

발간등록번호

11-1541000-000008-13

參與政府
農政白書

農林部

목 차

제 1 편 농정추진 개요

제1장 참여정부 농정 여건과 성격	3
1. 참여정부 출범 당시의 농업·농촌 상황	3
2. 참여정부의 농정 구상	15
3. 참여정부 농정의 성격	22
제2장 참여정부 농정 추진 실적	28
1. 참여정부 농정 추진과정	28
2. 주요 농정 제도 정비	36
3. 농업·농촌 종합대책과 119조 사업	39

제 2 편 주요 농업·농촌 정책의 추진과 평가

제3장 국제협상과 국제농업협력 추진	73
1. 쌀 재협상	73
2. FTA 협상	77
3. WTO/DDA 협상	98
4. 국제농업협력 강화	101
5. 남북농업협력의 강화	113
제4장 농업정책 추진과 평가	126
1. 농식품 수출 확대	126

2. 친환경농업 육성과 자연순환농업 추진	139
3. 종자산업 육성	150
4. 농업정보화	158
5. 협동조합 개혁	167
6. 직접지불제 확충	185
7. 농작물재해보험 강화	190
제5장 농촌정책의 추진과 평가	195
1. 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획 수립	195
2. 복지기반 확충	201
3. 교육여건 개선	214
4. 정주기반 정비	217
5. 도농교류 활성화	225
6. 농촌산업 진흥	231
제 3 편 산업별 경쟁력 제고	
제6장 쌀산업 경쟁력 제고	241
1. 양정제도 개편	241
2. 쌀 품질고급화 및 민간유통 기능 강화	249
제7장 원예산업 경쟁력 제고	254
1. 과수산업 종합대책 추진	254
2. 원예 수급조절 추진	265
제8장 축산업 경쟁력 제고	274
1. 추진배경	274

2. 주요정책과 추진실적	279
3. 성과와 과제	311
제9장 식품 및 유통 정책	321
1. 선진화된 농식품 안전관리 시스템 구축	321
2. 농산물 안전성조사 강화	337
3. 농산물 표시제도	343
4. 식품산업 육성	349
5. 유통 개선	355
제 4 편 정책평가 및 향후 정책방향	
제10장 참여정부 정책 평가	373
1. 농업부문 주요지표 변화	373
2. 정책 추진 성과	383
3. 참여정부 농정의 한계	393
제11장 향후 정책 방향	395
1. 농업·농촌의 중장기 비전과 미래상	395
2. 향후 정책 과제	406
별첨 1. 참여정부 농정 연혁	417
별첨 2. 규제개혁 일지	429

표 차 례

제1장 참여정부 농정 여건과 성격

표 1-1. 잠재성장률 및 요인별 성장기여도 추이	3
표 1-2. 주요국과 설비투자 증가율 비교	4
표 1-3. 노동력 증가율 추이	5
표 1-4. 농가판매가격지수 변화 추이	6
표 1-5. 농가구입가격지수 변화 추이	7
표 1-6. 농가교역조건 변화	8
표 1-7. 농가소득 및 농업소득 연평균 증감율별 농가분포('98 ~ '02) ...	9
표 1-8. 부채 상환능력 지표별 농가분포 추이	10
표 1-9. 대규모 농가의 생산 집중 실태(2000년)	11
표 1-10. 영세농의 농업적 지위와 경영체 성격(2000년)	21
표 1-11. 동읍면의 연령별 인구구조 변화(1960, 2000년)	31
표 1-12. 도시와 농촌의 주요지표 비교(2000년)	41
표 1-13. 대통령직 인수위원회에서 제시한 주요 농정과제	10
표 1-14. 참여정부 농정의 패러다임	2

제2장 참여정부 농정 추진 실적

표 2-1. 참여정부의 농정개혁 과정	10
표 2-2. 농업·농촌종합대책 체계	51
표 2-3. 90년대 이후 재정투융자의 비교	5
표 2-4. 농업·농촌종합대책의 분야별 투융자규모	55
표 2-5. 경영주 연령별, 경지규모별 농가호수 추이(2000년=100)	16
표 2-6. 2004년 농가부채대책 지원실적 비중	16
표 2-7. 친환경농업 지원사업 추진실적	6

표 2-8. 농식품 안전성 관련사업 추진 실적 (농산물 분야)	5
표 2-9. 소비자의 GAP 및 이력추적관리제도의 인지정도	5
표 2-10. 농산물 안전성 관련 주요 성과지표 분석	6
표 2-11. 지역농업클러스터 사업 지원실적	7
표 2-12. 지역농업클러스터 시범사업단의 주체별 및 특성화 형태별 분포	7

제3장 국제협상과 국제농업협력 추진

표 3-1. 연도별 MMA 도입 물량 및 밥쌀용 판매량	5
표 3-2. 한·칠레 FTA 협상 경과	79
표 3-3. 한·칠레 FTA 우리나라 농산물 양허 내용	81
표 3-4. 한국의 주요 농산물 대 칠레 수입 현황	8
표 3-5. 대 칠레 수입 주요 농산물 수입 증감 현황	4
표 3-6. FTA 기금사업 주요 시책	58
표 3-7. 한·미 FTA 협상 경과	86
표 3-8. 한·미 FTA 우리나라 농산물 양허 내용	88
표 3-9. 한·미 FTA에 따른 주요 품목별 생산액 감소 추정	91
표 3-10. 우리나라 한·미 FTA 농업분야 보완 대책	93
표 3-11. 국가별 양허 스케줄 및 민감품목 기준 비교	9
표 3-12. 한국의 주요 민감품목 농산물 지정 현황	9
표 3-13. 한·EU FTA 협상 경과	95
표 3-14. DDA 농업협상 주요국 및 주요그룹 현황	9
표 3-15. 모델리티 초안개정안 주요 변화 내용 비교(시장접근 부문)	99
표 3-16. '06~'07 농림부지원 국제농업 협력사업 현황	4
표 3-17. 북한의 식량수급 실태(1991-2002)	411
표 3-18. 정부의 대북 식량지원	15
표 3-19. 정부의 대북 비료지원	16
표 3-20. 주요 민간지원단체의 대북 농업지원 활동	18
표 3-21. 제1차 남북농수산협력분과위원회 합의서(2007.12.15)	321

제4장 농업정책 추진과 평가

표 4-1. 농림축산물 품목부류별 수출 추이	127
표 4-2. 주요 수출대상국별 농림축산물 수출실적	127
표 4-3. 주요 수출품의 수출규모 (2006년)	8
표 4-4. 연도별 해외 박람회 참가 회수 및 수출계약실적	134
표 4-5. 세계 종자시장 규모(2005)	6
표 4-6. 농업·농촌 정보화 현황	159
표 4-7. 농어민 정보격차 지수 현황	139
표 4-8. 참여정부 기간 중 농업인 정보화교육 현황	133
표 4-9. 연도별 전자상거래 추이	164
표 4-10. 2007년도 농어촌IT신기술선도사업	6
표 4-11. 개정 농협법 주요내용(중앙회 관련)	17
표 4-12. 개정 농협법 주요내용(조합 관련 사항)	18
표 4-13. 협동조합 구조개선 현황	18
표 4-14. 직접지불제 전개과정과 내용	187
표 4-15. 농작물 재해 발생 현황 및 보상 현황	192
표 4-16. 농작물재해보험사업 성장추이	193

제5장 농촌정책의 추진과 평가

표 5-1. 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획 투융자계획 ('05~'09) ...	8
표 5-2. 정주기반확충사업 추진 실적	20
표 5-3. 농촌마을종합개발사업 추진 실적	21
표 5-4. 농촌관광 수요 예측	26
표 5-5. 녹색농촌체험마을 조성사업 및 농촌전통테마마을 조성사업 추진실적 ...	28
표 5-6. 1사1촌 운동 추진실적	29
표 5-7. 제1기 신활력사업 사업비 현황	24
표 5-8. 제1기 신활력사업 추진 내용	24

제6장 쌀산업 경쟁력 제고

- 표 6-1. 쌀소득등보전지불금 지원규모 25
- 표 6-2. 국내외산 가격 비교 26

제7장 원예산업 경쟁력 제고

- 표 7-1. 토마토 재배면적, 생산량, kg당 가격 변동 추이 27
- 표 7-2. 유통협약명령의 최근 3년간(2004~2006년) 사업 실적 및 2007년 계획 ... 28

제8장 축산업 경쟁력 제고

- 표 8-1. 축산물 브랜드 현황(2003년) 29
- 표 8-2. 중장기 주요 가축개량 목표 29
- 표 8-3. 양돈자조금(최초의 의무자조금) 시행 추진경과 29
- 표 8-4. 축산자조금 연도별 사업실적 29
- 표 8-5. 축산자조금 사업 추진절차 29
- 표 8-6. 연도별 주요가축의 개량 추세 30
- 표 8-7. 가축 공제 추진 현황 31

제9장 식품 및 유통정책

- 표 9-1. GAP 적용 대상품목 및 참여농가 수 현황 31
- 표 9-2. 연도별 소 이력추적관리제도 추진상황 31
- 표 9-3. 축산식품 HACCP 도입 현황 (2006.12) 32
- 표 9-4. 2006년도 안전성 조사 실적 32
- 표 9-5. 안전성 조사 건수 및 부적합 건수 32
- 표 9-6. 부적합 농산물 처리내역 32
- 표 9-7. 원산지표시 대상 품목 32
- 표 9-8. 원산지표시제도 추진 실적 32
- 표 9-9. GMO 콩 및 옥수수 수입통계 32

표 9-10. 산지유통 관련 지원사업 비교	30
표 9-11. 공동선별물량 및 지원현황	33
표 9-12. 공영도매시장 배추·무 표준규격 출하율 추이	37

제10장 참여정부 정책 평가

표 10-1. 직불금 예산 및 비중 변화	36
표 10-2. 농업인 관점의 농정 성과 지표	34
표 10-3. 품목별 농업인 관점의 농정 성과 지표	36
표 10-4. 농촌주민 관점의 농정 성과 지표	37
표 10-5. 소비자 관점의 농정 성과 지표	38

제11장 향후 정책 방향

표 11-1. 산업사회 단계와 농업의 변화	37
표 11-2. 농업인력·경영체의 비전과 목표	399
표 11-3. 농업생산의 비전과 목표	40
표 11-4. 농식품 유통·소비의 비전과 목표	401
표 11-5. 농가소득의 비전과 목표	42
표 11-6. 농촌공간생활의 비전과 목표	403

그림 차례

제1장 참여정부 농정 여건과 성격

그림 1-1. 농가소득 변화 추이	9
그림 1-2. 농촌 문제의 악순환 구조	8
그림 1-3. 참여정부 농정의 기본 틀	2

제2장 참여정부 농정 추진 실적

그림 2-1. 농림투융자 사업의 국고지원 규모 변화	6
그림 2-2. 농림사업 지원체계	5

제4장 농업정책 추진과 평가

그림 4-1. '07~'11 농업·농촌정보화 기본계획	11
그림 4-2. 정책 추진 성과 요약	12
그림 4-3. 직불제 확충 성과	18

제7장 원예산업 경쟁력 제고

그림 7-1. 원예자조금 조성 품목 수 및 조성액 변화	28
그림 7-2. 유통협약 절차 개선(안)	23

제8장 축산업 경쟁력 제고

그림 8-1. 젓소개량 체계도	28
그림 8-2. 돼지개량 체계도	29
그림 8-3. 한우 브랜드 사육비중	32
그림 8-4. 브랜드 소비자 인지도(한우)	32

제9장 식품 및 유통 정책

그림 9-1. GAP사업의 시행체계	36
그림 9-2. 쇠고기 이력추적시스템 추진 체계	39
그림 9-3. 농산물 안전성 조사 절차	38

제10장 참여정부 정책 평가

그림 10-1. 참여정부와 이전 정부의 투융자 사업 규모 비교	34
그림 10-2. 참여정부와 이전 정부의 농림 예산 편성 비교	35
그림 10-3. 농가소득 및 도시근로자 가구소득 대비 비율	36
그림 10-4. 농가 자산 및 부채 비율	37
그림 10-5. 농림축산물 수출액	38
그림 10-6. 친환경인증 농산물의 생산량, 재배면적, 재배농가 수	39
그림 10-7. 농작물재해보험과 가축공제의 가입률	30
그림 10-8. 1사1촌 교류액, 녹색농촌체험마을 방문객 수 및 매출액	31
그림 10-9. 농어업인 복지 지원	32

제1편

농정추진 개요

제1장 참여정부 농정 여건과 성격
제2장 참여정부 농정 추진 실적

제1 장 참여정부 농정 여건과 성격

1. 참여정부 출범 당시의 농업·농촌 상황

1.1. 국민경제

우리나라 경제는 1990년대 중반 이후 요소투입 위주의 양적성장이라는 한국형 발전모델이 한계를 드러내면서 성장세가 하락하는 추세로 전환되었다. 즉 1970~80년대 7~8%, 90년대 6% 내외의 성장세를 유지해온 우리 경제가 2001년 이후 성장률이 평균 4%대 중반으로 하락하였다. 또한 한 나라의 경제가 보유하고 있는 자본, 노동, 기술과 같은 생산요소를 투입하여 적정 인플레이션 하에서 달성할 수 있는 최대한의 생산 수준인 잠재성장률 또한 하락하고 있는 것으로 나타났다. 2001년 이후 우리 경제의 잠재성장률은 4.8%수준으로 나타나 1990년대의 6.1% 비해 1.3% 하락하였다.

표 1-1. 잠재성장률 및 요인별 성장기여도 추이

단위: %

구 분	1991~2000	(1991~1997)	2001~2004
잠재성장률	6.1	(6.9)	4.8
■ 노동	1.0	(1.2)	0.9
■ 자본	3.3	(3.9)	2.3
■ 생산성	1.8	(1.8)	1.6

자료: 한국은행.

이와 같은 성장률의 추세적 하락은 선진국에서처럼 경제의 성숙에 따른 일반적인 현상으로 볼 수도 있겠으나, 투자 부진, 노동공급 둔화 등으로 자본, 노동 등 생산요소의 증가세가 둔화된 데다 기술축적과 인적자원 개발이 지체되어 생산성 향상이 부진하였다는 지적이 일반적이다.

먼저, 투자 동향을 살펴보자. 그동안 우리 경제를 이끌어 온 강력한 엔진은 수출과 함께 투자였다. 1995~'02년 사이의 설비투자 증가율은 연평균 3.2%로 같은 기간의 경제성장률(4.6%)보다 크게 낮은 수준에 머물렀다. 특히 설비투자에 문제가 생기기 시작한 때는 1995년 이후라고 볼 수 있다. 1995년 이후 투자가 우리 경제의 성장엔진에서 밀려나고 그 자리를 수출과 소비가 대신하게 된 것이다. 예를 들어 미국과 영국 등이 과거 1인당 국민소득 2만 달러를 달성했을 때의 성장률과 설비 투자율을 비교해 보면, 설비투자율이 성장률보다 높았을 뿐 아니라 설비투자율이 높을수록 국민소득이 1만 달러에서 2만 달러로 가는 기간이 단축되었음을 알 수 있다.

표 1-2. 주요국과 설비투자 증가율 비교

단위: %

구 분	미국	영국	독일	일본		싱가포르	한국
1인당 소득 1만→2만 달러 소요기간	10년 '78→'88	9년 '87→'96	11년 '79→'90	6년 '81→'87	장기불황기 '91→'2000	5년 '89→'94	11년 '95→?
경제성장률	3.2	2.4	2.3	3.4	1.3	9.3	4.6
설비투자 증가율	4.8	4.5	4.1	8.8	0.9	10.8	3.2

자료: 한국은행

다음으로, 경제성장의 둔화를 초래한 중요한 요인인 노동 공급의 추이를 살펴보자. 우리나라는 최근 들어 출산율이 급속히 하락하는 가운데 평균수명은 꾸준히 연장되어 인구의 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 이에 따라 1980년대 까지 4%대에 머물렀던 노령인구(65세 이상)비중이 지난 2000년 7%를 넘어서면서 우리나라도 고령화 사회에 진입하였다.

표 1-3. 노동력 증가율 추이

구 분	단위: %			
	1980~89	1990~96	1997~2000	2001~04
인구증가율	1.24	1.00	0.80	0.57
■ 생산가능인구	2.31	1.49	1.05	0.57
■ 취업가능성	2.60	2.46	0.44	1.62

자료: 통계청.

이와 같은 인구 구성의 변화는 생산가능인구(15~64세)의 증가세를 둔화시킴으로써 성장잠재력을 약화시키고 있다. 1980년대까지 2% 중반 정도의 증가율을 유지하던 생산가능인구는 1990년 이후 증가세가 크게 둔화되었으며 이는 1970년대 시작된 베이비붐 세대(1955~1963년 출생자)의 노동시장 진입이 1980년대 말에 거의 완료된 데 크게 기인한다.

다음으로, 기술 축적과 인적자원 개발의 동향을 살펴보자. 외형적으로 보면 1990년대 들어 연구개발(R&D) 투자가 크게 늘어나면서 GDP 대비 R&D투자 비중이 선진국 수준으로 상승하였으나, 연구 인력은 아직도 미흡하다. 즉, 2002년 우리나라의 취업자 1,000명당 연구 인력은 6.4명으로 미국(8.6명), 일본(9.9명) 등 주요 선진국에 비해 크게 낮은 수준이다. 또한 연구개발투자의 성과를 나타내는 기술무역수지가 만성적인 적자를 지속하고 있으며, R&D 투자 영역이 IT 등 일부 업종에 편중되어 있어 축적된 기술이 여타산업으로 확산되는데 한계가 있다.

한편, 우리나라는 강한 교육열과 세계적으로 높은 수준의 교육비 지출에 힘입어 교육이 양적으로는 크게 확대되었다. 2002년 우리나라의 GDP 대비 교육비 지출은 7.1%로 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다. 그러나 질적인 면에서는 고급인력을 중심으로 인적자원의 경쟁력이 여전히 취약하다.

1.2. 농업교역조건

참여정부 출범 당시의 나라경제가 전반적으로 침체된 상황에서 농업 부문도 활력을 얻지 못하고 있었다.

농가판매 가격지수는 1990년 전반기까지는 연평균 4.8% 정도로 증가하였으나, 이후 시장개방에 따른 농산물 가격의 상대적 하락으로 1998년에는 101.9(1995년=100)로 소폭 상승하는데 그쳤다. 물가상승 요인과 함께 미곡, 맥류, 두류의 가격 상승에 힘입어 2001년에는 1995년 대비 16.4% 상승한 116.4를 기록하였다. 이는 정부의 춘·추곡 수매가격 인상이 주요 상승요인으로 작용한 것으로 판단되나, 실질가격 기준으로는 하락세를 이어갔다.

1990년 이후 농가구입가격지수는 투입재 및 농업노임을 포함한 대부분의 생산요소에서 10년간 상승세를 보여 왔다. 1998년 외환위기 당시 환율 및 유가 불안 요인으로 급등한 이후 2001년까지 완만한 상승세를 이어갔다. 투입재 및 사료가격의 경우 지난 10년간 각각 41%, 24% 상승한 반면, 농업노임의 경우 대폭 상승하여 166%의 높은 상승세를 보였다.

표 1-4. 농가판매가격지수 변화 추이

단위: 지수(1995=100)

연 도	1990	1995	1998	1999	2000	2001	연평균 변화율(%)		
							'90/95	'95/98	'98/01
농산물	73.7	100.0	112.0	113.3	112.9	114.1	6.3	3.8	0.6
축산물	71.8	100.0	80.6	98.6	102.5	121.2	6.9	△6.9	14.6
농축산물	79.1	100.0	101.9	108.5	109.6	116.4	4.8	0.6	4.5

표 1-5. 농가구입가격지수 변화 추이

단위: 지수(1995=100)

연 도	1990	1995	1998	1999	2000	2001	연평균 변화율 (%)		
							'90/95	'95/98	'98/01
투입재	100	100	144	138	140	141	△0.0	13.0	△0.7
경상재	86	100	137	126	130	131	3.1	11.0	△1.3
농기계	126	100	153	154	154	154	△4.5	15.3	0.2
농업노임	56	100	111	124	141	149	12.4	3.4	10.5
사료	95	100	136	109	105	118	1.1	10.9	△4.8

자료: 농협조사월보.

경상재 가격은 1990년대 이후 완만한 증가세를 나타내며 1990~1995년 연평균 3.1%의 점진적인 상승세를 보이다 외환위기 이후 연평균 1.3% 하락하여 2001년에는 131을 기록하였다. 농업용품 중 영농자재를 제외한 대부분의 농가 구입용품 가격이 하락하였기 때문인 것으로 보인다.

농기계 가격은 1990년 126에서 1995년 100으로 연평균 4.5% 하락하였으나 1998년 외환위기 이후 대폭 상승하여 연평균 15.3% 상승한 153~154대에서 정체를 보이고 있다. 이에 따라 경상재와 농기계 가격을 가중평균한 투입재 가격은 1990~1995년은 정체, 1995~1998년 13.0%의 상승세를 보이다 외환위기 이후 연평균 0.7%의 하락세를 나타냈다.

사료가격의 경우 외환위기 당시 1995년 대비 연평균 10.9% 상승한 136을 기록한 이후 하락세를 보이다 2001년 들어서 다시 상승하여 117.6을 기록하여 농업투입요소 중 가장 등락 폭이 심한 것으로 나타났다. 반면 외환위기 이후 급등세를 나타냈던 농업노임은 큰 등락 없이 상승하여 2001년에는 149까지 상승하였다.

표 1-6. 농가교역조건 변화

단위: 지수(1995=100)

연 도	1995	1998	1999	2000	2001	연평균 변화율 (%)	
						'95/98	'98/01
농가판매가격 (A)	100	101.9	108.5	109.6	116.4	0.6	4.5
농가구입가격 (B)	100	118	121.2	127.5	139.4	5.7	5.7
패리티지수 (A)/(B)	100	86.4	89.5	86.0	83.5	△4.8	△1.1

자료: 농협조사월보.

농산물 판매가격은 1990년대 들어 점진적인 상승세를 이어갔으나 농산물 시장 개방 확대에 따른 농산물 가격의 상대적 하락으로 실질가격 기준으로는 하락세를 보여 왔다. 특히 1995~98년 농산물 판매가격은 연평균 0.6% 상승하는데 반해 농가구입요소가격은 5.7% 상승하여 농가교역조건은 더욱 악화되어 농업소득을 크게 감소시킨 것으로 나타났다. 그러나 1998년 이후 농산물가격은 미곡 및 기타작물의 가격 상승에 힘입어 2001년까지 연평균 4.5% 상승하였고, 농가구입요소가격의 경우 동일한 상승률을 지속함에 따라 교역조건이 악화 폭이 완화된 것으로 나타났다.

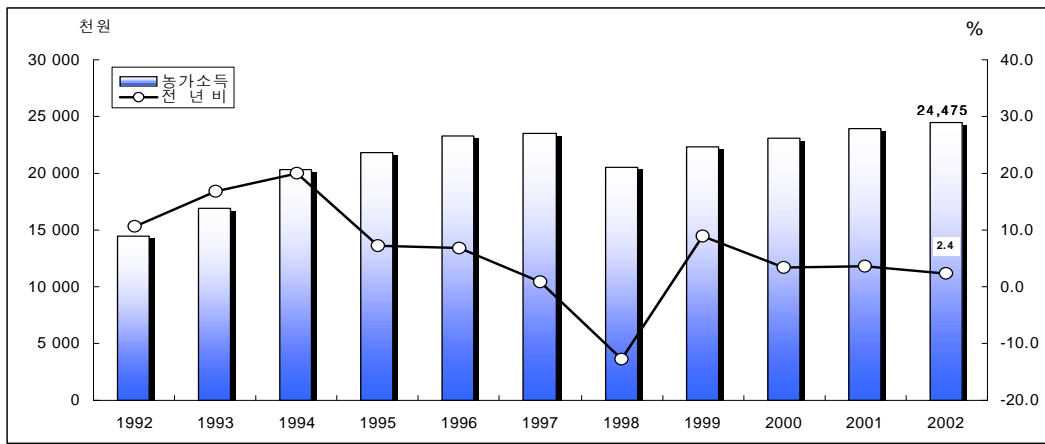
1.3. 농가경제

1990년대 중반 이후 계속된 농산물 가격의 하락으로 농가 경제수지는 더욱 악화되었다. 2002년에는 농가의 평균 소득이 도시근로자 소득의 73% 수준으로 하락하였다. 이러한 연유로 농업인의 상대적인 박탈감은 점점 커지게 되었다. 더욱 큰 문제는 농가 계층 간 소득격차가 확대되어 농가의 이질화가 심화되었다는 점이다.

1994~'02년간 호당 농업소득(명목) 변화를 보면, 경지규모 0.5ha 이하 농가의 소득은 5% 감소, 3~5ha 농가의 소득은 11% 증가, 5ha 이상 농가의 소득

은 44% 증가하였다. 그 결과 1994~'02년 사이에 농가의 최상위·최하위 소득 20% 계층의 1인당 소득격차가 5.5배에서 7.1배로 확대되었다. 같은 기간 동안에 도시가구의 최상·최하위 소득격차는 4.4배에서 5.4배로 확대되었으므로, 농가의 계층 간 소득 격차가 훨씬 빠르게 진행되었음을 알 수 있다.

그림 1-1. 농가소득 변화 추이



주: ()는 전년비임

표 1-7. 농가소득 및 농업소득 연평균 증감율별 농가분포('98~'02)

단위 : 호, (%)

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

자료: 농가경제통계 표본농가 2,348호 원자료 분석

농가경제가 악화됨에 따라 부채도 빠르게 증가하였다. 농가경제통계에 의하면 1998~'02년간 소득은 감소하고 부채가 증가하는 농가가 전체농가의 22.4%나 되었다. 그리고 2002년 당시 부채비율(부채/자산)이 40%를 넘는 경영위기 농가가 12%나 되고, 이 중 41%(총 농가의 5.2%)는 최근 5년 중 3년

이상이 가계수지 적자 상태를 나타내고 있었다.

농가경제가 점점 꺾박해지는 가운데 그동안 농가부채대책으로 추진된 무차별적인 상환유예와 금리인하 대책은 소수 농가만이 수혜대상으로 하여 소득분배 왜곡과 재정적인 낭비를 초래한 것으로 분석되었다. 예를 들어 2000~'02년간 정책자금은 1.4% 농가에게 20.8% 자금이 지원되었고, 상호금융 저리대체자금은 2.7% 농가에게 12.7% 자금이 지원되어 부채대책의 혜택이 소수의 농가에 집중된 것을 알 수 있다.

표 1-8. 부채 상환능력 지표별 농가분포 추이

단위: %

연도	단기 지급능력 부족 농가			지급능력 양호	합 계
	경영수지 적자	가계수지 적자	원금상환능력 적자		
1997	1.2	26.5	35.2	64.8	100.0
1998	8.8	40.2	49.9	51.1	100.0
1999	2.0	32.4	40.5	59.5	100.0
2000	3.3	30.5	38.3	61.7	100.0
2001	3.8	24.5	31.0	69.0	100.0
2002	4.7	22.5	30.3	69.7	100.0

자료: 농가경제통계 원자료 분석.

1.4. 농업구조

우리나라의 농가 수는 1970년을 기점으로 감소로 반전되어 연평균 1.9%씩 감소하였으며, 경지면적은 1968년을 기점으로 감소로 반전되어 대략 연평균 0.6%씩 감소하였다. 이렇게 농가호수는 빠르게 감소한 반면 경지면적 감소는 상대적으로 완만하여 호당 경지규모 확대가 진전되고 있다. 구체적으로 호당 경지면적은 1980년 1.02ha에서 1990년 1.19ha로, 그리고 2002년에는 1.46ha로 늘어났다.

이와 같이 농가의 평균적인 경영규모 확대는 미미하지만, 1990년대 후반부

터 전업농에게 농지와 가축 등의 자원이 집중되고 있으며, 이렇게 영농규모 확대가 진행되면서 대농 층의 생산 비중이 빠르게 늘어나고 있는 경향이다. 예를 들어 논 3ha 이상을 경작하는 농가는 1990년에 호수로 1.2%, 면적으로 6.2%를 차지하였으나, 2000년에는 호수 비중이 3.8%, 면적 비중이 20%로 증가하였다. 또, 한우는 20두 이상 농가가 1990년 호수 비중 1.1%, 두수 비중 14.1%였으나, 2000년에는 호수 비중 6.5%, 두수 비중 49.9%로 크게 높아졌다. 시설원예와 축산 등은 대농의 생산 집중이 현저하며, 특히 양계는 1만 수 이상을 사육하는 2.7%의 농가가 94.1%의 닭을 생산하였다.

표 1-9. 대규모 농가의 생산 집중 실태(2000년)

단위: %

구 분	호수 비중	면적 비중	구 분	호수 비중	두수 비중
논 3ha 이상	3.8	20.0	한우 20두 이상	6.5	49.9
밭 1ha 이상	10.6	45.2	젓소 50두 이상	26.4	54.1
과수원 1ha 이상	14.1	44.3	돼지 1천두 이상	9.8	62.1
시설 2천 평 이상	10.5	47.1	닭 1만수 이상	2.7	94.1

자료: 농업총조사 원자료 분석에 의함.

이렇게 대농 층으로 자원이 집중되는 반면, 농가는 영세농 계층으로 누적되어 2002년에 경지면적 0.5ha 미만 농가가 전체 경종농가의 35%를 차지하게 되었다. 2000년도 농업총조사를 이용하여 영세농의 일반적인 성격을 살펴보면, 경지면적 0.5ha 미만 농가가 44.1만호인데 경영주의 평균 연령은 60.4세이고 65세 이상이 41.5%를 차지하였다. 또, 0.5~1ha 계층의 농가는 37.9만호인데 이들 경영주의 31.2%가 65세 이상이었다.

표 1-10. 영세농의 농업적 지위와 경영체 성격(2000년)

항 목	0.5ha 미만	0.5 ~ 1.0ha
총 농가 수 (천호)	440.6	378.7
보유 경지면적 (천ha)	127.8	283.5
경영주 연령 평균 (세)	60.4	59.5
65세 이상 경영주 비율 (%)	41.5	31.2
호당 가구원 수 (명)	2.61	2.83
호당 농업종사자 수 (명)	1.78	2.00
후계자 보유 비율 (%)	8.07	11.07

자료: 농업총조사 원자료 분석에 의함.

산업화 과정에서 농업 분야에는 고령자가 지속적으로 누적되었다. 일반적으로 40세 이상의 취업자는 직업 전환이 매우 어렵다고 알려지는데, 농업경영자의 94%가 40세 이상인 실정에서 전직이 거의 불가능한 영세 고령농은 농업에 잔류할 수밖에 없다. 게다가 영세농은 생계유지를 목적으로 영농을 하기 때문에 사업성을 중시하는 전업농가에 비하여 농산물 가격이 하락하는 경우에도 경영비가 보상되므로 영농 활동을 지속하고 있는 것이다.

1.5. 농촌사회

농촌사회를 특징짓는 가장 큰 변화는 무엇보다도 인구의 고령화이다. 농촌 인구의 동향을 보면, 산업화가 시작된 1960년대 이후 계속적으로 읍면 지역의 인구가 크게 감소하면서 특히 유소년 및 청장년이 빠르게 줄어든 반면 65세 이상 인구는 증가하는 고령화 추세가 지속되어 왔다.

구체적으로 읍면 지역의 0~14세 유소년 인구의 구성비는 1960년 41.2%에서 2000년에는 18.6%로 22.6% 포인트 감소한 반면, 65세 이상 고령 인구의 구성비는 1960년 4.2%에서 2000년에는 14.7%로 10.5% 포인트 증가하였다. 또한 고령화지수를 보면 동 지역의 경우 25.3인데 비하여 읍면 지역은 78.7로 동 지역보다 53.4가 높아, 읍면 지역의 고령화 정도가 심각한 것으로 나타났다. 이는 그 동안 젊은 연령층을 중심으로 한 이촌향도형(離村向都型) 인구 이동과 읍면 지역의 도시 편입 때문인 것으로 보인다.

표 1-11. 동·읍면의 연령별 인구구조 변화(1960, 2000년)

단위: 천명, %

구 분	1960년			2000년		
	계	동지역	읍면지역	계	동지역	읍면지역
인 구	24,989	6,997	17,992	45,985	36,642	9,343
구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0~14세(%)	40.6	39.1	41.2	21.0	21.6	18.6
15~64세(%)	55.6	58.4	54.5	71.7	73.0	66.7
65세 이상(%)	3.7	2.5	4.2	7.3	5.4	14.7
고령화지수	9.2	6.4	10.3	35.0	25.3	78.7

자료: 통계청, 인구센서스 자료.

이렇게 농촌 지역의 인구가 빠르게 감소하고 고령화되면서 지역사회로서의 자생력이 상실될 우려가 제기되었다. 예를 들어 읍면 지역의 인구 비중은 1980년 42.7%에서 2000년에는 20.3%로 감소하였으며, 인구 2천명 미만 면이 1985년에 9개에서 2000년 170개 지역으로 늘어났고, 특히 인구 1천명 이하인 면도 17개나 발생하였다.

농촌 인구가 감소한 배경에는 농업인구가 급격하게 감소한 것이 주된 원인이다. 통계청 인구센서스에 의하면 농촌지역의 농가 비율이 1990년 57%에서 2000년 39%로 감소하였으며, 따라서 농업의 수익성 저하에 따른 지역농업의 쇠퇴가 농촌인구 감소의 중요한 요인으로 지적되었다.

농촌 인구가 감소하는 이유는 경제적인 이유와 함께 교육·문화 등 생활기초 시설이 취약하기 때문이다. 2000년 통계를 이용하여 농촌과 도시의 몇 가지 지표들을 비교해 보면, 30년 이상 노후주택 비율이 도시는 4.6%인데 비하여 농촌은 20.4%에 달하고, 상·하수도 보급률이 도시는 각각 97%와 83%인데 비하여 농촌은 46%와 19% 수준으로 나타났다.

표 1-12. 도시와 농촌의 주요지표 비교(2000년)

구 분		농촌(읍·면)	도시	전국
인구	인구수(천명)	9,622	38,355	47,977
	연평균 증감률	-1.7	1.3	0.6
	노령화 지수	78.7	25.3	34.3
노후주택률(30년 이상)		20.4	4.6	8.7
도로포장률 ()는 농촌도로 포함		- (32.2)	86.2 -	55.1 (75.8)
상수도 보급률		46.3	97.3	87.1
하수도 보급률		18.6	83.4	70.5

자료: 농림부.

1.6. 농업인 복지

1995년부터 도입된 농어민 국민연금제도는 농어민들에게 경제적으로 어느 정도 보탬이 된 것으로 나타났다. 예를 들면, 농어민에 대한 국민연금 보험료 국고 보조금은 1998년 249억원, 1999년 213억원, 2000년 221억원, 2001년 293억원, 2002년 271억원이 지원되었다.

또한 국민건강보험 보험료 부담 경감은 농어촌주민들의 보험료 부담을 덜어 주는데 어느 정도 기여하였다. 그러나 농어촌지역 국민건강보험은 직장건강보험 등에 비해서 주민들의 보험료 부담이 지나치게 과중하다는 점이 지적되었다. 즉, 국민건강보험 부과체계에 있어서 직장건강보험은 개인소득 비례방식인데 비해 지역건강보험은 소득과 재산을 함께 고려하는 방식이기 때문이다.

국민기초생활보장제도의 도입으로 근로능력에 관계없이 빈곤선 이하의 많은 농촌 저소득층에게 일정 수준의 최저생활을 국가가 보장하게 되었다. 그리고 근로능력자에 대해서는 빈곤에서 스스로 탈출하도록 체계적인 자활지원서비스를 제공하도록 하여 생산적 복지의 기반을 마련한 것으로 평가된다. 그러나 소득, 재산, 부양의무자 기준 등에 있어서 농업 및 농촌의 특성이 제대로 반영되지 못함으로 인해 실제 소득은 최저생계비 이하임에도 불구하고 국민기초생활

보장제도 대상에서 제외되는 사각지대가 발생하는 문제가 지적되었다.

여성농업인 육성 5개년 계획의 수립 및 여성농어업인육성법의 제정은 농촌 여성복지 증진을 위한 획기적인 계기를 마련한 것으로 평가된다. 즉, 여성농업인 육성 5개년 계획 및 여성농어업인육성법은 여성농어업인의 능력개발과 삶의 질 향상을 위한 종합적인 정책을 수립하여 재정지원을 할 수 있는 확고한 기반을 마련하였다.

끝으로, 농촌지역의 복지시설과 관련하여 농촌 지역의 초등학교나 보건지소 등이 통폐합되면서 생활에 불편을 겪고 있는 사례도 증가하고 있는 것으로 드러났다. 농촌이 과소화 되면서 많은 초등학교가 폐교되기에 이르렀으며, 교육·문화시설을 비롯하여 생활편익시설이 부족하기 때문에 젊은이들이 농촌을 떠나는 악순환이 계속되고 있는 것이다.

2. 참여정부의 농정 구상

2.1. 대통령 선거공약

2002년 12월 19일, 노무현 새천년민주당 대통령 후보가 제16대 대통령에 당선되었다. 노무현 대통령 당선자는 20일 국회의원회관 대회의실에서 첫 내외신 기자회견을 갖고 “7천만 온 겨레가 하나 되는 대통합의 시대가 시작되었다”면서 “정치·행정·경제·언론·법조 등 사회시스템을 높은 국민의식 수준에 걸맞게 변화시키고 개혁하는 것이 21세기 국가경쟁력의 핵심이며, 차기 정부의 시대적 소명”이라면서 “반드시 국민이 바라는 새로운 대한민국을 건설해 국민들께 보답하겠다”고 강조하였다. 또한 농어촌 분야에 대해서는 “농어민들에게 새로운 희망을 드리고 불우이웃과 장애인 등 모든 소외계층에게 따뜻한 나라를 만들어 드리겠다”고 역설하였다.

노무현 대통령은 후보 시절에 여러 차례 “농민의 아들인 만큼 농업을 반드시 살리겠다”는 점을 강조하였으며, 특히 농업예산의 확충과 아울러 직접지불제

를 통한 농가소득 증대를 약속하였다. 이러한 농업 분야의 선거공약은 2002년 12월 4일 새천년민주당 중앙선거대책위원회 농어업대책본부(본부장 김영진)에서 종합적으로 발표되었는데, 당시의 “대선 농정공약” 요지를 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 농림예산을 국가예산 대비 10% 수준으로 확충하여 농촌의 활력 증진과 농업의 경쟁력 제고를 위해 집중 투자하겠다는 내용이다. 또한 세계무역기구가 허용하는 다양한 형태의 직접지불제를 도입하여 농림예산의 20%를 직접지불금으로 사용하겠다는 내용도 포함되어 있다.

둘째, 농가부채대책으로 ‘농업인부채특별법’을 개정하여 농업인들의 금융부담을 줄이고, 농업인 회생프로그램을 만들며, 각종 정책자금의 상환조건을 5년 거치 15년 장기분할로 바꾸고 금리도 1.5% 수준으로 인하한다는 내용이다.

셋째, 쌀 대책으로서, 2004년 쌀 협상에서 쌀 관세화유예를 관철시켜 나가도록 노력을 기울이고 자급률 유지, 가격안정, 고품질 쌀 생산 등을 추진한다는 내용이다. 특히 식량자급과 소득안정을 위하여 논농업직불제 보조금을 ha당 50만원에서 70만원으로 인상한다는 내용도 포함되었다.

넷째, 농업통상은 개방이 불가피할 때는 개방을 하되 국내 농업피해를 최소화할 수 있는 제도적 장치를 마련하며, DDA 협상에서 피해가 예상되는 품목별 대책을 수립하고, 한·칠레 FTA 추진·이행에 관한 특별법 제정도 추진한다는 내용을 담고 있다.

다섯째, 농어촌복지에 대해서는 교육·문화·의료 등 농어민들의 삶의 질 향상을 위하여 대통령 직속으로 ‘농어촌복지특별위원회’를 구성하고 ‘농어촌복지특별법’을 제정한다는 내용이다. 농어촌 실정에 맞는 보건의료서비스를 대폭 개선하도록 하여 보건소·보건지소 및 보건진료소를 지역 중심의 의료기관으로 시설과 장비를 확충하고 기능을 보장한다. 또한 농어촌 교육여건의 개선을 위하여 “농어촌교육특별법”을 제정하고 농어민자녀에 대한 교육비 지원도 확대한다. 그리고 여성 농업인들이 농업에 전념할 수 있도록 보육센터 운영 및 보육료 50% 지원, 여성농업인센터 확대 등을 추진하겠다는 것이다.

여섯째, 농작물 재해복구비의 보조율을 상향조정하여 자부담을 해소하고, 용

자금에 대한 금리도 인하하겠다는 내용이다. 또한 농작물재해보험 대상품목을 채소류까지 확대하고, “농업재해상해보험제”를 마련하여 농작업 중의 상해에 대해서도 근로자의 산재보험과 같은 혜택을 받도록 하겠다는 것이다.

일곱째, 농산물가격안정 생산자는 안심하고 생산에 전념하고, 소비자는 안전한 농수산물을 적정가격에 구매할 수 있도록 하며, 학교급식법을 개정하여 학생들에게 질 좋은 우리농산물을 공급하고 농가소득이 안정되도록 하겠다는 내용이다. 그리고 농산물의 수출을 확대하고, 농산물의 품질경쟁력 제고를 위한 규격화·고급화와 아울러 품목별 전문수출업체 육성, 수출중사자에 대한 정책지원 등도 포함되어 있다.

여덟째, 협동조합의 단계적 신·경 분리, 농지제도 개선, 인력육성 등을 통해 농업 경쟁력을 향상시켜 농어민의 소득안정을 도모하겠다는 내용이다. 또한 친환경축산의 정착을 위한 지원을 강화하여 축산농가의 소득경쟁력을 제고하고, 동식물검역과 질병방역 업무부서의 역할과 기능을 조정하여 통합체계를 구축하겠다는 것이다. 그리고 농업과 환경의 조화를 통한 지속가능한 농업생산을 유도하여 농가소득 증대, 농촌 환경 보전, 소비자의 식품안전성 확보 등을 도모하겠다는 내용도 포함되어 있다.

2.2. 대통령직 인수위의 “미래를 열어가는 농어촌”구상

2003년 1월 6일부터 대통령직 인수위원회가 공식 출범해 본격 활동에 들어갔다. 대통령직 인수위원회 농업분과 위원으로 한국농촌경제연구원 부원장을 역임한 정명채 박사가 임명되어 활동을 시작하였다. 먼저, 인수위는 1월 15일 까지 부처별 주요 현안 및 업무보고를 받고 1월 말까지 국정과제를 정리한 후, 2월 초부터 주요 국정과제별 실천방안에 대한 공개세미나를 개최하여 2월 중순에 국정 방향을 발표하는 절차로 추진되었다.

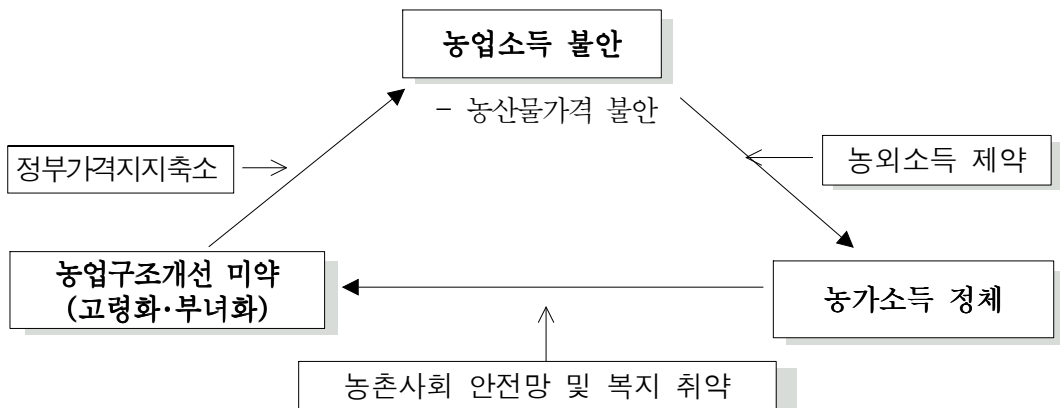
참여정부 국정운영의 기본틀은 2003년 2월 16일에 발표된 대통령직 인수위원회의 보고서에 정리되어 있으며, 농업·농촌 정책은 “미래를 열어가는 농어촌”이라는 표제로 담겨져 있다. 이 보고서에서는 먼저, 최근 쟁점화 되고 있는

DDA 농업협상과 시장개방 폭 확대, 농업 분야의 세계경제 흐름 편입 등을 전제로 새 정부가 이끌어갈 농정의 큰 틀인 “미래를 열어가는 농어촌”의 기본틀을 구상하였다. 그리고 새 정부가 추진할 농정기조로서 ①공익적 기능과 시장을 지향하는 농업, ②개방화 시대의 농업인 소득안정, ③농어촌 복지증진 및 지역개발, ④신해양시대의 어업기반 구축 등 4대 실천과제를 선정하였다.

이는 새 정부가 농촌 문제에 대하여 “농업과 농촌의 발전 없이는 선진국이 될 수 없다”는 확고한 철학을 바탕으로 농정을 국가경영 전략 차원에서 다룬다는 의지의 표명임과 동시에, 시장지향적인 산업정책과 이를 보완하는 소득정책 및 사회복지정책을 병행하여 추진함으로써 농촌 문제의 악순환 구조를 선순환 구조로 개편한다는 적극적인 정책기조의 전환이라고 할 수 있다.

당시 인수위의 농업 분과에서는 WTO 체제 하에서 농업소득의 정체가 농외소득 성장의 한계와 맞물려 도·농간의 소득격차가 지속적으로 확대되는 추세인 것으로 분석하였다. 즉, 시장개방 확대와 정부의 가격지지 축소로 농산물 가격 불안이 심화되고 농업소득은 정체되었으며, 농촌인력의 고령화로 농외취업에 한계가 노출되었고, 직접지불제와 농촌관광은 도입 단계로 농외소득원이 제약되어 있었다. 영세·고령농가의 재촌탈농을 유도할 수 있는 농촌사회안전망이나 복지 기반도 취약하여 농촌사회가 전반적으로 활력을 잃어가는 악순환 구조의 상황이라는 인식이었다.

그림 1-2. 농촌 문제의 악순환 구조



이에 WTO 체제하에서의 새로운 농정의 기본틀은 농촌사회안전망과 직접지불제를 양대 축으로 농촌·농업·농민정책 간의 연계성과 보완성을 높이는 선순환 구조로 개편한다는데 바탕을 두게 되었던 것이다. 즉, 농업·농촌정책을 농촌사회안전망 구축 등 복지정책과 직접지불제 등 소득안정 정책 중심으로 전환해야 한다고 판단하였다. 농촌사회안전망이 보장되어야 구조조정의 연착륙도 가능하다고 보았다. 아울러 프랑스의 국토경영계약제도와 같은 제도를 도입하여 농업의 공익적 기능을 적극적으로 제고하면서, 농촌복지 지원 및 직접지불제 확충에 대한 국민적 공감대를 형성한다는 전략을 구상하였던 것이다.

이를 뒷받침하기 위해서는 재정의 산업간 이익 조정자 역할을 강화하여 개방화 혜택을 받는 분야와 불이익을 받는 분야 간의 재분배가 필요하다고 판단하였다. 또한 당시 농업계의 숙원이었던 농업예산을 전체 국가예산의 10%까지 확대한다는 전략도 빠뜨리지 않았다. 이와 같은 구상은 추후에 농업·농촌종합대책의 재원 부분인 119조원 투융자계획의 모태가 되었다고 볼 수 있다.

이에 따라 새 정부의 산업정책은 고객 만족, 규모화조직화, 수출농업을 지향하도록 하고, 소득정책은 직접지불제 확충·농어민의 유통가공 참여·고품질 농업을 추구하도록 하며, 사회정책은 교육·복지 등 생활여건 개선, 향토산업 육성 등에 주력하도록 하였다. 특히 대통령자문 농어업·농어촌특별대책위원회의 기능을 대폭 강화하여 재정경제부·과학기술부·산업자원부·행정자치부·교육인적자원부 등의 범정부적인 협조체제 구축을 통하여 강력하게 추진하도록 하였다.

구체적인 추진과제로, 먼저 공익적 기능과 시장을 지향하는 농업에 대해서는 다음과 같은 여섯 분야의 세부 시책을 추진하도록 하였다.

첫째, 농업의 공익적 기능을 적극적으로 확충하는 방향에서 농업정책과 환경정책의 조화·통합을 추진하고, 식량(주곡) 자급률 목표를 설정하며, 숲 가꾸기를 통한 산림 자원화 및 국민의 숲 조성을 추진한다.

둘째, 농업의 시장지향성을 단계적으로 강화하는 방향에서 공공비축제의 도입과 연계하여 양정제도를 재정립하고, 남북통일에 대비하여 쌀 생산능력은 보유하되 생산량은 감축해 나가며, 생산자단체의 자율적인 수급안정 역량을 확충한다.

표 1-13. 대통령직 인수위원회에서 제시한 주요 농정과제

분야	중점추진 과제 명	추진 내용
공익적기능과 시장지향	농업의 공익기능 확충	친환경농업직불제 확대·개편 주요식량 자급률 목표 설정
	농업의 시장지향성 강화	공공비축제 도입 수매가 국회동의제 폐지
	DDA협상에 우리 입장 반영	NTC 그룹과 공조 농민단체와 협의
	농업구조조정 연착륙	경영이양직불제 강화, 신규창업농 지원 농업종합자금제 강화
	소비자 및 수출지향 품질경쟁력 제고	우수농산물관리제도(GAP) 도입 축산물HACCP의무화, 학교급식법 개정
	농협개혁 및 산지유통혁신	중앙회 신경분리 등 슬립화 일선조합 합병·규모화, 산지유통 혁신
농가소득 안정	직접지불제 확충	직불예산 20%까지 확충 논농업직불제 등 제도개선
	부채경감 대책	정책자금 금리인하 및 상환기한 연장
	수급조절 강화 및 가격안정	농업관측 강화 및 자조금제도 활성화
	재해보험 및 재해지원 확대	재해보험 대상품목 및 운영비지원 확대 재해보상제도 현실화
농촌복지	농의소득원 개발	농촌관광 활성화 농업인의 유통·가공사업 참여
	기초 복지 인프라 확충	농촌교육특별법 제정 농촌복지및지역개발특별법 제정 농촌복지 중장기계획 수립
	농촌형 사회안전망 확충	농업인 연금제 개선 건강보험료 감면율 확대 등
	농촌 지역개발 활성화	주민참여형 지역개발 방식 도입 녹색농촌·어촌 체험마을 확대

자료: 제16대 대통령직 인수위원회 백서에서 작성.

셋째, DDA 협상에 우리 입장을 적극 반영하는 방향에서 개도국 지위 및 쌀 관세화 유지에 협상력을 집중하고, EU·일본 등 NTC그룹과 공조체제를 강화

하며, 농민단체 의견수렴 등 국민적 공감대 속에서 협상을 추진한다.

넷째, 농업 구조조정의 연착륙을 유도하는 방향에서 시장에서 선택된 우수 농가를 집중 지원하여 전업농으로 육성하고, 경영이양직불제를 대폭 보완하여 고령농의 조기은퇴를 촉진하며, 후계자 육성제도를 신규 창업농 육성방식으로 개편한다. 아울러 농지가격 불안에 대비하여 농지규제를 대폭 완화한다.

다섯째, 소비자 및 수출 지향의 품질경쟁력을 제고하는 방향에서 우수농산물 관리제도(GAP) 도입 및 고품질 농산물 생산을 강화하고, 학교 및 군 급식 확대로 우수한 우리 농산물의 소비를 촉진하며, 해외시장 우위 가능 품목 중심의 전략 수출상품화를 추진한다. 아울러 한국 전통식문화 수출을 위하여 범정부적 지원체계를 구축한다는 아이디어도 포함하였다. 이러한 아이디어는 최근 국가 이미지위원회에서 추진 중인 한옥·한글·한복 세계화 등과 함께 추진하는 한식 세계화 정책 추진으로 결실을 보게 되었다고도 할 수 있겠다.

여섯째, 농협개혁과 산지유통 혁신의 방향에서 농협중앙회의 신경 분리 추진 등 슬림화를 추진하고, 일선 조합의 합병·규모화로 경제사업 역량을 확대하며, 품목별 연합조직 활성화 및 RPC(미곡종합처리장)·APC(산지유통센터) 중심으로 산지유통 혁신을 추진한다.

다음으로, 개방화시대의 농업의 소득안정에 대해서는 다음과 같은 네 분야의 세부 시책을 추진하도록 하였다.

첫째, 직접지불제 확충을 위하여 농업의 공익적 기능 지원시스템을 검토하고, 논농업직불제를 친환경직불제로 개편하며, 친환경축산직불제를 도입한다. 또한 소득보전직불·경영이양직불을 확충하고 어선 감척보상제 등을 추진한다. 이를 위해 직불제 예산을 농업예산의 20%까지 연차별로 확충한다는 구상도 담았다.

둘째, 부채경감 대책으로서 정책자금 금리를 인하하고, 장기분할 상환 및 워크아웃 방식을 도입하며, 정상 상환농가에 대한 인센티브를 확대하고 종합자금제를 정착시킨다. 그리고 농업자신용보증제도 개선 및 농신보기금 출연의 확대를 추진한다.

셋째, 자율적 수급조절 가격 안정 및 재해보험 확대를 위하여 생산자단체의

자조금 활성화를 지원하고, 계약재배와 예약출하시스템 구축을 통해 안정적인 수급 조절을 도모한다. 또한 생산자단체와 협동조합의 자율적 유통사업 역량을 강화하고, 농작물재해보험 대상 품목의 확대와 아울러 운영비를 100% 지원하며, 보험 성립이 어려운 품목의 재해지원 수준을 확대한다.

넷째, 다양한 소득원 개발을 확대하는 방향에서 농촌관광 활성화 등 1차+3차 산업 모델을 확대하고, 전통산업·녹색관광과 친환경농업의 연계를 강화하며, 생산자·생산자단체의 전통식품 등 유통가공업의 참여를 확대한다.

그리고 농촌 복지증진 및 지역개발에 대해서는 EU, 미국, 일본 등 선진국도 최근 농촌 주민의 복지증진시책을 농정의 핵심영역으로 취급한다는 외국의 사례를 전향적으로 분석하여 다음과 같은 세 분야의 세부 시책을 추진하도록 하였다.

첫째, 농촌형 사회안전망(safety-net)을 확충하기 위하여 농업인연금제도를 강화하여 농업구조조정을 뒷받침하고, 건강보험료 경감률을 50% 수준까지 점차 확대하며, 재해공제사업을 산재보험 수준으로 확대한다.

둘째, 농촌 삶의 질 향상을 위한 기초 복지 인프라를 확충하는 방향에서 농촌 교사 인센티브 제공 등 교육환경 개선을 추진하고, 농촌 보건·의료서비스의 접근성과 질을 개선하며, 농촌 영유아 보육과 여성농업인 및 노인복지를 강화한다. 또한 ‘농어촌 복지 증진 및 지역개발 특별법’ 및 ‘농어촌교육특별법’을 제정하고, 농특세 시한 연장 및 용도 조정으로 농촌 복지재원을 충당한다.

셋째, 농촌 지역개발 및 활성화를 위하여 주민 참여형 농촌지역발전 모델을 개발하고 농촌계획제도를 도입하며, 농촌주택 추가 취득시의 양도세 면제 및 지방세 중과 배제를 추진한다.

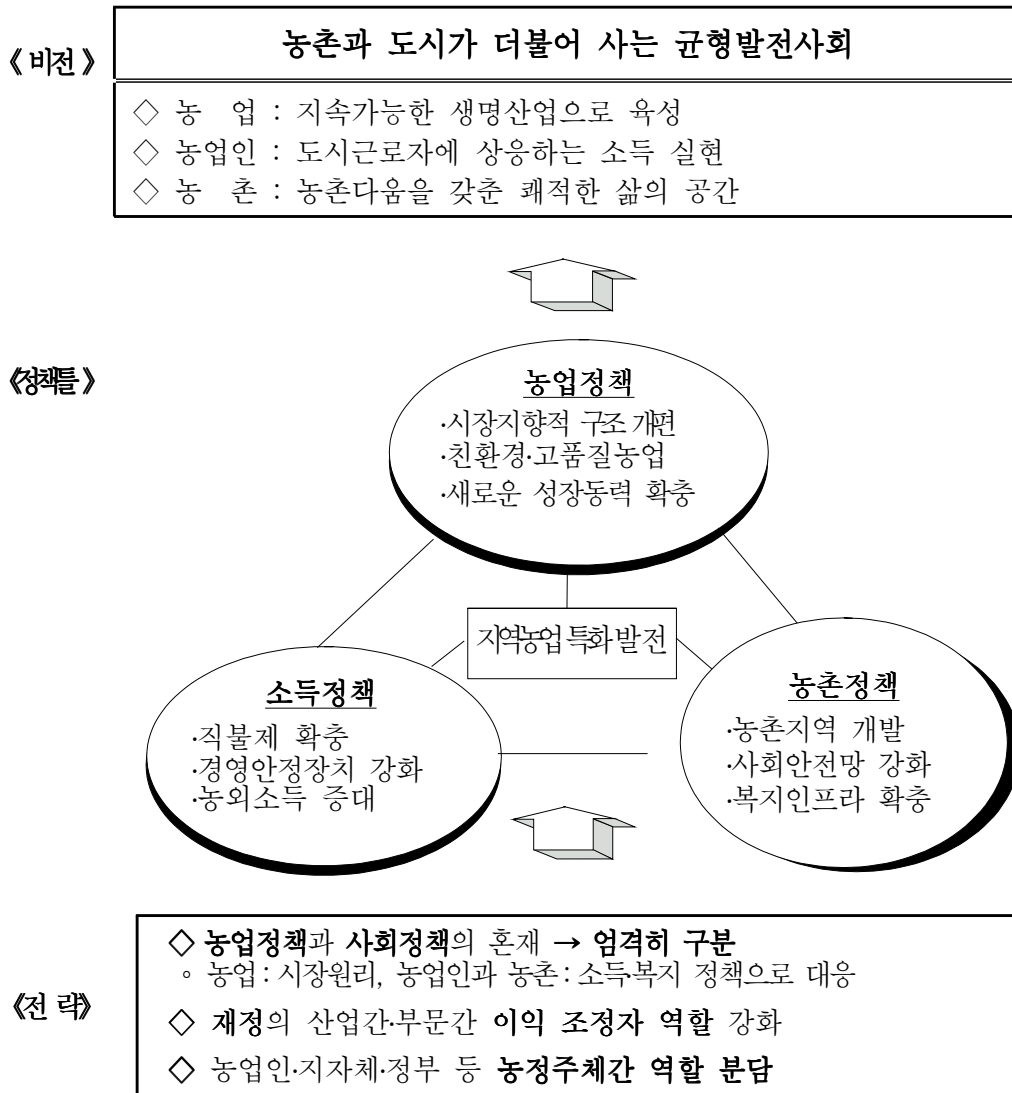
3. 참여정부 농정의 성격

3.1. 참여정부 농정의 성격

1990년대 들어 추진된 농업부문에 대한 장기적인 종합대책의 마련과 투융자

규모의 확대로 농업의 구조조정이 진전되고 생산 및 유통기반이 정비되는 등 나름대로 성과가 있었으나, 농업부문의 투융자 효율성에 대한 일반국민이나 언론의 평가는 그다지 긍정적이지는 못했다. 특히 2004년 쌀 협상을 앞두고 관세 화유에 연장의 필요성이 강조되면서 기존의 농업정책에 대한 회의적 시각은 더욱 커질 수밖에 없었다.

그림 1-3. 참여정부 농정의 기본 틀



또한 DDA 협상의 진전과 칠레와의 FTA 체결 등으로 시장개방 폭의 확대가 불가피한 상황임을 고려할 때, 이에 대비한 농업 경쟁력 강화라는 시대적 과제를 해결하기 위해서도 장기적인 청사진 마련이 필요하였다. 이러한 정책여건에 대응하기 위해 참여정부는 농업부문의 종합적인 장기계획으로서 농업·농촌종합대책을 제시하였다.

참여정부는 출범과 함께 “국민과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전 사회, 평화와 번영의 동북아시아”라는 국정목표를 제시하고, 한반도 평화체제 정착, 미래를 열어가는 농어촌 등 12개 정책과제를 제시하였다. 이러한 국정목표를 실현하기 위한 농정의 비전으로 농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회로 설정하였다.

또한 정책의 기본틀로서 농업정책·소득정책·농촌정책이라는 3대 축을 제시하고, 산업정책과 소득·지역 정책간의 상호 연계성 및 보완성을 높이는 방향으로 개편하였다.

즉, 농업정책은 시장지향적인 구조 개편과 친환경 고품질 농업 그리고 새로운 성장동력의 확충을 지향하며, 소득정책은 직접지불제 확충과 경영안정 장치의 강화 그리고 농의소득의 증대를 도모하고, 농촌정책은 지역개발 확대와 사회안전망 강화 그리고 복지인프라 확충을 도모하려는 것이다.

이와 같이 참여정부는 농어정의 패러다임을 크게 전환하였다. 기존의 생산·가격 중심의 농어정 패러다임으로는 국민소득의 증가로 인한 정책수요의 변화, WTO 체제로 대표되는 글로벌 경제에 적합한 정책체제의 구축 필요성 등 새로운 변화에 대응하는 데 어려움이 있을 수밖에 없다. 이러한 측면을 고려하여 참여정부의 농어정 패러다임 또한 시대의 변화와 농어정의 여건 변화에 따라 전향적으로 전환한 것이다.

우선 정책의 범위에 있어서는 농업 문제를 농업정책만으로 해결하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다는 인식에 기초하여 농업의 장기적 발전을 위한 식품산업과의 연계 강화와 농촌공간 및 지역 개발을 정책대상으로 설정하였다. 특히 식품산업정책이나 농촌 지역개발정책의 경우 보건복지부와 행정자치부 등 관계부처와의 역할분담이나 중복투자 가능성 등의 문제 제기가 있었으나 농림부에서 주도적으로 추진하는 것으로 조정되었다.

표 1-14. 참여정부 농정의 패러다임

구 분	기존 농업정책의 패러다임	참여정부의 농정 패러다임
정책대상	농업	농업, 식품, 농촌
지원방식	전체농가, 평균적 지원	농가유형별 차별화
투융자 방향	생산기반 등 SOC	소득, 복지, 지역개발
소득안정수단	가격지지	소득보전
정책의 중점	생산중심	소비자 안전, 품질
농촌의 성격	농업생산 공간	생산, 정주, 휴양 공간

또한, 농업인 등에 대한 정책적 지원 방식을 전체적·평균적 지원에서 농가 유형에 따른 차별화를 시도하였다. 즉, 전반적으로 농업정책과 소득정책을 전업농이나 전업농으로 발전 가능성이 있는 농가를 중심으로 추진하고 영세농과 고령농에 대해서는 사회복지 차원의 정책적 지원을 확대하였다. 다만, 전반적인 정책의 지원방식을 일시에 전환하는 것은 바람직하지 않으므로 단계적으로 조정해 나가도록 하였다.

투융자의 기본 방향은 UR 이후 생산·유통 기반이 어느 정도 구축됨에 따라 SOC 중심에서 소득·복지·지역개발 중심으로 전환하였다. 이러한 투융자의 기본방향은 그동안 추진된 생산기반 정비가 어느 정도 마무리되었다는 점, 향후 시장개방 확대 및 시장기능의 강화라는 정책방향을 보완하기 위한 측면은 물론 그동안 농업인의 투융자 체감효과가 높지 않다는 지적 등도 고려된 것으로 판단된다.

또한 과거에는 농가의 소득안정을 위해 수매제 등을 통해 가격을 지지하는 방식이 주된 정책수단이었으나, WTO 협정에 따른 보조금 감축 추세 등을 고려하여 직접지불제 및 각종 보험 등을 통한 소득보전방식으로 변경하였다. 가격지지 방식이든 소득지지 방식이든 궁극적인 정책목표는 농가의 농업소득을 안정시키고자 하는 것이다.

그러나 가격지지 방식의 경우에는 정부의 인위적인 시장개입을 통해 가격을 지지해줌으로써 수급상황이 정확하게 반영된 가격이 형성되지 못하고, 이로 인

해 농산물의 공급과잉이 지속되는 문제점을 발생시켰다. 또한 국내 농산물 가격이 유지 또는 상승함으로써 시장개방 폭이 확대되는 경우에 대비한 국내 농산물의 경쟁력 확보라는 측면에서도 바람직스럽지 않다.

정책의 중점을 생산보다는 소비자의 안전과 품질 중심으로 전환한 것도 중요한 특징이다. 과거 식량부족 시대에서는 농업부문에 대한 투자 확대에 의한 생산성 향상 및 시장개방 확대에 따른 수입증가로 농산물 공급과잉 상황이 발생하였다. 그러나 국민소득의 증대와 소비자의 건강에 대한 관심이 증가하면서 기존의 양 위주의 정책에서 안전과 품질 중심으로 정책방향의 전환이 불가피하였다. 또한 농촌의 성격도 과거의 생산 공간에서 주 5일제 근무 확대나 여가 수요의 증가 등을 감안하여 생산·정주·휴양의 복합 공간으로의 인식전환이 필요하였다.

이러한 정책 패러다임의 기본적 전환에도 불구하고 아직도 기존의 농업·생산·가격 중심의 정책구조가 식품·농촌·소비자·소득을 강조하는 정책구조로 완전하게 전환된 것으로 보기는 어렵다. 그러나 정책의 조정 작업은 장기간에 걸쳐 이루어지는 것임을 고려한다면 이러한 농정 패러다임의 전환은 큰 변화를 의미하는 것이라고 할 수 있다.

3.2. 농업·농촌종합대책의 점검 평가

농림부는 농업·농촌종합대책을 수립하면서 이를 3년마다 점검하여 보완하기로 하였다. 이에 따라 2007년은 첫 번째로 종합대책을 보완해야 할 시기에 해당하며, 따라서 농림부는 2006년 8월부터 농업인·소비자·전문가·관계부처 등이 참여하는 농업·농촌종합대책점검단(단장 농림부 차관)을 설치·운영하였다. 이 점검단은 농업·농촌종합대책과 투융자계획에 대한 종합적인 검토를 거쳐 2006년 말까지 보완작업을 완료하는 것으로 설치되었으나, 한·미FTA 협상의 진행상황과 연계하여 2007년 상반기까지 보완대책을 수립하도록 하였다.

또한 농림부는 2006년 5월에 농업·농촌종합대책의 집행평가와 조정방안에 대한 연구를 한국농촌경제연구원에 의뢰하였다. 한국농촌경제연구원은 2007년

3월에 완료한 보고서를 통해 농업·농촌종합대책이 시행된 지 3년에 불과하여 사업서오가가 나타나기에는 이르고 자료도 수집되지 않은 상태이므로 성과 중심의 평가는 곤란하다고 밝히면서, 따라서 종합대책의 비전과 목표 그리고 전략의 타당성을 검토하고 대책의 추진과정에서 나타난 문제와 보완과제 중심의 정성적 평가를 실시하였다.

이 연구보고서에서 지적한 주요 내용으로, 쌀소득보전직불제가 경영이양과 농지유동화를 저해하고 있는 점, 농업후계인력 확보가 어려워지고 있는 점, 농업생산의 환경부하 문제에 소홀한 점, 농산물 산지유통시설의 운영효율이 낮은 점, 농식품 안전성에 대한 소비자 인식이 미흡한 점, 농외소득 사업의 실효성이 낮은 점 등이 개선되어야 할 사항으로 제기되었다. 그리고 보완과제로는 연구 개발비의 확충, 직접지불제도의 체계화, 농업경영안정 장치의 강화, 농촌지역 개발 농촌사회 안전망 확충 등을 지적하였다.

특히 사업추진과 관련하여, 종합대책과 투융자계획의 사업 분류가 서로 일치하지 않는 부분이 있고, 세부시책이 서로 연계되지 못하여 종합대책의 정신을 제대로 반영하기 어렵다는 점을 지적하였다. 따라서 종합대책의 체계와 투융자계획을 일치시키고 관리의 통일성이 필요하다고 제안하였다.

제2장 참여정부 농정 추진 실적

1. 참여정부 농정 추진과정

2003년 2월 참여정부 출범이후 농림부는 대통령직 인수위원회에서 제시한 “미래를 열어가는 농어촌”의 실천을 위한 세부추진방안을 검토하기 시작하였다. 참여정부 출범 직후 취임한 김영진 농림부장관은 2003년 5월 2일 중장기 농정의 기본틀 마련을 위한 “농정기획단”을 구성하여 정책과제를 검토하기 시작하였으며, 2003년 7월 허상만 장관 취임과 함께 각계 의견수렴을 거쳐 2004년 2월 23일 『농업·농촌종합대책』을 발표하게 되었다.

한-칠레 간 FTA협상이 1999년 시작하여 2002년 10월 23일 타결되고 2003년 2월 15일 정식서명이 이루어지고 2004년 2월 26일 국회 비준을 거쳐 4월 1일 공식 발효되는 과정에 2003년 8월부터 중장기 투융자계획 수립이 시작되었다. 투융자계획은 추후 대통령 지시에 따라 규모가 확충되었으며 2003년 11월 11일 농어민의 날에 향후 10년간 119조 중장기 투융자계획이 발표되었다.

중장기 투융자계획의 수립과 동시에 2003년 10월부터 농업·농촌종합대책의 세부계획에 대한 지역토론회, 대책설명회, 농정대토론회 등 심도 있는 논의와 의견수렴과정을 거치게 되었다. 다른 한편으로 2002년에 설치된 대통령자문 농어업·농어촌특별대책위원회(이하 농어업특위)에서도 종합대책의 실천방안에 대한 논의가 진행되었으며, 농어법특위는 2002년 말 “농어업·농어촌의 새로운 활로”를 제안하고 종합대책의 국민적 공감대 형성과 보완점들을 제안하였다.

광범한 의견수렴과 보완을 거쳐 2004년 2월 23일 향후 10년간의 농정 로드맵인 『농업·농촌종합대책』이 범정부 차원에서 보고대회를 개최하여 발표되었다. 『농업·농촌종합대책』에서는 향후 10년간 중점적으로 추진할 9대 혁신과제를 선정하였다. 이는 다음과 같다.

- ① 우리 농업의 중추세력으로 전업농 육성: 영농규모화사업 2배로 확대, 경영이양직불제 확대, 쌀 전업농 7만호 육성, 농지규제 완화와 농지은행제도 도입으로 농지 유통화 촉진
- ② 미래농업을 선도할 젊은 인재 양성: 젊고 유능한 창업농 매년 1천명 선발 집중 육성, 농업인 기술지도와 경영컨설팅 강화
- ③ 농가소득 안정을 위한 직접지불제 대폭 확충: 직불제 예산 대폭 확대, 친환경 축산직불제, 조건불리지역직불제 등 다양한 직불제 도입, 농작물 재해보험 대상품목 확대, 국가재보험제도 도입, 경영회생지원자금 지원
- ④ 소비자 식탁에 안전한 먹거리 제공: GAP 도입, 축산물 HACCP 확대 적용
- ⑤ 친환경농업 확산으로 안전한 농산물 생산과 국토환경 보전: 농약과 화학비료 사용량 40% 감축, 가축분뇨 자원화, 친환경 인증제도 정비
- ⑥ 신기술 과학영농으로 농업의 성장산업화: 신품종 육성, 재배기술 개발 보급, 무균복제돼지 이용 인간장기 생산 등 생명공학 이용
- ⑦ 농산물 품질고급화로 수출 50억불 달성: 수출전문 생산단지 정예화, 물류센터 활용
- ⑧ 농촌복지인프라 대폭 확충으로 농업인의 삶의 질 향상: 농업인연금보험료 지원 연차적 확대, 건강보험료 경감률 확대, 농가자녀 영유아 보육비 및 고교생 학비 보조 지원, 농촌출신 대학생 등록금 무이자 지원
- ⑨ 살고 싶고 가고 싶은 농촌 조성: 1천개 농촌마을종합개발, 농촌관광마을 1천개, 1사1촌 운동, 청소년 학습체험 등

2003년 11월 발표한 향후 10년간 119조 중장기 투융자계획과 2004년 2월 발표한 농업·농촌종합대책은 참여정부 농정추진의 근간이 되었다.

표 2-1. 참여정부의 농정개혁 과정

	주요 정책 추진	비 고
2003	<ul style="list-style-type: none"> - 중장기농정 기본틀 마련을 위한 “농정기획단” 구성 - 농어업인부채경감대책에관한특별조치법 개정('03, '04, '05) - 119조 중장기 투융자계획 발표 - 농어촌특별세 2005 ~ 14년간 10년 연장, 20조 지원 	<p>정책금리 인하 및 상환기간 연장</p> <p>삶의질특별법 시행지원</p>
2004	<ul style="list-style-type: none"> - 『농업·농촌 종합대책』 발표 - 농업협동조합법 개정 - 농림어업인삶의질향상특별법 제정 - 조세특례제한법 개정 	<p>중장기 로드맵 제시</p> <p>협동조합 경제사업 활성화</p> <p>농어업인 보건의료 및 복지지원 확대</p> <p>친환경농업용 기자재 부가세 영세율 적용</p>
2005	<ul style="list-style-type: none"> - 농지법 개정 - 여성농어업인육성법 개정 - 대통령자문 정책기획위원회, 참여정부 평가와 전망보고서 발표 	<p>농지은행제도 도입, 농지 임대 허용범위 확대</p> <p>지역실정에 맞는 여성농업인정책 수립</p>
2006	<ul style="list-style-type: none"> - 농어업인부채경감에관한특별조치법 개정 - 친환경농업육성법 개정 - 농지법 개정 - 농업기반공사 및 농지관리기금법 시행령, 시행규칙 개정 - 풍수해보험법 제정 	<p>'01년 상호금융 저리대체 자금 상환기간 연장</p> <p>친환경인증단계 간소화</p> <p>농지 축산시설 설치 규제 완화</p> <p>농지매인 경영회생 지원</p> <p>사업 도입</p> <p>농업용시설 보험제도 도입</p>
2007	<ul style="list-style-type: none"> - 농업농촌기본법 개정 - 도시와 농촌의 교류촉진에 관한 법률 제정 - 자유무역협정체결에 따른 농어업인들의 지원에 관한 특별법 개정 	<p>농업·농촌 및 식품산업 기본법으로 전면 개정</p>

2004년에는 2003년 11월에 발표한 119조 투융자계획과 2004년 2월 발표한 『농업·농촌 종합대책』의 기본계획을 구체화하는 세부추진계획을 2004년 6월부터 11월까지 각계 의견을 수렴하여 12월에 마련하였다.

세부추진계획에 반영된 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 조건불리지역 직접 지불제 사업의 대상을 도서지역까지 확대 추진한다. 둘째, 소득안정계정의 도입 시기를 당초 2007년에서 2009년으로 2년 연기하여 시행여건을 조성한다. 셋째, 유리온실 등 노후화된 시설에 대해 에너지절감시설 구축을 지원한다. 넷째, 지역클러스터 방식에 의한 시설원예 수출거점을 육성 지원한다. 다섯째, 이력추적시스템을 당초 쇠고기 외에 돼지고기, 양계산물 등으로 확대 추진한다. 여섯째, 국가재보험 재원 마련을 위하여 농작물 재해보험기금을 설치하고 재해보험 대상품목 확대 계획을 수정 보완한다. 일곱째, 논농업직불제를 고정형 직불제로 개편하여 단가를 인상한다. 여덟째, 산지유통센터 평가를 2005년부터 컨설팅업체가 평가하는 체제로 개편하고 평가결과에 따라 시설보완 및 구조조정을 추진한다.

또한 대내외 여건 변화로 인한 종합대책의 조정 필요에 대응하기 위해 매3년마다 종합대책 추진실적을 점검 평가하여 필요한 경우 계획 내용을 수정하기로 하였다.

2004년에는 DDA 협상, FTA 확산으로 농업, 농촌에 피해가 예상됨에 따라 다소 미흡했던 복지, 교육 및 지역개발분야에 집중 투자하여 농업인들의 삶의 질을 향상시키고 농촌사회안전망을 확충해야 할 공감대가 전 국민적으로 형성되어 이에 따른 소요재원의 안정적인 마련을 위해 농어촌특별세법을 개정하여 2004년도에 만료되는 농특세를 2014년까지 연장 조치하였다.

2004년도에 추진한 주요 농정시책은 다음과 같다.

2004년에는 FTA, DDA 농업협상 등 시장개방 대응한 농가의 소득안전망 구축을 위해 직불제를 대폭 확대 개편하여 경영이양직불금제도를 분할지급방식으로 개편하고, 영농규모화 촉진을 위해 논농업직불제 지급상한면적을 3ha에서 4ha로 확대하였으며, 친환경축산프로그램 참여농가에 대해 친환경직불제를 신규로 도입하였다.

DDA 협상과 쌀 재협상으로 시장개방 폭이 확대되는 경우에도 쌀산업이 안정적으로 유지될 수 있도록 농업·농촌 종합대책과 119조 투융자계획과 연계하여 2004년 2월에 쌀산업종합대책을 마련하였다.

농가경영위험 완화를 위해서 주산지에 시범사업으로 실시하고 있는 포도, 단감, 복숭아를 대상으로 한 재해보험 대상지역을 전국으로 확대하는 등 농작업 재해보험 지원을 확대하고, 농업인들이 농작업에 입는 재해에 대해 공제금을 지급하는 농업인 재해공제사업의 지원 단가를 인상하였다.

농업인들의 복지 향상을 위해 농어민건강보험료 경감률을 확대하고 영세농어가의 영유아자녀 양육비를 신규로 지원하였다. 농촌소득원을 확충하고 지역경제 활성화를 위해 농공단지 조성사업을 확대하고 녹색체험마을을 지원하고 농어촌마을종합개발사업을 신규로 추진하게 되었다.

농산물의 품질 및 안전성관리를 강화하기 위해 농산물 품질인증, 유전자변형 및 농산물안전성조사를 강화하였으며, 우수농산물관리제도(GAP)를 2003년도에 이어 시범적으로 추진하였다. GAP제도는 2005년 하반기에 농산물품질관리법을 개정하여 2006년부터 본격 시행하게 되었다.

특히 2004년에는 당해 연도부터 시작된 119조 투융자계획의 효율성 및 농정에 대한 책임성, 신뢰성을 제고하기 위해 “투융자 심사평가시스템 혁신방안”을 4월에 마련하여 시행하기 시작하였다.

2004년에는 제도적으로 농업협동조합법이 개정되어 협동조합 경제사업 활성화를 도모하였으며 농림어업인삶의질향상특별법이 제정되어 농어업인 보건 의료 및 복지에 대한 지원이 대폭 확대되는 기반이 마련되었다. 또한 조세특례제한법이 개정되어 친환경농업용 기자재에 대한 부가세 영세율이 적용되었다.

2005년도에는 FTA, DDA 농업협상 등 시장개방에 대응한 농가의 소득안정망 구축을 위해 직불제 관련 예산이 대폭 확대되었으며, 쌀 협상이 타결되면서 쌀 농가 소득보전을 위해 목표가격을 책정하기 시작하고 쌀 산지가격이 하락할 경우 고정직불금과 변동직불금으로 구분 지급하기 시작하였다.

경영이양 촉진을 위해 쌀 전업농 육성계획과 연계하여 사업량을 확대하였으며, 2004년에 도입한 친환경직불과 조건불리지역직불제에 대한 내실화를 기하

기 위해 시범사업을 2005년까지 추진하였다. 또한 농촌경관의 유지 관리 비용을 지불하는 경관보전직불제 시범사업을 신규로 실시하였다.

농가경영위험의 완화를 위해 농작업 재해보험을 보험 가입 증가에 따라 지원을 확대하고 국가재보험제도 도입을 위한 출연금을 반영하였다. 농업인의 삶의 질 향상을 위해 농업인 교육, 의료 등 복지예산을 확충하고 농촌지역경제 활성화를 위해 지역개발에 대한 지원을 강화하였다. 건강보험료 경감률을 상향 조정하고 영유아 양육비 지원대상을 1.5ha에서 2.0ha미만 농가까지 확대하였으며, 농촌마을종합개발사업을 적극 추진하였다.

친환경 농산물 인증농가 증가추세를 감안하여 친환경농업 직불금 지급대상 면적을 확대하고 친환경농업 지구조성사업을 확대하였다. 농산물 안전성조사를 강화하였으며 우수농산물관리제도(GAP)를 본격 추진하기 시작하였으며 축산분뇨의 자원화와 가축질병의 예방과 근절을 위한 지원도 강화하였다.

한편 2005년 쌀 협상 결과에 대한 국회 비준동의과정에서 국회와 농업인단체에서는 정부에서 농업·농촌대책을 점검하여 국회에 보고하도록 요청하였다. 이에 농림부에서는 농업·농촌종합대책의 내용을 여건 변화에 맞게 점검, 조정하여 단기 보완대책은 2006년 2월까지, 중장기 보완대책은 2006년 말까지 수립하는 것을 골자로 하는 농업·농촌종합대책 조정방향, 추진체계 등 기본계획을 수립하고 2005년 12월 농림부 차관을 단장으로 하는 실무 태스크포스를 구성하였다.

2005년도에는 제도적으로 정부는 쌀 협상 이후 변화되는 시장 환경에 적극적으로 대응하고 시장 확대에 따른 농업인 등의 소득안정을 위한 기반을 마련하며 소비자에게 고품질 안전 농산물을 공급하기 위한 제도를 구축하는 등 농업인 및 소비자 등의 소득안정 및 삶의 질 향상을 위하여 「양곡관리법」, 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」, 「농산물품질관리법」 등 10개의 농림 법률을 제·개정하였다.

2005년 3월에 「양곡관리법」이 개정·공포되어 정부관리양곡의 수급계획 등에 대한 국회동의제를 폐지하고 비상시를 대비한 국민식량의 안정적 확보를 위해 미곡의 공공비축제를 도입하는 한편 양곡표시제를 강화하였다. 쌀 협상과

DDA 협상 이후 쌀 수입증가로 인하여 쌀 가격 하락이 예상됨에 따라 3월에는 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」 전부개정법률의 개정·공포하여 농가소득 안정을 위해 고정직불금제도와 변동직불금제도를 시행하였으며 농업인단체 대표와 소비자단체 대표 등이 참여하는 농가소득안정심의위원회를 설치하였다. 또한 8월에는 「농산물품질관리법」을 일부 개정하여 우수농산물관리제도(GAP)와 농산물이력추적관리제도를 도입하는 한편 원산지표시 및 유전자변형농산물표시 위반행위에 대한 제재를 강화하였다. 그 밖에도 「농지법」이 개정되어 농지은행제도가 도입되고 농지 임대 허용범위를 확대하였으며, 「여성농어업인육성법」을 개정하여 지역실정에 맞는 여성농업인정책을 수립하였다. 대통령자문 정책기획위원회에서는 참여정부 평가와 전망보고서를 발표하기도 하였다.

농림부에서는 『투융자 심사평가시스템 혁신방안』과 그동안 추진되어 온 평가체계 개선내용을 구체화하였으며, 이를 반영하여 2005년 2월에는 평가근거 규정인 “농림업무평가규정”(농림부훈령)을 전면 개정하였다.

2006년도에는 농업인 소득 및 경영안정을 위한 지원 강화를 위해 직접지불제를 확충하여 쌀소득보전 고정직불제 단가를 인상하고 조건불리직불제 대상을 전국적으로 확대 실시하였다. 또한 재난대비 경영안정장치 강화를 위해 농작물 재해보험 지원을 확대하였으며 농업인 재해공제 지원 단가를 현실화하였다.

농촌사회 안정을 위한 복지 및 교육 지원을 지속적으로 확대하기 위해 건강보험 경감율을 높이고 농업인 영유아 양육비 지원대상을 2ha에서 5ha 미만 농가까지 확대하였으며 농촌출신 대학생 학자금이자 용자 지원을 확대하고 취약농가에 대한 영농인력지원사업을 신규 추진하였다. 도농교류활성화사업에 대한 지원도 확대하여 농촌지역개발을 이끌어갈 지역리더 육성과 그린투어리즘을 촉진하였다.

친환경농업의 확산과 농산물 안전성 강화를 위해서도 유기질비료 지원을 확대하고 친환경농업직불금 단가를 인상하고 저농약도 지원대상에 포함시켰다. 우수농산물관리제도(GAP)를 본격적으로 시행하였다.

정부에서는 특히 2006년도에 맞춤형농정에 대한 중장기 정책방향을 제시하

였다. 전업농, 중소농, 영세노령농 등 농가유형별로 대응전략을 제시하고, 농업·농업인·농촌에 대하여 각각 산업정책, 소득정책, 농촌정책으로 세분화하여 정책을 설계하였다.

아울러 농가단위 소득안정제 등 핵심정책을 원활히 추진하기 위해 농업경영체 등록제 도입방안을 마련하였다. 이에 따라 2007년에는 주요 정책에 대해 별도의 T/F팀을 구성하고, 농업경영체 등록제 시범사업 시행방안 및 농가단위 소득안정제도 추진을 위한 기본방안을 마련하였다.

제도적으로 2006년도에는 3월에 축산물의 위생과 안전성 제고를 위해 「축산물가공처리법」을 일부개정하여 가축의 사육단계에 따라 위해요소중점관리기준(HACCP)을 도입하는 등 제도 운영상 일부 미비점을 보완하였다. 9월에는 「친환경농업육성법」 일부 개정법률을 공포하여 친환경 인증기관의 지정요건 및 부정행위자에 대한 제재 등 인증관리를 강화하였으며 인증 유효기간을 연장하여 농가에 편의를 제공하였다.

그밖에도 「농어업인부채경감에관한특별조치법」을 개정하여 상호금융 저리대체자금 상환기간을 연장하였으며, 「농지법」을 개정하여 농지에 축산시설 설치규제를 완화하였다.

2007년도에는 기존의 「농업농촌기본법」을 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」으로 전면 개정하여 식품부문을 기본법 체계 내에 처음으로 포함시키게 되었으며, 1사1촌 운동의 확산을 계기로 11월에는 「도시와 농촌의 교류촉진에 관한 법률」을 제정하여 도농교류를 본격적으로 확산시키기 위한 제도적 준비를 하였다.

또한 2007년도에는 농가단위 소득안정제도 도입을 위한 농가등록제 시범사업을 실시하여 농가유형에 따른 차별화된 정책 시행을 위한 기반을 확보하게 되었다. 직불제와 재해보험 등 농가소득 및 경영안정 장치를 내실화하여 농작물 재해보험 대상 품목 수를 6개에서 10개로 확대하고 재해보험 대상재해도 기존의 태풍, 우박 등 4개에서 강풍 등 5개를 추가하였다.

농식품 안전성 관리제도를 선진국 수준으로 강화하기 위해 2007년 11월에 「쇠고기이력추적법」을 제정하여 2004년에 도입한 쇠고기 이력추적제를

2008년부터 전국적으로 확대 실시하게 되었다. 원산지표시제도는 기존에 가공·판매 단계에만 해당되었으나 2007년부터 쇠고기를 비롯해 최종소비단계인 음식점까지 확대 적용하게 되었다. 2007년 12월 12일에는 「식품위생법」이 개정 공포되어 2008년부터 배추김치, 돼지고기, 닭고기를 원산지표시제도 음식점 표시의무에 추가하였으며 대상 음식점도 확대하였다.

2. 주요 농정 제도 정비

(1) 농림어업삶의질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법(이하 삶의질 특별법) 제정

도농간 소득과 생활수준의 격차가 심화되고 FTA 확산 및 WTO 농산물협상 진전으로 농림어업인의 어려움이 가중될 것으로 예상됨에 따라, 농림어업인의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농산어촌 지역개발에 관한 종합적, 체계적 지원체계를 마련하기 위해 삶의질 특별법을 2004년 3월 5일 제정하고 동년 6월 6일 시행하였다.

주요 내용으로 정부는 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발을 촉진하기 위해 5년마다 기본계획을 수립하고, 추진실적 점검·평가를 위해 국무총리를 위원장으로 하는 위원회를 설치한다.

(2) 농어촌특별세법 개정과 농특세 연장

UR협상으로 인한 농어업부문의 피해경감을 위해 1994~2004년 10년간 15조원을 한시적으로 지원하기 위해 설치된 농어촌특별세를 2014년까지 연장 조치하여 향후 10년간 농업인 복지, 교육 및 지역개발분야에 20조원을 집중지원하기로 하였다(2003.12.31일 공포 시행). 2005~2014년 농특세 주요 사업별 투융자계획은 다음과 같다.

첫째, 농어업인복지증진사업으로 9조 3,151억원이 책정되었으며, 농어업인 건강보험료, 농어업인 연금, 농업인 재해공제 및 보험, 농림수산업자 신용보증기금 출연, 영유아자녀양육비, 여성농업인센터 및 농어가도우미, 농어촌복지여건개선 등이 포함되어 있다.

둘째, 농어촌 교육사업으로 3조 929억 원이 책정되었으며, 농어촌교육여건개선, 농어촌학생급식비 및 학자금, 농림수산계학교 지원 등이 추진된다. 셋째, 농어촌지역개발사업으로 7조 6,020억 원으로 농촌마을종합개발, 조건불리 직접지원, 농공단지조성, 산촌종합개발 등을 추진하기로 하였다.

(3) 맞춤형 농정 추진

2006년에 농림부 업무계획에서 “맞춤형 농정”을 도입하기로 결정하고 같은 해 맞춤형농정 기본계획을 수립하였으며 2007년부터 단계적으로 시행하기로 하였다.

맞춤형농정은 정책대상을 농업의 주업 여부와 경쟁력 정도를 기준으로 주업농, 고령농, 취미농으로 유형화하고, 농가유형별로 정책지원을 차별화한다는 것이다. 이를 뒷받침할 수 있도록 2007년 7월 농가등록제 도입방안을 마련하여 동년 8~12월 전국 9개 읍면 7,700여 농가를 대상으로 시범사업을 실시한 후 2008년도에 전국단위로 확대 추진키로 하였다.

맞춤형농정의 체계적인 추진기반을 마련하기 위해 「농업경영체육성 및 지원에 관한 법률」 제정이 추진되고 있다.

(4) 농업·농촌기본법 개정

국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하고, 농업과 농촌경제의 지속가능한 발전을 도모하며, 개방 확대 속에서 농업경영체의 소득안전망을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 2007년 11월 22일 현행 「농업·농촌기본법」을 「농업·농촌 및 식품산업기본법」으로 개정하는 전부개정법률안

이 국회를 통과하였다.

법안의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 농업정책의 범위에 식품산업과 농업자재산업을 명시적으로 포함시켜 농업·농촌의 발전을 견인할 수 있는 새로운 성장동력을 마련하였다. 둘째, 농업경영체의 소득안정장치 및 등록제를 「(가칭)농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」의 제정을 통해 시행할 수 있는 포괄적 근거를 마련하였다.

셋째, 농업·농촌의 공익기능에 관한 정의를 처음 명시적으로 규정하고 공익기능의 증진시책방향과 적절한 지원근거 등을 신설하였다. 넷째, 국가와 지방자치단체로 하여금 지역농업·농촌의 특성에 맞는 농촌경제의 활성화시책과 지역간의 소득균형시책 및 농촌지역산업의 진흥시책을 수립·시행하고, 농촌지역의 교육여건·주거환경 개선 및 의료서비스 확충 등의 복지향상시책을 적극 추진토록 하는 근거를 구체적으로 정하게 되었다.

다섯째, 식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표를 5년마다 설정하여 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」에 반영하고 농업·농촌 및 식품산업의 중장기 정책지표로 활용토록 하였다. 마지막으로 여성농업인의 경영권을 인정할 수 있는 원칙을 마련하여 앞으로 「여성농어업인육성법」을 개정, 이를 구체화할 수 있도록 하였다.

이 개정안이 정기국회에서 통과됨에 따라 「농업인의 소득안정, 농업·농촌의 공익 기능 증진, 식품산업을 포함한 농업 관련 산업의 적극적 육성, 지역농업 발전과 농촌주민의 복지혜택 향상, 여성농업인의 권익 향상, 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급」할 수 있는 제도적 토대가 마련되었다.

(5) 협동조합 신용·경제사업 분리 방안 확정

농림부는 협동조합 개혁의 일환으로 2007년 3월에 농협중앙회 신용·경제사업 분리 방안을 확정하여 농협이 본연의 역할인 경제사업에 매진하도록 10년의 준비기간을 부여하였다.

농림부, 농민단체, 학계, 농협 등의 관계자로 「경제사업활성화위원회」를 구성(7월), 38개 세부 추진과제를 선정하여 추진하고 있다. 협동조합 경제사업 활성화의 주요 내용은 다음과 같다.

우선 2015년까지 산지 농산물의 60%('05, 45%)와 소비지 농산물의 15%('05, 7%)를 농협이 책임지고 판매하기 위해 총 13조원을 투입하기로 하였다. 구체적으로 조합공동사업법인, 연합마케팅조직, 품목조합, 합병조합 등 핵심 산지유통주체의 규모화·전문화를 위해 7조원을 지원하기로 하였으며, 대형 판매장(37개 신설), 『NH식품』 신설 등에 6조원을 투자하기로 하였다. 경제사업 활성화 방안에 따라 농협은 산지유통의 조직화·규모화·전문화 및 소비지 유통기능 강화를 추진하기로 하였다.

3. 농업·농촌 종합대책과 119조 사업

3.1. 농업·농촌 종합대책 수립과 추진

3.1.1. 대책 수립 배경과 의의

1990년대 들어 추진된 농업부문에 대한 장기적인 종합대책의 마련과 투융자 규모의 확대로 농업의 구조조정이 진전되고 생산 및 유통기반이 정비되는 등 나름대로 성과가 있었으나, 농업부문의 투융자 효율성에 대한 일반국민이나 언론의 평가는 그다지 긍정적이지는 못했다. 특히 2004년 쌀 협상을 앞두고 관세 화유예 연장의 필요성이 강조되면서 기존의 농업정책에 대한 회의적 시각은 더욱 커질 수밖에 없었다. 또한 DDA 협상의 진전과 칠레와의 FTA 체결 등으로 시장개방 폭의 확대가 불가피한 상황임을 고려할 때, 이에 대비한 농업 경쟁력 강화라는 시대적 과제를 해결하기 위해서도 장기적인 청사진 마련이 필요하였다. 이러한 정책여건에 대응하기 위해 참여정부는 농업부문의 종합적인 장기계획으로서 농업·농촌종합대책을 제시하였다.

참여정부는 출범과 함께 "국민과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전 사회, 평화와 번영의 동북아시아"라는 국정목표를 제시하고, 한반도 평화체제 정착 미래를 열어가는 농어촌 등 12개 정책과제를 제시하였다. 이러한 국정목표를 실현하기 위한 농정의 비전으로 농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회로 설정하였다. 또한 정책의 기본틀로서 농업정책·소득정책·농촌정책이라는 3개 축을 제시하고, 산업정책과 소득·지역 정책간의 상호 연계성 및 보완성을 높이는 방향으로 개편하였다. 즉, 농업정책은 시장지향적인 구조 개편과 친환경 고품질 농업 그리고 새로운 성장동력의 확충을 지향하며, 소득정책은 직접지불제 확충과 경영안정 장치의 강화 그리고 농외소득의 증대를 도모하고, 농촌정책은 지역개발 확대와 사회안전망 강화 그리고 복지인프라 확충을 도모하려는 것이다.

이와 같이 참여정부는 농업의 패러다임을 크게 전환하였다. 기존의 생산가격 중심의 농어정 패러다임으로는 국민소득의 증가로 인한 정책수요의 변화, WTO 체제로 대표되는 글로벌 경제에 적합한 정책체제의 구축 필요성 등 새로운 변화에 대응하는 데 어려움이 있을 수밖에 없다. 이러한 측면을 고려하여 참여정부의 농어정 패러다임 또한 시대의 변화와 농정의 여건 변화에 따라 전향적으로 전환한 것이다.

우선 정책의 범위에 있어서는 농업 문제를 농업정책만으로 해결하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다는 인식에 기초하여 농업의 장기적 발전을 위한 식품산업과의 연계 강화와 농촌공간 및 지역 개발을 정책대상으로 하고 있다. 특히 식품산업정책이나 농촌 지역개발정책의 경우 보건복지부와 행정자치부 등 관계부처와의 역할분담이나 중복투자 가능성 등의 문제 제기가 있었으나 농림부에서 주도적으로 추진하는 것으로 조정되었다.

또한, 농업인 등에 대한 정책적 지원 방식을 전체적·평균적 지원에서 농가 유형에 따른 차별화를 시도하고 있다. 즉, 전반적으로 농업정책과 소득정책을 전업농이나 전업농으로 발전가능성이 농가를 중심으로 추진하고 영세농과 고령농에 대해서는 사회복지 차원의 정책적 지원을 확대하고 있다. 다만, 전반적인 정책의 지원방식을 일시에 전환하는 것은 바람직하지 않으므로 단계적으로

조정해 나가고 있다.

투융자의 기본 방향은 UR 이후 추진된 투자계획으로 생산·유통 기반이 어느 정도 구축됨에 따라 SOC 중심에서 소득·복지·지역개발 중심으로 전환하였다. 이러한 투융자의 기본방향은 그동안 추진된 생산기반 정비가 어느 정도 마무리되었다는 점, 향후 시장개방 확대 및 시장기능의 강화라는 정책방향을 보완하기 위한 측면은 물론 그동안 농업인의 투융자 체감효과가 높지 않다는 지적 등도 고려된 것으로 판단된다.

또한 과거에는 농가의 소득안정을 위해 수매제 등을 통해 가격을 지지하는 방식이 주된 정책수단이었으나, WTO 협정에 따른 보조금 감축 추세 등을 고려하여 직접지불제 및 각종 보험 등을 통한 소득보전방식으로 변경하였다. 가격지지 방식이든 소득지지 방식이든 궁극적인 정책목표는 농가의 농업소득을 안정시키고자 하는 것이다. 그러나 가격지지 방식의 경우에는 정부의 인위적인 시장개입을 통해 가격을 지지해줌으로써 수급상황이 정확하게 반영된 가격이 형성되지 못하고, 이로 인해 농산물의 공급과잉이 지속되는 문제점을 발생시키고 있다. 또한 국내 농산물 가격이 유지 또는 상승함으로써 시장개방 폭이 확대되는 경우에 대비한 국내 농산물의 경쟁력 확보라는 측면에서도 바람직스럽지 않다.

정책의 중점을 생산보다는 소비자의 안전과 품질 중심으로 전환한 것도 중요한 특징이다. 과거 식량부족 시대에서는 농업부문에 대한 투자 확대에 의한 생산성 향상 및 시장개방 확대에 따른 수입증가로 농산물 공급과잉 상황이 발생하였다. 그러나 국민소득의 증대와 소비자의 건강에 대한 관심이 증가하면서 기존의 양위주의 정책에서 안전과 품질 중심으로 정책방향의 전환이 불가피하였다. 또한 농촌의 성격도 과거의 생산 공간에서 주 5일제 근무 확대나 여가 수요의 증가 등을 감안하여 생산·정주·휴양의 복합 공간으로의 인식전환이 필요하였다.

이러한 정책 패러다임의 기본적 전환에도 불구하고 아직도 기존의 농업·생산·가격 중심의 정책구조가 식품·농촌·소비자·소득을 강조하는 정책구조로 완전하게 전환된 것으로 보기는 어렵다. 그러나 정책의 조정 작업은 장기간에 걸쳐 이루어지는 것인 점을 고려한다면 이러한 농정 패러다임의 변화는 큰 변화를 의미하는 것이라고 할 수 있다.

3.1.2. 대책의 수립 과정 평가

참여정부 출범 이후 농림부는 대통령직 인수위원회에서 제시한 “미래를 열어가는 농어촌”의 실천을 위한 세부 추진방안을 검토하기 시작하였다. 새 정부 출범과 함께 취임한 김영진 농림부장관은 2003년 5월 2일에 중장기 농정의 기본 틀 마련을 위한 “농정기획단”(단장 소만호 기획관리실장)을 구성하고 농업·농촌 비전, 쌀산업, 유통개선, 직접 지불, 농촌개발, 부채대책, 협동조합, 투융자 등의 주요 과제를 검토하기 시작하였다. 그리고 그 해 7월에는 허상만 장관이 이어받아 시안을 작성하고 각계의 의견 수렴을 거쳐 2004년 2월 23일에 『농업·농촌종합대책』을 발표하게 된 것이다. 주요 추진경과를 정리하면 다음과 같다.

2003년 5월 초에 농림부의 농정기획단이 구성되면서 농업·농촌종합대책의 성공적 실현을 위한 서막이 오르게 되었다. 2003년 5월 17일 농림부 소회의실에서 농정국장, 농정과장 등 관련과장 9명과 한국농촌경제연구원 관계자가 모여 농업·농촌의 미래를 위한 청사진을 제시하고자 회의를 진행하였다. 이 회의에서 농정기획단은 농특위 및 청와대 T/F와 유기적인 협력 관계를 구축하고, 국정과제인 “미래를 열어가는 농어촌”의 실천을 위한 핵심 정책과제 추진을 뒷받침하기 위해 구성되었음을 공유했다. 더불어 가격지지 개편 등의 시장지향적 산업정책, 직불제 도입과 관련된 소득 및 경영 안정 정책, 연금·보험 등 사회안전망과 복지인프라 확충과 관련된 복지 증진 및 지역개발 정책 등 주요 정책 방향 제시를 통해 향후 농업·농촌의 비전을 현실화하기 위한 방안을 모색했다. 주요 정책 방향에 대한 구체적인 실현을 위해 세부적인 과제를 검토하고 향후 추진일정에 대해 논의하였다.

5월 2일 농림부에 농정기획단이 구성된 이후 7월까지의 부내·전문가 대책 회의 및 토론회가 이어졌다. 각 과에서 작성한 시안에 대하여 단장과 총괄반장(정학수 농업정책국장) 주재로 검토회의가 개최되었으며, 6월 28일에는 한국농촌경제연구원 등 외부 전문가 협의회를 개최하였다. 7월 들어 “농업·농촌 비전(안)”이라는 제목이 정해지고, 차관(김정호 차관) 주재 회의를 개최하는 단계에

이르렀으며, 7월 28일에는 “농업·농촌 비전(안)”을 대통령비서실 농어촌비서관과 협의하여 교감을 갖게 되었다. 농민단체와의 의견 교환을 위하여 8월 2일에는 농민단체와 농림부의 간부로 구성된 “농정협의회”를 구성하여 운영하기 시작하였다.

한편, 칠레와의 자유무역협정에 대한 국회 비준을 앞두고 이에 반대하는 농민단체의 저항도 더욱 강해지기 시작하였다. 2003년 6월 23일, 전농중앙의장단과 경남도연맹, 충남도연맹 소속 농민 200여명은 ‘한·칠레 자유무역협정(FTA) 반대를 위한 기자회견’을 갖고 “한·칠레 FTA에 대한 무효화를 선언하고 재협상할 것”을 촉구하면서 6월 28일까지 청와대 앞에서 시한부 천막농성에 돌입했다. 이렇게 농민단체의 시위가 강도를 더하면서 정부의 종합대책 수립도 속도를 내기 시작하였다.

종합대책의 윤곽이 잡히면서 8월부터 세부추진계획, 특히 중장기 투융자계획 작성이 시작되었다. 8월 8일에는 대책단(단장 김정호 차관)을 설치하고 세부추진계획반 및 품목별 대책팀을 운영하면서 투융자계획을 수립하기 위한 실무협의회가 수시로 개최되었다. 8월 하순에 들어 대책의 주요내용과 투융자계획이 드러나면서 “농업·농촌종합대책”으로 다듬어지고, 8월 29일에는 고위당정정책조정회의를 개최하기에 이르렀다. 그리고 9월 24일에는 종합대책에 대한 관계부처 차관회의를 개최하였으며, 이어 10월 8일에는 국무총리 보고, 10월 16일에는 대통령 보고 등이 추진되었다.

그리고 대통령 지시에 의하여 투융자계획을 보완한 2차안이 “농업·농촌 중장기 투융자계획”이라는 제목으로 10월 30일 국무총리 보고, 10월 31일 대통령 보고로 이어졌다. 이 자리에서 노무현 대통령은 투융자규모의 확충을 지시하였으며, 농림부는 증액된 계획을 다시 수립하여 11월 5일 경제장관 간담회를 통해 조정하고, 11월 10일에 대통령 보고를 마친 후 11월 11일 “농업인의 날에 향후 10년간 총 119조원이라는 중장기투융자계획을 발표하게 되었다.

10월부터 내부적으로 종합대책의 세부추진계획을 마련하는 작업을 추진하는 한편, 대외적으로는 종합대책에 대한 이해를 넓히기 위한 활동이 전개되었다. 특히 종합대책의 세부계획에 대한 자문과 이해 증진을 위하여 “농정개혁자

문단”을 구성하고 회의를 개최하였으며, 11월 하순부터는 종합대책에 대한 지역토론회를 개최하고, 설명회와 교육 등을 실시하였다.

농정개혁자문단은 농업·농촌종합대책의 세부계획에 대한 자문과 이해 증진을 위해 구성되어 2003년 10월부터 12월까지 2개월 동안 5회에 걸친 심도 깊은 논의와 의견 수렴과정이 진행되었다. 쌀 정책과 관련하여 6ha 규모의 전업농 육성과 더불어 나머지 소규모 농가에 대한 방책 역시 중요한 사안이며, RPC 경영효율 제고를 위한 RPC간 합병, 통합 등 규모화사업에 대한 중요성이 대두되었다. 농업의 미래는 우수한 인력에서 창출된다는 점을 공유하면서 한국 농업전문학교를 전문 농업경영인을 양성할 수 있는 전문 직업훈련기관으로 개편하고 농업경영에 실질적 도움이 될 수 있는 교육실시와 더불어 각 지역별 농과 대학과 지역농업 간 연계를 통해 지역 농업 특성에 맞는 연구인프라 구축의 필요성이 제시되었다.

또한 농산물의 생산·유통·소비에 이르기까지 전 단계가 연계된 시스템 구축은 식품의 안전성확보와 고품질 농산물 생산 및 공급을 위해서도 필수적이며, 우리 농산물의 수출 경쟁력 확대에도 중요한 기반이므로 그 중요성이 한층 강조되었다. 안전한 쇠고기 공급을 위해 사육단계부터 축종별 HACCP 도입 등 생산이력제 도입에 대한 적극적인 검토와, 양돈 생산자 단체가 자율적으로 수급을 조절할 수 있도록 하는 양돈 자조금의 역할의 성공여부가 거론되었고, 유기축산에 대한 필요성과 지원확대 방안이 제시되었다. 기타 농정시책에 대한 논의로는 농업기반공사의 기능을 농업구조개선 및 농촌 지역개발 중심으로 전환하고, 농수산물 유통공사는 수출공사로 개편하여 각 공사의 기능 혁신 및 경쟁력 강화 방안이 제안되었다.

119조원 투융자계획이 발표된 이후 11월 14일 농림부 대회의실에서 농정국장 주재로 16개 시·도 농정과장회의가 열렸다. 이 회의에서 농정국장은 농업·농촌 종합대책과 투융자 계획 내용을 설명하고, 종합대책에 대한 지자체 의견을 제출해 줄 것과 아울러, 전국 9개 도에서 개최될 예정인 지역별 토론회에 농업인과 단체들의 활발한 참여에 대한 협조를 요청했다.

지역토론회는 경남을 제외한 8개 도에서 예정되어 있었으나, 경기, 충남, 전북

지역에서만 11월 24일부터 26일까지 계획대로 토론회가 진행되었고, 나머지 지역에서는 농민단체의 반대로 무산되었다. 정부의 종합대책안이 DDA나 FTA, 쌀 재협상에 대한 근본적인 대책으로서 미흡하다는 이유에서였다.

3개 지역의 토론회에서 제기된 의견은 다음과 같다. 대부분 지역에서 현재 추진되고 있는 농업·농촌종합대책의 기본 방향에는 공감하고, 직불제 확충, 농업·농촌·식품으로의 정책 대상 확대는 바람직하지만 농업·농촌의 미래에 대한 확신을 주기에는 미흡하며, 지역특색과 실정에 맞는, 농민들의 피부에 와 닿는 정책이 되기 위한 보완이 필요하다는 반응을 보였다. 문제점과 개선 사항으로는, 영세·고령농 대책 없는 전업농 육성대책에 대한 문제가 제기되었고, 신규 농업인력, 귀농 인력에 대한 대책이 요구되었으며, 농가소득 증대를 위한 농촌 가공공장 등 농외소득 대책 마련도 제기되었다. 또한 지역 농·축협 업무에 대한 구조개편이 추진되어야 하고, 장기적인 식량자급률 목표를 제시하여야 하며, 통일을 대비한 농정이 추진되어야 한다는 의견이 있었다. 더불어 농가부채 대책에 상호금융금리 인하, 자연재해 시 실질적 지원을 위한 재해보상법 마련, 교육, 보육 관련 시설확충 등의 농촌 복지·교육대책 마련이 요구되었다.

대통령자문 농어업·농어촌특별대책위원회(이하 농어업특위)에서도 종합대책의 실천방안에 대한 논의가 진행되었다. 농어업특위는 2002년에 설치되어 그 해 말에는 중장기 정책으로 “농어업·농어촌의 새로운 활로”를 제안하고, 2003년에는 “농업·농촌특별대책 실천방안”을 제안하였는데, 이러한 맥락에서 『농업·농촌종합대책』은 농어업특위에서 논의해 온 중장기 정책과도 불가분의 관계를 가진다고 볼 수 있다. 농특위는 11월부터 12월까지 종합대책의 추진 방안을 중심으로 논의하였다.

2003년 11월 26일부터 12월 17일까지 일곱 차례에 걸친 논의에서 농특위는 농업·농촌 종합대책의 내용과 일정 등에 대한 농업계, 일반국민의 공감대 형성이 종합대책의 성패를 결정짓는 핵심 사안이며, 종합대책에서 제시하고 있는 정책 목표와 농업현실사이에 괴리가 있어 보이므로 무리한 정책적 목표 달성을 위한 종합대책이 아닌 농업·농촌의 현실을 개선해 나가는 것에 중점을 두어야 한다는데 뜻을 같이했다. 특히, 종합대책에 의한 향후 농정은 시장기능 활성화

화와 정부기능 유지 즉, 영세소농·고령농 등에 대한 생계 및 복지 증진 등이 조화를 이룰 수 있는 정책이 되어야 한다는데 동의했다.

또한, 농지시장의 수급불균형에 따른 농지가격 불안에 대비하기 위해 농지은행제도를 도입하고 농업기반공사의 기능을 보완·활용하여 농업구조개선 기능을 확충시켜 나가자는 의견이 있었고, 전업농 육성과 규모화 사업도 중요하지만 중소·고령농에 대한 정책도 필수적이며, 미래 농업인상에 걸맞은 농업인에 대한 정의 재정립 및 기준강화에 대한 주장이 있었다. 또한 친환경농업은 향후 고품질 농산물뿐만 아니라 근본적으로 환경을 보존하고 지속 가능한 농업발전을 위한 방향으로 추진되어야 하며, 이를 위해 화학비료, 농약 투입 절감과 함께 축산과 경종 농업이 연계된 자연순환형 농업에 대한 중요성이 강조되었다. 안전한 먹을거리에 대한 국민적 관심도가 높아지고 있으므로 소비자의 알 권리 확보 및 농산물 유통질서 확립을 위해 원산지표시 관리 강화, 원산지 단속 효율화 및 체계화를 위해 전 국민적 감시체계 확립에 대해 공감대를 형성하였다.

그리고 쌀은 우리 농업에 있어 가장 중요한 위치를 차지하고 있는 만큼 농민들 스스로 품질과 가격 경쟁력에 대한 노력을 기울일 수 있는 방향으로 정책이 추진되어야 할 것이며, RPC의 효율적인 운영을 위한 경영 안정화 방안도 동시에 논의 되었다. 현재 계획되어 있는 직불제도로는 안정적인 소득원으로서의 역할이 어려워보이므로, 향후 실질적인 소득보전제도로 발전되어나가야 할 것이며, 직불제뿐만 아니라 농촌관광 활성화 등 소득안정화를 위해 자구적인 노력을 기울일 수 있게 하는 정책적 지원이 현재의 종합대책의 방향으로 제시되었다.

2003년 12월 8~9일 양일간에는 각 지역 농협 본부 회의실에서 농협 조합장 및 시·군지부장을 대상으로 한 종합대책 설명회가 있었다. 조합장과 지부장 등 총 1천 4백여 명이 참석하여 종합대책에 관한 관심을 보여 주었다. 농림부는 이 설명회를 개최함으로써 농업·농촌 종합대책에 대한 전반적인 설명과 질의를 통해 각 지역별 특성 및 의견을 수렴 할 수 있는 기회를 가졌다. 벼농사가 주를 이루고 있는 전남 지역의 경우 벼 전업농 확보를 위한 영농규모화 사업(특히 매매)의 경우 금융비용 등을 감안할 경우 소득 향상 효과가 없으므로 이

를 고려한 정책지원이 필요하다는 의견이 있었다. 강원도는 밭이 많은 특성을 강조하고, 밭 전업농에 대한 지원책도 필요하며, 밭 기반 정비사업의 지속적인 확대를 제안했다. 또한 대부분의 농협이 RPC 운영과 관련하여 부채가 많으므로 RPC 경영활성화대책을 요구하기도 했으며, 119조 투융자사업이 과거 42조 원 사업처럼 비판 받지 않도록 신중한 사업계획 수립과 수행을 요청했다.

2003년 12월 15일에는 정부대전청사 대강당에서 농림부 장관, 관련 청장, 전국의 시장·군수, 시·군 의회 의장까지 참가하는 농정대토론회가 처음으로 진행되었다. 이 대토론회에 농림부 장관, 기획관리실장, 농정국장, 농촌진흥청장, 산림청장 등이 참석하였으며, 지자체 시장·군수, 농정국장 부시장·부군수 등 370명, 시군의회 의장 및 부의장, 의원 등 116명 총 500명이 참석하여 농촌 일선 행정현장의 의견을 수렴하고 주요 농정시책을 설명하는 뜻 깊은 토론회가 되었다.

이 자리에서 허상만 농림부장관은 “이번 토론회는 농업·농촌의 어려운 현실과 향후 여건 변화에 대응하기 위하여 정부가 마련한 특단의 대책을 지역 특성을 살린 지역계획으로 보다 내실 있게 보완하기 위하여 마련한 것”이라고 강조하였으며, 또한 농업·농촌에 향후 10년간 119조원 투·융자계획에 대하여 일부 잘못 이해되고 있는 점을 설명하면서 시장·군수 및 시·군 의회 의장이 농업·농촌 발전에 대한 정부의 의지를 정확하게 알리는데 앞장서주기를 당부했다.

지역별 토론회에 이어, 직접 지자체장을 대상으로 농촌일선 행정현장의 의견을 수렴하기 위해 허상만 장관 주재로 열린 이번 토론회에서 참석자들은 정부의 농업·농촌 발전의지, 119조 투융자계획, 구체적인 사업계획 마련 등에 대해 대체로 공감하고 긍정적인 평가를 하면서 상호금융 금리인하 등 농가부채 경감지원 확대, 산지유통시설 확충 등을 통한 농산물 제값받기, 지자체와 농림부의 농정협의체 구성 등을 보완과제로 제시하였다.

2003년 12월 24일 허상만 농림부 장관 주재로 농민단체장 19명들과 토론회가 개최되어 현장의 경험을 바탕으로 농업·농촌의 미래를 위한 실질적인 대책들이 논의 되었다. RPC 운영자금(정책자금) 취급기관을 농협뿐만 아니라 시중은행으로 확대하여 민간 RPC도 적극 지원받을 수 있는 방안과 쌀 소비 확대를 위한 홍보추진 및 농산물 소비촉진 홍보 예산 확대가 제안되었다. 농업인력 정

책과 관련하여 영농 후계자와 전업농 등을 농업전문인력 개념으로 전환하여 육성체계를 일원화하고 귀농인력 등 신규진입 농업인에게 실질적이며 다양한 지원의 필요성과 전문농업교육을 받은 젊은 인재를 창업농으로 선발하여 육성 지원하는 방안도 제시되었다. 고품질 친환경 농업 부문에서는 친환경농업지원 투융자 규모를 연차적으로 확대하여 현실적인 지원확대와 고품질·안전농산물 생산농가에 인센티브를 부여하는 제도에 관한 요청이 있었다.

또한 협동조합 중심의 유통 및 가공체계 확립을 위해 일선 조합을 농산물 판매, 유통사업의 중심축으로 발전시켜 조합원이 생산한 농산물의 마케팅을 전문적으로 담당하는 조직으로 육성시킴과 동시에 중앙회는 마케팅 활동 지원 등 경제사업역량을 강화해야 한다는 제안이 있었다. 더불어 재해보험 운영비 지원 확대와 특산단지를 지자체 주도하에 지역특색을 살릴 수 있는 소수정예품목 중심으로 재편하여 활성화 시켜야 한다는 건의가 있었다. 그리고 종합적인 농가인구 감소와 농촌인구유출 방지대책을 세워 국토 균형발전을 꾀해야 하며, 농업·농촌의 경제적·환경적·사회적 역할에 대한 가치평가가 제대로 이루어져야 하고, 농업이 총 취업자의 10%를 맡고 있는 고용산업, 국민의 식량을 책임지는 생명·국가기간산업임을 전 국민이 인식할 수 있도록 다양한 홍보활동과 노력이 필요하다는데 뜻을 같이했다.

이렇게 각계의 의견을 하면서 보완된 『농업·농촌종합대책』은 2004년 2월 23일 범정부 차원의 보고대회를 개최함으로써 확정되었다. 허상만 장관은 대책을 발표하면서 이번 종합대책의 의미를 두 가지로 설명하였다. 첫째는 DDA농업협상, 쌀 재협상 등 새로운 국제 농업 질서 변화에 대비하여 우리 농업·농촌을 발전시키기 위한 향후 10년간의 농정 로드맵이라는 것이며, 둘째는 과거와 달리 농업 중심에서 식품과 농촌으로 정책대상을 확대하고 농가 소득안정 및 농촌 복지대책을 포괄하는 명실상부한 종합적인 대책이라는 점을 강조하였다. 또한 김화중 보건복지부장관은 농어촌 복지대책을 발표하였고, 윤덕홍 교육인적자원부장관은 농어촌 교육대책을 발표하였다.

3.1.3. 정책의 주요 내용

가. 농업·농촌종합대책의 주요 내용

『농업·농촌종합대책』에서는 향후 10년간 중점적으로 추진해야 할 9대 혁신 과제를 선정하였다.

첫째, 우리 농업의 중추세력으로 전업농을 육성한다. 이를 위하여 영농규모 화사업을 두 배로 늘리고 경영이양직불제를 확대 개편하는 등 고령농의 경영 이양을 본격 추진하여 6ha 수준의 쌀 전업농 7만호를 육성한다는 구상이다. 또한, 농지규제를 완화하고 농지은행제도를 도입하여 농지유통화를 촉진하도록 할 계획이다.

둘째, 미래 농업을 선도할 젊은 인재를 양성한다. 경쟁력의 요체는 사람이라는 인식으로 35세 미만의 젊고 유능한 창업농을 매년 1천명씩 선발하여 집중 육성하고 농업인이 전문 경영인으로 거듭날 수 있도록 기술지도와 경영컨설팅도 강화할 계획이다.

셋째, 농가소득 안정을 위해 직접지불제를 대폭 확충한다. 직접지불 예산을 2003년 9.4%에서 2013년까지 23%로 늘리고 친환경 축산직불제, 조건불리지 역직불제 등 다양한 직불제를 확충할 계획이다. 또한 농작물 재해보험 대상품 목도 6대 과수 품목에서 시설채소, 임산물 등 30여개 품목으로 늘리고 국가재 보험제도를 도입하며, 아울러 매년 2천억 원의 경영회생지원자금으로 재해가 격폭락 등 일시적으로 경영위기를 겪는 농업인의 조기회생을 적극 지원할 계획이다.

넷째, 소비자의 식탁에 안전한 먹을거리를 약속한다. 우수농산물관리제도 (GAP)를 도입하여 생산·출하·가공과정에서 농약 등 유해물질을 차단하고, 축 산물은 위해요소 중점관리제도(HACCP)를 농가사육에서 판매장까지 전 과정에 확대 적용할 계획이다.

다섯째, 친환경농업 확산으로 안전한 농산물을 생산하고 국토환경도 보전한다. 농약과 화학비료 사용량을 2013년까지 현재보다 40%를 감축하고 가축분뇨

를 자원화하며, 친환경 인증제도를 정비하여 현재 3% 수준인 친환경 농산물 비중을 10%까지 확대할 계획이다.

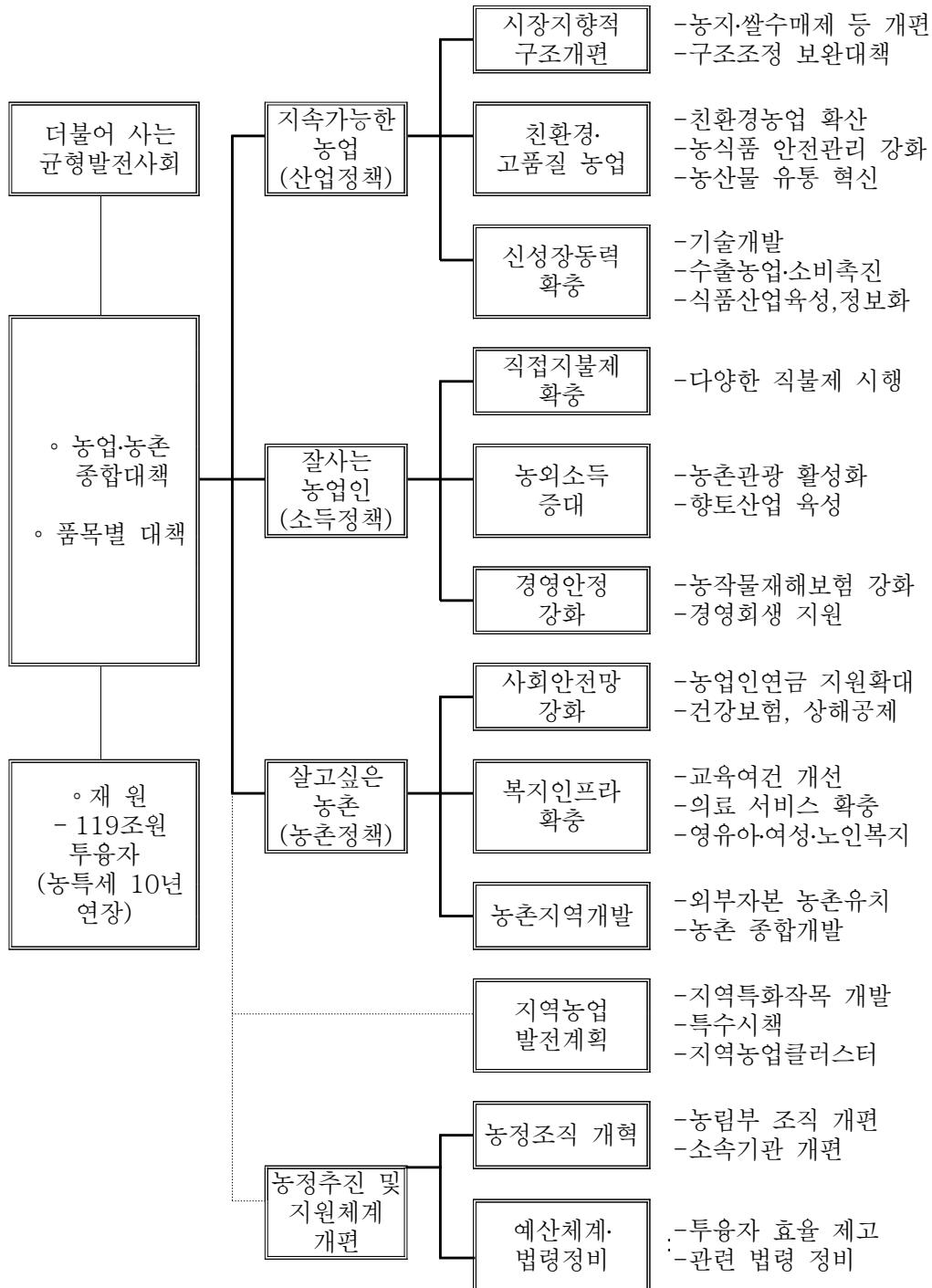
여섯째, 신기술 과학영농으로 농업도 성장산업이 될 수 있는 기반을 조성한다. 동충하초와 같은 기능성 상품 성공사례가 확산되도록 신품종 육성, 재배기술 등 필요한 기술 개발과 보급을 강화하며, 또한 무균 복제돼지를 이용한 인간 장기 생산 등 생명공학을 이용하여 에너지, 의료 분야 등 새로운 영역에서도 부가가치를 창출할 계획이다.

일곱째, 농산물 품질 고급화로 수출 50억불을 달성한다. 수출전문 생산단지를 정예화하고 물류센터를 활용해서 일본과 중국의 고소득층 시장에서 수출을 늘려갈 계획이다.

여덟째, 농촌 복지인프라를 대폭 확충하여 농업인의 삶의 질을 향상시킨다. 농업인연금 보험료 지원을 연간 8만 6천원에서 25만 7천원까지 연차적으로 높이고 건강보험료 경감율도 현재 22%에서 50%까지 확대한다. 그리고 농가자녀 영유아 보육비와 고교생 학비 지원을 1.5ha미만에서 전체 농가로 확대하고, 농촌출신 대학생의 등록금도 전액 무이자로 지원할 계획이다.

아홉째, 살고 싶고 가고 싶은 농촌을 조성한다. 농촌이 정주공간이 될 수 있도록 총 194개 읍을 농촌의 생활 중심지로 개발하고 주변 마을 3~5개를 묶어 1천개 권역을 종합 개발하도록 한다. 또한 농촌 관광마을 1천개소를 조성하고 “1사1촌” 운동과 청소년 체험학습 등을 통해 다양한 농촌관광 수요를 농가소득으로 연결하며, 아울러 사람과 자본이 농촌에 모일 수 있도록 농촌주택 양도소득세 면제, 지방세 중과세 배제에 이어 도시민의 농협출자 허용 등 제도개선을 추진할 계획이다.

표 2-2. 농업·농촌종합대책 체계



나. 경쟁력 강화와 소비자 지향적인 농업정책

농업정책은 농업의 체질강화, 소비자가 만족하는 친환경 고품질 농업의 실현, 농업의 새로운 동력 확충을 강조하였다.

먼저, 농업의 체질강화를 위해 쌀에 대해서는 해방 이후 지속되어온 수매제도를 식량안보 목적의 공공비축제로 전환하고, 채소류는 최저보장가격제를 최저가 수매방식에서 계약재배 사업 중심으로 추진함으로써 시장기능을 강화하고 있다. 또한 미래농업을 선도할 정예인력 육성을 위해 농업 인턴제, 창업농 후견인제 등 성공적인 영농정착을 지원하는 시스템을 구축하고, 한국농업전문학교를 창업농 양성 전문기관으로 육성하였다. 농지의 매매·임대차를 통한 규모화 지원을 위해 영농규모화 사업을 확대하고 농지은행을 도입함으로써 2010년까지 6ha 수준의 쌀 전업농 7만호 육성을 추진하고 있다.

소비자가 만족하는 친환경·고품질 농업의 실현을 위해 광역 친환경농업단지 조성, 친환경축산직불제 도입, 축산과 경종을 연계하는 축산분뇨 자원화사업을 확대하고 있다. 또한, 농산물의 생산·유통 전 과정에서 안전관리가 가능하도록 우수농산물관리제도(GAP)·쇠고기 생산이력제를 도입하고, 위해요소 중점관리기준(HACCP) 적용의 확대를 추진하고 있다.

농업의 새로운 동력을 확충하기 위해 지자체 및 지방대학·산업체·연구기관 간의 네트워크를 구축하고 유기적으로 협조하는 지역농업클러스터를 구축하고 있다. 또한 미래 유망기술을 중심으로 핵심 기술 분야를 중점 지원하고 친환경농업이나 수확후 관리기술 품질고급화 기술 등 현장에서 필요한 기술개발에 역점을 두고 있다. 농업과 연계한 식품산업 발전기반을 마련하고 식품관련업체에 대해 우수농산물 사용과 연계하여 시설현대화 등을 지원하는 한편, 농산물 소비기반 확보를 위해 농산물 소비촉진 홍보를 확대하고 지역농산물을 학교급식에 사용하도록 하는 우수농산물 공급지원을 추진하고 있다.

다. 농업인의 경영안정을 위한 소득정책

농업인의 소득 및 경영안정을 위해 직접지불제 대폭 확충, 농가경영 위험관리 시스템 강화, 다양한 농외소득원 발굴을 추진하고 있다.

먼저, 직접지불제는 1998년 경영이양직불제를 도입한 이후 1999년에 친환경 농업직불제, 2001년에 논농업직불제, 2002년에 쌀소득보전직불제를 도입하였다. 그러나 이러한 직불제의 도입에도 불구하고 농가의 소득안정 기능은 여전히 취약한 상황이었다. 따라서 참여정부 들어 쌀소득보전직불제 및 친환경축산 직불제를 도입하고, 농가등록제와 연계된 농가단위 소득안정장치의 도입을 검토하고 있다. 또한 조건불지역직불제와 경관보전직불제 등 농촌지역 활성화를 위한 다양한 직불제도의 도입을 추진하고 있다.

농가경영 안정을 위해 농작물 재해보험·가축공제의 대상품목을 연차적으로 확대하고 이상기후 등 거대재해에 대비하여 국가재보험제를 도입하는 등 농작물 재해보험을 확대해 나가고 있다. 이와 함께 계약재배사업의 확대 및 품목별 자조금 단체에 대한 정부지원 확대 등을 통해 가격 하락에 대비한 자율적 수급 조절 시스템의 정착을 도모하고 있다.

농외소득의 증대를 위해서는 기존의 농공단지 조성사업 및 지역특산물 가공 판매 지원과 함께 농촌 어메니티 증진 등 농촌관광 활성화 및 지역부존자원을 활용한 향토산업 육성을 추진하고 있다.

라. 삶의 질 향상을 위한 농촌정책

1993년 UR 타결 이후 시장개방에 대응한 농어업경쟁력 제고가 농정에 있어서 최우선 과제로 추진되어 왔다. 그러나 농업·농촌 문제에 대한 국가 경영전략 차원의 접근 필요성과 종합적인 해결책의 모색이 필요함에 따라 참여정부에서는 농촌 정책의 중요성이 강조되고 있다. 이에 따라 참여정부는 농촌 복지 및 교육 및 지역개발에 대한 범정부적 추진을 위해 국무총리를 위원장으로 하는 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발위원회’를 설치하여 범 정부 차원의 기본계획을 수립하고 세부추진계획을 마련하여 추진하고 있다.

농촌지역의 활성화를 위해 소도읍은 거점기능을 갖춘 농촌지역의 산업문화 중심지로 육성하고, 농촌의 배후마을은 생활권 등을 고려한 권역단위로 묶어 농촌마을 종합개발사업을 추진하는 등 거점개발형 지역개발 전략 추진하고 있다. 또한, 농가주택 개량·농어촌 상하수도 확충 등 기초 생활여건의 개선을 추

진하고 있다. 그리고 도시와 농촌의 교류를 확대하고, 농촌에 대한 투자유치를 활성화하며, 도시민의 기호에 맞춘 다양한 전원주거공간을 제공하여 도시민 유입을 촉진하고 있다.

사회안전망·교육·의료 등 기초복지 인프라 확충을 위해 연금보험료와 건강보험료의 지원 수준 및 농작업 상해공제의 보상 수준을 단계적으로 확대하고 있다. 소규모 학교의 내실화, 농촌출신 대학생 학자금 지원단가 현실화, 농촌 고교생에 대한 교육비 전액 지원 등을 추진하고, 농업인의 0~5세 영유아 양육비를 저소득층 자녀에게 지급되는 보육료 수준으로 인상하는 등 교육여건 개선도 추진하고 있다. 군 보건소에 장비와 인력을 집중 보강하고, 농부중 등 농업인 질병에 대한 전문 의료기관 설립 등 의료 인프라 확충을 추진하며, 여성 농업인센터 설치 및 농가 도우미제를 확대하고 영세 노인가구에 대한 재가노인복지 사업을 확대하고 있다.

3.2. 119조 투융자사업 추진

3.2.1. 기존 투융자계획과의 차이점

참여정부의 농업·농촌종합대책은 2004부터 2013년 동안 10년간 총 119조 2,900억원을 투입하기로 계획하였다. 이 중에서 42.3%인 50조 5,100억원을 전반기 5년 동안인 2004~2008년에 투입하고 나머지 68조 7,800억원을 후반기 5년인 2008~2013년에 투입하기로 하였다.

119조원 투자계획은 투자의 우선순위 등 내용 뿐 아니라 투융자 규모의 산정 방법에 있어서도 과거 42조원 투자계획이나 45조원 투자계획과 차이가 있다. 즉, 과거의 투자 규모에는 국고(보조, 융자)는 물론 지방비와 자부담도 포함되어 있었으나, 119조원 투융자 계획은 지방비와 자부담을 제외한 국고만을 기준으로 하고 있으며, 단기융자·채무상환 등 비사업성 예산은 제외함으로써 중앙정부 차원의 지원규모만을 포함하고 있다.

표 2-3. 90년대 이후 재정투용자의 비교

	42조원 투자계획	45조원 투자계획	119조원 투자계획
투자기간	1992-1998	1999-2004	2004-2013
투자범위	국고, 지방비, 자부담	국고, 지방비, 자부담	국고

투용자 분야별 세부내용을 보면, 42조원 투용자계획과 45조원 투용자계획에서는 농업경쟁력 강화와 생산기반 정비에 중점을 두었으나, 119조 투용자계획에서는 농업의 체질 강화와 경쟁력 제고 분야에 전체의 30.4%인 36조원이 투자되고, 농가소득 및 경영안정에 32조원, 농촌 복지 증진 및 지역개발에 18조원, 생산기반정비에 17조원이 투자되도록 하였다.

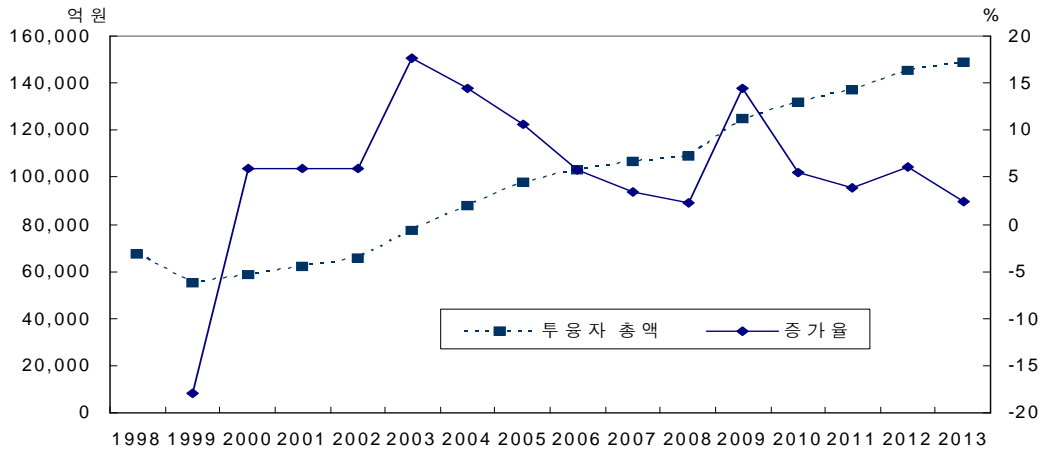
119조원 투용자계획이 시작되기 직전인 2003년도의 투용자 실적이 8조원인 점을 고려할 때, 10년 동안 매년 평균 12조원을 투자하는 것은 상당한 증가이다. 따라서 119조 투용자계획의 규모는 일부에서 지적하는 것처럼 향후 10년간 농림예산을 단순히 합한 것은 아니라고 볼 수 있다.

표 2-4. 농업·농촌종합대책의 분야별 투용자규모

분야	투용자 규모(억원)	비중(%)
농업체질강화 및 경쟁력 제고	362,190	30.4
농가소득 및 경영안정	324,212	27.2
농촌 복지증진 및 지역개발	176,146	14.8
농산물 유통혁신	93,276	7.8
산림자원 육성	69,602	5.8
농업생산기반 정비	167,477	14.0
계	1,192,903	100.0

자료: 농림부 재정팀.

그림 2-1. 농림투자사업의 국고지원 규모 변화



3.2.2. 농림사업의 상향식 추진방식

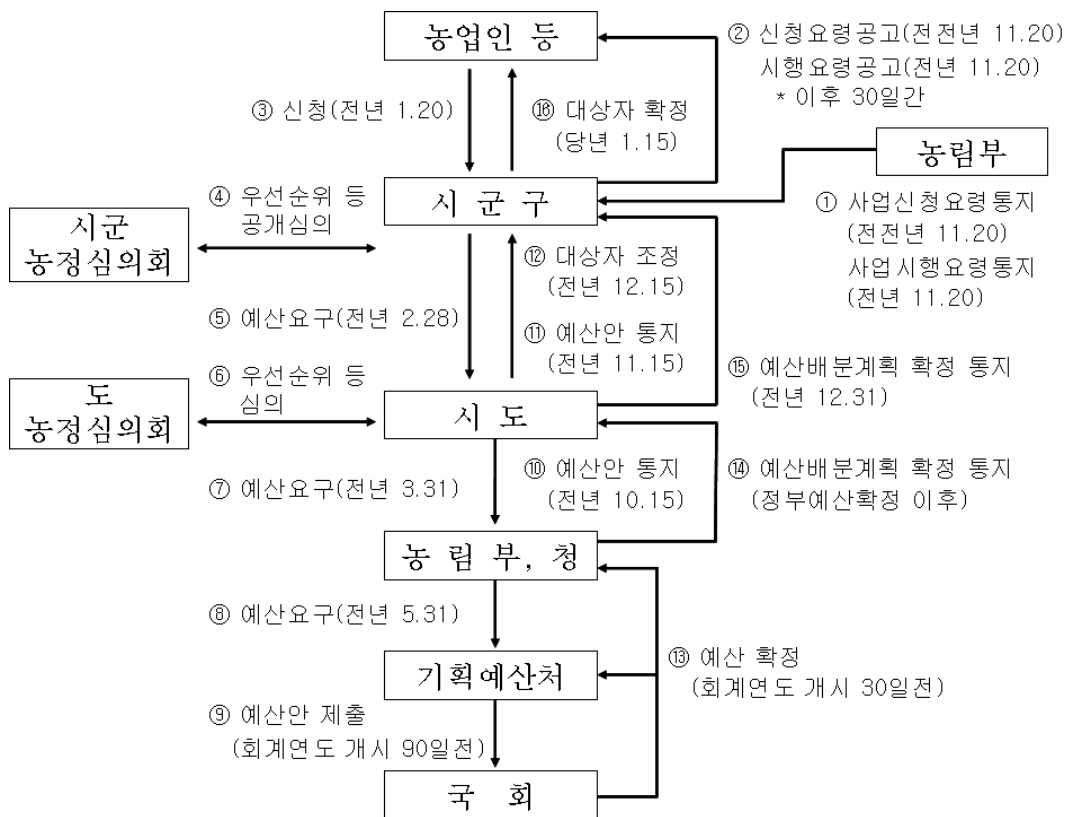
농림투자사업은 농림투자자를 재원으로 시행되는 농림사업으로 시행기준은 매년 발간되는 「농림사업시행지침서」에 자세히 수록되어 있다. 농림투자사업은 2006년에 101개 사업으로 분류되어 있으며, 사업추진주체의 성격에 따라 자율사업과 공공사업으로 구분된다. 자율사업은 농업인, 생산자 단체 등 농림업 관련 산업 종사자 등이 사업주체가 되어 자율적으로 농림사업을 선택하여 이를 추진하고 그 결과에 대하여 스스로 책임을 지는 사업을 말한다. 공공사업은 국가 또는 지방자치단체, 정부투자기관 등이 공공의 목적을 달성하기 위하여 시행하는 농림사업을 의미한다.

농림투자사업의 사업부서는 농림부, 청, 시도, 시군 등에서 농림사업의 추진 및 시행에 관한 업무를 담당하는 과 단위 부서가 된다. 사업시행기관은 농림부, 청, 시도, 시군, 농협중앙회(지역농협), 축협, 한국농촌공사 등이다.

농림투자사업은 사업주체가 사업을 신청하면 이를 정부의 행정계통을 통해 심의 조정하여 예산을 신청하는 상향식방식을 적용한다. 예를 들어 농업인이 사업계획을 세워 지원신청을 하면(당년 1월 20일까지) 이를 시·군·구에

서 접수하여 시·군농정심의회에서 우선순위 등을 공개 심의하여 시·도에 올린다. 시·도는 도농정심의회에서 관할구역의 신청 사업에 대해 우선순위 등을 심의하여 농림부나 해당 청 등에 예산을 요구한다.

그림 2-2. 농림사업 지원체계



농림부는 이를 다시 기획예산처에 예산을 요구하고, 기획예산처는 예산안을 수립하여 국회에 제출하여 확정을 받게 된다. 예산확정은 다음 회계연도 개시 30일 전까지 이루어져야 하므로 사업신청에서 예산확정까지 꼬박 1년이 걸리는 셈이다. 그리고 지원대상자의 확정도 다음 연도 1월 15일까지 이루어져 통보되고 사업자금도 자금배정이 이루어지는 다음 연도 중에 이루어지게 되기 때문에 보통 1~2년 가까이 시간이 걸리는 셈이다.

만일 정책자금을 용자받아 사업을 추진하려고 할 때는 이 같은 절차를 거치지 않고 종합자금을 취급 금융기관(농협 등)에 신청하면 바로 심사하여 지원여부를 결정하므로 이러한 시간소모를 줄일 수 있다. 종합자금은 예산수립과 배정 절차가 갖는 단점을 보완하는 제도로서 도입되었다.

3.2.3. 투융자 효율성 제고를 위한 심사평가체계

과거의 투융자계획에 대한 반성을 토대로 농업·농촌종합대책 및 119조원 투융자계획의 효율적 추진을 위하여 농림부는 2004년 5월에 투융자 심사평가시스템 혁신방안을 마련하였다. 투융자 심사평가시스템 혁신방안의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 사업추진 시스템의 효율화를 위해서는 사업의 개발 및 형성단계에서 농업인, 전문가 등의 의견수렴을 제도화하도록 하였다. 이를 위하여 농림부의 실·국별로 전문가위원회를 상설기구화하고, 3개 시·군 이상의 의견수렴을 원칙으로 하였다. 특히 신규사업에서 사업비가 500억 원 이상인 사업에 대해서는 사업개발에서 정착까지 조언하는 전임 자문관제를 운용하도록 하도록 하였다.

사업의 집행단계에서는 사업의 규모나 중요도에 따라 1~2년간의 시범사업을 의무적으로 실시하고 종료 후에는 전문기관 등에 외부평가를 실시하도록 하였다. 사업실시 후 6개월 이내에 실태조사를 실시하여 분석결과를 제도개선에 반영하도록 하였다. 또한 사업집행 중에는 정책고객관리시스템(PCRM)을 활용하여 농업인 등에 대해 수시로 의견수렴을 실시하도록 하였다.

사업의 평가단계에서는 개별사업을 시책·정책별로 그룹화하여 목표 달성도를 측정하는 성과평가를 실시하며, 평가 결과에 따라 예산 및 정책조정에 반영하도록 하였다.

마지막으로 대상자의 선정 및 사후관리는 엄격하게 실행하여 부실을 사전에 예방하는 데 역점을 두었다. 정부 또는 지방자치단체가 대상자를 선정하는 보조사업은 선정기준과 평가표에 따라 일정한 점수 이상을 대상자로 선정하도록

하였다. 또한 정부사업은 농림부의 실·국별 전문가위원회에서, 시·군 또는 시·도의 선정사업은 시·군(시·도) 농정심의회에서 심사하도록 하였다.

용자사업은 “선심사·후지원”의 원칙에 따라 농업경영체의 사업수행 능력 및 사업 타당성을 엄격히 심사하여 적격자를 선발하도록 하였다. 이를 위하여 대출기관은 재무·비재무 평가모형을 개발하여 경영능력과 사업성을 평가하고, 사업수행 능력이 있는 농업인에 대해서는 금융원리에 따라 집중 지원이 가능한 농업종합자금을 계속 확대하도록 하였다.

보조와 용자가 병행되는 사업은 과거 행정기관이 선정하였으나, 지원대상자 확정 전에 대출기관이 먼저 심사하도록 개선하고, 용자가 포함된 보조사업은 중장기적으로 전액 용자사업으로 전환하는 것을 검토하도록 하였다. 아울러 농가를 대상으로 금융기관, 지자체, 전문가 등이 실질적으로 경영·기술 컨설팅 및 교육을 실시하고, 사업지원자에 대한 실태조사 등을 통하여 대출성과 분석 및 경영진단 등 금융서비스를 제공하도록 하였다.

3.3. 정책 추진 평가 및 성과

농업·농촌종합대책은 시행 후 4년 밖에 경과되지 않아 사업 성과가 충분히 나타나기에는 아직 이르다고 볼 수 있다. 따라서 대책의 추진과정에서 나타난 문제와 보완과제 중심의 평가를 통하여 향후 대책의 보완작업에 활용하는 것이 바람직하다고 본다.

농업정책은 시장지향적 구조개편, 친환경·고품질 농업, 새로운 성장동력 확충 등을 통해 경쟁력을 강화하는 산업정책으로 추진하며, 이 과정에서 소외되는 그룹에 대해 소득정책과 복지정책으로 보완한다는 것이다.

쌀 전업농 육성 등 전업농 육성 정책은 우리 농업의 경쟁력 제고와 농가소득 증대의 중요한 정책수단이다. 특히 경영규모 확대를 통해 도시지역 노동자와 비슷한 소득을 얻을 수 있는 기반을 마련한다는 것은 전업농가의 생존만이 아니라 우리 농업이라는 산업을 실질적으로 유지할 수 있는 기반, 식량자급기반을 구축하는 필요조건이라는 측면에서 긍정적으로 평가된다. 농가의 소득수준

이 젊은 노동력의 이동을 결정짓는다는 측면을 고려할 때 일정 수준의 소득을 안정적으로 확보할 수 있는 기반 마련에 대한 중장기적인 지원 정책에 대한 농업인의 평가, 특히 젊은 농업인의 평가는 긍정적인 것으로 이해된다. 영농규모 화사업의 추진과정에서 일부 미흡한 점이 발견되지만, 정책의 목표에 충실한 것으로 평가된다. 예컨대 사업추진으로 쌀 전업농의 규모화 촉진, 젊은 농업인 육성, 농지이용효율기반 조성 등등의 성과가 나타나고 있는 것으로 평가된다.

농업창업에는 많은 자금이 소요되기 때문에 선진국에서도 후계농업경영인 육성을 위하여 많은 우대조건의 정책자금을 지원하고 있다. 우리나라도 후계농업인 육성을 위한 저리정책자금 지원으로 농가인구의 급속한 감소 속에서 후계농업경영인이 많이 확보되는 성과를 얻고 있다. 이러한 후계농업경영인이 농업의 중추적인 인력으로 성장하여 각 부문에서 농업발전을 선도하고 있다. 2004년도에도 계획한 1,000명보다 많은 1,125명이 신규 창업하였고, 1981년~2004년 말까지의 전체 선정 대비 후계농 취소율이 18.9%에 이르고 있으나, 최근 3년간(2003~2005)의 영농 정착률은 89%에 이르고 있다. 영농기반이 부족한 신규 농가의 부족한 담보능력을 보완하여 주기 위하여 농신보 특례보증을 실시하고 있다.

표 2-5. 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 설계 측면에서는 우수하나 지리적 동질성의 부족, 품목별 동질성의 부족으로 인하여 개인적 성과에 머무르고 농가조직화, 자체 학습활동으로 연계되지 못하는 한계가 있다. 이를 개선하기 위해 2006년부터는 생산자단체·지역농업교육협력체 등 민간주도의 현장위주 맞춤형 전문교육 방식으로 전환하고, 예산도 전년 35억에서 122억원으로 증액하였다.

전업농가, 경영체에 대한 컨설팅지원 농가수가 최근 3년간 1,000여 농가에 이르고 있고, 컨설팅 만족도도 80%에 이르고 있다. 농업종합자금은 대출과정에서의 엄격한 사업성 심사와 수요자 중심의 자금배분으로 인하여 농가의 자금이용에는 어려움이 있으나 대출 후에는 효과가 높다. 대출받은 경영체중 경영실태조사결과 사업계획대비 매출액 및 이익이 20% 이상 초과한 우수 및 양호한 농가의 비율이 70%에 이르고 있다. 연체비율도 일반농업경영자금 6.5%, 후계자육성자금이 7.5%인데 반해 농업종합자금은 1.4%에 불과하다(2004. 6).

표 2-6. 2004년 농가부채대책 지원실적 비중

지원규모	건수(건)	금액(억 원)	평균지원금액(천원)
1천만 원 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
5억 원 이상	0.0	3.0	1,013,868
합계	467,65	81,810	17,550

농업금융의 안정을 위하여 농림업자신용보증기금의 기금을 조기에 확충하도록 정부출연을 우선적으로 확대하고, 이용 금융기관의 기금출연율을 높였으며 금융기관과 농신보의 역할분담을 강화하기 위하여 부분보증 대상자금을 보다 확대하도록 하였다. 농가의 자금이용 효율성을 제고하기 위하여 현재 농신보를

취급하고 있지 않은 시중은행 및 지방은행에 대해서도 농신보 보증을 할 수 있는 체제로 전환하였다.

농지제도 혁신은 (1) 농지의 소유·이용규제의 완화, (2) 적정 농지의 보전, (3) 농지전용제도 혁신, (4) 농지종합관리기능(농지은행기능) 도입 등을 주요 내용으로 하고 있다.

농지란 농업의 중요한 생산수단이자 농가의 핵심 자산이다. 따라서 농가의 농지의 소유 및 이용 실태, 농업전망 등에 따라 농지 소유·이용규제 완화에 대한 인식이 다르기 때문에 농지제도 개편에 대한 객관적 평가가 곤란하나, 농업인 및 관련 전문가에 대한 조사결과에 의하면, 농지제도의 혁신과 농지은행기능의 도입에 대한 전반적인 평가는 긍정적이다. 농지전용제도의 개선은 농촌 지역의 상대적 불이익 해소와 농업인의 부담 감소를 도모한 것으로 평가되며 농지전용부담금 부과 기준을 농지조성 원가 기준에서 공시지가 기준으로 개편함으로써 순수 농촌지역 농지소유자들의 상대적 불이익을 부분적으로 해소(부담의 형평성 도모)할 수 있게 되었다. 일부 논 농업 중심지역에서 특산단지로 새롭게 조성된 지역에서 생산자단체의 농산물 가공·처리시설 허용 등 농업진흥지역내 행위제한을 조정하여 농업인의 소득 증대 노력 가능하게 되었고, 농업진흥지역내 행위제한 완화를 생산자단체로 한정하여 농지의 소규모 개별적 전용에 따른 난개발을 방지 하였다. 농지은행사업 전반에 대해서는 농지은행사업으로 농지시장 안정과 농가의 자산가치의 안정 도모 등의 효과가 있는 것으로 긍정적인 평가를 받고 있지만, 농지 소유 및 이용 규제 완화가 정책목적에 맞게 효과를 나타내기 위해서는 농지은행사업 대상 범위 재조정과 지역별 차별화 전략 수립 필요하다.

친환경농업육성지구조성사업은 관련사업의 통합과 조정을 통해 정책성과를 극대화하고 사업규모를 확대해 나가고 있는데, 2004년부터 대·소규모 사업구분을 폐지하고 중규모 단지의 참여를 유도하여 규모에 따른 사업 참여 제한을 해소해 나가고 있다.

표 2-7. 친환경농업 지원사업 추진실적

단위: 개소, 백만원

구 분		계	'95~2003 ¹⁾	2004	2005	
친환경 농업 육성	사업량	742	645	34	63	
	사업비	계	231,118	202,318	12,000	16,800
		보 조	89,137	77,617	4,800	6,720
		국고용자	29,400	29,400	-	-
		지방비	64,553	53,033	4,800	6,720
자 담	48,028	42,268	2,400	3,360		
토양개 량사업	계	7,058	5,803	618	637	
	사업비	계	473,551	378,956	44,947	49,648
		보 조	337,188	263,513	35,957	39,718
		용 자	-	-	-	-
		지방비	98,032	79,112	8,990	9,930
자부담	36,331	36,331	-	-		
가축분 노시설 지원	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
		보 조	508,517	477,400	15,584	15,533
용 자	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 조성되었고 투입된 사업비는 총 2,311억원이며 이중 보조금이 891억원, 국고용자 294억원, 지방비 646억원, 자부담 480억원에 달한다. 2004년 전까지 매년 조성된 단지는 30여개 정도였으나 2005년부터 63개로 크게 확대되어 사업비도 120억원에서 168억으로 증가하였다.

지속적인 토양개량제보조사업의 추진으로 농경지의 지력 강화해 나가고 있는데, 1992년부터 2005년까지 7,058톤을 공급하였고, 투자된 자금은 총 4,736

역원에 달한다. 지속적인 토양개량제보조사업의 추진으로 논 토양의 유효규산 함량의 증가하였고, 미약하나마 밭 토양의 산성도가 개선되었다.

※ 논 토양의 유효규산함량: 86ppm(1999) → 118ppm(2003)

※ 밭 토양의 산도: 5.9(2000) → 5.9(2005).

가축분뇨처리시설지원사업은 1990년대 초부터 시작되어 가축분뇨처리시설이 상당히 설치되어, 2005년까지 79,637개소에 지원되었고, 투입된 자금규모는 총 1조 372억원에 달하며 이중 국고보조가 5,085억원, 용자가 5,288억원에 달한다.

적극적인 친환경농업육성사업에 힘입어 친환경농산물 인증실적은 1990년대 후반 이후 급속히 증가하였는데, 친환경농업실천 농가 수는 1999년 1,306호에서 2005년 53,478호로 매년 85.7% 증가, 인증면적은 1999년 875ha에서 2005년 49,807ha로 매년 96.1% 증가, 인증량은 1999년 26,646톤에서 797,747톤으로 매년 76.2%의 급증세를 보였다. 친환경농업육성사업에 힘입어 2005년도 친환경농업이 전체농업에서 차지하는 비중은 농가 수 기준으로는 4.3%, 농경지면적기준으로는 2.7%를 차지하고 있으며, 친환경농산물 거래규모는 약 7,600억원 규모로 전체농산물 시장거래액의 약 3%정도를 차지하는 것으로 추정되고 있다.

친환경농업지구조성사업의 경우 지구단위 친환경농업 육성에 상당한 기여를 한 것으로 평가된다. 특히 지구조성사업을 통해 개별농가차원이 아니고 지역단위 또는 지구단위 광역범위에서 친환경농업이 실천됨으로써 농업부문 환경보전 차원에서 크게 기여한 사업이고, 축산분뇨처리지원사업은 가축 분뇨의 효과적인 처리를 위한 자원화사업의 지속적인 추진으로 양축농가의 분뇨처리에 대한 인식 전환 및 환경친화적 축산업 정착에 어느 정도 기여하였다. 특히 정화처리 방식보다 자원화 중심의 가축 분뇨관리 정책목표는 우리나라 축산여건 및 기술 개발 수준에 비추어 보아 ‘적합성, 충분성, 실현 가능성’을 갖춘 것으로 평가된다. 축산분뇨 처리시설 지원사업을 통해 가축 분뇨를 자원화(퇴비화 또는 액비화)하는 방법으로 처리함으로써 친환경 축산의 가능성에 대한 양축가의 인식 전환에 상당한 기여를 한 것으로 평가된다. 가축 분뇨의 자원화를 통해

화학비료의 대체원으로 경종 부분에 유기질 비료를 공급해 줌으로써 화학비료와 농약 사용량 감축 등 친환경농업의 육성에 큰 기여를 해 왔고, 화학비료 사용 감소, 친환경인증 농산 증가, 농토배양 및 조사료 공급기반 확충에 기여, 고품질 쌀 생산과 그린투어리즘 연계 등으로 소득을 높이고 농촌관광 자원으로 까지 발전하는 성과를 거두었다.

농식품안전성과 관련해서는 관련법 정비, 지침개발, 교육 및 훈련 등 시행기반을 구축한 것으로 평가되나 GAP사업, 원산지표시제 등 안전성 관련지표에 대해 소비자의 인식도가 낮아 홍보강화가 요구되고 있고, 이 분야는 국민적 관심이 높고 향후 농정에서 더욱 비중을 높여야 할 것이므로 더 많은 정책적인 노력이 필요한데, 2004년 기준으로 주요성과지표인 안전성조사 실적, 부적합률, 잔류허용기준 설정 등 당초 목표가 달성되었고 연도별로 지표도 개선되어 사업효과는 큰 것으로 판단된다.

표 2-8. 농식품 안전성 관련사업 추진 실적 (농산물 분야)

단위: 백만 원

구 분	2003		2004			2005(예산)
	예산	실적	예산	실적	달성율	
농산물안전성관리1)	-	-	10,211	10,211	100.0	14,653
안전성조사시스템구축	-	-	1,790	1,790	100.0	-
GAP 운영	-	-	354	349	98.5	2,566

주: 원산지표시 및 GM농산물관리, 농산물품질인증, 농산물안전성조사 사업 포함

표 2-9. 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 있고, GAP 사업은 기반구축을 위해 본격적으로 사업이 추진되는 2006년부터 5년 동안 지속적인 예산 증액이 요구되며, 특히 향후 2~3년간은 홍보분야의 집중 지원이 필요하다. 안전성조사는 검사건수의 확대도 중요하지만 정밀분석실의 적정인력배치로 검사의 효율화를 기하고, 소비자 신뢰확보를 위한 소비자 교육 및 홍보(risk communication)분야 예산을 확대해야 한다.

표 2-10. 농산물 안전성 관련 주요 성과지표 분석

구 분	2004			지표변화
	목표	성과	달성율	
잔류허용기준(개)	30	38	127	-
조사건수(천 건)	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

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 지원사업을 추진하였고, 농산업을 중심으로 기술과 경영이 조화롭게 융합된 지원체계구축을 통한 농가소득 증대 도모하고, 지역 핵심 농산업을 중심으로 산·학·연·관(産·學·研·官)의 혁신역량을 체계화하여 시너지효과를 기대되는데, 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 유도될 수 있도록 하였다.

표 2-11. 지역농업클러스터 사업 지원실적

단위: 백만 원

구 분	2003		2004		2005(예산)
	예산	실적	예산	실적	
예산	-	-	-	-	12,000
사업량	-	-	-	-	20사업단

클러스터의 구성요소를 일정부분 확보하고 있으며, 사업의 성공가능성을 우선적으로 고려한 지역 및 품목을 지원하고, 생산에서 소비까지 일원화된 지원 시스템 구축을 통한 사업의 효율성을 제고했다.

표 2-12. 지역농업클러스터 시범사업단의 주체별 및 특성화 형태별 분포

구 분	주도적 혁신주체 구분				특성화 정도 구분			
	대학·연구소	생산자 단체	관련 기업	지자체	생산·유통	가공	테마	
기 초	단수 (13)	영동포도, 풍기인삼 (2)	안성마춤 (1)	포천 한과(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 2개소이고, 혁신주체 별로 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 2개소다. 지역 농업클러스터 지원사업은 일반 산업부문의 클러스터 개념을 농업부문에 처음으로 도입하여 추진한 정책으로 정책 목표는 매우 적절하다고 판단되고, 다양한 사업주체들이 참여할 수 있으며, 기반정비, 산업화, 혁신활동 등 다양한 부분에 대한 지원이 가능하도록 하여 지역특성에 맞는 차별화된 전략과 지역혁신 활동이 유도될 수 있도록 하였다는 점에서 목표달성 전략면에서도 매우 적절한 사업으로 평가된다.

직접지불제는 개방 확대에 대응하고 정책전환에 따른 소득보전을 위한 대책으로 도입한 것은 바람직한 것으로 평가되며, 농외소득 확충사업으로 농공단지 조성사업, 농촌관광사업, 향토산업 육성사업 등을 추진하여 부분적인 성과를 나타내기도 하였다.

농촌복지증진 및 지역개발정책에는 농촌사회안전망 확충, 교육·의료·복지 인프라 구축, 농촌 지역개발 시책을 포함하고 있으며, 계획에서는 투융자예산 비중을 대폭 확대하였고, 농촌사회안전망 확충 시책은 국민연금 보험료의 지원 등급 상향조정과 보험료 지원 확대, 국민건강보험료 경감, 농업인 안전공제 보상수준 상향조정 등이 계획대로 이루어지고 있으며, 앞으로 정책효과가 실질화될 수 있도록 국민연금의 사각지대 해소, 노후보장 불충분 가입자 대책 및 노령연금의 확대 등이 고려되어야 할 것으로 판단된다.

교육 및 기초복지 인프라 구축 시책의 사업들 중 중앙정부에 의해 추진되는 사업은 대부분이 당초의 계획대로 추진되고 있으나 농촌마을종합개발사업, 기초생활환경정비, 지역개발 관련 직불제, 도시민의 수요 유치 등과 관련한 사업을 추진하는 농촌 지역개발 시책은 ‘농촌지역 개발’에서 ‘농촌정책’으로 영역을 확대하고 방식의 다양화가 필요하다.

종합대책의 계획대비 농립투융자 예산의 확보율은 2004년 99.9%, 2005년

99.7%, 2006년 107.4%로 계획대로 추진되고 있으나 사업별로는 예산확보율에 매우 큰 차이를 보이고 있으며, 우수농산물학교급식지원사업처럼 시행되지 않은 것도 적지 않다. 계획과 실제 예산투입이 차이가 있다는 것만으로 집행평가의 옳고 그름을 평가하기에는 한계가 있지만 종합대책의 사업 및 자원배분의 조정이 상당 부분 이루어져야 할 것으로 판단된다.

쌀 수매제를 폐지하고 공공비축재의 도입과 쌀소득보전직불제를 시행한 것은 농정전환의 획을 긋는 큰 변화라 할 수 있다. 제도전환의 첫해인 2005년 수확기 쌀값의 대폭락에 따른 충격과 소득보전예산의 과중한 부담 등의 문제는 있었지만 바람직한 정책전환으로 보는 시각이 많다.

축산업 부문은 친환경적 축산의 실현과 식품안전성, 농가의 소득 및 경영안정, 유통혁신 등이 추진되고 있음. 브랜드사업은 성과는 높은 편이고, 원예 부문에서는 채소수급안정화사업은 성과를 거두고 있으나 과수 부문은 개방 확대에 따라 소득보전직불 요건이 발생할 가능성이 높아 이에 대한 준비가 필요하다.

3.4. 농업·농촌종합대책의 보완방향

농업정책은 생산·유통구조 혁신을 통한 경쟁력제고를 촉진하면서 소득불안 요인을 줄이는 경영안정장치를 새로 설계하여 전업농의 경영안정과 고령·영세농의 생활안정을 함께 달성하고자 한다. 신규 창업농 확보와 전업농 교육 강화 등 전문농업경영체 육성에 초점을 두면서 정책자금 보증지원 강화, 금리다양화 등을 통해 경영구조를 개선하고 농가단위의 소득안정 방식을 도입하여 한·미 FTA 등 개방 확대에 따른 축산·과수·원예농의 경영안정을 도모할 계획이다. 경영은퇴 고령농에 대한 지원방안을 마련하여 바람직한 농업구조 혁신을 달성할 계획이다.

농식품정책은 안전성 강화와 농식품산업 육성을 기본방향으로 설정하고 품목별 특성에 따라 GMO 표시(곡물), GAP(과일, 채소) 및 HACCP(축산) 적용 등 안전성 관리방안을 구체화할 필요가 있으며 브랜드 중심의 농식품 지원체계를 구축하고 농업과 식품산업의 연계를 강화할 계획이다.

농촌정책은 교육·복지여건 개선과 농촌지역 개발촉진을 통해 지속가능한 소득창출 및 삶의 공간으로 탈바꿈 할 수 있도록 지원한다. 1군 1우수고 육성, 연금·건강보험료 지원 및 보건·의료 시설 확충, 농촌생활여건 개선, 향토산업 육성 등 농촌이 자립형 농촌 정주공간으로 자리매김할 수 있도록 지원을 강화해 나갈 계획이다.

개별사업은 그동안의 여건변화와 실적평가를 바탕으로 확대·유지·축소 조정하고 새로운 제도 등에 따른 신규 소요재원을 반영하고자 한다. 후계농업인 육성, 농촌정주여건개선, 시·도 가축방역 등은 사업효과가 크거나 추가소요가 발생하여 증액하고 농촌마을 종합개발, 지역농업특화발전, 농지매입사업 등은 여건변화와 사업효과를 고려, 축소하거나 사업시기를 조정할 계획이며, 경영이양 직불, 농업경영체 등록제 등은 제도도입에 따른 투자 확대 및 신규사업으로 투융자 조정안에 반영할 계획이다.

지난 4년간의 투융자 실적 평가, 중기재정운용계획('08~'11) 및 한미FTA 대책 등을 종합적으로 반영하여 농업농촌종합대책을 보완할 계획이다. 이번 보완 작업은 한미FTA 비준일정 등에 따라 영향을 받겠지만 가능한 한 연말까지 마무리 할 계획이다.

제2편

주요 농업·농촌 정책의 추진과 평가

제3장 국제협상과 국제농업협력 추진

제4장 농업정책 추진과 평가

제5장 농촌정책의 추진과 평가

제3장 국제협상과 국제농업협력 추진

1. 쌀 재협상

1.1. 쌀 재협상의 배경

UR 협상 이후 출범한 WTO 체제 하에서는 농산물을 포함한 모든 상품이 원칙적으로 양허 협상 대상이 되었다. 우리나라도 이 원칙을 따라 모든 농산물 시장을 개방하였으나 쌀에 대해서는 관세화 예외 조치를 인정받았다. 이 조치는 잠정적인 성격을 지니고 있어 10년 간 관세화를 유예하고 10년차(2004년)에 관세화 유예 여부를 다시 협상하기로 하였다. 10년 유예를 인정받는 대신 국내 쌀 소비량의 1~4%에 상당하는 최소시장접근물량(MMA; Minimum Market Access)을 의무적으로 수입하기로 합의하였다.

WTO 농업협정문에는 2004년 쌀 재협상이 완료되어야 2005년 이후 관세화 유예가 가능하다는 단서를 달았고, 이 경우 협상에 참여하는 상대 국가에 대해 추가적이고 수락할 수 있는 수준의 양보를 제공하도록 규정하였다. 우리나라는 이러한 협정에 따라 우리나라는 2004년 쌀 관세화 유예 연장 여부에 관한 재협상을 추진하였다.

1.2. 쌀 재협상 경과

쌀 재협상을 준비하는 과정에서 다양한 논의가 이루어졌고, 가장 중요한 쟁

점은 관세화와 관세화 유예의 득실 비교, 쌀 협상이 2004년에 종료되지 않을 경우 관세화로 전환되는지 여부, 재협상 과정에서 쌀 이외 품목의 포함 여부 등이었다. 정부는 협상 초기 단계에서 이러한 주요 협상 쟁점에 대한 입장을 정리하였다. 즉 협상의 기본 입장을 “관세화 유예를 전제로 협상에 임하되 쌀 산업에 미치는 영향을 최소화” 하는 것으로 정하여 관세화 유예를 위한 지나친 양보는 하지 않겠다는 입장을 명확히 하였다. 그리고 협상 대상을 쌀로 한정함으로써 다른 품목에 대한 논의가 이루어지지 않도록 하였다. 협상 상대국이 쌀 이외 품목의 협의 요구하는 경우에는 별도로 논의하기로 하였다.

2004년 쌀 재협상에는 우리나라 외에도 미국, 중국, 태국, 호주, 아르헨티나, 이집트, 인도, 캐나다, 파키스탄 등 9개국이 참여하였다. 국가별 이해관계를 잘 활용하여 관세화 유예 합의를 이끌어내는데 성공하였고, WTO 회원국의 검증을 거쳐 2005년 4월 12일 10년간의 관세화 추가 유예를 확정하였다.

정부는 이 결과를 국회 농림해양수산위원회에 보고하고 언론에 발표하였다. 이 과정에서 이면합의 의혹이 제기되어 5~6월 국정조사를 실시하였으나 보고서 채택에 실패하고 국정조사를 종료하였다. 6월 7일 쌀 협상 비준 동의안을 국회에 제출하였으나 의혹 해소가 완전히 이루어지지 않고, 농업계의 강한 반발이 있어 비준 동의안 상정이 연기되었다.

10월 27일 5차례 상정 끝에 통일외교통상위원회에서 쌀 협상 비준 동의안을 의결하였고, 부대조건으로 쌀 산업과 관련된 보완대책을 마련할 것을 정부에 요구하였다. 11월 23일 쌀 협상 비준 동의안이 국회를 통과함으로써 쌀 시장 관세화를 10년간 추가 연장하는데 성공하였다.

1.3. 주요 성과

쌀 재협상 결과 우리나라는 2005년부터 2014년까지 관세화 유예를 10년간 추가 연장할 수 있게 되었고, 유예기간 중 원하는 시점에 관세화로 전환할 수 있는 권리를 확보하였다. 그러나 협상에 참여하는 상대 국가에 대해 추가적이고 수락할 수 있는 수준의 양보를 제공하도록 규정한 WTO 농업협정문에 따라

UR 협상의 경우와 마찬가지로 MMA 물량을 이전보다 확대하였다. 이에 따라 MMA 물량을 2005년 225,575톤(1988~1990년 소비량의 4.4%)에서 2014년 408,700톤(7.96%)까지 매년 일정량씩 늘려야 한다.

표 3-1. 연도별 MMA 도입 물량 및 밥쌀용 판매량

단위: 천 톤, %

연도	2005	2006	2007	2008
MMA 물량	225.6	245.9	266.3	286.6
밥쌀용 시판 물량	22.6	34.4	47.9	63.1
식용쌀 소비량	3,884.7	3,805.8	-	-
식용쌀 중 수입쌀 비중	0.6	0.9	-	-

주: 식용쌀 소비량은 일인당 양곡(쌀) 소비량과 연도별 인구를 이용하여 시산
 자료: 농림부 「농림업주요통계」, 한국농촌경제연구원 「식품수급표」, 각 연도

수입쌀 중 일부를 밥쌀용으로 판매하게 된 점도 이전과 달라진 점이다. 밥쌀용 쌀은 2005년 수입 물량의 10%를 시작으로 2010년까지 30%로 확대한 뒤, 2014년까지 이 수준을 유지하도록 하였다. 식용쌀 중 밥쌀용 수입쌀의 비중은 아직 낮은 편이나, 시판 물량 증가와 양곡 소비량 감소 추세를 고려할 때 앞으로 비중이 높아질 것으로 전망된다.

수입방식을 현행과 같이 전량 국영무역 방식으로 유지하게 된 점도 주요한 성과로 볼 수 있다. 현재는 농수산물유통공사가 입찰을 통해 공급업체를 결정하고, 입하된 쌀은 공매 방식으로 판매하고 있다. 이러한 방식으로 무분별한 저가 입찰을 방지하는 효과와 수입 물량 유통을 적절하게 조절하는 효과를 얻고 있다.

정부에서는 쌀 재협상 전후로 시장개방 폭 확대를 대비하여 다양한 대책을 마련하였다. 2004년 2월에는 「농업·농촌종합대책」 및 「119조 투융자계획」과 연계하여 「쌀산업종합대책」을 수립하였다. 이어 2005년 7월에는 양곡관리법과 쌀소득보전기금법을 개편하여 기존의 추곡수매제를 폐지하는 대신 공공비축제를 도입하였다. 2005년에는 쌀소득보전직불제를 도입하여 국내 쌀 농가의 충격을 완화할 수 있도록 노력을 기울이고 있고, 2007년 9월에는 제도 개선을 위한 공청회를 진행하였다.

1.4. 평가와 시사점

현 시점에서 2004년 쌀 재협상의 성패를 논의하는 것은 아직 이르다고 할 수 있다. 2014년까지 10년의 기간을 확보하여, 쌀 산업의 경쟁력을 높이고 대내외적인 여건 변화에 대응한 정책 마련의 기회를 제공하였다는 점에서 1차적인 의의를 찾을 수 있다. 이 기간 동안 쌀 산업과 관련하여 어떠한 대책을 마련하여 어떠한 효과를 얻을 수 있는가에 따라 종합적인 평가를 할 수 있을 것이다. 이러한 소기의 목표를 달성하기 위해 필요한 정책 방향으로서는 젊고 유능한 전업농을 중심으로 한 경영규모화 촉진, 가격이 상대적으로 높은 우리 쌀의 품질 경쟁력 강화, RPC 경영개선을 통한 민간 유통의 활성화, 직불제를 통한 쌀 생산농가의 소득 안정화 등이 있을 것이다.

2004년 쌀 재협상 2014년 이후 쌀 재협상이 다시 이루어질지, 그리고 관세화 유예와 관세화 중 어떠한 전략이 우리나라에 더 유리할 것인지는 현 시점에서 예단하기 어렵다. 더욱이 관세화를 하고자 할 경우 관세 양허 방식과 수준을 결정하는 근거가 될 수 있는 DDA 협상 결과가 확정되지 않아, 관세화에 따른 과급 효과를 정확하게 예측하기는 어렵다. 관세화 유예를 할 경우 MMA 물량과 밥쌀용 시판 물량을 지속적으로 확대하여야 하고, 관세화를 하는 경우에도 시장 개방 폭 확대가 불가피할 것이다. 따라서 DDA 협상과 관련하여 시장 개방의 폭을 최소화 할 수 있도록 노력함과 동시에 국내 쌀 산업의 경쟁력 강화를 추진하는 것이 현 시점에서 택할 수 있는 최선의 전략일 것이다.

쌀 재협상 과정을 통해 향후 보완해야 할 점들도 확인할 수 있었다. 무엇보다 보완이 필요한 부분은 농업인을 포함한 국민들의 공감대 형성이다. 농업계와 다른 부문 간의 상충되는 의견을 조율할 수 있도록 소통의 장을 확보함은 물론이고, 농업계 내부에서도 다양한 목소리를 담아낼 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 사전 준비 단계뿐만 아니라 협상 진행 중의 전략 수립과 사후 대책 마련 차원에서도 정치적 입장이나 일방적인 의견 개진을 지양하는 것이 기본이 되어야 한다.

2. FTA 협상

2.1. 추진 배경

자유무역협정(FTA; Free Trade Agreement)은 모든 무역대상국에 특혜를 주지 않고 협정을 맺은 소수 국가에 대해서만 배타적으로 무역상의 특혜를 주는 제도를 말한다. 따라서 FTA는 일반적으로 쌍무(bilateral) 협상의 성격이 강하여 모든 나라에 동일한 무역상의 혜택을 주는 WTO의 다자간 협상과는 차이가 있다. 자유무역협정으로 대변되는 양자간 협상 또는 지역주의(Regionalism)는 WTO를 중심으로 한 다자간 협상과 함께 국제경제와 교역 질서에 막대한 영향을 미치고 있다. 더욱 복잡해지고 있는 국제 질서 속에서 자국의 이익을 극대화하기 위한 전략의 일환으로 지역 경제블록을 형성하거나 양자간의 협상을 통해 상호 이익을 증진시키고자 하는 움직임이 활발해지고 있다. 이러한 변화의 결과는 최근 급증하는 FTA 체결로 나타나고 있고, 2005년 말까지 체결을 목표로 하였던 DDA 협상이 장기화되면서 앞으로도 계속 확대될 것으로 전망된다.

1970~1980년대까지 17건에 불과했던 FTA 체결 건수는 1990년대 27건, 2000년 102건으로 증가하였고, 2006년 기준으로 211건¹에 이를 정도로 급속한 성장세를 보여 왔다. 국가별로 보면 EU가 35건의 FTA를 체결하여 가장 활발한 움직임을 보여주고 있고, 개별 국가 중에는 미국(19건)이 양자협상을 주도하고 있다. 지역경제블록도 유럽연합, 북미자유무역협정(NAFTA), 동남아 국가연합(ASEAN), 남미공동시장(MERCOSUR), 아프리카·카리브·대서양 국가연합(ACP; African, Caribbean and Pacific countries) 등 다양해지고 규모도 계속적으로 확대되고 있다.

우리나라의 FTA 추진 논의는 1980년대 중반부터 시작되었으나 세계적 개방 조류에 소극적인 국내 반응과 FTA에서 예상되는 농업개방에 대한 우려로

1 WTO 통보 건수 기준

큰 진전을 이루지 못하였다. 그러나 1990년대 말 외환위기를 겪은 이후 세계화 및 FTA 추진에 다시 관심을 가지게 되었다. 이에 1998년 11월 5일 개최된 국무총리 주재 대외경제조정회의에서 지역주의 확산에 적극 대응하고, 안정적인 수출시장 확보와 투자유치 효과를 극대화하기 위한 방안으로 FTA를 추진하기로 결정하고 그 첫 번째 FTA 대상국가로 칠레를 선정하였다. 이후 미국, EU, ASEAN, 인도 등 다양한 경제권역과 협상을 진행 또는 타결하는 등 적극적으로 양자간 협상을 추진하고 있다.

FTA 체결이 우리나라에 미치는 영향에 대해서는 다양한 의견이 나오고 있다. 국내 경제에 미칠 수 있는 부정적 영향에 대한 우려도 제시되고 있지만, 대체적으로 수출시장 확보, 기업의 수출 경쟁력 제고, 소비자 후생 증가 등 FTA 체결에 따른 긍정적인 영향에 주목을 하고 있는 편이다. 우리나라가 범세계적으로 확대되고 있는 지역주의와 양자간 협상에 적극 대응하는 입장을 견지하고 있는 만큼 앞으로도 FTA 체결은 계속 이루어질 것으로 전망된다. 이 과정에서 해외 시장의 여건 변화에의 대응과 각종 무역제한 조치 극복 등으로 진출 효과를 극대화하는 한편, 대상국 선정이나 국내 취약산업에 대한 적절한 대안 마련이 병행되어야 할 것이다.

2.2. 주요 FTA 추진 실적

2.2.1. 한-칠레 FTA

가. 한-칠레 FTA 추진 경과

우리나라는 최초로 칠레와 FTA를 체결하였다. 우리나라 정부는 1998년에 칠레와의 FTA를 먼저 추진하고 다른 국가에 대해서는 점진적으로 FTA를 추진한다는 계획을 수립하였다. 칠레를 첫 번째 FTA 대상국으로 선정된 데에는 몇 가지 이유가 있었다. 첫째 우리나라 입장에서 보면 공산품을 수출하는 대신

원자재를 수입하는 상호보완적인 경제구조를 가지고 있어 부담이 적었으며, 둘째 남미지역 해외시장에 교두보를 확보할 수 있었고, 셋째 칠레는 지구 반대편 남반구에 위치하고 있어 지리적으로 멀고, 계절이 반대이기 때문에 주요 농산물 생산시기가 우리나라와 겹치지 않아 우리 농업에 대한 피해가 상대적으로 적을 것으로 예상되었으며, 넷째 FTA 경험이 많은 칠레로부터 여러 가지 협상의 노하우를 얻을 수 있을 것으로 기대하였기 때문이다.

1998년 11월 17일 말레이시아 APEC 정상회의 기간 중 개최된 한-칠레 정상회의에서 양국 정상은 FTA의 실무협의를 추진 등에 합의하였다. 이에 우리나라와 칠레는 FTA 협의단을 구성하여 실무협의를(1998.12.2, 칠레 산티아고), 제1차 고위급 작업반회의(1999.4.12~15, 서울), 제2차 고위급 작업반회의(1999.6.21~23, 칠레 산티아고) 등을 개최하여 FTA 추진 및 양국의 관심사항 등에 대해 의견을 교환하였다. 이러한 과정을 거쳐 상호 간의 입장을 확인하고 의견 조율을 거친 뒤 1999년 9월 11일 뉴질랜드 APEC 정상회의 기간 중 개최된 양국 정상회의에서 FTA 협상개시를 공동 선언하였다. 양국은 2002년 10월 타결이 이루어지기까지 6차례의 공식 협상과 별도의 실무 협상을 거쳤다.

표 3-2. 한-칠레 FTA 협상 경과

구분	일시 및 장소	주요 협상 내용
제1차 공식협상	1999.12.14~17 칠레 산티아고	- 협상추진일정과 상호 양허안 교환일정 - 양허방식, 대상 품목 등에 대해 기본적인 이견이 없음을 확인
제2차 공식협상	2000.2.29~3.3 한국 서울	- 관세 양허안 교환(우리나라는 부처 간 의견 조율이 완료되지 않은 농림수산물 제외, 칠레는 일부 품목 제외) - 동식물검역, 세이프가드 도입 필요성 등에 합의 - 세이프가드 적용 기간, 농산물 수출 보조금 등에 대해서는 이견

(계속)

구분	일시 및 장소	주요 협상 내용
제3차 공식협상	2000.5.16~19 칠레 산티아고	- 농산물 포함된 양허안 교환(쌀 관련 19개 품목 양허 제외, DDA 협상 이후 논의 품목 포함) - 칠레 측은 양허안 개선될 때까지 협상 잠정 연기 제안
제4차 공식협상	2000.12.12~15 한국 서울	- 농산품·공산품 관세 철폐 및 관세율 인하 품목에 대해 집중적으로 논의 - 양허안에 대한 양국 의견 차이 지속
제5차 공식협상	2002.8.20~23 칠레 산티아고	- 칠레 측이 과실, 육류, 양념류 등을 중심으로 관세철폐 및 TRQ 제공 요청 - 의견 조율 위해 별도의 실무협상 진행(9, 10월 제네바): 칠레산 사과와 배를 관세철폐대상에서 제외, 일부 공산품도 제외 검토
제6차 공식협상	2002.10.18~21	- 최종 합의 및 최종 타결(10.24)

한국의 농산물 관세 양허안과 칠레의 공산품 관세 양허안은 한·칠레 FTA에서 중요한 쟁점 사항이었다. 한국에서는 모든 국제 협상이나 조약이 발효되려면 국회의 비준을 받아야 하는데, 칠레와의 FTA는 반대 여론이 많아 국회의 비준이 쉽지 않았다. 한-칠레 FTA는 타결된 이후 과수 농가의 강력한 반발, 정치권 대립, 피해보상과 관련된 이견 등으로 1년 4개월이 지난 2004년 2월에야 국회의 비준을 받을 수 있었다. 그리고 한-칠레 FTA는 2달 후인 2004년 4월에 발효되었다.

나. 한·칠레 FTA 협상 주요 내용

칠레와의 FTA에서 우리나라는 1,432개 농산물 중에서 15.6%인 224개 품목에 대한 관세를 즉시 철폐하고, 38.1%인 545개 품목의 관세는 5년간 철폐하는데 합의하였다. 과일주스, 가금육 등 40개 품목은 7년간, 토마토, 돼지고기, 오

이, 키위 등 19개 품목은 10년간에 걸쳐 관세를 철폐하기로 하였다. 민감품목의 하나로 분류되었던 포도는 계절관세가 도입되어 5월부터 10월까지 수입되는 물량에 대해서는 현재의 관세가 그대로 적용되고, 우리나라산 포도의 비수확기인 11월~4월간 수입되는 포도에 대해서는 향후 10년간 관세를 균등철폐 하도록 하였다. 쇠고기, 닭고기 등은 TRQ를 제공하고 DDA 협상이 타결되면 다시 협의하기로 하였다. 쌀, 사과, 배 등은 국내 농업에 미치는 영향을 고려하여 관세 철폐 대상에서 제외되었다.

표 3-3. 한·칠레 FTA 우리나라 농산물 양허 내용

양허유형	주요 대상 품목	품목 수(%)
제외	쌀, 사과(신선), 배(신선)	21(2%)
계절관세	포도(신선)	1
DDA협상 이후 논의	<ul style="list-style-type: none"> - 채소: 고추, 마늘, 양파 등 - 곡류: 콩, 옥수수, 녹두, 가공곡물, 전분, 땅콩 등 - 축산물: 돼지고기(냉동도체, 설육), 분유, 버터, 계란, 꿀, 치즈(신선, 커드 등), 밀크, 크림, 녹용 등 - 과일류: 감귤, 오렌지주스(농축), 파인애플, 망고 등 - 기타 : 수박, 녹차, 홍차, 생강, 인삼, 과당 등 	373 (26%)
TRQ 제공+ DDA협상 이후 논의	쇠고기(400톤), 닭고기(2000톤; 냉동, 조제저장), 유장(1,000톤), 자두(280톤), 맨더린(100톤), 기타채소(100톤)	18 (1%)
16년 내 관세 철폐 (6년 거치 10년 균등철폐)	<ul style="list-style-type: none"> - 조제분유 - 기타과실(건조), 조제식료품, 배·딸기(조제저장), 가공품, 혼합주스(사과, 포도, 기타과실) 	12 (0.8%)
10년 내 관세철폐	<ul style="list-style-type: none"> - 축산물: 돼지고기, 양고기, 식용설육(소 등), 요구르트, 조란, 닭고기(미절단, 냉장), 치즈(기타), 소시지 등 - 채소화훼류: 절화류(백합 등), 토마토, 당근, 오이 등 - 과일류: 레몬, 복숭아, 과일류(일시저장, 조제저장), 딸기, 키위, 포도즙, 단감, 살구, 메론, 채소주스, 과일주스(오렌지·사과·복숭아) 등 	197 (13.8%)
9년 내 관세철폐	기타 과일주스	1

양허유형	주요 대상 품목	품목 수(%)
7년 내 관세철폐	<ul style="list-style-type: none"> - 과실류: 복숭아 통조림, 잼, 주스류(포도, 딸기), 복숭아 (조제 저장) - 축산물: 칠면조고기(TRQ 600톤 제공) - 곡류: 옥수수(종자), 완두·콩(냉동), 감자 등 - 채소류: 기타채소(냉동), 균질채소 등 - 기타: 호두, 나무딸기, 수프 등 	40(2.8%) TRQ제공 6개 품목 포함
5년 내 관세철폐	<ul style="list-style-type: none"> - 축산물: 말, 양, 닭, 칠면조, 식용설육, 알, 로얄제리 등 - 화훼류: 튜립, 백합, 절화류, 장미·난초·카네이션 - 채소류: 버섯종균, 배추, 상추, 무, 송이버섯(냉동), 버섯(일시저장), 후추, 김치, 채소주스 등 - 기타: 아몬드, 너트류, 커피, 콜라엑스, 마가린, 코코아, 초콜릿, 식물성유지(올리브유 등), 당(맥아 등), 조제 식료품, 면류, 빵, 소주, 박류, 조제저장과실, 조제저장(완두, 콩, 밤 등), 효모, 두부, 포도주, 위스키, 겨자분, 단백질, 과실나무 등 	545 (38%)
즉시 관세철폐	<ul style="list-style-type: none"> - 축산물: 종우, 종돈, 종계, 수정란, 배합사료, 사료첨가제, 원피 등 - 곡물: 밀, 귀리, 수수, 조, 겨자씨, 기타 씨, 종자 등 - 기타: 당밀, 사탕무, 사탕수수, 나무껍질, 식물성유지(팜유 등), 면실, 아마, 콜라베이스, 커피 	224 (15.6%)
합계	-	1,432 (100%)

기타 분야에서 우선 양국은 농산물에만 특별히 적용되는 양자 세이프가드 제도를 도입하기로 합의하였다. 이 제도는 수입 급증으로 특정 품목이 심각한 피해를 입을 우려가 있다고 판단되는 경우 등에 발동할 수 있다. WTO에서 규정하고 있는 일반 세이프가드에 비해 발동이 용이하고 발동기간 및 회수에 제한이 없어 부패성 있는 농산물에 실효성이 있는 제도이다.

이와 함께 제3국에서 생산된 농축산물이 칠레산으로 둔갑되어 수입되는 것을 방지하기 위해 엄격한 원산지 규정을 제정하였다. 육류는 출생국 기준으로 칠레에서 출생하여 도축된 것만 칠레산으로 인정하고, 신선 과실류 역시 칠레

에서 완전 생산될 경우에만 칠레산으로 인정하기로 하였다. 위생 및 검역 (SPS) 분야에서는 양국이 WTO/SPS 협정의 일반원칙에 따르도록 함으로써 추가적인 부담을 없앴다.

다. 국내 농업 부문 파급 영향 분석

우리나라 수입 농산물 시장에서 칠레가 차지하는 비중은 매년 증가하고 있다. 축산물과 임산물을 제외한 농산물 수입 시장(수입액 기준)에서 칠레의 시장 점유율은 2001년 0.22%에서 2004년 0.36%, 2007년 0.91%로 증가하였다. 축산물의 경우 2001년 칠레의 한국시장 점유율은 0%에 가까웠으나 2007년에는 3.9%까지 증가하였다. 이런 점에 비추어 볼 때 한·칠레 FTA 이후 농산물 수입 규모는 상당히 증가하였음을 알 수 있다.

표 3-4. 한국의 주요 농산물 대 칠레 수입 현황

단위: 천 달러, %

구분		2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	증가율 (2007/2006)	
돼지고기	전체	195,895	352,481	619,918	777,922	903,848	16.2	
	대 칠레	30,237	54,725	80,627	83,557	119,469	43.0	
	비중	15.4	15.5	13.0	10.7	13.2	-	
포도	전체	전체	38,953	41,503	52,977	59,438	85,695	44.2
		대 칠레	13,674	13,180	19,942	29,351	48,783	66.2
		비중	35.1	31.8	37.6	49.4	56.9	-
	신선포도	전체	17,732	16,921	23,616	32,600	58,029	78.0
		대 칠레	13,656	13,133	19,158	27,835	47,399	70.3
	비중	77.0	77.6	81.1	85.4	81.7	-	
키위	전체	22,528	44,679	53,313	62,736	69,831	11.3	
	대 칠레	1,758	2,885	7,996	12,255	9,946	-18.8	
	비중	7.8	6.5	15.0	19.5	14.2	-	

자료: 농수산물유통공사, 농수산물무역정보(<http://www.kati.net>)

이행 2년 차인 2005년까지 칠레로부터의 수입 증가율은 농산물 67.0%, 축산물 47.1%로 높은 편이었다. 수입증가율은 3, 4년차에 44.2%, 44.6%를 기록하

여 이전보다는 다소 완화되는 추세를 보였으나, 농산물 전체 수입액 증가율과 비교하면 여전히 높은 수준이다. 주요 품목별로 보면 포도와 신선포도 모두 칠레산 수입 증가율이 더 빠르게 나타나고 있고, 이에 따라 칠레산 포도의 우리나라 시장 점유율도 높아지고 있다. 돼지고기 수입도 2년차까지 빠르게 증가하였으나 2005~2006년 브라질 등의 구제역 발생으로 수출이 일시 둔화된 것으로 판단된다. 키위도 2년차까지 수입이 매우 큰 폭으로 증가하였으나 이후에는 감소 추세를 보이고 있다.

표 3-5. 대 칠레 수입 주요 농산물 수입 증감 현황

단위: %

구분		2004~2005년	2005~2006년	2006~2007년	
농산물	전체	-0.6	9.7	24.3	
	대 칠레	67.0	44.2	44.6	
축산물	전체	34.5	16.4	17.7	
	대 칠레	47.1	4.7	49.0	
돼지고기	전체	75.9	25.5	16.2	
	대 칠레	47.3	3.6	43.0	
포도	전체	전체	27.6	12.2	44.2
		대 칠레	51.3	47.2	66.2
	신선포도	전체	39.6	38.0	78.0
		대 칠레	45.9	45.3	70.3
키위	전체	19.3	17.7	11.3	
	대 칠레	177.2	53.3	-18.8	

자료: 농수산물유통공사, 농수산물무역정보(<http://www.kati.net>)

그러나 이러한 수입 증가는 FTA에 따른 관세 인하 효과 외에도 칠레의 농산물 수출가격 변화, 환율 변동, 유가 상승에 따른 수송비용 상승 등 복합적 요인의 영향을 받은 결과이다. 따라서 수입액 증가가 전적으로 FTA에서 기인한 것이라고 결론짓기는 어렵다. 포도는 FTA 영향 외에도 환율의 영향이 영향을 미친 것으로 볼 수 있고, 돼지고기의 경우도 다른 국가로부터의 수입이 같이 증가하고 있고, 산지가격 역시 2003년에 비해 높게 유지되고 있어 FTA로 인

해 직접적인 피해가 있다고 보기는 어렵다. 축산물등급판정소의 돼지고기 연평균 대표가격도 2003년 2,394원에서 2004년 3,414원, 2005년 3,599원, 2006년 3,539원으로 높게 유지되었다. 2007년에는 3,078원으로 하락하였으나 이는 FTA 외에도 쇠고기 수입에 따른 수요 변화 등의 영향 등의 영향을 받은 것으로 보아야 한다. 종합하면, 한·칠레 FTA로 인해 국내 농업부문이 받은 영향은 예상했던 수준보다 상대적으로 크지 않다는 것이 대체적인 평가이다.

라. 주요 대응 방향

정부는 한·칠레 FTA이행에 따라 가장 큰 피해가 예상되는 과수 분야의 경쟁력을 높이고 피해 농가를 지원하기 위하여 2010년까지 총 1조 2천억 원의 FTA기금을 조성하였다. FTA 기금을 활용한 주요 시책사업으로는 경쟁력 제고를 위한 생산기반시설 조성·고품질 생산시설 집중 지원·유통 및 가공시설 지원 등이 있다. 동시에 경영안정을 위해 과수 농가를 대상으로 소득보전을 실시하고 이 중 폐원을 희망하는 농가에 대해서는 폐업지원 사업도 추진하였다. 정부의 이러한 구조조정 대책과 농가 경영안정 및 경쟁력 제고 노력은 FTA 효과에 따른 국내 농가의 피해를 최소화하는데 기여했다고 볼 수 있다.

표 3-6. FTA 기금사업 주요 시책

분 야	세부사업
경쟁력제고지원	<ul style="list-style-type: none"> - 고품질생산시설현대화 - 생산단지 기반 조성 - 거점산지유통센터건설 - 과실가공품품질향상 - 과수전용농기계임대 - 과원규모화사업 - 과원우량묘목생산 등
경영안정지원	<ul style="list-style-type: none"> - 폐원지원사업 - 소득보전직불사업 등

2.2.2. 한·미 FTA

가. 한·미 FTA의 추진 경과

한·칠레 FTA 체결 이후 우리나라는 주요 경제권과의 양자협정 추진에 더욱 힘을 기울였다. 특히 최대 규모의 경제권인 미국과의 FTA 협상은 우리 기업의 수출환경을 개선하고, 개방을 통해 국가경쟁력 및 성장잠재력을 제고하는 계기를 마련하려는 의도에서 추진되었다. 협상 중이거나 추진을 준비 중인 다른 FTA 추진을 진척시키고, 중국·일본보다 앞서 유리한 고지를 확보하려는 전략도 포함되어 있었다. 그러나 산업구조 측면에서 농업을 비롯한 경쟁력이 취약한 분야의 피해가 예상되었기 때문에 이 점을 고려하여 협상 결과를 도출하고 국내 보완대책도 충실히 마련한다는 전제 하에 협상을 시작하였다.

양국 정부는 사전 실무 점검회의(3회), 통상장관회의(6회) 등을 거쳐 2006년 2월 3일 한·미 FTA 협상 출범을 선언하였다. 협상진행을 위해서 모두 17개 분과와 2개 작업반을 구성하였다. 정부는 우리 측 협상 목표 및 협정문 초안 작성을 완료하여 2006년 5월 12일 국회에 보고하고 5월 19일 미국과 협정문 초안을 교환했다.

표 3-7. 한·미 FTA 협상 경과

구분	일시 및 장소	주요 협상 내용
제1차 공식협상	2006.6.5~9 미국 워싱턴	- 기본입장 설명(협정문 초안 검토 및 양국 현황 및 각종 제도에 대한 정보 교환) - 농산물 양허의 민감성에 대한 의견 표명
제2차 공식협상	2006.7.10~14 한국 서울	- 셰이프가드 도입, TRQ 운영 등에 관해 협의, 이견 차로 결론 도출 실패 - 농산물 양허안 기본원칙 도출 실패 - 동식물검역 분과는 통합협정문 작성, 이견에 대해서는 추후 조정 합의

구분	일시 및 장소	주요 협상 내용
제3차 공식협상	2006.9.6~9 미국 시애틀	- 8.15 양허안 최초 교환(1,531개 품목 중 284개 예외적 취급대상 제시) - 농산물 양허에 대한 이견 확인(민감품목 여부, 양허 기간, 셰이프가드 등)
제4차 공식협상	2006.10.23~27 한국 제주	- 통합협정문 작성(입장 차 있는 부분은 양측 입장 병기) - 셰이프가드 조항 도입 합의 - 수정 양허안 교환
제5차 공식협상	2006.12.4~8 미국 몬타나	- 민감품목 관련 논의 중점 진행 - 향후 품목별 구체적인 양허 수준을 도출하기 위한 기초 작업
제6차 공식협상	2007.1.15~19 한국 서울	- 품목별 민감성을 반영할 수 있는 다양한 방안 논의
제7차 공식협상	2007.2.11~14 미국 워싱턴	- 미국은 예외 없는 관세철폐 입장 고수 - 약 300개 품목이 의견접근 실패 - 위생 및 검역 분과는 일부 의견 접근
제8차 공식협상	2007.3.8~12 한국 서울	- 농업 분야에 대한 이견 지속, 타결 방향에 대한 공감대 형성 부족
농업분과 고위급 협의	2007.3.5 2007.3.19~22	- 미국이 '예외 없는 관세철폐' 입장에서 신축성을 보여 일부 논의 진전
최종 협상	2007.3.26~4.2	- 주요품목의 양허 방향 및 협정문 확정 - 위생 및 검역 분과도 협정문 완료

한·미 FTA 협상 과정에서 농산물뿐만 아니라 공산품에서도 서로의 이해관계가 첨예하게 대립하는 분야가 많았다. 국내에서는 농업인들을 중심으로 반대 여론도 많았다. 이들은 미국과 FTA를 체결할 경우 칠레의 경우와 달리 축산물, 과채류 등 국내 생산 비중이 높은 품목을 포함하여 대부분의 품목을 수입하게 되고, 교역 규모도 비교할 수 없이 크다는 점을 들어 우려를 표시하였다. 이 밖에도 학계, 비농업계, 기업 등 다양한 계층에서 의견을 피력하면서 활발한 논의 또는 찬반 토론이 이루어졌다.

나. 한미 FTA 협상 주요 내용

미국과의 FTA에서 우리나라는 협상대상이었던 1,531개 농산물 중에서 쌀(16개 세번)은 양허 대상에서 제외하였다. 이외에도 세번 분리, TRQ 제공, 계절관세 도입 등 다양한 방식으로 관세철폐 기간을 탄력적으로 운영하고 구조조정을 할 수 있는 시간을 확보하였다. 주요 품목에 대해 세이프가드 발동을 하기로 합의한 것은 수입 급증 등의 이유로 국내 농가의 피해가 커지는 것을 방지하기 위한 안전망의 성격을 지니고 있다. 대신 민감도가 낮은 품목은 비교적 단기간에 관세를 철폐하고, 국내 영향이 없거나 대부분을 수입에 의존하는 품목, 국내 수입수요가 거의 없는 품목은 관세를 즉시 철폐하였다.

표 3-8. 한미 FTA 우리나라 농산물 양허 내용

단위: 개, 천 달러

양허유형	품목 수	수입액	주요 품목
양허제외	16	25,555	쌀
현행 관세 유지+ TRQ	15	209,334	오렌지(성출하기), 식용대두, 식용감자, 탈지·전지분유, 연유, 천연꿀
17년+ 계절관세	1	4,099	포도
15년+ 계절관세	0(1)	0	칩용 감자
18년+ TRQ	4	1	인삼(수삼, 백삼의 본삼·미삼·잡삼)
15년+ TRQ	10	93,504	치즈, 사료용 근채류, 맥주맥, 보리, 옥수수전분
12년+ TRQ	6	8,370	보조사료, 변성전분
10년+ TRQ	11(1)	3,233	버터, 조제분유(유아용), 유장(식용), 체다치즈
20년	0(2)	0	사과(후지), 배(동양배)
18년	3	0	홍삼(본삼·미삼·잡삼)
16년	2	1,057	설탕
15년	98(2)	353,259	육우, 쇠고기, 계란, 녹용, 녹각, 고추, 마늘, 양파, 생강, 표고버섯, 키위, 호두(미탈각), 감귤, 녹차, 밤, 잣, 참깨, 참기름, 주정, 전분 등
12년	34	13,504	젓소, 닭고기(냉동가슴살, 냉동날개), 난황(건조, 기타), 냉동양파, 수박, 멜론 등

양허유형	품목 수	수입액	주요 품목
10년	332	121,840	산 돼지, 복숭아, 감, 단감, 감귤주스, 사과주스(20brix 이내), 일담배, 자두, 로얄제리, 인조꿀, 닭다리(냉동), 돼지고기(냉장 삼겹살·목살·갈비 등), 고구마, 사과(후지 제외), 배(동양배 제외), 찐쌀, 송이·느타리·팽이버섯 등
9년	1	0	신선딸기
7년	41	59,293	맥주, 아이스크림, 살구, 팝콘용 옥수수, 옥수수(가공용), 포도(조제저장처리), 사과(조제저장처리), 사과주스(brix 20 초과) 등
2014.1.1까지	21	57,689	돼지고기(냉장 도체 및 이분도체, 냉장 전·후지, 냉동육, 설육, 가공품)
6년	2	13,070	옥수수유(기타), 호두(탈각)
5년	317(2)	347,007	오렌지 주스(냉장), 토마토주스, 크랜베리 주스, 자두주스, 완두콩, 감자(냉동), 위스키, 스파게티, 국수, 당면, 인스턴트커피, 간장, 고추장 등
3년	33	66	해조류 등
2년	6	6,921	아보카도, 레몬, 프룬(건조자두), 콜라베이스 등
즉시 철폐	578(9)	1,665,517	오렌지주스(냉동), 포도주스, 원피, 면화·마 등 섬유 원료, 화훼류, 커피, 포도주, 밀, 사료용 옥수수, 대두(채유용, 장류제조용), 사료용 완두 등
계	1,531(17)	2,983,317	

주: ()안 품목은 세번 분리된 품목

주요 품목별로 양허안을 살펴보면 품목 특징이 상당 부분 반영되었음을 알 수 있다. 곡물류는 대부분의 품목에서 현행 관세가 유지되는 대신 TRQ 물량을 증량하는 방식으로 타결되었다. 보리나 맥주맥 등의 일부 품목에 대해서는 긴급구제제도(Safeguard)가 도입되었다.

축산물 중 국내 소비량이 많은 쇠고기, 돼지고기, 닭고기는 장기간에 걸쳐 관세를 철폐하는 방식으로 타결되었다. 다만 냉동 돼지고기 일부 세번은 2014년 1월 1일을 기점으로 하여 관세를 완전 철폐하기로 하였다. 쇠고기와 돼지고기의 경우에는 품목을 세번별로 세분화하여 수입량이 많을 것으로 예상되는 세번에 대해서는 세이프가드를 도입하였다.

과일류 양허안은 세번 분리와 계절관세 등 여건을 고려한 장치를 도입했다는 점이 특징이다. 오렌지는 칠레 포도의 경우와 마찬가지로 계절관세를 인정받아 성수기에 수입되는 물량에 대해서는 현행 관세를 유지하되, 나머지 품목

들은 장기간에 걸쳐 관세를 철폐하는 것으로 타결되었다. 후지 사과와 일반 사과를 분리하여 후지 사과는 20년 철폐에 23년간 세이프가드를 적용받을 수 있도록 협상이 이루어졌으며, 배는 동양배와 일반배로 분리하여 동양배는 20년 철폐, 기타 품종은 10년 철폐를 인정받았다.

채소류/특작은 주요 품목에 대하여 장기간(15년)의 관세 철폐기간을 인정받았으며, 세이프가드도 18년간 적용하도록 타결되었다. 인삼류 중 수삼, 백삼, 홍삼 등은 18년간의 관세 철폐 기간을 양허 받았으며, 이들 품목에 대한 세이프가드를 20년간 적용하는 것으로 타결되었다.

농산물 세이프가드는 총 30개 품목(HS 10단위 기준 75 세번)에 대해 수입 물량이 발동기준물량을 초과하는 경우 추가관세를 부과하는 방식으로 도입하였다. 추가관세는 이행기간이 경과함에 따라 점차 줄여가는 것을 원칙으로 하였다. 다만 협정문 부속서에 명기한 각 품목의 연도별 발동기준 물량의 실효성에 대한 이견이 제기되기도 하였다.

원산지 협상은 FTA 체결 당사국 간에 적용되는 특혜관세를 적용받을 수 있는 자격 기준을 마련하는 협상이다. 한·미 FTA에서는 신선 농산물에 대해서는 완전생산기준을 적용하여 화훼, 채소, 과일, 곡물류는 미국에서 재배하고 수확한 경우에만 특혜관세 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 예외적으로 닭고기를 제외한 육류는 제3국산 생축을 수입해 도축한 경우도 원산지를 인정하기로 하였다. 가공 농산물의 경우는 민감한 품목을 원료로 사용하는 경우에는 상대적으로 엄격한 원산지 기준을 적용하기로 하였으나, 라면, 소주, 청주 등 대미 수출이 많거나 우리나라산 선호가 높은 품목은 제3국의 재료를 사용한 경우에도 한국산으로 인정받을 수 있도록 하였다.

다. 국내 농업 부문 파급 영향 분석

농업 분야는 한·미 FTA 협상으로 피해가 예상되는 대표적인 분야로 한·미 FTA 타결에 따른 피해 규모 전망이 심도 있게 이루어졌다. 농업 분야 파급 영향에 대한 분석과 전망은 향후 정책 수립에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 많은 관심을 받았다. 한국농촌경제연구원에서 쌀을 제외한 주요 20여개 품목을

대상으로 예상 영향을 분석한 결과를 보면 협상 이행기간 동안 생산액은 한·미 FTA가 없었을 경우에 비해 연평균 6,149억원 감소하는 것으로 추정되었다.

표 3-9. 한·미 FTA에 따른 주요 품목별 생산액 감소 추정

단위: 억 원

구분	관세철폐 연도	연간			평균			
		5년차	10년차	15년차	1~5년	6~10년	11~15년	
곡물	보리	2023	5	14	32	3	10	23
	두류	2023	17	86	154	10	59	130
	기타	2018	24	53	53	15	41	53
	소계	-	46	153	240	28	111	206
채소, 특작	마늘	2023	29	39	49	22	34	47
	양파	2023	31	63	96	16	48	82
	고추	2023	17	39	72	9	28	59
	과채류	2017	153	240	240	89	221	240
	인삼	2026	34	39	43	32	37	42
	기타	2013	38	38	38	23	38	38
	소계	-	301	457	538	191	407	507
과수	사과	2023	202	416	778	159	304	643
	배	2023	50	153	325	27	105	251
	포도	2025	176	462	764	94	345	645
	감귤	2015	457	658	658	275	635	658
	복숭아	2018	82	197	197	54	146	197
	기타	2023	26	48	65	16	39	58
	소계	-	993	1,933	2,787	625	1,575	2,452
축산	쇠고기	2023	671	2,811	3,147	365	2,009	3,058
	돼지고기	2018	1,464	1,874	1,874	876	1,829	1,874
	닭고기	2018	488	996	996	302	823	996
	유제품	2018	416	594	594	378	539	594
	기타	2023	85	141	186	60	119	169
	소계	-	3,124	6,415	6,797	1,981	5,319	6,691
총계	-	4,465	8,958	10,361	2,825	7,412	9,856	

주 1) 한·미 FTA는 2009년부터 발효되는 것으로 가정

2) 연간생산액 감소 및 생산액 감소 평균에서 이행 기간 완료 이후에는 최종년도 감소액이 지속된다고 가정

3) 보리는 수매정책이 유지된다고 가정

4) 식용대두의 TRQ 물량의 일부는 국가에서 관리하는 것을 전제

5) 검역문제는 고려하지 않았음

6) 감귤에는 만감류 및 한라봉 포함

자료: 한국농촌경제연구원

라. 주요 대응 방향

정부는 한·미 FTA가 타결된 직후인 2007년 4월 3일 수입 증가로 인한 피해에 대한 피해 보전 지원, 품목별 경쟁력 강화, 대외진출 확대 등을 골자로 한 농업분야 대책 기본방향을 발표하였다.

한미FTA협상 타결 후 3개월간 이해단체, 관련 전문가 등의 의견수렴을 거쳐 6월 28일 정부대책을 발표하였다. 이 대책은 단기적 수입피해 보전장치를 확충하고 피해품목의 경쟁력 강화 및 농업의 체질 개선함과 동시에 농촌자원 산업화, 농촌생활여건 개선 등 농촌 활성화 지원을 병행하기로 하였다. 이러한 대책의 실효성 있는 추진을 위하여 보완대책 추진을 위하여 향후 10년간의 재정지원방안을 별도로 마련하기로 하였다. 이 과정에서 대통령의 현장방문 및 토론 실시(3차례), 대책수립 방향 국회보고(3차례), 농업인단체·전문가 토론회 개최(4차례) 등의 사전 준비를 거치기도 하였다.

6.28 대책 발표 이후, 농업인 단체 등의 추가 요구사항을 검토·분석하여 보완대책에 추가하여 11월 6일에는 「한미자유무역협정체결에 따른 농업부문 국내보완대책」을 제시하였다.

이 대책은 한·미 FTA 재정지원계획 수립 과정에서 추가 요구 사항(한우 소비홍보 확대, 쇠고기 이력추적업무 대행기관에 인건비 지원, 가축분뇨 처리 시설 설치 확대, 채소·인삼 전업농가 육성지원 등)을 반영하였고, 농업·농촌 활성화를 지원하기 위해 관련제도 개선 사항을 추가하였다. 이를 위해 “농업·농촌기본법”의 제명을 “농업·농촌 및 식품산업기본법”으로 바꾸고, “식품산업진흥법 제정”을 추진하여 법적 근거를 마련하였다.

대책의 방향은 농업경쟁력을 강화하고 소득기반을 확충하여 한국농업의 지속가능한 발전을 도모하는 것이었다. 이를 위하여 품목별 취약 부분을 보완하여 경쟁력을 제고하고, 본격적인 농업구조 개선을 통한 농업체질을 강화하며, 피해보전직불, 폐업지원 등 단기적 피해보전장치는 급격한 수입증가 가능성에 대비, 제도를 보완하여 지속 운용함으로써 농가 경영안정 장치 면에서도 개선을 추진하였다.

표 3-10. 우리나라 한·미 FTA 농업분야 보완 대책

단위: 개, 천 달러

대책	일시	주요 내용
국내보완대책의 기본방향과 추진일정 발표	2007.4.3	<ul style="list-style-type: none"> - 한·미 FTA로 인한 수입 급증으로 피해가 발생한 경우 품목별 소득감소분에 대한 직불금 지급(대상품목 확대) 및 희망 농가를 대상으로 폐원지원금 지급 - 품목별 경쟁력 강화지원(축산, 원예, 곡물, 임산물 등) - 수매·가공 자금 융자 및 수출 물류비, 현지광고·판촉·정보제공 지원 등
국내보완대책 마련을 위한 토론회 개최	2007.5.29	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 품목별 생산자 단체 등을 중심으로 토론회 추가 개최(2007.6)
농업분야 보완대책 발표	2007.6.28	<ul style="list-style-type: none"> - 수입 급증에 대비한 단기적 피해보전장치 마련 - 품목별 특성에 따라 생산·가공·유통 단계별 취약부분을 보완하는 경쟁력 향상 추진 - 농업구조 개선을 통한 농업체질 강화 - 농촌 지역개발 및 복지기반 확충 * 원활한 집행을 위해 재정지원 방안 마련
후속 보완대책 마련 준비	2007.6.28 이후	<ul style="list-style-type: none"> - 농업인 단체 등의 추가 요구사항을 검토·분석
농업분야 보완대책 발표	2007.11.6	<ul style="list-style-type: none"> - 한우 소비홍보 확대, 쇠고기 이력추적업무 보완, 가축 분뇨 처리시설 설치 확대, 채소·인삼 전업농가 육성지원 등 추가 요구 사항 반영 - 농업·농촌 활성화 지원 위한 관련 제도 개선 사항 추가 - 보완대책 추진을 위해 2017년까지 20.4조 원 투융자

2.2.3. 기타 FTA

수출주도형인 우리나라가 지속적인 경제 성장을 유지하기 위해서는 범세계적인 지역주의 흐름에 대응하여 FTA를 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이에 따라, 우리정부는 2002년 한·칠레 FTA 협상 타결을 시작으로 이후 여러 나라와 동시다발적인 FTA 협상을 추진하고 있다.

현재 우리나라는 칠레, EFTA, 싱가포르와 FTA를 체결하여 협정문이 발효 중이며 한·ASEAN FTA의 경우 상품협정이 '06년 8월에 타결되어 2007년 6월

1일부터 발효 중이다. 특히 우리나라의 주요 수출 시장인 ASEAN과는 2005년 2월부터 2008년 2월까지 모두 21차례 협상을 진행하여 합의를 이끌어내었다. 특기할만한 점은 국가별로 발전 정도를 고려하여 다른 이행 스케줄 적용하였다는 점과 농림수산물을 중심으로 민감품목을 지정한 점이다. 우리나라는 200개 초민감품목 전체(농산물 171개, 수산물 21개, 임산물 8개)와 전체 민감품목군 482개 중 315개(65.4%)를 농림수산물에 배정하였다.

표 3-11. 국가별 양허 스케줄 및 민감품목 기준 비교

국가	관세인하 일정		민감품목 분류 기준	초민감품목 분류 기준
	일반품목 관세 철폐	민감품목 0~5%로 인하		
한국	2010년	2016년	품목 수 및 수입액 기준 10% 이내	HS 6단위 200개 또는 품목 수 및 수입액 3% 이내
ASEAN6	2012년	2016년	품목 수 기준 10% 및 수입액 기준 25% 이내	HS 6단위 200개 또는 품목 수 및 수입액 3% 이내
베트남	2018년	2021년	품목 수 기준 10% 및 수입액 기준 25% 이내	HS 6단위 200개 또는 품목 수 3% 이내
캄보디아, 라오스, 미얀마	2020년	2024년	품목 수 기준 10% (수입액 기준 미적용)	HS 6단위 200개 또는 품목 수 3% 이내

주: 1) 관세인하 일정은 해당연도 1월 1일부터 적용
 2) ASEAN 6은 브루나이, 필리핀, 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아, 태국
 자료: 외교통상부

표 3-12. 한국의 주요 민감품목 농산물 지정 현황

농산물 (총 679개)	품목 수 (비율)	주요 품목
일반 민감품목	79 (11.6%)	쇠고기, 돼지고기(기타), 유장과 변성유장, 조란, 화훼류(백합, 안개초, 기타 등), 토마토, 표고버섯, 포도(건조한 것), 멜론, 버찌, 딸기, 인삼 등
초민감품목	171 (25.2%)	신선한 치즈, 오렌지, 사과(신선), 배(신선), 쇠고기(도체), 돼지고기, 닭고기, 탈지분유, 인삼

주: 쇠고기(냉동), 돼지고기(냉장 삼겹살), 닭고기(냉장), 마늘(냉동), 고추류, 쌀 등은 양허 예외

또한, 캐나다 및 인도와도 협상을 진행하고 있으며 거대경제권 중의 하나인 EU와도 올해 5월 협상출범을 공식 선언하여 6차 협상까지 진행을 하였다. 아울러 중국, 호주·뉴질랜드와도 공동연구를 통해 FTA추진 가능성을 검토하고 있는 중이다.

표 3-13. 한·EU FTA 협상 경과

구분	일시 및 장소	주요 협상 내용
제1차 공식협상	2007.5.7~11 한국 서울	- 우리 측의 협정문 잠정안에 대해 양측의 입장 교환(농산물의 민감성 강조) - 지리적 표시제도(GI) 현황 파악
제2차 공식협상	2007.7.16~20 벨기에 브뤼셀	- 상품분야 양허안에 대한 상호 평가 - EU는 한국의 양허수준이 한·미 FTA와 비교하여 낮다는 불만 제기 - 동물복지, 원산지 규정 등에 대해 논의
제3차 공식협상	2007.9.17~21 벨기에 브뤼셀	- 상품분야 협상 일부 진전 - 농산물세이프가드 등 민감성 반영 주장 EU측 수출보조에 대해서 문제 제기
제4차 공식협상	2007.10.15~19 한국 서울	- 한·미 FTA와의 균형 여부 - 지리적 표시제 관련 논의
제5차 공식협상	2007.11.19~23 벨기에 브뤼셀	- 품목별 양허안 제시(쌀 양허 대상 제외, 기타 민감품목 현행 관세유지+ 계절관세, 관세부분감축 등 예외적인 방식 취급, 농산물 세이프가드나 TRQ 적용 등) - EU는 한·미 FTA 수준 양허 요구 - 원산지 표시, 지리적 표시, 위생 및 검역 부문 논의 진행
제6차 공식협상	2008.1.28~2.1 한국 서울	- 상품양허 협상 개최하지 않음. - 농산물 세이프가드(ASG) 도입 합의 - 지리적 표시제에서는 대상 품목의 범위 관련 논의 일부 진전
제7차 공식협상	2008.4 예정	-

3. WTO/DDA 협상

3.1. 추진 배경

UR협상에서 다루어진 농업분야 등의 자유화를 계속 추진하기 위해, 이행 기간('95~'01년) 종료 1년 전인 2000년 1월부터 추가협상을 하도록 WTO 농업협정문 20조에 규정되어 있었다. 이에 따라 WTO회원국들은 1998년 제네바에서 개최된 제 2차 WTO 각료회의에서 농업, 서비스뿐 아니라 다양한 분야에서의 무역자유화협상을 준비하기로 합의하였다. WTO 출범 이후 1995년 3월부터 1999년 11월까지 통상 연간 네 차례씩 21회의 농업위원회가 개최되었다. 농업위원회는 공식회의와 비공식회의로 나누어 진행되었으며, 공식회의에서는 주로 회원국들의 UR 이행 상황을 점검하고 회원국들이 WTO 사무국에 통보한 UR 이행 결과에 대해 토의하는 등 감시적 기능을 수행하였다. 2단계협상의 의제는 초기 협상 의제로 10개 분야를 선정하였다. 10대 의제는 시장접근 물량(TRQ) 관리, 관세, 감축대상 국내보조(AMS), 수출보조, 수출신용, 국영무역, 수출제한, 식량안보, 식품안전, 농촌개발 등이었다.

비공식회의는 1997년 3월부터 시작되었는데, 싱가포르 각료회의('96. 12) 결정에 따라 새로운 농업협상을 준비하는 성격의 회의로 '분석 및 정보교환(Analysis & Information Exchange : AIE)' 작업이 주를 이루었다. 이 회의는 시애틀 각료회의 직전인 1999년 9월까지 개최되었다.

1999년 말 시애틀에서 개최된 제 3차 WTO각료회의에서 뉴라운드 출범을 위한 협상을 개시하였으나, 선진국 위주로 논의가 전개되는 것에 대한 개도국들의 반발과 반덤핑, 농업 등 협상의제에 대한 주요국간 합의도출 실패로 뉴라운드 출범이 무산되고 말았다.

WTO는 시애틀 각료회의에서의 실패 이후 최빈개도국에 대한 특혜조치, 개도국의 능력배양 및 기술지원 사업 강화, 의사결정의 투명성 증대 등의 분야에서 와해된 신뢰구축을 위한 협의를 진행하였다. 이러한 협의를 기초로 2001년

초 WTO 일반이사회에서 제4차 각료회의를 11월 카타르 도하에서 개최하기로 결정한 이후 뉴라운드 출범을 위한 논의가 다시 본격화되었다.

2001년 11월 카타르 도하에서 개최된 제4차 각료회의에서 농업, 서비스, 공산품, 반덤핑협정·보조금협정 개정, 투자, 경쟁정책, 무역원활화, 정부조달투명성, 환경문제 일부 등 다양한 의제를 포괄하는 새로운 다자 무역협상인 ‘도하개발아젠다(DDA, Doha Development Agenda)’ 협상을 출범시켰다.

3.2. 추진 경과

출범 당시 목표 일정은 2003년 3월까지 세부원칙(Modalties)을 수립한 뒤 동년 9월 개최 예정인 칸쿤(Cancun) 각료회의에 이행계획서를 제출함으로써 2004년 말까지 협상을 완료하는 것이었다. 2003년 3월말까지 세부원칙을 확정한다는 시한이 다가오면서 하빈슨 농업협상 의장은 그간의 논의내용을 기초로 세부원칙 초안을 제시했으나 회원국 간 의견이 좁혀지지 않아 합의에 실패하였다. 2003년9월 칸쿤 각료회의에서 완전한 형태의 세부원칙을 합의하는 것이 불가능하다는 판단 아래 그 중간단계로 기본골격(Frame work)에 합의하려 했으나 그마저 실패해 협상이 교착상태에 빠졌다.

2004년이 되자 농업협상 그룹은 7월말까지 우선 기본골격을 타결시킨다는 목표로 밀도 있는 협상을 시작했고, 그 결과 2004년 8월 WTO 일반이사회에서 기본골격을 채택하는 성과를 거두었다. 기본골격을 토대로 2005년 7월말까지 세부원칙 초안을 마련하려는 시도가 있었으나 실패하였으며, 10월 이후 미국, EU, G10, G20, ACP 등 주요 국가그룹 및 주요국이 제출한 제안서를 토대로 논의가 본격화 되었다.

표 3-14. DDA 농업협상 주요국 및 주요그룹 현황

구분	대상 국가	기본 입장	비고
G6	미국, EU, 브라질, 인도, 일본, 호주		농업협상 주요국 그룹
G10	한국, 일본, 스위스, 노르웨이, 대만, 이스라엘, 아이슬란드, 리히텐슈타인, 모리셔스	- 농산물 수입국 입장 대변 * 관세상한 설정 반대 * 관세감축 신속성 주장	수입국 그룹
케언즈 그룹	캐나다, 칠레, 브라질, 아르헨티나, 파라과이, 파키스탄, 페루, 우루과이, 인도네시아, 필리핀, 태국, 호주, 뉴질랜드, 콜롬비아, 말레이시아, 남아공, 볼리비아, 코스타리카, 과테말라	- 농산물 수출국 입장 대변	수출국 그룹
G20	아르헨티나, 브라질, 볼리비아, 중국, 칠레, 과테말라, 인도, 멕시코, 파라과이, 필리핀, 남아공, 태국, 쿠바, 이집트, 파키스탄, 베네수엘라, 나이지리아, 인도네시아, 탄자니아, 우루과이, 짐바브웨	- 수출 개도국 입장 대변 * 선진국의 국내보조 대폭 감축, 수출보조 철폐 * 개도국 우대 강화	강경 개도국 그룹
G33	한국, 중국, 도미니카, 온두라스, 인도, 인도네시아, 자메이카, 케냐, 마다가스카르, 모리셔스, 몽고, 모잠비크, 나이지리아, 니카라과, 파키스탄, 파나마, 페루, 필리핀, 세네갈, 스리랑카, 터키, 우간다, 베네수엘라 등	- 수입 개도국 입장 반영 * 특별품목 및 특별 긴급 수입제한제도 중점	특별품목 그룹
G90	ACP, 최빈개도국 국가들로 구성	- 아프리카, 중남미, 아시아 일부 국가 포함	
ACP 그룹	아프리카, 카리브해, 태평양 지역 79개 국가	- 개도국 특별관세 혜택 주장	

자료: 농림부

2005년 12월 홍콩 각료회의에서 2006년 4월까지 농업과 비농산물 분야의 세부원칙을 확정하고, 2006년 7월까지 이행계획서를 제출한다는 향후 DDA 협상 일정을 제시하고, 수출보조 철폐일시에 합의함으로써 DDA 협상 진전의 동력을 유지하였다. 2006년 7월 국내보조, 시장접근등 주요 이슈에서 미국과 EU의 이견이 좁혀지지 않아 협상이 잠정 중단되기도 하였으나, 11월 라미 사무총장이 재개를 선언하여 협상이 정상화되었다.

2007년 1월 스위스 다보스포럼을 계기로 DDA 협상을 본격 재개기로 합의한 후 G10, G33, 케언즈그룹, G20 등 그룹의 협의 및 양자간, 복수국간, 그룹 간 다양한 활동이 본격화 되어 협상은 물 밑에서 이루어지기 시작했다.

표 3-15. 모델리티 초안개정안 주요 변화 내용 비교(시장접근 부문)

구분	초안(2007.7.)	개정안(2008.2.8)	개도국 지위 유지의 시사점
관세 감축	* 고관세일수록 높은 감축 폭 적용 * 개도국 감축률은 선진국의 2/3 수준	* 이행기간: 선진국 5년, 개도국 8년 * 평균 감축률: 선진국 최소 54%, 개도국 최대 36%	* 전반적 양허 수준에 영향 * 이행기간 차이에 따른 국내 농업에의 파급 효과 차이 발생
민감 품목	* 지정 세번 수 제시 * 세번 수, 관세 격차, 쿼터 증량 폭에서 개도국이 유리	* 관세 격차에 따른 쿼터 증량 폭을 세분화하여 제시	* 지정 가능한 세번 수 에 차이가 발생 * 품목별 민감도 고려 우선순위 배정 필요
특별 세이프 가드	* 1) 이행초 50% 폐지· 이행말 폐지, 2) 민감 품목 수만큼 유지+ 발동 조건 간소화의 두 가지 안 제시	* 1) 축소안 제시(선진 국, 개도국 차이), 2) 4년 내 폐지+ 발동 조 건 간소화의 두 가지 안 제시	* 한·미 FTA 상의 농업긴급수입제한조치 와 병행 불가 (협정문 제 3.3조)
특별 품목	* 기본 지침만 제시	* 지정 품목 수 및 감축률 수치 제시	
SSM	* 논의 진행 중	* 가격, 물량 기준 동시 적용 불가 * 반덤핑, SG와 병행 불가	
열대 작물	* 논의 방향만 제시	* HS 6단위 94개 품목 * 관세 감축 대안 두 가지 제안	* 쌀, 고추류 등이 주요 품목 * 관세의와 적용 범위 논의 중

자료: 임송수 등, DDA 농업협상 쟁점과 대응방향, 2008.2.

그러던 중 4~5월, 의장이 논의진전을 위해 의장문서를 제논 하여 이를 계기로 활발한 다자간 협의가 진행되었으며, 6월 중순 G4(미국, EU, 브라질, 인도) 장관급 협의를 거쳤으나 합의안 도출에는 실패하였다. 그러나 팔코너 의장은 7월 세부원칙 초안을 제안하였고, 이를 기초로 하반기 내내 다자간협의를 이루어졌으며, 그간의 논의내용을 반영하여 의장은 2008년 2월 9일 DDA 농업협상 세부원칙 수정안을 회원국에 배포하였다.

이번 세부원칙 수정안은 향후 최종 타결을 위한 기초가 될 것으로 평가되며, 관세 및 국내보조 감축 이행기간, 특별품목 개수 등 핵심쟁점에 대하여 구체적 수치를 제시하고 선진국의 최소 평균 감축률, 열대작물에 대한 추가 관세감축 방안 등에 대해 새로운 내용을 제안한 점이 특징이다.

3.3. 향후 대응 방향

DDA 협상 결과가 우리 농업에 미치는 영향을 감안하여 협상 우선순위를 정하고 전략적으로 대응해 나갈 것이다.

시장접근분야에서는 관세상한, 특별품목, 민감품목 등 우리의 이해관계가 큰 쟁점에 최우선 순위를 두고 대응하고, 국내보조분야에서는 농업경쟁력 강화를 위한 지원에 과도한 제약을 받지 않도록 감축대상보조 한도를 최소화하는 데 노력할 것이다. 다만, 수매, 가격지지 등 시장왜곡적인 정부지원은 허용보조 요건에 합치하는 방향으로 단계적 개편이 필요할 것으로 보인다.

DDA협상은 다자간 협상이므로 G10, G33 등 입장이 유사한 국가들과 공조를 바탕으로 그룹단위로 대응함으로써 협상력을 제고해 갈 것이다.

또한 DDA 협상 전개의 핵심변수인 미국 무역촉진권한(TPA) 갱신, 농업법 개정 동향을 예의 주시하고, EU, 인도, 브라질 등 여타 주요국의 움직임도 지속적으로 모니터링 할 것이다. 뿐만 아니라 우리의 이해관계 반영을 위한 미국, EU 등 주요국과의 양자협의를 전개해 나갈 것이다.

향후 세부원칙이 정해질 경우, 이에 따른 우리나라에 미치는 영향에 대한 분석 작업과 아울러 국내 이해당사자들이 충분히 공감대가 형성되어야 하고, 이

행계획서 작성에도 이들의 목소리가 반영되어야 한다. 이를 위해 매 주요한 협상 단계마다 협상동향을 상세하고 투명하게 국내에 홍보하는 한편, 협상과정에 이해당사자들을 참여시키는 노력들을 더욱 배가시켜 나가고, 국내 대책 마련에 있어서도 이해당사자들의 의견을 충분히 수렴하는 과정을 거쳐나갈 것이다.

4. 국제농업협력 강화

4.1. 추진배경

인류의 역사는 개인과 국가를 막론하고 보다 나은 삶을 향유하기 위해 부단한 노력을 경주하여왔다. 이러한 과정에서 한정된 자원 확보를 위한 경쟁은 불가피하였으며, 때로는 무력충돌로 발전되고 그 결과 지배와 피지배, 승자와 패자, 부자와 가난한 자의 격차를 확대해왔다. 2차 세계대전 이후 자본주의 발전에서 기인한 부의편중·빈부격차를 완화하고 전체국민의 경제적 후생을 증대하기 위한 각국의 노력이 경주되고 있다.

2000년 UN이 총회에서 2015년까지 빈곤기아인구를 반감한다는 새천년개발 목표(MDGs)를 설정하고 국제사회의 관심을 촉구하였다. 특히 2001년 발생한 9.11 테러는 선진국이 빈곤문제의 심각성을 각성하는 계기가 되었다. 선진국이 빈곤과 기아문제 해결에 나서지 않고, 국제사회가 개도국의 절박한 지원 요구에 부응하지 못할 경우 분쟁과 테러 및 이에 대한 보복이라는 악순환이 일어나고, 이는 경제발전에 필수적인 지구촌의 정치 사회적 안정에 걸림돌로 작용하였다. 따라서 선진국은 2002년 3월 몬트레이 선언을 통해 공적개발원조(ODA)의 대폭적인 증액을 약속함으로써 개도국의 빈곤퇴치를 위한 공감대가 보다 분명히 형성되고 새천년 선언에 대한 협력 채널이 구축되는 등 국제사회의 지원노력도 강화되고 있다.

우리나라는 경제성장을 바탕으로 한국국제협력단(KOICA)이 주관하는 개발원조 사업과는 별도로 각 부처는 고유성격에 따라 전문화된 협력사업을 추진

하여 왔다. 그러나 농림부는 UR, DDA, FTA 협상 등 시장개방화 과정에서 경쟁력이 취약한 우리농업에 미치는 영향을 최소화하고 구조조정과 경쟁력 강화를 통하여 국제경쟁시장에 대응하기 위한 대책마련에 모든 역량을 집중하느라 농림부 고유의 국제협력사업을 발전시키지 못한 측면이 있었다.

UN이 새천년 개발목표를 설정한 2000년 이후 개도국의 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위한 국제적 지원요청이 증가하고 있으며 농업관련 국제기구인 유엔식량농업기구(FAO), 국제농업개발기금(IFAD), 세계식량계획(WFP) 등에서 우리나라의 경제적 위상을 고려, 지원을 확대해 줄 것을 계속 요청하고 있다. 또한 중국, 일본 등 주요국가와의 양자간 농업협력위원회를 설치하여 협력 방안을 마련 중에 있으며 “아세안+3(한중일) 농림장관회의”, “아시아-태평양 경제협력기구(APEC)회의” 등 지역협력체 내에서 농업분야에 대한 개도국들의 지원요청도 크게 늘어나고 있다. 더욱이 한·아세안 FTA 체결 및 국가간 교류 확대로 협력약정 체결이 증가하고 있어 농업협력 사업 논의에 대한 후속 대응도 시급하다.

이에 따라 농림부는 개도국의 농업부문 국제협력 수요에 대응하고, 국제기구의 기준 작성 등에 우리의 입장을 적극 반영하는 등 다자·양자간 농업 통상협상에서 우리나라의 협상입지를 강화하기 위하여 대 개도국 협력관계 증진 노력이 절실했다. 다소 늦은 감이 없지 않으나 농림부는 2006년에야 비로소 국제협력 예산 84천만 원을 확보, 자체적인 국제협력사업을 추진할 수 있는 바탕을 만들었다.

이러한 협력을 통하여 지구적 환경변화와 기아극복을 위한 국제사회의 움직임에 종합적으로 대응하여 국제협력사업 방향을 설정·추진해오고 있으며, 민간기업의 농업분야 해외진출을 촉진하기 위해 투자환경 자료를 조사하여 제공하고 있다. 뿐만 아니라 국제기구와의 협력·ASEAN+3 농림장관회의 활동·양자간 농업협력 약정체결 등도 국제협력사업의 주요한 성과라고 할 수 있다.

4.2. 주요 국제농업 협력사업 추진실적

4.2.1. 국제농업 협력사업 방향설정 및 추진

전염성이 강한 조류독감 발생 및 국가간 전염, 인도양 연안을 강타한 쓰나미 등 광범위한 자연재해의 빈번한 발생은 국제 공조의 필요성을 여실히 보여준다. 이러한 국제이슈를 깊이 들여다보면, 재해 발생국의 경제적 빈곤상황이 근저에 자리 잡고 있음을 알 수 있다. 국제협력은 개발도상국의 이런 어려운 경제상황을 기술협력, 자금 및 물자지원 등으로 해결하는데 도움을 주고자 하는 것이다. 그리고 이들 나라의 주된 산업이 농업임을 감안할 때 국제농업협력의 역할이 특히 크다 할 것이다.

또한, 최근의 DDA/FTA 협상 경험은 국제사회에서의 우호적인 관계수립이 필요함을 보여주는데, 국제협력사업은 이러한 우호관계 수립을 위한 수단으로도 작용한다. 그리고 이러한 국제협력사업 추진과정에서 상대국에 대한 농업정보를 수집하고 관련 기업을 진출시키며, 필요한 농식품의 안정적인 확보와 수출관로를 개척하는 등 부대효과를 기대할 수도 있다.

이에 농림부에서는 그간의 경험을 바탕으로 2007년 예산 13억원을 확보하는 등 국제농업협력사업을 본격적으로 추진하기 시작했다. 국제협력사업의 목표를 첫째, 유엔새천년개발목표(MDGs) 등 국제사회의 요구에 부응하여 개발도상국내 기아 및 식량상황 개선을 위한 협력증대, 둘째, 우리나라에 우호적인 세력 확보로 DDA, FTA 협상 측면지원, 셋째, 농업관련 해외투자 및 수출지원을 위한 정보수집 기반 마련에 두고 있다. 주요 추진사업 내역은 <별표> 에서와 같이 10개 기관·26개 국제농업협력사업 등을 지원 및 추진하였다.

특히 기존 농업협력약정국가들과의 협력관계를 강화하고, 아세안과 같은 지역협력체 및 국제기구와의 협력사업에 비중을 두고 추진하되, 일회성 사업을 지양한 국제적 현안문제 해결을 위한 중장기적 프로젝트 수행을 통해 우리나라의 농업협력사업을 국제적으로 특화하는 방향으로 추진되었다.

표 3-16. '06 ~ '07 농림부지원 국제농업 협력사업 현황

구 분	조사 및 연구	연수 및 인력교류	세미나 및 학술대회 초청	전문가 파견	기 타
농림부 (직접수행)		아세안 식량 안보시스템 연수	·아세안국제 농기계학술대회 ·한-FAO고 품질과채생산 정책 세미나	한-FAO잠업 개발사업	
식물 검역소		아세안 식품 검역연수	FAO/IPPC검 역기준개정 아태지역 워크샵		
수의과학 검역원		아세안 AI 진단연수			
농촌 진흥청 (자체추진)	국제공동연구 (12국 2기관 44과제) 국가간/국제기구 간 협력사업	외국인훈련 사업 (8개 과정)	국제회의 개최 및 참석	버섯분야 전문가 (라오스)	해외상주 연구원 (9기관 9명)
산림청				·인니임목 개량조성 ·몽골 그린 벨트조립 사업	
농촌경제 연구원	베트남 농촌지역개발컨설팅	KOICA연수 (서남아, 베트남)			
농촌공사	·동몽골농업개발 해외기술용역사업 (관개, 식수) ·해외농업투자자 환경조사사업	·CIS동포온실 재배기술연수 ·외국인연수 (동남아, 중동, 아프리카, 남미)			
농협중앙 회 (자체추진)		개도국협동 조합 임직원훈련			
한국식품 연구원	·베트남 수확후 관리기술연수 ·몽골축산전문가교육 ·아제르바이잔 농식품협력기반조성사업 ·아세안 4개국 농산물 유통기술 개발지원				
세계농정 연구원	중국농촌개발 컨설팅 사업				

4.2.2. 해외 농업환경조사를 통한 민간기업의 해외투자 촉진

우리정부는 세계 식량수급의 불안요인이 상존하고 우리나라 식량자급률이 지속 저하됨에 따라 국내의 안정적 농산물 공급과 우리의 농업 및 농자재산업의 해외진출을 위하여 1960~1970년 대 남미지역 등에 직접 투자를 시도하였다. 그러나 입지선정 부적절 및 경험부족 등으로 실패한 이후 '97년부터 민간기업의 투자희망지역에 대한 영농환경조사 자료제공 등 간접지원방식으로 변경한 해외 농업개발 및 투자지원방안을 수립·추진하고 있다. 동 계획에 따라 농림부는 우리나라의 민간기업이 해외농업개발에 진출할 수 있도록 매년 2~3개국을 선정, 해외투자시 고려할 환경요소를 조사하여 민간에 제공하고 있다.

현재 해외에 진출한 민간기업의 주요 농업개발 현황을 보면, 러시아(연해주), 중국(길림성), 키르기스스탄(이스쿨주), 캄보디아(캄풍스푸주), 몽골(도르노도) 등 7개국에 11개 민간기업(인)이 진출해 콩, 옥수수, 밀, 감자, 채소 등을 재배하고 있다.

4.2.3. 유엔식량농업기구(FAO) 활동 강화

유엔식량농업기구(FAO)는 효율적인 국제기구로 거듭나기 위하여 본부의 조직을 축소하고 지역사무소의 기능강화를 골자로 하는 조직개혁안을 2005년 11월 제33차 총회에서 결정하고, 2006~2007에 걸쳐 본부의 조직개편과 함께 기존의 지역사무소에 하부지역사무소 추가(아프리카 2, 중앙아시아 1, 걸프 1, 중미 1) 및 유럽에 서비스 공유센터(SSC)설치를 추진하는 등 구조개혁을 시행하였다.

190개 회원국, 관련국제기구, NGO 등이 참석한 가운데 개최된 제34차 총회(2007년 11월 17~24일)에 우리나라는 농림부장관을 수석대표로 동 회의에 참석하여 총회 기조연설을 통해 빈곤퇴치와 식량안보의 중요성을 강조하였다. 또한 사무총장과의 면담 시 한국인의 FAO 진출확대에 대한 의견교환과 함께 2010년 개최예정인 제30차 아시아-태평양지역 총회의 우리나라 유치에 대한

사무총장의 관심과 지지를 요청하였다.

동 총회는 제127차 이사회(2004년)가 동 기구의 한정된 재원의 배분경합문제 해결을 위한 객관적 평가의 필요성을 제기하여 2006~2007년에 시행한 독립외부평가(IEE) 보고서를 채택하였다. 이 보고서의 핵심결론은 “성장을 동반한 개혁(Reform with growth)”이며, 이를 위해 109개의 권고사항과 300여개의 구체적인 조치들이 제안되었으며 동 권고안 이행을 위해 2008년도 하반기에 특별 총회를 개최하기로 결정하였다.

또한 독립외부평가의 권고를 반영한 사무국의 2008~2009년도 사업계획 및 예산안에 대하여 미국, 일본 등 주요국의 반대에도 불구하고 G77, EU 등의 지지로 제로명목성장(ZRG, 2006~2007년도 대비 21.4% 증액)안이 채택 되었으며, 동 예산규모의 상승과 우리나라의 분담비율 증가(2008~2009 : 2.1%, 2006~2007 : 1.82%)에 따라 우리나라의 분담액은 큰 폭으로 증가되었다.

제33차 총회에서 안도라 공화국 및 몬테네그로 공화국이 신규회원국으로 가입하여 총 192개 회원국으로 확대되었고, 러시아어를 공식어로 채택하기로 결정하여 아랍어, 영어, 중국어, 프랑스어, 스페인어와 함께 FAO는 6개 공식어를 사용하게 되었다.

아울러 2007년도 각 위원회, 총회 활동에 있어서 눈에 띄는 것은 농업·산림업, 수산업분야의 바이오에너지 생산에 관한 이슈로서, 다수의 회원국들이 바이오에너지개발에 따른 사회·경제·환경 및 식량안보에 미치는 긍정적인 영향과 부정적인 영향에 대한 논의 강화를 요구하고 있고, 지구촌의 환경문제를 반영한 물 부족, 생물다양성, 농업·산림·수산과 환경의 상호작용에 대한 논의들이 활발히 전개되었으며 동 이슈는 향후 수년간 FAO의 중요한 관심분야가 될 것으로 전망된다.

농림부는 FAO의 향후 관심분야 논의에 적극 참여하여 국제식량농업분야 상황을 지속 파악 할 것이며, 우수한 한국 인력의 FAO진출 확대도 계속 추진하여야 할 과제이다.

4.2.4. ASEAN+3(한중일) 농림장관회의의 적극 참여

제7차 ASEAN+3 농림장관회의는 2007년 11월2일 태국 방콕에서 개최되었다. 기존회의와 마찬가지로 제7차 회의에서도 그간 협력사업에 대한 현황점검 및 신규협력사업 제안이 있었다.

제7차 회의에서 농림장관들은 동아시아 비상 쌀 비축제(EAERR) 시범사업 기간 연장과 아세안 식량안보 정보시스템(AFSIS) 제2기 사업계획을 승인하였다. 그리고 한·중·일 3국의 협력사업 추진상황을 검토하고, 신규협력사업에 대하여 승인하였다. 우리나라는 박해상차관이 수석대표로 참석하여 기초연설을 통해 ASEAN+3 농업협력의 중요성을 강조하고 우리나라 농정추진 방향과 신규협력사업을 소개하였다.

우리나라가 제6차 회의에서 제안하여 실시한 4개 연수프로그램에 대한 아세안회원국의 참가는 적극적이었다. 2007 5월 2주간 한국농촌공사에서 실시하였던 “아세안 지하수개발 및 관리”에는 7개국 13명이 참석하였고, 같은 달 1주간 국립수의과학검역원에서 실시되었던 “조류인플루엔자 진단기술 연수”는 당초 2006년 12월 중 개최될 예정이었지만, 2006년 겨울 국내 고병원성 조류인플루엔자 발병으로 일정을 늦추어 2007년 5월에 실시되었다. 연수일정의 변경에도 불구하고 참석자들의 관심과 연수에 대한 만족도는 상당히 높았으며, 참석했던 9개국에는 우리나라 기술진이 개발한 “조류인플루엔자 신속진단키트”를 600여 개씩 제공하였다.

2007년 6월초 2주간 국립식물검역소에서 실시하였던 “제2차 아세안 식물검역전문가 초청 연수”에는 2006년과 마찬가지로 10개국 20명이 참석, 100% 참석률을 보였다. 8월말 20일간 실시된 “제3차 아세안 식량안보정보시스템 훈련과정”에도 9개국 24명이 참석, 제1차 및 제2차 연수와 마찬가지로 높은 참석률을 보였고, 농업통계자료 수집 및 분석 등에 관해 유용한 훈련이 이루어졌다.

2007년 6월 한-아세안 FTA 상품협정 발효 등을 배경으로 “한-아세안 FTA 경쟁력”에 대한 논의도 본격화되고 있다. 우리나라의 동남아시아 국가간의 관계가 이와 같이 긴밀해짐에 따라 농업분야 협력 필요성이 높아졌다. 제7차 회의

에서는 이런 주변여건을 고려하여 작년에 이어 3개의 연수사업(①조류인플루엔자 진단, ②식물검역, ③식량안보정보시스템)을 지속하고, 2개의 신규사업(①신선농산물 수확후 관리기술 향상지원 ②농촌지도체제 개선을 위한 협력사업)을 추진을 제안한 바 있다.

제7차 회의에서 제안한 신규사업은 아세안회원국이 “한-아세안 FTA 경제협력회의”에서 매우 높은 관심을 보인 것으로서 우리나라가 적극 수용하여 협력사업으로 추진하게 된다.

한편, “무역촉진과 시장접근성 제고” 및 “바이오메스 자원활용” 등에 관한 동남아시아 지역 내 협력수요가 증가하고 있다. 향후 한·중·일 협력사업은 이러한 경향을 반영하여 추진될 것으로 예상된다.

4.2.5. 국제농업개발기금(IFAD) 활동 확대

국제농업개발기금(International Fund for Agriculture Development)은 2007년 2월 14 ~ 15일 기간 중 이태리소재 본부에서 165개 회원국, 관련국제기구, NGO 등이 참석한 가운데 제30차 총회를 개최하였다.

우리나라는 농업통상정책관을 수석대표로 동 총회에 참석하여 우리나라의 공적개발원조(ODA) 확대, IFAD에 대한 지원예산규모 향상, 새마을 운동을 바탕으로 한 국제협력 강화 노력 등을 소개하였으며, 총회의 원탁토론 주제인 “농촌의 고용과 삶”에 대하여 이농과 농촌고용, 청소년의 소득 안전향상 방안 등 회원국의 농촌개발정책 추진방향에 대해 심도있게 논의하였다.

한편, 우리나라는 2006년 제29차 총회시 밝힌 제7차 기금 3백만불 납부서약을 바탕으로 2007년부터 연간 1백만불을 분담하였고, 2007년 3월에는 농협중앙회와 IFAD가 공동으로 아시아지역농촌개발정책 관련 국제워크숍을 개최하여 아시아지역 개도국의 농촌개발 정책발전에 기여한 바 있으며, 2008년에는 IFAD의 교체이사국으로서 동 기구 운영전반에 관한 논의에 적극 참여할 예정이다.

4.2.6. 아프리카·아시아농촌개발기구(AARDO) 협력확대

아프리카·아시아농촌개발기구(Afro-Asian Rural Development Organization)는 2007년 1월 8~12일 기간 중 회원국에게 UN의 새천년개발목표(MDGs)인 빈곤타파를 위한 새로운 농촌개발정책수립과 농촌개발을 위해 농촌개발 연찬회 및 각료회의를 개최하고 “농촌개발에 관한 뉴델리 선언문”을 채택하였다. 그 골자는 빈곤타파를 위한 적절한 자원배분, 여성의 권익보호, 빈곤타파를 위한 공동협력활동 약속 등이며, 우리나라는 농촌개발 연찬회에 참가하여 “한국의 농촌개발전망 : 교훈과 도전”이라는 주제로 농촌사회의 급속한 변화와 발전을 소개하고 1990년대 후반부터 가속되는 세계농업시장개방과 관련된 주요 정책들을 설명하였다.

2007년 8월 20~22일 요르단 암만에서 개최된 제56차 집행위원회에 우리나라를 비롯한 13개 집행위원국이 참가하여 사무총장 임기 연장안, 동 기구 직원규정 및 재정규정 개정, 건전재정확보 방안 등을 논의하였다.

한편, AARDO 극동지역사무소(국내소재) 주관으로 12월 6일 대만에서 동 기구 사무총장, 인도, 대만, 말레이시아 등 회원국을 소집하여 제2차 지역 조정 위원회를 개최하여 사업추진 활성화 방안 등을 논의하였으며, 7월 26일~8월 10일 기간 중에는 한국농촌공사에서 동 기구의 12개국 17명을 대상으로 농촌개발 연수과정을 운영하여 회원국의 인적자원 개발 및 능력향상을 지원한 바 있다.

4.2.7. 양자 농업협력 약정 체결

국제화시대에 농산물 교역·투자가 증가됨에 따라 우리 농업도 국내에 국한되지 않고 해외로 외연을 확대할 필요성이 점차 강하게 대두되고 있다. 이에 우리농업의 해외진출을 활성화하고 농업분야 인력 및 기술교류를 통해 농업의 국제경쟁력을 강화하기 위하여 정부는 대륙별 거점국가를 중심으로 농업협력 약정을 체결하여 해외 각국과의 교류를 확대하고 있다.

기존 농업협력 약정 체결국가로는 일본(1968년 한·일 각료회의 후속조치), 중국(1996), 이스라엘(1997), 몽골(2003), 브라질(2004), 알제리(2006) 등 6개국이 있으며 농업협력위원회 개최 및 협력사업 추진 등을 통해 긴밀한 교류·협력관계를 유지하고 있다.

* 농업협력 MOU 체결현황(7건) : 중국, 몽골, 브라질, 일본, 이스라엘, 알제리, 뉴질랜드

2007년에는 뉴질랜드, 프랑스와 신규로 농업협력약정을 체결하였다. 뉴질랜드와의 농업협력약정은 우리나라가 선진국과 체결하는 최초의 농업협력약정으로, 1980년대 중반 이후 보조금철폐 등 농업인 주도의 농정개혁을 성공적으로 이끈 뉴질랜드와 본격적인 협력의 틀을 마련함으로써 개방화 시대 우리농업이 새로운 발전방향을 모색하는 데 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

프랑스는 유럽생산의 20%를 생산하는 전통적인 농업강국으로 EU의 공동농업정책 수립에 중추적인 역할을 담당하고 있으며, 특히 축산, 와인 및 증류주, 식품안전 및 농촌개발 정책 등이 발달하였다. 금번 프랑스와의 농업협력약정체결로 선진농업국가의 정책과 경험을 공유하여 우리 농업정책의 발전 및 민간농업분야 기술발전 등의 효과가 기대된다.

최근에는 새로운 투자유망지역으로 부상하고 있는 중앙아시아에 진출기반을 확보하기 위하여 아제르바이잔과 협력약정을 준비하고 있다.

4.3. 향후 정책추진방향 및 과제

4.3.1 지역별, 국가별 선택적 지원

국제농업 협력사업에 적합한 지역 및 국가를 장기간 집중지원하기 위하여 기존 협력약정국가와의 협력관계를 더욱 강화해 나가면서 중점지원 지역 및 국가와의 신규협력 약정을 체결해 추진할 계획이다. 또한 기존의 아세안국가와의 협력을 지속적으로 추진하는 한편, 농업자원 부국인 중앙아시아와 브라질

등 남미에 대한 농업투자환경조사 사업을 시행하고, 아프리카(알제리)지역까지 확대하여 지역별 협력기반을 구축하는 것이 필요한 과제이며 사업의 성과가 지속적으로 나타날 수 있도록 일회성 사업보다 중장기적인 사업계획을 수립하여 추진하는 것도 요구된다.

4.3.2. 사업목적 우선순위에 따른 사업선정

국제농업협력 사업은 UN의 지속가능한 농업·농촌개발을 기본이념으로 하면서 식량 안전보장, 빈곤퇴치를 위한 고용과 소득창출, 자원보존 및 환경보호와 같은 국가의 개발원조 목표와 방향에 맞게 추진되어야 한다. ①VIP 또는 총리 방문에 따른 협력분야 및 후속조치 ②농림장관회의 및 양국간 농업 협력위원회 요청분야 ③국제기구 요청사항 ④개발 경험전수 분야 ⑤고려인동포 지원 사업 등의 사업에 우선순위를 두고 추진할 예정이다. 아울러 ①우리농업분야 기술 상위분야 ②새마을운동과 같이 대외적으로 알려져 경험교류 효과가 큰 분야 ③조류인플루엔자 등 국제적 공동노력이 요구되는 분야 협력강화에도 중점을 둘 것이다.

4.3.3. 국제기구 및 지역협력체를 통한 협력활성화

FAO, IFAD, WEP 등 농업관련 국제기구와 협력하여 프로젝트 단위의 사업을 개발하고 우리 전문인력의 국제기구 진출을 도모하기 위해 Trust Fund 지원을 확대할 것이다. 아울러 APEC 농업기술협력작업반에서 생명공학연구개발 분야와 농업금융협력 분야에 대한 협력을 확대하고 ASEAN+3 농림장관회의를 통하여 지역 내 협력을 필요로 하는 국가들에 대한 지원도 확대해 나갈 예정이다.

4.3.4. 한국고유의 협력 방안 모색

우리정부가 농업분야 협력사업으로서 독자성을 유지할 수 있는 분야로는 ① 한국의 경제 성장과정에서 농업과 농촌발전 경험분야 ②국가간 비교우위에 있는 농업기술이나 농업·농촌개발 정책 분야 ③개발도상국의 빈곤타파에 적합한 농업기술이나, 농업·농촌개발 정책 분야 등이다. 위에서 열거한 분야 중 외국과 차별되는 경험과 정책을 수원국가 수요에 맞춰 협력모델로 발전·추진함으로써 협력사업의 효과 극대화를 도모할 것이다.

4.3.5. 해외거주 동포에 대한 지원

1990년대 초 구 소련연방의 해체로 인해 1937년 연해주에서 중앙아시아로 강제이주 당한 고려인 상당수가 무국적자로 신분이 변경되어 한 지역에 정착하지 못하고 생활에 어려움을 겪고 있다. 이들 고려인에 대한 농업기술 전수를 통해 새로운 삶을 영위할 수 있도록 지원이 필요하다.

또한 조선족이 다수 거주하는 연변 자치주에 중국이 추진 중인 신농촌 건설에 우리의 새마을 운동을 접목하여 시너지 효과가 제고될 수 있도록 지원할 계획이다.

4.3.6. 협력사업을 통한 해외진출 교두보 마련

향후 농림 분야 국제협력사업의 효과를 극대화하고 해외농업 진출을 통한 우리농업의 외연확대를 위해 유관기관을 포함한 해외 진출 민간기업 등의 적극적인 경험교환 및 정보교류가 필요하다. 2008년 2월 창립한 해외농업개발포럼을 활용해 신규사업의 발굴, 성과평가, 개선방안 등을 논의함으로써 농업분야 국제협력사업 효과를 극대화 하고, 해외농업생산기지를 건설하여 안정적인 식량 확보를 추진하는 것도 과제라 할 수 있다. 이를 위해 농업개척에 성공한 교민 및 민간회사들을 망라한 네트워크 구축이 시급하다.

최근 국제곡물가격 급등으로 곡물의 식량안보차원의 확보 필요성이 제기됨에 따라 곡물의 공급원으로써 해외거주 동포 네트워크를 활용하는 것도 필요하다.

한편, 농업분야 대 개도국 국제협력사업 확대를 통해 가장 짧은 시간에 획기적인 경제개발을 이룩한 국가로서 UN의 새천년개발목표달성에 이바지하는 등 국제적 의무를 수행해야 한다. 나아가, 과거 FTA, DDA 협상에서 취했던 수세적 대응에서 벗어나 자본과 기술력을 바탕으로 해외농장을 개척하여 현지에서 판매·재수출·필요시 국내 반입토록 하는 시스템을 구축함으로써 우리농업의 새로운 지평을 여는 기회로 활용해 나가야 할 것이다.

5. 남북농업협력의 강화

5.1. 추진배경: 북한의 식량난과 농업침체

북한의 농업은 총체적 문제를 안고 있다. 후진적인 산업생산구조와 인구구조는 오랜 기간 지속되고 있으며, 생산동기를 유발하지 못하는 사회주의 경제관리 체제를 여전히 고수하고 있다. 비료, 농기계, 농약, 연료 등 각종 농자재가 원활히 공급되지 않아 농업생산성이 낮고, 농업기반이 낙후되어 작은 기후변동에도 농작물 피해를 크게 입는 상태이다. 따라서 농업생산량은 잠재생산능력에 크게 못 미치는 수준에 머물러 있으며 그로 인해 식량난은 해소되지 않고 있다.

북한의 식량난은 2002년까지 크게 개선되지 않은 상태였다.

북한의 농업을 회생시키고 발전 국면으로 전환시키기 위해서는 농민의 생산동기를 유발할 수 있도록 제도를 개선해야 하고 충분한 자본을 농업부문에 공급해야 한다. 그러나 북한 농업은 개혁 부진과 자본 부족의 함정에서 벗어나지 못하고 있다. 1990년대 중반 농업생산부문에서 새로운 동기유발 제도를 부분적으로 도입·실험했으나 자본 부족으로 소기의 성과를 달성하는 데 성공하지 못했다.

표 3-17. 북한의 식량수급 실태(1991-2002)

단위: 천명, 천 톤

연도	인구	공 급 량				소 요 량		부 족 량	
		국내 생산	해외 도입	남한 지원	계(A)	최소소요 (C)	권장소요 (D)	C-A	D-A
1991	20,798	4,427	1,290	-	5,717	4,934	6,002	△783	285
1995	21,684	3,451	962	150	4,563	5,145	6,258	582	1,695
2000	22,253	3,590	1,225	500	5,315	5,280	6,422	△35	1,107
2001	22,369	3,946	1,400	-	5,346	5,307	6,456	△39	1,110
2002	22,522	4,134	1,005	400	5,539	5,343	6,500	△196	961

주 1) 인구는 차년도 인구(통계청, 남북한 경제사회상 비교, 2005)

2) 미곡, 맥류, 두류, 서류, 잡곡 등 생산량

자료: 국내 생산량(농촌진흥청), 해외도입량(KOTRA), 남한지원량(통일부)

이후 북한은 농업부문의 부족한 자원을 국제사회로부터 유치하기 위해 1998년 「농업복구와 환경보호 계획(agricultural recovery and environmental protection program)」을 입안하고, 유엔개발계획(UNDP)의 도움을 받아 국제사회로부터 지원을 받은 바 있다. 이 계획 수행과 관련된 국제사회의 지원은 대부분 유엔의 합동호소프로그램(consolidated inter-agency appeal)을 통해 이루어졌다.

그러나 국제사회의 지원은 당초 필요로 했던 규모에 미치지 못했으며, 비료 등 단기 투입재 지원에 집중되어 본래 의도한 농업복구개발 지원과도 다소 동떨어진 결과를 낳았다. 또 AREP프로그램의 실행계획 추진과 지원을 주관해야 할 북한 농업당국(당시 농업위원회)과 국제사회(국제기구, 민간지원단체) 간에 긴밀한 협조가 이루어지지 않아 관련 사업도 조직적으로 이루어질 수 없었다. 요컨대 북한은 농업복구개발 계획 이행 과정에서 충분한 지원을 받지 못했으며 계획도 성공적으로 추진되지 못했다.

5.2. 주요정책 추진실적

5.2.1. 식량 및 비료 지원

1990년대 들어 경제침체와 계속된 자연재해 등의 요인으로 농업생산이 하락

하고 식량 사정이 악화되자, 북한은 1995년 국제사회에 식량 지원을 요청했다. 이 요청에 따라 우리 정부는 1995년 6월부터 10월까지 국내산 쌀 15만 톤을 처음으로 북한에 지원했다. 1998년 김대중 정부가 들어서면서 대북 식량지원은 늘어나게 되었는데, 참여정부도 2006년을 제외하고 매년 40~50만 톤을 유·무상으로 꾸준히 지원했다.

표 3-18. 정부의 대북 식량지원

연 도	차 관		무 상		계
	규모	지원방식	규모	지원방식	
1995			쌀 15만 톤	직접지원	15만 톤
1996			CSB 3,409톤	WFP경유	0.3만 톤
1997			옥수수 5만 톤 CSB 18,241톤	WFP경유	6.8만 톤
1998			옥수수 3만 톤 밀가루 1만 톤	WFP경유	4만 톤
1999					-
2000	쌀 30만 톤 옥수수 20만 톤	직접지원			50만 톤
2001			옥수수 10만 톤		10만 톤
2002	쌀 40만 톤	직접지원	옥수수 10만 톤	WFP경유	50만 톤
2003	쌀 40만 톤	직접지원	옥수수 10만 톤	WFP경유	50만 톤
2004	쌀 40만 톤	직접지원	옥수수 10만 톤	WFP경유	50만 톤
2005	쌀 50만 톤	직접지원			50만 톤
2006			쌀 10만 톤	직접지원	10만 톤
2007	쌀 40만 톤	직접지원			40만 톤
계	260만 톤		76.1만 톤		336.1만 톤

주 1) 민간차원의 소규모 지원은 제외.

2) CSB는 옥수수와 대두의 혼합곡물.

자료: 통일부

1999년 들어 정부는 긴급구호와 병행해 북한의 농업생산성 증대에 초점을 맞추어 대북지원을 추진하겠다는 방침을 정했다. 이 방침에 따라 1999년 처음으로 비료 15만 5천 톤을 북한에 직접 지원하게 되었다. 이후 참여정부에서도 매년 정부 차원에서 북한에 비료를 지원했는데 1999년부터 2007년까지 정부가 지원한 비료의 총량은 255만 톤에 달한다.

표 3-19. 정부의 대북 비료지원

연 도	규모(천 톤)	시 기
1999	155	3.30 ~ 6.25
2000	300	1차(20만 톤):5.18~6.28, 2차(10만 톤): 8.1~8.28
2001	200	5.2 ~ 6.9
2002	300	1차(20만 톤):4.25~6.11, 2차(10만 톤): 9.13~10.26
2003	300	1차(20만 톤):5.29~7.30, 2차(10만 톤): 11.1~12.1
2004	300	1차(20만 톤):4.16~6.23, 2차(10만 톤): 11.16~12.21
2005	350	1차(20만 톤):5.21~6.21, 2차(15만 톤): 6.29~7.25
2006	350	1차(15만 톤):2.28~4.10, 2차(20만 톤): 5.15~7.10
2007	300	-
합 계	2,555	

주: 1999년 대한적십자사 지원분 4만 톤 포함.

자료: 통일부

우리 정부의 대북 식량지원은 1990년대 중반 식량위기 발생 이후 지금까지 북한의 식량난을 실질적으로 완화하는데 큰 기여를 해 왔다. 특히 2000년대 들어 매년 최소소요량 기준으로 100여만 톤 이상이 부족한 북한의 식량수급 상황에서 40~50만 톤의 지원은 당면한 식량난을 크게 완화할 만한 규모에 해당된다. 연간 50만 톤이면 성인 200만 명에게 1년 동안 정상적으로 배급할 수 있는 분량이기 때문이다.

비료 지원도 북한의 농업생산 향상에서 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 남한이 지원한 비료는 최근 북한의 연간 화학비료 총 공급량의 절반 이상을 차지할 만큼 비중이 크다. 지원 비료의 증수 효과를 시산해 보면 최소 55만 톤에서 최대 95만 톤까지의 식량 증수효과가 있을 것으로 추정되고 있어 그만큼 북한의 최근 농업생산 증대에 중요한 역할을 수행하고 있다고 평가할 수 있다.

5.2.2. 민간지원단체의 농업지원

대북지원 초기 민간지원단체들은 북한에 주로 식량과 생필품을 지원했다. 2000년 들어 정부가 남북협력기금 지원을 시작하면서 민간단체의 대북 지원사

업은 점차 농업개발, 보건의료, 취약 계층 지원 등으로 다양해졌으며 규모도 지속적으로 확대되어 왔다.

민간지원단체가 추진해 온 농업개발지원은 옥수수 및 감자 종자개량, 종자 생산, 젓소 및 양계장 설치 운영, 산란종계장 설치 운영, 젓염소 종축 및 유가공 설비 지원, 채소온실 설치 운영, 농기계 수리 공장 설치 운영, 양묘장 설치, 농기계 지원, 농자재(비료, 농약, 비닐, 종자 등) 지원 등 다양한 형태로 추진되고 있다.

대북 농업협력 추진에 있어 민간지원단체가 가지고 있는 장점은 비교적 잘 발휘되고 있다. 비록 북한 체제의 특성 때문에 지원의 효과가 쉽게 확산되지는 않고 있으나 인도적 지원 효과는 발휘하고 있다고 평가된다. 또한 여러 돌발 상황에 유연하게 대처해 민감한 남북한 관계 속에서 많은 역할을 수행해 왔다고 평가할 수 있다.

그러나 민간지원단체의 농업협력사업 추진 과정에서 드러난 문제점도 있다. 우선 재정이 취약하기 때문에 자체적으로 지원사업을 지속적으로 수행하기가 어렵다. 전문성의 부족 문제도 있다. 대북 협력사업을 오랜 기간 추진해 온 지원단체는 북한에 대한 전문적 지식을 많이 축적하고 있으나, 농업협력사업 추진 과정에서 가장 중요한 농업기술 및 농업관리기술 측면의 전문성은 취약하기 때문이다.

일부 농업협력사업의 정체성이 뚜렷하지 않다는 문제도 있다. 민간지원단체의 농업기술협력이나 농업개발협력 모두 물자지원을 수반하고 있으나, 기술협력과 개발협력에 중점을 두고 협력사업으로 발전하거나 그 성격이 계속 유지되는 경우는 많지 않다. 향후 정부와 지자체, 민간지원단체가 협조하여 보완책을 마련해야 한다.

표 3-20. 주요 민간지원단체의 대북 농업지원 활동

단체명	시작	주요 활동	관심분야
남북나눔	1996	농자재 및 농기구 지원	농촌주거환경개선
국제기아 대책기구	1997	농자재 지원 유기질비료 지원	지하수 개발 유기질비료 지원
국제옥수수재단	1998	옥수수 육종 옥수수 생산을 위한 영농자재 지원	옥수수 신품종 개발
굿네이버스	1998	젓소목장 지원 양계장 설비 지원사업	축산개발 지원 사료공장 운영 지원
남북농업발전협력 민간연대	1999	씨감자 생산을 위한 농자재 및 장비 지원 씨감자 조직배양시설 건설 및 저온저장고 지원	씨감자 지원 농자재 지원
새마을운동중앙회	1998	농촌 개발을 위한 농기계 및 농구 지원	지역개발운동
선한사람들	1999	옥수수 종자 및 비료 지원	씨감자 지원
우리민족서로돕기 운동	1997	축산 지원 농기계 지원 및 수리센터 건설, 운영	축산개발 지원 농기계조립공장 건립
월드비전	1998	채소온실농장 지원 씨감자 생산 시설 및 기술 지원	수경재배 온실사 업
남북강원도협력협회	2001	산림병해충 방제사업, 연어 치어 방류사업	산림병해충 방제
전남도민남북교류 협의회	2003	농기계 수리공장 지원 비닐온실 협력사업	농기계수리공장 지원
조국평화통일불교 협회	2004	농업개발 지원(양파씨앗)	농업개발 지원
한국 천주교 주교회의 민족화해위원회	2000	농기계 및 영농자재 지원 씨감자 조직배양시설 지원	씨감자 지원 농자재 지원
평화의 숲	1999	조립 및 산림보호사업 양묘장 복구사업	양묘장 지원 유실수 단지조성
한국대학생선교회	1999	젓염소 보내기, 축산장비 지원	젓염소시범목장 지원
한국JTS	1998	농자재 지원	농자재 지원
한민족복지재단	2002	농기계 및 영농자재 지원	농자재 및 기술 지원
농업협동조합중앙회	1997	특수 콩 종자 지원 돼지 사육을 위한 현대적 양돈장 건설	농업생산력 증대 축산기술 개발
북고성군농업협력단	2002	온실 영농자재 및 기술, 양돈장 지원	농자재 및 기술 지원
통일농수산사업단	2004	벼농사 시범사업, 이모작 지원	벼농사 시범사업

자료: 대북협력민간단체협의회, 대북지원 10년 백서, 2005, p.100.

5.2.3. 남북농업협력위원회 구성과 당국 간 협력 추진

북한은 2005년 신년공동사설에서 농업을 경제건설의 ‘주공전선’으로 설정, 농업생산 향상에 정책의 비중을 높게 부여한 바 있다. 이는 남북 간에 농업협력 실현 가능성을 높이는 계기가 되었다. 남한 역시 동년 1월 통일부장관의 다보스포럼 연설과 통일부 업무보고를 통해 2005년 역점 추진과제의 하나로 포괄적 남북농업협력 추진 의사를 강도 높게 제시한 바 있다. 이에 따라 농업분야에서는 이를 뒷받침할 실무 대책을 준비하기 시작했다. 이후 남북한은 2005년 6월 서울에서 개최된 제15차 남북장관급회담에서 남북농업협력위원회를 구성·운영하기로 합의했다.

남북 양측은 2005년 8.18~19일 양일간 개성에서 남북농업협력위원회 제1차 회의를 개최했다. 양측은 각자가 제시할 농업협력 의제를 회의 개최 수일 전에 미리 교환함으로써 협의를 효과적으로 진행할 수 있도록 노력했으며, 남북농업협력위원회 제1차 회의에서 각각 제안한 농업협력과제를 검토하고 조정해 5개 농업협력 및 지원사업을 추진하기로 합의했다. 합의된 사항은 협동농장 협력, 농업과학기술·인력 교류, 종자부문, 산림자원 보호, 축산·과수·채소·잡곡·특용작물 분야의 협력사업 추진이다.

남북 정부는 2005년 8월 개성에서 남북농업협력위원회 제1차 회의를 개최했다. 이 회의에서 양측은 각각 제안한 농업협력과제를 검토하고 조정하여 5개 농업협력 및 지원사업을 추진하기로 하였다. 아울러 이들 협력사업 추진을 위해 필요한 실무접촉을 갖기로 합의하였다.

남북농업협력위원회 합의사항 중 주목할 만한 것이 협동농장 협력사업이다. 이 협력사업의 기본구상은 북한의 협동농장을 대상으로 시범영농단지를 조성하고 남북 양측이 협력하여 단계적으로 발전시킨다는 것을 골자로 하고 있다. 여기에서 중요한 것은 특구 배후지역의 농장이 주된 협력대상이라는 점과 협력사업을 단계적으로 발전시킨다는 점이다.

남북농업협력위원회 합의를 기반으로 추진하고자 했던 협동농장 협력사업은 북한 농업부문의 희생과 중장기적 발전 경로 탐색을 염두에 두고 제안된 것이

다. 따라서 이 협력사업 추진 계획에는 초기에 추진해야 할 세부 협력과제는 물론 중장기 추진 과제도 함께 구상되어 있다고 말할 수 있다.²

남북농업협력위원회 제1차 회의 합의문

남과 북은 남북농업협력위원회 제1차 회의를 2005년 8월18일부터 19일까지 개성에서 진행하였다. 쌍방은 안정적이고 지속적인 농업협력을 실현해 나가기로 협의하고 다음과 같이 합의하였다.

1. 남과 북은 농업협력 사업을 보다 높은 단계에서 확대해 나가기 위해 일정한 지역의 협동농장을 선정해 아래와 같은 방식으로 협력사업을 진행하고 그 성과에 기초해 확대해 나가기로 한다.

남측은 협력하는 농장들의 육묘시설, 비료·농약·농기계 등 농기자재, 배합 사료 및 영농기술 등을 2006년부터 지원한다.

이를 위해 북측은 남측 전문가들과 기술자들이 필요한 시기에 해당 지역의 방문을 보장하도록 한다.

2. 남과 북은 현대적인 종자생산과 가공·보관·처리시설을 2006년부터 지원하는 데 적극 협력하기로 한다.

3. 남과 북은 우량한 유전자원의 교환과 육종 및 재배기술, 생물농약의 개발과 생산기술, 농작물 생육예보 및 종합적 병해충 관리체계(IPM) 형성, 남측 농업전문가들의 방문 등 농업과학기술분야에서 협력하기로 한다.

4. 남과 북은 축산, 과수, 채소, 잡곡, 특용작물 등의 분야에서 협력사업을 발전시켜 나가기로 한다.

5. 남과 북은 토지 및 생태환경보호를 위한 양묘장 조성 및 산림병해충 방제 등 산림자원을 늘려 나가는 데 서로 협력하기로 한다.

이를 위해 쌍방은 북측의 동·서부지역에 각각 1개씩의 양묘장을 조성하며 구체적인 장소는 앞으로 정하기로 한다.

6. 남과 북은 위에 명시된 사업들을 체계적으로 추진하고 실무적인 문제들을 협의해 나가기 위해 필요한 시기마다 각각의 실무접촉을 가진다.

7. 남북농업협력위원회 제2차 회의 날짜와 장소는 문서교환 방식으로 협의·확정하기로 한다.

2005년 8월 19일

남북농업협력위원회 남측위원장 대한민국 농림부 차관 이명수
북남농업협력위원회 북측위원장 조선민주주의인민공화국 농업성 부상 문응조

2 당시 남북농업협력위원회에서 합의한 농업협력사업은 2007년 말까지 진척되지 않았으나 2007년 제2차 정상회담 이후 '남북농수산협력분과위원회'가 설치되면서 남북 간에 다시 논의되고 있다.

5.2.4. 제2차 남북정상회담 이후 농업협력 논의

가. 제2차 남북정상회담

2007년 여름부터 한반도를 둘러싸고 큰 변화가 시작되었다. 6자회담의 진전과 제2차 남북정상회담이 그것이다. 농림부는 농촌진흥청, 산림청, 한국농촌공사, 농수산물유통공사, 농협중앙회, 그리고 한국농촌경제연구원의 전문가들로 남북정상회담 준비반(Task Force)을 구성하여 정상회담에서 다루어질 것으로 예상되는 농림 분야 협력 의제 준비에 착수했다.

2005년 남북농업협력위원회 제1차 회의 준비작업과 남북 간 합의사항에 관한 검토를 토대로, 정상회담 준비반은 제2차 남북정상회담과 후속될 각급 회담에 제시할 남북농업협력 의제를 기존 합의사항 중 이행 가능한 협력사업을 발전적으로 보완해 다시 추진한다는 것으로 정했다.

2007년 10월 제2차 남북정상회담은 평양에서 개최되었다. 이 회담의 결과는 방북 마지막 날 양측이 함께 발표한 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」에 나타나 있다. 이 선언문은 총 8개 항으로 구성되어 있는데, 초반 4개 항은 긴장완화와 평화정착에, 후반 3개 항은 사회문화교류와 인도주의적 협력에 각각 할애하고 있다. 경제협력에 관한 조항에는 민족 간 경협을 우대와 특혜 부여, 해주 주변에 서해평화협력지대 설치, 개성공단의 통행·통신·통관 등 3통문제 해결, 철도와 도로의 개보수, 조선단지 건설, 농업·보건·환경 분야의 협력, 남북경제협력공동위원회 설치 등 많은 내용이 담겨져 있다.

나. 정상회담 후속회담과 남북 농업협력 논의

남북 간 농업협력 추진에 관해서는 정상선언, 총리회담 합의서, 제1차 경협공동위 합의서, 농수산협력분과위 합의서 등에서 점차 구체적으로 다루고 있다. 먼저 총리회담(2007.11)에서는 2005년의 남북농업협력위원회 합의를 중심으로 농업협력사업을 추진하되 종자 생산 및 가공 시설, 유전자원 저장고 건설 등을 2007년 중 착수하고, 산림녹화 및 병충해 방제 협력도 추진한다고 명시하

고 있다.

제1차 경협공동위 합의서(2007.12)에서는 농업 및 수산분야 협력을 호혜적인 방식으로 추진하기로 했으며, 그 세부 내용들을 함께 다루고 있다. 우선 종자 생산·가공시설 및 유전자원저장고 건설 협력과 관련해 현지조사를 실시하기로 했다. 둘째로는 검역 및 방역부문의 협력, 유전자원 교류 및 공동연구, 농업과학기술 교류 등 협력사업을 2008년에 착수하기로 했다. 한편 수산분야에서는 북측 동해 일정한 수역에서의 협력사업을 추진하기로 했으며, 이들 농수산협력사업을 실무적으로 협의하기 위해 2007년 12월에 농수산협력분과위를 개최하기로 했다.

남북경협공동위원회의 합의에 따라 2007년 12월에 농수산협력분과위가 개최되었다. 이 회담에서는 농업부문에 관해 세 가지 합의를 도출했다. 우선 총리 회담부터 논의해 오던 종자 생산 및 가공시설과 유전자원저장고 건설을 추진하기로 합의했으며, 검역체계 확립과 관련해 정보 교환, 검사·소독장비의 현대화, 예방·진단·약품 등에서 협력을 추진하기로 했다. 또 과수·채소·잡업·축산 등에서 농업과학기술 협력을 추진하기로 합의했다.

수산분야에서도 공동 이익 실현을 위한 협력사업을 추진하기로 했다. 우선 북측 동해어장의 일정 수역에서 남측 어선이 어로활동 실시를 위한 관련 협의를 추진하기로 했다. 또한 수산물 생산과 가공, 우량품종 개발, 양식 등에서 협력을 추진하고, 수산물의 효율적 유통을 위한 협력도 추진하기로 했다.

남북경제협력공동위원회 회의 후속으로 열린 농수산협력분과위원회 제1차 회의는 2005년의 합의사항을 다시 확인했다는 점에서 한 단계 더 진전된 것이라 볼 수 있다. 농업부문에서는 위생과 검역분야, 수산부문에서는 가공과 유통분야에서의 협력을 협의했는데, 이는 농수산부문에서 남북 간에 상업적 교역과 투자협력사업을 염두에 둔 것으로 평가할 수 있다.

표 3-21. 제1차 남북농수산협력분과위원회 합의서(2007.12.15)

구 분	주요 내용
농업 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 종자생산 및 가공시설, 유전자원저장고 건설 조속 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 현지조사: 12.21~24, 규모 20명, 기반시설 등 입지여건 조사 - 북측은 기초자료 및 편의 보장, 남측은 설비와 물자 제공 - 공동연구를 위해 2008년 3월 중 기술협의 개최 • 검역체계 확립 및 관련 협력 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 정보 교환, 검사소독장비 현대화, 예방·진단·약품 등 협력 • 과수·채소·잡곡·축산, 농업과학기술 협력 추진
수산 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 수산분야 공동이익을 위한 협력사업 적극 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 북측 동해어장의 일정 수역에서 남측어선 입어 및 어로활동 실시 - 수산물 생산, 가공, 우량품종 개발, 양식분야 협력 추진 - 생산, 가공된 수산물의 효율적 유통을 위한 협력 추진

주: 산림분야 협력은 보건의료환경보호협력분과위에서 다루어짐.

자료: 통일부, 남북농수산분과위원회 제1차 회의 합의서, 2007. 12.

한편 농업부문은 2005년의 농업협력위원회 체제가 폐지되고 경제협력공동위원회 산하에 농수산협력분과위원회로 편입되어 재정비되었다. 당국 간 농업협력협의체가 거듭난 만큼 남북의 농정당국은 새로운 출발점에 서게 되었다. 적절한 농업협력 분야의 선택, 협력 추진에 대한 면밀한 준비, 그리고 양측 대표의 합리적 협의 태도 등 3자가 잘 어우러진다면 향후 남북 농업협력추진은 개선될 수 있을 것이다.

5.3. 남북 농업협력 추진방향과 과제

남북한은 2007년 말 정상회담, 총리회담, 남북경제협력공동위원회, 남북농수산협력분과위원회를 차례로 거치면서 경제협력 및 농업협력 협의 체제를 재편했다. 또 그 과정에서 일부 협력사업 추진에 대한 합의를 도출해 냈다. 그러나 지금까지의 경험에 비추어 볼 때 합의와 실행이 항상 부합된 것만은 아니다. 남북한간의 합의가 좋은 결실을 맺기 위해서는 실무적으로 잘 뒷받침되어야 한다. 그 준비는 남북 간 농업협력의 방향과 과제에 대한 이해의 공유로부터

시작되어야 한다.

남북 간 농업교류협력의 기조와 발전 방향은 세 가지의 협력 형태를 고려해 수립해야 한다. 첫째는 여러 민간지원단체가 추진하고 있는 농업 지원사업이고, 둘째는 정부간에 추진할 수 있는 기반조성협력사업 및 교류사업이며, 셋째는 민간기업 간 상업적 교역과 투자협력사업이다. 각 협력사업의 특성을 살리고 부족한 점을 보완해 궁극적으로 북한의 농업을 발전시키고 남북 양측의 공동이익을 창출할 수 있어야 한다.

민간지원단체가 수행하고 있는 대북 농업 지원사업은 비교적 활성화되어 있는 분야이다. 비록 협력 규모는 크지 않지만 유연성을 발휘할 수 있고 농촌 현장에 들어가 사업을 추진한다는 점에서 의미가 크다. 최근 들어 지방자치단체가 새롭게 참여하고 있어 「민간단체-자치단체-정부」 간 역할을 구분하고 협조체계를 정비할 필요가 있다.

남북한 정부가 함께 할 수 있는 농업협력 분야는 농업농촌기반정비, 산림복구, 농업기술교류협력 등이다. 이 사업들이 추진된다면 북한의 농업생산성을 크게 증대시킬 수 있다. 또 농촌주민의 생활을 개선시키고 국토환경을 보전하는데도 기여할 것이다. 이들 협력사업은 대규모가 될 것이므로 즉시 실행에 옮겨질 수는 없다. 아직 북한 내에서 대규모 자본이 효율적으로 이용될 가능성이 낮기 때문이다. 일정 지역을 대상으로 시범협력사업을 추진해 경험을 쌓은 후 착수하는 것이 바람직하다.

교역과 상업적 투자협력사업은 민간기업에 해당되는 일이며 일방적 지원에 해당되지 않는다. 이 협력 과정에서 양측은 공동이익을 추구할 수 있고, 일단 시작되면 협력사업의 지속 가능성도 가장 높다. 이 부문에서도 민간 주도의 시범사업이 필요하며 정부는 교역과 관련된 제도를 정비하는 데 많은 노력을 기울여야 한다.

남북 간 농업협력사업을 전략적으로 추진하는 것도 중요하다. 첫째, 가장 중요한 것은 주된 목표를 설정한 후 거기에 맞는 농업협력사업의 형태를 결정하고 추진하는 것이다. 북한 농업의 현 상황을 고려해 설정할 수 있는 농업협력사업의 목표는 인도적 지원, 식량 증산, 농업기술 전파, 교육·훈련 기회의 제공,

북측 협력 상대방의 자립, 농촌지역 생산·생활기반 복구 등이며, 이들 다양한 목표 중 현실적으로 달성 가능한 주요 목표를 분명하게 설정해야 한다.

둘째, 단계적으로 접근해야 한다. 협력사업의 규모는 중소기업에서 시작해 성과를 확인해가며 점차 규모를 늘려나가야 한다. 어떤 형태의 협력사업이든 투자되는 자본이 효율적으로 이용될 수 있는가를 확인해야 하기 때문이다. 농업협력의 목표와 형태는 지원·교류를 중심으로 하는 협력사업을 통해 기반을 조성하고 이를 토대로 점차 상업적 협력으로 구성되는 경협사업을 추진하는 방식으로 접근할 필요가 있다.

셋째, 협력 성과가 지속적으로 나타날 수 있도록 협력사업을 추진하는 것이 중요하다. 농업협력사업을 통해서 단기적으로는 북한의 농업생산이 증대될 수 있겠지만 중장기적인 농업발전의 토대가 구축되지 못한다면 개발협력의 목표를 달성할 수 없기 때문이다.

제4장 농업정책 추진과 평가

1. 농식품 수출 확대

1.1 농산물 수출 현황

1.1.1 농식품 수출 추이

우리나라 농림축산물 수출은 정부의 수출농업 추진에 힘입어 1990년대 초부터 지속적으로 증가하였다. 2000~2006년 동안 연평균 6.0%의 성장률을 기록하여 같은 기간 농림업생산액 증가율 1.3%에 비해 높은 성과를 나타내었다. 부류별로 축산물과 임산물 수출이 정체 또는 감소 추세를 보인 반면, 농산물 수출은 1998년 이후 지속적으로 증가하고 있다.

2007년 11월까지 농림축산물 수출액은 22억 8천만 달러로 2006년에 비해 10.9% 증가하였다. 12월 수출까지 반영한 수출액 전망치는 25억 5천만 달러로 당초 수출 목표 24억 5천만 달러를 초과 달성할 것으로 전망된다. 이는 신선농산물 중 수출규모가 가장 큰 김치의 수출이 회복세를 나타내고 인삼류, 장류, 연초류 등 가공식품 수출이 증가하였기 때문이다.

우리나라의 주요 수출국은 일본, 미국, 중국, 러시아 등 일부 국가에 집중되어 있다. 2007년 11월까지의 수출 실적을 전년 동기와 비교할 때, 일본을 제외한 주요 수출국으로의 수출 실적은 모두 증가하였다.

표 4-1. 농림축산물 품목부류별 수출 추이

단위: 백만 달러, %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (A)	2007(p) (B)	증감률 (B/A)
농림축산물	1,579.9	1,639.9	1,859.8	2,085.0	2,221.5	2,304.4	2,554.8	110.9
신선농림축산물	522.5	462.8	509.5	550.8	608.1	535.5	585.2	109.3
- 채소	121.0	89.5	100.6	126.9	138.5	133.6	120.9	90.5
- 김치	68.7	79.3	93.2	102.7	93.0	70.3	73.8	105.0
- 인삼	74.8	55.0	66.6	89.2	82.5	88.6	97.6	110.2
- 화훼	31.8	32.1	45.3	48.5	52.1	40.4	60.1	148.8
- 과일	56.3	82.8	70.5	85.7	120.9	98.4	144.9	147.3
- 돼지고기	46.1	22.2	31.3	27.3	34.3	23.9	10.7	44.8
- 가금육	4.7	6.6	5.8	3.5	9.5	8.5	8.8	103.5
- 산림부산물	119.1	95.2	96.1	67.0	77.4	71.8	72.1	100.4
가공농림축산물	1,057.3	1,177.1	1,350.3	1,534.2	1,613.4	1,768.9	1,969.4	111.3
- 가공식품	966.3	1,105.3	1,269.4	1,437.3	1,540.8	1,716.7	-	
- 목재류	91.0	71.8	80.9	96.9	72.6	52.2	-	
신선 비중	33.1	28.2	27.4	26.4	27.4	23.2	22.9	
가공 비중	66.9	71.8	72.6	73.6	72.6	76.8	77.1	

자료: 농수산물유통공사.

표 4-2. 주요 수출대상국별 농림축산물 수출실적

단위: 백만 달러, %

2006(A)		2007 ¹⁾ (B)		(B/A)
수출 대상국	수출액	수출 대상국	수출액	
일본	589.2	일본	582.1	△1.2
미국	259.1	미국	273.6	5.6
중국	232.2	중국	267.8	15.3
러시아	193.7	러시아	205.4	6.0
ASEAN	167.2	ASEAN	193.7	15.8
홍콩	126.3	홍콩	127.0	0.6
중동국가	176.0	중동국가	248.8	41.4
대만	74.8	대만	89.6	19.8
EU	43.6	EU	50.0	14.7
기타	193.6	기타	241.1	24.5

주: 수출실적은 당해연도 11월까지 집계결과를 비교한 것임.

자료: 농수산물유통공사

농림축산물 수출액 중 가공품이 19억 달러로 77%에 이르고, 신선품은 23%인 5~6억 달러로 비중이 낮다. 주요 가공품은 과자류, 면류, 빵류, 주류 등으로 러시아, 중국, 미국, 캐나다, 중동 등에서 한국산에 대한 선호도가 높아 시장 개척이 이루어지면서 수출이 늘어나는 추세이다. 반면 주요 신선품인 과일, 채소, 화훼, 김치 등은 일본, 중국, 동남아 등에 집중 수출하고 있으나, 개도국들의 저가 경쟁으로 인해 수출 증대가 쉽지 않은 상태이다.

가공품과 신선품 모두를 포함한 전체 농림축산물 수출 품목 중에서 5천만 달러 이상 수출하는 품목은 2006년 기준으로 10개에 불과하다. 그 중에서 농가소득과 관련이 높은 신선품은 김치와 인삼류뿐이며 나머지 품목은 연초류, 과자류, 면류, 주류, 당류, 커피류 등 고차가공품이다.

부류별 신선품 중 채소류 전체 수출액은 2006년 1억 3,360만 달러로 1억 달러가 넘으며, 과실류(9,840만 달러), 화훼류(4,040만 달러), 산림부산물(7,180만 달러) 등은 수출 규모가 1억 달러 미만이다. 품목별로 인삼제품(8,860만 달러), 김치(7,030만 달러), 돼지고기(2,390만 달러), 가금육(850만 달러)의 수출 규모가 크다. 일본으로 수출되는 채소류는 파프리카, 딸기, 토마토, 오이, 호박, 멜론 등이다. 그 중에서 파프리카는 단품으로 5천만 달러 가까이 수출하여 일본 수입시장의 70%를 점유하는 성공적인 수출 품목이 되었다.

표 4-3. 주요 수출품의 수출규모 (2006년)

	1억 달러 이상	5천만 달러 이상	1천만 달러 이상	5백만 달러 이상
가공품	연초류, 과자류, 면류, 주류, 당류, 커피류	소스류, 목재	음료, 빵류 제조용, 코코아류, 사료, 기타조제농산물, 식품성 액즙, 전분, 곡류, 유기가공품, 효모류, 식품성 유지, 차류, 기타 식물성물질, 기타농산부산물, 한약재, 버섯류, 기타산식물	두류, 채유종실, 박류, 잠사류, 향신료
신선품	-	김치, 인삼	배, 유자차, 돼지고기, 양란, 백합, 채소종자, 밥, 전통주, 고추장, 파프리카	장미, 국화, 딸기, 토마토, 단감, 간장

자료: 농수산물유통공사

1.1.2 농식품 수출업체 현황

농식품 수출업체는 3,900여개에 달하여 영세하고 난립되어 있으며 수출대상국에서 국내 수출업체간 과당 경쟁하는 상황이다. 농식품 수출업체는 가공품 수출업체와 신선품 수출업체로 구분되며, 가공품 수출업체는 농산물 수출물류비 지원대상에서 제외되어 수출관련 자료가 파악되지 않으며, 신선품 수출업체 중에도 지원대상 조건(단품 기준 연간 10만 달러 이상, 2개 이상 취급 기준 합계 15만 달러 이상)을 넘는 수출업체는 256개인데, 이 중 500만 달러 이상 수출업체는 14개에 불과하며, 100만 달러 미만 수출업체는 179개(70%)이다. 2006년 주요 수출업체 실적을 살펴보면 한국인삼공사 2,800만 달러, 농협무역 2,000만 달러, 농산무역 800만 달러, 두산중공업사업부 880만 달러 등이다.

농식품 수출업체와 관련된 어려움 중 하나는 수출업체가 영세하여 자체 브랜드로 수출하는 업체 비중은 36.9%이며, 자체적으로 품질관리를 실시하는 업체는 6.5%에 불과하다는 것이다. 우리 농산물은 해외 농산물 시장에서 가격만으로 경쟁하기 어려운 상황이다. 따라서 고품질 농산물을 공급함과 동시에 좋은 브랜드 이미지를 통해 경쟁할 필요가 있다. 또한 수출업체가 영세하여 수출관련 지식과 경영능력을 갖춘 전문인력이 매우 부족하며, 해외시장 개척 노력에 대한 효율성이 미흡하다.

1.2 농산물 수출 확대 정책의 도입배경 및 의의

FTA확산과 도하개발아젠다(DDA)협상 진행 등으로 앞으로도 추가적인 시장개방이 불가피할 것으로 보인다. 특히 '04년 한-칠레 FTA가 발효되고 '07년 한-미 FTA협상이 타결되는 등 우리나라도 본격적인 통상형 개방국가 시대를 열어가고 있다. 시장개방이 확대되면서 저가의 외국 농산물 수입이 증가하여 농가소득의 불안성이 확대되고 있다. 그러나 한편으로 농산물시장개방은 우리 농산물이 해외로 진출할 수 있는 기회도 확대되는 의미가 있다. 세계화와 개방이 가속화 되는 환경에서 수입급증에 따른 수세적 대책에서 벗어나 적극적 수

출촉진으로 발상을 전환할 필요가 있다. 특히 세계 농식품 시장규모는 연평균 3.9%이상 지속적으로 성장하여 세계시장 규모가 '05년 3조 5,000억 달러에서 '20년에는 6조 3,500억 달러로 확대될 것으로 전망되고 있다. 또한 최근 한류 확산으로 인해 우리 식문화가 세계로 확산되어 우리 농식품에 대해 세계인의 관심이 고조되고 있어 수출가능성을 더욱 밝게 하고 있다. 특히 우리나라의 주 수출국인 미국 수입시장 규모가 연 9.43%, 일본은 12.10%, 중국 8.59%, 러시아 16.26%, 동남아시아 8.93% 등으로 성장하고 있다. 이들 국가의 2005년 농식품 수입시장 규모는 미국 626억불, 일본 435억불, 중국 278억불, 러시아 156억불이다. 이와 같이 농산물 수출 증가를 위한 긍정적인 요인들도 있으나 수출을 제약할 수 있는 부정적인 요인들도 다수 존재한다. 일본의 Positive List System, 미국 Zero Tolerance System 등과 같은 각국의 농식품 안전성 규제 강화는 수출 확대를 제약하고 있다. 최근 대일, 대미 환율 하락과 고유가, 수출 물류비 상승은 수출업체들의 수출채산성을 악화시키고 있다. 주요 수출대상국인 일본 등에서 화훼, 채소, 과일 등 품목의 경우 중국, 동남아, 남미 등 후발 개도국들의 가격 및 품질 경쟁으로 시장 확보에 어려움을 겪고 있다.

이러한 수출을 둘러싼 다양한 환경 하에서 수출농업을 육성해야 하는 이유는 수출농업은 그 자체로 우리 농업의 국제 경쟁력을 가늠하는 척도가 되기도 하지만 우리농산물의 판매처를 세계로 확대함으로써 농가소득 증대에도 큰 기여를 하기 때문이다. 또한 국가 브랜드 이미지를 높여 농업뿐만 아니라 국가 전 부문의 이미지 제고에도 기여할 수 있다. 따라서 수출농업을 새로운 활로, 그리고 새로운 성장동력으로 적극 육성할 필요가 있다.

1.3 정책입안 과정 및 평가

1.3.1 정책의 입안과정

정부는 FTA 확대 및 DDA 농업협상 등 새로운 국제농업 질서 변화에 대비하여 우리 농업·농촌을 발전시키기 위한 향후 10년간의 농정 비전을 제시한

‘농업·농촌종합대책(’04.2)’에 수출산업 육성을 농업의 새로운 성장동력 과제로 채택하였다.

농식품 수출은 생산에서부터 유통, 물류, 해외마케팅이 유기적으로 연계되는 종합예술이라 할 수 있다. 따라서 농식품 수출확대를 위해서는 정부, 자치단체, 생산자 조직, 수출업체 등이 동일한 정책방향을 가지고 일관되게 추진해야 한다. 이를 위해 농림부는 농식품 수출확대를 체계적으로 추진하기 위해 매년 초 농림부, 지방자치단체, 농촌진흥청, 산림청, 농수산물유통공사, 농협중앙회, 수출업체가 함께 머리를 맞대고 농식품 수출종합대책에 대해 토론한다. 또한 연초에 수립한 농식품 수출종합대책에 대해 7~8월경에 상반기 수출실적을 점검·평가함과 동시에 하반기 중점추진대책에 대한 토론을 하고, 연말에는 종합평가회를 개최한다.

1.3.2 각계의 반응과 평가

농식품 수출종합대책 토론과정에서 우리 농식품 수출확대를 위해서는 저가의 농산물과 차별화된 상품 개발 및 마케팅을 위한 정책이 필요하다는 점이 항상 강조되곤 한다. 그러나 우리 농식품 수출업체가 영세하고 수출업체-수출농가 간 계열화한 ‘전문 수출조직’이 없어 품질관리 시스템이 부족하다는 점이 지적되어 왔다. 이를 해결하기 위해 수출농가-수출업체가 계열화하여 수출 농산물 이력시스템을 구축하는 등 엄격한 품질관리를 하는 업체를 중심으로 수출 공동 대표 브랜드 ‘휘모리’를 ’04년에 개발하여 사용해 오고 있다. ‘휘모리’ 태동 초기에는 각 수출업체 마다 자사 브랜드를 표기하고 수출 공동브랜드를 사용하는 것에 대해 부정적 인식이 존재하였다. 그러나 정부의 적극적인 ‘휘모리’ 마케팅 결과 일본 등 외국에서 인지도가 높아지고 바이어 호응도가 높아짐에 따라 수출업체들이 수출 공동 대표 브랜드를 선호하게 되었다. 또한 수출전문원예생산단지가 형식적으로 운영되어 수출기여 효과가 미흡하여 이에 대한 개선의 필요성이 제기되었다. 수출 농산물의 품질과 생산성을 향상시키기 위해서는 ’91~’99년 정부보조로 건축되어 현재는 노후화된 유리온실 등에 대한 시설

현대화 사업 재개의 필요성에 대한 현장의 목소리가 많았다. 아울러 최근 한류 바람을 농식품 수출로 연계시키기 위하여 식문화 홍보행사의 중요성이 강조되었으며 특히 식문화 홍보는 현재의 교포시장 중심의 시장에서 현지 주류시장 진출의 토대가 될 수 있다는 의견이 많았다.

1.4 정책의 주요 내용

1.4.1 고품질·안전 수출농산물의 안정적 공급기반 조성

개방화시대를 맞이하여 점점 치열해지고 있는 국제 농산물시장의 경쟁에서 살아남으려면 고품질·안전 농산물을 대량으로 생산하여 국제농산물 시장에서 점유율을 높이고 여러 국가에 수출할 수 있어야 한다.

정부는 고품질·안전 수출 농산물의 안정적 공급을 위해 수출전문 원예전문 생산단지를 지정·운영하고 있다. '04년에는 기존 원예전문생산단지(일명 수출단지)가 수출단지로서 역할을 제대로 하지 못한다는 일부 지적 등이 있어 단지의 활성화와 효율적 관리를 위해 「원예전문생산단지관리지침(훈령)」을 제정하였다. 원예전문단지 선정 기준 및 평가시스템 도입을 통해 우수단지에 수출물류비 인센티브를 제공하였다. 이러한 결과로 '원예전문생산단지가 2004년 104개 단지에서 2005년 129개, 2006년 149개 단지로 확대되었다. 또한 수출농산물의 공동선별·포장, 예냉, 검역 등 일관 수출체계 구축을 위하여 농산물 수출물류센터를 건설하여 수출물류비 절감과 상품성 제고에 기여하였다.

우리 농산물 주 수입국의 식품안전 기준을 충족시키고, 소비자가 원하는 고품질·안전 농산물 생산을 위한 안전성 프로그램을 중점 보급하여 수출 농산물에 대한 농약검출에 대비하였다. 이를 위해 수출컨설팅을 2003년 72회, 2004년 93회, 2005년 173회, 2006년 307회에 걸쳐 실시하였다. 특히 안전성 확보가 시급한 대일 신선채소류 수출농가·영농조합·수출업체를 대상으로 ISO 국제품질인증 획득을 지원하였다. 또한 파프리카, 방울토마토, 오이 등 121개 수출업체, 1,568 수출농가에 대한 채소류 수출업체 사전등록제 및 모니터링을 실시

함으로써 채소류 안전성 시스템이 정착될 수 있는 기반을 구축하였다. 특히 개방화 시대 수출농업 육성을 통한 새로운 성장동력을 창출하고자 수출 유망상품 개발사업을 실시하여 2004년 19개, 2005년 24개, 2006년 25개 품목에 대해 생산부터 수출까지 일련의 과정을 지원하였다.

1.4.2 해외시장 개척을 위한 공격적 마케팅 전개

정부는 수출용 농산물 상품화 및 공동브랜드 개발, 국제 농산물박람회 참가, 해외 현재대형 유통업체 판촉행사, 한국 농식품 로드쇼 등 해외시장정보 조사 및 수출홍보 등 해외시장 개척을 적극적으로 지원하였다.

정부는 해외에서 우리농산물을 대표할 수 있는 브랜드를 개발하여 이를 고품질 고부가가치 농산물을 생산하기 위한 매개체로 활용하고, 세계 시장에서 이미지 제고를 위해 'Whimori'라는 공동대표브랜드를 2004년 개발하고 각종 홍보를 실시해오고 있다. 그 예로 우리나라 최대 농식품 수출시장인 일본에서 'Whimori Week'를 지정하여 캠페인 요리교실, 판촉전 등 종합마케팅을 실시하였다. 그 결과 '휘모리' 수출이 파프리카는 '04년 330톤에서 '05년 3,531톤, 국화는 '04년 270만 본에서 1,270만본, 배는 95톤에서 226톤으로 대폭 증가하였다. 2006년에는 수국내산 화훼가 일본 대형유통업체매장에 최초로 입점하는 성과를 올렸다.

동아시아에서 한류 드라마로 최고의 인기를 구가하고 있는 '대장금'의 양미경씨를 홍보대사로 위촉하여 해외 박람회, 판촉전 등에 참여시켜 한국 농식품 및 식문화 홍보를 함으로써 우리 농산물 이미지를 제고하여 수출확대에 기여하도록 하였다. 아울러 일본 아이치 엑스포 기간 동안 한국의 날 행사, 우수 바이어 초청간담회, 한국음식요리 시연 등을 통해 우리 식문화를 세계에 전파하였다. 특히 우리나라와 식문화가 다른 미국과 유럽시장에 대해서는 세계적인 요리학교인 '르 꼬르동 블루'와 공동으로 김치요리를 개발하여 시연·시식행사, 요리책자 배포, 출판기념회 개최 등을 통해 김치를 세계에 알렸다. 또한 해외 유명 한식당 네트워크를 구축하여 우리 식문화를 적극적으로 활용하는 교

두보를 구축하고 대학축제 연계 식품점, 뉴욕 메츠 구장 'Korea Night'행사도 개최하였다.

선별적 해외박람회 참가를 통한 신규시장 개척을 위해서 수출업체 수출 실적, 시장성 등을 기준으로 지원대상 박람회와 업체를 선정하였다. 바이어 박람회에 대해서는 주력 수출 품목에 대한 시음·시식, 개별 수출업체 홍보 등을 통해 업체 간 상담·계약을 지원하고, 소비자 박람회는 요리 시연, 문화공연과 연계하여 한국산 농식품 알리기에 주력하였다. 그 결과 박람회에서의 수출계약액은 꾸준히 증가하였다. 아울러 해외 대형유통업체와 연계한 한국 농식품 판촉전을 실시하였으며 주요 수출대상국에서 대형유통업체 Net-Work를 형성하였다.

표 4-4. 연도별 해외 박람회 참가 회수 및 수출계약실적

	참가회수	수출계약 체결액(백만 달러)
2003	20	-
2004	22	245
2005	23	254
2006	19	256

자료: 농림부

1.4.3 지원체계 개선을 통한 수출증대효과 극대화

개방화 시대 수출업체 및 수출단지의 경쟁력을 제고하기 위해 수출물류비를 지원하였다. 수출업체 및 수출단지 규모화·전문화를 유도하기 위해 WTO에서 개도국에 한해 허용되고 있는 농축산물판매촉진비(일명 수출물류비) 지원 대상 업체를 연간 10만 달러이상 수출업체에서 연간 15만 달러 이상 수출업체로 상향조정하였다. 수출단지 인센티브는 5~10%에서 0~12%로, 신규시장개척 인센티브는 5%에서 10%로 상향조정하였고, 항공운송 인센티브를 도입하였다. 또한 수출업체에 대해 평가를 통해 우수업체에 대해서는 수출운영자금의

금리인하 인센티브(최우수 1%, 우수 0.5%)를 제공하고 지원규모 및 담보 등을 우대하여 업체 규모화 및 전문화를 유도하였다. 한편 DDA협상에 대비하여 수출물류비를 허용보조에 해당하는 공동대표브랜드 운영, 농약잔류검사비 지원 등 수출조성사업으로 연차적으로 전환하기 위해 허용보조사업비율을 2004년 9%, 2005년 10%, 2006년 11%로 점차 늘렸다.

아울러 수출업체 및 수출농가에 대한 정보지원 강화를 위해 농수산물무역정보망(<http://www.kati.net>)을 활용 수출가격, 해외 바이어 정보 등에 관한 정보 2005년 8,074건, 2006년 9,257건 제공하고 FTA에 대비하여 주요 품목별 수출 경쟁력 조사, FTA 체결대상국에 대한 시장조사 등 심층조사를 실시하기도 하였다.

1.5 정책추진 성과

농식품 수출이 참여정부 들어 지속적으로 증가하여 농식품 수출 집계액이 '02년 1,640백만 달러였으나 '06년에는 2,304백만 달러로 집계되었다. 특히 '04년에는 농식품 수출액이 사상 처음으로 20억불을 초과하는 쾌거를 이루었다.

또한 농식품 수출구조도 과거에는 밤, 송이버섯 등 자연의존형 품목 중심이었으나 참여정부 들어 파프리카, 화훼 등 기술·자본 집약적인 시설·원예 품목의 수출 중심으로 선진화 되고 있다.

파프리카 수출이 '02년 32백만 달러에서 '06년 46백만 달러로 44%증가하였고, 장미, 백합 등 화훼류 수출은 '02년 32백만 달러에서 '06년 40백만 달러로 25%증가하였다.

'06년에는 우리 농식품 수출의 가장 큰 시장인 일본시장에서 파프리카, 장미, 백합, 배, 고추피망, 오이, 가지, 수박 등 8개 품목은 네덜란드, 미국, 중국, 동남아 등 세계 농업강국들을 당당히 물리치고 일본 수입시장 점유율 1위를 기록하는 등 수출 1등 상품으로 자리매김하고 있다.

해외 대형유통업체와 연계하여 적극적인 판촉행사를 펼친 결과 우리 농식품

이 판매되는 매장도 급격하게 증가하고 있다. 해외 대형매장에 입점한 한국 농식품 매장 수가 '02년 2개 매장에서 '06년 201개 매장으로 대폭 확대되었다.

매향딸기, 포도, 유자차 등 새로운 수출 유망 품목이 등장하기도 하였다. 유자차 수출확대를 통해 농가소득도 증가되었다.

농촌경제연구원 연구결과에 따르면, '05년 과실 1,200억원 수출에 따른 가격 지지효과로 농가소득이 3,500억원 증대된 걸로 나타났다. 실증적으로도 유자차 수출확대에 따른 원료 유자 가격상승으로 농가소득이 증대된 걸로 나타났다.

유자차 수출이 '02년 2백만 달러에서 '06년도는 30백만 달러로 15배 이상 늘었다. 이에 따라 Kg당 원료 유자가격이 '02년 1,100원이었으나 '06년에는 2,200원으로 뛰었다. '06년 원료유자 생산량이 11,357톤임을 감안할 때 유자차 수출로 인한 유자농가 소득 증대는 136억 원으로 추정된다.

1.6 향후 계획과 과제

농식품 수출은 단기간의 노력으로 성과를 거양하기는 매우 어려운 분야이다. 수출주체들의 자생력 강화, 경쟁력 강화를 위해 장기적 관점에서 전략적 방향성을 가지고 일관되게 정책을 추진해야 한다.

농림부는 2013년까지 농식품 수출을 40억불로 늘린다는 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 세부전략을 마련하고 있다.

목표를 달성하기 위해서는 무엇보다도 경쟁력 있는 전문 수출경영체가 육성되어야 한다. 생산농가와 수출기업이 공동 운명체가 되어 종자선택에서부터 해외 판매까지 일관된 관리체계가 구축되어야 하는 것이다. 이러한 조직들을 키워서 장차 미국의 '썬키스트'나 뉴질랜드의 '제스프리'와 같은 글로벌 경영체로 발전시켜 나갈 것이다. 계열화가 성공하기 위해서는 수출기업이 공급자(생산자)와의 관계에서 수출품의 공급과 품질을 직접 통제할 수 있어야 한다. 예를 들면 수출기업이 직접 수출품을 생산하거나(생산-수출의 일관시스템화), 수출기업의 소유권을 생산자들이 갖는 일명 우리사주형 기업으로 공급자들이 생산품을 전속 공급하거나 또는 위탁생산이나 계약재배로 수출물량을 안정적으로

확보할 수 있어야 한다. 그렇지 않을 경우 수출품의 안정적 확보와 수출증대가 불가능하고 바이어와의 신뢰성도 약화되기 쉽다. 정부에서는 수출농가의 조직화를 유도하여 능력이 검증된 수출기업과 계열화체계를 구축할 수 있도록 계약재배사업 등을 확대 지원할 필요가 있다.

그러나 농가와 수출업체가 계열화만 되었다고 수출이 잘 이루어지지는 않는다. 계열화가 수출증대라는 실질적인 성과로 이어지기 위해서는 수출관련 제반 업무를 수행할 수출업체경영자가 기업을 운영할 기본적인 자질이 있어야 한다. 구매자(바이어)·공급자(생산자)와의 관계, 수출가격 결정 등에서 신속한 의사결정 권한과 교섭력을 갖추어야 한다. 또한 환율 변동, 수출 클레임, 기생충 과동 등 경영 외적인 충격과 위기에 신속히 대응할 수 있는 사전적인 위기관리 능력을 갖추어야 한다. 수출상품의 가격경쟁력 약화나 시장 축소 등 채산성 악화 추세에 대응해 시의적절하게 수출기업의 구조조정을 할 수 있는 결단력을 갖추어야 한다. 정부는 영세한 수출기업의 경영능력 제고를 위해 경영교육과 실무교육 등을 실시하고, 농식품 수출기업의 위험관리매뉴얼을 만들어 수출기업에 제공할 필요가 있다.

농산물 수출 증대를 위해서 계열화 및 수출기업의 역량 강화보다 더 중요한 것은 수출 농산물이 가격 및 품질 경쟁력을 갖추는 것이다. 가격 또는 품질경쟁력을 갖추지 못한다면 시장을 차별화하여 틈새시장, 계절시장과 같은 새로운 시장을 개척해야 한다. 수출상품의 경쟁력과 차별성을 높이기 위해서는 기본적으로 상품 생산비를 낮추는 노력을 해야 하며, 수확후 상품화, 선별등급, 포장 규격화, 브랜드화 등이 반드시 선행되어야 한다. 이를 위해 정부는 영세한 수출기업들의 상품 품질관리 개선을 위해 수출단지에 첨단 선별포장시설이 설치될 수 있도록 지원하고, 고품질 수출품이 수출될 수 있도록 품질 관리를 실시할 필요가 있다. 예를 들어 품목별 품질기준 마련, 수출품은 의무적으로 정부에서 지정한 선별포장시설에서 엄격한 선별등급을 거치도록 하는 방안 등이 있다. 수출시장에서 상품 품질에 대한 소비자 신뢰도를 높여 개도국·후진국에서 수출하는 저가 농식품과 확실한 품질차별화를 실현해야 한다. 또한 고품질 농산물의 수출확대를 위해서는 주요 수출대상국을 선정하고 고소득층을 타게팅으

로 한 차별화된 수출마케팅전략이 필수적이다.

우리나라도 기술·자본집약적인 시설원예품목의 가격 및 품질 경쟁력 향상을 위해 정책적 지원을 해나간다면 충분히 승산이 있다. 일각에서는 우리나라는 국토가 좁아 농업경쟁력이 낮아 수출농업에 회의를 표시하기도 한다. 그러나 우리와 비슷한 농지면적을 가진 네덜란드는 화훼, 파프리카, 육류, 낙농품 등 연간 약 600억 달러의 농식품을 수출하는 수출 강국이다. 정부는 시설원예를 수출산업으로 육성하기 위하여 유리온실 시설현대화 등 시설원예 품질개선 사업을 추진할 계획이다.

농산물의 수출 증대는 한국음식문화의 세계화를 통해서도 이루어질 수 있다. 최근 중국, 인도, 러시아 등 신흥개발국을 중심으로 전 세계적으로 소득수준이 높아지고 건강에 대한 관심이 높아지고 있는 점은 우리 수출농업에 긍정적 요인 중의 하나이다. 우리 음식은 藥食同原으로 알려진 곡물, 채소, 육류가 적절히 조화된 자연친화적이고 건강에 좋은 발효식품이 대부분이다. 패스트푸드 중심의 서구식 식문화는 비만, 당뇨 등 성인병을 초래하는 반면에 우리 농식품은 대표적인 슬로우 푸드로서 최근 건강을 중시하는 음식 소비추세에 부합하는 강점을 가지고 있다. 정부는 농가소득 증대 및 식문화 세계화와 관련이 높은 수출 유망상품을 선정하여 이를 김치, 인삼과 같은 세계 일류상품으로 키워나갈 계획이다. 또한, 우리 음식 해외진출 확대를 위해 '08년도부터 한식세계화 사업을 본격 추진한다.

농산물 수출 확대를 위해서는 앞서 설명하였듯이 다양한 제반 업무를 효율적으로 수행하고 대내외적 급격한 환경변화에 신속히 대응해야 하기 때문에 개별 농가보다는 수출기업 역량 강화를 위한 정책을 실시할 필요가 있다. 첫째, 정부는 영세한 수출기업들이 가지고 있는 기본적인 교섭력 열위와 바이어 확보 능력 저위에 대응해 해외시장의 바이어 풀을 확보하여 바이어의 판매능력과 신용정보 등을 제공하고 우수바이어들을 수출기업들과 연계해 주는 지원체계를 강화할 필요가 있다. 둘째, 정부는 수출대상 농식품 관련 해외시장의 소비자 기호, 가격, 품질, 경쟁국의 생산비, 진입장벽 등 정보 수집과 제공을 위한 서비스 체계를 구축, 강화할 필요가 있다. 셋째, 수출기업의 시장개척을 위해

정부 수출지원기구들의 제도적, 재정적 뒷받침을 강화해야 한다. 수출상품의 시장 확대 또는 신상품의 판매시장 확보를 위해 새로운 시장 개척은 불가피한 전략으로서 매우 중요하다. 넷째, 수출기업이 농산물 생산, 가공, 유통사업에 쉽게 참여할 수 있도록 제도를 개선하고 수출 지원은 경쟁력을 갖춘 기업에 집중해야 한다.

2. 친환경농업 육성과 자연순환농업 추진

2.1. 추진배경

농업생산성 증대를 위한 고투입-고산출의 집약적 농업생산이 지속됨에 따라 수질오염 및 토양악화 등 환경 문제가 사회적 이슈로 등장하면서 농업과 환경의 조화를 지향하는 친환경농업의 육성은 농업 부문의 핵심 과제로 부각되었다. 이러한 여건 변화에 부응하여 우리나라에서는 1990년대 초부터 친환경농업 육성을 위한 정책추진이 본격적으로 논의되었고, 1994년말 농림수산부에 ‘환경농업과’의 신설, 1997년 환경농업육성법의 제정, 1999년 친환경농업 직접 지불제 도입 등 친환경농업 육성을 위한 제도적 기반을 구축하였다. 2000년에는 「친환경농업 육성 5개년 계획(2001~2005)」을 수립하여 여러 가지 정책사업을 지속적으로 추진함으로써 어느 정도의 성과를 거두었다. 그러나 그동안의 친환경농업정책은 관련 정책과의 연계성 부족, 실행 프로그램의 경직성, 투자재원의 미약 등으로 가시적인 성과달성에는 미흡하였다.

참여정부가 시작되는 2003년부터는 농정의 핵심과제로 농업의 공익적 기능을 적극 확충한다는 차원에서 “경쟁력 있는 친환경농”으로 설정하고, 2003년 4월에 참여정부의 친환경농업발전 기본방향을 수립하였다. 2004년 4월에는 “친환경농업 육성과 농산물 안전성 확대 대책”을 수립하여 추진해왔다. 또한 2004년 4월에 농림부와 환경부 공동으로 「축산분뇨 관리·이용 추진기획단」을 설치하여 가축분뇨의 자원화와 효과적인 처리를 위한 실효성 있는 대책을

제시하였다. 2005년 7월부터는 환경유해보조금으로 간주되어온 화학비료에 대한 가격보조금을 폐지하였다. 2005년 9월에는 농림부에 자연순환농업팀이 구성되어 2006년 6월 가축분뇨를 활용한 자연순환농업 추진대책을 수립하였다. 2006년 9월에는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」을 제정하여 가축분뇨 자원화의 제도적 기틀을 완비하였다. 2006년에는 중장기 친환경농업발전의 청사진인 「친환경농업 육성 5개년 계획(2006~2010)」을 수립하여 발표하였다. 참여정부는 1990년대부터 중반부터 추진되어온 친환경농업발전의 기초단계에서 한 단계 도약하기위해 기존에 운영되어온 친환경농업 육성정책 프로그램의 확대와 통합·조정이 이루어졌다. 특히 여건변화에 따른 제도개선을 위해 친환경농업육성법의 개정, 가축분뇨 관리 및 이용에 관한 법률제정과 아울러 광역친환경농업단지조성사업, 친환경축산직불제도, 친환경농산물 자조금제, 자연순환농업의 추진 등 신규 프로그램의 도입이 이루어졌다.

2.2. 주요정책 추진실적

2.2.1. 정밀농업 실천기반 확대와 토양개량사업의 지속적 추진

화학비료와 농약 사용량의 30% 감축목표 달성을 위해 저투입농법과 병해충·양분 종합관리방법(IPNM) 등 한국형 정밀농업의 실천을 위한 여러 가지 시책이 추진되었다. 화학비료 감축을 위해 정밀토양검정에 의한 시비처방으로 적정시비를 추진해왔다. 전국 시군 농업기술센터(148개소)에 설치되어 있는 토양종합검정실을 통한 토양정밀검정 실시 및 시비처방 강화로 적정량이 시비되도록 추진해왔다. 또한 화학비료 사용에 따른 환경부하를 줄이기 위해 완효성 비료, 주문형 맞춤형 비료 등 환경친화적인 비료의 사용을 확대해왔다. 이밖에도 지리정보시스템(GIS)을 기초로 시군 토양환경정보 웹서비스 구축 및 토양정보 서비스 제공을 확대해오고 있다. 농약사용량 감축을 위해서 전국적으로 병해충 관찰포 1,650개소, 예찰포 200개소를 설치하여 과학적 정밀예찰 활동을 강화하고 적기에 경제적 방제가 실시되도록 하고, 천적을 이용한 해충방제를 점차 확

대하여 농약 사용량을 최대한 줄여나가면서 농약의 안전사용기준 준수를 위한 대농업인 지도도 강화하였다. 또한 생물농약 등 환경친화적인 농약의 개발·보급도 병행하여 화학합성농약으로 인한 환경오염 부하경감을 지속적으로 추진하였다.

농업생산의 지속적인 생산을 위해서는 토양자원의 유지와 개량이 관건이다. 이를 위해 토양개량제(석회, 규산)를 공급함으로써 토양을 개량하고, 지력을 유지·보전하여 친환경농업 실천기반 조성을 목적으로 한 토양개량사업은 1960년대부터 추진되어 오고 있다. 친환경농업의 중요성이 강조되면서 토양개량제 지원사업은 1997년부터 100% 보조사업(국비 80%, 지방비 20% 보조)으로 지원하고, 살포도 지역농협 주관 하에 공동으로 실시토록 하고 있다. 2003년부터는 규산·석회질 비료를 4년 1주기로 통일하여 공급해오고 있다. 그동안 추진되어 온 토양개량사업 실적을 보면 1992년부터 2003년까지 사업물량 5,803천 톤에 사업비로 3,790억원이 투입되었다. 2004년에 618천 톤 사업량에 449억원이 투입되었고, 2005년에 637천 톤 사업량에 496억원, 2006년에 644천 톤 사업량에 527억, 2007년에 547천 톤 사업량에 501억원 등 지속적으로 사업량과 투입비도 증가하였다.

2.2.2. 친환경농업직접지불제의 확대

친환경농업직접지불제(약칭하여 친환경직불제) 사업은 친환경농업 실천농가의 친환경영농법 이행으로 인한 소득감소분을 보전함으로써 친환경농업을 육성하고 농업·농촌의 환경보전과 안전한 농산물의 생산을 장려하는데 정책 목표를 두고 있다. 1999년부터 추진되어 온 친환경직불제는 당초 대상지역은 상수원보호구역이나 특별대책지역, 자연공원지역 등 환경개선정도가 크고 지원과급효과가 높은 환경규제지역내의 농경지를 대상으로 친환경농업 실천기준을 이행하는 농업인에게 지원하였다. 그러나 2002년부터는 논농업직불제사업과의 의무이행 조건 등을 명확히 차별화하고 더욱 수준 높은 친환경농업으로 발전시키기 위해 전국의 저농약 재배 이상의 인증 농가를 대상으로 지원조건

을 조정하였다. 직불금 지원 단가는 논외의 경우 밭과는 달리 2005년까지는 논농업직접지불금에서 일정액의 인센티브를 지급하는 수준으로 지원하여 왔으나, 2006년부터는 논과 밭으로 분리된 직불사업을 친환경농업직불사업으로 통합하고 논에 지급하는 단가도 상향조정하였다. 논 경작지의 경우 저농약재배를 신규로 지급대상에 포함시켜 ha당 217천원, 무농약재배는 150천원에서 307천원으로, 유기재배는 270천원에서 392천원으로 인상하였다. 또한 밭 경작지의 ha당 지원 단가는 저농약재배 524천원, 무농약재배 674천원, 유기재배 794천원을 지급하고 있다.

친환경농업직불제의 지원실적을 보면 1999년부터 2001년까지는 10,480ha를 대상으로 매년 57억원을 지원하였으며, 2002년에는 5,274ha에 30억원, 2003년 10,459ha에 30억원, 2004년 12,827ha에 55억원, 2005년 20,780ha에 82억원 등을 투입하였다. 2006년에는 지원규모가 큰 폭으로 늘어나 35,030ha에 약 141억원, 2007년에는 45,250ha에 약 175억원이 지원되었다.

2.2.3. 지구단위 친환경농업 실천 확산

친환경농업지구조성사업은 상수원보호구역 등 친환경농업 실천이 필요한 지역을 중심으로 시설과 장비를 지원하여 다양한 형태의 친환경농업 실천기반 조성을 정책목표로 설정하고 있다. 1995년부터 2001년까지 친환경농업지구조성사업으로 추진되어오다 2002년부터 대·소규모 지구조성사업으로 변경되어 추진해 왔으며, 2004년부터 대·소규모 사업구분을 폐지하고 지구조성사업으로 통합하여 사업지구 여건에 맞는 적정규모의 사업추진이 이루어지도록 하였다.

1995년부터 2002년까지 601개소, 1,871억원이 투입되었으며, 2003년부터 2005년까지 141개소에 441억원이 투입되었다. 2007년 59개소(누계 879개소)를 조성하였다.

광역친환경농업단지화사업은 마을단위에 조성된 친환경지구를 발전시켜 시·군 수계단위 자원순환형 광역단지로 확대키 위한 정책프로그램으로 2005년의 프로젝트 준비기간을 거쳐 2006년부터 시범적으로 추진되고 있다. 2005

년부터 2013년까지 9년간 1,000ha규모의 광역 친환경농업단지를 총 50개를 조성할 계획이며, 단지당 자금지원 규모는 매년 50억 원씩 2년간 100억원이며, 지원조건은 국고 50%, 지방비 40%, 자부담 10%로 구성되어 있다. 광역친환경 농업단지사업은 2005년부터 시작되어 사업예정지 실태조사, 기초설계 등 사업 모형 개발을 위해 385백만 원이 투입되었다. 본격적인 사업은 2006년부터 3개 사업대상지역(전북 완주, 경북 울진, 전남 순천)을 선정하여 150억원이 투입되고, 2007년에는 6개 지역(강원 양구, 충북 옥천, 전북 익산, 전남 장흥, 경북 성주, 경남 산청)을 선정하여 개소당 100억원을 지원하여 단지를 조성 중에 있다.

2.2.4. 친환경농자재 지원 확대

유기질비료(축분퇴비 등 부산물비료 포함) 차손보전제도는 화학비료 사용량 감축 유도를 하고 토양환경 보전과 지력증진을 목표로 하는 친환경농자재 지원제도이다. 이 제도는 2001~2002년에 50만 톤 물량에 175억원이 투입되었고, 2003~2004년까지 매년 60만 톤에 210억원이 투입되었다. 2005년 7월 1일부터 화학비료에 대한 차손보조가 없어지면서 유기질비료를 지원액이 크게 증가하여, 2005년에는 70만 톤에 245억원이 지원되었고, 2006년에는 120만 톤에 420억원이 지원될 계획이다.

농약사용량 증가의 주요인이 되는 시설원예단지의 농약방제를 천적방제로 전환하는 천적활용 원예작물해충방제사업이 2005년에 수립되어 추진해오고 있다. 이 사업은 친환경 시설 원예작물재배에 있어서 최대 애로사항인 병해충 방제와 관련 합성농약을 대신하여 천적을 활용한 생물학적 방제로 전환하여 농약사용량을 절감하고 친환경농산물 생산체계 구축을 정책목표로 설정하고 있다. 사업의 지원대상 품목은 오이·토마토·파프리카 등 수출유망 품목과 껍질째 먹는 딸기·고추·포도 등 소비자가 농약안전성에 관심이 많은 작물을 위주로 하고 있다. 또한 지원대상 농가는 천적방제가 가능할 정도의 환경제어가 가능한 1,000평 이상의 시설을 설치·운영하여야 하며 과채류와 포도 등 천적방제효과가 큰 작물을 재배하는 농가 또는 작목반, 영농조합 등이다. 집단화

된 원예단지에는 1,000평 미만의 농가도 지원이 가능하다. 지원규모는 ha당 700만원(단 딸기는 600만원)이며 지원조건은 국고 50%, 지방비 30%, 자부담 20%로 설정하고 있다. 2005년에는 딸기, 토마토, 고추, 파프리카 등 수출작물 위주로 321ha에 12억원을 지원하였고, 2006년부터는 지원대상 작물도 2005년 지원대상 작물 외에 오이, 메론, 포도 등을 추가하여 대상면적은 1,000ha에 약 38억 원을 지원하였고, 2007년에는 1,107ha 대상면적에 38억원을 지원하였다.

2.2.5. 친환경농산물 유통 활성화 및 소비촉진 유도

친환경농산물 유통 상의 문제를 해결하고 친환경농산물 유통활성화를 위한 여러 가지 정책이 추진되고 있다. 친환경농산물 생산작목반 등 생산자조직을 통한 체계적인 산지 유통기반 구축을 위해 농협을 통해 2,100개 작목반에 200억원이 지원되었다. 친환경농산물의 유통활성화를 위한 가격차별화 방안으로 인증 및 브랜드화 확대를 위한 규격출하 포장재비 등을 지원해오고 있다. 친환경농산물 생산농가의 안정적인 판로확보를 위해서 친환경농업단체에 친환경농산물 직거래 구매자금으로 2003년에 149억원, 2004년 200억원, 2005년 240억원, 2006년 285억원, 2007년 250억원으로 지속적으로 구매자금 지원규모를 확대해 왔다.

소비자가 친환경농산물을 쉽게 구매할 수 있도록 농협 하나로클럽 등에 “친환경농산물 전문판매 코너” 설치를 확대하는 정책을 추진하여 2003년 170개소로 확대하였고, 2006년에는 200개소 이상으로 확대하였다.

친환경농산물의 소비촉진 및 홍보 활성화를 위해 2006년부터 친환경농산물 자조금제를 도입하였다. 전국친환경농업협의회를 통해 자조금조성위원회를 구성하여 2006년 8억 1천만 원의 자조금(정부보조금 405백만 원, 자체조성 405백만 원), 2007년 16억원의 자조금(정부보조금 8억원, 자체조성 8억원)을 조성하여 사업을 운영토록 하였다. 친환경농산물 자조금은 공동사업으로 친환경농산물 소비촉진 홍보, 친환경농산물 붐 조성활동, 친환경농산물 품질관리, 수급조절 유통구축, 유통활성화 기반조성 등이 포함된다. 또한 특화사업으로 소비지

시장개척활동, 생산농가 교육·홍보, 소비촉진 관측활동, 품질관리 상품개발 등이 포함된다.

2.2.6. 자연순환농업 기반구축의 강화

축산부문의 환경문제에 사회적 비판을 해소하고 안전한 축산물 생산을 통한 소비자의 신뢰를 확보할 수 있는 친환경축산 기반 구축을 위해 친환경축산직접지불제도가 도입되었다. 친환경축산을 위한 프로그램(적정가축사육밀도 유지와 적절한 가축분뇨 처리 등)을 이행하는 농가에 소득감소분 또는 추가비용에 대해 일부를 지원하기 위해 2004년부터 시범사업으로 추진되었다.

친환경축산직불금의 지급요건은 축종별로 한육우·젖소는 조사료포를 확보하고 발생된 분뇨의 농지환원이 이루어져야 하며, 돼지와 닭의 경우는 사육밀도를 20~30% 완화해야하고 발생된 가축분뇨의 자원화가 이루어져야 한다. 직불금 수혜대상 양축농가는 모두 친환경축산 이행기록 장부를 기장해야 하고 또한 출하 전 일정기간 항생제를 사용을 금지해야 하고, 환경과 방역 등의 교육을 의무적으로 이수토록 하고 있다. 직불금 지급금액은 기본 프로그램으로 호당 1,300만원까지 지급토록 하고 있고, 축사 및 분뇨처리시설 주변에 조경수를 심거나 환경개선제를 사용하여 축사 주변의 악취를 방지하는 경우 등에 인센티브 프로그램으로 호당 200만원까지 지급하고 있다.

축산환경 악화 시 생산성 향상 및 안전성 확보에 어려움이 있어 국내 축산물에 대한 소비자의 불신이 우려되므로 가축사육환경 개선으로 환경과 조화되는 축산기반 구축을 필요성에서 친환경축사설치 시범사업이 도입되었다. 사업 지원대상자는 현재 사육하고 있는 가축 사육시설을 이전하여 주변 환경과 조화된 친환경축사시설을 설치하고자 희망하는 축산농가 또는 농업법인으로 종돈·종계장, 전업규모 양돈농가, 전업규모 낙농가 등을 대상으로 하고 있다. 개소당 사업비 지원규모는 축사 지원 단가는 종돈장(모 300두 기준)은 15억원, 양돈장(모돈 200두 기준)은 7억원, 종계장(30,000수 기준) 10억원, 낙농(경산우 30두 기준)은 4억원이고, 모든 경우 기반시설 지원 단가는 1억 3,180만원이다.

시범사업의 지원조건은 축사의 경우 국고에서 용자 100%(연리 3%, 5년 거치 10년 상환), 기반시설은 국고 50% 용자, 지방비 30%, 자부담 20% 등으로 설정하고 있다. 친환경축사설치 시범사업 실적은 2005년에 6개소에 19억원이 투입되었고, 2006년에는 11개소에 약 38억원이 투입되었다.

2.3. 성과와 과제

2.3.1. 친환경농업의 추진성과

참여정부에 들어와 본격적으로 추진된 친환경농업정책은 정책사업별로 추구하는 정책목표를 어느 정도 달성하여 환경농업발전에 상당히 기여한 것으로 평가된다. 적극적인 친환경농업육성정책에 힘입어 친환경농산물 인증실적은 2003년 이후 매년 약 45% 증가하여 2007년도 친환경농업이 전체농업에서 차지하는 비중은 생산비중 기준으로는 7.9% 정도를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 친환경농산물 거래규모는 약 1조 9천원 규모로 전체농산물 시장거래액의 약 5% 정도를 차지하는 것으로 추정되고 있다.

다음으로 친환경농업지구조성사업의 경우 지구단위 친환경농업 육성에 상당한 기여를 한 것으로 평가된다. 특히 친환경농업 지구조성사업을 통해 개별농가차원이 아니고 지역단위 또는 지구단위로 광역범위에서 친환경농업이 실천됨으로써 농업부문 환경보전 차원에서 크게 기여한 사업으로 평가되고 있다.

축산분뇨처리시설 지원사업을 통해 가축 분뇨를 자원화(퇴비화 또는 액비화)하는 방법으로 처리함으로써 친환경 축산의 가능성에 대한 양축가의 인식 전환에 상당한 기여를 한 것으로 평가된다. 또한 가축분뇨의 자원화를 통해 화학비료의 대체원으로 경종 부분에 유기질 비료를 공급해 줌으로써 화학비료와 농약 사용량 감축 등 친환경농업의 육성에 큰 기여를 해 온 것으로 평가된다. 축산분뇨처리지원사업은 가축 분뇨의 효과적인 처리를 위한 자원화사업의 지속적인 추진으로 양축농가의 분뇨처리에 대한 인식 전환 및 환경친화적 축산업 정착에 어느 정도 기여한 것으로 평가된다. 특히 정화처리 방식보다 자원화

중심의 가축 분뇨관리 정책목표는 우리나라 축산여건 및 기술 개발 수준에 비추어 보아 적절한 것으로 평가된다.

2.3.2. 친환경농업의 추진과제

가. 단기과제

친환경농업은 농업생태계의 건전한 유지·보전을 위하여 지역단위 물질균형을 기초로 화학비료와 농약 등 화학적 농자재의 사용을 최대한 줄이고 각종 농축산부산물의 재활용을 통해 자원화 함으로써 환경부하를 최소화하면서 안전한 농산물을 지속적으로 생산하는 농업으로 규정할 수 있다. 건실한 친환경농업 발전을 위한 단기과제로 몇 가지를 제시할 수 있다.

첫째, 건실한 친환경농업 발전을 위해서는 생산된 친환경농산물을 확실히 신뢰할 수 있는 인증시스템 구축이 이루어져야 한다. 현재 친환경농산물 인증기관은 국가기관인 국립농산물 품질관리원과 민간인증기관에 의해 이루어지고 있다. 정부는 단계적으로 인증업무를 민간인증기관으로 이관할 계획이다. 민간인증기관의 수는 크게 늘어났으나 실제로 인증업무를 신뢰할 수 있을 정도로 확실하게 총괄할 수 있는 기관은 소수에 불과한 실정이다. 민간인증기관이 활성화되기 위해서는 적절한 지원 등을 통해 상당한 규모의 인증기관 설립되어 운영될 수 있도록 대책이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 친환경농업지구조성지역의 경우에도 실천경력에 따라 지속적으로 지원되고 관리될 수 있는 관리운영시스템이 구축되어야 할 것이다. 지구조성 단지당 사업비의 대부분이 시설과 장비, 경종·축산 자원화센터 건립 등에 투입되도록 되어 있어 사업기간이 종료되는 경우에 대한 철저한 사후관리와 적절히 운영될 수 있는 모니터링 체계가 구축되어야 할 것이다. 광역친환경농업단지가 정착되는 경우 미래농업의 성장동력원으로 대규모 환경친화적인 그린투어리즘과 수출농업의 전진기지로 활용될 수 있을 것이다.

셋째, 친환경농업이 정착되기 위한 기술적 요건으로 지역별 맞춤형 친환경농

업기술인 최적관리방안(BMP)이 개발되어 보급되도록 해야 할 것이다. 지역단위 맞춤형 BMP의 관건은 경종과 축산부문의 유기적인 연계에 달려있으므로 지역적 환경용량을 고려한 자원순환형 경종-축산 시스템 구축이 필요하다. 지역단위의 자원순환형 시스템 구축을 확대키 위해 시범단지 조성 및 보급을 확대하고, 주요 지역별 경종농가·양축농가·농협 등이 협의체를 구성하여 축분 퇴비 및 액비가 효과적으로 활용될 수 있도록 “지역순환농업지원센터(가칭)”의 설치에 대한 검토도 이루어져야 할 것이다.

넷째, 생산측면에서 친환경농업시스템이 제대로 운영되기 위해서는 생산된 친환경농산물이 시장에서 적절하게 차별화 될 수 있는 친환경농산물 유통시스템이 구축되어야 할 것이다. 실제로 친환경농업을 실천하는 농가나 관행농가 모두 친환경농업을 확산시키기 위해서는 판로 확보가 관건이다. 친환경농업 시스템이 구축된 지역의 환경성에 대한 평가와 생산된 친환경농산물의 수익성이 유지될 수 있도록 생산-소비 연계 프로그램인 그린마케팅 시스템이 개발되어 추진되어야 할 것이다. 또한 친환경농산물 유통활성화를 위한 전문 물류센터의 건립이 당초계획대로 이루어질 수 있도록 사전적인 준비와 실효성 있는 방안이 마련되어 체계적으로 추진되어야 하고, 친환경농산물 소비활성화를 위한 자조금제도도 더욱 활성화되어야 할 것이다.

다섯째, 2007년부터 추진하기로 농림부와 환경부 합동으로 발표된 “지역단위 양분총량제”가 본격적으로 실시될 수 있도록 보다 정책적 관심과 지원이 이루어져야 할 것이다. 최근 OECD의 농업환경지표 개발에 관한 종합보고서에 따르면 우리나라가 회원국 가운데 농경지의 과잉질소 성분이 가장 높은 국가로 나타나 양분관리를 위한 특단의 조치가 필요한 것으로 제시되고 있다. 이러한 맥락에서 지역단위 양분총량제는 조속히 추진될 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

나. 종장기 과제

농업과 환경과의 조화를 목표로 하는 친환경농업정책의 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 그동안 추진되어온 주요한 친환경농업정책 프로그램

에 대한 보완과 여건변화에 따른 새로운 프로그램 개발이 이루어져야 할 것이다. 우리나라 농업전반을 친환경농업 체제로 전환을 통해 친환경농업 발전을 한 단계 도약하기 위해서는 친환경농업 인프라 구축 등 새로운 중장기 정책프로그램이 개발되어 추진되어야 할 것이다.

첫째, 건실한 친환경농업이 제대로 정착되기 위해서는 관련된 주체의 인식전환을 기초로 한 자발적 참여와 동기부여가 중요하므로 관련 주체별 효과적인 교육·훈련 프로그램의 개발 및 추진에 상당한 투자와 지원이 이루어져야 할 것이다. 효과적인 친환경농업 교육과 훈련이 이루어지기 위해서는 시청각 자료와 친환경농업 실천 매뉴얼과 같은 교육교재 개발과 교육담당 전문강사 발굴과 육성 등이 필요하다.

둘째, 지역단위 환경용량을 유지·관리하기 위해서 중장기적으로는 축산부문의 사육밀도규제와 가축사육권거래제 등의 도입에 관해서도 적극적인 검토가 이루어져야 할 것이다. 경종-양축농가의 효과적인 연계를 위해서는 가축분뇨처리 민간업체를 참여시킬 수 있는 방안이 구축되도록 해야 할 것이다.

셋째, 농업생태계의 건전한 유지·보전을 위한 다양한 정책프로그램을 개발하여 추진해야 할 것이다. 건전한 농업생태계 유지를 위한 다양한 프로그램인 메뉴방식의 친환경농업직불제는 지역별·농가별 입지적 여건 및 농가의 경영상황 등을 고려하여 선택할 수 있는 여러 가지 대안 가운데 농업인이 실천 가능한 방법을 선택하여 준수사항을 이행하고 보조금을 받는 형태의 직불제도이다. 친환경농업직불제 메뉴로 고려될 수 있는 프로그램으로는 겨울철 피복작물(자운영, 호밀 등) 재배농가에 대한 지원, 저수지와 호수의 유입수 주변 농경지에 연꽃과 미나리 등 수질정화작목을 재배하는 농가지원, 지역단위 물질균형을 기초로 양축경영규모 축소농가 지원 등을 들 수 있다.

끝으로 우리나라의 친환경농업은 발전단계상 아직 초기단계에 머무르고 있어 다음단계로의 도약을 위해서는 친환경농업부문의 예산투입 규모가 과감하게 확대되어야 할 것이다. 농업부문 전체 예산 가운데 친환경농업 육성관련 예산은 2% 미만 수준에 불과하므로 건실한 친환경농업 발전을 위해서는 단기적으로 최소한 5% 이상이 될 수 있도록 특단의 조치가 이루어져야 할 것이다.

3. 종자산업 육성

3.1 도입 배경 및 의의

세계의 상업적 종자시장은 빠른 속도(연평균 5.2%)로 성장하고 있어 2000년 35억 달러에서 2010년 60억 달러 규모로 성장할 전망이다. 최근 중국·인도 등 아시아 종자시장 확대에 따라 성능이 우수한 교잡종(F1) 종자에 대한 수요가 급증하고 있다. 자본력과 선진 경영기법으로 무장한 다국적 기업들은 M&A 등을 통하여 세계 종자시장에 대한 지배력을 강화해 가고 있으며, 몬산토·듀폰 등 10대 다국적 기업은 세계 종자시장의 약 37%를 장악하고 있다. 또한, 신품종의 Life-cycle이 10년에서 3~4년으로 짧아짐에 따라 업체들의 R&D 투자 부담이 증가하고 있다.

표 4-5. 세계 종자시장 규모(2005)

단위: 억 달러

곡물	화훼·목초	채소	과수	기타	계
100	62	42	22	74	300

자료: International Seed Federation

국내 종자시장은 육묘를 포함하여 약 5,200억원 규모로 추정되며, 교역규모는 수출 17백만 달러, 수입 39백만 달러 수준이다. 종자수출의 대부분은 채소종자가 차지하고 있으며, 중국·인도 등 아시아시장에 대한 수출확대 가능성이 높다. 채소는 품종개발-증식-생산-처리-유통의 전 과정이 민영화되어 있으나, 식량, 과수, 화훼 등은 품종개발이 정부 주도로 이루어지고 있다. 채소, 식량, 특용의 우리품종 보급률은 80%를 상회하나 과수는 20%, 화훼는 5%로 매우 낮다. 외래 과수품종은 대부분 육성년도가 오래되어 로열티 지불의무가 없으나, 장미 등 일부 화훼류의 연간 로열티 추정액이 약 60~70억 원으로 농가에 큰 부담이 되고 있다. 식량 종자는 대부분 정부주도로 보급되고 있으나, 씨감자의 경우 민간의 종자산업 참여가 점차 늘어나고 있다.

종자는 농업생산의 기본 요소로 일단 시장이 잠식되면 해당 작물은 지속적으로 종자회사에 종속되는 특성이 있어, 우수 품종개발을 위한 장기적인 투자가 필요하다. 이미 일부 채소 및 과수·화훼는 우리품종 보급률이 현저히 낮으며 일부 화훼류는 로열티가 농가 부담을 가중시키고 있어 국내 종자산업 육성을 위한 방안마련이 절실하다.

이에 정부는 「종자산업발전 중장기 대책」을 수립·추진하여 농업인에게는 고품질의 국산 종자를 공급함으로써 대외 로열티 지불을 절감하고, 종자업체에게는 수출전용 품종 개발·지원하여 종자산업의 국제경쟁력 제고를 추진하였다. 종자산업은 자본과 기술 집약 산업으로 인적자원이 풍부한 우리농업 실정에 적합한 산업이다. 우리나라는 무·배추·고추 등 일부 채소 분야에 있어 세계 최고 수준의 육종 기술력을 보유하고 있으며, 중국·인도 등 거대시장에서 한국산 채소 종자에 대한 이미지가 좋다. 이와 같이 경쟁력이 있는 품목은 수출산업으로 육성하고, 현재 경쟁력이 낮은 품목이더라도 종자산업 및 농업의 다국적기업으로의 종속을 막기 위해서 주요 품목에 대한 장기적인 투자가 필요하다.

3.2. 정책입안 과정 및 평가

‘05.7월 경제정책조정회의에 “농작물 대외 로열티 대응방안”을 보고 후 종자산업육성 필요성에 대한 대내외적 공감대가 형성되었다. ‘05.11월에는 “종자산업발전 중장기 대책”을 농림부 지속 관리과제로 선정하여 대책을 수립하고, 농림부, 농진청, 종자관리소, 종자협회, 종자연구회 등으로 「종자산업육성 TF팀」을 구성하였다. ‘06.3월에 농진청에 「장미·딸기 사업단」을 출범시키고, 로열티대책 후속조치로 ‘06~‘10까지 5년간 100억 원의 예산 확보방안을 마련하고, 「종자산업발전 중장기대책」마련을 위한 기본방향 및 세부대책을 수립하였다. 또한, ‘06.4월과 ‘06.9월 2회에 걸쳐 장관 주재 「종자·생명산업육성 간담회」를 개최하여 육종기술지원센터 설치, 분자유종 집중투자 등 업계의 건의사항 수립 후 마침내 ‘06.9.19일 「종자산업발전 중장기 대책」최종(안)을 확

정·발표하였다. '06.10월에는 대책의 후속조치로 종자업체에 대한 종자생산 및 시설지원을 위하여 「종자산업 육성지원 사업」을 신규사업으로 확정하였다. '07.2월에는 '07년부터 '11년까지 5년간 50억 원을 지원하는 「고추 분자유종사업단」을 출범하였다. '07.8월에는 국·공립학교의 품종보호권 승계, 국가품종목록등재 대상작물의 범위 축소, 국가보증의 대상 축소, 종자유통조사 시 조사절차 개선, 종자위원회에 품종보호권 분쟁조정기능 추가 등을 내용으로 하는 「종자산업법」 일부 개정법률이 공포되었다. '07.10월에는 개정법률의 시행을 위하여 필요한 사항을 정하고, 그 밖에 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위해 종자산업법시행령 중 일부가 개정되었다.

3.3. 정책의 주요내용

3.3.1 민간육종 연구·개발 지원 강화

민간 채소 종묘산업은 일부 작목에서 국제적인 우위를 보이며 수출을 주도하고 있으나, 대부분의 업체는 저항성 검정 등 기술을 자체 개발할 능력이 낮다. 한국종자협회 소속 53개 회사 중 3~4개 회사만 육종연구소를 운영하고 있으며 민간 개인육종가는 열악한 소규모 시설에서 육종 작업을 하는 경우가 많다. 이를 극복하고 국내 종자회사에 대한 육종기술지원을 위해 2006년 11월 원예육종기술지원센터를 발족하였다. 동 센터는 원예작물유전자원 검정 및 결과 보급, 주요 원예작물 육종재료 병저항성 검정 지원 등의 기능을 수행한다. 한편, 세계 최고 수준의 고추·배추 품종 육종을 위해 MAS(Marker Assisted Selection)³ 기술을 이용한 분자 육종 연구를 추진할 계획이다. 「고추·배추 분자유종 연구사업단」을 발족하여 '07년부터 '11년까지 5년간 100억 원을 지원하고, 2010년까지 세계 5대 품종보호출원국으로 도약하기 위하여 개인육종가 발굴·육성을 강화할 계획이다. 개인육종가에 대한 신품종 등록 장려금을

3 MAS : 품종의 특성을 조기에 판별할 수 있도록 하는 생명공학 기술

품종 당 3백만 원에서 5백만 원으로 인상하고, 해외 품종보호출원 지원을 강화하였다.

육종 중간모본 육성 및 보급을 위해 고추 역병저항성 계통 및 배추와 무의 바이러스 저항성 계통, 수박과 호박의 내병성 품종 등 49점의 중간모본 또는 품종을 육성하여 민간 육종가에게 지원하였다. 유용 유전자원 분양 확대를 위해서는 농진청 종자은행 보존 주요 채소 유전자원 5천여 점에 대한 안전 증식 및 형태적 특성조사를 추진하였고 2005년까지 국내 종묘회사가 신품종 육성에 필요한 6,868점의 채소 유전자원을 분양하였다.

민간분야의 신품종 연구를 지원하기 위해 농림기술개발사업으로 '94년부터 '05년까지 총 186과제에 427억 원을 지원하였고 '06년도에는 개인육종가를 대상으로 별도 평가기준에 따라 11과제를 선정 지원하였다. 분자육종 투자를 강화하기 위해 농진청 원예연구소에 분자유전연구실을 '02년에 신설하고 바이오그린21사업을 통해 민간종자회사 육종연구소와의 협력 연구를 확대하였다.

제3회 「대한민국우수품종상」을 개최하여 대통령상 1점, 국무총리상 2점, 농림부장관상 5점을 시상하고 최고 3천만 원의 시상금을 지급함으로써 신품종 육성에 대한 의욕을 고취시키고자 하며, 원예 분야 개인육종가에 대한 국내 교육 및 해외연수를 추진하는 등 개인육종가에 대한 지원을 강화했다.

3.3.2 대외 로열티 대응 신품종 개발

'90년대부터 본격적으로 품종육성을 시작하여 '06년까지 원예연구소 등 국립연구기관에서 12과종 47품종을 육성하였다. '05년 국내 육성 품종 점유율은 사과 14%, 배 16%, 포도 5%, 복숭아 45%이다. 특히 '홍로' 등 일부 품종은 농가에 보급되어 소득 향상에 크기 기여하였다. 화훼의 경우 '95년 이후 '05년까지 장미 등 28작물 537품종을 개발하였다.

현재 국산품종 재배비율이 낮은 장미·딸기의 우수한 국산품종 개발을 위해 산·학·연 공동으로 구성된 「장미딸기 사업단」을 운영하여 장미는 '10년까지 96품종, 딸기는 13품종을 개발하고, 국산품종이 조기에 현장에 확대할 수 있

는 보급체계를 구축하여 국산품종 점유율을 '10년까지 장미 15%, 딸기 50%까지 높이고, 「장미·딸기사업단」은 운영 종료 이후에도 품종개발, 보급이 활발히 지속되도록 육종기술, 유전자원 수집 등 육종 기반기술 개발을 병행하도록 하였다.

3.3.3 우수품종 보급 판매 지원

벼 품종육성 방향을 '90년대 이후 수량성 향상에서 품질향상으로 본격 전환하여 미질 및 기능성 향상을 적극 추진하였다. 일환으로 작물시험연구 중장기 연구개발을 '02년 계획하고 최고 품질 벼 품종개발 5개년 계획('05~'09)을 수립하여 추진하고 있다. 또한 쌀 수입개방 대응 및 경쟁력 확보를 위한 밥쌀용 품종의 품질 향상 및 고품질 품종 조기보급을 추진하였고 쌀 소비감소 및 식생활 문화 고급화 추세에 대응하여 가공 및 기능성 벼 품종을 다양화하였다.

'07년 신규사업으로 “종자산업 육성 지원사업” 추진하여 우수 품종을 국내에서 생산·판매하는 업체를 대상으로 증식·채종·수매·가공 등에 필요한 자금을 5년 거치 용자 3%로 연 60억원을 지원하며, 과수 무독묘 생산·공급체계 구축을 위해 '05~'10년간 “과수 우량 묘목생산지원사업” 지속적으로 추진하여 사과·배·감·포도·단감·복숭아를 중심으로 145ha의 무독묘 모포장을 설치함으로써 연간 7천ha의 60%인 4천ha의 갱신 수요를 충당토록 하였다. 또한, 쌀 품질 고급화를 위해 '06년 36%이었던 벼 보급종 갱신율을 '08년까지 50% 수준으로 확대하고, 우량 공정육묘 공급을 위해 육묘자조회를 구축하여 '07년 1억원 지원을 시작으로 자조금을 지원하도록 하였다.

3.3.4 품종보호권 강화를 위한 제도적 기반 정비

종자산업발전을 촉진시키고 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위한 종자산업 개정안이 '07.8월 공포되었다.

종자산업법 개정안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 국·공립학교의 품종보

호권 소유와 그 활용에 따른 수익금 창출 및 관리가 가능하도록 교직원이 직무상 육성한 품종에 대하여는 국·공립학교가 품종보호권을 승계하도록 하였다. 그 결과 국·공립학교 교직원의 품종 연구개발과 품종보호권의 민간이전·사업화 등이 활성화될 것으로 기대된다.

둘째, 국가품종목록 등재대상 작물(벼·보리·콩·옥수수·감자)의 범위를 축소하여, 즉 사료용을 제외함으로써 다양한 사료용 품종의 개발과 보급을 촉진하도록 하였다. 이로 인해 사료용 벼·보리·콩·옥수수·감자에 대한 약 2년의 성능검사 소요 기간이 필요 없게 되어 품종개발·보급 촉진되고, 농업인은 다양한 품종선택의 기회를 가지게 되었다.

셋째, 지방자치단체나 농협 등이 종자를 생산할 때 국가보증을 받던 것을 국가 또는 자체보증을 선택할 수 있도록 함으로써 종자생산기관의 자율성과 책임성을 강화하였다.

넷째, 종자유통 조사 시 관계공무원은 증표를 지니고 이를 관계인에게 제시해야 하며 조사목적·시간·조사자신분 등을 서면으로 교부토록 함으로써 민원발생의 소지를 사전에 예방하고 행정조사의 투명성을 제고하였다.

다섯째, 농업인의 자가채종 대상작물과 자가채종 허용면적을 구체화하여 육종가의 품종보호권을 강화하였다.

마지막으로, 종자위원회에 품종보호권 분쟁조정기능을 추가하였다. 종자업자간 침해분쟁 발생 시 이를 신속히 처리함으로써 분쟁조정으로 인한 비용을 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

3.4 정책추진 성과

첫째, 고품질 우량종자의 공급이 확대되었다. 정부가 공급하는 고품질 벼 보급종 갱신율이 '02년 약 20%수준에서 '06년 35.5%로 확대되었고 '07년에는 42%로 확대 공급된다. 한편 벼 보급종 공급량은 '02년 10,782톤에서 '06년 16,799톤으로 증가하였고 '07년에는 19,400톤으로 증가한다.

둘째, 민간육종가에 대한 신품종 개발자금 지원이 확대되었다. 육종가가 신

품종 개발 시 정부에서 받을 수 있는 지원금이 '02년 24억 원에서 '06년에는 50억 원으로 증가되었으며, '06년부터 원예 분야 개인육종가에 대한 국내교육 및 해외연수를 실시하는 등 개인육종가에 대한 지원이 강화되었다.

셋째, 종자산업 육성 지원으로 종자수출이 증가하였다. 종자수출이 '02년 17백만 달러에서 '06년 20백만 달러로 증가되었고 '07년에는 22백만 달러로 증가한다.

넷째, 국산 우수 품종의 개발·보급 확대에 화훼류, 딸기 농가의 로열티 부담이 완화되었다. '06년부터 '10년까지 딸기·장미사업단에 매년 20억 원을 투입하여 국산품종 재배가 크게 증가되었다. 딸기의 경우 국산품종 재배율이 '05년 9%에서 '06년 18%로 크게 증가하였으며 '07년은 22%로 추정된다. 장미의 경우 '05년 1%에서 '06년 2%로 증가하였으며 '07년은 4%로 추정된다.

3.5 향후 계획 및 과제

종자산업을 생명공약을 이용한 농업분야 고부가가치 지식산업화하고 수출을 확대함으로써 우리농업의 신성장동력으로 육성할 필요가 있다. 이를 위해 정부는 민간육종 연구개발 지원, 분자육종 투자 강화, 수입개방화 대응 고품질 품종 육성, 종자보급 및 유통지원 등에 대한 투자를 연차적으로 확대하여 '06년 이후 10년간 총 13,331억 원을 투자할 계획이다.

종자산업 육성 전략 방향으로, 첫째 작물군 별로 종자산업의 발전전도와 문제점이 다르기 때문에 작물군 별로 차별화되고 현실성 있는 종자산업의 발전 목표를 설립한다. 둘째, 종자산업의 민영화를 장기적 발전 방향으로 두고 법적·제도적 정비를 추진한다. 작물군 별로 종자사업의 3대 과정(육종, 종자의 생산·조제, 영업·보급)의 민영화 정도가 다르기 때문에 작물군 별로 차별화된 추진체계가 필요하다. 셋째, 본격적인 종자산업 육성을 통해 세계 종자 시장에서 신품종을 수출하는 종자 선진국으로 진입한다.

종자산업 육성을 위한 세부추진과제는 다음과 같다. 첫째, 신품종 육종관련 R&D 투자를 지속적으로 강화할 필요가 있다. 이를 위해 정부는 육종 효율성

을 획기적으로 증진시킬 수 있는 분자육종 연구를 집중 지원할 계획이다. '08부터는 토마토 등 시장규모가 커지는 주요작물에 대하여 분자육종 기획과제를 추진하고, 장미·딸기·국화 사업단의 품종개발 및 보급촉진을 위해 지속적으로 투자를 강화할 계획이다. 또한, 민간육종이 어려운 중요작물에 대한 품종개발 투자를 강화하여 농업인의 로열티 부담을 줄일 계획이다.

둘째, 우수 품종 보급·판매 지원을 강화할 필요가 있다. 정부는 “종자산업 육성 지원사업”을 확대하여 수출실적이 우수한 종자생산업체에 대해 최고 30억 원까지 지원하도록 하는 등 우수 품종을 국내에서 증식·채종·수매하는 업체에 대한 지원을 강화하고, ‘10년까지 총 197억 원을 투입하여 사과·배·감귤·포도·단감·복숭아를 중심으로 “과수 우량 묘목생산지원사업” 지속적으로 추진할 계획이다. 또한, 우량육묘 생산 및 출하조절관리시스템 구축을 위해 '07년부터 채소 공정 육묘 산업 활성화를 위해 육묘자조회에 대한 자조금을 지원하고, 로열티 지불부담이 증가하고 있는 화훼·딸기에 대하여 국산우수품종 보급체계 구축을 위한 「국산 우수품종 증식·보급 촉진사업」을 신규사업으로 추진할 계획이다.

셋째, 종자산업을 수출산업으로 육성해야 한다. 농림기술개발 과제 중 수출용 고추·무·당근 등 수출 전용 품종개발과제는 우선적으로 지원하고, 개인 육종가, 중소기업 종자업체를 대상으로 동남아·유럽·남미 등 해외시장 정보 수집 지원 등 해외시장 개척과 수출 품목 다변화를 위한 정책 강화가 필요하다. 또한 국가별·작목별 수출시장 분석과 차별화된 수출전략 수립도 마련되어야 한다.

넷째, 종자관련 제도의 보완·정비가 지속되어야 한다. 특히 농업인과 민간기업의 품종개발 의지를 제고하기 위해 품종보호권을 적극 보장해야 한다. 정부는 품종육성자의 품종보호권 강화를 위하여 종자유통조사 공무원에 대한 “특별사법경찰권” 부여하도록 관련부처와 협의하여 관련법 개정을 추진할 계획이다. 아울러 일본의 품종보호 「G-men」, 네덜란드의 「Naktuinbouw의 Variety tracer」 등과 같이 품종보호권 침해분쟁 발생 시 조사·상담 및 침해사실보고서 작성 등을 지원하는 체계를 마련할 계획이며, 품종보호권 침해농산물

에 대해 통관단계에서 수입제재가 가능하도록 관세법 개정 등을 관련부처와 협의·추진할 계획이다.

다섯째, 종자산업 발전을 위해서는 건전한 종자 유통질서 확립이 우선되어야 한다. 정부는 종자 유통조사 체계를 개편하여 종자관리소가 적극적인 품종보호권 침해조사를 수행하고 침해분쟁 발생 시 조사·상담 및 침해사실보고서 작성 등을 지원하고, 1품종 多명칭, 多품종 1명칭 근절을 위한 유통조사를 실시할 계획이며, 감자 유통시기(2~4월, 7~8월)에 맞춰 무보증 씨감자 유통을 집중 단속하는 등 우량 보증종자 유통 정착을 위한 유통조사를 강화할 방침이다.

여섯째, 종자 관련 조직 및 기능 정비가 수반되어야 한다. 이와 관련하여 정부는 벼 및 총채보리 보급종 확대를 위해 '08년까지 강원도 홍천에 지소를 신설하고, 총채보리 보급종 공급 확대를 위해 전북지역에 전담지소를 신설하는 등 종자산업발달에 실질적 도움이 될 수 있도록 종자관리소의 기능을 개편할 계획이다. 또한, “원예육종기술지원센터”가 종자업체의 기술적 애로사항을 직접적으로 지원할 수 있도록 분자 육종에 대한 인력·예산을 확대하고, 내병성 검정 등 육종과 관련된 각종 기술적 애로사항을 접수하여 해결하는 One-Stop 서비스 체계를 구축하는 등 기능을 강화할 계획이다.

이 외에 육종 전문가 양성을 위한 장기적 전략 마련, 국내 양생화와 자생화에 대한 유전자원 분석 및 활용도 강화 등이 종자산업 발전을 위해 필요하다.

4. 농업정보화

4.1. 추진 배경

1차 농업·농촌 정보화 5개년(2001~2005) 계획에 이어 2007년부터 2차 정보화 기본계획을 수립하여 추진하였다.

1차 5개년 계획의 추진성으로 농촌지역에도 초고속통신망 구축이 확대되고, 정보화 교육의 지속적인 추진으로 농업인의 정보화 마인드 확산 및 인터넷 이용률 등은 상당부분 개선된 것으로 나타났다.

표 4-6. 농업·농촌 정보화 현황

단위: %

구 분	2002년	2004년	2005년	2006년
농촌지역 초고속통신망 구축률	81.7	88.0	95.0	98.9
농가 PC 보급률	-	34.9	37.0	38.1
농업인의 인터넷 이용률	11.9	16.9	23.0	29.4

자료 : 정통부, 통계청(농업기본통계), 한국인터넷진흥원(정보화실태조사)

농림수산물정보망(<http://www.affis.net>)을 통하여 도매시장별 전자경매 속보, 농업 기술 정보 등의 다양한 농업정보를 제공하고 있으며, 소비자를 대상으로 건강, 농촌관광, 친환경 농산물, 음식마당 등 농업·농촌을 소재로 한 정보는 그린 다음넷(<http://green.daum.net>)을 통하여 제공하고 있다.

아울러 영농조합(농업회사) 법인 등의 농업관련 기관의 정보화 촉진을 위한 노력도 이루어지고 있다. 회원농가의 생산관리, 자재구매 관리, 판매 및 정산 관리 등에 대한 정보시스템 활용으로 농업경영체가 업무 효율성을 높여나갈 수 있도록 지원하고 있다.

그러나 아직 도농간, 산업 간 정보격차는 여전히 높은 편이다. 한국정보문화진흥원에서 발표한 정보격차지수 실태조사에 따르면 컴퓨터·인터넷에 접근 가능 정도, 사용 수준 및 정보의 활용 정도 등을 조사하고 이를 종합하여 산출한 정보격차지수는 농어민의 경우 일반 국민의 49.8% 수준으로 나타났다.

표 4-7. 농어민 정보격차 지수 현황

구 분	2004	2005	2006
정보소외계층 정보격차지수 (국민 대비 수준)	55(45)	46.7(53.3)	38(62)
농어민 정보격차지수 (국민대비 수준)	66.2(33.8)	58.3(41.7)	50.2(49.8)

주: 정보격차 지수가 100에 가까울수록 격차가 크며 0에 가까울수록 격차가 적은 것을 의미함.

자료: 2006년 정보격차지수 및 실태조사(한국정보문화진흥원)

최근 농업·농촌의 발전을 위해서는 IT 기술을 적극 활용해야 한다는 인식이 확산되고 있으며, OECD 사무국은 2007년 3월 「농업·농촌지역 개발을 위한 IT역할」을 주제로 컨퍼런스를 개최한 바 있다. 우리나라의 경우 아직은 농업·농촌 분야의 IT 신기술 활용이 초기 단계이기 때문에 RFID/USN 등 u-IT를 활용한 다양한 서비스 모델 개발 등을 적극 추진코자 노력하였다.

4.2. 주요정책 추진실적

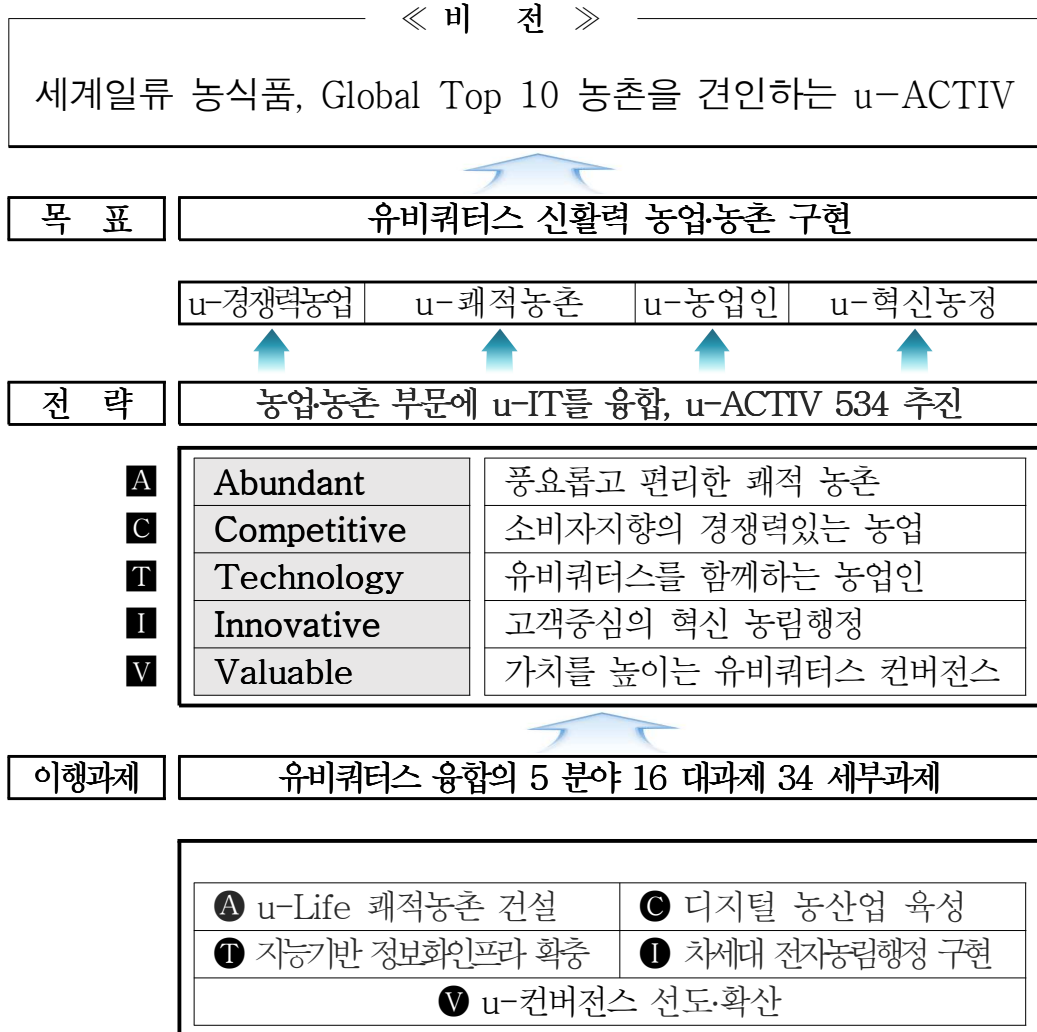
4.2.1. 농림행정정보화 시스템 구축

가. 농림지식관리시스템의 확대 구축

농림지식관리시스템은 농림관련 지식의 축적과 정보공유 활용을 통하여 업무 효율성 및 지식정보 마인드 제고를 통한 농업·농촌경쟁력을 향상시키고, 향후 지적자산으로 활용하기 위한 목적에서 구축되었다. 2000년 1차 구축이후 4차례의 확대구축 사업을 통해 시스템을 보완함으로써 접속건수가 지속적으로 증가하는 등 농림부 정보화마인드 확산에 기여하였다.

이후 지식정보를 체계적으로 공유할 수 있도록 정책업무지원 및 활용도제고 중심의 지식관리시스템으로 개선을 추진하고 있으며, 행정업무시스템을 통합하여 업무의 능률 및 편의성을 도모하고 타 기관 및 언론기관 등 외부정보를 실시간으로 수집·제공함으로써 지식정보의 질적·양적서비스를 증대시켰다. 이러한 개선을 통해 농림부는 소속기관·단체 등의 하부구조 정보시스템의 정보콘텐츠를 통합하고, 정책수행을 위한 정보기술 및 전자정보 인프라를 확보하게 되었다.

그림 4-1. '07~'11 농업·농촌정보화 기본계획



나. 농림사업통합정보시스템 구축

농림사업관리는 사업계획 수립에서부터 신청·대상자선정·자금집행·사후 관리에 이르는 전 과정을 모니터링하는 시스템이 없어, 일선 시군의 경우 사업 대상자의 선정 및 지원에 중복 및 사후관리 미흡 등의 문제가 발생하였다.

농림사업통합정보시스템(AgriX)은 2013년까지 투자되는 119조원의 농림투 용자사업을 효율적으로 관리하기 위해 업무처리방식을 온라인화 하여 시군·

시도·농림부에서 사업진행상황을 신속히 파악하고 미비점을 조기 대처하는 동시에 업무경감과 사업집행의 투명화를 통해 농림행정의 혁신을 목적으로 구축되었다.

2006년 1차적으로 실제 업무에 적용 시에는 대상자수가 많고, 파급효과가 큰 직불제사업(친환경농업, 조건불리, 경관보전)에 대해 우선 도입하였으며, 이후 축산, 과수분야 등으로 확대 하였다. 2007년에는 농촌 및 원예 분야를 중심으로 정보시스템을 개발하였고, 2008년 본격 시행되는 농가유형별 맞춤형농정 추진을 뒷받침할 수 있도록 농업경영체등록제 시스템을 구축하고 있다.

지자체 공무원을 대상으로 조사한 바에 따르면 AgriX 활용으로 농림사업 신청자의 자격검증, 보고서 작성생략 등으로 업무처리시간이 82% 단축되었으며, AgriX에 대한 만족도는 77.7점으로 높게 나타났다.

이와 같은 행정업무의 반복·중복처리에 따른 비효율제거 등을 통해 행정비용 절감효과가 약 288억 원에 이를 것으로 추정하고 있다.

4.2.2. 농업인 정보화교육 강화

2003년부터 연간 6만여 명(2003~2007년간 32만 명)의 농업인을 대상으로 정보화교육을 실시하여 왔다. 농업인 정보화교육은 전국의 지역농협, 농업기술센터, 농과대학 등의 농업관련 기관을 이용하고, 교육내용도 기초-중급-전문과정으로 차별화하여 자신의 수준에 맞는 교육을 받을 수 있도록 하였다. 아울러 농업정보119 및 농업정보 선도자 등을 활용한 방문교육도 병행 추진하여 왔다. 지속적인 정보화교육의 성과로 농업인의 정보화 마인드 향상과 전자상거래 등 IT를 활용하여 농가 소득이 늘어나는 성공사례가 생겨나기도 하였다.

앞으로 농업인의 정보 활용 수준 및 인터넷 이용 목적에 따라 정보 활용 모델을 발굴하여, 농업인 스스로의 판단에 따라 교육과정을 선택할 수 있도록 교육정보 종합제공-정보화수준 자가진단(ICT)-교육수강 추천 사이클을 고도화·지능화해 나갈 계획이다.

온라인 교육도 점차 확대해 나갈 계획이다. 기존 온라인교육 콘텐츠를 단계

별 집합교육에 상응하도록 국제 e러닝표준(scorm2004)에 맞게 수정·보완하여 온·오프라인을 연계한 통합교육(Blended Learning)을 강화하고, 온라인 교육 콘텐츠를 교육시행기관, 농민단체, 농업인 등이 공동 활용할 수 있도록 무상 제공할 계획이다.

또한 교육생의 이력·콘텐츠·강사·장비 등의 공유를 위한 종합관리시스템을 구축하여 정보화교육 사업을 체계적으로 지원해 나갈 것이다.

4.2.3. 농업·농촌 콘텐츠 확충

농림수산물정보망(<http://www.affis.net>)을 통해 농가소득에 직결되는 산지, 도매시장 등의 유통가격정보를 제공하고 있으며, 아울러 의료·문화·교육 등 농촌생활에 필요한 실질적인 정보의 제공도 지속적으로 확충하고 있다.

표 4-8. 참여정부 기간 중 농업인 정보화교육 현황

단위: 명

	2003	2004	2005	2006	2007(P)	계
총계	71,271	77,352	61,229	56,882	56,850	323,584
기초교육	20,126	20,445	7,144	7,047	5,055	59,817
중급교육	12,843	13,182	6,607	4,008	3,495	40,135
경영회계	-	-	1,766	2,139	2,625	6,530
전문교육	2,379	2,039	1,056	359	375	6,208
농업정보 119서비스	13,098	13,190	12,074	10,044	10,000	58,406
이동버스 정보화교육	2,090	1,230	570	512	500	4,902
정보화선도자	-	16,292	23,943	29,858	34,800	104,893
농업기술센터 자체교육	-	6,821	8,069	2,915	-	17,805
생산자단체 자체교육	9,897	-	-	-	-	9,897
정보화공공 근로사업	10,838	-	-	-	-	10,838
기타	-	4,153	-	-	-	4,153

자료: 농림부 투융자평가통계관실

먼저 농림수산정보망의 고유기능을 강화하기 위해 별도로 운영 중이었던 출하지원시스템(<http://www.chulha.net>)을 통합하고, 활용률이 낮거나 시의성이 없는 콘텐츠를 과감하게 정리하였다. 또한 전문지식 교류 촉진, 검색 기능 강화 등을 통해 농업·농촌정보화 촉진 및 정보격차 해소 노력을 강화하였다.

도농 교류 활성화, 농산물 소비촉진, 건전한 여가생활을 위해 그린 다음넷(<http://green.daum.net>), 농림부 홈페이지(<http://www.maf.go.kr>), 농림수산정보망을 통한 농림정보, 신지식, 건강, 농촌체험관광, 친환경농산물, 음식마당 등 다양한 정보를 지속적으로 확충하였다.

농업·농촌정보화 촉진 및 정보격차 해소 등을 위해 콘텐츠 생산건수를 2006년 9,900건에서 2007년에는 12,000건으로 늘리고 농업기술, 농촌어메니티, 지역정보 등을 농업인이 쉽게 이용할 수 있도록 인터넷 기반 콘텐츠를 IPTV 기반에 맞추어 재구성하거나 신규 제작하여 제공하고, 농촌의 자연·문화자원 동영상 등도 제작 보급 하였다. 또한, 30개 농림관련기관 137개 홈페이지의 농림지식정보를 농림지식검색시스템으로 통합하여 제공하고 있는데 이를 추가 발굴하여 40개 기관(150개 홈페이지)까지 확대·연계를 추진 중이다.

농업인 홈페이지 구축사업은 2004년까지 총 1,706농가에 홈페이지 구축을 지원하였으며, 2006년도에는 기 구축된 홈페이지 운영관리를 활성화하여 전자상거래 기반으로의 확대를 추진하였다. 이를 위해 홈페이지 경진대회 개최, 전자상거래 우수농가 발굴 등도 함께 추진하였다.

그 외에도 농업경영체 정보화촉진을 위한 워크숍을 개최, 농업경영체 정보시스템의 실효성을 제고시키기 위한 외부 전문기관 평가도 추진하였다.

표 4-9. 연도별 전자상거래 추이

단위: 백만 원

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
전체 전자상거래 금액	6,029,876	7,054,817	7,768,105	10,675,595	13,459,595
농산물 거래 금액	307,462	294,506	280,273	284,659	312,430

자료: 통계청

4.2.4. 농업 경영체 정보화 추진

농업인을 포함한 농업회사법인이나 영농조합 등의 농업경영체의 정보화를 촉진하기 위하여 다양한 노력을 기울였다..

농가소득 증대와 농산물 전자상거래 활성화를 위해 농업인 홈페이지 경진대회를 개최하여 우수농가에 대한 사례집을 제작 배부하거나 중앙일간지(4개소) 광고 등 홍보도 적극 추진하였다. 홈페이지 농가에 농산물 전자상거래, 고객관리와 마케팅 등 정보화 교육을 받을 수 있는 기회를 제공하고 상품성 있는 우수자료 보유농가에는 콘텐츠 개선비도 지원하였다.

2007년 중에는 17개 농업경영체를 선정하여 농산물의 생산관리, 자재구매관리, 판매·정산관리 등을 위해 정보시스템을 구축하였고, 정보화 컨설팅을 실시하여 농업경영체 경영효율화를 위한 기반도 마련하였다.

4.2.5. 농업·농촌 IT신기술활용 선도사업

무선인터넷과 전자태그 기술을 기반으로 농업·농촌 u-IT사업의 필요성이 증대되는 가운데 농림부는 정보통신부와의 협력을 통해 2007년부터 『농어촌 IT신기술선도사업』을 실시하였다. 2007년도 사업은 정보통신부 산하 정보사회진흥원을 통하여 사업이 추진되었으나 2008년도부터는 농림부 주도로 실시될 예정이다.

경북도를 포함한 6개 지자체를 통해 친환경 농특산물 이력관리 등 품목의 생산·저장·유통 과정에 전자태그와 무선인터넷 기술 등이 적용한 사업이 추진되었다.

표 4-10. 2007년도 농어촌IT신기술선도사업

사업명	지역/품목
u-IT기술을 활용한 농산물관리체계 실용화 구현	경북도/사과, 포도
u-IT신기술 융복합을 통한 녹차 웰빙 밸리 통합 시스템 구축	하동군/녹차
u-IT신기술 기반의 백두대간 농특산물 생산유통지원시스템 구축	강원도/배추, 감자
u-IT신기술 기반 양돈 HACCP 시스템 구축사업	제주도/돼지
고흥 친환경특산물 이력관리 시스템	고흥군/부지화, 유자
U-IT를 활용한 U-포크 안전·안심 시스템 구축	진천군/돼지

4.3. 성과와 과제

1차 『농업·농촌정보화 5개년 계획』 착수 초기 보다 열악했던 농촌지역의 정보 인프라 환경이 획기적으로 개선되었고, 농민의 전자상거래 성공 등 IT를 활용한 소득 창출 사례가 생겨나기도 하였다.

지속적인 농업인 정보화 교육 실시로, 기초-전문 교육 과정을 체계적으로 이수하여 정보 활용 능력을 갖춘 전문 농업인이 늘어가는 추세이며, 농가 PC 보급율도 증가하고 있다. 아울러 농업행정 정보화 측면에서도 농림사업 대상자의 중복 수혜 문제를 야기했던 직불제 등도 농림사업통합정보시스템을 통해 지자체 행정업무 간소화와 자금지행의 투명성 확보 등 많은 효과가 나타나고 있다.

그러나 농업인과 일반 국민과의 정보 격차가 점점 줄어들고는 있으나, 아직도 농업인이 가장 취약한 정보화 계층이기 때문에 지속적으로 농업인 정보화 교육을 강화해 나갈 필요가 있다. 또한 첨단 IT 기술을 농업·농촌 분야에 접목하여 우리 농업의 경쟁력을 확보해 나가야 한다.

이제 신정부의 출범에 맞추어 기존 농촌 정보화기반 안정화와 양적 확산을 뛰어넘는 질적 향상에 초점을 맞추어야 할 단계이다. 또한 농림부가 식품부문으로 업무영역을 확대함에 따라 소비자에게 안전한 농산물과 그에 관련정보를 신속·정확하게 전달할 수 있는 농·식품 통합 정보화의 필요성도 한층 중요

해지고 있다. 이러한 분야를 포함하여 기존의 『농업·농촌정보화 5개년계획』을 보완해 나가야 할 것이다.

5. 협동조합 개혁

5.1. 도입 배경 및 의의

2000년 7월 1일 통합 농협법 제정에 따라 축협중앙회를 통합한 새로운 농협중앙회가 발족하였다. 농협중앙회는 경제사업장 정비와 고정자산 매각 등을 통해 중앙회 슬림화를 지속적으로 추진하고, 농협구조개선법 제정을 통해 일선조합의 구조조정을 촉진하는 등의 성과를 보였다.

농협은 농업근대화 과정에서 지역경제의 구심체로서 역할을 수행하였으나, 금융시장의 개방, 금융자유화 등으로 금융시장의 경쟁이 치열해지고, 대형유통업체를 중심으로 소비자유통이 대형화되면서 전통적 농협모델은 위기를 맞이하고 있다. 우리나라 농협도 예외가 아니다.

미국이나 EU 등 선진국 농협은 전통적인 운동체적 협동조합 체제에서 벗어나 규모화, 전문화, 기업화하는 자기변신을 지속적으로 추진해왔다. 그러나 우리나라 농협은 조합원 농가의 영세한 영농규모 등 열악한 농업여건으로 규모화 및 전문화 등이 미흡하여 최근 농업환경변화에 적응하는데 한계를 나타내고 있다. 또한 영세한 읍면단위의 규모로는 농협에 거는 조합원들의 기대와 실제 역할 간의 괴리가 커지고, 조합경영에 대한 불만 등으로 인하여 조합원들이 조합을 해산하는 사태까지 발생하고 있는 실정이다. 이에 정부는 농협이 농산물 시장개방의 확대, 금융시장 구조조정 등 환경 변화에 능동적으로 대응하여 농업인에게 실익을 주는 조직으로 탈바꿈하고, 산지 및 소비지의 유통주체로서 농업인의 소득증대에 기여하며, 농촌의 복지향상의 주역을 될 수 있도록 농협개혁을 추진하였다.

이에 따라 농림부는 2003년 3월 14일 청와대에서 주요현안에 대한 업무보고

시 “협동조합의 개혁은 농업인단체 등의 개혁의지를 동력으로 자율적 개혁을 유도하되, 중앙회는 단계적 신경분리, 일선조합은 규모화·경영책임을 강화하겠다”고 보고하였다. 또한, 이와 때를 같이하여 정대근 농협중앙회장은 2003년 3월 3일 농림부 기자실에서 기자간담회를 갖고 “세계무역기구(WTO)의 출범, 도하개발아젠다(DDA) 농업협상 등 농업·농촌을 둘러싼 대내외적인 여건 변화에 적극 대응하고 변화와 개혁의 시대를 맞아 진정한 농업인의 농협으로 거듭나겠다는 각오로 농협의 사업과 경영을 개혁해 나가겠다”고 하면서 농협이 추진할 ‘농협 개혁 방안’을 발표하였다.

정부는 농협개혁을 효율적으로 추진하고, 자발적 실천을 통한 개혁의 실효성을 제고하며, 이해관계인의 폭 넓은 의견 수렴을 통한 합리적이고 발전적인 방안을 농협개혁에 반영하기 위하여 농협중앙회에 “농협개혁위원회”를 발족(2003.4)하였다. 농협개혁위원회는 농민단체 8명, 학계 등 전문가 5명, 조합장 6명, 농협중앙회 임원 2명 등 총 21명의 위원으로 구성되었으며, 위원회를 지원하기 위해 농민단체 4명, 농협중앙회 3명 등 7명으로 구성된 실무대책반이 운영되었다. 농협개혁위원회는 ‘농업인을 위한 농협 구현’, ‘농업계 합의에 의한 자율개혁 및 제도 개혁’, ‘중앙회와 조합의 동시 개혁 추진’ 등을 개혁의 기본방향으로 삼고 농협개혁에 대한 논의를 집중시키는 한편 구체적 개혁방안에 대한 합의 도출을 목적으로 하였다. 위원회의 구성·운영은 농업인 단체를 포함한 각계의 참여를 통해 농협개혁에 대한 폭넓은 공감대를 형성하고, 농업인의 의견을 최대한 반영함으로써 민간 자율에 의한 협동조합 개혁 논의의 장을 만들었다는 의의를 지닌다.

5.2. 정책입안 과정과 평가

5.2.1 농협개혁위원회 운영

농협개혁위원회는 2003.4.28일 제1차 회의를 시작으로 2003.12.16일 제11차 회의까지 중앙회와 조합의 개혁과제에 대해 다양한 개선방안을 심도 있게 토

론하였다. 제1차 회의는 향후 위원회의 운영방향에 대한 토론과 아울러 위원장 선임에 대해 농협과 농민단체의 의견을 개진하였으며, 제2차 회의(2003.5.20)에서는 농협대표와 농민단체대표의 공동위원장을 선임하고, 회의진행은 농민단체대표가 맡도록 결정하였으며, 위원회의 현판식을 거행하여 농협 개혁위원회를 본격적으로 가동하게 되었다.

제3차 회의(2003.5.29)에서는 제1호 안건으로서 개혁과제를 선정하고, 농민단체의 농협개혁 20대 요구사항과 농협의 의견을 종합하여 총 15개의 중점 개혁과제를 채택하였다. 개혁과제는 중앙회 부문과 조합부문으로 나뉘어져 있다. 중앙회의 개혁과제로는 중앙회 신경분리, 지배구조 개선, 지역본부 및 시군지부 개편, 자회사 정비 및 운영개선, 교육지원사업 강화, 품목조합 및 연합회 육성, 경제사업 활성화, 계통구매사업 개선, 인사제도 개선 등이 포함되었다. 조합의 개혁과제에는 조합발전을 위한 규정개선, 조합 책임경영체제 확립, 조합장 선거제도 개선, 조합 경영투명성 제고, 조합원의 사업 참여 확대, 인사제도 개선 등이 포함되었으며, 위원회 내에 실무지원기구로 7인으로 구성된 “농협개혁실무대책반”을 구성·운영하기로 하였다.

제4차 회의(2003.6.16)에서는 중앙회 신경분리, 계통구매사업 개선, 농업경제사업 활성화 방안, 축산경제사업 활성화 방안 등 4개 안건이 논의되었으며, 경제사업부문에 대해서는 지속적으로 수정 보완하기로 하였다. 이후 제5차 회의(2003.6.26), 제6차 회의(2003.7.3), 제7차 회의(2003.7.21), 제8차 회의(2003.8.13)에서는 중앙회의 신경분리를 집중 논의하였으며, 2004.9.4일 개최된 제9차 회의에서는 농협법 개정에 필요한 사항을 종합적으로 논의하여 농협과 농민단체 간 합의된 사항에 대해서는 합의된 의견을, 합의되지 못한 사항에 대해서는 농협과 농민단체 각각의 안을 정부에 건의하였다.

제10차 회의(2003.10.16)에서는 입법 예고된 정부의 농협법개정(안)에 대해 논의하였다. 한편, 신경분리에 대해서 농민단체는 3년 내에 추진하는 안을 정부에 추가 건의한 반면 농협은 기한을 설정하지 않기로 하는 안을 건의하였다. 제11차 회의(2003.12.16)에서는 향후 위원회의 운영방안을 논의하였다.

5.2.2 농업협동조합법 개정

농림부는 농협개혁위원회가 정부에 건의한 「농협법 개정 검토의견」을 토대로 하고 2002년 6월 국회에 제출된 「농협중앙회 신용·경제사업 분리 타당성 연구보고서」 및 농협 자체개혁 발표내용 등을 고려하여, 2003년 10월 4일부터 10일간 농업협동조합법 중 개정법률안을 입법예고하였다.

입법예고안의 주요 내용을 살펴보면, 중앙회의 경우 먼저 현재 상임인 중앙회장을 비상임으로 하고, 전무이사제를 신설해 회장이 담당하고 있는 교육지원 사업을 담당하게 하며, 중앙회장이 가지고 있던 집행간부 및 직원의 임면권을 대표이사와 전무이사에게 부여했다. 이사회 구성과 관련하여 중앙회장과 대표이사를 제외한 이사 수의 3분의 2 이상을 조합장 중에서 선출토록 하고 있는 현행 규정을 2분의 1 이상으로 변경하여 조합장 출신이 아닌 이사의 수를 늘릴 수 있는 여지를 마련하였다. 이와 함께 대표이사 소관별로 이사회 내에 소이사회를 설치해 대표이사 소관업무의 사업 및 자금 계획, 예결산에 관한 사항 등을 의결할 수 있는 권한을 두되 소이사회 의결내용이 법령과 정관 또는 이사회의 의결내용에 위배된 때에는 이사회에서 다시 의결할 수 있도록 했다. 상임감사는 중앙회의 사업 및 감사업무에 관해 전문지식과 경험이 풍부한 자로서 대통령령이 정하는 요건에 적합한 사람 중 선출하도록 하는 규정을 신설했다.

중앙회 대의원 선출에서 현재 1조합 1표인 의결권을 조합원 수에 따라 1,500명 미만인 조합은 1표, 1,500~3,000명은 2표, 3,000명 이상인 조합은 3표로 차등을 두도록 했다. 이 부가의결권은 중앙회장 선출에는 적용하지 않았다. 또한 조합의 사업규모가 대통령령이 정하는 일정규모 이상일 경우 조합장 임기가 시작된 날로부터 2년이 지난 사업연도에 조합경영에 관해 외부감사인에 의한 회계감사를 받도록 했다. 특별의결사항으로 규정된 합병의결을 보통의결사항(조합원 과반수 투표에 투표조합원 과반수 찬성)으로 완화하였다. 상임조합장의 계속 재임은 3기에 한한다고 규정하여 상임조합장의 연임을 제한하였다.

개정안은 지역조합과 영농조합법인 및 농업회사법인이 품목조합연합회의 준회원으로 가입할 수 있도록 하고, 조합이 설립목적을 효율적으로 달성하기 위

해 농협법상의 법인인 조합공동사업법인을 설립할 수 있도록 하였다. 또한 공정한 조합장 선거관리를 위하여 선거관리위원회에 조합자율로 선거관리를 위탁할 수 있도록 하고, 선거부정이 우려되는 조합에 대해서는 중앙회장이 선관위에 위탁을 결정할 수 있도록 하였으며, 불법선거에 대한 처벌 수준을 공직선거와 같은 수준인 3년 이하 징역 또는 1,000만 원 이하의 벌금으로 높이고, 조합장 당선무효사유에 당선자뿐만 아니라 당선자의 직계 존비속의 선거범죄도 포함시켰다.

입법예고안은 입법예고를 통하여 농협 및 농민단체 등 각계의 의견수렴을 거쳐 경제정책조정회의 보고(10.21), 관련부처 협의, 규제개혁심사위원회 심사(10.28) 등을 거쳐, 2003년 12월 16일 정부안을 작성하여 법제처 심사를 의뢰하였다. 이 과정에서 농협중앙회는 자체 경영위원회, 이사회 논의를 거쳐 “농협법 개정관련 의견서”를 제출하였고, 농민연대는 “협동조합 개혁에 대한 전국농민연대의 입장”을 표명하면서, 정부입법예고안은 신용사업과 경제사업의 분리시한이 명시되지 않고, 세부 개혁과제에 있어서는 아직도 미흡한 요소가 있는 것으로 판단하여 추가적인 개선을 요구하였다. 특히 신경분리와 관련하여서는 3년 이내 신경분리를 하고, 중앙회는 비사업적 기능으로 전환하고 중앙회를 경제사업과 신용사업으로 완전 분리할 것과 신경분리추진위원회를 조직 성격에 맞게 신경분리를 추진하기 위한 기구로 재편해야 하며, 중앙회·자회사·회원조합의 사업·운영을 평가하는 감사위원회나, 학계·전문가·농민단체가 참여하는 교육지원위원회 등의 설치를 주장하였다.

참여정부의 출범과 함께 2003년 개정을 목표로 하여 진행되었던 농협법 개정은 전반적인 입법절차 등의 지연으로 해를 넘긴 2004년 1월 14일에서야 법제처의 심사가 완료되었고 2004년 2월 23일 정부가 『농업·농촌종합대책』을 발표하면서 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

정부는 2월 23일 오후 청와대에서 대통령 주재 하에 농업인대표 및 소비자대표 등 각계각층 200여명이 참석한 가운데 “농업·농촌 종합대책 보고대회”를 개최하였고, 향후 10년간의 『농업·농촌 종합대책』과 이를 뒷받침하기 위한 『119조원 투융자 세부계획』을 확정·발표하였다. 『농업·농촌 종합대책』

에서는 협동조합을 농업인에게 실익을 주는 조직으로 개편하고자, 일선 조합은 농산물 판매 및 유통사업의 중심축으로서 조합원에게 실익을 주는 조직으로 육성하고, 중앙회는 신용·경제사업의 별도법인 분리를 단계적으로 추진하여 조합지원기능을 강화하고 사업의 전문성·효율성을 제고하기로 하였다.

이에 정부는 협동조합 개혁 및 농업협동조합 건전 육성을 추진방향으로 설정하고 2004년 3월 8일 청와대에 업무계획을 보고하면서 2004년 주요 정책과제의 하나로 농협 개혁을 선정하고 개혁방안을 발표하였다. 2004년 5월 28일 농림부는 협동조합 개혁방안을 토대로 하여 추가로 농협법 개정이 필요한 사항을 마련하였다. 즉 △ 중앙회 사업전담대표이사의 책임경영체제 강화를 위하여 추천위원회 방식을 도입, △ 조합경영의 전문성 강화를 위하여 전 조합에 대하여 조합장을 비상임으로 전환하고, 상임이사를 전면 도입하며, 조합장 연임을 2회로 제한, △ 조합원에게 조합의 선택권을 부여하기 위하여 시·군 범위 내에서 지역농협의 구역중복을 허용하는 등의 추가개정사항을 마련하였다.

농림부는 위와 같은 추가개정사항을 포함한 농협법개정안에 대하여 2004년 6월 11일 농민단체장과의 간담회, 6월 21일 농정개혁자문단회의 및 농협과의 의견조율을 거쳐 농림부안을 확정하고, 6월 22일부터 6월 23일까지 법제처 심사, 6월 24일 차관회의, 6월 29일 국무회의와 7월 8일 대통령 재가를 거쳐 정부의 농협법개정안을 확정하고 7월 9일 국회에 제출하였다.

2004년 7월 21일에는 국회의원회관 소회의실에서 국회 농림해양수산위원회가 후원하고 열린우리당 이철우 의원이 주관하는 “제1차 농협법 개정안 공청회”가 개최되었고, 2004년 9월 6일에는 민주노동당 강기갑 의원 주관으로 농협법 개정안 공청회가 개최되었다. 강기갑 의원은 공청회에서 경제사업을 활성화하기 위해서는 하루 빨리 중앙회 신·경분리를 해야 한다고 지적하였다. 한편, 신·경분리 후 농민들에게 어떤 실익이 돌아갈지에 대해서 좀 더 구체적인 연구가 필요하다는 주장이 제기되기도 하였다.

민주노동당 강기갑 의원은 2004년 10월 25일 국회 기자실에서 가진 농업협동조합법 개정안 입법발의 기자회견에서 “농민조합원을 비롯한 아래로부터 개혁요구에 적극 부응해 정부안을 대체할 수 있는 새로운 개혁방안을 의원 입법

으로 제출할 필요가 있다.”며 “1년 이내에 농협중앙회가 신용사업과 경제사업의 분리계획을 농림부에 제출토록 한 정부개정안은 신경분리를 또다시 지연시키는 미봉책에 불과하기 때문에 이번 의원입법 개정안에는 2년 이내에 신경분리를 완료하도록 규정했다”고 대표 발의하였다.

이에 따라 2004년 11월 26일 국회 농림해양수산위원회는 전체회의를 개최하고 강기갑 의원이 대표 발의한 농업협동조합법중개정법률안과 정부가 제출한 농업협동조합법중개정법률안을 상정하였으며, 제안 설명, 전문위원 검토보고 및 대체토론을 거친 후 심도 있는 심사를 위해 법률안을 법률안심사소위원회에 회부하였다.

국회 농림해양수산위원회는 정부와 강기갑 의원이 각각 제출한 농업협동조합법중개정법률안에 대하여 정부, 농협중앙회, 이해관계인 및 전문가로부터 신·경분리, 지역농협의 구역중복 허용, 직선조합장의 연임제한, 상임이사의 임기 등 주요 쟁점사항에 대한 의견을 청취하기 위하여 2004년 11월 29일 농업협동조합법 개정에 관한 공청회를 개최하였다.

2004년 11월 30일 개최된 법률안심사소위원회에서는 2개의 개정 법률안을 심도 있게 심사한 결과, 2개의 개정 법률안의 내용을 상당 부분 반영한 농림해양수산위원회 대안을 제안하기로 하였다. 동년 12월 1일 농림해양수산위원회에서는 법률안심사소위원회에서 심사 보고한 대로 이상 2개의 법률안에 대해서는 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 동 법률안에 대한 대안을 농림해양수산위원회안으로 제안하기로 하였다. 2004년 12월 7일 개최된 법제사법위원회에서는 농림해양수산위원회 대안을 의결하여 본회의에 제출하였다.

한편 강기갑 의원 외 31인의 수정안이 2004년 12월 8일 본회의에 긴급 제출되었다. 이 수정안은 농림해양수산위원회 대안에 대하여 △이사회 내 교육위원회의 설치, △사업전담대표이사의 임기 보장(임기는 4년으로 하되 2년마다 이사회의 평가를 통해 재임용 여부 결정), △농림부내 신경분리 추진기구의 설치(법 시행 후 1년 이내 세부추진계획 제출) 등을 주요 내용으로 한 것이었다.

2004년 12월 9일 개최된 본회의 표결결과 강기갑 의원 외 31인의 수정안은 찬성 26, 반대 193, 기권 23으로 부결된 반면, 농림해양수산위원회 대안은 찬성

211, 반대 6, 기권 30으로 가결되어 2004년 12월 31일 법률 제7273호로 공포되었다. 개정 농협법은 공포 후 6개월이 경과한 날인 2005년 7월 1일부터 시행되었다.

5.2.3 농협중앙회 신용 및 경제사업 분리 추진

'99년 개정된 현행 농협법에 따라 '99.9월 ~ '03.9월간 「신·경분리추진협의회」를 구성·운영하면서 10차례 본회의를 개최하였고, 「농협중앙회 신용·경제사업분리 타당성 연구」(한국금융연구원) 결과를 국회에 제출하였다. 이 연구보고서가 제안한 1단계 추진방안 및 2단계 추진계획이 반영된 농협법이 '04년 개정되었다.

신·경분리와 관련한 농협법 개정사항에 대해서는 법 시행 후 1년 내 농협이 자본금 확충방안, 경제사업 적자해소대책, 지도사업비 충당방안 및 분리시한 등 세부추진계획을 제출하면 정부는 농협 안에 대한 농업인대표, 학계 등 전문가 의견 수렴을 통해 세부추진방안을 확정하도록 하였다. 2004년 개정된 농협법(부칙 제12조)에 의하면, 농협중앙회는 한국금융연구원이 국회에 제출한 연구용역 결과에 따라 중앙회의 신용사업 및 경제사업(농업경제사업 및 축산경제사업)을 효율적으로 분리하기 위하여 자본금 확충 및 운영개선방안, 법인의 설립방안 및 설립기한, 교육·지원사업의 사업비 조달방안 등을 포함한 세부추진계획을 법 시행('05.7.1)후 1년 이내에 마련하여 농림부장관에게 제출하며, 농림부장관은 농협중앙회가 제출한 세부추진계획을 농업 또는 금융전문가, 농업인대표 등의 의견을 수렴하여 이를 확정한다. 한편, 농협중앙회는 자체 연구용역 결과를 바탕으로 세부추진계획을 마련하여 농림부에 제출하였다.

정부는 농협중앙회 신용 및 경제사업 분리를 논의하기 위하여 '05.12월 농림부내 신·경분리위원회를 구성하고 '06. 1월부터 농림부, 농특위, 학계, 농민단체, 변호사, 회계사 등 15명으로 운영하였으며, 7월부터는 농협중앙회가 자체 세부추진계획을 보고함에 따라 이를 심의하기 위하여 재경부 등 관계부처, 언론, 농협 등 23명으로 위원회를 확대·운영하여 농협중앙회 신·경분리 문제에

대하여 충분한 논의를 진행하였다.

신·경분리위원회는 수협중앙회 독립사업부제 사례분석, 농협의 교육·지원 및 경제사업 현황분석, 농협에서 제출한 세부추진계획 등을 논의하였으며, 세부추진계획의 타당성 검토 등을 위해 전문 연구용역 기관인 한국금융연구원에 「농협중앙회 신·경분리 방안」, 한국농촌경제연구원에 「농협 경제사업 활성화 방안」에 대하여 연구용역을 추진하였다. 또한 위원회를 지원하기 위하여 구성된 실무기획팀을 농림부, 농협, 전문가 등으로 확대·개편하여 농협중앙회 신·경분리에 필요한 자본금 확충, 법인 설립방안 등에 대하여 논의토록 하였다. 연구용역 결과와 위의 논의를 바탕으로 한 위원회 차원의 농협 신경분리 건의안을 '07. 1.25일 농림부에 제출하였다.

건의안은 신용사업의 안전성을 확보하고 경제사업의 자립기반을 구축하기 위해 현재 농협중앙회 조직을 중앙회와 경제사업, 신용사업 부분의 별도 3개 법인으로 분리하도록 하였다. 분리에 필요한 자금은 교육 지원부분에 3조 2천억 원, 경제부분에 4조 6천억 원, 신용사업에 최대 5조 9천 원 등 모두 12조 3천억 원에서 13조 7천억 원이 필요할 것으로 추산되었다. 필요한 자금은 협동조합의 자율성을 유지하는 차원에서 농협이 자력으로 매년 8,250억 원씩 적립하도록 하였으며, 신경분리 기한은 신용부분의 BIS 비율을 10%로 할 경우 10년, 11.81%의 경우 12년, 13%의 경우 15년이 필요할 것으로 밝혔다. 아울러, 경제사업 활성화 등을 고려해 분리시한을 농림부 장관이 따로 선택할 수도 있다고 명시하였다.

정부는 신경분리위원회 건의안에 대한 농업인, 일선농협 직원, 전문가 등의 의견수렴을 위해 '07. 1~2월 지역토론회를 개최하였다. 광주, 대구, 청주, 수원에서 개최하였으며, 토론회에서 농민단체 등은 농협이 경제사업 활성화를 위한 강한 의지가 중요하다고 주장한 반면, 농협은 신·경분리가 농민에게 도움이 안 된다는 원론적인 입장을 고수하였다. 정부는 신·경분리위원회 건의안, 토론회 결과, 재경부 등 관계부처 협의, 경제정책실무회의의 보고 등을 거쳐 '07. 3.29 농협중앙회 신용 및 경제사업 분리 방안을 확정·발표하였다.

5.3 정책의 주요내용

5.3.1 농업협동조합법 주요개정 내용

농업협동조합법 개정의 목적은 농업협동조합이 농업 및 농촌 발전의 중심적 역할을 수행할 수 있도록 일선 조합의 자본 확충 및 경영의 효율성을 도모하기 위한 제도적 장치를 마련하고, 중앙회의 사업부문별 책임경영체제를 강화하는 한편, 조합장 선거 및 잉여금의 배당 등과 관련하여 기존 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이었다.

일선조합관련 농협법 개정의 큰 방향은 경제사업의 활성화 도모와 함께 조합경영의 전문화·투명화를 통해 조합의 자립경영을 달성하고, 조합이 농업·농촌 발전의 중심적 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해서 조합공동사업법인제도를 도입, 잉여금 배당 시 이용고 배당 우선, 우선출자를 허용하도록 하였다. 조합경영의 전문화와 투명화를 위해서는 일정 규모 이상 조합의 외부회계감사를 의무화하고, 상임이사를 두도록 하였으며, 조합원의 권리 강화, 직선조합장 선거의 선거관리위원회 위탁 등을 그 주요 내용으로 하였다.

중앙회 관련 농협법 개정의 큰 방향은 중앙회의 지배구조를 개편하여 사업부문별 대표이사 중심의 책임경영체제를 강화함으로써 중앙회의 조직과 사업체계를 효과적인 조합 지원체제로 전환하도록 하는 것이다. 이를 위해 중앙회장의 비상임화와 전무이사의 신설, 감사위원회의 신설과 준법감시인 제도의 도입, 사업전담대표이사 중심의 책임경영체제 강화를 주요 내용으로 규정하고 있다. 특히 이사회 기능의 활성화하여 경영의 전문성 확보는 물론 전문경영인에 대한 감시·감독활동도 강화하였다. 한편, 부가의결권제도와 중앙회가 일정 조합의 회원 가입을 거절할 수 있는 법적 근거가 마련되었으며, 출자관련규정 개선, 상호금융특별회계 및 공제특별회계 분리의 법적 근거 마련, 신용사업과 경제사업 분리(이하 신경분리) 추진계획서의 1년 이내 농림부 제출사항도 개정 농협법의 주요내용으로 하였다.

5.3.2 개정 농협법 주요내용 요약

표 4-11. 개정 농협법 주요내용(중앙회 관련)

구분	현행	개정	
회장	지위(§126)	상임	비상임
	경영참여 및 내부통제 (§127②, §125의4)	교육지원사업 수행 대표이사 간 이견 조정권	전무이사(신설)에 위임
		회원조합감사	조합감사위원장에 위임
		내부통제기준(현행법 §11①)	준법감시인 신설
집행간부·직원 인사권(§131⑤)	회장	대표이사·전무이사	
이사회	사업부문별 소이사회(§125의2)	×	신규도입(이사회 의 재의결권 보장) ※ 교육지원 부문 제외
	이사구성(§125②)	회장·대표이사 제외한 이사의 ⅔이상의 조합장	회장·대표이사를 포함한 이사의 ½이상을 조합장
	대표이사해임 건의권(§125④)	×	신설
	감사위원회 (§125의3)	×	• 현 감사제도 폐지 • 3인 이상의 이사로 구성(조합장이사가 ⅓)
	이사의 임기 (§130⑤)	• 회원조합장 이사: 4년 • 대표이사, 사외이사: 4년	• 회원조합장 이사: 4년 • 대표이사, 전무이사, 사외이사: 2년
부가의결권 (§124④)	×	• 조합원 수에 따라 3표까지 부여 • 대의원 선출시 적용	
기타	신용-경제간 직원 인사 교류(§131⑥)	×	정관으로 정함
	중앙회회원 가입(§115②)	강제 가입	필요 시 가입거부 가능 (장관승인을 얻은 경우)

주: 신경분리는 법 시행 후 1년 내 농협이 세부추진계획 제출, 농림부장관이 농업인대표 및 전문가 의견을 수렴하여 최종 확정

표 4-12. 개정 농협법 주요내용(조합 관련 사항)

	구 분	현 행	개 정
책임경영체제	상임이사 도입 (§45③)	도입자율결정	대통령령이 정하는 일정규모이상 도입 의무화
	상임이사 선출 방법 (§45⑤)	이사회 추천, 총회 선출	정관이 정하는 추천절차에 의한 추천, 총회선출
	상임이사 임기 (§48①②)	4년	4년으로 하되, 임기 개시 후 2년 되는 때 이사회에서 잔여임기 계속 여부 결정
	조합장 연임제한 (§48①)	×	상임조합장 연임 2회 제한
	외부회계감사 (§65의2)	×	<ul style="list-style-type: none"> • 일정규모이상 조합 조합장 임기 중 1회 수감 • 기타 조합은 대의원 1/3의 청구로 임기 중 1회 가능
선거관리	직선조합장선거 (§51④-⑥)	자체 선거관리	선관위에 위탁
경제사업활성화	품목조합연합회 가입 (§138①)	지역조합 가입불가	지역조합 준회원 가입 허가
	품목조합연합회 자금차입 (§138②)	중앙회로부터 자금차입	정부, 공공단체로부터도 자금차입 가능
	경제사업법인 (제4장의2)	×	2이상의 조합이 조합공동사업법인 설립 가능
	배당순위 (§68③)	출자배당 우선	이용고 배당 우선
	동일 법인에 대한 출자제한 (§57⑤)	자기자본의 20%	중앙회에 대한 출자, 경제사업을 위한 현물출자의 경우 자기자본 이내 가능
조합원권리	선거권 제한 (§26)	가입즉시 선거권 행사	가입 후 6월이 경과하여야 함
	경영참여권리 확대 (§36, §37, §55, §65)	회계장부열람청구, 총회 의안제안 등 5% 이상 조합원 청구 시 가능	3% 이상으로 완화
	합병촉진 (§75의2)	합병의결정족수 2/3이상 찬성	1/3찬성으로 완화('03말로 실효된 합병촉진법 내용 흡수)
	우선출자제도 (§21의2)	×	신규도입(의결권×, 배당권○)

5.3.3. 농협중앙회 신용·경제사업 분리 방안 마련

정부는 농협법 부칙 제12조에 따라 신·경분리위원회의 건의안에 대하여 토론회, 관계부처 협의 등 의견수렴을 거쳐 2007년 3월 29일 농협중앙회 신용 및 경제사업 분리방안을 확정하였다.

이 신·경사업 분리 방안의 의의는 다음과 같다. 첫째, 20여년의 신·경분리 논란 끝에 농민단체 대표, 금융당국, 농림부·정부관련 부처 및 농협의 합의를 토대로 확정된 유일한 정부 방안이다. 둘째 경제사업 활성화 등 38개 세부추진과제 로드맵을 마련하여 농협의 향후 추진과제를 구체적으로 명확히 제시하였다. 셋째, 정부, 농민단체 대표, 학계 등 외부 위원이 참여하는 경제사업활성위원회에서 추진상황을 평가·조정토록 제도적 장치를 마련하여 농협의 적극적인 추진을 담보하였다.

신·경사업방안의 기본방향은, 첫째 신·경사업 분리는 경제사업 활성화와 신용사업 건전화를 통한 농업인 실익 증진을 추구한다. 둘째, 농협법 틀 내에서 중앙회, 경제, 신용사업을 각각 독립법인화 하되, 분리에 필요한 자본금은 농협 자력으로 확충한다. 셋째, 분리시한은 경제사업 자립기반 구축, 신용사업 BIS비율 12% 유지 등 독립법인의 생존이 가능할 것으로 추정되는 10년 후로 설정한다.

주요내용으로는 3년마다 BIS 비율 12% 충족(바젤Ⅱ 협약 영향 반영), 필요 자본금 확충, 경제사업 자립 여부 등 전제조건을 종합적으로 평가해서 신·경분리를 추진하도록 할 방침이다. 신·경분리 이후에도 신용사업 법인 등으로부터 안정적으로 교육·지원사업비가 지원될 수 있도록 세제 혜택을 추가할 계획이다. 아울러, 교육지원사업을 내실화하여 경제사업 활성화를 위한 자금으로 전환해 나가기로 했다.

한·미 FTA 등 시장개방에 대비하여 농협이 '15년까지 산지 농산물의 60%, 소비지 농산물의 15%를 책임지고 판매하는 목표를 달성하기 위한 경제사업 활성화 방안을 마련하였다. 방안의 주요내용으로는 첫째, 경제사업 자립기반 달성을 위해 농협 경제사업 역량강화 운동을 전 농협 차원에서 추진 해 나갈 계획이다. 둘째, 산지농산물의 60%이상을 일선조합이 책임지고 판매('05.

45%)하고, 이를 지원하기 위한 무이자·저리자금 7조원을 중앙회가 투입하기로 했다. 셋째, 농협이 총 6조원을 투자하여 소비지 유통망 확충, NH식품 신설 등을 통해 도·소매 유통사업 역량을 획기적으로 강화할 계획이다. 넷째, 경제사업 안정화기금 설치, 산지조합 판매사업 종합평가시스템 구축 등 경제사업을 안정적이고 지속적으로 추진하도록 하는 체계도 마련하기로 했다. 경제부문의 투자를 활성화하고 신용사업도 독자적으로 BIS 비율을 확보하기 위해 사업 부문별로 단계적으로 사내 자본금을 배분하기로 했다.

신·경분리 방안 확정에 따른 제도개선에 있어서는 경제사업 활성화를 위해 조합원의 조합선택권 강화와 경제부문 출자제한 완화 등을 우선 추진하고, 별도법인 설립근거 및 기능, 출자 구조 등 농협법과 법정기부금 인정 등 세법은 신·경분리 시점에 개정할 계획이다.

한편, 경제사업 활성화와 자본금 확충 등의 추진상황을 점검 및 평가하고 결과에 따라 사업내용과 일정을 조정하며 추진 상황이 미흡한 경우 원인 규명 및 조치를 취하도록, 농업단체(3인), 학계전문가(3인), 정부(1인), 농협(8인) 등 총 15인으로 구성된 경제사업활성화위원회를 농협 내에 설치하였다. 동 위원회는 '07. 7월 1차 위원회를 열어 경제사업역량 강화 운동 추진, 산지 농산물의 농협 취급량 확대, 도·소매 유통사업 강화로 소비지 시장 점유율 제고, 사업·조직 간 전략적 제휴 추진, 경제사업 안정화 지원 및 평가시스템 구축, 신용사업 경쟁력 강화, 교육지원사업부문 시스템 개선 등 7개 중점 과제에 속하는 38개의 세부추진과제의 로드맵을 확정하고, '07. 12월 2차 위원회를 열어 세부추진 로드맵 추진상황을 점검하고 평가방안을 마련하였다.

5.3.4 일선조합 구조조정 추진

정부는 2005년도 일선조합의 구조개선 추진목표를 조합의 부실정리 및 경영건전성 제고를 통한 조합원·예금자 보호역량 강화로 정하고, 경영부실 예방기능을 강화하기 위해 구조개선 관련 고시와 훈령을 개정하였다. 적기시정조치의 기준을 경영개선요구 대상조합은 순자본비율 -7% 미만에서 0% 미만으로,

경영개선명령 대상조합은 순자본비율 -20%미만에서 -7%미만으로 상향 조정하여 2004년 1월 1일부터 시행해 오고 있다. 순자본비율 산정 시 경제사업부문의 대손충당금과 부실채권을 포함되도록 하여 2005년 1월 1일부터 시행해 오고 있으며 2006년부터는 적기 시정조치 기준을 순자본비율 4%로 강화하여 시행하고 있다. 또한, 적기 시정조치 대상조합이 편법으로 우선출자금을 조성하여 적기 시정조치를 벗어나는 것을 방지하기 위하여 2005. 12월 농협구조개선 업무감독규정을 개정하여 시행하였다.

2007년 6월 30일 현재 구조개선자금이 지원된 부실조사 대상 153개 전 조합에 대하여 조사를 완료하였고, 조사가 완료된 조합 중 79개 조합의 임직원 등 부실관련자 532명에 대하여 350억원의 손해배상을 청구하였다. 또한 소송이 완료된 127억 원 중 82억원을 승소하였으며, 부실관련자의 책임재산 73억원에 대하여 가압류 하는 등 소송을 진행 중이거나 준비 중에 있다.

표 4-13. 협동조합 구조개선 현황

단위: 개소

구 분	대상 조합	추진 완료						추진 중
		'02	'03	'04	'05	'06	계	
합 병	75	19	25	3	9	13	69	6
재무구조개선	172	-	52	33	11	12	108	64
계약이전	14	1	6	4	-	3	14	-
합 계	261	20	83	40	20	28	191	70

5.4 정책추진 성과

'04년 농협법 개정 및 농협에서 자체 추진 중인 『새농촌새농협운동』을 통해 농협은 스스로 위기 극복을 위한 생존전략을 추진해 오고 있으며 경영혁신을 통해 경쟁력 있는 경영체로 거듭나고 있다. 또한 일선조합의 자립경영을 통한 경쟁력 있는 조합으로 거듭나기 위하여 조합 규모화를 통한 경쟁력 강화와 인사·급여제도 개선을 통한 책임경영체 도입을 적극 추진하고 있다.

그림 4-2. 정책 추진 성과 요약

조 직		사 업		경 영	
2004년	2006년	2004년	2006년	2004년	2006년
<조합> 1,327개 ⇒ 1,223개 (자율합병 추진)		< 경제사업 > 27조 원 ⇒ 28.3조 원		<순자본 비율> 6.3% ⇒ 6.7%	
<상임이사제 도입> 83개 조합 ⇒ 205개 조합				<출자금> 2.6조 원 ⇒ 3.5조 원	
				<자기자본> 7.3조 원 ⇒ 9.6조 원	

일선조합의 조합원에 대한 봉사역량 극대화를 위한 평가체계를 개선하여 공동계산제·작목반 육성 등 경제사업 평가비중 확대('04, 406/1,000점 → '06. 480/1,000점), 도시농협 역할 강화를 위해 농촌조합에 대한 무이자 출하선급금 지원 평가배점 확대, 농업인 실익부문 평가비중 확대 등 조합경영평가의 경제사업 등 농업인 실익사업 부문 평가를 강화하였다.

농협중앙회의 각 사업 대표이사별 책임경영체제 강화 등을 위한 조직개편을 실시하여 농협중앙회 내 농·축산물 도매전담마케팅 조직을 설립하였다. 동 조직은 전국 단위 농산물 유통 네트워크를 형성하고 산지·소비지 중간 매개자로서의 역할을 수행하고, 일반 대형 유통업체 등을 대상으로 한 마케팅 기능 강화 등 농협의 유통도매사업의 역량을 대폭적으로 강화하였다. 그 결과 구매기능 일원화로 농축산물 유통비용을 절감(거래횟수가 당초 9회에서 6회로 감소)하고, 물량 규모화를 통한 교섭력 증대로 농업인과 소비자 모두에게 혜택이 돌아갔다. 한편, 경제사업 활성화를 위한 전문인력 육성을 위해 농협중앙회의 '06년 대졸직원 채용 시 최초로 경제부분 15명을 구분 채용하였다.

중앙회 본부의 부서간 기능조정, 대팀제 실시, 지역본부 기능조정 슬림화, 경영효율화 등을 통한 잉여 인력 498명을 도매유통 기능강화, 경제사업장, 역점

사업 강화 등에 재배치하였다. 각 지역본부의 지역 경제사업 활성화를 위해서는 경제사업부장 신설을 통해 경제사업 전담 추진체계를 구축하고, 지역경제사업 지원기능 강화 및 본부장 경영자율권을 확대하였다.

또한, 농산물 산지유통의 핵심으로 연합판매사업에 주력하여 사업시작 5년 만에 4배 이상의 성장을 기록하는 한편, 농협 스스로 경제사업 비전 선포식, 결의대회, 워크숍 등을 통해 경제사업 활성화 추진 분위기를 획기적으로 조성해 나가고 있다. '07년 농협의 경제사업 신규투자가 과거에 비해 획기적으로 늘어난 점('06: 370억원 → '07. 6: 2,150억원) 등을 감안해 볼 때 과거와 달리 농협의 경제사업 활성화에 대한 의지 또한 그 어느 때보다 강하다고 판단된다.

5.5 향후 계획 및 과제

첫째, 농협개혁의 가장 핵심적인 과제인 농협중앙회의 경제사업과 신용사업 분리를 2017년에 원활히 추진할 수 있는 기반을 구축하는 것이 중요한 과제이다. 신경분리를 추진하기 위해서는 조합원이 요구하고 있는 경제사업을 강화하여야 하고, 자립기반을 구축하여 신용사업의 부담을 완화하여야만 한다. 신경분리 기한을 2017년으로 설정한 것도 이러한 목표를 달성하기 위한 시간을 부여한 것이다. 이러한 근거에서 마련된 것이 농협경제사업 활성화계획이고, 이를 추진하기 위하여 농협경제사업활성화위원회를 구성하여 점검하고자 한 것이다. 위원회에서 경제사업 활성화 계획이 잘 추진되고 있는지 검토, 평가하여야 한다. 경제사업 자립기반을 구축하여 신경분리계획이 원활히 추진될 수 있도록 하여야 경제사업도 분연의 역할을 수행할 수 있고, 신용사업도 경쟁력을 갖출 수 있다.

둘째, 농협개혁에서 두 번째로 중요한 과제는 일선조합이 자립기반을 구축하도록 구조개선을 지속적으로 추진하는 것이다. 일선조합이 자립기반을 상실하게 되면 조합원에게 충분한 역할을 제공하지 못하게 되고, 중앙회 신용사업의 보조를 요구하기 때문에 신경분리 추진이 더 어렵게 되기 때문에 중요한 과제이다. 나아가 농촌지역경제의 쇠퇴, 조합원 농가의 고령화 등으로 농협의 사업

기반을 크게 위축되고 있다. 여건변화에 대응하여 보다 경쟁력 있는 일선조합으로 발전하기 위해서는 규모화를 위한 건전한 상태에서의 합병이 지속적으로 추진되어야 한다. 자율합병을 촉진하기 위해서는 아직 미제로 남아있는 조합원의 조합선택권을 부여하는 등의 제도적 기반이 마련되어야 한다. 또한 약체조합에 대한 중앙회의 과도한 경영지원을 하는 조합상호지원자금 등의 지원원칙을 강화하여야 한다.

셋째, 일선조합의 경제사업 강화를 위한 조합공동사업법인 육성을 적극적으로 추진하여야 한다. 일선조합이 시군단위로 통합되었을 경우에는 경제사업의 규모화가 가능하므로 자회사로 운영될 수 있도록 하면 가능하다. 그러나 같은 지역에서 다양한 조합이 존재하는 상태에서는 연합사업을 활성화하는 것이 필요하다. 그러나 경쟁력 있는 주체로 발전하기 위해서는 연합사업보다는 법인으로 자격을 갖추도록 조합공동사업법인으로 발전하는 것이 필요하다. 조합공동사업법인이 출현하여 발전할 수 있도록 법적, 중앙회 규정 등의 제도가 개선되어야 한다. 경제사업 출하자제도, 1인 1표주의 완화, 중앙회 준회원으로서 자금지원체계 구축 등의 제도적 기반이 마련되어야 한다. 이를 통하여 보다 경쟁력 있는 규모화된 산지유통조직이 출현하도록 하여야 한다.

넷째, 중앙회의 지배구조를 개선하기 위하여 먼저 대표이사 추천위원회를 설립하여 운영하도록 하여 전문경영인 체제를 강화하여야 한다. 추천위원회가 추천한 자를 대상으로 이사회에 심의를 거쳐 회장이 임면하도록 제도를 개선하여야 한다. 또한 일선조합의 규모화를 촉진하기 위하여 회장선거 등에 조합의 규모를 반영하는 부가의결권제도를 도입하여야 한다. 현재 대의원 선거에만 적용한 것은 효과가 한계가 있으므로 이를 확대하는 것이 필요하다.

다섯째, 중앙회 자회사사업의 효율성을 제고하는 것이 필요하다. 중앙회 경제사업을 단계적으로 자회사로 전환하여 효율성을 제고하고자 하고 있기 때문이다. 먼저 자회사의 방만한 경영을 해소하기 위하여 자회사의 과감한 통폐합을 추진하여야 한다. 소규모 적자 자회사가 난립하는 것을 방지하고자 한 것이다. 또한 자회사 대표임면에 대한 인사추천위원회를 도입하도록 하고, 경영실적에 대한 평가체계도 강화하여야 한다. 난립된 자회사에서 중앙회 퇴직임원을

위한 자회사가 되지 않도록 하여야 하기 때문이다. 나아가서는 중앙회 자회사 사업이 일선조합의 경제사업과 경쟁하지 않도록 하고 연계성을 강화하는 것이 중요한 과제이다. 이를 위해서는 자회사사업의 한계를 분명히 설정하고, 경합이 발생하는 사업부문에 대해서는 중앙회와 일선조합이 공동으로 사업을 추진하는 자회사모델을 도입하여야 한다. 사료사업, 가공사업, 육가공사업 등에서는 공동사업모델을 개발하여 적용하여야 한다.

이외에도 협동조합에서의 노조의 문제, 도시농협의 정체성 강화의 문제, 조합원 및 임원의 자격요건 강화, 이용고 배당의 확대 등의 개선과제들이 있다.

6. 직접지불제 확충

6.1. 추진 배경

IMF 이후 도시와 농촌가계의 소득격차가 확대되고 늘어나는 농가부채로 인한 농업인들의 상대적인 박탈감이 증가함에 따라 이러한 부채문제의 심화를 막고 농가소득 불안요인을 완화할 수 있는 제도적 장치가 필요하게 되었다. 전업화된 기업농이 증가하면서 빈발하는 기상재해 등으로 농가소득 불안이 더욱 심화될 것으로 예상됨에 따라 전업농의 경영불안을 완화 내지 해소할 수 있는 장치가 필요하게 되었다.

또한, 개방 확대 등 농업여건의 변화에 대응하는 정책적 접근이 고려되었는데 우리나라의 경우 기존의 보조금 정책이 단편적이거나 생계 지원식의 소득안정 지원시책이나 WTO 체제 하에서 제한되는 가격지지 정책에 의존하고 있었으므로 이에 대한 개편이 필요하게 되었다.

자연재해나 가격불안 등 농업위험을 완화·해소할 수 있는 새로운 시책을 도입하고 기존 시책은 내실화 하는 다양한 소득안정장치의 마련이 본격화됨에 따라 명실 공히 농업인에게 실질적인 도움이 되는 정책으로 농정의 전환이 이루어지게 되었다.

6.2. 정책 추진 과정

시장개방 진전으로 농업의 수익성이 악화되면서 직접지불제가 농정에서 차지하는 역할이 점차 중요해지고 있다. 1970년대에 유럽에서 태동한 직접지불제는 오늘날 대부분의 선진국들이 채택하고 있는 중요한 정책수단이 되었다. 직접지불제가 확대되는 배경에는 WTO 체제에서 농정의 국제적인 규율이나 국내 농업문제 등을 고려하는 경우 정부개입 방식이 가격지지에서 소득지지 등 직접지불로의 전환이 불가피한 사정이 있기 때문이다.

먼저 1997년부터 취약한 농업경쟁력 강화를 위한 영농규모화 사업을 추진하면서 고령농의 조기은퇴를 유도하고 안정된 노후생활지원을 위해 경영이양직불제를 도입하였다. 65세 이상 고령농업인이 경영은퇴를 조건으로 전업농에게 농지를 매도 또는 임대하는 경우 ha당 258만원을 지급하였다. 2004년에는 대상연령을 63세로 하향조정하고, 매도의 경우 종래 한번만 지급하던 금액(289만원)을 70세까지 최장 8년간 지급하도록 직불금을 대폭 인상하였다.

1999년에는 환경보전 및 친환경인증농산물 생산 증대를 위해 친환경농업직불제를 도입하였다. 친환경인증농산물(유기·전환기유기·무농약·저농약)을 생산하는 농가에게 인증단계별로 추가 발생하는 비용만큼 차등하여 직불금을 지급하는 방식으로 3년간 지급하고 있다. 2006년에는 2만 7천ha에 114억원을 지원하였다.

농가의 소득에서 가장 큰 비중을 차지하는 논 농업의 소득안정을 위해 두 가지 직불제를 도입하고 개편하여 왔다. 2001년 논 농업 실경작자에게 논외형상과 기능을 유지하여 농업의 공익적 기능 보전에 기여한 경우 직불금(진흥지역 532천원/ha, 비진흥지역 432)을 지급하는 ‘논농업직불제’를 도입하였다. 2002년에는 쌀 생산농가의 소득안정을 위해 기준가격대비 당해연도 쌀값하락의 80%를 보전하는 ‘쌀소득보전직불제’를 도입하였다. 2005년에는 DDA/FTA 등 시장개방 확대에 따라 쌀 생산농가의 경영안정을 강화하고자 양 제도를 고정직불(논농업직불제)과 변동직불로 개편하여 ‘쌀소득보전직불제’로 통합, 목표가격과 수확기 산지쌀값의 차액의 85%를 보전하여 지원 수준을 확충하였다.

2004년에는 영농조건 및 정주여건이 불리한 산간지역에 대해 불리한 생산조건지원 및 농업의 다원적 기능 제고를 위해 조건불리지역직불제를 도입하였다. 경지 경사도 14% 이상 지역의 밭(40만원/ha)과 과수원·초지(20만원/ha)을 대상으로 직불금을 지급하며, 해당 마을은 지자체와 협약을 체결하고 직불금을 재원으로 한 마을공동기금 설치, 농지관리·농촌경관조성 등 일정 의무를 이행해야 한다. 조건불리지역 직불제는 3년간의 시범사업('04~'06년)을 거쳐 2006년부터 본사업에 들어가 전국 119천ha에 332억원을 지급하였다.

표 4-14. 직접지불제 전개과정과 내용

구 분	도입	목 적	지급 요건
경영이양직불제	1997	경영규모 확대 은퇴농업인 소득안정	농지매도, 또는 5년 이상 임대
친환경농업직불제	1999	환경보전	친환경농산물에 관한 인증기준 준수
논농업직불제	2001	소득보전	논의 형상 유지
쌀소득보전직불제	2002	경영안정	가입계약, 부담금 납부
쌀생산조정직불제	2003	쌀 수급균형 쌀 재협상 시 입지강화	약정체결 시 3년간 벼, 상업적 작물 비재배
친환경축산직불제	2004	지속가능 축산기반 구축 안전한 축산물 생산	프로그램 이행 발생분뇨 환원
조건불리지역직불제	2004	다원적 기능유지 지역사회 유지	마을협약 체결 마을공동기금 조성
경관보전직불제	2005	농촌경관 유지 농촌지역 활성화	경관보전계획 수립 협약체결 및 준수
쌀소득보전직불제	2005	쌀농가 경영안정	논의 형상유지

주: 쌀소득보전직불제는 논농업직불제와 쌀소득보전직불제(2002)를 통합.

자료: 농림부 농업구조정책과.

아울러 축산분뇨로 인한 토양·수질 등 환경오염을 방지하고 친환경적이며 지속가능한 축산기반 조성을 위해 2004년에 친환경축산직불제를 도입하였다. 가축의 사육밀도를 낮추거나 분뇨발생량을 줄이고 조사료포를 확보하여 분뇨

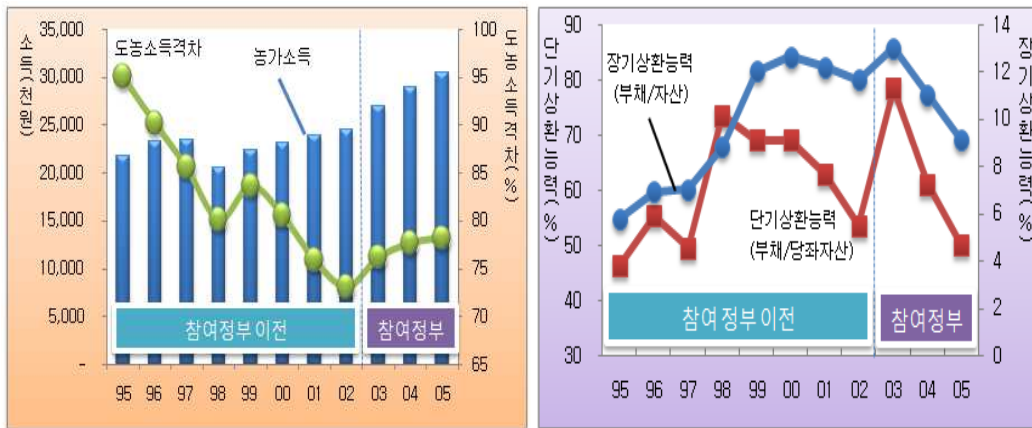
를 사료포에 환원하는 경우 농가별로 1,300만원을 지급하고, 축사 주변에 조정수를 식재 관리하는 경우 200만원을 추가 지급하는 것이다. 시범사업 중인 2006년에는 900농가에 58억원을 지원하였다.

2005년에는 농촌경관을 아름답게 보전하여 농업의 공익적 기능을 제고하고 농촌지역 활성화를 위해 경관보전직불제를 도입하였다. 지자체(시·군)와 마을간 협약을 체결하고 경관작물(유채, 해바라기, 메밀 등)을 식재관리하는 경우에 ha당 170만원을 지급하고 있다. 2006년에는 시범사업으로 전국 470ha에 6억원을 지원하였다.

6.3. 정책 추진 성과 및 향후 계획

개방 확대에 의한 농가소득 감소는 가격지지 정책 대신 직불제, 재해보험, 경영희생지원 등 다양한 경영안정장치의 도입을 확대하였다. 그중에서도 쌀소득보전직불 등 직불제의 확충으로 농가소득을 안정적으로 유지할 수 있었다.

그림 4-3. 직불제 확충 성과



2002년에 73%였던 도농간 소득 격차가 2005년 78%로 회복하였는데, 이는 농업소득 정체에도 불구하고 쌀소득보전직불제, 조건불리직불제 도입 등 직불제

산 확대에 따라 농가소득은 2003년부터 연평균 6.5% 수준으로 증가하였다. 2003년 이후 부채/자산비율인 장기상환능력 및 부채/당좌 자산 비율인 단기상환능력이 모두 호전되었다.

1997년부터 고령 농업인 은퇴를 통한 쌀농업구조개선 촉진 및 소득안정을 위하여 도입된 경영이양직불제는 2005년까지 67.5천명의 고령 농업인에게 1,268억원(1인당 188만원)을 지급하여 영농은퇴를 유도하였다. 이 결과 사업의 시행을 통해 논 45천ha를 쌀 전업농 45천명에게 이양하는 효과를 낳았다.

쌀소득보전직불제는 매년 사업규모가 커 가고 있고 농가소득 지지라는 기본 목표는 달성하고 있다는 점에서 의의를 지닌다고 할 수 있다. 차액 보전의 경우 쌀값의 안정으로 가입률이 목표치에 미달하고 있으며 보전금지급도 이루어지고 있지 않는 경우가 있으나, 그럼에도 고정직불과 더불어 쌀농가 소득 안정을 위한 중추적 역할을 담당하고 있다.

친환경농업직접지불제는 친환경농업을 실천하는 농업인에게 관행농업과의 소득차이 및 추가비용의 일부를 지원함으로써 친환경농업육성과 안전한 농산물 생산을 장려하는 사업으로 도입되었다. 최근 친환경농업에 대한 관심이 높아지고 직불단가가 상향 조정됨으로써 직불제 신청 농가가 늘어나고 있어, 농업정책과 환경정책의 정책통합을 지향하는 상호준수 정책프로그램으로 친환경 농업 확산의 적절한 수단으로 기여하고 있다고 볼 수 있다.

이밖에 조건불리지역직불제, 친환경축산직불제, 경관보전직불제 등도 본연의 목적과 농가 경영안정 등의 측면에서 순기능을 하고 있다.

앞으로 DDA/FTA 등 시장개방 확대에 대응하여 농가유형별 맞춤형농정으로 정책을 전환하게 됨에 따라 다양한 직불제를 농가유형별 경영여건과 목적에 따라 농가소득안정형, 구조조정형, 공익기능 제고형으로 체계화하여 단계적으로 지원규모를 확충해 나갈 계획이다.

먼저, 농가소득 안정을 위한 직불제는 논농업·쌀 중심의 쌀소득보전직불제에서 밭농업, 과수, 축산분야를 포괄하는 직불제로 확대 개편하여 농가의 경영안정을 강화할 것이다. 구조조정을 위한 직불제는 경영이양직불제를 대상연령, 대상농지 등을 확대하고 연금식 분할지급방식으로 지급단가도 인상하여 '경영

이양직불제'를 개편할 계획이다. 공익적 기능 제고를 위한 직불제는 친환경농업직불제, 친환경축산직불제, 경관보전직불제, 조건불리지역직불제 등 관련 직불제를 '(가칭)지속가능농업환경직불제'로 통합하고 하위메뉴로 제시하여 직불제간 연계성을 높이고, 새로운 하위메뉴를 지속적으로 개발하여 프로그램을 풍부하게 해 나갈 계획이다.

이를 위해 2006년에 중장기 직불제 확충계획을 마련하여 2007년에 농업계·전문가 등의 의견수렴을 거쳐 확정 후 세부추진계획도 수립할 계획이다. 2008년 이후 단계적으로 개편에 착수하여 2013년까지 단계적으로 추진해 나갈 계획이다. 그리고 2015년까지 농가소득의 10%를 직불제를 통해 보전하고 투융자 비중을 농림재정의 24% 수준으로 유지해 나간다는 목표를 설정하고, 이의 추진을 위한 재원확보, 법령정비, 조직개편 등 관련제도도 충실히 보완해 나갈 계획이다.

7. 농작물재해보험 강화

7.1. 추진 배경

자연재해로 인하여 발생하는 농작물의 피해에 따른 손해를 보험원리를 이용 실손 보상함으로써 농업경영의 안정을 도모하고 농업생산성 향상에 이바지하고자 2001년부터 농작물재해보험을 도입하였다.

그간 농작물재해보험은 제도 도입이후 거대태풍 “루사”, “매미”등으로 32천여 농가에 1,446억원의 보험금을 지원하는 등 농가경영안정에 큰 도움을 주었으며, 최근 잦아지는 자연재해 피해와 WTO 등 농업개방화에 대비한 농가의 경영안정 수단으로 확실히 자리매김하기 위해 2011년까지 식량작물, 채소작물 등을 포함한 30여개 품목으로 확대 할 계획에 있다.

7.2. 정책 추진 과정

농작물재해보험 도입을 위하여 1999년 9월 농업인을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 그 결과 60%가 가입을 희망하는 것으로 나타나 재해보험도입의 여건이 조성되고 있다는 판단 하에 2000년 3월 농작물재해보험 시범사업을 추진하기로 하고 세부시행방안을 마련하였으며, 안정적인 추진을 위하여 2001년 3월 1일 농작물재해보험법을 제정·공포하였다.

농작물재해보험은 2001년 사과·배의 시범사업을 시작으로 2006년까지 사과·배·복숭아·포도·단감·감귤·뽕은 감 등 7개 과수로 대상품목을 확대하였으며, 농업인의 실질적인 보험혜택 증대를 위해 자연재해 범위에 호우를 추가하고(2002년), 보험료 할증·할인제도 도입, 보험료환급제도 도입, 과수보상특약 신설, 태풍기준을 기상청 발령 태풍주의보로 완화(이상 2003년)하였으며, 가을동상해 보험가입기간연장, 단감 낙엽피해 인정기간 연장(2005년) 등 많은 부분에 걸쳐 제도개선을 추진하였다.

특히, 2002년 태풍 “루사” 피해로 큰 손실을 입은 민영보험사가 2003년부터 사업에 철수하고, 보험사업자인 농협 또한 2003년 발생한 태풍 “매미” 피해로 큰 손실을 입게 되자 농작물재해보험 사업에 대해 회의적인 시각을 보이는 등 농작물재해보험사업의 안정기반이 약화되어 시급한 제도개선이 필요하였다.

이에 2004년도에 기획예산처·재정경제부·보험개발원·민영보험사 등 관계기관과 “농작물재해보험 제도개선 T/F”를 구성·운영하여 2005년부터 국가재보험제도를 도입하고, 이 재원마련을 위한 기금 신설 및 민영보험사의 적극적인 사업 참여를 위한 보험요율 현실화 방안이 마련되었으며 이를 뒷받침하기 위해 농작물재해보험법(2005.1.27), 동법시행령(2005.5.13), 손해평가요령(2005.5.24) 및 농작물재해재보험기금운용규정(2005.6.4)을 제·개정하였다. 그 결과 2003년 재보험사업에서 철수하였던 삼성·현대·동부 등 민영보험사가 2005년부터 재보험사업에 재참여하는 등 사업안정 기반을 크게 강화하였다.

최근 기상이변 현상으로 태풍, 폭우 등 자연재해가 빈번하게 발생하고 이로 인한 농작물의 피해가 증가하고 있음에 따라 자연재해 발생 시 위험 안정장치

로서의 농작물재해보험의 필요성 및 농업인 등의 보험품목확대 요구가 급증하고 있다. 이에 농업인의 보험료 부담경감을 위해 운영비 국고지원율을 2001년 50%에서 지속 확대하여 2005년부터 100%로 전액지원하고, 보험료에 있어서도 50% 국고지원 외에 별도로 보험요율 현실화에 따라 인상된 보험료 중 농가 부담보험료의 일부를 4년간 추가지원('05년 11.2%, '06년 8.4%)하고 있으며, 적극적인 보험 확대를 위해 농림부, 농업인, 품목별전문가, 보험전문가, 보험사업자 등이 참여하는 “품목개발추진단”을 2006년4월부터 구성·운영하였다. 품목개발추진단에서는 2006년부터 “논벼(수도)“의 보험화를 위한 기초통계자료의 수집과 보험화 가능성 타진을 위해 철원, 평택 등 전국 주산지 10개 시·군을 대상으로 도상연습을 시작하고 있으며, 이와 더불어 전 농작물을 대상으로 보험가능 여부 및 품목별 보험도입 우선순위를 선정 작업을 실시하여 2007년 밤·참다래·자두 등 3품목, 2008년부터는 식량작물, 채소작물, 특용작물 등 매년 5 품목씩 추가하여 2011년까지 30여개 작물로 보험 확대 계획을 마련하고, 2007년부터는 선정한 대상품목에 대해 집중적인 연구조사 및 상품개발에 나설 예정에 있다.

표 4-15. 농작물 재해 발생 현황 및 보상 현황

연도별	구분\월별	계
2005	발생건수	13
	발생원인	대설, 서리, 강풍
	지원 금액	519,400
2004	발생건수	9
	발생원인	대설, 서리, 우박, 호우
	지원 금액	675,702
2003	발생건수	13
	발생원인	동해, 우박, 호우
	지원 금액	623,895

- 주: 1) 농작물은 피해액 산출이 곤란하여 피해액 산출을 하지 않도록 규정하고 있고, 피해 품종을 파악하지 않음.
 2) 상기 지원 건수와 금액은 시설 등을 포함.
 3) 금액은 보조와 용자를 합산한 것임.

7.3. 정책 추진 성과 및 향후 계획

농작물재해보험은 2001년 사업시작 이후 2006년까지 농작물재해보험은 태풍 “루사(‘02)” 및 “매미(‘03)” 등으로 약 3만 2천여 농가에 1,446억 원의 보험금을 지급하는 등 자연재해로 인한 농업인의 경영안정에 크게 기여하였다. 특히 참여정부 이후 농작물재해보험의 사업안정기반 확충을 위해 2004년 제도개선 T/F를 거쳐 2005년 국가재보험제도 및 재보험기금을 우리나라 최초로 설치·운영하여 농작물재해보험의 지속성장과 발전을 위한 계기를 마련하였다.

농가의 보험료 부담 경감을 위해 보험료 지원을 지속 확대하였으며, 대상품목 및 대상재해의 확대를 위한 지속적인 상품개선으로 농업인의 실질적인 피해를 보상하도록 보험제도 개선하였다. 이러한 결과 참여정부가 전인 2002년도 18,549농가, 가입면적 10,994ha, 가입률 18.3%에 머물렀던 보험실적이 참여정부 이후인 2006년엔 27,419농가, 가입면적 21,466ha, 가입률 24.5%로 매년 1.6%의 급격한 성장을 거듭하고 있다.

표 4-16. 농작물재해보험사업 성장추이

단위: 백만 원

구분		2001	2002	2003	2004	2005	2006
가입 실적	가입농가(호)	8,055	18,549	16,481	23,926	26,335	27,419
	가입면적(ha)	4,096	10,994	11,001	17,546	20,301	21,466
	가입률(%)	17.5	18.3	15.2	18.2	23.4	24.5
지원율 및 지원액	순보험료(%)	30	50	50	50	61.2	58.4
	운영비(%)	50	70	80	90	100	100
	국고지원액	2,183	8,590	16,224	37,803	49,371	50,131
지급 보험금	지급농가(호)	407	6,913	10,134	3,177	5,877	5,171
	보험금	1,379	34,709	50,018	13,599	23,871	21,112
	손해율(%)	45.7	433.4	290.8	42.3	43.5	36.6

농작물재해보험은 농업인의 실질적인 보험혜택 증대를 위해 현행 과수 7개 품목에 제한되어 있는 대상품목을 '07년 3품목, '08년부터는 매년 5품목씩 추가

하여 2011년까지 식량작물·채소작물·특용작물 등 30여개 작물로 대상을 확대할 계획이다.

또한, 현행 태풍·우박 등 특정재해에 제한된 대상재해에 대해서도 앞으로는 가능한 모든 위험 또는 작물별 특성에 맞는 다양한 보험상품으로 개발할 계획이다. 이러한 일환으로 2007년부터 시범사업 실시 예정인 “밤·참다래·자두”의 경우 가능한 모든 위험(All-Risks)을 보상하는 상품으로 보험 개발 중이며, 2006년부터 시행중인 논벼의 도상연습에 대해서도 2007년부터는 All-Risks 형태로 전환하여 연습 중에 있다.

아울러, 농작물재해보험은 중·장기적으로 가축, 농업시설 등으로 보험대상을 확대하여 농업전반의 자연재해 위험을 보상하는 종합적인 위험관리시스템으로 발전하여 농업인이 안심하고 영농에 종사할 수 있도록 할 계획이다.

제5장 농촌정책의 추진과 평가

1. 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획 수립

1.1. 추진 배경

대외적으로 DDA현상 진행, FTA확대 등 농산물시장 개방 가속화와 대내적으로 국가 전체 경제와 농림어업 부문 간 성장격차 확대 등으로 농가경제의 어려움이 가중되고, 농산어촌 인구의 감소 및 급격한 고령화로 농산어촌의 활력이 저하되고 있으며, 의료기관의 90%이상이 도시에 집중되는 등 의료·복지 인프라 부족과 소규모 학교 증가에 따른 교육의 질 저하는 및 도로·상하수도 등 기초생활여건의 취약으로 도농간 생활격차는 계속 확대되어 왔다

UR이후 「농어촌 구조개선 대책」으로 안정적인 농산물 생산기반을 구축하고 농산물 종합유통센터 확충 등 선진화된 농산물 유통기반을 마련하였으며, 영농규모화 등 농업내부의 구조조정도 어느 정도 진전되었으나, 농산어촌의 복지·교육·지역개발 등 농어촌의 생활 인프라는 정책적으로 관심부족과 추진 체계가 부처별로 분산되어 범정부차원의 통합조정이 결여되어 있었을 뿐만 아니라 농산어촌지역의 특성에 대한 고려가 미흡하여 평균적인 지원에 머무르고 말았다. 이에 따라 농산어촌 인구가 계속 감소하고 급격히 고령화되는 추세에서 농업을 유지·발전시키기 위해서는 농업정책만으로는 한계가 있음을 인식하고, 도농간 더불어 사는 균형발전사회 건설을 위하여 농산어촌지역의 주민의

삶의 질을 중소도시 수준으로 끌어올리는 농촌사회 발전의 새로운 틀을 마련하여야 한다는 범정부적 공감대가 형성되어 2004.3월 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌의 지역 개발촉진에 관한 특별법」을 제정하여 농림어업인 삶의 질향상 대책 수립을 위한 법적근거를 마련하게 되었다.

1.2. 주요 정책 추진 실적

「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」이 시행(2004.6.6)된 이후 15개 부처에 부처별로 작성한 세부추진계획을 바탕으로 기본계획(안)을 마련하여 지자체, 복지·교육·지역개발분야 전문가, 농업인단체 대표 등의 의견 수렴을 거쳐 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획」(안)을 마련(2005.1.21)하였다.

상기 기본계획(안)의 심의·확정을 위하여 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 실무위원회」(2005.1.25) 및 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 위원회」(2005.2.1)가 개최되어 기본계획(안)을 안건으로 상정하여 심의 하였으며, 동 위원회에서 교육부분의 통학버스 증차, 농어촌교환 해외연수 등 일부 사업에 대한 타당성 재검토 등 보완의 필요성이 제기됨에 따라 국무조정실 주관으로 관계부처 실무협의회(2005.2.22)를 개최하여 전체 사업에 대한 타당성을 재검토·보완하였으며, 두 차례의 경제부총리 주재 경제정책조정회의(2005.2.25, 2005.4.1)에서 논의하여 검토·보완한 후, 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 위원회 제2차 심의(2005.4.16)를 거쳐 기본계획을 확정하고, 이를 발표(2005.4.21)하였다.

농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획은 2005년 2월 발표한 농업·농촌발전 계획 중 농외소득 분야와 농촌정책 분야를 보다 더 구체화한 계획으로서, 그동안 여러 부처에서 분산 추진 해오던 농산어촌에 대한 각 부처의 정책을 처음으로 농산어촌의 특성을 고려하여 종합·체계화한 중장기계획이라는데 그 의의가 있다.

동 기본계획을 토대로 2005년도 시행대상 과제를 중심으로 각 부처에서 마련한 시행계획을 종합하여 「2005년도 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌

지역개발 시행계획」(안)을 마련하였으며, 제 2차 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 실무위원회」 심의를 거쳐 확정(2005.6.20)하고, 「2005년도 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획」을 국회에 보고(2005.6.22) 하였다.

또한, 「제 1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획(’05~’09)」에 따라 각 시도, 시·군에서는 지역의 여건과 실정에 맞는 「시·도, 시·군 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 계획」을 수립·시행하였다.

아울러, 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획의 실효성 확보를 위한 환류 체계(Feedback system) 구축을 위해 “기본계획 추진실적 점검·평가방안”을 마련하고 동 평가관련 업무를 담당하게 될 「점검·평가단」도 농업인 단체 대표, 전문 연구기관, 대학교의 전문가 21명으로 구성하였다.

「제 1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획」(’05~’09)은 농산어촌을 국민의 20%이상이 거주하는 삶과 휴양, 산업이 조화된 복합정주공간으로 조성하는 것을 비전으로 하고 있으며, 농산어촌 복지기반 확충, 농산어촌 교육여건 개선, 농산어촌 지역개발 촉진, 복합사업 활성화 등 4대 분야로 구성 된다.

상기 4대 중점 추진과제는 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 위원회」를 중심으로 한 범정부적 추진체계를 통해 5년간 20.3조원을 집중 투융자 한다는 계획이다.

기본계획상의 투융자계획 재원을 살펴보면 총 투자 규모는 20조 2,731억원으로 국비가 11조 5,527억원(57%), 지방비가 8조 1,659억원(40.3%)이고, 민자 등 기타 5,545억원(2.7%)이다. 이중 국비 11조 5,527억원은 119조 투융자계획상 재원 7조 6,862억원(67%)과 각 부처 중기재정계획 재원 3조 8,665억원(33%)으로 구성되어 있다.

부문별로는 복지 부문에 3조 4,226억원(16.9%), 교육 부문에 3조 1,473억원(15.5%), 지역개발 부문에 11조 2,480(55.5%), 복합사업 부문에 2조 4,552억원(12.1%)을 투융자 할 계획이다.

1.3. 성과와 과제

삶의 질 기본계획 추진 1년차인 2005년도에는 15개 부처에서 부처별로 작성한 세부추진계획(안)을 마련하고 지자체, 복지·교육·지역개발분야 전문가, 농어업인 단체 대표 등의 의견 수렴 후, “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 위원회”(2005년 4월) 서면심의 거쳐 기본계획을 확정하여, 이를 발표하였다.

표 5-1. 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획 투융자계획 ('05~'09)

단위: 억 원, %

구 분	2004	제 1차 삶의 질 향상 5개년 투융자 계획					'05~'09 합계	'05~'09 증가율
		2005	2006	2007	2008	2009		
총 투자 소요	24,860 (14,895)	28,140 (15,101)	32,854 (18,981)	41,960 (23,938)	46,101 (27,117)	50,676 (30,390)	202,731 (115,527)	15.8 (19.1)
복지 증진	3,098	4,151	6,535	7,123	7,664	8,753	34,226	20.5
교육여건 개선	2,149	3,380	6,362	7,071	7,298	7,362	31,473	21.5
지역 개발	16,697	16,884	18,895	22,579	25,452	28,670	112,480	14.2
복합 산업	2,916	3,725	4,062	5,187	5,687	5,891	24,552	12.1

주: () 내는 국비지원 규모

2006년에는 이렇게 수립된 삶의 질 기본계획의 좀 더 내실 있는 추진을 위해 노력하였다.

첫째, “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 계획” 기본계획을 실질적인 추진을 위해 각 부처에서 수립한 2005년 삶의 질 시행계획의 추진상황을 점검·평가하였다. 평가결과 평가대상 91개 사업 중 79개 사업이 정상 추진으로, 총 사업이 95.9%가 집행 완료한 것으로 조사되었다. 또한, 전체 사업을 대상으로 상대평가를 실시한 결과 우수사업 19개, 부진사업 16개로 나타났다. 삶의 질 시행계획 점검·평가 결과를 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 위원회”(2006년 5월) 및 국회(2006년 6월)에 보고하고, 각 부처에 통보하여 2007년도 시행계획 및 예산평성에 활용할 수 있도록 하였다.

둘째, 범정부적인 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 위원회”를 구성하고 15개 부처(청)에서 시행하는 농어촌 복지·교육·지역개발 등을 총괄·조정하여 농촌정책의 추진체계를 정비하였으며, 이를 계기로 농촌 지역 개발·복지관련 유사·중복사업 중 관계부처 협의 및 장관회의 합의를 거쳐 신활력사업 등 4개 사업에 대해 부처 간 업무조정(2006년 8월)을 하였다.

셋째, 삶의 질 5개년 기본계획의 중점 추진으로 농림어업인의 삶의 질 향상 기여도 및 변화를 알아보기 위해 “농어촌 주민 삶의 질 만족도 조사”를 실시하였다. 2006년 (사)21세기 경제사회연구소에 의뢰하여 전국 2,000가구(농어촌 1,400, 도시 600)를 대상으로 “2006년의 농어촌 주민의 삶의 질에 대한 만족도”를 조사한 결과 농어촌 주민들은 농어촌 지역에서의 전반적인 삶의 질에 대하여 44%가 만족한다는 조사결과가 나왔다. 이는 2005년 37.4%에서 6.6% 향상된 결과이다.

마지막으로 농산어촌 복지기반 확충, 농산어촌 교육여건 개선, 농산어촌 지역개발 촉진, 복합산업 활성화 등 4대 분야를 중점 추진하여 그 결과를 조사해 본 결과 농어촌 주민에게 많은 혜택을 주고 있는 것으로 파악됐다.

2007년도에도 2006년 삶의 질 시행계획의 추진상황을 점검·평가하여 평가 결과를 위원회 및 국회에 보고하였다. 평가 결과를 토대로 점검·평가 작업을 보다 효과적으로 수행하기 위하여 대상 사업을 크게 투융자사업과 비투융자사업으로 구분하고, 투융자사업은 다시 사업의 성격에 따라 일반사업, 소규모사업, 연구사업, 시범사업 및 지방이양사업으로 구분하였다.

삶의 질 기본계획이 앞으로 보다 효과적으로 추진되기 위해서는 지속적으로 시스템을 보완·강화할 필요가 있다. 먼저, 정책 수요자인 농어촌 주민과 사업을 시행하는 시·군 관계관 및 연구기관·대학교 등 전문가 의견수렴을 통한 신규사업 발굴을 지속할 필요가 있다.

<참고> 제1차 기본계획 목표연도(2009년)의 주요지표 변화

	과 제	주요지표	2004	2009
복지 기반	○ 건강·연금보험	○ 보험료 경감지원율	30%	50%
	○ 재해보상	○ 사망 공제금	1,000만원	6,000만원
	○ 의료 인프라	○ 보건소 등 신·개축	1,170개소	2,243개소
	○ 여성·복지	○ 여성농업인센터	27개소	163개소
	○ 노인복지	○ 재가노인복지센터	18개소	202개소
교육 여건	○ 교육의 질	○ 우수고등학교	7개교	88개교
		○ 특례입학비율	3%	4%
		○ 통합학교군	6개 군	86개 군
	○ 교육비 부담	○ 고교생 학자금 지원(연간)	87천명	77천명
		○ 대학생 학자금 지원(연간)	29천명	48천명
	○ 우수교원 확보	○ 교육감 교대 추천	877명	3,800명
지역 개발	○ 농산어촌 마을개발	○ 권역 수	242권역	651권역
	○ 생활환경	○ 면상수도 보급률	33%	65%
	○ 인적자원개발	○ 리더육성	-	2,500명
복합 산업 육성	○ 도·농교류	○ 1사1촌 자매결연마을	2,404마을	6,000마을
	○ 농공단지	○ 단지 수	309개소	354개소
	- 취업자	- 취업자 수	113천명	133천명
	○ 농외소득	○ 비율	61%	64%

이를 위해 수시로 농어촌주민·전문가·관계부처와 합동으로 세미나를 개최하고, 매년 『농어촌 주민의 삶의질 만족도 조사』, 『농촌생활지표조사』 실시 및 5년마다 『농림어업인등에 대한 복지실태조사』를 실시하여 기본계획과 시행계획에 반영되도록 한다. 둘째, 제2차 기본계획('10~'14)은 제1차 기본계획 보다 종합화·체계화할 필요가 있다. 우선, 15개 부처(청)에서 추진하는 농어촌 지역 사업 중 유사·중복사업에 대하여 『농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 위원회』 심의·조정으로 부처 간 업무조정이 이루어지도록 한다. 또한 중앙 부처, 지방자치단체 등 관계기관과 긴밀한 협조 체계구축 및 농림어업인 삶의

질 사무국 강화를 토대로 내실 있는 기본계획 및 시행계획이 수립될 수 있도록 추진한다. 보다 종합화·체계화된 제2차 삶의질 기본계획은 농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발사업의 효과적인 추진을 통해 정책성과를 극대화하고, 농산어촌을 국민의 20% 이상이 거주하는 산업·생활·휴식 공간 조성에 이바지 할 것이다.

2. 복지기반 확충

2.1. 추진 배경

국가적인 복지정책이 다양하게 추진되고 있으나 농산어촌의 특성을 반영하지 않은 전국적인 기준에 의한 사회안전망 제도 운영은 농림어업인의 실질적인 생활안정에 기여하는 데는 한계가 있다. 예를 들면, 농산어촌의 공공의료시설 등 기초보건·의료 인프라가 완전히 구축되어 있지 않은 상태에서는 건강보험혜택을 충분히 누리기 어렵다. 이러한 상황에서 도·농간의 복지 격차를 축소·해소하여 농산어촌 주민이 도시민 못지않은 생활을 영위하기 위해서는 농산어촌이나 농림어업인의 특성이 충분히 반영되도록 농어촌의 복지기반을 확충할 필요가 있다. 삶의질향상기본계획에서는 이를 위한 주요 추진과제로 농산어촌의 사회안전망 확충, 보건의료기반 확충 및 여성·노인복지기반 분야의 확충을 설정하였다. 국민 복지 업무는 보건복지부 주관으로, 농산어촌 보건의료기반 확충도 보건복지부가 주관하여 추진한다. 따라서 여기에서는 농림부가 직접 추진하였거나 간접적으로 관여하였던 사업에 대하여 살펴보기로 한다.

2.2. 주요 정책 추진실적

2.2.1. 사회안전망 확충

가. 농어업인 국민건강보험료 경감 지원

의료시설의 도시편중, 의료서비스 이용 상의 어려움, 경제적 능력의 취약성 및 노인인구의 분포 등을 감안하여 보건복지부에서는 1998년부터 농어촌 주민 건강보험료 경감지원을 실시해 오고 있다. 그럼에도 불구하고 WTO/DDA 협상, FTA체결 및 쌀 시장 개방 압력, 인구이탈 및 고령화 등 농어촌의 의료·복지 여건이 지속적으로 악화되자, 2004년부터 농림부에서도 농어촌에 거주하는 농어업인의 건강보험료를 추가적으로 경감지원하고 있다.

2004년에는 8%(복지부 경감 포함, 총 30% 경감), 2005년에는 18%(총 40%), 2006년 이후에는 28%(총 50%)를 추가 경감함으로써 농어민 건강보험료의 총 50%를 경감 지원하고 있다.

나. 농어업인 국민연금보험료 경감 지원

국민연금제도는 1988년부터 실시되었으나 농어촌에 본격적으로 확대 적용된 것은 1995년부터이다. 정부는 농어업인의 생활안정과 복지증진, 고령 농어업인의 노후생활 안정 지원을 위해 국민연금에 가입한 농어업인의 연금보험료 일부를 지원하고 있다.

2004년까지는 국민연금 표준소득월액 최저등급자가 부담하는 연금보험료의 1/2을 농어민에게 정액 지원하였다. 그러나 2005년부터는 표준소득월액 12등급 이하의 연금보험료의 50%를 정률 지원하고, 13등급 이상은 12등급 보험료의 50%를 정액 지원하였다. 이후 지원기준 소득등급을 매년 1등급씩 인상하여 2007년에는 14등급을 기준으로 하였으며, 앞으로 18등급까지 인상할 예정이다. 농어업인 국민연금보험료 지원사업은 그동안 보건복지부에서 담당해 왔는데, 사업의 효율적 추진을 위해 2007년부터 농림부로 이관되었다.

다. 농작업 재해보상 지원

농업인이 농작업과 농기계 사고로 인하여 재해를 당하는 경우 신체나 농기계에 대한 손해를 보상하여 안정적인 농업경영여건을 조성하기 위하여 정부는 농협에서 운영하고 있는 농업인재해공제의 공제료의 50%를 지원하고 있다. 농업인재해공제는 농업인안전공제와 농기계종합공제로 구분된다. 보장수준을 산재보험 수준으로 확대하기 위하여 농업인 안전공제의 사망공제금 보상수준을 계속 확대하고 있다. 2004년에 1,000만원이었던 것이 2005년에 1,500만원, 2006년에 2,500만원, 2007년에는 3,500만원으로 확대되었다. 2013년까지는 산재보험 수준인 9,000만원으로 확대할 예정이다.

라. 농어업인 기초생활보장제도 개선

국민기초생활보장제도의 수급권자로 선정되기 위해서는 부양의무자 기준과 재산기준 및 소득평가액 기준을 동시에 충족해야 한다. 그러나 농어촌 고령자들의 경우 부양능력이 없는 부양의무자가 있고, 매각되지 않아 생활자금으로 활용하지 못하는 소규모 농지로 인해 기초생활 수급대상자에서 제외되는 경우가 있다. 이에 따라 농어촌지역의 경우 노령인구 증가 및 외국인 배우자의 증가 등 새로운 복지수요에 능동적으로 대처하기 위하여 부양의무자 축소 및 외국인 배우자 특례 제도를 신설하였다(2007.1).

2.2.2. 보건·의료기반 확충

가. 보건 및 의료기반 확충

농어촌지역의 열악한 보건·의료기반을 확충하기 위하여 농특세를 재원으로 하는 사업들이 추진되고 있다. 농산어촌지역의 응급의료 인프라 확충, 공공보건기관 확충, 지역거점 공공의료기관 육성 사업 등이 보건복지부 주관으로 시행되고 있다.

나. 농업인 건강관리실 시설 및 장비 확충

농업인의 농작업 피로회복 및 건강 증진을 위해 농업인 건강관리실을 설치하였다. 1996년부터 실시된 사업으로 2007년까지 1,342개소를 설치하고 2008년부터는 지방으로 사업을 이관하였다.

다. 농작업 재해예방 및 관리시스템 구축

향후 농업인 안전공제 등 농업인 재해보상보험을 강화하기 위하여 필요한 직업성 질환(농부증 등) 구명과 농작업 재해판정 기준 마련 및 농작업 재해 안전관리 시스템을 구축하기 위한 연구 사업이 2006년부터 실시되고 있다.

2.2.3. 영유아 및 여성복지 지원 강화

가. 농어업인의 영유아 보육 지원

농촌의 고령화·과소화 추세에 대응하여 농업인의 영유아 보육에 대한 지원을 통해 농가 소득안정에 기여하여 젊은 층의 농촌거주 유도 및 지역사회 활력 유지를 위해 2004년부터 신규로 추진되고 있는 사업이다.

지원대상은 농지소유규모 5ha 미만인 농어가로서 농어촌지역에 거주하는 농업인 및 이에 준하는 양축인, 임업인, 어업인의 영유아(0~5세)중 보육시설이나 유치원에 다니는 경우이며, 여성가족부, 교육인적자원부에서 시행중인 저소득층 보육료·교육비를 지원 받는 아동은 제외된다.

농촌지역의 열악한 보육여건으로 인한 보육시설을 이용하지 못하고 있는 아동에 대한 지원의 필요성을 감안하여 2006년부터 이들에 대한 육아비용을 일부 지원하는 ‘여성농업인 일손 돕기 지원사업’을 도입하여 추진하고 있다. 지원 대상은 보육시설이나 유치원에 다니지 못하는 아동이며 다른 조건은 농업인 영유아양육비와 동일하다.

나. 여성농업인센터 설치 확대 및 내실화

여성농업인의 고충상담, 농번기 영·유아 보육, 도농 교류, 농한기 문화 활동·교양강좌 등 지역실정에 맞는 프로그램의 운영으로 여성농업인의 안정적인 영농활동을 지원하여 젊은 여성농업인의 농촌정착을 유도하기 위하여 여성농업인센터를 도입하였다. 2001년에 전국 4개소에서 시범적으로 시작하여 2007년 현재 38개소를 운영하였다. 2005년부터 지방이양사업으로 전환되었다.

다. 농어가 도우미 지원 확대 및 내실화

여성농업인이 출산으로 영농을 일시 중단하게 될 경우 농가도우미가 영농을 대행함으로써 영농 중단을 방지하여 농업생산성 제고 및 모성보호를 통해 여성농업인의 삶의 질 향상에 기여하기 위하여 농가도우미 지원사업을 확대하였다. 2005년에 지방이양사업으로 전환되었으며, 지자체별로 지원 단가, 지원일수, 자부담비율 등을 지역사정에 맞게 조정하여 계속 추진하고 있다.

사고농가에 대한 영농지원, 고령·취약가구에 대한 가사지원으로 안정적 영농활동과 기초적인 농촌생활이 가능토록 하여 농업생산성 제고 및 농촌 고령농가의 삶의 질 향상에 기여하기 위하여 2006년부터 취약농가 인력지원 사업이 실시되었다. 이 사업은 영농지원과 가사지원으로 구분된다. 영농지원은 5ha 미만의 농지를 소유한 69세 이하 농업인이 2주 이상 상해진단을 받은 경우에 해당되며, 가사지원은 65세 이상 고령가구 중 단독 또는 부부가구(손자녀·장애인 동거 포함)와 65세 미만 농가 중 사고발생 가구 및 기초생활수급자 가정을 대상으로 한다.

라. 여성 및 소외농가 이동봉사단 운영

농촌 이주여성의 안정적인 농촌 정착과 여성 농업인력으로 육성하기 위해 '제2차 여성농업인정책 기본계획(2006~2010)'에 농촌 이주여성 지원계획을 포함하고, 2006년 7월 농촌 여성결혼이민자가족 지원사업 세부추진계획을 수립하였다. 농촌 이주여성의 안정적인 농촌 정착과 우수 여성 농업인력으로 육

성하기 위하여 단계별 정책을 수립하였다. 1단계는 결혼 초기 가정을 대상으로 한국어 교육, 생활상담 등 초기 생활적응을 지원하고, 다음 단계는 초기 적응을 마친 이주여성에 대하여 영농컨설팅, 전문 영농기술 교육 등을 지원하여 우수 여성 농업인력으로 육성한다는 것이다. 계획 수립을 위하여 현지 의견을 청취하고 수요를 조사하였다.

2007년에는 이 계획의 일환으로 전국 30개 시·군에서 방문교육도우미 시범 사업을 실시하였다. 대상자당 교육시간은 5개월 동안 66시간(3시간 × 22주)을 지원하며, 그중 한국어 교육은 50시간 이상 실시하도록 하였다.

마. 여성농업인 창업 지원

국내원료를 기반으로 한 여성농업인의 소규모 창업지원으로 지역농산물 부가가치를 증진하고 농가소득 증대에 기여하기 위해 여성농업인의 창업을 지원하는 시범사업이 2005년부터 농촌진흥청 주관으로 실시되었다. 주요 사업은 여성농업인 창업지원, 생산제품 품질향상 지원 및 전자상거래 우먼팜(women farm) 유지 관리이다. 2007년까지 73명에게 96.4억원이 지원되었다.

2.2.4. 노인복지 증진

가. 노인복지 시설 확충

농산어촌 노인에 대한 복지서비스를 제공하기 위해 보건복지부 주관으로 농산어촌 재가노인 복지센터 확충과 농산어촌 복합노인복지시설 시범 설치·운영 사업이 추진되었다.

나. 노인복지기반 구축

농촌지역 노인수발 교육프로그램 개발 및 노노돌봄 활성화 방안 마련으로 농촌노인 인력 활용 및 복지욕구를 충족시키기 위한 노인봉사원 활동프로그램 개발을 위한 연구 사업이 2006년부터 실시되고 있다.

고령화로 인한 농촌사회에 활력을 불어넣고 노인들이 당당하고 건강하게 독립적인 삶을 영위할 수 있도록 지원하는 농촌건강장수마을 조성 사업이 2005년부터 실시되었다. 마을당, 개소당 3년간 42~50백만 원을 지원하여 마을 자율적으로 운영하도록 하고 있다.

다. 경영이양직불제 확대

경영이양직불제는 농업경영을 이양하는 고령은퇴농가의 소득안정을 도모하고, 쌀 전업농의 영농규모화를 통한 쌀 산업의 구조개선 및 경쟁력 강화를 목표로 하고 있다. 10년 이상 영농경력이 있는 63~69세의 고령농이 3년 이상 소유한 농업진흥지역 안의 소유농지를 한국농촌공사 또는 쌀 전업농에게 매도하거나 5년 이상 장기 임대하는 경우 ha당 일정금액을 지급하였다. 이 사업은 1997년부터 시행되고 있는데, 2007년까지 75,757명에게 152,423백만 원이 지급되었다.

2.3. 성과와 과제

2.3.1. 사회안전망 확충

가. 농어업인 국민건강보험제도 개선

농어업인 국민건강보험제도는 농어업인들의 건강보험료 부담을 덜어주는 데 어느 정도 기여하고 있는 것으로 판단된다. 특히 건강보험료 경감률을 확대하여 당초의 22%에서 28%를 추가 경감하여 총 50%를 경감함으로써 농어업인들의 경제적 부담은 많이 줄어들었다. 건강보험료 경감대상지역에 취약지구 지정으로 개발제한구역에서 해제되는 지역도 포함함으로써 실질적인 농어업인들이 불합리하게 경감지원에서 제외되는 문제를 해소하였다. 그러나 고소득자 및 재산보유자에게 건강보험료를 경감하는 것이 바람직한지에 대한 문제제기가 있었으며, 감사원의 감사에서도 개선을 권고하였다. 이에 따라 농어업인 건강

보험료 경감제도에 대한 개선방안을 검토하고 보건복지부와 협의를 거쳐 국회에 관련 규정 개정안을 제출하였다. 앞으로 건강보험료 경감 대상 적격자 확인을 철저히 하여 예산낭비를 방지하고, 건강보험료 경감지원의 형평성을 높이는 방안을 지속적으로 강구할 필요가 있다. 또한 중장기적으로는 농업인 국민건강보험료 부과기준을 소득으로 단일화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

나. 농어업인 국민연금보험제도 개선

농어업인 국민연금보험료 지원은 농어업들의 경제적 부담을 어느 정도 줄여주는 것으로 판단된다. 2007년에는 285천 명에게 761억 원이 지원되었다. 그러나 지원대상자는 지원대상 농업인의 일부에 불과하다. 이렇게 일부 농업인에 대하여 지원하고 있는 것은 농업인들의 국민연금가입률이 낮은 것도 원인이겠지만, 지원기준이 엄격하여 농업인들이 지원대상에서 제외되는 데에도 원인이 있다. 국민연금보험료 지원을 통해 농업인의 노후생활보장을 도모하기 위해서는 지원기준을 농업인 여부에 맞추도록 보완할 필요가 있다. 또한 적극적인 홍보를 통해 보다 많은 농업인들이 국민연금에 가입하도록 할 필요가 있다. 아울러 경제력이 취약한 저소득 농업인이 보다 많은 지원을 받을 수 있도록 형평성 제고 방안을 마련할 필요가 있다.

다. 농작업 재해보상 지원

농업인의 실익 증대를 위해 여러 가지 개선 조치들이 취해졌다. 농업인안전공제의 경우 보장수준을 산재보험 수준으로 확대하기 위한 일환으로 2004년부터 농업인안전공제의 보장수준을 계속 확대하고 있다. 또한 2007년에는 공제 가입 대상에 임업인을 포함시켰으며, 보장수준도 농업인과 동일하게 유지할 예정이다. 농기계종합공제도 대상 농기계 품목을 확대하였으며, 보장 내용도 지속적으로 강화하고 있다.

산재보험 수준으로 보장수준을 확대하기 위한 조치들이 취해지고는 있지만, 아직 여러 가지로 미흡하다. 보장수준 확대를 위한 노력이 지속적으로 강구될 필요가 있으며, 보다 많은 농업인들이 이 제도를 활용할 수 있도록 홍보와 지원

을 강화할 필요가 있다.

라. 농어업인 기초생활보장제도 개선

농어촌지역의 복지수요에 능동적으로 대처하기 위해 기초생활보장제도의 농어촌특례 마련 및 부양의무자 기준 축소 등의 조치가 취해졌다. 2004.6월부터 농지를 1ha 미만 소유자(임차한 자 포함)가 지급받은 친환경농업소득보조금, 논농업소득보조금 및 농어민가구가 부담한 보육료 중 15만 원 이내의 금액 등을 소득평가액 산정 시 지출요인으로 추가 인정하였다. 아울러 농지법에 의한 농지가액과 가축종묘 등 농어업에 직접 사용되는 동산의 재산가액을 합한 금액 중 500만 원 이내의 금액을 추가로 차감하는 등 재산에 대한 소득환산기준을 완화하였다. 또한 2007.1월부터 부양의무자의 범위가 축소되었다. 당초 ‘수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족’이었던 부양의무자 기준을 ‘수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자’로 축소하였다. 반면, 수급권자의 범위에 대한민국 국민과 혼인 중인 자 및 이혼사별한 자로서 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 외국인 배우자를 포함시켰다.

지속적인 제도 개선에도 불구하고 농촌지역에는 궁핍한 생활을 면치 못하고 있는 사람들이 적지 않다. 농촌지역의 경우 수급권자 선정기준 적용상의 문제점이 없는지를 다시 한 번 살펴보고, 개개인의 다양한 복지수요에 맞춰 개별급여체계를 도입하는 방안도 강구할 필요가 있다. 아울러 2008.1월부터 실시되는 기초노령연금과의 역할 관계에 대해서도 검토할 필요가 있다.

2.3.2. 보건·의료기반 확충

가. 보건 및 의료기반 확충

농어촌 보건·의료기반을 확충하기 위한 사업들이 계획대로 추진되었다. 농어

촌지역의 응급의료 인프라 확충, 공공보건기관 기반 확충 및 지역거점 공공의료기관 육성 등의 사업이 시행되었다. 특히 공공보건기관 기반 확충사업은 1994년부터 실시해 온 것으로 농어촌지역 보건의료기반 확충에 크게 기여하고 있는 것으로 판단된다. 이와 관련하여 다양한 평가도 실시되었다. 이에 비해 다른 두 가지 사업은 아직 사업 시행기간이 짧아(2005년과 2006년부터 실시) 성과를 평가하기가 쉽지 않다. 그렇지만 두 사업에 대하여도 사업 시행 후의 효과와 사후관리에 대하여 검토할 필요가 있다. 특히 세 가지 사업이 모두 농어촌지역의 보건의료기반 확충이라는 공통목표 하에 추진되고 있다는 점을 감안하여 사업 간의 관계와 연계 방안에 대하여 검토할 필요가 있다.

나. 농업인 건강관리실 시설 및 장비 확충

농업인의 농작업 피로 회복 및 건강 증진을 위해 1996년부터 실시된 농업인 건강관리실 시설 사업은 2007년에 종료되었다. 2008년부터는 지자체별로 지역사정에 맞추어 추진하게 된다. 농업인 건강관리실은 관련 시설이 부족한 마을의 농업인들에게 건강 관리에 대한 인식을 새롭게 하고 이를 실천할 수 있는 기회를 부여했다는 점에서 긍정적인 효과를 가져왔다고 판단된다. 그러나 지역에 따라서는 운영비 확보가 어려워 시설을 제대로 활용하지 못하는 경우도 발생하였다. 향후 중요한 과제는 전국적으로 설치된 이들 건강관리실이 유휴시설로 전락하지 않고 지속적으로 운영될 수 있는 사후관리방안을 모색하는 것이다.

다. 농작업 재해예방 및 관리시스템 구축

현재 추진 중인 연구 사업은 적은 예산으로 다양한 연구사업 및 관련시스템·보조도구 개발 등을 시행하고 있다. 그러나 장차 농업인 안전공제 등 농업인 재해보상보험을 강화하기 위하여 필요한 직업성 질환을 구명하고 농작업 재해판정 기준을 마련하는데 집중하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

2.3.3. 영유아 및 여성복지 지원 강화

가. 농어업인의 영유아 보육 지원

농업인 영유아 양육비 지원사업은 타 부처에서 지원하고 있는 저소득층에 대한 보육료 및 교육비 지원사업에서 제외되어 양육비 지원혜택을 받지 못하는 농업인의 자녀에 대하여 추가적으로 지원하기 위해 2004년 신규로 도입한 사업이다. 급격하게 진행되는 시장개방화와 농촌지역의 인구 과소화 및 고령화 추세에 대응하여 농업인의 영농활동에 부담이 큰 육아지원을 통해 농가소득 안정 및 농업생산성 제고에 기여하고, 젊은 층의 농어촌거주 유도 및 농어촌 지역사회 활력유지를 목적으로 보육시설을 이용하는 아동에게 지원하는 것이다.

2007년의 경우 월평균 36천 명에 대하여 556억 원(국비 278, 지방비 278)을 지원하여 농업인의 자녀 양육부담을 실질적으로 경감시킨 것으로 평가된다. 더욱이 2007년부터는 만 6세 취학유예아동 및 준농어촌지역 거주 농업인 자녀도 신규로 지원대상에 포함되었다. 특히, 2006년에는 보육시설 미이용 아동에 대한 양육비를 지원하는 여성농업인 일손 돕기 지원사업을 도입함으로써 농업인의 삶의 질 향상에 기여하였다고 할 수 있다. 그동안 지원대상을 농지소유규모 5ha 미만 농가까지 확대하여 대부분의 농가가 대상이 되고 있다. 앞으로는 현재 5ha 미만 농가로 제한하고 있는 지원대상을 전 농가로 확대할 필요가 있다.

농업인 영유아양육비 지원사업과 여성농업인 일손 돕기 지원사업은 지원대상을 보육시설 이용의 유무로 구분할 뿐 두 사업은 사업목적과 성격이 매우 유사하다. 예산의 편성과 집행의 효율성을 제고하기 위해 두 사업을 통합하여 운영하는 것이 바람직하다. 아울러 두 사업의 통합과 관련하여 시설 미이용 아동에게 지원하는 지원액을 점차적으로 인상하여 실효성이 있는 지원이 되도록 한다.

나. 여성농업인센터 설치 확대 및 내실화

여성농업인센터는 2007년 현재 전국에서 38개가 운영되었다. 이 사업은

2005년부터 지방이양사업으로 전환되었다. 해당 지역에서 지역실정에 맞는 특화사업을 적극 발굴하여 내실 있는 운영이 되도록 하고, 지자체가 적극적으로 관심을 갖도록 유도할 필요가 있다.

다. 농어가 도우미 지원 확대 및 내실화

출산으로 인한 여성농업인의 영농 중단을 방지하고 모성보호를 위해 추진되었던 농가도우미제도는 2005년부터 지방이양사업으로 전환되었지만, 지자체별로 특성에 맞추어 확대시행하고 있다. 지원 노임단가(1일 기준)는 지원단체별로 30,000~38,000원으로 지자체는 80%를 지원한다. 지원일수도 30~90일로 지자체별로 편차가 크다. 지방으로 사업이 이양되었어도 지자체들이 적극 활용하고 있다는 점을 감안하여 이 사업이 보다 활성화되도록 여건을 조성해 나갈 필요가 있다.

취약농가 인력지원 사업은 2006~07 동안 37,591명에게 75억 원(자부담 등 22억 원 포함)을 지원하였다. 실시 기간이 2년에 불과하므로 추진 과정에서 나타나는 문제점들을 보완하여 보다 실효성 있는 정책사업이 되도록 할 필요가 있다. 영농지원의 경우 사고의 범위에 질병을 포함시킨다든가 지원일수를 확대하는 문제, 가사지원의 경우 가사도우미의 실비 인상이라든가 2008년 7월부터 실시할 예정인 노인장기요양보험(재가서비스)과의 연계 문제 등에 대한 검토가 필요하다.

라. 여성 및 소외농가 이동봉사단 운영

농촌지역의 여성결혼이민자 및 가족에 대한 언어교육, 문화교육 및 가족관계 증진교육 등을 실시하여 안정적으로 농촌에 정착하도록 농촌 여성결혼이민자 가족 지원사업이 2007년에 시범사업으로 시작되었다. 방문교육도우미가 결혼이민자 가정을 직접 방문하여 한국어 교육과 상담을 실시하였다. 8개도 30개 시·군에서 300명의 도우미가 1,800명을 대상으로 한국어교육과 상담을 실시하였다. 교육도우미가 담당 농가를 직접 방문하여 책임 지도하는 방법을 채택하여 결혼이민자 및 그 가족, 지역사회로부터 호응이 좋았던 것으로 판단된다.

그러나 시범사업으로 일부 지역에서만 실시되었고, 교육기간이 짧아(5개월) 적응교육으로 충분하지 못하다는 점이 아쉬운 부분이라고 할 수 있다. 2008년부터 이러한 점을 보완하여 전국적으로 확대 실시하는 것이 시급한 과제인데, 2008년부터는 여성가족부의 사업에 통합하여 시행하는 것으로 계획되어 있다. 시범사업 과정에서 제기된 문제점들이 충분히 반영되어 시행되도록 각별한 관심을 기울여야 할 것이다.

마. 여성농업인 창업 지원

2007년도에 신규창업 9개소, 품질향상개선사업 15개소, 전자상거래 우먼팜 유지관리 1 건 등을 지원하였다. 2005~2007 3년간 73명(개소)을 지원하였다. 시범사업으로 추진되고 있기는 하지만, 사업성과를 보다 명확하게 하여 사업 추진의 타당성을 입증할 필요가 있다. 또한 지원기간(3년) 이후에도 해당 사업들이 유지·발전되도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

2.3.4. 노인복지 증진

가. 노인복지기반 구축

마을단위에서의 자생적인 노인보호활동의 효과적인 운영방안을 마련하기 위한 노인봉사원 활동 프로그램 개발 연구 사업은 2007년도에 3개의 프로그램을 개발한 것으로 보인다. 그러나 한정된 연구비와 시간 제약 하에서 소기의 목적을 달성하기 위해서는 기존의 노일일자리사업 등과 같은 관련 프로그램들을 참고하여 연구목적에 명확하게 하고 집중하는 것이 바람직하다.

농촌노인들에게 건강하고 활기찬 노년생활 영위를 목표로 하는 농촌건강장수마을 조성사업으로 2005~2007년 동안 350개소가 조성되었다. 이 사업은 해당 마을의 노인들에게 할 수 있다는 어느 정도 자긍심 함양과 희망을 갖게 하였다고 판단된다. 그러나 2008년부터는 3년의 지원기간이 지나 예산 지원이 중단되는 마을이 100여개 발생하게 된다. 이들 마을이 앞으로도 유지·발전할 수 있는 방안을 강구하는 것이 시급한 과제이다.

나. 경영이양직불제 확대

경영이양직불제로 1997~2007년 동안 고령농업인 75,757명에게 152,423백만 원(1인당 372만 원)을 지급하여 노후생활을 위한 소득을 지원하였다. 같은 기간 52,641명의 쌀 전업농에게 51,408ha(1인당 0.98ha)를 경영이양하여 규모 확대에 기여하였다. 그러나 경영이양 직불금의 단가가 낮아 고령농업인의 은퇴 유도(촉진) 및 영농 은퇴 후 소득안정에 미흡하다는 문제제기에 대하여 검토하고, 개선방안을 마련할 필요가 있다.

3. 교육여건 개선

3.1. 추진 배경

농촌인구가 도시로 집중하는 것은 경제성장 과정에서 보다 나은 일자리를 찾아 가기 위한 것이 가장 큰 이유라고 하겠다. 그러나 자녀만은 제대로 교육을 받게 하겠다는 높은 교육열도 중요한 이유라고 할 수 있다. 그만큼 농산어촌의 교육여건이 열악하다는 것을 말해 준다. 현재의 농산어촌 교육여건을 살펴보면, 우선, 농산어촌 학교의 교육의 질과 교육환경이 열악하여 우수학생들이 도시로 전학하고 있다. 그로인한 학생 수의 감소로 교육과정의 정상적 운영과 수업의 질을 제고하기가 어려운 실정이다. 아울러 도시 유학이 늘어남에 따라 농림어업인 가정의 교육비 부담이 가중되고 있다. 한편 근무여건이 열악하여 교원들이 농산어촌학교의 근무를 기피하고 있다. 게다가 농산어촌 지역사회의 여건과 특성에 맞는 학교수업 운영방법의 개발·보급이 미흡하며, 주민의 평생교육을 위한 시책이 부족하다. 농산어촌에 거주하더라도 안심하고 자녀교육을 시킬 수 있도록 하기 위해서는 농산어촌의 교육여건을 획기적으로 개선할 필요가 있다. 이를 위해 삶의질향상 기본계획에서는 주요 추진과제로 농산어촌학교 학생의 교육기회 강화, 농산어촌학교 학생의 교육에 따른 부담경감, 그리고 농

산어촌학교 교원 근무여건 및 교육환경 개선을 목표로 세부 추진과제를 교육인적자원부, 농림부, 해양수산부 등 관계부처들이 추진하였다. 여기에서는 이들 사업 중에서 농림부가 주관한 농산어촌 대학생 학자금 융자지원, 농과계 대학생 학자금 보조 지원, 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원 및 자영농업계고 급식비 지원 등에 대하여 살펴보기로 한다.

3.2. 주요 정책 추진실적

3.2.1. 농업인 고교생 학자금 지원

영세농업인의 교육비 부담 경감을 위해 1990년부터 지원하고 있는 농업인자녀 학자금 지원사업은 사업시행 초기에는 농촌의 먼 지역 거주 농업인 자녀 중 중학생 및 실업계 고교생을 대상으로 하였다. 이후 대상이 계속 확대되어 2003년도부터는 인문계를 포함한 전 고교생까지 포함되었다. 지원 대상 농업인도 시행초기에는 1ha 미만 농가를 대상으로 하였으나 2005년부터는 전 농업인을 대상으로 하고 있다. 이 사업은 2005년부터 지방이양사업으로 전환되었다.

3.2.2. 농산어촌 출신 대학생 학자금 지원 확대

농어촌 출신 대학생 학자금 융자는 농어촌지역에 주소를 둔 부양의무자의 자녀로서 대학 및 전문대 등에 입학한 신입생 및 재학생에게 등록금을 무이자로 융자해 주는 제도이다. 1994년부터 교육부에서 담당해 왔으나 2004년부터 농림부로 이관되었다. 2003년까지는 학기당 지원 금액이 정해져 있었으나 2004년부터는 학자금(입학금, 등록금, 기성회비) 범위 내에서 신청한 전액을 지원하고 있다.

3.2.3. 자영농업계고 급식비 지원 확대

농업자영자 양성을 위하여 설치된 전국 11개 학교 자영농과 재학생을 대상으로 기숙사 생활을 통한 협동의식 및 영농의욕을 고취하고 농업인 교육비 부담 경감 및 젊고 우수한 농업 전문인력의 농촌정착을 유도하기 위해 1986년부터 급식비를 지원하고 있다. 2005년부터 지방이양사업으로 전환되었다.

3.3. 성과와 과제

3.3.1. 농업인 고교생 학자금 지원

농업인 자녀학자금 지원제도는 지원대상이 점차 확대되어 현재는 농산어촌에 거주하는 농업인의 자녀(손자녀, 동생 포함)들은 모두 학자금을 지원받을 수 있어 농업인들은 교육비 부담을 크게 덜 수 있게 되었다.

3.3.2. 농산어촌 출신 대학생 학자금 지원 확대

농어촌 출신 대학생들에게 학자금을 무이자로 융자해 줌으로써 도농간 소득 격차 및 교육기회 불균형 해소에 기여하였으며, 농어촌지역 학부모의 교육비 부담경감에도 기여하였다. 특히 농어촌 출신 대학생 학자금 융자는 2003년까지는 학기당 융자액이 정해져 있었으나, 2004년부터는 학자금 범위 내에서 신청한 전액을 융자하는 것으로 개선되었다. 2007년에는 26,333명에게 747억 원(정부출연금 441억 원, 회수금 306억 원)을 융자 지원하였다. 그러나 신청자는 32,410명인데 비해 지원 금액이 제한되어 있어 26,333명만이 지원되었다. 늘어나는 신청자들을 지원하기 위해서는 예산의 증액이 필요하다.

3.3.3. 자영농업계고 급식비 지원 확대

전국 11개 자영농과생에 대한 급식비 지원사업은 2005년부터 지방이양사업으로 전환되었다. 지자체에서는 교부세 및 지방비로 사업을 시행하고 있다.

4. 정주기반 정비

4.1. 추진 배경

농촌 주민의 삶의 질 개선을 위한 농촌지역 정주기반 정비 정책은 멀게는 1950년대 후반 지역사회개발사업에서 시작되어 1970년대 새마을 운동을 거치면서 확대되었고 가깝게는 2005년에 시작된 ‘농어촌 복합생활공간 조성정책’에 이르기까지 지속적으로 이루어졌다. 그렇지만 정부 정책이 보다 본격적으로 추진된 것은, WTO체제 출범에 대비한 ‘42조 구조개선사업’의 일환으로 농촌생활환경정비사업이 시작된 1990년대부터라고 말할 수 있다. 1990년대에 도입된 농어촌특별세를 재원으로 하여 농림부 이외에도 여러 부처에서 농촌 정주기반을 정비하기 위한 다양한 정책사업을 추진했다. 농림부, 행정자치부 등 정부 부처별로 정주기반확충사업, 문화마을조성사업, 오지종합개발사업, 도서종합개발사업 등 다양한 사업을 통해 농촌지역의 정주기반을 정비하고 개선하는 데 기여했다.

이처럼 농촌지역의 정주기반을 정비하기 위한 노력은 참여정부에서도 지속되었다. 1980년대 말 이후 농산물 시장개방이 가속화되면서 농촌 주민의 삶의 질 측면에서 도농 격차는 오히려 더 커지고 농촌인구 과소화 문제도 심각해져, 농촌지역의 정주기반을 정비하는 일은 여전히 중요한 과제로 남겨졌기 때문이다. 특히, 참여정부에서는 농촌지역 정주기반 정비를 위한 기존 정책들의 취지와 방향은 계승하면서도, 정책의 추진방식 상 문제점이나 새로운 사회적 요구에 대응하기 위한 노력을 기울였다. ‘정주기반확충사업(정주권개발사업)’ 등과

같은 기초 생활환경을 정비하는 시책을 지속적으로 추진하되 새로운 현장 수요를 반영하기 위한 변화를 모색하였고, 상향식의 권역 단위 종합개발사업을 표방하는 ‘농촌마을종합개발사업’을 신설하는 한편, 미래의 농촌지역 인구 유지까지를 고려하는 ‘농어촌 복합생활공간 조성정책’을 실행하는 등의 새로운 시도를 하였다.

정주기반확충사업은 처음에는 정주권개발사업이라는 명칭으로 1990년부터 면 단위의 중심생활권을 정비하려는 목적을 갖고 추진되었다. 1990년의 16개 시범사업 면을 필두로 하여 2004년까지 15년간 770개 면 지역을 대상으로 사업이 진행되었다. 2005년부터는 797개 면을 대상으로 약 1조 9,000억 원의 예산을 들여 2013년까지 추진될 2단계 정주기반확충사업 계획이 마련된 바 있다.

또한, 기존의 농촌지역 정주환경 정비와 관련된 기존 사업들은 다음과 같은 점에서 비판받고 있었다. 첫째, 투자가 분산되어 효율적인 정비 효과를 낳지 못했다. 둘째, 농촌의 수요와 농촌을 둘러싼 여건 변화를 충분히 고려하여 추진되지 못했다. 셋째, 사업 대상지 선정, 계획 수립, 시행 등 일련의 추진과정에서 주민 참여가 부족하여 지역 특성을 살리지 못했다. 이처럼 기존 사업들이 드러낸 문제점을 개선하고자 2004년부터는 농촌마을종합개발사업이 새롭게 도입되었다. 농촌마을종합개발사업은 발전 가능성이 높은 농촌지역의 중심마을 3~5개를 하나의 권역으로 묶되 해당 지역 주민들이 필요로 하고 지역 특성에 적합한 사업을 패키지 형태로 지원하는 사업이라고 할 수 있다.

한편, 참여정부 들어서 나타난 중요한 사회적 변화 중 하나는 농촌이 농업생산 공간을 넘어서 국민 전체의 여가휴양공간이자 정주공간으로서 중요한 기능을 수행한다는 데 대한 국민적, 정책적 관심이 구체화된 것이었다. 단지 도시민의 농촌 체재를 촉진하기 위한 도농교류나 농촌관광 활성화 이외에도 정주 공간으로서 농촌에 대한 관심이 대폭 증대되었다. 그리하여 2005년에는 농업·농어촌특별대책위원회(이하 농특위) 주관으로 관계 부처 및 전문가들이 참여한 두 차례의 국정과제 보고회를 통해 이와 관련한 정책 추진 방향이 구체화되기 시작했다.

특히 2005년 10월의 설문조사 결과에 따르면, 도시민 중 56.1%가 농어촌에

이주할 의향이 있다고 응답했다. 보다 구체적으로는 10년 내 농어촌으로 이주할 계획이 있다고 응답한 도시민 비율이 10.9%에 달했다. 국토균형발전의 필요성이 크게 제기되고 있는 상황에서 이처럼 도시민의 농촌 정주수요가 드러남으로써, 농특위 내에 복합생활공간 조성 특별위원회 및 13개 부처·청이 범정부 태스크포스 팀을 구성하여 집중적인 논의를 거듭했다. 그리하여 ‘농·도 상생의 살고 싶은 농어촌 구현’을 비전으로 하며, 농어촌 거주 인구를 전국 인구의 20% 선으로 유지할 것을 목표로 하는 ‘농어촌 복합생활공간 조성정책’이 발표되었다.

4.2. 주요 정책 추진 실적

4.2.1. 정주기반확충사업

정주기반확충사업은 1990년부터 2004년까지 15년 동안 770개 면 지역(15개 준농어촌 자치구 포함)을 대상으로 면당 평균 30억 원씩의 자금을 투입하는 정책사업의 개정된 명칭이다. 2004년까지 추진된 사업을 1단계 사업으로 분류할 수 있으며, 2005년부터는 ‘2단계 정주기반확충사업’이 시작된 바 있다. 2단계 사업의 경우는 2013년까지 9년간 1조 9,000억 원을 투자하여 797개 면을 지원할 계획이다. 타 분야 지역개발사업과의 중복 지원을 방지하기 위해 전국 1,206개 면 지역 중 오지개발촉진법에 의한 361개 오지면, 도서개발촉진법에 의한 도서 지역 53개 면, 무인/무면사무소 면 10개 면을 제외한 782개 면과 광역시내 15개 준농어촌 자치구를 대상으로 사업을 시행했다. 그리고 과거의 지방양여금을 재원으로 하여 추진하던 사업을 참여정부에서 신설된 균특회계로 편성하여 예산을 지원하기 시작했다.

2006년부터는 도로 정비 중심의 기존 사업과는 달리 사업 환경의 변화와 주민 수요의 변화를 반영하여 사업 내용을 다양화하고자 시도하였다. 마을내·마을간 도로, 상하수도 시설, 교량, 주차장 등 생활기반시설을 정비하고 확충하는 ‘마을기반정비 부문’, 하천정비, 수변 공원화, 소공원, 담장 정비, 빈집 철거 및

정비 등을 포함하는 ‘경관개선 부문’, 복지회관, 마을회관, 체육공원 조성 등 ‘문화·복지 부문’ 등으로 사업 내용을 구분하여 시행해오고 있다.

한편 2007년부터는 행정자치부가 추진해 오던 ‘오지종합개발사업’이 농림부로 이관됨에 따라 그것을 정주기반확충사업과 통합·체계화하여 추진하기 시작하였다. 두 사업의 국고 보조율이 서로 상이하기 때문에 지원기준을 통일하여 농촌생활환경정비사업으로 통합하고, 농어촌정비법 등 관계법령을 정비해 나가고 있다.

표 5-2. 정주기반확충사업 추진 실적

단위: 10억 원, 개소

구분	1단계 정주기반확충사업 (1990~2004년) 770개 면, 2조 3,100억원		2단계 정주기반확충사업 (2005~2013년) 797개 면, 1조 9,000억 원 계획		
	2003	2004	2005	2006	2007
예산	243.0	191.8	163.9	190.0	192.1
사업 대상지 수(면)	212	152	338	300	300

4.2.2. 농촌마을종합개발사업

농촌마을종합개발사업은 2004년 4월에 제정된 “농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법”을 근거로 추진되기 시작하였다. 생활권·영농권 등으로 동질성을 가지며 발전 잠재력이 있는 3~5개의 농촌 마을을 하나의 권역으로 묶어 기초생활환경 정비, 경관 개선, 소득기반시설 확충, 지역역량 강화 등을 종합적으로 추진하는 상향식의 종합개발 사업이다. 권역당 3~5년 동안 40~70억 원(국고 80%, 지방비 20%) 범위 내에서 권역의 크기, 가구 수 등에 따라서 차등 지원하고 있다.

2004년에 이 사업이 시작될 때에는 2013년까지 10년 동안 1,000개 권역을 대상으로 사업을 추진할 계획을 수립한 바 있다. 그러나 2006년에 사업계획을 조정하여 사업기간을 2013년에서 2007년까지 확대하고, 사업물량 중 200개 권

역을 거점면소재지 중심마을 사업으로 추진하며 연도별 추진물량도 '09년까지는 40개, '10년부터 '13년까지는 80개, '14년부터 '17년까지는 130개 권역으로 단계적으로 확대하기로 하였다. 농촌마을종합개발사업은 그 추진 방식 측면에서 주민이 참여하는 상향식 접근을 시도하고 있고 권역을 대상으로 하는 종합개발을 지향하고 있다는 점에서, 이전의 농촌 정주기반 정비를 위한 단위 사업과는 차별적이라고 할 수 있다.

구체적으로 이를 살펴보면, 사업 대상지 선정에 있어 공모제 방식을 취하고 있다. 지역 주민 스스로 지역발전계획을 수립하여 예비계획서를 작성·제출하면, 그것을 근거로 예비타당성 조사와 외부 전문가의 현장 평가를 수행한다. 그 결과를 바탕으로 사업 대상지를 선정하면, 전문기관의 전문가를 투입하여 기본계획을 수립하게 한다. 기본계획을 수립할 때에는 각 분야별 외부 전문가의 자문회의를 거쳐 계획을 구체화하고 주민 공청회를 열어 계획을 확정한다. 이처럼 예비계획 수립, 기본계획 수립, 세부설계, 사업시행, 시설 관리 및 운영 등 모든 과정에 지역 주민이 주도적으로 참여하는 상향식 개발 방식을 채택하고 있다.

2007년 현재 136개 사업권역에서 기본계획 수립을 완료하였고, 96개 권역에서 사업을 시행중이다. 주민과 전문가가 사업 추진에 실질적으로 참여하는 과정을 거치다 보니 기존의 사업들에 비해 속도가 늦은 편이다. 그러나 이 사업을 통해 새로운 형태의 세부사업들이 시도되어지고 주민의 역량이 강화되는 등 부수적인 성과도 적지 않게 나타나고 있다.

표 5-3. 농촌마을종합개발사업 추진 실적

단위: 100만 원, 개소

구분	2004	2005	2006	2007	
사업비 계	20,000	48,870	46,650	73,068	
기본계획 수립	사업량(권역)	36	40	20	40
	사업비	4,000	6,050	3,250	6,150
사업 시행	사업량(권역)	-	36	56	96
	사업비	16,000	42,820	43,400	66,918

주: 사업비는 국비 기준

4.2.3. 농어촌 복합생활공간 조성

‘농어촌 복합생활공간 조성’은 농촌공간에 대한 국민의 새로운 수요에 대응하는 한편 농촌인구 과소화를 완화함으로써 국가균형발전에 기여하기 위해 마련된 정책이다. 농어촌 복합생활공간은 기초 생활환경시설과 교육·복지·문화 서비스가 충실하며 전통과 숲이 있는 장소에서 공동체 문화를 형성하면서 이주 도시민과 지역 주민이 더불어 살아갈 수 있는 공간을 말하며, 이를 촉진하는 것이 이 정책의 목적이다. 복합생활공간 조성 정책은 물리적 정주 공간 조성, 도시민의 이주 단계별 지원, 정책의 추진체계 정비 등과 같은 3가지 영역으로 구성된다. 2005년 한 해 동안 4개의 시범 모델마을 조성과 함께 2005년 12월에 기본 구상을 완료하였고 2006년부터 본격적으로 추진되기 시작하였다.

2006년 10월에는 농림부, 농특위, 한국농촌공사가 공동으로 「2006 전원마을 페스티벌」을 개최했다. 이 행사에서 20개 농촌 시·군이 참여하여 22개의 전원마을 조성 계획을 발표했다. 나흘 동안 총 4만 3,870명이 관람하여 농촌에서의 전원생활에 대한 도시민의 수요를 실감케 하는 계기가 되었다. 이러한 농촌 정주수요를 뒷받침하기 위한 대표적인 정책사업이 ‘전원마을 조성사업’과 ‘지자체 도시민 유치프로그램 지원사업’이다.

전원마을 조성사업은 20호 이상의 가구가 거주하는 편리하고 쾌적한 전원마을을 농촌지역에 조성하고자 할 때 도로, 상하수도, 오폐수처리시설 등 마을기반시설을 정부가 보조 지원하는 사업이다. 상대적으로 인구밀도가 높은 수도권과 광역시 지역을 제외한 면 지역을 주요 사업 대상으로 한다. 마을 규모에 따라 10~30억 원(국고 80%, 지방비 20%)을 지원하고 있다. 주택건축비에 대해서는 호당 4,000만 원 한도 내에서 저리 융자지원을 하고 있다. 2004년에 2개 지구에서 시범사업을 착수한 이후, 2005년에 30개 지구에서 사업을 착수했다. 2006년에는 총 325억 원의 예산을 투입하여 신규로 착수한 25개 지구를 포함하여 55개 지구에 대한 사업이 추진되었다. 2007년 현재 전국의 총 70개 지구에서 사업이 진행되었다.

한편, 2007년부터는 ‘지자체 도시민 유치프로그램 지원사업’을 시범사업으로

추진하고 있다. 전원마을 조성사업이 농촌지역에 복합생활공간 조성을 위한 물리적 기반을 조성하기 위한 사업이라면, 이 사업은 농촌으로 이주할 의향을 갖고 있는 도시민을 농촌지역 지방자치단체가 적극적으로 유치할 수 있도록 소프트웨어에 해당하는 사업에 대하여 중앙정부가 지원하는 것이다. 2007년부터 2009년까지를 시범사업 기간으로 인구 감소로 어려움을 겪고 있는 전국의 10개 지자체를 선정하여 10억 원(국고 50%, 지방비 50%)씩을 지원하고 있다. 농촌 이주 의향을 가진 도시민들에 대한 지역 홍보, 교육, 체험, 상담, 일자리 알선, 지자체의 인구 유지시책 전담 추진기구 조직 등 다양한 내용으로 사업을 전개하고 있다.

4.3. 성과와 과제

4.3.1. 성과

정주기반확충사업은 먼 지역의 교통여건과 기초 생활환경을 개선하는 데 노력을 집중했다. 이로써 농촌에서의 인구 유출 완화에 기여하고 도시와 농촌 사이의 물리적 거리를 줄임으로써 귀촌 동기를 촉진하는 데에도 기여했다고 볼 수 있다. 참여정부에 들어와서는 1단계 정주기반확충사업이 종료되고 2단계로 넘어가는 과정에서 추진체계 상의 변화가 있었다. 균특회계로부터 사업예산을 지원받게 되었으며, 사업 대상지 선정에 있어서도 유사한 내용을 갖고 추진하는 정부 내 타 부처의 사업과 중복되지 않도록 배려했다. 또한 변화된 현장 수요에 맞추어 사업 내용을 다양화하려는 시도도 했다. 2007년부터는 행자부의 오지종합개발사업을 이관 받아 농림부에서 정주기반확충사업과 통합 추진하게 되었다. 참여정부의 정주기반확충사업 성과를 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 1990년대 이후로 꾸준히 추진되어 온 농촌지역의 정주환경 개선 노력을 계승하여 교통여건과 기초 생활환경 개선에 기여했다. 둘째, 타 부처의 유사 사업과 통폐합하고 균특회계 사업으로 전환하는 등 사업추진 상의 효율성을 제고했다.

농촌마을종합개발사업은 2004년에 처음 사업이 시작된 이후 아직은 사업이

완료된 권역이 없기 때문에 구체적 성과를 거론하기는 어렵다. 그러나 권역 단위의 상향식 종합개발 방식을 채택함으로써 농촌 주민들이 사업추진 과정에 참여하는 제도적 틀을 확립하는 한편 기존의 단위 사업으로 추진하기 어려운 사업 내용을 수용하는 등의 새로운 시도를 했다는 점에서 큰 의의를 찾을 수 있다. 특히 사업추진 권역에서는 주민들이 자발적인 학습 분위기가 조성되는 등 새마을 운동 이후 쇠퇴했던 주민 공동체 의식이 부활하고 있으며, 여러 마을들이 공동 사업을 추진하기 위해 서로 대화를 나누고 연대하는 등과 같은 활동이 이루어지고 있다는 측면에서 성과를 찾아볼 수 있다. 그리하여 사업 초기에는 미흡했던 주민 참여형 상향식 개발에 대해 지역주민, 전문가, 지방자치단체 간에 상당한 수준의 공감대가 형성되기 시작했다. 아울러 지역개발 전문가 풀(pool)을 형성되고 지역의 계획수립 역량이 축적되는 효과도 거두었다.

농어촌 복합생활공간 조성 정책은 그 성과를 평가하기는 이른 시점이다. 그러나 농어촌 정주기반 조성의 대상을 국민 전체로 확대하는 한편 농촌의 인구과소화 문제에 대해 직접적, 명시적으로 해결 방안을 모색하는 새로운 정책 영역을 개척하였다는 점에서 그 의미는 아무리 강조해도 지나치지 않다.

4.3.2. 향후 과제

참여정부에서는 이전부터 추진해 오던 정주권개발사업 등 다양한 관련 사업들을 승계하면서도 다기화된 관련 사업들을 통합하고 체계화함으로써 정책추진 상의 효율성을 제고하려 노력했다. 그러나 ‘사업추진 상의 효율성 제고’라는 과제는 여전히 남겨져 있는 상태이다. 특히, 유사한 성격을 갖는 정책사업들을 고려하여 중복 투자가 진행되지 않도록 추진체계를 계속해서 개선할 여지가 있다. 게다가 농촌지역 인구가 고령화·과소화 되는 가운데 교통여건은 개선된 결과 최근에 나타나고 있는 정주체계의 변화 양상을 잘 고려하여 정책사업 대상지 선정이나 추진내용 등을 적합하게 변경해야 할 필요성이 있다.

농촌마을종합개발사업 등 참여정부에서 새롭게 시도한 상향식 정책사업의 추진방식 또한 지속적으로 견지해야 한다. 주민참여에 기초한 농촌지역 개발

역량은 장기간의 꾸준한 경험과 학습을 통해 축적될 수밖에 없는데, 아직까지는 충분한 수준으로까지 농촌지역 공동체의 발전 역량이 증진되었다고 보기 어렵기 때문이다.

최근에서야 주목받기 시작한 도시민의 농촌 정주수요를 농촌지역 정주기반 관련 정책사업에 적합하게 반영하는 일 또한 중요한 과제로 남겨져 있다. 단기적으로는 전원마을 조성사업이 성공적으로 정착되고 지자체 도시민 유치프로그램 지원사업의 경우 시범사업 완료 후 본 사업으로서 지속적으로 추진될 수 있도록 해야 한다. 그러나 아직까지는 소수의 정책수단을 통해 이러한 과제에 도전하고 있는 실정이므로 보다 풍부한 정책개입 수단을 발굴하여야 한다. 궁극적으로는 국민 전체에게 농촌지역에서의 새로운 라이프 스타일에 대한 긍정적인 인식이 극대화될 수 있도록 다양한 각도에서 효과적이고 실질적인 노력을 기울여야 한다. 그리하여 농촌지역 외부로부터의 정주수요가 지역 내에서 현실화되고 이것이 다시 농촌의 적정 인구 유지에 기여하고 지역발전의 동력으로 축적되는 선순환의 구조를 마련하는 것이 중요한 과제이다.

5. 도농교류 활성화

5.1. 추진 배경

국민의 가처분 소득이 증가하고 여가시간이 증대되면서 농촌관광이나 도농교류 등 농촌지역의 매력을 소재로 하는 다양한 활동이 증가한다는 점은 여러 선진국의 사례에서 찾아볼 수 있다. 우리나라도 최근 들어 경제성장, 교통의 발달, 주5일 근무제 실시 등의 사회적 여건 변화와 더불어 농산어촌 체험관광 수요와 도농교류에 대한 관심이 빠르게 증가하고 있으며, 향후에는 더욱 큰 폭으로 증가할 전망이다. 이러한 여건 변화는 인구 감소 및 고령화, 도농간 소득 격차 등으로 침체된 농촌에 활력을 다시 불어넣을 수 있는 중요한 계기가 될 것이라는 점에 착안하여, 정부에서는 이에 부응하는 도농교류 활성화 정책을 추진하게 되었다.

표 5-4. 농촌관광 수요 예측

연도	2002	2005	2008	2011
국내관광 총량	404,648	507,436	536,876	605,968
농촌관광 총량	36,126	67,507	100,123	145,955
농촌관광 구성비(%)	8.9	13.3	18.6	24.1

단위: 천 명

자료: 1) 문화관광부, 제2차 관광개발기본계획, 2000.

2) 한국농촌경제연구원, 2003.

농림부에서는 2002년에 ‘도시 자본의 농촌투자 유치 대책’, 2004년에 ‘농업·농촌 종합대책’ 및 ‘도시민과 함께 하는 농촌가꾸기 종합대책’ 등과 같은 일련의 계획을 수립했다. 국민들의 농촌지역에서의 여가활동 수요를 흡수하는 한편 농촌지역의 새로운 비즈니스 모델을 구축하기 위함이었다. 녹색농촌체험마을 조성사업 및 농촌전통테마마을조성사업과 같은 마을 단위 정책사업을 기초로 하여 도농교류의 공급 기반을 정비하는 한편으로, 도농교류에 대한 수요 진작의 차원에서 1사1촌 운동과 같은 범 국민운동을 전개하였다. 2005년 제정된 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법’의 ‘5개년 기본계획’에는 농촌을 농촌다움과 쾌적함이 공존하는 공간으로 만들어 온 국민이 함께 누릴 수 있도록 삶의 공간, 휴양 공간, 친환경·신산업 공간으로 자리매김토록 한다는 구상이 들어있다. 바로 도농교류 활성화는 이러한 구상에 부응하여 도시민의 농산어촌 체험관광 수요 창출, 농촌주민 인적 역량 강화, 농산어촌 체험·휴양 기반 구축 및 활성화를 통해 도시와 농촌이 균형발전하고 상생토록 하자는 취지를 구현하는 획기적인 정책 영역이라고 할 수 있다.

참여정부가 추진한 도농교류 활성화 정책들은 매우 다양하지만 그 중에서도 가장 대표적인 것이 농촌 관광마을 육성 정책과 1사1촌 운동이라 할 수 있다. 2002년부터 추진하기 시작한 ‘녹색농촌체험마을조성사업’이나 ‘농촌전통테마마을조성사업’ 등 농촌 관광마을 육성 정책은 참여정부에 들어서 더욱 본격적으로 추진되었다. 1사1촌 운동은 한·칠레 자유무역협정 체결에 따라 더욱 어려운 여건에 처한 농업·농촌을 위해 농협, 전국경제인단체연합회 등 민간부문 단

체들이 참여하는 가운데 기업체 및 단체와 농촌마을이 활발하게 교류하자는 취지의 범국민적인 운동으로 진행되었다. 정부는 1사1촌 운동을 더욱 활성화하기 위해 교육·홍보 지원, 제도적 기반 마련 등의 노력을 기울였다.

5.2. 주요 정책 추진실적

도농교류 활성화의 일환으로 농촌관광의 최말단 공급 기반을 조성한다는 차원에서 농촌 관광마을을 육성하기 위해 추진한 대표적 정책사업이 ‘녹색농촌 체험마을조성사업’과 ‘농촌전통테마마을조성사업’이다. 이 두 사업은 도시민의 여가수요를 농촌으로 유치하여 농외소득 증대 등 농촌지역의 활력 증진을 도모하고 도시민에게는 건전한 가족단위 체험·여가 기회를 제공하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 농촌지역 주민들이 주체가 되어 농촌지역의 유무형 자원을 상품화할 수 있는 새로운 비즈니스 모델을 지원하는 사업인 셈이다.

녹색농촌체험마을 조성사업은 마을 주민의 합의를 바탕으로 마련한 마을협정과 사업계획에 따라 추진된다. 내방객들이 농촌체험관광을 보다 유익하고 쾌적하게 누릴 수 있는 여건을 마련하고자 마을 공동의 농촌체험기반시설 조성, 생활편의시설 조성, 마을경관 조성, 컨설팅 등의 활동에 대해 보조금을 지원하고 있다(마을당 2억 원으로 국고 50%, 지방비 50%). 2007년 현재까지 274억 원의 국고가 투자되어 전국에 274개의 녹색농촌체험마을이 조성 운영되고 있다. 아울러 사업을 주도하는 마을 지도자 및 주민들의 역량 강화를 위해 전문교육도 실시했다. 농촌체험관광 사업 추진과 관련하여 마을에서 수시로 전문가 자문을 받을 수 있도록 1인1촌 컨설팅 시스템도 마련하여 운영하고 있다(50개 마을). 또한 농촌체험활동 중 일어날 수 있는 사고에 대비한 보험가입비를 지원하였으며(65개 마을), 맞춤형 농촌관광 홍보책자를 배포하거나 농촌관광 포털 사이트를 운영하는 등 도시민을 대상으로 하는 다양한 홍보활동도 전개했다. 그밖에도 대중매체를 통한 홍보와 ‘농산어촌체험박람회’, ‘도농교류페스티벌’, ‘여름휴가 농산어촌 고향에서 보내기 캠페인’, ‘농촌문화체험기 공모전’ 등 다양한 경로로 농촌체험관광 수요 진작을 위한 노력을 기울였다.

녹색농촌체험마을 조성사업의 경우 마을 방문객 수에 있어 2004년 928천 명에서 2005년 994천 명, 2006년 1,343천 명, 2007년 1,579천 명으로 지속적 성장을 보이고 있다. 이와 함께 매출액도 2004년 74억 원에서 2005년 111억 원, 2006년 183억 원, 2007년 233억 원으로 성장하고 있다.

녹색농촌체험마을 조성사업과 함께 농촌전통테마마을 조성사업은 2002년부터 시작되어 2007년 현재까지 131개 마을이 조성 완료되었다. 농촌 마을의 전통을 테마로 하는 관광 상품 및 서비스를 개발하여 농촌 주민들의 소득증진 기회로 삼는 것을 주요한 목적으로 한다. 녹색농촌체험마을 조성사업과 마찬가지로 마을당 2억 원의 보조금을 지원했다. 다만 이 사업은 시·군 농업기술센터를 시행 주체로 하여 민간자본에 대해 100% 보조해 주는 정책사업이며, 2009년을 끝으로 사업 자체를 종료하기로 되어 있다. 마을 고유의 전통 테마에 착안하여 도농교류의 자원을 체계적으로 발굴하고, 하드웨어와 소프트웨어 측면에서 도농교류의 기반을 조성함으로써 도농교류 및 농산어촌 관광기반을 구축하고 농촌 주민의 소득 향상 및 지역역량을 강화하는 데 녹색농촌체험마을 조성사업과 함께 큰 성과를 거두었다.

표 5-5. 녹색농촌체험마을 조성사업 및 농촌전통테마마을 조성사업 추진실적
단위: 개소, 천 명, 억 원

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007
조성한 녹색농촌체험마을 누계	18	44	76	123	190	274
녹색농촌체험마을 방문객 수	-	-	930	990	1,340	1,580
녹색농촌체험마을 관광매출액	-	-	94	111	183	233
조성한 농촌전통테마마을 누계	10	27	45	66	97	131

마을 단위의 도농교류 공급 기반을 조성하는 한편으로, 국민 전체적인 도농교류의 수요 기반을 조성하는 운동이 ‘1사1촌’이라고 할 수 있다. 1사1촌 운동을 통해 농업과 농촌에 대한 범국민적 이해를 증진하고 도농간 교류 활성화도 유도할 수 있기 때문이다.

1사1촌 운동은 2004년부터 민간의 적극적 추진 및 참여를 독려하여 범국민 운동으로 정착을 유도하고 중장기적으로 도농교류 활성화 기반도 구축한다는 내용으로 추진되어 온 바 있다. 2004년에 시작된 1사1촌 운동은 2006년까지 1사1촌 자매결연 체결 건수가 1만 건(2006년 말 기준으로 14,498쌍) 이상을 상회하는 등 외형상으로 급성장을 거듭하였으나 실질적 교류는 없이 형식적인 교류에 그친다는 비판도 적지 않았다. 이에 지난 2007년 3월에는 전수조사를 실시하여 6개월 이상 장기 미교류, 기업체 및 마을 사정 등으로 교류가 미진한 결연체를 일제 정리함으로써 보다 내실 있는 운동으로서 한 단계 발전을 지향하게 되었다. 2007년에는 15개 시범마을 육성도 이루어졌으며 2007년 12월에 제정된 도농교류촉진법을 통해 1사1촌 운동의 법적 근거도 확보하였다.

1사1촌 운동이 시작되던 2004년에 2,404건이었던 교류 건수는 2007년 현재 3.4배가 증가하여 8,114건에 달한다. 1사1촌 교류액은 1년 평균 500억 원을 넘고 있는 것으로 나타나고 있다. 2004년에는 자매결연을 통한 기업 및 단체의 농촌마을 방문 실적이 연평균 1회 미만이었으나, 2006년에는 3~4회로 증가하기도 했다.

이처럼 1사1촌 운동은 농촌 마을과 기업의 실질적 교류 촉진을 통해 마을의 소득 증대 기회 제공, 농업·농촌에 대한 범국민적 이해의 토대를 마련했다고 평가할 수 있다. 일본, 중국, 베트남 등에서도 1사1촌 운동을 벤치마킹할 정도로 상당한 성과를 올렸다. 더욱이 2007년부터는 형식적인 교류를 넘어서 도농 교류의 내실화를 기하기 위한 질적 성장을 도모하기 시작했다는 점에서 더욱 큰 의의가 있다.

표 5-6. 1사1촌 운동 추진실적

단위: 건, 억 원

연도	2004	2005	2006	2007
1사1촌 운동 자매결연 건수	2,404	8,677	14,498	8,114
교류 금액	36	418	1,400	553

주: 2007년에는 일제 조사를 통해 실질적 교류가 부진한 결연체를 정리하였음.

참여정부가 추진한 도농교류 정책은 사회적 환경 변화에 부응하여 농촌지역 활성화의 새로운 가능성을 보여 주었다. 마을 단위의 도농교류 공급 거점을 조성하는 데에서부터 국민적 수요를 확대하기 위한 1사1촌 운동에 이르기까지 그야말로 농촌지역개발정책에 새로운 분야로서 도농교류 활성화의 붐을 일으켰을 뿐만 아니라 성공적 결과를 도출하였다고 할 수 있다. 그에 더하여 2007년에는 전국 농촌 각지에서 진행하고 있는 도농교류를 더욱 체계적으로 지원하기 위해 ‘도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률’ 제정이 이루어졌다. 이로써 체험·휴양 마을의 음식 제공이나 공동 숙박 등에 관한 특례와 도농교류 전문인력을 본격적으로 양성할 수 있는 법적 근거가 마련되었다고 할 수 있다.

5.3. 성과와 과제

참여정부가 추진한 도농교류 활성화 정책은 농촌지역개발의 한 가지 새로운 모델을 발굴·정착하는 데 결정적인 기여를 했다. 농촌 관광마을 육성 정책을 추진하던 초기부터 도농교류에 필요한 기반시설 정비뿐만 아니라 인적자원 육성의 중요성과 교육과정 운영의 필요성을 인식하고 그에 적합한 사업을 추진했다. 이에 따라 전문가들의 자문과 컨설팅, 지속적인 주민 학습 등을 통해 사업을 추진하는 마을 주민 스스로의 발전 역량이 크게 신장되었다.

또한 농촌 체험 기회를 도시민들에게 본격적으로 제공함으로써, 농업·농촌에 대한 국민적 관심 제고와 도농상생의 분위기 조성에도 크게 기여했다고 말할 수 있다. 사업을 성공적으로 추진한 마을에서는 단순한 도농교류의 활성화 차원을 넘어서 경제적인 측면에서도 가시적인 성과가 나타났다. 주로 친환경농업 실천, 1사1촌 자매결연 등을 계기로 도시민의 신뢰를 확보하고 이에 기초한 농산물 판로 개척 및 직거래가 활성화되었다. 그렇게 함으로써 방문객 수 증가, 관광 매출액 증가 등의 효과를 거둔 것이다. 아울러 방문객 유치를 위해서 마을 경관을 가꾸고 상·하수도, 주차장, 민박 등 환경을 개선하는 과정에서 주민들의 삶의 질이 향상된 점 또한 중요한 성과로 꼽을 수 있겠다.

그러나 아직까지는 농촌마을 주민들이 주도하는 농촌관광 시장이나 도농교

류의 기반이 확고하게 자리를 잡았다고 말하기는 어렵다. 농촌마을에서 제공하는 농촌관광 상품과 서비스의 품질을 더욱 향상시킴으로써, 전체 국민관광 부문에서 명료한 일 부문으로 자리 잡을 수 있을 정도가 되어야 할 것이다. 또한 전문화된 경제활동 주체로서의 농촌관광에 종사하는 농업인을 육성할 필요가 있다. 그리고 보다 다양한 형태로 농촌관광 상품 및 서비스를 공급하고 있는 주체들이 지금보다 더 긴밀하게 네트워킹 되어 농촌관광 시장을 질서 있게 조직해나갈 기반을 갖추어야 한다.

금전적 거래에 기초한 농촌관광 활동 외에도 1사1촌 운동과 같은 민간부문의 자발적인 캠페인이나 활동 또한 지금보다 더욱 내실 있게 추진해야 한다. 이와 더불어 중장기적으로는 1교1촌 운동을 통해 자라나는 어린이들이 미래에 농업·농촌에 대해 긍정적인 인식을 갖고 사회적인 역할을 수행할 수 있도록 준비해야 한다. 그리하여 국민 모두가 아름답고 여유로운 여가휴양의 장소로서 농촌의 중요성을 체감할 수 있어야 한다. 물론 이는 단기적으로는 학생들의 농촌수업활동 프로그램, 장기적으로는 직장인들의 휴가문화 등과 깊은 관련을 가지므로 수요 기반을 조성하기 위한 적극적인 제도 개선과도 맞물려야 한다. 무엇보다도 가장 중요한 향후의 과제는 농촌관광에 종사하는 농가 및 마을 등 농촌지역의 다양한 영역의 경영체들이 정부의 추가적인 지원 없이도 경영을 계속해나갈 수 있을 정도의 지속가능한 농촌관광 경영 능력을 갖추도록 힘쓰는 것이다.

6. 농촌산업 진흥

6.1. 추진 배경

1970년대의 압축적인 경제성장 과정 중에 채택한 수도권 중심의 성장거점 개발정책은 일정한 성과를 거두었음에도 불구하고 지역 간 불균형 발전에 따른 여러 문제점을 낳았다. 참여정부 출범과 더불어 국민통합과 국가 경쟁력 제

고를 위해서는 그 문제들을 해결해야 한다는 문제의식이 본격적으로 제기되었다. 그리고 이전부터 시행해 온 각종 낙후지역 개발사업들이 생활환경 개선이나 문화복지시설 증대 등 적지 않은 성과를 달성했음에도 불구하고, 지역의 장기적인 자립적 발전 기반을 마련하는 데에는 미흡했다고 평가되었다. 특히 지역별로 저마다 보유한 특성과 자원을 창의적이고 혁신적인 방식으로 활용하지 못하고 전국 일률적인 방식으로 접근한 데 대한 반성도 있었다.

이러한 반성과 문제의식에 기초하여 참여정부는 핵심 정책과제인 국가균형발전정책의 일환으로 「국가균형발전특별법」에 근거하여 국가균형발전위원회와 행정자치부의 주도 하에 2005년부터 신활력사업을 추진하기 시작했다. 신활력사업은 낙후도에 따라 선정된 전국의 70개 기초 지방자치단체가 포괄적인 자율권을 갖고 민·관의 공동 협력 하에 지역발전 역량을 강화하고 성장동력을 창출할 수 있는 인재 양성, 소득 및 고용 창출, 향토자원 개발 등의 사업을 추진하는 것을 주요 내용으로 한다. 3년을 한 주기 사업으로 하는 신활력사업은 2005년부터 2007년까지를 제1기 사업으로 마쳤고, 2008년부터는 제2기 사업에 돌입한다. 제1기 사업 기간 중이던 2006년 8월 29일 농어촌지역개발사업 업무조정 관련 관계 부처회의에서 신활력사업을 농림부로 이관하기로 결정됨에 따라, 농림부와 행정자치부는 사업 이관과 관련하여 수차례의 회의를 개최하면서 조율을 거듭하였고 공동으로 사업을 추진해왔다.

한편, 기존에도 오랜 기간 농공단지 조성사업과 같이 농외소득 증진을 위한 사업이 추진되어 왔다. 그러나 최근에는 기존 농림사업과는 구별되는 새로운 형태의 농촌산업 진흥 정책 도입의 필요성이 대두됨과 동시에 농촌지역의 유·무형 향토자원을 이용한 향토산업 육성에 대한 중앙정부 차원의 정책지원 요구가 제기되었다. 지역적인 차별성을 유지하며 지역공동체의 생활과정을 통해 토착화하고 계승되어 온 생활양식 자체 또는 그것을 구성하는 재화·기술·문화 등을 포함하는 다양한 향토자원을 발굴하고 육성해야 한다는 것이었다. 2004년 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 법률」 제31조에 향토산업 진흥 시책에 대한 법적 근거를 마련함으로써, 향토산업 육성을 위한 정책 개발을 착수할 수 있게 되었다. 뒤이어 향토산업 육성과 관련된 여러

가지 실태 조사와 연구를 토대로 2007년도 신규사업으로 ‘향토산업 육성사업’을 신설하게 되었다.

6.2. 주요 정책 추진 실적

신활력사업은 낙후지역의 내생적·자립적 발전역량을 강화하는 것에 주안점을 두고 있어, 물리적 인프라 구축에 집중하여 관 주도로 추진되던 기존의 낙후지역 개발사업과는 그 접근방법이 매우 다르다. 지자체·주민·전문가를 연결하는 네트워크 구축, 공동학습·혁신리더 발굴, 비교우위 선도사업 추진 등을 통해 지역혁신역량을 강화하는 ASP 모델을 지향하며, 1·2·3차 산업의 융복합화를 통한 신산업 개발·전통산업의 고부가가치화 등 지역경제 활성화 기반 확충을 주목적으로 한다. 농도간 활발한 인적 흐름과 친환경·웰빙·체험가치의 교류협력을 강화시키는 것 또한 신활력사업 가지는 중요한 의의이다. 이러한 사업의 취지에 따라 시·군에서는 사업을 발굴할 때 지역발전에 대한 종합적이고 장기적인 비전을 갖고 부가가치와 소득 창출 효과가 큰 사업 위주로 계획을 수립하도록 유도했다. 중앙정부는 신활력사업의 성격에 맞는 사업이 추진되도록 관련 전문가들로 구성된 자문위원회를 통해 사업계획 수립 단계에서부터 지속적으로 지원·점검하고 사업 실적을 평가했다.

2005년에 전국 234개 기초 지방자치단체 중 인구, 산업, 재정력 측면에서 하위 30% 이내에 드는 70개 시·군을 대상 지역으로 선정했다. 이들 70개 기초 지방자치단체가 중심이 되어 2005년에서 2007년까지 3년간의 제1기 신활력사업을 추진하였다. 제1기 사업 추진기간 동안 투입된 정책자금 규모는 8,320억 원이었다. 이 중 약 70%인 5,782억 원이 국비였으며 지방비가 1,333억 원(16.0%), 민간자본이 1,205억 원(14.5%)이었다. 정부가 지원하는 금액은 낙후도나 사업계획서 평가에 따른 인센티브 등에 따라 지방자치단체마다 차등적으로 배분되었다. 대체로 매년 20억~30억 원 정도의 예산을 기본 배정받고, 지역에 따라 추가적인 인센티브가 있는 경우도 있었다.

표 5-7. 제1기 신활력사업 사업비 현황

사업 년도	사업비(억 원)			
	계	국 비	지방비	민자 등
'05 ~ '07	8,320	5,782	1,333	1,205
'05	2,675	2,000	379	296
'06	2,770	1,900	451	419
'07	2,875	1,882	503	490

신활력사업은 계획 수립단계에서부터 해당 지방자치단체, 주민, 중앙정부 부처, 민간 전문가 등이 협력하도록 유도했다. 그리고 국가균형발전위원회, 농림부, 행정자치부 등 중앙정부 관련 부처들이 신활력사업 계획 및 추진에 필요한 행정적·전문적 지원을 제공했다. 지방공무원이나 지역주민을 대상으로 하는 순회교육이나 컨설팅이 수시로 이루어졌다. 70개 지자체가 추진한 신활력사업은 사업 내용에 따라 크게 6개의 범주로 나눌 수 있다. 지역의 농특산품에 기초한 향토자원개발형이 35개로서 가장 많았고, 관광형이 12개, 지역 브랜드 및 이미지 개발사업이 7개, 생명·건강산업이 6개, 교육·인재·해양수산자원 개발이 각각 5개를 차지했다.

표 5-8. 제1기 신활력사업 추진 내용

유형	지역(소재 또는 테마)
향토자원 개발	강화(약쑥, 순무), 홍천(유기농, 잣), 횡성(한우), 철원(친환경농업), 양구(산채), 양양(송이), 단양(육쪽마늘), 괴산(바이오씨감자), 청양(청정농업), 장수(한우), 순창(발효청국장류), 고창(북분자클러스터), 부안(누에), 담양(대나무), 보성(녹차), 나주(배), 태백(고랭지채소), 강진(친환경웰빙식품), 진도(홍주), 상주(곶감), 성주(참외), 예천(사과), 의성(마늘), 청도(반시), 청송(사과), 문경(오미자), 영양(청정자연건강식품), 남해(한우, 감자중식기자), 하동(녹차), 무안(백련), 남원(허브), 고흥(유자), 경남 고성(웰빙농업), 함평(나비, 곤충산업), 임실(치즈밸리)

유형	지역(소재 또는 테마)
지역문화관광	웅진(블루투어리즘), 영월(박물관), 인제(모험레포츠), 화천(그린투어리즘), 영동(글로벌국악), 김제(벼고을농경문화), 장성(홍길동문화콘텐츠), 봉화(춘양목, 봉화송이), 고령(대가야 문화관광), 군위(녹색농촌체험), 의령(농경문화테마파크), 함양(물레방아골 관광)
교육/인재 육성	거창(국제화교육), 합천(종합교육회관), 창녕(외국어특구), 곡성(교육서비스), 구례(생명체험대학)
생명·건강산업	정선(생약초), 증평(동과, 달맞이꽃), 금산(건강체험), 산청(한방산업), 화순(바이오메디컬), 장흥(한방생약초)
지역 이미지/브랜드 개발	평창(해피 700), 보은(황토), 부여(굿뜨래), 진안(생태건강산촌 마케팅), 무주(반딧불 생태도시), 영암(기산업 육성), 해남(땅끝황토나라 개발)
해양수산자원 개발	강원 고성(해양 심층수), 완도(해양생물산업), 신안(갯벌체험관광), 울릉(블루투어), 영덕(수산분야 특산물 마케팅)

지역의 사업계획 수립 역량과 인적자원 강화를 위한 지원 시스템이 필요하다는 인식 하에 2006년 9월부터는 사업 초기부터 운영하던 ‘신활력 시·군 전담 자문가(Family Doctor) 제도’의 단점을 보완하고 ‘기획, 자문, 컨설팅, 교육 등의 체계화’를 위해 지역협력단을 구성하고 운영했다.

제1기 신활력사업 추진을 통해 수많은 교육과 학습 프로그램이 이루어졌다. 그만큼 당장의 계량화된 숫자로 나타나지는 않지만 지역의 혁신리더가 성장하고 지역 내, 지역간 혁신 네트워크가 형성되는 등의 변화가 일어났다. 또한 청도군의 반시산업, 하동군의 녹차산업, 순창군의 장류산업 등과 같은 산업을 통해 고용의 증가, 소득의 증가 등이 이루어졌다.

2008년부터는 제2기 신활력사업이 추진되기 시작했다. 제2기 신활력사업의 대상 지자체는 제1기 신활력사업 대상 지자체 중 낙후도가 상향 조정된 지자체와 사업 추진 역량의 미확보로 경쟁력이 없다고 평가된 지자체 13개를 제외시켰다. 그 대신에 낙후도 71위에서 90위에 속하는 지자체 중에서 사업제안서 평가를 통해 지역혁신 가능성과 열의를 지닌 지자체 13곳을 새롭게 선정하였다.

향토산업 육성사업은 농촌지역에 존재하는 유무형의 향토성 있는 자원을 개발하여 1차·2차·3차 산업이 융복합된 지역전략핵심산업으로 발전시킴으로써

지역경제 활력을 증진시키는 것을 목적으로 한다. 지역성과 전통성이 강하고 사업성이 있는 향토자원을 소재로 작성한 시·군별 ‘향토자원개발 기본계획’에 따라 보조금을 포괄 지원하도록 되어 있다. 신활력사업과 마찬가지로 지방자치단체가 자율적으로 사업을 계획·추진하고 중앙정부가 지원하는 상향식 사업추진체계를 따르고 있다. 전체 사업 추진기간은 2007년부터 2013년까지로 총 2,713억 원의 사업비 중 1,357억 원을 국고에서 보조 지원할 계획이다. 주로 향토자원 산업화를 위한 컨설팅, 권리화 등 소프트웨어 및 시설, 장비 등 하드웨어 분야를 포괄하여 지원하되 지자체당 1~3년 동안 총 사업비 30억 원 범위 내에서 연차적으로 사업계획을 수립하게 하고 있으며, 보조율은 국고 50%, 지방비 50%로 구성되어 있다.

향토산업 육성사업은 2005년 9월에 ‘향토산업육성 기본계획’을 수립한 이래, 2006년 4월 기획예산처 등 관련기관 협의 과정을 거쳐 2007년에 신규사업으로 신설되었으며, 2007년 19개 지방자치단체의 사업계획을 시범사업 대상으로 선정하여 국고 43억 원을 지원하였다. 2008년 이후부터는 매년 30여 개의 향토자원에 대해 상품 개발 등을 위한 포괄적 산업화를 지원할 계획을 가지고 있다.

특히 주목할 만한 것은 추진방식이나 사업목표 등에서 유사하다고 평가된 신활력사업, 향토산업 육성사업, 특화품목육성사업 등 3개 사업을 통합하여 2008년부터는 ‘농촌활력증진계획’을 수립하였고 계획 수립을 위한 추진지침도 마련하였다. 이는 당장에는 나열적인 계획 수립에 그치지만 장기적으로는 지자체당 여러 관련 사업을 통합한 형태의 농촌산업 진흥계획과 집행을 촉진하기 위한 초석이라는 점에서 큰 진보라고 할 수 있다.

6.3. 성과와 과제

제1기 신활력사업이 2007년에 끝났지만, 신활력사업의 성과를 평가하기는 아직 이른 시점이다. 신활력사업을 통한 투자의 경제적 효과가 가시화하려면 대체로 수년 정도가 걸리기 때문이다. 게다가 신활력사업이 주안점을 두었던 ‘지역혁신체계 구축’이라는 정책목표의 달성 정도는 가시적으로 파악하기가 때

우 어렵다. 그러나 단기간 내에도 청도, 하동, 순창, 청양, 임실 등 일부 지역은 성공사례를 만들어가고 있다.

신활력사업의 가장 큰 성과로는 무엇보다도 지역자원을 활용한 상향식 개발 계획의 수립과 추진 경험을 낙후한 농촌 지방자치단체에 제공하는 기회가 되었다는 점을 들 수 있다. 추진 초기에는, 추진방식 면에서 선례가 없는 독창적인 사업이다 보니 지자체의 담당 공무원이나 주민 등의 사업에 대한 이해가 크게 부족했다. 그리하여 지방자치단체들이 사업계획을 수립하는데 적지 않은 애로를 겪었다. 이런 문제점들을 극복하기 위해 정부는 여러 차례에 걸쳐 지역별 사업설명회 및 컨설팅을 실시했다. 그리고 신활력사업 자문위원회를 통해 사업계획의 초안을 면밀히 검토하여 조직적으로 컨설팅을 제공하기도 했다. 이러한 과정을 통해, 신활력사업 지역 내에 상향식 발전계획 수립 및 추진 역량이 어느 정도 축적되었다고 평가할 수 있다.

신활력사업의 두 번째 성과로는 포괄 보조에 의해 재원을 지원함으로써 예산 지출뿐만 아니라 사업계획에 이르기까지 지방자치단체가 주도하는 경험의 기회를 제공했다는 점을 들 수 있다. 이러한 기회를 바탕으로 여러 지자체의 창의적이고 혁신적인 새로운 시도가 이루어졌고 그에 따른 주목할 만한 성과도 거두었다. 즉, 중앙정부는 재정지원, 컨설팅, 사업평가 측면에서의 업무만을 강화하고 사업의 추진과정 전반을 지방에 맡김으로써 지방자치단체의 책임성과 자율성, 창의성을 강화시키는 데 기여했다.

신활력사업은 이제 제1기 사업이 끝나서 본격적인 성과를 논하기에는 이른 시점이며, 향토산업 육성사업은 아직 본격적으로 추진되고 있지 못한 상태이다. 그럼에도 불구하고 추진방식이나 사업목표 측면에서 유사하다고 평가된 데 착안하여 지자체가 중심이 되어 통합적 농촌산업 발전 계획을 수립하고 효율적인 집행을 통해 시너지효과를 낼 수 있도록 농촌활력증진사업화를 통한 체계화를 시도한 것은 상당히 큰 도전이었다. 지자체 입장에서의 절차 간소화, 자율권 확대, 목표지향적 사업관리 등을 도모할 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 농촌산업을 진흥해야 할 필요성이나 이 두 가지 정책사업의 통합적 연계를 통한 성과에 대한 기대 등에도 불구하고 몇 가지 측면에서 향후 과제를

언급하면 다음과 같다.

첫째, 이미 농업이 농촌지역경제에서 지배적인 비중을 차지하는 수위산업이 아니게 된 농촌지역이 매우 많게 된 상황에서, 농촌산업을 진흥하는 일은 1차 산업, 2차산업, 3차 산업이 연계되어 시너지를 창출할 수 있는가 여부에 달려있다. 아울러 지역의 공유한 자산을 얼마나 잘 활용하는가에 달려 있기도 하다. 이러한 관점에서 농촌산업 진흥 정책은 지방의 경제활동 주체들이 끊임없이 서로 네트워킹하고 협력하여 차별화된 상품과 서비스를 개발·공급할 수 있는 역량을 갖추도록 지원하는 것이 되어야 한다.

둘째, 기존의 낙후지역 관련 사업을 적절하게 정비하고 체계화해야 할 것이다. 다양한 메뉴를 가지고 다양한 중앙정부 부처가 시행해 온 관련 사업들의 중복 및 비효율성 문제는 끊임없이 제기되었다. 그리고 물적 기반시설 확보 중심의 사업 추진에 대한 문제 또한 지속적으로 제기되었다.

셋째, 농촌산업 진흥 정책의 내용은 대부분 향토자원의 경쟁력을 강화시키는 것에 초점을 두고 있으나 계획수립 기간이 부족하여 사업의 구체성이 떨어지거나 시행 상의 어려움이 노출되기도 했다. 상당수 지역들이 사업의 구체성을 강화시키고 소득이나 고용을 창출하기 위한 소프트웨어적 사업을 개발·수행하고 있으나 그렇지 못한 경우도 있다. 지방의 사업계획 및 추진 역량을 신장시키기 위한 노력들은 앞으로도 계속되어야 한다.

넷째, 성과목표의 달성 여부를 체계적으로 확인하고 차별적으로 인센티브를 제공할 필요가 있다. 우수 지역은 선도 지역으로 적극적으로 육성하고, 사업이 제대로 추진되지 않는 지역에 대해서는 예산 배정을 유보하거나 삭감하는 등의 특별관리가 가능한 성과관리 및 인센티브 체계를 강화할 필요가 있다.

끝으로, 농촌산업 진흥의 주체는 지자체이다. 그런 만큼 지자체의 향토자원 개발에 대한 마인드를 새롭게 정립하고 지역 내외의 혁신리더들을 연계하여 창의적이고 자율적인 접근을 할 수 있도록 중앙정부에서도 지자체의 노력을 격려하고 촉진할 수 있도록 하여야 한다. 이에 농촌활력증진사업이라는 새로운 틀을 충분히 활용해 지자체에서 실효성 있는 계획을 수립하고 실행할 수 있도록 지속적인 체계화를 도모해야 한다.

제3편

산업별 경쟁력 제고

제6장 쌀산업 경쟁력 제고
제7장 원예산업 경쟁력 제고
제8장 축산업 경쟁력 제고
제9장 식품 및 유통 정책

제6장 쌀산업 경쟁력 제고

1. 양정제도 개편

1.1. 개편 배경과 추진 과정

UR 농업협상에서 우리나라는 2004년까지 쌀에 대해 관세화를 유예하는 대신 매년 최소시장접근 물량을 수입하기로 약속하였으며, 협상 결과를 이행하였다. 2004년 이후 관세화 유예를 계속할 지 여부는 2004년 중에 이해 당사국과 협상하기로 하였다.

이해 당사국과 쌀 협상이 진행되는 동안 내부적으로는 쌀 협상 이후의 새로운 환경에 대응할 수 있는 양정제도 개편을 검토하였다. 쌀 협상 결과가 관세화나 관세화 유예로 귀착되든 쌀 수입량이 늘어나고 쌀 가격 하락이 불가피한 것으로 전망되었다. 관세화가 유예되어도 의무수입량(MMA)이 증가하고 시중에 출하되는 물량이 늘어날 수 있으므로 쌀 농가 소득은 하락하게 된다. DDA 농업협상은 농산물 관세를 큰 폭으로 낮추어 나간다는 원칙을 유지하고 있으므로 쌀시장이 관세화로 개방되면 쌀 가격은 하락하고 쌀소득은 줄어들 수 있다. 쌀 협상이 원활하게 진행되기 위해서는 쌀 협상 결과에 관계없이 쌀 농가 소득이 안정될 수 있다는 신뢰감을 주는 것이 가장 중요한 과제로 대두되었다. 농업인 및 농민단체는 쌀 협상에 대응한 대책이 사전에 마련되어야 한다고 주장하였다.

쌀 농가의 소득이 안정되기 위해서는 관련 제도의 개편이 불가피하였다. 그동안 추곡수매제도를 통하여 쌀 가격을 지지하고 쌀 농가 소득안정을 도모해 왔으나 WTO출범 이후 추곡수매제도는 위축되고 있으며, DDA농업협상에서는 국내총보조의 실질적 감축을 논의하고 있다. 추곡수매제도를 통해 쌀 농가 소득안정을 도모하기 어려울 뿐 아니라 식량안보를 달성하기 어려우므로 양정제도 개편을 검토하게 되었다.

쌀 농가의 소득안정과 양정제도 개편 방향에 대한 국민적 공감대를 형성하기 위해 정책토론회를 개최하여 다양한 의견을 수렴하였다. 한국농촌경제연구원은 기존의 논농업직불제와 쌀소득보전직불제를 개편하여 쌀시장 개방이 확대되어 쌀 가격이 하락하여도 농가수취가격은 기준년도 수준이 유지되도록 하는 쌀 농가소득안정방안을 제시하였다. 쌀소득보전직불제는 2001년도에 도입된 것으로 과거 3년 동안의 시장가격과 당년도 시장가격과의 차이의 80%를 농가와 정부가 공동으로 조성한 기금에서 보전해주는 제도이다. 2001년 이후 쌀 가격이 하락하지 않았으므로 시행되지는 않았다.

쌀 농가소득안정방안의 기본골격은 목표가격을 설정하고 목표가격과 당년도 가격과의 차이의 일정비율을 고정형과 변동형 직불금으로 보전하는 것이다. 고정형 직불금은 기존의 논농업직불제와 마찬가지로 가격 하락과 관계없이 일정 금액을 지급하고, 변동형 직불금은 목표가격과 당년도 쌀 가격 차이의 일정 수준에서 고정형 직불금을 차감한 금액을 지급하는 것이다.

학계 전문가와 농업인 등이 참석한 5차례의 정책토론회를 개최한 결과 쌀 농가소득안정방안 기본방향에 대해서는 대부분 공감하였다. 토론회를 통해서 제시된 몇 가지 쟁점은 ①목표수준을 어떻게 설정할 것인가 ②고정형 직불금 수준을 얼마로 할 것인가 등이었다. 특히 농업인 단체는 목표가격 설정 시 불가상승률을 반영하고 국회 동의를 필요하다는 의견을 제시하였다.

변동형 직불금과 추곡수매제는 가격과 연계된 지원정책이므로 WTO규정상 감축대상(AMS)으로 분류된다. 진행 중인 DDA농업협상에서 AMS 대폭 감축이 논의되고 있으므로 소득안정대책이 원활히 추진되기 위해서는 추곡수매제도 개편이 불가피하게 되었다. 추곡수매제도를 폐지하고 허용보조 정책인 공공

비축제를 도입하여 식량안보를 확보하고 AMS를 변동형 직불금으로 사용하도록 검토하였다. 2004년 7~8월 동안 5차례 토론회를 개최하여 학계 전문가와 농업인 등으로부터 공공비축제 도입방안에 대한 의견을 수렴하였다.

토론회에서 제시된 공공비축제 도입방안은 매년 수확기에 300만 석을 매입하고 단정기에 300만 석을 방출하여 양곡년도 말에 상시 600만 석의 공공비축 물량을 유지하는 것이다. 공공비축제 도입 시기에 관해 다음 3가지 방안이 제시되었다.

- ①안: 2005년부터 공공비축제 도입, 추곡수매제 폐지
- ②안: DDA 타결 시까지 추곡수매제 유지
- ③안: 공공비축제와 수매제를 병행하고, DDA 이후 공공비축제로 전면 개편

대부분의 학계 전문가는 소득안정정책이 도입되므로 2005년부터 추곡수매 제도를 폐지하고 공공비축제 도입을 주장한 반면, 농업인과 농민단체는 제도 개편의 불가피성은 인정하면서도 DDA 타결 시까지 추곡수매제 유지를 주장하였다.

1.2. 쌀소득보전직불제 도입

주요국들과 실질적인 쌀 협상 내용에 대한 합의가 이루어짐에 따라서 정부는 2004년 12월 30일에 협상내용과 소득안정 대책 등을 발표하였다. 협상과 관련된 사항으로는 관세화 유예를 2005년부터 2014년까지 10년간 연장, 의무수입량을 2005년 22만 5,575톤(1988~1990년 소비량의 4.4%)에서 2014년 40만 8,700톤(7.96%)까지 매년 균등하게 늘려나가며, 의무수입물량의 수입은 국영 무역 방식을 유지하기로 하였다. 또한 2005년도 수입물량의 10%를 밥쌀용으로 시장에 판매하되 이 비중을 6년차인 2010년 30%로 늘리고 2014년까지 30% 비율을 유지하기로 하였다. 의무수입물량 중 기존 물량 20만 5천 톤은 2001~'03년 수입실적을 반영하여 미국, 중국, 태국, 호주 등 4개국에 국가별

쿼터를 배정하고 신규물량(증량분)은 최혜국 대우 방식으로 운영기로 하였다.

쌀 산업의 체질을 강화하기 위해서는 무엇보다 쌀 농가가 안심하고 농사를 지을 수 있도록 소득을 안정시켜 나가는 것이 중요하므로, 농업인과 전문가 의견을 반영한 쌀 농가소득안정방안을 마련하였고 그 내용을 구체화한 「쌀소득보전직불제시행법(안)」을 국회에 제출하였다.

「쌀소득보전직불제시행법(안)」의 주요 내용은, 안정적인 소득을 보장하기 위해 목표가격이라는 개념을 도입하여 시장가격과의 차이를 재정에서 보전해 주며 3년 단위로 목표가격을 변경하는 것이다. 2005~2007년 목표가격은 2001~'03년 평균 산지 쌀 가격, 추곡수매제의 소득효과, 논농업직불금 등을 포함하여 80kg 당 17만 83원으로 결정하였다. 쌀 가격이 목표가격보다 낮으면 가격 차이의 85%를 재정에서 지원해주는데 고정 직불금과 변동 직불금으로 구분하여 지급한다. 정부가 제안한 보전비율은 80%였으나 국회 논의과정에서 85%로 상향 조정되었다. 고정 직불금은 가격과 관계없이 일정 금액이 지급되며, 변동 직불금은 가격과 연계되며 벼 생산을 하는 농가에만 지급된다. 쌀소득보전직불금 지급 대상 농지는 1998년 1월부터 2000년 12월 동안 논 농업에 이용된 농지로 정하고 논농업직불제의 면적 상한 및 쌀소득보전직불제의 농업인 납입금 제도는 폐지하였다.

1.2.1. 쌀소득보전직불제 성과

쌀소득보전직불제는 쌀 농가의 소득을 안정시키고 가격경쟁력을 갖도록 하는 중요한 정책으로 평가할 수 있다. 2005년산 수확기 산지 쌀 가격은 전년 동기 대비 13.4% 하락하였다. 쌀 가격 급락은 전년산 재고량이 많은데다가 수입 쌀 시장 유통으로 인한 가격 하락의 불안감, 수매제도가 폐지되어 거래의 참고가격이 없어지는 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하였기 때문이다.

2005년산 쌀 농관가격은 80kg당 14만 28원으로 하락하였지만 직불금으로 80kg당 2만 5,546원(고정 직불금 9,836원, 변동 직불금 1만 5,710원)을 받았으므로 직불금을 포함한 농가 수취가격은 목표가격의 97.3% 수준이 되었다.

2006년 수확기 쌀 가격이 80kg당 14만 7,715원이 되었지만 직불금을 포함한 농가 수취가격은 16만 6,727원으로 이는 목표가격의 98% 수준에 해당된다. 직불금을 포함한 농가수취가격이 목표가격 수준에서 결정되므로 농가소득은 안정될 수 있다. 1ha를 경영하는 농가는 2005년과 2006년에 각각 약 156만 원과 116만 원을 받았으며, 쌀소득보전직불제의 총지급액은 2005년 1조 5,053억 원에서 2006년에는 1조 1,540억 원으로 늘어났다.

표 6-1. 쌀소득보전직불금 지원규모

연산	고정 직불금		변동 직불금		계	총지급액 (억 원)	
	원(80kg)	천원(ha)	원(80kg)	천원(ha)	원(80kg)		천원(ha)
2005	9,836	600	15,710	958.3	25,546	1,558.3	15,053
2006	11,475	700	7,537	459.8	19,012	1,159.8	11,540

자료: 농림부 소득정책과

쌀소득보전직불제 도입으로 시장을 왜곡시키는 가격지지정책인 추곡수매제도를 폐지하여 쌀 가격은 시장에서 결정되도록 하고, 농가의 소득을 안정시키기 위한 직접지불제를 확충하는 계기가 되었다. 주요 선진국들도 가격지지정책을 폐지하고 소득정책을 강화하는 정책으로 전환하고 있다. 쌀 협상을 계기로 우리나라 쌀 정책도 시장 지향적으로 전환되었으며 이는 세계 농업정책 추진 방향과 일치한다는 긍정적인 측면이 있다.

쌀소득보전직불제가 도입되었으므로 쌀 가격은 수급 여건에 의하여 결정될 수 있게 되었으며 대외 가격경쟁력을 갖추어가는 계기가 마련되었다. 2005년 수확기 쌀 가격이 하락한 결과 국내산과 수입쌀과의 차이는 3.3배 수준으로 축소되었다. 2004 양곡년도의 국내외산 가격 차이는 3.8배 수준이었다.

표 6-2. 국내외산 가격 비교

단위: 원/80kg

수입쌀 가격(80kg) ¹⁾		국내산 수확기 쌀 가격(양곡년도)			
		2007 ²⁾	2006	2005	2004
미국	43,181	147,715	140,028	158,265	165,904
중국	43,456				

주: 1) 달러당 환율 955.5원 가정, 국내도착 기준임

2) 2006년 10월 ~ 2007년 1월 동안 평균가격

1.2.2. 쌀소득보전직불제 과제

쌀소득보전직불제가 쌀 농가의 소득을 안정시켜주므로 쌀 산업의 안정화에 기여하지만 부정적인 측면도 제기되고 있다.

변동 직불금 지급 조건이 벼 생산을 전제로 하므로 공급 과잉을 초래할 수 있다는 점이다. 향후 수급 여건을 고려하여 변동 직불금 지급조건을 생산비연계(de-coupled) 조치로 변경하는 것을 검토할 필요가 있다. 하지만 2014년 이후 쌀시장이 관세화로 개방되면 생산을 장려하는 정책이 가격 경쟁력을 갖도록 하는 데에 유리할 수 있다는 점도 고려되어야 한다.

목표가격이 3년마다 조정되고 국회 동의를 받도록 되어 있으므로, 매 3년마다 목표가격 결정이 정치 쟁점화 되어 목표가격이 경제외적 요인에 의해서 결정되면 공급 과잉 등의 문제가 발생할 수 있다. 또한 목표가격 변동 주기가 짧아 농가의 경영 예측성이 떨어지므로 목표가격 변동 주기를 보다 길게 하는 것이 바람직하다는 의견도 제기되고 있다.

시장가격이 하락함에도 불구하고 소득이 안정되므로 구조조정이 지연되고 있다는 문제 제기가 있다. 하지만 목표가격에 의해 명목소득이 안정되지만 물가상승률이 반영되지 않으므로 농가의 실질소득은 하락한다는 측면도 고려해야 한다.

1.3. 공공비축제 도입과 과제

1.3.1. 공공비축제 운영 방식

수매 제도를 폐지하는 대신에 2005년부터 양곡연도 말 공공비축미 기준물량을 600만 석으로 하고 매년 300만 석을 매입, 방출하는 공공비축제를 도입하였다. 공공비축제 기준물량은 쌀 소비량 등을 고려하여 3년 후에 다시 검토하기로 하였다. 기준물량 600만 석은 국내산으로 충당한다는 원칙 하에 수입쌀 재고를 연차적으로 축소하여 운영하기로 하였다. 제도 도입 첫 해인 2005년에는 제도 변경에 따른 혼란을 방지하고 수확기 농가의 벼 판로의 어려움을 해소하기 위해 400만 석, 2006년에는 350만 석을 매입하고 2007년부터는 300만 석을 매입하였다.

수매제도와 마찬가지로 공공비축미 매입은 농가가 건조한 벼를 포대로 매입하는 것과 RPC를 통한 산물매입을 병행하기로 하였다. 건조벼를 농관원이 조사하는 산지 평균가격으로 매입하되 공공비축미 매입 시기(10월~12월)에 평균가격이 결정되지 않으므로 전년도 전국평균 산지가격의 85%를 우선 지급하고 가격이 결정된 후 정산하기로 하였다. 산물 벼는 RPC가 벼를 매입하는 시점의 시장가격으로 매입하고 RPC는 일정 기간 보관 후 정부로부터 인수받아 판매하기로 하였다.

2005년도에 공공비축미 건조벼 매입가격과 산물 벼 매입가격 간에 차이가 발생하여 생산자단체 중심으로 공공비축미 판매를 거부하는 등 유통혼란이 발생하였다. 산물 벼는 거래 시점의 가격으로 정산되지만 가격이 낮은 시점에 거래되었다면 건조벼를 판매한 농가에 비해 상대적으로 손해를 볼 수 있다. 동일한 벼임에도 불구하고 포대벼 가격과 산물 벼 가격이 다르게 적용되어 농가의 혼란이 불가피하게 되었다.

산물 벼 매입 방식에 대한 문제점이 발생하여 농가가 희망하는 경우에 산물 벼 배당량을 포대벼로 전환하도록 하는 조치를 취하였다.

이러한 경험을 기초로 2006년부터는 산물 벼와 포대벼에 동일한 가격을 적용하되, 건조벼에 대해서는 건조료와 포장비를 고려하였다.

1.3.2. 공공비축제 평가와 과제

건조벼 매입가격은 전국평균가격을 적용하므로 고품질 쌀 생산정책에 역행하는 단점이 있다. 도별 평균가격을 적용하면 시가매입 원칙에 근접하는 장점이 있으나 지역별 쌀값 격차를 정부가 공식화하는 부담이 있다. 산물벼 매입은 RPC의 자체 판단으로 매입시점의 시장가격으로 매입하므로 시가매입 원칙에 충실하고 농가에 고품질 쌀 생산을 유도하는 장점이 있다.

공공비축미 매입가격이 단일화 되었으므로 농가에게 품질 향상의 신호를 보내지 못하는 등의 문제점이 제기되고 있다. 품질별 가격이 차등화 되지 않으므로 정부에 공공비축미를 판매하는 경우 농가는 품질에 신경을 쓰지 않게 된다. 따라서 장기적으로 RPC 등 유통업체를 통하여 품질에 상응하는 가격으로 구매하는 방안을 검토해야 한다. 이러한 경우 공공비축미 잠정가격 설정, 기준가격을 전국평균으로 할 것인지 또는 도별 평균가격을 사용할 것인지의 문제에서 벗어나 보다 시장 지향적인 매입방식이 될 수 있다.

또한 정부는 법으로 정해진 물량을 매입, 방출하게 되므로 풍흉에 따른 시장 불안에 대응하기 어려운 문제점이 있다. 풍작이 들더라도 공공비축미 300만 석만 매입할 수 있으므로 가격 급락 및 유통불안이 우려되고 쌀소득보전직불금지급 규모가 커질 수 있다. 수급안정을 도모할 수 있는 새로운 수단 개발이 요구되고 있다. 2005년도에는 제도 변경 초기의 가격 급락에 따른 시장안정을 도모하기 위해 농협이 100만 석을 추가로 매입하였는데, 이를 제도화하는 것을 검토할 필요가 있다.

1.4. 기타 제도의 도입

쌀 농가소득안정을 도모하기 위한 쌀 농가소득보전대책이 가지는 한계가 있으므로 영농규모를 확대하여 소득을 향상시키는 방안 등을 도입하기로 하였다. 쌀 농가의 실질소득이 유지되기 위해서는 생산비가 줄어들거나 경영규모가 확대되어야 한다. 경영규모 확대를 지원하기 위해 2010년까지 경영규모 6ha 수

준의 전업농 7만 호를 육성하기로 하였다. 경영규모를 확대할 필요성은 인정되지만 목표 달성 가능성에 대한 의문이 제기되었다. 한편에서는 경영규모 확대 정책이 소규모, 고령농가를 산업 현장에서 퇴출시킨다는 문제 제기도 있었다.

또한 정부는 쌀 시장의 개방 확대에 의한 농업인의 불안감을 덜고 부담을 완화하기 위하여 각종 경영안정 및 복지지원 시책을 확충해 나갈 계획을 밝혔다. ① 조건불리지역직불제, 친환경축산직불제를 조기 정착시키고 2005년부터 경관보전직불제 시범사업을 추진하는 등 중장기적으로 현재 농가소득의 2% 수준인 직접지불금을 2013년에는 10%까지 확충 ② 농작물재해보험의 안정성을 높이기 위하여 예상치 못한 대규모 재해 발생 시 국가가 최종적으로 책임지는 국가보험제도를 2005년부터 도입 ③ 농가 영농비 부담을 완화하기 위해 농업용 면세유류의 공급기한을 당초 2005년 말에서 2007년 12월까지로 2년간 추가 연장 ④ 농촌의 교육, 복지여건을 확충하기 위해 범정부적 협력을 통해 「농림어업인 삶의질 향상 5개년 기본계획」을 수립·추진하기로 하였다.

2. 쌀 품질고급화 및 민간유통 기능 강화

2.1. 고품질쌀 생산기반 조성

2005년 기준 2.2% 수준인 토양 유기물 함량을 2.5%로 늘리기 위해 다양한 토양개량사업을 추진하고 있다. 겨울철 푸른들가꾸기 사업을 2005년 15만 1천 ha에서 2010년에는 33만 ha로 확대하기로 하고, 이를 위해 종자대를 지원하고 있다. 또한 지역 특성에 맞는 우량종자의 안정적 확보 방안을 수립하였다.

또한 유효 규산 함량이 낮은 논을 대상으로 규산질 비료를 공급하는데, 2005년에 34만 톤을 공급하였다. 시용 편의 및 토양개량 효과를 제고하기 위해 입상 규산질 비료 공급을 확대하기로 하고 2010년까지는 전량 입상 규산질 비료를 공급하기로 하였다.

화학비료 사용을 억제하고 유기질비료 사용을 활성화하기 위해 2005년 7월

부터 화학비료 차손보전을 폐지하고 유기질비료를 화학비료 보조와 상응한 수준으로 지원을 확대하기로 하였다. 포대당 25% 정도를 보조하고 있는 유기질비료 보조물량을 70만 톤에서 실제 소요량인 150만 톤으로 확대하기로 하였다.

2.2. 소비자 지향적 품종 개발

쌀 품질고급화를 위해서는 우선적으로 양질의 품종개발이 선행되어야 한다. 외관이 우수하고 밥맛이 좋으며 가공특성이 우수한 품종, 병해충 및 재배 저항성이 강하며 비료 사용량이 줄어도 수량이 떨어지지 않는 친환경 재배적성 품종을 개발하기로 하였다.

운광벼, 고품벼, 삼광벼는 개발을 완료하고 2007년부터 일부 공급을 시작하였다. 이러한 고품질 벼 개발 외에도 가공용 및 기능성 벼 품종도 개발하여 특성화된 쌀을 생산할 수 있는 기반을 조정하고 있다.

2.3. 우량종자 공급 확대

정부 보급종 갱신률을 높이기 위해 시설을 확충하기로 하였다. 벼 재배면적의 25%에 해당하는 면적에 정부 보급종이 공급되고 있다. 2005년도 32% 수준인 종자 갱신률을 2008년 50%로 끌어올리기 위해 정선 공장 2개소를 신설하고 기존 시설을 개보수하는 등 시설을 확충하기로 하였다.

정부 보급종 벼 구매자금을 2005년 363억 원에서 2008년에는 443억 원으로 늘리기로 하였다. 수확 후 수량 충실도, 병해충 발생 등 유기농 종자 생산에 대한 평가 후 친환경 재배용 정부 보급종을 공급하기로 하였다.

지자체, 농협 등이 벼 종자를 생산, 보급하려면 국가 보증이 필요하였으나, 종자관리사를 고용하면 자체보증이 가능하도록 법령도 개정하였다. 또한 시군 농업기술센터에 시범포 설치 등으로 종자보급 역할을 강화하였다.

2.4. 고품질쌀 재배기술 조기 정착

적기 이앙, 적정 포기 수 확보, 적정 물 관리, 질소질 비료 사용량 감축, 병해충 최소 방제, 적기 수확 등 6가지로 대표되는 고품질쌀 생산을 위한 핵심 재배 기술을 농가에서 준수할 수 있도록 지속적인 지도, 홍보를 하기로 하였다.

각 시도에서는 질소 비료 과잉이 우려되는 논을 집중 관리하기로 하였다. 시설채소, 담배, 마늘, 양파 등 2모작 논, 그늘진 논, 도열병, 냉해, 침관수, 도복 상습지 논이 관리 대상이다.

2.5. RPC 수확 후 관리 시스템 혁신

농가와 RPC간 계약재배를 확대 추진으로 고품질쌀 생산을 유도하기로 하였다. RPC가 원하는 수준의 균질한 원료곡을 확보하기 위해 농가와 계약을 체결하고 품종 및 재배법을 표준화하여 지도하는 등 고품질 쌀생산의 적극적인 주체로 나서도록 유도하고 있다. RPC의 계약재배 비율이 2005년 32% 인데 2010년까지 50% 수준까지 확대하기로 하였다.

RPC의 부족한 건조저장시설을 계속 지원하여 수확기 물량 흡수 및 고품질 쌀 생산기반을 확충할 계획이다. 2008년부터 2013년까지 건조저장시설 1,190 개소를 추가 지원하여 유통량 대비 저장능력을 70%까지 확충하고 특히, 고품질 브랜드쌀 생산, 유통 기반을 구축하기 위해 저온저장시설에 대한 지원을 확대할 계획이다.

RPC 경영평가를 통해 구조조정 및 유통경쟁력을 제고하기로 하였다. 농협 RPC는 2004년도에 3개 지역 9개 RPC가 통폐합을 하였고 2005년에 5개 지역 15개 RPC가 통합을 추진하였다. 194개소 농협 RPC를 2010년까지 100개소로 통합하기로 하였다. 통합RPC의 경영 정상화와 고품질 쌀 생산을 위해 건조, 저장시설 및 경영자금을 우대 지원하고 있다. 특히, 통합 RPC를 조합공동사업 법인으로 전환하여 책임 경영체가 정착되도록 유도하고 있다.

또한 “농림부장관이 정하는 일정규모 이상의 시설 및 지역 기준에 충족하고

며 매입실적이 우수한 업체는 RPC 신규진입을 허용”하는 등 RPC 경쟁체제를 도입하여 2007년 말까지 농협 1개소, 민간 5개소가 신규 RPC로 인정되어 비매입자금을 지원받을 수 있게 되었다. 한편 RPC경영평가 결과 경영부진업체(F등급) 11개소는 자금 지원이 중단되었고 이러한 제도 하에서 구조조정이 촉진될 것으로 기대된다.

2.6. 유통체계 확립

원산지 부정유통 단속을 강화하기로 하였다. 유전자 분석 등을 통한 수입쌀 판별체계를 구축하였다. 부정유통 신고 활성화를 통한 민간 감시기능을 강화하였다. 명예감시원 위촉으로 합동단속 및 감시활동을 강화하기로 하였다. 명예감시원을 2004년 2,600명에서 2005년에는 1만 5,000명으로 확대하였다. 부정유통 신고 전용 전화를 운영하고 신고자에 최고 100만원까지 포상금을 지급하기로 하였다. 원산지 위반자에 대한 처벌을 5년 이하 징역, 5천만 원 이하 벌금에서 7년 이하 징역, 1억 원이하 벌금으로 강화하는 등 부정유통을 방지하도록 하였다.

포장 양곡 표시제 정착하도록 농관원의 유통지도, 단속 역할 및 권한을 강화하기로 하였다. 또한 관계기관 합동으로 단속을 정기적으로 실시하고 위반자에 대한 제재조치를 취하도록 하였다. 위반자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 벌칙을 강화하였다. 소비자가 참여하는 명예감시원 제도를 도입하고 포상제를 실시하기로 하였다. 또한 현재 특, 상, 보통 3등급으로 구분되어 있는 등급표시 기준을 합리적으로 조정하기로 하였다.

소비자단체 주관 시중 유통 브랜드 쌀 평가하고 선정된 우수브랜드를 육성하기로 하였다. 소비자단체가 쌀 품질평가 전문기관과 함께 시중 유통 브랜드를 종합 평가하여 우수 브랜드를 선정, 품평회 등을 통해 우수브랜드를 홍보하고 있다. 또한 최적단위 경제규모에 맞게 공동브랜드를 육성하되, 1단계로 시군단위 공동브랜드를 육성하고 2단계로 시군단위 통합RPC 간 연합으로 광역 브랜드를 육성하도록 하였다.

RPC가 수확기에 예상판매가격의 일정비율을 선도금으로 농가에 지불하고 판매가 완료된 후에 정산하는 수탁판매사업을 시범적으로 실시하였다(2006~07년). 수탁판매를 희망하는 RPC와 농가를 대상으로 합의에 의해 자율적으로 추진하되, 수탁판매 참여 RPC에 수탁선도금을 지원하였다. 수탁판매제가 활성화되면 농가는 수확기에 기존의 공공비축, RPC 산물 판매 외에 선택의 폭이 넓어지는 한편 RPC에서 판매가격으로 정산하게 되면 농가는 더 높은 가격을 받기 위해 고품질쌀을 생산하는 동기가 되고 RPC는 수확기 자금집중 부담과 가격하락 위험 부담이 완화되어 경영안정에 도움이 될 것으로 기대된다.

쌀시장개방 확대에 대응하고 우리 쌀의 품질경쟁력을 높여 소비자 신뢰를 확보하기 위해 “쌀 우수브랜드 육성사업”을 2007년부터 시행하였다. 2013년까지 쌀 주산지 시군을 위주로 규모화된 대표브랜드 100개 육성을 목표로 하고 있으며 2007년도 사업대상 8개소를 선도적인 모델로 선정하여 각종 제원 대책을 마련하였다. 쌀 브랜드 육성 정책, 벼 보급종 생산, 공급방안, 재배관리 및 수확 후 관리 기술, 브랜드쌀 마케팅 등 분야별 필수 사항을 수록한 “쌀 브랜드 육성” 매뉴얼을 제작, 보급하였다. 또한 농진청, 종자관리소, 한식연 등 관계 전문가로 “쌀 브랜드 육성 중앙지원팀”을 구성하여 RPC 등에 지도사업을 하고 있다.

제7장 원예산업 경쟁력 제고

1. 과수산업 종합대책 추진

1.1. 추진배경 및 의의

한·칠레 FTA에 대한 양국 간의 협상은 양국 간의 대표가 서명을 한 2002년 2월에 완료되었다. 하지만 협정이 발효되기 위해서는 양국 모두 국내에서 국회의 비준을 거치는 과정이 남아있게 되었다.

국회 비준은 대내협상의 마지막 단계이지만 우리나라는 협상 단계에서 충분한 공감대가 형성되지 못하였기 때문에 상당한 진통과 갈등을 겪게 되었다. 결국 정부와 정치권에서 협상안 비준 이전에 충분한 대책이 있어야 한다는 원칙에 공감대를 형성하게 되었다. 따라서 정부는 농민들이 받아들일 수 있는 수준의 지원대책을 마련하기 위해 농림부가 중심이 되어 강력한 국내 대책을 마련하게 되었다

이에 농림부는 엄격한 원산지 규정을 운영하여 제3국산 우회 수입을 철저히 차단하고, 칠레산 농산물 수입이 급증할 경우 효과적인 피해구제 수단이 될 긴급수입제한조치(SG) 구비, 상시 모니터링 실시 등 칠레산 과실 수입관리 대책을 마련하였다. 아울러, 시장개방 확대에 대응하여 중장기적으로 국내 과수산업이 경쟁력 있는 산업으로 발전해 나가기 위해 2010년 과수산업 비전을 설정하였다. 또한, 7년간 1조 2천억 원의 FTA기금을 조성하여 과수 농가에 직접적

으로 피해가 발생할 경우 농가소득을 지원하고 국내 과수산업의 국제 경쟁력 강화를 위한 지원대책을 마련하였다. 국내 과실이 외국산 과실과 경쟁이 가능할 수 있도록 고품질 과실 생산·유통체계를 구축하기 위해서이다. 아울러 직접적으로 피해가 예상되는 과수농가의 경영안정을 지원하기 위한 대책도 동시에 마련하였다.

1.2. 정책입안 과정 및 평가

1.2.1. 정책입안 과정

농림부는 2002년 7월부터 2004년 4월까지 과수산업 지원대책에 대한 생산자의 의견을 수렴하기 위한 설명회와 정책협의회를 여러 차례 개최하였다. 이러한 과정을 거쳐 시장개방 하에서 국내 과수산업의 경쟁력을 제고시키고 과수농가의 경영을 안정시킬 수 있는 대책 방안을 마련하였다.

대책 수립 초기에 나온 정부의 대책은 FTA 기금 8천억 원을 조성하여 피해가 예상되는 과수분야의 경쟁력 제고와 경영안정을 지원하는 것이었다. 그러나 농민들의 반대와 국회 비준이 어려워지자 정부는 투융자 규모를 증가시켜 FTA 기금 규모가 1조 2천억 원으로 증대된 과수산업 종합대책을 발표하게 되었다.

한편, FTA지원대책의 원활한 시행을 위해서 법적·재정적 지원체계의 완비가 시급하여 FTA지원특별법('04. 3.22)과 시행령(4.1), 시행규칙(5.24)을 제정하여 법적체계를 완비하였다.

따라서 관련법에 따라 FTA 지원기금을 설치하고, 2004년 첫해 1,600억원의 FTA기금운용계획을 마련하여 2004년 4월 27일 FTA이행지원위원회와 2004년 5월 4일 실무위원회의 심의를 거쳐 2004년 5월 25일 국무회의에서 최종 확정됨으로써 지원대책의 재정적 체계도 완료되었다.

이와 함께 2004년 5월 31일에는 사업시행지침을 확정하여 시달함과 동시에 FTA 지원대책도 본격적으로 시행하게 되었다.

1.2.2. 각계 반응과 평가

농민단체는 한·칠레 FTA 체결은 칠레산 과실 수입이 급증하여 국내 과수 산업이 붕괴될 것이라고 주장하였다. 또한 한·칠레 양국 농업은 과실, 신선과 채류 등에서 상호 경합관계에 있으며, 칠레와 우리는 계절이 반대이기는 하지만 저장 및 유통기술과 수송능력이 발달되어 생산과 소비에 있어 계절적인 제약이 거의 사라졌다는 주장을 폈다.

이 같은 배경에서 정부의 한·칠레 FTA 협상추진이 언론에 보도된 후 2000년 봄부터 2002년 여름까지 전국농민총연맹, 전국농민단체협의회, 한국포도회 등 농민단체가 주관하는 반대집회 및 시위가 다섯 차례에 걸쳐 열렸다.

그러나 2003년에 들어서면서 전국농민회총연맹과 한국농업경영인 중앙연합회를 제외하고는 정부의 FTA 선지원 대책을 전제로 20개 농민단체가 한·칠레 FTA를 조건부 찬성으로 선회했다.

국회에서는 국제시장 개방이 확대되는 추세에 따라 FTA 협정 체결이 필연적이라는 사실과 우리 경제를 위해 조속한 시일 내에 이에 대한 합의가 이뤄져야 한다는 의견이 지배적이었다. 하지만 일부 농촌 지역구 출신 국회의원들은 국가 경제발전을 위한 고려보다는 농민들의 반발을 무마하고 선거에서 더 많은 지역구 투표수 획득을 위한 수단으로 여기는 한계를 드러내기도 했다.

1.3. 정책의 주요 내용

1.3.1. 과수산업 현황 및 여건

과수산업은 1990년대 후반까지 총생산액이 지속적으로 증가하는 등 성장세를 보여 왔다. 하지만 1999년에 재배면적이 정점을 이룬 이후 최근에 과잉생산, 소비감소 등으로 재배면적과 생산량이 정체 내지 감소세로 반전하고 있다.

과수농가 24만 7천호 중 전업농 수준인 1.5ha이상 농가는 7.3%에 불과하고,

대부분은 겸업농으로 호당 평균 0.7ha의 영세한 영농규모이다. 과수는 타 작물에 비해 상대적으로 소득이 높은 편이나 농가 간 재배기술 수준의 편차가 커서 품질에 따른 가격차이가 크고 농가 간 소득격차도 확대되고 있는 경향이다.

국내산 과실의 소비는 과채류 등과의 소비 대체로 정체상태인 반면, 과실 수입은 증가하고 있어 국내과일류 공급은 과잉 기조가 지속되고 있는 상황이다. 향후에도 한·칠레 FTA 이행으로 인한 관세하락으로 포도와 키위 등 과실의 수입이 점차로 증가할 전망이다. 또한, 향후 DDA, FTA 확대 등으로 과실시장의 개방 확대가 불가피한 여건이어서 외국산 과실과의 경쟁이 더욱 치열해질 것으로 전망된다.

그러나 시장개방이 확대되고 교역규모가 커지는 추세에 따라 고품질 국산과실의 수출할 수 있는 기회도 확대될 것으로 예상된다. 그리고 과실가격이 하락할 경우 과실생산·유통체계도 규모화된 농가와 전문화된 생산자조직이 주도하는 체계로 재편될 것으로 보인다.

한편 과일류 소비패턴도 가격보다는 고품질과 안전성을 중시하는 방향으로 변화하고, 브랜드 및 품질 인증품의 신뢰도가 높은 상품 수요가 증가할 것으로 전망된다.

1.3.2. 정책방향 및 발전목표

정부의 정책방향은 개방화시대에도 경쟁력을 갖출 수 있는 생산 농가를 중심으로 조직화하고 고품질 생산기반을 확충하는 한편, 전문적인 유통체계 확립을 통한 고품질 과실의 생산유통을 실현하는데 맞추어졌다. 이를 위해 품목별 생산자 조직을 중심으로 고품질 생산유통체계를 정착시켜 과수재배농가의 경영안정 및 과수산업의 구조조정을 도모하고자 한 것이다.

공동 마케팅을 통해 전체 과실 생산량의 50%를 브랜드 상품으로 유통시킬 계획을 세웠고 수출 증대와 국내 자율수급 체계 정착 또한 중요한 과수산업발전 계획으로 설정하였다.

고품질 생산유통을 뒷받침 할 생산체계를 구축하기 위해 포도 비가림시설

면적을 2003년 전체의 40%에서 2010년 전체의 70%로 확대하기로 하였다. 사과 키 낮은(왜성) 사과원 면적 비중도 같은 기간에 12%에서 50%로 증가시키는 것이다. 복숭아와 단감 등에 대한 관수시설 비율은 같은 기간에 22%에서 60%로 올리는 것 등을 주요 내용으로 하고 있다.

이러한 노력을 통해 최상품 과실 생산 비율을 30%에서 60%로 증가시키는 것을 목표로 하고 있다. 고품질 과실 생산체계 구축을 위한 우량묘목 및 생산기술의 개발보급을 위해 품질보증 우량규격묘의 생산유통시설을 25개소를 설치하기로 하였다.

과실 유통은 산지유통조직이 중심이 되는 체계로 발전시킬 계획이다. 이를 위해 규모화되고 전문화된 산지유통조직이 소비지 유통기구와 대등한 마케팅을 하는 체제로 발전할 수 있도록 지원하는 데에 중점을 두었다. 전국의 권역별 산지유통시설 배치계획에 따라 거점유통시설 25개소를 효율적으로 배치하고 공동마케팅 등 유통조직화를 통하여 현대화된 생산저장가공유통의 실현을 위한 지원이 이루어지도록 하였다.

고품질 과실의 안정적인 수출체계를 정착시키기 위해서 수출단지 등 50개소(2,500ha)의 생산출하기반을 정비하였다. 또한 해외 홍보 강화를 통한 수출국 주류시장 개척, 장기계약에 의한 안정적인 수출물량과 수출선을 확보하는 데에 중점적으로 지원하도록 하였다.

저장 시설과 가공용 수요의 한계를 고려할 때 국내 수급 및 출하시기 조절은 과실류 가격 및 농가소득 안정을 위해서 필수적인 사항이다. 과수의 국내 수급 조절 기능은 생산자 조직을 중심으로 자율적으로 추진할 수 있도록 자율수급 조절체계 정착 지원 부문을 강화하였다.

생산유통을 주도할 전국단위 품목조직 등 광역 품목조직을 육성하기 위해서 전문농협육성, 품목연합회 활성화 등 제도의 개선을 추진하였다. 또한, 생산자 조직 자율의 유통협약명령제를 적극적으로 지원하고 유통활성화 자금은 광역 품목조직에 집중적으로 지원하도록 하였다. 이를 통해 과실계약출하물량을 2003년 15만 톤에서 2010년 75만 톤으로 증가시키기로 하였다.

개방화에 대비한 과수산업 구조조정은 재배농가당 재배면적을 넓히고 전체

재배면적은 축소시키는 방향으로 진행하여 경쟁력을 제고시키는 방향으로 진행시키기로 하였다. 은퇴농 등 탈농을 희망하는 농가의 과원은 폐원 또는 임대를 통해 적정 생산면적을 유지하고 호당 재배면적은 확대시키자는 것이다.

과수 재배면적은 2002년 16만 6천ha에서 2010년 15만ha 수준으로 조정함으로써 생산량이 250만 톤에서 230만 톤으로 20만 톤 정도 감축될 전망이다. 그러나 과수농가 수는 24만 7천호에서 20만호로 감소되어 호당 재배면적은 0.67ha에서 0.75ha로 증가하도록 계획하였다. 과원규모화사업을 통해 1.5ha 이상 농가를 1만8천호에서 2만2천호로 확대하고 이들이 총 생산량의 50% 이상을 담당하도록 유도해 나가되, 신규과원 조성에 대한 지원은 배제하는 것으로 하였다.

1.3.3. 과수산업 대책 추진방향

국내 과수산업이 한·칠레 FTA뿐만 아니라 WTO/DDA 협상 타결 등 개방 체제에서도 지속 가능하도록 하기 위해서는 국제 경쟁력 제고가 필수적이며 이를 위한 지원에 초점을 맞추고 있다.

당도 및 품질에서 외국산 과실과 경쟁이 가능하도록 고품질 생산 및 차별화된 유통체계 정착에 필요한 사업을 집중적으로 지원하기로 하였다. 신규과원 조성, 개별 농가단위 투입재 보조, 개별 유통시설 설치 등 구조개선 효과가 낮은 사업은 지원에서 배제하기로 하였다.

경쟁력을 갖출 수 있는 선도농이 주도적 역할을 하는 품목별 생산·유통조직을 중점적으로 지원하고 농가 단위의 고품질 생산시설 지원도 품목조직의 생산·유통 종합계획에 따라 조직에 참여하는 농가를 중심으로 지원하도록 하였다.

경쟁력을 제고시킬 수 있는 지원 체계는 지자체의 자율적 계획을 바탕으로 엄격한 심사를 거쳐 이루어지도록 하였다. 또한, 지역특성을 반영한 지자체의 품목별 자율사업 계획을 심사하여 우수지역 또는 품목조직 단위로 일괄적으로 지원하도록 하였다.

개방으로 직접적인 피해를 받는 농가에 대하여는 경영안정 지원 대책을 실시하도록 하여 칠레산 과실 수입으로 인해 국내산 과실 가격이 일정 수준 이하로 하락하면 일정 부분을 보전할 수 있도록 소득보전직불제를 도입하였다. 관세 감축 품목에 해당하는 재배농가가 폐업을 희망할 경우에도 이를 지원하도록 하였다.

FTA 대책 추진방식은 사업의 효율성 제고 및 지방농정 활성화를 위해 지방 자율계획사업과 중앙추진사업으로 구분하여 실시하기로 하였다. 지역 특성 반영이 필요한 사업은 지자체 자율계획사업으로 추진하되 농림부가 사업목적 달성을 위해 사업방향 및 지원기준을 제시하는 방식이다.

지자체는 고품질 과실 생산·유통 종합사업계획을 자율적으로 수립하도록 하였는데 이는 종전의 개별사업별·개별 경영체별 지원계획 수립 방식을 품목별 조직 단위로 종합사업계획 수립 방식으로 전환한 것이다.

시·도별로 주요 종합사업계획별 산·학·연·관 전문가 협의체를 구성하여 사업계획 수립 과정에 참여하고 자문 및 검증 기능을 강화하며 필요시 시·군에도 협의체를 두어 활용토록 하였다.

농림부는 지자체 사업계획을 심사한 후 지원규모를 확정하게 된다. 농림부는 이 과정에 민간 전문가가 참여하는 심사단을 구성하여 사업의 타당성, 사업 추진능력 등을 심사하여 우수 지역(품목별조직)의 사업계획 단위로 예산을 일괄적으로 지원하게 된다. 전국단위로 동일기준을 적용해야 하는 사업은 중앙정부가 주관하게 된다.

1.3.4. 세부 추진계획

중앙추진사업으로는 폐업지원 사업, 과원영농 규모화 사업, 우량묘목 생산지원 사업, 소득보전 직불제, 조사·연구·홍보 사업 등이 있다. 폐업지원은 시설포도, 키위, 복숭아재배 농가가 폐원이나 매매를 통해 과수농사를 그만둘 때 지원하며, 폐원할 경우에는 3년간의 순수입액을 지원하고 매매할 경우에는 1년간의 순수입을 지원한다.

과원영농규모화사업은 융자금을 매매(연리 3%)와 임차(무이자)시 지원한다. 소득보전 직불제는 시설포도, 키위에 대하여 칠레산 농산물의 수입이 급증하여 가격이 하락할 경우 지원한다. 수입 해당 작물의 당해연도 평균가격이 기준가격(시설포도 4,560원/kg, 키위 1,700원/kg) 미만으로 하락할 경우 가격차이의 80%를 보전해 주는 제도이다

지방 자율계획 추진사업은 지역 특성이 반영될 수 있도록 지자체가 자율적으로 추진하는 방식에 주안점을 두었다. 주요 사업으로는 고품질 생산시설현대화사업 및 과실전문생산단지 기반조성사업, 과수전용농기계 임대지원사업, 거점산지유통센터 건설지원 등이 있다.

사업계획 수립 및 시행 주체는 시·도 및 시·군으로 시장 또는 군수는 자체적으로 계획을 수립하고 시행하게 된다. 시·도지사는 2개 시·군 이상의 광역계획을 수립·시행하며 전국계획 중 관할구역 내 사업의 시행 및 시·군 사업계획의 심사·조정·관리 업무를 맡게 된다.

전국단위 사업계획은 전국단위 사업주체의 계획을 농림부가 심사하고 시·도(또는 시·군)의 참여가 필요한 경우 시·도(또는 시·군)의 사업계획에 반영하고, 지자체의 참여가 어려운 경우에는 해당조직에 직접 지원한다.

지자체는 과수산업발전대책을 계획적으로 추진할 수 있도록 자율적인 발전계획을 세워야 한다. 계획은 지역특성에 맞고 발전 가능한 품목을 선정하여 지역 또는 품목조직 단위로 발전목표를 설정하고 목표달성에 필요한 생산·유통·가공·수출사업 등이 연계되어 추진되도록 연차별로 수립하여야 한다.

과수산업의 경쟁력제고와 구조개선 사업 방향과 일치하지 않은 사업은 지원대상에서 제외하며 다음과 같은 사업이 포함된다. ① 과잉생산을 유발하는 신규과원조성, ② 개별 농가단위 유통시설 설치, ③ 직접 투입재(비료·농약·농기계, 소모성자재 등) 구입, ④ 기타 부지매입비, 음식점, 숙박시설 설치비 및 임대비, 행사성·경상적 경비 등이다.

사업계획을 수립할 때에는 품목별 조직의 사업여건 분석 및 발전목표, 목표달성을 위해 추진해야 할 사업 및 사업량, 사업별 단가 산정 기준 및 총 사업비, 재원별 분담액, 시행사업에 대한 전문가 협의체 구성내역 및 컨설팅 계획 등을

포함토록 하고 있다.

사업계획을 심사하여 확정하는 주체는 농림부이다. 농림부는 민간 전문가가 참여하는 심사위원회를 구성·운영하고 개별사업 담당부서도 참여하여 지자체 사업계획의 중복여부, 사업의 목표, 추진방향, 타당성, 적정성 등을 심사하게 된다. 지원대상 가운데 우선순위가 높은 사업단위별로 일괄 지원한다. 사업목적상 조정이 필요한 경우 해당 지자체와 협의하여 조정하게 된다.

사업계획에 대한 심사기준은 시·도별 사업계획의 적정성, 생산·유통혁신실적 및 계획, 사업의 성공가능성 등이다. 이를 통해 사업목표 및 추진방향의 적정여부(과잉생산 방지, 구조개선 효과여부 등), 생산·유통의 연계성(공동출하 비율, 산지유통시설 활용도 등), 전문가 협의체 운영계획(계획수립, 자문활동 등), 지자체의 사업 추진 의지, 사업 추진 여건(재배시설, 기술, 마케팅 능력 등), 수출 및 신규 아이디어 사업 등 지자체의 개발사업 계획 등을 심사하게 된다.

지원 대상자는 시·도지사 또는 시장·군수가 선정하게 되며 선정 기준은 발전계획을 세운 품목별 조직의 구성원(전문출하조직의 경우는 출하협약 체결자), 지원 대상 사업지침에 정한 요건을 갖춘 자, 발전계획을 이행할 수 있는 농업 경영체, 농업종합자금지원시스템에 의해 지원이 가능한 농가 등이다. 자체평가 및 사후관리는 전문가 협의체의 자문, 경영컨설팅 등을 활용하며 사업성과 평가결과에 따라 연차별 추가 지원 여부를 판단하게 된다.

1.4. 정책 추진성과

한·칠레 FTA 피해 대책으로 2004년부터 추진하고 있는 과수산업종합대책의 추진 결과 2007년 말까지 1조 2천억 원(100%)의 54%인 6,495억원을 투·융자 하였다. 그 중 과수산업 경쟁력제고사업에 4,296억원, 경영안정 지원에 2,058억원 등을 지원하였다.

주요 사업별로는 고품질 안전과실 생산과 생산비 절감 및 생산성 향상으로 경쟁력을 강화하기 위해 키낮은 사과원 조성, 지주시설, 포도 비가림시설 등 생산시설 현대화사업에 14,347ha를 지원하였다. 키낮은 사과원 면적은 2003년

전체 사과재배면적의 12%에서 2006년 18%로 늘어났다. 포도 비가림시설 면적도 같은 기간 40%에서 52%로 확대되었다.

또한 과수 재배농가의 과원규모를 확대하고 과원을 집단화함으로써 경쟁력을 강화하기 위해 과원영농규모화사업을 추진하여 1,108농가에 962ha를 지원하였다. 1.5ha이상 규모화된 전업농가가 2003년에는 1만 8천호에서 과실 생산량의 39%를 생산하였으나, 2006년에는 19천호가 42%를 생산하는 등 전문화·규모화된 전업농가를 과수경영체로 육성하였다.

과수 주산지 및 수출단지에 대한 용수공급과 배수로 및 경작로 등 과실생산단지 기반 정비를 위해 2006년까지 1,219ha에 기반 정비 사업을 추진하였다. 그리고 과실생산의 근간이 되는 무병(Virus-free) 우량묘목을 공급하기 위해 경북 상주에 8ha 규모의 중앙과수묘목관리센터를 설립하여 국가포장에 준하는 격리재배시설(8천㎡)과 병해충검정센터를 설치하여 우량묘목 공급체계의 근간을 마련하였다. 이와 함께 중앙과수묘목관리센터에서 생산된 무병 우량 묘목을 과수재배 농가에게 확대 공급하기 위하여 전국 9개소에 56ha의 우량묘목생산묘포장을 지원하여 과수 농가에게 안정적으로 공급하도록 하고 있다.

대형이어서 가격이 비싼 과수 농기계의 임대지원으로 농가들의 구입비용 부담을 경감시키고 농기계 이용의 효율성을 제고하기 위해 24개소에 대해 농기계 임대사업을 지원하였다.

과수 주산지역에 2007년까지 규모화현대화된 거점산지유통센터(APC) 15개소 설치를 지원하여 5개소가 준공되고 10개소가 건설 중에 있다. 이들 거점 APC에는 선별저장·포장시설 등 상품화시설 및 위생시설을 일괄 지원하여 상품성 향상과 부가가치를 제고하고 농산물 물류효율화와 규모화로 물류비를 절감해 나가도록 할 계획이다. 뿐만 아니라 건설 중인 거점 APC가 본격적으로 가동되면 지역별 소규모 유통시설들이 계열화되어 산지 유통의 중심축(Hub)으로 발전되고 산지의 마케팅 경쟁력 기반도 한층 강화될 것으로 기대된다. 감귤은 재배기술 향상으로 과잉생산 구조가 지속되면서 2001년 kg당 1,109원이었던 도매가격이 2002년에는 647원까지 하락하자 자율적으로 유통협약을 체결하고 정부에 유통명령을 요청함에 따라 2003년부터 2007까지 5 연속 유통

명령을 발령하였다. 그 결과 2004년에는 kg당 2,000원까지 가격이 회복되었으며, 2006년에도 2,041원 수준으로 가격이 안정되어 감귤농가 경영안정에 크게 기여하였다

품목 전문조직 육성을 위해서는 한국과수농협연합회에 2005년까지 700억원을 지원하여 가공, 수출, 판매 등의 연합사업과 유통활성화를 위한 유통자재 공동구매사업을 추진하도록 지원하였다.

유통활성화 자금은 광역 품목조직에 집중적으로 지원하도록 하였다. 이를 통해 과실계약출하물량을 2003년 15만 톤에서 2007년에는 17만 톤 수준으로 확대하여 수급을 기하고 있다.

한·칠레 FTA 이행으로 인한 과수농가의 경영안정을 위해 2004년부터 2006년까지 1,445억원을 지원하여 시설포도, 복숭아, 키위 재배농가 중 폐업을 희망하는 농가에 대해 시설포도는 320ha(1,106농가, 331억원)를 지원하였다. 복숭아는 3,207ha(9,919농가, 1,076억원), 키위는 82ha(312농가, 38억원)를 지원하여 폐업농가의 경영안정을 이루고 과수산업의 구조조정을 통한 지속가능한 과수산업으로 발전하도록 노력하였다.

1.5. 향후 추진계획

정부에서는 농업인과 약속한 한·칠레 FTA 지원사업을 계획대로 추진할 계획이다. 아울러 한·미 FTA 뿐만 아니라 향후 DDA 개방체제에서도 과수산업이 지속 가능하도록 과수산업발전대책을 더욱 내실 있게 보완할 계획이다. 이러한 보완계획을 지원, 실천함으로써 국내 과수산업의 피해를 최소화하는 한편, 수입산 과실에 대응할 수 있도록 경쟁력을 향상시켜 나갈 계획이다

과수농가 경쟁력 강화를 위해 생산시설현대화사업과 생산단지 기반정비사업, 영농규모화사업 등 기존사업의 사업량과 사업비를 확대하여 2017년까지 지원할 계획이다. 특히 한·미 FTA로 인해 피해는 받는 품목에 대한 농가 경영안정을 위해 피해보전직불 대상을 현행 키위, 시설포도에서 피해를 입는 전 품목으로 확대하고 보전비율도 현행 기준가격과 당년 평균가격 차이의 80%에

서 85%로 상향하여 지원할 계획이다

폐업지원 대상도 기존의 시설포도, 키위, 복숭아에서 피해보전직불제의 품목 선정 기준을 준용하여 확대할 계획이다. 다만, 고정투자가 이루어진 품목 중 장기간에 걸쳐 생산이 이루어지는 품목은 계속 지원하되 지원방식도 사전지원에서 사후지원방식으로 제도를 변경하여 시행할 계획이다. 장기적으로 피해보전직불제를 흡수하여 과수, 밭농업, 축산부문까지 포괄하는 농가단위 소득안정직불제 도입을 추진함으로써 수입개방 체제하에서도 농가가 안심하고 영농에 종사할 수 있도록 제도적 장치를 마련해 나갈 계획이다.

2. 원예 수급조절 추진

2.1. 도입 배경 및 의의

예전에 주로 행해지던 계약재배·수매비축 등 정부주도의 수급 및 가격안정 시책만으로는 ‘농산물 제값 받기’에 한계가 존재해 왔다. 한편, WTO 체제 출범 후 농업분야에 대한 정부의 직접 지원이 어려운 여건 하에서 생산자 단체의 자율적인 수급조절 기능 활성화가 요구되었다. 이를 위한 대표적인 정부지원사업이 자조금 지원과 유통협약·명령제, 계약재배안정화사업이다.

자조금은 특정 품목 산업이 직면한 공통적인 문제를 생산자들이 함께 풀어가기 위해 필요한 비용을 스스로가 부담하는 자금이다. 다만 우리나라와 같이 생산자단체의 재정이 영세할 경우에는 정부에서 일정 부분 보조금을 매칭펀드 형태로 지원하기도 한다. 보조금을 지급하는 조건으로 정부는 WTO체제 하에서 정부가 직접적으로 수행하지 못하는 가격지지, 수급안정 등의 활동을 품목별 생산자단체가 수행하도록 요구하고 있다.

우리나라도 1980년대부터 자조금 제도 도입 준비를 시작하였고, 1990년 농어촌발전특별조치법에 자조금제도의 법적 근거를 마련하여 축산분야에서 자조

금 사업을 실시하였다. 도축장이라는 유통 과정이 있는 축산분야는 타 분야에 비해 자조금을 거출하기가 쉬운 장점이 있기 때문에 축산분야에서 먼저 자조금이 시작될 수 있었다.

이후 원예 분야에서도 필요성을 인식하고 ‘농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률’(이하 농안법) 7조(자조금의 적립지원)에 자조금 지원의 근거를 마련하고 2000년부터 파프리카를 시작으로 자조금 사업을 실시하고 있다. 원예 분야의 자조금 제도 도입은 생산자조직 중심의 품목별 자율적 수급안정체계 구축과 산업체질 강화를 주목적으로 하고 있다. 원예자조금은 품목별로 생산자들이 해당 품목을 대표하는 생산자단체를 만들어 자조금을 거출, 국내·외 시장 개척, 홍보 등 소비촉진, 수급조절 등의 사업 추진 시 정부에서 생산자단체가 거출한 자조금에 대해 1:1 대응보조를 하고 있다.

유통협약명령제는 자조금과 같이 WTO 체제 출범 후 농업분야에 대한 정부의 직접 지원이 어렵기 때문에 생산자 단체의 자율적인 수급조절 기능 강화를 위해 2000년부터 농안법 제12조(유통명령이행자에 대한 지원 등)에 근거하여 유통협약명령제가 시행되었다. 유통협약명령제는 농산물의 가격이 상당기간 낮게 형성되거나 예측될 경우 산지폐기, 품질규제 등을 통해 과잉공급을 해소하고 가격안정을 도모하는 것은 목적으로 한다.

자조금 지원사업과 유통협약명령제도 이외에 수급조절능력 강화를 위해 정부는 1998년부터 실시해왔던 최저보장가격제도를 계약재배안정화사업으로 전환하는 것을 추진했다. 이는 무·배추·고추·마늘·양파 등 주요채소류에 대한 최저보장가격제도가 수입을 유발하고 이들 품목의 생산과잉이 반복되는 등 부작용이 점차 커질 것으로 전망되었기 때문이다. 또한 이 사업은 개방 확대에 대응하여 최저보장가격제도와 연계한 정부주도의 채소류 가격지지정책이 한계가 있어 정부정책을 시장 지향적으로 개편하기 위해 도입되었다. 계약재배안정화사업의 목적은 노지채소계약재배사업 물량 중 가격하락으로 사업주체의 손실이 커질 경우 손실 중 일부를 지원함으로써 노지채소계약재배사업을 활성화하는데 있다.

2.2. 정책입안 과정 및 평가

2000년에 파프리카, 참다래에서 자조금 거출을 시작하였으나 첫해에 모금한 금액은 두 품목을 합쳐 6천만 원에 불과하였다. 생산자 단체의 역량이 부족하고 자조금에 대한 인식이 낮아 시행 초기 3년 동안은 자조금 사업이 제대로 수행되지 못하였다.

2003년부터 자조금 제도에 대한 인식이 조금씩 확산되고, 생산자단체에서 자조금의 필요성을 인식하기 시작하였다. 이에 정부에서는 생산자단체의 역량 강화에 보조를 맞추어 자조금 제도 활성화를 위한 제도 정비를 실시하였다.

먼저 농정의 민주화라는 자조금 제도의 근본 철학을 존중하여, 2005년 상반기에 민간전문가가 포함된 『원예자조금 심의위원회』를 만들고, 자조금단체의 사업계획과 자조금 제도 개선방안에 대해 심의토록 하였다.

영세한 자조금의 규모화 및 내실화를 유도하기 위해 농안법시행령을 개정하여 자조금의 거출한도를 매출액의 1%에서 3%로 상향하고 차등지원 근거를 마련하였다. 차등지원의 법적 근거를 바탕으로 평가체계를 구축하기 위해 평가지표를 마련하고, '05년 및 '06년 사업에 대한 시범평가를 실시하였다.

2개년에 걸친 시범평가 결과, 자조금 단체의 역량은 아직 낮으나, 자조금 관리의 투명성은 확보된 것으로 나타났다. 자조금 사업은 자금관리의 안전을 위해 '당해연도 거출, 당해연도 소진'을 원칙으로 자조금이 적립 기금화되는 것을 막아왔으나, 투명성이 확보된 이상 동 규제를 유지할 필요가 없었다. 이에 따라 농안법을 개정하여 2007년부터는 자조금을 특정목적에 사용하는 목적기금화로 변경하여 현장의 오랜 숙원을 해결하였다. 거출 시점에 관계없이 자조금의 자유로운 이월·적립이 가능하며, 적립된 자조금에 대해서도 정부의 매칭 보조를 받을 수 있게 되었다. 마지막으로 원예자조금의 활성화를 위해, '06년에 현장의견 수렴, 토론회, 전문가 회의 등을 거쳐 '07년초에 『원예자조금 발전 로드맵』을 확정하였다.

유통협약은 '98년 양과, 무·배추에 대해 처음 실시되었다. 유통명령제는 '99.11월 한국농촌경제연구원의 유통명령제 도입을 위한 연구용역과 '00.7월 ~

12 동안의 유통명령 도상연습실시를 거쳐 도입되었다.

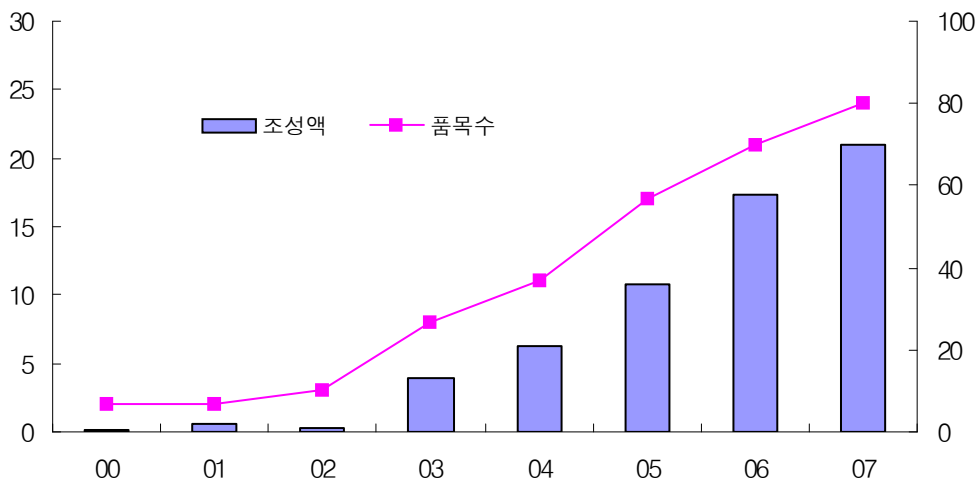
정부는 최저보장가격제도의 계약재배안정화사업으로의 제도 전환을 위하여 '04~'05년의 도상연습을 거쳐 '06~'07년(2년간)에 시범사업을 실시하였다. 이를 통해 정부는 사업의 문제점을 파악하고 현장 적응력을 배양한 후 '08년부터 완전도입 할 예정이다. 본 사업은 농안법 제6조(계약생산)에 근거하여 지원된다.

2.3. 사업의 내용 및 성과

자조금 사업은 꾸준히 품목별 산업의 자구노력에 대한 필요성을 홍보하고, 신규 자조금 단체 결성을 추진한 결과, 괄목한 만한 성장을 이루었다. 2000년에 2개 품목 64백만 원으로 시작한 자조금 거출은 불과 7년만에 24개 품목 70억 규모로 확대되었다. 그만큼 품목별로 산업이 생존하기 위해서는 단체 스스로의 자구노력이 필요하다는 인식 및 산업 자구노력이 확산되고 있다고 볼 수 있다.

그림 7-1. 원예자조금 조성 품목 수 및 조성액 변화

단위: 개, 억 원



연도별 자조금 조성 품목은 다음과 같다.

- '00 : 파프리카, 참다래
- '03 : 겨울배추, 고랭지채소, 감귤, 시설포도, 사과, 난
- '04 : 단감, 배, 분화
- '05 : 당근, 양파, 가지, 토마토, 노지포도, 절화
- '06 : 참외, 친환경농산물, 딸기, 팽이버섯
- '07 : 육묘, 인삼, 우엉

품목별로 자조금 사업의 성과를 본다면, 파프리카의 경우는 소비촉진 사업을 통한 내수기반 확대로 산업의 규모를 확대시킨 것을 들 수 있다. 2000년에 설립된 파프리카 자조회는 정부와 공조하여 그 동안 꾸준히 시장개척, 판로확대 등의 소비촉진사업을 추진한 결과 불과 6년만에 산업의 규모를 3배 이상 증가시키는 성과를 달성하였다.

딸기의 경우에는 자조금 단체 결성을 통한 한일 딸기 로열티 협상 추진 및 문제해결을 대표적인 성과로 들 수 있다. 한일 양국 간 분쟁의 소지가 있는 로열티 문제를 해소하기 위해서는 견고한 생산자 조직이 필요하다는 인식하에, 정부가 생산자단체를 설득하여 딸기 자조금 단체 결성을 추진하였다. 동 단체 지도부가 '06년 상반기에 두 차례 협상을 개최한 결과, 일본 측이 로열티는 과도하게 요구하면서 일본으로의 수출은 금한다는 조건을 제시함에 따라 협상이 결렬되었다. 협상은 결렬되었으나 우리 측은 딸기의 품종보호대상작물 지정을 연 기할 수 있는 정당한 논리를 확보하였다. 아울러 생산자단체가 자신이 속한 산업의 문제를 해결하기 위해 직접 외국과 협상을 추진한 우수사례로 평가되고 있다.

토마토의 경우에는 재배면적 급증으로 가력폭락이 예상되자 '05년부터 자조회를 결성하고, 대대적인 홍보를 통해 소비 촉진 및 가격 안정에 기여하였다. 그러나 이와 같은 성과들에도 불구하고 자조금 단체의 자체 역량이 아직은 미약하다는 지적도 존재한다.

표 7-1. 토마토 재배면적, 생산량, kg당 가격 변동 추이

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년
재배면적(천 ha)	4.1	5.9	6.7	6.6
생산량(천 톤)	268	395	439	433
kg당 가격(천 원)	1.9	2.1	1.8	1.9

유통협약명령제는 유통협약을 체결한 품목, 생산이 전문화되고 생산지역 집중도가 높은 농산물을 사업대상을 하며 그 품목의 생산자단체가 지원대상기관이다. 월동배추, 고랭지무, 고랭지배추, 마늘, 양파 등의 5개 품목 채소류와 감귤, 참다래, 포도, 복숭아, 사과, 배 등이 지원대상 품목이다. 산지폐기 시 규격은 상품 이상으로 하였고, 사업은 농림부의 사업지침 수립 및 시행에 이어 생산자 조직 또는 생산자, 유통인, 소비자 등으로 구성된 유통조절추진위원회가 유통협약명령을 추진하면 농림부가 보조금을 지원하는 방식으로 추진되었다.

지원금은 농안기금 100%보조로 이루어졌으며 지원 단가는 수확 작업비, 경영비 등을 감안하여 농림부 장관이 결정하였다. 산지폐기 또는 수매폐기와 같은 사업추진 내용과 시점 등에 따라 생산자단체, 지자체 등과 사업비를 적절이 분담하였다. 예를 들어 '05년 양파산지 폐기 시 재정분담 비율은 정부 50%, 지자체 10%, 생산자단체 40%였다.

표 7-2. 유통협약명령의 최근 3년간(2004~2006년) 사업 실적 및 2007년 계획
단위: 백만 원

구분	계획(A)	실적(B)	증 감	
			(B-A)	%
2004년	400	50	△350	△87.5
2005년	7,096	7,096	-	-
2006년	9,000	-	-	-
2007년	7,643			

참여정부 기간 중 연도별 유통협약·명령 실시상황을 살펴보면, 오렌지 등 수입과실의 공급증가 등으로 농가경영에 어려움을 겪고 있는 감귤은 (사)제주 감귤협의회를 중심으로 2003년부터 2007년까지 감귤 유통명령제를 연속 시행하여 생산자(단체)의 고품질 과실의 출하의식 제고와 동 기간 중 감귤 가격안정에 기여하였다. 2006년산 감귤유통조절명령제 종합평가 보고서에 따르면, 농가 203명을 대상으로 소득변화 인식을 묻는 질문에 대해 74.9%가 ‘감귤 소득이 증가했다’고 답했다. 이러한 수치는 ‘소득이 감소했다’는 농가 비중(7.6%)에 비해 훨씬 높아 유통명령제가 농가 소득제고에도 크게 기여했음을 알 수 있다. 한편, 2003년과 2004년에는 감에 대해, 2005년에는 양파와 대파에 대해 유통협약이 실시되었다.

2.4. 향후 계획과 과제

먼저 자조금과 관련된 향후 계획 및 과제를 살펴보면, 2013년까지 주요 원예 농산물에 대한 자조금 단체 결성을 완료하는 것을 목표로 ‘07년 초에 마련한 로드맵에 명시한 6대 과제를 충실히 이행할 계획이다.

첫째는 자조금 단체의 전문성 등 역량강화이다. 현재 자조금 사업은 시장개척, 소비촉진 등 간접적인 수급조절 사업이 대부분이며 일부 교육사업도 수행하고 있다. 그러나 현재 수행하고 있는 사업을 보면 이벤트성 단순 사업이 주를 이루고 있어, 해당 품목의 수급조절 및 산업발전을 위한 중장기적인 전략이 부족한 상황이다. 전문성을 확보하기 위해서 지속적인 교육과 유사 품목간 공동 사무국 운영 및 전문인력 확보 등을 추진할 계획이다.

둘째는 자조금 사업 평가체계 구축이다. 그 동안 원예 자조금분야는 초기 단계여서 자조금단체 결성을 확산시키는 등 양적 성장에 중점을 두어 왔으나, 경쟁력 있는 품목에 집중지원 및 사업내실화의 필요성이 증대됨에 따라 이를 뒷받침할 평가체계를 ‘06년부터 구축 중에 있다. ’07년 말까지 평가체계 구축을 완료하고 ‘08년부터 평가에 따른 차등지원을 실시할 계획이다.

셋째는 자조금의 목적기금화를 통한 규모 확대이다. 그 동안 사업시행 결과

각 단체의 자조금 관리 투명성이 확보됨에 따라, 거출시점에 관계없이 정부 대응보조가 가능하도록 2007년에 제도를 변경하였다. 앞으로는 변경된 제도가 현장에 정착되어 자조금의 규모가 확대될 수 있도록 지원할 계획이다.

넷째는 자조금 단체의 회원 범위 확대이다. 자조금의 주인은 1차 생산자라는 자조금의 기본 원칙을 지키는 범위 내에서 유통업자, 가공업자, 수출입업자의 회원가입 확대에 대해서 검토 중이다.

다섯째는 이러한 네 가지 제도 활성화 방안을 통해 궁극적으로 원예 분야도 의무자조금 제도를 도입하고자 한다. 자조금은 산업의 규모가 커질수록 무임승차자 문제가 커지기 때문에 이러한 한계를 극복하기 위해서는 의무자조금 제도의 도입이 필요하다. 다만 많은 생산자가 정부가 의무자조금 제도를 도입하는 즉시 자조금을 세금처럼 납부해야 한다고 오해하고 있다. 의무자조금 제도는 정부가 제도를 도입하더라도, 해당 품목별 생산자 단체가 의무자조금을 도입할 것을 스스로 결의해야 비로소 해당 품목 생산자가 자조금을 납부할 의무가 생긴다.

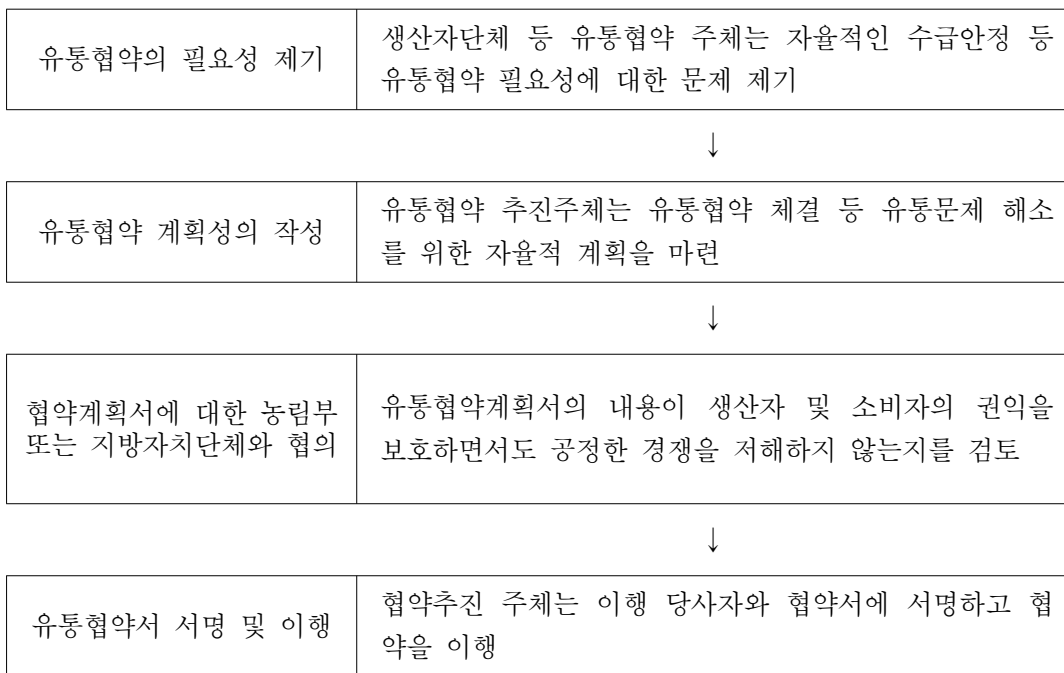
여섯째는 수출 품목에 한하여 국제법이 허용하는 수준에서 마케팅 보드를 설립토록 유도할 계획이다. 생산자는 생산에 전념하고 수출은 마케팅 전문집단이 하는 시스템을 도입하여 세계적인 품목전문 수출 브랜드를 육성하고자 한다.

이상 여섯 가지 목표 중 둘째, 셋째는 농안법시행령을 개정하여 제도 개선을 완료하였고, 마지막 세 가지는 농업농촌기본법 및 농안법을 개정해야 하는 사항이므로, 자조금단체 및 전문가 등과 충분한 토론 및 의견수렴을 거친 후 추진해 나갈 계획이다.

한편, 유통협약명령의 향후 계획 및 과제는 첫째, 명확한 절차 없이 산발적으로 해오던 산지폐기, 출하제한 등 수급조절을 유통협약을 통해 체계적으로 수행하는 것이다. 둘째, 유통협약이 공급조절 수단으로 확립될 수 있도록 제도화되, 남용방지를 위한 장치를 마련하는 것이다. 셋째, 유통협약 대상품목은 자조금 단체를 구성하고 있는 품목 또는 생산이 전문화되고 생산지역의 집중도가 높은 농산물로 한정하는 것이다. 넷째, 유통협약의 기준을 다음과 같은 개선하는 것이다. 당해 농산물의 생산 또는 공급과잉으로 현저한 수급불안이 우

려되고 수급불안 해소를 위해 특별한 조치를 취해야 할 필요성이 인정되어야 한다. 특히 수급 불안정은 객관적 자료를 통해 입증되어야 한다. 또한 협약 내용은 현저한 수급불안 해소에 적합한 것으로서 실질적으로 실행이 가능한 것이어야 한다. 예를 들어 산지폐기, 일정품위 출하제한, 가공 등 시장 차별화조치, 출하시기 조절 등에 관한 것이어야 한다. 한편, 수급불안 해소가 아닌 단순한 품질규제 및 시장조성 목적의 유통협약은 불가능케 하되 수출용은 예외로 한다. 다섯째, 유통협약의 절차는 다음과 같이 개선한다.

그림 7-2. 유통협약 절차 개선(안)



제8장 축산업 경쟁력 제고

1. 추진배경

1.1 지난 정부의 성과와 한계

우루과이 라운드(UR) 타결과 세계무역기구(WTO) 체제 출범 이후의 축산물 시장 개방 등 여건변화에 대비하여 축산업의 경쟁력을 제고시키기 위해 「문민정부」에서는 사육규모 확대와 시설현대화를 주요 내용으로 하는 축종별 경쟁력 제고 대책을 수립하여 추진하였다. 「국민의 정부」에서는 외환위기로 크게 위축된 국내 사육기반을 확충하고 국내 축산물의 생산성 제고와 차별화를 위한 다양한 정책이 실시되었다.

정부의 다양한 투융자 정책에 힘입어 축산업의 규모화와 전업화가 빠르게 진행되었다. 한육우 전업농가수 비중은 1995년 0.5%에서 2003년 2.7%로 증가하고 전업농 사육두수 점유율도 8%에서 33%로 상승하였다. 돼지도 전업농가수 비중이 2.4%에서 19.2%로 증가하고 전업농 사육두수 점유율이 37%에서 73%로 높아졌다.

국내 축산물의 등급 판정을 통한 시장차별화 강화로 고품질 축산물 공급이 확대되었다. 쇠고기 1등급 출현율은 1995년 12.8%에서 2003년 33.3%로 상승하였으며, 돼지고기 A등급 출현율도 6.3%에서 40.4%로 상승하였다. 가축개량 사업 추진으로 한우 18개월령 체중이 1998년 505kg에서 2003년 532kg으로 증

가하였다. 국내 축산물의 시장 차별화를 강화하기 위해 축산농가 자발적으로 축산물 브랜드 사업도 추진되었으며, 축산물 브랜드수도 크게 증가하였다.

다양한 시책 추진에도 불구하고 국내 축산업은 경쟁력을 갖추지 못한 상태에서 시장개방으로 어려움에 직면해 있었다. 축산물 수입은 매년 늘어나고 있을 뿐만 아니라 중국이 WTO 가입 후에 국내 시장을 넘보고 있었으며, 도하개발아젠다(DDA) 협상 결과에 따라 국내 축산업에 미치는 영향은 더욱 커질 것으로 전망되었다. 국내 축산업을 둘러싼 이러한 대내외 여건이 빠르게 변화하고 있었으며, 시장개방 폭은 더욱 커질 것으로 예상되었다.

소비자들의 건강과 식품 안전성에 대한 관심은 높아지고 있으며 환경에 대한 국민의 관심 또한 커지고 있었다. 국내 축산업은 생산성 향상과 함께 소비자에게 안전하고 고품질의 축산물을 생산하여 안정적으로 공급하면서, 한편으로는 축산업을 지속 가능한 생명산업으로 발전시켜 나가야 하는 과제를 안고 있었다.

1.2 참여정부의 당면문제

1.2.1 소규모 브랜드 난립 및 소비자 인지도 저하

축산물 브랜드 수는 양적으로 빠르게 증가하였으나 소규모 브랜드 난립으로 브랜드에 대한 소비자의 인지도가 낮았고 고품질 브랜드도 매우 미흡하였다. 1980년대 말 선도 축산농가가 자발적으로 시작한 축산물 브랜드사업이 2003년에는 700여개에 이를 정도로 왕성하게 전개되었고, 사업주체 또한 다양화됨에 따라 이에 발맞춘 정부의 축산물 브랜드 육성 대책의 필요성이 부각되었다.

표 8-1. 축산물 브랜드 현황(2003년)

단위: 개, (%)

구 분	계	한우	돼지	닭	계란	기타
계	700 (100)	177 (25.3)	242 (34.6)	52 (7.4)	181 (25.9)	48 (6.8)
등 록	428 (61.1)	138	151	37	80	22
미등록	272 (38.9)	39	91	15	101	26

주: 기타는 양봉(17), 오리(15), 사슴(6), 산양유(4), 흑염소(2) 등

소득수준이 높아지면서 보다 안심하고 먹을 수 있는 축산물에 대한 소비자의 요구가 증가함에 따라 축산물 브랜드가 주목을 받기 시작하였으나 2003년 당시에는 축산물 브랜드에 대한 개념이 정립되지 않는 등 개선해야 할 과제들이 많았다.

생산부문에 있어서는 생산자단체에서 브랜드에 대한 개념이 미정립 되었으며, 브랜드 사육을 위한 사양지침 등이 체계화 되어 있지 못한 상황이었다. 브랜드 경영주체가 생산에만 치중하던 생산자단체로 구성되어 재무관리·마케팅 등 경영관리부분에의 능력이 부족하였으며, 브랜드 관리 전담인력 부족으로 농가 사양·출하지도 등이 미흡하였다. 무엇보다도 대부분의 브랜드 경영체의 생산규모가 영세하여 안정적인 물량을 공급할 수 있는 능력이 부족하여 대형유통업체 등으로부터 관심을 받지 못하고 판매망을 확보하는데 많은 어려움이 있었다.

가공 및 유통부문에 있어서는 다수의 브랜드 경영체들이 위생관리가 잘 되어 있는 축산물종합처리장(LPC)이나 위해요소중점관리(HACCP)가 잘 적용되고 있는 도축·가공장을 이용하지 못하고 생산자 소재지 인근 일반 도축장을 이용함에 따라 위생관리가 미흡하였으며, 일반 축산물과의 품질차별성이 미약하였다.

마지막으로 브랜드 관리·홍보부문에 있어서는 대부분의 브랜드가 자금능력 부족 등으로 대중매체 등을 활용한 홍보에 많은 어려움을 겪고 있어 브랜드 이미지에 대한 관리가 이루어지지 않고 있었고, 이에 따라 소비자들로부터 브랜드 축산물이 일반 축산물과 차별화 된 것이 없고 가격만 비싸다는 불만을 받기도 하였다.

이에 정부에서는 2003년 이전까지는 브랜드 경영체에 대한 시설 및 운전자금, 가맹점 설치자금을 지원하고, 브랜드 경진대회 및 전시회를 개최하는 등 브랜드 경영체 육성 및 홍보를 추진하였으나, 상기의 문제점들을 해결하기 위해서는 보다 적극적인 대책의 수립이 필요하게 되었다.

1.2.2. 양적 성장 위주의 가축개량

가축개량은 유전적으로 우수한 개체를 찾아서 그 개체의 능력을 널리 활용함으로써 가축의 생산성 향상을 통해 경쟁력을 높이는데 그 의의가 있다. 이러한 가축개량의 방법은 혈통등록, 능력검정, 유전평가, 종축선발 및 계획교배의 연쇄적 반복과정을 거쳐 이루어진다. 그동안 가축개량 시책은 주요 가축을 중심으로 추진되어 왔다.

소규모 한우 개량농가의 경우 관리대상 등록우의 이동이 잦고, 유전능력 조사와 기록에 관한 기초자료 관리가 부실하거나 오류가 많은 점이 지적되었다. 이를 개선하여 한우 유전능력 평가에 대한 신뢰도를 높여 나가야 하는 문제를 안고 있었다. 그리고 육량 증가를 중심으로 추진되어온 개량사업도 육질을 고려한 개량사업으로의 전환도 시급한 과제였다.

국내 축산업의 경쟁력을 높이기 위해서는 무엇보다도 가축개량을 통해 생산능력을 높이고 품질을 향상시키는 것이 매우 중요한 과제로 대두되었다. 가축개량을 저비용·고효율 체계로 추진하기 위해서는 중장기 가축개량 목표를 보완하고 혈통등록과 능력검정을 확대하며 가축의 유전 평가의 신뢰도를 높여 능력이 우수한 종축을 선발·이용할 수 있는 대책 마련이 필요하였다.

한우·젓소는 국가단위 개량체계를 유지하고 있으나 돼지·닭은 민간업체, 기타가축은 농가 자율로 추진하고 있었기 때문에 한우 이외의 종축을 대부분 외래품종과 수입에 의존하고 있는 실정이었다. 각국이 미래식량자원의 확보를 위해 유전자원의 선점 경쟁과 소유권 분쟁이 심화되고 있으므로 가축개량·육종을 통해 국내 유전자원의 다양성 확보를 위한 종축산업발전대책 마련이 시급한 과제였다.

1.2.3 가축질병 사전예방기능 미흡 및 농가의 경영불안정 심화

2000년 이후 구제역 등 악성가축전염병 발생으로 축산업의 피해 규모가 매우 커지고 있고, 국내외 조류인플루엔자 발생과 미국·일본 등의 광우병 발생

으로 인수공통전염병에 대한 국민의 우려가 고조됨에 따라 축산업과 인명의 피해를 사전 예방하기 위한 가축방역대책이 필요하였다.

각종 사고 및 자연재해(풍·수·설해) 등으로부터 가축의 피해를 입은 농가가 재활기반을 마련할 수 있도록 하는 등 안정적인 축산기반을 구축하기 위하여 1997년부터 가축공제사업을 도입·시행하고 있다. 그 동안 가축공제 가입 대상 축종이 확대되고, 가입률이 상승하는 등 외형적인 성장을 이룩하였으나 현 제도로는 경영상 위험을 충분히 보상하지 못한다는 불만 등이 지속적으로 제기됨에 따라 가축공제의 문제점을 발굴하여 종합적인 개선대책을 수립하는 것이 요구되었다.

1.2.4. 축산물 소비 촉진 활동 및 자율수급조절기능 미흡

우리나라의 축산자조금⁴은 「농어촌발전특별조치법」·「농수산물유통및가격안정에관한법률」에 따라 1992년부터 양돈·양계분야에서 처음 시작되었다. 관련 축종의 모든 농가가 참여하는 의무자조금이 아니라 납부를 원하는 농가 또는 단체만 참여하는 임의자조금 형태로 시행되기는 하였으나, 같은 업종에 종사하는 축산농가들이 자발적으로 힘을 모아 자금을 조성·운용한 것은 정부정책에 의존하는 경향이 강했던 당시로서는 주목할 만한 변화였다. 축산자조금에 대한 관심은 1993년 우루과이라운드(UR) 협상 타결과 1995년 세계무역기구(WTO) 출범으로 정부 주도의 수급 및 가격안정 대책이 어려움을 겪으면서 점점 높아져 갔다.

임의자조금 사업으로는 소비홍보, 교육 및 정보제공, 조사·연구 사업 등을 원활히 추진하는데 필요한 재원을 충분히 확보하기 어려웠고, 거출에 참여하지 않는 농가의 무임승차가 문제로 제기되었다. 이에 따라 농가 대표(대의원)를

4 축산자조금이란, 개별 축산농가가 수행하기는 어렵지만 혜택은 다수농가에게 돌아가는 사업을(소비촉진광고, 수급조절 정보제공, 조사연구 등) 추진하기 위해 농가가 자발적으로 힘을 모아 납부하는 자금을 말한다. 자조금은 농가의 거출금과 이에 상응한 국고보조로 조성된다(1:1매칭펀드 방식)

선출하여 농가대표의 결정에 따라 당해 축종을 사육하는 모든 농가가 자조금 조성에 참여토록 하는 내용의 ‘축산업자조금법제정에관한청원’이 한우협회·낙농육우협회·양돈협회·양계협회 공동 명의로 국회에 제출되었고('00.8월), 의무자조금 제도의 근거법인 「축산물의소비촉진등에관한법률」이 제정되어 2002년 11월 시행되었다. 2003년 출범한 참여정부는 이를 바탕으로 축산 의무자조금 사업을 본격적으로 추진·지원하였다.

2. 주요정책과 추진실적

2.1 축산물 브랜드화 추진

2.1.1 추진경위

축산물 브랜드 육성대책을 수립하는 과정에서 성공적인 브랜드 육성을 위해서는 DDA 협상 등 수입개방 압력에 대응한 국제경쟁력을 확보하는 것이 관건이었으며, 이를 위해서는 품질고급화, 안정적 물량 확보, 소비자 요구에 맞춘 위생·안전성을 확보하여 소비자로부터 신뢰를 확보하는 것이 중요한 요소로 부각되었다. 따라서 2003년 농림부 축산국 내에 브랜드를 전문적으로 담당하는 계를 신설하고, 농산물품질관리원, 축산물등급판정소, 농협, 종축개량협회, 시·도, 브랜드경영체, 유통업체, 학계 등 12명으로 구성된 전문가 협의체를 구성하여 본격적인 브랜드 육성대책 수립에 착수하였다.

브랜드 육성대책을 수립하기 위하여 직접 브랜드 경영체에 현지출장과 함께 유통업체와의 간담회 등을 통해 문제점 및 개선방안 등 의견을 수렴하였고, 대책 초안을 마련한 이후에는 전문가 협의체와 토론을 통해 의견을 수렴하는 등 약 1년여 동안 수차례의 의견수렴 및 토론과정을 통해 2004.2월 축산물 브랜드 육성대책이 수립되었다.

축산물 브랜드 육성대책의 수립으로 그동안 뚜렷한 방향 없이 난립되었던

축산물 브랜드에 대해 명확한 개념을 정립함과 함께 나아갈 방향을 제시함으로써 브랜드 경영체의 역량을 집중시킬 수 있었다. 브랜드 경영체들은 정부의 육성대책에 맞추어 사양관리 통일, 품질고급화, 위생·안전성 확보 등 명확한 방향성을 가지고 브랜드를 키워 나가기 시작하였으며, 이에 맞춘 정책자금 지원을 통해 본격적인 축산물 브랜드화가 불붙기 시작하였고 이를 통해 축산업 전반에 대해 브랜드를 중심으로 더 높은 단계로 발전할 수 있는 계기를 마련하게 되었다.

2.1.2 주요내용

우수한 브랜드를 중점육성 함으로써 국내산 축산물의 시장차별화 및 경쟁력을 강화해 나가는 축산물 브랜드 육성대책은 ‘축산구조를 우수브랜드 경영체 중심으로 개편한다’는 비전을 갖고 2013년까지 브랜드 경영체의 사육 비중을 한우는 50%, 돼지는 70%까지 확대하는 것을 목표로 아래와 같이 추진하고 있다.

가. 우수 축산물 브랜드 개념 정립

우수한 브랜드 축산물을 생산하기 위해서는 혈통관리, 동일사료 급여, 통일된 사양관리 시스템을 통한 품질의 균일성 확보와 사육 및 도축·가공단계에서의 HACCP적용 등 위생관리, 일정규모 이상 농가를 조직화하여 안정적인 물량공급 능력을 확보하여야 한다. 정부에서는 이러한 우수 브랜드 육성 방향과 경영관리방법 등을 총망라한 ‘브랜드 경영지침서’를 2005.6월 제작, 브랜드 경영체에 배포함으로써 경영체가 뚜렷한 방향을 갖고 브랜드를 육성해 나갈 수 있도록 하였다.

<참고> 우수 축산물브랜드의 요건

-
- 품질의 균일성 : 종축·사료·사양관리 통일
 - 위생·안전성 제고 : 친환경적 사양관리, 도축·가공 시 HACCP 준수 등
 - 규모화 : 안정적 물량 공급 능력 확보
-

나. 우수 축산물 브랜드 경영체 집중지원 및 브랜드 육성기반 구축 추진

브랜드의 난립을 방지하고 성공가능성이 높은 우수 브랜드 경영체를 집중 육성하기 위하여 현장실사 및 전문가로 구성된 ‘사업추진심의회’를 통해 우수 브랜드로 발전할 가능성이 높은 경영체를 선정하여 출하선급금, 농가경영비, 사료통일비, 브랜드 마케팅 등 다양한 용도로 활용 가능한 운영자금(용자)을 지원하고 있다. ‘04~’06년까지 3년간 73개 경영체(한우 44, 돼지 29)에 2,489억원을 지원하였고, ‘07년에는 우수 경영체 집중 육성을 위해 기 지원된 경영체를 중심으로 947억원을 지원하고 있다.

이와 함께 매년 브랜드 경영체의 사업추진실적과 브랜드의 향상정도를 평가하여 우수한 경영체는 무이자 인센티브 자금을 지원(‘04~’06년 605억원)하고, 부실한 경영체는 지원중단 및 자금회수 등을 실시함으로써 우수 브랜드 경영체 육성기반을 구축하였다.

또한 전문화된 브랜드 컨설팅을 지원하여 브랜드 내실화를 추진하고 있다. 사양, 경영, 브랜드 관리 등 분야별 전문가를 확보한 브랜드 전문 컨설팅 업체를 지정하고, 이러한 컨설팅 업체를 통해 ‘05~’07년 3년간 30개 브랜드 경영체들이 경영관리, 재무, 경영평가 등 전반에 대한 전문컨설팅을 받도록 하여 브랜드 경영체의 인식 전환 및 경영마인드 개선을 추진하고 있으며, 브랜드 자가진단 프로그램(<http://www.hqbrand.net>)을 개발·보급하여 브랜드 경영체 스스로 브랜드 경영 및 관리를 할 수 있도록 하였다.

다. 기존 브랜드 간 통합 유도 및 브랜드 광역화 추진

시·군 단위 소규모로 형성된 브랜드 경영체를 통합하여 광역브랜드를 추진할 경우 회계와 조직이 구분된 별도법인 설치를 유도하고, 정책자금을 우선 지원함으로써 브랜드 경영체의 규모화를 유도를 추진하고 있다. ‘도’를 중심으로 지역대학, 연구기관, 브랜드 경영체간 협의체를 구성하고 공동 브랜드 사업단을 설치하여 광역화를 추진함으로써 ‘04년 1개소뿐이었던 ‘도’단위의 광역브랜드가 ‘06년에는 11개소로 확대되었다.

라. 우수 축산물 브랜드 인증제도 도입

브랜드에 대한 소비자의 신뢰도를 높이기 위해 소비자단체인 ‘소비자 시민모임’ 주관으로 ‘04년부터 ‘우수 축산물 브랜드 인증’사업을 추진하였다. 생산자단체, 소비자단체, 학계, 연구기관 등 전문가로 ‘우수 축산물 브랜드 인증위원회’를 구성하고 품질균일성, 고품질, 물량공급, 위생·안전성 등 여러 분야에 대한 평가를 실시하여 일정 기준이상 도달한 브랜드는 우수 축산물 브랜드로 인증을 함으로써 소비자의 브랜드 신뢰기반을 구축하고 있다. ‘04년에는 18개 브랜드가 인증을 받은 것을 시작으로 ‘05년 25개 브랜드가 인증을 받았으며, ‘06년에는 인증대상을 육우, 육계까지 확대하여 36개 브랜드가 인증을 받았다. 또한 인증 받은 브랜드는 책자를 발간하여 유통업체·소비자단체 등에 배포하고, 전광판·지하철·신문 광고 등을 통해 우수 축산물 브랜드를 소비자에게 다양하게 홍보하고 있다.

마. 브랜드 축산물의 위생수준 제고 및 판로확대 지원

우수 축산물 브랜드 인증사업의 신청자격을 HACCP 인증을 받은 도축·가공장을 이용하는 브랜드 경영체로 제한함으로써, 브랜드 축산물의 위생수준 제고를 추진하고 있으며, 정기적으로 유통업체 바이어 초청 간담회를 실시하여 대형 유통업체를 중심으로 우수 브랜드 경영체와 판매계약이 활발하게 진행될 수 있도록 하였다.

바. 브랜드 전시회 등 우수 브랜드 홍보 강화

매년 9~10월경 축산물 브랜드 전시회 및 경진대회를 개최하여 축산물 브랜드를 소비자에게 알리고, 다양한 이벤트 행사를 통해 내실 있는 행사를 추진함으로써 관람객이 점차 증가하고 축산업의 가장 큰 행사로 자리매김 하게 되었다. 아울러 축산물 브랜드에 대한 소비자 인지도를 매년 조사함으로써 브랜드의 현재 위치를 점검하고 브랜드 경영체들이 소비자가 원하는 상품개발이 가능하도록 추진하고 있다.

2.2 가축개량

2.2.1 추진경위

가축개량은 그동안 중장기 개량목표를 설정하고 체계적인 개량을 추진해 왔다. 그러나 품질 좋은 축산식품을 생산·공급하기 위해 소 개량에 이용할 정액 생산용 보증씨수소를 부계의 유전능력 위주로 선발하고 모계의 유전능력을 제대로 반영하지 못하여 개량 효율이 반쪽밖에 이르지 못했다. 따라서 개량의 효율성을 높이기 위해서는 암소의 유전능력에 대한 평가 결과를 적극적으로 반영할 수 있는 개량시스템 구축이 필요하였다. 뿐만 아니라 한우는 육질 보다는 체중 증가에 역점을 두어 보증씨수소를 선발해 왔으나 고급육 선호도가 높아지는 추세에 따라 육질 중심의 개량체계를 보완할 필요성이 제기되었다.

한우개량 육성사업은 혈통등록 암소를 사육하는 개량농가에 조사사례비를, 지역축협에는 그 암소의 관리비를 각각 지원해 왔다. 소규모 한우 개량농가의 경우 사업관리에 인력·시간과 비용이 많이 들어 사후관리가 부실하고, 관리조합인 지역축협은 수입을 늘리기 위해 암소의 적정 마리 수(60천두)보다 크게 늘려(2003년 127천두) 관리하여 효율성이 떨어지고 사업비가 낭비되는 측면이 있었다.

그리고 축산발전기금 지원으로 운영하고 있는 농협중앙회 가축개량사업소의

소장·부장, 직원들 임명이 농협중앙회 전체 인사와 맞물려 전문성·독립성이 떨어졌다. 뿐만 아니라 농협의 높은 인건비와 과잉 인력으로 기금 부담이 매년 늘어 연간 축산발전기금 결손액이 50~60억원에 달하였고, 농가부담을 고려하여 소 정액을 생산비 이하로 공급하여 수지가 결손 상태를 벗어나지 못하여 경영 악순환이 계속되어왔다.

이에 따라 한우 개량농가 육성사업에 참여하는 농가와 관리조합 전체를 대상으로 농협중앙회 조합감사위원회의 자체 특별감사와 시·군의 일제조사를 통하여 문제점을 찾아내고, 국내 및 캐나다 등 외국 육종전문가 등의 의견을 수렴하였다. 이와 병행하여 2004년 5월 20일부터 2005년 3월말까지 생산자단체, 대학 및 가축개량기관의 전문가 등으로 구성된 실무작업반(T/F팀) 운영을 통해 검토·건의한 내용을 토대로 한우개량사업 전반을 재검토하였다.

또한 가축개량의 중추 역할을 담당하고 있는 가축개량사업소는 시중은행과 비슷한 임금 수준으로 다른 가축개량기관에 비해 고비용 구조로 비효율적으로 운영되어 왔다. 이에 현 조직·경영을 진단하여 제도와 사업 지원체계 개선에 착수하여 2005년 5월 「한우개량사업 종합개선대책」을 마련하였다.

대책 수립 과정에서 농협중앙회와 지역축협의 조직·인력 감축과 사업물량의 축소에 따른 반발과 그에 관한 민원에 대하여 슬기롭게 대처하였으며, 농협중앙회와의 3개월 동안 7차에 걸친 어려운 협의 조정을 통하여 이 대책을 확정하였다.

이 대책 수립에 이어 2005년 10월부터 2006년 4월까지 약 7개월 동안 「종축산업발전대책」을 세우기 위해서 생산자단체, 대학 및 가축개량기관의 전문가 등으로 실무작업반(T/F팀)을 구성·운영하였다. 실무작업반은 가금·종돈·유전자원 3개 분야로 나누어 전체회의 2회, 분과회의 5회에 걸쳐 의견조정을 통해 종축생산, 유전자원 보존·이용과 동물유전자원센터(Gene Bank) 설립방안 등에 관한 종축산업발전대책 초안을 마련하였다. 2006년 7월 21일 농협중앙회 안성교육원에서 개최된 가축개량 목표설정 및 종축산업발전대책안 마련을 위한 심포지움에서 이 초안을 발표하였고, 추가적으로 의견수렴을 하여 2006년 12월 「종축산업발전대책」을 최종 확정하고 이를 2007년 1월 시행하게 되었다.

2.2.2 주요내용

가. 한우개량사업 종합개선대책

그 주요내용을 보면, 첫째, 한우의 보증씨수소 선발을 위한 검정방식을 부계 혈통 중심에서 모계 혈통의 유전능력을 반영토록 평가제도를 개선하여 개량의 효율을 종전보다 2배 수준 향상시켰다. 이를 위해 2005년 하반기부터 고능력 암소를 사육하면서 한우개량의 핵심 역할을 담당하게 될 육종농가 육성사업을 새로이 도입·시행하였다.

한우 육종농가는 혈통등록(혈통·고등등록우)이 된 암소 100두 내외를 사육하는 번식농가 중에서 2008년까지 매년 10호 내외 총 40호를 선발하게 되며, 이들 농가에서 비육 성적과 육질 등 유전 능력이 뛰어난 암소 4,000두를 선정, 보증씨수소와 교배시켜 생산된 송아지의 능력을 평가하여 유전능력이 우수한 보증씨수소를 매년 20두씩 선발하도록 하였다.

이렇게 선발된 보증씨수소를 이용하여 인공수정용 우량 정액을 연간 약 2백만 두 분을 생산하여 번식농가에 공급할 수 있게 함으로써 소비자가 요구하는 고품질 한우고기를 만들어 나간다는 계획이다. 한우 육종농가 육성사업에 참여한 암소와 생산 송아지의 전염병 검사, 발육조사, 혈통등록 및 관리에 필요한 경비를 마리당 연간 150천원을 지급하고, 참여 농가에 체중 측정 장비도 지원하는 제도를 도입하였다.

이와 별도로 육종농가들의 계절번식을 유도하고 등록 암소 관리와 송아지 생산에 투입되는 노력을 보상하는 한편, 육종농가 간에 경쟁을 유도하기 위해 우수 보증씨수소를 생산한 농가에 그 씨수소에서 생산된 정액판매액의 10%를 개량장려금(royalty)으로 지급하는 획기적인 제도를 도입하였다.

둘째, 한우 개량농가가 관리하고 있는 혈통 등록우는 적정 두수를 유지하면서 육종농가의 근친도를 낮추기 위한 혈통 갱신용 교체축과 일반 한우농가에 우량 송아지를 생산하여 공급할 수 있는 번식기반으로 활용해 나가도록 하였다. 소규모 한우 개량농가의 소득 보전효과 등을 고려하여 농가당 최소 보유두

수를 등록우 기준으로 3두를 유지하되 등록우 이동 등 사후관리를 내실화하고 사업비가 낭비되지 않도록 지원방법을 개선하였다.

셋째, 정부로부터 수탁 받아 한우 및 낙농가에 우량 정액을 생산, 공급 기능을 맡고 있는 농협중앙회 가축개량사업소에 대하여 강도 높은 조직 및 경영 혁신을 통해 전문성과 효율성을 높이면서 수지개선을 위한 종합대책을 추진하였다. 또한, 한우 유전자원의 다양성을 확보하기 위하여 칩소, 흑소 등의 보존, 육종연구 및 기술교육을 강화하였다.

가축개량사업소의 자체 계획을 토대로 조직·인력의 슬림화(Slim)와 운영개선 계획을 수립하여 불필요한 조직과 인력을 감축(33%, △3팀 15명)하였다.

◦ 정밀 직무분석을 통해 조직 및 기금부담 일반 사무직 인력 축소: (중전)

7팀 1원, 129명 → (조정) 4팀 1원, 114명(33%, △3팀, 15명)

* 직급별 축소인원 : 3급(팀장) 4명, 4급(과장) 3명, 5급등 8명

또한 농협중앙회 축산경제에서는 처음으로 가축개량사업소 소장직의 내부 직위공모제 도입을 통해 2년 단위 운영협약을 체결하여 책임경영이 이루어질 수 있게 하였으며, 이를 외부 직위공모제로 발전시켜 나갈 수 있게 하였다. 이와 병행하여 공개경쟁을 통해 박사급의 육종전문가 2명을 새로이 채용하여 직무의 전문성을 높일 수 있도록 하였다.

넷째, 한우·젓소의 정액가격을 생산원가 수준으로 현실화하고, 개체별 유전능력에 따른 차등 가격제를 확대하였다. 또한 가축개량사업소에서 한우 송아지 판매 시 경매제 실시와 더불어 북미 지역에서 시험 도입하는 젓소 보증씨수소는 모두 국제입찰 방법에 의하여 구매하도록 제도를 바꾸어 수입증대와 경비 절감을 함께 꾀하였다. 그밖에 종축 선발에 있어 국가단위 유전능력 평가체계를 구축하여 정확한 유전정보에 의한 우수 종축을 선발·이용할 수 있도록 개선하였다.

나. 종축산업발전대책

축종별 중장기 개량목표와 세부계획을 담은 「종축산업발전대책」은 DDA 협상재개와 미국 등 여러 나라와의 FTA 체결에 따라 축산부문의 개방이 심화되는 상황에서 축산업의 기본이 되는 종축의 생산성을 높여 궁극적으로 축산농가의 경쟁력 확보에 도움을 주기 위한 기틀을 마련한 것이다.

정부는 한우의 출하체중을 보다 높이기 위해 비육 기준기간을 현행 18개월에서 24개월로 늘리고 수소의 평균체중도 지금보다 25% 정도 증체된 711kg까지 늘려가기로 하였다. 아울러 등심면적, 등지방두께와 근내지방도 등 육질 점수가 높은 종축을 선발, 활용하여 품질도 고급화하는 방향으로 개량속도를 높여 나가기 위해 2010년 가축개량 목표를 수정 보완하였고 2015년은 새로이 설정하여 고시하였다.

표 8-2. 중장기 주요 가축개량 목표

지 표		2005	2006	2007	2010	2015
한우 체중 (비거세, ♂)	18개월령	564.5kg	566.8	580.0	(590.0)	(615.0)
	24개월령			665.0	684.0	711.0
젖소 산유량(305일, 초산우)		8,142kg	8,362	8,400	8,510	8,740
돼지 일당증체량(요크셔)		1,056g	1,027	1,030	1,039	1,054
산란계 연간 평균산란수		320개	312	324	329	337

한우는 2005년도부터 시행한 육종농가의 체계를 견지하면서 젖소에도 한우와 마찬가지로 육종농가제도를 도입하여 모계의 혈통을 반영할 수 있도록 암수를 함께 평가하여 개량성과를 지금보다 2배 이상 향상시켜 나가도록 하였다.

그림 8-1. 젖소개량 체계도



2007년도는 고능력 보증씨수소를 이용, 44만두분의 우량 젖소 정액을 생산 공급하여 국내산 정액 공급율을 현행 55%에서 64%로 높이고 전체 인공수정 비율도 98%로 향상시켜 나가기로 하였다. 이렇게 하여 두당 산유량을 높이는 대신 사육규모를 줄여 환경오염 부하량을 경감시키고 우유 품질은 유지방 위주에서 유단백 비중을 높여 고급화하는 방향으로 젖소개량을 추진하기로 하였다.

돼지는 원종돈을 보유하고 있는 규모화된 업체 10개 내외를 검정 종돈장으로 선정, 「돼지개량 Network」를 구축하여 유전정보를 수집·평가해 8~10년 후부터 국내 자체적으로 우량 원종돈을 선발 이용하기로 하였다. 또한 원종돈업은 등록기준을 종돈 1두 이상에서 품종별 100두 이상으로 점차 강화하며, 만성소모성 질병 퇴치를 위해 「모돈그룹관리시스템」의 도입하여 분만돈사 시설 현대화에 필요한 사업비를 융자 지원기로 하였다.

그림 8-2. 돼지개량 체계도



닭·오리는 조류인플루엔자 등 전염성 질병 예방을 강화하기 위해 노후된 육성 종계용 축사시설 개선을 적극 지원하기로 하였다. 2009년부터 종오리업을 신설하는 한편, 오리 개량에 본격적으로 나서 2008년부터 2009년까지 수요가 많은 체리베리종과 그리므드종에 대한 원종오리 전문생산농장을 2개소 육성하여 새끼 오리를 안정적으로 공급해 나가기로 하였다.

국제적으로 유전자원의 선점 경쟁과 소유 분쟁이 치열해지고 있기 때문에 국가차원의 동물유전자원 은행(Gene Bank)을 설립하기로 하였다. 이를 통해 국내 멸종위기에 있거나 희소 품종 등의 동물유전자원을 체계적으로 수집·관리하여 미래 식량자원 확보 차원에서 동물유전자원의 다양성을 유지해 나가기로 하였다.

FAO의 동물유전자원관리를 위한 세계전략 일환으로 추진 중에 있는 제1차 세계동물유전자원 현황보고서(SoW-AnGR) 작성과 관련, 우리나라의 재래가축 사육실태조사 실시 결과를 토대로 수립한 동물유전자원 보존 및 이용대책에 따라 동물유전자원관리에 관한 우리나라 국가보고서(Country Report)를 2004년 3월 FAO 식량농업유전자원위원회에 제출하였으며, 같은 시기에 FAO 권고에 따라 국내 동물유전자원 관리를 위한 축산법을 개정하여 근거규정을

마련하였다. FAO 등 국제동향을 파악하여 동물유전자원 국제조약 추진에 대응하기 위하여 동물유전자원 분야의 국제협력을 강화해 나가기로 하였다

이들 대책 외에 종축개량 촉진과 질병관리 강화를 위해 2003년 12월 26일부터 종축업을 신고제에서 등록제로 전환하였다. 이에 따라 종돈업체가 종돈과 번식용 씨돼지를 판매할 때에는 종축등록기관으로부터 종돈혈통증명서나 번식용 씨돼지혈통확인서를 발급받아 거래 시 구매자에게 의무적으로 교부토록 의무화 하여 개체 추적·확인이 가능하도록 제도화 하였다. 돼지의 육질 개량을 위하여 종돈업체·종돈검정소와 정액처리업체가 보유한 종돈을 대상으로 스트레스증후군 유전자(PSS) 검사를 실시하게 하여 물돼지 발생 유전자를 지닌 종돈의 조기 도태를 유도하고, 종돈의 육량형질 이외에 육질평가를 위한 검정기준을 보완하였다. 또한 재래식 구조로 노후화 된 종돈검정소 시설을 검정장비와 방역 소독시설을 갖춘 첨단 현대시설로 신축하여 종돈 검정업무의 효율성 향상과 방역·위생여건을 획기적으로 개선하는 한편 종돈의 육질검정·평가 체계를 보완하였다.

2.3 가축공제

2.3.1 추진경위

축산농가의 요구사항 등을 반영하여 다양한 공제상품의 개발과 보장범위를 확대하는 등 가축공제를 활성화시키기 위해 연구용역계획을 수립(2005년 4월) 하였으며, 한국농촌경제연구원을 통해 2005년 5월부터 2006년 3월까지 “가축공제 활성화 방안”에 대한 연구용역을 추진하였다.

연구용역 결과를 토대로 2006년 4월 6일에는 축종별 생산자단체, 농협중앙회, LIG·현대쌍용화재 등 관련 분야 전문가 20여명이 참석한 간담회를 개최하였으며, 이 과정에서 농협 등 이해당사자의 반발을 최소화하고, 관련 분야 전문가들의 의견수렴 등을 통해 축산업계의 공감대를 형성하였다.

연구용역 결과 및 간담회 등을 통해 제시된 방안들은 종합적으로 검토·분

석하여 가축공제를 활성화시키기 위한 “가축공제 개선대책”을 2006년 6월 15일 마련하였다.

2.3.2. 주요내용

가. 가축공제시장 경쟁체제 도입

가축공제 개선대책의 주요내용으로는 그동안 가축공제 시장에서 농협중앙회가 독점적으로 사업을 운영해 오던 것을 민간보험사를 참여시켜 경쟁체제를 도입한 것이다.

2006.11월 정부는 민간보험사(LIG 컨소시엄)⁵의 사업 참여와 관련하여 약정을 체결하였으며, 준비기간 등을 거쳐 2007년 6월 1일부터 상품을 시판하고 있다.

나. 가축공제 피해범위 확대

닭·오리 등 가금류에 대한 피해보장 범위를 설해까지 확대하였다. 가금류의 경우 설해 피해가 발생하면 그 피해규모가 커 그동안 공제사업자가 취급을 꺼려왔으나, 개선대책을 통해 가금류의 설해피해까지 보장토록 함에 따라 가금류 사육농가의 경영안정에 실질적인 도움이 되도록 하였다.

다. 공제료 선택폭 확대

공제 보장비율을 다양화하여 농가가 부담해야 하는 공제료의 선택 폭을 확대하였다. 그동안 보장비율이 80~95%로 일률적이던 것을 50%부터 선택할 수 있도록 하여 2006.8월부터 시행하였다.

라. 공제료 분납제 도입

가축공제 가입자의 공제료 부담을 경감시키기 위하여 공제료 분납제도를 도입하였다. 그동안에는 농가가 가축공제를 가입할 경우 공제료를 일시불로 납입

5 LIG 화재, 현대화재, 삼성화재, 동부화재

하도록 하였으나, 일정금액(200만원) 이상에 대해서는 연간 2회에 걸쳐 분납할 수 있도록 하였다.

마. 축사에 대한 공제로 지원

축사에 대한 공제로 지원을 신설하였다. 가축공제 가입 시 농가가 축사피해를 보장받고자 할 경우 공제료를 본인이 100% 부담하던 것을 2007년 1월부터는 농가가 70%를 부담하고, 나머지는 정부에서 지원하고 있다.

바. 가축공제 가입대상 축종 확대

축산농가에 대한 경영안정망을 확충하기 위해 가축공제 가입대상 축종을 매년 확대하는 것이다. 2002년도에는 가축공제에 가입할 수 있는 축종이 4개에 불과하였으나, 2006년에는 9개 축종으로 늘어났으며, 2007년에는 타조·거위 등 2개 축종이 추가하는 등 매년 가입축종을 확대하여 2013년까지 15개 축종으로 확대할 계획이다.

* 대상축종 : ('02) 소, 돼지, 닭, 말 → ('06) 오리, 사슴, 꿩, 메추리, 칠면조 추가 → ('07) 거위·타조 추가

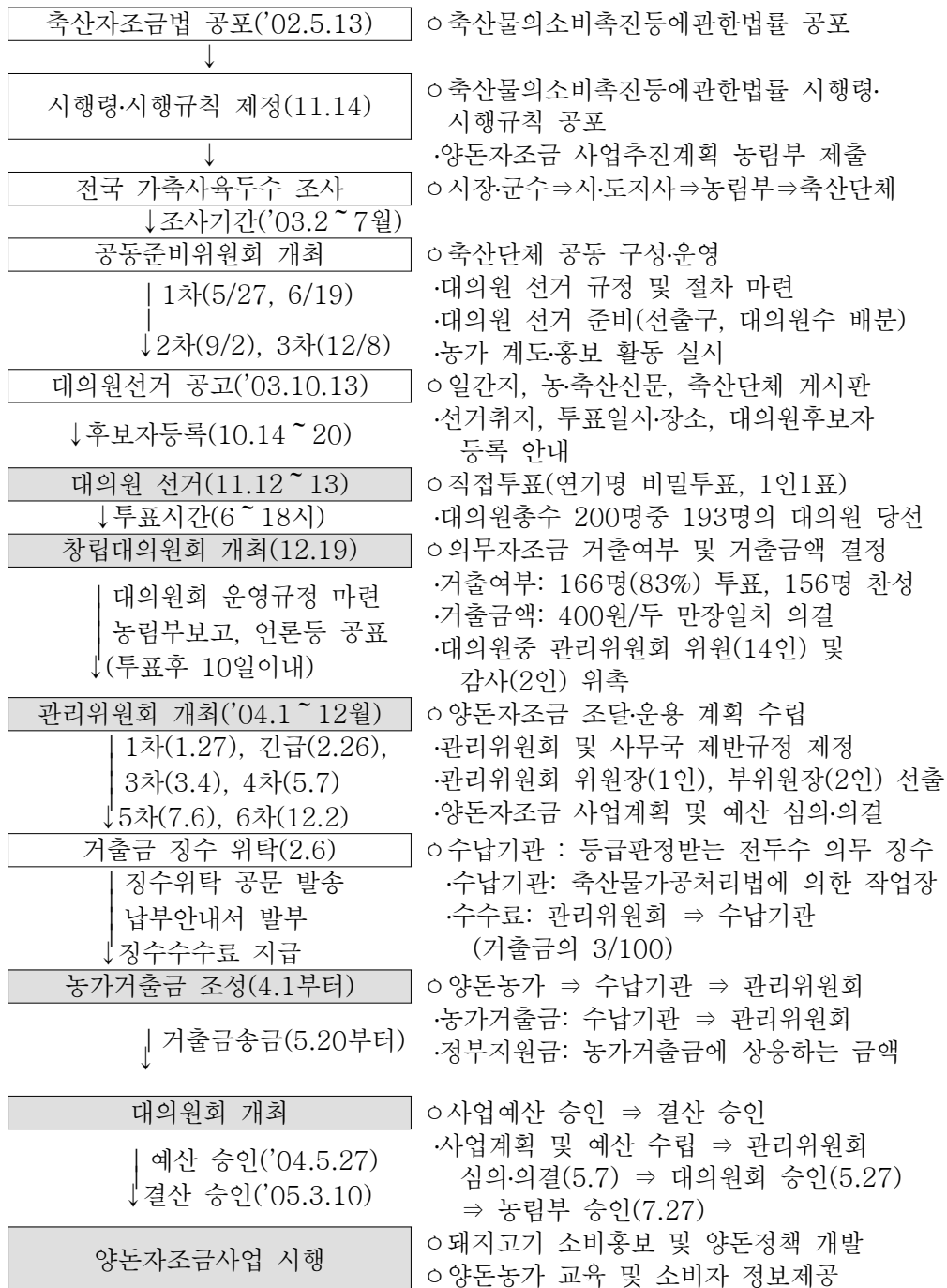
2.4 축산자조금

2.4.1. 추진 경위

축산 의무자조금은 양돈분야에서 가장 적극적으로 추진하였다. 양돈협회와 농협은 「축산물소비촉진등에관한법률」 및 동 시행령·시행규칙 시행에 맞추어 사업계획을 제출하였으며, '04년 4월 우리나라 농업분야 최초로 의무자조금 사업을 시작하였다.

양돈 의무자조금의 실시로 모든 양돈농가가 도축 시 1두당 400원을 거출하면서 양돈자조금 사업의 규모도 확대되었다. '03년 2.8억원이던 양돈자조금 채원(농가거출금 및 정부보조금)은 '04년 48억원으로 17배나 증가하여 활발한

표 8-3. 양돈자조금(최초의 의무자조금) 시행 추진경과



소비촉진(TV광고, 시식회, 홍보 리플릿 등), 교육(선진지 연수, 사양관리 교육 등), 조사·연구 사업을 시행하였다.

양돈분야의 의무자조금 도입과 원활한 사업추진은 다른 축종의 의무자조금 사업을 촉진하여 '05년에는 한우, '06년에는 낙농(우유)분야에 의무자조금이 도입되었다. 특히 한우자조금은 양돈·낙농과는 달리 임의자조금을 거치지 않고 바로 의무자조금을 사업을 실시하였다.

참여정부는 소비홍보, 교육 및 정보제공, 조사연구 등을 통한 생산자단체의 자율적 수급조절 능력을 강화하기 위해 축산단체의 의무자조금 사업을 적극적으로 지원하였다. 2003년 13억원이던 축산자조사업(양돈·양계·낙농 임의자조금)의 정부보조 지원액은 의무자조금 도입에 따라 2006년 115억원으로 급격히 늘어났다.

표 8-4. 축산자조금 연도별 사업실적

단위: 억 원

연 도	01	02	03	04	05	06	07
사업 실적	38	38	29	72	159	231	270

주: 사업실적은 농가거출금과 정부보조 포함한 집행액이며, '07년은 예산기준 추정액임.

의무자조금 사업은 축산단체를 중심으로 농가 대표인 대의원 선출, 대의원으로서 구성되는 대의원회의 의무거출금 납부여부 및 납부금액 결정, 사업계획을 수립하는 자조금관리위원회 구성, 대의원회에 사후결과보고 등 민주적인 절차를 거쳐 이루어지는 것으로 해당 축종의 모든 농가의 적극적인 참여와 관심이 없이는 이루어질 수 없는 것이기 때문에 그 의미가 매우 크다.

과거 축산물 가격 등락시의 수매 등 정부 주도의 수급조절 정책에서 축산자조금 사업을 통한 농가 자율적 수급조절 능력 강화는 정부 재정 부담 완화와 농가 자생력 제고 등 우리 축산 발전에 중요한 역할을 하고 있다.

2.4.2. 주요내용

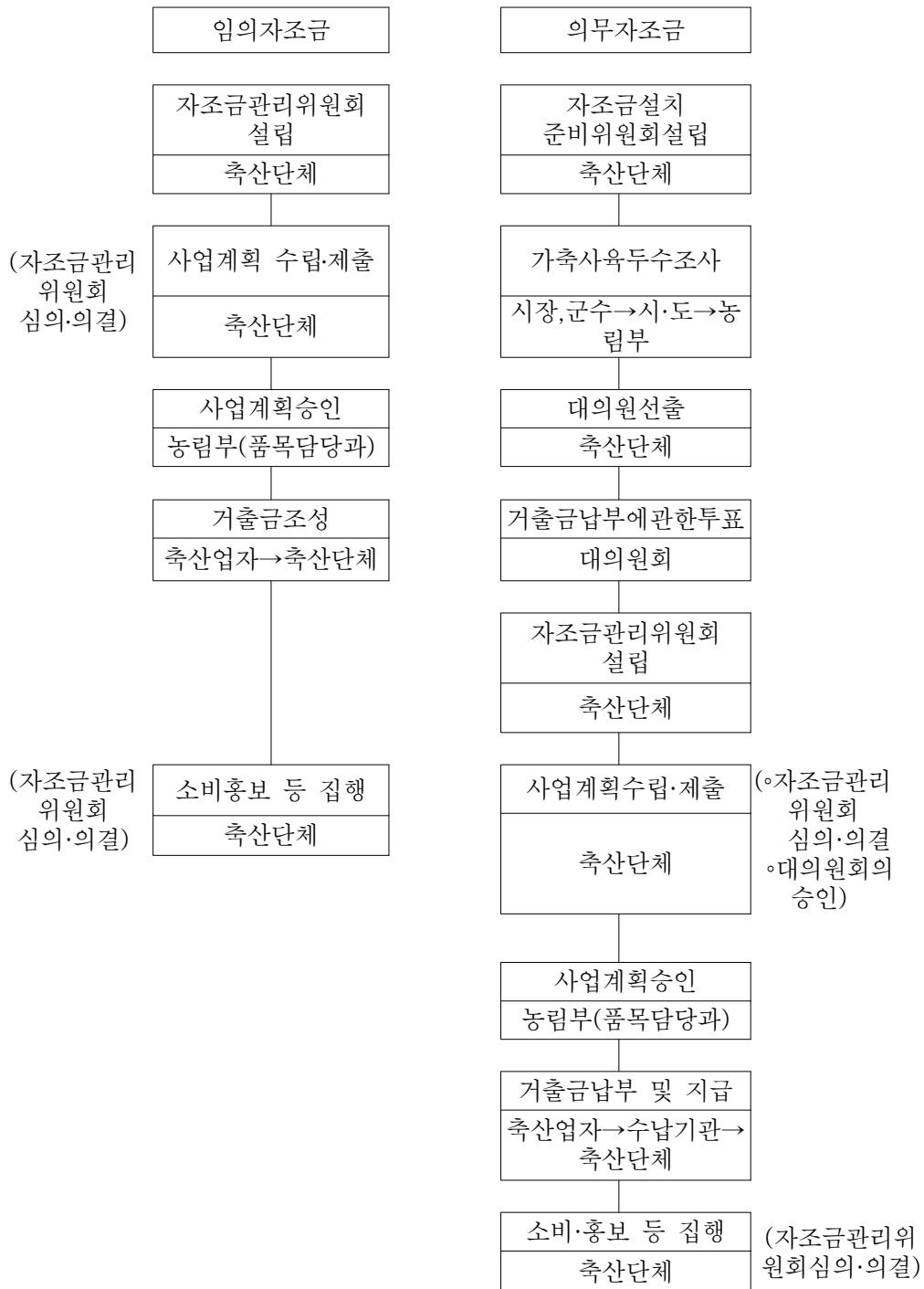
축산자조사업은 임의자조금 사업과 의무자조금 사업으로 분류된다. 임의자조금의 주요 재원은 일부 축산업자 등이 자율적으로 거출하는 임의거출금과 정부보조금이고, 의무자조금의 재원은 대의원 선출 후 대의원회 결정에 따라 모든 생산자가 거출하는 의무거출금과 정부보조금이다. 의무거출금은 돼지 400원/두, 한우 2만원/두, 낙농(우유) 2원/ℓ 이다. 정부보조금은 임의자조금·의무자조금 모두 농가거출금액의 100%이내에서 축종별 50억원을 한도로 지원하고 있다. 이렇게 조성된 자조금으로 축산단체는 소비홍보·교육 및 정보제공·조사연구 등의 사업을 추진한다.

자조금 사업의 추진 주체는 축산단체이다. 자조금사업의 난립을 막고 효율성을 높이고 위해 하나의 축산물(예컨대 쇠고기)에는 하나의 자조금만을 운용하도록 하고 있으며, 만약 둘 이상의 축산단체가 있는 경우에는 하나의 자조금을 공동으로 조성·운용토록 하고 있다(예컨대 한우자조금의 경우, 전국한우협회와 농협중앙회가 함께 자조금 사업을 함).

의무자조금을 추진하기 위해서는 우선 대의원을 선출해야 한다. 대의원의 총수는 한우 250명, 젓소(낙농) 130명, 돼지(양돈) 150명, 육계·산란계 80명 등이다. 지역별 대의원 수는 축산업자의 수 및 사육두수에 따라 배분된다. 대의원들은 대의원회를 구성하여 의무거출금 납부여부 및 의무거출금액을 결정한다. 축산단체는 자조금 사업의 효과적 운용을 위해 축산단체의 장, 대의원, 학계 및 유통전문가, 소비자대표, 관계공무원 등으로 구성되는 자조금관리위원회를 설치한다. 축산단체는 자조금관리위원회 및 대의원회의 의결을 거쳐 농림부에 사업계획서를 제출하고 농림부장관은 승인 후 사업을 시행한다.

의무자조금의 성패를 결정하는 중요한 요소 중 하나는 전 농가가 거출금 납부에 참여하느냐이다. 개별농가가 도축 등을 하면서 일정금액을 축산단체나 자조금관리위원회에 직접 납부하는 것은 비효율적이다. 의무자조금 제도에서는 수납기관의 존재와 역할이 매우 중요하다. 수납기관은 농가의 거출금을 모아서 자조금사무국에 전달하는 역할을 한다. 소·돼지의 경우 축산물가공처리법상

표 8-5. 축산자조금 사업 추진절차



원칙적으로 도축장에서만 도축하게 되어있다. 따라서 도축장이 수납기관으로서 거출금을 징수한다면 모든 한우 또는 양돈 농가가 쉽게 자조금 구성에 참여할 수 있게 되어 의무자조금 추진이 보다 용이해진다. 도축장은 수납기관으로 일한 대가로 거출금의 100분의 5이내의 수수료를 지급받을 수 있다.

축산의무자조금 사업의 직접적인 경험을 통하여 드러난 축산자조금 제도상의 미비점을 개선·보완하고자 2006년 12월 「축산물의소비촉진등에관한법률」이 개정되었다. 법의 제명을 「축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」로 변경하고, 축산단체가 임의거출금과 의무거출금 중 하나를 선택하여 조성하도록 하는 한편, 대의원 결원 시 보궐선거 근거 규정을 마련하였다. 또한 대의원회의 의결사항을 명확히 하고 자조금의 용도에 축산물의 소비촉진 등을 위한 조사·연구 사업을 추가하였으며, 자조금관리위원회에 학계 및 유통업계의 전문가를 추가하였다.

2007년 6월에는 하위법령 개정을 통해 농가 수 감소추세를 반영하고 대의원회 운영의 효율성을 높이기 위해 의무자조금 대의원 총수를 하향조정하였다. 아울러 대의원 선출을 위한 지방자치단체장의 가축사육두수 등에 대한 별도의 조사 의무를 폐지하여 지방자치단체의 업무 부담을 경감하고, 수납기관(도축장 등) 수수료를 상향 조정 및 수납기관의 의무거출금 납입기한을 연장하여 수납기관의 협력을 촉진코자 하였다.

2.5 가축방역종합대책 추진

2.5.1. 추진경위

국무조정실 주관 정책조정실무 회의 시('04.2.10) 현행 방역체계를 전반적으로 재검토하여 개선방안을 마련하는 것이 필요하다고 합의됨에 따라 '가축방역체계 개선 추진계획'을 마련('04.2.14)하였다.

중점 검토과제는 ① 질병발생 최소화를 위한 사육환경 개선, ② 평시 예방조치, 초동방역 등 단계별 조치사항 재검토, ③ 방역기관별 업무분담 체계화, ④

방역조직 및 인력 확충방안 강구 등이다.

이를 위해 농림부, 검역원, 경기도가축위생시험소, 안성시, 농협 및 방역지원본부 등의 관계기관 실무자로 구성된 ‘실무작업반’을 구성하여 운영하였으며, 실무작업반이 마련한 개선방안은 ‘전문가 협의회와 농림부 차관을 단장으로 하는 관계부처 국장으로 구성된 “가축방역대책 실무추진단” 등의 논의를 거쳐 확정 후, 발표한 것이다.

2.5.2 주요내용

가. 제도 개선

(1) ‘축산업 등록제’ 및 ‘친환경축산직불제’ 시행

적정규모의 가축사육을 유도하기 위하여 종축업, 부화업, 계란집하업 및 일정규모 이상의 가축사육시설면적 농가는 시장·군수에게 등록하는 축산업등록제가 시행되었으며, 친환경 축산으로 농촌경관 향상, 환경부담 경감 등 지속 가능한 축산기반을 구축하기 위한 친환경축산직불제 등이 도입되어 시행되었다.

(2) ‘가축전염병 예찰실시 요령’ 및 ‘소독설비의 운영·소독요령’ 제정

차단방역으로 주요 질병을 사전에 예방하기 위하여 전염병 의심축을 조기에 신고하고 색출할 수 있도록 체계 구축을 위해 ‘가축전염병 예찰실시요령’을 제정하였으며, 중앙 및 지역 가축질병예찰협의회 운영 활성화를 위해 분기별 회개최, 지역담당관을 지정·운영하여 소독의 날 점검 등의 시스템을 구축하였다. ‘소독설비의 운영 및 소독요령’을 제정하여 소독설비 대상 확대에 따라 설치기준을 세분화하여 적정한 소독이 이루어 질 수 있도록 하였다.

(3) 농장주·관리인·공무원 등에 대한 방역교육 실시

전국 일제 소독의 날 점검 시 외국인 근로자 고용 농가를 현지 방문하여 외국인 근로자뿐만 아니라 농장주 등에게도 해외 악성가축전염병 유입방지대책 등을 교육(195개 시·군)하였으며, 가축방역 담당 공무원에 대한 직무교육도 매년 실시하고 있다. 이와 함께 인수공통전염병과 주요 질병의 특성을 소개한 책자 및 방역수칙을 제작(각 20천부)·배부하였으며, 가축방역관업무지침을 제정하여 운영하고 있다.

(4) 가축질병 발생을 가정한 조치계획 수립·운영

가축질병 발생 시 발생농장에 대한 즉각적인 조치가 이루어질 수 있도록 이동 통제 및 소독강화 방안을 마련하여 CPX 훈련을 통해 현장에서 적용될 수 있도록 하고, 농가전담 통제초소 및 역학관련 농장·도축장 방역관리 방안을 마련하여 시행하고 있다.

각종 축산대회·세미나 등 축산관계자의 집회를 금지하였으며, 발생지역 인접지역 등으로의 확산방지를 위해 상황실 및 통제초소 운영을 강화하였으며, 발생 시 역학조사 등 초동대응 체계를 보완하여 추가 발생으로 인한 피해를 최소화 할 수 있도록 하였다.

나. 인수공통전염병 방역대책

(1) 광우병 예방대책 및 발생 시 대비 사전대책 수립

동물성 원료의 반추가축 사료 사용금지 규정 이행 실태 점검을 90개 사료공장에 대해 실시하였으며, 사료공장 위해요소중점관리(HACCP) 체도를 도입하여 교차오염을 방지하고, 사료업체를 대상으로 광우병 홍보교육을 지속적으로 실시하였다.

광우병 발생 가능성이 높은 위험축군에 대한 검사를 유도하기 위해 광우병 위험소별 점수제를 적용하였으며, 광우병 정밀검사 전문요원 교육을 실시하고 있다. 아울러 광우병에 감염된 소는 변형프리온 단백질이 특정위험물질(SRM)에 함유되어 있으므로 SRM의 점진적 소비감소를 유도하는 한편, 도축장에 SRM 제거시설을 설치하여 발생 시 처리할 수 있는 여건을 조성하였다.

(2) 조류인플루엔자 재발방지대책 추진

2003년 11월부터 동남아시아에서 발생한 조류인플루엔자(AI)가 2008년 2월까지 총 53개국에서 발생 보고가 있었고, 이 중 14개국이 국제수역사무국(OIE)의 기준을 충족하여 청정국 지위를 회복하여 유지중이며, 동남아에서 주로 발생하던 AI는 2005년부터 유럽·아프리카·인도 등지로 확산되었으며, 현재는 동남아·아프리카에 상재화 되어 있다.

* 철새 및 가금류 밀수로 인해 유럽·아프리카·인도 등지로 확산된 것으로 추정

사람 감염은 WHO 집계 기준으로 2008년 2월 현재까지 14개국(중국·태국·베트남·인도네시아 등)에서 366명 감염, 232명 사망이 보고되었다. 국내에서는 2003년 12월부터 2004년 3월까지 19건, 2006년 11월부터 2007년 3월까지 7건 등 2차례의 소규모 유행이 있었다.

농림부는 발생농장 반경 3km 이내 가금류 전체를 살처분하는 등 과감한 방역조치를 통해 확산을 방지하였고, 감염이 우려되는 인접농장 돼지들까지 확대 살처분하여 바이러스 변형가능성을 사전에 차단하였다. 2003년 392농가 5,285천 마리, 2006년 460농가 2,800천 마리를 살처분하였으며, 살처분보상금 등 방역비용이 2003년 1,531억원, 2006년 582억원이 소요되었다.

발생원인 역학조사 결과 철새를 통해 유입되었을 가능성이 높은 것으로 분석되었으며, 국제수역사무국(OIE) 규정에 따라 국내 종식상황을 각각 동 기구에 통보(2004.9.21. 및 2007.6.18)하였다.

다. 기타 주요 질병 방역대책

(1) 구제역 재발방지 대책

매년 구제역 유입위험이 높은 3~5월을 특별대책기간으로 설정하여 강도 높은 국경검역 및 국내방역을 추진하고 있으며, 관계부처와 공동으로 범정부 차원의 국경·국내방역을 실시하였다.

구제역 유입위험 요인인 수입진초, 여행객 휴대육류 및 외국인 근로자 등에 대한 집중관리 및 여행객에 대한 사전 교육·홍보활동을 전개하는 한편, 남은 음식물 쓰레기 관리, 해외정보 수집 등과 같은 업무에 총력을 기울인 바 있다.

국내방역을 위하여 매주 수요일을 “전국 일제 소독의 날”로 정해 운영하고 있으며, 공동방제단(3,885대반)을 동원하여 소독을 지원하고 농가예찰·혈청 검사, 외국 고용자 관리, CPX 훈련, 방역교육 등을 강화하였으며, 특별대책기간 이후에는 평시 방역체계로 전환하여 지속적인 방역대책을 강화하였다.

(2) 돼지콜레라 방역대책

돼지콜레라 청정화('01년) 이후, '02년, '03년에 걸쳐 전국적으로 발생함에 따라 조기차단을 위해 예방접종 정책으로 전환하여 제주도를 제외한 전국의 사육돼지(모돈·종돈 포함)를 대상으로 예방접종을 실시하고 있다.

매년 예방약을 100% 공급하고 있으며, 모든 농가에서 예방접종을 실시하도록 하기 위해 면역 형성율 80% 미만 농가에 대하여는 과태료를 부과함에 따라 95% 수준의 높은 면역 형성율을 유지하고 있다.

제주도는 돼지콜레라 청정화 지역으로 일본에 돼지고기를 수출하였으나, '04년 돼지콜레라 백신항체(LOM주)가 발생함에 따라 역학조사를 실시하여 발생원인을 규명하는 한편, '06년부터 돼지콜레라 백신항체 근절 및 대일 돼지고기 수출대책을 마련하여 지속적으로 추진하고 있다.

(3) 돼지소모성질환 방역대책

최근 돼지소모성질환이 전국적으로 발생함에 따라 돼지 폐사율이 증가하는 등 양돈농가의 피해가 확산되어 '05년부터 돼지소모성질환 방역대책을 마련하여 추진하고 있다. 동 질환은 동물, 병원체 및 사육환경 간 상호작용에 의해 발생하기 때문에 농가별 맞춤형 컨설팅자문단 운영, 종돈장 및 돼지인공수정센터 위생관리 강화, 양돈농가 순회교육 및 홍보, 돼지 사육환경 개선방안 연구용역, 양돈장 사육환경 시설개선 지원, 친환경 축사표준설계도 개발·보급, 표준진단 기준 확립 및 신속진단법 개발 등의 과제를 시행하였다.

라. 방역조직 및 인력 확충

(1) 가축방역조직 확대 및 인력 증원

조류인플루엔자, 구제역 및 부루세라병 등에 대한 사전예방 및 발생 시 효율적으로 대처하고, 동물복지 및 공익수의사 운영 등의 업무가 확대됨에 따라 국립수의과학검역원 조직 3개과에 86명을 증원하였다.

일선 시·군의 가축방역 업무 증가 및 가축위생시험소의 부루세라·광우병 혈청검사 등 신규업무 수행에 따른 인력 보강을 위해 행정자치부와 협조하여 지침을 시달·추진한 결과, 전국 총 234명을 확충하였다.

(2) 공익수의사제 운영

가축 방역 및 축산물 안전성 제고를 위한 대책 추진과 수의사의 지방공직 기피에 따른 전문인력 부족 문제를 해결하기 위하여 수의사가 지자체에서 가축 방역업무에 3년간 종사할 경우 병역의무를 대체해 주는 '공익수의사제'를 2007년부터 도입하였다. 이를 위해 '공익수의사에 관한 법률(안)'을 마련하여 농해위('05.6.23), 법사위('06.2.15), 본회의 의결('06.3.2)을 거쳐 법령을 제정('06.3.24)

하였으며, 동법 시행령 및 시행규칙을 제정('07.8.29)한 바 있다.

매년 150명의 공익수의사를 선발하여 군사교육(4주간) 및 직무교육(1주간)을 거쳐 일선 시·군·구, 시·도 가축위생시험소 및 검역원에 배치하여 가축 방역, 축산물위생 및 동·축산물 검역 업무를 수행하고 있다. 공익수의사 자격요건은 수의과대학을 졸업하고 수의사 면허를 취득한 자이며, 공익수의사는 농림부 소속 계약직 공무원 신분이 되며, 일선 가축방역 현장에 배치된다.

공익수의사는 가축전염병 예방대책 추진 및 발생 시 긴급방역조치, 질병예찰, 원유·도축검사, 가공장 위생관리, 축산물 유해잔류물질 및 병원성 미생물 검사, 수출입 동물 및 축산물 질병검사·위생검사 등의 업무 추진을 통해 해외 악성 가축질병의 유입방지 및 방역대책 추진에 중요한 역할을 수행하고 있다.

마. 가축전염병예방법 개정

제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하여 가축방역 업무의 효율적 추진을 위해 가축전염병예방법을 개정하였다. 주요 내용은 현행 제1종·2종 가축전염병을 제1·2·3종으로 분류, 인수공통전염병이 아니면서 사람의 질병과 비슷한 명칭 변경, 면역요법의 제도화, 가축병성감정실시기관에 대한 지정 취소 권한 부여 및 제2종 가축전염병 관리 강화 등이다.

2.6. 미국산 쇠고기 수입 관련

2.6.1. 미국산 쇠고기 수입 재개 요청과 검토

2003.12.24일 미국 워싱턴 주에서 광우병 감염 소 1마리가 확인됨에 따라 우리 정부는 미국산 소 및 쇠고기 등에 대해 수입을 금지하였다. 수입금지 조치 이전까지 우리나라는 미국의 3대 쇠고기 수출 대상국이었으며, 미국은 우리나라가 전체 쇠고기 수입량의 67%를 차지하는 20만 톤 정도의 쇠고기를 수입한 최대의 수입 대상국이었다.

미국은 '04.10월 일본과 향후 일본 국내 승인절차를 전제로 20개월 이하의

소에서 생산된 쇠고기의 수입에 원칙적으로 합의한 이후 우리나라에도 미국산 쇠고기의 수입재개를 요청하였다. 이 무렵 일본, 홍콩, 대만, 싱가포르 등 주변국을 포함한 많은 국가들이 미국산 쇠고기 수입재개를 검토·진행하고 있었다.

미국 농업부(USDA) 펜(J.B. Penn) 차관은 '04.10월 한국 방문 시 미국산 쇠고기의 수입재개를 요청하였으며, 같은 해 12월 한미 양국 농업부 장관의 면담 시 한미 양국 전문가 협의회를 개최기로 하고 우리정부는 구체적인 미국산 쇠고기 수입금지 조치 해제를 위한 검토를 시작하였다.

2005. 2월 개최된 미국산 쇠고기 수입재개 관련 한미 전문가 협의회를 시작으로 국내 전문가들은 국제기준과 과학적인 근거를 바탕으로 미국산 쇠고기의 안전성 등에 대한 기술적인 검토를 실시하였으며, 1년여 동안 현지조사와 전문가 협의 등을 통해서 미국산 쇠고기가 안전하다는 결론을 내리고 미국산 쇠고기의 수입재개를 결정하였다.

2.6.2. 주요 조치사항

가. 제1차 한미 BSE전문가 협의회 개최

2005.2.28일 경기 안양 소재 국립수의과학검역원에서 제1차 한미 BSE전문가 협의회 개최를 시작으로 미국산 쇠고기 수입재개와 관련된 수입위험분석 절차가 진행되었다.

나. 제2차 한미 BSE 전문가 협의회 개최

우리 정부는 '05.4월에 가축위생설문서(2단계)를 미국 측에 송부하였으며, 미국 측이 회신한 답변서에 대한 검토·분석(3단계) 등 수입위험분석 절차를 진행하면서 '05.4.19일부터 4.22일까지 수의과학검역원에서 제2차 한미 BSE 전문가 협의회가 개최되었다. 우리정부는 그간의 확보된 정보를 바탕으로 미국 내 광우병 위험도 및 방역조치와 쇠고기 안전성 확보 등 주제별로 문제점을 제기하였으며, 양국이 쟁점사항들에 대한 심도 있는 의견 교환을 하였다.

다. 미국 현지조사 실시

미국산 쇠고기의 안전성에 대한 국내 소비자의 확인을 위해서 '05.5.8일 ~ 5.15일 기간 동안에 소비자 단체와 대학교수로 구성된 NGO 관계자가 미국 현지조사를 실시하였다. NGO 관계자들은 미국의 도축장, 사료공장, 비육농장·번식농장, 대학 농업연구소와 미국 농업부를 방문하여 그간의 광우병 관련 조치사항, 미국 측의 사료규제 조치나 광우병 예찰 실적, SRM 제거 등 미국 측의 광우병 관련 안전조치에 대한 설명을 들었으며, 미국산 쇠고기의 안전성, 수출 쇠고기의 이력추적 가능여부와 미국 소비자들의 반응, 특히 광우병 방역조치 상황뿐만 아니라 HACCP 적용현황, 세균검사 등 일반적인 위생관리 조치 등을 확인하였다. NGO 관계자들은 미국 소비자들이 광우병 발생 이후에도 쇠고기 소비를 특별히 줄이지 않는 등 쇠고기 안전성을 신뢰하고 있다는 점에 주목하고, 한국의 소비자들은 쇠고기에 대해서 특별히 정서적으로 민감하므로 개체식별시스템, 라벨링 등에 대해 많은 관심을 가지고 있음을 언급하면서 미국 정부가 광우병 예방 및 쇠고기 안전성 확보를 위해 나름대로 최선을 다하고 있는 것으로 평가하였다.

라. 제3차 한미 BSE 전문가 협의회 개최

양국 정부는 수입위험분석 절차 중 3단계인 미국 답변서에 대한 우리측의 검토·분석이 마무리됨에 따라 '05.6.5일 ~ 6.12일 기간에 4단계 절차인 현지조사와 제3차 한미 BSE 전문가 협의회를 미국에서 개최 하였다.

미국 현지조사(4단계)에는 수의과학검역원, 수의과대학교수 등 10명의 전문가가 참여하여 제2차 전문가협의회에서 논의된 사항의 이행여부에 중점을 두고 점검하였으며, BSE 실험실, 농장, 사료공장, 렌더링 시설, 도축·가공장을 방문하여 사료의 안전관리, 개체식별 프로그램, 폐사축 신고 방법 및 처리사항, SRM 제거의 적정성, 도축장에서의 연령감별 방법 등 미국 현장에서의 광우병 위험관리에 대한 전반적인 조사를 실시하였다.

제3차 전문가협의회에서는 그간 논의된 내용과 현지조사 내용을 바탕으로

미국이 광우병 위험관리를 충분히 하고 있는지를 중점 확인하였으며, 그간 수차례의 전문가 협의 및 현지 조사를 통해서 많은 부분 이해의 폭이 넓어졌지만 추가로 확인이 필요한 사항에 대한 의견 교환이 있었다.

미국 현지조사 기간 중 미국 텍사스에서 광우병 감염소가 추가 확인('05.6.24 일 최종 확인)됨에 따라 현지 조사단은 미 측에 상세한 정보 제공을 요구하였으며, 미국 측이 제시한 정보를 검토한 결과 해당 소는 12세 가량의 늙은 소로 미국의 사료금지조치를 시행한 '97.8월 이전에 태어난 것으로 확인되었다.

마. 국내 광우병 전문가 회의 개최

그간의 3차례의 한미 전문가기술협의회와 현지 조사결과 등을 바탕으로 미국의 광우병 안전관리 실태와 미국산 쇠고기 안전성에 대한 종합적인 조사결과에 대한 국내 광우병 전문가들의 검토를 위하여 '05.10.19일 교수, 보건계 및 검역원 등 미국산 쇠고기 관련 국내 광우병 전문가 회의가 개최되었다.

국내 전문가들은 미국이 영국 등 광우병 발생국가로부터 과거에 생우 및 육골분을 수입한 실적이 있으므로 젖소, 종축 등 늙은 소에서 광우병이 몇 건 추가로 발생할 가능성은 배제할 수 없으나 미국의 광우병 위험도는 높지 않은 것으로 판단하였다. 특정위험물질(SRM) 제거 등 미국산 쇠고기 안전성에 관한 제도는 현행 국제기준을 충족하는 것으로 판단되지만 미국산 쇠고기 수입재개를 결정할 때에는 국제기준에 비하여 보다 강화된 기준을 적용하는 것이 바람직하다는 전문가들의 의견이 있었다.

또한, 국내 전문가들은 쇠고기의 수입재개와 관계없이 미 측에 대한 4가지의 권고사항을 제시하였으며, 권고사항은 첫째, 모든 동물사료 원료로 SRM 사용을 전면금지하고 둘째, 미국 내 광우병 방역조치의 실효성 검증과 광우병 양성축의 적극 색출을 위해 지속적인 예찰강화 조치, 셋째 미국 내 추가 광우병 발생 이후 최근의 자료를 반영하여 광우병 위험평가를 실시하고, 넷째로 소 개체 식별시스템의 조기 정착이었다.

바. 가축방역협의회 개최

이후 11월 29일과 12월 14일 가축방역협의회를 개최하여 생산자·소비자단체 및 전문가들의 논의와 검토를 거쳐서 미국산 쇠고기의 안전성에 문제가 없다고 결론을 내렸다. 특히, 미국 광우병 방역조치 등을 검토하는 과정에 대학교수 등 외부 전문가를 참여시켰으며, 생산자, 소비자 단체 및 관련 전문가들이 참여한 가축방역협의회에서 국내 전문가들이 작성한 보고서를 2차례 충분히 검토하는 등 정책입안과정에서 폭넓은 의견을 수렴하였다.

이 무렵에 '05.12.12일 일본은 20개월 이하의 뼈를 포함한 미국산 쇠고기의 수입재개를 합의하였으며, 홍콩도 같은 해 12.29일 미국산 쇠고기의 수입을 재개하였다.

사. 미국산 쇠고기 수입재개 합의

우리 정부는 미국과 '06.1.9일부터 13일까지 서울에서 개최된 한미 쇠고기 수입재개 협상을 통해 미국산 쇠고기의 수입재개를 합의하였다.

30개월 미만의 뼈를 제거한 살코기만을 수입 허용하는 조건으로 국제기준보다 강화된 내용의 수입위생조건(안)을 합의하였으며, 입안예고 등을 거쳐 '06.3.6일 '미국산 쇠고기 수입위생조건'이 제정되었다.

<참고> 미국산 쇠고기 수입위생조건 주요 내용

- ◆ 30개월 미만의 소에서 생산된 뼈를 제거한 골격근육(살코기)만 수입허용
- ◆ 모든 연령의 소에서 특정위험물질(SRM)인 뇌, 눈, 척수, 머리뼈, 척주, 편도, 회장 원위부를 제거
- ◆ 미국 수출작업장(도축장, 가공장 및 보관장)은 한국 정부가 현지점검 또는 그밖의 방법으로 승인한 작업장이어야 함
- ◆ 미국의 사료규제 조치가 효과적으로 시행('98.4월)된 이후 출생한 소에서 BSE가 발생하는 등 미국의 BSE 상황 악화 시 미국산 쇠고기 수입중단 가능

아. 미국의 광우병 재발과 연령조사 실시

미국산 쇠고기 수입재개 이후 '06.3.13일 미국 알라바마 주에서 3번째 BSE 감염 소가 발견되었으며, 새로 제정된 수입위생조건에 따라 98.4월 이후에 태어난 소에서 광우병 발생이 확인되는 경우 미국산 쇠고기에 대한 전면 수입금지 조치를 취할 수 있도록 규정되어 있어 3번째 광우병 감염 소의 연령은 매우 중요한 문제였다.

우리 정부는 미국의 3번째 광우병 감염소의 나이 확인을 위해서 2차례의 전문가 협의회를 개최하였으며, 제주도에 방목중인 육우의 치아상태 비교와 4.19일부터 23일까지 치아 관련 전문가들의 미국 현지조사를 실시하고, 국내 전문가들과의 검토를 통해서 해당 감염 소는 최소 8세 이상임을 확인하였다.

자. 미국의 수출작업장에 대한 현지점검 실시

지난 '03.12월 미국산 쇠고기 수입 중단 조치 시 대한민국 수출작업장(도축장, 가공장, 보관장)이 모두 지정 취소된 바 있는데, 미국 측은 미국산 쇠고기 수입 재개와 더불어 한국 수출을 희망하는 미국의 37개 작업장에 대한 수출작업장 승인을 요청하였다. 우리 측은 '06.5.6일~5.21일 동안에 검역원 전문가로 구성된 4개 팀(8명) 점검단이 37개 해당 작업장 모두에 대하여 광우병 관련 작업장 위생관리 실태를 50여개에 이르는 점검항목에 따라 현지점검을 실시하였다. 1차 점검결과에서 37개 작업장 중 7개 작업장에서는 캐나다산 쇠고기 혼합 보관 등 심각한 문제가 지적되었다.

그 후 양국은 여러 차례 보완대책에 대한 논의를 거쳐 미국 측이 7개 작업장에 대한 보완조치를 제시함에 따라 8.24일부터 9.4일 기간에 문제가 있었던 7개소에 대한 확인점검을 실시하였으며, 점검결과에 대한 국내 전문가 협의회를 거쳐 9.11일 미국산 쇠고기 수입위생조건에 부합되는 36개 작업장에 대해서 한국 수출작업장으로 승인을 하였다(1개 작업장은 미국 측에서 자진 취소).

차. 미국의 수입위생조건 위반과 우리의 대응

이로써 미국산 쇠고기는 '03.12.24일 수입이 금지된 이후 2년 9개월만에 수입이 재개되었다. 미국산 쇠고기의 수입이 재개되면서 미국산 쇠고기에 대한 다각도의 국내 검역 강화방안이 마련되었으며, 미국산 쇠고기의 뼈 조각 검사를 위하여 X-ray 이물검출기를 이용한 전수검사를 실시키로 하였다. 이에 대하여 미국 측에서는 과도한 검역조치라고 강력히 항의하며 X-ray 이물검출기를 이용한 전수검사 중단을 요구하였다.

'06.10.30일 수입재개 이후 최초로 미국산 쇠고기 8.9톤(727상자)이 항공기를 이용하여 인천공항에 도착되었으나 X-선 이물검출기를 이용한 검사에서 1상자에서 뼈 조각 1개가 발견되어 현행 미국산 쇠고기 수입위생조건 위배로 전량 불합격·반송 조치되었다.

그 후 2차례(13.4톤) 더 쇠고기가 수입되었으나 모두 X-선 이물검출기를 이용한 검사에서 작은 뼈 조각이 검출되어 불합격됨으로써 최초로 수입된 3건 22.3톤의 미국산 쇠고기는 전량 불합격·반송 조치되었으며, 해당 수출작업장에 대한 수출선적 잠정중단조치가 이루어 졌다. 더욱이 3차로 수입된 쇠고기의 정밀검사 결과 다이옥신이 국내 허용기준을 초과하여 검출됨으로써 해당 도축장에 대한 수출중단조치가 추가로 이루어졌다.

뼈 조각 문제는 양국의 수입위생조건 해석 차이에서 발생한 것으로 양국이 이견 해소를 위해서 '07.2월, 3월에 한-미 기술협의회와 고위급 협의 등을 개최하여 논의하였으나 양국의 입장을 좁히지는 못하였다. 3차례 수입된 쇠고기가 전수검사에서도 뼈 조각 검출로 전량 불합격·반송되는 것을 지켜보면서 미국의 수출업자와 국내 수입업자는 미국산 쇠고기의 실질적인 거래를 하지 않게 되어 다시 미국산 쇠고기의 수입이 중단되는 상황이 되었다.

미국 상원의원 등은 뼈 조각 발견을 이유로 전체 선적분에 대한 불합격 조치를 취하는 것이 지나친 조치라고 항의와 미국산 쇠고기 문제를 한미 FTA협상과 연계 가능성을 언급하면서 강한 압박을 하였으며, 국회 농림해양수산위원회에서는 뼈 조각 발견 등으로 미국산 쇠고기의 안전성 문제가 있으므로 미국산

쇠고기의 수입을 완전히 금지하는 방안도 검토해야 한다고 주장하는 등 미국산 쇠고기 문제는 한미 양국의 가장 중요한 현안 사항으로 부각되었다.

이후 미국 측은 현행 미국산 쇠고기 수입위생조건 제20조에 규정된 ‘당해 수출쇠고기’의 해석과 관련하여 전량 반송 또는 폐기 규정은 국제 거래상 통상적으로 적용되고 있는 샘플검사를 전제로 제정된 것이므로 불합격 여부를 모두 확인할 수 있는 전수검사 시에도 이를 적용하는 것은 한국정부가 미국산 쇠고기 수입을 실질적으로 금지하려는 의도라고 주장하였다.

이에 따라 정부는 ‘07. 3. 8일 미국산 쇠고기의 실질적 교역을 위해 미국산 쇠고기 검역방법 보완조치를 취하여 향후 수입되는 미국산 쇠고기에 대해 X-ray 이물검사기를 이용한 전수검사를 실시하여 뺏조각이 발견된 상자만 반송 또는 폐기하고 해당 고기를 가공한 작업장에 대해서도 뺏조각 발견을 이유로 잠정 선적중단 조치를 취하지 않기로 하였다.

이러한 우리 측의 검역보완 조치 이후에 금년 4월부터 미국산 쇠고기 수입이 재개되어 일부 뺏 조각이 검출된 상자만 반송되는 등 정상적인 수입이 이루어지고 있던 중 3건 66.5톤이 한국 수출증명프로그램(EV 프로그램)에 따라 생산되지 않은 미국 내수용 쇠고기로 확인되어 해당물량 전량이 불합격 조치되고, 동 제품을 생산한 수출작업장 6개소에 대해서 수출선적 잠정중단 조치가 취하였다.

미국 측의 내수용 쇠고기의 수출 경위 등에 대한 조사 결과 내수용 쇠고기 수출과정에서 미국 농업부 식품안전검사청 검사원이 한국 수출적합 여부를 확인하지 않고 수출검역증명서를 발급한 것으로 확인되었으며, 미국 정부는 해당 수출업체에 대해서 수출을 중단토록하고 관련 검사원에 대해서는 수출검역증명서 발급 권한을 철회하였음을 알려왔다.

또한 미국 측은 우리 측의 재발방지대책 요구에 대해 36개 수출작업장에 부속된 보관장 42개소에서만 한국 수출을 허용하고 그 외 보관장에 대한 관리방안 등을 제시하였으며, 정부는 미국 측의 조사결과와 우리 측 검토결과를 바탕으로 수출선적 중단 조치된 수출작업장 6개소에 대한 조치를 해제하였다.

한편, 5.20일 ~ 25일 기간 동안에 프랑스 파리에서 제75차 국제수역사무국

(OIE) 정기총회가 개최되었다. 이번 OIE 총회에서 미국·캐나다 등 관련 국가에 대한 광우병 위험등급이 평가되기 때문에 국내에서는 OIE 총회에 지대한 관심을 보였으며, 실제로 일부 국회의원과 일부 시민단체 등은 현지까지 원정 출장하여 반대시위를 하기도 하였다.

미국은 캐나다 등과 함께 5.25일 OIE로부터 ‘광우병위험통제국(Controlled BSE risk country)’으로 평가되었으며, 이를 근거로 미국은 우리 측에 현행 OIE 기준에서 정하는 특정위험물질(SRM)을 제외한 뼈 있는 쇠고기를 포함한 30개월 이상의 소에서 생산된 쇠고기 등 모든 품목의 수입허용을 요구하였다.

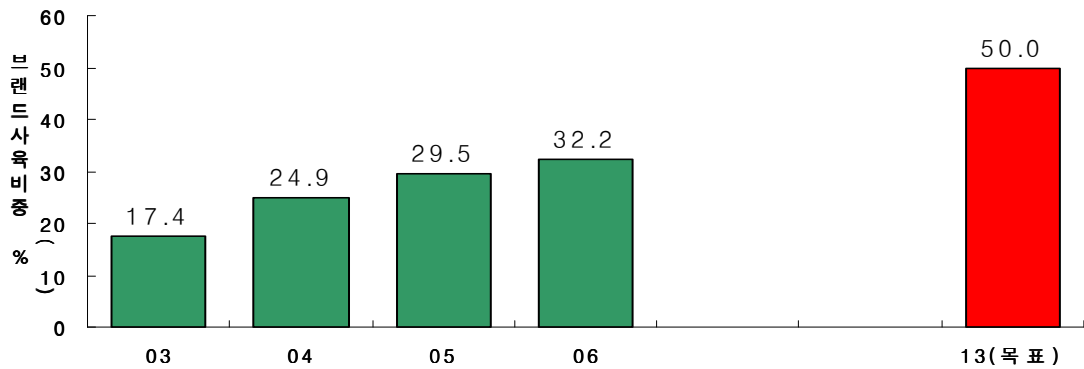
우리 정부는 미국의 수입위생조건 개정 요청에 대하여 OIE 평가와는 별도로 독자적인 수입위험분석 절차를 진행 중이며, 향후 점검결과와 과학적인 근거 등을 종합적으로 검토하여 대응할 예정이다.

3. 성과와 과제

3.1 축산물 브랜드화 추진

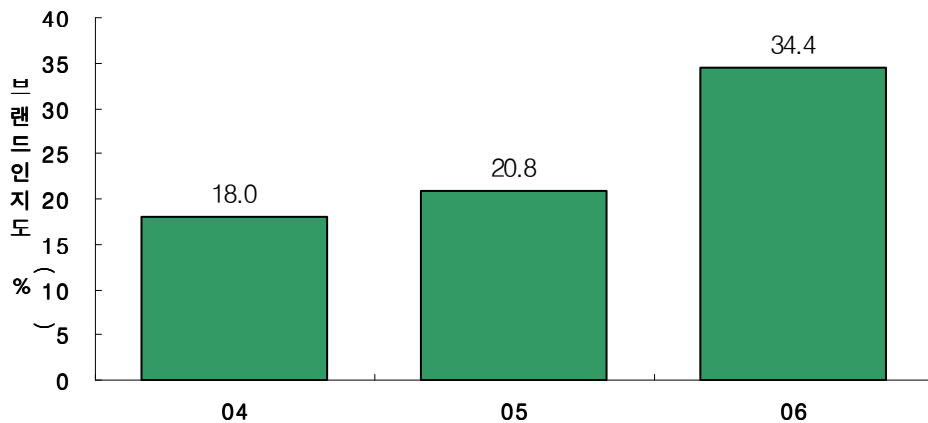
2004년부터 추진된 ‘축산물 브랜드 육성대책’으로 브랜드 사육비중과 고품질 축산물 생산비중은 높아지고 품질균일성이 향상되는 등 축산업 전반적으로 품질이 향상되는 성과를 거두었다. 한우의 브랜드 사육비중은 2003년 17.4%에서 2006년 32.2%로, 돼지는 41.4%에서 50.9%로 높아졌으며, 한우 1등급 출현율은 2000년 24.8%에서 2006년 44.5%로 높아졌다. 한우혈통등록 두수가 2003년 14만 2천두에서 2006년 23만 6천두로, 돼지가 7만 7천두에서 21만 3천두로 확대되었다.

그림 8-3. 한우 브랜드 사육비중



소비자들에게 올바른 정보를 제공함에 따라 소비자들의 축산물 브랜드에 대한 인지도가 향상되었다. 전문조사기관인 한국갤럽을 통해 2004년부터 매년 소비자의 브랜드 인지도를 조사한 결과 2004년 18%에 그쳤던 브랜드 인지도는 2006년에는 34.4%로 향상되었으며, 소비자가 브랜드육과 일반육의 차별성을 인식함에 따라 브랜드육 가격이 일반육보다 평균 5.5% 높게 판매되는 성과를 달성하였다.

그림 8-4. 브랜드 소비자 인지도(한우)



브랜드 경영체간 통합 및 광역브랜드 결성 등 브랜드의 규모화도 활발하게 이루어졌다. 축협조합들을 중심으로 조합 간 사업연합 등을 통해 2004년 1개소에 불과하였던 광역브랜드가 2007년에는 11개소로 확대되었으며, 브랜드 규모

가 확대됨에 따라 대형 유통업체에서도 브랜드에 대한 인식이 높아지면서 우수 브랜드 경영체와 판매계약을 체결하는 사례가 점차 증가하고 있다.

* 광역브랜드 사례(지리산 순한한우) : 전남 동부권 연합사업단 구성, 브랜드 통합

- 7개 시·군(고흥,곡성,광양,구례,보성,순천,여수)축협 통합
- '03년 “순한한우” 광역브랜드를 출범하고('05년 “지리산 순한한우”로 변경) 420농가 25천두를 사육, 연간 4천여 두를 단일 브랜드로 출하·판매
- '05.12월부터 쇠고기 이력추적시스템을 도입, 롯데쇼핑(64개소)에 판매
- 광역브랜드 출하두수 : ('04) 1,083두 → ('05) 3,050 → ('06) 3,709

* 광역브랜드 현황('07.6월)

- 한우(9개소) : 순한한우(전남 동부 7개 축협), 한우람(수원등 3개축협), 한우풍경(양주 등 7개축협), 하이룩(인제 등 2개축협), 한우령(강릉 등 4개 축협), 청풍명월(청주 등 5개축협), 토마우(당진 등 13개 축협), 참예우(전주 등 7개 축협), 한결한우(고성 등 3개 축협)
- 돼지(2개소) : 돈모닝포크(과주 등 5개 축협), 해두루(나주 등 10개 축협)

* 대형 유통업체와 브랜드 경영체간 판매계약 사례

- 순한한우가 롯데마트·슈퍼·백화점 전점 거래 개시('05.8)
- 돈모닝포크가 롯데쇼핑 115개점 공급('06.12)
- 개군한우(삼성플라자), 안성마춤한우(신세계, GS유통), 횡성한우(E마트), 대관령한우(E마트, 삼성홈플러스), 장수한우(홈에버, E마트), 한예들(현대, 신세계, 삼성홈플러스) 등

그동안 추진되었던 축산물 브랜드 육성대책으로 브랜드 사육 비중이 확대되고 소비자들의 브랜드 인지도가 향상되었으나 국내 축산물의 차별성을 강조하여 경쟁력을 확보하기 위해서는 품질이 균일한 브랜드육 생산비중과 소비자 브랜드 인지도가 더욱 높아져야 할 것이다.

이를 위해 매년 사업추진 실적을 평가하여 우수 브랜드 경영체에 대한 무이자 인센티브 지원은 확대하고 부진 경영체는 자금을 회수하여 자연스럽게 브

랜드 간 통합·흡수를 유도하고, 브랜드 간 통합을 통해 광역브랜드 사업을 추진하는 경영체에는 집중적인 컨설팅 지원을 통해 성공적인 정착을 유도하고 인센티브 부여를 통해 내실화를 기해야 할 것이다.

우수 브랜드 경영체에 대한 사육규모, 출하물량, 1등급 출현율, 농가별 현황 등 기초자료에 대한 D/B를 구축하고 브랜드 경영체별 경영 상태를 실시간 확인함으로써 경영체가 필요로 하는 사업에 지원할 수 있는 시스템을 구축하여 맞춤형 정책지원을 추진할 필요가 있으며, 각종 정책자금 지원대상자 선정 시 브랜드 사업 참여 경영체(농가)에게 우선적으로 자금을 지원함으로써 브랜드 참여를 더욱 확대해 나가야 할 것이다.

현재 브랜드 경영체에서 어려움을 겪고 있는 판매망의 확대를 위해 대도시 근교에 산지와 연계한 브랜드육 타운을 조성하고, 브랜드 경영체의 직매장 또는 가맹점 시설 설치자금을 지원하여 브랜드 판매여건을 확대할 필요가 있으며, 소비자가 보다 쉽게 브랜드 축산물을 접할 수 있도록 인터넷을 이용한 브랜드 축산물 판매기반을 구축할 필요가 있다.

품질균일성 등 생산 중심의 우수축산물 브랜드 인증사업을 위생과 안전성을 포괄하는 소비 중심으로 점진적으로 개선시켜 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 도축·가공장 HACCP 운용에 대한 배점을 확대하고, ‘대도시 판매비율’ 신설 등을 통해 단순히 지역에서만 판매하는 브랜드가 아닌 전국 규모의 브랜드로 성장할 수 있도록 유도할 필요가 있으며, 브랜드 전시회 및 경진대회를 지속적으로 개최하여 소비자의 축산물 브랜드에 대한 인지도를 향상시켜 나가야 할 것이다.

3.2 가축개량

그동안 중장기 개량목표를 설정하고 유전능력이 뛰어난 종축을 선발, 정액을 생산하고 농가 공급을 체계적으로 추진하여 출하체중은 증가하고 고급육 출현율이 높아졌다. 한우 18개월령 수소 평균체중이 2002년에 522kg에서 2006년에는 567kg으로 8.6% 향상되었고, 육질 1등급 출현율은 35.2%에서 44.5%로

9.3%가 향상되어 사육농가의 마리당 조수입이 높아졌다. 또한 인공수정에 의하여 생산된 송아지는 자연교배로 생산된 송아지보다 10~20%이상 높은 가격에 거래되는 것으로 나타났다.

표 8-6. 연도별 주요가축의 개량 추세

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (잠정)
◦ 한우								
-18개월 체중 (kg, ♂)	507.3	509.6	512.0	522.1	532.2	542.2	564.5	566.8
-1등급 출현율(%)	18.8	24.8	29.8	35.2	33.3	35.9	47.9	44.5
◦젖소 (연간산유량, kg)								
일반농가	6,135	6,539	6,749	7,017	7,102	7,286	7,417	7,584
검정농가 (초산우)	7,629 (7,032)	8,086 (7,445)	8,364 (7,688)	8,761 (7,962)	8,899 (8,032)	8,935 (8,019)	9,014 (8,142)	9,271 (8,362)
◦ 돼지(요크셔, ♂)								
-일당증체량(g)	997	938	962	1,013	1,036	1,030	995	961
◦ 닭								
-산란계산란지수 (개/년)	299	279	285	297	307	320	320	312
-육용계 체중 (6주, g)	2,195	2,300	2,127	2,285	2,431	2,544	2,615	2,492

2005년부터 도입한 한우 육종농가 제도가 정착될 경우 앞으로 암소의 유전 능력도 평가를 받게 되어 현재의 한우 검정체계의 단점인 당대 검정용 수송아지에 대한 선발강도가 향상되어 발육 및 육질 측면에서 현재보다 획기적인 개선이 기대된다.

현재의 한우 연간 유전적 개량량은 12개월 체중의 경우 약 4kg정도이나 한우 육종농가 제도가 정착되면 약 두 배 정도 개선 효과가 나타날 것으로 전망하고 있다. 한우개량의 핵심은 보증씨수소를 선발하여 우수한 정액을 공급하는 것이다. 1970년대 이후 지속적인 가축개량 정책에 힘입어 2006년도 마리당 평균 체

중은 1974년보다 약 두 배나 늘어났다.

젓소의 경우도 한우와 마찬가지로 체계적인 개량시책 추진에 힘입어 젓소 마리당 산유량이 크게 증가하였다. 두당 평균 산유량은 2002년 7,962kg에서 2006년 8,362kg으로 증가하였으며, 개량에 참여하는 검정농가의 경우 일반농가 보다 생산성이 25% 가량 높은 것으로 나타났다.

수입쇠고기로부터 국내 쇠고기를 차별화시키고 경쟁력을 제고시키기 위해서는 지속적인 한우개량의 추진이 매우 중요하다. 한우개량이 효율적으로 진행되기 위해서는 중·장기 개량목표에 따라 추진 중인 한우개량 시책은 지속적으로 수정·보완될 필요가 있다. 젓소의 경우도 한우와 마찬가지로 개량을 활성화하여 두당 평균 산유량을 지속적으로 높여나가야 할 것이다. 이를 위하여 젓소개량 능력검정 참여율을 연차적으로 확대하여 60%이상으로 높여나가는 것이 필요하며, 검정과 유전평가 시스템을 보완하여 보증씨수소 선발의 신뢰도를 국제수준으로 높여 나가는 것도 필요하다.

가축개량의 효율적 추진을 위해서는 종축산업발전도 함께 이루어져야 한다. 국내 종축업 및 정액처리업이 매우 영세하므로 국제 경쟁력을 높일 수 있도록 현행 종축업의 등록기준을 강화할 필요가 있다. 오리고기에 대한 수요증가로 오리 산업도 빠르게 성장하고 있으므로 유전형질이 우수한 종오리를 체계적으로 공급할 필요가 있다. 이를 위해 등록대상 종축업에 종오리업을 새로이 신설하는 등 축산법 정비를 통해 종축업 등록제도를 보완해 나갈 필요가 있다.

돼지개량 네트워크를 구축하여 검정에 참여하는 종돈장간에 유전능력평가를 실시하여 우량 종돈을 선발·이용할 수 있는 시스템을 마련해야 할 것이다. 종계는 대부분 외국의 대규모 종계회사로부터 수입하여 생산하는 실정인 반면 국산 종계 개발과 능력검정에 대한 투자는 매우 미흡한 실정이다. 따라서 국가 차원의 종계개량사업을 추진할 필요가 있다. 이를 위해 우선 노후화된 종계검정소 시설을 현대화하고 닭의 경제능력검정을 지속적으로 추진하여 양계농가에게 우량 종계를 공급할 수 있는 체계를 구축해야 할 것이다. 그리고 동물유전자원의 보존 및 이용을 위한 관리체계를 확립해야 할 것이다. 농촌진흥청에 동물유전자원은행(Gene Bank)을 설립하여 운영하는 것을 적극 검토 할 수 있다.

3.3 가축공제

가축공제 가입축종 및 피해 보장범위 확대 등으로 매년 가입률이 상승하고 있으며, 민간 보험사가 참여함으로써 가축공제가 본격적인 경쟁체제를 갖추게 됨에 따라 농가는 공제사업자의 다양한 상품 및 서비스의 정도에 따라 공제상품을 선택할 수 있게 되었고, 가입을 유도하기 위한 업체별 경쟁으로 농가에 대한 서비스의 질도 차츰 올라갈 것으로 기대된다.

또한, 축사에 대한 공제료 지원과 가금류에 대한 보상범위가 설해 피해까지 확대됨에 따라 축산농가의 부담이 줄어들고, 농가를 위한 실질적인 혜택이 많아져 가축공제 가입률이 더욱 상승될 것으로 기대된다.

표 8-7. 가축 공제 추진 현황

구분		2001	2002	2003	2004	2005	2006
가축 공제	대상 축종 수	2	4	4	5	7	9
	가입마리 수 (만 마리)	231	1,190	2,138	2,840	4,585	5,330
	가입률 (%)	21.7	10.6	19.4	24.1	33.3	40.7
	가입금액(억 원)	4,075	7,713	9,767	10,215	12,421	23,401

2009년까지 농작물·가축·농업시설에 대한 보험제도를 농업재해보험으로 통합·개편하여 축산농가에 대한 종합적인 재해위험 관리를 강화해 나갈 계획이다.

3.4 축산자조금

축산자조금 사업은 참여정부 출범이후 괄목할 만한 양적·질적 성장을 거듭하고 있다. 축산 자조금 조성 품목은 2002년 양돈, 양계, 낙농 3개 품목에서 2007년 현재 한우, 양돈, 낙농, 산란계, 육계, 오리 6개 품목으로 늘어났으며,

축산자조사업 지원 예산은 22억 원에서 135억 원으로 증가했다. 특히 한우·양돈·낙농 분야는 의무자조금의 도입에 따라 확대된 재원으로 우리 축산물의 우수성을 적극 홍보하고 농업인 교육 및 정보제공 등을 통해 농가 자구노력을 강화하고 있다.

양돈 자조금의 소비홍보 사업에 힘입어 1인당 돼지고기 소비량은 2002년 17kg에서 2006년 18.1kg로 증가하였다. 구이를 즐기는 우리나라의 식문화로 인해 삼겹살과 목살 등은 공급이 부족하고 저지방부위(등심·안심 등)는 재고가 쌓이는 부위별 수급 불균형을 완화하는데 양돈 자조금 사업이 중요한 역할을 한 것으로 평가된다. 2002년 국산 저지방 부위 재고량은 18,378 톤이었으나 의무자조금이 시작된 2004년에는 그 절반수준인 9,647톤으로 감소하였다.

낙농자조금 사업도 안정적 우유 수요 확보를 위한 다양한 소비 촉진활동을 추진한 결과 소비자의 우유에 대한 이미지가 개선되는 효과를 거두고 있다. 2006년 영유아를 대상으로 우유마시기 습관 길러주기 사업을 추진한 결과, 참여 어린이의 83%가 사업 참여 이후 우유를 매일 마셔야 한다고 응답하였다. 우유캠프활동을 추진한 결과, 우유캠프활동에 참가한 어린이의 97%가 우유에 더 호의적으로 이미지가 바뀐 것으로 조사되었다.

축산자조금 사업은 축산물의 소비촉진을 위해 반드시 필요하다. 이런 필요성 때문에 많은 축산농가들이 자조금을 조성하여 운영하고 있지만 의무자조금 대상 축종은 한우, 젓소, 돼지에 불과하다. 국내 축산업의 자조금사업이 활성화되기 위해서는 육계, 산란계, 오리, 양육의 임의자조금 사업은 의무자조금 사업으로 전환되어야 할 것이며, 축산자조금 조성 품목도 양봉(꿀)을 비롯한 다양한 기타가축으로 확대될 필요가 있다. 자조금 사업은 자금조성도 중요하지만 운영의 투명성이 확보되는 것도 매우 중요하다. 자조금 사업이 보다 투명하고 효과적으로 운용되기 위한 다양한 방안도 모색되어야 한다.

3.5 가축방역종합대책 추진

가축방역 종합대책 추진결과 먼저, 지방자치단체의 가축방역 책임과 능동적

인 역할이 강화되었다. 지방자치단체별 가축방역시책 추진실적을 평가하여 우수기관에 특별 포상을 실시하여 선의의 경쟁을 유도하였으며, ‘전국 일제 소독의 날’ 소규모 농가에 대해 공동방제단을 동원하여 지원 소독을 실시하여 소독효과를 거양하는 등 민간 자율방역 체계를 구축하였다. 이와 함께 민간방역기관인 가축위생방역지원본부의 역할을 강화하여 민·관 공동 방역체계를 확립하였다.

둘째, 한우 부루세라병 검진체계 확립으로 확산을 방지할 수 있었다. 2003년부터 소 부루세라병에 대한 감염농장 색출을 본격 추진하여, 발생지역 및 30두 이상 한우 사육농장 채혈검사('03.5), 가축시장 거래 한육우 암소 검사를 의무화('04.6) 하였다. 부루세라병 다발 시·군 21개소에 대한 일체검사('04.11 ~ 12), 도축장에 출하되는 한육우 암소 검사 의무화 및 수집상·중개상 정기검사('05.6) 등을 실시한 바 있다. 아울러 '06.6월에는 「부루세라병 방역 보완대책」을 수립, 강도 높은 대책을 지속적으로 추진해 나가고 있다.

동 방역대책에는 거래 암소, 10두 이상 한육우 사육농장, 수집상·중개상의 소를 의무검사 대상에 포함하여 감염소 색출검사를 강화하였으며, 농가의 예방 노력 확립을 위해 살처분 보상금 상한기준을 조정(가축시세의 80%-'06.11, 60%-'07.4)하고 사람 감염 실태조사('06년 6천명) 및 예방수칙 교육·홍보를 강화하였다. 이러한 방역대책을 꾸준히 추진한 결과, 2007년 5월 기준 한육우 농장 감염율은 0.89%로 2006년 감염율 2.20%에 비해 60% 정도 감소하였다.

* 발생 및 검사: ('06) 4,498건 25,454두 발생, 감염률 2.2%, 1,258천두 검사 ('07.5.) : 1,076건 6,371두 발생, 감염률 0.89%, 562천두 검사

셋째, 인수공통전염병의 인체감염 차단을 위한 부처간 협조체계를 구축하였다. 질병관리본부에 검역원·식약청·학계 등 전문가로 구성된 “인수공통전염병 대책위원회”를 설치·운영하고 있으며, 에볼라 등 해외 인수공통전염병의 유입방지를 위해 공·항만의 입국장에서 동물검역과 인체검역을 공조하고 있다. 국가안전보장회의(NSC)에서 “질병위기관리 표준매뉴얼”을 작성하여 발생 시 관계부처 역할분담 명확히 하였으며, 실무매뉴얼의 세부 실시요령을 작성하

여 인선 시·군 등에 보급하였다.

그 동안 국내방역 뿐만 아니라 해외 악성가축전염병의 유입방지를 위하여 많은 노력을 경주하였으며, 앞으로도 지속적인 관심과 지원을 통해 가축전염병 발생으로 인한 피해를 최소화 할 것이다.

이를 위해 가축방역 종합대책 추진성과에 대한 면밀한 검토를 거쳐 문제점을 보완하는 한편, 질병별 방역대책을 지속적으로 추진하고, 방역조직 및 인력 확충을 위해 노력하여 가축질병에 대한 체계적인 대응시스템을 구축하고 인수공통전염병에 대한 범정부 대처 능력도 더욱 향상 시켜나갈 것이다

가축방역 업무의 원활한 추진을 위해서는 조직 및 인력에 대한 확대와 증원을 위해 노력할 것이며, 현재까지 발생한 질병뿐만 아니라 신종 질병에 대한 연구 및 대책 등을 마련하는 한편, 안전하고 위생적인 축산물을 공급하여 소비자에게 신뢰받을 수 있도록 최선의 노력을 경주해야 할 것이다.

제9장 식품 및 유통 정책

1. 선진화된 농식품 안전관리 시스템 구축

정부는 2002년 이후 소비자에게 안전한 농식품 공급을 위해 농산물에 대한 GAP(우수농산물관리제도)와 농축산물 이력추적제를 도입하는 한편 1997년부터 도입한 축산식품의 HACCP 제도의 정착을 위한 제반 시책 구축을 지속적으로 추진해 왔다.

1.1. GAP와 이력추적제

1.1.1. 도입배경

최근 환경오염에 대한 국민적 관심의 증대와 함께 안전한 농산물에 대한 요구가 지속적으로 증가하고 있다. 안전 농산물을 생산하기 위해서는 토양, 용수, 종자, 농약, 비료 등 생산요소 뿐만 아니라 재배, 수확, 수확 후 처리과정에서의 안전관리 및 생산과정에 참여하는 작업자의 복지·건강 관리 등이 종합적이고 체계적으로 관리되어야 한다.

안전한 농식품을 생산하기 위한 이러한 종합적·체계적 관리과정이 우수농산물관리제도(GAP: Good Agricultural Practices)이다. GAP는 생산단계부터 수확후 포장단계까지 농약·중금속·병원성 미생물 등 위해요소를 집중 관리하여 농산물의 위생 및 안전성을 확보하기 위한 제도이다. 토양·수질은 현시점에

서의 오염여부 뿐만 아니라 과거의 오염이력, 주변의 오염가능성 여부를 검토하고, 특히 수확후 세척에 사용되는 물은 먹는 물을 기준으로 사용한다.

GAP에서는 이력추적관리가 필수적이다. GAP에서의 이력추적관리는 신속한 리콜과 원인규명을 위해 단순한 이력추적뿐만 아니라 농작업, 특히 안전성과 관련되는 작업사항에 대해서도 기록을 유지해야 한다.

GAP기준은 농약·비료관리 뿐만 아니라 위생, 보건, 환경관리, 이력추적까지 다양한 내용을 수록하고 있기 때문에 포괄적인 이해 없이 GAP기준을 이행하는 것은 매우 어렵다. 따라서 GAP 참여농가는 사전에 이에 대한 내용을 충분히 습득할 수 있도록 반드시 관련 교육을 받는다.

우리나라는 GAP제도를 도입하기 위하여 2002년 9월 본 제도의 도입을 결정하고, 선진국 제도 연구 및 법령초안을 작성하는 등 기반작업을 하였고, 2003년부터 2005년까지 3년간 시범사업을 실시한 후 시범사업을 통해 문제점을 보완하여 2006년부터 전면적으로 시행하였다.

GAP는 국제적으로 이미 보편적인 농산물안전관리의 가이드라인으로 폭넓게 받아들여지고 있다. Codex(국제식품규격위원회)는 1997년 “식품위생에 대한 일반 원칙”에 근거, 신선 상태로 소비하는 과일·채소류의 안전생산체계에 대해 회원국 간 협의를 시작해 2003년 7월 1일 본회의에서 “과일, 채소류에 대한 생산·취급기준”을 비준했다.

UN산하 FAO(세계식량농업기구)는 “생산과 소비를 배제한 중간단계에 초점을 맞춘 기존 제도는 오염된 사료에 의한 광우병 등 식품관련 질병을 초래하고 있다”면서 “화학물질, 미생물 등 각종 오염원으로부터 안전한 식품을 소비자에게 공급하기 위한 「식품체인접근법(Food Chain Approach)」을 도입해야 한다”는 주장이 제기되었다. GAP 원칙을 바탕으로 작성된 식품체인접근법은 식품의 생산에서 소비까지 전 단계를 체계적으로 관리하고, 투명하게 공개하는 식품안전 예방조치의 일환이다. 이는 특히 토양·수질관리, 농·축산물 생산, 저장, 가공, 폐기물처리 등 농축산업에서 GAP를 기본으로 하고 있다.

Traceability(이력추적제도)는 농산물의 생산단계부터 판매단계까지 안전성 문제발생시 이력을 역추적하여 원인규명 및 필요한 조치를 취하는 제도이다.

이력추적관리에 대한 개념 및 구체적인 적용상황은 각 국가마다 조금씩 다르나 광우병 파동 이후 식품에 대한 안전문제에 대한 관심을 가지기 시작하면서, 축산물을 중심으로 이력추적시스템을 실시하고 있으며, 점차 농산물로 확대되어가고 있는 추세이다.

1996년 유럽대륙에서 발생한 인간광우병은 소비자가 식품의 생산 이력정보와 유통경로의 투명성 확보에 관심을 갖게 만들었다. 결국 유럽연합(EU)은 1997년 3월 「소의 개체식별 및 쇠고기 산지 등의 표시에 관한 규칙」(Regulation(EC)820/97)을 제정, 쇠고기에 대한 이력추적제(Traceability)를 시작했다. 그 후 EU는 2001년부터 모든 회원국에 쇠고기 이력추적제 도입을 의무화하고 2005년에는 전체 농·식품과 사료 등으로 확대했다.

일본은 2001년 광우병의 발생 후 모델 실증실험, 시스템 도입 등을 통하여 2003년 12월부터 쇠고기에 의무 적용하고 있다. 그 외 농산물에 대해서는 각 지역과 품목별로 자율적으로 추진하고 있다. 미국 및 캐나다 등 북미에서는 농축산물 이력추적제의 일부를 포함한 식품회수프로그램이 도입되어 있다

이력추적제를 시행하고 있는 국가들은 수입농축산물에 대해서도 이를 점차 요구하고 있으며, 이력추적관리의 도입은 국내 소비자의 안전뿐만 아니라 국제 무역장벽의 해소에 있어서도 중요한 과제로 부각되고 있다.

한편 우리나라도 식품안전 분야의 대국민서비스 혁신 및 행정효율성 확보를 위해 "식품의약품종합정보서비스"를 전자정부 31대 로드맵과제로 선정('03.8)하여 사업을 진행하고 있다. 또한 농식품과 관련하여 안전성 문제가 사회문제로 확산됨에 따라 소비자의 욕구가 농산물의 품질이나 가격보다 안전성에 비중을 두는 추세가 됨에 따라 이력추적관리제도의 필요성이 부각되었다.

1.1.2. 주요추진실적

GAP는 국제적으로 인정되는 안전농산물 생산을 통한 수출확대 및 농가경쟁력 제고를 위해 2002년 9월 도입하기로 결정하고, WHO FHH(한약재규격화포럼)의 GAP 논의동향과 연계하여 약용작물에 대해 우선 도입을 추진하였다.

2003년 4월 UN FAO에서 농식품 안전성확보를 위한 GAP논의가 있었고, 2003년 6월 Codex에서 GAP기준이 마련됨에 따라 2003년 6월 정부는 GAP제도를 재배가 가능한 품목에 대해 매년 확대하기로 결정하였다.

GAP제도의 도입을 위하여 농림부, 농촌진흥청, 농산물품질관리원, 농협중앙회, 농수산물유통공사, 농업기반공사 등 6개 기관이 참여하는 T/F팀을 2003년 2월부터 구성·운영하였다. 이후 수확 후 위생관리 분야를 강화하기 위해 한국식품연구원이 T/F팀에 추가로 참여하였다. 2006년 본 사업 시행에 앞서 시행된 시범사업 기간 동안 T/F팀에서는 자료 수집·분석, 법령 정비, 각종 기준 제·개정, 시행체계 마련 등 관련 제도 정비의 역할을 수행하였다.

GAP시범사업은 2003년 황기, 당귀, 구기자, 맥문동, 작약 등 약용작물 5품목 9농가를 대상으로 실시하였다. 시범인증기관으로는 한국생약협회에서 참여하였다. 2004년에는 시범사업 대상품목을 채소, 과일 등 67품목으로 확대하고, 357농가를 대상으로 실시하였다. 한국생약협회 이외에 농협중앙회, 농수산물유통공사가 시범인증기관으로 추가로 참여하였다. 2004년부터 “우수농산물관리제도(GAP) 운영”이 신규사업으로 선정되어 3억 5천만 원의 예산이 확보되었다. 시범사업 마지막해인 2005년에는 한국인삼공사, 장원산업, 풀무원 등이 추가로 시범사업에 참여하여, 6개 기관 965농가를 대상으로 시범사업을 추진하였다. 대상품목은 82품목으로, 사업예산은 26억 원으로 증가하였다. 3년간의 시범사업은 본사업 시행 시 발생할 수 있는 문제점들을 사전에 찾아내어 제도를 개선하고, 민간인증기관들의 인증역량을 강화하는데 주안점을 두고 추진하였다.

표 9-1. GAP 적용 대상품목 및 참여농가 수 현황

년도	대상품목(개)	참여농가(호)
2003	5	9
2004	21	357
2005	47	965
2006	96	3,659
2007	100	16,796

자료: 농림부

농림부는 GAP 시범사업과 병행하여 T/F팀을 중심으로 GAP 도입을 위한 근거법령 및 관련 기준 마련을 추진하였다. 우선 유럽, 미국 등 선진사례를 조사·분석하고, 각종 설명회 및 토론회 등을 통해 소비자단체, 유통업계, 학계 등의 의견을 충분히 수렴, 법령 개정작업에 반영하였다. 2004년 유럽·미국 현지조사를 통해 선진국의 제도 운영 실태를 조사하고, 시·도 공무원 설명회, 농식품안전전문단회의, 농·소·정 협의회, 유통업체 및 생산자단체에 대한 GAP 설명회 등을 통해 각계각층의 다양한 의견을 수렴하였다.

농산물품질관리법에 근거규정을 마련하기 위해서 2004년 6월 관계부처 의견조회를 실시하고, 7월에 입법예고를 실시하였다. 2005년에는 규제개혁위원회 심사, 법제처 심사 등 개정절차를 진행하여 농산물품질관리법을 개정하였다.

GAP제도는 기존의 국가중심의 인증체제에서 벗어나 민간중심 인증체제로 도입을 추진하였다. 또한 관련 기관별로 전문성을 최대한 활용하기 위해 업무가 명확히 분담되었다. 농림부는 제도를 총괄, 농촌진흥청은 각종 기준설정 및 교육, 농산물품질관리원은 인증기관·우수농산물관리시설지정, 인증 사후관리 등 행정집행업무, 민간인증기관에서 농업인 인증을 담당하기로 하였다.

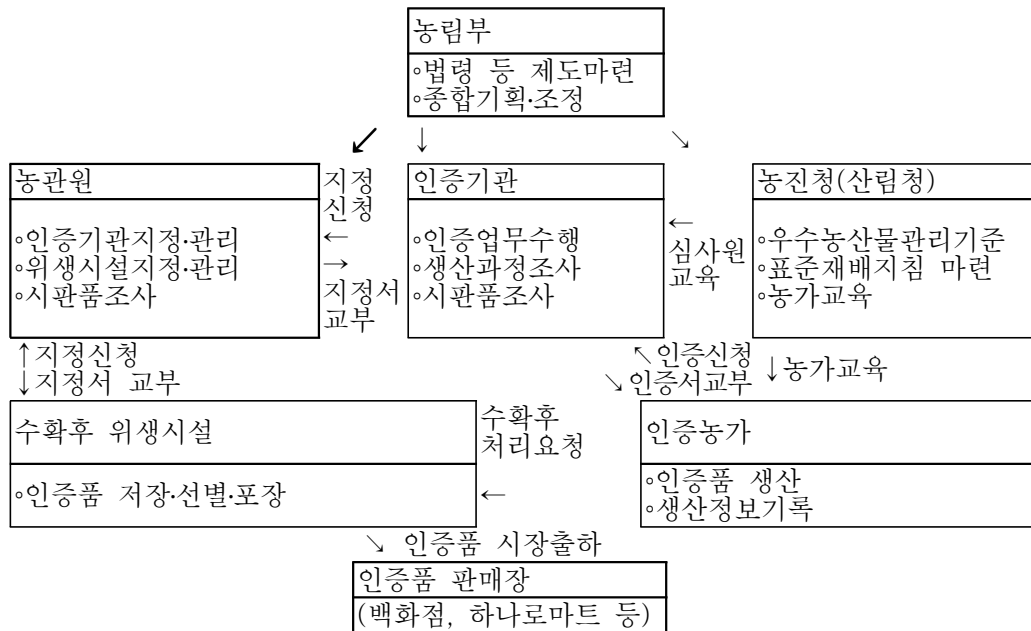
농림부는 농산물품질관리법령 개정 등 관련 법규를 정비하고, GAP농산물의 수확후 위생관리기반 강화를 위하여 농산물산지유통센터에 GAP기준에 부합되는 위생시설을 지원하고 있는데 2005년부터 지원하기 시작하여 2007년까지 APC 21개소에 GAP위생시설을 지원하였다. 또한, GAP제도의 안정적인 보급과 확산을 위해서 민간인증기관과 농업인에게 인증기관 운영경비 및 안전성검사비의 일부가 보조 지원되었다.

농촌진흥청은 국제기준에 부합되는 GAP기준 마련을 위하여 Codex 신선과일·채소 위생관리규범 등을 참고로 하여 우리나라 실정에 적합한 기준을 마련하였다. 당초 GAP기준은 생산자 및 관리자가 반드시 지켜야 할 필수사항(97개)과, 자율적으로 이행할 수 있는 권장사항(73개) 등 170개 항목으로 구성되어 있었다. 그러나 2004년, 2005년 시범사업을 통해 제기된 문제항목들과 현실적으로 적용이 곤란하거나 지키기 어려운 사항들을 조정하여 2006년도에는 필수사항 74개, 권장사항 36개 등 110개 항목으로 조정하여 운영하였다.

농촌진흥청과 산림청에서는 농업인이 영농에 참고할 수 있도록 농산물·임산물에 대한 표준재배지침을 만들어 보급하고 있다. 2003년 만들어진 67개 품목에 매년 재배지침을 추가해 2007년에는 100개 품목에 대한 표준재배지침이 개발되었다.

농림부는 한국농업대학(구 한국농업전문학교)을 GAP인증심사원 전문교육기관으로 양성하기 위해 2005년 한국농업대학 내에 GAP실습시설을 건축하고, GAP인증심사원 양성과정을 신규로 개설하였다. GAP인증심사원으로 활동하기 위해서는 한국농업대학의 GAP교육과정을 반드시 이수해야만 한다. 농업인 교육은 GAP제도를 매년 초 전 농업인을 대상으로 실시되는 새기술실용화교육의 기본과목으로 편성함으로써 모든 농업인이 GAP에 대해서 쉽게 이해할 수 있도록 하였다. 2007년도에는 약 435천 명의 농업인이 이 교육을 이수하였다.

그림 9-1. GAP사업의 시행체계



농산물품질관리원에서는 GAP인증기관 및 우수농산물관리시설을 지정하고 이에 대한 관리·감독을 하고 있다. 2007년 말 현재 31개의 인증기관, 316개의 우수농산물관리시설을 지정하였다. 인증기관의 관리·감독 및 인증품의 철저한 사후관리를 통해 GAP제도에 대한 소비자 신뢰제고를 위해 노력하고 있다. GAP사업 시행체계는 다음과 같다.

농산물에 대한 이력추적제는 GAP시범농가를 중심으로 2003년부터 3년간 시범 운영되었다. 정부는 2004년 3월 이력추적관리제도 추진방안을 마련하였으며, 9월에 「이력추적관리가이드라인」을 발표하였다. 2004년 9월에는 한우 이력추적관리시스템사업을 실시하였다.

2005년 8월에는 농산물품질관리법을 개정하고 2006년 1월 시행령·시행규칙을 개정하는 등 제도적인 시행근거를 마련해 2006년 1월부터 「농산물 이력추적관리제도」를 도입하여 현재 100개 품목에 대하여 GAP 등 인증농산물을 중심으로 농산물이력추적관리제를 실시하고 있다.

농산물의 유통경로는 매우 복잡하고 다양하다. 이런 복잡한 농산물 유통과정에 대해 어떻게 정의를 내리고 이력을 추적하느냐는 각 나라의 우선 해결사항이었다.

이력추적관리의 개념은 국가별·기관별로 약간씩 다르다. EU식품법의 일반 원칙(CES2001)/코텍스위원회(CEC2001)에서는 “식품, 사료, 동물 및 동물관련 물질을 가공한 식품이 생산, 가공, 유통의 모든 단계에서 이것들을 추적하고, 또한 조사하는 능력을 의미”한다고 정의하고 있으며,

우리나라는 “농산물을 생산단계부터 판매단계까지 각 단계별로 정보를 기록·관리하여 해당 농산물의 안전성 등에 문제가 발생할 경우 해당농산물을 추적하여 원인 규명 및 필요한 조치를 할 수 있도록 관리하는 것”으로 정의(농산물품질관리법)하고 있다.

‘농산물이력추적관리제도’에 참여하고자 하는 농산물 생산·유통·판매자는 국립농산물품질관리원에 등록해야 한다. 등록을 한 생산자는 이력추적 농산물의 생산과 출하에 관련된 이력정보를 기록·관리하고, 다른 농산물과 구분하는 등 이력추적관리 기준을 준수하여야 하며, 유통자 및 판매자는 입고 및 출고와 관

련된 이력정보를 기록관리 하여야 한다. 이 제도에 참여하는 농산물은 생산부터 판매단계까지 이력정보가 꼼꼼하게 기록·관리된다. 또 로고와 이력추적관리 번호를 표시한 라벨을 부착해 유통하게 된다.

소의 이력추적관리제도 개념은 생산·도축·가공·유통과정의 각 단계별 정보를 기록·관리하여 문제 발생 시 이동경로를 따라 추적 또는 소급하여 신속한 원인규명 및 조치를 가능하게 하여 소비자를 안심시키는 제도로 정의된다. 소는 개체별로 유일한 개체식별번호가 부여되고 귀표 등을 장착하여 출생·이동 및 도축단계까지 신고내용을 DB화하여 관리한다. 소비자는 구입한 쇠고기의 원산지 및 품질 등을 인터넷 등을 통해 확인이 가능하게 된다. 도축단계 이후는 식육에 개체식별번호를 표시하여 유통된다. 도축장에서는 DNA검사용 샘플을 채취·보관하여 유통되는 식육과 대조 확인검사를 한다.

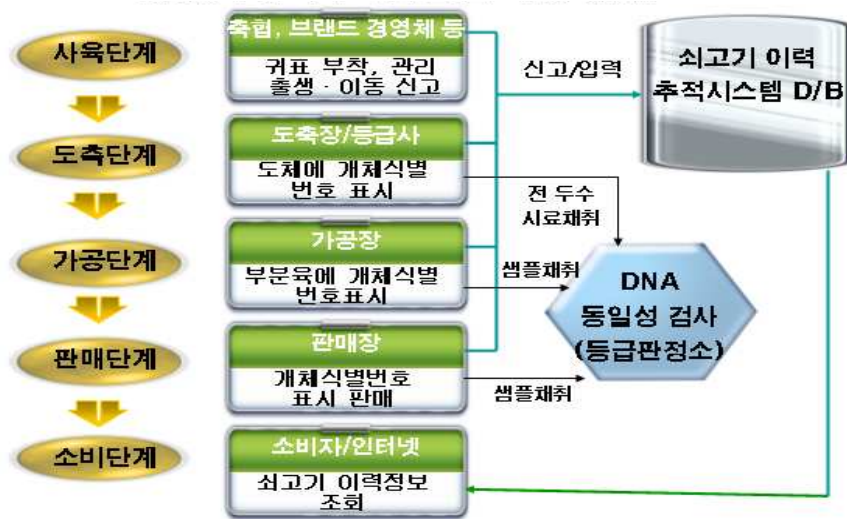
소의 이력추적관리 추진체계를 보면 정부(농림부 축산물위생과)는 사업계획 수립, 총괄적인 추진상황 점검, 예산확보, 집행상황 감독, 법령 제정 등을 관장하고, 사육단계 시행기관인 농협중앙회는 사업소요 귀표구입·배부, 신고사항 접수·관리, 교육·홍보 및 현지 지도점검 등을 담당한다. 유통단계 등을 담당하는 축산물등급판정소는 도축장·가공장·판매장에서 이력추적관리, 동일성검사를 위한 시료 채취, DNA 동일성검사, 전산시스템 구축, 소 및 쇠고기정보의 DB화 관리, 인터넷·휴대폰 등을 통해 소비자에게 정보제공 등의 역할을 담당한다.

시·도(시·군)은 관내 농산물품질관리원, 지역축협, 관련협회, 브랜드경영체 등이 참여하는 지역별 협의체를 구성하여 농가지도 등을 담당하며, 특히 소 귀표부착 및 출생(폐사)·이동(전입·전출·출하신고) 등 농가의 신고내용을 전산 입력할 단체를 지정·운영하고 (농가가 직접 입력 가능), 시·도 위생검사기관은 도축장에서 귀표 부착확인 및 도축검사결과 전산입력, 가축전염병 검진, 혈청검사 등 농가들의 질병관리·지도, 도축자, 가공업자, 판매업자 등에 대한 지도·감독을 수행한다.

아울러 시스템 적정 작동여부를 체크하기 위해 실시하는 DNA 동일성 검사를 위해 도축장에서 등급판정사가 도체별로 소량의 샘플을 채취하여 개체식별

번호를 표시해서 검사기관인 축산물등급판정소로 이송하여 보관하고, 가공장·판매장 등 유통되는 쇠고기를 대상으로 무작위 채취한 샘플과 검사기관에 보관중인 샘플이 일치하는지 검사하여 동일성 여부를 확인함으로써 소비자들의 신뢰를 확보하고, 원산지 허위표시 방지 등 쇠고기 유통 투명화에 기여하고 있다. 이러한 쇠고기 이력추적시스템의 추진체계는 아래와 같이 요약될 수 있다.

그림 9-2. 쇠고기 이력추적시스템 추진 체계



쇠고기 이력추적제의 주요 추진실적은 2004년 10월에 9개 우수 브랜드경영 업체를 선정하여 시범사업체 착수하였으며, 2005년에는 그 동안의 시범사업 실시상황을 평가하여, 그 개선방안으로 브랜드경영체 외에 지역단위 추가, 소 귀표체계 개편, 도축장·가공장·판매장 등 연계사업장을 확대하는 등 개선대책을 마련하였다. 이 일환으로 2005~06년도에 시범사업 규모 확대를 지속적으로 추진하여 2005년 12월에는 5개 신규 브랜드와 파주·김제·김해 등 3개 지역을 추가하였고, 2006년 7월에는 한우람 광역브랜드 등 6개 브랜드경영체를 추가로 참여시켜 사업규모 확대를 도모하고, 이와 병행하여 도축장·가공장·판매장 등 연계사업장도 지속적으로 확대하여 2006년 12월말 기준 도축장 21개, 가공장 23개, 판매장을 93개로 확대하여, 총 20개 브랜드경영체, 3개 지자체에서

21만 두의 소에 대해 이력추적이 가능케 되었다. 2007년 현재 1개도(경기도) 전체, 22개 브랜드, 25개 시·군, 650천두로 참여규모를 대폭 확대하였다.

표 9-2. 연도별 소 이력추적관리제도 추진상황

구분		'04	'05	'06	'07. 9
참여업체		9업체	9	20개업체·지역	25개 업체·지역
참여두수		40천두	59	210천두	690천두
연계 사업 장	도축장	10(개소)	13	21	23
	가공장	10	13	23	27
	판매장	10	30	93	133

1.1.3. 성과와 과제

가. 성과

GAP제도는 '03년부터 '05년까지 3년간 시범사업을 거쳐 '06년부터 민간인증체도로 본격 시행하였다. 매년 시범사업을 확대하고 교육·홍보를 강화하여 안전농산물 생산에 대한 농가인식이 점차 증대되었고, 소비자 인식도 높아지고 있으며, 관련규정 및 제기준의 정비, 인증기준의 설정과 인증기관 지정으로 '06년 본 사업 참여 농가가 크게 증가하였다.

GAP 인증기관은 2006년에 21개 기관이 지정되었고, 2007년 말 현재 31개 기관이 지정되어 인증업무를 수행하고 있다. 2006년 GAP인증농가는 3,659명으로 시범사업 마지막 해인 2005년 965농가에 비해 대폭 증가하였고, GAP에 대한 소비자 인지도도 12.2%(2004.9)에서 42.0%(2007.3)로 증가하는 등 농업인과 소비자의 GAP에 대한 인식이 많이 향상되고 있다.

GAP제도 도입으로 농산물의 관리범위는 생산단계에서 수확후 포장단계까지 확대되는 등 생산, 유통, 판매에 이르는 안전농산물 관리체계를 마련하게 되었다. 또한 국내 농산물의 전반적인 안전성 수준이 향상되어 국산 농산물에 대

한 소비자 신뢰 제고 및 농업인 경쟁력 향상에 도움이 될 것으로 기대된다.

농산물 이력추적제는 생산자 입장에서 볼 때 매우 까다로운 것이 사실이다. 그러나 소비자들은 보다 안전하고 믿을 수 있는 농식품을 원하고 있다. 2005년 조사결과에서 보더라도 소비자들은 농산물 구입시 가격(24.4%)이나 맛(17.3%)보다는 안전(31.3%)을 최우선 고려사항으로 꼽을 만큼 소비자들의 선택기준은 변하였다. 이는 이력추적관리 농식품에 대한 소비자들의 추가 지불 의사를 조사한 결과에서도 동일하게 나타나는데, 90%에 가까운 소비자들이 추가 지불하겠다고 답했으며, 이들 중 31%는 이력추적제를 하지 않은 것보다 6~10%를 더 내겠다고 밝히는 등 추가 지불 금액도 상당 폭에 달하는 것으로 나타났다. 소비자들의 이러한 반응은 실제로 농가들의 판매 증대로 이어져 제도에 참여한 농가의 77.7%가 판매가 늘어난 것으로 조사됐으며, 참여농가의 16%는 판매가격을 11% 이상 더 받는 효과를 본 것으로 나타났다. 농산물의 이력추적관리제도는 생산자와 소비자 모두에게 이익이 돌아가는 윈-윈 전략이 될 것이다.

쇠고기 이력추적시스템 추진 전에는 유럽, 일본, 미국의 광우병 발생으로 등으로 인해 축산농가들과 소비자들의 불안감이 팽배하였으며, 수입고기·젓소고기의 원산지 둔갑판매로 한우고기 불신율이 40.5%에 이르렀고('04, YTN조사), 이는 쇠고기 소비량 급감과 가격하락으로 이어졌다. 이러한 우리나라 소 산업의 위기 국면에서 쇠고기 이력추적시스템을 통해 소비자 안심시스템을 구축함으로써 식품 안전성 불안을 해소하는데 기여하였다('06.10월, 소비자연맹 조사, 소비자만족도 81.4%), DNA 동일성 검사를 통한 부정유통 원천차단, 이를 통한 국내산 쇠고기 소비량 증가 및 가격상승, 혈통, 사양, 경영정보 등을 개체식별번호에 의해 통합관리가 가능케 됨으로써 축산농가들의 소득향상 및 경쟁력 강화에 기여하였다.

나. 과제

정부는 선진수준의 안전농산물 생산을 위해 2013년까지 GAP인증농산물 생산량 비율을 10%이상으로 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 농산물산지유통

센터(APC)의 시설보완, 민간인증기관육성, 이력추적시스템 구축 등 GAP시행 기반조성을 위한 인프라구축과 더불어 농업인에 대한 교육과 소비자 홍보를 적극 추진해야 한다.

GAP기준은 농업기술의 발달과 소비자의 요구사항을 반영하여 문제점을 보완하고 신규항목을 추가하는 등 계속 개선해 나가야 한다.

복잡하고 다양한 농산물의 유통경로에 대해 빈틈없이 이력추적관리를 하기 위해서는 방대한 규모의 정보가 수집·저장 및 검색되어야 한다. 따라서 IT기술을 접목한 농산물의 이력추적관리는 매우 필요하다. 이력과 관련된 데이터가 정보기술 시스템 내에 미리 갖추어진 상태가 아니라면, 돌발적인 식품안전 경보에 대하여 즉각적인 반응을 하기 어렵기 때문이다.

이력추적정보시스템 인프라 구축의 핵심은 기존 시스템의 생산·유통·판매 등 각 단계의 업무프로세스를 통합하고, 이력추적정보와 연계한 상품속성 정보를 표준화하는 것이다. 이는 다양한 웹사이트에서 농업인과 소비자에게 농산물 거래를 위한 차별화된 이용가치를 제공하며, 모바일 기반의 유비쿼터스 이용환경을 구축하여 휴대폰으로 2차원바코드를 이용 상품의 이력추적정보를 조회를 가능케 한다.

쇠고기이력추적제는 본사업 시행을 위해서는 쇠고기 이력추적시스템 기본계획 수립, 근거법령 시안마련, 전담기구를 지정 또는 신설하고, 기관별 역할분담, 사육·가공·판매단계 세부추진방안 등을 마련하며, DB관리 등 전산운영체계와 사육단계 DNA검사 추진방안 등 본 사업 실시를 위한 총괄적인 추진방안이 마련되어야 한다.

1.2. HACCP 강화

1.2.1. 추진배경

HACCP은 위해방지를 위한 사전 예방적 축산물안전관리체계로서 HA(Hazard Analysis)는 원료와 공정에서 발생가능한 병원성 미생물 등 생물학적,

화학적, 물리적 위해요소 분석을 의미하며, CCP(Critical Control Point: 위해요소를 예방, 제거 또는 허용수준으로 감소시킬 수 있는 공정이나 단계)를 중점 관리하는 것을 의미한다.

사람이 먹는 식품에 대한 의미는 최근 20~30년 사이에 많은 변화를 가져오고 있다. 생존을 위한 영양보충의 의미에서 음식 자체를 즐기는 먹거리 문화까지 차츰 변화하면서 양보다는 질을 우선시함으로써 소비자의 선택과 요구도 깨끗하고 안전하며 품질 좋은 식품으로 옮겨가고 있는 것이다. 최근 발생한 식품사고에 대한 소비자의 반응은 이에 대한 좋은 예라 할 수 있을 것이다.

정부에서는 이러한 소비자의 요구와 국민 보건 향상을 위해 보다 위생적이고 안전한 식품의 공급을 목표로 정책을 추진하고 있으며, 특히 축산물은 일반 식품과 다르게 쉽게 변질, 부패하는 특성이 있고 인수공통전염병을 전염시킬 수 있어 보다 강력한 위생 정책이 요구 되었다.

그동안 축산물 위생관리는 최종제품 검사에 의존하는 방식이었으나 이는 모든 축산물을 검사할 수 없다는 한계에 부딪쳐 보다 근본적인 위생관리 방안이 요구되었다. 이에 따라 우주 비행사용 식품을 생산하던 방식인 생산과정에서 사전에 위해한 요소를 파악하여 집중 관리하는 위해요소중점관리기준(HACCP) 제도를 국내 축산물 위생관리에 도입하여 적용하게 되었다.

식품은 최종제품 검사만으로는 안전성 확보 및 다양한 위해 대응에 한계가 있다. 최근 식품안전사고의 대형화와 건강에 대한 소비자의 관심이 증대되고 있으며, 축산물 안전성을 위협요소는 점차 증가하고 있는 추세이다. 이에 적절히 대응하기 위해서는 공중위생상 위험을 사전에 예방할 필요가 있다.

한편 수출증대를 위해서는 국제기준과의 조화가 필요하며, 국내 축산업의 보호도 필요하다. WTO/SPS 및 Codex에서는 농·축산물 및 식품의 교역에 있어서 HACCP을 의무 적용 하도록 요구하고 있다.

이러한 배경 하에서 축산식품에 대해 HACCP제도가 시행되어 왔다. HACCP시스템은 농장에서부터 소비자의 식탁까지 위해의 발생을 예방하는 제도로서 생물학적, 화학적, 물리적인 위해 발생을 방지하기 위한 장치이다.

1.2.2. 추진실적

1997년부터 12월부터 도축장과 축산물 가공장에 HACCP이 적용되기 시작했다. 2003년 7월부터는 전국 도축장에 HACCP을 의무 적용하기로 하였다. 2004년에는 운반·보관·집유·판매에 대한 HACCP 도입 근거를 마련하였다. 2006년에는 사육단계에 운용할 HACCP 도입근거도 마련하였다.

국내 축산물에 대한 HACCP 제도의 적용은 '97. 12월 축산물가공처리법의 개정으로 도축장과 가공장에 적용할 수 있는 근거를 마련하여 최초 적용되었다. 축산물가공처리법 제8조 및 제9조, 동법 시행규칙 제6조 및 제7조에 위생관리기준(SSOP), 위해요소중점관리기준(HACCP)을 정하고 국제식품규격위원회(CODEX)의 HACCP 적용지침에 부합되도록 기준서를 작성, 운용하도록 하였다. 도축장은 '00.7~'03.7월까지 HACCP 의무적용을 소, 돼지, 닭, 도축장에 대하여 도축실적에 따라 규모별로 차등하여 4년 동안 순차적으로 의무적용토록 하였고, 식육 및 유가공품을 생산하는 축산물 가공장에 대하여는 희망 작업장에 한해 자율 적용토록 하였다.

뿐만 아니라, 가축의 사육부터 도축 후 최종 판매까지 모든 단계에 HACCP을 적용하기 위해 2004년 1월 축산물가공처리법을 개정하여 보관, 운반, 집유, 판매 단계 적용 근거를 마련하였고, 2006년 3월 같은 법 개정을 통해 사육단계에도 HACCP을 적용할 수 있는 근거를 마련함으로써 모든 단계에 HACCP을 적용할 수 있게 되었으며, 사료에도 HACCP을 적용하기 위해 사료관리법을 개정('01.3월)하였다. 이로써 지난 3년간 국내 축산물 HACCP는 가축 사육단계부터 소비단계에 이르는 8단계(농장, 사료, 집유, 도축, 가공, 운반, 보관, 판매)의 축산물 안전체계를 확립하게 되었다. 관련 법령의 개정 이후 작업장에서 실제 적용할 HACCP 지침과 모델 개발을 추진하였다.

HACCP은 도축장('99.6월)을 시작으로 포장육('02.1월), 유가공품('02.8월), 알가공품('02.8월), 판매업('06.5월), 보관·운반·집유업('07.2월), 돼지 농장('06.6월), 소 농장('07.6월)에 대한 모델 개발을 완료하였고, 관계기관에 배포하여 HACCP 적용을 희망하는 작업장이 자체위해요소중점관리기준의 작성 등

HACCP을 적용하는데 활용토록 하였다.

또한, 사육부터 판매까지 모든 단계로 HACCP 제도가 확대됨에 따라 HACCP 지정 및 사후관리를 위한 전문 조직의 설립이 요구되었다. 이의 추진을 위해 축산물가공처리법을 '06. 3월 개정하여 HACCP의 작업장 적용 업무를 효율적으로 수행하기 위한 기관을 운영토록 규정하고, 2006년 11월부터 기관의 운영과 함께 해당 업무 수행이 이루어지면서 국내 축산물 HACCP 제도 적용을 더욱 강화하는 기틀을 마련하였다.

2006년 12월 현재 HACCP 지정 운영현황을 보면 전국 도축장 165개소 중 HACCP 적용 도축장은 141개소(포유류 96, 가금류 45)이며, 미적용 도축장 24개소는 적용 대상이 아니거나 영업정지, 휴업 중으로 도축장 의무시행은 목표를 달성한 것으로 보여 진다. 2006년 12월 현재 국내의 축산물 가공장의 HACCP 적용업소는 437개소이다.

HACCP은 가공단계 뿐만 아니라 사육, 보관·운반·집유업에도 적용할 수 있도록 지침과 모델을 개발 중이다. 돼지는 2006년 6월 사육단계 HACCP 지침 및 모델 개발이 완료되었고 젓소는 2007년, 산란계 및 육계는 2008년까지 각각 지침과 모델을 개발할 계획이다.

표 9-3. 축산식품 HACCP 도입 현황 (2006.12)

분류	지정건수
유가공업	37
식육포장처리업	226
식육가공업	84
알가공업	2
식육판매업	2
사료	(47)
계	351

1.2.3. 성과와 과제

가. 성과

HACCP는 축산물이 소비될 때 공중위생상 안전함을 보증하기 위하여 축산물의 생산, 가공, 제조, 판매 중에 공중위생상 위해의 확인, 평가 및 통제에 대한 하나의 과학적, 논리적 그리고 체계적인 접근법이다. HACCP 체계에서 축산물 안전성 통제는 최종 검사제품 검사라는 비효율적 체계보다는 작업공정에 대한 체계적, 과학적 관리에 의해 행해진다. 그러므로 HACCP는 축산물 안전성 측면에 있어 예방적이고 비용-효율적인 위생관리를 가능하게 하는 것이다.

도축장의 경우 HACCP 의무화('03.7.1일)시행 전후의 식육 중 미생물검사 결과에서 일반세균수가 시행 전에 105-6개에서 의무화 시행 후에는 102-3개로 개선되어 도축과정 중 위생관리가 개선되었음을 나타냈다. 사육단계 HACCP 도입은, '06년 말부터 돼지 농장에 적용된 이후 기록관리 유지로 인해 사양관리의 표준화와 질병방지 등에 긍정적인 영향을 미쳐 동물용의약품 사용량 감소, 산자 수 증가 등이 나타나 농가소득이 증가하고 보다 안전한 돈육생산에 기여한 것으로 나타나고 있다.

나. 과제

현재 의무적용대상인 도축장은 매년 HACCP 운용수준 평가를 실시하여 도축장의 위생수준을 한층 높여나가야 한다. 아울러 자율적용 대상(도축장이외의 작업장)의 확대를 위하여 축산물 HACCP 컨설팅 대상 확대(3개→7개), 실험실 요원의 무료 미생물검사 교육 실시, HACCP 작업장의 시설·운영자금 지원대상 확대(2개→6개), 가축농장의 경우 HACCP 지정 조건으로 축사 현대화 시설 자금 지원해야 한다. HACCP 적용 작업장의 차별화를 위해 HACCP 적용과 미적용 작업장에 대한 평가 연구사업을 실시하고, 학교급식, 군납 시 HACCP 제품 사용 등을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이와 같은 정책을 통해서 2017년까지는 HACCP 적용 대상(약 64,000개)의 약 20%수준까지 HACCP를 지정하여 획기적으로 식품안전성을 제고해 나가야 한다.

2. 농산물 안전성조사 강화

2.1. 추진배경

안전성조사는 유해물질이 주로 오염되는 생산단계에서 이루어지며, 안전성 조사를 통하여 부적합한 농산물이 시중에 출하·유통되지 않도록 사전에 차단하고, 국민에게 안심하고 먹을 수 있는 농산물을 생산·공급한다. 산지에서의 농산물 안정성 확보는 농가소득향상에 기여 하게 되고, 수입 농산물과의 품질 경쟁 및 수출시장의 강화된 안전성 기준에 적합한 농산물 생산을 위해 인증농산물·수출농산물·인삼(수삼) 안전성조사 등 지속적인 안전성 관리정책사업과 연계한 고품질 농산물의 생산 유도로서 우리 농산물의 대외 경쟁력 향상에 기여하게 된다.

농산물안전성조사의 법적근거는 농산물품질관리법에 따라 생산·저장·출하단계 유해물질 안전성 조사를 하며, 이와 관련하여 친환경농업육성법, 식품위생법, 토양환경보전법, 지하수법 등을 참고하고 있다.

2.2. 추진실적

농산물 품질관리원은 농산물 안전성관리 업무가 확대됨에 따라 효율적인 분석체계 구축을 위해 실험실정보관리 시스템을 도입하였다. 2000년에는 실험실정보관리시스템은 시험연구소의 정밀분석실과 81개 출장소를 연계하는 분석실정보관리시스템(LIMS) 국내 첫 도입으로 신속하고 효율적인 분석체계 구축하였다. 한편 안전성 조사 수요 증가로 분석 물량이 대폭 증가했고, 대상 성분도 농약, 곰팡이독소에서 중금속, 식중독균으로 점차 확대되었으며, 2002년에는 지자체도 안전성조사를 추진토록 농산물품질관리법을 개정하였다.

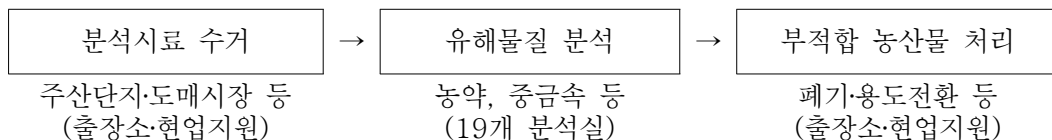
농산물안전성 조사에 대해 늘어나는 분석 수요에 맞춰 분석시설, 인력, 장비 등이 보강되었고, 시·군까지 정밀분석실을 '04년 3개소, '05년 3개소, '06년 4

개소를 각각 신설하여 누계 10개소의 지역 분석실을 확대하였다.

국민생활수준의 향상에 따른 소비자들의 안전성에 대한 관심에 부응하여 친환경·GAP 등 안전성 관련 제도가 도입됨에 따라 인증 농산물에 대한 안전성 조사가 확대되었으며, 조사 성분도 잔류농약 중심에서 김치 기생충란('05), 폐광산 중금속('06) 사건 발생으로 중금속(납, 카드뮴), 식중독균 등 조사를 확대 실시하였다.

농산물 안전성조사 대상은 농산물에 잔류하는 농약, 곰팡이독소, 중금속, 식중독균 등의 유해물질이다. 농산물 안전성조사의 실효성을 높이기 위해 대상품목의 생산 및 출하특성에 따라 재배포장, 보관창고, 시장출하, 유통 등 4단계로 구분하여 조사한다. 특히, 친환경·GAP 인증품 사후관리 및 소비자단체 요구 품목에 대한 잔류 농약조사는 주로 유통단계에서 조사된다. 조사결과 허용기준을 초과하는 부적합 농산물은 폐기, 용도전환, 출하연기 조치로 시중출하 및 유통을 사전 차단하여 안전한 농산물을 공급한다. 농산물 안전성 조사의 절차는 아래 그림 1과 같다.

그림 9-3. 농산물 안전성 조사 절차



2006년도 안전성 조사실적을 보면 '05년도 63,724건에서 65,890건으로 전년 대비 3.4% 증가 하였으며, 부적합은 750건(1.1%)로 '05년도와 비슷한 수준으로 조사되었다. 부적합 농산물의 발생 시기는 농산물 생산량이 많은 9월에서 10월 사이 43%가 발생하였고, 생산량이 많은 지역과 시설채소 재배가 많은 지역에서 부적합 발생률이 높게 나타났다.

안전성 조사 방법은 정밀분석 방법이 27,652건(42%)이었고, 간이분석이 38,238(58%)로 전체 조사 물량의 절반이상을 차지하였으며, 조사대상은 농산물 65,454건(99.3%), 축산물184건(0.3%), 용수 102(0.2%), 자재 101(0.2%), 토

표 9-4. 2006년도 안전성 조사 실적

조사품목	조사건수			부적합건수 (B)	부적합비율 (B/A)
	정밀분석	간이분석	계(A)		
	건	건	건	건	%
178	27,652	38,238	65,890	750	1.1

양 49건(0.07%)을 조사하였다.

안전성 조사 대상으로는 일반농산물, 인증농산물 중심으로 조사가 이루어 졌으며, 일반농산물 48,061건(72.9%), 인증농산물 8,792(13.4%), 쌀소득보전 4,493(6.8%), 수출농산물 3,373(5.1%), 학교급식 농산물 735(1.1%), 재배환경 252(0.4%), 축산물 184(0.3%)를 조사하였으며, 조사 작물은 채소 51,509건 (79%), 곡류 6,890건(10%), 과일 4,712건(7%), 기타 2,779건(4%)으로 조사되었다.

인증농산물인 친환경, GAP, 품질인증, 지리적표시 등 인증표시 농산물의 잔류농약은 가장 낮은 부적합률을 보였다. 총 9,039건 조사결과 35건만 부적합이 발생하였으며, 유기인증·무농약 인증은 0.1% 이하의 부적합률로 매우 낮았다. 농산물 중 중금속 조사 10종 품목은 쌀, 옥수수, 콩, 팥, 시금치, 무, 배추, 고구마, 감자, 파 등을 조사하였으며, 조사품목 중 쌀이 전체 조사량의 63%를 차지하는 565건으로 가장 많았으며, 부적합률은 쌀, 콩, 배추, 파순으로 높게 조사되었다. 하지만, 옥수수, 팥, 고구마, 감자, 무, 시금치 등 6품목은 부적합이 조사되지 않았다. 그리고 농산물중 곰팡이 독소(아플라톡신 B1)는 쌀, 땅콩, 옥수수, 수수 등 4품목 49건 조사결과 부적합 사례가 없었다.

농산물 조사 중 식중독균 및 기생충란은 생식채소류 및 김치원료 배추를 조사하였으며, 식중독균은 생식채소류 100건 중 13건 검출되었으며, 대장균 5건, 황색포도상구균 1건, 바실레우스 7건, 리스테리아 0건, 살모넬라 0건이 검출되었으며, 기생충란은 김장원료 배추 200건 중 26건 검출되었다.

축산물 중 항생물질은 품질인증 계란 186건 조사결과 부적합 없었으며, 재배환경 중 잔류농약, 식중독균, 중금속, 특정유해물질 등 모니터링 차원에서 252

건 조사하여 부적합 없었고, 잔류농약(토양, 용수, 자재) 100건, 식중독균(용수) 51건, 중금속(자재) 50건, 특정유해물질(용수) 51건이 조사되었다.

2.3. 성과와 과제

2.3.1. 성과

농산물 안전성 조사 건수와 품목은 해마다 증가하였다. 농산물 안전성 조사 건수는 '06년도 178품목 65,890건으로 전년도 63,724건 대비 3.4%가 증가하였으며, 부적합 농산물 조치는 750건(고발 1, 폐기 234, 출하연기 452, 기타 63)이었고, 기준 부적합률은 '03년 1.48%, '04년 1.27%, '05년 1.14%, '06년 1.13으로 점진적으로 감소하는 경향을 나타냈다. 농산물 안전성 조사를 생산·저장·출하단계 조사확대로 농산물 안전성 향상에 기여하였다.

표 9-5. 안전성 조사 건수 및 부적합 건수

단위: 건, %

연도별	품목	조사 건수			부적합건수 (B)	부적합비율 (B/A)
		정밀분석	간이분석	계(A)		
'00	124	11,672	31,056	42,728	525	1.2
'01	128	15,110	40,234	55,344	636	1.1
'02	134	17,011	38,999	56,010	600	1.1
'03	135	19,328	40,242	59,570	880	1.5
'04	138	20,371	40,196	60,567	770	1.3
'05	155	23,689	40,035	63,724	730	1.1
'06	178	27,652	38,238	65,890	750	1.1

안전성 조사결과에 따른 부적합 농산물은 폐기, 출하연기, 현장 계도 등의 조치를 취하여 부적합 농산물이 시중에 출하 및 유통되지 않도록 사전에 차단하였다.

표 9-6. 부적합 농산물 처리내역

단위: 건

연도별	품목	건수	부적합 농산물 처리내역
'00	56	525	폐기 209, 출하연기 228, 현장계도 등 88
'01	61	636	폐기 243건, 출하연기 281, 현장계도 등 112
'02	57	600	폐기 296건, 출하연기 244, 현장계도 등 60
'03	66	880	고발 1건, 폐기 216, 출하연기 581, 현장계도 등 82
'04	72	770	고발 1건, 폐기 161, 출하연기 535, 현장계도 등 73
'05	64	730	고발 8건, 폐기144, 출하연기434, 현장계도 등 144
'06	68	750	고발 1건, 폐기234, 출하연기452, 현장계도 등 63

농산물품질관리원은 인터넷을 이용한 전자민원시스템 도입으로 민원편의 도모하였으며, 총 검정의뢰 2006년 10,913건 중 10,534건(96.5%)을 인터넷으로 의뢰·처리하는 민원검정 서비스를 실시하였다. 민원검정 실적은 '04년 12,031건, '05년 14,359건, '06년 10,913건이었다. 또한, 검정증명서 진위확인 시스템, 분석결과 문자서비스, 인터넷으로 분석성적서의 진위여부 확인, 재출력 기능 도입, E-메일, 휴대폰 문자메시지 등 전자통보로 결과통보시간 단축하였다.

소비자가 불안해하거나 안전성 취약 품목에 대한 생산·출하단계 중점관리로 부적합률 감소하기 위해 부적합 발생이 많은 30개 안전성 취약품목에 대해 중점관리를 실시하였다. 중점관리 된 품목의 조사건수는 '03년 6,286건, '05년 6,876건, '06년 8,222건으로 확대조사 하였다. 특히, 학교급식 등 집단급식 재료에 대한 농산물의 잔류농약 조사로 735건('06) 조사, 부적합 36건(4.9%)은 관련기관, 납품업체 등에 통보하였다. 농산물품질관리원은 안전성조사에 대한 투명성 제고를 위해 한국소비자보호원과 시중유통 농산물 합동수거 조사(98건), 농·소·정 위원 합동조사(203건), 등 소비자 참여 확대 실시하였다.

친환경, GAP, 품질인증 농산물에 대한 잔류농약 조사는 2006년 9,040건이 실시되었고, 이에 허용기준 초과 35건과 농약이 검출된 건은 인증기준에 따라 조치하였다.

수출 농산물에 대한 안전성조사는 대일 수출 파프리카 등 수출농산물 3,911 (민원검정 의뢰 포함)건을 조사하여 부적합 농산물 231건 수출보류 조치하였으며, 인삼 안전성조사 및 농가 교육·홍보로 '04년 411건, '05년 508건, '06년 505건으로 부적합 비율이 계속 감소하였다.

생식채소류에 대한 식중독균(병원성미생물) 및 기생충란 모니터링사업이 실시되었다. 친환경농산물 생식채소류와 농업용수에 대해서는 대장균, 살모넬라, 리스테리아, 포도상구균 등 및 김치 원료배추 기생충란을 조사하였으며, 식중독균은 생식채소류 100건 중 13건 검출되었고, 기생충란은 배추 200건 중 26건 검출되었다.

휴·폐광산 인근 농산물 중금속(Cd, Pb) 안전성 조사는 쌀, 대두 등 10품목 898건에 대해 허용기준(잠정)이 설정된 카드뮴, 납 조사를 실시하였고, 조사결과 부적합 107건에 대해 138톤 폐기조치 하였다. 휴·폐광산 인근 농산물 중금속(Cd, Pb) 안전성 조사 10품목은 쌀, 옥수수, 대두, 팥, 감자, 고구마, 배추, 시금치, 파, 무 등이다.

2.3.2. 과제

농산물 안전성 조사는 기존 농약위주(99%이상)에서 중금속, 미생물, 농약 등 추가로 기준을 설정하여 확대해야 할 것이다. 검사도 민간 분석실 및 지자체의 분석실 등을 활용하여 시장 자율적의 안전성 검사 능력을 배양시키는 노력이 필요하다.

시·군 단위 정밀분석실도 확대 설치하고, 분석방법도 살충제 성분(약 20성분)만 조사가 가능한 간이분석에서 정밀분석으로 전환하여 안전성조사를 강화해 나가야 한다.

3. 농산물 표시제도

3.1. 원산지표시제도

3.1.1. 추진배경

정부는 국내에서 유통되는 농축산물 및 그 가공품에 원산지를 표시하여 부정 유통을 방지하고 소비자와 생산자를 보호하기 위하여 1991년도에 처음으로 원산지표시제도를 도입하였다. 1991년에는 수입농산물 7개 품목에서 시작하여 1995년도에 국산농산물 127개가 포함되었으며, 1996년도에 가공품이 51개 품목이 추가로 포함되고 수입농산물도 175개로 늘어나 총 353개 품목으로 확대되었다.

2006년에는 원산지표시대상품목에 대한 체계적인 검토를 바탕으로 품목수를 국내농산물 160개 품목, 수입농산물 160개 품목, 가공품 211개 품목으로 총 531개 품목까지 확대하고 1년간의 유예기간을 거쳐 2007년 4월 1일부터 시행하였다.

시판용 수입쌀 및 한미FTA 체결로 인한 수입쇠고기의 수입이 급증함에 따라 음식점원산지표시제도의 필요성이 제기되었다. 정부는 2005년 식품위생법을 개정하고 식육의 원산지표시제도가 2007년도 처음으로 도입하였다. 식육의 경우 300㎡이상의 일반음식점을 대상으로 원산지표시 및 단속이 시행중에 있으며, 2008년부터는 쌀까지 확대된다.

표 9-7. 원산지표시 대상 품목

구분	'91	'95	'96	'02	'06
국산	-	127	127	145	160
수입산	7	178	175	176	160
가공품	-	-	51	121	211
계	7	305	353	442	531

3.1.2. 주요정책추진실적

원산지표시제도가 도입된 이후 지속적인 홍보와 단속으로 원산지표시 이행율이 2006년도 97.1%까지 달하고 있으나, 원산지표시 대상 업소가 많고, 수입농산물의 물량 증가, 유통형태의 다양화, 위반유형이 지능화됨에 따라 원산지표시 위반행위에 대한 정부의 단속에도 한계가 있어 수입농산물을 국산으로 속여 파는 행위가 지속적으로 발생하고 있다.

정부는 원산지표시제의 실효성 제고와 원산지표시에 대한 범국민적 감시활동과 참여를 유도하기 위하여 1995년 신고포상금제, 1996년에는 농산물 명예감시원제를 도입하여 운영하고 있다. 2002년에는 농산물품질관리법을 개정하여 시·도지사의 경우에도 원산지표시여부, 표시사항 및 표시방법 등의 적정성을 확인하도록 하였으며, 정기적으로 관계공무원으로 하여금 원산지표시대상 농산물이나 그 가공품을 수거 또는 조사할 수 있도록 하였다. 지능적이고 규모화된 위반사범 단속을 위해서는 특별사법경찰관리를 확대하고 250개 반 500명으로 구성된 단속반을 구성하여 명절 및 성수기에 집중단속을 벌이는 등 원산지표시제가 정착될 수 있도록 제도적인 조치를 지속적으로 추진하고 있다.

표 9-8. 원산지표시제도 추진 실적

구분	'00	'02	'04	'05	'06
원산지표시 이행율(%)	94.9	95.9	96.1	96.9	97.1
명예감시원 위촉(명)	2,008	2,600	2,800	17,482	25,353
특별사법경찰관(명)	325	378	390	400	400
포상금 지급액(백만 원)	127	130	147	230	250

2005년에는 원산지표시 위반자에 대해 형사 처분 또는 과태료처분 외에 시정명령 및 공표명령제를 도입하여 미표시 또는 허위표시 위반자에게는 시정하여 판매토록 하고, 허위표시 위반자 중 위반물량 100톤 이상, 위반금액이 10억 원(가공품 20억)이상, 3회 시정명령을 받은 자는 시정명령 받은 사실을 중앙일

간지에 공표하도록 명령하였다. 허위표시 위반자에 대한 벌칙도 강화하여 5년 이하 징역 또는 5천만원이하의 벌금에서 7년 이하의 징역 또는 1억원이하의 벌금을 부과하는 등 처벌규정을 대폭 강화하였다.

2006년에는 표시대상품목을 대폭 확대하여 소비자선택의 폭을 넓혔으며, 신고포상금액의 상한액을 100만 원에서 200만 원으로 조정하고, 허위표시의 경우 민간인 포상금액을 종전의 2배로 인상하여 공무원보다 민간인이 우선적으로 많은 포상금을 지급받을 수 있도록 하여 민간감시기능을 더욱 강화하였다.

이밖에도 원산지 자율관리제도(Clean mark)를 도입하여 우수업체에 대하여는 단속회수를 감축하는 등 자율관리체계를 구축하고, 농산물 명예감시원을 생산자·소비자단체 중심으로 대폭 확대하여 범국민적 감시체계를 구축하는 등 민간감시기능을 강화하고, 지능적·조직적 대형위반사범에 대한 기획수사를 전담하는 기동단속반을 구성하여 운영하는 등 대형부정유통 방지를 사전에 차단하고, 재래시장 평가제를 도입하여 효율적인 원산지관리를 추진하고 있다.

불합리한 규정을 현실에 맞게 관련규정 등을 개정하여 가공품의 경우 원료농산물이 모두 국산일 경우에는 ‘국산’ 사용기준과 수입농산물의 원산지판정기준 중 이식·재배·사육하여 생산한 농산물의 판정기준을 새로이 규정하고, 국산농산물과 원산지가 다른 동일품목을 혼합한 경우의 원산지표시방법을 개선하는 등 원산지 표시관리를 명확히 하고, 제조업체의 불편을 해소하기 위한 ‘수입산’ 사용기준을 대폭 완화하였다.

3.1.3. 성과와 과제

가. 성과

농산물원산지표시대상품목이 2002년 442개 품목에서 2006년 531개 품목으로 대폭 확대되었고, 지속적인 단속·홍보 등을 통해 원산지표시 이행율이 97.1%까지 제고됨에 따라, 소비자는 믿고 우리농산물을 살 수 있게 되는 등 소비자의 선택권리가 한층 신장되었다.

원산지단속 조기경보시스템(EWS)이 개발되어 가동하는 등 체계적이고 조

직적인 단속으로 원산지표시 부정유통이 근절됨에 따라 원산지표시 위반건수도 2002년 6,427건에서 2006년 3,634건으로 줄어드는 등 원산지표시위반으로 인한 소비자와 생산자의 피해도 많이 줄어들고 있다.

정부는 농산물원산지표시제도와 관련된 업체 및 생산자·소비자의 의견을 수렴하여 제도개선에 반영하여 원산지표시제도가 조기에 정착될 수 있는 기반을 구축하였다.

제도개선사항과 표시제도에 관한 지속적인 홍보 및 교육 추진은 민간감시기능을 활성화하고 자율적으로 원산지표시제도에 동참할 수 있도록 유도함으로써 올바른 농산물유통질서 확립에 기여하고 선진신뢰사회를 구축해 나가는 데 도움이 되었다.

나. 과제

음식점원산지표시제도가 도입됨에 따라 수입쌀에 대한 단속도 강화될 필요가 있다. 쇠고기는 수입단계부터 유통단계까지 특별 관리가 필요하며 이를 위해 관세청과의 협조가 요구된다.

수입쌀 부정유통방지를 위해서는 중국산 벼 DNA마크 개발 등 과학적인 원산지식별기법을 개발하고, 명예감시원을 정예화하여 민관합동단속을 강화해 나가야 한다. 첨단장비의 활용과 특별사법경찰 활동을 강화하여 수입농산물의 관리를 체계화해야 한다. 유통질서의 투명성 확보를 위해서는 지속적인 원산지 관리기법을 도입 확대해 나갈 것이다.

향후 원산지표시제도는 농산물의 수입에서부터 유통되어 음식점의 판매단계까지 일관성 있는 제도로 정착될 수 있도록 원산지표시 대상품목 확대 등 지속적인 제도개선이 필요하다. 또한 정부는 음식점원산지표시제의 실효성을 확보하기 위하여 대상음식점의 규모를 100㎡까지로 축소하여 대상음식점을 확대하고, 농산물품질관리원이 공동단속권을 가지고 정기적인 단속을 추진해야 할 것이다.

3.2. GMO표시제도

3.2.1. 추진배경

GMO 농산물은 유전자를 인공적으로 분리·결합하여 자연교잡에서 생성되지 않는 의도한 특성(제초제 내성, 해충저항성 등)을 갖도록 한 농산물을 말한다. GMO표시제도의 시행목적은 유전자변형농산물(GMO)에 대해 의무적으로 표시토록 하여 소비자에게 올바른 구매정보 제공으로 알 권리를 충족시키는데 있다. 법적 근거는 농산물품질관리법 제16조 내지 제18조, 유전자변형농산물 표시요령(농림부 고시 제2007-43호), 유전자변형 표시대상 농산물의 시료수거 및 검정방법(농관원 고시 제2007-12호), 유전자변형농산물 표시조사실시요령(농관원 예규 제149호) 등이다.

3.2.2. 추진실적

GMO 농산물 표시의무자는 유전자변형농산물을 판매하는 자이며, 대상품목은 GM 콩, 콩나물, 옥수수, 면화, 유채, 사탕무, 새싹채소 등이다(감자는 제외됨). 2007년 6월부터는 대상품목을 농림부장관이 정하여 고시한 품목에서 ‘식약청장이 식용으로 적합하다고 인정하여 고시한 품목(이를 싹틔워 기른 콩나물, 새싹채소 등을 포함한다)’으로 변경하였다. GMO농산물에 대한 표시는 2001년 3월부터 시행되었고, 유전자변형 식품에 대해서는 식품위생법에 근거하여 2007년 7월부터 시행하였다.

표시기준은 유전자변형농산물인 경우 “유전자변형(농산물명)”으로 표시하고, 유전자변형농산물이 일부 포함된 경우는 “유전자변형(농산물명) 포함”으로 표시한다. 유전자변형농산물의 포함가능성이 있는 경우(구분유통을 하지 않은 경우)는 “유전자변형(농산물명) 포함가능성 있음”으로 표시한다.

표시위반 시 벌칙은 허위표시의 경우 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금, 미표시는 1천만 원 이하의 과태료를 부과한다. GMO농산물의 조사 및 검

정은 국립농산물품질관리원이 담당한다.

정부는 GMO 표시조사반을 편성 운영하고 전문교육을 추진하고 있으며, 조사반은 대도시 위주로 편성하여 지역실정에 따라 수시 또는 정기조사를 실시한다. 2006년 조사반은 250개 반에 500명이 동원되었고, 조사대상업체수는 250천 개소에 달했다. 표시조사관련 공무원에 대한 전문교육은 1주에 90명 단위로 이루어졌다. 경기, 충남, 전남지원에는 유전자분석실을 설치하였다. 분석시설은 시료전처리, DNA추출, 전기영동, PCR실 등으로 구성된다.

GMO 검정능력의 제고를 위해 GMO 검정기술 연구와 개발이 지속적으로 추진되었다. GMO 검정방법은 면화, 유채 등에 대해 개발되었고, 분석기술은 개발용 표준시료 확보 등 본격적인 연구를 통해 시도되었는데 표준시료는 유채에 대해 2종이 확보되었다. 면화 1종(제조제내성)에 대해서는 특허를 출원 중이다. GMO 검정방법 활용 측면에서 성과가 있었다. 예를 들면 PCR(중합효소연쇄반응)을 이용하여 현재 유통 중인 콩(콩나물) 1종, 옥수수 8종, 감자 4종, 면화 4종은 정량분석이 가능하다. 현재 활용중인 PCR에 의한 정량검정방법은 EU 등에서도 정확성 및 실효성이 인정되어 차후 Codex, ISO 등에서 국제적 표준에 채택가능성이 높다.

3.2.3. 성과와 과제

GMO 수입농산물 유통 등 동향에 대한 지속적인 관리에도 성과가 있었다. 농림부는 관세청·식약청과 수입신고 자료를 공유하고 민간수입 동향을 분석 활용하였다. 민간수입 콩은 수입단계 콩(132점)의 GMO 혼입량 분석결과 모두 Non-GMO로 확인 후 대부분 Non-GM콩 위주로 수입하도록 관리하였다.

GMO 표시 관리의 신뢰성 제고를 위한 교육과 홍보도 지속적으로 이루어졌다. 농림부는 GMO표시 이행실태 점검을 위해 소비자단체와 합동조사를 지속적으로 추진하였다. 2006년에는 소비자단체(명예감시원 포함) 회원 345명과 표시실태 합동점검을 실시한 바 있다.

표 9-9. GMO 콩 및 옥수수 수입통계

단위: 천 톤

품목	2005	2006	비고
	GMO(%)/전체	GMO(%)/전체	
콩	1,019(76) / 1,331	886(78) / 1,130	GM콩은 99%이상 착유 후 대두박(사료) 제조
옥수수	- / 1,959	- / 1,854	'02년 7월 이후 GM옥수수 수입실적 없음

주: 가공식품 중 식용유, 간장, 당은 식품의 GMO 표시대상이 아님

향후 GMO 농산물에 대한 관리는 세계적인 흐름을 파악하기 위해 EU나 일본의 관리동향을 예의 주시할 필요가 있다. 가공식품에 대해서도 표시범위를 점차 확대하여 소비자에게 알 권리를 부여하도록 관리체계를 개선해 나가는 것이 바람직하다.

4. 식품산업 육성

4.1. 추진배경

식품산업은 첨단공학기술과 접목하여 고부가가치를 창출할 수 있는 신성장 산업이며, 현지화 등이 용이하여 세계화 전략산업으로 육성이 가능할 뿐만 아니라 국민소득증가에 따라 외식산업, 기능성 식품, 친환경 식품 등의 새로운 수요가 발생하여 지속적인 성장이 예고되고 있다. 또한 세계적인 개방화의 진전으로 식재료뿐만 아니라 외식산업의 국제화도 급속히 진행되고 있는 상황이다.

식품산업은 농산물을 가공·처리함으로써 부가가치를 제고하고 새로운 수요를 창출함으로써 농산물의 소비를 증대시킬 수 있으며, 신선농산물로 수출이 어려운 원료 농산물을 가공함으로써 농산물의 간접수출을 유발하는 등 농산물 소비의 연장선상에 있는 산업이다. 이와 같이 식품산업은 농업성장을 견인하는 산업이며 식량안보와 직결되고 있어 농업정책의 한 부분으로 관리가 필요하다.

따라서 세계 각 국은 적정 수준의 식량안보를 확보하기 위하여 농업과 식품산업의 연계를 강화하고 동반발전 정책을 수립·시행하고 있다. 캐나다는 주정부별로 “농식품산업 성장발전 계획”을 수립·추진하고 있으며, 일본은 “식료농업농촌기본법”에 근거하여 농업과 연계한 식품산업을 육성하고 있고 영국은 지역 일자리 창출, 농식품 분야의 부가가치 증대를 통한 경제안정을 주요 내용으로 하는 “지속가능한 농업과 식품전략”을 수립하여 추진하고 있다.

이와 같이 식품산업은 성장잠재력이 높고 국가발전에 중요한 산업임에도 불구하고 그동안 정책은 ‘식품위생법’이나 ‘건강기능식품에관한법률’ 등을 통해 식품의 위생과 안전을 위한 규제위주로 추진되어 산업육성 정책의 추진은 미흡했다. 1993년에 제정된 ‘농산물가공산업육성법’은 농산물의 산지가공 및 전통식품 육성 등을 통한 농업인의 소득증대를 목적으로 하고 있는 등 식품산업 전반을 포괄하는 데는 한계가 있었다. 따라서 농업과 식품산업을 연계한 지속적인 농업성장의 도모, 식품산업의 고부가가치화 및 국민에게 다양한 식품의 안정적 공급 등을 위한 정책 수립의 필요성이 대두되었다.

식품소비패턴은 국민 소득의 증대, 여성의 사회진출 증가 및 건강과 여가에 대한 관심 증대 등의 사회·문화적 여건 변화로 인해 급속히 변화하고 있으며, 이러한 수요에 맞는 정책추진이 필요하게 되었다. 과거 생산된 농산물을 신선형태로 구입하여 취식하거나 조리하던 패턴이 가공식품이나 외식을 통한 소비가 늘어나는 형태로 바뀌고 있다. 도시가계의 외식비 지출비중은 1995년 32%에서 2005년은 49%까지로 증가한 반면 신선식품은 같은 기간 45%에서 28%로 하락하였다.

이러한 변화들은 농산물 생산 이후 유통의 흐름이 가계의 직접 소비보다 외식 등을 통한 소비로 많이 바뀌게 되었고, 외식업 및 식품제조업 등이 농산물의 최대 소비처로 등장하고 있음을 의미한다.

이와 같은 여건변화 속에서 농업 생산자와 식품산업과의 연계 강화를 위한 국내 농산물 원료 사용의 확대와 식품산업 자체의 경쟁력 강화 필요성이 대두되고 있다. 식품산업 육성은 이러한 여건 변화에 부응할 수 있는 정책으로서 큰 의미를 지닌다.

4.2. 주요정책추진실적

정부는 FTA 확대 및 DDA 농업협상 등 새로운 국제농업 질서 변화에 대비하여 2004년 2월 ‘농업농촌종합대책’에 식품산업 육성을 농업의 새로운 성장동력 과제로 채택하였다. 농업과 식품산업이 원료생산에서부터 식품 제조·소비에 이르는 전 단계에서 연관효과를 높일 수 있도록 관련 정책을 체계적으로 추진할 계획을 수립하였다.

식품산업 육성정책의 주요 내용은 식품산업 발전을 위한 관계법령 정비, 통계정보체제 구축 등 산업발전 인프라 조성, 농산물 산지 가공산업의 육성 지원, 국산 농산물 원료를 사용하는 가공업체, 외식업체 등의 원료 구매자금 지원을 통한 농업과 식품산업의 연계 강화 지원, 시설 현대화 자금 지원, 가공식품 KS, 지리적표시제 등의 식품 표준화, 우리 고유의 전통식품 품질인증, 전통식품 명인지정 등 전통식품산업 육성 지원 등을 포함한다.

정부는 2007년 11월 식품산업의 발전 토대를 다지기 위한 ‘식품산업진흥법’을 제정하였다. 동 법에는 식품제조업, 외식업, 식자재업 등 식품산업 전반을 정책대상으로 포괄하고 식품산업 진흥기반의 조성, 연구개발 강화, 식품업체의 경쟁력 강화, 식품의 품질향상 및 세계화 지원 등의 내용을 주요 골자로 하고 있다.

기존 식품관련통계의 취약성을 보완하기 위해 2007년부터 식품산업의 현황 및 원료조달 실태 등의 현황조사를 실시하고 있다. 기존 식품관련 통계는 통계청이나 한국은행, 식품의약품안전청 등에서 생산되고 있으나, 전체적으로 식품관련 통계들은 선진국에 비해 전체적으로 빈약하고, 통계간 연관성 미흡, 자료 불일치 등의 문제를 안고 있다. 또한 국내 농업과 연계발전을 위해 필요한 식품제조업, 외식업 등의 농산물 품목별, 원산지별 이용실적이나 조달실태 등이 누락되어 있다.

식품 분야의 연구개발 지원이 이루어져 왔다. 농림기술개발사업중 가공분야에 1994년부터 2006년까지 총 564과제 730억원의 연구비가 지원되었다. 농업과 식품산업의 연계 강화를 위해서는 산지 농산물 가공공장을 대상으로 시설

지원을 지속적으로 추진하고 있다. 국산 농산물을 원료로 사용하는 업체는 가공원료 구매자금을 연 1,000억원 수준으로 용자지원을 추진하고 있다. 2005년부터는 가공원료 구매자금 지원사업을 식품가공업체뿐만 아니라 외식업체와 전처리업체까지 확대하여 추진하고 있다.

전통주 산업의 활성화 대책이 지속적으로 추진되었다. 정부는 전통주 산업이 안정적으로 성장할 수 있도록 제도적 기반을 마련하고, 농업과 연계되도록 전통주 기술개발 및 다양한 홍보 행사들을 추진해 왔다. 2006년에는 전통주 산업 발전을 위한 산학연 전문가회의를 거쳐 ‘전통주 산업 육성 종합대책’을 수립하였다. 2007년 5월에는 전통술과 전통음식 만남 페스티벌을 서울 한옥마을에서 개최하여 내외국인들로부터 호평을 받기도 하였다.

대표적인 전통식품의 하나인 김치는 세계적인 대표 건강식품으로서 자리 매김하도록 김치산업계의 경쟁력 강화에 주력하였다. 2002년 김치의 국제식품규격인 CODEX에 공식 등록된 이후 김치의 세계화에 노력한 결과, 2006년에는 미국의 대표적 건강잡지인 ‘Health志’에 세계 5대 건강식품으로 선정되기도 하였다. 2005년에는 프랑스의 대표적인 요리전문학원인 르 꼬르동 블루와 김치에 대한 공동연구를 통해 김치 퓨전요리를 개발하였고, 김치 퓨전 요리책은 ’05년 국제 요리책 경연대회에서 특별상을 수상하기도 하였다. 2007년에는 김치의 매운맛과 숙성도를 표준화함으로써 김치산업을 체계 있게 발전시킬 수 있는 토대를 구축하였다.

농식품인증제도는 소비자의 신뢰도를 높여 소비자들이 믿고 찾을 수 있도록 하기 위해 지속적으로 제도개선이 필요한 분야이다. 가공식품의 KS 규격은 2002년까지 37개에서 2006년 162개로 확대되었고, 같은 기간 전통식품 품질인증도 12개에서 89개 식품으로 대폭 증가하였다. 지리적 표시제는 특정지역에서 생산된 농식품을 지역 명칭을 고유하게 사용할 수 있도록 권리를 보호해 주는 제도로서 2000년에 도입되었다. 지리적 표시를 등록한 농식품은 2002년 보성녹차 1개에서 2006년 34개로 확대되었다.

정부는 식품업체의 HACCP, ISO22000 등 식품안전 인증을 위한 시설자금을 지원하여 식품업체의 경쟁력 제고를 도모하고 있다. 2006년부터 식품가공

업체를 대상으로 업체당 10억원 한도 내에서 품질인증을 획득하기 위해 시설 개보수자금이 융자 지원되고 있다. 2007년부터는 금리를 기존 3~4%에서 2%로 낮추어 식품업체들의 사용을 유도하고 있다.

2006년부터는 식품업체들이 실제로 현장에서 필요한 지식과 정보에 대한 컨설팅을 제공하기 위하여 '식품상담센터'를 개설하여 운영 중이다. 식품상담센터는 인터넷을 통하여 식품안전, 위생 및 경영상 필요한 정보와 지식을 전달하고 업계 종사자들의 궁금한 사항을 해결해 주기 위하여 시작하게 되었다. 상담 내용은 기술에서 마케팅, 식품안전과 위생, 경영, 공장설립에서 운영에 관한 사항, 제품개발에서 생산까지 식품 분야에 관련된 필요한 모든 정보를 포함한다.

우리 음식의 세계화분야에 대한 지원도 추진되었다. 정부는 우선 우리 고유의 전통음식 조리법을 표준화하여 세계화 진출의 기반을 구축하는 한편, 지역에 숨어있는 향토음식을 발굴하여 산업화하도록 지원함으로써 세계화 진출의 토대를 다지고 있다.

2006년부터 시작된 전통음식 조리법 표준화 사업은 문화관광부와 농림부가 공동으로 추진하고 있으며, 2006년부터 2008년까지 총 300종의 우리 전통음식 조리법을 표준화하고 외국어로도 번역하여 책자, DVD 및 인터넷 등을 통해 홍보할 계획이다. 2006년에는 100종의 표준화된 조리법을 작성하였고 이의 홍보자료를 제작하고 있다. 2007년에는 지역별로 농산물 관련 축제와 연계하여 지역의 우수 향토음식을 발굴하기 위한 향토음식 경연대회를 지원하고 중앙단위의 향토음식 발굴·경연대회를 개최하였다. 이를 통해 발굴된 음식은 조리법, 특성, 맛과 영양 등에 대한 자료를 DB화하여 이의 산업화 및 세계화를 촉진시키고자 한다.

정부는 2007년 2월 기준에 우리 음식의 세계화를 위해 분산 수행된 정책들을 종합하여 체계적으로 추진하기 위해 '한식 세계화 지원사업'을 마련하였다. 사업은 우선 세계화할 수 있는 대표 한식을 정하고, 한식의 우수성을 홍보하고, 우리 한식을 알리는 첨병역할을 수행하고 있는 해외 한식당의 경쟁력을 높이기 위한 제도 수행에 역점을 두었다.

우리 농식품의 소비촉진 홍보사업도 활발히 추진되었다. 2003년 7월 대통령

지시로 우리 농축산물에 대한 광고·특집방송 등 우리 농산물 소비촉진 홍보 사업을 대대적으로 개시하였다. 소비촉진 홍보사업은 우리 농산물에 대한 소비자 유대를 형성하기 위하여 시작하였는데, 우리 농식품의 우수성과 안전성, 이미지 향상 등을 집중 홍보하여 소비자 만족도를 높이기 위한 것이다. 2005년 7월에는 농식품 소비촉진 홍보를 전담하기 위한 ‘농촌정보문화센터’를 설립하여 홍보효과를 극대화하고 있다. 소비홍보는 미래 우리 농식품의 소비자인 어린이·청소년층을 대상으로 한 맞춤형 홍보도 추진하고 있다. 홍보사업의 일환으로서 2005년부터는 초등학생 식문화 체험 프로그램 운영, 어린이용 애니메이션 제작·방송 등을 통해 우리 농식품의 미래 소비자들의 식습관을 올바르게 형성해 나가도록 유도하고 있다.

4.3. 성과와 과제

식품산업정책이 그 동안 규제위주의 정책에 편중되고 산업적 측면에서 발전·육성을 위한 측면에서 미흡했기 때문에 식품산업 육성정책의 추진에 대한 소비자, 업계, 학계의 평가는 대체로 긍정적이다. 향후 식품업무가 농림부로 일원화된다면 식품산업과 농업의 연계강화, 식품업체의 경쟁력 강화 등은 더욱 탄력을 받아 더욱 활발히 추진할 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 식품산업정책을 본격적으로 추진하는 시점에서 정책 대상과 정부의 개입 범위 등에 대한 명확한 개념 정립이 필요하다. 또한 식품산업과 농업의 연계문제를 푸드시스템 측면에서 조명하는 안목도 요구되고 있다.

농업계에서는 식품산업이 농업과의 연계 측면에서 중요하다는 인식이 점차 확대되고 있는 반면, 농업 생산자들이 직접 가공을 통한 부가가치를 창출할 수 있도록 하는 지원정책의 필요성을 제기하고 있다. 전통식품의 개발 및 판매 확대를 위해서는 전통식품 인증제도에 대한 개선 요구가 높다. 향후 농업의 비중이 감소하는 반면 농식품을 원료로 하는 외식산업, 급식 및 식자재산업 및 기능성 건강식품 가공산업의 고도성장이 예상되고 식품산업 육성업무가 농림부로 이관되는 상황에서 식품산업분야의 예산 확대가 절실히 요구된다.

식품산업 발전을 위한 인프라 구축은 지속적으로 추진되어야 하며, 식품산업 통계정보체계를 조속히 구축해야 한다.

5. 유통 개선

5.1. 도입 배경 및 의의

문민정부 이전의 유통정책은 유통체제정비 및 구조개선에 중점을 두어 공영 도매시장제도가 도입되고 작목반 등 공동출하조직이 집중 육성되었다. 문민정부에서는 유통시설 확충 및 유통경로 다변화를 추구하여 농산물 유통개혁 대책이 마련되고 농산물 종합유통센터 건설이 추진되었다. 국민의 정부에 들어서는 직거래 및 유통예산 확대에 주안점을 두어 유통활성화 자금을 집중 지원하고 도매시장에 시장도매인제를 도입하였다. 한편, 참여정부는 과거 유통정책의 기본목표를 이어감과 동시에 산지유통의 규모화, 고품질 브랜드 농산물 공급, 규격화·표준화를 통한 물류효율화 및 안전성 강화에 초점을 맞추어 규모화 및 효율적 유통체계 구축을 통한 생산자와 소비자의 이익 증대를 추구하였다.

‘06년 말 산지유통조직은 APC·산지유통전문조직·공동마케팅조직 등 366개이며 전체 원예 농산물 생산량 1,350만 톤의 25% 수준인 330만 톤은 취급하였다. 산지유통조직의 도매시장 출하비율은 아직 높은 수준이나, 최근 대형유통업체 등에 대한 출하비율이 증가 추세이다. ‘06년 출하처별 점유율은 도매시장 60.4%, 대형유통업체 16.4% 수준이다. 이와 같이 최근 급성장하고 있는 대형 유통업체, 전자상거래 등 신유통 환경에 대응하기 위해서는 산지유통 주체의 규모화, 전문화, 브랜드화가 절실하다. 따라서 정부는 산지유통전문조직을 육성 지원하고 산지유통시설을 확충하는 등 마케팅의 규모화·전문화에 역점을 두었다.

농산물 유통비용은 2006년 기준 32조 2,262억원 수준으로 소비자 구입액 57조 5,468억원 대비 55.9%를 차지하고 있다. 저장성이 낮고 포장화율이 낮은 엽

근채류(68%), 화훼류(67.9%), 양념류(64.8%)의 유통비용 비중이 높은 반면, 식량작물류(27.4%), 축산부류(42.7%)는 유통비용 비중이 상대적으로 낮은 편이다. 농산물의 유통비용이 많은 이유는 농산물 유통과정이 복잡하고 유통단계별로 인건비, 넓은 점포유지관리비, 상인이윤 등의 직접 유통비용이 많고 가공·포장비, 운송비, 하역비, 감모·청소비, 보관비 등의 물류비가 많이 들어가기 때문이다. 정부는 산지유통의 규모화와 도매시장을 비롯한 소비자 유통의 대형화와 물류효율화, 유통단계 축소를 통하여 농산물 물류비를 줄이는 데 역량을 집중하였다.

5.2 정책입안 과정 및 평가

농산물의 특성상 공산품에 비해 물류비가 높은 것은 불가피한 측면이 있다. 그러나 정부는 농업의 경쟁력 제고를 위해 농산물 물류비의 체계적인 절감 노력이 필요하다고 판단하고, 2005년 3월 농산물 물류 혁신위원회를(위원장 차관보, 관계부처 공무원 및 관련단체 등 22명) 구성하여 3차례의 위원회 회의를 하고, 12월초 재정경제부장관(부총리) 주재 경제정책조정회의를 거쳐 ‘농산물 물류혁신종합대책’을 2005년 12월 발표하였다.

동 종합대책의 주요 세부추진과제 중 하나는 배추·무 포장유통이다. 농림부, 농협중앙회, 서울시농수산물공사, 도매법인 담당자 등으로 실무작업반을 구성하여 시행방안 기초를 마련하고, 학계·관계기관 및 이해관계자와 T/F팀을 구성하여 다양한 의견을 수렴하여 배추·무 포장유통 시범사업 시행방안을 마련하였다. 우선 수도권 8개 공영도매시장에 배추·무 포장유통 시범사업(‘06.9~10월)을 추진하여 전량 포장유통이 달성되었으며 시범사업 평가회(‘06.12.1) 결과 포장유통이 조기에 정착되어 이해관계자의 수용도가 높은 것으로 평가되었다. 이에 배추·무 포장유통 시행방안을 확정·발표(‘06.12.13)하여 ‘07.1월부터 전국 32개 공영도매시장에서 배추·무 포장유통을 전면적으로 실시하게 되었다.

전국 32개 공영도매시장 중 가락동 농수산물도매시장 현대화를 위해 기획에

산처의 예비타당성 조사과제로 선정하여 KDI(한국개발연구원)에서 연구를 수행 (2005년 4월~8월) 하였으며 동 연구결과를 토대로 농수산물도매시장 시설 현대화를 추진하였으나, 2006년 12월 국회심의 과정에서 예산이 확보되지 않아 사업추진이 보류 되었다.

고품질 안전농산물에 대한 소비자 기대증가, 대형유통업체 확산 등 유통환경 변화에 따라 도매시장 활성화와 경쟁력 제고를 위해 2005년부터 개정안을 마련하여 추진한 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」이 2006년 9월 국무회의 및 2006년 12월 국회의결을 거쳐 2007년 1월 3일 공포되었다.

한편, 농업관측사업을 수행해온 농촌경제연구원에 대해 농업관측사업 수행을 위한 출연금 지원의 법적 근거를 명확히 하기 위하여 2006년 12월 7일 개정된 농안법 제5조 3항에 출연금 지원근거규정을 마련하였다.

5.3 정책의 주요내용

5.3.1 농업관측제도

농업관측사업은 1999년 1월 한국농촌경제연구원에 ‘농업관측정보센터’를 설치하면서 본격적으로 추진되었다. 1999년에 14개이던 농업관측 대상품목을 확대하여 2006년에는 27개 품목에 대해 관측을 실시하였다. 짚은 2006년의 시범사업을 토대로 2007년부터 정식 관측대상품목에 포함되었다. 농업관측정보는 매월 관측정보에 대한 자문회의 및 정책부서의 세밀한 검토를 거친 후, 관측월보 및 분기보(2006년 총 47회)를 통해 농가 및 생산자 단체 등에 배포된다. 또한 농업전문지, 농업관측 전용홈페이지를 통해 정보를 제공하며, 21,000여 명의 이메일 회원에 대하여 매월 관측정보 메일을 제공하고 있다. 농업인에 대한 설문조사에서 농업인의 2006년 약 68%가 관측정보 제공 사실을 인지하고 있으며, 농업관련기관 종사자의 96%가 농업관측정보가 농업인들의 영농에 도움이 된다고 평가하고 있는 것으로 나타났다.

한편, 생산·유통정보와 함께 소비정보 제공을 위하여 품목부류별 소비자패

널(1,000명) 조사를 2005년까지는 연 4회, 2006년에는 연 11회 실시하였다. 또한 해외정보 수집을 위해 중국, 미국, 칠레, 일본, 뉴질랜드, 벨기에 등 총 7개국 40명의 모니터 요원으로부터 주재국의 유통·가격 정보 등을 수집·분석하여 제공하고 있다. 특히, 북경 및 산둥성의 농업경제연구소와의 정보교류사업을 2005년 9월부터 실시하여 중국 도매시장의 주요 가격정보를 비롯한 중국산 농산물에 대한 상세한 정보를 수집·제공하고 있다.

수집된 농업관측정보에 대한 가공·분석 능력 향상을 위하여 2004년 농업관측웹조사시스템(DB), 2005년 농업관측통계정보시스템(OASIS)을 개발하였다. 중장기 수급관측모형(KREI-COMO)을 보완·개선해오고 있으며 지리정보시스템(GIS)을 이용한 관측정보 시스템을 개발, 주산지 정보를 그래픽 위주의 지리정보와 연동하여 제공하고 있다.

마지막으로 농업관측정보를 확대·강화하기 위해 콩에 대해 2008년부터 관측을 실시할 예정이며, 지리정보시스템(GIS)을 활용한 정보서비스 확대, 품목별 전문가 양성과 전자태그(RFID)의 활용 및 위성정보를 이용한 원격탐사(RS)의 시범도입 등 관측기법의 과학화를 추진할 예정이다.

5.3.2 공동마케팅 조직 등 산지유통주체 육성

급변하는 유통환경에 대응하고 농산물유통의 근본문제인 산지유통조직의 영세성을 극복할 수 있는 규모화된 조직을 육성하기 위해 시·군단위 이상 농가를 조직화하고 공동브랜드를 사용하여 연간 100억원 이상 매출을 올리는 공동마케팅조직을 2005년부터 육성해오고 있다. 2005년도 최초로 9개 조직을 선정하였으며 2006년에는 관계전문가로 구성·운영되는 산지유통지원위원회 심의를 거쳐 6개 조직을 공동마케팅조직으로 선정하였다. 공동마케팅조직은 기존 산지유통조직에 전문경영인에 대한 책임경영, 광역화된 사업권역, 회원제 생산·출하관리 등 차세대 기업형 마케팅조직으로 육성해가고 산지유통전문조직은 매년 매출규모, 영업이익 등 경영성과를 분석, 농협군과 법인군으로 분리하고 상대평가하여 A~F등급(6개 그룹)으로 구분, 평가결과에 따라 지원금리를

1~3% 차등화하고 우수조직은 무이자 인센티브자금을, 하위 10%의 부진조직은 자금회수 및 사업 참여제한 등 구조조정을 통해 투자효율성을 제고하고 선택과 집중의 지원체계를 강화하였다.

공동마케팅 조직 외에 산지유통의 규모화와 경쟁력 강화를 위해 다양한 지원사업을 해오고 있다. 2004년 농협법 개정을 통하여 근거가 마련된 조합공동사업법인은 조합간 공동출자로 이루어진 연합사업법인으로 2006년말까지 21개소의 조합공동사업법인이 설립되었다. 공동마케팅조직, 거점 APC, 원예브랜드사업 등 정부의 광역조직 지원은 조합공동사업법인 설립을 전제로 하여 조합공동사업법인의 설립을 촉진하고 있다.

농산물 산지유통센터(APC)는 주산지별로 규모화, 현대화된 산지유통시설을 갖추고 이를 농산물 생산, 유통 계열화의 거점으로 육성하기 위해 설립되었다. 2006년 말 현재 253개소가 있으며, APC지원과 관련해서는 선조직화-후시설 지원, 기존시설 및 상품화 설비 보완 우선, 지자체 차원의 사업관리 강화를 추구하고 있다. 한편, FTA기금을 재원으로 하는 거점 APC는 과실주산지에 건설된 규모화·현대화된 산지유통센터로 주변 일반 APC와의 계열화를 위한 중심축으로 육성되고 있다. 2006년 말 현재 11개소가 운영·추진 중이다. 또한 원예작물 브랜드육성 지원사업을 통해 주산지 시/군에 원예작물 브랜드화 사업을 생산에서 유통까지 패키지로 지원하고 있다.

그 외에 산지유통혁신을 주도할 유통인재 활용을 촉진하고 수확후 관리기술도 적극 개발하여 APC 등에 보급하였으며, 공동마케팅조직 및 산지유통전문조직에서 농산물 판매·유통·품질관리 등 경제사업 업무를 하는 품질관리사에게 인센티브를 제공함으로써 농산물 품질·유통관리 인력에 대한 사기진작과 경제사업 활성화에 기여하였다. 유통인재 양성을 위한 「농산물 유통전문교육과정」을 지방대학과 농수산물유통공사 유통교육원 등에서 운영하였다.

표 9-10. 산지유통 관련 지원사업 비교

구분	산지유통활성화지원		
	공동마케팅조직	산지유통전문조직	산지유통일반조직
지원 목적	◦규모화·광역화·브랜드화된 책임경영형태의 기업적 경영체 육성(법인화전제)	◦조직 내 또는 조직간 사업연합·계열화 등을 통해 산지조직의 마케팅의 규모화 및 전문화	◦공동선별·계산·출하 등 산지유통 기초조직 육성
지원 대상	◦농협, 농업회사법인, 영농조합법인 등 (매출액 100억 원 이상)	◦농협, 농업회사법인, 영농조합법인 등 (매출액 30억 원 이상)	◦농협, 농업회사법인, 영농조합법인 등 (매출액 10억 원 이상)
지원 내용	◦운영자금 150억원 이내 ◦지원내역 -공동계산·출하 등을 위한 출하 선도금 -APC 또는 농산물 가공공장의 원료구입 -계약재배를 위한 계약금(수급안정사업 품목 제외) -매취사업자금 -산지유통시설 개보수 및 장비구입(5억원이내) -직거래 등 운전자금 -무이자인센티브(30억원이내) -브랜드개발·홍보비, 경영컨설팅 우선 지원 -공동선별비 상향지원(수탁 50%, 매취 40)	◦운영자금 70억원 이내 ◦지원내역 -공동계산·출하 등을 위한 출하 선도금 -APC 또는 농산물 가공공장의 원료구입 -계약재배를 위한 계약금(수급안정사업 품목 제외) -매취사업자금 -산지유통시설 개보수 및 장비구입(5억원이내) -직거래 등 운전자금 -무이자 인센티브(평가 15%이내, 10억원이내) -공동선별비 지원(수탁 40%, 매취 30)	◦운영자금 30억원 이내 ◦지원내역 -공동계산·출하 등을 위한 출하 선도금 -계약재배를 위한 계약금(수급안정사업 품목 제외) -매취사업자금 -직거래 등 운전자금 -산지유통종합평가에 따라 차등금리 적용(1~3%)
지원 형태 및 조건	◦융자 80% ◦연 1%, 3년 이내	◦융자 80% ◦연 1~3%, 3년 이내 (평가결과에 따라 차등금리 적용)	◦융자 80% ◦연 3%, 1년 이내 (평가결과에 따라 차등금리 적용)
재원	농안기금	농안기금	농안기금
'07예산(누계)	137,200백만 원 (287,921백만 원)	257,370백만 원 (654,584백만 원)	155,430백만 원 (132,579백만 원)

* ()의 누계는 농안기금사업의 경우 '07. 9월말 현재 융자(채권)잔액이며, 그외 사업은 '07년까지 지원한 누계실적('07예산 포함)

원예브랜드육성	수급안정사업	산지유통센터(APC) 건립	거점APC건설
<ul style="list-style-type: none"> ◦주산지에 비용절감고품질화시설 및 브랜드육성을 위한 브랜드육성 자금 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ◦계약재배를 통해 안정적인 관로보장과 출하조절로 수급·가격안정 도모 	<ul style="list-style-type: none"> ◦주산지별로 품목특성에 맞는 규모화·현대화 시설지원하여 농산물 생산·유통계열화의 거점으로 육성 	<ul style="list-style-type: none"> ◦과실주산지에 규모화·현대화된 산지유통시설(APC) 지원 소규모 유통시설계열화의 중심축으로 육성
<ul style="list-style-type: none"> ◦브랜드경영체, 지자체 * 브랜드경영체 : 품목조직, 생산자단체, 지자체 등이 참여하는 사업법인 	<ul style="list-style-type: none"> ◦생산자단체 (농가, 작목반, 영농법인) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦생산자단체 -농협, 영농조합법인, 농업회사법인, 조합공동사업법인, 지방공사 등 	<ul style="list-style-type: none"> ◦생산자단체 -농협, 영농조합법인, 농업회사법인 및 공동출자법인 ◦지방자치단체
<ul style="list-style-type: none"> ◦지구당 200억원 ◦지원내역 -브랜드관리지원 : 조직결성, 교육·컨설팅, 브랜드 개발·마케팅, 홍보비 등 -공정육묘장, 종합처리시설 등 비용절감 및 고품질 생산기반 -원료수매자금, 비가림시설 등 원료확보 및 고품질 생산시설 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ◦농가와와의 계약자금 등 -과중기 조합과 농가간 계약, 수확기 이후 수매·판매, 정산 *지원품목(16개 품목) -노지채소 : 무, 배추, 고추, 마늘, 양파, 파, 당근 -시설채소 : 오이, 호박, 가지, 토마토, 풋고추 -과실 : 사과, 배, 단감, 감귤 	<ul style="list-style-type: none"> ◦사업규모(부지매입비 제외) -규모화 신규시설 20억원, 기존시설 보완은 8억원을 표준으로 하되, 사업자의 능력과 사업성, 원료 조달권 등에 따라 사업비 증감 가능) -세부시설내용 ·집하장·선별장·저온저장고 등 건축물류 ·선별기, 컨베이어, 세척기 등 선별포장비류 ·수송차량 등 유통시설장비류 	<ul style="list-style-type: none"> ◦개소당 150억원 ◦지원내역 -집하선별·포장·예냉·저온저장·냉장수송시설·위생시설 등을 원칙적으로 일괄지원 (예냉·냉장수송은 선택적으로 설치 가능) * 사업자의 능력과 사업성 등에 따라 사업비 증감 가능
<ul style="list-style-type: none"> ◦브랜드관리(보조40%) ◦비용절감·기반조성(보조 40%, 지방비 40, 자담20) ◦원료수매·생산시설 (융자100%, 연 3%, 5년 분할상환) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦융자 80% ◦무이자, 10년 이내 (계약주체간 11~19개월) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦생산자단체 : 국고30%, 지방비 20, 자부담 50) ◦시장·군수 : 국고 50%, 지방비 50%) ('08년부터 생산자단체형만 지원, 국고40%, 지방비 30, 자부담 30으로 상향) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦공공유형(지자체) : 국고 50%, 지방비 50) ◦일반유형(생산자단체) : 국고 30%, 지방비20, 자부담 50) *부지매입비 제외
농안기금	농안기금	균특	FTA기금
8,166백만 원	32,750백만 원 (857,520백만 원)	13,650백만 원 (194,664백만 원)	55,000백만 원 (86,296백만 원)

5.3.3 농산물 표준 규격화

농산물표준규격화사업은 품목 또는 품종별로 품질, 크기, 결정정도 등 등급 규격과 거래단위, 포장치수 등 포장규격을 설정하여 정해진 표준규격에 따라 출하·유통하도록 하여 생산자조직의 표준규격출하를 통한 물류비용 절감 및 농가수취가격제고와 포장출하로 인한 소비자의 쓰레기 발생억제 및 도매시장 환경개선을 추진하는 사업이다.

정부는 농산물 표준규격을 지속적으로 정비하여 시장의 유통환경 변화에 대응하였다. 2005년에 개정된 농산물표준규격의 주요내용은 품종별 표준규격을 품종별로 통합하되 공통기준의 선택, 당도 등은 품종별 특성을 감안·설정하였다. 한편, 생산유통량이 극소량인 일부 과실류와 신선도에 의해 품질이 좌우되는 엽채류의 등급규격을 폐지하여 표준규격포장재를 사용할 경우 농산물표준규격으로 인정하여 정부가 시행하는 규격출하사업의 지원을 받을 수 있도록 개정하였다. 또한 생산자가 농산물의 상품성을 높이고 내용물 보호에 적합한 포장재를 개발 할 수 있도록 농산물표준규격고시에서 정한 포장규격과 KS 포장규격 및 표준파렛트(1,100×1,100mm)의 적재효율이 90%이상인 경우에는 표준규격 포장재로 인정하여 생산자의 편의를 도모하였다.

5.3.4 농산물표준규격 공동출하사업

농산물 생산자 등이 표준규격에 맞는 농산물을 출하하도록 촉진하기 위해 포장재비를 지원하여 농산물의 표준화율 및 표준규격출하율이 향상되고 농산물 상품성도 향상되었다.

2002년부터는 농산물 산지의 규모화를 통한 물류효율화 및 균일화된 농산물 출하를 촉진하기 위해 농산물을 공동선별·공동계산·공동출하 산지유통전문조직, 공동마케팅 조직을 대상으로 공동선별비를 지원하여 공동선별 물량이 2002년 158천 톤에서 2006년에는 353천 톤으로 늘어났다.

표 9-11. 공동선별물량 및 지원현황

	2002	2003	2004	2005	2006
공동선별물량(천톤)	158	227	273	306	353
공동선별비 지원(억원)	24	34	50	70	83

자료: 농림부

농산물규격 공동출하사업은 2004년 516억 원 163개 품목, 2006년 480억 원 120여개 품목에 대하여 공동선별비 및 포장재비를 지원하였다. 농산물 표준규격출하율은 2003년 말 54%수준에서 2006년 말 69.3%수준으로 상승하였으며 2013년까지 80%수준으로 높여나갈 계획이다. 한편, 물류기기 구입지원사업과 물류기기 공동이용사업을 실시·지원하여 농산물 하역기계화율을 제고하였다.

5.3.5 농산물 물류혁신 및 도매시장 운영효율화

정부는 농산물 물류비의 체계적인 절감을 위해 농산물 물류혁신종합대책을 2005년 12월 발표하였다. 농산물 물류혁신종합대책에는 표준규격화와 규모화를 위한 산지물류인프라 구축 지원, 신선 안전 농산물에 대한 소비자 수요증가에 부응하기 위한 콜드체인시스템 확충, 비수기 소량 농산물의 복합운송 및 운송비 절감을 위한 농산물 공동 수·배송체계구축, 가락동 농수산물 도매시장 현대화 추진 등이 포함되어 있었다. 한편, 도매시장 운영효율성 제고를 위해 신유통 흐름에 대응할 수 있도록 선취매매, 정가·수의매매 등 거래방법을 현실에 맞게 개선하고 규제개선·완화 등을 통한 효율적인 도매시장 활성화 방안을 마련하기 위해 농안법의 개정을 추진하는 것을 주요 대책으로 삼았다.

도매시장 운영효율화의 일환으로 유통비용절감과 소비지 환경개선을 위하여 2005.4.1 전국의 32개 공영 도매시장에 주대마늘 반입을 전면 금지하여 마늘 포장유통을 정착시켰다. 또한, 포장화율이 가장 낮은 배추·무에 대하여 포장유통을 추진하였다. 배추·무 포장유통은 관행적인 산물유통을 포장유통으로 전환하여 물류체계 개선을 통한 거래의 투명성 확보 및 상품성을 제고하는데 그

목적이 있다. 배추 출하물량의 70% 정도를 차지하는 32개 공영도매시장을 대상으로 2007. 1. 1부터 배추·무 포장유통을 추진하여 일반 도매시장 및 유사·재래시장으로 파급효과를 제고토록 하였다. 포장형태는 산지 수확 작업 시 도매시장에서 다듬지 않고 판매할 수 있는 포장으로 지역·출하시기·품종별 수확여건에 따라 그물망, 골판지 상자, 플라스틱 상자 등 적정 포장재를 출하자가 선택토록 하고 있으며, 정부에서는 표준규격으로 포장 출하하는 생산자 등에게 포장재 가격의 60~90%를 지원한다. 포장재비 지원은 사업 시작 후 2년간('07~'08)은 지원을 강화하여 출하자의 비용부담 완화를 통해 포장유통 조기 정착을 유도하고 중기적으로는 지원 비율을 연차적으로 10~20%씩 하향조정하여 '11년에는 일반 품목의 포장재비 지원수준(30%)으로 정부지원을 축소해 나갈 계획이다.

농산물 물류효율화를 위해 지게차, 파렛트, 플라스틱 상자, 컨베이어, 광폭차량 등의 물류기기를 지원하며, 특히 2007년부터 농산물 물류의 규모화를 위해서 파렛트 2열 적재가 가능한 광폭차량(냉장·동, 윈바디, 탑차량 포함)을 우선적으로 지원하고, 저비용으로 파렛트, 플라스틱 상자를 임차하여 사용할 수 있도록 임차료 지원을 확대하였다.

농산물 상품성 유지를 통한 부가가치 제고를 위해 2004년부터 2007년까지 22개 농산물에 대해 대학교수, 연구기관·산지전문가 등이 참여하여 수확후 관리기술에 대한 표준매뉴얼을 제작·보급하였다. 2007년에는 산지유통시설을 운영하는 업무담당자를 대상으로 2주간 집합교육을 실시하고, 표준매뉴얼 집필전문가가 주산지를 직접 방문하여 사과·배·마늘·고추 등 14개 품목에 대해 집합교육도 실시하였다.

또한 2007년에는 저온유통 효과가 큰 원예농산물에 대한 저온유통체계 구축 방안을 마련하고, 2008년부터 산지·운송·소비까지 저온유통 체계 구축을 위한 시범사업을 실시하고 연차적으로 산지 저온시설 및 냉장 수송차량 지원을 확대할 계획이다.

5.3.6 개정 농안법 주요 내용

‘07.7.4일 발효된 농안법과 같은 법 시행령·시행규칙 개정 주요 내용은 다음과 같다. 유통환경변화 대응능력 강화를 위한 시장유통주체 규모화 및 거래제도 개선 등을 위한 내용으로는, 첫째, 도매시장법인, 시장도매인, 법인인 중도매인은 개설자 승인을 얻어 인수·합병을 할 수 있도록 하여 유통주체의 규모화를 유도하였다. 둘째, 도매시장법인 등의 지정기간을 당초 3년 이상에서 5년 이상으로 연장하여 안정적인 경영이 가능토록 하는 한편, 평가 결과에 따라 도매시장법인 등의 운영 실적이 부진한 경우 지정을 취소할 수 있도록 하여 평가의 실효성을 확보토록 하였다. 셋째, 도매시장법인이 도매시장 개설자의 승인을 얻어 전자거래방식으로 정가·수의매매를 하는 경우 도매시장 반입의무를 면제하고, 도매시장법인에 대한 겸영사업을 허용하였다. 넷째, 지방도매시장의 경우 당해 도매시장의 규모·거래물량 등을 고려하여 지방도매시장의 거래방법을 업무규정에 달리 정할 수 있도록 하여 지방도매시장의 운영 특례를 적용할 수 있도록 하였다.

도매시장에 대한 거래제도 탄력화에 상응한 출하자 권익의 보호를 위한 내용으로는, 첫째, 도매시장내 농수산물 출하자 또는 유통인간의 분쟁에 관한 사항을 조정하기 위하여 도매시장의 개설자는 「도매시장거래분쟁조정위원회」를 두도록 신설하였다. 둘째, 경매사의 도덕성과 공정경매를 확립하기 위하여 경매사 면직 근거 마련 등 관리 강화 및 도매시장법인·시장도매인의 경영사항을 공시하도록 하여 도매시장거래의 공정성 및 투명성을 강화하였다.

고품질·안전 농산물에 대한 소비자 욕구의 충족을 위한 내용으로는, 첫째, 유통조절명령 위반 출하품, 안전성 검사 기준 미달품, 도매시장의 개설자가 업무규정으로 정하는 최소출하량 기준 미달품 등에 대해 수탁을 거부할 수 있도록 하였다. 둘째, 임의 규정인 출하자 등록을 신고제로 의무화하고, 도매시장 출하 농산물에 대한 안전성 검사도 의무화하여 도매시장 거래 농수산물의 품질·안전성 강화로 소비자 신뢰도를 제고할 수 있도록 하였다.

기타 물수농산물 관리 및 자조금조성단체에 대한 보조금 지급방법을 개선하

였는데, 첫째, 농산물 밀수에 대응하여 관세청·검찰청에서 몰수한 농산물을 농림부에서 이관 받아 소각·공매 등의 처분을 할 수 있는 근거 규정을 신설하여 농산물의 수급안정 및 거래질서 확립이 가능하도록 하였다. 둘째, 자조금 조성단체가 이월금을 포함하여 자조금으로 조성한 금액 중 해당연도의 사업에 사용한 금액을 한도로 보조금을 지급하도록 개선하였다.

5.4 정책추진 성과

이와 같은 유통정책의 추진 결과 산지·소비지 유통시설은 대폭 확충되었다. 산지유통센터(APC)는 1995년 21개소에서 2006년 253개소로, 소비지 농산물 종합유통센터는 1998년 3개소에서 2006년 15개소로 증가하였다. '85년부터 '04년까지 32개 공영도매시장 건설로 도매시장을 통한 거래물량이 증가되어 출하자의 안정적 판로 확보에 기여하였다. 청과물의 경우 '00년 5,273천 톤이었던 거래물량이 '06년 6,067천 톤으로 증가, 국내 청과물 유통량의 약 40% 수준이 공영도매시장을 경유하였다. 한편 공영도매시장은 전자경매제를 확대하고 상장경매제를 정착시켜 적정가격을 형성하고 거래투명성을 제고함으로써 생산자와 소비자의 권익 신장에 기여하였다.

농산물 산지유통조직의 규모화 및 자율적 수급안정제도 추진으로 규모화된 산지유통조직이 2000년에는 한 개도 없었으나 2006년에는 공동조직 19개를 포함하여 276개소로 증가하였다.

한·칠레 FTA이후 거점 APC, 브랜드 육성 등 경쟁력 제고 대책 강화 결과 과수분야 거점APC 지원이 2004년 2개소에서 2006년 11개소 증가하였으며, 채소·과실 브랜드 육성을 위해 2007년 10개 경영체를 선정하였다.

농산물 물류효율화를 위한 기반 조성에 힘쓴 결과 농산물 포장화·표준규격 출하율, 하역기계화율이 증가하였다. 포장화율은 2003년 86.5%에서 2005년 87.8%, 2006년 88.7%로 지속적으로 증가하였고, 농산물 표준규격 출하율은 '03년 53.7%에서 '05년 54.5%, '06년 69.3%로 증가하였다. 전체 하역기계화율은 '03년 14%에서 '05년 20.2%, '06년 23.1%로 증가하였으나 공영도매시장의

하역기계화율은 '06년 현재 4.2%로 아직 미비한 수준이다.

농산물 포장유통촉진으로 감모·청소비, 도매시장 쓰레기발생량 감소 등 물류 효율화가 진전되었다. 감모·청소비는 '03년 9,299억 원에서 '05년 6,757억 원으로 27% 감소하고 쓰레기발생량은 '03년 341천 톤에서 '05년 234천 톤으로 31% 감소하였다. 특히, 배추·무 포장유통으로 농산물 표준규격 포장출하율이 향상되고 있으며, 재다듬기·재선별이 줄어들어 도매시장내 쓰레기 발생량이 현저하게 감소하여 깨끗한 시장 환경이 조성되고 있다. 또한, 배추·무를 산지에서부터 다듬기·선별·포장출하함으로써 산지와 도매시장간 역할을 재정립하고, 산물유통에서 포장유통으로 물류체계를 개선하여 유통효율화에 기여하였다. 정량거래로 산물 출하 시 관행적으로 이뤄지던 “덤”이 발생하지 않고 속박이도 감소하여 가격결정이 투명해져 생산자는 포장출하에 맞는 재배형태 개선 등 상품성을 향상시켜 농가 수취가격 제고가 기대된다.

표 9-12. 공영도매시장 배추·무 표준규격 출하율 추이

구 분	1998	2000	2002	2004	2005	2006
배추	0.0	1.2	1.0	0.9	2.8	55.3
무	0.0	5.3	2.7	1.2	2.8	67.3

한편 대형유통업체, 전자상거래 등 도매시장 이외의 유통경로 비중이 확대되었다. 종합유통센터, 백화점, 대형마트 거래 물량은 '03년 1,293천 톤에서 '05년 1,885천 톤으로 증가하였고 전자상거래 물량도 '03년 96천 톤에서 '05년 122천 톤으로 증가하였다.

5.5 향후 계획 및 과제

첫째, 산지유통조직화 및 역량 강화를 위해 다음과 같은 정책을 실시할 필요가 있다. 먼저 원예 브랜드 경영체 집중 육성을 통해 산지유통 혁신을 추진한다. 생산단계부터 일관된 품질관리를 통한 연중 균일한 품질의 농산물을 공급할 수 있는 우수 브랜드경영체 집중 육성으로 우리 농산물의 경쟁력을 강화하

고 소비자 수요를 충족시킨다. 이를 위해 수급안정사업, 산지유통활성화사업을 산지브랜드활성화사업으로 점진적으로 통합할 필요가 있다. 또한 일반 APC, 거점 APC, 원예브랜드육성, 원예브랜드 육성의 시설지원을 산지브랜드 시설 지원사업으로 통합한다. 다음으로 산지유통활성화 사업의 평가체계를 개선한다. 평가대상은 산지유통활성화사업의 자금을 지원받은 모든 경영체로 하고, 평가기준은 경영성과 및 브랜드 관리역량으로 한다. 평가방법은 농협과 영농법인으로 분리하여 평가한다. 그 외 원예브랜드 육성 위원회의 설치·운영, 브랜드 경영체와 연계된 농업인 집중지원, 원예 브랜드 전담 부서 신설을 추진할 필요가 있다.

둘째, 농산물 물류 및 유통 개선 노력을 지속적으로 해야 한다. 이를 위해 표준규격제도 개선, 하역기계화 및 선진운송체계 구축을 통한 농산물 물류원활화와 물류비 절감을 추진해야 한다. 표준규격이 아닌 농산물의 도매시장 수탁 거부율 단계적으로 확대하고 표준규격 출하율이 낮은 품목의 포장재비를 집중 지원해야 한다. 다양화된 상품 요구를 반영하여 표준규격품 거래단위를 자율화하고 표준규격품 표시사항을 개정할 필요가 있다. 수확후 관리기술 품목 매뉴얼을 개발·보급하여 물류 효율화와 상품성을 높인다. 수확작업 시 인건비 절감을 위하여 산지 포전에 적합한 다목적 지게차 도입, 도매시장 하역업무 효율화를 위한 방안, 도매시장 하역 기계화 목표제, 파렛타이징화한 출하자에 대한 우선 지원을 검토·추진해야 한다. 그 외 산지유통조직의 농산물 물류 및 유통 정보 시스템 구축, 신선도 및 품질 유지를 위한 산지와 소비지간 저온유통체계 구축, 운송 물류비 절감을 위한 방안을 검토·추진해야 한다. 한편 정부는 유통 단계 개선을 통한 유통비용 절감을 위해 수집, 포장, 수송 등 농산물의 신속한 유통을 위하여 물류센터를 설치·운영, 공익적 유통채널 확보를 위한 소비지매장의 점진적인 설치·운영, 산지와 소비지를 연계하는 온라인 판매망 구축의 추진을 검토할 예정이다.

셋째, 공정·투명성이 제고된 경쟁력을 갖춘 선진화된 도매시장 운영을 위한 정책이 필요하다. 먼저 도매시장 거래방법을 탄력화해야 한다. 도매시장 상장 농수산물 거래방법은 경매·입찰을 원칙으로 운영하되 시장별 특성을 감안하

여 정가·수의매매 등 거래 방법의 단계적으로 확대해야 한다. 세부적으로 정가·수의매매 비중을 늘리기 위한 목표수준 설정, 시장도매인제 운영활성화 방안, 지방도매시장 운영특례 시범사업, 전자거래를 통한 상·물 분리 활성화 방안을 검토·추진할 필요가 있다. 도매시장 관리·운영 개선을 위해서 비효율적인 노동조합을 통한 하역업무는 축소하고 용역회사 또는 자회사 등 효율성이 높은 하역체계의 개선 유도를 한다. 도매시장법인 출하 농산물에 대한 안전성 검사를 정착시키고 시장관리운영회 구성·운영 시 이해관계자 대표성 확보로 운영내실화를 추진한다. 가격정보의 신뢰성 향상, 실시간 가격공개에 따른 부작용 해소를 위해 도매시장 가격정보를 표준가격지표로 전화하여 제공하고 도매시장 실시간 농산물 반입량 확인 및 분산정보시스템을 구축한다. 도매시장 관리의 전문성 제고를 위해서는 관리사무소 운영 최소 전문인력 수 및 최소 재임기간을 지정할 필요가 있다. 마지막으로 유통환경 변화에 대응하고 도매시장 이용 고객 요구를 충족시키기 위해 도매시장 시설정비계획을 수립하고 시설정비를 추진한다.

넷째, 농산물 공급과잉에 대응한 우리 농산물 소비 확대와 소비자의 니즈에 부응하는 유통경로의 다원화와 물류효율화를 위해 농산물 소비지 유통 정책을 실시해야 한다. 이를 위해 국민의 영양과 식생활 교육 체계화, 농산물 소비촉진 홍보의 체계적 추진, 저소득층 생활보조지원과 연계한 농산물공급, 농산물종합유통센터의 운영 활성화, 농협을 포함한 생산자단체의 농산물 소매유통활성화, 민간유통업체와 생산자조직간 정보교류 활성화, 농산물 전자 상거래 및 직거래 활성화를 위한 정책을 검토·추진해야 한다.

제4편

정책평가 및 향후 정책방향

제10장 참여정부 정책 평가
제11장 향후 정책 방향

제10장 참여정부 정책 평가

1. 농업부문 주요지표 변화

1.1. 참여정부 출범 시의 여건

참여정부 출범 당시의 대내외적인 여건은 우호적이었다고 보기 어려웠다. 대외적으로는 한·칠레 FTA가 체결되고 쌀 재협상이 곧 이루어지는 등 급격한 변화가 이루어지고 있었다. 국내에서도 WTO 협정 하에서 국내보조금을 감축하는 한편 과잉생산 기조에 따른 생산자와 소비자들의 어려움을 해결해야 하는 상황이었다.

이에 정부는 전반적인 상황을 고려하여 농정기조를 새로이 수립하였다. 우선 정책대상을 기존의 농업 중심에서 농업·식품·농촌으로 다양하게 확대하였고, 기존 정부 중심의 정책 추진의 한계점을 극복하기 위하여 생산자와 소비자와 협력할 수 있는 체계를 구축하였다. 생산기반 중심의 투융자에서 벗어나 농업인의 소득안정을 위한 소득·복지 부문과 균형 발전을 위한 지역개발 부문의 투융자 비중을 높였다. 이러한 정책 기조 변화는 농정의 대상을 생산 부문에서 소비자 안전과 품질까지 확대하고, 경영안정을 위한 기반을 강화하는 동시에 농촌의 성격을 생산 공간에서 복합적 생활·정주 공간으로 전환하는 효과를 높이하고자 하는 것이었다. 이러한 농정 시책 성과는 농업 부문 주요 지표 변화를 통해 가늠할 수 있을 것이다.

1.2. 농업 부문 주요 지표 변화

1.2.1. 투융자 예산

소득지원을 통한 경영안정, 농촌개발 정책을 통한 삶의 공간으로서 입지 강화 등 다양한 측면에서 투융자를 확대하였다. 이를 위하여 농정 관련 투융자 예산을 2002년 845.5백억 원에서 2007년 1,068백억 원까지 증액하였다.

그림 10-1. 참여정부와 이전 정부의 투융자 사업 규모 비교

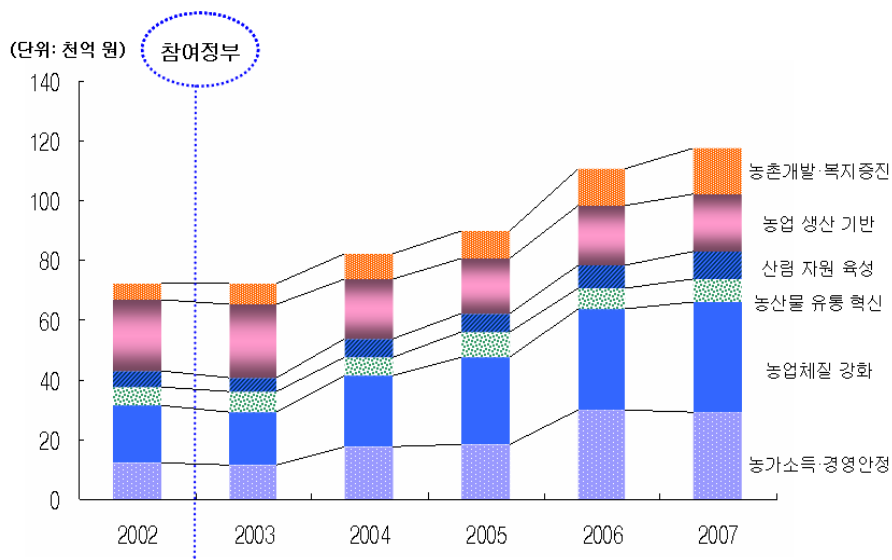


주: 국가예산은 세출총계 기준
 자료: 농림부, 기획예산처 「나라살림」

정부는 가격지지정책을 소득지원을 통한 수급조절과 경영안정정책으로 대체하는 농정 방향을 수립하여 지속적으로 추진하였다. 이 결과 농업생산기반 예산 비중은 2002년 32.5%에서 2007년 16.7%로 감소하였다. 같은 기간 농가소득과 경영안정 관련 예산 비중은 2002년 16.5%에서 2007년 25.0%로 크게 증가하였다. 특히 농가소득 직접 보조를 위해 직접지불금 지급 규모를 확대함으

로써 생산 중립성을 유지하면서 농가 소득 안정화를 달성하고자 하였다. 농촌 어메니티를 강조한 농촌개발정책의 추진으로 정주·휴양 공간으로서 위상을 강화한 점도 특기할 만하다. 이를 위한 예산 비중도 2002년 8.1%에서 2007년 13.1%로 확대되었다. 동시에 농업체질 강화 차원에서 친환경 안전농산물 생산 확대, 농산물 유통혁신과 GAP(우수농산물관리제도) 시행, 인증제도 및 안전성 검사 강화로 소비자 신뢰도를 높였다.

그림 10-2. 참여정부와 이전 정부의 농림 예산 편성 비교



자료: 농림부

1.2.2. 직불금 예산 증가

직접지불제는 농가 소득 보조의 한 방편으로 농업·농촌 종합대책의 중요한 축을 이루고 있다. 이 제도는 WTO 체제에 따라 정부의 직접적인 시장지지가 제한된 상황에서 공급 과잉 기조를 지양하면서 농가소득을 안정시킬 수 있는 방편으로 중요하게 활용되었다. 정부는 농가소득 직접보조를 위해 직접지불금 규모를 확대하였다.

표 10-1. 직불금 예산 및 비중 변화

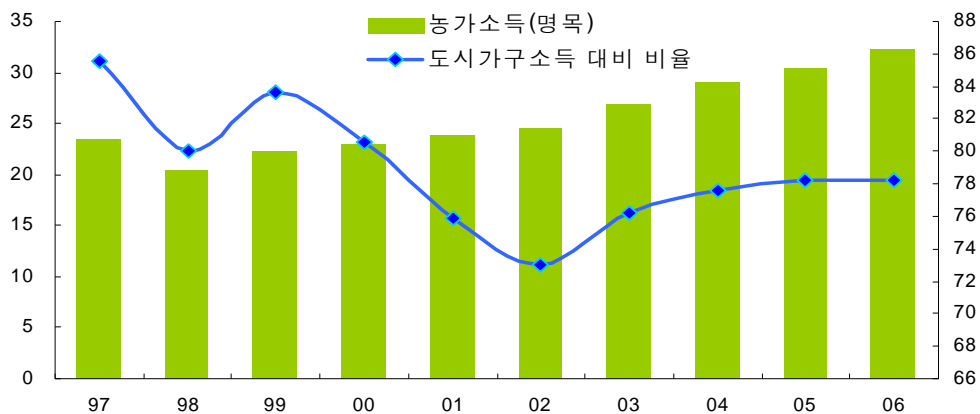
구분	2002년	2006년
직불금 예산(억 원)	4,289	18,857
직불금 예산/농업 예산 비율(%)	6.5	23.6
직불금 예산/총 투융자 예산 비율(%)	9.2(2004년)	17.0
농가호당 직불금 수령액(만 원)	33.5	150

주: 1) 농림예산은 예산(일반지출)에 쌀소득보전 변동직불(기금)을 합한 금액임.
 2) 직불제는 경영이양직불제, 과수폐원지원, 마늘경쟁력 제고사업의 마늘작목 전환, 쌀 생산조정제, 쌀소득보전직불제, 과수소득보전직불제, 재해보험 및 공제, 친환경농업직불제, 친환경축산직불제, 경관보전직불제, 조건불리지역직불제를 포함
 자료: 농림부

1.2.3. 도농소득 격차 완화

농가소득 증대를 위해 각종 직접지불금을 확대 공급하는 한편, 농촌관광 증대를 위한 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을 조성지원 등 소득원 다양화를 추진하였다.

그림 10-3. 농가소득 및 도시근로자 가구소득 대비 비율



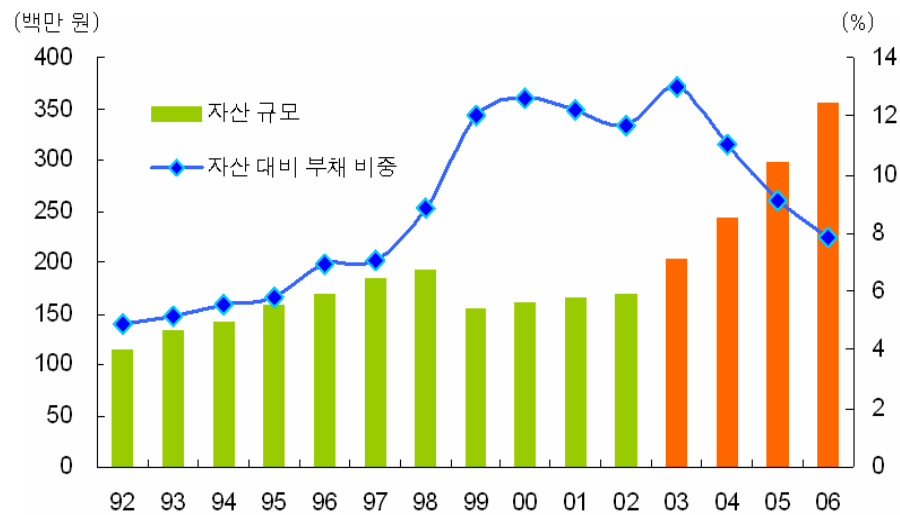
자료: 통계청 「농가경제조사」, 「가계조사」

농가소득비율(농가소득/도시근로자가구소득)이 참여정부 출범 직전인 2002년 73%까지 급락하였으나 이러한 시책 추진에 힘입어 2006년 78.2%로 상승하여 도농소득 격차가 점진적으로 완화되었음을 보여준다.

1.2.4. 농가 자산 증가

참여 정부 출범 이후('03~'06년) 농가 자산은 증가한 반면, 자산 대비 부채 비율은 감소하여 농가의 재무 건전성이 높아지는 성과를 거두었다. 농가자산은 2002년 1억 7,047만 원에서 2006년 3억 5,696만 원으로 늘어났고, 같은 기간 자산 대비 부채 비율은 11.7%에서 7.9%로 감소하였다.

그림 10-4. 농가 자산 및 부채 비율



자료: 통계청 「농가경제조사」

1.2.5 농림축산물 수출 확대

개방화 시대 농업의 활로를 개척하는 성장동력으로서 수출농업을 육성하기

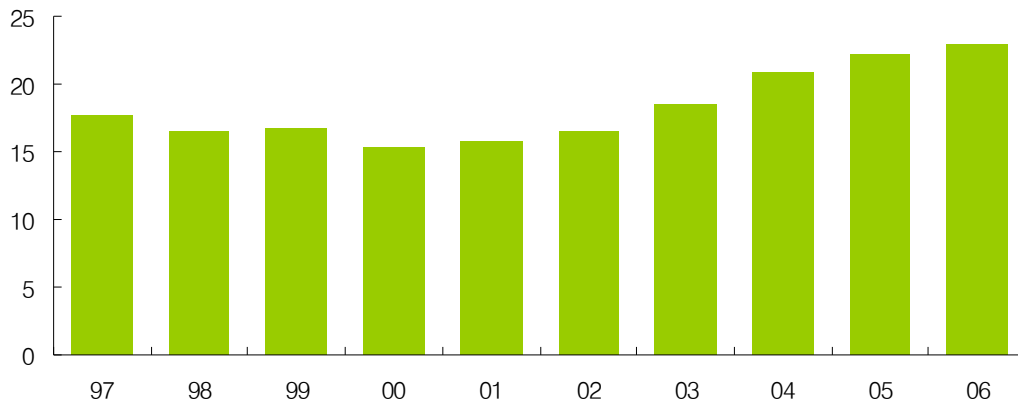
위해 수출단지 지원, 수출업체 해외 마케팅 지원, 수출 물류비 지원 확대하였다. 농림축산물 수출액은 2002년 16.4억 달러에서 2006년 23.0억 달러로 약 40% 증가하였다.

농림축산물 수입액은 1996년 108.3억 달러에서 외환위기로 인해 1998년 64.0억 달러까지 감소하였다가 이후 지속적으로 증가하였다. 2002년 95.8억 달러 수준이었던 농림축산물 수입액은 2006년 133.3억 달러까지 증가하였다.

이 결과 농림축산물 무역수지 적자는 2002년 79.4억 달러에서 2006년 110.2억 달러까지 확대되었다. 농림축산물 수출보다 수입 규모가 빠르게 증가하고 있어 무역수지 적자가 심화되고 있는 부분은 앞으로 지속적인 해결 노력을 기울여야 할 부분이다.

그림 10-5. 농림축산물 수출액

단위: 억 달러



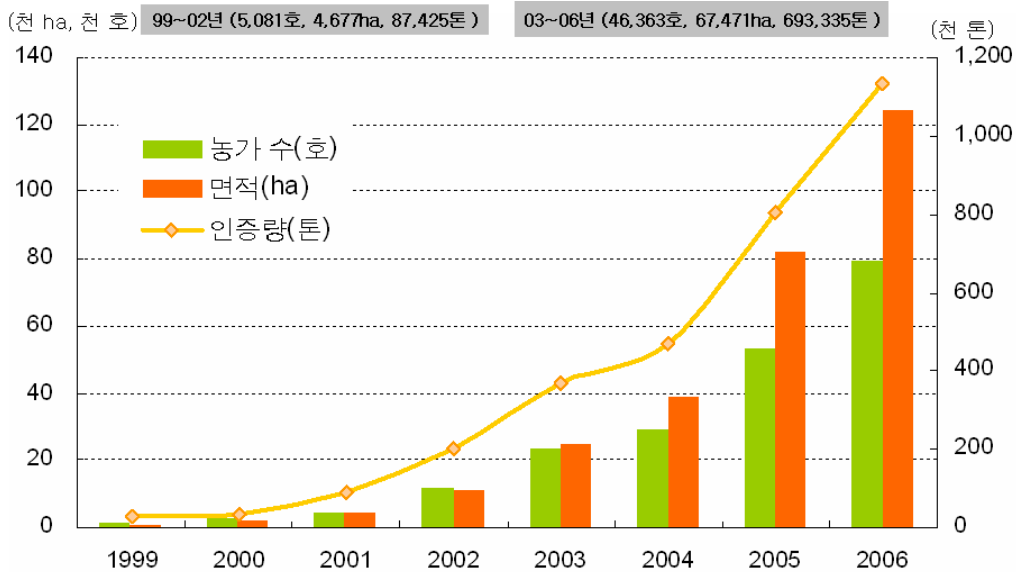
자료: 농림부, 관세청 무역통계자료

1.2.6. 친환경 농산물 공급 증가

정부는 소비자들에게 고품질 안전농산물을 안정적으로 공급하기 위해 친환경농업지구 조성 지원, 친환경농업직불제 등 친환경농업 육성을 위한 다양한 정책을 실시하였다. 친환경농업 관련 예산도 2000년 1,415억 원에서 2007년

2,595억 원으로 연평균 9% 증가하였다. 1990년대 말부터 성장하기 시작한 친환경농업은 참여정부 출범 이후 급속한 성장세를 기록하였다.

그림 10-6. 친환경인증 농산물의 생산량, 재배면적, 재배농가 수



주: 괄호 안은 차례로 농가 수, 면적, 인증량의 기간 내 평균임.
 자료: 국립농산물품질관리원

1.2.7. 영농 규모화

정부는 쌀 산업 경쟁력 강화와 안정적 생산 공급을 위해 농지유동화 (농지매매, 농지임대차, 농지교환·분합) 지원하고, 경영이양직불제 실시 등 영농규모화 촉진을 위한 시책을 추진하였다. 이를 위해 영농규모화 사업액은 2002년 3,159억 원에서 2006년 4,341억 원으로 27% 증액하였다.

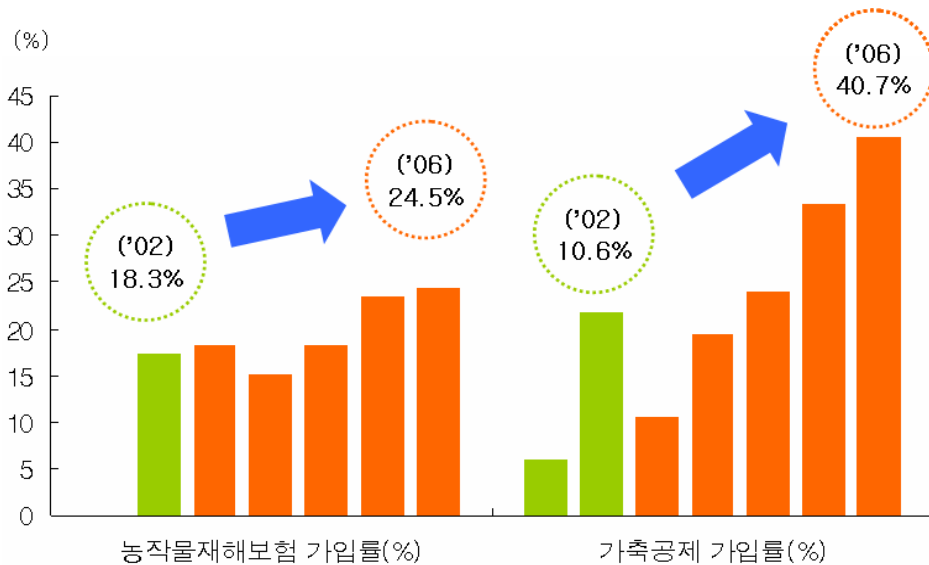
농축산업을 대상으로 이루어진 규모화 사업의 성과는 규모화 농가의 비중 증대로 나타났다. 쌀 전업농 중 규모화되었다고 할 수 있는 3ha 이상 쌀 농가의 비중이 2002년 4.2%에서 2006년 5.3%로 증가하였다. 축산 부문은 규모화 사업의 성과가 보다 두드러진다. 한우의 경우 30두 이상 사육 농가의 비중이

2000년 4.0%에서 2005년 7.0%로 증가하였고, 돼지의 경우 1,000두 이상 농가 비중이 2000년 9.8%에서 2005년 25.2%로 증가하였다.

1.2.8. 농가의 경영안정성 강화

참여정부에서는 농가의 농업경영안정을 위해 농작물 재해보험의 범위를 확대하고 가입하는 농가를 대상으로 지원을 실시하였다. 축산농가를 대상으로도 가축공제 가입 지원을 실시하였다.

그림 10-7. 농작물재해보험과 가축공제의 가입률



자료: 농림부

농작물재해보험 대상 품목을 2002년 2개에서 2006년 7개(사과, 배, 포도, 단감, 뽕은 감, 감귤, 복숭아)로 확대하였고, 2007년에는 밤, 참다래, 자두 등을 추가하였다. 2001년부터 실시된 농작물재해보험 가입률은 2002년 18.3%에서 2007년 26.5%로 상승하였다. 정부에서는 보험의 보장 범위를 현실화하는 등 제도 개선을 지속적으로 추진하고, 가입 실적이 저조한 품목을 중심으로 홍보

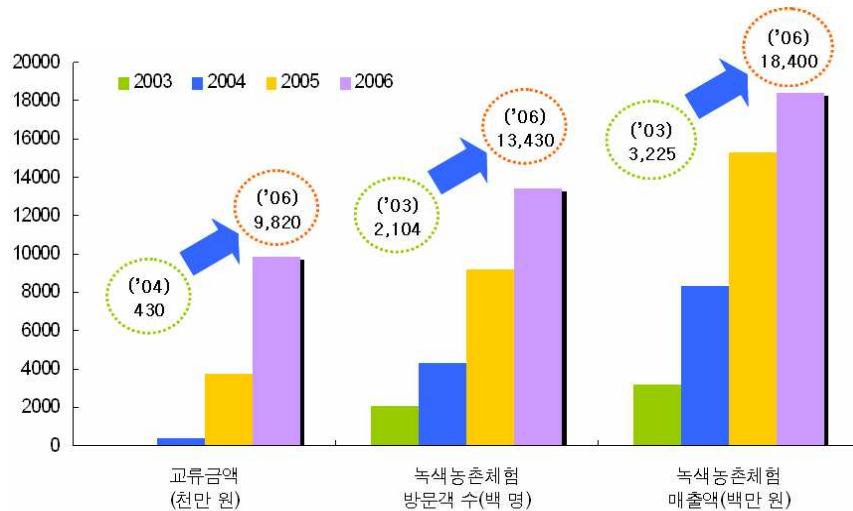
를 강화하고 있다.

가축공제는 대상 축종을 2002년 4개 중에서 2006년 11개 종으로 확대하였고, 2007년부터는 축사까지 지원대상에 포함하였다. 가축공제 가입률은 2002년 10.6%에서 2006년 40.7%로 크게 증가하였다.

1.2.9. 도농교류 확대

정부에서는 도시와 농촌의 교류를 확대하고 농촌지역 활성화, 농외소득원 증대를 위해 1사1촌 자매결연운동, 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을 등에 대한 지원을 확대하였다. 2004년부터 추진된 1사1촌 운동의 자매결연 수는 3년 만에 2,404건에서 14,498건으로 6배 이상 증가하였다. 이 과정에서 교류액 역시 43억 원에서 982억 원으로 크게 증가하였다.

그림 10-8. 1사1촌 교류액, 녹색농촌체험마을 방문객 수 및 매출액



주: 1) 녹색농촌체험마을은 2002년, 1사1촌은 2004년 시작
 2) 1사1촌 자매결연 교류액은 2006년 4/4분기 자료가 포함되지 않았음.
 자료: 농림부

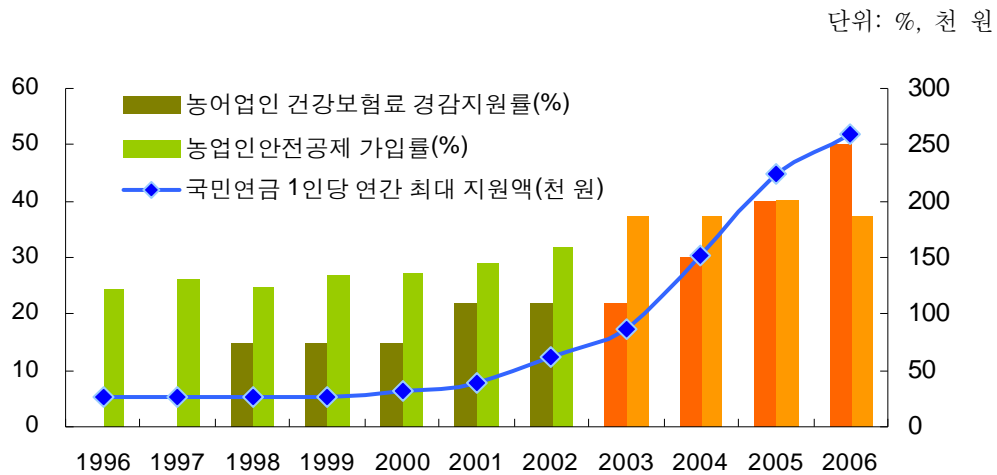
농림부에서 시행하는 녹색농촌체험마을만을 대상으로 한 방문객 수와 매출액은 2003년 2,104백 명과 3,255백만 원에서 2006년 13,430백 명과 18,400백만 원으로 증가하여 괄목할만한 성장세를 보였다.

2007년 11월에는 ‘도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률’ 법안이 국회를 통과했다. 이에 따라 앞으로 도농교류 활동의 지속적인 유지 및 발전을 위한 법적·제도적 장치가 마련될 것으로 기대된다.

1.2.10. 농업인 복지지원 강화

농촌 활력 증진과 생활 여건 개선을 위해 농어업인 건강보험, 국민연금, 농업인안전공제 지원 확대 등도 참여정부에서 중점적으로 추진한 시책이었다. 농어업인 건강보험료 경감지원율이 2002년 22%에서 2006년 50%로 증가하였고, 같은 기간 농업인안전공제 가입률도 31.8%에서 37.3%로 상승하였다.

그림 10-9. 농어업인 복지 지원



자료: 건강보험공단 「건강보험백서」, 농협 안전공제통계

2. 정책 추진 성과

참여정부가 추진한 농정의 실적과 성과에 대하여 체계적으로 연구한 자료가 미흡하기 때문에 종합적인 성과를 평가하기에는 무리한 측면이 많으나, 여기서는 농림부가 2007년 3월 22일 대통령께 보고한 “2007년 국민과 함께 하는 업무보고; 희망이 사는 농촌, 미래를 여는 농업인“ 자료에서 몇 가지 사항을 정리하고자 한다.

2.1. 수요자 관점에서 본 농정의 성과

먼저, 참여정부 들어 농업정책이 수요자를 의식한 정책프로그램으로 정리되는 경향이다. 예를 들어 농업인 전반을 대상으로 한 정책 프로그램은 민간차원의 다양한 기술·경영·마케팅교육, 직접지불제 본격화(조건불리지역 직불제, 쌀소득보전직불제 도입), 경영회생 지원 등 근본적인 부채대책, 친환경농업 정책 등을 들 수 있다.

이를 품목별로 보면, 쌀 농업인에 대해서는 쌀소득보전직불제 등 소득지원 강화, 화학비료 지원을 중단, 유기질 비료 지원 강화 등이 있다. 원예 농업인에 대해서는 생산유통조직의 광역화·전문화 추진, 거대 재해에 대응, 국가재보험 제도 도입 등을 들 수 있다. 그리고 축산 농업인에 대해서는 우수 축산물 브랜드 인증 등 품질 경쟁력 제고, 환경과 조화된 축산을 위한 자연순환농업 추진 등을 들 수 있다.

그리고 농촌주민에 대해서는 삶의질특별법 제정, 범정부 차원의 농촌 복지·교육·지역개발, 생활권·영농권이 같은 소권역 단위의 상향식 개발, 1사 1촌 운동 등 도농교류 활성화 등이 해당된다. 또, 소비자에 대해서는 GAP, 이력추적제 등 식품안전성 제도의 신규 도입, 농장에서 판매까지 HACCP 전단계 적용, 음식점 단계에서의 원산지 표시제 도입 등이 직접적으로 해당된다.

이렇게 수요자를 염두에 두고 정책을 입안하고 추진한 결과, 수요자 관점에서 만족할 만한 정책의 성과가 나타나기 시작하였다.

표 10-2. 농업인 관점의 농정 성과 지표

구 분	2002년	2006년	2007년
전문경영체 육성			
◦ 창업농자금 지원한도(금리)	8천만원(4%)	1억2천만원(3%)	1억2천만원(3%)
◦ 농업인 교육과정수	55개	179개	200개
◦ 농업전문 펀드운용규모	100억원	180억원	300억원
소득안정			
◦ 농가소득	24,475천원	30,503천원('05)	
◦ 농가당 직불금	335천원	1,500천원	1,689천원
◦ 농가소득 중 직불금 비중	1.4%	5.3%	5.7%(P)
◦ 농가당 조세감면액	1,524천원	2,705천원	
경영안정			
◦ 농업인 재해공제로 지원(1인당)	11천원	23천원	27천원
◦ 재해복구자금 금리	4.0%	1.5%	1.5%
◦ 배수개선율 / 수리답율	63.1%/77.3%	71.1%/78.8%	73.0%/79.2%
◦ 농업금융(금리 및 상환조건)			
-중장기 정책자금	3% (2년거치 3년상환)	1.5% (5년거치 15년상환)	1.5% (5년거치 15년상환)
-상호금융저리대체자금	6.5% (5년 일시상환)	3~5% (3~5년 분할상환)	3~5% (3~5년 분할상환)
생산 및 수출			
◦ 친환경농산물 생산비중/농가	1.1%/12천호	6.2%/80천호	7.0%/90천호
◦ 벼 보급종 갱신율	20.8%	35.5%	42.0%
◦ 농식품 수출액	1,639백만불	2,307백만불	2,450백만불

자료: 농림부, 2007년 국민과 함께 하는 업무보고 자료.

먼저, 농업인들은 전문경영인으로 거듭났다는 점, 소득불안에 대한 걱정이 줄었다는 점, 자연재해에도 점차 대비할 수 있게 되었다는 점, 부채부담이 한결 가벼워지고 있다는 점, 고품질 농산물 브랜드 마케팅에 눈떴다는 점, 농업정책이 현장에서 뿌리내리고 있다는 점, 여성도 당당한 경영 주체라는 점에 공감하

고 있으며, 이러한 정책에 대하여 대체로 만족도가 높은 것으로 나타났다.

몇 가지 수치를 보면, 농가당 직접지불금은 2002년 33만원 수준에서 '07년에는 169만원으로 5배 가량 증가하였으며, 농가의 금융 부담도 감소하여 중장기 정책자금 금리가 '02년 3%에서 '07년에는 1.5% 수준으로 낮아졌다. 신규인력의 창업을 위한 지원금액은 동기간 중에 8천만 원에서 1억 2천만 원으로 증가하고 금리는 4%에서 3%로 인하되었으며, 농업인 교육과정 수가 50개에서 200개로 증가하여 경영개선에 이바지하고 있는 점도 주목할 만하다.

다음으로 품목별로 보면, 쌀 농업인들은 개방에 대비할 새로운 기회를 갖게 되었다는 점, 우리 쌀 품질이 향상되고 있다는 점, 쌀값은 떨어져도 쌀 농업인의 소득은 안정되었다는 점 등에 만족도가 높았다. 원예 농업인들은 품질좋은 농산물로 세계시장을 개척한 점, 수급·재해에 따른 소득불안이 크게 줄었다는 점 등에 만족하였고, 축산 농업인들은 세계 수준의 품질로 인정받고 있으며, 경영위험 및 수급변동에 관한 걱정이 줄었다고 긍정적으로 평가하였다.

구체적인 수치를 보면, 농업경영의 전문화가 진전되어 쌀은 전업농 생산비중이 '02년 23%에서 07년 34%로 증가하였으며, 과수 전업농도 39%에서 43%로 늘어났다. 품질 고급화 측면에서 쌀은 완전미 비율이 '02년 71%에서 '07년 90% 수준이 되었으며, 한우 1등급 출현율은 동기간 중 35%에서 48%로 증가하였다. 또, 친환경농산물 생산 비중은 1% 수준에서 7% 수준으로 대폭 증가하였다.

표 10-3. 품목별 농업인 관점의 농정 성과 지표

구 분	2002년	2006년	2007년
쌀 농업인			
◦ 쌀전업농 소득	3,713만원	4,444만원	4,600만원
◦ 쌀전업농 생산비중	23%	32%	34%
◦ 쌀 직불금(ha당)	467천원	1,160천원	
◦ 공공비축 매입량	549만석	350만석	300만석
◦ 완전미 비율	71.4%	88.9%	90.0%
◦ 질소질 비료 시용량(10a당)	15.4kg	9.5kg	9.3kg
◦ RPC건조·저장시설	81개소	110개소	110개소
원예 농업인			
◦ 과수전업농가(생산비중)	18천호(39%)	19천호(42%)	19.5천호(43%)
◦ 화훼 신제품 개발	319개	633개	710개
◦ 원예자조금 조성 품목	3개	21개	23개
◦ 농작물재해보험 대상품목	2개	7개	10개
-가입농가수(가입율)	18,549호 (18.3%)	27,327호 (24.5%)	28,693호 (26.5%)
축산 농업인			
◦ 한우/돼지 브랜드 유통비율	17%/41%('03)	32%/51%	34%/53%
◦ 한우 1등급 출현율	35.2%	44.5%	48.0%
◦ 한우 체중(18개월령, 수소)	522.1kg	566.8kg	580.0kg
◦ 가축공제 대상축종/가입율	4개/10.1%	9개/40.7%	11개/42.7%
◦ 우유잉여량	314천톤	97천톤	93천톤
◦ 가축질병 발생율	1.5%	1.2%	1.1%

자료: 농림부, 2007년 국민과 함께 하는 업무보고 자료.

다음으로 농촌 주민들도 정책에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났다. 즉, 질병과 노후에 대한 걱정을 한층 덜게 되었다는 점, 출생에서 대학까지 자녀 교육 걱정이 줄었다는 점, 농촌생활이 더욱 편리해지고 있다는 점, 찾아오는 도시민으로 마을에 활기가 생겨나고 있다는 점, 향토자원으로 농촌지역경제 활성화에 기여하고 있다는 점 등에 만족을 표시하였다.

몇 가지 지표를 보면, 상하수도나 정보통신망 구축 등 생활기초시설들이 개선되었고, 건강관리실이 '02년 604개소에서 '07년 1,342개소로 2배 이상 늘어났으며, 건강보험료의 가구당 지원액이 9만원 수준에서 43만원으로 증가하는 등 복지 수준이 크게 향상되었다. 교육 여건의 개선을 위하여 영유아 양육비 지원, 고교생 학자금 지원, 대학생 학자금 용자 등도 대폭 확충되었다.

표 10-4. 농촌주민 관점의 농정 성과 지표

구 분	2002년	2006년	2007년
의료·복지			
◦ 건강보험료 경감율	22%	50%	50%
-가구당 지원액	94천원	420천원	426천원
◦ 연금보험료 지원 기준	최저등급(1등급) 보험료의 1/3	최대 13등급 보험료의 1/2	최대 14등급 보험료의 1/2
-1인당 지원액(최대)	62천원	259천원	572천원
◦ 건강관리실(누계)	604개소	1,150개소	1,342개소
농촌생활환경			
◦ 상수도 보급률(급수인구)	31%(1,860천명)	42%(2,191천명)	48%(2,505천명)
◦ 하수도 보급률	24.5%	40%	44%
◦ 초고속 인터넷망 구축률	82%	99%	100%
◦ 농촌주택개량자금 금리	5.5%	3~4%	3.4%
도농 교류			
◦ 1사1촌 자매결연	-	14,498건	15,000건
-교류 금액	-	1,400억원	1,930억원
◦ 농촌체험마을 개소수	31개	291개	409개
교육 여건			
◦ 영유아 양육비 지원(1인당)	-	1,333천원	1,763천원
◦ 고교생 학자금 지원	632천원	866천원	926천원
◦ 대학생 학자금 용자(학기당)	150만원	271만원	287만원
◦ 대학특별전형 모집대학/인원	181개/10,149명	192개/13,460명	193개/13,568명

자료: 농림부, 2007년 국민과 함께 하는 업무보고 자료.

한편, 소비자 정책은 최근 들어 관심있게 추진되고 있는 분야로 정책프로그램이 아직 미흡하지만, 대체로 만족도가 높은 것으로 나타났다. 구체적인 항목으로 선진 농식품 안전제도로 안심하게 되었다는 점, 다양한 먹거리를 손쉽게 구입할 수 있게 되었다는 점을 긍정적으로 평가하였다. 특히 식품 안전성 확보를 위하여 쇠고기 이력추적제도를 '06년에 도입하여 '07년에 1만 농가의 65만두(28%)가 등록하였으며, 위해요소 중점관리(HACCP) 적용사업장은 '02년 107개소에서 '07년 600개소로 늘어났다. GAP 인증농가는 '07년 1만 농가가 참여하고 있으며, 가공식품 KS인증 공장도 118개소에 달하고 있다.

표 10-5. 소비자 관점의 농정 성과 지표

구 분	2002년	2006년	2007년
농식품 안전성			
◦ GAP 인증농가	-	3,659농가	10,000농가
◦ 이력추적제도			
-이력추적 등록농가	-	8,808농가	10,000농가
-쇠고기 이력추적 등록소(비중)	-	21만두(9%)	65만두(28%)
◦ HACCP 적용작업장	107개소	572개소	600개소
◦ 안전성 조사대상 농산물	56천건	66천건	68천건
◦ 원산지 표시제			
-표시 대상품목	442개	531개	531개
-표시 이행율	95.9%	97.1%	97.2%
-원산지 명예감시원	2,600명	25,353명	25,000명
-위반건수	6,427건	3,634건	
품질인증 등			
◦ 가공식품 KS인증 공장	80개소	116개소	118개소
◦ 전통식품 품질인증 공장	175개소	269개소	301개소
◦ 생산자 단체의 농산물판매장	57개소	150개소	175개소
◦ 농산물종합유통센터	9개소	14개소	15개소

자료: 농림부, 2007년 국민과 함께 하는 업무보고 자료.

2.2. 주요 정책의 추진 실적

참여정부가 추진한 주요 정책의 추진 실적에 대하여 성과 중심으로 정리하면 다음과 같다.

첫째로, 식량·농지 등 농정의 근간이 되는 제도를 개편하였다. 지난 50여년간 유지해 온 쌀 수매제를 2004년에 폐지하고 공공비축제 및 쌀소득보전직불제를 도입하였으며, 특히 2004년의 쌀협상을 통해 쌀 관세화 유예기간을 10년 연장(2005~'14년)하였다. 농지은행제도를 도입하고 농지임대차에 관한 규제 완화 등을 통해 농업구조개선을 촉진하였다. 농지은행은 비농민 농지의 임대·수탁, 부채농가의 경영회생지원 등을 담당하고 있다. 그리고 농협의 경제사업 활성화를 위해 중앙회의 책임경영 체제를 구축하고, 일선조합 합병 등을 추진하였다. 이에 따라 회원조합은 2002년 말에 1,366개에서 2007년 말에는 1,196개로 170개가 줄었다.

둘째로, 직접지불제와 재해보험 등으로 농가소득 및 경영안정 장치를 내실화하였다. 쌀소득보전직불제와 조건불리 직불제를 도입하여 직불예산을 대폭 확대하였으며, 농업예산 중에서 차지하는 직불예산의 비중이 2001년 4.1%에서 2003년 9.8%로, 2006년에는 23.6%로 증가하였다. 농작물 재해보험의 대상품목이 6개에서 10개로 확대하고 국가재보험제도를 도입하였다. 재해보험 대상 재해도 확대하여 2002년에는 태풍, 우박 등 4개였으나, 2007년에는 강풍 등 5개를 추가하였다. 또, 2007년에는 농가단위 소득안정제도 도입을 위한 농가등록제 시범사업을 실시하여 농가 유형에 따른 차별화된 정책 시행기반을 구축하였다.

셋째로, 고품질 우수 브랜드 농산물의 유통 체계를 구축하였다. 소비자에게 신뢰를 줄 수 있는 파워브랜드를 육성하기 위해 농축산물 우수브랜드 육성사업을 추진하여 2007년까지 쌀 8, 채소 2, 과일 8, 축산 63개 등의 브랜드 경영체를 선정하여 지원하였다. 또, 생산농가와 유통조직을 연계시켜 균일한 품질과 규격의 브랜드 농산물을 공급하는 규모화된 공동마케팅 조직을 육성하도록 하여 2007년까지 19개소를 지원하였다.

넷째로, 선진국 수준으로 농식품 안전성 관리제도를 강화하고 농업과 식품산업과의 연계발전을 위한 제도적 기반을 마련하였다. 생산에서 유통까지의 위생관리를 위해 우수농산물관리제도(GAP), 위해요소중점관리(HACCP), 이력추적제도 등의 선진 제도를 도입하고 확산하였다. 2004년에 쇠고기 이력추적제를 도입하고 2008년부터 전국적인 확대 실시를 위해 2007년에 「쇠고기이력추적법」을 제정하였다. 기존 가공·판매 단계의 원산지 표시제도를 2007년부터 최종소비단계인 음식점으로 확대하여 적용하였다. 또한 식품위생법의 개정·공포('07.12.21)에 따라 2008년부터 배추김치, 돼지고기, 닭고기를 추가하고, 대상 음식점도 100㎡ 이상으로 확대하였다. 가축분뇨 자원화 등 경종농업과 축산을 연계하는 자연순환형 친환경농업 시스템을 확산하였으며, 2007년 정기국회에서 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」을 개정하고 「식품산업진흥법」을 제정하였다.

다섯째로, 「삶의질향상특별법」을 제정('04.3)하여 복지·교육·지역개발 등 농촌문제 해결에 본격적으로 착수하였다. 총리를 위원장으로 15개 부처가 참여하는 범정부 위원회를 구성하고, 5개년 기본계획('05~'09, 20.3조원 투입)을 수립하여 추진하였다. 지역개발 사업 효율화를 위해 2007년에는 부처별로 분산된 신활력지원사업 등 3개 사업을 농림부로 일원화하고, 유사사업 통합 등을 추진하였다.

여섯째로, 1사1촌 운동을 계기로 「도농교류촉진법」을 제정('07.11)하는 등 도농교류를 본격적으로 확산하였다. 농촌주민의 정주환경 개선과 도시민의 농촌유치를 위한 “농어촌 복합생활공간 조성방안('05.12)”을 마련하고, 농촌 마을종합개발사업(96개 권역) 및 전원마을 조성사업(70개 마을)을 추진하였다. 또한 2004년부터 시작된 1사1촌 운동은 기업체, 종교단체, 학교, 행정기관 등 범국민이 참여하도록 하여 1사1촌 결연건수가 8,052건으로 교류실적은 517억원에 달하였다. 농촌체험관광 활성화로 농촌마을 소득증대 및 도시민의 건전한 여가문화 조성에 기여하여 녹색농촌체험마을 수는 2002년 18개에서 2007년 274개로 늘어났다. 2007년의 실적은 마을 방문객수가 158만명이고, 농촌관광 매출액은 233억원을 기록하였다.

일곱째로, 농촌 주민에 대한 각종 복지지원을 지속적으로 확대하였다. 국민 건강보험료의 경감율을 2002년에 22%에서 2007년에는 50%로 하였으며, 국민연금보험료 지원의 기준등급을 상향조정하여 2002년 1등급을 2007년에는 14등급으로 조정하였다. 농업인 영유아 자녀에 대한 양육비 및 시설 미이용 아동에 대한 보육료를 지원하였다.

여덟째로, 국내 농업의 피해를 최소화하는 방향으로 한미 FTA협정을 체결하고 보완대책을 마련하였다. 농업체질 강화 및 품목별 경쟁력 제고 대책 추진을 뒷받침하기 위해 2008~'13년간 투융자계획을 2조원 증액하여 79조 7천억 원에서 81조 7천억 원으로 조정하였다.

2.3. 농정 추진 성과의 종합

참여정부 출범 초기에는 칠레와의 FTA 협상, DDA 협상과 쌀협상 준비 등의 시장개방 확대 움직임 속에서 농업인 불안감이 확산되었다. 따라서 시장개방 확대에 따른 농가의 불안을 해소하고, 농업·농촌의 지속적 발전을 이루기 위한 농정시스템의 혁신이 필요하였다. 이렇게 추진된 농정의 주요 성과를 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 「농업·농촌종합대책」을 수립하여 농정 추진의 기본틀과 추진 방향을 제시하였다. 농정의 중장기 비전으로 “농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전 사회”를 지향하면서 전업농 중심의 ‘산업정책’, 경영안정 위주의 ‘소득정책’, 복지 인프라 확충 등 ‘농촌정책’으로 농정의 기본틀을 확립하였다. 또한 119조원 투융자 계획을 마련하여 종합대책을 재정적으로 뒷받침하도록 하였다. 그리고 투융자 효율성 제고를 위한 심사·평가시스템을 구축한 것도 중요한 성과이다.

둘째, 변화된 환경에 따라 주요 농정제도를 전면 혁신하였다. '05년 7월부터 추곡수매제 폐지 등 양정제도를 시장 지향적으로 개편(양곡관리법, 쌀소득보전기금법 개정)하였다. 또한 농지이용 및 소유 제도를 개편하고, 농지시장안정을 위해 농지은행 제도를 도입하였다. 협동조합 개혁을 위하여 농협법을 개정하고 경영전문화 및 경제사업 활성화의 기반을 마련하였다.

셋째, 경영위험 증가에 대비하여 농가소득 및 경영안정 장치를 확충하였다. 소득안정과 공익적 기능유지를 위하여 농업예산 중 직접지불제 비중을 2013년에 23% 수준까지 확대하도록 실천계획을 수립하였다. 자연재해의 대형화 추세에 대비하여 농가의 경영위험부담 완화를 위한 농작물재해보험 등을 내실 있게 보완하였고, 부채로 인한 금융 부담을 완화하고 경영회생지원 시스템을 상설화하였다.

넷째, 소비자의 신뢰 제고를 위한 농식품 안전성 확보의 기반을 마련하였다. 선진 안전관리제도를 도입하여 식품안전사고를 사전 예방하도록 하고, 농업인에 대한 안전성 교육을 확대하였다. 가축분뇨의 경종작물 시비 확대, 친환경농산물 유통활성화 등을 통해 지속 가능한 농축산업으로 발전하도록 하고, 가축 질병 발생 시 조기근절을 위한 초동 대응체계를 강화하였다.

다섯째, 브랜드 육성 및 유통 효율화로 생산자소비자를 동시 만족하도록 하였다. 우수브랜드 경영체를 육성하여 국산 농축산물에 대한 소비자 신뢰를 제고하고, 도매시장 거래제도 개선 및 시설현대화를 추진하여 생산자 수취가격을 제고하며, 국산 농축산물의 식품가공 확대를 통해 우리 농산물의 안정적인 소비기반 구축을 추진하였다.

여섯째, 농촌복지 및 지역개발로 농촌공동화에 적극 대처하였다. 「농림어업인 삶의 질 향상 특별법」 제정('04.3) 후, 범정부 차원의 삶의 질 향상 기본계획을 수립하여 추진하였으며, 복지·교육에 대한 지원 확대로 중소농 등의 생활안정을 도모하고, 지속적인 도농교류 확대로 농촌마을의 소득증대 및 도시민의 건전한 여가문화 조성 등 도농상생 기반을 구축하였다.

일곱째, 전문경영체 육성을 통하여 성장동력을 확충하였다. '13년까지 4만 5천명을 양성한다는 목표로 「정예인력육성 종합대책」을 마련하였으며, 농업인 교육과 컨설팅 체계를 현장기술과 경영능력 향상 위주로 전환하여 교육효과의 현장 활용도를 제고하도록 하였다.

3. 참여정부 농정의 한계

참여정부가 추진한 농업·농촌정책의 성과를 평가하면서 그 한계와 보완사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째로, 지속적인 영농규모화 정책에 따라 전업농이 증가하고 전업농이 차지하는 생산 비중도 높아지는 등 농업구조개선이 진전되었다는 점이다. 예를 들어 3ha이상 쌀농가의 호수 비중은 1995년의 2.8%에서 2005년에는 5.4%로 늘었으며, 면적 비중은 같은 기간 동안에 15.8%에서 22.0%로 증가하였다. 규모화가 빠른 양돈의 경우 1천두 이상 농가의 사육 비중이 1995년의 36.5%에서 2005년에는 81.7%로 증가하였다.

그러나 농업인구의 감소 및 고령화 추세와 영세농의 확대로 농업내부의 소득 양극화가 심화되었으며, 따라서 고령·영세농에 대한 사회 안전망의 확보를 위한 대책이 필요하게 되었다.

둘째로, 소득지원 정책의 강화와 농산물 가격안정으로 도농간 소득격차가 줄어드는 등 농가경제 여건이 다소 호전되었다는 점이다. 농가소득에 대한 도농간 소득 비율은 2003년에 76%까지 하락하였으나 2006년에는 78%로 회복되었다.

그동안 정부는 직불제 등 소득지원을 확대하고 있으나, 전체 농가를 대상으로 한 평균적 지원으로 소득지지 효과에 한계가 있다. 따라서 향후 농가 유형별로 정책자금 지원을 차별화해 나갈 필요가 있다.

셋째로, 생산성 증대와 농축산물 가격안정에 힘입어 2003~'06년간 농림업 생산액은 연평균 3.3%, 농식품 수출액은 동기간 7.4% 증가할 정도로 외형적인 성장을 기록하였다는 점이다. 특히 농식품 수출액은 2003년 1,860백만 달러에서 2006년에는 2,307백만 달러로 증가하였으며, 우리나라 농산물이 일본의 수입시장 점유율 1위를 차지하는 품목은 파프리카, 오이, 장미, 가지 등 8개 품목으로 증가하였다.

그러나 R&D, 식품산업 등에 대한 정책개발 및 추진의 지연으로 농업의 신성장동력이 부족하다는 문제점이 노정되었다. 따라서 BT, IT, NT 등 첨단 과학기술과의 접목을 통한 신기술 개발 및 농업과 식품산업의 연계를 강화하는

정책 지원이 필요하다.

넷째로, GAP, HACCP, 이력추적제 등 농식품 안전관리제도 도입 및 원산지 표시제도 확대 등으로 소비자의 신뢰 증진에 기여했다는 점이다. 2007년에 GAP 인증농가는 16,796호로 늘어났으며, 한우 73만두가 쇠고기 이력추적제의 대상이 되었다.

그러나 GAP 참여 농가 수가 아직 1만호 수준에 불과하고, 항생제나 중금속 등 소비자의 안전요구 수준을 충족시키기에는 미흡한 수준이다. 따라서 선진국 수준의 안전성 확보와 이력추적제의 조기 정착이 필요하다.

다섯째로, 삶의질향상특별법을 제정하여 농촌 지역개발, 복지 및 교육여건 개선 등 농촌문제 해결을 위한 범정부적 지원 시스템을 마련했다는 점이다. 그러나 농산어촌 지역 학생 수 100명 이하의 소규모학교는 전체 농산어촌 학교의 50%에 달하고, 농촌 의료기관은 6,600개소로 전국의 13%, 의사 및 의원 수는 각각 11%, 9%를 차지하고 있다.

이와 같이 농촌 주민에 대한 부담경감 차원의 지원은 확대되었으나 교육·의료 등 기초 인프라는 크게 부족한 실정이다. 따라서 농촌지역의 교육·생활 환경 개선에 대한 투자 확대가 필요하다.

여섯째로, 쌀 관세화 유예로 쌀시장 개방에 대비할 시간을 확보했다는 점이다. 그러나 관세화 유예기간 동안 현재 3~4배에 달하는 국내외 가격차를 줄이지 못할 경우에는 2015년 이후의 개방 충격이 더욱 커질 우려가 있다. 특히 연차적으로 늘어나는 의무수입물량(MMA)도 국내수급에 부담이다. 따라서 쌀 시장개방에 대비한 경쟁력 확보 대책을 가속화할 필요가 있다.

제11장 향후 정책 방향

1. 농업·농촌의 중장기 비전과 미래상

1.1. 농업·농촌의 미래 여건

세계적인 무역자유화 흐름 속에서 우리나라 농업도 머지않아 시장이 완전 개방된 상황에 놓이게 될 것이다. 이러한 시장개방 하의 산업경쟁력은 소비자의 요구를 얼마나 충족시키느냐에 달려 있다. 국내 농수산물이 시장에서 소비자의 선택을 받으면 농업도 살아남는 것이기 때문에, 국내외의 신시장·신수요에 대응하는 신상품 개발과 마케팅 전략을 통하여 한국 농업은 새로운 활로를 찾을 수 있을 것이다.

한국 농업은 여러 측면에서 발전 잠재력을 가지고 있다. 따라서 농업을 둘러싼 여건을 강점과 약점 그리고 기회 요인과 위기 요인으로 구분하여(SWOT 분석), 강점은 살리고 약점은 보완하며 위협 요인에 적절히 대응하면서 기회 요인을 적극 활용해야 할 것이다.

첫째, 국내 농산물·식품시장이 소비자의 구매력 향상과 함께 계속 성장하고 있다는 점이다. 우리 농산물의 국내시장은 농업 선진국인 네덜란드나 덴마크보다 훨씬 크며, 내수시장을 기반으로 해외에 진출하는데 유리하다. 일본, 대만, 싱가포르 등 아시아권 수출시장이 확장되고 있으며, 중국도 고급 농산물의 수출시장으로 잠재력이 매우 크다. 더욱이 소비자의 품질·안전성에 대한 인식이 높

아지면서 품질 차별화와 마케팅 전략 등 비가격 경쟁 측면이 더욱 중요하게 대두되고 있다.

둘째, 미래 농업을 선도해 나아갈 새로운 주체가 등장하고 있다는 점이다. 전업농이 농업 생산의 중심이 되고, 평생직장으로 농업을 선택하는 청년 후계자들이 늘어나고 있다. 아직은 소수이지만 농촌 현장에서는 첨단기술·정보·지식을 응용하는 “신지식 농업인”이 지역농업의 리더로 활동하고 있으며, 생산·가공·유통의 계열화를 통해 농산물의 부가가치를 높이고 농외소득을 창출하는 농기업(agri-business)이 새로운 경영주체로 부각되고 있다. 이들 농업경영체가 사업성과 지속성을 확보할 수 있도록 지원하는 경영정책이 필요한 시점이다.

셋째, 자연조건과 기술·정보·지식을 활용하여 고부가가치 농업을 실현할 수 있다는 점이다. 농업은 자연과 첨단기술이 접목될 수 있는 응용과학이며, 최근 비약적으로 발전하고 있는 생명공학(BT), 정보통신기술(IT) 등의 첨단과학기술이 농업 분야에 광범위하게 응용됨으로써 생산성 향상과 부가가치 증대의 가능성이 크다. 따라서 연구개발 투자는 미래 농업의 성장동력을 마련하기 위한 필수적인 과제이다.

미래의 농촌은 농업 생산만이 아닌 “복합생활공간”으로 변모하면서 농업·농촌의 가치가 재발견될 것이다. 최근 들어 생태나 환경에 대한 관심이 고조되고 웰빙(well-being)을 강조하는 분위기가 이어지고 있듯이, 쾌적한 환경을 갖춘 농촌을 선호하는 도시민이 늘어나고 있다. 그 동안 농촌인구(읍면 인구)가 감소하여 현재 전 국민의 18.5%이지만 2030년경에는 20%까지 증가하리라는 것도 무리한 전망은 아닐 것이다.

소득이 늘어나면서 고품질의 안전 농수산물과 건강식품을 구매하려는 소비자도 더욱 많아지고 있다. 안전성에 대한 요구가 증대하면서 믿을 수 있는 농수산물을 직거래 방식으로 찾는 소비자가 늘어날 것이고, 이에 맞추어 농수산물이 생산되는 농촌 현장을 직접 방문하는 도시민도 늘어날 것이다. 이는 자연과 친환경 농산물 등과 연계된 농촌의 체험 활동 및 여가 공간에 대한 수요로 이어질 것으로 전망된다.

농촌관광(green-tourism)은 도농교류를 통하여 농업·농촌의 새로운 가치를

실현하는 수단이 되고 있다. 주 5일 근무제 및 주 5일 수업제의 확산으로 가족 단위로 농촌을 찾는 사람들이 점점 증가하는 추세이다. 특히 체험과 전통을 중시하는 소비 경향에 따라 체험 활동에 대한 관심이 높아지고 있다. 따라서 도농 교류는 “관계(relationship) 마케팅”을 통해 농가와 농촌 주민의 소득 기회를 증가시키고 농촌다운 환경과 경관의 관리에도 기여할 것이다.

표 11-1. 산업사회 단계와 농업의 변화

농경사회	산업사회 (탈농경사회)	후기산업사회 (탈산업사회)
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자급자족(먹을거리) <ul style="list-style-type: none"> - 생산, 소비일치 - 단순교환, 생계우선 ◦ 자연의 지배 <ul style="list-style-type: none"> - 자연이용 - 자연재해의 최소화 ◦ 증산을 위한 생물학적, 화학적 기술 <ul style="list-style-type: none"> - 생계형 다품목 소량생산 - 분산화, 다양화 - 통합화 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시장화(값싼 상품) <ul style="list-style-type: none"> - 상업적 이윤추구 - 시장경쟁, 판매우선 ◦ 자연의 정복, 약탈 <ul style="list-style-type: none"> - 토지 약탈 - 생태계 파괴 ◦ 이윤추구를 위한 화학적·기계적 기술 <ul style="list-style-type: none"> - 대량생산의 단작화 - 규모화, 전문화 - 규격화, 표준화 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 탈시장화(좋은 식품) <ul style="list-style-type: none"> - 생산자와 소비자 교류확대 - 틈새시장, 지역시장화 ◦ 자연과의 조화 <ul style="list-style-type: none"> - 자연재해의 관리 - 파괴된 생태계질서 복원 ◦ 안전한 식품을 위한 생물학적 기술 <ul style="list-style-type: none"> - 고품질 다품목 소량생산 - 유기적 통합화, 시스템화 - 탈규모화, 차별화

앞으로 탈산업사회로 변모하면서 농업·농촌이 지닌 환경생태 공간·문화 공간으로서의 가치는 더욱 중요해질 것이다. 국민들의 여가와 문화에 대한 욕구에 부응하여 농촌지역의 경관·환경·자연을 잘 가꾸어 제공함으로써 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 이해를 도모할 수 있을 것이며, 도시민들은 다원적 기능에 대한 보상으로 농촌에 대한 투융자를 위한 납세 부담을 수용함으로써 도시와 농촌이 상생하는 국토균형 발전을 실현하게 될 것이다.

1.2. 농업부문 2030 비전

정부는 2005년 6월에 국가 미래전략을 마련하는 방침을 세우고 재정경제부와 기획예산처가 중심이 되어 민간 전문가와 함께 작업을 거쳐 2006년 8월에 “함께가는 희망한국 VISION 2030”을 발표하였다.

이와 같이 비전 2030 작업은 국가적인 전략을 모색하는 것이므로 농업 부문은 매우 제한적으로 다루어질 수밖에 없었다. 이에 한국농촌경제연구원은 농림부의 의뢰를 받아 “국가 비전 2030”과 관련하여 농업·농촌의 미래상을 파악할 수 있는 주요 지표를 개발하고 전망하였다. 이하에서는 그 내용을 간략히 정리하기로 한다.

1.2.1. 농업인력과 경영체의 비전

농가인구는 2030년에 대략 150만 명 수준이 되고, 전체인구의 비중은 선진국 수준인 총인구의 3% 수준에 수렴할 것이다. 전체인구 감소속도보다 농가인구 감소속도가 빠르게 진행되어 2030년경에는 추세치(3%)와 거의 같은 수준으로 전망된다.

농가호수는 2030년경에 대략 60만호 정도를 유지하고, 그 중 기간적 전업농이 20만호 정도를 점유할 것이다. 경영이양 지원의 확대로 고령농가의 은퇴가 빨라질 것으로 예상되어 총농가 수는 추세치(624천호)보다 다소 낮아질 것으로 전망된다. 또한 고령화로 인해 50대 이하 농업경영주 비율은 20% 수준까지 감소할 것으로 전망된다. 기간적 전업농 중에는 대규모 전업농 15만호와 중규모 농가(친환경농업+ 농촌관광) 5만호 정도로 구성될 전망이다.

농업생산은 전문경영체 중심으로 재편되어 전체적으로 전업농의 생산 비중이 2/3 이상을 점유할 것이다. 쌀 생산은 자급적 농가(겸업농, 고령농)의 비중이 크므로, 논 3ha 이상 전업농의 생산 비중은 2030년에 60% 정도로 전망된다. 시설원예와 축산은 대규모 전업농의 생산 비중이 80% 이상을 점유할 정도로 전문경영이 성숙될 전망이다.

청장년 경영주의 전업농 및 농업법인이 지역농업의 중심 세력을 형성할 것이다. 농업법인 수는 2030년에 8천 개소 정도로 증가할 전망이다, 중소기업 수준의 농업CEO가 증가할 것이다. 전업농의 농업경영을 보완하여 농산물의 수확 후 처리(저장·가공)를 담당하는 농업법인이 활성화될 것으로 전망된다.

표 11-2. 농업인력·경영체의 비전과 목표

지표 명	2005	2010	2020	2030
농가인구 (만명)	343	290	210	150
-총인구 비율 (%)	7.1	6	4	3
농가호수 (만호)	127	110	80	60
- 50대 이하 농업경영주 비율(%)	42	38	30	20
논 3ha이상 전업농 생산 비중 (%)	27	35	46	60
한우 30두 이상 전업농 생산 비중 (%)	47	55	70	85
농업법인 (개소)	5,626	6,100	7,000	8,000

자료: 김정호 외, 농업부문 비전 2030 중장기 지표개발, 한국농촌경제연구원, 2007.4.

1.2.2. 농업생산의 비전

농업총생산액의 GDP 비중은 선진국 수준인 1.5% 정도로 수렴할 것이다. 농업총생산액은 시장개방 진전에 따라 점차 감소하여 2030년경에는 30조원 수준을 유지할 것으로 전망된다.

국토의 합리적 이용을 도모하면서 경지면적 감소를 최대한 억제하여 위기 시 식량안보에 대비하게 될 것이다. 2030년경의 경지면적은 추세치(1,411천ha)를 유지하고, 농가호수 감소에 따라 호당 평균 경지면적은 2.4ha로 증가할 전망이다. 그리고 논벼 재배면적은 쌀 관세화유예가 종료되는 2014년 이후 추세치 이하로 감소하여 70만ha 수준을 유지할 것으로 전망된다. 한계농지가 감소하고 기술진보와 전업농 중심의 생산을 통해 생산성이 향상되어 쌀 단수는 500kg 수준을 유지할 전망이다.

안정영농을 위한 농업생산기반이 완벽하게 정비될 것이다. 생산기반 정비를

지속적으로 추진하여 2030년에는 경지정리율 및 배수개선율을 100% 달성할 전망이다. 또한 밭은 농로, 관배수시설 등이 정비되어 편리한 영농이 가능하게 될 것이다.

기초식량 자급을 기본으로 신선채소, 축산물, 과일 등은 친환경 고품질 생산 체제를 확립할 것이다. 화학비료 사용량은 2030년에 200kg/ha 수준으로 감축 될 것이며, 친환경인증농산물 생산량 비중은 20% 수준으로 증가할 전망이다.

표 11-3. 농업생산의 비전과 목표

지표 명	2005	2010	2020	2030
농업총생산액 (조원)	35.1	34	32	31
- GDP 비중 (%)	2.9	2.5	1.8	1.5
경지면적 (만ha)	182	174	157	142
- 호당 경지면적 (ha)	1.4	1.7	2.1	2.4
논벼 재배면적 (만ha)	98	90	80	70
- 쌀 단수 (kg/10a)	490	493	497	500
경지정리율 (총논면적 대비, %)	65	75	90	100
배수개선율 (%)	68.8	81	92	100
화학비료 사용량 (kg/ha)	376	340	270	200
친환경인증농산물 생산량 비중 (%)	4	10	15	20

자료: 김정호 외, 농업부문 비전 2030 중장기 지표개발, 한국농촌경제연구원, 2007.4.

1.2.3. 농산물 유통과 소비의 비전

쌀 소비촉진 시책을 통해 2030년경의 국민 1인당 쌀 소비량은 일본보다 다소 높은 63kg 수준에 수렴할 것으로 전망된다. 참고로 일본의 1인당 쌀 소비량은 1980년 79kg에서 감소세가 점차 둔화되어 2005년 61kg 수준으로 수렴하는 경향이다.

소득 증가에 따라 과일과 육류 소비량은 점진적으로 증가할 전망이다. 2030

년의 국민 1인당 연간 사과 소비량은 10kg, 쇠고기 소비량은 15kg 수준에 도달할 전망이다.

전문적인 산지유통조직과 소비지의 대형유통업체가 밀접한 연계를 맺으면서 농산물 유통을 주도할 것이다. 산지유통 전문조직의 처리 비중이 증가하여 2030년에 RPC는 85%, APC는 80% 수준으로 확대될 것으로 전망된다. 현재 영국, 프랑스, 독일 등에서는 대형유통업체가 청과물시장 거래의 70%를 점유하고 있다.

산지유통조직을 통한 공동출하·공동계산제가 확산되어 정착될 것이다. 농산물의 표준규격 공동출하 비율이 80% 수준으로 확산될 전망이다.

선진적인 안전농식품 생산·유통체계가 구축될 것이다. 이력추적제, GAP 농산물, HACCP 축산물 등이 정착되고, 전자상거래 확대에 따른 상물분리 유통이 실현될 것이다.

외식, 중식 등의 증가에 따라 식자재 시장은 빠르게 성장할 것이다. 신선 식자재 시장은 2030년경에 10조원 수준으로 성장할 것으로 전망된다.

중국 등 해외시장 개척을 통해 농산물 수출이 증가할 것이다. 2030년의 농축산물 수출액은 100억\$ 수준으로 증가할 전망이다.

표 11-4. 농식품 유통·소비의 비전과 목표

지표 명	2005	2010	2020	2030
농산물 소비량				
- 쌀 1인당 소비량 (kg)	80.7	75	68	63
쇠고기 1인당 소비량 (kg)	6.6	10	13	15
- 사과 1인당 소비량 (kg)	7.5	8.5	9	10
산지유통 전문조직				
- RPC 처리 비중 (%)	40.0	50	70	85
- APC 처리 비중 (%)	26.8	40	60	80
표준규격 공동출하 비율 (%)	54.5	60	70	80
신선 식자재 시장 (조원)	4	6	8	10
농축산물 수출 (억\$)	20.7	40	70	100

자료: 김정호 외, 농업부문 비전 2030 중장기 지표개발, 한국농촌경제연구원, 2007.4.

1.2.4. 농가소득의 비전

농가 평균소득은 도시근로자 가구소득과 균형 실현, 전업농 소득은 자영업자 수준을 상회하게 될 것이다. 2030년의 호당 평균 농가소득은 7,000만원 수준이 되고, 전업농은 1억 원 이상의 소득을 실현할 것으로 전망된다.

직접지불제, 재해보험 등으로 전업농은 안정된 경영을 유지할 것이다. 2030년의 농가소득에서 차지하는 직접지불액 비중이 평균 20%까지 증가할 것으로 전망된다. 농작물 재해보험제도의 확충으로 재해보험 가입률이 36% 수준으로 증가할 전망이다.

고령농업인은 2014년부터 국민연금 지급을 받아 안정된 노후생활을 영위하게 될 것이다. 2030년의 농업인연금 수급자는 45만명 정도로 증가하여 농가인구의 30% 정도가 연금 수급의 대상이 될 것이다. 월 평균 연금수급액은 30만원 수준으로, 농지임대수입을 포함하여 고정수입이 있는 노후생활을 영위할 것으로 전망된다.

표 11-5. 농가소득의 비전과 목표

지표 명	2005	2010	2020	2030
호당 농가소득 (만원)	3,050	3,700	5,200	7,000
- 농외소득 비중 (%)	32.4	35	38	40
- 직접지불 비중 (%)	2.5	7	15	20
도농간 소득격차 (1인당 농가소득/도시근로자 가계소득, %)	95.2	98	102	105
직접지불제 투융자 비중 (%)	12.4	17	24	30
농작물 재해보험 가입율 (%)	23.4	26	31	36
농업인 연금 수급자 (만 명)	3	20	35	45
- 월평균 연금수급액 (만 원)	12	16	23	30

자료: 김정호 외, 농업부문 비전 2030 중장기 지표개발, 한국농촌경제연구원, 2007.4.

1.2.5. 농촌공간과 생활의 비전

농촌은 농업생산 공간에서 국민의 산업·생활공간으로 변모할 것이다. 복합 생활공간 조성 등을 통해 농촌인구 감소를 억제하여 2030년 농촌인구의 총인구 비율은 15% 수준으로 수렴할 전망이다.

교통·통신의 발달로 생활권이 넓어지고, 농촌마을 생활기초시설은 중소도시 수준으로 향상될 것이다. 2030년의 자동차 보급률은 90%, PC 보급률은 80% 수준까지 확산될 전망이며, 농가주택의 수세식화장실, 상수도 보급도 완비될 것이다.

표 11-6. 농촌공간·생활의 비전과 목표

지표 명	2005	2010	2020	2030
농촌인구 (만명)	870	850	800	730
- 농촌인구/총인구 비율 (%)	18.1	17.5	16	15
- 농가인구/농촌인구 비율 (%)	39.4	33	25	20
농촌생활 편의시설				
- 수세식 화장실 보급률 (%)	73.5	85	95	100
- 상수도 보급률 (%)	34.3	60	90	100
- 자동차 보급률 (%)	51.9	60	80	90
- PC 보급률 (%)	37	50	70	80
농어촌 마을종합개발 (권역)	36	220	500	1,000

자료: 김정호 외, 농업부문 비전 2030 중장기 지표개발, 한국농촌경제연구원, 2007.4.

1.3. 농업·농촌의 미래상

앞에서 검토한 미래 전망 지표를 토대로 농업과 농촌의 미래상을 그려보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저, 농림업은 기초식량 공급을 기본으로 경쟁력을 갖춘 식품산업, 다원적 공익기능을 수행하는 환경산업으로 발전할 것이다.

쌀 자급을 기초로 원예와 축산은 기술·자본집약적 농업으로 정착되어 국제 경쟁력을 실현하고 수출산업으로 발전할 것이다. 2030년의 국민 1인당 쌀 소비량은 63kg, 논벼 재배면적은 70만ha 정도로서, 쌀 생산은 해외원조의 여력이 있는 수준이 될 것이다. 신선채소와 화훼 등의 시설원예, 사과와 배 등의 과일, 돼지와 닭 등의 축산은 지속적인 생산성 향상을 통해 유럽 수준의 경쟁력을 실현하고 수출산업으로 발전할 것이다.

국민의 안전한 먹을거리를 안정적으로 공급하는 농식품산업으로서, 수요에 부응하는 생산과 신유통·신물류 체계가 확립될 것이다. 신선식자재 시장이 10조원 규모로 성장하면서 국내농업과 식품산업이 밀접하게 연계되어 농산물의 부가가치를 높이고 자생력 있는 농식품산업으로 발전할 것이다. 소비가 증가하는 채소, 과일, 육류 등의 국내 공급력이 증가하고, 유통경로 다양화, 전자상거래 등을 통한 소비자의 선택 폭이 확대되어 국민으로부터 신뢰받는 농업이 실현될 것이다.

농업이 첨단기술·자본·정보가 집약된 지식산업으로 발전하고 전후방산업을 능률적으로 연계하여 고부가가치 복합산업을 실현할 것이다. 유전공학, 전자통신기술 등이 농업분야에 광범위하게 활용됨으로써 생산성은 비약적으로 향상될 것이다. 농업의 1차 생산의 비중은 감소하지만(2030년 3% 수준), 생산·가공·유통 및 관련산업을 포함한 농산업 비중은 10% 이상을 유지할 것이다.

농업은 자연자원을 보전하면서 농약과 화학비료 절감, 오염원 축소 등을 통해 환경산업으로 성장할 것이다. 작물양분·병해충 종합관리(IPNM)를 통해 한국형 정밀농업(precision farming)이 정착되고, 경종농업과 축산이 연계된 친환경축산시스템이 구축될 것이다.

다음으로, 농업인은 기업가정신과 전문적 기술·경영능력을 갖추고 타부문과 균형 소득을 실현하는 견실한 경영인으로 성장할 것이다.

전체적으로 20만 명 정도의 중견 농업인이 지역농업 지도자로 성장하며, 전문경영체를 중심으로 농업생산의 2/3 이상을 담당하게 될 것이다. 전문농업인은 자영업자 수준의 소득 및 생활수준을 실현하고, 전문경영의 계열화를 통해 중소기업 수준의 경영선진화를 실현할 것이다. 농업법인과 농기업체가 지역농

업의 리더로서 개별농가의 경영을 보완하여 농산물의 수확후처리(저장·가공)를 담당할 것이다.

일반 농업인들도 지역특성에 맞는 농업형태를 유지하면서 고소득시대 소비자의 다양한 요구에 부응하는 역할을 담당할 것이다. 중농층은 소량 다품목의 고품질농산물 생산체제를 구축하고 농촌관광과 도농교류에 참여하면서 지역농업 활성화에 기여할 것이다. 여성농업인은 농업경영분석, 관광농업, 도농교류 등의 분야에서 역량을 발휘하여 농업경영에서 중요한 역할을 담당할 것이다. 고령농업인은 2014년부터 본격적으로 국민연금을 수혜 받게 되고, 농지임대소득 등을 포함하여 매월 고정적인 현금 수입이 있는 노후생활을 영위하게 될 것이다.

끝으로, 농촌은 농업생산을 근간으로 한 다양한 산업공간 및 전통과 문화가 보존되는 쾌적한 삶의 터전으로 정착할 것이다.

2030년까지 농촌에는 전 국민의 15% 이상이 거주함으로써 농업인의 생활공간으로서 기능을 담당하는 동시에 농촌주민의 정주공간으로서 역할을 충실히 수행할 것이다. 농촌지역은 2020년경부터 현재의 지방 중소도시 수준으로 생활기초시설이 정비되고 교통·통신 등 도시와의 접근성이 크게 향상됨으로써 도시민에게도 쾌적한 전원생활의 공간을 제공하게 될 것이며, 농촌지역의 의료·복지 수준이 도시 수준으로 정비될 것이다.

농촌은 다양한 산업이 조화를 이루는 지역사회인 동시에 국민의 거주공간 및 여가·휴식·생태공간으로 변모하고, 전통문화가 보존되는 공간으로서 국민의 정신적 고향으로 인식될 것이다. 농공단지·농산물 가공공장 등 다양한 농외소득원을 통해 농가소득이 증대되고, 농촌관광(2030년 국내관광의 45% 점유)은 지역산업으로 발전하여 농촌경제가 활성화될 것이다. 도농교류가 활성화됨으로써 농촌의 전통과 문화에 대한 국민적 인식이 제고되고 농촌지역은 자연과 문명이 조화된 삶의 공간으로서 더욱 활력 넘치는 지역사회로 발전할 것이다.

2. 향후 정책 과제

2.1. 농정의 새로운 패러다임

WTO 체제는 시장개방에 덧붙여 국제규범에 따라 정부의 시장 개입을 축소하는 방향으로 “농정의 국제화”를 요구하고 있다. 이러한 제약 속에서 농업·농촌을 안정적으로 발전시키기 위해서는 과감한 정책 전환이 필요하며, 새로운 패러다임과 전략을 모색하는 것은 농정개혁의 지속을 위해서도 대단히 중요하다.

첫째, 소비자·도시민을 지향하는 농업·농촌으로 전환해야 한다. 소비자가 만족할 수 있는 품목과 품질의 농수산물(식품)을 생산하여 지속적으로 시장을 창출함으로써 소득기회를 확대하며, 농촌의 깨끗한 자연환경과 전통문화에 대한 도시민의 수요를 창출하여 새로운 소득 기회로 활용해야 한다.

둘째, 정부 주도에서 시장지향적인 정책으로 전환해야 한다. 시장경제 원리에 따라 생산·유통·소비가 이루어지도록 하고, 정부는 시장조성과 시장실패를 보완하는 역할을 수행하며, 개별 품목의 수급과 가격 결정에 직접 개입하지 않고 작황이나 시황과 같은 관측정보를 제공하여 관련 주체들의 의사결정을 지원하는 역할을 수행해야 한다.

셋째, 생산 중심에서 다원적 기능에 대한 지원으로 전환해야 한다. 이는 기존의 가격지지를 통한 “소비자 부담형” 정책에서 정부가 다양한 직접지불을 통해 소득을 보장하는 “재정 부담형” 정책으로의 전환을 의미한다. 이러한 방향에서 개별농가에 대한 투융자 지원이나 정부 구매 등 생산과 가격 지원정책에서 탈피하고, 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 국민적 공감을 바탕으로 농가소득과 직결되는 직접지불을 확대해 나가야 한다.

넷째, 농업의 경쟁력 제고를 위해 소비자와 소비자 유통조직의 요구를 충족시킬 수 있는 품질 고급화와 마케팅 혁신을 추진해야 한다. 신기술 개발 및 수확후 관리기술 혁신으로 품질을 고급화하며, 대형 소매유통업의 확산 등 소비자유통 변화에 부응하여 균일한 품질의 농산물을 연간 대량안정적으로 공급하

고 브랜드파워를 높일 수 있는 산지 체제를 구축해야 한다.

다섯째, 농촌을 열린 공간으로 개발하여 국토의 균형 발전을 도모해야 한다. 농촌지역 토지이용계획을 바탕으로 편리하면서도 쾌적성을 유지할 수 있도록 생산기반을 정비하고 생활기반을 확충하여 농촌 주민과 도시민이 함께 누릴 수 있는 국토공간을 조성해 나가야 한다. 또한 농촌지역의 교육 환경을 개선하고 농촌주민에 대한 보건의료서비스의 접근성을 보장함으로써 도농간 생활 격차를 해소해야 한다.

2.2. 농정의 중점 추진과제

앞으로 동시다발적 FTA 협상, DDA 협상 등으로 시장개방이 가속화될 것에 대응하여 정책수단을 국제규범에 합치시켜 나가면서 농업·농촌의 비전을 제시하기 위한 정책 방향이 재정립되어야 한다. 정부는 시장지향적 농정제도의 정착이라는 기본방향 하에 ① 농업부문에 시장 기능이 원활히 작동할 수 있는 경쟁제도를 구축하고, ② 경쟁력 있는 품목과 농가를 선택적으로 육성하면서, ③ 경쟁에서 탈락하는 계층과 지역에 대한 구조조정 보완대책을 수립하며, ④ 국토 균형발전에 맞추어 활력 있는 복지농촌을 건설하는 방향으로 관련정책을 일관성 있게 추진해야 할 것이다.

2.2.1. 경쟁제도 구축

산업 발전을 위해서는 시장기능과 경쟁원리가 충분히 작동할 수 있어야 한다는 방향에서 범정부적으로 추진되는 규제완화에 동참하는 동시에 농정제도를 시장지향적으로 정비해야 한다. 이를 위하여 먼저, 농정의 기본틀이라 할 수 있는 농지, 양정, 시장유통, 협동조합 등의 제도를 정비해야 한다. 이들 4대 농정제도는 지난 정부에서도 여러 차례 개선된 바 있으나, 참여정부는 이들 제도가 안정적으로 작동할 수 있도록 지속적으로 보완해 나가야 할 것이다.

농지제도는 농지소유 규제완화, 장기임대차 활성화, 농지은행제도 정착 등을

통하여 농지유통화를 촉진하는 방향이다. 양정제도는 추곡 수매제 폐지와 공공 비축제 정착, 민간유통 활성화 등을 통한 쌀시장의 정부 개입을 축소하는 방향이다. 농산물 시장유통제도는 시장도매인제, 정가수의매매 등 도매시장의 다양한 거래제도의 정착을 도모하고 산지유통센터의 효율성을 높여 나가는 방향이다. 협동조합 제도는 중앙회의 신용·경제사업을 분리하고 부실조합의 구조조정과 함께 조합 간 자율합병을 촉진시켜 경제사업을 활성화한다는 방향이다. 농업금융제도는 농업종합자금제를 강화하여 농가에 지원되는 모든 정책자금을 점차적으로 통합해 나가는 방향이다.

농업인의 자율적·창의적 경제활동을 저해하는 제도적 규제는 과감하게 축소해 나가야 한다. 구체적으로 농업 진입장벽의 완화를 위하여 농업인과 농업법인의 자격기준 완화, 농업의 범위 확대 등을 위해 제도를 개선하는 것이다. 아울러 개별농가를 보완하는 다양한 농업경영체를 육성하고 기업적 농업경영의 활성화를 위하여 농기업 설립(제3섹터 방식, 공기업 등)도 적극 검토해야 한다. 또한 농촌이 농업생산만이 아닌 다양한 산업과 주민이 공존하는 공간이 될 수 있도록 농촌지역 토지이용제도를 정비할 필요가 있다. 특히 농가형 부업, 농촌 관광, 농가민박, 도시자본 유치 등 농업인의 경제활동이 활성화될 수 있도록 관련제도를 개선해야 할 것이다.

2.2.2. 농업구조조정을 통한 경쟁력 제고

농업구조조정의 핵심은 농가유형별로 차별화된 정책프로그램을 통하여 “선택과 집중”을 추진하는 것이다. 즉, 전업농 대책으로 젊고 유능한 농업인을 선정하여 경영규모 확대 및 시설개선, 경영위험관리시스템 확충, 컨설팅 지원 등을 지원한다. 중소농 대책으로 규모화가 어려운 농가에 대하여 틈새시장을 겨냥한 친환경 유기농업 등 고품질·고부가가치 농업으로 전환하고, 경영 다각화, 농외소득 지원 등을 추진한다. 영세 고령농 대책으로 이농을 희망하는 농가에 대해서는 은퇴할 수 있는 여건을 마련하고, 전직 교육훈련, 사회안전망 강화 등 복지 차원의 지원을 강화해야 할 것이다. 이러한 선택적 농정을 위해서는 농업

인 스스로의 진로를 존중하는 분위기 조성이 중요하다.

농업의 경쟁력 제고를 위해서는 품목별·산업별 전문조직체 육성이 중요하다. 개별농가는 농업 생산에 전념하고 전문조직체가 가공·유통을 계열화함으로써 농산물의 부가가치를 높이고 규모경제와 범위경제를 추구할 수 있다. 나아가 이들 전문조직체를 “농산업클러스터”로 육성할 수 있을 것이다. 즉, 지역농업의 혁신을 주도할 수 있는 품목군이나 농산업 분야를 중심으로 클러스터를 발굴하여 지역의 관련 산업체·대학과 연구소·지자체가 네트워크를 형성하고 상호 협력을 통하여 참여업체의 사업기회 확대와 지역농업 혁신의 상승효과를 도모하는 방향이다.

품목별로 산업의 중장기 비전을 제시하여 농업인을 비롯한 관련 종사자의 역량을 결집해 나가는 것도 중요하다. 즉, 쌀산업은 규모화된 전문경영체가 쌀 생산의 대부분을 담당하면서 미곡종합처리장(RPC)과 연계하여 지역 단위의 산지브랜드를 정착시켜 나가야 한다. 원예산업은 자본·기술집약적 농업으로 발전하여 주산지의 산지유통센터(APC) 중심의 계열화를 통한 마케팅 경쟁력을 강화하고, 품질에 따라 제값을 받을 수 있는 다양한 유통채널을 구축해 나가야 한다. 축산업은 고품질·안전성 중심으로 생산구조를 재편하는 방향에서, 한우는 고급육 생산과 축산물종합처리장(LPC)을 통한 냉장유통을 실현하고, 낙농은 고품질 우유생산을 통한 안정적인 시유 공급체계를 확립하며, 양돈은 환경친화적인 축산업으로 발전시키고, 양계는 계열주체에 의한 수직적 계열화를 정착시켜 나가야 한다.

농업의 지속적인 발전을 위하여 새로운 성장동력을 적극 발굴하는 것도 중요하다. 장래에 수요확대가 예상되는 신상품 개발을 적극 추진하는 동시에 수확후 관리기술 개발, 식품산업의 요구에 부응하는 원료농산물 공급체계 등을 통해 농산물의 수요를 확대하고 부가가치를 제고해 나가야 한다. 특히 수출농업은 내수시장의 한계를 극복하고 농업·농촌의 새로운 활로라는 점에서 국제경쟁력이 있는 품목(예: 신선채소, 과일, 화훼, 인삼 등)을 발굴하여 수출 지향적인 생산자단체를 전략적으로 육성할 필요가 있다. 아울러 수출 상대국의 수요 조사를 비롯한 시장개척을 지원하고, 수출의 안정성·지속성을 확보할 수 있도록 수출보험이나 수출금융 등의 제도를 보완해 나가야 한다.

2.2.3. 농가소득 안정 및 영세농 대책

그 동안의 부채대책으로 농가부채 문제는 상당히 완화되었으나 고액부채의 고정화 등 경영안정을 저해하고 있으므로, 도덕적 해이를 방지하고 구조조정에 도움이 되는 방향으로 정책을 추진할 필요가 있다. 즉, 외환위기 이후 누적된 부채에 대해서는 부채 발생 원인에 따라 중장기 정책자금 상환기간 연기, 상호금융자금 및 경영개선자금 금리 인하, 상호금융 대체자금 지원, 연대보증 해소 자금 상환 연장, 농업경영회생자금 지원규모 확대 등을 선별적으로 적용해야 한다. 또한 회생이 어려운 농업경영체가 유연하게 퇴출할 수 있도록 자산처분과 부채정리 등의 퇴출지원프로그램을 강화해야 할 것이다.

농가소득 안정을 위한 직접지불제를 확충해야 한다. 시장개방이 진전될수록 전문화되고 고정자본 투자액이 많은 전업농일수록 경영위험이 크다. 앞으로 소득변동은 주로 가격 하락에 연유할 것으로 예상되는데, 가격정책을 통한 시장개입은 UR 농업협정에서 감축대상(amber box)으로 분류되어 있어 적극적으로 활용하기 어렵다. 따라서 농업경영체 단위의 소득안정 방식으로 정책프로그램을 개발할 필요가 있다. 농가별로 경영 실적을 감안하여 기준 소득을 설정하고, 실제 소득이 일정 수준 이상으로 감소하게 되면 이를 보전하도록 하는 제도이다. 이러한 소득안정 정책은 농가별로 수입과 지출이 정확하게 파악되어야 시행할 수 있으므로, 농가등록제를 도입하고 일정 규모 이상의 농가는 경영장부 기록을 의무화할 필요가 있다.

고령농업인이 안심하고 은퇴할 수 있도록 노후의 생계안정대책을 마련해야 한다. 영세농이라도 약간의 농지와 농가주택 등 자산을 보유하고 있기 때문에 국민기초생활보장제의 수혜대상에서 제외되고 있으나, 유연한 구조조정을 위해서는 복지적 지원의 확충이 필요하다. 따라서 농업인에 대한 국민기초생활보장제를 재검토하여 농지자산은 소득환산 대상에서 제외하고, 농업경영을 이양한 은퇴 후에도 생계비 수준의 소득이 유지될 수 있도록 “국민기초생활 보조금 + 경영이양직불 보조금 + 농지임대소득”의 지원시스템을 정착시켜야 할 것이다.

2.2.4. 활력 있는 농촌사회 건설

농촌지역의 농외소득원을 확충하는 것은 지역경제를 활성화하는 수단인 동시에 재촌탈농 여건을 조성한다는 점에서 의미가 크다. 그 동안 정부는 농공단지 조성을 비롯하여 농외소득원 확충을 위한 투융자를 추진해 왔으나, 제도적인 뒷받침이 취약하였다. 따라서 도시자본의 농촌 유치를 위한 과감한 제도 개선이 필요하다. 농촌지역 투자에 대한 세제 및 금융상 인센티브를 제공하고, 농수산물가공업의 입지를 촉진하기 위하여 시설, 원료, 판매 등의 규제를 완화해 나가야 할 것이다.

농촌관광의 지속적 추진을 위한 제도 정비가 필요하다. 특히 농촌관광의 핵심은 경관과 환경을 가꾸고 보전하는데 달려 있으므로, 농지가 난개발되지 않도록 주민이 참여하여 농지전용 심의가 이루어질 수 있는 시군 조례를 제정하는 것도 좋은 방안이 될 것이다. 또한 농촌관광이 농가의 소득 증대에 도움이 될 수 있도록 농촌관광 경영을 제약하는 시설규제, 행위제한, 자격제한 등의 규제완화가 필요하다.

현재 추진 중인 “농촌마을 종합정비사업”의 사업 메뉴를 농촌공간 정비의 수준으로 확충하고, 주민참여가 활성화될 수 있도록 사업추진 방식을 보완할 필요가 있다. 사업 내용으로 기존에 단위사업으로 추진하던 주거지 정비, 도로·하수 등 생활기반시설 설치, 마을개발사업, 복지 및 여가시설 설치, 농촌환경개선사업 등을 통합할 수 있으며, 신규사업으로 농촌형 주거단지 개발, 어메니티 증진, 농촌생태계 보전 등을 포함할 수 있을 것이다. 또한 사업 추진 과정에서 중앙정부의 모니터링 및 평가 기능을 강화하고, 주민참여 방식의 사업계획 수립과 집행이 원활하게 이루어지도록 제도를 정비해야 할 것이다.

농촌정책에는 지역을 대상으로 하는 시책과 주민을 대상으로 하는 시책이 있으며, 이들 시책은 농촌정책의 주무부처인 농림부나 해양수산부뿐만 아니라 행정자치부, 건설교통부, 환경부, 보건복지부 등에서 분담하여 추진되고 있다. 따라서 부처별로 시행중인 사업의 중복 문제가 제기되어 농촌정책(지역개발, 농업인 복지정책 등)의 종합적 조정의 필요성이 제기되었다. 다행히 2006년에

행자부의 신활력사업이 농림부로 이관되면서 유사사업의 통폐합까지 검토되고 있으나, 관련시책들이 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 대응적인 차원의 조정이 필요하다.

농촌 문제는 경제·사회·문화 등의 복합적 요소를 가지기 때문에 종합적으로 접근해야 한다. 따라서 시책을 통합하는 것보다는 각 부처의 성격에 따라 농촌 정책을 재조정하고, 각 부처는 해당 사업을 1~2개의 종합사업으로 통합하여 지방자치단체에 포괄 보조를 하는 방식이 바람직할 것이다. 예를 들어 농림부와 해양수산부는 농업·농촌의 다원적 기능과 관련한 농촌공간 종합정비를 담당하고, 행정자치부는 농촌 중심도시의 육성을 담당하며, 환경부는 농촌자연환경 보전사업을 담당하고, 건설교통부는 농촌토지이용 관리를 담당하는 것이다.

농촌복지정책 및 복지 서비스를 보장하는 제도개선과 지원이 필요하다. 농업인의 국민건강 보험료와 국민연금 보험료의 일정 비율을 직접지불 방식으로 지원하고, 지자체에 대하여 공공보건·의료 장비의 보장과 의료인력 유치를 위한 자금을 지원하며, 취약계층에 대한 지원으로 영유아 보육시설과 노인 및 여성 복지시설 운영 등에 필요한 자금의 지원을 확충할 필요가 있다.

2.2.5. 재정정책과 투융자 조정

2004년 수립된 농업·농촌종합대책 및 수산업·어촌종합대책의 추진상황 점검과 함께 중장기 비전에 대한 재검토가 필요하다. 이번 종합대책은 과거의 경험과 교훈을 반영하여 착실히 준비된 것이기는 하지만, 최근의 여건 변화와 추진과정에서 나타난 문제점을 반영할 필요가 있다. 시장개방 동향과 경제상황의 변화에 대응하여 농업인과 소비자를 포함한 국민적인 시각에서 농업·농촌의 중장기 비전을 검토하고, 이러한 방향에서 관련정책의 추진상황을 점검하는 것은 농정의 신뢰 회복에도 유익할 것이다. 먼저, 농업·농촌정책 점검의 일환으로 재정투융자의 기본방향을 명확히 정해야 한다.

첫째, 정부사업은 사회간접자본(SOC) 등 공공투자에 집중하고, 개별경영체의 이익에 직결되는 사업은 보조를 줄이고 융자로 전환해야 한다.

둘째, 농림수산금융 체계를 개편하여 개별경영체와 생산자조직에 대한 지원을 효율화하고 농업인의 자력성장을 촉진하도록 해야 한다.

셋째, 소비자 지향적인 정책기조에 맞추어 생산 중심의 투융자를 유통 중심으로 전환하고, 생산기반투자는 기존시설의 보완개선에 중점을 두어야 할 것이다.

이러한 중장기 정책 방향 하에서 앞으로 투융자가 확대되어야 할 분야는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 농업구조조정 촉진을 위하여 경쟁제도를 정비하고 필요한 정책자금 지원을 지속해야 한다. 특히 전업농의 농지유동화 지원, 경영희생 가능 농가에 대한 워크아웃 지원, 은퇴농업인 지원 등이 필요하다.

둘째, 농가의 경영 안정과 소득 보전을 위한 직접지불제 관련예산은 지속적으로 확충되어야 한다. 다만, 직접지불제의 목적과 대상이 서로 상충되지 않도록 신중한 도입이 필요하며, 궁극적으로 경영체 단위의 소득안정제도로 정착되어야 할 것이다.

셋째, 농업의 성장동력을 발굴하는 노력으로서 새로운 수요 개발과 시장개척 지원이 강화되어야 한다. 특히 수확후처리기술 관련자금, 수출인프라 구축, 농촌정보화, 농림수산기술개발 지원 등을 확충해야 할 것이다.

넷째, 복지농촌 건설을 위한 지원사업으로 복합생활공간 조성, 농공단지 활성화, 농촌관광 활성화 등을 비롯하여 인적자원 개발을 위한 교육, 보건의료서비스, 문화, 노인·여성복지 등의 농촌 복지서비스도 확충되어야 한다.

특히 농촌정책과 관련하여 재정투자를 확대해야 할 분야와 정책 개선 방향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 농촌의 기초 생활환경 정비에 대한 투자를 지속해야 한다. 다만 생활환경 서비스 수준의 질적 제고를 위해서는 현 수준보다 투융자 사업 확대가 필요하며, 이를 효과적으로 추진하기 위해 정주 단계별로 서비스 표준을 마련하는 방안을 검토해야 한다.

둘째, 농촌의 경관보전 및 창출을 위한 투자를 대폭 확충해야 한다. 경관보전 직불제의 예산 확대뿐만 아니라, 농촌의 종합적인 생활경관, 자연경관을 보전하기 위한 사업과 문화적 건축물 등을 관리하기 위한 정책 영역을 개척하고 그

에 대한 투자를 강화할 필요가 있다.

셋째, 농촌관광 활성화를 위한 지속적 지원 및 투자 확대가 필요하다. 농촌관광이 농촌의 다양한 일자리 창출에 중요한 기능을 수행함에도 불구하고 그 기반이 되는 시설이나 소프트웨어 측면에서 여전히 부족한 상태이다.

넷째, 다양한 농촌 복합생활공간 조성 및 이주 단계별 맞춤형 지원 프로그램 체계를 구축하기 위한 투자를 강화해야 한다. 이를 위한 사업으로 전원마을 조성사업이 기획되었으나 하나의 사업만으로는 한계가 있어 여러 부처의 예산이 반영되어야 함으로 예산 소요가 많을 것으로 전망된다.

다섯째, 농촌의 인적자원 육성 및 역량 강화를 뒷받침하기 위한 투자를 확충해야 한다. 다양한 유형별로 인적자원을 세분하고 유형에 맞춘 교육·훈련사업 투자를 강화하는 것을 비롯하여, 농촌에 부족한 인적자원을 외부로부터 연계시켜 줄 수 있는 다양한 지원이 필요하다.

앞으로 재정투융자를 축소시켜 나가야 할 분야로서 중기재정계획에도 반영되어 있듯이 생산기반 정비 및 농지조성 사업은 점차 축소되는 추세이며, 생산지원자금을 비롯한 품목 특정한 생산보조는 WTO 규정에 의해서도 감축되어야 할 대상이다. 또한 개별경영체에 지급되던 각종 보조금, 가격지지에 소요되는 각종 비용을 국제규범에 맞게 감축시켜 나가야 한다.

농업·농촌 정책이 성공적으로 수행되어 정책 효과를 극대화하기 위해서는 정부와 농업인이 함께 목표 달성을 위한 공동 인식을 가지고 그 실현을 위하여 노력해야 한다. 이러한 공동체 의식이 성숙될 때 비로소 우리나라 농업도 시장 지향적으로 변모하면서 선진국형 농업으로 다가가게 될 것이다.

별첨

1. 참여정부 농정 연혁
2. 규제개혁 일지

1. 참여정부 농정 연혁

- 2003.2.24~28 ○ WTO 농업위원회 특별회의
- 2003.2.24 ○ 농공단지 통합지침 개정
- 재해대비 수리시설 보강계획 수립
- 2003.2.25~3.1 ○ ASEAN+3 지속가능농업 심포지엄
- 2003.2.28 ○ 닭고기·계란수급 및 가격안정 대책회의 개최
- 2003.3.1 ○ 구제역특별방역대책 추진 개시
- 2003.3.4~3.5 ○ 한-싱가폴 FTA 산·관·학 공동연구회 구성 운영
- 축산물 위생·안전성 제고 대책 수립
- 2003.3.10~11.30 ○ 고품질쌀 생산대책 추진 상황실 설치 및 운영
- 2003.3.12 ○ 농촌관광포털사이트 운영계획 수립
- 2003.3.14 ○ 친환경농업육성법시행규칙 개정 추진
- 2003.3.17 ○ '03년산 마늘정부수매 시행계획 수립
- 03년 농작물재해보험 가입농가에 재해대책 경영자금 지원
- 2003.3.17 ○ '03년산 마늘정부수매 시행계획 수립
- 2003.3.18 ○ FAO 품목문제위원회·적정식량권 정부간 작업반회의
- 2003.3.20 ○ 한·일 농업각료회의 및 물 포럼
- 2003.3.22 ○ 낙농산업발전 대책 추진
- 2003.3.25~3.31 ○ WTO 농업위원회 특별회의
- 2003.3.27 ○ 농업·농촌기본법중개정법률안 예비검토
- 농업·농촌기본법 개정 공포('03.12.11)
- 2003.3.28 ○ FTA 이행특별법 제정방향 및 지원대책 국회 설명
- 2003.3.29 ○ 강원도 수해지역 한발대비 용수개발사업비 특별지원
- 2003.3.31 ○ 강화축협·용진축협 합병인가
- 2003.4.1~6.30 ○ 쌀산업 구조개선대책반 운영
- 고품질쌀 적정생산대책 추진
- 2003.4.22 ○ 농어업인부채경감에관한특별조치법 개정 추진, 국회 농해수위의결
- 농어업인부채경감에관한특별조치법 개정 공포('03.5.27)
- 2003.4.29~5.2 ○ WTO/CTE(무역환경위원회) 참석
- 2003.4.30 ○ 농업경영개선자금 상환연기를 위한 농업인 부채특별법 개정
- 2003.5.2 ○ 농가부채경감대책 추진
- 가축전염병예방법령 개정 추진
- 친환경농업육성법시행규칙중개정령안 공포
- 2003.5.12 ○ 우유수급안정대책 추진
- 2003.5.13 ○ 정부보유 보리공매
- 2003.5.19 ○ 농업인 교육정보 시스템(AEIS) 구축계획 수립
- 『신지식농업한마당』 e-Business Portal 구축계획 수립

- 2003.5.23 ○ 남북경제협력추진위원회 식량차관 제공 합의
- 2003.5.25~6.1 ○ DDA 농업협상 관련 주요협상국 방문
- 2003.5.26 ○ 친환경농업육성 대책 추진
- 대북 싸리원 상황실 설치
- 2003.5.27 ○ 고품질쌀 홍보 세부추진계획 수립
- 「대미수출감전문생산단지」지정
- 고품질 품종육성 및 재배관리 표준화 중장기 추진방안 수립
- 2003.6.4 ○ 비료관리법시행령·시행규칙 개정안 보고
- 비료관리법 개정 공포('03.12.11)
- 가축위생방역지원본부 설립운영방안 수립
- 2003.6.11 ○ 2003년 재해복구지원 기준단가 개정고시
- 2003.6.12 ○ 인삼산업법 개정 추진
- 인삼산업법 개정 공포('03.12.11)
- 조사료 생산기반 확충사업 확대
- 2003.6.23~25 ○ 한·칠레 FTA관련 지원대책 및 특별법(안) 설명
- 축산물 브랜드 활성화 대책 추진
- 2003.7 ○ 농산물품질관리법 시행령 개정으로 품질관리사 육성 추진
- 축산물 위해요소관리기준(HACCP)(농림부 고시) 개정으로 도축장 위생관리 강화
- 2003.7.15~8.31 ○ 육계수급안정대책 추진
- 2003.7.16~18 ○ DDA 농업협상 특별회의
- 2003.7.16 ○ 한·칠레 FTA관련 대책 발표
- 감귤 수급안정대책 수립
- 2003.7.21 ○ 뉴캐슬병방역실시요령 제정 고시(농림부고시 제2003-33호)
- 2003.7.22 ○ 대북 비료지원 완료(지원물량 20만톤)
- 친환경축산 연계 축산분뇨처리대책 수립
- 2003.7.29 ○ 가축전염병예방법시행령 개정령 공포
- 김치 수출확대를 위한 홍보강화 대책 수립
- 농업용저수지 수변개발계획 수립
- 2003.8.19 ○ 7.21~25 기간중 호우피해 복구지원계획 확정
- 2003.8.19 ○ 농업기계용 면세석유류 공급요령 고시
- 2003.8.20 ○ 사료공정서·사료검사 등 사료관리법 하위규정 개정 고시
- 2003.8.21~23 ○ ASEAN+3 농림장관회의 참석(쿠알라룸프)
- 2003.8.21 ○ 추석대비 농산물 수급 및 가격안정대책 추진
- 우수농산물관리제도(GAP) 로드맵 작성
- 2003.9.3 ○ 농약관리법시행규칙 개정 공포
- 2003.9.4 ○ 고추 수급안정대책 추진
- 2003.9.10~14 ○ 제5차 WTO 각료회의 참석(멕시코 칸쿤)
- 2003.9.16 ○ 태풍「매미」로 인한 떨어진 과실처리대책 마련
- 2003.9.24 ○ 가축전염병예방법시행규칙 개정령 공포
- 2003.9.27 ○ 03/'04년 동계 주요농작물 종자생산계획 수립시달

- 2003.9.30 ○ 농기계보유현황 조사 통계작성 변경승인 신청(통계청)
- 농기계기종별 조사 : (현행) 26개 기종 → (변경) 11개 기종
- 2003.9.30 ○ 우수농산물관리제도(GAP) 도입 대책(안) 작성
- 2003.10.1 ○ 04년 친환경농업지구조성 사업 시행지침 확정·시달
- 2003.10.1 ○ 한·칠레 FTA 대책상황실 설치·운영
- 2003.10.8 ○ 영국산 돼지 및 그 생산물 수입위생조건 제정고시
- 2003.10.9~10.10 ○ 농촌관광 및 포털사이트 홍보 실시
- 2003.10.11 ○ 자연순환형 축산분뇨처리대책 수립
- 2003.10.24~10.26 ○ 2003 농산물 파워브랜드 전시회 개최
○ 양계경영안정자금 지원 확대
- 2003.11.4 ○ 03년 축산발전기금 운용계획 변경안 농해위 의결
- 2003.11.30~12.6 ○ 제32차 FAO총회 참가 및 WTO 사무국 방문
- 2003.12.10 ○ 가금인플루엔자 발생에 따른 대책추진(충북 음성)
- 2003.12.11 ○ 종자산업법 개정 공포
- 2003.12.15 ○ 농업·농촌 종합대책(안) 토론회 개최
- 2003.12.16 ○ 차세대성장동력산업추진
- 2003.12.17 ○ 밭기반정비사업 예정지 기본계획 수립·시달
- 2003.12.20 ○ 제24차 통상정책협의회 개최
- 2003.12.30 ○ 미국 광우병 발생관련 대책추진
○ '04 녹색농촌체험마을 선정·추진
- 2003.12.31 ○ 농어촌특별세관리특별회계법 개정 공포
○ 백두대간보호에 관한 법률 제정 공포
- 2004.1.13 ○ 쌀협상 개시의사 WTO 통보전 농민단체장 초청 간담회 개최
- 2004.1.14 ○ 농지제도 개선방안 발표
- 2004.1.20 ○ WTO사무국에 쌀협상 개시의사 통보
- 2004.1.29 ○ 식물방역법 개정 공포
- 육로수입 및 국내경유 외국식물 등에 대한 검역절차와 방법 등 신설
○ 농수산물유통공사법 개정 공포
○ 축산물가공처리법 개정 공포
- 2004.2.16 ○ 농어업인부채경감에관한특별조치법 개정안 국회 의결
- 2004.3.3 ○ 2004 농가부채경감대책 시행지침 시달
- 2004.3.5 ○ 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법
(이하 삶의질향상특별법) 제정 공포
○ 농어업인부채경감에관한특별조치법 개정 공포
- 2004.3.16 ○ 쌀 협상대책 실무추진단(T/F) 구성
- 2004.3.22 ○ 자유무역협정체결에 따른 농어업인들의 지원에 관한 특별법 제정 공포
- 2004.3.31 ○ FTA 후속대책으로 과수산업육성대책(안) 발표
- 2004.4.6 ○ FTA이행지원위원회 및 실무위원회 구성
- 2004.4.27 ○ FTA지원위원회에서 폐업지원 대상품목 등 지원대책 심의 확정
- 2004.5 ○ 도농교류센터 설립
- 2004.5.21 ○ 제1회 농산물품질관리사 합격자 최종 발표(88명)

- 2004.5.24 ○ FTA지원특별법시행규칙 공포
- 폐업지원 및 소득보전직접지불제 대상품목 고시
- 2004.5.25 ○ FTA지원기금 설치 및 2004년 FTA기금운용계획 수립
- 2004.5.31 ○ FTA 이행지원기금운용규정 제정
- 2004.10 ○ 농촌사랑범국민운동본부 발족
- 2004.6.1 ○ 음식점 식육 원산지표시제 실시를 위한 식품위생법 개정안
국회 제출
- 2004.6.6 ○ 삶의질향상특별법 시행령 시행
- 2004.7. ○ 진업농 육성 종합대책 발표
- 2004.7.26 ○ 농지법 개정을 위한 공청회
- 2004.7.29 ○ 축산물위생, 안전성제고 종합대책 수립
- 2004.8.25 ○ 가축방역종합대책 발표
- 2004.8.30 ○ 농협개혁 추진작업단 구성, 운영
- 2004.9.9 ○ 농산물산지유통센터 발전 및 구조조정방안 마련 시행
- 2004.9.15 ○ 축산물 위생, 안전성 제고 종합대책 세부추진계획 발표
- 2004.10.1 ○ 쇠고기 이력추적시스템 시범사업 실시
- 2004.10.21-23 ○ 축산물브랜드전시회 개최
- 2004.10.25 ○ 농촌사랑범국민운동본부 발족
- 2004.11 ○ 가축분뇨 관리·이용대책 수립
- 2004.11.9 ○ 추곡수매제 개편과 공공비축제 도입을 위한 양곡관리법 개정안
국회 제출
- 2004.11.10 ○ 농협개혁 장관자문단 구성, 운영
- 2004.11.11 ○ 쌀농가소득보전방안 정부시안 발표
- 2004.11.15 ○ 국가재보험제도 도입, 운영비 전액 지원을 위해 농작물
재해보험법 개정안 국회 제출
- 2004.12.31 ○ 농수산물유통및가격안정에관한법률 개정 공포
- 농어업·농어촌특별대책위원회의설치및운영등에관한법률 개정 공포
- 농업협동조합법 개정 공포
- 산림조합법 개정 공포
- 수목원조성 및 진흥에 관한 법률 개정 공포
- 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 개정 공포
- 2005.1.1 ○ 농업기반공사 농지은행사업본부 발족
- 2005.1.15 ○ '05년도 고품질쌀 생산유통대책 시달
- 2005.1.18 ○ 지역농업클러스터 활성화지원사업 지침 마련 시달
- 2005.1.27 ○ 농작물재해보험법 개정 공포
- 2005.3.2 ○ '05년 농식품 수출확대대책 수립
- 2005.3.3 ○ 농산물물류혁신위원회 구성 운영
- 2005.3.19 ○ 친환경축사 설치 시범사업 계획 수립
- 2005.3.14 ○ 농안법개정추진위원회 구성 운영
- 2005.3.18 ○ 제2기 농작물재해보험 제도개선 T/F 발족
- 2005.3.21 ○ 고품질쌀 생산유통대책 추진위원회 구성, 운영

- 2005.3 ○ 2005 공동마케팅조직 시행지침 제정 및 시행
- 2005.3 ○ 농촌정주기반확충사업 및 농촌농업·생활용수개발사업 시행지침 개정
- 2005.4.1 ○ 공영도매시장 내 주대마늘 반입 전면 금지
- 2005.4.15 ○ 농산업혁신전문가위원회 구성 운영
- 2005.5.16 ○ 농작물재해보험사업, 재보험역정 체결
- 2005.5.27 ○ 공공비축제 도입방안 경제정책조정회의 심의 정부안 수립
- 2005.3.31 ○ 정부수매제 개편 및 공공비축제 도입을 위한 양곡관리법 개정 공포
 - 쌀소득보전기금법 개정 공포
 - 가축전염병예방법 개정 공포
 - 농산물가공산업육성법 개정 공포
 - 청원산림보호직원 배치에 관한 법률 개정 공포
 - 수목원조성 및 진흥에 관한 법률 개정 공포
- 2005.4.13 ○ 중장기 농촌지역개발 인력육성대책 수립
- 2005.4.15 ○ 농가소득안정추진단 설치
- 2005.4.16 ○ 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획 확정
- 2005.4.20 ○ 식품산업 T/F 구성 운영
- 2005.4.22 ○ 원예 분야 자조금제도 개선을 위한 농안법 시행령 개정
- 2005.4.27~5.1 ○ 농산어촌 체험박람회 개최
- 2005.5.9 ○ 1사1촌운동 발전지원계획 수립
- 2005.5.13 ○ 농작물재해보험법 개정에 따른 시행령 개정
- 2005.5.31 ○ 한국마사회법 개정 공포
 - 수의사법 개정 공포
 - 소나무재선충병 방제특별법 제정 공포
 - 소나무재선충병 방제특별법 개정 공포('06.9.27)
 - 백두대간보호에 관한 법률 개정 공포
- 2005.6 ○ 농지은행 T/F팀 구성 운영
- 2005.6.7 ○ 쌀 협상 비준안 국회 제출
- 2005.6.20 ○ 2005년 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 확정
- 2005.6.25 ○ 축산물 브랜드경영체 지원자금 지위대상자 선정
- 2005.6.30 ○ 농지법 개정안 국회 통과
 - 축산물 브랜드경영지침서 발간
 - 농어촌민박제도 개선을 위한 농어촌정비법 개정 법률안 국회 의결
- 2005.7.1 ○ 개정 양곡관리법 시행, 시행령, 시행규칙 시행
 - 쌀소득보전기금법 전면개정 시행 및 시행령, 시행규칙 정비
 - 농가소득안정심의위원회 구성
 - 화학비료 차손보전사업 폐지
- 2005.7.4 ○ 지역 클러스터 종합적, 지속적 지원시스템 구축, 지역농업 클러스터 지원추진단 구성 운영

- 2005.7.6 ○ 체계적이고 전문적인 농식품 홍보사업 추진 위해 한국농촌
경제연구원 부설 농촌정보문화센터 발족
- 2005.7.14 ○ 쌀 품질고급화 보완대책 발표
- 2005.7.21 ○ 산림조합법 개정 공포
- 농업협동조합법 개정 공포
- 농지법 개정 공포
 - 농업회사법인의 농지소유요건 완화
 - 농업경영목적으로 취득한 농지의 임대 허용범위 확대
 - 농업경영에 이용하지 아니하는 농지에 대한 처분명령제도의 완화
- 2005.7 ○ 농지은행 도입 등 농지제도 개선 관련 공청회 개최
- 2005.8.4 ○ 농촌정비법 개정 공포
- 농산물품질관리법 개정 공포
 - 우수농산물관리제도 및 농산물이력추적관리제도 도입
 - 원산지표시 및 유전자변형농산물표시 위반행위에 대한 제재 강화
- 여성농어업인육성법 개정 공포
- 농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 법
률 개정 공포
- 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제정 공포
- 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 제정 공포
- 산림문화·휴양에 관한 법률 제정 공포
- 2005.8.16 ○ 농어업특위, 농지은행사업 설명 및 포탈 시연
- 2005.9.13 ○ 공공비축제 도입방안 정부안 국무회의 심의 확정
- 2005.9.27 ○ 식품산업발전종합대책 세부추진계획 수립
- 2005.10.1 ○ 농지임대, 수탁사업 시행
- 2005.10.13~15 ○ 농산물 파워브랜드 대전 개최
- 2005.10.19 ○ 농산어촌체험마을 사무장 채용 제도 시행방안 마련
- 2005.11.7~12.16 ○ 배추 포장출하 시범사업 실시
- 2005.12.29 ○ 한국농촌공사 및 농지관리기금법 개정 공포
- 2005.12.29 ○ 농어업인 부채경감에 관한 특별조치법 개정 공포
- 2006.1.2~1.8 ○ 가축분뇨 관리 및 이용대책 마련
- 가축분뇨 관리 및 이용에 관한 법률 제정 공포('06.9.27)
- 2006.1.2~1.8 ○ 농림사업 통합정보 시스템(Agrix) 추진
- 2006.1.9~1.10 ○ 미국산 쇠고기 수입재개조건 협상(서울)
- 2006.1.9~1.15 ○ 농촌마을종합개발사업추진
- 2006.1.10 ○ 설 대비 농축산물(성수품) 수급안정대책 추진
- 2006.1.13 ○ 미국 쇠고기 수입재개 합의
 - 「도축월령 30개월 미만의 뼈를 제거한 쇠고기」 만을 수입
- 2006.1.22 ○ 개정 농지법 시행
- 2006.1.23 ○ 축산물브랜드 육성대책 추진
- 2006.1.24~2.2 ○ 식량자급률 목표치 설정 지역단위토론회(농특위 주관) 회의 참석
- 2006.2.2 ○ 한-미 FTA 공청회 개최

- 2006.2.6~2.10 ○ 제1차 한-브라질 농업협력위원회 개최
- 바이오에너지·생명공학분야 및 농촌개발 관련 의제협의
- 2006.2.12 ○ 축산물 위생·안전 제고대책 추진
- 2006.2.13~17 ○ DDA농업협상 회의 참가(스위스 제네바)
- 2006.2.14 ○ 축산물브랜드 육성대책 추진
○ WTO통일원산지 협상(제네바)
- WTO 통일원산지 적용범위 및 농산물 품목별 원산지 판정 기준 논의
- 2006.2.15~16 ○ 제29차 IFAD총회 참석(로마)
- 2006.2.18~24 ○ 쌀자조금제 도입을 위한 구체적 시행방안 마련
- 2006.2.20 ○ 2006 농식품 소비촉진 홍보사업 기본계획 수립
- 2006.2.28 ○ 「농업·농촌 종합대책 점검 및 조정방안」 국회 제출
- 2006.3.2 ○ 농촌마을종합개발 워크숍 및 (가칭) 농촌마을가꾸기 포럼 창립총회
- 2006.3.6 ○ 지정 검역물의 수입 금지지역 개정 고시
- 2006.3.9 ○ 경마산업 분야 투명사회 협약 체결(마사회)
○ 「계약재배안정화사업」 시범사업계획(안) 수립보고
- 2006.3.22 ○ 국가재정 운용계획 농업분야 공개 토론회
- 2006.3.23 ○ 맞춤형 농정 추진계획 수립
○ 농정기관 대토론회 추진
- DDA, 한·미 FTA 등 당면 농정과제의 효율적 대응을 위해 관련기관의 역할 분담 방안 모색
- 2006.3.24 ○ 축산물가공처리법 개정 공포
○ 공익수의사에 관한 법률 제정 공포
- 2006.3.24~7 ○ 농어촌정책T/F운영(농림부, 기획예산처 합동)
- 2006.3.26~3.30 ○ OECD 품목그룹회의(파리)
○ 농산어촌 홍보전략 포럼 사단법인 승인 공고
- 2006.4.3 ○ 농산물 원산지표시요령 개정·공포
- 농산물은 참외 등 15개 품목 추가(160개 품목), 가공류는 빵 등 90개 추가(211개 품목)
- 모든 재료가 국산일 경우 원료 원산지 '국산' 일괄표시 신설
- 2006.4.7 ○ 친환경농업육성법개정안 대표 발의(강기갑 의원)
○ 친환경농업육성법 개정 공포('06.9.27)
- 2006.4.10 ○ 119조 투융자 사업 평가 토론회
- 2006.4.11~4.13 ○ 『제2차 한·몽골 농업협력 위원회』 개최
- 2006.4.12 ○ 쌀 관련 유통업계 간담회 개최
- 원산지 표시 및 양곡품질 표시의 철저한 이행
○ 혁신관리시스템 운영 개시
- 2006.4.17 ○ 국제농림 협력사업 실시 규정 제정
- 2006.4.20 ○ 2006 우수 브랜드 쌀 한마당 행사 개최
- 2006.4.26 ○ 미국산 쇠고기 수입재개 추진 결정
- 2006.4.27 ○ 가축질병 위기 대응 통합훈련 실시

- 2006.5.9 ○ 농협 배합사료 가격인하 실시
- 2006.5.9~12 ○ DDA 농업협상회의 참가
- 2006.5.11 ○ 돼지 만성소모성질병 방역대책 추진계획 수립
- 2006.5.14~20 ○ 세계농업인 연맹 총회(IFAP)
- 2006.5.15~19 ○ 제28차 FAO 아태지역 총회
- 2006.5.22 ○ 낙농산업 발전대책 협의회 개최
- 2006.5.23 ○ 해외 농업통계 수집 체계화 방안 수립
- 2006.5.25 ○ 한·미 FTA관련, 축산부문 협의회 개최
- 2006.6.1~6.2 ○ 축산현안 합동토론회 개최
- 2006.6.1 ○ 수입 금지식물 수입금지 제외기준 제·개정 고시
- 2006.6.6~6.9 ○ 제22차 OECD 농업환경 작업반 회의
- 2006.6.5~6.9 ○ 한미 FTA 1차협상 대표단 파견
- 2006.6.7 ○ 한미 FTA 대비, 유통분야 대책추진
○ 농협중앙회 신경분리 추진
- 2006.6.12 ○ 생산단계 농산물 농약잔류 허용기준 추가 설정
- 2006.6.13~15 ○ 제10차 APEC 농업기술 협력 실무그룹 총회 개최(베트남)
- 2006.6.14 ○ 소 부루세라병 방역 보완 대책 발표
- 2006.6.21 ○ FAO 식물 유전자원 국제조약 관련 설명회
- 2006.7.4 ○ 쇠고기 이력추적 시스템 시범사업 추진
- 2006.7.18 ○ 하절기 가축질병 방역관리 대책 추진
○ 수해 피해지역 영농자금 500억원 긴급지원
- 2006.7.26 ○ DDA협상 전반 일시 중단
○ 배추·무 포장유통 시범사업 시행방안 확정
- 2006.7.31 ○ 사고농가 영농도우미 신청기간 사업시행지침 일부 개정
- 2006.8.1 ○ 수출전문 원예생산단지 관리지침 개정·시행
- 2006.8.2 ○ 「쇠고기 이력 추적시스템」 참여브랜드 확대
- 2006.8.7 ○ 아세안 식량안보 정보시스템(AFSIS) 훈련실시
- 2006.8.16 ○ 가축전염병 예찰실시 요령 개정 고시
- 2006.8.17 ○ 美 쇠고기 수출작업장 확인점검 계획
- 2006.8.22 ○ 슬로바키아산 돼지고기 수입위생조건 제정 고시
- 2006.8.28 ○ 대북 쌀 10만 톤 지원 추진(정부곡 63, 농협곡 37)
- 2006.8.29 ○ 「농지법」 시행령 개정안 공포
- 2006.9.6 ○ 전통주산업 육성대책 발표
- 2006.9.11 ○ 양곡부정유통 신고 포상금 지급제도 변경
- 2006.9.11~15 ○ 제21차 FAO 아태지역농업통계위원회 참석(태국)
- 2006.9.15 ○ FTA기금 거점 APC 전국 최초 개장(전북 동부산약권, S-APC)
- 2006.9.18 ○ 공동자원화 시설 설치 시범사업 추진계획 발표
- 2006.9.19 ○ 수삼 경매제 시범실시
- 2006.9.27 ○ 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 정부안 확정
○ 초지법 개정 공포
○ 식물방역법 개정 공포

- 기초자치단체에 식물 방역관 설치근거 마련
- 수입금지품의 수입허가요건을 규정한 대통령령의 법적근거 마련
- 검사장소지정 취소 시 1년간 신청제한기간 신설
- 한국농업대학설치법 제정
- 2006.10.2 ○ 수입식물 등의 금지병해충 추가지정 고시
- 2006.10.4 ○ 인삼산업법 일부개정 법률안
- 인삼산업법 일부개정 의결('07.6.20)
- 인삼류제조업자에 대한 원산지 표시 의무화
- 자체검사업체의 지정요건 강화
- 조사요건을 인삼류 안전성 확보·소비자 피해방지 등으로 구체화
- 2006.10.16 ○ '06년산 노지감귤에 대한 「유통조절명령」 발동
- 2006.10.24 ○ 「조류인플루엔자(AI)」 특별방역 추진 계획
- 2006.11.1 ○ 「1사1촌 운동의 단계별 발전전략」 수립 발표
- 2006.11.14 ○ (사)축산물 HACCP 기준원 개원식
- 2006.11.15 ○ '농식품안전정보시스템(www.agros.go.kr) 가동
- 2006.11.20 ○ 식품포털 사이트(Cyber Food Town : www.foodtown.or.kr) 개설
- 2006.11.27 ○ 토양개량제지원사업 농가 신청제도 변경(2008년 이후)
- 현행 일괄 공급방식에서 농가 신청방식으로 변경
- 2006.12.11 ○ 제6차 「농업기계화기본계획(2007~2011)」 수립
- 2006.12.13 ○ 배추·무 포장유통 시행방안 확정 발표
- 「향토산업육성 사업」 추진 계획(2007년 이후)
- 2006.12.28 ○ 축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 개정 공포
- 농산물품질관리법 개정 공포
- 농산물 안전성 조사 등을 실시하는 경우 당해 조사절차를 구체화
- 유전자변형농산물의 표시를 위반한 자 등을 신고·고발한 경우 포상금 지급
- 양곡관리법 개정 공포
- 사방사업법 개정 공포
- 청원산림보호직원 배치에 관한 법률 개정 공포
- 2006.12.30 ○ 농어촌구조개선특별회계법 개정 공포
- 2007.1.3 ○ 축산법 개정 공포
- 수의사법 개정 공포
- 농지법 개정 공포
- 수목원조성 및 진흥에 관한 법률 개정 공포
- 2007.1.4 ○ 농업·농촌정보화 기본계획 수립(2007~2011)
- 2007.1.7 ○ 자연재난대비 농업기반시설 관리 강화 계획 발표
- 2007.1.11 ○ '07년도 친환경농업지구 58개소 조성계획 확정
- 2007.1.15 ○ 신활력사업, '07년부터 농림부로 이관
- 2007.1.26 ○ 동물보호법 개정 공포
- 산지관리법 개정 공포
- 2007.2.12 ○ '06년산 노지감귤에 대한 「유통조절명령」 조기 해제

- 2007.2.13 ○ 축사 등 농업관련시설 건축시 기반시설부담금 면제
- 2007.2.28 ○ 초·중등학교 교육과정 고시 "농업·농촌 이해교육" 신설
- 2007.3.5 ○ 고품질쌀생산·유통대책추진본부 설치·운영
- 2007.3.14 ○ 바이오디젤용 유채생산 시범사업 추진
- 2007.3.28 ○ 무항생제축산물 인증제·친환경유기농자재 목록 공시제 도입
- 2007.4.1 ○ 농산물 18개 품목 추가 원산지표시
- 농협중앙회 신·경분리 10년 후로 확정
- 2007.4.2 ○ 한-미 FTA 타결
- 2007.4.4 ○ “거점면소재지 마을종합개발시범사업” 추진
- 2007.4.10 ○ 「원예특작시설 내재해기준」 지정·고시
- 2007.4.11 ○ 농지법 개정 공포
 - 알기쉬운법령만들기 관련 용어 순화, 표현 한글화 등
- 농어촌정비법 개정 공포
 - 알기쉬운법령만들기 관련 용어 순화, 표현 한글화 등
- 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 개정 공포
 - 알기쉬운법령만들기 관련 용어 순화, 표현 한글화 등
- 2007.4.22~29 ○ FAO 품목문제 및 농업위원회 참석(로마)
- 2007.4.23 ○ GAP와 이력추적관리 대상품목 확대
- 2007.4.26 ○ 농림부-외교통상부간 업무협력 양해각서 체결
- 2007.4.30 ○ DDA 농업협상그룹 팔코너 의장 문서 발표
- 2007.5.7~8 ○ DDA 농업협상 회의 참석(제네바)
- 2007.5.14 ○ 쌀 수출 추천 개시
- 2007.5.22 ○ 보리 수급 안정 대책 발표
- 2007.5.29 ○ 한·미FTA 농업부문 대책 토론회
- 2007.6.1 ○ 한·ASEAN FTA 발효(상품 부문)
- 한·아세안 FTA TRQ관리 방안 확정 및 농림부 고시제정
- 2007.6.12 ○ 축산물 위생 안전성 강화대책 발표
- 2007.6.18 ○ 고병원성 AI 청정국 지위회복 선언
- 2007.6.20 ○ 인삼산업법 개정 의결
 - 인삼류제조업자에 대한 원산지 표시 의무화
 - 조사요건을 인삼류 안정성 확보·소비자 피해방지 등으로 구체화
 - 자체검사업체의 지정요건 강화
- 농업협동조합법 개정 의결
 - 조합의 사업범위에 농촌 및 농업인을 위한 정보화 지원사업을 추가
- 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법개정 의결
 - 농산어촌 여성의 지위향상에 “보육여건 개선” 추가
- 농촌진흥법개정 의결
- 백두대간보호에 관한 법률 개정 의결
 - 백두대간보호위원회 위원장을 국무총리에서 국무조정실장으로, 부위원장을 농림부장관·환경부장관에서 환경부차관·산림청장으로 조정

- 산지관리법 개정 의결
 - 산지전용제한지역 및 보전산지에서 광해방지 시설 설치 허용
- 2007.6.27 ○ 국립농산물품질관리원-식품의약품안전청 ‘음식점 원산지 표시 관리 업무협약(MOU)’ 체결
- 2007.6.29 ○ 유전자변형농산물(GMO) 표시대상 품목 대폭 확대
- 2007.7.1 ○ 돼지고기 육질등급제 시행
- 2007.7.2 ○ 효율적 농업지원 정책 시행 위한+ C269 「농가등록제」 도입 계획
 - 금년 하반기 전국의 9개 읍·면, 7,700여 농가대상 시범사업 실시(2008년 전국으로 확대)
- 축산법 개정 의결
 - 가축의 종류중 “산양·면양”을 “양(염소등 산양을 포함한다)”로 개정
- 농업협동조합의 구조개선에 관한 법률 개정 의결
- 종자산업법 개정 의결
 - 국·공립학교 교직원이 직무상 육성한 품종의 품종보호권을 당해 국·공립학교가 승계
 - 국가품종목록의 등재대상 작물의 범위축소
 - 종자위원회에 품종보호권 분쟁조정기능 추가
- 비료관리법 개정 의결
 - 비료공급업무 대행기관 확대(농협중앙회 → 시·도지사 추가)
 - 비료생산업 등록·수입업 신고 등 권한을 도지사에서 시장·군수로 이양
 - 등록·신고한 외의 물질을 사용한 비료에 대한 판매 등 금지
- 양곡관리법 개정 의결
 - 정부관리양곡의 판매용도를 “관수용·가공용·공공용·민수용·기타 대통령령으로 정하는 용도”로 조정
 - 허가대상미곡등 수입시 수입자격과 사용용도를 명시하여 농림부장관 허가
- 가축전염병예방법 개정 의결
 - 법정 가축전염병의 종류 조정(1·2종→1·2·3종)
 - 면역요법의 제도화
 - 가축전염병 신고의무자 확대(
- 산림조합법 개정 의결
 - 국가나 공공단체 시행사업은 중앙회와 지역조합 간에 경합하지 않는 것으로 봄
 - 중앙회, 산림조합의 목적사업에 산림사업의 설계·감리 등 추가
- 2007.7.2~7.7 ○ “고추장·인삼제품”국제식품 규격 초안 채택(제30차 국제식품 규격위원회(Codex) 총회)
- 2007.7.3 ○ 농업유전자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 제정 의결
- 농어촌정비법 개정 의결
 - 농업기반시설의 주요부분 손괴, 불법 점용사용 등 금지 및 벌칙 부과
 - 지방이양위원회 이양 확정사무 정비

- 사방사업법 개정 의결
- 산림조합의 구조개선에 관한 법률 제정 의결
- 2007.7.4 ○ 농지법 시행령·시행규칙 개정 시행
- 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법령 개정 완료
- 2007.7.9 ○ 가축분뇨 해양배출 감축대책(안) 최종 확정
- 2007.7.17 ○ DDA 농업협상 세부원칙(modalities) 초안 발표
- 2007.7.27 ○ 농작물재해보험법시행령 개정
 - 시행령에 규정된 보험대상 농작물 및 자연재해의 범위를 법률에서 규정('07.1.26 공포)
- 2007.8.20 ○ 녹차 원산지표시 특별단속 및 농약안전성조사 강화
- 2007.8.24 ○ '07년 대북식량차관 쌀 지원(국내산 쌀 5만톤)
- 2007.9.3~14 ○ DDA 농업협상 집중회의 참가(제네바)
- 2007.9.10 ○ 쌀소득보전직불제 제도개선 공청회
- 2007.9.28 ○ 전국 농촌현장에 농업인 신문고 119개소 설치
- 2007.10.15 ○ 조류인플루엔자 재발방지 특별방역대책 추진
- 국제 곡물가격 상승에 따른 수급점검회의
- 2007.10.23 ○ 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 국무회의 의결
- 2007.10.24 ○ '07년산 노지감귤에 대한 「유통조절명령」 발령
- 2007.10.30 ○ 농림부·교육인적자원부·8개도 교육청 MOU체결
- 2007.11.6 ○ 한미FTA 농업부문 국내보완대책 내용 발표
- 2007.11.21 ○ 『2007 Postharvest 국제 심포지엄』 개최
- 2007.11.22 ○ WTO 사무총장 및 농업의장 면담(농림부 장관)
- 가축분뇨의 자원화 및 이용 촉진에 관한 규칙(농림부령 1573호) 공포·시행
- 2007.11.27 ○ 첨단 식품 클러스터 신규 조성 착수
- 2007.12.4 ○ 국제 곡물가격 대응전략 마련 심포지움 개최
- 2007.12.21 ○ 농어촌정비법 하위법령 개정
- 2007.12.27 ○ 식품산업진흥법(법률 8796호) 제정
- 2007.12.28 ○ 쌀 목표가격 변경 동의안 국회 제출
- 전통식품 품질인증대상품목 및 표준규격 고시
- 2007.12.31 ○ 국가 식품클러스터 조성사업 지역선정 결과 발표
- 동물용의약품의 안전사용 및 관리기준 대폭 보완
- 2008.1.7~11 ○ WTO/DDA농업협상 주요국 심층회의 참석(제네바)
- 2008.1.14 ○ 환경친화축산농장 지정기준 발표
- 동물보호업무 추진
- 2008.1.29 ○ 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 일부개정법률안 심의 통과

2. 규제개혁 일지

심사 일정	대상 법령	심사내용	비고
제76차 03. 3. 14.	친환경농업육성법 시행규칙	친환경농산물의 생산을 위한 자재사용기준	강화규제
		친환경농산물의 표시인증 및 기준	강화규제
		인증농산물의 종류와 인증지역범위	내용심사
		친환경농산물 인증기관의 지정	내용심사
제77차 03. 4. 25.	인삼산업법	인삼류 미검사품 및 불합격품에 대한 처분	신설
	농약관리법 시행규칙	직권에 의한 품목등록의 취소·변경	내용심사
		농약의 품목등록시 제출서류	내용심사
		농약제조품목등록	내용심사
		원제의 등록	내용심사
		농약방제업의 신고	내용심사
		농약영업등록자에 대한 영업정리·등록취소	내용심사
제78차 03. 6. 3.	식물방역법	국내지역 경유식물 검역	신설
	종자산업법	보증의 실효	내용심사
		과태료 부과	내용심사
	농산물품질관리법 시행령	농산물품질관리사 응시자격	내용심사
제79차 03. 6. 17.	가축전염병예방법 시행령	가축의 범위규정	내용심사
		가축사육시설의 폐쇄명령	내용심사
	가축전염병예방 시행규칙	가축방역사의 자격과 임무	내용심사
		소독설비 및 실시등	내용심사
		질병관리 등급기준 등	내용심사
		격리 등의 명령	내용심사
		살처분 명령 등	내용심사
		환경오염 방지조치	내용심사
		동물수입의 사전신고	내용심사
		휴대검역물의 수입	내용심사
제80차 03. 6. 24.	비료관리법	비료의 보증표시 및 판매관리	내용심사
		비료의 판매중지·회수·폐기 등의 조치	내용심사
		비료생산업의 등록취소와 영업정지	내용심사
농업기계화촉진법	농업기계 자기인증제 도입	신설	
제81차 03. 7. 10.	축산물가공처리법	절박도살을 수의사의 진단서기 있는 경우로 한정	강화
		수입축산물 신고	강화
		식용란 검사 및 출하농가 지도	강화
		축산물위생검사기관 지정 취소	신설
		축산물의 판매등의 금지	강화
		위해요소중점관리기준 미적용 작업장 명칭사용금지	강화

심사 일정	대상 법령	심사내용	비고
제82차 03. 10. 16.	축산법, 시행령 및 시행규칙	축산업의 등록제 전환	내용심사
		정액등 처리업자에 대한 감독	내용심사
		정액등 처리업 우수업체 인증 및 인증기준	내용심사
		축산물의 등급판정	내용심사
		수수료 징수	내용심사
	농산물품질관리법	농산물품질관리사의 직무에 관한 사항	신설
제83차 03. 10. 16.	농업협동조합법	조합원출자금 압류 및 가압류 금지	강화
		조합 총회소집 요구시 장관승인	강화
		조합장 3선 연임제한	강화
		조합임원 결격사유 강화	강화
		조합 공제관련 규정	강화
		조합 외부 회계감사 의무화	신설
		조합 여유자금 운용제한, 잉여금 배당	강화
		중앙회 총회 부가의결	내용심사
		중앙회 부실조합 회원가입 제한	강화
		중앙회 임원 자격제한, 감사선출	강화
		중앙회 타법인 출자제한	강화
		과태료	강화
제84차 04. 4. 28.	비료관리법	수입을 제한 할 수 있는 유기질 · 부산물비료에 대한 중금속 위해성 기준	강화
		비료생산업 등록취소 및 영업정지	내용심사
	인삼산업법 시행령 및 시행규칙	인삼류제조시 제조기준 준수	신설
		자체검사업체 지정 및 자체검사 범위	강화
		인삼류의 검사	강화
		인삼류 검사기준 부적합품과 미검사품에 대한 처분	내용심사
제85차 04. 6. 10.	식물방역법 시행령 및 시행규칙	유해식물 등의 수입제한	강화
		유해식물 등의 수입금지	강화
		수입금지품에 대한 시험연구용 식물의 허가	내용심사
		수입식물등의 검사	내용심사
		경유물품에 대한 처분기준 및 승인절차 마련	내용심사
	축산물가공처리법 시행령·시행규칙	가축의 검사	강화
		축산물작업장위생관리	강화
		위해요소중점관리기준 설정	강화
		도축장 등의 검사보조원 배치의무	강화
		축산물위생검사기관 업무규정 및 업무정지 등 처분기준	내용심사
		영업허가 및 허가사항 변경	강화
		영업자의 상속, 양도, 양수 등 신고	강화
		중업축산물의 취급영업자 및 종업원의 위생교육 의무	강화
		영업자 준수사항	강화
		미검사품 폐기 등	강화

심사 일정	대상 법령	심사내용	비고
		판매등의 금지	내용심사
		축산물의 회수사실 공표의무	강화
		축산업의 등록	강화
제86차 04. 8. 12.	농업기계화촉진법 시행령·시행규칙	농업기계의 안전장치 부착의무	강화
		농업기계 사후봉사업자의 시설과 기술인력 기준	강화
	수의사법	수의사국가시험 응시자격 제한	강화
		수의사 면허취소 및 면허효력의 정지	신설
		수의사법 위반에 따른 과태료	신설
	농작물재해보험법	보험모집	신설
		보험사업자의 보고	강화
과태료		강화	
제87차 04. 9. 10.	양곡관리법	정부관리양곡의 용도·매입자격 제한 및 포장 양곡의 표시제 등	강화
	농어촌정비법	농어촌민박사업의 지정·지정취소 근거마련 및 운영개선 명령 등 감독기능 강화	강화
	농산물품질관리법 초지법	우수농산물관리인증제도·이력추적등록제도	신설
		초지전용허가 취소 및 원상회복명령조항	신설
제88차 05. 4. 8.	인삼산업법	자체검사업체 지정취소 후 지정신청에 대한 경과규정	강화
		원형태극삼의 제조기준 및 검사기준 설정	내용심사
제89차 05. 5.	양곡관리법	정부관리양곡의 매입자격기준, 매입자격 제한	내용심사
		양곡의 표시사항 및 거짓·과대의표시·광고의 범위	내용심사
제90차 05. 7. 12.	친환경농업육성법	인증기간의 지정	강화
		친환경농산물의 부정행위 금지	강화
		인증신청의 자격 제한	강화
		지위의 승계	신설
		표시변경의 명령등	강화
		보고 및 점검	신설
		과태료의 부과범위	강화
제91차 05. 8. 24.	축산물가공처리법	위해요소중점관리기준설정	강화
		가축의 도살·처리기준 설정	강화
		육류중 유해성 잔류물질 검출시 제재	강화
		영업허가 및 허가사항 변경	강화
		품목제조 보고	강화
		허가의 취소	강화
		과징금 처분	강화
		축산물의 취급 영업자 및 종업원의 위생교육 의무	강화
		판매등의 금지	강화
		영업소 폐쇄	강화

심사 일정	대상 법령	심사내용	비고	
		미신고 수축도살행위에 대한 과태료 부과	강화	
제92차 05. 9. 8.	동물용의약품등취 급규칙	신약등의 재심사	신설	
		동물용의약품등 품목허가 제한	강화	
		동물용의약품등 제조관리자의 준수사항	강화	
		동물용의약품등 제조업자의 준수사항	강화	
		동물용의약품등 수입품목허가	강화	
		동물용의료기기의 수입업허가	신설	
		동물용의약품등 판매질서 준수	신설 및 강화	
		동물용의료기기의 수리업 신고	신설	
		동물용의료기기 판매업등의 신고	강화	
		수입자등의 준수사항	강화	
	농어촌정비법시행 규칙	농어촌민박사업자 지정절차 등	강화	
		농어촌민박의 규모 및 시설 기준	강화	
		농어촌민박사업자의 위반행위 처분	강화	
제93차 05. 10. 26.	농산물품질관리법	우수농산물관리제도 도입에 따른 세부규정 마련	신설	
		농산물이력추적관리제도 도입에 따른 세부규정 마련	신설	
		원산지 표시 단속 강화를 위한 처분 및 공표 명령 도입 세부규정 마련	신설	
		수의사회 윤리위원회 설치	신설	
		수의사·동물병원에 대한 지도·명령	강화	
		수의사 면허효력 정지	강화	
		동물병원의 시설기준	내용심사	
		진단서 등 교부 제한	강화	
		진료부 및 검안부의 기재사항	강화	
		수의사 국가시험 과목	내용심사	
	한국마사회법 시행령	경마장 개보수시 장관승인 후 다른 경마장에 서 경마시행	내용심사	
		농지법시행령	농지전용허가 심사기준	내용심사
			농지전용허가 제한대상시설	내용심사
농지보전부담금 부과기준	내용심사			
제94차 05. 11. 24.	동물보호법	반려동물의 등록	신설	
		반려동물 소유자의 관리의무	강화	
		동물학대행위 등 금지	강화	
		동물실험 윤리위원회 설치	신설	
		동물보호감시관등 직무거부금지	신설	
		동물판매업자등에 대한 지도·명령 등	신설	
		동물보호법 위반에 따른 과태료 부과	신설	
		축산물의소비촉진 등에 관한 법률	유사명칭 사용금지	내용심사
	거출금의 구분 및 조성	내용심사		

심사 일정	대상 법령	심사내용	비고
	한국마사회법 시행규칙	경고문구 표시 내용 및 방법	내용심사
		과태료 징수 절차	내용심사
제95차 06. 2. 3.	식물방역법 시행규칙	수입금지식물·금지지역 및 금지병해충에 관한 별표1을 보완	내용심사
		농수산물유통및가격안정에관한버률	매매참가인의 신고
	유통조절명령		누락
	도매시장법인의 지정요건 강화		강화
	인수·합병의 승인		신설
	중도매업의 허가요건 강화		강화
	경매사의 입면 및 신고		강화
	경매사자격시험 및 경매사자격의 취소		신설
	출하자 등록 의무화		강화
	도매시장법인의 영업제한		내용심사
	도매시장법인 등의 공시의무		신설
	시장도매인의 지정요건 강화		강화
	수탁거부금지의 예외		강화
	안전성 검사		신설
	거래질서의 유지	누락	
제96차 06. 3. 10.	축산법시행령·시행 규칙	축산업의 등록	강화
		가축의 검정	강화
		종축등의 수출입 신고	강화
		수수료의 납부	강화
	농업기반공사및농지 관리기금법시행령	농지은행사업 등의 시행계획 승인	내용심사
	경영회생 지원을 위한 매입농지등의 임대기간	신설	
	농지의 임대·사용대·매도의 수탁관리	신설	
제97차 06. 6. 14.	인삼산업법	인삼류 제조업 영업폐쇄	내용심사
		인삼류 검사	내용심사
		부정행위의 금지	개선권고
	비료관리법	비료수입제한	내용심사
		비료생산업의 등록사항 변경·폐업 및 비료수입업의 폐업신고	내용심사
		비료의 양도, 진열, 판매제한	내용심사
		우수농산물인증취소	내용심사
	농산물품질관리법	지리적표시등록사항변경	내용심사
		품질관리 및 생산계획서 제출	내용심사
		지리적표시권의 이전 및 승계 금지	내용심사
닭·오리고기 포장유통의무		내용심사	
		변경허가를 받아야 하는 중요사항	내용심사
		위해평가의 대상·방법 및 절차	내용심사

심사 일정	대상 법령	심사내용	비고
제98차 06. 7. 12.	축산물가공처리법 시행령 · 시행규칙	과태료상한액 인상등에 따른 부과기준 조정	내용심사
		위해요소중점관리기준 적용대상에 가축사육 단계추가 등에 따른 절차·방법·교육 등	내용심사
		위해요소중점관리기준 미운용 도축장에 대한 행정처분 강화	내용심사
		행정처분을 받은 영업자에 대한 위생교육 실시	내용심사
		자가생산원유 직접사용 유가공품 생산지 집 유업 허가대상 제외에 따른 원유검사 보완등	강화
		상습범에 대한 행정처분 강화	강화
		영업자 준수사항 보완	강화
제99차 06. 9. 5.	농어촌정비법	농업기반시설의 관리	강화
		지정된 지역·지구 안에서의 행위 제한	강화
	가축전염병예방법	죽거나 병든 가축의 신고	강화
		가축병성감정기관 지정	내용심사
		검사·주소·약물목록·혈청요법 또는 투약의 실시 등	강화
		소독설비 및 실시 등	강화
		제2종 및 제3종가축전염병에 대한 조치	강화
		수입금지	강화
		수입금지물건 등에 대한 조치	내용심사
		검역시행장	내용심사
		검역물의 관리인지정 등	내용심사
과태료	내용심사		
제100차 06. 11. 21.	사료관리법	사료제조업 등록 및 등록시설 변경신고	강화
		우주제조관리 및 위해요소중점관리기준	강화
		사료검정기관의 지정등	내용심사
농업유전자원의보 존·관리및이용에 관한법률	분양승인 및 승인의 제한 취소 등	신설	
	국내 농업유전자원의 국외반출 제한	신설	
	농업유전자원관리기관의 지정취소 등	신설	
제101차 06. 12. 19.	종자산업법에의한 수수료 및 품종보호료징수규칙	품종보호출원 등에 관한 수수료 현실화	강화
		품종보호료 현실화	강화
		품종보호권의 등록에 관한 수수료	강화
		국가품종목록의 등재에 관한 수수료	강화
		종자보증 등에 관한 수수료	강화
기타 수수료	강화		
제102차 07. 1. 30.	검역시행장지정 및 검역물의 관리요령	관리수의사 및 검역관리인 채용신고	내용심사
		식물검역대상물품 안전관리 의무 및 위반자 에 대한 과태료 부과	신설

심사 일정	대상 법령	심사내용	비고
	식물방역법	수입식물검사장소 지정대상 확대	강화
		검역처분 대상확대	강화
		수출입열처리업에 대한 영업신고 및 영업정지 처분	신설
		과태료 부과대상 확대	강화
제103차 07. 2. 9.	친환경농업육성법 시행령·시행규칙	친환경농산물 생산을 위한 자재의 사용기준	내용심사
		인증기관의 지정	내용심사
		친환경농산물의 표시인증 및 기준	내용심사
제104차 07. 3. 8.	축산법 시행령·시행규칙	가축개량기관의 지정	신설
		가축의 등록	내용심사
		가축의 검정	내용심사
제105차 07. 4. 27.	농산물품질관리법 시행령 및 시행규칙	유전자변형농산물의 표시	강화
		지리적표시의 등록	내용심사
		농산물원산지 표시	내용심사
		우수농산물인증	내용심사
		농산물이력추적관리제도	내용심사
제106차 07. 5. 15.	한국마사회법 시행규칙	경마장의 설치허가	강화
		도시와 농어촌의교류촉진 에관한 법률	농어촌체험·휴양마을 사업자의 지정, 취소, 운영개선명령 및 과태료 등
	도농교류지원기구의 지정 및 취소		신설
	농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 시행령·시행규칙	도매시장법인·시장도매인의 지정 및 행위제한	강화
		경매사 임면 및 자격시험 관리	강화
		과징금의 부과기준 신설, 과태료의 부과·징수절차	강화
		수탁거부 금지 등	개선권고
		유통조절명령	강화
		중도매업의 허가, 인수·합병	강화
		매매참가인의 신고	내용심사
		출하자 신고	내용심사
		안전성 검사기준 및 방법	내용심사
		표준정산서, 표준송품장의 사용	내용심사
		시설사용료 징수기준 조정	강화
		도매시장에 대한 평가의 실시	내용심사

집필자 명단

장 별 구 성	집필자
제1장 참여정부 농정 여건과 성격	김정호(한국농촌경제연구원)
제2장 참여정부 농정 추진 실적	이준원(농림수산식품부)
제3장 국제협상과 국제농업협력 추진 1. 쌀 재협상 2. FTA 협상 3. WTO/DDA 협상 4. 국제농업협력 강화 5. 남북농업협력의 강화	이대섭(한국농촌경제연구원) 이대섭(한국농촌경제연구원) 이대섭(한국농촌경제연구원) 김창현(농림수산식품부) 김영훈(한국농촌경제연구원)
제4장 농업정책 추진과 평가 1. 농식품 수출 확대 2. 친환경농업 육성과 자연순환농업 추진 3. 종자산업 육성 4. 농업정보화 5. 협동조합 개혁 6. 직접지불제 확충 7. 농작물재해보험 강화	김경필(한국농촌경제연구원) 김창길(한국농촌경제연구원) 박현태(한국농촌경제연구원) 김재환(한국농촌경제연구원) 황의식(한국농촌경제연구원) 오내원(한국농촌경제연구원) 최경환(한국농촌경제연구원)
제5장 농촌정책의 추진과 평가 1. 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획 수립 2. 복지기반 확충 3. 교육여건 개선 4. 정주기반 정비 5. 도농교류 활성화 6. 농촌산업 진흥	최경환(한국농촌경제연구원) 최경환(한국농촌경제연구원) 최경환(한국농촌경제연구원) 송미령(한국농촌경제연구원) 송미령(한국농촌경제연구원) 송미령(한국농촌경제연구원)
제6장 쌀산업 경쟁력 제고	박동규(한국농촌경제연구원)
제7장 원예산업 경쟁력 제고 1. 과수산업 종합대책 추진 2. 원예 수급조절 추진	김경필(한국농촌경제연구원) 국승용(한국농촌경제연구원)
제8장 축산업 경쟁력 제고	정민국(한국농촌경제연구원)
제9장 식품 및 유통 정책 1. 선진화된 농식품 안전관리 시스템 구축 2. 농산물 안전성조사 강화 3. 농산물 표시제도 4. 식품산업 육성 5. 유통 개선	최지현(한국농촌경제연구원) 최지현(한국농촌경제연구원) 최지현(한국농촌경제연구원) 최지현(한국농촌경제연구원) 국승용(한국농촌경제연구원)
제10장 참여정부 정책 평가 1. 농업부문 주요지표 변화 2. 정책 추진 성과 3. 참여정부 농정의 한계	김병률(한국농촌경제연구원) 김정호(한국농촌경제연구원) 김정호(한국농촌경제연구원)
제11장 향후 정책 방향	김정호(한국농촌경제연구원)
별첨 1: 참여정부 농정 연혁	이명기(한국농촌경제연구원)
별첨 2: 규제개혁 일지	유찬희(한국농촌경제연구원)

발간등록번호 11-1541000-000008-13

參與政府 農 政 白 書

찍은날 2008. 2. 펴낸날 2008. 2.

발행인 임 상 규

펴낸곳 농림부(500-1617 정책기획팀)
경기도 과천시 관문로 88
정부과천청사

찍은곳 한라인쇄(☎02-503-3011)
