

C2007-3 / 2007. 3

농업·농촌종합대책 집행평가 및 조정방안 연구

박 성 재	선임연구위원
김 용 택	선임연구위원
황 의 식	연구위원
정 호 근	전문연구원
김 배 성	연구원
조 용 원	연구원

한국농촌경제연구원

< 연구진 >

연구총괄팀: 박성재, 김용택, 황의식, 정호근, 김배성, 조용원

분야별 연구진:

구 분	담당자
○ 생산기반조성 (농지, 농업용수, 농지은행)	김홍상
○ 농업구조 (규모화, 농업인력, 전문경영체 및 법인 육성)	황의식
○ 친환경, 고품질 농업	김창길
○ 농산물 유통 (산지 및 소비지 유통, 자조금제도, 물류효율화, 수출)	전창근
○ 식품안정성 (식품산업 육성, 원산지표시제)	최지현
○ 산림	장철수
○ 소득안정 (직불제, 경영안정, 농가등록제, 농가부채대책)	정호근
○ 농촌지역경제 및 고용 (농외소득, 지역클러스터, 도농교류, 관광농업)	박시현
○ 농촌지역개발 (지역개발, 복합생활공간)	송미령
○ 농촌복지 및 사회안전망(연금, 교육, 의료, 재해보험)	최경환
○ 기술개발 (R&D)	김병목
○ 쌀 (쌀소득보전, 수입쌀)	박동규
○ 축산	우병준
○ 과수·원예	김연중, 최지현
○ 투융자 제도	김용택
○ 총량지표 전망	김배성

머 리 말

농업·농촌종합대책은 우리 농업의 개방을 위한 제2기의 준비단계 농정이다. UR 이후 10년을 준비기간으로 활용했지만 우리 농업·농촌은 완전한 개방체제로 이행하기에는 아직 부족한 부분이 너무 많다.

농업·농촌종합대책은 우리에게 주어진 마지막 개방준비 시간인 2004~2013년의 10년을 이끌어갈 중장기 농정의 틀이다. 대외적으로는 DDA와 새로운 무역정책의 패턴으로 등장한 FTA의 추진이 힘을 얻으면서 시장개방의 수순은 예상보다 빨라지고, 대내적으로는 소득, 후계자, 노령화 문제로 농업·농촌의 어려움이 어느 때보다도 크다. 종합대책은 이러한 어려움을 극복하고 우리 농업·농촌이 선진사회로 순조롭게 이행해갈 수 있는 길을 터주어야 한다.

이 연구는 2005년 말 정부와 국회가 농업인단체와 합의한 종합대책의 보완계획과 당초 3년마다 수행하기로 되어 있던 종합대책의 점검·평가의 일환으로 수행된 것이다. 종합대책을 추진해오면서 나타난 문제점을 발굴하고 그 해결방안을 제시하는데 중점을 두고 연구원의 각 분야 전문가가 참여하여 연구를 수행하였다. 또한 이 연구와 병행하여 진행된 농림부 종합대책의 조정방안 마련을 위한 기초 자료의 제공과 의견개진이 이 연구의 주요 역할 중 하나였다.

연구의 대상이 되는 사업의 수가 많고 분야가 넓은 반면 사업의 성과가 나타나기에 아직 이른 단계여서 평가의 어려움이 컸고 그로 인해 당초의 의욕과 달리 부족한 부분과 한계가 많을 것으로 본다. 따라서 이 연구결과는 앞으로도 지속적으로 새롭게 채워지고 보완되어야 할 것이며 여기에는 독자 여러분의 애정과 관심이 절대적으로 필요하다고 생각된다.

2007. 3.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

요 약

1. 연구의 배경과 목적

- DDA와 FTA 등 예정된 시장개방의 확대 수순에 대응하여 10년의 중장기 대책으로 마련한 「농업·농촌종합대책」은 3년마다 집행평가를 통하여 추진상황을 점검하고 대책을 보완하기로 함. 2005년 실행상 비준과정에서 농업계는 여건변화에 대응하여 종합대책의 전면적인 재검토와 조정방향 마련을 요구하였음.
- 이 연구는 농업계의 요구를 수용하고 당초 예정된 점검·평가를 위하여 추진된 것으로서, 종합대책의 비전과 목표, 전략의 타당성을 검토하고 사업의 추진과정에서 나타난 문제점과 보완과제의 발굴을 위해 시작되었음.
- 종합대책은 시행된 것이 3년에 불과하여 사업 성과가 충분히 나타나기에는 이르고 자료도 수집되지 않은 상태이므로 성과 중심의 평가가 곤란함. 따라서 대책의 추진과정에서 나타난 문제와 보완과제 중심의 정성적 평가를 실시하였으며, 시책과 사업, 시책과 정책의 일관성 및 예산 확보와 집행 정도 등을 분석의 초점으로 삼았음.
- 보고서는 4편으로 구성하여 1편에서는 서론과 종합대책의 주요 내용을 ‘평가배경’으로 정리하고, 2편에서 정책분야별 평가, 3편 품목별 대책 평가, 4편 종합대책의 조정방향으로 나누어 정리하였음.

2. 분야별 정책 평가

- 농업정책은 시장지향적 구조개편, 친환경·고품질 농업, 새로운 성장동력 확충 등을 통해 경쟁력을 강화하는 산업정책으로 추진하며, 이 과정에서 소외되는 그룹에 대해 소득정책과 복지정책으로 보완한다는 것임.
- 영농규모화사업은 2013년까지 6ha 규모의 전업농 7만호 육성을 목표로 추진중이나, 쌀소득보전직불제가 경영이양과 농지유동화를 저해하여 목표달성을 어렵게 할 수 있다는 우려가 제기됨.
- 정예인력 육성은 영농후계인력의 양성과 경영전문화를 위한 교육 및 컨설팅 등의 사업을 병행하고 있으나, 농업여건이 어려워지면서 후계인력의 확보도 곤란해지고 있음. 농업경영의 위험이 높아지고 있기 때문에 후계인력에 대한 지원을 확대하고, 개별농가는 물론 그룹별 농가에 대한 컨설팅 등을 통해 농가조직화를 도모하는 것이 바람직한 것으로 지적됨.
- 농업정책자금의 종합자금화는 바람직하나 자금이용자와 관리자간의 이해관계에 따른 갈등이 있고, 자금수요가 운전자금 위주로 나타나 자원배분의 비효율화가 우려됨. 경영능력이 있고 사업의 수익성이 양호하지만 담보부족으로 자금을 얻지 못하는 농업인에 대한 벤처캐피탈 형태의 자금지원이 필요하며, 농신보의 보증이 연계될 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있음.
- 친환경농업시책은 화학비료 사용감소, 친환경인증 농가 증가, 농토배양 및 조사료 공급기반확충, 고품질 쌀생산과 그린투어리즘 연계 등으로 소득확대와 농촌관광자원화에 기여한 것으로 평가됨. 그러나 상수원보호지역 등 특정지역 중심의 정책이 되고 농업생산의 환경부하문제 등에 대해서는 소홀했던 것으로 평가됨.

- 농식품안전성과 관련해서는 관련법 정비, 지침개발, 교육 및 훈련 등 시행기반을 구축한 것으로 평가되나 GAP사업, 원산지표시제 등 안전성 관련지표에 대해 소비자의 인식도가 낮아 홍보강화가 요구됨. 이 분야는 국민적 관심이 높고 향후 농정에서 더욱 비중을 높여야 할 것이므로 더 많은 정책적인 노력이 요구됨.
- 새로운 성장동력 확충을 위한 농림업기술의 개발·보급시책은 국가발전 중장기 목표와 부합함. 기술개발과 보급의 효과적인 추진을 위해서는 계획의 수행과정에서 단계별 사업 성과와 진척도를 지속적으로 점검·평가할 수 있는 지표개발 및 상시적인 종합모니터링 체제를 구축하고, 농림투융자사업비 중에서 R&D 투자비중을 상향조정할 필요가 있음.
- 농업인의 소득 및 경영 안정(소득정책)은 직불제의 확대, 경영안정장치 강화, 농외소득원 확충의 3대 정책을 축으로 하고 있음.
- 직접직불제는 개방확대에 대응하고 정책전환에 따른 소득보전을 위한 대책으로 도입한 것은 바람직한 것이었음. 그러나 직불제 시행에 따른 구조개선의 지체, 여러 직불제도간의 상충성, 제도관리책임의 분산 등의 문제는 정책실패로 이어질 수 있으므로 이를 해소하기 위한 종합적인 검토와 체제정비가 시급함.
- 경영안정장치 강화 정책은 경영위험관리시스템, 자율적 수급조절체제 정착, 경영희생지원제, 농업생산기반정비를 관련시책으로 포함하고 있으나 포괄범위가 지나치게 넓고, 다른 시책과 중복되는 부분이 많아 경영안정장치 강화는 경영위험관리시스템 중심으로 평가함. 경영위험관리시스템의 중심사업인 농작물재해보험과 농업관련 재해대책은 지원범위 확대와 제도개선을 이루어 왔으나 농작물재해보험의 경우 아직도 보험가입율이 저조하여 제도의 취지를 살리지 못하고 있음.

- 농외소득 확충사업으로 농공단지조성사업, 농촌관광사업, 향토산업 육성사업 등을 추진하여 부분적인 성과를 나타내기도 하였으나 농촌인구의 감소와 노령화에 따른 제약이 크게 나타나고 있음. 농촌의 자연, 환경, 어메니티 등에 대한 새로운 수요가 증대하고 있으나 농가의 노령화와 사업능력의 부족, 적절한 정책의 부재 등으로 이를 소득원으로 연계시켜나가지 못하고 있음. ‘농외소득증대’라는 제한된 시각이 아니라 ‘농촌지역경제의 활성화’의 정책으로 접근 필요
- 농촌복지증진 및 지역개발정책에는 농촌사회안전망 확충, 교육·의료·복지 인프라 구축, 농촌 지역개발 시책을 포함하고 있으며, 계획에서는 투융자 예산 비중을 대폭 확대하였으나 예산확보 실적은 부진한 편임.
- 농촌사회안전망 확충 시책은 국민연금 보험료의 지원등급 상향조정과 보험료 지원 확대, 국민건강보험료 경감, 농업인 안전공제 보상수준 상향조정 등이 계획대로 이루어졌음. 앞으로 정책효과가 실질화될 수 있도록 국민연금의 사각지대 해소, 노후보장 불충분 가입자 대책 및 무각출 노령연금의 확대 등이 고려되어야 할 것임.
- 교육 및 기초복지 인프라 구축 시책의 사업들 중 중앙정부에 의해 추진되는 사업은 대부분이 당초의 계획대로 추진되고 있으나 지방으로 이양된 사업의 경우에는 사업비의 미확보, 관리 소홀 등의 문제가 발생함.
- 농촌마을종합개발사업, 기초생활환경정비, 지역개발 관련 직불제, 도시민의 수요 유치 등과 관련한 사업을 추진하는 농촌 지역개발 시책은 ‘농촌지역개발’에서 ‘농촌정책’으로 영역을 확대하고 방식의 다양화가 필요함.
- 농산물 유통개선 및 활성화 시책은 산지유통체계 확립, 소비지유통, 물류효율화, 소비지 유통체계 확립으로 추진되고 있는데, 당초의 계획대비 예산확

보율이 가장 낮은 부문임. 산지유통조직 육성에서 사업간 중복, 시설이용률 저조, 규모화의 미흡 등이 문제로 지적됨.

- 산림자원 육성은 14개 시책 31개의 사업이 추진 중이며 예산확보율도 당초의 계획을 상회하고 있어 전반적으로 무난한 실적을 보이고 있음.
- 농업생산기반 정비분야는 예산배분 비중을 크게 낮추기로 계획되었으나 계획보다 많은 예산을 확보 투입하였음. 재원비중을 낮추는 것은 바람직하나 그 정도가 지나쳤다는 의견이 많았음. 기준이 명확하지 않은 배분비중을 고수하려는 경직적인 태도보다는 농업 발전전략과 지역개발 등과 관련하여 평가한 타당성을 기초로 투자여부를 결정하는 신축성이 중요함.
- 종합대책의 계획대비 농림투융자 예산의 확보율은 2004년 99.9%, 2005년 99.7%, 2006년 107.4%로 계획대로 추진되고 있음을 반영함. 그러나 사업별로는 예산확보율에 매우 큰 차이를 보이고 있으며, 우수농산물학교급식지원사업처럼 시행되지 않은 것도 적지 않음. 계획과 실제 예산투입이 차이가 있다는 것만으로 집행평가의 옳고 그름을 평가하기에는 한계가 있지만 종합대책의 사업 및 재원배분의 조정이 상당 부분 이루어져야함을 의미함.

3. 품목별 대책 평가

- 쌀수매제를 폐지하고 공공비축제의 도입과 쌀소득보전직불제를 시행한 것은 농정전환의 획을 긋는 큰 변화라 할 수 있음. 제도전환의 첫해인 2005년 수확기 쌀값의 대폭락에 따른 충격과 소득보전예산의 과중한 부담 등의 문제는 있었지만 바람직한 정책전환으로 보는 시각이 많음. 그러나 제도전환에 대한 준비작업이 부족했고, 앞으로도 쌀시장에 정부의 개입이 불가피하고 농가의 소득보전 수준에 대한 불확실성 등을 들어 성공적인 정책전환으

로 볼 수 없다는 비판론이 있음.

- 축산업 부문은 친환경적 축산의 실현과 식품안전성, 농가의 소득 및 경영안정, 유통혁신 등이 추진되고 있음. 브랜드사업은 성과는 높은 편이나 자원순환형 친환경축산은 경종농가와 축산농가의 사업참여를 위한 인프라 부족으로 추진이 미흡함.
- 원예 부문에서는 채소수급안정화사업은 성과를 거두고 있으나 종자산업의 취약성으로 인해 발전잠재력을 끌어올리지 못하고 있음. 과수 부문은 개방확대에 따라 소득보전직불 요건이 발생할 가능성이 높아 이에 대한 준비가 필요함.

4. 농업·농촌종합대책의 조정 방향

- 「농업·농촌 종합대책」은 농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회를 비전으로 설정하고, 산업정책으로 ‘지속가능한 농업’, 소득정책으로 ‘잘사는 농업인’, 농촌정책으로 ‘살고 싶은 농촌’의 3대 정책으로 편성하였음.
- 비전으로 제시된 ‘농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회’는 너무 추상적이어서 비전으로서 이끌어가는 힘과 응집력이 약한 것이 약점으로 지적됨. 농정의 3대 축을 농업정책, 소득정책, 농촌정책으로 구성한 것은 논리적 균형감이 떨어진 것으로 평가됨. 소득은 농가의 경제활동 결과물과 정부보조 등 이전적 수입이 더해진 것이므로 원인과 결과를 동시에 높이는 논리가 되기 때문임. 반면에 농정의 기본역할인 ‘안전한 식품의 안정적 공급’을 농업정책의 하위시책으로 위치지우는 것은 타당하지 않으며, 소비자 지향성을 내세우는 시대상황을 반영하지도 않고 있다는 것이 문제로 지적됨.

- 새로운 비전으로는 농림부가 제시한 “농식품 세계일류”, “농촌 글로벌 탑 10”이 세계 일류의 농식품과 농촌공간을 국민에게 제공한다는 메시지가 분명하여 구 비전의 약점을 보완한 것으로 평가됨. 새 비전과 함께 소득정책을 식품정책으로 대체하여 정책의 틀을 다시 구성할 것을 제안함.
- 종합대책의 사업분류와 투융자사업의 사업분류가 서로 일치하지 않은 부분이 있고, 정책과 시책, 사업의 분류가 관련성이 적거나 논리적이지 않아 사업추진과정에서 종합대책의 정신을 제대로 반영하기 어렵게 되어 있음. 종합대책의 정책목표와 사업추진의 일관성 유지를 위해서는 대책의 체계와 투융자계획을 일치시키고 관리의 통일성을 강화할 필요가 있음.
- 사업별로 계획대비 예산확보 수준의 차이가 매우 크며 사업추진 기반이 미비한 상태에서 계획이 앞선 부분이 상당히 있고, 주요 전략사업인 ‘친환경 농업 지원’, ‘농산물 상품가치 및 안전성 제고’ 등은 계획대비 추진실적이 부진함.
- 종합대책의 조정방향에 대한 수요자의 반응은 농업정책에서는 농산물유통 혁신과 전문경영체육성, 농식품정책에서는 식품의 안전성, 소득정책에서는 직불제 확충과 농작물재해대책, 복지분야에서는 농업인 연금지원 확대, 농촌지역개발분야에서는 농촌마을개발과 주거환경개선을 우선적으로 강화해야 한다는 의견이었음.
- 전문가 그룹은 경영능력과 마인드를 갖춘 농업인을 확보하는 것이 농정 성공의 열쇠이나 이에 대한 대책이 미흡하다고 평가하고, 가축질병에 대한 검사 및 방역, 위생 등에 대한 안전성 분야에 투자확대, 수요창출을 위한 투자확대와 학교급식에 대한 지원강화, 수출시장에 확대에 대한 과감한 투자확대를 주장함. 반면에 수급안정 및 조절 등은 비용에 비해 목적달성이 어렵고 시장신호를 잘못 전달하여 자원배분을 왜곡시킬 수 있으므로 이에 대한

투자비중은 줄여야 한다는 의견을 제시함.

- 투융자 조정의 기본방향으로는 농업인력의 정예화와 유통혁신, 소득안정과 복지정책의 확대, 식품의 안전성 강화와 수단의 확보, 주민의 삶의 질과 농촌의 다원적 기능을 확충하는 지역개발을 제시함.
- 농업부문의 진입장벽을 낮추고 후계자, 신규창업농에 대한 지원 확대를 통한 우수 인력의 확보여부가 미래농업을 결정할 것이며, 물류·상품·위해요소 관리·조직 강화 등을 중심으로 한 유통혁신이 있어야 농업경쟁력을 한 단계 상승시킬 수 있을 것임.
- 개방 환경에 적극적으로 대응하는 것은 신시장의 개척이며 이는 품질, 기능성, 마케팅, 정보화, 제도 등 비가격 경쟁력을 강화하는데서 찾아야 할 것임. 과학적으로 증명된 고품질 안전 농산물, 세계의 소비자 수요를 정확히 파악하여 원하는 농식품을 공급할 수 있는 정보화와 마케팅 능력 등을 기초로 국내 소비자의 마음을 잡고 세계 소비자의 틈새시장을 공략하는 공격적 투자가 확대되어야 할 것임.
- 소득안정과 복지정책의 강화는 농업의 경쟁력 강화 정책과 보완 관계를 유지할 수 있도록 정책조정과 추진속도의 조절이 필요함. 쌀소득보전직불이 도입되면서 은퇴할 고령농의 영농지속을 유인하여 구조조정의 지체가 우려되고 있음. 경영이양직불의 수요가 급격히 감소하여 제도의 존속의 의의가 약화되고, 직불금이 경작자보다는 농지소유자에게 귀속되는 사례가 많아지면서 정책효과의 상충으로 인한 실패가 우려됨.
- 정책대상 그룹별 이해와 정책목표를 일치시켜 정책효과를 제고시키는 맞춤형농정은 바람직한 방향이나 이의 성패는 구체적인 수단과 기제의 개발과 원칙에 입각한 운영여부에 따라 결정될 것임. 농가의 자구노력에 상응하는

정책지원과 보조지원의 사회적 타당성에 대한 사회적 합의를 도출하여 기
준화할 필요가 있음(예: 고소득자에 대한 보조금 수혜, 은퇴연령이 넘은 고
령농가에게 생산 유인을 주는 보조금의 지급 등). 은퇴시기에 이른 농업인
의 순조로운 은퇴를 위해 적절한 유인(은퇴보조금, 역모기지론 등)을 제공
하되 정책목표와 상충되는 생산보조금 지급은 억제할 필요가 있음.

- 국민에게 안전하고 고품질의 식품을 안정적으로 공급하는 것은 농정 본연
의 역할로서 이 분야에 대한 정책 강화가 필요함. 생산·유통·가공·물류
의 전단계에 대한 정확한 정보전달이 이루어져 소비자가 안심하고 선택할
수 있는 푸드시스템을 갖추어야 하며 이를 뒷받침할 제도적 기반과 위생관
련 규제의 강화와 모니터링, 홍보, 교육에 대한 투자를 확대해야 함.
- 농촌지역개발은 농업인 중심적 사고를 버리고 농촌주민의 관점에서 접근해
야 하며, 농촌인구 변화와 배치에 대한 장기전망을 기초로 신중하고 세밀한
농촌지역 개발계획의 수립이 필요함. 건강한 자연과 생태계 유지를 위한 관
심과 투자확대가 필요하며 이를 위해 바이오매스, 바이오에너지 생산에 대
한 적극적인 검토가 이루어져야 함.

ABSTRACT

Evaluating and Restructuring the Agricultural & Rural Aggregate Policies in Korea

The purpose of the study is to evaluate the comprehensive measures, “the Integrated Agricultural & Rural Development Program”, by the incumbent participatory government, which has started from 2004, then making suggestions on how to restructure it.

The previous special plans for agriculture made substantial outcome in terms of the stable production, the enhancement of agricultural product quality and safety, and the enhanced efficiency in distribution. On the other hand, however, the producer income growth became stagnant. Under the debts, the farm households’ financial status was unsound, and the rural area’s aging and the giving up of farming have been accelerated. To resolve the problems mentioned above and effectively respond to the inevitable market opening, the comprehensive measures give a heavy weight to income growth, welfare expansion, and regional development. Since the unstable income was an issue, the government expanded the income support measure by adopting the direct payment system. Furthermore, the market-oriented agricultural policy was introduced and the government’s rice purchase program in order to support rice price was discontinued. On top of these, the government is reviewing the introduction of customized agricultural policies to enhance policy effectiveness by applying the differentiated policy program in consideration of farm household’s resources, management capability, and its choices.

From the beginning, it is scheduled to monitor and evaluate in every 3 years since it is a long term plan from 2004 to 2013. And also in order to adapt in rapidly changing environment surrounding agriculture, it is necessary to find problems and mistakes while implementing policies then adjust it. In the study, first we checked whether the policies has been executing while coordinating well with the original long term vision, objective, strategy of it, which were announced in 2004. Then by examining the appropriateness of vision and objective according to the changes in policy environment, we made a suggestion on how to adjust the policies and the related financial plan.

While grouping the policies based on sector and commodity, we analysed how well the policies have implemented. There are 6 sections in sector such

that fostering agriculture into a competitive, environment friendly, high quality industry, securing farm household income and management, developing rural community and welfare, innovating distribution channel for agricultural products, fostering forestry, and maintaining agricultural production foundation. The sections in commodity are rice, livestock, vegetable and fruits.

Major suggestion made by the study is to keep food, agriculture, rural area as most important subject for deciding policies by substituting income into food. Because it is weak of rationale in combining agriculture, income, rural area as main common subjects in agricultural policy and accordingly the current comprehensive measure can't appropriately reflect the role of agricultural policy. It is desirable to expand policy of rural area that is oriented on region rather than farmers. It is necessary to fostering innovation of marketing, upgrade agriculture labor force and expand income stabilization and welfare policies. It is desirable to put more stress on policies of fostering food safety and expand rural development in terms of quality of residential life, and multi dimensional function of agriculture.

Researchers : Seongjae Park, Eui-Sik Hwang, Yongtaek Kim, Hogun Chong, Hanpil Mun, Yongwon Cho

Research Period : 2006.4. ~ 2007.3.

E-mail address : seongjae@krei.re.kr

차 례

제1편 평가배경

제1장 서론	3
제2장 농업·농촌종합대책	8

제2편 분야별 정책평가

제3장 농업의 체질강화 및 경쟁력 제고	19
제4장 농업인의 소득 및 경영안정	93
제5장 농촌 복지 증진 및 지역개발	136
제6장 농산물 유통 개선 및 활성화	181
제7장 산림자원 육성	205
제8장 농업생산기반 정비	218
제9장 농림투융자사업 집행 평가	232

제3편 품목별 대책 평가

제10장 쌀산업	247
제11장 축산업	268
제12장 원예	299

제4편 농업·농촌종합대책의 조정방향

제13장 농정여건변화와 대응과제	327
제14장 종합대책의 조정방향	344

표 차 례

제1장

표 1-1. 정책, 시책, 사업의 구분 예시	5
--------------------------------	---

제2장

표 2-1. 농림투융자 사업의 단계별 총사업비 비교	13
표 2-2. 국고 지원액 중 보조와 융자의 구성	15
표 2-3. 농림투융자사업별 국고의 회계별 재원 구성	15
표 2-4. 분야별 투융자 규모	16

제3장

표 3-1. 쌀전업농육성 목표 달성을 위한 세부 추진계획	22
표 3-2. 연도별 예산확보율(2004년~2006년)	22
표 3-3. 경영주 연령별, 경지규모별 농가호수 추이(2000년=100)	31
표 3-4. 2004년도 농가부채대책 지원(15.3조원) 신청 실적	35
표 3-5. 2004년 농가부채대책 지원실적 비중	36
표 3-6. 친환경농업 지원사업 추진실적	51
표 3-7. 주요 사업별 추진 목표	58
표 3-8. 농식품 안전성 관련사업 추진 실적(농산물 분야)	59
표 3-9. 소비자의 GAP 및 이력추적관리제도의 인지정도	60
표 3-10. 농산물 안전성 관련 주요 성과지표 분석	60
표 3-11. 소비자 참여 확대 방안	63

표 3-12.	식품산업육성 관련사업별 추진 목표	78
표 3-13.	식품산업육성 관련사업 추진 실적(예산)	79
표 3-14.	학교 우유 급식 현황	84
표 3-15.	농식품 소비촉진 관련사업별 추진 목표	84
표 3-16.	농식품 안전성 관련사업 추진 실적(농산물 분야)	85
표 3-17.	학교 우유급식 관련 주요 성과지표 분석	85
표 3-18.	지역농업클러스터 사업 지원 실적	89
표 3-19.	지역농업클러스터 시범사업단의 주체별 및 특성화 형태별 분포	90

제4장

표 4-1.	시책별 직불제 사업	95
표 4-2.	투융자 계획 대비 직불사업 계획	97
표 4-3.	투융자 예산 대비 직불사업 예산	97
표 4-4.	주요 직불사업 계획과 실제 편성된 예산	99
표 4-5.	협회의 개념에서 본 직불제 실시 현황, 2005년	100
표 4-6.	경영이양직불 사업계획 및 실적	102
표 4-7.	생산조정제 사업계획 및 실적	104
표 4-8.	쌀소득보전고정직불 사업계획 및 실적	105
표 4-9.	쌀소득보전변동직불 사업계획 및 실적	106
표 4-10.	친환경농업직불 사업계획 및 실적	108
표 4-11.	친환경축산직불 사업계획 및 실적	109
표 4-12.	현재의 직불사업과 업무담당 부서	114
표 4-13.	농작물재해보험 가입현황	118
표 4-14.	농작물재해보험사업 지원실적	119
표 4-15.	2000년 이후 연도별 가축공제 대상 축종 확대 현황	119
표 4-16.	연도별 가축공제 가입 실적	120

표 4-17.	농공단지 지정 및 분양 추이	125
표 4-18.	농공단지 조성 사업 지원 실적	125
표 4-19.	녹색농촌체험마을 지원 실적	128

제5장

표 5-1.	연도별 예산확보율(2004년~2006년)	138
표 5-2.	농어업인 국민연금보험료 지원계획	139
표 5-3.	농어업인 건강보험료 지원계획	140
표 5-4.	농업인안전공제 추진실적	140
표 5-5.	농업인안전공제 연차별 추진계획	141
표 5-6.	전체 대상기관별 지원현황(1994~2005)	146
표 5-7.	농산어촌공공보건기관 기반 확충 추진계획	147
표 5-8.	건강관리실 추진내역	147
표 5-9.	연차별 건강관리실 설치계획	148
표 5-10.	농산어촌 우수고교 집중 육성 추진 계획	151
표 5-11.	특성화고 지정·운영 추진계획	152
표 5-12.	연도별 소규모 학교 통폐합 계획	156
표 5-13.	시·도 자체 통폐합 대상 학교 현황	157
표 5-14.	여성농업인센터 연차별 추진계획(지방이양 전)	161
표 5-15.	영유아 양육비 지원 추진계획	161
표 5-16.	농산어촌 재가노인복지센터 확충 추진계획	162
표 5-17.	단지별 설치·운영 내역	162
표 5-18.	농촌지역 개발 활성화 시책 단위사업의 개요	169
표 5-19.	농촌지역 개발 활성화 분야 예산 집행 내역	172

제6장

표 6-1.	농산물 유통혁신 시책별 단위사업 개요	182
표 6-2.	산지유통체계 확립을 위한 주요 단위사업 개요	184
표 6-3.	산지유통체계 확립의 단위사업별 예산 집행 내역	185
표 6-4.	농산물 물류혁신 시책별 단위사업 개요	191
표 6-5.	농산물 물류혁신을 위한 단위사업별 예산 집행 내역	193
표 6-6.	소비지 유통체계 개선 시책의 단위사업 개요	198
표 6-7.	소비지유통체계 개선시책의 단위사업별 예산 집행 내역	200

제7장

표 7-1.	산림 부문 투융자 실적	206
표 7-2.	투융자 예산 대비 추진실적(임업연구 및 기술개발촉진)	208
표 7-3.	투융자 예산 대비 추진실적(임업경쟁력 제고 및 소득증대)	210
표 7-4.	투융자 예산 대비 추진실적(산촌종합개발)	212
표 7-5.	산림자원 육성 시책의 사업 내용	214
표 7-6.	국유림 확대 추진계획	215

제8장

표 8-1.	주요 생산기반정비사업 예산	221
표 8-2.	농업기계사업 관련 지원내용과 조건	229
표 8-3.	농업기계화 추진 목표	229
표 8-4.	농업기계화 관련사업 추진 실적	229
표 8-5.	농업기계화 관련 주요 성과지표 분석, 2004	231

제9장

표 9-1.	국가전체 통합재정규모와 농림투융자 동향	234
표 9-2.	119조원 투융자 계획대비 예산확보율(2004~2006년)	236
표 9-3.	계획보다 예산을 많이 확보한 대형사업	237
표 9-4.	계획보다 예산을 적게 확보한 대형사업	238
표 9-5.	시행시점에 따른 농림투융자사업 분류	239
표 9-6.	규모별 농림투융자사업의 분포 및 비율(2004~2006)	239
표 9-7.	규모별 농림투융자사업의 금액비중 및 누적금액(2004~2006) ·	240
표 9-8.	농림분야 투융자 구성(실적)	242

제10장

표 10-1.	쌀소득등보전지불금 지원규모(2005년산)	249
표 10-2.	국내외산 가격 비교	250
표 10-3.	농가 조수입, 수취가격 변동	251
표 10-4.	규모별 부채 비중(2003년)	254
표 10-5.	매입 실적	255
표 10-6.	RPC사업 추진 실적	260
표 10-7.	RPC의 매입량	260
표 10-8.	RPC 원료곡 확보 현황	262

제11장

표 11-1.	가축 사육두수 및 호수	269
표 11-2.	축종별 전업농가수 변화 (1995→2005.12)	269
표 11-3.	축종별 분뇨 발생량(2003년)	270
표 11-4.	국내 주요 가축전염병 발생 현황	271

표 11-5.	시책별 주요 세부사업	275
표 11-6.	친환경축산 관련 예산 현황 및 실적	275
표 11-7.	가축 분뇨 이용의 애로사항에 대한 관행 경종농가의 평가 ...	277
표 11-8.	축산물 브랜드 경영체 지원 관련 예산 현황 및 실적	280
표 11-9.	축산업 선진화 관련 예산 현황 및 실적	283
표 11-10.	국내 주요 가축전염병 발생 현황	284
표 11-11.	한·육우 및 젖소 사육두수 전망	286
표 11-12.	조사료 수요량 추정	286
표 11-13.	농가소득 안전망 확충 관련 예산 현황 및 실적	289
표 11-14.	농산물 유통혁신 관련 예산 현황 및 실적	293
표 11-15.	축산물품질고급화(거세)사업에 1등급률 및 거세율 추이	293
표 11-16.	한우의 연도별 등급 출현율	294

제12장

표 12-1.	원예산업 관련 투융자 시책 및 사업 개요	302
표 12-2.	원예산업 관련 투융자 사업별 추진목표	303
표 12-3.	연도별 예산확보율(2004년~2006년)	304
표 12-4.	원예산업 관련 투융자 사업별 예산과 실적	308
표 12-5.	시설면적의 변화	310
표 12-6.	과수 FTA 기금사업 개요	317
표 12-7.	과수분야 사업별 추진 목표	318
표 12-8.	연도별 예산확보율(2004년~2006년)	319
표 12-9.	과수산업 관련사업 추진 실적	320

제13장

표 13-1.	주요국과의 FTA에 따른 품목별 민감도 정도	334
---------	--------------------------------	-----

표 13-2.	농가 및 경지면적의 연평균 변화율 추이	336
표 13-3.	2013년 주요 농업지표 전망	336
표 13-4.	경지규모별 농가계층분화 동향	337
표 13-5.	농가소득 증가추이와 이전 및 비경상소득의 기여도	341

제14장

표 14-1.	품목별 생산비중과 투융자 재원 배분의 비교	347
표 14-2.	수요자가 본 우선순위가 높은 정책	350

그림 차례

제2장

- 그림 2-1. 농업·농촌종합대책의 구성 10
- 그림 2-2. UR 이후 농림투융자사업 계획 12
- 그림 2-3. 농림투융자예산의 증가 추이 14

제5장

- 그림 5-1. 농촌정책의 주요 시책과 사업 현황 178

제9장

- 그림 9-1. 농림투융자의 개념도 233
- 그림 9-2. 세출 소관부처로 본 농림투융자 예산 233

제10장

- 그림 10-1. 쌀산업 정책 개요 248
- 그림 10-2. 목표가격, 도별 수취가격 253
- 그림 10-3. 2005년 수확기 조곡가격, 공공비축미 잠정매입가격 258

제13장

- 그림 13-1. 주요 품목별 1인당 소비량 변화 338
- 그림 13-2. 전국 가계의 식품비 지출과 농업부가가치의 변화 추이 339
- 그림 13-3. 농가소득과 부채의 변화 추이 340

제14장

- 그림 14-1. 농업총수입에서 쌀수입이 차지하는 비중의 변화 348

제 1 편

평가배경

제 1 장

서 론

1. 평가의 배경 및 목적

1.1. 평가 배경

- 「농업·농촌종합대책」은 UR의 후속 라운드인 DDA, FTA 등 2단계 농산물 시장개방에 대응하는 10년(2004~2013)의 중장기 로드맵이며, 119조원 농림투융자계획은 재정적으로 이를 뒷받침 함.
 - UR 협상에 따른 10년간의 구조조정기간에 취해진 42조원 구조개선사업, 15조원 농특세사업, 45조원 투융자사업 등은 1단계 개방 환경에 대응하는 것이라 할 수 있음.
- 「농업·농촌종합대책」은 추진과정에서의 얻게 될 교훈과 시사점, 효과적인 대안의 반영 등이 제도적으로 보장되도록 매 3년마다 중간평가를 하도록 되어 있음.
 - 종합대책은 그동안 정책추진과정에서 얻은 경험을 반영하여 준비된 것이지만 DDA, FTA, 쌀협상 등 주요변수가 확정되지 않은 상태였고
 - 우리농업에 영향이 막대할 한·미FTA가 당초의 예상보다 크게 앞당겨져 추진되는 등 변수가 생겼음.
 - 재정운용의 효율성과 효과성을 높이기 위한 성과관리와 3년마다 집행평가를 하고 이 결과를 반영하여 재정운용계획을 조정

- 2005년에는 쌀협상 국회비준 과정에서 정부는 농업계의 요구를 수용하여 종합대책에 대한 전면적인 재검토를 약속함.
 - 농림부는 2005년말부터 종합대책의 점검·평가단을 운영하여 쌀협상 비준과정에서 농업계가 요구 또는 제안과제에 대한 검토를 하여 장단기 보완대책을 수립하기로 함.
- 이 연구는 이러한 계획의 일환으로 119조 투융자사업의 집행평가와 조정 보완 방안 마련을 위해 계획되었음.

1.2. 평가 목적

- 이 연구는 「농업·농촌종합대책」의 집행평가를 통하여 투융자의 재조정 방향을 제시코자 하며 구체적으로 다음과 같은 연구목적을 설정함.
 - ① 지금까지 추진해온 종합대책이 당초 설정한 장기 비전과 목표, 전략에 맞추어 추진되어 왔는가를 점검·평가
 - ② 그동안에 새로 발생한 농정여건 변화를 분석하여 종합대책의 비전과 목표 그리고 조정방향을 재검토
 - ③ 사업성과 검토를 종합적으로 반영한 투융자 조정방향을 제시함.

2. 연구방법 및 범위

2.1. 연구 방법

- 종합대책의 집행평가는 기본적으로 시책단위에서부터 시작하여 거시적 평가로 마무리하기로 함.
 - 종합대책의 구성체계를 정책분야 - 정책 - 시책 - 사업으로 파악하고 접근함(김용택 외, 2005 참조).
 - 연구는 시책평가 → 정책평가 → 정책조정 및 투융자 배분 방향의 3단계로 진행하였음.

- 시책은 「농업·농촌발전 세부추진계획」의 분류에 따라 관련사업의 추진 실적 및 추진과정의 검토를 기초로 평가하고
 - 2단계로 시책의 평가를 기초로 관련 정책을 평가
 - 3단계에서는 대분류 정책을 종합적으로 검토하고 조정방향 제시

- 평가는 시책별로 세부사업별 평가결과, 예산투입실적, 관련 연구를 참고하여 검토하고 대표 지표를 선정하여 분석

- 시책별로 ① 정책목표의 적절성과 효과, ② 목표 달성 전략의 적합성, ③ 사업추진 성과, ④ 정책수단 및 집행방식의 적합성, ⑤ 투융자 정책 및 제도개혁 효과 등의 관점에서 분석 평가
 - 각 시책별 세부사업의 성격이 시책의 목표와 일치하는지, 사업별 연관성은 문제가 없는지, 세부사업과 투융자 규모와 방식이 목표달성에 효과적 인지 등을 검토

- 종합대책은 시행실적자료가 2년에 불과하여 성과가 가시화되지 않거나 자료의 부족하여 계량적 평가가 불가능하므로 해당분야 전문가의 정성적 평가를 중심으로 연구를 수행함.

표 1-1. 정책, 시책, 사업의 구분 예시

정책분야	정책	시책	사업
농업의 체질 강화	전문경영체 중심 구조조정	전업농 육성	1. 경영이양직불사업 2. 영농규모화사업
		정예인력 육성	1. 후계농업인 육성 2. 농업인 교육훈련
		시장개방 및 구조조정 보완	1. 마늘사업경쟁력 제고 대책 2. 마늘농가경영안정자금 지원

- 종합대책의 사업과 시책의 종류가 너무 많고 제한된 시간과 인력으로는 관련분야의 전문가에 의한 연구평가가 가장 효과적임.
- 평가의 객관성과 현실 적합성을 제고하기 위하여 관련분야 전문가, 농업인 단체, 소비자단체 등으로 구성된 농림부 투융자평가협의회와 본연구의 자문위원을 중심으로 한 전문가 토론회 등을 개최하여 의견 수렴

2.2. 의견 수렴

- 연구설계단계에서 농림부 농정점검평가단과의 워크숍 개최 1회, 투융자평가협의회에서의 토론을 통해 의견을 수렴하고
- 연구과정에서 농업인단체, 관련기관, 소비자단체, 학계의 전문가로 구성된 농림부 투융자평가협의회에 3차에 걸쳐 중간보고(7월 6일, 8월 31일, 9월 15일)를 실시하였고,
- 학계와 농업인단체, 관계기관의 전문가로 구성된 이 연구의 자문위원을 중심으로 한 전문가토론회(10. 2)를 개최하여 종합대책의 평가와 조정방향에 대한 의견을 수렴하였음.
- 종합대책과 투융자 조정방향 설정을 위한 농업인과 소비자에 대한 설문조사는 농림부의 조사결과를 원용하기로 하였고, 농림부는 2회에 걸쳐 조사를 시행하였음.
- 연구원에서는 학계, 농업인단체, 관련기관 등의 전문가로 구성된 연구자문위원회를 운영하고 연구방향, 연구결과 해석, 정책조정방향 등에 대해 자문을 받았음.

2.3. 기초 자료

- 연구에 활용된 기초자료는 농림부의 성과평가자료, 각 실무국과의 실적자료, 관련 분야 선행 연구결과 등이 활용되었음.

2.4. 연구범위

- 평가대상이 되는 사업과 시책의 수가 많아 농림부와의 협의를 통해 주요 대상 시책을 선별하여 접근
 - 주로 투융자가 시행되는 시책을 중심으로 하였고 제도개선 중심의 시책은 제외하였음.

- 종합대책의 평가는 시책과 정책단계의 평가를 중심으로 하고, 조정방향의 도출은 시책평가, 정책평가 단계로 나누어 제시함.
 - 시책평가단계에서는 ‘보완과제’ 도출에서 조정이 필요한 부분은 제시하였고, 시책을 종합한 정책단계와 정책을 종합적으로 대비하는 정책분야 단계에서 ‘정책조정방향’에서 다루었음.
 - 종합대책 전체적인 조정방향에 대해서는 맨 마지막에 독립 장(제14장)을 분리하여 요약하였음.

제 2 장

농업 · 농촌종합대책

1. 대책의 배경: 여건 인식

- UR 이후 농어촌구조개선대책의 성과와 한계
 - 1992~2002년간 총 82조원(지방비 10조, 자부담 10조원 포함)을 투입하여 생산 및 유통 인프라의 정비, 안전영농과 품질고급화를 촉진, 규모화 · 전문화의 진전으로 생산성 향상 등의 성과를 가져옴.
 - 1990년대 중반이후 그동안의 투자확대로 나타난 생산성 향상, 수입농산물의 증가에 따른 공급과잉기조가 정착되면서 가격하락, 농업수익성 악화, 실질소득의 정체현상 고착화
 - 농촌의 고령화, 도 · 농간의 소득 및 생활환경 격차 등으로 농촌지역경제의 활력이 갈수록 저하되고 농촌의 공동화가 심화됨.
 - 인구 3천명 이하 면이 1990년 152개에서 2000년 447개로 2.9배나 증가
- 대내외적 여건 변화
 - DDA 협상 진행, FTA의 확대 등 대외개방 확대와 경쟁심화가 예상보다 빨리 진전될 것으로 예상됨.
 - 소득 정체와 부채 누적에 따른 농가경제의 불안정 상태가 오래 지속되는 가운데, 농가교역조건의 악화와 도농소득격차의 확대, 농촌의 급속한 고령화 진행 등으로 농촌경제사회의 개선여지가 불투명

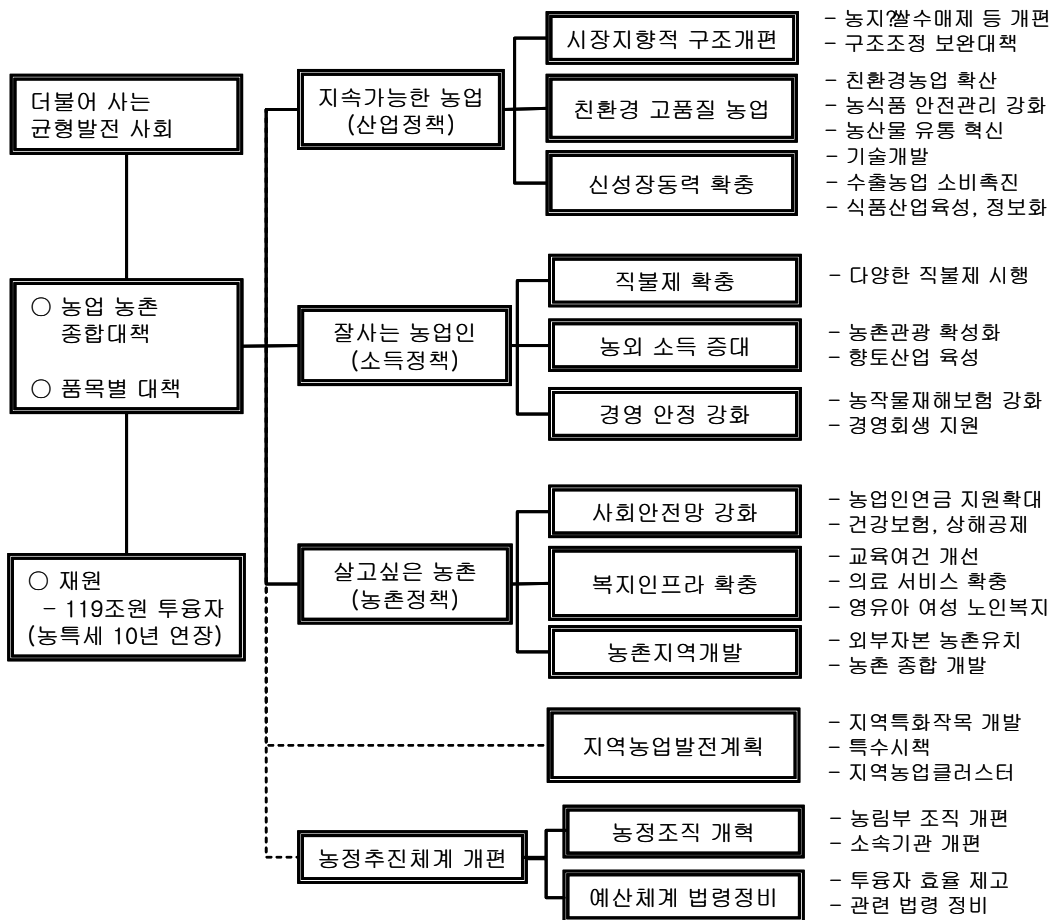
- 패러다임 전환과 새로운 농정의 필요성
 - 경쟁이 어려운 농가에 대한 보완책을 강구하면서 국제경쟁이 가능하도록 제2단계 구조조정을 추진하고, 안전한 먹거리를 공급하여 소비자를 만족시키면서 농업인의 소득안정과 복지확충, 농촌지역개발 중심의 농정으로 전환

2. 대책의 농정비전과 기본 틀

- ‘농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회’를 비전으로 ‘지속가능한 농업’(산업정책), ‘잘사는 농업인’(소득정책), ‘살고 싶은 농촌’(농촌정책)의 실현을 정책목표로 설정
 - 농업은 시장원리에, 농업인과 농촌은 소득과 복지정책으로 대응하여 농업정책과 사회정책을 구분
 - 재정은 산업간·부문간 이익 조정자 역할을 강화하고, 농업인·지자체·정부 등 농정주체는 각자의 역할분담을 확실히 함으로써 정책목표를 달성하자는 전략을 취함
- 농업정책은 시장지향적 구조개편, 친환경·고품질 농업, 새로운 성장동력 확충 등의 산업정책으로 경쟁력을 강화
- 소득정책은 직접지불제의 대폭 확충과 경영안정장치의 강화, 농외소득 증대를 통해 농가소득을 보전하고 불안정성을 완화시켜 농가경제의 안정을 도모
- 농촌정책은 농업인 사회보험에 대한 지원강화 등을 통해 사회안전망을 확충하고, 교육·의료·기초복지 등 복지인프라를 확충하며, 외부자본의 농촌 유치 등을 통해 농촌지역을 종합개발한다는 것임.
- 종합대책의 추진을 위해 2004~2013년의 10년 동안 국고에서 119조원을 투

입, 총 6개 분야(5개의 사업분야와 제도개선)을 투융자사업을 추진하며 이 중에서 9대 핵심과제를 선정 전략적으로 추진

그림 2-1. 농업·농촌종합대책의 구성



□ 9대 혁신과제

- 우리 농업의 중추세력으로 전업농 육성
- 미래의 농업을 선도할 젊은 인재 양성
- 농가소득 안정을 위한 직접지불제 확충
- 경쟁력의 출발점, 안전성 확보
- 소비자가 만족하는 친환경농업 확산
- 과학영농으로 농업의 새로운 지평 개척
- 품질고급화로 새로운 시장 개척
- 복지 확충으로 농업인의 삶의 질 향상
- 지역 특성을 살린 농촌개발

3. 농림투융자계획

3.1. 개요

- 종합대책을 추진하기 위한 재정투융자는 전반 5년 동안(2004 - 2008)에 50.5조원을, 후반기(2009 - 2013)에는 68.8조원을 투입하는 것으로 계획
 - 농림투융자 규모를 2003년 예산대비로 보면 연평균 8.1%증가, 2004년 이후부터는 연평균 6% 증가시키는 것으로 계획
 - 사업비 119조원은 국고 기준의 사업비로 과거 투융자사업비에 포함되었던 단기융자금, 적자보전 및 채무상환 등은 제외
- 소득과 복지 및 지역개발에 대한 자원배분 비중을 증대
 - 생산부문의 재원을 소득, 복지 및 지역개발 투자로 전환
 - 농가소득 및 경영안정 비중 : (2003) 20.7% → (2008) 26.2% → (2013) 30.0%
 - 농촌복지 및 지역개발 : (2003) 8.6% → (2008) 14.4% → (2013) 17.2%

- 생산기반정비 : (2003) 32.6% → (2008) 15.7% → (2013) 8.8%
- 직접지불사업 투융자 비중 대폭 확대
 - 농림예산 중 직불예산 비중 (2003) 9.4% → (2008) 22.6% → (2013) 22.9%

3.2. 과거 농림투융자사업과의 비교

□ 총사업비

- 119조원 투융자사업은 2단계 사업(1999~2003) 때보다 연평균 총사업비 기준으로는 45.5%, 국고기준으로는 82.8% 증가
- 총사업비의 연평균 증가율은 6.0%로 2단계의 2.5%보다는 높지만 1단계 (1992~1998)의 18.1%보다는 낮음.

그림 2-2. UR 이후 농림투융자사업 계획

'92	'93	'94	...	'98	'99	...	'03	'04	'05	...	'13	'14
1단계: 42조 계획 (국고: 35조, 지방비·자부담 7조)					2단계: 45조 계획 (국고: 38조, 지방비·자부담 7조)			3단계: 119조 계획 (지방비·자부담 제외)				
					15조 농특세 사업(8조))			(20조 농특세 사업)				
					15조 농특세 사업(7조)							

표 2-1. 농림투융자 사업의 단계별 총사업비 비교

	1단계	2단계	3단계
계획기간	'92~'98(7년)	'99~'04(6년)	'04~'13(10년)
추진기간	'92~'98(7년)	'99~'03(5년)	추진 중
총사업비 (억원)			
- 계획	487,848	450,526	1,192,900
- 실적	486,598	409,858	(1,421,300)1
- 계획 대비 달성율 (%)	99.7%	91.0	
연평균 사업비			
- 계획	69,693	75,088	119,290
- 실적	69,514	81,9722	(142,130)1
- 사업비 비교(1단계=100) ³	100.0	117.9	171.6
- 연평균사업비 증가율 ⁴	18.1	2.5	6.0
재원	국고, 지방비, 자부담	국고, 지방비, 자부담	국고

주 1. 지방비와 자부담을 포함할 경우, 2. 이행기간인 5년 평균 금액
 3. 1단계와 2단계는 실적치를 3단계는 국고투입 계획치를 기준으로 함.
 4. 연평균 증가율의 계산시점은 계획시작연도로 했기 때문에 시작연도의 예산증가율을 반영되지 않음.

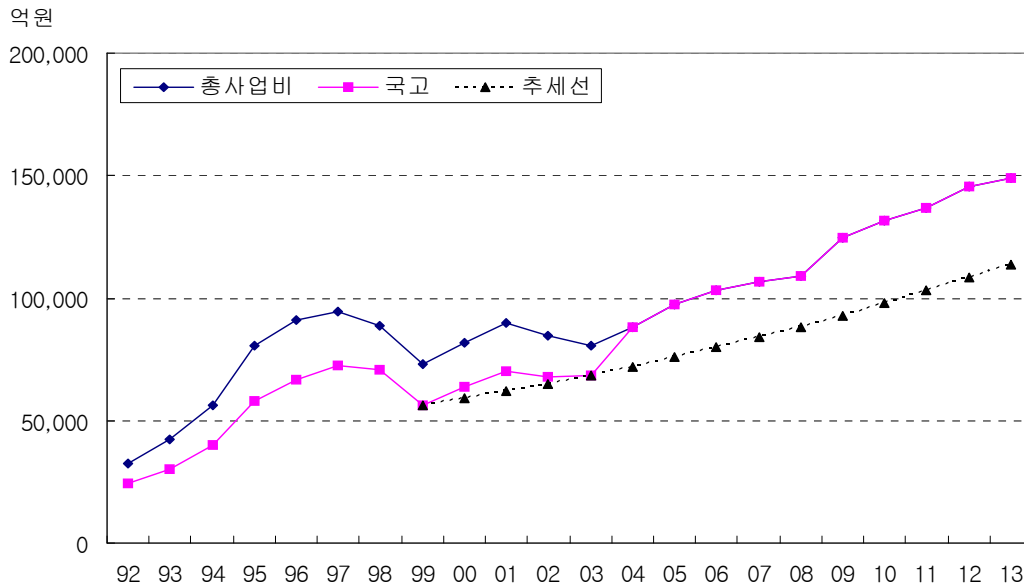
□ 사업추진 주체별 재원 부담

- 119조 투융자사업은 국고만을 사업비에 포함하여 정부의 정책의지를 확실히 보이고자 하였음.
- 1단계에서는 국고 74.5%, 지방비 11.5%, 자부담 14.0%(실적), 2단계에서는 국고 79.6%, 지방비 12.7%, 자부담 7.7% 이었음

□ 과거 사업과의 국고 투입액 비교

- 119조원 사업의 연평균 국고 투입규모는 전반기 5년에는 10조 1,020억원이고 후반기에는 13조 7,560억원이 됨.
- 국고의 연평균 증가율로 보면 1단계에서 19.6%, 2단계 5.2%, 3단계(119조원 사업) 6.0%로 2단계보다는 예산증가율을 높임.

그림 2-3. 농림투융자예산의 증가 추이



주 1. 2003년까지는 실적치이고 2004년부터는 계획치임.
 2. 추세선은 2단계사업('99-'03)의 국고 연평균 증가율이 2013년까지 지속되었을 경우를 가정한 것임.

- 2단계의 국고증가추세가 2013년까지 지속되었을 때보다는 10년 동안 총 27조 6,628억원(연평균 2조 7,663억원)의 국고를 더 투입한 셈임.
- 농업·농촌종합대책은 농림예산 또는 관련 자금 중에서 3년 이내의 단기성 자금 및 채무상환액을 대상자금에서 제외(2003년 기준 79,573억원)하여 실질적인 사업비 증가
 - 주요 제외자금은 농축산경영자금(예산) 19,485억원, 농축산경영자금(농협) 18,115억원, 양곡수매사업지원 10,078억원, 적자보전 및 채무상환 7,922억원 등
- 119조 사업(3단계)은 1단계 사업보다는 국고의 보조비중을 크게 높였으나 2단계 사업과는 비슷한 수준을 유지함.
 - 보조 비중은 1단계 사업에서 56.5%, 2단계 74.4%, 3단계에서는 74.8%임.

표 2-2. 국고 지원액 중 보조와 용자의 구성

단위: 억원, %

	1단계('92~'98)		2단계('99~'03)		3단계('04~'13)	
	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비
국고 계	362,499	100.0	326,272	100.0	1,192,900	100.0
보조	204,746	56.5	242,810	74.4	892,400	74.8
용자	157,753	43.5	83,462	25.6	300,500	25.2

주: 1·2단계는 실적치 임.

자료: 농림부

표 2-3. 농림투용자사업별 국고의 회계별 자원 구성

단위: 억원, %

	1단계('92~'98)		2단계('99~'03)		3단계('04~'13)	
	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비
국고 계	362,499	100.0	326,272	100.0	1,192,900	100.0
정부예산	316,014	87.2	268,342	82.2	963,000	80.7
정부기금	46,485	12.8	57,930	17.8	229,900	19.3

주: 1·2단계는 실적치 임.

자료: 농림부

- 119조 계획에서 보조의 비중은 전반기에 73.5%, 후반기에 75.8%로 후반기에 더 높은 비중을 차지하도록 계획됨.
- 예산에서 지원되는 자금은 보조 비중이 83.2%이나 기금의 보조 비중은 39.7%에 불과한데, 이는 기금이 주로 용자방식으로 운용되기 때문임.

3.3. 회계별 자원

- 119조원 사업은 정부예산에서 조달되는 자금이 80.7%로 1·2단계에서보다 예산 비중은 줄이고 기금비중을 늘리는 것으로 계획
 - 기금비중의 증가는 FTA지원기금, 쌀소득보전기금의 신설 등을 반영

3.4. 분야별 사업비 배분

- 투융자의 배분계획은 농업체질강화 및 경쟁력 제고 등 6개 분야를 대분류로 나누고, 17개 분야를 중분류로 나누어 제시함.
 - 대분류를 중심으로 보면 농업체질 강화 및 경쟁력 제고가 가장 큰 비중을 차지하고 농가소득 및 경영안정, 농촌복지 및 지역개발 순임.
- 계획기간 직전인 2003년에는 농업생산기반이 가장 큰 분야로 투융자의 32.6%를 차지하였으나 2004년에는 24.0%로 급감하고 농업체질강화·경쟁력제고가 24.8%에서 26.6%로 증가하여 가장 큰 비중을 차지함.

표 2-4. 분야별 투융자 규모

단위 : 백억원, %

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

자료; 농림부, 「농업농촌발전 세부추진계획」, 2004. 12. 863쪽

제 2 편

분야별 정책평가

제 3 장

농업체질 강화 및 경쟁력 제고

1. 정책개요

□ 정책의 틀

- 시장지향적 농업구조와 친환경농업·안전성 제고, 새로운 성장동력 확충 등 3대 정책으로 농업의 체질을 강화하여 지속 가능한 생명산업을 실현
 - ※ 세부계획(2004. 12)에는 사람과 숲이 어우러진 녹색공간의 확충도 농업체질 강화 부분에 속해 있으나 적절한 분류로 볼 수 없음.
- 농업구조조정은 가격지지제도 개편, 영농규모화 촉진, 농업인력 정예화, 농업금융제도 개편, 농지제도 개편, 여성농업인 육성 등 6개 시책과 보완대책(경영이양직불, FTA 지원대책, 복지지원 확대) 등 7개 시책으로 구성
- 친환경·고품질 농업은 친환경농업 육성과 식품안전관리 강화로 농산물의 품질경쟁력을 제고하고 수입농산물과 차별화된 내수시장을 구축함으로써 농업의 공익적 기능과 소비자 만족도를 제고
 - 이를 위해 산지유통 계열화, 파워브랜드 육성, 디지털 유통, 물류 효율화 등 브랜드 중심의 유통혁신을 이루겠다는 것임.
- 농업의 새로운 성장동력은 기술개발, 수출진흥, 소비촉진, 식품산업육성, 정보화 등 5대 정책을 추진하여 지속 가능한 농업발전 및 자생력 확충을 도모

2. 시장을 지향하는 2단계 구조조정의 추진

2.1. 영농규모화 촉진

2.1.1. 시책개요

- 경영규모 확대를 통한 경쟁력 향상은 구조개선사업의 가장 기본이 되는 사업으로 추진되어 왔음.
 - 영농규모화사업은 1988년 농지구입자금에서 출발, 1990년부터 농지매입 및 임차 대금을 융자 지원하는 영농규모화사업을 본격 추진, 1995년부터는 사업의 효율성을 높이기 위해 쌀 전업농(46천호)을 대상으로 집중 지원함.
 - 노령농가의 조기은퇴를 촉진하고 영농규모화를 촉진하기 위해 1997년에 경영이양직불제를 도입함.
 - 장기적으로 쌀시장의 완전개방(관세화)에도 경쟁력을 유지할 수 있는 전업농 육성을 위해 도시근로자 소득 수준을 확보할 수 있는 6ha 규모의 전업농 7만호를 2010년까지 육성하는 계획을 수립함.

- 영농규모화 촉진 사업비에 기존의 영농규모화사업비, 경영이양직접지불 예산 및 2006년부터 도입된 농지은행사업 예산을 포함
 - 영농규모화사업(경영이양직접지불 등 제외) 예산은 2003년 3,121억원, 2004년 3,092억원, 2005년 4,769억원, 2006년 4,341억원으로 일정하지 않으며, 경영이양직접지불 예산도 2004년 141억원, 2005년 286억원, 2006년 175억원으로 변화가 심한 편임.
 - 경영이양직접지불은 노령은퇴예정농가의 경영이양을 촉진시키기 위하여 직접지불을 주는 제도로서 영농규모화사업의 효과를 배양하기 위한 것이며, 농지은행사업의 경우에도 농지은행이 수탁한 농지를 가능한 한 전업농이 경영토록 한다는 측면에서 관련이 깊음.

- 영농규모화사업은 사업추진과정에서 지역여건을 고려하여 밭과 농업진흥지역밖 농지도 포함하게 되었지만(농지장기임대차사업은 진흥지역밖 논, 농지매매사업에서는 경지정리된 논도 포함하고 제주도는 밭 포함) 기본적으로 쌀 전업농에 한정되며 대상 농지도 농업진흥지역 논에 한정된 매우 제한적인 범위에서 목적 의식적으로 추진되는 사업임.
 - 목표연도 2013년까지 7만호가 6ha 수준의 규모화를 위해서는 2004년부터 164천ha의 추가적인 규모화가 필요한데, 이를 위해 정부사업으로 매년 평균 12천ha 정도의 면적을 규모화해야 함 (애초 목표연도는 2010년, 매년 18천ha 필요).
 - 규모화 필요면적 164천ha 중 127천ha는 정부의 영농규모화사업 및 농지은행사업을 통해 추진하고 37천ha는 농가 자구노력으로 규모화를 유도할 계획임.
 - 정부의 사업은 농지매매사업으로 31천ha, 농지장기임대차사업으로 65천ha, 농지은행사업으로 31천ha를 추진할 계획

- 한편 한·칠레FTA 추진 이후 2004년부터 과수원도 영농규모화사업의 대상에 포함시켰으며, DDA 협상의 진전 등을 감안, 밭 농업 경쟁력 제고 차원에서 밭도 영농규모화사업의 대상으로 포함시키는 것이 필요하다는 의견이 있음.

2.1.2. 추진 실적

- 추진계획 변경에 따른 사업물량 조정
 - 2006년 1월에 급격한 지가상승, 쌀소득직불시행, 관세화 유예기간 변경 등의 대내외적 여건 변화로 당초 2010년까지 계획되어 있는 영농규모화 사업계획을 2013년까지로 연장하고 사업물량도 축소 조정함.¹⁾
 - 당초 계획은 93.5천ha의 사업물량을 2006년에서 2010년까지 연평균

1) 계획된 사업물량이 축소된 것은 농지은행이 일정부분 역할을 대행하기 때문이기도 함.

18.7천ha씩 추진하는 것이었고 변경된 2013년까지의 계획에서는 76.1천ha의 사업물량을 연평균 9.5천ha씩 추진하는 것임.

표 3-1. 쌀전업농육성 목표 달성을 위한 세부 추진계획

단위 : 호, %, ha

구분	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	합
쌀전업농(호)	70,947	70,947	70,947	70,947	70,947	70,947	70,947	70,947	70,947	70,947	-
계(ha)	13,128	17,707	14,726	13,792	14,960	15,813	16,091	18,768	18,921	20,355	164,261
정부지원 소계	8,128	12,007	11,426	10,092	11,260	12,313	12,891	15,668	15,921	17,755	127,461
영농 규모화	8,128	11,907	10,426	8,392	9,260	9,313	9,391	9,468	9,521	10,259	96,065
매매	2,560	3,951	3,856	2,890	3,005	2,980	2,942	2,904	2,879	3,057	31,024
임대차	5,507	7,892	6,537	5,452	6,202	6,279	6,394	6,508	6,585	7,144	64,500
교환	61	64	33	50	53	54	55	56	57	58	541
농지은행	-	200	2,600	3,200	4,250	5,939	7,000	12,382	12,827	14,996	63,394
전업농 연계	-	100	1,000	1,700	2,000	3,000	3,500	6,200	6,400	7,496	31,396
(%)	-	50%	38%	53%	47%	51%	50%	50%	50%	50%	50%
자력확대	5,000	5,700	3,300	3,700	3,700	3,500	3,200	3,100	3,000	2,600	36,800
누계면적 (ha)	279,274	296,981	311,707	325,499	340,459	356,272	372,363	391,131	410,052	430,407	-
호당경영 규모(ha)	3.9	4.2	4.4	4.6	4.8	5.0	5.3	5.5	5.8	6.0	-

표 3-2. 연도별 예산확보율(2004년~2006년)

단위: 억원, %

사업명	3년간 금액('04~'06)			연도별 예산확보율 (예산/계획)		
	계획액	예산액	예산 확보율	2004	2005	2006
영농규모화사업	10,677	12,203	114.3	99.7	119.3	121.4
경영이양직접지불제	1,388	602	43.4	100.0	63.1	22.0
합계	12,065	12,805	106.1	-	-	-

- 2003~2006년까지 추진 실적을 보면 쌀전업농육성목표 달성을 위한 중장기 규모화 목표 달성을 위해서는 2007년부터 달성규모가 과거에 비해 확대되어야 함. 하지만 변화된 여건과 그간 실적을 고려하여 2006년 계획이 수정된 만큼 노력여하에 따라 사업계획의 달성은 가능하다고 판단됨.
- 2004~2006까지 45.6천ha의 규모화를 실현(연평균 15.2천ha)하여 앞으로 2013년까지 7년 동안 매년 16.9천ha의 규모화(총 118.7천ha)가 필요

□ 예산확보

- 영농규모화 부문에서 2004년부터 2006년까지 계획대비 실제 확보 예산액의 비율은 106.1%로 다른 부문들에 비해 높은 편으로 나타남.
- 영농규모화사업의 2004년부터 2006년까지의 총 예산확보 규모는 12,203 억원으로 당초 계획보다 14.3%만큼 더 확보되었음. 연도별로는 2005년에 119%로 가장 많이 책정되었다가 2006년에는 82.4%로 감소하였음.
- 경영이양직접지불제사업은 계획된 1,388억원의 절반에도 못 미치는 602 억원밖에 확보되지 못함. 연도별로 2005년에 63.1%로 가장 저조하였다가 2006년 들어 453.7%로 급증한 것으로 나타남.

□ 1988-2006년 사이 영농규모화사업으로 총 5조 8,733억원을 지원하여 16만 6,965ha의 농지를 규모 확대 및 집단화시킴.

- 농지구입자금지원(1988-1993) : 31천ha, 6,554억원
- 농지매매 (1990-2006) : 63천ha, 3조 7,264억원
- 농지임대차 (1990-2006) : 71천ha, 1조 4,263억원
- 농지교환분합 (1990-2006) : 2천ha, 652억원

□ 1996년까지는 농지매매사업 위주로 추진되었으나, 1997년 경영이양직불사업의 시행으로 농지임대차 사업 위주로 추진 방식 변경

- 매매-임대차 사업 면적 비율 : (1995) 73.9 : 26.1 → (2005) 33.4 : 66.6
- 매매-임대차 사업비 비율 : (1995) 85.5 : 14.5 → (2005) 61.2 : 38.8

- 쌀 전업농은 2006년말 현재 80,393명이 선정되어 있으며, 영농규모화사업 지원을 받은 경우가 50,676명임.
 - 1995~2006년까지 쌀 전업농에게 지원된 금액은 3조 9,331억원, 지원면적은 107,977ha이며, 호당 평균 경영규모가 2.36ha 증가한 것으로 조사됨(지원전 2.26ha→지원후 4.62ha).
 - 1988~1995년까지 일반 전업농에게 지원된 금액은 1조 9,403억원, 지원면적 58,989ha였음.

- 사업비는 매년 변동이 심하지만, 연간 사업비가 3,000억원을 넘어서는 비중 있는 사업으로서 경영이양직불사업, 농지은행사업 등과 밀접한 관련이 있으며, 이들 사업과의 연계성 제고가 문제로 되고 있음.

- 한편 영농규모화사업 그 자체만의 효과는 아니지만, 지원받은 쌀 전업농의 경영규모가 지원 전후 약 두 배로 증가하였으며, 전체 쌀 전업농 중 경영규모가 3ha 이상인 농가가 쌀 전업농의 약 절반을 차지하게 되는 등의 성과가 나타났음.
 - 지원받은 쌀 전업농의 경우 경영규모 3ha 이상이 64.6%이며, 쌀 전업농의 경영 규모가 확대되어 3ha 이상 대규모 경영 농가 중 쌀 전업농이 84%를 점유하게 됨.
 - 지원된 농지가 기존 농지와 500m 이내에 인접한 경우가 전체의 80%에 달할 정도로 농지집단화 효과가 큰 것으로 나타났으며, 고령층의 농지가 젊은 층으로 이동함으로써 농지이용 효율을 가져올 수 있는 기반이 마련된 것으로 평가됨.

2.1.3. 시책 평가

- 쌀 전업농 육성 등 전업농 육성 정책은 우리 농업의 경쟁력 제고와 농가소득 증대의 중요한 정책수단임. 특히 경영규모 확대를 통해 도시지역 노동자와 비슷한 소득을 얻을 수 있는 기반을 마련한다는 것은 전업농가의 생존만

- 이 아니라 우리 농업이라는 산업을 실질적으로 유지할 수 있는 기반, 식량 자급기반을 구축하는 필요조건이라는 측면에서 긍정적으로 평가됨.
- 15개 세분 정책 분야에 대한 농업인의 만족도 조사에서도 전업농의 영농 규모화사업에 대한 만족도가 5위로 매우 높게 나타나고 있음.
 - 농가소득 수준이 낮은 노동력의 이동을 결정짓는다는 측면에서 일정 수준의 소득을 안정적으로 확보할 수 있는 기반 마련에 대한 중장기적인 지원 정책에 대한 농업인의 평가, 특히 젊은 농업인의 평가는 긍정적인 것으로 이해됨.
 - 그러나 일부에서는 소득 및 경작규모측면에서 우리나라 평균 이상의 농가에 지원함으로써 일부 특정농업인만을 위한 정책이라는 비판과 사업추진과정에서 농지구입단가가 비현실적이라는 문제 제기가 있음.
- 영농규모화사업의 추진과정에서 농업인의 문제제기는 “선택과 집중”이라는 사업 고유의 특성에 기인하는 점과 사업 추진과정에서 비현실적인 요소 등에 대한 것으로 나타남.
- 농가도 일정 수준의 소득이 보장되어야 계속 영농할 수 있다는 점에서 대부분의 농업인들도 선택과 집중이라는 정책 기조에 찬성하지만, 일부 농업인에 대한 집중적 지원에 대해 정책 소외의 문제를 제기함.
 - 사업 추진과정에서 영농규모화사업의 주요 내용인 농지매매사업과 관련하여 실지원상한단가(평당 27,000원)가 실제 농지가격에 비해 너무 낮아 비현실적이라는 점과 경영이양직접지불보조금이 위탁경영, 쌀소득직불 등과 비교하여 너무 낮다는 점 등과 관련됨.
- 목표년도를 애초 2010년에서 여건변화를 감안, 2013년까지 연장하고 이에 따라 연간 사업추진물량도 12천ha로 조정(농지은행 제외 시 9천ha 수준임) 하며, 2004년 전업농 육성 대책 수립시 지대별 개인별, 경영형태별, 경영주 특성 등을 고려한 지원방안을 기 마련하여 추진하고 있는 등의 노력이 보임.
- 지역별로는 특성을 감안하여 평야지는 8ha, 중간지 6ha, 산간지는 4ha로

목표가 지역별로 차별화되어 설정되어 있으며, 개인별로는 경지면적 5ha 이상 전업농은 10ha, 2-5ha 규모는 6ha, 2ha미만은 4ha 수준 등 다양한 노력이 있음에도 불구하고 일부 농업인들은 지역별 특성과 농가별 특성이 충분히 반영되지 못하다는 인식을 하고 있는 것으로 나타남.

- 예컨대 현지 농업인에 대한 간담회 등에서 특히 일부 준산간지역에서는 5ha 이상 경영규모 확대가 현실적으로 힘들며, 쌀 농업만으로는 안정적 소득기반을 구축할 수 없다는 인식이 강하며, 이러한 지역적 특성이나 농가별 특성을 고려하여 사업이 추진되어야 한다는 문제제기가 나타남.
- 또한 전업농이라는 개별 농가의 육성이 지역 단위에서 다른 농업인들의 안정적 농업경영, 지역 활성화의 기초로서 역할 해야 한다는 점이 지적됨. 이러한 지역단위의 협력적 구조 구축이 있어야 선택과 집중이라는 정책 선택에 대한 반발이 적어질 수 있으며, 지역단위의 농업 발전이 가능하다는 문제제기가 일부 전문가와 농민단체에서 제기됨.

□ 영농규모화사업의 추진과정에서 일부 미흡한 점이 발견되지만, 정책의 목표에 충실한 것으로 평가됨. 예컨대 사업추진으로 쌀 전업농의 규모화 촉진, 젊은 농업인 육성, 농지이용효율기반 조성 등등의 성과가 나타나고 있는 것으로 평가됨.

2.1.4. 보완과제

- 농업인의 농지매입이나 장기임차는 중장기 경영 계획하에 이루어지는 특성이 있으므로 영농규모화사업은 장기에 걸쳐 꾸준한 추진이 필요하며, 이에 대한 안정적 예산 지원이 요구되는데, 예산 규모가 매년 변동이 심하고 사업추진방식이 자주 변경되는 문제를 해소해야 함.
 - 잦은 사업 추진방식의 변경, 예산확보의 불확실성 등은 농업인들의 정책에 대한 불신을 부추기고 안정적 규모 확대 노력을 줄일 위험 있음.
 - 더불어 경영이영직접지불과의 연계성 등 추진방식에서도 현실에 맞게 개선되어 일관성 있게 사업이 추진될 필요가 있음.

- 영농규모화와 밀접한 관련이 있는 최근의 농지제도 개편 및 농지은행제도 도입이라는 여건 변화 속에서, 변화된 여건을 충분히 반영할 수 있는 영농규모화사업 추진방식 마련을 위한 제도개선 방안마련이 필요
 - 농지은행을 통한 장기임대할 경우 농지 임대를 허용하는 농지제도 개선과 농지은행의 농지임대수탁사업은 전업농 육성, 영세·고령농가의 이탈농 지원 등 영농규모화사업과 매우 유사하면서 밀접한 관련을 지니게 됨. 따라서 이러한 사업과의 연계성을 고려하여 중장기 사업 추진 방식의 재편을 검토해야 함.
 - 특히 전면적인 농지유동화 물량에 대한 조사와 분석을 통하여 농지특성별 사업 형태를 다양화하되, 사업간의 역할분담을 적절히 하고 사업간의 연계성을 고려하여 규모화의 효과를 배가시키는 노력이 필요함.
 - 또한 2005년 7월 농지법 개정에서 이농·상속에 의해 취득한 1ha 이상의 농지도 농지은행에 장기임대하는 경우 계속 소유할 수 있다는 점이 부가된 점을 고려하여 육성된 전업농의 경영단위가 세분화되지 않도록 보완하는 방안을 검토할 필요 (영농규모화사업의 추진 결과 성장한 쌀 전업농이 이제 경영이양을 해야 하는 단계에 이르렀다는 점을 고려)

- 농지매매사업과 농지장기임대차사업의 통합적 운용 및 예산 운영에서의 유연성 확보 필요
 - 제한된 사업비와 단위사업별 사업비 규모로 보아 영농규모화의 효과는 농지매매사업보다 장기임대차사업이 더 크게 나타날 수 있지만, 지역적 특성, 농가별 특성에 따라 그 선호가 다르며, 긴 안목으로 보면 농지매매가 더 유리할 경우도 있으므로, 현장 단위에서 두 사업을 이원적으로 접근할 것이 아니라 상호 연계시켜 사업비 집행에서도 유연하게 통합적 집행이 가능하도록 할 필요
 - 비록 정부에서 농지매매사업으로 32천ha, 농지장기임대차사업으로 61천ha(농지은행포함시 92천ha)를 추진할 계획을 수립하였지만, 너무 경직적으로 사업배분 비율을 지켜나갈 것은 아님. 사업의 실질적 효과와 지역

단위의 특성을 고려한 인력 육성이 더 중요함을 간과해서는 안 됨.

- 쌀소득보전직불로 인한 구조조정 역행의 문제는 영농규모화 목표달성을 위한 농지물량 확보를 더욱 어렵게 하여 이를 해소하기 위한 방안모색이 필요함.
 - 경영이양직불제 개편과 활성화 모색
 - 쌀소득보전직불의 대상기준을 연령과 연계하여 구조조정 역행문제를 줄여 나가되 이들의 생활안정에 대한 고려는 필요함.
- 농민에게 농지가 가진 의미, 농지가격상승에 대한 기대를 고려하면 임대차 비중의 대폭확대를 통한 규모화는 현실적인 한계성을 가질 것임
 - 2013년까지 계획되어있는 영농규모화사업 추진계획을 실행하면서 상황변화에 따라 매매방식과 임대차방식 비율에 대한 조정이 필요함.

□ 기타 보완사항

- 철저한 농지이용실태조사를 통해 농지은행사업과 농지매매 및 장기임대차사업 대상 농지의 확대
- 시·군 및 읍·면이 실시하는 농지이용실태조사시 한국농촌공사의 농지은행 및 영농규모화사업 담당자를 적극 활용하는 방안 강구
- 경영이양직접지불사업의 경우 경영이양대상 농가의 일부 농지가 영농규모화사업 대상이 아닌 경우와 소유 농지면적이 6천평 이상인 경우에 대한 보완 대책을 강구할 필요가 있음. 이 경우 농지은행사업 등과 연계하여 경영이양대상농가가 보다 쉽게 경영이양을 선택할 수 있도록 할 필요
- 경영이양직접지불 금액의 경우 농기계 위탁료, 쌀 농업소득보전직접지불제 등과 비교하여 너무 적어 실효성이 낮은 점을 고려하여 지원단가에 대한 재검토 필요
- 농지매매사업 관련 지원단가의 경우에도 농업인의 상환 능력 변화 등을 고려하여 현실화하는 방안을 검토할 필요
- 과수원 규모화의 경우 2005년 상반기에 사업비의 100%가 소진되는 등 사업초기에 사업이 원활하게 추진되고 있는 것으로 평가됨. 그러나 일부 지역에서 정부 정책 사업의 조기 정착을 위한 담당조직(한국농촌공사)의

의욕적 사업집행 등에 의한 부분적인 보완과제도 나타남.

- 사업의 조기 정착을 위해 지나치게 의욕적으로 사업을 추진하게 되면, 오히려 농업인의 반발, 예컨대 “정부가 돈이 너무 많다”, “농촌공사 유지하려고 예산 쓴다” 등의 불필요한 오해가 발생할 수 있으므로 충분한 현지 여건 고려와 신중한 사업 추진이 요구됨.

2.2. 정예인력 육성

2.2.1. 시책 개요

- 개방화에 대응하여 우리 농업의 경쟁력을 확보하기 위해서는 농업경영의 규모화와 함께 경영능력을 갖춘 우수한 인력을 확보하는 것이 중요한 과제임.
 - 특히 농업여건이 악화되면서 농촌인구의 이농현상으로 인하여 농촌에서 50세 이하의 젊은 경영주 비중이 급감하면서 젊은 후계인력의 확보 및 농업경영인력 육성을 위한 정부의 역할이 중요함.
 - 다른 한편으로 가족농만이 아닌 법인화된 농업경영체를 육성하는 것도 중요한 과제임.
- 정부정책에서도 이러한 점을 고려하여 농업경영인력 육성을 중요한 정책과제로 설정하고 추진하고 있음. 경영인력육성을 위한 정책수단은 다음과 같은 체계를 가짐.
 - ① 농업전문기술을 갖춘 후계인력의 안정적 확보를 위하여 한국농업전문학교를 설립하여 인력을 양성함.
 - ② 젊은 후계인력 및 신규창업농 진입을 촉진하기 위하여 후계농업경영인에게 장기저리의 정책자금을 지원하는 정책임.
 - ③ 기존의 규모화 된 전업농업인의 경영, 회계, 영농기술, 정보화 등의 전문기술을 제고하는 전문화 된 농업인교육훈련을 실시하고 있음.

- ④ 농업인의 시장지향적 경영능력과 생산성 제고를 위하여 민간전문가를 통한 농업경영컨설팅 및 축산환경개선컨설팅을 위한 자금지원을 실시함.
 - ⑤ 농업부문의 새로운 창의적 아이디어를 상업화하도록 농업벤처캐피탈의 지원과 함께 농업벤처육성을 위한 창업보육센터 지원도 실시함.
- 시장개방에 대응할 수 있는 전문경영체 육성 및 경영능력을 향상하고, 젊은 후계인력이 안정적으로 영농에 정착하도록 유도하고자 하는 것임.
- 저리의 정책자금 지원뿐만 아니라 교육기회 확대 및 경영컨설팅 등의 보조지원도 강화하고 있음.

2.2.2. 추진 실적

- 후계농업경영인 육성을 위한 자금지원은 1981년~2003년 동안에 122천명을 선발하여 2조 2천억 원의 자금을 지원하였음.
- 119조 투융자사업에서는 약 1만 명의 후계인력을 양성한다는 목표 하에 1조 1천억원에 이르는 자금을 지원할 계획임(연리 3%, 5년거치 10년 균분상환, 1인당 지원규모 20~120백만 원).
 - 2006년부터는 농업경영인이 안정적으로 영농에 정착하지 못하는 문제를 해결하기 위하여 후계농업인추가지원을 실시하고 있음.
- 개방화에 대응하여 경쟁력 있는 전문경영인 양성을 위한 농업교육에 대한 보조사업을 실시
- 2003년에는 39개 기관에서 56천명을 대상으로 교육을 실시하고 29억원을 지원하였음. 2004년에는 45천명에 28억원을 지원하고, 2013년까지 총 385억원을 지원할 계획임.
- 농업경영과정에서 발생한 다양한 문제를 해결하기 위한 민간경영컨설팅 실시를 위한 농업경영컨설팅지원은 2003년에 670개 경영체에 대해 17억원을 지원하였고, 2004년에는 19억원의 예산을 배정하여 추진하고 있음.

□ 농업벤처기업 육성을 위한 창업보육센터에 대한 지원은 2004년에 2억원임.

2.2.3. 시책 평가

□ 농업창업에는 많은 자금이 소요되기 때문에 선진국에서도 후계농업경영인 육성을 위하여 많은 우대조건의 정책자금을 지원하고 있음. 우리나라도 후계농업인 육성을 위한 저리정책자금 지원으로 농가인구의 급속한 감소 속에서 후계농업경영인이 많이 확보되는 성과를 얻고 있음.

- 이러한 후계농업경영인이 농업의 중추적인 인력으로 성장하여 각 부문에서 농업발전을 선도하고 있음.
- 2004년도에도 계획한 1,000명보다 많은 1,125명이 신규창업하였고, 1981년~2004년말까지의 전체 선정 대비 후계농 취소율이 18.9%에 이르고 있으나, 최근 3년간(2003~2005)의 영농정착율은 89%에 이름.
- 영농기반이 부족한 신규 농가의 부족한 담보능력을 보완하여 주기 위하여 농신보 특례보증을 실시하고 있음.

표 3-3. 경영주 연령별, 경지규모별 농가호수 추이(2000년=100)

	연도	30세 미만	50세 미만	60세 미만	60세 이상	합계
전체	2000	100	100	100	100	100
	2002	41	78	86	103	93
	2004	25	68	82	104	90
1.0-2.0ha	2000	100	100	100	100	100
	2002	25	75	79	98	87
	2004	11	59	70	95	80
2.0-5.0ha 미만	2000	100	100	100	100	100
	2002	54	74	85	108	88
	2004	17	64	81	108	83
5.0ha 이상	2000	100	100	100	100	100
	2002	65	90	100	108	96
	2004	98	97	145	150	120

자료 : 통계청

- 농업인 경영능력 제고를 위한 농업교육 사업은 교육과정별 전문성을 갖고 있는 대학이나 지자체를 중심으로 추진하고 있어 교육프로그램 설계에 우수한 점이 있음.
 - 그러나 지리적 동질성의 부족, 품목별 동질성의 부족으로 인하여 개인적 성과에 머무르고 농가조직화, 자체 학습활동으로 연계되지 못하는 한계가 있음.
 - 이를 개선하기 위해 2006년부터는 생산자단체·지역농업교육협력체 등 민간주도의 현장위주 맞춤형 전문교육 방식으로 전환하고, 예산도 전년 35억에서 122억원으로 증액
 - ※ 지역농업교육협력체 : 지역교육의 주체인 지자체, 농협, 대학, 연구소 등의 인적·기술적 상호연계로 역량을 결집한 집적체

- 전업농가, 경영체에 대한 컨설팅지원농가수가 최근 3년간 1,000여 농가에 이르고 있고, 컨설팅 만족도도 80%에 이르고 있음.
 - 멀리 떨어져 있는 독립 1개 농가에 대한 지원규모가 1,500만원(법인 3,000만원) 사업규모로 지원하고 있어 컨설팅업체의 입장에서 보면 낮은 단가이고, 농가입장에서 보면 부족한 측면이 있음.

2.2.4. 보완과제

- 후계농업인 육성을 위한 저리정책자금 지원에 대해서는 다른 정책자금과 동일한 금리를 적용하고 있는 것이 선진국의 영농후계자 지원과 차이점임.
 - 장기지원도 필요하지만 영농초기인 점을 감안하여 금융부담을 완화하여 주도록 지원금리를 더 낮추어 쉽게 창업할 수 있도록 함.
 - 젊은 인력의 신규취농에 대해서는 장기저리로 지원하지만 농지구입 자금이외에는 너무 지원규모를 확대하는 것은 지양

- 농업인의 교육지원사업은 보다 지리적 동질성과 품목별 동질성을 확보하는 차원에서 지원을 다양화하여야 함.

- 농업인 각자의 다양한 전문성 개발활동을 평생학습 또는 성인학습 차원에서 지원하고 각종 반 자조적인 학습조직(예: 품목별 연구회, 작목반)의 교육비용을 지원 확대함.
 - 지역농업의 발전목표와 특성에 맞는 농업경영, 기술향상, 브랜드 경쟁력 향상을 위한 지역농업 조직화 교육 등 지역농업 교육 협력체를 중심으로 한 국고지원을 확대함
 - 각종 농업인 교육훈련 기관에 교육훈련 전담자에 대한 체계적 연수 강화(예: 한국기술교육대학의 교육훈련 전문가 양성 코스 운영) 또는 교육훈련 전문가 배치 지원(노동부에서는 중소기업에 교육훈련 전담자 채용시 지원: 월 170만원) 및 각 기관에 대한 교육훈련 컨설팅 강화
- 농업경영컨설팅 지원에서는 개별농가 지원과 함께 그룹별 지원방안을 도입 하도록 함.
- 컨설팅 지원을 개별 경영체 중심으로 접근한 결과 농가조직화 등과 연계 되지 못하고 있는 문제점을 개선하도록 함.
 - 현재 농업생산조직화가 촉진되어 공동계산조직, 출하계약조직 등이 많이 출현하고, 각 조직은 공통의 품질관리, 경영관리를 위하여 경영지도를 강화하여야 하는 것을 보완하는 경영컨설팅지원을 활성화 하도록 함. 단 이와 같이 그룹단위 컨설팅의 경우에는 비용이 적게 드는 점을 고려하여 농가당 지원규모를 대폭 축소함.

2.3. 농업금융제도 개편

2.3.1. 시책 개요

- 가격지지정책 및 소득보조 정책을 강화한 선진국과는 달리 우리나라는 농가에 대한 정부지원정책이 정책자금 지원에 의존한 측면이 큼.

- 농가가 투입재를 구입한데 소요되는 비용을 축소하여 주기 위하여 저리 자금을 지원하였음. 농가의 자금이 부족한 저개발상태에서는 신용공급도 중요한 역할을 수행하였음.
 - 농산물시장개방이 확대되는 시기에 경쟁력제고를 위하여 투자비용 절감 역할을 하는 정책자금 지원을 확대하고, 이것이 수익성 저하로 인한 부실로 이어지면서 농가부채문제가 표출되었음. 이를 해결하기 위한 부채대책이 실시됨.
- 농가부채를 장기 저리자금으로 대체하여 주고, 상환기간을 연장하는 대책을 실시하고, 다른 한편으로 회생가능성을 심사하여 지원하는 경영회생자금을 신설하여 지원하였음.
- 농업정책자금의 지원효율성을 제고하고자 농가에 지원된 대부분의 정책자금을 수요자 중심의 농업종합자금제로 통합하여 지원함.
 - 후계농업경영인 이외 전문농업경영체로 발전하고자 한 농가는 자신에 적합한 사업계획을 수립하고, 그에 바탕을 두고 정책자금 지원을 신청하면 금융기관이 대출심사하여 지원수준을 결정함.
 - 다른 한편으로 정책자금 관리를 효율화하기 위하여 정책자금관리단을 설치하고, 농업정책자금 취급기관을 부분적으로 농협 이외의 금융기관으로 확대하였음.
- 반면에 다수의 영세소농들의 자금부족문제를 해결하여주기 위해서는 연리 3%로 1년 이내에 단기 지원하는 농축산경영자금을 지원하고 있음.
- 농가의 부족한 담보능력을 보완하기 위하여 농신보의 기금출연을 확대하고, 부채대책의 특례보증을 실시하여 기금잠식이 초래되고 있음.
 - 기본자산 부족으로 인하여 신규보증이 어려운 상황에 직면하여 충당금 적립을 위한 기금출연이 과제임.

2.3.2. 추진 실적

- 전업농가 육성을 위한 농업종합자금은 2003년에 4,523억원 지원, 2004년에 7,536억원이 지원되었음
 - 자금대출 후 경영컨설팅 및 농가경영진단을 통한 적극적인 사후관리로 사업성공 가능성을 제고하고 있음. 경영실태조사 결과는 농가의 경영컨설팅 및 D/B구축을 통한 농가 종합관리
 - 농업종합자금의 지원규모를 확대하면서 농축산경영자금의 지원규모를 축소하는 정책의 균형을 유지함.
- 농가부채대책 추진위원회를 구성하여 정책자금 상환연기 및 상호금융대체자금 지원, 경영회생자금 지원 등으로 15.3조원에 이르는 부채대책을 실시하였음.
- 농가경제의 악화 및 부채대책 실시에 따른 특례보증의 부실로 인하여 농신보의 대위변제금액이 급증하는 사태가 발생함.
 - 2000년에 2,190억원이던 순대위변제금액은 2003년에 5,720억원으로 크게 증가하였음. 대위변제가 급증하여 농신보의 기금이 축소되고 그 결과 원활한 보증공급에 어려움이 있었음
 - 농신보 기금 안정을 위하여 정부출연을 확대(2003년 3,478억, 2004년 4,000억)하고, 이용 금융기관의 기금출연율을 확대하면서 그동안 예외로 인정하였던 상호금융에 대해서도 기금출연을 도입함.

표 3-4. 2004년도 농가부채대책 지원(15.3조원) 신청 실적

단위 : 억원

대상자금	신청금액	인원수
정책자금 상환연기	50,545	212,130
'04 상호금융대체자금	48,375	253,421
연대보증 해소자금 상환연장	2,943	13,417
농업경영회생자금	1,987	885
합 계	103,850	479,853

2.3.3. 시책 평가

- 농업종합자금은 대출과정에서의 엄격한 사업성 심사와 수요자 중심의 자금배분으로 인하여 농가의 자금이용에는 어려움이 있으나 대출 후에는 효과가 높음.
 - 대출받은 경영체중 경영실태조사결과 사업계획대비 매출액 및 이익이 20% 이상 초과한 우수 및 양호한 농가의 비율이 70%에 이룸.
 - 연체비율도 일반농업경영자금 6.5%, 후계자육성자금이 7.5%인데 반해 농업종합자금은 1.4%에 불과함.(2004. 6)

- 농업종합자금은 엄격한 대출심사로 인하여 농업경쟁력 제고를 위한 시설자금 지원보다는 대출관리에 편한 단기 운전자금 위주로 지원되는 것은 문제임.
 - 시설자금 비율이 16.0%이고, 운전자금 비율이 59.1%, 개보수자금 비율이 24.9%임(2003년 기준)

- 농가부채대책으로 인하여 농가의 금융위기는 어느 정도 해소되었지만 많은 부작용도 초래됨.
 - 연체 등으로 정작 어려움에 처한 농가는 지원대상에서 제외되는 문제가 발생하고, 이들 농가를 중심으로 파산으로 이어지게 됨.
 - 부채가 많은 농가일수록 수혜규모가 큰 농가 간 소득분배의 왜곡이 발생하게 됨.

표 3-5. 2004년 농가부채대책 지원실적 비중

지원규모	건수	금액	평균지원금액(천원)
1천만원 미만	40.4	12.2	5,299
1천만 - 5천만원	55.0	63.1	20,122
5천만 - 1억원	3.6	13.1	64,350
1억원 - 3억원	0.9	7.3	146,083
3억원 - 5억원	0.1	1.3	368,731
5억원 이상	0.0	3.0	1,013,868
합 계	467,654건	81,810억원	17,550

- 농신보에 대한 정부 기금출연 확대에 의하여 신규보증여력을 확보한 것은 농업금융 안정에 도움이 됨.
 - 농신보기금의 부실화 원인에 대해 대대적인 감사를 실시한 결과 농업금융 담당자의 사기가 저하되는 사례가 발생함.

2.3.4. 보완과제

- 농업종합자금 지원에서 나타나는 가장 큰 문제는 운전자금 위주로 대출되고, 시설자금에 대한 지원비율이 낮다는 것임.
 - 대출관리가 용이한 운전자금 위주의 대출이라는 금융기관의 도덕적 해이를 방지하기 위하여 최저 시설자금 지원비율을 설정할 필요가 있음.
- 농업종합자금이 대출심사를 엄격히 실시한 결과 부실율은 낮아지는 효과를 얻지만 농가로부터 사업정보는 담보위주의 대출심사를 실시한다는 비판이 제기되고 있음.
 - 이러한 사업성 위주의 자금지원을 하기 위해서는 위험성이 있는 지원을 위한 벤처캐피탈 형태의 자금을 마련하여 지원하여야 함.
 - 농업종합자금이 대출심사를 사업성 위주로 보다 엄격히 실시하였을 경우 농신보 신용보증에서는 보다 유리한 심사평가를 할 수 있는 연계성을 강화하여야 함.
- 농업종합자금 지원규모를 점차 확대하면서 그에 대응하여 농축산경영자금의 지원규모를 축소함.
 - 농업종합자금을 지원받은 농가는 농축산경영자금 지원에서 제외하여 전업농가는 농업종합자금을 이용하고, 영세고령농가 이 자금을 이용함.
- 농가부채대책은 모든 농가를 대상으로 한 상환연기 및 대출금리 인하의 정책에서 벗어나 정작 부채상환이 어려운 농가만을 대상으로 심사하여 지원

- 하는 워크아웃방식으로 전환함.
- 반면 농산물시장개방 피해에 따른 농가부담을 완화하여 주기 위한 직접지불제를 확대하고 농가부채대책 요구로 이어지지 않도록 관리하는 것이 필요함.
 - 농가부채대책은 농지은행과 연계하여 재무구조 재조정의 워크아웃을 할 수 있는 방식으로 전환함.
- 농업금융의 안정을 위하여 농신보의 기금을 조기에 확충하도록 정부출연을 우선적으로 확대하고, 이용 금융기관의 기금출연율을 높임.
- 금융기관과 농신보의 역할분담을 강화하기 위하여 부분보증 대상자금을 보다 확대하도록 함.
 - 농가의 자금이용 효율성을 제고하기 위하여 현재 농신보를 취급하고 있지 않은 시중은행 및 지방은행에 대해서도 농신보보증을 할 수 있는 체제로 전환함.

2.4. 농지제도 개편 및 농지은행기능 도입

2.4.1. 시책 개요

- 농지제도 혁신은 (1) 농지의 소유·이용규제의 완화, (2) 적정 농지의 보전, (3) 농지전용제도 혁신, (4) 농지종합관리기능(농지은행기능) 도입 등을 주요 내용으로 함.
- 식량안보·통일대비 등을 위해 우량농지는 최대한 보전하되, 농업경쟁력 강화와 농촌 활력증진을 뒷받침하도록 농지의 이용·소유규제를 완화한다는 취지 하에 농지제도를 혁신
 - 농지의 소유 및 이용 규제의 완화에 따른 부작용을 최소화하는 차원에서 농지은행기능에 농지종합관리기능을 부여
 - 농지제도 혁신 관련 핵심 과제는 농지의 소유 및 이용 규제 완화의 수준

과 새로이 도입되는 농지은행 기능의 범위 문제

- 단, 농지은행사업의 추진과 관련해서는 주요 사업인 농지임대수탁사업은 수수료 사업으로서 정부의 예산 지원이 요구되지 않고, 2006년 4월부터 추진되는 경영회생지원사업(2006년 예산 422억원) 등 일부 예산 필요
- 농지의 소유 및 이용 규제 완화의 목적은 규모화된 농업경영체 육성과 농지 이용 효율성 제고에 있으며, 농지법에서 금지하고 있는 농지임대차와 비농민 농지소유를 제한된 범위 내에서 허용함.
- 쌀 전업농 육성이 주요 과제인 상황 하에서 전업농의 영농규모화를 촉진하기 위하여 농지관리기구(농지은행)를 통해 전업농 등에 5년 이상 임대하는 경우 농업경영 목적으로 취득한 농지의 임대차를 허용
 - 주말·체험영농(0.1ha), 이농·상속(1ha) 등에 의한 비농민 농지소유 상한을 확대하고, 농업회사법인의 농지소유요건을 완화하는 방안 검토
- 걱정 농지의 보전과 농지전용제도의 혁신은 농지전용 관련 행위제한 개선, 전용부담금제 개선, 농업진흥지역 재조정 등과 관련됨.
- 걱정농지면적 확보와 계획적·체계적인 농지관리가 가능하도록 농업진흥지역을 재조정하고 보전을 위한 정책적인 지원(규제 보상)을 강화하며 농지전용부담금 부과제도를 개선
 - 농업진흥지역 내 영농편의 도모 및 한계농지 등 농업진흥지역 밖 농지의 활용도 제고에 기여하도록 농지전용제도를 재편
- 농지은행기능은 농산물시장 개방 확대 등에 대비하여 영농규모화·전업화를 통한 경쟁력 제고를 뒷받침하고, 농지시장의 불안정에 미리 대응하기 위하여 농지매입·비축, 매도·임대수탁 등을 수행하기 위해 도입함.
- 쌀소비 감소, 농산물시장 개방 확대에 따른 농지수급 불안정 해소 도모
 - 고령화된 농업인구의 탈농과 도시민의 농촌유입을 지원하기 위하여 농지의 매도수탁, 임대수탁관리 등을 지원

- 농지의 소유 및 이용 규제 완화에 따른 부작용을 최소화하는 농지종합관리기구로서 농지은행 기능 부여
- 농지 및 농가주택 등의 거래정보, 농업경영지원정보 및 농촌정책 관련 정보 등 다양한 정보의 체계적 제공
- 부채농가의 농지급매물 증가가 거래량이 매우 적은 농촌지역 농지시장 불안정을 초래할 수 있다는 인식하에 연체 등으로 인해 일시적 경영위기에 처한 농가의 실질적인 경영회생을 지원

2.4.2. 추진 실적

- 2004년 2월 “농업·농촌종합대책”이 발표된 이후 농지은행 기능 도입에 대해서는 논란이 적고 구체적 사업(기능) 내용에 대한 논란이 제기되었지만, 농지의 소유·이용 규제 완화에 대한 큰 논란이 제기되어 농지제도 혁신은 2005년 7월 농지법이 개정되기까지 농림부 차원의 공개토론회와 자문위원회, 농특위 검토·심의과정, 국회 차원의 토론회 등 다양한 형태의 의견 수렴과정이 있었음.
 - 특히 0.1ha 범위 내에서 주말·체험영농 목적의 비농민의 농지 소유 허용과 실질적으로 비농민의 농지 소유를 전면적으로 허용하는 결과를 낼 수 있는 농지임대차의 허용 방침은 헌법에서 명시된 경자유전원칙 준수 정신을 훼손시킬 수 있다는 논란이 제기됨.
 - 농지임대차 허용과 이농·상속에 의한 농지소유 상한(1ha) 확대는 농지은행(농지관리기구)에 장기임대하는 방안으로 대체함.
 - 주말·체험영농 소유 상한(0.1ha) 확대 방안은 반영하지 않고, 농업회사 법인의 농지소유요건을 완화 방안은 추후 과제로 함.
 - 한편 기존 농지법에서는 농지매입자는 매입과 동시에 직접 영농해야 하여 미래에 필요한 농지를 미리 확보할 수 없어 영농 확대 및 영농 신규 참여 준비 중인 유입인력의 단계적 농지 매입을 불가능하게 하였는데, 농지은행이 실제 영농에 참여할 때까지 위탁관리하는 조건으로 농지매

입이 가능하도록 한다는 농지제도 혁신 필요성 제기

- 2005년 7월 자경목적 소유 농지의 임대차를 허용하는 농지법 개정 및 농지은행 포털시스템 구축 운영
 - 개정 농지법에서 “개인이 농업경영목적으로 취득한 농지를 농업기반공사(한국농촌공사)에 위탁하는 경우 임대차·사용대차를 허용한다”는 내용과 “상속농지 중 1ha 초과 3ha 이하 농지 및 8년 이상 농업경영 후 이농한 자의 소유 농지 중 1ha 초과분을 농업기반공사에 위탁하는 경우 임대차·사용대차를 허용한다”는 내용을 추가하였으며, 이를 통해 2005년 10월부터 농지은행의 주요 사업인 농지임대수탁사업이 추진됨.
 - 인터넷을 통해 농지은행사업 신청 및 농지매물·시세검색, 가격동향 분석, 사업관리 등을 종합 수행하는 시스템을 구축하고, 2006년 1월부터 농어촌종합정보포털과 연계하여 필요한 정보를 입체적으로 제공(귀농, 농촌주택, 농촌관광 등 종합적인 정보 제공)하도록 함.
- 농지전용부담금 부과 기준 변경 및 행위제한 재조정
 - 농지전용부담금 부과 기준을 농지조성 원가 기준에서 공시지가 기준으로 개편하고, 농지조성자금 이외에 영농규모화사업지원, 농지비축자금 등으로 용도를 확대
 - 농업진흥지역 행위제한을 조정하여 생산자단체의 농산물 가공·처리시설 등 설치 확대(폐수배출시설 금지 → 기준 이하 폐수 배출시설 허용)
 - 농지전용 허가 권한의 지자체 위임 범위 확대
 - 국토계획법상 생산(보전)관리지역내 설치가 허용되는 시설 중 농지보전을 저해하는 시설을 추가로 전용을 제한(대기오염배출시설 및 폐수배출시설의 설치 제한을 유지 등)
- 2005년 12월 29일 농업기반공사및농지관리기금법 개정으로 농지임대수탁사업, 농지매도수탁사업, 경영회생지원사업, 농지매입·비축사업 등 농지은행

행사업을 한국농촌공사가 법적 근거를 가지고 본격적으로 추진

- 2005년 10월부터 기시행 중인 농지임대수탁사업의 원활한 추진 : 2006년 5월 말 현재 2006년 사업목표량의 89% 달성
- 2006년 5월 한달 동안 경영회생지원 농지매입 시작, 2006년 5월말 현재 2006년 예산(422억원) 대비 223% 신청, 2006년 6월 15일 사업지원대상자 선정을 위한 심의회 심의절차를 거쳐 대상자 선정
- 농지시장 안정을 위한 매입·비축은 농지시장 여건을 고려하여 추진

□ 농업진흥지역 실태조사와 재조정 작업 추진 중

- 2006년 4월 10일 현재 153개 시·군 중 98개 시군 조사 완료 및 6월 30일 전 시·군 조사 완료 계획
- 농업진흥지역 적정면적 설정 및 재조정 기준 마련을 위한 연구용역 추진 (2006. 6-8) 및 유형별 지침 마련, 2006. 12월에 시·도 농정심의회 심의 및 지정 승인 계획
- 농업진흥지역 해제 농지와 농업진흥지역 밖 우량농지는 생산(보전)관리 지역의 편입·관리하여 적정 농지보전의 확보 노력

2.4.3. 시책 평가

- 농지란 농업의 중요한 생산수단이자 농가의 핵심 자산임. 따라서 농가의 농지의 소유 및 이용 실태, 농업전망 등에 따라 농지 소유·이용규제 완화에 대한 인식이 다르기 때문에 농지제도 개편에 대한 객관적 평가가 곤란함. 농업인 및 관련 전문가에 대한 조사결과에 의하면, 농지제도의 혁신과 농지은행기능의 도입에 대한 전반적인 평가는 긍정적이지만, 여전히 농지의 바람직한 소유·이용체계 등 중장기 농지제도의 재편 방향 정립에 대한 명확한 방향제시가 정립되지 않아 제도보완 논란이 제기됨.
- 일부 농업인·시민단체에서 식량자급률과 연계한 중장기 농지보전 목표 부재, 농지의 난개발 문제 등을 고려하여 농지법 개정안 국회 처리에 반

대한 바 있음. 다양한 채널의 논의를 통해 일부 쟁점에 대한 수정안을 도출하는 등 이해당사자들의 의견을 적극 수용하는 등 긍정적 성과가 있는 한편, 경자유전 원칙 등에 대한 명확한 방향 제시가 없어 여전히 논란의 여지가 있다는 부정적 평가도 나타남.

- 농지전용제도의 개선은 농촌지역의 상대적 불이익 해소와 농업인의 부담 감소를 도모한 것으로 평가됨.
 - 농지전용부담금 부과 기준을 농지조성 원가 기준에서 공시지가 기준으로 개편함으로써 순수 농촌지역 농지소유자들의 상대적 불이익을 부분적으로 해소(부담의 형평성 도모)할 수 있게 됨.
 - 일부 논 농업 중심지역에서 특산단지로 새롭게 조성된 지역에서 생산자 단체의 농산물 가공·처리시설 허용 등 농업진흥지역내 행위제한을 조정하여 농업인의 소득 증대 노력 가능
 - 농업진흥지역내 행위제한 완화를 생산자단체로 한정하여 농지의 소규모 개별적 전용에 따른 난개발 방지 도모

- 농지은행사업 전반에 대해서는 농지은행사업으로 농지시장 안정과 농가의 자산가치의 안정 도모 등의 효과가 있는 것으로 긍정적인 평가를 받고 있지만, 구체적 추진과정에서 부분적인 보완 과제가 나타남.
 - 농지임대수탁사업은 “순수 농촌지역의 농지시장 불안정을 최소화하고 전업농 육성 지원 등 구조개선을 동시에 도모하는 것을 주요 목적”으로 하고 있으나, 실제 사업 실적을 보면 농업진흥지역내 우량농지이면서 농촌 거주 농업인이 소유한 농지의 비율이 낮은 것으로 조사되어 사업 추진 과정에서 사업대상지에 대한 적극적 고려 필요 등 부분적인 보완과제가 나타남.
 - 농지시장 안정 등의 측면에서 농업진흥지역밖 농지, 밭, 과수원 등도 사업 대상에 포함되도록 사업을 설계한 것은 현실적인 정책대안으로 이해되며, 또한 사업대상이 농업진흥지역밖 농지, 밭, 과수원 등을 포함하는 상황에서 임차농지의 41.2%(논의 경우 50%)를 쌀 전업농에

임차하고 있는 것으로 조사된 것은 매우 긍정적으로 평가될 수 있음. 그러나 농지임대차 시장에 정부가 개입하는 것에 대한 비판적 논의가 있는 상황에서 가능한 한 농지시장 안정과 농업구조개선을 동시에 도모할 수 있는 사업추진, 예컨대 농업진흥지역농지 및 농업진흥지역 밖의 우량농지 위주로 사업 추진이 요구됨.

- 또한 사업의 조기 정착을 위해 사업 홍보를 강화하고 한국농촌공사의 현장 사업담당자들이 먼 거리의 사업대상자들을 직접 찾아다니는 등 다양한 노력이 있어 2006년 6월말 시점에 사업목표의 100%에 해당하는 농지가 임대수탁되었지만, 이러한 의욕적 사업추진에 따른 높은 사업추진비용은 농지시장에 대한 정부 개입의 비판적 논의를 불러일으킬 여지가 있으므로 신중한 접근과 객관적 평가가 요구됨.
 - 경영회생지원사업의 경우에도 농업인의 입장에서 경영회생지원사업에 참여할 경우 아무런 불이익이 발생하지 않기 때문에 조건을 충족하면 누구나 신청하게 되어 부채 농가 스스로 회생이나 퇴출(workout)이나를 판단할 기회를 놓치게 되고 농지은행사업담당자들도 자구노력 중인 농가로 하여금 사업에 참여하도록 권장할 우려가 있음. 즉 지나치게 지원대상농가에게 혜택을 주는 방식으로 사업을 추진하고 있어 경영회생 가능성에 대한 평가 기준이 모호해지거나 연체농가로의 전환을 부추기는 부작용, 신청과정에서의 문제해결 기회 상실 등 사업의 불명확한 성격과 위상에 대한 비판적 문제제기가 나타남.
- 농업진흥지역 재조정과 관련해서는 농업진흥지역만을 대상으로 재조정 작업을 추진하는 방식에 대한 실효성 논란 발생
- 농업진흥지역 재조정은 현실적으로 농업진흥지역 밖 농지 중 우량농지의 농업진흥지역으로 편입은 검토하지 않고 농업진흥지역의 해제를 의미하므로, 전체적으로 농업진흥지역이 감소하게 되어 적정규모의 농지 보전과 배치됨.
 - 대부분의 지방자치단체에서는 재조정 대상 농업진흥지역 농지의 대부분

이 농업진흥지역밖 농지로 전환되기를 희망하고 있음.

2.4.4. 보완과제

- 농지제도 개편 및 농지은행 기능 도입과 관련하여 한국농촌공사(농지은행)를 통한 농지임대차 허용은 비농민의 실질적 농지소유 허용으로 귀결되어 경자유전원칙을 훼손한다는 논란이 제기되고 있으므로, 농지의 소유·이용 체계에 대한 전문가, 다양한 이해관계자의 의견 수렴과 합리적 제도 개선 방향 논의 필요
 - 농지임대수탁사업의 운용과정에서 농지은행(한국농촌공사)의 농지임대 대상자는 전업농가 중심으로 이루어지도록 보완할 필요
 - 농지제도의 특성상 제도의 잦은 변동이 발생해서는 곤란함. 관련된 전문가, 다양한 이해당사자들의 의견을 충분히 수렴하여 안정적인 법, 제도 마련 필요

- 농지 소유 및 이용 규제 완화가 정책목적에 맞게 효과를 나타내기 위해서는 농지은행사업 대상 범위 재조정과 지역별 차별화 전략 수립 필요
 - 농지임대차 허용이 농업구조개선에 도움이 될 것이냐 아니면 비농민의 농지투기만 불러일으킬 것이냐 하는 논란은 농지임대수탁사업의 성격과 사업대상 범위와 연결됨. 순수농촌지역 우량농지 대상으로 전업농가 및 신규 창업농 지원 위주로 사업을 추진하여 농지임대수탁사업이 구조개선과 종합적 농지관리기능이 잘 실현될 수 있도록 할 필요가 있음.
 - 이런 측면에서 순수 농촌지역의 농업진흥지역을 중심으로 비농민의 농지 소유를 허용하면서 당해 농지가 농지은행을 통해 전업농업인에게 집중될 수 있도록 하는 방안이 적극 검토될 필요가 있음.

- 경영회생지원사업의 위상과 성격을 명확히 정립하여 사업의 원활한 추진과 사업추진과정에서 도덕적 해이 문제를 막을 필요가 있음.
 - 농업인의 입장에서 회생이나 퇴출(workout)이냐에 대한 엄정한 심사·평

가할 기회 상실, 부채농가의 자구 해결 기회 상실, 농지의 시장 거래를 통한 문제 해결 기회 상실 등에 대한 보완 대책

- 특히 부채농가 스스로 경영회생 가능성을 엄정히 평가·판단할 수 있도록 하고, 부채농가의 자구노력을 촉진시킬 수 있는 제도적 보완 필요
- 사업의 초기 추진과정에서 사업추진에 따른 높은 사업비용(거래비용)의 발생은 한국농촌공사의 경영상의 어려움만이 아니라 농지은행사업 그 자체의 존립의 문제로 제기될 수도 있기 때문에 농지은행사업 추진에 따른 많은 행정비용 최소화를 위한 노력이 필요함.
- 농지은행 기능 도입에 대한 비판적 입장은 ‘시장실패(market failure)’보다 ‘정부실패(government failure)’의 위험이 더 큰 것으로 이해함. 비록 불법적 농지의 임대(관행적 임대)이지만 실제 다수의 농지임대자들은 이미 시장을 통해 농지임대를 하고 있는데, 한국농촌공사를 통해 많은 행정비용(거래비용)을 부담하면서까지 양성화할 필요가 없다고 느끼고 있음. 따라서 농지 소유 및 이용 규제 완화와 관련 깊은 농지임대수탁사업의 지나친 실적 위주 사업추진에 대한 반성과 합리적 추진 체계 구축 노력이 필요함.
- 농지정책 이외의 소득정책, 산업정책 등과의 조화 필요
- 농지시장의 안정을 위해서는 농지은행의 농지시장 개입보다도 우선 쌀 시장 개방 확대에 대응한 쌀산업 구조조정과 쌀 소득안정정책(예 : 쌀소득등보전직접지불제도)이 더 중요한 정책 수단이라는 점을 간과해서는 아니 되며, 농지정책의 수립과정에서 인력정책, 소득안정정책, 산업정책 등 다양한 분야와 연계되어 추진될 필요가 있으며, 이를 위한 농지정책 수립 체계, 관련 행정 및 조직의 재편이 필요함.
- 농지 관련 다양한 정보를 체계적으로 수집·분석하기 위하여 프랑스, 일본에서 실시하고 있는 농지거래신고, 선매협의제도 도입 등이 필요함.

- 2006년부터 모든 부동산거래가 실제 거래가격으로 신고할 수 있도록 되어 있어 농지가격에 대해서는 거래가격을 파악하기 쉽게 되었음. 그러나 농지시장의 안정과 농업구조개선을 동시에 도모하기 위해서는 농지선매 협의제도 등의 적극적 검토도 필요하며, 정부 차원에서 농지이용실태조사 등을 체계적이고 강력하게 추진할 필요가 있음.
 - 한편 농지 관련 정보의 체계적 생산만이 아니라 농지의 소유 및 이용 질서의 합리화와 농지임대수탁사업의 활성화를 가져오는 중요한 수단이 될 수 있는 농지이용실태조사의 내실화를 적극 검토할 필요가 있음.
- 농업진흥지역 재조정시 농업진흥지역밖 농지까지 포함한 조정작업과 농지제도 개편 및 농업생산기반정비와 연계된 보완 대책 강구 필요
- 농업진흥지역 재조정의 경우 10ha 이상 집단화된 천수답에 대해서는 생산기반정비를 통해 가능한 한 농지보전이 가능하도록 농업진흥지역으로 유지하고, 농업진흥지역에서 제외되더라도 생산관리 또는 보전관리지역으로 편입시켜 관리할 필요
 - 관리지역(농업진흥지역밖 농지)의 세분화 과정에서 집단화된 우량농지는 생산관리 및 보전관리지역으로 편입시키고, 이용 규제에 따른 보상적 인센티브를 제공
 - 농업진흥지역 및 농업진흥지역 밖 농지 중 생산관리 또는 보전관리지역에서는 농지임대차 허용 범위를 확대하는 등 농지의 소유와 이용 규제를 완화하여 농업인의 불만 해소 필요

3. 친환경·고품질 농업으로 발전

3.1. 정책 개요

- 소비자가 만족하고 신뢰하는 식품공급을 통해 수입농산물과 차별화된 내수

시장의 구축과 농산물의 품질경쟁력 제고를 위한 정책으로 추진

- “농장에서 식탁까지” 안전하고 고품질의 농식품을 공급하는 것을 목표로 친환경농업, 농식품의 안전관리, 브랜드 중심의 고품질 농산물 유통체제 구축을 포괄함.
- 친환경농업육성은 친환경농업육성지원, 토양개량제지원 등 15개 사업이 포함되어 있음.
- 농식품안전관리는 “농장에서 식탁까지”라는 슬로건 하에 우수농산물관리제도(GAP) 및 이력추적관리제도 운영 등 20개 사업을 포괄
- 브랜드 중심 고품질 농산물 유통체제 구축은 공동마케팅조직 육성, 축산물 가공시설 지원 등 29개 사업을 포함
 - 유통부문의 평가는 별장으로 독립하여 다룰 것임.

3.2. 친환경농업육성 시책

3.2.1. 시책개요

- 1990년대 중반부터 적극적인 친환경농업 육성을 위한 다양한 시책 추진
 - 농경지의 토양산성화와 물리적 악화 등 지력악화 문제를 해결하기 위해 1992년부터 토양개량사업을 추진해옴.
 - 친환경농업육성 지원사업으로 친환경농업지구조성사업은 1995년 중소농고품질농산물 생산지원사업으로부터 시작되어 1998년에 대규모지구조성사업과 소규모지구조성사업으로 추가·확대되어 추진되어 왔고, 2004년부터 지구조성사업으로 통합되어 추진되어오고 있음.
 - 가축분뇨처리시설 지원사업은 1994년 가축분뇨 정화처리 및 퇴비화 지원사업으로 시작되어 2001년에는 액비저장조 설치 지원사업과 축분비료

유통센터 지원사업이 추가되어 추진되어오고 있음.

- 친환경농축산업 실천기반 조성을 위한 사업별로 구체적인 정책목표 설정
 - 친환경농업지구조성사업의 정책목표는 상수원보호구역 또는 친환경농업 실천이 필요한 지역을 중심으로 다양한 형태의 친환경농업 실천기반을 조성하는데 있음. 특히 농약·화학비료 사용량 감축과 축산분뇨 자원화를 통한 농업환경 유지·보전과 고품질 안전농산물 생산체계를 구축하는데 있음.
 - 친환경농업지구조성사업의 시책추진 방향은 농업농촌종합대책의 일환으로 지역여건·영농규모·작목 등에 적합한 친환경농업육성 지원과 관련 저투입농업을 기반으로 저농약·무농약·유기재배 등 친환경농업 추진목표의 단계적 향상에 두고 있음.
 - 구체적인 추진시책으로는 친환경농산물 생산시설과 축산분뇨 자원화 등 자연순환형 친환경농업육성 지원과 친환경농업 실천능력을 갖춘 농업인 위주 지원으로 파급효과 제고 및 내실화에 두고 있음. 특히 경종과 축산이 연계하는 자원순환농업(Recycling)의 보급·확산으로 농업환경 오염원을 경감(축산분뇨자원화, 푸른들가꾸기 등 조사료 생산기반 확충 등)을 중점목표로 추진됨.
 - 지구조성 대상지역은 상수원보호구역 또는 상수원에 영향을 미치는 상수원보호구역의 주변지역과 상수원보호구역외의 지역이라도 지역단위로 친환경농업 실천이 가능한 지역을 대상으로 함.
 - 대상지역 규모는 농경지가 10ha 이상의 집단화된 지역으로 참여농가가 10호 이상인 지역으로 하고, 유기농업 등 친환경농업을 실천 중에 있어 파급효과가 클 것으로 판단되는 지역과 지역농협 주관 하에 사업을 추진하는 경우 우선적으로 선정함.
 - 지구조성사업의 지원단가는 사업규모에 따라 지구당 2억~10억원 범위 내에서 차등지원토록 하고 있고, 지원조건은 국고 40%, 지방비 40%, 자부담 20%로 설정
 - 토양개량제보조사사업은 규산질은 1965년, 석회질은 1957년부터 추진되어

은 사업으로 정책목표는 산성토양 및 유효규산 함량이 낮은 농경지에 토양개량제(규산·석회)를 공급함으로써 토양을 개량하고, 지력을 유지·보전하여 친환경농업 실천기반 조성에 있음.

- 토양개량사업 시책의 추진방향은 읍·면·동 단위 4년1주기 연차별 공급계획에 의거 공급 대상지역에 대한 토양개량제 공급과 시·군농업기술센터의 토양검정결과에 의한 시용처방에 따라 토양개량제 살포
- 우리나라 논토양은 유효규산이 부족하며 밭 토양은 대부분 산성을 띠고 있어 지력이 낮고 작물생육 조건이 열악함. 따라서 산성토양, 유효규산 함량이 낮은 농경지에 토양개량제(석회·규산)를 공급함으로써 토양을 개량하고 지력을 유지·보전하여 고품질·친환경농산물 생산 및 지속 가능한 친환경 농업기반 조성

○ 가축분뇨처리시설지원사업은 1991년부터 추진되어온 사업으로 퇴비화·액비화 등 가축 분뇨 자원화를 통해 수질오염 방지 및 생활환경의 보전 등 환경친화적 축산업의 육성을 정책목표로 설정하고 있음.

- 사업대상지역은 4대강(한강·낙동강·영산강·금강) 유역의 특정 지역 및 새만금지역, 축산업경쟁력강화사업 지원지구, 축산단지조성 및 축산계열화사업 지역, 지방자치단체에서 축산분뇨 처리 및 수질개선을 위하여 필요하다고 인정하는 축산분뇨 처리대책 지역, 나환자 정착촌 지역 등임.
- 사업 대상자는 시설유형에 따라 단독시설의 경우 “오분법”에 의하여 축산분뇨 처리시설을 설치해야 할 축산농가, 축산분뇨 처리시설을 1997년 12월 말 이전에 설치한 농가 중 노후시설·기계설비 보완 대상 농가, 4대강 유역의 특정 지역과 새만금지역에 위치한 축산농가 등이 해당됨. 공동시설의 경우는 축산단지, 축산계열 사업주체(소·돼지·닭), 영농조합법인, 농업회사법인, 농협법에 의하여 설립된 지역축협조합, “오분법” 제35조 규정에 의거 축산폐수의 수집·운반영업허가를 받은 전문 처리업체(지역 농·축협, 영농조합법인, 농업회사법인 등), 1997년 12월 말 이전에 설치한 공동시설 중 노후시설·기계설비 보완 대상 시설, ‘축분퇴비 유통센터’로 지정된 지역 농·축협 등이 해당됨.

3.2.2. 추진 실적

□ 친환경농업육성지구조성사업은 관련사업의 통합과 조정을 통해 정책성과를 극대화하고 사업규모를 확대함.

○ 친환경농업육성지구조성사업은 2004년부터 대·소규모 사업구분을 폐지하고 중규모 단지의 참여를 유도하여 규모에 따른 사업참여 제한을 해소함.

표 3-6. 친환경농업 지원사업 추진실적

단위: 개소, 백만원

구 분		계	'95~2003 ¹⁾	2004	2005	
친환경농업육성	사업량	742	645	34	63	
	사업비	계	231,118	202,318	12,000	16,800
		보조	89,137	77,617	4,800	6,720
		국고용자	29,400	29,400	-	-
		지방비	64,553	53,033	4,800	6,720
		자담	48,028	42,268	2,400	3,360
토양개량사업	사업량(톤)	7,058	5,803	618	637	
	사업비	계	473,551	378,956	44,947	49,648
		보조	337,188	263,513	35,957	39,718
		용자	-	-	-	-
		지방비	98,032	79,112	8,990	9,930
		자부담	36,331	36,331	-	-
가축분뇨시설지원	구 분	계	'91~'03	2004	2005	
	사업량	79,637	76,233	1,904	1,500	
	사업비	계	1,037,283	964,501	39,510	33,272
		보조	508,517	477,400	15,584	15,533
		용자	528,766	487,101	23,926	17,739

주 1) 친환경농업육성사업의 사업량 및 사업비에는 '95년부터 지원된 중소농고품질농산물생산지원, 친환경가족농단지조성, 대·소규모 지구조성, 친환경농업시범마을사업이 포함됨.

자료: 농림부

- 친환경농업지구조성사업의 실적은 보면 1995년부터 2005년까지 전국에 742개의 친환경농업단지가 조성되었음. 투입된 사업비는 총 2,311억 원이고 이중 보조금이 891억 원, 국고용자 294억 원, 지방비 646억 원, 자부담 480억 원에 달함.
 - 2004년 전까지 매년 조성된 단지는 30여개 정도였으나 2005년부터 63개로 크게 확대되어 사업비도 120억 원에서 168억으로 증가하였음.
- 지속적인 토양개량제보조사업의 추진으로 농경지의 지력 강화
- 토양개량제보조사업은 1992년부터 2005년까지 7,058톤을 공급하였고, 투자된 자금은 총 4,736억 원에 달함. 사업비 구성을 보면 국고보조가 3,372억 원, 지방비 980억 원, 자부담 363억 원에 달함.
 - 지속적인 토양개량제보조사업의 추진으로 논 토양의 유효규산함량의 증가하였고, 미약하나마 밭 토양의 산성도가 개선됨.
 - 논 토양의 유효규산함량: 86ppm(1999) → 118ppm(2003)
 - 밭 토양의 산도: 5.9(2000) → 5.9(2005).
- 가축분뇨처리시설지원사업은 1990년대 초부터 시작되어 가축분뇨처리시설이 상당히 설치되어 사업규모의 점진적인 감축 추세
- 가축분뇨처리시설지원사업은 1991년부터 시작되어 2005년까지 79,637개소에 지원되었고, 투입된 자금규모는 총 1조 372억 원에 달함. 이중 국고보조가 5,085억 원, 용자가 5,288억 원에 달함.

3.2.3. 시책 및 정책 평가

- 적극적인 친환경농업육성사업에 힘입어 친환경농산물 인증실적은 1990년대 후반 이후 급속히 증가
- 친환경농산물 인증실적은 1990년대 후반 이후 급속도로 증가함. 친환경농업실천 농가수는 1999년 1,306호에서 2005년 53,478호로 매년 85.7% 증가, 인증면적은 1999년 875ha에서 2005년 49,807ha로 매년 96.1% 증

가, 인증량은 1999년 26,646톤에서 797,747톤으로 매년 76.2%의 급증세를 보임.

- 친환경농업육성사업에 힘입어 2005년도 친환경농업이 전체농업에서 차지하는 비중은 농가수 기준으로는 4.3%, 농경지 면적기준으로는 2.7%를 차지하고 있음. 또한 친환경농산물 거래규모는 약 7,600억원 규모로 전체농산물 시장거래액의 약 3%정도를 차지하는 것으로 추정되고 있음.

- 최근 친환경농업육성사업과 토양개량사업은 당초계획을 달성하였고, 축산분뇨처리지원사업은 당초 계획대비 성과가 다소 미흡한 것으로 평가
 - 최근 3개년(2003~2005) 친환경농업육성사업과 토양개량사업은 당초계획에서 제시된 목표를 완전하게 달성한 것으로 내부적으로 평가되고 있음. 축산분뇨처리지원사업의 경우 액비저장조 설치 등 당초계획에 비해 성과달성이 다소 미흡한 것으로 평가되고 있음.

- 친환경농업육성 시책의 정책성과는 사업별로 상이한 평가결과로 나타남
 - 친환경농업지구조성사업의 경우 지구단위 친환경농업 육성에 상당한 기여를 한 것으로 평가됨. 특히 지구조성사업을 통해 개별농가차원이 아니고 지역단위 또는 지구단위 광역범위에서 친환경농업이 실천됨으로써 농업부문 환경보전 차원에서 크게 기여한 사업으로 평가됨.
 - 토양개량제보조사사업은 친환경농업정책 프로그램 가운데 가장 오래 추진되어 왔고 또한 앞으로도 상당한 기간동안 지속될 토양개량사업 전반에 대한 문제점 진단 보다 효과적인 추진방안 모색에 대한 검토방안이 사업 진행 및 사후관리 프로세스에서 잘 제시되어 있지 못함.
 - 축산분뇨처리지원사업은 가축 분뇨의 효과적인 처리를 위한 자원화사업의 지속적인 추진으로 양축농가의 분뇨처리에 대한 인식 전환 및 환경친화적 축산업 정착에 어느 정도 기여한 것으로 평가됨. 특히 정화처리 방식보다 자원화 중심의 가축 분뇨관리 정책목표는 우리나라 축산여건 및 기술 개발 수준에 비추어 보아 ‘적합성, 충분성, 실현 가능성’을 갖춘 것으로 평가됨.

- 축산분뇨 처리시설 지원사업을 통해 가축 분뇨를 자원화(퇴비화 또는 액비화)하는 방법으로 처리함으로써 친환경 축산의 가능성에 대한 양축가의 인식 전환에 상당한 기여를 한 것으로 평가됨.
- 가축 분뇨의 자원화를 통해 화학비료의 대체원으로 경종 부분에 유기질 비료를 공급해 줌으로써 화학비료와 농약 사용량 감축 등 친환경 농업의 육성에 큰 기여를 해 온 것으로 평가됨.

□ 정책 평가 요약

- 화학비료 사용 감소, 친환경인증 농산 증가, 농토배양 및 조사료 공급기반 확충에 기여, 고품질 쌀 생산과 그린투어리즘 연계 등으로 소득을 높이고 농촌관광 자원으로까지 발전하는 성과를 거둠.
- 그러나 상수원 보호지역 등 특정 지역 중심의 정책이 되고 농업생산 활동의 환경부하 문제에 대해서는 상대적으로 소홀
 - 농업부문의 인산성분 유출에 따른 부영양화 등 수질오염 문제가 심화되고 있으나 이에 대한 관심은 매우 낮은 실정임.
- 지역단위 자연순환형 농업시스템 구축을 위한 체계적인 정책추진 미흡, 농업인 수혜조건의 모니터링 수단 제약 등으로 향후 친환경농업 및 정책적 지원 확대에 한계가 있음.
- 농업의 환경영향평가 시스템이 결여되어 있어 친환경농업의 성과평가는 물론 추진목표와 방향 설정에 어려움이 있음.

3.2.4. 보완과제

- 친환경농업지구조성사업의 하향식 추진방식과 사후관리 등의 문제점 노출
 - 친환경농업지구조성사업 추진에 있어서 친환경농업 전문지식 부족으로 인한 사업자 대표와 갈등 발생, 사업자가 지구조성사업을 위해 선택할 수 있는 시설과 장비의 제약, 사업 추진 시 관련 기관 간 의견 수렴 기회 부족 등은 문제점으로 지적됨.

- 친환경농업지구조성지역은 크게 확대되었으나 대상지역에서 사업이 종료된 이후 적절한 사후관리가 이루어지지 않고 있어 문제점으로 지적되고 있음.
 - 친환경농업지구조성지역의 경우에도 실천경력에 따라 지속적으로 지원되고 관리될 수 있는 관리운영시스템 구축이 필요함.
- 토양개량제보조사업 전반에 관한 체계적인 진단과 평가를 통한 대책 마련
- 토양개량제보조사업 전반에 관한 진단과 평가를 위해 전문연구기관의 연구용역을 통한 개선방안 마련이 필요함. 상당히 오랜 기간동안 사업이 추진되어오면서 정책목표와 실제로 토양개량사업을 실천하는 농업인들의 의사결정에 상당한 격차가 발생되고 있으므로 적절한 대책마련이 시급함.
 - 토양개량제보조사업은 친환경농업 인프라구축에 매우 중요한 요소이므로 토양개량제와 조절제 종류 및 이용 폭의 확대, 가축분뇨자원의 토양개량제의 이용 가능성 검토, 농업인이 스스로 토양문제를 인식할 수 있도록 교육 및 홍보의 강화 등 관련정책 프로그램과 유기적인 연계가 이루어져 정책효과를 극대화할 수 있는 방안 마련이 필요함.
- 지역단위 환경용량에 적합한 경종-축산 연계시스템 구축 미흡
- 가축분뇨처리지원사업의 경우 지역단위(군 또는 읍면)의 축분퇴비와 액비의 수급을 조절할 수 있는 경종농가와 양축농가의 연계체제 구축 미흡.
 - 양축농가와 경종농가의 유기적인 연계 시스템 구축을 목표로 설치된 “축분비료 유통센터”는 정책적 지원이 부족하고 또한 운영주체의 역할이 확실히 정립되지 않아 전반적으로 잘 운영되지 못하는 것으로 평가됨.
 - 상당한 정책자금이 투입되었음에도 불구하고 지역 내 축분퇴비·액비의 수급 불균형을 해소할 수 있는 경종농가와와의 연계 체계가 잘 구축되지 않아 가시적인 성과 달성은 미흡함. 지역적으로 경종-축산연계가 잘 되고 있는 지역을 모범지역으로 선정하여 타지역으로 확산될 수 있는 방안마련이 필요함.

- 친환경농업은 아직 발전단계상 초기단계에 있고, 육성사업을 위한 예산투입 규모는 미약한 수준이므로 친환경농업의 도약을 위해서는 예산지원 확대 필요
 - 매년 친환경농산물이 급속하게 증가하고는 있으나 아직 우리나라 전체 농업에서 차지하는 비중은 4% 이내로 발전단계상 초기 단계에 있음.
 - 친환경농업육성은 최근의 농정에서 중요한 비중을 차지하는 것으로 제시되고 있고 또한 다양한 시책이 추진되고 있으나 농업부문 전체 예산 가운데 2% 미만의 미약한 수준임. 따라서 우리나라 농업전반을 친환경농업 체제로 개편하기 과감한 자금지원 확대가 긴요함.

3.2.5. 중장기 발전 방향

- 친환경농업 시스템으로의 전환을 위한 인프라 구축을 위한 교육·훈련 프로그램의 개발, 지역단위의 자원순환형 시스템 구축을 위해 시범단지 조성 및 보급을 확대
- 친환경농업 시스템이 구축된 지역의 환경성 평가와 생산된 친환경농산물의 수익성이 유지될 수 있도록 생산-소비 연계 프로그램(그린마케팅 시스템) 개발
- 친환경농업직불제, 사육밀도 규제, 가축분뇨은행제 등의 관련 제도가 지원·규제·보상의 적절한 정책결합으로 만들어져 효과적인 발전 도모
 - 축산부문의 사육밀도규제와 가축사육권거래제, 가축 분뇨은행, 환경 규제의 강화와 농업 부문 환경오염 총량관리제도 도입을 중장기적으로 추진
- 친환경농업 육성을 단순히 특정지역, 특정 고부가치 농산물 생산의 관점에서 벗어나 전체 농업의 환경부하 경감을 통한 생태계 보전 차원으로 확대 발전시키고 이를 위한 예산지원 확대
 - 친환경농업예산은 119조 투융자계획에서도 1.8%정도 밖에 차지하고 있지 않으나 2009년까지 5%, 2013년 8%, 2016년에는 농업부문 전체 예산의 10%정도를 차지할 수 있도록 해야 할 것임.

3.3. 농식품 안전관리 강화

3.3.1. 시책개요

□ 농식품 안전관리 현황

- 재배·수확·세척·포장 등 생산에서부터 수확 후 포장 단계까지의 농약·중금속 등 위해요소에 대한 안전관리를 위해 우수농산물관리제도 (GAP)를 도입함.
 - 2003~2005년까지 시범사업 형태, 2006년부터 본 사업 추진
 - GAP 관련 지침 마련, 교육 및 홍보 강화, 인증체계 구축 등의 사업 실시
 - GAP 농산물을 중심으로 이력추적관리기반 구축
- 안전농산물의 생산 및 공급을 위해 생산·저장 및 출하전 단계에서의 안전성조사를 실시하며, 생산단계 유해물질의 잔류허용기준 설정 확대와 안전의식 제고를 위한 농업인 교육을 강화함.
 - 안전성조사결과를 기초로 부적합품은 출하연기, 폐기 등의 조치를 하여 부적합품의 시장 유입을 사전 차단
 - 선진국수준의 분석시설·장비 및 전문인력을 확충하여 분석효율성을 제고
- 소비자의 원산지 표시관리 강화 요구 증대에 따라 원산지표시 관리업무를 과학화하고 단속활동을 강화함. GMO 표시대상 품목을 확대하고 검정방법 개발
 - 조기경보시스템활용, 명예감시원 확대, 단속건수 증대
- 농축산물 안전관리정책에 소비참여 확대를 위해 장관자문기구로서 「농식품안전자문단」을 설치 운영함.

□ 세부사업 및 목표

- 농산물 안전관리 강화와 관련한 주요사업은 「우수농산물관리제도 (GAP) 및 이력추적관리제도 운영」, 「농산물 안전성조사」, 「원산지표시 및 GMO표시제도운영」 및 「농식품안전자문단 운영」 등임.

표 3-7. 주요 사업별 추진 목표

사업	1단계(2004-05)	2단계(2006-08)
GAP 및 이력추적관리	<ul style="list-style-type: none"> • 시범사업 추진 - 기반구축에 중점 	<ul style="list-style-type: none"> • 본격 추진 - 전산관리시스템 도입 - 과일·채소 인증비율 2%까지 제고
농산물안전성 조사	<ul style="list-style-type: none"> • 조사건수 60,000점까지 확대 • 정밀분석실 설치 확대 • 잔류시험 매년 30개 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 조사건수 68,000점 확대 • 잔류시험 매년 200개 실시
원산지표시 및 GMO 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 원산지 과학적 식별법 80개품목 • GMO분석기술개발 옥수수 3품종, 면실 3품종 	<ul style="list-style-type: none"> • 100개 품목으로 확대 • 면화, 유채로 확대

- 이들 사업은 공통적으로 생산단계에서의 농산물 안전성확보의 중요성을 감안해서 농약, 중금속 등 유해물질을 사전에 차단하고, 우리 농산물 안전에 대한 소비자의 신뢰도확보에 목적을 두고 시행되어 사업의 연관성이 높음.
- 사업목표를 보면 GAP와 이력추적관리제는 2005년까지 시범사업을 완료하고 2006년부터 사업을 확대하여 GAP인증 과일·채소의 비율을 2008년도에 2%까지 높이는 것으로 함. 농산물 안전성조사물량과 생산단계 유해물질 잔류기준 설정을 지속적으로 확대함.

3.3.2. 추진실적

- 관련사업은 2004년부터 본예산에서 별도 운영됨. 이로 인해 예산집행의 연속성 등을 평가하는 데 한계가 있음. 2004년의 예산 대비 집행실적은 대부분 100%에 달해 사업은 계획대로 순조롭게 진행되고 있음.
- 2005년도 관련예산은 2004년 대비 대폭 증액 편성되어 농산물 안전성에 대한 국가적 중요성을 잘 반영하고 있음.

3.3.3. 시책평가

□ 정책목표의 적절성

- GAP 사업은 2003~05년을 시범사업기간으로 목표를 수립하여 관련법 정비, 지침 개발, 교육 및 훈련 등이 적절히 수행된 것으로 판단됨. 2005년부터 시범사업이 확대되면서 예산이 7배로 증가하여 시행기반이 더욱 강화된 것은 바람직함.
- 그러나 단기간 내의 사업 확장으로 인해 홍보가 충분히 이루어지지 못해 소비자의 사업인지도가 낮은 것으로 나타나 홍보분야 예산이 보다 많이 배정되고, 효과적으로 집행될 필요가 있음.
- 안전성조사는 분석시설과 장비의 확충, 정밀분석실의 설치 확대, 잔류허용기준의 확대에 초점을 맞춰 예산이 집행되어 위해요소를 사전에 차단하기위한 정책을 지속적으로 수행하고자 노력함.
- 원산지표시 관리 및 단속 활동 강화를 위한 감시기능 구축과 GMO 표시 대상 품목 확대를 위한 분석기술개발 확대에 주력한 것은 소비자의 알 권리요구증대에 적절히 부응한 조치로서 판단됨.

□ 추진성과

- 2004년 기준으로 주요성과지표인 안전성조사 실적, 부적합률, 잔류허용기준 설정 등 당초 목표가 달성되었고 연도별로 지표도 개선되어 사업효과는 큰 것으로 판단됨.

표 3-8. 농식품 안전성 관련사업 추진 실적 (농산물 분야)

단위: 백만 원

구 분	2003		2004			2005(예산)
	예 산	실 적	예 산	실 적	달성율	
농산물안전성관리 ¹⁾	-	-	10,211	10,211	100.0	14,653
안전성조사시스템구축	-	-	1,790	1,790	100.0	-
GAP 운영	-	-	354	349	98.5	2,566

1) 원산지표시 및 GM농산물관리, 농산물품질인증, 농산물안전성조사 사업 포함

표 3-9. 소비자의 GAP 및 이력추적관리제도의 인지정도

단위: %

구 분	안다	모른다
우수농산물관리제도(GAP)	42.0	58.0
농산물이력추적관리제도(Traceability)	26.5	73.5

자료: 국립농산물품질관리원, 「GAP/Traceability 인지도 및 인식조사결과」, 2005.12

- 안전성과 원산지표시 및 GMO 표시 관련사업은 소득수준 향상에 따라 소비자의 요구가 계속 증대하고 있는 분야이므로 이들 사업 부문에 대한 정책지원은 계속 확대될 필요가 있음.
- GAP 사업은 기반구축을 위해 본격적으로 사업이 추진되는 2006년부터 5년 동안 지속적인 예산 증액이 요구되며, 특히 향후 2~3년간은 홍보분야의 집중 지원이 요구됨. 기반구축 후에는 점차 정부지원을 줄이는 방향으로 정책을 추진하는 것이 바람직함.
- 안전성조사는 검사건수의 확대도 중요하지만 정밀분석실의 적정인력배치로 검사의 효율화를 기하고, 소비자 신뢰확보를 위한 소비자 교육 및 홍보(risk communication)분야 예산을 확대해야 함.

표 3-10. 농산물 안전성 관련 주요 성과지표 분석

구 분	2004			지표변화
	목표	성과	달성율	
잔류허용기준(개)	30	38	127	-
조사건수(천건)	60	61	102	('02)56→('03)59→('04)60
부적합률(%)	1.3	1.3	100	('00)1.23→('03)1.48→('04)1.3
GAP사업량(호)	350	357	102	('03)9→('04)357→('05)965
GAP시범사업점검율(%)	90	95.6	106	-
원산지표시이행율(%)	96.1	96.1	100	('00)94.9→('01)95.9→('03)96.1→('04)96.1

3.3.4. 보완과제

- GAP사업과 개정된 원산지표시제도에 대한 홍보가 미흡하여 정책효과를 높이지 못하고 있는 것으로 나타나 홍보전략을 체계적으로 수립하여 정책효과를 극대화하는 방안을 모색함.
- GAP 사업은 세계적인 추세나 사업의 성격을 고려할 때 민간인증제도의 정착과 사후관리 강화에 중장기 정책 목표를 두고 추진함으로써 점차적으로 정부의 시장개입을 최소화하는 것이 바람직함.
- 소비자의 신뢰확보가 중요한 만큼 위험정보교환(risk communication)의 체계적 구축을 위한 소비자 및 생산자 교육 프로그램 개발 및 여론 홍보 등의 전략 수립이 요구됨.

3.3.5. 중장기발전방향

- 사전적 농식품 안전성 확보
 - 최근 잇따른 식품위해사고의 발생으로 인해 국내적으로 고품질·안전 농산물 공급에 대한 국민적 요구가 크게 증대하고 있어 농식품에 대한 사전적인 안전성 확보가 시급한 과제로 부상함.
 - 식품안전관리는 수거검사나 위생검사와 같은 사후관리위주에서 생산·가공단계중심의 안전, 위생관리로 전환해야 함. 따라서 GAP, Traceability 등 선진형 위험관리제도가 정착할 수 있도록 시행기반을 구축해 나가는 것이 중요함.
 - 농가는 GAP의 전면도입으로 안전한 농산물을 생산해야 하며, 모든 영농 기록은 공개되어 영농실명제가 실현되어야 함.
 - Traceability 시행으로 생산 및 유통업체는 위생적인 시설을 갖추고 안전한 식

품을 공급하게 되며, 모든 식품의 생산 및 거래활동이 투명하게 공개될 것임.

□ 식품안전에 대한 소비자 신뢰 기반 구축

- 식품안전 관리의 장기 비전은 소비자에게 안전하면서 믿고 구매할 수 있는 식품을 안정적으로 공급하기 위한 기반을 구축하는 것임.
- 식품안전관리는 소비자의 참여를 통해 정책 신뢰도를 높일 수 있음. 소비자단체의 유통 감시 기능 지원, 농·소·정 감시기구의 확대, 소비자센터(가칭)의 설치, 소비자 대상 식품안전교육과 식품안전정책 홍보 강화 등을 통해서 정책효과를 높여 나가는 것이 바람직함.

3.3.6. 정책과제

- 중장기적으로 농식품의 안전성 강화를 위해 필요한 예산사업분야는 GAP시행기반 구축과 홍보, 안전성조사기반 확충을 위한 기자재 지원 및 전문인력 확보, 소비자참여 확대, 교육 및 홍보, 식품안전 정보공개를 위한 네트워크 구축, 농가 및 관련업체 교육 등 임.

□ GAP 시행기반 구축과 홍보 강화

- 최근 농산물에 대한 GAP/Traceability 도입이 본격화되고 있으나 소비자의 인식, 전문적 유통망 구축, 농가 지도 및 교육 프로그램 개발, 여건에 맞는 재배지침 작성, 인증시스템 구축 등 시행기반 구축에 많은 시간이 소요됨.
- 향후 정부계획대로 2010년대에 GAP 농산물 인증비율을 10% 수준까지 향상시키기 위해서는 지속적인 예산 투입 확대가 요청됨. 집중적으로 예산 배정이 확충되어야 할 분야는 홍보 강화, 검사비 지원, 분석시설 및 전문인력 확충, 소비자 교육분야임.

표 3-11. 소비자 참여 확대 방안

추진방향	추진기구	중점사항	비고
기구신설	소비자안전센터(신규)	24시간 민원신고접수 소비자 고발보상제도 교육 및 홍보	농림부 설치
제도 보완	명예감시원제도	감시기능 보강	소비자단체와 연계 강화
	농·소·정위원회	소비자 비중 제고	

□ 농산물 안전성 조사 기반의 확충

- 현재 산지에서 농산물 안전성조사는 농산물 품질관리원에 의존하고 있으나 조사물량이 증가하고 있는 상황에서 기존시설과 인력면에서 한계가 있음.
- 따라서 지역의 농업기술센터나 국공립대학을 활용한 안전성 조사기반의 확충이 필요함. 이를 위해서는 해당기관에 정밀분석 기자재를 지원하고, 관련인력의 교육 및 훈련을 통해 전문인력을 양성해야 함.
- 관련사업비의 별도 확보가 필요하며, 지방정부의 지원도 병행하는 것이 바람직함.

□ 소비자 참여 확대를 위한 제도 개선

- 소비자가 식품안전정책프로그램에 참여할 수 있는 기회를 확대하는 것은 식품안전관리에 대한 신뢰도를 제고시키는 지름길임. 기존의 소비자 고발센터는 사이버 공간상에서 존재하기 때문에 상담기회 제공과 지원 방식에 한계가 있다. 농림부내에 상설기구로 “소비자안전센터”(가칭)를 설치 운영하여 식품사고 24시간 신고접수창구를 운영하며, 피해자의 손해를 직접 보상하는 방식으로 시민참여를 확대하는 방안을 검토함.
- 기존의 명예(위생)감시원제도와 농·소·정위원회는 지역단위로 확대하고, 소비자단체를 직접 참여시켜 실질적인 감시기구로서 역할을 수행하도록 함.

□ 소비자 교육 및 홍보 강화

- 식품안전정책에 대한 소비자의 신뢰 구축을 위해 소비자관련단체에 식품안전홍보 및 교육을 위탁할 수 있도록 관련법을 개정하고 예산을 지원하는 것이 바람직함. 소비자 교육은 “안전한 식품 구별방법과 조리법” 등에 대한 내용을 포함하며, 전담조직을 지정하여 관련홍보물 제작, TV 등 대중매체 홍보, 교육프로그램 개발 등을 체계적으로 추진할 필요가 있음.

□ 식품안전관련 정보 공개

- 식품의 기준과 규격은 위험평가를 통해서 설정되는데 최종 결론만 법조문 형태로 제시되고 어떠한 근거에 따라 결정되었는지 알 수가 없기 때문에 소비자는 안전기준에 대한 신뢰도가 낮을 수밖에 없음. 국내 식품안전성 평가나 안전성검사 결과도 일부만 공개하는 정도에 그치고 있는데 실적을 모두 공개하여 정보에 대한 신뢰도를 높여야 함.
- 호주 등 대부분의 선진국은 위험평가를 통해서 기준을 설정한 배경 및 근거 등을 보고서 형태로 발표함으로써 의사결정과정의 투명성을 높여 식품안전정책에 대한 신뢰도를 제고하고 있음.

□ 농가 및 업체 사전 교육 강화

- 농가의 농약안전 사용기준 준수는 식품의 생산단계 안전성 확보를 결정하는데 매우 중요한 영향을 미치기 때문에 농가의 식품안전 의식수준을 높이기 위해 지속적인 사전교육이 필요함. 교육 참여를 적극 유도하기 위해서는 교육이수자에 대한 인센티브로서 국내외 연수기회 제공, 자금우선 지원 및 컨설팅수혜 우선권 부여 등의 혜택을 검토할 필요가 있음.

4. 새로운 성장동력 확충

4.1. 정책개요

- 새로운 성장동력 분야에는 기술개발, 농산물 소비촉진, 식품산업육성, 정보화, 수출진흥의 5가지 시책으로 개방화시대 어려움을 타개할 돌파구로서 역할을 기대
 - 새로운 기술개발로 농업혁신을 주도하기 위하여 산·학·연을 연계한 지역농업클러스터를 구축하고, 중장기 기술로드맵을 바탕으로 R&D투자방향과 전략수립, 현장활용도 제고를 위한 보급기능 확충 등을 목표로 설정함.
 - 식품산업의 육성, 농산물의 소비촉진, 수출진흥은 모두 농산물의 수요확대를 통해 성장여력을 확보하고자 하는 것으로 성장동력분야에 포함하였으나 효과적인 분류인가에 대해서는 비판적 시각이 있음.
 - 농업정보화는 농업경영과 IT를 접목하여 과학영농과 영농효율화를 뒷받침하는 것을 목적으로 함.

4.2. 기술개발

4.2.1. 시책개요

- 기술개발분야는 농림부(농림기술개발사업), 농촌진흥청(농업과학기술개발사업), 산림청(임업연구 및 기술개발촉진사업)가 영역을 나누어 추진
- 농림기술개발사업
 - 농림부의 농림기술개발사업은 WTO가입을 계기로 농업의 개방에 대비하여 우리농업의 국제경쟁력을 제고와 농민의 소득증대를 목표로 94년에 시작한 농림기술분야의 국가연구개발사업임.
 - 농림기술개발사업은 농림기술개발정책을 농민, 기업 등 수요자 중심형

기술개발사업으로써 개발기술의 확산을 통한 연구개발투자 효율성 제고 및 경제사회적 성과의 극대화를 사업목표로 하고 있음.

- 추진전략으로는 농촌진흥청, 산림청 등과 연구협력 및 지원체계 구축함으로써 국가적 연구역량을 결집하고 지방대학, 산업체, 연구기관간 네트워크 구축을 통한 지역의 농업생산잠재력 및 산업화 역량 강화에 역점을 두고 있음.

□ 농업과학기술개발사업

- 119조 농림업 기술개발보급시책관련 단위사업 중 농림기술개발사업(농림부) 및 임업연구 및 기술개발촉진사업(산림청)을 제외한 거의 대부분의 단위사업이 농촌진흥청에서 수행하고 있는 농업과학기술개발사업의 소관사업으로 분류됨.
- 먼저 고품질 쌀 및 발작물 생산기술 개발사업은 ①소비자가 선호하는 고품질·기능성 품종 육성 ②품종 혼입에 따른 품질저하 방지 ③완전미율 향상을 위한 수확 후 관리기술 개발 등을 중점개발목표로 하고 있음.
- 아울러 발작물의 품질 고급화와 생산비 절감 등 재배법을 개선하고 기능성 신소재 자원개발을 목표로 하고 있음.
- 고품질 원예·축산물 생산기술 개발사업은 마늘 우량종구, 수출화훼류 등 대체작목, 새로운 수출전략 품목 개발 및 수확 후 고품질 유지관리 기술 개발로 외국산과의 품질 차별화 및 경쟁력 강화를 목표로 하고 있음.
- 친환경 농업기술 정착 사업은 ①농경지 등 농업환경 모니터링 시스템 구축 ②지속적 발전 및 농업생산 유지를 위한 농업환경기술개발 ③작물양분 및 병해충 종합관리체제 ④확립 및 친환경 방제기술 확립 ④자연순환 축산분뇨 처리 및 자원화 기술 개발 등 한국형 친환경농업기술개발 및 관리체제 확립을 목표로 함.
- 농업기계화 촉진 및 지역연구기관 조성사업은 첨단공학기술을 이용한 농업생산의 자동화·로봇화 기술개발을 통한 농·축산물의 경쟁력 제고

및 부가가치 향상을 목표로 하고 있음.

- 농업생명공학연구는 농촌진흥청 기본연구사업과 산·학·연 공동연구프로그램인 “바이오그린 21사업”을 2개 축으로 농업생명공학분야를 미래의 고부가가치 성장기술분야로 설정하고 국가적인 차원에서 투자를 확대할 계획임.
- “바이오그린 21사업”은 농촌진흥청의 인프라와 대학의 연구능력 및 아이디어 그리고 산업체의 경영마인드를 연계한 전(全)주기적 연구개발체제 구축하고 생명공학기술을 활용한 농업기술개발 및 산업화를 중점분야로 추진할 계획임.
- 농업기술공동연구사업은 국제적으로는 선진국과의 국제정보교류 및 공동연구를 통하여 첨단 기술 역량을 확보하고 국내적으로는 산·학·연 공동연구체제의 강화를 통한 실용화 기술개발과 현장애로기술 개발을 목표로 하고 있음.
- 개발기술 농가보급사업은 연구결과 개발된 신기술의 신속한 농가보급·확산을 위해 지역별로 특화된 소득작목 기술개발을 집중지원하고 지역의 연구역량강화를 위한 전문 농업인의 양성을 사업목표로 하고 있음.
- 농업기술 정보인프라 구축사업은 농업기술개발 및 보급을 보다 효율적으로 추진하기 위한 연구개발활동의 정보화사업과 농업생산의 부가가치 제고를 위한 유통·가공분야 정보화사업을 2대 중점 사업분야로 선정하고 사업을 추진 중임.
- 특히 영농현장의 문제해결을 위한 실용화 정보기술 개발 및 서비스 확대를 위해 ①국제화, 개방화에 따른 정보기술의 농업분야 접목 ②현장애로 기술해결을 위한 농업인의 맞춤형 기술정보 제공 ③농업기술정보의 체계적인 DB화 등을 통한 대(對)국민 정보서비스 향상을 목표로 하고 있음.

□ 임업연구 및 기술개발촉진사업

- 임업연구 및 기술개발촉진사업은 산림청에서 추진하고 있는 산림업분야

의 중장기 연구개발사업과 연계하여 지속가능한 산림 경영이라는 산림 정책의 구현을 위한 국가연구개발사업임.

- 산림청은 기존의 제4차 산림기본계획, 산림비전21과 연계하여 농림업과 학기술중장기계획이 추구하는 정책목표를 구현하기 위한 산림과학기술 기본계획(2006~2015)을 수립추진하고 있음.
- 임업연구 및 기술개발촉진사업은 ①산림유전자원의 체계적 목표설정 및 우량품종육성 ②자연친화적 생력화 산림육성기술개발 ③고품질·고부가 단기소득원 발굴보급을 통한 산림의 경제기능 제고 ④산림생태 유지를 위한 방제 및 휴양기능 증진을 통한 산림환경 기능제고 등을 중점목표로 설정하고 중장기 산림업분야의 R&D활동을 강화해 나갈 계획임.
- 아울러 개발된 연구결과의 실용화 및 보급을 위하여 “임업기술장터운영”, “임업컨설팅제” 등을 도입 운영하고 산림과학기술 인프라를 강화하기 위한 연구시설 현대화, 연구인력 양성 및 해외관련연구기관과의 정보 교류 및 공동연구 등을 중점적으로 추진해 나갈 계획임.

4.2.2. 추진실적

□ 일반예산 집행 측면

- 농림기술개발보급시책은 사업내용면에서 농림부, 농촌진흥청 및 산림청에서 수행하고 있는 국가연구개발사업의 대부분을 포괄하고 있어 농림기술개발보급시책에 대한 평가는 실질적으로 국가연구개발사업 중 농림업 분야의 정부R&D활동 전반에 대한 평가를 의미함.
- 정부R&D예산중 농림R&D예산은 2001년부터 연평균 8.1% 증가하여 동기간 중 총 정부R&D예산 증가율 15.9%를 크게 하회하고 있음. 이는 농림부문에 대한 연구개발투자의 증가율이 타 분야에 비해 현저히 낮았음을 의미함.

□ 119조 투융자사업 예산 투입 실적

- 2006년의 농림업기술개발·보급시책의 예산 투입실적은 총 4,088억원으로 총 투 융자사업비 11조 675억원의 3.8%를 점하고 있음. 이 수치는 농림예산 대비 R&D예산의 비중 3.2%다는 다소 높은 수준임.
- 연도별 추세를 보면 2005년도에는 전년 비 5.4%로 다소 저조하였으나 2006년도에는 전년 비 대비 12.7%로 대폭 증가하여 중장기 종합대책, 특히 농림업기술개발시책에 대한 정부의 의지가 반영된 결과로 평가됨.
- 단위사업별로는 농림부의 농림기술개발사업(16.1%), 고품질 쌀 및 발작물(17.4%), 농업생명공학연구사업(7.8%)등이 두드러진 증가세를 보이고 있음.

□ 농림기술개발사업

- □□농업·농촌기본법□□ 제29조에 근거하여 1994년부터 농림부에서 추진해 온 농림기술개발사업은 제1단계(1994~2004, 총 4,140억)사업을 2004년에 종료하고 현재 2014년까지의 제2단계 사업을 추진 중에 있음.
- 동 사업의 추진방식은 산·학·연 협동연구체제를 통한 수요자중심형 기술개발전략 하에 민간부문의 참여 및 사업촉진을 위한 과제 연중신청제 도입, 심의평가단계 축소 등 연구관리제도개선을 추진하고 있음.
- 2005년 중점추진실적을 보면 특정분야의 체계적 기술개발을 위하여 5년 기간의 장기과제로써 친환경농업, 포도 등 2개 분야에 대한 연구사업단(산·학·관·연 공동참여)을 구성, 출범시켰고 농업인·농업단체가 공동 참여하는 현장적용기술 및 실용화사업에 대한 지원을 대폭 확대하였음.
- 기술개발이 완료된 과제에 대해서는 기술설명회 개최, 농림기술 사이버 시장 운영, 연구 성과활용 컨설팅 등을 통하여 연구 성과의 확산 노력을 강화하여 왔음. 그 결과 2005년 4억 1,300만원의 기술로 징수실적을 달성한 바 있음.

□ 고품질 쌀 및 발작물 생산기술개발

- 쌀의 혁명을 위한 공동브랜드 “Top Rice”의 개발 보급을 위하여 Top

Rice생산단지 19개소 1,665ha(예비단지6개)를 조성하여 우리쌀의 품질 향상을 최우선과제로 추진하고 있음.

- 고품질 품종개발 및 재배기술 보급확대로 일반쌀의 완전미율 88%(2005)를 달성하여 완전미율 달성목표인 95% 근접하였고 재배면적도 2005년 목표치인 50% 달성이 무난할 것으로 예상됨.
 - 완전미 비율 : (2002) 74.2% → (2004) 86.8% → (2005) 88%
 - 품질향상 : 단백질함량 6.5%이하, 완전미율 95%이상 달성 지속적 추진
- 최고품질의 쌀품종 종자를 필리핀 국제미작연구소 시험포장에서 동계증식하여 농가에 조기 보급함. (2006.4)
- 콩, 맥류 등 발작물 자급율 향상 및 기능성 신품종 개발을 위해 작목별 연구 인프라 구축을 중점 지원하여 식용콩 자급율 50% 목표 달성이 기대됨.

□ 고품질 원예·축산 연구

- 한·칠레 FTA 후속대책으로 포도, 사과, 배, 감귤 등 경쟁력 있는 과수품종육성 및 재배기술에 대한 연구를 강화하여 포도연구센터를 개소하고 연구인력을 증원(2006.6, 원예연구원)하였고, 30개소의 최고품질 과실생산단지를 신규로 조성한 바 있음.
- 장미, 딸기 등 수출잠재력이 큰 화훼품종의 품종개발을 위한 육종예산을 대폭 확대함.
 - 로열티 부담 작목에 대한 육종예산지원 확대 : (2005) 3억 → (2006) 35억원
 - 국산장미 및 딸기 대체보급율 : (2005) 장미 1.3%, 딸기 10.5%
- 한우·돼지·닭 등 축종별 품질고급화 및 안전성 향상연구를 중점적으로 추진하여 한우 1등급 출현율 80%달성을 목표로 연구개발을 추진 중임.
 - 한우 1등급 출현율 : (2005) 70%(일본78%) → (2010) 80%
 - 고기색깔개선 : (2005) 4.9 → (2010) 4.5%
- 무균복제 돼지 개발 등 형질전환 가축을 이용한 바이오신약, 장기생산관련 기술개발을 촉진하고 축산업의 고기능 부가가치화를 추진 중임.

- 가축분뇨의 악취경감 기술개발과 유기축산을 위한 목초 및 사료작물 종자의 국산화 연구를 통하여 가축분뇨의 바이오가스(Biogas)화, 미생물제 이용 악취제거제 개발 등을 추진 중임.

□ 친환경 등 농업 연구

- 농업생산활동으로 인한 농업환경 변동요인을 4년 주기로 조사하여 농업 생산환경을 종합적으로 관리하기 위한 기초자료 및 정보체계를 구축하고 대국민 정보제공 및 서비스를 강화하였음.
 - 농경지 (2005) 밭 → (2006) 과수원 → (2007) 논 → (2008) 시설재배
 - 농업용수(2년 1주기) : (2005) 지표수 → (2006) 지하수
- 농산물 중 유해물질 종류별 잔류분석법 개발, 오염원인 규명 등 농산물의 안전을 위협하는 유해물질에 대한 종합관리체계를 구축하여 선진국 수준의 유해물질 위해성 평가기법 및 관리기술개발연구를 수행중임.
- 주요 병충해 및 잡초에 대한 방제기준을 설정하고 농약사용을 절감할 수 있는 환경친화적 방제기술로써 세계 최초로 미생물을 이용한 클로버 제거 기술을 확보하였고 현재 산업화를 추진 중임.
- 지역특성에 맞는 자연순환형 유기농업생산 관리기술을 개발하고 종합시범단지를 조성하여 한국형 환경유기농업모델의 개발 및 보급을 추진 중임.
- 농촌지역의 환경오염을 주도하고 있는 가축분뇨처리공법 기술 개발과 축산과 경종을 연계한 자원순환형 축산생산관리 모델 개발을 최우선과제로 선정추진 중임.
 - SCB공법(2003, 축산연구소개발)에 대한 효능검증 및 보급확대
 - 악취저감기술개발 및 저감장치 보급확대 : (2005) 12개소
 - 퇴비·액비화 시설보완 지원사업 추진

□ 개발기술보급사업

- 연구결과 개발된 신기술의 신속한 농가보급을 위하여 169개 기관(9개 도 농업기술원, 160개 시군농업기술센터)에 기술보급사업비를 지원함.

- 기술보급사업은 농촌지도 분야의 대표적 계속사업으로 연차계획에 의거하여 지원하고 있으며 장기간(3년 이상) 계속 사업의 경우 그 동안의 성과를 평가하여 계속지원 여부를 결정하고 있음.
- 신규사업에 대해서는 농촌진흥청 새기술시범사업 심의위원회 심사결과를 토대로 시범사업을 선정 지원하고 있으며 개발된 신기술에 대해서는 작목별로 패키지화하여 보급하고 있음.

□ 농업생명공학 연구

- 생명공학기법을 이용한 신품종육성, 품질고급화, 저항성·저장성 향상, 신기능성 물질탐색 등 우리 농업을 국부 창출의 성장 동력산업으로 전환하기 위한 실용화 기술개발분야를 중점적으로 지원하고 있음.
 - 국내외 대학 등 가용 외부 전문인력을 최대한 활용
 - 2단계사업 착수에 따른 연구방향 재정립 및 패키지형 사업 확대
- 벼, 배추 등의 유전체 정보해독 연구를 통해 우리 고유의 국제적인 지적재산권 확보하고 콩, 감자, 들깨 등 GM작물 개발과 지속적인 GMO환경위해성 관리체계 구축을 추진하고 있음.
- 생물다양성 협약에 대한 능동적인 대응과 농업유전자원 수집 및 국가관리 체계 구축을 위하여 농업생물자원 종합관리시스템, 유전자원저장고 등 인프라 구축을 추진 중임.
 - 농업생물자원 종합관리시스템, 유전자원저장고 등 인프라 확충
 - 2010년까지 270천점의 유전자원 확보로 세계5위의 유전자원 부국 달성

□ 농업기술공동연구

- 국가/지방 연구기관, 대학, 산업체, 농업인 등 연구개발 주체들의 상호보완적 네트워크 구축을 통한 현장중심의 실용화 기술개발을 촉진함.
- 「지방과학기술진흥계획」에 의거 지방농업기술 개발촉진을 위한 도 농업기술원 및 지역특화작목시험장 연구기반조성사업을 지원하고 지역농업

기술클러스터 구축을 위한 지원사업을 확대함.

- 산·학·관·연 공동연구의 활성화로 현장 실용화 기술개발 촉진
- 주요작물의 신품종개발 및 영양체 유전자원 등록, 보존 등 유지관리
- 지역실정에 적합한 특화작목 개발을 위한 자원발굴 및 소재탐색 확대
- 농업선진국 및 국제농업연구기관과의 과학기술협력을 강화하여 국제적인 농업현안에 대한 공동 대응과 공동연구개발을 확대함.

□ 국제농업기술협력사업

- 농업기술에 대한 국제협력을 통하여 우리나라 농업의 경쟁력 및 잠재력을 제고를 목표로 사업을 추진 중임.
 - 농업관련 국제 규범 및 쟁점 분야에 대한 기술적 대응
 - 대 개도국 외국인 농업기술 훈련 및 기술지원
 - 북한농업에 대한 조사·연구 및 교류협력 지원
- 2005년도 예산이 총 25억으로서 이 중 78.5%가 해외경상이전비(순수기여금과 협력사업비)이며 나머지가 여비와 기본경비로 구성되어 있음.

□ 농업기술정보인프라 구축

- 농업분야 재해방지 및 안정적 소득기반 확보를 위한 농업생산 환경정보화 및 수확 후 저장관리시스템 개발 지원을 확대함.
 - 유기농업정보, 시비처방 지원시스템 등
 - 농촌 어메니티 자원 DB 구축
- 농업기초연구 및 생명공학 분야 정보화는 농업종합환경지도 GIS시스템, 식물병원체자원 DB화 및 서비스시스템 등을 중점사업으로 추진 중임.
 - 농업생명공학·육종정보연계시스템 구축, 농업유전자원 종합화
 - 동물유전체정보 DB구축, 가축유전자원종합관리시스템 구축
- 작물 및 원예 분야 연구정보 전산화 분야는 작물생육분석 종합정보서비

- 스시스템, 작물연구지원 의사결정시스템등을 중점사업으로 추진 중임.
- 원예연구 전자야장시스템 구축, 원예작물 수확 후 관리시스템 구축
- 원예작물 생산 환경 기초정보 관리시스템 구축
- 축산분야에서는 축산자원개발 정보화 및 축산기술지원 정보시스템을 연계한 축산통합관리시스템 구축을 추진 중임.

4.2.3 시책의 평가

- 농림업기술개발·보급시책은 DDA, FTA 확대시행 등으로 인하여 농산물시장개방이 가속화 되고 있는 현시점에서 농림업분야에서 기술개발을 통한 국가경쟁력 확보와 농가 소득증대를 실현하고자하는 국가발전 중장기목표에 부합하고 있음.
- 농림업기술개발보급시책이 국가연구개발사업의 중점분야임을 고려하여 계획의 수행과정에서 단계별로 사업의 성과와 진척도를 지속적으로 점검하고 평가할 수 있는 지표개발 및 상시적 종합모니터링 체제구축이 필요함.
- 우리나라의 농업부분의 국가연구개발시스템(NIS)은 농촌진흥청 등 국공립 연구기관에 의해 주도됨으로써 농업부분의 연구개발활동이 우리나라 농림업분야 전반에 걸친 총체적 수요보다는 농촌진흥청, 산림청등 국공립연구기관의 연구수행능력의 범위 내에서 결정되는 경향이 있어 농림 R&D예산의 외연적 확대에 어려움이 있음.
- 농림부에서 추진하고 있는 농림기술개발사업의 경우 “농림기술개발사업 중장기 기본계획”을 수립하여 현장의 기술수요에 대응한 기술개발활동을 비교적 체계적으로 추진하고 있으나 연간 투자규모가 400~500억 규모로 투입재원이 한정되어 있어 사업의 목표 달성에 어려움이 예상됨.
- 국제공동연구사업예산의 경우 국제기구 분담금이 대부분으로 우수농업기술 개발 및 고부가가치 농업기술확보를 위한 국제협력 및 국제공동연구활동에 대한 예산지원이 극히 제한적임.

- 농촌진흥청의 주관사업의 경우 농업기술공동연구사업과 농업생명공학 연구사업을 제외한 대부분의 단위사업이 농진청의 내부추진 사업으로 대학, 출연(연) 및 기업의 참여가 제한적임.
- 사업목표 설정과 관련하여 기술 세계 1위, 최고품질 등 추상적인 목표가 아닌 구체적인 측정기준, 기술수준, 기술격차 등 좀더 정밀한 분석과 함께 추적 가능한 계량적 지표가 제시되어야 할 것임.
- 사업 목표 설정 시 일부 사례 및 특수한 분야에 적용 가능한 기술개발목표보다는 농민 및 국민이 피부로 느낄 수 있는 포괄적으로 적용 가능한 기술개발목표가 제시되었으면 함.
- 국제농업기술협력사업의 경우 농촌진흥청의 <국제기술협력과> 주관 하에 연구자 파견초청, 국제기구관련업무, 국제쟁점문제대응, 해외상주연구원 등 일상 업무 위주로 운영되어 선진농업기술의 도입 및 첨단농업기술 공동개발 등 본연의 과학기술협력기능을 수행하는데 한계가 있음.

4.2.4. 보완과제

- 한미 FTA추진 등 국제환경변화에 대비한 우리농업의 미래 성장잠재력을 제고하는 차원에서 전체 119조 투융자사업 중 농림기술개발사업에 대한 투자비중을 현재의 3.7%(2006년)에서 국가총예산대비 R&D예산비중인 5%(2006년도)수준까지 상향조정이 필요함.
- 농진청 주도로 이루어지고 있는 농업생명공학연구, 농업기술 공동 연구사업 등과 같은 산·학·연 공동연구개발프로그램의 개발 및 추진을 통한 농림R&D예산의 외연적 확대가 필요함.
- 연구개발예산의 배분 및 관리측면에서는 연구기획연구 강화를 통한 Top-down 예산 편성, 성과위주의 예산 제도 도입, 성과확산 및 사후관리제도 강화 등을 통하여 투자 효율을 제고하고 경제사회적 효과를 극대화할 수 있는 제도보완이 필요함.

- 농림업기술개발사업의 개별연구과제의 기획 및 선정 시 전체 연구개발 예산의 증가율을 감안하면 현재 기초연구분야에 지원되는 예산은 유지 하되 증가분을 농촌현장에서 연구개발효과를 실감할 수 있는 현장어로 기술개발부문에 우선적으로 배분할 필요가 있음.
- 거시적이고 포괄적으로 설정된 정책의 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 단위사업의 목표설정 시 시책의 목표를 구체적으로 구현할 수 있는 구체적인 성과목표를 설정할 필요가 있으며 아울러 예산의 제약을 고려하여 우선순위에 입각한 전략적 목표관리가 필요함.
- 세계 최고수준의 농업기술확보를 위해서는 국내적으로 산·학·연 협력 뿐 만 아니라 국제적으로도 국제공동연구를 통한 선진국의 첨단기술 확보 등 전방위적 연구개발시스템의 강화가 요구됨.
- 농업기술개발에 대한 민간투자 활성화를 위해서는 지적재산권의 공동지분 확보, 민간 투자에 대한 인센티브 제공 등 유인책 및 구체적 시행 방안이 마련되어야 할 것임.
- 농업분야, 특히 생산 및 육종분야는 연구개발성도가 늦게 나타나고 그 효과 또한 장기간에 걸쳐 구현되기 때문에 연구결과의 효과적인 보급 확산을 위해서는 연구종료 후 사후관리를 강화할 필요가 있음.
- 농림부문의 국가연구개발사업의 성과확산을 촉진하기 위해서는 논문, 특허 등 정량적 성과지표 뿐 만 아니라 실질적인 농민의 소득향상에 대한 기여도 및 나아가 우리농업의 경쟁력 제고에 대한 기여도를 측정할 수 있는 성과지표가 제시될 필요가 있음.
- 농업기술, 특히 현장어로기술의 경우 각 지역별로 연구개발 활동이 이루어지기 때문에 개발된 기술 또는 성과에 대한 관리 및 활용에 소홀할 수 있음. 따라서 특허, 생물자원, 공법, 종자 노하우 등 연구 성과를 체계적으로 관리하고 보급할 수 있는 국가차원의 종합성과관리확산체제의 강화가 필요함.
- 체계적인 성과정보관리를 위해서는 현재 정부차원에서 추진하고 있는 NTIS(국가과학기술종합정보시스템)과 연계하여 농림연구 성과에 대한 종합정보시스템의 구축을 추진할 필요가 있음.

4.3. 식품산업 육성

4.3.1. 시책 개요

□ 식품산업 육성 현황

- 최근 식품시장에서 외식업, 식자재업, 식품가공업 등 대량수요처의 농산물 소비역할과 기능이 증대되고 있는데 한식외식업체와 식재료업체에 대한 운영자금 지원은 국산농산물 소비촉진을 통한 식품산업과의 농업의 연계강화 차원에서 의의가 있음.
- 원재료구입액 중 국내농산물을 50% 이상 취급하는 가공업체의 경우 국내 농산물 구매, 마케팅·홍보, 장비현대화 등을 위해 운영자금의 80%를 융자 지원함.
- 새로운 식품개발 및 원료발굴을 위한 식품가공·제조관련 연구비는 농림기술개발사업으로 지원하고 있음. 장류, 김치 등 전통식품은 시장수요 확대를 위해 종합적인 기능성 연구와 상품화가 필요함.
 - 기술적 우위가 있는 경쟁력있는 식품기술개발 지원 확대
 - 원료농산물 등 농식품의 기능성규명과 기능식품의 상품화 연구 지원
- 업체의 식품안전성 제고와 품질향상 등을 위해서는 시설 현대화 또는 개보수에 대해 지속적인 지원이 요구됨.

□ 세부사업 및 목표

- 식품산업 육성과 관련한 세부사업은 「외식산업 및 식재료산업 육성」, 「새로운 식품개발 및 원료발굴」, 「식품산업관련 제도개선 및 인프라 지원」 등임.

표 3-12. 식품산업육성 관련사업별 추진 목표

사업내용	1단계(2004-05)	2단계(2006-08)
외식·식재료산업 육성 - 한식 프랜차이즈 및 전처리산업	<ul style="list-style-type: none"> • 시범사업 추진 • 연구용역 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업내용 보완 - 사업의 내실화
식품기술 개발	<ul style="list-style-type: none"> • R&D 지원 계획 수립 • 농림기술개발과제 응모 	<ul style="list-style-type: none"> • 7대 핵심기술개발 현장적용기술개발
식품산업 육성 지원 식품산업통계수집체계구축 전통식품품질인증제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 제도적 기반 조성 • 기본조사 및 연구 추진 • 식품규격 기준 등 제도 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 인력육성, 시설개보수, 경영지원 • 통계조사시스템 구축 • 제도 시행

- 이들 사업은 외식산업, 식자재산업 등 식품산업의 성장에 따른 농업과의 연계강화를 통해 국산농산물의 소비를 확대하고 농가소득을 증대시키는 공통적인 사업목표를 지님으로써 사업의 연관성은 매우 높음.
- 외식·식재료산업 육성은 2005년까지 계획을 수립하여 시범사업을 추진 하는 것이 목표이며, 식품개발은 R&D 지원 계획수립, 식품산업관련제도 개선 및 인프라지원은 식품산업통계 구축을 위한 조사연구, 전통식품 규격기준 개선 등을 목표로 추진 중임.

4.3.2. 추진실적

- 외식·식재료 산업 육성분야의 사업비는 2005년부터 예산에 반영되어 국내 농산물 구매, 마케팅홍보 및 시설개보수와 같은 운영자금 형태로 지원되고 있으며, 새로운 식품개발 및 원료 발굴분야는 R&D 투자로 농림기술개발과제의 연구비로 지원되고 있음. 농식품 기술개발관련 연구비 규모는 2004년 92억원, 2005년 82억원, 2006년 99억원임.

표 3-13. 식품산업육성 관련사업 추진 실적(예산)

단위: 백만 원

구 분	2004	2005	2006
외식 및 전처리산업육성	-	3,000	4,500
전통식품Codex 규격화	200	300	300
농식품기술개발	9,217	8,211	8,789
가공식품규격화	-	-	1,023
가공업체 위생시설 도입지원			10,000

주: 농림기술개발과제 연구비 중 식품가공 및 유통 관련 연구비임.

- 식품산업 제도개선과 인프라 지원과 관련한 예산은 2005년까지 확보되지 못함. 2005년도 식품산업관련 예산지원 규모(연구비제외)는 33억원으로 매우 적음.

4.3.3. 시책 평가

- 정부 내에서 식품산업업무에 대한 부처간 업무조정이 지연됨에 따라 종합적인 육성지원 정책추진에 애로가 있으며, 특히 기초통계 조사 및 D/B 구축, 교육 및 훈련 등 인프라 구축에 정책적 지원이 거의 이루어지지 못함.
- 전통식품 인증제도에 대한 개선 요구가 높고, 외식산업과 전처리산업이 급성장하고 있는데 국내 농산물의 소비확대를 통한 농식품의 부가가치 제고를 위해 식품산업에 대한 지원예산은 지속적으로 확보되어야 함.

4.3.4. 보완과제

- 향후 농업의 비중이 감소하는 반면 농식품을 원료로 하는 외식산업, 급식 및 식자재산업 및 기능성 건강식품 가공산업의 고도성장이 예상되고 식품

산업 육성업무가 농림부로 이관되는 상황에서 식품산업 발전을 위한 정부의 정책 개발이 절실히 필요함.

- 특히 식품산업분야의 체계적인 분류와 관련통계의 정비 및 구축작업
- 식자재의 안정적 공급과 국내농산물 원료사용비율 증대 위한 정책 개발
- 고품질 농식품 관리를 위한 인프라 조성

□ 김치 등 가공식품의 수출 확대를 위해 전통식품에 대한 국제적 홍보를 강화하고, 외국인이 선호하는 전통음식의 세계화를 위해 한국음식을 외국소비자 취향에 맞게 표준화·규격화하는 연구분야의 지원이 필요함.

□ 「새로운 식품개발 및 원료 발굴」 사업은 R&D 투자 성격이므로 농림기술 개발·보급 시책에 포함하여 추진하는 것이 바람직하며, 식품산업 담당부서와 협의체계를 구축해야 함.

□ 「식품산업관련제도 개선 및 인프라지원」은 사업을 보다 세분화하여 관련 예산을 배정하고 연차적으로 확대할 필요가 있음.

4.3.5. 중장기 발전방향

- 식품산업을 고부가가치산업으로 육성
 - 향후 농업의 비중은 감소하는 반면 외식산업, 급식 및 식자재산업 및 기능성 건강식품 가공산업 등은 고도성장이 전망됨에 따라 식품산업을 정책대상에 포함시키고, 고부가가치 산업으로서 육성하여 농업의 지속적 성장의 밑거름으로 삼을 필요가 있음.
 - 이를 위해 식품산업의 시설현대화, 원료의 안정적 공급, 기술개발, 교육 및 컨설팅강화를 통해 식품업계의 국제경쟁력을 높이는 것이 당면 과제임.

- 식품산업의 인프라 확충과 관련 지원체제 확립
 - 식품관련통계 및 인력육성 등을 통해 식품산업의 지속적인 성장 기반을 마련함. 특히 중장기적으로 원료농산물의 수급에서부터 가공, 유통, 소비에 이르는 흐름을 파악할 수 있는 종합적인 정보시스템 구축이 필요함.
 - 유기식품 인증제도, 전통식품인증제도, 원산지표시제도 등 식품산업의 발전을 위한 인증 및 표시제도를 개선하며, 식품산업발전과 관련한 기초 연구를 추진하고, 식품산업 육성업무가 농림부로 이관되는 상황에서 식품산업 발전을 위한 국산 농식품 품질관리, 홍보, 전문가 교육 등의 분야에 대한 지원체제 구축이 요구됨.

4.3.6. 정책과제

- 식품산업육성분야의 정책지원은 안전식품공급을 위한 위생시설, 기술개발, 외식산업, 식품산업관련통계의 구축, 인력육성 등에 중점적으로 이루어질 필요가 있음.
- 위생수준 현대화를 위한 시설 지원
 - HACCP, GAP, ISO22000 등의 선진위생관리기법 및 효율적인 운용시스템 도입을 위하여 식품제조업체에 대한 정책자금 지원을 활성화함. 식재료생산에서 식품제조에 이르는 종합 안전관리시스템 구축을 위하여 전처리업체의 GAP 시설에 대한 지원을 실시함.
- 기술개발 투자 확대 및 기술의 보급촉진
 - 농림과학기술개발사업에서 식품 분야의 연구를 식품, 식품관련 기계 및 보관방법 등의 다양한 분야로 구분하고 지원을 확대함.
 - 실용화 가능성, 향후 시장성 등을 고려하여 기능식품, 신선편의식품, 전통식품, 식품소재 분야 등과 같이 중점 연구분야를 선정하여 중점 지원함.

- 외식산업 발전을 위한 지원 강화
 - 전통식문화의 세계화를 위해 전통외식의 해외진출 활성화를 도모함. 음식관련 세계박람회 등에 전통음식을 출품한 자에 대한 지원을 강화하고, 해외에 진출한 한식 외식업체의 외국 체인화 등에 대한 경영을 지원함.

- 식품산업관련 통계의 작성 및 D/B 구축
 - 기존의 관련통계를 통합, 재분류하여 식품산업관련 통계의 일관성을 확보할 필요가 있음. 식품품목별 생산량 및 판매액, 식품수출입 관련 통계, 외식 업체별, 규모별 국산 및 수입산 식자재 이용실태 등에 관한 통계조사 실시가 요망됨.
 - 가계의 식품소비조사를 통해 시장·소비자 지향적 통계자료 생산이 요구됨. 세부적인 내용은 가계의 식사상황, 신선 및 가공식품소비, 식품구매형태, 외식현황 등 임.

- 식품산업분야 전문인력 육성
 - 식품관련 직능 단체의 교육 기능 강화를 위해 직능단체별로 특성에 맞는 위생·안전 및 품질관리 등의 교육을 실시함. 전문분야별 국내외 전문가 집단(pool)을 구성하고 자료를 업계에 제공함.
 - 새로운 식품 기술정보 등을 체계화하고, D/B화하여 간접적인 교육기회 제공을 확대함. 식품산업 관련 자격증을 제도화하여 취업과 교육이 연계될 수 있도록 추진하며, 식품분야 병역특례를 확대하여 우수인력을 유치하는 방안을 강구함.

4.4. 농식품 소비촉진

4.4.1. 시책 개요

- 농식품 소비촉진 현황
 - 농산물 소비홍보는 소비기반 확보를 위해 대상별로 전략을 차별화시키

- 며, 소비촉진 홍보시스템을 구축함. 국내 농산물의 소비촉진과 학교급식의 질적 향상을 위해 지역우수농산물의 학교급식 식재료 공급을 지원함.
- 학교우유급식은 청소년 체위향상과 우유소비기반 확보를 위해 1981년부터 보조 지원을 추진함. 초중고교 학생의 절반 정도가 자부담 또는 보조급식으로 우유 급식 실시함.
 - 지역산 우수농산물이 학교급식용으로 사용되는 것을 장려하기위해 지자체를 시범 선정하여 우수농산물을 대체 공급하는데 추가소요 되는 비용을 지원함.
 - 학교와 지역간 협력체계 구축, 지역농산물의 우선 사용 계약재배 추진
 - 과잉수급 문제가 되는 쌀 등 개별 품목은 소비촉진 및 홍보행사를 추진하여 소비를 확대함.
 - TV 등 영상매체와 인터넷 온라인(On-line) 등을 활용한 다양한 홍보 추진
 - 정부 직접 홍보보다는 자조금 지원단체를 통한 축산물 소비홍보 강화
 - 식생활이 서구화하는 과정에서 국민의 건강 및 적정영양공급을 위해 한국형 표준식단을 개발하고 공급함.
 - 연령별 용도별 한국형 식단 개발 추진
 - 식단관련정보 분석 및 소비자만족도 조사 실시
 - 농산물가공업체의 원가절감, 마케팅능력제고 등을 통해 경영활성화를 유도하며, 전통식품 및 국산농산물 가공품에 대한 홍보를 강화함.

□ 세부사업목표

- 농식품 소비 촉진과 관련한 사업은 「학교우유급식」, 「학교급식용 우수농산물 구입지원」, 「농산물 및 축산물 소비홍보」, 「한국형 식생활 지침 개발보급」 및 「농촌가공산업 육성」 등임.
- 농촌가공산업 육성사업을 제외한 사업들은 국내산 농산물 소비 촉진을 공통목표로 추진되고 있음. 우유급식 목표율은 2005년까지 52%이며, 한국형식생활지침사업은 지원근거법령 제정을 목표로 추진함.

표 3-14. 학교 우유 급식 현황

	초등학교	중학교	고등학교	특수학교	계
비율(%)	79.1	21.2	15.1	71.8	50.9

자료: 농림부

표 3-15. 농식품 소비촉진 관련사업별 추진 목표

사업내용	1단계(2004-05)	2단계(2006-08)
학교우유급식	• 우유급식율 52%	• 우유급식율 55%
학교 급식용 우수농산물 구입 지원	• 우수농산물생산정보 제공 • 지자체·학교·농협 등 제휴시스템구축	• 시범사업 추진 - 사업내용 보완 및 내실화
농산물 소비 홍보 강화	• 추진체계 정비, 홍보프로그램 발굴 • 영상 매체 활용(TV 특집 다큐 등) • 연령계층별 소비패턴분석, 계층별 홍보	• 홍보사업모니터링 및 평가 • TV연속기획물 제작 • 어린이, 청소년 대상 홍보
한국형 식생활지침 개발 보급	• 지원근거 입법 추진	• 기본계획수립
농촌가공산업 육성	• 현황 및 경영진단 등 평가 실시 • 지원예산 확보	• 지역별공동마케팅시스템 구축 • 홍보 및 해외시장 진출 지원

4.4.2. 추진 실적

- 학교급식의 예산 대비 집행실적은 100%에 달하고, 매년 예산이 증액되는 추세임. 농축산물 소비촉진 홍보를 위한 예산은 2005년부터 편성되었으며. 우수농산물 학교급식 지원, 한국형 식생활지침의 개발 및 보급과 관련한 예산은 2005년까지도 확보되지 못함.

표 3-16. 농식품 안전성 관련사업 추진 실적(농산물 분야)

단위: 백만 원

구 분	2003		2004			2005(예산)
	예산	실적	예산	실적	달성율	
학교우유급식사업	14,805	13,005	14,805	14,733	99.5	15,380
우수농산물학교급식지원	-	-	-	-	-	-
농축산물소비촉진홍보	-	-	-	-	-	7,020
한국형식생활지침 개발·보급	-	-	-	-	-	-
농촌가공산업 육성	5,400	5,400	6,583	6,409	97.4	-

표 3-17. 학교 우유급식 관련 주요 성과지표 분석

구분	2004			지표변화
	목표	성과	달성율	
우유급식율(%)	50.9	50.9	100	총 우유소비량 감소 추세 (‘02)2,537→(‘03)2,366→(‘04) 2,255
급식인원수(천명)	3,953	3,953	100	
우유급식량(천톤)	147	147	100	

4.4.3. 시책 평가

□ 목표의 적절성

- 국내농식품 소비확대를 위한 홍보, 학교급식 지원, 한국형 식생활지침 개발 등의 중요성에도 불구하고 학교우유급식을 제외한 관련사업의 예산 책정이 매우 미흡하여 당초목표달성이 이루어지지 못함.
- 따라서 2006년 이후 농식품 소비확대를 위한 추진계획을 구체화하고 관련예산을 확보해 나가야 할 것임.

□ 추진성과

- 전체 우유소비가 정체되어 있는 상황에서 우유급식율, 급식인원수, 우유 급식량 등 물량지표면에서 성장하여 사업효과가 있는 것으로 판단됨.

4.4.5. 중장기정책방향

□ 지자체 연계 강화 및 국민영양개선 홍보

- 국산 농식품의 소비촉진을 위해서는 중장기적으로 지자체와 연계한 지역농산물 소비확대와 국민영양 개선을 위한 식생활지침 개발 및 보급, 학교급식 등 단체급식에 대한 식생활 홍보 등이 이루어져야 함.
- 소비촉진을 위해 정부는 각종 프로그램 개발 및 홍보를 담당하고 지자체는 지역농산물과 연계한 실행프로그램을 추진하며, 생산자단체와 민간 단체는 의식 운동형태로 사업을 추진하는 것이 효과적임.

□ 식품권(food stamp) 공급제 도입 검토

- 국산 농식품의 소비확대를 위해서 기초수급대상자 등 저소득층을 대상으로 식품권공급제도의 도입을 검토할 필요가 있음. 특히 사회 양극화가 심화되고 있는 상황에서 저소득층의 영양 결핍문제가 심각해짐에 따라 충분한 영양공급이 필요함.
- 식품권공급제도는 농림부가 주관이 되어 교육인적자원부, 보건복지부가 협력하여 기본계획을 수립하고, 시범사업형태로 추진하여 점차 대상을 확대함.

4.4.6. 정책과제

- 농식품 소비촉진을 위해서는 우선 지역농산물과 학교급식을 연계한 사업에 예산이 확대되어야 하며, 한국형 식단 개발 및 보급을 위한 연구 및 평가, 식품권제도의 도입에 새로운 예산 확보가 요망됨.

- 학교급식 및 급식업체에 국산 식재료 공급 지원추진
 - 학교급식에서 쇠고기, 과일, 양념류 등 수입 식재료를 많이 이용하거나 국산소비기반 확보가 요구되는 품목 중심으로 보조지원을 검토함.
 - 생산 품목 선정에서부터 소비가 연계될 수 있도록 지역생산자 단체와 소비업체의 연계를 위한 지역네트워크를 구축함. 단체급식업체에 수입원료 이용비율이 높은 식자재를 대상으로 국산농산물 계약거래 실적에 따라 원료수매자금을 차등 지원함.

- 한국형 식단 개발·보급과 영양개선 교육·홍보
 - 국민건강 증진과 우리농산물 소비촉진을 위해 계층별 용도별로 적합한 한국형식단을 개발하고 보급하며, 관련 데이터베이스를 구축함.
 - 학교, 기업체 등을 대상으로 영양개선 교육 홍보물을 제작하여 보급하며, 단체급식 담당 영양사에 대한 한국형 식생활 교육 및 식단보급 교육을 강화함.

- 식품권(food stamp) 공급제 시행
 - 저소득층에 대한 영양개선과 국산 농산물의 소비 확대를 목적으로 식품권공급제도를 중장기 과제로 시행함.
 - 전자카드의 시행으로 식품권 수급 행정을 효율화하고, 시범사업 형태로 우선 시행하여 평가하고 문제점을 보완하여 점차 확대 시행함.

- 소비자 교육 홍보 촉진
 - 소비자단체를 통해서 안전 식생활 교육, 올바른 원산지표시 식별, 국산 농축산물 식별 방법 등 소비 다양한 형태의 교육과 홍보를 전개하여 소비자의 국산농산물 소비의식을 고취함.
 - 가능한 정부의 직접적인 홍보는 지양하고 생산자단체가 직접 홍보를 담당토록 하여 효과를 극대화함.

5. 지역농업 육성 지원

5.1. 정책개요

- 지역농업발전계획은 지방자치단체가 종합대책과 연계하여 지역농업발전을 위한 특수시책을 수립·추진할 것을 명시하는 정도로서 정책내용은 구체화 되어 있지 않음.
- 이 연구에서는 주요사업으로 시도된 지역농업클러스터사업에 한정하여 평가를 하고자 함.
 - ※ 지역농업발전계획이 농업·농촌종합대책의 4번째 분야로 분류되어 있으나 구체적인 사업 분야가 아니므로 독립된 장으로 처리하지 않음.
- 지역농업클러스터는 일정지역에 특화된 농산물의 생산, 유통, 가공 등과 관련된 주체를 중심으로 산·학·관(産·學·官)이 유기적인 네트워크를 형성하고 가용자원의 최적이용을 통해 지역농업을 혁신하는 농산업 결집체라고 정의하고, 이를 정책적으로 달성하기 위해 지역농업클러스터 활성화 지원 사업을 추진하였음.
 - 농산업을 중심으로 기술과 경영이 조화롭게 융합된 지원체계구축을 통한 농가소득 증대 도모
 - 지역 핵심 농산업을 중심으로 산·학·연·관(産·學·研·官)의 혁신 역량을 체계화하여 시너지효과를 기대
- 이 사업은 다른 사업과 달리 사업지원대상을 구체적으로 특정하지 않고 사업주체들의 자발적인 노력과, 혁신활동이 이루어지고 있는 대상이면 지원 가능할 수 있도록 하여 지방단위에서의 사업추진에 대한 자율성 및 책임성을 확대하였으며, 지역특성에 맞는 차별화된 전략과 지역혁신 활동이 유도 될 수 있도록 하였음.

표 3-18. 지역농업클러스터 사업 지원 실적

단위: 백만 원

구 분	2003		2004		2005(예산)
	예산	실적	예산	실적	
예 산	-	-	-	-	12,000
사 업 량	-	-	-	-	20사업단

- 클러스터의 구성요소를 일정부분 확보하고 있으며, 사업의 성공가능성을 우선적으로 고려한 지역 및 품목을 지원
- 생산에서 소비까지 일원화된 지원시스템 구축을 통한 사업의 효율성 증대

□ 주요 지원사업

- 혁신체계 구축 및 네트워킹 지원으로 농산업혁신전문가위원회 운영지원, 클러스터사업단 설치 및 운영지원, 전문경영인 지원, 참여주체 전문교육 프로그램 운영, 네트워킹 구축 등
- 핵심생산기반조성사업으로 고품질농산물 생산기반정비, 전략품목생산단지 현대화, 비농지 활용형 생산기반정비 등
- 산업화 및 마케팅 활성화 지원 사업으로 지역연합사업, 공동이용시설, 브랜드개발 및 관리, 농산물이력추적제 활성화 사업 등
- 기타 관련 농림사업이나 기술개발 등은 현재사업과 연계지원

5.2. 추진 실적

- 지역농업클러스터사업은 2004년에 농업·농촌종합대책에 포함된 이래 2005년 5월에 시범사업지구 20개소가 선정되어 3년간 국고 600억원을 지원할 계획 아래 2005년 예산으로 120억원의 국비가 확보되었음.

표 3-19. 지역농업클러스터 시범사업단의 주체별 및 특성화 형태별 분포

구 분	주도적 혁신주체 구분				특성화 정도 구분			
	대학·연구소	생산자단체	관련기업	지자체	생산·유통	가공	테마	
기초	단수 (13)	영동포도, 풍기인삼 (2)	안성마춤 (1)	포천한과 (1)	괴산고추, 아산친환경, 서천모시, 장수사과, 정읍순환농업, 임실치즈, 보성녹차, 함평과학농업, 하동녹차 (9)	안성마춤, 괴산고추, 장수사과, 임실치즈, 보성녹차, 풍기인삼 (6)	포천한과, 영동포도, 서천모시, 함평과학농업, 하동녹차 (5)	아산친환경, 정읍순환농업 (2)
	복수 (5)	경남양돈 (1)	강원한우, 백두대간, 전남쌀, 경남쌀 (4)	-	-	강원한우, 백두대간, 전남쌀, 경남쌀, 경남양돈 (5)	-	-
	소계 (18)	3	5	1	9	11	5	2
광역 (2)	경북한우 (1)	-	-	제주감귤 (1)	경북한우, 제주감귤 (2)	-	-	
합계 (20)	4	5	1	10	13	5	2	

- 20개 시범사업단을 대상지역으로 구분하면, 단일 시·군이 13개소, 복수 시·군이 5개소이며 광역자치단체가 주도한 광역단위가 2개소임.
- 혁신주체별로 구분하면 대학·연구소 주도형 4개소, 생산자단체 주도형 5개소, 산업관련기업 주도형 1개소, 지자체 주도형 10개소이며, 특성화 정도에 따른 구분하면 생산·유통 주도형 13개소, 가공 주도형 5개소, 테마 주도형 2개소임.

5.3. 시책 평가

- 지역농업클러스터 지원사업은 일반 산업부문의 클러스터 개념을 농업부문에 처음으로 도입하여 추진한 정책으로 정책 목표는 매우 적절하다고 판단됨. 또한 다양한 사업주체들이 참여할 수 있으며, 기반정비, 산업화, 혁신활동 등 다양한 부분에 대한 지원이 가능하도록 하여 지역특성에 맞는 차별화

된 전략과 지역혁신 활동이 유도될 수 있도록 하였다는 점에서 목표달성 전략면에서도 매우 적절한 사업임.

- 그러나 지방비부담 등의 문제로 현장에서 시범사업단의 예산집행이 지연됨.에 따라 사업추진 실적은 전반적으로 아직 미미한 실정임.
 - 지방비 부담 문제는 복수 시·군에 걸쳐있는 클러스터사업단의 경우에서 더 크게 나타나고 있음.
 - 사업단 운영 같은 경상비용에 대한 예산집행은 어느 정도 이루어지고 있지만 대부분의 사업단에서 시설투자는 아직 이루어지지 않고 있음.
- 따라서 지역농업클러스터지원사업이 정책효과에 대해서는 아직 평가하기 이룸.

5.4. 보완과제

- 지역농업클러스터 시범사업은 이제 시작단계로 정확한 정책평가는 시기상조라 할 수 있지만 현재까지의 추진과정에서 다음과 같은 문제점이 제기되고 있음.
 - 지역농업클러스터 지원 사업은 명확한 지침이 필요 없는 것을 특징으로 하지만 지침행정에 익숙한 일선 현장에서는 이것이 오히려 부작용으로 나타나고 있는 측면이 있음. 따라서 본사업 추진단계에서는 시범사업을 통해 최적의 클러스터 모델을 만들어 경상비 등 집행, 법인화/사업단 등의 운영 등에 대하여 일선의 자율과 책임 행정이 가능한 범위에서 사업의 일관성 유지의 원칙에 기초한 최소한의 사업시행 지침을 마련하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 지역농업클러스터 지원 사업은 사업참여 주체간 네트워킹을 특징으로 하지만 실질적으로 사업주체간의 업무 협력이 원활하지 못한 편임.
 - 아직까지 지역농업클러스터 사업의 본래 정책 취지를 이해하지 못하고 기존의 사업추진방식으로 회귀하려는 현상이 일부 나타나고 있으며, 특히, 복수 지자체가 참여하는 사업단의 경우 사업추진과정에서 의견통일

에 어려움을 겪고 있는 것으로 보임.

- 지역농업클러스터지원사업이 행정자치부가 추진하고 있는 신활력사업, FTA 기금사업 등과 중복되고 있다는 비판도 제기된다. 사업 성격은 유사하면서도 지원규모 및 사업추진 방식에 차이가 나타남에 따라 문제점을 제기하는 경우도 있음. 일부 지자체에서는 다른 정책사업에서 받지 못한 부분이나 제외되었던 부분들을 지역농업클러스터 사업에서 보완하려는 움직임도 엿보임.

제 4 장

농가소득 및 경영안정

1. 정책개요

□ 정책의 틀

- 직불제의 확대, 경영안정장치 강화, 농외소득원 확충의 3대 정책을 축으로 하여 도시근로자에 상응하는 소득실현(비전과 전략)

□ 직불제 대폭 확대

- 개방화의 진전으로 인한 농가소득 하락 문제에 대응하여 직불제를 내실화하고 확대
- 농가소득안정, 공익적 기능제고, 농촌지역 활성화를 유도하는 각종 직불제를 도입하고 2013년에는 투융자의 22.8%를 직불예산으로 지원

□ 경영안정장치 강화

- 농작물 재해보험 대상 품목, 대상 재해를 최대한 확대하고 농가의 보험료 부담을 축소하는 등 농가의 경영안정 도모
 - 2013년까지 농작물 재해보험의 대상 품목을 수도작, 시설원예 등 30개 이상으로 확대

□ 다양한 농외소득원 적극 발굴

- 농업·농촌의 어메니티 증진, 공익적 다원적 기능 확충으로 농촌관광을

- 활성화, 농공단지 활성화, 향토산업 육성으로 농외소득 증대
- 소득원 확충을 위한 다양한 일자리 창출을 위해 농공단지, 특산단지 육성

2. 직불제의 대폭 확대

2.1. 개 요

- 직접지불제는 농업인에 대한 소득보조의 한 형태로서 종합대책의 핵심과제의 하나로서 추진되고 있음.
- 종합대책 세부추진계획(2004.12)에 의하면 직접지불제는 크게 7개의 부분, 쌀 농가소득보전 방안, 적정 벼재배면적 유지 대책, 소득안정계정 도입, 친환경 실천농가 소득보전, 친환경축산직불제 사업, 조건불리지역 직불제, 경관보전 직불제 도입으로 분류되어 있음.
 - 직접 지불과 관련된 시책은 영농규모화촉진, 친환경농업지원, 농가소득안정망 확충, 원예 및 축산업선진화, 농촌 지역개발, 농촌사회안정망 확충임.
- 예산편성 면에서 보면 본예산사업과 기금사업이 있음. 대부분의 사업이 본예산사업에 해당하며 기금사업으로는 쌀소득보전변동직불, 과수폐원지원, 과수소득보전직불, 가축공제지원 등이 있음(표 4-1참조).

2.1.1. 협의와 광의의 직불제

- 광의의 직불제도는 농가에 대한 직접 보조로서 UR협정문에 준하는 사업 모두를 의미하고, 협의의 직불제도는 종합대책 세부추진계획을 기본으로 하여 광의의 직불제에 해당하는 사업들 중에서 농업경영과 직접 관련이 있는 사업들을 의미

표 4-1. 시책별 직불제 사업

시책	사업명	재원구분
영농규모화 촉진	경영이양직접지불	농림부예산
친환경농업지원	친환경축산직불	농림부예산
	친환경농업직불	농림부예산
농가소득안전망 확충	쌀소득보전고정직불	농림부예산
	쌀소득보전변동직불	쌀소득기금
	과수소득보전직불	FTA기금
	농작물재해보험	농림부예산
	가축공제지원	축발기금
농촌사회안전망 확충	재해공제지원	농림부예산
원예 및 축산업 선진화	마늘경쟁력제고지원의 작목전환	농림부예산
	과수폐원지원	FTA기금
	쌀생산조정제	농림부예산
농촌지역개발	조건불리지역직불	농림부예산
	경관보전직불	농림부예산

자료: 농림부 구조정책과

- 우리나라의 경우 과거부터 시행해온 직접 지불의 한 형태인 재해보험지원, 부채 대책 지원과 같은 보조금을 포함하는 직접소득지불을 정책의 주관심에서 배제하고 새로운 제도 도입과 관련하여 제도 홍보와 관련 예산확보에 주력하고 있음.
- 이에 종합대책에서 직접지불제 확충은 새로운 제도 도입과 이에 관련된 예산으로 한정함.
- 직불제를 직접소득보조라는 광의의 개념에서 보기보다는 종합대책 세부추진계획에 의거하여 협의의 개념의 직접 보조, 다시 말하면 개별 농가를 대상으로 하는 직접 보조 중에서 구조조정, 소득보전, 농업의 다원적 기능을 목적으로 시행하는 사업으로 정의함.²⁾

2) 이 구분은 농림부 직불관련예산 집계에서 순직불제예산과 기타 직불제예산, 그리고 일부 기금사업에 해당함.

- 세부사업에 따른 구분에서 직불제는 구조조정의 촉진, 소득보전에 의한 생산자의 경영 안정, 다원적 기능의 확산과 같은 과제를 수행하기 위하여 현재 경중, 축산을 포괄한 14개의 제도가 시행 중에 있음. 이외에 2013년 이후 장기적으로 도입을 검토하는 소득안정을 위한 소득안정계정사업이 있음.
- 전 국민을 대상으로 하는 복지정책의 내용에 들어가는 사업은 비록 집행방식이 농가에게 직접 지불하는 것일지라도 직불제에 포함시키지 않음.
 - 농촌복지증진 및 지역개발에 해당하는 교육비보조, 건강보험보조 등의 사회복지 차원에서 시행하는 제도는 직불제의 범위에 포함하지 않음.

2.1.2. 투융자 예산과 직불제

- 광의의 개념의 직불제는 2004년 투융자계획을 설정할 당시의 직불제 범위와 부합함.
- 광의의 접근방식은 사업의 성격과 목적에 따른 구분이라기보다는 투자, 융자, 보조와 같은 예산의 집행방식에 따른 것이라 할 수 있음. 이를 따른다면 직불예산이 차지하는 비중이 협의의 개념을 사용하는 경우보다 더 높아 짐.
 - 2005년의 경우 직불예산은 각각 협의의 개념을 사용하면 10,088억원, 광의의 개념을 사용하면 11,988억원 임.
- 119조 투융자계획 사업비 대비 직불사업의 예산비중과 관련한 정부계획에서 혼란이 일어나고 있는 이유는 아래와 같이 정리됨.
 - 기금사업(변동직불, 과수폐원지원, 과수소득보전, 가축공제)을 직불사업 예산 집계에 포함하는가?
 - 어느 사업까지 직불사업으로 보는가? 협의의 개념, 광의의 개념 중 어느 것을 사용하는가?

표 4-2. 투융자 계획 대비 직불사업 계획

단위: 억원

구분	2004	2005	2006	2008	2013
투융자총계(A)	88,154	97,648	103,289	122,153	145,441
광의의 직불사업(B)	10,207	12,989	19,122	27,594	33,104
협의의 직불사업(C)	8,343	9,676	14,976	24,241	29,813
B/A	11.8%	13.3%	18.5%	22.6%	22.8%
C/A	9.5%	9.9%	14.5%	19.8%	20.5%

주: 광의의 개념에 따른 직불사업 규모가 2004년 투융자계획에서 설정한 직불규모와 일치한다.

표 4-3. 투융자 예산 대비 직불사업 예산

단위: 억원

구분	2004	2005	2006
투융자예산총계(확보)(A)	88,049	97,354	110,961
광의의 직불사업(B)(확보)	9,967	11,988	22,036
협의의 직불사업(C)(확보)	8,104	10,088	18,857
B/A	11.3%	10.4%	19.8%
C/A	9.2%	9.0%	16.9%

자료: 농림부

- 119조 투융자계획 설정(2004년)당시 직불사업예산 추정과 해당 년의 사업금액의 차이
 - 119조 투융자계획 설정 당시의 투융자 예산 규모와 실제 시행된 투융자 예산 규모의 차이
- 종합대책에서는 직접지불 예산의 투융자예산 비중을 2003년 9.7%에서 2008년에는 22.6%(2조 7,600억원), 2013년에는 22.8%(3조 1,100억원)로 계획하고 있음.

- 직불사업을 어디까지 보느냐에 따라 직불사업의 규모와 투융자 계획대비 비중이 달라짐.
 - 정부가 발표한 투융자계획에서 설정한 직불사업의 범위는 광의의 직불로서 이를 복지사업은 포함하지 않는 협의의 직불로 바꾸어 놓고 보면 투융자계획 대비 비중이 작아짐.

- 실제로 확보된 예산을 가지고 표 4-2에 나와 있는 비율을 계산해 보면 표 4-3에 나와 있는 것과 같은 차이를 보임.
 - 광의의 직불로 직불예산을 알아보면 2006년에는 확보된 예산이 투융자 계획에 나와 있는 예산보다 크고 2004년, 2005년에는 투융자계획에 나와 있는 예산이 실제로 확보된 예산보다 각각 더 큼.
 - 투융자계획에서 설정한 정책목표, 직접지불 사업 대비 투융자예산의 비중이 2006년에는 초과 달성되었고 2004년, 2005년에는 약간 미달함.
 - 2004:11.8%(계획)→11.3%(예산확보), 2005:13.3%→10.4%, 2006:18.5%→19.8%
 - 특히 2006년의 경우 예산확보가 계획에 비해 1.2배에 달하는데(19,122억원→22,036억원), 이는 쌀소득보전변동직불의 예산이 큰 폭으로 늘어난 것이 주 요인임.
 - 만약 쌀소득보전변동직불의 예산확보율이 1이라고 가정하면 전체 비율은 0.93이 되어 예산확보율이 1에 근접함.

- 쌀소득보전직불의 규모가 다른 직불사업보다 월등하게 커서 전체 직불사업의 예산확보율이 이에 의해 좌우됨.
 - 2005년에 확보예산이 계획에 미달하는 사업이 6개에 달하지만 전체합계 비율은 100%를 넘음.
 - 2006년의 경우는 이보다 더 심해서 예산확보율이 50%에 미달하는 사업이 5개나 되지만 쌀소득보전변동직불의 확보율이 513%로 월등하게 높아 다른 미달률을 상쇄하고 전체 확보율을 115%로 끌어 올림.

표 4-4. 주요 직불사업 계획과 실제 편성된 예산

단위: 억원

사업명	구분	2004년	2005년	2006년
경영이양직불제	계획	141	453	794
	예산	141	286	175
쌀소득보전고정직불제	계획	4,810	5,007	10,099
	예산	4,810	6,026	6,986
쌀소득보전변동직불제	계획	955	973	1,771
	예산	955	1,376	9,096
친환경농업직불	계획	55	228	282
	예산	55	69	114
친환경축산직불	계획	58	239	393
	예산	58	58	58
조건불리직불	계획	100	100	1,680
	예산	100	123	523
경관보전직불	계획	-	10	15
	예산	-	6	6
쌀생산조정제	계획	810	810	-
	예산	810	791	-
농작물재해보험	계획	448	615	410
	예산	448	535	767
합계	계획	7,377	8,435	15,444
	예산	7,377	9,270	17,725
합계비율	예산/계획	1.00	1.10	1.15

자료: 농림부 구조정책과

- 계획된 예산과 실제로 편성된 예산의 차이가 큰 사업은 2004년에는 없으나 2005년, 2006년에는 예산확보율이 50%이하이거나 반대로 200%가 넘는 사업이 있음.
- 2005년에는 친환경축산과 친환경농업의 예산확보율이 50%에도 미달함.
 - 2006년에는 50% 예산확보율에 미달하는 사업이 늘어나 쌀소득보전직불과 생산조정제를 제외한 5개 사업들이 50%에 미달함.

표 4-5. 협의의 개념에서 본 직불제 실시 현황, 2005년

사업 목적	세부 사업	도입 년도	대상면적 (천ha)	예산 (억원)	주요 내용
구조 조정 의 촉진	경영이양직불제	1997	8	286	○ 63~69세의 농업인이 농지 매도·임대 ○ 제3자의 영농 규모확대 기여
	과수폐원지원	2004	6	603	○ 한·칠레 FTA의 영향으로 폐업하는 과수농가 경영 안정 도모
	마늘경쟁력 제고지원 사업의 마늘작목전환	2002	2	40	○ 경쟁력 열위농가에 대해 작목전환 및 휴작의 기회 부여
	쌀 생산조정제	2003	26	791	○ 벼 재배면적 감축, 누적재고 문제의 완화
소득 보전	쌀소득보전고정직불제	2005	998	6,026	○ 목표가격과 시장가격의 차액의 85% 보전
	쌀소득보전변동직불제	2005	998	1,376	
	과수소득보전직불제	2004	-	24	○ 한·칠레 FTA로 인한 과수농가의 경영불안정 완화
	재해보험	2001	-	235	○ 자연재해로 인한 경영 불안정 요소 해소
	재해공제지원	1996	-	114	○ 농작업, 농기계 사고에 대한 보상
	가축공제지원	1997	-	209	○ 재해나 질병으로 인한 가축농가의 피해를 지원
다 원 적 기 능	친환경농업 직불제	1999	11	69	○ 친환경농법 실시 ○ 논은 쌀소득보전고정직불에 추가지불
	친환경축산직불제	2004	-	58	○ 사료포 확보하여 분뇨 농지전환 ○ 적정 사육밀도 유지
	경관보전직불제	2005	0.4	6	○ 유채·메밀 등 경관작물 식재·관리 ○ 지자체와 마을협약 체결
	조건불리지역직불제	2004	32	123	○ 경사도 14% 이상의 조건불리지역 ○ 지자체와 마을협약 체결, 공동기금 30%

자료: 농림부

2.2. 직접지불제도의 현황

□ 현재 실시하고 있는 직불제는 쌀 소득보전직불제(2005)를 비롯하여, 친환경 농업직불제(1999), 경영이양직불제(1997), 조건불리지역직불제(2006) 등이 있으며, 경관보전직불제와 친환경축산직불제는 시범사업을 실시 중임. 이외에 FTA기금사업인 과수소득보전직불, 과수폐원지원이 있음.

- 2006년도 실시계획에 따르면 논은 쌀소득보전직불제, 경영이양직불제, 친환경농업직불제 등으로 직불제의 수혜 범위가 전체 논 면적의 90.3%에 해당되나 밭은 조건불리직불제, 친환경농업직불제 등에 의해 전체 밭 면적의 27.7%만이 해당됨.
- 지불기준은 친환경축산을 제외하고는 모두 농지면적기준임.

2.3. 사업별 추진 실적과 평가

2.3.1. 경영이양직불

- 1997년부터 고령 농업인 은퇴를 통한 쌀농업구조개선 촉진 및 소득안정을 위하여 도입되었다. 2005년까지 67.5천명의 고령 농업인에게 1,268억원(1인당 188만원)을 지급하여 영농은퇴를 유도함.
- 사업의 시행을 통해 논 45천ha를 쌀 전업농 45천명에게 이양함.
- 평가와 문제점
 - 실적대비로 보면 사업계획을 2003년, 2004년에는 달성하였으나 2005년에는 달성하지 못함.
 - 현재의 지급수준이 고령농의 소득보전을 위한 영농은퇴 수단으로서는 미흡하다는 지적임. 사업의 활성화를 위해서는 보조금단가, 해당연령의 조정이 필요함. 자경, 임대 또는 위탁영농을 한 경우의 수입에 비해 차이가 나는 보조금의 단가는 경영이양을 저해함.
 - 하지만 경영이양직불의 시행으로 농지가격의 하락을 가속화하거나 이로 인한 농가소유 자산가치의 하락을 초래하지 않도록 해야 함.

표 4-6. 경영이양직불 사업계획 및 실적

단위: 억원, 천ha

구 분		2003	2004	2005
당초계획	예산(억원)	43	141	453
	사업량(천ha)	1.5	5.3	8.3
지원실적	예산	43	141	221(65억 전용)
	사업량	1.5	4.8	7.3
달성률(%)	예산	100	100	77
	사업량	100	96	88

자료: 농림부 구조정책과

- 대상지역의 확대, 사업의 영역을 밭으로까지 확대하는 것도 고려되어야 함
- 쌀소득보전직불의 지급단가가 상향조정되면서 상대적으로 경영이양직불에 대한 인센티브는 줄어들.
- 2006년부터 시작한 농지은행사업의 농지임대수탁관리, 농지시장안정 매입·비축과 어떻게 연계하여 시행하는가가 사업의 효율성, 지속 여부에 관건이 됨.
- 지급단가의 상향조정, 지급기간의 연장, 해당 지역의 확대 등을 통하여 사업의 확대와 이를 통한 구조조정 촉진을 도모하여 옴. 하지만 임대차 위주(2006년 예산의 경우 매매 820ha, 임대 3,998ha로 임대가 83%)로 경영이양이 이루어지고 있는 것에 대해 구조조정의 안정성에 대한 지적이 있음.
- 물론 안정적인 구조조정은 소유권의 이전을 통해 이루어지는 것이 이상적이지만 소유와 경영이 분리된 상태에서도 충분히 가능함. 이를 위해서는 명시적인 임대계약이 장기적이고 안정적이어야 할 필요가 있음.
- 또한 기업화된 임차농을 쉽게 주위에서 찾아 기존의 거래농을 바꾸는 것이 현재 농촌의 현실에서 쉬운 일이 아니라는 것을 고려하면 경영이양직불을 통한 임대 위주의 구조조정도 하나의 대안이 됨.

2.3.2. 과수폐업지원

- 한·칠레 FTA에 따른 경영악화로 특정 작목(시설포도, 키위, 복숭아)의 재배농가가 폐원이나 양도를 희망하는 경우 지원함.
 - 사업기간 : 2004년부터 2008년까지 5년간
 - 사업량 : 6,400ha(2005년까지 사업완료 물량: 1,926ha)
 - 총사업비 : 2,600억원 (2005년까지 사업완료 물량: 777억원, 2006년 추진 사업비: 603억원)

2.3.3. 마늘 경쟁력 제고 지원의 작목전환 사업

- 마늘재배 농가로서 약정된 해로부터 3년간 연속하여 작목전환 및 휴작하는 경우, 작목전환 및 휴작자금을 지원함.
 - 사업량 : 569ha(2003년), 201ha(2004년), 282ha(2005년)
 - 총사업비 : 48억원(2005년까지 집행), 10억원(2006년 예산)

2.3.4. 쌀 생산조정제

- 2003년부터 2005년까지 배 재배면적 감축을 통한 누적재고의 감소를 도모하기 위해서 도입되었음.
 - 2006년도 생산량이 평년작 수준일 경우 2007년도 양곡연도 말 실제 재고량은 약 659만석 수준일 것으로 예상되어, 2007년부터 실시키로 한 쌀 생산조정제는 일단 유보하고, 2007년도 수급상황을 고려하여 재도입 여부를 결정할 계획임.
- 생산조정사업량은 평균 26천ha(총 벼 재배면적: 1,001ha)로서 총 벼 재배면적의 2.6% 정도에 해당함.

표 4-7. 생산조정제 사업계획 및 실적

단위: 억원, 천ha

구 분		2003	2004	2005
당초계획	예산(억원)	810	810	810
	사업량(천ha)	27	26	25
지원실적	예산	805	767	724
	사업량	26	25	-
달성률(%)	예산	99	95	89
	사업량	96	95	-

자료: 농림부 구조정책과

□ 평가와 문제점

- 3년 동안 대체로 사업계획을 달성한 것으로 보임.
- 농지의 사후관리 부문, 임차료 상승 문제, 한계지 중심의 운영으로 인한 제도 자체의 효과성 측면의 검토가 필요함.
- 논콩 재배사업, 논에 다른 작물재배 등 논의 다각적 활용을 권장하는 사업과 연계되어 나가야 함.

2.3.5. 쌀소득보전고정직불

□ 쌀의 수급불균형 추세와 DDA협상이후 예상되는 쌀 가격 하락으로 인한 농가 충격을 완화하기 위하여 도입됨.

- 대상 농지 : 1998~2000년 사이에 논농업을 경영한 농지
- 지급 단가 : ha당 60만원(진흥지역 차등), 타작물 재배나 휴경 및 가격 변화에 관계없이 일정금액 지급

□ 평가 및 문제점

- 지난 3년간 예산집행으로 보면 사업계획의 목표를 달성함.

표 4-8. 쌀소득보전고정직불 사업계획 및 실적

단위: 억원, 천ha

구 분		2003	2004	2005
당초계획	예산(억원)	4,809	4,810	5,007
	사업량(천ha)	-	955	998
지원실적	예산	4,763	4,815	6,070
	사업량	910	948	-
달성률(%)	예산	99	100	121
	사업량	-	99	-

자료: 농림부 구조정책과

- 매년 사업규모가 커 가고 있고 농가소득 지지라는 기본 목표는 달성하고 있는 것으로 보임.
- 하지만 일률적인 면적기준 직불금 지급으로 인한 구조조정 저해효과, 보조금의 비농업인 귀속 등이 문제점임.
- 직불금 상한이 없는데 따른 일부 대규모 농가에 대한 많은 금액의 지불은 문제로 지적됨.

2.3.6. 쌀소득보전변동직불

- 2001~2003년간 쌀농가 평균수입을 기초로 목표가격을 설정하고 당년 쌀값과의 차이의 85%를 고정직불을 포함하여 보전함.
 - 대상 농지 : 고정직불의 대상지로서 당년도 벼 재배농지
 - 지급 단가 : 목표가격(80kg당 17만원)과 당년 쌀값 차이의 85%에서 고정직불금을 차감한 금액
 - 지급 상한 : 없음
- 2003년과 2004년은 사업 준비기간으로서 예산이 집행되지 않았고 2005년은 대부분의 예산 집행이 2006년에 이루어졌기 때문에 달성률이 3%로 낮음.

표 4-9. 쌀소득보전변동직불 사업계획 및 실적

단위: 억원, 천ha

구 분		2003	2004	2005
당초계획	예산(억원)	243	955	973
	사업량(천ha)	161	415	800
지원실적	예산	-	-	29
	사업량	161	160	-
달성률(%)	예산	-	-	3
	사업량	100	39	-

자료: 농림부 구조정책과

- 그간 쌀값의 안정으로 가입률이 목표치에 미달하고 있으며 보전금지급도 이루어지고 있지 않음. 그럼에도 고정직불과 더불어 쌀농가 소득 안정을 위한 중추적 역할을 담당하고 있음.
- 문제점
- 고정직불과는 달리 변동직불을 받기 위해서는 해당 연도에 벼농사를 수행하는 것을 전제로 함. 생산량의 증가와 생산과잉의 문제가 이로 인해 발생할 수 있음.
 - 현재의 가격에 연동하기 때문에 감축보조대상이고 이로 인해 쌀소득보전직불사업 전체가 감축보조대상에 해당됨.

2.3.7. 과수소득보전직불

- 수입량 증가와 가격의 변동, 하락에 따른 소득변화로부터 과수농가를 보호함. 한·칠레 FTA로 인해 예상되는 시장변화로부터 과수농가의 경영 안정을 도모함.
- 집행기준: 가격과 수입량 비율 두 개를 동시에 고려함.
- 당해연도 평균가격이 기준가격 이하로 하락한 경우

- 생산량 대비 수입량 비율이 증가한 경우
- 사업 실시 후 수입량 비율에 따른 집행 기준은 충족되었으나 가격비교를 이용한 기준을 충족하지 못하여 지금까지 집행실적이 없음.
 - 사업기간 : 한·칠레 FTA비준 시점인 2004년부터 2010까지 7년간
 - 대상 품목 : 시설포도, 키위
 - 대상 농가 : 한·칠레 FTA비준 당시부터 대상 품목 재배농가

2.3.8. 친환경농업직접지불

- 친환경농업을 실천하는 농업인에게 관행농업과의 소득차이 및 추가비용의 일부를 지원함으로써 친환경농업육성과 안전한 농산물 생산을 장려하는 사업임.
- 최근 친환경농업에 대한 관심이 높아지고 직불단가가 상향 조정됨.으로써 직불제 신청 농가가 늘어나고 있음.
 - 지급 조건 : 친환경농산물 인증기준을 준수해야 하며, 토양과 농약사용 검사를 통과해야 함
 - 지급 단가 : 논·밭과 인증 종류에 따라 차등 지급
- 평가 및 문제점
 - 지속적인 사업의 확대를 위해서는 지원단가를 높이고 지원기간을 늘리는 것을 고려할 필요가 있음.
 - 친환경농업직불제는 농업정책과 환경정책의 정책통합을 지향하는 상호 준수 정책프로그램으로 친환경농업 확산의 적절한 수단임. 농업인들의 친환경농업에 대한 인식제고에도 상당히 기여한 것으로 평가됨.
 - 직불제 실시는 물론 친환경농업의 확대를 위해서는 유통체계의 정비를 통한 소비자 신뢰 확보, 환경농업단체의 육성 등 종합적인 대책이 강구되어야 할 문제임.

표 4-10. 친환경농업직불 사업계획 및 실적

단위: 억원, 천ha

구 분		2003	2004	2005
당초계획	예산(억원)	30	55	69
	사업량(천ha)	5.3	7.9	9.5
지원실적	예산	30	45	82
	사업량	10	7.9	21
달성률(%)	예산	100	82	119
	사업량	100	100	221

자료: 농림부 구조정책과

2.3.9. 친환경축산직불

- 가축 밀집사육에 따른 질병의 빈번한 발생, 축산분뇨의 처리문제 등으로 환경친화적 축산은 축산업의 미래를 위해 대안으로 제시됨.
- 친환경축산 프로그램에 참여하는 농가의 소득감소를 지원함.
- 2004년부터 2005년까지 시범사업을 실시하고 있음.
 - 지급 대상 : 축산업등록제 참여하고 친환경축산 프로그램 이행하는 농가
 - 지급 조건 : 친환경축산 이행기록장부 기장, 출하 전 일정기간 항생제 사용 금지, 환경·방역 관련 교육의 이수
 - 소 : 일정 면적의 조사료포를 확보하고, 발생 분뇨의 60% 이상을 사료포에 환원
 - 돼지·닭 : 사육밀도를 축산등록제 기준보다 20~30% 저감하고, 발생분뇨를 퇴비·액비화하여 적법하게 처리
 - 지급 단가 : 사료포 확보, 또는 사육두수 감소에 따른 소득하락을 감안하여 책정하되 호당 1,300만원 한도 내에서 지급

표 4-11. 친환경축산직불 사업계획 및 실적

단위: 억원, 호수, %

구 분		2004	2005	2006
당초계획	예산(억원)	58	239	393
	사업량(호수)	1,000	900	900
지원실적	예산	36	44	-
	사업량	512	-	-
달성률(%)	예산	62	18	-
	사업량	51	-	-

자료: 농림부 구조정책과

□ 평가 및 문제점

- 사업의 조건을 보다 실정에 맞도록 조정하여 조사료포 확보와 관련한 조건의 완화, 분뇨 발생량 감축에 대한 조건의 완화가 필요함.
- 기존의 축산 불법시설을 축산등록제에서 어떻게 효과적으로 처리하느냐가 축산직불의 확대를 위한 전제 조건이 됨.

2.3.10. 경관보전직불

- 지자체와 마을 간에 경관협약을 체결하고 농지에 일반작물 대신 경관작물을 재배하는 경우, 이로 인해 발생하는 추가비용 및 소득손실에 대해 보조금을 지급함.

- 시범사업 기간 중 사업비는 매년 6억원이며, 대상은 도당 1~2개 시군씩 총 면적은 800ha로 하고 있음.

- 2005년부터 3개년간 시범사업 단계임.

- 대상 지역 : 읍면 및 준농어촌 지역으로 농촌경관이 수려하여 보전가치가 높다고 시장·군수가 인정하는 지역

- 지급 대상 : 지자체와 마을이 경관협약을 체결하여, 농지에 일반작물 대신 경관작물을 재배하는 농가가 대상이 됨.
- 지급 조건 : 2ha 이상 집단화된 지역에 유채, 메밀, 코스모스, 해바라기, 목화, 야생화 등 경관작물을 재배하고, 제초, 관배수, 병충해 방제 등 성실한 관리
- 지급 단가 : 연간 100만원/ha

□ 2005년(사업량:470ha, 예산:6억원), 2006년(사업량:470ha, 예산:6억원)

□ 급증하는 농촌관광 수요에 의해 경관보전에 역행하는 난개발의 우려가 있음.

2.3.11. 조건불리지역직불

□ 농업생산 및 정주여건이 불리하여 침체된 농촌마을을 활성화하기 위해 보조금을 지급함.

□ 2003년부터 3개년 간 시범사업시행 중임.

- 지급대상 : 경사도 등 객관적 구분지표를 통해 선정된 마을 내 경작되는 농지 및 초지 (우선 오지면을 대상으로 하고, 논직불제 대상 농지는 제외)
- 지급조건 : 폐비닐과 농약병 수거 등 농지관리를 하고, 마을활성화와 공익적 기능 증진을 위한 활동을 하며, 이를 위해 마을협약을 체결하고 공동기금을 조성
- 지급단가 : 농지 40만원/ha, 초지 20만원 (호당 2백만원 이내)

□ 2003년(예산: 5억원), 2004년(예산: 120억원), 2005년(사업량: 31 천ha, 예산: 123억원)

□ 평가 및 문제점

- 농업생산성이 상대적으로 낮은 조건불리지역에 대한 지원이 전업농의 규모화 등 경쟁력 제고를 위한 농업구조조정에는 역행한다는 지적이 있음.

- 다른 직불제 사업과 관련하여 중복지원이 가능할 수도 있음.
- 지역의 공동화를 막고 농업의 다원적 기능으로 인한 사업의 순효과가 구조조정에 역행하는 역효과보다 크다는 전제하에서 조건불리지역직불은 환경보전과 국토보전을 도모해야 함.
- 조건불리지역직불이 산간지역의 추가 농지개발과 이로 인한 자연환경의 훼손을 가속화 시키지 않도록 해야 함.

2.4. 현장에서의 개선요구

- 현장점검을 토대로 하여 주요사업별로 요구되는 개선사항을 알아보면 다음과 같음.
 - 쌀소득보전고정직불의 경우 1998년에서 2000년 사이에 벼를 재배한 농지에 대해서는 현재 휴경에 상관없이 직불이 이루어짐. 반면에 1998년에서 2000년 사이에 인삼, 표고, 하우스 작물을 재배하였던 농가가 현재 그 농지에 논농사를 하고 있는 경우 직불이 이루어지지 않음. 농가의 작목선택이 1998년 이전에 이루어진 경우에 대한 고려도 필요함.
 - 쌀소득보전변동직불에 대해 실제 논농사를 하고 있는지에 대해 전수조사를 하고 있음. 이장에게서 읍면으로 자료가 오고 이를 군청에서 규합하면 농촌공사는 이를 토대로 현장 검증을 실시함. 이러한 경로에서 책임소재가 불분명하고 또한 민원해결은 행정부서에서 담당해야 한다는 것을 고려한다면 군청에서 현장검증까지 하도록 사업 이행체계를 고치는 것도 하나의 대안이 됨.
 - 쌀생산조정제는 2006년에는 일시 중단되었고 내년부터 다시 시행할 예정임. 사업신청대상의 설정을 기존에 참여하였던 농지는 제외하고 한계농지를 제외한 신규농지로 하는 것에 대한 고려가 필요함. 아울러 이행기간 3년을 향상보전이나 토양, 토질 보전을 고려하여 줄이는 것도 고려할 필요가 있음.
 - 친환경농업직불에서 단가의 상향조정과 논단가와 밭단가의 차이를 줄이는 것이 고려되어야 함.

- 조건불리직불의 경사도에 대한 기준을 완화함으로써 대상지역을 확대하는 것이 필요함. 구조조정에 역행하는 부작용을 줄이기 위해서는 생산을 전제조건으로 하지 말고 농지 관리의무만을 부과하고 마을 중심으로 운영되도록 할 필요가 있음. 필요에 따라서는 경관보전직불과 통합함으로써 구조조정에 역행한다는 비판은 최소화 하면서 소득보전을 통하여 지역공동화를 막는 역할을 수행할 수 있음.
- 친환경축산직불의 경우 한우, 젖소에 대해서는 농가들이 이 제도를 선호하기는 하지만 사료포에 대한 규정을 지키는 것이 어렵고 돼지, 닭의 경우는 연간 20% 감축을 지키기 어려움. 대체로 조건이 현실적이지 못하다는 지적임. 돼지나 닭의 경우 현실적으로 무허가 건축물이 있는 경우가 많고 이 무허가 건축물은 매년 20% 감축을 산정하는데 제외됨. 소에 대하여 이 제도가 보다 잘 시행되기 위해서는 사료포에 대한 요구 면적의 완화, 농기계 보조, 농지 임대 보조금의 현실화 등이 필요함.

2.5. 시책평가

- 직불제도는 투융자사업계획에도 나와 있듯이 예산의 규모, 투융자예산비중 면에서 향후 더욱 커 질것임. 재해보험제도 그리고 장기적으로 도입을 검토하고 있는 소득안정계정과 더불어 농업인의 소득 및 경영 안정을 도모하는 주요한 정책임.
- 직불제 전반에 대한 문제점으로는 농업구조개선의 지체, 직불제도간의 상충성, 농과 밭과의 형평성, 제도 관리체계의 분산과 기반의 미비가 지적됨.
 - 소득보전을 위한 직불제는 과거 생산실적을 기준으로 하기 때문에 구조개선의 의욕을 저해할 소지가 큼.
 - 상충의 예로는 경영이양직불제와 쌀소득보전고정직불이 있음.
 - 전체 농지의 40%를 차지하는 밭에 대해 직접 지불액은 5%에 불과한 형평성의 문제를 안고 있음.

- 직불제의 실시효과를 높이기 위해서는 사전준비, 실시과정의 검증, 철저한 사후관리가 요구됨. 이러한 관리업무가 지자체단계에서는 부족하면서 더구나 분산되어 있는 것이 문제임.
- 직불사업의 집행은 대상 품목과 사업목적에 따라 각각 농림부 사업부서에서 이루어지고 있음. 10개의 부서에서 각각 담당자를 가지고 운영하고 있음. 농업정책에서 직불제도가 차지하는 중요성이 커지는 시점에서 정책시행의 효율성 제고, 직불사업들의 효율적인 관리, 품목에 따른 사업량 조율 등을 고려할 때 특히 소득안정계정과 같은 농가 단위 농업소득 안정제도가 도입된 이후에는 대상 품목과 사업목적에 상관없이 직불사업들을 전담하는 부서가 통합하여 관리할 필요가 있음.
- 물론 각각의 사업이 고유한 목적을 가지고 시행되지만 시행하는 부서가 다른 데에 따른 정보공유의 어려움과 많은 사업 수를 고려하면 유사사업의 통합을 통한 직불제도의 단순화가 필요함.
 - 이를 통하여 제도간의 상충 방지, 시책목적의 효율적인 달성을 기대함.
- 직불제의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 쌀 소득보전직불이 감축대상에 속함. 허용대상이 될 수 있도록 사업을 고안하거나 아니면 소득안정계정을 통하여 변동직불부분을 흡수하는 것이 필요함.
- 변동직불에서 목표가격이 하락하게 되면 직불금의 집행규모가 줄어들 것이고 쌀 소득보전직불이 전체 직불금에서 차지하는 비중으로 볼 때 직불금 집행금액의 대폭확대는 현실적으로 어려운 상황이 아니냐는 이유에서 직불제의 대폭 확충이라는 표현보다는 직불제의 조정이라는 표현이 더 적절하다는 지적이 있음.
 - 물론 쌀소득보전직불이 전체 직불에서 차지하는 비중이 큰 것은 사실이나 투융자계획에 따르면 조건불리지역직불을 포함하여 다른 직불제들의 예산도 증가하는 것으로 설정되어 있고 실제로 그러한 추세에 있음.

표 4-12. 현재의 직불사업과 업무담당 부서

사업	담당 부서
쌀 생산조정제, 쌀소득보전직불제	소득정책과
경영이양 직불제	농산경영과
친환경축산 직불제, 가축공제	축산정책과
친환경농업 직불제	친환경농업정책과
과수소득보전직불, 과수폐업지원	과수화훼과
작목전환사업(마늘경쟁력 제고지원사업의 일부)	채소특작과
조건불리지역 직불제	농지과
경관보전 직불제	농촌진흥과
농작물재해보험	구조정책과
재해공제지원	농촌사회과

자료: 농림부

- '04, '05년의 경우 사업집행시기와 사업여건 등의 이유로 쌀소득보전변동직 불관련 예산의 집행은 미흡하였지만 '06년에는 집행이 예산을 초과한 상태임.

2.6 보완과제

- 개방 확대에 의한 소득감소를 보전하는 직접지불제는 대부분 중앙정부 주도로 시행되고 있음. 그러나 친환경직불이나 조건불리지역직불과 같이 직접지불제의 효과가 지역적이며 다양한 기준이 필요한 경우에는 대상 선정, 의무조건 등에 지방자치단체(지방정부)에 자율권을 인정하고 재원을 분담토록 하는 것이 바람직함.

2.6.1. 소득안정을 위한 직접지불제의 발전방향

- 소득안정이라고 할 때에는 소득수준의 유지와 소득변동의 완화를 포함함. 전자와 관련해서는 개방 확대, 산업간 성장격차 등으로 인한 중장기적·추세적

소득감소를 보전하는 정책을 생각할 수 있고, 후자와 관련해서는 가격 급락, 자연재해 등으로 인한 단기적 소득변동을 완화하는 정책을 고려할 수 있음.

- 쌀농가에 대한 고정직불제와 변동직불제 개편으로 쌀농업의 소득문제는 어느 정도 해결될 수 있을 것임. 남은 문제는 목표가격의 조정기준, 평균단수 변동의 감안, 전업농에 대한 차별화 등임.
- 밭은 작목전환이 비교적 자유롭고 빈번한 점을 감안하면 개별 작목보다는 농지(밭)에 대한 직접지불제가 타당하다고 판단됨.
 - 이 직불제는 생산이나 시장가격과 연계하지 않은 그린박스 형태, 즉 지불 수준은 사전에 고시되어야 하며 작물의 종류나 경작 여부에 관계없이 지불되어야 할 것임.
 - 단기적 가격변동에 대해서는 생산자단체의 계약재배/수급조절사업 등을 통해 지원하여 소득안정을 도모하는 방안을 검토함.
- 축산은 상대적으로 피해가 적고 전문화되어 있으므로 생산자단체의 자조금에 의한 수급조절과 개별 농가 차원에서 소득안정프로그램 도입 추진을 검토함.
- 농가 단위 소득안정프로그램은 위험수준에 대한 통계, 기장양식, 시행체계 준비 등 2~3년 정도 기간을 두면 시행할 수 있을 것임. 보험방식이 소득안정효과가 확실하나 여건을 고려하면 계정방식이 보다 현실적임.

2.6.2. 구조조정을 위한 직접지불제의 발전방향

- 구조조정은 원칙적으로 시장에서 이루어져야 하며, 정책은 시장실패가 일어나는 곳에 한정되어야함.
- 비효율적인 농가의 퇴출을 유도하는 정책과 함께 새로 들어올 농가들의 진

입장벽을 해소하는 정책이 중요함.

- 장기적으로 국민기초생활보장제, 연금제가 실효성을 갖도록 개선함으로써 은퇴의 장애요인을 해소하는 것이 원칙적인 접근임.

2.6.3. 다원적 기능 제고를 위한 직접지불제 발전방향

- 저투입농업에 한정된 친환경직불의 범위를 확대하되, 사회적 공감대 용이한 분야부터 단계적으로 도입함. 종다양성 함양, 토양유실 방지와 같이 개념이 확립되지 않은 제도는 무리하게 추진하지 않고 시범사업을 통하여 충분히 검토 후 실시함.
- 수질오염의 감소와 가축질병 예방에 대한 사회적 관심이 높아지고 있는 점을 감안하여 친환경축산직불제를 적극 확대함. 한국형 유기축산, 자연순환형 모델, 토종가축 방목 등 환경친화적 축산 시범사업을 실시함.
- 경관보전직불제의 발전을 위해서는 ① 우리 역사, 자연, 농업환경에서 가치 있는 농촌경관의 추출과 구체화, ② 타 부처에서 관리하고 있는 경관 관련 제도와의 관계, ③ 지원단가 추정을 위한 경관가치 평가 : 「경관보전비용」의 도출, ④ 중앙정부와 지자체, 지자체와 농업인 개인(또는 집단)과의 협약 방식 등의 추가적인 검토가 필요함.
- 조건불리지역에 대해서는 대상지가 적절히 선정되었는가, 마을 공동활동이 적절히 수행되고 있는가를 집중적으로 검토하여 확대에 대비하여야 함. 그러나 조건불리지역에 대해서는 직접지불만으로는 지역사회/농업 유지 효과를 거두기가 어려우므로, 소득원개발 등 종합적 지역개발과 연계성을 높이는 방안을 강구함.

3. 경영안정장치 강화

3.1. 시책 개요

- 경영안정장치 강화는 경영위험관리시스템, 자율적 수급조절체제 정착, 경영회생지원제, 농업생산기반정비를 관련 시책으로 포함.
 - 이 연구의 평가체계는 투융자사업 분류방식을 따르므로 농업생산기반정비부분은 독립된 장으로 하고, 자율적 수급조절체제는 원예산업 평가에서 다룸.

- 농축산물 생산과정에서의 각종 재해로 인한 충격으로부터 농가의 경영안정을 도모하기 위하여 농작물재해보험, 가축공제 및 농업재해대책이 추진되고 있음.

- 2001년부터 실시되고 있는 농작물재해보험은 2006.6 현재 7개 품목(뽕은감은 시범사업)이 실시되고 있으며, 7월부터는 논벼에 대한 도상연습이 시작될 예정임.
 - 대상품목을 확대하면서 실시과정에서의 문제점을 보완하고, 국가재보험제를 도입하는 등 비교적 짧은 기간에 제도가 확대·발전하였음.
 - 전업화 수준, 재해발생위험 정도, 손해평가 가능성 등을 감안하여 대상 품목을 연차적으로 확대하여 2013년까지 30개 이상의 품목으로 확대할 예정임.

- 재해와 사고로 가축피해를 입은 농가에게 재생산여건을 조성하여 안정적인 양축기반을 마련하기 위한 가축공제가 1997년부터 추진되고 있으며, 대상축종이 계속 확대되는 가운데 다양한 공제상품 개발요구가 증가하고 있음.

- 재해 농가들을 지원하기 위한 농업재해대책의 내실화를 도모하기 위해 재해예방시설을 확충하는 한편, 재해복구지원수준의 현실화 등의 제도 개선이 추진되고 있으며, 재해농가의 조기 회생을 중점 지원하기 위해 「경영회생지원제」가 상설화되었음.

표 4-13. 농작물재해보험 가입현황

	2003	2004	2005	2006
보험료(억원)	172	321	548	614
농가수(천호)	17	25	26	27
가입면적(천ha)	11	18	20	21
가입율(%)	15.2	18.2	23.4	24.5

※ 가입율은 면적기준임.

3.2. 추진실적

- 처음에 사과와 배 2개 품목에 대해 실시되던 농작물재해보험은 2004년 부터 포도, 단감, 복숭아, 감귤 등 4개 품목이 추가되었으며, 금년 3월부터 뽕은 감에 대한 시범사업이 실시되고 있어 대상품목은 7개로 확대됨.
 - 매년 참가농가수와 가입면적이 확대되고 있으며 가입율도 증가하고 있음.
 - 이상기후 등 거대재해에 대비하기 위하여 거대재해 위험을 국가가 인수하는 국가재보험제도를 2005년에 도입하고 관련기금도 약 420억원을 설치하였으며, 2006년에도 200억원을 추가 조성하였음.
 - 보험대상 품목을 확대하고, 현행 제도의 문제점을 개선하기 위하여 금년부터 『품목개발추진단』을 구성·운영

- 가축공제는 시범사업기간(1997~99)에는 소에 국한되었던 축종이 7개로 확대되었으며, 2006년에도 사슴과 칠면조 등 2개 축종이 추가되었음.
 - 2006년 현재 9개 축종이 공제대상인데, 대상축종 및 보장범위의 확대에 대한 요구가 계속되고 있음.
 - 돼지와 닭을 제외한 축종들의 가입율이 매우 저조

표 4-14. 농작물재해보험사업 지원실적

단위 : 백만 원

구분	'01	'02	'03	'04	'05	'06(계획)
계	2,337	8,590	16,224	37,803	65,371	76,690
보험료	1,022	4,004	8,601	16,071	33,602	36,445
운영비	1,315	4,586	7,623	9,424	15,769	19,845
재보험기금	-	-	-	12,308*	16,000	20,000
품목개발비	-	-	-	-	-	400

* '04년 12,308백만원은 보험사업자(농협)의 특별손실비용 지원비임.

자료 : 농림부, “농작물재해보험 현황과 과제”(2006.5.9), 제8차 농업·농촌종합대책 농정만 실 무협의회 자료

표 4-15. 2000년 이후 연도별 가축공제 대상 축종 확대 현황

구분	1997~99년	2000년	2002년	2004년	2005년	2006년
대상 가축	소	소 말, 돼지	소, 말, 돼지 닭	소, 말, 돼지, 닭 오리	소, 말, 돼지, 닭, 오리 꿩, 메추리	소, 말, 돼지, 닭, 오리, 꿩, 메추리 사슴, 칠면조
사업 조합	70개	전국	전국	전국	전국	전국
사업 내용	소 공제시범 사업 실시	- 소 공제본사업 - 돼지, 말 시범 사업 실시(화재, 풍수재 보장)	- 돼지, 말 분산업 실시 - 돼지 질병 및 축산 휴지 담보 추가 - 닭 시범사업 실시	- 오리 공제 상품 개발 - 닭공제를 “가금공제”로 명칭 변경	- “꿩, 메추리” 축종 확대	- ‘사슴, 칠면조’ 축종 확대

자료 : 송주호 외, 「가축공제 활성화 방안」, 한국농촌경제연구원 C2006-6, 2006.3의 자료를 보완

- 재해단계별 예방위주의 대책 추진을 강화하고, 재해복구지원단가를 현실화하고, 간접지원을 영농규모에 관계없이 피해면적 기준으로 하는 등 농업재해지원제도 개선 추진

표 4-16. 연도별 가축공제 가입 실적

단위 : 천두, 백만원, %

		송아지	한육우	젓소	돼지	닭	말	합계	정부보조액
2000년	사육두수(A)	-	1,590	544	8,214	-	-	10,348	-
	가입두수(B)	-	20	16	596	-	-	632	
	가입률(B/A)	-	1.3%	3.0%	7.3%	-	-	-	
2001년	사육두수(A)	492	914	548	8,720	-	-	10,674	4,381
	가입두수(B)	19	32	32	2,234	-	-	2,317	
	가입률(B/A)	3.9%	3.5%	5.9%	25.6%	-	-	-	
2002년	사육두수(A)	511	899	544	8,974	101,693	14.3	112,635	8,156
	가입두수(B)	27	43	49	3,120	8,580	0.1	11,819	
	가입률(B/A)	5.3%	4.8%	9.0%	34.8%	8.4%	0.7%	-	
2003년	사육두수(A)	545	935	519	9,231	99,019	14.3	110,263	11,516
	가입두수(B)	52	21	68	4,002	17,232	0.3	21,375	
	가입률(B/A)	9.5%	2.3%	13.0%	43.4%	17.4%	2.1%	-	
2004년	사육두수(A)	609	1,057	497	8,908	106,736	16.3	117,823	12,664
	가입두수(B)	67	29	59	4,449	23,800	0.3	28,404	
	가입률(B/A)	12.4%	3.1%	11.4%	48.2%	24.0%	2.1%	-	
2005년	사육두수(A)	609	1,057	497	8,908	123,701	16.3	134,788	15,020
	가입두수(B)	40	67	51	5,129	40,557	0.8	45,845	
	가입률(B/A)	6.6%	6.4%	10.2%	57.6%	32.8%	4.9%	-	

자료 : 송주호 외, 「가축공제 활성화 방안」, 한국농촌경제연구원 C2006-6, 2006.3

3.3. 시책 평가

- 그동안 대상품목과 대상축종을 지속적으로 확대하여 보다 많은 농가들이 경영안정을 도모할 수 있는 여건 조성
 - 농작물재해보험은 실시 6년 만에 7개 품목으로, 가축공제는 실시 10년 만에 9개 축종으로 확대된 것은 단기간에 큰 성과라고 할 수 있음.

- 거대재해의 위험을 국가가 책임지는 농작물재해보험 국가재보험제를 도입함으로써 농작물재해보험제도 운영의 안정적인 기반 마련
 - 2002년과 2003년에는 연이은 대재해로 인해 민간보험사들이 보험사업의 참여 기피로 제도 운영이 불안정해졌던 상황이었음.

- 재해복구비 지원단가의 인상(대과대 및 가축입식비 등), 기준단가의 신설(농기계 및 육묘포장), 보조율 상향조정, 용자조건의 개선(금리인하) 등으로 재해농가의 수혜범위 확대

3.4. 보완과제

- 농작물재해보험의 경우 사과와 배를 제외한 나머지 품목들의 가입율이 저조함. 그 원인을 파악하고, 가입률 제고 방안을 강구해야 함.
 - 품목별로 대상재해를 확대하거나 다양한 형태의 보험상품을 개발하여 해당 농가가 자신에게 적합한 보험상품을 선택하여 가입하도록 할 필요가 있음.
 - 보험실적통계나 재해자료 등을 지속적으로 수집·분석하여 현재의 보험료율 수준이 적절한 수준인지를 파악할 필요가 있으며, 제도 시행과정에서 나타나는 문제점들을 수정·보완하는 과정을 지속적으로 추진해야 함.

- 농작물재해보험과 가축공제는 그동안 지속적으로 확대되고 있음에도 불구하고 대상품목(축종)의 확대 요구가 증가하고 있음.
 - 대상품목(축종)의 확대를 단기간에 추진하면 제도 실시후에 많은 문제점들이 노출되므로 일정기간 체계적인 준비작업을 할 필요가 있으며, 『품목개발추진단』과 같은 실무작업단을 효과적으로 활용하는 것이 바람직함.
 - 품목(축종) 확대를 위한 준비작업은 시행상의 문제점을 개선하는 노력과 함께 체계적이면서도 지속적으로 추진될 필요 있음.

- 현재 농업재해관련 제도들이 다양하게 추진되고 있는데, 장기적으로는 체계

화 또는 일원화할 필요 있음.

- 중앙재난안전대책본부·소방방재청이 금후의 사유재산피해 지원 정책방향을 『재해구호 + 재해보험』으로 설정하고, 사유재산 피해는 소유자가 자력 복구하는 것을 원칙으로 하되, 생계와 직결되는 주택과 산업의 특성상 자연 재해에 노출된 소형어선, 농작물, 수산증양식 등에 대해서는 복구비의 일부를 사회구호적 차원에서 지원하는 내용으로 「재난구호 및 재난복구비용 부담기준」을 개정하여 금년부터 시행하는 점을 감안할 필요가 있음.³⁾
 - 개정내용에 따르면 금년에는 지원의 최고한도를 3억원으로 하고 있으나 2007년부터 2009년까지는 2억원으로 하며, 2010년부터는 최고한도를 5천만 원으로 대폭 하향조정한다는 것임.
- 현재 농작물재해보험, 가축공제 및 풍수해보험⁴⁾ 등의 보험과 재해구호 차원의 농업재해대책이 개별적으로 추진되고 있음.

3.5. 중장기 정책방향

□ 정책 평가

- 농작물재해보험과 가축공제는 대상품목과 축종을 지속적으로 확대해 왔고, 국가재보험제를 도입하여 보험제도의 안정적인 운영기반 확립
- 그러나 농작물재해보험의 경우 사과, 배를 제외하고는 가입률이 저조하고 일반적으로 재해관련 자료와 정보이용의 효율화를 위한 지속적 노력이 요구됨.
- 농업재해에 대해서는 지원단가 인상, 기준단가 신설 등으로 수혜범위를 확대해왔으나, 장기적으로는 농업재해관련 제도를 일원화할 필요 있음.

□ 중장기 발전 방향

-
- 3) 중앙재난안전대책본부·소방방재청, 「피해조사 및 복구비 지원시스템 혁신」, 2005. 11.18 참조.
 - 4) 행정자치부(송방방재청)에서 비닐하우스 및 축사를 대상으로 금년부터 시범사업을 추진할 예정임.

- 농작물재해보험, 가축공제 및 풍수해보험, 농업재해대책 등이 현재는 개별적으로 추진되고 있으나 장기적으로는 이를 일원화하여 농업재해보험으로 통합 발전시킬 필요가 있음.
- 보험대상 품목을 확대하고 대상 재해 및 인수방법의 다양화 소득보험의 도입 검토 등 다양한 보험상품을 개발하여 농가의 선택범위를 확대하고 보험제도의 효율성을 제고
- 손해평가의 객관성 제고와 전문인력의 확보, 생산 및 재해 관련 통계의 축적, 지속적 홍보 및 가입을 제고를 통해 보험의 기여도 제고
- 정부와 민간의 역할분담 체계를 확립하여 농림부는 관련정책을 결정하고 농업관련 보험전담기구를 통해 정책을 실행하며 보험은 민간이 운영하는 체계로 전환

4. 농외소득 확충

4.1. 정책의 틀

- 취약한 농업소득을 보완하여 농가경제의 안정화를 기할 수 있는 농외소득 증대 목표를 2013년에 소득의 67%까지 확대하는 것으로 함.
- 농외소득 확충은 농공단지조성사업, 농촌관광사업, 향토산업 육성 등의 사업을 추진
- 농공단지조성사업은 단지조성 확대와 지역특화산업의 단지화 유도를 통해 농공단지를 활성화하겠다는 것임.
- 농촌관광사업은 지역특화 관광마을을 조성하고 전문인력 양성, 대국민 홍보 강화를 통해 농촌관광의 붐을 조성하고 농업·농촌의 어메니티(amenity) 증진과 공익적·다원적 기능을 확충하겠다는 것임.

- 향토산업육성은 향토의 지적재산 발굴 및 육성, 지역브랜드 개발 및 품질강화를 의도함.

4.2. 농공단지 조성 사업

4.2.1. 시책개요

- 농촌 취업기회를 확충하고 침체된 지역경제 활성화를 위해 1984-2014까지 수도권과 광역시를 제외한 전국의 122개 시·군을 대상으로 400개소 농공단지 조성을 목표로 사업을 추진해 왔음.
 - 농공단지에 대한 정부 지원은 크게 농공단지 조성에 대한 지원과 입주기업에 대한 지원으로 나누어짐.
 - 농공단지 조성에 대한 지원은 주로 농림부가 담당하는 것으로 시군의 재정자립도, 공업집적도, 공장면적을 종합평가하여 일반농어촌, 추가지원농어촌, 우선지원농어촌으로 구분하고 평당 각 3만원, 8만원, 10만원까지 차등 지원
 - 입주 기업에 대한 지원은 주로 산업자원부가 담당하는 것으로서 조세감면이 주 내용임(법인세와 소득세감면, 지방세 면제 및 감면).

4.2.2. 추진 실적

- 2005년 12월 현재 전국적으로 총 337개의 농공단지 47,421㎡가 지정·조성되고 있음.
 - 1990년까지는 매년 40~50개 정도의 농공단지가 조성되었으나 1995년~2002년에는 전국적으로 5개 미만의 농공단지가 조성되었으며, 2002년 이후 다시 10개 수준의 농공단지가 지정·조성됨.

표 4-17. 농공단지 지정 및 분양 추이

	단지 수 (개)	분양 현황(천㎡)		
		분양대상면적	분양면적	분양률(%)
1999.6	295	35,510	33,246	93.6
2000.6	295	36,377	34,496	94.8
2001.6	296	36,137	34,493	95.5
2002.6	299	36,532	34,911	95.6
2003.6	311	37,038	35,046	94.6
2004.12	322	37,369	36,712	98.2
2005.12	337	37,778	37,011	98.0

자료 : 산업자원부

표 4-18. 농공단지 조성 사업 지원 실적

단위: 백만 원

구 분	2003		2004		2005	
	예 산	실 적	예 산	실 적	예 산	실 적
예 산	14,640	14,640	30,218	30,218	47,226	45,486
사 업 량	11	11	12	12	9	9

- 지역유형별로 일반지역에 87개(25.8%), 추가지원지역에 167개(49.5%), 우선 지원지역에 83개(24.7%), 전문(지역특화)단지는 23개(8.3%)가 지정·조성됨.
- 2005년말 현재 분양율은 98.0%로 높은 편임.
 - 지역별로 보면, 부산, 대구, 광주, 울산, 경기, 충북, 제주 등 대도시나 수도권 지역은 100% 분양 완료 되었으나, 전남(96.5%), 강원(96.0%), 전북(97.5%), 경북(98.1%), 경남(98.0%) 등에서는 분양율이 상대적으로 낮은 편임.
- 2004년 말 기준 입주계약업체는 4,686개이며, 그 중 공장설립을 완료한 업체는 4,314개, 가동율은 평균 90.2% 수준임

- 국가 산업단지 84.7%나 지방산업단지 89.5%에 비교하면 상대적으로 높은 수준임.
- 지역별로는 대도시지역이나 수도권에서 가동율이 높으며, 제주, 전남, 전북, 강원지역이 가동률이 낮음.

4.2.3. 시책 평가

- 농공단지 조성은 국민경제 및 농촌지역경제에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 평가됨.
 - 2005년말 생산액은 25조8,632억원이며 수출액은 약 6,518백만불을 기록하고 있음.
 - 총고용은 2005년말 현재 115천명인데 그중 농업인인 15%인 17천명을 차지하며, 현지인은 73천명을 차지
 - 총임금규모는 2조 794억을 상회하며, 1인당 임금수준도 1,900만원을 웃도는 것으로 나타나고 있어 지역경제에 많은 도움을 주고 있다고 평가됨.
 - 특히 농공단지에 위치해 있는 지역의 농외소득 증대에 기여

4.2.4. 보완과제

- 농공단지 전체 고용자의 15%만이 농가이고 또한 이들은 단순 노무직에 종사하고 있어, 농공단지 입지로 인한 농외소득 증대 효과에는 한계가 있는 것으로 평가됨.
 - 고용의 미스 매치 현상(고용자 측에서는 원하는 인력과 피용자측에서 제공하고자 하는 인력의 불일치)을 해결하기 위해서는 지역주민을 대상으로 하는 직업교육 훈련 필요
 - 지역에서 직업훈련 기회를 받을 수 있는 기회 확대
- 농공단지의 입주로 인해 지역의 부존자원과 연계된 농·축산물 가공 등 지

역특화 산업단지 육성 미흡

- 지역의 부존자원을 활용하고 지역특산품을 생산하는 업체에게 별도의 인센티브 지원방안 강구.

- 예 : 농공단지 우선입지, 사업소세 등과 같은 세금의 추가 면제 등

4.3. 농촌관광 활성화

4.3.1. 시책 개요

- 주 40시간 근무제 확산 등에 따라 증가되는 도시민의 여가수요를 농촌으로 유치하여 농가의 농외소득을 증대하고 더 나아가서는 농촌지역을 활성화하기 위해 농촌관광 정책이 추진됨.
 - 농촌관광 정책은 주로 공급 측면과 수요 측면으로 나누어 실시됨.
 - 공급측면은 녹색농촌체험마을, 전통테마마을 등 마을단위 농촌관광 공급기반 조성사업과, 농가 단위에서의 민박을 촉진하기 위한 제도보완이 이루어졌음.
 - 수요측면에서는 농촌관광에 대한 도시민의 인식을 증진시키고 수요 확대를 위한 각종 홍보활동, 마케팅 활동 등이 추진됨.
 - 기타 농촌관광을 선도할 전문인력 양성을 위한 교육과정을 운영하였으며, 관광마을에 대한 보험가입 등이 이루어짐.

4.3.2. 추진 실적

- 2002년부터 녹색농촌체험마을 조성사업을 시작하여 (2004) 32개소, (2005) 47개소 지정하고 경영능력 향상 등의 교육 실시
 - 마을별 2억원(국비1억, 지방비1억)을 지원하여 마을 공동으로 농촌체험 시설, 생활편의시설, 마을경관조성 등 기초시설조성 및 컨설팅지원

표 4-19. 녹색농촌체험마을 지원 실적

단위: 백만원

구 분	2003		2004		2005(예산)
	예 산	실 적	예 산	실 적	
예 산	3,422	3,412	4,026	4,028	5,761
사 업 량	26	26	32	32	-

- 농촌관광활성화를 위한 각종 홍보활동 전개
 - 농산어촌박람회 개최, 포털사이트 운영, 농산어촌체험관광 관련 소개책자 배포, 여름휴가, 농산어촌 고향에서 보내기 캠페인 등
 - 도시지역 초·중·고생 대상 농촌문화체험기 공모, 농촌생활체험캠프 등 운영
 - 농촌마을가꾸기 경진대회개최, 올해의 도농교류상 시상 등을 통해 우수 관광마을 홍보 및 도농교류 공로자 포상 정례화
 - 2004년부터 농협주관으로 1사1촌 운동(1개 회사와 1개 마을 간의 자매결연)을 전개하여 2005.12월말까지 8,677건의 자매결연 추진

- 농촌관광 추진 역량강화를 위하여 지역리더, 주민, 지자체 공무원 등을 대상으로 농촌관광 관련 전문교육 실시(2005.12월말까지 1,707명)

- 농촌관광 지속적인 발전을 위한 제도적 보완 실시
 - 도시민이 안심하고 농산어촌체험마을을 방문할 수 있도록 농산어촌체험마을 보험 가입비 일부 지원(2006.6월 현재 65개 마을)
 - 농어촌지역의 무분별한 펜션 난립을 방지하고, 건전한 농어촌민박 육성을 위해 농어촌민박지정제 도입 및 시설기준 강화(2005.11.5 법시행, 2006년 6월 현재 11,000개소 등록)

4.3.3. 시책 평가

- 일부 성공마을을 중심으로 활발한 인적, 물적 교류가 이루어지고 있으며 농가 소득 증대 및 농촌 활력 회복의 전기가 되고 있음.
 - 농촌관광사업에 참여하는 농가는 민박, 음식물판매, 농산물 판매 등으로 농외 부수입을 얻고 있음(경기, 강원 일대에서는 농가의 농촌관광수입이 농업생산수입을 웃도는 경우가 다수 발견).
 - 마을단위로 친환경농산물 직거래, 농촌체험, 농촌봉사활동 등 이루어짐
 - 1사1촌 운동, 1교1촌 운동을 추구하고 있는 상당수의 마을에서는 체험활동, 농산물판매 등이 지속적으로 나타나고 있음(1사1촌이 발전하여 1직원1농가 자매결연을 맺는 마을도 발생).
- 다양한 농산어촌관광 활성화 시책을 통해 농촌에 대한 국민적 이해와 관심이 높아져 도농상생의 분위기 조성에 기여
 - 국민의 85.9%가 1사1촌 자매결연이 농촌에 도움이 된다는 반응이며 1사1촌 운동에 참여한 기업체 설문결과, 49%가 도농교류사업이 농업·농촌에 대한 이해의 폭을 증진시켰다고 응답하고 있음.
- 농가민박지정 제도 도입으로 농가민박을 가장한 펜션 등의 난립 방지 및 농가민박 서비스 향상 기반이 구축됨.
- 정부지원을 받은 포털사이트, 언론 홍보, 안내 책자 발간 사업 등은 농촌관광 홍보와 도시민의 방문에 많은 도움을 주는 것으로 평가됨.

4.3.4. 보완 과제

- 농촌관광의 활성화라는 목표 달성을 위한 전략이 마을 위주, 시설공급 위주로 추진되고 있음.

- 농촌관광은 개별 경영자에 의해서 이루어짐에도 불구하고 현재의 지원 제도는 마을단위 공동사업에 초점을 맞추고 있어 개별 경영자가 농촌관광 상품의 질을 높이고자 할 때 활용할 수 있는 정책프로그램 부족
 - 개별경영자의 시설개선자금을 지원할 수 있는 정책 프로그램의 도입
- 농촌체험관광이 어느 정도 구축되어 가고는 있지만, 정부지원이 1회에 한하여 이뤄지고 있고, 기반시설에 대한 지속적인 지원이 이루어지지 않아 대부분 마을 자체적으로 사업을 추진하고 있음.
- 양적 확대 보다는 비록 소수이지만 농촌관광으로 성공가능성이 높은 마을을 선정하여 지원하며, 일단 선정된 마을에 대해서는 스스로 농촌관광 사업을 추진할 수 있도록 사후 관리를 강화할 필요 있음.
 - 농촌관광마을에 공급되는 정부 지원금은 체험마을에 꼭 필요한 공동체험시설, 마을공동화장실, 주차장, 공공집회장 등의 공동시설을 설치하여 주민들의 편의시설로도 활용될 수 있도록 지도 감독해야 함.
- 농촌관광정책의 최종 목표를 정부의 재정적인 지원이 없어도 농촌관광이 시장에서 하나의 산업으로 살아남기 위한 조건 정비에 두고 이를 구체화하기 위한 정책수단 개발 필요
- 농촌관광 경영자 조직 육성, 서비스 향상, 상거래 행위의 원활, 위험에 대비한 제도 정비 등 필요.

4.4. 기타 농외소득 증대 방안

4.4.1. 시책 개요

- 농업·농촌발전계획(119조 계획)에서는 농외소득 증대를 위한 정책으로 향토산업육성방안 마련

- 지역의 특유한 전통고유기술, 토산품, 관광문화상품 등 향토지적자산을 발굴하고 산업화로 연결하여 고부가가치 창출 목적
 - 정책수단으로서는 지자체 중심으로 학계·산업체 등이 공동 협력하여 향토자원을 조사·발굴하며 이를 상품화하여 향토산업으로 발전하도록 지원
 - 지역 전통 및 특산품과 관련된 향토문화축제를 발굴 지원
 - 상품성 향상을 위한 지역브랜드 개발 및 품질 관리를 강화
- 추진 전략으로는 2014년까지 200개 과제 육성을 목표로 설정함.
- 1단계인 2005년까지 향토산업육성방안을 마련
 - 2단계인 2008년까지 향토자원 조사 발굴 및 DB구축, 향토상품 개발을 위한 연구·개발비 지원, 향토산업 진흥을 위한 지원체계를 구축
 - 3단계인 2014년까지 200개 과제를 육성

4.4.2. 추진 실적

- 향토 산업 육성과 관련하여 지금까지의 정책 추진실적은 미비한 편임.
- 그동안 향토산업육성을 위하여 지원근거법 마련(2004.3월), 향토산업육성계획 수립(2005.9월), 지역특화사업을 통한 향토산업육성지원(2006.4월) 등의 사업기반을 마련함.
 - 2007년도 사업추진을 위하여 100개의 향토자원을 조사하고 사업성을 평가하여 2006.1월에 19개의 사업대상을 선정하고 예산에 반영함.

4.4.3. 시책 평가

- 119조 계획에서 언급하고 있는 향토산업 육성 정책 목표는 적절함. 2007년에 19개 향토자원에 대하여 시범사업을 우선 실시하므로 평가는 이룸.

4.5. 중장기 정책 방향

4.5.1. 농외소득 정책의 제약

- 우리 농가의 소득문제가 심각한 것은 농외소득 증대의 가능성이 작다는 것이며, 이는 농촌지역에서의 고용기회가 충분하지 못하고 일자리의 질이 낮기 때문임.
 - 농촌지역 2005년 비농가 취업자의 63.6%가 임금근로자이지만 농가의 취업자는 19.6%만이 임금근로자이며 나머지는 자영업자(50.9%)와 무급가족종사자(28.4%)로 나타남.
 - 농가임금근로자 중에서도 60.9%는 임시나 일용근로자로 매우 불안정한 상태에 있음(비농가의 경우는 45.2%).

- 농외소득이 높지 않은 이유
 - 농가인구가 감소하고 노령화됨에 따라 농외취업이 가능한 젊은 노동력의 감소
 - 1980~2006년에 호당 농가인구는 5.02 → 2.65명으로, 20~49세 인구는 1.92 → 0.72명 감소
 - IMF이후 경기침체로 인한 임금소득감소
 - 1997년까지 공업화의 농촌지역 확산, 건설업과 농촌지역 서비스업의 팽창으로 임시고용이 크게 늘었으나 외환위기 이후 농촌지역 중소규모 건설경기의 침체와 영세기업의 퇴출에 따른 중고령자와 임시직의 실직 증가
 - 농가의 겸업화가 둔화되는 등 농업관련 경제활동의 침체
 - 겸업농 비율은 1995년 43%대에서 2000년에는 32.9%로 감소(2종겸업농의 비율은 1994년 25.0% → 17.2%)

- 농촌에 대한 새로운 수요 증대
 - 2000년대 들어 웰빙바람과 함께 자연·환경·어메니티 등에 대한 관심이 고조

- 농촌으로 이주 의향이 있는 도시민은 56.1%, 매우 적극적으로 농촌 이주를 준비 중인 도시민은 전체의 4.7%, 어느 정도 준비하고 있는 도시민은 18.6%에 달한 것으로 조사됨(송미령외, 2006).
- 농업계 내에서는 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 인식이 높아지고 이에 대응한 농업관련 경제활동을 다양화 하고자 하는 움직임도 활발하게 진행되고 있음.
- 농촌의 어메니티 자원을 활용하여 농촌관광을 활성화하는 움직임과 도시민의 농촌 이주 수요를 바탕으로 전원주거단지 조성 등 관련 분야의 산업화 가능성도 제기되고 있음.

4.5.2. 정책 평가

- 농외소득 증대 정책은 1960년대 부업단지사업부터 오랜 역사를 가지고 있음에도 제대로 효과를 보지 못했음.
- 정책적인 문제로는 첫째, 탈농이나 전업(轉業)을 희망하는 농가와 연계한 농업구조개선 대책이 미흡, 노령화로 인한 취업가능 노동력 부족 등에 미리 대응하는 처방이 없었고, 경영능력이 부족한 농민들을 사업주체로 농외소득 사업의 무리한 추진 등을 들 수 있음.
- 사업의 경제적 타당성이나 경영주체의 수익성에 대한 충분한 검토 없이 자금지원에 치중
- 정책 외적인 면을 보면 농촌의 인구 감소, 고령화 등으로 농촌의 잠재력이 고갈되어 정책 효과가 나타나기 어려웠음.

4.5.3. 정책 방향

- “농외소득증대”에서 “농촌지역경제활성화” 정책으로
 - 농업의 산업으로서의 비중이 낮아져 농외소득 증대라는 제한된 시각으로 는 정책추진이 곤란할 것이며 지역산업구조 고도화 차원에서 접근해야함.

□ 지역자원과 연계한 농업연관산업 육성(향토산업 육성)

- 농업은 향토산업의 가장 중요한 일부를 이루며, 그 지역 2, 3차 산업의 존립기반이 되는 원재료와 인력을 제공
- 농업관련 경제활동이 활성화되기 위해서는 시설물의 공급위주보다는 진입규제완화, 판매규제완화와 같은 규제완화정책과, 지리적 표시제, 지적 재산 등록과 같은 권리화를 촉진하는 정책, 마케팅 및 홍보전략, 기술개발 등 다양한 정책들이 종합적으로 시행되어야 함.
 - 시설물 공급위주의 정책은 오히려 경쟁력을 떨어뜨리고 시장 질서를 교란할 가능성이 높으며, 공동경영사업을 조장하는 것도 바람직하지 못함.
- 향토자원 현황 및 활용방안에 관한 조사와 더불어 향토 산업의 활성화를 저해하는 제도적인 측면과 기술개발에 더욱더 많은 정책 지원이 있어야 할 것임.
 - 예: 전통주류의 제조 시설 기준 완화, 맥주 생산시설 기준 완화 및 소규모 맥주제조장 면허제도의 도입, 판매 허용, 농산품 가공업에 대해서는 취득세·등록세 등을 면제와 재산세·종토세·법인세 등을 일정기간 감면 등

□ 농촌관광 정책 개선

- 농촌관광의 지역경제 활성화의 효과와 농촌관광의 가능성과 한계에 대한 정확한 인식이 필요
 - 농촌관광이 활성화된 서유럽의 경우에도 농가소득 중 농촌관광 소득 비중은 5% 미만
- 현재의 농촌관광정책은 마을단위 공동사업에 초점을 맞추고 있어 개별 경영자가 농촌관광 상품의 질을 높이고자 할 때 활용할 수 있는 정책프로그램이 부족. 개별경영자를 대상으로 이들이 농촌관광 사업을 촉진할 수 있는 정책 프로그램의 도입 검토 필요
- 농촌관광이 자생력을 가질 수 있는 조건 정비와 이를 위한 정책수단의 개발
 - 농촌관광 경영자 조직 육성, 서비스 향상, 상거래 행위의 원활, 위험에 대비한 제도 정비 등

□ 사회적 일자리 창출

- 농촌에서는 어메니티를 활용하여 새로운 활동 영역을 발굴하고, 복지·교육 등에서 보다 차별화된 서비스를 제공

□ 공동경영사업 타당성 분석 및 관리 철저

- 농외소득과 농촌지역경제활성화에 관련된 정부 사업이 포괄보조금과 계획에 기초한 사업 방식을 취하는 것은 지역 특성 반영과 추진주체들의 자율권 부여측면에서는 바람직하나 그 위험성에 대해서도 충분한 주의를 기울여야 함.
 - 계획에 기초한 포괄보조사업(특히 마을 혹은 단체가 주체인 경우)은 자칫 타당성이 없는 사업의 추진을 조장할 위험성을 내포

제 5 장

농촌복지 증진 및 지역개발

1. 정책개요

□ 정책의 틀

- ‘살고 싶은 농촌 구현’을 비전으로 설정하고 농촌형 사회안전망 확충, 교육·의료·복지인프라 구축, 농촌지역개발의 3대 정책으로 목표를 달성하고자 함.
- 삶의질향상 및 지역개발위원회를 통해 범정부적으로 지원하고 농어촌특별세를 복지 및 지역개발에 집중 투자

□ 농촌형 사회안전망 확충

- 도시근로자의 4대 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용, 산재)보다 강화된 수준의 개선으로 농업구조조정 지원 연착륙을 지원하는 것을 목적으로 함.
- 현재 시행되고 있는 4대 사회보험 중에서 고용보험을 제외한 3대 보험과 기초생활보장대상자 지원 등이 포함된 시책임.

□ 교육·의료·복지인프라 구축

- 도시민과 균등한 생활여건을 조성하여 농촌주민의 삶의 질을 향상을 도모
- 농촌교육(소규모 학교 정상화, 교육비 부담 경감, 우수교원 확보 등), 보

건·의료(의료서비스의 질, 보건의료 접근성, 건강관리센터 등), 농촌 여성과 노인문제(여성농업인센터, 농가도우미제도, 생산적 노인복지 등)를 포괄하는 시책임.

□ 농촌지역개발

- ‘농촌다움을 갖춘 쾌적하고 활력이 넘치는 농촌’만들기를 목표로 농촌지역개발, 사람과 자본의 유치, 기초생활여건 개선 등을 전략으로 함.
- 농촌마을종합개발, 기초생활환경정비 등 도시민 수요 유치, 직불제 등 다양한 사업을 전개

2. 농촌형 사회 안전망 확충

2.1. 시책 개요

- 현재 시행되고 있는 4대 사회보험(연금, 건강, 고용, 산재)을 농어업인의 실정에 맞게 개선·시행함으로써 농어업인의 생활을 실질적으로 안정시키기 위한 대책들이 추진되고 있음.
- 국민연금
 - 농어업인이 부담하는 국민연금 보험료의 일부를 지원함으로써 은퇴농의 생활안정을 도모하고 있음.
 - 농어업인들의 국민연금 가입률이 낮으며, 가입한 농어업인들도 대부분 저위등급에 분포하고 있음.
 - 미가입자들의 경우 대부분 부담능력이 없기 때문이지만 일부는 국민연금에 대한 이해가 부족한 경우도 있음.
 - 2008년은 국민연금이 실시된 지 20년 되는 해로서 본격적으로 완전노령연금 수급자가 발생하게 되면 농어촌지역에서도 연금 수급 여부에 따라 소득격차는 더 커질 것으로 예상됨.

표 5-1. 연도별 예산확보율(2004년 ~ 2006년)

단위: 억원, %

사업명	3년간 금액('04~'06)			연도별 예산확보율 (예산/계획)		
	계획액	예산액	예산 확보율	2004	2005	2006
농어업인건강보험료지원	3,737	2,562	68.6	100.0	55.5	68.0
농업인 재해공제지원	449	395	88.0	106.5	77.6	87.1
농어업인연금보험료지원	2,877	2,633	91.5	100.0	92.1	85.0
합 계	7,063	5,590	79.1	-	-	-

□ 건강보험

- 의료여건이 취약하고 경제력도 미약한 농어업인들의 국민건강보험료를 경감함으로써 농어민들의 의료서비스의 접근성을 제고를 목적으로 함.
- 농어촌주민에게는 국민건강보험료의 22%를 경감해주고, 여기에 더하여 2004년부터 농어업인에 대해서는 추가 경감 실시(2006년부터 농어업인은 국민건강보험료의 50%만 부담)

□ 농업인재해공제

- 농업인이 농작업과 농기계 사고로 인하여 재해를 당하는 경우 신체나 재산에 대한 손해를 보상하여 안정적인 농업경영 여건을 조성하기 위하여 농업인 재해공제 지원사업이 추진됨.
- 농업인 안전공제는 산업재해보험에 비해 보장수준이 지나치게 낮고 농업인들의 농업재해공제에 대한 이해가 낮아 가입률이 저조하여 농업인 재해공제의 급여수준을 높이기 위한 시도가 추진되고 있음.

표 5-2. 농어업인 국민연금보험료 지원계획

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	'10년 이후
예산액(백만원)	60,540	67,300	69,300	76,800	81,900	-
기준 등급	12등급	13등급	14등급	16등급	18등급	18등급

2.2. 추진실적

□ 예산확보

- 농촌형 사회안전망 확충 부문에서 농어업인 연금보험료지원사업의 경우, 확보된 예산액이 당초 계획규모보다 작지만 다른 사업들에 비해 부족액이 작은 편임.
- 농촌형 사회안전망 확충 부문에서 가장 큰 규모를 차지하고 있는 농어업인 건강보험료 지원사업의 예산확보율은 68.6%에 머무르고 있는 것으로 나타남.

□ 2004년에 연금보험료 지원등급을 최저등급에서 12등급으로 상향조정하여 표준소득월액 12등급을 기준으로 동 등급 이하인 농어업인은 연금보험료의 50%를 정률지원하며, 12등급을 초과하는 농어업인은 12등급 연금보험료의 50%를 정액지원(15,400원)하였음.

- 2009년까지 농어업인 가입자 중위수 소득의 1/2(18등급)까지 점진적으로 확대할 계획임.
- 2005년도의 사업비는 605.4억원이며, 대상 농어업인 가입자는 275천명임.
- 농어업인 국민연금보험료 지원 외에 농어업인 국민연금 운영비 지원명목으로 매년 국민연금관리공단에 지원되고 있음.
- 2005년 : 277억원, 2006년 : 280억원

표 5-3. 농어업인 건강보험료 지원계획

단위 : 천명, 억원, %

연 도		2005	2006	2007	2008	2009	합계 (’06~’10)	비고
농어업인 건강보험료 경감지원	지원대상	603	599	584	572	558	-	
	사업비(국비)	666	1,359	1,433	1,511	1,594	6,563	
경감율(농림부 소관)		18	28	28	28	28	-	

표 5-4. 농업인안전공제 추진실적

단위 : 백만원

구분	합계	~2000	2001	2002	2003	2004	2005
사업량(계약건수)	6,152	2,864	594	636	703	653	702
지급공제금	1,334	646	117	106	133	165	167

- 농어촌주민을 대상으로 국민건강보험료의 22%를 경감해 주는 것 이외에 2004년부터 농어업인에 대해서는 보험료 경감을 추가로 실시하였으며, 금년부터는 경감율이 50%까지 확대됨.
- 보험료 경감율 : (2003) 22% → (2004) 30% → (2005) 40% → (2006이후) 50%
 - 가구당 연간경감액(평균) : (2003) 102천원 → (2004) 210 → (2005) 293 → (2006) 404
- 농업인안전공제의 경우 2005년에 농림업경제활동인구 175만 명의 40% 수준인 70만 명이 지원을 받음
- 1996년 이후 농작업 등 사고로부터 6,152천명이 1,334억원의 공제혜택을 받아 매년 평균 615천명이 133억원의 혜택을 받음.
 - 사망시 보상수준을 2004년 1,000만원에서 2005년에는 1,500만원으로 높이고, 2006년에는 2,500만원, 2009년에는 6,000만원으로 확대하고, 2013년에는 산재보험 수준인 9,000만원으로 확대할 계획임.

표 5-5. 농업인안전공제 연차별 추진계획

단위 : 천명, 억원

연 도		2005	2006	2007	2008	2009	합계 (’05~’09)
농업인안전공제	지원대상	768	768	768	835	886	-
	사업비(국비)	108	177	238	313	381	1,217
농기계공제	지원대상	12.5	15.2	16.7	18.4	20.2	-
	사업비(국비)	6	6	8	9	9	38
보장수준(사망시 보장, 백만원)		15	25	35~40	50	60	-
사업비 총계		114	183	246	322	390	1,255

자료 : 농림부, 2005 농림어업인 삶의질향상 시행계획 점검·평가보고서, 2006.5.

- 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법의 시행에 따라 소득인정액에서 다음의 소득 및 지출에 대해 차감하는 특례적용이 일부 도입(2004. 6)되었으나, 여전히 미흡한 수준임.
- 1ha미만의 농지를 소유한 자가 지급받는 친환경농업소득 보조금 및 논농업소득 보조금
 - 농어업인가구가 부담한 보육료 중 15만원 이내의 금액
 - 농어업에 직접 사용하기 위해 금융기관에서 대출받은 대출금의 상환액 중 이자비용의 100분의 50에 해당하는 금액
 - 생산에 사용되고 있는 농지의 가액과 가축·종묘·농기계 등 농어업에 사용되는 동산의 재산가액을 합한 금액 중 500만원 이내의 금액

2.3. 시책 평가

- 농어업인 국민연금보험료 지원기준을 2004. 7월 최저등급 표준소득월액 보험료에서 12등급으로 상향 조정했으나 실질적인 지원효과는 미흡
- 국민건강보험의 경우 농산어촌지역 주민에 대한 보험료 경감률 22% 외에

농산어촌 거주 농어업인에 대하여 추가로 18%(총 40%)를 경감함으로써 약 60만 세대가 월평균 10,999원의 건강보험료를 지원받음.

□ 농업인 안전공제는 산업재해보험에 비해 보장수준이 낮고 가입율도 저조

2.4. 보완과제

□ 국민연금보험료 지원을 점진적으로 확대하되 연금보험료 지원 기준 등급 상향조정 시기를 앞당겨 실질적인 지원이 되도록 할 필요가 있음.

○ 또한, 현재 농어업인 국민연금 관리운영비 지원사업을 통합하여 필요한 재원으로 확보하는 것도 한 방법임.

○ 그리고 농업소득이 비농업소득보다 많은 농업인에게만 국민연금보험료 경감 혜택을 주고 있는데, 농업인의 범위를 좀더 확대할 필요가 있음.

□ 농어업인 국민건강보험료 경감지원사업의 경우 일부 고소득자가 지원대상이 되어 경감지원제도의 기본취지에 벗어난다는 주장이 제기되고 있는데, 이에 대한 합리적인 개선방안이 마련될 필요가 있음.

○ 관련법(지방자치법, 국민건강보험법)에서 농어업인 확인서 발급업무를 시장·군수의 업무로 규정하고 하위 시행령 및 규정에서 인력, 예산, 전산 등 시스템 운영방법을 보다 명확하게 할 필요가 있음.⁵⁾

□ 국민건강보험료 부과방식을 농업인의 특성이 제대로 반영되도록 개선하는 노력을 기울일 필요가 있음.

○ 휴·폐경농지, 빈 축사 등은 현재 20%인 부과표준소득 산정시 특례를 단계별로 확대 추진

○ 농업인 경작농지에 대한 부과표준소득 산정시 특례적용 추진

5) 농림부, 「2005년도 농림어업인 삶의 질 향상 추진계획 점검·평가 보고서(안)」, 2006.5.

- 부과표준 재산액 산정시 농업용 트럭은 부과대상에서 제외 추진
 - 농어업인의 건강보험료 부과 기준이 되는 농어민 부과표준소득의 산정방식에 대한 근본적인 재검토·조정이 필요함.
- 농업인 안전공제는 일반적인 보험체계와 달리 사망공제금이 1급장해공제금보다 크게 낮으며 보상수준도 산재보험에 비해 크게 미흡함.
- 농가 평균소득(2,650만원 기준) 산재보험 가입자의 경우 보험료는 371,602원(고용주 100% 부담)이고, 보험금은 사망의 경우 9,000만원, 1급장해의 경우 10,000만원임.
 - 재해에 대비한 사회안전망의 필요성에 대한 인식이 점차 확산되면서 안정적인 영농작업에 대한 수요증가로 농업인 안전공제에 대한 지원요구가 증대할 것으로 전망되므로 이에 대한 개선·보완 필요
 - 사망 및 장해시 지급하는 공제금이 농업인에 대한 실질적인 지원이 될 수 있도록 현실화
 - 장기적으로는 농업분야의 특성을 감안한 산재보험형태인 농업재해보상보험으로 발전시키는 방안을 검토할 필요 있음.

2.5. 중장기 발전방향

- 국민연금
- 농어업인의 국민연금보험료 지원을 점진적으로 확대하며, 소득계층별로 차등지원하는 방안을 강구할 필요
 - 농어업인들의 노후대책에 대한 관심을 불러일으키기 위한 홍보와 교육을 강화하고, 국민연금 가입을 적극 권장하여 농어업인의 노후대책을 마련하도록 함.
 - 농어촌주민 중 국민연금 미가입자에 대한 실태를 파악하여 가입율을 제고할 수 있는 방안을 다각도로 강구함.
 - 국민연금에 가입한 세대라도 연금보험료 수준이 낮아 장차 국민연금

만으로 노후대책이 어렵다고 판단되는 경우에는 배우자가 임의가입자로 가입하여 보충할 수 있는 방안을 강구

- 이미 고령이어서 국민연금에 가입할 수도 없으면서 국민연금을 받지 못하는 저소득층에게는 무각출 노령연금을 확대

□ 건강보험

- 국민건강보험료 경감지원을 현재와 같이 일률적으로 지원할 것이 아니라 소득계층별로 차등지원하는 방안을 강구 필요
- 급여의 범위를 확대하여 고령 또는 거동이 불편한 농어촌 취약계층에 대한 방문진료와 간호 등도 건강보험 급여대상에 포함
- 두 자녀 이상에 대한 진료비 본인부담을 경감 또는 면제해 주는 방안을 강구

□ 농업인재해공제

- 재해에 대비한 사회안전망의 필요성에 대한 인식이 점차 확산되면서 안정적인 영농작업에 대한 수요증가로 농업인 안전공제에 대한 지원요구가 증대할 것으로 전망되므로 이에 대한 개선·보완이 필요
 - 사망 및 장해시 지급하는 공제금이 농업인에 대한 실질적인 지원이 될 수 있도록 현실화
- 장기적으로는 농업분야의 특성을 감안한 산재보험형태인 농업재해보상보험으로 발전시키는 방안을 검토할 필요

3. 교육 및 기초복지인프라 구축

3.1. 농촌 보건·의료 인프라 확충

3.1.1. 시책개요

- 의료 접근성이 취약한 농촌지역의 의료서비스의 질 제고를 위해 공공의료

기관(보건소)의 시설·장비 보강

- 2009까지 농촌지역의 노후 공공보건기관 2,130개소(보건소 13, 보건지소 791, 보건진료소 1,326) 신축 및 133개 보건소 증축
- 노후 의료장비 개선 및 보강(1,420개소), 방문보건차량 지원 등
- 보건의료원(병원겸용 보건소)의 응급시설 인력 및 장비 보강

- 농촌지역의 공공의료기관에 시설 및 장비를 보강하여 야간진료, 응급 의료 등 지방거점병원으로 육성하기 위해 지원(23개 지방의료원).

- 응급의료가 취약한 지역에 대해서는 응급의료기관(병, 의원)을 선정하여 지원

* 응급의료 취약군 : 28개군(응급의료기관이 없는 5개군 포함)

- 건강관리센터, 목욕실 등 농업인 건강증진시설 확충

- 1마을 1건강관리실 설치목표로 지속적 확대
- 건강관리실 기능강화를 위한 전문프로그램 운영 및 전문가 순회방문 지원

- 농지소유규모 5ha미만 농가의 69세이하 농업인이 농작업 중 사고, 교통사고, 재해사고 등 뜻밖의 사고로 영농활동을 할 수 없을 때 농사일을 도와주는 영농도우미 지원

- 2006년부터 전국 82개 시·군을 대상으로 시범사업을 추진하고 사업성과를 평가하여 연차적으로 확대. 지원대상은 2주 이상의 상해진단을 받은 경우 총 10일 이내에서 농촌평균 임금의 70%를 국가에서 지원하고 나머지는 사고 농가에서 부담

- 농업인의 직업성 질환 및 사고의 안전관리체계 구축

- 직업성질환에 대한 원인·증상구명, 치료·재활방안에 대한 전문적 연구 및 지원사업과 전문치료기관을 연계하여 체계적인 사업을 수행할 안전관리센터 신설

- 직업성질환 및 사고의 조기발견과 예방을 위한 지역 거점병원과의 네트워크 구축
- 농업인 업무상 재해 경감을 위한 연구 및 지원사업 확대

3.1.2. 추진 실적

- 농어촌 지역의 공공보건기관인 보건소, 보건지소, 보건진료소의 건물 및 의료장비 등을 지원하여 지역주민에게 양질의 보건의료서비스 제공 도모
 - 이 사업은 1994년부터 농특세사업으로 추진된 것으로 2005년까지 지원된 내역은 표 5-6과 같음.
 - 1994년부터 2004년까지 3,748억원을 투자하여 보건소 등 공공보건기관 604개소(보건소 136, 보건지소 340, 보건진료소 128)의 시설 및 장비 보강
 - 2005년에는 569억원이 집행되었고, 2006년에는 572억원의 예산 확보됨.
- 농어촌 민간의료기관용자사업에 2005년에 65억원, 2006년에 25억원(예산)이 투입되었음.
 - 지역응급의료기관지원사업은 금년부터 실시될 예정이며, 예산은 3,667백만 원임.

표 5-6. 전체 대상기관별 지원현황(1994~2005)

단위 : 개소

기관유형	대상기관수	시설개선	의료장비	방문보건세트	전산장비	방문보건차량	진료소 PC
보건소	144	137	133	93	144	144	-
보건지소	1,258	491	304	246	-	24	-
보건진료소	1,866	277	-	395	-	-	1,103
기타(시도)	9	1	3	-	9	-	-

자료 : 농림부, 2005 농림어업인 삶의질향상 시행계획 점검·평가보고서, 2006.5.

6) 김정호 외, 「농정 추진상황의 점검 평가」, C2006-6, 2006.3

표 5-7. 농산어촌공공보건기관 기반 확충 추진계획

단위 : 백만원

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
(농특) 농어촌의료서비스 개선	57,292	64,500	69,500	69,500	71,000

단위 : 개소

기관 유형	2006	2007	2008	2009	2010
보건소	14	10	10	10	10
보건지소	120	140	145	145	150
보건진료소	171	120	100	100	100
* 의료장비	80	111	165	165	170

표 5-8. 건강관리실 추진내역

단위 : 개소, 억원

구 분		계	1996~2002	2003	2004	2005
사업량		992	604	140	140	108
사업비	계	472	278	70	70	54
	국 비	236	139	35	35	27
	지방비	236	139	35	35	27

주 : 개소당 사업비 : ('96~'97) 35백만원, ('98~'05) 50백만원, 국비·지방비 각 50%
 자료 : 농림부, 2005 농림어업인 삶의질향상 시행계획 점검·평가보고서, 2006.5.

- 과중한 노동부담과 열악한 농작업 환경으로 인한 농업인의 농작업 피로회복 및 건강을 증진하고, 농촌주민 화합의 장을 마련하여 활력 있는 농촌마을을 조성하기 위하여 건강관리실을 1996년부터 설치해 오고 있음.
- 2008년까지 1,425개소(읍면당 1개소 시범설치 기준)를 설치할 계획임.

표 5-9. 연차별 건강관리실 설치계획

단위 : 개소, 억원

구 분		계	2005까지	2006 예산	2007	2008
사업량		1,425	992	158	140	135
사 업 비	계	688	472	79	70	68
	국 비	345	236	40*	35	34
	지방비	343	236	39*	35	34

* 신활력사업지역 7개소 국비 보조율 10% 상향 반영

- 농업인의 직업성 질환 및 사고의 안전관리체계를 구축하기 위하여 농작업 재해 원인구명 및 농작업 환경개선, 농작업재해 안전관리시스템 구축·운영 및 안전영농구역(Safe Farm Zone)조성 시범사업이 2006년부터 농촌진흥청 주관으로 추진됨.
- 예산은 각각 4억원, 3억원, 10.8억원임.

3.1.3. 시책 평가

- 공공보건기관의 시설 및 의료장비 등을 개선하여 농산어촌주민의 질병예방과 건강증진에 크게 기여
- 그러나 진료에 사업이 치중되어 예방의학적 차원의 노력이 부족하고, 보건소 중심으로 예산이 투입되어 보건지소와 보건진료소에 대한 지원 부족
- 농업인 건강관리실 활용 지원 프로그램 실시로 건강관리에 대한 농업인의 인식을 높이고, 구체적인 운동프로그램을 정기적으로 실시하여 생활화할 수 있도록 지원하였으며, 건강수준을 정기적으로 체크하여 관리할 수 있도록 하였음.

3.1.4. 보완과제

- 농산어촌 공공보건기관 기반확충사업은 대부분의 사업 예산이 민간의료기

관과 공공보건기관이 경합하고 있는 군청 소재지의 보건소 시설과 장비 확충에 투자되어 보건지소 및 보건진료소에 대한 지원 비중이 낮음.

- 보건소보다는 보건지소 및 보건진료소 중심으로 사업비를 개편할 필요 있음.
 - 보건지소와 보건진료소의 방문보건 세트 및 방문보건차량 지원을 확대
- 예방의학적 사업의 예산을 확충해야 함.
- 공공보건기관과 민간병원을 연계하여 지역의료서비스망을 구축하고 기능을 적절히 분담할 수 있는 체계를 갖추어야 함(지역보건계획의 실천성 제고).

□ 건강관리실 운영을 위하여 일부 지방자치단체에서는 운영비를 확보하여 지원하고 있으나 그렇지 못한 지역에서는 운영비 지원 요구가 지속되고 있음.

- 지방 자체 운영비 미확보 시도에서 타 시도 사례를 참고로 하여 운영비를 확보·지원할 수 있도록 촉진할 필요가 있음.
- 노후화된 건강관리실에 대한 시설 개·보수도 필요

3.2. 농촌 교육환경의 획기적 개선

3.2.1. 시책 개요

□ 젊은 농가가 농촌에서도 자녀교육을 안심하고 시킬 수 있도록 소규모학교 교육의 질 향상 등 농촌교육환경을 획기적으로 개선하기 위한 사업들이 계획·추진되고 있음.

□ 소규모학교 운영의 내실화, 교과과정 및 수업운영방법 개선, 우수교교 육성 등을 통한 농촌 교육의 질을 향상시키기 위하여 소규모학교를 통학거리 내에 있는 인근학교와 하나의 학교群(school complex)으로 구성하여 교육과정 및 시설 공동 운영, 방과 후 지도프로그램 보급, 「방학캠프」 운영, 특기·적

성교육 활성화 및 농촌 우수고교 집중 육성 등의 사업이 계획되고 있음.

- 농촌 학생의 교육비 부담 경감 및 교육환경을 개선하기 위하여 농업인 고교생 자녀에 대한 교육비 전액 지원, 농촌출신 대학생 학자금 지원단가 현실화 및 대상인원 확대, 장애아의 교육권 보장을 위한 편의시설 확충 및 특수교육지원센터 순회 교육비 지원, 농촌학교 시설 현대화 및 교육정보인프라 구축 지원 등의 사업이 계획되고 있음.
- 우수교원의 안정적 확보와 사기진작을 위한 인센티브 강화를 위해 교육감 추천 교육대학 신·편입학제 확대, 사택 확충 및 시설현대화 등 근무여건 개선, 농촌 학교 근무수당 신설, 승진상 우대 등 농촌 근무 인센티브 부여 등의 사업이 계획되고 있음.
- 학생의 적성을 반영한 직업교육으로 경쟁력을 갖춘 농업 인력을 양성하기 위하여 지식·정보사회 및 평생학습사회에 맞도록 학교 체제 개편, 농업계 고 학과 개편, 1개교 특성화고 지정, 종합고를 통합고로 개편 추진, 산학연계 및 학교기업 시범운영(5개교) 및 교육프로그램 지원 등의 사업이 계획되고 있음.
- 농촌 영유아 교육·보육시설 확충 및 양육비 지원을 위해 농촌 유치원 종일반 운영 및 보육시설 확대, 농업인의 0~5세 영유아 양육비를 저소득층 자녀에게 지급되는 보육료 수준으로 지원하고, 지원대상도 단계적으로 확대하는 등의 사업이 계획되고 있음.
- 농어민들의 농외소득 확보기회를 제공하기 위하여 농어민 고용촉진 훈련사업도 계획되고 있음.

표 5-10. 농산어촌 우수고교 집중 육성 추진 계획

단위: 억원

구 분	연차별 추진 계획						비 고	
	2005	2006	2007	2008	2009	소계		
사 업 량	7	30	44	-	-	81		
사업비	국 비	60.65	240	352	-	-	652.65	'04년 7교 시범운영
	지방비	60.65	240	352	-	-	652.65	
	계	121.30	480	704	-	-	1,305.3	

※ 기초자치단체수 : 234개(시77개, 군88개, 구69개)

자료 : 농림부, 2005년도 농림어업인 삶의질 향상 시행계획 점검·평가보고서, 2006.5.

□ 농촌교육환경 개선사업 관련부처는 크게 교육인적자원부와 농림부인데, 교육부가 관장하는 사업들은 농특세 예산 편성에서는 ‘농어촌교육여건개선’이라는 항목으로 통합되어 있는데 비해, 농림부가 관장하는 사업들은 사업별로 예산항목이 설정되어 있음.

○ 교육부가 농어촌 초·중등학교를 대상으로 하는 사업들은 농산어촌 우수고교 육성, 농산어촌 실업계고 특성화·내실화(2005년부터 지방이양), 방과후 학교활동 활성화지원, 방학캠프(도시문화체험학습)운영지원, 농산어촌 유치원 유아교육비 지원, 초·중·고 학생 급식비 지원, 특수교육지원센터 순회교육비 지원, 교원초빙제 및 순환근무제 확대, 교육정보화 인프라 보급 등임.

- 이 중 일부 사업들은 2005년부터 지방이양사업으로 전환됨.

3.2.2. 추진 실적

□ 농어촌교육여건개선사업(교육부)의 2004년도 농특세 예산은 25억원이었으며, 2005년 100억원, 2006년 454억원임.

표 5-11. 특성화고 지정·운영 추진계획

단위 : 억원

추진 과제	사업량	5개년(2005~2009) 계획					계
		2005	2006	2007	2008	2009	
실업계고 학과개편	물량	10개교	10개교	10개교	10개교	10개교	50개교
	금액	100	100	100	100	100	500
특성화고 지정	물량	1개교	1개교	1개교	1개교	1개교	5개교
	금액	5	5	5	5	5	25
통합형고 개편	물량	10개교	10개교	10개교	10개교	10개교	50개교
	금액	60	60	60	60	60	300
산학연계 시범운영	물량	5개교	5개교	5개교	5개교	5개교	25개교
	금액	35	35	35	35	35	175
계		200	200	200	200	200	100

자료 : 농림부, 2005년도 농림어업인 삶의질향상 시행계획 점검·평가보고서

- 2004년에 7개교의 농어촌 우수고등학교 육성 시범학교를 운영하였고, 2005년에는 농어촌 우수고등학교 7개교를 선정 지원하였음.7)
- 농어촌 지역의 5개 농·수산계고를 특성화고로 지정·운영(과주공고, 춘천농공고, 강릉농공고, 곡성실고, 호남원예고).
- 농어촌 지역의 종합고를 통합형고로 개편 추진(목표 10개교/실적 10개교, 100%달성)(일동중고, 양평고, 강릉정보공고, 정읍제일고, 함안고, 강남고, 병천고, 증평정보고, 성주고, 장성실고 등 10개교 시범 운영 중)
- 농어촌 지역 과소규모 학교의 적정규모화를 통해 교육과정 운영을 정상화함으로써 농어촌 학생의 교육여건을 개선하고 교육활성화를 유도하기 위하여 전남 곡성군을 시범지역으로 선정하여 이 지역의 유치원 1원, 초등학교

7) 교육부 소관 농어촌교육여건개선사업은 예산은 통합되었으나 사업추진은 개별적으로 시행되었으므로 이에 대한 점검·평가는 「2005년도 농림어업인 삶의질향상 시행계획 점검·평가 보고서」(안)을 토대로 하였음.

- 8개교, 중학교 3개교, 고등학교 3개교에서 사업을 시행함.
- 2005년도 지방재정특별교부금으로 지원됨.
 - 국고예산은 6억여 원이었으나 지자체가 24억원을 추가로 투입함.
- 농산어촌 지역 학생의 방과후 교육활동(특기·적성교육, 수준별 보충학습 등) 지원사업은 2005년도 총사업비가 505억원으로서 전국 초·중·고등학교를 대상으로 특기·적성교육 및 수준별 보충학습을 지원하였음.
- 2006년에는 9개군 내외의 ‘평생학습 도시와 연계’하여 농산어촌 『방과 후 학교』 운영 모델을 개발하고, 2007년에는 88개군에 적용하고, 2008년에는 51개 도·농복합시까지 확대할 계획임.
- 농산어촌 유치원 유아교육비 지원사업은 2005년에 총 55,633명(만5세아 28,934명, 만3·4세아 21,382명, 두 자녀 이상 5,317명)을 지원하였으며, 소요 예산은 총 32,767백만 원인데 그 내역은 만5세아 무상교육비 21,264백만원, 만3·4세아 차등 교육비 10,626백만원, 두 자녀 이상 교육비 877백만원임.
- 특수교육 여건이 열악한 농산어촌의 가정·시설 및 일반학교의 일반학급에 배치되어 있는 장애학생의 교과교육, 치료교육 등 특수교육 관련 지원을 확대하였음.
- 2005년도의 총 사업비는 1,800백만원(국고 900백만원, 지방비 900백만원)으로 9개 도의 농산어촌 지역교육청에 설치한 특수교육지원센터 18개소 운영을 지원하였음(센터당 1억원 지원).
 - 담당강사 인건비 2인, 특수교육용 교재·교구비, 운영비
- 농업인 고교생 자녀 학자금 지원사업은 2005년에 98천명을 대상으로 828억원이 투입됨. 2005년부터 전농어가(2004년까지 소유경지면적 1.5ha 미만 해당)로 확대되었음.
- 2005년부터 지자체로 이양됨.

- 농산어촌 대학생 학자금 용자지원사업은 2005년도에 25천명을 대상으로 638억원이 지원(용자)되었음.

3.2.3. 시책 평가

- 농산어촌 실업계고 특성화 및 내실화 사업은 농산어촌 실업계고 경쟁력 강화 및 농산어촌 교육복지 향상을 위해 반드시 필요한 사업임.
- 2005년에 실시된 적정규모학교 시범사업은 사업자체로는 농어촌 교육을 내실화하는데 기여하였으며, 좋은 사업으로 평가되나 추진하는 사업제목과 내용이 연관이 적고 또 농어촌 중심학교, 농어촌 우수고교 육성사업과 중복되어 이를 통합하여 정책을 추진할 필요가 있음.
 - 다른 지자체에서도 곡성군처럼 추가적으로 자체 예산을 확보하여 이 사업을 추진할 수 있을지는 의문임.
- 농산어촌지역 학교에서의 방과후 교육활동은 교과학습의 보충, 다양한 체험 학습, 문화적 소외의 극복 등 여러 의미를 지니는 것으로 적극적으로 추진할 필요 있음.
 - 농산어촌 지역 방과 후 교육활동 활성화를 위하여 강사 확보가 관건인바, 순회강사 제도를 도입한 것은 긍정적으로 평가됨.
- 농산어촌 학부모, 특히 농어업인 학부모들의 가장 큰 고충 중의 하나가 교육비 부담과 도시와의 교육 격차라는 것을 감안할 때 농산어촌 유아교육비 지원은 매우 중요한 농어업인 교육복지 정책 중의 하나임.
 - 성과지표의 목표치 대비 달성정도를 보면 당초목적을 초과달성하였다⁸⁾고 할 수 있으나 목표치를 너무 낮게 설정했던 것으로 판단됨.

8) 농림부, 2005년도 농림어업인 삶의질 향상 시행계획 점검·평가보고서, 2006.5.

- 농산어촌에 있는 장애아동들에게 전문적인 지원과 교육이 이루어지도록 함으로써 이 지역에 사는 학부모나 지역민의 교육적 열망을 충족시키려고 한 점은 바람직함. 그러나 이 정책에 대한 만족도 조사가 이루어지지 않았기 때문에 그 정도는 알 수 없음.
- 농어업인들의 오랜 숙원사업 중의 하나였던 고교학자금 지원사업의 전농어가 확대가 2005년부터 현실화되면서 많은 농어업인들이 학자금 부담과 교육비 부담 경감차원에서 도움을 받고 있음.
 - 그러나 고교학자금 지원사업이 2005년부터 지방이양사업으로 전환되면서 정책대상이 전농어가로 확대되어 늘어난 학자금지원사업 정책자금 부담이 고스란히 지방자치단체의 재정에 돌아가게 되었음.
- 농산어촌 대학생 학자금 용자지원사업은 대학등록금 부담이 농어업인의 큰 어려움이었던 점을 볼 때 농촌출신대학생 학자금 용자지원은 매우 중요하며 교육기회 확대 외에도 교육비 부담경감 차원에서 농어업인들에게 실질적인 소득대체 효과까지 있는 대표적인 교육복지 사업임.
 - 또한 농산어촌 전체를 대상으로 하되 농산어촌의 농어업인 자녀를 1순위로 우대함으로써 현재 지원자 증가에 따른 우선순위 배정에서 농어업인 학부모와 자녀들이 혜택을 입고 있어 정책만족도도 매우 높은 것으로 나타나고 있음.

3.2.4. 보완과제

- 우수고 육성사업을 확산시켜 조기에 전국 1군 1우수고 육성 체제를 갖추어야 한다고 판단됨.
- 소규모 학교의 적정규모화를 통해 교육과정 운영을 정상화함으로써 농어촌 학생의 교육여건 개선 및 교육활성화 유도라는 목표보다는 자칫 학교 통·폐합을 유도하는 새로운 돌파구로 활용될 가능성 있음.

표 5-12. 연도별 소규모 학교 통폐합 계획

구 분	2006	2007	2008	2009	계
	학교수	학교수	학교수	학교수	학교수
본교폐지·통합운영	18(3)	51(2)	116(8)	177(34)	362(47)
분교폐지	20	79	54	53	206
분교화	1	14	26	67	108
계	39	144	196	297	676

주 : ()은 분교장으로서 총수에 포함

자료 : 교육부, 2006 『방과후 학교』 운영계획, 2006.2.

- 곡성군의 경우 15원 26교 2분교장이었던 것을 8원 14교로 통폐합함.
 - 사업내용이 농산어촌 우수고교 집중 육성 사업과 많이 중복되기 때문에 이 사업과 통합하여 시범운영에서 전국적으로 확대 운영하는 것이 농산어촌 교육 발전에 기여할 것으로 판단됨.
 - 금년에 교육인적자원부가 발표한 『농어촌소규모학교 통폐합 및 적정규모학교 육성계획』(2006.6)은 시범사업과정에서의 주민의견 수렴과정, 지자체의 비용부담 등이 타 지역으로 일반화시킬 수 있는 것인지를 판단하여 추진할 필요가 있음.
- 농산어촌 유치원 유아교육비 지원사업의 경우 2005년 사업 실시 중 유아교육비 지원대상이 당초계획 인원보다 증가하여 특별교부금을 통해 추가지원한 바 2006년부터는 보다 정밀한 사업수요를 예측하여 충분한 예산지원이 사전에 이뤄져 정책소비자가 불편하지 않도록 더욱 정책서비스 질을 높일 필요가 있음.
- 농산어촌 실업계고 특성화 및 내실화 사업은 사업 추진을 위한 예산 확보를 위해 다각적인 조치가 필요함. 현재 지방이양사업으로서 중앙정부의 투자 개입 근거가 없어 예산 확보에 어려움이 크기 때문에 다시 중앙사업으로 환원하거나 지방재정 교부시 우선 투자 사업으로 권장하는 등의 조치가 필요함.

표 5-13. 시·도 자체 통폐합 대상 학교 현황

단위 : 학교수, %

구분	1~30명	31~60명	61~80명	81~100명	101명이상	계
초	289(180) (54.63)	180(3) (34.03)	38 (7.18)	20 (3.78)	2 (0.4)	529(183) (100.0)
중	50(19) (40.65)	43(4) (34.96)	13 (10.57)	9 (7.32)	8 (6.5)	123(23) (100.0)
고	6 (25.00)	6 (25.00)	5 (20.83)	4 (16.7)	3 (12.5)	24 (100.0)
계	345(199) (51.04)	229(7) (33.88)	56 (8.28)	33 (4.88)	13 (1.92)	676(206) (100.0)
	574(206) (84.92)					

주 : 상단 ()는 분교장수로 전체수에 포함, 하단 ()는 비율
 자료 : 교육부, 2006 『방과후 학교』 운영계획, 2006.2.

- 방과 후 교육활동 활성화 지원사업은 도시와는 달리 농산어촌 방과후 교육 활성화를 위한 다양한 방법, 전략 등이 동원되어야 하는데, 이에 관한 구체적인 내용이 드러나지 않음. 예컨대, 지자체와 어떠한 방식으로 연계할 것인지, 평생학습도시와 어떠한 방식으로 연계하여 활성화할 수 있는지에 대한 구체적인 추진 체제 및 전략 혹은 협조 방식 등이 필요함.
 - 방과 후 학교가 지방사업으로 이전되었다고 하더라도 전국적인 수준에서 보아 교육 여건 불평등 해소의 차원에서 이 사업을 추진할 필요가 있는 만큼 중앙단위에서 도교육청 담당자와 정례적 협의 등이 필요하며, 중앙의 지속적인 관심과 지원이 필요함.
 - 지방자치단체로부터 어떤 지원을 이끌어낼 수 있을지, 어떠한 인적, 물적 자원과 연계하여야 할지 등에 관한 구체적 방안 제시가 필요함.

- 농산어촌의 장애아에 대한 교육지원은 꼭 필요한 사업임. 예산 때문에 2005년에 18개 교육청에 한해 지원하고 있는데 이런 문제는 농산어촌의 교육청

모두가 직면한 문제이기 때문에 2009년까지 계획한 사업이 모두 추진되도록 필요예산 확보 등 정책 실현 노력이 경주되어야 할 것으로 판단됨.

- 고교생 자녀 학자금 지원사업이 지자체로 이양됨에 따라 2005년 98,236명을 대상으로 828억원이 지원됐던데 비해 2006년 사업계획에 따르면 지원대상(98,397명)과 예산(874억원)이 증가됨.
 - 분권교부세를 증액하는 것은 물론 사용목적을 분명히 하여, 광역지방자치단체가 지방이양사업 전환에 따른 시군 지방자치단체에 부담을 전가시키지 않도록 조절하고 고교학자금 지원사업을 내실화하는 등의 대책이 필요함.
- 대통령의 저출산문제 해결을 위한 다자녀 농가포함 지침에 따라 1순위가 늘어나 실제 자금지원이 필요한 농어업인에게 돌아가지 못할 경우가 발생할 우려가 있음.
 - 이에 따라 정부출연금을 대폭 확대하고, 융자금 회수를 강화하여 농어업인의 수요가 반영될 수 있도록 조치가 필요함.
- 농어민고용촉진훈련사업은 사업의 성격상 농어촌교육여건개선사업보다는 농외소득증대사업에 포함되는 것이 바람직하다고 판단됨.

3.3. 여성 농업인 · 노인 복지 강화

3.3.1. 시책 개요

- 여성 농업인의 역할 증대에 대응하여 여성농업인의 권익 신장 및 삶의 질 향상을 위한 지원을 확충하는 한편, 고령화 추세에 대응하여 다양한 노인복지 서비스 확충

- 여성농업인 고충상담, 영유아 보육 및 방과후 자녀 학습지도 등 종합복지 기능을 수행하는 『여성농업인센터』 설치 확대
 - 보육시설이 없는 지역에 우선 설치하여 시급한 복지수요 충족
 - 2005년 현재 34개소를 2008년까지 163개소로 확대
 - 교양강좌, 문화활동 등 지역실정에 맞는 프로그램 운영을 활성화하여 실질적인 배움, 모임, 나눔의 장으로 육성

- 여성 농업인의 산전·산후 건강 및 안정적인 영농지원을 위한 「농가도우미제」 확대
 - 도시근로여성 출산휴가기간 수준으로 이용기간 연장
 - 이용기간 : (2003) 30일 → (2006) 45일 → (2008) 90일
 - 지원수준을 농촌평균임금 수준으로 인상
 - 지원단가 : (2003) 27천원/일 → (2004) 30 → (2006) 35
 - 출산 외에도 질병, 사고 등에도 도우미를 이용할 수 있도록 제도 개선

- 보건소를 주축으로 한 순회방문진료, 환자수송 등 농촌형 의료서비스 체계를 구축, “찾아가는 진료서비스 체계” 실현
 - 영세 노인가구에 대한 재가노인복지 사업 확대

- 생산적 고령화를 위한 농촌노인의 자원화 기술 개발
 - 고령 농림어업인의 유형 분류 및 생산성 분석
 - 은퇴농을 대상으로 고령친화농업 적합작목 개발 및 기술 보급

3.3.2. 추진 실적

- 2002년부터 추진되고 있는 여성농업인센터사업은 2005년부터 지방이양사업으로 전환되었는데, 전국 34개소에 37억원(지방비 35억원 자부담 2억원)의 예산이 투입됨.

- 당초 여성농업인센터는 2008년까지 163개소로 확대할 계획이었으나, 2005년부터 지방이양사업으로 전환되어 자치단체별 분권교부세 및 지방비 확보정도에 따라 사업목표의 수정이 불가피할 것으로 판단됨.
- 농가도우미 지원사업은 2000년에 시범사업이 실시되고, 2002년에 전국으로 확대되었는데, 2005년부터 지자체로 이양되어 실시되고 있음.
 - 1일 지원기준단가 30,000원의 80%인 24,000원을 지자체에서 지원하고 20%는 자부담하는 것으로서 30일 범위 내에서 이용할 수 있음.
 - 시·군에 따라서는 지원일수를 30일에서 90일로 확대 지원
- 농업인의 영유아 양육비 지원사업은 농어업인의 영농활동에 부담이 큰 영유아 양육에 대한 지원을 통해 농가 소득안정 및 농업생산성 제고에 기여하고, 젊은층의 농어촌거주 유도 및 농어촌 지역사회의 활력을 유지하기 위하여 2004년부터 실시되고 있음.
 - 2004년도 사업비는 292억원(국비 146, 지방비 146), 2005년도는 448억원(국비 224, 지방비 224), 2006년도는 314억원(국비 157, 지방비 157)
 - 지원대상은 농어촌지역 거주, 농지소유면적 5.0ha미만 농어가 농어업인의 영유아(0~5세)중 보육시설이나 유치원을 이용하는 아동
 - 타부처(여성부, 교육부)의 저소득층 지원대상 아동은 제외(중복지원 금지)
 - 사업규모 : 농어업인의 만 0~5세 자녀 33천명/월
 - 지원내용
 - 보육료 : 영유아보육법 10조에 의한 보육시설 이용 아동
 - 교육비 : 유아교육법 제7조에 의한 국·공립 및 사립 유치원 취원아
 - 사업운영 기본방향
 - 지원대상 확대 : (2006) 5ha 미만 → (2008이후) 전농가
 - 지원단가 인상 : (2007) 법정저소득층에 대한 정부보육료 지원단가의 70% → (2008이후) 75%이상 단계적 확대 추진

표 5-14. 여성농업인센터 연차별 추진계획(지방이양 전)

단위 : 억원

구분	2006	2007	2008	2009	2010	비 고
사업량(개소)	73	99	163	163	163	사업량은 연도별 누계 기준
사업비	84	114	187	181	181	
· 지방비	71	97	159	154	154	분권교부세 포함
· 자부담	13	17	28	27	27	

자료 : 농림부, 2005 농림어업인 삶의질향상 시행계획 점검·평가보고서, 2006.5.

표 5-15. 영유아 양육비 지원 추진계획

단위 : 천명, 억원

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	합계
사업규모	32	29	27	25	28	141
사 업 비	536	520	492	466	440	2,454
· 국 비	268	260	246	233	220	1,227
· 지방비	268	260	246	233	220	1,227

- 농산어촌 거주 등으로 인해 보건소, 복지회관 등 복지시설의 이용이 곤란한 재가노인에게 다양한 복지서비스를 제공함으로써 농촌노인의 삶의 질을 향상시키기 위해 농산어촌 재가노인복지센터 확충사업이 2005년부터 추진되고 있음.
 - 2005년에 농산어촌 가정봉사원 파견센터를 56개소 신설하고, 2009년까지 농어촌 종합재가노인복지센터(주간, 단기, 가파시설이 복합된 다기능 시설)를 128개소 확충할 계획임.
 - 2005년 사업비는 총 30억원으로 국비 12억원, 지방비 18억원으로 당초 목표한 56개 신설 완료

- 농어촌노인들에게 주거·건강증진·여가·문화 등 통합적 보건복지 서비스를 제공함으로써 활기찬 노후생활을 보장하고, 도시 은퇴 노인의 농어촌 회귀 유인 및 소득 창출 기회를 제공하기 위한 농어촌 복합노인복지단지 시범 설치·운영 사업이 2005년도에 4개 지역에서 추진됨.

표 5-16. 농산어촌 재가노인복지센터 확충 추진계획

단위 : 개, 억원

연 도	2005	2006	2007	2008	2009
신축 개소수	56	16	21	25	10
신축 예산	30	55	80	96	47

※ 예산액 중 국고 비율은 '05년 40%, '06년 이후 50%

표 5-17. 단지별 설치·운영 내역

구 분	주 요 시 설	투자비 조달 방법
복합노인복지시설	노인주거·의료·여가·재가복지시설	정부보조금 (국고35억, 지방비 15억)
주거단지	유료노인복지주택, 단지운영 인력 거주 주택 등	지자체 자체 결정 (민자유치 혹은 자체부담)
생산시설	실버농장, 장류산업 등	지자체 자체 결정 (민자유치 혹은 자체부담)
문화·체육시설	게이트볼장 등	지자체 자체 결정 (민자유치 혹은 정부 보조사업)

- 단지 내에는 복합노인복지시설(노인주거·의료·여가·재가복지시설), 주거단지, 생산시설(실버농업, 장류산업 등), 문화·체육시설 등 설치
- 시범사업지역은 강원 영월, 충남 서천, 전북 진안, 전남 곡성 등 4개 지역으로 개소당 50억원(국고 35억원, 지방비 15억원)이 지원됨.
- 시범사업의 결과를 보고 전국적 확대를 결정할 계획임.

3.3.3. 시책 평가

- 여성농업인센터는 영·유아 보육사업 외에 센터별로 지역 실정에 따라 여성농업인을 위한 다양한 문화, 취미, 농촌체험 등의 프로그램을 운영하여 여성농업인의 센터 이용률이 꾸준히 증가하고 있음.

- 농가도우미 지원사업은 2005년부터 지자체로 이양되었는데, 출산 여성농업인 3,509명에게 30일간의 영농지원을 함으로써 출산 여성농업인의 삶의 질 향상에 기여함.
 - 지원인원은 103%로 목표대비 초과 달성

- 농업인의 영유아 양육비 지원사업의 추진은 농어업인의 자녀양육 부담을 실질적으로 경감시켜 근로의욕을 고취시킬 수 있으며, 당초 설정한 사업 목표치 초과 달성
 - 지원대상자에 대한 다각적인 홍보 및 사업 안내를 통해 지원대상자가 누락되는 사례 발생을 방지한 결과 당초 설정한 성과목표치(농어가 총 영·유아 수 대비 지원 비율 32%)보다 초과한 성과 달성(36%).
 - 지원범위를 연차적으로 확대하여 보육시설 등을 이용하고 있음에도 기존의 타 부처 저소득층 지원대상에서 배제되어 있는 거의 모든 아동이 지원 혜택을 받을 수 있도록 하였음.

- 농어촌 지역의 재가노인복지시설이 부족한 상황에서 신체수발, 방문간병, 목욕수발등을 수행하는 재가노인복지센터 확충은 농어촌 노인의 삶의 질 향상에 기여할 것으로 기대됨.

- 농어촌 복합노인복지단지 시범 설치·운영 사업은 높은 사업추진 의지에 비해, 기반시설 등에 소요되는 지자체의 예산 부담 능력이 미흡하고 노인주거단지 설치를 위한 민간투자기관의 발굴이 쉽지 않은 실정임.

3.3.4. 보완과제

- 여성농업인센터 운영지원 사업은 2005년부터 분권교부세에 의한 지방사업으로 이양되어 자치단체의 재원부담이 가중될 우려 있음.
 - 자치단체 차원에서는 국고보조사업으로의 환원을 건의

- 지방자치단체가 재원을 안정적으로 확보할 수 있도록 중앙정부 등에서 감시·지원할 필요 있음.
- 여성농업인센터 운영 지원사업은 관련 부서가 많으며 동시에 유사 사업을 진행하고 있어 업무의 중복 가능성이 높음.
 - 영·유아 지원 및 보건복지 사업과 중복되는 사업을 보다 철저히 조사하여 중복을 지양하고 여성농업인을 위한 고유(특화)사업 중심으로 발전시킬 필요 있음.
 - 타 부처 사업과의 충돌 방지책 고려
- 농가도우미 지원사업은 지방이양사업으로 전환되어 지자체장의 지원의지가 중요하게 작용하여 사업 수행상 어려움이 있음.
 - 지역의 여성농업인단체 등이 중심이 되어 의회, 단체장, 정책위원회 등에 농가도우미사업의 필요성 및 중요성을 제대로 인식시키려고 노력해야 함.
 - 사업의 범위를 출산에서 질병, 가사, 교육 등으로 확대하고, 지원단가 및 지원일수도 확대
- 농업인의 영유아 양육비 지원 사업은 농지규모 5ha 미만 농가만을 지원 대상으로 함에 따라 규모화된 젊은 농업인이 지원 대상에서 배제되어 사업 시행과정에서 지원 대상 확대 요구가 증가함.
 - 규모화 된 젊은 층이 지원 대상에서 배제되는 사례를 방지하기 위하여 연차적으로 농지소유 규모에 따른 지원 대상 제한사항을 폐지하여 전체 농가로 확대할 필요 있음.
 - 2006년에는 5ha 미만농가까지 확대하였고, 2008년에는 전농가로 확대할 계획인 바, 당초 목표를 달성하기 위해서는 해당 예산을 충분히 확보하는 것이 관건임.
- 농산어촌 재가노인복지센터 확충사업은 지자체의 예산확보에 어려움이 많으며, 사업 추진과정에서 주민여론 수렴 미흡

- 재정이 열악한 자치단체에 대한 특별 지원대책을 마련하는 한편, 관리운영비를 사업예산에 일정 부분 계상하는 방안을 모색할 필요 있음.
- 농어촌 복합노인복지단지 시범 설치·운영 사업은 국고보조금 교부가 지연되고 민자유치 등 재원조달방법이 용이하지 않아 사업추진 부진
 - 민자유치 및 BTL(임대형 민자사업)을 통한 사업 추진 등을 고려하여 재원 조달 방안을 다양하게 검토할 필요 있음.
 - 이미 추진 중이거나 신규로 추진할 각종 지역개발 사업들과 연계하여 재원 확보의 어려움을 해결 또는 완화하는 방안을 강구할 필요 있음.
 - 일부 지역의 경우 사업 규모가 지역여건에 비해 과다한 것이 아닌지 하는 의문이 제기될 수 있는데, 계획단계부터 정확한 수요예측 등을 통해 과잉투자가 되지 않도록 추진할 필요 있음.

3.4. 중장기 발전방향

3.4.1. 보건·의료

- 공공보건의료기관의 기능 보강을 위해 보건소보다는 보건지소 및 보건진료소 중심으로 사업비를 개편할 필요
 - 보건지소와 보건진료소의 방문보건 세트 및 방문보건차량 지원을 확대하여 농어촌주민들의 의료의 접근성을 높이도록 함.
- 지역보건계획의 실천성 제고
 - 공공보건기관과 민간병원을 연계하여 지역의료서비스망을 구축하고 기능을 적절히 분담할 수 있는 체계를 갖추는 것이 필요함.
 - 지역의 의료자원의 여건에 따라 공공보건의료기관의 기능강화사업의 내용이 변경될 수 있도록 융통성이 부여되어야 함.

- 예방의학적 사업의 예산을 확충
 - 장기적인 관점에서 공공보건기관이 평소 농어촌주민들의 건강관리를 담당하도록 하고 이와 관련한 예산을 확보

- 농업인의 직업성 질환 및 사고의 안전관리체계 구축 확대
 - 직업성질환에 대한 원인·증상구명, 치료·재활방안에 대한 전문적 연구 및 지원사업과 전문치료기관을 연계하여 체계적인 사업을 수행할 안전관리센터를 신설
 - 직업성질환 및 사고의 조기발견과 예방을 위한 지역 거점병원과의 네트워크를 구축
 - 농업인 업무상 재해 경감을 위한 연구 및 지원사업을 확대

- 노인수발보험의 농어촌 우선 확대
 - 농어촌 고령 노인들의 방문간호나 중증질환 노인들의 요양을 위해 노인수발보험이 농어촌지역에 우선적으로 확대 실시

3.4.2. 농어촌교육 환경

- 농어촌교육문제는 경제적 관점보다는 국민기본권적 관점에서 접근해야 하며 농어촌의 특성을 감안 사회통합적 접근 필요
 - 우수고 육성사업을 조기에 확산시켜 농촌에서도 질 높은 교육기회를 가질 수 있다는 신뢰구축
 - 소규모 학교는 통폐합보다는 적정화 유도를 우선시
 - 유치원 유아교육, 장애아 교육 등에 대한 특별한 관심과 지원 필요

- 점차 증가하고 있는 외국 출신 여성과 그 자녀들이 우리사회에 어려움 없이 적응할 수 있도록 하는 교육이 다방면에서 추진될 필요

3.4.3. 여성농업인 및 노인 복지

- 지방사업의 성공적 정착을 위한 업무협조 및 지원 필요
 - 농촌복지 관련 사업이 대부분 분권교부세에 의한 지방사업으로 이양되면서 자치단체의 재원부담을 이유로 사업이 제대로 추진되지 않은 사례 발생
 - 이러한 사례는 제도전환기의 시행착오가 주요한 요인일 수 있지만 계획 단계에서 현 실정을 정확하게 반영하지 못한 것일 수 있으므로 제도개선을 위한 지속적인 노력 필요

- 생산적 고령화를 위한 농촌노인의 자원화 기술을 개발
 - 고령 농림어업인의 유형 분류 및 생산성 분석
 - 은퇴농을 대상으로 고령친화농업 적합작목 개발 및 기술 보급

3.4.4. 기초생활보장

- 농어민가구의 특수성을 반영한 종합적인 기초생활보장제도의 개선방안을 마련할 필요
 - 농어촌 주민의 소득평가액 산정시 농어민 가구의 특성을 반영하여 논농업 소득 보조금, 보육료, 대출 이자비용 등 공제범위의 단계적 확대
 - 농지는 소득평가 대상 재산범위에서 제외하고, 산출 소득만 적용하는 방안 마련
 - 부양의무자 기준의 완화 및 농어촌 특성의 반영

- 긴급지원제도의 내용을 홍보하여 필요한 사람들이 제대로 활용할 수 있도록 함.
 - 근로능력이 있는 저소득층에게 자립·자활할 수 있는 사업을 추진(자활공동체 사업 추진 등)

3.4.5. 농어촌복지정책의 체계화

- 중앙정부의 각 부처 및 지방정부나 민간부문에서 추진하는 각종 농어촌복지정책들을 상호 연계하여 체계화함으로써 중복으로 인한 낭비를 방지하면서 사업의 효과 극대화 도모
 - 농어촌복지 관련 특별법이나 각종 추진계획들을 통합·체계화(「농림어업인의삶의질향상및지역개발에관한특별법」, 「농어촌복지증진특별법」 등)
- 농어촌 복지정책으로 추진되는 각종 사업들을 중앙 및 지방정부의 각종 사업과 연계하여 추진함으로써 사업의 중복·비효율을 방지
 - 농촌복지사업의 통합적 추진
 - 농촌개발정책과의 연계 추진
- 국가와 지방자치단체의 책임 소재를 명확히 하여 책임 전가로 인해 필요사업이 중단되거나 지연되는 사례가 발생하지 않도록 함.

4. 농촌지역 개발

4.1. 시책 개요

- 농촌지역 개발 활성화 시책을 통해 농촌의 생활환경 정비 수준 제고
 - 주택, 도로, 상·하수도 정비 등과 같은 농촌지역 대상의 물리적 개발사업을 통해 농촌의 생활환경 정비 수준을 제고함.
 - 농촌의 인구 감소 및 도시민의 농촌에 대한 수요 변화 등 새로운 농촌지역 개발 활성화 시책 필요성이 증대되고 있음.
 - 농촌 인구 비중: 72.0%(1960) → 18.5%(2005)
 - 5도2촌 농촌 체재형 수요: 4.2%(2004) → 15.0%(2014)
 - 2도5촌 농촌 정주형 수요: 도시민 중 농촌 이주 의향 56.1%(2005)

표 5-18. 농촌지역 개발 활성화 시책 단위사업의 개요

구분	사업명	사업목표	비고
직불제	조건불리지역 직접지불제도('04-)	중산간 농촌지역 지원을 통해 농업인 소득보전 및 지역사회 활성화를 도모	-31천 ha, 35천 농가 대상 -밭·과수원 400천원/ha, 초지200 천원/ha(국고 70%, 지방비 30%)
	경관보전 직접지불제도 ('05-)	경관작물 재배로 농촌경관을 아 름답게 가꾸어 농촌의 공익적 기능 증대	-1ha이상 집단화된 마을의 3ha 이상 농지 -21,330ha, 170만원/ha(국고 70%, 지방비 30%)
종합 개발	농촌마을종합개발사업('04-)	농촌마을의 경관개선, 생활환경 정비, 소득기반 확충 농촌정주공 간 조성을 통해 지역사회 유지	-1,000개 권역 -권역당 70억원(국고80%, 지방 비 20%)
	산촌종합개발사업	산촌의 진흥과 활성화, 산림 및 휴양자원 활용한 소득원 개발과 생활환경 개선	
기초 생활 환경 정비	농촌 주택개량	농촌 주택정비 지원	
	농촌 도로정비	농촌 도로여건 개선	
	농촌 벽지노선버스 구입	농촌 주민의 교통서비스 제고	-1,570개 벽지노선 운행 손실보 상 및 1,423개 읍면 공영버스 구입 지원
	생활용수 개발(마을)	상수도 공급이 어려운 면단위 농촌마을에 암반관정을 개발하 여 식수공급 등에 기여	-면단위 자연마을 대상 -1개소당 170억원
	생활용수 개발(면)	간이급수시설을 이용하는 면단 위 농촌에 도시수준의 상수도 설치	-130개 시군, 370개 면에 국비 6,847억원(1단계) -129개 시군, 15,161억원(2단계)
	오염소하천정비	수해가 반복·예상되는 소하천 정비로 재해의 사전 예방, 자연 친화적 하천정비 등	-지자체 보조(국비 50%, 지방비 50%)
	농촌 폐기물처리시설 설치	1군 1위생매립시설 설치	-'09년까지 총 160개소 설치 목표 -개소당 15억원 정액 보조
	농촌 하수도 정비	하수도정비사업으로 생활환경 개선 및 수질오염 방지	-'95년부터 '05년까지 58개 처 리장 설치 지원(18개 완공)
	농촌 생활환경 정비	면지역 단위로 도로, 상·하수 등 기초 생활기반시설 종합 정비	-'90-'13, 800개 정주권면 대상 -1단계('90~'04), 2단계('05~'13) 구분 -면당 30억원 사업비 투자
	도시민 수요 유치	농촌투자유치 지원('03-)	도시지역 자원과 활력을 농촌에 유입하여 농외소득 증대 및 도 농교류 활성화를 위한 총괄 기 구 설치·운영
저수지 주변환경 정비('07-)		도시민과 농촌주민에게 자연친 화적 휴식 및 레저공간 제공	-'07-'10(4년간) -5개 지구, 300억원
전원마을 조성('05-)		도시민의 농어촌 체재 및 정주 를 유도	-시장·군수에게 10-20억원의 SOC 사업비 지원

- 농촌지역 개발 활성화를 위한 사업은 총 16개 단위사업으로 구성
 - 조건불리지역 직불제 및 경관보전 직불제 등 신규 직불제 사업
 - 농촌마을종합개발사업, 산촌종합개발사업 등 권역별 종합개발 사업
 - 농어촌 도로정비사업(행자부), 농어촌 주택개량사업(건교부), 마을단위 생활용수개발사업(농림부), 면단위 생활용수개발사업(환경부), 농어촌 폐기물처리시설 지원사업(환경부), 벽지노선버스 구입 지원사업(건교부), 농어촌 하수도 정비사업(환경부) 등 기초 생활환경 정비사업
 - 그밖에 농촌 투자유치 지원사업, 저수지 주변환경 정비사업, 전원마을 조성사업 등 도시민 수요 유치 사업
 - 단, 전원마을 조성사업은 이전의 문화마을 조성사업 대체

- 기초 생활환경 정비사업 위주에서 차츰 다양화되고 있는 단계
 - 주로 주택, 도로, 상·하수, 폐기물 관리 등 기초 생활환경 정비사업을 여러 관련 부처가 나누어 시행하고 있었으나,
 - 최근 들어 농어촌 인구 유입, 경관 개선 등 내용의 다양화 및 권역을 단위로 하는 종합개발사업, 직접지불제 등 방식이 다양화되고 있음.

4.2. 추진 실적

- 농촌지역 개발 분야의 예산은 2003년도 이후 전반적으로 확대 추세에 있고 소수 사업을 제외하고는 전반적으로 큰 무리 없이 추진되고 있음.
 - 조건불리지역 직접지불제도의 경우 농가당 평균 지원금액 및 마을공동기금 평균 조성비율에서 목표대비 109% 초과 달성
 - 농가당 평균 지원금액: 214천원(34천 농가) 목표 → 251천원 달성
 - 마을공동기금 평균 조성비율: 30% 조성(1,281개 마을), 30~50%(115개), 51~100%(27개)
 - 경관보전 직접지불제도는 2005년-2007년 시범사업 시행중이며, 2005년에 시범사업으로 470ha를 신규 착수

- 도시민 및 농업인 만족도는 지급단가를 제외하고 평균 78.7%로 목표 대비 만족도 80%에 근접
- 농촌마을종합개발사업의 신규 추진: 2004년에 시작되어 2005년까지 36개 권역에 대한 사업이 착수
 - 2004~2009기간 중 276개 권역을 착수할 목표로 추진하였으나 2005년 현재 36개 권역에 착수되어 사업 물량 목표에는 미치지 못하고 있는 것으로 나타남.
- 농어촌 도로정비사업은 균특회계 신설 및 양여금 폐지로 지방이양
- 마을단위 생활용수 개발사업은 1994년부터 2004년까지 4,751개 마을 1,032명에게 생활용수 급수시설 지원
 - 2005년의 경우, 34천명에게 식수를 공급하고자 하였으나 암반지하수를 초과 확보하여 13천명에게 추가 공급, 목표 대비 138% 초과 달성
- 농어촌(면단위) 생활용수 개발사업은 상수도 보급률을 16.1%(1994)에서 35.2%(2004)로 제고하였고 향후 75%(2014)까지 제고하고자 추진 중
 - 전국 평균은 90.1%(2004)
 - 2004년 면단위 농어촌 상수도 보급률은 34%였으나, 실적은 35.2%로 초과 달성
- 농촌 하수도 정비사업은 주로 면단위 하수처리장 건설을 추진하는 사업 인바, 사업 기간이 단년도에 확정되지 않는 것이고 목표량이 분명치 않아 추진 실적 파악이 용이치 않음. 다만, 1995년부터 2005년까지 58개 처리장 설치를 지원하였고 18개소가 완공된 것으로 파악됨.
 - 하수처리율의 전국 평균은 81.4%, 농촌 면단위 31.9%로 집계
- 농촌 폐기물처리시설 설치사업은 입지선정, 토지매입 등 주민반대로 집행률 저조
 - 2009년까지 160개소 설치를 지원한다는 목표량은 명확하게 설정
- 농촌 정주기반 확충사업은 2005년도 목표치인 338개 면에 1,639억원 지원
- 전원마을 조성사업이 구 정주권 문화마을 조성사업의 대체사업으로 2005년에 새롭게 등장하여 51개 지구(전원마을 30, 문화마을 21)에 306억원(국비 277) 지원

표 5-19. 농촌지역 개발 활성화 분야 예산 집행 내역

단위: 백만 원

구분	2003년	2004년	2005년	비고
조건불리지역 지원	443	9,483	12,264	'04년 도입
경관보전 직불	-	-	600	'05년 시범사업
농촌마을종합개발	-	48,000	64,470	'04년 도입
산촌종합개발	28,281	16,802	14,622	
농촌 정주기반 확충	-	-	163,918	'04까지는 지방양여금
농어촌 도로정비사업	159,413	167,233	-	양여금 폐지
농어촌 주택개량	18,700	18,000	18,000	
농촌 투자유치 지원	-	360	880	도농교류센터 운영경비
저수지 주변환경 정비 - 농업농촌테마공원조성	-	-	-	'07년 시작 예정
농촌생활용수개발(마을)	40,800	74,800	47,108	
생활용수개발(면)	112,086	131,510	96,910	
오염소하천정비사업	124,059	39,634	48,096	
농어촌 폐기물처리시설	18,950	30,400	10,500	
벽지노선버스 구입 지원	24,483	4,908		
- 벽지노선 손실보상	- 19,373	- 21,298	-	
- 오지도서공영버스지원	- 5,110	- 5,269	-	
농어촌 하수도 정비사업	143,363	143,553	154,841	
- 마을 하수도	- 70,939	- 74,419	- 90,307	
- 면단위 하수도	- 72,424	- 69,134	- 64,534	
전원마을 조성사업	-	-	30,647	구 정주권 문화마을 사업 *'04까지 지방양여금

4.3. 시책 평가

- ‘농촌지역 개발’에서 ‘농촌정책’으로 영역 확대 및 방식 다양화 요구
 - 농촌지역 개발 활성화 시책 분야는 새로운 수요(가령, 환경, 경관, 문화 등)에 적극 대응하고 하드웨어 시설뿐만 아니라 인력 육성이나 해당 시설에 걸 맞는 프로그램 등 소프트웨어 관련 사업을 보다 확대해야 하는 등 정책 영역의 확대와 다양화가 동시에 필요한 상태이나,
 - 물리적으로 달성된 성과가 긍정적임에도 불구하고, 아직까지는 사회적 필요성과 수요의 변화에 적극 대응하지 못하고 이전에 기획된 사업들이 관행적으로 추진되고 있다고 할 수 있음.

- 주요 단위사업별 문제점 개선 및 조정 필요
 - 시범사업 단계에 있는 경관보전 직불제에 대한 현장 반응은 비교적 좋은 편이나 경관작물 대상범위 등의 협소함이 지적되었고 농지 이외에도 농촌경관의 개선을 도모할 수 있는 사업의 필요성이 대두됨.
 - 농촌마을종합개발사업의 경우, 추진 방식과 내용의 획기적 전환을 이룬 것으로 평가됨에도 불구하고 사업초기단계로 가시적인 성과가 나타나지 않으므로 평가는 유보적인 상태임.
 - 다만, 이 사업에서 도입한 ‘마을사무장 제도’는 사업의 지속적 관리에 기여할 수 있을 뿐만 아니라 농촌의 사회적 일자리 창출에도 기여할 것으로 기대됨.
 - 사업기획단계에 과도하게 목표를 설정하였으나, 실현가능한 수준으로 사업기간 및 추진목표를 조정(2004~2013 : 1,000개 → 2004~2013 : 496개 → 2014~2017 : 504개)한 것과 중심마을(면소재지) 활력증진사업(200개)을 본 사업에 포함시킨 것은 적절하다고 판단됨.
 - 산촌종합개발사업의 경우는 산촌 주민의 삶의 질 제고와 산촌 휴양자원 개발 등의 사업 목표 달성도 측면에서 비판적 평가를 면하기 쉽지 않음.
 - 사업 추진 방식, 사업 추진 성과 측면에서 상대적으로 부진하여 재

검토 필요

- 그밖에 기초 생활환경 정비사업은 농촌지역의 인프라를 개선시키는 데 기여하였다는 긍정적 측면도 있으나, 지역 특성을 고려하지 않고 여러 부처가 나누어 시행하다보니 효과가 반감되는 측면이 있으며 매너리즘에 빠져 있어 변화된 시대 수요를 잘 반영치 못함.
 - 동일 국고보조율의 적용으로 낙후 기초 지자체의 경우 사업 추진에 어려움.
 - 연계하는 것이 효과적인 사업들이 부처가 다르고 지방의 시행 주체도 상이하여 효율성이 저하됨(예, 생활용수개발사업).
 - 시설 공급에만 주력한 나머지 사후관리 및 프로그램 운영과 효과적으로 연계되지 못함(예, 벽지노선버스 구입지원량 산정 및 이후 모니터링 실적 분명치 못함).
- 농촌지역에 새로이 발생하는 수요에 신속하고 탄력적 대응 필요
 - 농촌지역의 환경, 경관 정비 등 신규 수요 대응 필요
 - 현재는 ‘경관보전 직불제’가 유일하나 이는 기본적으로 농지를 대상으로 하는 농업인 지원의 성격이라는 한계
 - 농촌지역에 유입될 도시민들 대상의 복합생활공간 조성 필요 등

4.4. 보완과제

- 경관보전 직불제의 대상 작물 확대 및 단가 조정
 - 시범사업 기간동안 현 수준 유지 후, 단계적으로 지급대상 경관작물 범위 확대 및 지급단가 상향 조정
 - 경관보전 직불제의 확대 필요성이 높고 동시에 농지 이외에 농촌지역 경관 개선을 도모할 수 있는 신규사업 투자 필요성이 높음.
- 산촌종합개발사업 추진 체계 조정
 - 사업 목표 및 사업 내용 재설정하여 재평가 필요

□ 기초 생활환경 정비사업 조정

- 기초 자치단체의 역할을 증대시킬 수 있는 추진 방식으로 개선하되, 국고보조율의 차등 지원 방안 등 고려
- 시설 공급과 사후 프로그램의 연계 실시
- 일부 사업의 경우는 연계 실시(예, 마을단위 생활용수개발사업과 면단위 생활용수개발사업, 마을·면 하수도 정비사업과 오염소하천정비사업 등) 및 사업비 상향 조정
- 벽지노선버스 구입 지원사업은 분권교부세로 지방이양이 되었으므로 사업 목표량, 지원 기준 재설정 필요

□ 신규 사업 확충

- 농지 이외에 농촌경관 개선을 도모할 수 있는 사업
- 복합생활공간 조성을 위한 패키지 사업
- 온누리안의 농촌지역 적응을 위한 교육 및 지원 사업 등

□ 기타

- ‘농촌생활과학 연구’는 무엇을 말하는지 불분명
- ‘농촌 투자유치 지원사업’은 도농교류센터 운영경비를 지원하는 것이므로 농촌지역 개발 활성화 시책보다는 도농교류 시책으로 분류 전환이 필요하며 성과 판단을 위한 지표를 바탕으로 지원 지속 여부 재판단도 필요
- ‘저수지 주변환경 정비’ 역시 도농교류 시책으로 분류하는 것이 적합함. 다만, 소규모 거점 도농교류시설을 시·군별로 조성할 수 있도록 소규모 테마공원 조성사업의 확대 필요
- ‘농촌 폐비닐 수거비 지원사업’은 농촌지역 개발 활성화 시책과는 관계가 적으므로 역시 분류 전환 필요

4.5. 중장기 정책 방향

4.5.1. 정책방향

□ 농촌의 비전과 농촌 지역개발 정책의 목표

○ 전 국민에게 열린 살기 좋은 삶의 공간

- 생활공간으로서 농촌지역(삶터): 시설 및 서비스 수준이 국민 최저한 (national minimum)은 달성 가능한 수준으로 정비되어 국민이 국토 어디에 살던 동일한 생활여건을 향유할 수 있도록 농촌 정비
- 생산공간으로서 농촌지역(일터): 농업 이외에도 다각적 경제활동이 활성화되어 국민 전체에게 고용기회를 보장할 수 있도록 농촌 정비
- 자연공간으로서 농촌지역(쉼터): 환경, 경관 등이 잘 보전되어 있어 국민들 전체의 휴식공간으로 활용될 수 있도록 농촌 정비
- 공동체공간으로서 농촌지역(나눔터): 도시민과 농촌 주민이 새로운 공동체를 형성함으로써 모두가 살고 싶어 하는 공간으로 농촌 정비

□ 농촌 지역개발 정책의 방향 변화

○ 주체: 중앙에서 지방으로

- 지방에서 추진 가능한 사업은 지방의 특성에 맞도록 지방자치단체의 자율과 책임 하에 추진할 수 있는 정책 환경 구축
- 농촌 지역개발 정책은 지방의 공공재를 공급하는 일이라는 측면에서 정책이 지방의 자율적 역량 강화에 기여하도록 디자인⁹⁾

9) 중앙 부처별 지역개발사업이 체계화되더라도 사업주체인 지방의 수권역량이 뒷받침 되지 못한다면 오히려 지역개발사업의 효율성을 저하시킬 가능성도 없지 않다. 특히 사업의 공간범위가 넓어지고 다양한 아이디어를 필요로 하는 사업의 경우는 더욱 그렇다. 그럼에도 불구하고 실질적 지방화를 강조하는 것은 지방의 자율적 개발 역량 강화가 농촌 지역개발 정책의 목표 중의 하나이기 때문이다. 현재까지 농촌 지역개발 정책은 하드웨어 정비에만 초점이 맞추어져 있었지만, 광의의 지역개발은 주체의 역량 강화 및 소득증대, 고용창출 등까지를 포함한다.

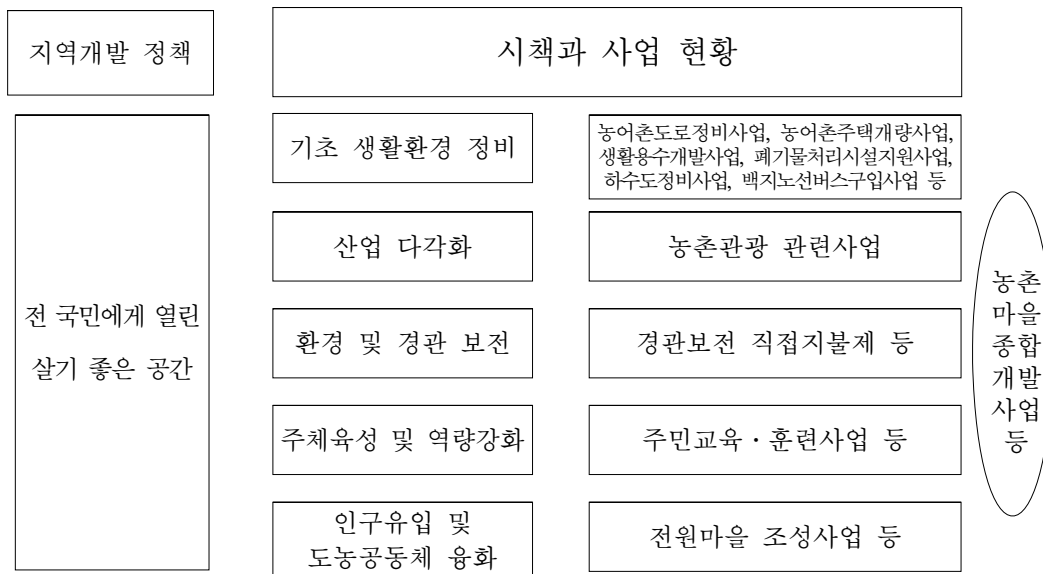
- 중앙정부 부처마다 고유한 업무 미션과 노하우가 있음을 인정하여 그에 걸맞은 사업을 추진하고 상호의 시너지효과 기대할 수 있도록 농촌 지역개발 정책의 통합적 조정
- 대상: 농민에서 국민으로
 - 현재 농촌에는 농림어업에 종사하는 사람들 이외에도 타 산업에 종사하는 사람들이 더욱 많이 거주
 - 또한 국민들의 가치관과 라이프스타일 변화로 농촌 공간의 이러한 특성은 향후 더욱 강화
- 내용: 개발에서 가꾸기로 / 하드웨어에서 소프트웨어로 / 단일 기능 제고에서 통합적 지역으로
 - 도시화와 근대화를 지향하는 물리적 개발뿐만 아니라 주민이 참여하여 지역의 환경, 경관 등을 포함한 고유의 자산을 잘 가꾸는 내용으로 변화
 - 지방의 창의성과 책임 하에 도로, 상·하수도 등 단일 기능을 제고하는 사업에서 지방 전체를 아우르는 통합적 시각으로 사업 집행
- 이를 달성하기 위한 농촌정책의 주요 영역 설정
 - 기초 생활여건 정비 → 물리적 측면
 - 향토산업(클러스터) 육성, 농촌관광 등 추진 → 경제적 측면
 - 토지, 환경, 경관, 어메니티 등 보전 프로그램 → 환경적 측면
 - 주체의 역량 강화 → 사회적 측면
 - 정책의 항상 평가와 시스템 개선 → 제도적 측면

4.5.2. 정책 과제

- 농촌정책으로서 위상 확립과 중기 중점 시책 분야 합의
 - 기초 생활환경 정비 시책
 - 산업 다각화 시책
 - 농촌 환경 및 경관 보전 시책

- 주체 육성 및 역량강화 시책
- 인구 유입 및 도농 공동체 융화 시책

그림 5-1. 농촌정책의 주요 시책과 사업 현황



□ 시책별 사업 추진 전략

○ 기초 생활환경 정비 시책

- 현재 추진중인 주택, 상·하수도, 도로, 공동시설 정비 등 농촌 공간의 물리적 여건 제고를 위한 투자가 안정적으로 지속되어 국민 최저한을 달성토록 하되 양적 공급뿐만 아니라 질적 업그레이드를 위한 투자비 확대
- 저소득 계층에 대해서는 저가 공동주택, 임대주택 제도 운영, 중산층 이상 계층에 대해서는 경관주택 신개축에 따른 융자지원을 강화하는 등 주택 정비의 내용도 질적 업그레이드
- 단순 도로 정비뿐만 아니라 농촌 교통 체계 개선을 위한 조치도 구상될 필요

- 영국 등의 준공공교통수단을 활용한 교통 체계 참고
 - 농촌 환경 및 경관 보전 시책
 - 경관보전 직불제의 경관작물 범위 및 단가 확대
 - 경관작물 식재보다 포괄적 농촌경관 창출과 보전을 위한 경관협약제도 도입으로 다양한 경관 보전 및 관리 활동 가시화
 - 경관법에 농촌경관 규정 삽입, 지방자치단체의 농촌경관 조례 운영 및 다양한 관련 사업 시행 지원
 - 시·군 단위 농촌적 토지이용계획 수립 기준 제시 및 토지 전용 질서 확립
 - 농지전용이 지역의 경관과 환경을 훼손하지 않도록 전용허가 요건과 절차 정비, 농지전용에 관한 업무가 일관성 있게 이루어질 수 있도록 농지법의 전용허가와 국토계획법의 개발행위 허가를 통합
 - 주체 육성 및 역량강화 시책
 - 시·군 단위의 정책 선택과 기획, 집행 과정에 다양한 주민참여 방식을 개발하고 제도화
 - 지역의 리더 만들기를 위한 교육 프로그램 강화
 - 다양한 정책 도우미 육성 및 참여 제도화
 - 마을 사무장 제도 확대 및 농촌 지역개발 관련 NPO(Non-Profit Organization) 육성
 - 도농 공동체 융화 시책
 - 온라인/오프라인상의 도시민 대상 농촌 정보 발신 기능 강화
 - 지방자치단체의 복합생활공간 패키지사업 등에 대한 지원 확대
- 정책의 효율적 집행과 성과 제고를 위한 제도적 장치 마련
- 계획 수립-정책 집행의 일원화된 틀 마련
 - 시·군별로 통합적인 계획의 틀 내에서 정책이 기획되고 집행될 수 있도록 구속력 있는 계획수립체계 정비
 - 시·군의 조례를 뒷받침할 수 있는 법률 근거도 마련

- 농촌 인지적 정책영향평가제도(rural proofing) 도입
 - 농촌이 도시에 준하는 삶의 공간으로서 유지될 수 있도록 교육, 복지, 문화 서비스를 포함한 정부의 시책이 도시와 농촌에 차등 없이 적용되도록 범정부적 관심과 정책적 배려를 유도하기 위한 제도
- 지방의 자율성과 권한 증대: 농촌 지역개발 정책의 포괄지원 확대
 - 중앙정부가 다양한 사업 메뉴를 제시하더라도 지방의 종합적 기획과 선택을 중시하며 재정적으로 지방이양의 효과가 충분히 나타날 수 있도록 포괄성을 차차 높여 나감.
 - 중앙정부와 지방자치단체의 3~5년 단위 협약 방식에 의한 시책별 패키지사업 시범 도입 검토
- 농촌정책 조정 기능의 강화
 - 농촌 지역개발 정책사업의 부처 간 기능 조정 체계 확립: 「삶의질 향상특별법」 운영을 위한 사무국 설치 및 삶의질위원회 기능 강화로 농촌정책의 시너지효과 도모
 - 「삶의질향상특별법」이 여러 부처의 농촌 지역개발 정책사업을 모두 포괄하고 있고, 삶의질위원회에 정책 평가 및 조정 기능이 부여되어 있음에도 불구하고 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 상태

제 6 장

농산물유통 개선 및 활성화

1. 정책 개요

- 농산물 유통은 산지유통, 소비지유통, 물류효율화, 농산물 수출촉진 등의 시책으로 분류되어 추진
 - 산지유통체계확립은 농산물 산지유통센터 건립, 산지유통 전문조직 육성, 유통전문인력양성, 거점산지유통센터 건립, 농산물 유통시설 보완 등의 사업을 추진
 - 산지유통센터는 2013년까지 288개소 설치를 목표로 추진 중이며, 2004년까지 213개소 설치 완료
 - 농산물 물류혁신은 농산물 표준규격 공동출하 촉진, 물류기기 구입·공동이용 지원, 공동수배송체계 구축과 장비 현대화 등의 인프라 구축과 관련 제도의 개선을 추진
 - 소비지 유통체계 확립은 농산물종합유통센터 건설, 시장출하 촉진, 직거래매취 지원 등의 사업을 추진 등을 통해 유통경로의 다원화 및 유통단계의 축소를 통해 생산자 수취가격을 제고하고 소비자 가격을 안정시키고자 하는 것임.
 - 시장출하 촉진사업과 직거래 매취 지원사업은 자금지원사업임.

- 농산물 유통 관련사업은 다양하게 추진되고 있으나 계획대비 예산확보율은 매우 낮은 수준

표 6-1. 농산물 유통혁신 시책별 단위사업 개요

	사업명	사업목표	주요 내용
산지유통체계	농산물산지유통센터건립	농산물 상품화 및 마케팅 거점역할을 수행하는 APC를 생산·유통계열화 핵심으로 육성	-신규 및 기존시설 보완지원 -생산자단체 및 시군지자체 -2013년까지 288개소 설치
	산지유통전문조직육성	유통환경변화에 대응하여 발전가능성이 있는 산지조직 육성	-산지전문조직 개소당 70억원 -평가결과에 따른 차등지원
	유통전문인력양성	유통여건 변화에 대응하여 농산물 유통 혁신을 선도할 전문인력 육성	-2003년까지 4,500명 양성 -고품질·안전농산물 상품화 및 브랜드 개발 담당
	거점산지유통센터건립	농산물 유통환경 변화에 대응하여 소비자 니즈를 충족시키는 종합 물류기능의 거점유통센터 건설	-2006년 현재 11개소 선정과 지원 -'04년 3개소(신규1, 보완1, 증설1) -'05년 7개소 지원
	농산물유통시설보완	농산물 유통기능 확대와 효율화를 위한 유통시설 보완	-기능확대를 위한 관련 시설 지원
소비유통체계	농산물종합유통센터건립	유통경로 다원화 및 유통단계 축소와 도매시장과 다른 새로운 물류체계 구축	-지자체, 생산자단체 선정 지원 -지자체 70%, 생산자단체는 부지매입비 50%와 건설비 70%
	시장출하촉진	농산물의 안정된 소비지시장 출하를 위한 유통중사자 대금결제 기능 강화	-농협중앙회와 유통공사가 선정 -출하촉진자금지원 -연리4.0~4.5%, 용자기간 1년
	소규모물류시설지원	직거래 확산체제 구축을 위해 대도시 주변지역의 집·배송장, 저온창고, 하역장 건설 지원	-친환경농산물 유통사업자 선정 -개소당 사업비 50%(25천만원) 보조 지원
	직거래매취지원	유통경로 다원화와 시장기능 활성화를 위한 직거래 사업자 매취자금 지원	-농협과 유통공사가 대상자 선정 -사업의무 125~250% -연리 3.0~4.5%, 1년 이내 상환
물류효율화	물류기기구입지원	농산물출하 규모화와 하역기계화 촉진을 위한 유통주체의 물류기기 구입지원	-시도지사가 대상 사업대상 선정 -물류기기 구입 및 포장화 부대시설 지원
	물류기기공동이용	출하규모화와 하역기계화 촉진을 위한 물류기기 공동이용 시스템구축	-파레트, 플라스틱 상자 등 물류기기 임차료 일부 지원 -국고보조 60%, 자부담 40%
	농산물규격출하사업	출하농산물의 시장교섭력 제고를 위해 규격포장화와 규격상품화	-규격출하 포장재비, 공동선별비 등 지원
	농산물물류표준화	농산물 물류비 절감을 위한 공동수·송체계 구축 및 표준운송규격 제정 등	-공동수·배송체계 구축 -농산물 표준운송규격 제정 -무·배추 등 포장유통 확대 등 -농산물 표준물류코드 제정
	농산물전자상거래	농산물 전자직거래 시스템 구축·지원으로 유통단계 축소와 유통비용 절감 추진	-농산물통합쇼핑몰 운영 활성화 -농산물 전자상거래 사이트 인증 -통합택배시스템 도입

수출 촉진	농산물해외시장개척	농산물 수출경쟁력 제고와 수출농업기반 구축과 수출진흥 여건조성	-해외시장 개척자금 지원 -국고보조 100% 지원
	수출농산물 판매촉진	수출농산물에 대한 수출물류비 일부 지 원을 통한 우리농산물 수출확대 도모	-WTO허락 범위 내에서 지원 -수출실적 10만불 이상 업체 -국가별 표준물류비의 30%
	시설현대화	수출시설 및 수출장비 설치지원을 통한 수출기반 확대 및 수출경쟁력 제고	-수출시설 증축 및 개보수 -물류장비 설치 -국고융자 75%, 융자 25%

- 종합대책의 계획대비 예산확보율은 2004년에는 99.6%로 순조로운 수준이었으나, 2005년과 2006년에는 각각 74.9%와 69.4%에 그침
- 2004~06년의 3년 동안 총투입예산규모가 1천억원이 넘는 대규모 사업(계획 기준)은 산지유통주체육성(10,821억원), 산지축산물생산·유통지원(5,632억원), 농산물표준규격공동출하(1,656억원), 축산물가공시설지원(1,568억원), 인삼계열화(1,088억원) 등임.
- 이들 대형사업의 예산확보율은 55.9%~95.6%로 비교적 낮음.

2. 산지 유통체계 확립

2.1. 시책개요

- 농산물 유통환경 변화에 산지가 효율적으로 대응할 수 있도록 유통시설 건립, 유통전문조직 육성, 유통전문가 양성 사업을 포함
 - 산지 유통체계 혁신 사업에는 농산물 산지유통센터 건립, 산지유통 전문조직 육성, 산지유통 전문인력 양성, 거점 산지유통센터 건립, 농산물 유통시설 보완 사업 등이 추진됨.
- 농산물 산지유통센터 건설사업은 농산물의 상품화 및 마케팅 거점역할을 수행하는 산지유통센터를 생산·유통 계열화의 핵심 주체로 육성하는 사업으로서 20013년까지 288개소를 설치할 계획임.

표 6-2. 산지유통체계 확립을 위한 주요 단위사업 개요

사업명	사업목표	주요 내용
농산물산지유통센터건설	농산물 상품화 및 마케팅 거점역할을 수행하는 APC를 생산·유통계열화 핵심으로 육성	-신규 및 기존시설 보완지원 -생산자단체 및 시군지자체 -2013년까지 288개소 설치
산지유통전문조직육성	유통환경변화에 대응하여 발전가능성이 있는 산지조직 육성	-산지전문조직 개소당 70억원 -평가결과에 따른 차등지원
유통전문인력양성	유통여건 변화에 대응하여 농산물유통혁신을 선도할 전문인력 육성	-2003년까지 4,500명 양성 -고품질 상품화 및 브랜드 개발 담당
거점산지유통센터건설	규모화·조직화된 전문유통조직이 운영주체가 되는 주산지 중심의 거점산지종합유통센터 건설	-2006년 현재 11개소 선정과 지원 -'04년 3개소(신규1, 보완1, 증설1)
농산물유통시설보완	농산물 유통기능 확대와 효율화를 위한 유통시설 보완	-기능확대를 위한 관련 시설 지원

- 생산자단체 또는 시·군의 신규설치 및 기존시설을 보완 지원함.
- 산지 유통전문조직 육성사업은 소비지 유통환경 변화에 대응하여 발전가능성이 있는 산지조직에 중기·저리 유통자금을 지원함.
 - 산지전문조직에 경제사업운영비, 시설개보수 자금을 개소당 70억원 지원
- 산지 유통전문인력 양성사업은 농산물 유통혁신을 선도할 전문인력을 2013년까지 4,500명 양성함.
 - 2004년부터 분야별·대상별 농산물유통전문교육과정을 유통교육원 등 9개 교육기관을 선정하여 운영하고 있음.
- 거점산지유통센터 건설사업은 조직화·규모화된 산지유통조직이 운영주체가 되어 주요 주산지를 중심으로 종합적인 물류기능을 수행할 수 있는 대규모 산지종합유통센터 건설을 추진함.

표 6-3. 산지유통체계 확립의 단위사업별 예산 집행 내역

사업명	2003	2004	2005	비고
농산물산지유통센터	9,223	12,900	16,482	-
산지유통전문조직	276,000	250,500	400,000	-
유통전문인력	-	1,642	1,736	'04년 시작
거점산지유통센터	-	6,400	22,499	'04년 시작
농산물유통시설보완	1,915	290	-	'05년부터 통합

- 2004년부터 추진되고 있으며, 운영주체는 주로 복수의 단위조직이 공동 유통활동을 수행하는 연합사업단이나 대규모 전문조합 등임.

2.2. 추진실적

- 농산물 산지유통센터는 2013년까지 288개소 설치를 목표로 추진하고 있으며, 2004년까지 213개소가 설치되고 주요 농산물 처리 비중이 9%에 달하여 사업목표가 달성되었음.
- 산지 유통전문조직 육성사업에서 2004년 산지 유통전문조직 수가 280개, 원예 상품 처리비중이 30%로 당초 목표를 달성하였으나, 전문조직수가 2002년 287개소, 2003년 285개소, 2004년 280개소로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있음.
- 농산물유통 전문인력 양성사업은 2004년부터 시작되었으며, 2004년 9개 교육기관을 선정하여 2004년 390명, 2005년 420명 등 810명이 전문교육을 이수받아 사업목표는 무난히 달성되고 순조롭게 추진되고 있음.
 - 2년간의 교육실적에 대한 평가결과 교육이수자들의 만족도는 높은 것으로 평가되고 있음.

2.3. 시책평가

- 산지유통혁신 시책에서 종래의 단순 기능 유통시설 확보사업 위주에서 핵심 유통인력 양성사업과 대규모 거점유통시설 사업으로 전환된 것은 큰 의미가 있음.
 - 산지 각종 유통시설을 효율적으로 활용하고 소비지 유통환경변화에 대응하여 산지 유통전략 수립과 운용을 위한 유능한 전문유통인력 양성사업과 고품질·안전농산물 상품화 및 브랜드화가 가능한 종합적 물류기능을 수행하는 대규모 거점산지유통센터 건설사업 중심으로 변화되었음
 - 그러나 농산물산지유통센터와 거점산지유통센터 사업의 명확한 개념과 사업내용의 차별화나 특성구분이 모호하기 때문에 향후 사업의 통합검토가 필요한 것으로 판단됨.

- 농산물산지유통센터 건설
 - 지속적인 산지유통센터 건설에도 불구하고 소비지 또는 소비자가 요구하는 종합적인 물류기능을 수행하는 데는 한계가 나타나고 있음.
 - 안정적인 원료확보의 어려움으로 처리물량의 규모화가 이루어지지 못하고, 공동유통비율이 여전히 낮아 산지유통센터의 성공적인 브랜드화가 어려운 것으로 나타나고 있음.

- 산지유통전문조직 육성
 - 산지유통전문조직의 취급량 및 매출액은 증가하는 것으로 나타나고 있으나, 전체 판매사업 대비 공동계산 비중이 극히 낮은 수준으로 나타나고 있음.
 - 산지유통조직의 취급물량이나 처리규모가 적어 성공적인 브랜드화가 어려울 뿐만 아니라 전문유통인력의 부족으로 소비지 유통환경에 효율적으로 대응할 수 있는 효율적인 유통전략 수립·운용이 이루어지지 못함

- 유통전문인력 양성
 - 선정된 교육기관에서 교육을 이수 받은 인력은 2005년 810명으로 증가

하였으나, 교육생이 전부 동일한 교육과정을 이수하고 있어 전문적으로 심층적인 교육이 부족한 것을 나타나고 있음.

- 교육생들의 해외연수 과정에서 동일한 또는 유사한 연수기관을 선정하여 비슷한 연수내용과 경로를 밟고 있어 해외연수의 내실화가 부족한 점이 있는 것으로 나타나고 있음.
- 교육기관별 뚜렷한 특성이 나타나지 않고 비슷한 교육과정을 개설하고 교육내용도 비슷하여 교육기관별 차별화·전문화가 부족하고, 산지유통의 기능별 전문가 양성에 문제가 있는 것으로 나타나고 있음.

□ 거점산지유통센터 건설

- 주요 농산물 주산지를 중심으로 기존의 농산물산지유통센터(APC)와는 별도의 대규모 산지유통센터 건설사업을 2004년부터 추진하고 있으나, 기존 APC사업의 목표와 뚜렷한 개념 구분이 이루어지지 못하고 있음.
- 특히 기존 APC사업 대상지역과 이미 산지유통센터가 건설되어 운영중인 지역도 선정대상이 되어 이중투자과 기존시설의 효율적인 활용에 문제가 있을 것으로 판단됨.

2.4. 보완과제

- 산지유통혁신 시책의 경우 전반적으로 시책대상이 하드웨어 중심에서 소프트웨어로 전환되고, 단순기능 시설사업에서 종합기능 대규모사업을 방향으로 전환되었으나, 여전히 기능과 개념상의 구분이 모호하여 단위사업의 통합검토가 요구되고 있으며, 사업의 전문성을 더욱 강화할 필요가 있음.
 - 농산물산지유통센터 사업과 거점산지유통센터 사업의 경우 농산물의 성공적인 브랜드화가 가능한 규모의 거점산지유통센터 사업과의 통합검토가 필요한 것을 판단됨.
 - 산지유통전문조직 사업 역시 거점산지유통센터를 중심으로 하는 규모화된 조직화가 필요하며, 이를 위해 기존의 단위 조직이 유통사업을 중심

으로 연합하거나 통합하는 방식의 추진을 검토할 필요가 있음.

- 유통전문인력양성 사업의 경우 교육기관별 특성화와 전문화가 필요하며, 해외연수 과정에서 내실화가 이루어질 수 있도록 새로운 연수프로그램 개발이 필요할 것으로 판단됨.

□ 농산물산지유통센터 사업

- 사업대상자 선정에서 안정적인 물량확보가 가능하고 취급물량규모가 일정 수준 이상인 조직이나 업체가 선정될 수 있도록 선정 기준을 조정할 필요가 있음.
- 이와 함께 효율적인 유통전략을 수립·운용할 수 있는 전문유통인력이 있는 대상을 중심으로 선정하는 것이 바람직함.

□ 산지유통전문조직 육성

- 산지유통전문조직 육성은 유통전문인력 양성 중심으로 이루어지는 것이 바람직하며, 반드시 정예화 된 전문인력이 확보되어야 됨.
- 유통전문조직은 규모화·전문화된 공동마케팅조직으로 전문조직의 매출액이나 취급규모에서 성공적인 브랜드화가 가능한 규모이어야 됨.
- 유통전문조직은 거점산지조직형, 사업연합형, 전문마케팅법인형 등이 가능하나 반드시 거점산지유통센터의 운영주체와 연계되도록 하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.

□ 유통전문인력 양성

- 교육기관별 전문화·차별화가 이루어져 동일한 교육내용을 이수 받은 차별성이 없는 전문가를 양성하는 것이 아니라 시설운영, 관련기술, 유통전략 등 관련 분야에서 심층적 교육을 이수 받은 차별화된 전문가를 양성하는 시스템 개발이 필요함.
- 해외연수 내용 역시 차별성이 없고 연수대상기관과 연수과정이 대동소이하야 전문화·차별화가 이루어지지 못하고 교육생에 대한 혜택성의

연수에 그치고 있기 때문에 새로운 프로그램 개발이 필요함.

□ 거점산지유통센터 건설

- 거점산지유통센터 건설사업은 반드시 공동마케팅조직화 사업(산지유통 전문조직 육성사업)과 유통전문이력 양성사업과 연계되어 이루어져야 되기 때문에 선정기준을 재검토할 필요가 있음.
- 거점산지유통센터는 성공적인 농산물 브랜드화의 전초기지 역할을 수행할 수 있는 충분한 규모가 되어야 되기 때문에 우선적으로 뚜렷한 주산지 형성되어 있는 지역을 대상으로 행정지역과는 관계없이 선정하는 것이 필요함.
- 거점산지유통센터 운영주체의 조직화의 최우선 목표는 성공적인 브랜드화에 두고, 브랜드개발·관리·마케팅전략 수립과 운용에 전사적인 노력을 할 수 있는 조직구성에 대한 과감한 지원이 필요함.

3. 농산물 물류혁신

3.1. 시책개요

- 농산물의 물류비가 농업GDP의 32.6%(2003) 수준으로 증가하여 유통효율성 및 시장경쟁력의 가장 큰 저해요인으로 작용하게 되어 농산물의 표준규격출하, 하역기계화, 물류기기 공동이용사업, 농산물 물류표준화사업, 물류기기구입지원 사업 등을 통하여 다양한 물류비 절감정책을 추진하고 있음.
- 특히 2005년 12월에는 산지에서 소비지까지 농산물물류의 효율화를 위한 종합적인 농산물물류혁신대책을 수립하여 추진하고 있음.
- 농산물물류혁신 종합대책의 주요 내용을 보면 크게 인프라 구축과 제도 개선으로 나누어지는데, 인프라구축에서는 농산물표준규격 공동출하촉진, 물류기기구입·공동이용지원, 농산물 물류장비 임대업 도입, 농산물 공동수배송체계 구축과 장비현대화, 농산물 물류기기 회수관리체계 구

축 등이 포함되어 있음. 그리고 제도개선 측면에서는 수확 후 관리기술의 개발·보급, 농산물 표준운송규격 제정, 긴급 농산물운송제도 도입, 무·배추 포장유통확대 사업 등이 포함되어 있음.

- 그러나 2005년까지 추진된 물류혁신 시책의 주요 단위사업에는 물류기기공동이용사업, 농산물규격출하사업, 물류표준화사업, 물류기기구입지원사업, 농산물전자상거래사업 등이 추진되었음.
- 물류기기공동이용사업은 농산물 출하의 규모화 및 하역기계화 촉진을 위해 물류기기 공동이용 시스템을 구축하는 사업임.
 - 생산자조직이나 도매시장에 등록된 산지유통연합회 회원 등이 파레트나 플라스틱 상자 등을 풀 회사로부터 임차하는 경우 임차료의 60%를 농특예산에서 지원함
- 지원단가는 파레트 1,590원, 플라스틱상자 480원, 다단식 목재상자 1,090원
- 물류기기구입 지원사업은 농산물 출하의 규모화 및 하역기계화 촉진을 위해 주요 유통주체의 물류기기 구입을 지원하는 사업임.
 - 사업대상자는 생산자조직, 도매시장법인, 공판장, 종합유통센터 등이며, 시·도지사가 사업 대상자를 선정하여 파레트, 지게차 등 물류기기 구비자금 및 선별기, 랩핑기 등 포장화 부대시설비의 50%를 균특예산에서 지원함
- 농산물규격출하사업
 - 급변하는 소비지 유통환경에 대응하여 출하농산물의 시장교섭력 증대를 위해 농산물의 규격포장화 및 규격상품화를 추진하는 사업임.
 - 농산물 표준규격출하를 촉진하기 위하여 공동선별·공동출하하는 산지유통전문조직, 공동마케팅조직에 공동선별비를 농특예산에서 지원
 - 공동선별비 지원비율은 전문조직 30%, 공동마케팅 매취 40%, 공동마케팅 수탁 50%이며, 지원단가는 과실류 130원, 일반채소류 200원, 엽채류 350원임
 - 동시에 농산물을 표준규격으로 포장하여 출하하는 경우 산지유통전문조직에 포장재비의 일부를 농특예산에서 지원함

표 6-4. 농산물 물류혁신 시책별 단위사업 개요

사업명	사업목표	주요 내용
물류기기 공동이용	출하규모화와 하역기계화 촉진을 위 한 물류기기 공동이용 시스템구축	-파레트, 플라스틱 상자 등 물류 기기 임차료 일부 지원 -국고보조 60%, 자부담 40%
농산물규격 출하사업	출하농산물의 시장교섭력 제고를 위해 규격포장화와 규격상품화	-규격출하 포장재비, 공동선별비 등 지원
물류기기 구입지원	농산물출하 규모화와 하역기계화 촉진을 위한 유통주체의 물류기기 구입지원(물류기기구입지원 사업)	-시도지사가 대상 사업대상 선정 -물류기기 구입 및 포장화 부대 시설 지원
농산물 전자상거래	농산물 전자직거래 시스템 구축· 지원으로 유통단계 축소와 유통비 용 절감 추진	-농산물통합쇼핑몰 운영 활성화 -농산물 전자상거래 사이트 인증 -통합택배시스템 도입

- 포장재비 지원의 경우 표준규격포장 출하율이 80% 이상 품목 20%, 30~80% 품목 30%, 30% 미만인 품목 40% 국고지원

- 농산물 전자상거래 사업은 농업인과 소비자간의 농산물 전자직거래 시스템 구축·지원으로 유통단계를 축소하여 유통비용 절감을 추진하는 사업임.
 - 농림수산정보센터에 농산물통합쇼핑몰 운영활성화 자금을 100% 지원
 - 농산물 전자상거래에 대한 소비자 신뢰도를 제고하고 배송비 절감을 위해 농산물 전자상거래 사이트 인증제, 통합택배시스템 도입, 지식쇼핑시스템 구축 등이 사업대상임

3.2. 추진실적

- 농산물 물류혁신 시책 추진결과 농산물의 표준규격화 및 하역기계화를 통해 지속적인 물류비 절감효과가 나타나고 있음.
 - 농산물의 포장규격 출하율은 1995년 67.8%에서 2000년 79.3%, 2005년

86.9%로 크게 제고

- 농산물의 등급·포장규격(표준규격) 출하율은 1995년 39.8%, 2000년 49.8%, 2005년 53.0%로 증가
- 공동선별·공동출하율은 2000년 7.0%에서 2002년 8.9%, 2005년 15.0%로 크게 증가
- 하역기계화를 위한 대형유통업체의 파레트 이용율은 2000년 20.0%에서 2002년 53.0%, 2005년 80.0%로 제고

□ 물류기기공동이용사업

- 물류기기공동이용사업(농산물물류표준화사업) 예산규모는 지속적인 증가추세에 있으며, 2004년 파레트 출하량은 21백만 대, 하역기계화율은 11%로 당초 계획을 달성함.
- 2006년부터는 ‘농산물물류혁신대책’(2005.12)에 의거하여 물류기기를 공동이용하여 공영도매시장 등에 출하할 경우 임차료의 60%를 농특예산에서 지원함.
- 공동이용된 물류기기는 인터넷을 통한 출하경로를 추적하여 회수토록하고 보증금제도 및 RFID 도입은 별도로 검토 예정

□ 물류기기구입지원사업

- 물류기기구입지원과 포장화 부대시설 지원사업 추진으로 농산물 포장화율은 1995년 67.8%에서 2005년 86.9%로 크게 향상되었으며, 2004년 하역기계화율은 11%, 물류기기지원 조직 수는 197개 조직으로 당초 계획을 달성
- 2006년부터 국가지원 물류장비 및 설비를 매각할 경우 시장·군수가 사전 승인토록 조건을 강화

□ 농산물규격출하사업

- 농산물의 등급·포장규격 출하율은 1995년 39.8%에서 2005년 53.0%로 크게 증가되었으며, 공동선별·공동출하율은 2000년 7.0%에서 2005년 15.0%로 높아져 뚜렷한 사업효과가 나타나고 있음.

표 6-5. 농산물 물류혁신을 위한 단위사업별 예산 집행 내역

단위 : 백만원

사업명	2003	2004	2005	비고
물류기기공동이용	3,507	6,392	7,596	물류기기임차료 지원
농산물규격출하	54,311	51,584	52,211	공동선별비 지원 표준규격 포장재비 지원
물류기기구입지원	8,240	5,886	6,673	물류기기구입지원 포장화부대시설비 지원
전자상거래	313	295	423	디지털농업생산구조 실현사업

- 2004년 포장재비 지원은 422백만 매로 사업계업 222백만 매를 크게 초과하였으며, 공동선별비 지원은 273천 톤으로 계획을 초과달성
- 2006년부터는 출하처를 사업자등록증이 있는 도소매업자로 명시하고 있으며, 포장재가 마케팅기법으로 활용되는 점을 반영하여 농산물 표준포장규격을 2005년 파레트 적재효율 92% 이상의 표준모듈에서 2006년에는 90% 이상으로 완화(*06농림사업시행지침서)

3.3. 시책평가

- 농산물 물류혁신 시책 추진으로 지표상 농산물의 표준규격출하 및 하역기 계획을 통한 물류비 절감효과가 큰 것으로 나타나 사업목적을 달성하고 있는 것으로 판단할 수 있음.
 - 그러나 주요 단위산업별로 사업의 목적과 사업평가의 지표가 유사함에도 불구하고 각각의 사업이 독립적으로 추진됨.으로써 사업간 연계성 부족으로 시너지효과가 적은 것을 판단됨.
 - 또한 물류사업의 특성상 물류혁신을 위한 관련 사업이 동시에 종합적으로 추진되는 것이 시너지효과가 크게 나타남에도 불구하고 물류기기 공

도이용·구입지원사업과 규격출하사업 등 일부사업에 불과하여 산지에서 소비지까지 일관물류효율화 사업이 되지 못하고 있는 것으로 판단됨.

- 특히 과실류나 과채류의 포장화율은 매우 높아 정착단계로 판단할 수 있으나, 배추와 무 등 엽근채류는 여전히 매우 부진한 것으로 나타나고 있음.

□ 물류기기공동이용사업

- 지속적인 예산규모의 증가로 사업이 순조롭게 추진되고 있으나, 물류기기구입지원사업, 농산물규격출하사업 등과 연계되어 추진되지 못하여 사업의 효과가 단편적인 효과에 그치고 있음.
- 효과적 추진을 위해서는 산지의 하역기계화 수준과 장비활용도 등으로 종합적으로 검토할 필요가 있으며, 이와 함께 소비지 하역기계화율의 제고가 필요한 것으로 나타나고 있음.

□ 농산물규격출하사업

- 주요 품목의 포장화율, 표준규격출하비율 등 주요 성과지표 상 포장화율 목표를 달성하였으나, 표준규격출하율은 약간 미흡한 것으로 나타남.
- 주요 품목의 포장화율이 매우 높은 것을 고려하면 포장재비 지원은 일부 엽근채류 등 포장화우대품목과 공동선별비 등으로 전환할 필요가 있는 것으로 판단됨.

□ 물류기기구입지원사업

- 전체적으로 하역기계화율이나 지원조직 수 등의 평가지표 상으로는 당초 목표를 달성한 것으로 판단됨.
- 전체적인 하역기계화율은 점진적인 증가추세이나, 도매거래의 비중이 가장 높은 도매시장의 하역기계화율이 여전히 매우 낮은 수준
- 사업이 균특회계로 이관되고 지원율이 높아짐에 따라 산지 유통주체으 과잉수요가 발생할 우려가 있기 때문에 지원조건 및 사업체계 개편의 필요성이 있음.

3.4. 보완과제

- 농산물 물류혁신 시책에서 산지 유통주체의 물류효율화를 촉진하고 관련 사업의 상호 연계를 통한 시너지 효과를 높이기 위해서는 물류기기구입지원사업(균특), 물류기기공동이용사업(농특), 농산물규격출하사업(농특) 등의 사업목적과 내용이 유사한 사업을 별도로 추진하는 것보다 통합하여 일률적으로 추진하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.
 - 동시에 산지에서 소비지까지 일관 최적물류시스템을 구축하기 위하여 공동 수배송시스템 구축 사업, 농산물 수송장비 현대화 및 수송차량의 적재효율제고 사업, 농산물 표준운송규격제정 사업 등과 같은 물류표준화 사업도 동시에 추진하는 것이 바람직할 것을 판단됨.
 - 특히 배추와 무 등 주로 산물형태로 적재되어 거래되는 엽근채류의 경우 현재 가장 시급히 해결해야 될 물류효율화의 장애요인으로 작용하고 있기 때문에 엽근채류 포장화 사업에 대한 지원이 시급히 해결되어야 될 것임.
 - 동시에 수확 후 예냉 과정에서부터 소비지 소매점포의 진열까지 일관 저온수송시스템의 구축이 필요하며, 이를 위해서는 농산물 수송차량과 장비의 현대화가 무엇보다도 필요
 - 한편 농산물 물류자동화·기계화·정보화를 통한 물류효율성을 제고시키기 위해서는 기존 사용되고 있는 바코드 대신 유통단계별 농산물의 정보뿐만 아니라 생산이력추적시스템과 브랜드화 등과도 연계될 수 있는 새로운 농산물물류 표준코드의 제정도 필요

- 물류혁신 관련 사업대상자의 선정은 분산된 사업대상자와 개별적인 사업별 지원을 지양하고 투자효율성을 고려하여 엄격한 기준을 설정한 후 물류혁신 사업의 효과가 높은 사업자부터 선정하여 집중지원하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
 - 특히 마케팅공동조직이나 거점산지물류센터 등 브랜드화를 추진하는 주산지의 대규모 종합적인 산지유통시설과 공동마케팅조직과 같은 규모화·조

직화된 산지유통조직 중심으로 우선 지원하는 것이 바람직할 것을 판단됨.

□ 단위사업별 검토

- 물류기기공동이용지원사업의 경우 단순히 기존의 물류기기 공동이용에 대한 지원보다는 하역기계화를 위한 패레트화 촉진과 관련하여 집중지원 하고, 물류기기의 효율적 활용을 위하여 사용된 물류기기의 헛관리시스템도 확립되어야 될 것임. 하역기계화를 위한 파레트 사용에 대한 지원은 특히 가장 하역기계화율이 떨어지고 있는 도매시장에 집중될 필요가 있으며, 이 경우 하역기계화 관련 장비도 동시에 지원이 이루어져야 될 것임.
- 물류기기구입지원사업의 경우 물류공동이용지원 사업과 통합하여 추진 하되, 아울러 사업성과가 가장 빠르고 크게 나타날 것으로 예상되는 사업대상자 선정을 위한 기준을 재설정함. 이와 함께 물류효율화와 관련이 없는 시설이나 장비의 지원을 지양하고 사업대상자가 가장 시급하게 요구하는 기기나 장비를 종합적으로 지원하는 방식으로 전환하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 농산물규격출하사업의 경우 포장화가 정착된 품목의 경우 포장재비 지원을 대폭 줄이고, 무·배추와 같은 포장화율이 극히 저조한 품목에 대한 집중지원이 필요함. 아울러 이 사업 역시 다른 물류관련 사업과 연계하여 실시해야 될 것이며, 특히 공동선별·공동계산에 대한 지원이 집중되어야 될 것이며, 이를 위해서는 실적이 우수한 대상자에게 지원이 집중되도록 추진되어야 될 것임.

4. 소비자 유통체계 확립

4.1. 시책개요

□ 농산물종합유통센터 건설

- 1995년 농안법 파동이 발생하여 마련된 ‘농수산물 유통개혁 대책’의 핵

심과제로서 도매시장을 보완하는 새로운 물류체계 구축을 위해 농수산물 종합유통센터 건설을 추진

- 사업추진의 목적은 농산물의 유통경로 다원화 및 유통단계 축소를 통해 생산자수취가격을 제고하고 소비자가격의 안정을 도모하는 것임.
- 지원대상 지자체 또는 생산자단체를 선정하여 농산물종합유통센터 건설 사업비의 국고지원비를 지자체의 경우 70%, 생산자단체의 경우 부지매입비 50%, 건설비 70%를 지원

□ 시장출하촉진

- 생산된 농산물의 안정된 소비지시장 출하를 위해 공판장, 종합유통센터, 도매시장법인 등 소비지 유통중사자의 대금결제기능을 지원
- 농협중앙회는 공판장과 종합유통센터의 대상자, 농수산물유통공사는 도매시장법인의 대상자를 선정하여 전년도 사업실적 한도 내에서 출하선도금, 대금결제자금 등 출하촉진자금을 연리 4.0~4.5%, 융자기간 1년으로 지원
- 119조 예산에는 미포함됨.

□ 직거래매취지원사업

- 유통경로 다원화 및 시장기능 활성화를 위해 생산자단체, 소비자단체, 전자상거래업체, 민간유통업체 등 농수산물 직거래사업자에 대한 매취자금을 지원하는 것으로 119조 예산에는 미포함됨.
- 생산자단체와 대형유통업체는 지원금액의 250% 이상, 전자상거래업체와 소비자단체는 125% 이상 사업의무가 있음.
- 2006년부터 직거래 매취자금 및 소비자 밀착형 지원사업으로 바뀌어 매취자금지원과 소비자밀착형 직판장시설 지원이 이루어지고 있음.

표 6-6. 소비지 유통체계 개선 시책의 단위사업 개요

사업명	사업목표	주요 내용
농산물종합유통센터건설	유통경로 다원화 및 유통단계 축소와 도매시장과 다른 새로운 물류체계 구축	-지자체, 생산자단체 선정 지원 -지자체 70%, 생산자단체는 부지매입비 50%와 건설비 70%
시장출하촉진	농산물의 안정된 소비지시장 출하를 위한 유통중사자 대금결제 기능 강화	-출하촉진자금지원 -연리4.0~4.5%, 용자기간 1년 -119조 예산 미포함
직거래매취지원	유통경로 다원화와 시장기능 활성화를 위한 직거래 사업자 매취자금 지원	-농협과 유통공사가 대상자 선정 -연리 3.0~4.5%, 1년 이내 상환 -119조 예산 미포함

4.2. 추진실적

- 농산물종합유통센터는 2006년 현재 14개소가 개장·운영되고 있으며, 금산가 울산 등 2개소가 건설에 있음.
 - 농산물종합유통센터의 개장은 1998년 3개소(양재, 창동, 청주), 1999년 2개소(부산, 천안), 2000년 2개소(전주, 성남), 2001년 개소(군위, 고양), 2002년 1개소(대전), 2003년 3개소(대구, 목포, 수원), 2005년 1개소(김해)임.
 - 현재 건설 중인 2개소는 2008년까지 개장을 완료하고, 신규 건설과 사업의 지속여부는 지역사정을 고려하여 신중히 검토되고 있음.
 - 1995년부터 추진되어 사업결과 매출액이 2004년 2조 9,336억원으로 크게 증가되었으며, 이 중 도매매출은 지속적으로 증가하여 2004년 1조 5,723억원으로 전체 매출액의 53.6%를 차지하고 있음.
 - 특히 전체 매출액 중 농수축산물 매출액의 비중은 2004년 2조 830억원으로 전체 매출액의 71.1%를 차지하고, 청과물의 도매점유비율이 전체 청과물 유통량의 약 6% 이상으로 나타나고 있어 당초 도매시장과 다른 소비지 물류체계를 구축한다는 목적을 순조롭게 달성하고 있는 것으로 판단됨.
 - 현재 개방·운영 중인 농산물종합유통센터 14개소의 운영주체는 농협유통

3개소(양재, 창동, 청주), 농협중앙회 7개소(전주, 성남, 고양, 대구, 목포, 수원, 김해), 농협과 지자체 3개소(군위, 대전, 천안), 수협중앙회 1개소(부산)임.

- 1995년부터 2005년까지 총 국고지원액은 523,709백만 원으로 1개소당 평균 32,732백만 원 정도이나, 2005년 예산은 8,080백만 원으로 신규 투자사업이 중단됨에 따라 2004년 대비 74.1% 대폭 감소하였음.

□ 시장출하촉진지원

- 시장출하촉진지원사업은 국고보조는 없으며, 전액 융자로서 119조 예산에는 포함되지 않는 단기성 자금지원사업임. 단기·회수성 융자지원자금으로 2003년 1,778억원, 2004년 1,023억원임.
- 주요 지표상의 사업성과를 보면 거래물량, 자금회전을 등은 당초 목적을 달성한 것으로 나타나고 있으나 도매매출액, 유통센터 도매매출 증가율 등은 다소 부진하여 대출자금이 다른 용도로 일부 전환되는 것으로 판단할 수 있음.

□ 매취자금지원

- 직거래매취지원사업 역시 시장출하촉진지원사업과 마찬가지로 국고보조는 없으며, 전액 단기성 회수 자금지원으로 융자방식으로 이루어지고 있으며, 사업의무는 125~250%, 연리 3.0~4.5% 1년 이내 상환 조건임.
- 2004년 대출자금 규모에 대한 직거래실적치 지표를 보면 219%로서 사업의무 규모인 125~250% 목표치를 달성한 것으로 나타나고 있으나, 사업효과인지는 판단하기 어려움.
- 2004년 대출액은 22,601백만 원으로 2003년 대비 55.0% 대폭 감소하였는데, 이것은 금리가 상대적으로 높고 정책자금 사용에 따른 지도·감독을 받기 꺼려하기 때문인 것으로 판단됨.

표 6-7. 소비자유통체계 개선시책의 단위사업별 예산 집행 내역

단위 : 백만원

사업명	2003	2004	2005	비고
농산물종합유통센터	24,727	31,147	8,080	'08년 이후 중단 검토
시장출하촉진	187,350	102,300	-	단기성회전(용자)자금 119조 예산 미포함
직거래매취지원	50,190	22,601	-	단기성회전(용자)자금 119조 예산 미포함

4.3. 시책평가

□ 농산물종합유통센터 건설

- 소비자유통체계 개선을 위한 정부의 사업은 실제로 농산물종합유통센터 거설사업이 가장 핵심적인 사업이라고 할 수 있으며, 이 사업은 19'95년부터 지속적인 추진으로 현재 14개소가 개장·운영되고 있음.
- 점차 농축산물의 거래물량이 증가하고 있어 소비지에서 도매시장과 다른 형태의 경쟁적 물류체계를 확립하고 있을 뿐만 아니라 유통혁신을 선도하는 기능을 수행하고 있어 당초의 사업목적을 충분히 달성하는 것으로 판단됨.
- 그러나 당초 소비자유통경로의 다원화와 유통단계 축소를 통하여 도매시장과 다른 물류체계 하에서 도매거래를 주도한다는 당초의 사업내용 면에서 보면 여전히 전체 거래에서 차지하는 도매매출액의 비중이 상대적으로 낮은 상태로 도매기능의 활성화가 미흡한 실정임.
- 또한 부적합한 사업지역 및 운영주체 선정으로 경영활성화가 이루어지지 못하고 적자가 지속되는 경영결과가 나타나는 곳도 4개소에 이르고 있어 사업장의 기능조정이나 운영활성화를 위한 대책이 필요함.

□ 시장출하촉진 및 직거래매취지원사업

- 시장출하촉진사업이나 직거래매취지원사업 등은 국고보조사업이 아닌

유통업자에 대한 1년 위주의 단기성 대출(융자)사업으로서 실질적인 소비 유통체계 개선 측면에서 큰 의미를 가지거나 큰 효과가 나타나는 사업은 아님. 특히 단기성 회수자금인 융자형식의 대출은 119조 예산으로 포함되지 않고 있음.

- 출하촉진자금의 경우 대출수요가 점차 낮아지고 있을 뿐만 아니라 대출에 따른 지도·감독도 꺼리고 있으며, 실질적인 대출효과도 측정하기 어려운 문제점이 있음.
- 직거래매취지원자금 역시 대출금리가 상대적으로 높고 융자기간이 짧아 자금수요가 높지 않으며, 자금 대출에 따른 사업효과가 높지 않는 것으로 판단되며, 또한 사업효과를 계측하기 어려운 실정임.

4.4. 보완과제

- 농산물종합유통센터의 당면과제는 사업의 당초 목적대로 도매물류 기능을 활성화하고 강화하기 위하여 사업소의 도매매출액 비중을 증가시키는 것과 일부 경영결과 적자가 나타나고 있는 사업소에 대한 경영개선이 필요한 것으로 나타나고 있음.
 - 이에 따라 현재 ‘농산물종합유통센터 운영활성화 계획’(2004.9)을 수립하여 경영협약, 책임목표제 등을 도입하고 있으나, 현저한 성과가 나타나지 못하고 있기 때문에 개별사업장에 대한 정확한 진단과 조사를 통하여 사어장의 기능조정이나 전환 등을 포함한 종합적인 구조개선 및 운영활성화 계획을 수립하는 것이 필요한 것으로 판단됨.
 - 특히 적자가 지속되는 일부 농산물종합유통센터에 대한 기능 및 사업방향 조정과 전문경영인 위촉 등 운영주체에 대한 종합적인 검토가 이루어져야 될 것으로 판단됨.
 - 최근 종합유통센터의 수입구조가 소매부문 주도형으로 나타나고 있어 운영주체의 도매부문에 대한 효율적이고 집중적인 관리가 미흡한 것으로 판단되고 있음. 그러나 소매부문의 경우 급속히 확산되고 있는 대형

마트와의 경쟁이 치열해지 때문에 향후 종합유통센터의 사업방향에 대한 종합적인 검토가 필요함.

□ 시장출하촉진지원 및 직거래매취지원 등

- 현재 단기성 대출(융자)자금인 이들 지원사업의 경우 모두 대출수요와 자금수요가 감소하는 것으로 나타나고 있을 뿐만 아니라 국고보조사업이 아닌 융자사업이라는 성격을 가지고 있음.
- 또한 정책자금이기 때문에 자금사용자들이 정부의 자금사용에 대한 지도·감독을 꺼리고 있고 실질적인 자금대출의 효과계측이 어렵기 때문에 성격이 유사한 단기성 자금과 통합하여 이루어지는 방향을 검토할 필요가 있는 것으로 판단됨.

5. 정책 평가

- 국내 농산물 유통 개선 및 활성화를 위한 시책은 산지 유통체계 확립, 농산물 물류 효율화, 소비지 유통체계 확립이 있음.
 - 산지 유통체계 확립을 위한 사업은 하드웨어인 조직의 육성(농산물산지유통센터, 산지유통전문조직, 거점산지유통센터)과 소프트웨어인 유통전문인력 양성으로 나뉨.
 - 산지 유통조직의 육성과 유통전문인력 양성을 위한 교육사업 모두 수치상으로는 목표를 달성함.
 - 하지만 산지 유통조직의 육성은 사업 간의 중복, 시설 이용률 저조, 규모화의 미흡이 한계로 지적됨.
 - 농산물산지유통센터와 거점산지유통센터 사업의 명확한 개념과 사업내용의 차별화나 특성구분이 모호함.
 - 유통조직의 처리물량이 규모화를 이루기에는 부족함.
- ※ 예를 들면 기존 APC사업 대상지역과 이미 산지유통센터가 건설되어

운영중인 지역도 거점산지유통센터 선정대상이 되어 이중투자와 기존 시설의 효율적인 활용에 문제

- 유통전문인력 양성을 위한 교육사업은 교육이수자의 만족도면에서는 좋은 평가를 받았음에도 불구하고, 교육기관별 비슷한 교육과정을 개설하고 교육내용도 비슷하여 교육기관별 차별화·전문화가 부족하고, 산지유통의 기능별 전문가 양성에는 한계가 있음.
- 농산물 물류 효율화는 지표상 농산물의 표준규격출하 및 하역기계화를 통한 물류비 절감효과가 큰 것으로 나타나 사업목적을 달성하고 있는 것으로 판단
 - 그러나 주요 단위산업별로 사업의 목적과 사업평가의 지표가 유사함에도 불구하고 각각의 사업이 독립적으로 추진됨.으로써 사업간 연계성 부족으로 시너지효과가 적음.
 - 또한 물류 효율화 사업이 산지에서 소비지까지 관통하는 일관물류효율화 사업이 되지 못함.
- 소비지 유통체계 확립의 핵심사업인 농산물종합유통센터의 경우 도매시장과 경쟁적 물류체계를 확립하고 있을 뿐만 아니라 유통혁신을 선도하는 기능을 수행하고 있어 당초의 사업목적은 어느 정도 달성하는 것으로 판단됨.
 - 그러나 여전히 전체 거래에서 차지하는 도매매출액의 비중이 상대적으로 낮은 상태이며 경영활성화가 이루어지지 못하여 적자경영이 지속되는 곳도 총 14곳 중 4개소에 이르고 있어 사업장의 기능조정이나 운영활성화를 위한 대책이 필요함.

6. 중장기 유통정책 발전 방향

- 소비자 지향적인 농업생산구조 유도
 - 농산물시장의 만성적 공급과잉 문제 해결
 - 소비자의 다양한 니즈를 충족시켜야 경쟁력 확보가 가능
- 신유통체계에 적합한 생산 및 유통구조로의 전환 유도

- 도매시장 중심유통체계에서 시장 외 유통체계로 전환되는 상황
 - 다양한 유통기구와 거래방법 등이 급속히 출현
 - 신유통주체와 동등한 시장지배력을 가지는 생산 및 유통조직 육성
(예를 들면 기업형 공동마케팅 조직)
- 명품 브랜드 농산물 육성
- 브랜드화의 추진형태는 시·군 단위 통합 및 공동브랜드가 바람직
 - 브랜드화의 기초체질 강화, 브랜드 개발 및 관리, 브랜드 평가 및 지원, 인지도 확보와 신뢰성 제고를 위한 브랜드 상품 인증제 등이 필요함.

제 7 장

산림자원 육성

1. 산림부문 투융자 개요

- 산림 부문의 정책목표는 “사람과 숲이 어우러진 녹색 공간 확충”으로서 산림부문 제4차 기본계획 후반기(2003~2007) 목표인 “사람과 숲이 어우러진 녹색국가 구현”과 맥을 같이하고 있음.
 - 산림부문의 투융자사업은 4개 정책분야 14개 시책으로 구분되어 시행
- 2003~2005년 동안 정책목표 달성을 위해 추진한 산림사업 투융자 규모는 2003년 5,240억원에서 '05년 7,633억원으로 매년 15%씩 증가하였으며, 이에 따라 지속가능한 산림경영을 위한 기반을 조성하게 되었음
 - 숲 가꾸기 : (2004까지)1,689만ha
 - 경제림육성단지지정 : 50개 단지 2,919천ha(민유림 345개 단지 2,339천ha, 국유림 105개 단지 580천ha)
 - 임업전문기술인력 육성 : ('04까지) 687명
- 소나무 재선충 추가발생 및 확산, 이해관계자와의 갈등 표출, 산림조합중앙회의 부실운영사례 등 미흡한 점도 있었음

표 7-1. 산림 부문 투융자 실적

단위 : 백만원, %

연 도	'03	'04	'05
예 산 액	524,058	706,775	763,346
집 행 액	500,334	689,156	754,963
증 감 액	23,724	17,619	8,383
집 행 률	95.5	97.5	98.9

- 포항·경주 등 10개 시·군에 4,961ha 소나무 재선충 추가발생 및 산림 조합중앙회의 정책자금 부당운영, 자회사의 무분별한 설립
- 백두대간 보호대책에 대한 사전 홍보가 미흡하여 집단 시위, 산림법 분 법화를 위한 법률(안) 제정 과정에서 산림조합, 산림사업법인의 이해관계 대립으로 갈등 초래

2. 시책별 평가

2.1. 임업연구 및 기술 개발 촉진

2.1.1. 시책 개요

- 이 사업은 농업체질 및 경쟁력 강화 정책의 농림기술 개발 및 보급 시책의 사업으로 편성됨.
- 산림에 대한 국가적 사회적 수요에 적절히 대비하면서 향후 21세기 지식·정보·경제사회를 주도할 기술 개발을 위한 시책임.
 - 지속가능한 산림경영을 위한 미래 지향적 임업을 주도할 연구 개발이 필

요하나 연구개발 기간의 장기성, 기술 개발성과 중 외부효과 비중이 높아 민간 부문 연구투자가 미흡하여 국가주도의 연구투자로 이루어지고 있음.

- 목표는 임업연구 및 기술 개발 촉진을 통해 지속가능한 산림경영을 달성하는 것이며, 주요 사업내용은 산림과학 기술 개발 방향 설정 및 추진 체계 구축, 산림과학기술개발 인프라 강화임.

2.1.2. 추진실적

- 투융자재원은 책특(책임연구기관특별회계)과 임업특정연구개발비로 구성되어 있으며, 2003년도는 임업시험육종연구사업비로 되어 있음.
 - 2003년을 제외하고 집행률은 97.6~99.9%로 적절히 투자가 이루어지고 있음.
 - 2003년도의 집행률은 103.4%로 집행액이 예산보다 더 많은 것으로 나타났는데 이는 전년도 국고보조 1,199백만원이 이월되어 집행되었기 때문임.

2.1.3. 시책 평가

- 「산림과학기술개발 중기계획(2005~2009)」을 수립하여 수요자 중심의 연구관리체계를 강화
 - 2005년도 국가연구개발사업평가 “A”등급 획득(5년 연속): 임업특정연구개발사업
 - 2004년도 책임운영기관 종합평가 최우수기관으로 선정(4년 연속): 국립산림과학원

표 7-2. 투융자 예산 대비 추진실적(임업연구 및 기술개발촉진)

단위 : 백만원, %

연도	예산액(A)	집행액(B)	증감액 (A-B)	집행률 (B/A)
2003	26,149	27,033	-884	103.4
2004	27,653	27,649	4	99.9
2005	28,600	27,910	690	97.6

2.1.4. 보완과제

- 임업특정연구개발사업은 산림청 출연금으로 추진되는 사업이며, 연 2억 정도로 사업규모가 작은 데 비해 성과가 높아 단계적으로 사업 확대 필요
 - 1990~2005년까지 총 30과제, 3,491백만 원이 투자되었음.

2.2. 임업경쟁력 제고 및 소득 증대

2.2.1. 시책개요

- 이 사업은 농가소득 및 경영안정강화 정책분야의 농가소득안전망 확충 시책의 사업으로 분류됨.
- 산림녹화와 육성 위주의 산림정책으로 치산녹화는 달성하였으나 어린나무 위주의 산림구성, 소유규모의 영세성, 저수익성 등으로 소득창출이 어렵고 임업경쟁력이 취약함에 따라 산림에 대한 임업인의 관심을 유도하고 산림에 대한 투자를 유인하는 시책임.

- 추진목표는 임업을 경쟁력 있는 친환경 산업으로 육성하여 임업인의 소득을 증대시키는 데 있으며, 주요 사업은 목재산업육성, 산림소득전략품목 육성, 임산물 수출확대 등
- 단위사업으로서 국산재 이용증진, 국산 원자재 구입자금 지원, 목재제품 야외전시장 조성, 목재이용·가공시설 지원, 산림소득품목 육성, 임산물 수출확대 등이 추진되고 있음.
 - 2003년에는 임업소득증대기반조성, 조경수 및 분재생산, 임산물유통구조개선, 임산물가공이용저장시설, 임산물수출촉진이 포함

2.2.2. 추진실적

- 투융자재원은 농특자금이며 예산대비 집행률은 90.7~98.4%
- 임업소득 증대를 위해 밤, 표고, 송이 등 고소득 전략품목 육성 대책 수립 및 기반 조성, 임산물 유통지원사업 추진 등
 - 밤: 작업로(1,300km), 노령목 갱신(1,500ha), 토양개량(4,518ha), 방제장비(50대), 밤재배자 교육, 밤산업육성 워크 샵 개최
 - 표고: 표고재배사(90ha), 재배단지(5개소), 톱밥표고연찬회, 재배자 교육, 표고산업발전방안 토론회 개최
 - 기타: 장뇌, 송이 등 임산물생산단지조성(7개소), 산림복합경영사업추진(30개소), 호두·대추 생산기반조성(40개소), 간담회
 - 저온저장고 유통시설확충: 저온저장고(66개소), 표준출하(248개소)
 - 기타: 임업인 홈페이지구축(90명), 밤 및 표고 관측보 발간

2.2.3. 시책평가

- 임업인의 소득증대를 위해 실질적인 지원을 확대하고 핵심품목을 집중 지원함과 동시에 국산재 이용촉진에 대한 지원확대를 추진하고 있음.

표 7-3. 투융자 예산 대비 추진실적(임업경쟁력 제고 및 소득증대)

단위 : 백만 원, %

연도	예산액(A)	집행액(B)	증감액(A-B)	집행률(B/A)
2003	97,780	88,690	9,090	90.7
2004	65,902	64,859	1,043	98.4
2005	57,464	56,310	1,154	98.0

- 일부 사업의 경우 시책과 성격이 맞지 않는 사업이 일부 포함되어 있어 이에 대한 조정이 필요함
 - 국산원자재 구입자금 지원, 임산물수출촉진
- 임업을 경쟁력 있는 친환경 산업으로 육성하고자 하는 방향은 좋으나 이의 구체적 실천을 위해서는 예산을 확보하여 환경친화적인 방법으로 생산을 할 수 있는 자재구입비나 직접지불제 등을 도입하여 반영되어야 하나 실천성이 미흡

2.2.4. 보완과제

- 국산원자재 구입자금 지원, 임산물수출촉진사업 등은 성격상 중과제인 산림자원육성과는 차이가 있으며 또한 경쟁력 제고 및 소득증대시책 보다는 수출 등과 연관성이 높아 국제협력 등으로 조정이 필요
- 밤 생산의 경우 환경친화적인 방법으로 재배를 할 경우 수확량이 낮아지고 소득이 감소될 가능성이 높으므로 직접지불제를 도입하여 소득을 보전할 필요가 있으며, 친환경 밤 생산을 위한 포충 등, 성페르몬 등 시설비의 지원을 확대할 필요
 - 친환경 밤 생산지원비확대필요: (2006)50ha, 100백만 원으로 2005년도와

동일하므로 생산지원비를 확대

- 직접지불제의 경우 구체적 실행을 위해서는 사례 연구를 통해 시범 사업 후 단계적 도입

2.3. 산촌종합개발

2.3.1. 시책개요

- 이 사업은 농촌복지 증진 및 지역개발 정책분야의 농촌지역개발 시책의 하나로 추진됨.
- 국토의 46%, 산림면적의 58%를 차지하는 산촌은 그동안 국토개발과 경제 발전 과정에서 소외되어 경제·사회·문화적으로 낙후되어 있는데 이들 지역을 활성화하여 향후 국토관리와 산림경영의 전초기지로서의 역할수행을 할 수 있도록 하기 위한 시책임.
 - 산촌지역주민의 소득증대와 정주 생활환경 개선으로 삶의 질을 향상 시키고, 공익기능 제고와 국가의 균형발전을 기대
- 목표는 산촌을 살기 좋은 거주공간으로 개발하는 것이며, 주요 사업은 정주 여건 개선 및 복지 확충, 산촌녹색관광 육성 등
 - 단위사업으로는 살기 좋은 거주공간으로서의 산촌을 개발하기 위한 산촌개발 사업, 마을 숲 조성 등이 있음.

2.3.2. 추진실적

- 투융자재원은 균특이며, 2003년까지는 산촌개발사업으로 추진되었고 2004년에는 산촌개발사업 외에 마을 숲 조성사업이 추가

표 7-4. 투융자 예산 대비 추진실적(산촌종합개발)

단위 : 백만원, %

연도	예산액(A)	집행액(B)	증감액 (A-B)	집행률 (B/A)
2003	21,160	20,450	710	96.6
2004	12,205	12,302	-97	100.8
2005	14,539	13,897	642	95.6

- 사업규모는 45개소 마을로서 신규 마을 15개소, 조성마을 30개소 임, 사업기간은 3년(기본계획 및 실시설계 1년, 마을 조성 2년), 마을조성비 14억(국고 70%, 지방비 30%)
- 집행률이 95.6~96.6%이며, 2004년도에는 충북 폭설피해, 전남 태풍피해 등 재해대책비 97백만 원이 추가로 지원되어 예산보다 더 많은 금액이 집행
- 마을 숲 조성사업은 2004년도에 지방 교부금으로 집행되었으나 2005년부터는 투자사업에서 제외

2.3.3. 시책평가

- 산촌지역이 가지고 있는 숲과 휴양자원을 활용한 소득원 개발과 생활환경 개선을 통해 산촌지역 주민의 삶의 질을 증가시키고 산림경영 거점지역으로 육성한다는 사업목표는 적절하며, 지역균형발전특별법의 취지와도 부합됨.

2.3.4. 보완과제

- 산촌진흥을 위한 기본 계획이 수립되어 있지 않은 상태에서 사업이 실행됨에 따라 계획적이고 체계적이지 못함.
 - 산촌사업대상지에 대해 대부분 지역적 차별성이 없는 하드웨어 중심의 계획 수립에 의해 투자의 효율성이 낮음.
 - 시설물의 부지확보, 잦은 설계변경으로 인한 사업의 지연, 건축, 토목, 전

- 기 등 분야에 대한 실질적 감리 미흡
 - 지역 주민이 선호하는 생활환경개선 위주의 사업 추진, 용자나 자부담에 의한 민간투자의 집행실적이 저조
- 계획 수립과 집행과정에서 발생할 수 있는 갈등의 소지를 제거하기 위해서는 주민의 자발적 참여를 유도하고 하드웨어 중심에서 지역적 여건을 고려한 소프트웨어 중심으로 사업의 비중을 높여야 함.
 - 사후관리단계에서 지자체, 시공업체, 지역 주민간의 역할분담을 분명히 하는 제도적 장치 보완 필요
 - 다양한 체험프로그램을 개발 및 보급하고 이를 운영하거나 컨설팅할 전문 인력을 양성함과 동시에 우수 산촌마을 지도자들을 중심으로 마을간 또는 해외 견문을 넓힐 수 있도록 인센티브 부여

2.4. 산림자원육성

2.4.1. 시책개요

- 이 시책에는 지속 가능한 산림경영기반 구축, 경제림육성, 경제림육성기반 정비 등 11개 사업이 포함되어 있음.
- 산림경영(지속가능한 산림경영기반구축, 경제림육성, 경제림육성기반, 사유림 경영촉진), 산림생태계 보전·관리, 산림기능 강화, 산림이용(국유림을 국민의 숲으로 관리, 도시숲 확충, 산림휴양·문화진흥), 재해방지(산림재해방지체계 구축), 남북 및 국제협력 등 다양한 목적의 사업을 포괄

2.4.2. 추진실적

- 지속가능한 산림경영기반구축사업은 예산을 계획대로 집행하였고 지속가능한 산림경영을 측정·평가하기 위한 국가 차원의 기준과 지표를 설정하였음
 - 현장단위의 지속가능산림경영(SFM)을 이행할 수 있는 기반마련을 위해

표 7-5. 산림자원 육성 시책의 사업 내용

사업명	사업 내용
지속가능한 산림경영기반구축	· 지속가능한 산림경영(SFM)추진, 기능별 산림관리체계 구축, 영림계획 작성 등
경제림육성	· 경제림육성, 종묘관리체계 개선
경제림육성기반정비	· 임도시설확충, 임업기계장비 확충, 임업기능인력 육성
사유림 경영촉진	· 산림복합경영지원, 협업경영활성화, 독립가 및 임업후계자 육성, 임업기술지도, 산림조합 육성
산림생태계 보전·관리 강화	· 전통산림자원정비, 산림병해충 방제, 산림식물자원보전 관리 등
산림의 맑은 물 공급 및 탄소 흡수·저장	· 5대강 수원함양림종합관리, 산림의 탄소흡수저장기능 증진 등
국유림을 국민의 숲으로 관리	· 국유림 확대 집단화, 국민 참여의 숲 도입 등
산림재해 방지체계 구축	· 사방사업, 산불방지대책 등
도시 숲 확충	· 국유지 도시 숲 조성, 학교 숲 조성, 지역특색 도시 숲 조성 등
산림휴양·문화 진흥	· 국유자연휴양림 조성 및 운영, 사유자연휴양림 운영, 지자체 자연휴양림 조성 등
남북 및 국제 산림협력 강화	· 남북 산림협력, 사막화방지사업, 해외조림 확대

「FSC산림경영인증」 취득(국립산림과학원 제주시시험)

- 산림자원육성시책의 사업들은 대체적으로 계획에 따라 사업을 추진하여 투 용자 예산대비 집행률 높은 편임.
- 다만 사유림 경영촉진사업(2003~2005년의 투 용자 예산대비 집행률은 67.0~91.6%), 도시의 숲 확충(2005년 79.4%), 남북 및 국제산림협력강화사업 (25.7~73.8%)은 투 용자대비 예산집행률이 낮았음.

표 7-6. 국유림 확대 추진계획

단위 : 천ha, %, 억원

구분	목 표	'96~'04까지		5개년 계획					'10년 이후	
		계 획	실 적	소 계	'05	'06	'07	'08		'09
국유림면적	1,935	1,580	1,470	-	1,487	1,506	1,525	1,544	1,565	1,935
확 대 면적	537	182	72	94	17	18	19	19	21	371
국유림률	30.0	24.7	22.9	-	23.2	23.5	23.8	24.1	24.4	30.0
투 자 액	18,124	4,140	2,140	3,978	677	770	779	849	903	12,006

2.4.3. 시책평가

- 시책을 구성하는 개별사업들의 정책목표와 사업내용은 부합한 것으로 평가되며, 추진실적도 일부사업을 제외하고는 계획에서 크게 벗어나지 않은 것으로 평가됨.
- 경제림육성과 관련하여 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 개정을 통해 법적 제도적 기반을 강화하고, 경제림육성단지의 조성 등으로 산림투자의 효율성이 제고될 것으로 기대됨.
- 국유림은 전체 산림면적의 23%에 불과하지만 국특세출구조의 개선으로 국유림의 확대 및 집단화사업은 탄력을 받을 것으로 전망됨.
 - 2020년까지 사유림을 적극 매입하여 국유림률을 현재의 23%에서 선진국 수준인 30%로 확대할 계획 · 일본 31%, 독일 34%, 미국 34% 등 임업 선진국의 국유림률은 우리나라에 비해 매우 높음.

2.4.4. 보완과제

- 지속 가능한 산림경영(SFM)을 위한 지표개발이 국유림 위주로 되어 있어

- 향후 사유림, 공유림 부문으로 지표 확대가 필요
- 사업의 지속성을 위해 SFM에 대한 모니터링을 포함해 산지기능별 구분 및 관리체계 구축, 난개발방지 등의 사업을 추가할 필요가 있음.
- 경제림 육성을 효율적으로 추진하기 위해서는 묘목생산이력제 도입, 조림 책임시공제 등을 도입할 필요가 있음.
- 경제림육성단지내에 속한 부재산주의 적극적인 참여 유도를 위한 인센티브제도 도입과 함께 이들 소재를 파악하고 체계적으로 관리하기 위해서는 국세청 등과 면밀한 협조체계를 구축하기 위한 제도적 장치마련이 필요
- 임도시설 예산이 2005년부터 지자체 예산을 확보하는 균특회계로 전환되어 예산확보가 어렵고 지역적 편의에 의해 임도가 개설될 가능성이 높는데 임도부설 시공시 산림재해 유발 우려가 있음.
- 소나무 재선충 방제를 적극 추진하기 위해 「소나무재선충병 방제 특별법(2005.5.31)」을 제정 시행 중이나 지자체의 예산확보가 관건이므로 산림병해충 방제를 효과적으로 추진하기 위해 일정 유보액을 항시 확보할 수 있도록 제도적 장치마련이 필요
- 강원 강릉, 경북 안동 등 백두대간 인근지역에서도 재선충이 발견됨에 따라 전국적인 방제대책이 필요
- 탄소흡수원 확충을 위해 필요한 산림사업에 대한 국고투자 미흡, 생산의 장기성, 저수익성, 소유의 영세성 등으로 사유림 투자 침체, 온실가스 흡수원 관련 산림사업 통계 시스템 미구축 등이 문제점으로 지적됨.
- 시책은 지속가능한 산림경영기반구축의 단위사업으로 추진하는 것이 바람직하고, 산림통합관리 시스템과 연계하여 추진할 필요가 있으며, 온실가스 관련 각종 통계 자료를 구축하여 산림지리정보 시스템과 연계하여 추진하는 것이 필요함.

- 한계농지 신규조립을 위한 제도적 장치 마련이 필요함.
- 최근 들어 겨울철 산불의 급증으로 산불위험기간이 당초 150일간(11.1~12.15, 2.1~5.15)에서 200일(11.1~익년5.15)을 초과하고 있으나 산불전문예방진화대의 예산상 고용일수는 120일로 턱 없이 부족하여 200일까지의 확충이 필요하고, 고용인원도 현재의 4천명 수준으로는 산불을 효과적으로 방어하기 위한 적정수준(1만명)에 크게 부족하여 연차적으로 인력 및 고용일수가 확충되어야 함.
- 도시 숲 조성 및 관리는 소관부처가 다르고 적용하는 법률이 서로 달라 체계적으로 추진되는 데는 한계가 있으므로 이를 극복하기 위해서는 법과 제도적 뒷받침이 우선적으로 마련되어야 함.
 - 도시 숲의 조성, 정비, 보전 및 관리 등과 관련해서는 산림청의 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」, 건교부의 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 등이 있으며, 기존 도시 숲을 다루고 있는 관련 법률의 규정을 정비하는 것이 필요함.

제 8 장

농업생산기반 정비

1. 농업생산기반 정비

1.1. 개요

- 생산기반정비 분야는 전형적인 국고보조투자사업에 해당되며, 과거 농림투
 용자예산 중 가장 큰 비중을 차지하던 것인데, “농업·농촌종합대책”에서는
 식량의 자급기반과 농업·농촌의 다원적·공익적 기능을 최대한 살리기 위
 해 농업진흥지역을 중심으로 재해대비 능력을 강화하고 개발과 보전이 조화
 될 수 있도록 친환경적인 농업생산기반정비를 하도록 계획하면서 (1) 재해대
 비 시설안전 강화, (2) 수자원 개발 및 이용, (3) 안정영농을 위한 기반정비,
 (4) 농업용수 등 자원 관리(기술개발 및 조사연구비)로 구분하여 추진함.
 - 재해대비 시설안전 강화 : 배수개선, 수리시설개보수, 방조제개보수, 저
 수지준설, 시설물안전진단, 농업용수관리자동화 등
 - 수자원 개발 및 이용 : 대, 중, 소규모용수개발, 지표수보강개발, 한발대
 비용수개발, 농촌용수수질개선, 농촌용수관리정보화 등
 - 농지정비(안정영농을 위한 기반정비) : 경지정리, 밭기반정비, 기계화경
 작로확포장, 대단위농업개발, 서남해안간척 등
 - 농업용수 등 자원 관리 : 농업용수수질조사, 지하수자원관리, 농지오염방
 지조사, 농촌개발연구사업, 생산기반통계정비 등

- 전체 농림투융자예산 중 농업생산기반정비에 대한 예산 비중은 여전히 20%를 넘는 중요한 부분이지만, 2004-2013년의 119조원 중장기 투융자 계획에서 농업구조조정, 소득·경영안정, 농촌활력증진 등의 예산은 확대하였지만, 생산기반정비에 대한 투자는 축소함.
 - 2003년 대비 2013년의 투융자비중이 농가소득 및 경영안정부문은 20.7%에서 30.0%, 농촌복지 및 지역개발은 8.6%에서 17.2%로 확대된 반면, 농업생산기반정비는 32.6%에서 8.8%로 크게 축소됨.

- 119조원 중장기 투융자 계획에서 재해대비 분야의 비중이 과거에 비해 커졌으며 정책 수요자 중심의 사업추진 방식을 강조함.
 - 노후시설의 개보수와 홍수배제 능력이 부족한 수리시설에 대한 보강 추진과 상습침수 농경지 해소를 위한 배수개선사업을 2011년까지 조기 완료 계획
 - 사업계획 검토단계부터 농업인 등의 적극적인 참여 유도 등으로 수요자 중심의 사업추진을 도모
 - 생산기반정비 중 시설안전 및 재해대비가 강조되면서 수리시설개보수사업의 비중이 증대되고, 일반경지정비가 마무리되고 대단위농업개발사업과 서남해안간척사업의 투융자계획도 감소추세를 보여 농지정비부문의 예산 비중이 2006년 이후 감소할 전망이다.
 - 생산기반정비 분야의 총 투융자 규모는 16조 3,814억원인데, 분야별로는 시설안전 및 재해대비가 38%인 6조 2,878억원, 수자원개발 및 이용부문이 23.3%인 3조 8,154억원, 농지정비(안정영농을 위한 기반정비)가 37.7%인 6조 1,810억원, 기술개발 및 조사연구 분야가 972억원으로 재해대비와 농지정비 부문이 70% 이상을 차지함.
 - 시설안전 및 재해대비 예산 중 배수개선이 1조 8,164억원, 수리시설개보수가 3조 4,894억원으로 수리시설개보수 비중이 증가함.
 - 농지정비예산은 꾸준히 감소하여 2013년의 투융자규모가 2003년의 55% 수준까지 축소됨.

- 한편 현실적으로 대부분 주요 농업수리시설의 유지관리는 한국농촌공사와 시·군의 수리계에서 담당하고 있으며, 이들의 관련 비용은 수혜자인 농업인이 부담해야 하지만, 농업인의 부담경감 지원 차원에서 국가에서 보조 지원을 하고 있음.
 - 한국농촌공사관리구역에 대해서는 2000년 농업기반공사 출범시부터 농업인의 부담을 면제하여 현재 농업인의 물 이용 부담이 미미함.(일부 노역 제공)
 - 농업생산기반정비 차원의 예산 분류는 아니지만 “농가소득안전망 확충” 분야로 분류되어 있는데, 이는 안정적 용수공급을 위한 현상유지 차원의 수리시설유지관리 경상비 지원으로 수리시설의 노후화 방지 기능을 하며, 전체 농업생산기반정비 예산분석 및 평가시 재분류에 대한 고려가 필요.

1.2. 추진실적

- 예산확보
 - 농업생산기반 정비 부문은 예산 확보율이 비교적 높은 편에 속함. 2004년부터 2006년까지 총 예산 규모는 5조원대로 전체 예산에서 차지하는 비중이 큰 편임. 또한 총 계획예산 대비 총 확보예산의 비율은 108.5%로 다른 부문들에 비해 높은 편임. 특히 계획예산이 5천억 원 이상의 대규모 사업들의 예산 확보율이 대부분 100%를 상회하거나 근접한 것으로 나타남. 그 중에서 대단위 농업개발 사업 중 농지조성사업의 예산 확보율은 131% 이상임.
 - 예산 확보율이 50% 미만인 사업들은 대부분 계획규모가 작은 사업인 것을 알 수 있음. 농지오염방지조사사업의 경우 계획예산이 18억원으로 생산기반 정비 부문의 다른 사업들에 비해 매우 작은 규모임.

표 8-1. 주요 생산기반정비사업 예산

단위 : 백만 원

	2003년	2004년	2005년
배수개선	215,654	216,700	216,474
수리시설개보수	220,000	320,000	330,000
중규모용수개발	366,300	318,700	272,180
물관리자동화	6,157	6,363	6,600
일반경지정리	58,934	17,532	-
밭기반정비	92,461	115,507	102,146
수리시설유지관리 보조	134,833	144,258	148,300
농촌용수물관리정보화	645	640	593

- 2003, 2004년 생산기반정비 관련 각 사업별 예산과 결산은 일치하여 사업계획 대비 이행률(사업비 추진실적률)은 거의 100%에 이를 정도로 사업은 계획에 따라 순조롭게 추진되고 있으나 전체 사업규모는 축소됨.
- 단, 2003년 새만금간척종합개발사업의 이행률은 85.6%였음.
 - 농업생산기반정비의 연간 예산 규모는 2003년 2조 2천억원에서 2004년 1조 8천3백억원, 2005년 1조 8천2백억원, 2006년 1조 8천억원으로 축소됨.
- 사업비 이행률 100%를 전제로 하면, 주요 사업별 추진실적은 예산규모로 이해할 수 있는데, 주요 사업의 추진실적은 표 8-1과 같음.
- 수자원 개발과 농지정비 예산을 줄어들고 있으나, 수리시설개보수와 배수개선 예산은 증액 또는 현상 유지 상태임.
 - 일반경지정리사업의 경우 2004년 봄까지만 추진하여 720천ha를 완료하고 국고지원을 중단하여 2005년 이후 예산은 없음.
 - 밭기반정비는 한·칠레 FTA 발효 등 대외무역협정 체결에 대응한 경쟁력 확보를 위한 과수단지 기반정비와 집단화되고 주산단지 조성이 용이한 지역을 대상으로 밭기반정비사업의 추진 필요성이 대두되어 사업비(예산)가 증액 투입됨.

- 농업인의 부담경감 지원(42조 계획) 또는 농가소득안전망 확충(119조 계획) 차원 분야로 분류된 “수리시설유지관리 보조”의 경우 농업인의 참여(비용분담 등)가 미흡한 상태에서 꾸준히 증액되고 있음.
- 노후 및 재해 취약 수리시설에 대한 개보수로 시설물 기능이 회복되고 재해 대비 능력이 제공됨.
 - 수리시설개보수 대상 시설 중 2003년까지 61% 개보수 추진
 - 개보수 대상 방조제 중 2003년까지 29% 완료
 - 상습침수농경지 68%에 대한 방재시설 설치 완료
- 농촌용수개발사업의 지속적 추진으로 2004년말 현재 논면적 1,115천ha의 78%인 870천ha를 수리답으로 조성
 - 그 중 10년 빈도 가뭄에 대비한 수리안전답은 479천ha (43%)
- 서남해안간척사업 대상 면적 136천ha 중 2003년까지 77천ha(민간시행 40천ha 포함)를 완료하고, 새만금·화옹 등 13개 지구 59천ha 공사시행 중
 - 1997년 신규 간척사업 중단 선언 이후 착공지구의 마무리 위주로 추진
- 농촌용수물관리정보화시스템 구축을 위해 2004년까지 14억원을 투자하여 464개 용수구역에 대한 자원기초조사 실시 등 농업용수 관련 자원관리 기반 구축 투자 확대
 - 지하수 수맥 조사, 환경오염원조사 등 기술개발 및 조사연구 확대

1.3. 시책평가

- 전반적으로 관련 사업에 대한 수요자 만족도 평가, 방향설정의 합리성 검토, 사업추진 실적 평가 등의 관점에서 보아 무난한 것으로 평가됨.
 - 농림부가 2004년 12월 제시한 “농업·농촌발전계획 기본 계획”의 내용

중 “자연재해 예방 및 농업경쟁력 강화를 위한 농업생산기반정비” 분야에서 합리적인 평가와 방향설정이 제시되어 있는 것으로 이해됨.

- 다만, 최근의 여건 변화와 미래 농업에 대한 적극적 대응이라는 차원에서 생산기반정비를 새롭게 인식하는 차원에서 일부 개선과제가 나타남.
- 한국농촌경제연구원의 자체 조사에 의하면, 세부 분야별 농업정책 중 가장 잘 추진된 정책으로 ‘농업생산기반 정비’로 나타날 정도로 생산기반정비 분야는 정책수요자인 농업인의 만족도가 높은 것으로 나타남.
- 구체적으로 농업생산기반정비(63.3%), 친환경농업육성(55.9%), 농업기술 개발과 보급(53.7%), 마을정비 등 농촌지역개발(49.2%), 영농규모화 촉진(47.7%), 다양한 직접지불제 실시(43.3%), 농업기계화·시설현대화(41.0%) 등이 상대적으로 높은 만족도(응답비율)를 보임.
 - 생산기반정비에 대한 만족도는 영농규모별, 소득규모별 큰 차이가 없이 만족도가 높은 편임.
 - 영농형태별로는 수도작, 과수 농가의 만족도가 상대적으로 높은 편이며, 노지채소, 시설원예 농가가 상대적으로 덜 만족하는 것으로 나타남.
- 신규 간척 중단, 기존 시설 이용 효율 증대, 재해대비 기존 시설의 대응 능력 제고, 대외 농산물개방 대비 받기반 정비, 농촌의 물부족에 대응한 신규 용수 확보 등 시대 여건을 고려한 농업생산기반 정비 추진 필요
- 기존 쌀 증산 위주의 농지정비 및 용수개발 위주의 사업 추진에서 재해 대비 능력 제고 위주의 사업 추진 방식으로 전환하는 등 여건 변화에 적극 대응하는 노력이 있지만, 여전히 대응 능력 제고 노력 필요
- 개별 사업 위주의 접근에서 4 종류로 중분류된 시책(재해대비 시설안전 강화, 수자원 개발 및 이용, 안정영농을 위한 기반정비, 농업용수 등 자원 관리)으로 통합적 접근은 훌륭하지만, 지나친 통합적 접근으로 사업간의 연계성이 오히려 약화되는 문제도 발생

- 재해대비 예산을 증액할 필요성을 강조하다보니 재해대비와 밀접한 관련이 있는 농지정비가 소홀히 다루어지는 측면이 있음.
 - 농업용수 등 자원관리, 농지정비 및 재해대비 등과도 밀접한 관련이 있는 한발대비용수개발 등이 수자원 개발 및 이용에 한정되게 이해되는 문제 등 일부 문제 사례가 나타남.
- 2003, 2004년 예산 대비 추진실적 평가 결과 100% 이행률을 보이듯이 현실적인 생산기반정비 수요에 대비하여 예산투입이 지나치게 감축된 것으로 평가됨.
- 소요사업비의 과소 책정으로 계획기간 내에 목표사업량을 달성하기 힘든 것으로 조사되고, 생산기반정비 관련 일부 예산의 잦은 삭감과 변동 문제가 심각한 것으로 조사됨.
 - 아직도 저수지 등 일반 수리시설의 약 40%, 방조제의 70%가 개보수 대상이며, 10년 빈도 가뭄에 대비한 수리안전담은 38%에 불과함.
 - 따라서 투융자계획(119조원)에서 농업생산기반정비 분야에 대한 지나친 예산 감축 부분은 수정 보완할 필요가 제기됨.

1.4. 보완과제

- 집중호우 빈발로 인한 풍수해 증대 등 여건 변화 속에서 재해대비 대응 능력 제고가 강조되어야 하지만, 식량자급기반 유지 및 미래농업의 영농기반 구축 차원에서 농지의 효율적 이용을 위한 정비, 안정적 영농기반, 재해대비, 농업용수의 효율적 이용·관리체계 구축 등 전통적 구분에 의한 개별사업의 이해가 여전히 중요하며, 이러한 종합적 인식을 통해 개별사업의 고유 목적으로 명확히 하고, 사업간의 연계성을 강화시킬 필요가 있으며, 생산기반정비 관련 예산, 특히 농지정비 관련 예산의 재조정(확충)과 효율적 운용이 필요함.

- 여전히 시설 정비의 수준이 낮으며, 또한 농업인에 대한 설문조사에서 생산기반정비 분야에 대한 만족도가 상대적으로 높은 것은 사업 추진과정의 우수성만이 아니라 해당 사업의 필요성이 강조된 것으로 이해되므로 사업의 확대 추진이 필요함.
 - 설문조사에서 향후 농업에서 차지하는 비중이 증대될 것으로 전망되는 시설원에 농가가 다른 일반 농가에 비해 생산기반정비사업에 대해 상대적으로 낮은 만족도를 나타낸 점을 고려할 경우 이들의 수요에 대응한 농지정비 및 수자원개발이 중요함.
 - 특히 최근 새로운 고소득 작물을 재배하는 일부 준산간지역의 농업성장 지역, 시설원예가 발달한 대규모 하천 주변 지역 등에서 개별 농가단위에서 담당하는 지하수 개발 및 이용 방식의 한계를 극복하고 안정적인 시설원예 농가들의 용수 이용 기반을 구축할 필요
 - 재해 대비와 안정 영농을 위한 기반 유지 등 타 분야간의 연계성 강화 및 관련 예산의 적정 배분
 - 미래 영농 형태를 고려한 새로운 생산기반 정비 유형의 개발과 추진 및 이를 위한 추가적인 예산 확보 필요
 - 한편 그동안 상대적으로 미흡했지만, 앞으로 비중이 높아질 밭농업에 대한 기계화 기반 조성을 위한 투자 확대 필요
- 생산기반정비를 쌀 산업의 유지·발전을 위한 기반의 유지·보수·개선과 새로운 미래 농업을 준비하는 기초적 투자로 새롭게 인식하고, 투융자의 규모를 확대 조정할 필요
- 세계 곡물시장의 불안정, 국제정치질서의 불안정 등 여건 변화를 고려할 경우 쌀산업의 지속적 유지 발전을 위한 기반정비가 여전히 중요하며, 또한 쌀 자급률 제고 차원을 넘어서서 우리 사회의 안정적 유지를 위한 최소한의 안정적 식량자급률 제고 차원에서 생산기반 유지·보수·개선에 대한 투자 확대 필요

- 재해대비 시설안전 강화, 수리시설 유지관리 및 개보수를 위한 예산의 확대와 더불어 새로운 농업환경에 대응한 농지정비 및 용수 개발 예산의 확충이 필요하며, 또한 농지정비, 용수개발 등 관련 사업에 대한 지나친 비판적 관점과 소요사업비의 과소책정으로 안정적 영농기반이 더욱 취약해지는 문제가 발생할 가능성이 있으므로 농업생산기반 정비 여건에 대한 객관적 검토 필요
 - 배수개선사업 등 주요 사업에 대해 단순히 재해대비능력 차원으로만 접근할 것이 아니라 농업여건 변화를 고려한 논·밭검용농지의 조성 차원에서 접근하는 등 여건 변화를 고려한 미래농업 창출기반 조성 차원으로 새롭게 이해할 필요가 있음.
- 용수개발, 수리시설개보수, 대단위농업개발, 농지간척 등과 관련된 연차별 사업비 및 사업량 과소 설정으로 사업장기화와 추가사업비 증가 문제 해결 노력 필요
- 생산기반정비사업지구는 전국적으로 산재해있어 소규모 분산된 사업비 집행으로 사업비 집행상의 비효율 문제와 목표 사업량의 계획내 추진 곤란 문제가 발생할 가능성 높음.
 - 생산기반정비의 실태에 대한 객관적 평가를 통해 필요한 사업량과 현실화된 사업비의 확보 및 집행 필요
 - 마무리 위주 사업 추진 등으로 예산집행상의 비효율 최소화 노력 필요
- 영농 여건 및 작부체계의 변화, 기후변화의 심화 등에 대응하여 농지 및 농업용수 관련 기초조사사업의 전면 재편 필요
- 논에 원예작물 재배 확대에 따른 배수개선 기준 재조정 필요
 - 농업용수의 사계절 수요, 농촌의 비농업적 용수 수요 증대 등에 대비한 안정적 용수 확보를 위한 수리시설물 공급 능력 재조사
 - 노후 시설의 보강개발 수요 조사

- 친환경농업 확대 등에 대비한 수질개선, 오염 관련 기초조사 확대
- 대부분의 주요 수리시설에 대한 일상적 유지관리업무를 담당하고 있는 한국농촌공사 및 수리계에 대한 “수리시설유지관리 보조” 예산이 농업인의 부담경감 또는 농가소득안전망 확충 분야로 분류되어 있지만, 일상적 수리시설 유지관리 활동의 안정적 추진은 중장기적으로 수리시설개보수예산 절감, 배수개선, 농업용수에 대한 기초조사와 효율적 자원관리 등의 효과를 동시에 가져오므로 이를 위한 안정적 예산 지원과 농업인의 참여 확대 등을 통한 효율적인 물관리와 시설 관리체계 구축 필요
 - 수리시설 유지관리 보조 예산을 전체 농업생산기반정비 예산 분석 및 평가시 함께 고려하는 등 농업생산기반정비 관련 예산에 대한 재인식과 효율적인 물관리와 시설 관리체계 구축 필요
- 다양한 공익적 가치를 지니는 사회적 자본으로서 농업생산기반시설에 대한 새로운 인식과 환경친화적인 사업 추진 필요
 - 저수지와 같은 수리시설, 수로 등은 환경·경관자원, 생태서식처 등 다양한 공익적 가치를 내포하고 있으므로 관련 투융자에 대한 새로운 인식이 필요하며, 사업추진과정에서 환경친화적 접근이 요구됨.
 - 환경보전, 다양한 자원 활용 등과 관련하여 복잡한 이해관계가 있는 하구둑의 경우 관계부처와 협의하여 환경친화적 구조개선방안 마련 필요

2. 농업기계화 지원

2.1. 시책개요

- 벼 농사 기계화율은 90%(건조포함) 수준에 달했으나 밭 농사기계화율은 47% 수준으로 아직 미흡한 실정임. 노지채소의 경우 많은 노동력이 소요되는 파종 및 수확작업의 기계화율이 매우 낮음.

- 벼 농사: 경운·이앙·수확 99%, 건조 53%
- 발작물: 경운·정지 97%, 파종·이식 2.5%, 수확 7.7%
- 농업기계화사업방식은 1990년대 보조공급사업에서 2000년부터 용자공급형태로 전환하여 정책적으로 과잉투자 억제를 유도함.
 - 농기계구입자금은 2000년부터 농기계가격의 70%를 용자(쌀 전업농 90%)하며, 상환조건은 연리 3%에 1년 거치 4~7년
- 최근 농업기계화사업은 이용율 제고를 위한 임대사업과 수리용부품 확보자금 지원 등 농기계 사후관리 강화 및 수출활성화에 중점적인 지원이 이루어져 왔음.
 - 시군에서 임대사업자(농협, 작목반, 농업인 등)를 선정하고 임대농기계 구입을 위해 개소당 300백만 원 보조(국고 50%, 지방비 50%)
 - 보관창고 설치 및 수리용 부품·장비 소요사업비 용자 지원
- 농기계의 내용연수의 연장과 대형·첨단형 농기계에 대한 신속한 수리용 부품공급을 목적으로 보관창고 설치비와 수리용 부품과 장비 소요비용의 70% 이내에서 각각 지원함.
 - 보관창고: 연리 3%, 3년거치 10년상환
 - 수리용 부품 및 장비: 연리 4%, 1년 거치 4년 상환
- 농기계제조업체의 외국선진기술 정보 수집 강화와 국제경쟁력을 높이기 위해 국제농업기계박람회 참가비 중 일정액을 국고에서 지원함.
- 농기계관련사업은 「농기계구입자금지원」, 「농기계임대사업」, 「농기계사후관리지원」, 「농기계수출활성화지원」이 있음. 이들 사업들은 공동이용 구입자금의 지원과 사후관리의 강화, 구입자금 용자지원제도를 통한 농기계과잉공급기조 억제 등의 정책적 목표를 지님.
- 2008년까지 농업기계화율은 벼농사의 경우 92%, 밭농사는 50% 까지 확대를 목표로 설정함

표 8-2. 농업기계사업 관련 지원내용과 조건

구 분	사 업 내 용	지 원 조 건
농기계구입자금 지원	• 농업인, 영농조합법인 등 대상 농기계구입비 70%수준 용자	• 연리 3%, 1년 거치 4~7년 상환
농기계임대사업	• 임대사업자(농협, 작목반, 농업인 등) 대상 개소당 300백만원 보조	• 국고 50%, 지방비 50% 보조
농기계사후관리지원	• 보관창고 설치비 70% 용자 • 수리용부품·장비 소요사업비 70% 용자	• 5%, 3년 거치 7년 • 4%, 1년 거치 4년
농기계수출활성화지원	• 국제농기계박람회 사업비 일정액 보조	• 국고 정액보조(총사업비 15%이내)

표 8-3. 농업기계화 추진 목표

구 분	1단계(2004-05)	2단계(2006-08)
• 벼농사 기계화율(건조포함)	• 90%	• 92%
• 밭농사기계화율	• 47%	• 50%

표 8-4. 농업기계화 관련사업 추진 실적

단위 : 백만 원

구 분	2003		2004			2005(예산)
	예 산	실 적	예 산	실 적	달성율	
농기계구입자금	111,300	111,300	192,500	191,600	99.5	140,000
농기계사후관리	20,249	19,360	12,660	12,501	98.7	12,662
농기계임대사업	525	375	600	600	100	1,000
국제농업기계박람회	-	-	200	200	100	-

2.2. 추진실적

- 농업기계화 관련사업의 2004년 예산 대비 집행실적은 대부분 100%에 달해 사업은 계획대로 순조롭게 진행되고 있음.

2.3 시책평가

□ 정책목표의 적절성

- 1990년대 농기계 과잉공급 논쟁 이후 농기계구입자금의 용자지원이 정착되고 있음. 벼농사의 기계화율 지표가 계속 상승하고 있어 목표치 달성은 무난할 것으로 전망됨.

□ 추진성과

- 지속적인 농업기계화 추진은 농촌노동력 부족 해소와 농업생산성 증가에 크게 기여함.
 - 벼 10a 당 노동력 투하시간: (1980) 92.8시간→(1990) 59.4→(2004) 26.5
- 주요성과지표인 논농사 기계화율은 목표를 달성했으나 밭농사 기계화율은 목표달성에 미달한 것으로 분석됨.
- 농기계사후관리는 주요성과지표인 수리실적은 목표를 달성했으나 보관창고 지원 사업량은 사업신청량이 적어 목표에 미달함.

2.4 보완과제

- 밭농사의 기계화율 수준이 47%대로 여전히 낮아 밭농업의 노동력 절감과 생산비 절감을 위해서 밭농사 기계화율은 제고되어야 하므로 구입자금 지원 예산의 지속적인 확대가 요망됨.
- 특히 향후 농촌노동력의 고령화로 임작업 수요가 증가할 것으로 전망되어 농기계 공급과잉 억제와 지역여건에 맞는 농작업 활성화를 위해서 임대사업분야의 대폭적인 예산 확대지원이 이루어져야 할 것임.
- 수요가 감소하고 있는 농기계 보관창고사업은 예산을 감축하고 농업종합자금의 시설자금으로 통합을 검토할 필요가 있음.
- 현재 70% 이상인 용자사업의 효율성 제고를 위해 농기계자금으로 통합하여 구입자금과 사후관리자금으로 구분 운용함.

표 8-5. 농업기계화 관련 주요 성과지표 분석, 2004

구 분	목표	실적	달성율
논농사계화율(%)	89.0	89.9	101
밭농사기계화율(%)	47.5	47.2	99
임대농기계구입실적(대)	75	265	353
임대농기계작업실적(ha)	1,500	3,112	207
수리실적(천대)	135	138	102
보관창고 지원(개소)	80	43	54
수리용부품지원(개소)	156	156	100
박람회시 계약금액(억원)	510	517	101

- 농기계 수출 활성화를 통한 고품질 농기계의 안정적 생산·공급기반을 마련하기 위해 박람회 참가 등의 지원을 확대할 필요

제 9 장

농림투융자사업 집행 평가

1. 농림투융자와 농림예산

- 농림투융자는 농림부문에 배정된 자금을 일정한 계획에 따라서 투자·출자하거나 또는 융자하는 정부의 재정 금융적 활동을 의미함.
 - 농림투융자사업은 농림투융자를 재원으로 시행되는 농림사업으로 시행 기준은 매년 농림사업시행지침에 제시되어 있음.¹⁰⁾
- 농림투융자는 농림예산과 관련 기금, 농림부 이외의 다른 부처나 청(소방방재청)의 예산을 통해 재원을 마련함.
 - 농림예산은 농림부, 농촌진흥청, 산림청의 예산을 말하며 이는 주요사업비(투융자사업비, 부담경감 및 채무상환 등)와 기본경비로 구성됨.
- 농림예산은 회계연도 단위로 작성(예산 단년도 주의)되고 정산되는 반면, 투융자는 중장기 투융자계획을 바탕으로 시행

10) 농림부 이외의 타부처에서 시행하는 농림사업 중에서 농업·농촌종합대책의 투융자 사업에 포함되지 않은 사업은 이 연구의 대상에서 제외

그림 9-1. 농림투융자의 개념도

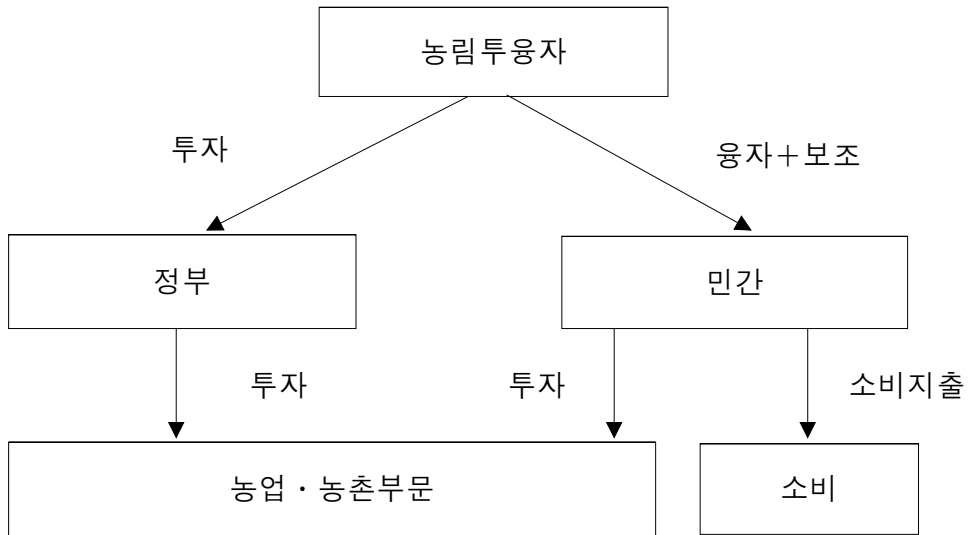


그림 9-2. 세출 소관부처로 본 농림투융자 예산

농림 투융자 예산					
농림 예산			타부처 예산		기금
농림부	진흥청	산림청	문화관광, 교육인적, 행정자치, 보건복지, 환경, 노동, 건설교통, 소방방재청		농지기금, 농안기금, 촉발기금, 소득기금, FTA기금

표 9-1. 국가전체 통합재정규모와 농림투융자 동향

단위 : 억원, %

연도	통합재정(A)	농림투융자1)(B)	B/A
1999	1,209,880	56,012	4.6
2000	1,292,840	63,692	4.9
2001	1,472,340	70,190	4.8
2002	1,483,540	67,851	4.6
2003	1,723,450	68,527	4.0
2004	1,833,550	88,049	4.8
2005	2,096,000	97,354	4.6
2006	2,220,000	110,961	5.0
연평균증가율			
99~'03	9.2	5.2	-
04~'06	10.0	12.1	-

주1) 1999~'03년은 실적치, 2004~'06년은 예산확보액 기준임.

자료: 기획예산처, 농림부 재정평가팀, 구조정책과

2. 예산확보 실적¹¹⁾

2.1. 농림투융자 총액

- 예산확보 수준만을 기준으로 보았을 때 종합대책의 투융자는 전체적인 수준에서 계획대로 자금투입이 이루어지고 있는 것으로 평가됨.
 - 대책이 시행된 3년 동안의 계획대비 예산 확보실적은 99.7 ~ 107.4%
- 국가 전체의 재정운용과 비교해서도 농림투융자예산은 비교적 높은 증가율을 보임.

11) 농림투융자사업의 집행평가는 사업에 투입된 금액을 중심으로 평가하는 것이 바람직하고 이를 위해서는 예산보다 결산자료가 중요하나 현실적으로 자료의 획득 및 정리 등 기술적인 문제가 있어 예산확보 중심으로 평가를 하기로 함.

- 2004~2006년의 2년간 증가율은 연평균 12.2%로 통합재정 증가율보다 높
는데 이는 2005년 쌀값 하락에 따른 소득보전 예산의 증가에 영향을 크게
받음.

2.2. 정책분야별 · 사업별 예산확보 실적

- 정책분야와 사업별로는 예산확보 실적에 큰 차이를 보였으며 예산확보가 이루어지지 않은 사업도 적지 않았음.
- 6대 정책분야에서 계획보다 많은 예산을 확보한 분야는 농업체질 강화 및 경쟁력 제고, 농가소득 및 경영안정강화, 산림자원육성, 농업생산기반정비 분야임.
 - 농촌정책자금지원확대(132.6%), 전문농업인육성(124.3%), 산림자원육성(113.8%), 농가소득안전망 확충(108.6%) 등의 예산확보율이 높았음
- 반면에 농촌복지 증진 및 지역개발, 농산물 유통혁신분야는 예산 확보가 계획에 크게 못 미쳤는데, 2006년도의 경우 예산확보율은 각각 80.7%와 73.8%에 그침.
 - 농산물 상품가치 및 안전성 제고, 지역농업 육성지원, 농촌사회안전망 확충, 교육 및 기초복지 인프라 구축 등에서 저조
- 사업 중에서는 영향이 큰 대규모사업 중에서 예산확보율이 높은 사업은 쌀 소득보전직불, 농신보기금출연, 농업경영회생자금지원, 지역개발 관련 인프라, 후계농업인 육성 등임.
 - 쌀소득보전직불(고정+변동직불)은 2조 1,844억원이 계획되었으나 예산은 2조 9,249억원으로 33.9%나 초과함.

표 9-2. 119조원 투융자 계획대비 예산확보율(2004~2006년)

단위 : %

농림투융자 총액	2004년	2005년	2006년
		99.9	99.7
1. 농업체질강화 및 경쟁력 제고	100.1	101.3	119.4
1) 영농규모화 촉진	99.8	113.5	103.3
2) 친환경농업지원	99.9	73.2	84.8
3) 농산물 상품가치 및 안전성 제고	100.4	50.1	50.0
4) 전문농업인육성	99.6	87.9	180.2
5) 농림업 기술개발보급	102.0	96.2	99.5
6) 원예 및 축산업 선진화	108.7	98.4	110.8
7) 농업정책자금 지원확대	96.2	121.2	181.8
8) 지역농업 육성지원	100.0	68.0	44.0
2. 농가소득 및 경영안정강화	99.0	106.7	118.0
1) 농가 소득안전망 확충	98.9	106.7	118.9
2) 농의소득 증대	102.8	108.2	72.1
3. 농촌복지 증진 및 지역개발	108.8	95.3	80.7
1) 농촌사회 안전망 확충	100.4	72.1	74.9
2) 교육 및 기초복지인프라구축	112.2	51.8	76.7
3) 농촌지역 개발	110.3	126.6	84.0
4. 농산물 유통혁신	99.3	73.6	73.8
5. 산림자원육성	104.5	110.9	125.0
6. 농업생산기반 정비	96.1	102.5	108.5
1) 농업생산기반 정비	100.0	109.7	117.6
2) 농업기계화지원	71.4	57.5	57.0

자료: 농림부 구조정책과

□ 3년간 투입액이 500억원을 넘는 대규모사업 중에서도 계획보다 예산을 작게 확보한 사업은 농촌마을종합개발(5,248억원 미달), 농어촌교육여건개선(1,446억원 미달), 임업경쟁력 제고 및 소득증대(1,210억원), 우수농산물학교급식지원(1,000억원) 등임.

○ 특히 우수농산물학교급식지원(1,000억원)과 양념채소주산지구조조정지원(930억원)은 예산을 전혀 확보하지 못했음.

표 9-3. 계획보다 예산을 많이 확보한 대형사업

단위 : 억원, %

	2004~2006		
	계획(A)	예산(B)	비율(B/A)
1. 농업체질강화 및 경쟁력 제고	80,508	86,385	107.3
후계농업인육성	2,480	3,528	142.3
과원폐업지원사업	732	1,121	153.1
농림수산업자신용보증기금 출연	7,978	13,258	166.2
2. 농가소득 및 경영안정강화	71,214	77,122	108.3
쌀소득보전직불(고정+변동)	21,844	29,249	133.9
농업경영회생자금지원(농협자금)	5,000	7,000	140.0
비료판매가격차손보전사업	1,669	2,023	121.2
3. 농촌복지 증진 및 지역개발	33,636	30,947	92.0
지역개발관련인프라	1,000	3,539	353.9
농어촌의료등(공공,민간,노인)	933	1,880	201.5
생활용수개발(면단위)	2,226	3,402	152.8
마을하수도정비사업(행자부)	-	2,580	-
면단위하수처리장설치(환경부)	-	1,844	-
4. 농산물 유통혁신	27,267	21,791	79.9
5. 산림자원육성	17,933	20,400	113.8
사유림 경영촉진	1,079	1,494	138.5
산림생태계 보전.관리강화	1,069	2,013	188.3
6. 농업생산기반 정비	58,533	59,719	102.0
대단위농업개발②(농지조성)	5,320	7,010	131.8

주: 사업규모가 500억원 이상이고 3년 총액 기준으로 계획대비 예산확보율이 120%를 넘는 사업

- 농림투융자계획과 예산이 크게 차이가 나는 것은 계획의 미흡, 사업추진의 기반의 미성숙, 정책대상의 과대 추정, 예산 편성 시 우선순위의 조정, 사업의 폐지 등 여러 가지 요인이 작용한 것이라 할 수 있음.
- 계획 대비 예산의 차이가 있다는 것만으로 투융자사업의 집행을 평가하기에는 한계가 있지만 적어도 다음의 사실은 경계해야 할 것임.
 - 계획했던 사업이 사정으로 인하여 축소, 미시행, 폐지 등의 이유로 예산여유가 발생할 경우 다른 사업의 예산으로 전용되면서 엄격성이 약해질 가능성
 - 당초에 설정했던 자원배분의 기준이 흔들리는 경우

표 9-4. 계획보다 예산을 적게 확보한 대형사업

단위 : 억원, %

	2004~2006		
	계획(A)	예산(B)	비율(B/A)
1. 농업체질강화 및 경쟁력 제고	80,508	86,367	107.3
우수농산물학교급식지원	1,000	-	0.0
2. 농가소득 및 경영안정강화	71,214	77,122	108.3
농지매입(농지은행)사업	1,000	422	42.2
송아지생산안정사업	1,084	299	27.5
임업경쟁력 제고 및 소득증대	2,925	1,715	58.6
3. 농촌복지 증진 및 지역개발	33,636	30,947	92.0
농어촌교육여건개선	2,000	554	27.7
조건불리지역직불제	1,880	746	39.7
농촌마을종합개발(농특+균특)	6,990	1,742	24.9
4. 농산물 유통혁신	27,267	21,791	79.9
양념채소주산지구조조정지원	930	0	0
축산물가공시설지원	1,568	876	55.9
5. 산림자원육성	17,933	20,400	113.8
6. 농업생산기반 정비	58,533	59,697	102.0

주: 사업규모가 500억원 이상이고 3년 총액 기준으로 계획대비 예산확보율이 60% 미만인 사업

- 예산확보 실적은 종합대책의 사업 및 자원배분의 조정이 상당부분 이루어져야 함을 의미함.
- 사업별로 예산이 확정되는 과정에서 이미 조정작업이 이루어져 왔지만 이를 전체적인 대책의 틀과 연계하여 계획적인 조정으로 확정해야 할 것임.

3. 사업규모별 분포

- 농림투융자사업은 매년 종료 또는 폐지되는 사업과 신규로 시작하는 사업 등으로 인해 변동이 잦음.
- 최근 3년간(2004~2006) 시행 총 사업은 250개이고 2006년 사업은 226개
- 새로 시작된 사업은 2004년에 13개, 2005년에 9개, 2006년에 8개

- 2004년 사업 중 현재까지 계속되는 사업은 210개(90%), 완료 또는 폐지 (통합) 23개, 2005년 시작된 9개 중 1개는 폐지

표 9-5. 시행시점에 따른 농림투융자사업 분류

사업 시행 시점			사업 수
2004	2005	2006	
			14
			9
			210
			1
			8
			8
233	228	226	250

표 9-6. 규모별 농림투융자사업의 분포 및 비율(2004~2006)

단위 : 건, %

	2004년		2005년		2006년	
	사업수	비율	사업수	비율	사업수	비율
10억원	51	21.9	45	19.7	64	28.3
10~20억원	14	6.0	16	7.0	11	4.9
20~50억원	30	12.9	28	12.3	28	12.4
50~100억원	26	11.2	32	14.0	22	9.7
100~300억원	46	19.7	45	19.7	40	17.7
300~500억원	22	9.4	21	9.2	25	11.1
500~1천억원	19	8.2	21	9.2	20	8.8
1천~2천억원	12	5.2	9	3.9	9	4.0
2천~3천억원	4	1.7	4	1.8	2	0.9
3천~5천억원	5	2.1	4	1.8	2	0.9
5천억원 이상	4	1.7	3	1.3	3	1.3
합계	233	100.0	228	100.0	226	100.0

자료: 농림부 구조정책과

- 투융자사업의 수가 많은 것은 다양한 분야에 지원되는 소규모 사업이 많기 때문임.
 - 2006년 사업 중 사업비 100억원 미만의 소규모 사업의 수가 전체의 55.3%나 차지하고 1,000억 원 이상의 대규모 사업의 개수는 7.1%
 - 10억원 미만 64개(28.3%), 10~20억원은 11개(4.9%), 100~500억원은 65개(28.8%)

표 9-7. 규모별 농림투융자사업의 금액비중 및 누적금액(2004~2006)

단위 : %, 억원

	2004년		2005년		2006년	
	금액비중	누적비율	금액비중	누적비율	금액비중	누적비율
10억원	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
10~20억원	0.2	0.4	0.2	0.4	0.2	0.4
20~50억원	1.2	1.6	1.0	1.4	1.1	1.5
50~100억원	2.1	3.7	2.4	3.8	1.6	3.1
100~300억원	9.1	12.8	8.3	12.1	7.1	10.2
300~500억원	9.1	21.9	8.2	20.3	9.4	19.6
500~1천억원	14.4	36.3	15.5	35.8	14.4	33.9
1천~2천억원	18.5	54.8	13.4	49.2	14.7	48.6
2천~3천억원	7.9	62.7	10.7	59.9	8.3	56.9
3천~5천억원	14.8	77.5	16.5	76.4	9.8	66.3
5천억원 이상	22.5	100.0	23.6	100.0	33.4	100.0
합계	100.0	-	100.0	-	100.0	-

자료: 농림부, 구조정책과

- 1천억원 이상의 대규모 사업은 사업의 건수에서 차지하는 비중은 7.1%에 불과하지만 전체 투융자 예산에서 차지하는 금액비중은 66.1%를 차지
 - 100억원 미만의 소규모 사업의 총예산은 투융자 전체 예산의 3.1%에 불과하고 사업의 수만 많아(55.3%) 관리 효율성에 문제가 있음.
 - 10억원 미만의 사업의 개수 비중은 28.3%이나 금액비중은 0.2%에 불과

- 사업의 종류가 다양하다는 것이 반드시 좋지 않다고 할 수는 없지만 지나치게 세분화되는 경우에는 모니터링, 사업의 관리, 평가 등을 어렵게 하여 투자효과가 낮거나 자원낭비의 가능성을 높일 수 있음.

4. 농림부 예산과 농림투융자

- 농림투융자 예산에서 농림부 예산이 차지하는 비중은 점차 하락
 - 농림부예산의 비중은 2004년 51.3%에서 2006년 47.1%로 하락한 반면 농진청과 산림청의 예산 비중은 거의 변화 없음.
 - 기금비중과 금융기관자금의 비중 증가에 따라 농림부 비중 감소
- 기금비중이 같은 기간에 21.1%에서 26.2%로 늘어 당초 계획에 비해 크게 높아짐.
 - 종합대책의 자원 중 기금으로부터 조달되는 자원의 비중은 1단계 투융자사업(1992~1998)의 12.8%, 2단계 17.8%보다 높게 계획되었음.
- 투융자예산 중 타부처 소관예산 비중은 2단계 투융자사업(1999~2003)에서는 평균 10.7%이었으나 점차 줄어 2006년에는 4.3%로 감소
 - 타부처 예산은 농특세법에 따라 농림부 이외의 부처가 시행하는 농촌지역 사업 중 농특세를 재원으로 하는 사업예산을 말함.
- 119조원 사업에서는 종합자금 등 정책금융의 재원으로 금융기관자금을 포함하고 있는데 2004년부터 2006년까지 평균 비중이 10% 수준에 이룸.
 - 이는 융자액을 대상으로 한 것이기 때문에 사업규모의 판단기준으로 삼을 수는 있으나 국고지원분으로 분류하는 것은 논란의 소지가 있음.

표 9-8. 농림분야 투융자 구성(실적)

단위 : 억원, %

연 도	2004		2005		2006	
	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비
합 계	88,049	100.0	97,354	100.0	110,961	100.0
예 산	61,483	69.8	65,116	66.9	69,303	62.5
농림부문	55,178	62.7	59,944	61.6	64,504	58.2
- 농림부	45,173	51.3	49,088	50.4	52,298	47.1
- 농진청	2,934	3.3	3,223	3.3	3,467	3.2
- 산림청	7,071	8.0	7,633	7.8	8,739	7.9
타부처	6,305	7.2	5,172	5.3	4,799	4.3
금융기관자금	8,006	9.1	10,009	10.2	12,519	11.3
농림부기금	18,560	21.1	22,229	22.9	29,139	26.2

자료: 농림부 구조정책과

5. 농림투융자 제도 개선

5.1. 재정개혁에 따른 농림재정 운영제도의 변화

□ 예산총액배분 자율편성제도(Top-Down)

- 예산편성 방식을 종전의 상향식(Bottom-up)에서 총액배분 자율편성 (Top-down) 방식으로 전환하여 2004년부터 전면 실시
- 성과 : 예산의 과다 요구가 줄고, 정책 우선순위에 따른 배분, 재정운영계획과 연계되면서 예산운영의 투명성 확보와 예측가능성 제고, 농림부의 농림예산운영의 자율성 제고
- 과제 : 지방정부의 농림예산운영 방식은 여전히 상향식 운영체계를 유지함으로써 중앙(농림부)과 지방(지방자치단체)의 재정운영방식에서 불일치 초래

□ 성과관리 제도

- 재정사업의 목표와 성과지표를 설정하고 지표에 의한 평가결과를 재정

운영에 반영, 119조 투융자계획을 대상으로 1년간 정책별, 시책별, 사업별 성과목표 및 프로세스에 대한 관리계획을 제시

- 성과 : 농림사업에 대한 성과관리(성과목표와 평가지표)의 중요성 인식, 성과관리대상들에 대한 합리적인 평가지표 설정 위한 노력 경주
 - 과제 : 전략목표와 성과목표가 지나치게 세분되어 있거나 상위목표로 적합하지 않는 경우, 보다 큰 범위에서 통·폐합 필요성 대두
- 국가재정운영계획에 따라 농림분야 중기재정계획의 수립 및 운영
- 중장기적 시계에서 단년도 예산 및 기금운영계획의 기본 틀로 활용되는 국가재정운영계획을 수립·운영
 - 예산의 공감대 형성과 합의도출을 위하여 관계부처, 지자체, 연구소 등 이해관련자들의 폭넓은 참여
 - 매년 농림분야 재정운영계획의 수립과정에서 관련 이해당사자들의 참여를 통하여 재정운영의 우선순위의 조정과 사업시행의 방향을 조정
 - 성과 : 과거보다 예산운영의 투명성이 제고되고 전략적 자원배분에 대한 이해 제고
 - 과제 : 재정운영계획 수립에서 여전히 부처보다 재정당국 의견이 지배적

5.2. 균특회계의 시행으로 농림사업운영의 변화 초래

- 지역개발 관련 보조사업을 국가균형발전특별회계로 이관
- 2005년 농림예산 7조 1,569억원 중에서 균특회계는 21개 사업에 1조 1,327억원으로 전체 농림사업의 15.8%를 차지
 - 2005년 일반회계규모는 1조 4,327억원으로 20.0%를 차지
 - 균특회계의 자금지원은 중앙정부가 아니라 시도가 결정
- 성과
- 지방자치단체의 지역발전사업 자원확보가 용이해지고, 재원을 탄력적으로

로 운영할 수 있게 됨에 따라 재정 효율성이 제고되고, 예산(국고보조)의 이월과 지역에 따라 예산규모의 차등화가 가능

□ 과제

- 균특회계의 농림사업에 대해서 농림부는 검토의견을 제시하는 수준에 머물러 농림부의 사업 조정능력이 약화
- 지자체의 관심저하에 따라 사업신청을 앓을 경우에도 농림부의 조정능력이 없어 거시목표 하에서의 사업 추진이 곤란해질 수 있음.

5.3. 지방농정 평가체계의 개선

□ 농림사업의 효율적 운영과 지방농정의 활성화를 위하여 지방농정평가제도를 운영

- 평가항목(4개항목): 예산집행실적, 투자시설사후관리, 중점분야별 시책 추진, 차별화 시책 및 농정현안 등

□ 성과

- 농림사업 운영에 대한 관심과 효율성 제고에 기여

□ 과제

- '05년도부터 인센티브로 제공되던 지역특화사업비가 균특회계로 이관되면서 지방농정 평가제도를 운영하기 위한 유인이 없어짐.
- 균특회계 시스템에서 중앙과 지방의 협조 극대화를 위한 대안마련 시급

제 3 편

산업별 대책 평가

제 10 장

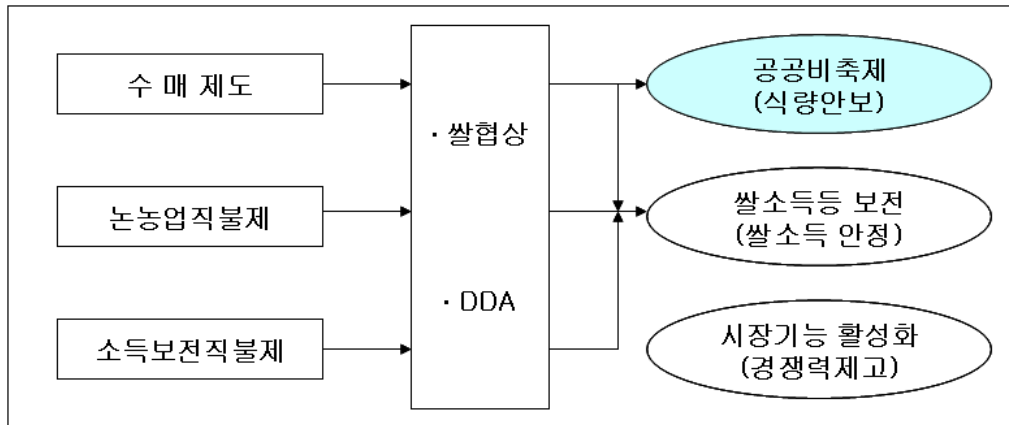
쌀 산업

1. 쌀산업 정책 개편 방향

- 2004년도에 시작하여 완료된 쌀협상과 진행 중에 있는 WTO/DDA농업협상에 대응하여 쌀농가의 소득안정, 대외 경쟁력 제고, 식량안보를 확보하기 위해서 쌀정책 개편이 불가피하였음.
 - 쌀협상 결과 쌀수입이 늘어나면 쌀가격이 하락하고 쌀농가 소득이 하락하게 되므로 소득 안정대책이 필요함.
 - DDA는 국내총보조(AMS)의 대폭 감축, 시장접근 기회의 확대(관세 감축) 방향으로 논의되고 있으며, 소득보전직접지불제와 약정수매제도는 감축될 AMS를 사용하므로 제도 개편이 필요함.
 - AMS 제약으로 수매제도 유지가 어려워지는 상황에 대비하여 식량안보를 확보할 수 있는 공공비축제를 도입하였음.

- 쌀농가 소득이 안정되고 식량안보를 달성할 수 있는 정책이 도입된 반면, 시장기능에 의해서 수급이 조절되도록 하고 향후 관세화에 대응하여 가격 및 품질 경쟁력이 향상될 수 있도록 지원하기로 함.

그림 10-1. 쌀산업 정책 개요



- 정부는 식량안보를 위한 일정 물량을 매입, 방출하여 양곡년도 말에는 계획된 물량만 보유함. 수입쌀은 별도로 관리하며 국내산으로 공공비축미를 확보하기 어려운 경우에는 수입쌀을 포함하기로 함.
- 품질 경쟁력을 제고하기 위해 건조·저장시설 지원 등 RPC 지원을 확대하기로 함.

2. 쌀농가 소득안정

2.1. 개요

- 수입쌀이 시장에 유통되면 쌀 가격이 하락하고 쌀 농가의 소득이 하락할 수 있음.
 - 2004년 쌀협상 결과 2005년부터 10년 동안 쌀에 대해 관세화를 유예하되 매년 의무수입(MMA)물량은 늘어남.
 - MMA 물량은 2005년도 22만 5,575 톤에서 2014년까지 40만 8,700 톤까지 늘어나며, 이중 밥쌀용으로 시장에 유통되는 물량은 동일 기간 동안 2만 2,557 톤에서 12만 2,610톤까지 늘어남.

표 10-1. 쌀소득등보전지불금 지원규모(2005년산)

	계	고정직불금	변동직불금
지급단가	25,546원/80kg	9,836원	15,710원
	1,558,310원/ha	600,000원 (진흥/비진흥지역평균)	958,310원
총지급액	15,053억원	6,038억원	9,015억원

자료: 농림부 소득정책과

- 쌀농가 소득안정을 위해 목표가격(80kg당 17만 83원)을 설정하고 시장가격과의 차이의 85%를 재정에서 보전해주는 「쌀소득등보전직접지불제」를 도입함.
 - 목표가격은 2005년 이전의 농가 수취가격(논농업직불금과 수매효과 포함)을 기준으로 설정하였으며, 일정부문 농가의 자구노력도 필요하다는 취지에서 보전비율을 85%로 함.
 - 과거 논농업직불제는 지급 상한을 4ha로 제한하였으나, 소득보전직불제에서는 지급상한을 폐지함.

- 쌀소득등보전직접지불금은 단위 면적 당 일정 금액을 지불하는 고정직불금(허용보조)과 시장가격에 연동되는 변동직불금(감축보조)으로 구성되므로 쌀농가의 소득안정에 효과적임.
 - 「쌀소득등보전직접지불제」는 2001년도에 도입된 「논농업직불제」와 2002년산부터 적용하기로 한 「쌀소득보전직불제」를 각각 고정직불금과 변동직불금으로 통합, 변형하여 운영함.

- 목표가격은 2005년산부터 3년간 적용하고, DDA 농업협상 등을 반영하여 운영방식을 개선하기로 함.
 - 변동직불금은 감축대상이므로 DDA협상 결과에 따라서 쌀소득등보전직접지불제 운영은 제약을 받을 수 있음.

표 10-2. 국내외산 가격 비교

수입쌀가격(80kg) ¹⁾		국내산 산지 쌀가격(양곡년도)			
		2006 ²⁾	2005	2004	2003
미국	42,806	140,028	158,265	165,904	160,819
중국	44,531				

주: 1) 달러당 환율 980원 가정, 국내도착 기준임

2) 2005년 10월~2006년 1월 동안 평균가격

2.2. 추진실적

- 정부는 2005년 수확기 쌀 가격이 전년 대비 5% 하락할 것을 예상하고 쌀소득등보전직접지불금 예산으로 9,618억원을 책정함.
- 2005년산 산지 쌀가격은 전년 대비 13.4% 하락하였으므로, 쌀 농가 소득안정을 위한 재정지출이 예상보다 많은 1조 5,053억 원으로 늘어남.
 - 1ha를 경영하는 농가는 약 156만 원(고정직불금 60만 원, 변동직불금 95만 8천 원)을 직불금으로 지급받음.

2.3. 시책평가

- 산지 쌀 가격이 13.4% 하락하였으나 직불금을 포함한 농가수취가격은 목표가격의 97.3% 수준으로 안정됨.
 - 쌀가격 하락 폭이 컸으므로 농가수취가격은 전년 동기 대비 96.6% 수준으로 하락함.
- 쌀소득등보전직불제가 도입되었으므로 쌀가격은 수급여건에 의하여 하락할 수 있게 되었으며, 대외 가격경쟁력을 갖추어가는 계기가 마련됨.
 - 쌀소득등보전직불제가 도입되지 않았으면, 정부는 쌀농가 소득안정을 위해 쌀가격이 하락하지 않도록 시장관리를 하였을 것임.

표 10-3. 농가 조수입, 수취가격 변동

	2004년산	2005년산
10a당 조수입(천원) ¹⁾	1,030	1,012
목표가격(원/80kg)	-	170,083
농가수취가격(원/80kg)(A+B+C)	171,421	165,574
시장가격(A) ²⁾	161,695	140,028
소득보전직불금(B)	8,223	25,546
(고정직불금)	(8,223)	(9,836)
(변동직불금)	-	(15,710)
수매효과(C)	1,503	-

주: 1) 2005년산 조수입은 전국 평균단수 적용, 소득보전직불금 산정 시 고정단수 적용.

2) 농관원이 산지 유통업체를 대상으로 조사하는 10월부터 익년도 1월 동안의 평균가격.

- 2005년 수확기 쌀 가격이 하락한 결과 국내산과 수입쌀과의 차이는 3.2 배 수준으로 축소됨.
- 시장 판매용으로 도입된 미국, 중국산 쌀 낙찰가격은 톤당 각각 564달러, 568달러(1등급 기준)로 결정됨.

2.4. 보완과제

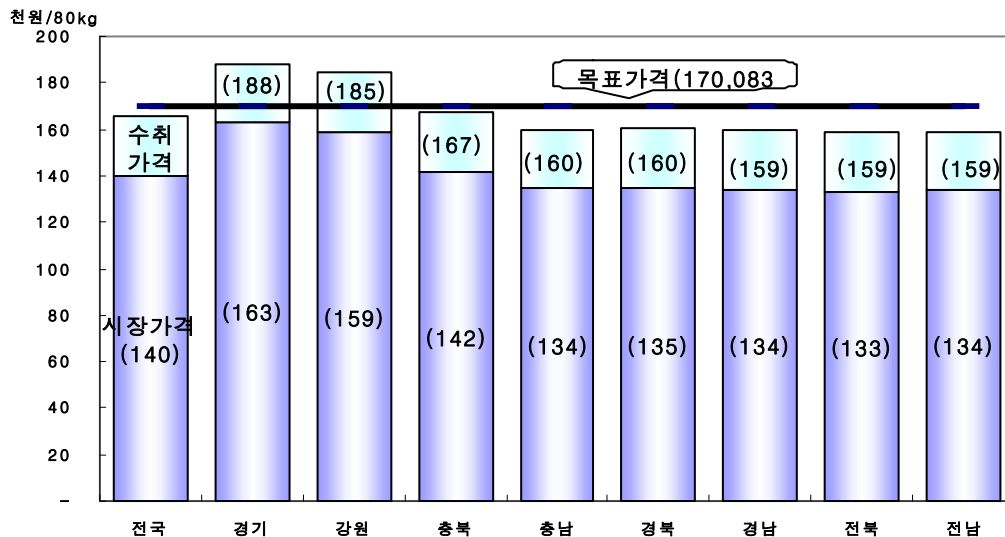
- 직불금을 산정하는 기준으로 쌀(정곡)가격을 사용하지만 농가는 벼 상태로 판매하는 것이 일반적임. 직불금 규모의 정확성에 대해 오해의 소지가 있으므로 조곡가격을 기준으로 사용하는 것을 검토할 필요가 있음.
- 쌀 가격은 산지 유통업체가 주로 출하하는 등급(상품)의 가격을 조사한 것으로 여기에는 가공임과 유통업체의 이윤 등이 포함되어 있음.
- 시장여건에 따라서 쌀과 벼 가격의 변동 폭이 다르므로 어떤 가격을 적용하느냐에 따라서 농가의 손익에 영향을 미칠 수 있음.

- 변동직불금을 실경작자에게 지급하도록 되어있으나 현실적으로 실경작자가 지급받지 못하는 경우가 있으므로 관련 규정의 개정이 필요함.
 - 개정된 농지법은 1996년 1월 이후에 취득한 농지를 임대할 수 없도록 규정하고 있음. 이러한 농지를 임차한 농민은 실경작자임에도 불구하고 직불금을 받을 수 없는 문제점이 있음.
 - 임차를 통해 경영규모를 확대하는 것이 효율적임. 임차를 촉진시키기 위해서는 실경작자가 직불금을 받을 수 있도록 제도개선이 필요함.

- 직불금을 산정하는 데에 전국평균가격을 적용하고 있음. 가격 하락 폭이 큰 지역(도)에서는 상대적으로 소득보전율이 낮아 소득안정이라는 목표와 다소 거리가 있으므로 지역별 목표가격을 설정하고 보전하는 방법을 검토할 필요가 있음.(그림 10-2 참조)
 - 전국평균가격을 적용하므로 모든 농가에 80kg당 2만 5천 원 정도의 소득이 보전되고, 전국평균 농가수취가격은 목표가격의 97.3% 수준임.
 - 가격 하락폭이 큰 전·남북지역의 직불금을 포함한 수취가격은 목표가격의 93.5% 수준이나, 경기·강원지역의 농가수취가격은 목표가격을 상회함.
 - 도별로 목표가격을 설정하고 소득을 보전하는 경우에도 문제점은 여전히 남게됨. 도 내에서도 시군별가격 편차가 큰 경우가 있고 가격조사를 위한 행정비용이 과다하게 소요될 수 있음.

- 직불금이 모든 농가에 평균적으로 지원되므로 규모화에 역행한다는 문제점이 제기됨. 또한 경영규모가 큰 농가일수록 직불금 혜택이 많아지는 문제점도 있으므로 지급상한을 설정해야 한다는 의견도 제기되고 있음.
 - 직불제의 도입 목적은 농가의 소득안정을 도모하는 데에 있으며, 규모화에 역행하는 문제점은 불가피한 측면이 있음.

그림 10-2. 목표가격, 도별 수취가격



- 지급 상한선을 설정하는 것은 대농의 경영안정과 규모화에 역기능을 초래할 수 있음. 대규모 농가는 토지, 농기계 구입 등으로 소득에 비해 부채 규모가 크므로 쌀 가격 하락 시 부채 상황이 어려워지는 등 현금 흐름에 문제가 발생할 가능성이 높음.
- 5ha 이상 농가의 22%는 부채규모가 1억 이상이고 45%는 5천만 원 이상임. 경영규모가 큰 농가일수록 소득에 대한 차입금 상환액 비중이 높으므로 규모화된 농가일수록 여건 변화에 취약함(표 10-4 참조).
- 농가가 변동직불금을 받기 위해서는 벼를 재배해야 함. 변동직불금이 생산장려금으로 작용하여 공급과잉을 초래할 수 있으므로 지급조건을 생산 중립적으로 조정해야 한다는 문제 제기가 있지만 신중한 검토가 필요함.
- 관세화 전환 이후를 고려하면 생산을 유도하는 정책이 가격경쟁력 제고에 도움이 될 수 있음. 당장의 공급 과잉을 우려하여 생산중립적으로 전환하였다가 관세화 이후 생산과 연계하는 것으로 전환하면 정책 혼란을 초래할 수 있음.

표 10-4. 규모별 부채 비중(2003년)

	0.5미만	0.5~1.0	1.0~2.0	2.0~3.0	3.0~5.0	5.0이상
부채/농가소득 비중(%)	78.9	88.3	84.6	114.8	129.9	163.6
차입금상환액/농가소득(%)	20.6	26.8	23.8	37.3	40.3	53.2

자료: 박동규외(2004), 「쌀농가 소득안정방안 연구」, 한국농촌경제연구원.

- 생산중립적으로 전환하면 생산연계하는 정책에 비해 재배면적이 더 줄어들고¹²⁾ 장기적으로 가격 하락 폭이 상대적으로 줄어들 수 있음. 쌀시장을 관세화로 전환하면 쌀가격이 상대적으로 낮아지도록 하는 정책수단이 필요할 것임.

3. 식량안보 달성

3.1. 개요

- 양곡년도 말 공공비축 기준물량을 600만석으로 하고 매년 300만석을 매입·방출하는 공공비축제를 2005년부터 도입하였음.
 - 공공비축물량 규모는 쌀소비량 감소 등을 고려하여 3년 후 재검토하기로 함.
 - 기준물량은 국내산으로 충당한다는 원칙 하에 수입쌀 재고를 연차적으로 축소하여 운영하기로 함.

3.2. 추진실적

- 2005년도에 농가가 건조한 벼를 포대로 250만석, RPC를 통해서 산물벼로 150만석 등 총 400만석을 매입하기로 하였음.¹³⁾

12) 벼 재배면적이 쌀가격에만 영향을 받는 것으로 가정함. 직불금이 재배면적에 얼마나 영향을 미치느냐에 따라서 재배면적 감소와 시장가격 하락 폭은 달라지게 됨.

13) 수확기 가격이 급락하면서 유통불안이 심화되었으므로, 수확기 시장 안정을 위해

표 10-5. 매입 실적

단위 : 천석

구분	합계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	광역시	
합계	계획	5,000	411	202	265	853	772	1,101	694	537	165
	실적	4,492	348	150	248	853	599	914	694	531	155
포대	계획	4,333	238	119	202	723	735	1,067	634	487	128
	실적	3,825	175	67	185	723	562	880	634	481	118
산물	계획	667	173	83	63	130	37	34	60	50	37
	실적	667	173	83	63	130	37	34	60	50	37

주: 쌀시장 안정을 위한 추가매입 100만 석이 포함되며, 공공비축미 매입은 완료됨.

자료: 농림부 소득관리과

- 2005년에는 제도변경에 따른 혼란을 방지하고 수확기에 농가의 판로 확대를 위해 매입물량을 확대. 2006년도에는 350만석, 이후에는 300만석을 매입하기로 함.
 - 급격한 정책 변화로 인한 혼란을 피하기 위해 약정수매제에서 했던 바와 같이 포대벼와 산물벼를 혼합하여 매입하기로 하였음.
- 건조(포대) 벼를 품관원이 조사하는 산지 전국평균가격으로 매입하되 공공비축미 매입 시기에 가격이 결정되지 않으므로 전년도 전국평균 산지가격의 80%인 47,350원(1등급 기준)을 우선 지급하고 사후 정산하기로 함.
- 산물벼는 RPC가 매입하는 시점의 시장가격으로 매입하고 RPC는 일정기간 보관 후 정부로부터 인수받아 판매하기로 함.
- RPC의 자체 판단으로 매입시점의 시장가격으로 매입하므로 깃가매입 원칙에 충실하고, 농가에 고품질쌀 생산을 유도하는 장점이 있음.

농협중앙회를 통하여 100만석을 공공비축미와는 별도의 목적으로 매입하였음. 100만석을 추가로 매입하였으므로 공공비축제는 실패한 정책으로 단정하는 것은 무리가 있으며 앞으로 시장안정을 위한 별도의 수단이 검토될 필요성은 있음.

- 인수도 가격은 매입가격을 기준으로 수매기간 쌀 가격과 인수도 시점의 전국평균 쌀 가격 변동률을 반영하여 결정하기로 함.
- 시장가격이 급락하면서 산물수매에 대한 농가의 불만이 커져서 산물 매입량이 줄어든 반면 포대벼 매입량은 늘어났음.
 - 산물벼 매입량이 당초 150만석에서 66만 7천석으로 줄어듦.

3.3. 시책평가

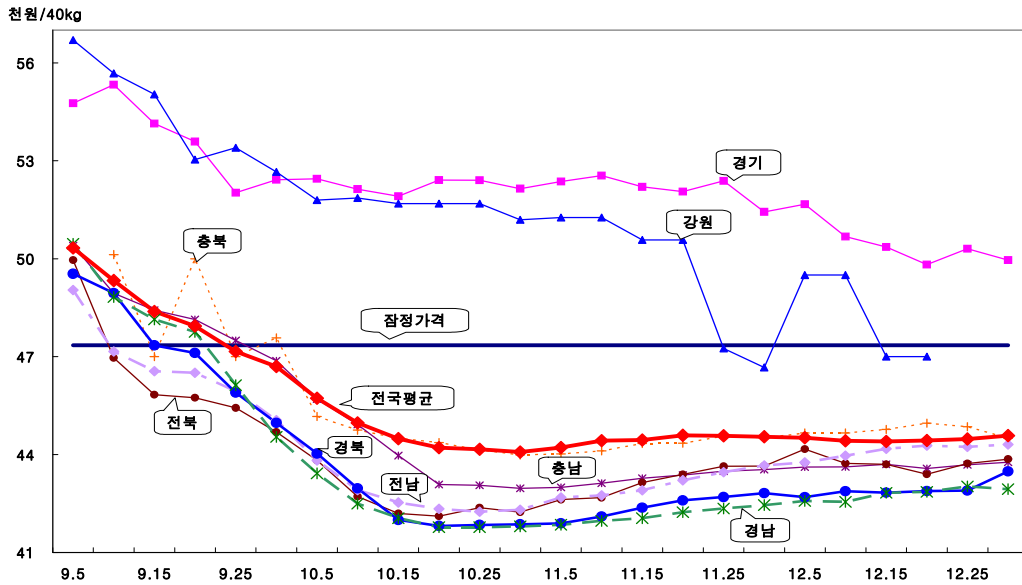
- 양곡년도 말 매입량과 익년도 방출량, 양곡년도말 비축물량을 제도화하였으므로 주식인 쌀을 안정된 가격으로 국민에게 공급할 수 있게 됨.
 - 과거에는 매입 및 방출물량이 임의적으로 결정되었으므로 식량안보를 담보하기 어려움.
- 공공비축제 운영 방식이 시장가격으로 매입, 방출하는 것이므로 시장을 왜곡시키지 않는 장점이 있음.
 - 약정수매제도 하에서는 수급여건과 무관한 가격으로 매입하여 시장을 왜곡시키는 문제점이 있었음.
- 해방 이후 유지해오던 수매제도를 폐지하고 공공비축제로 전환하는 과정에서 생산 농가나 지방 양정관련 공무원을 상대로 폭넓은 홍보가 미진한 측면이 있었음.
 - 구체적인 시행방안이 수확기에 접어들면서 시·군에 전달된 것도 아쉬운 부분임.
- 제도 전환 첫 해에 여러 가지 문제점이 드러났지만, 점진적으로 개선해나가면 시장지향적 정책 전환이라는 큰 틀 속에서 식량안보라는 소기의 목적을 달성할 수 있을 것으로 판단됨.
 - 일본에서도 공공비축제가 도입된 지 10년 만에 본래의 취지에 부합한 제

도를 갖춤. 쌀가격을 안정시키기 위해 방출량이 매입량보다 적어서 정부 재고량이 늘어났으며 매입가격도 정부에서 결정하였음. 2005년도부터는 입찰방식으로 공공비축미를 확보하고 있으며, 정부 보유 평균물량도 100만톤 수준이 유지되도록 매입, 방출하고 있음.

3.4. 보완과제

- 공공비축미 포대벼 매입 잠정가격과 산물벼 매입가격 간에 차이가 발생하여 생산자단체 중심으로 공공비축미 판매를 거부하는 등 유통혼란이 발생함.
 - <그림 10-3>에서 보는 바와 같이 2005년 9월 하순에 전국평균 조곡가격이 공공비축미 포대벼 매입 잠정가격을 하회하기 시작하였으며, 경기, 강원도를 제외한 모든 지역의 조곡가격은 포대벼 매입 잠정가격보다 낮게 되어 공공비축미라는 동일 상품에 2가지 가격이 나타나게 됨.
 - 포대벼 매입가격은 10~12월 동안의 평균가격이 적용되지만 산물벼는 거래시점의 가격이므로 가격이 낮은 시점에 거래가 이뤄졌다면 농가는 상대적으로 손해를 볼 수 있음. 동일한 벼에 포대벼 가격과 산물벼 가격이 다르게 적용되는 일물이가(一物二價)가 적용되어 농가의 혼란이 불가피하게 됨.
 - 농가는 포대벼 잠정매입가격을 확정가격(fixed price)으로 오해하는 경우가 많았으며, 포대벼 잠정가격과 산물거래 가격 간에 차이가 심화되면서 산물벼 구매 거부 사태가 발생함.
- 단기적으로 포대벼와 산물벼 매입 잠정가격을 동일하게 적용하여 농가의 가격혼란을 최소화하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.
 - 산물벼 정산가격은 포대벼 정산가격에서 마대비와 건조료 등을 공제한 수준이 될 수 있음.
- 단일가격을 적용하는 경우 제기된 문제점은 다소 해소될 수 있지만 여전히 부작용은 남게 됨.

그림 10-3. 2005년 수확기 조곡가격, 공공비축미 잠정매입가격



- 품질별로 가격이 차등화되지 않으므로 농가에게 품질향상 신호를 제공하지 못한다는 단점이 있음.
- 장기적으로 RPC 등 유통업체를 대상으로 입찰방식으로 구매하도록 검토해야 함.
 - 공공비축미 잠정가격 설정, 적용 가격기준(전국평균 또는 도별평균) 선택 등의 문제에서 벗어날 수 있음.
 - 농가와 매입가격 적정성 등의 논란도 해결될 수 있음.
 - RPC의 원료곡 처리 능력이 배양되어야 하며, 이를 위해 수탁거래의 활성화와 산물처리능력 확충이 선결되어야 함.
- 정부가 공공비축미를 사후적으로 결정되는 시장가격으로 매입하므로, 농가와 유통업체간 거래 시 참고가격이 없어서 유통불안이 심화될 수 있으므로 거래의 참고가격을 제공해주는 기구를 설립할 필요가 있음.

- 거래의 안정성을 높여주는 방안으로 시장참여자에게 수급상황 등의 정보를 제공해주거나 일본의 가격형성센터 설립을 검토할 필요가 있음.
 - 공공비축미를 입찰방식으로 매입하면 낙찰가격을 공고하여 거래의 참고자료로 활용될 수 있도록 함.
- 풍작으로 수확기에 시장가격이 급락하면 정부는 시장안정을 위한 공공비축미를 추가적으로 매입하는 상황이 발생할 수 있으므로 이에 대응한 제도적인 정책수단이 마련되어야 함.
- 시장안정을 위해 예정된 물량 이상으로 매입하면 공공비축제 본래의 취지에 벗어나 허용정책으로 분류되지 못하며, 소득정책에도 영향을 미치게 될 수 있음.

4. 미곡유통 효율성 제고

4.1. 개요

- 쌀 유통비용을 절감하고 품질을 향상시켜서 시장개방 확대에 대응하기 위한 목적으로 1991년도부터 RPC사업이 추진되었음.
- RPC에서 벼를 건조, 보관, 가공 등 일괄 처리하므로 기존의 벼 관리 방식보다 비용이 40% 정도 절감됨.
- 농가단위에서 벼를 처리하면 마대비용이 소요되며, 자연건조 등을 위해 적지 않은 노동력이 투입됨.
 - 현대화된 시설에서 원료곡을 보관하여 가공하므로 미질이 향상되는 효과가 있음.
- 규모화된 RPC에서 수확기에 원료곡을 확보하도록 하여 시장안정을 도모하는 효과도 기대할 수 있음.
- WTO 출범으로 약정수매량이 줄어들고, 수매제도가 폐지되면 수확기 가격이 급락하는 등 시장불안을 초래할 수 있음.

표 10-6. RPC사업 추진 실적

단위 : 개소, 억원

	1991~'00	2001	2002	2003	2004	계
사업량 (건조저장시설)	324 (367)	4 (76)	- (81)	- (44)	- (71)	328 (639)
사업비	6,919	444	473	265	331	8,432

자료: 농림부 소득관리과

표 10-7. RPC의 매입량

단위 : 천톤(조곡)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004
생산량(A)	6,389	7,197	7,407	6,687	6,151	6,739
RPC매입량(B) ¹⁾	279	1,410	1,524	1,728	1,828	2,055
B/A(%)	4.4	19.6	20.6	25.8	29.7	30.5

주: 1) 정부 산물수매량을 제외한 자체 매입량 기준임

4.2. 추진실적

- RPC의 비용절감 및 미질향상 효과가 나타나면서 RPC 수요가 급격하게 늘어남. RPC가 가공시설 위주로 설치되면서 도정시설은 전체적으로 과잉인 반면 건조저장시설은 부족하므로 2002년부터 RPC 설치는 중단되고 건조저장시설 위주로 지원되고 있음.
- 2004년까지 총 328개소 RPC가 설치되었으며, 639개소의 건조저장 시설이 설치됨.
 - 8,432억원이 정부 사업비(보조 및 융자)가 소요됨.
- RPC 중심으로 미곡 유통이 활성화되도록 벼 매입자금 및 운영자금을 지원해주고 있음.
 - 총 지원규모는 2001년 5,904억 원에서 2004년도에는 9,184억 원으로 확대되었음.

- 생산량 중 RPC 매입량 비중이 2004년도에는 30.5% 까지 늘어남.

4.3. 보완과제

- RPC의 건조 및 저장시설 능력이 확충되고 있으나 아직도 생산량의 41.2%, 20.5% 정도만 처리할 수 있는 능력이므로 시설확충이 필요함. 하지만, 시설 유희화가 발생하지 않도록 성장 가능한 업체를 대상으로 지원하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.
 - 생산량 중 RPC의 가공능력은 64.6%이므로 건조부터 가공까지 일관처리가 되지 않아 미질 향상에 한계가 있음.
 - 건조, 저장시설 부족으로 2004년도에 야적비율은 14.6%가 되며, 이는 미질 저하의 요인이 되고 있음.
 - 건조, 저장시설 증설을 위한 자금이 균특회계로 이관된 이후에 지자체의 신청물량이 저조하고 사업단가가 동결되어 시설확충이 어려우므로 중앙 정부에서 관리하는 것이 바람직함.
 - 또한 발전 가능성이 있는 RPC에 건조저장시설이 확충되도록 하여 RPC 규모화에 역행하지 않도록 해야 함. RPC 가동률이 45% 내외 수준이므로 구조조정이 불가피함.
- 우리나라는 RPC가 원료곡을 매입하는 것이 관행이나 일본이나 미국 등 선진국에서 시행하는 수탁방식으로 개편해야 함.
 - 수탁방식은 농가는 수확기에 RPC 등 유통업체에 벼 판매를 위탁하고, 유통업체는 판매예상 가격의 일부를 우선지급하며 판매가 완료된 후 잔금을 정산하는 것임.
 - 수탁방식으로 물량을 확보하면 경영이 안정되며 균질한 원료곡을 확보하여 미질 향상에 기여할 수 있으나 수탁물량 비중은 1% 남짓임.

표 10-8. RPC 원료곡 확보 현황

단위 : 천석, (%)

연도	자체매입			수탁	정부 산물수매	공매	계
	소계	수확기	비수확기				
2001	7,622 (71.8)	5,532 (52.1)	2,090 (19.7)	122 (1.1)	2,236 (21.1)	634 (6)	10,614 (100)
2002	8,641 (73.6)	6,228 (53.1)	2,413 (20.6)	146 (1.2)	1,964 (16.7)	984 (8.4)	11,735 (100)
2003	9,139 (70.9)	7,078 (54.9)	2,061 (16)	142 (1.1)	1,883 (14.6)	1,731 (13.4)	12,895 (100)
2004	10,274 (76.3)	8,210 (61.0)	2,064 (15.3)	232 (1.7)	1,595 (11.8)	1,364 (10.1)	13,465 (100)

자료: 농림부 소득관리과

- 유통업체는 수확기에 원료곡을 매입하기 위해 자금을 차입하므로 이자비용이 발생할 뿐만 아니라 가격변동에 따른 경영위험이 크므로 수탁방식으로 전환하여 비용절감 및 경영안정을 도모해야 함.
 - 일본이나 미국, 호주 등 선진국에서 양곡 거래는 수탁방식이 관행임. 수확한 곡물을 판매 시점의 가격과 수확기 가격 차이를 예상하기 어렵기 때문에 수확기에 일정가격으로 거래하는 경우 위험이 뒤따름.
 - 수확기에 연중 필요한 원료곡을 매입하는 데에 한계가 있으므로 수확기 이후에 농가로부터 또는 정부로부터 다양한 품질의 원료곡을 매입하고 있음. 이는 균질한 쌀 생산을 어렵게 하는 요인으로 작용함.
 - 수탁판매가 활성화되기 위해서는 정부가 수탁자금으로 재원을 마련하여 지원해주고, 농가와 정산하는 가격이 수확기 시장가격보다 낮지 않도록 보장해주는 제도적 안정장치를 마련할 필요가 있음.

- 농가와 유통업체간 거래 시 참고자료로 활용될 수 있는 가격발견기구를 설치하여 유통 효율성을 제고할 필요가 있음.
 - 수매제도가 있었던 시기에는 수매가격이 거래의 참고로 이용되었으나 수매제도가 폐지된 이후 시장 참여자는 가격 결정에 어려움을 겪고 있

음. 수확기에 농가는 판매에 대한 불안감으로 투매를 하고 구매자는 매입을 지연하면 가격 폭락현상이 발생할 수 있음.

- 일본의 경우 「가격형성센터」에서 품질에 따른 가격이 결정되며 이 가격은 가격형성센터에 상장되지 않은 물량을 거래할 때 참고자료로 활용됨.

5. 쌀산업 정책의 평가

- 쌀농가 소득안정을 위해 가격정책에서 소득정책으로 전환한 것은 세계 농업정책 변화와 흐름을 같이하는 바람직한 방향이라 할 수 있음.
 - 일본이나 미국 등 선진국에서도 가격지지에서 농가 소득안정을 위한 직접지불 방식으로 정책을 전환하였음
 - 또한 가격 및 수급도 시장기능에 의해 조절되도록 유도하는 것도 미래 지향적인 정책 전환이라고 평가할 수 있음.
 - 직접지불제가 가지는 역기능이 나타나고 있지만 이는 직접지불 정책의 한계이기도 함. 목표가격을 지역별로 산정할 것인지 등 제기된 여러 가지 문제점을 검토할 필요가 있음.
- 공공비축미 매입, 방출 방식이 시장기능을 왜곡시킬 여지가 있으므로 개선이 필요함.
 - 공공비축제가 수급안정 수단으로 활용되지 않도록 해야 함. 심리적 불안감으로 인한 유통불안을 해소하기 위해 수탁판매 방식이 활성화되어야 하며 이를 위한 정책 지원이 필요할 것으로 보임.
 - 공공비축제 운영이 어느 정도 안정되면 비축미를 입찰방식으로 매입, 방출하도록 하여 시장 지향성을 제고하도록 함.

※ 참고: 쌀산업정책에 대한 부정적 평가¹⁴⁾

□ 쌀산업정책에 대해 정책조정시 참고할 수 있도록 본 연구와 견해가 다른 평가의견을 정리하였음.

1. 공공비축제

□ 공공비축제는 다음과 같은 4가지의 문제점을 가지고 있어 본래의 의도대로 시행될 수 없는 한계를 가지기 때문에 성공한 정책일 수 없음.

□ 과거의 수매제도와 차별성이 별로 없는 변형된 공공비축제임.

- 2005년은 첫해임으로 적정비축량보다 100만섬 많은 400만섬으로 책정하였다가 시장 혼란이 있자 100만섬을 추가하여 500만섬으로 한 것은 예년의 수매량과 거의 비슷한 물량이 되어 공공비축제의 원래 목적인 ‘비축물량의 확보’와는 거리가 있음.
- 목표가격의 80% 수준인 공공비축량 매입가격기준을 선도기준가격으로 오해한 측면이 많았음. 이는 사전준비 및 정책홍보의 부족에 기인함.
- 최종적으로 시가는 3개월(10월-12월말)에 걸친 평균시가를 적용하였기 때문에 외형적으로는 시가매입의 형태를 취하고 있음으로 과거 수매제도와는 구별된다고 볼 수 있으나 운영면에서 과거 제도를 답습한 결과로 비축제도의 본질에서 벗어나 있는 등 차별성이 없음.
- 공공비축제 그 자체가 문제가 아니라 현실적으로 제대로 시행할 수 없는 제도를 연습도 없이 시행하려 했다는 측면에서 문제가 있음. 현재와 같이 운영되는 공공비축제도하에서는 비축물량, 매입가격, 품질문제등 당분간은 매년 농민, 정부, 유통주체들간에 갈등과 혼란이 있을 수밖에 없

14) 쌀산업정책에 대한 비판적으로 보는 대표적 학자인 윤석원 교수의 견해를 중심으로 수록함.

게 되어 있음.

- 시장의 혼란과 농민, 유통주체들의 불안 초래
 - 민간유통조직의 경쟁력강화와 육성지원, 마케팅전략의 보급, 수요정책, 생산정책, 소득정책 등이 선행되었어야 함에도, 수매제도를 폐지하고 공공비축제와 쌀소득보전직불제를 도입해야만 쌀 산업의 경쟁력 제고와 구조조정이 가능하다고 주장하였으나 첫해부터 공공비축제를 제대로 운용하지 못해서는 이미 제도전환의 소기의 목적달성은 험란함.
 - 제도는 바꾸었으나 그 운용을 제대로 하지 못해 가격의 폭락으로 인한 농민의 불안과 시장의 혼란을 야기하였고, 정부의 예산은 예산대로 더 들어 가는(약 7,000억원) 해프닝을 연출하였음.

- 유통업자들의 위험회피
 - 수확기이고 가격하락 예상 국면에서 산물벼 매입 후 시가와의 차액에 대한 위험을 유통업자들이 서로 회피하여 발생한 가격하락 현상을 수급량 조절로 가격하락을 막으려는 오류를 범함.
 - 결국 가격폭락으로 농정 예산의 소득보전직불금 집중으로 예산 운용면에서 다른 농정에 영향을 미침

- 정부의 시장 개입은 불가피함
 - 매입한 벼는 언젠가 시장에 방출해야 함으로 시기조정이나 가격책정등 정부의 시장개입은 피할 수 없으므로, 공공비축제를 도입함으로써 쌀 가격을 전적으로 시장에서 결정되도록 한다는 것은 현실적으로 어려움.

- 결국 공공비축제는 쌀 소득이 적정수준에서 보전이 되고 안정화도지 않는 한 본연의 공공비축제를 운영하기란 현실적으로 매우 어려울 것임.

2. 쌀소득보전직불제

- 쌀소득보전직불제는 농가소득을 보전하지 못할 우려가 큰 불안정한 제도
 - 목표가격에 생산비 증가가 반영되지 않아 가격하락 추세하에서는 목표가격이 3년 후에는 떨어지게 되어 소득보전이 되지 않을 우려가 있음.
 - 목표가격과 수확기 전국평균가격과 차액의 85%를 보전함으로 전국평균보다 가격이 낮은 지역의 경우 상대적으로 소득보전율이 낮음.
 - 정부는 소득보전직불제도를 통해 목표가격의 97.3%까지 소득이 보전되었다고 주장하나 이는 명목상의 소득 보전율일뿐임. 목표가격 170,083원은 2003년도 쌀농가소득 수준은 유지하겠다는 정책목표가 반영된 가격임. 따라서 2005년도 쌀농가소득을 비교하려면 2003년 대비 물가인상률과 생산비증가율을 감안해야함.

- 현행의 쌀소득보전직불제를 유지하려면 다음과 같은 점은 개선되어야 함.
 - 앞으로 2008년부터 운용될 목표가격에는 생산비나 물가상승율이 반영될 수 있는 방안이 강구되어야 함. 목표가격을 전국 단일가격이 아니라 도별로 차등화하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - ‘시가’도 전국평균가격을 적용하기 보다는 도별로 적용하는 것이 실질적인 소득 보전이라는 측면에서 옳다고 봄.
 - 고정직불금이 실경작자에게 지급되도록 대책이 강구되어야 하고, 보전비율 85%의 타당성도 재검토되어야 함.

- 현 쌀소득보전제도의 한계로 인하여 새 제도를 도입한다면
 - 현행 쌀소득보전직불제는 목표가격(도별), 시가설정(도별), 소득보전비율, 고정직불금액등 결정해야할 변수들이 너무 많아 매년 갈등과 논란의 여지가 많은 제도임.
 - 따라서 현 소득보전직불제를 농지면적당 고정직불제도로 전면 재개편하는 방안을 고려해 볼 수 있음.

- 쌀이 과잉기조인 상황에서는 논의 형상만 유지한다면 작목전환이나 휴경 등을 농민이 자율적으로 판단할 수 있도록 해야만 소위 구조조정이 가능할 것임. 이와 함께 생산조정정책을 연계하여 전체적인 생산기반의 유지와 쌀 수급이 어느 정도 이루어지도록 유도하는 방안도 검토될 수 있음.
 - 어떤 경우에도 정부는 쌀 산업에 개입할 수밖에 없다는 사실을 인식해야 하며 ‘가격은 시장에 맡기고, 소득은 보전해 주는 방식’이 양정의 기본방향이라고는 하지만 정부가 시장에서 완전히 손을 떼는 방법은 없으며, 그렇게 할 수도, 해서도 안 된다는 점에서 한계가 있음을 인정해야함.
- 보다 근본적인 농가소득안정장치의 도입 필요
- 개별농가의 소득이 안정적으로 유지되고 보전되기 위해서는 지금의 쌀 소득보전직불제만으로는 미흡하므로 농가별 소득안정장치를 조기에 도입하여 정착시킬 필요가 있음.
 - 개별농가의 소득이 일정수준에서 안정화될 수 있다면 농민들은 쌀 가격이 시장에서 얼마로 결정되든 크게 문제가 되지 않음으로 농협이나 민간 유통주체에게 쌀을 맡겨 판매한 후에 결제하도록 하는 ‘수탁’이 가능할 것으로 판단됨. 그렇게 되면 유통주체들도 경영압박을 덜 받게 되어 쌀 시장이 제 기능을 발휘할 수 있을 것임.

제 11 장

축산업

1. 축산업의 현황 및 여건 전망

1.1. 현황

- 축산업은 지속적으로 성장하면서 농림업에서 차지하는 비중 증대
 - 농림업생산액 중 축산업생산액이 차지하는 비중은 1995년의 21.7%에서 2004년 29.1%로 증가함. 또한 2004년 축산업생산액은 1995년 대비 83.1% 증가함.
 - 1995년 축산업생산액 5.9조원에서 2004년엔 10.8조원으로 증가
 - 축산업생산액(10.8조원) 기준 주요 품목: 돼지 3.6조원(33.8%), 한·육우 2.8조원(26.7%), 우유 1.5조원(14.0%), 계란 9.8천억원(9.1%), 닭 9.4천억원(8.7%)

- 사육농가의 수는 모든 축종에 걸쳐 지속적으로 줄어들어 농가당 평균 사육두수는 증가하는 규모화가 현저히 진행
 - 한·육우와 닭의 사육두수 증가가 두드러지고, 젓소와 돼지의 사육두수는 감소 내지 정체되고 있음.
 - 각 축종별 전업농가수 및 전업농의 사육규모는 큰 폭으로 증가함. 이는 규모화된 전업농 증가라는 축산업 구조의 변화를 보여줌.

표 11-1. 가축 사육두수 및 호수

단위 : 천두, 천호

구 분	한(육)우		젓소		돼지		닭	
	두 수	호 수	두 수	호 수	두 수	호 수	두 수	호 수
1995	2,594	519	553	24	6,461	46	85,800	203
2000	1,590	290	544	13	8,214	24	102,547	218
2001	1,406	235	548	13	8,720	20	102,393	201
2002	1,410	212	544	12	8,974	17	101,693	176
2003	1,480	188	519	11	9,231	15	99,019	144
2004	1,666	189	497	10	8,908	13	106,736	131
2005	1,819	192	479	9	8,962	12	109,628	136

자료: 농림업 주요통계, 농림부 2005.

표 11-2. 축종별 전업농가수 변화(1995→2005.12)

축종	전업농 농가 수(%)		전업농 사육규모(%)	
한·육우	2,458호(0.5)	⇨ 6,100호(3.2)	206천두(8.0)	⇨ 591천두(32.5)
젓소	1,325호(5.6)	⇨ 4,450호(49.9)	98천두(17.7)	⇨ 343천두(71.6)
돼지	1,113호(2.4)	⇨ 2,951호(24.0)	2,360천두(36.5)	⇨ 6,972천두(77.8)
산란계	357호(12.5)	⇨ 519호(22.5)	23,515천수(50.8)	⇨ 35,025천수(65.6)
육계	306호(12.0)	⇨ 877호(55.7)	12,518천수(37.8)	⇨ 43,262천수(85.8)

주: 한·육우, 젓소 50두, 돼지 천두, 닭 3만수 이상이면 전업농임.

- 반면 전문화·규모화로 인해 기본적인 영농활동 단위인 가족노동력은 취약해짐. 전체 축산농가 중 3인 이상 주종사자 가구원수 1995년 13%에서 2004년 9.9%로 감소하였으며, 영농승계자가 있는 축산농가의 비율은 1990년 13.5%, 1995년 12.0%에서 2000년 10.4%로 감소함.

□ 식품의 안전성 중시의 축산물 소비패턴이 정착되고 소비량도 증가

- 국민소득의 증가와 생활 여건의 변화로 축산물의 안전성 및 맛에 대한 소비자 요구가 증가함.

표 11-3. 축종별 분뇨 발생량(2003년)

축종	사육두수(천두)	연간 분뇨 발생량(천톤)		
		분	뇨	계
한·육우	1,480	5,457	2,431	7,888
젖소	519	4,657	2,082	6,739
돼지	9,231	5,391	8,760	14,151
닭	99,019	4,337	-	4,337
계	-	19,842	13,274	33,115

자료: 김창길 외 “친환경농업의 현실과 비전”, 농업전망 2005(I), 한국농촌경제연구원, 2005.

- 2000년 이후 소 해면상뇌증(일명 광우병), 구제역, 조류 인플루엔자 등 가축질병의 발생은 축산물의 안전성에 대한 소비자 인식을 제고시킴.
- 소득증대와 식생활의 고급화·서구화로 축산물 소비량 꾸준히 증가함. 2000년 이후 소비증가가 정체되고 있지만 지속적인 증가가 전망됨.
 - 1인당 육류소비량: (1995) 27.4kg → (2000) 31.9kg → (2004) 31.3kg
 - 1인당 우유소비량: (1995) 47.8kg → (2000) 59.2kg → (2004) 63.9kg
- 1인당 축산물 소비증가는 국내 생산 확대와 함께 수입증가를 야기함.
 - 쇠고기 수입량 변화: (1995) 146.5천톤 → (2004) 182.9천톤
 - 돼지고기 수입량 변화: (1995) 36.7천톤 → (2004) 112.4천톤
 - 닭고기 수입량 변화: (1995) 5.7천톤 → (2004) 31.8천톤
 - 우유 수입량 변화: (1995) 196천톤 → (2004) 842천톤

□ 축산의 환경오염 문제

- 축산의 기업화와 전문화로 인한 대규모 집약적 양축경영으로 대량의 가축 분뇨 발생하고 있으나 양축농가의 경영권내 처리가 원활하지 못하여 환경 부하 문제가 심각하게 제기되고 있음.
- 가축 분뇨의 부적절한 처리에 따른 토양·수질오염의 가중 및 악취발생 등으로 환경오염 산업으로 인식되며 지속적인 축산업 발전의 저해요인임.

표 11-4. 국내 주요 가축전염병 발생 현황

단위 : 두, 수

축종	병명	1991년	1998년	2000년	2001년	2002년	2003년
소	구제역	-	-	81	-	1	-
	결핵	63	577	532	978	1,277	864
	브루셀라	438	988	1,249	754	845	1,088
돼지	구제역	-	-	-	-	398	-
	돼지콜레라	1,794	985	-	-	406	5,866
	오제스키병	-	122	7,162	10,389	1,792	355
닭	조류인플루엔자	-	-	-	-	-	123,888
	뉴캐슬병	125,356	36,173	1,256,663	585,749	2,217,289	1,052,665
	추백리	-	60	28	35	93	32

자료: 농림부, 가축방역 종합대책, 2004.

- 2003년 말 기준 가축사육에서 발생하는 분뇨량은 총 33,115천톤에 달하며 이중 자원화(퇴비화·액비화) 88.6%, 정화처리 7.5%, 해양배출 3.9% 등으로 처리됨.
- 최근 들어 가축질병 발생이 증가하고 피해도 늘어 축산업 발전을 위협
 - 2000년도 이전의 경우 열악한 사육환경과 검역여건에도 불구하고 청정국 중심의 교역으로 질병 유입기회가 적었음.
 - 2000년도 이후 동북아 등 방역 상황 열악한 국가와의 교역으로 구제역, 조류 인플루엔자 등 경제적 피해가 큰 악성질병 유입 및 발생.
 - 구제역(2000년 최초 발생 및 2002년 재발), 조류 인플루엔자(2003년), 사슴만성소모성질병(2002년) 등 발생.
 - 질병 근절 후에도 지속적인 청정화 상태를 유지하기 어려움(돼지콜레라의 경우 2001년 청정화 후 2002년 재유입·발생).
 - 가축방역에 있어 문제점은 크게 가축 사육단계, 국경검역단계, 국내방역

단계 등으로 나눌 수 있음.

- 사육단계: 과밀·집단사육, 폐사축 불법처리 및 남은 음식물 급여
- 국경검역단계: 공·항만 검역인력 부족 및 효율적 검역 시스템 미비
- 국내방역단계: 농가 자율방역활동 미흡, 지자체 관심 부족, 생산~유통 단계별 경로파악 미흡, 신규 인수공통전염병에 대한 대책 미흡
- 농림부, 수의과학검역원, 지방자치단체의 조직·인력상의 문제도 공존함.

1.2. 여건변화 전망

□ DDA와 한미 FTA 협상에 따른 전망

- DDA의 경우 2006년 12월까지 양허안 협상 완료 및 2008년 이행 일정이었으나 협상 중단으로 인해 협상의 조속한 타결은 어려울 것으로 전망됨.
- DDA 협상 완결 이전까지는 UR 규정이 계속 효력을 가지기에 선진국과 개도국의 이행 의무는 각각 2000년과 2004년 수준에서 동결됨.
- 축산의 경우 UR에서 이미 저율관세로 개방되어 있어 타 품목에 비해 국내 축산업에 미치는 영향은 적을 것으로 예상됨.
- 그러나 DDA 협상 지연으로 개도국 지위 유지는 더욱 어려워질 것이며 축산부문의 일부 고율 관세품목(전지·탈지분유: 176%, 천연꿀: 243% 등)은 영향을 많이 받을 것으로 판단됨.
- 상대적으로 축산물 수입 의존도가 높은 미국과의 FTA 체결시 국내 축산업 위축 우려됨.
- 쇠고기의 경우 한우에 대한 소비자들의 인식 및 선호도가 상대적으로 높기 때문에 수입우육에 대한 경쟁력을 가지고 있는 것으로 판단됨.
 - 돼지고기와 닭고기, 낙농제품의 경우 미국산 저가 축산물의 유입으로 인한 충격이 클 것으로 예상됨.
 - 이를 극복하기 위해서는 소비자 중심의 시장 접근과 개발이 필요하며, 생산~유통의 계열화 조직을 활용한 자율적인 수급조절 능력의 배양이 매우 중요함.

□ 농산업 측면에서의 축산업

- 농림업 생산액에서 축산업 생산액이 차지하는 비중은 지속적으로 증가할 것으로 전망됨.
 - 국민 1인당 쌀 소비량 감소로 축산물 소비량 상대적 증가.
 - 벼 재배 중심의 경종농가 작부체계가 사료작물 재배 등 축산과 연계한 작부체계 형태로 변화 전망.
 - 연관산업을 포함한 축산 Agribusiness 규모는 2003년 기준 30조원 수준으로 추정되며, 전업농화·계열화 등의 확대로 지속 증가 전망.
- 축산업에 대한 산업 내·외로부터의 각종 압력 증가 전망.
 - 안전한 고품질 먹을거리에 대한 소비자의 요구 증가로 항생제 사용과 수입육 둔갑판매 등에 대한 관심 고조.
 - 축산분뇨 등 환경오염 문제의 지속적 발생으로 시설입지 여건 제한.
 - EU 등을 중심으로 동물 복지문제에 대한 국제 규범 및 교역 조건화의 움직임.

2. 축산 관련 시책의 평가

2.1. 친환경농업 지원

2.1.1. 시책개요

- 정책목표를 가축밀집사육에 따른 가축분뇨 처리 문제의 해결을 위해 경종과 연계된 자연순환형 농업 시스템을 구축하여 친환경 축산으로 발전시키 고자 함.

- 기본 추진 방향은 가축사육단계에서 분뇨 발생을 최소화하고 발생한 분뇨는 최대한 퇴·액비로 자원화하여 토양에 환원 추진
 - 잔여량은 적절하게 정화처리하도록 지도 및 지원
 - 축산물의 안전성과 소비자의 신뢰를 확보하기 위하여 친환경축산 프로그램을 강화, 이를 준수하는 농가의 소득감소분 또는 추가비용의 일부를 지원하여 소득안정과 지속가능한 축산 기반을 구축함.

- 친환경 농업과 관련된 사업으로는 “가축분뇨처리시설 지원사업”, “유기축산 시범사업 지원”, “친환경축산직불제” 가 있음.
 - 이러한 사업은 공통적으로 가축사육에 따른 환경오염 최소화로 농업의 공익적 기능을 극대화하고, 농업환경 보전 및 축산농가 소득 향상을 꾀하는 것에 목적을 두고 시행되어 사업의 연관성이 높음.

2.1.2. 추진 실적

- “유기축산시범사업”은 전반적인 사업 추진상황 및 일정 등에 어려움이 많았으며 특히 국내 사료원료의 구매 문제 및 수입원료 신뢰 문제 등이 발생했음. 2003~2005년 동안의 시범사업 완료 후 신규사업 중단됨.

- “가축분뇨처리시설지원” 사업은 분뇨처리시설 설치율 96.6%(2004년 기준), 정상가동률(98.7%, 2004년)의 성과를 달성함. 그러나 축산농가의 비용증가 및 경종농가의 낮은 이용수준, 액비살포시 악취 발생 민원 등으로 경종 및 축산농가의 연계를 통한 자연순환 농업 시스템 구축에 애로 발생함.

표 11-5. 시책별 주요 세부사업

정책	시책	주요 세부사업(2005년 변동사항)
농업체질강화 및 경쟁력 제고	친환경농업지원	- 가축분뇨처리시설지원 - 유기축산시범사업지원(종료)
	농산물 상품가치 및 안전성 제고	- 우수축산물브랜드인증사업 - 축산물브랜드경진대회 및 전시회 - 축산물 판매시설 현대화
	원예 및 축산 선진화	- 시도가축방역 - 가축질병근절지원 - 가축개량사업 - 가축계열화 - 경주마생산사업 - 송아지생산기지조성(폐지) - 조사료생산기반확충 - 사료사업지원 - 사료산업종합지원 - 축산업등록지원
농가소득 및 경영 안정 강화	농가소득 안전망 확충	- 축산자조활동자금 - 축산물자율수급조절지원(폐지) - 송아지생산안정사업 - 원유수급조절사업
농산물 유통 혁신	농산물 유통혁신	- 축산물가공시설지원(통합) - 축산물품질고급화(거세)장려금 - 축산물등급판정사업 - 축산물검사

표 11-6. 친환경축산 관련 예산 현황 및 실적

단위 : 백만 원

사업명	2004			2005	2006
	예산	실적	달성율		
친환경축산직불	5,773	2,829	49.0%	3,958	5,773
가축분뇨처리시설 지원	40,206	39,007	97.0%	33,272	34,114
유기축산시범사업지원	500	276	55.2%	500	폐지

2.1.3. 시책평가

- 축산 관련 친환경 정책의 주목적은 경종농업과 연계된 자원순환형 친환경 축산기반을 조성하는 것이나 성과는 아직까지 미흡.
 - 관행 경종농가의 경우 가축 분뇨 이용에 있어 가축 분뇨 제조·살포를 위한 제도 구축이 미흡, 운반 및 살포에 어려움, 품질과 규격의 신뢰성 부족을 불만으로 표시함.
 - 축산농가는 고가의 시설투자 및 유지비에 대한 부담을 가축 분뇨 처리에서의 문제점으로 지적함.

- 경종농가에 있어 인력부족으로 인해 이용이 불편한 가축 분뇨 퇴·액비의 사용을 회피하고 이용이 간편한 펠렛형태의 화학비료를 지속적으로 사용하고 있으며, 일정 수준 이상의 품질에 대한 농가 수요가 존재하지만 고품질 가축 분뇨 퇴·액비의 공급처와 시장홍보 등 관련 정보 공유기반이 취약하여 이용확대에 제약이 있음.

- 또한 축산농가의 경우 제한적인 경종농가의 수요에 비해 가격이 낮게 형성되어 있기 때문에 처리시설 설치에 소요되는 높은 시설투자비에 못 미치는 수준의 원가이하로 제품 공급을 해야 하는 경영압박이 존재하므로 품질관리 및 제품개발 등에 대한 유인이 존재하지 않음.

- 농림부내 자연순환 농업팀¹⁵⁾을 구성(2005.9.~)하여 가축분뇨의 퇴액비 이용을 확대하여 경종과 축산을 연계하는 자연순환농업대책을 마련(2006.6.)하여 추진 중임.

15) 2007년부터 자연순환농업팀을 축산자원순환과로 확대개편함.

표 11-7. 가축 분뇨 이용의 애로사항에 대한 관행 경종농가의 평가

세부항목 / 농가반응	비중(%)
가축 분뇨 제조·살포를 위한 제도 구축 미흡	26.3
운반 및 살포의 어려움	24.7
품질 및 규격이 신뢰하기 어려움	19.2
악취가 심함	13.1
가격이 비쌌	10.6
기타	6.1

자료: 김창길 외, 친환경농업체제로의 전환을 위한 전략과 추진 방안, 한국농촌경제연구원, 2004.

2.1.4. 보완과제

- 실제 사업내용이나 경종농업과의 연관성 등을 고려할 때 “광역 친환경농업 단지 조성”사업을 중심으로 가축분뇨 자원화 관련사업들을 그 세부단위 시행사업으로 통합하는 방안의 고려가 필요함.
 - 경종농가의 호응이 없이는 관련사업의 성공적 수행이 어려움. 논란을 벌였던 축사의 농지 입지와 관련해서는 2007년 1월 22일자로 농지법 개정을 통해 농업진흥지역 밖에서는 축종에 관계없이 3ha까지 신고로 전용이 가능하도록 하고, 진흥지역 안에서는 3ha까지 농지보전부담금을 감면받을 수 있도록 하고 3ha 초과면적에 대해서는 50%를 부과하도록 제도 개선을 했음.
- 가축분뇨처리시설 지원을 포함한 가축분뇨 자원화사업을 “광역 친환경농업 단지 조성사업”과 연계하여 가축분뇨 퇴·액비 이용을 활성화할 수 있도록 지원 가능
- 개별농가의 가축분뇨 처리 애로사항을 해결하기 위해 공동자원화시설 확충, 양질의 퇴·액비 생산을 위해 비료관리법 개정 등 제도개선, 퇴·액비 수

요확대를 위한 퇴·액비 살포조직 육성 및 살포 농경지 확대, 가축분뇨를 활용한 자연순환농업대책을 마련하여 발표(2006.6.14.)한 바 있음.

2.2. 농산물상품가치 및 안전성제고

2.2.1. 시책개요

- 규모화 및 전문화된 생산조직을 중점 육성·지원하여 지역 농축협 조합 및 영농조합법인을 브랜드 축산물 생산·유통사업의 핵심주체로 육성
- 축산물 종합처리장(LPC) 등 우수도축장 중심으로 도축·가공 일관처리 및 부분육 유통 활성화로 축산물 품질 향상 도모. 특히 LPC 등이 브랜드 경제 체 및 대형판매점과 연계한 유통망을 구축하도록 경영자금 중점 지원.
- 지역 공동 브랜드를 육성하고 전국 대표브랜드로 발전할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하며 지자체 중심으로 지역클러스터를 구축하여 활동 강화
- 소비자 신뢰를 높일 수 있도록 우수 브랜드 평가 및 홍보를 강화하는 등 브랜드 가치를 높일 수 있는 방향으로 중점 추진.
- 세부사업으로 “우수축산물브랜드인증사업”, “축산물 브랜드 경진대회 및 전시회”, “축산물 판매시설 현대화” 등이 있고 관련 사업으로 “가축계열화 사업”, “축산물 가공·판매시설지원” 등이 있음.
 - 이러한 사업들은 생산에서 도축·가공, 유통·판매단계에 이르는 전과정의 관리가 우수한 브랜드 육성을 통하여 소비자의 신뢰를 확보하고자 함.
 - 브랜드화를 통한 원산지, 위생·안전성, 고품질 보장

- 2013년까지 축산구조를 우수 브랜드 경영체 중심으로 재편하여 브랜드 경영체에 의한 사육비중 증대를 도모함.
 - 한우: (2003) 17.4% → (2013) 50%, 돼지: (2003) 41.4% → (2013) 70%

2.2.2. 추진실적

- “가축계열화 사업”, “축산물 가공·판매시설지원” 등의 사업을 통해 규모화된 우수 브랜드 육성에 성과를 보임.
 - 규모화된 우수 브랜드 (2004) 26개소 → (2005) 49개소로 확대
 - 우수브랜드 발전가능성 높은 브랜드 경영체에 정책자금 지원(2004~2005 동안 한우 29개, 돼지 20개 경영체에 총 1,514억원 융자 지원)
 - 사업 추진 실적 우수 경영체에 무이자 인센티브자금을 지원(2004~2005년 총 6개소에 145억원)하고, 전문화된 브랜드 컨설팅 지원체계 구축 (2005년 11개 경영체에 컨설팅)
- 우수 브랜드 판매망 구축 지원을 통해 소비자 신뢰도 및 인식제고 등의 긍정적 영향 도출함.
 - 백화점·할인점 등 유통업체와 연계체계 구축 지원하고 브랜드 축산물 전문판매장 개설·운영(농협, 한우람, 진설, 부경양돈 등)
 - 우수 브랜드 경영체 위주로 쇠고기생산이력추적시스템 시범사업 실시로 소비자 신뢰도 제고
- 우수 브랜드 인증사업 도입(2004년)을 통한 우수 브랜드 인증제도 도입·추진 중이나 인증 관련 평가지표 등에 대한 재정립 필요함.
 - 2005년 총 25개 우수 브랜드 인증(한우 13개, 돼지 12개)하였으며 향후 80개까지 우수 브랜드 인증 목표

표 11-8. 축산물 브랜드 경영체 지원 관련 예산 현황 및 실적

단위 : 백만 원

사업명	2004			2005	2006
	예산	실적	달성율		
산지축산물 생산·유통지원사업	153,155	140,500	86.4%	163,155	164,631
축산물판매시설현대화	2,000	1,687	84.4%	7,500	6,024
가축계열화사업	39,153	32,691	83.5%	33,600	33,600
축산물브랜드경진대회 및 전시회	600	583	97.2%	904	700

2.2.3. 시책 평가

- 현재까지 도출된 브랜드 사업의 가장 큰 성과는 제품 차별화 및 소비자 인지도 제고임. 그 결과 대형 유통업체와 우수 브랜드 사이의 판매계약 증가 및 우수 브랜드 인증업체의 판매량 증대가 나타남.
 - 한우(7개 브랜드): (2003) 3,682두 → (2004) 5,300두 → (2005) 8,845두
 - 돼지(10개 브랜드): (2003) 480천두 → (2004) 619천두 → (2005) 843천5두

- 브랜드 육성사업의 결과 브랜드 경영체의 가축 사육두수 점유비중이 점차 증가하는 추세임. 일정 자격수준이상의 경쟁력 있는 브랜드 육성추진의 관점에서 성공적인 증가율 수준이라 판단됨.
 - 한우: (2003) 17.4% → (2004) 24.8% → (2005) 29.5%
 - 돼지: (2003) 41.4% → (2004) 45.0% → (2005) 47.7%

- 조합간 사업연합을 통한 광역화 브랜드 사업 확대 추세이나 적극적인 사업 참여 확대를 위한 추가적인 노력이 필요함.
 - 2004년(2개소): 안성맞춤한우, 순한한우(동부전남 8개축협 연합)
 - 2005년(6개소): 하이록(강원 5개 축협), 한우람(경기 3개 축협), 진설(전북

- 2개 축협), 토바우(충남 13개 축협), 청풍명월(충북 3개 축협), 신나리한우(경북 전체) 등
- “순한한우”나 “토바우” 등의 성공사례를 벤치마킹하기 위한 정부 차원의 교육 및 홍보 등의 추가적 노력 필요
- 브랜드 경진대회 및 브랜드 인증 평가 기준에 위생수준이 높은 도축·가공장을 이용하도록 함으로써 브랜드육 위생안전성 제고는 효과적임.

2.2.4. 보완과제

- 예산체계에서 시책명은 “농산물 상품가치 및 안전성 제고”이나 실제 세부사업은 브랜드 육성 관련 사업들로만 이루어져 있음.
 - 안전성을 부각하기 위해서는 “축산 선진화” 또는 “농산물 유통혁신” 시책내의 안전성 제고 관련 세부사업들을 포함시킬 필요 있음.(예; 가축계열화)
 - 또는 “축산 선진화” 또는 “농산물 유통혁신” 시책과의 상호통합도 고려
- 브랜드 사업 참여 경영체 선정 및 평가에 있어 친환경, 위생·안전성, 가축방역 등의 다른 주요 축산현안 문제들을 지표로 반영하여 정책 호응도 제고
- 브랜드 사업 지원방식의 개선이 필요함.
 - 농가에 직접 지원되는 출하선급금, 사료통일용 자금의 자부담(20%)을 면제하여 경영체의 부담을 완화
 - 경영체에서 회원농가에 지원되는 금리를 인하하여 농가실익 제고
 - 소규모 농가의 브랜드 참여기회 확대를 위한 교육 및 여건 조성 필요
- 우수 브랜드 개념 정립 및 체계적인 브랜드 관리에 역량 집중 필요
 - 영세 소규모 부실 브랜드의 난립 억제, 소비자 혼란 축소하고, 도축·가공 단계에서의 위생관리 강화

2.3. 축산업 선진화

2.3.1. 시책개요

- 축산업 선진화는 “농장부터 식탁까지” 농식품 안전관리 강화를 통한 축산업 체질강화 및 경쟁력 제고를 목표로 함.
- 이를 위해 생산에서 판매까지 단계별로 위해요소를 중점 관리하여 안전한 축산물을 공급하도록 함.
 - 그러나 시책에 포함되는 사업들은 생산단계의 위해요소 관리에만 국한되어 있음. 도축에서 판매단계까지의 위해요소관리에 해당하는 사업들은 “농산물 상품가치 및 안전성 제고” 시책과 “농산물 유통혁신” 시책으로 분산되어 있음.
- 관련된 사업으로는 “가축방역사업”, “가축질병근절대책”, “가축개량사업지원”, “사료산업종합지원”, “축산업등록지원”, “송아지생산기지조성”, “조사료생산기반확충” 등이 있음.
- 중요 가축전염병 발생 최소화 및 근절을 통한 청정국 지위를 유지를 통한 축산물 안전성 확보와 이를 위한 제도 개선하고
- 사료가격 안정 및 사료 품질향상·안전성 확보 요구에의 대처 및 사료로 인한 광우병 등 가축질병 발생요인 사전 차단을 위한 사료생산의 HACCP 도입 및 자급 조사료 생산기반 확충하며
- 중장기적으로 생산·도축·가공·판매 전과정에서의 축산물 이력을 확인·추적할 수 있는 이력추적 시스템 도입(쇠고기)을 통해 가축질병 통제에서 식품안전성 강화를 통한 소비자 안심 극대화까지 종합 관리할 것을 목표로 추진 중임.

표 11-9. 축산업 선진화 관련 예산 현황 및 실적

단위 : 백만 원

사업명	2004			2005	2006
	예산	실적	달성율		
가축방역사업 ¹⁾	27,656	68,543	247.8%	30,482	51,590
가축개량사업지원	27,712	22,763	82.1%	27,200	27,164
사료산업종합지원 (시설+원료구매)	26,213	22,560	86.1%	62,330	52,571
송아지생산기반조성	4,728	4,380	92.6%	2,364	폐지
조사료생산기반확충	15,557	14,663	94.3%	23,008	27,513

주: 1) 가축방역사업예산내에 살처분보상금('04: 78억원, '05: 100억원, '06: 300억원) 포함됨. 살처분보상금 제외시 2004년 가축방역사업 달성율은 100%임.

- '07년까지 시범사업실시 후 '08년부터 전국에 걸쳐 전면실시 예정
- 특히 유통단계에서의 불법적인 수입육 유통이나 둔갑육 판매등의 문제점을 해결할 수 있을 것으로 기대됨.

2.3.2. 추진실적

- 가축질병 근절을 위해서 방역기관이 축산농가를 대상으로 가축전염병 예방 실시 및 가축살처분 보상금 지원중이나 질병 방역성과는 아직까지 미흡함
- 사료산업종합지원사업중 사료원료구매자금은 사료공장 HACCP을 도입한 업체에 우선지원한 결과, 2005.5월부터 시작된 HACCP 인증공장수가 2006.6월 현재 46개소로 총 91개소중 51%를 차지
 - HACCP 인증 사료공장에서 생산되는 물량은 국내 공급량의 약 70%
- 효율적인 가축방역, 축산물 안전성 확보 및 환경보전, 쇠고기 이력추적 시스템 등 선진제도 도입을 위한 축산업등록제는 완료함

표 11-10. 국내 주요 가축전염병 발생 현황

단위 : 두, 수

축종	병명	1991년	1998년	2000년	2001년	2002년	2003년
소	구제역	-	-	81	-	1	-
	결핵	63	577	532	978	1,277	864
	브루셀라	438	988	1,249	754	845	1,088
돼지	구제역	-	-	-	-	662	-
	돼지콜레라	1,794	985	-	-	406	5,866
	오제스키병	-	122	7,162	10,389	1,792	355
닭	조류인플루엔자	-	-	-	-	-	123,888
	뉴캐슬병	125,356	36,173	1,256,663	585,749	2,217,289	1,052,665
	추백리	-	60	28	35	93	32

자료: 농림부, 가축방역 종합대책, 2004.

○ 지속적인 해당 농가 업데이트 및 보완관리 필요

□ “조사료 생산기반 확충사업”을 통해 조사료 재배면적 확대됨. 전체 조사료 요구량에 비하면 공급량은 부족하며 경종농가의 열악한 생산여건과 축산농가의 품질보증 요구 등의 문제점 표출됨.

○ 조사료 재배면적 증가: (2004) 64천 ha → (2005) 144천ha

총채보리 재배면적 증가: (2003) 859ha → (2004) 2,681ha → (2005) 6,281ha

2.3.3. 시책평가

□ 축산물의 생산에서 판매단계까지의 관리를 수행할 수 있는 시책이 아닌 생산단계의 사업만 포함되어 있음.

○ 도축에서 판매단계까지의 해당사업들은 “농산물 상품가치 및 안전성 제고” 시책과 “농산물 유통혁신” 시책으로 분산되어 있음.

○ 효율적인 시책관리를 위해 시책 내 사업의 재조정 또는 시책의 통합이 고려되어야 함.

- 효율적인 가축질병 예방 및 방역활동 미진으로 인해 양축농가 경제적 손실 지속적 발생하며 축산물에 대한 소비자 신뢰 흔들림.
 - 가축질병 등에 의한 축산업 부가가치 급변(2001년 4% 감소, 2002년 15.6% 급증, 2003년 13% 감소)
 - 2003년 말 미국 BSE 발생 이후 쇠고기 소비 급감(2003년 390천톤 → 2004년 328천톤)
 - 축산농가의 자발적 참여를 통한 가축방역체계 미비로 효율적 정책집행 어려움

- “조사료 생산기반 확충사업”은 축산농가 및 경종농가의 소득 확대, 친환경 축산의 도모 등의 효과가 있으나 현행 보조금 중심의 일정 규모 이상 연결체 사업으로는 성과확대에 한계가 있음.
 - 조사료 생산 전문영농법인의 진입장벽 존재
 - 경종농가의 보리수매 대체 및 소득보전 형태의 보조금 중심 사업수행의 한계 표출

- 일정 규모 이상 가축 사육시설에 대한 의무등록은 완료되었지만 장기적으로는 모든 사양농가에 대한 등록제 시행을 통한 관련사업의 효율화 필요
 - 등록농가(총 51,063호): 부화업 198, 종축업 475, 계란집하장 30, 한육우 25,630, 낙농 8,616, 양돈 9,324, 양계 6,205, 오리 585
 - 축종별 등록대상: 소 300㎡, 양돈 50㎡, 양계·오리 300㎡

- 송아지생산기지조성사업의 경우 사육두수 증가 및 암소 도축률 감소 등의 한우번식기반조성에 큰 기여를 했으나 2006년부터 사업이 폐지됨. 그러나 미국산 쇠고기 수입과 생우수입 등의 변화 여건에 의한 번식기반 축소 가능성을 고려할 때 사업폐지를 재고해야함.

표 11-11. 한·육우 및 젖소 사육두수 전망

단위 : 천 두

구 분	2004	2006	2008	2010	2012	2015
한·육우	1,666	1,940	2,094	2,205	2,280	2,370
젖소(착유우)	497(237)	467(219)	456(209)	451(206)	449(205)	448(204)
계	2,163	2,407	2,550	2,656	2,729	2,818

표 11-12. 조사료 수요량 추정

단위 : 천 톤

연도	사료소요 총량	농후 사료	조 사 료				소계
			수입	사료작물	초지	볏짚	
2008	9,645	3,858	868	2,439	280	2,200	5,787
2010	10,003	4,001	900	2,622	280	2,200	6,002
2012	10,253	4,101	923	2,749	280	2,200	6,152
2015	10,559	4,224	950	2,905	280	2,200	6,335

주: 사료섭취량의 경우, 젖소 육성우는 평균체중(350Kg)의 2.5%(건물기준), 착유우는 평균체중(650Kg)의 3%(건물기준)로 가정하고 한우는 평균체중(350Kg)의 2.5%(건물기준)를 섭취하며 사료내 평균수분함량은 8%로 가정함. 조사료 소요량에서 초지는 감소, 볏짚은 현재수준을 유지하는 것으로 가정함.

2.3.4. 보완과제

- “조사료 생산기반 확충사업”의 경우 장기적으로는 연결체가 아닌 조사료 생산전문 영농조합 등에 의한 전문적 생산체제로 전환되어야 할 것임. 또한 장기적으로 쌀대체작목으로 발전하기 위해서는 현재의 총체보리 중심의 사업이 아닌 사료화 가능한 모든 작목에 대한 지원도 고려되어야 함.
 - 2015년까지 젖소의 사육두수는 448천두(착유두수 204천두)로 감소하는 반면, 한·육우의 사육두수는 2,370천두로 증가할 것으로 전망됨.
 - 이를 바탕으로 이상적인 조사료 : 농후사료 비율인 6:4와 조사료 자급률 85%를 가정할 경우 '08년부터는 건물기준 약 3배 이상의 국내 사료작물 증산이 요구됨.

- 2010년까지 휴경지를 이용한 사료작물 재배면적을 50천ha 조성할 경우 조사료 생산량은 약 4,000천 톤으로 조농비율 6 : 4 유지시 자급률은 67%에 불과함(자급률 85% 유지하기 위해서는 1,100천 톤의 추가생산이 필요함).
 - 벼 후작 형태의 총체보리 중심이 아닌 조사료 작물(이탈리안 라이그라스, 옥수수-수수, 호밀 등) 중심의 작부체계 도입 필요(예: 옥수수-호밀(중부지방), 옥수수-연맥-총체보리(남부지방) 등의 사료작물 중심의 벼 대체 작부체계 확대)
 - 이를 위해서는 현행 조사료 보급단 등의 연결체 중심의 접근보다는 지역별 조사료 전문 영농조합과 양축농가(또는 TMR 사료 공장)의 연계를 통한 조사료 생산·이용이 더 비용효율적일 것임.
 - 또한 단순한 경종농가 소득보전 형태의 사업이 아닌 축산농가의 수요에 대응하는 사업으로 조사료 작물 품질 제고 등에 힘써야 함.
- 생산에서 판매까지 일관되게 안전한 축산물을 공급할 수 있는 제도로써 '08년 쇠고기이력추적제 전면실시 및 앞으로의 축종별 이력제실시를 위해 모든 축산농가에 대한 축산업등록제 도입을 검토해야함.
- 장기적으로는 축산업농가 외에 소 중간상인 및 운송업자 등에 대해서도 축산업등록제와 유사한 형태의 등록제도 도입이 이루어져야함. 이를 통해서 소 개체이동과 관련한 정보의 신뢰성 확보와 가축질병 전염경로별 차단방역 실시효과 제고가 이루어짐.
- 가축질병 방역에 있어 농가 의식향상 및 교육·홍보 등이 지속적으로 이루어져야 할 것임. 또한 효율적인 방역시행을 위해 현재의 방역체계 및 제도에 대한 재평가가 필요함.
- 가축살처분 보상 제도의 조정을 통한 농가 자발적인 참여 의식 제고
 - 농가단계에서의 각종 약품 및 항생제 사용과 관련한 규제사항 준수에 대한 지속적인 교육 필요함. 이는 축산물 안전성과 관련해서 소비자 불신을 일으킬 수 있는 중요한 사안임.

2.4. 축산농가 소득안전망 확충

2.4.1. 시책개요

- 축산물 가격 하락에 대비한 생산자 자율적 수급조절체제 및 가격안정 시스템 정착과 축산물 판로확대 등을 통해 축산농가의 소득 안전망 정립 및 축산업의 안정적인 발전 도모
- 생산자 자율적 수급안정 및 소비확대를 위한 자조활동사업 확대
 - 의무자조금 대상축종 확대: (2004) 양돈 → (2005부터) 양돈, 한우, 낙농, 육계
- 가축시장에서 거래되는 송아지평균거래가격이 안정기준가격보다 하락할 경우 그 차액을 보전함으로써 번식농가의 송아지 재생산과 경영 안정 유도 및 개방 이후 한우산업의 건전한 발전 도모
 - 송아지거래가격이 안정기준가격 이하로 하락시 보전금 지급
- 관련된 사업으로는 “축산자조활동자금”, “축산물자율수급조절지원”, “송아지생산안정사업”, “원유수급조절사업” 등이 있음.
- 원유수급조절사업은 집유일원화 권역 내 공급계약량을 초과한 원유의 수급조절을 통해 국내 원유수급 균형과 가격안정을 도모.
 - 낙농진흥회가 농가로부터 계약물량을 집유하여 공급하고 초과원유의 수급조절에 따른 손실을 정부가 보전.

2.4.2. 추진 실적

- 2004년 양돈, 2005년 한우 의무자조금 도입
 - 2005년 양돈 자조금조성액 100억원(농가 거출금 49억원, 정부지원금 45억원, 기타 6억원)

표 11-13. 농가소득 안전망 확충 관련 예산 현황 및 실적

단위 : 백만 원

사업명	2004			2005	2006
	예산	실적	달성율		
축산자조금	9,450	3,525	37.3%	10,250	13,600
축산물자율수급조절	100,000	100,000	100.0%	폐지	폐지
송아지생산안정제	12,436	4,284	34.4%	10,749	6,678
원유수급조절사업	57,809	30,521	52.8%	33,127	34,060

- 2005년 한우 자조금조성액 43억원(농가 거출금 28억원, 정부지원금 15억원)이었으며, 가입실적은 (2000) 73천호/206천두 → (2001) 126천호/384천두 → (2002) 150천호/570천두 → (2003) 141천호/592천두였음.
 - 자조금은 생산자 중심의 사적 기능 중심으로 소비자 및 생산자 대상 홍보 및 교육 등을 통한 접근임. 따라서 공적 기능을 가지는 수급조절사업과는 차별되어야 함. 특히 자조금을 이용한 과잉공급물량에 대한 시장조절기능은 그 운영에 한계가 있음.
- 축산물자율수급조절지원사업의 경우 민간 자율수급조절, 홍보 등의 역할을 수행했지만 자조금 사업에서 수급조절 역할을 맡으면서 2007년부터 폐지됨. 그러나 자조금의 소비촉진활동이 수급조절 역할까지 확대되는 것에 대해서 이견 표출됨.
- 2004년 양돈 분야 250억원, 양계 분야 750억원 등 총 1,000억원 지원 후 이자발생액으로 생산조절 및 소비홍보 등 사업 추진하기에 수급조절 기능을 수행하기 위한 재원확보 한계 발생
 - 송아지가격이 안정기준가격 이하로 하락하지 않아 보전금 지급 실적은 없음(수송아지가격 2002년 245만원, 2003년 266만원, 2004년 200만원)
- 송아지생산안정제의 경우 가입실적은 매년 증가하고 있는 추세임.

- 잉여원유 차등가격제(2002.11), 원유생산감축대책(2003.7)과 잉여원유에 대한 용도별 공급단가 조정 등 원유수급안정대책을 지속적으로 추진한 결과 잉여원유 생산량은 감소추세임(2002년 314천톤 → 2003년 204 → 2004년 121→ 2005년 112).

2.4.3. 시책평가

- 축산물 소비확대를 위한 자조금 사업은 비선호 부위 소비 진작 등으로 성공적인 것으로 평가됨.
 - 그러나 축산물 자율수급조절지원의 중단에 의한 축산물 자율 수급조절 기능도 함께 포함되는 것은 자조금 사업의 원성격에 부합되지 않음.
 - 또한 도축장을 자조금 납부장소로 지정함에 따른 일선 도축장의 불이익 및 자조금 대납 등의 문제점 표출됨.
- 송아지생산안정제사업은 시장개방에 따른 농가 불안심리에 따른 번식기반 붕괴에 대처할 수 있는 제도임.
 - 그러나 장기적으로 가축공제 또는 보험 등의 민간 시장기구를 통한 제도의 운영을 고려할 필요가 있음. 이는 감축대상보조이므로 De-minimis 축소 가능성에 대비해야함.
- 축산물자율수급조절지원사업은 자조금 사업으로 대신하는 것보다 존속시키는 것이 더 바람직함.
 - 자조금의 경우 안정적인 재원확보 등의 문제점 발생

2.4.4. 보완과제

- 우유에 있어 현행 관리가격제하에서는 시장수급상황 반영이 어려움. 따라서 가격이 시장에서 결정될 수 있도록 낙농가 스스로 지역별 조직 결성하여 유

업체간 직거래가 가능하도록 제도 보완이 필요

- 정부의 잉여원유에 대한 차액지원 존속 및 경영 안정대책 등의 수립으로 농가불안 해소
- 원유수급관리제도 개편을 통한 효율적인 수급조절체계 구축 필요

□ 송아지생산안정사업 재원의 민간기금화나 보험화를 통한 자율적 수급안정 체계 구축 도입 고려 필요

- 그러나 민간 보험업체를 통한 송아지 및 비육우 가격보험제도를 도입할 경우 보험료율의 인상에 따른 일반농가의 참여저조 및 부담증가 등의 부작용을 고려하여야함.
- 송아지생산안정제사업의 경우 농가에서 한번 부담하면 끝나지만 보험의 경우 일정 기간마다 지속적으로 계약을 갱신해야하는 문제점이 발생함. 따라서 도축시점이 가까운 비육우에 대해서는 보험제도를 이용하고 송아지에 대해서는 현행 송아지생산안정제사업을 그대로 활용하는 방안이 있을 것임.

□ 축산물자율수급조절지원사업의 경우 명칭의 변경(가칭 축산물 자율유통사업 등) 후 seed money 증액에 의한 사업 존속

- 자조금 사업은 원래의 소비홍보 등의 성격에 국한시킴.

□ 자조금사업의 활성화는 결국 일선 농가의 자발적 참가가 관건이며 이를 위해서는 산지유통의 투명성 제고가 우선되어야 함.

- 축산업 등록제의 확대시행 및 축산물이력제 미참여 농가의 시장진입기회 박탈 등 관련사업 및 제도 보완으로 일정부분 해결 가능함.

2.5. 축산물 유통혁신

2.5.1. 시책개요

- 품질향상, 유통기반 확립, 안전성 제고를 통한 축산물 유통체계 혁신
- 수소 거세장려로 국내산 쇠고기 품질고급화를 통한 경쟁력 제고 및 농가소득 증대
 - 거세수소 출하하여 1등급 이상 판정을 받는 경우 장려금지급(한우: 20만원/두, 육우: 10만원)
- 도축 및 가공단계에서는 도축검사의 강화, 도축장 HACCP 운영수준평가제 등을 도입.
 - 도축장 검사인력 확충 및 미생물·잔류물질 검사 강화
 - 잔류물질 위반농가에 대한 지도 강화 및 실명출하 제도 개선
 - 도축장 HACCP 운영수준 평가제 도입 및 시설자금 우선지원 등 인센티브 제공
- 축산물 등급별 평가를 통해 품질 향상 및 생산자와 소비자의 권익 보호 및 국제경쟁력 제고
- 관련된 사업으로는 “축산물가공시설지원”, “축산물품질고급화(거세)장려금”, “축산물등급판정사업”, “축산물검사” 등이 있음.
- 도축 및 가공단계에서는 도축검사의 강화, 도축장 HACCP 운영수준평가제 등을 도입.
 - 도축장 검사인력 확충 및 미생물·잔류물질 검사 강화
 - 잔류물질 위반농가에 대한 지도 강화 및 실명출하 제도 개선
 - 도축장 HACCP 운영수준 평가제 도입 및 시설자금 우선지원 등 인센티브 제공

표 11-14. 농산물 유통혁신 관련 예산 현황 및 실적

단위 : 백만 원

사업명	2004			2005	2006
	예산	실적	달성율		
축산물품질고급화	4,092	4,092	100.0%	8,476	8,733
축산물등급판정사업	7,824	7,785	99.5%	8,715	7,376
축산물검사	3,135	3,130	99.8%	3,189	3,304

표 11-15. 축산물품질고급화(거세)사업에 1등급률 및 거세율 추이

단위 : %

구분		2001	2002	2003	2004	
한우	거세율	20.6	34.1	27.9	35.1	
	1등급율	거세	46.6	48.5	55.1	60.1
		비거세	2.0	2.4	3.0	3.5
육우	거세율	14.4	37.6	39.3	61.8	
	1등급율	거세	3.2	4.6	8.0	9.3
		비거세	0.1	0.1	0.1	0.1

2.5.2. 추진 실적

- 2001~2003년 동안 축산물품질고급화(거세)장려금 지원 실적은 549억원으로 계획된 331억원을 초과하는 성과를 달성했으며 1등급 출현율도 증가함.
 - 2004년의 경우 육우 거세율 급증함.
- 축산물등급제에 따른 농가의 품질고급화 노력으로 고급육 출현율이 매년 증가 추세임.
 - 육류 등급제 활성화로 등급별 경락가격 격차 확산 및 이로 인한 양축농가의 소득확대에 기여함

표 11-16. 한우의 연도별 등급 출현율

단위 : 두, %

구분	판정두수		한우육질			
	전 체	한 우	1++	1+	1	소계
2000	992,792	814,022	-	6.5	18.3	24.8
2001	727,415	548,233	-	9.2	20.7	29.9
2002	630,442	446,212	-	12.7	22.5	35.2
2003	582,898	360,796	-	14.1	19.2	33.3
2004	576,814	324,319	1.3	16.3	18.3	35.9
2005	611,625	390,582	9.8	15.2	22.9	47.9

- 도축장 HACCP 적용 의무화(2003.7.1) 시행이후 운영중인 모든 도축장이 HACCP를 적용하고 있으며, 그 외 도축장은 폐업하거나 휴업중이며, 가공장의 HACCP지정 또한 지속적으로 확대중임.
 - HACCP 적용 도축장: (2004) 125개소 → (2006, 3월) 140개소
 - HACCP 적용 가공장: (2004) 175개소 → (2006, 6월) 336개소

2.5.3. 시책평가

- “농산물 유통혁신” 시책과 세부 사업간의 관계 불분명함.
 - 농업체질강화 및 경쟁력 제고 정책에 속한 농산물 상품가치 제고 및 안전성 제고 시책과의 통폐합 필요
 - 생산~가공단계에서의 소비자 신뢰강화에 의한 안전성 제고 및 소득확대의 측면에서 세부사업들의 성과는 성공적임
- 축산물등급판정과 축산물품질고급화(거세)장려금사업은 축산물 품질 고급화에 매우 크게 기여하고 있으므로 지속적인 사업수행이 요구됨.
- 현재의 높은 송아지가격 및 산지 비육농가 과열입식 문제의 경우 지속적인

소비기반 확대를 위한 지속적인 한우고기 시장 차별화 노력과 한우생산비 절감노력이 동시에 필요함.

- 한우산지가격은 수입물량보다 국내 출하 물량에 더욱 민감하게 반응하기 때문에 단기 조기 비육 출하 자제 노력이 필요함. 이를 위해 한우거세등을 통한 장기비육으로 고급육생산에 전념하도록 해야함.
- 2005년 600kg 비육우 평균생산비 460만원 중 송아지 입식비가 49%, 사료비가 26%를 차지함. 또한 송아지 생산비 200만원 중 사료비가 차지하는 비중은 38%, 고정자본이자는 26%임. 따라서 마리당 고정자본이자는 사육두수 증가에 따라 감소하지만 사료비는 근래의 국제곡물가격 상승으로 더욱 높아질 전망이다. 따라서 사료자급률 제고와 사료비절감 노력이 중요함.
- 사료비 상승률 추정(2007/2006): 비육우 19%, 양돈 19.6%, 양계 25.8%
- 생산비 상승률 추정(2007/2006): 비육우 3.9%, 양돈 9.7%, 양계 13.2%

3. 축산업 관련 정책 추진 실적 평가

3.1. 성과

- 지속적인 제도적 기반 구축 및 육성 정책을 통한 규모화·전업화 촉진
- 축산물 등급 판정제도의 도입·강화를 통한 고품질 축산물 공급의 확대
- 가축개량을 통한 품질 및 생산성 향상
- 축산물 위생·안전성 제고 대책 수립을 통한 일관된 축산물 안전관리체계의 기본틀 마련
- 친환경 축산 등 환경 문제 완화를 위한 정책적 노력 강화

3.2. 보완과제

- 축종별 고품질 우량 축산물 브랜드 지속 지원 및 광역 브랜드 정착
- 생산단계 등에서의 동물용 의약품 안전사용기준 및 HACCP 적용 확대

- 가축질병 예방과 질병 발생시 피해 최소화를 위한 조직적인 방역활동 강화 및 농가 의식 제고
- 구체적·현실적 가축 분뇨 처리 실천방안을 통한 환경 문제 해결
- 외부환경변화(DDA, FTA) 대응 대책 수립·추진에의 생산자단체 적극적 참여 유도 및 공감대 형성
- 현재 축산정책분야를 크게 “농업체질강화 및 경쟁력 제고”, “농가소득 및 경영 안정 강화”, “농산물 유통 혁신”의 3개 정책으로 나누고 있으나 이 중 농산물 유통혁신은 “경쟁력 제고”의 범주로 넣어 단순화시키는 것이 바람직함.

4. 중장기 정책 방향

- 정책목표 : 축산업의 경쟁력 제고와 축산농가 소득 및 경영 안정
- 축산업의 경쟁력 제고 대책
 - 축산물 품질 고급화·차별화를 통한 상품가치의 제고 : 축산물 등급제도의 품목확대를 통해 소비자들에게 차별화된 품질에 대한 인식 고취
 - 국내산 축산물의 차별성을 부각시키기 위해서는 상위 등급 획득을 위한 지속적인 가축개량 노력이 필요함. 특히 쇠고기의 경우, 한우의 정의 및 범위 설정에 따른 생산농가의 노력 확대 유도 필요하며 육우에 있어서 품종 개량 노력이 필수임.
 - 브랜드 중심의 시장 지향적인 구조 개편 : 소규모 영세브랜드에서 대규모·광역화된 브랜드로의 전환이 시급하며 이를 위해서는 지역 단위 클러스터의 형성을 통한 다각적 접근이 필요함.
 - 소비자 중심으로의 축산물 유통체계 혁신 : 외국산 제품의 국내산 둔갑판매 문제 해결을 위한 유통체계 확립을 위한 생산이력제 원산지 표시제의 조기 확대 실시 필요
 - 축산농가 전수 등록과 축산관련업체(중간상인 및 운반업자 등) 핵심

정보 관리 등의 추진이 필요

- 환경과 조화되는 친환경 축산의 정착 : 미래 축산발전의 핵심과제가 될 것이므로 경종과 연계되는 순환농업의 조기 정착, 축산분뇨 수요처 확보를 위한 지원방안 모색, 축산분뇨 액비화 등에 필요한 기술 개발 지원 확대 필요
- 가축질병 방역체계의 선진화를 추진 : 생산자의 방역에 대한 인식 제고 노력과 효율적인 방역체계 설정 및 조직·인력 지속 충원 필요
 - 생산자의 방역에 대한 인식제고 및 도덕적 해이 문제 해결을 위해 현행 살처분 보상비의 축소·폐지와 가축공제 등 보험제도를 통한 문제접근 시도
 - 지방 단위 대동물 수의사 역할 재정립 및 방역단체·인원 보강을 위한 정부지원의 확대 필요

□ 축산농가 소득 및 경영 안정 대책

- 자율적인 수급관리체계 구축 : 현재 추진 중인 자조금 제도를 이용한 자율수급조절 유도는 자조금 제도의 기본취지에 어긋나므로
 - 생산자에 의한 축산물 수급안정 노력을 지원할 수 있는 시스템의 개발 및 보급이 더 시급함.
 - 생산에서 유통까지 일정 규모이상 계열화된 광역 브랜드 업체의 시장참여 강화
 - 가축 전수 개체관리에 의한 생산이력제 시스템과 그 부가적인 정보 활용을 통해 수급의 예측성 제고
- 정책 활용으로 시장개방 충격 완화 : 협상전략 수립단계에 있어 이해 당사자인 농민단체 및 관련 업체의 참여 및 의견수렴을 통해 공감대를 형성하고, 특별긴급관세(SSG) 제도나 소득보전직불제 등의 적극적 활용을 통한 농가 피해 최소화 노력
- 신소득 창출·부가가치 제고를 위한 지원 확대 : 해외정보 수집 및 국산 축산물 해외 프로모션을 통한 수출시장 확대 노력이 필요하고, 지속적인

소비시장 모니터링 및 해외 생산 현황 파악

- 브랜드 단체 등 민간 및 정부 기관 공동으로 협의체 구성 후 국내·외 시장여건 및 가능성 창출을 위한 노력

- 보험제도 도입확대를 통한 경영 안정 도모 : 민간 보험업계의 진출을 용이하게 각종 규제를 완화하고 장기적으로 질병 및 재해에 의한 손실은 정부 지원이 아닌 보험으로 보전되는 체제로 전환하여 경영 안정 도모

제 12 장

원 예

1. 채소·화훼·특작

1.1. 현황

□ 원예작물 생산액이 1995년까지 급속하게 성장하였고 그 이후는 성장세가 둔화되었음. 2005년에 농업생산액 중에서 원예작물 생산액 비중이 46.7%이었으나, 이후 감소하여 2000년에 37.3%, 2005년에 36.9%로 정체임.

○ 농업생산액: (1990) 17,859십억원→(1995) 26,604→(2000) 31,967→(2005) 35,089

○ 원예생산액: (1990) 6,121십억원→(1995) 12,427→(2000) 11,926→(2005) 12,944

○ 비 중: (1990) 34.3%→(1995) 46.7%→(2000) 37.3%→(2005) 36.9%

□ 주요 원예작물 생산액은 '90년대 초에서 '95년까지 급증하였으나, 이후 정체하여 2000년에는 6조 7천억원, 2005년에는 6조 9천원을 각각 기록함. 2000년대에 들어 채소류와 특용작물 생산액은 감소하고 화훼류, 버섯, 인삼, 차는 증가 추세임.

○ 채소류: (1990) 3,433십억원→(1995) 6,939→(2000) 6,739→(2005) 6,918

○ 화훼류: (1990) 239십억원→(1995) 522→(2000) 663→(2005) 995

○ 특 용: (1990) 380십억원→(1995) 395→(2000) 370→(2005) 347

○ 버섯류: (1990) 126십억원→(1995) 315→(2000) 485→(2005) 480

- 인삼: (1990) 198십억원→(1995) 283→(2000) 372→(2005) 580
- 차 : (1990) 4.7십억원→(1995) 2.9→(2000) 15.5→(2005) 23.2

□ 채소류는 1990년대 초에서 1995년까지 재배면적의 증가로 생산액이 급증하였음. 1995년 이후 양념류의 수입 증가, 엽채류와 근채류의 소비둔화 등으로 이 부문에서는 생산액이 감소하였고, 시설채소와 양채류는 소비패턴의 변화로 생산액이 증가하였음.

- 채소생산액: (1990) 3,433십억원→(1995) 6,939→(2000) 6,739→(2005) 6,918
- 양념채소: (1990) 1,612십억원→(1995) 2,882→(2000) 2,335→(2005) 1,843
- 엽채류: (1990) 518십억원→(1995) 598→(2000) 1,018→(2005) 949
- 근채류: (1990) 295십억원→(1995) 381→(2000) 518→(2005) 425
- 시설채소: (1990) 894십억원→(1995) 2,882→(2000) 2,806→(2005) 3,682
- 양채류: (1990) 8십억원→(1995) 9→(2000) 60→(2005) 163

□ 양념채소류는 노동력 부족과 수입량 증가로 고추, 마늘, 양파 등의 재배면적이 급격하게 감소하였고, DDA 협상결과에 따라 현재까지는 고관세인 양념채소류의 수입량이 큰 폭으로 증가할 것으로 보여 생산액은 더 감소할 것으로 보임.

□ 엽·근채소류는 김치소비가 감소하면서 재배면적이 감소하고 있으며 김치의 수입이 급증하면서 무·배추 소비가 앞으로 더욱 감소할 것으로 보임.

□ 시설채소 생산액이 최근까지 증가하였으나 유가상승으로 인한 생산비 급증으로 재배면적이 감소할 것으로 보이고, 식물검역법이 해제될 경우 저가의 중국산 수입이 많을 것으로 보여 고품질채소 생산이 요구됨.

□ 화훼류 생산액은 1990년에 2천4백억원에서 2005년에 1조원으로 연평균 9.9% 증가하였음. 특히 절화류와 분화류 생산액이 증가하였으며, 화목류 및

관상수는 정체 수준임.

- 화훼 생산액 증가는 소득의 증가로 소비가 증가하였기 때문이며, 특히 절화류와 분화류는 고품질 화훼생산과 수출단지 조성 등으로 수출량이 많았음.

- 특용작물 생산액은 1990년에 3천 8백억원에서 2005년에 3천 5백억원으로 연평균 0.5% 감소하였음. 유지작물인 땅콩의 수입증가, 섬유작물인 삼과 완초의 재배면적 감소 등으로 생산액이 감소하였음. 그러나 소득의 증가로 차의 수요가 증가하여 차의 생산액은 증가하였음.
- 농산버섯 생산액은 1990년에 1천 3백억원에서 2005년에 4천 8백억원으로 연평균 9.1% 증가하였음. 버섯 생산액 증가는 소득의 증가로 소비가 증가하였고, 대량으로 생산할 수 있는 병 재배기술의 발달로 팽이 버섯의 생산이 증가하였기 때문임.
- 인삼 수출액은 1990년 이후 감소세에서 최근 증가세로 반전되었음. 1990년에 수출액이 1억6천만 달러에서 2002년도 5천5백만달러까지 감소하였으나, 최근에 8천만 달러의 증가세로 돌아섰음. 인삼 수출의 감소는 중국산에 비해 품질경쟁력은 강하지만 가격경쟁력면에서 약하고, 소비자가 선호하는 다양한 인삼 가공·판매능력이 낮음.

1.2. 시책 개요

- 원예·특작분야 주 정책은 분야별 체질강화, 농업인의 소득 및 경영안정 등이며, 7개 사업으로 구성
 - 화훼수출단지를 조성하여 농산물 상품성 제고
 - 마늘 경쟁력 제고 등 원예산업 선진화
 - 채소수급안정으로 농가소득안정

표 12-1. 원예산업 관련 투융자 시책 및 사업 개요

시책	사업명	사업개요	지원기준
농산물상품 가치제고	화훼 수출단지 조성	○ 고품질 화훼 생산으로 수출확대	○ 국고: 30%, 지방비: 20%, 자부담: 50%
원예산업 선진	마늘경쟁력 제고	○ 종구갱신 ○ 생산기계화 ○ 작목전환	○ 국고: 60%, 지방비: 40% ○ 국고: 30%, 지방비: 20%, 자부담: 50% ○ 국고: 100%
농가소득 안정	채소수급안정	○ 계약재배로 수급 및 소득안정	○ 국고융자: 80%, 자부담: 20%
농산물 유통 혁신	계약재배 안정화	○ 정부주도의 가격지지정책을 시 장 지향적 정책으로 개편	○ 농안기금: 80%, 농협: 20%
	원예작물 브랜드 육성사업	○ 원예작물 중, 고추, 마늘, 양파 의 브랜드화와 자급율 목표	○ 국고: 21%, 지방비: 19%, 자부담: 7%, 융자: 53%
	인삼계열화	○ 계약재배사업 ○ 구매사업	○ 기금융자: 80%, 자부담 20% ○ 5년거치 일시상환 3%(단, 계약재배는 무이자)
	농업관측사업	○ 해외정보수집강화 ○ 분석기능강화 ○ 정보수집분산기능강화	○ 국고: 100%
신규시책	화훼류 유통구조 개선	○ 공영도매시장의 물량처리 능력 및 가격형성기능의 미미로 화훼 유통종합단지 건설 및 물류비 절감을 위한 유통구조 선진화	○ 국고: 50%, 지방비 또는 자 부담: 50%
	무·배추 전처리 및 소포장 시설지원	○ 절임등 배추 전처리시설과 무 세척 등 소포장화 시설지원을 통한 유통비용 절감, 부가가치 제고, 농가소득 증대, 도시 쓰 레기 절감 등	○ 국고: 50%, 지방비 보조: 30%, 자부담: 20%

주: 농가소득안정시책으로 채소수급안정사업이 1995년부터 실시되어 왔으며, 정부 주도의 가격지지정책인 최저보장가격제도를 폐지('07)하고, 시장 지향적 가격정책을 도입하기 위해 계약재배 안정화사업('06~'07)을 실시하고 있음.

- 채소계약재배 안정화, 원예작물 브랜드 육성, 인삼계열화, 농업관측사업 등 농산물 유통혁신

표 12-2. 원예산업 관련 투융자 사업별 추진목표

시책	사업명	추진목표
농산물 상품 가치 제고	○ 화훼수출단지 조성	-2002-2005년 화훼수출전문단지 4개소설치
원예산업 선진화	○ 마늘산업경쟁력 제고 - 종구갱신 - 생산기계화사업 - 작목전환	-2002-2007년까지 마늘재배면적 2,778ha추진 -2003-2007년까지 생산기계화 8,247대 추진 -2003-2007년까지 3,543ha작목전환 추진
농가소득안정	○ 채소수급안정 - 노지채소 계약재배 - 시설채소 약정출하	-('03) 10%→('13) 20% -('03) 19%→('10) 35%
농산물유통 혁신	○ 채소계약재배 안정화	- 노지채소 7개 품목
	○ 원예작물 브랜드 육성	-'13년까지 브랜드 경영체 50개 육성 -'13까지 자급율 목표 : 고추 65%, 마늘 75%, 양파 90%
	○ 인삼계열화	-('07)재배면적13%→('09) 18% →('13이후) 25%
	○ 농업관측사업 - 관측품목확대 - 표본농가, 모니터, 소비자패널 구축 - 산지정보수집 체계 디지털화	-현재 26개품목→('08) 31개 품목 확대 -표본재정비('04), 소비자패널 구축('04) -PDA ('04) 60대 →('05) 100대
신규사업	○ 화훼류 유통구조 개선 - 화훼종합유통단지 건설	-수도권 1개소('06-'07) -영남권 1개소('08-'09) -호남권 1개소('10-'11)
	○ 무·배추 전처리 및 소포장 시설 지원	-시범사업 및 문제점 분석·보완('06-'08) -본사업 추진('09-'13)

□ 시책별 진행 상황

- 이전 사업과 연계된 사업 또는 관련사업은 채소계약재배안정화, 마늘 경쟁력제고, 인삼계열화, 채소수급안정, 농업관측사업 등
- 종료된 사업은 화훼수출단지 조성
- 2007년 이후 본 사업이 시작되는 사업은 무·배추 전처리시설, 화훼류 유통구조개선 등

표 12-3. 연도별 예산확보율(2004년~2006년)

단위 : 억원, %

사업명	3년간 금액('04~'06)			연도별 예산확보율 (예산/계획)		
	계획액	예산액	예산 확보율	2004	2005	2006
시설채소 경쟁력제고	136	0	0.0	-	0.0	-
식물검역검사	-	150	-	-	-	-
품종심사 및 재배시험	-	96	-	-	-	-
원원종 및 원종생산	-	79	-	-	-	-
씨감자생산기반조성	-	117	-	-	-	-
자자채종자공급지원	-	2	-	-	-	-
화훼수출단지조성	14	14	100.0	100.0	100.0	-
마늘산업경쟁력제고대책	459	233	50.8	71.2	39.3	37.6
채소수급안정사업	1,140	1,280	112.3	100.0	119.0	118.8
과실수급안정사업(브랜드유통활성화)	1,100	780	70.9	100.0	70.0	60.0
채소계약재배 안정화사업	400	80	20.0	-	-	20.0
인삼계열화	1,088	1,040	95.6	100.0	100.0	87.9
화훼종합유통단지 건설	125	0	0.0	-	-	-
농업관측	102	97	95.1	100.0	91.4	94.6
합 계	4,564	3,968	86.9	-	-	-

- 양념채소류를 대상으로 생산비 절감 및 자급율 유지 정책
- 고율관세 품목인 양념류는 DDA/FTA의 영향으로 가격하락을 우려하여 생산비 절감 및 소규모 영세농의 탈농 유도
 - 원예작물 브랜드 육성사업을 추진하여 국산농산물 경쟁력 제고 및 자급율 유지
- 시설채소·화훼류 고품질위주로 내수기반 유지 및 수출확대
- 시설채소·화훼류는 고품질·안정성 상품으로 시장을 차별
 - 내수기반 유지 및 고품질 농산물 수출확대

1.3. 추진실적

□ 예산확보

- 원예 부문의 각 사업 중에서 예산확보율이 가장 큰 사업은 채소수급안정 사업으로 2004년부터 2006년까지 총 1,280억원이 확보되어 당초 계획보다 12% 이상 더 확보됨.
- 과실수급안정사업은 채소수급안정사업과 유사한 예산 규모를 계획하였으나 실제로 확보된 예산은 780억원에 불과하여 예산확보율이 70.9%로 낮은 것으로 나타남.

□ 농산물 상품가치제고 시책으로 추진하고 있는 화훼수출단지 조성 사업은 완료되었음.

- 2002부터 2005년까지 매년 1개소씩 총4개소 설치(무안, 함평, 나주, 김해)
- 화훼류 수출실적: (2001) 31,849천\$ → (2004) 48,527 →(2005) 52,331 로 목표 50,000\$을 초과 달성

□ 마늘시장개방화에 따른 마늘재배농가의 생산비절감을 위해 종구갱신, 생산기계화, 작목전환 등을 통해 마늘산업경쟁력을 제고시키기 위한 사업

- 종구갱신: (2002) 650ha →(2003) 775ha →(2004) 625ha→(2005) 420ha로 목표대비 100%
- 기계화: (2003) 1,375대 →(2004) 1,635 →(2005) 1,814로 목표대비 57%
- 작목전환: (2003) 569ha →(2004) 861ha → (2005)1,105ha로 목표대비 51%

□ 농가소득안정 시책 중 채소수급안정화 사업은 채소류 수급 안정, 농가소득 안정 등을 위해 농협중앙회로에 10년 무이자 자금을 지원하여 1995년부터 생산자 단체와 계약 재배사업으로 추진되어 왔으며, 계약재배는 노지채소 7개 품목, 약정출하는 시설채소로 5개 품목 추진.

- 노지채소
 - 사업량(비중): (2002) 551천톤(10%) →(2003) 542(10) →(2004) 597(10)
 - 가격진폭율: (2002) 59% →(2004) 58
- 시설채소
 - 사업량(비중): (2002) 189천톤(19%) →(2003) 196(19) →(2004) 192(19)
 - 가격진폭율: (2002) 110% →(2004) 106
- 원예작물 브랜드육성지원사업은 FTA/DDA 등 농산물 시장개방 확대에 대비하여 산지조직화, 생산·유통계열화 및 브랜드 육성을 통한 경쟁력 제고를 추진하는 사업으로 2007년도부터 시작되기 때문에 평가 곤란
 - 사업규모 : 브랜드경영체 50개소 육성(2007년도 2개소)
 - 개소당 사업비 200억원(국고 38, 지방비 43, 자부담 14, 용자 105)
 - 사업내용
 - 조직결성, 교육 및 컨설팅 : 품목조직 결성, 재배 및 품질관리 교육, 사업법인 설립(브랜드 경영체) 운영, 경영컨설팅 등
 - 공정육묘장 및 종합처리시설 : 공동으로 이용할 수 있는 육묘장, 건조 및 가공시설 등
 - 마케팅 경쟁력 : 브랜드 개발 및 가치제고, 홍보, 소비자 체험시설 등
 - 브랜드경영체의 원료확보 및 고품질 생산시설 지원
- 양념류 주산지 구조개선사업은 양념채소 주산단지 구조 조정, 양념채소 주산단지 경쟁력 제고 사업으로 구분되며, 본 사업이 2007년에 시작되기 때문에 평가 곤란
 - 양념채소 주산단지 구조조정:
 - 2005년 구조조정시행모델 개발, 2006년 구체적인 시행방안과 사업대상 지역 확정, 2007년부터 사업시행
 - 사업내용: 주산단지의 재배면적 감축(고추 10.5천ha, 마늘 3.1천ha)
 - 양념채소 주산단지 경쟁력 제고:
 - 2005년 경쟁력 제고사업 시행모델 개발, 2006년 고추 1~2개군 시범

사업 추진, 2007년부터 본 사업시행

- 사업내용: 고추, 마늘 생산량의 30%를 생산·유통 계열화하여 생산비 30% 절감, 부가가치 제고

- 고품질 청정인삼의 생산·유통을 통해 인삼 생산농가의 소득안정 및 생산자 단체의 판매사업 활성화를 위해 2004년부터 인삼 계열화사업 추진
 - 계약재배 자금(억원): (2004) 96 →(2005)96 →(2006)96
 - 구매자금(억원): (2004) 188→(2005)188 →(2006)188
 - 계약재배 면적(ha): (2004) 500→(2005)1,000→(2006)1,500
 - 계약재배율(%): (2004) 3.8%→(2005)7.1 →(2006)10.4

- 농업관측사업은 생산액이 크고, 가격변동이 심한 품목을 중심으로 1999년부터 실시하여 왔음.
 - 1999년에 관측품목이 9개에서 2005년에 26개 품목, 2006년에는 28개 품목으로 확대되고 있음.
 - 정보수집을 위한 생산농가의 표본설계, 소비자 패널구축, 해외모니터 확대, PDA 활용으로 정보수집 강화 등이 이루어짐.
 - 정보분석평가사협회의 연구용역결과 농업인의 경우 관측정보를 88.6% 이용하고 있어 효과가 크다고 봄(농림부 통계기획과, 2004).

- 화훼종합유통단지건설사업은 영세하고 난립된 도매시장을 통합하고 생산·유통여건을 감안하여 권역별(수도권, 영남권, 호남권)로 화훼종합유통단지 건립할 계획이며, 2007년 이후 사업으로서 현재 실적은 없음.
 - 현재 양재동(1991), 부산염곡동(1997), 광주원협(2001) 공판장 건설로 화훼유통개선에 기여했으나, 양적, 질적으로 미흡
 - 공판장 건설로 경매를 통한 공정거래제도가 도입되어 긍정적이나, 취급물량이 20%에 불과하며 유사시장이 주종을 이루고 있음. 따라서 화훼종합유통단지 건립계획에 대한 호응이 좋음.

표 12-4. 원예산업 관련 투융자 사업별 예산과 실적

단위 : 백만 원

시책	사업명	2004년 실적			2005	2006	비고
		예산	실적	집행율			
농산물상품 가치제고	○ 화훼수출단지 조성	745	745	100.0	1,260	-	2005 완료
원예산업 선진화	○ 마늘산업경쟁력 제고 -종구갱신 -생산기계화 -작목전환	12,108	5,630	46.5	7,680	3,472	'03-'07
농가소득 안정	○ 채소수급안정	40,000	40,000	100.0	50,000	38,000	-
농산물유통 혁신	○ 계약재배 안정화	-	-	-	-	8,000	
	○ 원예작물 브랜드 육성지원	-	-	-	-	-	2007 시행
	○ 인삼계열화	34,373	34,373	100.0	34,800	34,800	-
	○ 농업관측사업	3,033	3,033	100.0	3,218	3,450	-
신규사업	○ 화훼종합유통단지건설	-	-	-	-	-	'06-'07 시행
계		90,259	83,783	92.8	96,958	95,722	-

1.4. 시책 평가

□ 화훼수출단지 조성으로 수출에 크게 기여했으나, 신규단지 조성은 정밀검토 후 시행해야 함.

- 일본은 최근 동남아(말레이시아, 베트남, 인도네시아), 남미(콜롬비아, 에콰도르), 아프리카(케냐)로부터 수입이 증가하고 있고, 우리나라의 대일 수출은 정체 수준이며, 가격 및 품질경쟁력이 신규 국가에 비해 점차 약해지고 있어 화훼신규 단지조성은 심층적인 연구가 있는 후 사업 확대 시행

□ 마늘산업경쟁력 제고 사업으로 농가소득 안정

- 재배면적감소, 도매가격 상승으로 농가 소득이 향상되었음.
 - 재배면적: (2001) 37천ha → (2002) 33 → (2003) 33 → (2004) 30 → (2005) 31
 - 도매가격: (평균) 1,642원/kg → (2002) 1,846 → (2003) 1,933 → (2004) 2,134 → (2005) 2,141

- 채소수급안정화 사업의 연장선에서 채소계약재배안정화 사업은 수급 및 가격안정 유도
 - 채소수급안정화 사업의 주요 성과지표인 생산량 대비 사업량 비중이 당초 목표치에 미달한 상황이지만 채소수급안정을 위해서는 지속적으로 채소계약재배 안정화사업을 통해 농가의 판로확보, 수확기 홍수출하로 인한 수급·가격 불안을 해소할 필요가 있음.
 - 채소류 가격은 물량변화에 비해 가격진폭이 매우 큰 작목으로 생산량이 조금만 많아도 가격은 폭락하고, 조금만 적어도 폭등하게 됨.
 - 따라서 채소계약재배로 재배면적을 사전에 조절하여 안정적인 물량 확보로 가격 안정을 통해 농가소득 안정
 - 작황에 따라 출하량이 많을 경우 산지폐기 또는 출하억제 등으로 가격안정 유도, 출하량이 적을 경우 받떼기 상인의 거래 폭리를 감소시켜 농가소득 안정
 - 계약재배가 활성화되지 않을 경우 가격폭등시 다음해에 재배면적의 확대에 이어지고 다시 가격폭락, 재배면적감소, 가격폭등 등으로 이러한 악순환이 되풀이 되면서 영농의욕 상실로 장기적으로 국내생산 기반을 위축시킴

- 인삼계열화 사업에서 인삼조합이 가공분야에서 적자 발생
 - 자금집행이 100% 완료되었고, 주요 성과지표인 계약재배면적(100%), 계약재배율(100%)을 감안 할 때 성과 목표는 달성
 - 인삼조합(12개)의 경영상태가 적자인 곳이 많고, 그 주요 원인이 가공산업의 부실에 의한 것으로 가공시설의 확대에는 신중할 필요

표 12-5. 시설면적의 변화

단위 : 천ha

연도	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
면적	29	33	38	10	43	44	45	48	49	49	49	49	48	49

1.5. 보완과제

□ 품종개발 연구·투자 확대 필요

- 화훼산업에서 국내품종개발이 미흡하여 로열티 부담에 따른 종묘비가 증가하고 있어 품종개발에 연구·투자 확대 필요, 현재 장미의 경우 국내 품종이 1%에 불과한 실정
- 국내 종자 기술이 분야별로 차이가 있음. 채소종자인 고추, 무, 배추는 국내 육종수준이 높은 반면, 화훼류와 딸기, 토마토 육종기술이 낮아 수입에 의존하고 있음.
 - 수입 종자에 의존하고 있는 화훼류 및 시설채소에 대한 국내 정책은 고품질 농산물을 생산하여 수출 지향적으로 정책이 전환되는 과정에서 품종로열티를 지불해야만 함. 이로 인해 가격경쟁력이 낮아 수출에 문제가 발생할 수 있음.
- 따라서 종자 육성정책으로 정부의 종자관리 조직 및 기능을 정비하여 농림부는 종자업무를 총괄, 농촌진흥청은 원예육종기술 개발, 내병성 검증 및 민간 육종 연구에 연구비 투자 확대담당

□ 마늘산업경쟁력 제고 사업 중 재배면적 감소 사업 재고 필요

- 마늘의 생산비 중 노력비와 종묘비가 68%를 차지하여 종구갱신, 기계화 사업을 당초 목표대로 17,000ha 달성되도록 하여야 하나, 마늘재배면적을 2007년까지 7,000ha 감소시키는 사업계획은 재고해 볼 필요가 있음.
 - 국내 생산량 감소로 국내 가격상승 시 수입량 증가가 예상됨.
 - 농가소득 향상을 위해 재배면적을 감소시켜 가격을 상승을 유도하는 것이 바람직한지는 향후 연구가 필요함.

- 시설원예에 대한 기존 시설의 개보수 정책 필요
 - 시설채소는 고품질 위주의 소비와 수출이 증가할 것으로 예상되어 시설의 현대화가 필요하나, 시설설치에 대한 정부 정책은 1998년에 종료됨.
 - 시설면적이 1992년에 29천ha에서 1999년에 48천 ha로 증가한 이유
 - 정부 정책의 종료로 인해 2005년에 49천 ha로 현상유지하고 있음.
 - 기존의 1998년 이전에 설치된 시설은 10년이 지나 노후화되어 개보수 시설지원이 필요함.
 - 수출 확대를 위해서는 주년 공급이 필요하며, 고품질·안정 농산물이 생산되어야 하므로 시설의 현대화 정책 필요

- 채소수급안정화 사업 확대로 시장교섭력 강화
 - 계약 재배가 수급안정에는 기여하고 있는 것으로 판단되나 계약물량의 품종·재배방법의 표준화 및 출하물량의 고품질화·표준규격화하는 미흡한 상황
 - 따라서 계약 재배를 통한 표준 규격품의 생산·유통으로 시장교섭력을 강화하고, 계약위반자에게는 처벌도 강화할 필요

- 인삼계열화 사업대상 확대 및 지원단가 인상 필요
 - 사업대상을 가공·판매 능력을 갖춘 민간업체(500여개)까지 확대하되, 경영평가 후 차등지원 방법으로 사업체계 개편 필요
 - 계약재배 지원단가(9천원/평당) 및 수매사업 지원단가(3만원/kg) 현실화 필요

- 농업관측사업은 지속적으로 관측 품목 확대 필요
 - 향후 관측사업은 확대될 필요가 있으며, 산지정보수집의 디지털화, 대상 품목의 단계적 확대, 수요자 중심 정보제공, 지역별 특성에 맞는 정보생산, 정보의 신뢰성 제고 등이 필요함.

1.6. 중장기 정책방향

- 양념류인 고추, 마늘은 구조조정을 통해 규모화·전문화
 - 이들 품목은 중국산에 비해 가격경쟁력이 크게 떨어지는데다 품질경쟁력도 그다지 높지 않아 DDA 이후 관세가 낮아지면 그 충격이 매우 클 것으로 전망됨.
 - 점진적인 가격 하락으로 재배면적은 감소하고, 소규모 농가는 탈농할 것으로 보여 구조조정이 불가피 할 것임.
 - 대규모 농가를 선도농으로서 양성하고, 가격경쟁력을 높이기 위해 규모화를 희망하는 농가에게는 농지매매 및 임대차를 지원하고, 소규모농가 탈농할 시 안정적인 생활을 할 수 있는 정책 개발이 필요
 - 가격 및 품질 경쟁력강화 차원에서 생산비 절감 추진
 - 고추 수확시 노동력 절감을 위해 수확횏수 절감형 고추 품종을 개발하고, 소비자가 원하는 고품질 고추(색택이 좋고, 양건)를 생산하기 위해 건조기술 개발
 - 마늘재배농가의 생산비 절감을 위해 종구갱신, 생산기계화 등
- 시설채소는 고품질·안전농산물로 틈새시장과 수출확대를 지향하는 고부가치 산업으로 육성
 - 향후 중국산 농산물과 경쟁이 심화될 경우 관행 온실로는 품질경쟁이 어려울 것으로 예상되며, 우리나라 시설원예 농가들은 시장의 요구에 대응하기 위해 더 나은 온실 설치를 필요로 하나, 정부의 보조지원이 없이는 어려운 실정임.
 - 농가보급형 온실(1-2W형), 철골온실 등 현대화된 온실 설치 자금 지원 필요
 - 주요 시설채소의 수출은 2000년을 기점으로 감소하고 있음. 시설채소의 수출 증대를 위해서는 내수시장 확보와 고품질·안전농산물 생산이 우선 필요하고, 수출거점단지 설치가 필요
 - 수출은 주로 일본으로 하고 있는데, 일본은 자국산 신선채소를 보호하기 위해 검역강화, 일본의 파지티브(Positive) 리스트 제도, 잔류농약기

준강화 등을 강조하고 있음.

- 생산, 유통, 수출 기반을 패키지화하여 시설채소 수출거점단지 조성으로 경쟁력 제고
- GAP를 우선 도입하고, 안전성모니터링을 강화하여 지속적인 수출이 이루어질 수 있도록 수출거점단지 조성 및 육성

□ 화훼는 자본·기술 집약적 산업이며, 국내 생산기술이 선진국 수준으로 내수기반확대 및 수출 가능성이 매우 큼

- 화훼는 품질유지가 필수이나 산지에서 도매시장까지 출하과정에서 5~7회 옮겨짐에 따라 품질저하 요인으로 작용하고 있음. 따라서 화훼경매장, 유사도매시장, 수출기능까지 수행할 수 있는 권역별 화훼종합유통단지 건립 필요
 - 전국을 3대 권역(수도권, 영남권, 호남권)으로 나뉘 권역별 화훼종합유통단지 건립하여 국내화훼 유통의 중심역할 뿐만 아니라, 수출 상담창구, 사전검역 등 수출전진기지로서 역할 수행
- 화훼 수출농업의 활로는 현재까지 설치되어 있는 단지의 활용성 제고에 있음.
 - 2002부터 2005년까지 매년 1개소씩 총4개소 설치(무안, 함평, 나주, 김해)
 - 화훼류 수출실적: (2001) 31,849천\$ → (2004) 48,527 → (2005) 52,331 로 목표 50,000\$를 초과 달성

□ 인삼은 고율관세 품목으로 DDA 농업협상 이후 관세감축이 이루어지면 수입이 확대될 것으로 예상됨. 국내산이 외국산에 비해 가격경쟁력에서 떨어질 것으로 예상되므로 국내산은 품질향상, 유통구조개선 등으로 경쟁력 제고 필요

- 품질향상을 위해서는 인삼재배적지여부, 토양분석 및 농약사용 기록, 잔류농약 검사 후 수매 등을 통한 안전성 확보로 품질향상 도모
 - 안정성 검사 측면에서 현재 수매 인삼류 제품으로 한정되어 있는 검사 대상을 수삼까지 확대 시행할 필요
- 인삼조합이 생산·가공·판매사업에 주도적인 역할을 수행하여 유통구

조 개선 및 가공사업 활성화로 부가가치 제고

- 계약재배사업 자금의 상환 조건이 6년 거치·무이자로 인삼 수확시점 농가정산 이후에도 1.5년(6년근)~3.5년(4년근)은 손실보전 예치용으로 활용할 수 있도록 거치기간 조정 등 정책자금 관리방안 재검토 필요
- 유통구조 개선 및 안정성 제고를 위해 사업대상을 가공~판매 능력을 갖춘 민간업체(500여개)까지 확대하되, 경영평가 후 차등지원 방법으로 사업체계 개편 필요

□ 버섯 생산과 소비는 식문화의 고급화로 꾸준히 증가할 것으로 보이고, 수출도 확대될 것으로 전망되나, 버섯재배에서 가장 중요한 배지생산과 종균개발이 필수적 요인

- 버섯재배기간이 단축, 양질배지 저가공급, 재배실패율 해소를 위해 버섯 종합 배지생산시스템이 구축
 - 재배기간이 60일에서 20일로 단축되어 재배사 이용율이 높아짐. 느타리 경우 연 1.7회에서 3회, 새송이는 6회에서 10회로 증가
 - 농가의 배지 구입가격이 평당 300원에서 250원으로 저하
 - 버섯 재배농가가 버섯생산을 하는데 잘못된 배지에 의한 실패율이 30%에서 0으로 전환 가능
- 버섯재배면적이 증가함에 따라 해외로부터 버섯 종균 수입이 증가하고 있어, 국내에서 버섯 신제품개발과 보급을 위해 종균배양을 위한 투자가 필요함.
 - 국내 종균배양소를 통한 종균 공급량이 2003년에 1,800만병에서 2004년에는 1,600만병으로 감소했으며, 종균배양소 역시 2000년에 60개소에서 최근에 41개로 감소

□ 녹차 수요는 국민건강 증진과 욕구와 웰빙 산업에 힘입어 꾸준히 증가할 것으로 전망되며, 녹차산업의 국제경쟁력 제고를 위해 가장 중요 녹차품종개발·보급이 시급한 실정임.

- 현재 재배하고 있는 품종은 재래종으로 단위면적당 생산량이 적고, 녹차 산업은 가공측면에 취약점을 가지고 있음.
 - 녹차 재배면적 중 재래종면적이 81%를 차지하여 경제성이 낮음. 녹차 신품종 증식 묘포장을 설치·운영하여 생산성을 현재 10a당 503kg에서 881kg 까지 증대시킬 수 있고, 녹차 가공제품을 여러 가지로 개발 가능
- 현재 재배하고 있는 품종은 재래종으로 단위면적당 생산량이 적고, 녹차 산업에서 가공측면에 취약점을 가지고 있음.
 - 녹차 재배면적 중 재래종면적이 81% 경제성이 낮음. 녹차 신품종 증식 묘포장을 설치·운영하여 생산성을 현재 10a당 503kg에서 881kg 까지 증대시킬 수 있고, 녹차 가공제품을 여러 가지로 개발 가능
 - 우량종묘를 저가로 공급시 ha당 1,200만원을 절감 할 수 있고, 우량종묘로 다원을 갱신하는데 조기달성 가능

2. 과수

2.1. 현황

- 과실 생산은 1999년을 정점으로 감소되었다가 최근 다시 상승세로 전환되고 있음. 재배면적은 1999년 이후 계속 감소추세이나, 기술수준 향상 등으로 생산량은 과잉구조가 지속되어 배, 단감, 포도 등 일부 품목의 가격하락이 나타남.
 - 재배면적 : (1990) 133천ha → (1999) 174 → (2001) 167 → (2003) 163 → (2004) 157
 - 생산량 : (1990) 1,766천톤 → (1999) 2,385 → (2001) 2,488 → (2003) 2,275 → (2004) 2,411
 - 과실생산액 : (1990) 1.3조원 → (1999) 3.2 → (2001) 2.1 → (2003) 2.3 → (2004) 2.9
- 농가간 기술수준에 따른 품질차이로 소득격차가 크게 발생하고 경영규모영세, 고령화 등으로 개방화에 대응한 경쟁력향상에 한계를 나타냄.

- 영세농과 전업농 간 소득차 : 배 15배, 사과 10.5, 감귤 9.4 포도 4.4
 - 호당 재배면적 : 0.64ha(1ha이하 82%, 0.5ha이하 51%), 60세 이상 45%
- 과실은 DDA와 FTA 타결로 시장개방이 확대되면 경쟁력이 낮은 사과, 감귤 등을 중심으로 시장이 잠식되고 가격이 하락할 것으로 전망됨. 2010년 이후 관세인하와 식물검역 완화 등에 따라 수출과 수입 기회가 동시에 확대되면 무한경쟁체제에 돌입할 것으로 전망됨.
- 고령농가 등 경쟁력이 낮은 농가중심으로 탈농이 예상되어 과실 생산·유통체계가 생산자조직 중심으로 재편이 예상됨.
- 시장수요에 대응한 산지유통 시설 및 조직이 미흡하여 마케팅의 규모화가 이루어지지 못하고, 생산자의 시장 교섭력도 낮음. 과실의 저장·선별포장 등 수확 후 관리와 상품화를 위한 유통시설(APC)이 낙후되어 있으며, 가동율도 저조함.
- 현재 과실 APC(61개소) 처리 비율은 9%수준에 불과

2.2. 시책개요

- 과수산업에 대한 지원 사업은 대부분 FTA기금사업형태로 추진되며, 농특사업으로 과수폐원작업비 지원과 과실검은마름병 방제보조 사업이 있음. 기금사업과 농특사업 모두 과수산업의 경쟁력제고에 목적을 두고 수행됨.
- FTA기금사업은 과수산업의 경쟁력제고와 농가의 경영안정 사업으로 구분되며 경쟁력제고지원은 생산·유통지원사업으로 고품질 생산시설현대화, 생산단지기반조성, 전용농기계임대, 거점산지유통센터 건설, 우량묘목 생산, 과원규모화 등이 해당되며, 소득보전 직불과 폐업지원은 농가경영안정 지원사업임.

표 12-6. 과수 FTA 기금사업 개요

주요사업명	사 업 개 요	지원기준
○ 고품질생산 시설 현대화	○ 고품질생산으로 외국산과 품질경쟁이 가능하도록 시설현대화 등 지원	○ 기금보조 25%, 기금융자 30, 지방비 25, 자부담 20
○ 과실생산단지 기반조성	○ 과수전문생산단지에 용·배수로, 경작로 등 생산·출하기반정비로 수출기반 확충	○ 기금보조 80%, 지방비 20
○ 과수 전용농기계 임대	○ 대형·고가인 과수용 농기계 임대지원으로 농기계 이용을 제고 및 생산비 절감	○ 기금보조 50%, 자부담 50
○ 거점산지유통센터 건설	○ 과수주산지 권역별 거점산지유통센터를 설치, 규격·공동출하를 통한 유통비용 절감 및 부가 가치 제고	○ 지자체 : 기금보조 50%, 지방비 50 ○ 생산자단체 : 기금보조 30%, 지방비 20, 자부담 50
○ 과수우량묘목 생산	○ 우량규격(품질보증)묘가 생산·유통될 수 있도록 지원	○ 묘목생산 : 기금보조 60%, 기금융자 20, 자부담 20 ○ 병해충검정센터 지원 : 기금보조 100%
○ 과실가공품 품질향상지원	○ 국산과실가공업체 시설개·보수 등 품질향상 지원으로 국산과실 소비 촉진	○ 기금융자 100%
○ 과원규모화	○ 경영규모 확대를 통한 경쟁력 제고를 위해 과원의 매매 또는 임대차 지원	○ 매매 : 기금융자 90%, 자부담 10 ○ 임대차 : 기금융자 100%
○ 소득보전직불	○ 과실수입량 증가로 과실가격이 기준가격 미만으로 하락시 소득보전직불금 지급 - 대상품목 : 시설포도, 참다래	○ 기금보조 - 기준가격차의 80% 지원
○ 폐업지원	○ 폐원 또는 매도희망시 폐업 지원금 지급 - 대상품목 : 시설포도, 참다래, 복숭아	○ 기금보조 - 폐원 : 3년간 순수입액 지급 - 매도 : 1년간 순수입액 지급
○ 과수폐원 작업비 지원	○ 구조조정 위한 폐원작업비 지원 - FTA기금 폐원지원대상품목 제외	○ 농특회계 - 보조 50%, 지방비 50
○ 부적지 감귤 과원정비	○ 감귤산업의 구조조정 지원	○ 농특회계 - 보조 30%, 지방비 50, 자부담 20

표 12-7. 과수분야 사업별 추진 목표

주요사업명	재원	추진목표
○ 고품질생산 시설 현대화	FTA	-
○ 과실생산(수출)단지 기반조성	FTA	○ 매년 10개 지구씩 500ha 생산기반 정비: 5년간 총 2,500ha
○ 과수 전용농기계 임대	FTA	○ <u>매년 7개소씩 6년간 총 42개소 지원</u>
○ 거점산지유통센터 건설	FTA	○ <u>권역별 거점 APC를 25여개소 설치</u>
○ 과수우량묘목 생산	FTA	○ <u>매년 4개소씩 4년간 145ha묘포장 설치</u>
○ 과실가공품 품질향상지원	FTA	○ <u>6년간 총 20개 지원</u>
○ 과원규모화	FTA	○ <u>2010년까지 1.5ha이상 규모의 과수선도농 3천호 육성</u>
○ 소득보전직불	FTA	-
○ 폐업지원	FTA	○ <u>5년간('04~'08)매년 6,400ha, 2,600억원 지원</u>
○ 과수폐원작업비 지원	농특	○ 2009년까지 27,000ha 지원
○ 부적지 감귤 과원정비	농특	○ 2005년까지 3,310ha 정비

□ 매년 10개의 과실 수출단지에 대한 생산기반정비를 추진하고, 거점APC는 총 25여개소 설치를 목표로 설정함. 부적지 감귤과원 정비는 2005년까지 3,310ha 정비 목표를 달성함.

2.3. 추진실적

□ 예산확보

- 과수 부문의 사업 중에서 계획에 비해 예산이 가장 많이 확보된 사업은 과원폐원지원사업과 거점산지유통센터건설사업임. 특히 과원폐원지원사업은 2004년부터 2006년까지의 당초 계획액은 732억원이었으나 확보된 예산액은 1,121억원에 달해 예산확보율이 153%에 이름.

표 12-8. 연도별 예산확보율(2004년~2006년)

단위: 억원, %

사업명	3년간 금액('04~'06)			연도별 예산확보율 (예산/계획)		
	계획액	예산액	예산 확보율	2004	2005	2006
과실검은마름병방제	29	20	69.0	100.0	70.0	40.0
과수고품질생산시설지원	1,739	1,808	104.0	142.6	91.2	88.1
과원영농규모화사업지원	794	761	95.8	89.2	77.3	120.2
과수고품질 생산기반정비사업	284	261	91.9	65.4	102.0	103.0
과수우량묘목생산지원사업	80	85	106.3	100.0	28.6	40.0
과원폐업지원사업	732	1,121	153.1	114.7	112.3	219.3
과수 구조조정(과수폐원작업비)	800	100	12.5	-	12.5	12.5
과실가공품 품질향상지원 (과수가공시설 개보수지원)	165	80	48.5	90.9	36.4	18.2
과수농기계 임대지원	150	105	70.0	100.0	70.0	40.0
부적지감귤과원 정비	90	90	100.0	100.0	-	-
과수산업소득보전직불 (과실류경영안정)	1,284	338	26.3	39.0	29.8	13.6
거점산지유통센터건설	384	556	144.8	100.0	187.5	146.5
합 계	6,531	5,325	81.5	-	-	-

○ 반면 과수산업소득보전직불사업은 계획된 예산액에 비해 실제 확보된 예산이 338억원에 불과하여 예산확보율이 26.3%임. 또한 과수 구조조정 사업도 예산확보율이 12.5%에 불과한 것으로 나타남.

□ 기금관련사업은 2005년부터 본격 집행되었는데 예산 대비 집행실적은 대부분 100%에 달해 사업은 계획대로 순조롭게 진행되고 있음. 과수우량묘목 생산사업은 2004년까지 지방사업으로 추진했으나 모수분양 및 검사체계구축 등에서 효율적인 수행이 어려워 2005년부터 중앙사업으로 전환하여 추진함

표 12-9. 과수산업 관련사업 추진 실적

단위: 백만 원

구 분	2004 실적	2005			2006(예산)
		예 산	실 적	달성율	
고품질시설현대화	29,852	57,553	57,430	99.8	55,650
과수전용농기계임대	845	2,586	2,577	99.7	2,000
생산단지기반조성	3,871	10,204	10,200	99.9	10,374
거점산지유통센터건설	9,943	22,500	22,500	100.0	21,103
가공품 품질향상	1,530	2,675	0	-	1,000
과수우량묘목생산	150	2,055	1,262	61.4	4,980
과원규모화	21,400	21,400	21,400	100.0	33,300
소득보전직불	-	-	-	-	6,488
폐업지원	24,693	53,014	53,014	100.0	60,300
부적지감골과원정비	15,500	-	-	-	-
과수폐원작업비 지원	-	5,000	na.	na.	5,000

- 가공품 품질향상을 위한 산지가공업체 지원은 업체의 담보여력 등이 없어 추진실적이 없음. 따라서 능력 있는 산지가공업체를 중심으로 용자조건 개선 등 유인책으로 사업활성화 추진이 필요함.
- 폐업지원에 대한 수요는 계속 증가하고 있어 향후 과수산업의 구조조정이 가속화될 전망이다.

2.4. 시책 평가

- FTA기금이 2004년 4월에 설치되어 2005년까지는 기금운용체계 및 지원방향의 확립과 사업정착에 중점을 두었음.
- 주요성과로는 2005년부터 지방자율계획사업이던 과수우량묘목생산지원사

업을 중앙추진사업으로 전환 추진 등 사업방향을 개선하여 집행율을 제고하고, 과원폐원지원사업은 실제 폐원신청수요에 의한 중기 폐원계획을 반영하여 당초계획(284억원)보다 246억원이 증가된 530억원을 지원하는 등 사업내역 개선을 통해 기금운용의 효율성을 제고함.

- 거점APC의 경우 부실화 방지를 위해 지속적인 점검과 평가작업을 수행하여 시책의 효율성을 높여야 할 것임.

2.5. 보완과제

- 시장개방 확대에 따른 가격하락에 따른 소득보전직불 요건이 발생하게 될 것으로 예상되므로 경영안정지원에 예산을 증액 편성하고, 수입가격과 국내가격의 변동추이를 면밀히 모니터링하고 점검할 필요가 있음.
- FTA사업의 과수전용농기계임대사업과 농특회계의 농기계임대사업 등 유사사업의 통합 검토가 요망됨.
- 배나 노지포도 같이 향후 공급과잉이 우려되는 품목의 구조조정차원에서 FTA 폐업지원을 시설포도 뿐만 아니라 타작목으로 확대하고, 이를 위해 소요예산도 확대 조성할 필요가 있음.

2.6. 중장기발전방향

- 고품질 안전생산 체계 구축을 위한 시설 및 기술 지원
 - 시장개방 확대에 따라 품질로써 경쟁이 가능하도록 품목별로 고품질 생산시설에 중점적인 지원이 이루어질 수 있도록 함. 예를 들어 키 작은 사과원, 포도 비가림, 관배수시설에 대한 집중적인 지원이 필요함.
 - 향후 저농약 친환경품질인증제 폐지에 따라 향후 안전과실 생산을 위해

GAP 보급 확대가 불가피함. 생산자조직 또는 생산자단체가 주도하여 과실종합생산체계(IFP/GAP)를 실용화 할 수 있도록 기술 지원체계를 구축함.

□ 구조조정과 선도농 지원

- 향후 한중 FTA 등으로 경쟁력 없는 과수농가의 탈락이 예상됨에 따라 이들 농가들에 대한 적절한 소득보상과 폐업 지원 대책이 강구되어야 할 것임.
- 시장개방하에서 최적 영농규모를 갖추고 기술농업을 실천하는 선도농을 육성하는 것이 관건임. 규모화된 과실농가에게 농지구입자금을 우선 지원하고 선도농 위주로 생산 및 유통체계를 지원하는 것이 필요함.
- 시장개방 확대로 과수농가의 경쟁력제고와 함께 효율적인 구조조정이 중요한 과제로 부각될 것임. 이에 따라 선도농가중심의 생산 및 유통지원, 권역별 거점 APC 운영효율화, 규모화 및 폐원 지원 확대, 소득보전 직불제의 개편 등 구조조정을 감안한 정책 추진이 요구됨.

□ 수출농업의 지향

- 시장개방하에서 미국, 일본, 대만등지에 고가품시장을 중심으로 수출을 확대하는 전략이 요구됨. 이를 위해 거점 APC를 중심으로 수출단지를 규모화하고, 수출단지에 GAP와 이력추적관리제도를 우선 도입하여 고품질 안전 이미지를 구축해야 함.

□ 경쟁력을 갖춘 농가 중심의 생산 및 유통 지원

- 현재 지방자율계획사업으로 추진 중인 고품질 생산시설 현대화, 거점산지유통센터 건설, 생산단지기반 조성 사업은 지속적으로 추진하되 적정 규모를 갖추고 경영능력과 기술을 보유하여 경쟁력 확보가 실질적으로 가능한 선도농업인에 지원이 집중될 수 있도록 정책을 운영함.

- 권역별 거점 APC 중심의 생산 및 유통 계열화
 - 권역별 거점 APC는 브랜드 중심의 계열화 등 산지유통개혁의 구심점 역할을 해야 하므로 매년 운영내용을 평가하여 사업이 활성화될 수 있도록 지도 감독을 실시함.
 - 또한 거점 APC 간 네트워크를 구성하여 시장대응력을 강화하고, APC가 지역 과실의 상품화 및 유통의 주체가 될 수 있도록 육성함.

- 규모화사업 지원 확대
 - 현재 비농가, 전업 및 은퇴 또는 과원 규모를 축소하고자 하는 농가의 과원을 매입 또는 임대하여 과원 규모를 확대하고자 하는 농가에 대한 농지매입(임대)자금을 저리로 융자 지원하고 있음. 향후 보다 많은 과수 농가의 탈락이 전망되므로 사업비 규모를 확대하고 금리도 1~2%로 인하하는 것이 바람직함.

- 폐원지원 확대
 - 한·칠레 FTA 영향을 고려하여 현재 폐원지원 품목이 시설포도, 참다래, 복숭아로 국한되어 있는데 향후 추가 시장 개방에 따라 사과, 배 등도 영향이 클 것으로 전망되어 사과, 배 등도 지원품목에 포함시키고 지원예산을 증액할 필요가 있음.

- 소득 보전 직불제 운영방식 개편 검토
 - 현재 경영안정을 위한 소득보전 직불은 2004~2006년 중에 발동요건이 충족되지 못해 시행하지 않았으나 향후 시장개방 확대로 국내 과수농가의 피해가 발생하는 품목을 대상으로 안정적인 소득이 지원될 수 있도록 예산 확보 등의 조치가 필요함.

제 4 편

농업 · 농촌종합대책의 조정방향

제 13 장

농정여건변화와 대응과제

1. 대외적 여건

1.1. DDA 협상

1.1.1. 협상의 진행 상황

- UR협상의 후속 라운드로 시작된 DDA 농업협상은 모델리티 합의에는 이르지 못했으나 기본골격에 합의하고, 최빈 개도국 농산물에 대한 선진국의 무관세와 무쿼터 허용, 농산물수출보조 철폐, 면화보조금 철폐 등에 합의
- 2006년 7월 라미 사무총장에 의해 협상 중단이 선언되었다가 11월에 재개하기로 합의하였으나 아직 큰 진전은 없는 상태임.
- 라미 사무총장은 2007년 3월까지 모델리티 협상을 타결짓고, 2007년말까지 협상을 종료하자고 제안했으나 이러한 일정대로 협상이 진행될 것인지에 대해서는 비관론이 우세한 편임.

1.1.2. 논의 내용

- 현재까지 진행된 내용은 2004년 8월의 기본골격, 2005년 12월 홍콩 각료회의 결정으로 요약됨.
 - 기본골격은 관세나 보조가 높을수록 더 많이 감축하는 조화의 원칙(harmonization)을 채택하여 UR보다는 더 큰 폭을 감축
 - 선진국은 50개 최빈국의 수출 농산물에 대해서 무관세와 무쿼터를 제공, 2013까지 수출보조를 철폐, 2006까지 면화수출보조금을 폐지

- 국내보조 분야의 주요 쟁점은 감축대상보조는 규모별로 3개 구간으로 나누어 규모가 클수록 높은 감축률을 적용하고, AMS 총액은 물론 품목별 AMS에도 상한을 설정하기로 함.
 - 우리나라의 최종 AMS는 1조 4,900억원으로서 감축율은 가장 낮은 구간에 속하게 됨.

- 최소허용보조의 경우도 감축은 합의 하였으나 감축수준을 놓고 미국과 EU가 대립(미국은 농업생산액의 2.5%, EU는 1%를 주장)하고 있으나 한국에는 큰 부담이 없을 듯함.

- 블루박스는 생산제한이 없는 새로운 블루박스를 인정하여 생산액의 5%까지 활용하는 것을 합의
 - 우리나라는 블루박스를 활용하지 않았었기 때문에 새로운 블루박스의 도입으로 보조금 운용에 신축성을 줄 수 있게 되었으며 쌀소득보전직불제가 이에 적합한지 검토 필요

- AMS, 최소허용보조, 블루박스의 합인 무역왜곡보조총액 (Overall Trade-Distorting Support: OTDS)에 대해서는 개도국이 선진국을 크게 압박하고 있음.

- 개도국은 무역왜곡을 확실히 줄이겠다고 만든 OTDS를 선진국이 실제로 사용하지도 않는 보조를 포함하여 개념을 왜곡하고 있다고 봄.
 - OTDS도 AMS처럼 3개의 구간으로 나누어 감축율 적용에 차등을 두고 있는데, 우리나라는 하위의 구간에 속함.
- 허용보조(Green Box)는 무역왜곡효과가 거의 없도록 기준을 명확히 하자는 것이 논의의 주제로서 지급기준기간을 고정하자는 주장이 제안됨.
- G20는 개도국 우대조항에 허용보조의 활용범위를 확대해야 된다고 주장하고 있어, 우리나라가 개도국으로 인정받을 경우 긍정적인 측면이 있으나 지급기준기간을 고정할 경우 소득보전제도의 운용에 제약을 받게 될 것임.
- 시장접근분야에서 관세감축은 미국과 수출개도국인 G20는 관세를 크게 감축하자는 주장인 반면 EU와, 수입국 그룹인 G10과 ACP그룹은 최대한 작게 감축하자는 입장임.
- 현재의 제안대로라면 선진국 대우를 받으면 우리나라 평균 관세율은 현재의 63%에서 10~38%수준으로 내려가며, 개도국 대우를 받으면 28~47%가 될 것으로 예상됨.
- 시장접근분야에서 가장 쟁점이 되고 있는 것이 민감품목의 숫자와 관세감축 및 관세할당(TRQ)을 증량시키는 문제임.
- 우리나라의 경우 수출국의 주장을 받아들이면 15개의 세번을 민감품목으로 정해야 되고, 수입국 그룹인 G10의 주장이 관철된다면 218개의 세번을 민감품목으로 지정할 수 있게됨.
- 개도국에 대해서 적용되는 특별품목에 대해서는 선진국과 2개의 개도국그룹(G20와 G33)의 견해차이가 커 타협을 이루기 어려운 실정임.
- 미국과 EU, G20는 특별품목을 극히 일부로 제한하고 어느정도의 관세감

축과 TRQ 증량을 병행해야 한다는 입장이지만 G33은 품목수를 세 번의 20% 이상으로 하고 TRQ증량 없이 관세감축도 최대 10% 이내로 낮추어야 한다고 주장

- 관세상한 수준에 대해서는 선진국의 경우 미국은 75%, EU와 G20는 100%를 주장하고 개도국에 대해서는 EU와 G20가 150%를 주장하고 있지만 G10과 ACP(71개국 연합)은 상한설정을 반대

1.1.3. 전망

- 라미 사무총장의 제안대로 2007년말까지 협상종료가 기술적으로 어려운 것은 아니지만, 협상 주요국의 사정과 각 쟁점에 대한 입장 차이를 고려하면 금년말 종료는 어려울 것으로 보는 견해가 우세함.
 - 미국의 경우 2008년 대선을 앞두고 국내보조 분야에서 양보를 하기 어려울 것이며, 2007년 농업법 제정과 무역촉진권한(TPA)의 연장여부 등의 변수가 있어 협상종료를 서두를 수 없을 것이며
 - 브라질, 인도, 중국 등 주요 개도국은 선진국들이 보조를 큰 폭으로 감축하고 시장접근의 개선을 보장하지 않는한 협상을 서두르지 않겠다는 입장이며
 - 주요국들은 DDA보다 FTA에 더 많은 관심과 추진열의를 보이고 있다는 점 등이 협상의 조기 종료를 낙관하기 어렵게 함.
- 현재 수준의 논의를 기초로 DDA가 타결될 경우 우리나라가 활용할 수 있는 국내보조는 무역왜곡보조(AMS, 최소허용보조, 블루박스)에서 약 2조 7420억원(선진국 대우)에서 4조 8,166억원(개도국 대우)가 될것으로 전망됨 (농경연 2007)
- 만일 우리나라가 만일 개도국 지위를 받게 되면 최종양허관세율은 34.3~36.4%(현재 대비 44% 감축), 선진국의 경우는 17.2~17.6%(현재대비 73%

감축) 정도가 될 것으로 분석됨(농경연 2007)

- 현재의 논의대로 협상이 타결될 경우 줄어드는 AMS가 제약요인이 되어 현재의 쌀소득보전직불제는 개편이 불가피할 것으로 전망됨. AMS를 이용하려면 목표가격의 하향조정하거나 고정직불(허용보조) 비중을 늘려가거나, 아예 변동직불을 새로운 블루박스로 전환하는 것을 고려할 수 있을 것임.

1.2. FTA 추진동향과 전망

1.2.1. FTA 추진 배경

- 세계경제질서를 재편하는 또 하나의 축은 지역무역협정의 최근 각광을 받고 있는 FTA로 현재 197개가 발효중임(2006. 11월말 기준).
 - 1947~1993년의 지역무역협정이 50건인데 반해 1995~2006. 7에는 147건으로 급속히 증가
- FTA가 무역자유화의 수단으로 급격히 부상한 것은 시장경제체제의 양대 축인 미국과 EU의 입장변화에 기인한 것으로서 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 전망됨.
 - 미국은 전통적으로 다자주의에 입각한 무역자유화를 선호하였으나 1980년대 이후 지역주의도 적극적으로 활용하기 시작하여 현재 18건의 FTA를 체결했으며, EU는 이보다 더한 35건을 체결
 - 우리의 주변국가 중에서 중국과 일본은 2000년 이후 적극적인 자세로 나오고 있으며 일본의 6건, 중국 3건을 체결함.
- 우리나라는 1996년까지만 해도 FTA에 대해서는 부정적인 입장을 취하고 다자체제의 우월성을 지지(최세균, 2005. 23)

- 1996년 WTO 제1차 각료회의에서 우리나라는 이 입장을 피력
- 그러나 계속 확산되는 지역주의에 적절히 대응하기 위해 정부도 1998년 11월 대외경제조정위원회에서 FTA 체결을 의결
 - 체결대상 1호가 칠레였으며 기타 주요국가들에 대해서는 연구검토와 각계의 의견수렴을 거쳐 추진여부를 결정하기로 하였음.
 - 2004년 12월 대외경제위원회에서 거대경제권 중심의 추진전략을 확정하면서부터 FTA 논의는 급진전을 보임.
- 우리나라는 거대경제권과 동시다발적 FTA 전략을 추진하기로 하고 칠레, 싱가포르, 유럽자유무역연합(EFTA) 등과 협정을 체결
 - 현재 동남아국가연합(ASEAN)과는 상품분야 협상을 타결한 상태이며, 미국, 캐나다, 인도, 일본, 멕시코 등과는 협상을 진행 중
 - EU와는 2007년에 협상을 개시할 예정이며 중국과도 추진 가능성을 검토 중에 있음.
- 2004년 4월부터 발효된 한·칠레 FTA는 농산물 양허비율이 70% 정도이지만 우리농업에 영향도가 큰 것은 포도, 키위, 복숭아, 돼지고기, 포도주임.
 - 피해가 우려되었던 포도의 경우 2005년엔 37억~75억원, 2006년엔 55억~112억원 정도인 것으로 추정됨.

1.2.2. 한·미 FTA추진 상황

- 현재 가장 큰 현안이 된 한·미FTA는 2006년 2월 협상이 개시된 이후 현재까지 7차례의 협상이 진행되어 농산물, 섬유, 자동차, 의약품, 무역구제, 위생검역, 원산지 등의 쟁점분야로 남아있음.
- 한·미FTA에서 농산물분야의 최대 쟁점은 관세양허 수준, 농산물 긴급관세

(SG), 자율관세쿼터(TRQ)의 관리방식 등임.

- SG는 우리나라가 도입을 주장한 것으로 협정문에 포함하는 것에는 합의 하였으나 적용대상 품목, 발동기준 및 수단, 발동기간, 제도의 존속기간, 발동수준 등 주요 쟁점은 합의되지 않았음.
- 한·미 FTA는 우리 농업생산액의 4~6%, 농업소득의 5~7% 수준의 감소시킬 것으로 분석됨.

1.2.3. 기타 FTA

- 한·캐나다 FTA는 2006년 12월말까지 9차례의 협상을 가졌고 상품양허안에 대한 개방요구사항을 제출하고 양허안에 대한 협상을 진행중임.
 - 캐나다 측은 서로의 민감품목을 인정하면서도 쇠고기, 돼지고기 등의 축산물과 대두, 유채유, 사료용 완두콩, 보리, 꿀, 단풍당시럽에 대하여 강하게 양허개선을 요구하고 있음.
- 한·인도간에는 2006년 3월부터 협상이 시작되어 2007년말까지 타결을 목표로 하고 있음.
 - 인도 역시 농업부문을 민감한 부문으로 생각하고 있어 FTA가 타결되더라도 우리 농업에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 전망됨.
- 한·멕시코의 FTA는 2003년 멕시코의 중단 선언 이후 별다른 진척을 보이지 않고 있음.
- EU는 한·EU의 FTA에 대해 소극적 입장이었다가 한·미 FTA가 본격추진되자 적극적 입장으로 선회
 - 한·EU FTA가 타결되면 우리 농업은 1억 9,000만달러에서 6억 6200만달러 정도의 생산감소를 가져올 것으로 분석됨(서진교, 2006).

표 13-1. 주요국과의 FTA에 따른 품목별 민감도 정도

품목		대상국								
		ASEAN	캐나다	미국	인도	멕시코	일본	EU	Mercosur	중국
곡물	대두	△	○	◎	○	△	△	○	◎	◎
	보리	△	◎	○	○	△	△	◎	◎	◎
서류	고구마	○	○	○	△	△	△	△	○	◎
	감자	△	◎	◎	△	△	△	△	○	◎
채소	고추	◎	△	○	◎	◎	△	△	○	◎
	마늘	◎	△	○	◎	◎	△	△	○	◎
	양파	○	△	◎	◎	○	△	△	○	◎
과일	사과	○	○	◎	○	△	○	○	◎	◎
	배	○	○	○	○	△	○	○	○	◎
	복숭아	○	○	○	○	△	△	○	○	◎
	포도	○	○	◎	○	△	○	○	◎	◎
	감귤	○	○	◎	○	△	○	○	◎	◎
특용 작물	인삼	○	◎	◎	△	△	△	△	△	◎
	참깨	○	○	△	◎	△	△	△	○	◎
	녹차	○	○	○	○	○	◎	△	○	◎
	잎담배	△	○	○	○	◎	△	○	○	○
육류	쇠고기	○	◎	◎	○	○	△	○	◎	◎
	돼지고기	○	◎	◎	△	○	△	◎	◎	◎
	닭고기	◎	◎	◎	○	△	△	○	◎	◎
낙농제품		△	○	◎	○	△	○	◎	○	○

주: ◎ 민감도 높음, ○ 중간 정도의 민감도, △ 민감도 약함.

자료: 최세균, 권오복, "FTA 추진 동향과 전망", 「농업전망 2007」, 한국농촌경제연구원, 2007. 1.24. 90쪽 표 5

1.2.4. 전망과 과제

- 2007년 중 ASEAN, 캐나다, 인도, 미국 등과의 FTA 4건은 타결될 것으로 예상되고, EU와는 협상개시, 호주, 뉴질랜드, MERCOSUR, 중국 등 4개국과는 협상준비단계이며, 일본과 멕시코는 협상중단 상태임.
- 주요국과의 FTA가 타결되면 관세인하 등으로 수입이 증가되어 국내농업생산의 위축과 경쟁력을 상실한 농가들의 농업 포기사례 증가, 자원유희화로

인한 농촌지역사회에의 파급영향이 적지 않아 나타날 것임.

- 그러나 다른 한편으로는 상대방 시장의 문도 낮아지기 때문에 우리 농산물의 수출가능성도 높아질 것임.
 - 다만 현재의 상태로는 수출로 인한 수요확대 측면보다는 수입으로 인한 생산감소의 피해가 더 클 것이라는 점에서 이에 대비한 적절한 정책적 준비가 필요
- FTA가 체결되더라도 품목별 경쟁력과 시장구조의 특성에 따라 영향을 받는 정도는 다를 것임(표 13-1).

2. 농업·농촌의 변화와 전망

2.1. 농업구조

- 농가인구, 경지 등의 농업자원이 감소하는 가운데 일부 대농이 증가하고 다수는 영세농층으로 집적되는 양극화가 진행
 - 1990년대 후반부터는 노령화로 인한 자연퇴출이 지연되면서 농가감소 속도가 둔화
- 그러나 농가인구의 고령화와 농촌지역의 과소화 추이를 감안할 때 농가의 감소속도는 다시 빨라질 것으로 전망됨.
 - 2013년의 농가호수는 2005년보다 27%정도 감소한 97만호 전후가 되고, 농가인구는 1/4정도 줄어 250만명, 농림업취업자는 130만명 정도가 될 것으로 전망됨.
 - 2005년 현재 농림업취업자의 54.8%가 60세 이상
 - 경지면적은 같은 기간에 8% 정도 줄어들어 호당 경지면적은 2005년 1.43ha에서 2013년 1.72ha로 늘어날 것으로 전망됨.

표 13-2. 농가 및 경지면적의 연평균 변화율 추이

단위 : %

	1960~70	1970~80	1980~90	1990~95	1995~2000	2000~05
농가호수	0.6	-1.4	-2.0	-3.2	-1.6	-1.6
총경지면적	1.2	-0.5	-0.4	-1.2	-1.0	-0.7

표 13-3. 2013년 주요 농업지표 전망

구 분	주요 지표	2005	2010	2013
낙 관 적 전망 ¹⁾	농가호수(천호)	1,273	1,118	979
	농가인구(천명)	3,433	2,941	2,542
	농림업취업자(천명)	1,747	1,524	1,321
	경지면적(천 ha)	1,8244	1,745	1,679
	농업총생산액(10억원)	35,089	32,810	32,477
	축산업(비중)	11,767(33.5)	11,581(35.3)	12,394(38.2)
	농가소득(천원) ³⁾	30,503	34,531	38,702
	농업총소득(직불금 포함, 10억원)	16,545.9	13,338.0	13,240.4
비 관 적 전망 ²⁾	농가호수	1,273	1,110	969
	농가인구	3,433	2,913	2,508
	농림업취업자	1,747	1,516	1,312
	경지면적	1,8244	1,744	1,679
	농업총생산액	35,089	32,231	31,620
	축산업(비중)	11,767(33.5)	11,199(34.7)	11,892(37.6)
	농가소득	30,503	34,131	38,066
	농업총소득(직불금 포함, 10억원)	16,545.9	12,791.1	12,498.9

주 1) DDA 개도국 지위

2) DDA 선진국 지위+FTA

3) 직불금 제외

4) 잠정치

□ 농업노동의 노령화와 농업의 전문화와 규모화가 지속됨으로써 농가의 양극화는 더욱 심화되어 소득안정 및 복지정책 확대에 대한 요구가 늘어날 것임.

○ 농가인구의 고령화지수(65세 이상 인구/14세 이하 인구)×100)는 1990년 56에서 2005년 306으로 5배로 증가

표 13-4. 경지규모별 농가계층분화 동향

단위: %

연도	전체 (비율)	0.5ha미만	0.5~1.0ha	1.0~1.5ha	1.5~2.0ha	2.0~3.0ha	3.0ha이상
1960	2,350 (100)	42.9	30.1	-	-	6.0	0.3
1970	2,411 (100)	32.6	34.2	20.7	8.0	5.1	1.5
1980	2,127 (100)	28.8	35.1	20.6	9.0	5.1	1.5
1990	1,743 (100)	27.7	31.2	20.2	11.0	7.4	2.5
2000	1,369 (100)	32.2	27.7	16.0	9.6	8.3	6.2
2005	1,255 (100)	36.5	26.4	-	22.3	7.4	7.4

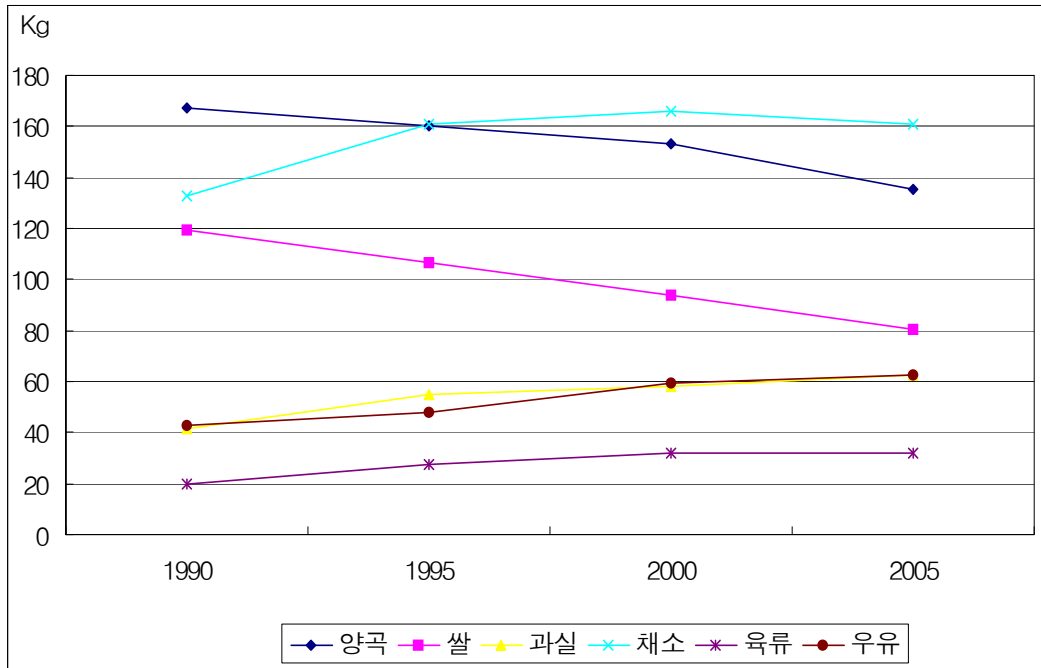
- 우수농산물 생산농가, 규모화·전문화되고 경영능력이 앞서는 농가는 경쟁력을 확보해갈 것으로 예상되나 농업·농촌부문에 대한 부정적 시각이 후계자 확보에 어려움을 가중시킬 것임.

○ 영농후계자가 있는 농가 비율: 16.4%(1990) → 11.0%(2000) → 3.5%(2005)

2.2. 농업 생산

- 개방 확대, 농업인구의 노령화, 농업성장에 대한 비관적 전망 등으로 농업생산이 위축되어 2013년의 총생산은 2005년보다 7~10%정도 감소할 것 전망됨.
- 재배업은 약 15%정도 감소할 것이나, 재배업 투입자원이 축산업으로 이동하여 축산업 생산은 약 5%정도 증가할 수도 있을 것으로 전망됨.
- 재배업의 위축은 쌀의 감소가 크게 영향을 미치고 채소와 과실류는 약간의 감소 또는 보합세를 보일 것으로 전망됨.
- 쌀은 2005년 8조 5,370억원에서 2013년에는 약 7조원 정도로 감소 전망
- 경영주체도 농업구조변화에 따라 다양한 형태가 출현할 것이나 2013년까지는 여전히 개별농가 중심의 영농이 지배할 것임.
- 농가의 고령화와 초고령사회단계에 이른 마을의 증가 등으로 집단적 영농형태(일본의 마을영농, 남해 나뚜어)가 출현할 것이며

그림 13-1. 주요 품목별 1인당 소비량 변화

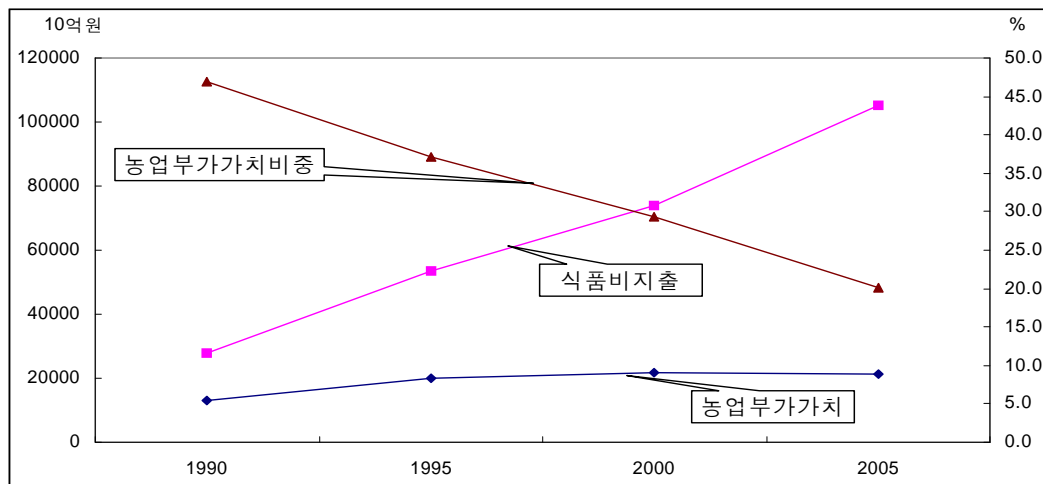


- 고령농가는 생산성과 소득이 낮아도 농업부문을 떠나 얻을 수 있는 대체 소득 기회가 거의 없을 것이므로 오랫동안 잔존할 것임.
- 따라서 시장상황 변화에 비탄력적인 다수의 고령 영세농가와 소수의 규모화·전문화된 농가로의 양극화는 더 심화될 것임.

2.3. 농산물 수요와 소비

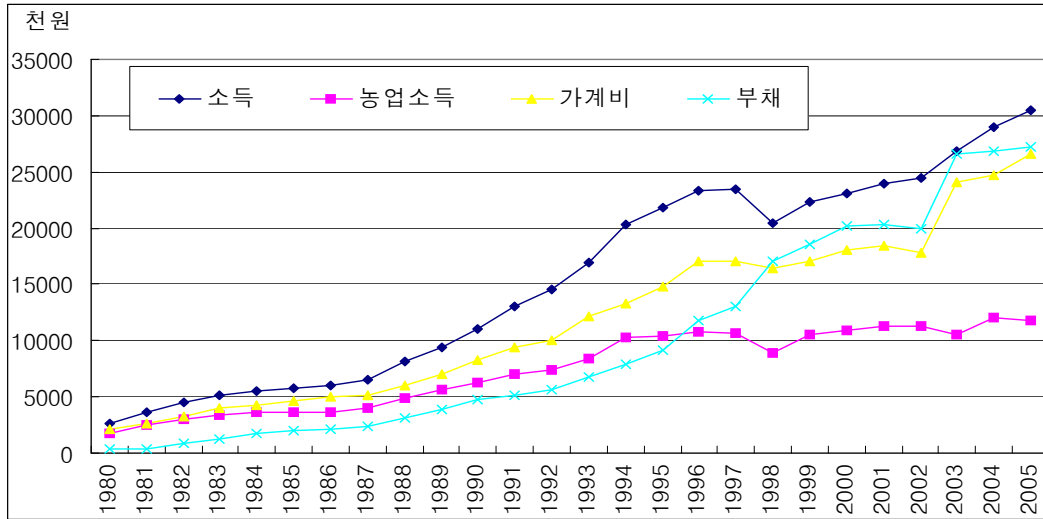
- 대부분 품목에서 1인당 소비량은 증가세를 멈추거나 감소하는 경우도 나타나 수요 증가 영향에 의한 농업성장을 기대할 수는 없을 것임.
- 쌀의 소비감소는 지속될 것이며 과수와 채소 역시 소비증가세는 둔화되어 공급과잉기조를 보일 것임.

그림 13-2. 전국 가계의 식품비 지출과 농업부가가치의 변화 추이



- 그러나 품질과 특정 소비자의 기호를 충족하는 농산물의 경우 고부가가치화를 통한 소득증대의 가능성은 높아질 것임.
 - 신선농산물의 수요증가가 둔화되고 가격이 국제가격에 근접하면서 총생산액은 줄것으로 예상되지만 가치창출을 지속하는 식품산업의 성장은 계속될 것임.
- 농산물의 국내수요가 위축될 수록 해외수요를 개발하려는 노력은 더 많아져서 수출은 빠르게 증가할 것으로 예상됨.
 - 국산 배는 90년대 호황으로 재배면적과 공급증가가 계속되었다가 공급과잉에 따른 가격저하를 극복하기 위해 최근 수출이 크게 증가
- 최근 농축산물 수출이 비교적 빠른 증가세는 해외농산물에 의한 국내시장 잠식을 만회할 가능성을 엿보게하나 규모가 작고 그 기반이 단단하지 못함.
 - 2005년 농축산물 수출은 21억 달러로 수입액 98억 달러의 21.4%에 불과하지만 2001~2005년 수출증가율은 51.2%, 수입증가율은 43.7% 였음.

그림 13-3. 농가소득과 부채의 변화 추이



2.4. 농가경제

- 농가경제는 낮은 소득과 과중한 부채부담으로 어려움을 겪고 있는 가운데, 도농간 소득격차로 상대적 빈곤감 심화
 - 2005년 농가소득은 호당 30,503천원으로 근로자가구의 78.2%, 농가부채는 호당 27,210천원으로 소득의 89.2%

- 평균적으로는 농업성장의 둔화, 농외취업기회의 제약, 인구의 노령화로 소득증대 가능성이 작으나 농가별로 차이가 크게 나타남.
 - 2005년 농가소득 중 농업소득 38.7%, 농외소득 32.4%, 이전소득 13.4%이었는데, 농외소득은 '95년 31.8%에서 10년 동안 0.6% 포인트 증가에 그쳤음.

- 2003년부터 농가소득은 비교적 많이 늘었으나 점점 이전소득 및 비경상소득의 증가에 의한 비중이 높아지고 있음.
 - 2005년 소득증가분의 93.0%가 이전소득 및 비경상소득의 증가분임.

표 13-5. 농가소득 증가추이와 이전 및 비경상소득의 기여도

단위 : 천원, %

	전년대비 소득증가분(A)	이전소득증가분(B)	이전소득기여도(B/A)
2000	749	20	2.7
2001	835	68	8.1
2002	568	250	44.0
2003	2,403	1,848	76.9
2004	2,123	498	23.5
2005	1,502	1,397	93.0

- 앞으로 농업적 성장농가와 취미농, 부업농적 농가의 구분이 더 뚜렷해지면서 소득격차도 확대될 것임.
 - 농가소득 1분위 계층은 2001~2005년의 연평균 소득증가율은 5.8%인데 반해 5분위 계층은 9.1%이었음.
 - 5ha 이상을 경영하는 농가 중 40대 이하의 2005년 소득은 66백만원 수준이나 60대는 36백만원, 70대 이상은 21백만원으로 큰 차이를 보임.

2.5. 농촌인구

- 농촌의 고령화가 급속히 진행되고 인구가 계속 감소하고 있어 농촌지역경제·사회의 활력을 불어넣기가 매우 힘들게 되어가고 있음.
 - 2005년 읍면지역 인구는 2000년에 비해 6.4%, 면지역 인구는 같은 기간에 15.1%가 감소
 - 인구 2천명 미만인 면의 숫자는 1990년 30개에서 2000년 170개로 증가
- 농촌인구의 감소와 고령화는 지역별 편차가 큰데다, 최근 인구감소를 자체는 둔화되는 경향을 나타냄.
 - 5년간 인구증감율을 보면 1985~1995년에는 약 12% 정도 감소했으나 1995~2000년에는 오히려 1.5% 증가했다가 2000~2005년은 6.4% 감소로 반전

- 최근의 인구이동 형태의 변화, 선진국의 사례 등을 감안할 때 농촌인구의 순유출 현상은 머지않아 반전될 가능성도 엿보임.
 - 대도시 거주자 중 농어촌 지역으로의 이동하는 인구의 비중은 1990년 8.6%에서 2005년 13.3%로 점차 상승
 - 유럽 및 북미에서는 '70년대 이후 농촌지향 인구이동이 두드러지는 역도시화(counter-urbanization) 현상이 나타나고 그 결과 농촌인구 증가
 - 최근 실시된 도시민에 대한 설문조사에서도 5~6년 이내에 농어촌지역으로의 이주를 희망하는 도시민이 20.3%인 것으로 나타남(송미령 외, 2006).
 - 농촌인구가 총계로는 더 이상 감소되지 않고 증가한다 해도 벽지 등 조건불리지역의 인구는 지속적으로 감소할 것이므로, 농촌지역개발정책은 지역별로 차별화하여 추진되어야 할 것임.

3. 환경규제와 바이오에너지

3.1. 지구온난화와 환경규제

- 지구온난화에 따른 기후변화와 재앙 발생 가능성에 대한 경고가 잇따르면서 이산화탄소배출 등에 대한 환경규제 관심 증대
 - 유엔 산하 '기후 변화에 관한 정부 간 패널(IPCC)'은 2007년 2월 초 발표한 '기후 변화 보고서' 지구온난화가 가져올 지구적 재앙을 경고
 - 기후변화협약의 교토의정서 비준을 거부한 미국조차도 최근 부시대 통령이 CO₂ 배출 감축의 필연성을 강조
- 교토의정서가 1차로 발효되는 2008년부터는 환경규제에 대한 논의가 본격적으로 이루어질 것이며 농업부문도 중요부문으로 검토될 것임.
 - 한국은 2013년부터 발효예정인 2차 저감의무기간에는 CO₂ 배출저감 의무를 질 것으로 예상됨.
- 한국은 2013년에도 농업부문 전체는 CO₂ 배출량이 허용량에 미달할 것이며, 논면적의 감소 등으로 미달량(잉여배출량)은 갈수록 늘어날 것으로

로 전망됨(김창길외, 2006).

- 그러나 축산부문은 허용배출량 수준을 넘어 감축의무를 이행해야 될 것으로 전망됨.
- 비료, 농약, 축분 등에 의한 환경부하의 증가도 환경규제의 주요 대상으로 부상할 것임.
- 현재의 양분공급량은 작물의 필요량을 질소는 106%, 인산은 79%나 초과한 상태

제 14 장

종합대책의 조정방향

1. 비전과 정책 틀의 재검토

- 비전 ‘농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회’는 추상적이고 목표 설정 수준이 모호하여 비전으로서 이끌어가는 힘과 응집력이 약함.
 - 균형발전사회란 구체적인 기준을 잡기어려워 어떤 상태에 있을 때 비전이 제시하는 수준에 도달한 것인지 구분하기 어려움.
 - 개방화·세계화 시대에 맞게 소비자·수요측면에서 보는 관점이 약해 시대적 특성을 반영하지 못한 감이 있음.

- 농정의 3대 축을 구성하는 농업정책, 소득정책, 농촌정책의 논리성과 균형 감각 측면에서도 재고의 여지가 있음.
 - 농가의 소득불안정이 농정의 가장 중요한 현안 중 하나라는 점에서 소득정책은 대표 정책분야로서 흠잡기 어렵긴 하지만
 - 소득은 농가의 경제활동 결과에다 정부의 보조 등 이전적 수입이 더해진 것으로 다른 정책의 결과물이므로 그 원인이 되는 정책과 같은 차원으로 위치지우는 것은 논리적 균형감이 떨어지며
 - 생산자적 관점에서 산업정책(농업정책)과 함께 소비자적 관점에서의 정책을 대응시키면서 지역정책을 아우르는 것이 좋을 것임.

- 농정의 기본 역할인 ‘국민에게 먹거리의 안정적 공급’의 시각이 현 종합대책에서는 강하게 부각되어 있지 않음.
 - 식량 또는 식품의 정책은 ‘친환경·고품질농업’ 정책의 ‘식품안전관리 강화’, ‘새로운 성장동력 확충’ 정책의 ‘농산물 소비촉진’과 ‘식품산업육성’ 등의 시책으로 분산되어 있음.

- 농정의 3대 정책 중에서 소득정책을 식품정책으로 교체 검토 필요
 - 식품정책은 국민이 원하는 안전하고 다양한 식품의 안정적 공급을 책임지는 정책으로서 농정이 고유 영역이며
 - 앞으로 농정은 국민적 동의와 지원 없이는 원만한 추진이 어려울 것이라는 점을 전제할 때 국민과 소비자 우선의 정책지향이 올바른 선택이라 판단됨.
 - ※ 식품의 안전성 검사, 위생 등의 영역은 보건복지부 등의 소관으로 그대로 남는 것임.

- 농식품정책은 식생활의 원재료를 공급하는 농업과 가공·유통 및 외식서비스를 포함한 식품산업, 소비자의 식생활을 포괄하는 푸드시스템의 관점에서 정책적으로 접근할 것을 요구함.
 - 식품정책은 식품의 안정적 공급, 안전식품의 공급, 식품정보를 충분하고 충실하게 제공, 올바른 식생활로 국민건강 유도가 기본역할이 됨.
 - 식품정책이 목표를 달성하기 위해서는 국산농산물의 안정적 확보, 안전성제고와 고품질화, 식품소비 촉진, 식품산업의 육성 등을 강화해야 함.
 - 시장개방의 확대를 전제로 할 때 국산 농산물과 식품산업간의 연계 강화가 주요 정책대상이 되어야 하며, 이는 공급측 논리가 아니라 수요측의 요구를 능률적으로 충족시키는 것이어야 할 것임.
 - 미국 농림부 예산의 대부분은 푸드시스템프, 학교급식, 수출지원 등에 지원되며 이로 인한 소비촉진 효과도 매우 큰 것으로 알려짐.

- 농촌정책은 농업인이라는 관점에서 지역이라는 관점으로 넓게 보며 정책으

로서 관리가 될 수 있는 기반구축에 먼저 투자해야

- 농촌복지 증진을 위한 사회안전망 확충과 교육 의료 등 복지인프라 구축에서 농업인보다는 농촌주민의 관점으로 접근하여 농촌지역사회 유지를 우선하는 것이 바람직함.
- 농촌지역활성화 차원에서 일자리와 농외소득원이 나올 수 있으며, 농촌정책이 의도하는 목표수준에 도달할 수 있음.
- 그러기 위해서는 농촌의 개념을 통계적, 행정적으로 명확하게 구분할 수 있게 확정하고 집행하는 노력이 필요하며
- 농촌정책을 관련부처가 참여하고 협조하는 체계로 구상하는 것이 필요함.

2. 사업추진체계와 자원배분의 적절성

2.1. 부문별 사업 추진 체계

□ 종합대책과 투융자사업의 연계 미흡

- 농업·농촌종합대책은 정책분야별로 정책비전과 전략, 로드맵을 제시하고 있으나 사업추진에서 이러한 체계가 제대로 활용되고 있다고 보기 어려움.
- 농림투융자사업이 시책과 정책단위 또는 전략사업 그룹별 단일 목표와 관리체계하에 추진되는 것이 아니라 과거와 마찬가지로 개별 사업 또는 시책단위로 추진되고 있음.
- 투융자계획과 종합대책의 사업 분류가 서로 달라 전략사업 단위의 일관된 관리가 어렵게 되어 있음.
 - 종합대책은 농업, 소득, 복지 및 지역개발(농촌)의 3대 정책체계로 분류하였으나 투융자계획에서는 농산물 유통, 산림자원육성, 농업생산기반정비 부문을 독립시켜 모두 6대 정책분야로 분류됨.

□ 정책분야 분류의 문제

- 정형화된 정책 틀에 맞추어 시책과 사업을 분류하다보니 서로의 관련성

이 적거나 논리적이지 않은 사업들이 섞여 있어 재분류 필요

- 예를 들면 “농업체질 강화” 분야의 ‘새로운 성장동력 확충’은 기술개발, 수출농업, 식품산업 육성, 소비촉진, 정보화를 포괄하고 있으나, 투융자 사업 분류에는 여러 시책분야에 각 사업들이 흩어져 있음.

2.2. 사업추진 기반 미성숙에 따른 계획과의 괴리

- 사업부문별, 사업별 계획대비 예산확보 수준의 차이가 커서 계획과 현실의 괴리를 보여줌.
 - 규모가 큰 사업 중에서 예산이 계획에 크게 못 미친 사업은 우수농산물 학교급식지원, 마을종합개발, 송아지안정사업 등임.
- 전략사업 추진이 미흡
 - 주요 전략사업인, ‘친환경농업 지원’과 ‘농산물 상품가치 및 안전성 제고’ 분야의 계획대비 예산확보율은 각각 83.7%, 59.5%로 부진
 - 반면, 구조조정 지원, 소득지원 등은 계획보다 많이 지출(과원폐업지원, 농신보기금출연, 농업경영회생자금지원, 비료판매가격차손보전 등)

표 14-1. 품목별 생산비중과 투융자 자원 배분의 비교

단위 : %

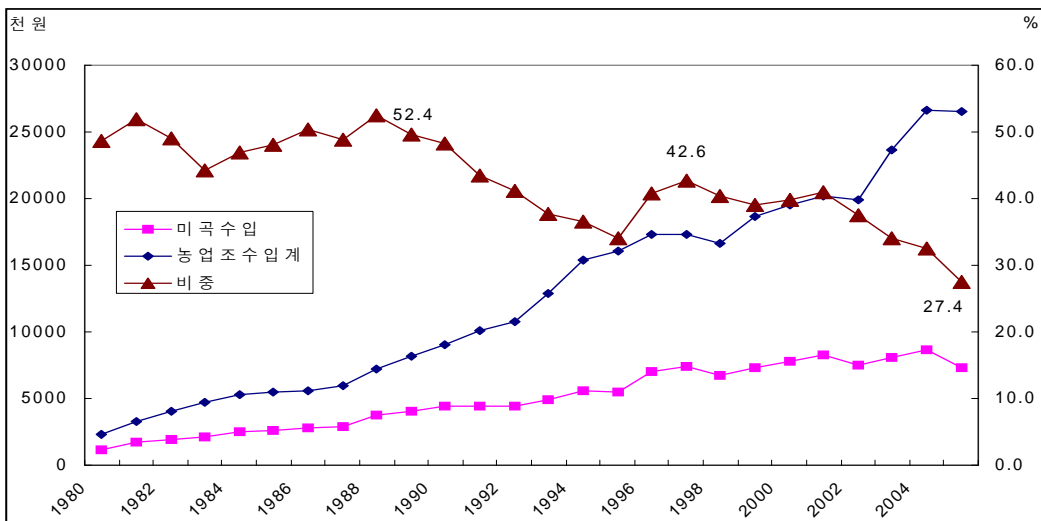
	생산비중 (’03~’05 평균)	119조원 투융자(’04~’06)	
		투융자계획	예산확보실적
농림업	100.0	100.0	100.0
쌀	28.8	42.8	49.2
원예, 특작	38.4	18.3	18.2
축산	29.5	18.2	15.0
임업	3.3	20.7	17.7

자료: 농림부 구조정책과

2.3. 쌀 중심적 자원배분 심화

- 쌀 관련 투융자 재원의 배분이 계획보다도 많이 이루어져 정책의 일관성에 의문이 제기될 수 있음.
 - 농업생산총액에서 쌀이 차지하는 비중은 2003~2005년의 평균 28.8%이나 2004~2006년의 예산배분 비중은 49.2%나 됨.
 - 투융자계획에서 쌀에 대한 자원배분 비중을 42.8%로 설정하였으나 지난 3년간(2003~2005)의 예산배분은 이보다 6.4% 포인트나 높아진 것임.
- 우리 농업에서 차지하는 쌀의 비중과 중요성 때문에 실질적인 정책전환이 어려운 것이기는 하지만 단기적인 관점에서 미봉책으로 대응하다 문제를 키울 수 있으므로 원칙에 충실할 필요가 있음.
 - 쌀소비의 감소와 2014년의 관세화 전망에 기초한 쌀생산의 감축과 구조 조정의 불가피성을 강조하는 입장과 식량안보, 통일이후 식량사정을 감안한 쌀산업 유지론의 대립을 조기에 종식시켜야 할 것임.

그림 14-1. 농업총수입에서 쌀수입이 차지하는 비중의 변화



※ 예산배분 비중의 계산은 품목 공통으로 지원된 것과 품목과 관련 없는 투융자 예산을 제외한 금액 중에서 쌀, 원예·특작, 축산, 임업의 4개 품목분야로 나누어 분석한 것임.

3. 종합대책 조정 방향

3.1. 정책수요자의 의견

3.1.1. 정책의 우선순위

- 농림부는 종합대책의 조정방향 설정을 위해 2차에 걸쳐 생산자와 소비자에 대한 설문조사를 실시하고 그 결과를 발표하였음.
 - 여기에서는 2차 설문조사결과를 중심으로 정책수요자의 조정방향에 대한 의견을 요약함.
- 정책수요자인 농업인과 도시민이 보는 정책분야별 중요정책은 일부 차이가 있으나 대체적으로 같은 의견을 보임.
- 농업정책에서 중요한 정책은 농업인은 농산물유통혁신(22.8%), 도시민은 전문경영체육성(27.8%)을 들었음.
 - 농업인은 두번째 중요한 정책으로 경영체육성(14.3%)을 제시해 도시민과 같이 주요성을 인정한 반면 도시민은 유통혁신(12.6%)을 4위로 평가하여 견해 차이를 드러냄.
 - 세번째 중요한 정책으로는 농업인과 도시민 모두 생산기반정비(농업인 13.5%, 도시민 15.4%), 친환경농업(농업인 13.1%, 도시민 16.3%)을 들었음.
- 농식품정책분야에서는 농업인(29.4%)과 도시민(40.6%) 모두 식품의 안전성을 1위로 꼽았음.
 - 그러나 농업인은 수요확대 지원(23.0%)을 2위로 꼽은 반면 도시민은 검역강화 등 사전예방적 방역(18.7%)을 들고 3위로 수요확대지원(11.0%)을 지적하였음.

표 14-2. 수요자가 본 우선순위가 높은 정책

정책분야	정책 수요자	
	농업인	도시민
농업정책	농산물유통혁신	전문경영체 육성
농식품정책	안전성관리	안전성관리
소득정책	직불제 확충	농작물재해대책 강화
복지정책	연금지원 확대	연금지원확대
농촌지역개발	농촌마을개발	주거환경 개선
구조개선	정부 주도 필요	정부 주도 필요

- 소득정책분야에서는 농업인은 직불제 확충(45.9%), 도시민은 농작물재해대책강화(36.6%)를 들어서 시각 차이를 드러냈음.
- 2위와 3위의 정책도 농업인은 부채경감(21.6%), 농작물재해대책(17.4%)인 반면 도시민은 농작물보험 등 경영안정(29.7%), 부채경감(13.5%)를 보여 도시민은 경영안정을 위한 간접적 대책에 중점을 두고, 농업인은 직접적 보조에 중점을 두었음.
- 복지분야에서는 농업인 연금지원 확대를 모두 1위로 지적하였으나 지지율에서는 도농간 차이가 큼(농업인 59.5%, 도시민 39.3%).
- 농업인은 중요한 정책을 연금지원확대에 집중적으로 강조하여 2위 보건인프라(14.2%), 3위 농업인 산재보험도입(12.9%)의 비율이 낮았음.
 - 도시민은 보건인프라구축(22.7%), 교육여건개선(19.2%)을 2, 3위로 꼽음.
- 농촌지역개발분야에서는 농업인은 농촌마을개발(34.5%), 도시민은 주거환경개선(31.4%)을 1위로 선정했고 지지율은 비슷했음.
- 농업인이 본 2위와 3위의 정책은 주거환경개선(26.9%), 쾌적한 농촌공간 조성(25.1%)이었고
 - 도시민은 쾌적한 농촌공간(29.5%)과 농촌마을개발(15.4%)이어서 3위까지의 정책은 모두 같았고 우선순위만 차이를 보임.

- 농업구조조정의 필요성에 대해서는 도시민의 53.3%가 긍정적으로 평가하였고, 정부가 개입한 구조조정에 대한 지지(66.5%)가 시장자율에 맡겨야 한다는 견해(33.5%)보다 높게 나타났음.

3.1.2. 주요 정책에 대한 평가

- 직불금의 지급수준에 대해서 농업인은 약간 부족하다는 인식이 지배적(81.6%)이었음.
 - 도시민들도 직불금의 지급이 바람직하다는 인식(48.9%)이 그렇지 않다는 인식(21.2%)보다 많았으며, 절반이상의 도시민들이 직불금 지원규모를 확대해야 한다고 응답(55.1%)
- 도시민은 농산물수출 전망이 밝은 것으로 평가(43.3%)하고 시설현대화(39.2%)와 수출품목개발 지원확대(33.7%)가 필요한 것으로 응답함.
- 농식품의 안전성과 관련해서 소비자는 국산농산물이 수입산보다 안전하며, 우수농산물관리제도와 원산지표시제를 강화해야 한다고 지적함.
- 정부가 표준식단 가이드라인을 제공할 필요가 있느냐는 질문에는 도시민의 60%가 이를 바람직하다고 보았음.
- 학교급식에서 우리농산물을 이용하도록 구입비를 지원하는 것에 대해서도 도시민의 78.4%가 바람직하다는 의견을 보임.

3.2. 전문가 그룹의 평가와 조정방향

- 농업·농촌관련 학계, 단체 등 전문가 그룹의 종합대책 투융자 배분에 대한 평가(연구 또는 의견개진 등)는 대체적으로 다음과 같이 요약됨.

- 농산물 유통혁신 분야에 대한 예산비중이 그 중요성에 비해 낮음.
- 친환경농업부문 예산배분은 정책방향에 비추어 너무 낮게 책정
- 마을종합개발사업은 사업량을 지나치게 크게 계획
- 생산기반정비사업의 자원배분 비중은 지나치게 낮게 유지

□ 투융자의 조정방향에 대한 의견

- 가축질병에 대한 검사 및 방역, 위생 등 식품안전성 문제는 자칫하면 재앙수준의 위험이 될 수 있는 부분에 대한 투자확대를 우선해야 하며
- 생산보다는 수요 창출에 투자비중을 높여야 하며, 학교급식에 대한 지원 강화, 수출시장 확대에 과감한 투자 필요
- 수급안정, 수급조절 등은 비용에 비해 목적달성이 어렵고 시장의 신호를 잘못 전달하게 하여 자원배분의 왜곡을 유도하므로 이에 대한 투자비중은 낮추어야 함.
- 농정성공의 열쇠는 경영능력과 마인드를 갖춘 책임감 있는 경영인으로서 농업인을 확보하는데 있으나 이에 대한 구체적 대책 미흡

3.3. 종합대책의 조정 방향

3.3.1. 기본방향

- 종합대책의 기본 방향은 농업인력의 정예화와 유통혁신, 소득안정과 복지정책의 확대, 식품의 안전성 강화와 수단의 확보, 주민의 삶의 질과 다원적 기능 확충의 지역개발로 설정함.
- 농업인력의 정예화와 유통혁신은 투융자액의 확충 자체에 목표를 두어서는 안 되고 제도개발 또는 시행을 적극적으로 추진해야할 것임.
 - 농업인력정책은 농업부문의 진입장벽을 낮추어 우수인력이 쉽게 들어올

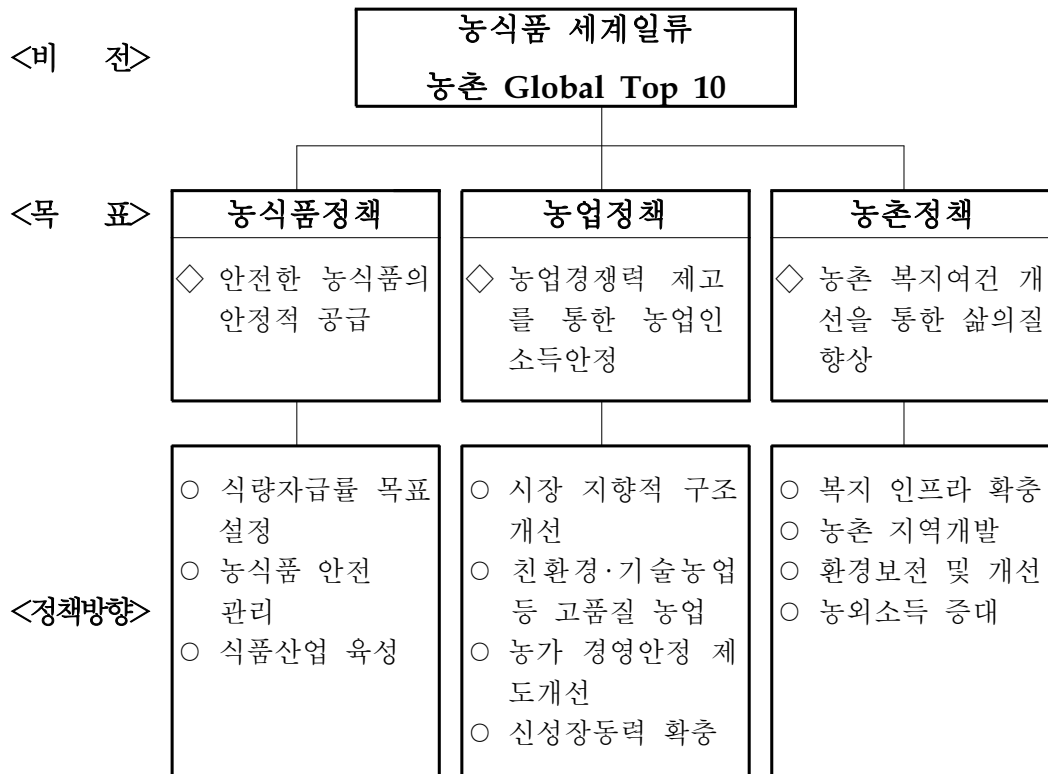
수 있도록 하는데 초점을 두고 후계자, 신규창업농에 대한 지원조건 및 수준을 확대

- 유통혁신분야는 물류혁신, 상품혁신, 위해요소 관리 강화, 조직강화 등 소프트웨어대환 투자개발이 중요
- 소득안정과 복지정책의 확대에는 산업정책을 통한 지원대상과 복지정책을 통한 지원대상 그룹을 명확히 하는 맞춤형 농정을 충실히 이행
- 직불제의 확충 등에 따라 구조조정이 지연되면 산업으로서 농업의 성장을 제약하는 부작용에 대한 우려가 높아지고 있으므로 맞춤형 농정이 시행될 수 있는 기반투자(농가등록제 등)를 확대하고 시행
 - 보조금의 지급도 농가의 자구노력에 상응하는 방식을 강화하면서 경영안정 효과를 중시하는 정책개발 필요(예: 소득안정계정 제도 등)
 - 보조금의 수혜대상이 사회적 타당성을 인정받을 수 있도록 제도개선 보완 노력 필요(고소득자의 보조금 수혜 등)
- 식품의 안전성 강화는 국민건강과 안전을 지키는 것이면서 동시에 농업경쟁력의 핵심요소이므로 이에 대한 정책개발 대폭 강화 필요
- 농정의 고유역할이 국민에 대한 안전한 식품을 안정적으로 공급하는데 있기 때문에 이에 관련된 기능을 강화할 필요가 있음.
 - 식품원료(식료)의 생산·유통·가공·물류와 관련한 기능은 물론 식량안보차원의 식품확보(수입포함), 국제협력, 국민식생활지도 등 광범위한 분야에서 정책개발과 조정이 필요함.
- 농촌지역개발은 농업인의 관점이 아니라 농촌주민의 관점에서 접근해야 하며, 장기적으로 농촌공간의 재배치를 전망하에 신중하고 세밀한 계획 필요
- 농촌지역인구의 노령화와 감소속도를 감안하여 생활기반시설과 서비스 시설의 접근성 등 정주공간의 재배치에 관한 검토 필요

3.3.2. 새로운 농정비전과 추진전략

□ 새로운 비전과 정책 틀(안)

- ◇ 개방화·세계화시대 우리 농업의 경쟁력을 확보하기 위해서 고객인 소비자중심의 비전과 정책 재정립
- ◇ 선진국에 진입하기 위해서는 도농균형발전차원에서 농촌정책강화



- 원칙과 리더쉽의 시장지향적 산업정책의 강화하며, 이의 효과를 높이기 위해서는 시장정책으로 해결이 어려운 부분을 복지정책으로 보완
 - 시장지향적 정책은 특정의 제도 자체보다는 정책에 대한 시장의 신뢰가 더 중요하므로 장기 정책방향과의 일치성을 유지해야함.

- 신시장개척은 농업의 성장동력을 일으키고 산업정책의 성공여부를 결정하는 관건이 될 것임.
 - 우리 농업의 경쟁력 제고의 핵심 전략으로 “소비자에게 세계에서 가장 안전한 식품을 안정적으로 공급”하겠다는 확실한 목표 설정과 이를 달성하기 위한 투자 필요
 - 원산지표시제, 이력추적시스템, HACCP, GAP, 친환경농산물 인증 등 각종 인증제도와 기준을 엄격하고 투명하게 적용하여 시장신뢰 확보
 - 이 분야는 세계에서 가장 앞서가도록 전략적 추진이 필요하므로 제도구축을 위한 기초연구, 조사체계, 제도운영 등에 대한 과감한 투자와 지속적인 관리 필요(앞서지 않는 한 경쟁력은 없음)

- 선택과 집중 전략과 구조조정
 - 선택과 집중과 시장기능 극대화 전략으로 인해 파생되는 문제의 해소를 위해 총자원 이용효과를 극대화하는 정책관리가 필요
 - 주 전략으로 전업농 중심의 농업체질을 강화하고 은퇴시기에 이른 농업인의 순조로운 은퇴를 위해 적절한 유인(은퇴보조금, 역모기지론 등)을 제공하되 정책목표와 상충되는 생산보조금 지급은 억제
 - 일정한 연령을 기준으로 농업자원의 완전한 유동화를 유도하는 것보다는 생산성이 현저히 떨어지는 규모이상을 경영하지 않도록 유인을 개발하여 구조조정 효과를 도모
 - 고령농이라도 농업 이외의 부문에 취업을 할 수 없기 때문에 영농을 지속하는 것이 사회적 비용을 최소화할 수 있으므로 일정규모 이하의 영농지속은 허용

- 농촌주민의 다수를 차지하는 이들이 효과적인 경제적 활동을 보장하는 것이 농촌지역사회의 활성화로 직결됨.
- 선택과 집중 전략으로 퇴출되어야 할 대상은 영세농이 아니라 비효율적 경영으로 경쟁력이 없는 농가임.
 - 시장경쟁에 의해 지속가능한 농가의 선별이 이루어지도록 하되, 일시적 우연적 요소에 의한 시장실패를 보완하는 경영회생지원시스템을 작동
 - 종합자금제, 경영회생지원제도 등이 정책실패를 가져오지 않도록 엄격하고 투명한 운영이 중요함.
 - 생산성이 낮고 경쟁력이 없음에도 필요 이상의 자원을 직영하는 농가에 대해서는 정책적 지원 대상에서 배제 또는 차별화하는 방안 검토
- 농업·농촌 자원 활용 극대화 관점에서의 투자 확대
 - 농촌인구변화와 배치에 대한 장기전망을 기초로 신중하고 세밀한 농촌 지역개발계획의 수립과 투자가 필요
 - 향후 쌀소비 감소에 따른 유휴 농지의 증대와 이로 인한 타작물 재배 증가에 따른 가격하락 압력 등의 문제를 해결하기 위한 대응책 필요
 - 농촌에 풍부한 바이오매스는 에너지 자원으로 활용하고 경관가치 제고 등에도 이용할 수 있는 유망한 자원이므로 이에 대한 적극적인 대책 강구
 - 쌀 생산에 투입된 자원을 값싸게 전환할 수 있는 수단으로서 바이오매스를 활용할 수 있는 가능성에 대한 검토 필요
 - 농촌인구의 감소, 쌀 소비 감소에 따라 농지와 농업생산기반시설 등의 관리가 어려워질 수 있으나, 이러한 시설 들은 농촌지역의 환경과 생태 유지의 자원으로 활용되어야 할 것임.
 - 농업용수, 관배수 시설 등은 농업용 시설로서만이 아니라 자연재해 방지사설, 경관시설로서 중요한 농촌지역 자원임.

3.3.3. 투융자 조정 방향

□ 투융자 확대 분야

- 농업인력의 정예화, 전업농의 규모화와 경영안정, 고령농의 순조로운 은퇴 유도를 위한 사회안전망의 확충 등 농업구조개선 분야
- 농식품의 안전관리 강화, 농식품 산업 육성, 건강한 식생활 유도, 학교급식 및 영세민에 대한 식품보조 정책 등 식품정책 분야
- 산지유통조직의 육성, 유통전문인력의 양성, 물류현대화 및 효율화 등 유통혁신과 농용시설·장비의 현대화 등을 통한 품질경쟁력 제고 분야
- 농업 R&D, 종자산업 등 농업의 장기경쟁력을 결정하는 기초부문과 수출시장 개척 등 신성장동력 창출 분야

□ 투융자 축소 분야

- 농업을 취미, 또는 자산투자의 기회로 활용하는 취미농과 부업농 등 정책지원의 사회적 타당성이 적은 부문
- 성장전망이 밝지 않고 사회적 편익이 적으며 과잉생산 유발 가능성이 높은 생산기반투자와 농촌지역 인프라 분야
- 농산물수급조절 및 가격안정에는 시장기능을 최대한 활용하고 정부개입을 최소화
- 영농규모화를 위한 농지매입자금의 지원

참 고 문 헌

- 국회예산정책처, 「2005년도 예산안분석 I, II」, 2004-10
 _____, 「2005년도 기금운용계획안분석」, 2004-10
- 기획예산처, 2005~2009 국가재정운용계획 개요, 2005-10
 _____, 「2005~2009 국가재정운용계획」, 2005-10
- 기획예산위원회·예산청, 「한국의 재정 1999」, 매일경제신문사, 1999-3
- 김용택 외, 「농림투융자 성과분석 및 향후 투융자 방향에 관한 연구」, 한국농
 촌경제연구원, 2003-07
 _____, 「농림부문 공공투자의 효율성 제고방안-농업생산기반정비투자를
 중심으로-」, 한국농촌경제연구원, 1999-12
 _____, 「농림사업 2단계 중간평가」, 한국농촌경제연구원, 1997-04
 _____, 「농어촌발전대책 중간평가」, 한국농촌경제연구원, 1996-02
 _____, “농림투융자 방식의 반성과 과제”, 경제사회연구회 워크숍 자료,
 2004-5-21
- 김정호 외, 「농업·농촌특별대책 실천방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2003-12
- 김준영, 「농어촌특별세와 농업재정」, 한국농촌경제연구원, 2003
- 농림부, 「새로운 10년을 여는 농업·농촌종합대책」, 2005
 _____, 「농업·농촌종합대책 세부 추진 계획」, 2004-12
 _____, “2003 농업·농촌투융자 현황”, 2004
 _____, “주요 분야별·사업별 투융자 현황(2003)”, 2005
 _____, 「농림업 주요통계」, 2005
- 농림부 투융자평가통계관실, 「농림사업 성과평가 총괄 보고서」, 2004, 2005.
- 농림부·한국농촌경제연구원, 「국민의 정부 농정개혁 백서」, 2003

- 농어업·농어촌특별대책위원회 농어촌대책 T/F, “UR 이후 농어업투융자 평가와 향후 정책추진 방향 - 참여정부 농어업·농어촌정책 비전-”, 2003.8
- 농업정책자금관리단, “농어촌구조개선특별회계관리 업무편람”, 2005
- 박석두, 황의식, 「농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 2002
- 박성재외, 「농업금융제도 개선방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2000
- _____, 「농업종합자금제의 비전과 장단기 발전전략」, 한국농촌경제연구원, 2002
- _____, 「농업부문 워크아웃 도입방향」, 한국농촌경제연구원, 2003
- 서울중앙지방법원, 「개인채무자회생실무」, 2004
- 성진근, 송양훈, 「농업·농촌 투융자사업 추진실태 감사자문」, 감사원, 2004. 6.
- 한국개발연구원, 「경제위기 극복을 위한 재정개혁」, 1998
- 한국농촌경제연구원, 「농어촌구조개선사업백서」, 2000
- _____, 「한국 농업의 현실과 비전」, 2003
- _____, 「농업·농촌종합대책 실천방안 연구」, 2004-12
- 황의식 외, 「농업종합자금 성과평가」, 한국농촌경제연구원, 2004. 6.
- _____, 「농가부채문제 전망과 농가과산 및 회생프로그램 개발」, 농림부, 2005
- 農林水産省大臣官房情報課, 「食料・農村白書 參考統計表」, 平成 16년도

C2007-3

농업·농촌종합대책 집행평가 및 조정방안 연구

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2007. 3.

발 행 2007. 3.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전 화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6110 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 경희정보인쇄(주) 전화 02-2263-7534 E-mail khip@khip.co.kr

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.