

선진국형 농정으로의 전환을 위하여

- 한국농업의 구조변화와 관련 정책 평가 -

박 성 재	선임연구위원
김 태 곤	연구위원
정 호 근	전문연구위원
조 영 수	전문연구위원
조 용 원	초청연구위원

한국농촌경제연구원

연구 담당

박성재	선임연구위원	연구 총괄, 제1~4장, 제7~8장
김태곤	연구위원	제6장, 제7장
정호근	전문연구원	제3장, 제7장
조영수	전문연구원	제5장, 제7장
조용원	초청연구원	제3장, 제4장, 제7장

머 리 말

우리 농업은 시장개방으로 인한 가격인하와 생산비 증가 압력이 지속되고, 농촌은 인구감소와 함께 급속한 노령화로 활력을 잃어가고 있다. 지난 4월에 타결된 한·미 FTA는 한국과 미국간에 더욱 높은 수준의 농산물 시장 개방을 예고하고 있다. 한편 향후 10년 정도면 우리 경제도 국민소득 3만 달러의 명실상부한 선진국으로서의 위치에 서게 될 전망이다.

여건의 변화는 지금까지의 개방준비 단계의 농정이 한계에 도달한 것을 의미한다. 국경보호 수단을 상실하고 선진국으로서 국제규범에 종속될 상황에서의 농정에 대한 준비를 서둘러야 할 때가 온 것이다.

연구원에서는 선진국으로 전환했을 때의 농정 준비를 위해 이 연구를 2년 과제로 추진하기로 하였다. 금년은 그 첫해로서 우리 농업·농촌의 현실을 진단하고, 선진국의 농정변화를 참고하여 미래 농정의 방향을 설정하기로 하였다. 그리고 2년차인 내년에는 구체적인 분야별 정책방향과 수단에 대한 연구 분석을 통해 선진국형 농정으로의 전환을 위한 대안을 모색하기로 하였다.

주제가 크고 연구범위가 광범위하여 연구 추진에 있어서 어려운 점이 적지 않을 것으로 생각되나, 이 연구가 농업·농촌의 활로를 개척하고 선진화를 달성하는 대안 모색의 계기가 되었으면 하는 바람이다. 특히 이 연구는 국내·외의 많은 전문가가 주제 발표, 토론, 원고작성 등에 참여하는 방식으로 이루어졌다. 이 연구를 위해 협조를 아끼지 않으신 각 분야의 전문가 여러분들과 농림부, 농촌진흥청 등 관계 기관에 감사드린다.

2007. 12.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

요 약

이 연구는 농산물 시장의 완전 개방과 선진국 진입을 눈앞에 둔 시점에서 지금까지 유지해온 농정의 방향과 정책수단에 대한 재검토와 대안 모색을 위해 시작되었다. 이 연구의 목적은 선진국 단계의 농정의 방향과 정책과제를 선택하기 위한 대안 모색에 있다. 주요 연구내용은 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 농업·농촌의 현 좌표를 파악(현상 인식)하여 정책과제를 명확히 한다. 둘째, 현안과 주요 중장기 과제 등 정책의 쟁점을 분석하여 개선 방향을 도출한다. 셋째, 선진제도의 벤치마킹을 위한 주요 선진국 농정을 분석한다. 넷째, 선진국 단계의 농정방향과 정책 패러다임 전환 방안을 모색한다.

이 연구는 2년 과제로 기획되었으며 그 첫해인 2007년에는 현실 인식과 미래 방향 선택에 중점을 두고 설계하였다. 1년차 연구는 그동안의 정책에 대한 평가에 초점을 맞추어 농업구조변화와 관련 정책의 평가를 주제로 내세웠다. 연구는 크게 현실인식 → 발전방향 모색 → 농정의 비전과 목표 설정의 흐름을 따르도록 구성하여 접근하였다. 선진국형 농정의 개념은 ‘산업부문에 대해서는 시장기능에 의한 효율적 자원배분과 생산성 향상이 이루어지도록 정책개입을 최소화하되, 시장의 실패가 나타나는 소득분배, 식량안보와 식품안전, 농촌의 다원적 기능, 환경보전, 복지분야 등에 대해서 구체적이고 정밀한 대책을 마련하여 시행하면서, 이해관계자의 의사가 정책결정에 합리적으로 반영되도록 하여 사회적 통합성을 높여가는 앞서가는 농정’으로 정의하였다.

세계화, 지식기반 정보사회화, 저출산 고령화, 다문화 사회, 소비자 주권 강화와 웰빙문화, 도시화 등으로 대변되는 경제사회 변화의 메가트렌드에 영세소농 구조의 한국 농업이 휘말리고 있는 형국이다. 이 같은 메가트렌드는 기존의 한국농업과 농촌의 해체를 촉진하기도 하지만 반면에 새로운 기회를 제공한다.

향후 세계경제는 미국, EU, 일본 중심의 3극 체제에서 신흥시장으로 급부상하는 한국과 중국, 인도, 동남아시아, 브라질 등 고속성장 개발도상국들을 포함하여 다극화되고 견조(堅調)한 성장을 지속할 것으로 전망된다. 이는 우리의 인접국에서 농산물 소비시장의 확대와 다변화가 진전되고 있음을 뜻한다.

1970년대 초의 곡물파동 이후 안정적으로 유지되어 오던 국제곡물시장이 최근 옥수수, 대두, 밀, 쌀 가격이 급등하면서 불안정한 모습을 보이고 있다. 바이오 에너지 수요 증가, 중국, 인도 등의 거대국가의 급성장과 식품수요 변화, 호주 등의 가뭄피해 확대 등이 요인으로 지적되지만 식량자급률 30% 미만의 우리에게 경고하는 것이기도 하다.

앞으로 농업의 경쟁력은 기술에 더욱 의존하게 될 것이다. 과거에는 생산성 향상과 생산비 절감을 위한 기계와 생화학적 기술진보를 중시하였지만 이제는 식품의 안전과 기능, 환경부하 경감, 문화와 감성 이미지를 상품에 활용하는 기술이 경쟁을 좌우하는 요소로 중시될 것이다.

우리 농업과 농촌이 국민경제에서 차지하는 비중은 급격히 줄고 있으나 선진국에 비해서는 아직 많은 인력이 농업에 남아 있다. 이는 구조조정의 속도를 더 가속시켜야 한다는 주장을 야기하고 있지만, 더 이상 농업부문에서의 인력 유출 속도를 높이려는 노력은 효과보다 부작용을 더 키울 수 있다. 왜냐하면 현재의 남아있는 농업인력의 대다수는 다른 산업으로 이동할 가능성이 극히 낮은 그룹이라는 점 때문이다.

우리 농업의 규모는 2006년 생산액 기준으로 36.4조원이고 이중 재배업이 65%, 축산업이 32% 수준이다. 쌀은 8.4조원으로 규모가 가장 크지만 계속 감소하고 있어 전체 생산이 정체되는 주요인이 되고 있다. 축산업이 비교적 빠르게 성장하고 있으나, 해외 사료에 의존하여 부가가치면에서는 기여도가 높지 않고 환경문제가 장애요인으로 남아 있다.

1990년대 이후 일정규모 이상의 전업농 그룹에서는 전문화와 규모화가 활발하게 진행되어 구조조정을 주도해왔다. 축산부문은 부업축산이 거의 소멸하여 농가수는 16년사이에 70~98% 정도가 감소하였다. 대농에 자원집중도 크게 나타나 쌀은 3ha 이상이의 면적비중이 1995년 15%에서 2005

년 26%로, 한우는 30두 이상 농가의 사육두수 비중이 17%에서 47%로, 돼지 1천두 이상은 37%에서 78%로 증가했다.

연령대별로 농업취업인력을 보면 40대 이하의 젊은 인력도 감소속도가 현저히 줄어 10년 후에도 지금과 비슷한 숫자로 남을 가능성이 커 보인다. 이미 농업을 떠날 인력은 거의 떠났다는 의미이다. 다만 농업의 미래를 어둡게 보고 있어 후계자를 지망하는 인력의 비율이 크게 줄었다. 2005년 센서스에서 후계자가 있다는 농가는 겨우 3.6%에 지나지 않았다.

농업의 중심인력인 전업농은 경영능력, 조직화, 기술력 등 영세농의 한계 극복에 반드시 필요한 요소에서 선진국 농업인에 비해 취약하다. 그럼에도 불구하고 지금까지는 개별경영의 힘만으로 성장해가려는 경향을 보여 농업여건의 변화에 효과적인 대응을 어렵게 하고 있다. 다만 최근에 고령화된 가구의 전체 농지를 마을단위로 임대하여 경영하는 영농조합법인 등 새로운 형태의 농업경영체가 출현하여 대안으로서 성공적으로 뿌리를 내릴 수 있을 것인지 주목받고 있다.

농지는 농업적 이용과 비농업적 이용간의 대립, 소유와 이용간의 대립, 공공부문에 있어서 국가와 지자체와의 대립되고 있다. 문제 해결을 위해서는 어느 정도가 적절한 선인지에 대해 사회적으로 합의가 되어야 할 것이다. 쌀 소비 감소로 예상되는 자급 필요 논면적의 감소에 따른 잉여농지의 발생의 문제에 대해서도 장기적인 정책방향이 정해지지 않은 상태이다. 호당 경지면적이 1ha 수준이며, 식량자급률 20%대의 국가에서 남는 농지의 발생, 고지가(高地價)와 고지대(高地代) 현상 등의 모순을 안고 있어 농지정책의 합리화는 시급한 과제이다.

국민에게 안전한 식품을 안정적으로 공급하고, 국민 모두 균형있는 영양섭취를 할 수 있도록 하며, 농업과 식품산업간의 선순환 성장을 유도하는 식품정책의 중요성이 부각되고 있다. 소비자의 식품안전에 관한 관심이 높아지고 있으나 안전관리체계가 확립되지 않았고 관리 수준이 미흡하다. 수입농산물 원료에 의존해온 식품산업은 국내농업과의 연계성이 매우 미약하고, 식품영양정책은 인식조차 제대로 되어 있지 못하다.

낮은 수준에서 정해진 소득, 많은 부채, 취약한 농외소득 기반 등으로 인

해 연금 등 노후생활보장 수단의 취약성 등 농가경제의 불안정성이 현 농정의 가장 큰 걸림돌이다. 저소득과 불안정성의 소득문제의 중심 과제이나 농업경영규모, 연령, 경영능력 등 농가간의 성격차이가 커서 일률적인 정책 수단으로는 효과를 보기 어렵다. 농업소득이 100만원/월이 넘는 농가는 40% 정도에 불과한 실정이어서 농업소득 정책만으로는 소득문제 해결을 기대하기 어렵고, 농촌지역의 산업기반이 열악해서 농외소득으로 소득을 보완하는 것을 기대하기도 어렵다. 더구나 개방으로 인해 앞으로 20여년이 지나도 호당 소득의 증가는 국민소득 증가에 비해 훨씬 느릴 것으로 예상되어 도·농간 소득격차는 현재보다 더 확대될 것이 우려된다. 따라서 취약한 중소농의 소득문제와 영세·고령농 등 취약계층의 생활안정화를 효과적으로 해결하지 않는 한 농업·농촌의 선진화는 어려운 일이 될 것이다.

농촌지역은 저소득과 고령화, 인구감소로 활력이 저하되고 있다. 하지만 서울 등 대도시 근교의 농촌지역은 인구가 늘고 있고, 도시주민 중 농촌의 조건이 맞는다면 농촌에서 거주하고 싶다는 사람도 늘고 있다. 중심도시 등 도시적 서비스가 가능한 농촌지역의 인구는 증가할 가능성도 있다. 선진국들은 농촌 어메니티에 대한 관심 증대 등 농촌에 대한 사회적 요구가 변하면서 농촌정책을 농정의 주요부분으로 비중을 확대해가고 있다. 그리고 과거에는 중앙정부와 농업인 중심의 농정에서 중앙정부와 지방정부, 농촌지역의 다양한 이해당사자들이 농촌정책의 주체로서 역할을 부여하고 핵심산업도 농업에서 농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등 다양한 산업을 포괄하고 있다. 과거의 농촌은 농업이 지역경제와 사회를 유지시키는 핵심 고리였지만 앞으로의 농촌은 비농업부문이 농업부문을 지탱해주는 관계로 변할 것이다.

우리 농정은 UR을 전후로 하여 영세소농 중심적인 평균지향적 농정에서 국제경쟁력 향상을 위한 구조개선으로 전환하면서 농업은 젊고 규모가 큰 농가를 집중 지원하는 방식으로 전환했다. 아울러, 대다수의 중소농이하의 농가들과 노령농 등 취약계층에 대해서는 농촌지역개발과 복지정책 확대 등을 통해 문제를 해결하고자 했다. 1992~1998년의 42조원 구조개선 사업에서부터 「농업·농촌종합대책(2003~2013)」에 이르기까지 3차에 걸

친 중장기투융자계획을 추진하여 많은 자금이 농촌지역에 투입되었다. 이는 농산물 시장의 완전개방을 향해 가는 과정에서 우리 농업과 농촌이 개방에 대응한 준비를 하기 위한 단계로 설정한 방식이었다.

UR 이후의 농정의 성과로 1980년대 후반의 마이너스 성장을 보였던 농업생산을 플러스 성장으로 반전시켰고, 농용시설과 장비를 현대화하고 첨단기술을 도입하였으며, 영농의 전문화와 규모화를 촉진하여 생산성을 향상시켰다는 점 등이 지적된다. 생산기반이 튼튼해져서 안전영농이 가능해졌고 유통시설의 현대화와 기반강화가 이루어졌다. 무엇보다도 품질 좋은 농산물의 공급이 늘어나고 국제가격과의 격차도 많이 축소되면서 소비자의 후생이 크게 향상되었다는 것도 주요 성과로 인정받는다.

그러나 비판의 목소리도 높다. 첫째, 구조조정의 성과가 크지 않았다. 농업구조의 영세성은 여전하며 특히 소비감소가 예측되는 쌀정책에서 정치논리에 휘둘림으로써 구조조정 방향과는 역행했다. 둘째, 농업생산은 증가했지만 농업소득은 늘어나지 않는 성장과 소득의 괴리가 나타나면서 농가경제의 어려움이 가중되었다. 투자증대와 기술진보에 따른 생산증가와 수입으로 늘어난 국내공급이 농산물 가격의 하락을 재촉한 반면 투입재 가격은 상대적으로 높게 유지되어 소득율이 낮아졌다. 셋째, 정책수단과 목표의 부조화가 나타났다. 넷째, 고투입 집약생산으로 인한 환경과부하, 다섯째, 예산의 비효율적 집행 등이 지적된다.

확실히 농업시설과 기술 등 하드웨어적인 측면에서 우리 농업과 농촌은 많이 달라졌다. 그러나 이러한 하드웨어는 우리 농업의 한계를 극복하는데 근본적인 도움을 주지 않는다. 치열해지는 시장경쟁을 이기기 위해서는 경쟁의식으로 무장한 경영인이 되어야 하며, 약한 개별 경영의 한계를 넘기 위해서는 조직화가 필연적으로 요구되나, 지금까지의 농정은 이 부분에서 순기능을 하지 못했다. 정책적인 리더십 부재로 오히려 후퇴한 점도 있다. 빈약한 자연자원, 경영능력 빈약, 낮은 기술수준 등 시장과 사회적 인프라가 취약한데도 불구하고 개별 경영 형태를 집착하였다. 농가간의 조직화, 농가와 관련 기관과의 협동화 등이 시도되었지만 성공적이지 못했다. 참여주체인 농가가 이를 받아들이지 않았기 때문이다. 협조적 게임이 이루어지

려면 그 성과에 대한 확신이 필요하나 그렇지 못했기 때문이다. 오히려 실패사례가 쌓이면서 불신만 키워왔고 활로를 찾기가 어려워지면서 정부에 대한 의존도를 높일 수밖에 없었다. 정부는 정치적 여론과 팽배한 불만을 단기적 시혜정책으로 무마하려는 경향을 보여 왔다.

선진국의 농정은 국내농정을 WTO 농업협정과와의 정합성을 유지하도록 요구하는 국제규율(global standards)과 각국의 고유한 국내 농업문제(national problems)의 조정을 바탕으로 하고 있다. 5년 내지 7년 정도의 한시적인 농업법에 근거한 미국 농정의 특징은 최저가격의 보장을 전제로 하여 고정직불, 가격지지, 그 외에 재해보험 등 다양한 시책들로 구성된 ‘정책조합’(policymix)으로 경영안정을 도모하는 점이다. EU는 개입가격을 인하하면서 소득보상 직접지불의 디커플링화, 농촌개발 강화 등의 방향으로 개혁을 진행하고 있다. 이를 통하여 과잉문제 해결과 국내보조 감축이라는 두 가지 목적을 일관되게 추진하고 있는 점이 특징이다. 일본은 구조개혁이 완료된 미국과 EU와는 달리 일정규모 이상의 농가¹에 한정하여 직불제 등 지원을 집중함으로써 구조개혁을 가속화하여 시장개방에 대응하면서 국민에게 안정적으로 농산물을 공급한다는 것이 목적이다.

세 나라의 공통적인 농정 전개의 방향은 품목별 가격지지 또는 직불제에서 농가단위(경영단위) 직불제로 전환하면서 지지가격을 인하하는 방향으로 전개되고 있다. 직불제는 과잉문제를 해결하기 위하여 생산중립적인 방식으로 전환하고 있다. 일본의 경우 구조개혁을 가속화하고 품질을 향상하기 위해 부분적으로 생산 및 품질과 연계하는 방식을 채택하고 있다. 또한 정책의 중심이 종전의 농업정책에서 농촌정책으로 이동하는 현상이 EU와 일본, 그리고 미국에서도 나타나고 있다. 이것은 농업정책과 농촌정책이 결합되어 추진됨으로써 다원적 기능을 확대한다는 의도도 작용하는 동시에, 이를 통해 농업보호에서 농촌보호로의 보호방식의 전환이기도 하다.

환경농업정책이 강화되고 있는데, EU는 직불제를 확대하는 동시에, 이행조건을 강화하여 환경편익 증대와 환경부하 감소를 동시에 추구하고 있

¹ 대상농가는 판매농가의 20% 정도이다.

다. 미국도 2002년 농업법에서 환경정책이 확대되었으며, 현재 제정과정에 있는 2007년 농업법에서도 환경정책을 강화하고 있다. EU와 미국이 환경정책을 중시하는 배경에는 과거에는 과잉문제 해결이라는 요인이 강하게 작용하였으나 최근에는 다원적 기능을 중시하고 있다는 점이 변화이다. 일본은 구조개혁을 가속화하는 농가단위 직불제에서 제외되는 다수의 영세 농가를 대상으로 농지·물·농업시설 등 농업자원 보전과 환경편익 활동에 대해 지역단위의 공동활동과 개별농가의 영농활동에 대해 직불로서 유인하는 것이 특징이다. 최근 글로벌 이슈와에 관련하여 석유가격 상승과 세계 곡물수급 사정 등을 반영하여 농업생산 증대²와 바이오에너지 생산에 농정이 개입하고 있는 점도 3국 공통적인 현상이다. 농정의 범위가 에너지 정책에 까지 확대되고 있는 것이다.

오늘의 농업·농촌의 상황은 수입농산물에 시장을 빼앗기고 미래에 대한 불안심리가 커지면서, 자원유출, 지역사회 붕괴, 사회적 갈등 증폭, 다원적 기능의 상실이라는 쇠퇴경로로 빠져 들어 갈 위험성이 있다. 쇠퇴 경로를 반전시켜 선순환의 활로를 찾아야 한다. 경제·사회의 메가트렌드를 활용하면서, 산업으로서 농업이 세계 경쟁력을 갖도록 만들어야 한다.

활로는 쇠퇴경로의 반대편을 보면 나온다. 시장확보, 농업인의 프로경영인화, 조직화, 중소농의 생활안정, 누구나 찾고 싶은 농촌을 만들면 성장의 활로로 접어들 수 있다. 농업과 농촌이 활로를 따라 발전해가도록 유도하기 위한 농정의 비전과 목표는 세계와 경쟁에서 이기는 농업, 국민과 소비자가 사랑하는 농촌을 만드는 것이어야 한다. 그래서 농업은 ‘세계 일류의 고부가가치형 기술농업’, 농촌은 ‘누구나 찾고, 머무르고, 살고 싶은 공간’, 농업인은 ‘생명산업의 최고경영자(CEO)’를 농정의 비전으로 제세하였다.

비전 실현을 위한 정책목표로는 ‘고부가가치형 첨단기술농업’, ‘안심·안전 농식품의 안정 공급’, ‘중소농 소득·생활 안정화’, ‘농촌 공간 가치

² 긴박한 곡물수급문제에 대응하여 EU는 현재 실시되고 있는 의무적인 생산조정(set-aside)의 폐지를 검토하고 있고, 미국도 토양보전을 위해 휴경하는 농지의 생산전환을 검토하고 있다.

재창출’, ‘지구촌과 호흡하는 앞서가는 농정’ 등 5대 목표를 제시하였다.

시장개방을 활로로 이용하여 새로운 시장을 확보하고 기술과 인적자원을 활용한 고부가가치형 농업성장 전략을 채택한다. 농업인은 신규인력의 확보와 체계적 관리로 지식정보화사회의 유능한 경영인으로 육성한다. 상품개발, 마케팅, 물류시스템 혁신, 시장조사 및 개척을 위한 R&D 투자 확대를 통해 우리 농산물을 세계의 명품으로 만들어 간다.

안심하고 선택할 수 있는 농식품의 안정적 공급을 위해서는 국민에게 균형 있는 영양과 안전한 식품을 공급하여 국민의 신뢰 속에 성장하는 농업을 실현한다. 식량자원의 안정적 확보를 위해 국제곡물가격 조기경보체계를 구축하고, 해외 개발수입, 유흥지의 활용 등 국내외 자원 활용을 극대화한다. 식품산업을 고부가가치 산업으로 육성하고 국내농업과의 연계를 강화하여 성장의 선순환 고리를 형성하게 한다.

고령농, 중소농의 소득과 생활안정을 달성하여 선진국으로 연착륙시키기 위해서는 농가의 특성에 맞는 맞춤형 정책을 일관되게 추진한다. 은퇴연령에 가까운 고령농업인에 대해서는 사회안전망을 확충하여 여유 있는 노후를 보장하도록 한다. 젊지만 농업으로 성장하기 어려운 영세소농에게는 비농업으로의 전업할 수 있도록 교육과 취업알선, 일자리 제공 등을 통해 생활안정을 유도한다. 농촌의 다원적 기능에 대한 소득보전직불제 등을 확대하여 국민에게 공공재의 공급을 증가시키면서 농촌주민의 생활안정에 도움이 될 수 있도록 한다.

생명에너지 공간으로서 농촌가치 재창출은 농촌 어메니티 증진과 주민의 기초서비스 충족으로 농촌을 국민과 소비자의 공간으로 만든다. 농촌에서 참 생명의 에너지를 느낄 수 있도록 어메니티를 증진시키는 환경친화형 휴양, 관광, 주거공간으로 농촌을 개발한다. 농촌주민의 기초서비스 충족을 위한 사회적 기준의 설정과 이행으로 농촌도 안전하고 편리한 주거지역으로 개발한다.

세계속에서 한국이 차지하는 위상에 맞추어 국제협력을 강화하고, 국제규범과 합치하면서 남북통일에 대비하는 농정, 즉 지구촌과 호흡을 같이 하는 앞서가는 농정을 실현해야 한다.

농업·농촌이 활로로 진입하기 위해서는 정책의 패러다임을 시장지향, 기술지향적 정책으로 지식기반 가치를 창출하고, 시스템 농정, 지방분권화로 전환해야 한다.

농업정책은 산업정책으로서 농업인과 단체, 지방자치단체가 자신의 능력과 창의를 발휘하여 성장하도록 시장지향적 정책을 편다. 정부는 시장의 조성과 정보의 제공, 공정 경쟁이 유지되도록 감독하는데 충실하고 나머지는 시장에 맡긴다. 농업·농촌의 지속가능성에 초점을 둔 기술의 개발과 도입에 역점을 두어야 한다. 지식기반정보화사회의 특성을 활용하여 고부가가치 농업과 찾아가는 농촌을 만들어간다. 농업·농촌의 발전을 위해 농업인, 정부, 관련 기관, 전문가 그룹, 소비자등 관련 당사자의 수요와 정보, 아이디어의 교류가 시스템적으로 작동하도록 지원한다. 지방분권화를 강화하여 지방자치단체도 자기 지역의 성장과 발전은 스스로의 책임을 진다는 원칙이 통용되어야 한다.

ABSTRACT

An Approach to Advanced Agricultural Policy toward the Open Economy

We need to deeply consider how agricultural policy is supposed to be as the market is becoming fully opened. In addition, the per capita income will soon be more than 30 thousand dollars, which we believe is a condition for becoming a developed country. Korea's agricultural policy is in the stage of moving from one emphasizing adequacy to the one that puts more emphasis on its efficiency.

Small size farming, low income level, and aging farmers would represent the current problems of Korean agriculture. Whether the Korean agriculture is ready or not for full market opening, the DDA and FTA will be continued for further opening. When the agricultural market opens wider, it is obvious that price drop will deteriorate profitability in agriculture. However, the agriculture has relatively less alternatives in profit making compared with other industries. For minimizing the impact of market opening, the role of the government is getting bigger. But, we lack the time for preparation. Interest contradiction among different groups in agriculture will even make the process slower. Like it or not, the Korean market will be fully opened after 2014. The current paradigm in agricultural policy can't bring about advanced agriculture; hence, we are looking for alternatives and new ideas.

We define an advanced agricultural policy as "the one where the growths in agriculture and non-agricultural sectors are balanced and that there is no radical exit of valuable resources from the agricultural sector. Technology and resource allocation efficiency is high enough to have productivity, which is equivalent to the one that of advanced countries. And social consent is high enough to easily solve conflicts among social classes or among different interest parties." To have advanced agricultural policies,

we propose to set the following policy objectives: “higher valued-added high-tech agriculture,” “safe and secure food supply,” “stable income and living conditions of small- to medium-sized farmers,” and “value re-creation of rural areas.”

The tasks we derived from the study to achieve policy objectives are as follows: In the field of labor policy, it is summarized as acquiring successors and raising professional farmers who are capable of using advanced managing skills and technologies. In the field of farmland, it is emphasized to acquire and preserve good farmlands, use farmland more efficiently, and reinforce the planning and monitoring of usage. In the field of farm income, it is necessary to provide farmers with more opportunity to earn non-farm income and to build a DB where all the relevant information of farmers are kept. To secure the stability of farm income, the protection from not only natural disasters but also from the variation in price is required, and such a device is income insurance or income stabilization account similar to the CAIS in Canada. In the field of R&D, it is most important to choose research topics based on the demands of farmers because they are mostly practical and easily applicable. Also, we expect that making the relations among users, developers, and distributors of technology to be connected with incentives will support the establishment of a more efficient R&D system in agriculture. For marketing and food consumption, it is urgent to build a concrete food safety control system that is achievable only when it is appropriately backed up by technology and related rules. Regional development in rural areas is conditional on reinforcing decentralization to secure regional compatibility, where practical goals and directions are achieved by segmenting regions so that each region can design its own program. Public and social insurance policies need to systematize the public's rights to basic life, elderly and public pensions, direct payments for transferring farm management, and to reorganize the public income safety system.

Researchers: Seongjae Park, Taegon Kim, Hogun Chong, Youngsoo Cho,
Yongwon Cho
E-mail address: seongjae@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

- 1. 문제 제기 1
- 2. 선행연구 검토 3
- 3. 연구목적 및 범위 8
- 4. 연구의 흐름 및 방법 9

제2장 농정의 역할 변화와 선진국형 농정의 개념

- 1. 농정의 역할 변화 15
- 2. 선진국형 농정의 개념 18

제3장 우리 농업·농촌의 현황표와 문제

- 1. 농업·농촌의 여건 변화와 전망 23
- 2. 한국농업의 위치 39
- 3. 농업·농촌의 현황과 과제 43

제4장 UR 이후 농정의 성과와 반성

- 1. 한국 농업의 성장과 농정의 변화 71
- 2. 구조조정 농정의 내용과 특징 75
- 3. 구조조정농정의 성과와 한계 79

제5장 농업·농촌의 미래 전망

- 1. 분석 모형 및 방법 85
- 2. 주요 지표의 전망 결과 91

제6장 선진국 농정: 전개과정, 특징, 시사점

1. 농정 전환의 배경	103
2. 미국의 농정 전개와 특징	109
3. EU의 농정 전개와 특징	120
4. 일본의 농정 전개와 특징	130
5. 시사점	140

제7장 선진국형 농정으로의 전환을 위한 과제

1. 농업·농촌의 활로	145
2. 미래 농정의 비전과 목표	154
3. 선진국형 농정의 패러다임과 정책과제	162

제8장 요약 및 결론

1. 연구의 필요성과 목적	169
2. 우리 농업·농촌의 현좌표와 문제	171
3. UR 이후 농정의 성과와 반성	175
4. 선진국 농정	177
5. 결론: 선진국형 농정으로의 전환 과제	179

부록	183
----------	-----

참고 문헌	189
-------------	-----

표 차 례

제1장

표 1- 1. 주요 연구의 장기전망치와 실제치의 차이 정도의 예	6
---	---

제3장

표 3- 1. 한국 미래의 주요 지표	28
표 3- 2. OECD 28개국 중에서 한국농업의 위치(2001년 기준)	40
표 3- 3. 국민경제에서 차지하는 농업의 위상 변화	43
표 3- 4. 농림업 품목별 생산액과 구성비	44
표 3- 5. 주요 농산물의 생산 규모와 동향	45
표 3- 6. 농가호수, 인구, 경지면적의 변화	46
표 3- 7. 품목별 대농으로의 자원 집중화 경향	49
표 3- 8. 경영주 연령별 영농경력 5년 미만 농가의 분포	54
표 3- 9. 농가소득과 국민 1인당 소득 전망 비교	64
표 3-10. 농촌정책의 새로운 패러다임	70

제4장

표 4- 1. 분야별 국고 지원 실적	77
표 4- 2. 분야별 투융자 규모	78
표 4- 3. 국가별 농가의 영농규모 변화	82

제5장

표 5- 1. 농가호수 및 농가인구 전망	93
표 5- 2. 경지면적 전망	94
표 5- 3. 재배면적 전망	95
표 5- 4. 쌀과 과일류 소비량 전망	96

표 5- 5. 주요 채소류 소비량 전망	97
표 5- 6. 주요 축산물 소비량 전망	97
표 5- 7. 농업생산액 전망	98
표 5- 8. 농업부문 부가가치 전망	99
표 5- 9. 농업부문 총소득 전망	100
표 5-10. 농가소득 전망	101

제6장

표 6- 1. 주요 국가의 농업 및 농정 전개의 상이점	108
표 6- 2. 주요 국가의 자급률 비교	109
표 6- 3. 미국 농정의 전개과정	110
표 6- 4. EU의 공동농업정책(CAP) 전개과정	121
표 6- 5. 일본 농정의 전개과정	131
표 6- 6. 농가단위 직불제와 자원·환경 직불제와의 관계	139

그 립 차 례

제1장

그림 1- 1. 연구의 흐름	10
-----------------------	----

제2장

그림 2- 1. 농정의 영역과 문제	16
그림 2- 2. 경제사회 발전에 따른 농정의 분화	17

제3장

그림 3- 1. 옥수수과 대두의 실질 생산자 가격 추이	30
그림 3- 2. 최근 곡물의 국제 가격	31
그림 3- 3. 한국의 농업생산성의 위치	41
그림 3- 4. OECD 주요국의 도농간 소득격차 비교 (농가소득/비농가소득)	41
그림 3- 5. 경지규모별 농가의 비중 변화 추이	48
그림 3- 6. 품목별 농가수의 증감률(2006/1990)	48
그림 3- 7. 연령별 농업취업자의 잔존율 추이	52
그림 3- 8. 농업소득 10분위별 농가소득, 농업소득, 가계지출의 비교(2006)	55
그림 3- 9. 농지감소 경로, 1968~2005년	58
그림 3-10. 농가경제 주요 지표의 변화 추이	64
그림 3-11. 전·겸업농의 비중 변화 추이	65

제4장

그림 4- 1. 한국 농업의 성장 추이	72
그림 4- 2. 농가교역조건 변화	72

제5장

그림 5- 1. KREI-ASMO의 구조	86
------------------------------	----

제6장

그림 6- 1. 세계 주요 국가의 호당 경영규모	108
그림 6- 2. 미국의 쌀 가격지지 추이, 1980~2007년	113
그림 6- 3. 옥수수의 CCP 단가, 2004~2006년산	114
그림 6- 4. EU의 곡물에 대한 개입가격과 직접지불 추이, 1995~2005년	123
그림 6- 5. EU 단일직불제 개요	126
그림 6- 6. 일본의 농산물 수출목표액	134
그림 6- 7. 일본의 경영안정대책의 대상품목	135
그림 6- 8. 개별경영과 마을단위 영농조합과의 생산비 비교(마을 전체)	137
그림 6- 9. 농가단위 직불제 개요	138

제7장

그림 7- 1. 우리 농업·농촌의 위기와 활로	146
그림 7- 2. 미래 농정의 비전과 목표	161

1. 문제 제기

한국 농업은 1990년대 중반을 고비로 성장이 멈추면서 소득의 정체, 농가부채 누적 등의 어려움이 가중되었고, 농촌의 경제사회는 인구감소와 노령화의 급속한 진행으로 활력을 잃어가고 있다. 반면에 우루과이라운드(UR)의 후속으로 진행되는 도하개발아젠다(DDA)가 이해국간의 입장 차이로 지지부진한 사이에 자유무역협정(FTA)이 급속히 진전되어 시장개방은 오히려 가속화됨으로써 농업의 입지를 더욱 어렵게 하고 있다.

앞으로 20년 이내에 농산물 시장은 완전개방이 되고 국민소득 4만~5만 달러의 선진권에 진입할 것으로 예측되고 있다. 7년 후인 2015년이면 쌀의 관세화가 불가피해질 수 있으며, 한미 FTA가 발효된 이후 15년이면 대부분의 농산물이 관세가 없게 되는 상황에 이르게 된다. 경제 전체는 성장하여 2020년이면 1인당 GDP가 37천 달러, 2030년이면 49천 달러의 선진국으로 발전할 것으로 전망되었다(정부·민간합동작업단, 2006). 그러나 농업부문은 특별한 여건의 전환이 없는 한 국민소득 성장과 같은 속도로 성장하지 못하여 도·농간의 소득격차는 갈수록 커질 것으로 전망된다(김정호 외, 2007). 즉, 현재와 같은 여건이 지속되고 농업부문의 대응 역시 기존의 패러다임을 벗어나지 못한다면 농업부문의 선진화는 어려울 수 있다는 시사점을 주고 있는 것이다.

농업·농촌이 선진국 수준으로 도약하기 위해서는 개방경제에서의 생존

법칙을 터득하여 경쟁에서 이기는 부문이 되어야 한다. 이를 위해서는 새로운 패러다임과 비전, 정책시스템을 찾아야 한다. 지금까지의 많은 노력이 왜 성과를 가져오지 못했는지 반성하면서 우리 농업·농촌의 현 좌표와 미래의 선택에 대한 냉정한 분석이 필요한 시점이다.

이를 위해 농업·농촌의 발전을 규정짓는 외생변수의 변화를 정확히 짚어보고 최적 대응방안을 생각해야 하며, 현실에 이르게 된 메커니즘에 대한 정확한 진단과 반성이 필요하다. 농업·농촌의 현실과 문제를 시스템적으로 파악하고, 그 주요 요인의 하나로서 정책을 평가할 필요가 있다. 오늘날의 상황에 이르게 된 것을 탓하자는 것이 아니라 현실의 어려움을 타개하고 밝은 미래에 이르는 길을 찾기 위한 접근방법의 하나로서이다.

많은 선행연구와 농정 지도자들은 우리 농업의 핵심적인 문제로 소득, 사람(경영능력), 기술, 시스템(농업주체와 관련 조직 간의 협조 게임), 정책 리더십의 부재를 꼽고 있다. 농업의 성장 동력이었던 쌀산업의 정체와 쇠퇴를 대체할 새로운 성장 동력이 나타나지 않고 있고, 미래 전망 역시 비관적이며 소득문제는 더 심각해질 가능성이 높다. 자연자원이 빈약한 우리 형편에서 문제 해결의 원천은 사람과 기술, 그리고 시스템에서 찾을 수밖에 없다. 그러나 지금까지 우리는 이런 문제에 대한 해결책을 찾지 못했다. 그동안 하드웨어적 기술진보에 지나치게 의존하여 경영능력을 키우지 못했으며, 개별 경영의 한계를 극복하는 조직경영, 시스템 경영을 뿌리내리지 못했다. 소농의 한계를 협동으로 극복한 선진국과 달리 우리 농업계는 유독 개별경영에 집착해왔다. 조직을 운영할 수 있는 신뢰와 기술이 없었고 리더십의 부재가 주요 원인이었다. 결과적으로 세계에서 가장 보호수준이 높은 나라로 평가받으면서도 경쟁력은 가장 약하고, 농업인의 불만이 가장 높은 나라가 되었다.

우리 농업·농촌이 선진국 단계로 전환되기 위해서는 경제·사회변화의 큰 흐름을 이용하고 경제 주체의 역량 발휘를 극대화시키는 농정이 되어야 한다. 이를 위해서는 정확한 현실인식을 바탕으로 우리의 위치를 확인하고, 나아갈 방향을 제대로 선택하며, 분명한 목표와 효과적인 달성전략을 공유해야 한다. 이 연구는 그러한 노력의 일환으로 농업·농촌의 오늘과

미래를 규정하는 외생변수의 흐름을 여건변화 분석을 통해 알아보고, 현재 상태가 지속될 경우 예상되는 농업·농촌의 미래 지표를 전망해볼 것이다. 그리고 현실은 무엇이 문제이며 무엇을 버리고 선택해야 할 것인지를 분명히 하기 위한 농업·농촌의 현좌표 분석을 시도하고, 오늘에 이르게 한 원인변수로서 또 내일을 향한 타개책을 얻기 위해 농정의 과거를 분석할 것이다. 아울러 외국의 경험과 지혜를 빌려 우리의 방향 설정과 수단개발에 활용하고자 선진국의 사례분석을 시도할 것이다. 마지막으로 이를 종합하여 농정의 비전과 목표를 제시하고, 이를 달성하기 위해 필요한 패러다임의 전환에 대해 논의할 것이다.

2. 선행연구 검토

2.1. 미래 농정을 위한 연구

농정여건의 변화와 장기전망을 기초로 미래의 농정방향을 모색하는 연구는 1980년대 초부터 주요 외생변수에 변화가 생겼거나 정권교체기에 이루어졌다. 이 분야 최초의 시도였던 “80년대 농정 구상”(김동희 외, 1980)이나 UR협상을 전후로 한 연구 또는 논의(최양부 외, 1989; 경제구조조정 자문회의, 1987) 등이 실례에 속한다.

이러한 논의에는 여러 관련 전문가들에 의한 발제와 토론 형식이나 각 분야 전문가들의 공동연구 형식으로 진행되었다. 전문가 토론 중심의 접근으로는 김동희 외(1980), 농어촌발전위원회(1994), 농어업·농어촌특별대책위원회(2002, 2003) 등이 있고, 연구 중심으로 진행된 것으로는 한국농촌경제연구원의 21세기 농정기획반(1987), 강정일 외(1996), 이정환 외(1998, 2001, 2003), 김정호 외(1999), 이정환 외(2007) 등을 들 수 있다.

2.2. 농업·농촌의 현 좌표와 문제

농업·농촌의 어려움이 가중되고 비관적 전망을 낳게 하는 여러 가지 징후가 나타나고 있다. 개방의 확대로 농업여건이 더욱 어려워질 것으로 예상되나 이를 극복할 마땅한 대안이 보이지 않는다는 시각이 많다. 농업·농촌의 현재 좌표는 어디이고, 현재에 이르게 한 원인이 무엇이며 어떤 방향으로 나가야 하는 것인지에 대해 의견이 나뉜다.

농업·농촌이 지금처럼 어려운 상황에 처하게 된 것은 정책실패 때문이라고 보는 사람들이 적지 않다. 정책실패론을 주장하는 사람들은 중장기 비전과 전략을 확실히 하지 않은 채 상황에 따라 임시방편적인 대책을 남발하거나 잦은 정책방향의 수정으로 일관성을 갖지 못하여 문제를 키웠다는 것이다(정영일, 2003).

이 같은 정책실패의 교정은 올바른 정책의 수립을 통해서 가능하다는 입장(정영일, 2003)과 이제는 과감하게 정책개입을 줄이고 시장에 맡기는 것이 현명하다는 주장으로 나뉜다(이정환, 1998; 2007). 현실은 정책개입의 필요성 여부보다는 정책개입의 정도 또는 수준의 문제도 있기 때문에 일반론적으로 말하기는 어렵다. 농업문제와 정책의 개입정도를 심도 있게 검토하는 객관적 연구가 필요한 부분이다.

2.3. 21세기 한국 농업·농촌의 비전과 농정 전략

1990년대 중반부터 21세기로의 진입을 대비한 중장기 연구가 많이 이루어졌다(강정일 외, 1996; 김정호 외, 1999; 이정환 외, 2001; 농특위, 2002). 대부분 10년 후를 보면서 정책비전과 목표, 발전전략을 탐구하는 것이었다. 이러한 연구들은 현재 시행중인 “농업·농촌종합대책”(2004)을 마련하는 데 기여하였다.

이들 연구가 설정한 21세기 농정의 새로운 패러다임으로는 소비자 지향적, 시장지향적 정책, 생산중심적 지원에서 농업의 다원적 기능에 대한 지

원으로의 전환, 농어촌을 열린 공간으로 개발하여 국토균형발전 유지 등이 제시되었다. 이들 연구의 체계는 과거 농업구조개선사업의 성과와 한계를 평가하고, 예상되는 대외개방 수순과 영향, 농촌사회와 농업구조 변화와 장기전망, 정책과제의 선정과 해결방안 제시 형식을 갖추었다.

2000년대 들어 시행된 중장기 농정방향에 대한 연구들은 논의 중인 DDA에 의한 새로운 개방체제를 염두에 두고 종합대책이 종료되는 2013년을 전후한 시기까지를 연구의 범위로 설정하였다. 이제는 쌀의 관세화로 상징되는 2015년 이후의 완전개방 단계의 농정, 국민소득 3만 달러 시대의 선진국으로서의 농정, 성숙되는 지식기반사회에 조응하는 선진 농정은 무엇이 되어야 할 것인지에 대한 연구는 아직 없다.

2.4. 장기전망의 신뢰성

바른 정책비전과 전략의 마련을 위해서는 미래의 경제 환경 변화를 정확히 전망하는 것이 중요하다. 1990년대 초까지 연구에서 장기전망은 대부분이 추세치를 이용하였다. 한국농촌경제연구원(이후 농경연)은 농업부문 총량모형인 KREI-ASMO를 개발하여 주요 지표의 전망에 이를 이용하고 있다. 그러나 ASMO는 주로 거시 지표를 분석하여 품목별 전망에 한계가 있어 품목별로는 별도의 계량모델(농경연 COSMO)이 이용된다.

그러나 외생변수의 영향을 많이 받는 변수의 경우 예측기간이 길어질수록 신뢰수준이 급격히 악화되는 문제가 있으므로 계량모델의 추정결과를 보정할 수 있는 전문가의 식견이 필요하다. KREI-ASMO는 농가인구나 경지면적과 같이 변동이 크지 않은 변수의 전망은 용이하지만 소득과 같은 경우는 신뢰수준이 극히 낮다. 농가인구나 농촌인구의 감소도 일정한 패턴을 보여 언제 구조적 변환을 보일 것인지를 판단해야 한다.

표 1-1. 주요 연구의 장기전망치와 실제치의 차이 정도의 예

단위: %

	농림부 (1992-1996) ¹⁾	농업전망 2001 ²⁾	강정일 외 (1996) ³⁾	장기발전구상 (1986) ⁴⁾
농림(어)업 취업자 수	-14.3~-12.4	-11.2~-4.1	8.6	-34.8~-26.6
농가인구	-3.7~-0.9		7.8 ⁵⁾	-53.4~-31.8
경지면적	-1.5~-0.2	0.5~2.9	0.5	-8.0~-0.1
농가소득	11.8~27.5	-3.0~4.4	-	-44.7~ 0.7
농업소득	-	0.8~3.6	-51.6	-55.0~ -7.8
농림어업 생산액	-	-17.0~-20.1 ⁶⁾	-10.8	16.3~ 95.3

주: 1) 계획에서 전망한 4개연도의 전망치와 실제치의 차이를 %로 표시(1~4년 전망치),

2) 1년, 4년 전망치 3) 5년 전망치 4) 5년, 15년 전망치 5) 농가호수 6) 농림어업 부가가치
자료: 농림수산부, 「제7차 경제사회발전 5개년계획 농어촌발전부문계획 1992-1996」, 1992.

한국농촌경제연구원, 「농업전망 2001」, 2001.

강정일 외, 「21세기 농업·농촌의 좌표와 정책과제」, 1996.

한국농촌경제연구원, 「2000년을 향한 국가장기발전구상-농업부문」, 1986.

2.5. 선진국 농정

벤치마킹의 대상이 된 농정의 선진국들은 주로 북미의 미국과 캐나다, EU 중심의 서유럽 국가, 그리고 일본 등이 주류를 이루어 왔다. 농업정책과 관련된 대부분의 연구가 선진국의 사례나 특정부문의 정책을 검토하였기 때문에 개별적으로 해당 연구들을 언급하지는 않겠다.

선진 각국은 자국의 경제여건과 농업부문의 관계를 고려하여 농정을 추진하기 때문에 일견해서 선진국형 농정이라고 추출하기가 쉽지 않다. 다만 선진국 농정의 역사적 흐름을 보면 방향성에서 일정한 공통적인 요소를 발견할 수 있고, 또 그 미래도 짐작할 수 있다. 즉 선진 각국이 우리보다 먼

저 시행했던 정책에서 우리가 해야 할 것들을 발견할 수 있거나, 아니면 그들이 선택한 정책방향을 우리도 선택할 수밖에 없을 것이라는 판단을 하는 것이다.

세계적인 농정 흐름의 한 줄기는 UR 협상과 그 결과로 탄생한 WTO의 규정이다. 이는 가격지지에 의한 생산과 무역에의 왜곡효과를 제거와 자유 무역을 지향한다. 대신 정책전환에 따른 충격을 완화하기 위해 생산과 연계되지 않은 소득보조 등은 허용한다. 가격지지를 농업보호와 소득 정책의 주요 수단으로 삼았던 선진 각국은 직접지불에 의한 소득보조(직접지불제)로 정책을 전환하였으며, 품목별 기준으로 시행했던 직접지불을 농가단위로 통합해서 지불하는 방향으로 전환해 가고 있다(서종혁 외, 1995; 박동규 외, 2005)

생산과 연계하지 않은 직접지불제는 과거의 면적이나 단수를 기준으로 하기 때문에 가격불안정에 따른 경영위험을 증대시킬 수 있다. 이에 대해서는 농작물보험, 농업소득안정계정과 같은 위험관리 프로그램을 강화해 가고 있다(오내원 외, 2001; 박성재 외, 2005; 최경환, 2006).

UR 협상 이후 농정변화의 큰 특징 중의 하나는 농촌정책의 비중이 커지고 차츰 그 범위가 넓어지고 있다는 점이다. 과거에는 농업을 산업적 관점에서만 보았으나 환경과 생태, 농촌 어메니티 등 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 시각으로 인식이 확산되고 있다. 농촌지역 인프라에 대한 하드웨어적 투자는 물론 농촌지역의 리더와 혁신 지속을 위한 시스템 구축을 위한 지원 등 다양한 각도에서 농촌정책을 강화해 가고 있다(송미령 외, 2005; 박시현 외, 2006).

정부가 국민의 영양섭취와 건강에 대한 관심을 높이고 이에 관련한 식품 및 영양정책을 강화하고 있는 것은 또 다른 하나의 추세이다(김성용 외, 2003). 저소득 빈곤층과 어린이 등 취약계층에 대한 영양공급, 식품의 안전 관리를 위한 체계 구축, 균형 있는 영양섭취를 통한 건강한 생활과 생산성 향상 등 다양한 정책프로그램을 개발하여 이를 실행에 옮기고 있다.

2.6. 선행연구의 시사점과 한계

대부분의 선행연구는 완전 개방에 이르기 전에 추진해야 할 정책과제에 관한 것이어서 개방준비단계 농정 연구의 범주를 벗어나지 못한다. 새롭게 나타나는 농가와 농촌인구 감소속도의 둔화, 고령화 사회의 급속한 진전, 국제곡물가격의 급등 등 최근의 농업·농촌의 사회·경제적 변화를 감안하지 않았다.

무엇보다도 연구에서 제안하는 정책은 논리적이긴 하지만 현실적이지는 못했다. 정책을 수용하고 사업을 추진할 농가나 기업, 관련기관, 또는 사회적 기반은 준비가 되어 있지 않았음에도 불구하고, 구상하는 정책은 형식 논리에 치우쳐 현실성을 무시하였다.

농정의 고민은 논리적으로 명확해 보이지만 정치적 제약 때문에 일관된 농정방향을 유지하지 못하는 데 있다. UR협상을 전후로 영세소농 지원 위주의 정책에서 중대농 중심의 경쟁력 강화정책으로 전환, 중소농 중심의 가족농 정책, 다시 전업농 중심의 농업정책과 영세소농에 대한 복지정책의 강조 등 정책기조가 흔들리고 있다.

3. 연구목적 및 범위

농산물시장의 완전개방, 지식기반사회의 성숙과 소득 3만 달러의 선진국으로 진입 등 여건변화에 대응한 선진국형 농정의 방향 모색에 이 연구의 목적이 있다.

첫째, 농업·농촌의 현 좌표를 파악(현상 인식)하여 정책과제를 명확히 한다. 둘째, 현안과 주요 중장기 과제 등 정책의 쟁점을 분석하여 개선 방향을 도출한다. 농업·농촌의 구조적 측면, 정책적 측면, 경영주체적 측면으로 구분하여 접근한다.

셋째, 연구의 지속성과 농정 기초자료의 확보를 위한 선진국 농업·농촌 관련 정보의 분석 및 정리한다. 선진제도의 벤치마킹을 위한 주요 선진국 농정분석을 병행한다.

넷째, 선진국 단계의 농정방향과 정책 패러다임 전환 방안을 모색한다.

4. 연구의 흐름 및 방법

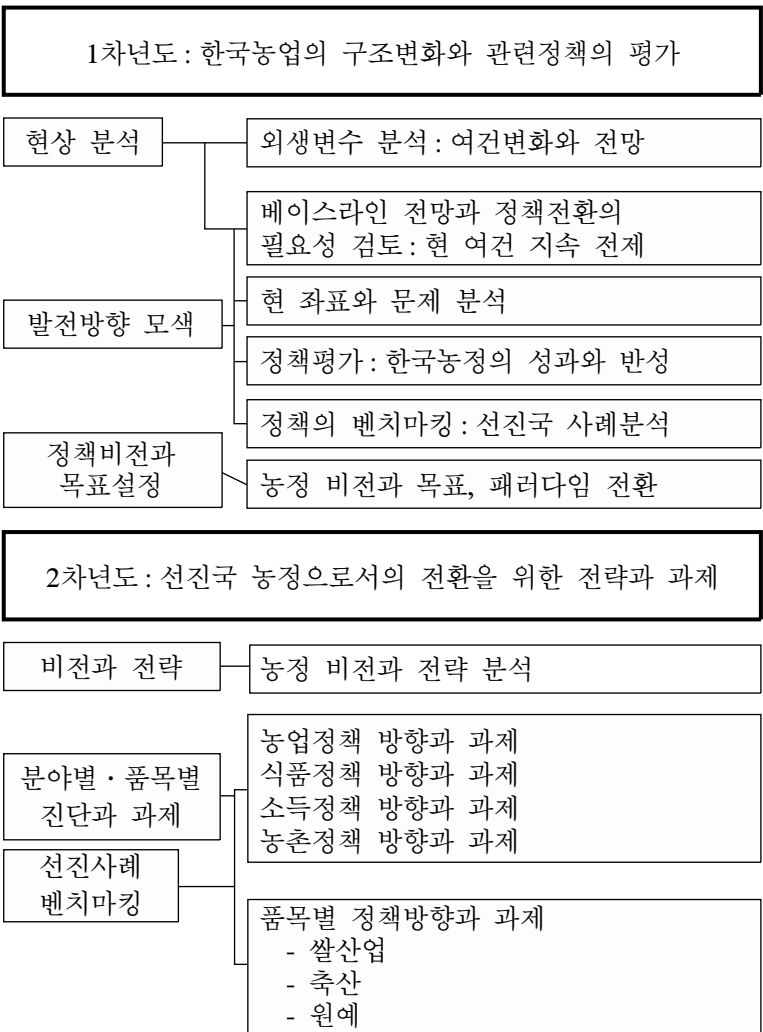
4.1. 연구의 흐름

이 연구는 2년 과제로 기획되었으며 2007년이 그 첫해로서 현실 인식과 미래 방향의 선택에 중점을 두고 설계하였다. 1년차 연구는 그동안의 정책에 대한 평가에 초점을 맞추어 ‘농업구조변화와 관련 정책의 평가’를 주제로 내세웠다. 연구는 크게 현실인식 → 발전방향 모색 → 농정의 비전과 목표 설정의 흐름을 따르도록 구성하였다<그림 1-1>.

첫 단계로 선진국형 농정의 개념 설정을 하고, 2단계에서 현실 인식을 위해 여건변화 분석, 농업·농촌의 현황과 과제, 농정의 성과와 한계 등 3개의 장으로 나누어 분석하였다. 제3장은 현재의 우리 농업과 농촌은 어느 정도에 와 있는지, 그리고 어떤 방향으로 나아가야 할 것인지를 집중적으로 조명하였다. 이를 위해서 먼저 외생변수인 농업·농촌의 여건 변화를 분석하고 전망하였다. 다음으로 농업·농촌의 현실과 문제를 집중 조명하여 우리의 현 좌표는 무엇이며, 앞으로 어느 방향으로 나아가야 할 것인지를 모색하고자 하였다. 이 부분의 분석은 기존 연구결과를 활용하면서 각종 지표를 분석하였다.

제4장에서는 현재에 이르게 된 주요인으로서 과거의 정책의 성과와 한계를 분석하였다. 즉 현재에 이르게 한 주요 내생변수이면서, 그동안의 경험을 분석하여 미래의 방향설정에 활용하고자 하는 의미를 담는다.

그림 1-1. 연구의 흐름



제5장에서는 현재와 같은 여건변화와 정책기조가 지속된다는 전제하에 농업 · 농촌의 미래는 어떤 방향으로 나아갈 것인지에 대한 장기전망을 하였다. 장기전망은 추가적인 정책변수를 가정한 것이 아니라 현재의 정책여건이 지속될 경우를 가정한 베이스라인 전망이다. 따라서 전망의 결과는

현 상황을 인식하는 또 다른 측면, 즉 미래에서 현재를 보았을 때의 문제 인식을 위한 것으로서 의의를 가지며, 이를 바탕으로 한 미래 방향의 전환 필요성을 제기하는 근거가 될 것이다.

3단계에서는 발전방향의 모색을 위한 것으로서 외국의 경험을 배우고자 하는 것이다. 선진국의 역사적 경험과 현재의 정책동향을 살펴보고 우리가 취할 것은 무엇인지를 정리하였다. 선진국은 미국, 유럽연합(EU), 일본을 중심으로 살펴보되, 구체적 정책에서는 해당 정책의 벤치마킹이 필요하다고 생각되는 국가를 살펴보았다.

마지막으로 4단계에서는 선진국형 농정으로의 전환을 위한 농정의 비전과 목표를 설정하고 주요 도전과제를 제시하였다. 이를 위하여 먼저 미래 농정의 비전과 목표, 이를 달성하기 위해 필요한 패러다임의 전환을 주장하였다. 비전과 정책목표, 정책 패러다임과 연계하에서 중장기 정책과제에 대해 논의하였다. 이 과제들은 3장에서 5장까지 논의한 과정에서 제기된 이슈들과 연계시켰으며, 10대 분야로 나누어 관련 전문가 초청 토론회와 연구를 통해 과제를 정리하였다. 이 단계의 연구는 2년차 연구와의 연결고리가 될 것이다.

2년차 연구에서는 1년차에 설정한 정책비전과 목표, 패러다임을 중심으로 연구수요자인 정부, 농업인단체, 관련기관, 학계 등에 대한 광범위한 여론수렴을 통해 정책과제를 구체화해 나갈 것이다.

정책과제는 주요 농정분야와 품목별로 나누어 연구와 의견수렴을 병행하여 나갈 것이다. 정책분야는 농업정책, 식품정책, 소득정책, 농촌정책으로 나누어 접근하고자 한다. 품목별 정책은 쌀, 축산, 원예부문으로 나누어 산업별 비전과 정책목표, 접근 전략과 정책과제의 발굴을 시도할 것이다. 1년차 연구에서 10개 분야로 나누어 추진한 정책과제의 발굴 작업은 2년차 연구를 위한 디딤돌로서 역할을 하게 될 것이다.

4.2. 연구 방법

이 연구에서는 연구방법으로 문헌연구, 농업·농촌부문의 계량지표 전망을 위한 통계분석, 정책분야별 전문가 토론회 운영, 외부 전문가에 연구 위탁 등 다양한 방법을 채택하였다. 연구주제가 광범위하고 연구성격이 특정 연구자의 관점을 중심으로 전개해야 할 성격이 아니기 때문에 가능한 다양한 시각을 종합적으로 검토하는 것이 필요했기 때문이다.

이 연구의 성격상 문헌연구에 많이 의존했다. 지금까지 농정을 발전시켜 오면서 축적해온 경험, 축적된 연구 성과와 평가는 미래 농정의 방향 설정과 과제 발굴에 중요한 밑거름이 되기 때문이다. 선행연구를 통한 농업·농촌의 현실인식과 문제와 정책의 쟁점 도출, 농정의 성과와 반성에 대한 견해 등을 종합적으로 정리하였으며 그 분석 결과를 토대로 현재의 위치 확인과 미래 발전 방향의 설정에 이용하였다.

이 연구는 향후 20년을 보는 장기 전망 하에서 농정방향을 설정하고자 한 것이다. 현재의 농업·농촌과 가까운 미래에 도래할 것으로 예상되는 변수들을 감안하여 한국농촌경제연구원의 KREI-ASMO 모델을 이용한 장기전망을 하였다. 이러한 분석작업은 이 연구원의 농업전망팀의 연구결과, 김정호 외(2007)의 연구 등이 있으나 이들 연구 이후에 전개된 변수를 고려하여 다시 추정하였다. 다만 기존연구 결과와 연구시차가 얼마 되지 않기 때문에 혼돈을 피하기 위해 전망시점은 10년 후(2017), 20년 후(2027)로 하였으며, 경제사회의 질적 변화 부분에 대해서는 시간적인 기준 제시가 어렵기 때문에 방향성 중심으로 정리하였다.

외부 전문가에게는 3개 주제의 연구를 위탁하였다. ‘세계 곡물 시장의 변화와 전망’과제는 서울대 이태호 교수 연구팀에게, ‘농업기술변화의 방향과 전망’은 전북대 박정근 교수팀에게, ‘지식정보화사회의 성숙과 IT (Information Technology)산업이 농업에 미치는 영향’은 서울대 최영찬 교수팀에게 연구를 의뢰하였다.

2차 년도의 연구를 위한 외부 위탁은 국내와 국외로 나누어 추진했다. 지역농업과 지역농정의 발전과제 발굴을 위해서 지역농업, 지역개발, 지방

행정의 3개 전문분야로 나누어 충남대 권용대 교수, 전주대 정철모 교수, 순천대 정훈관 교수에게 각각 연구를 의뢰하였다.

선진국 사례의 발굴을 위해 미국에 대해서는 캘리포니아 데이비스대의 다니엘 쉼머(Daniel A. Summer) 교수에게, 그리고 네덜란드에 대해서는 네델란드 농업경제연구소의 Piet Rijk에게 위탁연구를 의뢰하였다. 미국은 농업, 위험관리, 환경보전, 식품수요 등 종합적인 정책분석을 할 것이며 네덜란드는 농정의 역사적 정리와 기술정책과 친환경농업정책을 중점적으로 분석할 예정이다.

마지막으로 농업·농촌 각 분야별 진단과 정책과제 발굴을 위해 전문가 토론회를 운영했다. 농업구조, 소득정책, 친환경농업 등 10개 주제를 선정하여 관련 분야 전문가를 초청하여 발제와 토론을 진행하고 그 결과를 정리하였다. 토론회에서는 주제별로 연구진이 관련 전문가에게 요청하여 발제한 2~3개의 논문을 중심으로 원내외 전문가와 연구진이 토론을 진행하였다. 토론회를 통해 정리된 과제 중 선진국의 벤치마킹이 필요하다고 판단되는 부분에 대해서는 선진국 전문가에게 위탁연구를 의뢰할 계획이다. 토론회의 요지와 논문, 회의록을 정리한 자료집을 연구보고서와 같이 발행하였다.

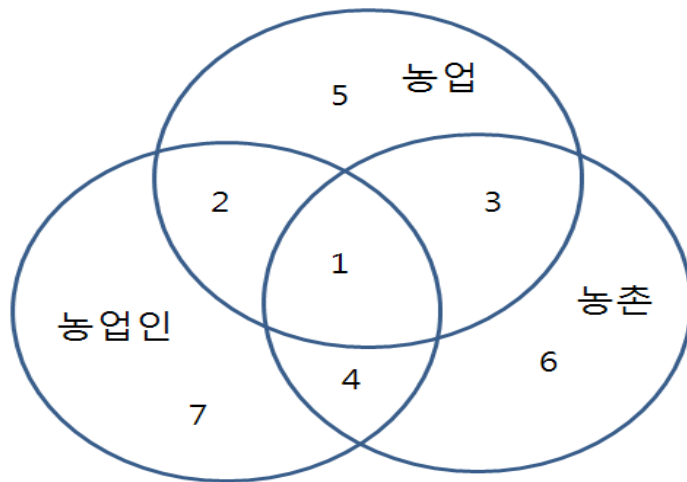
1. 농정의 역할 변화

농정의 영역은 농업인, 농업, 농촌과 관련된 문제를 모두 포괄한다. 행정, 국방, 교육, 복지 등 특정의 기능이나 광공업 등 산업 중심의 정책과 달리 농정은 기능, 산업, 공간정책을 모두 다룬다는 점에서 농정의 영역은 넓고, 복잡하며 타 부처의 정책영역과 중복되기도 한다.

농업이 지배적인 산업이었던 농경시대의 농정은 지금보다 훨씬 단순하고 일관성을 가지고 있었다. 농업인이 농촌지역 주민의 대부분을 차지했고 농업문제가 곧 농업인의 문제이자 농촌의 문제였기 때문이다. 이 관계를 비유해서 그림으로 표시한 것이 <그림 2-1>인데, 농경시대는 농업, 농업인, 농촌의 영역이 모두 겹치는 가운데의 1번 영역이 매우 컸다. 우리의 경우 1970년대 초까지만 해도 이러했다고 할 수 있는데, 당시는 지역정책이나 인력정책의 개념은 없었고 오로지 주곡의 자급달성을 위한 증산농정이 전체를 지배했다.¹

¹ 농정의 핵심은 식량자급에 모아졌다. 농업인이 식량증산에 최선을 다함으로써 소득을 올릴 수 있고, 농업소득이 올라가면 농촌지역경제도 살아나는 순환구조를 갖는다고 생각하였다.

그림 2-1. 농정의 영역과 문제

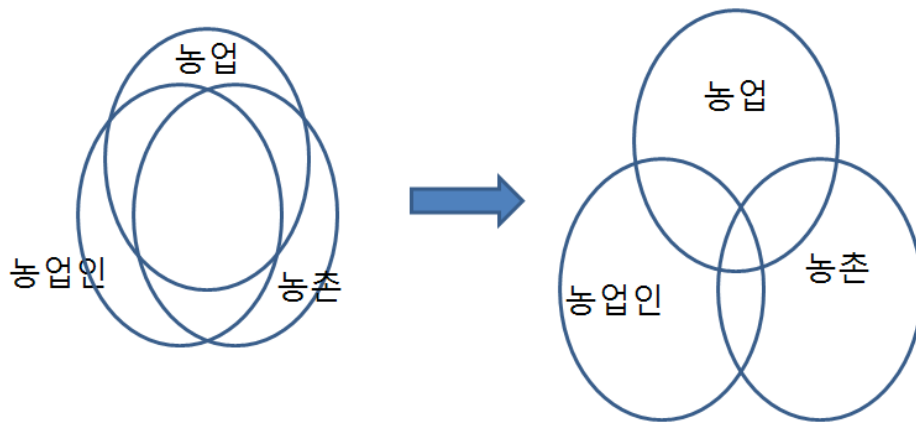


경제사회가 발전하면서 농업의 이질화와 농촌의 혼주화가 진행되면서 하나의 정책으로 농업과 농업인, 농촌의 문제를 동시에 풀어갈 수 있는 여지가 줄어들었다. 농업은 농업대로 농촌과 농업인의 정책 영역과 다른 관점에서 가치를 인정받게 되었고, 농촌부문이나 농업인 영역 역시 마찬가지로 독자적인 영역의 크기가 점점 커져 간 것이다.

경제가 발전하고 사회가 분화되어 감에 따라 농업, 농업인, 농촌문제에 대한 정책이 각자 독자적으로 추진되어야 할 필요성도 커져 간다<그림 2-2>. 나아가 농업, 농촌, 농업인의 각자 영역 안에서도 이질화가 진행되어 이에 대응한 정책의 다양화가 나타나게 된다. 산업정책으로서 농업정책도 품목과 규모·지역·기능별로 다양한 상황을 고려한 정책이 구상되었다. 농업인이나 농촌정책도 마찬가지로 분화되어야만 한다.

과거의 농정과 오늘날의 농정의 차이가 분명하게 부각되는 것이 <그림 2-1>에서 다른 분야와 교차되지 않는 부분, 즉 5, 6, 7의 구역이 점점 커져 가고 있다는 점이다. 영역 5는 농업의 영역이지만 농민이나 농촌의 영역과 공통된 속성을 갖지 않는 영역으로서 국민에 대한 식량 공급 기능, 농업의 환경적 기능, 문화적 기능 등과 같은 것을 의미한다. 식량안보, 식품의 안

그림 2-2. 경제사회 발전에 따른 농정의 분화



전성, 효율성 중심의 산업관 등이 이 영역의 범주에 속한다 할 수 있다. 또 농업과 농촌문제를 완전히 도외시하고 필요하면 ‘석유도 모두 수입에 의존하는데 농산물이라고 못할 바 없지 않느냐’고 보는 극단적 효율주의자의 관점도 이 영역에 속한 것이라고 할 수 있다.

영역 6은 농민과 농업의 문제와 독립된 농촌의 영역으로서 농촌을 공간적 관점에서만 보는 경우이다. 농업 이외의 농촌산업, 휴양공간, 문화공간으로서의 이해 등을 반영한다.

영역 7은 사람을 대상으로 하는 정책이지만 산업이나 지역과 관계 없는 정책영역을 의미한다. 즉 국민의 한 사람으로서 누려야 할 권리 또는 의무와 관련된 정책영역이라 할 수 있다.

현대의 농정의 영역은 위에서 언급한 5, 6, 7의 영역으로 확대되고 있다. 이를 긍정적으로 파악하는 시각에서는 농업, 농촌, 농업인이 전체 국가사회와의 연관성이 더 높아지고 있다고 보고 시장적 관점이 아니라 정책대상으로서 중요하게 간주한다. 반면에 이러한 현상을 농업, 농촌, 농업인의 국가경제에서 차지하는 비중 저하 정도로 이해하는 사람들은 이 부분에 대한 정책개입의 증가를 비효율적 자원배분으로 비판한다.

농정의 영역에 대한 관점의 차이에도 불구하고 어느 나라도 농업, 농촌, 농업인의 문제를 효율적 관점에서만 정책을 펴지는 않는다. 경제가 성장하

면서 농업·농촌의 비중저하는 일반적 현상으로 나타나고 있지만, 선진국 일수록 국가예산에서 농업·농촌부문에 대한 예산이 차지하는 비중이 생산비중보다 높은 특징을 나타내고 있다. 개발도상국 단계에서는 농업부문이 국민경제에 기여하는 것보다 국가의 정책적 배려가 작았지만 선진국이 되면서 역전현상이 일어나는 것은 시장가치로 나타나지 않는 농업·농촌의 가치를 인정하고 나아가 적극적으로 이를 이용한 새로운 가치 창출을 지향하고 있다고 할 수 있다.

농산물도 예외 없이 무역자유화의 대상이 되어야 하며 농정도 시장지향적으로 나가야 한다는 것이 일반적인 패러다임으로 된 UR 이후의 세계 각국의 농정 흐름은 예외 없이 이러한 경향을 보여준다. 미국은 마케팅론²과 부족불 제도³에 근거한 소득지지 일변도의 정책에서 리스크 관리와 농촌개발정책으로의 정책 외연을 확대했고, EU는 ‘농촌에서 이루어지고 있으나 농업부문에 국한되지 않는 다양한 경제활동’, ‘농촌지역 주민의 삶의 질’, ‘농촌공간의 자연 및 환경’, ‘농식품의 품질 및 안전성’ 등에 관한 시책들을 농정대상에 적극적으로 포함시켰다.

2. 선진국형 농정의 개념

지금까지 ‘선진국형 농정’을 공식적으로 정의한 개념은 없다. 선진국이라 하더라도 나라마다 농업자원과 발전단계, 정치적 상황 등에 따라 농정의 방향과 수단이 다르기 때문에 특정 국가의 사례만을 보고 ‘이것이 선진

² 농업정책 수단 중의 하나로 정부가 농가에게 단기융자를 해주고 수확기 시장가격이 일정 수준(융자가격) 이하로 내려가면 융자금 상환을 현물로 받아 농가의 수취가격은 융자가격이 되도록 하는 최저가격 보장 제도

³ 농업정책 수단 중의 하나로 농가 수취가격을 일정 수준 이상 보장하기 위하여 시장가격이 목표 가격 이하로 내려가면 목표가격과의 차액을 직접 보조하여 농가소득을 지지하는 제도

국형 농정'이라고 정책의 형태를 일반화하기는 어렵다. 하지만 정책의 내용이 아니라 정책의 방향성과 기조, 경제환경의 변화에 대응하는 방식 등에서는 어느 정도 공통점을 발견할 수 있으며, 이를 선진국형 농정의 한 요소로 파악할 수 있을 것이다. 여기서 중요한 것은 어떤 국가가 선진국이며, 그들의 농정 요소 중 무엇이 선진형으로서 공통성을 갖고 있는 것인가를 찾는 것이다. 먼저 선진국에 대해서 논의해보자.

사전에서는 선진국을 “경제와 문화가 앞서고 소득수준이 높은 나라”로 정의한다. 소득수준은 높으나 경제력과 문화정도가 높다고 할 수 없는 나라는 선진국으로 인정되지 않는다. 중동의 산유국이나 유럽의 고소득 관광국가 등은 소득은 세계 최고 수준이지만 이들을 선진국이라 부르지는 않는다. 경제적 관점에서 보면 선진국은 기술수준(생산성)이 높고 자원배분이 효율적으로 이루어져서 자원낭비가 적은 나라이다. 즉, 경제적 관점에서 경쟁력이 있는 나라이다. 사회문화적 관점에서 보면 선진국은 이해그룹 간의 갈등을 사회적 규범과 기준에 의해 합리적으로 조정할 줄 아는 의식 있는 시민문화를 가지고 있으며 서로 협조적인 관계가 강해 사회적 통합성이 높다. 일종의 ‘선진국다움’이라는 인식을 줄 수 있는 관점들이다.

그러면 구체적으로 어떤 나라를 선진국으로 지칭하는가 하는 문제는 특정의 지표에 의존하여 구분된다. 문제는 구분하는 기관이나 단체마다 이용하는 지표가 다르기 때문에 세계적으로 공통의 선진국 분류는 없다. 세계은행은 1인당 국민소득(GNI)을, 유엔개발계획(UNDP)은 소득기준과 건강, 문맹률 정도를 종합한 인간개발지수를 기준으로 사용한다. 선진국클럽이라 불리는 경제협력개발기구(OECD)는 가입요건으로 소득, 민주화 정도, 시장경제체제의 여부를 내세운다.

국가 단위에서 볼 때 선진국의 범주에 든다 하더라도 산업이나, 사회·문화 등 각 부문 간에는 선진부문과 낙후부문이 공존할 수 있다. 사실 우리경제를 보는 시각은 외부와 내부가 상당히 다른데, 경제력(GDP)에서 세계 13위이며 2만 달러 소득에 자동차, 조선, 반도체, 철강 등에서 세계 일류인 한국을 외부에서는 선진국으로 보지만 내부에서는 이를 인정하는 사람이 많지 않다. 앞선 부문과 그렇지 않은 부문 간의 차이가 심하여 우리가 선진

수준에 있다는 것을 실감하기 어렵기 때문일 것이다. 특히 농업부문은 낙후 정도가 심하여 선진국 대우를 받을 경우 농업의 존립에 큰 위협을 받을 것으로 인식된다. 정부·민간합동작업단이 만든 “비전2030”에서는 2020년이면 우리가 완전한 선진단계에 진입을 하고, 2030년이면 세계일류 국가로 도약할 것이라고 전망하고 있다. 이러한 상태에 이르렀을 때는 농업·농촌부문 역시 선진국 수준에 맞아야 할 것이며 그 때의 정책도 지금과는 달라야 할 것이다.

농정을 벤치마킹할 만한 선진국으로는 미국, 캐나다, EU에 속한 국가 중에서 서유럽의 선진국들, 일본 정도로 볼 수 있으며, 농업정책의 측면에서 뉴질랜드와 호주를 포함시킬 수도 있을 것이다. 이들 국가들은 선진국 클럽인 OECD를 주도하면서 WTO를 통해 각국의 농정에 대해서도 공동의 방향과 정책수단을 따르도록 요구하고 있다. 이들은 UR을 계기로 가격정책을 통한 소득지지를 철회하고 생산과 연계되지 않는 직접지불제 등으로 정책전환에 따른 문제에 대응하고 있다.

이상의 검토를 종합하여 선진국형 농정의 개념으로 정의하고자 한다. 선진국형 농정은 ‘선진국다운 농정’이어야 하며 정책목표 달성에 효과적인 정책수단과 방법의 선진화를 포괄하는 개념이라 할 수 있다.

‘선진국다운’이란 산업으로서 농업은 높은 생산성으로 국제경쟁력이 있고, 경제주체인 농가는 안정된 삶을 유지할 수 있는 여건을 갖추고 있으며, 지역사회인 농촌은 안전하고 편안한 생활을 할 수 있는 생활환경과 공공서비스가 제공되고, 경제·사회가 활성화되어 있다. 또한 여건변화에 따라 구조조정이 원활히 이루어져서 자원배분의 효율성과 사회적 갈등을 최소화하는 탄력적인 사회이다.

선진국은 농업과 비농업부문간의 성장이 균형 상태에 이르러 비농업부문과의 격차로 인한 자원유출이 급속하게 이루어지지 않으며, 농업부문의 기술과 자원배분의 효율성 제고로 높은 생산력을 자랑한다. 그리고 무엇보다도 사회적 통합성이 높아 계층 또는 이해그룹 간 갈등을 원칙과 절차에 따라 원만히 해결해 가는 사회적 성숙성을 보여주고 있다. 다시 말해서 선진국형 농정은 산업부문에 대해서는 시장기능에 의한 효율적 자원배분과

생산성 향상이 이루어지도록 정책개입을 최소화하되, 시장의 실패가 나타나는 소득분배, 식량안보와 식품안전, 농촌의 다원적 기능, 환경보전, 복지분야 등에 대해서 구체적이고 정밀한 대책을 마련하여 시행하면서, 이해관계자의 의사가 정책결정에 합리적으로 반영되도록 하여 사회적 통합성을 높여 가는 앞서가는 농정이라고 할 수 있다.

이 같은 범주에 드는 국가들의 정책방향과 수단을 보면 대체적으로 다음과 같은 공통적 속성을 발견할 수 있다. 첫째, 선진국들은 농정의 우선적인 방향을 시장기능에 의한 생산자원의 배분이 이루어지도록 정책개입을 줄이되, 시장실패부문에 대한 보완조치를 강화하는 데 둔다. 생산과 무역에 왜곡을 주는 수출보조와 가격지지를 통한 농가소득지지와 수급안정 등 국내 중심의 정책을 버린다. 대신에 생산과 연계되지 않는 소득보조를 허용하여 정책전환에 대응한 문제해결을 도모한다. 이는 국제적으로 같이 준수해야 할 기준으로서 농정의 국제화를 의미한다.

둘째, 가격정책을 철회하면서 나타나는 가격위험 등 경영과 소득불안정성에 대비한 위험관리 정책을 강화하고 있다. 농작물보험, 재해보험, 소득안정계정 등의 정책수단을 개발활용하고 있다.

셋째, 농업·농촌이 갖는 다원적 가치에 대한 인식을 강화하고 농촌지역사회의 유지 및 개발을 위한 농촌정책을 강화한다. 환경농업정책, 농촌지역개발을 통한 농촌 어메니티의 증진과 지역혁신체계의 구축과 지역 거버넌스 혁신 등을 추구한다.

넷째, 소비자의 식품안전성에 대한 관심 고조에 대응하여 식품안전관리체계의 구축과 국민 모두에게 적절한 식품영양의 공급과 균형섭취를 통해 국민건강을 유도하는 식품영양 정책을 강화해 가고 있다.

다섯째, 연금 및 의료보험 등 사회안전망을 구축하여 노후의 생활안정과 저소득 취약계층에 대한 지원으로 국민의 생활을 보호한다.

1. 농업·농촌의 여건 변화와 전망

1.1. 경제·사회 변화의 메가트렌드와 농업·농촌

현대 사회의 메가트렌드로는 세계화, 지식기반 정보사회화, 저출산 고령화, 다문화 사회화, 소비자 주권 강화와 웰빙문화 확산, 도시화 등이 거론된다. 이 같은 변화의 흐름에는 세계화와 정보사회화가 지구촌의 공간적·시간적 간격을 축소시키고, 전세계에 걸쳐 같은 변화가 동시에 진행됨으로써 변수간의 영향력을 더 가속시키고 있다.

세계화는 개방화·자유화와 동시적으로 진행되면서 서로를 가속시킨다. 경제적 관점에서 보면 모든 생산물과 생산요소가 더 자유롭게 이동되며 정보화는 이를 뒷받침한다. 기업들은 국적보다는 이해관계에 따라 협력과 결별의 이합집산을 계속해 가면서 국경 없는 큰 시장, 즉 글로벌 마켓에서 살아남기 위해 치열한 경쟁을 한다.

세계화라 해서 통합만이 유일한 진행방향은 아니다. 문화권, 인종, 소득층, 상품특성에 따른 차별화가 진행되면서 작은 틈새시장으로의 분화가 활발하게 진행된다. 동일한 상품이라 해도 기호와 취향, 문화권, 시간에 따라 가격이 달라지며, 여기에 품질, 포장, 디자인, 특정 기능의 첨가 등에 따라서 시장가치는 큰 차이를 나타낸다. 우리 농산물이 대상으로 하는 시장이 이처럼 다양한 틈새시장의 어느 곳이 될 것인가에 따라 생존의 여지가 달

라진다 할 것이다.

농촌도 전통적인 농업인의 거주 공간이 아니라 오히려 그 지역에서 살고 있지 않은 사람들의 휴식, 관광, 레저 공간 또는 문화와 생태 가치 등 새로운 가치 창조의 장소로서 각광받을 수 있을 것이다. 한국의 농촌만이 창조하는 가치는 현재의 조건이 아니라 새로운 지식과 상상력이 더해지고 이를 전 지구촌의 소비자가 인식하는 것을 세계화의 흐름 속에서 찾을 수 있을 것이며 그렇게 되면 새로운 기회의 공간으로 다시 태어날 것이다.

지식기반 정보화 사회의 성숙은 그런 의미에서 큰 기대를 가지게 한다. 물론 좋은 방향으로만 진행되지는 않을 것이다. 전통적인 농촌지역 공동체가 약화되는 대신에 사이버 공동체가 발달하면서, 정보불평등이 확대될 것으로 예상된다. 반면에 정밀농업의 발전, 농산물 유통 혁신의 지속, 농촌복지 수준의 향상 등이 이루어질 것이며 농업의 인적자원 중요성은 더욱 커질 것이다. 이 흐름의 크기와 영향력은 현재로선 가늠하기 힘들지만, 상대적으로 선후진국간의 발전격차가 크지 않아 먼저 노력하기에 따라서는 후진국이 선진국과 어깨를 나란히 할 수 있는 기회를 잡기가 용이할 것이다.

저출산 고령화와 다문화 사회화의 진행은 그 어떤 분야보다도 어려운 과제가 될 수 있다. 노령인구의 비중 증가로 인한 생산성 향상의 제약, 농촌경제·사회의 활력 저하 등이 불가피한 반면 농촌의 복지수요는 급격히 상승할 것이다. 농업에서 은퇴하는 시기가 늦어지고, 고령친화적 농업이 확산될 것이다. 가장 폐쇄적인 농촌사회가 외국 출신 결혼이민자의 증가와 함께 다문화사회의 전면에 있게 됨으로써 사회·문화적 충격이 클 것이다. 새로운 환경에 적응하고 바람직한 문화를 창출하는 데 지역은 한계가 있으므로 중앙정부의 지원이 대폭 확대되어야 할 것이다.

소비자 주권 강화와 웰빙문화 확산은 개별 소비자마다 자신이 원하는 상품이 생산되도록 영향력을 확실히 미칠 수 있는 시대를 만들 것이다. 소비자가 원하는 특성의 상품을 원하는 시간에 만족할 만한 상태로 전달하여 만족도를 최고로 올려줄 수 있을 때 가격은 구매의 부차적인 요소가 될 수도 있다. 이 같은 소비문화는 기술과 마케팅 능력, 그리고 정보화 수준이 높은 생산자에게 유리하게 될 것이다. 산업화 시대에는 규모화와 표준화에

의한 비용절감형 기술에 의존하여 성장을 하였지만, 이제는 소비와 문화만족도를 높이는 기술이 경쟁력이 더 중요하게 될 것이다. 농촌도 단순한 생산·주거공간이 아니라 장소를 판매하는 개념으로 보게 된다. 그래서 농촌의 어메니티 증진을 통해서 많은 소비자가 농촌을 찾게 하는 데서 농촌의 경쟁력도 결정될 수 있다.

도시화는 앞으로도 지속될 것으로 전망된다. 이는 도시에서 거주하고자 하는 인구의 증가만을 의미하는 것이 아니라 생활이 도시적인 것으로 변화해 가는 것을 포함한다. 그러나, 인구는 도시로만 일방적으로 이동하는 것이 아니다. 도시를 떠나 농촌으로 이주하는 사람도 늘고 있다. 도시생활에 염증을 느끼거나, 도시적인 것에 농촌적인 것 또는 자연적인 요소를 더함으로써 보다 풍족한 생활환경을 가질 수 있다고 생각하는 사람들이 근교의 농촌지역을 선호하는 현상이 뚜렷해지고 있다. 벽지의 전통적인 농촌지역은 인구가 감소하면서 활력이 떨어지지만 대도시 근교의 농촌지역은 오히려 인구가 증가하면서 도시와의 여러 가지 네트워크를 확장시키고 있다.

기존 도시의 확장이나 신도시 발달에 따른 인접농촌의 도시화와는 다른 흐름도 나타난다. 읍·면소재지 등이 특화된 기능을 가지고 전원형 주택지로 발전해 가는 경우도 그 예이다. 교통의 발달로 대도시의 영향력이 커지면서 농촌지역을 흡수해 가는 방향이 있는가 하면, 교통이 발달하면서 대도시와의 보완적인 관계를 유지하면서 여가공간, 정주공간으로서의 매력을 살리는 농촌지역 중심의 소도시 발달이 나타난다는 것이다.

경제사회변화의 메가트렌드는 현재의 농업·농촌을 해체하는 부정적인 속성을 가진 반면 발전의 가능성도 열어두고 있다. 세계화·개방화로 우리 시장을 잠식당하는 측면만 보면 우리 농업·농촌의 해체가 불가피해 보이지만 반대로 세계시장이 열려 있다는 측면을 보면 우리에게도 희망이 있다. 다만 당장의 진행상황은 우리의 농업·농촌을 위기적 상황으로 몰아가고 희망의 단초를 잡기에는 그것이 너무 멀어 보인다는 것이 문제이다.

1.2. 세계 경제와 한국경제

1.2.1. 세계경제의 변화 트렌드: 성장축 다변화와 견조한 성장

21세기 들어 세계 경제는 개도국의 고속성장에 힘입어 전례 없는 호황을 누리고 있다. 세계경제는 1980년대 이후 평균 3% 내외로 성장하다가 2000~2002년에 4%대, 2003년 이후에는 평균 5%대의 성장률을 유지하고 있다.

최근의 세계경제가 보여주는 특징 중의 하나는 선진국의 성장기여도는 낮아지고 개도국 기여도가 높아지고 있다는 것이다. 개도국이 대규모 투자로 생산을 늘리고 선진국은 이를 소비하는 형태로 세계 경제의 성장을 지속시켜 왔다. 앞으로 이러한 추세가 일정기간 조정 국면을 보이겠지만 개도국 투자와 선진국 소비의 흐름이 근본적으로 뒤바뀔 것 같지는 않으며, 한 단계 더 나아가서 개도국도 수요자로서 역할을 하게 될 것이다(송태정, 2007).

세계 경제는 20세기 말보다는 높은 성장률을 지속할 것으로 전망되는데, 2012년경이면 동유럽을 흡수한 EU가 최대 경제권으로 부상하여 미국과의 격차를 확대할 것이다. 2006년 EU의 GDP는 14.5조 달러, 미국 13.2조 달러에서 2012년에는 20.2조 달러와 17.6조 달러가 될 것으로 전망된다(LG경제연구소, 2007).

브릭스(BRICs)⁴를 중심으로 한 개도국의 고속성장은 이들 국가의 소비를 늘려 수요시장으로서 역할을 키우게 되어 2008년쯤이면 개발도상국 그룹의 비중이 선진국 그룹을 추월할 것이란 분석도 나오고 있다(LG경제연구소, 2007). 이 보고서는 BRICs의 GDP가 2006년 5.5조 달러에서 2012년에는 11.6조 달러로 2.1배 증가하고, 선진국 그룹 대비 개발도상국 그룹의 세계경제 비중은 2006년 51:49에서 2012년에는 46:54로 역전될 것으로 예측하였다.

향후 중국의 성장세는 둔화되겠지만 고성장은 지속할 것이며, 그동안 성장을 바탕으로 수요시장으로서의 중요성이 커져 세계경제의 성장을 견인

4 브라질, 러시아, 인도, 중국을 지칭하는 말

할 것이다. 세계 수입시장에서 중국은 2012년이면 단일국가로는 미국 다음으로 올라설 것으로 예상되고 있다. 2010년경이면 연 소득 2만 5천 위안 이상의 중산층이 빈곤층을 넘어서고(40% 수준), 2020년경이면 4만 위안 이상의 중산층이 지배적인 소득계층으로 부상하여 중국 소비시장을 견인할 것으로 분석된다(송태정, 2007).

세계경제의 견조한 성장은 농산물 소비의 증가를 가져올 것이고 특히 거대 개발도상국의 급성장은 식품소비 패턴의 변화와 고급화, 차별화를 가져올 것이다. 대중은 여전히 가격이 싼 일반 농식품을 소비하겠지만 일부 고소득층은 가격보다는 품질과 취향에 맞춘 소비를 늘릴 것이며, 기능성 건강식이나 문화상품성이 강한 명품 농식품을 즐겨 찾을 것이다. BRICs 중심의 신흥시장의 변화를 예의 주시하면서 잠재고객을 찾아내어 우리 농업의 활로를 여는 기회로 삼아야 할 것이다.

12.2. 한국 경제

정부·민간합동작업단은 “비전2030”(2006)에서 한국경제의 성장률은 점차 낮아질 것으로 전망하였다. 연평균 잠재성장률은 1980년대 7%대, 1990년대 6%대에서 2006~2010년에 4.9%, 2011~2020년 4.3%, 2021~2030년에 2.8%가 될 것으로 전망하였다. 이러한 전망 하에서 1인당 GDP는 2020년에 37천 달러, 2030년에 49천 달러가 된다.

“비전2030”은 2010년까지 제도 혁신을 통해 국가경쟁력 순위를 2005년의 29위에서 17위로 끌어올린 다음, 2010~2020년에 선진국에 진입하고 2020년 이후에는 세계일류국가로 도약하는 것을 목표로 설정하였다.

한국경제는 인구감소가 시작되는 2020년 이전에 장기·구조적인 문제를 해결해야 장기발전궤도에 진입할 수 있을 것으로 보고 있다. 생산가능 인구는 2016년부터 그리고 총 인구는 2020년부터 줄 것으로 예상되고 있는데, 이 시기가 도래하기 전에 대응책을 제대로 만들지 못할 경우 저성장과 분배악화로 경제적 역동성과 사회의 안정기반이 훼손될 우려가 있다는 것이다(정부·민간합동작업단, 2006).

표 3-1. 한국 미래의 주요 지표

지표명	2005	2010	2020	2030	비고
GDP ¹⁾ (십억불)	788 (788)	1,122 (1,262)	1,824 (2,567)	2,406 (4,145)	· 미국 12,486 일본 4,571 영국 2,201 이탈리아 1,766
1인당 GDP ¹⁾ (천불)	16 (16)	23 (26)	37 (51)	49 (84)	· 노르웨이 64 스위스 50 미국 42 일본 36
국가경쟁력(순위, IMD)	29	17	13	8	· 미국 1위 싱가포르 3위 호주 9위 일본 21위
삶 의 질(순위, IMD)	41	30	20	10	· 호주 1위 스위스 4위 미국 14위 일본 35위
총 인구(십만명)	483	492	500	493	

주: 1) 2005년 불변가격 기준(기획예산처, 조세연구원 공동추계), ()안은 경상가격 기준
 자료: 정부·민간합동작업단, 『함께가는 희망 한국 비전2030』, 2006. 8

1.3. 국제곡물 시장의 변화 동향⁵⁾

1.3.1. 국제 곡물가격의 급등

세계 시장에서 곡물의 수요와 공급은 대체로 균형을 맞추어 왔으며 곡물의 명목 가격 역시 순환적인 상승과 하강 이외에 이렇다 할 장기적 추세를 보이지 않고 있다. 오히려 과거 20년간(1987~2006년)은 곡물의 공급이 수요를 초과하는 해(13개년)가 수요가 공급을 초과하는 해(7개년)보다 많았다. 그러나 최근 중국, 인도, 러시아 등의 국가가 급속한 경제 성장을 하고 바이오에너지가 각광을 받게 되면서 세계 곡물 시장에 이상기류가 포착되고 있다.

5대 곡물(쌀, 밀, 옥수수, 보리, 대두) 중에서 사료/에너지 곡물(옥수수,

⁵⁾ 이 부분은 본 과제의 위탁연구로 수행된 이태호외(2007)의 연구결과를 요약 정리한 것임.

보리, 대두), 특히 옥수수과 대두는 수급불안 요인을 안고 있다. 그 이유는 첫째, 거대 인구 국가인 중국과 인도의 급속한 1인당 소득 증대로 탄수화물 식품보다는 단백질 식품의 수요가 빠르게 증가할 것으로 예측되기 때문이다. 둘째, 현재의 바이오에너지 기술 수준에서는 옥수수과 대두가 바이오에너지의 원료로서 각광을 받을 가능성이 높다. 셋째, 옥수수과 대두 모두 주요 수출국이 미국, 브라질, 아르헨티나로 편중되어 있다. 특히 미국은 옥수수과 대두의 최대수출국으로서 세계 시장에 큰 영향을 발휘할 수 있는 위치에 있는데, 이것은 미국의 국제정치에 대한 입장 변화나 미국의 기후 등에 따라 세계시장의 옥수수과 대두 가격이 크게 변화할 수 있다는 것을 의미한다.

최근의 식량위기에 대한 우려는 세계 최대 옥수수 수출국인 미국이 바이오 에탄올 생산을 적극 추진하면서 세계시장의 옥수수 가격이 급등한 데서 비롯되었다. 한국은 1996년 이전에는 주로 미국 옥수수를 수입하였으나 1997년 이후부터는 중국으로부터의 옥수수 수입량을 크게 증가시켜 중국 옥수수를 주로 수입하고 있으므로 미국 옥수수 가격 상승에서 오는 위험을 상당히 감소시켰다고 볼 수 있다. 미국에서는 옥수수 가격의 급등에 따라 미국의 옥수수 수확면적이 크게 증가하고 대두 수확면적이 크게 감소하였는데 이것은 앞으로 미국의 대두를 대량 수입하는 중국에 영향을 미칠 것이다. 미국은 옥수수과 대두의 최대 수출국으로서 옥수수과 대두가 가지고 있는 식량, 사료, 연료, 국제적 영향력(food, feed, fuel, force) 등의 힘을 효율적으로 사용하는 방안을 모색하고 있는 것으로 보인다.

최근의 세계 곡물시장의 변화는 세계 최대 옥수수 수출국인 미국이 바이오 에탄올 생산을 적극 추진한 데서 비롯된 것이므로 기후 조건의 변화 등으로 인한 일시적 생산량 감소보다는 수요량 확대에 의한 가격 상승이고 보다 구조적인 현상이라고 할 수 있다.

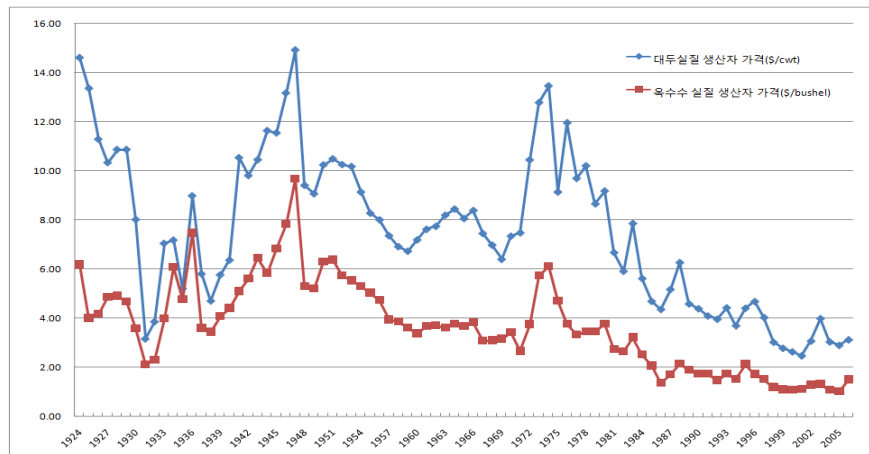
현재 사료용 옥수수 가격은 지난 1996년을 정점으로 가격이 하락하였으나 다시 2005년을 기점으로 가격이 상승하기 시작해 2007년 2월에는 부셸당 4.50 달러로 최고 가격을 기록한 이후 가격 조정기에 들어선 것으로 생각된다. 사료용 대두의 가격 역시 2004년 8월에 톤당 182.02 달러에서 꾸

준히 증가하여 2006년 8월 159.76 달러에서부터 2007년 8월 217.63 달러로 일년 사이에 36%의 증가폭을 보였다. 그러나 이와 같은 옥수수과 대두의 가격 상승은 장기화되지는 않을 전망이다 그 이유는 다음과 같다.

첫째는 과학기술의 발전이다. 미국은 옥수수가 아닌 다른 농업 부산물을 연료 생산에 이용하는 연구가 본격화되고 있는데, 잔디, 벼짚, 기타 농장 부산물 등을 가지고 만드는 섬유소 연료(cellulosic fuels) 개발이 가능해지면 에탄올 생산원료로써 옥수수의 중요성은 점차 줄어들 수 있다. 또한 유전자 조작(genetically modified: GM) 농산물의 보급과 그 개선으로 생산성이 향상되고 있는데, 바이오 연료의 경우 비식용 목적의 곡물 수요이므로 GM 곡물의 보급은 별다른 제재 없이 계속 증가할 것으로 예상된다.

둘째는 자유시장경제의 세계적 확산이다. 세계적인 시장개방으로 곡물 생산이 시장가격에 적응할 수 있는 체제의 기틀이 마련되었으므로 곡물 가격의 급속한 상승요인은 과거에 비하여 감소되었다고 볼 수 있다. 또한 구 소련과 중국 등의 사회주의 또는 계획경제에 의한 농업이 시장경제체제에 편입되게 되어 식량 수급의 불안정성이 시장의 수급원리에 따라 자연스럽게 해소되는 체제의 기초가 마련되었다.

그림 3-1. 옥수수와 대두의 실질 생산자 가격 추이



자료: USDA, 실질가격은 1882-1984을 100으로 하는 도시 소비자 물가지수를 이용하여 계산.

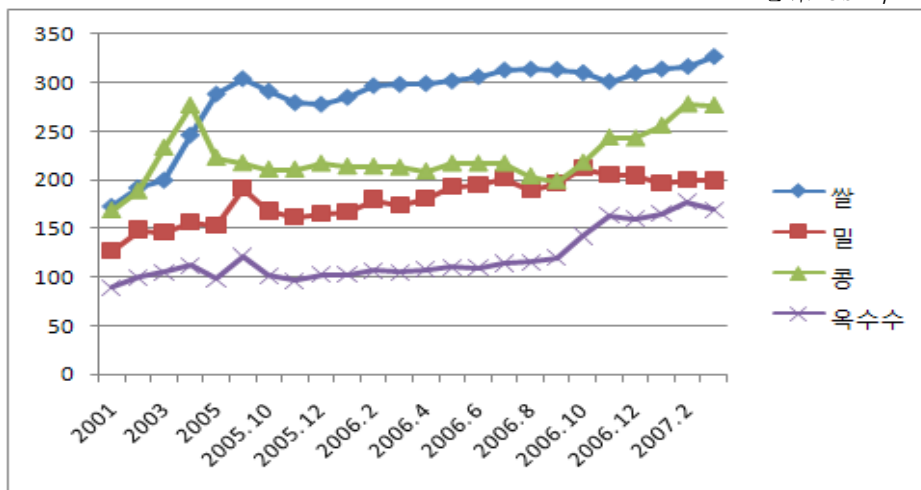
셋째는 세계 최대의 옥수수과 대두 수출국인 미국의 장기적 가격동향이 다. 1924년 이후 2006년까지 미국의 옥수수과 대두 가격을 보면 2차대전 전후에 급격한 상승을 보인 이후 1960년대까지 안정적이었으며 1970년대에 또 한 차례의 급격한 상승을 보인 이후는 계속 하락하여 왔음을 알 수 있다. 이러한 초장기적 가격하락 경향을 교란시키기 위해서는 상당히 강력한 충격이 필요할 것이다.

13.2. 세계 곡물 시장 변화가 한국에 미치는 영향

세계 곡물가격의 추이를 보면, 한국의 축산물 생산에 영향을 미치는 옥수수와 대두의 가격이 급속한 상승세를 보이고 있는 반면 한국의 경종 작물 생산에 영향을 미치는 쌀과 밀의 가격은 비교적 완만한 상승을 보이고 있다.

그림 3-2. 최근 곡물의 국제 가격

단위: USD /MT



자료: USDA

생산 측면에서 보면 국제 쌀 가격의 완만한 오름세는 한국 쌀의 국제 경쟁력을 높여 쌀 생산에 유리하게 작용한다고 볼 수 있으며, 국제 밀 가격의 상승 역시 쌀을 비롯한 전통적 식단에 사용되는 농산물 소비를 증가시켜 생산자에게 유리하게 작용할 것이다.

소비 측면에서 보면 국제 곡물 가격의 상승이 식료품 소비자에게 불리하게 작용할 것이나 2006년 현재 한국 가계의 소비 지출에서 식료품비가 차지하는 비중은 22%(가처분 소득에서 차지하는 비중은 약 15%)에 불과하고 또 식료품비에서 곡물소비가 차지하는 비중은 5% 뿐이므로 그 영향은 크지 않을 것이다. 축산물 소비자는 시장개방으로 인하여 국산 축산물 가격이 상승할 경우 언제든지 수입 축산물을 대신 선택할 수 있게 되었으므로 수입곡물 가격이 상승한다고 하여도 큰 영향은 받지 않을 것이다.

1.4. 농업기술발전 전망⁶

1.4.1. 미래농업기술 발전의 방향

과거 전기 산업사회(pre-industrial society)에서 농업은 자원 위주의 생산을 하였으나 산업사회(industrial society)를 거치면서 기술 위주의 농업으로 변모하였다. 앞으로 후기 산업사회(post-industrial society)에서는 기술과 환경을 결합하는 새로운 방향으로 나갈 것이다. 농업의 시장가치보다 생물다양성, 자연풍광, 토양과 수자원, 레크리에이션, 농촌의 전통 등 비시장가치가 더 중요해질 것이다. 소비자들도 안전하고 질 좋은 식품과 자연환경을 요구할 것이기 때문에 미래의 농업기술의 변화는 이러한 수요를 따르게 될 것이다.

우리의 농업기술 수준은 세계최고수준을 100으로 할 때 69의 수준을 보여 미국(96), EU(85), 일본(86) 등에 뒤떨어져 있다(한국과학기술평가원,

⁶ 이 부분은 본 과제의 위탁과제로 수행된 박정근(2007)의 연구를 요약 정리한 것임.

2005). 국민식량과 농축산물 고품질의 안정생산 기술분야는 선진국에 접근하지만 친환경 농업 및 안전농축산물 생산, 농업기계화 자동화, 농업생물 자원 다양성 확보, 농업생명공학 분야의 기술 수준은 크게 뒤떨어 있다(농촌진흥청, 2006). 농업기술의 수준이 가장 높은 미국과 비교하면 국민식량 생산기술이 2.3년으로 가장 작은 차이를 보이고 기술격차가 가장 큰 것은 농업생물자원 다양성 확보 및 이용기술분야로 12.6년만큼 뒤떨어져 있다. 선진국 농업을 추격하기 위해서는 반드시 필요한 성장잠재력이 큰 분야에서 우리 기술을 발전시켜야 한다.

앞으로의 농업기술은 정보(IT), 생명(BT), 환경(ET), 나노기술(NT) 등을 융합하여 농식품의 소비수요의 변화에 대응해 나갈 것이다. 과거의 공급부족단계에서는 생산량을 극대화하고 비용을 최소화하는 것을 기술의 목표로 삼았지만 다양한 소비자의 차별화된 욕구를 충족하는 데 기술개발의 목표를 둘 것이다. 소비자가 원하는 시간, 종자선택에서 소비자에 이르기까지의 정보, 문화취향, 품질, 맛, 색상, 포장재의 디자인과 같은 많은 요소들이 상품을 차별화하게 되고 기술은 이를 뒷받침할 것이다. 이러한 기술 발전을 통해 농식품은 고부가가치 상품으로 재창출될 것이다.

농업기술의 발전은 영농비용을 감소시키고 재배한계를 극복할 수 있을 뿐만 아니라 농약이나 비료의 사용을 줄여 환경부담을 줄일 수 있는 친환경 농업의 구현을 용이하게 한다. 나노기술은 생체분석이 가능한 분석기기를 개발하여 건강에 안전한 농산물 생산으로 식품의 안전성을 높인다. 정보통신기술의 발전으로 전자상거래업체, 통신판매회사 등의 중심적인 유통주체가 되고 전자거래, 예약거래, 표본거래방식이 향후 거래방식의 주를 이룰 것이다. 산지 생산자조직이 소비처의 수요패턴에 맞춰 전처리, 가공, 선별, 소포장 농산물을 공급하는 맞춤생산과 맞춤유통이 가능할 것이다.

1.4.2. 농업기술발전의 영향

미래 농업기술의 발전으로 생산부문에서는 농업경종작물분야에서 고품질, 기능성, 생력화 생산기술이나 품종개발과 형질전환 품종 개발에 따라

그동안 이루어졌던 농업의 지역적 특화생산보다 미래농업은 기능적 특화생산이 이루어질 것이다. 또한 토양 관리기술, 농작업 생력화를 위한 로봇 개발, 정밀농업 기계기술의 개발에 따라 노동이 절감되거나 작업의 편이성이 도모된다. 기상예측에 의한 작물 생산 시스템과 환경에 영향을 주는 가스배출이 최소화되어 정밀 토양관리가 이루어지는 친환경 정밀농업이 작물생산에서 일반화될 것이다.

친환경 농업은 생명공학분야에서도 기능성식품개발과 고효율 형질전환으로 특수환경에 적응할 수 있는 작물품종과 재배기술이 실용화되고 우주환경 적응작물이 개발되어 작물재배의 한계가 넓어지게 된다. 그러나 미래농업기술이 경종부문에서 현재의 농지이용형 작물의 기술재배를 대체하거나 경종작물의 생산구조를 크게 전환시킬 수 있는 새로운 기술의 출현이라고 볼 수는 없을 것이다. 자원·환경분야에서도 오염토양의 관리복원이나 병충해 종합적 방제와 관리기술에 따라 친환경 농업생산이 모든 농업생산에 일반화될 것이다.

제품관련 종합정보 저장 및 인식이 가능한 포장기술이 보급되면 전자 상거래, 통신판매가 가능하고 통신거래, 전자거래, 예약거래, 표본거래방식이 활성화되어 전자상거래업체나 통신판매업체가 대형 유통업체와 함께 새로운 유통주체가 될 수 있다. 이러한 대형유통업체들은 고급화된 정보네트워크 기술을 이용하여 기존 도매시장보다 정보수집이나 이용에 있어 효율적 유통구조에 영향을 주기 때문이다. 이처럼 식품 소매업체의 대형화, 체인화 추세가 이루어지는 한편 품질 위주의 전략을 갖는 전문점이 공존하는 구조를 갖게 될 것이다.

앞으로 종합 물류정보 시스템이 구축되어 일괄 처리체계가 구현되면 실시간 정보를 활용하여 물류체계를 개선하고 비용절감이 이루어진다. 위성위치확인시스템(GPS)을 통한 실시간 위치정보 파악과 데이터베이스 서비스가 이루어지고 물류 표준화가 되면 전자 상거래가 활성화되어 농산물 유통마진이 절감된다. 또한 유통에서 감모나 시간 등 낭비요소가 제거되고 유통거래가 간편화되어 유통효율이 높아진다. 이러한 시스템의 정착은 생산지표시제, 전자자료교환제도(Electronic Data Interchange: EDI), 표준서

식개발, 표준코드정책, 생산자와 소비자의 유통정보 교류 네트워크 형성 등 유통부문의 미래기술이 개발되면 가능해질 것이다.

미래 농업기술 변화가 미래의 소비구조에 변화를 가져오는 것도 사실이다. 소비구조의 변화에 따른 농업기술은 건강성, 편의성, 안정성, 친환경성을 지향하는 농업기술의 변화를 가져오며 결과적으로 고품질, 기능성, 고급브랜드화된 식품소비로 식품 소비구조가 달라진다.

식품 소비구조는 표준화된 농산물의 소비에서 개별적 선호에 따라 차별화된 식품소비가 미래농업기술에 의하여 가능해지면서 소비구조가 양극화된다. 즉 가격 경쟁력만이 아니라 품질다양화에 의한 식품 차별화에 따른 다양한 식품의 소비증대로 높은 가격에 차별화된 농식품 수요가 가능하기 때문이다. 따라서 소비자의 만족도를 높일 수 있는 맛과 기호를 맞출 수 있는 기능성, 신선 편이 식품의 소비가 확대될 수 있다. 이와 같이 미래 농업기술 변화는 식품 소비구조를 건강과 안전 위주의 기능성 식품에 대한 소비를 제고시켜 소비구조의 양극화 현상을 가져올 것이다.

1.5. 지구온난화와 기후변화협약

지구온난화는 1980년대 이래 대기 중에 존재하는 온실가스 농도 증가와 기상이변의 속출로 국제사회 이슈로 부각되었다. 기후변화에 관한 정부간 협의체인 IPCC(International Panel on Climate Change)는 지난 1세기 동안 지구의 평균 기온이 0.6℃ 상승했으며, 2100년에는 1900년 대비 1.5~1.8℃ 상승할 것으로 예측했다(김창길 외, 2006). 우리나라는 지난 100년 동안 세계 평균보다 높은 1.5℃ 상승한 것으로 나타났다. 지구온난화는 홍수, 한파 등의 기상이변, 강수량 변화, 사막화, 해수면 상승 등의 영향으로 생태계의 변화를 초래하며 궁극적으로 식량공급, 수자원 공급, 인류 건강 등 사회경제적으로 지대한 영향을 미치는 것으로 평가된다.

영국 정부의 보고서에 따르면 향후 10~15년 내에 범세계적으로 온실가스 감축노력을 하지 않을 경우 가뭄과 홍수 등 기상이변으로 2억 명 이상

이 삶의 터전을 잃게 되고, 야생동물의 40%가 멸종되고, 인류의 1/6이 물 부족을 겪을 것으로 경고하였다. 세계 각국이 국내총생산(GDP)의 1%만 온실가스 감축에 투자하면 지구 온난화 문제를 막을 수 있지만 방치하면 세계경제규모가 지금보다 20% 정도 위축될 것으로 전망하고 있다(Tomas Wagner, 2006; 김창길 외(2006)에서 재인용).

지구온난화에 대응한 UN의 기후변화협약과 교토의정서 발효에 의한 온실가스 감축 의무가 선진국에 부과되었다. 우리나라는 교토의정서에서는 개발도상국 지위를 인정받아 감축의무 대상국에서 제외되었지만 2013년부터 발효예정인 2차 감축의무 대상국에는 포함될 가능성이 많다. 문제는 감축의무 대상국에 속하든 아니든 전체적인 지구온난화로 인한 영향을 피할 길이 없지만, 만일 온실가스 감축의무를 실행할 경우 우리 경제에 큰 부담이 될 것이다.

김창길 외(2006)는 2013년부터 온실가스를 감축해야 한다면(2000년 기준 5% 감축 가정), 농업부문에서는 경종부문과 축산부문에 미치는 영향이 다르게 나타나 그 대응책도 별도로 마련되어야 한다고 주장했다. 경종부문은 2013년 이후 온실가스 배출 수준이 허용량보다 낮아질 것으로 예상되어 잉여배출량이 존재하게 되는데, 이는 이것을 타 부문으로 판매할 수 있게 됨을 의미한다. 반면에 축산부문은 온실가스 배출량의 증가로 감축의무를 이행해야 하는 상황이 될 터이므로 가축의 사육두수 감축과 기술개발을 서둘러야 한다는 것이다.

축산부문은 온실가스를 감축할 경우 그 비용이 다른 산업부문보다도 높아서 문제가 될 것으로 지적되었다. 2013년 기준으로 이산화탄소 톤당 저감비용은 제조 및 서비스부문이 38만 원, 화석연료 부문이 9천 원인 반면 축우부문은 565천 원, 양돈 2,370천 원, 기타 가금부문 2,352천 원 등으로 나타났다(김창길 외, 2006).

온실가스를 줄이는 데 농업부문을 이산화탄소 배출권 거래제에 참여시키는 것이 국가경제적으로나 농업부문을 위해서 바람직할 것이다. 왜냐하면 비농업부문만 배출권 거래제에 참여하는 것보다는 농업부문이 참여함으로써 잉여배출권을 판매할 수 있고, 감축의무가 부과될 축산부문의 저감

비용도 줄일 수 있기 때문이다.

만일 온실가스 감축을 위해 탄소세를 부과할 경우 미곡부문은 경영비에 서 비료비가 차지하는 비중이 작기 때문에 영향이 경미할 것이지만, 화석 연료를 많이 쓰는 시설채소와 축산부문에서는 경영비 증가 부담이 크게 작용할 것이다. 따라서 시설농업과 축산부문은 화석에너지를 낮추는 방안 마련을 서둘러야 할 것이다.

1.6. 시사점

농업·농촌 변화의 외생변수로서 여건변화는 농업·농촌에 유리한 측면과 불리한 측면이 공존하나 어느 쪽이 더 큰지는 이용자의 능력에 의존한다고 할 수 있다. 경제사회 변화의 메가트렌드는 분명 농경사회적인 질서와는 거리가 있는 것이 사실이고 그런 점에서 현재의 농업·농촌 경제사회를 해체하는 방향으로 작용할 것이다. 그러나 농업·농촌 역시 변화를 통해 발전해 간다는 관점에서 보면, 질서를 바람직한 방향으로 만드는 것이 중요하다.

세계화는 농업의 경쟁을 심화시켜 우리 농업의 위기를 확대하고 있지만, 오히려 시장 자체가 전 지구촌이 될 수도 있다는 시각도 중요하다. 다만 그러한 단계에 이르기 전에 현재 대부분의 영세농업인, 고령농업인들은 그런 기회에 이를 수 없는 그룹이며, 정책 전환에 따라 기존 보호막을 벗는 피해그룹이라는 점에서 이들에 대한 보상적 지원이 필요한 것이다.

세계경제는 과거의 미국, 일본, EU 등의 소수 선진국 중심에서 한국과 대만, 그리고 고속성장을 구가하는 중국, 인도, 브라질 등 신흥국들로 성장 엔진이 분산되면서 20세기보다는 견실한 구조를 가질 것으로 전망된다. 이는 농업부문, 농촌부문에 대해서도 새로운 수요를 견조하게 창출해 갈 기반이 되어간다는 것을 의미한다. 문제는 누가 먼저 이 신수요를 충족시키느냐에 있으며, 여기에서 우리 농업·농촌부문이 뒤져서는 안된다는 점이다.

최근 국제농산물 시장에서 옥수수, 밀, 대두, 쌀 등 주요 품목의 가격 급

등 현상이 지속되고 있다. 이 같은 시장불안정성은 지난 30여년 동안 볼 수 없었다는 점에서 여러 각도에서 우려를 낳고 있다. 현재의 분석결과로는 새로운 수요증가, 즉 거대국가인 중국, 인도 등의 고속 성장과 바이오 에너지 소비증가에 따른 요인으로서 공급이 조정된다면 안정세로 돌아설 것으로 전망되고 있다. 그러나 분명한 것은 시장의 불안정한 것은 언제든 나타날 수 있으며, 무역자유화로 완전히 그 위험이 제거될 수는 없다는 점이다. 식량자급률이 30%에 못 미치는 우리와 같은 수입국으로서는 식량의 안정적 확보 전략이 무엇보다 우선해야 한다는 점을 재인식시키고 있는 것이다.

농업기술은 과거 식량부족 시대처럼 양적인 생산성 증대에서 웰빙소비 문화의 확산과 같이 질적 개선, 기능성 식품의 창출, 정보와 정밀기술의 합작을 통한 편의성과 안전성, 정밀성을 높여 갈 것이다. 과거의 기술이 농장 중심으로 농산물의 가치를 결정짓는 데 대부분의 역할을 했다면 앞으로는 농장에서 식탁에 이르기까지 모든 과정과 영역에서 가치를 부가하게 될 것이다. 그 결과 농산물과 식품의 가치는 같은 품목이라도 저가에서 고급품까지 가격대가 광범위하게 형성될 것이고, 가격경쟁력의 영향력은 그만큼 줄어들게 될 것이다. 반면에 기술과 그 기술의 진위를 인정받을 수 있는 인증 시스템, 즉 신뢰가 경쟁력의 중요한 변수로서 더해질 것이다. 이는 우리와 같은 소농국가에 유리한 환경이 될 수 있다.

지구온난화에 대응한 탄소배출권 감축 방향은 농업에도 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 최악의 경우에는 많은 지구촌이 농경지를 상실하고 새로운 품종을 선택해야만 할 수도 있다는 경고도 있다. 다만 이러한 사태가 나타나지 않도록 미리 대비한다는 전제 하에서 우리 농업은 경종부문에서 오히려 유리한 선택을 할 수도 있다는 전망이다. 이는 개방충격으로 경종 농업이 위축되면서 앞으로 탄소 배출이 줄어들 것이기 때문이다.

농업·농촌의 미래에 대한 어두운 전망으로 이를 타개하기 위한 구체적 수단의 마련이 재촉된다 할 것이다.

2. 한국농업의 위치

2.1. 세계 속의 한국 농업

세계경제에서 한국농업의 위치는 매우 미약하다. 한국경제는 40년 이상 고속성장하면서 세계 12위권의 경제적 위상을 차지하고 있지만 농업부문은 영세한 자원의 한계를 극복하지 못하였다. 따라서 국제 농산물시장에서 한국은 수입국으로서의 중요성은 더해 가지만 수출국으로서는 전혀 관심의 대상이 되지 못한다.

한국의 농경지면적은 OECD 28개국 중에서 21위권이다. 하지만 농업취업인력은 6위이다. 아직은 농업부문에 상대적으로 많은 인력이 취업하고 있는 것이다. 좁은 경지에 많은 인력이 종사하다 보니 토지를 집약적으로 이용하게 되고, 그로 인해 토지생산성은 매우 높다. 2001년 기준으로 ha당 농업GDP는 OECD에서 2위로 나타났다. 한국의 국내농산물 가격이 국제가격에 비해 많이 높기 때문에 농업GDP가 과대평가되어 순위를 올리는데 영향을 미쳤겠지만 토지생산성이 높다는 것은 부인할 수 없을 것이다.

반면에 노동생산성은 18위로 낮다. 노동생산성과 토지생산성의 위치를 동시에 고려한 것이 <그림 3-3>인데, 경지면적이 작은 한국, 일본, 스위스, 네덜란드가 높은 토지생산성을 보이고 있다. 이는 상대적으로 가치가 높은 토지자원을 집약적으로 이용한 결과일 것이다. 그렇지만 이들 국가 중에서도 한국과 일본은 노동생산성이 매우 낮다. 반면에 세계 농업강국인 네덜란드는 노동생산성도 프랑스 수준으로 높아 미국 다음 단계에 위치하여, 총 생산성이 가장 높은 나라임을 보여준다.⁷

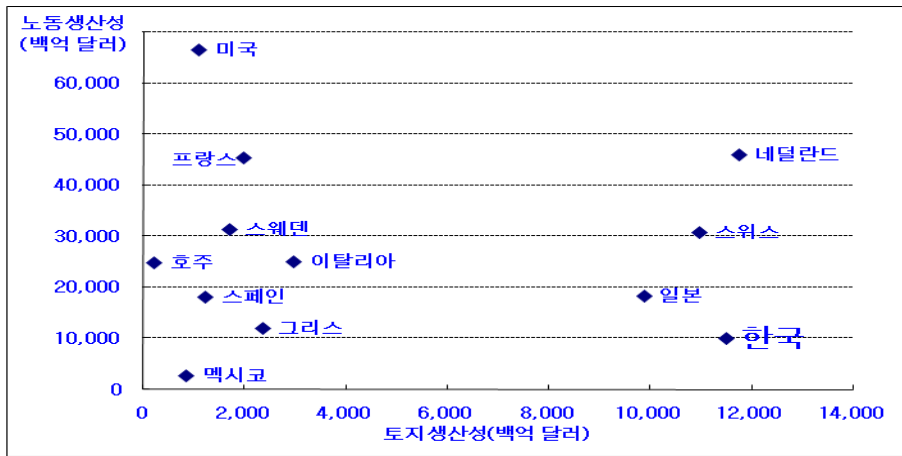
⁷ 네덜란드의 농업총생산성은 유럽국가의 4배 수준에 달한다는 자료도 있다(마상진, 2006).

표 3-2. OECD 28개국 중에서 한국농업의 위치(2001년 기준)

지표	순위	지표	순위
GDP	10	인구	9
		농가인구	6
생산요소		생산량	
경지면적	21	곡물	15
수확면적	17	채소	6
농업취업자	6	과수	12
비료	14		
트랙터	15		
가축 사육두수		축산부문 생산	
소	18	육류 총 생산량	15
돼지	11	소고기	17
닭	10	돼지고기	13
		닭고기	14
		우유생산량	23
농산물 무역		농산물총 공급	
농산물수출	23	곡물총 공급량	7
농산물수입	12	1인당 곡류 공급량	3
		육류총 공급량	12
		1인당 육류공급량	27
생산성 지표			
농업GDP/경지	2		
농업GDP/농업취업자	18		
곡물단수(조곡기준)	6		
젖소 두당산유량	6		

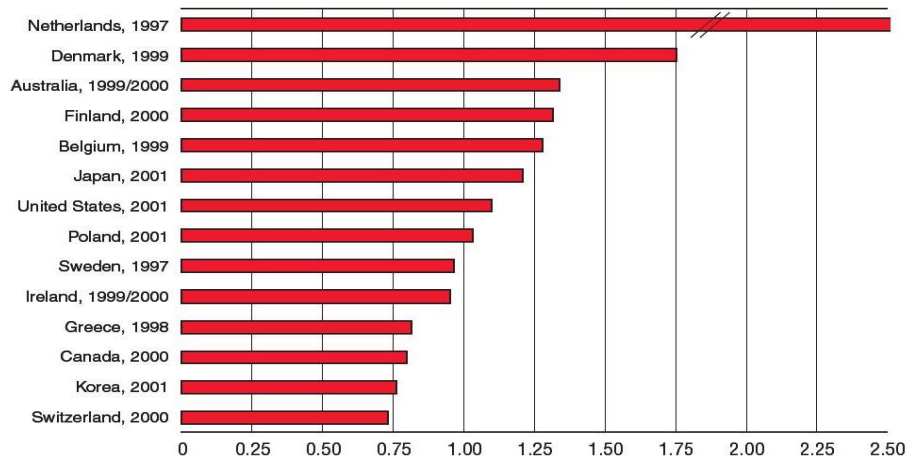
자료: 농림부, 『통계로 보는 세계속의 한국 농업』, 2003. 4

그림 3-3. 한국의 농업생산성의 위치



자료: 농림부, 『통계로 보는 세계속의 한국 농업』, 2003. 4에서 계산

그림 3-4. OECD 주요국의 도농간 소득격차 비교(농가소득/비농가소득)



자료: OECD, Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda, June 2003.

농업부문에 대한 보호수준은 매우 높은 그룹에 속한다. 생산자보조상당치(Producer Support Equivalent: PSE)로 본 보호수준은 OECD 국가 중 4위로서 스위스, 노르웨이, 아이슬란드 다음이다(OECD, 2006).

농업부문의 보호수준과 토지생산성이 높은 나라임에도 불구하고 한국의 농가 소득수준은 상대적으로 낮은 나라에 속한다. <그림 3-4>에서 보면 OECD국가 중 도시가구와 비교한 농가 소득이 가장 낮은 나라는 스위스이고, 다음이 한국이다. 반면에 네덜란드의 농가소득은 도시가구 소득의 250% 수준, 덴마크는 175% 수준이다.⁸ 이외에도 호주, 스웨덴, 일본, 미국, 폴란드 등은 모두 농가의 소득이 도시가구 소득보다 높은 것으로 조사되었다(OECD, 2006).

2.2. 국민경제에서 차지하는 농업의 위상 변화

지난 30년 동안 농업이 국가 전체 생산, 고용, 인구 등에서 차지하는 비중이 급격히 감소하여 왔지만, 최근에는 감소속도가 둔화되고 있다. 국내 총생산에서 농업이 차지하는 비중은 1975년 24.0%에서 2005년 2.9%로, 총인구에 대한 농가인구 비중은 37.5%에서 7.1%로, 농림업 취업인력 비중은 43.1%에서 7.6%로 줄었다.

농림업의 생산비중은 1975~1980년에 10.2%포인트나 크게 감소했었지만 1995년 이후에는 5년에 1.3%포인트 감소로 완만해졌다. 농가인구 비중이나 취업인력 비중 역시 감소속도가 현저히 줄어들고 있는데, 이는 경제구조가 선진단계에 가까워지면서 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 대체적으로 선진국의 농가인구의 비중은 2% 안팎의 수준에서 정체하고 있고, 농촌인구의 비중도 20% 수준으로 수렴하는 경향을 보이고 있다.

⁸ 다만 <그림 3-4>의 자료는 각국별로 농가와 도시가구의 분류 기준이 다르기 때문에 비교의 엄격성과 객관성이 떨어짐을 유의해야 한다.

표 3-3. 국민경제에서 차지하는 농업의 위상 변화

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
국내총생산 (10억 원)	10,386	38,775	84,061	186,691	398,838	578,665	806,622
농림업 비중 (%)	24.0	13.8	11.6	7.8	5.5	4.2	2.9
수출총액 (백만\$)	5,081	17,505	30,283	65,016	125,058	172,268	284,419
농림산물	948	1,930	1,543	2,920	3,469	3,036	3,416
수입총액 (백만\$)	7,274	22,292	31,136	69,844	135,119	160,481	261,238
농림산물	1,304	2,511	5,789	10,520	135,119	9,861	14,276
총인구 (천 명)	35,281	38,124	40,806	42,869	45,093	47,008	48,294
농업인구 비중	37.5	28.4	20.9	15.5	10.8	8.6	7.1
총가구 (천 호)	6,754	7,969	9,571	11,355	12,958	14,312	15,887
농가 비중	35.2	27.0	20.1	15.6	11.6	9.7	8.0
총취업인력 (천 명)	11,691	13,683	14,970	18,085	20,414	21,156	22,856
농림업취업인력 비중	43.1	32.4	23.7	17.1	11.2	10.2	7.6
국가예산 (억 원)	16,435	65,755	127,007	283,520	594,011	1,194,011	1,652,223
농림예산	965	3,962	11,772	27,352	94,448	83,446	81,159
농림예산비중	5.9	6.0	9.3	9.6	15.9	7.0	5.2

자료: 농림부, 『농림주요통계』, 각 연도

3. 농업·농촌의 현황과 과제

3.1. 농업생산과 구조

3.1.1. 농업생산

농림업 총 생산액은 2006년에 36조 3,890억 원이었고 이 중 농업생산액은 96.8%인 35조 2,320억 원이었다. 농업생산액 중 재배업이 23조 5,560억 원으로 농림업의 64.7%이고 축산업은 11조 6,760억 원으로 32.1%이었다.

총 생산액에서 중간재를 제외한 부가가치로 보면 22조 9,070억 원인데, 이 중 재배업이 17조 4,370억 원으로 80.2%를 차지하고, 축산업은 3조 5,910억 원으로 19.8%를 차지하였다. 축산업은 중간재 투입비율이 높기 때문에 총 생산액에서 차지하는 비중보다는 부가가치에서 차지하는 비중이 낮은 것이다.

농림업 총 생산액은 2000~2006년에 9.8% 증가했다. 인플레이션을 감안하면 오히려 뒷걸음질 했다고 할 수 있다. 가장 중요한 품목인 쌀, 고추의 생산 감소가 크게 영향을 미친 결과로 해석된다.

표 3-4. 농림업 품목별 생산액과 구성비

단위: 10억원, %

	2000(A)		2005		2006(B)		B/A
	생산액	비율	생산액	비율	생산액	비율	
농림업	33,140	100.0	36,273	100.0	36,389	100.0	1.098
농업	31,968	96.5	35,089	96.7	35,232	96.8	1.102
재배업	23,885	72.1	23,322	64.3	23,556	64.7	0.986
식량작물	11,436	34.5	9,738	26.8	9,412	25.9	0.823
채소	6,739	20.3	6,919	19.1	7,353	20.2	1.091
과실	2,581	7.8	3,082	8.5	2,971	8.2	1.151
특용작물	370	1.1	347	1.0	283	0.8	0.765
약용작물	293	0.9	524	1.4	564	1.5	1.925
화훼류	663	2.0	995	2.7	941	2.6	1.419
버섯	485	1.5	301	0.8	485	1.3	1.000
전매작물, 기타	1,319	4.0	1,416	3.9	1,548	4.3	1.174
축산업	8,082	24.4	11,767	32.4	11,676	32.1	1.445
가축	5,864	17.7	8,815	24.3	9,015	24.8	1.537
축산물	2,219	6.7	2,952	8.1	2,662	7.3	1.200
임업	1,172	3.5	1,184	3.3	1,157	3.2	0.987

자료: 농림부, 「농림업주요통계」, 각 연도

축산업은 꾸준히 성장하고 있으나 재배업이 정체를 보여 농업생산액 기준으로 재배업과 축산업의 비율은 2000년 75:25에서 2006년 67:33로 바뀌었다. 2000년 이후 6년의 생산증가율로 보면 약용작물(92.5%), 가축(53.7%), 화훼(41.9%), 축산물(20.0%)의 성장률이 높았고 특용작물(-23.5%)과 식량작물(-17.7%)은 크게 감소했다. 이 중에서 식량작물, 가축, 축산물은 생산규모가 커서 농업전체 생산의 변화에 영향을 크게 미치나 약용작물, 화훼, 특용작물은 영향력이 작다. 특히 식량작물은 2006년의 생산이 2000년보다 18%나 줄었으며 농림업 총 생산액에서 차지하는 비중도 34.5%에서 25.9%로 낮아졌다.

농업부문에서 생산규모가 큰 중심 품목과 생산동향을 보여주는 것이 다음 <표 3-5>이다. 생산규모가 5천억 원 이상인 품목은 모두 17개이며, 이 중 1조원 이상인 대형 품목은 쌀(8.4조 원), 돼지(3.6조 원), 한우(2.8조 원), 우유(1.5조 원), 닭(1.3조 원)의 5개이며, 대부분 축산 품목이다.

대형 품목의 성장 여부가 우리 농업 전체의 성장 여부를 결정짓게 되는데, 가장 큰 품목인 쌀의 생산이 줄고 있어 전체생산을 정체상태에 머무르게 하는 결정적인 역할을 하고 있다. 생산액 1조 원 이상인 대형 품목 중에서 성장형은 돼지, 한우, 닭인데 이들 모두를 합해도 쌀 생산액에 못 미친다. 그동안 성장세가 두드러졌던 대형 품목은 축산과 시설 수박 등 과채류와 감귤, 인삼 등이었고, 재배업 품목 중 쌀 다음으로 중요했던 고추는 크게 감소했다.

표 3-5. 주요 농산물의 생산 규모와 동향

	1조 원 이상	5천억~1조 원
성장형	돼지(3,609), 한우(2,836), 닭(1,330)	시설 수박(775), 시설 딸기(752), 시설 토마토 (618), 인삼(707), 감귤(621), 감(617), 오리(648)
정체형	우유(1,521)	노지 배추(596), 사과(527), 계란(867)
감소형	쌀(8,406)	고추(816), 포도(536)

주: ()내는 2006년도 생산액이고 단위는 10억 원이며, 성장유형은 2000년 이후의 생산액 변화를 기준으로 구분한 것이다.

자료: 농림부, 『농림업주요통계』, 2007

3.1.2. 농업구조

우리 농업의 영세성은 오랜 기간을 기다려도 해소되기 어려울 것이다. 2006년 현재 1,245천 호의 농가가 1,800천ha를 경작하여 호당 면적은 겨우 1.33ha에 불과하다. 1990년 이후 농가호수는 29.5%가 줄었지만 경지면적도 14.7%가 줄어 호당면적은 겨우 10.1% 증가했을 뿐이다.

농업인력도 노령화의 진행으로 계속 악화되어 왔다. 농가인구는 2006년에 3,304천명으로 1990년에 비해 절반 이하로 줄었다. 농림업취업자는 1,721천명으로 농가인구의 52.1%이다. 이 중에서 60세 이상의 고령 취업자는 1990년 23.7%에서 2006년에는 55.6%로 거의 2배나 비중이 높아졌다. 반면에 40대 이하의 젊은 층은 43.7%에서 21.4%로 비중이 절반 이하로 낮아졌다.

그동안 농업구조개선과 농업경쟁력 강화를 위해 많은 재정을 투입했음에도 불구하고 영세성 탈피는 더딘 반면 노령화는 급진전된 것으로 나타났다. 이 같은 현상은 자연스럽게 정책실패론을 뒷받침하는 근거로 이용되고 있다. 농업구조가 개선되려면 유능한 젊은 농업인에게 자원이 집중되도록 정책을 펴야 하는데, 농업부문에 대한 지원 확대에만 초점을 맞춘 결과 경쟁력이 없는 영세농과 노령농가가 잔존할 수 있도록 했다는 것이다. 이른바 선택과 집중이 이루어지지 않았다는 것이다.

표 3-6. 농가호수, 인구, 경지면적의 변화

	1990(A)	2000	2005	2006(B)	B/A
농가호수 (천 호)	1,767	1,383	1,273	1,245	0.705
경지면적 (천ha)	2,109	1,889	1,824	1,800	0.853
호당 경지면적 (a)	119.4	137.5	143.3	132.5	1.101
농가인구 (천 명)	6,661	4,031	3,434	3,304	0.496
농림업취업자 (천 명)	3,100	2,162	1,747	1,721	0.555
60세 이상 취업자 (천 명)	779	988	995	992	1.273
50세 미만 취업자 (천 명)	1,440	703	399	382	0.265

자료: 농림부, 「농림업주요통계」, 각 연도

그러나 농업구조조정의 속도가 느리다고 단정하기는 어렵다. 첫째, 구조조정 속도의 적정성에 대해 참고할 만한 기준이 없다. 농업의 어려움이 가중되는 상황에서 왜 다른 산업부문처럼 구조전환을 하지 못하느냐는 조바심을 이해할 수는 있다. 그러나 그동안 우리 농업부문의 자원이 비농업부문으로 빠져 나간 속도는 우리 경제의 성장 속도만큼이나 빨랐다고 해도 과언이 아니다. 한국은 선진국이 70~100여년에 걸친 농업부문의 구조조정의 기간을 30년 이내로 단축했다(이정환, 1998). 다른 선진국이 3세대에 걸쳐 이룬 것을 우리는 한 세대만에 이루었고 농촌은 그만큼 과속의 충격을 받았다.

다만 구조조정을 정책 목표로 드러내지 않았던 1970~1980년대보다도 정책목표로 분명히 한 1990년대 이후의 조정속도가 높지 않다는 점에서 비판을 받을 수는 있다. 그러나 이 현상도 농가와 농업인구의 구성이 이동성이 떨어지는 노령층 중심으로 바뀐 것과 관계가 있다. 이들이 다른 산업부문으로 이동한다고 해서 사회적 생산성과 후생이 증가할 가능성이 적지 않기 때문이라면 이를 구조조정이라고 할 수도 없는 측면이 있다.⁹ 사실은 시장에서 일어나는 구조조정은 매우 활발했다고도 할 수 있다.

<그림 3-5>은 1970년 이후 경지규모별 농가분포 변화를 나타낸 것이다. 1970~1990년에는 농가구성의 다수를 차지하는 1.0ha 미만의 농가계층은 비중이 줄고 1.5ha 이상층은 비중이 늘었다. 그러나 1990~1995년에는 0.5ha 미만층과 2.0ha 이상의 양극단에서 비중이 늘고 중간그룹은 모두 비중이 저하되어 양극화현상을 보였다. 1995년 이후 양극화는 더 확실하게 진행되었는데 규모가 큰 대농층이 3.0ha 이상으로 바뀌고 2.0~3.0ha층은 비중이 줄었다. 시장경쟁에 의해 규모가 큰 농가의 유리성이 나타나면서 내부의 구조조정이 활발하게 전개된 것이다. 0.5ha 미만의 영세농층은 농촌을 떠날 수 없는 노령농가들이 규모를 축소하여 영농을 지속하는 경우와 도시근교 취미농, 부업농의 증가에 영향을 받아 비중뿐만 아니라 농가수도 증가하는 현상을 보이고 있다.

⁹ 구조조정은 생산성이 낮은 부문에서 높은 부문으로 이동하는 것을 의미하지만 농촌의 노령인구가 도시부문으로 이동할 경우 생산성 증가는 없고 후생이 악화될 소지도 있다.

그림 3-5. 경지규모별 농가의 비중 변화 추이

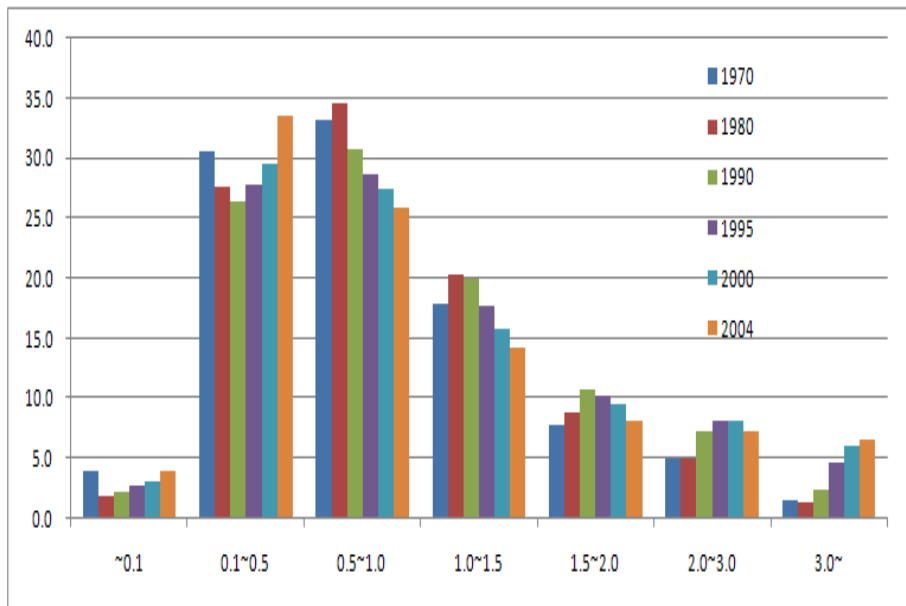
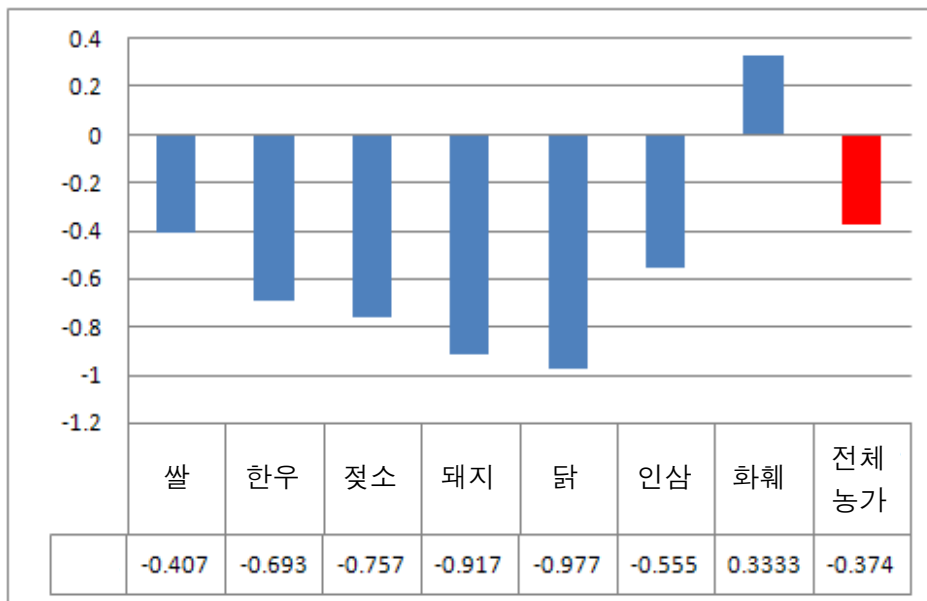


그림 3-6. 품목별 농가수의 증감률(2006/1990)



농업의 규모화는 전문화와 같이 진행되었다. 자가용 소비나 생산의 위험을 줄이기 위한 다각경영의 소농형태에서 수익성이 높은 특정 작목의 규모화를 통해서 소득을 극대화하려는 경영형태가 두드러지게 진행된 것이다. 1990~2006년에 한우농가는 69.4%, 낙농 69.4%, 돼지 75.8%, 닭 97.8%가 감소했다. 부업 축산농가가 대폭 줄어들면서 전문화된 대규모 사육농가는 늘어난 것이다. 반면에 화훼농가는 93.5% 늘어났는데 이는 1990년대 이후 화훼 수요가 늘어나면서 화훼영농이 본격화된 것을 의미한다. 쌀농가도 40.8% 감소하여 전체농가의 감소율 29.5%를 월등히 상회하였다. 즉 전반적으로 농가들이 경영 작목의 수를 줄이는 농업의 전문화가 진행된 것이다.

전업농 중심의 전문화와 규모화가 현저히 진행되면서 대농에의 집중이 빠르게 이루어지고 있다<표 3-7>. 1995~2005년의 10년 사이에 논 3.0ha 이상의 대농의 비중은 2.8%에서 4.9%로 2.1%포인트 늘었고, 이들의 경영하는 면적은 14.8%에서 26.4%로 11.6%포인트 증가했다. 축산에서는 집중도가 현저히 높아져서 젓소, 돼지, 닭의 대농집중도는 70%를 상회하고 있다.

표 3-7. 품목별 대농으로의 자원 집중화 경향

단위: %

경영규모	농가호수 비율		경영면적(사육두수) 비율	
	1995	2005	1995	2005
논 3ha 이상	2.8	4.9	14.8	26.4
밭 2ha 이상	2.5	3.9	18.0	30.0
과수원 1ha 이상	13.6	14.6	42.9	45.8
시설 2천 평 이상	12.4	9.6	38.3	52.9
한우 30두 이상	1.7	6.9	16.6	46.9
젓소 50두 이상	5.6	49.9	17.8	71.6
돼지 1천 두 이상	2.4	24.0	36.5	77.9
닭 3만 수 이상	0.3	1.1	44.0	73.7

자료: 통계청, 「농업총조사」; 농림부, 「가축통계」, 각 연도

3.1.3. 농업인적 자본과 조직화

우리 농업의 한계인 토지자원의 영세성을 극복하기 위해서는 인적자본의 확충과 기술력을 높이는 전략을 택할 수밖에 없다. 우리 농업인의 근면성과 강한 의지는 세계 어느 나라 농업인보다 강한 것으로 인정받고 있다. 그래서 우리 농업의 강점 중 하나로 인적자본의 경쟁력을 제시하기도 한다(농림부, 2004; 김정호 외, 2004).

그러나 냉정히 평가하면 농업인력의 약점도 적지 않다. 노령 인력이 많고, 경영자 의식은 약하며, 기술수준에서도 선진국과 격차가 크다. 공동경영에 대한 인식이 좋지 않아 개별 경영의 취약점을 극복할 조직력이 선진국에 비해 많이 떨어진다. 더구나 농업의 미래 전망이 밝지 않기 때문에 농업을 선택하겠다는 후계자는 갈수록 줄어들고 있다.

(가) 농업인력

농가 경영주의 55.9%(2005년)가 60세 이상이고 40세 이하는 4.1%로 52천호에 불과하다. 현재의 경영주 연령별 분포가 그대로 유지된다면 50대 이하의 경영주가 경영하는 농가는 현재의 44%에서 10년 뒤에는 지금 농가수의 20% 정도만이 남게 될 것이다. 젊은 영농인의 숫자는 크게 줄고 노령농가는 많아지므로 구조조정의 속도가 높아질 것이다. 그러나 인적자본의 고도화가 동반되지 않는 한 구조조정의 효과를 충분히 누릴 수 없을 것임은 자명하다.

농업취업자의 변화추이를 보면 현재 취업 중인 농업인은 앞으로도 농업에 종사할 가능성은 매우 높다. 30대 이하의 젊은층이라 해도 농업을 떠날 가능성이 많아 보이지 않기 때문이다. <그림 3-7>은 10년 전의 특정 연령층에 속했던 농업인이 10년 후 도달할 연령층에 속한 농업인과 비교한 비율을 잔존율이라는 개념으로 표시한 것이다. 예를 들어 1990년 30대였다면 2000년에는 40대가 되었을 것이므로 잔존율은 다음과 같이 계산된다.

$$2000\text{년의 } 40\text{대 잔존율} = \frac{2000\text{년의 } 40\text{대 농업취업자수}}{1990\text{년의 } 30\text{대 농업취업자수}}$$

만일 2000년 30대의 잔존율이 1이라면 10년전 20대가 모두 남아 있는 것이나 마찬가지라는 뜻이다. 이 잔존율이 상승한다면 현 취업자가 농업을 계속할 가능성이 높아진다는 것을 의미하며, 반대로 낮아진다면 농업을 떠날 가능성이 높다는 것이다.

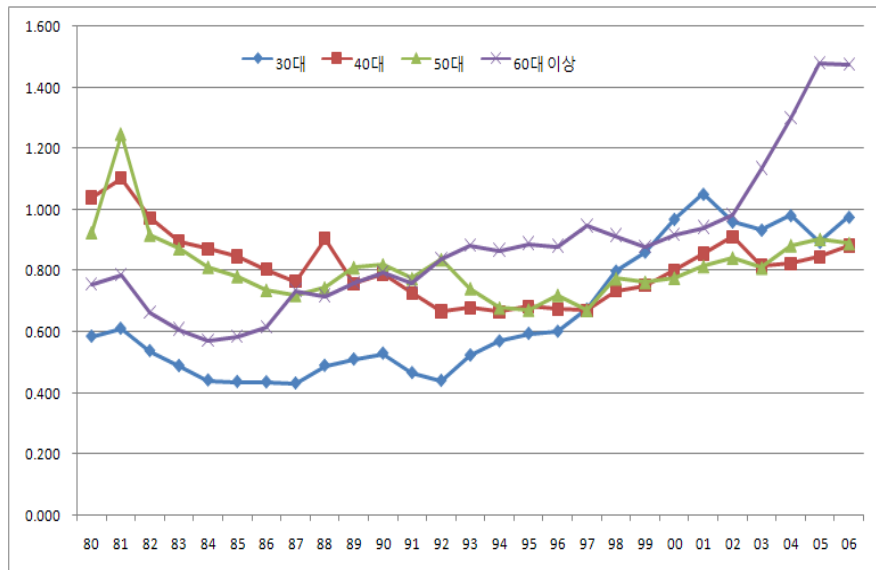
30대 이하와 60대 이상의 연령층에서는 1990년대 초부터, 40대와 50대는 1998년부터 잔존율이 상승하고 있는데 60대 이상을 제외하면 모두 잔존율 1에 가까워지고 있다. 40대와 50대는 거의 비슷한 수준에서 같은 방향으로 움직이고 있고, 30대는 1980년대 중후반 이후 1990년대 초까지 거의 0.4~0.5의 수준에 있다가 이후 급격한 상승세를 보여 최근에는 잔존율이 1을 상회하는 단계에 이르렀다. 즉 30대 이하는 이미 10년 전에 충분히 유출되어 잔존인력이 얼마 남지 않았기 때문에 현재의 인력보다 더 적어질 가능성이 높지 않다는 것을 의미한다. 60대 이상의 노령층은 2000년대 초에 이미 1을 넘어섰고 최근에는 1.5 수준을 보이고 있는데 이는 평균수명의 연장으로 은퇴시기가 늦어지면서 나타나는 현상이라 할 수 있다.

농업취업자의 10년 전 대비 잔존율이 1에 근접해가고 있다는 것은 현재의 취업자가 10년 후 농업을 떠날 가능성이 적다는 것을 의미한다. 그런데 10년 후에도 현재의 인력이 그대로 남아 있고 신규인력의 진입이 적어진다면 전체의 연령층이 10년 높아지게 된다.

연령별 농업취업자수의 변화 추이가 시사한 바는 향후 10년 후에 30대 3만 명, 40대 7만 명, 50대 23만 명 등 중심인력이 33만 명 정도 될 것이다.¹⁰ 이는 현재의 50대 이하 인력 79만 명의 42% 수준으로 핵심인력의 급감소에 따른 어려움이 크게 나타날 가능성이 있다는 것을 의미한다. 만일 60대 이상의 경우 잔존율의 증가추이가 10년 후까지도 계속된다면 약 82만 명 수준이 되어 30대 이상의 농업 취업자는 모두 115만 명이므로 현재

¹⁰ 농업총조사 2005 자료를 이용하여 추산하면 20대 이하의 신규진입은 연간 약 200명 정도로 10년이면 2,000명 정도 된다고 할 수 있다.

그림 3-7. 연령별 농업취업자의 잔존율 추이



의 77% 수준이 될 것이다. 즉 60대 이상의 취업자 비중이 71%에 달해 고령친화형 농업이 불가피하게 요구될 것이다.

(나) 후계자

후계자를 확보하고 있다는 농가의 비중이 갈수록 낮아지고 있다. 농업총조사 결과에 의하면 후계자가 있다는 농가는 1995년 13.1%, 2000년 11.0%, 2005년 3.6%로 그 비율이 급속하게 낮아지고 있다. 비슷한 소농국가인 일본은 후계자를 가진 농가가 53.6%(2003)에 달한 것으로 조사된 점과 비교한다면 우리의 사정이 얼마나 나쁜지 알 수 있다.

위의 자료는 후계자 유무를 알아본 것일 뿐이며 이들이 실제로 농업에 진입하는 신규농을 의미하는 것이 아니기 때문에 농업에의 진입을 보기 위해서는 다른 자료가 필요하다. 농업총조사에서 경영주의 영농경력 조사 결과를 이용하면 신규진입 농가가 얼마나 되는지를 알 수 있다. 농업총조사가 5년 단위로 이루어지므로 경영주의 영농경력이 5년 미만인 농가를 5년

간의 신규진입 농가로 볼 수 있다.¹¹

이렇게 본 신규진입농의 숫자는 2000년 조사에서 5만 5,128호, 2005년에는 4만 9,840호로 조사되었다. 5년 사이에 누적 신규진입농가는 약 6천 호 줄어든 것이다. 1995~2000년에는 연평균 1만 1,026호가 신규진입을 한 것이고, 그 이후에는 9,968호가 늘어난 것이다.

연령대별로 보면 40대 이하의 신규진입농(영농경력 5년 미만)은 2000년 3만 376호(55.1%)에서 2005년 2만 2,129호(44.4%)로 8,247호가 준 반면에 60대 이상의 고령농은 2000년 1만 1,986호(21.7%)에서 2005년 1만 3,168호(26.4%)로 1,182호가 늘었다. 신규 진입농도 노령화 현상이 나타나고 있는 것이다. 이는 노령농은 농업을 떠나주었으면 하는 구조조정론자의 바람과는 반대로 진행되는 현상이다. 이들은 농업으로의 성장을 바라보기보다는 노후생활을 농업과 함께하려는 노후생활형이라 해야 할 것이다.

정부에서도 후계인력 양성정책을 강화했다. 농업전문학교 출신의 창업농후계농경영인에 대해서는 최고 2억 원까지 연리 3%의 중장기자금(15년 상환)을 지원해준다. 뿐만 아니라 농업인턴제, 창업농후견인제, 우수농업경영인 추가지원, 농업경영컨설팅 등 다양한 지원제도를 운영하고 있다. 고교과정서부터 농업에 취업을 목적으로 할 경우 체계적인 지원으로 유능한 농업후계자로 육성하는 정책지원 체계를 갖추어 놓은 것이다. 다만 이러한 제도가 성과를 얼마나 가져올 것인지는 최근에 제도가 시행되어서 판단하기는 이르다.

일본이나 미국 등의 선진국에서도 후계농업인의 확보를 위해 다양한 정책 프로그램을 운영하고 있다. 일본은 신규취농의 지원대상을 18~55세로 연령의 폭을 넓게 잡고 있으며, 각종 자금을 마련하여 지원한다(전문가토론회 자료 참조). 이 중 상당수 자금은 부모 또는 형제의 연대보증으로 무이자 자금을 지원하고 있어 우리보다는 정책적 지원 수준이 높다고 판단된다.

¹¹ 지난 5년간 신규로 진입했다가 퇴출한 농가는 이 숫자에 잡히지 않으며, 기존 농가를 승계한 후계자인 경우는 신규농가가 진입한 것은 아니기 때문에 이 통계도 엄밀하게 말하면 신규농가를 제대로 포착한 것이라 할 수 없다.

표 3-8. 경영주 연령별 영농경력 5년 미만 농가의 분포

단위: 호, %

	2000	2005	2005/2000
30세 미만	2,928	1,024	0.350
30대	13,181	6,879	0.522
40대	14,267	14,226	0.997
50대	12,766	14,543	1.139
60대	9,973	10,461	1.049
70세 이상	2,013	2,707	1.345
계	55,128	49,840	0.904

자료: 통계청, 농업총조사 2000, 2005

프랑스에서는 자금 지원과 함께 교육 연수를 실시하며 여기에는 해외에서의 직장연수도 포함된다.¹² 선진국 정책의 특징은 농가가 창업 이전부터 창업 이후 일정 단계에 진입할 때까지 체계적인 지원과 관리에 역점을 두어 성공가능성을 높이고 있으며, 그 방법이 구체적이고 실질적이어서 농가에 도움을 준다는 것이다.

(다) 농업의 핵심 인력으로서 전업농

농업의 선진화 달성 여부는 핵심인력의 국제적 경쟁력 확보가 관건이다. 세계 경쟁 무대에서 필요로 하는 경영의식과 기술을 갖춘 능력 있는 농업인이 필요하나, 현 추세대로라면 농업으로 승부하는 유능한 인력의 확보가 어려울 수 있다. 첫째, 농업의 미래에 대한 지나친 불안감이 지배하여 유능한 인력을 끌어들이지 못한다. 둘째, 농업도 다른 산업처럼 치열한 시장경쟁이 불가피하고 여기서 살아남기 위해서는 철저한 경영의식이 필요하나 이에 대한 인식이 미흡하다. 셋째, 유능한 프로 농업인(전업농)을 육성하는 정책적 프로그램이 미약하다.

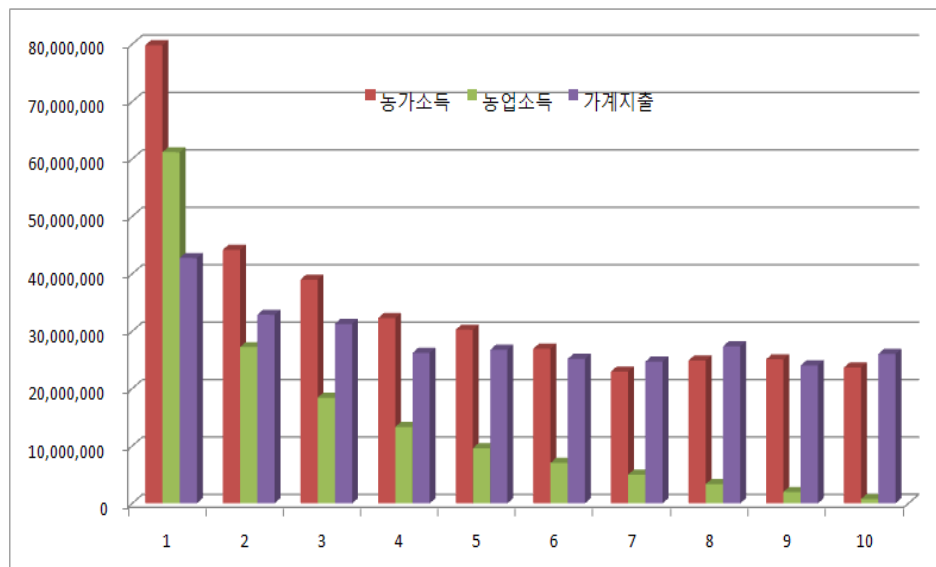
¹² 후계자 부부는 정부의 해외연수 지원을 받아 캐나다의 슈퍼마켓에서 근무하였는데, 이 과정을 통해 해외 경험과 경영에 대해 의식을 갖게 되었다고 한다.

전업농 육성을 가로막는 요소 중 하나는 사실 이상으로 농업에 대한 비관적 인식이 팽배해 있다는 점이다. 농업을 둘러싼 환경이 당분간 좋아질 전망은 없지만 그렇다고 이 때문에 모두가 농업을 포기할 만한 것은 아니다. 실제로 소득 면에서는 상당수의 농업인이 도시근로자 못지않게 소득을 올리고 있으나 대체적으로 이를 예외적인 현상으로 간주해 버리는 경향이 있다.

농가를 농업소득 순으로 10분위로 나눌 경우 상위 10%의 고소득 그룹은 2006년의 평균 농업소득이 61백만 원, 다음 10~20% 그룹은 27백만 원이었다. 상위 10~20%에 드는 농가의 농가소득은 44백만 원이고 가계지출은 33백만 원이니 가계수지는 상당한 흑자를 보이고 있으며, 가계비에 대한 농업소득 비율도 82.8%여서 농업의존도가 높은 편이다. 이들 상위 20%의 농가는 소득적인 문제는 없는 여유 있는 농가라 할 수 있다.

농업소득이 상위 10%에 드는 고소득층 농가 중에서 경영주가 60세 미만인 농가는 6.3%이고 60세 이상이 3.7%이다. 60세 이상의 고령농이 전체 표본농가의 67.4%를 차지하고 있는 것을 감안하면 고소득층 농가의 분포

그림 3-8. 농업소득 10분위별 농가소득, 농업소득, 가계지출의 비교(2006)



자료: 통계청, 농가경제통계 원자료 분석, 2006년

는 표본 전체와 역전된 모습을 보이고 있는 것이다. 또 40대 이하의 젊은 농가 중에서 농업소득 상위 20%에 들어간 농가비율은 34.5%이지만 60대 이상의 고령농은 13.1%에 불과했다. 50대인 경우는 상위 20%에 34.4%가 속한 것으로 나타나 40대 이하와 같은 비율을 보였지만 라이프 사이클과 관계지어 본다면 40대 이하의 젊은 농업인이 고소득층에 속할 확률은 확실히 높은 것이라 할 수 있다. 적어도 소득적인 관점에서 젊은이에게 농업은 비관적 산업일수만은 없다는 것을 보여주는 예라 하겠다.

(라) 새로운 경영체와 생산자 조직

시장환경이 변하고 기술이 진보함에 따라 농업도 시설, 기계·장비, 에너지 등을 많이 소비하는 자본집약적 경영이 되어가고 있다. 경쟁이 치열해지고 많은 자본을 투입하는 대규모 경영일수록 경영관리가 중요해진다. 가부장적인 1인 경영주에 의존하는 과거의 가족농적 경영체의 한계를 벗어나려는 시도들이 최근에 나타나기 시작했다. 법인경영체는 경영관리능력, 자본조달, 시장대응 능력에서 장점을 갖고 있다. 1990년대 초에 소농의 한계를 극복하려는 방안으로 영농조합법인 등을 육성하고자 했지만 많은 법인이 부실화되면서 실패한 정책으로 치부되었다. 농가 수준에서 법인경영의 장점을 활용할 기초가 형성되지 않아 운영의 묘를 살리지 못했다. 그러나 최근 성공하는 법인경영체가 늘어나면서 이에 대한 인식이 달라지고 있다.

농업법인 등 회사 형태의 경영체는 주로 개별농업인의 중심으로 결성되었으나 최근에는 협동조합, 개인 기업, 마을 등이 중심 주체가 된 다양한 형태가 출현하고 있다. 협동조합에 의한 법인조직의 결성은 법인의 규모화, 노령·영세농의 문제 해결 가능성의 측면에서도 주목받고 있다. 나투어영농조합법인, 순천조합의 농지임대에 의한 마을단위 영농의 시도 등도 새로운 형태로 관심을 끌고 있다.¹³

¹³ 나투어영농조합법인은 경남 거창과 남해에서, 순천조합은 전남 순천에서 각각 마을 단위로 농지를 임대하고 직영하여 고유의 유통채널을 통해 판매하고 있다.

영세소농 구조의 한계를 개별 농가 차원의 규모화로 극복하는 것은 어렵고 효과도 크지 않다. 생산비의 절대적 비중이 높은 사료산업 기반과 소비지 시장의 우월성에도 불구하고 캐나다가 덴마크 양돈을 이길 수 없는 것은 덴마크가 협동조합 중심으로 구축한 가치사슬(value chain)의 효율성 때문이다(Hobbs, Codney, and Fullton, 2000). 즉 생산단계에서는 캐나다의 양돈산업이 덴마크보다 우월할 수 있었지만 유통·가공단계를 거쳐 소비자에 이르는 전 과정에서 덴마크 양돈은 보다 많은 가치를 생산하고 비용을 줄여 갈 수 있었지만, 캐나다는 그러지 못했다는 것이다. 규모화와 비용절감으로 통한 경쟁력 강화에 초점을 맞춘 과거의 농업법인화 정책의 실패 경험을 되새겨볼 필요가 있는 측면이다. 우리 농업의 한계가 분명한 이상 이를 극복해야만 하는 것도 명확하다. 그러기 위해서는 농가들의 조직화, 농가와 협동조합, 관련기관의 네트워크 강화를 통한 사회적인 협동 시스템이 구축되고, 이것이 경제적으로 작동할 수 있도록 소프트웨어를 장착하는 것이 과제다.

3.1.4. 농지

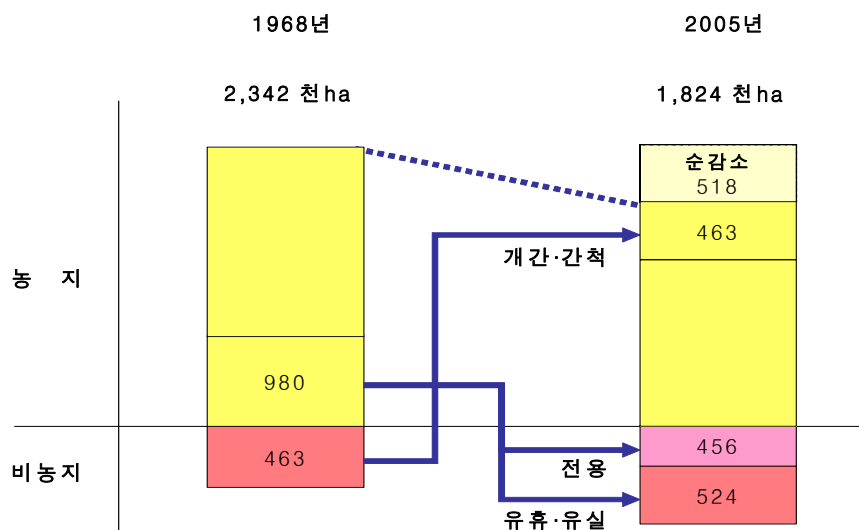
우리의 경지면적은 2006년 현재 1,800천ha로 국토의 18.1%이며, 이 중 논이 1,084천ha(60.2%), 밭이 716천ha 이다. 경지면적은 1968년 2,342천ha를 정점으로 전용과 유흥지의 증가로 줄어들고 있는데, 1968~2005년의 감소면적은 980천ha이었다<그림 3-9>.

농지문제는 ① 국토이용에 있어서 ‘농업적 이용’과 ‘비농업적 이용’간의 대립 ② 농업적 이용에 있어서 ‘소유’와 ‘이용’간의 대립, 그리고 ③ 공공부문에서 ‘국가’와 ‘지자체’간의 대립이라는 3가지 측면에서 파악할 수 있다. 경지의 비농업적 이용을 위한 전용의 요구는 갈수록 높아지고 있다. 1968~2005년에 전용된 경지 중 46.5%인 456천ha는 비농업용으로 전용되었다. 앞으로 예상되는 쌀소비 감소에 따라 자급에 필요한 논면적이 줄 것으로 예상하여 벌써부터 그 용도 전환에 관한 구상들이 나오고 있다. 농지는 농업용 외에도 자산관리(portfolio)의 주요 수단으로서도 중요하여 이농

을 하더라도 소유권을 그대로 유지하고자 한다. 전 경지면적 중 임차지의 비율은 2005년 현재 42.3~45.3%에 달하는 것으로 추정된다.¹⁴ 이는 일본의 17.7%(2003년)에 비해 현저히 높은 비율이다. 농지가격이 높아 임차 중심의 영농규모화가 진행되어 온 결과이며, 이용과 소유의 대립관계가 농지문제의 중심에 있음을 보여주는 것이기도 하다.

전반적인 규제완화의 흐름 속에서 농지 소유규제가 완화되면서 도시 근교나 개발지역 중심으로 투기적 농지소유가 증가하고 있다. 또 한편에서는 농촌인구의 감소와 농업인력의 노령화에 따른 유헴·유실 등에 의한 농지가 빠르게 감소하고 있다. 농업진흥지역 안의 농지전용도 늘어나고 있다. 즉 농지에 대한 수요도 지역에 따라 큰 차이를 나타내면서 전체적으로 농지가 감소하고 있어 농가 감소에 따른 규모증가의 효과를 잠식하고 있다.

그림 3-9. 농지감소 경로, 1968~2005년



자료: 농림부, 『농림통계연보』를 근거로 하여 작성

¹⁴ 농가경제조사 표본농가 기준으로는 42.3%, 농산물생산비조사 표본농가 기준으로는 45.3%였다.

그리고 농업에 유리한 지역은 고지가(高地價)·고지대(高地代)가 현상이 발생하고, 이것이 다시 농업구조 개선과 효율적인 농업경영에 제약을 가하고 있다. 농업종사자의 고령화는 이를 더욱 제약하게 될 것이다. 이처럼 악화되는 조건을 농업경쟁력 강화의 순방향으로 되돌리기 위한 농지정책의 개선이 시급한 것이다.

새로운 농지정책은 최근에 나타나는 세계 식량수급의 불안전성과 우리의 식량자급률 저하 등을 고려하여 장기적이고 전략적 관점에서 검토되어야 한다. 농지정책은 농업의 구조개선을 지속적으로 추진하고 효율적인 농업경영을 실현하는 기반을 조성하여 국민에게 일정한 수준의 식량을 안정적으로 공급하면서 다원적 기능을 확산시키는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 이를 위한 과제로는 ① 일정한 식량공급을 위한 우량농지의 확보와 보전 ② 경영개념을 도입한 농지의 효율적인 이용 ③ 계획적 토지이용과 관리체제 강화 등 3대 과제를 제시할 수 있다.

3.2. 식품

식품안전에 대한 소비자의 관심 증대와 웰빙 문화의 확산은 식품정책의 중요성을 크게 인식시키는 계기가 되었다. 경제성장에 따른 소득수준의 변화와 핵가족화, 여성의 사회진출 확대 등 경제·인구·사회적 요인의 변화로 식품소비패턴이 점차 고급화, 다양화, 간편화되고 있다. 외식과 가공식품 의존도가 증가하면서 소비자의 식품 위험에 대한 노출 정도가 높아져, 이의 사회적 관리 강화의 필요성이 증대되었다.

식품소비패턴 변화의 특징은 가공식품과 외식소비의 증가로 설명된다. 도시기구의 식품소비 추세를 보면 1982~2005년에 신선식품의 소비는 연평균 1.5% 감소한 반면 가공식품은 3.3%의 증가율을 보였다(최지현, 2007). 같은 기간에 외식비는 연평균 10.9%씩 증가했으며 식료품비 지출 중에서 외식비가 차지하는 비중은 1982년 7.9%에서 2005년 48.5%로 증가했다. 또한 시장개방으로 식품 수입은 1998~2005년에 연평균 13.4%(금액 기준)

의 증가율을 보였다. 소비자가 직접 식품의 위해요소를 통제할 수 있는 가능성은 점점 어려워지고 있는 것이다.

소비자의 식품 안전에 대한 관심 증가에 비해 우리의 제도적 준비는 미흡한 상태이다. 첫째, 식품안전관리체계가 제대로 구축되어 있지 않다. 현재는 식품의 종류와 생산·유통단계에 따라 보건복지부(식품의약품안전청), 농림부, 해양수산부, 교육인적자원부 등으로 업무가 분산되어 있다. 농림부는 농산식품은 생산단계에 국한하여 관리를 하고 축산식품은 생산에서 가공·유통까지 안전관리를 담당한다. 식약청은 축산식품을 제외한 식품의 안전관리 전반을 담당하고, 지방자치단체는 최종 유통 및 소비단계에서의 농식품안전관리 지도단속 업무를 수행한다.

이 같은 식품안전관리 업무의 분산 수행을 인한 비효율성 때문에 선진국은 관리행정을 일원화하고 업무를 통합 추진하고 있으나¹⁵ 우리는 정부 부처간 이기주의로 대안을 마련해 놓고도 실행에 옮기지 못하고 있다. 2006년 6월 국무회의에서 식품안전관리 기능을 통합한 「식품안전처」의 설립을 결의했으나 아직 국회의 관련 소위원회에 계류 중이다.

둘째, 식품안전관리의 수단을 확보하지 못하고, 또 이를 활용할 기반이 형성되어 있지 않다. 선진국에서는 식품안전관리를 위한 여러 가지 수단을 강구하고 있다. 생산에서 수확후 포장단계까지 농약, 중금속, 미생물 등 농식품 위해요소를 관리하는 우수농산물관리제도(GAP), 농산물의 생산에서 판매단계까지의 안전성 문제 발생 시 경로를 역추적하여 원인 규명 및 필요 조치를 취하는 이력추적관리제도(traceability), 축산물의 안전성을 위협하는 위해요소를 사전에 예방하는 위해요소중점관리제도(HACCP) 등을 적절히 활용하여 소비자를 안심시키면서 농식품의 상품가치도 증대시킨다.

우리는 이러한 안전관리제도가 시작단계를 벗어나지 못했고 사회적 인

¹⁵ 선진국에서는 식품안전관리 행정이 특정기구에 집중되는 경향이 있는데, 영국은 FSA, 캐나다 CFIA, 독일 BVL, 뉴질랜드 NZFSA, 덴마크 DVFA, 스웨덴 NFA 등이다. 캐나다, 독일, 스웨덴, 프랑스는 농림부 등 생산부서가 담당하고 덴마크는 가족소비자부, 영국과 호주는 보건부 감독 하의 독립기관이 담당한다.

식수준도 낮아서 제대로 가치를 발휘하지 못하고 있다. GAP는 2006년 현재 96개 품목에 3,659호가 참여한 정도이고, 이력추적관리제도는 소에 대해서만 적용되고 있다. HACCP는 2007년 7월부터 전 도축장에 적용되고 있으나 운반·보관·판매나 사육단계의 HACCP는 도입근거를 마련한 정도이다. 이외에도 생산지에서의 농산물 안전성 감시를 위해 농약 등 위해 요소에 대한 안전성 검사를 실시하고 있고, 수입농산물의 통관 및 국내유통에 대한 실태파악과 단속을 시행하고 있으나 소비자의 믿음을 얻기에는 불충분하다. 정부는 2009년까지 완성할 계획으로 농축산물 안전정보시스템을 구축하고 있는데, 이는 생산부터 소비까지 농축수산물의 안전성을 보증하는 정보체계를 구축하여 업무의 효율성을 높이고, 안정적인 정보제공 시스템 확보를 목적으로 하고 있다.

셋째, 전반적으로 영양의 과잉섭취와 비만 등이 문제가 되는 추세이지만 여전히 영양섭취가 부족한 취약계층이 상당 비중을 차지하고 있음에도 식품영양 정책이 확립되지 못하고 있다. 선진국에서는 국민에게 적절하고 균형 있는 양질의 식품을 공급하여 건강한 삶을 유지토록 하는 식품영양 정책을 강화하는 추세다. 미국 농무부의 식품보조 및 영양 프로그램, 호주 보건부의 과체중 및 비만해소 정책(Eat Well Australia), 영국의 환경식품농촌부의 공공부문식품조달계획(PSFPI) 등은 정부 주도의 식생활 개선 및 홍보, 교육 추진 사례 들이다.

미국은 식품영양보조에 농무부 예산의 43%(2007)를 투입하여 국민에게 영양 높은 식품에의 접근성 확보, 건강한 식습관 및 생활양식 증진, 영양보조정책 운영 및 수급자 서비스 개선 등을 추진하고 있다. 수급자 1인당 보조액 측면에서 가장 규모가 큰 푸드스탬프는 월 93달러를 지원하며, 학교 급식의 수급자는 연간 3백만 명에 달한다(김성용, 2007).

영국은 지속가능한 농업 및 식품산업전략(SFFS)의 일환으로 공공부문 식품조달계획(Public Sector Food Procurement Initiative: PSFPI)을 추진하고 있는데, 이는 공공부문의 식품구매자가 농업인, 재배업자, 공급업자와 협력하여 지속가능한 식품이 병원, 학교, 감옥 및 공공기관 내 구내식당에서 더 많이 소비되도록 하는 데 목적을 두고 있다. 또한 국민건강시스템

(National Health System) 계획의 일환으로 4-6세의 취학 어린이에게 영국산 과일, 채소를 공급하여 어려서부터 채소를 섭취하는 습관을 길들이고 있다.

선진국의 이 같은 노력과는 달리 우리는 체계적인 식품영양정책은 전무한 형편이며, 다만 단편적인 프로그램 수준의 정책이 부처별로 나뉘어 있는 상태다. 영국의 블레어 총리가 비만과의 전쟁을 선포하고 국민의 영양 관리에 국가가 나선 것은 식품영양정책이 과거처럼 단순하게 저소득 빈곤층을 대상으로 하는 수준에 머물러 있을 수 없음을 나타낸다. 농정은 국민에게 안전한 식품을 안정적으로 공급하는 것이 우선적인 목표의 하나이며, 국민이 균형 있는 영양섭취를 통해 건강한 삶을 유지할 수 있도록 하는 것은 농정의 범위 확대와 연계된 것이다.

3.3. 농가경제

농가경제는 최근 들어 소득이 비교적 안정적으로 증가하고 부채의 증가세는 한풀 꺾인 모습이어서 조금씩 개선되어 가고 있다. 2006년 말 농가부채는 호당 28,161천 원으로 전년보다 3.5% 증가했으나 소득증가율보다 낮고 자산은 전년보다 19.7%나 증가해서 상환능력도 많이 개선되었다.

농가경제의 문제는 영세경영, 소득문제, 농가부채 문제로 집약되며 이들 문제가 개선 가능한 것인지, 언제 얼마만큼 개선될 것인지가 초점이 되어 왔다. 영세경영의 문제는 앞의 농업구조 부분에서 다루었으므로 여기서는 소득과 부채문제를 중심으로 살펴본다.

3.3.1. 소득

우리 농가의 소득은 수준이 낮고 불안정하며 농가 간 격차가 확대되면서 빈곤화의 문제가 제기된다. 1990년대 중반 이후 농가소득이 정체되면서 도·농간의 격차는 OECD 국가 중에서도 가장 큰 것으로 나타나고 있으

며, 앞으로도 이 문제는 더 심화될 것으로 전망된다. 농가소득이 매년 크게 변동하여 합리적 의사결정이 어렵고 한 번 실패하면 회복하기가 어렵다는 것도 문제다. 농가소득이 안정적이지 못한 것은 가격과 재해 등의 영향으로 변동이 심한 농업소득 의존도가 높고, 농외소득도 정규취업이 아닌 임시고용 형태의 불안정 취업에 의존하는 바가 크기 때문이다.

농가소득은 지난 10년간(1995~2005년) 명목기준으로 39.9%, 농업소득은 12.9% 증가했다. 그동안의 인플레이션을 감안하여 2000년 불변가격 기준으로 보면 농가소득은 10년간 6.5% 증가하고 농업소득은 오히려 14.0% 감소했다. 1990년대 중반 이후 도·농간의 소득격차는 급격히 확대되었는데, 1995년 농가소득은 도시근로자가구소득의 95.1%이었으나 2006년에는 78.2%로 낮아졌다. 장기전망 분석결과로는 2005년 대비 2030년의 호당 농업소득은 34%, 농가소득은 114% 증가할 것으로 나타났지만, 국민1인당 소득은 206% 증가할 것으로 전망되었다(정부·민간합동작업단, 2006). 앞으로 도·농간 소득격차가 더욱 확대될 것이라는 것을 의미하는데, 2030년까지 114% 증가한 농가소득은 농업소득보다 이전소득과 농외소득이 배 이상 빠르게 증가할 것이라는 전망에 기초하고 있다는 점에서 보면 소득격차의 문제는 더 악화될 수 있다.

우리와 같은 소농국가인 일본이나 대만은 전체 농가 차원에서의 소득문제는 나타나지 않는다. 농외소득으로 부족한 소득을 충당하기 때문이다. 우리의 성장전략은 일부 거점도시 중심으로 공업화를 추진한 결과, 대부분의 농촌지역은 인력의 유출만 나타났고, 농외취업 기회를 갖지 못했다. <그림 3-11>은 한국과 일본의 농외소득의 성장 패턴이 어떻게 다른지를 극명하게 보여준다. 일본은 고도성장기인 1960년대에 이미 농외취업이 활발하게 진행되어 농외소득이 농업소득보다 많은 2종 겸업농이 급격히 증가하여 1980년대 초부터는 거의 정체 수준을 보이고 있다. 그러나 한국은 1980년대에 약간의 증가세를 보이다 오랫동안 정체했다가 2000년대 들어 완만한 상승세를 보이고 있다.

그림 3-10. 농가경제 주요 지표의 변화 추이

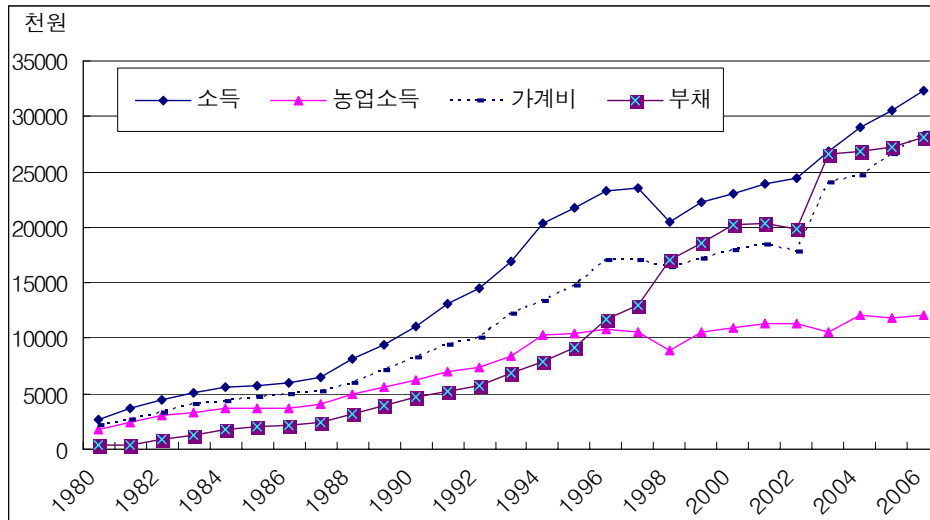


표 3-9. 농가소득과 국민1인당 소득 전망 비교

단위: 천 원, 천 달러, (%)

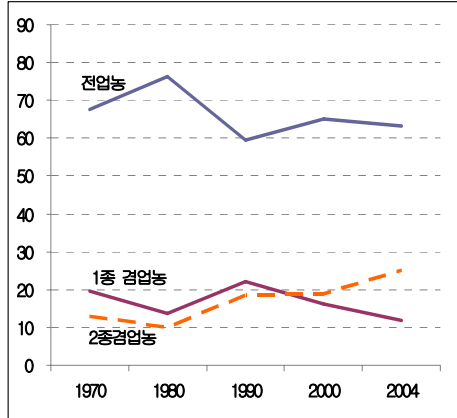
연도	농가소득	농업소득	1인당 GDP
	천원	천원	천달러
1995	2,180 (71.5)	1,047 (88.6)	11 (68.8)
2000	2,307 (75.6)	1,090 (92.2)	11 (68.8)
2005	3,050 (100.0)	1,182 (100.0)	16 (100.0)
2010	3,304 (108.3)	1,075 (90.9)	23 (143.8)
2020	4,887 (160.2)	1,449 (122.6)	37 (231.3)
2030	6,519 (213.7)	1,579 (133.6)	49 (306.3)

자료: 1) 농가소득 전망 자료는 김정호 외(2007)

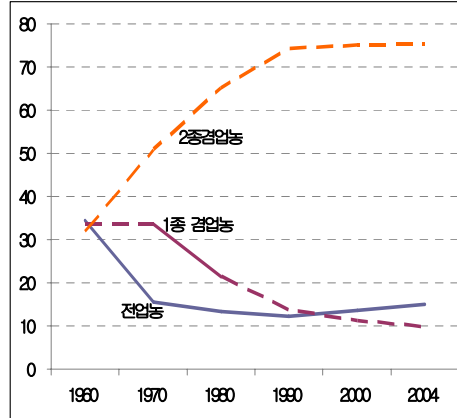
2) 1인당 GDP 전망자료는 정부·민간합동작업단의 비전2030(2006)

그림 3-11. 전·겸업농의 비중 변화 추이

a 한국



b 일본



농업소득이나 농외소득이나 불안정성이 크지만 양자를 비교하면 농업소득의 불안정성이 더 크다. 황의식 외(2003)의 연구에 따르면 5년 동안에 농가소득이 증가하는 농가와 감소하는 농가의 비율은 6:4 정도였으나, 농업소득은 52:48이었다. 즉, 농가소득의 증가 가능성이 60%가량 된다면 농업소득의 증가 가능성은 52%에 그친 것이다. 농가경제통계자 표본농가의 5년간(1998~2002년) 소득변화를 분석한 결과 연평균 농업소득보다 특정 연도의 농업소득은 18% 정도 감소할 가능성이 있는 것으로 나타났다(박성재 외, 2006).

농업소득의 불안정성은 품목에 따라 다르고, 한 경영체 내의 품목구성에 따라 다르다. 농업조수입에서 경영비의 비중이 큰 품목일수록(소득률이 낮을수록) 수입이 약간만 변해도 소득변화율이 커진다. 소득률(소득/조수입)이 20% 수준인 소나 돼지는 가격이 조금만 변해도 소득에 큰 영향을 미치지만, 소득률이 60% 수준인 쌀은 가격변화에 상대적으로 소득변화 정도가 작다(오내원 외, 2001; 박성재 외 2006). 소득불안정 문제에 잘 대처하는 농가(리스크 관리를 잘 하는 농가)가 성장 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 황의식 외(2003)는 5년간 농업소득이 크게 증가한 농가의 농업소득은 다른 농가들에 비해 소득변동성이 작았음을 보여주었다.

소득문제의 또 다른 모습인 소득의 상대적 격차와 빈곤도 농업부문에서는 중요한 정책과제이다. 농가의 노령화가 급속히 진행되면서 저소득 상태에 처한 농가가 많아지고 있다. 농가들은 일단 빈곤 상태에 빠지면 극복하기 어려워진다. 박준기, 황의식, 문한필(2005)은 농가 중 약 12%를 절대빈곤 수준으로 보았으며, 차상위 계층까지 포함한 15% 정도의 농가를 저소득 농가로 구분하였다. 농가 중에서 5년 중 4회 이상 빈곤상태에 처한 농가는 5.7%, 3회 이상은 12.9%이었는데, 이들의 대부분은 1ha 미만의 영세소농, 또는 고령농으로서 소득은 가계비의 절반 정도를 겨우 충당하는 수준이었다.

농외소득 기반이 취약한 데다 농업경영규모마저 작은 중소농의 저소득 문제는 심각하다. 노후 생활을 위한 복지수단도 국민연금에 치우쳐 있으나 많은 농업인들이 연금보험료 부담 때문에 연금에 가입하지 않았거나, 가입했다더라도 낮은 연금급여수준을 선택하였기 때문에 연금이 은퇴 후 생활을 보장할 수 없는 수준이다.¹⁶ 농가의 대부분을 차지하는 이들의 문제를 해결하지 않는 한 농정이 순탄하게 진행되기는 어려울 수 있다.

농가소득문제는 어려운 과제이긴 하지만 너무 확대 해석하는 것도 주의해야 한다. 농가의 성격변화를 감안하지 않고 평균적인 숫자만을 보면 현실을 잘못 볼 수 있다. 우선 농가의 노령화가 진행됨에 따라 매년 노령농가의 비중이 높아지고 있기 때문에 이를 평균한 소득을 그보다 훨씬 젊은 보통의 가구와 비교해서 판단하는 것은 잘못이다. 또 농가 중에는 젊지만 다른 직업에 종사하면서 부업적으로 영농을 하는 농가도 많다. 즉 농가에는 영농 목적, 영농조건, 품목, 경영능력 등에 따라 성격이 다른 농가들이 섞여 있어 평균적인 관찰로는 정확한 판단을 하기 어렵다.

¹⁶ 국민연금에 가입하지 않거나 당장의 부담 때문에 낮은 연금급여수준을 선택하여 보험료를 납부하는 문제는 정책적으로 큰 관심을 끌고 있지 못하다. 문제의 핵심은 국민연금에 대한 농업인의 이해부족 또는 오해에서 비롯되고 있으나, 이를 계도해야 할 국민연금 측의 소극적인 자세도 문제다. 사실 대부분의 농업인은 저소득층이기 때문에 국민연금에 가입하면 자기가 부담하는 것 이상의 연금급여를 받을 수 있으나, 당장의 부담 때문에 연금에 가입하지 않거나, 낮은 연금급여수준을 선택하여 손해를 보고 있는 셈이다.

3.3.2. 부채

최근 농가부채의 증가세는 많이 둔화되었으며 연이은 부채경감대책, 경영회생지원 제도 도입, 자산증가 등으로 상환능력도 향상되고 있다. 2003년 부채대책으로 중장기 정책자금은 20년 상환에 1.5%의 저리자금으로 대환 해주었으며, 농업 목적의 상호금융부채에 대해서는 금리 인하와 상환연기를, 자금 부족에 시달리는 농가에 대해서는 저리의 경영회생자금을 지원했다. 그러나 부채상환을 하지 못하고 연체상태에 있게 되면 이상의 혜택을 받을 수 없게 되어 사정이 더 악화되는 농가가 있게 된다. 이러한 농가에 대한 회생지원을 목적으로 농지은행을 통한 경영회생 지원도 해주고 있다. 즉, 과도한 부채 때문에 회생이 어렵다고 판단되는 경우 농지은행에 토지를 매각하여 부채를 상환하고, 매각한 농지는 농지은행으로부터 임차하여 경영하는 경영회생제도를 시행한 결과 농가의 호응도가 높다.

농가부채대책이 광범위하게 시행되었음에도 불구하고 여전히 경영실패로 많은 부채와 저소득으로 위기에 처한 농가가 상당수 있다. 특히, 저소득 농가의 상당수가 고액 부채를 가지고 있으며 이러한 농가일수록 수입보다 지출이 더 큰 적자농가라는 데 문제가 있다. 이러한 상태가 일시적인 것인지 아니면 회생하기 어려운 것인지에 따라 새로운 기회를 찾을 수 있도록 자문해주고 지원해주는 선진적인 농업금융 시스템의 도입이 필요하다.

부채문제의 발생은 상당수가 과도한 투자, 무리한 자금운용 등 재무경영의 미숙으로 인한 경우가 많다. 투자하기 전에 신중한 계획을 세우도록 하고, 경영하면서도 자금운용을 합리적으로 할 수 있는 지원시스템이 작동하면 부실을 줄일 수 있을 것이다. 농림부에서는 이러한 목적을 위해 농업경영컨설팅을 지원해주고 있으나 농업인의 이해부족, 컨설팅의 전문 인력 부족, 정보부족으로 컨설팅 시장이 형성되지 않고 있다. 전반적으로 회계, 경영에 대한 농업계의 인식 부족이 경영의 현대화를 가로막고 있다.

3.4. 농촌

우리나라 농촌인구는 2005년 현재 8,764천 명으로 2000년에 비해 6.6%가 줄어들었다. 농촌인구의 감소 속도는 1980년대보다 줄어들고 있으나 인구는 앞으로도 계속 감소할 것으로 전망되고 있다(박시현 외, 2006).¹⁷ 농촌인구의 급속한 노령화의 진행은 또 다른 문제를 안고 있다. 농촌은 2020년이면 65세 이상의 고령인구가 30%를 넘어서서 초고령사회가 될 것으로 전망되고 있다. 농촌인구의 감소와 고령화는 농촌지역의 공동화와 활력저하를 낳아 농촌지역에 산업의 입지를 어렵게 하고 서비스 공급의 축소를 가져온다(채종현, 박주영, 김정섭, 2007). 갈수록 확대되는 도농간의 생활환경과 소득 격차에 대응하여 정부는 농촌정책을 확대하고 있지만 그 효과를 의심하는 사람이 많다.

농촌지역의 경제적 여건이 악화되면서 시장의 기능이 약화되어 농촌지역경제에서 공공 부문의 역할이 갈수록 중요해지고 있다(박시현, 2007). 농촌지역에서 공공서비스 부문이 가장 큰 산업으로 자리 잡고 있으며, 전체 생산소득에서 농림어업이 차지하는 비중은 갈수록 감소하고 있다. 농촌의 경제사회가 시장보다는 점차 공공재정에 의지하여 유지해 가고 있음을 의미한다.

우리나라 농촌정책의 목표는 ‘도농 격차 해소와 균형발전’으로 요약할 수 있다. 이를 위해 “농업·농촌종합대책”에서는 농촌정책을 산업(농업)정책, 소득정책과 함께 3대 정책으로 내세우고, 농촌정책은 농촌지역개발, 복지인프라 구축, 사회안전망 확충의 3대 분야로 나누어 추진하는 것으로 되어 있다. 나아가 ‘삶과 휴양, 산업이 조화된 복합생활공간’을 비전을 설정한 「농림어업인 삶의 질 향상 기본계획(2005~2009년)」은 농어촌지역의 생활 인프라를 중소도시 수준으로 확충하여 농촌인구의 감소를 막고, 현재

¹⁷ 박시현 외(2006)은 농촌인구가 2010년에는 7,984천 명, 2020년에는 6,497천 명으로 계속 감소할 것으로 전망했으나, 송미령 외(2005)는 도시 주민의 농촌 이주 의사조사를 분석한 결과 정책 여하에 따라서는 농촌인구의 감소 현상이 멈출 수 있다고 하였다.

수준인 총 인구의 20% 정도가 유지되도록 하는 목표를 세웠다. 다시 말해 더 이상의 인구감소는 농촌지역사회의 유지를 어렵게 할 것이라는 인식을 바탕으로 하고 있는 것이다. 그러나 농촌 관련한 여러 가지 계획에도 불구하고 목표의 명확성과 지표, 달성 가능성 등이 구체적이지 않아 정책의 방향성과 구속력이 미약하다는 비판을 받고 있다.

농촌정책이 공간적으로 읍·면 등 행정구역을 대상으로 하고 있지만 다양한 여건을 나타내고 있는 농촌지역을 행정구역을 기준으로 하는 일률적인 접근방식은 무리가 있다. 농촌정책의 주무부처는 농림부로 점차 위상이 강화되는 추세이다. 그러나 아직까지 부처간 정책 조율을 할 수 있는 제도적 장치는 미진한 상태이다.

현재의 농촌개발 관련 사업의 추진체계에는 중앙과 지방 모두가 가장 세부단위에 초점을 맞추고 있는 반면 상위단계에 대한 비중이 상대적으로 낮다. 최하위의 시책단계를 중앙 차원에서 직접 관리함으로써 지역특성을 충분히 반영하기 힘들며, 중앙정부가 지방현장에서 지자체의 유연한 집행재량권을 지나치게 축소시킨다는 비판을 받고 있다. 읍면 단위의 독자적인 농촌개발 사업은 사실상 전무하며, 지방자치단체 및 지역주민의 역량이 미숙하여 자발적인 개발이나 혁신이 일어나기 힘들다.

최근 선진국들은 농촌정책의 패러다임 전환을 시도하고 있다. 그 배경에는 농촌 어메니티(amenity)에 대한 관심 증대 등 농촌에 대한 사회적 요구에 변화가 나타났으며, 자유화 기조에 따른 농업정책 개혁 압박, 지방분권화가 작용하고 있다.

선진국들의 농촌정책은 농촌지역의 경쟁력을 확보하고 다양한 이해당사자들이 참여하는 방식으로 전환하고 있다. 농촌정책의 목표를 농촌지역의 경쟁력 확보에 두고 농촌지역 자원의 가치를 현실화하며 활용하지 않았던 자원을 재발견하는 것으로 전환하고 있다. 농촌정책의 핵심 대상은 농촌지역의 경계를 구성하는 다양한 산업부문과 주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 부문이다. 농촌정책의 새로운 주체는 민간부문의 NGO, NPO를 포함하는 다양한 이해당사자가 포함된다. 추진방식도 지역통합적 접근(place-based approach)을 강조하여 기능대신 지역을, 보조대신 투자의 개념으로

바뀌고 있다.

선진국의 농촌정책 패러다임 전환은 우리에게 시사한 바 크다. 정책의 목표와 방향은 평준화를 지양하여 지역 경쟁력을 높이고 낙후지역은 사회 안전망(social safety net) 차원에서 기초서비스를 최저수준까지 보장해야 한다. 또한 정밀한 기초 통계를 근거로 정책 대상지역을 구분하고 진단함으로써 사업의 실천력을 높이고 평가와 그 피드백이 원활히 이루어질 수 있는 체제를 갖추고 있다. 공공부문 이외의 다양한 민간부문 주체를 육성해야 한다.

표 3-10. 농촌정책의 새로운 패러다임

	과거의 접근방법	새로운 접근방법
목표	평준화(equalization), 농가 소득, 농가의 경쟁력	농촌지역의 경쟁력, 농촌지역 자원의 가치현실화 (valorization), 활용하지 않았던 자원의 재발견
핵심 대상 부문	농업	농촌지역 경제를 구성하는 다양한 산업 부문(예: 농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등) 주민의 삶의 질 향상 부문
주체	중앙정부, 농업인	중앙정부, 지방정부, 농촌지역의 다양한 이해당사자 (공공부문, 민간부문, NGOs 등)

자료: OECD(2006). 송미령(2007)에서 재인용

1. 한국 농업의 성장과 농정의 변화

1.1. 한국 농업의 성장

우리 농업은 1950년대까지 투입요소의 양이 생산량을 결정하는 자원의 존형 성장을 하였다. 이때에는 기본적인 비료마저 부족한 상황이었기 때문에 토지와 노동의존적 농업이었고 성장속도도 매우 느렸다.

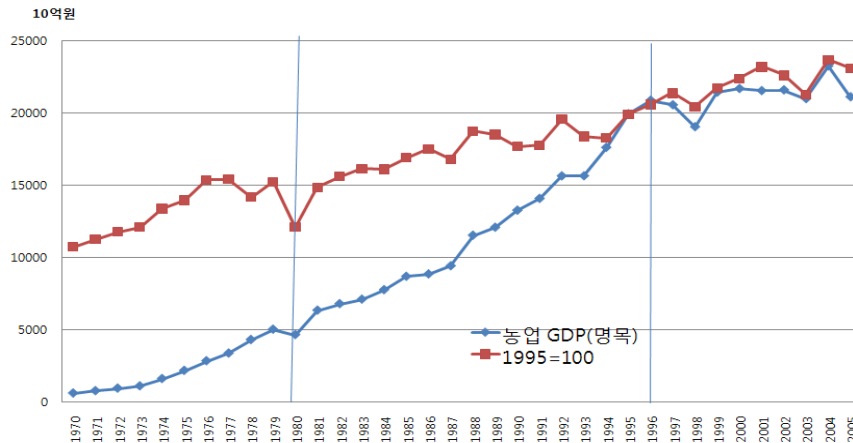
비료, 농약 등 투입이 활발해지는 1960년대부터 1970년대 말까지는 농업의 성장은 주로 기술에 의존하는 형태로 바뀌었으며 성장속도도 빨라졌다. 녹색혁명으로 일컬어지는 통일벼의 성공신화는 기술의존형 성장의 상징이 되었다. 그러나 통일벼의 성공은 1970년대 말의 연이은 기상재해와 결정적인 타격을 준 1980년의 냉해로 줄곧 지속되어 온 고속성장을 멈추고 1980년의 농업생산이 26%나 감소하는 초유의 사태를 겪었다.

1981년부터는 전년도의 피해를 회복하기 시작하여 1996년의 외환위기 직전까지 지속적인 성장국면을 보여주었다. 1980년대의 상업적 농업이 확산되면서, 기계화와 시설농업의 확산을 동반한 농업의 전문화, 자본화가 빠르게 진전되었다. 그러나 자본이 부족한 농가들이 차입자본에 의존한 투자를 함으로써 부채가 급증하고 경영의 불안정성이 높아졌다.

1990년대 들어서부터는 UR 이후의 개방확대에 대응한 구조조정과 경쟁력 강화 정책으로 농업부문에 대한 투자는 크게 늘어났다. 한편, 1980년대

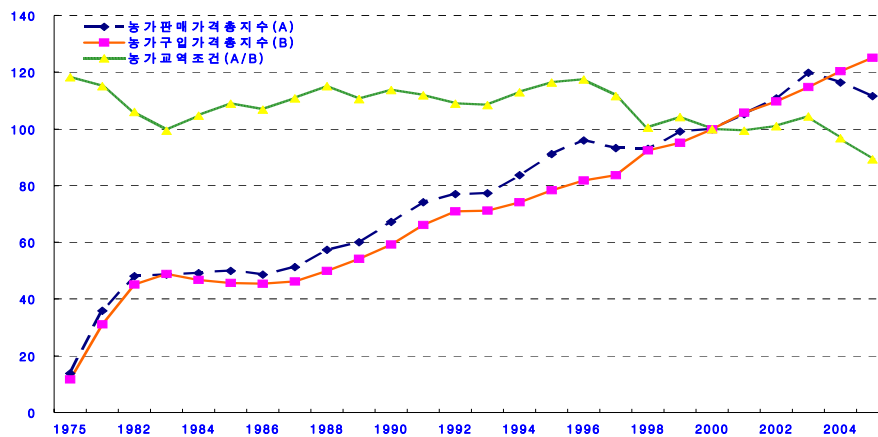
의 경제성장과 소득증가에 힘입어 농산물 소비패턴이 곡류에서 육류와 채소, 과일 등으로 전환되면서 1990년대 전반기까지는 채소, 과일, 육류 등에 대한 수요증가로 농산물 가격이 상승하고 농업은 순조롭게 성장하였다. 그러나 1997년의 외환위기로 촉발된 수요감소와 가격하락의 충격은 곧바로

그림 4-1. 한국 농업의 성장 추이



자료: 농림부, 농림업수요통계, 각 연도

그림 4-2. 농가교역조건 변화



자료: 농협중앙회, 조사월보, 각 연도

회복되지 않은 채 장기화되었고, 이어서 수입증가와 증가한 국내농산물 생산으로 시장은 만성적인 공급과잉 단계로 전환되었다. 농업생산은 외환위기 이후 10년을 거의 정체된 상태를 보이고 있으나 공급 과잉하의 농산물 가격은 낮은 상태를 지속하고 있어 농업생산을 도약시킬 유인을 만들어 내지 못하고 있다.

1.2. 한국 농정의 변화

한국 농정의 시기 구분에 대해 견해가 일치하는 것은 아니지만 대략 4기로 구분할 수 있다. 정부 수립 이후 1960년까지의 양곡관리농정, 1961~76년의 주곡증산과 농촌개발 농정, 1977~88년의 농외소득 증대 농정, 1989년 이후의 농업구조개선농정으로 나눌 수 있다(한국농정 50년사, 1999). 이 같은 농정의 구분은 앞서 살펴본 한국농업의 성장단계 구분과 비슷하다.

정부수립 후 5·16 군사정권이 들어서기 전까지는 부족한 식량을 어떻게 확보하느냐가 가장 중요한 관심사였다. 이 시기는 해방 이후 한국전쟁과 회복의 시기였으며 농촌진흥청, 협동조합 같은 제도를 도입하던 시기였다.

주곡증산과 농촌개발농정(1961~1976)은 산업화의 시동을 걸고 증산농정을 펼 수 있는 제도적 기반과 부분적인 인프라가 갖춰진 시기다. 1960년대를 통해서 제도적 기반을 갖추게 되고 쌀 이중곡가제 도입, 통일벼 도입을 통한 녹색혁명, 새마을사업 같은 농촌개발사업 등이 추진되었다. 농협은 상호금융을 도입하고 양곡수매와 비료·농약 공급 등을 대행하였다. 이 시기에는 농업부문 투입재를 주로 정부가 나서서 공급하면서 쌀을 비롯한 주곡의 자급을 정책의 제1목표로 내세우고 추진한 시기였다.

농외소득 증대 농정(1977~1988년)은 1977년 쌀자급률 100%를 달성하면서 등장하여 비교우위론에 입각한 개방농정의 논의와 함께 시작되었고, 농업만으로는 소득문제를 해결할 수 없다고 보고 농촌공업화를 통한 농외소득정책으로의 전환을 모색하였다. 그러나 시장과 함께하는 산업정책으로서 농촌공업화 정책이 아니었고 몇 개의 소규모 농공단지 중심의 공업화였기

때문에 파급효과가 미약했으며, 이미 취업가능 인력이 대부분 빠져나간 상태에서 효과적인 농촌정책으로 성공하지 못했다. 1980년대 후반의 경상수지 흑자 지속, BOP 졸업 등으로 개방일정을 제시해야 하는 위치로 전환되었고, UR 협상의 시작되면서 본격적인 개방과 구조조정의 농정으로 전환하는 계기가 되었다.

농업구조개선농정(1989년 이후)은 UR에 대응하여 중장기 구조개선대책과 투융자계획을 수립한 것이다. 이전까지는 경제사회개발 5개년 계획의 일부로 농업부문 계획이 포함되었지만, 1989년 계획부터는 농업부문의 독립적인 계획으로서 수립되었다. 정책의 가장 중요한 목표를 농업구조 개선과 경쟁력 강화에 두었고, 중대농을 중심으로 시설과 기계, 장비, 투융자를 지원하여 경쟁력 제고의 효과를 높이하고자 하였다. 이는 농정의 목표가 과거 형평성 위주의 정책에서 효율성 위주의 정책으로 전환되었음을 의미한다. 이전의 정책에서는 사회·경제적 약자인 영세소농을 정책의 우선 대상으로 삼았지만 농업구조조정을 핵심 목표로 삼는 신농정¹⁸에서는 정책지원의 대상이 중대농으로 바뀐 것이다. 이 같은 정책 기조는 현재까지도 변함없이 유지되어 오고 있으며, 그런 점에서 1989년 이후의 농정을 구조조정 농정이라 할 수 있다.

구조조정 농정은 시장 개방과 세계화의 대세에 대한 대응전략으로서 준비단계의 정책이다. 시장의 개방은 이미 1970년대 말부터 불가피한 대세로 인정하였지만 정책적으로 이것을 명확하게 선언하고 이용 전략을 채택한 것은 1989년 이후이다. 문민정부(1993~1998)는 이를 공개적으로 선언하고 완전개방을 준비하는 농정을 폈으며, 국민의 정부(1998~2003)와 참여정부(2003~2008)도 사실상 준비단계의 농정을 계승한 것이다.

2007년 4월의 한·미 FTA 타결은 쌀을 제외한 전 품목의 완전개방 일정을 구체화한 셈이 되었으며, 양국에서 이를 비준하여 협정이 발효되면 대부분 15년 후 관세 제로의 완전개방단계로 전환하게 된다. 쌀도 2015년이면 관세화를 수용할 가능성이 매우 높다. 협상이 진행 중인 한·EU FTA, 한·캐나다

¹⁸ 문민정부는 과거 정부의 농정과 차별하여 ‘신농정’이라는 명칭을 사용하였다.

FTA 등도 한·미 FTA에 준하는 수준의 개방을 요구받게 될 것이란 점에서 보면 이제 개방 준비란 개념도 바뀌어야 할 때가 다가온 것이다.

2. 구조조정 농정의 내용과 특징

2.1. 문민정부 농정

문민정부는 농업구조 개선, 농어촌 생활환경 개선과 복지, 산업별 대책, 제도 개선 등의 4개의 축을 중심으로 농정을 추진했다. 핵심정책인 농업구조 개선과 경쟁력 강화는 중대농의 중점 지원, 시설현대화, 기계화, 생산기반투자의 강화로 표현되었다.

처음으로 정부는 10년(1992~2001) 동안 42조원을 투입하겠다는 중장기 투융자계획을 수립했다. 또 UR 협상에서 대선공약으로 내세웠던 ‘쌀 개방 불가’의 공약을 지키지 못한 것에 대한 보상적 차원에서 농어촌특별세를 도입했다. 이후 42조원 투융자계획을 당초 계획보다 3년 앞당기는 것으로 수정하고, 10년(1994~2004) 사업으로 15조원 농어촌특별세사업을 병행하여 추진하였다.

문민정부가 투입한 투융자 재원은 생산기반 정비에 29.9%, 축산구조 개선에 11.0%, 농업기계화에 7.4%, 교육 및 인력육성에 6.9%가 배분되었다. 농업기계화에 많은 재원이 배분된 것은 대선공약이었던 ‘농기계 반값 공급 사업’으로 인한 것이었다. 비싼 농기계 때문에 농가부채가 늘어나 농가의 부담을 덜어주기 위해 보조를 지급하겠다는 단순논리의 공약이었고 정책이었지만 농기계 수요를 필요 이상으로 증대시켜 오히려 농가의 부담증가와 자원의 비효율화를 초래했다는 비판을 받았다. 이 정책은 정권교체와 함께 종료됨으로써 다음 정부인 국민의 정부에서 재원배분 비중은 3.3%로 문민정부 때의 절반 이하로 하락하였다. 농촌개발도 주요 정책분야이기는 했지만 재원배분 면에서는 큰 비중을 차지하지 못했는데, 농가경제와 농촌

정책(생활환경 및 복지) 분야 투입재원의 비중은 16.6%였다.

제도개선분야로는 양정과 농지제도, 협동조합 개혁 등 제도적 개혁을 추진하였다. 또 농림수산부문 모든 정책사업의 내용을 묶어 『농림사업통합실시요령』으로 발간하여 누구나 어떤 정책이 어떠한 조건에서 시행되는지를 알 수 있게 함으로써 정책 정보를 투명화하였다. 정책사업의 선정과 지역별 자원배분도 중앙에서 각 지방에 할당하는 방식을 바꾸어 지방자치단체가 사업자의 신청을 받아 심사하여 중앙정부에 신청하는 상향식 농정으로의 전환하는 등 새로운 시도를 하였다.

그러나 의욕적으로 추진한 구조개선 농정은 여러 가지 도전과제에 직면했고 문제를 드러냈다. 사업추진 준비가 부족한 상태에서 의욕만을 앞세워 추진하거나 이를 적절히 선별해낼 시스템과 능력을 갖추지 못한 채 많은 자금이 짧은 기간에 투입됨으로써 사업의 부실, 자금의 유용 등 적지 않은 문제가 나타났다. 농정의 신뢰도 약화, 부실농가의 증가, 농업투자의 낭비 등의 문제가 크게 부각되었고 이로 인해 정책의 효과는 반감되었다.

2.2. 국민의 정부 농정

외환위기로 촉발된 경제 전체의 위기를 극복하고 새로운 경제체질로 전환하는 것이 시급했던 상황이라 농정도 효율화에 중점을 두었다. 농업 관련 조직의 중복성을 줄이고 효율화하기 위해 조직통폐합이 전례 없이 강하게 추진되었다. 농어촌진흥공사, 농지개량조합, 농지개량조합연합회를 통합하여 농업기반공사를 설립하고, 농협중앙회와 축협중앙회, 인삼협중앙회를 농협중앙회로 통합하였으며, 공공기관의 구조조정과 조직개편을 추진하였다.

제1단계 구조개선사업(1992~1998)이 끝나감에 따라 제2단계 구조개선사업으로 1999~2004년의 6년간 45조원의 투입계획을 수립하였다. 이 계획은 참여정부의 「농업·농촌종합대책」이 2004년부터 시작됨으로 인해 2003년까지로 종료되었다. 농정의 내용은 문민정부와 큰 차이가 없었지만 유통

혁신과 친환경농업의 육성, 가축농 육성과 같은 정책이 강조되었다. 논농업직불제(2001) 등 직불제가 본격적으로 시행되기 시작했고 농작물재해보험(2001), 농가부채 경감대책(1998~2001) 등 농가경제안정화를 위한 시책들이 추진되었다.

문민정부와 국민의 정부 농정의 투융자사업은 중점분야에 대한 재정의 투입비중 차이가 다소 있지만 사업의 구조 자체는 큰 차이가 없었다. 국민의 정부에서 투입비중이 낮아진 부문은 농업기계화, 시설현대화, 영농규모화, 교육 및 인력 육성, 축산구조 개선, 생활여건 및 복지 부문으로서 대부분 문민정부에서 과잉투자 비판을 받은 부분이다. 반대로 비중이 늘어난 부문은 유통 개선, 생산기반 정비, 친환경 육성 등이다.

표 4-1. 분야별 국고 지원 실적

단위: 억원, %

구 분	금 액			구 성 비		
	1단계	2단계	계	1단계	2단계	계
계	362,499	326,272	688,771	100.0	100.0	100.0
생산기반 정비	108,316	111,327	219,643	29.9	34.1	31.9
농업기계화	26,868	10,701	37,569	7.4	3.3	5.5
시설현대화	16,844	7,122	23,966	4.6	2.2	3.5
영농규모화	23,773	14,293	38,066	6.6	4.4	5.5
기술개발 및 품종개량	13,490	10,239	23,729	3.7	3.1	3.4
교육 및 인력 육성	24,890	8,613	33,503	6.9	2.6	4.9
축산구조 개선	39,947	28,612	68,559	11.0	8.8	10.0
유통개선 및 수출확대	21,522	27,354	48,876	5.9	8.4	7.1
임업구조 개선	23,592	21,380	44,972	6.5	6.6	6.5
경영개선 및 농외소득	25,443	22,123	47,656	7.0	6.8	6.9
생활여건 개선 및 복지	34,824	26,658	61,482	9.6	8.2	8.9
친환경농업 육성 등 기타	2,990	37,760	40,750	0.8	11.6	5.9

자료: 농림부, 재정평가팀

2.3. 참여정부

UR 이후 개방준비단계로 허용받은 10년이 거의 지났지만 우리 농업은 선진국 수준의 개방을 허용할 만한 수준에 이르지 못했다. 따라서 다음 단계를 준비하기 위한 「농업·농촌종합대책」(2004~2013)과 10년간 국고 119조원을 투입하는 투융자계획이 수립되었다. 종합대책은 농업(산업), 소득, 농촌의 3대 정책분야로 구분하고 각각의 3대 중점정책방향을 내세웠다. 농업정책은 시장지향적 구조개편, 친환경 고품질 농업, 신성장동력 확충을 중점분야로 내세웠고, 직불제 확충, 농외소득 증대, 경영안정 강화를 소득정책의 중점분야로, 사회안전망 강화, 복지인프라 확충, 농촌지역개발을 농촌정책의 중점분야로 내세웠다.

종합대책은 2기에 걸친 구조개선사업의 성과와 문제점을 반영하여 생산기반투자를 줄이고 소득안정과 복지분야의 재원배분을 확충하는 것으로 계획되었다. 농가의 소득안정을 위해 직접지불예산을 농림투융자의 20%까지 확충하는 목표를 세웠다. 농정의 중심축이었던 쌀수매제를 폐지하고 공공비축제와 쌀소득보전직불제를 도입하여 쌀산업의 시장기능 강화를 도모하고 있다.

표 4-2. 분야별 투융자 규모

단위: 백억 원, %

분 야 별	2003	(%)	2008	(%)	2013	(%)
농업 체질강화, 경쟁력 제고	191	24.8	311	28.5	479	32.2
농가소득 및 경영안정	159	20.6	285	26.1	447	30.0
직접지불 사업	72	9.3	247	22.6	341	22.9
농촌복지 및 지역개발	66	8.6	157	14.4	256	17.2
농산물 유통혁신	52	6.7	102	9.3	95	6.4
산림자원 육성	50	6.5	66	6.0	81	5.4
농업생산기반 정비	251	32.6	171	15.7	132	8.9
합 계	771	100.0	1092	100.0	1489	100.0

자료: 농림부, 「농업농촌발전 세부추진계획」, 2004. 12.

참여정부에서는 투융자 부문의 분류체계를 달리하여 직접적인 비교는 어렵지만 큰 틀에서 이전 구조농정에서 가장 큰 비중을 차지했던 생산기반 투자를 줄여서 소득 및 경영안정, 복지 및 지역개발, 경쟁력 강화를 늘리는 것으로 했다.

3. 구조조정농정의 성과와 한계

3.1. 성과와 문제에 대한 기존의 평가

구조개선농정의 추진으로 우리 농업·농촌에 적지 않은 성과를 가져온 것으로 평가하는 것은 다음과 같다. 1980년대 후반의 마이너스 성장을 보였던 농업생산을 플러스 성장으로 반전시켰고, 농용시설과 장비를 현대화하고 첨단기술을 도입하였으며, 영농의 전문화와 규모화를 촉진하여 생산성이 현저히 향상되었다. 생산기반이 튼튼해져서 안전영농이 가능해졌고 유통시설의 현대화와 기반강화가 이루어졌다. 무엇보다도 품질 좋은 농산물의 공급이 늘어나고 국제가격과의 격차도 많이 축소되면서 소비자의 후생이 크게 향상되었다.

그러나 구조개선농정은 농림업부문에 대한 재정투입의 증가를 통해 구조개선을 앞당기고 경쟁력을 획기적으로 올리는 것을 목표로 했으나, 성과는 그에 못 미쳤다는 비판적 평가가 우세하다. 여전히 개방에 대한 두려움이 크고 준비가 덜 되어 있다는 것이다. 구조조정 농정의 한계와 문제점으로는 대체적으로 다음과 같은 것들이 지적된다.

첫째, 구조조정의 성과가 크지 않았다. 농업구조의 영세성은 여전히며 특히 소비감소가 예측되는 쌀정책에서 정치논리에 휘둘림으로써 구조조정 방향과는 역행했다. 둘째, 농업생산을 증가했지만 농업소득은 늘어나지 않는 성장과 소득의 괴리가 나타나면서 농가경제의 어려움이 가중되었다. 투자증대와 기술진보에 따른 생산증가와 수입으로 늘어난 국내공급이 농산

물 가격의 하락을 재촉한 반면 투입재 가격은 상대적으로 높게 유지되어 소득률이 낮아졌다. 셋째, 정책수단과 목표의 부조화가 나타났다. 넷째, 고 투입 집약생산으로 인한 환경과부하, 다섯째, 예산의 비효율적 집행 등이 지적된다(농특위, 2003). 특히 많은 재정을 들여 10년 이상을 노력하였음에도 대외개방 준비가 UR 이전과 큰 차이가 없다고 보는 점이나 소득증대가 미흡하고 부채가 누증된 점에 대해서는 비판적으로 본다.

그러나 구조조정의 성과가 낮다고 보는 데 대해서는 견해가 엇갈리고 있다. 앞에서의 분석결과를 보면 그동안의 비판이 지나치게 외형적인 면만을 본 것으로 인한 한계라 할 수 있다. 즉 이제는 구조조정을 더 강력히 추진 하더라도 이동할 수 있는 농가는 많지 않아 효과가 없을 것이라고 보면 그동안의 성과가 낮다고 비판만 할 일이 아니라는 것이다. 반면 최근에는 농가와 농가인구의 감소속도가 둔화되고 있는 것은 정책보호 수준이 높아 경쟁력이 없는 한계농들도 농업부문에 잔존하기 때문이란 비판이 있다. 쌀소득보전직불제에 의한 직불금 지급, 건강보험, 국민연금 등 복지혜택의 수혜 등 농업인을 위한 여러 가지 정책이 구조개선을 저해한다는 것이다. 이 점은 상당히 근거가 있는 것이라 할 수 있다. 이상의 상반된 근거와 주장은 농가의 이질화를 고려하지 않아서 생긴 것이라 할 수 있다. 이 점을 감안하여 구조조정 정책을 편다면 어떤 효과를 얻을 수 있을 것인지 좀 더 분석해보자.

3.2. 구조조정 정책방향에 대한 논쟁

구조조정에 대한 논쟁은 두 가지 종류가 있다. 첫째, 구조개선을 서둘러야 하며 지금의 정책은 효과가 너무 낮다와 그렇지 않다는 견해의 대립이 있다. 둘째, 우리 농업 현실에서 구조개선 정책은 잘못된 것으로서 소농보호주의로 가야 한다는 것이다.

구조조정의 속도를 높여야 한다는 논의의 중심에는 어떠한 그룹을 대상으로 구조조정을 할 것이며, 그 효과는 얼마나 될 것인가가 있다. 대상은

농업생산의 효율성에 기여하지 못하거나 지나치게 규모가 영세하여 농업으로서 성장하기 곤란한 농가는 전업토록 하자는 것이다(박현출, 2005). 즉 고령농(흔히 65세 이상)의 조기은퇴나 영세농의 탈농유도가 목적이다.

고령농의 구조조정 효과를 추정하기 위해 경영주 연령별 농가의 자원분포를 파악하여 이들이 영농을 포기하거나 경작지의 일부를 양도할 경우 어느 정도의 경지가 지원대상 농가로 집적될 수 있을 것인지를 살펴보자. 2005년 기준 경영주 연령 65세 이상 고령농의 수는 55만호로 전체의 43.2%, 이들이 가지고 있는 경지면적은 32.1%(484천 ha)였다. 이 중 조건불리지역 고령농이 12만 호로 고령농의 21.9%를 차지하였고 그들이 경작하고 있는 경지면적은 107천 ha로 이들이 은퇴한다 해도 구조조정의 효과는 크지 않다.

고령농이 은퇴하더라도 다른 일자리가 없기 때문에 은퇴유도비용이 매우 높을 수밖에 없으므로 정책의 실효성이 높지 않다는 분석이 있다(이정환, 2006). 따라서 고령농이 자신의 힘으로 경작 가능한 경지는 계속 직영하도록 하고 그 수준을 넘는 경지를 임대하도록 유도할 수 있다면 정책에 대한 저항은 작을 수 있다. 그러나 이 경우 구조조정의 효과는 매우 작아진다. 65세 이상의 고령농에게 직영하는 경지를 1ha 내에서만 직영토록 하고 이를 초과하는 경지를 임대토록 한다면 임대 대상지는 14만 ha 정도에 불과하다.

종합적으로 보아서 규모화 위주의 구조조정 정책이 갖는 효과는 매우 제한적일 수밖에 없다. 아직 농가 수가 많지만 전체 경지면적이 작기 때문에 탈농 속도가 높아지더라도 규모화 효과는 크게 나타나지 않는다.

다음 <표 4-3>은 1980-2000년의 20년 동안 세계 각국의 영농규모의 변화 정도를 비교한 것이다. 독일, 프랑스 등 서유럽 국가들의 눈에 두드러지게 나타나는데, 이들은 변화율도 높고 확대된 경지규모도 대단히 크다. 그러나 한국은 변화율은 상당히 높은 편(35%)이나 확대된 면적은 0.35ha에 그쳐서 규모화의 효과는 거의 미미한 수준이다. 이는 같은 소농국가인 일본이나 대만의 경우도 마찬가지이고, 유럽의 소농국인 그리스에서도 비슷한 정도를 보인다.

표 4-3. 국가별 농가의 영농규모 변화

단위: ha, %

	1980	1990	2000	변화량 ¹⁾	
				증가면적	변화율
한국	1.02	1.19	1.37	0.35	34.3
대만	1.04	10.30	1.08	0.04	3.8
일본	1.17	1.37	1.55	0.38	32.5
그리스	3.55	4.31	4.39	0.84	23.7
포르투갈	4.26	6.69	9.29	5.03	118.1
이탈리아	5.60	5.61	6.06	0.46	8.2
벨기에	12.34	15.84	22.59	10.25	83.1
네덜란드	13.70	16.12	19.97	6.27	45.8
독일	14.37	26.09	36.34	21.97	152.9
아일랜드	22.59	26.04	31.40	8.81	39.0
프랑스	23.32	30.52	41.96	18.64	79.9
덴마크	23.80	34.19	45.73	21.93	92.1
룩셈부르크	25.14	32.03	45.38	20.24	80.5
영국	63.67	67.88	67.73	4.06	6.4

주: 1) 변화율=1980년부터 2000년까지의 변화율임.

자료: LEI, 2005, Agricultural Economic Report 2005 of the Netherlands

농림부, 2006, 농림업 주요통계

규모화의 효과가 작기 때문에 지나친 규모화 중심의 구조조정이 필요하지 않다는 소극적 반대와 달리 규모화를 지향해서는 안 된다는 적극적 반대의 주장이 있다. 구조개선농정의 잘못이 규모화 중심의 구조개선농정은 실패했기 때문에 이를 철회하고 소농보호주의로 환원해야 한다는 것이다.

‘개방농정과 구조농정이 농가와 농촌인구의 급감을 가져와 농촌의 공동화와 활력상실을 가져왔다. 30년 동안 막대한 재원을 투입했음에도 구조조정의 성과는 미약하고 사회적 갈등만 키웠다. 대안으로는 지역(마을) 영농을 조직화, 협업화, 복합화, 집약화하여 노동력과 경지이용률을 높여 생산도 늘리고 소득도 올릴 수 있다’(황연수, 2007).

이 같은 주장은 외적인 환경변화에 대한 정책의 선택 가능성을 충분히 고려한 것이라고 보기 어렵다는 점에서 설득력이 약하다. 구조개선농정이 농가수의 급감을 가져왔다고 볼 수도 없으며 농가수의 감소는 경제발전과정에서 나타나는 일반적 현상이다. 조직화, 협업화, 복합화 등의 가능성을 열어두고 정책적 지원은 할 수 있겠지만 현재의 정책 중 규모화를 저지하는 정책을 취한다면 농업성장 가능성을 차단하는 것일 뿐이다. 농업소득으로 가계비를 충당하고 남는 경영규모는 1980년대 초에는 1.5ha 수준이면 가능했지만 최근에는 10ha 수준에 근접해야 가능하다. 시장에서의 자유로운 경쟁하에서 성장할 수 있도록 하지 않고 임의적인 규제로 규모화를 막는 것은 비현실적이고 경제적 합리성도 없다.

3.3. 구조개선농정의 한계

구조조정정책의 기본 방향은 농업을 선호하는 젊은 영농인들이 자신의 능력을 마음껏 발휘하여 성장할 수 있도록 공정한 게임의 장을 만들어주는 것이다. 농업에 종사하는 것이 다른 산업에 종사하는 것보다 유리하면 들어오고 불리하면 나가는 것이 자유스럽게 이루어져야 한다. 이른바 진출입과 경쟁규제를 풀어주고 정부가 인위적인 정책으로 시장의 신호를 왜곡하거나 장벽을 만들어 자원의 흐름을 가로막아서는 안된다.

우리 농업부문은 그동안의 성장과정에서 누적된 문제를 안고 있으며 이를 해소하려는 움직임이 농업 내부에서 스스로 나타나고 있다. 고령농의 급증과 젊은 영농인의 급감에 의한 구조개편은 개별 영농의 확대전략과 병행하여 조직에 의한 임차경영 등 새로운 조직화 현상이 확산될 것으로 전망된다.

이미 “소규모 고령농가의 대농층에의 의존현상”, “농작업의 외부화 현상”이 현저히 진행되어 쌀농업의 경우 60세 이상은 위탁작업 비율이 60~90% 수준에 이른다. 남해의 나투어 영농조합법인, 순천농협의 직영농장, 일본의 집락영농과 같은 사례와 축산부문의 계열화 등 수직적 통합화, 계약재배 확

대 등 다양한 형태의 경영조직과 조직 간의 연계화가 형성될 것이다.

현장의 움직임에 비해 구조개선농정은 우리농업의 한계와 문제점에 대한 직접적이고 적극적인 대책 마련을 회피했다는 점에서 두 가지 측면에서 비판받아야 할 것이다.

첫째, 농정이 전략적으로 추구해야 할 방향과는 반대 방향으로 나갔다. 빈약한 자연자원, 경영능력 부족, 낮은 기술수준 등 시장과 사회적 인프라가 취약한데도 불구하고 개별 경영 형태에 집착하였다. 농가간의 조직화, 농가와 관련 기관과의 협동화 등이 시도되었지만 성공적이지 못했다. 왜냐하면 참여주체인 농가가 이를 받아들이지 않았기 때문이다. 협조적 게임이 이루어지려면 그 성과에 대한 확신이 필요하나 그렇지 못했기 때문이다. 오히려 실패사례가 쌓이면서 협조게임에 대한 불신만 키워왔고 활로를 찾기 어려워지면서 정부에 대한 의존도를 높일 수밖에 없었다. 정부는 정치적 여론과 팽배한 불만을 단기적인 시혜정책을 제공함으로써 무마하려는 경향을 보여 왔다.

둘째, 시장과 경제사회의 여건변화에 따라 소비자의 요구는 까다롭고 차별화되었는데 기술이 이를 따라주지 못했으나 대안은 항상 포괄적이고 추상적인 수준에서만 찾으려 했다.

1. 분석 모형 및 방법

1.1. 모형

최근 한·미 자유무역협정(FTA) 체결에 따른 시장개방의 확대 등 우리 농업을 둘러싼 국내외 여건이 빠르게 변화하고 있어 농업의 장기적 성장 수준과 그 내용에 대한 연구의 필요성이 제기되고 있다.¹⁹ 본 연구에서는 이러한 국내외적 여건변화 가운데 우리 농업·농촌 문제해결을 위한 농정방향과 정책 패러다임 전환 방안을 모색하는 데 기초가 되는 농업부문 주요 지표를 전망하고자 한다. 분석 항목은 농업총량지표[농업생산액, 농업소득, 농가소득, 농가호수, 농가인구, (유별)경지면적, 주요 농산물 소비량 등]와 품목별 중장기 수급(재배면적, 사육두수, 생산, 소비 등)을 고려하였다.

본 연구에서 이용한 모형은 한국농촌경제연구원이 개발 운영해온 KREI-ASMO로서 1995년 이후 지속적으로 보완해오고 있다. 이 연구에서는 이용한 KREI-ASMO 2006은 2006년에 부분적으로 개편된 모형이다. 이 모형은 거시경제부문, 농업거시부문, 재배업부문, 축산부문 그리고 총량부문의 5개 하부모형으로 구성되어 있고, 각 모형은 상호 연계되어 있다. 모형

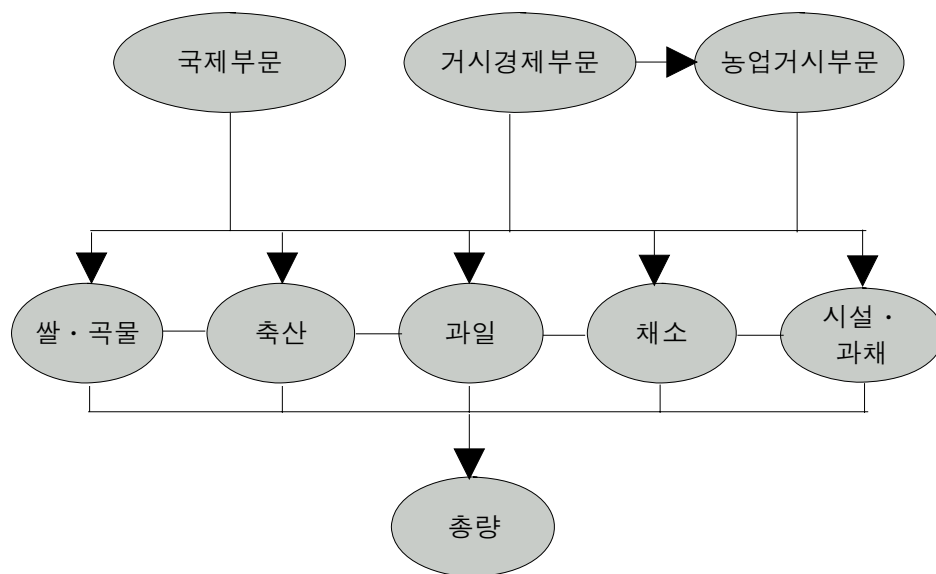
¹⁹ 최근의 연구로는 김정호 외(2007)의 『농업부문 비전 2030 중장기 지표 개발』과 이정환 외(2001)의 『21C 농업·농촌의 비전과 발전전략』이 있다.

별 세부구조를 살펴보면, 먼저 거시경제부문에서 경제성장률, 소비자물가 상승률, 환율, 소비자가격지수, 생산자가격지수 등은 OECD, 한국은행, KDI 등 국내외 관련기관 전망치 또는 정보를 이용하고 있고, 이를 이용하여 GDP 디플레이터를 전망하도록 설정되어 있다.

농업거시부문은 농기구가격, 경상재가격, 투입재가격, 농업노임, 농지임차료 등을 전망하도록 설정되어 있다. 이중 농기구, 경상재가격, 투입재가격은 앞서 전망된 거시변수를 이용하여 전망할 수 있도록 구성되어 있고, 농업노임과 농지임차료는 거시경제부문, 재배업부문과 서로 연계되어 전망되도록 구성되어 있다.

- ① 재배업부문: 쌀·곡물, 과일, 채소, 시설·과채작목을 다루고 있다. 이들 작목은 생산자의 재배작목 선택의 상충관계(trade-off)가 반영되도록 크게 하계재배작목, 과수작목, 그리고 동계재배작목으로 구분되어 있다.

그림 5-1. KREI-ASMO의 구조



- ② 하계재배작목: 쌀, 두류, 기타곡물, 특용작물, 고추, 배추, 무, 기타채소로 구성되어 있고 동계재배작목은 맥류, 마늘, 양파, 기타동계채소로 구성되어 있다.
- ③ 과수작목: 사과, 배, 포도, 감귤, 단감, 그리고 복숭아 6개 작목이고, 각 작목은 별도 수급구조를 가지고 있으나, 각 수요와 공급부분에서 작목 간의 대체관계가 반영되도록 구성되어 있다.
- ④ 축산부문: 한육우, 낙농, 양돈, 육계, 그리고 산란계의 5개 하부모형으로 구분·설정되어 있으며, 각 모형에서 도출된 소비량 정보가 다시 재배업모형의 수요함수에 도입되어 대체관계가 반영되도록 설정되어 있다.

재배업부문, 과수부문, 그리고 축산부문에서 도출된 개별 농가판매가격은 각 작목의 가중치가 고려되어 주요 가격총계(aggregation), 즉 농산물 농가판매가격(축산부문 제외), 축산물 농가판매가격, 그리고 총 농가판매가격 산출에 이용되게 설정되어 있다. 총량부문은 앞의 4개 부문에서 도출된 생산량과 가격자료를 이용하여, 개별 작목 또는 작목군의 생산액(경상, 불변), 농업소득, 부가가치, 그리고 우리나라 농업 총생산액, 농업 총소득, 농업 총부가가치가 계산되도록 설정되어 있다.

1.2. 전망치 도출을 위한 기본 가정

1.2.1. 국내외 여건 변화

농업부문 주요 지표에 대한 장기 전망을 위해서는 향후 세계 농산물 시장의 변화, 시장개방 일정 및 농업정책 등 국내외적 여건변화에 대한 가정을 필요로 한다. 국외적으로는 중국, 인도, 동남아 등 20억 대인구권의 고속성장, 선진국의 바이오연료 도입 확대, 그리고 동물질병 발생지역의 확대 등이 세계농산물시장 변화의 중요한 요인으로 판단되며 이는 우리 농업에 중장기적으로 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 국내적 변화요

인으로는 빠르게 진행되고 있는 시장개방과 농업 및 농촌경제사회의 구조적 변화 등을 들 수 있다.

국내외적인 여건변화는 우리 농업부문 주요 지표의 중장기적 변화를 전망하는 데 있어서 결정적인 영향을 미칠 것으로 예상되지만 그중 계량화할 수 있는 요인을 선택하여 모형에 도입하였다. 국외적 변화는 국내 농업부문모형이라는 ASMO 특성상 자체적으로 분석하지 않고, OECD, FAO, USDA 등 전문기구가 전망하는 품목별 세계농산물수급 및 가격을 참고하여 모형에 외생적으로 도입하였다. 국내적 변화는 시장개방 내용 및 속도 그리고 이에 대응한 정책(소득직불금 등) 등에 관해 계량화할 수 있는 범위 내에서 모형에 반영하였다.²⁰

12.2. 시장개방 시나리오

시장개방과 관련해서는 먼저 DDA 협상은 현재 진행 중이고 타결 가능성 및 시기가 불투명하기 때문에 이를 모형에서 고려하지 않았다.²¹ 따라서 미국을 제외한 다른 국가와의 수출입 관세는 2006년 수준이 지속된다고 가정하였다.

최근 체결된 한·미 FTA가 2009년부터 발효된다고 가정하고 품목별 양허안을 고려하여 모형에 반영하였다.²² 전망기간은 2007년을 기준으로 향

²⁰ 공급측면에서 기술적, 자연적 여건변화에 따른 생산성 변화와 수요측면에서 특정 품목의 소비증대와 수출증대 등은 농업성장에 중장기적인 영향을 미칠 수 있는 주요 요인들이다. 본 연구에서는 이러한 요인들이 (추세적으로) 지속된다고 가정하였다.

²¹ 2007년 7월 17일 농업 및 비농업 부문의 세부원칙(Modalities)에 대한 의장 초안이 발표되었다. 이에 대한 회원국의 의견을 수렴한 후 10월 중순경 의장의 세부원칙 수정안이 제출될 예정이며 그 결과에 따라 향후 협상 시기가 좌우될 것이다.

²² 김정호 외(2007)의 연구에서는 2008년부터 쌀을 제외한 모든 품목에 대한 관세가 향후 10년간 단계적으로 철폐된다고 가정하였으나, 본 연구에서는 구체적인 한·미 FTA 협상 내용을 모형에 최대한 반영하였다.

후 20년, 즉 2027년까지 설정하였다.²³

12.3. 주요 거시경제변수, 정책변수 및 기타 가정

농업부문 주요 지표에 대한 전망치를 도출하는 데 있어서는 농업을 둘러싼 국내의 제반 경제여건(거시경제, 농업정책, 제도 등)의 변화에 대한 가정 또는 전망이 필요하다. 이를 위해 국내외 주요 전망기관의 전망치를 참조하였다.

(가) 거시경제변수²⁴

- ① 경제성장률은 단기적으로는 최근 OECD 전망치를 반영하여 2007년 4.3%, 2008년 4.8%, 2009~2010년 4.9%를 가정하고 중장기적으로는 정부의 잠재성장률 추계치에 근거하여 “비전2030” 2011~2020년 4.3%, 2021년 이후 2.8%가 지속되는 것으로 가정하였다.
- ② 소비자물가상승률은 한국은행 전망치를 참조하여 2007년 2.6%를 가정하고, 이후에는 국제원자재가격 상승, 수요압력 증가 등으로 상승세가 점차 확대될 것으로 예상되어 3% 수준이 지속되는 것으로 가정하였다.
- ③ 환율은 달러화 약세가 지속될 것이라는 주요 전망기관들의 전망에 근거하여 2007년 이후 평균적으로 925원 수준이 지속되는 것으로 가정하였다.

²³ 그러나 시장개방 측면에서 볼 때 한·미 FTA 외에도 추가적으로 다른 중요 국가/지역과의 FTA 체결이 예상되는바(한·EU FTA 등) 시장개방의 속도가 더욱 빨라질 가능성이 존재한다. 따라서 DDA 및 다른 국가/지역과의 추가적인 FTA 협상이 진행될 경우 차기연도에 모형에 반영할 예정이다.

²⁴ 거시경제변수에 대한 중단기 전망치는 전망기관별로 다소의 차이가 있고 정기적으로 수정되기 때문에 본 연구에서 사용되는 전망치는 이들 전망기관의 전망치를 참고하였지만 기본적으로 가정의 의미가 강하다.

- ④ GDP 디플레이터는 위에서 도입된 경제성장률, 소비자물가지수, 환율 등을 이용하여 추정하고 전망하였다.
- ⑤ 인구는 통계청에서 발표되는 장래추계인구를 이용하였다.

(나) 농산물 국제가격

- ① 주요 곡물 및 축산물의 국제가격 또는 수입가격은 중단기적(2007~2016)으로는 OECD-FAO, USDA 등의 전망을 고려하였고, 장기적(2017년 이후)으로는 시계열의 추세를 연장하여 사용하였다.
- ② 과실류에 대한 국제가격 또는 수입가격은 미국의 평균 수출가격의 변화율을 적용하여 전망하였다.

(다) 정책변수

쌀 소득보전직접지불제는 목표가격 170,083원/80kg, 보전을 85%가 지속된다고 가정하였고, 이외 직불금은 농림부의 「농업·농촌 종합대책(2004)」에 의한 직불금 예산계획(2013년 3조 3,104억원)을 반영하고, 이후는 김정호 외(2007)에서와 같이 직불금 증가 추이를 고려하여 증가하는 것으로 가정하였다.

(라) 기타 가정

- ① 우루과이라운드 농업협상(URAA)에 따른 쌀에 대한 특별조치를 2014년까지 연장 설정하였다.
- ② 쌀 MMA 도입량은 2005년 22만 5,575톤에서 시작해서 매년 균등하게 늘려 2014년 40만 8,700톤(1988~1990년 평균소비량의 7.96%)까지 증량하였고 그 이후는 동일 물량이 지속적으로 도입되는 것으로 가정하였다.
- ③ 현재 과실류 일부 품목(사과, 배, 감귤, 복숭아)에 적용되고 있는 식

물검역조치에 대해, 한·미 FTA가 발효되는 2009년부터 미국산에 한해 해제되는 것으로 가정하였다.

2. 주요 지표의 전망 결과

2.1. 전망결과 요약

향후 농업이 국가경제에서 차지하는 생산, 소득, 인구 등의 비중은 지속적으로 감소할 것으로 전망된다. 특히 농산물 시장개방이 본 연구에서 가정한 것보다 확대될 경우 그 감소정도 및 속도는 더욱 빨라질 것으로 예상된다.

시장개방의 확대는 우리 농업이 세계농산물시장 변화에 더욱 직접적으로 영향을 받게 된다는 것을 의미하므로 중장기적으로 불안정성이 높아질 수 있다. 이에 농업의 산업적 지위를 적정 수준에서 안정적으로 유지시키는 것이 향후 농정의 주요 관건의 하나가 될 것으로 보인다.

농가호수와 농가인구는 농촌지역의 과소화와 고령화가 계속 진행됨에 따라 감소추이가 지속될 것으로 전망된다. 또한 시장개방의 확대와 국내 농업부문의 축소로 인해 그 감소폭은 과거보다 확대될 것으로 예상된다. 경지면적은 전반적인 개발면적의 확대와 농촌인력의 고령화 등에 따른 유휴지의 증가 등에 의해 지속적으로 감소하고, 그 감소폭은 과거보다 다소 확대될 것으로 전망된다.

하지만 농가호수와 농가인구가 상대적으로 더 빠르게 감소하여 호당 경지면적과 농가인구당 경지면적은 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 따라서 농지의 규모화는 과거보다 빠른 속도로 진행될 것으로 예상된다.

총재배면적은 고령화와 노동력 부족, 그리고 시장개방에 따른 농업부문의 축소로 인해 지속적으로 하락할 것으로 전망되지만, 품목별로 다소의 차이는 있는 것으로 나타났다. 특히 비중이 큰 쌀면적의 감소 정도는 소득보전직불제 등 정책적 수단에 의해 적지 않은 영향을 받을 것으로 판단된다.

주요 농산물의 소비량은 시장개방에 의한 수입량의 증가, 소비패턴의 변화 등에 의해 영향을 받을 것으로 예상된다. 특정 품목(고추, 양파 등)을 제외하고, 대부분의 경우 현재의 소비수준이 유지되거나 또는 감소추이가 지속될 것으로 전망된다. 축산물의 경우 소득의 증가에 따라 소비량은 지속적으로 증가하지만 장기적으로 그 증가폭은 감소할 것으로 전망된다.

농업생산액, 부가가치, 총소득은 향후 지속적으로 하락할 것으로 전망된다. 비중이 높은 재배업 부문에서 대다수 작목들의 재배면적 감소에 따른 생산량 감소와 시장개방 확대에 의한 가격하락에 기인하여 지속적으로 감소할 것으로 전망된다. 축산업 부문의 경우 중단기적으로는 증가 경향을 보이지만, 수입확대에 따라 생산증가율과 가격상승률이 하락함에 따라 장기적으로는 다소 하락할 것으로 전망된다.

농업부문 소득의 지속적인 감소에도 불구하고 농가호수의 빠른 감소가 예상되고, 또한 농외소득과 직불금을 포함한 이전소득의 증가가 지속될 것으로 예상되어, 호당 평균 농가소득은 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

2.2. 농가호수와 농가인구

농가호수와 농가인구는 농촌지역의 과소화와 고령화가 계속 진행됨에 따라 지속적으로 감소할 것으로 전망된다. 또한 한·미 FTA 체결에 따른 시장개방의 확대와 국내 농업부문의 축소로 인해 그 감소폭은 과거보다 확대될 것으로 예상된다.

농가호수는 2006년 124.5만 호에서 2027년 61.9만 호까지 거의 50%가 감소하고, 농가인구는 그 감소폭이 농가호수보다 더욱 커서 2006년 330.4만 명에서 2027년 150.6만 명 수준에 이를 것으로 전망된다.

따라서 호당 농가인구도 지속적으로 감소하여 2006년 2.7명에서 2027년 2.4명에 이를 것으로 예상된다. 또한 총인구 중 농가인구가 차지하는 비율은 2006년 6.8%에서 2027년 3.1% 수준까지 빠르게 하락할 것으로 예상된다.²⁵

표 5-1. 농가호수 및 농가인구 전망

단위: 천호, 천명, %, 명

연도	농가호수	농가인구	총인구 중 농가인구비율	호당 농가인구
1997	1,440	4,468	9.7	3.1
2006	1,245	3,304	6.8	2.7
2007	1,218	3,192	6.6	2.6
2017	853	2,137	4.3	2.5
2027	619	1,506	3.1	2.4
변 화 율	1997-2007	-1.7	-3.3	-1.7
	2007-2017	-3.5	-3.9	-0.4
	2017-2027	-3.2	-3.4	-0.3

2.3. 경지면적 및 재배면적

경지면적은 전반적인 개발면적의 확대와 농촌인력의 고령화 등에 따른 유휴지의 증가 등에 의해 과거부터 지속적으로 감소하는 추세에 있다. 그 감소추이는 향후에도 지속될 것으로 전망되며, 그 감소폭은 다소 확대될 것으로 예상된다. 농가호수와 농가인구가 상대적으로 큰 폭으로 감소함에 따라 호당 경지면적은 2006년 1.4ha에서 2027년 2.3ha로, 농가인구당 경지면적은 2006년 0.5ha에서 2027년 1.0ha 수준까지 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.²⁶ 따라서 농지의 규모화는 과거보다는 빠른 속도로 진행될 것으로 예상된다.

총재배면적은 최근까지 쌀, 채소류, 과일류 면적을 중심으로 지속적으로

²⁵ 주요 선진국의 농업인구 비율은 총인구의 2~3% 수준에 달한다(2004년 기준). 미국 2.0%, 일본 3.0%, 네덜란드 3.0%.

²⁶ 일본의 농가호당 경지면적은 1995년 1.46ha에서 지속적으로 그러나 완만하게 증가하여 2005년 현재 1.65ha 수준에 이르고 있다.

하락하고 있으며 그 추이는 향후 지속될 것으로 예상된다. 2027년 총재배면적은 145.2만ha까지 하락하여 2006년의 78% 수준에 머물 것으로 보인다.

쌀면적은 2014년 이후 관세화가 적용되면서 그 감소폭이 다소 확대되어 2006년 105.2만ha에서 2030년 71만ha 수준까지 감소할 것으로 전망된다. 물론 이 결과는 쌀 소득보전직접지불제하의 목표가격 170,083원/80kg과 보전을 85%가 지속된다고 가정했을 경우에 해당된다. 하지만 예를 들어 (동일한 보전율하에서) 목표가격을 3개년 평균 농가판매가격의 변동률을 적용시킬 경우 그 감소폭은 더욱 확대될 것으로 예상된다(농업전망 2007).

채소류 면적은 채소류가 개방화(한·미 FTA)의 영향을 상대적으로 적게 받는 것으로 나타났고, 소비패턴의 변화 등에 따라 재배면적이 감소하는 품목(고추, 마늘, 배추, 무 등)과 증가하는 품목(양파 등)의 상쇄작용으로 인해 재배면적의 감소폭은 상대적으로 제한적일 것으로 예상된다. 따라서 2006년 33.3ha에서 2027년 30만ha 수준까지 완만하게 감소할 것으로 전망된다.

표 5-2. 경지면적 전망

		단위: 천ha, ha, %		
연도		경지면적	농가호당 경지면적	농가인구당 경지면적
1997		1,924	1.3	0.4
2006		1,800	1.4	0.5
2007		1,789	1.5	0.6
2017		1,595	1.9	0.7
2027		1,436	2.3	1.0
변 화 율	1997-2007	-0.7	1.0	2.7
	2007-2017	-1.1	2.5	2.9
	2017-2027	-1.0	2.2	2.5

표 5-3. 재배면적 전망

단위: 천ha, %

연도		총재배면적	쌀	채소류	과실류
1997		2,097	1,052	385	174
2006		1,860	955	333	146
2007		1,846	945	326	145
2017		1,630	834	308	125
2027		1,452	735	302	113
변 화 율	1997-2007	-1.3	-1.1	-1.7	-1.8
	2007-2017	-1.2	-1.2	-0.6	-1.4
	2017-2027	-1.1	-1.3	-0.2	-1.0

과일류 면적은 전반적으로 도시개발면적의 확대와 노동력 부족, 그리고 추가적인 시장개방과 식물검역 해제로 인해 지속적으로 감소하여 2006년 17.4만ha에서 2027년 11.3만ha 수준에 이를 것으로 전망된다. 사과와 감의 경우 최근 신규식재가 늘고 있어 중단기적으로 면적이 다소 증가하다가 하락하고, 복숭아의 경우 시장 개방이 확대됨에 따라 다른 작목에서 복숭아로 전환되는 효과가 있어 완만하게 증가할 것으로 예상된다.

2.4. 주요 농산물 소비량

주요 농산물의 소비량은 고추와 양파를 제외하고, 현재의 소비수준이 유지되거나 또는 감소추이가 지속될 것으로 전망된다. 반면 축산물의 경우 소비량은 지속적으로 증가하지만 장기적으로 그 증가폭은 감소할 것으로 예상된다. 쌀의 1인당 소비량은 지금까지의 감소추이가 지속되어 2006년 78.8kg에서 2027년 61.6kg 수준에 이를 것으로 전망된다.²⁷ 그러나 그 감소폭은 과거보다는 축소될 것으로 예상된다.

²⁷ 일본의 1인당 쌀소비량은 1980년 79kg에서 2005년 61kg 수준까지 하락하였다.

표 5-4. 쌀과 과일류 소비량 전망

		단위: kg, %			
연도		쌀	사과	배	포도
1997		102.5	14.1	5.6	8.8
2006		78.8	8.4	8.6	7.1
2007		78.5	8.4	8.5	7.6
2017		69.8	8.6	7.3	7.1
2027		61.6	7.7	7.1	7.0
변 화 율	1997-2007	-2.6	-5.0	4.2	-1.5
	2007-2017	-1.2	0.2	-1.4	-0.6
	2017-2027	-1.2	-1.1	-0.3	-0.3

과일류의 경우 전반적인 생산량의 감소와 제한적인 수입으로 말미암아 1인당 소비량은 현재의 수준을 유지하거나 다소 하락할 것으로 예상된다. 사과의 1인당 소비량은 2006년 8.4kg에서 중단기적으로 생산의 증가에 따라 8.7kg까지 다소 증가하다가 2027년 7.7kg 수준으로 다시 감소할 것으로 전망된다. 배의 경우는 2006년 8.6kg에서 2027년 7.1kg까지 지속적으로 하락할 것으로 전망된다. 포도는 2006년 7.1kg에서 2007년 7.6kg로 일시적으로 증가했다가 다시 하락하여 2027년 7.0kg 수준에 이를 것으로 전망된다.

고추의 경우 고령화와 인력 부족 등으로 생산량은 지속적으로 감소하지만, 수입 증가에 따른 공급량의 증가로 1인당 소비량이 2006년 3.8kg에서 2027년 5.1kg까지 증가할 것으로 전망된다. 양파는 공급량 증가와 웰빙·건강식품으로서의 인식 확대에 따라 소비가 지속적으로 늘어나 2006년 19.9kg에서 2027년 27.9kg에 이를 것으로 전망된다. 배추, 무, 마늘은 생산량 자체도 감소하지만, 식생활의 서구화에 따른 김치 소비의 감소로 1인당 소비량이 지속적으로 감소할 것으로 전망된다.

주요 축산물의 1인당 소비량은 소득수준의 향상에 따라 지속적인 증가 추이가 유지될 것으로 예상된다. 소고기 1인당 소비량은 생산량과 수입량의 증가에 따른 공급량의 증가로 2006년 6.9kg에서 2027년 14.1kg 수준까지 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 돼지고기의 경우 1인당 소비량은 2006년 18.4kg에서 2027년 22.5kg 수준까지 지속적으로 증가하지만, 소고

기에 대한 소비 증가와 국내 공급의 제한성²⁸ 등으로 인해 그 증가폭은 점차 하락할 것으로 전망된다. 한편 닭고기는 소득의 증가에 따라 백색육에 대한 선호도가 높아질 것으로 예상되어 1인당 소비량은 2006년 8.6kg에서 2027년 12.5kg 수준까지 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

표 5-5. 주요 채소류 소비량 전망

		단위: kg, %				
연도		고추	배추	무	마늘	양파
1997		4.5	34.8	16.6	9.1	16.2
2006		3.8	36.3	13.8	7.9	19.9
2007		4.0	27.6	11.5	7.6	21.3
2017		4.8	26.3	10.6	7.1	24.0
2027		5.1	25.3	9.9	6.9	27.9
변 화 율	1997-2007	-1.3	-2.3	-3.5	-1.7	2.7
	2007-2017	1.8	-0.5	-0.9	-0.7	1.2
	2017-2027	0.7	-0.4	-0.6	-0.2	1.5

표 5-6. 주요 축산물 소비량 전망

		단위: kg, %		
연도		소고기	돼지고기	닭고기
1997		7.9	15.3	6.1
2006		6.9	18.4	8.6
2007		7.9	18.6	8.7
2017		11.1	21.0	10.7
2027		14.1	22.2	12.5
변 화 율	1997-2007	0.0	2.0	3.6
	2007-2017	3.4	1.2	2.2
	2017-2027	2.4	0.6	1.5

²⁸ 양돈업의 경우 높은 시설 투자비로 인해 신규 진입이 어렵고, 2012년부터 가축분뇨의 해양투기 금지, 그리고 돼지 질병 피해 등으로 사육두수가 장기적으로 크게 증가하기 어려울 것으로 보인다(농업전망 2007).

2.5. 농업생산액

재배업 부문은 전반적인 재배면적, 생산량 및 가격의 하락추이에 의해 생산액이 지속적으로 감소하고, 축산업 부문에서는 비록 생산액이 증가하지만 사육두수의 정체 또는 감소, 그리고 수입 확대에 따른 제한적인 가격상승 등으로 인해 그 증가폭이 축소되고 장기적으로는 다소 하락할 것으로 전망된다. 따라서 농업생산액은 지속해서 하락하여 2027년에 2006년 35.2조원보다 약 8.7% 감소한 32.2조원 수준에 이를 것으로 보인다. 그중 재배업부문 생산액은 2006년 23.6조원에서 2027년 19.2조원까지 감소하여 농업총생산액에서 차지하는 비중이 2006년 66.9%에서 2027년 59.8%로 감소할 것으로 전망된다.

축산부문 생산액은 지속적으로 증가하지만 장기적으로 한육우와 양계부문에서 다소 감소하는 경향이 나타날 것으로 전망된다. 따라서 축산부문 생산액은 2006년 11.7조원에서 2027년 12.9조원까지 완만하게 증가하고 장기적으로 13조원 수준에 머물 것으로 예상된다. 전체 생산액에서 차지하는 비중은 동일 기간 동안 33.1%에서 40.2%까지 증가할 것으로 전망된다.²⁹

표 5-7. 농업생산액 전망

단위: 10억원, %

연도		농업생산액	재배업	축산업	축산업 비중
1997		29,375	22,472	6,903	23.5
2006		35,232	23,556	11,676	33.1
2007		34,775	23,205	11,570	33.3
2017		33,576	21,027	12,550	37.4
2027		32,160	19,241	12,919	40.2
변 화 율	1997-2007	1.7	0.3	5.3	
	2007-2017	-0.4	-1.0	0.8	
	2017-2027	-0.4	-0.9	0.3	

주: 경상가격임

²⁹ 한·미 FTA의 농업부문 협상 내용을 살펴보면 재배업부문보다는 축산부문에 미치는 영향이 상대적으로 클 것으로 예상된다. 따라서 축산업의 성장률이 선행 연구 결과와는 달리 빠르게 정체될 것으로 보인다.

2.6. 농업부문 부가가치 및 총소득

농업부문 부가가치와 총소득은 비중이 높은 재배업 부문에서 대다수 작목들의 재배면적 감소에 따른 생산량 감소와 시장개방 확대에 의한 가격하락에 기인하여 지속적으로 감소할 것으로 전망된다. 축산부문의 경우에도 2010년대 후반까지는 부가가치와 소득이 증가하다가 수입 확대에 따른 생산증가율과 가격상승률의 하락으로 인해 장기적으로는 다소 하락할 것으로 전망된다.

2027년 농업부문 부가가치(2000년 가격 기준)는 2006년 20.9조원에서 지속적으로 감소해 2027년엔 2006년 대비 85.3% 수준인 17.9조원에 이를 것으로 전망된다. 재배업부문 부가가치는 2006년 17.9조원에서 2027년 14.5조원 수준까지 하락할 것으로 전망되며, 축산부문 부가가치는 2006년 3.1조원에서 2020년 초반 3.4조원까지 증가하다가 그 이후 다소 하락하여 2027년 3.3조원 수준에 이를 것으로 전망된다.

농업부문 총소득은 2006년 15.1조원에서 2027년 11.1조원까지 지속적으로 하락하여 2006년 대비 26.6%가 감소할 것으로 전망된다. 그중 재배업 부문 소득은 2006년 13.0조원에서 2027년엔 26.4%가 감소한 9.6조원 수준

표 5-8. 농업부문 부가가치 전망

단위: 10억원, %

연도		농업부가가치	재배업	축산업
1997		20,354	17,995	2,359
2006		20,946	17,876	3,070
2007		20,640	17,449	3,191
2017		19,241	15,884	3,358
2027		17,875	14,536	3,340
변 화 율	1997-2007	0.1	-0.3	3.1
	2007-2017	-0.7	-0.9	0.5
	2017-2027	-0.7	-0.9	-0.1

주: 2000년 기준가격

표 5-9. 농업부문 총소득 전망

단위: 10억원, %

연도		농업총소득	재배업	축산업
1997		14,694	12,920	1,774
2006		15,056	12,994	2,062
2007		14,586	12,918	1,668
2017		12,758	11,151	1,609
2027		11,050	9,566	1,485
변 화 율	1997-2007	-0.1	0.0	-0.6
	2007-2017	-1.3	-1.5	-0.4
	2017-2027	-1.4	-1.5	-0.8

주: 경상가격임.

까지 지속적으로 하락할 것으로 전망된다. 반면 축산부문 소득은 2006년 2.1조원에서 다소 등락을 거듭하다가 2027년 1.5조원에 이르러 그 감소폭은 재배업 부문보다 큰 28.0% 수준이 될 것으로 전망된다.

2.7. 농가소득

농업부문 소득의 지속적인 감소에도 불구하고 농가호수의 빠른 감소와 더불어 농외소득과 직불금을 포함한 이전소득의 증가가 지속될 것으로 예상되어 호당 평균 농가소득은 2006년 3,230만원에서 2027년 6,465만원까지 99.7% 증가할 것으로 전망된다.

호당 평균 농업소득은 생산량 감소와 시장개방 확대에 의한 가격하락으로 농업총소득이 감소하지만, 농촌지역의 과소화와 고령화에 따른 농가호수의 감소율이 더 클 것으로 예상되어 2006년 1,209만원에서 지속적으로 증가하여 2027년엔 1,785만원에 이를 것으로 전망된다.

표 5-10. 농가소득 전망

단위: 만원, %

연도		농가소득 (A)	농업소득	농외소득	이전수입 (B)	B/A×100
1997		2,349	1,020	868	461	19.6
2006		3,230	1,209	1,004	1,018	31.5
2007		3,288	1,198	1,040	1,050	32.0
2017		4,753	1,496	1,619	1,637	34.4
2027		6,450	1,785	2,330	2,334	36.2
변 화 율	1997-2007	3.4	1.6	1.8	8.6	
	2007-2017	3.8	2.3	4.5	4.5	
	2017-2027	3.1	1.8	3.7	3.6	

1. 농정 전환의 배경

1.1. 선진국 농정의 역사적 흐름

UR과 WTO의 정신은 농업에 대한 정책개입의 최소화와 무역자유화에 있다. 그동안 정책개입으로 자원배분과 무역의 왜곡으로 경제수준을 충분히 향상시키지 못했다는 인식에 각국이 합의한 것이다. 이제는 대부분의 농업경제학 논문에서도 시장실패보다는 정책실패를 더 많이 거론하고 있는 것도 이와 무관하지 않다.

20세기는 농업보호정책의 세기라 할 수 있는 데, 이렇게 만든 계기는 세계대전과 대공황이었다. 영국은 제1차 세계대전으로 인해 채무국으로 전락했고 국제수지 방어가 급한 상황이 되면서 자국 농업을 보호하고 영연방제국과의 특혜관세 관계로 맺어진 블록을 형성했는데 이는 독일이나 프랑스도 마찬가지였다(Garzon, 2006). 무엇보다도 보호정책의 필요성은 식량부족의 위협이었다. 제1차대전을 치르면서 식량공급이 원활하지 않자 많은 국민들이 영양부족으로 구루병을 앓게 되었다. 구루병은 우유를 먹어야 낫는 병이나 이를 구할 수가 없었던 것이다. 우유를 먹지 못한 어린이들은 세살이 되어도 일어나지를 못했고 또 결핵이 만연했다. 제1차 세계대전이 끝나던 해에 오스트리아에서는 3만 5,000명이 결핵으로 사망했다. 식량자급 정책은 절박할 수밖에 없었던 것이다(玉井虎雄, 1980). 1930년대를 암

올하게 덮친 세계대공황과 이어서 발발한 제2차 세계대전은 이 같은 상황을 더욱 연장시켰고 식량부족과 이를 해소하기 위한 치열한 노력은 1950년대까지 지속되었다.

유럽은 드디어 1960년대 들어 식량 자급을 달성했으나 오히려 재고의 누적과 가격지지로 인한 재정부담이 문제가 되기 시작했다. 이제는 정책의 개입을 중지하고 시장에 맡기는 것이 문제 해결의 방향이었으나 이를 선택하지 못했다. 정치적으로 막강한 힘을 가진 농업인단체의 영향력 때문이었다. 정부는 국제경쟁력 강화라는 명분으로 구조조정정책을 실시하여 노령농가의 조기은퇴 촉진 보조금을 지급하였다. 그러나 여전히 가격지지를 위한 재정지출과 수출보조금 때문에 재정적자는 누적되면서 결국은 시장개입에서 손을 떼게 되는 방향으로 논의가 이루어진 것이 1980년대 초부터였고 이것이 UR을 통해 실현된 것이다.

미국도 대공황의 충격으로 가격지지와 소득안정을 위해 정부가 시장에 개입하며 문제를 해결하려 하였으나 막대한 재정부담 때문에 결국은 UR을 통해 정책전환에 성공하였다.

1.2. 세계 농업의 주요 현안

1.2.1. 세계 곡물수요 증가와 가격 폭등

2000년 이후 세계 곡물 및 대두 생산이 소비를 하회하는 현상이 계속되면서 재고량이 급격히 감소하고 있다. 곡물재고율은 2000년 30.4%에서 2007년 15.0%로 격감하고 있다(USDA, 2007. 9).

이에 따라 곡물가격(2007년 9월 현재)이 급등하는 현상이 계속되어 옥수수는 부셸당 3.31달러(전년동월 대비 42.7% 상승), 소맥은 8.40달러(동 110.0% 상승), 대두는 8.91달러(동 65.9% 상승)로 폭등하고 있다. 이와 같은 가격의 상승기조는 향후 10년 이상 계속될 것으로 전망하고 된다(OECD/FAO, 2007. 7).

곡물가격이 급등하는 요인은 기상이변 등에 의한 호주를 비롯한 미국, 러시아, EU 등에서의 국지적인 생산감소와 중국, 인도 등 개도국의 경제성장에 따른 수요증가에 의한 것이다. 최근 바이오연료용(에탄올, 디젤) 수요의 대폭적인 증가도 새로운 변수이다. 종래의 세계 곡물수급 불안은 기상이변 등에 의한 생산감소에 따른 일시적인 현상이었으나, 최근의 현상은 수요증가에 따른 ‘구조적인 부족시대’로 전환되고 있다. 이러한 세계 곡물수급의 변화가 각국의 농업이나 정책에 영향을 미치게 된다.

12.2. 바이오에너지 생산 증가와 미국의 곡물수출 감소

석유가격이 폭등하는 동시에, 지구온난화 문제가 국제적으로 대두됨에 따라 미국, EU, 브라질, 중국 등에서 곡물 등을 원료로 하는 바이오연료 생산이 증가하고 있다.

특히 미국에서 바이오에탄올용 옥수수 수요가 2005년 4,100만 톤(생산량의 14%)에서 2007년 8,640만 톤(동 27%)으로 급증하고 있으며, 이로 인해 2007년부터는 옥수수의 에탄올용 수요가 수출을 능가하여 수출이 감소할 것으로 전망하고 있다. 미국에서 옥수수 수출이 감소하면, 옥수수 국제가격이 상승하게 되고, 이에 연동되어 대두 가격도 상승하는 구도가 계속되고 있다. 향후 곡물 확보를 위한 경쟁전이 치열해지는 등 소위 ‘바이오연료 쇼크’에 대한 대책을 마련할 필요성이 높아지고 있다.

12.3. 지구온난화 문제의 대두

지구온난화에 대응하여 농림업분야에서의 지구온난화 방지대책이나 지구온난화 진행으로 인해 우려되는 농림업에 대한 영향에 대응하기 위한 대책 수립의 필요성이 높아지고 있다. 기온이 상승하면 농작물 생산 감소, 재배적지 이동, 농산물 생산비 상승 등에 영향을 미치게 된다. 기온이 1.5~2.5℃ 상승하면 동물과 식물의 20~30% 정도가 멸종 위험성에 직면하게 된다는 우려도 있다. 또 중위도 지역과 저위도 지역에서 물부족 문제가 심

각하게 발생한다.

농업부문도 지구온난화 문제에 대응하여 메탄과 아산화질소의 발생을 억제하는 온실가스 방지대책을 비롯하여, 기후온난화의 영향을 완화하거나 회피하기 위한 적응대책을 수립하기 위한 조사연구나 기술개발 등이 장기적으로 농정의 중요 과제로 대두되고 있다.

12.4. 기상이변 및 가축질병 등 빈발

지구온난화 문제와 관련하여, 세계적인 기상이변, 물 부족, 가축질병(광우병(BSE), 구제역, 조류 인플루엔자) 빈발 등 지구촌 규모의 이변이 확산되고 있다. 이것이 식량수급에 민감하게 영향을 미치고 있다.

2006년 엘니뇨에 이어서 2007년은 라니냐가 발생한 해로서, 호주의 2006년 기록적인 한발과 2007년 홍수피해 확대, 미국 남부·서부지역에서의 한발, 유럽 북부·서부지역에서 냉해와 남부·동부지역에서 고온, 중국 남부지역에서 홍수, 동북지역에서 한발 등 기상이변이 속출하고, 이로 인한 농업생산 감소도 현저해지고 있다.

광우병(BSE), 구제역, 조류 인플루엔자 등 가축질병이 확산되는 것에 대응하여 식량의 안정적인 공급방안이나 식품의 안전성 확보 등이 농정에서 중요한 과제로 등장하는 등 지구촌 규모의 현안이 다양해짐에 따라 농정의 수비범위도 확대되고 있다.

1.3. 농정 개혁의 배경

1995년 WTO 체제가 출범한 이후 세계적으로 농산물가격이 급변하고, 이에 의한 농가의 소득 변동도 현저해지고 있다. 이것은 시장개방에 의해 세계 농산물시장에 있어서 공급관리기능이 약화되고, 농산물 수요에 변화가 생기고 있기 때문이다.

농산물 공급은 그동안 선진국의 생산조정으로 비교적 안정적으로 유지

되었다. 그러나 미국과 EU가 생산조정을 폐지하거나 완화함에 따라 공급이 증가하는 한편, 기상이변이나 광우병이나 구제역, 조류 인플루엔자 등 가축질병 등에 의한 생산변동을 증폭시키고 있다.

주요 국가들은 WTO 출범 이후 적극적으로 농정개혁을 단행하고 있다. 배경에는 앞에서 언급한 글로벌 이슈에 대응하면서 WTO 농업협정이 규정하는 시장개방의 방향에 합치하되, 각국의 고유한 농업구조나 농업문제를 반영할 필요성 등이 있다. 먼저, 미국은 1996년 농업법의 ‘고정 직불제’를 비롯하여 2002년 농업법의 가격보전 직불제(CCP) 등 다양한 정책을 도입하는 등 농가에 대한 소득지지를 강화하고 있다. 또, EU는 생산과잉과 재정부담 과중을 회피하기 위하여 1992년 공동농업정책(CAP) 개혁 이후 지지가격을 인하하는 대신에 농가에게 직접 소득을 지불하는 소득보상 직접지불(compensation payment)을 도입하여 소득안정을 도모하고 있다. 그리고 일본은 쌀정책을 개혁하고, 구조개혁을 가속화하기 위해 농가단위 직불제(품목횡단적 경영안정대책)를 실시하고, 동시에 농촌정책으로서 자원환경 직불제를 병행하고 있다.

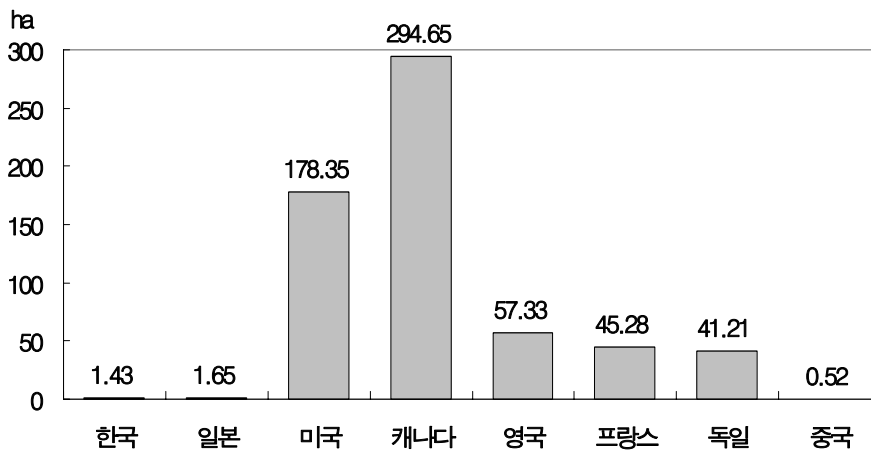
이와 같이 농업보호정책을 전개하는 과정에서 몇 가지 부작용도 나타나고 있다. 미국은 WTO 협정상의 감축대상 국내보조(AMS)가 지나치게 증가하고 있고, EU는 생산과잉과 이를 처리하는 과정에서 수출보조금이 늘어나는 문제를 안고 있다. 반면에 일본은 국민 소비와 국내 생산 간의 격차가 확대되는 등의 문제이다.

미국과 EU, 일본 등은 세계 농산물시장이나 농업협상에서 강한 영향력을 가지고 있다. WTO 규율에 적응해 가면서, 경우에 따라서는 규율 자체를 변경시켜가면서 국내 농정을 전개하고 있다. <표 6-1>, <그림 6-1>에서와 같이 3개국의 국내 농업의 차이점을 감안하면서 가격·소득정책 등의 농업정책, 조건불리지역대책을 중심으로 한 농촌정책, 그리고 여건 변화에 대응한 정책동향 등을 중심으로 정리하여 우리나라 농정에 몇 가지 시사점을 제시하고자 한다.

표 6-1. 주요 국가의 농업 및 농정 전개의 상이점

	미국	EU	일본	한국
경영규모	대규모 농장제	중규모 농장제	영세규모 필지분산	영세규모 필지분산
농업문제	과잉문제 소득문제(변동)	과잉문제 소득문제(변동)	부족문제 소득문제(지역간 격차)	부족문제 소득문제 (계층간, 지역간 격차)
구조개혁	구조개혁 완료	구조개혁 완료	구조개혁 가속화	구조개혁 필요성
농업정책	가격소득 지지	농가단위 직불제	농가단위 직불제 경영안정대책	직불제 맞춤형 농정
농촌정책	토양보전정책 환경정책	환경정책 조건불리지역정책	환경정책 조건불리지역정책	환경정책 농촌개발
기타정책	에너지정책	에너지정책	에너지정책 자급률향상	

그림 6-1. 세계 주요 국가의 호당 경영규모



주: 한국·일본은 2005년, 미국은 2002년, 캐나다는 2006년, EU는 2003년, 중국은 2004년임.

자료: 한국, 농림통계연보, 2006; 일본, 식료농업농촌참고통계표, 2006
 미국, 2002 Census of Agriculture; 캐나다, 2006 Census of Agriculture, 2007
 EU, Agriculture in the EU, 2005; 중국, 中國統計摘要, 2004

표 6-2. 주요 국가의 자급률 비교

	곡물자급률(%)	열량기준자급률(%)
한국	29	47
일본	28	40
미국	132	128
캐나다	146	145
영국	99	70
프랑스	173	122
독일	101	84

주: 한국·일본은 2005년, 나머지 국가는 2003년 기준임.

자료: 한국 농림부 「농림업주요통계」, 일본 농림수산성 「식료수급표」,
FAO, Food Balance Sheets

2. 미국의 농정 전개와 특징

2.1. 농정의 전개과정

미국 농정의 전환점이 된 것은 1996년 농업법이다. WTO가 출범한 이후, 시장개방 확대와 국내보조 감축이라는 농정의 국제규율을 준수하기 위하여 생산조정을 폐지하고 가격과 연계된 부족불제도를 폐지하는 대신 생산중립적인 고정직불제를 도입하였다.

그러나 2002년 농업법에서는 농산물의 국제가격이 하락하는 현상을 반영하여 목표가격에 연동된 ‘가격보전 직불제’(CCP)를 부활시키는 등 경영안정대책을 강화한 측면이 있는 반면에 미국 농정이 1990년 농업법으로 회귀해버린 문제점이 있다는 지적도 있다. 한편 환경농업정책을 강화한 것은 일정한 방향성을 가지고 있다.

표 6-3. 미국 농정의 전개과정

	주요 정책	비고
1996년 농업법	생산조정제 폐지 가격지지용자제도 계속 고정직불제 도입	1998년 시장손실지불 실시
2002년 농업법	가격지지용자제도 계속 고정직불제 확대(대두 등 대상확대) 가격보전 직불제(CCP) 도입 환경정책 강화	시장손실지불 제도화
2007년 농업법 검토내용	고정직불제, CCP 유지 - CCP 수입보전방식으로 전환 - 직불금 상한 인하 농촌개발정책 강화 에너지정책 강화	농무부제안 법률안

2.2. 단기용자제도로서 최저가격 지지

미국 농정은 5~7년 정도 한시적으로 예산과 연계된 강력한 구속력을 가진 농업법을 중심으로 추진되고 있다. 의회가 정책입안을 하고 행정부가 집행하는 방식으로 업무를 분담한다. 특히, 농업문제에 대해서는 의회가 주도적으로 대응하고 있다.

미국 농정에서 기본적인 시책은 용자단가(*loan rate*)에 의한 ‘단기용자제도’이다. 생산자는 경작 전에 농산물을 담보로 최장 9개월간의 단기용자를 받는다. 그리고 수확기에 시장가격이 용자단가보다 높으면 농산물을 판매하여 용자금을 상환하고, 시장가격이 낮으면 담보농산물로서 상환을 대신한다. 이 사업은 농무부(USDA) 산하의 공기업인 상품신용공사(CCC)가 담당하며, CCC는 재고 농산물을 수출이나 식량원조로 처리한다. 시장가격이 높으면 시장공급이 증가하여 가격이 하락하고, 시장가격이 낮으면 담보 농

산물은 CCC의 재고로 관리되기 때문에 시장공급이 감소하여 가격은 용자단가 수준까지 상승한다. 용자단가는 시장에서 최저가격을 지지하는 효과가 있다. 용자단가 수준은 초기에는 소득을 보상하는 높은 수준에서 결정되었다. 그 결과 CCC에 과잉재고가 발생, 재정부담이 증가하는 문제가 나타났다.

1973년 농업법에서 용자단가를 시장가격 수준으로 인하하는 대신에 소득보상 수준의 목표가격제를 도입하였다. 이것이 ‘부족불제도’(deficiency payment)이며, 용자단가로서 최저가격을 지지하면서, 목표가격과 시장가격(또는 용자단가)과의 차액은 ‘직접지불’로서 지원하는 등 정책조합(policy mix) 체제를 갖추었다.

1980년 이후 미국은 EU와 수출경쟁이 치열해지면서 시장가격이 용자단가를 하회하여 CCC에 재고가 증가하였다. CCC 재고를 줄이기 위해 시장가격이 용자단가보다 하회하는 경우 생산자가 시장가격으로 농산물을 처리토록 유도하기 위해 시장가격과 용자단가와의 차액을 상환받지 않거나(면제) 직접지불을 보조해야 상환케 하는 방법을 도입하였다. 전자는 1985년 농업법에서 도입된 ‘마케팅론’(marketing loan)이고 후자는 ‘용자부족불’(LDP)이다.

2.3. 직접지불로서 목표소득 보장

부족불제도는 소득보장과 수출촉진 효과가 있었으나 생산과잉을 유발하는 모순을 안고 있었다. 이 제도는 경지의 일부를 휴경시키는 생산조정과 연계시켰지만³⁰ 당년도 식부면적을 기준으로 지불금액을 결정하기 때문에 생산과잉을 초래하였다.

³⁰ 생산조정 요건은 1996년 농업법에서 폐지되었다. 당시 생산조정률은 매년 재고율에 따라 결정하였으며, 소맥은 재고율이 40% 이하이면 0~15%이고 40% 초과하면 10~20%로 하였다.

1996년 농업법에서 부족불제도를 대신해 고정직접지불을 도입하였다. 2002년 농업법에도 계속 실시되고 있는 고정직접지불은 지급금액을 과거의 식부면적과 단수를 기준으로 계산하고 있다. 이 제도는 WTO 농업협정상의 전형적인 허용대상정책(green box)에 해당된다.

식부면적은 1991~1995년간 또는 1998~2001년간 평균의 85%를 선택하도록 하였다. 단수는 1980년대 중반의 평균단수 혹은 1998~2001년간 평균단수의 90% 중에서 농가가 선택하도록 하였다. ‘식부면적×단수’가 생산량이며, 여기에 단가를 곱하면 직접지불 금액이 된다. 단가도 일정기간 고정된 금액으로 하여 생산과잉 방지와 재정부담 경감을 기대하였다.

부족불제도의 폐지로 없어진 목표가격제는 2002년 농업법에서 가격보전 직접지불(CCP)이라는 형태로 부활하였다. CCP는 생산량과 단수는 고정직접지불과 같이 과거의 실적을 기준으로 하고, 단가는 현재 가격에 연계하고 있다. 즉, ‘과거’의 생산량에 ‘현재’의 단가³¹를 곱하여 계산하기 때문에 감축대상보조(amber box)에 해당된다. 미국 정부는 지불금액이 농업생산액의 5%를 하회하고 있다는 이유로 이를 최소허용보조(de-minimis)로 분류하고 있다.³²

미국의 가격소득정책은 생산자에게 일정한 소득을 보장하여 경영안정을 도모하기 위하여 용자단가에 의한 최저가격 지지를 기본으로 한다. 그리고 고정직접지불과 가격보전 직접지불로서 목표가격을 보장하는 정책조합으로 구성되어 있다.

³¹ CCP 단가는 목표가격과 실효가격(시장가격 또는 용자단가 중에서 높은 쪽)과의 차액이다. 만약 <그림 6-3>에서 2006년의 경우와 같이 실효가격이 목표가격을 상회하면 CCP는 지급되지 않는다.

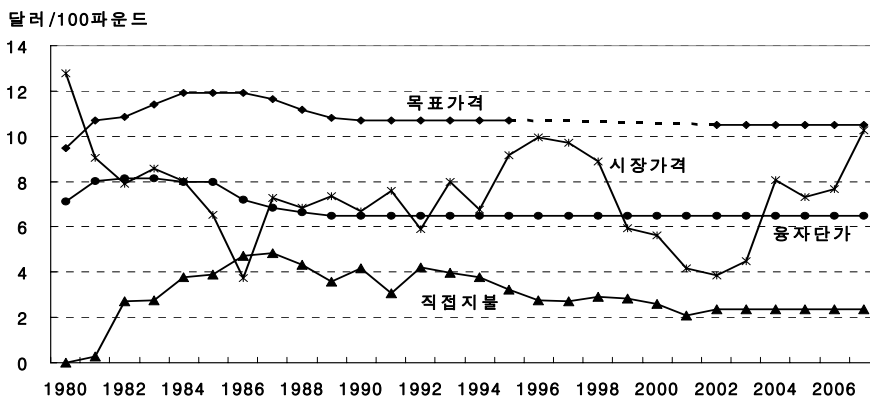
³² 미국의 연간 농업생산액은 2,000억 달러에 달한다. 지불금액은 시장가격에 따라 달라지지만 대체로 5%(100억 달러) 미만 수준이기 때문에 최소허용보조에 해당된다.

2.4. 가격지지의 추이와 효과

지지가격인 용자단가, 목표가격, 직접지불단가 등은 생산비, 국내수급, 국내외 가격차 등을 고려하여 결정된다. 쌀의 가격지지 수준과 효과를 보면, 100파운드당 용자단가는 1990년 이후 6.5달러를 유지하고 있고, 생산비 수준을 보장하는 목표가격은 1990년 10.71달러에서 2002~2007년간은 10.5달러로 인하하였다. 시장가격 변동에 상관없이 농가는 적어도 목표가격의 수준을 보장받게 된다.

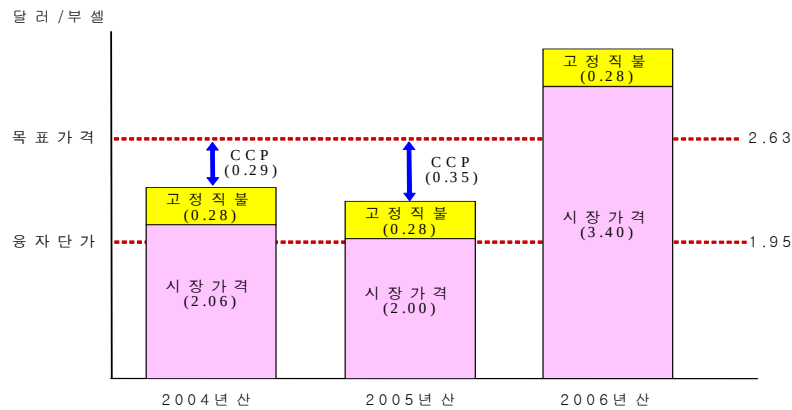
실제로 용자단가를 시장가격에 대비해 보면, 1998년까지는 시장가격이 용자단가를 상회하여 최저가격을 안정적으로 지지하는 ‘세이프티 네트’로서의 역할을 하였다. 그러나 1999~2003년에는 국제시장에서 쌀 수급의 영향이 지나치게 반영된 결과 시장가격은 용자단가를 크게 하회하고 있다. 이 시기의 용자단가는 생산자에게 단순한 ‘단기용자’라는 의미를 가진다. 최근은 쌀 공급부족에 의해 가격이 대폭 상승, 목표가격에 근접하고 있다. 즉 용자단가 또는 시장가격에 고정직불을 가산한 실효가격이 목표가격을 상회하고 있어 CCP는 지불되지 않는다. <그림 6-3>은 옥수수에 대한 CCP의 지불사례를 설명한다.

그림 6-2. 미국의 쌀 가격지지 추이, 1980~2007년



자료: USDA/ERS, FAS

그림 6-3. 옥수수의 CCP 단가, 2004~2006년산



주: 1) 2006년산 시장가격(2006.9~2007.8)은 미확정치임.

2) CCP 단가는 2004년산은 부셀당 0.29달러, 2005년산은 0.35달러이며, 2006년산은 실효가격(시장가격+고정직불)이 목표가격을 상회하기 때문에 CCP가 지급되지 않음.

자료: USDA/FAS

2.5. 환경정책

2.5.1. 환경농업정책의 전개

미국 정부는 1985년 농업법부터 환경농업정책을 본격적으로 시작하였다. 환경보전정책은 1985년 농업법에서 도입된 후, 1990년 농업법, 1996년 농업법에서 정비되었고, 현행 농정의 기본법인 2002년 농업법에서 대폭 확충되었다.

2002년부터 10년간의 예산규모는 환경보전관계의 지출만으로 386억 달러가 계상되었다. 이것은 1996년 농업법의 예산규모보다 8할이 증액된 금액이다. 예산면에서 보면 미국 농정은 환경정책으로 무게 중심이 이동되고 있다고 할 수 있다.

2.5.2. 휴경장려에서 환경대책으로

휴경과 연계하여 환경농업정책의 시작이 1985년 농업법에서 창설된 보전유보계획(CRP)이다. 토양유출 방지, 하천·호수·늪의 수질개선, 야생생물 서식지 보전 등을 목적으로 하여 10년에서 15년간 영농을 휴지하고 농지를 초지나 수림지로 돌리는 계약을 농무부와 맺은 농가에 토지의 임차료 및 초지나 임지로의 전환에 든 비용의 일부를 지원하는 일종의 환경직접지불제도이다.

1990년 농업법에서는 습지복원계획(WRP)이 창설되었다. 이전에 습지를 매립해서 농지로 한 토지를 다시 습지로 복원하는 것이 목적이다. CRP와 같이 농무부와 계약한 농가에 농지의 임차료 상당과 농지를 습지로 복원하는 비용의 일부를 지원한다. WRP와 CRP는 일종의 휴경장려책으로 과잉생산대책과 환경대책을 겸비한 정책이다.

1996년 농업법에서는 생산조정을 폐지하면서 경작면적을 줄이는 것과 환경보전이 분리되었다. 신규로 환경개선장려계획(EQIP, environmental quality incentive program)과 ‘야생생물 서식지 회복 장려계획’(WHIP, wildlife habitat incentive program)이 도입되었다. 이것은 농지를 다른 용도로 사용하기 위하여 전용이나 휴경을 전제로 하는 것이 아니라 농업생산활동을 계속하는 것을 전제로 한 환경보전책이다.

EQIP는 환경에 배려한 농업생산을 장려하기 위한 기술, 교육, 경제적 지원사업으로 특히 축산경영에 유리한 내용으로 되어 있다. 예를 들면 가축의 배설물처리를 위한 시설, 목장 울타리 설치 등의 비용의 75%까지를 지원한다. 이는 축산으로 인한 하천 수질오염이 심각해진 데 원인이 있다.

또 WHIP는 육상·수생·습지 등의 야생생물, 절멸위험종의 서식지를 회복하는 것이 목적이다. WHIP는 농가가 야생생물의 생식환경을 파괴하지 않고 오히려 좋게 하도록 장려하는 정책이다. 구체적으로는 관련 비용을 지원한다.

2.5.3. 2002년 농업법에서 대폭 확충

2002년에 도입된 ‘환경보전보장계획’(CSP, conservation security program)은 보다 순수한 환경정책에 가깝다. WHIP와 같이 농업생산에 있어서 야생생물의 생식환경을 보전하는 농가를 대상으로 보전활동의 수준이 높아질수록 장려금의 금액을 늘리는 방식이다. 토양, 물, 대기, 야생생물의 서식지 보전 등 환경을 배려해서 수행해야 하는 작업의 수를 기준으로 세 단계로 나눈다. 농장의 일부에서 하나의 보전활동을 실천하고 있는 경우가 1단계이며, 2단계는 농장의 전 부문에서 하나의 활동을 하고 있는 경우, 가장 높은 레벨인 3단계는 농장의 모든 부문에서 모든 활동을 하고 있는 경우이다. 1단계는 농지임차료의 5% 상당을 지원한다. 이것이 2단계에서는 10% 상당, 3단계에는 15% 상당을 지불한다. 또한 보전대책을 실시하는 데 소요되는 비용의 75%를 보전한다. 2003년 1월부터 실시되어 처음 5년간 3억 7,000만 달러, 10년간 총액 10억 달러의 예산을 확보하였다.

2.5.4. 직접지불제도의 확대

2002년 농업법에서는 2002년(2002년 10월부터)부터 10년 간의 예산규모를 환경보전관계만으로 386억 달러로 예상하고 있다. 환경보전에 대한 직접지불은 농업생산에 직결된 것이 아니라는 이유로 WTO 농업협정상 ‘허용대상정책’(Green Box)에 해당된다.

미국의 환경농업정책은 농업법이 개정될 때마다 계속 확충되어 왔다. 동시에 당초의 ‘휴경장려책’에서 ‘농업생산과정에서의 환경보전대책’ 및 농가의 ‘수입보상대책’으로 그 성격이 변화되어 왔다. 배경에는 환경단체의 역할이 컸다고 할 수 있다.

직접지불에서 차지하는 환경지불의 비중은 높아지는 경향이 있다. 2010년의 환경지불관련지출은 54억 달러로 예상되고 있다. 향후 미국의 직접지불에서 환경보전지불이 유력한 위치를 차지할 것으로 예상된다. 미국에서도 농업이라는 산업은 농산물 생산이라는 역할뿐 아니라 재해를 방지하는

국토 보전, 풍요로운 자연생태계, 아름다운 농촌경관과 전통문화 등 다원적 기능을 가지고 있다는 점이 인정되기 때문이다. 직접지불정책은 ‘시장의 실패’를 보완하는 중요한 역할을 하고 있다.

2.6. 2007년 농업법 제정과 주요 쟁점³³

2.6.1. 품목별 지원제도

2007년 농업법 제정과정에서 쟁점이 되고 있는 것을 요약하면 다음과 같다. 첫째, DDA 농업협상에서 쟁점이 되고 있는 CCP의 지급 요건이 가격기준에서 소득기준으로 전환하도록 제안하고 있다. 이는 농가의 실제 경영조건을 반영하고, 소득안전을 확충하기 위한 것이 목적이다. 소득기준 지불 방식은 최적 목표소득을 결정해야 하는데, 이때는 작물단수가 고려된다.

둘째, 융자단가(*loan rate*)의 인하이다. 높은 수준의 융자단가는 생산을 부추김으로써 생산을 왜곡하고 가격하락을 초래하는 경우가 있다. 융자단가는 2002년 농업법의 목표가격을 상한으로 하여 시장가격(5개년 올림픽 평균가격)의 85%로 하향조정하였다.

셋째, 직접지불의 문제점을 보완하였다. 지불한도를 강화하는 조치를 도입하고 있다. 현행 법령에 따라 농가들은 3경영체 규정(3-entity rule)을 적용하여 직접지불의 법정 한도를 초과하여 수혜를 받고 있다. 이런 허점을 보완하기 위해서 이번 농업법에서는 3경영체 규정을 삭제하고 한 경영체에 대해서만 직접지불을 지급하도록 규정하고 있다. 직불 한도는 36만 달러로 제한된다.

³³ 이 내용은 2007년 1월에 제안한 농무부 법률안의 주요 내용이다. 2007년 농업법은 당초 2007년 9월까지 제정될 예정이었으나 대폭 지체되고 있다. 농무부 제안 이후 농업법안은 지난 7월 하원안이 가결되었고, 10월 초 현재 상원에서 검토 중에 있다. 상원안이 결정되면, 상하 양원협의회에서 조정을 거쳐 의회에서 가결, 대통령의 공포로 확정된다.

농가에 대한 품목별 지원 대상 요건은 총조정소득(adjusted gross income, AGI)에 따라 결정되며, 기존 AGI의 상한기준이 250만 달러에서 20만 달러로 하향조정된다. 즉, 이번 농업법에 따라 연간 20만 달러 이상의 AGI를 버는 농가들은 품목별 지원정책의 대상에서 제외된다.³⁴

2.6.2. 환경보전정책

환경보전정책에 대한 지원을 확충하고, 해당 프로그램을 통합하여 지원 효율성을 제고하는 방안을 제시하고 있다. 환경보전정책을 통해 자연자원 보호를 위해 78억 달러를 추가 지원한다. 습지보전계획(wetlands reserve program, WRP)의 대상면적은 230만에서 350만 에이커로 확대하고 총 25만 에이커가 매년 등록하게 될 것이다.

보전유보계획(conservation reserve program, CRP)은 현행 적용대상 면적을 유지하며, 환경편익을 더 많이 제공하는 토지에 대한 지원혜택에 중점을 두게 된다. 이 계획은 또한 바이오에너지(bio-energy) 생산에 활용한 토지를 우선순위에 두어 중점 관리하게 된다.

2.6.3. 바이오 에너지 정책

2007년 농업법안에서는 신재생 에너지와 셀룰로오스 에탄올 정책 사업에 16억 달러 이상의 예산을 지원하고 있다. 이 가운데 바이오에너지와 바이오 관련 제품 연구에 5억 달러가 배정된다. 과학기술의 발전에 따라 재생에너지가 미래에 중요한 역할을 할 것으로 기대하기 때문이다. 과학자, 생산자, 기업가들은 작물의 생산성을 꾸준히 향상시키고, 대체에너지 생산 비용을 절감하기 위한 조치이다.

재생에너지 관련기구, 효율성개선지원계획 등에 대해 5억 달러가 지원된

³⁴ 미국 국세청(Internal Revenue Service, IRS)의 2004년도 자료에 따르면, 총 납세자의 97.7%가 20만 달러 미만의 AGI를 가진다.

다. 이 계획은 생산자, 농장주, 농촌 소기업 등을 직접 지원하기 위해서 대체에너지와 에너지 효율성 사업에 적극 투자하게 된다. 또한 농촌지역의 셀룰로오스 에탄올 생산을 장려하기 위해서 관련 사업에 21억 달러의 용자가 지원된다.

2.6.4. 농촌개발

농무부의 농촌개발계획(Rural Development Program)을 강화함으로써 농촌지역에 대한 현 정부의 공약을 반영하는 것이 목적이다. 관련 조치로 현재 1,200여 개 이상의 농촌지역 공공병원(Rural Critical Access Hospital) 복구에 16억 달러의 보증융자가 포함된다. 또한 수자원 개발, 폐기물 처리 등 농촌지역 인프라 구축 사업에 5억 달러의 유무상 융자계획이 포함된다.

2.6.5. 기타 정책

2007년 농업법안에서는 과일과 채소 생산자를 지원하기 위해서 50억 달러의 예산을 편성하고 있다. 이를 위한 조치의 일환으로 특용작물 육성을 위한 연구사업에 10억 달러를 지원한다. 이에 따라 식물배양, 유전공학 및 계통 관련 기초 연구사업을 활성화하여 작물 특성에 관한 연구를 강화하게 된다.

과일과 채소 구매를 촉진함으로써 영양지원계획(Nutrition Assistance Program)을 증진하는 데 32억 달러를 지원한다. 이 예산은 전국학교급식지원계획(National School Lunch and Breakfast Program)에 참여하는 학생들과 기타 영양지원계획의 대상자에게 보다 많은 과일과 채소를 공급함으로써 미국 국민의 식생활 지침(Dietary Guideline for American)에 근거한 식단을 제공하는 데 지원하게 된다.

이번 농업법안에서는 무역정책을 강화하기 위해서 약 4억 달러를 배정하여 기존 농산물 시장을 유지, 확대, 새로운 시장 개척 등에 중점을 두고 있다. 무역 관련 시장접근계획(Market Access Program)에 대한 예산이 2억

5,000만 달러까지 증액된다. 이와 함께 USDA와 농산물무역 관련 국내 비영리 기관들과의 협력관계를 강화하여, 소비자 판촉과 시장조사연구와 같은 해외 유통 및 판촉 관련 사업비용을 분담하도록 제안하고 있다.

2007년 농업법안에는 지난 5년 동안의 정부 예산적자를 반영하고 있으며, 2002년 농업법보다 100억 달러가 적은 예산(특별 재해보조 제외)을 배정하고 있다.

3. EU의 농정 전개와 특징

3.1. 농정의 전개과정

유럽연합(EU)의 공동농업정책(CAP)은 가격지지에 의한 역내 농산물 공동시장 형성이 제일의 목적이었다. 주요 농산물에 대해 역내 통일된 가격으로 단일시장을 형성하는 것이 주목적이었고, 이를 통해 농가의 소득안정을 실현하는 것은 다음 목적이었다. 그리고 공동시장에 형성됨에 따라 최근 시장정책에서 농촌정책, 환경정책 등으로 정책의 축이 이동하고 있다.

CAP은 1962년에 형성을 계기로 하여, 1992년 1차 개혁, 1999년 2차 개혁, 그리고 2003년 3차 개혁을 거치면서, 직불제가 중요한 정책수단으로 자리잡고 있다. EU의 직불제는 미국과는 달리 WTO 농업협정과 정합성을 유지하는 방향으로 전개되고 있다<표 6-4>.

EU의 직불제는 1975년의 조건불리지역직불제로 시작하였다. 이어서 1985년 환경농업 직불제, 1992년 소득보상 직불제 등이 도입되었다. 품목별로 실시되던 소득보상 직불제는 2003년 경영단위의 단일직불제로 전환되어 CAP의 중심축으로 기능하고 있다.

CAP의 제1축은 ‘가격소득정책’이고, 제2축은 ‘농촌개발정책’이다. 제1축은 EU 재정으로 100% 충당하고 제2축의 재정은 EU와 실시 국가가 공동으로 부담을 한다. 재정이 충분치 않은 가맹국에서 제2축으로의 이행은 정

체될 수 있다. 그래서 최근의 정책동향은 ‘제1축의 소득보상 직불제 예산의 일부를 농촌개발로 전환’하거나³⁵, ‘제1축 그 자체를 이행조건 강화나 다원적 기능을 중시하는 등 환경지향형(greening) 농업으로 전환’하는 등의 정책변화가 나타나고 있다.

표 6-4. EU의 공동농업정책(CAP) 전개과정

연 도	주요 정책	비 고
1962년	○ CAP 형성(생산성 향상과 단일시장 형성) ① 수입과장금으로 역내시장 안정 ② 수매제도에 의해 최저가격 보장	
1992년	○ CAP 개혁(UR협정 준수) ① 개입가격 인하 ② 소득보상직불 도입(생산조정 의무화)	○ 1993~1999년 실시
1999년	○ 아젠다 2000(재정지출 감소) ① 개입가격 인하 ② 직접지불 단가 인상 ③ 농촌개발 확충	○ 2000~2006년 실시
2003년	○ CAP 개혁(DDA·동구가입 대비) ① 단일직접지불 도입 ② 축산물·쌀 개입가격 인하(곡물 제외) ③ 농촌개발 확충	○ 2004년부터 순차실시

³⁵ 모듈레이션(modulation)이라는 ‘조정조치’로서 이를 실현한다. 즉 제1축의 소득보상 직접지불금액의 일부를 농촌개발에 전용하는 것이다. 농가의 직불수급액이 연간 5,000유로를 초과하면 초과분에 대해 체감률을 적용하여 감액하여 확보한다. 체감률은 2005년 3%, 2006년 4%, 2007~2013년 5%이다. 당초 ‘경영규모에 따라 체감하는’ 방안도 논의되었지만 영국 등 대규모 농가가 많은 국가와 농민단체(COPA)의 반발로 실현되지 않았다.

3.2. 소득보상 직접지불제의 개혁

1962년 CAP이 형성된 이후 EU는 세 차례에 걸쳐 개혁을 실시하였다. 우선, 1992년 CAP 개혁은 생산조정에 의한 과잉재고 축소, 가격안정에 의한 시장균형, UR 농업협상에 대한 대응 등을 목적으로 단행되었다. 개혁의 요지는 지지가격의 인하, 소득보상 직불제 도입, 그리고 생산조정 의무화 등이다.

우루과이라운드(UR) 협상 이후 추가적인 시장개방, 수급불균형이나 환경에 대한 배려의 필요성 등 새로운 과제에 대응한 것이 1999년의 ‘아젠다 2000’이다. 개혁의 요지는 개입가격의 추가적 인하, 직접지불 단가 인상, 직접지불에 대한 의무준수사항 도입, 그리고 농촌개발정책을 가격소득정책과 병행하는 제2의 축으로 위치 설정한 것 등이다.

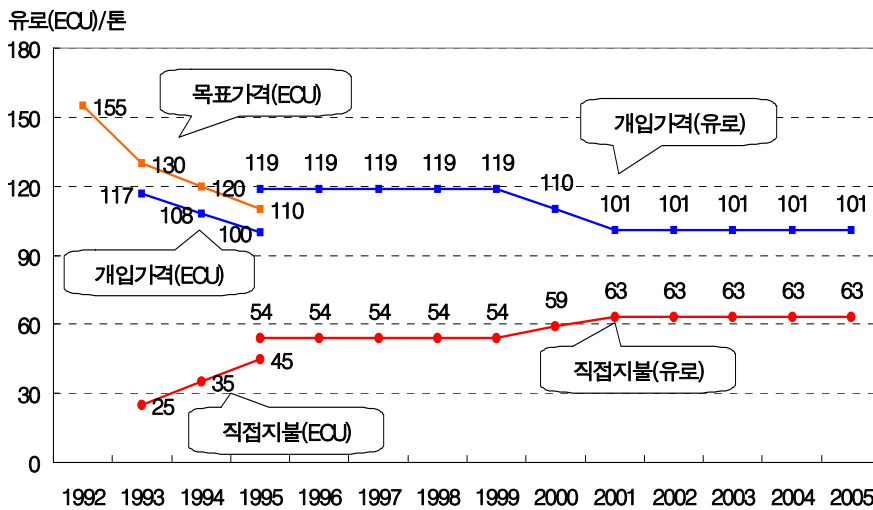
‘2003년 CAP 개혁’에서는 단일직불제(single farm payment) 도입, 축산물과 쌀에 대한 개입가격 인하, 농촌개발 강화 등의 방향으로 정책전환을 단행하였다. 중요한 것은 기존의 직불제가 가지는 부작용을 줄이기 위하여 지급금액을 과거의 수급실적을 기준으로 결정하는 단일직불제를 도입한 점이다.

EU의 CAP에서 가장 기본적인 시책이 개입가격에 의한 정부수매이다. 최저가격을 지지하는 개입가격을 설정, 시장가격이 개입가격을 하회하면 각국별로 관련기관이 농가의 신청이 있는 경우 개입가격으로 전량 수매한다.³⁶ 수매한 농산물은 수출보조금을 부과, 역외로 수출하여 재고를 처리한다. 대상작물은 소맥, 대맥, 옥수수, 대두, 쌀, 우유·유제품 등이다.

지지가격의 수준은 계속 인하되고 있다. 1992년 개혁시에는 목표가격(target price)을 29% 인하, 1999년 개혁 시에 개입가격(intervention price)을 15% 인하, 그리고 2003년 개혁 시에는 이를 동결하였다. 소맥, 대맥, 옥수수, 호밀 등을 포함하는 곡물은 2003년 현재 톤당 개입가격이 101유로로

³⁶ 수매는 역내 동일가격으로 하며, 수매기관은 예를 들면 연방식량농업사업단(독일), 전국곡물국(프랑스), 개입위원회(영국) 등이 있다.

그림 6-4. EU의 곡물에 대한 개입가격과 직접지불 추이, 1995~2005년



주: 여기서 곡물이란 소맥, 대맥, 옥수수, 호밀 등을 포함하며, 쌀은 별도 가격을 적용한다.
자료: EC/DGA

인하되었다. 이것은 1992년 개입가격(163유로)의 62% 수준이다. 대신에 직접지불은 당초 54유로에서 63유로로 인상되었다<그림 6-4>.

3.3. 직불제 개혁의 배경

EU 소득보상 직불제는 생산조정을 요건으로 매년도 식부면적에 연계하여 지급하기 때문에 WTO 농업협정상의 ‘생산계획하의 직접지불(blue box)’에 해당되는 보조금이다. EU가 지지가격을 인하하고 직접지불로 전환한 배경에는 생산과잉과 재정부담 증대, WTO 농업협상에서의 국내보조 감축 등의 문제를 안고 있었다.

소득보상 직접지불 금액은 ‘기준면적×단수×지불단가’로 결정한다. 먼저, 지불단가는 EU 역내 공통적으로 적용되며, 곡물의 경우 2003년 현재 톤당 63유로이다. 둘째, 단수는 가맹국의 ‘지역별’로 결정된 과거의 기준단수를

적용한다. 가맹국은 단수결정요인 등을 고려한 객관적인 기준에 의하여 동질적인 생산지역을 확정하고, 각 지역별로 단수를 산정한다. 셋째, 기준면적은 ‘농가별’로 실제 식부한 면적과 의무적으로 휴경한 면적을 합계한 것으로 한다. 그러나 당년도의 식부면적이나 휴경면적이 기준이기 때문에 증산효과가 나타나고 있다.³⁷

2004년 5월 동구 10개국이 EU에 가입하게 됨에 따라 예상되는 추가적인 재정부담의 과중에 대해서도 사전에 대비할 필요가 있었다. 2002년 현재 957억 유로의 EU 예산 중에서 농업예산은 468억 유로로서 전체의 49%를 차지하고 있다. 이 중 가격소득지지예산이 399억 유로에 달한다.

EU는 신규가입으로 인한 가격지지예산의 지나친 확대를 방지하기 위해 동구 가입 이후 지출 상한을 2004년 430억 유로에서 2013년 486억 유로로 설정해 두었다. 이러한 수준으로 지출을 억제하기 위해서는 개입가격의 인하가 불가피하였다.

현재 진행되고 있는 DDA 농업협상에서 EU는 지지가격을 인하하여 AMS를 감축해야 하고, 또 케언즈 그룹으로부터 ‘생산제약하의 직접지불’의 감축압력을 받고 있다. 이것을 허용보조정책에 해당되는 단일직불제로 전환함으로써 국내보조 감축에서 미국에 비해 유리한 입장에 위치하게 되었다.

3.4. 생산중립적 단일직불제 도입과 실시 사례

소득보상 직접지불은 생산조정과 연계하고 있다. 때문에 ‘생산계획하의 직접지불(blue box)’에 해당된다.³⁸ EU는 곡물을 비롯하여, 쇠고기, 양, 낙

³⁷ 생산량 단위당 단가가 고정되고, 기준단수는 품목별이 아니라 곡물 전체의 평균단수를 사용한다. 그래서 생산자는 조방화하여 단수를 감축하는 것으로는 지불액의 변화가 없다. 그러나 토지면적이라는 형태로 생산요소에 결합되어 있기 때문에 증산효과가 나타나는 것이다. 이 점에서 볼 때, EU의 소득보상 직불은 미국의 부족불제도와 고정직접지불의 중간적 성격이라고 할 수 있다.

³⁸ EU에서 생산조정은 1980년대 말부터 자주적으로 실시되었다. 의무적인 휴경

농제품, 감자, 두류, 쌀, 종자, 조사료 등 품목별로 다양한 직불제를 실시하고 있다. 이러한 직불제는 생산과잉을 초래, 재정부담을 과중시키는 요인이 되고 있어 2003년 CAP 개혁시에는 단일직불제로 통합하였다.

생산을 왜곡하지 않는 단일직불제는 농가별로 2000~2002년간 실제로 수급한 금액을 기준으로 지급금액을 결정, 2005년부터 실시한다는 것이다. 단지, 이 경우 경작포기가 발생하는 문제가 예상되기 때문에 곡물에 대해서는 보조금의 25%는 종전 방식과 병행하는 등 별도 장치를 마련하고 있다. 과잉생산 국면에서 단일직불제는 중요한 의미를 가진다<그림 6-5>.

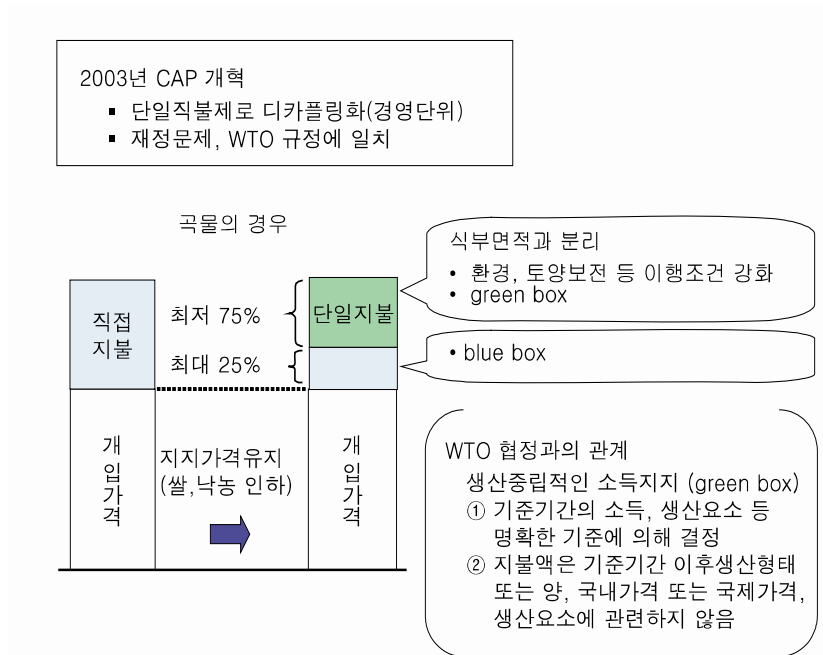
실제 단일직불제의 실시는 구체적인 실시방법, 즉 디커플링 대상품목 선정, 실시 시기, 디커플링의 배분방식, 이행조건의 기준 등은 가맹국의 재량에 맡기고 있다.

수급액 결정은 ① EU ‘표준모델’과 ② ‘지역모델’ 등 2가지 기준을 적용하도록 하고 있다. EU 공통적으로 적용되는 표준모델은 기준연도(2000~2002년)의 수급 평균액(즉 과거의 수급실적)을 계산 근거로 하며, 이것은 실적이 큰 농가가 유리하게 적용된다. 지역모델은 지역 내에서 과거 경영 규모나 집약도(단수, 가축두수)가 아니라 디커플링을 개시할 때에 수급권이 있는 토지면적에 동액이 지불되는 방식이다.

이행조건은 ① 환경보호(야생조류 보호, 지하수 수질보호, 질소 저투입, 야생생물 서식지 보전), 식량·사료 안전, 동물건강 등에 관한 EU 지침에 관한 19 EU 규정 준수, ② 양호한 농경상태와 농지 보전, ③ 영년초지 보전 등으로 이행조건을 대폭 강화하고 있다.

(set-aside)은 1992년 개혁부터 적용하기 시작하였다. 당시 휴경률 15%였으며 아젠다 2000에서 10%로 인하되었다. 단일직불제에서도 10%(약 380만ha)의 의무적인 휴경을 요건으로 하고 있다. 단지 92톤의 곡물생산에 필요한 면적(20ha)을 초과하지 않는 소규모 생산자는 휴경의무가 면제되고, 바이오연료 수요증가에 대응하여 유채 등 연료용 작물재배는 허용하고 있다. 최근 긴박한 세계 곡물수급 사정을 고려하여 의무적인 휴경제 폐지에 대해 검토 중에 있다.

그림 6-5. EU 단일직불제 개요



실제 독일 적용사례를 보면, 표준모델과 지역모델이 혼합된 복합모델로 2005년부터 시작하였다.

- 번식모우지불(200유로/두) 등 축산관련은 과거 실적기준, 기타는 지역 모델
- 곡물 등 주요 작물의 작물별 면적지불(3,531유로/ha)은 통합하여 경지 1ha당 전국 평균으로 301유로(중전에 비해 14.7% 인하)
- 단지, 호프를 제외한 영년생 작물, 과실, 채소, 식용 감자 등의 재배지는 지불대상에서 제외하되, 영년생 초지는 지불대상에 포함
- 따라서 농장별 지불액은 다음의 합계액이 된다.
- 디커플링 개시 시의 경영경지·영년초지에 대한 지역통일 지불액과 과거 실적에 근거한 가축지불 농지(경지·영년생 초지)에 대한 대체금액의 합계액
- 가축부문에 의해 개별농장의 수급권은 지역평균액과의 차이 발생

농장간의 수급권 격차를 해소하기 위하여, ‘복합모델’은 지역모델로 이행한다는 방침에서 각 지역에서 경지·영년생 초지가 다른 지불수급권의 균형화가 2010년부터 2013년까지 4단계로 실시된다. 2013년 이후는 모든 디커플링된 지불은 각 주내에서는 경지와 영년생 초지에 동일 금액(전국평균 328유로)이 지불된다.

이행조건에 대해 독일 정부는 ‘양호한 농경상태’에 관해서는, ① 토양 부식질 균형 보전, ② 수확한 농지에서의 소각금지, ③ 휴경지에 대한 목초파종·자연초생 보전 등을 요구하고 있다. 그러나 현실적으로는 농지를 최소한 유지관리가 조건, 예를 들면 매년 1회 피복(목초를 절단, 표토에 피복하여 토양침식 방지) 정도이다.

의무적인 휴경에 대해서는, 단일직불제는 휴경이 의무화되어 있고, 의무휴경지(전국 8.17%)도 지불대상에 포함된다. 단지 소규모 생산자(약 20ha 이하)는 종래대로 휴경의무를 면제하고 있다.

현재와 같이 단일직불제로 전환됨에 따라 경지가 지배적인 평지농업지역에서는 디커플링에 의한 지지수준 인하의 영향이 적지 않다. 규모가 큰 구 동독은 물론이고 구 서독의 가족경영은 곡물의 자급 사료화에 의한 비육우·양돈 등의 확대에 소득감소에 대응하고 있다.

3.5. 환경농업직불제

EU의 환경지불은 개개의 농업인의 환경에 대한 ‘배려’를 촉구하는 것이다.

‘농업환경정책’은 농업이 가져오는 환경편익을 증대시키고 환경부하를 줄이는 정책이다. 개별농가에 대해서 환경을 배려하도록 교육하거나 보조금을 지불하여 농약이나 화학비료의 투입량을 줄이게 하는 것이다. EU의 환경직불은 개별 농가의 영농활동을 대상으로 하고 있는데, 이행조건을 점점 강화시켜가고 있다.

3.5.1. 환경농업정책과 환경직불제

환경농업정책이란 농업정책의 테두리 안에서 ‘환경에 대한 배려’가 포함된 시책을 종합한 것으로서 ‘환경에 대한 배려’란 농약이나 화학비료가 환경(토양, 물, 공기)에 대한 부하를 줄이고, 기계화로 인해 손실된 경관이나 생태계를 소생시키는 것을 의미한다. 유럽에서 이와 같은 환경농업정책이 등장한 것은 1980년대 중반이다.

배경은 농업의 기술진보, 생산 확대과정³⁹에서 발생하는 농산물 과잉을 비롯하여 화학비료나 가축분뇨에 의한 지하수오염이나 토양침식 등의 문제가 심각함을 인식한 것이다. 환경농업정책의 수단으로는 규제, 농가의 의식 전환을 위한 연수·모델사업, 친환경농업을 유도하는 환경직불제 등 세 종류가 있다⁴⁰.

EU의 환경직불제는 당초 농산물과잉, 질소과다에 의한 지하수오염 등 농업의 생산 확대에 기인하는 문제를 해결하는 하나의 수단이다. 1980년대 중반에 개시되어 CAP 개혁 이후 1990년대 전반부터 본격화하였다. 그때까지는 조건불리지역 등에 한정되어 있었는데 1992년 개혁이후 확대 실시되었다.

환경직불제의 내용이나 기준은 국가에 따라 다르다. 2차 CAP 개혁인 ‘아젠다 2000’에서는 기준이 보다 엄격해졌다. 우수농산물관리제도(GAP)가 규정하는 행위만 지불대상으로 하였다. 그리고 2003년의 3차 CAP 개혁에서는 GAP 자체를 통일시키고자 하고 있다.

3.5.2. GAP과 이행조건

현재 널리 사용되고 있는 GAP은 개념상 다소 혼란이 있다. 본래 GAP은 어디까지나 농업생산활동에 관한 것이고, 가공·유통단계는 상정하고 있는 것은 아니었다. 예를 들면 EUREP GAP(유럽소매업조합 우수농산물규범)과

³⁹ 유럽에서는 지하수 오염, 미국에서는 토양침식이 심각한 문제이다.

⁴⁰ 예를 들면, 농지에 대한 질소투입량에 대해 규제하는 질산염 지령 등이 있다.

같이 소매체인과 연계되어 있는 것은 아니다. ‘이행조건’(cross compliance)은 정책의 집행과정에서 등장하는 용어로서 농가가 일정한 조건을 준수하면 일정 금액의 보조금을 지불한다는 의미에서 보조금과 조건을 교차(cross)시킨다는 의미이다.⁴¹

GAP은 농가가 지켜야 할 최소한의 기준으로서 수준이 제일 하위에 있다. 그 상위부분부터는 환경이나 경관에 대해서 명백히 편익을 주는 행위에 상당한다. 예를 들면 겨울철에 아무것도 식부하지 않은 밭에 가축분뇨를 산포하지 않는 것은 GAP의 범위에 포함되며, 이것을 지키고 있다고 해서 특별히 우대되는 것은 없지만, 위반하면 벌금이 부과되고, 동시에 보조금의 신청자격을 상실하는 등의 벌칙이 부과된다.

제초시기를 늦추는 등의 행위는 환경직불제의 대상이 된다. 제초시기를 늦추는 것은 가축에게 있어서 부드럽고 좋은 사료는 되지 않지만, 대신에 식물의 종류가 늘어 새가 집짓기를 한다. 또, 농지 주변의 생울타리 손질에는 시간과 비용도 들지만, 전통적인 경관이 형성되고, 벌레나 새의 서식지도 보전된다. 이러한 행위에 의한 소득손실을 공적부문이 보전하고 보수를 지급하는 것이 환경직불제의 기본취지이다.

환경직불의 금액, 즉 ha당의 단가는 EU의 법률(EU규칙1257/99)에 근거하여, ① 프로그램 참가에 의한 소득손실분, ② 프로그램 참가에 의한 추가비용분, ③ 농가의 참가의지(인센티브) 촉진분 등 세 가지의 합계에 근거하여 산출된다. 이 중 ③은 소득손실분의 20%를 상회해서는 안 된다.

EU 농업은 전작이나 목축을 기본으로 하며 마을단위의 공동활동은 없는 편이다. 그래서 EU 농촌에서는 자연이나 환경을 지키는 것은 오로지 개별 농가의 책임이 된다. 이것은 현재 ‘이행조건의 강화’라는 형태로 나타나고 있다. 이행조건이 강화되면 될수록 본래의 효과보다도 상위에 있는 환경편익은 현 수준 이상으로 지불 기준이 당연히 엄격해진다.

⁴¹ 원래 미국에서 1980년대에 시작된 토양침식 방지를 위한 휴경프로그램에서 사용되었던 용어이며, 휴경이란 것을 조건으로 하여 보조금을 지불한다는 의미이다.

단일직불금을 지급받기 위해서 관행농업, 즉 ‘적절한 농업 및 생태학적인 상태’를 유지하는 것에 머물 것인지, 아니면 적극적으로 환경편익을 늘리는 저농약·저화학비료를 통해 환경직불금을 수급할지에 대해 농가는 선택을 해야 한다. EU에서 생산자는 이제 생산물을 통해서만이 아니라 자신들의 영농행위가 주변 환경이나 자연에 큰 영향을 주고 있다는 것을 인식하도록 정책은 전개되고 있다.

4. 일본의 농정 전개와 특징

4.1. 농정의 전개과정

WTO 체제에 대응한 일본의 농정개혁은 1992년의 ‘새로운 식료·농업·농촌정책의 방향’(신정책)을 통해서 이루어졌다. 농업문제를 식량·농업·농촌문제 등 세 영역으로 구분하여 정책방향을 제시하였다.⁴² 1999년에 새로운 기본법을 제정하고, 중장기 기본계획을 수립하여 정책을 계획적으로 추진하는 방식을 도입하였다. 2007년부터는 구조개혁을 가속화하는 구조개혁형 농정을 추진하고 있다<표 6-5>.

신정책에서는 국민에게 식량을 안정적으로 공급하기 위해 식량정책의 방향을 ① 농업의 생산성 향상, ② 경영감각이 뛰어난 경영체 확보, ③ 농지·수자원 보전, ④ 농업기술 혁신을 도모하여 농산물의 품질·비용면에서 개선 등에 두었다.

농업정책은 ① 지역농업의 개편과 경영감각이 뛰어난 경영체 육성, ② 경영형태의 다양화, ③ 신규취농 촉진과 여성역할의 명확화, ④ 농지와 농

⁴² 식량문제는 식량자급률의 저위, 농업문제는 경영체 및 농지 감소, 농촌문제는 중산간지역의 농업종사자의 고령화와 농지유희화 등의 문제가 핵심이다.

표 6-5. 일본 농정의 전개과정

	주요 정책
1992	새로운 식료·농업·농촌정책의 방향(신정책) 결정 - WTO 체제에 대응한 정책방향 제시
1999	‘식료·농업·농촌기본법’ 제정 - 농정의 4대 이념 제시 ① 식량의 안정적인 공급 ② 다원적 기능발휘 ③ 농업의 지속적 발전 ④ 농촌 진흥
2000	‘식료·농업·농촌기본계획’ 결정 - 10년간의 농정방향, 기본시책 제시 - 식량자급률 목표설정
2005	‘식료·농업·농촌기본계획’ 수정
2007	3대정책 시행 - ‘농가단위 직불제’(품목횡단적 경영안정대책) 시행 - ‘자원·환경 직불제’ 시행 - ‘쌀 정책개혁’ 시행

업용수의 효율적 이용과 토지개량사업 추진방식 정비, ⑤ 기술개발 촉진 등의 방향으로 전개하고 있다.

그리고 농촌정책은 지역자원의 유지와 국토의 균형있는 발전을 위해, ① 농림업 진흥, ② 취업기회 확보, ③ 도농교류 촉진, ④ 생활환경 정비 등을 추진하여 농촌활성화를 도모하고, 또 조건이 불리한 중산간지역에서 ① 산업진흥·생활환경 정비, ② 지역자원의 적절한 유지관리 등을 통하여 정주 인구 확보에 노력한다는 방향이다.

일본에서 농정개혁의 배경을 살펴보면, 농업 내부에서 발생하는 요인으로서는 국민에 대한 식량공급능력 저하, 농업종사자의 고령화와 과소화, 농지 유희화와 같은 농업자원 유실 등의 문제가 확산되고 있다는 점에 대한 위기감이 작용하였다. 이외에도 농정의 국제규율 강화와 통상정책 변화에 대한 정합성을 유지하기 위하여 농정개혁이 불가피하였다. 또 비농업부문

에서의 규제완화의 흐름이 농업의 구조개혁을 비롯한 규제완화 내지는 철폐를 강요하였다.

일본 사회에서 세계화의 진전과 함께 진행되는 특징적인 현상이 ‘고령화와 인구감소사회로의 이행’이다. 일본은 2005년을 기점으로 총인구가 감소하고 있다. 이에 따른 농업노동력 감소와 농산물 수요 감소 등 종래에는 예상하지 못했던 문제가 대두함에 따라 농정에서 대응의 필요성이 높아지고 있다.

이에 대응하여 구조개혁을 가속화하는 ‘구조개혁형’ 농정이 추진되고 있으며, ‘개별경영’만으로는 대응하기 어려운 지역에서는 조직경영으로 ‘마을단위 영농조합’(마을영농)을 비롯한 농외 기업, 제3섹터 등 다양한 경영체의 육성을 강조하고 있다. 동시에 다원적 기능을 발휘하기 위해 직불제⁴³ 등과 같은 지원책을 강구하고 있다. 농산물의 새로운 수요 개척을 위해 동아시아 고소득 계층을 겨냥한 수출확대정책이나 바이오연료 등 새로운 수요에 대응한 생산체제 정비 등 ‘공격적’ 농정이 이에 대한 대응이다.

4.2. ‘식료·농업·농촌기본계획’ 결정(2000년, 2005년)

‘식료·농업·농촌기본계획’은 농업기본법(식료·농업·농촌기본법, 1999년)에 근거한 10년 정도의 농정의 구체적인 시책의 방향을 결정한 것이다. 지난 2000년 3월에 결정된 이후, 2005년 3월에 수정되었다.

중요한 내용은 자급률 목표설정과 이를 실현하기 위한 연도별 공정관리 실시, 전업농을 대상으로 하는 농가단위 직불제의 전면 도입, 그리고 농산물 수출을 포함하여 적극적인 농업추진에 지원하는 ‘공격적 농정’이 핵심이다.

자급률 목표에 대해서는 생산과 소비 양면에서 중점적으로 대처해야 할 사항을 명시한 후, 실현 가능한 생산과 소비수준을 감안하여 자급률 목표를 설정하였다. 즉, 열량기준으로는 장기적으로 50% 이상을 지향하되,

⁴³ 품목횡단적 경영안정대책, 중산간직불제, 자원환경직불제

2015년에는 실현 가능한 수준으로 45%를 결정하였다. 자급률 향상을 위한 시책에 대해서는 연도별로 정책평가를 실시, 정책개선을 하는 공정관리를 시도하는 것도 특징이다.

4.3. '공격적' 농정의 추진

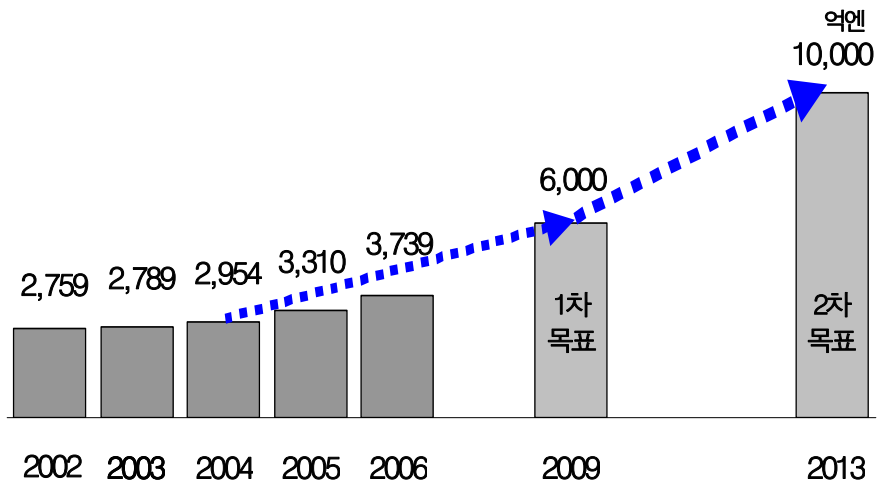
공격적 농정이란 시장개방에 대한 농업부문의 종전의 수세적 자세에서 탈피하여, 시장개방에 적극적으로 대응하면서 시장개방의 효과를 활용하는 농정을 말한다. 공격적 농정은 2005년 3월 '식료·농업·농촌기본계획'에서 등장하여, '21세기 신농정 2006'에서 구체적인 정책으로 확립, 현재까지 계속되고 있다.

공격적 농정의 종래 정책과 차이점은 시장개방에 대응하기 위해 농업의 체질강화, 정책의 국제규율(WTO 농업협정)과 정합성 유지, 새로운 수요에 대응한 생산체제 정비 등으로 농업·농촌의 활성화의 가능성을 찾는 점에 있다.

구체적인 정책은, ① 구조개혁형 농정의 추진, ② 농산물·식품의 수출 확대, ③ 바이오 연료의 생산확대 등을 들 수 있다. 즉 구조개혁형 농정은 일정규모 이상의 농가를 대상으로 농가단위 직불제 실시하여 구조개혁을 가속화하는 것이다. 대상계층은 개별경영 4ha 이상, 마을단위 영농조합 20ha 이상으로 한정하여, 이러한 계층에 지원을 집중하는 '선택과 집중'이라는 방식을 통하여 대규모 계층을 육성한다는 의도이다. 또 농산물·식품의 수출확대를 위해서 아시아에서의 경제성장에 따른 고소득계층의 등장과 일본 식문화의 세계적인 붐 등을 배경으로 시장개척이나 상대국의 수출장애 요소에 대해 개선하는 주요 내용이다. 수출목표액은 2004년 2,954억 엔에서, 2009년 6,000억 엔, 2013년 1조 엔이다<그림 6-6>.⁴⁴

⁴⁴ 수출지원대책은 2004년부터 본격적으로 시작되었다. 유망품목은 사과, 배, 밀감, 복숭아, 감, 참마, 녹차, 쇠고기, 쌀 등을 들고 있다. 농림수산성에 장관을

그림 6-6. 일본의 농산물 수출목표액



자료: 농림수산성

한편, 지구온난화 문제에 대응하여 최근 바이오연료 생산이 주목을 받고 있는 가운데 일본도 등의 농산물, 과일농산물, 목재잔재 등을 활용하고, 또 기술개발 등에 의한 바이오연료 생산을 대폭 늘리고, 이를 통해 농촌 활성화에 기대하고 있다. 바이오연료는 극히 소량이지만 2006년 현재 30k1 생산에서, 2025년 석유소비량의 10%에 상당하는 600만k1 생산을 목표로 하고 있다.

본부장으로 하는 ‘국산농산물·식품수출촉진본부’를 설치, 지원체제를 구축하고 있다. 특히 소득이 빠르게 증가하는 중국과는 2007년 4월 쌀 무역재개에 합의, 7월부터 쌀 수출을 재개하고 있다.

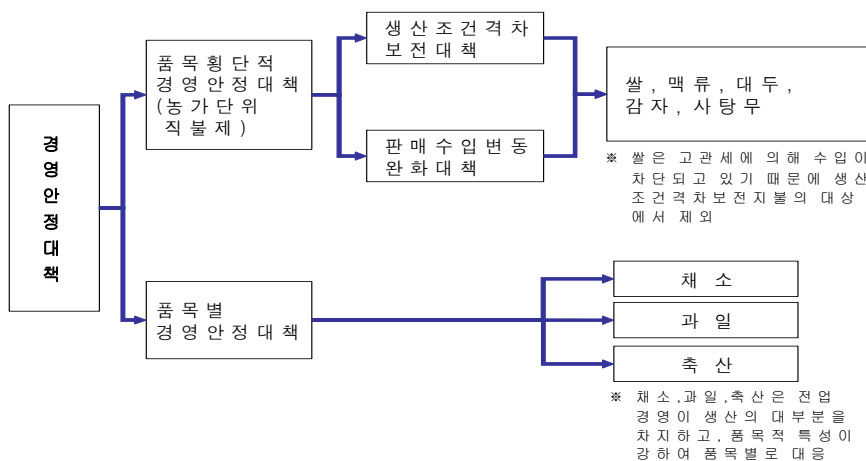
4.4. 농가단위 직불제 실시

4.4.1. 경영안정대책의 개요

일본은 그동안 품목별로 가격·소득정책을 실시하여 왔다. 즉, 쌀은 ‘도작경영안정대책’(1998년)에서 ‘도작소득기반확보대책’(2004년)과 ‘전업농경영안정대책’(2004년)으로, 맥류는 ‘맥작경영안정자금’, 대두는 ‘대두작경영안정대책’과 ‘대두교부금’ 등 품목별로 경영안정대책이 실시되어 왔다.

2007년부터는 ‘농가단위 직불제’(품목횡단적 경영안정대책)와 ‘품목별 경영안정대책’으로 구분, 실시하고 있다. 즉, 복합경영의 성격이 강한 쌀, 맥류, 대두, 감자, 사탕무 등 5개 품목은 ‘농가단위’로, 품목적 특성이 강한 채소, 과수, 축산 등은 ‘품목별’로 실시한다<그림 6-7>.

그림 6-7. 일본의 경영안정대책의 대상품목



4.4.2. 대상품목

농가단위 직불제가 실시되면, 기존의 품목별로 실시되어 왔던 ‘도작소득기반확보대책’(쌀), ‘전업농경영안정대책’(쌀), ‘맥작경영안정자금’(대맥, 소

맥), 그리고 ‘대두작경영안정대책’(대두), ‘대두교부금’(대두) 등은 이 제도에 흡수된다. 그러나 채소, 과일, 축산 등은 품목적 특성이 강하기 때문에 품목별로 실시한다는 방침이다. 채소, 과수, 축산은 일반적인 논농업이나 밭농업과는 달리 채소농업, 과수농업, 축산농업 등 전업경영이 생산의 대부분을 차지하고 있다.

채소, 과수, 축산경영은 다른 품목에 비하여 전업농가의 비율이 높고, 구조개혁이 보다 진전된 특징이 있다. 이러한 품목에 대해서는 경영안정을 도모하기 위해서는 대상 경영체를 명확하게 정의하고, 경영의 체질 개선과 소비자 수요에 대응한 생산공급체제 구축 등 영농유형별로 실태나 과제를 정확하게 파악하여 경영안정대책을 강구할 필요성이 높기 때문에 품목별로 실시한다.

4.4.3. 농가단위 직불제의 대상농가

구조정책은 WTO/FTA 등에 의한 시장개방에 대응하여 대상 농가를 전업적인 농가에 한정하여 정책을 집중하는 소위 ‘선택과 집중’으로 전환하고 있다. 구조정책의 추진과정에서는 지역농업 진흥을 위한 지자체의 역할과 다양한 경영체의 육성을 중시하고 있다.

대상 농가를 일정규모 이상의 ‘개별경영’, 지역단위 조직경영인 ‘마을단위 영농조합’(마을영농)에 한정하고, 이들 농가에 대해 지원을 집중함으로써 구조개혁을 가속화하는 것이 목적이다.⁴⁵

- 개별경영: 4ha 이상(단지 홉카이도 10ha)
- 마을영농: 20ha 이상

최근의 중요한 변화는 마을영농을 구조정책의 대상으로 하여 육성한다는 점이다. 평균적으로 마을영농은 41호 정도의 마을(농지면적 36ha)을 단

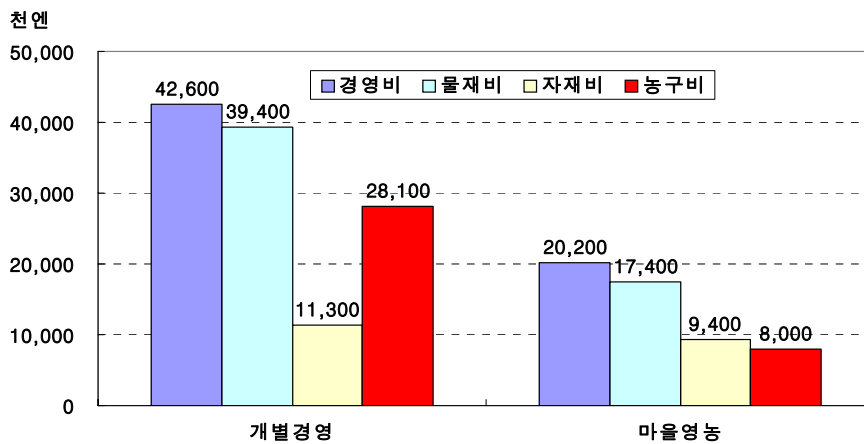
⁴⁵ 대상농가수를 산정해 보면, 42만 5,000호(판매농가의 21.7%) 정도이다. 2005년 판매농가수(196만 3,000호) 중에서 인정농업자 21만 호, 마을영농참가자 21만 5,000호(10,481개조직×41호/조직×50%(대상률)), 합계 42만 5,000호이다. 제외농가(153만 8,000호)는 자원·환경 직불제의 대상으로 한다.

위로 농지 소유권은 그대로 두고, 농지를 공동경작하거나 농기계를 공동 이용하는 초보적인 조직에서부터 마을 전체의 농업을 하나의 농장으로 법 인화하여 경영하는 ‘마을농장’에 이르기까지 다양한 형태가 있다.

이러한 마을영농이 등장한 배경에는 일본 농업이 위기적인 상황에 처해 있다는 인식에 있다. 즉, 첫째 농업종사자가 감소하고 고령화하여, 향후 이러한 농가로서는 자기 완결적 농업이 불가능하다. 둘째, 전업적 종사자의 호당 경영규모가 영세하며, 앞으로 규모확대 전망도 불투명하다. 셋째, 농가가 생산에서 후퇴하게 됨에 따라 농업자원이 황폐화된다. 넷째, 지역활성화 가능성도 불투명하다는 등으로 마을영농이 대안으로 등장하였다.

마을영농의 기대효과는, ① 농지규모화 및 단지화 효과(생산비 절감)<그림 6-8>, ② 농지·수리시설 등 농업자원 보전, ③ 마을 내에서 취업기회 확대와 소득증가, ④ 농업진흥에 의한 지역경제 활성화 등이다.

그림 6-8. 개별경영과 마을단위 영농조합과의 생산비 비교(마을 전체)



주: 1) 개별경영은 평균 0.8ha(벼 48a, 대두 32a)의 경지면적을 가진 37호(총면적 30ha)가 각각 개별경영을 한 경우의 부락 전체 비용

2) 마을영농은 상기 개별경영 37호(30ha)가 마을영농을 설립하여 경영을 한 경우의 비용합계

자료: 농림수산성

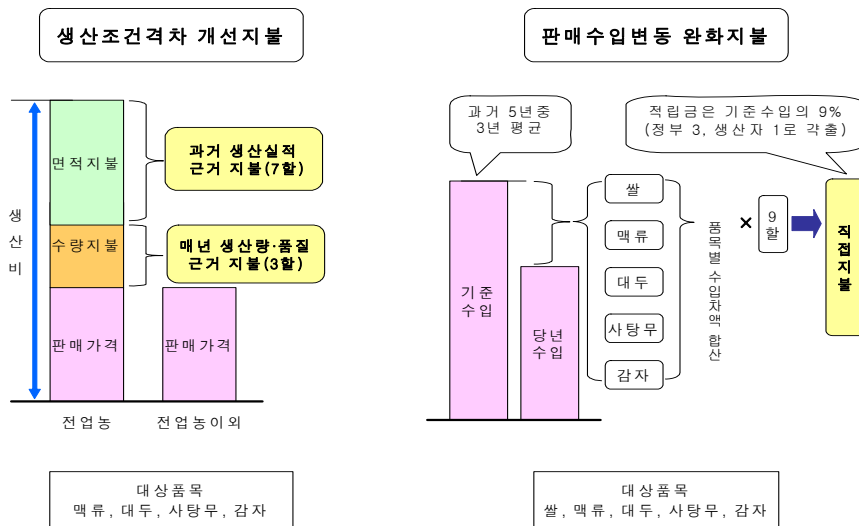
4.4.4. 지불방식

직접지불의 보조금 지급을 외국과의 생산조건격차 개선대책과 판매수입 변동 완화대책의 두 가지로 지불한다. 먼저, 외국과의 생산조건격차 개선 대책은 수입농산물과의 생산조건 격차를 시정하기 위해, ① 전업농의 생산비와 판매수입과의 차액에 주목하여 각 농가의 과거 생산실적에 근거한 지불과 ② 매년도의 생산량·품질에 근거한 지불 등 두 가지를 고려하여 지불한다.

둘째, 판매수입변동 완화대책은 가격변동에 의해 판매수입 변동이 현저하여 경영불안을 초래하는 품목에 대해서는 기준 수입을 설정하여 당해연도 판매수입이 그에 미치지 못할 경우 그 차액의 일정부분을 직접지불로 보전하여 수입변동의 영향을 완화하는 제도이다<그림 6-9>.

대상품목은 생산조건격차 개선대책에는, ① 맥류, ② 대두, ③ 사탕무, ④ 전분원료용 감자 등 4개 품목이다. 쌀은 현재 고율 관세에 의해 수입이 차단되고 있기 때문에 제외하고 있다. 또한, 판매수입변동 완화지불에는 ① 쌀, ② 맥류, ③ 대두, ④ 사탕무, ⑤ 전분원료용 감자 등을 대상으로 하고 있다.

그림 6-9. 농가단위 직불제 개요



4.5. 자원·환경직불제

구조개혁을 가속화하기 위해 실시하는 농가단위 직불제를 산업정책이라고 한다면 ‘자원·환경직불제’는 농촌정책(지역정책)으로 분류되며, 2007년부터 실시한다. 자원·환경직불제는 농지·농업용수 등 농업자원과 농업생산 환경을 보전하거나 향상하는 것이 목적이며, 추진방식에서 ‘자원보전’과 ‘환경보전’이라는 두 가지 정책영역을 하나로 통합한 것이다.

자원·환경 직불제는 농촌지역에서 농지를 비롯하여, 농업용수, 환경 등을 양호하게 보전하고 질적으로 향상하기 위하여, ① 지역단위의 자원보전 효과가 높은 ‘공동활동’(농촌자원 보전활동)과 ② 개별 농가단위의 선진적인 ‘영농활동’(친환경 농업생산활동) 등에 대해 종합적으로 지원하는 정책이다. 자원·환경 직불제는 효율·안정적인 농업구조를 실현하는 데 불가결한 기반인 농지, 농업용수 등 사회간접자본으로서 농촌자원과 영농활동

표 6-6. 농가단위 직불제와 자원·환경 직불제와의 관계

	농가단위 직불제	자원·환경 직불제
정책구분	○산업정책	○지역정책
실시시기	○2007년	○2007년
지원대상	○일정 규모이상의 전업농 - 인정농업자: 4ha 단지, 홋카이도 10ha - 마을영농: 20ha 단지, 지역차 인정	○전업농을 포함한 지역공동체
지원내용	○외국과의 생산조건격차 지원 ○판매수입변동 완화지원	○농지·농업용수 등 자원의 보전향상지원 ○농약·비료의 대폭 절감 등 농업생산환경 개선지원
기대효과	○바람직한 농업구조 실현 ○국제경쟁력 강화	○농업의 지속적 발전 ○다원적 기능의 건전한 발휘

을 지원하는 농촌정책이다. 구조정책의 대상에서 제외되는 농가가 주로 이 제도의 대상이 된다. 이 제도는 전업농을 대상으로 하는 ‘농가단위 직불제’와 농정의 양대 축을 형성한다. 농가단위 직불제는 대상을 일정 규모 이상의 전업농에 한정 지원함으로써 농업의 구조개혁을 가속화한다는 점에서 산업정책이다.

반면에 자원·환경 직불제는 목적이나 지원 방법이 현재 실시되고 있는 중산간직불제와 유사하다. 그러나 중산간직불제는 평지지역과 중산간지역과의 생산조건 격차를 보완하지만 자원·환경 직불제는 평지지역은 물론 중산간지역도 대상이며 자원의 보전활동에 대한 지원이라는 점에서 차이가 있다.

5. 시사점

5.1. 농정개혁의 배경과 세계농업의 현안

주요 국가의 농정개혁의 배경에는 각국의 국내농정을 WTO 농업협정과 정합성을 유지하도록 요구하는 국제규율(global standards)과 각국의 고유한 국내 농업문제(national problems)가 있다. 국제규율이란 WTO 농업협정의 허용대상정책(green box)에 해당하며, EU와 일본은 일정한 방향으로 농정개혁이 진행되고 있고, 미국은 1996년 농업법에서는 이러한 방향성을 가지고 농정개혁을 추진하고 있다.

한편, 최근 세계 곡물수요 증가에 따른 가격 폭등, 지구온난화 문제의 대두, 가축질병 등의 빈발 등 예측하기 어려운 현상이 나타나고 있다. 이러한 현상이 각국의 농업생산이나 정책에 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다.

5.2. 각국 농업의 현안

주요 국가의 특수한 농업문제는 <표 6-1>에서와 같이 경영규모의 대소, 곡물의 과잉과 부족, 소득문제의 유무 등에서 기인한다. 미국은 평균 180ha 정도의 대규모 농장제 농업구조이며, EU는 가맹국 별로 규모의 차이는 있으나 평균 20ha 정도의 중규모 농업구조이면서 곡물수출을 둘러싸고 양국은 경합하고 있다. 일본은 2ha 이하의 영세규모에 곡물의 대량 수입국이라는 점에서 양국과 대립하고 있다.

농가의 소득문제를 안고 있는 미국은 이를 해결하기 위해 2002년 농업법에서 가격과 연계한 직불제, 즉 CCP를 비롯한 가격지지제도를 도입, 국내보조를 대폭 활용해 왔다. 미국은 국내보조를 감축해야 하는 문제를 안고 있다.

EU는 역내 시장 통합을 위해 개입가격으로 대량의 농산물을 매입하여 재고관리를 하고, 과잉 농산물은 수출보조금을 부과하여 수출로 처리한 결과로 수출보조금을 대폭 감축해야 하는 문제를 안고 있다.

농산물 수입국 입장에 있는 일본은 수입농산물에 대응하여 가격정책과 고율관세 등으로 국내농업을 보호한 결과로 지지가격과 고율관세를 인하해야 하는 압박을 받고 있다.

5.3. 농정 개혁의 방향과 특징

한편 5년 내지 7년 정도의 한시적인 농업법에 근거한 미국 농정의 특징은 최저가격의 보장을 전제로 하여 고정직불, 몇 가지 가격지지, 그 외에 재해보험 등 다양한 시책들로 구성된 ‘정책조합’(policymix)으로 경영안정을 도모하는 점이다.

EU는 개입가격을 인하하면서 소득보상 직접지불의 디커플링화, 농촌개발 강화 등의 방향으로 개혁을 진행하고 있다. 이를 통하여 과잉문제 해결과 국내보조 감축이라는 두 가지 목적을 달성하고자 일관되게 추진하고 있는 점이 특징이다.

일본은 구조개혁을 중시하고 있다. 구조개혁이 완료된 미국과 EU와는 달리 일본은 일정규모 이상의 농가⁴⁶를 한정하여 직불제 등 지원을 집중함으로써 구조개혁을 가속화하여 시장개방에 대응하면서 국민에게 안정적으로 농산물을 공급한다는 것이 목적이다. 이 점이 미국과 EU와는 차이점이다.

3국 공통적인 농정 전개의 방향은 품목별 가격지지 또는 직불제에서 농가단위(경영단위) 직불제로 전환되면서 지지가격을 인하하는 방향으로 전개되고 있다. 직불제는 과잉문제를 해결하기 위하여 생산중립적인 방식으로 전환하고 있다. 단지 일본의 경우 구조개혁을 가속화하고 품질을 향상하기 위해 부분적으로 생산 및 품질과 연계하는 방식을 채택하고 있다.

또한 정책의 중심이 종전의 농업정책에서 농촌정책으로 이동하는 현상이 EU와 일본, 그리고 미국에서도 나타나고 있다. 이것은 농업정책과 농촌정책이 결합되어 추진됨으로써 다원적 기능을 확대한다는 의도도 작용하는 동시에, 이를 통해 농업보호에서 농촌보호로 보호방식을 전환한 것이기도 하다.

환경농업정책도 농정에서 중시되고 있다. 특히 EU는 환경농업정책의 수단으로 직불제를 확대하는 동시에, 이행조건을 강화하여 환경편익 증대와 환경부하 감소를 동시에 추구하고 있다. 소득보상 직불제나 단일직불제를 수급할 수 있는 이행조건에도 환경요건을 설정하는 등 환경정책을 농정일반으로 확대하고 있는 것이 특징이다.

미국도 2002년 농업법에서 환경정책이 확대되었으며, 현재 제정과정에 있는 2007년 농업법에서도 환경정책을 더욱 강화하고 있다. EU와 미국이 환경정책을 중시하는 배경에는 종래 과잉문제 해결이라는 요인이 강하게 작용하였으나 최근에는 다원적 기능을 중시하고 있다는 점이 변화이다.

일본은 구조개혁을 가속화하는 농가단위 직불제에서 제외되는 다수의 영세 농가를 대상으로 농지·물·농업시설 등 농업자원 보전과 환경편익 활동에 대해 지역단위의 공동활동과 개별농가의 영농활동에 대해 직불로서 유인하는 것이 특징이다.

⁴⁶ 대상농가는 판매농가의 20% 정도이다.

최근 글로벌 이슈에 관련하여 석유가격 상승과 세계 곡물수급 사정 등을 반영하여 농업생산 증대⁴⁷와 바이오에너지 생산에 농정이 개입하고 있는 점도 3국 공통적인 현상이다. 농정의 범위가 에너지정책에까지 확대되고 있다.

⁴⁷ 긴박한 곡물수급문제에 대응하여 EU는 현재 실시되고 있는 의무적인 생산조정 (set-aside)의 폐지를 검토하고 있고, 미국도 토양보전을 위해 휴경하는 농지의 생산전환을 검토하고 있다.

1. 농업·농촌의 활로

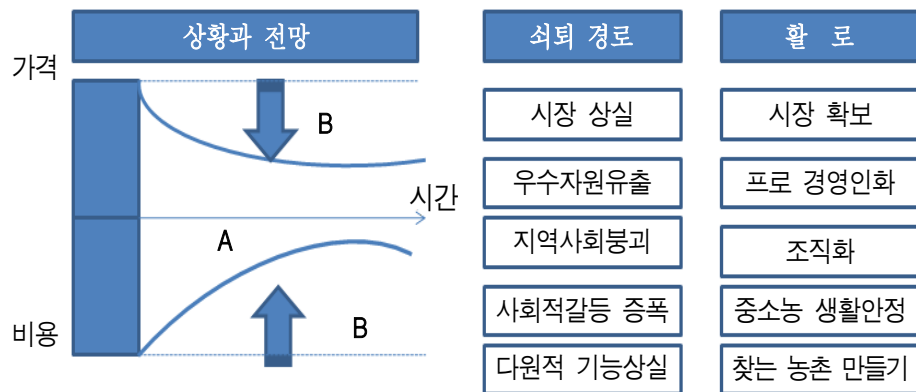
1.1. 상황 인식

지금까지 우리 농업·농촌의 현좌표와 미래 전망을 위해 여건변화, 실태, 정책, 향후 전망 등을 분석해보았다. 현 상황이 매우 어려울 뿐만 아니라 미래도 낙관하기 어렵다. 예상되는 쇠퇴의 어두운 길을 따라가지 않으려면, 밝은 빛을 주는 활로를 찾아야 한다.

농업부문은 개방으로 농산물가격의 하락 압력이 계속되는 반면 비용측면에서는 인플레이션과 가격불안정, 제도전환, 경영위험 등 농가가 감당해야 할 각종 리스크에서 비롯되는 비용 상승 압력을 받아 마치 기름을 짜내는 듯한 모습이다. 이러한 상황에서는 시장상실, 자원유출, 지역사회 붕괴, 사회적 갈등 증폭, 다원적 기능의 상실이라는 악순환 구조가 정착되어 쇠퇴경로로 빠져 들어 갈 가능성이 높아진다.

농업 측면에서 보면 국제경쟁력 열세로 국내시장의 잠식은 가속될 것으로 보이나, 이를 대체할 해외시장의 개척은 가능성이 작아 보인다. 판로가 막히는 만큼 생산이 위축되어 농가와 인구가 감소되어도 남아있는 농가의 파이가 커질 가능성도 작다. 농업의 약화를 커버해줄 비농업부문도 별로 나올 것이 없는 상황이다. 농촌의 노령화 가속과 산업기반의 취약으로 인구 감속이 지속되고 생활환경이 악화되면서 농촌의 공동화는 멈출 것 같지 않다.

그림 7-1. 우리 농업·농촌의 위기와 활로



만일 농업·농촌의 사정 악화가 지속된다면 농촌사회의 불안정으로 인한 사회적 마찰과 갈등이 커지고 이를 조정할 비용은 높아질 것이다. 농촌이 공간적으로 비어가고 도시로의 인구 집중이 심화되면 농촌은 생산, 거주, 휴양, 문화공간으로서 기능을 상실하여 국가경제 전체적으로 큰 손실을 가져오게 될 것이다. 나아가 이 과정은 단기간에 조정되는 것이 아니라 앞으로 수십 년은 걸릴 것이므로 10여년 후면 진입할 것으로 예상되는 우리 사회의 선진화는 불완전하게 이행될 것이다.

농업·농촌이 이 같은 비관적 시나리오를 따르는 쇠퇴 경로를 벗어나 활로로 전환하도록 해야 한다. 이는 결코 쉬운 일이 아니지만 반드시 넘어야 할 길이기도 하다. 그것이 한국이 선진국으로 전환하는 길이고 과정이기 때문이다.

첫째, 농업·농촌을 살리는 활로는 경제·사회의 메가트렌드를 거스르는 것이 아니라 활용하는 것이다. <그림 7-1>에서 보면 위와 아래로 부터의 압력을 동시에 받으면서 좁혀지는 A의 영역은 세계시장에서 경쟁해야 할 농업·농촌의 부문이 되고, 굽은 선 밖으로 밀려난 B의 영역은 사회가 이들을 수용해주지 않으면 안 되는 부분이다. 이와 같은 위·아래의 압력 자체를 제거하는 것은 불가능하기 때문에 이를 인정하되 완화시켜 구조전환의 연착륙을 유도해야 된다.

이 같은 과정에서 급격하게 A의 영역이 줄고 B의 영역이 늘어나서 사회가 B를 수용할 능력이 없게 된다면 이는 정책실패를 의미하는 것이다. 정책이 성공하는 것은 지속적으로 B를 수용해가는 것이 아니라 일정 기간이 지나면 B를 다시 본류로 재투입할 수 있는 구조로 돌리는 것이 될 것이다. 예를 들어 경쟁력이 없는 노령농가나 영세농이 시장경쟁에서 밀려 영농으로 생계가 어렵게 된 경우 이를 사회의 다른 부분으로 순조롭게 이동시킬 수 있다면 우선은 문제가 해결되었다고 볼 수 있다. 그러나 이들이 모두 농촌을 떠나서 농촌의 인구가 지역사회 유지를 위한 적정수준 이하가 된다면, 농업부문에서 밀려난 인구는 여전히 해결된 것이라 볼 수 없는 것이다. 다시 말해서 농업부문의 경쟁력과 농촌지역사회의 경쟁력을 동시에 충족시킬 수 있는 방안이 마련되어야만 하는 것이다.

둘째, 농업·농촌부문의 본류로 남아있게 되는 A의 영역은 세계시장에서 경쟁력을 가져야 한다. 이들이 장기적인 경쟁력을 갖지 못하고 상대적으로 좀 늦게 빠져나가는 정도라면 의미 없는 것이다. 즉, 농업·농촌의 활로로서 의미를 가지려면 본류로 남아 있는 A의 영역이 농업·농촌의 지속적인 발전을 유지할 수 있어야 한다. 그것은 농산품이 시장을 확보하여 지속적인 생산을 유도해내고, 농촌지역사회가 유지될 수 있도록 거주인구와 농촌을 찾는 사람을 늘려나가는 매력을 만들어내야 함을 의미한다.

활로는 쇠퇴 시나리오의 반대편 길을 보면 나타난다. 활로는 세계화·개방화로 잃어버린 시장을 다른 곳에서 찾으려 열린다. 농업·농촌의 미래에 대한 비관적 전망 때문에 농업·농촌을 떠나는 우수 인력이 꿈을 볼 수 있는 상품과 경영, 산업을 만드는 길을 열어주어야 한다. 활로는 시장확보, 농업인의 프로경영인화, 조직화, 중소농의 생활안정, 누구나 찾고 싶은 농촌을 만들기에 있다고 할 수 있다. 다만 쇠퇴의 경로는 힘이 들지 않고 저절로 흘러가는 길이지만, 활로는 이를 반전시켜야 하기 때문에 일정단계에 도달할 때까지 집중적인 투자가 필요하다. 활로를 여는 단계(threshold points)로 도약하기 위해선 그만큼 노력과 비용이 수반되어야 할 것이다.

1.2. 시장 확보

우리 농업의 위기는 그동안 차지했던 시장을 외국 농산물에 내줌으로써 설 자리를 잃어가는 데 있다. 영세소농구조의 한계 때문에 국제경쟁력이 없는 것은 자명하다고 생각하며 제도적으로 시장 잠금장치를 유지하려고만 했으나 그 빗장이 풀리면서 대책이 없는 상태가 된 것이다. 우리의 시장을 내주어서 생긴 위기라면 다른 곳에서 시장을 찾으려 하지만, 이것을 거의 불가능한 것으로 보는 데 문제가 있다. 40여년 전에 한국 경제의 상황도 현재의 농업상황과 별다른 차이가 없었지만 오늘을 이루어냈듯이, 농업도 인적자원의 고도화와 조직화, 기술화를 달성한다면 희망이 있다는 인식이 필요하다.

앞에서 본 경제사회 변화의 메가트렌드는 우리 농산물의 시장을 확보하는데 긍정적인 요소를 발견하게 한다. 세계화와 무역자유화는 우리의 시장의 확대의 조건도 열려 있음을 의미하기도 한다. 소비자의 수요패턴 다양화와 웰빙문화의 확산은 농식품의 가격대도 두텁게 형성될 수 있는 여지를 키우고 있다⁴⁸. 과거처럼 단순히 생산비만으로 승부를 결정하는 단순 게임 단계를 넘어선 것이다. 지식정보화사회의 심화는 보다 용이하게 우리 상품의 소비자가 어디에 있으며 무엇을 원하는지를 쉽게 파악하게 해준다. 소비자들은 다른 경쟁자가 주지 못하는 특별한 것을 요구할 수 있다. 예를 들면 농식품 본래의 특성에다 새로운 것을 가미한 기능이나 디자인, 문화, 스토리 등을 요구할 수 있다.

어떠한 소비자가 어디에서 우리의 농식품을 원하는 것을 알게 되면 거기에 맞추어 상품을 공급할 수 있는 수단과 방법, 채널을 개발하는 것은 우리의 몫이다. 상품을 개발하는 기술, 소비자에게 신뢰를 받을 수 있는 정보와 품질의 보증, 경쟁자보다 빠르고 저렴한 물류기능을 확보해야 한다.

⁴⁸ 일물일가의 법칙의 관점이 아니라 같은 상품이라도 시간과 장소, 소비자 그룹에 따라서 가치가 달리 평가될 수 있으며, 여기에 더하여 품질과 기능, 마케팅, 정보 등의 요소에 따라서 상품가격의 차이가 크게 나타날 수 있다.

우리와 사정이 비슷한 일본도 세계로의 진출에 대해서 소극적이었지만 최근에는 해외시장 개척을 중심으로 한 공격적 농정을 선언하고 농산물 수출을 위한 노력을 배가하고 있다. 일본의 높은 식문화와 기술수준이 이러한 정책을 뒷받침해주는 든든한 기둥이 되고 있는 것이다.

1.3. 농업인의 프로 경영인화

우리농업의 취약성을 극복할 수 있는 궁극적인 수단은 높은 수준의 인적 자원이 될 수밖에 없다. 그 중에서도 선진국에 비해 뒤떨어진 현대적 경영 의식과 능력을 키우는 것이 무엇보다도 시급하다. 지금까지 정부에 대해서 여건의 악화에 대한 책임을 요구하는 농업인이 많았지만 이는 본질적인 대응은 못된다. 시장을 열지 않을 수 없다는 것은 농업인이 더 잘 알고 있기 때문이다.

우리 농업은 자연자원이 매우 영세하기 때문에 미국이나 호주와 같은 개별 농가의 규모화로 성장해가는 전략을 택할 수는 없다. 자연자원의 제약은 기술과 경영능력, 자본으로 극복할 수밖에 없다. 1990년대 이후 추진해 온 농업 경쟁력강화와 구조개선정책으로 시설과 장비, 하부구조 등의 물적 자본은 많이 확충되었다. 자본의 문제는 경제가 성장함에 따라서, 또는 정책적 관심사에 따라서 해결하기 어려운 문제는 아니다. 그러나 인적자본의 문제와 기술은 특별한 정책적 관심을 필요로 하고, 농업인들도 공동으로 노력을 해야만 성과를 만들어 낼 수 있다.

농업인과 이를 지원하는 전문가 그룹, 정책담당자들을 포함한 우리 농업의 인적자본은 경쟁력이 취약하다. 본래의 자질적인 문제보다는 목표 지향성과 목표달성의 방법이 잘못되어 있으며, 미래를 비관적으로 전망하는 분위기가 팽배하여 농업으로 진입하려는 인력이 점점 줄어들고 있기 때문이다. 농업인의 문제는 정예인력의 문제와 경영능력, 경영의식 차원에서 약점을 가지고 있다.

1.4. 소득문제와 중소농의 생활안정

농업문제 중에서 가장 중요하고 어려운 것이 소득문제이다. 농업기반과 규모, 영농형태, 연령, 영농의 목적 등에 따라 농가의 성격이 다양해서 단순한 정책으로는 해결이 어렵다. 농가의 대부분을 차지하는 중소농 이하의 농가소득과 생활안정 문제를 풀어가기 위해서는 정책의 정밀화가 필요하다. 농가의 유형에 따라 다양한 정책수단을 혼합하여야 할 것이기 때문이다.

우선 농업경영규모가 큰 중대농은 농업소득정책으로서 직접지불제와 소득안전제정 등을 활용하고, 저소득 빈곤층에 대해서는 복지정책의 과감한 확대가 필요하다. 특히 국민연금 등 사회안전망에 가입하지 않았거나, 가입했다라도 연금보험수준이 낮은 그룹에 대해서 지원책을 강구하여 복지의 사각지대를 해소하는 것이 필요하다. 소득발생이 거의 없는 농용자산을 근거로 생활보호대상에서 제외된 빈곤가계의 문제를 해소해야 할 것이다. 노동능력은 있으나 영농규모가 작아 소득이 작은 영세소농 그룹에 대해서는 직업알선과 교육훈련, 사회적 일자리 창출 등으로 소득기회를 주어야 한다.

그러나 가장 중요한 것은 소득보조의 확대를 국민이 인정하는 것이다. 우리 농업·농촌은 한국경제의 압축 성장과정에 대응하여 다른 선진국의 2배 이상 빠르게 구조조정을 해왔으나 아직은 선진국 구조로 다가가지 못하였다. 시장기능에 의한 구조조정 속도를 높여 농업부문의 사회적 부담을 줄이려는 정책은 성공하기 어렵다. 다른 산업으로 이동할 수 있는 인력이 많지 않기 때문이다. 따라서 농업부문을 포함한 선진 경제구조의 도달은 시간을 필요로 하고 이 기간에는 농가소득 안정에 대한 사회적 부담을 인정해야 된다. 농업부문의 가장 큰 시장실패가 소득문제로 누적되어 나타난 것이라 할 수 있다.

1.5. 농업의 조직화

우리 농업·농촌 문제 중 하나가 생산자와 정부, 농업관련 기관, 단체,

학계, 관련 업체 등과의 수평적 협력관계가 잘 작동하지 않는다는 점이다. 그동안 중앙집권적 운영, 자기 기관 중심적 운영에 익숙해졌으며 다른 기관과 협조하여 독립된 프로젝트나 사업을 추진하는 것은 서투르다. 전국적으로 많은 농업관련 기관이 있고, 수많은 농업인단체들이 있지만 어떤 프로젝트를 성공시키기 위해 아이디어를 모으고 협력한 사례를 찾기는 힘들다. 현대 농업에서 생산과 물류·가공·마케팅 등의 일련의 상품의 흐름과 정의를 전체를 긴밀하게 연계·관리되도록 하는 전략을 구사하고 있으나 우리는 이 부분이 매우 취약하다.

우리 농업이 선진국처럼 규모화된 개별 농가 중심의 경쟁력을 바탕으로 세계시장에서 대응해나가는 힘들다. 우리와 같은 소농의 경쟁력은 고도의 기술이나 여럿이 모여 규모화 효과를 얻는 방법에 의존할 수밖에 없다. 그러나 이는 의지만으로는 될 수는 없다. 많은 농가들이 협동을 통해 공동의 목표를 달성하기 위해서는 협동의 경제적 이익이 지속될 수 있을 때 가능하다. 즉 조직의 기초와 기술, 운영능력이 충분히 갖추어져서 참여자의 자발적인 노력을 유도할 수 있을 때 협력의 게임을 유지할 수 있다.

농업경영에서는 협동의 이익이 분명해서 여러 형태의 사례가 존재한다. 협동조합, 법인경영체, 마을영농, 공동계산제와 같은 다양한 협동의 방식이 존재한다. 최근 농협에서는 경제사업을 활성화하기 위해 여러 협동조합간의 협동사업인 사업연합을 추진하고 있다. 농림부는 지역농업의 발전을 위해 정부와 지자체, 농업관련기관, 농가, 농기업 등이 협력하여 특정의 사업을 활성화하려는 농업클러스터사업을 추진하고 있다. 이러한 시도는 바람직한 방향이긴 하지만 아직 성과가 두드러지지 않고 있다.

농업과 관련한 여러 기관과 조직, 농업인들이 협력을 통한 우리 농업의 경쟁력 제고는 협조적 게임의 지속성을 가질 때 가능하다. 이를 위해서는 추진의 주체와 참여자의 역할이 명확하고 서로의 협력을 통해서 얻는 이익이 명확하고 기대수준을 충족할 수 있어야 한다.

개별 경제단위를 벗어난 상호간의 관계(네트워크, 전략적 제휴, 가치사슬, 수직·수평적 통합(horizontal or vertical integration))은 신뢰형성이 있어야 가능한데 우리에게 이 점이 매우 취약하다. 이 같은 신뢰 형성은 오

랜 기간 사회적 관계의 지속, 문화의 발달을 통해 형성된 사회적 자본(social capital)에 바탕을 둔다(정기환 외, 2006).

최근 이러한 경제단위간의 협력관계가 강화되고 발전되는 경향이 현저해지고 있어 정책적 관심과 지원여하에 따라서는 발전을 촉진시킬 수 있다. 실제로 농협은, 과거에는 조합원간의 불신 때문에 공동계산제가 시행되지 않았지만 일부 조합의 성공이후 매우 빠르게 확산되고 있으며, 이러한 결과에 탄력을 받아 불가능할 것 같았던 사업연합, 계열화사업 등도 진전되고 있다.

지식기반정보화사회는 가치창출의 원천으로서 중요한 것은 물적 요소가 아니라 지식과 정보라는 점을 고려하면 우리 농업계의 관련기관, 생산자와 소비자단체 등이 보유한 정보와 지식을 시스템적으로 연결하고 활용할 경우 그 효과는 예상외로 커질 수 있다. 다만 우리는 이 분야에서 선진국에 많이 뒤떨어져 있다. 예를 들면, 농업부문의 정보창출에 들이는 노력은 선진국에 비해 크게 뒤지지 않으면서도 그것을 활용하는 수준이 형편없이 낮다는 점이다. 우리의 농업생산, 농가경제, 토양 등에 대한 조사통계 체계나 규모, 정밀도 수준은 미국이나 일본에 비해 크게 뒤지지 않지만 활용도는 비교되지 않을 정도로 초라하다.

우리가 조직화에 문제가 있는 것은 조직을 운영하는 기술도 문제지만 서로를 믿지 못하는 풍조 또한 중요한 요소이다. 이러한 것들은 시급히 해결하고 협동하며, 때로는 경쟁해 나가지 않으면 농업·농촌에서의 희망찾기가 어렵다는 것을 모두 공감할 필요가 있다.

1.6. 누구나 찾고 싶은 농촌만들기

농촌정책의 목표는 지역경제·사회를 활성화시켜 농촌주민이 안정된 삶을 유지할 수 있도록 하고, 농촌공간을 국민이 보고 즐기며 쉴 수 있도록 도와주는데 있다. 현대의 농촌은 경관, 문화, 전통, 생태체험 등 다원적 기능에 바탕을 둔 농촌 어메니티를 중요 자원으로서 활용하고 있다. 농촌의

개발이 주민만을 위한 것이 아니라 농촌을 찾는 외부 인사들의 편익을 높여주는 것을 목적으로 하는 것이다.

누구나 찾고 싶고, 살고 싶은 농촌을 만들기 위해서는 우선 깨끗하고 아름다워야 한다. 도시의 복잡함과 무거움을 털어버리고 몸과 마음이 정화되는 느낌이 올 수 있도록 환경과 생태공간이 청정상태로 보전되어야 한다.

농촌주민이 필수적인 공공서비스를 제공받는데 안심할 수 있어야 하며 방문자와 체류자가 편안함을 느낄 수 있도록 각종 시설과 공공서비스의 공급시스템이 갖추어져야 한다. 이러한 상태가 되기 위해서는 지역주민이 주도적으로 나서야 하며 그들이 공공기관의 협력을 끌어내어 필요한 서비스를 제공토록 만들어야 한다. 농촌을 방문하고 이용하는 소비자의 평가도 받아서 소비자들이 원하는 것이 무엇인가를 파악해야 한다.

이는 상당히 높은 수준의 계획과 개발사업이 이루어져야 가능할 것이다. 많은 농촌은 인구가 감소하고 빈집이 늘어나며, 노령화로 노동력이 약화되면서 주변환경이 오염되고 있다. 더구나 가축의 사육두수가 증가하면서 축산 오폐수의 증가로 토양과 수질오염이 확산되고 있다. 농촌의 중심지에는 무분별한 개발로 경관이 훼손되고 환경이 파괴되는 곳도 많다. 현재는 주민이 살고 있기 때문에 필요하다고 시설물을 도입하지만 머지 않아 이용 가치가 없게 될 곳도 많다.

보다 신중한 예측과 체계적인 자원관리와 함께 아름답고, 깨끗한 농촌, 안심하고 편히 쉴 수 있는 농촌만들기는 농촌의 미래를 풍성하게 하는 핵심 과제가 되어야 한다.

2. 미래 농정의 비전과 목표

2.1. 농촌의 미래상

2.1.1. 농업

농업·농촌의 어떤 모습으로 전개될 것인가를 제5장에서 살펴본 바 있다. 현재와 같은 조건과 정책 상황에서 정책변수들이 지속된다는 가정 하에서 전망을 해보면 앞으로 20년이 지나도 지표의 변화를 낙관적으로 보기 힘들었다. 농가소득의 증가는 1인당 국민소득 증가에 비해 느리고, 농촌인구는 계속 줄어들며, 농업총생산은 줄어 국산 농산물의 시장이 크게 위축될 것임을 말해주었다. 그러나 이러한 전망은 우리가 어떻게 하는가에 따라 얼마든지 바뀔 수 있는 것이다. 지금까지 진행되어온 행로를 관행대로 따라간다면 그렇다는 것일 뿐, 앞에서 논의한 활로를 찾고 전진속도를 높이면 미래의 그림은 전혀 다른 모습으로 그릴 수 있을 것이다. 새로운 그림을 그리기 위해 우리가 기울이는 노력의 초점은 비전과 목표가 될 것이다. 여기서는 활로를 따랐을 경우의 미래상을 그려본다.

미래의 농업은 시장의 신호에 따라 생산이 이루어지고 자신이 가장 잘 만들 수 있는 상품을 원하는 소비자를 찾아 공급하는 전문 농업인에 의해 유지될 것이다. 작은 농장이지만 전문 농업인들끼리 서로 협력하여 가치사슬을 형성하면서 디지털시대에 맞추어 소비자의 요구를 신속하게 맞추어 내는 농업이 될 것이다. 시장의 경쟁은 소비자의 커뮤니케이션이 가장 잘 되는 생산자가 이기는 게임을 만들어낼 것이다. 다른 경쟁자보다 좋은 품질, 기능, 가격, 시간에 적정한 양을 공급해주고, 또 상품에 대한 불만이 있을 경우 이를 신속하게 개선하여 소비자의 불만을 해소해주는 공급자가 제대로 가치를 받고 생존할 수 있을 것이다.

지금 소비자단체가 상품의 안전에 관심을 가지고 자신들의 이익을 방어하기 위해 노력하는 것처럼 생산자, 또는 공급자들은 생산자의 마음을 사

로잡기위해 상품은 물론 서비스와 정보의 속도와 질에서 뒤지지 않으려 가능한 수단을 조직화할 것이다. 농업인과 가공업자, 유통업자가 연합을 하고, 마케팅과 컨설팅 전문회사, 학계 등이 광범위한 네트워크를 형성하여 시장을 개척하고 상품을 공급하는 조직으로 형성될 것이다. 소비자의 니즈를 충족하고 신뢰를 확보하기 위해서는 다양한 방면의 서비스가 결합될 필요가 있기 때문이다. 농업은 전통적인 가족노동 의존적 식량생산의 산업이 아니라 자본주의 상품경제로 완전히 편입되어 다른 산업과의 차별성이 거의 없어질 것이기 때문이다.

그러나 농업의 또 다른 모습은 현재 농업의 연장선에 있다는 것이다. 즉 자본주의 상품경제의 속성을 앞서 실현해가는 부분보다는 훨씬 더 많은 농업인들은 농업에서 소득의 일부분을 얻으면서, 농촌생활과 농업생산 활동에서 얻는 만족 때문에 농업을 지속하는 영세소농, 고령농으로서 존재할 것이다. 이들의 일부는 잘 조직화된 농업경영체나 생산자 그룹의 일원으로서 영농을 할 수도 있고, 아니면 주변의 틈새시장을 목표로 한 전통적 소농생산을 지속할 수도 있다. 이들은 농업을 고소득을 올리는 생업으로서 생각하기보다는 사는 방식의 하나로서 간주할 것이다. 이들의 생활에 위협을 느끼지 않는다면 이들은 농촌지역사회를 유지하는 중요한 그룹으로서 기능할 것이다.

우리 농업은 환경부하를 최소화하고 최고 수준의 생산관리를 통해 가장 안전한 농산물을 생산하는 고부가가치 산업이 될 것이다. 소비자가 원하는 안전 농산물을 생산하면서, 생태계에 환경부하를 최소화하는 농업은 과학과 기술에 의해 관리되는 정밀농업이 될 것이다. 우리 농업은 서구의 대농장 국가처럼 대규모 경영과 직접적인 경쟁보다는 이들이 취약한 부분을 집중적으로 보완한 기능과 품질, 그리고 문화적 속성 등을 내세워 고부가가치 상품으로 소비자에게 다가갈 것이다. 이것이 가능하기 위해서는 이러한 상품을 원하는 고객이 어디의 누구인가를 신속하게 파악하고, 소비자가 원하는 곳으로 상품을 접근시킬 수 있는 능력을 갖춘 경영조직과 네트워크를 확보해야 할 것이다.

이러한 농업은 기존의 쌀처럼 매우 높은 시장점유율을 자랑하는 일반화

된 상품을 생산하는 것보다는 시장변화에 민첩하게 대응할 수 있는 상품을 다양하게 보유하는 농업이 될 가능성이 높다. 이러한 농업이 되기 위해서는 지식정보산업과의 결합이 필연적으로 요구될 것이며, R&D는 시장과 밀접히 연계되어 투자될 것이다. 농업인은 시장경쟁에서 효과가 있는 부분에 대해 R&D투자를 누구에게 요구하고, 그에 상응하는 인센티브를 제공할 것이며 R&D는 이러한 수요를 쫓아 투자되고 전체적인 기술수준은 높아질 것이다. 향후 20여년 뒤에는 이처럼 시장의 변화를 주도하면서 함께 변화해가는 농업은 전체적인 부분의 비중은 높지 않을수도 있고, 여전히 선진국과의 기술격차가 존재할 수도 있지만 앞서가는 부분이 빠르게 진보할 수록 그 다음 수준의 농업도 전반적인 수준이 높아져서 국제경쟁력을 끌어올릴 수 있을 것이다.

2.1.2. 농업인

미래의 농업인은 직업으로서 농업을 선택한 것을 자랑스럽게 여기고 자신의 꿈을 실현해 가려는 사람이 될 것이다. 그들은 생명산업으로서 농업을 경영하는 최고 경영자(CEO)라는 자부심을 가지고 살아가게 될 것이다. 이들이 이러한 자부심을 가질 수밖에 없는 것은 한국의 농업이 세계수준의 농업이 되어 있지 않으면 존립 자체가 어려울 것이기 때문이다. 이들은 다른 산업의 CEO처럼 시장의 변화를 먼저 보고 상품을 개발해서 가장 효율적으로 판매하여 소득을 극대화하는 경영인이 되어 있어야 할 것이기 때문이다.

한국 농업은 1970년대 이후 30여년을 시장 판매를 목적으로 하는 상업적 농업의 확대 과정에서 시장을 읽고, 판매를 조직화하며, 마케팅 요소를 배우는 단계로 발전해왔다. 지금까지 한국의 농업인들은 경영의식과 능력에서 선진국의 농업인에게 미치지 못하고 있다 하지만 수익성 높은 작목을 발굴하고, 부가가치를 높이기 위해 가공·포장, 작목반, 공동계산, 사업연합, 계열화 참여 등 부단한 변신을 해왔다. 적어도 농업기술 분야에서는 선진화의 필요성을 절감하고 이를 채용하기 위해 어느 나라 농업인 못지않게

열심히 일했다고 할 수 있을 것이다. 그러나 개별 농가단위를 넘어 다른 농가나 조직과의 연대 또는 협동의 측면이나, 경영의 과학화와 합리화, 그리고 시장주의적인 경영의식 면에서는 상당히 미흡한 수준에 있다. 이러한 요소들은 치열한 경쟁구조 속에서 스스로의 필요에 의해 채워갈 것이다. 정책은 이를 보완하는 속도를 높일 수 있도록 기반을 다지고 지원해주는 역할을 해야 한다.

한국의 농업인 모두가 물리적 기술, 소프트웨어적인 경영의식과 능력, 마케팅 능력을 모두 갖추어 세계의 농업인과 경쟁할 수준이 된다면 더 바랄 나위 없겠지만, 단시일 내에 이를 기대하기는 어려울 것이다. 한 분야에서는 전문성을 가질 수 있지만 전 분야를 다 잘할 수는 없기 때문이다. 특히 우리처럼 대농이라 해도 세계의 경쟁자에 비해서는 턱없이 작은 소농인 경우에는 더욱 그러하다. 따라서 한국농업이 세계의 농업과 경쟁하는 수준이 되어 있을 때는, 미국이나 호주와 같은 대농장형의 농업이 아니라 네덜란드나 덴마크와 같은 협동조합을 통한 협동네트워크로 경쟁하는 농업이 될 가능성이 높다. 이 경우 농업인에게 필요로 하는 것은 협동에 대한 인식과 방법을 알아야 한다는 점이다. 즉 미래의 우리 농업인은 협동의 시스템을 잘 활용하는 선진형 CEO가 될 것이다.

우리 농업인의 미래 모습은 현재도 일부에서 발견된다. 그들은 단순히 수익을 위해 국내시장만을 보고 영농을 하는 것이 아니라 세계의 시장변화를 읽고, 시장을 확보하기 위한 전략을 세우고 이해관계자간의 네트워크를 구축해나가고 있다. 이들은 비록 소수이지만 한국 농업의 미래를 열어간다는 자부심이 있으며, 현재의 농촌이 비관의 땅이 아니라 기회의 땅임을 역설한다.

미래 농업을 이끌어가는 프로경영인으로서 농업인은 여전히 수적으로는 소수일 것이다. 농업의 전문화, 규모화 추세는 앞으로도 계속될 것이고 치열해지는 시장경쟁을 뚫고 나가는 과정에서 능력 있는 소수만이 살아남을 것이기 때문이다. 이들은 비록 소수이긴 하지만 우리 농업의 경쟁력을 세계 수준으로 끌어올리는 첨단에 서 있게 됨으로써, 전반적인 농업경쟁력 수준을 향상시키는 선도자가 될 것이다. 그래서 이들보다는 개인적인 역량

이 떨어지거나, 경영규모가 작은 농가들이 협동조합 등 대규모 조직화를 통해 경쟁해나가는 모습을 보일 것이다.

미래 농업의 경영체는 매우 다양한 모습으로 분화될 것이다. 극히 소수는 프로농업인에 의해 경영되는 개별 경영, 소수의 대규모 경영인이 결성한 영농조합법인이나 회사법인과 같은 법인경영체, 많은 전업농 중심의 협동조합과 같은 대규모 생산자조직, 마을과 같은 지역단위 영세 고령농의 자원을 하나로 경영하는 마을경영체, 개별적인 취미농 등 다양한 형태가 존재할 것이다. 그러나 농업은 소수의 전업농(프로농업인)에 의해 움직이게 될 것이다.

그래서 향후 20년 후의 농업인의 구성은 상위에 농업CEO로서 자부심을 가지고 농업을 이끌어가는 소수의 프로 농업인, 그 아래에 중규모의 농업 경영을 하면서 미래의 성공한 프로농업을 꿈꾸는 중농과 안전한 농외소득에 의존하면서도 재산관리의 방편으로서 농업을 경영하는 농업인, 대부분의 소득을 농외부문에 의존하면서 취미 또는 생활방식의 하나로서 농업을 선택한 영세소농의 선진국형 구조를 보일 것이다.

2.1.3. 농촌

미래의 농촌은 지금의 부정적인 요소를 줄여나가고 긍정적인 요소를 키워나가 ‘누구나 찾고, 머무르고, 살고 싶은 곳’으로 가꾸어질 것이다. 깨끗한 환경, 쾌적한 공간, 아름다운 산하에서 다민족이 어우러져 사는 세계촌과 전통문화를 유지하는 전통마을, 최첨단 디지털 주거공간을 갖춘 현대적 마을 등 다양한 특색과 가치를 가진 삶의 공간으로 만들어질 것이다. 사회의 기초서비스는 누구에게나 신속하고 안전하게 전달될 것이다.

산업화과정에서 인식되지 못했던 농업과 농촌의 다양한 가치가 사람들을 농촌공간으로 끌어들이는 요소로 작용할 것이다. 도시화가 한계에 이르면서 농촌다움의 가치를 선호하는 사람들이 늘어나고 이들은 세계화·디지털 시대에 맞추어 자신의 공간과 문화를 창조해 나갈 것이다. 우리 경제가 성장하고 농업·농촌인구의 감소가 지속되면서 지금의 현안인 고령화,

저소득, 다문화 사회로의 전환, 환경오염 등의 문제를 해소해나갈 수 있을 것이다.

미래의 농촌의 거주자 중에서 농업인의 비중은 극히 낮아질 것이다. 농촌의 공간이 여전히 농업생산을 위한 공간의 비중이 절대적인 비중을 차지하겠지만 산업구조는 서비스산업 비중이 크게 높아지고 농업비중은 낮아질 것이다. 서비스 산업은 농촌의 주민을 대상으로 하는 것보다는 농촌을 찾는 사람들을 위한 산업, 농촌과 관계 없는 사람이나 산업을 대상으로 하는 산업이 될 것이다. 농촌의 값싼 노임이나 지가 때문에 유치되는 산업이기보다는 농촌적인 특성을 활용하려는 산업이나 사람이 거주하는 지역이 될 것이다. 따라서 농촌은 도시적인 것에 농촌성(rurality)을 덧입힌 새로운 스타일을 보여줄 수 있을 것이다.

농촌은 도시처럼 편리한 서비스를 제공할 수는 없겠지만 생활에 필요한 기초서비스에 대한 접근도를 획기적으로 개선하여 생활의 안전을 위협받지 않을 것이다. 대신에 도시에서 얻지 못하는 자연과 여유 등 농촌 어메니티를 좋아하는 사람들이 만족을 느끼면서 사는 공간으로 재편될 것이다. 따라서 기초서비스도 제공되지 않아 불편한 현재의 벽지 농촌의 인구는 줄어들이지만 기초서비스 수요를 충족시키는 최소 이상단위의 도시를 중심으로 하여 농촌이 좋아서 사는 사람들의 공간으로 다시 태어날 것이다. 농촌 주민은 자신들의 커뮤니티를 지속가능한 사회로 유지하고 발전시켜 나갈 역량과 의지를 가진 사람들로서 자신의 역량과 사회의 역량을 결집시키고 이용할 것이다. 그래서 농촌은 이러한 사람들의 경쟁에 의해서 상승적인 발전을 이루어나갈 것이다.

2.2. 농정의 비전과 목표

농업과 농촌이 활로를 따라서 발전해가도록 유도하기 위한 농정의 비전과 목표는 세계와 경쟁에서 이기는 농업, 국민과 소비자가 사랑하는 농촌을 만드는 것이어야 한다. 그래서 농업은 ‘세계 일류의 고부가가치형 기술

농업', 농촌은 '누구나 찾고, 머무르고, 살고 싶은 공간', 농업인은 '생명산업의 최고경영자(CEO)'를 농정의 비전으로 설정한다.

비전 실현을 위한 5대 정책목표는 '고부가가치형 첨단기술농업', '안심·안전 농식품의 안정 공급', '중소농 소득·생활 안정화', '농촌 공간 가치 재창출', '지구촌과 호흡하는 앞서가는 농정'으로 설정한다. 비전이 실현되기 위해서는 세계인이 찾는 상품으로서 농산품을 만들어내면서 동시에 국민이 찾는 깨끗한 생태를 보전하는 농업을 만들어 내야 하는 어려운 목표를 달성해야 한다. 그리고 농업 생산의 공간으로서 농촌이 아니라 도시인이 지속적으로 찾아와 소비하는 가치창출의 공간으로서 농촌을 만들지 않으면 안 된다. 농업·농촌의 활로는 농촌공간에서 생산된 생산물과 농촌공간 자체가 모두 가치 있는 소비재가 되어야만 하는데 있다.

고부가가치형 첨단기술농업을 실현하기 위해서는 시장개방을 도약의 기회로 이용하여 새로운 시장을 확보하고 기술과 인적자원을 활용한 고부가가치형 농업성장 전략을 채택한다. 농업인은 신규인력의 확보와 체계적 관리로 지식정보화사회의 유능한 경영인으로 육성한다. 상품개발, 마케팅, 물류시스템 혁신, 시장조사 및 개척을 위한 R&D 투자 확대를 통해 우리 농산물을 세계적인 명품으로 만들어 간다.

안심하고 선택할 수 있는 농식품을 안정적으로 공급하기 위해서는 국민에게 균형 있는 영양과 안전한 식품을 공급하여 국민의 신뢰 속에 성장하는 농업을 실현해야 한다. 식량자원의 안정적 확보를 위해 국제곡물가격조기경보체계를 구축하고, 해외 개발수입, 유흥지의 활용 등 국내외 자원 활용을 극대화한다. 식품산업을 고부가가치 산업으로 육성하고 국내농업과의 연계를 강화하여 성장의 선순환 고리를 형성하게 한다.

고령농, 중소농의 소득과 생활안정을 달성하여 선진국으로 연착륙시키기 위해서는 농가의 특성에 맞는 맞춤형 정책을 일관되게 추진한다. 은퇴연령에 가까운 고령농업인에 대해서는 사회안전망을 확충하여 여유있는 노후를 보장하도록 한다. 젊지만 농업으로 성공하기 어려운 영세소농에게는 비농업으로의 전업할 수 있도록 교육과 취업알선, 일자리 제공 등을 통해 생활안정을 유도한다. 농촌의 다원적 기능에 대한 소득보전직불제 등을

그림 7-2. 미래 농정의 비전과 목표



확대하여 국민에게 공공재의 공급을 증가시키면서 농촌주민의 생활안정에 도움이 될 수 있도록 한다.

생명에너지 공간으로서 농촌가치 재창출은 농촌 어메니티 증진과 주민의 기초서비스 충족으로 농촌을 국민과 소비자의 공간으로 만든다. 농촌에서 참 생명의 에너지를 느낄 수 있도록 어메니티를 증진시키는 환경친화형 휴양, 관광, 주거공간으로 농촌을 개발한다. 농촌주민의 기초서비스 충족을 위한 사회적 기준의 설정과 이행으로 농촌도 안전하고 편리한 주거지역으로 개발한다.

지구촌과 호흡을 같이 하는 앞서가는 농정이란 국제 규범과 합치하면서 남북통일, 또는 새로운 여건 변화에 대비하는 준비된 농정을 실현하자는 의미이다. 세계화의 진행은 전 지구촌을 망라하는 네트워킹을 확산시킬 것이며 여기에 농업·농촌부문도 중요한 분야로 위치를 점하게 될 것이다. 무역, 환경, 문화, 통신 등 국제규범과 협력 등을 통한 공동 발전의 노력이 전개될 것이며 우리 농업·농촌이 선진화되려면 이러한 변화를 능동적으로 수용하고 선도하는 정책을 펴나가야 할 것이다. 우리의 과제인 남북통

일의 경우도 충격을 최소화하기 위해서는 통일의 시기까지의 남북협력을 충분히 강화하여 준비를 하여야 할 것이다.

3. 선진국형 농정의 패러다임과 정책과제

3.1. 패러다임

농업·농촌이 예상되는 쇠퇴의 경로를 벗어나 활로로 진입하기 위해서는 정책의 패러다임 전환이 시급히 요청된다. 이는 시장지향, 기술지향, 지식기반 가치 창출, 시스템 농정, 지방분권화로 요약할 수 있다.

시장지향성이란 산업정책으로서 농업정책은 농업인과 단체, 지방자치단체가 자신의 능력과 창의를 발휘하여 성장하도록 정책개입의 최소화를 지향한다는 것을 의미한다. 농가에 대해서 어디를 보호해주어야 할 것인가라는 관점보다는 농가 스스로의 경쟁역량을 높여서 활로를 찾아가도록 하는 정책이 되어야 한다. 정부는 시장의 조성과 정보의 제공, 공정 경쟁이 유지되도록 감독하는데 충실하고 나머지는 시장에 맡겨야 한다.

기술지향성이란 농업뿐만 아니라 또 농촌의 개발에서도 기술과 과학이 뒷받침되어야 지속가능성을 가진다는 것이다. 제도적 장치를 통한 보호, 자금지원을 통한 단기적 유지 등은 근본적인 해결책이 아니기 때문에 정책은 장기적인 지속가능성에 초점을 둔 기술의 개발과 도입에 역점을 두어야 한다. 소비자 지향적인 고부가가치 상품생산을 통해 우리 농업의 취약점을 극복하는 기술농업으로 발전시킨다. 선택과 집중에 의한 전략적 기술개발로 쌀을 대신하는 농업의 새로운 성장동력을 찾아내는데 중점을 둔다. 기술수준을 구체화 세밀화하여 상품의 가치를 극대화 하는 정밀농업기술을 발전시킨다. 나아가 환경오염을 줄이고 생태를 보전하는 기술, 농촌개발에서도 계획과 기술의 선진화를 이루어 아름답고 깨끗한 그리고 매력 넘치는 공간으로 만들어간다.

지식기반정보화사회의 특성을 활용하여 고부가가치 농업과 찾아가는 농촌을 만들어간다. 공급자와 소비자 간의 쌍방 커뮤니케이션, 소비자의 특성과 필요에 따라 차별화된 상품과 서비스 공급, 전지구적 정보와 문화의 교류가 빚어내는 퓨전화, 차별화 등의 트렌드를 활용한다. 농정을 방향제시 중심에서 문제해결 중심의 전문화·분업화에 바탕을 둔 프로화로 업그레이드 시킨다.

시스템 농정으로 경쟁력을 확보하고 농촌을 발전시킨다. 농업·농촌의 발전을 위해 농업인, 정부, 관련 기관, 전문가 그룹, 소비자등 관련 당사자의 수요와 정보, 아이디어의 교류가 시스템적으로 작동하도록 지원한다. 이를 위해서는 농업·농촌 관련 기관의 평가를 시장과 정책수요자의 관점에서 평가가 이루어져 이것이 피드백을 통해 전체적인 시스템이 선순환의 관계로 발전시켜나가는 소프트웨어를 만들어야 한다. 기관이나 조직이 스스로의 이해관계에 몰두할 경우 시스템 전체의 기능이 장애를 받는다는 관점에서 정책담당자는 강하고 신속하게 이를 교정시킬 수 있는 정책 리더십을 가져야 한다. 이해 그룹간의 갈등과 이해상충의 조정을 의사결정기구 내에서 합리적으로 조정한다.

경쟁의 원리는 개별 경제주체에게만 해당되는 것은 아니다. 지방자치단체도 자기 지역의 성장과 발전은 스스로의 책임을 진다는 원칙이 통용되어야 한다. 그러기 위해서는 의사결정의 권한을 대폭 이양해서 창의성을 발휘하여 자გი지역을 개발하되 그 결과에 대해서도 책임을 지는 지방분권화로 강화가 필요하다. 지방자치단체의 필요와 창의에 바탕을 둔 사업의 추진토록 하며, 지역간 경쟁을 통해 발전이 촉진될 수 있도록 인센티브를 활용한다. 자치단체의 역량에 따라 국고보조금의 활용도를 높여갈 수 있도록 국고보조금제도와 투융자제도의 탄력화를 추구한다.

3.2. 주요 정책 과제

3.2.1 구조정책: 인력 및 농지

(가) 인력 정책

현재의 중심 농업인력을 세계 경쟁 무대에서 필요로 하는 경영의식과 기술수준을 확보한 전문농업인으로 발전시키기 위해서는 경영의 과학화에 대한 인식을 확고히 하고 시장과 소비자에 맞춘 상품을 만들어 낼 수 있는 전문농업인을 만드는 지원정책이 필요하다. 이들은 새로운 기술, 정보, 협력네트워크를 활용할 줄 알고 이를 요구하는 적극적 생산주체로 역할을 해야 한다.

지원정책은 농업인의 프로화를 촉진하는 시스템의 작동에 초점을 맞추어야 하며 이를 위해 농업경영체와 지원기관, 제도가 인센티브 관계로 맺어져야 한다. 농업인으로서 사회적 자부심을 가질 수 있게 하고 과학영농을 추구할 수 있게 하는 유인으로서 농업소득세의 시행, 현장 기술의 혁신과 연계한 기술개발자의 보상, 현장 수요에 기술개발의 강화, 시장정보와 농업경영의 연계, 협동시스템을 통한 브랜드화, 수출 확장 등 성과에 대응하여 지원이 이루어져야 한다.

(나) 농지정책

농지정책의 과제는 우량농지 확보와 보전, 농지의 이용 효율화, 계획적 토지이용과 관리 강화이다. 우량농지의 확보는 장기적인 관점에서 세계 식량수급 상황, 남북문제, 우리 국민의 식생활과 식량자급률 등과 연계하여 보전방안을 찾아야 한다.

농지이용의 효율성을 높이기 위한 단지화, 마을영농, 새로운 경영체에 의한 집단적 이용 등 지역, 영농특성, 소유주의 특성 등에 따라 다양한 형태가 요구될 수 있다.

3.2.2. 소득 및 경영안정: 소득, 위험관리

(가) 소득정책

농가의 소득문제는 수준, 구조, 불안정성, 상대격차의 관점에서 제기되고 있으나 이를 정책적으로 해결해야 될 부분과 지원 수준의 결정을 위해 국민적 합의가 필요하다. 소득정책은 형평성, 적합성, 타당성 등 여러 가지 요건을 충족할 때 사회적 합의가 가능하기 때문에 농가와 경영에 관한 일관된 정보체계를 갖추는 것이 중요하다. 농가의 정의의 재검토, 농가등록제의 시행, 농업재해보험, 국민건강보험, 국민연금 등 각종 농가정보를 신뢰할 수 있는 수준으로 일관되게 구축한다면 정책의 수립과 집행, 그리고 사회적 합의에 이르기가 용이해질 것이다.

농업 관련 소득정책으로는 한계가 있는 대다수의 중소농 이하의 그룹의 소득문제 해결방안을 찾아야 한다. 전직이나 농외취업이 어려운 고령농에 대한 사회복지 프로그램을 강화하고, 전직 또는 농외취업 가능 인력에 대해서는 적극적인 직업훈련 등을 통해 소득기회를 찾도록 지원해야 할 것이다.

(나) 농가 경영안정 정책

농가의 경영안정을 지원하는 정책수단으로는 농업재해보험, 가축공제, 경영회생지원 등을 갖추고 있으나 가격위험에 대비한 안정수단은 결여되어 있다. 농가 경영안정의 실효성을 높이기 위해서는 재해만이 아니라 가격과 단수의 변동 위험에 대한 제도적 장치(수입보험, 소득안정계정 등)의 마련이 필요하다.

과다한 부채로 경영이 위협에 처한 농가를 위한 경영회생지원 농지매입사업은 농가의 호응도가 높으나 제도의 취지와 목적, 시행기준의 정합성과 일관성이 미흡하다.

3.2.3. 농업경쟁력: 기술, 친환경농업, 유통

(가) 농업기술

기술의 수요자가 원하는 기술, 가장 좋은 기술을 사용할 수 있게 기술을 개발하고 보급·지도하는 것이 중요하다. 우리의 기술이 없거나 덜 효율적일 경우에는 과감하게 수입기술을 사용하도록 해야 할 것이다. 선진국에서는 외국 기술의 수입·활용이 일반화 되어 있다.

기술개발의 실효성을 높이기 위한 시스템의 구축도 중요하다. 기술개발 기관과 수요자간의 연계를 밀착화시켜야 하는데, 그러기 위해서는 개발자, 수요자, 보급자 간에 인센티브 시스템이 효과적으로 작동되도록 해야 할 것이다.

어느 부문을 선택하여 농업의 새로운 동력으로 키울 것인가에 대한 판단이 시급히 이루어져야 한다. 사회변화의 큰 흐름과 소비자의 기호변화, 시장 잠재력 등을 평가하여 쌀을 대신하는 분야의 육성이 필요하다.

(나) 친환경 농업

친환경농업정책의 목표는 농업과 환경의 조화이고 이를 위해 규제와 자극 프로그램을 절충한 상호준수(cross-compliance) 원칙이 지켜져야 한다. 친환경농업은 양적인 급성장에도 불구하고 시장의 신뢰를 확고하게 얻지 못하여 공급과잉 상태에 빠져 있고 기반도 취약하다. 친환경농업의 관건인 인증제도의 확립, 차별화된 유통채널의 확보, 브랜드화, 단체중심에서 지역중심으로의 주체 이행, 지원제도의 합리화 등이 주요 과제로 남아있다.

친환경농업이 단순한 상품생산의 범주를 넘어 생태와 국토관리의 관점으로 확대되어야 한다. 친환경정책과 농업정책의 체계를 잡고 장기적인 발전 로드맵의 작성이 필요하다.

(다) 유통

농산물과 식품이 생산에서부터 소비단계에 이르기까지 가장 안전하고 저렴하게 전달될 수 있도록 하는 유통 시스템 경쟁력의 핵심이다. 소비단계까지 신선도를 유지하기 위한 저온유통시스템의 확립, 유통의 규모화를 통해 물류와 정보비용과 마진 등 중간비용의 최소화, 브랜드의 광역화를 통한 소비자의 신뢰 확보 등이 시급하다.

산지유통은 협동조합이 전문성, 책임성, 조직간 연계성을 강화하여 산지유통기업으로 발전하면서 다른 유통조직과의 경쟁을 통해 산지유통을 발전시키도록 해야 한다. 생산·유통·가공·소비의 전단계의 경제주체가 협력하여 효율적인 경쟁시스템을 구축도 중요한 과제이다. 물류 효율화를 위한 제도, 장비, 기술의 수용을 위해 정책지원을 강화한다.

3.2.4. 식품정책

국민이 안심할 수 있는 식품안전관리체계가 조기에 구축되어야 하고 이를 뒷받침할 기술적·제도적 요소를 확립해야 한다. 식품안전관리의 책임기관, 관리 시스템, GAP, HACCP, 이력추적제, 원산지표시제 등의 조기 정착을 유도한다.

‘건강한 삶을 위해 좋은 영양을 확보한다’는 식품안보(food security)의 개념을 도입하고, 식품정책의 효과를 측정하기 위한 모니터링 시스템을 구축한다. 식품영양에 대한 교육 및 홍보, 식품정보의 제공을 통해 바른 식생활과 건강한 삶을 유도하는 것을 핵심과제로 삼아야 할 것이다. 식품산업에 대한 R&D 투자를 확충하고 고부가가치 산업으로 육성함으로써 국내농산물과의 연계성을 강화시킨다.

3.2.5. 농촌지역개발

최근 선진국의 농촌정책은 지역경쟁력 확보를 목표로 삼아 농촌지역경

제를 구성하는 다양한 산업부문을 포괄하여 개발을 추진하며, 추진 주체에는 다양한 이해당사자들이 참여하는 방식으로 전환하였다.

농촌지역개발은 지역의 여건과 특색을 살려 경쟁력을 확보하는 전략으로 나가야 할 것이므로 지역의 자율성을 높이는 분권화의 강화가 필요하다. 정책목표와 방향을 구체화하여 실질적인 목표 달성을 할 수 있도록 하며, 정책대상으로서의 농촌지역을 세분화하여 각각에 맞는 프로그램을 구현할 수 있도록 한다.

농촌정책은 주민, 산업, 공간의 모든 속성을 포괄하므로 대상부문을 확대하여 농촌주민의 서비스 기준을 충족할 수 있도록 해야 한다. 관련 서비스 기능을 지역 내에서 해결하려는 것은 적합하지 않을 수 있으므로 서비스 전달체계의 효율화와 이행이 준수되도록 해야 한다.

3.2.6. 농촌복지

농촌복지분야는 공공부조 및 사회보험, 농촌교육, 보건·의료 등의 부문에서 외형적인 체계는 어느 정도 갖추어져 있으나 광범위한 사각지대가 존재하고 내실 있게 작동하지 못하고 있다. 공공 및 사회보험 정책은 국민기초생활제도, 기초노령연금, 경영이양직불제 및 국민연금 등의 역할을 체계화하고 공적 소득보장체계의 재정립해야 할 것이다. 미국, 독일, 일본 등의 선진국에서는 노인들의 기초소득을 보장하기 위해 2중 또는 2층 구조방식의 공적연금제도를 유기적으로 연계 운영하고 있다.

농촌교육은 지역특성을 고려한 차별화된 교육정책을 마련하고 소규모 학교간의 연합 운영, 학교교육과 사회교육의 통합, 농촌교육지원센터 설립 등이 요구된다. 농촌보건·의료 서비스의 질적 개선을 위한 전반적인 검토가 필요하다.

1. 연구의 필요성과 목적

이 연구는 완전개방 단계로의 진입을 눈앞에 둔 시점에서 지금까지 유지해온 농정의 방향과 정책수단에 대한 재검토와 대안 모색을 위해 시작되었다. 농업의 정책환경은 크게 변하여 지금까지의 방식으로는 농업과 농촌의 지속가능한 발전을 달성하기 어렵다고 판단되기 때문이다.

2007년 4월 많은 논란 끝에 결된 한·미 FTA는 협상발효 이후 15년을 전후하여 대부분의 농산물에 대해서 관세를 철폐하기로 합의하였다. 이어서 한·미FTA 못지 않은 한·EU FTA가 협상 중이고 머지않아 한·중 FTA 협상도 시작될 것으로 예상되어 비록 다자협상인 DDA 협상이 지체되고 있지만 실제로는 완전개방으로 다가가고 있다.

한국경제도 2020년경이면 완전히 선진국경제로 진입하고 2030년이면 세계 일류국가로 도약할 것으로 전망하고 있다. 비록 한국의 농업이 구조적 제약 때문에 세계시장에 완전히 노출되는 상황을 이겨내기 힘들다 하더라도 내외적인 여건의 변화는 개방에 대비한 준비과정을 계속적으로 연장할 수 없음을 의미한다. 즉 한국의 농정도 선진국다운 농정으로 전환하지 않을 수 없는 단계로 진입하고 있으며, 이를 위한 철저한 준비가 필요한 상황이다.

이 연구는 이 같은 상황을 감안하여 선진국형 농정방향의 모색에 연구의 목적을 두었다. 첫째, 농업·농촌의 현 좌표를 파악(현상 인식)하여 정책과

제를 명확히 한다. 둘째, 현안과 주요 중장기 과제 등 정책의 쟁점을 분석하여 개선 방향을 도출한다. 농업·농촌의 구조적 측면, 정책적 측면, 경영주체적 측면으로 구분하여 접근한다. 셋째, 연구의 지속성과 농정 기초자료의 확보를 위한 선진국 농업·농촌 관련 정보의 분석 및 정리한다. 넷째, 국내외 여건변화 분석과 전망을 기초로 우리 농업·농촌의 문제해결을 위한 농정방향과 정책 패러다임 전환 방안을 모색한다. 선진제도의 벤치마킹을 위한 주요 선진국 농정분석을 병행한다.

이 연구는 2년 과제로 기획되었으며 금년이 그 첫해로서 현실 인식과 미래 방향 선택에 중점을 두고 설계하였다. 1년차 연구는 그동안의 정책에 대한 평가에 초점을 맞추어 농업구조변화와 관련 정책의 평가를 주제로 내세웠다. 연구는 크게 현실인식 → 발전방향 모색 → 농정의 비전과 목표 설정의 흐름을 따르도록 구성하여 접근하였다. 구체적으로는 먼저 선진국형 농정의 개념을 설정하고, 현실 인식을 위해 여건변화, 농업·농촌의 실태와 문제분석, 현재에 이르게 된 주요인으로서 과거의 정책의 성과 분석, 그리고 현재와 같은 여건변화와 정책기조가 지속된다는 전제하에 농업·농촌의 미래를 전망하였다. 발전방향의 모색은 현실분석에서 도출한 시사점과 주요 선진국인 미국, EU, 일본의 정책변화와 수단을 검토하여 벤치마킹을 하고자 하였다. 마지막으로 선진국형 농정으로의 전환을 위해서는 현실의 흐름의 뒤편에 숨어있는 활로를 보고 이를 선택하기 위한 인식의 전환과 이에 기초한 농정의 비전과 목표 설정, 패러다임 전환을 제안하였다.

지금까지는 대부분의 선진국이 농업과 농촌부문을 시장실패가 존재하는 부문으로 보고 정책적으로 보호하고 있다. 그러나 이러한 보호가 필요 이상으로 과도하여 경제적 비효율을 낳고 사회적 후생을 낮추고 있다는 인식하에 보호수준을 낮추어가고 있다. 이것이 국제적으로 합의한 UR 협상이며 WTO의 정신이다. 이 같은 정책의 전환은 이해관계자의 동의와 정책변화로 인한 충격을 최소화하여 구조전환의 연착륙이 가능하도록 지금까지의 생산과 무역을 왜곡하는 보호수단을 폐지하고 이와는 관련이 없는 보조로 전환해가는 방법을 택하고 있다. 소득이 높고 대규모의 농장을 가진 서구의 선진국이나 일본도 이러한 형태로의 전환과정에서 상당한 어려움을

겪고 있으나 대체적으로 사회적 합의를 이루어 나가고 있다. 이는 우리보다 월등히 우월한 소득기반과 사회적 여건이 갖추어진 탓도 있지만 경제·사회 각부문에 대한 세밀한 배려와 경쟁력을 뒷받침하는 기술이 있어 가능했다고 판단된다. 즉, 정책전환에 대한 미래의 불안이 상대적으로 크지 않았기 때문이다.

우리 경제사회의 성숙과 완전개방 환경하에서의 우리 농업·농촌의 지속가능성을 제고시키기 위한 농정의 방향은 선진국의 경험은 물론 변화방향을 읽고 먼저 대처하는 수단을 확보하는 것이어야 할 것이다. 따라서 연구에서 선진국형 농정의 개념은 ‘산업부문에 대해서는 시장기능에 의한 효율적 자원배분과 생산성 향상이 이루어지도록 정책개입을 최소화 하되, 시장의 실패가 나타나는 소득분배, 식량안보와 식품안전, 농촌의 다원적 기능, 환경보전, 복지분야 등에 대해서 구체적이고 정밀한 대책을 마련하여 시행하면서, 이해관계자의 의사가 정책결정에 합리적으로 반영되도록 하여 사회적 통합성을 높여가는 앞서가는 농정’으로 정의하였다.

2. 우리 농업·농촌의 현좌표와 문제

현대의 경제사회는 세계화, 지식기반 정보사회화, 저출산 고령화, 다문화사회, 소비자 주권강화와 웰빙문화, 도시화 등의 큰 흐름이 변화를 주도하고 있다. 특히 경제적으로 세계화는 개방화와 무역자유화를 가속시키면서 전세계를 하나의 경제권으로 통합시켜가고 있으며, 이러한 국제적 조류에 영세소농의 구조를 가진 한국의 농업이 휘말리고 있는 형국이다. 이 같은 메가트렌드는 기존의 한국농업과 농촌을 해체하고자 하는 힘이 강하지만 반면에 새로운 기회를 열어놓고 있기도 하다. 다만 활로를 잡기에는 물리적으로나 정신적으로 대단한 노력이 필요한 것은 사실이다.

향후 세계경제는 미국, EU, 일본 중심의 3극 체제에서 신흥시장으로 급부상하는 한국과 중국, 인도, 동남아시아, 브라질 등 고속성장하는 개도국

으로 다변화하면서 견조한 성장을 지속할 것으로 전망된다. 이는 우리의 인접국에서 농산물 소비시장의 확대와 다변화가 진전되고 있음을 의미하며, 우리 농업에는 큰 위협요인이지만 기회이기도 함을 뜻한다. 한국경제도 2020년이면 1인당 소득 3만달러 이상의 선진권에 완전히 진입할 것으로 예상된다.

농업부문에서 보면 최근의 국제곡물시장의 불안정은 여러 가지 시사점을 준다. 1970년대 초의 곡물파동 이후 안정적으로 유지되어 오던 곡물시장의 불안은 언제든지 재발할 수 있다는 것을 경고하고 있다. 바이오 에너지 수요 증가, 호주 등의 가뭄피해 확대 등에 따라 급등세를 보인 사료곡물과 밀, 쌀 등의 가격 급등은 단기적으로는 축산농가를 크게 압박하고 있지만, 자급률 30% 미만의 우리 경제 전체에 대한 경고를 주는 것이기도 하다.

앞으로 농업의 경쟁력은 기술에 대해 더욱 의존적이 될 것이다. 과거에는 물리적 생산성 향상 중심의 생화학적 기술진보와 생산비 절감을 가져오는 기계적인 기술진보가 중요했지만 이제는 식품의 안전과 기능, 환경부하 경감, 문화와 감성까지도 상품에 활용하는 기술이 경쟁을 좌우하는 요소로 될 것이기 때문이다. 우리 농업기술은 그동안 쌀 중심으로 발달해왔지만 새로운 수요분야에서 취약점을 가지고 있다.

우리 농업과 농촌이 국민경제에서 차지하는 비중은 급격히 줄고 있으나 선진국의 구조에 비해서는 아직 차이가 크다. 이는 구조조정의 속도를 더 가속시켜야 한다는 주장을 야기하고 있지만, 그동안의 성장과정에 대한 깊은 이해가 필요하다. 여전히 농업부문에 많은 인력을 포용하고 있는 것처럼 보이지만 이들을 더 빨리 빼내기 위한 정책은 효과보다는 부작용이 더 클 수 있다는 것이다. 다른 선진국이 여러 세대에 걸쳐서(70~100여년) 진행해온 구조조정의 과정을 우리는 1세대(30여년) 만에 겪어 왔으며, 현재의 남아있는 농업인력의 대다수는 다른 산업으로 이동할 가능성이 극히 낮은 그룹이라는 점 때문이다.

우리 농업의 규모는 2006년 생산액 기준으로 36.4조원 정도이고 이중 재배업이 65%, 축산업이 32% 수준이다. 쌀은 8.4조원으로 가장 크지만 계속

감소하고 있어 전체 생산이 정체하게 하는 주요인이 되고 있다. 즉 한국농업은 쌀의 감소를 대체할만한 성장동력을 확보하지 못한 상태에서 축산업이 비교적 빠르게 성장하고 있으나, 해외 사료에 의존하여 부가가치면에서는 기여도가 높지 않고 환경문제를 극복하지 못하는 한 지속적 성장이 어렵다.

농업구조변화의 양상을 보면 1990년대 이후 전문화와 규모화가 활발하게 진행되어 왔으나, 노령층의 퇴적과 취미농 등의 신규 진입에 따라 전체적인 농가의 감소속도는 둔화되었다. 시장기능이 활발하게 작용한 축산부문은 부업축산이 거의 소멸하여 농가수는 16년사이에 70~98% 정도가 감소하였다. 대농에 자원집중도 크게 나타나 쌀은 3ha 이상이의 면적비중이 1995년 15%에서 2005년 26%로, 한우는 30두 이상 농가의 사육두수 비중이 17%에서 47%로, 돼지 1천두 이상은 37%에서 78%로 증가했다.

농업취업인력을 연령대별로 10년전과 비교했을 때 감소정도는 과거에 비해 크게 줄어들어 앞으로는 자연 감소가 아닌 이동에 의한 감소가 크지 않을 것임을 시사하고 있다. 그러나 미래 농업전망이 어두워서 후계인력은 크게 줄고 있는데, 2005년 농업총조사에서 후계자가 있다는 농가는 겨우 3.6%에 지나지 않았다. 농업의 중심인력인 전업농은 경영능력, 조직화, 기술력 등 영세농의 한계 극복에 반드시 필요한 요소에서 선진국 농업인에 비해 취약하다. 그럼에도 불구하고 지금까지는 개별경영의 힘만으로 성장해가려는 경향을 보여 농업여건의 변화에 효과적인 대응을 어렵게 하고 있다. 다만 최근에 고령화된 가구의 전체 농지를 마을단위로 임대하여 경영하는 영농조합법인 등 새로운 형태의 농업경영체가 출현하여 대안으로서 성공적으로 뿌리를 내릴 수 있을 것인지 주목받고 있다.

농지는 농업적 이용과 비농업적 이용간의 대립, 소유와 이용간의 대립, 공공부문에 있어서 국가와 지자체와의 대립의 측면에서 적정한 수준이 합의되지 않은채 국가적 관리방향이 명확하지 못하다. 쌀 소비 감소로 예상되는 자급필요 논면적의 감소에 따른 잉여농지의 발생의 문제에 대해 장기적인 정책방향이 정해지지 않은 상태이다. 호당 경지면적이 1ha 수준이며, 식량자급률 20%대의 국가에서 남는 농지가 발생, 고지가와 고지대 현상 등의

모순을 안고 있는 농지정책의 합리화는 시급한 과제이다.

식품안전관리, 저하되는 식량자급률, 국제 곡물시장의 불안정성, 과잉섭취에 의한 비만과 과소 섭취의 취약계층 문제, 식품산업과 국내 농업의 연계성 강화 문제 등을 식품정책분야가 농정에서 크게 부각되고 있다. 소비자의 식품안전에 관한 관심증가에 비해 안전관리체계와 관리 수준이 미흡하다. 수입농산물 원료에 의존해온 식품산업은 국내농업과의 연계성이 매우 미약하고, 식품영양정책은 인식조차 제대로 되어 있지 못하다. 앞으로 국민에게 안전한 식품을 안정적으로 공급할 수 있게 하는 주요 농정분야로서 중요성이 높아질 것이다.

정체되는 소득, 많은 부채, 취약한 농외소득 기반, 저소득으로 인해 연금 등 노후생활보장 수단의 취약성 등 농가경제의 불안정성이 현 농정의 가장 큰 걸림돌이다. 저소득과 불안정성의 소득문제의 중심 과제이나 농업경영 규모, 연령, 경영능력 등 농가간의 성격차이가 커서 일률적인 정책수단으로는 효과를 보기 어렵다. 농업소득이 1,200만원이 넘는 농가는 40% 이내에 불과한 실정이어서 농업소득 정책만으로는 어렵고, 농촌지역의 산업기반이 열악해서 농외소득으로 소득을 보완하는 것을 기대하기도 어렵다. 더구나 개방으로 인해 앞으로 20여년이 지나도 호당 소득의 증가는 국민소득 증가에 비해 훨씬 느릴 것으로 예상되어 도·농간 소득격차는 현재보다 더 확대될 것이 우려된다. 따라서 취약한 중소농의 소득문제와 영세·고령농 등 취약계층의 생활안정화를 효과적으로 해결하지 않는 한 농업·농촌의 선진화는 어려운 일이 될 것이다.

농촌의 문제도 저소득과 고령화, 인구감소로 인한 지역사회와 경제의 활력저하로 요약된다. 이미 벽지 순수농촌지역에서는 인구 감소로 시장기능이 쇠퇴하여 기초서비스의 공급마저 어려운 지역이 늘고 있다. 하지만 서울 등 대도시 근교의 농촌지역 인구가 늘면서 2000년대 이후 농촌인구의 감소속도가 둔화되고 있고, 도시주민 중 농촌의 조건이 맞는다면 농촌에서 거주하고 싶다는 사람도 늘고 있다. 중심도시 등 도시적 서비스가 가능한 농촌지역의 인구는 증가할 가능성도 있다. 선진국들은 농촌 어메니티에 대한 관심 증대 등 농촌에 대한 사회적 요구가 변하면서 농촌정책을 농정의

주요부분으로 비중을 확대해가고 있다. 그리고 과거에는 중앙정부와 농업인 중심의 농정에서 중앙정부와 지방정부, 농촌지역의 다양한 이해당사자들이 농촌정책의 주체로서 역할을 부여하고 핵심산업도 농업에서 농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등 다양한 산업을 포괄하고 있다. 과거의 농촌은 농업이 지역경제와 사회를 유지시키는 핵심 고리였지만 앞으로의 농촌은 비농업부문이 농업부문을 지탱해주는 관계로 변할 것이다.

3. UR 이후 농정의 성과와 반성

우리 농정은 UR을 전후로 하여 영세소농 중심적인 평균지향적 농정에서 국제경쟁력 향상을 위한 구조개선으로 전환하면서 농업은 젊고 규모가 큰 농가를 집중 지원하는 방식으로 전환했다. 아울러, 대다수의 중소농이하의 농가들과 노령농 등 취약계층에 대해서는 농촌지역개발과 복지정책 확대 등을 통해 문제를 해결하고자 했다. 1992~1998년의 42조원 구조개선 사업에서부터 『농업·농촌종합대책(2003~2013)』에 이르기까지 3차에 걸친 중장기투융자계획을 추진하여 많은 자금이 농촌지역에 투입되었다. 이는 농산물 시장의 완전개방을 향해 가는 과정에서 우리 농업과 농촌이 충분히 준비하기 위한 단계로 설정한 방식이었다.

문민정부(1993~1998)는문민정부는 농업구조개선, 농어촌 생활환경 개선과 복지, 산업별 대책, 제도개선 등의 4개의 축을 중심으로 농정을 추진했다. 핵심정책인 농업구조개선과 경쟁력 강화는 중대농의 중점 지원, 시설현대화, 기계화, 생산기반투자의 강화로 표현되었다. 처음으로 10년(1992~2001) 동안 42조원을 투입하겠다는 중장기 투융자계획을 수립했고, UR 협상 이후 15조원 농어촌특별세사업(1994~2004)을 추진하였다. 그러나 의욕적으로 추진했던 구조개선사업은 사업추진 준비가 부족한 상태에서 의욕만을 앞세워 추진하거나 이를 적절히 선별해낼 시스템과 능력을 갖추지 못한 채 많은 자금이 짧은 기간에 투입됨으로 인하여 사업의 부실, 자금의 유용 등 적

지 않은 문제가 나타났다. 농정의 신뢰도 약화, 부실농가의 증가, 농업투자의 낭비 등이 문제가 크게 부각되었고 이로 인해 정책의 효과는 반감되었다.

국민의 정부(1998~2003)는 외환위기로 촉발된 경제위기 극복이라는 정책기조에 연계되었다. 농업 관련 조직의 효율화를 위한 조직통폐합 구조조정을 추진하였다. 제2단계 구조개선사업(1999~2004)년으로 45조원 사업이 추진되고 유통혁신과 친환경농업의 육성, 가족농 육성과 같은 정책이 강조되었다. 논농업직불제(2001) 등 직불제가 본격적으로 시행되기 시작했고 농작물재해보험(2001), 농가부채 경감대책(1998~2001) 등 농가경제안정화를 위한 시책들이 추진되었다.

참여정부의 「농업·농촌종합대책」(2004~2013)은 UR 이후 개방준비단계인 10년을 보낸 이후 제2의 준비단계 농정이다. 10년간 국고 119조원을 투입하여, 농업을 시장지향적으로 구조 개편하고, 친환경 고품질 농업, 신성장동력 확충을 중점분야로 내세웠다. 이어서 직불제 확충, 농외소득 증대, 경영안정 강화를 소득정책의 중점분야로, 사회안전망 강화, 복지인프라 확충, 농촌지역개발을 농촌정책의 중점분야로 내세웠다.

UR 이후의 농정은 1980년대 후반의 마이너스 성장을 보였던 농업생산을 플러스 성장으로 반전시켰고, 농용시설과 장비를 현대화하고 첨단기술을 도입하였으며, 영농의 전문화와 규모화를 촉진하여 생산성을 향상시켰다는 평가를 받았다. 생산기반이 튼튼해져서 안전영농이 가능해졌고 유통시설의 현대화와 기반강화가 이루어졌다. 무엇보다도 품질 좋은 농산물의 공급이 늘어나고 국제가격과의 격차도 많이 축소되면서 소비자의 후생이 크게 향상되었다는 것도 주요 성과로 인정받는다.

그러나 구조개선을 앞당기고 경쟁력을 획기적으로 올리는 목표는 달성하지 못했다는 비판을 받았다. 첫째, 구조조정의 성과가 크지 않았다. 농업구조의 영세성은 여전하며 특히 소비감소가 예측되는 쌀정책에서 정치논리에 휘둘림으로써 구조조정 방향과는 역행했다. 둘째, 농업생산을 증가했지만 농업소득은 늘어나지 않는 성장과 소득의 괴리가 나타나면서 농가경제의 어려움이 가중되었다. 투자증대와 기술진보에 따른 생산증가와 수입으로 늘어난 국내공급이 농산물 가격의 하락을 재촉한 반면 투입재 가격은

상대적으로 높게 유지되어 소득율이 낮아졌다. 셋째, 정책수단과 목표의 부조화가 나타났다. 넷째, 고투입 집약생산으로 인한 환경과부하, 다섯째, 예산의 비효율적 집행 등이 지적된다.

그동안의 정책의 공과에 대해서는 관점에 따라 평가에 엇갈리기도 한다. 확실히 농업시설과 기술 등 하드웨어적인 측면에서 우리 농업과 농촌은 많이 달라졌다. 그러나 이러한 하드웨어는 우리 농업의 한계를 극복하는데 근본적인 도움을 주지 않는다. 치열해지는 시장경쟁을 이기기 위해서는 경쟁의식으로 무장한 경영인이 되어야 하며, 약한 개별 경영의 한계를 넘기 위해서는 조직화가 필연적으로 요구되나, 지금까지의 농정은 이 부분에서 순기능을 하지 못했다. 정책적인 리더십 부재로 오히려 후퇴한 점도 있다. 빈약한 자연자원, 경영능력 빈약, 낮은 기술수준 등 시장과 사회적 인프라가 취약한데도 불구하고 개별 경영 형태를 집착하였다. 농가간의 조직화, 농가와 관련 기관과의 협동화 등이 시도되었지만 성공적이지 못했다. 참여주체인 농가가 이를 받아들이지 않았기 때문이다. 협조적 게임이 이루어지려면 그 성과에 대한 확신이 필요하나 그렇지 못했기 때문이다. 오히려 실패사례가 쌓이면서 불신만 키워왔고 활로를 차기 어려워지면서 정부에 대한 의존도를 높일 수밖에 없었다. 정부는 정치적 여론과 팽배한 불만을 단기적인 시혜성 정책을 제공함으로써 무마하려는 경향을 보여 왔다.

4. 선진국 농정

선진국의 농정은 국내농정을 WTO 농업협정과 정합성을 유지하도록 요구하는 국제규율(global standards)과 각국의 고유한 국내 농업문제(national problems)의 조정을 바탕으로 하고 있다. 한편, 최근 세계 곡물수요 증가에 따른 가격 폭등, 지구온난화 문제의 대두, 가축질병 등의 빈발 등 예측하기 어려운 현상이 나타나고 있다. 이러한 현상이 각국의 농업생산이나 정책에 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다.

주요 국가의 특수한 농업문제는 경영규모의 대소, 곡물의 과잉과 부족, 소득문제의 유무 등에서 기인한다. 농가의 소득문제를 안고 있는 미국은 2002년 농업법에서 가격과 연계한 직불제인 CCP를 비롯한 가격지지제도를 도입하여 위기를 넘겨왔으나, 국내보조를 감축해야 하는 문제를 안고 있다. EU는 역내 시장 통합을 위해 개입가격으로 대량의 농산물을 매입하여 재고관리를 하고, 과잉 농산물은 수출보조금을 부과하여 수출로 처리한 결과로 수출보조금을 대폭 감축해야 하는 문제를 안고 있다. 농산물 수입국 입장에 있는 일본은 수입농산물에 대응하여 가격정책과 고율관세 등으로 국내농업을 보호한 결과로 지지가격과 고율관세를 인하해야 하는 압박을 받고 있다.

5년 내지 7년 정도의 한시적인 농업법에 근거한 미국 농정의 특징은 최저가격의 보장을 전제로 하여 고정직불, 몇 가지 가격지지, 그 외에 재해보험 등 다양한 시책들로 구성된 ‘정책조합’(policymix)으로 경영안정을 도모하는 점이다. EU는 개입가격을 인하하면서 소득보상 직접지불의 디커플링화, 농촌개발 강화 등의 방향으로 개혁을 진행하고 있다. 이를 통하여 과잉문제 해결과 국내보조 감축이라는 두 가지 목적을 일관되게 추진하고 있는 점이 특징이다. 일본은 구조개혁이 완료된 미국과 EU와는 달리 일본은 일정규모 이상의 농가⁴⁹를 한정하여 직불제 등 지원을 집중함으로써 구조개혁을 가속화하여 시장개방에 대응하면서 국민에게 안정적으로 농산물을 공급한다는 것이 목적이다.

3국 공통적인 농정 전개 방향은 품목별 가격지지 또는 직불제에서 농가단위(경영단위) 직불제로 전환되면서 지지가격을 인하하는 방향으로 전개되고 있다. 직불제는 과잉문제를 해결하기 위하여 생산중립적인 방식으로 전환하고 있다. 단지 일본의 경우 구조개혁을 가속화하고 품질을 향상하기 위해 부분적으로 생산 및 품질과 연계하는 방식을 채택하고 있다. 또한 정책의 중심이 종전의 농업정책에서 농촌정책으로 이동하는 현상이 EU와 일본, 그리고 미국에서도 나타나고 있다. 이것은 농업정책과 농촌정책

⁴⁹ 대상농가는 판매농가의 20% 정도이다.

이 결합되어 추진됨으로써 다원적 기능을 확대한다는 의도도 작용하는 동시에, 이를 통해 농업보호에서 농촌보호로의 보호방식의 전환이기도 하다.

환경농업정책이 강화되고 있는데, EU는 직불제를 확대하는 동시에, 이행조건을 강화하여 환경편익 증대와 환경부하 감소를 동시에 추구하고 있다. 미국도 2002년 농업법에서 환경정책이 확대되었으며, 현재 제정과정에 있는 2007년 농업법에서도 환경정책을 더욱 강화하고 있다. EU와 미국이 환경정책을 중시하는 배경에는 종래 과잉문제 해결이라는 요인이 강하게 작용하였으나 최근에는 다원적 기능을 중시하고 있다는 점이 변화이다. 일본은 구조개혁을 가속화하는 농가단위 직불제에서 제외되는 다수의 영세 농가를 대상으로 농지·물·농업시설 등 농업자원 보전과 환경편익 활동에 대해 지역단위의 공동활동과 개별농가의 영농활동에 대해 직불로서 유인하는 것이 특징이다. 최근 글로벌 이슈에 관련하여 석유가격 상승과 세계 곡물수급 사정 등을 반영하여 농업생산 증대⁵⁰와 바이오에너지 생산에 농정이 개입하고 있는 점도 3국 공통적인 현상이다. 농정의 범위가 에너지정책에 까지 확대되고 있다.

5. 결론: 선진국형 농정으로의 전환 과제

오늘의 농업·농촌은 수입농산물에 시장을 빼앗기고 미래에 대한 불안 심리가 커지면서, 자원유출, 지역사회 붕괴, 사회적 갈등 증폭, 다원적 기능의 상실이라는 쇠퇴경로로 빠져 들어 갈 위험성이 있다. 쇠퇴 경로를 반전시켜 선순환의 활로를 찾아야 한다. 경제·사회의 메가트렌드를 활용하면서, 산업으로서 농업이 세계 경쟁력을 갖도록 만들어야 한다.

⁵⁰ 긴박한 곡물수급문제에 대응하여 EU는 현재 실시되고 있는 의무적인 생산조정(set-aside)의 폐지를 검토하고 있고, 미국도 토양보전을 위해 휴경하는 농지의 생산전환을 검토하고 있다.

활로는 쇠퇴경로의 반대편을 보면 찾을 수 있다. 시장확보, 농업인의 프로경영인화, 조직화, 중소농의 생활안정, 누구나 찾고 싶은 농촌을 만들면 성장의 활로로 접어들 수 있다.

농업과 농촌이 활로를 따라서 발전해가도록 유도하기 위한 농정의 비전과 목표는 세계와 경쟁에서 이기는 농업, 국민과 소비자가 사랑하는 농촌을 만드는 것이어야 한다. 그래서 농업은 ‘세계 일류의 고부가가치형 기술 농업’, 농촌은 ‘누구나 찾고, 머무르고, 살고 싶은 공간’, 농업인은 ‘생명산업의 최고경영자(CEO)’를 농정의 비전으로 설정한다.

비전 실현을 위한 5대 정책목표는 ‘고부가가치형 첨단기술농업’, ‘안심·안전 농식품의 안정 공급’, ‘중소농 소득·생활 안정화’, ‘농촌 공간 가치 재창출’, ‘지구촌과 호흡하는 앞서가는 농정’으로 설정한다.

시장개방을 활로로 이용하여 새로운 시장을 확보하고 기술과 인적자원을 활용한 고부가가치형 농업성장 전략을 채택한다. 농업인은 신규인력의 확보와 체계적 관리로 지식정보화사회의 유능한 경영인으로 육성한다. 상품개발, 마케팅, 물류시스템 혁신, 시장조사 및 개척을 위한 R&D 투자 확대를 통해 우리 농산물을 세계적인 명품으로 만들어 간다.

안심하고 선택할 수 있는 농식품의 안정적 공급을 위해서는 국민에게 균형 있는 영양과 안전한 식품을 공급하여 국민의 신뢰 속에 성장하는 농업을 실현한다. 식량자원의 안정적 확보를 위해 국제곡물가격 조기경보체계를 구축하고, 해외 개발수입, 유흥지의 활용 등 국내외 자원 활용을 극대화한다. 식품산업을 고부가가치 산업으로 육성하고 국내농업과의 연계를 강화하여 성장의 선순환 고리를 형성하게 한다.

고령농, 중소농의 소득과 생활안정을 달성하여 선진국수준으로 연착륙시키기 위해서는 농가의 특성에 맞는 맞춤형 정책을 일관되게 추진한다. 은퇴연령에 가까운 고령농업인에 대해서는 사회안전망을 확충하여 여유있는 노후를 보장하도록 한다. 젊지만 농업으로 성공하기 어려운 영세소농에게는 비농업으로의 전업할 수 있도록 교육과 취업알선, 일자리 제공 등을 통해 생활안정을 유도한다. 농촌의 다원적 기능에 대한 소득보전직불제 등을 확대하여 국민에게 공공재의 공급을 증가시키면서 농촌주민의 생활안

정에 도움이 될 수 있도록 한다.

생명에너지 공간으로서 농촌가치 재창출은 농촌 어메니티 증진과 주민의 기초서비스 충족으로 농촌을 국민과 소비자의 공간으로 만든다. 농촌에서 참 생명의 에너지를 느낄 수 있도록 어메니티를 증진시키는 환경친화형 휴양, 관광, 주거공간으로 농촌을 개발한다. 농촌주민의 기초서비스 충족을 위한 사회적 기준의 설정과 이행으로 농촌도 안전하고 편리한 주거지역으로 개발한다.

지구촌과 호흡을 같이 하는 앞서가는 농정이란 국제 규범과 합치하면서 남북통일, 또는 새로운 여건 변화에 대비하는 준비된 농정을 실현하자는 의미이다.

농업·농촌이 활로로 진입하기 위해서는 정책의 패러다임을 전환해야 한다. 시장지향, 기술지향적 정책으로 지식기반 가치를 창출하고, 시스템 농정으로 경쟁력을 제고시켜 나가야 한다. 농촌지역도 지역간 경쟁과 창의로 성장해갈 수 있도록 지방분권화를 강화해야 된다. 농업정책은 산업정책으로서 농업인과 단체, 지방자치단체가 자신의 능력과 창의를 발휘하여 성장하도록 시장지향적 정책을 편다. 정부는 시장의 조성 and 정보의 제공, 공정 경쟁이 유지되도록 감독하는데 충실하고 나머지는 시장에 맡긴다. 농업·농촌의 지속가능성에 초점을 둔 기술의 개발과 도입에 역점을 두어야 한다. 소비자 지향적인 고부가가치 상품생산을 통해 우리 농업의 취약점을 극복하는 기술농업으로 발전시킨다.

지식기반정보화사회의 특성을 활용하여 고부가가치 농업과 찾아가는 농촌을 만들어간다. 공급자와 소비자 간의 쌍방 커뮤니케이션, 소비자의 특성과 필요에 따라 차별화된 상품과 서비스 공급, 전지구적 정보와 문화의 교류가 빚어내는 퓨전화, 차별화 등의 트렌드를 활용한다.

시스템 농정으로 경쟁력을 확보하고 농촌을 발전시킨다. 농업·농촌의 발전을 위해 농업인, 정부, 관련 기관, 전문가 그룹, 소비자등 관련 당사자의 수요와 정보, 아이디어의 교류가 시스템적으로 작동하도록 지원한다. 이를 위해서는 농업·농촌 관련 기관의 평가를 시장과 정책수요자의 관점에서 평가가 이루어져 이것이 피드백을 통해 전체적인 시스템이 선순환의

관계를 발전시켜나가는 소프트웨어를 만들어야 한다. 기관이나 조직이 스스로의 이해관계에 몰입할 경우 시스템 전체의 기능이 장애를 받는다는 관점에서 정책담당자는 강하고 신속하게 이를 교정시킬 수 있는 정책 리더십을 가져야 한다. 이해 그룹간의 갈등과 이해상충의 조정을 의사결정기구 내에서 합리적으로 조정한다.

경쟁의 원리는 개별 경제주체에게만 해당되는 것은 아니다. 지방자치단체도 자기 지역의 성장과 발전은 스스로의 책임을 진다는 원칙이 통용되어야 한다. 그러기 위해서는 의사결정의 권한을 대폭 이양해서 창의성을 발휘하여 자გი지역을 개발하되 그 결과에 대해서도 책임을 지는 지방분권화가 강화되어야 한다. 지방자치단체의 필요와 창의에 바탕을 둔 사업을 추진토록 하며, 지역간 경쟁을 통해 발전이 촉진될 수 있도록 인센티브를 활용한다. 자치단체의 역량에 따라 국고보조금의 활용도를 높여갈 수 있도록 국고보조금제도와 투융자제도의 탄력화를 추구한다.

부 록

I. 전문가 토론회

1. 농식품정책의 선진화를 위한 과제

발 제		
	발제자	제목
주제발표I	이정희(중앙대학교)	식품산업정책의 평가와 과제
주제발표II	최지현(한국농촌경제연구원)	식품안전정책의 평가와 과제
주제발표III	김성용(경상대학교)	식품소비 및 영양정책의 평가와 과제
토 론		
토론자	전한영(농림부 소비안전과) 장남수(이화여자대학교) 김병조(식품외식경제신문) 김태곤(한국농촌경제연구원) 허윤진(한국농촌경제연구원)	
일 시	2007.7.30	
비 고	연구자료집-1	

2. 농업개발정책의 선진화를 위한 과제

발 제		
	발제자	제목
주제발표I	송미령(한국농촌경제연구원)	선진국 농촌정책 동향과 정책과제
주제발표II	박덕병(농촌진흥청 생활자원 연구소)	농촌정책의 영역과 향후 중점과제
주제발표III	김정연(충남발전연구원)	농촌정책의 추진체계
토 론		
토론자	김종구(농림부 농촌정책과) 오현석(지역아카데미) 임상봉(농어촌연구원) 김현오(지방행정연구원) 허윤진(한국농촌경제연구원) 김태곤(한국농촌경제연구원)	
일 시	2007.9.12	
비 고	연구자료집-2	

3. 농촌복지정책의 문제와 과제

발 제		
	발제자	제목
주제발표I	최경환(한국농촌경제연구원)	농촌사회안전망 정책의 선진화 과제
주제발표II	조재국(보건사회연구원)	보건·의료정책의 선진화 방안
주제발표III	나승일(서울대학교)	농촌 교육정책의 선진화 방안
토 론		
토론자	구자역(한국교육개발원) 박민선(농협대학) 조홍식(서울대학교) 나백주(건양대학교) 허윤진(한국농촌경제연구원) 김태곤(한국농촌경제연구원)	
일 시	2007.7.23	
비 고	연구자료집-3	

4. 농산물 유통정책의 문제와 선진화 과제

발 제		
	발제자	제목
주제발표I	김병률(KREI)	농산물유통의 선진화를 위한 정책 과제
주제발표II	김기태(지역농업네트워크)	산지유통의 문제와 선진화 과제 및 시사점
주제발표III	배상원(농수산물유통공사)	선진물류 시스템의 변화동향과 정책과제
주제발표IV	김동환(안양대학교)	소비지 유통시스템의 재편 방향
토 론		
토론자	김완배(서울대학교) 정필수(한국종합물류연구원) 김진석(경상대학교) 김태곤(한국농촌경제연구원) 허윤진(한국농촌경제연구원) 국승용(한국농촌경제연구원) 구자역(한국교육개발원)	
일 시	2007.7.9	
비 고	연구자료집-4	

5. 농업리스크 관리정책의 문제와 과제

발 제		
	발제자	제목
주제발표I	최경환(한국농촌경제연구원)	재해보험제도의 문제와 정책과제
주제발표II	황의식(한국농촌경제연구원)	농가 경영위험과 지원정책의 문제와 과제
주제발표III	윤병삼(충북대학교)	농산물 선물거래의 도입 가능성과 미래 전망
주제발표IV	양승룡(고려대학교)	선진국의 리스크 관리 정책 동향과 우리 정책의 선진화 과제
토 론		
토론자	사공용(서강대학교) 서상택(충남대학교) 김관수(서울대학교) 김태곤(한국농촌경제연구원) 허윤진(한국농촌경제연구원) 오내원(한국농촌경제연구원) 김완배(서울대학교)	
일 시	2007.7.25	
비 고	연구자료집-5	

6. 농지제도의 선진화를 위한 정책과제

발 제		
	발제자	제목
주제발표I	김태곤(한국농촌경제연구원)	농지정책의 방향과 검토과제
주제발표II	조가옥(익산대학교)	효율적인 농지이용의 문제제기와 정책과제
주제발표III	윤석환(농촌공사)	농지문제와 구조개선사업의 평가
토 론		
토론자	김홍상(농림부 감사관) 송태복(농림부) 오현석(지역아카데미) 김관수(서울대학교) 허윤진(한국농촌경제연구원) 오내원(한국농촌경제연구원) 사공용(서강대학교)	
일 시	2007.6.26	
비 고	연구자료집-6	

7. 친환경농업정책의 선진화를 위한 과제

발 제		
	발제자	제목
주제발표I	최양부(부산대학교)	친환경농업정책의 선진화 방향
주제발표II	김창길(한국농촌경제연구원)	선진국 친환경농업정책 동향과 우리의 정책과제
주제발표III	김호(단국대학교)	친환경농산물 유통과 문제점
토 론		
토론자	서종혁(한경대학교) 김종숙(한국농업대학) 윤성이(동국대학교) 이태근(흙살림) 조원량(농림부 친환경농업과) 김태곤(한국농촌경제연구원) 허윤진(한국농촌경제연구원)	
일 시	2007.7.20	
비 고	연구자료집-7	

8. 농업기술개발정책의 선진화를 위한 과제

발 제		
	발제자	제목
주제발표I	김병목(한국과학기술기획평가원)	국가주도형 농업기술개발시스템의 성과와 선진국과의 기술격차
주제발표II	허건양(농촌진흥청)	선진국 농업기술개발 정책과 시사점
주제발표III	박정근(전북대학교)	농업기술혁신의 민간부분 확대와 분권화
토 론		
토론자	서종혁(한경대학교) 최영찬(서울대학교) 윤진명(세미니스코리아) 정호근(한국농촌경제연구원) 김태곤(한국농촌경제연구원) 허윤진(한국농촌경제연구원)	
일 시	2007.9.13	
비 고	연구자료집-8	

9. 농가소득정책의 선진화 과제

발 제		
	발제자	제목
주제발표I	이태호(서울대학교)	농가소득정책의 선진방향
주제발표II	신기엽(농협경제연구소)	선진국의 소득정책 논의동향과 시사점
주제발표III	이명현(인천대학교)	직접지불제의 효과와 한계
토 론		
토론자	한두봉(고려대학교) 권용대(충남대학교) 서종석(전남대학교) 송남근(농림부구조정책과) 김태곤(한국농촌경제연구원) 허윤진(한국농촌경제연구원)	
일 시	2007.7.3	
비 고	연구자료집-9	

10. 농업인력정책의 문제와 과제

발 제		
	발제자	제목
주제발표I	박성재(한국농촌경제연구원)	농업인력 육성정책의 문제와 과제
주제발표II	강대구(순천대학교)	정예농업인력 육성 방안
주제발표III	이영석(한국농업대학)	농업전문학교 10년의 교훈과 인력의 정예화 과제
주제발표IV	나승일(서울대학교)	선진국의 농업인 재교육 정책
토 론		
토론자	박민선(농협대학) 김정희(농림부 인력정책과) 김태용(미래회계법인) 김태곤(한국농촌경제연구원) 허윤진(한국농촌경제연구원) 마상진(한국농촌경제연구원)	
일 시	2007.6.29	
비 고	연구자료집-10	

II. 위탁연구 목록

구분	연구자	제목
I	최영찬(서울대학교)	지식정보화 사회의 성숙과 IT산업이 농업에 미치는 영향
II	박정근(전북대학교)	농업기술 발전의 장기전망
III	이태호, 김한호(서울대학교)	세계 곡물시장의 현황과 전망

참고 문헌

- 강대구 외. 2004. 「농업인력 구조변화에 따른 정예농업인력 육성방안 연구」. 농림부.
- 강정일 외. 1996. 「21세기 농업·농촌의 좌표와 정책과제」. 한국농촌경제연구원.
- 권오복 외. 2005. 「자유무역협정(FTA) 체결에 따른 농업부문 대응 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김경덕. 2004. 「농촌·농가인구 및 농업노동력 중장기 전망과 정책 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김경덕. 2004. 「농촌·농가인구 및 농업노동력 중장기 전망과 정책 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김동환. 2007. 「농산물 소비자유통의 선진화 과제」. 선진국형 농정 전문가토론회 자료.
- 김동희 외. 1981. 「'80년대 새농정방향의 구상」. 한국농촌경제연구원.
- 김병률. 2007. 「농산물 유통의 선진화를 위한 과제」. 선진국형 농정 전문가토론회 자료.
- 김병삼. 2005. 「신선농산물의 품목군 및 유통형태별 예냉수송관련 기술개발 연구보고서」. 한국식품개발연구원.
- 김수석, 김태연. 2005. 「지역분권적 농촌정책의 발전과정- 영국사례를 중심으로」. 한국농촌경제연구원.
- 김영생, 김정호. 2006. 「농업경영체 활성화를 위한 제도혁신 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김용택 외. 2004. 「농가소득보전 및 소득안전망 확립방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김성용 외. 2003. 「영세민 식품보조제도 도입방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호, 마상진. 2005. 「신규 취농의 실태와 정책 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호, 김태곤, 조성열. 2004. 「기업농의 가능성과 조건」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호, 최경환, 이용호. 2007. 「고령 은퇴농의 생활안정 지원제도 도입방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호 외. 1999. 「21세기 농업·농촌 비전과 정책 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호 외. 2003. 「1990, 1995, 2000 농업총조사에 의한 농업구조변화분석」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호 외. 2003. 「농업·농촌 특별대책 실천방안 연구」. 한국농촌경제연구원.

- 김태곤. 2002. 『미국과 일본의 농업소득안정정책』. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2003. 『미국과 EU의 가격·소득지지정책』. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2005. “농가단위 소득지원 제도: 일본의 새로운 시도.” <<http://www.gsnj.re.kr/>>.
- 김태곤. 2006. “일본 자원·환경 직접지불제 개요.” <<http://www.krei.re.kr/>>. (세계 농업정보).
- 김태곤. 2006. “직접지불정책의 방향과 과제.” 『농업전망 2006: 세계 속의 한국농촌』. 한국농촌경제연구원.
- 김창길, 김태영, 신용광. 2007. 『기후변화협약이 농업부문에 미치는 영향』. 한국농촌경제연구원.
- 김창길, 김태영, 이상건. 2007. 『제3차 기후변화협약대책 농림분야 평가 및 제4차 종합대책 추진방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김창길, 김태영, 이상건. 2006. 『기후변화협약에 따른 농업부문 파급영향 분석』. 한국농촌경제연구원.
- 농림기술관리센터. 2000. 『농림업분야 벤처기업의 기술개발과 육성방안』.
- 농림부. 2007. 『농림업주요통계』.
- 농림부. 2004. 『농업농촌 종합대책 세부추진계획』.
- 농림부. 2004. 『새로운 농정의 원년- 2004년 업무계획』.
- 농림부. 1997. 『개방에의 도전- 농정개혁백서』.
- 농림부·한국농촌경제연구원. 2003. 『국민의 정부 농정백서- 농업농촌의 변화와 대응』.
- 농림수산부. 1992. 『제7차 경제사회개발 5개년계획- 농어촌발전부문계획 1992-1996』.
- 농어업·농어촌특별대책위원회. 2002. 『농어업·농어촌의 새로운 활로-소비자를 생 각하는 농어업, 도시민과 함께 가꾸는 농어촌』.
- 농어촌발전위원회. 1994. 『대통령 보고자료』.
- 농어촌발전위원회. 1994. 『발표자료집- 경쟁력강화소위원회(I)』.
- 농정대책특별연구단. 2004. 『농업·농촌 종합대책 실천방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 농촌진흥청. 2007. 『농산물의 안전성 확보를 위한 이력추적관리 국제심포지엄』.
- 농촌진흥청. 2005. 『세계농업의 기술적 쟁점 정리』.
- 대통령자문 농어업·농어촌특별위원회. 2007. 『농어업특위백서(2002~2007)』.
- 대통령자문 정책기획위원회. 2006. 『사회비전 2030, 선진복지국가를 위한 비전과 전략』.

- 마상진. 2007. 「농업강국 네덜란드의 농업교육」. 해외농업시리즈 2. 한국농촌경제연구원.
- 마상진, 김영생. 2005. 「농업인력의 전문성 제고를 위한 교육·훈련 프로그램 개선 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 마상진, 최경환. 2006. 「농업인 교육·훈련 담당자의 전문성 제고방안」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외. 2004. 「쌀농가 소득안정방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박대식, 최경환. 2006. 「농촌노인의 사회안전망 실태와 개선대책」. 한국농촌경제연구원.
- 박문호. 2003. 「농업인 민간위탁 교육·훈련의 실태와 발전 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 박석두. 2002. 「농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제」. 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외. 2007. 「농업농촌종합대책 집행평가 및 조정방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박시현. 2007. “농촌개발과 지자체의 역할.” 선진국형농정으로의 전환을 위한 연구의 지방농정 전문가토론회 자료.
- 박시현 외. 2005 「경제활동기회의 농촌지역간 차이 분석」. 한국농촌경제연구원.
- 박시현 외. 2006. 「농촌지역경제의 지속적 발전 전략」. 한국농촌경제연구원.
- 박정근. 2007. 「농업기술발전의 장기 전망」. D233-2. 한국농촌경제연구원.
- 박현태 외. 2001. 「21세기 중자산업의 발전방향」. 한국농촌경제연구원.
- 배상원. 2007. 「선진물류시스템의 변화 동향과 정책 과제」. 선진국형 농정 전문가토론회 자료.
- 사공용. 2007. 3 “소득보전직불제의 생산연계성 계측: 농가별 생산비용 차이를 고려한 시뮬레이션 평가.” 「농업경제연구」 제48권 제1호.
- 서종혁 외. 1996. 「WTO 체제 하의 농업지원제도 조사연구」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외. 2006. 「농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외. 2006. 「농산촌 지역혁신체계 기반 구축」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외. 2003. 「외국의 농촌계획 및 정비제도」. 한국농촌경제연구원.
- 송태정. 2007. 9. 29 “세계경제 트렌드 변화와 시사점.” 경제정보포럼 발표 자료.
- 신기엽, 이흥규. 2001. 「농업구조변화와 농업인력대책」. 농협중앙회조사부.
- 신농업·농촌특별대책연구단. 2003. 「농업·농촌 특별대책 실천방안 연구」. 한국농촌경제연구원.

- 안병일. 2007. 3. “불완전 경쟁 유통구조하에서의 수급 및 유통비용 변화의 효과.” 『농업경제연구』. 제48권 제1호.
- 엘빈 토플러, 하이다 토플러. 2006. 『부의 미래』. 청림출판.
- 오내원 외. 2001. 『경영체별 소득안정화 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 오내원 외. 2006. 『농가등록제 도입에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 오덕화. 2007. 『뒤집어 읽는 농세상』. 로렐라이.
- 유장순 외. 1988. 『경제선진화를 위한 기본구상- 경제구조조정자문회의 보고서』. 경제구조조정자문회의.
- 이정환. 1998. 『농업의 구조전환 그 시작과 끝』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환. 1997. 『농정개혁을 위한 메시지- 농업의 구조전환 그 시작과 끝』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 외. 2007. 『농업·농촌 뉴비전』. 농어업·농어촌특별대책위원회.
- 이정환 외. 1998. 『경제위기를 넘어 21세기를 향하는 한국 농업과 농정비전 전략 시책』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 외. 2001. 『21C 농업·농촌의 비전과 발전전략』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 외. 2007. 『한국농업이 가야할 제3의 길』. GS&J탐구 1.
- 이정환 외. 2007. 『한·미 FTA 효과 분석을 통한 농업개방 대책의 기본방향 연구』. GS&J Report 7.
- 이태호, 김한호, 윤형현. 2007. 『세계 곡물시장의 현황과 전망』. D233-3. 한국농촌경제연구원.
- 일본 농림수산성. 2006. 『식료수급표』.
- 정기준. 『미시경제학』. 경문사.
- 정기환, 심재만, 최경은. 2006. 『농촌지역의 사회적 자본과 지역사회 발전』. 한국농촌경제연구원.
- 정영일 교수 정년퇴임기념논문집 간행위원회. 2006. 『정영일 교수 정년퇴임기념논문집- 21세기 농업·농촌의 재편전략』. 박영률출판사.
- 정영일. 2006. 『전환기 한국농업의 선택』. 박영률출판사.
- 채종현, 박주영, 김정섭. 2007. “농촌지역의 인구변화와 3차산업분포.” 농촌경제 제 30권 제1호. 한국농촌경제연구원.
- 최경환. 2006. 『미국 작물보험의 확대과정과 시사점』. 한국농촌경제연구원.
- 최양부 외. 1989. 『21세기를 향한 농림수산경제의 갈등과 새 도전』. 한국농촌경제연구원.

- 최세균, 허주녕, 이광. 2004. 「한·일 FTA 농업부문 협상전략 수립에 관한 연구」.
한국농촌경제연구원.
- 최세균 외. 2004. 「WTO 쌀협상에 대비한 TRQ 쌀 수입관리 및 국내유통 방안」.
한국농촌경제연구원.
- 최영찬. 2007. 「지식정보화 사회의 성숙과 IT산업이 농업에 미치는 영향」. D233-1.
한국농촌경제연구원.
- 한국농업정책학회. 2007. “참여정부의 농정평가와 차기 정부의 농정과제.” 2007년
하계학술대회 발표 논문집.
- 한국농촌경제연구원. 1986. 「2000년을 향한 국가장기발전구상- 농업부문」.
- 한국농촌경제연구원. 2007. 「농업전망 2007- 한국 농업·농촌, 밝은 미래를 연다」.
- FAO한국협회. 2005. 「세계식량농업백서」.
- Antonio Piccinini and Margaret Loseby. 2001. *Agricultural Policies in Europe and the USA- Farmers between Subsidies and the market*. Palgrave.
- Braian Gardner. 1996. *European Agriculture- Policies, Production and Trade*.
Routledge London and New York.
- Bruce L. Gardner. 2002. *American Agriculture in the Twentieth Century- How it
Flourished and what it cost*. Harvard University Press.
- Earl O. Heady. 1962. “Agricultural Policy Under Economic Development.” Iowa
State University Press.
- Earl O. Heady and Larry R. 1975. Whiting “Externalities in the Transformation of
Agriculture.” Iowa State University Press.
- FAO. Food Balance Sheets.
- Interagency Agricultural Projections Committee. 2007. USDA Agricultural
Projections to 2016. USDA Long-term Projections.
- Jung-Sup, Choi, Daniel A. Sumner, Hyunok Lee. 2002. “Agricultural R&D Policy
in Korea.” Korea Rural Economic Institute.
- Martin J. Smith. 1990. *The Politics of Agricultural Support in Britain- the develop-
ment of the Agricultural policy of community*. Dartmouth.
- Marty Strange. 1988. “Family Farming-A New Economic Vision.” University of
Nebraska Press.
- R. J. Hildreth. 1968. “Reading in Agricultural Policy.” University of Nebraska Press.
- Wagner, Tomas. 2006.10.30. “U.K. Report: Warming Will Damage Economy.”

- Associated Press News.
- William E. Hadal and Kenneth B. Taylor. 1999. "Twenty-First Century Economics-Perspectives of Socioeconomics for a Changing World." St. Martin's Press New York.
- OECD. 2006a. Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance.
- OECD/FAO. 2007. Agricultural Outlook 2007-2016.
- USDA. 2007.1. 2007 Farm Bill Proposals. Fact Sheet: A Commitment to Rural America.<<http://www.usda.gov/oce/commodity/wasde/latest.pdf>>.
- 村田泰夫. 2006. 4. "アメリカの環境保全型農業." 『AFC Form』 vol. 664. 農林漁業金融公庫.
- 市田知子. 2006. 4. "EUの環境支拂いとその現状." 『AFC Form』 vol. 664. 農林漁業金融公庫.
- 山岐皓一 외. 1974. "OECD諸國の農業政策." (上・中・下券), 大明堂.
- 山本雅之. "農ある暮らし地域再生- 도시와 농촌이 공생하는 마을만들기." 충남발전연구원 옮김. 한울아카데미.

「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구」 1차년 보고서 및 자료집

연구보고서

R550 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구-한국농업의 구조 변화와 관련정책 평가」

위탁연구보고서

D233-1 「지식정보화 사회의 성숙과 IT산업이 농업에 미치는 영향」

D233-2 「농업기술발전의 장기전망」

D233-3 「세계 곡물시장의 현황과 전망」

연구자료집

D234- 1 「친환경농업정책의 선진화를 위한 과제」

D234- 2 「농식품정책의 선진화를 위한 과제」

D234- 3 「농촌개발정책의 선진화를 위한 과제」

D234- 4 「농산물 유통정책의 문제와 선진화 과제」

D234- 5 「농촌복지정책의 문제와 과제」

D234- 6 「농업리스크 관리정책의 문제와 과제」

D234- 7 「농지제도의 선진화를 위한 정책과제」

D234- 8 「농업기술개발정책의 선진화를 위한 과제」

D234- 9 「농가소득정책의 선진화 과제」

D234-10 「농업인력정책의 문제와 과제」

연구보고 R550

선진국형 농정으로의 전환을 위하여

- 한국농업의 구조변화와 관련 정책 평가 -

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2007. 12.

발 행 2007. 12.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 (주)문원사

전화 02-739-3911~5 <http://www.munwonsa@chol.com>

ISBN 978-89-6013-060-9 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.