

선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구

박 성 재	선임연구위원
김 태 곤	연구위원
정 호 근	부연구위원
조 용 원	초청연구원

한국농촌경제연구원

머 리 말

국내외 여건변화에 따라 농업과 농촌사회도 빠르게 변화하고 있다. 시장이 변화하고 이에 대응하는 경영체도 다양하게 분화되고 있다. 미래 농업은 차별화된 시장에 다양한 경영체가 역할 분담을 통하여 성장을 견인하게 될 것이다.

농촌지역도 도시주변의 인구증가 지역과 산간지역의 과소화지역으로 양극화하고 있다. 교통과 통신 발달로 접근도가 높아지는 지역에서는 도시주민의 진입도 늘어나고, 반면에 고령화가 진행되는 지역도 확산되고 있다.

이러한 변화에 대응하여 농업은 ‘세계 일류의 고부가가치형 기술농업’, 농촌은 ‘찾고 머무르고 살고 싶은 공간’을 비전으로 설정하였다. 이러한 비전을 실현하여 농업과 농촌의 가치를 향상시키기 위한 전략 수립을 위해 미국이나 EU, 일본 등 선진국 농정 경험을 참고로 하였다.

우선 고부가가치형 첨단기술농업, 안심·안전 농식품의 안정적인 공급, 중소농의 소득과 생활 안정화, 농촌 공간의 가치 재창출, 지구촌과 호흡하는 앞서가는 농정 등 5대 목표를 설정하였다.

정책목표를 달성하기 위해서는 정부와 지역간 역할 조정과 정책 효율성 제고, 농산물의 수요창출, 전략부문에 대한 선택과 집중, 조직화에 의한 경쟁력 제고, 중소농 생활안정과 농정신뢰 회복에 의한 농촌사회 안정화 등을 4대 전략으로 설정하여 구체적인 대안을 제시하였다.

이 연구의 결과가 정책의 입안에서 집행에 이르는 관련 당사자에게 많은 도움이 되고, 우리나라 농업의 지속적인 발전과 농촌지역 활성화에 기여하기 바란다.

2008. 12.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

요 약

이 연구는 농산물시장의 완전개방, 지식기반사회의 성숙, 선진국으로의 진입, 고령화 사회의 진전 등과 같은 농업·농촌을 둘러싼 여건변화를 고려하여 우리나라 농정이 선진국형 농정으로 방향 전환을 위한 과제를 제시하는 것이 목적이다. 주요 선진국의 농정전개의 경험에서 시사점을 도출한 후 분야별 선진화 단계로의 전환을 위한 정책 과제와 전략을 제시하였다.

보고서는 3부로 구성된다. 제1부에서는 우리나라 농업과 농촌에 대한 문제인식에서 출발하였다. 국내외 여건변화에 따라 우리나라 농업과 농촌사회도 빠르게 변화하면서 다양한 문제를 안고 있다. 이러한 문제를 전망한 후 문제 해결을 위하여 선진국 경험을 참고하였다.

제2부에서는 선진국의 농정 경험을 통하여 선진화 과제를 발굴하였다. 미국이나 EU(영국, 네덜란드), 일본 등도 최근 농정전환을 단행하고 있다. 대체로 5년 정도를 주기로 하여 정책개혁이 이루어지고 있는 선진국의 공통적인 현상은 정책 추진의 분담을 지적할 수 있다. 국가와 지방, 생산자단체 등의 역할분담이 명확하다. 국가는 정책입안, 지방 또는 관련단체는 집행이라는 분업체계를 가지고 있는 점이 특징이다.

또 국가별 농정의 특수성도 있다. 이것은 각국의 가지는 농업적 특성에 기인한 것이며, 미국은 경영안정, EU는 식품안전성과 다원적 기능, 일본은 구조개혁과 식량안보 등을 중시하고 있다. 이러한 선진국 경험은 우리나라 농정의 선진화 과제 설정과 비전 실현을 위한 전략 구축에 시사하는 바가 크다.

제3부에서는 우리나라 농정의 선진화 과제를 제시하였다. 1부의 문제 인식과 2부의 선진국 경험을 고려하여 과제를 선정하였다. 마지막으로 제14장의 결론에서는 한국 농업과 농촌이 안고 있는 문제를 인식하고, 농정에 대한 평가에 근거하여 21세기 한국 농업·농촌이 지속적으로 발전하기 위한 새로운 비전과 이를 실현하기 위한 전략을 제시하였다.

농업과 농촌은 빠르게 변화하고 있다. 시장이 변화하고 생산자도 분화한다. 농업은 지역시장, 국내시장, 해외시장 등으로 차별화되어 가고, 이에 대응하는 생산자는 대규모 회사법인, 협동조합, 전통적 가족농, 지역단위 영농조직 등 다양한 주체로 분화되고 있다. 미래의 농업은 차별화된 시장에 다양한 경영체가 역할 분담을 통하여 성장을 견인하게 될 것이다.

농촌지역도 빠르게 분화하고 있다. 도시주변의 인구증가 지역과 중간·산간지역의 과소화지역으로 양극화하고 있다. 특히 산간지역에서는 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 교통·통신의 발달과 정보화로 농촌과 도시의 접근도가 크게 높아지고 있다. 도시주민의 진입도 기대되는 지역에서는 농업을 비롯하여 제조업이나 서비스업 등으로 이루어지는 복합산업화의 가능성도 높다.

농업과 농촌이 지속적으로 발전하기 위해 농정의 비전과 목표는 개방에 대응하여 경쟁에서 이기는 농업, 국민과 소비자가 사랑하는 농촌을 만드는 것이어야 한다. 그래서 농업은 ‘세계 일류의 고부가가치형 기술농업’, 농촌은 ‘누구나 찾고, 머무르고, 살고 싶은 공간’을 농정의 비전으로 설정하였다. 농정은 이러한 비전을 실현하여 농업과 농촌의 가치를 최고 수준으로 향상시키고 이를 실현하는 전략을 구축하는 것이다.

비전 실현을 위한 5대 정책목표는, ① 고부가가치형 첨단기술농업, ② 안심·안전 농식품의 안정 공급, ③ 중소농 소득·생활 안정화, ④ 농촌 공간 가치 재창출, ⑤ 지구촌과 호흡하는 앞서가는 농정 등으로 설정하였다.

비전을 실현하기 위해서는 세계인이 찾는 상품으로서 농산품을 만들어 내면서 국민이 찾는 깨끗한 생태를 보전하는 농업을 만들어 내야 하는 어려운 목표를 달성해야 한다.

농업 생산의 공간으로서 농촌이 아니라 도시인이 지속적으로 찾아와 소비하는 가치창출의 공간으로서 농촌을 만들어야 한다. 농업·농촌의 활로는 농촌공간에서 생산된 생산물과 농촌공간 자체가 가치 있는 소비재가 되어야 한다.

첫째, 고부가가치형 첨단기술농업을 실현하기 위해서는 시장개방을 도약의 기회로 이용하여 새로운 시장을 확보하고, 기술과 인적자원을 활용한

고부가가치형 농업성장 전략을 채택한다.

둘째, 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 식량의 안정적인 확보방안이 구축되어야 하는 동시에, 국민의 영양 균형, 식품의 안전성이 보장되어야 한다.

셋째, 고령농과 중소농의 소득과 생활안정을 달성하여 선진국으로 연착륙시키기 위해서는 농가의 특성에 맞는 맞춤형 정책을 일관되게 추진되어야 한다. 은퇴연령에 가까운 고령농업인에 대해서는 사회안전망을 확충하여야 한다.

넷째, 생명에너지 공간으로서 농촌가치 재창출은 농촌 어메니티 증진과 주민의 기초서비스 충족으로 농촌을 국민과 소비자의 공간으로 발전해야 한다. 농촌에서 생명의 에너지를 느낄 수 있도록 어메니티를 증진시키는 환경친화형 휴양, 관광, 주거공간으로 농촌은 개발되어야 한다.

다섯째, 지구촌과 호흡을 같이 하는 앞서가는 농정이란 국제 규범과 합치하면서 남북통일, 또는 새로운 여건 변화에 대비하는 준비된 농정을 실현해야 한다. 지구온난화가 지속적인 경제성장을 제약하는 요인이 되고 있다. 농업부문도 지구온난화에 적응하면서 방지하는 대책을 강구하는 것이 온난화문제의 해결에 기여하는 길이다.

정책목표를 달성하기 위해서는 ① 정부와 지역의 역할 조정에 의한 정책의 효율성 제고, ② 농산물의 수요창출과 수출, 식품산업, 녹색성장 등 전략부문의 집중 투자로 성장 잠재력 향상, ③ 농업·농촌의 조직화로 세계 수준의 경쟁력 제고, ④ 중소농 생활안정의 달성과 농정신뢰 회복으로 농촌사회의 갈등해소와 안정화 등을 4대 전략으로 설정하였다.

첫째, 정부와 지역간의 역할을 조정하여 정책의 효율화를 도모하기 위해서는 정부는 중소농에 대해서 소득문제와 노후문제를 해결하는 생활안정 대책을 마련하고, 대규모 농가에게는 경영 리스크를 줄일 수 있는 불확실성을 제거하는 것이 중요한 역할이다. 생산자와 생산자단체는 국민이 안심하고 소비할 수 있는 농식품을 안정적으로 공급할 수 있는 시스템을 구축

해야 하며, 환경과 경관을 보전하는 농법을 갖추어야 한다.

또 지방자치단체와 생산자단체 등은 농업의 조직화·규모화, 산지유통 혁신, 지역특성을 고려한 개발 등을 주도적으로 추진하여 지역농업의 진흥과 지역사회의 활성화를 통한 농업의 지속적인 발전에 기여할 수 있다.

둘째, 전략부문에 집중적으로 투자하여 농업의 성장 잠재력을 향상시키기 위해서는 농업에 대한 새로운 수요창출을 비롯하여, 농식품 수출, 식품산업 육성, 저탄소 녹색성장 등 성장 잠재력이 높은 전략부문을 대상으로 장기적으로 집중 투자가 필요하다.

전략사업의 연관효과를 고려하여 식품 및 관련 산업의 육성으로 농산물의 수요를 확대해야 한다. 특히 기술혁신을 통하여 이러한 방향으로 유도할 수 있다. 수출을 국내에서 만든 상품의 해외 판매라는 관점이 아니라 국내 경제주체에 의한 판매라는 관점에서 추진할 필요가 있다. 해외 현지의 한국식품 제조 판매 등을 통한 수요확대 전략도 중요한 의미를 가진다.

셋째, 농업·농촌의 조직화로 경쟁력을 향상하기 위해서는 우리나라 농업의 구조적인 특징인 영세한 농업구조의 한계를 극복하는 대안으로서 조직화와 다양한 경영전략이 도입되어야 한다. 농업의 조직화는 경영체 수준을 넘어 네트워킹, 클러스터 수준 등으로 상승시키는 경우 경쟁력 제고 효과는 매우 높다. 경영규모가 영세한 덴마크나 네덜란드의 농업이 강한 것은 조직화에 의한 효과가 크게 작용한 결과이다.

농업경영에서도 네트워킹, 지역혁신 그룹, 클러스터 등의 조직화를 통해 지속적 성장과 경쟁력을 확보할 수 있다. 농업경영에 있어서 경영의 조직화, 예를 들면 개별경영에서 조직경영, 네트워킹, 융합화 등으로의 경영 조직화를 통하여 경영성과를 높일 수 있다. 식품제조 기업과 농가와의 조직화 사례도 있다. 우리나라와 같이 영세한 개별경영의 농업구조에서는 특히 다양한 경영 조직화 전략이 필요하다

마지막으로, 중소농 생활안정을 보장하여 농촌사회의 안정화를 도모하기 위해서는 농가계층별 정책적 대응이 필요하다. 농가의 대다수를 차지하는 중소농은 경지규모가 영세하여 농업과 연계한 소득보조만으로는 소득문제를 해결하기 어렵다. 때문에 한시적 소득보조 또는 사회안전망 혜택을

보장하여 정책의 수혜그룹이 되도록 해야 한다. 고령화와 과소화가 진행되는 농촌사회에서 중소농의 생활안정이 농촌사회의 안정화와 농업구조 개선이 필수적인 요소로 작용한다.

중소농에 대해서도 차별적인 전략이 필요하다. 농업적 성장이 가능한 중소농가에는 영농지원을 강화하되, 협동조직화 지원정책, 품목별 생산단지화 지원정책, 고품질 농산물 생산 등에 대한 지원정책을 확대해야 한다.

겸업 희망농가는 농외소득 기회를 제공하여 겸업농가로 성장을 유도한다. 특산단지 지원정책의 개선, 직업교육 훈련사업의 내실화와 취업정보체계 구축, 영농 도우미 제도의 확대개편이 추진과제이다.

고령 및 직업전환 희망농가는 은퇴에 대한 대책을 보완한다. 은퇴 지원 대책, 효과적인 경영권 승계방안 등이 마련되어야 한다. 고령농에게 무조건 은퇴와 복지대책만이 아니라 경제활동에 참여할 수 있도록 하는 생산적 복지대책이 필요하다. 이와 같이 중소농에 대해서도 유형별도 구분하여 정책수요를 파악한 후 필요 정책서비스를 제공하는 것이 전략적이다.

농촌개발도 농촌을 찾고 살고 싶게 만드는 개발로 전환되어야 한다. 쾌적하고 안전한 농촌의 삶을 보장하는 공공서비스를 공급함으로써 열린 농촌의 다양한 가치를 국민에게 제공하여 도시농촌 교류와 상생의 기회를 확대할 수 있다.

ABSTRACT

An Approach to Advanced Agricultural Policy toward the Open Economy - Strategy and Task for It(2/2 years)

We expect the change of environment surrounding agriculture and rural areas, which includes full opening of market, mature society based on knowledge, being advanced country, and elderly society. Under this circumstance, the purpose of the study is to derive tasks for directing toward advanced agricultural policy. Finding implications from the experience of major advanced countries, which got past and solved problems that we are going to encounter, we suggested tasks and strategies for each categories.

The report is composed of three sections. The section 1 defines problems of agriculture and rural society. Because of the change of domestic as well as foreign environments, agriculture and rural society faces various problems, which also vary fast. The section 2 elicits tasks for directing toward advanced agricultural policy from the experience of the US, EU(UK and Netherlands), and Japan, all of them have carried out agricultural policy reform recently. One common thing among four countries, where policy reform is made in every five years, is role allotment in policy complex, which covers from formulation to administration and evaluation. The roles of central and local government, producer associations and other interest groups are clearly defined and well kept. For example, central government is to set up policies and local government to carry out policies. We can't disregard native problems of each country, that make some policies characteristic. The US takes management stabilization of farm seriously. It is food safety and multi-functionality for UK and structural reform and food security for Japan.

The section 3 suggest tasks for directing toward advanced agricultural policy. Concluding chapter 14 presents vision and applicable strat-

egies for continuous development of agriculture and rural areas based on the recognition of problems and the followed evaluation of current policies.

It is essential to have competitive agriculture industry and attractive rural areas for citizen and nation in order to continuously develop agriculture and rural area. We set up a vision for agriculture as "world's top class high value creating technological agriculture", and rural areas as "space that any one looking for, want to stay and living". Agricultural policy complex may well formulate strategies to materialize the vision and improve value of agriculture and rural area at highest level.

We set up five policy targets based on vision. They are ① high technology agriculture, ② stable supply of safe foods, ③ stabilization of income and life for mid or small size farmer, ④ value recreation of rural area, ⑤ agricultural policy recognizing we are a part of the earth.

Four strategies are required to perform in order to achieve the policy targets. They are ① improving the efficiency of policy implementation, adjusting roles between central and local, ② developing the potential of agricultural industry from focused investment on export and demand creation, food industry, and green growth, ③ improving compatability from systematization among agricultural enterprises, ④ conflict removal and increasing stability from stable life of small to mid size farmers and recovery of policy trust.

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

차 례

제1부 농정의 진단과 문제

제1장 서론

1. 연구의 필요성과	3
2. 연구목적 및 범위	4
3. 보고서 구성	5

제2장 농업·농촌의 현실과 농정진단

1. 여건 변화	7
2. 농업문제	13
3. 농촌문제	17
4. 새로운 농정의 구축	20

제2부 선진국 농정의 추진체계와 시사점

제3장 미국

1. 미국의 농정 전개와 특징	25
2. 농정추진체계	29

제4장 유럽연합 (EU)

1. EU의 농정전개와 특징	37
2. 영국의 농정	43
3. 네덜란드의 농정	54

제5장 일본

1. 일본의 농정전개와 특징	61
-----------------------	----

2. 농정추진 조직과 역할	65
3. 시사점	70
제6장 선진국의 경험과 시사점	
1. 선진국 농정의 특징	71
2. 선진국 농정의 시사점	74
제3부 한국 농정 선진화의 과제	
제7장 다양한 농업경영체 및 강한 농업인 육성	
1. 다양한 농업경영체 육성	81
2. 강한 농업인 육성	87
제8장 경영효율을 향상하기 위한 농지정책	
1. 농지문제의 현상	93
2. 농지정책의 방향	99
3. 농지정책의 과제	99
제9장 리스크 관리를 위한 경영안정정책	
1. 농가소득 현황과 문제	105
2. 소득정책의 현황과 문제	108
3. 농업 경영안정정책의 현황과 문제	110
4. 선진국 소득정책의 동향	113
제10장 신시장·신수요 창출과 기술개발	
1. 신시장과 신수요 창출 전략	121
2. 수요자 중심의 농업기술개발과 보급	123
3. 효율적인 농산물 유통	131
4. 농식품 수출확대	135

제11장 녹색성장의 바탕이 되는 친환경 농업

1. 현상과 문제점	143
2. 정책방향과 과제	144
3. 녹색성장의 개념	145
4. 농업부문의 녹색성장	146
5. 녹색성장을 위한 핵심전략	148

제12장 식품안전성과 균형 잡힌 영양 공급

1. 식품의 안전성 확보를 통한 식품산업의 경쟁력 제고	151
2. 국민에게 균형적인 영양 공급	156

제13장 세계 식량위기에 대응한 식량안보

1. 식량위기의 배경과 전망	159
2. 주요 국가의 대응	160
3. 우리나라의 식량안보 확보방향	163
4. 식량안보의 확보과제	167

제14장 결론: 선진국형 농정으로의 전환을 위한 비전과 전략

1. 농업·농촌의 비전	171
2. 비전 실현을 위한 전략	176

참고문헌	181
------------	-----

표 차례

제2장

표 2- 1. 경영주 연령별 농가수 전망	14
표 2- 2. 경영주 연령별 5년 간 농가수 변화	15
표 2- 3. 경영주 연령별 농가수, 영농규모, 농업소득 전망	16
표 2- 4. 농촌의 마을 및 인구 변화 추이	18

제3장

표 3- 1. 미국 농정의 전개과정	26
표 3- 2. 미국 농무부 산하기관과 담당업무	31

제4장

표 4- 1. EU의 공동농업정책(CAP) 전개과정	38
표 4- 2. CAP 시장정책, 농촌개발 예산계획, 2007~2013년	40
표 4- 3. EU의 정책결정 방식	41
표 4- 4. 농업정책에 영향을 미치는 단체들	49
표 4- 5. WUR의 구성	59
표 4- 6. WUR의 예산조달, 2006년	59

제5장

표 5- 1. 일본의 농정 전개과정	64
---------------------------	----

제6장

표 6- 1. 각국의 농정추진체계 비교	77
-----------------------------	----

제7장

표 7- 1. 농업·농촌종합대책의 농업인력 육성 정책 및 사업	88
--	----

표 7- 2. 영농유형별 대규모 영농의 생산비중 변화 전망	89
--	----

제9장

표 9- 1. 농업경영위험의 유형별 분류	105
표 9- 2. 농가경제 주요 지표별 연간 증감율	106
표 9- 3. 농가소득 비중의 변화, 1996~2006년	107
표 9- 4. 경영위험별 정책수단	110

제10장

표 10-1. 작목별 생산성 증가	124
표 10-2. 주요 농식품 수출 추이	136
표 10-3. 주요국별 농림축산물 수출액 추이와 점유율 변화	137

제11장

표 11-1. 녹색성장을 위한 4대 핵심과제	150
--------------------------------	-----

제12장

표 12-1. 소비자들의 농산물 구매 트렌드	151
--------------------------------	-----

제13장

표 13-1. 농업자원과 식량자급률	164
표 13-2. 한중일의 자급률목표 비교	165

그림 차례

제1장

그림 1- 1. 연구범위	4
---------------------	---

제2장

그림 2- 1. 농업을 둘러싼 주요 변수와 현상	8
그림 2- 2. 농촌의 고령화 진행 추이	18

제3장

그림 3- 1. 미국 농무부 조직도	30
---------------------------	----

제4장

그림 4- 1. 영국 환경식품농촌부 조직도	44
그림 4- 2. 영국 농촌개발정책의 추진체계	47
그림 4- 3. 네덜란드 농업자연식품품질부 조직도	56

제5장

그림 5- 1. 일본의 농정 추진방식	62
그림 5- 2. 일본의 농정추진 조직	69

제7장

그림 7- 1. 지역농업 유지를 위한 농업경영체의 발전유형	85
그림 7- 2. 일반기업의 농업진입 전제조건	85
그림 7- 3. 농업인력 육성시스템 체계도	88

제8장

그림 8- 1. 농지매매 추이, 1990~2007년	95
------------------------------------	----

그림 8- 2. 농지감소 내역, 1968~2007년	96
그림 8- 3. 농가 호당 경영규모 추이, 1970~2005년	96
그림 8- 4. 논벼 재배농가의 계층별 임치지비율, 2007년	98
그림 8- 5. 지연성 조직경영(마을단위 영농조합)의 개념도	102
그림 8- 6. 기업의 농업경영 사례	102

제9장

그림 9- 1. 농업 선진화에 따른 소득 및 경영안정 정책중요도 변화 개념도 ...	108
그림 9- 2. 농가소득, 경영안정과 관련한 정부정책	109
그림 9- 3. 현행 소득 및 경영안정제도와 선진화 방향	112
그림 9- 4. 농업소득 및 경영안정 정책의 현재와 미래	118

제10장

그림 10- 1. 소비자 가치창출 유형	122
그림 10- 2. 농식품의 상품화 전략	122
그림 10- 3. 정부R&D 예산 중 농림R&D 비중	126
그림 10- 4. 농림기술개발보급체계(안)	130
그림 10- 5. 조직화 과정(예)	133
그림 10- 6. 농산물 유통정책의 선진화 방향(예)	135
그림 10- 7. 일본시장에서 국화의 Life Cycle Position과 전략	138
그림 10- 8. 수출확대를 위한 전략 설정	139

제11장

그림 11- 1. 친환경농업의 선진화 방향(예)	145
그림 11- 2. 녹색성장의 개념	146
그림 11- 3. 녹색성장의 비전과 전략	148

제12장

그림 12- 1. 농식품 정책의 선진화 방향(예)	154
-----------------------------------	-----

그림 13- 1. 세계 곡물재고율 추이, 1990~2008년	159
그림 13- 2. 한국의 자급률 추이, 1970~2007년	164

제13장

그림 13- 3. OECD 가맹국의 곡물자급률, 2003년	165
--	-----

제14장

그림 14- 1. 미래 농정의 비전 · 목표 · 전략	175
그림 14- 2. 클러스터로 본 조직화의 발전단계와 지속성과의 관계	178
그림 14- 3. 발전단계에 따른 농업경영 수준과 조직화 정도	178

제 1 부 농정의 진단과 문제

제1장 서 론

제2장 농업·농촌의 현실과 농정진단

서론

제1장

1. 연구의 필요성과

농산물 시장개방이 확대되고 있다. 각국의 농정개혁도 빠르게 추진되고 있다. 우리나라의 농정도 곧 직면하게 될 농산물 시장의 완전개방과 우리 경제의 선진국 진입에 따른 정책 전환을 대비해야 할 상황이다.

쌀도 관세화 유예를 연장한 2015년 이전에 완전 관세화될 수 있으며, 그렇게 될 경우 국내농업의 세계시장 편입 절차가 일단락 될 것이다. 또한 1인당 소득이 3만 달러 수준에 도달하는 선진국 대열로 진입하게 되면 더 이상 국내여건을 내세워 농업에 대한 보호를 요구하기 어려울 것이다.

동시에 지금까지 개도국 지위에 맞추어 설계되어 온 우리나라 농정은 선진국 상황으로 전환한 농정, 명분보다는 정책효과와 효율성을 우선한 실질적인 농정으로 전환되어야 할 단계에 와 있다.

이와 같은 상황에 대비하여 이 연구는 2년 과제로 시작하여 1년차인 지난해에는 농업의 여건변화 전망, 주요 선진국의 농정 전환 등을 배경으로 하여 우리 농업·농촌의 현 좌표와 발전방향, 농정비전과 목표 등에 대하여 연구하였다. 향후 20년 후까지를 고려하여 농업·농촌의 미래를 전망하고, 선진국의 농정 변화상을 분석하여 미래 농정의 방향과 비전을 찾고자 하였다.

그리고 2년째인 금년도는 주요 선진국의 정책 경험에 근거하여 농정선진화의 과제 발굴과 해결방안, 선진국형 농정으로의 전환을 위한 비전과 전략, 정책과제를 제시한다.

2. 연구목적 및 범위

이 연구의 목적은 농산물시장의 완전개방, 지식기반사회의 성숙과 1인당 소득 3만 달러의 선진국으로 진입, 고령화 사회에서의 농업·농촌의 조건 등을 고려하여 우리나라 농정이 선진국형 농정으로 방향전환을 위한 과제를 제시하는 것에 있다.

이 연구에서는 1년차 연구 결과를 보완하여 농정비전과 정책방향 제시하는 것이 주요 목적이며, 장기적인 여건변화에 대응한 농정추진 체계의 변화 방향을 제시하기 위해 선진국의 농정추진 체계를 조사하여 정책시사점을 도출한 후, 분야별 선진화 단계로의 전환을 위한 정책 과제와 전략을 제시하고자 한다.

그림 1-1. 연구범위

농정 비전·목표 (1/2)	농정선진화 과제 (2/2)	농정전환 전략 (1/2~2/2)	선진국농정 (2/2)
☐ 여건변화와 전망 ☐ 현 좌표 - 현 실태 - 선진국 경험 - 우리의 경험 - 베이스라인 전망 ☐ 농정비전과 목표	☐ 경영체·인력 육성 ☐ 농지정책 ☐ 경영안정정책 ☐ 신수요·기술 개발 ☐ 저탄소·녹색 성장 ☐ 식품안전성·영양 ☐ 식량안보	☐ 정부·지역간 역할 조정·효율성 향상 ☐ 수요창출·수출·녹색성장 등 전략부문 육성 ☐ 조직화로 경쟁력 제고 ☐ 중소농 생활안정·사회안정화	☐ 미국 ☐ EU - 영국 - 네덜란드 ☐ 일본

3. 보고서 구성

이 보고서는 3부로 구성된다. 제1부에서는 우리나라 농업과 농촌에 대한 문제인식에서 출발한다. 국내외 여건변화에 따라 우리나라 농업과 농촌사회도 빠르게 변화하면서 다양한 문제를 안고 있다. 이러한 문제를 전망한 후 문제 해결을 위하여 선진국 경험의 필요성에 대해 언급한다.

제2부에서는 선진국의 농정경험을 통하여 선진화과제를 발굴하는 것이 두된 목적이다. 미국이나 EU(영국, 네덜란드), 일본 등도 최근 농정전환을 자주 단행하고 있다. 대체로 5년 주기로 정책개혁이 이루어지고 있다. 공통적인 현상은 정책 추진의 분담을 지적할 수 있다. 국가와 지방, 생산자단에 등의 역할분담이 명확하다. 국가는 정책입안, 지방 또는 관련단체는 집행이라는 분업체계이다.

또 국가별 농정의 특수성도 있다. 이것은 각국의 가지는 농업적 특성에 기인한 것이다. 예를 들면 미국은 경영안정, EU는 식품안전성과 다원적 기능, 일본은 구조개혁과 식량안보 등을 각각 중시하고 있다. 이러한 선진국 경험은 우리나라 농정의 선진화 과제 선정과 전략 구축에 참고로 한다.

제3부는 우리나라 농정의 선진화 과제를 제시한다. 과제 선정은 1부의 문제인식과 2부의 선진국 경험을 고려한다. 우리나라 농정이 선진국을 전환하기 위한 7대 과제를 제시한 후 구체적인 해결책에 대해 언급한다.

마지막으로 제14장에서는 이 보고서를 마무리하는 결론의 장이다. 한국 농업과 농촌이 안고 있는 문제를 인식하고, 농정에 대한 평가와 반성에 근거하여 21세기 한국 농업·농촌이 지속적으로 발전하기 위한 새로운 비전과 이를 실현하기 위한 전략을 제시한다.

1. 여건 변화

우리나라의 농업·농촌은 시장개방과 고령화, 인구감소에 따른 과소화 등으로 어려움이 가중시키는 변수가 많다. 반면에 한국경제의 성장과 지식 정보화사회의 성숙 등은 새로운 기회 요인으로 작용할 수 있다.

1.1. 한국 경제

세계 경제는 서브프라임 모기지 부실화로 촉발된 미국발 금융위기로 인하여 충격을 받고 있고, 실물경제도 그 여파로 위축되고 있다. 금융기관의 부실화와 시장 경색, 자산가치의 하락과 기업의 도산, 생산및 소득 감소, 수요 위축에 따른 디플레이션의 진행과 대량 실업의 만연이라는 악순환의 시나리오가 차차로 현실화되어 가고 있다.

11년 전에 외환위기로 참담한 5년을 보냈던 한국에겐 남다른 수밖에 없는 상황이다. 더구나 이번에는 우리의 주력시장인 수출시장의 위축으로 성장에너지 자체를 위협받는 상황이어서 불확실성은 더 커졌다.

경제위기시 농업부문의 타격은 타부문보다 더 크고 오래 가는 경향을 보였다. 1997년의 외환위기 시에도 농산물 수요 감퇴와 가격하락, 소득감소의 영향은 지금까지도 지속되는 측면이 있다. 농업생산과 소득은 지금까

지도 성장가도를 진입하지 못하고 옆걸음을 걷거나 감소현상을 보이고 있는 것이다. 국내시장의 의지하여 유지되어온 농업의 속성장 활력을 되찾기 위해서는 한국경제의 재도약을 절실히 요구하고 있다.

그림 2-1. 농업을 둘러싼 주요 변수와 현상

주요 변수	현 상
한국 경제	· 선진국 진입(2020년 1인당 GDP 37천 달러, 2030년 49천 달러 전망)
시장 개방	· 한·미FTA 등 주요국과의 FTA로 향후 20년 이내 완전개방 수준에 도달
저출산·고령화	· 농촌의 고령화는 한국사회를 15년 앞서가고, 농업은 30년을 앞서감
지구온난화	· 온난화에 대응한 규제, 식량을 바이오 에너지 원료로 전환, 탄소저감 기술 확보가 새로운 경쟁요소로 등장
경제·사회변화의 메가트렌드	· 세계화, 지식정보사회화, 웰빙문화, 도시화, 다문화 사회화
남북 문제	· 북한의 식량문제와 농업재건 가능성, 남북교류 협력과 통일 가능성

오늘의 경제위기를 예상하지 못했던 2006년의 예측치 이긴 하나 정부·민간합동작업반은 비전 2030에서 한국경제가 2020년이면 1인당 37천 달러의 GDP를 달성하고 2030에는 49천 달러 수준의 세계일류 국가 대열에 합류할 것으로 전망하였다. 이 전망치의 실현여부는 지금 상황으로 보아 매우 불확실해졌지만 한국경제의 선진국 대열 합류는 시기상으로 더 빨라질 수도 있다. 한국경제의 위상에 대한 세계적 인식이 빠르게 달라지고 있다. 금년 세계경제위기에 대처하는 G20 회의에 한국이 참여하여 브라질과 함께 공동의장국이 되었으며, 선진국 주가지수 편성 대상국으로 지정되어 내년부터는 계수가 집계될 것이다.

한국이 내외적으로 선진국으로서 인식을 확고히 해갈수록 농업부문에 대한 변화의 요구도 강해질 것이다. 대외적으로는 선진국으로서의 역할을 요구 받게 될 것이고 지금까지 유지해온 개도국지위도 포기해야 할 것이

다. 대내적으로는 생산, 유통, 소비 전반에 걸쳐 기술 및 자원배분의 효율성 제고와 제도 및 시스템의 선진화를 요구받게 될 것이다. 식량공급 역할에 한정되었던 농업부문에 대한 인식은 이미 안전식품, 깨끗한 생태환경, 국민의 휴식공간, 문화와 역사공간 등 다양한 가치를 공유하는 것으로 전환되고 있다. 앞으로 어떠한 가치가 더 중요하게 부상할 것인지는 좀 더 지켜보아야 할 것이다.

1.2. 시장 개방

농산물시장의 개방은 우리 농업에 가장 큰 영향을 변수이다. UR 이전까지의 패러다임은 국경보호하의 농업부문 지원을 통해 성장과 안정을 지향했지만 이후에는 무역자유화의 틀 속에서 살아남을 능력 즉 경쟁력의 향상이 지향점이 되었다. 농업·농촌의 변화는 1980년대까지는 산업화 과정에서 산업구조 재편에 따른 전환기적 변화였다면, 1990년대 이후부터는 시장개방의 확대와 적응을 위한 전환기적 변화인 것이다.

우리 농업부문의 개방정도를 관세화를 중심으로 본다면 완전개방까지는 20년 정도 여유가 있는 것으로 볼 수 있다. 한·미FTA는 협상과정에서와 같은 추진력은 상실했지만 양국의 비준이 끝나고 발효가 되면 주요 품목은 15에 걸쳐 관세 제로를 만들게 되어 있다. 협상중인 한·EU FTA, 탐색중인 한·중FTA 등도 한·미 FTA와 같은 조건을 요구할 것이기 때문에 약 20년 정도이면 완전개방이 거의 실현된다고 보아야 하는 이유이다.

다자간 협상인 DDA는 지난 7월 타결직전까지 갔다가 인도, 중국 등의 반발로 무산이 되었지만 미국의 대선 이후 새롭게 협상이 추진되면서 2009년 타결에 대한 기대감이 형성되고 있다. 지난 7월까지의 논의를 중심으로 보면 관세감축율은 개도국 조항, 새 블루박스 등이 합의 또는 그에 가까운 수준에 도달한 것으로 전해지고 있다.

농산물시장의 개방은 직접적으로 관세인하에 의한 보호효과의 소멸이지만 보다 중요한 것은 국내 시장이 세계시장으로 통합되는 효과이다. 국제

시장과 국내시장이 분리되었을 경우는 수급과 가격수준 등 주요변수가 예측가능하거나 통제가능했지만 세계시장으로 통합되면서 이는 어렵게 된다. 말하자면 시장의 불확실성은 더 커질 수 있다는 것이다. 과거에는 풍흉에 의해 발생한 수급불균형을 수출입을 통해 해소시킬 수 있다는 측면에서 보면 세계화가 불확실성을 덜어주지만 환율, 에너지, 국제곡물 파동과 같은 최근의 주요 경제변수가 모두 외부에서 발생했고 그것이 국내농산물시장에 심각하게 영향을 미쳤다. 이같은 불확실성은 관세에만 초점을 두고 논의해온 개방에 대한 시각의 조정이 필요함을 의미한다.

우리 농업의 대외경쟁력이 약한 상황에서 시장의 개방은 국내농산물에 대한 수요시장의 위축 또는 상실을 의미하는 것으로 받아들여진다. 그 영향으로 국내시장은 1990년대 중반이후 공급과잉단계의 현상을 보여주고 있다. 지속적으로 악화되는 농가교역조건과 농산물가격의 상대적 하락이 농업경영수지의 악화로 연결되고 있다.

그러나 이같은 수세적 입장이 아니라 세계 어디인가에 우리 농산물을 찾는 수요자가 있고 이들에게 상품을 전달할 수 있는 채널을 확보한다면 개방은 시장 확대의 방법이 된다. 보호에서 개방으로의 전환기에 있는 우리는 지금까지 방어적 시각에서 공격적 시각으로의 전환에 성공하지 못했다. 새정부 들어 농식품수출 100억불 달성 등 적극적인 자세로 나서고 있지만 이는 시작일 뿐이다. 개방과 국내농업 위축을 동일시하는 인식에서 벗어날 수 있도록 수출시장의 확실한 확보가 실현되어야 할 것이다.

1.3. 저출산 고령화

경제사회변화의 메가트렌드로 정착된 저출산·고령화 현상이 농업과 농촌을 빠르게 변화시키고 있다. 농촌에서 아이들의 울음소리를 듣기가 어려워진 것은 이미 20여년 전의 1980년대부터 시작된 현상이고, 인구의 7% 이상을 65세 이상의 노령인구가 차지하는 노령화사회로의 진입은 농가는 1980년대, 농촌은 1990년대에 이루어졌다. 인구의 14% 이상이 65세 이상

노령인구인 고령사회는 농촌은 000년, 농가는 000년에 진입했고 인구의 20%가 넘는 초고령사회는 각각 000년과 000년에 넘어섰다.

한국사회의 노령화사회 진입이 199000년, 고령사회가 000년, 초고령화사회가 2026년으로 전망되고 있다. 즉 농촌과 농가의 고령화는 한국사회를 15년 내지 30년 가까이 앞질러 가고 있는 것이다. 산업화 과정에서 젊은이가 떠나고 노령인구만 남은 결과이다.

미국이나 일본과 같은 선진국도 농촌의 노령화는 전체 사회를 앞질러 가고 있고, 우리보다 노령화 정도 자체는 더 심하다. 그 점에서 노령화로 볼 때 선진국형으로 우리도 변하고 있다고도 할 수 있을 것이다.

도시와 농촌의 경제·사회적 격차는 고령화외에도 다방면에서 더 심화되고 있다. 그 중에서 인구구조의 차이, 즉 도·농간 고령화 정도의 격차는 경제·사회 모든 부문에서 활력의 차이와 성장기반의 격차를 초래하는 가장 중요한 요인이라 할 수 있다. 이 같은 차이는 도시와 농촌에 대한 정책의 방향과 수단의 차별화가 필요함을 의미한다. 전반적으로 정책의 기본 패러다임이 시장지향적으로 변하고 있으며, 이러한 경향은 농업·농촌에 대해서도 그대로 적용해야 된다는 인식이 확산되고 있다. 그러나 이 같은 생각은 농촌과 도시의 사회적 특성을 감안하면 그 유효성은 제한적이다.

농촌의 지역사회의 속성에 적합한 정책은 시장지향성을 뒤로 한 다른 가치를 우선하여 검토할 필요성이 있다는 것이다.

1.4. 지구온난화

지구온난화가 농업에 여러 가지의 영향을 미치고 있다. 농업은 지구온난화의 가해자이면서 피해자이기도 하다. 농업에서 발생하는 온실가스는 메탄(CH_4)과 아산화질소(N_2O)이며, 이산화탄소(CO_2)와 같이 대기 온도를 상승시킨다. 연료 소각, 가축의 소화기관내 발효, 가축 배설물, 시설원예, 농업기계, 수도작, 비료시용, 작물잔해 등이 주요 배출원이다.

농업은 지구온난화에 의해 심각한 피해를 받고 있다. 농업생산 감소와

품질 저하, 병해충 다발 등 영향을 받고 있다. 농업도 온실가스의 발생감축에 노력해야 한다.

교토의정서에 의한 온실가스 감축의무는 2008년부터 2012년까지 적용되며, 그 이후는 우리나라도 의무적인 감축에 대응해야 한다. 감축이행은 ① 온실가스 발생감축대책, ② 농업·임업 등에 의한 흡수대책, ③ 배출권 거래 등에 의해 실현할 수 있다.

농업이 지구온난화 방지에 기여하는 것은 지구온난화에 대응하여 농업 생산과 품질을 유지하기 위한 ‘적응대책’과 온실가스 배출을 줄여나가는 ‘방지대책’ 등 양면에서의 접근이 가능하다. 이러한 접근을 통하여 지구온난화 방지와 저탄소 농업의 실현은 농업에 새로운 기회를 제공할 수 있다.

먼저 적응대책으로는 현재 발생하고 있는 작물이나 시설 등의 피해상황에 근거하여 내온성 품종개량이나 기술개발 등 안정적인 생산기술 확립이 과제이다. 온난화에 대응하여 농업생산을 일정 수준으로 유지하는 것이 적응대책의 핵심이다.

방지대책으로는 농업의 다원적 기능확산, 농업의 에너지소비 절감, 바이오매스 활동 등을 들 수 있다.

1.5. 경제·사회 변화의 메가트렌드

세계적인 큰 변화의 흐름으로 세계화, 지식정보사회화, 웰빙문화, 도시화, 다문화사회화 등이 지적된다. 이러한 메가트렌드는 농업·농촌의 변화를 미시적으로 파악할 때는 이러한 메가트렌드가 간과되기도 하지만 사실 상 큰 변화방향을 결정하는 본류적인 힘을 갖고 있다.

세계화는 사고와 문화, 생활패턴의 유사성을 증가시키면서, 한편으로는 지역적 특수성을 더 강화하는 양면성을 보이면서 진행된다. 세계적인 것이 보편적 가치로서 인정받는 반면에, 특수성을 잃은 세계화는 정체성 상실로 문혀버릴 것을 두려워하기도 한다. 지식정보사회의 급진전과 디지털화, 무역자유화를 지향하는 시장의 개방과 통합, 지식과 정보 유통의 가속화 등

과 같은 흐름을 인식하여 농업부문의 새로운 수요 창출, 새로운 시장 등장을 파악, 적극적으로 대응하는 전략이 필요하다.

1.6. 남북문제

최근 북한 경제가 침체국면으로 접어들고 있다. 이와 관련하여 식량부족, 영양 불균형 등에 의한 주민의 기아문제가 심각한 상황에 빠져들고 있다. 북한의 한국 농업에 대한 기대 또는 수요는 매우 크다.

단기적인 식량지원을 비롯하여, 중장기적으로 생산기반 정비, 생산기술과 유통·가공 기술 지원, 협동농장의 구조개선 등 광범위한 분야에 걸쳐 협력 가능성을 찾아야 한다. 협력 방향에 대해서는 한국 농업이 안고 있는 과잉문제 등의 해결보다는 북한에 필요한 수요에 대응하는 방식이 되어야 한다.

또한 급진 통일이나 이에 준하는 유사시 상황을 상정한 '유사시 식량안보 확보대책'도 마련해 두어야 할 것이다. 이것은 한반도 전체를 대상으로 한 대책이다.

2. 농업문제

2.1. 개방의 가속화와 취약한 경쟁력으로 성장 동력 약화

우리나라 농업은 내수시장을 놓고 수입 농산물과의 경쟁으로 인하여 국내 농산물시장은 1990년대 중반부터 공급과잉 현상을 보이면서 가격이 하락하고 성장이 정체하는 현상이 나타나고 있다.

즉 농가교역조건은 1995년 130.1에서 2000년 111.7, 2005년 100.0을 거쳐, 2007년 98.3로 악화되고 있다. 또한 농업부가가치는 같은 기간 19.9조원에서, 21.7조원, 21.8조원을 거쳐, 21.4조원으로 감소하고 있다.

향후 한·미 FTA 등 주요국과의 FTA, DDA 등 예정된 시장개방의 가속화로 향후 20년 동안 농업생산과 총소득은 지속적으로 줄어듦 것으로 전망된다.

한편 농가 인구가 감소하고, 농지 전용이 확대되는 가운데 호당 경지면적과 소득은 증가할 것이나 증가 정도는 크지 않을 것으로 전망된다.

따라서 농업을 성장궤도로 재진입시키기 위해서는 내수시장에서 잃은 수요를 해외에서 찾는 수출, 기술혁신, 가치경영을 통해 경쟁력을 확보해야 할 것이다.

2.2. 농업인력의 고령화와 젊은 영농인의 유출 둔화

농업인력의 세대교체는 ‘다수 고령인력의 축적과 소수 신규인력의 진입’이라는 형식으로 진행되어 향후 20년이 지나면 극소수의 젊은 영농인에게 농지등 농업자원이 집중될 것으로 예상된다.

신규진입은 연간 1만명 정도(2000~05년간 49,840명) 이루어지고 있으며, 이중 26.4%가 60세 이상이고, 또 74.4%가 연간 매출액 500만원 미만이다. 매출액 1천만원 이상의 신규 진입농은 연간 1,500호 정도에 불과하여 농업으로 성장하겠다는 농가는 극히 적은 편이다. 참고로 2000~05년간 신규로 49,840호가 진입했고, 160,400호가 퇴출하여 순감소는 110,560호에 달한다.

또한 경영주 연령이 60대 이상인 농가는 2005년 58%에서 2020년에 80%에 달하고 2030년이면 86%에 이를 것으로 전망되는 등 경영주의 고령화 급속히 진행되고 있다.

표 2-1. 경영주 연령별 농가수 전망

단위: 천 호

	2005	2010	2015	2020	2025	2030
40대 미만	42.4	19.5	12.9	12.0	11.9	11.9
40~50대	488.7	336.1	221.1	138.4	100.9	87.6
60대 이상	741.8	762.8	649.0	608.3	578.5	524.5
합계	1,272.9	1,118.3	883.0	758.7	691.4	624.1

자료: 통계청, 「농업총조사」.

표 2-2. 경영주 연령별 5년 간 농가수 변화

단위: 호

	증가(A)	감소(C)	순진입(A-C)
계	49,840	160,400	△110,560
30세 미만	1,024	5,912	△4,888
30대	6,879	51,115	△44,236
40대	14,226	66,114	△51,888
50대	14,543	59,758	△45,215
60대	10,461	59,473	△49,012
70대 이상	2,707	△81,972	84,679

자료 : 통계청, 「농업총조사」.

후계인력 확보 농가비율은 2000년 11.3%에서 2005년 3.6%로 줄어 후계자 문제가 계속 심화되고 있다. 반면에 젊은 영농인이 농업을 떠나는 비율은 과거보다 크게 줄어 이들에게 농업은 직업으로서 기대가치가 상승하고 있음을 엿볼 수 있다.

현재 영농종사자가 10년 후 잔존할 확률은 30대는 1990년 53.0%에서 2007년엔 97.6%로, 40대는 79.2%에서 88.3%로 증가하고 있다. 또 젊은 농업인력의 고학력화가 현저히 진행되어 산업간 종사자의 학력격차 감소하는 것도 새로운 현상이다.

2.3. 높은 불안정성(Uncertainty)

농업성장이 정체되고 교역조건이 악화되면서 소득불안정성이 높아졌고, 동시에 부채가 증가함에 따라 농가의 재무구조도 역시 악화되고 있다. 이것은 시장개방으로 세계시장에 노출된 국내 농업생산은 해외부문의 충격에 따른 리스크가 더해져 영농의사 결정에 어려움을 겪고 있다는 증거이다. 특히 환율·에너지·자재 등의 농업외적 불안정성이 높아졌고, 가축질병·풍수해 등 자연재해의 빈도가 높아지고 있다.

또 시장개방 확대가 예정되어 있어 농업인의 미래에 대한 불안감이 매

우 크며 정부에 대한 신뢰가 약해 정책이 효과를 거두기 어려움 상황이 계속되고 있다.

이러한 상황에서 고령화에 따른 농업내부에서의 구조조정(고령농가의 축적과 젊은 농가로의 자원 집적)을 순조롭게 유도하고, 농업내외의 리스크에 대비하는 제도적 장치의 마련을 서두르지 않는 한 선진단계로의 전환이 어려워질 것으로 예상된다.

2.4. 발전단계적 특징

현재의 농업인력은 대부분 은퇴할 때까지 농업에 종사할 것으로 보아야 할 것이다. 전직 가능성이 희박한 고령층이거나 젊은 영농인은 농업의 미래에 대한 기대치가 나쁘지 않을 것이기 때문이다.

고령화가 진행되면서 극소수인 젊은 영농인은 자원집적을 통한 규모화로 소득안정을 달성할 수 있을 것이다. 대부분의 고령층은 소득감소, 불충분한 사회안전망 때문에 불안한 노후를 맞게 될 것이다. 그래서 중소농 생활안정대책이 마련되어야 농업의 구조조정은 순조롭게 진행될 것이다.

표 2-3. 경영주 연령별 농가수, 영농규모, 농업소득 전망

구분		2005	2010	2020	2030
50대 이하	호당 경지면적(ha/호)	2.41	3.34	7.23	9.82
	추정농업소득(천 원)	17,615	19,153	37,719	50,906
60대 이상	호당 경지면적(ha/호)	0.93	0.93	0.93	0.93
	추정농업소득(천 원)	7,671	6,115	5,466	5,768
1인당 GDP(천원)		16,000	23,000	37,000	49,000

주 : (1) 농업소득, 1인당 GDP는 모두 명목자료임.

(2) 전망시나리오는 한미 FTA시행과 DDA에서 선진국 지위 경우임.

(3) 1인당 GDP는 연평균 4.1% 경제성장률을 가정함.

(4) 60대 이상의 호당 경지면적은 1995~2005년간 평균인 0.93ha로 가정함.

자료 : (1) 경지면적, 농업소득 자료는 김정호 외(2007)

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

농업의 중추세력이 된 젊은 전업농 그룹은 국내시장이나 해외시장이나 경쟁정도에 차이가 없을 것이기 때문에 국내에서 경쟁력이 있다면 해외에서도 경쟁력을 갖게 될 것이다. 이를 위해 개별 경쟁력의 한계를 넘는 조직화(법인화, 네트워킹, 클러스터), 경영컨설팅 등의 역할이 더욱 중요해질 것이다.

3. 농촌문제

3.1. 농촌지역사회의 활력저하

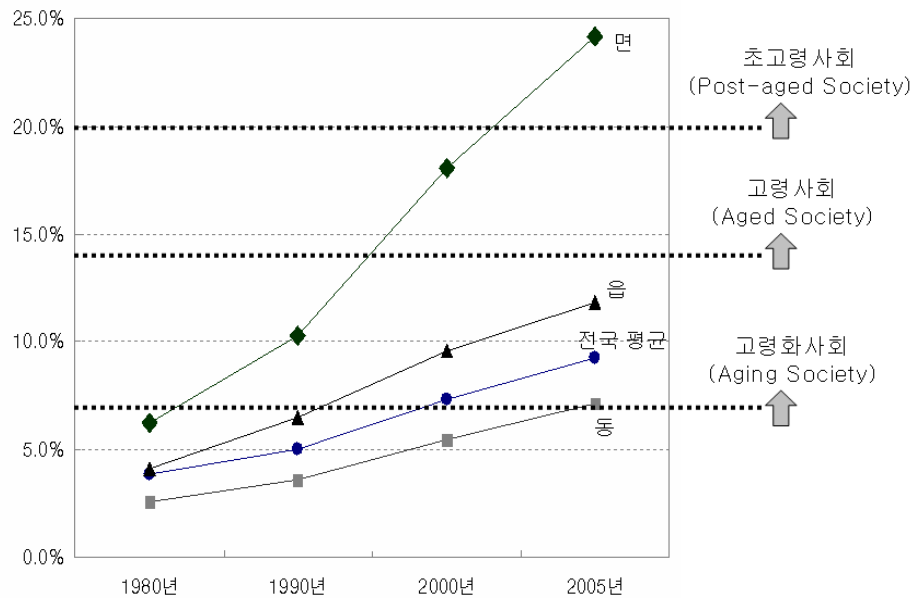
농촌인구는 21세기 들어 감소속도가 줄어들기는 했으나 원격지 면단위 인구는 여전히 빠르게 감소하고 있다. 2005년 농촌인구는 8,764천명으로 총인구의 18.2%였고, 농가인구는 농촌인구의 39.2%를 차지하고 있다.

농촌인구의 감소율은 1985~90년간 20.7% 감소를 비롯하여, 1990~95년간 13.8%, 1995~00년간 2.0%, 그리고 2000~05년간은 6.6% 감소하고 있다. 그리고 고령화의 전망을 보면 2020년이면 농촌은 65세 이상 인구가 30%를 넘는 초고령사회가 되어 한국사회를 15~30년을 앞서갈 것으로 보이며, 면지역은 15년, 농가는 30년 가까이 앞설 것으로 전망된다.

향후 농촌지역은 인구감소와 고령화로 농촌산업의 입지가 어려워지고 서비스업체가 감소하면서 지역경제가 침체될 것으로 예상된다. 또한 농촌의 생활환경개선과 지역개발을 위한 투자가 많이 이루어지고 있으나 수요층의 감소에 따라 관련 시설의 매몰비용화(sunk costs) 우려로 비판이 강해지고 있다.

농촌지역은 도시와의 근접도에 따라 발전정도에 차이가 나며 개발방식도 신활력사업 등 광역권개발사업의 성과가 더 높다(송미령 외, 2008). 대도시 인근 읍지역으로 인구가 늘어나고 있는 현상을 고려하면 장기적으로 도시와의 근접성을 높여 일자리와 쉼터의 동시 제공의 개발방식이 필요하다.

그림 2-2. 농촌의 고령화 진행 추이



자료 : 성주인 외.

표 2-4. 농촌의 마을 및 인구 변화 추이

단위: 개, 명

구 분	마을(A)	인구(B)	마을별 인구(B/A)
1960	131,936	17,992,495	136.4
1980	124,028	15,997,362	129.0
1995	116,373	9,561,746	82.2
2005	117,773	8,703,735	73.9
2007	105,377	-	-

주 : 인구는 해당년도 인구주택센서스 자료를 기준으로 하므로 2007년은 집계하지 않음.

자료 : 한국통계연감 및 행정자치통계연보. 성주인 외에서 재인용.

3.2. 다문화 사회의 진행

우리나라 농촌의 특징 중의 하나로서 21세기 들어 급속히 늘어난 국제 결혼을 들 수 있다. 우리 사회도 다문화사회로 이행해가고 있다(박대식 외, 2008).

국제결혼 건수는 2000년 12,319건에서 2007년 38,491건으로 3.1배 증가하였다. 2007년 농림어업종사자 남자와 외국 여성과의 결혼 비율은 40.0%에 달하며, 특히 읍면지역에서는 44.5%를 기록하고 있다.

다문화사회의 진행은 너무 급속하여 문화적 충격과 갈등, 언어 장애에 따른 소통 문제 등에 대한 해결방안이 마련되지 않고 있다.

3.3. 도·농격차의 확대와 농촌정책의 개념 전환 필요성

농촌지역은 경제사회·산업·문화 등에서 도시와의 격차는 갈수록 벌어지고 있으며 우리 사회를 15~30년 가까이 앞서가는 고령화사회로의 진행은 농촌정책에 대한 재검토를 요구하고 있다.

농촌개발정책은 주민의 편익증진을 위해 필요한 정책이란 견해와 인구감소로 곧 매몰비용이 될 것이란 비난의 가운데서 선택의 기로에 있다. 또 농촌복지정책은 도시의 복지정책과 같은 개념과 방법으로 추진되나 농촌지역의 특성상 현실성이 떨어진다는. 복지서비스를 복지사에게 공급토록 하고, 그 재원을 정부가 지원하는 현 시스템은 대상 건수가 많지 않은 농촌지역에서는 서비스 공급의 부족을 초래하고 있다.

교육·의료 등의 공공서비스도 농촌적 특성을 반영하여 도시와는 다른 원칙과 기준이 적용되지 않고 효율성 중심의 평가를 받은 결과 문제가 나타나고 있다. 이러한 공공서비스의 제공은 지역유형에 따라 차별적인 전략을 구사할 필요가 있다.

즉 농촌 중심센터로 개발하려는 지역에서는 최소 수준의 수요(basic needs) 충족에만 맞출 것이 아니라 매력적인 삶을 건설하는 유인으로 설

계하여 더 많은 도시민을 유인할 수 있도록 하고, 일반 농촌지역은 최소 수준의 수요는 확실히 충족시킬 수 있도록 정부가 직접 공급해야 할 것이며, 시장이 실패하는 지역에서 시장기능을 활용하는 처방은 지양되어야 한다.

4. 새로운 농정의 구축

선진국에서는 과잉 생산과 재정부담 과중이라는 문제를 해결하기 위하여 농정에 시장원리 도입을 확대해 왔고, 이것이 우루과이 라운드(UR)에서 DDA 협상으로 계속 진행되고 있다. 수출에 의지하여 성장해가야 하는 한국의 입장에서 이를 수용하는 것은 불가피했다.

UR 이후 한국 농정은 정책대상의 선택과 집중을 통해 규모화·전문화 하고, 첨단시설과 기술 도입으로 생산성 향상을 도모하면서, 이에 필요한 재원은 정부가 공급하는 전략을 채택하였다. 정부가 정책금융과 보조를 통해 농가의 초기투자를 지원하면 농가는 회수된 수익으로 확대재생산의 선순환을 이뤄 갈 것으로 기대하였다.

기술과 생산성 향상, 안정적 생산기반 구축, 쌀 이외부문의 활발한 구조조정 등 부분적인 성과가 있었음에도 종합적인 인식은 부채증가와 농가경제의 불안정화, 개방 등 정책선택을 둘러싼 첨예한 사회적 갈등과 불신도 증가하였다.

즉, 개방준비를 위해 지난 20년 동안(1994~13) 막대한 자원과 시간을 투입했음에도 기대한 경쟁력을 확보하지 못한 것으로 평가되는 경우도 있다. 즉, 정부가 설계한 정책으로 농업인과 관련 주체들을 의도한 방향으로 유도할 수 있을 것으로 오판한 점, 정책을 정확하게 설계하는 기술 부족, 정책대상자들이 지원과 보호에 익숙해짐으로써 나타나는 도덕적 해이와 역선택의 문제, 설계자와 현장의 거리가 너무 멀어 계획대로 작동하기 어려웠던 점, 공공서비스의 공급자와 수요자의 관계에서 인센티브가 제대로 작동하지 않았던 점 등이 과거 농정평가의 몇 가지 관점을 제공한다. 또

선진국과의 발전단계와 농업구조가 너무 다르고 규모와 기술격차가 현저하여 UR이 지향하는 개방단계로의 순조롭게 이행할 수 없었다는 지적이 있다. 따라서 선진국 농정의 도입시에는 농업구조의 상이점이나 기술격차 문제가 고려되어야 한다.

현재 한국 농업과 농촌이 안고 있는 문제를 인식하고, 또한 그동안의 농정에 대한 평가와 반성에 근거하여 21세기 한국 농업·농촌이 지속적으로 발전하기 위해서는 새로운 비전제시와 이를 실현하기 위한 전략수립이 필요하다. 이를 위해 주요 선진국의 경험에서 시사점을 얻고자 한다.

제 2 부 선진국 농정의 추진체계와 시사점

제3장 미 국

제4장 유럽연합 (EU)

제5장 일 본

제6장 선진국의 경험과 시사점

1. 미국의 농정 전개와 특징

1.1. 농정의 전개과정

미국의 농정의 주요 초점은 구조적으로 국내 소비를 초과하는 과잉생산 문제의 해결에 주어졌다. 외부 여건이 달라짐에 따라 다소의 정책 수단 변화는 가져왔지만 생산 통제를 근간으로 하면서 주요 농작물의 가격지지와 농가에 대한 소득지지는 오랫동안 미국 농정의 중심이 되어 왔다.

미국은 5~7년을 주기적으로 포괄적인 농업법을 만들어 시행해 오고 있는데 대부분이 이전에 시행되어 온 법을 수정하는 형태를 취하고 있다. 1933년 농산물 가격지지와 농가소득을 지지해주는 농업조정법이 입법된 후, 1980년대 중반까지는 식부면적 통제를 통한 공급관리 정책이 오랫동안 미국 농업정책의 근간이 되었다. 일련의 경제환경 변화를 반영하여 1985년 농업법에서는 보호농정과 시장지향성이 혼합된 가격·소득지지 정책이 농업정책의 중심으로 등장하게 된다. 그리고 1990년 농업법에서는 시장지향적 성격이 강화된 후, 1996년 농업법을 거치면서 직접지불을 통한 소득지지와 시장의 생산량을 조절하는 농업정책으로 방향을 선회하여 미국 농업법 사상 가장 시장지향적이라고 평가받았다.

그러나 1990년대 말에 농산물 가격 파동을 겪으면서 2002년 농업법에서는 다시 보호농정으로 회귀하는 경향이 나타났다. 2008년 농업법은 보호농

정 기조를 그대로 유지하여 농가소득 보조를 위한 직접지불제(DP), 가격보전직접지불(CCP), 마케팅론(marketing loans), 융자부족불제도(LDP)에 새로이 평균수입보전직불(ACRE)을 더하였다.

표 3-1. 미국 농정의 전개과정

농업법	주요 정책
1996년 농업법	생산조정제 폐지 가격지지융자제도 계속 고정직불제 도입
2002년 농업법	가격지지융자제도 계속 고정직불제 확대(대두 등 대상확대) 가격보전 직불제(CCP) 도입 환경정책 강화
2008년 농업법	고정직불제, CCP 유지(직불금 지급대상 제한, 지급상한 인하) 농촌개발정책 강화 에너지정책 강화 평균작물수입보전 도입

1.2. 단기융자제도로 최저가격 지지

미국 농정에서 기본적인 시책은 융자단가(loan rate)에 의한 ‘단기융자제도’이다. 생산자는 경작 전에 농산물을 담보로 최장 9개월간의 단기융자를 받는다. 그리고 수확기에 시장가격이 융자단가보다 높으면 농산물을 판매하여 융자금을 상환하고, 시장가격이 낮으면 담보농산물로서 상환을 대신한다. 융자단가는 시장에서 최저가격을 지지하는 효과가 있다. 융자단가 수준은 초기에는 소득을 보상하는 높은 수준에서 결정되었다. 그 결과 상품신용공사(CCC)에 과잉재고가 발생, 재정부담이 증가하는 문제가 나타났다.

1973년 농업법에서 융자단가를 시장가격 수준으로 인하하는 대신에 융자부족불제도를 도입하여 목표가격과 시장가격(또는 융자단가)과의 차액을 직접지불로 지원하기 시작했다.

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 마케팅론을 도입하였다.

1.3. 직접지불로서 목표소득 보장

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

1996년 농업법에서 부족불제도를 대신해 고정직접지불을 도입하였다. 2008년 농업법에도 계속 실시되고 있는 고정직접지불은 지급금액을 과거의 식부면적과 단수를 기준으로 계산하고 있다. 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.

2008년 농업법에서 실제소득 증감을 반영하기 위해 CCP의 가격기준을 조수입기준으로 대체한 평균수입보전직불을 새로이 도입하였다. 농가는 현행의 가격기준 농가소득보전 프로그램과 평균수입보전직불 중에서 선택을 할 수 있다.

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

1.4. 환경농업정책의 전개

미국 정부는 1985년 농업법부터 환경농업정책을 본격적으로 시작하였다. 환경보전정책은 1985년 농업법에서 도입된 후, 1990년 농업법, 1996년 농업법에서 정비되었고, 2002년, 2008년 농업법을 거치면서 대폭 확충되었다.

휴경장려에서 환경대책으로 환경정책이 변화하고 있고 관련 예산도 늘어나고 있다. 1985년 도입된 보전유보계획(CRP)과 1990년 도입된 습지복원계획(WRP)이 전자에 해당하는 정책이다. CRP는 토양유출 방지, 하천·호수·늪의 수질개선, 야생생물 서식지 보전 등을 목적으로 하여 10년에서 15년간 영농을 휴경하고 농지를 초지나 수림지로 돌리는 대가로 농가에 토지의 임차료 및 초지나 임지로의 전환에 든 비용의 일부를 지원하는 제도이다.

WRP는 이전에 습지를 매립해서 농지로 한 토지를 다시 습지로 복원하는 것이 목적으로 CRP와 마찬가지로 농지의 임차료 상당과 농지를 습지로 복원하는 비용의 일부를 지원한다.

1996년 농업법에서는 생산조정을 폐지하면서 경작면적을 줄이는 것과 환경보전이 분리되었다. 신규로 환경개선장려계획(EQIP)과 야생생물 서식지 회복 장려계획(WHIP)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.

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

2002년에 도입된 ‘환경보전보장계획’(CSP)은 보다 순수한 환경정책에 가깝다. WHIP와 같이 농업생산에 있어서 야생생물의 생식환경을 보전하는 농가를 대상으로 보전활동의 수준이 높아질수록 장려금의 금액을 늘리

는 방식이다.

2008년 농업법은 환경보전정책에 대한 지원을 확충하고, 해당 프로그램을 통합하여 지원 효율성을 제고하는 방안을 제시하고 있다. WRP의 예산을 78억 달러 추가지원하고, WRP의 대상면적을 230만에서 350만 에이커로 확대하였다.

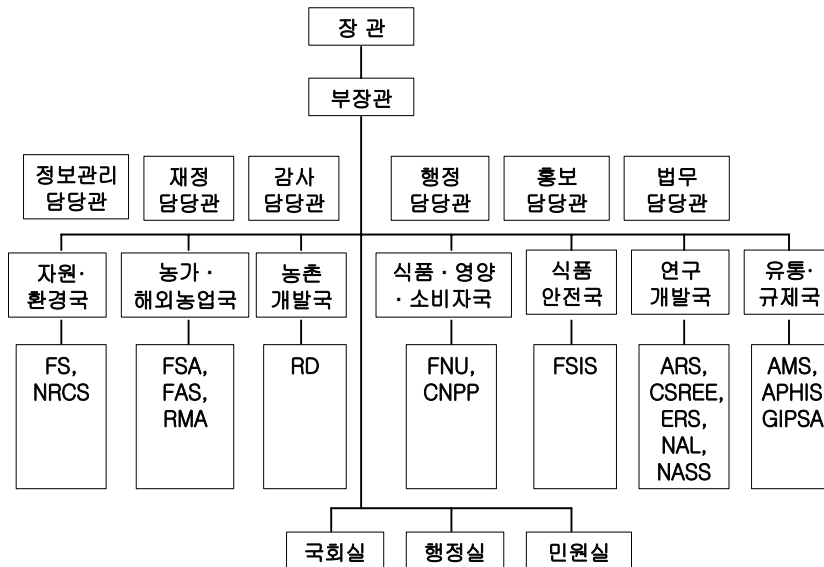
2. 농정추진체계

미국에서는 농업정책에 대한 책임이 연방정부에 있다. 연방의회가 농업정책의 틀이 되는 법을 제정하면 미농무부가 법률에 따라 정책을 집행하게 된다. 정책의 효율적인 집행을 위해 산하기관으로 미국농업진흥청(FSA: Farm Service Agency), 농업위험관리청(RMA: Risk Management Agency), 자연자원보전청(NRCS: Natural Resources and Conservation Service), CSREES(Cooperative State Research, Education and Extension Service), 미국농업연구소(ARS: Agricultural Research Service), 그리고 지역개발이나 식품 관련 업무를 담당하는 기관들을 있다.

2.1. 농무부 조직

농무부의 조직은 장관(Secretary), 부장관(Deputy Secretary), 7명의 차관(Under Secretary), 3명의 차관보(Assistant Secretary), 17개의 청, 11개의 사무국으로 구성되어 있다. 농무부 정책은 농가·해외농업, 식품·영양·소비자, 식품안전, 유통·규제, 자원·환경, 연구개발, 농촌개발로 구분되어 있고, 7명의 차관은 각각의 프로그램을 담당하고 있다.

그림 3-1. 미국 농무부 조직도



2.2. 주요산하기관과 담당업무

미국농업진흥청(FSA)은 워싱턴 DC에 본부가 있고, 캔자스시티에 핵심 운영국이 있다. 지역별로는 50개 주마다 사무소가 있고, 주요 농업 카운티에도 지역사무소를 가지고 있다. 농업진흥청은 융자 및 지불제 등을 포함한 농산물 품목프로그램과 CRP와 같은 경관·환경 프로그램을 운영하고 있다.

CRP는 침식하기 쉽거나 환경적으로 민감한 경작지를 10년간 휴경하도록 하는 계약건들에 대한 자금을 지원하는 제도로써 현재 약 3,500만 에이커의 면적을 연간 약 20억 달러의 비용으로 관리하고 있다.

농업진흥청은 미국 농업정책의 통상적 기능 중 하나인 여러 가지 특별재해관리 프로그램도 담당하고 있다. 이러한 프로그램에 대한 자금지원은 오랜 역사를 가진 상품신용공사(CCC)가 담당하여 농업보조 프로그램의 자

금이 흘러가는 일종의 통로 역할을 수행한다. 프로그램의 시행을 감독하기 위해서는 방대한 행정조직이나 기록 유지가 필요한데 이 부분은 워싱턴에서 조율하고 있다. 다만, 농민들과의 상호교류 문제는 주로 카운티나 주 사무국을 통해 이루어진다.

표 3-2. 미국 농무부 산하기관과 담당업무

농무부 프로그램	관련기관	업무
농가·해외농업	FSA, FAS, RMA	곡물조달, 신용, 보존, 재난, 긴급재난프로그램
식품·영양·소비자	CNPP, FNS	기아극복, 건강증진, 영양교육
식품안전	FSIS	식품소비안전, 올바른 레이블링, 포장과 관련한 캠페인
유통·규제프로그램	AMS, APHIS, GIPSA	국내외 미국농산물 유통원활화, 동식물건강
자원·환경	FS, NRCS	지속가능한 경영방식으로 국토의 건강상태유지
연구개발	ARS, CSREES, ERS, NAL, NASS	경쟁력 제고
농촌개발	RD	농촌지역 경제발전, 지역개발

자료: 이현옥(2008)

농업생산자가 사업위험(business risk)에 대처하는 것을 돕는 것을 주목적으로 하는 위험관리청(RMA)은 이를 위해 연방작물보험기구(FCIC)를 운영하고 있다. 위험관리청은 농작물보험 프로그램과 교육 및 봉사 활동 관련 프로그램 등을 운영한다. 농작물보험은 미국 농업정책 중에서 비중이 점차 증가하고 있는 부분으로, 10억 달러 미만이었던 예산이 최근 거의 50억 달러까지 증가하였다(Glauber, 2007). 농작물보험은 모든 주요 곡물들을 대상으로 하고 있으며 과일이나 채소에 대해서도 그 범위를 넓혀나가고 있다.

자연자원보전청(NRCS)은 농민들에게 환경문제에 대한 정보와 도움을 제공하는데, 이와 관련한 여러 소규모 프로그램들과 함께 EQIP를 운영하고 있다. 환경개선프로그램은 농민들이 자기 농장에서 나오는 오염물질을 줄이기 위해 고안한 비용분담 프로젝트(cost-sharing projects)에 자금을 지

원한다. 환경개선 프로그램의 예산은 최근 몇 년간 10억 달러 범위 내에 있었다. 곡물 경작지 약 3억 에이커와 목초지 수억 에이커에 걸쳐 시행되는 환경개선프로그램의 자금은 상당히 제한된 액수이며 프로그램에 대한 경쟁은 다른 프로그램들에 비해 치열한 상황이다.

농업부문의 연구개발 정책은 주 정부와 연방정부의 공동 책임이다. 연방 정부는 연구소와 연구진을 여러 대학교에 두고 있는 미국농업연구소(ARS)라는 큰 국가 연구기관에 예산을 제공한다. 또한, 연방정부는 CSREES가 관할하는 공개경쟁연구자금(competitive grant)과 각 주로 양도되는 포뮬러 펀드(formula fund)를 통해 대학교나 기타 기관에서 이루어지는 연구 활동들을 후원한다. 대부분의 공공 연구개발 기금은 주에서 운영하는 대학에 대한 후원으로서 주정부로부터 직접 전달된다. 공공분야에서 자금 지원을 받는 농업부문의 연구개발은 대부분 위스콘신대, 아이오와 주립대, 캘리포니아대를 비롯한 여러 대학교의 연구소에서 행해지고 있다.

2.3. 비정부 조직과 기능

일부그룹의 이익을 대변하는 수백 개의 단체들이 지역, 중앙단위에서 농정입안에 영향을 미치고 있다. 전국단위로 보면 미국농업인연합회(AFBF)와 전국농업인연맹(NFU)이 가장 일반적인 농민단체로 국회와 행정부에서 필요한 정보를 제공하며 농정입안에 영향을 미친다.

농업정책에 가장 영향력이 있는 농민단체인 AFBF는 농업과 관련한 모든 이슈에서 공식 의견을 국회와 행정부에 제공하고 이것이 법안에 반영되도록 노력하고, 각 주별 연합회들이 모여 이루어지는데 주별 연합회는 주요 농업카운티마다 지부를 두고 있다. AFBF는 친시장경제적인 성향을 가지고 세금과 규제완화를 지향하고 있는 반면에 전통적인 보조정책의 유지에 대해서는 찬성적인 입장이다. 공식의견의 도출은 지역, 주, 국가 단위에서의 농업연합회회의와 투표를 통해 이루어진다.

NFU는 AFBF와 비교하면 좀 더 지역적이어서 주로 중서부와 중북부평

야지역에 있는 주들의 농민을 대변하고 있다. 시장경쟁체제에 대해 다소 부정적인 입장을 취하면서 정부의 시장개입을 찬성하는 입장이다. 다코다, 몬타나, 미네소타 등에서 민주당의원들에게 특히 강한 영향력이 있다. 다른 품목별 단체들은 해당품목 생산자의 이익을 대변하고 이들에게 보다 많은 이익이 정부정책을 통해 갈 수 있도록 노력하고 있다.

예를 들면 미국대두농업협회는 농업정책에서 대두생산자에게 보다 많은 혜택이 갈 수 있도록 노력한다. 미국옥수수생산자협회는 당분간 높은 가격으로 CCP 등이 작동하지 않을 것을 예측하고 소득보험의 성격을 가진 프로그램의 적극 활용을 정부에 제안하고 있다. 이 경우 가격이 높더라도 생산량이 줄면 보험금을 지급받을 수 있다. 대개 이러한 단체들이 생산자만을 구성원으로 하지만, 전미면화연합회(National Cotton Council)와 같은 일부 단체는 가공산업 종사자들도 회원으로 포함하고 있다. 농산물 가공회사들도 상품에 대한 정책이나 기타 관련 이슈들이 회사의 이익에 영향을 미치는 경우에는 나름의 역할을 하게 된다.

싱크탱크로는 미국기업연구소와 카토연구소(Cato Institute)가 자유경쟁 내지는 제한적인 정부의 역할이라는 기준을 가지고 농정을 입안하는데 영향을 주고 있다.

대학의 경제학자들은 국회나 품목단체에 조언을 함으로써 농정입안에 상당한 영향을 미치고 있다. 영향력 있는 대학으로는 캔사스주립대, 미주리주립대, 아이오와주립대, 텍사스A&M대학, 캘리포니아주립대 등이 있다.

농업정책연구소(Food and Agricultural Policy Research Institute)는 농무부와 별도로 농업과 관련한 전망을 하여 농무부와 의회예산국(CBO)에 제공한다. 또한 의회의 요청에 따라 개별연구를 시행하여 농정마련의 기초자료를 제공하고 있다.

2.4. 다른 부서와 협력하는 농림사업

농림사업 중에 상당수가 농무부 주도하에 다른 부서와 협력하여 집행되

고 있다. 교역부문에서는 미무역대표가 주도적인 역할을 하고 있고, 농업 부문과 관련해서는 농무부 산하의 해외농업청(FAS)가 담당한다. FAS는 농업부문 시장개발, 무역협상, 그리고 시장정보의 수집과 분석 등을 담당하고 있다. 이외에 수출신용보증과 식량지원프로그램도 집행하고 있다. 교역부문에서 역할을 담당하는 다른 산업분야의 기관으로는 미상무부 산하 센서스국, 미보건 산하 FDA, 교통부, 연방무역위원회, 환경보호국 산하 농약관리프로그램, 미교역위원회, 미국동식물검역소(APHIS), 국가안전부가 있다.

식품안전 규정마련과 집행은 농무부와 미국식품의약청(FDA)에서 담당하고 있다. 육류는 농무부의 식품안전검사청에서 과일과 채소는 FDA에서 담당하며 수입농산물은 국가안전부가 전반적으로 검사에 대해 책임을 지고 있다. 미국동식물검역소(APHIS)는 동·식물 건강증진을 통해 간접적으로 식품안정에 역할을 하고 있다.

검역, 해충국내반입에 관해서는 APHIS가 주도적인 역할을 하고 있다. 1999년 침입종협의회(National Invasive Species Council)가 범정부적으로 구성되었다. APHIS내에 국내 식물보호를 담당하는 식물보호·격리, 가축과 관련한 가축서비스, 국제문제를 다루는 국제서비스가 있다.

바이오연료와 관련해서는 농무부, 에너지부, 교통부, 환경보호청이 역할을 나누어 수행하고 있다. 2007년 에너지법에 의해 운송연료에 바이오연료를 일정비율 혼합하는 것이 강제화 되었다. 2008년 농업법에 의해 에탄올 수입 특별세, 블랜더에 대한 세제우대 등이 정해졌다.

환경보존과 관련해서는 농무부, 내무부, 환경보호청이 가장 주도적인 역할을 하고 있다. 농무부에서는 환경개선프로그램(EQIP) 등을 운영하는 NRCS가 환경보존 노력을 주도하고 있다. 환경보호청은 축산농가의 가축 사육방식에 따른 환경오염 규정을 집행하고 있다. 내무부(DOI)는 국토의 5분의 1에 해당하는 5억 에이커를 관할하고 있다. 이외에 지표수, 지하수를 관리한다.

식품지원과 관련하여 국내의 식품안전과 유아, 저소득층을 대상으로 하는 건강증진 프로그램운영은 농무부 산하 식품영양서비스(FNS)에서 담당

하고 있다. 여기서는 식권프로그램과 학교급식을 운영한다. 식품영양서비스의 프로그램 운영에 소요되는 농식품은 농무부 산하 농업유통서비스(AMS)를 통해 조달한다.

미국국제개발청(US Agency for International Development)과의 협력 하에 농무부 산하 해외농업청(FAS)에서 국제 식량지원을 담당하고 있다. 농무부내에서는 미국농업진흥청(FSA) 산하 상품신용공사(CCC)가 다른 정부부처와 외국정부에 대한 곡물판매, 식량 국제지원을 돕고 있다.

2.5. 시사점

정부부처간의 협력이 다양하게 이루어진다. 특히 교역, 식품안전, 바이오연료, 환경보존, 식품지원 등에서 여러 정부부처 간의 협력(농무부 산하기관 간에 아니면 농무부와 다른 부처 간에)이 이루어지고 있다.

농정참여 민간조직의 다양화, 세분화되어 있다. 미국은 일부그룹의 이익을 대변하는 수백 개의 단체들이 지역, 중앙단위에서 농정입안에 영향을 미치고 있다. 이 단체들의 분야는 농민단체, 품목단체, 기업형 협동조합, 환경단체, 연구소, 가공업자 등이다.

농대가 있는 주립대학들의 역할이 두드러진다. 지방국회의원과 품목단체에 자문 등을 통해 정책형성과정에 영향을 미치고 있다.

1. EU의 농정전개와 특징

1.1. 농정의 전개과정

유럽연합(EU)의 공동농업정책(CAP)은 가격지지에 의한 역내 농산물 공동시장 형성이 제일의 목적이었다. 주요 농산물에 대해 역내 통일된 가격으로 단일시장을 형성함으로써 경제통합을 이루고 대외경쟁력을 강화하는 것이었다. CAP이 형성된 이후 통합이 이루어지기까지 각국별로 가격보조에 따른 재정부담의 증가와 과잉생산물 처리문제를 안게 되었다. 각국은 생산성향상을 통해 생산비를 낮추며 가격보조의 부담을 줄이기 위해 구조개선정책도 60년대 중반부터 80년대 초까지 추진하였다. 그러나 그 성과는 제한적이었고, 결국은 가격보조의 철회를 선택하는 대안이 UR이었다. UR이후 정책방향은 가격보조의 삭감분으로 직접지불과 농촌정책을 강화해 나가는 것이다. 그리고 공동시장이 공고하게 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 4-1).

EU의 직불제는 1975년의 조건불리지역직불제로 시작하였다. 이어서 1985년 환경농업 직불제, 1992년 소득보상 직불제 등이 도입되었다. 품목 별로 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 정체될 수 있다. 그래서 최근의 정책동향은 ‘제1축의 소득보상 직불제 예산의 일부를 농촌개발로 전환’하거나, ‘제1축 그 자체를 이행조건 강화나 다원적 기능을 중시하는 등 친환경 농업으로 전환’하는 등의 정책변화가 나타나고 있다.

표 4-1. EU의 공동농업정책(CAP) 전개과정

연 도	주요 정책	비 고
1962년	○ CAP 형성(생산성 향상과 단일시장 형성) ① 수입과징금으로 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
2007	○ CAP 개혁 이행점검과 개선방안 모색 ① 단일직접지불의 효율화 ② 시장정책의 WTO규정 대응 ③ 새로운 이슈들과 농촌개발 확충	

자료: 박성재(2007)에서 추가

1.2. CAP개혁 이행점검과 개선방안 모색

EU 집행위원회와 영국을 포함한 27개 회원국들은 2003년 CAP 개혁에 대한 정책검증(health check)을 2007년부터 지금까지 진행하고 있다. 주요 내용 중에는 2015년까지 계획되어 있는 낙농쿼터 폐지의 진행상황 점검과 농가단일직불의 모듈화, 단순화, 생산비연계가 들어있으며 이 점검과정을 통해 다음 세 가지 사항에 대한 해답을 얻고자 하고 있다.

- ① 직불시스템의 단순화와 농가에 대한 효율적 운용 : 지원율을 단순화하고 농가의 준수사항을 보다 명확하게 한다.
- ② 시장을 통한 보호정책을 WTO 규정 등에 합치시키는 방안 : 잉여농산물 공적수매 제한적 운영, 의무적 휴경제 폐지, 우유쿼터의 2015년 중단과 산간지역 낙농가에 대한 지원수단 등을 강구한다.
- ③ 새로운 이슈들에 대한 대응 : 생산위험에 대한 대처능력 증대, 수자원 관리, 바이오에너지, 생물학적 다양성의 보존과 같은 새로운 과제에 대응하여야 하고, 이는 농촌정책을 통해 이루어지는 것이 바람직하다.

EU 집행위원회(EC)는 회원국들과의 협의 하에 2008년 말까지 회원국 농업각료이사회(Council of Agricultural Ministers)에 법률안을 제출할 예정이다.

1.3. EU 농업예산의 변화

관세수입, 회원국 부가가치세 수입의 일부, 국민총소득(gross national income)의 규모에 비례한 기부로 만들어지는 EU예산은 회원국 전체 국민총소득의 1.24%를 초과할 수 없다.

예산결정과정은 집행위원회에 의해 제출된 예산안은 유럽연합 국회의 조정(first reading)과 정상회의의 조정(second reading)을 거쳐 다시 국회에서 채택된다.

EU의 농업예산은 Agricultural Guidance and Guarantee Fund(EAGGF)에서 운영하는데, 공동농업정책의 두개의 축에 각각의 예산을 배분하여 운용케 한다. 보장기금(Guarantee Fund: Pillar 1)은 축1에 사용되는 예산으로서 직불을 포함한 시장개입정책에 사용되며 회원국의 예산은 사용되지 않는다. 즉 공동재정부담(co-financing)의 책임이 없다. 반면에 이의 집행이 의무적이고 모든 회원국에 동일한 규칙을 적용한다. 지도기금(Guidance Fund: Pillar 2)은 축2에 사용되는 예산으로 구조조정지원에 사용되며 회원국들도 자체예산을 투입하는 공동재정부담의 의무가 있다.

보장기금에서 지급되는 금액은 2005년에 428억 파운드이고, 지도기금에서 지급된 금액은 상대적으로 훨씬 적어 650만 파운드였다. EU각료이사회에서 농업예산과 관련한 새로운 규정을 승인하여 2007년부터 2013년까지 적용하고 있다. 각료이사회의 결정에 따라 보장기금과 지도기금은 지금까지와 달리 공인 지급대행기관, 공인 조정기관, 계좌관리, 회계와 청산을 모두 총괄하는 단일 관리·통제시스템에서 운영된다.

1988년에 EU예산의 65%를 차지한 농업예산은 2006년에는 45%였고 2013년에는 29% 정도로 떨어질 것이다. 2002년 브뤼셀상한(Brussels Ceiling)이라 불리는 정상회의 동의서가 만들어져 2013년까지 Pillar 1 지불은 매년 1%이상 증가할 수 없게 되었다.

표 4-2. CAP 시장정책, 농촌개발 예산계획, 2007~2013년

단위 : 10억 유로

	2007	2009	2011	2013	2001~2013
시장정책, 직불 (Pillar 1)	45.76	46.22	47.62	48.57	330.09
농촌개발 (Pillar 2)	10.99	12.57	12.57	12.57	86.44

자료: EC

집행위원회는 현재 농업부문에 초점을 두고 유럽연합의 예산편성을 점검하고 있다. 현재의 직불(pillar 1 payment) 예산방식(CAP의 공동재정규

칙에 의거한 농업정책 예산방식)을 없애고 모든 농업정책 소요예산을 상당 부분 해당 회원국의 비용분담으로 충당하는 방식으로 바꾸는 것에 대한 논의가 있을 예정이다. 이는 CAP의 원래 취지에 어긋나기는 하지만 CAP의 목적과 세부사업들이 변화해 가는 추세를 보면 불가피한 것으로 받아들여진다(Harvey, 2008).

1.4. EU 정책결정과정

EU의 정책결정 과정에는 유럽연합위원회(Commission), 유럽연합이사회(European Council), 각료이사회(Council of Ministers), 유럽의회(European Parliament)가 참여하고 있다. 위원회에서 입안된 정책은 의회와 각료이사의 승인·동의 과정을 거쳐 최종 결정된다.

회원국 국가원수 또는 내각수반들로 구성되어 EU공동체의 대표부 성격을 가지고 있는 유럽연합이사회는 매년 6월과 12월에 개최된다. 법적 의미를 가진 결정을 내리기 보다는 각료이사회 차원에서 해결할 수 없는 사항들에 대해 중재나 협상을 촉진하는 역할을 주로 수행한다.

회원국의 장관급 대표들로 구성되는 각료이사회는 EU의 이익실현을 도모하는 의사결정기구임과 동시에 EU의 법률을 제정하는 입법기관이다. EU운영에서 사실상 유일한 의사결정기구인 이사회는 입법권, 공동체예산 심의 승인권, 대외협상개시승인 및 협약체결에 관한 권한을 비롯해서 기타 주요 정책을 결정할 수 있는 권한을 주도적으로 행사한다.

표 4-3. EU의 정책결정 방식

방 식	의회의 참여방식
공동결정(co-decision)	수용/거부/수정
동의(assent)	동의/거부
단순자문(simple consultation)	의견개진

유럽연합위원회는 유럽통합에 관련되는 조약들을 수호하고 각종 정책을 입안하면서 EU의 이익을 추구하는 기구이다. 이사회가 심의, 의결하는 모든 안건은 원칙적으로 위원회만이 입안하고 제출할 권한이 있다. 위원회는 농업 기금과 같은 공동체의 예산을 관리, 집행하고, EU 정책의 집행을 관리한다.

유럽의회는 회원국의 국민을 대표하는 기관으로 위원회와 이사회를 감독하고 자문하여 유럽연합 기구들 간의 세력균형과 통제의 기능을 맡고 있다. 사실상 행사하는 권한은 상당히 제한적이어서, 입법권은 대부분 각료이사회가 행사하며, 유럽의회는 다만 명시된 부문에서 권한을 행사하거나 입법취지를 정취 하는 역할을 수행한다. 그러나 위원회를 불신임하는 간접방식을 통해서 입법권을 제한할 수 있으며, 유럽공동체의 예산법 개정, 재정확보에 있어 역시 제한적으로 각료이사회와 공동결정에 참여하여 권한을 행사한다.

EU의 정책입안과 결정은 <표 4-3>에 나와 있는 세가지 방식 중 하나에 의해 진행되며, 농업정책의 결정은 ‘단순자문’ 방식으로 결정된다.

첫 번째 방식은 공동결정(co-decision)과정이다. 유럽연합위원회가 발의한 정책법안이 유럽연합의회와 각료이사회의 수용(adoptio)을 거쳐야 채택된다. 이를 위해 회원국과 이해당사자 그룹을 포함하여 많은 토론과 협상이 이루어진다. 두 번째 방식은 주로 국제협정이나 새로운 회원국을 위한 승인절차나 관련정책을 위해 사용되는 동의방식(assent)이다. 위원회가 발의한 법안을 각료이사회가 채택여부를 결정하고 의회의 동의를 거친다. 공동결정과정과 다른 점은 의회는 발의된 법안에 대해 동의/거부를 행사할 뿐, 수정을 하지는 못한다. 세 번째 방식은 단순자문(simple consultation)이다. 의회는 단지 자문역할을 한다는 것 말고는 동의과정과 같다. 유럽연합의 농업정책 결정은 모두 유럽연합 각료이사회의 소관사항이다.

유럽농민연합/협동조합연합(Copa/Cogeca)과 같은 생산단체들이 제한적으로 유럽연합위원회와 각료이사회에 영향을 미치고 있다. 농민들은 주로 소속 국내 단체를 통해 각국의 정부에 영향을 미치고, 이것이 EU이사회나 각료이사회에 전해진다. 각국의 정책뿐만 아니라 CAP 개혁에 영향을 미치는 소비자 단체로는 영연방소비자연합(UK Consumers' Association), 유럽소비자기구(European Consumers' Organization) 등이 있다.

2. 영국의 농정¹

2.1. 농정조직과 정책집행

2.1.1. 중앙농정기구: 환경식품농촌부(Defra)

2001년 농림부와 환경부, 그리고 여러 산하 기구들을 통합하여 환경식품농촌부(Department of Environment, Food, and Rural Affairs, DEFRA)로 개편하였다. 영국 정부의 그러한 조직 개편은 '지속가능한 개발'이라는 화두에 대해 정부 정책을 대폭 개혁해 나가겠다는 의지의 표현이다. 이는 또한 농촌공간과 농촌지역사회에 대한 정책적 관심을 더욱 확대시키는 정책 패러다임의 수정이기도 하다.

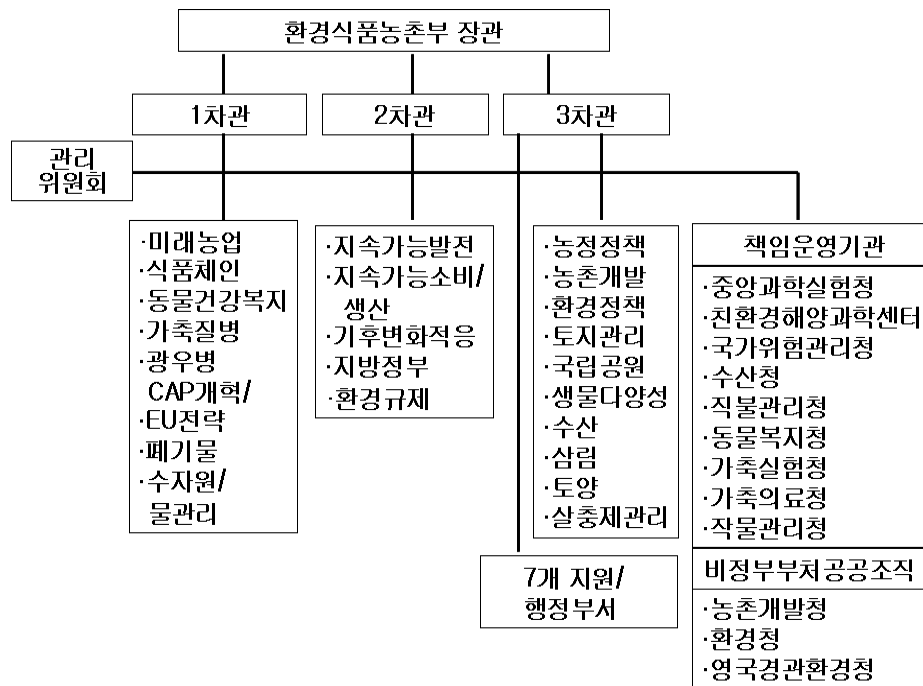
환경식품농촌부는 농정목표로, ① 국내 온실가스배출을 줄이고 국제적인 기후변화에 효과적으로 대응하는 것, ② 건강하고, 생산적이며, 다양한 자연환경을 유지하는 것으로 정하고 있다. 이를 위해 수익성 있고 경쟁력 있는 농산업을 육성하여 식품생산, 소비, 쓰레기 등의 환경영향을 최소화한다. 이외에도 인간, 동·식물의 건강을 보호하고, 자연재해나 환경오염 등을 관리하고, 기후변화의 영향에 적응해 나가도록 한다.

조직을 보면 우선 1명의 장관과 농촌·환경분야, 지속가능발전·에너지분야, 자연·환경·농촌분야에 각각 3명의 차관을 가지고 있다. 29개의 실무부서(사업업무 22, 지원업무 7개), 8개의 책임운영기관(executive agency)을 가지고 있다.²

1 이 부분은 영국 Newcastle 대학의 David Harvey 교수가 위탁연구 결과로 제출한 원고에서 필요한 내용을 요약하고 일부 설명을 송미령(2007) 등에서 첨부한 결과이다.

2 소속부서의 감독을 받는 책임운영기관은 정책집행기능을 대행한다. 정책수립과 재원결정은 소속된 부서에서 이루어진다. 정책집행에서 최대한 자율성을 보장받되 결과에 대한 책임은 책임운영기관이 지게 된다. 반면 비정부부처 공공기관

그림 4-1. 영국 환경식품농촌부 조직도



세 명의 차관은 각각 다음과 같이 사업들을 담당하고 있다. 농업·환경분야 차관은 미래농업, 식품체인, 동물건강·복지, 가축질병 대처, 광우병, CAP개혁·EU전략, 폐기물관리, 물관리, 홍수를 책임지고 있으며 책임운영기관인 식물관리청과 환경청의 최고 의사결정자 역할을 수행한다. 지속가능발전·에너지분야 차관은 지속가능한 발전, 지속가능한 소비·생산, 기후변화적응, 지방정부관련, 환경규제를 담당하고 비정부부처 공공조직들 (Sponsorship of Kew Gardens, Marine Bill Lords Stages, Royal Commission Environmental Pollution)의 최고 의사결정자 역할을 수행한다.

(NDPB)은 책임운영기관에 비해 정부부처로부터 더 독립적이다. 책임운영기관은 우리의 농식품부 산하기관인 국립농산물품질관리원, 국립식물검역소 등과 성격이 비슷하고 비정부부처공공기관은 정부출연연구기관이나 외청과 성격이 비슷하다. (<http://www.knowledgerush.com/kr/encyclopedia/>;))

자연·환경·농촌분야 차관은 수산프로그램, 농정정책, 농촌개발, 환경정책, 토지관리, 국립공원, 생물학적 다양성, 삼림, 토양, 살충제관리와 환경식품 농촌부 행정을 책임지고 있다. 책임운영기관인 영국경관·환경청, 비정부부처 공공조직들(Commission for Rural Communities, Agricultural Wages Board, Gangmasters Licensing Authority), 공기업(Inland Waterways and British Waterways)의 최고 의사결정자이기도 하다.

7명의 국장급에 해당하는 이사, 3명의 사외이사, 그리고 한명의 사무총장으로 구성된 관리위원회가 사실상 환경식품농촌부를 경영하고 있다. 직불관리청을 포함한 8명의 책임운영기관은 7명의 국장에게 사업내용을 보고할 의무가 있다.

2.1.2. 정책집행

영국은 총 9개의 지방행정조직으로 나누어져 있으며, 지역별로 지역의회(Regional Assemblies), 중앙정부 지역사무소, 농촌개발청 등의 기관들이 정책집행과 관련하여 활동하고 있다. 농업정책과 EU직불정책의 시행은 책임운영기관인 직불관리청(Rural Payment Agency)에서 담당한다. 직불관리청은 런던에 본부를 두고 5개 지역에 지역업무 수행이 아닌 기능적으로 분할된 직불관리청 업무를 수행하는 지역사무소를 두고 있다.

농촌정책의 집행은 위에 나와 있는 지역별 기관들과 전국 단위 기관인 영국경관·환경청, 산림위원회에 의해 이루어진다. 2007~13년까지의 영국 농촌개발정책은 영국농촌개발계획(Rural Development Program for England 2007~13)에 근거하여 이루어진다. 여기서는 농촌개발정책을 3개의 축으로 구분하고, 해당 각 사업들에 대한 예산규모를 정하였다. 1, 3축에 해당하는 사업들은 농촌개발청에서 담당하고 있고, 영국 전역에 동일하게 적용되는 2축에 해당하는 사업들은 전국 단위 기구인 영국경관·환경청과 산림위원회에서 담당하고 있다³.

3 1축에는 조건불리지역직불과 함께 모두 7개의 사업이 포함되어 있고, 2축에는

지역의회는 해당지역의 공공기관, 민간단체, 봉사단체 등의 대표자로 구성된 파트너십 기구로서 농촌개발청의 업무를 감사하는 역할을 수행한다. 중앙정부 지역사무소는 중앙정부 부처의 다양한 프로그램들이 지역에서 효과적으로 협력하여 집행되도록 한다.

농촌개발청은 해당지역의 경제발전을 위한 전략적 사항을 수행하는 기구로 지원대상 사업의 선정, 계약 체결, 사업 진행상화 점검 등이 주요 업무이다. 다른 정부기관들과 달리 농촌개발청의 예산은 환경식품농촌부를 포함한 여러 정부부처들(혁신·대학·기술부, 문화·미디어·스포츠부, 지방정부)의 예산들이 하나로 합쳐져 BERR(Business, Enterprise and Regulatory Reform)에서 집행하고 있다.

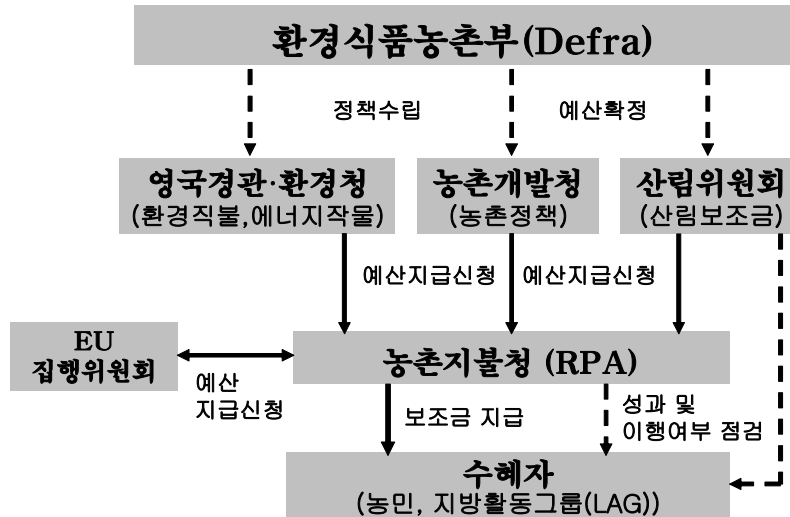
2006년 자연청(English Nature), 전원청(Countryside Agency)의 경관 관련 부서와 농촌개발서비스(RDS)의 환경적 토지 관리부서가 통합되어 만들어진 영국경관·환경청(Natural England)은 자연환경을 보전, 관리하여 지속 가능한 농식품 산업발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 세 개의 위원회(수산·생태·여가, 홍수방지, 환경보호)를 가지고 있으며, 농업환경 직불제 시책과 에너지 작물 시책을 담당하고 있다.

산림위원회는 산림자원의 보존 및 관리에 관한 업무를 담당하고 있으며 9개 지역에 지부를 두고 있다. 산림보조금 시책(Woodland Grant Scheme)의 운영을 책임지고 있다.

법률적으로 농촌개발(Rural Development Program for England)의 운영 주체는 환경식품농촌부(Defra)가 맡고, 예산지급은 농촌지불청(RDA)가 담당하고 있다.

비농업적 다원활동 지원 등 8개의 사업이 포함되어 있으며, 3축에는 지역산업의 경쟁력 개선 지원을 포함한 4개의 사업이 있다. 개별사업과 예산은 송미령(2007)을 참조하기 바람.

그림 4-2. 영국 농촌개발정책의 추진체계



자료: 송미령 외(2007)

환경식품농촌부의 주 역할은 발전과정을 용이하게 하기 위해 도움을 주는 것이다. 정책은 정부부서에서 만들어지고, 집행은 환경식품농촌부 정책 이행 네트워크(Defra's delivery network partners)를 통해 많은 조직들이 기능별로 협력하여 이루어진다. <그림 4-3>에 나와 있듯이 여기에는 산하 책임운영기관(Executive Agency), 비정부부처 공공기관(NDPB), 공기업(Public Corporation), 여러 자문기관·지방협의회 등이 해당한다. 책임운영기관에는 중앙과학실험청을 포함한 9개의 정책실행기관이 있고, 비정부부처 공공조직은 자문기능을 하는 조직들(예: 지속가능한 개발위원회)과 정책실행을 하는 조직들(농촌개발청, 환경청, 영국경관·환경청)로 구분이 된다. 공기업에는 농산물시장을 관리하는 코벤트가든시장공사(Covent Garden Market Authority)와 수로 및 물관리를 담당하는 영국수자원공사(British Waterway)가 있다. 자문기관·지방협의회에는 지역대표들로 구성된 각종 협의회와 자문기관이 해당한다.

‘지속가능한 개발’을 목표로 추구하는 환경식품농촌부는 <그림 4-2>에 나와 있는 조직들을 포함한 정부부처들, 학계, 공공부문, 민간부문, 시민단체 등 다양한 기관 또는 조직과 전략적 제휴(partnership)를 맺고 있다. 예컨대 교통계획이나 토지이용계획은 기후변화, 대기오염, 소음, 생물종다양성, 농촌개발 등의 분야에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 주택공급정책과 지방정부의 기능은 모두 농촌정책에 중요한 사안들이 된다. 따라서 환경식품농촌부는 교통지방행정지역부(Department of Transport, Local Government, and Regions, DTRL)와의 긴밀한 공조 속에서 정책수행을 하고 있다. 환경식품농촌부는 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부와의 보다 강화된 연계 속에서 국가 정책결정에 지방의 요구가 보다 잘 반영되도록 노력하고 있다. 지역마다 사무소를 두고, 지역회의소(Regional Chambers), 지역개발기구 등과 협력하여 지역개발 전략과 정책 프로그램에 지속가능한 개발 이슈가 반영되도록 하고 있다. 협력관계를 유지하는 독립적 자문기구들로는 지속가능한 개발 위원회, 지속가능한 개발 교육 패널위원회, 소비자상품 및 환경 자문위원회 등이 있다.

2.1.3. 영국농업정책 형성에 영향을 미치는 단체

영국의 농업정책을 세우는데 영향을 미치는 로비그룹들을 분야에 따라 구분해 보면 <표 4-4>와 같다. 각 분야를 대변하는 단체의 수가 증가하고 다양해지고 있다. 농민의 경우 전국농민연맹(NFU) 뿐만 아니라 사업규모, 특화정도 등에 따라 세분화되고 있다.

표 4-4. 농업정책에 영향을 미치는 단체들

분야	단체
농민	NationalFarmers'Union NFU-Cymru NFUScotland UlsterFarmers'Union TenantFarmers'Association Farmers'UnionforWales ScottishCroftingFoundation FamilyFarmersAssociation CommercialFarmers'Group SmallFarmsAssociation Women'sFood&FarmingUnion
농산업	CountryLand&BusinessAssociation EnglishFarming&FoodPartnerships FoodandDrinkFederation DairyUK [RoyalAgriculturalSocietyofEngland]
환경단체	RSPB WildlifeandCountrysideLink WildlifeTrusts WoodlandTrust FriendsoftheEarth Greenpeace WorldWildlifeFund AssociationofAONBs + farmers: FWAG LEAF SoilAssociation
문화/ 전통추구	GameConservancyTrust CountrysideAlliance BritishAssociationforShootingandConservation Game&WildlifeConservationTrust MoorlandAssociation
농촌유산/ 개발	NationalTrust CPRE OpenSpacesSociety Ramblers'Association ACRE
동물복지	RSPCA CompassioninWorldFarming LeagueAgainstCruelSports
소비자	NationalConsumerCouncil FoodEthicsCouncil Consumers'Association ConsumersforHealthChoice

자료: Harvey(2008)

2.2. 여건변화와 정책대응

정책의 변화과정은 매우 복잡한 과정으로 이는 영국에서도 예외는 아니다. 여기서는 영국 농업·농촌정책의 새로운 분기점이 되는 2001년 광우병 출연과 이에 대응한 일련의 정책개발과정을 예로 들어 정책형성과 변천과정을 설명하도록 한다.

2.2.1. 2001년 광우병 출연에 대한 정책적 대응

물론 그 전부터 변화에 대한 전조가 있었지만, 2001년 광우병의 출연은

영연방 농업, 농촌정책이 바뀌는데 결정적인 역할을 하였다. 2001년 2월 영국 남동부지역에 위치한 돼지 도축장에서 처음 광우병 발생이 확인된 이후 전국으로 확산되었다. 이 시기는 양을 포함한 가축의 서식지를 언덕에서 평야로 또는 평야에서 언덕으로 옮기는 기간이어서 병의 확산이 증폭되었다. 2001년 9월까지 2,000건의 발병사실이 확인되었고, 650만수의 가축이 살처분 되었다. 이로 인한 경제적 피해가 30억~50억 파운드로 추정된다.

이로 인한 영향으로 새로이 집권한 노동당은 여러 의안들을 발의하였다. 결정된 주요 변화 중의 하나는 농업수산물식품부가 환경부와 합쳐져 환경식품농촌부(DEFRA)가 탄생한 것이다.

새 정부는 농업의 미래전략을 세우는 농업·식품미래 정책위원회(Policy Commission or Committee of Inquiry)를 구성하였고 별도로 ‘최근의 광우병 출연과 대처에서 우리가 얻을 수 있는 교훈’과 ‘가축 전염병 방지와 조절을 위한 과학적 질문’에 관한 두개의 청문회(Inquiry)를 추가하였다.

축산농업인이면서 협업적 농기업에 관심이 많은 돈커리 경(Sir Don Curry)이 위원장인 정책위원회에서 마련한 미래의 식품·농업에 관한 보고서는 토양협회의 의장, 소매유통업체인 Sainsbury's의 사장, 왕립협회의 회장 등으로 구성된 영국미래전략청(Cabinet office)으로 전달되었다.

정책위원회가 거둔 중요한 성과 중 하나는 전체 식품체인안에서의 교류와 정보교환을 증진하기 위해 NGO인 전국식품체인센터(National Food Chain Centre: NFCC)를 설립한 것이다. 전국식품체인센터는 식품체인과 관련한 연구, 시장정보 등을 담당하는 자선단체인 식품점유통기구(Institute of Grocery Distribution)가 운영하게 되었고, ‘육류산업포럼’, ‘곡물산업포럼’, ‘낙농공급포럼’을 후원하거나 직접 참여하고 있다.

2.2.2. 영국 농업정책 형성과정의 변화

2001년 광우병 발병 이후 정책위원회에서 만든 ‘돈커리경 리포트’에 기초한 지속가능한 농업·식품전략(SFFS)은 지금까지의 정책과 많은 부분에

서 차이가 있다.

돈커리경 리포트의 문구를 인용하면 “일련의 사태에 대해 여러 관련주체들이 제대로 기능하지 못하고 있는 이유는 농업이 다른 경제나 환경과 단절되어왔기 때문이다. 정책의 주목적은 우리의 농업과 식품산업을 다시 연결하는데 있어야 한다. 농업, 식품체인, 시골을 모두 하나로 연결해야 한다. 지속가능한 발전이 우리의 기본원칙이 된다.”

이에 근거하여 정부가 설정한 ‘지속가능한 농업·식품전략’에 따르면 정부의 역할은 국내적으로나 국제적으로 미래에 대한 기본 프레임만을 제시할 뿐이고, 기존방식처럼 모두가 따라야 하는 청사진이나 마스터플랜 제시는 해당사항이 없어지게 된다. 이런 경우 정책을 만드는 자와 현실간의 관계에 대한 전통적인 사고방식에 근본적인 변화가 생기게 된다. 과거의 단순한 정책과정(simple traditional policy process)에서 보다 포괄적이고, 참여적이며, 협력적인 과정으로 바뀐다. 과거의 정책과정은 정책을 만드는 자가 특정 사안에 대해 다수가 동의할 수 있는 대안을 만들고 이를 상황변화에 따라 수정하는 방식인데, 이는 현재의 복잡한 문제들을 해결하기에는 적합하지 않다. 새로운 정책결정방식에서 정부는 촉매자, 협력자의 역할을 하면서 정부, 시장, 제3섹터(복지단체, 조합, 지역단체, 사회기업 등으로 구성)간의 교류를 촉진한다.

다만 아직까지는 전통적인 정책과정 방식을 참여적, 협조적 방식으로 바꾸는 과정이 순조롭지 않은 않다. 농촌개발프로그램을 개발하는 과정을 전통적 정책과정에서 새로운 참여적, 협조적 방식으로 바꾸는 데에는 많은 비판과 갈등이 제기되었다. 농촌개발정책은 유럽연합 단계에서 벌써 많은 부분이 정해져 있고(prescriptive), 개별 회원국의 농촌개발프로그램도 하향식 집행기관인 농촌진흥청(Rural Development Agency)에서 현장의 여건에 맞춘 운용의 묘를 발휘하기란 거의 불가능한 현실이다. 이해 당사자 그룹들의 요구사항들이 서로 큰 차이를 보이고 있고, 지금까지의 정책들이 가지고 있는 회계방식이나 규정이 새로운 정책과정으로의 이행을 더디게 하고는 있지만, 결국은 새로운 정책결정 방식이 전통적인 방식을 대체할 것으로 생각한다(Harvey, 2008).

2.2.3. 새로운 여건변화에 대한 영국 농업정책의 대응

영국정부는 2005년 발간한 국가전략 보고서 ‘Securing the Future’에서 지속가능한 목표로 ‘미래세대의 삶의 질을 훼손하지 않으면서 동시대 모든 사람의 요구를 충족하고 더 나은 삶을 보장하는 것’을 제시하였다. 그 일환으로 환경식품농촌부는 2006년에 ‘지속가능한 식품산업 발전전략’을 제시하였다. 여기서 설정된 목표로는 첫째, 전 과정에서 수자원 이용 효율성을 높여나가 2020년까지 10~15% 사용량을 감축한다. 둘째, 수송부문을 개선하여 수송과정에서 발생하는 음의 외부효과를 2012년까지 20% 줄여나간다. 셋째, 국내 포장지침, 재활용 증진, 포장기술 개선 등으로 2010년까지 농식품 부문의 폐기물 배출량을 15~20% 저감해 나간다. 방안으로는 저탄소 식품시스템 구축으로 농식품부문의 환경부하를 줄이고, 로컬푸드 운동 등의 활성화를 통해 국산 농식품 소비를 증대해 나간다.

최근 원자재, 곡물가격 상승 등의 급박한 변화에 대응하기 위해 영국수상의 요청으로 미래전략위원회는 식품정책에 관한 연구 ‘Food Matters: Towards a Strategy for the 21st Century’를 시작하여 2008년 7월 최종보고서를 제출하였다. 이 보고서의 주요내용은, ① 영국의 식품소비와 생산 트렌드 점검, ② 최근 변화가 경제, 사회, 환경에 미치는 영향 분석, ③ 현재 식품정책체제의 견고성 분석, ④ 미래 식품전략의 목적설정과 달성수단의 고안이다. 2008년 보고서가 제안한 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 정부는 공정한 가격, 안전한 식품, 건강한 식습관, 환경보전 등에 대한 식품정책 고안을 위해 민간이 폭 넓게 참여하는 협력적 접근방식을 채택해야 한다. 이를 위해 환경식품농촌부는 보건부(DH), 농업안전국(FSA)과 함께 정부와 민간 식품업계가 참여하는 토론의 장을 열어 미래 식품전략에 대한 공통의 비전을 만들어가도록 하고 이를 2009년 여름까지 끝마치도록 한다. 둘째, 다른 회원국들과 기후변화에 대응한 농업의 기능을 증진해나가기 위한 노력을 기울여 나간다. 이를 위해 환경식품농촌부는 독일, 프랑스 등과 함께 우선사항이나 효과적 방안에 대해 공동의견을 도출한다. 셋째, 정부는 보다 건강하고 환경적으로 지속가능한 식품의 제공을 위해 노력한다.

이를 위해 보건부는 공공부문 식품(public food)에 대한 보다 엄격한 건강 식품기준(Healthier Food Mark)을 마련한다. 넷째, 정부는 국민에게 식품과 관련한 건강, 환경 정보를 보다 많이 제공하여 외식에서 좀 더 건강한 선택을 하도록 도움을 준다.

2.3. 시사점

환경식품농촌부는 기업적 전략리더십을 부서에 심기위해 학자, 전임 고위공무원 등의 외부 전문가 3명, 7명의 국장, 1명의 사무총장으로 구성된 관리위원회(Management Board)를 가지고 있다. 대부분의 환경식품농촌부 운영을 위한 의사결정이 여기에서 이루어진다. 외부전문가들의 의견을 수렴의 차원을 넘어서 정책집행과정에까지 반영하고, 이를 통해 공정성과 정책집행 효율화를 도모하고 있다.

정책수요의 다양화로 과거와 같이 정책자가 특정 사안에 대해 다수가 동의할 수 있는 대안을 만들고 이를 상황변화에 따라 수정하는 방식은 현재의 복잡한 문제들을 해결하기에는 적합하지 않다는 취지에서 정책결정 과정을 바꾸고 있다. 정부는 결정자의 역할에서 촉매자, 연결자의 역할을 하면서 정부, 시장, 제3섹터(복지단체, 조합, 지역단체, 사회기업 등으로 구성)간의 교류를 촉진하고 한다. 정부부처, 학계, 공공부문, 민간부문, 시민단체 등이 파트너십 활동을 통해 지속가능한 개발을 도모하고 있다.

농정참여 민간조직이 다양화, 세분화되어 있다. 농정에 영향을 미치는 단체의 수가 증가하고 다양해지고 있다. 분야는 농민, 농산업, 환경단체, 전통보호단체, 농촌유산보호단체, 동물복지단체, 소비자단체 등이다.

영국경관·환경청의 신설은 환경보전의 원활한 정책수행을 위한 조치로 농촌개발과 환경보전과의 통합적 접근을 시도하는 변화이다.

3. 네덜란드의 농정⁴

3.1. 농정조직

3.1.1. 중앙농정기구: 농업자연식품품질부

우리의 농식품부에 해당하는 농업자연식품품질부(LNV)에는 10개의 담당과(Department)가 있고 산하기관으로 규제이행청을 포함한 6개의 청(Service)이 있다.

농정목표를 국제기준의 식품생산과 농촌지역으로 세우고 있다. 안전한 식품생산, 활발한 경제활동과 함께 전통과 경관이 잘 보존하는 농촌지역을 추구한다. 사회적으로 책임감 있는 농기업들을 통해 세계적으로 경쟁력 있는 네덜란드 농업을 만들어간다.

주요 농업자연식품품질부 소속기관들의 업무를 알아보도록 한다. 규제이행청(National Service for the Implementation of Regulation)은 1127명의 직원들이 국내농정, EU농정을 이행하고 관련규제를 집행한다. 주요업무를 살펴보면 토지, 동물, 농부의 식별과 농가등록(농지, 가축, 농업인), 각종 자격증 발급을 담당한다. EU의 대행지급기관(European payment authority)으로 보조금 프로그램의 배분에 대한 책임을 맡으며, 과 등록에 대한 업무도 수행한다. 네덜란드 중앙통계청(Dutch Central Bureau for Statistics)과 함께 농업과 원예에 대한 다량의 자료를 매년 제공하는 임무를 맡고 있다. 매년 봄 네덜란드의 농민은 이러한 목적을 위해 정보를 보고할 의무가 있으며, 이러한 정보는 연구를 위하여 사용되고 작물 및 동물에 대한 소득보조의 특성을 알기 위해 중요한 원천이 되고 있다.

4 이 부분은 네덜란드 농업경제연구소(LEI)의 Piet Rijk 연구원의 위탁연구 결과를 요약·재정리한 것이다.

환경청(General Inspection Service)은 800명의 직원을 고용하여 환경, 자연보존, 식품안전과 관련한 관리, 감독, 의사소통을 담당하고 있다. 이곳에서 이루어지는 업무처리 방법은 정밀검사, 조사연구, 의사소통이다.

검사청은 다양한 지부가 있는 연방기관으로, 환경과 관련하여 퇴비와 살충제에 대한 연방정부의 규제를 강화한다. 또한 작물유형, 토지사용, 동물유형 등과 같은 업무에 대해서도 연구한다.

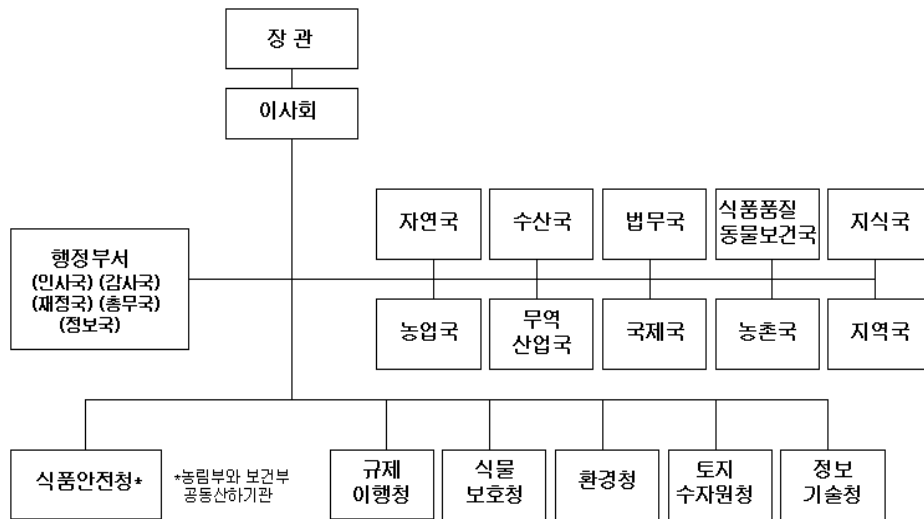
토지수자원청(Government Service for Land and Water Management)에서는 1300명의 공무원들이 토지와 수자원의 사용, 개발을 관리한다.

식품안전청(Food and Consumer Product Safety Authority)은 1600명이 근무하고 있으며 식품소비와 관련한 국민건강을 책임지고 있다. 이를 위해 원료농산물 생산에서 최종식품까지 전체 식품체인(food chain)을 관리한다. 보건부와 농림부의 공동산하기관으로 공공의 건강을 위하여 식품과 소비재를 감시 하고, 전체적인 생산 체인을 통제한다(원재료와 가공과정부터 완제품까지). 주요 임무는 첫째, 식품유통, 소비에 대한 감시·감독, 둘째, 식품소비에 관한 리스크 평가, 셋째, 소비자에 위험정보전달이 있다.

농식품자연부 외에 품목위원회, 물 위원회 등도 환경정책 입안과 수행에 역할이 있다. 443개에 이르는 지방자치단체도(앞에서 언급한 악취법규를 수행하기 위한 주요 기관이므로) 중요한 역할을 하고 있다. 70명의 직원이 있는 농약심사위원회(Commission for the Permission of Pesticides)는 살충제의 허용량에 대한 규제를 정한다. 독립적인 기관으로 의사결정은 5개 부처의 정책에 근거하여 만들어진다(농식품자연부, 건강복지체육부, 주택공간환경부, 사회부, 교통수로부).

품목위원회(Commodity Boards)는 생산, 거래, 소비 체인에서 혼재되어 있는 상품그룹에 대한 규제와 관련법에서 중요한 역할을 한다. 수많은 법과 규칙에 대한 적용은 정부기관이나 다양한 이해그룹과의 협력 하에 이루어진다. 또한 이 위원회는 홍보활동과 이 분야의 특정 연구 방향을 결정하는데 중요한 역할을 한다.

그림 4-3. 네덜란드 농업자연식품품질부 조직도



네덜란드의 27개 물위원회(Water Boards)는 수량과 수질에 대한 업무를 담당하고 있다. 물의 흐름과 방출을 관리하고, 가뭄 시기에 대비하여 가능한 한 풍부한 양의 물이 저장되도록 한다. 국가의 절반이 해수면 밑에 위치한 지리적 여건으로 매우 중요한 수로와 제방을 관리한다. 수질 관리를 위해 이 위원회는 폐기물 처리 장비, 시설, 건물을 보유한다. 각 가정은 물 위원회를 위해 해마다 250유로를 지불하며, 농민 역시 ha당 70유로 정도를 지불한다. 물위원회는 네덜란드에서 가장 오래된 정부기관으로, 국가의 주와 지방 자치단체 이전에 존재했다.

농식품의 원활한 수출이나 유통을 위한 정부기관은 없고 품목별 생산자 위원회(Board)에서 회원농가와 사업체들을 위해 수출증진, 유통원활화를 위한 활동을 하고 있다.

3.1.2. 농민단체와 역할

네덜란드 농업·원예협회(Agriculture and Horticulture Organization the Netherlands: LTO Nederland)는 다른 여러 농민단체의 총 연합회성격을 가

진다. LTO는 의회의 정책관련 각종위원회(Commission)⁵와 긴밀한 관계를 유지하고 있으며 최고회의인 사회경제자문회의(Social Economic Advice Council: SER)에도 참여하고 있다. LTO는 정책을 실행하고 감독하는 데는 관여하지 않지만 정책결정과정에서 농림부와도 접촉하여 의견을 교환하고 농민의 이익을 대변하고 있다.

북부지역농민연합, 남부지역농민연합, 남동부지역농민연합(Union of farmers in Limburg), 청장년농업인연합, 경작농업연합, 낙농연합, 농지사유연합(Federation of private ownership of land), 임차농연합, 고용농업인연합(Federation Dutch Employees-Agriculture-Green), 기독교농업·원예연합이 있다.

품목별 생산자위원회(Board)에는 곡물위원회, 사료곡물, 우유, 낙농·육류·계란, 마아가린·기름, 원예, 어류, 와인, 음료 등이 있다.

3.2. 농촌정책과 농정추진

농촌정책은 연방정부, 주정부(12), 기초자치단체(443)가 각각의 책임분야를 가지고 협력하여 집행하고 있다. 중앙부처로 농업자연식품부는 주정부와 협조 하에 농촌정책을 계획, 집행하고 관련예산을 확보하는 기능을 수행하며 우리의 국토해양부에 해당하는 주택공간계획환경부는 산하 기관인 감독청(Inspection Service)을 통해 지역단위에서 진행되는 농촌개발계획의 집행을 관리, 감독한다.

5 네덜란드 의회는 10개의 당과 150명의 의원으로 이루어져 있다. 농업위원회(Commission of Agriculture)를 포함한 여러 위원회를 운영하고 있다. 각 위원회에는 모든 당에서 최소한 1명 이상의 의원이 활동하여야 한다. LTO는 의회의 위원회들과 정기 미팅을 가지고 있다.

연방정부가 만든 농업정책은 12개 주정부에 가이드라인을 제공한다. 12개 주정부는 이에 기초하여 각자의 실정에 맞는 자연지역 개발, 보존을 위한 지역계획(regional plans)을 세우게 된다. 생태적 주요구조와 같은 농촌정책의 구체화가 주정부 단계에서 이루어지기 때문에 드렌스(Drenthe)나 지렌드(Zeeland)와 같은 작은 주에서도 수천 명의 인원이 농촌정책과 관련하여 일하고 있다.

443개의 기초자치단체는 주정부가 세운 지역계획을 토대로 실행세부계획(practical destination plans)을 세우고 집행한다. 주정부의 지역계획에 기초하여 만들어지는 실행세부계획에는 자연지역으로 개발될 정확한 위치 등이 명시되며, 농민을 포함한 거주자, 사업체 등에게 계획을 집행하기 위한 명령지시, 법 등도 포함된다. 수용을 입은 손실이나 새로운 지역으로의 이주와 관련된 보상부분도 기초자치단체가 담당하고 있다.

농촌정책의 집행에 관여하는 농식품부 산하기관으로는 규제청(Regulation Agency)과 토지수자원청(Rural Service Areas)이 있다. 지금은 분권화되어 주정부에서 운영하고 있는 토지수자원청은 토지 취득을 위한 금융, 협력, 거래 부분과 농촌지역의 개발을 담당하고 있다.

3.3. 기술개발정책과 시스템

1998년에 출범한 와게닝겐대학 중심의 농업기술개발시스템 (Wageningen UR)에는 와게닝겐대학, 9개의 연구소, 10개의 식물실험장, 9개의 동물실험장 등이 들어있다. 이 기관들이 함께 협력하여 기초연구에서 현중중심의 연구까지를 수행하면서 농민, 정부, 산업계 등에게 연구결과를 제공하고 있다.

WUR(Wageningen UR)의 기술개발 수요자가 네덜란드 농업·자연·식품 품질부 중심에서 최근에는 정부, 산업계, 국내외 기구(단체)로 확대되며, 아울러 국내외 연구기관과 협력을 통한 WUR의 과학기술 역량강화에 주력하고 있다.

표 4-5. WUR의 구성

단위 : 명

그룹	와게닝겐 대학	연구소	실험장
농업기술, 식품과학	농업기술, 식품과학부(600)	· 농업기술 · 식품연구소 (ATO)(250)	
동물과학	동물과학부(180)	· 가축사육연구소(285) · 국립동물질병연구소(250)	9개 낙농실험장(45)
환경과학	환경과학부(510)	· 환경연구소(Alterra)(400)	
식물과학	식물과학부(690)	· 국제식물연구소(PRI)(300)	10개 식물실험장 (280)
사회과학	사회과학부(370)	· 농업경제연구소(LEI)(300)	
기타		· 식품안전연구소 (RIKILT)(170) · 해양연구소 (IMARES)(170) · 와게닝겐 국제(70)	
총계	2,200	2,500	325

2200명을 고용하고 있는 와게닝겐대학의 예산은 2006년에 2억 2,500만 유로이다. 2800명을 고용하고 있는 연구소와 실험장의 예산은 2006년에 315 백만 유로이다. 9개의 연구소는 유한회사(holding Ltd's : BV's)들이다. 연구소와 실험장 예산은 와게닝겐 대학과 비교하여 정부예산이 차지하는 비중이 42%로 상대적으로 적다. 절반이 넘는 예산을 자체적으로 충당해야 하는 제약은 연구소와 실험장이 현장중심의 연구와 민간컨설팅을 보다 적극적으로 하는 유인으로 작용한다.

표 4-6. WUR의 예산조달, 2006년

단위 : 백만유로, %

구분	총예산	농림부	과학기금	민간기업	특허	판매, 자문	학생	기타
와게닝겐 대학	225	63	5	19	-	-	5	8
연구소, 실험장	315	42	9	34	1	8		6

WUR에 속하지 않은 정부기관, 주요연구소에는 다음과 같은 것이 있다. 정부가 운영하는 공간계획사무소(Space Plan Office)는 80명의 직원들이 과거와 미래를 조망하면서 국가공간개발을 수립한다. 환경·자연개발사무소(Environmental and Nature Plan Office)는 200명의 직원들이 정부정책에 관해 경제, 생태, 공간, 사회문화적인 요소를 가지고 평가, 연구를 실시한다. 205명 규모의 토양·식물실험장(Farmers Laboratory for Soil and Plant Research)은 개별 농가의 요청에 따라 연구비를 받고 토양, 작물 등에 대한 연구와 조언을 하고 있다. 이 연구결과를 토대로 농가는 재배하려는 작물과 토양특성에 맞추어 거름과 화학비료의 사용량을 조절한다.

3.4. 시사점

네덜란드에서는 효율적인 농촌정책의 집행을 위해 농업자연식품부와 주택공간계획환경부가 함께 협력하고 있다. 농업자연식품부는 정책의 계획, 집행과 예산확보를 담당하고 우리의 국토해양부에 해당하는 주택공간계획환경부에서 농촌개발계획을 관리, 감독하고 있다.

중앙농정조직과 지방농정조직간에 잘 연계가 되어있다. 네덜란드에서는 효율적인 정책의 집행을 위해 중앙정부, 주정부(12), 기초자치단체(443)개가 유기적으로 협력하고 있다. 중앙정부는 농업정책을 수립하고, 주정부에 가이드라인을 제공한다. 주정부는 이에 기초하여 각자의 실정에 맞는 자연지역 개발, 보존을 위한 지역계획을 수립한다. 정책의 구체화가 지역단위에서 이루어지기 때문에 작은 주에도 수천 명의 인원이 농촌정책과 관련하여 일하고 있다. 기초자치단체는 주정부가 세운 지역계획을 토대로 실행세부계획을 수립하고 집행한다.

1. 일본의 농정전개와 특징

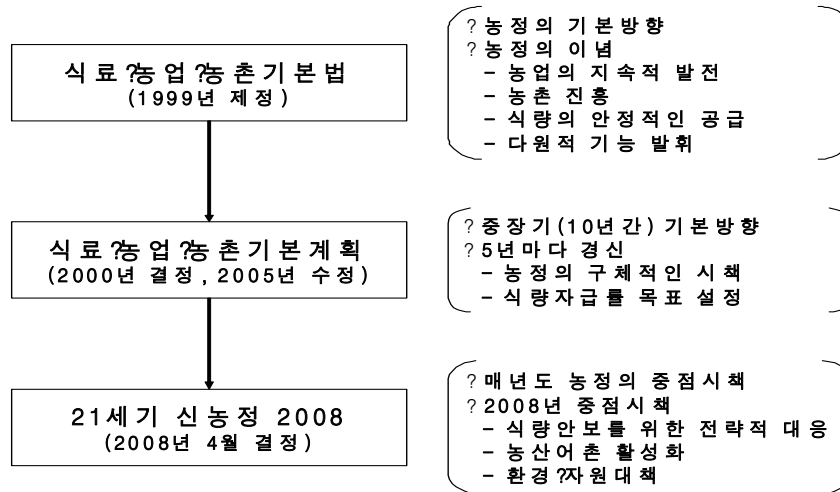
1.1. 추진방식

일본의 농정은 정책의 기본이념과 정책방향, 정책영역 등을 규정한 기본법, 즉 ‘식료·농업·농촌기본법’(1999년 제정)에 근거한다.

기본법에 근거한 정책방향과 구체적인 시책, 추진일정 등은 ‘식료·농업·농촌기본계획’에서 제시한다. 기본계획은 10년 정도의 중장기 정책방향과 농정의 구체적인 시책을 결정한 것이며, 5년 마다 수정하고 있다. 구체적인 시책으로서 식량자급률 목표수치도 기본계획에 제시되어 있다. 현행 기본계획은 2000년 3월에 결정된 이후, 2005년 3월에 수정되었다.

또한 최근 급변하는 국내외 여건변화에 신속하게 대응하기 위하여 매년 농정의 중점시책을 결정한 연차계획이 있다. 2008년도 연차계획은 ‘21세기 신농정 2008’이다. 여기서는 식량안보를 위한 전략적 대응과 농산어촌 활성화, 환경 및 자원대책을 강화하고 있다. 특히 식량위기에 대응하여 대신관방에 ‘식량안전보장과’를 신설하여 식량의 안정적인 공급의 확보, 식량자급률 향상, 식량수급전망 등의 업무를 담당하고 있다.

그림 5-1. 일본의 농정 추진방식



1.2. 주요 정책

(1) 기본계획의 결정

일본은 국내외 가축질병 발생에 따른 식품 안전에 대한 관심 고조, 시장 개방 속에서의 구조개혁 지체, 노동력의 감소와 고령화 등의 변화 속에서 국민의 농업·농촌에 대한 다양한 역할 기대, DDA와 FTA에 의한 시장 개방 확대, 아시아 국가들의 경제발전 등의 여건변화를 고려한 기본계획을 2005년에 결정하였다.

중요한 정책변화는 우선 자급률 목표 설정에 있다. 자급률 향상을 위한 노력이 충분한 성과를 올리지 못한 요인을 검증한 후 10년후의 목표로서 열량기준으로 2015년까지 45%의 목표를 제시하고, 이를 달성하기 위한 공정표를 마련하였다.

직불제를 품목별에서 경영단위로 전환한 것도 중요한 의미를 가진다.

DDA와 FTA 등에 의한 시장개방 속에서 농업구조개혁을 가속화하고, 국제규율 강화에도 대응할 수 있도록 그동안 품목별로 강구되던 경영안정대책에서 경영단위로 전환하되, 정책대상 경영주체를 극히 한정하는 직불제를 2007년부터 실시하기로 결정하였다.

경영단위 직불제의 대상에 대해서는 장기적으로 타산업종사자 수준의 소득을 확보할 수 있는 농가에 한정하는 방안을 채택하고 있다. 도시근로자 생애소득을 2억 1,000만엔으로 시산하고, 이를 실현하기 위해서는 연간 540만엔의 소득 확보가 필요하며, 논농업의 경우 평균 4ha의 경영규모가 소요된다는 것이다.

또한 해외에서 일고 있는 일본 음식과 식품에 대한 관심이 높아지고, 특히 아시아지역에서의 경제성장에 따른 일본의 고급 농산물에 대한 수요증가에 대응하기 위해 농산물 수출을 적극적으로 지원하고 있다.

일본의 2004년도 농림수산물 수출액은 3,000억엔이었다. 이것을 5년후인 2009년까지 6,000억엔으로 배가하는 공정을 세워두고 있다. 고품질, 안전, 안심을 무기로 해외에서 판매촉진을 도모하고 있다. 연중 홍보를 비롯하여, 판매처 개발과 수출용 생산에 지원하며, 정부는 상대국의 무역 및 검역제도를 파악하여 수출 환경을 정비한다는 것이다.

(2) '공격적' 농정의 추진

기본계획에서 공격적 농정을 중시하고 있다. 공격적 농정이란 종전의 시장개방에 대한 수세적 자세에서 탈피하여 시장개방에 적극적으로 대응하면서 시장개방의 효과를 활용하는 농정을 말한다. 공격적 농정은 2005년의 기본계획에서 등장하여 2006년의 '21세기 신농정 2006'에서 구체적인 정책으로 확립되어 현재까지 계속되고 있다.

공격적 농정의 종래 정책과 차이점은 시장개방에 대응하기 위해 농업의 체질강화, 국내 정책의 WTO 농업협정 등 국제규율과의 정합성 유지, 새로운 수요에 대응한 국내농업 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. 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.

농산물·식품의 수출확대를 위해서 아시아에서의 경제성장에 따른 고소득계층의 등장과 일본 식문화의 세계적인 붐 등을 배경으로 시장개척이나 상대국의 수출장애 요소에 대한 개선하는 주요 내용이다.

표 5-1. 일본의 농정 전개과정

	주요 정책	비 고
1999	‘식료·농업·농촌기본법’ 제정 ○ 농정의 4대 이념 제시 ① 식량의 안정적인 공급 ② 다원적 기능발휘 ③ 농업의 지속적 발전 ④ 농촌 진흥 ○ 정책의 3영역(식료·농업·농촌정책) 제시	
2000	‘식료·농업·농촌기본계획’ 결정 ○ 10년간의 농정방향, 5년마다 경신 ○ 기본시책 제시, 식량자급률 목표설정	
2005	‘식료·농업·농촌기본계획’ 수정 ○ 2015년 열량기준 자급률목표 45% 설정	
2007	‘21세기 신농정 2007’(3대정책 시행) ○ ‘품목횡단적 경영안정대책’ 실시 ○ ‘자원·환경 직불제’ 실시 ○ ‘쌀 정책개혁’	구조개혁형 직불제
2008	‘21세기 신농정 2008’ ○ 식량안보를 위한 전략적 대응 ○ 농산여촌 활성화 ○ 환경·자원대책	

지구온난화 문제에 대응하여 바이오연료 생산이 주목을 받고 있는 가운데 일본도 등급외 농산물, 과잉 농산물, 목재 잔재 등을 활용하되, 기술개발 등에 의한 바이오연료 생산을 대폭 늘리고, 이를 통해 농촌 활성화에 기대하고 있다. 바이오 연료는 2006년 30kl 생산에서, 2025년 석유소비량의 10%에 상당하는 600만kl 생산을 목표로 하고 있다.

2. 농정추진 조직과 역할

2.1. 농림수산성

농정추진 주체는 행정조직과 행정위원회, 관련단체, 농민단체 등으로 구성된다. 행정조직은 정책을 기획하고 집행하는 역할을 담당하며, 전국단계(농림수산성), 도도부현(농정부), 시정촌(농정과) 등 3단계를 가진다.

농림수산성은 수산청과 임야청 등 2개의 외청과 6개 내국(內局), 7개 외국(外局)을 두고 있다. 내국은 기본법의 농정이념, 즉 ‘농업의 지속적 발전’과 ‘농촌진흥’을 통한 ‘식량의 안정적인 확보’와 ‘다원적 기능의 발휘’를 실현하기 위하여 대신관방, 종합식료국, 소비안전국, 생산국, 경영국, 농촌진흥국 등 기능별로 편성하고 있다.

2.2. 지방농정국 및 농정사무소

외국은 ‘지방농정국’을 지칭하며, 전국을 7개 권역으로 나누어서 권역별로 하나의 지방농정국을 두고서 장관의 위임업무를 담당한다. 주요 업무는 표시·일본규격(JAS)·이력추적 등 식품의 안전안심업무, 현장 검사업무, 생산조정을 포함한 쌀 수급계획 작성, 농산물검사 확인, 농업진흥지역 정비계획, 토지개량사업 실시, 통계관련 업무 등이다.

‘지방농정사무소’는 2003년 식량청 폐지에 따라 종전의 식량사무소를 농정사무소로 개편한 조직이다. 지방농정국이 소재하는 도도부현 이외의 39개 도도부현⁶에 설치하여 현장성이 강한 소비안전, 식량, 통계 업무를 비롯하여 경영안정대책의 접수업무 등을 담당하고 있다. 46개 조직의 직원수는 16,048명(2007. 7. 1. 현재)에 달한다.

최근 국토교통성과 농림수산성 등과 같은 국가기관의 지방사무소가 지나치게 방대해지고 있는 것에 대하여, ① 국가와 지방의 이중행정 폐지, ② 국민의 눈높이 행정 실현, ③ 지방 재생·진흥 등의 관점에서, ① 존치, ② 지자체 이관, ③ 폐지 등의 방향으로 개혁을 검토 중에 있다. 개혁 일정은 농림수산성의 개혁팀이 11월에 골격을 제시하고, 총리 자문기관인 ‘지방분권개혁추진위원회’가 12월에 2차 권고안⁷을 제시할 계획이다.

2.3. 지방자치단체

지방단계는 광역자치단체인 도도부현, 기초자치단체인 시정촌으로 구분되며, 광역자치단체는 47개 단체로서 숫자의 변화는 없으나 기초자치단체는 2001년 2월 현재 3,447개 시정촌에서 2008년 11월 현재 1,786개 시정촌으로 통합되어 기초자치단체의 광역화가 진행되고 있다.

6 오키나와현(沖縄縣)에는 지방농정사무소를 설치하지 않는 대신 ‘오키나와종합사무국’에서 대응하고 있다.

7 지방분권개혁추진위원회는 2007년 5월 ‘국가의 지방사무소 등의 폐지·축소 방침’을 제시하였고, 2008년 8월에 ‘중간보고’를 발표하였다.

2.4. 관련단체

2.4.1. 농업위원회

한편 농림수산행정 중에서 지역간 특성이나 현장성이 강한 분야에 대해서는 시정촌단계에서 관련단체 등에 그 업무를 위임하고 있다. 대표적인 것이 농지행정이며, 농지의 매매, 임대차, 이용조정, 전용심사 등은 ‘농업위원회’가 담당한다. 위원은 선거로 결정되며, 정책제언도 한다.

2.4.2. 농업공사

경영규모 확대와 농지의 단지화, 유휴농지방지 등을 위해서는 ‘농업공사’ 등이 담당한다. 농업공사는 농지보유합리화법인 자격을 가지는 자가 업무를 담당하며, 시정촌단계에서는 시정촌농업공사, 법인 자격을 가진 농협과 시정촌 등이 있다.

2.4.3. 토지개량구

경지정리, 물관리, 수리시설관리 등의 업무는 ‘토지개량구’라는 조합을 만들어 주민참가에 의한 사업을 실시하고 있다. 관개배수사업이나 경지정리사업에 주민을 조직화하여 운영하고 있다. 비용부담은 조합원 부담에 국가 보조금이 일정액 추가되는 형태이며, 조합원 부담을 전제로 국가 보조가 추가되기 때문에 주민참가는 필수적이다. 주민조직이 말단 수리시설관리에 참가함으로써 효율적인 관리를 하는 것이 특징이다.

2.4.4. 농업개량보급센터

기술보급과 경영지도 업무는 ‘농업개량보급센터’가 담당하며, 설치범위는 종전의 시정촌단계에서 도도부현단계로 광역화하고 있다.

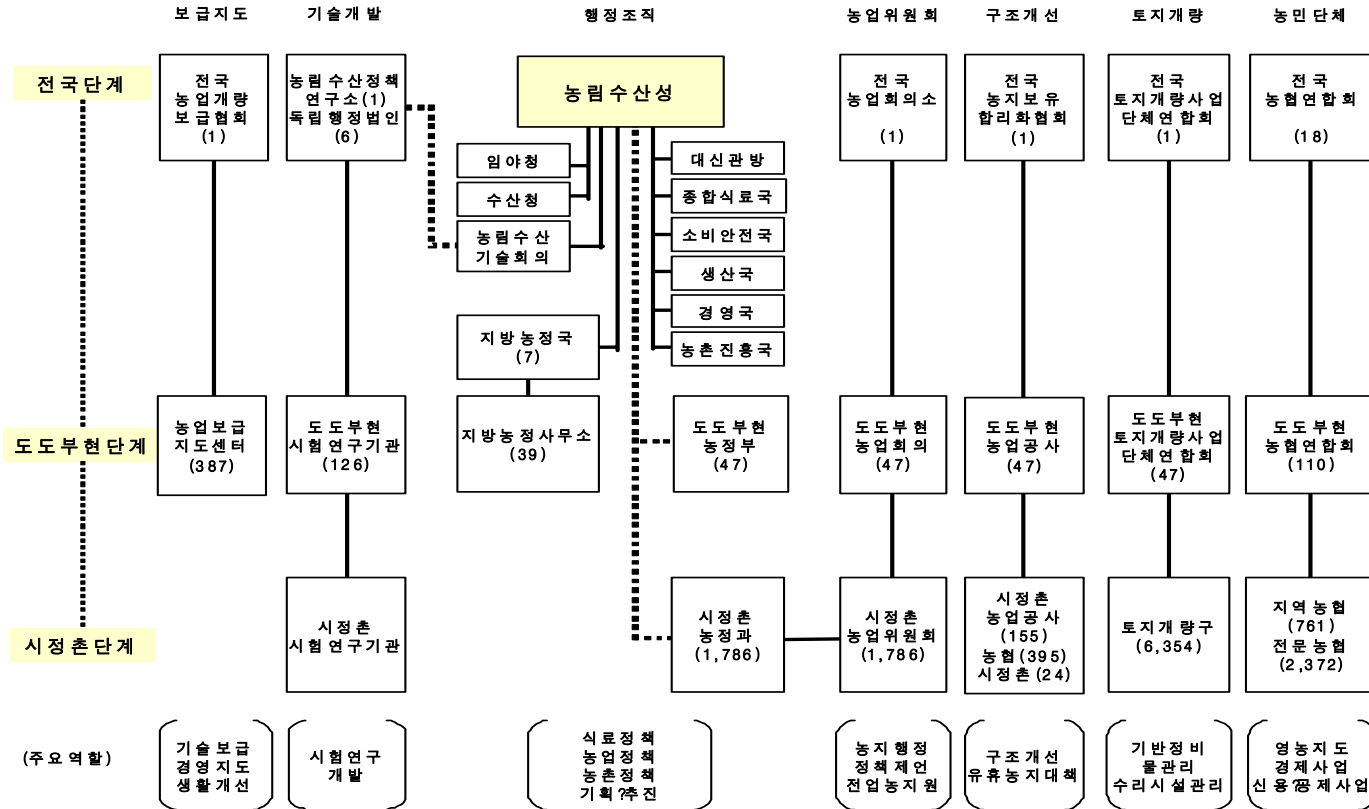
영농지도와 생활지도 등을 담당하는 ‘지역농협’은 국내외적 환경변화에 대응하면서 경영 합리화를 위하여 합병을 가속화하고 있다. 1993년 4월의 3,012개 조합에서 2008년 11월 현재 761개 조합으로 대폭적인 합병이 진행되고 있다. 도도부현단계의 연합회도 전국단계의 연합회와 통합이 진행되고 있다.

2.5. 연구개발

연구개발부문은 농림수산성 ‘농림수산기술회의’가 농림수산연구 기본계획 수립을 비롯하여, 시험연구기관과 일반 행정기관간의 연락조정, 연구개발 상황 및 성과 등에 관한 조사, 도도부현 및 민간기업 등에 대한 연구비 지원 등을 담당한다.

국가 연구기관은 농림수산정책연구소와 6개 독립행정법인(농업식품산업기술종합연구기구(16개 품목·지역 연구소), 농업생물자원연구소, 농업환경기술연구소, 국제농림수산연구센터, 삼림종합연구소(11개 품목·기능·지역 연구소), 수산종합연구센터(11개 품목·기능·지역 연구소)) 등이 있다. 도도부현단계에는 지역특성에 따른 126개 시험연구기관을 두고, 지역특화 시험연구를 담당하고 있다.

그림 5-2. 일본의 농정추진 조직



주 : () 내 수치는 2008년 11월 현재 조직수. 단지 농업보급지도센터 · 농업공사는 2008년 4월, 토지개량구는 2005년 4월 현재임.

3. 시사점

농정추진에 있어서 중요한 것은 중장기적으로 정책의 일관성을 유지하되, 예측하기 어려운 긴급적인 상황에 대해 신속하게 대응하는 체제를 갖추는 것에 있다.

일본 농정에서 정책의 방향성 또는 일관성을 유지하기 위해서는 10년을 단위로 하면서 5년마다 경신하는 ‘식료·농업·농촌기본계획’에 따른 정책을 추진하고 있다. 또한 긴급성을 반영하기 위해서는 매년 중점정책을 제시하는 ‘21세기 신농정 2008’과 같은 연차계획을 병행하는 추진방식을 채택하고 있다.

정책의 집행과 관련해서는 관련단체와 주민참가를 중시하고 있다. 전국 공통의 규제에 대해서는 지방농정국과 지방농정사무소와 같은 국가기관의 지방조직을 활용하고 있다. 그리고 지역특성을 고려하거나 지역자원을 보전하기 위해서는 지방단계, 특히 시정촌단계에서 주민조직을 비롯한 관련단체에 위임하는 횡적연대성이 강한 정책추진이 일본 농정의 특징이라고 할 수 있다.

시정촌 농정에서 지역성이 강한 것은 농지행정, 농업구조개선, 물관리와 수리시설관리 등과 같은 행정업무이며, 이러한 업무에 대해서는 관련단체 또는 주민조직에 위임하여 효율적인 관리를 도모하고 있다. 지역농협이 영농지도사업과 논농업 진흥활동에 적극적으로 참여하는 것도 우리나라와는 상이한 일본의 특징이다.

경지정리와 수리시설관리 등의 업무는 지역주민을 부담을 전제로 주민조직에 의한 운영이 중심이 되어 있다. 이러한 방식은 농업시설의 효율적인 관리라는 점에서 높게 평가할 수 있다. 그러나 한편으로는 고령화와 과소화 등으로 지역단계에서의 인력부족문제에 직면해서는 관리의 한계가 나타나는 문제도 있다. 이러한 문제에 대해서는 광역적 관리나 제3섹터에 의한 관리 등에 대해서도 논의되고 있다.

1. 선진국 농정의 특징

1.1. 미국 농정

미국의 농정은 5년 내지 7년 정도의 한시적인 농업법에 의해 추진된다. 농정추진과정에서 특히 1996년 농업법이 큰 전환점이 되었다. WTO가 출범한 이후 시장개방 확대와 국내보조 감축이라는 농정의 국제규율을 준수하기 위하여 생산조정을 폐지하고 가격과 연계된 부족불제도를 폐지하는 대신 생산중립적인 고정직불제를 도입하였다. 즉 농정이 전반적으로 WTO가 지향하는 허용대상정책으로 전환된 것이 특징이다.

그러나 2002년 농업법은 농산물의 국제가격이 하락하는 현상을 반영하여 목표가격에 연동된 ‘가격보전 직불제’(CCP)를 부활시키는 등 경영안정 대책을 강화하였으며, 환경농업정책도 지속적으로 강화하고 있다.

2008년 농업법은 곡물가격 상승을 배경으로 형성된 높은 소득을 유지하기 위하여 CCP를 대체하는 ‘수입보전 직접지불’(ACRE)을 도입하였다. 이 제도는 경영안정을 강화하였다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 미국에서 농정은 기본적으로 가격결정은 시장에 맡기고, 가격하락 또는 수량변동에 따른 수입감소에 대해서는 정부 보조금으로 충당하는 방식이다. 최근 기상재해 빈발에 대응하여 재해대책을 강화하는 등 농업보호를 강화하고 있다.

미국 농정에서 환경농업정책은 농업법이 개정될 때마다 계속 확충되어

왔다. 당초의 ‘휴경장려책’에서 ‘농업생산과정에서의 환경보전대책’ 및 농가의 ‘수입보상대책’으로 그 성격이 변화되어 왔다.

환경보전에 대한 직접지불은 농업생산에 직결된 것이 아니라는 이유로 WTO 농업협정상 ‘허용대상정책’(Green Box)에 해당된다. 직접지불에 차지하는 환경지불의 비중은 높아지는 경향에 있어 향후 미국의 직접지불에서 환경보전직불이 유력한 위치를 차지할 것으로 예상된다.

1.2. EU 농정

EU는 공동농업정책(CAP)을 통하여 역내 시장통합을 도모해 왔다. 개입가격으로 농산물을 매입하여 재고관리를 하고, 과잉 농산물은 수출보조금을 부과하여 수출로 처리한 것이 정책의 핵심이었다. 최근 이러한 정책에서 변화가 나타나고 있다.

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

CAP의 제1축은 ‘가격소득정책’이고, 제2축은 ‘농촌개발정책’이다. 제1축은 EU 재정으로 전액 충당되고 있으며, 제2축의 재정은 EU와 실시 국가가 공동부담을 한다. 때문에 재정이 충분치 않는 가맹국은 제2축으로의 이행은 정체될 수 있다.

그래서 최근의 정책동향은 ‘제1축의 소득보상 직불제 예산의 일부를 농촌개발로 전환’하거나⁸, ‘제1축 그 자체를 이행조건 강화나 다원적 기능을 중시하는 등 친환경농업으로 전환’하는 등의 정책변화가 나타나고 있다.

⁸ 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 2004년 2%, 2005년 3%, 2006년 4%, 2007년과 2008년 5%이다.

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.

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 농정일 반으로 확대하고 있는 것이 특징이다.

한편, EU에서는 CAP는 가맹국 공통적으로 적용되며, 개별 가맹국은 독자의 조직으로 농촌정책 등을 추진한다.

영국은 환경식품농촌부(Defra)에서 기업적 전략리더쉽을 확산하기 위해 학자, 전임 고위공무원 등의 외부 전문가와 국장 등으로 구성되는 ‘관리위원회(Management Board)’에 의해 운영되고 있다.

정책수요가 다양화함에 따라 과거와 같이 정책자가 특정 사안에 대해 다수가 동의할 수 있는 대안을 만들고 이를 상황변화에 따라 수정하는 방식은 현재의 복잡한 문제들을 해결하기에는 적합하지 않기 때문에 정책결정과정을 바꾸고 있다. 정부는 정책결정자의 역할에서 촉매자·연결자의 역할을 하면서, 정부·시장·제3섹터(복지단체, 조합, 지역단체, 사회기업 등으로 구성)간의 교류를 촉진하고 한다. 정부부처, 학계, 공공부문, 민간부문, 시민단체 등이 파트너십 활동을 통해 지속가능한 개발을 도모하고 있다. 농민, 농산업, 환경단체, 전통보호단체, 농촌유산보호단체, 동물복지단체, 소비자단체 등이다. 농정에 영향을 미치는 단체도 증가하면서 다양해지고 있다.

네덜란드는 효율적인 농촌정책의 집행을 위해 농업자연식품부와 주택공간계획환경부가 협력하고 있다. 농업자연식품부는 정책의 기획, 집행과 예산확보를 담당하고, 주택공간계획환경부에서 농촌개발계획의 집행을 관리·감독하고 있다.

또한 중앙조직과 지방농정조직간에 연계가 잘 이루어지고 있다. 네덜란

드에서는 정책집행을 위해 중앙정부·주정부·기초자치단체 등이 유기적으로 협력하고 있다. 중앙정부는 농업정책을 수립하여 주정부에 가이드라인을 제공한다. 이에 기초하여 주정부는 지역 실정에 맞는 지역 개발·보존을 위한 지역계획(regional plans)을 수립한다. 기초자치단체는 주정부가 세운 지역계획에 근거하여 실행계획을 세우고 집행한다.

1.3. 일본 농정

일본의 농정은 농업기본법에 의한 기본계획에 근거하여 추진되고 있다. 현행 ‘식량·농업·농촌기본계획’은 10년 정도의 농정의 구체적인 시책의 방향을 결정한 것이다. 지난 2000년 3월에 결정된 이후, 2005년 3월에 수정되었다.

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

2000년 기본계획에서 자급률을 향상하기 위해서 열량기준 자급률 목표치를 현재의 40%에서 2015년까지 45%로 설정한 바 있다. 최근 세계 식량 위기를 고려하여 자급률 목표를 45%에서 50%로 상향 조정하기로 결정하였다. 자급률 향상 시책에 대해서는 연도별로 정책평가를 실시, 정책개선을 하는 공정관리를 시도하고 있는 것이 특징이다.

2. 선진국 농정의 시사점

미국 농정은 그동안 시장원리 도입과 정부 개입이 명확하게 구분되어 왔다. 가격결정은 시장에 맡기되, 정부는 소득지지 방식의 농업보호 강화이었다. 미국에서 농업보호가 확대되는 것은 농업이라는 산업은 농산물 생

산이라는 역할뿐 아니라 재해를 방지하는 국토 보전, 풍요로운 자연생태계 유지 다원적 기능을 가지고 있다는 점이 인정되고 있기 때문이다.

정책추진과 관련해서는 교역, 식품안전, 바이오연료, 환경보존, 영양개선 등의 분야에서 농무부와 다른 부처와의 부처간 협력 또는 농무부 산하기관 간의 업무협력체제가 구축되어 있는 것이 특징이 있다. 특히 농민단체 또는 이익집단의 농정참여가 현저하다. 농민단체, 품목별 단체, 기업형 협동조합, 환경단체, 가공업자 협회 등이 정책결정과정에서 적극적으로 참여하는 것이 특징이다.

EU는 최근 결정된 CAP 개혁에서도 이러한 방향성이 나타나고 있다. 생산규모에 따라 지불하는 직불제는 폐지하는 대신에 환경대책이나 품질향상을 직불제 지급기준으로 전환한다는 것이다. 또한 2009~12년간 전체 직불금을 5% 삭감한다. 2004년부터의 삭감액을 가산하면 합계 10%에 달한다. 이러한 감축분은 지역개발기금에 적립, 농촌개발에 투자된다.⁹ 단지 EU에서 농촌개발예산이란 식품이나 사료의 안전성, 동물복지, 생물다양성 등에 이르는 광범위한 개념으로 사용되고 있다.

미국이나 EU와는 달리 일본은 구조개혁형 정책을 추진하고 있다. 농업 구조개혁의 필요성을 인식하고 있기 때문이며, 직불제를 통하여 구조개혁 가속화를 도모한다는 점이 시사적이다. 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’을 통하여 대규모 계층을 육성한다는 의도이다.

지구온난화 문제에 대응하여 최근 바이오연료 생산이 주목을 받고 있는 가운데 일본도 등외 농산물, 과잉농산물, 목재잔재 등을 활용하고, 또 기술 개발 등에 의한 바이오연료 생산을 대폭 늘리고, 이를 통해 농촌 활성화에 기대하고 있다.

⁹ EU/EC. Health Check of the Common Agricultural Policy
(http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm)

농정추진에 있어서 중요한 것은 중장기적으로 정책의 일관성을 유지하되, 예측하기 어려운 긴급적인 상황에 대해 신속하게 대응하는 체제를 갖추는 것에 있다. 정책의 집행과 관련해서는 관련단체와 주민참가를 중시하고 있다. 전국 공통의 규제에 대해서는 지방농정국과 지방농정사무소와 같은 국가기관의 지방조직을 활용하고 있다. 그리고 지역특성을 고려하거나 지역자원을 보전하기 위해서는 지방단계, 특히 시정촌단계에서 주민조직을 비롯한 관련단체에 위임하는 횡적 연대성이 강한 정책추진이 일본 농정의 특징이라고 할 수 있다.

시정촌 농정에서 지역성이 강한 것은 농지행정, 농업구조개선, 물관리와 수리시설관리 등과 같은 행정업무이며, 이러한 업무에 대해서는 관련단체 또는 주민조직에 위임하여 효율적인 관리를 도모하고 있다. 지역농협이 영농지도사업과 논농업 진흥활동에 적극적으로 참여하는 것도 일본 고유한 특징이다.

최근 석유가격 상승과 세계 곡물수급 사정 등을 반영하여 농업생산 증대와 소비개선 등을 고려한 자급률 목표의 상향조정하고, 바이오 에너지 생산에까지 농정이 개입하고 있다.

표 6-1. 각국의 농정추진체계 비교

구분	한국	미국 ¹	영국 ²	일본	네덜란드
정부	농식품부, 진흥청, 산림청	농무부(USDA)	환경식품농촌부, 농촌지불청, 환경청, 자연보존청	농림수산성, 수산청, 임야청	농업자연식품품질부(MANFQ)
입법	국회	국회	국회	국회	국회
금융	농업정책자금관리단 농협	Farm Credit Administration, FSA 산하 CCC, 농촌개발청(RD)		농림수산성, 일본정책금융공고 (농림수산업본부) 지역농협(761)	라보뱅크
연구 개발	진흥청, 대학, 도농업기술원	ARS, CSREES 산하주립대 농업연구소, ERS	환경식품농촌부(7) 생명과학연구위원회가 지원 하는 연구기관(14), 스코틀랜드 농업연구원 산하 연구기관(6) 및 대학의 연구기관	농림수산성농림수산물기술회의, 국가시험연구기관(농림수산물정책 연구소 등), 독립행정법인(6), 지방시험연구기관(126), 대학 등	와게닝겐 UR
경영지도 · 기술 보급	도농업기술원, 기술센터	CSREES, Extension Service	중앙과학실험청, 국립축산실험청(Defra 소속기관), BBSRC 및 SABRI 산하 연구기관	도도부현 단계의 농업보급지도센터(325), 지역농협(761)	와게닝겐 UR, 민간컨설팅, DLV(Dienst Landbouw Voorlichting)
생산기반 정비, 시설관리	농식품부, 농촌공사	NRCS		농림수산성, (국가기관) 농용지정비공단(1), (지방조직)토지개발구(6,354)	토지수자원청
유통· 수출입	농식품부, 농수산물유통공사, 농협	농업유통청(AMS), 해외농업청(FAS)	영국식품(Food from Britain)	농림수산성, 지자체, 지역농협	
지자체	시도, 시군	state-District-city/county	잉글랜드, 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일즈	도도부현(47), 시정촌(1,786)	12주, 443기초자치지역
농민 단체	한농, 전농, 품목단체	농업인연합회, 품목별단체	전국, 지역별, 품목별 농민단체, 농산업단체	농협(전국 연합회(18), 현 연합회 (110), 지역농협(761), 전문농협(2,372))	전국, 지역별, 품목별 농민단체

주 : 1. 미국의 농촌지도사업은 농촌지도사업은 농무부(USDA) 산하의 연방정부 조직인 ‘협동연구교육지도청 (CSREES)’과 각 주의 주립대학 등 Land-grant University(College)가 협력하여 수행하고 있음. 각 주의 주립대학 내에 주정부의 Extension Office를 설립. 주립농과대학의 교수진은 교육(teaching)과 연구(research), 지도(extension)업무의 일정비율을 정하고 겸직함. 전체 주립대학 내에 약 4,000명의 Extension Specialist가 근무하고 있음. 시군단위에는 1개소(전체 약 3,000개소)의 Local Extension Office를 주립대학 소속하에 설치. County Office에는 12,000명 정도의 Extension Agents(1~25명)와 Specialist(주별 7~8명)가 근무

2. 영국의 행정구역은 네 지역(잉글랜드, 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일스)이 서로 다르게 구성

제 3 부 한국 농정 선진화의 과제

제 7 장 다양한 농업경영체 및 강한 농업인 육성

제 8 장 경영효율을 향상하기 위한 농지정책

제 9 장 리스크 관리를 위한 경영안정정책

제10장 신시장·신수요 창출과 기술개발

제11장 녹색성장의 바탕이 되는 친환경 농업

제12장 식품안전성과 균형 잡힌 영양 공급

제13장 세계 식량위기에 대응한 식량안보

제14장 결론: 선진국형 농정으로의 전환을 위한
비전과 전략

1. 다양한 농업경영체 육성

1.1. 현상과 문제

농업은 농산물 생산만이 아니라 지역사회에서 인재, 농지, 자금 등 지역 자원을 활용·보전한다는 점에서 중요한 역할을 한다. 그러나 농업·농촌을 둘러싼 여건변화 등으로 가족경영을 중심으로 한 경영체로는 지역농업 유지에 한계가 노출되고 있다.

농업경영체의 감소와 부족 속에서 새로운 경영주체의 육성이 필요하다. 농가의 고령화·과소화가 급속히 전개되는 가운데, 바람직한 경영체로서 대규모 전업농을 비롯하여, 영세·고령·여성 농가, 이러한 영세농가들에 의한 조직경영체, 그리고 농외기업의 농업진입, 귀농자의 농업경영 등 다양한 주체를 활용할 수 있다. 최근 일반기업의 농업진입이 나타나고 있다. 일반기업은 생산기술, 품질관리력, 판매망 등의 면에서 가족경영에 비해 유리한 점이 인정되고 있다. 선진국에서는 토지이용형 농업분야에서도 일반기업의 농업경영이 활발하게 이루어지고 있다.

일반기업의 농업경영이 기존의 영세한 가족경영과 경합하지 않는 부문 또는 지역에서 농지투기 방지나 기타 산업폐기물 처리방지 등을 전제로 지역농업 진흥 및 다원적 기능발휘 등이 일정한 규제개혁을 통하여 기업의 농업진입을 허용할 필요가 있다.

우리나라에서 기업의 농업진입 사례로서 ‘영농조합법인 나투어’를 들 수 있다. 나투어는 1개 마을의 농지를 전량 임차하여 친환경농업을 실천하면서 마케팅의 유리성을 살려서 고부가가치를 실현하고 있다. ‘기업’과 ‘마을’이 ‘공생’하는 좋은 사례라고 할 수 있다.¹⁰

지역내에서 기존의 농업경영체만으로 지역농업의 유지가 불가능한 경우에는 일반기업 등과 같은 농업외부로부터의 농업진입도 검토과제가 될 수 있다. 특히 기업의 농업진입에 대해서는 기업진입과 지역농업과의 영향과 과제, 기업진입 촉진을 위한 지원대책, 기업진입의 전제조건 등에 검토가 필요하다.

1.2. 일본의 농외기업 농업진입지원대책

(1) 진입실태

일본에서도 농업종사자가 고령화하고 후계자 부족이 심각해짐에 따라 농업내부의 농업인만으로는 농지이용이나 지역농업 유지가 곤란한 지역이 확대되고 있다. 이러한 지역에서 지역특산물의 생산진흥, 지역농업인과의 연계 등에 의한 지역 활성화를 기대하여 농업생산법인 이외의 법인인 일반기업이나 NPO 법인 등의 농업진입이 장려되고 있다.

한편 기업측에서도 최근 공공사업 축소에 따른 고용노동력의 효과적인 활용을 도모하고자 하는 지방 건설업자, 안전한 원료농산물을 확보하고자 하는 식품관련업자, 그리고 농지보전이나 도농교류를 지향하는 NPO 법인 등을 중심으로 농업진입을 희망하고 있다.

기업이 농업진입을 기대하는 것은 규제완화의 흐름 속에서 농업이 성장산업으로서 비즈니스 기회가 높다는 점과 소비자의 니즈에 대응하여 기업

¹⁰ 김태곤 외. 2007. 12. 「농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한일 비교연구」. 한국농촌경제연구원

스스로 생산부문까지 소급해갈 필요성이 높아지고 있다고 인식하고 있기 때문이다.

일본에서 기업의 농업진입에 대해서는 2003년 ‘구조개혁특구제도’에 의해 극히 한정된 지역에서 ‘농지임대차방식’의 진입을 허용한 것이 최초이다. 이것이 지역농업 진흥에 효과가 인정됨에 따라 2005년 9월 ‘농업경영 기반강화촉진법’을 개정하여 기업의 임대차방식에 의한 농업진입을 전국적으로 확대 실시하였다. 그리고 2007년부터는 기업의 진입을 지원하기 위하여 ‘기업진입지원 종합대책’을 실시하기에 이르렀다.

실제 기업의 진입과정은 당해 시정촌이 지정한 ‘유휴농지 또는 유휴화가 예상되는 지역’에서 시정촌의 중개에 의해 농지를 알선받거나 지역과 협력하여 적절하게 농업을 행하는 취지의 협정을 시정촌과 체결한 후 진입하게 된다.

이러한 제도를 이용해서 농업에 진입한 기업은 꾸준히 증가하여 2008년 3월 현재 135개 시정촌에서 281개 법인에 달한다. 진입기업의 업종별로는 지방 건설업자가 94개사, 식품회사가 65개사, 그리고 비영리법인(NPO)이나 제3섹터 등이 122개사이다(표 7-1).

이와 같은 기업의 농업진입에 의해 유휴농지 해소 및 발생억제, 지역활성화 등에 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다. 향후 지역 실정에 따른 다양한 기업의 진입이 기대되고 있다.

농림수산성은 진입기업을 2006년 3월 현재 156개사에서 2010년 말까지 500개사로 5년간 3배 증가를 목표로 설정하고, 기업진입을 원활히 하여 목표달성을 위하여 2007년부터 ‘기업진입지원 종합대책’을 실시하고 있다.

(2) ‘기업진입지원 종합대책’의 개요

기업의 농업진입은 지역에 따라 다양한 효과를 기대하고 있으나 일반적으로는 유휴농지가 확대되는 지역에서 농지의 효율적인 이용, 지역농업의 유지, 전업적 농업경영체의 확보 등이 목적이다. 진입분야는 농업생산 비즈니스와 농업관련 비즈니스(인재 파견·육성, 금융, 서비스 등)로 구분할

수 있다.

기업진입지원 종합대책은 기업의 농업진입에 대하여, ① 기초적 정보수집단계(기업등의 농업진입지원 전국추진사업), ② 진입검토단계(농지정보사업), ③ 협정체결단계(특정법인등 농지이용조정 긴급지원(강한 농업만들기 교부금)), ④ 취농준비단계(신기술활용 우량농지이용 고도화지원(강한 농업만들기 교부금), 기업등의 농업진입지원 추진사업), ⑤ 영농단계(기업등의 농업진입지원 가속리스사업, 경영구조대책(강한 농업만들기 교부금), 농림어업금융공고자금) 등 5단계로 나누어서 대책을 강구하고 있다.

주요 내용을 보면, 농업진입을 촉진하기 위한 종합적인 홍보·상담활동, 농지이용 조정, 농지리스지원, 생산기술지원, 시설정비 등 지원(농업용 기계·시설 리스지원, 유휴농지 토지조건 정비, 기반정비를 계기로 한 유휴농지 해소·발생억제에 대한 지원, 농업용 기계시설정비 등에 대한 지원) 등이다.

1.3. 다양한 경영체의 육성 과제

농업경영체의 발전방향에 대해서는 일정규모 이상이면서 경영능력이나 의욕을 가지고 있는 전업농은 규모화를 가속화하여 대규모 경영을 실현하고, 영세·고령·여성농업인 등은 기능별 또는 지역별로 조직화하여 경영효율을 높여나가야 한다. 그리고 고령화나 과소화 등으로 현재 존재하는 농업경영체에 의한 지역농업의 유지·발전이 곤란한 지역에서는 기업의 농업진입에 의하여 지역농업을 진흥하고 지역의 농업자원을 보전하는 것을 기대할 수 있다(그림 7-1).

단지 기업의 농업진입에 대해서는 몇 가지 전제조건이 필요하다. 우선 진입기업이 가진 경영능력 등의 장점을 살린다고 해도 당해 지역의 영세한 가족경영과 경합하지 않아야 한다. 또 농업진입을 계기로 투기적 농지소유나 농지에 대한 폐기물 처리 등에 대해서도 방지되어야 한다. 이러한 것을 전제로 임대차에 의한 농업경영이 허용되어야 할 것이다(그림 7-2).

그림 7-1. 지역농업 유지를 위한 농업경영체의 발전유형

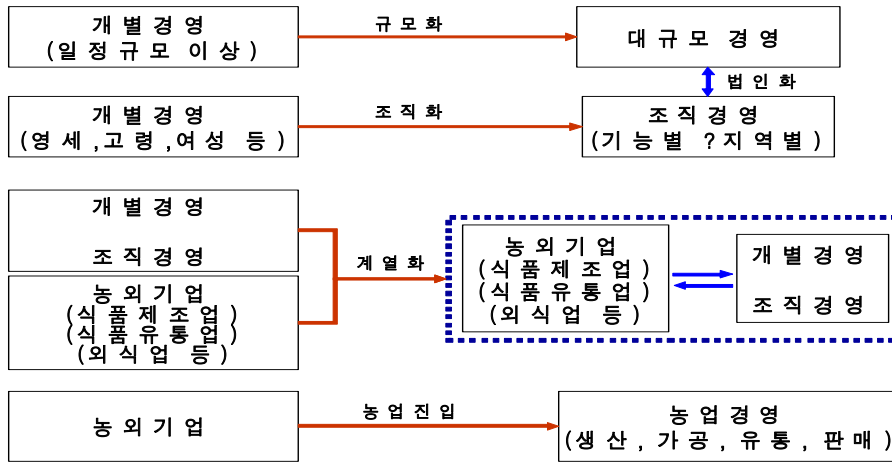
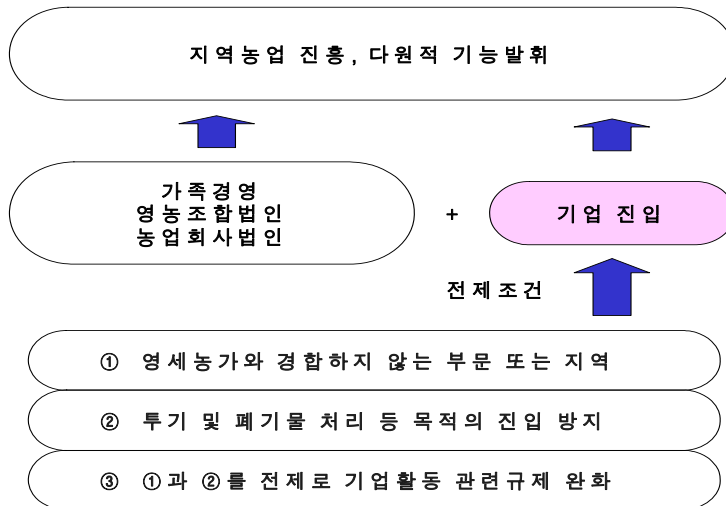


그림 7-2. 일반기업의 농업진입 전제조건



먼저 농가와 농외기업과의 연대를 통하여 경영성과를 높여 나가는 것이 과제이다. 최근 식품제조업체나 식품유통업체, 외식업체 등과 다수의 농가 간의 계열화를 통하여 농외기업이 가진 제조기술이나 마케팅능력을 농업적으로 활용하는 사례가 나타나고 있다. 계열화의 경우 균형적인 계약의

확보가 중요하다.

다음으로 기업의 농업진입은 대기업이 아니라 농업경험은 적지만 지역 사회 공헌에 관심이 높은 지역의 중소기업의 창업을 유도하는 것이 과제이다. 진입기업에게는 농업은 단순한 농산물 생산만이 아니라 지역의 인적능력 향상이나 지역자원, 자연환경, 역사와 문화 등의 보전·발전을 위한 역할도 기대되고 있다.

일본에서 기업의 농업진입은 유희농지가 확대되는 지역을 중심으로 농지의 임대차에 의한 농업경영을 허용하고 있다. 이를 통하여 농지의 효율적인 이용, 지역농업 유지, 전업적 농업경영체 확보 등의 효과를 기대한다.

한편 농업부문으로의 신규진입에는 문제점들이 많다. 농업은 기본적으로 수익성이 낮다. 또 지역에 따라 토양·강수량·일조 등이 다르고, 해에 따라 변화하는 등 리스크는 높다. 그리고 과잉생산이나 수입에 의해 가격이 변동하는 등 사회환경에 지배받기 쉬운 면도 있다. 최근과 같이 원유고·사료고 등도 경영을 제약한다. 이러한 점을 극복하는 것이 무엇보다 중요하다.

이 점에 대응하여 새로운 경영영역 발굴이나 개발이 필요하다. 농업에 대한 수요는 단순한 식품·사료 생산에서, 약재, 천연섬유, 에너지, 플라스틱, 건축자재 등의 원자재 생산으로 수요가 확대되고 있다. 다양한 원자재 생산에서 가공·유통·판매 등으로 새로운 경영영역 개발이 과제이다.¹¹

이상에서와 같이 의욕이 있는 농업경영체가 충분히 존재하는 지역에서는 규모화와 조직화에 의해 지역농업을 유지할 수 있다. 이와 같은 농업경영체가 부족한 지역에서는 기업과의 연대 또는 농외기업의 농업진입 등에 의한 지역농업 유지도 대안이 될 수 있다.

¹¹ 농업의 비즈니스 영역개발에 대해 쌀을 예로 들면, ① 종래와 같은 ‘주식용 생산’을 비롯하여, ② 친환경 생산, 다수확 품종 도입에 의한 사료용·연료용과 같은 ‘쌀 생산의 질적 전환’, ③ 쌀 생산이라는 협의의 농업에서, 쌀 가루·쌀 국수·쌀 과자·쌀 떡 등 ‘쌀의 가공’(2차산업), ④ 생산물 또는 가공품을 산지 직판장에서 판매하거나 택배나 전자상거래 등으로 소비자에게 직접 판매하는 ‘쌀의 판매’(3차산업) 등의 활동을 단독으로 또는 인근 농가와 연대하여 참여하는 ‘쌀의 6차산업화’ 등으로 경영영역을 확대할 수 있다.

2. 강한 농업인 육성

2.1. 현황과 문제

현재 농업인력 부문의 주요 문제점으로는 경영능력, 경영의식 등의 차원에서 농업인이 아직은 국제경쟁력을 갖추고 있지 못 하고 있다는 점이 지적된다. 특히 유능하고 젊은 신규인력의 진입이 미흡하다. 다음으로는 다음 대에 이어서 농업을 영위할 후계자가 있는 경영주의 비율이 낮아 순조로운 농업자원의 순환이 이루어지지 않을 공산이 있다는 것이다. 또한 산지의 경쟁력을 강화하는 차원에서 육성되고 있는 농업경영체가 여러 가지 면에서 한계를 보이고 있다.¹²

최근 들어 인력 정책의 방향은 젊고 유능한 후계인력의 양성, 경영능력과 의식을 갖춘 전문농업인의 양성, 전통적 가족경영의 한계를 넘어서는 새로운 경영체의 육성, 농업생산자의 조직화, 농업교육의 강화로 집약된다. 새로운 경영체에 대한 논의는 UR 이후 농업법인 육성 정책에서, 그리고 생산자의 조직화는 영세소농 구조의 한계를 극복하기 위한 협력시스템의 구축 및 강화(협동조합, 클러스터 등) 차원에서 제기되었다.

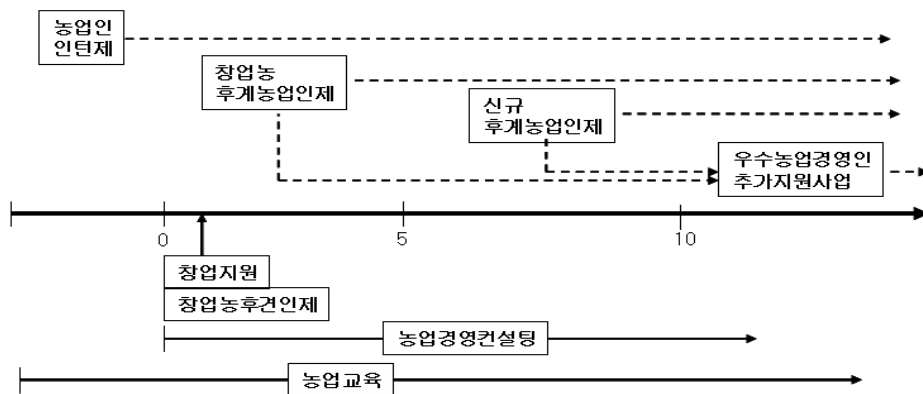
우리 농정의 성과에 대해서 비판적 평가가 지배적이듯이 농업인력 정책에 대해서도 평가는 좋지 않다. 1980년대 초부터 시행해온 후계자 육성사업, UR 이후 전략적으로 추진해온 전업농육성 등 농업인 정예화사업은 양적인 면에서는 성과를 인정받고 있지만 질적인 면에서는 부정적이다. 후계자 확보농가는 2000년에 11%에서 2005년엔 4% 수준으로 낮아졌다. 농업인력 육성과 전문화를 위해 재정·금융적 지원과 교육, 컨설팅, 정보지원 등의 정책수단이 동원 되었고 지원수준을 높여 왔으나 여전히 미흡하다는 평가를 받고 있다.

¹² 2005년 농업센서스에 따르면 20대 이하의 신규진입은 연간 200명 정도이고, 이 중 후계자가 있는 농가는 3.6%에 불과하다.

표 7-1. 농업·농촌종합대책의 농업인력 육성 정책 및 사업

시책	사업	비 고
1. 정예인력 육성	1.1. 후계농업경영인 육성	· 창업농후계인제도('05) · 사업성과에 따른 추가 지원 · 대학생 창업연수('05) · 농업인턴제('05)
	1.2. 농업전문학교 개편	· 학제 개편(3+1년제) · 직업훈련과정 신설 · 조직개편(한국농업대학 등)
	1.3. 농업인 교육훈련	· 직업훈련 과정을 통해 연간 1,000명의 신규 창업농 육성 · 교육훈련 바우처 제도 도입 · 수요자에 맞춘 교육훈련
	1.4. 농업경영컨설팅 지원	· 체계적인 지원시스템 마련 · 현장밀착형 컨설팅 강화 · 컨설팅 사후관리 강화
	1.5. 유통전문인력 양성	· 지방의 특화된 전문교육과정 신설 · 농산물품질관리사 활용도 제고 · 농산물유통대상 신설('05)
	1.6. 농업벤처 육성	· 창업보육센터 추가지정 및 보육사업비 지원 확대
	1.7. 농업경영체 활성화	· 세제 개선 · 농업회사법인 진입제한 완화 · 지원제도 정비
2. 여성농업인 육성	2.1. 정책 추진기반 구축	· 1차 5개년 계획 중간평가 및 2차('06~'10)계획 수립
	2.2. 정책의 성별 영향 분석 평가제도 도입	· 매년 연구용역 평가 실시

그림 7-3. 농업인력 육성시스템 체계도



한국 농정은 UR 이후 전업농 중심의 구조농정을 펴왔다. 국민의 정부 시절 가족농 중심 정책의 논의가 있었지만 중소농에게 혜택이 더 가는 정책을 시행했다고는 할 수 없다. 정책의 화두는 늘 '선택과 집중'으로 표현되었으며 현재도 각종 사업의 중심은 일정 규모 이상의 농가를 지원하는 데 있다. 앞으로 더더욱 선택된 소수 농가의 농업생산 점유율이 증가할 것이고 소수의 대규모 전업농을 제외한 대부분의 농가는 농외소득에 의존해 생활을 하게 될 것이다.

경영규모만을 기준으로 한다면 정책목표로 설정한 농가의 숫자(예를 들면 2013년 20만 전업농)를 달성하는 것은 힘들지 않을지 모른다.¹³ 그러나 이 농가들이 과연 현재 기대하는 수준의 농가, 즉 완전개방 하에서 국제경쟁력을 갖고 지속가능한 농업을 이끌어갈 수 있게 될지는 장담하기 어렵다. 이런 의미에서 세계 경쟁의 무대에서 필요로 하는 경영의식과 능력, 기술수준을 확보할 것인지 그리고 지금의 지원정책(경영컨설팅, 금융지원, 교육 등)은 유효한 것인지에 대한 진지한 검토가 필요하다. 경영능력 향상을 위한 컨설팅 지원사업은 지금방식이 유효한 지 그리고 각종 연수교육, 기술교육, 전문교육은 실질적인 효과가 있는 지에 대한 검토가 필요하다.

표 7-2. 영농유형별 대규모 영농의 생산비중 변화 전망

단위: %

논	2005		2030	
	호수	면적	호수	면적
논 3ha 이상	4.9	26.4	20.1	49.4
밭 2ha 이상	3.9	30.0	9.6	55.3
과수 1ha 이상	14.6	45.8	17.4	53.1
시설원예 2000평 이상	9.6	52.9	4.0	61.7
한우 30두 이상	6.9	46.9	24.3	62.6
낙농 50두 이상	49.9	71.6	92.4	97.8
양돈 1,000두 이상	24.0	77.9	58.0	96.2
양계 30,000수 이상	1.1	73.7	3.8	92.6

자료 : 김정호 외, 2007, 「농업부문 비전 2030 중장기 지표 개발」, 한국농촌경제연구원.

¹³ 전업농은 농업소득으로 도시근로자가구 수준의 생활을 영위할 수 있게 되는 정도의 농가를 의미하고 있다.

2.2. 미국의 사례와 시사점

연방정부차원에서 영농후계자육성을 위해 영농신용법, 영농후계자·농장주 지원법률이 있고 주차원에서도 별도로 영농후계자 지원을 위한 주법을 가지고 있다. 미국은 정책자금을 지원하는 경우는 상업은행으로부터 자금을 빌릴 수가 없는 농가로 한정하는데 후계자의 경우도 이에 해당하며 지원방식은 정부의 직접대출과 신용보증 방식으로 나뉜다. 영농신용법은 미래의 성공적인 자립농가 육성이라는 목표를 달성하기 위해 신용대출과 함께 일정한 영농기술교육의 이행을 요구하고 있다. 지원자격을 얻기까지에는 최소 5년의 영농에 필요한 교육과 경험을 쌓아야 하고 영농후계자와 목장주에게 영농설비의 대여 혹은 손쉬운 신용보증을 지원하여 자금 이용의 편의를 도모한다. 영농후계자·농장주 지원법률은 혈연이나 결혼관계로 맺은 소유주와 구성원, 5년 이상의 영농종사자와 그 구성원인 농가를 지원한다. 최초 지원을 받은 농장 및 농민은 10년을 초과하지 않는 범위 내에서 5년간에 걸쳐 지속적인 지원을 받을 수 있다.

효과적인 농업인 교육훈련 정책추진을 위해 정부부처에 교육훈련 전문인력을 확보해 두고 있으며, 정책사업 지원의 체계적인 중장기 계획 수립 및 관리를 위해 관련 전문가 집단과 협력관계를 구축하고 있다. 농학계 대학 및 농업인 교육훈련기관 등이 협의체를 구성하여 국가차원의 농업인력 육성정책의 개선 및 중장기적 추진방향을 수립하고 있다. 농학계 대학 중심의 농업인 교육훈련을 실시하고, 농촌 지도조직과의 협력체계를 구축하고 있다.

미국의 인력정책을 살펴보면 우선 중앙정부와 지자체가 역할을 분담하여 세부적인 제도시행과 관련한 부분은 지역의 사정을 잘 알고 있는 지자체가 책임지고 시행하고 있다는 것이다. 정부의 지원을 받는 자격은 분명하여 일정조건을 요구하고 있으며 농가의 이행 상태를 보아가며 계속 지원여부를 결정한다. 교육의 유료화는 단순히 재정부담 완화 측면만이 있는 것이 아니라 교육의 효과성을 높이는데도 효과가 있다. 교육 프로그램의 다양성은 농업의 분업화, 부분 기술의 전문화, 생산에서 소비에 이르는 전

과정에서의 각 경제주체간의 기능 연결 및 부가가치 창출의 가치사슬의 구축과도 관련이 있다.

2.3. 강한 농업인의 육성 과제

농업인의 프로화를 촉진하는데에 초점을 맞추어야 하며 이를 위해 농업 경영체와 지원기관, 제도가 인센티브 관례로 맺어져야 한다. 농업인에 대한 지원은 성과에 따라 이루어지되 농업소득세의 시행으로 지원만 받는 것이 아니라 산업인으로서 의무를 이행한다는 사회적 자부심을 높인다. 현장 수요에 맞춘 기술개발, 현장기술의 혁신과 연계한 기술개발자의 보상 등으로 수요중심, 현장중심의 지원체제를 구축하도록 한다.

교육을 정부가 주도하는 경우 우려되는 교육프로그램의 경직성이나 책임소재의 모호함을 방지하고 효율성을 높이기 위해서는 민간 중심의 현장 밀착형 농업교육훈련으로의 개편을 촉진할 수 있도록 민간기관의 교육훈련역량 강화를 위한 지원책을 모색해야 한다. 유럽 선진국의 경우 전반적으로 농업인 교육훈련 사업의 주체를 민영화함으로써 지역 및 품목별 영농 현장에서 요구되는 문제해결을 위한 교육 및 컨설팅을 적시에 제공하려 노력하고 있다. 농업인의 영농상의 문제를 해결하는데 필요한 정보를 적시에 제공할 수 있도록 수요자의 요구 파악, 중장기 교육계획 수립, On/Off-line · Blended learning · 컨설팅 등 다양한 정보제공 채널 구축이 가능하도록 교육훈련기관의 역량 제고를 위한 단계적 추진전략 수립이 필요하다.

중앙정부와 지방자치단체 간의 역할 분담을 명확히 하여 정책을 시행할 필요성이 있다. 지원체제의 구축은 중앙정부가 담당하고 지역 전문농업인의 선발은 지역여건을 잘 알고 있는 지자체가 담당하는 일본의 전문경영주 선발의 경우가 여기에 해당한다. 지자체는 지역특성에 따라 인력정책의 통한 지원에 다른 기준을 적용한다. 예를 들면 사과단지를 육성하기 위한 후계농업인과 화훼단지 육성을 위한 후계농업인을 평가하는 기준은 다르다.

농업자원의 선순환을 도모해야 하고 이를 위한 정교한 시스템의 개발이

필요하다. 유럽의 경우 농장 인수인계를 위한 도제 프로그램이 있어서 후계 인력이 은퇴예정인 농가의 농장에서 일정기간 수련과정을 거치고 경영이양을 받은 후 아주 장기적인 대출로 상환하며 은퇴 농가는 자신이 소유했던 농장을 통해 역모기지 형태로 생활비를 마련한다. 일본은 지자체에서 운영하는 리스사업이 있어서 선발된 신규농업인에 대해 지자체가 시설이나 농지를 5년간 임대해 주고 추후 성과여부에 따라 임대한 농장을 매각하여 정예인력이 농업자원을 인수하도록 하고 있다.

현재의 중심 농업인력이 세계적인 경쟁력을 갖추는데 필요로 하는 경영의식과 기술수준을 확보할 수 있도록 돕는다. 과학적인 경영에 대한 인식을 확고히 하고 시장과 소비자에 맞춘 상품을 만들어 낼 수 있는 전문농업인을 만드는 지원정책에 초점을 맞춘다.

1. 농지문제의 현상

1.1. 농지문제의 발생양상

농지문제의 실상을 이해하기 위해서는 세 가지 시각에서 파악할 필요가 있다. 즉, ① 국토이용에 있어서 ‘농업적 이용’과 ‘공업적 이용’간의 대립, ② 농업적 이용에 있어서 ‘소유’와 ‘이용’간의 대립, 그리고 ③ 공공부문에 있어서 ‘국가’와 ‘지자체’간의 대립 등의 시각이다.

먼저, 국토이용에 있어서 ‘농업적 이용’과 ‘공업적 이용’간의 대립은 고도 성장과정에서 공업적·도시적 토지이용 수요가 증대하는 국면에서 발생하며, 이에 충당하기 위하여 농지전용의 압력이 높아지는 것이 일반적인 현상이다. 농지보전제도의 기능이 약화되는 가운데, 일정량의 우량농지를 확보하여 보전하는 것이 농지정책의 과제이다.

또, 농업적 이용에 있어서 ‘소유’와 ‘이용’간의 대립은 안정성장기 또는 시장개방기에 농업수익이 감소하는 국면에서 발생하며, 농지에 대한 규제가 완화되는 가운데, 고지대·고지가가 유발되어 경영규모 확대의 제약요인으로 작용한다. 영세하고 분산된 농업구조를 규모화와 단지화 등으로 개선하는 것이 농지정책의 과제이다.

공공부문에 있어서 ‘국가’와 ‘지자체’간의 대립은 지자체가 지역산업 육성을 중시하는 국면에서 발생하며, 특히 수도권의 공업적·도시적 수요가

높은 지역에서 무질서한 토지이용이 증폭되는 문제가 대두된다. 토지의 유희화와 불법적인 토지이용 등에 대한 감시 강화와 계획적 토지이용이 지자체단계에서의 농지정책의 과제이다.

1.2. 농지문제의 현상

1.2.1. 소유규제 완화에 따른 투기적 소유 증가

우리나라의 농지정책은 1994년 제정된 농지법(1996년 시행)에 근간을 두고 있다. 농지법은 이전의 농지제도에 비해 농지소유규제를 대폭 완화하는 대신, 농지처분명령제도와 같은 이용규제를 강화한 것이 특징이다.

농지소유자격이 대폭 완화됨에 따라 농지거래면적은 농지법 시행이전 연간 약 4만ha에서 10만ha로 증가하고 있으며, 거래가 늘어나는 도시근교 지역에서 투기적 소유가 증가하고 있다.¹⁴

즉 농지법 시행이후 농지제도운용은 ‘소유규제 완화·이용규제 강화’에서 ‘소유규제 완화·이용규제 완화’의 과정을 걷고 있다. 이러한 농지제도의 운용과정에서 비농가의 농지소유 증가, 농지의 유희화 확산, 쌀 직불금 부담수령, 조건불리 직불제 대상에 임차지 제외 등과 같은 문제의 요인이 되고 있다.

1.2.2. ‘유희·유실 등’에 의한 농지감소 증가

우리나라 농지면적은 1968년 최대 수준에 달한 이후, 농지전용 증가와 유희·유실 등의 요인으로 계속 감소하고 있다. 1968~2007년간 농지면적의 변화를 보면, 개간·간척에 의한 증가면적이 47만 1,000ha, 전용 및 유희·유실 등에 의한 감소면적은 103만 1,000ha로서 순감소 면적은 56만ha에 달한다.

감소면적을 내역을 보면, ① ‘농지전용’이 48만 6,000ha, ② ‘유희·유실

¹⁴ 김정부 외. 1998. 「농지의 효율적 보전방안에 관한 연구」 한국농촌경제연구원.

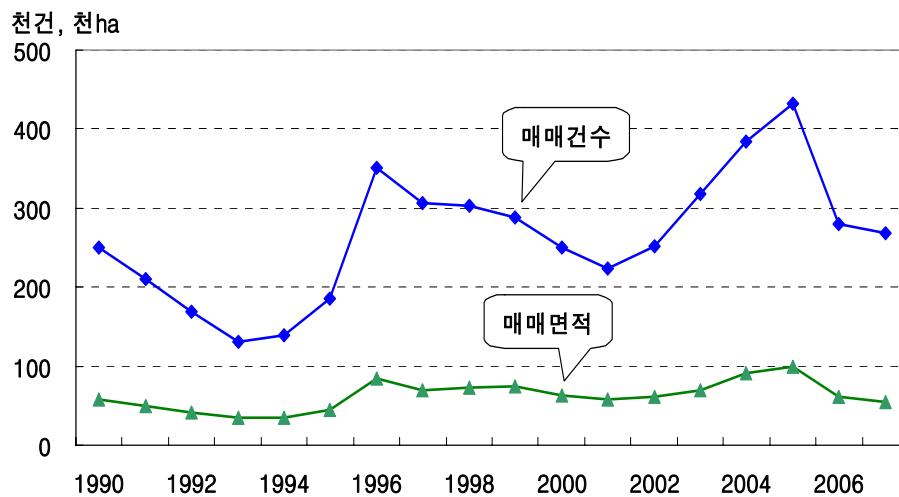
등'이 54만 5,000ha로서, 유�휴·유실 등에 의한 감소면적이 농지전용에 의한 감소면적을 능가하고 있다. 향후, 농업종사자의 고령화가 더욱 진전되고, 시장개방 등에 의해 농업의 채산성이 악화되는 동시에, 투기적 농지소유 등이 늘어나고 있는 점을 감안하면, 향후 농지가 '유�휴·유실 등'에 의해 감소되는 문제에 대한 대응이 중요한 과제이다(그림 8-1).

1.2.3. 토지이용형 농업의 규모확대 지체

우리나라 농업은 영세한 농업구조이다. 경쟁력 제고를 위해서는 경영규모가 확대되어야 한다. 우리나라의 경영규모는 시설채소나 축산 등 '시설형 농업'의 경영규모는 빠르게 확대되고 있으나, 쌀을 비롯한 논농업, 밭농업 등 '토지이용형 농업'은 규모확대의 속도도 지체되고 있다.

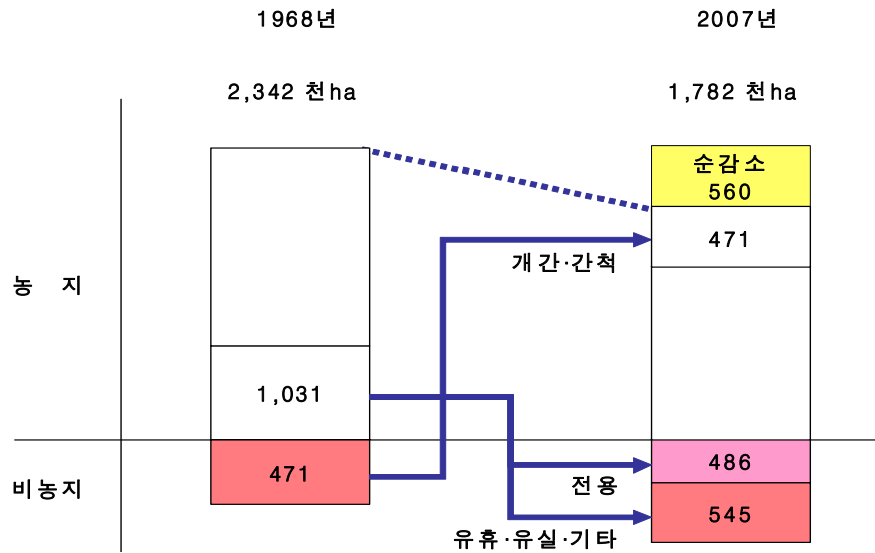
우리나라의 호당 경영규모의 확대 정도를 보면, 1970~2005년간 낙농 5.7배, 양돈 56.5배, 양계 44.5배로 빠르게 확대되고 있다. 그러나 경지면적은 1.5배, 쌀농업은 1.8배 증가에 불과하다. 향후 토지이용형 농업의 규모확대가 과제이다(그림 8-2).

그림 8-1. 농지매매 추이, 1990~2007년



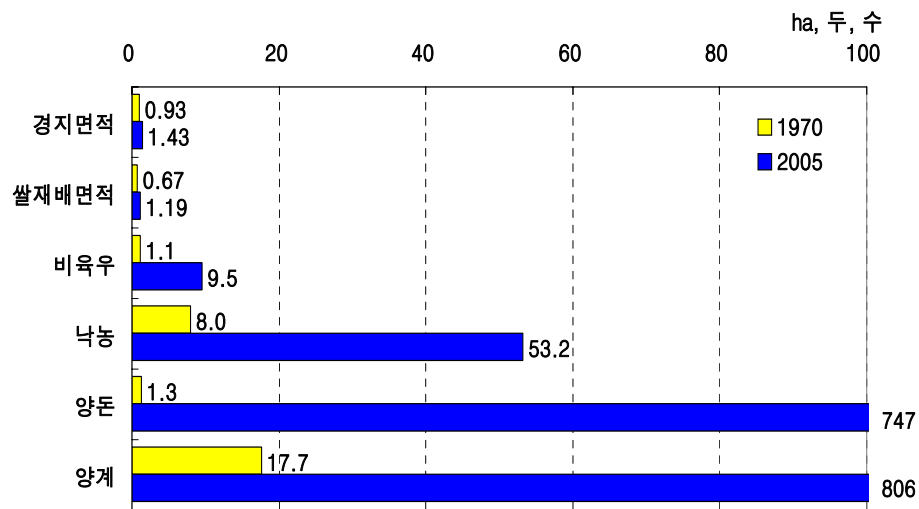
자료 : 농림수산식품부 농지과

그림 8-2. 농지감소 내역, 1968~2007년



자료 : 농림수산식품부, 「농림통계연보」를 근거로 하여 작성

그림 8-3. 농가 호당 경영규모 추이, 1970~2005년



자료 : 농림수산식품부, 「농림수산물주요통계」를 근거로 작성

1.2.4. 농지분산에 따른 비효율적 농업경영 초래

우리나라의 농업은 농지가 필지별로 분산되어 있는 소위 ‘영세·분산’ 농업구조라는 점에서 유럽이나 미국 등 선진국의 ‘농장제’ 농업과의 차이점이다. 규모확대를 실현해도 농지가 분산되는 문제로 인하여 비효율적인 농지이용을 초래하는 구조적인 한계를 가지고 있다.

한국과 일본 양국의 쌀 농업의 계층간 생산비 격차(최상위계층/최하위계층)를 보면, 일본은 50.1%이나 한국은 16.7%에 불과하다. 요인은, 농지분산, 생산비에 대한 토지용역비(지대) 비중의 차이 등을 지적할 수 있다. 농지분산문제를 해결하기 위해서는 ‘자연성 조직경영’(마을단위 영농조합) 등으로 ‘농지단지화’를 실현할 필요가 있다.

1.2.5. 농지임대차 확대와 이용권 약화

우리나라는 농지임대차가 확대되어 있다. 농가 호당 경영면적에 차지하는 임차지비율은 1970년 17.6%에서 1980년 21.3%, 1990년 37.4%, 2000년 43.6%, 2006년 43.0%로 확대되고 있다.¹⁵ 그리고 2007년도 논벼생산농가의 임차지비율은 평균 46.7%에 달하며, 이것을 경영규모별로 보면 0.5ha 미만 계층에서는 32.4%이나 5.0ha이상 대규모 계층에서는 70%를 넘어서고 있다(그림 8-4).¹⁶

농지임대차가 확대되고 있는 배경에는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 즉 농가의 고령화와 이농 등에 의해 자경이 곤란하여 임대하는 경우, 경작이 불가능하거나 관심이 없는 비농가의 농지매입 또는 소유에 의한 임대하는 경우 등이다. 임차인 입장에서 보면 농지의 실세가격이 수익가격을 초과하는 고지가단계에서는 매입에 의한 규모확대보다는 임차에 의한 규모확대가 경영면에서 효율적이다. 이러한 관점에서 보면 농지임대차는 농

¹⁵ 농가경제조사 표본농가 기준

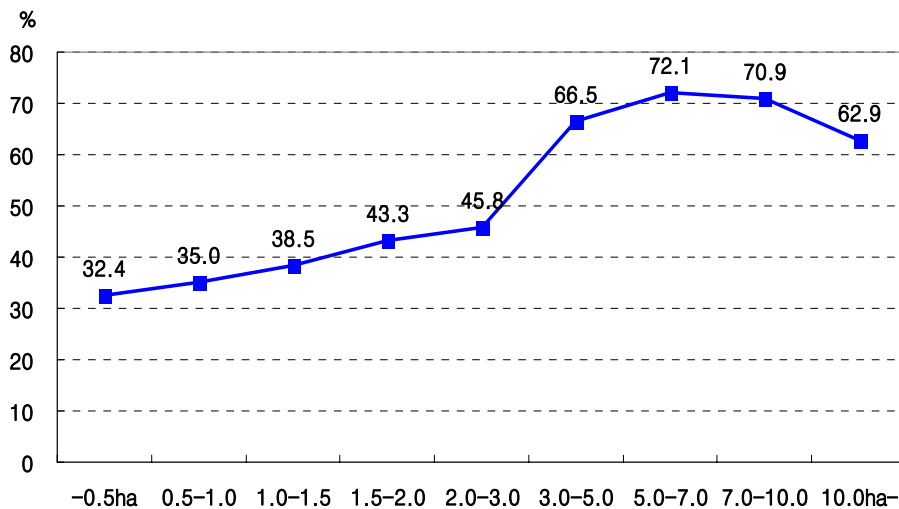
¹⁶ 농산물생산비조사 표본농가 기준

가의 경영규모 확대의 중요한 수단이 되고 있다고 할 수 있다.

임대차가 확대되는 과정에서 문제도 발생한다. 즉, 비농가의 임대차의 경우는 농업생산액의 일부인 임차료가 비농업부문으로 유출되는 문제가 발생한다. 또 직접지불제가 확대됨에 따라 직접지불금이 부채지주로 이전되거나 쌀 소득보전직불제와 같이 부채지주의 직불금 부담수령문제도 발생하고 있다. 조건불리지역과 도서지역 밭농업을 대상으로 실시되는 조건불리지역 직불제의 경우 임대차농지는 직불제 대상에서 제외되고 있는 것도 문제다.

농지임대차가 광범위하게 확대되면서 규모화의 중요한 수단이 되는 반면에 경작자의 권리로서 확립되지 않은 채 직불제가 확대 실시되는 과정에서 많은 부작용을 낳고 있다. 농업경영의 효율이라는 관점에서 경영규모의 확대와 농지의 단지화를 위하여 농지임대차를 투명화하고 임차권의 확립이 과제이다.

그림 8-4. 논벼 재배농가의 계층별 임치지비율, 2007년



자료: 통계청, 「농산물생산비통계」

2. 농지정책의 방향

농지를 둘러싼 문제는 전반적인 규제완화의 흐름 속에서 농지의 소유규제 완화에 따른 투기적 소유의 증가를 비롯하여, 유희·유실 등에 의한 농지감소 증가, 경작권이 약화되는 가운데 임대차의 증가 등이 핵심이며, 이로 인해 고지가·고지대가 현상이 발생하고, 이것이 다시 농업구조 개선과 효율적인 농업경영에 제약을 가하고 있다.

앞으로 농업종사자의 고령화가 진전될수록 구조개선이나 경영효율화를 더욱 제약하는 요인이 될 것이다. 시장개방 등에 대응하여 농업의 경쟁력을 제고하기 위해서는 경영규모의 확대와 효율적인 농업경영을 실현할 수 있는 조건을 농지정책은 제공해야 한다. 이것이 농지정책의 역할이다.

새로운 농지정책에는 수요증가에 의한 세계 식량수급의 긴박성이 고조되는 가운데, 한국의 식량수급의 불안정성과 특히 쌀을 제외한 곡물 등의 높은 수입의존도 등이 고려되어야 한다.

따라서 농지정책은 농업의 구조개선을 지속적으로 추진하고 효율적인 농업경영을 실현하는 기반을 조성하여 국민에게 일정한 수준의 식량을 안정적으로 공급하면서 다원적 기능을 확산해가는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

이를 위해, ① 일정량 식량공급을 위한 우량농지의 확보와 보전, ② 경영개념을 도입한 농지의 효율적인 이용, ③ 계획적 토지이용과 관리체제 강화 등을 3대 과제로 제시할 수 있다.

3. 농지정책의 과제

3.1. 우량농지의 확보와 보전

바이오에너지 수요증가 등에 기인한 세계 곡물수급의 긴박성, 한국 국민

의 식량소비와 국내생산간의 괴리확대 등을 고려하여, 일정량의 우량농지를 확보하여 보전하는 방안에 대해 검토해야 한다.

농지 총량확보는 농업·농촌·식품산업기본법에서 제시하는 식량자급률 목표치와 관련된다. 구체적인 방안은 농진지역의 확대지정, 농지전용 규제의 강화와 전용의 선택적 허용, 농지 이외의 토지 또는 농진지역 밖의 농지로의 전용 유도 등을 들 수 있다. 예를 들면, 직불제(조건불리지역 직불제, 경관직불제, 친환경직불제 등) 대상농지에 대해서는 생산자의 의향을 고려하여 일정 수준의 경지정리를 수반하여 농진지역에 편입하는 것도 검토할 수 있다.

공업적·도시적 이용은 현재 전체 농지의 50%에 달하는 농진지역 밖의 농지를 활용하는 방향으로 농업진흥지역제도의 운용을 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 농지보전부담금을 농진지역 안과 밖에 대해 대폭 차등화함으로써 농진지역 밖의 농지전용을 유도할 수 있다.

농진지역 농지수요에 대해 탄력적으로 대응하고, 농진지역의 지역간(시도간, 시군간) 거래를 도모하여 일정량의 농진지역을 확보하는 ‘농진총량제’(農振總量制) 도입을 검토할 수 있다. 농진총량제는 농진지역 농지에 대한 수요가 높은 지자체에게 전용수익 차익의 일부를 다른 지자체에 제공하도록 하여 농진지역을 확대지정함으로써 전국적으로 일정량의 농진지역을 확보할 수 있는 방안이다.

3.2. 농지의 효율적인 이용 : ‘경영’ 개념의 도입

전업농의 규모확대라는 구조개선은 불가피하다. 경영의 효율성을 실현하기 위해서는 규모확대와 동시에 농지의 단지화가 병행되어야 한다. 유럽이나 미국 등 서구농업은 ‘농장제’ 농업이다. 경영규모면에서 대규모이면서 더구나 이것이 한 곳에 단지화되어 있어 효율적인 경영이 가능하다.

독일의 ‘호프’(HOF)는 농지와 건물로 구성된 ‘거대 농장’을 의미한다. 프랑스는 1960년대 농장세분화 방지와 단지화를 위하여 지주와 생산자들

로 구성하는 ‘농업토지집단’(GFA)을 조직하여 농장제 농업을 확립한 바 있다. 일본은 지역단위의 농지소유자그룹인 ‘농용지이용개선단체’를 조직하여 계획적인 농작업을 실현하고 있다.

우리나라와 같은 영세한 규모에다 농지가 필지별로 분산되어 있는 ‘영세 분산’ 농업구조에서는 규모확대의 효율성이 쉽게 발현되지 않는다. 서구의 농장제 농업의 실현과정을 참고하여 규모확대와 농지 단지화를 동시에 실현해야 한다.

규모확대가 불가능한 영세농이나 고령농 등은 협업의 장점과 단지화의 유리성을 동시에 확보할 수 있는 ‘지연적 조직경영’(마을단위 영농조합)으로의 전환을 검토할 수 있다. 지연성 조직경영은 예를 들면 마을단위로 영농조합을 만들고, 마을내 농가는 희망하는 경우, 농지나 농기계 등을 영농조합에 임대하는 대신, 여유 노동력은 영농조합에 취업하는 경영형태로서 마을전체로 보면 총소득을 향상할 수 있는 장점이 있다(그림 8-5).¹⁷

농지의 소유와 이용을 분리, 농지이용의 단지화를 도모하는 ‘농지이용조정’ 개념의 도입을 검토할 수 있다. 농지이용조정이란 임차권의 미확립 속에서 임대차가 확산되는 상황에서 소유권과 이용권을 분리하되, 이용권을 권리로서 확립하여 이용권을 조정하여 지역단위의 최적 이용을 확보하는 것을 의미한다. 이를 통하여 농업구조의 영세성과 분산성의 단점을 극복하고, 지역단위(마을단위)의 공동이용을 실현하여 주산지를 형성하거나 블록운작을 실시하는데 유리한 조건을 가지게 된다.

농가의 고령화·과소화가 급속히 전개되는 가운데, 바람직한 경영체로서 대규모 전업농과 영세농의 지연성 조직경영 등을 비롯하여, 여성 그룹, 기업의 농업진입, 귀농자의 농업경영 등 다양한 주체를 활용할 수 있다. 기업의 농업진입은 기존의 농가와 경합을 피하면서 기업이 가진 자본력이나 마케팅면에서의 유리성을 활용할 수 있다.

¹⁷ ‘지연성 조직경영’에 대해서는 김태곤 외, 2007. 를 참고하기 바란다.

그림 8-5. 지연성 조직경영(마을단위 영농조합)의 개념도

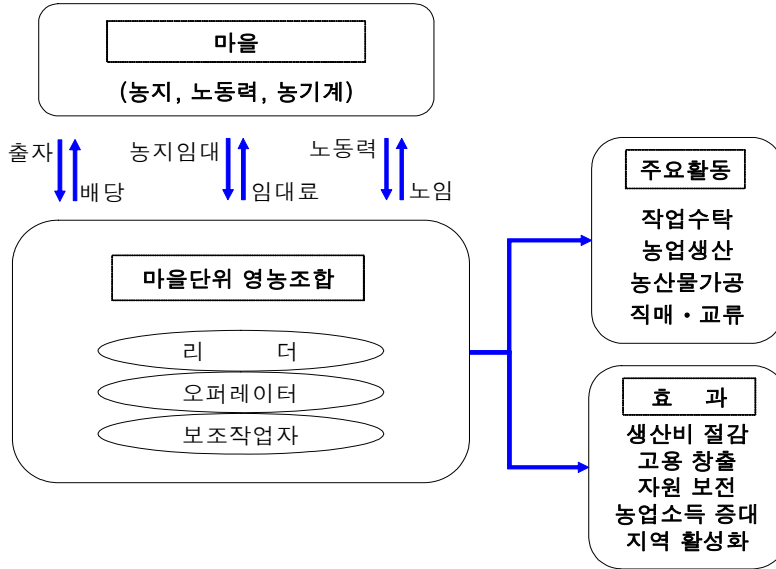
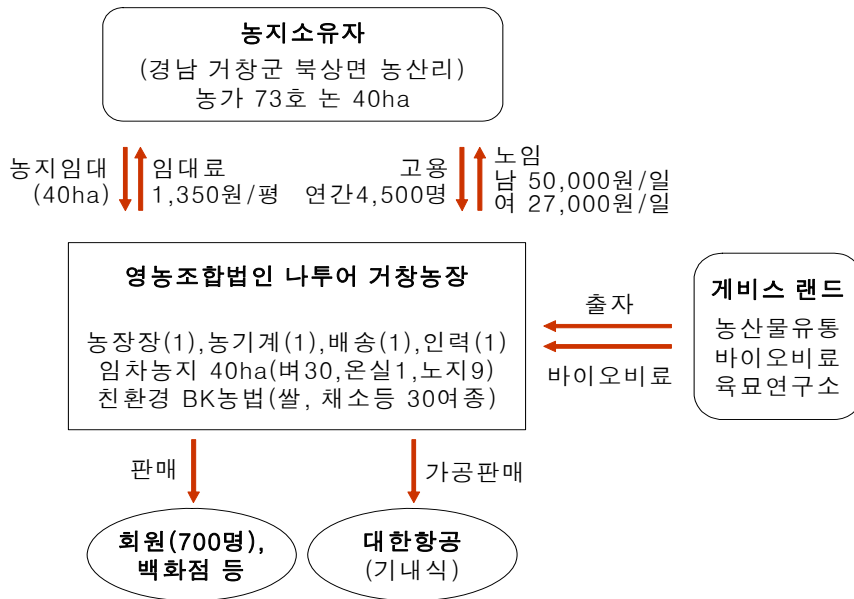


그림 8-6. 기업의 농업경영 사례



기업의 농업진입 사례로서 ‘영농조합법인 나투어’를 들 수 있다. 나투어는 1개 마을의 농지를 전량 임차하여 친환경농업을 실천하면서 마케팅의 유리성을 살려서 고부가가치를 실현하고 있다. 기업과 마을이 상생하는 좋은 사례라고 할 수 있다(그림 8-6).¹⁸

임대차 농지가 전체 농지의 40%를 넘어서고 있는 농업구조에서 직접지불 등이 확대됨에 따라 부작용이 증폭되고 있다. 고령화와 후계자 부족 등을 감안하면 앞으로 농지임대차는 더욱 확대될 것이다. 직불제와 임대차간의 대립관계는 해소되어야 한다.

이에 대응하여 농지임대차에 관한 제도의 투명화가 필요하다. 농지법 시행 이후 매입한 농지에 대한 임대차 금지를 허용하는 대신 임대차 계약의 제도화, 이에 의한 임차권의 확립을 보장되어야 한다. 지역별로 적정임차료의 제시, 임대차의 신고제 등의 메리트를 제공하여 임대차를 통한 구조개선과 경영효율 제고를 실현해야 한다. 장기임대차제 등을 확립하여 구조개혁을 가속화할 수 있다.

유휴농지가 확대되고 있는 문제에 대응하여 유휴농지의 활용 및 보전책을 강구해야 한다. 유휴농지는 특히 투기적 소유가 많은 도시근교지역이나 조건이 불리한 지역에서 주로 발생하고 있다. 지역별로 유휴화를 방지하고 소득작물을 개발해야 한다. 유지작물, 사료작물, 대두 등 수요가 증대하는 작물의 생산에 활용할 수 있다. 농지자원 보전하고, 지역활성화에 기여하는 직접지불제를 활용하는 방안도 실효성이 있다.

3.3. 계획적 토지이용 및 토지관리체제 강화

최근 국가와 지자체가 농지를 비롯한 토지이용을 둘러싸고 대립하는 사례가 빈발하고 있다. 이를 적절히 해소하는 장치로서 국가와 지자체간의 토지이용조정 관점에서 지자체 단계의 ‘토지이용조례’ 등을 활용한 ‘계획

¹⁸ 자세한 것은 김태곤 외, 2007.을 참고하기 바란다.

적 토지이용' 방안을 구축할 필요가 있다.

농지를 농업용으로 장기적으로 이용하기 위해서는 농지의 유희화, 불법 소유와 이용 등에 대한 감시를 철저히 해야 한다. 현행 농지처분명령제도는 대폭 완화되어 본래의 역할을 기대하기 어렵게 되었지만 불법 농지전용이나 전용목적 위반행위 등에 대한 감시와 농지거래 정보제공, 임대차의 투명화 등을 확보하기 위해서 농지관리위원회를 활성화하는 방안도 검토할 수 있다.

1. 농가소득 현황과 문제

농가소득문제는 소득수준의 낮음, 소득구조, 소득 불안정, 빈곤의 관점에서 파악할 수 있다. 도농 간 농가 간 소득격차가 크고 확대되어 가고 있고 농업소득이 실질적으로 감소하고 있는 가운데 농외소득과 이전수입에 의지해서 소득증가가 이루어지고 있는 실정이다. 농업소득은 기후, 가격, 재해, 경영실패 등의 요인으로 변동이 매우 심하고, 농외소득은 불안정 취업으로 변동이 심하다. 고령, 영세경영규모, 경영실패, 질병 등의 요인으로 절대빈곤 수준을 벗어나지 못하는 농가비율이 10%를 상회하고 있다.

표 9-1. 농업경영위험의 유형별 분류

유 형	원 인
생산위험	기후, 질병, 병충해
가격 및 시장 위험	생산요소가격, 생산물가격, 국내·국외 거시변수
재무적 위험	부채, 현금유동성, 신용도
제도적 위험	지원·규제정책 변화, 수입규제 완화
인적 위험	고령화, 승계농 유무, 산업재해

자료: 황의식 외(2008)에서 재정리함.

농가소득이 낮다는 것은 과거 10년 전과 비교해서 얼마나 증가했는가를 상대적으로 비교해보면 알 수 있다. 외환위기 직전의 해이며 1990년대 중반의 소득성장이 지속되던 최 정점이기도 한 해인 1996년과 2006년의 소득을 비교해보면 농가소득은 불변가격 기준으로 겨우 11.5% 증가한 것에 불과하다. 반면에 가계지출은 34.3%, 부채는 92.9% 각각 증가했다. 농가소득의 정체 현상으로 도시근로자 가구의 소득과 농가소득의 격차는 1996년 90.1%에서 2006년에는 78.2%로 하락하였다.

표 9-2. 농가경제 주요 지표별 연간 증감율

	단위; %			
	농가소득	농업소득	가계비	부채
1998	-12.7	-15.5	-3.5	30.7
1999	8.9	18.0	4.1	9.0
2000	3.4	3.1	5.1	9.0
2001	3.6	3.4	2.5	0.8
2002	2.4	0.1	-3.3	-2.3
2003	9.8	-6.2	34.7	33.8
2004	7.9	14.0	2.6	1.0
2005	5.2	-2.0	7.9	1.2
2006	5.9	2.3	6.8	3.5

자료: 통계청

도·농간 격차 못지않게 경영능력, 경영주 연령, 경영규모, 영농형태 등의 요인에 따라 농가간의 소득격차도 확대되고 있다. 농가 간 소득의 양극화는 더욱 확대되고 있으며(강혜정 외, 2007), 농촌주민들도 양극화가 심화되고 있다 (박대식 외, 2006).

1996년 농가소득의 46.5%를 차지하던 농업소득은 2006년 농가소득 32,303천원 중 12,092천원(37.4%)로 그 비율이 9.1% 하락하였다.¹⁹ 10년간 변한 것은 농업소득의 비중 저하와 이전소득 및 비경상소득 비중의 증가이다.

¹⁹ 여기서 농업의 소득은 겸업, 임금, 임대료, 배당이자 등을 말하며, 비경상 소득은 우발적 발생에 의한 소득을 의미한다.

표 9-3. 농가소득 비중의 변화, 1996~2006년

단위: %

	농업소득	농업외소득	이전소득+ 비경상소득
2006	37.4	31.1	31.5
1996	46.5	32.1	21.3

정책당국은 농업경영의 영세성을 극복하기 위해 농외소득을 높이겠다고 했지만 결과는 항상 기대 이하였다. 지난 10년간 농업외 소득은 7,487천원에서 10,037천원으로 겨우 2,550천원 증가하였다. 농외소득의 가능성이 낮은 것은 취업가능 인력이 농가 내부에 많지 않고, 농촌지역의 고용기회도 적다는 점 때문이다. 2005년 농촌지역 비농가 취업자의 63.6%가 임금근로자인데 반해 농가의 취업자는 19.6%만 임금근로자이며 그것도 임시나 일용근로자가 그 중의 60.9%에 달한다. (박시현 외. 2007)

농가소득은 상승·하락을 반복하는 변동정도가 심한 것이 특징인데, 그 주요인은 농업소득의 불안정성에 있다. 황의식 등의 연구(2003)에 의하면 1998~2002년에 40% 정도의 농가는 소득이 감소하였고, 60% 정도는 증가한 것으로 분석되었다. 반면 농업소득은 48%가 감소했고, 52%가 증가하였다. 농가경제통계 표본농가의 5년치 자료분석 결과에 의하면 5년간의 평균 농업소득보다 농업소득이 감소한 금액은 연평균 18%(소득보전 비용율) 정도인 것으로 분석되었다(박성재 외. 2006)²⁰. 농업소득의 불안정성은 농업생산이 자본에 의존하는 정도가 클수록 높아지는데, 품목별로 그 차이가 크다. 조수입에서 소득이 차지하는 비율(소득율)이 낮을수록(경영비 비중이 높을수록) 가격이나 수량이 약간만 변해도 소득은 크게 변하게 된다.

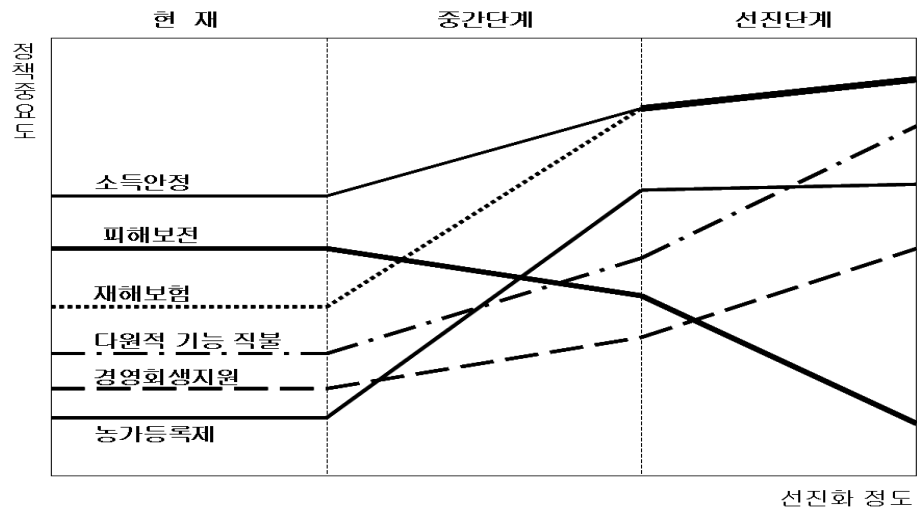
농가 중 절대빈곤 수준에 처한 농가의 비율은 약 12%, 차상위 계층 농가까지 포함한 저소득 농가는 약 15% 정도인 것으로 판단된다(박준기 외. 2005). 장기빈곤농가(5년 중 4회 이상 빈곤상태에 처함)가 5.7%, 빈곤상태 3회 이상은 12.9%이다. 장기빈곤 농가는 영농규모가 작거나 1ha 미만이

²⁰ 평균 소득 이상이었을 때는 보상하지 않고, 그 이하이었을 때만 평균과의 차액만큼을 보상한다고 가정할 경우 보상액 추정치이다.

76%, 노령인 농가의 비중이 높다. (60세 이상 65%) 이들 빈곤농가는 소득으로 가계비를 56% 정도 밖에 충당하지 못하기 때문에 나머지 가계비는 부채를 얻거나 기존의 자산을 매각해서 살아갈 수 밖에 없는 상태이다.

본 절에서는 지금까지 알아본 농가소득과 관련한 쟁점 중에서 주로 소득수준과 경영안정을 주요대상으로 한다.

그림 9-1. 농업 선진화에 따른 소득 및 경영안정 정책중요도 변화 개념도



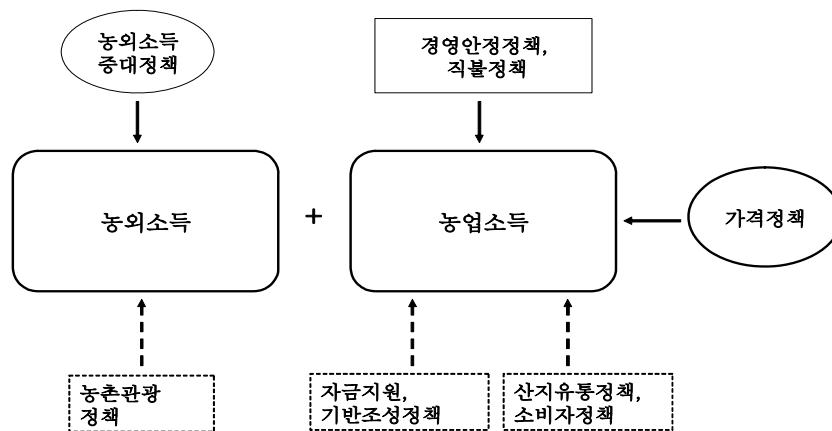
2. 소득정책의 현황과 문제

농가소득은 농외소득과 농업소득으로 이루어져있다. 농가소득과 관련되지 않은 정책은 없다고 해도 과언이 아니겠지만 정책이 가진 본래의 목적 등을 고려할 때 농외소득증대, 최저생계비 보장, 유통, 소비자, 식품, 가격, 경영안정 등을 위한 정책들이 직간접적으로 관련이 된다.

이중에서도 농업소득을 타깃으로 하는 주요정책으로는 직불제와 경영안정정책이 있다. 간접적으로 농업소득에 영향을 미치고 앞으로 그 중요성이

더해질 정책으로는 산지유통정책(예: 산지조직화, 유통센터건립), 소비자정책(예: 식재료 교육, 급식, 식권), 자금지원과 기반조성 등이 있다. 과거에는 가격정책이 주류를 이루었으나 점차 DDA협상 등의 영향으로 직불제를 중심으로 한 소득정책으로 전환되었다. 아울러 시장이 개방되어가고 농가가 감내해야하는 생산, 가격위험이 커짐에 따라 경영안정정책(예: 보험, 자조금, 소득안정계정)의 중요성이 커지고 있다.

그림 9-2. 농가소득, 경영안정과 관련한 정부정책



주. □ 는 주요관련정책, ▨ 는 관련정책, ○ 는 효과, 미래가 불확실한 정책

중요한 농가수준 정책에는 가격조정정책, 농외소득정책, 직접지불정책, 등이 있다. 가격조정정책은 정부가 시장에 직접 개입하거나 관세를 부과함으로써 가격을 조정하여 농가의 소득을 안정적으로 유지하는 것으로 세계 무역기구 출범 이전에 널리 사용되었다. 그러나 WTO 출범 이후 정부에 의한 가격조정정책은 대부분 금지보조의 범주에 속하게 되었다. 농외소득 정책은 농업소득보다 상대적으로 안정적인 농외소득의 비중을 증가시킴으로써 농가소득을 향상시키고 불확실성을 감소시키는 것이다. 일본이 농외 소득정책으로 농가소득을 안정시킨 대표적인 사례라고 할 수 있다. 직접지

불제는 정부가 직접 농가에 재정지출을 하여 농가소득의 하락을 막고 안정을 꾀하는 것이다. 대부분의 유럽 국가는 직접지불제를 농가소득 안정정책의 유력한 수단으로 삼고 있다.

농외소득이 상승함에 따라 농가소득이 증가하는 일본식의 소득정책을 한국에 직접 적용하는 것은 어렵다. 농가인구가 고령화되어 농촌에 농업 이외의 산업을 유치하여 농업인으로 하여금 사업외 소득을 올릴 수 있는 기회를 제공한다고 해도 기회를 활용하여 일할 수 있는 농업인의 수가 많지 않으며, 중국의 저임금과 개혁·개방 정책으로 단순 노동을 필요로 하는 많은 기업들은 한국의 농촌보다는 중국으로 진출하는 것을 바라고 있기 때문이다.

3. 농업 경영안정정책의 현황과 문제

농업경영안정정책은 농업경영의 효율성을 높여서 농가소득을 향상시키고 불확실성을 감소시키기 위한 수단으로 거의 모든 나라에서 사용하고 있다. 농업경영 안정정책의 수단은 위험원인 제거정책, 위험 대처능력 향상정책, 보상 및 보험으로 나뉜다. 위험원인 제거 정책에는 생산기반 정비 및 용수대책, 재해방지 시설, 재해에 강한 품종 개발·보급, 검역 및 방역체계 확립, 식품 안전성 관리 체계, 안정적 수출·수입 정책(예: SSG), 정책 위험 및 시장내생적 위험 감소 정책: 공적정보 및 공적 정보의 통로 제공, 정보의 비대칭성 최소화 등이 해당한다.

표 9-4. 경영위험별 정책수단

유 형	정 책수단
생산위험	재해보험, 가축공제, 질병관리
가격 및 시장 위험	관측사업, 계약재배안정화, 자조금, 유통협약
재무적 위험	경영회생지원, 소득보전직불, 농가부채대책
제도적 위험	피해보전, 수출보험
인적 위험	연금, 사회보장제도

자료: 황의식 외(2008)에서 재정리함.

위험 대처능력 향상을 위한 정책으로는, ① 위험분산: 경영다각화, 복합영농, 다양한 작목 제시, 다양한 금융수단 제공(예: 소득안정계정의 일종인 캐나다의 NISA와 같은 경기변동에 자동적으로 반응하는 자동안정장치), ② 위험회피수단 제공: 선물시장, 계약재배, 발떼기(call option) 거래, ③ 유통협약·명령(물량통제, 품질규제, 시장지원활동)이 있다. 보상 및 보험에는 재해보상, 재해보험, 작물보험, 소득보험이 있다.

지금부터는 시행되고 있는 주요 경영안정 제도들을 검토하고 개선과제를 도출하도록 한다.

농작물재해보험은 대상작물이 7개 과수품목에 한정되어 있고, 특정지역에 가입이 집중되는 등 대다수 농가에게 고른 보험혜택을 주지 못하고 있는 현실이다. 농작물재해보험을 통한 농가소득안정을 제고시키기 위해서는 농가의 재해보험 가입률을 높이는 노력이 필수적이다. 이를 위해서는 농가의 보험료 부담 경감, 적정수준의 보험료 산정, 보험대상재해의 확대, 무사고 환급제 도입, 농업인의 재해보험에 대한 인식 제고 등이 선결되어야 한다.

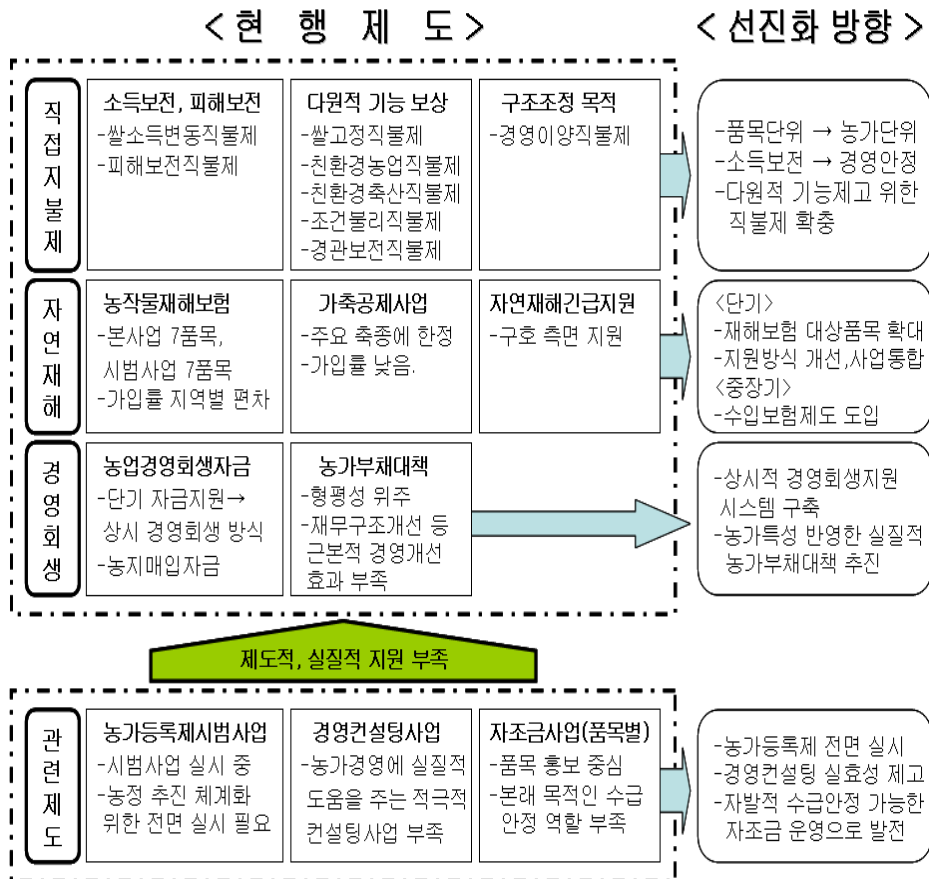
재해와 사고로 가축 피해 발생 시 이를 보상하여 안정적인 양축기반 조성 및 재해 예방을 목적으로 1997년부터 도입된 가축공제사업은 가축공제 대상이 일부 축종으로 한정되어 있어 양축농가 전반의 소득안정 기능을 하는 데는 한계가 있다. 다양한 상품개발 및 보장범위 확대를 위해 가입을 확대해야 한다. 안정적인 경영 유도를 위한 생산비 보장보험 등 다양한 상품개발로 보장범위의 확대도 검토할 필요가 있다.

농업재해지원제도가 피해농가의 영농재개와 생계안전을 위한 구호적 차원에서 지원하고 있어 지원 수준이 낮고, 재해농가의 소득안정이나 영농재개를 위한 실질적 도움이 되기에는 미흡한 실정이다. 재해지원예산 확보상의 문제로 재해대책 예산이 별도로 편성되어 있지 않아 매년 재해발생 때마다 예비비로 집행됨으로 지원수준이 예산확보 정도나 정치적 분위기에 따라 결정되는 문제가 있다.

농가부채대책은 형평성에 기초하여 전체 농가를 대상으로 하였으며, 금융원칙에 기초하여 부실농가를 지원·처리하기 보다는 소득보전적 성격이

강해 경영위기에 처한 농가의 경영회생 등 본래의 목적을 달성하는데 한계가 있으며, 많은 비용을 발생하는 문제점을 안고 있다. 특히 농업 구조가 규모화·전문화되어 갈수록 기계·설비투자, 농지구입 등 자본투자가 많은 대농일수록 부채가 많아 재무구조가 취약하므로 농산물 가격 하락 등 시장 변화에 따른 경영위기에 직면할 가능성이 높다. 10ha 이상 대농의 부채/소득 비율은 1.65, 소농은 0.76으로 나타나 농업소득이 하락할 경우 소농보다는 부채비율이 높은 대농이 먼저 경영 위기에 직면할 가능성이 높은 현실이다.

그림 9-3. 현행 소득 및 경영안정제도와 선진화 방향



4. 선진국 소득정책의 동향

4.1. 미국의 농가소득정책

미국의 농가소득정책은 5년 주기로 농업법을 제정하는 방식으로 지원 대상, 규모, 예산 등이 구체적으로 규정되어 시행되고 있다. 지금부터 2008년 농업법에서 포함된 생산중립성 강화를 포함한 미국 농가소득정책의 주요 변화를 알아보고 이를 통해 한국농정에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 우선 마케팅론의 융자단가(*loan rate*) 인하를 통해 감축대상보조의 규모를 줄이고자 한다는 것을 지적하고 싶다. 유통융자제도는 수확기에 농산물의 홍수출하와 이에 따른 가격하락을 막기 위해 도입된 조치로 정부가 융자율 수준으로 최저가격을 보장하는 것을 주 내용으로 하고 있다. 이전 5개년 시장가격의 올림픽 평균보다 15% 낮은 수준으로 융자단가를 산출하는 것을 제안하였는데 이는 융자부족불(*loan deficiency payment: LDP*)과 유통융자수익(*Marketing Loan Gain: MLG*)의 감소를 의미한다. 또한 유통융자 제도를 운용하기 위한 지역시장가격의 월별공시를 제안하였다.²¹ 향후 농산물 가격이 높게 유지될 것으로 전망되어 마케팅론 지원 규모는 더욱 감소될 것으로 예상된다.

가격연동 방식인 가격보전직접지불(*CCP*)와 함께 수익기준 방식인 수익보전지불(*ACRE*)의 도입이 추진된다. 미국은 현행제도를 새로운 형태의 블루박스 정책으로 주장했지만, 가격과 연계되어 보조금이 지급되기 때문에 감축대상보조에 해당한다는 국제적 비판을 받아 왔다. 현행 방식에서는 생산량이 감소할 경우 가격 상승으로 과소 보상되고, 반대의 경우에는 과대 보상되는 문제가 발생되었다. *ACRE*에서는 다음과 같이 주요 지표들이 정해진다.

아울러 고정 직접지불금의 지급단가를 인상하여 허용보조정책에 해당하는 부분을 확대하고자 하고 있다. 콩을 제외한 모든 품목의 지급단가를 5~7%

²¹ 현재까지는 8만여 개에 이르는 지역시장가격(*posted county price*)을 날마다 산출 공시하여 산출 오류뿐만 아니라 큰 행정비용을 초래하고 있다.

정도씩 올려 농가들이 고정직불로 받는 수혜를 증가시키려 하고 있다.

식부자율성 제한을 폐지하는 등 시장지향성을 추구해 간다. 2005년 면화 보조 소송을 반영하여 직접지불 대상면적에 과일, 채소 등의 재배금지조항을 폐지하여 시장지향적으로 바뀐다. 신규 창업농가와 환경보전의무 이행 농가에게는 더 많은 직접 지불 보조금의 혜택을 제공한다. 신규 창업농에게는 최초 5년 동안 고정직불 단가의 1.2배를 지원하고 환경보전의무 이행 농가에는 고정직불 단가의 1.1배를 지원할 수 있도록 한다.

미국의 새로운 농업법안은 WTO 규범에 따라 감축정책을 축소하고 허용정책을 확대하는 방향으로 농가소득정책을 개편하려 한다. 이는 그동안 국제적 비판을 수용하면서, 향후 DDA 농업협상에서 허용보조 규정의 강화 가능성에 대비하기 위한 것이다.

4.2. EU의 농가소득정책

EU는 1999년 Agenda 2000 개혁에서 지지가격을 더욱 인하하고, 소득보상 직접지불을 인상하는 농정개혁을 단행하였다. 곡물의 경우 지지가격을 2년간 15% 인하하고, 인하 폭의 50%에 해당하는 금액을 직접지불로 보상하였는데, 이는 품목별 지지가격 인하에 대응한 농가의 자구노력을 요구하여 소득보상 직접지불의 증산 유인을 감축하기 위한 방식으로 농정의 생산중립성을 강화하는 조치이다. 2003년에는 Agenda 2000 개혁의 중간점검 결과에 따라 지지가격은 그대로 유지하되, 2005년부터 품목별 직접지불제를 통합하는 방식의 단일직접지불제(Single Payment)를 도입하기로 결정하였다.

EU는 단일직접지불제를 도입하여 농정의 생산중립성을 더욱 강화해 나가고 있다. 곡물, 전분용 감자, 콩, 쌀, 쇠고기, 송아지 고기, 우유, 낙농품, 양, 염소 등 다양한 품목을 대상으로 하는 직접지불제를 통합하여 도입 연도의 실제 경작자에게 ‘수급권(entitlement)’을 부여하고 있다. 단일직접지불제의 단가와 규모는 기준연도(2000~03)의 농가별 직접지불금 실적과 대상 경지면적에 따라 결정되며 개별농가의 직접지불 수급권은 당년에 경영하

고 있는 면적에 대해서만 유효하고, 대상면적에 다년생 작물, 과일, 채소 등을 제외한 어떤 작물을 재배하더라도 유효하다. 수급권은 농가 간에 거래가 가능하며, 특정농지와 결합된 것이 아니므로 농지와 분리하여 거래될 수도 있지만 농지 임대차의 경우에는 반드시 수급권도 이양되어야 한다.

직접지불규모를 점차 감축하고 농촌개발 지원의 규모를 늘여가고 있다. 감소율은 2005년에 3%, 2006년에 4%, 2007년부터 2012년까지 5%로써 총 30%가 넘는 예산의 감축이 이루어지고 있다. 단 생산자별로 최초 5,000 유로 이하의 금액은 삭감을 적용대상에서 제외하여 소규모농가에 대한 영향은 최소화한다.

한국 농정예의 시사점으로는 우선 단일직접지불제는 농가가 시장의 수요에 반응하여 품목과 규모를 탄력적으로 선택하게 하고 개별 직불제가 가지고 있는 증산유인을 줄이는 순기능이 있다는 것이다. 또한 제도의 시행을 위한 품목별 정책의 통합으로 행정비용의 일부 감축 또는 예산의 장기적 감축 효과를 기대한다. 하지만 우리나라의 경우 쌀 이외에는 품목별 가격 또는 소득정책이 거의 없기 때문에 단일직접지불제의 채용은 큰 의미가 없다고 생각한다. 소득보상을 위한 직불제는 한시적인 제도로써 점차 다른 제도들에 의해 대체되 나가야 한다.

유통정책, 소비자, 식품정책, 농촌정책 등이 직접지불의 농가의 농업소득에 대한 효과를 점차 대체해 나간다. 단 농업의 다원적 기능에 대한 직불은 제도의 타당함이 계속 유지될 것으로 보아 존속한다. 제도의 운영은 탄력적으로 이루어질 필요가 있다. 예를 들어 우리나라의 경우 지자체에 보다 많은 재량권을 주어서 지역현실에 맞추어 제도를 시행해 나갈 필요가 있다.

4.3. 일본의 농가소득정책

일본은 품목별 지원방식에서 농가단위 직접지불로 전환하고 있다. 직면하는 많은 문제들로 인해 농가단위로 직접지불을 하는 품목횡단적 경영안정대책으로 전환하고 있는 일본은 경영체 육성을 통한 농업경쟁력 제고를

위해서는 농지의 선택과 집중이 이루어져야 한다는 취지도 살리고 있다.

대상 농작물은 쌀, 밀, 콩, 사탕무, 전분원료용 감자 5개 품목으로 하며 경영단위를 대상으로 생산조건 격차개선 지원과 판매수입 변동완화 지원을 위한 두 가지 형태의 소득보전제도를 실시한다. 구조개혁을 촉진하기 위해 일정 규모 이상의 인정농업인과 마을영농조직만을 정책대상으로 한다.

일본의 품목횡단적 경영안정정책은 우선 품목이 한정되어 있고 전체 농업생산액의 8% 수준에 불과하여 시장가격 급변 시 소득안전망으로서는 한계가 있다. 쌀은 판매수입 변동완화 지원만 대상이고 채소, 과수, 축산 등은 품목별 대책을 계속 유지하고 있다. 전업농 대상의 선택적 직접지불 정책이 추구하는 전업농 중심의 농지 유통화 효과는 현실적으로 기대하기 어렵다. 직접지불 수급을 위해 지주의 임대농지 회수 및 자경 등 구조개혁에 역행하는 현상이 우려되며 설사 농지소유의 전환이 이루어지더라도 농지 분산으로 규모 확대효과는 미미할 것으로 예상된다. 이 정책은 생산조건 격차개선 지원에서 매년 생산량 및 품질에 근거한 지불 조항으로 인해 WTO 규범에서 감축대상정책에 해당된다.

4.4. 한국 농정에의 시사점

우선 직접지불제의 정책 목적과 이행 기간에 관한 것으로 정책 목적은 국내농정 개혁과 수입피해 보상으로 구분된다. 미국과 EU는 국내농정의 시장지향적 개혁을 목적으로 직접지불 정책을 시행하고 있는 반면 일본의 품목횡단적 직접지불제는 수입개방의 피해보상 차원에서 전업농에게 생산조건 격차개선 지원금을 지급하고 있다.

선진국의 농정 개혁이 장기간에 걸쳐 지속적으로 이행되고 있는 것으로 볼 때 농업 구조조정의 특수성을 반영한 중장기 정책의 설계가 필요하다. 미국은 1996년 농업법 제정 이후 2008년 농업법 안까지를 포함하면 약 15년의 장기간에 걸쳐 국내농정의 개혁에 대한 보상 차원에서 비슷한 예산 규모의 직접지불 보조금 정책을 실시해 오고 있으며, EU의 경우 1992년

CAP 개혁이후 2003년 농정개혁에 이르기까지 약 10년 이상의 장기간에 걸쳐 직접지불 정책을 실시하고 있다.

직접지불제의 범제화 범위의 문제로서 미국과 EU는 직접지불제의 구체적 내용을 법률에 명기하고 있는 반면 우리나라의 경우 쌀 목표가격은 정부와 국회의 재량에 따라 달라질 수 있어 농업인의 입장에서 미래의 예측가능성이 낮다.

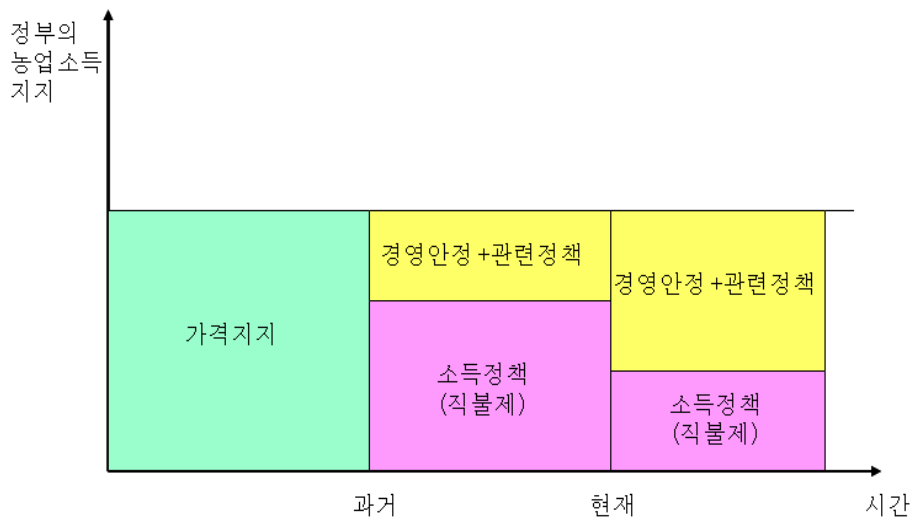
직접지불제는 국가와 개별 농가와의 일대일 계약방식이며, 지원대상자의 정보 수집과 확인 점검 등에 많은 행정비용이 소요된다. 직접지불제는 정책설계가 단순 명료할수록 사회적 비용의 절감과 예산의 투명성 보장이 라는 본래의 장점이 발휘될 수 있다. 만약 농업 구조조정과의 합치성만을 지나치게 강조하여 정책을 정교하게 설계하면 행정비용이 늘어나 농업인과 납세자의 부담으로 전가될 우려가 있다.

면적 기준의 직접지불제로 인한 자본화 문제를 지적한다. 쌀농사 위주의 소규모 복합영농 형태인 한국농업의 특성을 반영하여 논 면적기준의 고정 보조금과 농가 기준의 고정 보조금을 양대 축으로 하는 한국형 직접지불제의 설계가 가능하다.

6.5. 농업소득 및 경영안정 정책의 방향과 과제

농업 소득정책의 목표는 농업소득의 안정적인 증가이다. 가격정책, 직불제를 위주로 하는 소득정책, 위험감소를 위한 경영안정정책이 일반적으로 말하는 농업소득과 관련한 정책이며 이외에 간접적이기는 하지만 그 영향력은 커 가고 있는 정책으로 식품정책, 소비자정책, 유통정책이 있다. 과거에는 가격지지정책이 주류를 이루었으나 점차 DDA협상 등의 영향으로 직불제를 중심으로 한 소득정책으로 전환되었다. 시장이 개방되어가고 농가가 감내해야하는 생산, 가격위험이 커짐에 따라 경영안정정책(예: 보험, 자조금, 소득안정계정)의 중요성이 커지고 있다. 제도의 대상을 달리하여 직불은 중·소농을 주 대상으로 하고 상업농이나 대농을 위해서는 보험이나 농가단위 소득안정계정과 같은 경영안정정책이 적용될 필요가 있다.

그림 9-4. 농업소득 및 경영안정 정책의 현재와 미래



경영안정정책에서 자연재해와 관련한 것과 시장변화에 관련한 정책의 범위를 달리한다. 대농은 상업적으로 대처할 여력이 있어 구조적인 변화에는 상대적으로 강하나 일시적 변화에는 보다 더 취약하다. 대농으로 가야 하는 이유로 규모의 경제, 효율성 제고, 수익성 제고가 들어진다는 것 그리고 일반적으로 적용되는 고수익·고위험(without risk, no gain)의 관계, 그리고 대농의 부채비율이 소농에 비해 높다는 것이 그 이유이다. 단 상대적으로 자연재해를 대상으로 하는 경영안정정책은 시장변화를 대상으로 하는 경영안정정책에 비해 대상그룹의 범위를 보다 넓게 가져가도록 한다.

농가소득 안정을 위한 가장 강력한 정책은 가격정책과 재해지원(보험) 정책이었으나, 가격정책을 통한 시장개입 강화는 UR 농업협정에서 감축대상정책(amber box)으로 분류되어 있어 향후 그 역할가능성이 불확실하다. 재해보험은 소득안정을 위한 유력한 수단이지만, 최근의 소득변동, 그리고 앞으로 예상되는 소득변동은 주로 가격 하락에 연유하므로 재해보험만으로 소득변동을 완화하기에는 한계가 있다. 자조금제도와 같은 수급안정정책은 비교적 다양한 품목에서 시행되고 있으며, 사업실적도 확대되고 있으나 홍보, 수출시장 개척, 생산자 교육 중심으로 수행되고 있으며, 출하조절

이나 수급안정 기능은 미약한 실정이다. 농가경영체 단위의 소득안정을 위한 프로그램이 필요하며, 그 일환으로 시장의 가격결정 메카니즘을 해치지 않으면서도 WTO 농업협정문에서 허용대상으로 분류되는 소득안정정책의 도입이 향후 과제의 하나이다.

직불제 중에서 소득보전 직불의 비중은 점차 줄여나가되 이를 경영안정 정책 그리고 다른 관련 정책으로 대체한다. 국제규범에 적합, 과다한 행정 비용이나 도덕적 해이현상 방지, 납세자의 지지와 동의로 지속성 확보가 선결과제이다. 구조개혁이나 농가가 예견하지 못한 거시적 여건변화에 따른 소득하락을 보전하는 직불제는 한시적이며 이는 EU의 농정변화나 DDA협정에서 벌써 나타나고 있다. 물론 농산업을 새로운 여건에 적응해 나가는 과정은 중장기적인 과정이므로 소득보전 직불의 비중을 줄여가는 것은 점진적으로 이루어져야 하는 것이고 이로 인해 소득정책에서 비워진 부분을 경영안정정책과 관련정책들이 채워나간다. 단 농업의 다원적 기능에 대한 보상차원에서의 직불 그리고 농업에서의 시장실패를 이유로 한 최소한의 소득지지정책은 존속성이 있다 하겠다.

경영안정정책에서 정부의 역할을 점차 줄여나가도록 한다. 경영안정정책 또는 위험관리정책은 자연재해나 시장여건 변화에 따른 일시적인 농업 소득의 하락에서 농가를 보호하기 위한 정책으로서 보험료 보조나 자조금 보조와 같은 다양한 형태의 정부보조가 들어간다. 그러나 이로 인한 도덕적 해이, 역선택의 문제는 제도의 효율성을 떨어뜨린다.²² 물론 제도가 정착하는 단계에서는 정부의 역할이 중요하겠으나 이후에는 정부의 보조를

²² 정부보조로 농가가 감당할 수 있는 이상의 위험에 자신을 노출하거나 아니면 위험을 낮추기 위한 노력을 게을리 할 수 있다(도덕적 해이). 그리고 정부보조로 원래 제도에 가입할 필요가 적거나 대상이 아니었던 농가가 진입할 수 있다(역선택). 이에 대한 적절한 예로는 서커스 외줄타기에서 사고방지를 위해 밑에 안전망(경영안정장치)을 설치하면 대형사고를 방지하는 효과를 거두기는 하지만 이로 인해 단원은 더욱 고난도 고위험의 기술을 선보이려 하거나 전에 비해 위험에 덜 민감해 질 것이고(도덕적 해이), 전에 비해 덜 능숙한 단원이 새로 줄을 탈 수 있다(역선택). (David Freshwater. 2002)

점차 줄여가는 방향으로 나아가야 한다.

식품, 소비자, 유통정책이 농업소득에 미치는 영향이 커지고 있다. 가공을 통한 농산물 가치 제고, 소비자 교육을 통한 국내 농산물 소비 증진, 산지유통활성화를 통한 농가의 교섭력 증대, 학교급식, 푸드스탬프(food stamp) 등을 통한 자국 신선 농산물 수요 증대 등이 간접적으로 농업소득을 안정화 시키고 나아가 증대시키는 주요정책으로 자리매김해 나갈 것이다.

농업소득, 구조조정과 관련한 정책을 일관성 있게 추진하기 위해서는 농가 DB를 구축하는 것이 선결과제이다. 특히 재해보험, 소득보험, 농가단위 소득안정계정과 같은 경영안정정책을 효율적으로 시행하기 위해서는 농가 소득, 경영규모 등에 대한 상세한 자료가 필요하다.

마지막으로 성공적인 농정개혁을 위한 최소조건에 대해 말하고자 한다. 호주와 뉴질랜드의 농정개혁은 가장 극단적인 개혁을 이룬 케이스로 거론된다. 이러한 농정개혁을 우리나라가 지향하는 것은 아니지만 두 나라 농정개혁의 성공요인은 농정개혁을 위한 최소한의 조건이 된다고 생각한다.²³ 지난 30년에 걸쳐 농업보호, 보조를 거의 없앴 두 나라의 농정개혁의 주요 성공요인으로 네 가지를 꼽을 수 있으며 원활한 구조개혁을 위한 최소한의 전제조건에 해당한다고 할 수 있다. 농정개혁은 국가 정책 시스템 전체를 고려한 가운데에서 이루어져야 하며 특히 농업정책의 개혁은 타 정책들과 연계하여 경제전반을 고려하면서 진행되어야 한다. 정책심의회와 개혁과정은 투명하고 공개적인 과정을 통하여 이루어져야 한다. 정부는 정책변화의 필요성 그리고 수반되는 국가자원의 재배분을 인정하여 시장에서 농업을 보호하려 하기 보다는 되도록이면 자원의 재배분이 원활하게 이루어질 수 있도록 조정자 역할을 수행하여야 한다. 필요한 경우 개혁과정에서 발생한 손실에 대한 적절한 보상을 실시한다.²⁴

²³ Alston & Sumner(2007)에서 발췌 정리함.

²⁴ 경제전반에 걸친 접근(Economy-wide approach), 투명한 진행과정(Transparency Institutions), 조정보조자로서의 정부 역할(Adjustment Assistance and Buyouts), 적절한 보상 메카니즘(Compensation mechanism)

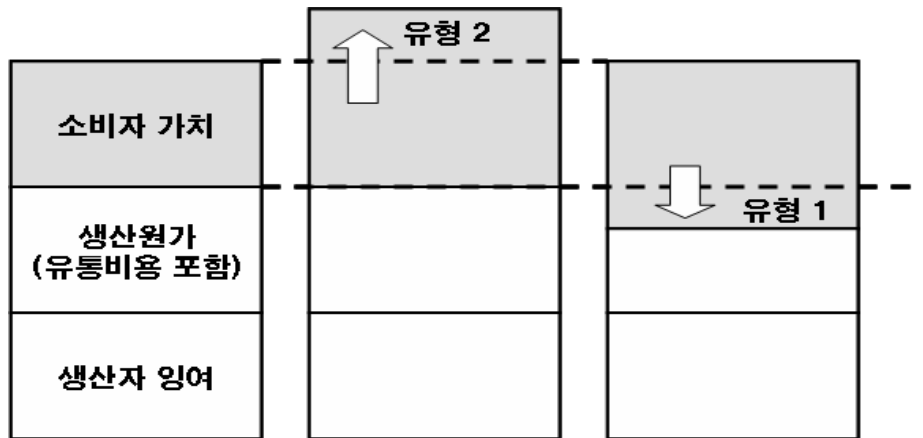
1. 신시장과 신수요 창출 전략²⁵

세계적으로 시장개방 기조 속에서 국내 농산물 시장에서 국산 농산품의 시장 점유율은 지속적으로 하강하고 있다. 앞으로 국산 농산품이 소비자에게 신뢰받고 국내 시장에서의 점유율을 올리기 위한 방향은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 현재 국내 수요기반을 유지, 확장하는 방향이고 다른 하나는 잠식당한 시장을 대체할 새로운 시장을 창출하는 방향이다. 시장 점유율을 높이기 위해 단순히 수요를 만들어 내는 것보다도 부가가치가 높은 소비자에게 매력 있는 수요를 확보하는 것이 더 중요하다. 부가가치가 높은 농산품의 수요증대는 농가소득 증대로 이어질 수 있다.

최근 소비자의 농산물 선택기준은 가격보다 다른 가치를 더 중시하는 경향이 나타나고 있다. 실제로 농수산물유통공사(2006)의 조사결과 소비자들은 가격보다 신선도, 안전성, 맛 등을 더 중시하고 있고, 가락동도매시장의 등급별 채소, 과일 경락가격차이가 4~5배 이상 확대되고 있다. 이러한 변화로 미루어 볼 때 새로운 농산물 수요를 창출하는 전략은 소비자가 기존 농산물에서 만족하고 있지 못한 측면을 개선하거나 소비자의 숨어있는 가치를 발굴하는 것이다. 부연하면 전자는 기존 농산물의 가격에서 낭비요소를 제거하여 저렴한 가격으로 공급(유형 1)하는 것이고 후자는 소비자 가치를 높일 수 있는 새로운 가치를 부여(유형 2)하는 것이다.

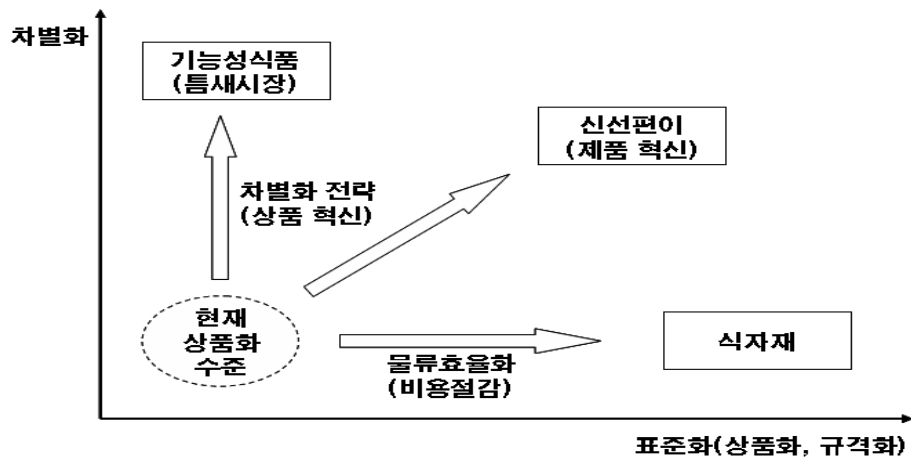
²⁵ 본 내용은 황의식(2008)의 연구를 참고함.

그림 10-1. 소비자 가치창출 유형



향후 농산물 생산은 소비자 가치를 위한 상품화 전략이 반드시 필요하다. 소비자가 더 높은 가치를 부여하는 농산물을 생산하기 위해서는 생산비가 더 이상 농업경영에서 중요한 의사결정 요소가 아니라 소비자 정보가 중요한 경쟁력의 원천이 될 것이다. 따라서 생산품목, 재배면적, 출하시기 등을 결정하는 생산계획단계에서부터 상품화의 방향을 결정하여 생산하는 통합적 의사결정이 이루어져야 한다.

그림 10-2. 농식품의 상품화 전략



전농 이바라키현 VFS(Vegetable, Fruit Station)사업의 성공요인

이바라키현은 대도시 인근에 위치하여 개인 산지유통업체와의 직거래가 활발하여 농협의 공판율이 매우 낮은 지역이다. 소비자 유통환경에 효과적으로 대응하고 농협의 경제사업을 활성화하기 위해 VFS 사업을 구상하였고 이 사업에 참여하는 생산자를 유형별로 구분하여 그룹별 특성에 맞는 목표시장을 설정하고 원물을 중심으로 농산품의 부가가치를 향상시키는데 성공한 사례로 손꼽히고 있다.

먼저 VFS는 사업에 참여하는 생산자의 경영규모별로 거래형태와 목표시장을 다음과 같이 설정한다. 이때 VFS는 사업에 참여하는 생산자에게 VFS와 계약할 때, 농협에서 실시하는 교육과정에 참가해야 하고 안전농산물 생산을 위한 지침을 지키도록 유도하여 생산자의 조직화 및 품질균일화를 추구하고 있다.

① 소규모(1~3ha) 농가는 위탁판매를 하되, 인근 지역시장(직판장, 인근 대형유통업체, 직영농장)에 판매한다. ② 중규모(3~5ha) 농가는 위탁판매, 직거래, 계약재배 등 다양한 거래방식을 선택하고, 전국에 위치한 도매시장 및 대형유통업체, 소비자와의 직거래, 지역시장 등 다양한 유통채널에 농산물을 판매한다. ③ 대규모(5ha 이상) 농가는 계약재배, 직거래 형태로 거래하고 전국의 도매시장 및 대형유통업체, 생협, 가공용, 급식 등 실수요자와의 직거래로 판매한다.

VFS에서는 농산물의 부가가치를 향상시키기 위해 포장화, 예냉시설 확충을 통한 비용절감, 선도보전, 직영판매장, 직영 레스토랑을 운영하고 있다. 포장화사업은 소비자가 원하는 크기에 따라 모든 농산물을 예냉상태에서 포장하여 농산물 클레임 빈도가 획기적으로 감소하였다. 또한 전처리 센터와 냉동채소센터는 식품제조업체에게 위탁하여 경영 효율성을 증가시켰다.

VFS는 시장의 환경에 빠르게 대처하기 위해 원물수집, 마케팅 및 시장조사, 계약추진, 영농지도 등 업무특성에 따라 조직을 구성하여 효율성을 증가하였고 전농의 교육프로그램에 따라 지속적으로 유통전문 교육을 받고 있다.

2. 수요자 중심의 농업기술개발과 보급

2.1. 현황과 문제

우리 농업기술은 비교적 빠르게 발전해온 것으로 평가받고 있으나 개방 확대의 충격을 벗어날 활로를 만들어주지는 못하고 있다는 점에서 비판을 받고 있다. 쌀자급과 고품질화, 원예와 축산부문의 신품종 개발과 기술보

급으로 생산성을 증대시키고 노동력을 절감하는데 기여해왔다. 그러나 쌀 산업의 비중을 줄여가야 하는 입장에서 이를 대체할 성장동력을 창출하지 못하고 있다.

인구가 과밀하고 생산자원이 희소한 현실에서 농업부문의 화두는 생산성 향상에 있었고, 지난 30년 동안 기술개발을 통해 많은 성장을 거두었다. '70년대 녹색혁명과 '80년대 백색혁명을 통해 생산력이 크게 향상되었고, 농업 생산액은 1992년 27.8조에서 2005년에 35.2조로 증가하였다. 지난 10년간 생산성변화를 보면 쌀의 경우 단위당 생산량이 9.4%, 노동력 절감은 40% 이루어졌다(표 10-1). 그러나 최근 들어 생산성 향상을 위한 기술개발은 그 한계에 부딪치고 있으며, 아직도 품목별로 선진국들과 비교하여 기술력 차이가 많이 나고 있다. 쌀의 경우 다수확과 관련된 재배기술은 선진국 수준에 있으나 고품질 쌀 생산 및 친환경재배기술 등은 시작단계에 있다.²⁶

표 10-1. 작목별 생산성 증가

작목	수량증가 ¹	노동력절감 ²
쌀	445 → 487(9.4%)	34.7 → 20.8 (40.0%)
배	2,337 → 2,647(11.3%)	810.6 → 194.4(76.0%)
토마토	4,749 → 8,255(73.8%)	1,897.0 → 516.7(72.8%)
비육우	491 → 542(10.4%)	108.3 → 54.9 (49.3%)

주 1. 작물에 대한 단위는 kg/10a, 가축에 대한 단위는 kg/두

2. 작물에 대한 단위는 시간/10a, 가축에 대한 단위는 시간/두

자료: KREI 전문가토론회 발표자료(농촌진흥청, 2007.6.)

신성장동력의 원천으로서 기술개발의 중요성이 과거 어느 때보다 더해지고 있고, 지적소유권과 기술의 상품화에 의해 농업의 경쟁력이 좌우되는 시대가 도래하고 있다(서종혁, 2007). 생산중심의 기술개발 수요에서 가공-유통-판매-소비를 포함한 고부가가치 창출 방향으로 전환되고 있으나 이에

²⁶ 일본은 1970년대 후반부터 쌀의 품질고급화 관련 기술개발에 주력하여 재배기술면에서 질소소비량을 4-7kg/10a 수준으로 낮추고, 철저한 물관리를 통한 정밀농업으로 완전미 비율을 90% 이상 높이고 있음(농림기술관리센터, 2006).

대한 대응은 미흡한 편이다. 다양화되는 소비자의 수요만족, 최고의 품질, 안전성확보 면에서는 아직 선진국 수준에 도달하지 못하고 있다.²⁷

영농현장의 수요를 반영한 기술개발 및 개발된 기술의 영농현장으로 확산·사업화 등을 위한 노력과 성과가 미흡하다.²⁸ 농림기술개발사업의 연구성과 활용을 보면 기술이전·실시계약율이 18.3% 수준이다(농림부, 2005). 농촌진흥청의 연구성과활용에 대한 자체 검토결과, 시책건의 반영비율, 특허출원 등은 대체로 양호한 것으로 평가되나, 기술개발 결과의 실제 영농현장 보급률은 10% 미만으로 분석되었다(농촌진흥청).

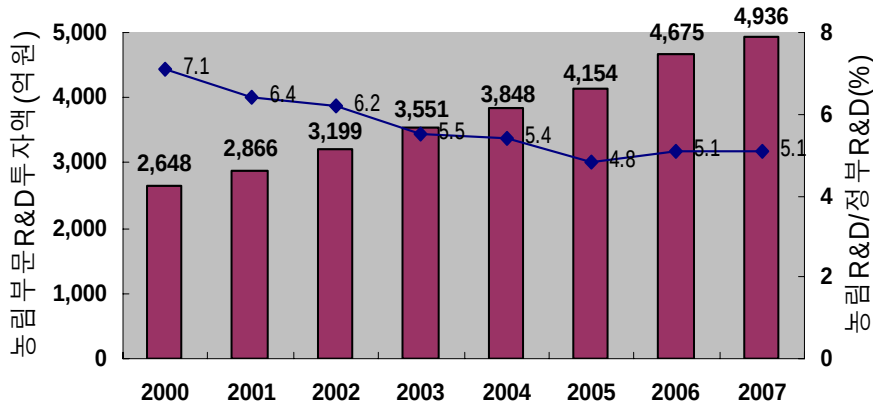
정부연구기관에서 개발된 신기술은 도 농업기술원 및 각 시군농업기술센터를 통해 단계적·하향식·수직적으로 보급되고 있어 현장수요를 제대로 반영한 기술개발과 보급이 어려운 상황이다. 1997년 도농업기술원과 농업기술센터가 지방자치단체로 이관된 후 중앙에서 개발된 기술과 현장의 단절이 심화되고 있다.

대학 및 연구기관이 보유하고 있는 농산물 가공·제품화 기술의 기술이전, 사업화 촉진을 위한 지원프로그램 및 전담부서의 기능이 미비하다. 국내 타 부처의 경우 개발기술의 응용 및 사업화를 촉진하기 위해 기술이전·사업화 지원 프로그램 운영 중에 있다. 교육과학기술부의 기술이전 및 사업화촉진사업, 환경부의 환경기술 실용화사업, 보건복지부가족부의 보건산업기술이전사업이 이에 해당한다. 일본의 경우 사업화지원 등을 위한 기술이전전담기관(TLO : Technology Licensing Organization)을 설치하여 개발된 기술을 평가, 선별하고 민간의 기술수요에 따라 라이선스 계약을 체결하며 홍보나 마케팅 기능도 수행하고 있다.

²⁷ 한국과학기술원이 2005년 실시한 각계 전문가를 통한 기술수준을 평가한 결과를 보면 우리나라는 농업과학기술과 농산업기술이 선진국과 개발도상국의 중간에 위치하는 것으로 나타났다. 농업과학기술 6개 분야별 우리나라의 기술수준은 59.5~81% 수준으로 국민식량의 안정생산기술 분야가 가장 높고, 농업생명공학기술 분야에서 가장 낮은 것으로 나타난다.

²⁸ 1990~03년 사이에 육성되어 보급된 벼 114품종 중에서 2004년 기준 재배면적이 전국의 3%를 넘는 품종은 남평벼 외 7품종에 불과하고 대부분 추청을 비롯한 외국산을 재배하고 있다.

그림 10-3. 정부R&D 예산 중 농림R&D 비중



자료: 한국과학기술기획평가원(2008)

국제규범의 강화로 정부의 농업관련 지원 수단은 제한적이고 제한된 정책수단 등 주어진 농업여건 속에서 우리의 강점과 기회를 최대한 활용하고, 농업의 위기를 극복해 나가기 위해서는 농업기술혁신이 강력한 수단이다. 이에 따라, 주요 선진국들도 농업에 대한 지원수단으로 R&D투자를 강화하는 추세이다.

반면 국내의 기술개발 투자는 적정수준 이하에 머물러 있는 현상이 계속되어 1990년 중반 이후 현재까지 농업부문에 대한 기술개발투자는 상대적으로 증가하지 않는 정체상태에 있다. 예산대비 연구개발비를 보면 농업기술 연구개발비는 2001년부터 연평균 11.5% 증가하여 2007년도 농림분야 예산의 4.1% 수준이다. 반면에 2006년 정부전체예산 대비 국가R&D 예산은 5.1% 수준이다. 정부 R&D 예산 대비 농업부문 연구개발비를 보면 정부 전체 R&D 예산에서 차지하는 비중은 계속 감소하여 2000년 7.1%에서 2007년에는 5.1% 수준으로 하락하였다.

농림기술개발에 대한 정책 조정기능이 미흡하여 중장기 기본계획 및 시행계획 수립·확정 단계에서 부·청 사업간 실질적인 연계검토가 잘 이루어지지 않고 있다. 현재 R&D정책 조정을 위해 구성·운영중인 농림과학기술기

술정책심의회는 법적 근거가 없는 단순 심의기구로서 조정역할에 한계가 있다. 이에 정부연구기관들의 사업분야간 중복 우려 및 조정기능 강화 필요성이 제기되고 있다(농림부, 2008)²⁹

현장연구기관 연구자들의 전문성이 떨어지고 연구성과에 대한 인센티브가 약해 현장수요 중심의 연구개발과 성과보급이 잘 이루어지지 않고 있다.³⁰ 시·군 농업기술센터 지도공무원의 관련 분야 자격증 취득비율은 증가하였으나, 석·박사급 고급기술인력 비중은 16% 수준으로 미국의 82%에 비해 낮은 실정이다(농림기술관리센터, 2006). 농업연구개발 분야의 연구자 확충은 미래에는 보다 어려울 것으로 예측되고 있다. 이공계 연구인력 수급전망에 따르면, 농림수산분야 과학기술인력의 수요가 전반적으로 공급을 초과할 것으로 예상된다.³¹

2.2. 향후 방향과 과제

2.2.1. 수요지향적 기술개발을 통한 효율성 제고

현장의 기술수요를 기술개발에 반영하기 위해 도 농업기술원의 기술개발 능력제고 및 관련 지원제도를 강화해 나간다. 지역농업 특성화사업 거

²⁹ 영국은 기존의 산재된 연구기관들을 종합적으로 관리하기 위해 과학기술관련 최고정책결정기구인 OST(Office of Science & Technology)를 설치하고, 산하에 생명과학연구위원회(BBSRC) 등 7개 연구위원회를 두어 과학기술 관련 예산을 배분한다. 생명과학연구위원회(BBSRC)내에 가축위생연구소, 가축생리 및 유전공학연구소, 작물연구소 등 8개 연구기관이 있으며, 산하의 시험장, 연구조직을 중심으로 분야별 전문연구를 수행하고 있다(박정근, 2007).

³⁰ 2002년 특화시험장인 논산딸기시험장에서 일본품종을 대체할 수 있는 품종 '매향'을 개발하였다. 현재는 딸기 전체 재배면적의 50% 이상에서 재배되어 외화 52억 가량을 절약하는 효과를 거두었으나 연구개발팀은 정부의 농업연구상을 수상하였을 뿐이다.

³¹ 박사급 연구자의 경우 2014년까지 수요가 28,000명인 반면 공급은 18,000명으로 10,000명의 초과수요가 예상된다(KISTEP, 2006)

점연구기관을 선정하여 생산-가공-유통-소비에 이르는 One-stop 기술지원이 가능하게 한다.

민간의 기술개발역량을 활용할 수 있는 실용화연구 등에 대해서는 다양한 연구주체가 참여할 수 있도록 제도를 개편한다. 이를 통해 다양한 연구주체들 간의 경쟁과 협력을 통한 역할분담을 기대한다. 정부는 공식적인 책임을 지고 민간에서 할 수 있는 부분이 있으면 민간에게 위탁(Outsourcing)이나 보조금(Grant, Subsidy)을 통하여 실제 연구를 수행하도록 하고 정부는 연구가 필요한 분야를 발굴하고 그 우선순위를 정하는 등의 관리기능을 강화한다. 기술개발과 사용이 수익으로 연결될 수 있도록 인센티브 시스템을 구축한다.

국가, 대학, 민간이 분업화 할 수 있는 연구분야는 다음과 같다 (박성재, 2007; 박정근, 2007). 국가연구기관은, ① 장기적으로 수행하여야 할 기술개발 분야와 민간의 기술개발 구조가 취약한 분야, ② 자원확보 기술로 유전자원 수집·보존·활용, 전통농업기술 발굴·보존 분야, ③ 공익적 환경보존 기술로 환경 모니터링 및 환경지표설정, 농산폐기물 처리기술, ④ 투자비가 많은 소요되는 기본기술로 농작물 품종육성, 가축개량, 병해충 분류, 유전공학 기초기술, 환경제어, 식물검역기술 분야에 중점을 둔다.

대학은 기초기술 연구를 중심으로 역할을 수행하도록 하고 중점적으로 추진해야 할 기능은, ① 학문적 발전을 위한 핵심 기초기술 분야, ② 순수 기초기술로 동식물 생리연구, 육종기술 개발 분야, ③ 국가기관이나 민간에서 응용 및 실용화를 촉진하기 위한 기술 분야이다.

민간이 주로 추진할 부분은 국가기관으로부터 기반기술이 제공되고, 시장성이 있으며 상품화 연계가 가능한 분야로 종자·종묘 개발 및 생산기술, 종자보급, 비료, 농약, 플라스틱 등 영농자재 개발 및 생산·판매 등의 분야가 있다.

2.2.2. 연구인력의 확충

현장 전문기술인력 발굴 및 R&D참여를 유도해 나간다. 자생적 민간 신제품 육종가 및 경영체 지원을 위한 R&D 지원 프로그램을 개발한다. 생

물, 생화학, 미생물 등 일반 자연계 신진 연구인력의 농업분야 연구유인을 위한 학제간 협력지원을 강화해 나간다. 농장현장에서 이루어지는 On-farm Research의 강화를 통해 현장 연구인력 확보와 수요자 중심의 기술개발을 함께 도모한다.

농림부문 민관 전문인력 DB 및 네트워크를 구축·운영하여 민간부문과 공공부문 간에 상호 보완적인 역할분담과 협력이 효과적으로 이루어지기 위한 인프라로 이용한다.

2.2.3. 연구개발 보급체계 강화

대학, 연구기관 등이 개발한 기초 및 응용기술의 사업화를 촉진하기 위해 기술이전, 사업화 연구개발 프로그램을 도입한다. 일본을 비롯한 선진국의 기술이전 전담조직과 매개체조직(연구기관내 TLO부서, 기술이전기업)을 벤치마킹하여 기술이전 전담부서를 설치·운영한다. 개발기술의 성과평가를 발표회, 전시회 등의 방식으로 진행하여 기술개발자와 수요자 간의 만남의 장으로 활용하며 연구관리 전담기관은 중계자 역할을 수행하도록 한다.

2004년부터 시작된 특화사업겸임연구관 제도를 보완, 확대하여 농과계 대학교수를 기술 보급·확산에 적극 활용하도록 한다. 특화사업겸임연구관이 기술지도를 부수적으로 수행함으로써 연구·지도에 한계점이 노출되는 경우 기술연구·보급·확산을 주 업무로 하는 미국식 기술확산교수제(Extension Tutor)의 도입을 검토한다.

지방의 농업관련 연구·지도기관들을 지역별 특화연구 및 지역혁신 거점 기관으로 강화하고 네트워크 체계를 확립한다. 도 농업기술원의 지역별 특화 연구거점기능을 강화하고, 도 농업기술원과 농업기술센터, 지역대학, 품목별 생산자단체 등이 협력하여 연구과제를 발굴, 추진하도록 한다.

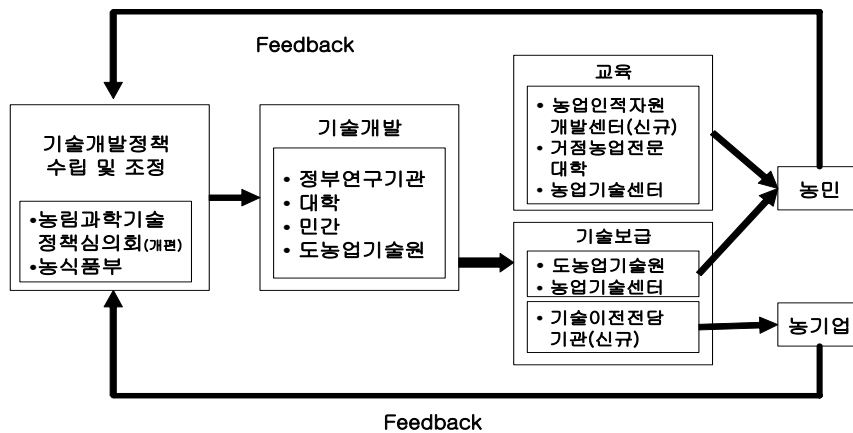
또한 정부 연구개발자와 기술수요자와의 관계를 인센티브로 연결해 나간다. 개발된 연구기술이 보급·상용화 되어 월등한 사업성과가 난 경우 이의 일정부분을 연구개발자가 공유할 수 있는 시스템을 구축하여 연구개발자의 보다 적극적인 연구개발과 연구보급을 유도한다.

2.2.4. 기술개발정책 종합조정체계 구축과 보급체계 정비

농림부문의 R&D정책 수립, 세부 사업추진 등이 실질적으로 연계되어 검토·조정될 수 있도록 관련 제도를 개선해야 한다. 이를 위해 <그림 7-11>에서와 같이 현재 심의기구인 농림과학기술정책심의회를 의결기구로 개편하여 실질적인 조정기능을 강화하는 방안에 대한 고려가 필요하다. 아울러 농식품부의 연구개발담당과의 기술개발체계 운영 능력을 강화하여 나가고 전문적인 조사·연구 등을 수행하는 농식품분야 (가칭)연구관리전문기관을 운영한다.

기술개발은 정부연구기관, 대학, 민간, 도농업기술원 등이 연구내용에 따라 분담한다. 현장실용화 기술은 현장과 밀착된 민간이나 도농업기술원이 주도적으로 개발한다. 기술의 보급은 도농업기술원과 농업기술센터를 통해 이루어지고, 기술이전전담기구의 설치를 통해 개발된 기술의 민간 이전을 적극 도모한다. 개발된 기술의 습득능력제고를 위해 거점농업전문대학 등에서 농민교육이 전문적으로 이루어진다.

그림 10-4. 농림기술개발보급체계(안)



성공적인 기술개발과 보급사례

(1) 연구과제 선정에 민간의 연구수요를 효율적으로 반영한 사례

고창군복분자클러스터 현재 연구전담팀 및 평가지원단의 구성으로 고품질 및 다양한 복분자 제품개발을 위한 산학연 공동연구개발 시스템을 구축하고 있다. 고창군은 농민·민간의 기술개발 요구나 창의적인 발상을 연구용역 발주에 반영하기 위해 아이디어를 제시한 민간인이 직접 연구용역을 발주케 함으로써 연구용역의 구체성과 연구결과의 내실화를 도모하고 있다. 2006년 신활력사업으로 선정된 ‘복분자웰빙가공제품 및 신제품개발연구’의 세부연구과제 공모를 관내가 공업체 및 실기술수요자가 필요한 기술개발에 대해 대학 및 연구기관을 선정하여 연구제안서를 제출하는 방식으로 하였다. 선정위원회도 모두 외부전문위원으로 선정하여 공정성을 기하였다. 8개 과제가 선정, 2007년 연구사업이 종료하였고, 현재는 특허출원과 기술이전이 진행되고 있다.

(2) 여건변화에 따른 농가의 어려움을 연구개발에 반영한 사례

최근 고유가 등 연료비의 상승으로 생산비 대부분이 연료비에 해당하는 원예농가들이 큰 어려움을 겪고 있다. 농촌진흥청은 지열을 이용한 히트펌프를 2007년 개발, 현장실증을 마치고 현재는 시설원에 농가에 보급하고 있다(지식경제부 신재생에너지 보급사업 50개군, 112개소, 97ha). 장차 시설원에 난방재배면적의 10%(1,300ha)에 이 시설이 보급되면 연간 1,400억 원의 경영비 절감과 석유에너지 대체로 이산화탄소 배출량 26% 감소를 기대하고 있다.

(3) 대학이 연구개발한 기술의 성공적인 확산사례

경북대학교 연구팀은 저농약·고효율 사과생산을 위한 병 방제체계를 개발, 필요한 농약 살포횟수를 획기적으로 줄이는 것이 가능해졌다. 현재 청송, 영주, 봉화, 영천의 영농조합법인과 사과사업단에서 기술이 실용화 되었고, 지금까지 240회의 기술교육을 통해 40,000명에게 기술을 보급하였다. 전국적으로 이 기술이 보급되는 경우 농약사용 절감효과가 1000억 원에 이를 것으로 추산되며, 껍질째 먹을 수 있는 안전한 사과의 보급으로 식품안전에 대한 소비자 수요에도 대응하였다는 평가이다.

3. 효율적인 농산물 유통

3.1. 현상과 전망

최근 소비자들의 농산물 소비패턴이 편의성, 안전성, 고품질을 선호하고 있고 서구식 식단이 정착되어 외식수요가 증가함에 따라 농산물 생산과 유통

통에 변화를 가져오고 있다. 이와 같은 소비자들의 트렌드 변화에 맞추어 유통단계에서도 각 채널별로 전문화가 이루어지고 구매자들의 기획능력이 강화되고 있다. 또한 포장단계에서도 선별과정이 엄밀해졌고 소포장이나 반(半) 가공 상품이 등장하여 부가가치를 높이고 있다.

향후 농산물 유통시스템은 산지에 흩어진 농가의 판로가 다양화되고 유통채널의 선택폭이 넓어지는 모양으로 전개될 것으로 예상된다. 산지에서는 각기 목표시장을 달리하는 출하그룹들이 다양하게 형성될 것이다. 이밖에도 파머스마켓(Farmer's Market)이나 지역지원농업(Community Support Agriculture, CSA) 등의 형태도 발전할 것이다. 도매시장은 시장유통에서 비중은 줄어들겠지만 다양한 구색상품의 수집 및 분산처로서 기능할 것으로 전망된다. 소비자 시장에서는 대형유통업체들의 시장지배력이 커지지만 소비자중심적인 중소형 소매점들이 틈새시장을 형성할 것으로 보인다. 한편 대형유통업체 중심으로 형성된 공급사슬관리체계와 같은 수직적 공급체계가 형성될 것이다.

3.2. 정책방향과 과제

농산물 유통정책은 농업소득의 안정화에 기여하는 한편 국내 농산물의 경쟁력을 확보하는 방향으로 추진되어야 한다. 따라서 농업소득의 안정화를 위해서는 다음 세 가지 방안이 요구된다. 첫째, 국내 농산물의 수요를 확대시키기 위해 농산물의 가공까지 고려한 다양한 생산방식이 필요하다. 둘째, 해외로 수출하는 농산물의 물량을 확대해야 한다. 셋째, 생산의 효율 현상을 시정하기 위해 품목별 조직에 의한 생산조정이 요구된다.

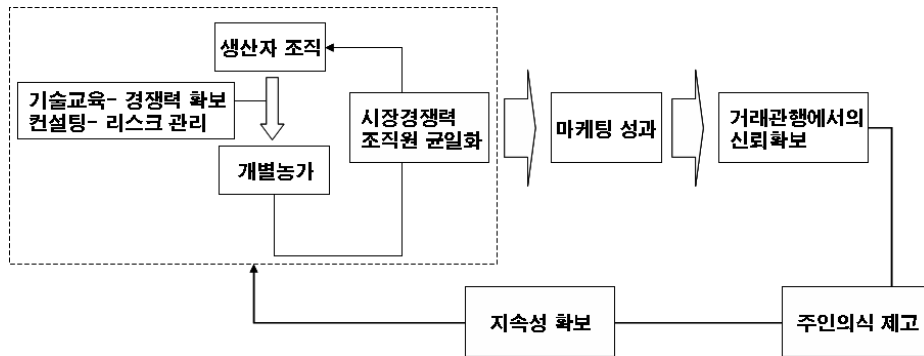
국산 농산물이 소비자로부터 경쟁력을 확보하기 위해서는 다음 네 가지 전략이 필요하다. 첫째, 소비단계까지 신선도를 유지하기 위해 저온유통시스템이 도입되어야 한다. 둘째, 농산물의 안전성을 제고하기 위한 GAP제도, 생산이력추적제 등이 확대되어야 한다. 셋째, 국내 농산물의 가격 마진을 감소시키기 위해 유통채널 안에서 주체들의 규모화가 필요하다. 넷째, 브랜드의 광역화를 추진해야 한다.

품목 유통위원회- 뉴질랜드 제스프리

1950년대부터 뉴질랜드에서는 Kiwifruit라는 브랜드로 여러 수출업체가 과당 경쟁하여 가격하락이 심화되었다. 이에 1988년에 7개 수출업체가 수출창구를 단일화하기 위해 뉴질랜드 Kiwifruit 마케팅 보드를 설립하였다. 그리고 1997년 마케팅보드에서 관리기능과 상업기능을 분리하여 자회사 개념인 제스프리(Zespri International)를 설립하고 브랜드를 개발하였음. 제스프리는 마케팅과 연구개발을 주목적으로 하고 수출단일 창구 역할을 수행한다. 엄격한 품질관리와 연구개발, 안정적 물량공급 등을 효과적으로 수행함으로써 제스프리 브랜드가 세계 시장에서 점유율을 높이고 있다.(국승용, 2008)

그 중 생산자 조직화를 위해서는 앞선 기술을 확보하여 가격 및 품질면에서 경쟁력을 확보하고 개별 농가에 대한 컨설팅을 통해 리스크를 관리할 수 있는 시스템이 필요하다. 이를 통해 시장에서 경쟁력을 확보하고 조직원의 수준을 균일화할 수 있게 되고 마케팅 성과가 높아짐³²으로써 거래관행에서 생산자 조직주체와 생산자 간의 신뢰가 형성될 수 있다. 또한 생산자로 하여금 생산자 조직에 직접 출자하도록 유도함으로써 주인의식을 갖게 하고 조직의 지속성을 확보할 수 있다(그림 10-5 참조).

그림 10-5. 조직화 과정(예)



³² 생산자조직의 마케팅 성과를 올리기 위한 방법 중에는 기존의 식품산업과 농업을 연계하여 식품의 원료를 국내 농업에서 조달하려는 시도에서 탈피하여 농업에서 식품산업으로 확장하는 전략이 있다. 이를 위해 신선편이 식품(Fresh Cut)이나 중간단계 식품(세척, 절단 제품)이 다양하게 개발되고 있다.

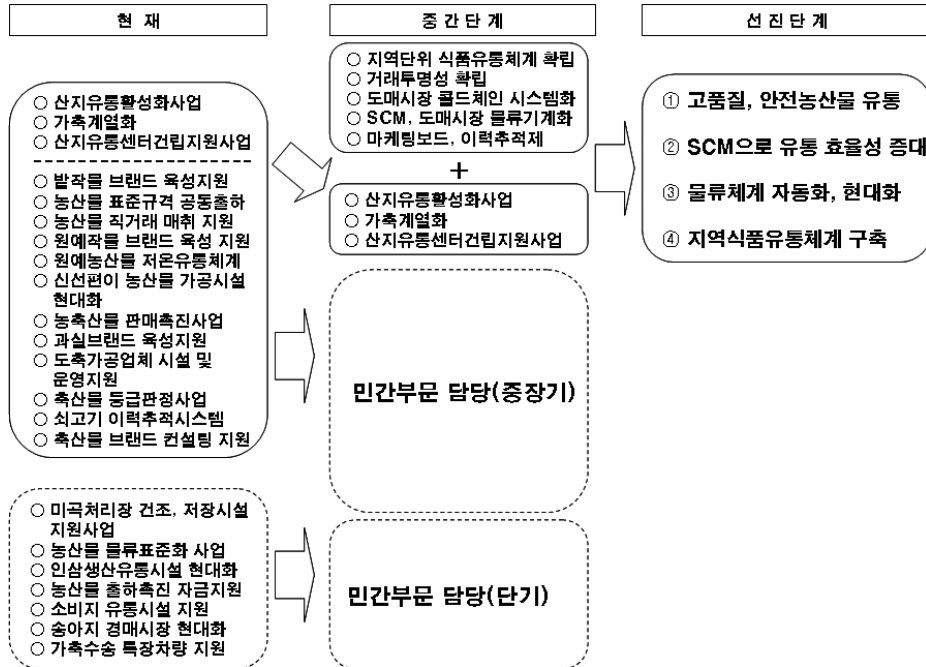
생산자가 중심이 된 조직화가 되기 위해서는 생산, 마케팅 등 다양한 분야에서 전문성을 확보해야 한다. 그러나 현재의 영농종사자의 연령, 학력 구조에서는 전문성을 담보하기 어렵기 때문에 생산자 조직 초기 단계에서는 마케팅 전문가와 생산자가 함께 참여해야 한다. 이때 지역의 교육기관과 연계된 교육프로그램이 생산자의 전문성을 확보하는데 중요한 역할을 하게 된다³³. 향후 농업인의 연령대가 낮아지고 교육수준이 높아지게 되면 생산자가 중심이 된 조직을 운영할 수 있을 것으로 판단된다.

현재 시행하고 있는 농산물유통정책 중 산지유통활성화사업, 가축계열화, 산지유통센터건립지원사업을 제외하고는 대부분은 민간부문으로 이양되어야 한다. 이 중에서 농축산물 물류표준화, 산지와 소비지유통시설 지원등과 관련된 사업은 단기적으로 시장에 맡기는 것이 바람직하다. 한편 브랜드육성, 이력추적시스템, 직거래 매취지원 사업 등은 중장기적으로 민간부문에서 담당하도록 유도해야 한다.

농산물 유통정책의 선진화를 위해서 산지유통분야는 품목별 생산 및 유통조직 육성, 지역단위 식품유통 체계 확립이 중요하고, 소비지유통은 거래투명성 확립, 도매시장 쿨드체인 시스템화가 필요하다. 또한 물류서비스 분야에서는 공급사슬관리(Supply Chain Management, SCM)와 물류기계화가 중시되어야 한다. 선진국 단계에서의 농축산물 유통정책은 고품질, 안전한 생산 및 유통체계 마련, 물류유통체계 정비, 공급사슬관리 정책이 우선적으로 시행되어야 한다.

³³ 농업법인인 (주)팜슨의 경우, 조직화를 담당할 인력을 확보하기 위해 충남대학교와 연계하여 생산자 대상 교육프로그램을 운영하고 있다.

그림 10-6. 농산물 유통정책의 선진화 방향(예)



4. 농식품 수출확대

4.1. 수출 현황과 전망

1990년대 초반 이후 정부가 주도한 수출농업 정책으로 인해 농식품의 수출이 꾸준히 증가하고 있다. 농식품 수출 증가율은 농업생산액 증가율에 비해 높은 성과를 나타내어 전체 농식품 생산량에서 수출이 차지하는 비중이 늘어나고 있다. 그러나 농식품은 가공품과 신선품에 따라서 성과가 서로 다른 것이 특징이다. 가공품은 주로 과자류, 면류, 주류 등인데 러시아, 중국, 캐나다, 중동에서 한국산에 대한 선호도가 높아 새로운 시장 개척이

이루어지고 있다. 반면 주요 신선식품인 과일, 채소, 화훼, 김치 등은 일본, 중국, 동남아시아 지역에 집중 수출하고 있으나 개발도상국들과의 가격 경쟁에서 밀리면서 수출 증가세가 둔화되고 있다. 특히 최근 들어 조류인플루엔자(AI), 구제역, 콜레라와 같은 소모성 질병, 잔류농약 문제 등으로 인해 신선식품의 주요 수출대상국인 일본, 미국 등으로의 수출물량이 감소하고 있어 대책마련이 시급하다.

주요 수출시장별로 수출동향은 기존의 미국, 일본 중심의 집중화 추세에서 중국, 러시아, 동남아시아 등의 지역을 포함하는 다각화현상이 나타나고 있다. 대일 수출은 2004년부터 급감하고 있고 대미국 수출액 비중도 11.9%까지 낮아지고 있다. 반면 중국, 러시아, 동남아시아 등으로의 농식품의 수출은 큰 폭으로 증가하고 있다. 2007년 현재 일본의 수출액 점유율이 26%인 것을 제외하면 미국, 중국, 러시아, 동남아시아의 수출액 점유율은 10% 내외이다.

표 10-2. 주요 농식품 수출 추이

단위: 백만 달러, %

	2000	2002	2004	2005	2006 (A)	2007 (B)	증감률 (B/A)
농림축산물	1,531.9	1,639.9	2,085.0	2,221.5	2,304.3	2,531.8	9.9
신선농림축산물	551.5	462.8	550.8	608.1	535.5	597.1	11.5
채소	107.1	89.5	126.9	138.5	133.6	121.1	-9.4
김치	78.8	79.3	102.7	93.0	70.3	75.3	7.1
인삼	79.0	55.0	89.2	82.5	88.6	92.1	4.0
화훼	28.9	32.1	48.5	52.1	40.4	58.1	43.8
과실	45.1	82.8	85.7	120.9	98.4	144.9	47.3
돼지고기	75.0	22.2	27.3	34.3	23.9	25.6	7.1
가금육	4.5	6.6	3.5	9.5	8.5	9.0	5.9
산림부산물	133.1	95.2	67.0	77.4	71.8	71.0	-1.1
가공농림축산물	980.3	1,177.1	1,534.2	1,613.4	1,768.8	1,934.7	9.4
신선비중(%)	36.0	28.2	26.4	27.4	23.2	23.6	-
가공비중(%)	64.0	71.8	73.6	72.6	76.8	76.4	-

자료: 농수산물유통공사.

표 10-3. 주요국별 농림축산물 수출액 추이와 점유율 변화

단위: 백만 달러, %

	2002		2004		2006		2007		증감 추이	
	수출액	비중	수출액	비중	수출액	비중	수출액	비중	수출액	비중
계	1,639.9	100.0	2,085.0	100.0	2,304.3	100.0	2,531.8	100.0	-	-
일본	590.0	36.0	728.6	34.9	651.1	28.3	646.2	25.5	감소	감소
미국	213.9	13.0	284.7	13.7	282.4	12.3	302.0	11.9	증가	감소
중국	129.9	7.9	213.7	10.2	259.5	11.3	294.6	11.6	증가	증가
러시아	134.5	8.2	175.4	8.4	207.5	9.0	239.5	9.5	증가	증가
홍콩	106.7	6.5	119.3	5.7	146.2	6.3	142.4	5.6	증가	감소
대만	65.3	4.0	71.0	3.4	91.9	4.0	103.3	4.1	증가	-
동남아	112.1	6.8	114.9	5.5	184.1	8.0	213.6	8.4	증가	증가
기타	287.5	17.5	377.4	18.1	481.7	20.9	590.2	23.3	증가	증가

자료: 농수산물유통공사.

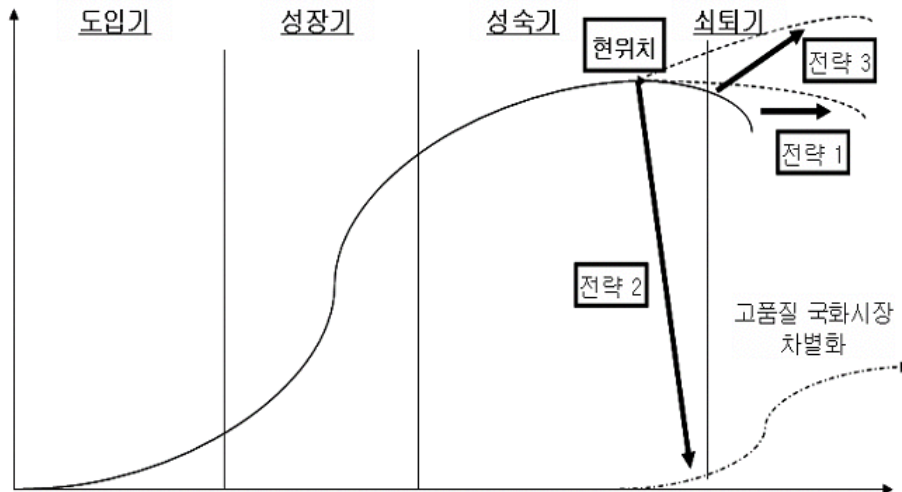
농수산물유통공사(2007)의 조사에 따르면 해외의 소비자들은 우리나라 농식품에 대해 품질이 비교적 우수하고 안전하다고 평가하는 반면 가격경쟁력이 떨어지고 이미지 제고를 위한 홍보활동이 부족한 것으로 평가하고 있다. 또한 해외 시장점유율을 높이기 위한 방법으로 원산지표시, 라벨링 등을 통해 소비자에게 정보를 제공하고 각종 판촉활동을 활성화해야 할 것으로 지적한 바 있다.

향후 우리나라의 주력 농식품 수출시장은 일본, 미국, 러시아, 중국, 동남아시아 지역이 될 것으로 전망된다. 따라서 이들 시장에서 얼마나 시장 점유율을 높이느냐가 수출성과의 성패를 좌우할 것이다. 일본은 지금까지 우리나라 농식품의 최대 시장이었고 현재 세계 최대의 농식품 수입시장이다. 중국은 현재 성장세가 지속될 경우, 최대의 농식품 시장으로 성장할 것이며 미국은 한인교포 등을 중심으로 한 우리 농식품 시장으로 유지될 것으로 판단된다. 또한 러시아와 홍콩과 대만을 포함하는 동남아시아 시장도 앞으로 성장할 가능성이 충분한 것이다.

이들 시장에서 우리나라 농식품은 BRICs, 동남아시아 국가들과 치열하게 경쟁할 것으로 예상된다. 특히 이들 국가의 상품이 품질을 향상시키고

있기 때문에 상품생명주기이론³⁴에 따른 전환기 시장전략이 새롭게 필요하다. 예를 들어 일본 국화시장에서 우리나라 국화의 현재 위치는 성숙기에 있는 것으로 평가되고 있다. 2000년대 초반까지 일본의 수입절화시장에서 우리나라 국화의 비중이 가장 높았으나 베트남, 말레이시아를 중심으로 하는 동남아시아 국가들이 가격 및 품질 경쟁력을 갖추고 진입하면서 성숙기를 지나 쇠퇴기에 접어들고 있는 실정이다. 따라서 전환기에 맞춘 새로운 전략이 필요한데, 쇠퇴기를 강제로 늦추는 방안(전략 1, 또는 전략 3)보다는 고품질 국화시장을 겨냥한 새로운 상품을 개발하는 방안(전략 2)이 보다 바람직할 것으로 판단된다.

그림 10-7. 일본시장에서 국화의 Life Cycle Position과 전략



자료: 김병률 외. 2006. 「농산물 수출유망품목 발굴 및 수출확대전략 수립 연구」. 한국농촌경제연구원.

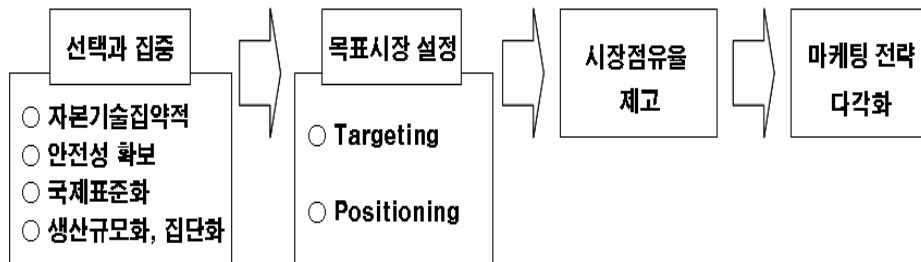
³⁴ 신제품이 성공적으로 시장에 진출하면 다음과 같은 4단계(신제품 도입단계, 성장단계, 성숙단계, 쇠퇴단계)를 밟게 된다. 제품의 이러한 과정을 제품생명주기(product life cycle)라 한다. 각 단계마다 판매액의 증감과 기업이익에 대한 공헌도가 다르고 각 단계마다 판매기회와 문제가 뒤따르게 된다. 따라서 기업은 현재 특정제품이 어느 단계에 있는가를 관찰하여 적절한 마케팅 계획을 세워야 한다.

4.2. 수출확대를 위한 전략

앞으로 확대될 개방화 시대에 우리나라 농식품의 수출을 확대하기 위해서는 선택과 집중, 목표시장 설정, 시장점유율 제고, 마케팅 전략 다양화와 같은 네 가지 전략이 순차적으로 진행되어야 한다.

먼저 품질경쟁력을 갖춘 품목을 선별적으로 육성하여 수출하는 전략이 마련되어야 한다. 현재 우리나라 농업의 여건에서 세계시장에서 경쟁력을 갖출 수 있는 분야는 자본기술집약적인 시설원예농업(시설채소, 화훼, 버섯류)으로 판단된다. 시설원예농산물의 생산부터 유통과정까지 전 과정에서 안전성이 최우선시 되어야 한다. 향후 비관세 장벽이 강화되는 추세 속에서 안전한 농산물은 수출확대를 위한 선결조건이 될 것이다. 또한 수출될 농식품뿐만 아니라 국내에서 유통되는 상품도 국제 표준에 맞출 필요가 있다. 상품의 표준, 생산의 표준, 품질의 표준이 국제 규격을 준용하도록 유도하는 정책이 필요하다. 마지막으로 수출농식품의 국내생산 규모화와 집단화가 이루어져야 한다. 안정적인 물량확보를 위해서는 적기에 안정적으로 공급해야 하므로 생산단지가 조성되어야 하며 각종 물류지원 시스템도 정착되어야 한다³⁵.

그림 10-8. 수출확대를 위한 전략 설정

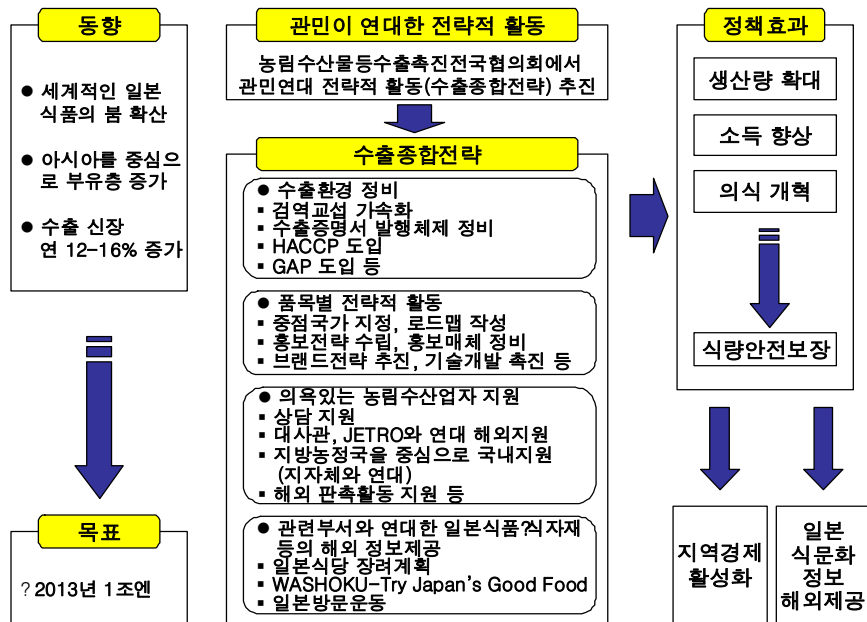


³⁵ 대규모 생산단지와 물류시설이 집적되어 효율적으로 운영되는 사례로는 네덜란드의 Agriport A7이 있다.

일본의 농림수산물 수출종합전략

일본 농림수산성은 2004년부터 공격적 농정의 일환으로 농림수산물 수출촉진 정책을 추진하고 있다. 이를 위해 농림수산성 내에 '수출촉진본부'와 '수출지원실'을 설치하는 추진체계를 마련하였다.

수출종합전략의 추진배경은 아시아의 고소득계층을 목표로 일본 식문화를 확산시킴으로써 새로운 시장을 개척하는 것이다. 이 전략에서는 수출사업자의 성숙도에 따라 4대 대책을 실시하고 있다.



(김태곤, 2008)

목표시장을 설정하기 위한 전제조건은 앞으로 수출을 위한 마케팅 전략은 철저하게 수출대상국의 소비자에 맞추는 것이다. 이것이 가능한 공급시스템과 품질 및 가격 전략을 마련하기 위해서는 진입하고자 하는 목표시장을 설정하고 포지셔닝 전략을 세워야 한다. 지금까지는 목표시장에서 필요로 하는 상품의 품질, 규격품이 수출되지 못하고 목표시장의 품질, 가격 수준을 맞출 수 있는 생산시설 등이 계획되지 못하였다. 앞으로는 수출국가의 목표시장(국가와 소비층)을 분명히 하는 타게팅과 시장 내에서의 품질,

가격 등 포지셔닝을 분명히 해야 한다. 이를 위해 국내 생산자조직에서 계획된 전략상품을 생산하고 계약재배 등을 통해 전략 공급할 수 있도록 수출전문단지가 육성되어야 한다.

1. 현상과 문제점

최근 친환경농산물의 공급 과잉으로 시장가격이 하락한 반면 친환경농산물 통합 브랜드가 없기 때문에 생산단계에서 시장 대응력이 떨어지는 문제가 있다. 친환경농산물 통합브랜드가 없기 때문에 생산자가 대형유통업체에 비해 유통 채널 안에서 구매력이 떨어진다. 이로 인해 친환경농산물이 대형유통업체의 PB(Private Brand)상품으로 판매되어 소비자에게 접근할 수 있는 방법이 차단되고 있다.

인증기관이 난립하고 인증제도가 다양하게 적용되어 소비자들에게 혼란을 일으켜 사회적으로 친환경농산물이 신뢰받지 못하는 경우가 많아지고 있다. 또한 친환경농업에 대한 일관된 국제적 개념이 정립되어 있지 못하기 때문에 시장에서 많은 개념들이 난립되어 있다.

친환경농산물의 수집, 분산, 가격형성기구가 없기 때문에 수급의 불일치 현상이 나타나고 물류비용이 과다하게 소요되고 있다. 한편 생산자와 소비자단체가 연계된 유통채널이 포화상태가 되면서 공급과잉으로 인해 일반시장으로 친환경농산물이 출하되어 시장차별효과가 없어지고 있다. 아울러 정부정책이 친환경농산물의 생산을 장려하면서 소비촉진 대책이 미흡한 것이 문제로 지적되고 있다.

2. 정책방향과 과제

친환경농산물의 생산주체를 기존의 친환경농업 단체에서 지역 중심으로 전환해야 한다. 이를 위해 지역순환체계가 확립되어야 하며 지역에 맞는 맞춤형 농법을 개발하는 등 지역적인 차별성이 부각되어야 한다. 또한 친환경농산물 인증주체는 민간으로 이양하되, 인증기관에 대한 정부의 모니터링이 강화되어야 한다.

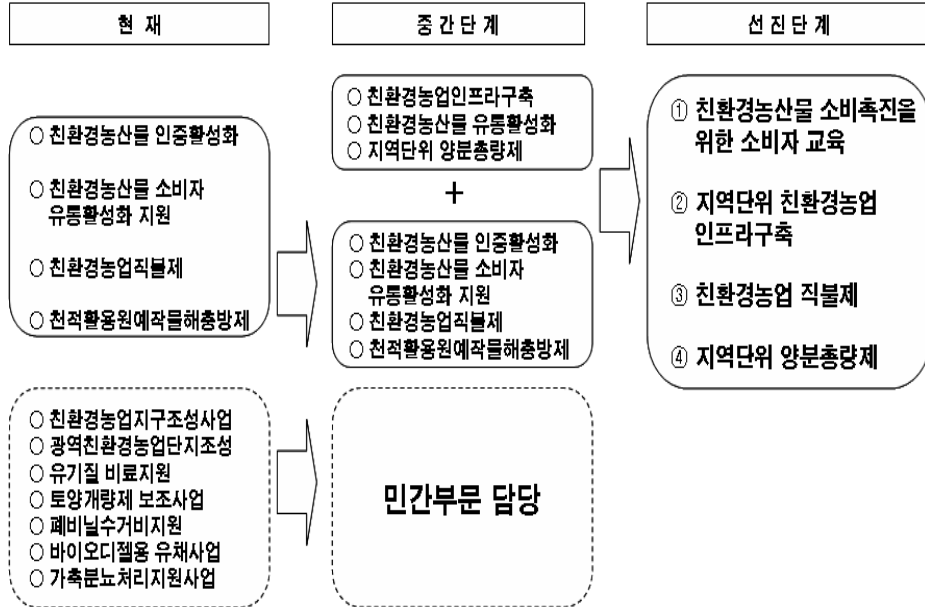
친환경농업의 목표는 농업과 환경의 조화이므로 규제와 자극 프로그램을 절충한 상호준수(Cross-Compliance) 원칙³⁶이 향후 선진국 농업정책의 수단이 될 것으로 전망된다. 한편 친환경농산물의 생산부터 소비까지의 유통채널을 하나의 시스템으로 만들어야 한다. 이때 판매와 유통의 확보를 전제로 생산되어야 하고 생산량과 판매량의 신축성을 유지해야 한다.

현재 시행 중인 친환경농업 정책 중 친환경농산물 인증문제와 소비자유통활성화 지원, 친환경농업직불제는 장기적으로 지속되고 예산도 지금보다 확대해야 한다. 이를 제외한 현재의 친환경농업 정책은 많은 부분 수정이 필요하다.

친환경농업 정책의 선진화를 위해 새롭게 도입되어야 할 정책은 친환경농업 인프라 구축, 유통활성화, 지역단위 양분총량제이다(그림 참조). 선진국 단계에서 우리나라 친환경농업 정책의 우선순위는 친환경농산물 소비촉진을 위한 소비자 교육, 지역단위 친환경농업 인프라구축사업, 친환경직불제, 지역단위 양분총량제가 우선적으로 시행되어야 한다.

³⁶ 영국, 독일, 이탈리아는 토양침식, 토양유기물 관리, 서식지 및 경관보전 등과 관련한 상호준수 프로그램을 이행하고 있다. 노르웨이, 스위스, 프랑스 등에서는 녹비작물 재배, 작물 윤작, 하천인근 경작금지 등 상호준수 프로그램을 이행 중이다. 이들 국가는 상호준수 의무조건을 이행하지 못하거나 의도적 위반시 직불금의 일부 또는 전부를 삭감하거나 벌금을 부과하는 조항을 갖추고 있다.

그림 11-1. 친환경농업의 선진화 방향(예)



3. 녹색성장³⁷⁾의 개념

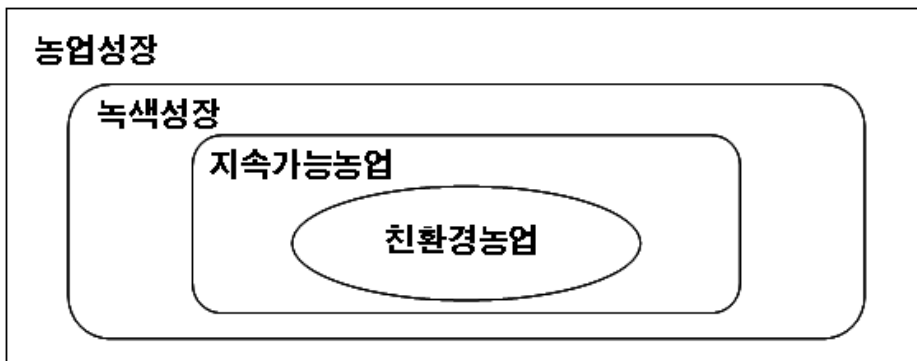
녹색성장(Green Growth)은 환경적으로 지속가능한 경제성장을 지향한다. 경제활동으로 인한 환경영향을 지속가능한 수준으로 줄이면서 경제적 수익이 꾸준히 증가할 수 있는 수준을 유지하는 것이다(김창길, 2008). 녹색성장에서 녹색은 환경보다 넓은 개념이고, 성장은 더 이상 환경과 상충관계가 아니라 상호보완적으로 작용한다. 이를 통해 생태효율성(Eco-efficiency)³⁸⁾을 증대시키는 것을 목표로 한다. 녹색성장을 실현하기 위해서

³⁷⁾ 본 내용은 한국농촌경제연구원에서 2008년 11월 11일에 주최한 「농업부문 녹색성장 추진 방안」의 연구결과를 정리, 인용하였음.

³⁸⁾ 생태효율성은 환경영향에 대한 경제적인 가치의 비율로 정의됨. 생태효율성을

는 상당한 경제적 비용과 노력이 수반된다. 편리함을 추구해오던 기존의 생활방식에서 탈피해야 하므로 불편함과 경제적인 비용이 소요되기 때문이다. 녹색성장의 목표 달성을 위해서는 경제적인 유인책과 녹색기술의 개발 및 보급 등 관련주체의 이해와 협력이 필수적이다.

그림 11-2. 녹색성장의 개념



자료: 김창길, 「농업부문 녹색성장의 개념과 추진과제」, 농업부문 녹색성장 추진방안, 농업인의 날 기념 심포지엄, 2008.

4. 농업부문의 녹색성장

기존의 농업성장에서 녹색성장 체제로 전환하기 위해 다음과 같이 비전과 목표, 전략을 설정해야 한다. 비전은 농업과 환경과의 조화를 통해 온실가스를 완화하고 농업생태계 환경을 개선함으로써 지구온난화 문제 해결

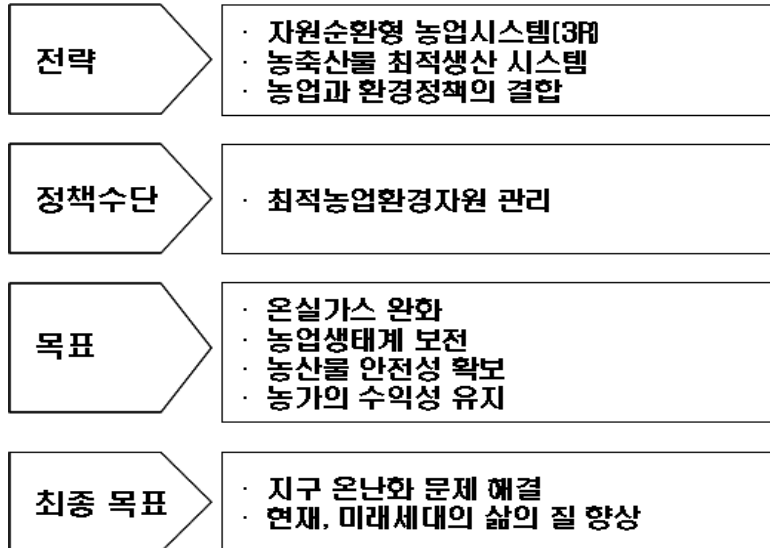
증대시키기 위해서는 자원이용의 효율성을 최대화하고 환경부하를 최소화해야 함. 생태효율성의 구성요소는 생태 가격을 시장가격에 반영하는 내부화(시장가격과 생태가격의 차이를 최소화), 자원 효율성의 극대화, 오염배출의 최소화임. 생태효율성을 증대시키기 위한 정책수단으로는 시장가격구조의 개편, 사회 인프라의 개선, 생활방식 개선, 녹색기술 개발이 있음.

에 기여하고 현세대와 미래세대를 포함하는 국민 삶의 질을 향상시키는 것이다. 추진 목표는 온실가스 완화, 농업생태계 보전, 농산물 안전성 확보, 농가의 수익성 유지로 설정한다. 녹색성장을 위한 기본 전략으로는 감축(Reduced), 재활용(Recycled), 재사용(Reuse)을 기초로 하는 자원순환형 농업시스템을 정착하고, 농축산물을 최적으로 생산하는 시스템을 마련하며 농업정책과 환경정책(Policy mix)을 결합하는 방법이 필요하다.

온실가스 의무 감축과 관련하여 녹색성장의 농업시스템을 구축하기 위해 실천전략은 2030년을 목표 연도로 설정하고, 시스템 구축을 위한 기반구축단계, 활용단계, 정착단계로 나뉜다. 기반구축단계(2008~12)에서는 온실가스 감축관련 친환경농업을 육성하고 신재생에너지 생산기반 구축, 교토메커니즘 활용 등을 추진한다. 활용단계(2013~18)에서는 온실가스 배출량 데이터베이스 개발, 온실가스 저장기술 보급, 온실가스 흡수기능 제고를 위한 인센티브 프로그램을 적용한다. 정착단계(2019~30)에서는 환경친화적 저탄소 농업생산시스템을 구축과 관련된 온실가스저감, 온실가스 흡수, 온난화적응 등 각 분야 프로그램의 최적 정책결합 형태를 마련한다.

온실가스 감축, 흡수, 적응의 분야별 프로그램 추진을 통해 저탄소 녹색성장체계가 구축될 수 있도록 단계별로 로드맵을 작성해야 한다. 온난화방지책 연구로는 온실가스 인벤토리 구축연구, 국가고유 온실가스 배출계수 개발연구, 온실가스 소비행태 정보 구축 연구 등을 통해 농업부문 온실가스 데이터베이스를 구축한다. 또한 바이오에너지 작물생산기술 개발연구, 바이오매스 이용 대체에너지 개발연구를 통해 바이오매스 및 바이오에너지를 활용한 기술을 정책시킨다. 온난화 영향평가와 관련된 연구로는 작물생산성과 작물재배적지 변화 예측모델을 개발하여 온난화 영향평가모델을 구축한다. 또한 온난화 파급영향에 따른 식량수급 중장기 예측모델과 온실가스 모니터링 시스템을 개발하여 온난화 영향평가 분석연구 및 온난화를 고려한 식량수급 전략을 수립한다. 마지막으로 온난화 적응책 연구로는 온난화 영향평가를 기초로 계획적인 적응시스템을 구축하고 작물형질변환 평가 기초연구를 수행하여 작물형질전환과 관련된 평가시스템을 구축해야 한다.

그림 11-3. 녹색성장의 비전과 전략



자료: 김창길, 2008.

일본의 「지구온난화 대책 종합전략」

이 종합전략은 지구온난화에 대응하여 지구온난화 방지책, 지구온난화 적응책, 농업부문 국제협력 강화를 제시하였다.

지구온난화 방지책으로는 산림흡수원 활용 바이오매스자원 순환 이용, 식품산업 등 환경자주행동계획 추진, 경종 및 축산분야 온실가스 배출 감축, 지산지소 추진, 기술개발 등이 있다. 지구온난화 적응책으로는 품종개량, 농지, 농업용수, 수리시설 정비 등이 있다. 이밖에 ‘후쿠다 비전’을 근거로 개정된 전략 중에서는 농경지토양의 흡수원 활용시책 추진, 온난화 대응 농업기반 정비사업 재편 등을 포함하고 있다.

5. 녹색성장을 위한 핵심전략

농업부문이 녹색성장 체제로 전환하기 위한 핵심과제³⁹는 정책·제도의

개선, 녹색성장 관련 주체의 인식과 공감대 형성, 저탄소 녹색기술개발, 기후변화에 적응으로 요약할 수 있다(표 7-8 참조). 정책·제도의 개선과 제에는 농업정책과 환경정책의 결합, 교토메커니즘 프로그램의 활용 등이 포함된다. 녹색성장 관련 주체의 인식과 공감대 형성과제에는 녹색 식생활 문화 형성, 녹색 농어촌 공간 조성, 농식품산업을 저탄소, 환경친화형으로 전환, 농장에서 식탁까지 전 과정에 대한 평가시스템 구축이 해당된다. 녹색기술 개발과 관련해서 녹색기술개발을 농업의 새로운 성장동력으로 활용하고 농경지 토양의 탄소저장고 기능을 활용하는 대책이 있다. 마지막으로 기후변화에 적응하는 과제로는 기후변화와 관련된 국내외 협상에 적극적으로 대처하고 기후변화 관련 농업부문 통합관리시스템을 구축하는 것이다.

녹색기술의 개발과 관련하여 농촌진흥청에서는 4대 전략과제로 에너지 자원의 농업적 이용 확대, 기후변화 대응 친환경농업기술 개발, 고부가가치 종자 및 신소재 산업화기술 개발, 안전농식품 개발 및 식품산업육성 지원을 설정하고 세부추진계획을 계획하고 있다(이종기, 2008). 에너지 자원의 농업적 이용을 확대하기 위해 세부추진계획으로 화석에너지 절감기술 개발 보급, 신재생에너지 기술개발 강화, LED(Light Emitting Diode)의 농업적 이용 확대, 바이오에너지 기술 개발을 설정한다. 기후변화에 대응한 친환경농업기술 개발과 관련하여 조사료이용 탄소 흡수원 확대, 화학비료·농약 대체기술 개발, 작물생산 자동화기술 개발, 가축분뇨 자원화 계획을 시행한다. 고부가가치 종자 및 신소재 산업화 기술개발을 위해 생물다양성 확보, BT기술 이용한 신기능성 작물 개발, 첨단 신소재 개발 산업화 전략을 추진한다. 안전농식품 개발 및 식품산업의 육성을 위해 농식품 안전관리 기술을 개발하고 GMO 안전성 평가 관리, 한식세계화 기술 지원, 생활원예를 통한 농가소득 창출, 농식품 가공이용 기술 지원 정책을 계획하고 있다.

39 핵심과제의 구체적인 내용은 김창길(2008)과 허윤진(2008)을 참조하기 바람.

표 11-1. 녹색성장을 위한 4대 핵심과제

대분류	소분류
정책·제도 개선	○ 농업정책과 환경정책의 결합(Policy mix) ○ 교토메커니즘 프로그램 활용
녹색성장 관련 주체의 인식과 공감대 형성	○ 녹색 식생활 문화 형성 ○ 녹색 농어촌 공간 조성 ○ 농식품산업을 저탄소, 환경친화형으로 전환 ○ 농장에서 식탁까지 전과정 평가시스템 구축
녹색기술 개발	○ 녹색기술개발을 신성장동력으로 활용 ○ 농경지 토양의 탄소저장고 기능 활용
기후변화 적응	○ 기후변화와 관련된 국내외 협상에 적극적 대처 ○ 기후변화 관련 농업부문 통합관리시스템 구축

1. 식품의 안전성 확보를 통한 식품산업의 경쟁력 제고

1.1. 식품 안전의 현상과 문제점

식품 안전성에 대한 소비자들의 관심이 증대되는 것에 비해 정책적인 대응이 미치지 못하고 있다. 따라서 소비자들은 대체로 식품의 안전성을 중시하면서도 현행 안전성관련 제도에 의구심을 갖고 있는 실정이다. 소비자가 농산품을 선택하는 기준은 기존의 가격에서 점차 신선도, 안전성 등 다양화되고 품질분위로 바뀌고 있다. 특히 안전성에 대한 가치를 높게 평가하는 것이 눈에 띄는 점이다.

표 12-1. 소비자들의 농산물 구매 트렌드

단위: %

	신선도	안전성	고품질	맛	가격 등 기타	합계
백화점	18.9	21.6	27.0	10.8	21.7	100.0
대형마트	21.0	16.1	14.5	22.6	25.8	100.0
슈퍼마켓	18.8	25.0	6.3	12.5	37.4	100.0
전체	20.0	19.1	17.4	17.4	26.1	100.0

자료: 농수산물유통공사(2006).

위생적으로 취약한 국가(중국, 동남아시아 등)로부터 수입되는 식품에 대한 안전관리가 요구되고 있다. 또한 현행 식품안전 관리 기관들의 해외 정보 수집능력이 떨어지는 것으로 평가되어, 수입 농축산물의 안전성관리에 문제가 발생하고 있다.

외식산업이 영세하기 때문⁴⁰에 식품위생, 식품안전을 위한 장비를 구축하거나 의식을 갖고 있는 등 자체적인 위생관리능력이 떨어지는 문제가 발생하고 있다.

1.2. 식품 안전정책의 방향과 전략

농식품 안전정책의 목표는 선진 식품안전 관리제도를 도입하여 식품안전사고를 사전에 예방하고 농장에서 식탁까지 일관된 농식품 안전관리체계를 구축함으로써 농식품 안전성에 대한 소비자의 요구를 만족시키는 것이다. 이를 위해 다음과 같은 네 가지 전략을 수립해야 한다.

첫째, 국민건강을 증진시킬 수 있도록 식품안전성을 높일 수 있는 관리시스템이 구축되어야 한다. 특히 식품유통과정에서의 안전성을 제고하기 위해 콜드체인시스템과 생산이력제 등이 확대 시행되어야 한다. 실제로 전 모든 유통채널의 전 과정에서 GAP, 이력추적관리제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 농식품의 생산, 유통, 판매점의 등록 및 관리가 필수적이므로 당사자들의 호응을 얻기 위한 인센티브가 필요할 것이다.

둘째, 다양한 식품안전정보를 소비자에게 공개하여 신뢰를 쌓아야 한다. 이와 관련하여 농수축산물 안전정보시스템을 완성하게 되면 소비자로부터 정책의 투명성에 대한 믿음을 얻을 수 있을 것으로 판단된다. 아울러 유해물질에 대한 위해성 평가 절차와 결과, 식품안전 부적합률, 오염지역정보와 같은 식품안전정보에 소비자들이 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 실제로

⁴⁰ 실제로 외식산업의 평균 매출액은 8,700만 원으로 일본의 3,200만 엔(320억 원)에 비해 30%에도 미치지 못하는 수준이다(김성민, 2008).

민간부문의 참여를 유도하여 감시기능을 강화해야 하기 위해 2005년부터 식품의약품안전청에서 소비자식품위생감시원 제도를 운영하고 있다. 또한 다양한 식품 인증제도를 통합적으로 운영하기 위해 농수산물과 식품인증 체계를 통합하는 방법도 모색해야 한다.

셋째, 수입농산물의 안전성을 확보하기 위해 해외 현지 모니터 요원을 확보하여 정보수집 역량을 높이고 수입 대상국들의 안전기준을 일괄적으로 적용할 수 있도록 제도개선이 이루어져야 한다.

넷째, 영세한 외식업체의 식품안전문제를 해결하기 위해 자율위생관리 프로그램을 시행하고 식당 개설을 기존의 인가제에서 허가제로 바꾸도록 검토되어야 한다.

일본의 자율위생관리 프로그램

일본의 자율위생관리 프로그램은 도쿄의 유명 외식업소에서 업소 내의 식품위생에 대해 스스로 체크하는 프로그램이다. 이 프로그램을 도입한 뒤 자발적으로 참여하는 업소에 대해서는 지방자치단체에서 인센티브를 부여하고 있다. 외식업소들은 이 프로그램에 참여함으로써 고객으로부터 신뢰를 얻고 이미지를 제고할 수 있는 좋은 기회로 활용하고 있다.

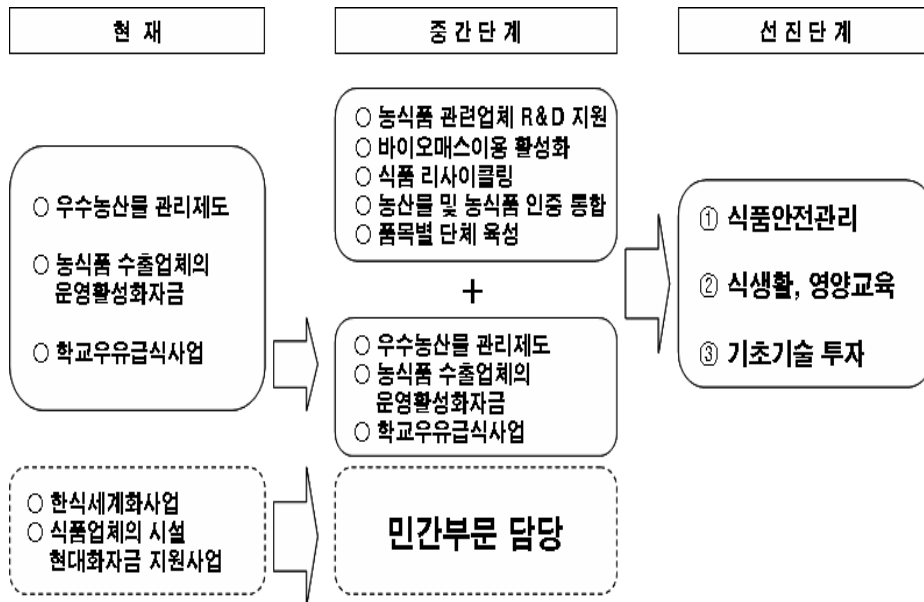
1.3. 식품산업의 전망 및 방향

앞으로의 식문화 트렌드는 미래의 식품산업 발전 방향을 제시해 주고 있다. 경제발전과 소득수준에 따라 국민들의 식품 소비형태는 물량을 추구하는 양적인 소비에서 오감(五感)에 의해 맛, 멋, 예술을 추구하는 질적인 관계로 발전할 것이다. 건강지향성 식생활은 유기농업과 유기가공식품산업, 건강기능성식품산업의 발전으로 이어질 것이고 편의식품이나 간편식품에 대한 수요는 전처리식품, ‘Ready to Eat’ 상품 수요를 촉진할 것이다. 또한 식생활이 외부화되면 외식산업의 발전을 견인하여 식자재가공 식품

산업이 발전하고 외식산업 경영의 시스템화가 이루어질 것이다. 마지막으로 고령사회가 되면 고령친화적인 식품산업⁴¹의 수요가 증가할 것으로 전망된다.

현재 일본이나 다른 선진국에 비해 발전 수준이 낮은 식품산업을 고부가가치산업으로 육성해야 하며 이를 위해 식품산업의 시설현대화, 원료의 안정적 공급, 기술개발 및 컨설팅강화 등을 통한 식품산업 전반적인 경쟁력을 높여야 한다.

그림 12-1. 농식품 정책의 선진화 방향(예)



현재 시행 중인 농식품 정책들은 대부분 장기적으로 지속되어 예산을 현 수준 이상으로 확대해야 할 것으로 평가되고 있다. 그 중에서 우수농산물 관리제도, 농식품수출업체의 운영활성화자금, 학교우유급식사업은 계속

⁴¹ 고령자의 신체 생리적인 특성을 고려하여 질병예방 및 치료, 노화억제 등 영양 건강상태 유지에 도움을 주도록 고안된 식품이다(이혜성, 2008)

적으로 추진해야 하는 사업이다. 한편 한식세계화 사업과 식품업체의 시설 현대화자금 지원사업은 중장기적으로 민간부문에 맡겨야 할 사업이다.

농식품정책의 선진화를 위해 신규로 도입되어야 할 정책은 농식품 관련 업체 R&D지원, 바이오매스이용 활성화, 식품 리사이클링, 농산물 및 농식품 인증 통합, 품목별 생산자 단체 육성정책이다. 향후 선진국 단계에서의 농식품 정책은 식품안전관리를 최우선적으로 다루고 식생활 및 영양 교육과 같은 영양정책이 뒤따라야 한다. 이와 더불어 농식품관련 기초 기술에 대한 정부의 투자 정책도 요구된다.

1.4. 새로운 성장동력인 식품산업

앞으로 식품산업의 성장과 더불어 국산 농산물의 수요도 증대되도록 식품산업을 육성해야 한다. 소비자들의 안전한 원료에 대한 중요성이 커짐에 따라 국산 식재료가 안전성과 기능성을 갖춘 안정된 공급체계를 갖추게 되면 농업과 식품산업의 융합효과를 기대할 수 있다⁴².

식품산업과 농업을 연계할 수 있는 방안으로 식품산업클러스터가 대두되고 있다. 선진국에서는 개별 식품기업을 육성하기 보다는 클러스터를 조성한 후 기업을 유치하여 식품관련 핵심역량을 집적하고 기존 식품산업의 한계(영세성, 기술력)를 극복하는 효과를 거두고 있다. 식품클러스터 안에서 대기업과 중소기업의 육성방향은 서로 다르게 접근되어야 한다. 대기업은 규모화하고 중소기업은 협업 시스템을 통해 범위의 경계를 달성⁴³해야 한다.

⁴² 일반적으로 식품산업과 국내 농업과 연계가 어려운 이유로 물량공급, 균일한 품질, 가격변동폭을 꼽고 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 농산물의 생산-유통-판매 기능을 분할하고 각 단계별 리스크를 분산할 수 있는 장치가 필요하다. 일본의 미우라야채(三浦 野菜)는 양상추와 샐러드를 생산하여 외식, 유통업체에 납품하는 회사로 생산, 가공, 유통법인을 분리하여 경영하고 있다. 이러한 경영방식은 기능별로 자회사를 분리함으로써 리스크를 분산하면서 자회사 간 연계를 통해 시장변화에 유기적으로 대응하기 위해서이다.

네덜란드 푸드밸리

네덜란드 푸드밸리는 농식품산업 관련 제조업체, 유통업체, 연구개발 주체들이 집적된 단지로 네덜란드뿐만 아니라 유럽의 식품산업에서 중요한 위치를 점유하고 있다. 푸드밸리에서 중점을 두고 연구·개발하는 분야는 농식품, 유전학, 생명공학, 국민의 영양, 보건문제이다. 푸드밸리의 조직은 위의 네 분야와 관련된 여러 조직(생산, 유통, 가공, 연구 등)들에게 필요한 각종 서비스와 정보를 제공하고 조정하는 ‘조정자(Coordinator)’ 역할을 하고 있다. 이를 통해 농식품 관련 산업에서의 시너지효과를 높이는데 목적이 있다.

이런 점들을 바탕으로 네덜란드 푸드밸리가 성공한 원인은 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 조직간 네트워킹 시스템을 정착시켜 앞선 기술이 실제 상품화되는 모든 과정을 관리할 수 있게 되었다. 또한 식품, 건강, 영양 등 소비자들의 트렌드에 대한 정보를 정확히 파악하고 정보와 지식을 푸드밸리 안에서 효율적으로 전달하고 분산시키고 있다. 이를 통해 새로운 상품을 다른 지역보다 빨리 개발하게 되어 변화하는 시장에 대한 접근성을 제고할 수 있다.

2. 국민에게 균형적인 영양 공급

2.1. 현상과 문제점

우리 사회는 경제 성장 기조 및 시장 개방의 확대로 식생활 패턴이 급속히 서구화되고 있다. 이에 따라 곡물소비는 크게 감소하는 반면⁴⁴, 육류소비는 늘어나고 있는 추세이다.⁴⁵ 이에 따라 비만, 당뇨 등 생활습관병 증가

⁴³ 정부에서는 2003년부터 ‘전문기업연계형 협업시스템’을 구축하였는데, 협업시스템이란 R&D, 제조, 마케팅 등 특화된 전문기업이 핵심역량분야만 직접 수행하고 나머지는 상호간 협력을 통해 조달하는 시스템임. 협업에 참여한 기업들은 자금과 리스크를 분담하면서 신속하고 유연하게 제품생산 및 판로개척을 할 수 있는 장점이 있음.

⁴⁴ 곡물소비는 1998년 99kg에서 2007년 77kg으로 감소하고 있다.

⁴⁵ 육류소비는 1998년 28kg에서 2007년 35kg으로 증가하고 있다.

로 인해 사회, 경제적인 부담이 가중되고 있다.

한편 현행 식품위생법 상에는 소비자의 보호, 영양의 제공, 교육 및 홍보와 관련된 내용이 없고 단편적인 것이 문제로 지적되고 있다. 또한 지금까지 우리나라 정부에는 식품영양을 전담하는 연구부서도 없는 형편이다.

학교급식은 교육부가 담당하고, 저소득층과 여성 등 영양문제는 보건복지부가 담당하는 등 영양과 관련된 정책에서 농림부의 역할이 미미한 실정이다. 실제로 보건복지부는 ‘Health 2010’, 교육부에서는 ‘학교급식사업’, 농촌진흥청은 ‘전통식문화 계승사업’을 각각 별도로 추진하고 있다.

또한 국산 농산물 소비확대를 위한 홍보, 학교급식 지원, 한국형 식생활 지침 개발과 같은 중요한 이슈가 대두되고 있음에도 불구하고 학교우유급식을 제외한 관련 사업에 대한 예산 책정이 부족하다(박성재외, 2007).

2.2. 영양정책의 방향과 과제

농식품부는 국민에게 건강하고 영양 높은 식품을 공급함으로써 소비자의 건강한 식생활을 책임지는 식품영양정책에까지 영역을 넓혀야 한다. 따라서 식품영양정책의 대상을 일반 국민의 건강한 식생활뿐만 아니라 저소득 취약계층의 영양지원 프로그램도 포함시켜야 한다. 저소득 취약계층을 대상으로 하는 영양지원프로그램에도 국내농산물을 사용할 경우, 사회의 두 취약계층인 농민과 저소득층을 고려한 정책으로 평가받을 수 있다.

식품영양에 대한 교육 및 홍보뿐만 아니라 소비자에게 정확한 정보를 제공하고 올바른 식생활을 위한 교육이 필요하다. 이를 위해 식품, 영양, 건강에 대한 자료를 수집하고 분석하는 영양관련 정보창구가 일원화되어야 한다. 식품, 영양문제의 종류와 원인, 심각성 등과 관련된 정보는 영양정책 프로그램을 개발하고 모니터링 하는데 중요한 요소이기 때문이다. 또한 식품영양정책의 효과를 제고하기 위해서는 저소득가구의 식품소비 및 영양상태에 대한 주기적인 모니터링과 전국단위 조사를 통한 데이터베이스 구축이 필요하다.

영국의 과일채소 학교급식 프로그램

영국은 2000년에 도입된 NHS(National Health System)의 일환으로 4~6세의 취학 어린이에게 영국산 과일, 채소 소비량 증대를 목표로 학교과일 및 채소공급 프로그램을 시행하고 있다. 이 프로그램은 과일, 채소의 섭취량을 늘리기 위해서는 어려서부터 과일과 채소 섭취 습관을 길들이는 것이 중요하다는 인식 하에 추진되게 되었다. 매년 4만 톤의 신선한 과일과 채소가 조달청에 의해 공급되고 있고 과일과 채소의 구입은 공급업체와 계약을 맺어 이루어지고 있다. 농산물의 공급은 정부로부터 인증된 업체에 의해 이루어지고 통합작물경영시스템에 의해 재배된 것이어야 한다. 이 프로그램에 대한 수급자와 이해당사자들의 평가는 매우 긍정적으로 나타나고 있다.

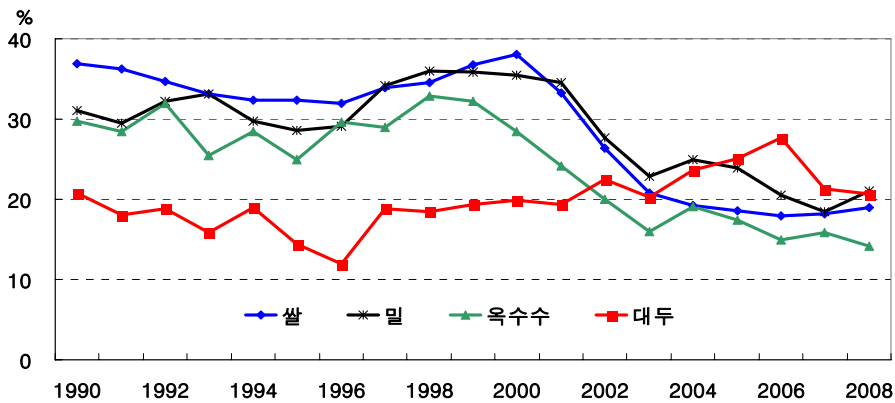
농식품부, 보건복지부, 교육부 간에 공조체제를 유지하면서 재원조달구조 역시 다각화해야 한다. 선진국에서도 식품영양정책의 행정체계는 재원조달 및 시행의 효율성 측면에서 범부처간 공조체제를 유지하고 있는 것이 특징이다. 한편 국민건강의 증진과 우리 농산물 소비촉진을 위해 용도별로 적합한 한국형 식단을 개발하고 보급해야 한다. 또한 이와 관련한 영양개선 관련 교육과 홍보가 활성화되어야 한다.

식품위생법이 소비자의 보호, 영양제공, 영양교육과 홍보가 부족하여 단편적이라는 비판을 받고 있기 때문에 소비자의 영양과 바른 식품 공급에 대한 정부 부처의 관심이 필요하다. 앞으로는 식품안전성과 올바른 영양이라는 개념이 정착되어야 한다. 이를 통해 과체중, 비만 문제를 해결하고 만성질환을 제거하는 토대가 되어야 할 것이다.

1. 식량위기의 배경과 전망

세계 곡물수급은 2000년 이후 긴박한 상황이 계속되고 있다. 수요는 1인당 소비 증가와 인구 증가로 지속적으로 늘어나는 반면에 생산은 정체와 변동을 반복하고 있다. 2004년 미국의 생산 증가로 인해 일시적인 수급 호전이 있었으나, 이후 공급 부족은 계속되어 부족분을 재고로 충당한 결과 곡물 전체의 재고율은 1999년 31.4%에서 2008년 16.6%로 반감하는 가운데, 품목별 재고율도 대폭 감소하고 있다. <그림 13-1>

그림 13-1. 세계 곡물재고율 추이, 1990~2008년



자료 : 미국 농무부(USDA), 2008. 8

곡물가격은 2006년 9월을 기점으로 하여 급등하고 있다. 호주의 한발로 인한 밀 가격 상승을 시작으로 하여 미국에서 바이오 에탄올 수요가 옥수수 가격의 상승을 가져왔다. 옥수수 가격에 끌려 대두 가격이 상승하는 형세가 계속되고 있다. 또한 곡물시장에 투기자금이 유입되어 가격상승기조에 편승함으로써 가격을 더욱 증폭시키는 현상이 나타나고 있다.

향후 곡물수급 전망을 생산면에서 보면, 수확면적과 단위 면적당 수확량이 중요한 변수이나 환경 요소나 지구온난화에 의해 생산증대가 제약받고 있다. 수요면의 변수는 총인구, 1인당 소비량, 연료용 수요 등이다. 세계 인구는 2005년 65억명에서 2050년 92억명으로 늘어날 것으로 유엔은 전망하고 있다. 또 1인당 소비량은 소득요인으로 축산물 등으로의 급격한 증가가 예상된다. 소득이 올라가면 곡물에서 축산물로 소비패턴이 변한다. 축산물 1kg 생산에 필요한 사료곡물을 옥수수로 환산하면, 계란 1kg 생산에 옥수수 3kg가 소요된다. 닭고기는 4kg, 돼지고기는 7kg, 소고기는 11kg로 급증한다. 이에 따라 소비는 지속적으로 늘어난다.

다양한 요인이 세계 곡물시장을 교란하고 있다. 미국, 브라질, EU 등에서의 바이오 연료용 수요 증가가 중요한 변수다. 여기에 중국과 인도에서 인구폭발과 소득급증에 의한 수요 증가, 달러가격 하락, 곡물수출국의 수출규제, 선진국의 농업보호 강화 등도 가격상승 요인이다. 향후 곡물확보를 둘러싼 국가 간(수출국, 수입국), 시장간(식량용, 사료용, 연료용) 쟁탈전도 치열하게 전개될 것이다.⁴⁶

2. 주요 국가의 대응

2.1. 중국의 식량안보정책

인구대국 중국은 전통적으로 식량안보를 중시해 왔다. 식량안보가 법적

⁴⁶ 柴田明夫. 2007. 「食糧爭奪」. 日本經濟出版社.

으로 규정된 것은 2002년 개정된 ‘농업법’⁴⁷이다. 이법 제31조에 의하면, ‘국가는 식량의 종합생산력을 유지·증진시키고, 식량생산 수준을 안정적으로 향상시킨다’고 규정하고, 이를 달성하기 위해 농지보호제도를 확립하고, 기본농지에 대해서는 법률에 근거한 특별 보호를 실시하고 있다.

중국은 인구대국이기 때문에 전통적으로 ‘식량공급’을 중시하고 있다. 식량이란 곡물, 대두, 서류를 포함한다. 식량안보는 ‘기본적으로 자급’을 원칙으로 하며, 비축, 수입, 그리고 수출 규제를 통해 확보한다. ‘수출 규제’란 평상시에는 수출확대를 도모하지만 국내 물가안정의 필요성이 있을 때는 수출규제를 통하여 국내 소비에 우선하는 정책노선이다.

‘기본적으로 자급’이란 ‘식량자급률 95% 이상’을 의미한다. 이 수치는 1996년 중국이 최초로 제시한 것이며, 이것이 동년 FAO 세계식량정상회의에 제시되었으며 일종의 선언적 의미를 가지고 있다.

중국은 최근의 식량위기에 대응하여 지난 7월 2일 ‘국가식량안보중장기 계획’을 결정하였다. 이 계획은 식량자급률을 95% 이상으로 유지하되, 종합적인 식량생산능력을 2010년 5억톤 이상, 2020년 5억 4,000만톤 이상의 목표를 설정하고 있다.

목표달성을 위하여 농업경영의 구조개혁을 추진하면서, 농지보전을 위한 강력한 조치를 강구하여 전국의 농지를 1억 2,000만 ha 이상 확보하고, 농업인프라, 수리시설 정비를 강화하여 농지생산력 향상을 도모하고 있다.

또한 생산자의 생산의욕을 고취하기 위하여 직접지불제와 최저수매가격제도 실시, 종자경신 지원, 농기계 보조 등을 강화한다는 것이 주요 내용이다. 농가의 식량작물 식부면적을 확대하기 위해서는 수매가격 인상이 불가피하다.

중국은 식량안보를 확보하기 위하여 필요시에는 일련의 수출규제 조치를 강구하고 있다. 2007년 12월 곡물 및 동 가공품 등에 대해 실시하고 있는 수출세환급제도 폐지, 수출수량제한, 수출세 인상 등과 같은 일련의 수출규제를 단행하고 있다.

수출규제를 통한 국내가격 안정이라는 조치는 국내가격과 국제가격과의

⁴⁷ 농업법은 1993년 7월 2일 제정되었으며, WTO 가입에 대응하여 2002년 12월 28일 개정되었다(2003. 3. 1 시행). 이때 식량안보 규정이 포함되었다.

격차가 확대되어 증산 유인을 약화시키는 등 장기적으로 생산증대를 제약하는 등 시장왜곡을 초래하는 문제가 있다.

2.2. 일본의 식량안보정책

일본에서의 식량안보 근거는 ‘식료·농업·농촌기본법’(1999년)에 있다. 이 법은 ‘농업의 지속적 발전’과 ‘농촌 진흥’을 통하여 ‘식량의 안정적인 공급’과 ‘다원적 기능’을 확보한다는 이념 하에서 식량자급률 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 시책을 규정하고 있다.

동시에 유사시를 대비하여 국민에게 최저한도의 식량 공급을 확보하기 위해 필요하다고 인정할 때 국가는 식량 증산, 유통 제한, 기타 필요한 시책을 강구하는 ‘유사시 식량안전보장 매뉴얼’을 작성해 두고 있다.

일본에서 식량안보는 우선 국내생산을 기본으로 하면서, 수입과 비축을 적절히 조합하여 활용하는 것을 원칙으로 한다. 국내생산 증대는 식량자급률 목표를 설정해두고, 이를 달성하기 위하여 생산을 장려하고 있다. 생산장려 품목은 맥류, 대두, 사료작물 등이다. 최근 사료용 쌀 생산도 늘리고 있다.

식량자급률 목표는 ‘식료·농업·농촌기본계획’에서 규정한다. 기본계획은 10년간 정책의 기본방향과 주요시책을 제시한 것이며, 5년마다 갱신한다. 현재의 자급률 목표는 2005년 기본계획에서 결정된 것이며, 열량기준으로 2005년 40%에서 2015년 45%이다.

최근의 식량위기에 대응하여 일본은 지난 7월 자급률 목표를 45%에서 50%로 인상하기로 결정하고, 구체적인 수단으로서 농지·인력·예산 확보와 목표달성 공정표 작성 등에 대해 검토 중이다.

자급률을 향상하기 위해서는 생산·소비 양면에서 과제를 제시하고, 생산자·소비자·국가가 연대하여 목표수치를 달성한다는 것이다. 생산면의 과제는 우선 품목별로 목표년도의 단수와 식부면적에 근거한 ‘생산노력목표’를 설정하여 품목별로 달성하는 계획이다.

2003년 현재 농지면적은 474만ha이나 최근 농지면적 감소가 둔화하는

현상을 고려하여 2015년 450만ha의 농지를 확보하고, 총 식부면적 471만 ha를 달성하기 위해서 경지이용률은 2003년 95%에서 2015년 105%로 상향 제시하고 있다.⁴⁸

3. 우리나라의 식량안보 확보방향

3.1. 식량자급력의 하락

식량자급률은 한 나라의 소비량을 얼마만큼 국내생산으로 충당하느냐 하는 공급능력을 표시한다. 식량위기가 계속되고 있는 상황에서 자급률은 식량안보의 중요한 지표가 된다. 자급률은 ‘국내생산/국내소비’이며, 국내 소비는 ‘국내생산+수입-수출-재고증가(또는+재고감소)’로 계산한다.

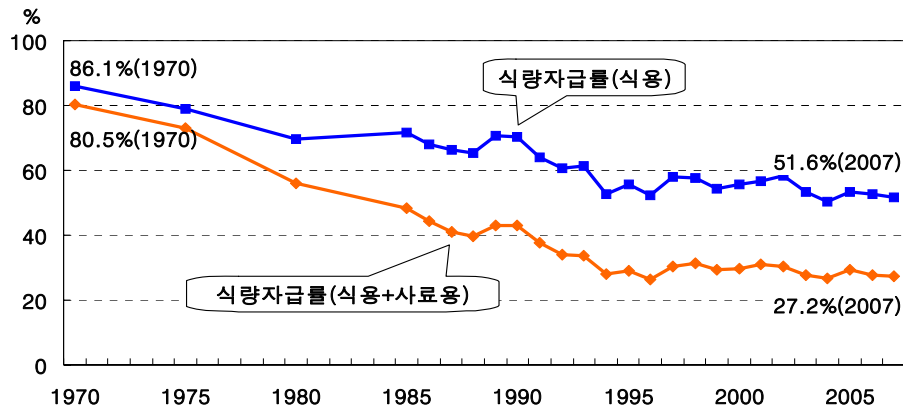
우리나라 식량자급률의 추이를 보면, 1970년 80.4%에서 2007년 27.2%로 대폭 감소하고 있다(그림 13-2). 자급률 감소는 농업취업자와 농지면적 등 농업자원과도 관련한다(표 13-1). 또한 정책 변수로는 가격지지 등 보호수준과도 관계가 있다. 보호수준이 낮았기 때문에 밀, 옥수수, 대두의 수입 의존도가 지나치게 높아졌다고 할 수 있다.

OECD 회원국의 곡물자급률을 비교하면 우리나라는 포르투갈, 일본, 네덜란드 등과 함께 20%대의 낮은 수준이다(김태곤, 2008. 4). 우리나라의 자급률은 국제사회에서도 낮은 수준이며, 더구나 지속적으로 하락하고 있는 것이 문제이다(그림 13-3).

우리나라 국민의 주식은 쌀을 비롯하여, 밀, 옥수수, 대두 등 4대 작물이다. 최근 주식의 한해 소비량은 대략 1,963만톤 정도이며, 국내생산 543만톤, 수입품 1,400만 톤으로 충당된다. 주요 수입품은 옥수수 930만 톤, 밀 320만 톤, 대두 150만 톤 정도이며, 소비량의 4분의 3이 수입품이다.

⁴⁸ 김명환 외. 2008. 『식량안보문제의 발생가능성과 대비방안』 한국농촌경제연구원.

그림 13-2. 한국의 자급률 추이, 1970~2007년



주 : 식량은 곡물(쌀, 맥류, 옥수수, 잡곡), 대두, 서류를 포함함.

자료 : 농림수산식품부

용도별로는 주식용이 538만 톤, 가공용이 391만 톤, 사료용이 931만 톤이다. 사료용이 소비량의 절반 가까이 되며, 주로 수입 옥수수와 대두가 중심이다. 최근 수입품의 국제가격이 폭등하여 경제성장과 국민생활에 충격을 주고 있다.

정부는 자급률 제고를 위하여 지난 2007년 자급률 목표를 설정하였다. 2015년의 목표는 식량자급률 25.0%, 칼로리자급률 47.0%이다. 이것은 과거 추세를 연장한 것에 불과하며, 식량위기를 상정한 식량안보로서의 의미는 부족하다. 우리나라의 자급률 목표는 중국, 일본과 비교해도 낮은 수준에 머물고 있다(표 13-1).

표 13-1. 농업자원과 식량자급률

	1970	1980	1990	2000	2006
총인구(천명)	32,241	38,124	42,869	47,008	48,297
식량소비량(천톤)	13,517	17,409	18,014	22,044	23,116
농지면적(천ha)	2,298	2,196	2,109	1,889	1,800
경지이용률(%)	142.1	125.3	113.3	110.5	102.0
농림업취업자(천명)	4,756	4,429	3,100	2,162	1,721
식량자급률(%)	80.4	56.0	43.1	29.7	26.6

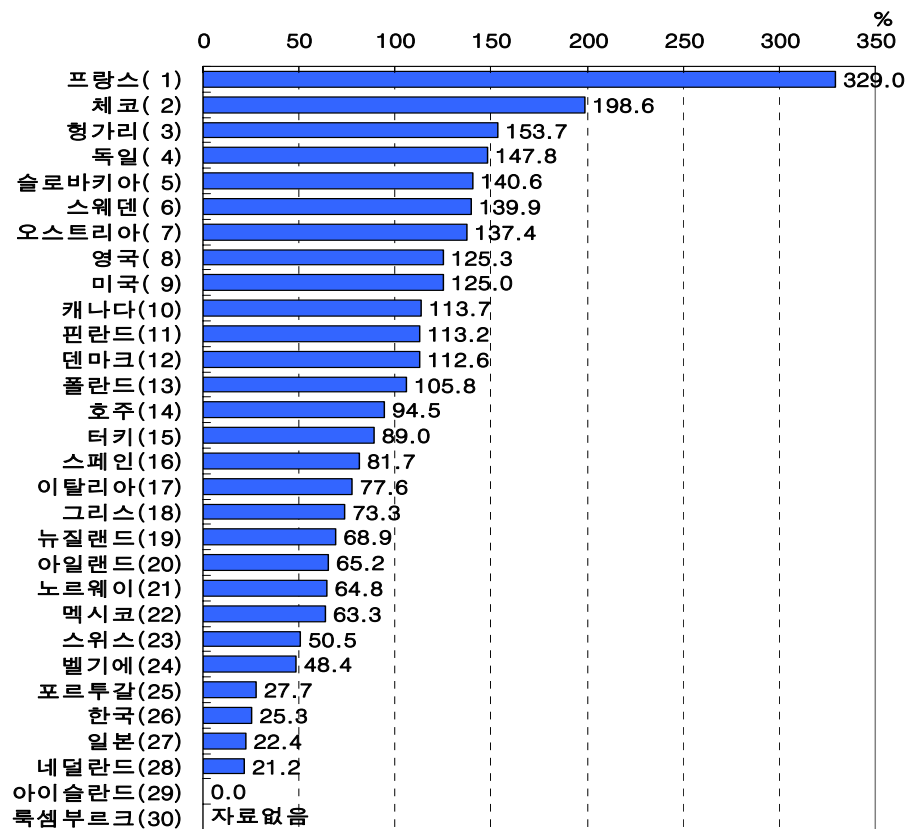
주 : '식량'이란 쌀, 맥류, 옥수수, 잡곡, 두류, 서류를 포함.

자료 : 농림수산식품부, 「농림업주요통계」, 한국농촌경제연구원 「식품수급표」.

표 13-2. 한중일의 자급률목표 비교

	결정년도 · 기준자급률	자급률 목표
중국	○ 2008년 ○ 식량자급률 95%(2007)	○ 목표 연도 2020년 ○ 식량자급률 95%
일본	○ 2005년 ○ 곡물자급률 27%(2003) ○ 열량기준 40%(2003)	○ 목표 연도 2015년 ○ 곡물자급률 30% ○ 열량자급률 45%(50%)
한국	○ 2007년 ○ 곡물자급률 26.8%(2004) ○ 열량기준 46.7%(2004)	○ 목표 연도 2015년 ○ 곡물자급률 25% ○ 열량자급률 47%

그림 13-3. OECD 가맹국의 곡물자급률, 2003년



자료 : FAO, FOOD BALANCE SHEETS(<http://faostat.fao.org>)를 근거로 계산

3.2. 식량자급률 제고의 필요성

농업생산은 기후나 토지 등 자연조건의 제약을 강하게 받고, 또 생산과정에 일정 기간이 소요되는 등 수급사정의 변동에 신속하게 대응하기 어려운 특징이 있다. 농산물은 소비에 충당되고 난 이후 수출되기 때문에 생산량에 차지하는 수출량의 비율이 공산품에 비해 낮다. 또 농산물 무역은 소수의 수출국으로 집중되는 과점화 경향이 강해지고 있다.

WTO 체제나 FTA 등에 의한 시장개방 확대로 농산물의 수입이 확대되면 식량안보면에서 두 가지 리스크가 가중된다. 하나는 수입이 증가하는 것만큼 국내생산이 감소하여 식량자급률이 하락하는 것이고, 다른 하나는 수입이 확대될수록 수출국의 수출규제 등에 의해 안정적인 수입에 리스크가 커진다는 점이다.

세계은행이나 IMF의 권고, WTO 농업협정 등에 의해 곡물의 관세를 인하하여 주식의 수입의존도를 높였거나 식량작물보다는 상품작물 생산에 특화한 개도국의 경우, 수입가격 폭등으로 식량파동이라는 정책실패 사례가 다수 발생하고 있다.

국민이 소비하는 식량의 안정적인 확보를 위해서는 국내생산이 기본이 되어야 한다. 식량수급의 리스크가 중장기적으로 계속된다고 한다면 국내생산이 중요하다. 유사시 수출국의 수출규제가 간단히 단행된다는 것을 전제로 한다면 평상시부터 국내생산으로 대응해야 한다는 인식이 필요하다. 선진국은 이러한 인식에서 국내생산을 진흥해 왔다.

식량수급의 불확실성은 매우 높다. 불확실성 시대의 정책선택은 위험부담형(risk-taking)보다는 위험회피형(risk-aversion)이어야 한다. 위험회피형 정책은 안전을 선호하는 정책이다(조순, 1981.4.). 앞에서 언급한 바와 같이 국내 소비량의 대부분을 국제시장에 의존하고 있는 우리나라는 국내생산을 일정수준으로 유지하면서 안정적인 수입과 비축을 적절히 조합하는 식량안보체제 구축이 필요하다.

식량안보를 확보하기 위해서는 일정수준의 국경조치와 국내농업 보호장치가 전제되어야 한다. 관세가 높으면 수입이 급증하지는 않고, 관세가 낮

아도 농가소득을 지원하는 소득지지가 높으면 국내생산은 유지된다. 식량 자급률이 계속 하락하고 있다는 점에서 현재의 국경조치도 농업보호 수준도 충분하다고는 할 수 없다.

4. 식량안보의 확보과제

우리나라의 식량자급률 하락은 생산이 풍부한 쌀의 수요는 감소하고, 수요가 증가하는 밀, 옥수수, 대두 등의 생산은 감소한 것이 주된 요인이다. 쌀 농업의 보호를 인하여 쌀 수요를 확대시키는 반면에, 밀이나 옥수수, 대두 농업의 보호를 높여서 증산을 유도하는 것이 생산면에서의 선택사항이다.

수입국 입장에서 식량안보를 결정하는 3대 요소는 ① 국내생산, ② 수입, ③ 비축 등이며, 또 국내생산을 결정하는 4대 요소는 ① 농지, ② 물, ③ 인력, ④ 기술 등이다. 4대 요소로서 생산능력을 향상시키는 것이 식량안보의 기본이다. 자급률은 국내소비와 국내생산 등 양자에 의해 결정되는 것이기 때문에 수요도 동시에 고려해야 한다.

4.1. 수요면의 과제

수요면에서 보면, 수요가 확대되는 품목이나 수입비중이 높은 품목의 증산이 필요하다. 대표적인 품목은 밀, 옥수수, 대두이며, 용도로는 사료용의 비중이 높다. 주식용은 장기적으로 자급률을 높여나가되, 사료용은 일정부분 수입대체가 가능하다. 특히 논에서의 대두 증산, 답리작으로 밀이나 청보리⁴⁹ 생산은 당장 실천 가능한 수단이다. 청보리는 수입사료의 대체효과

⁴⁹ 보리의 줄기와 알곡 등 식물체 전체를 수확하여 발효시킨 사료용 보리를 말하며, 농후사료와 조사료로서의 가치가 높다.

가 크며, 또 답리작이 가능하여 경지이용률을 높일 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

4.2. 생산면의 과제

4.2.1. 우량농지의 확보와 효율적인 이용

생산면에서의 과제는 자급률 향상을 위해 중요한 것이 우량농지의 확보와 효율적인 이용이다. 현재의 농지감소 실태를 감안하여 농업내부에서의 농지유휴화를 방지하는 것이 중요한 과제이고, 다른 하나는 우량농지의 전용문제에 대해 적절히 대응해야 한다.

우선 농지유휴화는 경작조건의 불리성, 취업자의 고령화나 노동력 부족, 그리고 농산물 가격하락에 의한 수지 악화 등이 요인이다. 농지가 유휴화되고 2년 이상이 경과하여 경작할 수 없는 상황이 되면 농지에서 제외된다. 따라서 이상의 요인을 해소하여 유휴화문제를 해결하는 것이 농지관리의 과제이다.

다음으로 전용문제로서 농지가 도시·공업용으로 전용되는 것은 불가피하다. 그러나 생산력이 높은 농지가 무분별하게 전용되고, 투기대상이 되고 있는 것은 문제다. 농지는 생산력이 높은 상태에서 보전되어야 한다. 생산력이 높은 농업진흥지역 안의 농지일수록 전용 압력이 높다. 이유는 평탄하고 단지화되어 있어 접근성이 높으면서 가격이 상대적으로 낮기 때문이다. 이러한 농지에 대해 지방자치단체와 기업의 규제완화 요구가 강하다. 용도지역별 농지분포를 보면, 180만ha의 농지 중에서 농업진흥지역은 89만ha로서 전체 농지의 절반 이하이다. 농업진흥지역은 농림지역에 86만ha, 도시지역에 2만ha, 자역환경보전지역에 1만ha 분포한다. 농업진흥지역 밖의 농지는 관리지역에 83만ha 존재한다. 식량안보 관점에서 농지전용은 가급적 관리지역 안의 농지를 대상으로 하는 것이 바람직한 선택이다.

4.2.2. 경지이용률 제고

농지면적의 제약을 완화하기 위해서는 경지이용률을 제고하는 것이 과제이다. 우리나라 경지이용률은 1970년 142%에서 2006년 102%로 감소하고 있다. 감소요인은 가격 하락이나 노동력 부족에 의해 농지가 유희화되거나 겨울철 답리작을 포기하기 때문이다. 소득지지나 기반정비 등으로 경영채산을 높여서 수요가 늘어나는 식용 밀이나 사료용 청보리 등의 재배를 통하여 경지이용률을 높여나가는 것이 자급률 향상을 위한 대안이다. 기후조건이나 영농여건으로 보아 답리작이 가능한 논 면적이 66만ha에 달한다. 이것을 적절히 활용하는 것이 농지제약을 완화하는 방안이다.

4.2.3. 새로운 농업보호 논리의 개발

농지 확보만으로는 농업생산이 지속되는 것은 아니다. 앞에서 언급한 바와 같이 시장개방 확대로 수입품에 의한 가격하락이 현저해지고, 농업취업자의 감소와 고령화가 심화되는 국면에서는 경향적으로 유희농지가 발생하고 농업생산이 축소되는 문제가 나타난다.

농업생산을 안정적으로 유지하기 위해서는 적절한 농업보호가 필요하다. 농지나 물 등 생산요소를 가장 생산력이 높은 상태로 유지하기 위한 기술개발이나 기반정비 등이 중요하다. 지구온난화나 자연재해 등의 영향을 완화할 수 있는 기술개발이 필요하다. 또한 경영채산을 보장하기 위해서는 생산자에 대한 직접지불 등도 적절한 정책수단이 될 수 있다. 식량안보 관점에서 국민합의를 전제로 한 기술개발과 농업보호 강화에 관한 논의가 필요하다. “국민에게 主食의 안정적인 공급을 목적으로 식량자급률 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 지원은 허용정책(green box)으로 한다”는 WTO 농업협정에 식량안보정책(Food Security Box)의 설정도 검토할 필요가 있다.

1. 농업·농촌의 비전

1.1. 미래 농업의 모습

농업을 둘러싼 여건변화로 인해 농업과 농촌은 빠르게 변화하고 있다. 시장이 변화하고 생산자도 분화한다. 농업은 지역시장, 국내시장, 해외시장 등으로 차별화되어 가고, 이에 대응하는 생산자는 대규모 회사법인, 협동조합, 전통적 가족농, 마을단위 영농조직 등 다양한 주체로 분화되어 갈 것이다. 시장이 진화함에 따라 농업에서 새로운 비즈니스 가능성을 기대하는 농외기업의 농업진입도 활발하게 전개될 것이다. 미래의 농업은 이와 같이 차별화된 시장에 다양한 경영체가 역할 분담을 통하여 성장을 견인하게 될 것이다.

다양한 경영체 중에서 우선 소수의 젊은 농업인에 의한 규모화·전문화된 농업경영체가 생산의 중심에 서서 새로운 기술과 조직화로 시장 수요에 맞춘 다양한 상품을 생산하여 부가가치를 높일 것이다. 생산·유통·가공이 결합된 조직화된 법인 경영이 증가하면서 수출 등 해외시장 개척을 주도해나갈 것이다.

세계시장에서 경쟁력 확보를 위해서는 최첨단 시설과 기술, 규모를 가진 대규모 회사가 상품개발과 물류 효율화 등을 선도해 갈 것이다. 첨단 기술의 개발과 보급에 의해 농업 성장을 견인해야 할 주체이다.

또한 다수의 고령농가의 농지 등을 결합한 마을영농법인 또는 협동조합 영농법인 등은 친환경 농산물 등 노동집약적인 부문에서 고부가가치 상품 생산으로 특화해 갈 수 있다. 이러한 조직경영은 지역자원을 활용하고 지역에 특화된 농업 생산과 가공, 직거래 등 다각경영 등을 통하여 지역단위에서 일자리를 창출하고, 생산물의 부가가치를 높여서 지역농업을 진흥하고 지역공동체를 형성하는 역할을 기대할 수 있다.

한편 경영 주체별로 적절한 정책서비스의 제공이 필요하다. 미래의 농업은 가능성과 희망을 가지고 직업으로 선택한 젊은 농업인에 대해서는 리스크 관리를 통한 경영안정대책이 필요하다. 또 영세·고령농업인에 대해서는 복지서비스 등 사회안전망의 확충이 필요하다. 고령농업인이 안심하고 노후를 보낼 수 있어야만 농업내부의 사회적 갈등이 완화되는 동시에 농업의 구조개선도 진전될 것이다.

농업은 생산활동을 통하여 자연·생태·자원 등을 보전하는 역할도 동시에 수행한다. 이것이 농업이 가지는 다원적 기능이다. 농업은 국민에게 안정적인 식량공급을 비롯하여, 다원적 기능을 충분히 발휘할 수 있어야 한다. 미래의 농업은 환경부하를 경감하고 환경편익을 향상하는 농법으로 지속적인 발전을 추구해야 한다. 이것이 농업의 책임이자 의무다.

1.2. 미래 농촌의 모습

농촌지역도 빠르게 분화하고 있다. 도시주변의 인구증가 지역과 중간·산간지역의 과소화지역으로 양극화하고 있다. 특히 산간지역에서는 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 향후 10년 정도 지나면 50대 이하의 젊은 농업인의 숫자가 급격히 줄어들어 이들의 호당 경영규모는 크게 확대될 가능성이 높다.

농가 호수의 감소추세를 보면 2020년에 50대 이하 농가는 15만호 정도로서 2005년의 28% 수준으로 감소할 것으로 전망하고 있다. 반면에 이러한 급격한 감소와 관련하여 젊은 농업인의 경영규모는 현재의 4배 정도로 확대될 것으로 전망되는 등 지역에 따라서는 더욱 급격한 인구변화와 농업

구조변화가 이루어 질 것이다.

또한 교통·통신의 발달과 정보화로 농촌과 도시의 접근도가 크게 높아져 대도시 주변 농촌의 인구 증가가 나타나는 권역이 확산될 것이며, 농촌 관광이나 지역개발 등에 의해 새로운 농촌중심지로 형성될 것이다. 이러한 지역에서는 도시주민의 진입도 기대되고, 또한 농업을 비롯하여 서비스업이나 제조업 등으로 이루어지는 복합산업화의 가능성도 높다.

현재의 농촌주민의 대부분을 차지하는 고령인구는 농촌의 맑은 공기와 경관, 자연을 찾는 도시민의 수요에 대응하는 관광, 공공서비스, 소규모 농장경영 등을 통해 일의 기쁨을 찾고 강화된 사회안전망에 의지하여 노후를 보내게 될 것이다.

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(박성재 외, 2007).

따라서 농업·농촌의 비전은 세계 일류의 고부가가치형 기술농업과 누구나 찾고 머무르고 살고 싶은 공간으로서의 농촌으로 설정하여, 농업은 삶의 에너지원으로서 생명산업이며 생태와 인간의 공생을 지켜주는 최선의 산업, 농촌은 자연과 인간이 어울린 생태공간이자 일과 쉼, 더불어 사는 가치창조의 공간, 그리고 농정은 농업과 농촌의 가치를 세계 최고 수준으로 향상시키고 이를 실현하는 전략을 구축하는 것에 있다.

1.3. 농정의 비전과 목표

농업과 농촌이 활로를 따라서 지속적으로 발전하기 위해 농정의 비전과 목표는 개방에 대응하여 경쟁에서 이기는 농업, 국민과 소비자가 사랑하는 농촌을 만드는 것이어야 한다. 그래서 농업은 ‘세계 일류의 고부가가치형 기술농업’, 농촌은 ‘누구나 찾고, 머무르고, 살고 싶은 공간’을 농정의 비전으로 설정한다.

비전 실현을 위한 5대 정책목표는, ① 고부가가치형 첨단기술농업, ② 안심·안전 농식품의 안정 공급, ③ 중소농 소득·생활 안정화, ④ 농촌 공간 가치 재창출, ⑤ 지구촌과 호흡하는 앞서가는 농정 등으로 설정한다.

비전을 실현하기 위해서는 세계인이 찾는 상품으로서 농산품을 만들어 내면서 동시에 국민이 찾는 깨끗한 생태를 보전하는 농업을 만들어 내야 하는 어려운 목표를 달성해야 한다.

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.

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 식량의 안정적인 확보방안이 구축되어야 하는 동시에, 국민의 영양 균형, 식품의 안전성이 보장되어야 한다.

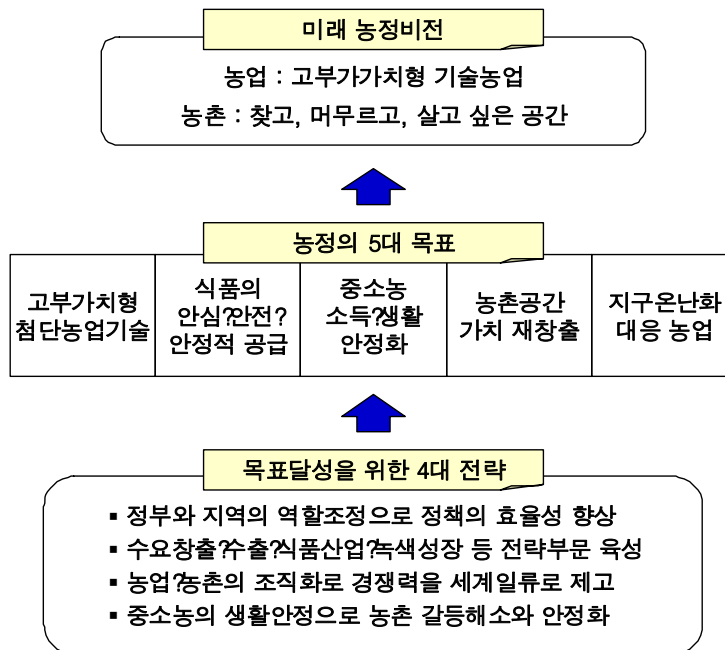
고령농·중소농의 소득과 생활안정을 달성하여 선진국으로 연착륙시키기 위해서는 농가의 특성에 맞는 맞춤형 정책을 일관되게 추진한다. 은퇴연령에 가까운 고령농업인에 대해서는 사회안전망을 확충하여야 한다.

생명에너지 공간으로서 농촌가치 재창출은 농촌 어메니티 증진과 주민

의 기초서비스 충족으로 농촌을 국민과 소비자의 공간으로 만든다. 농촌에서 참 생명의 에너지를 느낄 수 있도록 어메니티를 증진시키는 환경친화형 휴양, 관광, 주거공간으로 농촌을 개발한다.

지구촌과 호흡을 같이 하는 앞서가는 농정이란 국제 규범과 합치하면서 남북통일, 또는 새로운 여건 변화에 대비하는 준비된 농정을 실현하자는 의미이다. 지구온난화가 지속적인 경제성장을 제약하는 요인이 되고 있다. 농업부문도 지구온난화에 적응하면서 방지하는 대책을 강구하는 것이 온난화문제의 해결에 기여하는 길이다(박성재 외. 2007).

그림 14-1. 미래 농정의 비전·목표·전략



그리고 제3부의 농정 선진화 과제 등을 참고로 하여 정책목표를 달성하기 위한 전략으로 ① 정부와 지역의 역할 조정에 의한 정책의 효율성 제고, ② 농산물의 수요창출과 수출, 식품산업, 녹색성장 등 전략부문의 집중 투자로 성장 잠재력 향상, ③ 농업·농촌의 조직화로 세계 수준의 경쟁력

제고, ④ 중소농 생활안정의 달성과 농정신뢰 회복으로 농촌사회의 갈등해소와 안정화 등을 4대 전략으로 설정하였다(그림 14-1).

2. 비전 실현을 위한 전략

2.1. 정부와 지역간 역할 조정으로 효율화 도모

농업·농촌의 비전을 실현하기 위해 정부는 중소농에 대해서는 소득문제와 노후문제를 해결하는 생활안정대책을 마련하고, 대규모 농가에 대해서는 경영 리스크를 줄일 수 있는 불확실성을 제거하는 것이 중요한 역할이다. 생산자와 생산자단체는 국민이 안심하고 먹을 수 있는 농식품을 안정적으로 공급할 수 있는 시스템을 구축해야 하며, 환경과 경관을 보전하는 농법을 갖추어야 한다.

또 지방자치단체와 생산자단체 등은 농업의 조직화·규모화, 산지유통 혁신, 지역특성을 고려한 개발 등을 주도적으로 추진하여 지역농업의 진흥과 지역사회의 활성화를 도모하여 농업의 지속적인 발전에 노력해야 한다.

2.2. 전략부문의 집중투자로 농업의 성장 잠재력 향상

농업이 새로운 추진력을 가지고 지속적으로 성장하기 위해서는 농업에 대한 새로운 수요창출을 비롯하여, 농식품 수출, 식품산업 육성, 저탄소 녹색성장 등 성장 잠재력이 높은 전략부문을 대상으로 장기적으로 집중 투자가 필요하다.

전략사업의 연관효과를 고려하여 식품 및 관련 제품 산업의 육성으로 농산물의 수요를 확대하고, 기술혁신을 유도할 수 있다. 수출을 국내에서 만든 상품의 해외 판매라는 관점이 아니라 국내 경제주체에 의한 판매라는

관점에서 추진할 필요가 있다. 해외 현지의 한식품 제조 판매 등을 통한 수요확대 전략도 중요한 의미를 가진다.

식품산업과 농업의 연계성을 높이기 위한 기술 혁신과 제도적 기반의 구축이 필요하다. 국내농업과 식품산업의 연계를 통하여 국산 농산물의 수요를 창출할 수 있다. 국내 소비에 대해 국내 생산으로 충당할 수 없는 소위 공급부족에 대해서는 수입농산물에 의존해야 한다. 이 경우 수입농산물이나 수입식품에 대해서는 식량안보의 관점에서 안정적인 확보와 안전성 보장이 전제되어야 한다.

2.3. 농업·농촌의 조직화로 경쟁력 향상

우리나라 농업의 구조적인 특징인 영세한 농업구조의 한계를 극복하기 위해서는 조직화와 다양한 경영전략이 도입되어야 한다. 농업의 조직화는 경영체 수준을 넘어 네트워킹, 클러스터 수준 등으로 상승시키는 경우 경쟁력 제고 효과는 매우 높다. 경영규모는 영세한 덴마크나 네덜란드의 농업이 강한 것은 조직화에 의한 효과가 크게 작용한 결과로서 시사하는 바가 크다.

농업경영에서도 네트워킹, 지역혁신 그룹, 클러스터 등의 조직화를 통해 지속적 성장과 경쟁력을 확보할 수 있다. 네트워킹, 사업연합, 클러스터사업 등에서 수직적 관계와 수평적 관계의 확산을 동시에 추구하여 지속적 발전과 높은 단계의 성과를 기대할 수 있다(그림 14-2).

또한 농업경영에 있어서 전통적인 성장전략은 개별경영의 자급적 경영에서 상업적 경영, 가치창출 경영으로 발전을 통해 경영효율을 달성하는 방식이었다. 선진국의 사례에서 보면 경영의 조직화, 예를 들면 개별경영에서 조직경영, 네트워킹, 융합화 등으로의 경영 조직화를 통하여 경영성과를 높이는 사례가 많이 엿볼 수 있다. 식품제조 기업과 농가와의 조직화 사례도 있다. 우리나라와 같이 영세한 개별경영의 농업구조에서는 특히 다양한 경영 조직화 전략이 필요하다(그림 14-3).

그림 14-2. 클러스터로 본 조직화의 발전단계와 지속성과의 관계

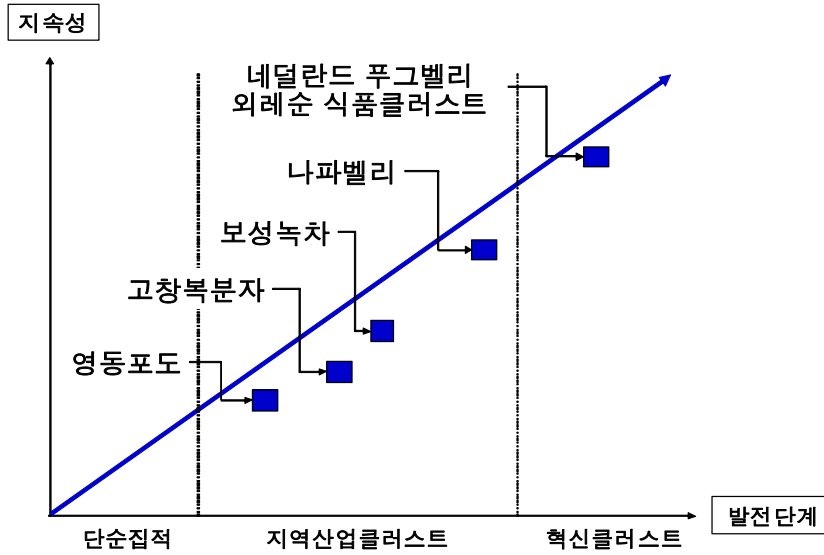
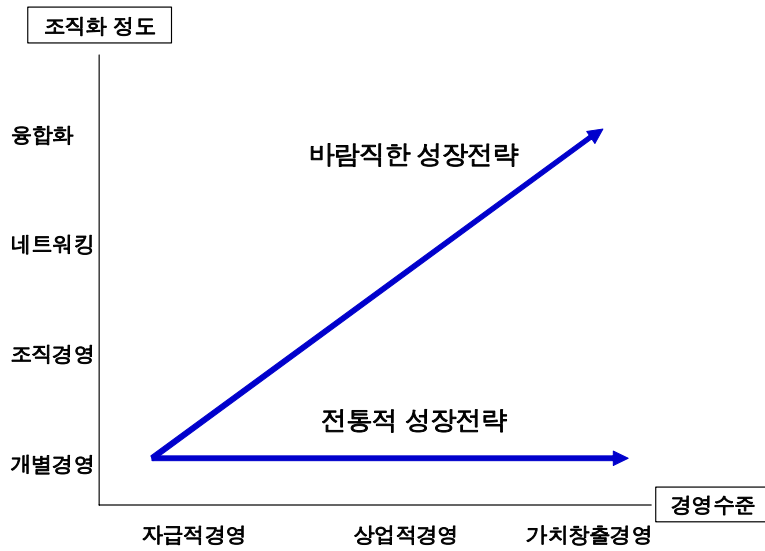


그림 14-3. 발전단계에 따른 농업경영 수준과 조직화 정도



국내에서도 이와 유사한 사례를 찾아볼 수 있다. 예를 들면 순창지역 클러스터는 단선적 연계로 사업효과가 낮았으나 평창은 지역의 자발적 혁신 그룹의 관계가 복잡하게 연결되어 사업효과가 높이고 있는 것을 발견할 수 있다(송미령 외, 2008).

2.4. 중소농 생활안정으로 농촌사회 안정화

농가의 대다수를 차지하는 중소농은 경지규모 영세하여 농업과 연계한 소득보조만으로는 소득문제를 해결하기 어렵다. 때문에 한시적 소득보조 또는 사회안전망 혜택을 보장하여 정책의 수혜그룹이 되도록 해야 한다. 고령화와 과소화가 진행되는 농촌사회에서 중소농의 생활안정이 농촌사회의 안정화와 농업구조 개선이 필수적인 요소로 작용한다.

중소농에 대해서도 차별적인 전략이 필요하다. 농업적 성장이 가능한 중소농가에는 영농지원을 강화해 나간다. 협동조직화 지원정책, 품목별 생산단지화 지원정책, 고품질 농산물 생산농가 지원정책을 확대해 나간다.

겸업 희망농가는 농외소득 기회를 제공하여 겸업농가로 성장을 유도한다. 특산단지 지원정책의 개선, 직업교육 훈련사업의 내실화와 취업정보체계 구축, 영농 도우미 제도의 확대개편이 추진과제이다.

고령 및 직업전환 희망농가는 은퇴에 대한 대책을 보완한다. 은퇴 지원대책, 효과적인 경영권 승계방안 마련, 고령농에게 무조건 은퇴와 복지대책만을 내세울 것이 아니라 경제활동에 참여할 수 있도록 하는 생산적 복지대책이 필요하다. 이와 같이 중소농에 대해서도 유형별도 구분하여 정책수요를 파악한 후 필요 정책서비스를 제공하는 것이 전략적이다.

은퇴기에 접어든 산업화 과정의 농업세대에 대해서 국가적 보호는 정당성을 갖고 있다. 이들의 안정적 은퇴가 농업에 기대를 걸고 들어온 후계자나 전업농에게 자원 이전을 촉진시키는 구조개선의 기회가 된다.

농촌개발도 남아 있는 농촌주민을 위한 선심성 개발이 아니라 농촌을 찾고 살고 싶게 만드는 개발로 전환되어야 한다. 쾌적하고 안전한 농촌의

삶을 보장하는 공공서비스를 공급함으로써 열린 농촌의 다양한 가치를 국민에게 제공하여 도시농촌 교류와 상생의 기회를 확대할 수 있다.

참고 문헌

- 강대구의. 2004. 「농업인력 구조변화에 따른 정예농업인력 육성방안 연구」. 농림수산식품부.
- 강정일의. 1996. 「21세기 농업·농촌의 좌표와 정책과제」. 한국농촌경제연구원.
- 강혜정의. 2007. “2007 농업 및 농가경제 전망”, 「농업전망 2007」. 한국농촌경제연구원.
- 국승용. 2008. 「유통개선과 생산자 조직화」. 새정부 신농업 비전과 전략과제 연구 전문가토론회. 한국농촌경제연구원.
- 국승용, 최병옥. 2008. 「산지유통조직의 성공요인 분석」. 한국농촌경제연구원.
- 권오복외. 2005. 「자유무역협정(FTA) 체결에 따른 농업부문 대응 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김경덕. 2004. 「농촌·농가인구 및 농업노동력 증장기 전망과 정책과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김동환. 2007. 「농산물 소비자유통의 선진화 과제」. 선진국형 농정 전문가토론회 자료. 한국농촌경제연구원.
- 김동환. 2008. 「국내식품 수요의 변화와 전망」. 농산물시장의 변화와 전망- 선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구 대토론회. 한국농촌경제연구원.
- 김동희외. 1981. 「‘80년대 새농정방향의 구상」. 한국농촌경제연구원.
- 김명환 외. 2002. 「소득보전 직접지불제 시행방안 연구」 한국농촌경제연구원.
- 김병률. 2007. 「농산물 유통의 선진화를 위한 과제」. 선진국형 농정 전문가토론회 자료. 한국농촌경제연구원.
- 김병률. 2008. 「농식품 수출시장 현황과 전망」. 농산물시장의 변화와 전망- 선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구 대토론회. 한국농촌경제연구원.
- 김수석, 김태연. 2005. 「지역분권적 농촌정책의 발전과정- 영국사례를 중심으로」. 한국농촌경제연구원.
- 김영생, 김정호. 2006. 「농업경영체 활성화를 위한 제도혁신 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김완배외. 2007. “효율적인 농정추진체계의 구축방향”. 서울대학교
- 김용택외. 2004. 「농가소득보전 및 소득안전망 확립 방안」 한국농촌경제연구원.

- 김용택외. 2004. 「농가소득보전 및 소득안전망 확립방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김용택외. 2000. 「농업생산성 제고방안」 한국농촌경제연구원
- 김성용외. 2003. 「영세민 식품보조제도 도입방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김정부외. 1998. 「농지의 효율적 보전방안에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호외. 1999. 「21세기 농업·농촌 비전과 정책과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호외. 2004. 「기업농의 가능성과 조건」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호외. 2003. 「1990, 1995, 2000 농업총조사에 의한 농업구조변화분석」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호외. 2007. 「고령 은퇴농의 생활안정 지원제도 도입방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호외. 2003. 「농업·농촌 특별대책 실천방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호, 마상진. 2005. 「신규 취농의 실태와 정책 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호외. 2007. 「농업부문 비전 2030 중장기 지표 개발」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 「미국과 일본의 농업소득안정정책」. 한국농촌경제연구원, 2002.
- 김태곤. 「미국과 EU의 가격·소득지지정책」. 한국농촌경제연구원, 2003.
- 김태곤. “농가단위 소득지원 제도: 일본의 새로운 시도.” <http://www.gsnj.re.kr/>, 2005.
- 김태곤외. 2007. 「농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한일 비교연구」, 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2006. “일본 자원·환경 직접지불제 개요.” <http://www.krei.re.kr/>(세계농업정보)
- 김태곤. 2006. “직접지불정책의 방향과 과제.” 「농업전망 2006 : 세계 속의 한국농촌」. 한국농촌경제연구원.
- 김창길. 2008. 「농업부문 녹색성장의 개념과 추진과제」. 농업부문 녹색성장 추진방안- 제13회 농업인의 날 기념 녹색성장 심포지엄. 한국농촌경제연구원.
- 김창길, 김태영, 신용광. 2007. 「기후변화협약이 농업부문에 미치는 영향」. 한국농촌경제연구원.
- 김창길외. 2006. 「기후변화협약에 따른 농업부문 파급영향 분석」. 한국농촌경제연구원.
- 농림기술관리센터. 2000. 「농림업분야 벤처기업의 기술개발과 육성방안」. 농림기술관리센터.
- 농림기술관리센터. 2006. “R&D를 통한 농업기술 혁신방안”

- 농림수산식품부. 2008. 「100억불 수출 세부추진방향(안)」. 농림수산식품부 식품 산업진흥팀.
- 농림수산식품부. 2007. 「농림업주요통계」.
- 농림수산식품부. 2004. 「농업농촌 종합대책 세부추진계획」.
- 농림수산식품부. 2004. 「새로운 농정의 원년- 2004년 업무계획」.
- 농림수산식품부. 1997. 「개방에의 도전- 농정개혁백서」.
- 농림수산식품부·한국농촌경제연구원. 2003. 「국민의 정부 농정백서- 농업농촌의 변화와 대응」.
- 농림수산식품부. 2008. “농림수산물 과학기술정책 추진방향”.
- 농림수산부. 1992. 「제7차 경제사회개발 5개년계획- 농어촌발전부문계획 1992-1996」.
- 농수산물유통공사. 2008. “일본의 냉동기술을 활용한 농식품 수출과 일식 세계화 사례”. 정보서비스본부 수출정보팀.
- 농어업·농어촌특별대책위원회. 2002. 「농어업·농어촌의 새로운 활로-소비자를 생각하는 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」.
- 농촌진흥청. 2008. “농업 R&D·보급 선진화 방안”.
- 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.
- 박동규외. 2007. 「중장기 쌀 수급안정 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규외. 2004. 「쌀농가 소득안정방안 연구」. 한국농촌경제연구원.

- 박동규 외. 2004. 「중장기 직접지불제 확충 방안 연구」 한국농촌경제연구원.
- 박대식, 최경환. 2006. 「농촌노인의 사회안전망 실태와 개선대책」. 한국농촌경제연구원.
- 박문호. 2003. 「농업인 민간위탁 교육·훈련의 실태와 발전방안」. 한국농촌경제연구원.
- 박석두. 2002. 「농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제」. 한국농촌경제연구원.
- 박성재외. 2007. 「농업농촌종합대책 집행평가 및 조정방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박성재외. 2007. 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구 - 한국농업의 구조변화와 관련 정책 평가-」. 한국농촌경제연구원.
- 박성재외. 2006. 「농가단위 농업소득 안정에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박성재외. 2006. 「농림투융자사업의 투명화와 농업금융의 안정화 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외. 2006. 「농가단위 농업소득 안정에 관한 연구」 한국농촌경제연구원.
- 박시현외. 2007. 「지식기반사회에서의 농촌지역경제 활성화 전략」. 한국농촌경제연구원.
- 박시현외. 2005. 「경제활동기회의 농촌지역간 차이 분석」. 한국농촌경제연구원.
- 박시현외. 2006. 「농촌지역경제의 지속적 발전 전략」. 한국농촌경제연구원.
- 박정근. 2007. 「농업연구개발정책」. 박영사.
- 박준기 외. 2005. 「저소득농가의 농가경제 실태분석」 한국농촌경제연구원
- 박진도. 2005. 「WTO체제와 농정개혁」. 한울 아카데미
- 박현태외. 2001. 「21세기 중자산업의 발전방향」. 한국농촌경제연구원.
- 박현태외. 2007. 「순창장류 농산업클러스터 구축 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 배상원. 2007. 「선진물류시스템의 변화 동향과 정책과제」. 선진국형 농정 전문가 토론회 자료.
- 사공용. 2007. “소득보전직불제의 생산연계성 계측: 농가별 생산비용 차이를 고려한 시뮬레이션 평가”, 「농업경제연구」 제48권제1호.
- 송미령외. 2007. 「살기좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안(1/2차연도)」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령외. 2006. 「농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령외. 2006. 「농산촌 지역혁신체계 기반 구축」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령외. 2003. 「외국의 농촌계획 및 정비제도」. 한국농촌경제연구원.

- 송미령외. 2007. 「선진국 농촌정책의 최근 동향과 시사점: 영국, 프랑스, 독일, 일본」. 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안(1/2차연도) 자료집. 한국농촌경제연구원.
- 송태정. 2007. “세계경제 트렌드 변화와 시사점”. 경제정보포럼 발표 자료.
- 서종혁. 2007. 「한국농업의 기술발전과 미래선택」 한국농촌경제연구원
- 신기엽, 이흥규. 2001. 「농업구조변화와 농업인력대책」. 농협중앙회조사부.
- 신농업·농촌특별대책연구단. 2003. 「농업·농촌 특별대책 실천방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 안병일. 2007. “불완전 경쟁 유통구조하에서의 수급 및 유통비용 변화의 효과”, 「농업경제연구」 제48권제1호.
- 엘빈 토플러, 하이다 토플러. 2006. 「부의 미래」. 청림출판.
- 오내원외. 2001. 「경영체별 소득안정화 방안 연구」. 한국농촌경제연구원,
- 오내원외. 2006. 「농가등록제 도입에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 유장순외. 1988. 「경제선진화를 위한 기본구상- 경제구조조정자문회의 보고서」. 경제구조조정자문회의.
- 이명현. 2005. “소득 및 경영안정 정책의 방향과 과제.” 농정연구센터, 계간 농정연구, 2005 겨울호.
- 이정환. 1998. 「농업의 구조전환 그 시작과 끝」. 한국농촌경제연구원.
- 이정환외. 2007a. 「농업·농촌 뉴비전」. 농어업·농어촌특별대책위원회.
- 이정환외. 2007b. 「한국농업이 가야할 제3의 길」. GS&J탐구 1.
- 이종기. 2008. 「녹색성장을 위한 농식품부문 연구개발 과제」. 농업부문 녹색성장 추진방안- 제13회 농업인의 날 기념 녹색성장 심포지엄. 한국농촌경제연구원.
- 이태호, 이명현, 신기엽. 2007. “소득정책분야 전문가토론회 발표자료.” 한국농촌경제연구원 선진국형 농정 연구진.
- 임송수. 2006. “미국의 농가소득안정제도: 발전경과와 실태” 시선집중 GSnJ, 11호.
- 임송수, 버클리 힐. 2007. 「EU 농업구조 변화와 농정개혁 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 전문가 토론회 자료. 2007. 선진국형농정으로의 전환을 위한 연구
- 정기환외. 2006. 「농촌지역의 사회적 자본과 지역사회 발전」. 한국농촌경제연구원.
- 정영일 교수 정년퇴임기념논문집 간행위원회. 2006. 「정영일 교수 정년퇴임기념논문집- 21세기 농업·농촌의 재편전략」. 박영륜출판사.
- 정영일. 2006. 「전환기 한국농업의 선택」. 박영륜출판사.

- 조순. 1981. 4. “경제개발전략상의 농업의 역할 및 중요성”. 「1980년대의 농정과제」 한국농업경제학회.
- 최경환. 2006. 「미국 작물보험의 확대과정과 시사점」. 한국농촌경제연구원.
- 최문정의. 2008. 「농림수산물 R&D 추진체계 진단·평가 및 미래지향적 개편방안 연구」. 한국과학기술기획평가원
- 최양부의. 1989. 「21세기를 향한 농림수산경제의 갈등과 새 도전」. 한국농촌경제연구원.
- 최세균외. 2004. 「WTO 실패상에 대비한 TRQ 쌀 수입관리 및 국내유통 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 최세균외. 2004. 「한·일 FTA 농업부문 협상전략 수립에 관한 연구」. 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」.
- 한국농촌경제연구원. 2004. 직접지불제 중장기 확충방안에 관한 정책토론회.
- 허윤진. 2008. 「농식품분야 녹색성장 정책과제」. 농업부문 녹색성장 추진방안- 제 13회 농업인의 날 기념 녹색성장 심포지엄. 한국농촌경제연구원.
- 황연수. 2005. “개방경제하 농가소득정책 정립방향.” 농업경영·정책연구. 32권(1호): 74-99.
- 황의식. 2008. “신시장과 신수요 창출의 길”. GS&J 인스티튜트 발표논문.
- 황의식. 2008. “일본 전농의 경제사업 추진 방향과 시사점”. 한국농촌경제연구원.
- 황의식, 문한필. 2003. 「농가경제 불안정 실태와 요인분석」. 한국농촌경제연구원
- 황의식, 이용호. 2008. 「전업농 위험관리방안」. 한국농촌경제연구원
- FAO한국협회. 2005. 「세계식량농업백서」.
- Ahearn, Mary C. et al. 2004. Decoupled Payment in a Changing Policy Setting. USDA. Agricultural Economic Report No. 838.
- 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.
- Brigitte S. Waldorf. 2007. “The Effects of Rurality and Industrial Specialization on

- Income Growth: U.S. Counties 2000 to 2003". Dept. of Agricultural Economics Purdue University.
- 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. Whiting. 1975. "Externalities in the Transformation of Agriculture". Iowa State University Press.
- European Monitoring Centre on Change. 2002. EMCC case studies: The Food Culaster in the Oresund Region. European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition.
- FAO. Food Balance Sheets
- Freshwater, D. 2002. "Economics of Farm Support and Canada's Safety Net: Discussion." Canadian journal of Agricultural Economics 50(2002): 465-471.
- Interagency Agricultural Projections Committee. 2007. USDA Agricultural Projections to 2016. USDA Long-term Projections.
- Joseph Cortright. 2006. Making Sense of Clusters: Regional Competitiveness and Economic Development. Metropolitan Policy Program.
- Martin J. Smith. 1990. The Politics of Agricultural Support in Britain- the development of the Agricultural policy of community. Dartmouth.
- Marty Strange. 1988. "Family Farming-A New Economic Vision". University of Nebraska Press.
- Rijk, Piet. 2008. "Past, Present and Future of the Agricultural Policies in the Netherlands". Draft Report prepared for the Korea Rural Economic Institute.
- R. J. Hildreth. 1968. "Reading in Agricultural Policy". University of Nebraska Press.
- Sumner, Daniel A., 2008. "Change and Challenges in U.S. Agricultural Policy". Draft Report prepared for the Korea Rural Economic Institute.
- Wagner, Tomas. 2006. "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.
- OECD. 2002. The Incidence and Income Transfer Efficiency of Farm Support Measures.
- OECD. 2007. Policy Design Characteristics for Effective Targeting.
- U.S. Development of Labor Employment and Training Admission. 2008. "Cooperate: A Practitioner's Guide for Effective Alignment of Regional Development and Higher Education".
- 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, “OECD諸國の農業政策” (上・中・下巻), 大明堂, 1974.
- 山本雅之, “農ある暮らし地域再生- 도시와 농촌이 공생하는 마을만들기”, 충남발전연구원 옮김, 한울아카데미.

연구보고 R577

선진국형 농정으로의 전환을 위하여

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2008. 12.

발 행 2008. 12.

발행인 오세익

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 동양문화인쇄포럼

전화 02-2242-7120 e-mail: dongyt@chol.com

ISBN 978-89-6013-109-5 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.