 2010년까지, 신규 회원국은 2005년 1월부터 2015년까지 합의된 인하계획에 따라 점진적으로 인하 또는 철폐된다.

북미자유무역협정(NAFTA)에서 미국의 경우 FTA에서 일반적인 관세철폐 범주에 속하는 9년 관세철폐품목은 모두 989개로 무관세 품목을 제외한 나머지 1,032개 품목의 95.8%(전체의 75.9%)에 달한다. 나머지 43개 품목은 15년차에 관세가 철폐된다(14년 철폐). 따라서 미국이 멕시코에 양허한 농산물은 관세철폐 대상에서 제외되는 것은 없다. 관세가 있는 품목 가운데 즉시철폐로 양허한 품목은 685개(전체의 52.6%)이다. 4년 철폐 품목은 108개, 9년 철폐 품목은 196개 이다. 쿼터제공 조건으로 14년 철폐 품목은 토마토, 가지, 고추 등 채소류 7개 품목이다. 설탕 및 시럽 16개 품목은 15년차에 관세가 철폐되지만 여러 가지 쿼터 제공 방식 등이 적용된다. 미국-호주 FTA에서 미국은 NAFTA 체결 시보다 다양한 관세양허 방식을 채택하였다. 미국은 NAFTA 체결시 멕시코에 대한 관세양허 방식으로 7가지를 택하였으나 호주와의 FTA에서는 9가지 방식을 택하였다(C유형인 7년간 관세철폐 품목은 실제로는 없음). 관세철폐 기간에 있어서 미국은 NAFTA에서 멕시코에 대한 관세철폐는 14년으로 하였고 모든 품목을 관세철폐 대상으로 하였다. 그러나 호주와의 FTA에서 미국의 관세철폐는 최장 17년이 걸리며, 관세철폐 예외 품목도 두고 있다. 미국과 호주의 FTA에서 미국의 양허대상 농산물은 HS 8단위 기준으로 1,799개인데 이 가운데 기존의 무관세(D유형) 품목은 375개로 전체의 20.8%에 해당한다. 따라서 실질적인 관세철폐 협상 대상 품목은 1,424개였으

며, 이 가운데 342개 품목을 제외한 1,082개 품목을 관세철폐 품목으로 양허하였다. 따라서 관세철폐 예외 품목은 전체 1,799 품목을 기준으로 하면 19.0%이며, 시장개방(관세철폐) 정도는 81% 수준이다. 미-중미국가간 FTA에서 무역자유화는 관세인하와 TRQ 확대, 그리고 두 가지의 조합을 통해 이루어진다. 미국의 설탕, 코스타리카의 신선 감자와 양파, 다른 중미 아메리카 국가의 흰옥수수(white corn)를 제외한 모든 품목의 관세를 인하한다. 관세는 상호 협상에 의한 양허계획에 따라 철폐하되, 이행기간은 즉시 철폐, 5년내 철폐, 10년내 철폐, 12년 또는 15년내 철폐, 17～20년내 철폐(닭다리, 쌀 및 일부 낙농제품) 등으로 구분된다. 일부품목은 이행초기연도에는 소폭 인하하고 이행 후반기에 대폭 감축하도록 되어 있다.

대부분 FTA의 분쟁해결절차는 “원만한 해결, 협의, 주선, 조정 등(amicable settlement)”를 우선시 하고 있으나, 원만한 해결이 이루어지지 않을 경우 중재(arbitration)를 통해 해결을 도모하는 방식을 채택하고 있다. 농산물과 같이 쉽게 변질될 수 있는 상품에 대해 분쟁이 발생하는 경우, 이를 신속하게 처리하기 위한 긴급절차를 도입할 수 있다.우리나라는 농산물 순수입국이므로 부패가능상품에 대한 긴급절차 도입으로 인한 실익이 그다지 크지 않는 반면, 수입품에 대한 긴급절차로 인한 행정적 부담이 발생할 여지가 있으므로 기본적으로는 도입하지 않는 것이 유리하다. 비위반조치에 대한 분쟁해결절차는 FTA 협정을 직접적으로 위반하지 않더라도 협정상의 혜택을 직·간접적으로 무효화(nullification)시키거나 손상(impair)시킬 경우 분쟁해결절차(DSM)를 적용시키자는 논리이다. 비위반 조치가 DSM 적용범위에 포함될 경우 법률자문이 보편화되어 있다. 제안된 조치(proposed measure)에 대한 분쟁해결절차 적용문제는 특정조치가 제안은 되었으나 실제로 취해지지는 않은 경우에 분쟁해결절차 적용범위에 포함되는지의 여부를 가리는 것으로 선진국이 개도국과의 FTA 협상시 포함을 희망하는 경우가 많다.

FTA에서 규정된 지적재산권에 대한 내용은 대부분 WTO 지적재산권협정(Trade Related Intellectual Properties: TRIPS)을 준수하는 것으로 되어 있다. WTO TRIPS에서 지적재산권 보호는 지적재산권 무역 관련 최혜국대우, 내국

민대우 원칙 등을 도입함으로써 GATT의 주요 내용을 원용하고 있다. 원산지 규정(Rule of Origin; ROO)이란 수출입 물품의 국적인 원산지를 결정하고 특혜 또는 비특혜 무역조치의 효과를 규정하는 각종 기준과 절차를 정한 것으로 국제법규와 법률, 규정, 판례 및 행정 결정 등 다양한 형태로 존재하고 있다.

FTA 협정에 적용되고 있는 원산지 판정기준은 완전생산 기준과 실질적 변형 기준으로 크게 구분할 수 있다. 완전생산기준이란 어떤 물품이 어느 한 나라에서 모든 생산과정이 완전히 이루어진 경우로서 원산지 판정에 관한 일반기준으로 볼 수 있다. 실질적 변형 기준이란 어느 물품의 생산이 둘 이상의 국가에서 이루어지는 경우 이 물품을 실질적으로 변형시킨 국가를 원산지로 간주하는 기준이다. 주요 FTA에서 원산지 규정을 보면 유럽경제지대(EEA) 협정에서 원산지 판정의 일반적 기준으로 완전생산 기준을 채택하고 있다. NAFTA 협정의 원산지 규정은 원산지 판정의 일반적 기준으로 완전생산 기준을 적용하고 있으며 실질적 변형 요건으로는 세번변경 기준에 주로 의존하고 있다. 한・칠 FTA 협정의 원산지 규정은 대체로 EEA협정보다는 NAFTA의 원산지 판정 기준에 더 가까운 것으로 볼 수 있다.

□ 일반양허안 작성

FTA 협상에서 요구되는 분야 가운데 하나는 취약산업의 보호 또는 구조조정 속도에 맞춘 시장개방 전략이다. 이를 위해서는 협상 상대국의 국제경쟁력을 감안한 우리나라 취약산업의 민감품목을 선정하는 것이 필요하다. 그러나 동시다발적 FTA에 대비하기 위해서는 특정한 협상 상대국을 상정하기 어렵다. 따라서 전반적인 국제경쟁력 수준 등을 고려한 일반양허안 작성을 위한 민감품목의 선정이 요구된다. 여기서는 이러한 필요성을 감안하여 실품목 단위의 민감품목을 선정하고 이를 기초로 HS 10단위의 민감품목을 선전하였다. 민감품목 선정을 위해서는 연구자에 따라 다양한 요소와 가중치 또는 우선순위 등을 이용할 수 있을 것이다. 이 연구에서는 민감품목 선정의 기준으로 부가가치(또는 생산액), 재배면적, 지역집중도, 경쟁력, 시장보호 정도(관세율 등), 자급률, 시장개방에 따른 피해규모, 품목별로 농가소득에서 차지하

는 피해액의 비율, 교역 가능성(검역 및 교역 비중 등) 등 다양한 변수를 고려하였다. 그러나 이들 변수의 가중치를 결정하는 것이 어려운 점을 고려하여 이들 변수를 순차적으로 적용하는 방식을 택하였다. 먼저 부가가치액 1천억 원 이상의 33개 품목을 대상으로 하여 시장개방에 따른 예상 피해액, 교역 가능성, 국제경쟁력 등의 순으로 고려요인을 적용시켜 33개 품목의 우선순위를 정하였다. 최종적으로 선정된 우선순위는 미곡, 고추, 쇠고기, 인삼, 마늘, 낙농품, 감귤, 사과, 딸기, 포도, 배, 천연꿀, 복숭아, 양파, 단감, 돼지고기, 닭고기, 엽연초, 콩, 참깨, 감자, 느타리버섯, 토마토, 우유, 오이, 배추, 무, 파, 호박, 상추, 고구마, 수박, 참외 등이다. HS 10단위 민감품목 선정은 실품목 기준의 33개 민감품목을 세번별로 구분하여 민감품목을 선정하였다. 33개 민감품목의 HS 10단위 품목수는 314개로 전체 농산물 품목수 1,452개의 21.6%를 차지한다. 선정된 33개 실품목에서 ①세번별 관세율, ②교역가능성(수입량 및 검역 측면), ③국내경합품목과의 대체가능성 등을 감안하여 HS 10단위 수준의 민감품목을 선정하였다. 관세율과 수입실적을 고려하여 저민감품목을 제외하는 방식으로 진행하였다. 실품목 단위의 우선순위를 고려하여 실품목 단위에서 우선순위가 낮은 품목은 HS 10단위 민감품목 선정 비율을 낮게 하였다.

HS 10단위 기준으로 선정된 민감품목은 187개이며, 이는 전체 농산물 1,452개의 12.9%에 해당된다. 품목류별로 볼 때 축산물이 67 품목으로 가장 많고 다음은 채소류 37 품목, 특용작물 34 품목, 곡물 33 품목, 과실류 16 품목 등의 순이다. HS 10단위 민감품목 내역은 표와 같다.

표 1. 품목군별 민감품목 수

품목군	민감품목 수
곡물, 서류, 유지작물	33
채소류(과채, 버섯 포함)	37
과실류	16
축산물	67
특용작물(인삼, 담배)	34
합계	187

표 2. HS 10단위 민감품목의 분포와 전체 대비 비중

품목명	민감품목 수	누적 품목 수	전체 품목 대비 비중	품목명	HS10 품목수	누적 품목 수	전체 품목 대비 비중
1. 쌀	16	16	1.1	18. 연초	13	153	10.5
2. 고추	6	22	1.5	19. 콩	2	155	10.7
3. 쇠고기	15	37	2.5	20. 참깨	2	157	10.8
4. 인삼	21	58	4.0	21. 감자	8	165	11.4
5. 마늘	6	64	4.4	22. 느타리	0	165	11.4
6. 낙농품	29	93	6.4	23. 토마토	4	169	11.6
7. 감귤	3	96	6.6	24. 오이	3	172	11.8
8. 사과	3	99	6.8	25. 배추	4	176	12.1
9. 딸기	6	105	7.2	26. 무	2	178	12.3
10. 포도	3	108	7.4	27. 파	3	181	12.5
11. 배	1	109	7.5	28. 호박	1	182	12.5
12. 천연꿀	1	110	7.6	29. 상추	0	182	12.5
13. 복숭아	3	113	7.8	30. 고구마	5	187	12.9
14. 양파	2	115	7.9	31. 수박	0	187	12.9
15. 단감	3	118	8.1	32. 참외	0	187	12.9
16. 돈육	12	130	9.0	33. 우유	0	187	12.9
17. 닭고기	10	140	9.6	**계**	**187**		**12.9**

□ 한・미 FTA

2004년 현재 세계 생산에서 미국이 1위인 품목은 옥수수, 대두, 수수, 쇠고기, 닭고기, 칠면조, 우유, 견과류 등이고, 사과, 배, 돼지고기, 오렌지, 복숭아, 배 등은 세계 2위이다. 미국에서 곡물류의 수출 규모가 가장 크고 다음이 축산물, 과실, 유지작물, 채소 등의 순(미국의 세계 수출 1위 품목(2003): 대두, 옥수수, 소맥, 목화, 조제식품, 쇠고기)이다. 미국의 농산물 수입은 1995년 338억 달러에서 매년 증가하여 2004년에는 599억 달러에 달했다.

일본 다음으로 우리 농산물이 많이 수출되는 미국에 대한 한국의 대미 농산물 수출은 1995년 9천 500만 달러에서 2004년 2억 8,510만 달러로 3배 이상 증가하였다. 그러나 이 중 순수 농산물 수출(가공농산물 및 임삼물 제외)은 8,500만 달러에 불과한 실정이다. 한국의 대미 농산물 수입은 1995년 35억 달러에서 수입선이 중국 등으로 전환되어 2004년 27억 달러로 크게 감소하였다.

일반균형연산(CGE) 모형을 이용하여 한・미 FTA가 농업부문에 미치는 영향을 분석한 결과 시나리오에 따라 1조 1,552억 원에서 2조 2,830억 원의 농업생산이 감소할 것으로 전망된다. 부문별로는 축산물(9,031억 원), 채소, 과일(2,554억 원), 기타작물(1,792억 원)순으로 생산감소가 클 것으로 예상된다. 농산물 수입은 1조 8,353억원에서 3조 1,719억원 증가할 것으로 분석되었다. 한-미 FTA로 농업고용은 7만 1,505명에서 14만 2,816명 감소할 것으로 보인다.

교역가능성, 가격경쟁력, 관세수준을 고려한 한-미 FTA에서 초민감 품목에는 쌀이 포함되며, 고민감품목군에는 감자, 낙농제품, 콩, 쇠고기, 포도, 잎담배, 오렌지, 양파 등 8개 품목이 포함된다. 민감품목군에는 돼지고기, 닭고기, 키위, 사과, 배, 딸기, 복숭아, 멜론, 고추, 인삼, 마늘, 토마토, 참깨, 감귤, 단감, 천연꿀, 고구마 등 17개 품목이 포함된다.

□ 한・MERCOSUR FTA

남미공동시장(MERCOSUR)은 1995년 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이 등 4개국이 결성한 관세동맹이다. 회원국들은 풍부한 천연자원과 광활한 토지를 가지고 있지만 전체 인구 중 농촌인구와 농업인구의 비율이 다른 대

륙 국가들에 비해 낮은 특징을 지닌다. 이들 국가들은 곡물, 과일류, 축산물 수출국들로서 높은 농업경쟁력을 가지고 있다. 브라질의 곡물류 자급률은 100% 내외로서 내수를 충족하는데 머물고 있는 실정이다. 다만 오렌지, 바나나, 레몬, 자몽 등의 과일은 자급률이 100%를 초과하고 수출이 많이 이루어진다. 대부분의 채소는 전반적으로 내수를 충족시키는 정도이다. 축산물 중에는 쇠고기, 닭고기, 돼지고기의 자급률이 100%를 초과하고 여러 국가로 수출된다. 아르헨티나에서는 옥수수, 밀, 쌀, 수수 등 대부분의 곡물 자급률이 100%를 초과한다. 과일 중에는 포도, 오렌지, 감귤, 레몬, 사과, 자몽의 자급률이 100%를 초과한다. 채소는 대부분 자급을 이루는 상태이다. 축산물 중에는 쇠고기 자급률이 100%를 초과하지만 돼지고기와 닭고기는 생산이 부족한 상태이다. 우루과이에서는 쌀과 보리는 자급을 이루지만 밀, 옥수수, 기장 등은 생산이 소비를 충족시키지 못하고 있다. 그러나 사과를 제외한 대부분의 과일에서 자급률이 100%를 초과한다. 축산물 중에서는 쇠고기 자급률이 100%를 상회한다. 파라과이에서는 옥수수 등 곡물류만 자급을 이룰 뿐 채소와 과일은 자급을 이루지 못한다. 브라질의 주요 수출농산물은 대두, 커피, 사탕수수당, 옥수수, 쇠고기, 돼지고기, 오렌지 등이다. 아르헨티나의 주요 수출농산물은 대두박, 밀, 옥수수, 포도, 사과 배 등이다.

우리나라는 MERCOSUR에 거주하는 한인 교포를 상대로 주로 라면, 조제식품, 인삼차, 김치 등을 수출하는데 수출규모는 대부분 수만에서 수십만 달러 미만이다. 우리나라가 MERCOSUR 국가로부터 주로 수입하는 농산물은 대두박, 대두유, 옥수수, 커피, 포도쥬스, 잎담배 등이다.

한-MERCOSUR FTA 체결시 수입증가가 예상되는 품목은 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 쌀, 대두, 오렌지, 포도, 사과, 마늘, 꿀 등이다.

□ 한・인도 FTA

인도는 전 국토 면적의 절반이상이 농업 경지로 이용되고 인구의 절반 이상이 농업부문에 종사하고 있으며, GDP의 약 20% 이상을 농업부문이 차지하고 있는 전형적인 농업 국가이다. 인도의 농산물 생산 규모는 큰 편이나,

많은 인구에 의한 국내 소비수요도 매우 높아 몇몇 농산물을 제외하고는 거의 자급자족 수급형태를 나타내고 있다. 그러나 차, 참깨, 잎담배, 쇠고기(버팔로), 양파는 공급초과 품목으로 수출잠재력이 크다고 볼 수 있다. 반면 대두, 콩 등의 콩류와 식용유지류는 국내공급 부족으로 상당부분을 수입에 의존하고 있다.

2004년 기준으로 한-인도 양국 전체 교역액 (55억 달러)에서 농산물 비중은 7.3%이다. 한국의 농산물 전체 교역액 (172억 달러)에서 인도 비중은 2.3%이다. 한국이 인도로 수출하는 농산물의 대부분은 채소종자, 추잉껌, 기타씨, 캔디류, 파이와 케이크, 무종자, 신선마늘, 인삼엑스 또는 분, 과즙음료, 조제식품 등과 같은 종자류와 식품가공품이다. 인도로부터 우리나라가 수입하는 대부분의 농산물은 대두유 오일케이크 및 유박, 사료용 옥수수, 유채 오일케익 및 유박, 사료용 밀, 참깨, 조주정 등과 같은 사료 원료용 농산물이며, 식용곡물, 육류, 신선채소 및 과실의 수입은 거의 없었다.

일반균형모형(CGE)을 이용하여 한-인도 FTA 체결에 따른 양국 농업부문의 생산액 변화 및 수출입 변화를 분석한 결과, 쌀을 양허 제외한 경우 인도와 FTA로 관세를 완전 철폐할 때 가장 큰 피해가 예상되는 농산물은 유지작물로 약 1,327억 원의 생산액 감소가 있을 것으로 추정되었다. 따라서 참깨는 한-인도 FTA에서 중요하게 다루어져야 할 품목이다. 그 다음으로 피해가 예상되는 부문은 곡물류로 생산액 감소액은 약 143억 원이다. 인도 농산물 생산규모와 국내자급률을 고려해볼 때, 건고추, 마늘, 양파 등의 양념채소류가 수입 가능성이 있을 것으로 보인다.

□ 한・중 FTA

2004년 중국의 곡물류 생산량은 4억 1,157만 톤으로 2000년에 비해 1.6% 늘어났다. 쌀이 1억 7909만 톤, 소맥은 9,195만 톤, 옥수수가 약 1억 3,000만 톤, 두류는 2,232만 톤이 생산되었다. 과일 생산량은 재배면적 확대와 단수증가로 2000년에 비해 1.5배나 많은 1억 5,340만 톤이 생산되었으며 채소 생산량도 2003년보다 약 2% 늘어난 5억 5,000만 톤 이상을 나타났다. 중국은

1990년 이래 세계 최대의 육류 생산국이다. 2004년 육류 생산량은 약 7천 245만 톤으로 세계 전체 생산량의 28%를 차지하고 있다. 특히 돼지고기 생산량은 약 4,700만 톤, 양고기 생산량도 약 400만 톤으로 세계 최대 수준이다. 쇠고기는 미국과 브라질에 이어 세 번째로 많은 676만 톤을 생산하였다.

주요 농산물의 RCA 지수를 이용한 경쟁력 분석결과, 한국이 비교우위를 갖는 품목은 배와 오이, 딸기, 토마토, 양배추, 파프리카, 고추 및 피망 등 주로 과일과 채소류로 나타났다. 중국이 비교우위를 갖는 품목은 쌀과 옥수수 등 곡물과 사과, 배 등 과일류, 참깨, 마늘, 생강, 양파, 고추 등 양념채소와 당근, 양배추 등 채소류, 그리고 닭고기 등이다. 시장별 비교우위(MCA) 지수를 이용하여 한·중 FTA 체결 이후의 양국간 교역 패턴의 변화를 분석한 결과 대부분의 중국산 농산물은 FTA 체결 이전에 이미 한국시장에서 경쟁력을 갖추고 있는 것으로 나타났다. 특히 신선농산물의 경우 거의 모든 품목이 한국시장을 독점적으로 지배하고 있다. 중국시장에서 비교우위를 갖는 한국산 농산물은 일부 가공농산물에 불과한 실정이다. 무역수지기여도(CTB) 지수에 의해 한·중 양국의 특화 품목을 분석한 결과 수출 경합 품목은 곡물조제품과 육어류 조제품, 과실조제품, 음료와 술, 담배 등 가공농산물로 나타났다. 양국의 수입 경합 품목은 곡물과 낙농품, 유지종자, 동식물성 유지, 박류 등이다. 결국 한국의 주력수출 품목이 중국과의 수출 경합에서 상당히 취약한 상태에 있다.

한국의 대중 농림축산물 수출액은 2억 1,400만 달러로 농림축산물 수출총액에 대한 비중은 10.3%로 높아졌다. 우리나라의 대중국 주요수출품목은 자당, 밤, 합판 등이다. 2004년 대중 농림축산물 수입액은 14억 9,900만 달러이다. 중국으로부터의 주요 수입 농산물은 옥수수, 합판, 고추, 소맥 등이다.

한·중 FTA 체결시 농업부문의 피해액 계측 결과, 중국과 FTA 체결 시 쌀을 제외하고 나머지 품목의 관세를 10년 간 철폐할 경우(시나리오 1), 2014년 농업소득은 직접지불액을 포함하여 약 13조 9,460억 원(명목가격)으로 나타나 FTA를 체결하지 않을 경우에 비해 13.5% 하락할 것이 예상된다. 농산물 품목별 특성과 수출입 형태 등을 고려하여 품목별 수입 가능성을 정성 분석

한 결과, 만일 쌀이 양허 대상에서 제외된다면 FTA 체결 이후 중국산 쌀 수입량은 최소시장접근 물량 수준이 될 것이다. 그러나 쌀이 포함될 경우 중국 동북 지방의 중단립종 쌀 수입이 급증할 것으로 예상된다. 중국산 소맥과 옥수수, 대두 등은 FTA 체결에 따른 관세 철폐의 가격 하락 효과가 크지 않아 일부 특수 용도의 농산물을 제외하면 수입이 급증할 가능성이 낮을 것으로 전망된다. 중국산 육류는 아직도 구제역 등 가축전염병으로 인해 수입이 금지되고 있다. 그러나 FTA 체결과 더불어 가축위생 문제가 해소되면 돼지고기와 닭고기 수입이 증가할 가능성이 있다. 그러나 중국의 축산 기술과 품종개량, 가공 및 유통시설 등이 아직 선진국 수준에 비해 낙후되어 단기적으로는 품질 향상과 수출이 어려울 것으로 보인다. 대부분의 양념채소류와 일반채소류는 가격뿐만 아니라 품질면에서도 국산에 비해 손색이 없어 관세 인하또는 철폐시 수입증가가 예상된다. 식물검역 문제로 수입을 금지하던 신선과실류도 검역문제가 해결되면 수입이 크게 증가할 가능성이 높다.

□ 한・멕시코 FTA

멕시코의 곡물 생산량은 2,900만 톤, 소비량은 4,500만 톤으로 곡물 자급률은 60% 수준에 머무르고 있다. 멕시코의 주식은 옥수수로 1,900만 톤이 생산되고 있으나 소비량이 2,500만 톤으로 자급을 달성하지 못하고 있다. 그밖에 수수(생산량 521만 톤, 소비량 992만 톤), 밀(생산량 320만 톤, 소비량 583만 톤), 쌀(생산량 15만 톤, 소비량 64만 톤) 등이 생산되고 있다. 과일은 생산량과 소비량이 각각 1,394만 톤과 1,323만 톤으로 자급률이 105%에 이르는 수출산업이다. 오렌지, 바나나, 파인애플 등 열대과일 생산이 주를 이루고 있다. 사과와 포도의 생산량은 많은 편이나 배는 생산량이 미미하다. 채소는 멕시코 농업부문 가운데 가장 경쟁력이 있는 부분이다. 채소류의 자급률은 150%이다. 채소류 가운데 가장 중요한 품목은 토마토로 연간 생산량은 200만 톤을 상회한다. 토마토는 연간 70만 톤 이상이 수출되고 있는 대표적인 수출농산물이다. 육류의 생산량은 482만 톤, 소비량은 603만 톤으로 자급률은 70% 수준이다. 쇠고기 자급률은 77%, 돼지고기 자급률은 81%이다. 따라

서 멕시코는 쇠고기와 돼지고기가 일부 수출되고 있으나 수입이 더 많은 순수입국으로 볼 수 있다.멕시코의 농산물 교역 규모는 수출 79억 달러(2002년), 수입 116억 달러로 만성적인 농산물 무역수지 적자를 나타내는 수입국이다. 멕시코는 1960년대 초반까지는 곡물의 완전한 자급을 이루었으나 그 이후 공업화의 진전 등으로 곡물 순수입국으로 전환되었다. 멕시코의 주요 수출 농산물은 두류, 토마토, 양파, 바나나, 커피 등이다. 주요 농산물 교역 상대국은 미국으로 농산물 수출의 80%, 수입의 70%를 미국에 의존하고 있다. 주요 수입 농산물은 대두, 옥수수, 쌀, 귀리, 보리, 감자 등 곡물류와 축산물, 사과, 배 등이다. 한국과 멕시코 양국의 농산물 교역규모는 전체 교역규모에 비해 매우 작다. 우리나라 농산물의 대멕시코 수출은 2003년 400만 달러, 수입은 1,700만 달러에 지나지 않는다. 그러나 멕시코와 자유무역협정을 맺고 관세를 철폐할 경우 수입이 크게 증가할 가능성은 있다. 수입 증가가 우려되는 품목은 고추, 오렌지, 포도, 잎담배, 아보카도, 천연꿀, 참깨, 마늘 등이 있다. 그밖에 쇠고기, 돼지고기, 커피, 아스파라거스, 토마토, 딸기, 망고 등도 수입 증가가 예상된다. 가공식품 가운데에서는 오렌지주스, 자몽주스 등의 주스류, 냉동브로콜리, 냉동딸기 등 냉동 채소, 데낄라, 메스깔 등 멕시코 전통 주류, 토마토 케첩 등 소스류 등의 수입도 증가할 것으로 추정된다. 그러나 신선채소와 사과, 배, 양파 등은 수입증가 가능성이 낮은 것으로 판단된다. 멕시코의 농산물 평균 관세율은 종가세 부과 대상의 경우 25%이다. 멕시코의 미소관세(5% 미만의 관세) 품목은 전체의 11.7%인 134개에 불과하다. 멕시코의 농산물은 대부분이 관세율 10～50% 구간에 분포하고 있다. 이를 세분화 해보면 관세율 10～20% 사이에 있는 품목이 538개로 전체의 46.8%에 달한다. 관세율 20～50% 사이에 분포하고 있는 품목도 409개(전체의 35.6%)이다. 따라서 관세율 10～50% 구간에 분포하는 농산물은 전체의 80% 이상이다. 100% 이상의 고율관세 부과 대상 농산물은 55개로 전체의 4.8%에 불과하다. 고율관세 품목은 가금육, 감자, 옥수수 등 멕시코의 민감품목이다. 멕시코의 농산물 관세율은 0%에서 260%까지 다양하며, 종가세 기준 관세율의 단계는 32개이다.

□ 유럽연합(EU)의 농림축산업 생산액은 2000년 1,600억 달러에서 2004년 2,170억 달러로 35.6% 성장하였다. EU의 농산물 생산액은 곡물, 원예, 우유와 유가공품, 쇠고기, 돼지고기 순으로 나타났지만 품목별 생산액이 거의 비슷한 수준을 나타내고 있다. EU의 농림축산물 수출액은 600억 유로 수준이며 전체 수출액에서 차지하는 비중은 6% 정도를 유지하고 있다. 최대 수출품 포도주의 2004년 수출액은 44억 3천만 유로, 제2의 수출품인 돼지고기 수출액은 27억 3천만 유로, 3위인 치즈의 수출액은 20억 유로였다. 우유와 유가공품, 동물사료, 밀도 주요 수출 품목이다. EU의 농림축산물 수입액도 600억 유로 수준이며 수입총액에서 차지하는 비중도 6%에서 거의 일정하게 유지되고 있다. 최대 수입품인 동물 사료의 2004년 수입액은 125억 3천만 유로, 제2의 수입품인 과일류 수입액은 61억 5천만 유로였다. 육류 수입액은 33억 5천만 유로였으며 포도주와 곡물류 수입액이 뒤를 따르고 있다. 2004년 한국의 대EU 농림축산물 수출액은 대EU 수출총액의 0.2%에 불과한 6,400만 달러인데 비해, 대EU 농림축산물 수입액은 12억 달러가 넘었으며 수입총액의 5.0%를 차지하였다. 대EU 농림축산물 교역수지 적자가 11억 달러를 넘었다. 대EU 주요 수출품목은 주류, 잎담배, 라면, 인삼류 등이다. 한국의 대EU 최대 수입품목은 2억 1,100만 달러의 위스키였으며 돼지고기 수입액은 1억 8,200만 달러로 2위를 유지하고 있다. 그밖에 EU로부터 낙농제품, 포도주, 감자전분 등이 수입된다. 품목별 RCA 지수를 이용한 경쟁력 분석결과 한국은 배와 양배추, 파프리카, 고추 및 피망 등의 수출에 비교우위를 갖고 있으며 EU는 돼지고기 수출에 비교우위가 있는 것으로 나타났다. 그밖에 EU는 밀과 사과, 배, 복숭아, 양배추, 양파, 파프리카, 닭고기 등도 어느 정도 경쟁력을 갖고 있는 것으로 나타났다. 한편 한국과 EU의 농산물 상호 보완성을 분석한 결과 양국간 신선 농산물 교역에서 돼지고기 등 일부 품목을 제외하면 뚜렷한 비교우위나 보완성을 찾아보기 어렵다. 부분균형모형이 이용하여 한-EU FTA가 주요 품목에 미치는 영향을 분석한 결과, 우리나라의 대EU 농림축산물 수입액은 약 12.3% 증가할 것으로 나타났다. 2000～

2004년 기간 평균 수입액 기준으로 약 1억 2,700만 달러 늘어나게 된다. 품목별 수입 변화율은 현행세율과 수입의 가격탄성치의 크기에 따라 변화하며, 치즈는 수입 증대 효과가 66.3%, 돼지고기는 25.6%가 될 것으로 계측되었다. 반면 우리나라 농산물의 대EU 수출은 약 6%, 2000～2004년 기준 270만 달러 증가에 불과할 것으로 나타났다. EU와의 FTA 체결시 농업부문의 수입 증가가 예상되지만, 수입이 증가할 것으로 예상되는 품목들은 대부분 가공농산물이다. 우리나라도 금액은 크지 않지만 라면과 김치, 베이커리 제품 등 가공농산물의 수출이 늘어날 것으로 예상된다. 또한 신선 농산물 가운데 수입 증가액이 클 것으로 예상되는 돼지고기의 경우 이미 여러 국가에서 수입하고 있어 FTA 체결로 EU산 돼지고기 수입이 증가해도 수입전환효과가 나타나게 되므로 국내 양돈 농가의 직접적인 피해는 수입 증가만큼 크지 않을 가능성이 있다.

□ 한·ASEAN FTA가 농업부문에 미치는 영향을 파악하기 위하여 쌀은 양허대상에서 제외하고, 곡물·기타작물·유지작물 관세는 50%, 과일·채소, 축산물·낙농제품 관세는 20%, 기타 가공식품 관세 80%를 감축하는 시나리오 1에서 농업부문의 생산은 843억 원 감소할 것으로 분석되었다. 쌀을 양허대상에서 제외하고, 곡물·기타작물·유지작물 관세는 20%, 과일·채소, 축산물·낙농제품 관세는 10%, 기타 가공식품 관세 50%를 감축하는 시나리오 2에서 농업부문의 생산은 223억 원 감소할 것으로 분석되었다. 바나나, 파인애플, 냉동닭다리, 매니옥 등 4개 품목의 관세 철폐시 이들 품목의 수입증가액은 각각 45억 원, 30억 원, 76억 원, 9억 원에 이를 것으로 분석되었다. TRQ 추가 제공시 관세인하 효과가 크고 생산자 수입 감소율이 큰 품목은 감귤류, 땅콩, 녹두, 참깨 등으로 나타났고, 마늘, 양파, 고구마 등은 TRQ 추가 제공에 따른 영향이 상대적으로 적게 나타났다. 교역가능성, 가격경쟁력, 관세 수준을 고려한 대ASEAN FTA 초민감 품목군에는 쌀이 포함되었다. 고민감품목군에는 참깨, 고추, 인삼, 감귤, 천연꿀, 고구마, 콩, 매니옥, 바나나, 파인애플, 망고 등 11개 품목이,

민감품목군에는 양파, 닭고기, 쇠고기, 마늘, 사과, 포도, 배, 딸기, 단감, 복숭아, 감자, 돼지고기, 오렌지, 연초 등 15개 품목이, 저민감품목에는 느타리, 우유, 참외, 파, 상추, 토마토, 호박, 계란, 배추, 오이, 무, 수박 등 11개 품목이 선정되었다. 한-아세안 FTA에서 상품양허안으로 쇠고기 등 115개 품목은 관세 50%P 인하, 버터, 조란 등 106개 품목은 현행관세 50% 인하, 단옥수수, 팥 등 67개 품목은 현행 관세 20% 인하, 육분, 골분 등 TRQ 추가제공의 효과가 적고, TRQ 소진율이 낮은 19개 품목은 TRQ를 제공할 것을 제안하였다. 쌀, 고추, 마늘, 오렌지, 감귤, 인삼 등 61개 품목은 양허대상제외 품목으로 제시하였다. 아세안과의 FTA 협상시 수입허가를 무리하게 요구하거나 통관수수료를 지나치게 요구하는 사례는 좀더 자세하게 사태를 파악하여 개방요청사항에 포함시킬 수 있을 것이다. 우리나라와 ASEAN국가간에 농업협력이 가능한 분야로는 대 ASEAN 농업훈련 과정 개설, 아세안유전자원 수집 및 특성 검정, 친환경농산물 생산을 위한 여성의 역할과 네트워크 강화, 가축 생산이력시스템 구축, 안전농축산물 생산체계 구축, 지구온난화 대응 농업기술 연구, 아열대과수 고품질 생산공동기술 개발, 원예작물 안전농산물 생산체계 구축 등이다.

□ 캐나다의 2003년 농산물 수출액은 약 208억 달러로서 주요 수출품목은 육류, 밀, 유지종자, 산동물 등이다. 2003년 캐나다의 농산물 수입액은 약 175억 달러였는데 주요 수입품목은 과일류, 음료와 주류, 채소류, 육류 등이다. 2004년 한국의 대캐나다 농림축산물 수출액은 27백만 달러로 농산물이 대부분인 26백만 달러를 차지하고 있으며 임산물과 축산물 수출액은 백만 달러 미만의 낮은 수준을 보이고 있다. 대 캐나다 농림축산물 수입액은 2억 7천만 달러로 2000년에 비해 약 9% 증가에 불과하지만 한국은 수출액의 약 10배 가까운 액수를 수입하고 있다. 우리나라의 대캐나다 주요 수입농산물은 돼지고기, 밀, 우지, 유장, 유채유 등이다. 한국산 농산물의 캐나다 수출은 가공농산물이 대부분이며 감귤과 배 등 일부 과일류만이 신선 농산물이다. 한-캐나다 FTA 체결시 수입 증가액이 가장 클 것

으로 예상되는 품목은 약 918만 달러로 예상되는 쇠고기이며 맥아도 717만 달러나 늘어날 것으로 보인다. 돼지고기 수입은 265만 달러, 유장 이외 우유조제품은 약 243만 달러씩 각각 증가하며 기타 조제식료품이 186만 달러, 우지류 수입이 89만 달러, 그리고 냉동 감자는 31만 달러씩 증가할 것으로 예상된다. 캐나다와의 FTA 체결로 관세가 철폐될 경우 한국의 수입이 크게 증가할 것으로 예상되는 품목은 쇠고기와 맥아, 그리고 돼지고기와 유장 이외 우유조제품, 기타 조제 식료품, 우지, 냉동 감자 순으로 나타났다. 그 밖에 현행 수입액이 비교적 많은 사료용 근채류와 최근 수입이 급증하는 추세를 보이고 있는 유채유(카놀라유) 등의 수입도 증가할 가능성이 있는 것으로 예상된다.

□ 시장개방이 확대될 경우 농가 및 농업취업자 수의 감소추세가 더욱 가속화될 전망이다. 더욱이 60세 이상의 고령 경영주에 의한 영세한 농업경영형태와 농업구조의 취약성은 더욱 악화될 것으로 전망된다. 쌀 재배면적 감소가 경지이용 면적 감소를 주도할 것으로 전망되나, DDA 농업협상이나 FTA를 고려하면 쌀 재배면적 감소폭은 완화될 것으로 보인다. 쌀 이외의 곡물류는 물론 고추, 마늘 등 대부분의 경종작물 재배면적은 감소추세를 나타낼 전망이나 마늘, 양파 등 일부 품목의 시장개방 예외 또는 부분적인 개방을 가정할 경우 DDA와 FTA 체결 시 오히려 재배면적이 증가할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 한편 시장개방이 확대되더라도 가축사육 두수 감소 폭은 5% 이내로 미미할 것으로 전망된다. 시장개방이 확대될 경우 농업소득은 16%까지 감소할 것으로 전망되어 도농간 소득격차는 더욱 확대될 전망이다. DDA 및 FTA로 다른 품목의 시장개방이 이루어지는 쌀 소득은 타 작목에서 쌀 부문으로 생산이 전환되어 증가할 전망이다. DDA 개도국을 가정하면 채소류 소득은 15.1% 감소하고, 과실류 소득은 12.8% 감소할 것으로 전망된다. DDA 개도국을 가정하면 축산소득은 3.6% 감소할 것으로 분석되었다. 현재의 추세가 지속될 경우에도 향후 10년 간 농촌은 인구 감소, 고령화, 소득 감소 등의 문제가 심화될 것으로

전망되며, WTO/DDA 협상 및 FTA 협상 등을 고려하면 이러한 농촌문제는 더욱 악화될 것으로 전망된다. 따라서 농촌의 공동화를 방지하고 지역균형발전 등을 이룩하기 위해서는 시장개방에 대응한 종합적인 농촌대책이 요구되며, 특히 젊은 농업경영인 육성과 노령화 대책이 필요하다.

□ FTA로 인해 관세가 철폐되었을 경우 농가소득과 농업소득이 10% 이상 감소한 농가의 비율은 각각 42.8%, 75.6%에 이른다. 연령이 낮을수록, 규모가 클수록 시장 개방의 영향을 더 크게 받는 것으로 분석되었다. 품목별로는 채소 및 과수농가가 상대적으로 더 큰 피해를 입을 것으로 분석되었다. 농가소득 안정화를 위해 캐나다의 농업소득안정제도(CAIS)를 벤치마킹할 필요가 있다. 정책 수요, 타 정책과의 관련, 소득파악 가능성 등 정책기반을 기준으로 볼 때, 현 단계에서 소득안정계정 프로그램은 축산과 과수 부문에서 우선 가능할 것으로 판단된다. 보호수준별 납입금 규모는 소득감소 정도에 따라 정부보조 수준을 달리 설정하여야 한다.

□ 동시다발적으로 FTA 이행에 대응한 기본 농업부문 대응방향은 구조조정, 가격 및 품질 경쟁력 제고, 소득보전 등이다. 채소산업의 대응 방안으로서 관세감축 영향을 가장 크게 받을 고추의 경우 가격 및 품질경쟁력 제고가 어렵고 영세농이 많은 주산단지의 재배면적 축소를 유도하되, 국민기초식품인 점을 감안, 직접지불제 등을 통해 일정 수준의 자급을 유지해야 한다. 규모가 큰 농가일수록 개방 피해가 적게 나타나는 마늘은 한계지와 고령농가의 탈농을 유조하여 규모 확대를 도모하고, 재배규모가 큰 주산단지를 중심으로 생산기반 정비가 필요하다. 개방의 영향을 상대적으로 적게 받을 것으로 전망되는 양파는 규모화보다는 기술개발 등을통한 생산성 향상에 주력해야 한다. 과일산업의 대응방안으로서 과원의 구조조정 추진은 기본적으로 과일의 품질수준을 높이는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 과원의 위치나 재배여건상 품질수준이 낮은 과일이 생산될 가능성이 높은 재배 부적지, 재해피해 상습지 과원, 노후과원, 부재지주

과원 등에 대해서는 폐원 및 폐업으로 저품질 과일 생산을 지양하는 한편, 생산 과잉 가능성을 축소하는 수단으로 활용해야 할 것이다. 재배면적 규모화 추진 방향은 전업농·은퇴농의 과원을 가족노동력 규모로 운영할 수 있는 최적규모로의 집중화와 전문화를 유도하는 것이 필요할 것이다. FTA에 대응하여 축산 부문의 경쟁력을 강화하기 위해서는 규모화와 전업화를 통한 가격경쟁력 향상, 축산물 우수브랜드 확대를 통한 고급육 생산, 안전·위생관리 확립에 의한 안전한 축산물 생산, 지속 가능한 축산업 육성이 필요하다. 축산물 유통개선을 위해서는 이력추적시스템(traceability)을 전면적으로 도입하고 음식점 식육원산지 의무 표시제를 실시할 필요가 있다.

대북 잠사협력 추진방안 연구

연 구 자: 권태진, 서종혁, 지인배
연구기간: 2006. 1 ~ 7

1. 연구의 목적

이 연구는 남북한의 잠사업 실태, 정책동향, 개발잠재력을 평가하고 북한의 잠업개발에 대한 남북한 협력 가능성과 경제적 파급 효과를 분석한다. 남북한 잠사업 협력 가능성이 있다고 판단될 경우 구체적인 협력 방안과 추진 전략을 제시한다.

2. 연구개발 내용

북한은 1990년 초까지만 해도 60,000ha의 뽕밭에서 60만 상자의 누에를 사육하였고, 연간 1,450 톤의 생사를 생산하는 세계 6~7위의 잠업국이었다. 그러나 1990년대 중반부터 심각한 식량난을 겪으면서 생사생산량이 급감하여 2005년에는 350톤의 생사를 생산하는데 그쳤다. 북한의 잠사업 생산성은 매우 낮아 ha당 뽕잎 생산량은 3.5톤, ha당 누에고치 사육량은 9.9상자에 불과하며, ha당 생사 생산량은 24.5㎏ 수준인 것으로 파악된다. 국제농업개발기금(IFAD)은 북한의 잠업 기반을 잘 개발할 경우 연간 5,000 톤의 생사를 생산할 수 있는 잠재력이 있는 것으로 평가하고 있다.

우리나라 양잠업은 1970년대 중반까지 급성장하였으나 일본의 수입중단과 국제 생사가격의 하락으로 1976년을 기점으로 급격히 쇠퇴하여 양잠, 제사부

문은 거의 전무한 실정이다. 그 대신 견직과 의류 패션 등 고부가가치 수출 산업으로 전환하여 연간 3억 달러 상당의 외화를 획득하고 있다.

누에고치 및 생사의 국제시장이 중국에 의한 공급자 독점 구조로 고착화 되어감에 따라 가격 불안정이 심화되고 있다. 중국은 원료(누에고치 및 생사)의 독점적 지위를 통해 견제품(견직물 및 의류)까지 독점하려는 정책으로 방향을 잡고 있다. 그러나 최근 중국이 최근 산업화, 도시화의 영향으로 생사 생산량이 감소한 반면 수요는 지속적으로 증가함으로써 국제 생사가격은 2004년까지 kg당 20달러 수준에서 최근 약 35～40달러 수준으로 급등하였다.

3. 연구결과

잠사업의 국가간 산업이전 추세를 감안할 때 북한은 양질의 값싼 노동력과 선진 잠업국가와의 지리적 인접성으로 기술도입이 용이하며 향후 양잠, 제사부문의 산업특화가 유리하다. 이를 통해 북한은 남한에 고치나 생사를 수출하고 남한은 제사, 견직물 및 고부가가치 패션의류를 내수 및 수출품으로 생산함으로써 산업내 무역의 분업체계의 구축할 수 있다.

북한의 산업구조나 경제 여건을 감안할 때 현재의 상황에서는 잠사업 개발 목표를 양잠 부문에 초점을 맞추어 육성하고 이를 바탕으로 제사업을 발전시키데 두는 것이 바람직하다. 양잠의 개발목표는 뽕밭 면적을 확대하기보다는 뽕밭의 생산성과 누에고치의 생산성을 높이고, 생사의 품질을 향상시키는데 두어야 할 것이다. 북한의 잠업개발 목표를 설정할 때는 대략 2단계로 나누어 제1단계는 1991년 수준으로 회복하고 제2단계는 IFAD의 잠업개발사업 당시 설정하였던 목표를 원용할 수 있다.

남북한 사이에 잠업협력을 추진할 때 일방적인 지원보다는 북한 스스로 잠업개발을 계획하여 추진하고 부족한 부분을 메워주고 이를 통해 상호보완적 잠업발전을 도모해야 할 것이다. 남북한 사이의 잠사 협력은 뽕나무를 기르고 누에고치를 사육하는 일뿐만 아니라 뽕나무 및 잠종의 품종 교류, 생사의 생산 및 교역, 견직물의 생산과 교역, 견 봉제품 위탁가공 등 잠사업과 관련된 모든 분야를 대상으로 할 수 있다.

남북한 잠사협력에는 지원, 교역, 경협 등 다양한 형태가 있을 수 있으나 궁극적으로는 경협을 최종목표로 삼아야 할 것이다. 다만 경협을 최종목표로 설정하더라도 남북한이 처한 상황에 따라 지원과 물자교류 등 다양한 방법으로 경협의 분위기를 구축해 나갈 필요가 있다.

협력은 여러 가지 형식을 동시에 선택할 수도 있지만 북한의 농업 및 경제 여건을 감안하여 단계적으로 추진함으로써 더 나은 결과를 가져올 수 있다. 초기에는 양잠 중심의 민간에 의한 소규모 지원사업을 추진하고 신뢰가 구축되면 이를 바탕으로 정부차원의 시범농장사업을 추진하여 물자와 기술 교류를 확대한다. 장기적으로 북한의 잠업기반을 확충하기 위해서는 막대한 재원이 소요되기 때문에 지원보다는 차관형태의 사업을 추진하는 것이 바람직하다. 이러한 과정을 거쳐 북한의 잠업기반이 갖추어지면 민간기업에 의한 상업적 협력사업을 추진할 수 있다. 상업적 협력사업에는 계약생산, 위탁가공사업, 상업적 교역 등이 동시에 추진될 수 있다. 합작이나 합영사업을 추진하기 위해서는 해결해야 할 과제가 많겠지만 이를 통해 북한은 외부의 대규모 재원을 조달할 수 있으며 잠사업을 경쟁력 있는 산업으로 육성할 수 있다.

남북한 잠사업 협력을 위한 재원에는 공공부문 기금, 민간 재원, 상업금융으로 나눌 수 있다. 공공부문 재원으로는 남북협력기금을 활용할 수 있으며 민간재원은 주로 대북 지원사업을 추진하는 시민단체(NGO)나 민간기업의 재원이 있다. 상업금융에는 산업은행의 대출자금 활용이 가능하다.

한·미 FTA 품목별 영향분석 및 국내대책 수립과 D/B 보완 연구

연 구 자: 최세균, 김윤식, 박동규, 송주호, 이용선, 정민국, 김병률, 조규대, 조영수, 심송보, 이용호
연구기간: 2006. 4 ~ 12

1. 연구의 목적

이 연구는 한·미 FTA에 따른 주요 농산물의 파급영향을 계측하고 이를 토대로 국내대책과 협상대책을 수립하기 위해 수행되었다. 주요 연구내용은 한·미 FTA 협상 동향과 전망, 품목별 파급영향, 협상대책, 국내대책, FTA 협정문 분석, 미국의 FTA 체결 사례분석 등이다.

2. 연구개발 내용

부분균형 모델을 이용하여 품목별 영향을 분석하였다. 미국산 농산물과 국산 농산물간의 대체성을 고려하여 FTA 체결로 관세가 감축될 경우 어느 정도 미국 농산물이 국산 농산물의 수요를 대체하는가를 추정하였다. 국내 농산물 시장에 대한 영향은 생산액 감소로 추정하였다. 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 낙농품을 포함한 축산물은 관세를 즉시 철폐할 경우 생산액이 최소 5,400억 원에서 최대 1조원까지 감소할 수 있는 것으로 나타났다. 축산물 중에서는 쇠고기의 생산 감소액이 가장 컸고, 다음으로 돼지고기의 생산 감소액이 컸다.

주요 5대 과일(사과, 배, 포도, 감귤, 복숭아)의 경우에는 관세를 즉시 철폐할 경우 생산액이 최소 2,800억 원에서 최대 4,800억 원까지 감소하는 것으로 계측되었다. 과일 중에서는 사과와 포도의 생산 감소액이 큰 것으로 나타났다.

미국산 곡물에 대한 관세가 즉시 철폐될 경우, 국산 곡물류의 생산 감소액은 최소 5,100억 원에서 최대 5,600억 원에 이를 것으로 분석되었다. 특히, 대두의 생산감소액이 큰 것으로 나타났는데, 이는 미국산 대두와의 가격 차이가 크기 때문인 것으로 나타났다. 국내 가격이 상대적으로 높은 보리의 생산 감소액도 다른 곡물류에 비해 큰 것으로 계측되었다.

채소와 특작류는 다른 품목군에 비해 국내 영향이 적은 것으로 분석되었다. 미국산이 무관세로 국내에 수입될 경우, 채소와 특작류의 생산 감소액은 최소 990억 원에서 최대 2,200억 원 수준인 것으로 계측되었다. 채소류와 특작류 중에서는 마늘, 인삼, 고추 등의 생산 감소액이 큰 것으로 나타났다.

3. 연구결과

□ 협상전략

1) 농산물 긴급구제조치(SG)

농산물 긴급구제조치 도입의 쟁점은 대상 품목, 발동기준, 존속기간, 발동수단 등이다. 우리나라는 대상 품목을 정하는 데 있어서 피해가 클 것으로 예상되는 품목은 모두 포함시켜야 한다는 것을 원칙으로 대응할 필요가 있다. 개방의 확대로 피해 가능성이 높은 품목은 첫째, 현재 수입 규모가 큰 것, 둘째, 관세율이 높은 품목, 셋째, 관세율이 비교적 낮으나 동식물검역 등 관세 이외의 요인으로 수입 실적이 없으나 국내 생산 규모가 큰 품목 등이 될 것이다.

SG 발동 기준은 먼저 가격과 물량 가운데 어느 것을 선택할 것인가를 결정해야 한다. 물론 두 가지를 모두 적용할 수 있도록 명기하고 두 가지 가운데 유리한 발동기준을 선택하여 발동할 수 있도록 하는 것이 최선의 방법이다. 그러나 두 가지 방식 가운데 어느 한 가지만 적용하는 방식으로 협상이 타결될 가능성이 높다. 따라서 가격기준과 물량기준의 장단점을 분석하고 품목별 특성에 맞는 방식을 선택해야 할 것이다.

가격기준은 수입 증가와 상관없이 가격이 하락한 것만으로도 발동할 수 있어 수입 증가로 인한 피해 발생을 방지하는 예방적 조치가 가능하다는 장

점이 있다. 국내 수급 변화에 따른 가격 변동에 따라 수입량이 변화하여 국내 시장을 안정시킬 수 있는 것도 장점이다. 그러나 국제 농산물 가격이 상승하고 있는 추세를 감안하면 시장보호 효과가 장기적으로 저하될 수 있는 단점이 있다.

물량기준은 실질적인 산업피해 여부와 직결된 조치라는 점에서 실효성이 높은 방식이다. 수입물량의 증감은 국내외 수급 및 가격 변동이 반영된 결과를 의미하므로 가격기준보다 포괄적인 방식으로 볼 수 있다. 그러나 가격기준에 비해 예방적 효과가 낮고 시장 안정 기능이 취약한 단점이 있다.

추가적인 관세는 가격하락 폭이나 이행기간과 관계없이 MFN 관세와 FTA 관세 차이만큼 부과하는 것이 이상적이다. 그러나 FTA 체결 국가들의 예를 보면 이러한 제안은 받아들여지지 않을 가능성이 높다. 그렇다면 차선책으로 가격하락 폭이 클수록 관세를 높게 설정하도록 하는 방식을 택해야 한다. 발동기간은 물량기준의 경우 TRQ나 일반 수입량이나 1년을 단위로 결정이 되어 있으므로 연도 말까지로 하는 것이 일반적이다. 가격기준의 경우 도착된 수입 선박 통관 단위로 부과되기 때문에 부과기간은 큰 의미가 없다. SG 조치의 존속 기간은 이행기간 내로 한정하는 것이 일반적이다. 그러나 일부 민감품목에 대해서는 FTA 이행이 완료된 이후에도 존속할 수 있도록 협상하는 방안을 강구할 필요가 있다.

2) 관세양허

양국의 시각차이가 매우 크기 때문에 관세양허 협상의 관건은 이러한 시각 차이를 해소할 다양한 양허방식을 찾는 것이다. 양국 이익의 균형이라는 측면에서 보면 농산물 분야 내에서의 균형은 도달하기 어려울 것이기 때문에 다른 분야와의 주고받기가 얼마나 이루어질 수 있을 것인가 하는 점이 매우 중요하다. 이러한 과정에서 이해관계에 있는 국내 산업계의 합의를 이루는 과정은 국내협상의 핵심으로 나타나게 될 것이다.

미국이 체결한 주요 FTA에서 미국이 상대국에 양허한 내용과 상대국이 미국에 양허한 내용을 분석한 결과 나타난 특징은 다음과 같은 네 가지로 요

약 할 수 있다. 첫째, 미국이 세계에서 농산물 수출 1위 국가이기는 하지만 FTA 체결시 자국의 농산물 시장에 피해가 우려되는 품목은 개방에서 예외로 취급한 점, 둘째, 미국이 상대국에 대하여 시장개방을 강하게 요청하는 전략을 가지고 있는 점, 셋째, 농업분야에서 양국 간에 불균형한 형태로 협상이 타결된 경우가 많은 점, 넷째, 관세철폐 방식 및 쿼터 제공 방식 등 양허유형이 매우 다양한 점 등이다.

우리나라는 멕시코와 호주가 미국과의 협상에서 얻어 낸 것과 유사한 관세철폐 예외 품목을 설정할 수 있는 것이 가장 중요한 부분으로 볼 수 있다. 관세철폐 대상에 들어갈 품목은 다양한 감축방식을 적용할 수 있어야 할 것이다. 쿼터를 제공하는 조건 아래 관세 감축을 최소화할 품목과 쿼터보다 관세 감축이 유리한 품목도 계산해 볼 필요가 있다. 이는 우리나라의 쌀 관세화 유예 협상과 비슷한 경우가 될 것이다. 미국과 멕시코, 호주, 칠레와의 협상에서는 사용되지 않았으나 관세의 완전 철폐나 예외 이외에 부분적인 감축도 검토되어야 할 것이다.

□ 국내대책

1) 구조조정

농업구조 정책은 첫째, 농가 유형별로 기능을 분담하는 방향으로 추진되어야 한다. 농업의 기능은 식량공급, 국토자원 및 환경의 보전, 농촌인력의 고용과 소득기회 제공, 농촌사회의 기능 유지 등으로 구분되며, 이러한 기능을 원활히 수행하기 위해서는 지역별 및 농가 유형별로 적절하게 역할을 분담하는 체제를 구축할 필요가 있다.

둘째, 다양한 경영주체를 육성하는 제도의 확립이 필요하다. 우리나라 농업의 근간은 가족농이며 앞으로도 가족농 체제가 발전할 것이지만, 농가 이외의 다양한 농업경영체가 서로 경쟁하면서 공존하는 시스템이 정착되어야 한다. 따라서 상속농가의 후계자뿐만 아니라 신규 인력이 창업농으로 정착할 수 있도록 진입장벽을 완화하고, 산업자본과 기술이 원활하게 농업에 유입될 수 있도록 하는 제도 개선이 필요하다. 생산조직을 적극 장려하고, 농업법인

은 기업적 농업경영체로서 중소기업 수준의 정책적 배려가 필요하며, 협업경영뿐만 아니라 농산물의 생산·유통 과정에서 가족농과 협력하는 보완관계로 발전할 수 있도록 관련제도가 정비되어야 한다.

셋째, 농가의 발전 단계별로 정책수단을 차별화하는 체계의 확립이 필요하다. 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 구축하여야 한다. 전업농과 겸업농은 농업정책의 주된 대상으로 경영개선을 위해 집중적인 지원이 필요하다. 이농·탈농 희망농가에 대해서는 전업 및 전직에 필요한 교육, 훈련 등의 산업정책을 적용하고, 고령농가에 대해서는 사회보장정책 등으로 정책수단을 차별화하는 것이 중요하다.

넷째, 시장개방에 의해 축소된 국내 시장 상황을 극복하기 위해서는 신상품/신시장 개척이 필요하다. 한・미 FTA 등 시장개방이 확대되면 이러한 성장작목의 위축이 우려된다. 따라서 농업총생산의 정체 국면에서 탈출하기 위한 전략으로 신상품・신수요를 적극 개발해야 한다. 신상품 개발과 관련해서는 연구개발 투자를 강화하여 대체작목 개발, 수확 후 관리기술을 통한 품질개선에 주력할 필요가 있다. 또한 내수시장에서 수입 농산물과 경쟁하는 악순환 구조에서 벗어나기 위하여 정책적으로 수출시장 개척 및 확대를 노력을 강화해야 한다.

다섯째, 농업 인력과 경영체의 육성이 강화되어야 한다. 앞으로 고령 경영주의 은퇴는 농가구조를 청장년 중심으로 재편하는 계기가 될 것이지만, 이는 젊은 영농후계자가 존재할 때 비로소 가능하다. 농업의 핵심 인력으로 15만호 정도의 전업농이 유지되려면, 농가의 생애주기를 30년으로 볼 때 연간 5천명 정도의 농업경영자가 신규로 진입되어야 한다. 따라서 만성적으로 부족한 젊은 농업경영자를 확보하기 위한 신규 취농 대책이 필요하다.

여섯째, 농업경영인 은퇴제도를 확립하고, 사회보장적 지원을 강화해야 한다. 우리나라 농가는 대부분 전직이 불가능한 고령농이기 때문에 인위적인

구조조정보다는 사회복지정책을 통한 은퇴프로그램을 강구할 필요가 있다. 국민기초생활보장이나 농업인연금 수혜를 받지 못하는 실정에서는 고령농업인의 자연스런 은퇴가 사실상 불가능하므로, 정부가 기초생활보장 수준에서 경영주가 유연하게 경영 이양할 수 있도록 은퇴직불과 같은 사회보장대책을 강구해야 한다.

2) 경쟁력 제고

농업 구조개선사업과 함께 경쟁력 강화를 위한 비용절감 대책이 꾸준히 추진되어 왔다. 그러나 이러한 비용절감 노력에도 불구하고 우리나라 농산물의 가격경쟁력은 매우 취약한 상태이다. 곡물과 같이 품목에 따라서는 가격경쟁력 여부가 관건인 것도 있지만 대부분의 신선 농산물(과일, 채소, 축산물 등)은 품질경쟁력이 더 중요한 경우도 있다. 따라서 품목별 특성에 맞춰 가격경쟁력과 품질경쟁력 제고 대책을 추진할 필요가 있다.

우리 농업의 구조조정은 소득 탄력성이 높은 원예작물 및 축산물의 생산비중을 높여왔다. 이러한 성장작목은 소비자 선택에 있어서 품질이 가격보다 더 중요한 요소로 작용하고 있다. 따라서 비용절감과 가격경쟁력은 장기적으로 꾸준히 추구해야 할 목표이나 시장개방에 대응한 전략으로 품질경쟁력 제고에 초점을 맞출 필요가 있다. 가격경쟁력과 병행하는 상품 차별화 전략으로 저비용-고품질 생산체계 구축을 추구하는 것이 필요하다.

한-인도 CEPA 협상 대응방안 마련

연 구 자: 김윤식
연구기간: 2006. 4 ~ 7

1. 연구의 목적

인도와의 포괄적 경제동반자 협정(CEPA: Comprehensive Economic Partnership Agreement)을 위한 협상 과정에서, 인도와 CEPA 체결 시 국내 관련 품목이 어떤 영향을 받을지 분석하고 장기적으로 가능한 경제협력 방안은 어떤 것이 있는지 제시하는 데 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

부분균형 모델을 이용하여 주요 품목별 국내 영향을 분석하고 일부 수출 가능 품목에 대해서는 수출 전략을 제시하였다. 또한 장기적으로 경제협력이 가능한 부문을 발굴 제시하였다.

3. 연구결과

인도는 파키스탄, 방글라데시, 스리랑카, 네팔, 몰디브, 부탄 등 서남아 7개국의 중심 국가로 지리적, 정치・외교적으로도 서남아지역에서 중요한 역할을 하고 있다. 또한 지리적으로 북아프리카와 유럽, 중앙아시아, 중동지역과 동남아시아를 연결하는 허브기능을 담당하고 있다. 따라서 우리나라는 이러한 요인들을 고려하여 인도와의 FTA를 추진해 왔으며, 2004년 10월 한・인

도 정상회의에서 양국 정상은 공동성명을 통해 포괄적경제동반자협정(CEPA: Comprehensive Economic Partnership Agreement) 체결을 위한 공동연구그룹(Joint Study Group) 결성에 합의하였다.

이에 따라 2005년 1월부터 2006년 1월까지 네 차례의 공동연구가 개최되었으며, 4차 회의에서 양국간 CEPA 협상추진을 정부에 건의하는 최종보고서를 채택하였다. 공동연구그룹의 보고서 채택을 계기로 2006년 2월에 양국은 CEPA 협상 개시를 선언하고 3월에 1차 협상을 시작한 바 있다. 협상은 2개월마다 개최되며 2007년 말까지 타결을 목표로 하고 있다.

인도와의 CEPA 체결 시 관련 산업의 국내영향을 계측하기 위하여 이 연구에서는 부분균형모델을 이용하였다. FTA와 관련된 기존의 연구에서도 부분균형모델이 많이 이용되었지만, 기존의 연구는 국산 농산물과 수입농산물이 동질의 상품이라는 가정 하에 결과를 도출하였다. 이러한 접근방식을 이용하면 관세 철폐에 따라 수입농산물 가격이 하락하면 국산 농산물 가격도 수입농산물 가격 수준까지 하락하여 국내 파급 영향이 매우 크게 나타난다. 따라서 이러한 접근방식은 FTA 체결에 따른 국내 영향을 과대 평가할 개연성이 매우 높다.

수입농산물을 국산 농산물을 대체할 수 있는 하나의 대체재로 보면, 수입농산물과 국산 농산물이 동질의 상품이라는 가정 때문에 야기되는 문제점을 보완할 수 있다. 수입농산물을 대체재의 하나로 보면, 수입농산물은 국산 농산물과는 별도의 상품처럼 취급되므로 품질 차이 등이 자연스럽게 모델에 반영된다. 따라서 이러한 방법을 채택하면 기존의 연구보다 현실적인 결과를 도출해 낼 수 있다.

대체재 접근방식에서 가장 중요한 변수는 수입농산물과 국산농산물간 대체 정도를 나타내는 교차탄성치이다. 교차탄성치가 크다면 국산 농산물에 대한 대체정도가 큼을 의미하므로 국내 영향은 그만큼 크게 나타난다. 반면, 교차탄성치가 작을수록 국내 관련 산업에 미치는 영향도 작아질 것이다.

인도의 경우, 우리 나라와의 교역 실적이 많지 않다. 따라서 실제 분석을 하기 위한 자료가 충분하지 않아 다른 나라 동일 품목의 교차탄성치를 이용

하며 세 가지 시나리오를 적용하여 국내 영향을 계측하였다. 이 연구에서는 쇠고기, 참깨, 양파, 고추 등의 품목에 분석 대상으로 하였다. 인도산 쇠고기는 주로 버팔로 고기이기 때문에 국내 쇠고기와의 대체성이 매우 작은 것으로 가정하였다. 교차탄성치가 0.01～0.03일 경우, 국내 쇠고기 생산액은 80～238억 원 정도 감소하는 것으로 나타났다. 가장 영향을 많이 받는 품목은 참깨인 것으로 나타났다.

참깨는 최근 들어 인도로부터의 수입이 지속적으로 증가하고 있어 관세가 철폐될 경우 국내에 미치는 영향이 클 것으로 계측되었다. 교차탄성치를 0.2～0.3까지 적용했을 때 참깨 생산액은 455～662억 원 정도 감소하는 것으로 나타났다. 양파도 적은 물량이 인도로부터 수입되고 있다. 교차탄성치를 0.01～0.05를 적용하였을 때, 국내 양파 생산액은 27～136억 원 정도 감소하는 것으로 분석되었다. 인도에서 생산되는 고추는 주로 칠리(chillies) 고추인데, 국산 고추를 직접 대체할 것으로 보이지는 않는다. 또한 현재 고추는 95% 이상이 중국으로부터 수입되고 있어 인도산 칠리 고추에 대한 관세가 철폐된다고 하더라도 국내 고추 산업에 미치는 영향은 미미할 것으로 분석되었다.

현재 인도에서 적용하고 있는 관세는 기본관세 외에도, 상계관세, 특별 상계관세, 교육세 등이 있는데, 상품양허 관련해서는 철폐대상 관세를 명확히 할 필요가 있다. 이들 관세를 기본관세, 기타 관세, 기타 부과금 등으로 구분하기보다는 일괄적으로 철폐 대상 관세로 규정하는 것이 협상에 도움이 될 것으로 보인다. 최혜국 대우 및 원산지 규정도 명확히 하여 우회 수출 등의 부작용을 최소화하여야 한다. 무역구제조치의 방법으로써 세이프가드 도입도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

인도 진출 시 식품박람회와 디왈리 축제기간을 잘 활용할 필요가 있다. 인도에서 가장 큰 식품박람회는 AAHAR인데 매년 3월에 열린다. 하반기에는 10～11월 사이에 빛의 축제라 불리는 디왈리가 열리는데, 디왈리 기간 중에는 고가의 식품 및 수입식품도 큰 거부감 없이 구매한다. 따라서 디왈리 기간을 목표로 수출전략을 수립할 필요가 있다.

인도와의 CEPA 협상의 농산물 분야에서 현재까지는 특별한 쟁점사항은

없다. 하지만 인도가 부상하고 있는 신흥경제권임을 고려하면, 인도와의 CEPA를 잘 활용할 경우 우리 농산물의 수출 기회도 충분히 있을 것으로 보인다. 따라서 인도와의 CEPA를 적극적으로 추진하여 FTA의 경험도 축적하고 우리 농산물의 수출 기회로고 활용할 필요가 있다.

한・칠레 FTA 농업부문 영향평가

연 구 자: 최세균, 김윤식
연구기간: 2006. 7 ~ 2006. 9

1. 연구의 목적

칠레와의 FTA 체결 3년 차인 2006년 들어 칠레와의 FTA 영향이 과대평가되었다는 주장이 많이 제기되었다. 따라서 이 연구는 칠레와의 FTA로 국내 관련 산업에 미친 영향을 분석하여 이러한 주장에 대한 답을 제시하는 게 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

이 연구의 특성은 FTA의 영향을 사후적으로 평가한다는 점이다. FTA의 영향을 사후적으로 평가할 경우, 수입가격이 환율과 수출국의 국내가격, 관세 감축 등에 영향을 받는다. 이 연구는 이러한 요인을 세분화하여 관세 감축만의 효과를 분석하였다.

3. 연구결과

이 연구는 교역 실적을 토대로 한・칠레 FTA가 양국 교역 및 우리나라 농업에 미친 영향을 환율, 수출국 가격 등의 변수를 고려하여 평가하였다. 분석 대상 품목은 포도, 포도주, 키위, 돼지고기 등 4개 품목으로 이들 4개 품목의 대칠레 수입은 2005년 1억 2천만 달러로 칠레로부터 수입되는 전체 농축산물에서 차지하는 비중이 95%를 상회한다.

우리나라의 수입 농산물 시장에서 칠레가 차지하는 비중은 매년 증가하고 있다. 농산물(축산물과 임산물 제외)의 경우 칠레의 우리나라 농산물 수입 시장 점유율은 2001년 0.2%에서 2005년 0.6%로 증가하였다. 축산물의 경우 2001년 칠레의 한국시장 점유율은 0%에 가까웠으나 2005년에 3.4%로 크게 증가하였다.

그러나 이러한 수입 증가는 관세 인하라는 FTA 효과 이외에 칠레의 농산물 수출가격의 변화, 우리나라의 환율 변동 등에 의해 영향을 받고 있어 수입 증가를 모두 FTA 효과로 보는 것은 무리이다.

포도의 경우 2004년 대비 2005년 수입 증가액은 642만 달러이나 여기에는 관세 인하, 환율 하락, 칠레의 수출가격 상승, 국내 수요의 증가 등 수입을 증가시키는 요인과 감소시키는 요인이 동시에 작용하였다. 따라서 수입 실적으로 평가한 한·칠레 FTA로 인한 신선포도 수입 증가액 약 480만 달러(2004년과 2005년 수입액 차이에서 우리나라 전체 포도 수입 증가율을 제외한 것)에는 FTA 효과 이외에 환율 하락에 의한 수입 증가 요인이 혼재하고 있다.

칠레로부터의 수입이 증가하고 있는 돼지고기의 경우 다른 나라로부터의 수입 증가가 함께 이루어지고 있으며, 국내 산지가격이 2003년에 비해 높게 유지되고 있어 FTA로 인한 직접적인 피해가 있다고 보기 어렵다. 그러나 이행 2년 차인 2005년 칠레로부터의 농축산물 수입 증가율(농산물 67%, 축산물 47%)은 우리나라 전체 농산물 수입 증가율(농산물 -0.6%, 축산물 35%)에 비해 높게 나타났으며, 특별한 관심을 끌고 있는 포도의 경우 수입 증가 폭이 전년에 비해 매우 크게 나타나 전반적으로 FTA로 인한 시장개방 효과가 심화되고 있는 것으로 평가할 수 있다.

이러한 FTA 효과에도 불구하고 농가 피해가 최소화되고 있는 것은 폐원보조 등 정부의 구조조정 대책과 피해에 대비한 출하 시기 조절 등 농가의 경영 안정 및 경쟁력 제고 노력 때문으로 볼 수 있다.

농업구조조정과 FTA 추진전략
- 한·일 및 한·중 FTA를 중심으로

연 구 자: 어명근, 김정호, 박성재, 김배성, 이현주, 서진교
연구기간: 2006. 7 ~ 9

1. 연구의 목적

중국 및 일본과의 FTA 추진에 대비한 농업부문의 중장기적 목표 설정과 이를 달성하기 위한 구조조정 방향을 모색하는데 있음. 중국 및 일본과의 FTA를 계기로 세계화 시대에 지속가능한 농업을 위한 구조조정이 필요함.

2. 연구개발 내용

1) 미국 및 중국과의 FTA 시나리오별 농업부문 피해 계측 및 전망
2) 주요 품목별 관세 철폐시 농업소득 감소액 추정
3) 일정 수준의 농업소득 유지에 필요한 영농규모를 도출하고 FTA 체결시 양허 방안 제시

3. 연구결과

우리나라의 산업화 과정에서 농업부문의 GDP는 증가하였으나 GDP 비중은 지속적으로 감소하고 있다. 농업생산구조도 식량작물 비중은 감소하는 반면 채소와 축산은 증가하는 추세를 보이고 있다. 농업소득은 1990년대 이후 정체되고 있으며 쌀 소득 비중은 증가하고 있는 반면 채소와 과실, 축산 소득 비중은 감소하고 있다.

농가소득은 증가하는 추세이나 도시가구의 소득 증가율이 더 높아서 도농간 소득 격차는 확대되고 있다. 농가인구는 감소하였으나 65세 이상 고령 인구가 증가하여 고령인구 비중도 높아졌다. 전체 경지면적은 줄었으나 농가호수가 크게 감소하여 호당 평균 경지면적은 증가하였다.

2004년부터 2013년까지 시행되는 119조 원 규모의 농림투융자 사업은 DDA와 FTA 등 추가적인 농업 개방에 대응하기 위한 대책이다. 구조조정 목표는 쌀 산업의 경우 3헥타 이상 전업농 7만호를 육성하여 국내 쌀 생산의 50% 이상을 담당하는 것이다. 채소와 과실류는 전업농과 선도농 중심으로 재편하며 축산은 전업농 2만호 육성을 통해 전체 사육두수의 85%를 담당케하는 것이다. 2005년 말 현재 이러한 목표들은 차질없이 추진되고 있어 목표 달성 가능성이 높은 것으로 전망된다.

DDA 협상과 한·미 FTA가 타결된 이후 한·중 FTA를 체결할 경우 2020년 농업총소득은 현재 추세치에 비해 6.7%에서 26.4% 줄어들 것으로 전망된다. 특히 쌀을 제외한 나머지 농산물 관세를 10년간 단계적으로 철폐하는 중간 수준의 FTA 체결 시 농업총소득은 기준전망치보다 1조 17백만원 줄어든 9조 8천억원으로 2005년 농업총소득에 비해 약 5조 3천억원 감소할 것으로 나타났다.

한·중 FTA 체결 시 쌀의 관세를 철폐하지 않아도 DDA 타결과 쌀 관세화로 인해 가격이 하락하여 쌀 소득은 현 수준의 약 60~80%에 불과할 것으로 전망된다. 따라서 식량 안보와 농업의 다원적 기능, 농촌지역 생태환경 유지 등을 위해 필수적인 핵심 품목인 쌀은 FTA 양허대상에서 제외할 필요가 있다.

주요 품목의 관세 철폐 시 콩과 무, 배, 포도, 복숭아, 돼지고기 등은 소득이 현재 소득의 50% 수준을 유지할 수 있을 것으로 나타났다. 따라서 관세 철폐시 현 소득 수준을 유지하기 위해서는 규모를 두 배 정도로 확대할 필요가 있다.

관세 철폐 시 현 소득의 50% 이하로 대폭 감소하는 품목 가운데 감자, 고추, 양파, 사과, 감귤, 인삼, 쇠고기 등은 관세를 절반만 인하할 경우 소득이 현재의 50% 수준을 유지할 수 있을 것으로 예상된다. 이들 품목은 현 수준의 소득을 유지하기 위해 관세 철폐 대신 관세 50% 인하와 함께 규모를 두 배 정도로 확대해야 할 것이다.

그러나 마늘, 배추, 참깨, 감 등은 관세를 절반 인하해도 소득이 50% 이하로 크게 줄어들 전망이다. 따라서 이들 품목은 관세 50% 인하와 함께 규모 확대에 필요한 15년 이상 장기간의 이행기간을 확보할 필요가 있다.

쌀보리와 수박, 파 및 시설채소류(딸기, 토마토, 오이, 참외, 상추, 호박 등)는 관세를 절반만 감축해도 조수입이 경영비를 보전하지 못해 소득이 발생하지 못한다. 이들 품목은 현재 농업생산에서 중요한 비중을 차지하고 있으며 경영주 연령층이 젊고, 기술 수준이 높아 품질경쟁력을 보유하고 있다. 따라서 품질고급화 및 가격경쟁력 제고와 함께 구조조정 지원 등 특별 대책이 필요하다.

6. 산 림 정 책 연 구

2006 임업관측(밤)

연 구 자: 장철수, 석현덕, 민경택, 이요한
연구기간: 2006. 1 ~ 12

1. 연구의 목적

임업관측(밤)의 주요 목적은 정보가 부족한 생산농가들에게 경제 사회적 여건 변화에 따른 밤 시장의 동향을 심층적으로 분석·전망하고 그 결과를 신속하게 제공하는 데에 있다. 그렇게 함으로서 미래에 대한 예측성과 시장 변화에 따른 적응력을 높여 계획적인 생산을 유도함으로서 밤 수급안정 및 농·산촌 생산농가들의 소득을 증대시킬 수 있을 것이다.

2. 연구개발 내용

주요 관측내용은 지역별 재배의향과 실제 재배실태, 지역별 생육동향 및 단수, 병충해 동향, 추정생산량과 유통량, 가격동향과 전망, 수출입 동향과 전망, 기상전망 등이다.

3. 연구결과

□ 정보 수집

주산지의 표본 농가 300호(예비농가 50호 포함) 대해서는 월보발행 전달 말에 전화조사를 실시하여 품목별 재배의향면적, 생육동향, 작황 등을 파악하고, 지역별 자문위원 및 통신원 23명에 대해서는 전화와 우편설문을 병행

하여 지역별 밤 재배동향과 작황, 병충해상황 등을 심층 조사하였다. 밤의 산지가격에 대해서는 지역별 자문위원과 통신원 및 밤 수집을 담당하는 산림조합, 농협 등을 통해, 그리고 소비지가격에 대해서는 중부시장과 산림조합 유통센터, 산지유통조합과 연계하여 자료를 수집하였다. 수출입에 대해서는 농림수산물수출입조합, 산림조합, 관세청 등으로부터 관련 자료를 수집하였고 생산은 중국, 소비는 일본에 대해 자료를 인터넷과 현지 농수산물 유통공사지국 등을 통해 수집하였다.

□ 관측정보 분석

조사 자료를 집계하고 각각의 내용에 대한 모형분석 및 예측작업이 이루어진 후 월보 발행 달의 9일을 전·후하여 중앙관측자문회의를 현지 또는 우리 연구원에서 개최하여 월보 초안을 심층적으로 분석·검토하였다. 금년에는 중앙관측자문위원 가운데 수입 부문을 산림조합중앙회 유통담당 그리고 산지유통은 수원임산물유통센터 및 조양농산상무 등으로 일부 교체·보완하였다. 중앙관측자문회의 결과를 바탕으로 부분적으로 재조사와 보완을 하고 재분석을 통해 월보를 작성함으로서 관측정보의 신뢰성을 제고하였다.

□ 관측정보 분산

밤 관측정보는 연간 7회(3, 5, 7, 8, 9, 10, 11월) 월보를 발행하였다. 이 가운데 8월과 10월은 밤의 특성을 감안하여 속보를 발행하였다. 월보 발행 달의 15일 오전 12시를 기점으로 연구원과 산림청 인터넷 홈페이지에 공표되며, 인쇄된 월보는 밤 주산지의 표본 농가, 지역자문위원 및 통신원, 중앙자문위원, 산림조합 및 단위농협, 산림청, 산림과학원, 농업기술센터, 지자체, 지역율림회, 생자자협회 등을 포함한 밤 생산자단체, 작목반 등에게 발송된다. 2006년도에는 발행 달에 3,000부를 발행하여 송부함으로서 지역의 수요에 대처하였다. 또한 농업전문지, 각종 언론을 통해 관측정보가 제공되었다.

□ 생산자의식조사결과

표본 농가 등을 포함하여 총 300명에 대해 관측에 대한 설문조사를 하였다. 2003년에 처음 밤 관측을 시작한 이래 관측월보에 대한 신뢰도가 높아지고 있고 발행부수도 늘어나면서 수요가 증가하였다. 특히 밤 생산농가의 경영의사결정에 많은 도움이 되고 있고 있으며 밤 재배관리, 생산면적 조정, 판매시기 등과 관련해 영향을 미친 것으로 나타났다. 대정부 주요 건의사항으로서는 다양한 밤 가공제품을 개발하여 국내 수요안정과 해외수출을 진작하여 밤 가격을 안정화시킬 필요가 있으며, 선진농장방문기회확대를 통한 지식과 기술 공유 및 전파, 친환경재배기술 개발 및 보급확대, 다목적 밤생산장비 개발 및 보급, 전업농 육성, 소비자체험을 위한 체험농장지원 등으로 나타났다.

2006 임업관측(표고버섯)

연 구 자: 석현덕, 장철수, 민경택, 이요한
연구기간: 2006. 1 ~ 12

1. 연구의 목적

임업관측(표고버섯)의 목적은 표고버섯 재배자에게 표고버섯 시장정보를 신속하게 제공하여 미래에 대한 예측성과 시장변화에 따른 적응력을 높이고 계획적인 생산을 유도하여 표고버섯 수급안정 및 농·산촌 생산임가들의 소득을 증대시키는 것이다.

2. 연구개발 내용

2006년 표고버섯 관측내용은 지역별 재배의향과 실제 재배규모, 지역별 생육상황, 추정 생산량과 수요량, 수출입량, 가격동향과 전망, 해외시장 동향, 표고자목 관리기술 등이었다.

3. 연구결과

□ 정보수집

월평균 250호 표본임가에 대한 전화조사를 실시하여 재배의향, 생육상황, 판매가격 등을 파악하고, 27명의 지역자문위원을 대상으로 재배규모와 작황을 심층 조사하였다. 또한 표고버섯의 산지가격 및 소비지 가격에 대해서도 지역자문위원 및 통신원, 산림조합 유통 센타와 연계하여 자료를 수집하고,

수출입과 관련해서는 농수산물유통공사, 관세청 등으로부터 수출입관련 자료를 확보하였다. 또한 중국과 일본의 시장동향을 수집하여 정리하였다.

□ 관측정보 분석

조사 자료를 집계하고 각각의 내용에 대한 모형분석 및 예측작업을 수행한 후, 월보 발행월 9일 경에 중앙관측자문회의를 열어 관측월보 초안을 심의하였다. 중앙관측자문회의 결과를 바탕으로 부분적으로 재조사와 재분석을 하여 관측정보의 신뢰성을 높였다.

□ 관측정보 분산

표고버섯 관측월보 3월부터 11월까지(8월은 제외) 8회에 걸쳐 발표하였다. 월보 발행월 15일 오전 10시에 “임업관측(표고버섯)”은 연구원과 산림청 인터넷 홈페이지에 게시되며, “임업관측(표고버섯)” 월보는 3,000부 인쇄되어 주산지 산림조합 및 농협, 작목반, 표본임가, 자문위원 및 통신원, 지자체 등으로 발송되었다. 또한, 농업전문지에 임업관측월보의 내용이 게재되고, 산림청 등 정부기관과 기타 임업 유관기관 관련자에게 주요 내용이 전자메일로 발송되었다.

2006 임업관측(수실류)

연 구 자: 장철수, 석현덕, 민경택, 이요한
연구기간: 2006. 1 ~ 12

1. 연구의 목적

임업관측(수실류)의 주요 목적은 정보가 부족한 생산농가들에게 경제 사회적 여건 변화에 따른 수실류(대추·떫은감) 시장의 동향을 심층적으로 분석·전망하고 그 결과를 신속하게 제공함으로서 미래에 대한 예측성과 시장변화에 따른 적응력을 높여 계획적인 생산을 유도함으로서 수실류 수급안정 및 농·산촌 생산농가들의 소득을 증대시키는 데에 있다.

2. 연구개발 내용

주요 관측내용은 지역별 재배의향면적과 실제 재배면적, 지역별 생육동향, 추정생산량과 수요량, 가격동향과 전망, 수출입 동향과 전망, 기상전망 등이다.

3. 연구결과

□ 정보수집

주산지의 표본 농가 200호에 대해서는 월보발행 전달 말에 전화조사를 실시하여 품목별 재배의향면적, 생육동향, 작황 등을 파악하였다. 지역별 자문위원 및 통신원 42명에 대해서는 전화와 우편설문을 병행하여 지역별 대추, 떫은감 재배동향과 작황, 병충해상황 등을 심층 조사하였다. 대추와 떫은감

의 산지가격에 대해서는 지역별 자문위원과 통신원 및 수집상, 산림조합, 농협 등을 통해 조사하였다. 소비자가격에 대해서는 가락시장, 중부시장, 경동시장, 산림조합 유통센터와 연계하여 자료를 수집하였다. 수출입에 대해서는 산림청, 관세청 등으로부터 관련 자료를 수집하였고 주요 수출국인 중국에 대해 자료를 인터넷과 현지방문을 통해 수집하였다.

□ 관측정보 분석

조사 자료를 집계하고 각각의 내용에 대한 모형분석 및 예측작업이 이루어진 후 월보 발행 달의 9일을 전·후하여 중앙관측자문회의를 현지 또는 우리 연구원에서 개최하여 월보 초안을 심층적으로 분석·검토하였다. 중앙관측자문회의 결과를 바탕으로 부분적으로 재조사와 보완을 하고 재분석을 통해 월보를 작성함으로서 관측정보의 신뢰성을 제고하였다.

□ 관측정보 분산

대추와 떫은감 관측정보는 “임업관측(수실류)”를 표제로 하여 연간 4회(9, 10, 11, 12월) 월보를 발행하였다. 월보가 발행되는 달의 15일 오전 12시에 “임업관측(수실류)”는 연구원과 산림청 인터넷 홈페이지에 공표되며, “임업관측(수실류)” 월보가 2,000부 인쇄되어 대추, 떫은감 주산지 산림조합 및 농협, 작목반, 표본임가, 자문위원 및 통신원, 지자체 등으로 발송되었다. 또한, 농업전문지에 임업관측월보의 내용이 발췌·게재되며, 산림청 등 정부기관과 기타 임업 유관기관 관련자에게 주요 내용이 전자메일로 발송되었다.

밤의 수급 전망모형 구축에 관한 연구

연 구 자: 이상민, 장철수
연구기간: 2006. 1 ~ 9

1. 연구의 목적

밤은 임산물 가운데 가장 중요한 품목으로 수출을 통한 소득증대에 크게 기여해왔다. 그러나 2002년과 2003년 연속적인 태풍으로 인해 생산량이 급감하였으며, 주된 수출시장인 일본으로의 수출량이 급감하고, 중국산 밤의 수입량이 급증하는 등 산업 전체가 상당한 위기에 처하여 정부는 대책마련에 고심 중이다. 그러나 전체 수급에 대한 계량화된 전망자료가 없어 장기적인 계획 수립에 어려움을 겪고 있다.

이 연구는 관측사업을 통해 수집한 자료를 바탕으로 밤에 대한 수급모형을 만들어 전망함으로써 정책결정에 사용되는 기초적인 자료를 제공할 목적으로 시도되었다.

2. 연구개발 내용

이 연구는 밤의 수급 전망모형 구축 및 전망, 시나리오를 이용한 정책실험 등을 내용으로 포함하였다. 연구의 내용은 제2장에서 통계자료를 이용하여 밤의 국내 생산, 소비, 수출·입 등 수급동향에 대해 살펴보았고, 제3장에서는 공급과 수요로 나누어 수급분석을 실시하였다. 공급분석은 재배면적, 단위 수확량, 수입 등에 영향을 미치는 요소를 규명하고 함수를 추정하였으며,

수요분석은 수출과 국내 생밤소비, 가공용 수요 등에 대한 함수를 추정하는 내용으로 구성되었다. 제4장은 이들 함수를 이용하여 전망모형을 구축하였으며, 모형에서 결정되지 않는 외생변수의 수준을 정하여 중·장기 전망결과를 수록하였다. 또한 현안으로 생각되는 수입자유화와 친환경재배에 대한 시나리오를 작성하여 결과를 예측한 후 전망결과인 기준예측 값과 비교하여 분석하였다.

3. 연구결과

재배면적함수 계측결과에 따르면 가격에 대한 탄력성보다 비용에 대한 탄력성이 더 큰 것으로 분석되어 생산량 조절을 위해서는 가격보다는 비용에 대한 정책이 더 효과적인 것으로 나타났다.

단위수확량 즉 단수함수는 밤 생산량을 재배면적으로 나누어 계산한 후, 성과수 면적비율, 태풍, 일조시간 등에 대해 회귀분석을 실시하였는데, 8월의 태풍이 단수에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 수확기인 9월에 한반도에 상륙하는 태풍은 단수에 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

한편 수입함수는 용도에 따라 생밤, 조제밤, 가공용 원료 밤 등으로 나누어 함수를 추정하였다. 생밤수입에 미치는 영향은 자체 수입가격보다 국산밤가격이 더 큰 것으로 나타났으나, 현재 TRQ가 적용되고 있는 상태이므로 시장에 대한 제한적인 정보만 이용한 것이라고 생각할 수 있다. 조제밤은 자체가격과 국산밤 가격에 매우 탄력적인 것으로 나타났다. 그러나 최근 들어 수입량이 급격하게 증가하고 있어 함수의 안정성이 낮은 것으로 나타났다. 가공용 원료 밤은 대부분 냉동된 상태로 수입되므로 수입 냉동밤을 자체가격과 전기 국내가격, 국민처분가능소득 등에 대해 회귀분석을 하였으나, 국민소득에 대해 매우 탄력적인 것으로 나타났다. 또한 자료수가 7개에 불과하여 신뢰성에 문제가 있을 것으로 판단되므로 전망모형에서는 외생변수로 처리하였다.

수요분석을 위해서 중간원료용 가공수요, 수출함수, 생밤수요 등으로 나누어 분석하였다.

먼저 내수용 가공밤 생산을 위한 국산밤 수요분석에 필요한 자료는 대부분 가공하거나 대리변수를 이용하였으며, 1988년부터 1998년까지 자료를 적

용하여 추정한 함수와 1999년 이후에 수입된 냉동밤 자료를 이용하여 가공수요를 계산하였다. 그러나 모형에서는 외생변수로 처리하였다.

수출함수는 가공밤과 생밤으로 나누어 추정하였는데, 두 경우 모두 일본의 밤소비와 밀접한 관계를 맺고 있어 일본의 밤가격을 공통된 독립변수로 취하였다. 가공밤 수출의 경우 자체가격에 탄력적인 것으로 나타났으며, 국내가격에 대해서도 음(負)의 부호를 가져 수출과 대체관계에 있는 것으로 분석되었으나 비탄력적인 것으로 나타났다. 수출생밤은 최근 들어 감소하고 있는 수출 가공밤과 대체관계를 나타내고 있으며 매우 탄력적인 것으로 분석되었으므로 지속적인 감소가 예상되는 가공밤 수출 추세를 감안할 때 생밤수출의 증가는 불가피할 것으로 예상된다.

한편 생밤에 대한 수요는 가격을 종속변수로 이용하는 가격신축성함수로 추정하여, 여기서 계산되는 가격을 모형에서 재배면적의 설명변수로 이용하였다.

이상 추정된 함수를 이용하여 전망모형을 구축하고 기준예측 값을 구하였는데, 현재와 같은 시장조건이 그대로 유지될 경우 전체생산량은 약 21% 감소하며, 조제밤의 수입이 증가하여 공급량에 대한 전체 수입량의 비율이 약 6.7%포인트 증가한 14.4% 정도 될 것으로 예상되었다. 또한 1인 당 소비량은 약 24% 감소한 0.99kg에 머물 것으로 보이며, 생산자 가격의 상승 폭은 62% 될 것으로 전망된다. 따라서 재배자의 전체적인 수익은 ha당 122% 증가할 것으로 보인다.

전망모형을 이용하여 두 가지 시나리오에 대해 정책실험을 실시하여 보았다. 첫 번째 시나리오는 현재 생밤에 대해 실시하고 있는 TRQ 제도를 철폐할 경우에 대한 것으로, 이 경우 재배면적은 2015년 기준예측 값보다 약 3.6% 줄어들며, 생밤의 수입량이 약 9천 톤 이상 늘어나 전체 수입량은 기준예측 값보다 100% 늘어날 것으로 전망된다. 따라서 전체 공급량은 증가하지만 생산자 가격의 하락을 초래하여 헥타르 당 수익이 약 11% 줄어들게 된다. 한편 TRQ를 철폐하고 관세도 철폐할 경우 생산량은 거의 차이가 없으나, 생밤수입량의 증가로 전체 공급량이 증가하여 생산자 가격하락에 의한 수익감소는 TRQ만 철폐한 경우 보다 심화되지만 그 정도는 약 2%포인트에 그칠 것으로 전망된다.

두 번째 시나리오는 친환경재배를 도입할 경우 발생할 소득 감소액을 측정하였는데, 비용의 증가와 단수의 감소로 인해 발생하는 소득 감소는 헥타르 당 연평균 약 219만 5천 원인 것으로 분석되었다.

’06 주요 산림사업 재정성과관리 모니터링

연 구 자: 석현덕, 이요한
연구기간: 2006. 3 ~ 12

1. 연구의 목적

이 연구는 2006년 주요 8개 산림사업의 사업시행과 재정성과에 대하여 모니터링하고, 이를 바탕으로 해당 산림사업의 문제점 파악과 이의 바람직한 개선 방안을 제시하는데 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

소나무재선충병 방제, 산불피해지 조림복구, 민유림경영계획 작성, 국유재산관리, 임업기능인 양성, 임산물 유통지원, 목재이용가공지원, 녹색자금지원 이상 총 8개 산림사업에 대하여 모니터링을 실시하고, 제도개선 방안 도출하였다.

연구 방법은 두 가지 종류의 사업으로 구분하여 추진하였다. 첫째로, 사업자체 보다는 정책에 대한 평가가 큰 경우는 모니터링 평가표를 중심으로 평가하는데 경영계획작성, 목재이용가공과 같은 사업이 여기에 속한다. 둘째, 사업량이 많아서 사업시행에 대한 평가에 시간이 많이 필요한 경우로 소나무재선충병 방제사업, 산불피해지 조림복구사업 등이 여기에 속한다. 이 경우 외부조사원을 고용하여 사업시행 과정을 모니터링하고 연구진은 사업시행 모니터링 결과와 정책평가 결과를 종합하여 평가하였다.

모니터링 추진절차는 크게 준비단계, 실행단계, 완료단계로 구분된다. 첫째, 준비 단계에서는 사업별 모니터링 지표의 수정 및 보완, 모니터링 대상지의 선정으로 구성한다. 모니터링 지표는 산림청에서 제시한 것을 해당사업의 특성을 고려하여 보완하고, 모니터링의 대상지 선정은 사업의 성격에 따라 효과적으로 모니터링을 할 수 있는 곳을 선정한다. 둘째, 실행 단계에서는 사업 및 대상지에 대한 사전 현지자료 수집 분석, 현장평가, 주민만족도 조사, 정책 추진역량 평가 등으로 구성한다. 또한 사업시행 모니터링 결과를 사업부서에 환류하여 사업시행 방법을 교정하도록 유도하고 이를 다시 평가하는 절차도 사업에 따라 적용한다. 셋째, 완료 단계는 평가된 결과를 바탕으로 일부 통계처리와 함께 최종 보고서의 작성 및 검토 과정을 거친 후 보고서의 완료로 이루어진다.

3. 연구결과

모니터링 결과 나타난 각 사업별 문제점에 대한 제도개선 방안을 정리하면 다음과 같다.

□ 소나무재선충병 방제사업

- ○ 소나무재선충병 특성상 추가감염을 막기 위해서는 완벽한 방제가 이루어져야 하는데 지금까지 단목위주의 벌채와 훈증처리 방제가 많아 큰 실효성을 거두지 못하고 있다. 따라서 소나무재선충병 발생한 구역에 대한 완전방제를 위해 군상·개벌 등의 방법을 적절히 도입하고, 산주의 요구에 의해서 단목을 해야 하는 지역도 시행업체에 구역책임을 주어 추가 발생시 추가 비용 없이 방제하도록 하는 구역별 책임시공 제도의 도입이 필요하다.
- ○ 소나무재선충병 방제사업시 부실방제업체에 대해서 하자보수 담보책임제를 도입하고 부정당한 사업을 한 업자들에 대해 제재를 가할 수 있는 제도 도입이 필요하다.
- ○ 지역 공무원들에 대한 소나무재선충병과 방제법 및 방제사업 감독에 대

한 철저한 교육이 필요하다. 또한 지역별로 담당 공무원수가 1~2명으로 제한되어 있어 실제 현장에 나가서 감독하는데 애로사항이 있기 때문에, 소나무재선충병이 집단적으로 발생한 지역에는 추가적인 인력지원 필요하다.

○ 소나무재선충병의 경우 매개충인 솔수염하늘소에 의해서 전염되기 때문에 우화기가 되는 5월 이전에 집중적으로 방제하여 조기에 전염경로를 차단하는 것이 효과적이다.

○ 작업부실의 주요한 원인 중 하나는 작업 단비가 현실 노임에 비해 낮아 젊은 인부를 고용할 수 없어, 인력수급에 차질이 발생하고 작업의 질도 낮아진다.

□ 산불피해지 복구조림사업

○ 산불피해지 복구계획의 경우 대학이나 연구기관에서 세우고 사업 실행은 산림조합 혹은 산림사업법인에서 시행함으로써 계획과 실행이 일치되지 못하는 사례가 빈번하게 발생한다. 따라서 사업 설계·시공업체들을 복구계획 수립과정에 참여시키고 최초 계획된 의도대로 설계되었는지에 대해 복구계획을 수립한 연구팀에 승인받도록 하여 계획과 사업실행을 일치시키는 방안 필요하다.

○ 현재의 양묘제도로는 산주가 요구하는 수종공급에는 한계가 있다. 지속적으로 산주가 원하는 수종을 조림할 수 있도록 묘목 공급 시장 확대 정책 필요하다. 또한 전문적인 지식이 부족한 산주들의 묘목에 대한 품종검증과 적지적수 선별이 어려우므로, 조림사업에 관심이 많은 산주들을 위한 세미나를 개최하여 교육을 실시함으로써 산주 만족도를 높이는 것이 필요하다.

○ 산불피해지의 경우 활착률에 있어서 소묘 이식보다 대묘 이식이 훨씬 양호하였고, 천연갱신지에서 참나무 등 양호한 성장을 보였다. 산불피해지의 경우 다량의 소묘 이식보다 소면적 중·대묘 이식이나 천연갱신이 관리와 비용 측면에서 보다 효과적이다.

□ 민유림경영계획 작성

○ 경영계획 작성에 대한 산주의 무관심을 해결하기 위해 적극적으로 홍보하는 노력이 필요하다. 개인 산주에게 산림경영계획을 작성토록 의무화할 수 없기 때문에 국가 산림경영을 위해 산림경영계획 작성의 중요성을 인식시키고 자발적인 참여를 유도하는 적극적인 홍보가 필요하다. 대부분의 산주가 해당 지역에 살지 않는 사람이 많아 산림사업에 무관심하다. 따라서 산주에게 적극적으로 알리고 세제혜택과 같이 참여를 유도할수 있는 유인 정책 및 제도적 지원, 담당 공무원의 적극적인 노력이 요구된다.

○ 우리나라 대부분의 산주가 2ha 미만의 소면적을 소유하였기 때문에 필지를 권역별로 통합하여 산림조합·지역산림법인을 통해 집단화시켜 관리하는 것이 효율적이다. 따라서 권역별 경영계획을 작성하여 지역종합산림경영계획이 작성되고 이에 맞추어 조림·육림·벌채가 이루진다면 산림경영의 전문성 확보에도 더욱 유리하다.

○ 국가 산림자원의 지속가능한 개발을 위하여 체계적인 종합산림관리 계획이 수립되고 이를 바탕으로 민유림 경영계획이 만들어져서 효율적으로 국가 산림이 관리되어야 한다. 이를 위해 국유림 뿐 아니라 사유림도 산림지리정보시스템(FGIS)과 같은 소프트웨어를 이용하여 산림에 대한 이력이 전산화되어 체계적으로 관리되어야 한다.

□ 국유재산관리

○ 사유림 매수계획의 목표 달성과 예산집행의 효율성 제고를 위해 사유림 매수전략을 가지고 국가전체 장기 마스터플랜을 세우는 것이 필요하다. 이를 위해 국가 전체 사유림 매수 계획을 세워 이를 달성하기 위한 중장기 매수 예산을 확보하여 경기변동이나 지가변동에 따라 효율적으로 매수 가능하도록 예산의 탄력적 운용이 필요하다.

○ 사유림 매수의 목표 달성을 위해 사유림 산주들이 국가에 산을 매도할 수 있는 제도적 유인(책)이 필요하다. 산주가 국가에 사유림을 양도할

경우에 양도소득세를 감면해 주는 등 세제감면 혜택 등을 통한 적극적인 유인정책이 요구된다.

○ 매수추진 절차의 효율성 제고를 위해 손실비용 절약 방안을 마련해야 한다. 산주가 매도를 철회할 경우 과정에 발생한 비용에 대해서 산주에게 책임을 물을 수 있도록 계약서 및 동의서를 작성하고 계약보증금을 설정하는 방안이 필요하다.

□ 임업기능인 양성사업

○ 교육기관에서 최신 교육기자재와 현장에서 사용되는 다양한 종류의 기재재를 확충하여 교육생들에게 현장에서 실용적이며 최신 선진 교육이 이뤄질 수 있도록 노력이 필요하다.

○ 임업 기능인영림단을 직업인으로서 안정적으로 고용하기 위하여 연중 작업물량을 균일하게 배분하고 임금단가의 현실화를 통해 소득이 안정적으로 보장되어야 한다. 또한 산재보험 등 직업으로서 정착을 위한 제도 보강과 후생복지 등의 대책을 강구하여 임업기능인들의 직업으로서 안정성 제고해야 한다.

○ 교육생들이 쾌적한 환경에서 교육 받을 수 있도록 교육 환경을 개선하고 시설・장비를 확충하는 노력이 지속적으로 이루어져야 한다.

□ 임산물유통 지원사업

○ 임산물 유통지원 사업들에 있어서 예산 집행의 효율성을 증대하기 위해 고객 위주의 행정 서비스 체계 구축과 예산 집행 시스템 마련되어야 한다.

○ 임산물 유통의 구조적인 문제점을 해결하기 위해 유통저장 시설의 확충해야 한다. 전국적으로 임산물의 저장능력 개선 등을 위해 저장시설 및 유통 기반시설을 확충하고 저장기간을 늘릴 수 있는 적극적인 기술 개발 노력 필요하다. 또한 국내 임산물의 경쟁력 확보를 위해 유통시장정보 시스템 활성화와 예측정보제공을 강화해야 한다.

○ 현재 농협 공판장 등 큰 유통도매시장에서 사용하는 용기는 떫은감의

경우 25kg, 생표고의 경우 16kg 규격의 플라스틱 박스를 사용하고 있다. 그러나 이것은 표준출하규격에 적합하다고 보기 힘들고 앞으로 국내 임산업이 노령화되는 추세를 감안할 때 보다 작은 무게에 적합한 규격을 만들어 적극적인 국가 지원을 통해 유통시스템을 개선할 필요가 있다. 또한 무게가 많이 나갈수록 밑에 담겨있는 제품이 압력에 의해 손상받을 수 있어서 주의가 요구되므로 생산자들과 토론을 통해 현행 kg 규격보다 적은 적합한 규격을 재정립하는 것이 제품의 보전을 위해서도 유리하다.

□ 목재이용가공 지원사업

○ 국내재가 어느 정도 벌기령에 이르렀고 생산기술도 향상됨에 따라 앞으로 국산재의 수요를 늘리고 수입목재에 대한 국산재의 경쟁력을 제고하기 위해서는 지속적인 목재가공시설의 현대화와 자동화가 필요하다. 이를 위한 중장기 계획 및 전략 수립이 필요하다.

○ 목제 제품의 수요층 확대와 목제품 우수성을 알리기 위해 목제품 야외전시장의 활용 극대화를 위한 홍보 전략과 내부 프로그램 개발이 필요하다.

□ 녹색자금 지원사업

○ 녹색자금 집행 후 사업자금에 대한 투명한 집행과 사업결과물에 대한 사후관리를 효과적으로 할 수 있는 종합관리시스템 개발이 필요하다. 예를 들어, 농림기술센터(ARPC) 등과 같이 공모사업에 대한 전산 관리시스템을 구축하여 사업 예산사용의 투명성 확보와 성과품 활용 증대 방안이 필요하다.

○ 현재 녹색자금의 경우 예산이 많고 사업 규모가 크기 때문에 예산 집행 효과의 극대화를 위해 장기 목표와 계획을 수립하여 사업을 추진해야 한다. 산림분야는 연구 개발을 위한 기간이 길고 많은 비용을 필요로 하는 분야가 많아서 이를 위한 장기적인 투자가 필요하다.

산림사업 제도개선에 관한 연구

연 구 자: 석현덕, 이요한
연구기간: 2006. 4 ~ 11

1. 연구의 목적

이 연구는 2005년에 수행한 주요 산림사업의 모니터링 결과에서 나타난 문제점을 해결하기 위한 후속 연구로 숲 가꾸기 디지털 설계 프로그램의 도입, 조림사업 영속 사업권 및 하자담보 방안 마련, 임도설계·시설 기준의 지형별 매뉴얼 개발을 하는 것에 목적이 있다.

2. 연구개발 내용

○ 조림사업법인의 영속시업권의 필요성과 이를 위한 영속시업권의 확보 및 시업 시 하자발생의 경우 책임을 질 수 있도록 담보확보를 위한 제도적 이행방안을 마련하고, 이를 위한 관련 법률 즉 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 및 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」에서 관련 조항 개정(안) 제시한다.

○ 체코의 생태연구소에서 개발한 산림조사 장비(Field Map)와 이의 운용 프로그램을 활용하여 우리나라 숲 가꾸기 사업에 적합한 디지털 설계 프로그램 도입하고 새롭게 개발된 설계프로그램의 활용을 위한 숲 가꾸기 설계 지침 개정(안)을 마련한다.

○ 지세, 지형 여건을 유형화한 지형별 임도설계 표준매뉴얼을 작성하고, 이의 효과적인 활용을 위해 「임도의 설치 및 관리에 관한규정」 및 「임

도의 설계·시설기준」의 관련규정 개정 등 법적 근거를 마련한다.

3. 연구결과

○ 이 연구는 2005년에 산림청 용역사업으로 실시한 주요 산림사업 모니터링 결과로 조림사업, 숲 가꾸기 사업, 임도사업에서 발견된 문제점을 해결하기 위해 수행되었다.

○ 조림사업지의 다년간 책임제도 필요: 조림사업지는 풀베기, 어린나무 가꾸기 등 장시간 지속적으로 관리해야 한다. 그러나 조림사업자와 조림사업지 관리자가 다를 경우 책임감이 결여되고, 사업상의 효율성이 떨어지는 등 다양한 문제가 발생하여 한 업체가 조림이 완성되는 시기까지 책임지는 제도의 도입이 필요하다.

○ 숲 가꾸기 전자설계 시스템 구축 필요: 숲 가꾸기 사업이 불량목이 잔존하거나 미래목 선정 등 문제가 있는 것으로 모니터링 결과로 나타났다. 이는 산림사업이 산지에서 이루어지므로 확인이 어려워 사업결과에 대한 감리의 정확성이 결여되기 때문인데 이를 고치기 위해서는 감리 이후에도 항상 확인이 가능한 전자설계시스템을 도입해야 할 것이다.

○ 임도 설계기준 개선 필요: 현행 「임도설계 및 시설기준」이 지형별, 유형별로 구체화되지 않아 설계자의 자의적 판단으로 설계하고 있다. 부실공사 방지를 위해 임도시설 기준에 '어떤 구간, 어떤 지형에는 이러한 구조물을 설치해야 한다'라는 등의 임도설계기준을 구체화할 필요가 있다.

○ 이 과제는 세 개의 연구과제로 구성되어 있다.

1) 조림사업시행법인의 영속시업권의 필요성과 이를 위한 영속시업권의 확보 및 시업 시 하자발생의 경우 책임을 질 수 있도록 담보확보를 위한 제도적 이행방안을 마련하고, 이를 위한 법률 즉 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 및 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」에서 관련 조항 개정(안) 제시

2) 체코의 생태연구소에서 개발한 산림조사 장비(Field Map)와 이의 운용

프로그램을 활용하여 우리나라 숲 가꾸기 사업에 적합한 디지털 설계 프로그램 도입 연구. 새롭게 개발된 설계프로그램의 활용을 위한 숲 가꾸기 설계 지침 개정(안) 제시

3) 우리나라 기후, 지세, 지형 여건을 유형화한 임도설계 매뉴얼을 작성하고, 이의 효과적인 활용을 위해 「임도의 설치 및 관리에 관한규정」 및 「임도의 설계·시설기준」 등 관련규정 개정 등 법적 근거 마련

○ 과제별로 연구결과는 다음과 같다.

1) 조림사업 영속성 연구

- 조림사업의 영속성 여부는 사업대행업체인 단위산림조합, 산림사업법인, 지역자치단체(시군)의 사업발주처에 대한 설문조사결과와 조림전문가로 구성된 연구자문위원회의 의견을 수렴한 결과 반드시 필요한 것으로 나타났다. 그 이유로는 조림작업과 후속작업을 서로 다른 업체가 할 경우 사업결과에 대해 책임 소재가 명확하지 않아 성의 있게 하지 않을 수 있다는 것과 사업 추진상의 비효율성을 지적하였다.
- 조림영속성 방안으로는 현행 제도를 그대로 둔 채 추진하는 방법과 일부 제도와 법을 조정해서 추진하는 방법이 있다. 첫 번째 방안은 법과 제도를 그대로 둔 채 추진하는 방안으로 조림작업을 수주한 업체에게 풀베기 작업을 수의계약으로 하여 후속사업을 계속하도록 하는 방안이다. 현행의 법 테두리에서 수의계약이 가능한 경우는 1) 조림작업과 풀베기작업을 계속공사로 보고 풀베기 작업에 대해서 조림작업을 한 업체와 수의계약을 할 수 있는 방법이 있다. “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 시행령에 의하면 계속공사에 대한 수의계약을 규정하고 있다. 즉 동 시행령의 제 25조 제4호 가목 과 다목의 규정에 의하면 조림작업과 풀베기 작업을 계속공사로 보고 후속작업에 대해 수의계약을 할 수 있다. 2) 행정자치부예규 187호의 지방자치단체 수의계약 운영 요령에 따르면 사업의 성격상 하자구분이 곤란하거나 혼잡한 사업에 대해서는 수의계약이 가능한 것으로 나와 있다. 특히 “하자에

대한 책임구분이 곤란한 경우"로 적용될 가능성이 큰 데, 이는 사업 성격상 예전의 공사와 지금의 공사가 수직적 기초를 공통으로 할 경우는 수의 계약이 가능한 것으로 나타나 있다. 따라서 이 운영요령을 활용한다면 지자체의 산림사업발주 부서에서 해당사업에 대한 수의계약을 맺는 데 문제가 없을 것으로 보인다. 두 번째 방안은 법과 제도를 일부 고쳐야 하는 경우로 조림작업과 풀베기 작업을 하나의 작업으로 묶어서 사업발주를 한번에 하는 방안이다. 이 방안은 두 작업을 하나의 작업으로 보고 장기계속계약으로 처리하면 한 업체가 연속적으로 사업을 수주할 수 있을 것으로 본다. 즉 "지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률"의 제24조(장기계속계약)에 의하면 사업의 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년을 요하는 계약에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 따라 장기계속계약을 체결할 수 있다고 규정되어 있다. 따라서 이 규정에 의하면 조림사업과 풀베기 사업을 묶어서 장기계속계약으로 체결할 수도 있을 것이다. 그러나 조림사업과 풀베기 사업을 장기계속계약으로 확실하게 하도록 하기 위해서는 "산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률"에 조림사업에 조림작업과 조림목의 활착에 중요한 역할을 하는 풀베기 작업도 포함시켜 조림작업과 연속사업으로 규정해야 할 것이다. 여러 여건을 감안하였을 때 "산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 시행령" 2조(정의) 번호 2번의 11에 기존의 11을 대체하여 "산림자원의 조성을 위해 시행하는 조림사업에 조림작업과 풀베기 작업이 연속사업으로 포함되고, 산림자원의 육성을 위한 숲 가꾸기 사업은 어린나무 가꾸기 작업과 간벌작업이 계속되는 사업" 이라는 자구를 넣어야 할 것이다.

- 하자보수보증금은 당연히 필요하고 용어는 조림사업이 일반 공사와 다르므로 보완사업예치금으로 바꾸는 것이 좋다. 그 비율도 다른 사업과는 달리 사업비 80%에 대한 보증보험증서로 제출하는 것이 좋다는 결론을 내렸다.

2) 숲 가꾸기 전자설계시스템 개발

- 우리 고유의 전자설계시스템을 만들기에는 시간이 부족하고 비용이 과다할 것으로 예상되며 시스템의 수준도 예상할 수 없어 기존의 시스템을 국산화하는 방향으로 개발방향을 맞추었다.
- 이미 개발된 시스템으로 체코의 IFER(산림생태연구원)에서 만든 Field Map이 세계적으로 유일하며 성능도 우리의 숲 가꾸기 설계사업에는 충분하다는 검토결과가 있어서 이의 시스템을 국산화하였다.
- Field Map의 개요
  - 프로그램 및 장비 개발국: 체코, 미국
  - 용도: 레이저 측정 장비와 컴퓨터를 이용, 정확한 임지 현황을 수집, 저장, 활용 등
  - 주요 구성: 프로젝트 관리 프로그램(Project Manager), 자료 수집 프로그램(Data Collector), GPS, 레이저 측정기(전자경사계, 전자컴파스, 전자양각기)
  - 제조 및 판매업체: 체코 IFER(산림생태연구소)
  - 현재 사용국가: 슬로바키아, 아일랜드, 독일, 리투아니아, 앙골라, 말레이시아 등 10개국 이상
- 필드 맵의 유용성은 검토결과 우리나라 지형과 산림에도 적용할 수 있고 설계 시 품셈은 현재의 품셈과 거의 동일한 것으로 판명되었다. 따라서 숲 가꾸기 사업의 설계 시에는 기존의 작업을 완전히 대체시킬 수 있는 것으로 조사되었다. 선목 작업에 있어서는 필드 맵으로 추가적인 도면 작업을 하는 것이므로 ha당 약 40만원의 추가비용이 드는 것으로 조사되었다. 따라서 선목 작업은 울진 소광리의 소나무처럼 보호가치가 있는 숲을 대상으로 필드 맵을 사용하고 향후 예산이 뒷받침되면 추가적으로 그 활용 범위를 넓히는 것이 좋을 것 같다.

3) 임도 설계 및 시설 기준의 지형별 매뉴얼 연구

- 임도 설계 및 시설 기준의 지형별 매뉴얼은 지형 경사별 절토고 기준 및 표준 횡단면 설계 기준, 절토 및 성토 사면 기울기 기준, 지형 경사별 절토 및 성토 사면 구조물 높이 설계 기준, 성토 쌓기 방법과 다짐

작업 기준, 노면의 형태 및 기울기 설계 기준, 종단기울기별 노면기울기 및 개거 설치 기준, 종단기울기별 암거 및 집수정 설치 기준, 종단기울기별 측구의 형태 및 시공 기준, 운반 성토와 다짐처리 기준, 지형별 노체의 구축방법과 횡단면의 설계 기준, 성토사면의 안정 및 토사유실 방지 설치 기준, 배수시설 보호 및 배수성 제고를 위한 설치 기준, 사면 및 측구의 안정 시설 기준, 횡단배수용 암거 설계 및 설치 기준, 교량 설계 및 설치 기준, 임도 선형 및 배치의 설계 및 설치 기준, 임도 배수구 설계 및 설치 기준, 그리고 임도 설계 및 시공 기준으로 분류하여 설계 매뉴얼을 만들었다.

- 임도 설계 관련법은 임도사업 시행체계와 단비체계 보완, 임도사업비 내의 측량 사업비 편성과 설계비 증액, 임도 설계 및 시공을 할 때에 과다 설계 및 시공 방지 방안, 임도의 구조 및 규격 구분, 임도 설계 및 시설 기준의 강화, 임도구조개량 및 상시 보수체계 강화 등을 중심으로 개정안을 마련하였다.

한-미, 한-캐나다 등 FTA협상에 따른 대응 방안 연구 : 임업 부문 영향분석

연 구 자: 이상민, 장철수
연구기간: 2006. 6 ~ 12

1. 연구의 목적

세계무역질서가 다자간 체제인 세계무역기구 자유무역협정을 중심으로 급격한 시장개방을 요구하며 변화하고 있는 가운데 한국은 세계 최대 경제국인 미국과 캐나다와의 FTA 체결을 위한 협상을 진행하고 있다. FTA는 무역전환효과와 무역창출효과를 유발하여 생산을 확대시키고 무역을 증대하는 효과가 있다.

그러나 경쟁력이 취약한 임산업의 경우 FTA 체결에 따라 많은 영향을 받을 것으로 예상되는데, 단기소득임산물과 같이 산업에 투입되는 생산요소의 산업 간 이동이 원활하지 못한 품목과 경쟁력이 취약한 목재류의 형편은 더욱 악화될 것으로 예상된다. 이 연구의 대상이 되는 미국의 경우 세계 최대 농산물 수출국이자 목재류 생산국으로, 한국의 주요 수입품목 가운데 최근 들어 수입액이 급격히 증가하고 있는 아몬드와 탈각호도의 미국 의존도는 90% 이상을 나타내고 있으며, 피스타치오도 역시 매우 높은 비중을 차지하고 있는 실정이다. 또한 미국은 2004년 한국 목재류 수입액의 약 9%를 차지하였는데, 특히 제재목의 수출이 활발하여 한국에서 수입하는 참나무류・물푸레나무・호두나무 제재목의 대부분을 미국산이 차지하고 있다.

캐나다의 경우도 세계 최대 목재류 제품 수출국이며 미국과 함께 한국에

대해 제재목의 주요 수출국이다.

따라서 현 상태와 같이 동시 다발적이며 급진적인 국제사회의 변화에 적극 대응하고, 협상에 따른 피해를 최소화하는 방안을 마련하기 위해서는 FTA 체결이 관련 산업에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 파악하는 연구가 절실히 필요한 실정이다.

이 연구는 한-미 및 한-캐나다 FTA 체결의 영향을 파악하여 임업 부문 피해를 최소화할 수 있는 협상방안을 마련하고, 추후 지속적으로 진행될 다양한 국가들과의 FTA 협상에 대비하기 위한 분석의 틀을 마련하는 것이 목적이다.

2. 연구개발 내용

이 연구는 우선 FTA 협상의 대상국인 미국과 캐나다의 무역자료를 분석하여 교역현황을 조사하였으며, 이들 대상국의 주요 산업에 대한 현황을 살펴봄으로써 향후 관세감축이나 철폐에 따라 수입이 늘어날 수 있는 품목에 대하여 대략적으로 예상하여 보았다. 대상 국가의 전체적인 관세감축 정도를 파악하기 위하여 한국과 대상국의 HS 품목별 관세구조를 비교하였는데, 관세적용형태, 품목의 세분화정도 등을 내용으로 구성하였다. 한편 FTA가 체결되었을 경우 발생하는 영향 분석을 실시하였는데 주요 품목만 분석대상으로 하여 시장경쟁력을 살펴보고 수출입 증가액을 구하였다. 추가적으로 분석이 가능한 몇 개 주요 품목에 대해서는 생산감소액을 계측하여 실제 생산자들이 받게 될 영향을 계산하였다. 끝으로 FTA 협상에 있어 영향을 최소화할 기본적인 방향을 제안하고, 연구 결과를 이용한 협상전략을 제시하였다.

3. 연구결과

미국은 한국 임산물 수출의 5위 국가이며 동시에 한국 임산물 수입의 5위 국가이다. 최근 들어 한국의 수출은 감소하고 있으나 수입은 증가하는 추세이다.

한편 캐나다는 세계에서 가장 큰 임산물 수출국으로 2004 년 전 세계 임산

물 무역의 16%를 차지하였으며, 2005년 기준 한국의 임산물 교역국 가운데 14번째 수출국이며, 7번째 수입국의 위치를 차지하고 있다.

미국의 주요 수실류 산업(아몬드, 호도, 피스타치오)은 재배면적이 늘어나면서 생산도 증가하고 있어 지속적으로 확장되고 있는 산업이라 할 수 있다. 공급은 대부분 국내생산에 의존하고 있고, 수출량이 국내소비량보다 많은 수출의존적인 구조 띠고 있어 관세철폐 및 감축에 의한 가격하락은 수입의 증대로 곧바로 이어질 것이 예상된다.

미국의 목재산업은 합판 및 보드류 제품의 소비량이 생산량을 초과하여 수입이 급격히 증가하는 추세이다. 이러한 원인은 최근에 활황세를 보인 주택경기에 기인한 것으로 보인다. 그러나 부동산 경기의 거품이 빠지기 시작하면 이들 목제품의 과잉생산이 수출증대로 이어질 가능성이 있다.

캐나다는 풍부한 자원을 바탕으로 한 세계 최대의 목재류 수출국이다. 특히 제재목은 국내소비 충당을 위해 생산량을 늘리고 있으며, 수출도 동시에 증가하고 있다. 또한 섬유판, 파티클보드, MDF 등은 수출의존적 산업구조를 가지고 있다. 따라서 관세철폐 또는 감축에 따라 단기적으로 제재목과 합판에 대한 수출확장은 힘들어 보이나, 나머지 보드류에 대한 수출은 즉각 증가할 것으로 예상된다.

세 국가의 관세체계를 비교하여 보면, 한국은 대상국들에 비해 품목의 세분화 정도에 비해 단일세율을 적용하는 경우가 많으며, TRQ 대상 품목을 제외하면 투명한 종가세만 적영하고 있다. 또한 비목재류는 생산자 보호차원에서 역누진관세체계, 목재류는 누진관세체계를 가지고 있는 반면 미국과 캐나다는 대부분 누진관세체계를 갖추고 있다.

FTA 체결에 따른 수입증가액을 측정하기 위해 품목의 경쟁력에 따라 양국간 잠재교역액과 수입가격 탄력성을 이용하는 방법을 선택적으로 적용하였는데, FTA 체결에 의해 관세가 즉시에 철폐되면 미국 임산물의 수입증가액은 약 1억 2,760만 달러에 이를 것으로 추정되며 캐나다 임산물 수입 증가액은 약 5,490만 달러 정도 될 것으로 추정되었다.

영향분석 결과를 토대로 FTA협상 전략을 제시하면 첫째, 호도, 아몬드, 피

스타치오, 기타견과류(신선, 건조) 등 한-미 FTA 체결로 인해 수입증가액이 많이 늘어날 것으로 예상되는 품목과 밤, 잣, 대추 등 임업 분야 대표적인 소득 작물등을 중심으로 품목별 민감도에 따라 수입개방을 단계적으로 선정하여야한다. 특히 TRQ 관리품목인 밤, 잣, 대추에 대해서는 시장접근 물량을 확대하거나 관세율을 감축하는 방법이 결국 같은 효과를 초래할 것으로 생각되지만, 점진적인 효과는 다르게 나타나므로 해당 산업의 시장개방 대처능력에 따라 관세율 감축과 MMA 증량 중 하나를 선택하여야 한다.

한편 목재류의 경우 한-미 FTA의 경우 제재목, 단판을 비롯한 창문틀, 기타건축용목재건구 등, 한-캐나다의 경우 제재목(기타, 침엽수), 섬유판(기타), 단판 등의 수입증가액이 크게 증가할 것으로 예상되므로 수입개방의 속도를 늦추는 것이 바람직할 것이다.

합판, 제재목, 파티클보드, 섬유판 등은 국산재 이용률을 증가시킬 수 있는 품목으로 장기적으로 이들 품목에 대한 수입자유화는 국산재 사용을 제한하는 원인이 되며, 결과적으로 국산재 사용률을 높여 원활하고 지속적인 산림자원 관리를 계획하는 정부의 입장에서도 큰 장애가 될 가능성이 많은 제품들이다. 또한 미국 주택경기가 한-미 및 한-캐나다와의 협상을 진행하고 있는 시기에 나빠진다는 것은 한국으로서 시장개방에 대한 우려를 한층 가중시키는 요인으로 작용할 것이므로 이들 품목에 대해서는 모든 나라와의 FTA 협상에서 보수적인 양허 입장을 일관성 있게 주장하여야 할 것이다. 특히 파티클보드는 건축 폐자재 등을 이용하는 친환경 재생산업에 속하므로 환경보호차원에서 수입자유화를 늦추는 것이 타당할 것이다.

밤 재해보험사업을 위한 표준수확량 조사 및 손해평가 방법 수립에 관한 연구

연 구 자: 이상민, 장철수
연구기간: 2006. 7 ~ 12

1. 연구의 목적

밤은 임산물 가운데 가장 중요한 소득 작물이자 최고의 수출품으로 여겨져 왔다. 그러나 2002년과 2003년에 연속적인 태풍으로 인해 생산량이 급감하였고 이에 따라 수출량도 크게 줄어들어 전반적인 산업의 침체가 지속되고 있는 상황이다. 다행스럽게도 2004년과 2005년에는 태풍에 의한 피해가 없었으나, 밤의 수확기인 9월~11월 사이 우리나라 주변에서 발생하는 태풍의 수가 평균 약 12개이며 그 가운데 직접적인 영향을 미치는 태풍의 수는 0.9개임을 감안할 때 매년 태풍피해 가능성을 배제할 수 없는 실정이다. 그러므로 소득의 대부분을 보장하고 경영의 불안정을 해소하여 재생산 의욕을 북돋울 수 있는 재해보험의 실시가 절실히 요구되는 형편이다.

재해보험사업을 실시하기 위해서는 여러 가지 준비가 필요하나 그 가운데 보험금 및 보험료를 결정하기 위한 기초 자료인 표준수확량과 보험금 지급을 위한 절차인 손해평가는 사업실시를 위한 핵심적인 요소로 보험도입을 위해 반드시 필요한 연구이다.

이 연구의 목적은 밤 재해보험사업의 안정적인 정착 기반을 마련하는데 가장 중요한 자료로 여겨지는 표준수확량을 최대한 현실에 맞게 작성하고, 과학적이며 공평한 손해평가 방법을 수립하는 것이다.

2. 연구개발 내용

이 연구는 보험사업을 실시하기 위해 필요한 표준수확량과 손해평가 방법을 마련하는 것이다. 우선 지역별 표준수확량 산정하였는데, 2004년과 2005년에 표준수확량 작성을 위해 사용되었던 농가자료를 이용하여 조사대상 농가를 선정한 후, 2006년 밤 수확량을 조사하여 새로운 수령별 수확량 추세를 알아보고 기존의 표준수확량을 수정하고 보완하였다. 또한 개별 농가 또는 과수원별로 수확량을 조정하기 위하여 밤 재배지 관리 정도에 따른 지수를 만들어 개별 농가 또는 과수원별로 표준수확량을 산정할 수 있는 자료를 제공하였다.

손해평가에 대한 연구는 아직 구체적으로 진행된 바가 없는 실정이므로 밤에 대해 보험사업을 실시하고 있는 일본의 손해평가에 대해 구체적으로 알아보았다. 특히 밤에 대한 특성을 살려 보험사업을 진행하고 있는 일본의 경우를 집중적으로 조명하기 위해 밤 재해공제제도의 공제방식에 따른 전반적인 내용을 소개하고, 구체적인 손해평가 방법을 공제방식에 따라 구분하여 살펴본다. 또한 밤에 대한 재해보험 도입 시 고려해야할 특성을 살펴보고, 적합한 손해평가방식을 일본의 경우에 비추어 제안하고 각 방식별로 손해평가 요령을 제시하였다.

3. 연구결과

표준수확량의 경우 3개 년에 걸쳐 조사된 자료를 이용하여 표와 그래프를 작성하였으나 수령과 수확량의 관계가 이론에서 제시하는 결과와는 무관하게 나타났다. 그 이유는 실제 수확량이 수령보다는 다른 요소에 의해 더 크게 좌우되기 때문일 것으로 고려되며, 재배자의 지식에 의존하는 설문조사의 특성으로 인해 발생하는 오차 때문일 수도 있을 것이다. 따라서 인접 수령간 급격한 수확량 변화를 줄이고 수령의 변화에 따른 점진적인 수확량 추세를 파악하기 위해 전체를 6개 또는 7개 수령그룹으로 묶어 평균수확량을 계산하였다. 그 결과 광양의 경우 10a당 수확량과 1주당 수확량 모두 수령이 늘어날수록 증가하는 것으로 나타났으나 그 정도가 매우 미미하며, 산청은

10a당 수확량의 경우 13～15년생을 중심으로 수령이 늘어날수록 수확량이 증가한 후 감소하는 것으로 나타났으나, 1주당 수확량은 수령의 증가와 함께 수확량이 늘어나는 것으로 나타났다. 한편 공주의 경우에는 20～30년생을 기준으로 10a당수확량과 1주당수확량 모두 수령이 늘어남에 따라 증가한 후 감소하는 것으로 나타났다.

개별 농가 또는 과수원에 대한 실제생산량과의 오차를 줄이기 위해 일본에서 사용하고 있는 비배관리 지수적용 방법을 고려해 보았는데 작업의 정도에 따라 3단계로 구분하여 계측한 결과 3개 지역 평균비율이 10a당 수확량의 경우 가지치기 11.6%, 시비 1.45%, 자가방제 5%, 간벌 8.3% 등이며, 1주당 수확량은 4.1%, 10.4%, 5.9%, 7.1% 등인 것으로 나타났다. 그러나 이러한 결과를 계측하기 위해 추정된 함수식은 자료에 대한 설명력이 매우 낮은 것으로 나타나 실제 보험사업에 이들 지수를 사용하기 위해서는 반드시 현장실험을 통하여 검증되어야 할 것이다.

손해평가에서는 일본의 경우를 살펴보고 우리나라 밤에 대한 손해평가안의 제시하였다. 우선 기본적인 손해평가 도입방향은 재배상의 특징이 대규모 재배자가 적지 않고 식재장소가 산의 경사지에 위치하여 조사 상 어려움이 있을 것으로 예상되므로 가능한 간단한 방식을 도입할 필요가 있다.

손해평가는 도입 가능한 보험방식에 따라 그 방법이 달라지는데, 특정위험방식의 경우 현행 농작물보험에서 적용하고 있는 방식으로 재해가 발생할 때마다 손해평가를 해야 하는 것으로, 농작물재해보험을 실시하는 동안 쌓인 경험이 있다는 장점이 있으나 현장조사 여건이 상대적으로 열악한 밤에 적용할 경우 비용이 많이 드는 단점이 발생한다. 반상쇄감수종합방식은 수확기 예상수확량을 파악하기만하면 되는 방법으로 현실조사를 간단히 줄일 수 있는 장점이 있는 반면, 보험의 대상 재해 이외의 원인으로 감수량이 발생할 소지가 있고 보험료가 높아질 가능성이 있다. 한편 전상쇄방식은 계통출하량만 파악하면 되므로 손해평가가 매우 용이한 장점이 있으나 계통출하에 전적으로 의존하지 않는 우리나라의 경우에 가입자격을 갖춘 재배자가 많지 않아 보험가입자 수가 줄어들 수 있고, 다른 방식에 비해 보험료가 가장 높아질

가능성이 있다.

따라서 가장 이상적인 방안으로는 전상쇄방식을 들 수 있겠으나 계통출하 비율이 비교적 낮은 우리나라의 경우에는 전상쇄방식과 같이 계통출하를 전제로 하는 방법은 단기적으로 도입하기 곤란할 것으로 판단된다. 따라서 손해평가방법에 있어 현 상황을 고려한다면 장기적으로 반상쇄감수종합방식을 적용하는 것이 밤에 대한 재해보험 방법으로는 가장 좋을 것으로 판단되며, 여건이 허락하지 않을 경우 반상쇄특정위험방식도 고려해 볼수 있다.

현재 밤에 대한 재해보험을 실시하고 있는 일본의 방식은 모두 나름대로의 장단점을 내포하고 있어 우리나라 밤에 대해 일률적으로 적용하기는 힘들 것이다. 따라서 이들 방식을 시기별 구분하여 점진적인 도입을 추진할 경우 안정적으로 밤에 대한 재해보험을 정착시킬 수 있을 것으로 생각한다. 즉 전상쇄방식은 여건이 허락한다면 가장 간단하게 적용할 수 있는 방법이나, 유통경로의 특성과 보험의 도입단계라는 점을 고려했을 경우 장기적인 도입계획이 필요한 방법이라 할 수 있다. 반면 감수종합방식은 손해평가 방법상 손실을 파악하기에 용이한 방법이라 할 수 있으나, 농가별 또는 과수원별 표준수확량 및 기준수확량에 대해 높은 수준의 정확성이 요구되는 방식이므로 지역별 표준수확량을 개별 수확량으로 환산하여 적용하는 데 필요한 비배관리 지수 등에 대한 검증과정이 반드시 필요하며, 동시에 과수원 조건지수 산정방법도 고안되어야 할 것이다. 따라서 이 방법도 즉각적인 도입보다는 중기적인 계획을 아래 도입하는 것이 바람직할 것으로 생각한다. 결국 즉각적인 밤 재해보험 도입을 위해서는 특정위험방식을 접목하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 이 방법 역시 손해평가의 어려움을 배제할 수 없으므로 보험인수 과정에서 특정요건을 충족시키는 경우에 한하여 보험가입이 가능하도록 하여야할 것이다. 즉 실측조사에 의한 손해평가가 가능한 수고 이상의 밤나무를 재배할 경우, 또는 지형적으로 경사가 심하거나 토양이 척박하여 관리뿐 아니라 손해평가도 어려운 상태인 경우 등은 보험가입을 제한하는 것이 사업의 안정적인 도입을 위해 바람직할 것이다.

7. 특 별 과 제

미국 작물보험의 확대과정과 시사점

연 구 자: 최경환
연구기간: 2005. 4 ~ 2006. 4

1. 연구의 목적

○ 우리나라는 2001년부터 농작물재해보험을 실시하였으며, 현재 7개 작목을 대상으로 하고 있음. 짧은 기간에 커다란 진전이라고 할 수 있음.

○ 이러한 외형적 성과는 해당 작목들의 관련 통계자료와 농가 여건 등이 여타 작목에 비해 상대적으로 양호하였기 때문임. 그럼에도 불구하고 현재 많은 문제점들이 제기되고 있는데, 아직 보험을 실시하지 않는 작목들은 작물보험을 도입하기가 더욱 어려울 것이라는 것을 말해 주고 있음.

○ 따라서 농작물재해보험의 경험이 절대적으로 부족한 우리나라는 미국이나 일본과 같이 오래전부터 실시하여 많은 경험을 축적하고 있는 국가들의 발전과정을 눈여겨 볼 필요가 있음.

○ 이 보고서는 1938년부터 작물보험을 실시해 오고 있는 미국의 작물보험 확대과정을 살펴 보았음. 특히 보험 확대가 가장 활발하였던 1990년대 중반의 미국의 작물보험 확대과정을 중점적으로 검토함으로써 작물보험의 확대가 당면과제인 우리나라에게 주는 시사점을 파악하려고 하였음.

2. 연구개발 내용

○ 미국 작물보험의 발전과정

○ 미국 작물보험의 현황
○ 1990년대 중반의 작물보험 확대 과정
○ 미국 작물보험의 확대과정과 시사점
○ 작목별 타당성 연구결과보고서 요약(자료)

3. 연구결과

○ 미국의 작물보험은 1938년에 시작되었으나 1980년까지는 시험적인 형태에 머물렀음.
- 1980년부터 정부가 관심을 가지면서 발전하기 시작하였으며, 보험대상 작목이 크게 확대된 것은 1990년대 중반부터임.
- 1990년대 중반부터는 수입보험이 도입되기 시작하였으며, 가입율(면적 기준)이 계속 상승하고 있음.

○ 2000년 농업위험보호법(Agricultural Risk Protection Act)으로 보험료 보조가 대폭 확대되면서 작물보험 가입율(면적 기준)은 80%를 초과하였음.
- 2002년부터는 수입보험의 가입면적이 작물(수량)보험의 가입면적보다 많아짐.
- 그러나 면적가입율이 80%를 초과하는데 비해 호수가입율은 매우 낮아 2002년도의 경우 약 16%에 불과함.

○ 과거 10여년간의 손실율(Loss Ratio = 보험금/보험료)은 0.95로서 보험수지는 안정적임.

○ 보험료 보조, 재보험, 보험사의 관리운영비 부담 등 작물보험이 확대되면서 정부의 재정부담이 계속 확대되고 있음.

○ 미국의 농업보험은 민간보험사를 통해 판매되고 있는데, 2005년 현재 16개 보험회사가 참여하고 있음.

○ 미국 정부는 농업보험 가입을 직접 권유하기보다는 농업인들에게 농업위험관리에 대한 교육을 통해 농업보험이 중요한 위험관리수단임을 이해시키고 있음.

○ 보험대상 작목은 1989년만 해도 작목수는 49개, 보험상품수는 53개에 불과했음.

- 1990년대 중반부터 크게 확대되기 시작하여 2005년에는 보험대상작목이 115개에 달했으나 2006년도에는 2개 작목이 줄어들어 113개 작목임.
- 동일 작목에 대한 보험상품도 다양하게 개발되는데, 작목과 지역의 특성이 고려됨.

○ 농업위험보호법(ARPA)이 시행되기 전에는 RMA대표들이 이끄는 팀들은 대부분의 시험사업 프로그램들을 개발했으나, ARPA의 시행으로 FCIC에 의한 새로운 정책의 연구 및 개발이 금지되어 RMA 대표들은 이제 공공 부문과 사적 부문에서 다른 사람들에 의한 새로운 위험관리 제도들(products)의 연구 및 개발을 감독함.

○ 다양한 보험상품을 개발하는 과정에서 타당성 검토, 상품 개발 및 평가 등과 관련하여 많은 연구·개발이 지속적으로 실시되고 있음.

○ 미국 농업보험의 확대과정이 우리나라에게 주는 시사점을 다음과 같이 정리할 수 있음.

- 미국 정부는 농업보험을 농업인들을 지원하는 각종 농업위험 관리의 주요 수단이라고 보고 정책을 추진하고 있음.
- 일단 모든 작목을 보험 타당성 검토 대상으로 보고 정밀한 검토 결과를 토대로 다음 단계의 작업을 추진하고 있음.
- 동일 작목에 대하여 한가지 보험상품(프로그램)만을 적용하는 것이 아니라 다양한 형태의 보험상품을 개발하여 적용하고 있음.
  - 수량보험이 실시되는 작목에 대하여 수입보험이 추가적으로 도입됨.
- 최근들어 각종 보험상품 개발에 민간업체들을 활용하고 있으며, 정부는 이를 적극 지원하고 있음.
- 한 보험상품을 도입하는 경우 타당성 검토, 상품 개발, 도상연습, 시험사업, 본사업 등이 단계적으로 진행되며, 단계마다 평가 결과를 반영하여 추진되고 있음.
  - 한 작목에 대한 하나의 보험상품 프로그램을 본사업으로 발전시키기까지는 일정한 절차와 과정을 거쳐 시행착오를 최소화하면서 실시함.
- 보험을 개발하기 위한 타당성 검토 및 프로그램 개발 뿐만 아니라 현재

실행중인 프로그램들에 대해서도 지속적인 연구·개발을 통해 개선해 나가고 있음.

- 농업인들에 대한 위험관리교육을 중요시하고 있음.
  - 농업인들에게 농업보험에 가입하라고 직접 권유하기보다는 농업위험 관리의 중요성을 이해시키고, 농업보험의 내용을 정확하게 전달하므로써 농업인들이 자발적으로 선택하도록 함.
  - 농업위험 관리에 대한 교육이 보험의 건전한 운영에도 중요하다고 판단하고 있음.
- 농업보험에 대하여 정부가 적극 관여하고 있음.
  - 보험료 보조, 재보험, 관리운영비 지원, 상품개발비 지원 등 농업보험의 활성화를 위하여 다방면에서 정부가 관여하고 있음.

2006년도

연구결과 요약집 2006.1～12

등　록 제6-0007호 (1979. 5. 25)
인　쇄 2007. 5.
발　행 2007. 5.
발행인 최정섭
발행처 한국농촌경제연구원
130-710　서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950　http://www.krei.re.kr
인쇄처 (주) 문원사 02-739-3911～4