

신농업 비전과 전략

2009. 1

한국농촌경제연구원

이 보고서는 한국농촌경제연구원의 연구진(연구책임자: 김병률 연구위원)이 국가경쟁력강화위원회 법·제도선진화팀 및 농림수산물식품부 실무자 업무협의 회의, 분야별 정책토론회, 전문가 자문 등을 통해 작성한 것입니다. 본 보고서의 내용은 향후 농정 수립과 추진에 참고하기 위한 것으로 정책으로 확정된 것이 아님을 밝힙니다. 보고서의 내용에 관한 의견이나 문의 사항이 있을 경우 한국농촌경제연구원 동향분석실(김병률 실장, 이명기 박사, 02-3299-4000)로 연락해 주시기 바랍니다.

연구진

연구책임	김병률 연구위원	총괄 및 비전 전략
연구조정	이명기 전문연구원	경영체, 직불제
	유찬희 연구원	선진국 농정
전문위원	최경환 연구위원	복지
	김수석 연구위원	농지제도
	이용선 연구위원	식품산업
	김창길 연구위원	저탄소 녹색성장
	황의식 연구위원	투자활성화
	송미령 연구위원	농촌개발
	김경필 연구위원	수출농업
	정호근 부연구위원	R&D 및 교육
	국승용 부연구위원	유통

발 간 사

우리 농업은 전환기에 서 있습니다. 대외적으로 다자간 무역협상(DDA)의 진행과 양자간 자유무역협정(FTA) 체결이 확대되어 농업부문에서도 무한경쟁시대가 도래할 것으로 전망됩니다. 또한 농지개혁 이후 지금까지 우리 농업을 담당해 온 대부분의 고령농업인들이 농사현장에서 은퇴하고 새로운 영농주체가 우리 농업을 책임지는 세대교체 시기가 도래하였습니다.

전환기에 선 우리 농업의 구조를 재편하여 세계시장에서 경쟁력을 갖춘 생산, 가공, 유통, 수출 체계를 만들기 위해서는 농업의 영세성과 전근대성을 근본적으로 개혁해야만 합니다. 개혁적인 차원에서 우리 농업의 바람직한 비전과 농정 방향을 설정하고 구체적인 농정과제와 추진전략을 수립할 필요가 있습니다.

이를 위해 우선 대내외 경제사회의 메가 트렌드와 패러다임의 변화를 읽고 농업의 현실 진단과 함께 그동안 추진한 정책을 평가하여 문제점을 찾아내야 합니다. 또한 우리보다 앞서 구조개혁을 단행하였거나 경쟁력을 갖춘 네덜란드, 뉴질랜드, 미국 등 선진농업국의 농업과 농정을 벤치마킹할 필요가 있습니다.

본 보고서는 이러한 인식과 사회적 요구 아래 국가경쟁력 강화 차원에서 우리 농업의 비전과 전략을 설정하고, 각 분야별로 개혁적인 방안을 모색하고자 노력하였습니다.

세계적으로 볼 때 우리 농업은 발전 잠재력이 큼니다. 농업 자원은 빈약하지만 사계절이 뚜렷한 천혜의 자연조건을 갖추고 있으며, 노령화 현상은 심화되었지만 농업인들 중에는 손재주가 섬세하고 성실하며 기술습득 능력이 우수한 인재들이 많이 있습니다. 경제발전과 소득향상에 따라 농식품의 내수시장이 커지고 있습니다. 시장개방으로 저렴한 외국농산물이 많이 들어올 수 있다는 위

협적인 측면도 있지만 반대로 수출시장을 확장할 수 있는 기회로 활용할 수 있습니다. 식품의 품질과 안전성에 대한 소비자 인식이 높아지면서 품질, 서비스 등 비가격 경쟁력이 향상되는 것도 희망적인 요소입니다.

우리 농업의 미래 비전은 농업을 세계시장에서 경쟁력이 있는 강한 산업으로 만들고 농촌을 농업인과 비농업인이 어울려 사는 쾌적하고 풍요로운 공간으로 만드는 것입니다.

이를 위해 혁신적인 농업경영주체를 기업농으로 육성하고 규모화와 전문화, 조직화를 유도해야 합니다. 혁신주체를 통해 농식품산업을 세계적인 수준의 첨단기술농업과 수출농업으로 육성하여 고품질, 고부가가치 농식품을 만들어야 합니다. 이로써 고질적인 ‘저성장 악순환’ 고리를 끊고 우리 농업을 ‘고성장 선순환’으로 전환시켜야 합니다.

아무쪼록 이번 보고서가 전환기에 선 우리 농업이 미래지향적인 모습으로 도약하는데 일조하기를 기대합니다. 전환기에 농정개혁을 성공시키는 과정에서 진통과 시행착오를 겪겠지만 이를 딛고 일어난 우리 농업인들이 미래에 웃을 수 있게 되기를 기대합니다.

끝으로 이번 보고서의 집필과 발간을 위해 10번에 걸친 분야별 정책토론회에 참석하여 많은 아이디어를 주신 전문가들과 연구과정에 수시로 참여하여 조언과 자료를 제공해 주신 농림수산식품부와 국가경쟁력강화위원회 법·제도 선진화팀, 그리고 연구원 집필진 여러분의 노고에 진심으로 감사드립니다.

2009년 1월

한국농촌경제연구원장 오 세 익

< 요약 >

서 론

□ 전환기에 선 우리 농업

- 우리 농업은 안으로 농지개혁 이후 50여년간 농업생산을 담당해 온 영세 고령농들이 은퇴하는 세대교체가 진행되고, 밖으로 DDA, FTA 등 시장개방 확대로 국경없는 무한경쟁 시대에 직면하고 있음.
- 소비자 선택기준이 가격에서 품질·안전성 등의 가치로, 시장환경이 폐쇄에서 개방으로, 생산요소의 중요성이 토지에서 사람·기술로 전환되는 등의 패러다임 변화는 우리 농업의 미래에 가능성과 기회로 다가옴.
- 토지, 인력, 자본 기반이 취약하여 향후 과감한 구조개혁과 경쟁력 강화대책을 추진하지 않을 경우 한국의 미래농업에 걸림돌로 작용할 수 있음.

□ 농업의 재구조화와 경쟁력 강화를 위한 농업비전과 농정전략 제시

- 대내외 경제사회의 메가 트렌드와 패러다임의 변화를 읽고 농업의 현실 진단과 그동안 추진한 정책을 평가하여 문제점을 분석함.
- 우리보다 앞서 구조개혁을 단행하였거나 경쟁력을 갖춘 네덜란드, 뉴질랜드, 미국 등 선진농업국의 농업과 농정을 벤치마킹
- 국가경쟁력 강화 차원에서 우리 농업의 비전과 전략을 설정하고, 각 분야별로 개혁적인 방안을 모색

제1부 농업·농촌의 현실과 새로운 농정 구상

제1장 대내외 여건 변화

□ 시장개방 진전과 무한경쟁시대 돌입

- IT혁신에 의한 전자상거래가 발전하여 농산물의 상물분리(商物分離) 거래, 자본의 실시간 이동, 서류없는 무대면(無對面) 인력 이동 확대

- 미래에는 IT산업 중심의 곡물·종자 메이저 등 다국적기업과 뉴질랜드의 제스프리, 미국의 썬키스트, 네덜란드의 그리너리 등 세계적 수출농기업이 국경개념을 초월하여 지배력 행사 가능
- DDA, FTA 등 무역 자유화는 세계시장 통합이라는 메가 트렌드에 적응하기 위한 제도적 기반정비 차원에서 불가피한 선택임.
- 세계화로 국제경쟁력 강화가 무엇보다도 중요해짐. 세계시장에서 우리 농식품의 품질과 마케팅전략에 따라 우리 시장을 외국 농산물의 각축장으로 내어줄 수도 있고 세계시장을 우리 농식품의 무대로 만들 수 있음.

□ 세계의 농식품시장 확대와 첨단농업·가공산업의 약진

- 전세계 식품시장은 약 4조달러로 자동차시장 1.6조달러, IT시장 2.8조 달러보다 큰 규모이며, 선진국과 글로벌 기업들은 식품시장에서 많은 이윤을 창출함.
- 중국, 인도를 비롯한 전세계 인구 증가로 식용 및 사료 곡물, 육류, 가공식품 등 농식품 수요가 증가추세이며, DDA, FTA 등 시장개방으로 국가간 농식품 교역규모도 지속적으로 증가하는 추세임.
- 특히 네덜란드는 농경지 규모가 아주 작지만 시설 원예작물, 국내외 원료를 이용한 가공품을 대량 수출하고 화훼류를 중개무역함으로써 미국에 이어 세계 2위의 농식품 수출국이 됨.
- 우리나라는 일본, 중국, 인도 등 세계 인구의 절반에 가까운 식품 소비시장과 인접한 지리적 이점을 갖추고도 2007년 농식품 수출액은 37.6억 달러로 세계 식품 교역규모의 0.3%에도 미치지 못하고 있음.
- 우리나라는 중국, 일본 등 거대 농식품시장이 인접해 있으므로 네덜란드와 같이 첨단기술농업과 가공식품산업을 기반으로 한 수출농업국으로 도약할 필요가 있음.

□ 농식품 소비 트렌드 변화와 패러다임 전환

- 여성의 취업과 독신가구 증가로 외식 소비가 확대되고 조리가 간편한 포장 제품, 세척·절단제품, 조리식품 소비 증가 예상
- 식생활패턴 변화가 소비자들의 영양공급 구조를 탄수화물 중심에서 단백질과 지방을 많이 섭취하는 구조로 변화시켜 농산물 소비가 곡물류 중심에서 육류, 채소, 과일 등으로 다양화되는 추세임.
- 소비패턴 변화는 농산물 생산에 영향을 미쳐 쌀을 비롯한 곡물 생산이 줄어들고 경제작물인 채소, 과일, 축산물의 생산이 늘어나고 있음.
- 특히 미래세대인 청소년들이 성인에 비해 단백질, 지방 섭취 비율이 높고 외식소비 성향이 강하며 서구화되어 있어 향후 곡물 소비는 더욱 줄어들고 축산물 소비는 크게 늘어날 것으로 예상
- 품질 및 식품안전성에 대한 국내외 소비자들의 관심 고조로 유기농산물, 무농약, 저농약 등 친환경 농산물 재배가 급증하는 추세임.
- 이것이 세계 소비자의 선택기준이 가격에서 가치로 전환되는, 소비에서의 거대한 패러다임 전환임. 또한 경쟁력의 중심도 가격에서 품질·브랜드·서비스로 이동

□ 지구온난화로 인한 저탄소 녹색성장의 중요성 증대

- 지구온난화로 자원 및 환경적 위기에 직면하고 경제적 손실이 확대되는 상황에서 자원과 에너지를 대량 투입하는 경제성장은 한계가 있기 때문에 녹색산업, 녹색기술을 통한 녹색성장은 불가피한 선택임.
- 농업 부문은 녹색성장과 가장 근접한 부문으로서 재배기술과 농법의 전환, 환경친화 또는 저탄소를 지향하는 농정 추진을 통해 저탄소 녹색성장을 선도하고 신성장동력으로 육성 필요

제2장 우리 농업의 현실

□ 토지, 인력, 자본 기반 취약으로 변화대응력 부족

- 농지의 영세성과 필지분산으로 규모의 경제 효과가 발생되지 못함. 3ha 이상 규모화된 농가 수가 증가하고 있지만, 영세농 수와 비중이 오히려 늘어나 규모와 소득의 양극화가 심화됨.
- 경자유전원칙에 의한 농지소유 및 임대차 제약은 농지의 효율적 이용과 규모화를 제약함.
- 농가의 고령화는 한국사회를 30년 앞서가고 후계인력이 부족하여 농업을 유지할 인적 기반이 약해지고 있음.
- 농업의 수익성이 낮고 정책자금 의존도가 높으며, 민간자본이 유입될 여건이 조성되지 않아 자금 부족이 심함.
- 국민성이 부지런하고 섬세하여 기술습득능력과 확산속도가 빠르나, 고령화가 진행되고 농업인들에게 필요한 다양한 수준의 재교육, 전문교육이 이루어지지 못해 기술수준이 저하
- 농업 R&D도 품목 특화적 첨단기술개발 수준이 떨어지며, 현재 기술 보급체계가 선진화되지 못해 개발된 기술의 보급도 충분치 못하고 농업인의 기술수요를 충족하지 못함.

□ 농업의 취약성은 우리 농업의 미래에 걸림돌

- 향후 혁신적인 경쟁력 강화대책을 추진하지 않을 경우 농업의 취약성은 미래의 한국 농업에 족쇄로 작용할 수 있음.
- 노동생산성이 타 부문에 비해 높은 수준이 아니고, 연도별로 크게 늘어나지 않고 답보상태임.
- 농가소득 증가가 정체됨에 따라 도-농 소득격차도 커지는 추세임.

제3장 그동안의 농정 추진과 평가

□ 그동안의 정책 기조

- IMF 이전 문민정부(1993~1997년) 농정은 WTO체제 하 시장개방에 적극적인 대응을 위해 42조 사업, 15조 농특세 사업을 추진함. 생산시설과 유통시설 인프라 확충 등 경쟁력 강화를 위한 기반 구축에 치중함.
- IMF 이후 국민의정부(1998~2002년)와 참여정부(2003~2007년) 농정은 농가 부채 증가 등 농가경제 어려움 해소 차원에서 직불제 등 직접적인 소득보전과 대안적 정책으로 친환경농업(국민의정부), 농촌정책(참여정부)을 추진

□ 농정 평가

- 문민정부 농정은 UR 타결 이후 시장개방에 대응하여, 개방피해보상 차원의 대규모 투융자계획을 수립하고 단기간 내 인프라 구축 중심으로 지원을 집중함으로써 생산 및 유통 하부구조의 현대화라는 긍정적 효과가 있었으나, 투융자 비효율과 농가 부채 증가의 문제 노정
- 국민의정부와 참여정부 농정은 IMF 이후 농가소득 침체와 부채 증가에 대응하여 직접적 소득보전과 부채경감 중심의 “직접 주는 정책”을 추진해 농가부담을 완화하는 효과가 있었으나, 농가의 구조조정과 산업으로서의 농업정책 추진은 미흡했음.
- 생산시설과 유통시설의 현대화를 위한 인프라 투자는 단기적인 농가소득 효과는 적으나, 고품질 농업과 수출농업 추진 등 중장기적 경쟁력 제고효과는 큼.
- 농정이 정치적 영향력과 표를 의식한 지역안배, 다수농가 대상 분배, 단기적이고 시혜적 효과 위주로 추진되어 정책일관성 부족
- 농정대상이 명확하지 못하고 평균적으로 추진되었으며, 직불제, 부채경감 대책 등 현금보조방식의 시혜적 소득정책은 영세소농의 구조개편에 역행함으로써 농업경쟁력 제고와 농업성장 한계 노출

- 중앙정부 주도, 정부 투융자 중심의 농정은 지방정부와 생산자조직, 농가의 자생력 강화에 역행, 민간자본 진입 저해
- 전후방 연계성을 고려하지 않는 농업만의 정책은 효과 반감

제4장 선진국의 농정 추진과 시사점

□ 네덜란드의 첨단기술농업

- 세계적인 첨단기술농업과 2위의 농식품 수출국을 자랑하는 네덜란드는 농업 연구와 보급, 교육 시스템이 밀접하게 상호 연계되어 현장중심적이며 산업체 등 수요자 지향적이며 전문적임.
- 농업 연구-지도-교육 시스템이 취약한 우리나라 농업 현실에서 네덜란드형 첨단기술농업과 수출농업을 지향하기 위해서는 네덜란드와 같은 혁신적인 연구개발-지도-교육 시스템의 개혁이 필요함.
- 네덜란드 농업이 1950년대 농가호당 5ha의 소농구조에서 현재 24ha의 중대농구조로 대전환을 이루고, 품목에 따라 기업농 수준으로 규모화를 추구하여 첨단기술농업을 달성
- 자본기술집약적인 시설원예에 집중하여 『동양의 시설원예 대국』을 추구하기 위해 첨단유리온실, 자동화 비닐온실 등 고정자본투자가 많은 시설농업의 확대 필요
- 경쟁력 있는 수출농업을 추진하기 위해 네덜란드와 같이 품목별 또는 품목부류별 생산자조직을 육성하고, 세계적 수출농기업 육성 필요

□ 뉴질랜드의 농정개혁

- 1984년 농정개혁이 성공한 이유는 농정개혁이 경제개혁의 일환으로 추진되어 개혁의 효과가 농업과 경제 전반에 나타나게 되었으며, 농업인의 개혁요구에 기초하여 개혁을 추진하고 성공에 대해 농업인들이 신뢰하였다는 점임.

- 또한 농정개혁 과정에 농업인단체가 참여하고 정부는 농정개혁에 따른 부작용을 완화하기 위해 농가회생과 퇴출지원 노력을 하였음.
- 뉴질랜드는 농업규모가 우리 나라와 비교할 수 없을 만큼 크지만, 경제와 금융의 위기 상황에서 경제개혁의 일환으로 보조금을 철폐하고 시장지향적 농정개혁을 추진하는 과정과 경험은 시사하는 바가 큼.

□ 미국 신정부의 농업·농촌정책

- 미국 신정부는 미국농업의 근간을 이루는 가족농을 보호하고, 재생가능·대체에너지 사업의 성장을 통해 농촌경제를 활성화하고, 농촌의 젊은 영농인을 육성하여 농촌활력을 증진하는 한편 복지를 강조하고 있음.
- 미국 농업법과 오바마정부의 농정에서 벤치마킹할 점으로 우선 로컬푸드 운동과 농민시장 육성으로 직거래를 활성화하여 지역농업을 활성화함.
- 농촌지역에서 바이오연료와 신재생에너지인 풍력에너지를 활용하여 농촌을 재생에너지의 생산 기지화하고 대체에너지를 확보하는 한편 농촌의 신규 일자리를 창출하는 등 녹색성장의 핵심부문으로 활용
- 농촌 활력증진 프로그램을 만들어 농촌 지역에 젊은 인력을 유치하는 것은 중장기적으로 농촌지역 활력 유지·증진
- 식품안전성 강화에 기여할 수 있도록 친환경농업과 지속가능한 농업을 육성하기 위한 지원 강화
- 농촌지역 주민들의 사회·의료·교육 서비스 수준이 도시 지역 주민에 비해 낮다고 진단하여 농촌 의료서비스, 교육, 고령층 복지, 기간시설 확충을 중심으로 복지정책을 추진.

□ 일본의 공격적 수출농정

- 우리나라보다도 농산물 수입 의존적인 세계최대 수입국 일본은 중국 등 동아시아 국가들의 소득 향상에 의한 고소득층 증가와 스시 등 일본식품에

대한 세계적인 수요 증가, 고품질 안전농산물의 수출 증대 가능성 등을 배경으로 규모화를 위한 구조개혁과 함께 공격적 수출농업을 추진

- 일본의 수출농업은 고품질, 고부가가치 농산물을 수출하고 식문화 홍보를 통해 수출을 확대한다는 점에서 우리나라의 수출농업과 해외시장에서 경쟁할 가능성이 매우 큼.
- 일본이 수립한 수출전략품목과 중점국가 설정이 우리가 설정한 품목 및 국가들과 중복성이 많아 경쟁이 불가피하여 일본 상품과 해외시장에서 경쟁할 수 있는 전략 별도 수립 필요

제5장 신농업 비전 구상과 전략

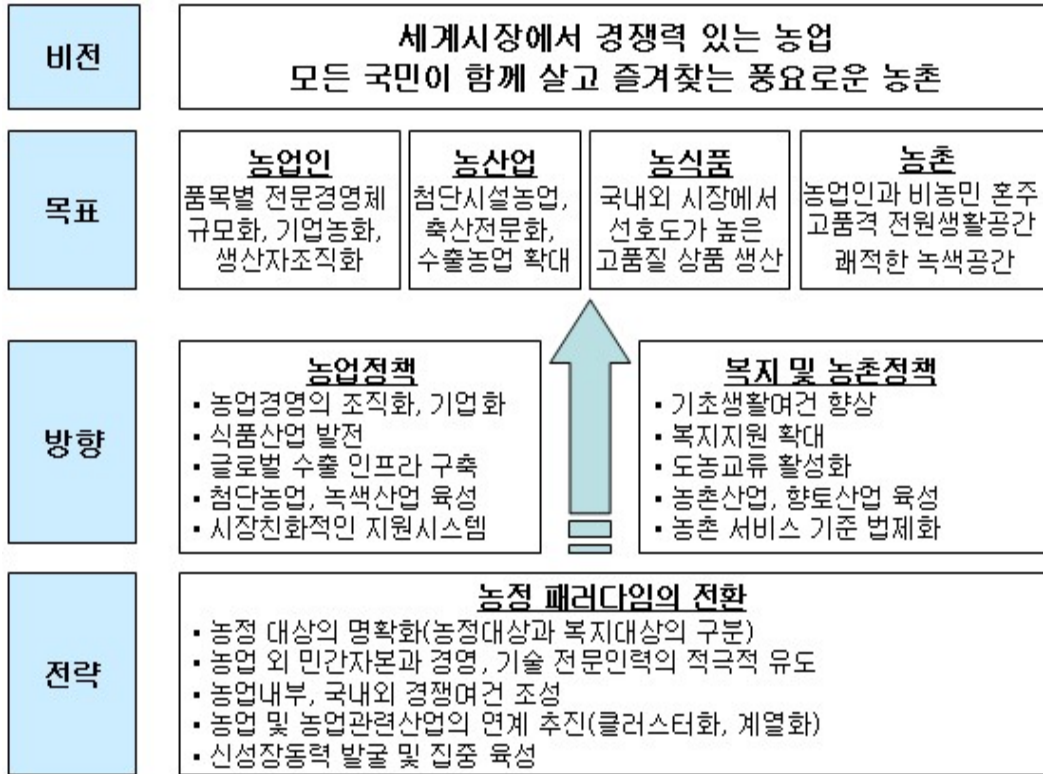
□ 비전 구상

- 우리 농업의 비전은 농업을 세계시장에서 경쟁력이 있는 강한 산업으로 만들고 농촌은 농업인과 비농업인이 어울려 사는 쾌적하고 풍요로운 공간으로 만드는 것임.
- 이를 위해 혁신적인 농업경영주체를 기업농으로 육성하여 규모화와 전문화, 조직화를 유도해야 함.
- 혁신주체를 통해 농식품산업을 세계적인 수준의 첨단기술농업과 수출농업으로 육성하여 고품질, 고부가가치 농식품을 만들어, 농업을 고질적인 ‘저성장 악순환’ 고리에서 끊고 ‘고성장 선순환’으로 전환해야 함.

□ 비전 달성을 위한 농정과제

- 비전 달성을 위해 농업경쟁력 강화 측면에서 기업적 농업경영 확산, 식품산업 발전, 글로벌 수출인프라 구축, 녹색성장의 추진과 첨단산업 육성 등의 중점과제를 추진해야 함.
- 다른 한편으로 살기좋은 농촌의 생활공간을 조성하는 차원에서 농촌의 기초생활여건 향상, 복지지원 확대, 도농교류 활성화, 향토산업 육성, 농촌서비스 기준의 설정 등 중점과제를 추진해야 함.

< 우리 농업의 비전과 전략 >



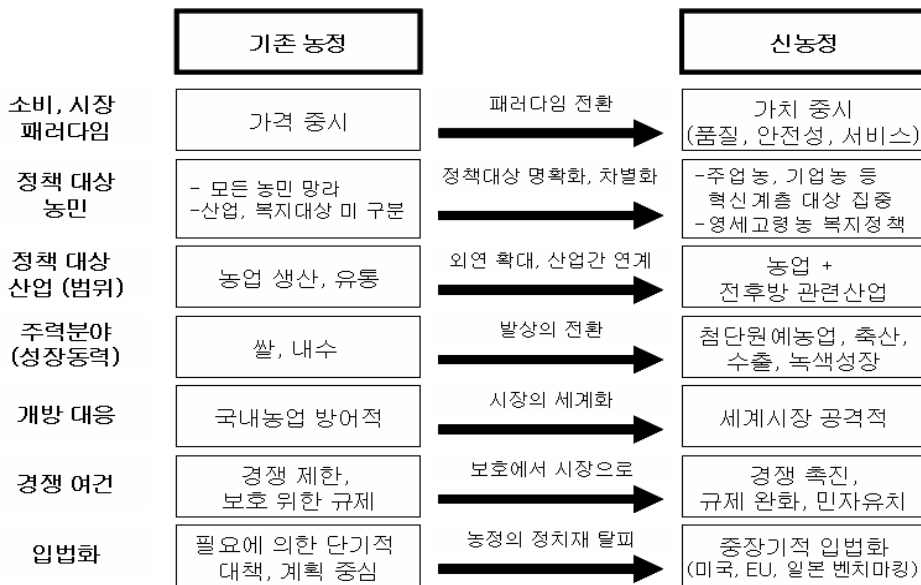
□ 비전 달성을 위한 추진전략

- 농업 경쟁력을 제고하고 농업성장을 견인할 수 있는 혁신주체를 육성하기 위해 농정대상을 산업정책 대상과 복지정책 대상으로 명확히 구분하여 정책을 추진
- 주업농과 법인경영체, 농기업을 육성하여 식품 생산의 규모화, 기업화, 전문화, 첨단화를 유도하기 위해 농업 외 민간자본의 자유로운 진입을 통해 시설현대화와 농지규모화를 촉진하고 농업 외 경영자, 기술자 등을 적극 유도하여 기술과 경영의 전문성 획기적 향상
- 국내외 경쟁여건을 조성하여 경쟁을 통한 생산 및 유통의 효율화와 농업성

장 유도 필요. 기존의 개별 가족농 중심에서 조직경영체, 기업농으로 농업 경영 주체를 확대하여 농업생산에서 선의의 경쟁을 촉진하고 기업 역량을 농업부문에 적용할 수 있도록 유도함.

- 산업으로서 농업정책 대상에 종자, 농자재, 식재료, 가공, 외식 산업 등 전후방관련산업을 망라하여 세계적인 수준의 클러스터, 계열화 등을 도모하는 연계성 있는 농정을 추진함으로써 규모의 경제, 연계의 경제 효과 제고
- 현재 우리 농업이 처해 있는 어려운 현실을 극복하여 새로운 돌파구를 마련할 수 있도록 신성장동력을 발굴하여 집중적으로 육성 필요
- 신성장동력으로 자본기술집약적인 첨단 시설원예농업, 친환경농업을 포함하는 녹색성장산업, 식품산업을 포함한 전후방 관련산업, 수출농업, 농업성장의 기초로서 R&D 혁신과 경영체의 혁신이 있음.

< 농정 패러다임의 전환: 기존의 농정과 새로운 농정의 차별성 >



제2부 농산업 경쟁력 강화

제6장 농업경영체 선진화

전략 1: 주업농 중심 농산업정책

□ 농업경영체 등록을 통한 주업농에 대한 지원 인프라 구축

- ‘농업경영체 등록제’(2008~2009년)를 통해 주업농을 분류하고 주업농 중심의 농산업정책 강화
- 「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」의 하위법령에 주업농에 대한 개념을 규정하여 법적 안정성 확보

□ 주업농에 대한 자본확충, 역량향상, 경영안정 지원

- 생산·유통·가공시설 자금 용자와 규모화 자금을 주업농에 우선 지원
- 현장기술 중심의 교육·훈련 프로그램 강화, 농업경영체의 성장단계별 교육 체계 구축, 회계·세무·경영 관련 컨설팅 체계 강화
- ‘농가단위 소득안정직불제’ 실시, 재해보험 확대, 경영체 회생지원 프로그램 확충

□ 비주업농에 대한 교육·훈련 기회 제공을 통한 역량 강화

- 비주업농의 선별적 육성을 통한 주업농화
- 농업인단체 중심의 기술·경영 교육, 실습 위주 교육으로 전환

전략 2: 고령농의 경영이양 및 생활안정 지원

□ 경영이양 직불제 개편

- 지원대상 농지 확대, 신청 연령 상향 조정, 지급기한 연장, 매도·임대에 대한 지급수준 차등 폐지, 지급상한면적 상향 조정

□ 농촌형 역모기지론 제도 도입

- 농지를 소유하고 있으나 별도의 소득원이 없는 고령농의 생활안정을 위해 농지를 담보로 매월 생활비를 연금형식으로 지급

□ 고령 은퇴농에 대한 복지 지원 확대

- 건강보험료 지원율(현행 50%) 상향조정
- 은퇴 고령농에 대한 기초노령연금, 노인장기요양보험 지원 확대

□ 영농지속 고령농에 대한 간접적 영농편의 확충

- 농기계 임대사업을 활성화하여 농기계 구입 능력이 부족한 고령농 지원
- 쌀은 들녘(50ha 이상, 2,800개소)을 중심으로 단지화하여 공동방제·방역 등 공동영농 및 위탁영농 확대

전략 3: 농업법인 육성

□ 농업법인의 정책적 위상 및 정책 방향 정립

- 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 농업법인을 농산업정책의 주된 대상으로 하는 내용 포함

□ 주업농의 법인화를 위한 제도 마련 검토

- 법인화를 희망하는 주업농의 법인화 촉진을 위해 1호1법인 또는 가족법인에 대한 제도 마련

□ 농업법인 창업을 위한 교육·상담 시스템 강화 및 전문인력 양성

- 벤처창업경연대회 및 전시회 개최, 권역별 창업보육센터(9개소)에 대한 성과평가 및 관리를 통해 사업 내실화
- 창업보육센터를 중심으로 투자 유치 희망기업과 투자자 간 ‘농산업 투자 네트워크’ 구축

- 농업 CEO MBA 과정을 운영하여 전문 경영능력을 갖춘 타 산업 분야 임원급 인력의 농업 분야 유입 촉진
- 한국농업대학 등 영농 전문인력 양성기관의 역할 강화
- 농업법인의 유형 간 조직 변경을 쉽게 하기 위한 제도적 근거 마련
- 세제, 4대 보험, 투자, 관련 제도 개선 및 지원 강화
 - 영농조합법인과 농업회사법인간 법인세와 소득세 규정 차이 최소화
 - 투자촉진을 위해 조세특례 규정(「조특법」 제4절)에서 농어업 분야를 발굴·적용 확대

제7장 농업부문 투자활성화와 농업금융 선진화

비전: 농업 부문 선도적 농기업 육성

- 농업금융 시스템을 선진화하여 농업 부문 민간투자 활성화
 - 농업 부문에도 투자금융 방식의 민간투자를 확대하도록 농업금융, 농업 세제 등 제도적 기반 구축

전략 1: 사업타당성에 근거한 자금 지원제도 도입

- 사업성이 높은 농업경영체가 쉽게 진입할 수 있는 토대 마련
 - 농신보를 통하여 물적 담보 없이도 사업타당성만 있으면 시설자금 지원이 가능하도록 농업금융방식을 보완
 - 사업성 평가기관이 50% 정도 흡수하고, 대출기관이 30% 흡수, 차입자인 농가가 20% 정도 담보를 제공하여 흡수하여 분담
- 농산물선물펀드 **Project Financing** 등 금융기법을 개발, 도입
 - 농산물 유통·가공 부문 농기업의 가장 큰 애로요인인 원료 농산물 확보에 필요한 막대한 자금을 원활히 공급하는 방식

전략 2: 투자금융에 의한 농업단지 개발조성

- 집적화된 농업생산단지 조성으로 효율적인 생산체계를 구축
 - 30~300ha씩 유리온실을 단지화하여 효율적 생산체계를 구축
- 소규모 발전소에 의한 LNG 지역난방체제로 에너지효율 제고
 - LNG 난방체계를 도입하여 보다 친환경적으로 전환하고, 컨설팅 교육 등 관련 산업의 발전을 유도
- 농업생산단지 개발에는 BTL 민간투자사업 방식을 도입
 - 민간사업자가 생산시설단지를 건설한 후 정부에 기부채납하고, 대신 투자비용을 분할지급받아 시설투자비를 회수
 - 정부는 농업경영체에게 장기 임대하여 임대료를 받는 방식
 - 첨단농업단지를 조성, 개발할 수 있도록 단지 내 농지를 개발주체가 매수할 수 있는 권한을 부여하는 것도 필요

전략 3: 국가산업단지에 의한 농업특구제 도입

- 농기업, 외부기업이 농업에 진입하는 것을 무한정 허용할 수 있도록 국가산업단지 지정과 같이 농업특구지정제도를 도입
 - 지역별 특성을 살린 투자 컨텐츠 개발 및 과감한 규제완화를 통해 농업발전을 촉진할 수 있는 농업특구지역을 지정하여 투자유치를 활성화

전략 4: 농업 부문 사모펀드(PEF) 도입

- 첨단농업단지 개발조성 투자자금을 원활히 조달하는 방안으로 농업개발 투자 사모투자펀드(PEF)를 조성

- 농업 부문 사모펀드가 첨단농업단지개발 등에 대한 프로젝트 파이낸싱 (PF) 등의 방식으로 개발자금을 조달
 - 농업개발사모펀드(PEF)는 일정 규모 이상의 생산단지를 조성·개발하여 농기업에 분양, 장기임대
- 농업개발투자 사모펀드에 투자한 기업에 대해 투자비를 비용으로 인정, 법인세 절감 혜택 부여
 - 농업발전에 기여하고자 하는 기업의 참여를 유도할 수 있고, 국가적 발전 전략 추진 과정에서 발생하는 산업 부문 간 갈등을 해소

전략 5: 농업부문 민간투자 유치에 위한 제도적 기반

- 농업법인에 대한 규정을 완화하여 주업이 농업생산인 경우에 비농업인의 투자비율을 확대
 - 대기업이 농업에 진입하는 것을 거부하는 농업계의 인식 전환
 - 대표이사도 비농업인 전문경영인이 될 수 있도록 완화하고, 축산 부문에 대기업의 참여를 허용하여 축산관리기술 발전을 촉진
 - 식품유통기업이 산지유통시설에 투자 시 장기저리 정책자금융자 허용
 - 산업표준분류 상 농업의 중소기업 범위를 상향조정하여 현실화
- 농업법인에 대한 소득세, 법인세, 부가가치세 규정을 개정
 - 농업법인이 소규모 식당 등의 단순 가공을 통한 판매 등을 겸할 경우도 일정 한도 내에서 농업활동의 범위 확대
 - 농업수익의 변동이 큰 점을 고려하여 3년 정도 평균소득에 소득세를 부과하도록 하는 평형부과제도를 도입하는 방안
- 「근로기준법」 적용을 농업현실에 적합하게 조정
 - 농업은 생물을 다루고 있어 휴일에 대한 개념과 야간근무 등 근로조건이 다름.

제8장 농지제도와 농지이용의 효율화

전략 1: 농지소유제도의 원칙 개편

□ 농지제도 원칙 개편을 위한 대안 방안 검토

- 제1안: 경자유전 원칙 유지
- 제2안: 농지농용(農地農用) 원칙으로 개편
- 제3안: 경자유전 원칙의 경향적 관철

□ 농지제도 원칙 개편을 위한 중장기적 프로젝트 추진

- 검토한 3가지 안 모두 장단점이 포함되어 있고 개별 안에 따라 이해관계가 대립될 수 있으므로 국민의 광범위한 의견수렴과정 필요
- 농지제도의 원칙 개편을 정책의 중장기적 과제로 설정하여 원칙의 내용과 추진방식을 치밀하고 철저하게 준비

전략 2: 농지소유 규제 완화

□ 「상법」 상 회사의 농지소유 허용방안 검토

- 일반 법인의 매출액 중 농업생산 매출이 1/2 이상인 경우 사실 상의 농업법인(가칭 ‘농업주업법인’)으로 인정하여 농지소유를 허용하는 방안 검토
 - 독일에서는 농업법인이란 특수법인을 두지 않고, 농업생산 매출이 경영체 매출총액의 1/2 이상인 경우에 과세상의 혜택을 주는 농업경영체로 인정

□ 농업회사법인의 농지소유 요건허용 완화

- 국회에 제출된 「농지법」 개정안에 농업회사법인의 대표는 농업인이어야 하는 조건 폐지, 업무집행이사 중 농업인 비율을 1/2에서 1/4로 완화

- 농업회사법인의 농지소유 기준은 법인구성 상의 농업인 참여에 있는 것이 아니라, 자연인과 구별되는 독립된 법인체의 농업생산 담당 여부에 있음
- 향후 농업회사법인의 농지소유 요건에서 농업인의 법인 참여 조항 삭제가 바람직

전략 3: 안정적 식량공급을 위한 농지 보전

□ 안정적 식량공급을 위한 필요농지 확보

- 안정적 식량공급을 위한 필요 농지규모는 최소한 140만ha로 추정(섭취열량 자급률 45% 시나리오)

□ 필요농지 보전을 위한 농지보전제도 개편

- 현행 농업진흥지역 제도를 필요농지 보전을 위한 제도로 개편
- ‘(가칭) 농지보전지역제’를 도입하여 현행 농업진흥·생산관리 및 보전관리지역의 농지를 동일한 조건으로 보전하는 정책 추진
- 현행 농업진흥·생산관리 및 보전관리지역의 농지면적은 약 130만ha로 추정
- 필요농지 확보의 부족분은 현재 약 25만ha로 추정되는 유휴농지를 재활용

□ 보전지역 농지에 대해 낮은 지가로 인한 손실 보상

- 필요농지로 보전하는 농지에 대해서 낮은 지가로 인한 손실을 보상하는 직접지불 형태의 제도 도입
- 보전지역 규제에 따른 지가 손실분을 정확히 파악하여 보상하는 방안 마련

제9장 농림 R&D-보급-교육 체계 개선

전략 1: 농업 R&D정책 종합조정체계 구축

- 심의기구인 ‘농림과학기술정책심의회’를 의결기구로 개편하여 실질적인 R&D정책 조정기능 강화

- 영국의 과학기술 관련 최고정책결정기구인 OST(Office of Science & Technology) 등 벤치마킹
- 「농림수산물식품과학기술육성법」 7조에 의거, 농림기술관리센터(ARPC)를 농림수산물식품기술기획평가원으로 조속히 확대 개편하여 농림기술개발의 종합적 기획 평가기능 수행 유도
 - 농진청, 산림청 등 산하 기관에서 수행 중인 연구사업 조정기능도 통합
- 농식품부의 연구개발담당과의 기술개발체계 운영 능력을 강화하여 나가고 전문적인 조사·연구 등을 수행하는 ‘(가칭) 연구관리전문기관’ 운영

전략 2: 농업 R&D-보급-교육 시스템 혁신

□ 현장지향적 산업화 기술개발과 사업화 확대

- 기술개발 시 연구기관 및 대학, 농기업, 농업인 및 조직 협력 시스템 우대
 - ※ 네덜란드의 PPP(Public-Private Partnerships) 벤치마킹
- 선진국의 기술이전 전담조직과 매개체조직(연구기관 내 ATLO 부서, 기술이전기업)을 벤치마킹하여 기술이전 전담부서 설치·운영
- 개발기술의 성과평가 기술개발자와 수요자 간의 만남의 장으로 활용하며, 연구관리 전담기관은 중계자 역할 수행

□ 연구개발-보급-교육이 결합된 농가 기술지도, 전문교육 체계 구축

- 농업 및 식품 클러스터 참여 연구기관을 중심으로 한 기술지도, 전문교육 체계 구축
- 연구소 연구자와 농업대학 교수 간 교환 근무, 겸임교수제로 연구자들이 직접 기술지도, 교육 담당
 - 미국식 기술확산 교수제(Extension Tutor)의 도입 검토
- 지방의 농업관련 연구·지도기관들을 지역별 특화연구 및 지역혁신 거점 기관으로 강화하고 네트워크 체계 확립

□ 농업교육체계의 개편

- 분산되어 있는 농업교육 역량을 ‘(가칭) 농업인적자원개발센터’, 거점 농업 전문대학, 농업기술센터에 집중하고 교육의 전문성을 강화
- 농과대학에 학문 중심의 학제와 별도로 현장의 문제해결과 실습 중심의 ‘영농중심의 학제’를 운영하여 전문농업인 또는 현장 중심의 농업 컨설턴트 육성을 위한 기반을 조성
 - 일부는 추가교육을 통해 현장 기술이전이나 기술개발 전문인력으로 고급화

전략 3: 첨단농업기술분야 투자 대폭 확대

□ 농림수산식품 총 예산 대비 R&D예산 비중 확대

- 2008년: 4.1%(6,558억원) ⇨ 2012년 (P): 7% 수준(1조 2,679억원)

□ 농림수산업 R&D분야 예산의 투자지원 범위 확대

- 기초연구는 공공기관이 담당, 실용화 연구는 민간기업까지 지원범위 확대
 - 민간기업 지원 연구 분야는 그 성과 및 실용화 정도를 평가하여 보조금 지원율을 결정하는 시스템 도입
 - * 전체 보조금을 지원하되, 평가를 통해 보조금 차등(30~70%) 반납 조치

□ 기술개발 체계 수립을 위해 통합 R&D예산 수립 체계 마련

- 농식품부, 농진청, 산림청의 전체 R&D예산 편성방향과 중점 투자 분야 등을 협의, 각 기관의 예산안을 수립
- 농림수산식품 과학기술위원회를 통해 재정사업과 구별하여 별도 예산 수립

□ 저탄소 녹색성장 기초 관련 분야에 대한 투자확대 추진

- 축산·수산식품의 안전성을 확보하기 위한 기술개발 투자 확대
- 고유가 시대에 대응하여 농어업용 에너지 절감 및 에너지 효율화기술, 대체연료개발 등의 녹색기술 개발 추진

제10장 저탄소 녹색성장

전략 1: 단계적·통합적 녹색성장 전략 추진

- 농업부문 녹색성장의 목표연도를 2030년으로 설정하고 단계적으로 추진
 - 기반구축단계(2009~2012년): 온실가스 감축을 위한 친환경농업정책 추진, 바이오매스 활용 기반 구축, 교토메커니즘 활용 시범사업 추진 등
 - 활용단계(2013~2018년): 온실가스 저감기술 보급, 탄소배출권거래제 등 교토메커니즘의 활용, 탄소흡수기능 제고를 위한 인센티브 부여 등
 - 정착단계(2019~2030년): 환경친화적 저탄소 농업생산시스템 정착, 온실가스 저감·흡수·적응 등 각 분야별 정책프로그램의 최적 결합
- 저탄소 녹색성장의 효과적 추진을 위한 농정체제 재편
 - 기존의 다양한 농업 부문 정책과 저탄소정책의 통합 및 조정
 - 환경적 교차준수의 대표적인 프로그램인 ‘저탄소농업 직접지불제도’ 도입 검토
 - 농업 부문의 자발적인 온실가스 감축 및 흡수 확대를 위해 저탄소농업을 실천하는 경우 적절한 인센티브를 지급하는 메뉴 방식의 직불제 도입 검토

전략 2: 친환경농업 및 연관산업 육성

- 친환경농업 생산 및 유통기반 확충
 - 친환경농업지구조성사업을 통해 구축된 광역 및 소규모 단지를 지역단위 친환경농업 생산-유통기반 확충을 위한 전진기지로 활용
 - 이들 단지가 자원순환형 친환경농업시스템으로 정착될 수 있도록 ‘(가칭) 지역순환농업지원센터’ 설치·운영
 - 지역별 환경용량에 부합되는 친환경농업 체제로 전환하기 위해 ‘지역단위 양분총량제’의 조속한 추진을 위한 적절한 대책 수립 필요

- 친환경농산물 신뢰성 제고를 위해 친환경농산물 인증제도 개선 필요
 - 친환경농산물 인증업무 전반의 민간인증기관 이관에 대한 검토 및 도별 2~3개 정도의 적절한 규모의 거점 인증기관 육성
- 건실한 친환경농업 육성을 위해 친환경농자재 산업의 육성
 - 비료공정규격 개정으로 유기질비료에 부산물비료 통합, 불량 유기질비료에 대한 철저한 관리, 친환경유기농자재 목록공시제의 사후 관리 근거 마련

전략 3: 저탄소 녹색기술의 개발 및 보급

□ 에너지 절감 녹색기술의 개발 및 보급

- 농업 부문의 에너지 절감을 위한 시설의 보온력 향상, 냉난방 설비의 열 이용 효율 증진 기술개발 필요
 - 농업시설 냉·난방을 위한 지열히트펌프시스템 개발, 고효율 연료·에너지 절감형 어구·어선 및 장비 개발과 보급, 저비용 고효율 인공광(LED) 집어 등 개발, 저인망 어선의 추진기 개량 및 보급

□ 바이오매스 활용 기술개발 및 보급

- 바이오매스 대량 생산을 위한 자원 품종개발 및 생산지역 확대, 지역별 에너지·자원화 시설 조성 및 활용을 위한 지역별 ‘바이오매스활용센터’ 설립·운영, 농림수산 부문의 바이오매스 이용 활성화를 위한 중장기 계획 수립
- 농업 부문 바이오매스 기술이 농촌현장에서 직접적으로 적용될 수 있도록 바이오매스타운 조성사업 추진
 - 바이오매스타운은 지역 내에서 발생하는 농림수산 부산물과 음식물쓰레기 등 바이오매스를 이용한 에너지화시설과 가축분뇨자원화 시설 설치·운영

전략 4: 탄소흡수형 정책개발 및 기후변화협약 대응

□ 농경지와 산림의 탄소흡수 기능 강화

- 농경지의 탄소흡수 기능 활용을 위한 인센티브 프로그램 개발, 국제적 인증을 위한 모니터링 추진, 탄소배출권거래제의 농경지 토양의 흡수원 거래 적용을 위한 심층적인 연구 추진
- 유희토지 조립, 도시숲 조성 및 숲가꾸기 등을 통한 탄소흡수원 확대 방안 강구

□ 기후변화협약에 적극적 대응을 통한 기회로 활용

- 바이오가스 플랜트와 바이오매스 사업 등을 통한 온실가스 감축과 교토 메커니즘의 CDM사업과 연계 추진함으로써 새로운 소득원 창출
- 기후변화협약 관련 국제적인 협상에 적극 참여하고 국내 농업 여건이 적절하게 반영될 수 있도록 노력하며, 국내 기후변화대응 논의에 적극 참여하여 농림수산 부문이 온실가스 감축 및 흡수에 기여하는 부분에 대해 적절한 보상을 받을 수 있는 대응책 강구
- 온실가스 의무감축 이행에 대비하여 관련 업무의 종합적 수행을 위한 통합 관리시스템 구축과 전담 행정 및 연구인력 확보

제11장 식품산업의 비전과 발전전략

전략 1: 국가식품클러스터 조성

□ 기업, 연구·교육기관이 집적된 국가단위 식품클러스터를 조성

- 통합적 식품 R&D 기반 및 산업 집적기반 강화 및 국가산업단지로 조성
- 기업지원서비스 및 마케팅력, 투자유치 기반 강화로 기업 핵심역량을 강화
- 지식기반정보시스템 및 효율적 공급망 구축으로 네트워크 효과를 극대화
- 동북아 시장을 향한 수출 기반 조성

전략 2: 한식세계화 추진

- 우리 음식·식문화의 우수성을 상품화하여 세계 시장으로 진출
 - 세계 5대 음식 도약을 위한 인프라 구축
 - 한식·한식당 DB화, 한식 콘텐츠 개발 및 포털사이트 운영
 - 한식 상품화, 투자 효율화를 위한 R&D 확대
 - 외국의 한식 투자환경을 분석하고 유형별 마케팅 전략 연구
 - 한식 전문 인력 양성(전문 교육기관 지정, 전문조리사 자격제도 강화)
 - 한식 전문 기업 지원 및 투자 활성화 유도
 - 식문화 홍보 강화로 이미지 고급화 및 관심 유발

전략 3: 식품 R&D 투자 지원 확대와 효율화

- 식품 R&D 투자를 확대하여 미래 유망분야 기술개발에 투자
 - 식품 R&D 투자 규모를 선진국 수준으로 단계적으로 확대
 - 6대 전통·발효식품을 중심으로 맛의 규격화 추진

전략 4: 농어업과의 연계

- 식재료 생산·유통 활성화와 공동투자 지원
 - 수요에 대응하여 효율적이고 안전한 식재료 공급 체계 확립
 - 생산자(단체)와 식품업체간 식재료 계약 거래 활성화
 - 식재료 유통 개선을 위한 직거래 채널 및 품질기준 마련
 - 농어업인(조직)과 식품업체가 공동 투자한 농식품기업 육성 지원

전략 5: 식품관련 법·제도 정비

□ 표시·인증 제도를 소비자기향적이면서 효율적으로 개선

- 음식점 원산지 표시제도를 「농산물품질관리법」으로 일원화
- 유기가공식품 인증·표시제를 「식품산업진흥법」으로 일원화
- 농수산물과 식품 인증체계를 통합 검토
- 전처리농산물에 대한 부가세 면세규정 마련 검토

제12장 수출농업의 비전과 전략

전략 1: 고품질 수출 농식품의 안정적 공급기반 구축

- 수출거래를 안정적, 지속적으로 수행할 수 있는 기반 구축
 - 농식품 수출선도조직 육성사업(5년간 30개 품목, 50개 대형수출업체 육성)의 지속적인 관심 및 수행 필요
- 원예전문생산단지의 수출농산물 공급 기능 강화
 - 원예전문생산단지 수출비중의 대폭적인 확대가 가능하도록 물량 공급, 안전성 관리 시스템 강화
- 첨단 유리온실의 수출전문단지 조성
 - 수출시장 수요가 많은 품목 중심으로 추진하되 규모의 단계적 확대
- R&D를 통한 해외시장 진출 확대 도모
 - 농식품 품질, 생산성, 부가가치 증진을 위한 전 과정의 R&D 기능 강화
- 품질의 안정성 제고를 위한 시설투입 및 기술개발 지원 강화
 - 연도별, 계절별 품질 변동성을 줄이기 위해 시설투입과 기술개발 지원

전략 2: 수출 농식품 안전성 관리체계 강화

□ 수출 농식품의 안전성 확보로 수출경쟁력 차별화 기능 강화

- 원물~가공품까지 생산이력 강화, 수출농산물 잔류농약 검사비 지원 확대
- 단기·중장기적으로 일본의 PLS(Positive List System)에 대응
 - 확대된 일본 잔류기준에 대응할 수 있도록 농약사용 기준과 관리, 교육 필요
- ‘안전성 지킴이’ 제도 추진, ‘안전성 협의회’ 운영 추진

전략 3: 수출 물류시스템 개선과 기반 구축

□ 국내 유통단계의 품질과 신선도 유지를 위한 물류 개선

- 수확-선별장-수송-선적 단계까지 저온시스템 작업 및 수송기반 구축

□ 수출국 시장에서 물류여건 개선

- 수출국에서의 유통 중 품질 유지를 위한 시설 건립 및 임대 운영방안 검토

전략 4: 체계적인 수출시장 개척 및 확대 시스템

□ 수출국 수입도매회사, 대형판매점과의 연계성 강화

- 거래 애로사항 발굴 및 공동 해결방안을 모색함으로써 상호간 신뢰를 구축하고 유통채널 진입기회를 넓힘

□ 수출시장 발굴 및 틈새시장 개척

□ 수출거래의 안정성 높이는 거래체계 선택

- 수출시장에 현지법인을 설립하거나 법인설립 수출업체와 연계하여 수출 경험 및 노하우를 공유하고 수출 거래의 안정성과 수익성을 제고

전략 5: 수출시장 마케팅 강화 및 효율적 추진

□ 수출 국가별 시장여건과 품목별 특성에 맞는 마케팅 수행

- 마케팅 효과를 효율적으로 달성할 수 있도록 국가별, 품목별 유형화
- 정부와 지자체 간의 마케팅 활동 중복 방지와 효율성 제고방안 마련
- 재외공관, 한상, 한인회 등의 수출국 진출업체 및 기업 연계성 제고

전략 6: 고부가가치 가공품 수출비중 확대

□ 농식품 부가가치 높은 가공식품 수출 비중 확대

- 가공제품, 식재료 등의 고부가가치 상품 개발과 수출시장 개척 추구
- 식재료 수출 확대를 위해 해외진출 국내기업, 한식당, 외식업체에 대해 D/B 구축 및 연계성 강화

제13장 유통개선과 생산자 조직화

전략 1: 대규모 산지유통조직 육성

□ 품목 조직은 도 또는 전국 규모의 광역화 추진

- 브랜드 마케팅, 거래교섭력 강화, 수출 등을 위해 산지유통조직 규모화 불가피
- 계약 재배, 산지 폐기 등의 수급조절 사업을 효과적으로 추진하기 위해서 산지유통조직의 사업 범위 광역화

□ 지역에서 생산된 다양한 농산물을 유통하는 시·군 규모 산지유통조직 육성

- 지역 생산 농산물을 지역에서 소비하는 유통체계를 구축하여 물류비 절감
- 다품목 소량 생산이 불가피한 가족농 생산물의 판로 확보

□ 농협의 경제사업 규모화 촉진과 회사 형태의 산지유통조직 육성

- 농협 경제사업을 시·군 단위 이상으로 규모화하여 산지유통 구조 효율화
 - 「농협법」의 조합공동사업법인 규정 개선 필요
- 농협의 산지유통활동이 효과적으로 추진되지 못하는 지역은 시·군 단위 또는 그 이상을 사업범위로 하는 유통회사를 육성

전략 2: 도매시장의 효율성 제고

□ 경쟁을 통한 도매시장의 효율성 제고를 위해 「농안법」상 거래 규제 완화

- 경매 원칙의 거래 규제를 완화하여 경쟁 촉진
 - 도매시장법인간, 중도매인간, 도매시장법인과 중도매인 간 경쟁 촉진
 - ※ 일본 도매시장은 1999년 경매 원칙을 폐기
- 거래 부류의 확대
 - 동일 주체가 양곡, 청과, 수산, 축산을 동시에 거래할 수 있도록 규제 완화

□ 낙후된 도매시장의 시설 현대화

- 대도시 유통 거점의 도매시장을 중심으로 시설 현대화 추진

전략 3: 농수산물 사이버거래소 설립

□ 농수산물의 B2B 거래를 통한 유통 구조 개선

- 복잡한 유통과정에서 발생하는 거래비용 및 물류비용을 감축함으로써 유통 구조 개선
- 표준화 수준이 높은 미곡, 축산, 수산 부류부터 점진적으로 청과물로 거래 확대

□ 사이버거래소의 안정적인 운영을 위한 제도 개선

- 유통구조 개선이라는 공익적 기능을 수행하는 사이버거래소는 특수법인 형태가 적합
- 특수법인화를 위해 「농안법」 내에 관련 규정 마련

전략 4: 농수산물 유통관련 법체계 정비

□ 정책 사업 중심의 법체계 개편

- 「농안법」은 가격안정, 수급조절 등의 공익 기능과 정책 자금이 투입된 산지 공판장, 도매시장, 농수산물종합유통센터 등의 유통기구에 대해 규정
- 소매업체, 급식 등 빠르게 변화하는 민간 영역에 대한 지원이나 관리 규정 미흡

□ 농수산물 유통관련 법의 세분화

- 가격안정, 수급조절 등 공익기능은 「(가칭) 농수산물가격안정에 관한 법률」로 분리
- 도매시장, 산지공판장, 소매유통 기구 등에 대한 규정은 「(가칭)농수산물 유통발전법」으로 분리

전략 5: 농수산물 물류 효율성 제고

□ 농수산물 물류 효율화를 위한 표준화 추진

- 지나치게 다양한 포장 규격을 정비하여 선별, 포장, 상하역의 자동화 추진
 - 산지에서 소비지까지 일괄 유통이 가능한 표준 규격 정비
- 재활용 물류기기의 이용 확대
 - 1회용 포장을 지양하고 재활용이 가능한 물류기기의 사용을 확대

제14장 직접지불제 개편

직접지불제의 향후 전망 및 개편 방향

- 농가의 경영 불안정성을 줄이고, 농업·농촌의 다원적·공익적 기능 지지를 위한 직불제 확충 및 개편 필요성 증대
- 현행 직접지불제를 ‘농가단위 소득안정직불제’와 농업·농촌의 다원적·공익적 기능 강화를 위한 ‘(가칭) 국토환경직불제’로 통합 개편
 - 쌀 변동직불제, FTA피해보전직불 등 소득안정을 위한 품목별 직불제는 ‘농가단위 소득안정직불제’로 통합하는 방안 검토
 - WTO 허용대상보조인 조건불리·친환경농업·경관보전직불제 등 공익형 직불제는 연차적으로 확대하되 통합하는 방안 검토
 - 경영이양 직불제, 과원 폐업지원은 구조조정 후 단계적으로 폐지

전략 1: ‘농가단위 소득안정직불제’ 도입

- 농가단위 소득안정직불제 도입으로 농가 경영안정시스템 구축
 - 생산 비중이 증가하고 있는 과수·축산 등을 포괄하여 현재 쌀 위주로 시행되고 있는 품목단위 직불제 한계 극복
- 2012년 ‘농가단위 소득안정직불제’ 본사업 실시를 목표로 추진
 - 품목별 직불제가 미비하고 농가소득에 큰 영향을 주는 품목으로 점진적 확대
 - ‘농가단위 소득안정직불제’의 실시 기반이 되는 농가 경영정보 확보를 위해 ‘농업경영체 등록제’ 시행(2008.6~)
 - ‘농가단위 소득안정직불제’와 ‘농업경영체 등록제’의 근거 법인 「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 마련
 - 농가의 책임의식 제고를 위해 대상농에게 농가적립금 납부 등 의무 부과

전략 2: '(가칭) 국토환경직불제' 도입

- 현재 시행 중인 공익형 직불제를 지속적으로 확충하면서, 개별적으로 실시되고 있는 직불제를 '(가칭) 국토환경직불제'로 통합하는 방안 고려
 - '(가칭) 국토환경 직불제'란 지역(마을) 단위 및 규모화된 개별 농업경영체의 자원보전 활동과 환경보전형 농업생산 확대를 지지하기 위해 실시하는 직접지불제
- 직불제의 다원적·공기적 기능 제고 및 국민적 합의 형성을 위해 교차준수 (Cross Compliance) 의무 도입
 - 직불금 지급 요건으로 환경기준 준수, 적정사육기준, 마을 공동 기금 조성 등 일정 의무를 부과
 - 의무 수행 여부의 모니터링 등을 위한 행정비용과 실천 가능성을 감안하여 교차준수의무 설정
- 직불제 지급 대상 활동
 - 농지·농업용수 등 농업·농촌 자원 보전을 목적으로 하는 지역 단위의 '공동활동'
 - 환경에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 환경친화적 농업 생산활동
 - 지역 단위 및 규모화된 개별경영체의 영농 개선 활동

제3부 농촌 삶의 질 향상

제15장 농촌 정주여건 개선

전략 1: 기초 생활여건 개선과 삶의 질 향상

□ 농촌 주택의 질적 수준 제고

- 2005년 현재 20년 미만 주택 비율: 일반 시 83.7%, 군 61.6%
 - 농촌 주택용자지원조건 지속 개선
 - 농촌 임대주택 확대
 - 도시민 세컨드홈 갖기 운동 추진

□ 선택적 마을 재정비 사업 및 특화 마을 가꾸기

- 모든 마을에 획일적 투자를 지양하고 지속가능성 있는 마을 중심으로 재정비
- 전원마을·은퇴자마을·체험마을·슬로우푸드마을·예술인마을 등 특색 있는 마을 가꾸기에 선택적 집중
 - 마을정비조합, 농주조합(일본) 활성화 검토

□ 농촌 중심지 육성

- 농촌 시·군별로 2~3개 읍·면 소재지를 서비스 거점화
- 농촌 뉴타운 조성사업과 연계
 - 시범사업 대상지 중 여건을 갖춘 일부는 탄소제로마을이나 생태마을로 조성

□ 도시와의 통합적 서비스 연계로 ‘찾아가는 서비스’ 실현

- 모든 시설을 모든 시·군에 설치하는 방식의 개발은 지양
- 이웃 도시와 서비스 연계, 협력 시스템 구축
 - 도시는 규모 경제로 효율 높이고, 농촌은 고차 서비스 접근성 제고

전략 2: 농촌 서비스 기준 도입

- 농촌 주민이 기본적인 공공서비스를 제공받아 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 서비스 기준을 설정하여 관련 정책 수립 및 집행 시 반영
 - 영국의 농촌 서비스 기준(Rural Services Standard) 벤치마킹
 - 2009년 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」 개정 시 반영하여 실질적인 구속력 강구

전략 3: 농촌 자원의 유지와 가치 창출

- 농촌 어메니티 자원 조사, D/B화, 상품화
 - 농촌 어메니티 자원 발굴을 위한 조사 및 D/B화, 상품화
 - 아름다운 농촌 가꾸기 콤플렉스 등을 개최하여 국민적 인식 전환
 - 선경관(환경)계획-후개발 체계 확립 위한 제도 개선
 - 농촌의 경쟁력은 농촌다운 아름다움을 유지, 농촌 자원 가치를 극대화하는 것

제16장 도농교류 활성화 및 향토산업 육성

전략 1: 주체 양성 및 R&D 기반 강화

- 주체 발굴 및 역량 강화를 위한 시스템 구축
 - 지자체가 중심이 되어 대학·직업교육기관·민간교육업체 등과 협력해 안정된 지역 산업의 주체 역량 강화
 - 역량 강화 프로그램을 거친 전문가 인증시스템 구축
 - 지역대학과 산업체간 인턴십 활성화 및 고용장려금 등 지원
 - 정부 프로그램과 연계하여 지역 대학과 전문계 고교생의 기업체 인턴 및 졸업 후 고용 시 일정 기간 장려금 추가 지원 등 검토

□ 농촌 산업화 R&D 기반 구축

- 지역 내 기업·대학·농업기술원·농업기술센터 활용해 산업 발전에 필요한 R&D기반 구축 지원

전략 2: 지역 브랜드 가치 제고 및 전략적 마케팅 강화

□ 지역 이미지와 상품·관광자원 브랜드 가치를 함께 높일 수 있는 마케팅 전략 수립 및 실행체계 마련

- 시·군 대표 유통회사를 활용, 특산물·관광 종합마케팅 체계화
- 지자체와 협동조합, 기업이 공동으로 농·특산물 브랜드 개발
 - 안성마춤(안성연합), 횡성한우(횡성축협), 나르다(함평특산품제조업)

□ 지속적 시장분석을 통해 다양한 직거래유통망 등 개척

- 특산물 안테나숍 등을 통해 시장수요 및 동향 정보수집·분석
- 특산물·문화·관광과 연계한 마케팅 프로그램 운영
 - 농가형 와이너리, 농장형 축제 등을 통한 직거래 네트워크 확산

□ 지리적·문화적 유사 시·군 및 품목기반 공동마케팅 및 연계 강화

- 유사상품 생산지역과 연합한 공동마케팅 형태 장려
 - 지역연합 국산차 전문숍 및 와인바(보성 등 차 산지, 영동, 청도 등 와인 산지)
- 인접 기초생활권간 연계 관광 프로그램 개발

전략 3: 향토기업 집적화 및 인프라 구축

□ 중소규모 기업 입주 활성화를 위한 지역 인큐베이팅 시스템 구축

- 창업, 보육에 필요한 일체의 기반을 구축하고, 원스톱 지원
 - 기술, 재무·회계·마케팅·수출 등 경영 전반 산학협력 코디네이터 운영

- 도 또는 권역(도별 2~3개) 단위로 입주기업의 기술 훈련, 재무·회계·마케팅·수출 등 경영 전반에 대한 공동지원 프로그램 구축
 - 우수 지역·단지에 대해서는 인센티브 지원을 병행, 경쟁 촉진

□ 노후 농공단지 리모델링

- 조성 후 20년이 경과한 단지의 공업용수 개발, 단지내 도로 등 개보수
 - 총 324개소 중 조성 후 20년 경과 단지는 218개소(약 1,090억원 소요)

전략 4: 농촌형 휴양, 관광 서비스업 활성화

□ 농어촌 경관·문화자원을 활용한 휴양·관광 인프라 조성

- 농어촌 체험·휴양마을을 조성하고 폐교·방앗간 등을 활용한 박물관 등 농촌테마문화 공간 개발 지원
- 테마공원, 낙농체험관광목장, 승마장 등 민자 유치 개발 확대

□ 특산물, 문화, 축제, 관광 등을 종합한 **Package Program**개발 지원

- 민박, 관광농원, 마을 단위 농어촌체험·휴양, 목장 등의 개별 사업체를 ‘공간+컨텐츠 패키지 마케팅’으로 시너지 창출
- 시·군간 연계 광역화된 농촌 휴양·관광 프로그램 개발

□ 농어촌형 체험·휴양 관광서비스산업 활성화를 위한 제도 기반 확충

- 농어촌체험·휴양마을사업자 지정 및 서비스수준 평가제 도입
 - 시설 프로그램에 대한 서비스표준 설정, 인증 등 평가 시스템 개발
- 체험마을사업자에 대한 시설 규제 등 지속적 완화
- 농어촌체험지도사, 농어촌마을해설가 제도 신설, 육성프로그램 지원 등

제17장 농어촌 사회안전망 확충

전략 1: 「삶의 질 향상 기본계획」 내실화

□ ‘농림어업인 삶의 질 향상 위원회’ 운영 활성화

- 위원회의 농어촌복지 관련 정책들 총괄 기능 및 위원회 사무국 조직 강화

□ Rural Service Standard 마련·시행

- 농어촌 주민들이 국가의 건전한 구성원으로서 생활하는데 필요한 기본서비스 수준을 분야별로 설정
- 분야별 기본서비스 수준 실태 파악 및 달성을 위한 방법을 강구

□ 지자체의 역할 강화

- 지자체별로 지역 특성을 고려한 정책을 개발·시행토록 유도
- 지방이양사업들의 원활한 추진을 위한 다양한 방안 강구

□ 농업관련 법인 종사자의 농업인 준용

- 농업관련 법인 종사자들을 농업인의 범위에 포함하여 농업인과 마찬가지로 각종 사회보험 지원 혜택을 부여

전략 2: 농어업인 생활안정 지원

□ 국민기초생활보장 대상자 선정 기준 개선

- 수급자 선정 시 농지의 이중계상 지양, 처분 곤란 재산(휴·폐경 농지, 축사 등)에 대한 경감률 적용, 조손가정에 대한 배려 등 농어촌 특성 반영

□ 농촌형 역모기지론 도입

- 농어촌 고령노인들이 자신이 보유한 농지를 노후 소득원으로 활용할 수 있도록 제도 도입(도시는 2007년부터 주택역모기지론 실시)

□ 사회적 일자리 창출

- 건강하고 의욕 있는 농어촌 고령계층들이 소득과 보람을 얻을 수 있는 일자리를 제공(일자리 제공이 최선의 복지대책)

□ 농어업인의 국민연금 가입률 제고

- 농어업인 국민연금보험료 지원 기준을 완화하여 수혜 대상 확대
 - 저소득 농어업인이 보다 많은 지원 받는 하후상박 형태로 지원
- 여성농어업인의 국민연금 가입 권장

□ 농촌형 특별소득보조를 한시적으로 시행

- 평생을 농업에 종사하였으나 노후 대책이 미흡한 고령 농업인에 대한 특별 소득지원 방안 마련
 - 경영이양 촉진과 고령 농업인들의 노후생활 보장이라는 국민적 합의 전제

전략 3: 농어촌 보건의료서비스 여건 개선

□ 국민건강보험제도 개선

- 건강보험료 부과체계를 개선하여 농지 등의 이중계상을 지양
- 소득수준에 따른 차등지원 방식으로 농어업인 건강보험료 경감제도 개선
- 고령자의 국민건강보험료 경감
- 농어촌노인의 노인장기요양보험 본인부담 경감 추진

□ 농업인재해공제 개선

- 농업인재해공제를 산재보험과 같은 수준으로 개선

□ 농어촌지역 보건의료서비스 여건 개선

- 농어촌지역에서의 예방적, 포괄적 의료서비스 강화

- 농어촌지역 응급의료서비스 강화
 - 응급 상황 발생 시 현장에서의 초기 대응 능력을 강화

전략 4: 농어촌 교육여건 조성

- 농어촌지역 영유아 보육의 사각지대가 발생하지 않도록 적극 대응
- 농어촌지역 e-러닝 환경을 개선
 - 농어촌 학생들의 학력 신장을 위하여 인터넷, 교육방송 등을 적극 활용할 수 있는 기반을 조성
- 농어촌지역 학교를 학생들의 정규 교육 이외에 주민들의 평생교육의 장 및 다양한 활동 공간으로 활용

목 차

서론

1. 연구의 필요성 1
2. 연구의 방법과 범위 3

제1부 농업·농촌의 현실과 새로운 농정 구상

제1장 대내외 여건 변화 9

1. 시장개방 진전과 무한경쟁시대 돌입 9
2. 세계의 농식품시장 확대와 첨단농업·가공산업의 약진 13
3. 농식품 소비 트렌드 변화와 패러다임 전환 18
4. 기후 변화, 온실가스 감축, 저탄소 녹색성장 25

제2장 우리 농업의 현실 30

1. 농업생산 30
2. 농업구조 31
3. 생산성과 소득 41

제3장 그동안의 농정 추진과 평가 46

1. 과거 정부의 농정기조 46
2. 과거 정부의 주요농정 추진 48
3. 정책 평가 54

제4장 선진국의 농정 추진과 시사점 60

1. 네덜란드의 첨단기술농업 60
2. 뉴질랜드의 농정개혁 72

3. 미국 신정부의 농업·농촌정책	79
4. 일본의 공격적 수출농정	85

제5장 신농업 비전 구상과 전략 93

1. 비전 설정의 전제	93
2. 농업·농촌의 전망	99
3. 신농업 비전	102
4. 비전 달성을 위한 추진전략	107

제2부 농산업 경쟁력 강화

제6장 농업경영체 선진화 119

1. 현황	119
2. 정책평가	125
3. 비전과 전략	130

제7장 농업부문 투자활성화와 농업금융 선진화 144

1. 현황과 문제점	144
2. 정책평가	149
3. 비전과 전략	150

제8장 농지제도와 농지 이용의 효율화 173

1. 농지제도의 운용실태와 문제점	173
2. 필요농지의 확보와 개발용지의 수급 관계	179
3. 농지자원 이용의 효율화를 위한 정책방향 및 전략	183

제9장 농림연구개발분야 연구-보급-교육 체계 개선 198

1. 개요	198
-------------	-----

2. 현황과 문제점	200
3. 비전과 전략	209
제10장 저탄소 녹색성장	222
1. 개요	222
2. 현황 및 문제점	225
3. 비전과 전략	236
제11장 식품산업의 비전과 발전 전략	255
1. 현황과 문제점	255
2. 정책평가	262
3. 비전과 전략	267
제12장 수출농업의 비전과 전략	275
1. 현황과 문제점	275
2. 정책평가	286
3. 비전과 전략	290
제13장 유통개선과 생산자 조직화	305
1. 현황과 문제점	305
2. 정책평가	314
3. 비전과 전략	325
제14장 직접지불제 개편	334
1. 도입 배경 및 현황	334
2. 문제점	336
3. 직접지불제의 개편 방향	342

제3부 농촌 삶의 질 향상

제15장 농촌 정주여건의 개선	363
1. 현황과 문제점	363
2. 정책 평가	372
3. 비전과 전략	376
제16장 도농교류 활성화와 향토산업 육성	390
1. 현황과 문제점	390
2. 정책 평가	408
3. 비전과 전략	424
제17장 농어촌 사회안전망 확충	438
1. 필요성	438
2. 현황과 문제점	443
3. 정책평가	471
4. 비전과 전략	473
결론	483
참고문헌	488

그림 차례

그림 1-1.	농산물 수입액 및 농업 생산액 추이(1978~2007년)	13
그림 1-2.	주요국의 돼지고기 연도별 소비량	14
그림 1-3.	주요국의 쇠고기 연도별 소비량	15
그림 1-4.	1인당 GDP 증가에 따른 사료용 곡물 소비량	16
그림 1-5.	세계 농식품 교역규모 현황	16
그림 1-6.	도시 소비자 가구당 식품 소비지출 구성 비율 추이	19
그림 1-7.	가정 내 식품류 지출비중 추이	20
그림 1-8.	에너지 구성요소별 국산 비중	21
그림 1-9.	식품 소비패턴 변화(1인당 연간 소비량)	21
그림 1-10.	지구온난화의 대책 유무에 따른 파급영향 구조	26
그림 2-1.	농림업 생산액 및 GDP 대비 농림업 부가가치 비중	30
그림 2-2.	품목별 생산액 비중	31
그림 2-3.	경지규모별 농가분포 변화	32
그림 2-4.	농가인구의 연령대별 분포	34
그림 2-5.	경지면적 및 호당 경지면적	38
그림 2-6.	농지감소 경로(1968~2005년)	40
그림 2-7.	도농소득 비율	43
그림 3-1.	과거 농정의 긍정적·부정적 효과	55
그림 4-1.	네덜란드 농업부문 총부가가치 중 보조금 비중	63
그림 4-2.	네덜란드의 농업지식시스템의 변화	65
그림 4-3.	뉴질랜드 농업생산자 보조비율(%PSE)	76
그림 4-4.	일본의 농림수산물 수출확대 목표	89

그림 5-1.	경지면적 전망	100
그림 5-2.	한국 농업의 기술진보 과정	104
그림 5-3.	우리 농업의 비전과 전략	105
그림 5-4.	우리 농업의 추세전망과 비전	106
그림 5-5.	강한 농식품산업을 만들기 위한 선순환 구조	108
그림 5-6.	농업 부문 혁신계층의 확대를 위한 농정 대상 구분	110
그림 5-7.	강한 농림수산업을 위한 경쟁력 요소	111
그림 5-8.	비전 달성을 위한 신성장동력 발굴 육성	113
그림 5-9.	농정 패러다임의 전환: 기존의 농정과 새로운 농정의 차별성 ..	115
그림 6-1.	농업법인사업체 수	119
그림 6-2.	농업법인 상근종사자 규모별 사업체 분포	120
그림 6-3.	출자법인 수/규모 및 비농업인 출자자 비중	122
그림 6-4.	출자금 규모별 영농법인 현황	122
그림 6-5.	농업법인당 정부 지원금(2000~2007년)	123
그림 6-6.	농업법인당 자산, 부채, 자본 추이(2000~2007년)	124
그림 6-7.	2009년 경영이양 직불금 개선	136
그림 6-8.	농촌형 역모기지론 사업 추진체계(안)	137
그림 7-1.	농업법인체 육성을 통한 글로벌 농업시스템 구축	151
그림 7-2.	네덜란드 첨단 원예클러스터단지 사례	155
그림 7-3.	농업부문 BTL 방식의 적용(안)	157
그림 7-4.	일본 후쿠오카 현 농업집단화 사례	160
그림 7-5.	중기청의 모태펀드 개념도	164
그림 8-1.	개발용지 공급 우선순위	193

그림 9-1.	현행 농림과학기술정책 조정체계	203
그림 9-2.	정부 R&D 예산 중 농림 R&D 예산 비중	205
그림 9-3.	기술개발보급체계	210
그림 9-4.	농림과학기술 종합조정체계 개선방안	211
그림 9-5.	일본의 기술이전 전담기관의 역할	218
그림 9-6.	농업교육체계 모형	221
그림 10-1.	환경과 경제의 조화를 지향하는 녹색성장 달성 체계	223
그림 10-2.	농업부문 녹색성장의 개념적 위치	224
그림 10-3.	제2차 친환경농업육성 5개년 계획의 추진체계	227
그림 10-4.	친환경농산물 인증면적 추이	228
그림 10-5.	농업 부문 저탄소 녹색성장의 비전과 목표	237
그림 10-6.	녹색성장을 위한 농업정책과 환경정책의 통합	240
그림 10-7.	농경지의 이산화탄소 흡수·배출	249
그림 10-8.	농업부문의 분야별 저탄소 녹색성장 연구추진 로드맵	252
그림 10-9.	가축분뇨 바이오가스플랜트 전경	254
그림 11-1.	동북아 지역의 식품시장	257
그림 11-2.	식품산업 관련 주요 지표 추이 (1995=100)	259
그림 11-3.	소비의 외부화 (가구당 월평균 식료품 지출)	260
그림 11-4.	1인 1일 공급에너지 영양소 구성비	261
그림 11-5.	국가 식품클러스터의 선순환 구조	268
그림 12-1.	신선농식품 품목류별 수출 비중	278
그림 12-2.	농림수산물 수출 국가별 비중 변화	280
그림 12-3.	극동러시아 판매 과일 당도 비교	282
그림 12-4.	러시아 수출 농산물 상품성 손상 사례	284
그림 12-5.	한국 농식품 수출 여건의 강점 및 약점	284
그림 12-6.	농식품 수출 비전 및 목표 달성 추진 전략	291

그림 13-1.	국가물류비와 농산물물류비의 항목별 비교	312
그림 13-2.	자동화 선별라인과 수작업 소포장 라인(영주 APC)	313
그림 13-3.	복잡한 내수용 상자과 단순한 수출용 상자	314
그림 13-4.	전국 32개 도매시장의 유통권역	320
그림 13-5.	직거래와 도매거래의 거래 빈도 비교	322
그림 14-1.	논·밭 면적 및 직접지불금 지원 비중(2006년)	340
그림 14-2.	직접지불제의 흐름	344
그림 14-3.	직접지불제 개편(안)	347
그림 14-4.	품목류별 농가조수입 변화(2000년=100)	348
그림 14-5.	농가단위 소득안정직불금 산정 방식	352
그림 14-6.	소득안정 관련 제도 로드맵(안)	354
그림 15-1.	인구 2천 명 미만 면의 분포 변화	364
그림 15-2.	농촌의 고령화 진행 추이	365
그림 15-3.	고령화율로 본 농촌의 분포	365
그림 15-4.	농촌정책 사업의 추진 체계	370
그림 15-5.	농촌개발정책의 전개도	374
그림 15-6.	농촌 정주여건 정비를 통한 경쟁력 제고	378
그림 15-7.	특색 있는 간판 정비를 벌인 진안군 백운면의 사례	386
그림 16-1.	농촌 시·군의 산업구조: 1995년, 2005년	393
그림 16-2.	전국 읍·면의 고용 증감 추이(1995~2005년)	394
그림 16-3.	농림어업 관련 사업체의 읍·면별 특화계수 분포	397
그림 16-4.	농촌관광 총량 추정	400
그림 16-5.	전체 가구 수입 중 농촌관광 수익의 비중	401
그림 16-6.	농촌관광마을의 매출액 전망	406
그림 16-7.	농촌관광 시장규모의 변화 전망	406

그림 16-8. 시나리오별 농촌인구 전망	425
그림 16-9. 도농교류 활성화 및 향토산업 육성과 비전과 전략	428
그림 16-10. 일본 동경 긴자에 자리잡고 있는 구마모토현의 안테나숍 ..	431
그림 17-1. 부양능력 판정기준 도해(일반/재산특례)	445
그림 17-2. 공적연금별 도입 시기	450
그림 17-3. 직종별 표준소득월액 등급별 가입자 누적 비율	453
그림 17-4. 지역가입자 보험료 부과방식	457

표 차례

표 1-1. DDA 농업 분야 협상 진행 과정	11
표 1-2. 한국의 FTA 추진 현황	12
표 1-3. 전세계 농산물 수출액	17
표 1-4. 농업생산액 중 부류별 생산액 비중	22
표 1-5. 농축산물과 식품 구입 시 고려 사항: 한국	23
표 1-6. 국산품·수입품 선호 소비자의 중시 기준: 일본	23
표 1-7. 친환경 농산물 생산 현황	24
표 2-1. 농가호수, 인구, 경지면적의 변화	32
표 2-2. 대농 집중화 경향	33
표 2-3. 영농경력 5년 미만 농가의 경영주 연령별 분포	36
표 2-4. 농업법인사업체 수	37
표 2-5. 용도별 농지 전용 추이	39
표 2-6. 경지면적과 식부면적 변화	39
표 2-7. 농림 부문 R&D 예산 및 비중	41
표 2-8. 요소별 생산성 추이	42
표 2-9. 원천별 농가소득	43
표 2-10. 농가소득, 농업소득, 1인당 GDP 전망	44
표 3-1. 과거 정부의 농정기조	47
표 3-2. 과거 정부별 투융자 사업과 주요 정책	47
표 3-3. 1990년 이후 농정 전개 과정	49
표 3-4. 문민정부의 「농어촌발전종합대책」 주요 내용	50
표 3-5. 국민의정부의 「농업·농촌발전대책」 주요 내용	52
표 3-6. 참여정부의 「농업·농촌종합대책」 주요 내용	53

표 3-7. 과거 정부별 농정 추진 성과와 한계	56
표 4-1. 네덜란드의 주요 수출품(2006년)	62
표 4-2. 네덜란드의 농림수산업 성장률	63
표 4-3. 네덜란드의 농업 생산성 증가	69
표 4-4. 네덜란드, 뉴질랜드, 한국 농식품산업 비교	73
표 4-5. 최근 일본의 농정 전개 과정	87
표 4-6. 일본의 농림수산물 수출증가 품목	87
표 4-7. 일본 농림수산물 수출입 동향	88
표 4-8. 일본의 종합수출전략	91
표 4-9. 일본의 11개 수출 중점품목과 국가	92
표 5-1. 소득계층별 농가소득 분포	95
표 5-2. 농가인구 전망	99
표 6-1. 농업법인 경영 경지면적(2007년)	121
표 6-2. 농업법인당 경영수지	124
표 6-3. 영농조합법인과 농업회사법인간 법인세 및 소득세 규정 차이 ..	129
표 6-4. 일본 농업경영 법인화의 이점	138
표 7-1. 한국과 네덜란드 유리온실 면적 및 생산성 비교	147
표 7-2. BTO/BTL 사업 방식 비교	156
표 7-3. 중소기업창업투자조합·모태펀드·사모펀드(PEF) 비교	163
표 7-4. 농업주체와 관련된 개선사항	169
표 7-5. 농업 관련 세계 개선사항	170
표 8-1. 경지소유형태별 임차농가 수(2007년)	176
표 8-2. 임차농가 비율 및 임차농지 면적	177

표 8-3.	소유자별 임차농지 면적 및 구성비	177
표 8-4.	농지의 가격과 임차료 및 금리 추이(2005~2006)	178
표 8-5.	필요 농지면적 추정 (현 추세 전망)	180
표 8-6.	개발가능지 분포 현황	182
표 8-7.	경자유전원칙의 준수 여부에 대한 의견	184
표 8-8.	농지보전제도 개편안	190
표 8-9.	농업진흥지역 안팎의 택지개발 편입농지 보상가격(동탄 지역 사례) ...	190
표 8-10.	외국의 농지제도 비교	197
표 9-1.	작목별 생산성 증가	200
표 9-2.	기술분야별 기술 수준	201
표 9-3.	한국과 주요 국가간 농업 및 농산업 과학기술 격차	202
표 9-4.	농림수산 분야 연구인력 분포(2006년)	204
표 9-5.	농림 R&D 투자 현황	206
표 9-6.	농촌진흥청 R&D 투자 현황	206
표 9-7.	시·군 농업기술센터 현황	208
표 9-8.	농촌지도기관 정원(2006년)	208
표 10-1.	친환경농업육성사업 예산	229
표 10-2.	친환경농산물의 인증기준과 인증마크	233
표 10-3.	농업부문 저탄소 녹색성장 추진 로드맵	238
표 10-4.	농업부문의 온실가스 완화 녹색기술 목록	247
표 11-1.	식품산업 매출액 및 종사자 수	256
표 11-2.	권역별 세계 식품시장 규모 전망	256
표 11-3.	글로벌 식품기업의 매출액과 R&D 투자 동향(2001~2005년 평균) ..	258
표 11-4.	식품제조업체 현황	260

표 12-1.	농림수산물 연도별 수출실적	276
표 12-2.	농림수산물 품목별 수출 동향	277
표 12-3.	농림수산물 국가별 수출 동향	279
표 12-4.	국가별 품질 및 가격 경쟁력 비교(토마토)	283
표 12-5.	정부 물류비 지원업체 수출액 현황(2007년)	283
표 12-6.	농산물 수출 주요 애로사항	285
표 12-7.	농산물 수출 절차별 개선사항	285
표 12-8.	농산물 수출 증대를 위한 기능별 건의 사항	286
표 12-9.	농식품 수출선도조직 선정 계획	287
표 13-1.	산지유통조직 현황(2008년)	306
표 13-2.	거래량이 처리능력을 초과하는 도매시장	308
표 13-3.	도매시장의 거래유형별 거래 실적	308
표 13-4.	「농안법」상 도매시장의 거래제도별 특성	309
표 13-5.	전국 농수산물종합유통센터 설치 현황	323
표 13-6.	PACA의 핵심 내용	331
표 14-1.	직접지불제 실시 현황(2008년)	335
표 14-2.	직접지불제 투융자 추이(2002~2008년)	336
표 14-3.	농가소득 중 이전소득 비중(2007년)	337
표 14-4.	양 제도간 비교	347
표 14-5.	주요 국가의 소득안정 제도 개요	349
표 14-6.	품목별 보전과 농가단위 보전방식의 비교	350
표 15-1.	정주 환경 비교	367
표 15-2.	농촌과 도시의 삶의 질 만족도 세부지표별 비교	368
표 15-3.	선진국 농촌개발정책의 새로운 패러다임	376

표 16-1.	읍·면 지역 주민의 직업 분포 변화 추이	391
표 16-2.	농촌지역 종사자 지위의 변화 추이	391
표 16-3.	농촌의 전국 대비 사업체 및 종사자 수 변화 추이	392
표 16-4.	고용 증가/감소 지역의 업종별 연평균 사업체 증가율 비교 ..	396
표 16-5.	농림어업 관련 사업체의 특화계수 비교	398
표 16-6.	농촌체험마을 방문객 수	399
표 16-7.	지연산업 분포 현황	402
표 16-8.	자체생활권 읍·면 중 고용 성장지역의 업종별 연평균 사업체 증가율 ..	407
표 16-9.	농촌관광 수요 예측	408
표 16-10.	녹색농촌체험마을 조성사업 및 농촌전통테마마을 조성사업 추진실적 ..	441
표 16-11.	1사1촌 운동 추진실적	412
표 16-12.	제1기 신활력사업 사업비 현황	418
표 16-13.	제1기 신활력사업 추진 내용	419
표 17-1.	「농림어업인 삶의 질 향상 기본계획」 세부 추진과제	441
표 17-2.	연도별 최저생계비(소득인정액 기준)	445
표 17-3.	지역별 빈곤인구율과 수급률 비율	447
표 17-4.	노인장기요양보험 급여내용	458
표 17-5.	도·농간의 의료 기관 현황(2008년 7월)	461
표 17-6.	보건소등 설치기준	462
표 17-7.	농어촌의료서비스개선사업 지원기관 수(1994~2007년)	463
표 17-8.	도시와 농어촌의 각급학교 수 변화 추이	465
표 17-9.	도시와 농어촌 학교의 학생수 변화 추이	465
표 17-10.	2008년 각 부처의 보육료·교육비 지원체계	467
표 17-11.	농산어촌 우수고 선정 현황	470
표 17-12.	분야별 지방이양사업	475
표 17-13.	2004년 영국의 농촌서비스 기준(Rural Service Standard)	476

서 론

1. 연구의 필요성

우리나라는 농정의 전환기에 서 있다. 우리 농업을 둘러싼 대내외 여건이 크게 변하고 있다. 대외적으로 다자간 무역협상(DDA)의 진행과 양자간 자유무역협정(FTA) 체결이 확산되는 추세로 향후 가까운 시기에 농업부문에서도 관세장벽이 더 낮아져 국경없는 무한경쟁시대가 도래할 것으로 전망된다. 국내적으로는 1949년 농지개혁 이후 50여년 동안 도시화와 산업화로 수많은 농가가 이농하였으며, 그동안 우리 농업을 담당해 온 대부분의 영세한 농업인들은 고령화되어 농사현장에서 은퇴하고 새로운 영농주체가 우리 농업을 책임지는 거대한 세대교체 시기가 도래하였다.

세계화의 진전 속에 중국을 비롯한 신흥경제국들은 경제성장과 소득 증대로 식품 수요가 늘어나고 식생활이 서구화, 다양화됨에 따라 농식품의 소비와 교역이 증가하고 있다. 국내에서도 소비자들의 식생활이 서구화되고 외부화되어 수입농산물에 대한 수요가 커지고 탄수화물보다 단백질과 지방의 섭취가 늘어 육류 등 농산물 수입수요가 늘어나고 있다.

한편 최근 지구온난화로 인해 저탄소 녹색성장의 중요성이 새삼 강조되고 있다. 지구온난화로 인해 자원 및 환경적 위기가 심화되고 경제적 손실이 확대되는 상황 하에 자원과 에너지를 대량 투입하는 경제성장은 한계가 있기 때문에 녹색산업, 녹색기술을 통한 녹색성장은 불가피한 선택으로 다가오고 있다. 그 중에도 농업부문은 기본적으로 녹색성장과 가장 근접한 부문으로서 재배기술과 농법의 전환, 환경친화적 또는 저탄소를 지향하는 농정 추진을 통해 저탄소 녹색성장을 선도하는 신성장동력으로 육성할 필요가 있다.

2 | 서론

눈을 안으로 돌려 우리 농업을 보자. 우리 농업은 기반이 기본적으로 허약한 데다 더 악화되는 추세로서 변화 대응력이 매우 취약한 상태에 있다. 경쟁력에 영향을 미치는 기본요소인 토지, 인력, 자본 기반이 취약하고, 그나마도 농업으로 유입되기보다 오히려 농외 부문으로 유출되는 경향이 있다.

농가호당 경지면적이 1.5ha에 불과한 영세성과 필지의 분산으로 규모의 경제 효과가 나타나지 못하고, 경자유전 원칙에 의한 농지소유 및 임대차 제약으로 농지의 효율적 이용과 규모화가 부진한 실정이다. 농업인구는 감소하고 고령화가 진전되는 반면 영농후계인력이 부족하여 인력기반이 허약하다. 한편 비농업 부문으로부터 민간자본의 유입이 원활하지 못해 농업부문의 성장에 필요한 자금이 조달되지 못하고 있다. 농업 R&D도 품목 특화적 첨단기술 수준이 떨어지고, 기술 보급체계가 선진화되지 못해 개발된 기술의 실용화가 부족하여 농업인의 기술수요를 충족시키지 못하고 있다.

농촌 인구 비중이 지속적으로 감소하여 마을 공동화가 심화되는 한편 교육·의료 서비스 체계를 비롯한 농촌의 복지수준과 생활환경이 열악한 실정이다.

이에 따라 향후 혁신적인 경쟁력 강화대책을 추진하지 않을 경우, 농업기반의 취약성으로 인해 급변하는 여건에 대응할 수 있는 능력이 부족하여 한국의 미래농업에 걸림돌로 작용할 수 있다.

패러다임이 변하고 있다. 국내 소비자 뿐 아니라 세계인의 소비선택기준이 가격(Price)에서 가치(Value)로 전환되어 경쟁력의 중심도 가격경쟁력에서 품질경쟁력으로 이동하고 있다. 시장개방 확대로 폐쇄적인 시장환경이 개방적인 환경으로 전환되고 있다. 생산요소 중요성이 토지에서 사람과 기술로 전환되어 농업생산이 토지이용형 농업에서 자본기술집약적 농업으로 전환되고 있다. 패러다임의 변화는 우리 농업의 미래에 새로운 가능성과 기회로 다가올 수 있다.

이러한 조건에서 우리 농업의 문제점과 개선과제를 발굴하여 신정부의 새로운 농업분야 비전과 전략을 수립할 필요성이 커지고 있다. 전환기에 선 우리 농업의 구조를 재편하여 세계시장에서 경쟁력을 갖춘 생산, 가공, 유통, 수출 체계를 만들기 위해서는 농업의 영세성과 전근대성을 근본적으로 개혁해야만 한다. 개혁적인 차원에서 우리 농업의 바람직한 비전과 농정방향을 설정하고 구체

적인 농정과제와 추진전략을 수립할 필요가 있다.

이를 위해 우선 대내외 경제사회의 메가 트렌드와 패러다임의 변화를 읽고 농업의 현실 진단과 함께 그동안 추진한 정책을 평가하여 문제점을 찾아내야 한다. 또한 우리보다 앞서 구조개혁을 단행하였거나 경쟁력을 갖춘 네덜란드, 뉴질랜드, 미국 등 선진농업국의 농업과 농정을 벤치마킹할 필요가 있다.

이 연구보고서는 이러한 인식과 사회적 요구 하에 국가경쟁력 강화 차원에서 우리 농업의 비전과 전략을 설정하고, 각 분야별로 개혁적인 방안을 모색하고자 노력하였다.

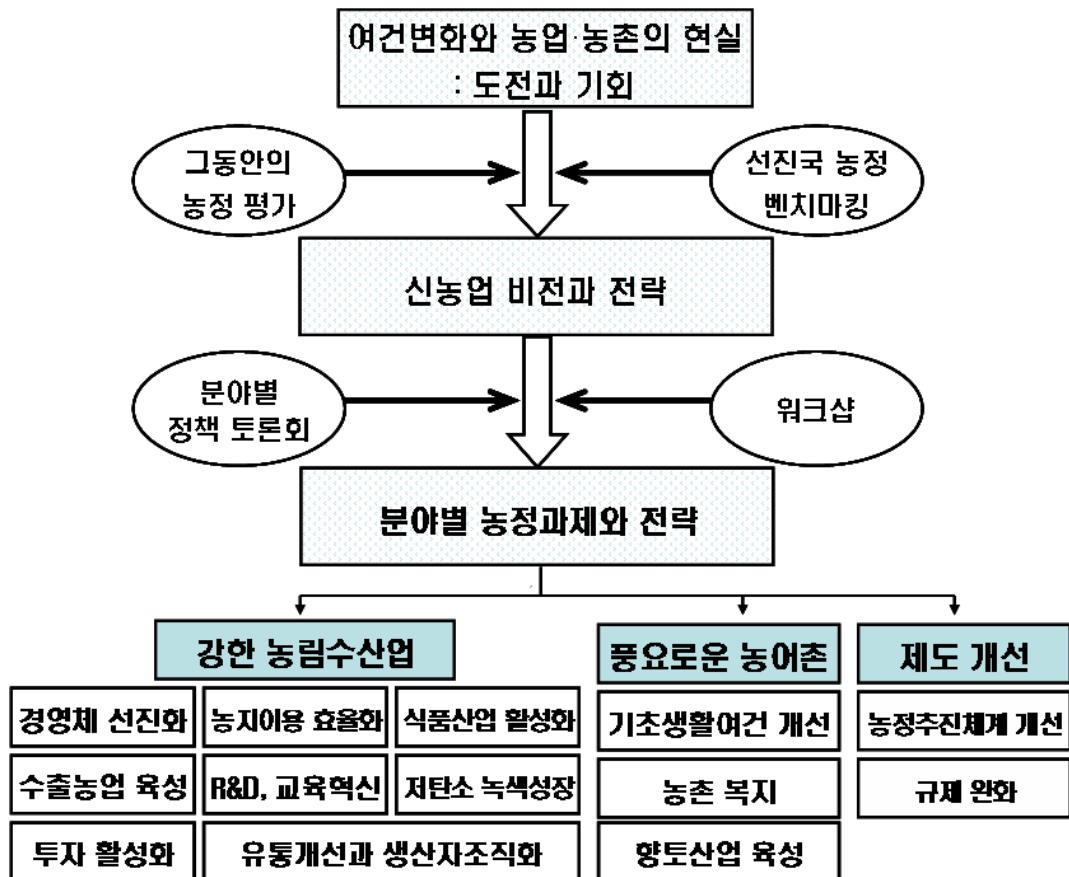
2. 연구의 방법과 범위

이 연구는 농업·농촌에 관련된 기존의 연구와 각종 통계자료를 중심으로 우리 농업을 둘러싼 대내외 여건변화와 현실을 진단하고 그동안의 정책을 평가함으로써 향후 우리 농업이 가야할 바람직한 비전과 방향을 제시하고 구체적인 전략을 수립하는데 목적이 있다. 이 연구의 추진체계는 다음 그림과 같다.

본 연구를 위해 우선 국내의 농업 및 농업정책, 경제 관련 각종 통계자료와 정책자료, 정책보고서, 참고서적과 기존의 연구보고서를 토대로 대내외 여건변화와 농업·농촌의 현실에 대해 진단하였으며, 우리 농업이 처해있는 문제점을 분석하고 농정평가를 실시하였다.

농정개혁에 관한 선진국의 농정을 벤치마킹하기 위해 뉴질랜드, 네덜란드, 미국, 일본을 대상으로 연구진들이 그동안 현장조사한 결과와 해당 국가와 OECD 등 국제기구의 관련 통계자료를 비롯한 각종 보고서와 논문을 수집하여 농업의 현황과 농정개혁 배경, 개혁과정, 결과 등에 대해 분석하고 시사점을 도출하였다.

< 연구추진체계 >



또한 연구 분야별로 심도있는 분석과 방향 제시를 위해 분야별 전문가를 연구진으로 구성하였다. 당 연구원의 전문연구자들을 분야별 연구과제의 전문위원으로 선정하여 연구진을 구성하고, 이와 별도로 자문위원회를 구성하여 분야별 정책토론회와 내용 집필에 대해 자문을 담당하도록 하였다.

각 분야별 현황에 대한 분석 및 평가를 통해 문제점을 도출하고 개선방안을 마련하고자 총 10회에 걸쳐 분과별 정책토론회를 실시하였다. 관련 분야 농정 담당자와 대학교수, 민간전문가들로 패널을 구성하여 심도 있는 토론을 거친 후 연구내용을 보완하였다.

또한 농림수산식품부의 해당 분야 정책담당자들, 국가경쟁력강화위원회 법·제도선진화팀의 단장 및 실무진과의 워크숍을 통해 정책방향과 추진전략을 보완하였다.

연구의 범위를 확정하기 위해 농업·농촌 정책을 우선 총론과 각론으로 구분하여 고찰하였으며, 다음으로 각론을 산업적 측면의 경쟁력 강화방안과 삶의 질 향상으로 대별한 후 각각의 세부적인 분야를 선정하였다. 경쟁력 강화방안에는 경영체, R&D, 투자활성화, 농지제도, 저탄소 녹색성장, 수출농업, 식품산업, 유통 부문, 직접지불제 등의 주제들이 망라되었고, 삶의 질 향상 방안에는 사회안전망(복지) 확충, 농촌의 기초생활여건 개선, 향토산업 등이 포괄되었다.

제 1 부

농업·농촌의 현실과 새로운 농정 구상

제 1 장

대내외 여건 변화

1. 시장개방 진전과 무한경쟁시대 돌입

세계화가 급속히 진행되고 있다. 세계화는 상품과 서비스는 물론 자본, 노동 등 생산요소의 국가간 인위적 장벽이 허물어져 이동이 자유로워지면서 개별 국가 경제가 하나의 세계시장에 통합되는 과정이다.

세계화는 특히 정보통신기술(IT)의 발달로 가속화되고 있다. IT의 발달은 농산물을 포함한 상품 뿐만 아니라 자원의 거래와 이동이 웹과 인터넷 상에서 이루어지는 전자상거래의 발달을 가져와 물류와 상류가 별개로 이루어지는 상품 분리(商物分離) 거래, 자본의 실시간 이동, 서류없는 무대면(無對面) 인력 이동이 확대되고 있다.

심지어 앨빈 토플러는 IT의 급속한 발전이 사회 구성주체의 속도 차이를 심화시켜(De-Synchronization Effect, 비동시화 효과), 정부, 정책, 제도의 위상과 기능, 역할을 축소시키는 반면 기업이 고속질주하여 세계를 좌우할 것으로 전망하고 있다.¹ 그에 따르면 미래에는 IT산업 중심의 다국적기업과 세계적

1 앨빈 토플러(Alvin Toffler)는 저서인 「부의 미래」에서 IT 및 인터넷 등 빠른 변화 속에서 각종 사회 주체의 변화 속도를 다음과 같이 언급하고 있다. “기업이 시속 100km일 때, 비정부기구인 NGO는 90km, 정부조직 및 규제기관은 25km, 학교는 10km, 법은 1km이다. 이는 정부 등 제도권 안의 주체들이 기업, 비정부기구와 같은 민간에서의 변화를 따라가지 못하고 오히려 민간부문의 변화를 지체시키고 있음을 의미하며, 이로 인해 경제활동의 비

거대기업이 국경개념을 초월한 지배력을 행사할 것이다.

농업 부문에서 인공위성을 이용해 세계 곡물 작황과 물류 정보를 파악하는 카길을 비롯해 콘아그라, ADM, 컨티넨탈, 루이 드레퓌스, 병기, 앙드레 등 거대 곡물메이저들은 국제곡물 수급과 가격을 좌지우지하는 지배력을 가지고 있으며, 몬산토, 신젠타 등 초국가적인 종자회사들은 세계 농산물 종자시장을 지배하고 있다.

이미 농산물 유통 분야에서도 다국적기업들은 국경 개념을 초월해 지배력을 보이고 있다. 세계의 원예농산물 시장에서 뉴질랜드의 제스프리(Zespri)는 키위, 미국의 썬키스트(Sunkist)와 델몬트(Delmont), 돌(Dole)은 과일과 과일 제품, 네덜란드의 그리너리(Greenery)는 채소와 과일, 이스라엘의 아그렉스코(Agrexco)는 과일과 채소, 덴마크의 데니쉬 크라운(Denish Crown)은 돈육제품에서 세계적인 수출기업으로 명성을 날리고 있다.

다자간 무역협정인 도하개발아젠다(DDA)와 양자간 무역협정인 자유무역협정(FTA) 등 무역 자유화는 세계시장 통합이라는 대세를 위한 제도적 기반정비 차원에서 불가피한 선택이라 할 수 있다. 즉, 세계화는 IT 발달이 선도하고 DDA, FTA와 같은 무역자유화가 제도적으로 불가피하게 뒷받침하는 양상이 되고 있다. IT에 의한 자본이동의 신속성은 더 큰 이동의 자유로움을 요구하게 되며, 최근 DDA, FTA를 통해 세계적인 무역장벽을 없애려는 움직임들은 이러한 요구의 결과라고 해석할 수 있다.

우리나라는 1967년에 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정)체제에 가입하면서 대외개방체제로 전환하였으며, 1978년에 관세체계를 조정하고 수입자유화 조치를 단행하면서 본격적인 농산물 수입개방이 촉진되었다. 또한 1989년에 GATT의 BOP(Balance of Payment) 조항 졸업판정을 받아 우리나라는 더 이상 무역수지를 이유로 수입제한을 할 수 없게 되었고 1992년부터 「농림수산물 수입개방 예시계획」을 발표하게 되었다.

효율성이 크게 발생한다. 장기적으로 정부의 기능, 특히 민간기업의 경제행위를 규제하고 통제하는 기능과 능력은 약화될 것이다.”

다자간 무역협상인 UR협상이 1986년에 출범하여 8년에 걸친 오랜 협상 끝에 1994년에 타결됨으로써, 우리 나라는 과거 수입을 제한하던 모든 농산물을 관세로 개방하게 되었지만 쌀에 대해서는 2004년까지 관세화를 유예할 수 있게 되었다.²

2001년에는 UR협상의 후속 협상으로 새로운 다자간 무역협상인 도하개발아젠다가 출범하여 당초 계획했던 4년의 협상시한을 훨씬 넘겨 8년이 경과한 2009년도에도 계속되고 있다. 2008년 미국의 금융위기로 촉발된 세계경기 침체에 대한 우려로 2008년 11월 미국 워싱턴에서 열린 주요 20개국 정상회담에서는 2008년 말까지 모델리티를 타결하도록 노력하라는 내용을 공동선언에 포함시켰다. 이에 따라 향후 국가 간 상호의존성이 증대하고 공조 노력의 중요성이 커질 것으로 예상됨에 따라 지지부진하던 DDA 협상이 2009년 상반기 중으로 타결될 가능성이 높다. 지난 7년 간 DDA 농업분야 협상은 많은 우여곡절을 겪고 진행되어 왔으며 중요한 사항을 정리하면 <표 1-1>과 같다.

한편, UR 협상 타결 이후에 세계적으로는 다자주의와 병행하여 지역주의가

표 1-1. DDA 농업 분야 협상 진행 과정

일시	주요 진행내용
2003년 2월	농업협상그룹 하빈슨의장 초안 제시
2003년 8월	멕시코 칸쿤 5차 WTO 각료회의 결렬
2004년 8월	협상 기본골격(framework) 합의
2005년 12월	6차 WTO 홍콩 각료회의에서 타결 시한 연장
2006년 7월	라미 총장의 협상 일시중단 선언
2006년 11월	라미 총장의 협상 재개 선언
2007년 7월	농업협상그룹 팔코너의장 세부원칙 초안 제시
2008년 2월	팔코너 의장 세부원칙 1차 수정안 제시
2008년 5월	팔코너 의장 세부원칙 2차 수정안 제시
2008년 7월	팔코너 의장 세부원칙 3차 수정안 제시
2008년 7월	소규모 각료회의 결렬
2008년 12월	팔코너 의장 세부원칙 4차 수정안 제시
2008년 12월	소규모 각료회의 개최하려다 무산

² 후속협상을 통해 쌀의 관세는 2014년까지 유예되었다.

급속히 확대되는 추세이다. 이에 따라 1998년 우리나라 정부는 지역주의의 확산으로 인한 고립피해를 최소화하고 국가 전반의 시스템 선진화 및 경제체질을 강화한다는 목적 하에 선진 통상국가 실현을 위한 수단으로 자유무역협정(FTA) 정책을 추진하기로 결정하였다.

우리나라는 1999년부터 칠레와의 FTA 협상을 시작으로 2004년 4월 칠레, 2006년 3월 싱가포르, 9월 유럽자유무역연합(EFTA: 노르웨이, 스위스, 리히텐슈타인, 아이슬란드), 2007년 6월 아세안 상품 분야 등 4건의 FTA를 체결하여 발효 중이다.

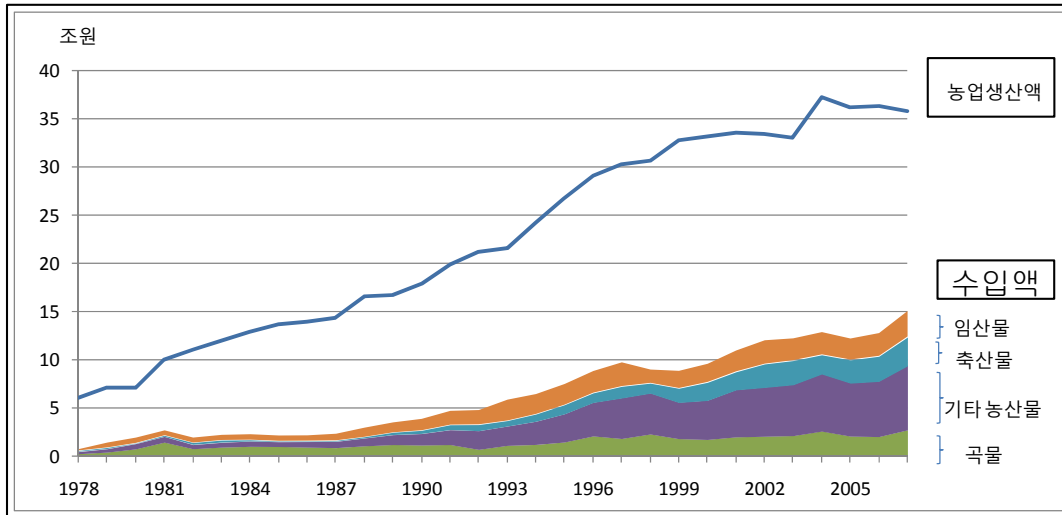
또한 2008년에는 미국, 아세안(서비스 분야)과 협상이 타결된 것을 비롯해 EU, 캐나다, 멕시코, 인도, 아세안(투자 분야), 걸프협력회의(GCC)와 FTA 협상 중에 있다. 이외에도 페루, 중국, 메르코수르(남미 공동시장), 일본, 호주, 뉴질랜드, 터키, 러시아 등과 FTA 체결을 위한 공동연구가 진행 중에 있다. 농업 부문은 민감한 품목은 최대한의 예외를 추구한다는 전략하에 FTA 협상에 참여하고 있으나 농산물 시장개방은 점차 확산되는 추세에 있다.

표 1-2. 한국의 FTA 추진 현황

구분	대상 국가
발효	칠레, 싱가포르, 유럽자유무역연합(EFTA) 아세안(상품 분야)
협상 타결	미국, 아세안(서비스 분야)
협상 중	EU, 캐나다, 멕시코, 인도, 아세안(투자 분야), 걸프협력회의(GCC)
공동연구 중	페루, 중국, 메르코수르(남미 공동시장), 일본, 호주, 뉴질랜드, 터키, 러시아

이와 같은 시장개방 확대와 세계화 추세에 맞추어 우리 나라도 농산물시장 개방이 확대됨으로써 농림축산물 수입액이 생산액의 40%를 넘어서게 되었으며, 수출도 아직 미미하지만 최근 증가 추세에 있어 세계화가 진전되고 있다.

그림 1-1. 농산물 수입액 및 농업 생산액 추이(1978~2007년)



세계화는 국내에서의 경쟁 뿐 아니라 국제 간 경쟁의 심화를 의미하며 그에 따라 세계시장에서의 경쟁력 강화가 무엇보다도 중요한 과제로 대두되고 있다. 환언하면 세계시장에서 우리 농식품의 위상(Positioning)과 마케팅전략을 어떻게 수립해 추진하느냐에 따라 우리 시장을 외국 농산물의 각축장으로 내어줄 수도 있고, 세계시장을 우리 농식품의 무대로 만들 수 있다.

2. 세계의 농식품시장 확대와 첨단농업·가공산업의 약진

전세계의 식품시장의 규모는 약 4조달러(2004년 기준)로 추정되고 있으며³, 앞으로도 지속적으로 성장할 것으로 전망하고 있다. 이 규모는 세계 자동차 시장 1.6조달러, IT시장 2.8조달러보다도 큰 규모로 선진국과 글로벌 기업들은 식품시장에서 많은 이윤을 창출하고 있다.

³ 세계 식품시장 규모에 대한 공식적인 통계는 산출되지 않으며, 대표적인 리서치 기관인 Euromonitor 추정치 원용.

2007년 Forbes誌가 선정한 바에 따르면, 세계 2,000대 기업 중에서 식품관련 기업이 104개로 의약·바이오 35개, 화학 61개, 반도체 32개 기업에 비해 월등히 많은 것으로 나타났다.

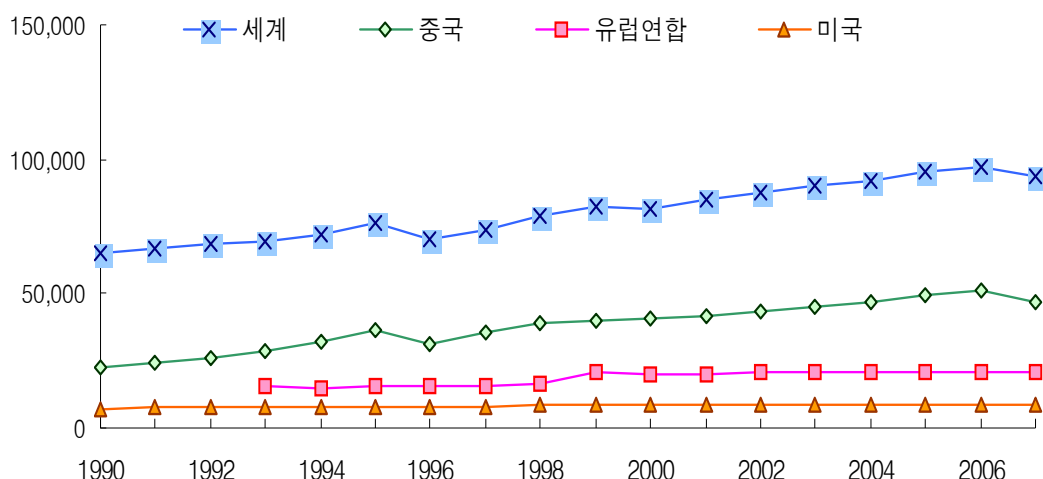
식품은 필수재라는 상품 특성 상 경기 침체의 영향이 작고, 향후 인구 증가와 더불어 시장 규모가 지속적으로 확대될 전망이다. 세계 인구는 매일 21만명씩 증가하여 2007년 67억명에서 2050년 92억명으로 증가할 것으로 전망된다. 특히 인구 거대국인 중국과 인도를 비롯해 아시아에서 인구 증가가 두드러져 식품 소비 증가를 주도할 것으로 예상된다.

특히 중국 인구의 1인당 육류 소비량이 1985년 20kg에서 2000년 50kg으로 크게 증가한 것만 봐도 중국의 육류 소비와 이로 인한 옥수수, 콩 등 사료곡물 소비가 크게 증가할 것으로 예상된다.

세계 소비량의 49.8%를 차지하는 중국의 돼지고기 소비량은 1990년 2,257만톤에서 2007년 4,669만톤으로 연평균 4.4% 증가하였다. 같은 기간 세계 소비량은 6,122만톤에서 9,384만톤으로 2.5% 증가하였다.

그림 1-2. 주요국의 돼지고기 연도별 소비량

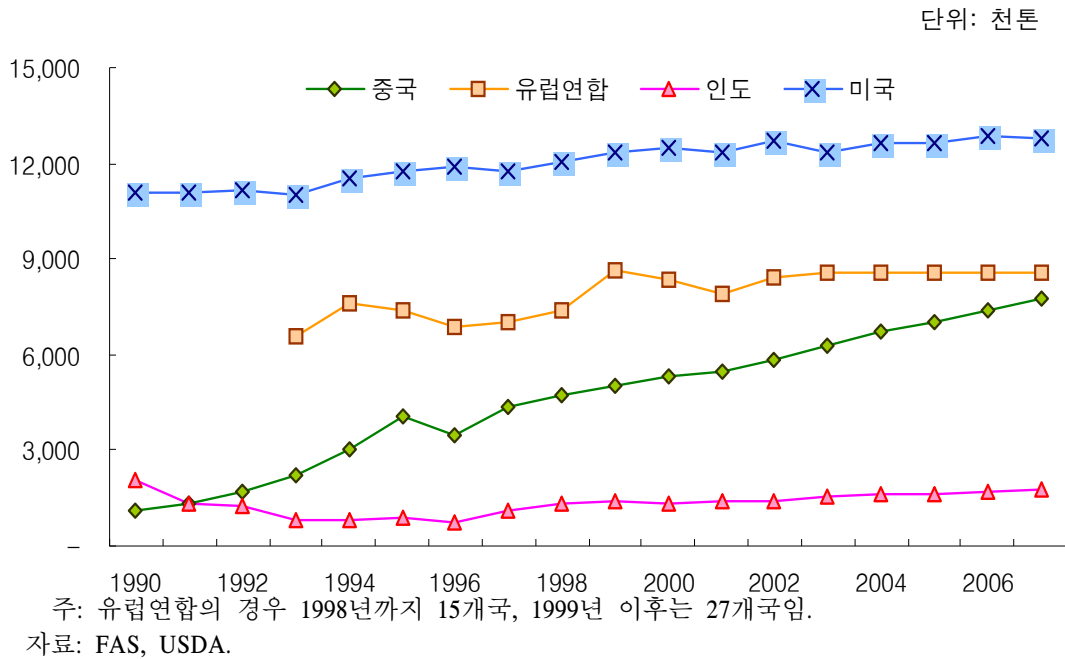
단위: 천톤



주: 유럽연합의 경우 1998년까지 15개국, 1999년 이후는 27개국임.
 자료: FAS, USDA.

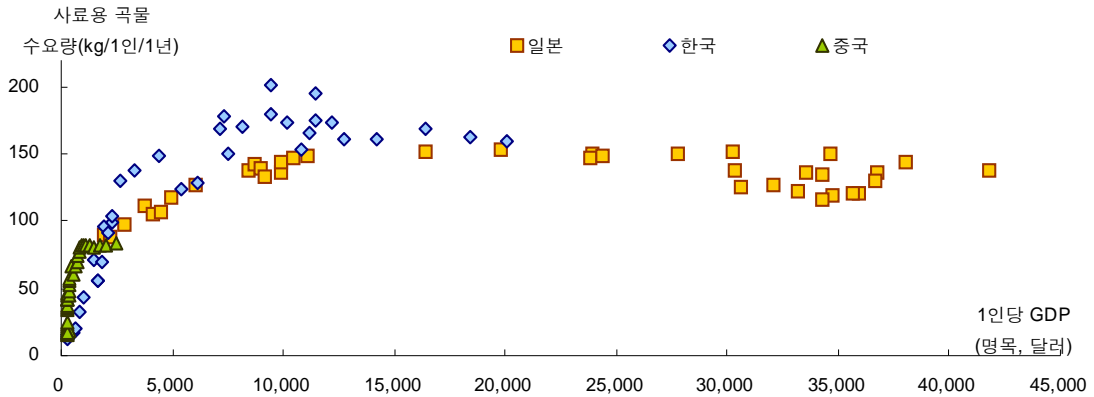
미국, 유럽 등 선진국에 비해 쇠고기 소비 증가 속도가 상대적으로 높은 중국의 경우 쇠고기 연간 소비량이 1990년 110만톤에서 2007년 776만톤으로 연평균 12.2% 증가하였으며, 같은 기간 세계 소비량은 4,919만톤에서 5,254만 톤으로 연평균 0.4% 증가에 그쳤다. 향후 중국의 경제 성장과 소득 증가에 따라 육류 소비가 지속적으로 증가할 것으로 전망되어 사료곡물 수요도 계속 증가할 것으로 전망되고 있다.

그림 1-3. 주요국의 쇠고기 연도별 소비량



중국과 인도의 고도성장으로 1인당 육류 소비량이 지난 10년간 연평균 5~10% 증가하였으며, 향후 10년 이상 증가할 것으로 전망된다. 일본과 한국의 예로 볼 때, 중국 등 아시아 신흥시장의 육류소비 증가에 따른 사료곡물 수요 증가는 1인당 GDP가 1만달러에 도달할 때까지 지속될 것으로 예상된다.

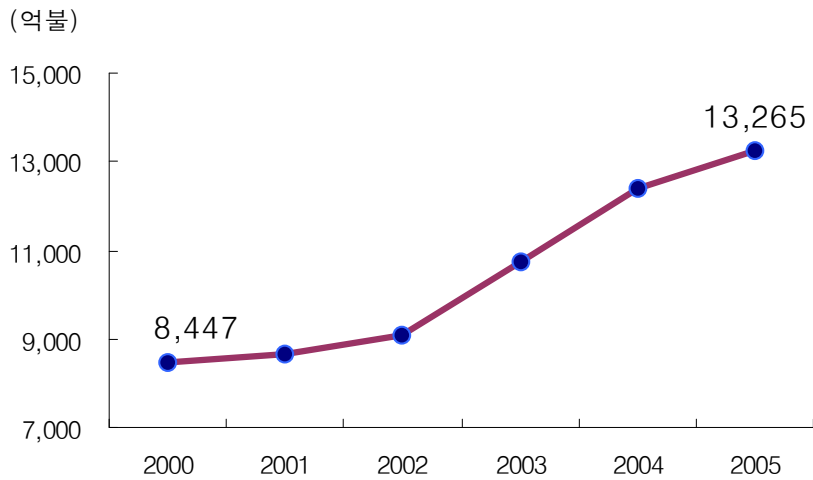
그림 1-4. 1인당 GDP 증가에 따른 사료용 곡물 소비량



자료: IMF, World Economic Outlook Databases; UNdata(<http://data.un.org/>); 일본통계청(<http://www.stat.go.jp>).

한편 4조달러 규모의 세계 식품시장에서 국가간 교역 규모는 다자간 무역협정과 양자간 자유무역협정의 체결 확대에 의해 지속적으로 증가하는 추세이다. 세계식량농업기구(FAO)에 따르면 2005년 세계 식품 교역규모는 약 1조 3,265억달러로 1990년에 비해 2배 이상 증가한 것으로 나타났다.

그림 1-5. 세계 농식품 교역규모 현황



자료: FAO

앞으로 DDA협상이 타결되어 세계적으로 관세장벽이 크게 완화되고 FTA 체결이 더욱 확산될 경우 농식품 교역규모는 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

세계 주요국의 농식품 수출에서 눈여겨볼 만한 점은 토지조방적 국가로서 농식품 중 주로 곡물과 육류 수출이 많은 미국, 브라질, 캐나다 등과 크게 비교되는 국가로서, 농경지 규모가 아주 작은데도 불구하고 첨단 원예, 가공품을 생산하여 대량 수출하는 네덜란드와 이스라엘이다. 특히 네덜란드는 2005년 농식품 수출액이 595억달러로 미국 843억달러에 이어 수출액 순위 2위의 국가가 되었다. 네덜란드에 이어 프랑스는 557억달러로 3위의 수출국이다.

표 1-3. 전세계 농산물 수출액

단위: 십억달러

구분	2000	2004	2005
전체	494.1	712.3	800.0
미국	65.2	73.4	75.4
네덜란드	32.8	52.5	54.0
프랑스	3.6	50.5	51.8
독일	26.4	46.2	50.6
캐나다	27.6	34.2	35.4
브라질	13.8	29.5	33.5
벨기에	18.4	28.7	29.9
스페인	16.3	28.0	28.8
이탈리아	16.2	25.6	27.0
중국	16.4	24.0	28.5

자료: ITC/WTO

네덜란드는 10,400ha의 첨단 유리온실에서 고품질 화훼, 관상식물, 채소를 생산하고 국내외 가공원료를 이용한 가공식품을 생산하는 한편 전세계로부터 화훼를 수입하여 중개무역을 함으로써 전세계에 농식품을 수출하는 세계 제2의 수출농업 대국이 되었다. 2007년에는 537억 유로의 농식품을 수출하고 353억 유로 상당을 수입하여 232억 유로의 농업무역 흑자를 기록하였다. 이는 국가 전체 무역수지 흑자의 57%(2006년에는 68%)에 이른다. 특히 첨단유리온실에서 생산되는 화훼류는 전세계 교역액에서 48%를 차지하고, 토마토는 23%를 차지하고 있다.

네덜란드는 농산물 생산에 국한하지 않고 국내외 원료 농산물을 이용한 가공산업을 발전시켜 농식품 부문(Agri-Complex) 전체의 부가가치를 확대하고 있다. 즉, 네덜란드의 농식품 산업은 국내 원료 농산물 뿐 아니라 외국으로부터 수입한 원료를 이용한 가공산업이 발달해 있다. 2005년 국내에서 생산된 낙농, 육류 등 원료를 이용한 가공부문은 37만 7천명을 고용하여 226억 유로의 부가가치를 창출하였으며, 사료 및 식용곡물, 유지작물, 커피 등 수입원료를 이용한 가공부문은 19만 9천명을 고용하고 157억 유로의 부가가치를 창출하였다.

반면 우리나라는 일본, 중국을 비롯하여 대만, 동남아, 인도 등 세계 인구 절반에 가까운 식품 소비시장과 인접한 지리적 이점을 갖추고도 2007년 농식품 수출액은 37.6억달러로 세계 식품 교역규모의 0.3%에도 미치지 못하고 있다. 특히, 서울 기점 반경 2,000km 이내 지역에 15억 인구나 7,400억달러 규모의 식품시장이 인접해 있으며 이들 시장이 급속도로 성장하고 있어 앞으로 우리나라 농식품 수출의 기회요인으로 활용할 필요가 있다. 또한 국토가 우리나라의 40%에 불과하고 농경지 면적은 비슷한 소농국가이면서도 첨단기술농업과 가공식품 무역 규모가 큰 네덜란드의 농식품 수출 성과를 벤치마킹하여 첨단 기술농업과 식품가공산업을 기반으로 한 수출농업국으로 도약할 필요가 있다.

3. 농식품 소비 트렌드 변화와 패러다임 전환

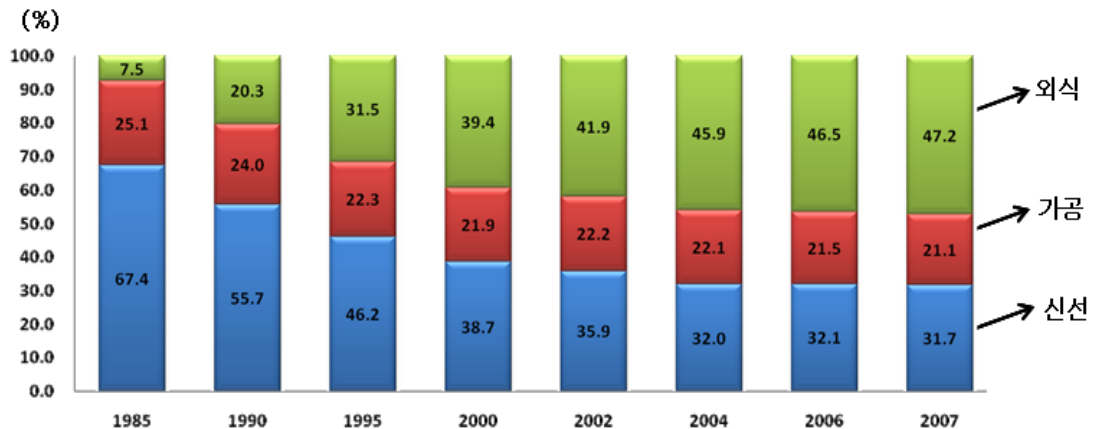
경제발전과 소득 수준에 따라 식품소비 행태는 ‘물량’과 ‘영양’을 추구하는 양적인 소비에서 5감에 의한 ‘맛’, ‘멋’, ‘예술’의 질적인 단계로 발전하고 있다. 후진국 사회일수록 쌀, 보리, 밀 등 주곡 중심의 양적인 소비에 치중하는 경향이 있으며, 선진국이 되어 고도 대중소비 단계로 갈수록 국민은 먹거리에 대해서도 눈으로 보고 감각을 즐기는 ‘멋’을 추구하는 단계를 지나 건강과 안전을 우선시하고 ‘예술’적인 식품소비 단계까지 이르게 된다.

우리나라는 경제가 발전하여 국민소득이 증가하고 공업화, 도시화가 진전되고 주거생활, 문화생활, 사회생활, 식생활 등 국민들의 생활 수준이 향상됨에

따라 의식주 구조가 변화되고 있다. 특히 최근 들어 국민생활이 국제화되고 농산물 시장, 유통을 비롯한 서비스 시장 등 시장개방이 대폭 확대되면서 소비자들의 구매 패턴과 소비 구조가 질적·양적으로 변하고 있다.

무엇보다 식생활이 간편화되고 외부화되어 가정에서 요리하여 먹기보다 외식 소비가 크게 늘어나는 추세이다. 여성의 취업과 독신가구가 늘어남에 따라 외식 소비가 확대되고 조리를 간편화하는 포장제품, 세척·절단제품, 조리식품에 대한 소비가 늘어나고 있다. 도시 소비자들의 식품 지출비 중에서 외식비 비율이 1985년 7.5%에 불과하였는데 2007년 47.2%로 22년 만에 식품지출비의 절반에 육박하고 있다. 이러한 추세라면 2010년에 50%를 초과하여 일본과 같은 소비 구조를 나타낼 것으로 예상된다. 젊은 소비자와 고소득 계층을 중심으로 포장제품, 신선편이 및 조리식품에 대한 구입이 늘어나는 추세이며 앞으로도 이에 대한 수요는 크게 증가할 것으로 예상된다.

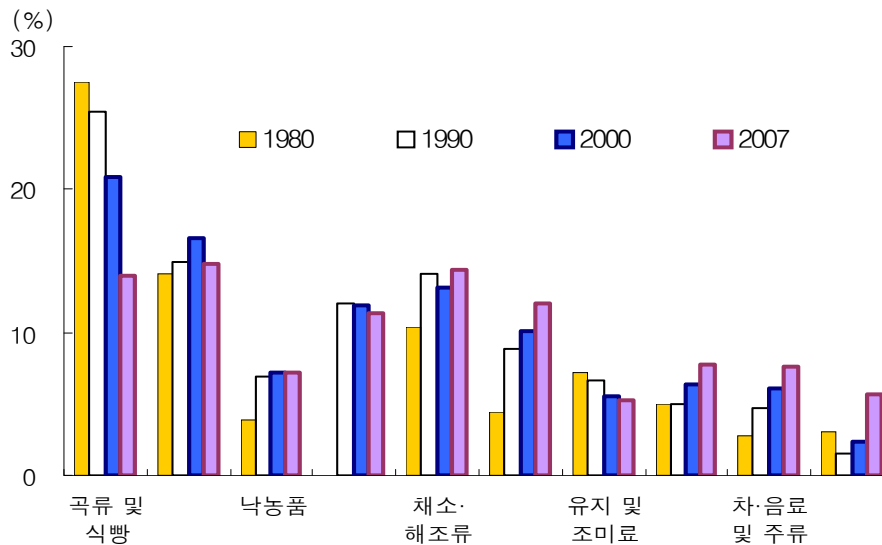
그림 1-6. 도시 소비자 가구당 식품 소비지출 구성 비율 추이



소비자 지출 비중을 주요 품목 부류별로 살펴보면, 곡물 등 주식으로 소비되거나 주식과 보완적으로 소비되는 식품의 지출비중은 감소하는 추세인 반면, 기호식품 성격이거나 건강에 좋다고 인식되는 식품의 경우 지출 비중은 증가 추세이다. 지출 비중이 감소 또는 정체하는 추세를 나타내는 식품류는 곡류 및

식빵, 육류, 어패류, 유지 및 조미료 등이다. 반면 낙농품, 채소·해조류, 과실류, 빵 및 과자류, 차·음료 및 주류, 기타 식료품은 증가하는 경향을 보인다.

그림 1-7. 가정 내 식품류 지출비중 추이



자료: 통계청.

또한 소비자들의 외식소비가 늘어나면서 수입농산물에 대한 수요가 커지고 있다. 왜냐하면 외식산업에서 값이 싼 수입농산물을 원료로 선호하기 때문이다. 소비자들이 식품 구매와 외식을 통해 섭취하는 영양공급량 중에서 수입산이 차지하는 비중이 1980년만 해도 30%에 불과하였으나 2005년에는 55%로 높아져 국산보다 더 많이 소비하게 되었다.

이와 같이 소비자들의 식생활 패턴은 영양공급 구조를 탄수화물 중심에서 단백질과 지방을 많이 섭취하는 구조로 변화시켜 농산물 소비가 곡물류 중심에서 육류 등으로 다양화되는 경향이 있다. 탄수화물을 공급하는 곡물 중 쌀의 국민 1인당 연간 소비량은 1979년 최고 수준인 136.0kg에서 2007년 82.8kg으로 크게 줄어드는 추세인 반면, 단백질과 지방을 주로 공급하는 육류의 1인당 연간 소비량은 1985년 16.5kg에서 2007년 40.9kg으로, 우유는 같은 기간 동안 23.1kg에서 55.2kg으로 증가하였다

그림 1-8. 에너지 구성요소별 국산 비중

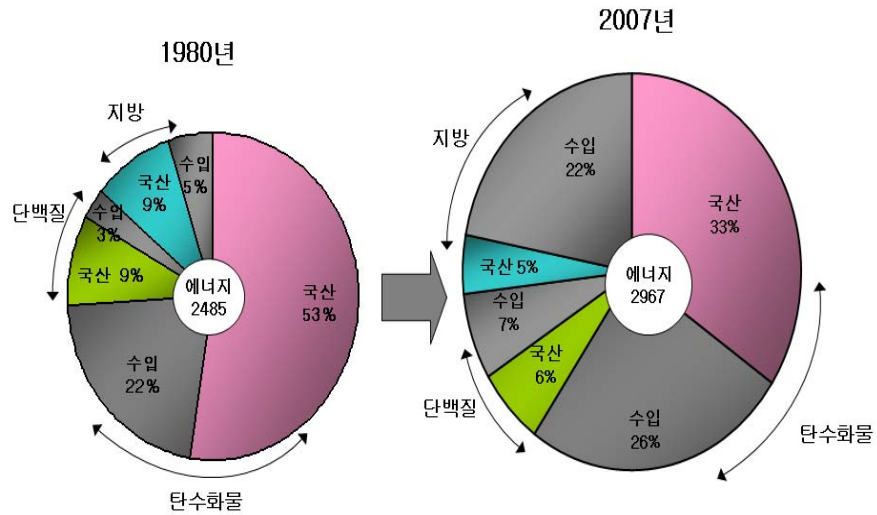
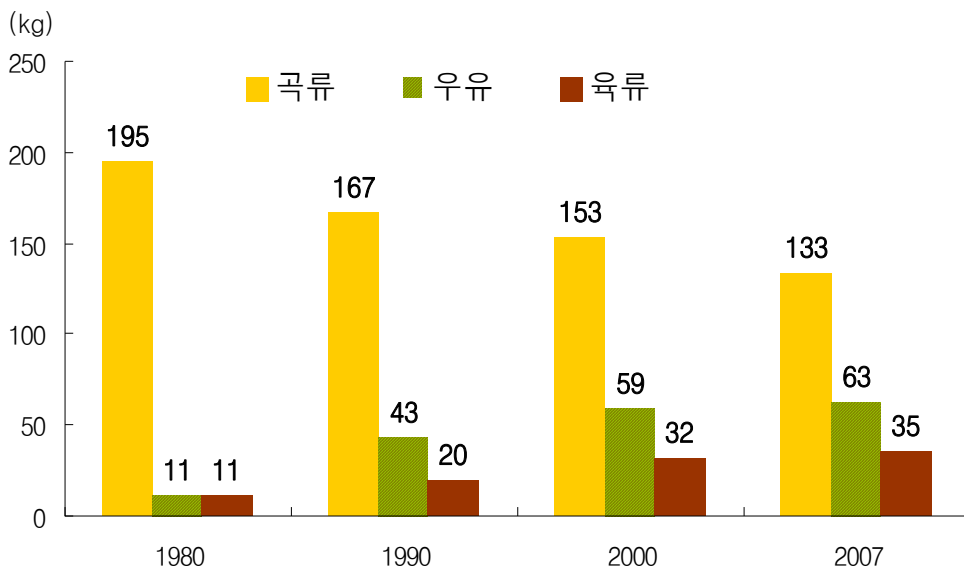


그림 1-9. 식품 소비패턴 변화(1인당 연간 소비량)



자료: 농림수산물부, 「농림수산물 주요통계」, 2008.

이러한 소비 패턴의 변화는 농산물 생산에도 영향을 미쳐 쌀을 비롯한 식량작물의 생산이 줄어들고 경제작물인 채소, 과일, 축산의 생산이 늘어나고 있다. 생산액 비중을 보더라도 1990년 식량작물 생산액 비중이 전체의 42%이었고 축산과 과일·채소가 각각 22%, 27%였으나, 2007년에는 역전되어 식량작물이 26%, 축산과 과일·채소가 각각 33%, 30%가 되었다.

표 1-4. 농업생산액 중 부류별 생산액 비중

단위: %

구분	1990	2000	2005	2007
식량작물	42	36	28	26
축산	22	25	34	33
과일, 채소	27	29	29	30
기타	9	10	9	11

자료: 농림수산식품부, 「농림수산물 주요통계」, 2008.

특히 미래세대인 청소년들이 성인에 비해 단백질, 지방 섭취 비율이 높고 외식소비 성향이 강하고 서구화되어 있어 향후 곡물 소비는 더욱 줄어들고 축산물 소비는 크게 늘어날 것으로 예상된다.

참고로 최근 한국농촌경제연구원에서 조사·연구한 결과에 의하면, 한·중·일 3국 청소년 모두 지방 섭취가 과다하여 건강 상 문제가 될 것으로 보이며 이는 곧 사회적 비용 증가로 귀결될 가능성이 크다.⁴

한편 최근 조류 인플루엔자, 광우병 논란, 중국산 식품의 멜라민 사태, 김치의 기생충알 검출, 농약 과다검출 등 식품안전성에 대해 국내외 소비자들의 관심이 고조됨에 따라 품질·안전성에 대한 선호도가 급속히 증가하는 추세이다.

최근 한국과 일본에서 소비자들의 농식품 구매기준에 대한 설문조사 결과, 한국 소비자는 품질, 원산지, 안전성을, 일본 소비자는 안전성을 우선적으로 고려한다고 하였다.

⁴ 이계임 외, 「한·중·일 청소년의 식품소비 비교분석」, P. 104, 한국농촌경제연구원, 2008.

표 1-5. 농축산물과 식품 구입 시 고려 사항: 한국

단위: %

응답 항목	채소	육류	곡물	과일	수산물	외식
가격	9.1	7.9	8.1	6.5	7.1	14.9
안전성	32.1	23.6	19.4	18.1	26.7	15.8
품질(맛)	36.1	20.1	24.9	56.4	34.9	50.7
브랜드(인지도)	1.3	3.6	5.5	2.2	2.2	5.2
원산지(국산/수입)	19.4	43.8	40.3	16.0	28.2	9.8
기타(영양 등)	2.1	1.0	1.9	0.7	0.8	3.4
모름/무응답	-	-	0.1	-	0.1	0.1

주: 전국 도시민 1,508명 무작위추출 면접조사 결과.
 자료: 한국농촌경제연구원, 「농업·농촌에 대한 2008년 국민의식 조사결과」, 2008년 9월.

표 1-6. 국산품·수입품 선호 소비자의 중시 기준: 일본

단위: %

응답 항목	국산품 선호 소비자	수입품 선호 소비자
신선도	51.6	26.7
품질	56.7	6.7
맛	28.0	6.7
안전	89.1	20.0
환경에 대한 배려	13.7	-
가격	17.2	80.0
기타(다양성, 모양 등)	7.3	6.7

주: 1) 복수응답.
 2) 전국 성인 3,144명 개별면접조사.
 자료: 일본 농림수산성, 「식료·농업·농촌의 역할 여론조사」, 2008년 9월.

우리나라의 경우 실제로 친환경 농산물 수요가 급증하면서 유기농산물, 무농약, 저농약 등 친환경 농산물 재배가 급증하고 있다. 친환경 농산물 생산량이 2000년 3만 5천톤에서 2007년 178만 6천톤으로 7년 사이 51배로 급증하여 농

산물 총생산량에서 차지하는 비중이 같은 기간 동안 0.2%에서 9.7%로 늘어났다. 즉 식품안전사고 발생, 성인병 발생 증가, 고령화에 따른 안전 농산물과 건강기능성 식품 등에 대한 소비자의 관심이 확산되면서 친환경 농산물 시장 규모가 2000년 1천5백억원에서 2007년 1조 9천억원으로 10배 이상 늘어났으며 2015년에는 4조5천억원으로 늘어날 것으로 전망된다.

표 1-7. 친환경 농산물 생산 현황

구분	2000	2004	2006	2007
농가수 (천호)	2.4	29	80	131
재배면적 (천ha)	2	28	75	123
생산량 (천톤)	35	461	1,135	1,786
총생산량 대비 비율 (%)	0.2	2.5	6.3	9.7

자료: 농림수산식품부, 「농림수산식품 주요통계」, 2008.

이러한 식생활 구조, 소비 구조의 변화는 기본적으로 경제발전의 소산으로 볼 수 있다. 경제가 발전하고 도시화, 공업화가 진전되고 고도의 대중 소비사회로 갈수록 농산물 생산도 고도화되는 등 농업발전이 동시에 이루어지고 소비자들의 소비 구조가 다양화, 고급화, 개성화, 간편화, 안전화 또는 건강지향적으로 변모되고 있다.

이것이 바로 소비에서의 패러다임 전환으로 전세계 소비자의 선택기준이 가격에서 가치로 전환되고 있다. 가격은 소비자가 상품구매에 지불하는 돈이지만, 가치는 소비자가 구매한 상품을 소비하면서 느끼는 만족감이다. 세계인의 소비문화 수준이 향상되면서 소비의 양보다 질을 추구하는 경향이 강해지기 때문에 싼 값보다는 비싸더라도 고품질의 안전한 농산물, 고급스런 분위기에서 멋과 예술적인 식생활을 즐기게 된다. 이에 따라 경쟁력의 중심도 가격 경쟁력에서 품질 경쟁력, 브랜드 경쟁력, 서비스 경쟁력으로 이동하게 된다.

4. 기후 변화, 온실가스 감축, 저탄소 녹색성장

산업혁명 이후 시작된 과학기술의 급격한 발전과 경제성장, 급속한 인구증가에 따른 생산과 소비의 증대로 인류의 삶의 질은 크게 개선되었으나, 이에 병행하여 온실가스가 지속적으로 증가하여 지구온난화가 가속화되고 있다.⁵ 이에 따라 기온과 해수면 상승, 기상재해 빈발, 생태계 변화 등 기후변화 현상이 전 지구적으로 가시화되고 있다.

지구온난화는 범지구적인 차원의 환경 문제로 온실가스 저감대책 유무에 따라 단기적·장기적으로 다른 영향을 미친다<그림 1-10>. 온실가스 배출 증가를 방지할 경우 지구 온난화는 가속화되어 단기적으로는 생태계의 변화, 기상재해 증가, 농업생산량 감소 등을 유발할 수 있다.

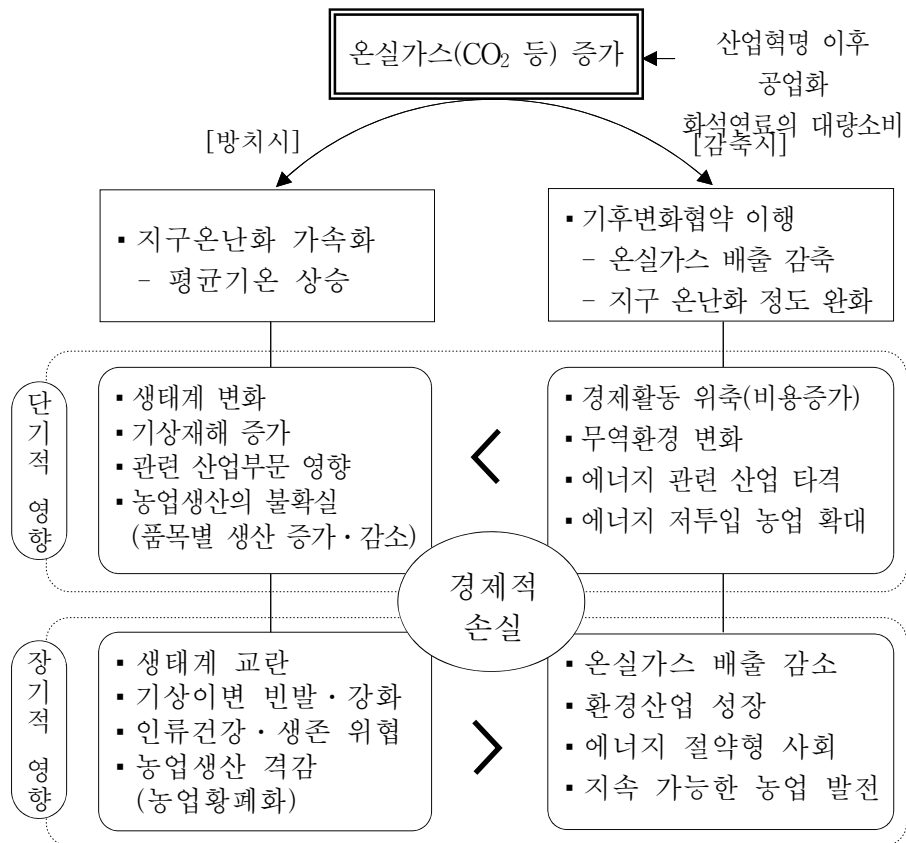
경제적 측면에서는 온실가스 감축을 위한 추가적인 비용이 투입되지 않아 당장은 경제적 손실이 적을 수 있다. 그러나 장기적인 측면에서 보면 온실가스가 지속적으로 증가하여 생태계를 교란시킴은 물론 기상이변 빈발, 농산물 생산 격감, 인류 건강과 생존에 대한 위협으로 경제적 손실이 매우 커질 수 있다.⁶ 한편 온실가스 저감을 위한 적절한 대책(직접규제, 탄소세, 배출권거래제 등)이 추진될 경우 지구온난화 정도는 완화될 수 있으나, 단기적으로는 온실가스를 많이 발생시키는 산업부문에 대한 온실가스 배출 규제나 생산 감축 등의 조치가 따르게 된다. 이 경우 에너지 의존도가 높은 산업부문은 비용 증가에 따른

5 2007년 기후변화정부간협의체(IPCC)는 자연과학적 근거를 기초로 기후변화 평가보고서를 발표하였는데, 이에 따르면 과거 100년 동안(1906~2005년)에 전세계의 이산화탄소 농도가 공업화 이전보다 약 1.4배 증가함에 따라 평균 기온이 0.74℃ 상승한 것으로 추정되고 있다. 특히 20세기 후반의 북반구 평균기온은 1850년 이후 기온변화 기록에서 가장 높았던 것으로 나타났고, 최근 20년간의 기온상승 경향은 과거 100년간의 2배 이상인 것으로 밝혀졌다.

6 스톤보고서에 따르면 현재와 같은 에너지 다소비 체제가 지속될 경우 기후변화로 인한 경제적 손실만도 매년 세계 GDP의 5~20%에 달할 것으로 전망하고 있다(Stern, 2007)

경쟁력 하락을 가져와 무역 여건의 변화가 초래될 수 있다. 즉, 단기적인 측면에서 온실가스 감축 조치가 이행될 경우 상당한 경제적 비용이 수반되어 사회경제적인 측면에서 손실이 발생하게 될 것이다. 그러나 장기적인 측면에서 보면 지속적인 온실가스 배출 감축은 지구온난화의 완화에 기여하게 되고 환경산업의 성장과 에너지 절약형 사회로의 전환 및 지속 가능한 농업 발전을 가져와 최종적으로는 사회경제적인 손실이 줄어들게 된다.

그림 1-10. 지구온난화의 대책 유무에 따른 파급영향 구조



자료: 김창길, 김태영, 신용광(2006), p.15.

이러한 맥락에서 범세계적으로 지구온난화의 주범인 온실가스 배출량을 줄이기 위한 대책 마련에 부심하고 있다. 온실가스 감축을 위한 범세계적인 대응

책으로 1992년 6월 기후변화협약이 채택되었다.⁷ 기후변화협약에 따라 전 세계 국가들이 온실가스 감축을 이행할 경우 누가, 얼마만큼, 어떻게 줄이느냐에 대한 문제를 결정하는 구체적인 실행지침으로 1997년 교토의정서(Kyoto Protocol)가 채택되었고, 2005년 2월 16일 공식적으로 발효되었다. 교토의정서에 따라 제1차 공약기간(2008~2012)에 걸쳐 선진국(부속서 I 국가)은 전체 온실가스 배출량을 1990년 수준보다 평균 5.2% 감축하되, 각국의 경제적 여건에 따라 -8%에서 +10%까지 차별화하여 규정하고 있다. 한국은 교토의정서상에 개도국 지위확보로 제1차 공약기간 중 온실가스 감축의무는 없다. 유럽과 일본 등 부속서 I 국가는 2008년부터 제1차 공약기간에 교토의정서를 통해 할당받은 온실가스 감축목표를 이행 중이며 2013년부터 모든 국가를 동참시키는 ‘포스트 교토’ 논의가 진행되고 있다. 우리나라도 2013년이면 온실가스 감축의무를 이행해야 하는데 아직까지 구체적인 온실가스 감축계획을 국제사회에 내놓지 못하고 있다. 포스트 교토체제 진전에 따라 미국, 일본, 독일, 영국 등 선진국을 중심으로 온실가스 감축을 통한 산업구조 전환이 최대 현안과제로 부각되고 있다. 이러한 시대적 변화의 요구를 반영하여 이명박 대통령은 2008년 8월 15일 광복절 기념사에서 ‘저탄소 녹색성장’을 새로운 60년의 미래비전 및 새로운 국가성장전략(National Growth Strategy)으로 제시하였다.

저탄소 녹색성장은 온실가스과 환경오염을 줄이면서 지속적인 경제성장을 실현하는 것으로 온실가스 감축과 경제성장은 양립할 수 없다는 기존 고정관념을 깨는 용어이다. 이러한 국정 패러다임의 변화는 환경과 자원, 에너지 관련 문제의 해결 없이는 지속적인 경제성장과 삶의 질 향상을 기대하기 어렵다는 시각에서 추진되었다. 단기적인 성과보다는 근본적으로 경제의 체질을 개선하는 데 초점을 맞춘 것으로 보인다. 따라서 각 부문별로 저탄소 녹색성장이 제대로 이루어지려면 새로운 정책과 기술개발, 시장구조 재편 등을 통해 환경을 각 산업발전의 원동력으로 활용하는 발상의 전환과 구체적인 실천전략이 마련되어야 한다.

7 정식명칭은 ‘기후변화에 관한 유엔 기본협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)’이며, 지구의 온난화를 규제·방제하기 위한 국제협약이다.

농업부문의 녹색성장은 지속가능농업(Sustainable Agriculture) 보다 포괄적인 개념으로 농업생태계의 환경용량을 고려하여 환경적으로 건전하고, 경제적으로 수익성이 보장되는 성장을 의미한다. 녹색성장 실현을 위해서는 지역별·수계별 환경용량을 고려하여 재배기술과 저탄소 농법으로의 전환이 중요하다. 따라서 녹색성장의 목표 달성은 친환경농업과 저탄소농업 확대 등 지속가능한 농업체제로의 전환과 환경친화적 농업·농촌 기반정비 등을 통해 이루어질 수 있다. 농업부문의 저탄소 녹색성장 체제를 구축하려면 상당한 시간이 소요되므로 2030년을 목표로 기반구축단계(2009~2012), 활용단계(2013~2018), 정착단계(2019~2030)의 3단계로 나누어 접근하는 것이 바람직하다. 기반구축단계에서는 온실가스 감축을 위한 친환경농업육성, 신재생에너지 생산기반 구축, 배출권거래제와 청정개발체제 등을 활용한 시범사업 등을 추진해야 한다. 도약단계에서는 온실가스 배출량 데이터베이스 구축, 온실가스 저감기술의 보급 확대, 흡수기능 제고를 위한 인센티브 프로그램 적용 등이 이루어지도록 해야 한다. 정착단계에서는 온실가스 감축-흡수-적용 프로그램을 적절히 결합시켜야 한다.

농업부문의 저탄소 녹색성장 실현을 위한 핵심과제로는 우선 친환경농업 생산 및 유통기반을 확충하여야 하고, 생산된 친환경농산물이 신뢰받고 시장에서 차별화되도록 친환경농산물 인증제도가 철저하게 관리되어야 한다. 녹색성장의 핵심은 녹색기술의 개발과 보급에 달려 있으므로 에너지절감 녹색기술과 바이오매스 활용 등의 기술개발과 보급이 잘 이루어지도록 해야 한다.

농업부문의 온실가스를 흡수할 수 있는 기능을 가지고 있기 때문에 이를 활용한 탄소흡수형 정책개발이 이루어져야 한다. 농경지 토양의 유기탄소는 식물의 광합성작용에 의해 저장된 탄소가 생물의 잔해로 토양에 들어온 후 토양 내에서 분해되는 과정 중에 발생하는 물질로, 유기물 분해를 억제하면 유기탄소를 저장할 수 있다. 농경지 토양의 온실가스 흡수원 역할은 아직 교토메커니즘의 틀 안에서 이루어지지 않고 있다. 그러나 미국의 탄소 거래시장인 시카고 기후거래소(CCX)에서는 온실가스 감축프로젝트로 농경지 토양 탄소 흡수와 관련해서 상당한 양의 거래가 이루어지고 있어 농업부문의 새로운 소득원으로

활용되고 있다. 따라서 농경지 토양에서 온실가스 흡수를 높일 수 있는 조치가 있을 경우, 적절한 보상이 따르는 메뉴방식의 저탄소직불제 도입도 적극 검토되어야 한다.

농업부문은 기후변화협약에 대응하여 CDM 사업 추진 등을 통해 교토메커니즘을 적극 활용하는 방안도 모색되어야 한다. 국내 농업분야의 CDM사업 활용은 초기단계에 있으나, 해외사례를 참고로 가능한 사업 아이টে를 발굴하면 온실가스 감축은 물론 녹색성장에 크게 기여할 수 있다. 국내외 기후변화협상에 적극 참여하여 국제적인 동향과악이 잘 이루어져야 하고, 국내 기후변화 논의에 적극 참여하여 농업부문이 국내 온실가스 감축분 기여에 대해 상응하는 적절한 대가를 받도록 해야 한다. 특히 온실가스 의무감축이 이루어지는 경우 산업 부문별 감축할당과 감축수단 선택 등과 관련하여 상당한 논의가 이루어질 것이므로 적극적인 참여가 필요하고 적절한 협상전략을 모색하여야 한다.

농업분야의 녹색성장은 미래농업의 성장동력원 발굴에서 매우 중요한 분야이다. 따라서 저탄소 녹색성장의 국가발전전략을 농업발전의 기회로 활용하기 위해서는 녹색성장 업무를 전담할 수 있는 농림수산식품부의 조직 개편과 전담인력 확보 등 보다 적극적인 조치들이 이루어져야 한다.⁸ 농업부문의 저탄소 녹색성장이 지속적이고 성공적으로 이루어지기 위해서는 친환경농업정책과 저탄소 농업정책 및 녹색기술에 대해 관련주체들간의 공감대가 형성되어야 하며, 실제로 농업·농촌현장에 전파될 수 있도록 정책담당자, 농업인, 유관기관 관계자 등 혁신주체들의 적절한 역할분담과 협력체제가 구축되도록 해야 한다.

8 일본 농림수산성은 지구온난화 문제와 녹색성장에 보다 적극적으로 대처하기 위해 2003년에 대신관방 산하 직속기구로 농업관련 환경정책 수립과 조정 업무를 전적으로 담당하는 환경정책과를 설치하였다. 환경정책과에는 총무반, 기획반, 환경기술반, 자연환경반, 지구환경반, 국제조정반 등으로 구성되어 있다. 2007년에는 과명을 '환경 및 바이오매스 정책과'로 명칭을 변경하여 바이오매스 기획반과 지역환경반을 추가함으로써 조직과 업무를 확대하였다. 2008년말 현재 환경·바이오매스 정책과에는 과장을 포함하여 36명의 인력이 관련 업무를 담당하고 있다.

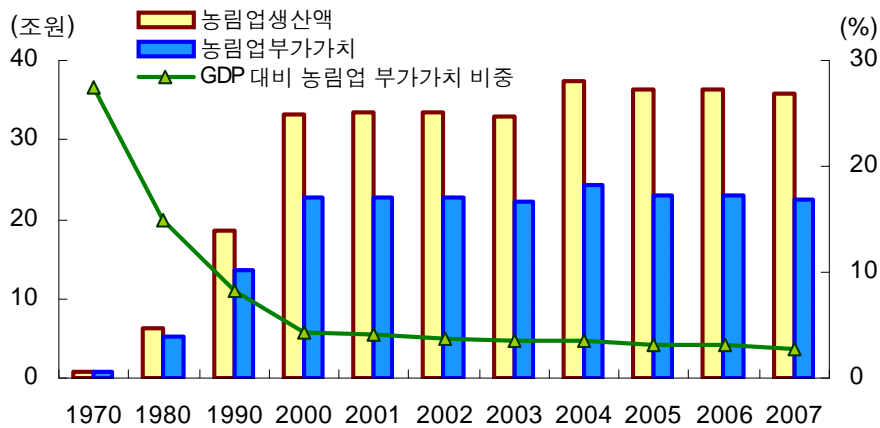
제 2 장

우리 농업의 현실

1. 농업생산

농림업 생산액은 2004년 37조 2,886억원으로 최고치를 기록한 이후 하향 추세를 보여 2007년에는 35조 8,372억원이었다. 농림업 부가가치액 역시 2004년 24조 4,353억원에서 점차 감소하여 2007년에는 22조 4,990억원으로 나타났다. 산업의 중심이 제조업 및 서비스업으로 이동하면서 전체 GDP 대비 농림업 부가가치액 비중은 1970년 27.5%, 1990년 8.2%, 2007년 2.8%로 크게 감소하였다.

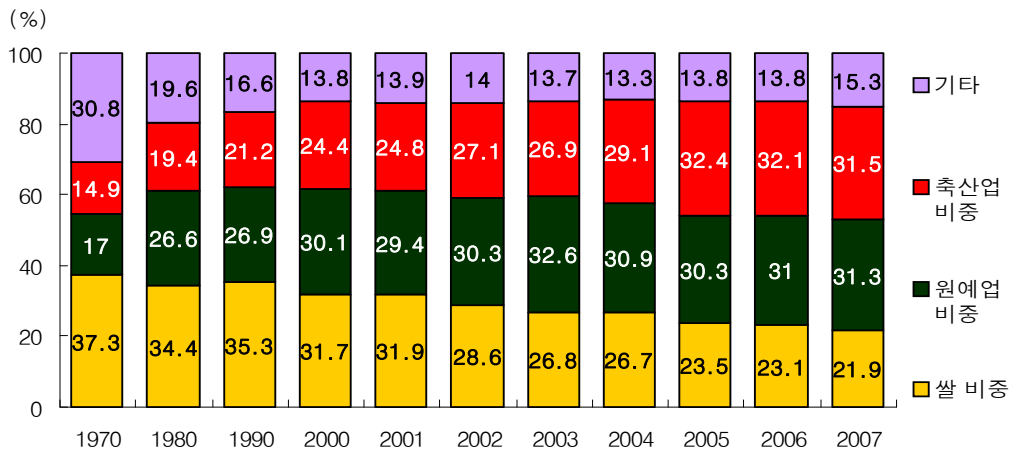
그림 2-1. 농림업 생산액 및 GDP 대비 농림업 부가가치 비중



자료: 농림수산물부, 「농림업생산액 및 생산지수」; 한국은행 국민계정(명목기준).

농림업 생산의 품목별 생산 비중을 보면 쌀의 비중은 1970년 37.3%, 1990년 35.3%, 2007년 21.9%로 지속적으로 감소했다. 반면 원예업과 축산업 비중은 각각 1970년 17%, 14.9%에서 1990년 26.9%, 21.2%로, 2007년 31.3%, 31.5%로 증가하였다. 즉, 농업 생산 체계가 과거 쌀 중심에서 최근 과일·채소 및 축산물 위주로 점차 변화하고 있다.

그림 2-2. 품목별 생산액 비중



자료: 농림수산물부, 「농림수산물 주요통계」, 각 연도.

2. 농업구조

2.1. 영세한 영농규모

우리 농업의 영세성은 그간의 구조조정을 통한 규모화 정책에도 불구하고 오랜 기간 지속되어 왔다. 2007년 1,231천 호의 농가가 1,782천ha를 경작하여 호당 면적은 1.45ha에 불과하다. 1990년 이후 농가호수는 30.3% 감소하였지만, 경지면적도 15.5%가 줄어 호당 경지면적은 21.3% 증가하는데 그쳤다.

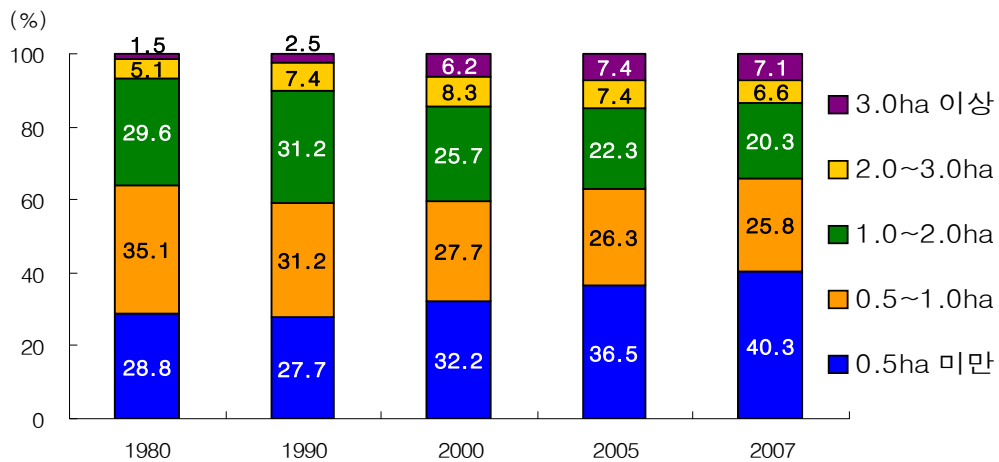
표 2-1. 농가호수, 인구, 경지면적의 변화

구분	1990(A)	2000	2005	2007(B)	증감율(B/A, %)
농가호수(천호)	1,767	1,383	1,273	1,231	-30.3
경지면적(천ha)	2,109	1,889	1,824	1,782	-15.5
- 호당 경지면적(ha)	1.19	1.38	1.43	1.45	21.3
농가인구(천명)	6,661	4,031	3,434	3,274	-50.8
농림업취업자(천명)	3,100	2,162	1,747	1,670	-46.1

자료: 농림수산식품부, 「농림수산식품 주요통계」, 각 연도.

<그림 2-3>은 1980년 이후 경지규모별 농가분포 변화를 나타낸 것이다. 1980~1990년에는 농가구성의 다수를 차지하는 1.0ha 미만의 농가계층의 비중이 줄고 1.0ha 이상 계층 비중이 늘었다. 그러나 2000년 이후에는 1.0ha 미만 계층, 특히 0.5ha 미만의 영세농이 크게 증가하고 있다. 2.0ha 이상의 농가 비중은 2000년 이후 2005년까지는 증가하였으나 2007년에는 다소 감소하였다. 0.5ha 미만의 영세농층은 농촌을 떠날 수 없는 고령농가들이 규모를 축소하여 영농을 지속하는 경우와 도시근교 취미농, 부업농의 증가에 영향을 받아 비중뿐만 아니라 농가 수도 증가하는 현상을 보이고 있다.

그림 2-3. 경지규모별 농가분포 변화



자료: 농림수산식품부, 「농림수산식품 주요통계」, 2008.

전업농 중심의 전문화와 규모화가 진행되면서 대농으로의 집중은 빠르게 이루어지고 있다<표 2-2>. 1995~2005년의 10년 사이에 논 3.0ha 이상의 대농 비중은 2.8%에서 4.9%로 2.1%포인트 늘었고, 이들이 경영하는 면적은 14.8%에서 26.4%로 11.6%포인트 증가했다. 축산에서는 집중도가 현저히 높아져서 젓소, 돼지, 닭의 대농 집중도는 70%를 상회하고 있다.

표 2-2. 대농 집중화 경향

단위: %

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

자료: 통계청, 「농업총조사」; 농림부, 「가축통계」, 각 연도.

2.2. 취약한 농업인력 구조

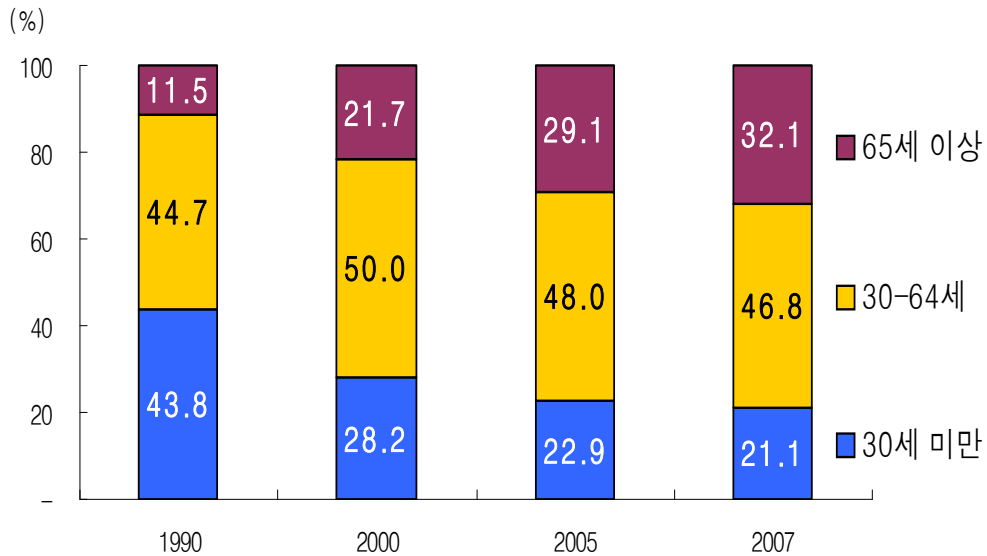
우리 농업의 한계인 토지자원의 영세성을 극복하기 위해서는 인적자본을 확충하고 기술력을 높이는 전략을 택해야 한다. 우리 농업인의 근면성과 강한 의지는 세계 어느 나라 농업인보다 강한 것으로 인정받고 있어, 우리 농업의 강점 중 하나로 인적자본의 경쟁력을 제시하기도 한다(농림부, 2004; 김정호 외, 2004).

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

2.2.1. 농업인력의 고령화

그동안 농업구조 개선과 농업경쟁력 강화를 위해 많은 재정을 투입했음에도 불구하고 영세성 탈피는 더딘 반면 고령화는 급진전된 것으로 나타났다. 농가 인구는 2007년에 3,274천명으로 1990년에 비해 절반 이하로 줄었다. 이 중 65세 이상 고령층 비중은 1990년 11.5%에서 2007년 32.1%로 약 3배나 증가하였다. 반면 30세 이상 64세 이하 계층의 비중은 44.7%에서 46.8%로 비슷한 수준을 유지하고 있다. 30세 미만 층은 43.8%에서 21.1%로 2배 이상 낮아졌다.

그림 2-4. 농가인구의 연령대별 분포



자료: 농림수산물부, 『농림수산물 주요통계』, 각 연도.

이와 같은 급격한 고령화는 그동안 구조조정 정책의 효과가 미흡했다는 주장의 근거가 되어 왔다. 즉, 농업구조가 개선되려면 유능한 젊은 농업인에게 자원이 집중되도록 정책을 펴야 하는데, 농업 부문 전반에 지원이 이루어짐으로써 경쟁력이 없는 영세농과 고령농가가 잔존할 수 있도록 했다는 것이다. 이른

바 선택과 집중이 이루어지지 않았다는 것이다.⁹

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

연령별 농업취업자 수 전망 결과에 의하면 10년 후에 30대 3만명, 40대 7만명, 50대 23만명 등 중심인력이 33만명 정도 될 것으로 보인다. 이는 현재의 50대 이하 인력 79만명의 42% 수준으로 핵심인력의 급격한 감소에 따른 어려움이 크게 나타날 가능성이 있다는 것을 의미한다.

2.2.2. 영농후계자 부족

후계자를 확보하고 있는 농가 비중이 갈수록 낮아지고 있다. 농업총조사 결과에 의하면 후계자가 있다는 농가는 1995년 13.1%, 2000년 11.0%, 2005년 3.6%로 비율이 급속하게 낮아지고 있다. 우리와 비슷한 소농국가인 일본은 후계자를 가진 농가가 53.6%(2003년)에 달해 우리의 사정이 매우 열악함을 알 수 있다.

9 그러나 구조조정 속도의 적정성에 대해 참고할 수 있는 기준이 없기 때문에 농업구조조정의 속도가 느리다고 단정하기는 어렵다. 한편, 우리농업의 구조조정 속도가 선진국에 비해 빠르다는 주장도 존재한다. 즉, 선진국의 경우 70~100여년이 소요된 농업부문의 구조조정 기간을 한국은 30년 이내로 단축했다는 것이다(이정환 외, 『경제위기를 넘어 21세기를 향하는 한국 농업과 농정비전 전략 시책』, 한국농촌경제연구원, 1998.) 다만 구조조정을 정책 목표로 드러내지 않았던 1970~1980년대보다도 정책목표로 분명히 한 1990년대 이후의 조정속도가 높지 않다는 점에서 비판받을 수 있다. 이에 대해서는 1990년 대에 농가와 농업 인구의 구성이 이동성이 떨어지는 노령층 중심으로 바뀐 것이 하나의 원인으로 지적된다. 고령농이 다른 산업부문으로 이동했을 때 사회적 생산성과 후생이 증가할 가능성이 적다면 고령농의 다른 산업부문으로의 이동을 통한 농업의 규모화는 효과적인 구조조정이라 볼 수는 없다는 견해가 있다.

신규 진입농의 수는 2000년 농업총조사에서 5만 5,128호, 2005년에는 4만 9,840호로 조사되었다.¹⁰ 연령대 별로 보면 40대 이하의 신규진입농(영농경력 5년 미만)은 2000년 3만 376호(55.1%)에서 2005년 2만 2,129호(44.4%)로 8,247호가 감소한 반면에 60대 이상의 고령농은 2000년 1만 1,986호(21.7%)에서 2005년 1만 3,168호(26.4%)로 1,182호가 증가하였다. 신규 진입농에서도 고령화 현상이 나타나고 있는 것이다.

표 2-3. 영농경력 5년 미만 농가의 경영주 연령별 분포

단위: 호, %

구분	2000(A)	2005(B)	B/A
30세 미만	2,928	1,024	35
30대	13,181	6,879	52
40대	14,267	14,226	100
50대	12,766	14,543	114
60대	9,973	10,461	105
70세 이상	2,013	2,707	135
계	55,128	49,840	90

자료: 통계청, 「농업총조사」, 2000, 2005.

2.2.3. 법인경영체의 현실과 도전

시장 환경이 변하고 기술이 진보함에 따라 농업 부문에서도 시설, 기계·장비, 에너지 등에 많이 의존하는 자본집약적 경영체가 증가하고 있다. 많은 자본을 투입하는 대규모 경영체일수록 경영관리가 중요하다는 점은 변화의 중요한 부분 중 하나이다. 1인 경영주에 의존하는 가족농적 경영체의 한계를 벗어나기 위해서 1990년 초부터 영농조합법인과 농업회사법인 등 법인경영체의 농업생산 및 유통·가공 비중을 확대하기 위한 정책이 실시되어 왔다.

¹⁰ 농업총조사가 5년 단위로 이루어지므로 경영주의 영농경력이 5년 미만인 농가를 5년간의 신규진입 농가로 볼 수 있다. 단, 지난 5년간 신규로 진입했다가 퇴출한 농가는 이 숫자에 잡히지 않으며, 기존 농가를 승계한 후계자인 경우는 신규농가가 진입한 것은 아니기 때문에 이 통계도 엄밀하게 말하면 신규농가를 정확히 의미하는 것은 아니다.

표 2-4. 농업법인사업체 수

단위: 개

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
운영 중인 농업법인	5,208	5,167	5,598	5,432	5,492	5,260	5,308	5,520
영농조합법인	3,852	3,919	4,315	4,274	4,425	4,293	4,410	4,624
농업회사법인	1,356	1,248	1,283	1,158	1,067	967	898	896

자료: 통계청, 「2007년 기준 농어업법인사업체통계조사 결과」, 2008.

그러나 많은 영농법인이 부실화되면서 정책 효과가 미비한 것으로 지적되기도 하였다. 농가 수준에서 법인경영의 장점을 활용할 기초가 형성되지 않아 운영의 묘를 살리지 못한 측면이 많았기 때문이다. 2007년말 농업법인당 자산은 15억 1천만원, 부채는 9억 9천만원, 자본은 5억 2천만원인 것으로 나타나, 농업법인의 부채비율(부채/자본)은 188.5%에 이른다. 이 비율은 2007년 전산업(제조업) 부채비율 106.5%(97.8%)¹¹에 비해 두 배 가까이 높은 것으로 농업법인의 재무 구조가 열악함을 반영한다.

농업법인 등 회사 형태의 경영체는 주로 개별 농업인을 중심으로 결성되었으나 최근에는 협동조합, 개인 기업, 마을 등이 중심 주체가 된 다양한 형태가 출현하고 있다. 협동조합에 의한 법인조직의 결성은 법인의 규모화, 고령·영세농의 문제 해결 측면에서도 주목받고 있다. 나투어영농조합법인, 순천조합의 농지임대에 의한 마을단위 영농 시도 등도 새로운 형태로 관심을 끌고 있다.¹²

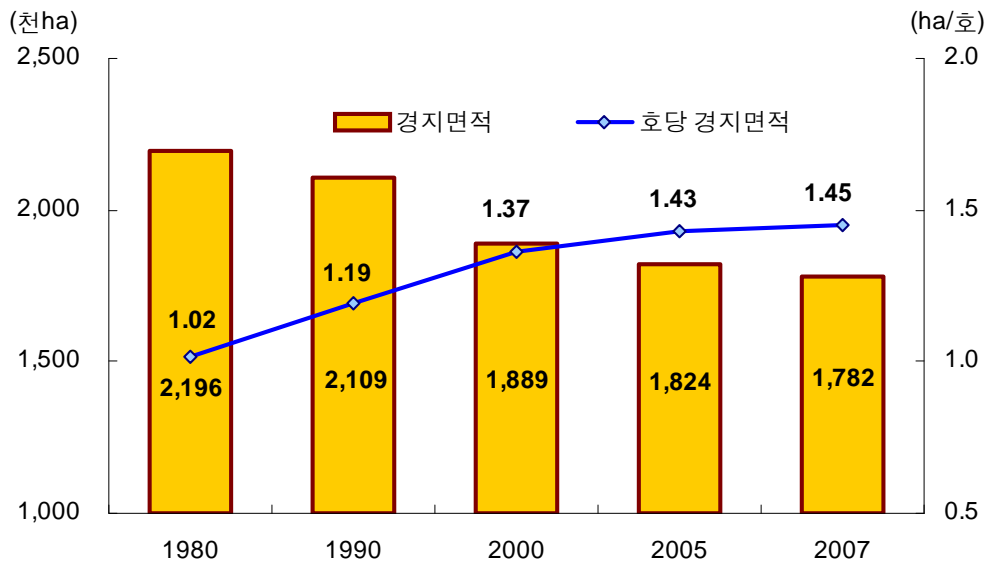
11 한국은행, 「2007년 기업경영분석」, 2008.

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

2.3. 농지면적 감소

2007년 현재 경지면적은 1,782천ha로 국토의 17.9%이며, 논이 1,070천ha, 밭이 712천ha이다. 경지면적은 1968년 2,342천ha를 정점으로 전용과 유희지의 증가로 인해 줄어들었고, 1968~2007년 동안의 순 감소면적은 560천ha에 달한다.

그림 2-5. 경지면적 및 호당 경지면적



자료: 농림수산식품부, 「농림수산식품 주요통계」, 각 연도.

한편 경지의 비농업적 이용을 위한 전용 요구는 갈수록 높아지고 있다. 농지 전용은 1980년대 후반부터 본격화 되었으며 2000년에 둔화되었다가 2004년 이후 다시 증가하였다. 1968~2005년에 전용된 경지 980천ha 중 46.5%인 456천ha는 비농업용으로 전용되었으며, 나머지는 유희·유실되었다. 한편 농가의 농지 이용률도 감소하고 있다. 1980년 이후 2006년까지 약 40만ha의 경지가 줄어들었고, 식부면적은 두 배에 가까운 90만ha가 줄어들었다.

표 2-5. 용도별 농지 전용 추이

단위: ha, (%)

구분	총면적	공용·공공용	주택시설	광·공업	농·어업용	기타
1995	16,279	5,252	2,352	1,675	4,687	2,313
2000	9,883	4,059	1,742	1,142	1,581	1,359
2005	15,659	7,396	2,340	862	2,245	2,816
2006	16,215	5,593	3,517	1,334	2,442	3,329
2007	24,666	11,961	3,949	2,249	1,570	4,937
합계 (1981~2007)	280,773 (100.0)	123,524 (44.0)	48,092 (17.1)	27,764 (9.9)	43,658 (15.5)	37,735 (13.4)

주: 공용·공공용 시설은 학교시설 포함.

자료: 농림수산식품부, 「농림수산식품 주요통계」, 2008.

표 2-6. 경지면적과 식부면적 변화

단위: 천ha, %

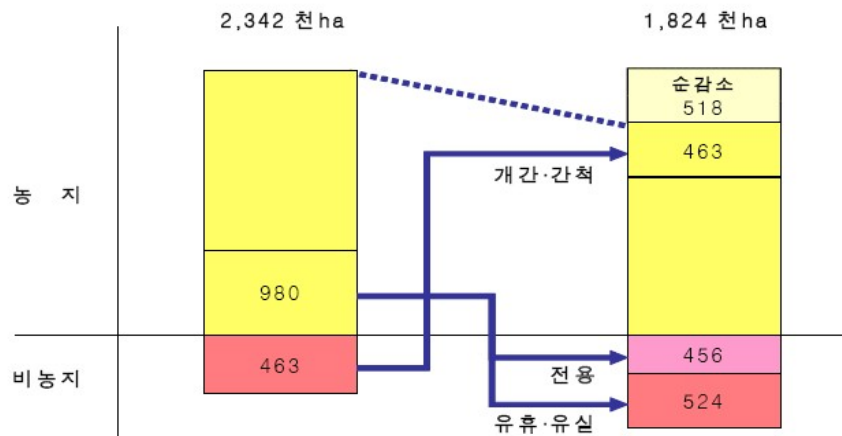
구분	경지면적	식부면적	이용률
1990	2,127	2,409	113.3
2000	1,898	2,098	110.5
2005	1,824	1,921	104.7
2007	1,782	1,856	103.1

자료: 농림수산식품부, 「농림수산식품 주요통계」, 각 연도.

전체 경지면적 중 임차지의 비율은 2005년 현재 42.3~45.3%에 달하는 것으로 추정된다.¹³ 이는 일본의 17.7%(2003년)에 비해 현저히 높은 비율이다. 농지가격이 높아 임차 중심의 영농 규모화가 진행되어 온 결과이며, 이용과 소유의 대립 관계가 농지 문제의 중심에 있음을 보여주는 것이기도 하다.

13 「농가경제조사」의 표본농가를 기준으로 한 경우 42.3%이고, 「농산물생산비조사」의 표본농가를 기준으로 하면 45.3%이다.

그림 2-6. 농지감소 경로(1968~2005년)



자료: 농림부, 『농림통계연보』를 근거로 하여 작성.

전반적인 규제완화의 흐름 속에서 농지 소유규제가 완화되면서 일부 도시 근교나 개발지역 중심으로 투기적 농지 소유가 증가하고 있다. 한편으로는 농촌인구의 감소와 농업인력의 고령화에 따른 유휴·유실 등으로 농지가 빠르게 감소하고 있다. 또한 농업진흥지역 안의 농지전용도 늘어나고 있다. 즉 농지에 대한 지역별 수요가 큰 차이를 나타내면서 전체적으로 농지가 감소하고 있어 농가 감소에 따른 규모증가의 효과를 잠식하고 있는 측면도 있다.

2.4. 자본 및 기술 기반 취약

농업의 수익성이 제조업 및 서비스업에 비해 낮고¹⁴, 민간자본 유입에 대한 각종 규제와 정서적 거부감이 존재하며, 정책자금 의존도가 높아 민간자본의 농업 부문으로의 유입이 제한적이다.

¹⁴ 2007년 농업법인의 매출액 영업이익율은 1.6%로 2007년 전산업(제조업) 매출액 영업이익율 5.5%(5.9%)에 비해 크게 낮은 수준이다.

농업의 기술적 기반 역시 취약하다. 이는 열악한 기술개발-교육-보급 시스템과 고령 영세농 위주의 농가구조와 관련이 있다. 즉, 농업 R&D 수준이 선진국에 비해 크게 떨어지며 기술 보급체계가 선진화 되지 못해 농업인의 기술 수요를 충분히 충족시키지 못하고 있다.¹⁵ 또한 농업인들에 대한 다양한 수준의 재교육, 전문교육이 부족해 기술 수준이 향상되고 있지 못하다.

한편, 2007년 농림 부문 R&D 예산은 농림 부문 전체 예산의 3.9%, 국가 전체 R&D 예산의 5.1% 수준이었다. 국가 전체 R&D 예산 대비 농림 부문 R&D 예산 비중은 2000년 이후 계속 감소하고 있다.

표 2-7. 농림 부문 R&D 예산 및 비중

단위: 억원, %

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
농림 부문 R&D 투자액	2,648	2,866	3,199	3,551	3,848	4,154	4,675	4,936
국가 전체 R&D 예산 대비 농림 부문 R&D 예산 비중	7.1	6.4	6.2	5.5	5.4	4.8	5.1	5.1

자료: 한국과학기술기획평가원, 「농림수산식품 R&D 추진체계 진단·평가 및 미래지향적 개편방안 연구」, 2008.

3. 생산성과 소득

3.1. 생산성 정체

지금까지 살펴본 바와 같이 한국 농업은 농업인의 고령화와 젊은 농업인의 유입 부족, 규모화 정책의 효과 미흡에 따른 경지 규모 영세성 지속, 각종 규제와 민간 자본 유입 부족에 따른 기업적 경영 미흡, 열악한 기술개발-보급-교육

¹⁵ 우리나라의 분야별 농업기술 수준은 세계 최고수준을 100으로 했을 때 약 60~80% 수준이다(농촌진흥청, 「농업과학기술 중장기연구개발계획(안)」, 2006.).

시스템에 따른 낮은 기술 수준 등으로 인해 농업 생산성이 정체되어 있다. 노동생산성, 토지생산성이 크게 향상되지 않고 답보 상태이며, 자본생산성은 지속적으로 하락하고 있다. 농업의 경쟁력 강화는 생산성의 지속적인 증가를 통해 가능하므로, 생산성 향상을 위한 대책 마련이 필요하다.

표 2-8. 요소별 생산성 추이

연도	노동생산성(원/시간)	토지생산성(원/10a)	자본생산성
1995	9,387	954,171	0.61
2000	11,778	1,050,677	0.47
2005	12,297	1,140,668	0.36
2006	13,384	1,160,585	0.36
2007	12,839	1,077,383	0.34

주: 노동생산성=농업부가가치/영농시간, 토지생산성=농업부가가치/경지면적, 자본생산성=농업부가가치/농업자본액.

자료: 농림수산식품부, 「농림수산식품 주요통계」, 2008.

3.2. 농가소득구조 취약

농가소득 수준이 낮고 불안정하며 농가 간 격차가 확대되면서 빈곤화의 문제가 제기되어 왔다. 1990년대 중반 이후 농가소득이 정체되면서 도·농 간의 격차는 OECD 국가 중에서 가장 큰 것으로 나타나고 있으며, 앞으로도 이 문제는 더 심화될 것으로 전망된다. 농가소득이 매년 크게 변동하여 합리적 의사결정이 어렵고 한 번 실패하면 회복하기가 어렵다는 점도 문제다. 농가소득이 안정적이지 못한 것은 변동이 심한 농업소득에 대한 의존도가 높고, 농외소득도 임시 고용 형태의 취업에 의존하는 비중이 높아 안정성이 부족하기 때문이다.

2007년 농가소득은 2000년에 비해 명목기준으로 38.6% 증가했으나, 농업소득은 오히려 감소하였다. 농가소득 증가는 주로 이전소득 증가에 의한 것으로 그 비중은 2000년 20.6%에서 2007년 32.7%로 증가하였다. 이는 농업소득과 농외소득이 정체되고 이전소득에 대한 의존성이 늘어나 농가 소득구조가 취약해지고 있음을 의미한다.

표 2-9. 원천별 농가소득

단위: 천원, %

구분	농가소득	농업소득	농외소득	이전소득 및 비경상소득	비중
1990	11,026	6,264	2,841	1,921	17.4
2000	23,072	10,897	7,432	4,743	20.6
2005	30,502	11,815	9,884	8,803	28.9
2006	32,304	12,092	10,037	10,175	31.5
2007	31,968	10,406	11,097	10,465	32.7

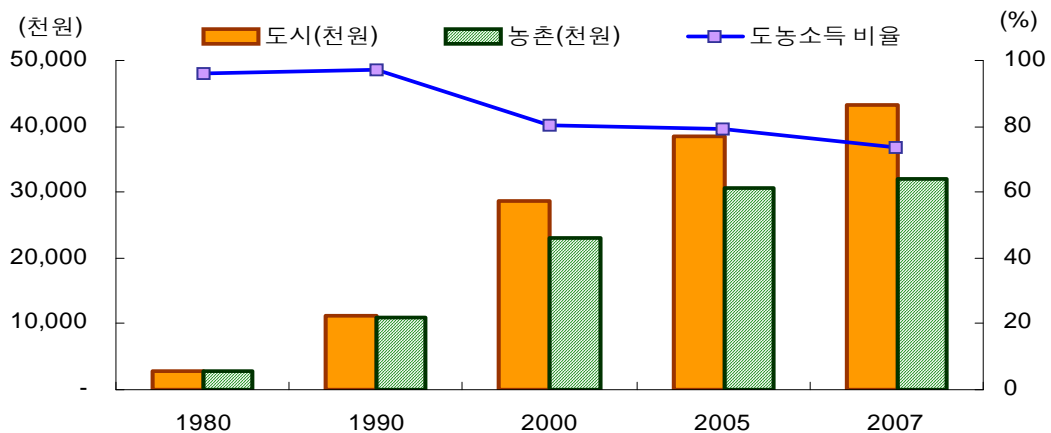
주: 비경상소득은 2003년부터 이전소득에서 분리·신설된 항목으로 경조수입, 퇴직일시금 등이 있음.

자료: 농림수산식품부, 「농림수산물 주요통계」, 2008.

3.3. 도농소득격차 확대

1990년대 중반 이후 도·농간의 소득 격차는 급격히 확대되어 왔다. 한 예로 1995년 농가소득은 도시 근로자 가구소득의 95.1%였으나 2007년에는 73.8%로 낮아졌다.

그림 2-7. 도농소득 비율



자료: 농림수산식품부, 「농림수산물 주요통계」, 2008.

장기전망 분석 결과에 따르면 2005년 대비 2030년의 호당 농업소득은 34%, 호당 농가소득은 114% 증가할 것으로 나타났지만, 1인당 GDP는 206% 증가할 것으로 전망되었다(정부·민간합동작업단, 2006). 이 전망 결과는 앞으로 도·농간 소득 격차가 더욱 확대될 수 있음을 시사한다.

표 2-10. 농가소득, 농업소득, 1인당 GDP 전망

단위: 천원, 천달러, (%)

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

자료: 1) 농가소득 전망 자료는 김정호 외(2007).

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

소득 문제의 또 다른 양상은 소득의 상대적 격차와 빈곤이다. 농가 고령화가 급속히 진행되면서 저소득 상태에 처한 농가가 많아지고 있고, 일단 빈곤 상태에 빠진 농가는 이를 극복하기 어려워진다. 박준기 외(2005)는 농가 중 약 12%를 절대빈곤 수준으로 보았으며, 차상위 계층까지 포함한 15% 정도의 농가를 저소득 농가로 구분하였다. 5년 동안 4회 이상 빈곤 상태에 처한 농가는 5.7%, 3회 이상은 12.9%였는데, 이들은 대부분 1ha 미만의 영세소농, 또는 고령농으로서 소득은 가계비의 절반 정도를 충당하는 수준이었다.¹⁶

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

농의소득 기반이 취약하고 영농규모마저 작은 중소농의 저소득 문제는 심각하다. 노후 생활을 위한 복지 수단도 국민연금이 대부분이나 많은 농업인들이 연금보험료 부담 때문에 가입하지 않았거나, 가입했다더라도 낮은 연금 급여 수준을 선택하였기 때문에 연금이 은퇴 후 생활을 보장하기 어렵다.¹⁷

요컨대 우리 농업은 기반이 기본적으로 허약한데다 더 악화되는 추세로서 변화 대응력이 매우 취약한 상태에 있다. 경쟁력에 영향을 미치는 기본요소인 토지, 인력, 자본, 기술 기반이 취약한데다 농업 부문으로 유입되기보다 오히려 농외 부문으로 유출되는 경향이 있다. 영농 규모의 영세성과 필지의 분산으로 규모의 경제 효과가 나타나지 못하고, 경자유전 원칙에 의한 농지소유 및 임대차 제약으로 효율적인 농지 이용과 규모화가 부진한 실정이다. 농업인구는 감소하고 고령화가 진전되는 반면 영농후계인력이 부족하여 인력기반 역시 허약하다. 한편 비농업 부문으로부터 민간자본의 유입이 원활하지 못해 농업 부문의 성장에 필요한 자금 조달에 어려움을 겪고 있다. 농업 R&D도 품목 특화적 첨단기술 수준이 떨어지고, 개발된 기술의 실용화가 부족하여 농업인의 기술수요를 충족시키지 못하고 있다.

17 이 문제는 정책적으로 큰 관심을 끌고 있지 못하다. 문제의 핵심은 국민연금에 대한 농업인의 이해 부족 또는 오해에서 비롯되고 있으나, 이를 계도해야 할 국민연금 측의 소극적인 자세도 문제점으로 지적된다. 사실 대부분의 농업인은 저소득층이기 때문에 국민연금에 가입하면 자기가 부담하는 것 이상의 연금급여를 받을 수 있으나, 당장의 부담 때문에 연금에 가입하지 않거나, 낮은 연금 급여 수준을 선택하여 손해를 보고 있는 셈이다.

제 3 장

그동안의 농정 추진과 평가

1. 과거 정부의 농정기조

1990년대 초반 UR협상 타결 이후 시장개방 확대에 대응한 ‘개방농정’은 1997년말부터 우리나라에 불어닥친 IMF 체제를 전후하여 정책기조 상의 큰 차이를 나타내었다.

1993년 출범한 문민정부(1993~1997년)는 집권 초인 1993년말, WTO 체제 하의 본격적인 시장개방에 적극적으로 대응하기 위해 당초 1992~2001년까지로 계획되었던 「42조원 농어촌구조개선사업」(이하 42조 사업)을 1998년까지 3년 앞당겨 실현하도록 하였다. 또한 국민성금 성격이 있는 「15조원 농어촌특별세사업」(이하 ‘15조 사업’)을 통해 2004년까지 10년간 한시적으로 투입할 수 있는 재원을 확충하여 주로 현대적인 생산시설과 유통시설 인프라 기반을 구축하여 시장개방 확대에 대응할 수 있도록 경쟁력을 강화하고자 하였다.

한편 초유의 외환·금융위기라는 매우 어려운 상황에 집권한 국민의정부(1998~2002년)는 불안해진 농촌경제를 희생시키고 농가경영을 안정시키기 위해 1998년에 종료되는 42조 사업에 이어 1999년부터 2004년까지 6년간 중기 재정계획에 해당하는 「제2단계 농업농촌 투융자계획」(이하 ‘45조 사업’)을 수립하였다. DDA 농업협상 타결에 대비하고 한·칠레 FTA 등의 FTA 체결 확대를 주도한 참여정부(2003~2007년)는 2004년말에 향후 10년간 119조원의 「중

장기 투융자계획」(이하 ‘119조 사업’)을 수립하였다. 즉, 국민의정부와 참여정부는 IMF 이후 농가부채 증가 등 농가경제의 어려움을 해소하는 차원에서 부채경감대책을 비롯해 직접지불제 등 직접적인 농가소득 보전에 주력하였으며, 그밖에 대안적 정책으로 국민의정부에서는 친환경농업을 적극 육성하고 참여정부에서는 균형발전 차원의 신활력사업, 삶의질 향상 정책 등 농촌정책을 추진하였다.

즉, 문민정부는 UR협상 타결에 따른 시장개방에 대응하기 위한 경쟁력 기반 구축에 농정의 중점을 두었으며, 국민의정부는 IMF에 따른 농가경영의 안정을 위한 소득안정정책과 친환경농업, 참여정부는 DDA협상과 FTA 확대에 대응한 소득보조와 농촌정책에 중점을 두고 농정을 추진하였다.

표 3-1. 과거 정부의 농정기조

정부	정책환경과 목표	농정기조
문민정부 (1993~1997년)	UR협상 타결에 따른 시장개방 대응 경쟁력 제고	규모 확대, 농기계 반값공급, 생산유통시설 투자에 집중
국민의정부 (1998~2002년)	IMF사태에 따른 외환위기 극복과 농촌회생	중소농 지원과 친환경농업, 고품질농업에 치중
참여정부 (2003~2007년)	DDA협상과 FTA 확대에 대응	농가소득 직접보조와 농촌활성화

표 3-2. 과거 정부별 투융자 사업과 주요 정책

정부	투융자사업	주요대책
문민정부 (1993~1997년)	「42조 농어촌구조개선사업」 「15조 농어촌특별세사업」	「농어촌발전대책」: 규모화, 생산 기반 등 인프라 구축
국민의정부 (1998~2002년)	「45조 농업·농촌투융자계획」	「농업·농촌발전대책」: 중소농 지원과 친환경농업, 고품질 농업
참여정부 (2003~2007년)	「119조 중장기투융자계획」	「농업·농촌종합대책」: 농가소득 직접 보조와 농촌활성화

2. 과거 정부의 주요농정 추진

우리나라 농업과 농정은 1990년대 들어 본격적인 개방화 시대로 접어들었다. 국제적으로는 1986년부터 세계 농업의 새로운 질서를 만들어 갈 우루과이라운드(UR) 협상이 진행되고 있었으나, 정부는 국내 문제에 치중한 나머지 시장개방에 대한 준비가 소홀할 수밖에 없었다. 이에 피폐해진 농촌경제의 부흥이 농정 당국의 당면 과제였다.

1980년대에는 중반 이후부터 농가 부채가 늘어나고 도·농간 소득 격차가 확대되는 등 농촌경제의 전반적인 침체가 심화되면서 국가 차원에서 농촌경제를 활성화시키기 위한 대책이 추진되었다. 1986년에 수립된 「농어촌종합대책」은 종합대책의 첫 시도였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 동 대책은 주로 농촌 공업화를 통한 농외소득원 개발, 농어촌 생활여건의 개선, 농어민의 부담 경감 등을 강조하여, 본질적으로 농업의 체질 강화와 구조개선을 위한 중장기 대책을 일관성 있게 추진하는 단계까지는 이르지 못하였다.

우리 경제는 1980년대 중반 이후 국제수지가 흑자로 전환되면서 국제적인 지위가 크게 향상되었다. 이에 따라 그동안 수입제한에 대해 관대했던 미국 등 주요 선진국들로부터 국내 농산물 시장에 대한 개방 압력이 강화되기 시작하였다. 급기야 1989년에 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정) 체제의 BOP(국제수지조항)를 졸업하게 되면서 정부는 농산물 수입자유화 예시계획을 발표하고 미국, 캐나다, 호주 등과 쌍무협상도 진행하기에 이르렀다.

농업 부문의 시장개방을 둘러싼 논쟁은 1993년 12월 UR 협상의 타결과 함께 정점에 달했으며, 시장개방에 대한 인식이 부족하였던 1990년대초의 우리나라 농업과 농정에 커다란 충격을 주었다. 농업인은 물론 소비자를 비롯한 일반 국민들까지 농촌의 붕괴를 우려할 만큼 총체적 위기로 인식되었다. 이에 대해 정부는 시장개방 진전에 대응하여 농업의 체질을 강화하기 위한 농정제도 개혁과 함께 구조개선사업을 추진하기 시작하였다. 즉, UR 협상이 타결된

1994년부터 우리나라 농업정책은 ‘개방농정’ 체제로 전환되었고, 농업의 국제 경쟁력을 제고하기 위한 구조개선에 그 초점을 맞추었다.

표 3-3. 1990년 이후 농정 전개 과정

연도	농정 여건, 주요정책 내용
1991. 7	「농어촌구조개선대책」(총 42조원 투자계획) 발표
1993. 12	우루과이라운드(UR) 협상 타결
1994. 6	문민정부 「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안」 발표 「농어촌발전특별세사업」(총 15조원) 신설
1995. 1	WTO 체제 출범
1997. 12	외환·금융위기 돌발, IMF 관리체제 진입
1998. 10	국민의정부 「농업·농촌발전계획」 수립
1999. 2	「농업·농촌기본법」 제정
2000. 1	농업기반공사 설립(농조, 농조연, 농진공 3개 기관 통합)
2001. 7	통합농업협동조합(농협, 축협, 인삼협) 설립
2002. 1	DDA 협상 개시 대통령자문 ‘농어업·농어촌특별대책위원회’ 설치
2003. 2	참여정부 출범, 「미래를 열어가는 농촌」 구상
2004. 2	「농업·농촌종합대책」 발표 한·칠레 FTA 협상결과 비준동의안 국회 통과
2005. 11	쌀 관세화유예 협상결과 비준동의안 국회 통과
2006. 6	한·미 FTA 협상 개시
2007. 4	한·미 FTA 협상 타결

1993년 2월에 출범한 문민정부는 UR 농업협상의 타결에 대비하여 중장기 농정대책의 수립에 착수하였다. 동년 12월 대통령 비서실에 농수산수석비서관 직을 신설하고 1994년 1월 대통령 자문기구인 ‘농어촌발전위원회’를 설치하여 6월에 「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안」을 확정하였다. 이 대책에서는 1992~2001년까지로 계획되었던 42조 사업을 1998년까지 3년 앞당겨 실현하도록 하였으며, 국민성금 성격의 15조 사업을 신설하여 2004년까지 투입할 수 있도록 재원을 확충하였다.

문민정부가 1994년 6월 수립한 「농어촌발전대책」을 기초로 추진한 주요 농정은 첫째, 쌀, 축산, 원예 등 전업농 육성과 영농조합법인과 농업회사법인 등

법인경영체 육성, 둘째, RPC(미곡종합처리장), LPC(축산물종합처리장), APC(청과물종합처리장), 간이집하장, 도매물류센터 등 유통시설 현대화, 셋째, 유리온실, 자동화 비닐온실 등 원예시설 현대화 사업 추진, 농림수산사업 통합실시요령에 의한 농정추진체계 개선 등이었다.

표 3-4. 문민정부의 「농어촌발전종합대책」 주요 내용

구분	농정 주요 내용
농업의 중추 역할을 담당할 경영체 육성	<ul style="list-style-type: none"> - 쌀 중심의 전업농 10만호, 축산 전업농 3만호, 과수·채소 등 전업농 2만호 육성을 위한 경영규모 확대, 기계화, 시설자동화 지원 - 영농조합법인, 농업회사법인 등 법인경영체 육성으로 기업적 경영 유도
생산·유통·가공의 계열화 및 농업의 1·2·3차 복합 산업화	<ul style="list-style-type: none"> - 농업인이 생산뿐만 아니라 저장·가공·판매까지 함께 할 수 있도록 품목별 전문생산자 조직 육성 - RPC(미곡종합처리장), LPC(축산물종합처리장), APC(청과물종합처리장), 간이집하장, 도매물류센터 등 유통시설 현대화
기계화·자동화 영농체계 구축 위한 생산기반완비와 지원제도개선	<ul style="list-style-type: none"> - 1998년까지 진흥지역 논 136천ha 경지정리 완료, 2004년까지 20만ha 대구획 재경지정리 - 축산·원예단지 시설자동화, 시설·장비 국산화, 수출 대상국의 위생기준에 적합한 시설 모델 보급
기르는 어업과 경제성 있는 산림자원 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 양식어장 신규개발, 인공어초시설과 치어생산·방류 확대, 노후 어선의 폐선 교체를 위한 자금 지원 - 노후어항 시설의 조기 정비, 미완공 어항에 대한 완공 위주의 집중 투자 - 200개 연안 어업권역에 어선 계류시설, 항포구, 정화시설, 어촌관광시설 등 어촌 환경 종합 정비 - 수종개량과 조림방법 다양화로 경제 임업 유도, 휴양림 등 산림의 공익기능 확충 - 산림작업 기계화·생력화를 위한 임도시설 확충과 임업구조 개선, 산촌 정주기반 조성
농정 추진체계의 상향식 개편	<ul style="list-style-type: none"> - ‘농림수산사업 통합실시요령’ 작성으로 농림수산부 시행 사업 프로그램 상세 제시와 투명성 제고

1998년 2월에 출범한 김대중 정부(국민의정부)는 1997년 말에 급습한 외환·금융위기라는 매우 어려운 상황에서 집권하였다. 이러한 여건 하에서 농업 부문도 예외 없이 시련을 맞게 되었다. 국민의정부는 불안해진 농촌경제를 회생시키기 위해 농가의 경영안정에 역점을 두면서 동시에 협동조합 등 농업관련 조직의 구조조정을 강력히 추진하였다. 그리고 1998년까지 완료된 42조 사업의 성과를 보완하면서 지속적인 농업투자를 지원하기 위한 중장기계획 수립에 착수하였다.

1998년 3월 「농정개혁위원회」를 구성하여 국민의정부가 시행할 농정의 틀과 개혁방안을 담은 「농업·농촌발전계획 - 농업인과 함께 하는 열린농정 실천계획」을 기초로 동년 10월에 「농업·농촌발전대책」을 확정하고 1999년부터 2004년까지 6년간 중기재정계획에 해당하는 총 45조원 규모의 제2단계 농업·농촌투융자계획을 수립하였다. 또한 5대 개혁과제로서 농정조직 개혁, 농산물 유통개혁, 협동조합개혁, 투융자제도 개혁, 농업 관련 규제개혁 등을 추진하였다.

2001년에 DDA 다자간 무역협상이 시작되자 국민의정부는 2002년 1월에 시장개방 확대에 대비하여 농어업대책을 마련하기 위한 「농어업·농어촌특별대책위원회」(이하 농어업특위)를 설치하였다. 농어업특위는 현재까지 위상 변화를 거치면서 존속되어 「농업·농촌종합대책 수립」 등의 정책 활동을 수행하고 있다.

국민의정부가 「농업·농촌발전대책」을 기반으로 추진한 주요 농정은 첫째, 친환경 인증, 친환경 직불제 등 친환경농업 육성, 둘째, 농업경영 안정을 위한 정책자금 금리인상 최소화 및 농·축산 경영자금 확대 공급, 정책자금 및 농·축협의 상호금융자금 상환기간 연장, 외환위기로 어려움을 겪는 축산 부문 특별지원 추진, 셋째, 농산물 직거래 확대, 공영도매시장 거래방식의 다양화, 유통명령제 도입 등 유통개혁 추진, 넷째, 농·축·인삼협동조합의 통합, 농촌진흥공사·농지개량조합·농지개량조합연합회의 통합, 농업통계와 농산물검사소를 농산물품질관리원으로 통합하는 등 농림조직의 대대적인 개혁 추진 등이었다.

표 3-5. 국민의정부의 「농업·농촌발전대책」 주요 내용

구분	농정 주요 내용
지속가능한 친환경농업 육성	- 환경오염 최소화를 위한 영농체계를 지역단위로 구축, 유기농업 등 친환경농업 직접지불제 도입, 친환경농산물 표시제 도입 등 친환경농업 육성 추진
소비자 지향적인 품질고급화·안전성 제고	- 농산물 품질인증 및 친환경 인증제도의 강화, 농산물 안전성 검사체계 및 소비자 감시기능 강화, 농산물과 가공식품의 품질·안전성 기준 국제화
외환위기에 따른 농가 경영안정을 위한 대책 추진	- 정책자금 금리인상 최소화, 농·축산 경영자금 확대공급, 정책자금 및 농·축협 상호금융자금 상환기간 연장, 외환위기로 어려움을 겪는 축산부문 특별지원(수출업체, 가축계열업체에 긴급운영자금 지원 등)
직거래 등 유통개혁 추진	- 농산물 직거래 확대, 공영도매시장 거래방식 다양화, 유통명령제 도입
협동조합 개혁	- 중앙회 독립사업부제(전문경영인체제) 강화, 경제사업 부문의 유통·판매기능 강화 - 부실조합의 과감한 정비 및 조합합병을 위한 경영개선 명령·합병권고·인가 취소 등을 추진
농업인 등에 대한 보조의 단계적 감축	- 농업경영종합자금제도 도입 - 지자체에 포괄보조 성격의 제도 확충(지역특화 사업), 지자체에 대한 평가기능 강화
농림행정 조직개편 및 정부투자기관 개혁	- 농업통계사무소와 농산물검사소를 '농산물품질관리원'으로 통합, 농촌진흥공사·농지개발조합·농지개발조합연합회를 농업기반공사(현 농어촌공사)로 통합

2003년 2월에 출범한 참여정부는 DDA 협상의 진전과 칠레와의 FTA 체결, 2004년 쌀 재협상 등 시장개방 폭의 확대가 불가피한 상황에서 농정의 비전을 농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회로 설정하였다. 이에 맞추어 정책의 기본 틀을 농업정책·소득정책·농촌정책이라는 3개 축으로 설정하여 산업정책과 소득·지역 정책간의 상호 연계성 및 보완성을 높이고자 하였다. 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.

참여정부에서는 2003년 11월 11일 농업인의 날에 향후 10년간 총 119조원이 소요되는 중장기 투융자계획을 발표하였으며, 쌀 재협상에 대한 근본적 대책이 미흡하다는 이유로 보완작업을 거쳐 2004년 2월 23일에 「농업·농촌종합대책」을 발표하였다. 이에 따라 119조사업을 추진하는 한편 농특세사업을 10년간 연장하였다.

표 3-6. 참여정부의 「농업·농촌종합대책」 주요 내용

구분	농정 주요 내용
농업의 중추세력으로 전업농 육성	- 영농규모화사업 2배 확대, 경영이양직불제 확대 개편으로 6ha 수준의 쌀 전업농 7만호 육성 - 농지구제 완화와 농지은행제도 도입으로 농지유통화 촉진
미래 농업을 선도할 젊은 인재 양성	- 35세 미만의 젊고 유능한 창업농 매년 1천명씩 선발 육성, 기술지도와 경영컨설팅 강화
농가소득 안정을 위한 직접지불제 대폭 확충	- 직불예산을 2003년 9.4%에서 2013년까지 23%로 확대, 친환경 축산직불, 조건불리직불 등 다양한 직불제 확충 - 농작물재해보험 대상을 30여개 품목으로 확대
소비자 식탁에 안전한 먹을거리 약속	- 우수농산물관리제도(GAP) 도입, 축산물 위해요소 중점관리제도(HACCP)를 사육에서 판매장까지 전과정에 확대 적용
친환경농업 확산으로 안전한 농산물 생산과 국토환경 보전	- 농약과 화학비료 사용량을 2013년까지 현재보다 40% 감축, 가축분뇨 자원화, 친환경 인증제도 정비로 친환경 농산물 비중을 10%까지 확대
신기술 과학영농 추진	- 신품종 육성, 기술개발 보급 강화, 생명공학을 이용한 부가가치 창출
농산물 품질 고급화로 수출 50억불 달성	- 수출전문 생산단지 정예화, 물류센터를 활용한 일본, 중국의 고소득층 시장 수출 확대
농촌 복지인프라를 대폭 확충하여 농업인의 삶의 질 향상	- 농업인연금 보험료 지원 확대, 건강보험료 경감율 확대, 농가자녀 영유아 보육비와 고교생 학비 지원 대상 전농가 확대, 농촌출신 대학생 등록금 전액 무이자 지원
살고 싶고 가고 싶은 농촌 조성	- 194개 읍을 농촌 생활 중심지로 개발하고 주변 마을 3~5개를 묶어 1천개 권역 종합개발 - 농촌 관광마을 1,000개소 조성, 1사1촌 운동과 청소년 체험학습 등 다양한 농촌관광 수요 확대

참여정부의 「농업·농촌종합대책」에서는 중점적으로 추진해야 할 9대 혁신과제를 선정하였다. 9대 혁신과제는 ① 경영이양직불제 실시를 통한 전업농 7만호 육성과 농지은행을 통한 농지유동화 촉진, ② 미래농업을 선도할 35세 미만의 창업농 선발 육성, ③ 농가소득 안정을 위한 직접지불제도 대폭 확충, ④ 소비자 식탁 안전을 위한 우수농산물관리제도(GAP) 도입과 축산물 위해요소 중점관리제도(HACCP) 적용, ⑤ 친환경농업 확산, ⑥ 신기술 과학영농을 위한 기술개발 보급 강화, ⑦ 농산물 품질 고급화로 수출 50억불 달성, ⑧ 농업인연금, 건강보험, 영유아 보육비 지원 등 농촌 복지인프라를 대폭 확충하여 농업인의 삶의 질 향상, ⑨ 농촌종합개발, 1사1촌을 통한 도농교류 활성화 등이다.

3. 정책 평가

1990년대의 문민정부 농정과 그 이후 국민의정부 및 참여정부 농정은 IMF 외환위기를 전후하여 기조를 달리하고 있다. 즉, 문민정부는 UR협상 타결 이후 본격화된 시장개방에 대응해 기본적으로 낙후되어 있고 현대화되지 못한 농업생산시설과 유통시설 등 하부구조를 우선 개선해야만 경쟁력 기반을 구축할 수 있다는 인식 하에 42조 사업과 15조 사업으로 ‘생산 및 유통 인프라 구축을 위해 단기간에 예산을 집중 투입하는 정책’을 추진하였다. 반면 국민의정부와 참여정부는 IMF를 거치면서 농가소득 침체와 부채 증가에 대응하여 직접적인 소득보전과 부채경감 중심의 ‘농가에 현금을 직접 주는 정책’을 추진하였다.

이와 같이 문민정부 농정은 UR타결 이후 본격적인 시장개방에 대응해 개방피해보상 차원의 대규모 투융자계획을 수립해 단기간 내 인프라 구축 중심의 예산 집중투자 정책을 추진함으로써 단기간에 생산 및 유통 하부구조의 현대화라는 긍정적 성과를 이루었으나, 사업자 선정의 부적절과 사업경영 능력 부족으로 부실사업이 발생하는 등 투융자사업의 비효율이 발생하고 농기계 반값공급과 같은 농가단위 대규모 용자와 자부담으로 인해 농가 부채가 증가하는 문제점이 발생하였다.

반면, 국민의정부와 참여정부 농정은 IMF 이후 농가소득 침체와 부채 증가에 대응하여 직접적 소득보전과 부채경감 중심으로 직불제 등 농가에 현금을 직접 주거나 이차보전 등의 금융지원 정책, 즉 일종의 ‘고기잡는 법보다 고기를 직접 주는’ 정책을 추진함으로써 농가소득을 직접 보전하여 농가의 금융부담을 완화하고 친환경농업을 육성하는 성과를 달성하였다.

그러나 이로 인해 농가소득과 부채의 직접적인 정부 의존성이 심화되고 영세농·부채농 그리고 효율성이 낮은 농가가 잔존하여 구조조정이 효과적으로 진행되지 못하였다. 또 한편으로는 중앙정부나 지자체 모두 복지 대상 농가와 산업정책 대상농가를 구분하지 않고 고르게 분배하는 평균적 정책을 추진함으로써 산업으로서의 농업정책의 추진이 미흡하였다. 직불제, 부채경감 등 농가소득을 직접 보전하는 정책은 구조개선과 경쟁력 제고와 일치하지 않다는 것은 공통된 인식이다.

참여정부에서 추진한 농촌정책은 농촌지역 관광농업 추진 등 지역활성화에 긍정적인 영향을 미쳤다. 그러나 사업 추진을 위해 지자체를 활용하는 과정에서 사업자 선정과 평가, 예산 집행 등에 지역안배와 지역 이기주의, 정치적 배려 등 비경제적인 간섭이 많았다. 또한 부처마다 유사한 농촌정책을 추진함으로써 부처 할거주의에 의한 사업 중복과 예산 낭비 등 부정적인 효과가 발생하였다.

그림 3-1. 과거 농정의 긍정적·부정적 효과

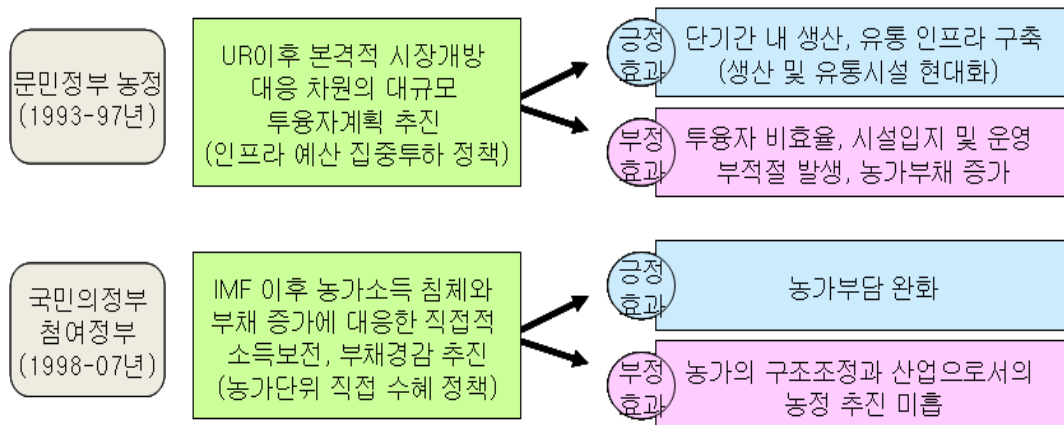


표 3-7. 과거 정부별 농정 추진 성과와 한계

정부	농정 여건	농정 방향	주요 정책	성과와 한계
문민정부 (1993 ~1997년)	UR협상 타결과 WTO 체제 출범으로 세계 농업 격변기	개방확대에 대응한 단기간 대규모 재정 투입으로 인프라 확충, 규모화·전문화 추진	-42조사업 -15조 농특세 -농어촌발전대책 -10대 핵심과제와 4대개혁	인프라 확충, 규모화·전문화 추진 과정에서 투융자 효율성 문제 제기, 정책자금 공급이 농어가 부채 증가요인으로 작용
국민의정부 (1998 ~2002년)	IMF 관리체제하의 긴축재정, 경제구조조정 요구	경영안정 위한 응급 대책과 직불제 등 소득보전, 친환경농업 추진	-농업농촌발전 대책 -농업농촌기본법 제정	긴축재정 제약으로 전체 예산 중 농림예산 비율 저하, 투융자사업비 감소, 채무상환과 부채경감 등 소득보전사업비 증가로 농업 재정 취약과 경직성 심화
참여정부 (2003 ~2007년)	한·칠레 FTA, DDA협상, 쌀협상 등 개방 관련 이슈로 농업 농촌 불안감과 기대 고조	직불제 확대로 소득정책, 도농 균형발전 위한 농촌정책 중시	-농업농촌종합 대책 -농업인지원 4대 특별법 제개정	지나친 직불제 중심 포괄리듬적 소득정책 추진, 식품정책 저평가, 중앙정부 주도와 부처할거주의 정책으로 사업중복과 예산낭비

1990년대 UR 이후 문민정부, 국민의정부, 참여정부에서 추진한 농정의 성과와 문제점을 종합적으로 평가해 보면 다음과 같다. 그동안 42조 사업, 15조 사업, 45조 사업, 119조 사업 등 투융자사업을 통한 생산 및 유통시설 등 농업인프라에 대한 투자는 중장기적 관점에서 긍정적인 효과를 나타냈다. 즉, 생산시설과 유통시설의 현대화를 위한 인프라 투자는 단기적인 농가소득 효과는 적으나, 농업의 현대화와 규모화 촉진, 생산기반 강화, 유통시설의 현대화 등으로 고품질 농업과 수출농업이 추진되기 시작하였다. 또한 안전영농이 가능해지고 생산성 향상이 나타나는 등 중장기적인 경쟁력 제고 성과과는 어느 정도 나타났다고 평가할 수 있다.

특히, 축산, 시설원예(채소, 화훼, 버섯), 특작 등 성장작목을 중심으로 규모 확대와 전문화가 진행되었으며 친환경농업 정착 등 전반적인 구조 변화가 서서히 진행되어 왔다. 논 3ha 이상 농가의 재배면적 비중은 1995년 14.8%에서 2005년 26.4%로 늘었으며, 같은 기간 동안 한우 30두 이상 농가의 사육두수 비중이 16.6%에서 46.9%로, 돼지 1천두 이상 농가의 사육두수 비중이 36.5%에서 77.9%로 늘어났다.

그러나 1990년대 중반 이후 농업성장에도 불구하고 시장개방의 영향으로 농산물 실질가격이 하락하여 소득이 정체됨으로써 농가경제가 불안정해지는 등 한계점도 나타났다(성장과 소득의 괴리). 또한 농가인구의 감소와 함께 고령화가 급진전되어 젊은 대농층과 영세고령농의 양극화가 심화되었다. FTA 등 개방 가속화로 인해 농업인의 불안감이 높아지면서 농정불신과 사회적 갈등이 발생하고 있다.

또한 참여정부 이후 농촌정책은 강화되었으나 농촌 문제의 해결에는 미흡한 점이 많았던 것으로 평가된다. 젊은 층 중심의 이농과 고령화가 심화되고, 영농 후계인력이 절대적으로 부족한 반면 귀농·귀촌인구 규모가 충분하지 않아 농촌마을과 농업의 지속가능성 문제가 대두되고 있다. 농촌인구가 감소함에 따라 농촌에 대한 투자가 저하되어 도시에 비해 생활기초시설이 부족한 상태이다. 농촌지역의 의료기관 및 의료인력, 보육시설, 학교, 주택, 상·하수도시설 등은 도시지역에 비해 부족하거나 노후화되어 있다.

인구 고령화와 국제결혼 이민자의 증가는 농촌 지역에 새로운 문제로 부각되고 있다. 농촌의 고령화지수(65세 이상 인구/14세 이하 인구)는 도시의 약 3배이며 농촌지역 국제결혼 여성 이민자는 1만 4천여명에 달하고 있다.

그동안 정부의 농정 추진 상의 문제점을 정리해 보면 다음과 같다. 우선 다른 분야와 달리 농정이 때와 상황에 따라 정치재(政治財)로 변질되어 정책적 일관성이 부족하였다. 농정이 정치재가 되어 정책사업들이 시장경쟁과 적재적소, 선택과 집중, 능력과 성공 가능성, 중장기적 목표 추구보다는 정치적 영향력과 표를 의식한 지역 안배, 다수농가 대상 분배, 단기적이고 시혜적 효과 위주로 추진되어 정책 일관성이 심각히 훼손되는 경우가 비일비재하였다. 농정의

정치재적인 성격에서 비롯되는 문제 때문에 미국에서는 5년 단위로 농업법을 만들고, EU는 공동농업정책(CAP)으로, 일본은 「식료·농업·농촌기본법」 등으로 입법화하고 있는 추세이다. 반면 우리나라의 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」은 선언적 성격이 강하며 포괄적 규정이기 때문에 실제 정책은 정부에 따라, 장관에 따라, 정치 상황에 따라 달라진다. 이들 국가의 정책 일관성 유지를 위한 입법화는 농정의 정치재화를 상당 부분 견제하는 것으로 좋은 벤치마킹 대상이 될 수 있다.

두 번째, 농정 대상의 불명확화와 시혜적 소득정책에 의해 농업성장이 지체되고 있다. 지금까지 우리 농정은 다수의 영세농, 고령농을 대상으로 추진되고 있기 때문에 농업경쟁력 제고와 성장에 한계가 있다. 또한 직불제, 부채경감대책 등 현금보조 방식의 시혜적 소득정책은 영세소농의 구조 개편에 오히려 역행하고 있다.

세 번째, 중앙정부 주도의 투융자 정책은 농가의 자생력을 약화시키는 결과를 낳았다. 중앙정부 주도, 정부 투융자 중심의 농정은 지방정부와 생산자조직, 농가의 자생력 강화에 역행하며 민간자본의 진입을 저해하게 된다.

네 번째, 농정이 농촌주민으로서의 농업인에 초점이 맞추어져 있기 때문에 산업 주체로서의 농업인, 영농조직, 농기업 경영체에 대한 관점과 정책이 부족하다.

다섯 번째, 전후방 연계성을 고려하지 않은 농업만의 정책은 효과를 반감할 수 있다. 농업은 전후방 연계성(종자, 농자재, 식품)과 지역적 연계성(도시와 농촌), 상품의 연계성(원료와 가공품, 최종소비재), 생산과 소비 주체 간 연계성(생산자-유통업자-가공업체-최종판매처-소비자)이 매우 크나, 그동안은 농업, 농촌, 농산물, 농가만을 농정대상으로 제한하여 연계의 경제효과가 실현되지 못했다.

여섯 번째, 농업 생산성은 향상되었으나 개방으로 국내시장을 내어주고 해외 시장 확보는 미흡한 까닭에 농업수지가 악화되었다. 농식품 수출, 식품산업, 종자 및 유전자원 등 성장부분의 정책추진이 미흡하다.

일곱 번째, 농촌의 고령화 추세에 대응한 인력 육성과 사회보장대책이 미흡하다. 후계농업인력, 농작업 대행, 편농 기계화, 고령농업인의 보건의료, 생계보

장 등 고령화 시대에 대한 대비가 부족하다.

마지막으로 농림투융자 사업이 일부 부실화되어 농정 불신이 커지면서 농정 효율성도 전반적으로 저하되고 있다. 게다가 최근 쌀 직불제 사례에서 볼 수 있듯이 정부 투융자가 농업인에 대한 퍼주기라는 인식이 확산되어 국민적 공감대 형성이 미흡하다.

제 4 장

선진국의 농정 추진과 시사점

우리나라는 농정의 전환기에 서 있다. 우리 농업은 그동안 영세소농 구조를 유지해 왔으나, 대외적으로 다자간 무역협상(DDA)이 진행되고 양자간 자유무역협정(FTA) 체결이 확대됨에 따라 농업부문에서도 무한경쟁시대가 도래될 것으로 예상된다. 또한 농지개혁 이후 지금까지 우리 농업을 주도적으로 이끌어 온 고령 농업인들이 대거 은퇴하고 새로운 영농주체가 우리 농업을 책임지는 세대교체 시기가 도래하였다.

이러한 전환기에 우리 농업을 재구조화(Restructuring)하고 세계시장에서 경쟁력을 갖추는 체계를 만들기 위해서는 우리 농업을 근본적으로 개혁해야 한다. 이와 같이 개혁 차원에서 우리 농업의 미래 모습과 농정 방향을 설정하고 구체적인 농정 과제와 추진전략을 수립하기 위해서는 우리보다 앞서 구조개혁을 단행하거나 경쟁력을 갖춘 국가에 대해 면밀히 조사분석하여 시사점을 찾아내고 벤치마킹할 분야를 찾아낼 필요가 있다. 그런 점에서 선진국 농정의 벤치마킹은 의미가 있다고 판단된다.

1. 네덜란드의 첨단기술농업

1.1. 농업 현황

네덜란드의 국토 면적은 4,153천ha로 우리나라 면적 9,968천ha의 41.7%에 불과하다. 국토의 19%인 775천ha가 운하, 강, 도랑의 물로 덮여 있어, 이를 제외한 육지 면적은 우리나라 면적의 1/3밖에 되지 않는다. 인구는 1,640만명으로 우리나라 인구 4,830만명의 34%에 불과하다.

네덜란드는 물을 제외한 육지의 56.5%를 목초지와 경지로 이용하는 농업 중심국가이다. 강수량은 평균 750mm이고, 연중 고르게 내리는 온대기후이다. 임야가 8%에 불과할 정도로 평지 중심의 비옥한 토양을 보유하고 있어 농업에 유리한 자연조건을 가지고 있다. 농경지 면적은 190만ha로 우리나라의 178만ha보다 약간 넓지만 초지가 100만ha, 경지가 90만ha이다.

네덜란드는 국토 면적이 작고 인구도 적지만 철저한 개방 옹호 국가이다. 국제무역으로 성장하여 1인당 소득수준이 우리보다 2배 이상 높고 미국에 이은 세계 2위의 농산물 수출국이다. GDP가 5,340억 유로(2006년)로 우리나라와 비슷하지만 1인당 GDP는 4만달러 이상인 선진국이다.

농가호수는 약 7만 8천호로 우리나라 농가호수의 6.3%에 불과하며, 1990년 12만 5천호에서 38% 감소하였다. 농업 인구는 전체 인구의 1.2%인 약 20만명으로 우리나라 농업인구 330만명의 6.1% 수준이다. 농가호당 경지면적은 1950년대만 해도 5ha 정도였으나, 품목 전문화와 기계화로 현재 24ha까지 증가하였고, 현재도 규모화가 진전되고 있다.

화훼, 채소 등 시설원예와 축산(낙농)이 농업생산을 주도하고 있다. 2006년 시설원예, 축산, 경종농업의 총생산액은 200억 유로(32조원) 이상으로 우리나라 농업 총생산액과 거의 비슷한 수준이다. 그 중 시설원예와 경종농업 생산액이 112억 유로(원예 75억 유로)이며, 축산업 생산액이 89억 유로로 시설원예와 축산이 농업생산의 주를 이루고 있다.

한편 네덜란드는 농산물 생산에만 국한하지 않고 국내외 원료 농산물을 이용한 가공산업을 발전시켜 농식품 부문(Agri-Complex) 전체의 부가가치를 확대하고 있다. 2005년 농식품부문의 총부가가치는 419억 유로로 전체 산업 부가가치의 9.4%를 점유하였다. 농업생산과 가공 등 농업 관련 산업까지 포함한 고용 인력은 66만 5천명으로 전체 산업 고용의 10.3%를 차지하고 있다. 농업인구

20만명을 제외한 관련 산업 고용인력은 46만 5천명으로 농업생산 인력의 2배 이상이다.

네덜란드의 농식품산업은 국내 생산 원료농산물 뿐만 아니라 외국으로부터 수입한 원료를 이용한 가공산업이 발달해 있다. 2005년 국내에서 생산된 낙농, 육류 등 원료를 이용한 가공 부문은 37만 7천명을 고용하였고, 226억 유로의 부가가치를 창출하였다. 사료 및 식용곡물, 유지작물, 커피, 차 등 수입원료를 이용한 가공 부문의 고용효과는 19만 9천명 규모였고, 157억 유로의 부가가치를 창출하였다.

이와 같이 네덜란드는 10,400ha의 첨단유리온실에서 고품질 화훼, 관상식물, 채소를 생산하고 국내외 가공원료를 이용하여 가공식품을 생산하는 한편 전세계로부터 화훼를 수입하여 중개무역을 함으로써 전세계에 농식품을 수출하는 세계 제2의 수출농업 대국이 되었다. 2007년 농식품 수출 규모는 537억 유로에 달하였고, 무역 흑자를 기록하였다. 이는 국가 전체 무역수지 흑자의 57%(2006년 68%)에 이르는 규모이다.

표 4-1. 네덜란드의 주요 수출품(2006년)

구분	품목	전세계 교역 점유율(%)
세계 1위 품목	화훼류	48
	토마토	23
	감자	22
	달걀	29
	치즈	29
	맥주	19
	코코아 제품	37
세계 2위 품목	돈육	12
	초코렛제품	7
	담배	17

농림수산업 성장률은 1990년대 전반 2.85%로 전체 산업의 평균 성장률보다 높았으나, 그 후 성장률이 둔화되어 2005년 이후 최근 3년간 마이너스 성장을 기록하고 있다.

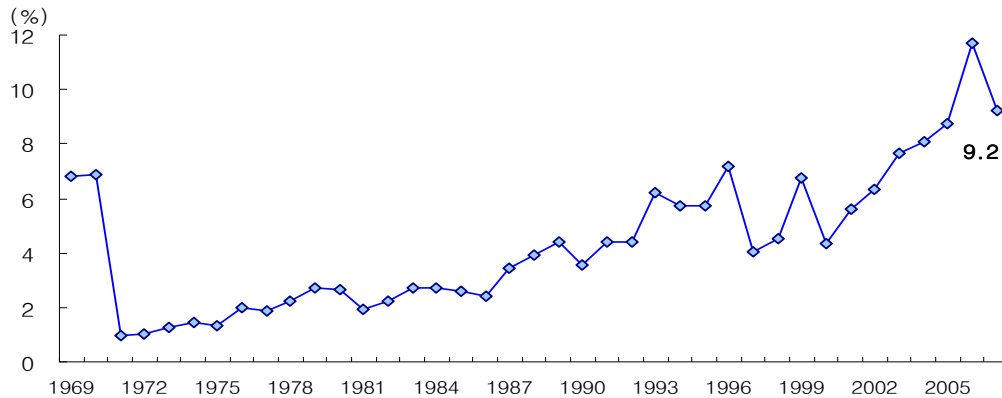
표 4-2. 네덜란드의 농림수산업 성장률

단위: %

연도	전체 산업	농림수산업
1990~2007	1.63	0.84
1990~1994	1.97	2.85
1995~1999	3.89	1.17
2000~2004	1.21	0.90
2005~2007	3.43	-0.14

네덜란드의 농업보조는 1970년대 이후 증가 추세에 있으며 최근 보조금이 농업 총부가가치에서 차지하는 비중은 10% 정도이다.

그림 4-1. 네덜란드 농업부문 총부가가치 중 보조금 비중



1.2. 네덜란드 농업의 성공요인과 시사점

네덜란드가 소국이면서도 세계 제일의 첨단기술농업 국가, 세계 2위의 수출 농업국가로 발돋움하게 된 요인은 우선 바다와 육지를 효율적으로 이용할 수

있는 물류운송의 요충지에 위치해 있고 주변에 대규모의 유럽시장이 있기 때문이다. 또한 일찍부터 적극적인 시장개방을 추구하여 자국시장을 세계적인 원예농산물 거래거점으로 육성하는 한편, 세계 제일의 첨단원예농업국으로 만들기 위해 농업연구-보급-교육체계를 지속적으로 혁신한 노력해 온 점도 핵심적인 요인으로 작용하였다. 이와 병행하여 품목별로 경영규모를 적정 수준 이상으로 확대하기 위한 지속적인 규모화 노력이 있었으며, 생산자조직을 중심으로 한 공동판매와 수출조직화 노력이 있었다.

1.2.1. 세계 최고 수준의 연구·지도·교육 시스템

(가) 성공요인

네덜란드는 농업자연식품품질부(이하 농식품부)에서 모든 농업 연구·교육·지도 시스템을 관장하고 있다. 2005년 농림예산 중에서 연구개발과 혁신에 전체 예산의 10.3%, 농업교육 분야에 28.4%를 투입하는 등 농업 연구개발 및 교육 부문에 전체 예산의 38.7%를 투입하고 있다.

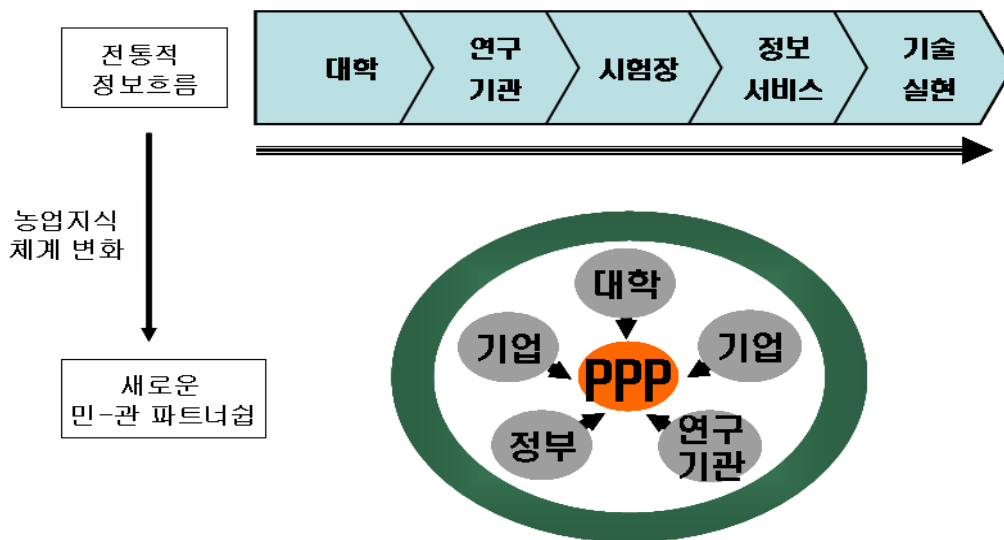
네덜란드의 농업지식시스템(Agricultural Knowledge System)은 일찍이 1900년대 중반에 농업 연구와 보급, 교육의 각 시스템을 긴밀하게 연계할 목적으로 구축되었으며(OVO시스템), 과학적인 연구 및 교육 기반이 충실한 상태에서 정보 교환과 지식 이전이 이루어짐으로써 엄청난 상승효과를 유발하였다.

네덜란드는 최근 연구·혁신·현장적용 모두를 정부가 직접 주도하는데 한계가 발생함에 따라 연구현장인 산업 부문이 직접 연구를 주도하도록 하였다. 한편, 연구 분야의 세계화를 위해 투자 규모를 확대하였으며 학제간 연구가 필요하다고 판단 하에, 대학 및 연구 조직의 통합을 추진하게 되었다. 그 성과물로 와게닝겐(Wageningen) 대학과 모든 응용연구기관을 통합하여 네덜란드 최대 연구조직인 와게닝겐 대학 및 연구센터(Wageningen UR)를 설립함으로써 모든 연구과정을 교육 프로그램과 직접 연계시켰다. 최근에는 Van Hall

Larenstein 농업기술대학도 참여시켰다. 연구와 교육, 관-민 파트너십(Public-Private Partnership, PPP), 농식품 클러스터를 강조하고 있다. 정부 재정 지원에 대한 의존도를 낮춤에 따라 대학이 식품기업과 펀드를 조성하고 대형 프로젝트를 수행하는 등의 노력을 하고 있다. 연간 8,800억원의 예산 중 정부보조는 28%에 불과하고, 정부의 연구용역이 24%, 기업 등 외부 수탁연구에 의한 수입이 27%를 차지하고 있다.

전문화된 농촌지도는 완전 민영화하여 기술보급에 대해 유료화를 실시하고 있다. OVO 시스템(연구-지도-교육)을 OOO 시스템(연구-교육-기업)으로 전환하고,¹⁸ 2005년에 Wageningen Business Generator¹⁹ 을 설립하여 연구 결과를 기업체에 보급하는 등 민-관 협력이 증시되는 농업지식시스템을 구축하고 있다.

그림 4-2. 네덜란드의 농업지식시스템의 변화



자료: Hans J. M. Dons and Raoui J. Bino, 「Innovation and Knowledge Transfer in the Dutch Horticultural System」, spring 2008.

18 OVO 시스템(OVO-triptych)은 연구(Onderzoek)-지도(Voorlichting)-교육(Onderwijs)의 연계 시스템을 말하며, OOO 시스템은 연구(Onderzoek)-교육(Onderwijs)-기업(Ondernemerschap)의 연계 시스템, 즉 민·관 협력 시스템(Public Private Partnership, PPP)을 일컫는다.

19 연구 결과를 기업에 보급하는 중계기지 역할을 수행하고, 라이선스 출원과 조인트 벤처를 통해 기업간 노하우와 기술의 공유를 촉진한다.

OOO 시스템은 연구기관과 기업의 관계를 중시하는 새로운 개념의 공동혁신 모형으로 연구와 교육 전반에 걸친 민·관 협력관계 시스템이다. 즉, 연구에서도 기존의 일방적인 흐름이 아니라 산업체의 수요를 중시하여 이해관계자들의 협동작업을 통해 역동적이고 열린 시스템(클러스터 등)을 창출하고, 교육에서도 학술연구, 교육, 산업체가 네트워크 시스템으로 연계하여 효과적인 교육 프로그램을 개발하는 것이 이 시스템을 통해 가능해졌다.

농업교육은 현장실습 위주, 단계별 심화 교육, 품목 전문교육 체계로 이루어진다. 농업교육센터(Agricultural Education Centers)는 12~20세의 학생을 대상으로 단계별 교육 프로그램을 제공하고 Wageningen 대학에 소속된 농업대학은 학문적 차원에서 농업 관련 과학교육을 실시하고 있다. 농식품부에서 관할하는 농업연구회(Agricultural Research Organization)는 응용부문 연구를 담당하고 있다.

1960년에 설립한 정부교육기관(IPC)은 2000년에 민간교육기관인 실용교육훈련센터(PTC+; Practical Training Center Plus)로 전환하였다. 2003년에는 러시아, 이디오피아, 인도에 분교를 설치하여 운영하는 등 세계적인 농업전문교육기관으로 성장하고 있다. PTC+는 네덜란드 내 5개 지역에 교육기관을 보유하여 낙농, 양돈, 양계, 화훼, 식품 등 품목별 전문교육을 실시하고 있다. 농업교육은 중등농업교육(주니어, 시니어, 17~21세)과 2단계의 고등농업전문교육(고등직업교육, 분과전문교육)으로 구성되어 단계별 심화교육을 추진하고 있다. 150여명의 교육지자가 연간 약 3만명을 교육하고 있으며, 연 매출액 규모는 440억원에 달한다.

(나) 시사점

세계적인 첨단기술농업을 자랑하는 네덜란드는 농업 연구와 보급, 교육 시스템이 밀접하게 상호 연계되어 현장중심적이며 수요자 지향적이며 전문적이다. 심지어 전문화가 심화된 연구와 지도 부문은 정부 의존성을 크게 줄여나가 지도 부문은 1991년부터 민영화를 시작하여 현재 완전히 민영화되었고, 연구 부

문도 정부보조를 절반으로 줄이고 민간 부문과 산·학 연계를 통해 연구 자금을 조달하고 있다.

우리 농업의 연구-지도-교육의 현실을 보면 연구, 지도, 교육의 연계성, 전문성, 현장성이 크게 떨어져 있다. 농촌진흥청과 대학, 민간의 연구 연계성이 떨어지고, 지도체계가 중앙과 지방으로 구분되어 지역의 농촌진흥원, 농업기술센터의 지도가 현장과 괴리되고 있다. 농업교육도 자영농고, 한국농업대학과 농과대학의 교육, 농업인 전문교육이 상호 연계성과 체계성을 갖추고 있지 않다.

농업 연구-지도-교육 시스템이 취약한 우리나라 농업 현실에서 네덜란드형 첨단기술농업과 수출농업을 지향하기 위해서는 혁신적인 시스템 개혁이 필요하다. 연구 분야에서 현장중심적이고 수요자 지향적인 연구를 수행하기 위해 대학의 R&D 기초연구와 농촌진흥청의 응용연구 간 연계 추진, 민간연구소의 R&D 참여 활성화, 품목별 R&D체계 구축 등이 절실하다.

전문기술교육을 강화한 새로운 농업교육체계가 구축되어야 한다. 향후 첨단기술농업을 지향하기 위해서는 기존 농업인 재교육과 전문교육, 신규인력의 적용교육, 은퇴 고급인력의 전문교육 등 단계별 교육체계를 새롭게 구축해야 한다. 네덜란드와 협력하여 PTC+ 분교를 한국에 설치하여 네덜란드의 농업교육체계를 직접 배우는 것도 하나의 방안이다. 나아가 이제는 농업인의 전문화를 위해 독일, 네덜란드, 덴마크 등과 같이 교육 이수 등 일정 조건을 갖추어야만 농업인 자격을 주는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

농촌지도 방향도 재정립할 필요가 있다. 현재 지자체 소속인 농업기술센터의 농촌지도는 이미 상당 수준의 전문성을 갖춘 농업인들을 지도할 수 있는 수준에 미치지 못한다. 또한 행정 중심의 지자체에 소속되어 있는 한 첨단기술농업을 추구하기 위한 세계적 수준의 전문기술 지도, 현장중심 지도에 기본적인 한계가 있다. 이는 연구와 지도의 연계가 부족하고, 지방직 공무원으로 전환되어 지도인력의 상당 부분이 행정사무까지 담당하여 전문성을 높일 기회가 적어졌기 때문이다. 따라서 첨단 전문농업기술의 보급과 현장중심 지도를 위해서는 중앙과 지역의 농촌지도기구를 통폐합하거나 지역농과대학과 연계하는 등 지역 농촌지도기구의 지도 전문성을 최대한 높일 수 있도록 획기적인 조치가 필

요하며, 대학 및 전문 R&D기관에서도 직접 농가의 기술지도를 담당하는 전문 기술지도체제를 갖출 필요가 있다.

1.2.2. 품목별 규모화·전문화와 첨단농업 추진

(가) 성공요인

네덜란드는 1950년대만 해도 농가호당 면적이 5ha 정도로 영세하였다. 그러나 농가 수가 감소하는 과정에서 소농은 줄어들고 대농이 늘어나면서, 품목별로 전문화와 규모화가 이루어지고 기계화가 진전되면서 호당 면적이 확대되었다. 또한 정부는 「농업발전과 구조개선 기금」을 통해 경영이양과 농업의 기업화를 촉진하고 농지의 교환분합과 경지정리사업을 통해 생산조건을 개선하였다. 이로 인해 50년 동안 농가호당 평균면적이 24ha까지 증가하여 소농구조를 벗어나 중대농구조가 되었다.

네덜란드의 농가들이 기업농 수준으로 영농규모화를 이룬 것은 품목별로 강한 전문화와 기계화가 이루어진 덕분이다. 네덜란드는 경종농업과 축산을 동시에 추진하는 복합농(mixed farm)에서 특정 부문에 전문화된 전문농(specialist) 육성으로 초점을 전환하였다. 이 결과 전체 7만 8천호의 농가 중에서 2만여호가 낙농(호당 평균 44ha)에, 1만8천여호가 비육우, 양, 염소 등 초지형 농가(호당 평균 14ha)로 전문화되었다. 양돈과 가금류 등 집약적 축산농은 7천여호가 호당 평균 8ha로 전문화되었으며, 곡물, 감자, 사탕무우 등 경종농가는 1만2천여호로 호당 평균 39ha의 경지를 보유하고 있다. 전체 농가 중 18%(노지 9%, 시설 7%, 기타 2%)는 노지채소와 유리온실 농가로 전문화되어 있는데 노지채소 농가의 호당 면적은 7ha이며 유리온실 농가의 호당 온실면적은 평균 2ha이다.

일부 대농은 규모 면에서 대폭 확대되어 초대형농가(mega-farms)로 성장하였다. 전형적인 초대형농가의 규모는 품목별로 젖소 410두, 양돈 186,000두, 경종 385ha 수준이다. 초대형농가는 시설원에 부문에서 일반화된 현상으로 최근

급증하고 있다. 초대형 시설원예농가 규모는 1986~2006년 간 2배 이상 증가하였으며, 유리온실 농가 5%가 5ha 이상의 유리온실을 경영하면서 전체 면적의 1/4 이상을 차지하고 있다. 시설채소의 경우도 농가의 10%가 5ha 이상 면적을 소유하고 있으며, 전체 시설채소 면적의 40%나 점유하고 있다. 전체 생산능력에서 초대형 농가가 차지하는 비중은 2004년 17%였으며, 2006년에는 22%로 증가하였다. 영농규모는 경종농가와 낙농가가 39~44ha로 크나, 경제적 수익성은 원예농가가 오히려 높다. 원예농업은 토지절약적 유리온실형 첨단기술농업을 통해 최고 수익의 농업을 실현하고 있다.

농가의 품목 전문화로 인해 단위면적당 수확량이 크게 늘었다. 예를 들어 1950년에서 2006년까지 밀 재배 전문농의 생산성은 2.7배 증가하였으며, 낙농가의 두당 우유 생산량도 2배 이상 증가하였다.

표 4-3. 네덜란드의 농업 생산성 증가

구분	밀 농가 (kg/ha)	낙농가 (우유 kg/두)
1851~1860	1,448	-
1901~1910	2,205	3,260 (1933)
1950	3,334	3,770
1975	5,100	-
1990	7,700	6,897
2003~2006	9,050	8,425 (2006)

농가의 품목별 경영규모 확대와 기업화에는 ‘농업발전 및 구조개선 기금’의 역할도 컸다. 1963년에 농업 발전과 구조개선으로 농업의 기업화 촉진을 위해 ‘농업발전 및 구조개선 기금’을 설립하여, 경영이양, 영농의 현대화와 혁신, 규모확대를 위한 이차보전 등에 대해 보조 지원을 실시하였다.

또한 영농규모 확대 및 기계화에는 농지인프라 정책도 한몫을 하였다. 1916년부터 농지교환분합, 경지정리사업(land consolidation)을 통해 생산조건을 개선하기 시작하였다. 이 사업은 1960년부터 토지재건계획(land reconstruction)으로 전환되어 물 관리체계, 토양개량, 필지 교환분합, 농로 확·포장 등 자연, 경관, 휴양, 물 조절을 포함한 인프라 개선을 본격적으로 개선하였다. 이 사업은

EU에서 일부를 지원하였으나 식량과잉 문제가 지적되어 1987년에 보조가 중단되었다.

(나) 시사점

네덜란드 농업이 1950년대 농가호당 5ha의 소농구조에서 현재 24ha의 중대농 구조로 대전환을 이루고, 품목에 따라 기업농 수준으로 규모화를 추구하여 첨단기술농업을 이룬 경험은 우리에게 큰 시사점을 준다. 우선 농업경영체의 품목 부류별 규모화와 기업화가 중요하다. 품목별로 전문적인 농업 경영을 통해 일정 수준 이상의 수익을 낼 수 있도록 농업경영체를 확대해야 한다.

호당 평균 영농규모를 현재 1.5ha에서 대규모로 늘리기 위해서는 기본적으로 영농가구 수가 대폭 줄어들어야 한다. 이를 위해서는 경영이양이 확실하게 이루어져야 한다. 또한 기업적인 영농을 위해서는 정책대상 농업인의 자격조건도 통제되어야 한다. 영세농은 정책대상 농업인에서 제외되어야 하며 이들에 대해서는 산업 차원이 아닌 복지 차원의 정책을 펴야 한다. 품목별로 적정 수준의 영농 규모화를 유도하기 위해 금융지원과 농지 집중을 위한 정책을 추진해야 한다. 농업정책금융기구를 통해 영농규모 확대 컨설팅과 금융을 지원하고, 경영이양을 유도해야 한다. 심지어 직불제도 규모화를 유도하는 차원에서 규모화와 연계한 농가단위 소득보전직불제로 추진할 필요가 있다. 일본은 직불제를 규모화 유도 차원에서 실시하고 있다. 즉 개별경영체는 4ha, 마을단위 집락영농조합은 20ha를 지원 하한선으로 설정하여 규모화된 경영체를 유도하고 있다.

토지조방적 농업으로는 경쟁력을 갖출 수 없다는 점을 고려해야 한다. 즉 양호한 기후와 토양조건, 농가의 기술습득 속도 등 여러 면에서 유리한 자본·기술집약적인 시설원예에 집중하여 ‘동양의 시설원예 대국’을 추구하는 것이 바람직하다. 첨단유리온실, 자동화 비닐온실 등 고정자본 투자가 많은 시설농업을 확대하기 위해서는 정부와 민간의 투자 확대를 통해 대규모 온실 단지를 만들 필요가 있다.

1.2.3. 품목별 생산자조직화로 수출농업 주도

(가) 성공요인

네덜란드 농업이 성공하게 된 또다른 요인은 품목별 판매협동조합을 통해 판매와 수출에서 전문성을 확보하고 있기 때문이다. 네덜란드의 농업 부문은 원예, 경종, 낙농, 육류로 대별되는데, 각 부문별로 거대한 판매협동조합을 조직하여 공동판매를 담당하고 있다. 대농민 신용업무는 협동조합은행인 라보뱅크에서 전담하고 있다.

네덜란드에는 시설원예 농산물의 세계적인 유통·수출입 모델 중의 하나인 그리너리 협동조합이 있다. 또한 9개 협동조합이 참여한 네덜란드 원예농협(VTN)의 유통자회사인 그리너리 유통회사(The Greenery BV; 유한회사)에서는 채소, 과일, 버섯 등 신선농산물을 연중 취급하고 있다. 이 회사는 60개국 이상에 원예 농산물을 수출하여 2007년에 20억 유로(약 3조 2천억원)의 매출액을 기록하였다.

그리너리 유통회사의 성공 요인은 다양하다. 우선 소유와 경영이 분리되어 있으며 수익과 배분에 비례성 원리를 도입하고 있다. 즉, 1999년부터 출하액이 많은 농가에 대해 수수료를 인하해 주고 개별 지분에 대해 이익배당을 하고 지분 거래를 허용하고 있다. 일관성 있는 품질관리 시스템을 도입하고 엄격한 브랜드 관리를 하고 있으며, 인센티브와 페널티 체계를 도입하고 조합원간 상호감시 등 엄격한 조합원 관리를 통해 협동조합에서 흔히 발생할 수 있는 ‘무임승차’와 ‘도덕적 해이’ 문제를 해소하고 있다. 다른 생산자조직과 전략적 제휴를 하고, 소매유통업체 구매자와 장기거래로 ‘신뢰 마케팅’을 구축하는 등 협동조합적 네트워크(net-chain) 체계를 구축하고 있다. 농식품 공급망 변화에 대응해 구매자 지향적인 공급망 체계를 구축하고 있다. 이는 공급사슬관리(SCM)를 협동조합에서 주도한다는 것이다.

(나) 시사점

농산물 수출산업화는 품목 중심적 정책과 생산자조직, 수출조직에 의해 가능하다. 세계적 수출농기업들은 생산 농업인이 주인인 수출농기업, 세계적 브랜드와 철저한 품질관리시스템, ‘소유-경영 분리’의 전문경영, ‘생산-가공-수출’의 일관시스템, 철저한 공동계산제 등의 공통점을 갖고 있다.

따라서 우리나라도 경쟁력 있는 수출농업을 추진하기 위해 품목별 또는 품목부류별 생산자조직을 육성하고, 세계적 수출농기업을 육성할 필요가 있다. 수출산업화를 위해 품목별 생산자조직 육성, 수출단지화, 수출상품 선별포장·가공 시설 등 수출기반의 대폭 확충이 필요하다.

2. 뉴질랜드의 농정개혁

2.1. 농업 현황

뉴질랜드는 19세기 후반까지 주로 양모를 영국에 수출하였다. 19세기 후반에 냉장운송기술이 발달하여 육류가 주요 수출품목이 되었으며 유제품인 버터와 치즈 수출이 증가하여 낙농산업이 급성장하였다. 20세기에는 인구가 적고 땅이 넓고 기후가 다양한 자연적 유리함을 발판으로 한 축산업이 뉴질랜드 경제를 발전시켰다. 이를 바탕으로 뉴질랜드의 경제는 축산업에서 원예, 임업, 수산물, 관광, 틈새 제조업에 이르기까지 그 영역이 확대되었다.

뉴질랜드의 국토면적은 2,690만ha로 우리나라의 2.7배이며 일본, 영국과 비슷한 크기이다. 대부분이 해발 200m 이상 고지대이며, 온화한 해양성 기후이나 지역에 따른 편차가 매우 크다. 국토 면적 중 경지 면적은 1,544만ha로 57%를

차지하나 초지가 1,150만ha로 75%나 되고 이를 제외한 농지는 394만ha이다.

전체 인구는 413만명(2006년)으로 우리나라의 10%에도 미치지 못하고, 인구의 85%가 북섬에 집중되어 있다. 1881년 이래 농촌인구 비율이 가장 높은 시기는 1956~1966년으로 총 인구의 15%수준이었다. 그 후 2001년까지 13~14%를 유지하다 2006년에는 전체의 12%수준으로 줄어들었다. 농림업 종사인구는 1921년부터 2001년에 이르기까지 14만명으로 크게 변하지 않았지만, 전체 고용인구 대비 농림업 인구 비중은 같은 기간 동안 26%에서 8%로 줄어들었다. 농가호수는 약 7만호이며 양과 육우농가 40%, 낙농가 20%, 원예와 과수농가 16%, 곡물농가 6% 등으로 구성되어 있다. 낙농, 양모, 비육우, 사슴을 비롯한 축산이 농업의 중심이며, 그 외에도 키위, 사과, 포도, 포도주 등 원예 농산물 생산이 증가하는 추세에 있다.

1984년 농정개혁으로 인해 토지 등 자원이 생산성이 높은 부문으로 이동하였다. 토지 사용이 원예, 특히 포도 재배로 이동하고 축산업 부문의 이용 비중은 감소하였다. 축산 부문 내에서도 토지 사용이 비육우, 양모 사육에서 낙농으로 이동하였다.

표 4-4. 네덜란드, 뉴질랜드, 한국 농식품산업 비교

구분	네덜란드	뉴질랜드	한국
GDP 비중(%)	9.4	9.2	8.4
고용 비중(%)	10.3	12	14.5
수출 비중(%)	17	55	0.7
수출액(억달러)	846 (573억 유로)	126 (163억 NZ달러)	25.3
주요 수출품	화훼, 토마토, 감자, 둔육, 치즈	낙농품, 육류, 원예(키위), 양모	담배, 과자류, 주류, 면류, 화훼, 시설채소, 사과
수출 특징	세계 2위 수출국 (전체 흑자의 57%)	농축산물 생산의 80% 이상 수출	수출액 중 가공식품 비중 76.4%
주요 생산	화훼, 시설채소, 낙농품, 곡물, 감자	낙농, 육류, 양모, 키위, 사과	식량작물(쌀), 돼지, 한우, 노지채소, 과일
경지면적(만ha)	190	1,487(초지 1,091)	180
호당면적(ha)	24	219	1.45

뉴질랜드의 농업 생산성 증가율은 1970년대 초 이후 타산업(운송, 커뮤니케이션을 제외)에 비해 높아 뉴질랜드 경제의 동력으로 작용하고 있다.

뉴질랜드의 전 산업 GDP 중 농식품 부문의 비중은 9.2%이며, 고용 비중은 약 12%이다(2005년). 2005~2006년 농림산물 수출액은 163억 NZ달러로 전체 수출 대비 비중이 55%에 이를 정도로 매우 높다. 주요 수출품은 낙농품, 육류, 원예, 양모, 기타 특용작물이며, 농업 부문 생산물의 80% 이상, 특히 축산물의 90% 이상을 수출하는 절대적인 수출의존적 농업국가이다.

2.2. 농정개혁 추진

뉴질랜드는 1, 2차 세계대전 후 보호주의적 수입선택정책을 추진하였다. 1950~1960년대 중반에는 수출 증대와 기술발전으로 세계적 부국으로 성장하였다(1950년 1인당 GDP가 미국의 88%). 1960년대 중반부터 국가경제에서 중요한 위치를 차지하는 농업 부문의 수출 확대를 위해 각종 보조정책을 도입하였다. 농업은 수출 비중이 71.1%(1980년)에 이를 정도로 주요한 외화 획득 산업이었으며, 국가 경제에서 농업 부문의 중요성도 절대적이었다.

1970년대 뉴질랜드 경제는 석유파동, 최대 수출시장인 영국의 EC 가입으로 인한 대영국 수출 급감, 국제 양모 가격 급락, 세계 각국의 농업보호정책 등 대외적 요인으로 인해 심각한 경제 불황 및 금융위기에 직면하였다.

정부는 금융위기에 대응해 각종 규제를 강화하고 경기부양을 위한 재정 및 금융정책을 확대 실시하였다. 농업정책으로는 가격보조, 자재보조, 이자보조, 조세감면 등을 추진하였다. 예를 들어 1980~1984년 동안 가격보조, 이자율보조 규모는 농업 GDP 대비 32.7%에 이르렀다. 그러나 이러한 농업정책은 과잉생산과 가격하락, 소득저하를 초래하였고, 정부재정 부담을 가중시켰다.

한편, 고정환율제와 수입 수량규제는 뉴질랜드 달러의 고평가로 이어져 수출 산업인 농업 부문에 불이익을 초래하였다. 또한 정부의 규제 및 공기업 운영에

따른 제조업 및 서비스업 부문의 비용 증대는 농자재 가격의 상승과 수송·항만 등 서비스의 고비용 구조를 초래하여 뉴질랜드 농산물의 국제 경쟁력을 약화시켰다.

이와 같은 농업 분야의 피해는 수출보조로 일부 보상하였으나, 수출보조가 극에 달한 1983~1984년에도 수입규제로 인해 농업 부문이 입은 피해를 보상하기에는 부족한 수준이었다(Wallace, 1990; 김정호 p315). 정부 보조에도 불구하고 농업부문의 어려움이 심화되자 1982년 최대 농업인단체인 ‘뉴질랜드 농업인연합’의 보조 축소 제안으로 보조금 논쟁이 촉발되었다.

이에 뉴질랜드 내에서는 이러한 위기를 타개하기 위해 시장지향형의 경쟁 구조를 통해 사기업 및 정부 부문의 효율성을 높여야 한다는 인식이 커졌고, 농업 부문을 포함한 경제 전체에 대한 개혁 요구가 높아졌다. 1984년 국민당에서 노동당으로 정권이 교체된 후 농정개혁을 포함한 경제개혁이 본격적으로 추진되었다. 경제개혁의 일환으로 추진한 농정개혁은 타 부문에 비해 우선적으로 신속하고 강도 높게 추진되었으며, 개혁의 대부분이 1980년대 중반에 완료되었다.

농업 부문의 주요 개혁 내용은 가격보조·투입재보조 등 농업보조 철폐, 수출보조 철폐, 수입허가제 철폐, 관세율 감축, 축산업 조세감면 철폐, 농가지도·품질보증서비스 등 농업서비스의 사용자 부담 원칙 도입 적용, 국영 농촌은행과 기술센터 매각, 지역위원회 창설, 농업기술센터 매각, 농업과학 연구기관 개혁 등이었다.

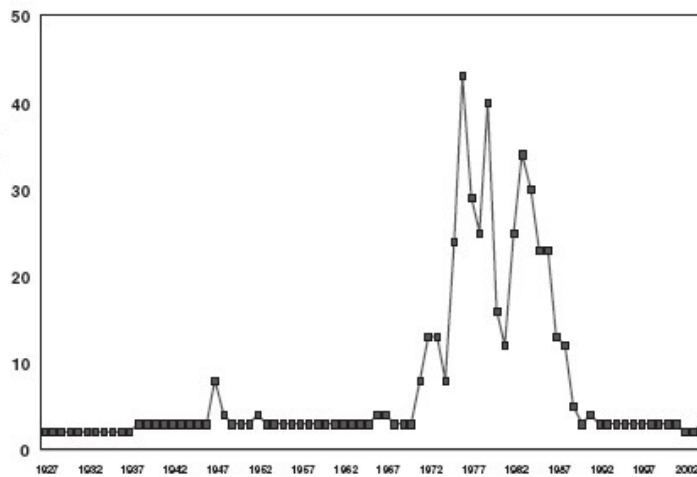
농정개혁 추진 결과 정부 주도형 농업이 시장지향적 농업으로 전환되었다. 농업 경영에서 정부 정책이 아닌 국내외 시장 환경이 주로 고려된 결과, 농업생산의 합리화 및 다각화, 농가 규모화, 경영 전문화가 이루어졌다. 이 결과 정부 지원의 주요 대상이었던 양모, 양, 소 등 전통적인 부분의 비중은 감소한 대신 낙농·원예 등의 비중은 확대되었다.

자원의 효율적 이용에 따라 비용이 감소하고 생산성이 향상되었다. 농업부문의 노동 생산성은 2배, 토지생산성은 85% 증가하였다. 투입재 및 중간 비용이 감소하였는데, 투입재 가격 상승률은 1984~1987년 10%에서 1992~1997년

1.5%로 대폭 감소하였다.

농업보조도 큰 폭으로 감소하였다. 정부의 농업보조 정도를 나타내는 농업생산자보조비율(%PSE=생산자보조/매출액)이 1986년 20%에서 1989년 3%, 1995년 2.6%로 크게 감소하였다. 이는 OECD 평균 29%에 비해 매우 낮은 수치이다.

그림 4-3. 뉴질랜드 농업생산자 보조비율(%PSE)



자료: Lattimore(2006).

시장 경제의 확대에 따라 농업 부문에서 정부의 역할이 축소되었다. 농업 부문에서 정부의 역할은 규정제정, 연구, 검역, 질병통제, 대규모 자연재해 피해 지원, 토양침식 통제를 통한 토지 보전, 중립적 세금정책 및 기업환경 조성 등에 집중되었다.

경제 부문 전체에 대한 개혁으로 거시경제가 안정되었다. 경제성장률은 1984~1990년간 연평균 0.4%에 불과하였으나 개혁 과정의 막바지 무렵인 1991~1995년간에는 연평균 4.3%로 상승하였다. 실업율도 개혁의 영향으로 1992년 11%까지 상승하였으나 1996년에는 6%로 하락하였다.

2.3. 농정개혁의 시사점

뉴질랜드 농정개혁의 성공 요인은 다음과 같다. 첫째, 농정개혁이 경제개혁의 일환으로 추진되어 개혁의 효과가 경제 전체에 나타날 수 있는 여건이 조성되었다. 그 결과 농업 부문은 뉴질랜드 전체 경제가 회복되는데 크게 기여했을 뿐만 아니라 경제개혁에 따른 규제완화로부터 혜택을 받았다. 또한 농정개혁에 따른 구조조정 비용을 농업 부문이 전부 부담한 것이 아니라 전체 경제의 시장 효율성이 극대화되어 조정 비용이 농업인을 포함한 전체 시장참여자에게 분배되었다.

둘째, 농업인의 개혁요구에 기초한 농정개혁이었으며 농업인의 경제개혁 성공에 대한 믿음이 있었다. 수출 위주의 농업생산을 하는 뉴질랜드 농업인은 개혁을 통해 농산물 수출경쟁력이 높아질 것으로 기대하였다. 즉, 보조금 축소는 공급 측면의 왜곡을 감소하며, 수입농자재 관세인하 등에 따른 가격하락으로 생산비가 절감되며, 항구·철도 등의 상업적 관리로 수출 농산물의 운송비가 절감될 것으로 기대하였다.

셋째, 농정개혁 과정에 농업인단체가 참여하였다. 대표적 농업인단체인 ‘뉴질랜드 농업인연합’은 개혁 자체에 반대하기보다는 개혁에 따른 농업 부문 피해 완화를 위한 종합대책을 수립하고 개혁 과정에서 농업 부문이 차별 대우를 받지 않도록 요구하였다.

넷째, 정부는 농정개혁에 따른 부작용을 완화하기 위해 적극적으로 노력하였다. 개혁으로 인해 농지가격이 급락하는 등 농가 자산가치가 폭락하여 농가부채 부담이 가중되자 농가부채 재조정(Debt Restructuring)을 통해 농가회생을 지원하였다. 또한 신용중재(Credit Mediation) 과정을 거쳐 농장의 실행계획 수립을 지원하였다. 회생이 어려운 농가에 대해서는 새 집, 자동차, 가구 등을 지원하는 퇴출지원조치를 실시하였다. 이러한 지원을 통해 전체농가의 약 1%에 해당하는 800호가 농업 부문에서 퇴출하였다.

다섯째, 농업인을 포함한 경제주체들이 정부 지원 감소에 적응·변화할 수 있는 능력을 지녔다. 개혁 이전부터 뉴질랜드 농가는 규모화·조직화되어 있었으며, 높은 기술 수준을 지니고 있었고, 수출지향적 농업으로 세계시장 환경 변화에 적극적으로 대응할 능력을 가지고 있었다.

뉴질랜드는 농업의 규모 면에서 우리 나라와 비교가 되지 않는다. 다만 뉴질랜드가 경제와 금융의 위기 상황에서 경제개혁의 일환으로 보조금을 철폐하고 시장지향적 농정개혁을 추진했던 과정과 경험은 시사하는 바가 있다.

첫째, 정부는 시장지향적 농정개혁 추진시 농업인이 얻을 수 있는 것이 무엇 인지를 구체적으로 제시하고 농업인들과 공유할 필요가 있다. 이를 위해서는 농정 개혁과정에 농업인단체의 참여가 필요하다.

둘째, 농산물 수출국가와 수입국가의 상이한 입장을 고려할 필요가 있다. 수출국은 세계시장에서의 경쟁력 제고를 위해 생산효율성 제고가 불가피하기 때문에 정부의존적 보조를 폐지하고 시장지향적으로 나가는 것이 유리할 수도 있다. 그러나 우리나라와 같은 농산물 수입국의 경우 충분한 사전 준비 없이 국내보조를 폐지하거나 시장지향적 정책을 도입할 경우 단기적으로 영농 포기 가 증가하거나 국내생산이 급감하여 해외의존도가 심화될 수 있다.

셋째, 개혁기간 동안 불평등이 심화되고 빈곤층이 증가하여 사회적 비용이 크기 때문에 부작용 완화를 위한 프로그램의 보완이 필요하다.

넷째, 개혁의 성과가 드러나는데 상당한 시간이 필요하기 때문에 그 기간 동안 개혁으로 인한 고통과 비용을 인내하고 분담하기 위한 사회적 합의가 필요하다. 뉴질랜드의 경우도 개혁 후 8년 간 큰 성과가 없었다는 점을 고려할 필요가 있다.

결국, 뉴질랜드 농정개혁의 내용과 결과만을 고려하기 보다는 우리나라 농업 과 전반적인 경제상황을 고려한 개혁적 정책 도입이 필요하다.

3. 미국 신정부의 농업·농촌정책

3.1. 미국 농업법과 오바마 농정

2008년부터 2012년까지 5년 동안 미국 농업정책의 세부사항을 규정하는 「2008 농업법」이 1933년 최초 제정 이후 처음으로 대통령 거부권 행사, 상하원 재의결 등의 진통 끝에 지난 해 6월 확정되었다. 당초 행정부 안은 DDA 협상에 대응하고 만성적인 재정적자를 축소할 목적으로 농업보조금 지출을 대폭 삭감하는 내용이었으나, 민주당이 우세인 의회 상하원 합동안은 오히려 농업보호를 강화하고 저소득층에 대한 영양보조를 확대하는 방향으로 제정되었다.

미국의 농업정책은 크게 ① 곡물과 유지작물, 낙농품, 설탕을 대상으로 가격 지지와 소득지지를 하는 품목별 정책, ② 농업환경을 보전하기 위한 보전유보 계획(CRP), 환경개선장려계획(EQIP), 보전안보계획(CSP)을 실시하는 농업환경프로그램, ③ 저소득층 여성과 영유아, 노인의 영양보조를 위한 다양한 식품 지원프로그램, ④ 농촌기반시설 개선과 재생가능 에너지원 개발, 정보통신 기술혁신 장려 등 농촌개발프로그램으로 분류된다.

2008년 농업법은 농업보호 수준이 높은 2002년 농업법과 마찬가지로 직불금 등 소득보조 수준이 매우 높다는 특징을 지닌다.²⁰ 고정직불(DP)과 경기변동대

20 미국의 가격·소득지지정책은 「농업법」이 시작된 1933년부터 지금까지 유지되면서 보완 발전하고 있다. 1933년에 농산물 가격지지와 농가소득을 지지해주는 「농업조정법」이 만들어진 이후 1980년대 중반까지는 식부면적 통제를 통한 공급관리 정책을 지속적으로 유지하였다. 그러다 1985년 「농업법」에서는 보호농정과 시장지향성이 혼합된 가격·소득 지지 정책이 농업정책의 중심으로 등장하고 1990년 「농업법」에서는 시장지향적 성격이 강화된 후 1996년 「농업법」을 거치면서 직접지불을 통한 소득지지와 시장의 생산량을 조절하는 농업정책으로 방향을 선회하여 가장 시장지향적인 정책을 추진하였다. 그러나

응직불(CCP), 유통지원융자(MAL)와 함께 새로이 수입보전직불(ACRE)이라는 소득안정보조금을 추가하여 보조수준을 늘렸으며, 환경보전예산이 정부안에 비해 일부 삭감되었지만 과거보다는 대폭 증액되었다. 한편 식품영양보조를 위한 예산이 늘어나고 재생가능에너지 개발 지원 확대, 옥수수에탄올 세금감면 등을 통해 바이오에너지 정책을 강화하였다.

민주당이 우세한 의회의 주도 하에 제정된 2008년 농업법 내용은 민주당 후보로 대통령에 당선된 버락 오바마(Barack Obama)의 공약에 그대로 반영되고 보완되었다고 볼 수 있다. 다만 오바마 대통령은 중소규모 가족농 보호를 강조하여 ‘로컬푸드 운동’과 ‘젊은 영농인 육성 프로그램’을 도입하였으며, 밀집형 가축시설에 대한 환경규제를 강화하는 등 농업환경 정책을 중시하였다. 특히 오바마 대통령은 기후변화에 대응한 온실가스 배출 감축과 국제사회에서의 선도적 지위를 확보하기 위한 노력을 할 것으로 보이며, 공정무역의 강화란 이름으로 자국 위주의 보호무역을 강화할 것으로 보인다.

3.2. 오바마정부의 농정방향

미국 신정부의 오바마 대통령이 제시한 농업·농촌 정책 방향은 가족농 보호, 환경규제 강화, 무역, 기후변화, 농촌개발, 복지 등 6개 분야로 구분할 수 있다.

오바마는 무엇보다 미국 농업의 근간을 이루는 가족농을 보호하는 정책을 내세우고 있다.²¹ 2004년 현재 소규모 가족농은 미국 전체 농가의 90% 이상에 이른다.

가족농의 경제적 기회를 보장하기 위한 정책 방향은 가족농에 대한 안전망

농산물 가격파동을 겪으면서 2002년 「농업법」에서는 다시 보호농정으로 회귀하는 경향이 나타났으며, 2008년 「농업법」은 보호농정 기초를 그대로 유지하여 농가소득보조를 위한 각종 직불제를 더하게 되었다.

21 미국의 소규모 가족농은 연간 소득이 25만 달러 미만인 농가를 의미한다.

강화, 환경규제 강화, 수출경쟁력 강화 등이 핵심이다. 신정부의 농정은 가족농을 시장상황의 변화와 자연재해로부터 보호하기 위한 농업정책을 지지하고 있다. 농업 보조금이 25만달러를 초과하지 못하도록 하는 지불상한제(Payment Limitations) 도입이나 수혜 대상을 대농보다 중소농에게로 전환시키는 정책적 노력 등이 그 예이다.²²

시장 통합이 진행되고 있는 오늘날, 가족농과 개별 농업인들에게 시장에의 공정한 접근, 생산 결정권 및 투명한 가격을 보장하는 것은 중요한 과제이다. 오바마는 가족농에게 부정적인 영향을 줄 수 있는 반경쟁적인 행위들을 금지하겠다는 입장을 가지고 있다.

가족농의 유지를 위하여 로컬푸드 운동("Buy Fresh, Buy Local")과 젊은 영농인 확보도 추진될 예정이다. 로컬푸드 운동을 통한 직거래 활성화로 가족농 단위 생산자의 소득을 높이기 위한 방안을 정책에 반영할 것으로 전망된다. 젊은 영농인 세대 육성을 위해 전문기술을 익히고 농장경영을 시작할 수 있도록 지원하는 새로운 프로그램의 도입도 제시하였다.

두 번째로 오바마는 미국 전체 가축두수의 40% 이상을 사육하는 밀집형 가축사육시설(Concentrated Animal Feeding Operations, CAFO)에 대해 보다 강력한 환경 규제를 적용할 것이다. 환경보호청에서는 밀집형 가축사육시설에 대한 모니터링을 강화하고 지역 단위의 실질적 통제를 강화할 것으로 전망된다.

오바마는 대기 오염과 농촌지역 수질 오염에 대한 대책도 제시하였다. 청정 대기법(Clean Air Act)의 복원과 표층수 오염 방지 등이 주요 대책이 될 것으로 분석된다. 농촌 지역의 환경 보전 노력을 유도하기 위해 보전안보 프로그램(Conservation Security Program, CSP)과 보전유보 프로그램(Conservation Reserve Program, CRP)에 대한 재정 지원 확대 가능성도 있다.

식품안전성 강화에 기여할 수 있는 친환경농업과 지속가능한 농업에 대한 지원도 강화될 것으로 전망된다. 국가 유기인증 비용분담 프로그램에 대한 지

22 미국 연방회계감사원(Government Accountability Office, GAO)가 제출한 보고서에 따르면 직불금 수령 자격기준인 250만 달러 이상의 소득을 올린 농가 중 2,700호 이상이 2003~2006년 동안 보조금을 수령한 것으로 나타났다.

원 확충과 작물 재해보험을 조절을 통한 친환경농가들의 편익 증진 등을 검토하고 있다.

세 번째로 오바마는 경제 부문 공약에서 ‘무역의 공정성 강화(Fight for Fair Trade)’를 제시하였다. 여기서 나타난 무역정책의 지향점은 해외시장 개방 촉구, 외국의 불공정한 정부보조금 및 비관세장벽 철폐 등으로 수출을 증진시킴으로써 자국민의 고용을 확대하는 것이다. 타결된 한·미 FTA에 대해서도 미국에 불리한 협정이라는 입장을 가지고 있어 적극적인 대응이 필요하다.

미국은 국내에서 생산한 밀의 28%, 옥수수의 20%, 대두의 35%를 수출하는 대표적인 수출국 중 하나이다. 이러한 점을 고려할 때 주요 수출시장인 우리나라에 대한 비관세장벽 철폐 요구가 심화될 가능성이 높다. 모든 무역협약에 높은 수준의 노동·환경·안전성 기준을 포함시키겠다는 입장을 가지고 있다는 점도 향후 무역협상에 변화를 줄 수 있는 부분이다.

네 번째로 미국 정부의 기후변화 대응은 온실가스 배출 감축과 국제사회에서의 선도적 지위 확보라는 두 축을 중심으로 이루어질 전망이다. 오바마는 미국의 2050년 온실가스 배출 수준을 1990년 대비 80%까지 감축하겠다는 목표를 제시하였다. 또한 기후변화협약 재가입 의사도 밝혔다.

이러한 정책 방향은 녹색기술 개발과 재생가능·대체에너지 부문의 성장을 이끌 것이다. 이에 따라 바이오연료 중 상당 부분을 생산·공급하고 과거 어느 때보다 많은 풍력 에너지를 공급하는 농촌 지역경제에 많은 변화가 생길 것이다.

옥수수에서 생산하는 바이오에탄올은 대표적인 대체에너지이나 현재 미국의 연료 공급량 중 차지하는 비중은 매우 작다. 그러나 향후 세금 혜택, 정부 계약 등을 통해서 2013년까지 차세대(셀룰로스) 바이오에탄올 공급량을 20억 갤런까지 늘릴 계획을 가지고 있어, 향후 성장 잠재력은 매우 크다고 볼 수 있다.

다섯 번째로 농촌개발에 관해 재생가능·대체에너지 사업의 성장은 농촌경제 활성화에 많은 영향을 줄 수 있을 것이다. 예를 들어, 농촌 지역에 4천만 갤런 규모의 에탄올 정류시설을 도입하면 120명을 고용할 수 있고, 지역 가구 전체의 연간 소득이 670만달러 증가하는 것으로 추정된다.

탄소 배출 감축과 관련된 모든 국내 정책은 식재, 초지 회복 등 탄소 흡수

기능을 하는 농림업 종사자들에게 인센티브를 부여할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다는 것이 오바마의 입장이다. 이러한 정책을 통해 산림 조성이나 초지 유지, 무경운 농법 등이 활성화되면 탄소 흡수 외에도 수자원 관리와 야생동물 보호 효과도 얻을 수 있다.

여섯 번째로 복지와 관련하여 미국 농촌지역 주민들의 사회·의료·교육 서비스 수준은 도시 지역 주민에 비해 낮다. 새 정부의 농촌복지 정책은 의료서비스, 교육, 고령층 복지, 기간시설 확충을 중심으로 이루어질 전망이다.

의료서비스 정책의 핵심은 주민들이 적정 비용에 일정 수준의 의료서비스를 받을 수 있도록 접근성을 안정·유지·강화하는 것이다. 「일반보건법」(Universal Health Legislation) 법제화를 통한 의료 부담 경감, 소규모 기업의 피고용자 보험료 부담 부담 경감, 농촌 지역 의료서비스 구조를 개선 및 농촌 지역 의료인력에 대한 금융 지원, 보건정보기술 및 원격의료(Telemedicine) 확대 등이 주요 시책이다.

농촌 지역 공립학교는 아동 교육 기능을 수행하고 고용 창출효과가 큰 시설이다. 효과를 극대화시키기 위해 농촌 지역 교사들의 불리한 처우 개선과 교육 인력 확충에 초점을 맞출 것이다.

학교급식에서 지역 농산물을 사용하는 비중을 늘리려는 계획은 학생들의 영양상태 개선과 지역경제 활성화에 기여할 것이다. 프로그램 실행에 필요한 시설·인력 등의 지원 외에도, 현행 제도를 개정하여 학교에서 식재료를 주문할 때 지역 농산물에 우선순위를 둘 수 있도록 할 것이다.

농촌 활력증진 프로그램(Rural Revitalization Program)을 만들어 농촌 지역에 젊은 인력을 유치하는 것은 중장기적인 농촌지역 활력 유지·증진에 중요한 기능을 할 것이다. 고령화가 빠르게 진행(59세 이상 인구 비중: 농촌 20%, 도시 15%)되고 복지제도에 대한 의존도가 높은 농촌 지역 고령층에 대한 대책 마련도 중요한 과제이다. 연소득 5만 달러 미만 고령층에 대한 소득세 폐지, 의약품 구입 비용 경감 등이 검토 대상이다.

오바마는 농촌 지역의 낙후된 기간시설이 장기 경쟁력을 저해시키는 요인이라 보고 이를 개선하고자 한다. 기간시설 개선은 교통 시스템 개선과 운송 수단 선택의 폭 확대, 상하수도 시스템 개선 등을 포함한다. 농무부 예산 규정을 합

리화하여 민간 자본 유치에 어려움을 겪고 정부 지원을 필요로 하는 농촌 지역에 배분이 이루어질 수 있도록 하는 조치가 수반될 것이다.

3.3. 시사점

우선 미국의 오바마 정부 농정이 우리나라에 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 분야는 ‘무역의 공정성 강화’와 ‘기후변화 적극 대응’이며, 간접적으로 영향을 줄 수 있는 분야는 가족시설 규제 완화, 유기농업 육성, 재생에너지 육성 등 친환경 대책이다. 또한 직접적인 영향을 미치지 않지만 농정 수립에 참고할만한 점은 가족농의 경제적 기회를 보장하려는 노력이다. 가족농의 확고하고 안정적인 존립기반 유지는 농업 부문뿐만 아니라 국토의 균형발전과 농촌지역사회의 유지 차원에서도 중요하다.

오바마 정부에서 강조하고 있는 농업정책은 우리에게도 시사하는 바가 크다. 오바마 정부는 미국농업의 근간을 이루는 가족농을 보호하고, 재생가능·대체 에너지 사업의 성장은 농촌경제 활성화하고, 농촌의 젊은 영농인을 육성하여 농촌활력을 증진하고 복지를 강조함으로써 미국농업을 유지하고자 한다. 즉, 가족농 보호, 환경농업, 농촌활력 증진, 복지를 미국농업의 성장동력으로 삼고자 하는 것으로 판단된다.

미국 농업법과 오바마정부의 농정에서 벤치마킹할 필요가 있는 점을 제시하면 다음과 같다. 우선 로컬푸드운동을 통한 직거래 활성화로 지역농업을 활성화하고 농민시장영양계획(Farmer's Market Nutrition Program)을 통해 저소득 고령자들이 쿠폰을 받아 지역 내에서 생산된 농산물을 농민시장에서 구입할 수 있도록 함으로써 일본의 지산지소(地産地消)운동과 같은 차원의 지역농업 활성화를 도모하고 있다. 전국학교급식법(National School Lunch Act)을 통해 학교와 기관에서 지역의 신선채소와 과일을 구입하도록 하는 것도 마찬가지로 의미가 있다.

둘째로 농촌지역에서 바이오연료와 신재생에너지인 풍력에너지를 활용함으로써 농촌을 재생에너지의 생산 기지화하고 대체에너지를 확보하는 한편 농촌

의 신규 일자리를 창출하는 등 녹색성장의 핵심부문으로 활용한다는 점도 시사하는 바가 크다.

셋째로 농촌 활력증진 프로그램(Rural Revitalization Program)을 만들어 농촌 지역에 젊은 인력을 유치하는 것은 중장기적인 농촌지역 활력 유지·증진에 중요한 기능을 할 것이다.

넷째로 식품안전성 강화에 기여할 수 있도록 친환경농업과 지속가능한 농업을 육성하기 위한 지원을 강화하고 있는 점도 중요하다.

마지막으로 미국은 농촌지역 주민들의 사회·의료·교육 서비스 수준이 도시 지역 주민에 비해 낮다고 진단하여 농촌 의료서비스, 교육, 고령층 복지, 기간시설 확충을 중심으로 복지정책을 추진할 것이다. 농업기반을 유지하는 기초로서 농촌 복지를 중시하고 있다는 점도 우리에게 시사하는 바가 크다.

4. 일본의 공격적 수출농정

4.1. 추진 배경

일본은 1999년에 제정된 「식료·농업·농촌기본법」을 근거로 2000년에 「식료·농업·농촌기본계획」 수립을 결정하고 2003년에 기본계획을 수립한 후 2005년에 수정하였다. 이 기본계획은 종전의 시장개방에 대한 수세적 입장에서 탈피하여 적극적으로 대응하면서 오히려 시장개방 효과를 활용하는 공격적인 농정을 중시하고 있다.

공격적 농정의 특징은 시장개방 대응을 위한 농업 체질 강화, 국내 정책의 WTO 농업협정 등 국제규율과의 정합성 유지, 새로운 수요에 대응한 국내농업 생산체제 정비로 농업·농촌을 활성화하는데 있다. 구체적으로 구조개혁형 농정 추진, 농식품 수출 확대, 바이오연료 생산 확대 등을 제시하였다.

공격적 수출농업은 이와 같이 ‘공격적 농정’의 일환으로 추진하게 되었다.²³ 농식품의 공격적 수출은 경제가 성장하는 동아시아를 중심으로 고소득계층의 등장과 일본 식문화의 세계적인 붐 등을 배경으로 시장개척이나 상대국의 수출장애 요소를 개선하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

표 4-5. 최근 일본의 농정 전개 과정

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

자료: 한국농촌경제연구원, 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구」 2차년도(근간 예정).

일본은 공격적 수출농정의 추진을 위해 2005년에 농림수산물수출촉진협의회와 지역수출촉진협의회를 설치하였으며, 2006년에는 「21세기 신농정 2006」

23 공격적 수출농업 육성 외에 공격적 농정의 또 다른 개혁으로 구조개혁형 농정의 추진을 들 수 있다. 구조개혁형 농정은 일정규모 이상의 농가를 대상으로 농가단위 직불제 실시하여 구조개혁을 가속화하는 것이다. 대상계층은 개별경영 4ha 이상, 마을단위 영농조합 20ha 이상으로 한정하여 이러한 계층에 지원을 집중하는 ‘선택과 집중’이라는 방식을 통하여 대규모 계층을 육성한다는 의도이다.

을 통해 수출정책을 확립하였다. 여기서 농림수산성은 2004년 수출액을 기준으로 수출액을 향후 5년간 2배로 늘리기로 하여 2009년의 수출목표를 6천억엔으로 설정하였다. 2007년에는 「농림수산물 수출종합전략」을 수립하여 2013년 수출목표를 1조엔으로 증액 설정하였다.

4.2. 수출 현황과 전략

일본 농림수산물 수출액은 2002년 이후 지속적으로 증가하고 있고, 연평균 증가율은 9.5%이다. 2004~2007년 평균 수출액 증가율은 13.7%로 최근 수출 증가 추세가 가속화되고 있음을 알 수 있다. 2008년 1~10월 농림수산물 수출액은 전년동기 대비 4.2% 증가한 3,614억엔이다.²⁴

2000~2007년 부류별 수출액 평균 비중은 농축산물(57.1%)이 가장 높고, 수산물(40.2%) 임산물(2.7%) 순이다. 2000~2007년 부류별 수출액 증가율을 비교하면 수산물(14.3%), 농축산물(6.2%), 임산물(5.4%)의 순이다.

표 4-6. 일본의 농림수산물 수출증가 품목

단위: 억엔, %

품목	2007년 수출액	전년대비 증가율	주요 수출국	비고
사과	80	40	대만	선물용으로 인기
쇠고기	20	212	미국, 홍콩	미국, 홍콩 수출 본격화
과자	115	15	한국, 홍콩, 대만	경제성장에 따른 수요 증대
가리비	127	25	미국, 대만, 프랑스	고급요리 재료 수요 증가
해삼(건조)	167	33	홍콩	고급요리 재료 수요 증가

자료: 일본 농림수산성, 「농림수산물 등의 수출 촉진대책」, 2008.12.

일본 농림수산물 수입액은 수출액보다 월등히 많다. 2003년을 제외한 최근

²⁴ 일본 농림수산물 수출액에는 알코올 음료, 담배, 진주 등이 제외되어 있다.

의 농림수산물 수입액은 지속적으로 증가하고 있다. 2000~2007년 부류별 수입액 평균 비중은 농축산물(61.2%)이 가장 높고, 수산물(22.3%) 임산물(16.4%) 순이다. 그 결과 일본 농림수산물 무역수지는 2000년 -66,790억엔에서 2007년 -81,237억엔으로 악화되었다.

표 4-7. 일본 농림수산물 수출입 동향

단위: 억엔

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
농축산물	1,363	2,601	1,646	1,588	1,658	1,772	1,946	2,220
임산물	79	70	80	90	88	92	90	104
수산물	909	978	1,033	1,111	1,207	1,447	1,703	2,013
계	2,351	3,649	2,759	2,789	2,953	3,311	3,739	4,337
농축산물	39,714	42,992	43,011	43,681	45,739	47,922	50,041	55,304
임산물	12,087	11,890	11,452	11,403	12,446	11,965	13,749	13,905
수산물	17,340	17,238	17,622	15,692	16,370	16,687	17,068	16,365
계	69,141	72,120	72,085	70,776	74,555	76,574	80,858	85,574
무역수지	-66,790	-68,471	-69,326	-67,987	-71,602	-73,263	-77,119	-81,237

자료: 일본 재무성.

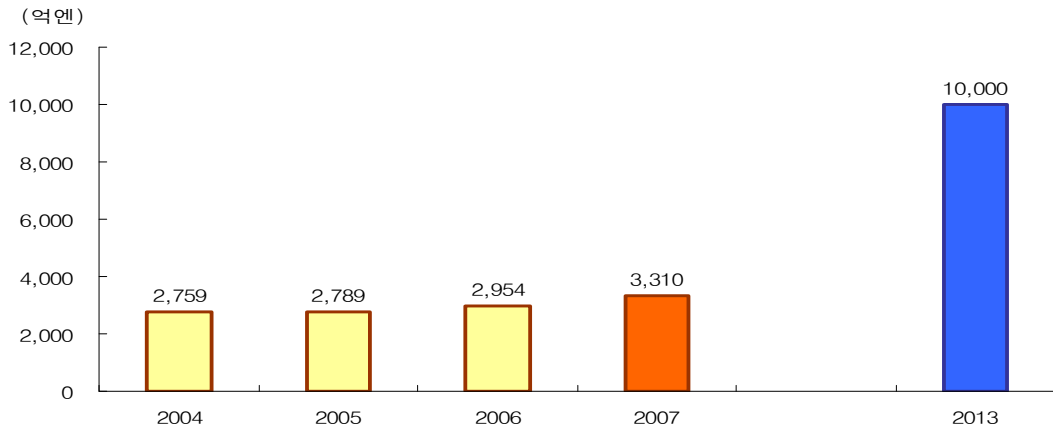
일본은 농림수산물과 식품의 무역수지가 심화되고 있지만 수출 확대를 위한 저변 확대와 전망은 밝다고 보고 있다. 세계적으로 일식을 웰빙 식품으로 인지하고 있고, 주요 수출시장인 아시아 지역의 경제 발전에 따라 부유층이 증가하고 있기 때문이다. 2004년 이후 연평균 수출 증가율 향상도 긍정적 요인이다.

이에 일본은 2007년 농림수산물 수출종합전략을 수립하여 2013년까지 농림수산물·식품 수출액을 1조엔까지 확대하겠다는 목표를 제시하였다. 기존의 폐쇄적·방어적 농정에서 공격적·확대적 농정으로 그 기조가 전환되었다고 해석할 수 있다.²⁵

종합수출전략의 특징은 다음과 같다. 「농림수산물 수출촉진 전국협의회」(이하 ‘전국협의회’) 및 「지역 수출촉진 협의회」(이하 ‘지역협의회’)가 수출촉진전략을 수행하는 주체로서 민관 협력을 주도한다.

25 수출목표 1조엔의 대상에는 우리나라와 달리 알코올 음료, 진주 등 일부 품목은 제외되었다.

그림 4-4. 일본의 농림수산물 수출확대 목표



전국협의회는 농림수산단체, 식품·유통업체, 외식·관광 관계기관, 경제단체, 47개 도부현지사, 유관정부기관 등이 참여하는 전국단위 조직이다. 전국협의회는 지역협의회와 협력하여 정보를 수집·공유하고 전국단위 지원체계를 운영하는 것이다. 2008년 6월 현재 148개 기관·관계자가 회원으로 가입해 있다. 2005년 4월 설립된 이후 2006년 5월 「농림수산물 등의 수출 2배 증가를 위한 행동계획」을 수립하였으며, 2007년 5월에 종합수출전략을 수립하고 2008년 6월에 종합수출전략을 개정하였다.

지역협의회는 9개 지역에 설치되었다. 각 지방 농정국 등이 사무국이 되고 지자체, 일본무역진흥기구, 동식물 검역소 등이 참여한다. 주요 기능은 정보 수집, 지역 내 수요 도출 등이다.

상당수의 사업은 농림수산성 등 관계기관의 심사를 거쳐 선정한 민간기업에 위탁한다. 이를 통해 사업 추진의 효율성을 높이고 현장 변화 등에 빠르게 대응할 수 있도록 한다. 전국협의회와 지역협의회에서는 민간 부문에서 개별적으로 추진하기 어려운 수출 조성 기능을 맡아 상승작용을 얻을 수 있다.

종합수출전략은 수출환경 정비, 품목별 전략적 대처, 의욕 있는 농림어업자 등에 대한 지원, 일식·식자재 해외 홍보 등 4개의 핵심전략으로 이루어져 있

다. 수출환경 정비는 민간 부문의 역량만으로 해결하기 어려운 수출국 정부의 요청이나 제도 등의 저해 요인 해결에 중점을 두고 있다. 수출환경 정비의 주요 과제로 검역교섭 가속화, 수출증명서 발행체제 정비, HACCP와 GAP의 도입을 제시하고 있다.

품목별 전략으로 주요 개별품목²⁶ 별로 34개국의 주요 수출국을 설정하여 국가별 특성을 반영한 수출전략을 수립하기로 하였다. 유관단체, 산지관계자, 수출업체 등이 위원회를 구성하여 수출계획을 검토하고 홍보전략을 마련하기로 하였다. 이와 함께 생산비용 절감, 차별화된 품종 개발, 해외시장 등의 업무에 관여한다. 부가가치를 높이기 위한 R&D와 지적재산·브랜드 전략(和牛, 녹차 등의 통일 브랜드 사업, 브랜드 모방 방지, 품종보호권제 등), 시설 정비 등을 병행한다.

의욕 있는 농림어업자 등에 대한 지원은 면밀한 사전 심의를 거친 뒤 ‘선택과 집중’ 형태의 지원을 함으로써 효과를 높이고 있다. 수출 확대 예상 품목에 대해 수출 목표와 전략을 명확하게 제시한 사업체에 대해 지원을 실시한다. 개인이나 개별업체는 지원 대상에서 제외한다. 2008년에는 44개 업체를 선정하였고, 대부분이 지역 중심 협의회라는 점이 주목할 만하다. 2007년부터 국제박람회 등에 일본 전시관(청과물, 화훼, 수산물 등)을 설치하고 계약 상담을 지원하고 있다(2008년 11개 도시, 12회 추진). 또한 브랜드 설립 전략에 맞추어 해외 고급 백화점 등에 안테나숍을 설치하여 트렌드나 소비자 반응을 확인하고 있다(2008년 4개 도시). 해외시장에서의 마찰 해소(외무성 등 협력), 지역협의회를 통한 지원, 수출촉진 세미나 개최 등도 주요 사업이다.

일식·식자재 해외홍보는 해외시장에서의 일본 농림수산물에 대한 인지도를 높이는 것을 목적으로 한다. 수출환경 정비 중 검역협의 가속화와 관련된 이벤트 개최, 일식식당 설립과 연계한 홍보사업, ‘WASHOKU-Try Japan’s Good Food’ 사업 실시 등이 주요사업이다. 위의 마지막 사업은 농림수산성과 외무성이 2006년 10월 합동으로 시작한 사업이다. 재외공관 등에서 현지인을 대상으

26 쌀, 채소류, 과실류, 화훼류, 육류, 우유, 차, 수산물, 특용임산물, 가공식품, 목재 등 11개 품목군의 54개 품목을 포함한다.

로 일본식을 제공하여 식문화 보급과 수출 진흥에 기여할 목적으로 기획되었다. 2006년 10개국(11회), 2007년 17개국(23회), 2008년 3개국(3회)에서 실시하였다.

종합수출전략에 따라 수출 사업체의 역량 등을 고려하여 단계적인 수출 전략 확보 및 지원을 실시하기로 하였다.

표 4-8. 일본의 종합수출전략

구분	주요 전략
수출환경의 정비	<ul style="list-style-type: none"> * 검역교섭 가속화 * 수출증명서 발행체제 정비 * 위해요소중점관리제도(HACCP) 도입 * 우수농산물관리제도(GAP) 도입
품목별 전략적 대응	<ul style="list-style-type: none"> * 중점 수출국의 명확한 설정, 공정표 책정 * 홍보전략의 책정과 홍보매체 정비
의욕있는 농림어업자 지원	<ul style="list-style-type: none"> * 마이어 매칭 지원 * 대사관, JETRO와 연계한 해외에서 서포터 지원 * 지방농정국을 중심으로 한 국내에서 서포터 지원 * 해외에서 판매촉진확동에 대한 지원 등
일본식, 식재 등 해외정보 발신	<ul style="list-style-type: none"> * 일본식 레스토랑 추천계획 * 「WASHOKU-Try Japan's Good Food」 사업 * Visit Japan 캠페인

자료: 일본 농림수산성, 「일본의 농림수산물 등 수출촉진자료」, 2008.8.

4.3. 시사점

일본에서 공격적 농정의 일환으로 추진하고 있는 공격적 수출농업은 우리보다 다소 앞서나가는 것 같으나 우리나라의 수출농업정책과 비슷한 시기에 추진하기 시작하였으며 배경과 목적도 유사하고 현재의 수출액과 목표 수출액도 비슷하다. 접근하는 시각과 방법론이 유사하여 서로 배우고 있다고 해도 과언이 아니다.

일본의 공격적 수출농업 추진이 주는 시사점은 우선 우리보다도 농산물 수

입의존적인, 세계 최대의 수입국 일본이 중국 등 동아시아국가들의 소득향상에 의한 고소득층 증가와 스시 등 일본식품에 대한 세계적인 수요 증가, 고품질 안전농산물의 수출 증대 가능성 등을 배경으로 규모화를 위한 구조개혁과 함께 공격적 수출농업을 추진하게 되었다는 점이다. 이러한 상황 진단은 우리와 비슷하며 올바른 진단이라 판단된다.

나아가 일본의 수출농업은 고품질, 고부가가치 농산물을 수출하고 식문화 홍보를 통해 수출을 확대한다는 점에서 우리나라의 수출농업과 해외시장에서 경쟁할 가능성이 매우 크다. 따라서 일본 수출상품과 경쟁하되 틈새시장을 공략하는 전략을 수립할 필요가 있다.

또한 일본이 수립한 수출전략품목과 중점국가 설정이 우리가 설정한 품목 및 국가들과 중복성이 많아 경쟁이 불가피하여 일본 상품과 해외시장에서 경쟁할 수 있는 전략을 별도로 수립할 필요가 있다. 예컨대, 쌀과 제빵, 채소, 과일, 화훼, 유제품, 고급 쇠고기, 가공식품(된장)은 우리 상품과 직접적인 경쟁이 될 가능성이 크다.

표 4-9. 일본의 11개 수출 중점품목과 국가

중점품목	중점 개별품목	중점 국가
① 쌀, 쌀 가공품	쌀	-대만, 미국, 홍콩, 싱가포르, 중국
② 채소 및 가공품	마	-대만, 미국, 싱가포르, 태국, 중국
③ 과일 및 가공품	사과	-대만, 홍콩, 태국, 중국, UAE, 한국
④ 화훼	분화, 분재, 식목류	-중국, 홍콩, 벨기에, 베트남, 싱가포르, 인도네시아, 태국, 이태리, 네덜란드, 미국, 스페인, 독일, 대만, 한국
⑤ 우유 및 유제품	아이스크림	-대만
⑥ 식육 및 가공품	쇠고기	-미국, 홍콩, 캐나다, 중국, 대만, 태국, 싱가포르, UAE, 프랑스, 멕시코, 호주
⑦ 차	녹차	-미국, 싱가포르, 독일, 홍콩, 영국, 중국
⑧ 수산물 및 가공품	연어	-중국, 태국, 베트남
⑨ 특용임산물	목탄	-사우디아라비아
⑩ 가공식품	된장	-미국, 대만, 캐나다, 홍콩, 독일, 프랑스, 러시아
⑪ 목재	제재목	-중국, 한국

주: 밑줄 그은 국가는 수출금지 해제를 요청하고 있는 국가

자료: 일본 농림수산성, 「일본의 농림수산물 등 수출촉진자료」, 2008.8.

제 5 장

신농업 비전 구상과 전략

1. 비전 설정의 전제

우리 농업·농촌의 비전은 우리 농업이 미래에 추구해야 할 바람직한 모습, 청사진이다. 비전은 나침반으로서 가야 할 목표를 가리킨다. 목표가 분명하면 행로에서 다소 이탈하더라도 방향을 조정하면서 목표를 향해 나아갈 수 있다. 비전은 도달할 수 없는 환상이 아니다. 현실을 기반으로 하고 최선의 노력을 다하면 달성할 수 있는 미래 모습이다. 그렇다면 우리 농업·농촌의 비전은 어떻게 설정해야 하나?

우리 농업·농촌의 비전을 설정하기 위해서는 고려해야 할 몇 가지 전제 조건들이 있다. 우선 우리 농업에 영향을 줄 수 있는 국내외 경제·사회의 메가 트렌드(Megatrend)이다.²⁷ 메가 트렌드는 우리가 살아가는 세상이 어떤 방향으로 나아가고 있는지를 알게 해 주는 사회 변화의 거시적인 추세이다. 메가 트렌드는 대세(大勢) 또는 거대한 조류(潮流)로서, 개인과 집단 또는 국가가 거스를 수는 있으나 결국은 실패하여 큰 상처와 손실만 남기고 원래 추세로 되돌아 갈 수밖에 없는 속성을 지니고 있다. 바다로 향한 대하(大河)의 거대한 물줄기가 메가 트렌드라면 이에 거슬러 오르는 것은 거대한 흐름을 역류하는 것이다.

27 메가 트렌드란 미국의 미래학자 존 나이스비트(John Naisbitt)의 1982년 저서인 "Megatrends: The New Directions Transforming Our Lives"에서 유래한 용어로, 주체의 의사결정이나 정책적 노력에 의해 형성되거나 경로가 결정되는 것이 아니라, 우리 사회가 불가피하게 당면하는 근본적인 조류나 흐름이다.

메가 트렌드로 우선 꼽을 수 있는 것이 정보통신기술(IT), 생명공학기술(BT), 환경기술(GT) 등 첨단지식정보 기반 경제로의 전환에 따른 ‘창조적 파괴’이다.²⁸ 이 메가 트렌드는 사회와 산업이 IT, BT 등 첨단기술을 신속히 받아들임으로써 과거 구태의연한 비효율적인 것들을 과감히 탈피하고 새로운 것들을 창조한다는 것이다. 농경사회에 이은 산업사회에는 자본, 노동 등 생산요소에 대한 수확체감법칙이 지배하여 성장률이 둔화되는 결과를 초래하지만, 지식기반경제는 지식이 축적될수록 새로운 지식이 창출되는 집적효과(集積效果)가 발생하여 생산성이 저하되지 않고 오히려 상품과 기술 개발을 촉진하는 특징을 가지고 있다.

농업과 어업은 대표적인 전통적인 사양산업(斜陽産業)으로 그동안 수확체감법칙이 작용되는 사례로 꼽혔지만, 이제는 오히려 IT, BT, GT와 가장 근접한 산업으로 기술혁신을 통해 생산성이 높아지고 가장 좋은 품질의 작물을 생산할 수 있다. 이 메가 트렌드는 위축되어 가는 농업이 새롭게 도약할 수 있는 중요한 기회로 작용할 것이므로 전통적 인식과 고정관념을 과감히 탈피하여 첨단기술농업으로 미래의 농업을 계획할 필요가 있다.

두 번째는 ‘양극화의 가속’이다. 세계화가 확산되고 IT 중심의 지식기반경제가 도래되면서 기술혁신의 차이로 인해 국가간, 계층간 양극화가 심화되고 있다. 즉, 국제사회에서 선진국과 개도국의 격차가 확대되어 부국과 빈국 간 양극화가 심화되고, 한국사회에서도 소득과 생활 수준의 양극화가 심화될 것이다. 농업에서도 대농과 영세농 사이에 영농 규모, 소득, 삶의 질 측면에서 양극화가 심해지는 추세이다.

28 「메가 트렌드 코리아」(강홍렬 외, 한길사, 2006)에서는 21세기 우리 앞의 메가 트렌드를 ‘창조적 파괴’ 이외에 양극화의 가속화, 접속사회로의 전환, 신중세적 국제사회로의 전환, 디지털 기술로 인한 인간능력의 진화, 커리어의 복잡화, 경계의 소멸, 작은 힘들(미시권력)의 전면적 부상, 디지털 경제 패러다임의 등장, 신 유목적 민주주의의 출현, 동북아의 다자주의화, 미디어의 집중·분산화 등 20가지를 제시하고 있다.

통계청의 「2007년 농가경제통계」에 의하면, 2005~2007년 동안 소득 1분위 저소득계층의 농가소득(명목)은 연평균 2.4% 감소한 반면, 5분위 고소득계층의 소득은 연평균 2.5%씩 상승하였다. 이 결과 1분위의 5분위에 대한 소득 비율은 2005년 이후 2007년까지 10배 정도 차이를 보이고 있다. 특별한 농업정책이 없는 한 소득계층 간 농가소득 격차는 계속해서 클 것으로 전망된다.

표 5-1. 소득계층별 농가소득 분포

단위: 천원

소득계층	2005	2006	2007	2005~2007년 연평균 증감률(%)
1분위	7,759	8,440	7,392	-2.4
2분위	16,514	17,859	16,968	1.4
3분위	25,433	26,450	25,596	0.3
4분위	37,735	39,123	38,198	0.6
5분위	72,293	77,091	76,011	2.5
1/5분위 배율	10.7	11.0	9.7	-

자료: 한국농촌경제연구원, 「2009 농업전망」, 2009.1.

급격한 기술혁신시대에 기술의 수용성과 적응성 차이가 커질 수밖에 없다. 우리나라가 세계적인 기술 변화를 선도하거나 따라잡지 못할 경우 선진국으로 도약할 수 없으며, 농업 부문도 낙후된 상태가 지속되어 개방화 시대에 수출농업은 고사하고 우리 시장은 외국농산물에 의해 점령당할 수밖에 없다.

따라서 기술혁신을 통해 첨단기술농업, 수출농업으로 유도해야만 선진 농업국이 될 수 있다. 한편 기술발전예 따라 불가피하게 발생하는 양극화 심화로 지체되고 낙오되는 영세농, 고령농에 대해서는 산업정책과 별개의 복지정책으로 접근할 필요가 있다.

세 번째로 IT 기반의 기술발전은 생산성 혁신을 유발하여 경제에 고용없는 성장(Jobless Growth)을 가져오게 된다. 물론 사람을 상대하는 무형의 재화와 서비스업 고용 수요는 늘어나지만 대중을 이루는 상품 생산에서 고용 수요가 감소하여 경제 전체적으로 고용없는 성장이 예상된다.

실제로 최근 자본 축적의 고도화 속에서 선진국을 중심으로 저고용이 심화되고 있다. 또한 우리나라의 경우에도 전체 산업의 취업유발계수가 1995년 24.4에서 2000년 18.1, 2005년 14.7로 급격히 하락하는 추세이다.²⁹

이와 같이 정보통신기술의 발달에 의한 고용없는 경제성장이 예상되어 실업률이 증가하는 부정적인 결과를 초래하기 쉬우나, 농업 부문은 고용창출력이 큰 산업으로 의미가 있다. 특히 농업 부문은 녹색 부문의 일자리 창출 효과가 다른 산업보다 높은 것이 특징이다. Pollin et al(2008)에 의하면, 농업 분야 녹색 부문은 1,000억불 투자로 200만개의 일자리가 창출되어 SOC 투자에 비해 효과가 4배 높은 것으로 나타났다. 즉, 농업 부문에서는 녹색성장과 일자리 창출의 선순환 효과가 높다. 농업은 친환경산업으로의 성격이 강하며, 노동집약적 산업으로 고용 창출 효과도 높아 ‘녹색’과 일자리 창출의 동행이 용이하다. 한국은행 자료에 의하면 농림어업의 취업유발계수는 51.1로 제조업 10.1에 비해 5배나 높으며, 농업 관련 산업인 음식료품업은 24.7, 음식점업은 40.0로 역시 제조업에 비해 취업유발효과가 훨씬 높다. 따라서 녹색시대의 성장산업으로 농업 부문이 새롭게 재조명되는 시대가 도래될 것으로 예상된다.

네 번째로 세계경제 패권이 단극체제에서 다극체제로 전환될 것이다. 세계경제를 좌우하는 패권이 미국의 단극 중심에서 신흥경제권이면서 인구거대국인 중국, 인도, 러시아, 브라질 등 BRICs 등으로 분산되는 다극화(多極化) 추세이며, 자원보유국인 러시아, 중앙아시아, 아프리카 등의 발언권도 강화되는 추세이다.

특히 미국은 부시 정부의 이라크 전쟁 이후 신뢰도가 추락하고, 최근 미국발 금융위기로 인한 세계경제 침체로 국제외교 지형과 금융 지형이 변화하여 권력축의 대변화가 진행되고 있다. 그동안 ‘미국 외교의 일방적 패권주의, 코카콜라와 맥도널드, 할리우드를 앞세운 상업주의, 미국 주도의 세계화’라는 특징을 가진 팩스 아메리카나(Pax-Americana)가 쇠퇴하는 추세에 있다.

²⁹ 취업유발계수는 한국은행(2008)의 산업연관분석 자료이며, 10억원을 투자할 때 만들어지는 일자리 수이다.

반면 중국을 비롯한 BRICs 국가들은 세계경제의 중심축으로 부상하고 있다. 이들 국가들은 세계 인구의 42%, 면적의 29%를 차지하고 최근까지 브라질을 제외하고 높은 경제성장을 실현하고 있다. 중국, 러시아, 인도 등 인구거대국들은 경제성장과 함께 거대한 농식품 소비국가로 부상하고 있다. BRICs 중심의 고도 경제성장에 따른 소득증가는 기존의 많은 빈곤층 인구를 빈곤에서 탈출시켜 소비 증가요인으로 작용하게 될 것이다. 특히 이들 국가의 고소득층은 고품질, 안전 농식품의 잠재적 소비자로서 향후 수출농업 추진 과정에서 반드시 고려할 필요가 있다.³⁰

마지막으로 환경적인 차원에서 천연 자원의 한계로 공급 측면이 압박을 받아 저탄소 녹색성장이 불가피해지는 시대가 될 것이다. 세계는 고도 산업화 과정에서 에너지원으로서 화석연료를 고갈시키고 있으며, 온실가스 방출로 인한 지구온난화와 대기오염, 수질오염을 심화시켜 환경에 대한 압박이 증가하고 있다. 도시화가 진행되어 이미 제한적인 자원 이용을 더욱 압박함으로써 지구환경에 과부하로 작용하고 있다. 이러한 여건으로 인해 농업은 더 이상 지금과 같은 상황을 지속하기 어렵게 될 것이다.

그 밖에도 국내외 사회경제적으로 메가 트렌드가 많이 있을 수 있으나 이들은 위에서 정리한 다섯 가지 메가 트렌드와 상당 부분 중복되거나 관련되어 있으며, 그 중 일부에 대해서는 제1장의 여건 변화에서 언급하였다.³¹

신농업 비전을 설정함에 있어 위에서 정리한 메가 트렌드와 연관되어 있는 농산물 소비와 생산, 그리고 시장에서 패러다임(Paradigm)의 전환을 중요하게 고려해야 할 필요가 있다.

30 세계적인 농식품 시장의 확대는 앞의 제1부 제1장 대내외 여건 변화에 보다 자세히 설명되어 있다.

31 산업연구원에서는 「한국산업의 발전 비전 2020」(2005)에서 15대 메가 트렌드를 제시하였다. 세계경제의 통합, 세계경제의 역학 구도와 비교우위 구조의 변동, 인구 구조의 고령화, 환경과 천연자원 문제의 심화, 금융시장의 패러다임 변화, 경영의 신조류: 지식경영 및 윤리경영의 확산, 디지털·네트워크 기술의 성숙, 바이오 경제의 도래, IT·BT·NT·신소재의 융합, 기술패권주의, 수요조건 변화와 신 소비패턴, 새로운 사회문화 조류의 형성, 남북한 경제협력 및 통합의 진전, 지역혁신과 균형발전 등이 그것이다.

가장 중요한 패러다임의 전환으로 전세계 소비자의 선택기준이 가격(Price)에서 가치(Value)로 전환되고 있다는 점을 들 수 있다. 가격은 소비자가 상품구매에 지불하는 돈이지만, 가치는 소비자가 구매한 상품을 소비하면서 느끼는 만족감이라 할 수 있다. 세계인의 소비문화 수준이 향상되면서 소비의 양보다 질을 추구하는 경향이 강해졌기 때문에 싼 값보다는 비싸더라도 고품질의 안전한 농산물을 선호하게 되었다. 제1부 제1장의 국내외 여건 변화에서도 소비자들의 소비패턴이 안전성 등 품질 위주로 변하고 있다는 것을 알 수 있다. 이에 따라 경쟁력의 중심도 가격경쟁력에서 품질경쟁력으로 이동하게 된다. 이것이 바로 토지가 부족한 우리나라 농업도 국제경쟁력을 갖출 수 있다는 논거가 된다.

이와 관련한 또 하나의 패러다임 전환은 농업생산요소의 중요성 변화이다. 즉 과거에는 미국, 브라질, 호주 등 토지자원이 풍부한 국가에서 옥수수, 콩, 밀 등 대량의 농산물을 낮은 비용으로 생산해 싼 값에 판매하여 가격경쟁력을 가질 수 있었다. 그러나 이제는 소비의 고급화, 다양화, 개성화, 소량다품목화 추세에 부응하여 사람과 기술을 중시하는 첨단농업을 통해 생산하는 원예, 특용작물, 고차가공품 등 고부가가치 농산물이 품질경쟁력을 내세워 세계시장을 주도하게 되었다. 이로 인해 농업생산 중심국이 토지이용형 농업에서 자본기술집약적 농업으로 전환되고 있다.

마지막으로 시장과 경제사회 환경이 폐쇄(closed)에서 개방(open)으로 전환되고 있다. WTO, FTA 등으로 관세·비관세장벽이 완화되어 국경없는 신중세적 글로벌 개방사회로 전환되고 있으며 소비, 무역, 자원의 세계화가 진전되고 있다.³² 따라서 개방화 시대에 선택할 수 있는 새로운 정책이 필요하며 우리 농업의 비전도 개방이라는 패러다임의 전환을 최대한 활용할 필요가 있다.

32 신중세적 글로벌 개방사회는 중세시기에 국제사회에서 국가 간 경계가 명확하지 않았다는 점을 원용한 개념이며, WTO, FTA 등에 의해 관세장벽이 낮아져 국경의 의미가 없어진다는 의미이다.

2. 농업·농촌의 전망

향후 우리 사회에서 농업·농촌이 차지하는 비중과 역할이 변할 것으로 전망된다. 우선 전반적으로 경제·사회에서 농업이 차지하는 상대적 비중은 줄어들 전망이다. 경제 전체의 GDP 성장률에 비해 농림어업 GDP 성장률이 낮아 농업 부문 비중은 2007년 3%에서 2012년에는 2%대로 하락할 전망이다.

이농과 탈농이 지속되는 반면 귀농은 제한적으로만 이루어져 농가 인구는 2007년 전체 인구의 6.8%인 327만 명에서 2012년 5.8%인 284만명, 2020년 4.6%인 226만명 수준으로 감소할 전망이다.

고령화도 더욱 진행될 것이다. 농가인구 중에서 65세 이상의 비중은 2007년 32.1%에서 2012년에는 36.5%까지 늘어날 전망이다.

표 5-2. 농가인구 전망

단위: 천명, (%)

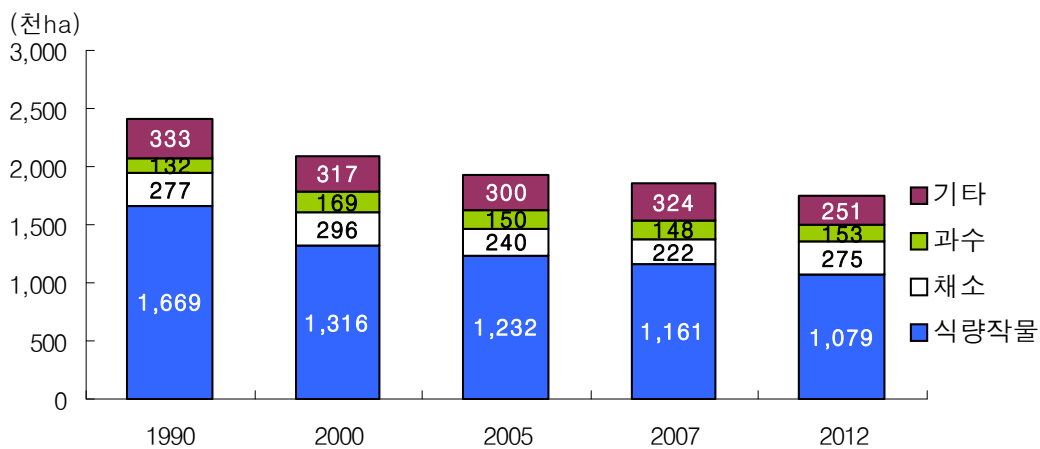
구분	65세 미만	65세 이상	계
1990	5,892 (88.5)	769 (11.5)	6,661 (100)
1995	4,066 (83.8)	785 (16.2)	4,851 (100)
2000	3,155 (78.3)	876 (21.7)	4,031 (100)
2005	2,434 (70.9)	1,000 (29.1)	3,434 (100)
2007	2,222 (67.9)	1,052 (32.1)	3,274 (100)
2012	1,801 (63.5)	1,037 (36.5)	2,838 (100)

자료: 한국농촌경제연구원 총량모형(ASMO)에 의한 전망

농지가 도시개발, 산업용지 등 비농업용으로 지속적으로 전용되어 경지 면적이 감소할 것으로 전망된다. 경지 면적은 2007년 178만ha에서 2012년 170만ha, 2020년 163만ha로 줄어들 것으로 전망된다. 농가 수가 경지면적보다 더 급속하게 감소하여 호당 평균 경지면적은 2007년 1.5ha에서 2012년 2ha에 다다를 것으로 전망된다.

쌀을 비롯한 식량작물 재배 면적은 2000년 131만 6천ha에서 2012년 107만 9천ha로 줄어들 전망이다, 노지채소와 과수면적도 감소할 것이다. 그러나 채소 중 시설채소 재배면적과 화훼 재배면적은 늘어날 것으로 전망된다.

그림 5-1. 경지면적 전망



자료: 한국농촌경제연구원 총량모형(ASMO)에 의한 전망

대규모 경작을 하는 농가 비중이 늘어나 규모화가 진전되겠지만 소규모 농가 비중도 증가하는 양극화 추세가 지속될 것이다. 3ha 이상 농가 비중이 증가하는 반면 1ha 미만의 영세농 비중도 증가할 것이다. 이러한 현상은 쌀, 시설채소, 과수, 한우, 양돈, 낙농 등에서 동일하게 나타날 것으로 전망된다.

국내외 농식품시장이 확대될 것이다. 소득 수준이 향상되고 여성의 사회 참여가 늘어나면서 가공식품 소비가 증가하고 외식산업이 성장하는 추세이다. 이러한 추세에 따라 국내 식품산업(식품제조+외식) 규모는 2006년 101조원 규모에서 2012년 150조원, 2017년에는 약 200조원으로 성장할 전망이다.

우리나라의 식품시장은 농업 선진국인 네덜란드나 덴마크보다 크며, 중국과 일본 등 아시아권의 경제성장에 따라 해외 시장으로 진출할 가능성도 크다. 예를 들어 동북아 시장의 진출 가능성을 나타내는 지표로, 서울에서 비행기로 3시간권 이내에 인구 100만 이상 도시가 62개나 존재하며, 이들 도시에 거주하는 소비자는 우리 농식품의 잠재적 수요자라고 할 수 있다

농산물 소비가 고급화되고 식품의 생산, 가공, 소비에서 안전성이 중시될 것으로 전망된다. 안전하고 안심하면서 먹을 수 있는 국내산 농산물 수요가 증가할 것이다. 이에 대응해 산지에서 안전성을 확보할 수 있는 다양한 조치들, 예컨대 농약의 적정 사용, 농약검사 시스템의 확립, 우수농산물관리제도(GAP)의 정착, 가축방역체제의 강화 등이 취해질 것이다. 제조·가공·유통 과정에서도 원산지 표시제도, 각종 인증제도, 이력시스템 등 안전성을 확보하기 위한 조치들이 취해질 것이다.

환경친화 및 자원절약형 농업이 확대될 전망이다. 안전 식품에 대한 수요 증가로 친환경적인 생산방식이 강조될 것이다. 특히 지방자치단체에서 친환경적인 생산 방식에 대한 관심이 커져 지역의 자원을 지역 내에서 순환시키는 지역 순환형 농업이 각광을 받을 것이다.

물 부족이 심화됨에 따라 수자원 관리의 중요성이 증가하며 물 절약형 작물과 농법이 개발될 것이다. 유류대와 전기료 등 에너지 비용이 급증함에 따라 시설원예 등 에너지 고소비 농업의 쇠퇴도 일부 예상된다. 이와 반대로 바이오매스 활용사업 등이 적극적으로 추진될 것이다.

다양한 형태의 농기업이 출현할 것이다. 농산물 생산 이후 단계까지를 경영의 대상으로 하는 다수의 농업경영체가 출현하여 농업 관련 산업이 활성화될 것이다. 농업생산물, 생산 과정에서 얻어지는 부산물, 지역에 부존하는 자연, 문화, 농촌 생활 등 다양한 자원을 비즈니스의 소재로서 활용하는 노력들이 전개될 것이다. 기본적으로 생산 단계에 머무르지 않고 가공 판매 유통, 심지어 서비스 부문까지 사업 영역이 확대될 것이다. 예를 들어 농산물 직판과 농산물 가공사업, 관광농원, 관광목장, 체험농장, 시민농원, 농가민박, 농가 레스토랑, 전통문화 체험, 농업복지서비스, 택배서비스 등이다. 특히 고령자를 대상으로 하는 원예 등도 애그리비즈니스로서 각광을 받을 수 있을 것이다.

3. 신농업 비전

세계적으로 볼 때 우리나라 농업은 발전 잠재력이 큰 편에 속한다. 농업 자원은 빈약하지만 사계절이 뚜렷한 천혜의 자연 조건을 갖추고 있으며, 고령화 현상은 심화되었지만 우리 농업인들 중에는 손재주가 섬세하고 성실하며 기술 습득 능력이 우수한 인적 자원이 풍부하다는 강점이 있다.

또한 시장 여건 면에서는 국가경제가 고소득 사회에 진입하면서 내수 시장이 커져가고, 시장개방으로 저렴한 외국농산물이 많이 들어올 수 있다는 위협적인 측면도 있지만, 반대로 수출시장도 넓혀 나갈 수 있는 기회도 있다. 농식품에 대한 품질과 안전성에 대한 소비자의 인식이 높아지면서 품질, 서비스 등 비가격 경쟁력이 향상되는 것도 희망적인 요소이다.

우리 농업의 미래 비전은 기본적으로 농업을 세계시장에서 경쟁력이 있는 산업으로 정립하고 농촌은 농업인과 비농업인이 어우러져 사는 쾌적하고 풍요로운 공간으로 만드는 것으로 설정할 수 있다.

미래 비전을 보다 구체적으로 설정하면 산업으로서 농식품산업의 모습, 산업의 구성 주체인 농업인과 농기업인, 생산자조직의 모습, 상품으로서 농식품의 위상, 그리고 농업인들의 삶의 터전인 농촌의 모습으로 구분할 수 있다.

먼저 농식품산업의 구성 주체인 농업인은 농업경영체로 전문화되고, 품목별 생산자조직이 육성되어 생산과 유통, 가공, 수출을 주도할 것이다. 한편 농식품산업의 시장진입에 대한 규제가 대폭 완화됨으로써 농기업이 농산물 생산과 유통, 가공, 수출 등 농산업(Agri-Business)에 적극 참여함으로써 농식품산업의 규모화와 전문화를 촉진시켜 효율이 높고 부가가치가 높은 산업으로 발전시킬 것이다.³³

우리나라는 1990년대에 농가 수 감소 속도가 연평균 1.5% 정도였으나, 2000

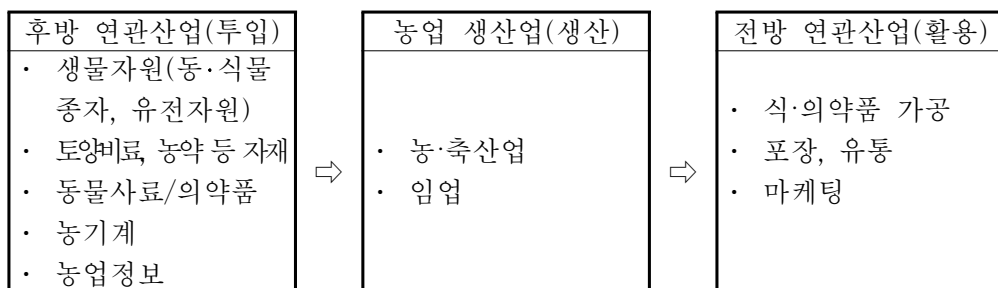
33 농산업은 농업관련산업과 유사한 개념으로 농업생산 뿐 아니라 자재 공급산업, 농산물의 저장, 가공, 판매와 관련된 모든 산업을 합친 개념으로 다음과 같은 분야들을 포괄한다.

년대 들어서는 2%로 더 빠르게 감소하고 있다. 이러한 추세라면 앞으로 농업 부문 구조조정 속도보다 빠르게 자급적 소농층과 상업적 대농층으로 분화가 가속될 것이며, 향후 10년 내에 전업적 농업경영체의 생산 비중이 2/3 이상을 점유할 것으로 추정된다.

이와 같이 청장년 경영주의 전업농과 농업법인을 중심으로 농업생산 구조가 정착됨에 따라 고부가가치 첨단기술의 수용력이 커질 것으로 예상된다. 전문경영체일수록 신기술을 적극적으로 활용하여 농업경영의 성장을 도모할 수 있으며, 이들 전문경영체가 지식·기술·정보를 활용하여 신상품·신수요·신시장을 창출하면서 고수익을 올리는 성공 사례가 증가하고 있는 것이 이를 반증한다.

두 번째로 농식품산업은 개방화 시대에 국내외 시장에서 경쟁력이 강한 산업으로 도약할 것이다.³⁴ 정부의 시설현대화사업 추진과 첨단농업에 대한 연구개발과 보급 및 농업인들에 대한 전문교육 강화로 인해 시설농업이 첨단화되어 서구에서 네덜란드가 첨단시설농업국가이듯이 우리나라는 “동양의 첨단시설 원예농업국”으로 도약할 것이다. 또한 정부의 강한 수출농업 추진과 농업인과 생산자조직, 수출농기업의 인식수준도 세계화되어 세계시장을 우리 농식품 시장의 무대로 만들 것이다.

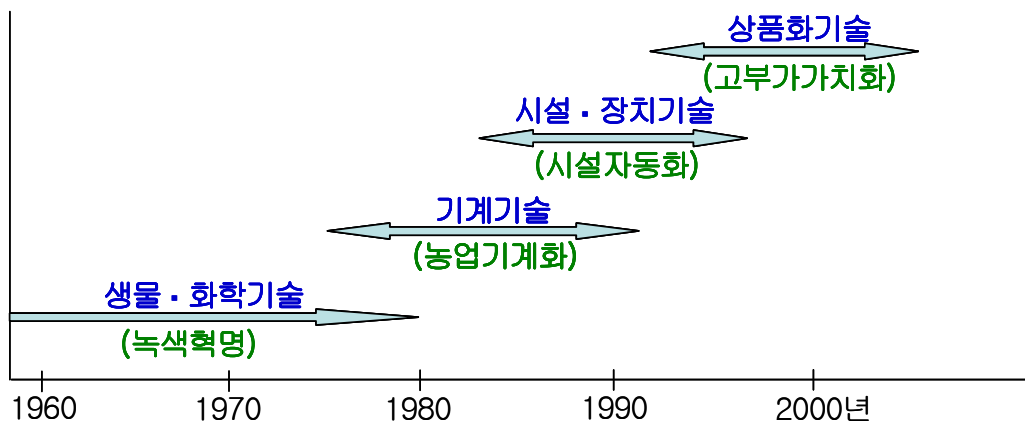
이 때 중요한 것은 첨단과학과 신기술이 농업에 응용될 수 있다는 점이다. IT, BT, GT, NT(나노기술) 등이 농업 부문에 다양하게 활용됨으로서 신기술



34 ‘강한 농업’이란 세계시장에서 우리 농식품이 경쟁력을 갖춘 농업(상대적), 지속가능한 농업(절대적), 국가 전체 산업에서 빠지지 않는 수지맞는 산업, 고소득의 농업으로 농업을 영위하면서 살만한 농촌을 의미한다고 볼 수 있다.

응용산업으로서의 발전 가능성이 커지게 될 것이다. 한국 농업은 1960~1970년대의 생물·화학적 기술혁신, 1970~1980년대의 농업기계화 기술혁신, 1980~1990년대의 시설·장치 자동화 기술혁신, 그리고 1990~2000년대의 고부가가치 상품화 기술혁신 등의 단계를 밟으면서 발전하고 있다. 21세기에는 정밀농업 확산(IT기술, 센서기술, GPS, 리모트센싱 활용)을 비롯하여 BT, NT, GT 등의 농업 및 식품산업 활용이 빠르게 확산될 것이다.

그림 5-2. 한국 농업의 기술진보 과정



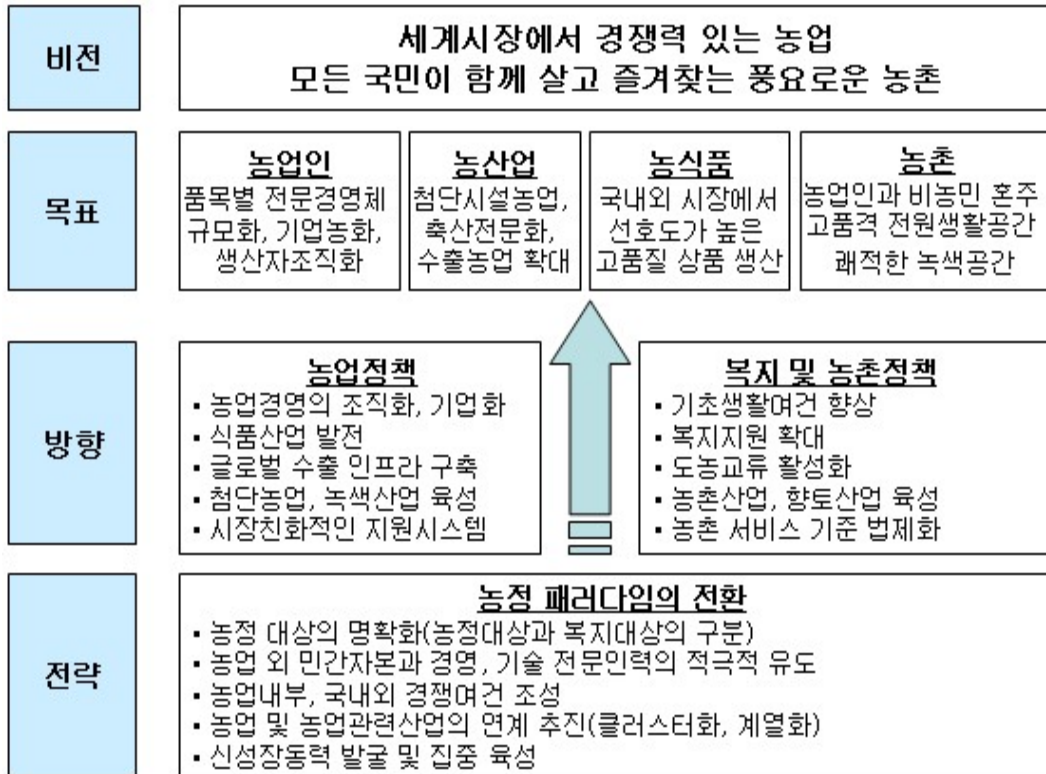
농업의 전후방 연관산업인 종자, 농자재, 식자재, 식품, 유통산업의 상호 연계성이 강화되어 ‘연계의 경제 효과’(Economies of Linkage)가 실현되고 상승효과(Synergy Effect)가 나타날 것이다. 이로 인해 우리 농업은 농산물과 식품 분야 모두에서 강한 산업으로 발전할 것이다.

세 번째로 상품으로서 농식품은 국내외 시장에서 소비자 선호도가 높은 고품질 상품으로 정착될 것이다. 국내에서는 농산물의 생산 과정에서 유기, 무농약 생산이 크게 늘어나 친환경농업 비중이 커지고 우수농산물관리제도(GAP)가 일반화되어 농산물 생산과 수확에서 위해요소를 차단하는 한편 생산이력추적제(Traceability)가 확대 적용되어 우리 농산물에 대한 소비자들의 선호도가 높아질 것이다. 물론 식품에 대해서도 위해요소중점관리제도(HACCP)가 확산됨으로써 농식품 전체의 안전성에 대한 신뢰도가 높아질 것이다.

또한 고품질, 고부가가치 농식품의 수출로 해외시장에서 품질차별화가 이루어지고 한식세계화와 장류, 김치 등 전통건강식품 수출이 늘어나 해외 시장에서도 우리 농식품의 선호도가 늘어날 것이다.

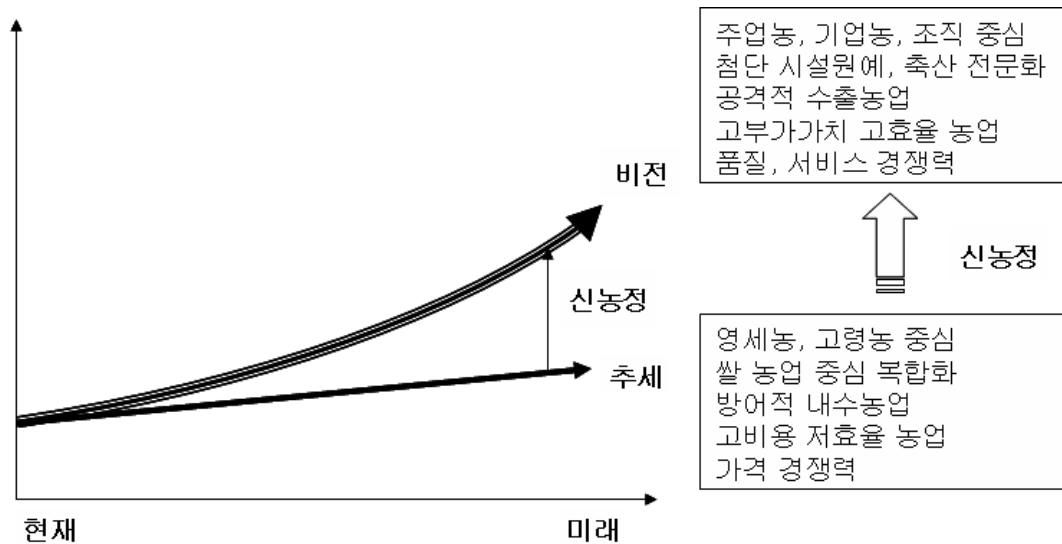
농촌은 도시민을 포함한 국민 모두가 선호하는 쾌적한 녹색공간으로 탈바꿈할 것이며, 은퇴자와 재촌 출퇴근 직장인 등이 쾌적한 농촌으로 이주하여 농업인과 더불어 사는 고품격 전원생활공간으로 발전할 것이다.

그림 5-3. 우리 농업의 비전과 전략



즉, 우리 농업의 새로운 비전은 <그림 5-4>와 같이 현재의 어려운 농업여건을 적극적으로 개선하는 농업정책을 추진함으로써 단선적 추세 변화(Linear Trend)를 극복하여 비례적 상승추세인 바람직한 성장곡선(Growth Curve)을 만들어내는 것이다.

그림 5-4. 우리 농업의 추세전망과 비전



제1장에서도 언급하였듯이 우리 농업의 현실은 영세농과 고령농 중심의 농업, 쌀 농사 중심으로 여러 품목을 생산하는 복합영농, 시장개방에 대응해 국내 시장을 방어하려는 수세적 농업, 자원이용이 비효율적이며 기계화 수준이 낮고 규모의 경제가 실현되지 않는 고비용 저효율 농업, 그리고 품질보다도 가격경쟁력에 얽매어 있는 모습이다. 이러한 농업의 현실을 보다 적극적이고 전략적으로 접근하여 농정을 추진함으로써 우리 농업은 보다 전문화된 농업인과 기업농, 생산자조직이 중심이 된 생산·가공·유통의 농산업을 될 것이며, 첨단 시설원예와 규모화되고 전문화된 축산과 차별화된 고품질 쌀을 생산하는 농업, 세계시장을 향한 공격적 수출농업, 고부가가치 고효율 농업이 이루어지고 가격경쟁력보다 품질과 서비스 경쟁력을 앞세운 농업이 실현될 것이다.

그동안 농정 당국은 농업인의 다수를 형성하는 영세농과 고령농을 포함한 일종의 ‘평균적 농정’을 추진함으로써 농업을 세계시장에서 경쟁할 수 있는 경쟁력이 강한 산업으로 견인하지 못해 ‘저성장 악순환’ 상황을 벗어나지 못하고 있다.

경쟁력이 강한 농업은 기존의 저성장 악순환 고리를 차단하여 고성장 선순

환 구조를 만들어냄으로써 농업의 비전을 달성한다. 무엇보다도 경쟁력이 강한 농업경영체와 생산자조직, 그리고 수출조직과 유통조직 등 산업주체가 육성됨으로써 취약한 농식품산업의 경쟁력을 끌어올려 농업 뿐 아니라 전후방 관련 산업인 종자, 농자재, 식품가공, 유통, 서비스 산업 등을 세계적인 수준으로 발전시키게 될 것이다. 이와 같이 경쟁력이 강해진 농식품산업은 생산하는 농산물과 가공식품, 수출상품, 브랜드상품의 수준을 높여 세계시장에서 경쟁력이 강한 상품을 만들어낼 것이다.

경쟁력이 강한 농업주체에 의해 농식품산업이 발전하여 세계 수준의 농식품, 경쟁력 있는 농식품을 생산하게 되면 외화수입 증대는 물론 부가가치와 소득이 높아지게 된다. 또한 농식품산업이 각광을 받게 되고 농업인이 사는 농촌은 부유해지고 살기좋은 지역으로 탈바꿈하게 되면 결국 농업생산, 농업경영을 하고 싶은 인재들이 농촌으로 모이게 되어 농업경영주체가 더 강해지는 거대한 선순환 고리가 형성될 것이다.

4. 비전 달성을 위한 추진전략

비전 달성을 위해서는 농정 방향을 분명히 설정하여 농정과제를 선정하고 추진해야 한다.

농정 방향으로 우선 각종 비용 절감 정책을 통해 가격경쟁력을 제고할 필요도 있지만, 품질과 안전성, 서비스 등 가치를 중시하는 품질경쟁력, 서비스 경쟁력을 제고하는데 집중할 필요가 있다.

두 번째로 농업을 주업으로 하는 전업농(일명 ‘주업농’)을 집중적으로 육성하여 기업적 농업인으로 만들 필요가 있으며, 법인경영체와 농기업을 육성하여 식품 생산의 규모화, 기업화, 전문화, 첨단화를 유도할 필요가 있다.

세 번째로 생산의 기계화, 자동화, 편의화로 효율성과 편리성을 높이고, 유통과 가공단계에서 중복되고 불필요한 비용을 줄이고 물류효율화를 도모해야 한다.

네 번째로 종자, 농자재 등 후방연관산업과 식재료, 가공, 외식산업, 수출 등 후방연관산업을 육성하여 농식품 전체의 규모를 확장하고 연계의 경제효과를

그림 5-5. 강한 농식품산업을 만들기 위한 선순환 구조



발휘하도록 해야 한다.

다섯 번째로 일본의 「식료·농업·농촌기본법」과 10년간의 농정방향을 수립하고 5년마다 갱신하는 「식료·농업·농촌기본계획」, 미국의 5~7년 단위 「농업법」, EU의 공동농업정책(CAP)과 같이 중장기적인 농정방향과 구체적인 추진방식, 규칙 등에 대해 입법화를 적극 추진하여 농정의 일관성을 도모해야 한다.

여섯 번째로 농촌복지를 위해 영국 등과 같이 농촌의 기본적인 복지서비스 기준을 설정하여 복지 인프라와 지원 체계를 확립하고, 농촌의 기초적인 생활여건의 향상과 향토산업 육성을 통해 농촌 지역경제의 활성화를 도모한다.

이와 같은 농정 방향을 구체화하기 위해 농정 당국에서는 농업경쟁력 강화 측면에서 기업적 농업경영 확산, 식품산업 발전, 글로벌 수출인프라 구축, 녹색 성장의 추진과 첨단산업 육성 등의 중점과제를 추진해야 한다.

다른 한편으로 살기 좋은 농촌의 생활 공간을 조성하는 차원에서 농정 당국에서는 농촌의 기초생활여건 향상, 복지지원 확대, 도농교류 활성화, 향토산업 육성, 농촌서비스 기준의 설정 등 중점과제를 추진할 필요가 있다. 농정과제에 따른 구체적인 시책방향은 제2부와 제3부의 각론에서 다루기로 한다.

이와 같이 비전 달성 차원에서 농정방향을 설정하고 세부농정과제를 추진하기 위해서는 전략적인 접근이 필요하다.

첫째, 농업의 경쟁력을 제고하고 농업성장을 견인할 수 있는 혁신주체를 육성하기 위해 농정대상을 산업정책 대상과 복지정책 대상으로 명확히 구분해야 한다. 즉, 자가소비가 주된 목적이고 소량의 농산물을 판매하여 산업적 차원의 농정에 관련성과 관심도가 적은 상당수의 영세농과 고령농은 기본적으로 복지정책 대상으로 구분하여 확실한 복지정책을 실시할 필요가 있다. 반면 농산물의 상업적 판매를 주된 목적으로 삼는 선도농, 법인경영체, 기업농을 산업적 차원에서 농정 대상으로 선정하여 집중적인 정책을 추진해야 할 필요가 있다.

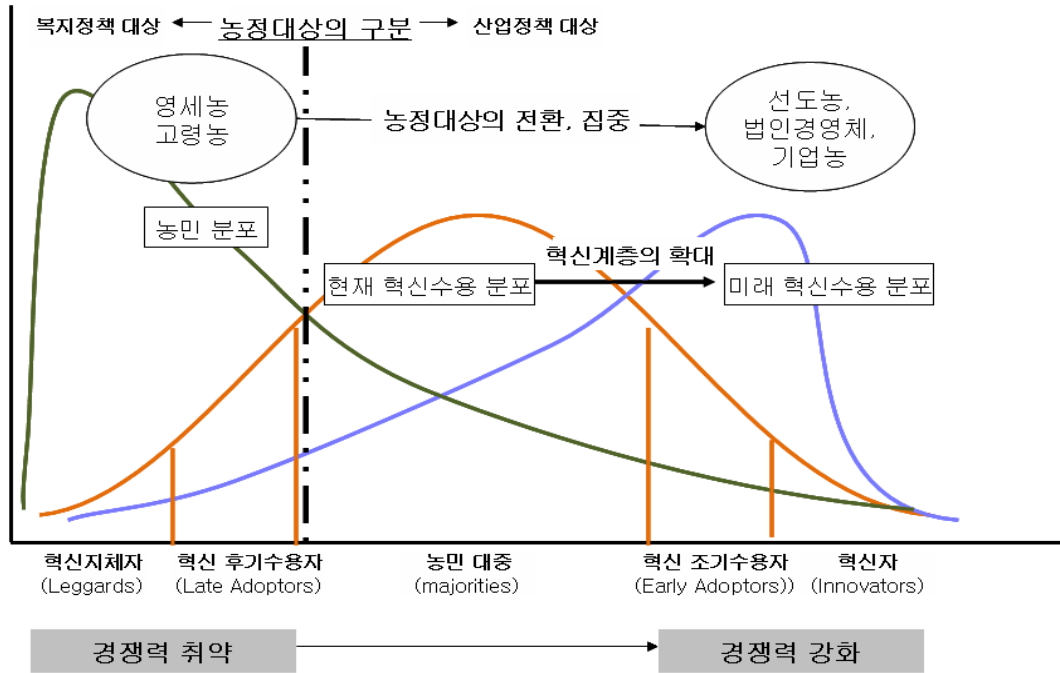
<그림 5-6>과 같이 첨단농업을 추진하기 위해서는 기술혁신을 이끌어가는 혁신계층, 즉 혁신자(Innovator)와 그 뒤를 이어 혁신을 조기에 수용할 수 있는 혁신 조기수용자(Early Adaptor)가 많이 육성되어야 하며 이를 위해서는 이들을 대상으로 하는 정책의 집중이 필요하다. 또한 혁신자와 혁신 조기수용자를 모범으로 삼아 가급적 많은 평균적 농민대중을 혁신계층으로 끌어올려 전체적으로 혁신계층 비중을 대폭 늘려야만 농업경쟁력 제고와 농업성장을 견인해 갈 수 있다.

둘째, 주업농과 법인경영체, 농기업을 육성하여 식품 생산의 규모화, 기업화, 전문화, 첨단화를 유도하기 위해서는 농업 내부의 자본축적과 영농인력에 대한 전문교육도 필요하지만, 농업 외 민간자본의 자유로운 진입을 통해 시설현대화와 농지규모화를 촉진하고 농업 외 경영자, 기술자 등을 적극 유도하여 기술과 경영의 전문성을 획기적으로 끌어올릴 필요가 있다.

셋째, 국내외 경쟁 여건을 조성하여 경쟁을 통한 생산 및 유통의 효율화와 농업성장을 유도할 필요가 있다. 기존의 개별 가족농 중심에서 조직경영체, 기업농으로 농업경영 주체를 확대하여 농업생산에서 선의의 경쟁을 촉진하고 기업 역량을 농업부문에 적용할 수 있도록 유도해야 한다.

넷째, 산업으로서 농업정책 대상에 종자, 농자재, 식재료, 가공, 외식 산업 등 모든 전후방 관련 산업을 망라하여 세계적인 수준의 클러스터, 계열화 등 연계성 있는 농정을 추진함으로써 규모의 경제, 연계의 경제 효과를 높여야 한다.

그림 5-6. 농업 부문 혁신계층의 확대를 위한 농정 대상 구분



다섯째, 가급적 조속한 기간 내에 비전을 달성하기 위해서는 현재 우리 농업이 처해 있는 성장 정체 현실을 극복하여 새로운 돌파구를 마련해야 한다. 이를 위해 새로운 추진동력인 성장동력을 발굴하여 집중적인 육성전략이 필요하다.

신성장동력(New Engine for Growth)이란 ‘우리 농업이 처한 현실과 대내외 여건 변화에 대응하여 현재의 성장 한계를 뛰어넘어 향후 농업의 성장을 이끌어 갈 수 있는 새로운 추진동력원’을 의미한다.

우리 농업의 신성장동력으로 농업 내부에서 성장을 견인할 수 있는 분야로 자본·기술 집약적인 첨단시설원예농업과 친환경농업을 포함하는 녹색성장산업이 있다. 농업의 외연 확장과 전후방 연계를 통한 시너지효과 실현을 위해 식품산업을 포함한 전후방 관련산업과 수출농업이 있다. 농업성장의 기초로서 R&D 혁신과 경영체의 혁신을 통한 인적, 기술적 발전동력이 있다.

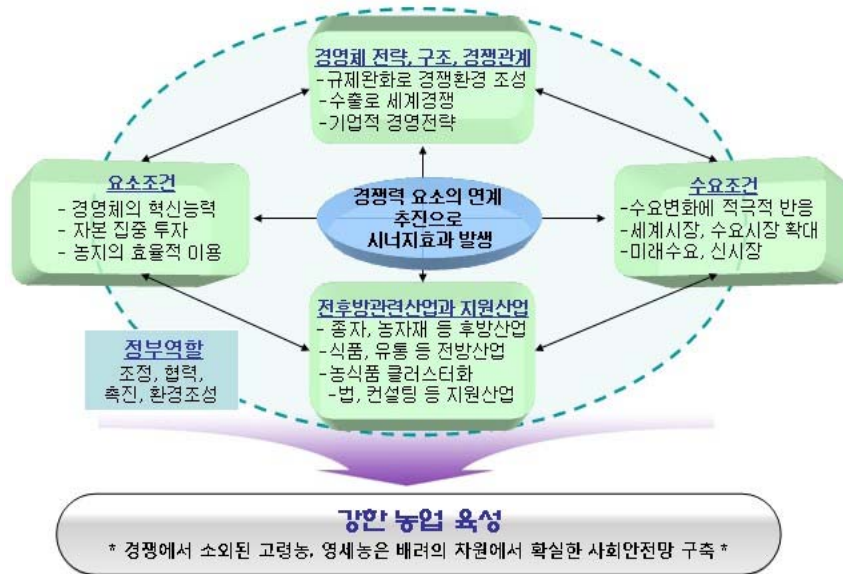
우리 농업은 생산요소인 토지의 근본적인 제약성 때문에 곡물, 축산 등 토지 조방적인 농업으로는 미국, 호주 등 대규모 농업국가와 경쟁할 수 없다. 반면 첨단농업기술과 고급인력, 자본이 필요한 자본·기술집약적인 시설원예농업은 우리 농업을 세계적인 첨단농업으로 도약시킬 수 있다.

세계적인 온실가스 저감 추세에 대비함과 동시에 어느 국가도 주도하고 있지 못한 농업 부문 녹색성장을 적극 추진함으로써 세계의 녹색시장을 선점하고 농업의 성장동력으로 만들 수 있다.

패러다임이 ‘가격’에서 ‘가치’로 전환되는 추세에 품질과 안전성, 서비스를 추구하는 수출농업 육성은 우리 농식품 시장을 세계시장으로 확대하는 외연적인 확장을 가져와 우리 농업의 성장을 견인할 수 있다.

농업의 전후방 관련산업은 농업을 중심으로 후방산업인 종자·육묘 산업, 농자재산업과 전방산업인 유통산업, 식재료산업, 식품가공산업, 외식업이 있다. 농업의 발전은 전후방 관련산업의 발전을 가져오며, 전후방 관련 산업의 연계 발전으로 시너지 효과가 나타나 전체 농산업 부문의 발전을 가져올 수 있다.

그림 5-7. 강한 농림수산업을 위한 경쟁력 요소



전후방관련산업 중에서도 식품산업은 농업생산액의 기본적 한계를 벗어나 세계적인 시장 확대를 통해 농식품산업 전체의 성장을 도모할 수 있다.

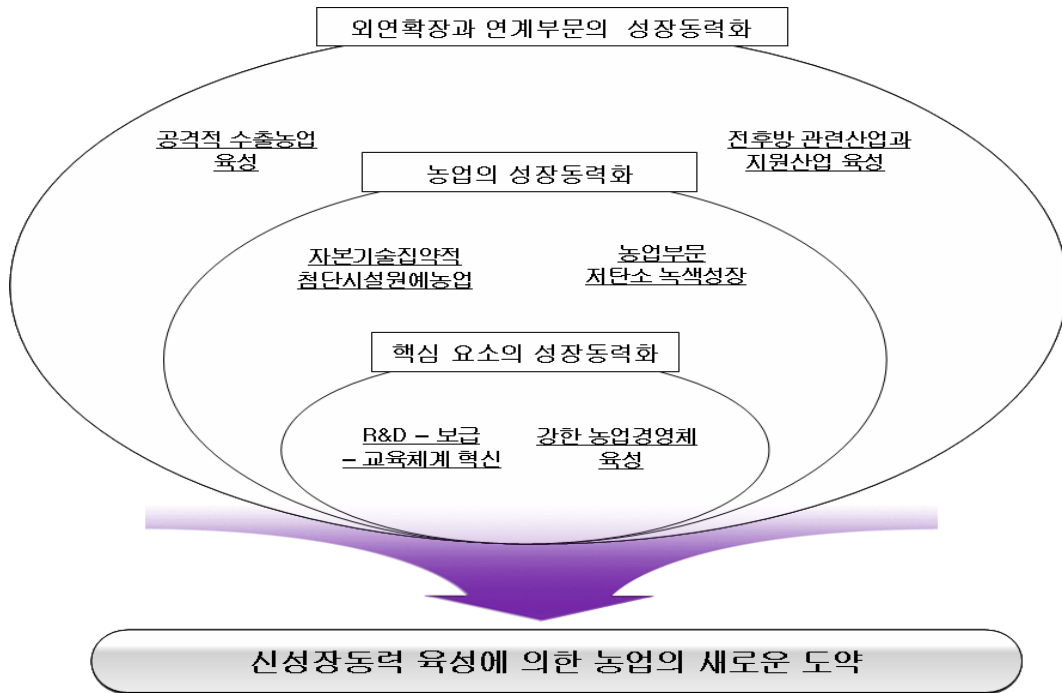
산업의 기술개발과 혁신은 지속가능한 경쟁력을 유지, 창출할 수 있는 기초가 되므로 농업 R&D 혁신은 농업발전에 가장 기초가 되는 성장동력이다. 자원이 부족한 우리나라 실정에 농업의 미래는 신기술에 달려 있다. 즉, 미래 수요에 부응하여 새로운 기술을 개발하고 어떻게 효율적으로 활용하는가가 농업의 발전을 좌우하게 될 것이다. 농업기술은 개발되어 실용화되기까지 상당한 기간이 소요되므로, 그야말로 미래를 위한 투자인 것이다. 더욱이 농업 R&D는 민간 투자가 미흡하여 재정 지원이 불가피하며, 그러한 의미에서 농업 R&D 투자는 사회간접자본(SOC)이기도 하다.

개발된 신기술의 실용화 및 산업화를 위한 지원도 필요하다. 농업인들은 대체로 새로운 기술 수용에 보수적인 성향을 가지며, 시설과 장비 등 자본재 투자를 수반하는 신기술은 현장 활용에 장애 요인이 되고 있다. 연구자는 신기술의 개발에 일차적인 목표를 두기 때문에 산업화를 소홀히 하기 쉽다. 따라서 정부는 개발된 기술이 사장되지 않도록 신기술의 보급과 산업적 활용을 촉진하기 위한 지원 시책을 강구할 필요가 있다. 특히 우리나라의 생물 다양성을 활용한 동식물 유전자원 이용과 신물질 개발 분야는 신성장동력으로 관심을 가져야 할 분야이다. 첨단과학기술을 농업 생산에 접목시켜 생산성을 제고하고, 나아가 수확후 관리기술(Post-Harvest Technology)을 활용한 신상품 개발, 특히 수출 상품화를 통해 농산물의 새로운 가치를 창출할 수 있다. 연구개발 뿐 아니라 개발된 R&D의 효과적인 현장보급과 교육시스템도 성장의 동력원이다.

농업생산 주체인 농업경영체의 육성과 지속적인 인력혁신 유도는 농업성장을 견인할 기본적인 성장동력이다.

새로운 비전을 위해 기존 농정에서 탈피한 새로운 농정체계를 추구해야 한다. 농업을 둘러싸고 있는 대내외적인 메가 트렌드와 경제사회의 패러다임 변화를 적극 수용·활용하여 산업으로서 농업의 경쟁력을 강화하고, 농촌을 농업인과 비농업인이 어울려 사는 풍요롭고 쾌적한 공간으로 만들기 위해서는 정책의 패러다임을 바꿔야 한다.

그림 5-8. 비전 달성을 위한 신성장동력 발굴 육성



농식품에 대한 소비와 시장에 대해서는 가격을 중시하는 관점에서 벗어나 품질, 안전성, 서비스를 중시하는 관점으로 전환해야 한다. 소비자와 시장을 지향하는 생산과 유통을 위해 고품질 안전을 추구하는 생산을 유도하고 부가가치와 효율성을 추구하는 가치체인(Value Chain)의 유통체계를 구축해야 한다.

농업정책을 추진하는 과정에서 정책 대상과 범위를 명확히 해야 한다. 그동안 정치적인 목소리와 입장을 고려하여 농업정책과 복지정책을 구분하지 않고 모든 농업인을 망라한 평균적 정책을 추진하였지만, 앞으로는 산업정책과 복지정책을 명확히 구분하여 주업농과 기업농을 대상으로 한 농업정책을 추진하되 영세농과 고령농은 복지정책 중심으로 추진해야 한다.

또한 농정 대상 산업 범위를 기존의 농업생산 중심 정책에서 과감히 탈피하여 부가가치가 높고 성장 잠재력이 매우 큰 종자, 농자재 등 후방산업, 식재료, 식품가공, 외식, 서비스 등 전방산업을 포함한 외연적 확대와 산업간 연계정책

에 집중할 필요가 있다.

그동안은 우리 국민의 주식으로서 모든 농업인이 생산해 온 쌀 농업 중심의 농정, 국내시장 중심의 농정을 추진하였지만, 미래 농업은 성장산업인 첨단원예농업과 축산, 수출농업과 친환경 녹색산업을 주력산업으로 육성하는 발상의 전환이 필요하다. 이와 함께 그동안 국내농업을 방어하는데 주력해 왔지만 ‘최선의 공격이 최선의 방어’라는 발상의 전환으로 세계시장을 상대로 한 공격적 수출농업에 주력할 때이다.

국가와 산업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 기본적으로 주체인 농업경영체, 기업의 경쟁을 촉진해야 한다. 경쟁 제한을 통해 사회가 발전하는 것이 아니라 경쟁 촉진을 통해 사회는 발전한다. 국내외 시장에서 농업의 경쟁력 강화를 위해서는 경쟁 제한적인 요소는 가급적 제거 또는 완화하고, 농업 내부의 자본뿐 아니라 외부의 민간자본을 과감히 끌어들이어 산업발전을 촉진할 필요가 있다.

이제는 더 이상 농업이 정치적 표를 의식한 단기적 농정, 원칙이 적용되지 않는 농정에 좌우되지 않도록 해야 한다. 이러한 농정의 정치재 성격을 배제하기 위해 미국은 5~7년마다 한번씩 농업법을 제정하여 운영하고 있으며, EU도 공동농업정책(CAP)을 입법화하여 국가별, 정치집단의 정치적 이용을 배제하려는 노력을 하고 있다. 우리나라도 중요한 농정방향과 시책 등을 중장기적 차원에서 입법화하여 정책의 일관성을 유지할 필요가 있다.

그림 5-9. 농정 패러다임의 전환: 기존의 농정과 새로운 농정의 차별성



제 2 부

농산업 경쟁력 강화

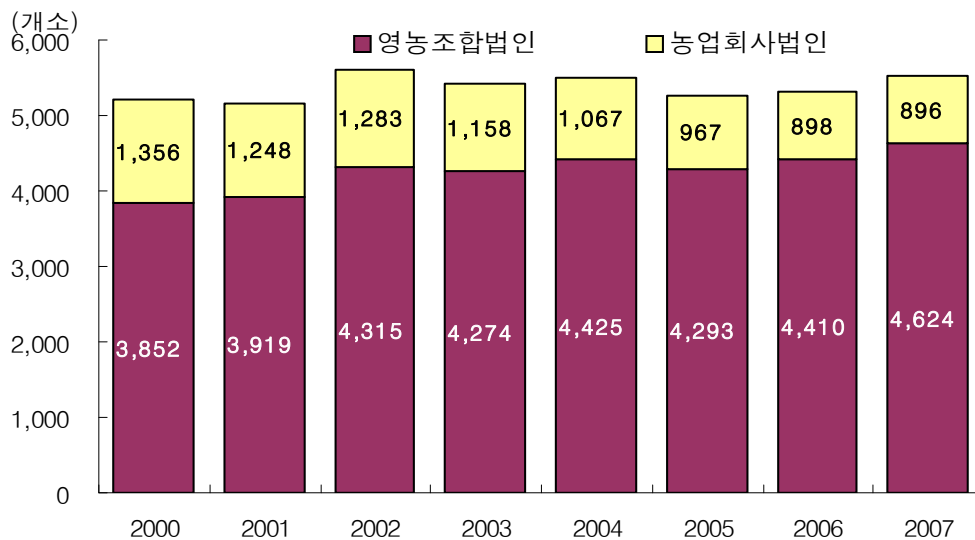
제 6 장

농업경영체 선진화

1. 현황

농업경영체 중 농가 및 농업인에 대한 현황과 문제점은 제1부에서 자세히 설명하였다. 따라서 이에 대한 설명은 생략하고, 가족농과 함께 농업경영의 한 축을 이루고 있는 영농조합법인과 농업회사법인 등 농업법인의 현황을 살펴본다.

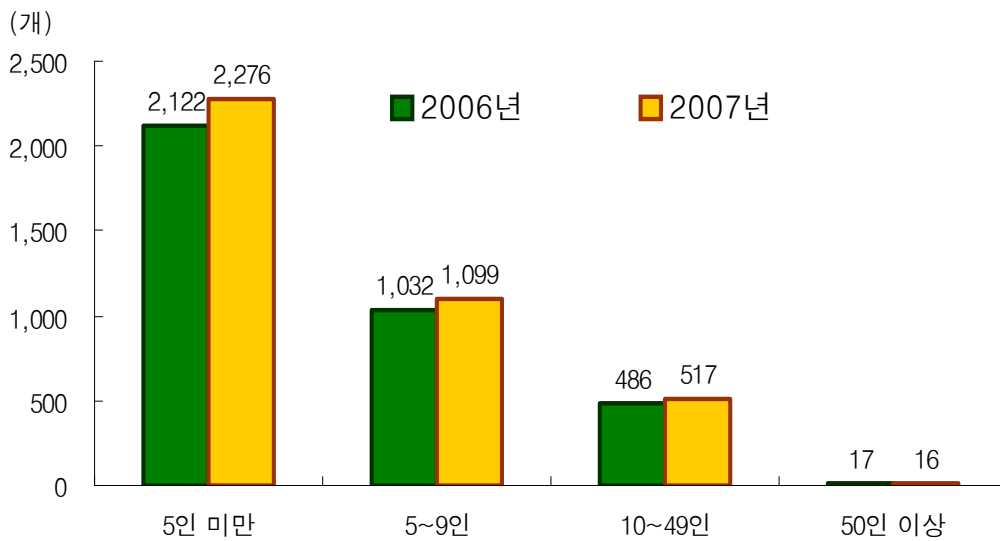
그림 6-1. 농업법인사업체 수



자료: 통계청, 「2007년 기준 농어업법인사업체통계조사 결과」, 2008.

2007년말 운영 중인 농업법인 사업체는 5,520개로, 그 중 영농조합법인은 4,624개(전년대비 4.9% 증가), 농업회사법인은 896개(전년대비 0.2% 감소)이다. 특히 농업회사법인은 2000년 1,356개에서 지속적으로 감소하고 있다.

그림 6-2. 농업법인 상근종사자 규모별 사업체 분포



자료: 통계청, 「2007년 기준 농어업법인사업체통계조사 결과」, 2008.

2007년말 현재 농업법인 종사자 수는 33,420명으로 전년대비 6.3% 증가하였다. 2007년말 현재 농업법인당 종사자 수는 8.6명으로 전년과 같은 수준이며, 농업회사법인은 10.9명, 영농조합법인은 8.1명으로 전반적으로 규모가 영세하다.

상근종사자 규모별 사업체 분포를 보면, ‘5인 미만’ 사업체가 전체의 58.2%였으며, ‘5~9인’ 사업체는 28.1%로 10인 미만의 사업체가 전체의 86.3%를 차지한다.³⁵

35 월평균 5인 미만 사업체 비율(2006년)

전산업	제조업	건설업	도소매	금융보험	사업서비스
83.6%	63.4%	56.6%	90.3%	27.1%	58.1%

자료: 통계청, 「사업체기초통계조사」, 2007.

농업법인에서 경영한 전체 경지면적은 13,194ha로 전년에 비해 9.4% 감소하였다. 경지면적 중 논이 46.3%, 밭이 53.7%를 차지했으며, 전년에 비해 각각 9.2%, 9.5% 감소하였다. 2007년말 현재 농업법인의 경지면적은 우리나라 전체 경지면적 1,782천ha의 0.7%에 불과하여 법인화·기업화된 농업경영 비중이 매우 작음을 알 수 있다. 법인당 경지면적은 9.7ha(전년대비 16.4% 감소)로 2007년 우리나라 농가당 경지면적 1.4ha의 6.7배에 불과하여, 법인의 영농규모 역시 그리 크지 않음을 알 수 있다.

표 6-1. 농업법인 경영 경지면적(2007년)

단위: 개, ha, (%)

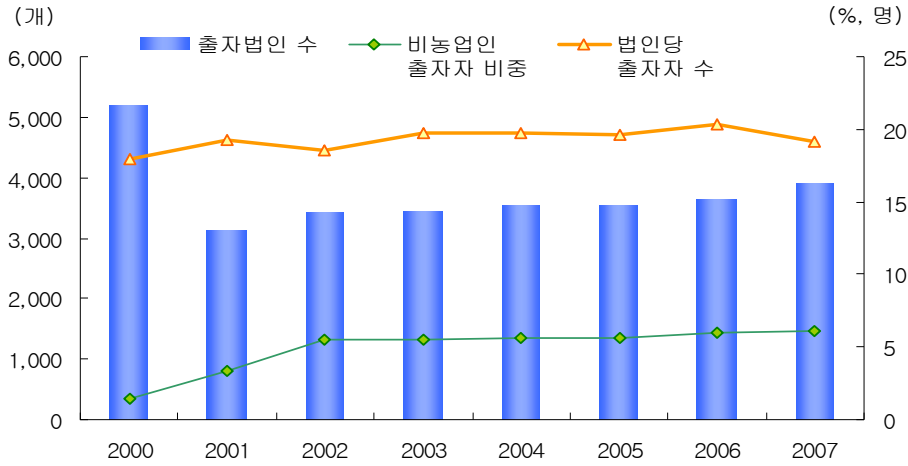
구분	사업체	보유 사업체	경지면적			법인당 경지면적
			계	논	밭	
계	3,908 (100.0)	1,361 (34.8)	13,194 (100.0)	6,114 (46.3)	7,080 (53.7)	9.7
영농조합법인	3,297 (100.0)	1,112 (33.7)	9,565 (100.0)	3,087 (32.3)	6,478 (67.7)	8.6
농업회사법인	611 (100.0)	249 (40.8)	3,629 (100.0)	3,027 (83.4)	603 (16.6)	14.6

자료: 통계청, 「2007년 기준 농어업법인사업체통계조사 결과」, 2008.

농업법인에 대한 총 출자금은 1조 721억원이며, 법인당 평균 출자 규모는 2억 7천만원이다. 출자법인 수는 2001년 이후 정체 또는 소폭 증가하는 경향을 보이고 있고, 법인당 출자자 규모도 18~20명대에서 큰 변화가 없다. 출자자 구성비를 볼 때, 출자자 중 비농업인의 비중은 2000년 1.4%에서 2007년 6.1%까지 증가하였다. 그러나 2000~2007년 비농업인 출자자의 평균 비중은 4.9%에 불과하여 농업 외부의 출자가 아직 활발하지 않음을 알 수 있다.

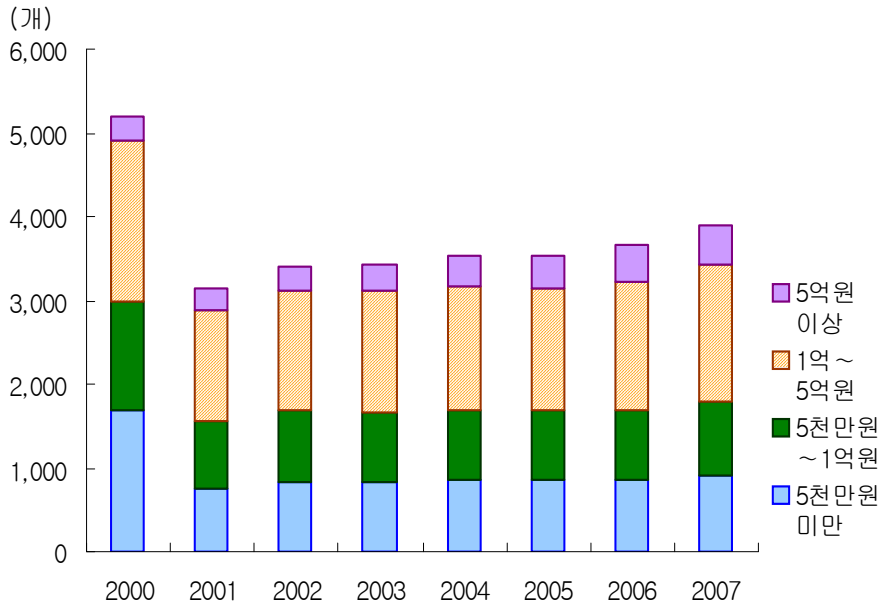
영농법인의 개별 출자규모는 점진적으로 확대되는 추세이다. 출자금 규모가 5억원 이상인 영농법인의 비중은 2000년 5.6%에서 2007년 1.8%까지 증가하였다. 출자금 규모 1억~5억원인 영농조합 비중 역시 같은 기간 42.6%에서 54.1%로 증가하였다.

그림 6-3. 출자법인 수/규모 및 비농업인 출자자 비중



자료: 통계청, 「2007년 기준 농어업법인사업체통계조사 결과」, 2008.

그림 6-4. 출자금 규모별 영농법인 현황

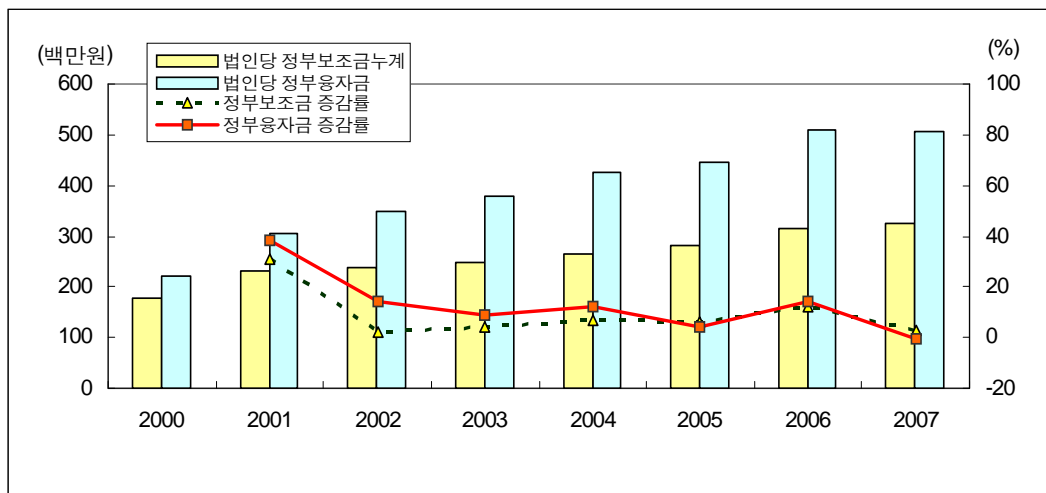


자료: 통계청, 「2007년 기준 농어업법인사업체통계조사 결과」, 2008.

법인당 정부보조금 누계액은 3억 2천만원(전년대비 3.1% 증가)이고, 법인당 정부융자금 잔액은 5억 1천만원(전년대비 0.8% 감소)이다.

2007년말 농업법인당 자산은 15억 1천만원, 부채 9억 9천만원, 자본 5억 2천만원으로, 농업법인의 부채비율(부채/자본)이 188.5%로 나타났다. 2007년 전산업(제조업) 부채비율 106.5%(97.8%)³⁶에 비해 두 배 가까이 높아 농업법인의 재무 구조가 열악함을 알 수 있다.

그림 6-5. 농업법인당 정부 지원금(2000~2007년)



자료: 통계청, 「2007년 기준 농어업법인사업체통계조사 결과」, 2008.

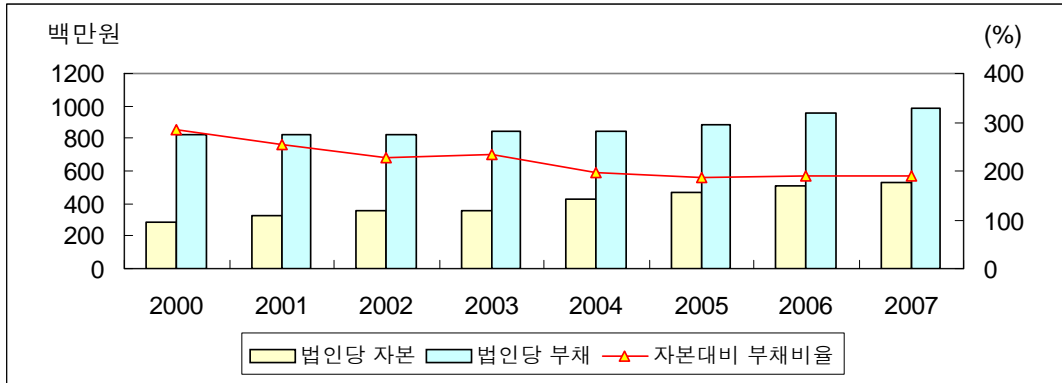
2007년 농업법인당 연간 매출액은 17억 3천만원(전년대비 2.9% 증가)이며 당기순이익은 3천만원으로 매출액 영업이익률³⁷은 1.6%이다. 이는 2007년 전산업(제조업) 매출액 증가율 9.5%(9.3%), 매출액 영업이익률 5.5%(5.9%)³⁸에 비해 크게 낮은 수준이다.

36 한국은행, 「2007년 기업경영분석」, 2008.

37 매출액 영업이익률 = (영업이익/매출액) × 100

38 한국은행, 「2007년 기업경영분석」, 2008.

그림 6-6. 농업법인당 자산, 부채, 자본 추이(2000~2007년)



자료: 통계청, 「2007년 기준 농업법인사업체통계조사 결과」, 2008.

표 6-2. 농업법인당 경영수지

단위: 개, 백만원, (%)

구분	연도	결산		매출액	매출 원가	매출 총이익	영업 이익	경상 이익	당기 순이익	결손 제외
		법인 수	결손							
계	2006	2,381 (100.0)	626 (26.3)	1,680	1,438	242	45	51	48	89
	2007	2,597 (100.0)	750 (28.9)	1,728	1,488	240	28	32	28	81
	증감	216	124	48	50	-2	-17	-19	-20	-8
	증감률	9.1	19.8	2.9	3.5	-0.8	-37.8	-37.3	-41.7	-9.0
영농조합 법인	2006	2,058 (100.0)	517 (25.1)	1,512	1,294	219	40	45	45	77
	2007	2,227 (100.0)	617 (27.7)	1,532	1,314	218	29	36	34	75
농업회사 법인	2006	323 (100.0)	109 (33.7)	2,750	2,356	394	81	86	67	178
	2007	370 (100.0)	133 (35.9)	2,905	2,535	370	19	3	-5	118

자료: 통계청, 「2007년 기준 농업법인사업체통계조사 결과」, 2008.

지금까지 살펴본 바와 같이 농업법인은 경지면적 및 종사자 수 측면에서 경영규모가 영세하고, 전 산업(제조업)에 비해 부채/자본 비율이 높고 매출액 영업이익율이 낮아 재무 구조 및 경영 성과가 열악하다. 특히 농업회사법인의 감소는 농업 부문의 기업적 경영을 위한 제반 환경이 열악함을 보여준다. 따라서 농업법인을 가족농을 대체할 주된 경영체로 발전시키기 위해서는 농업법인 관련 각종 규제 완화, 세제·4대 보험·투자 관련 제도 개선 및 지원 강화, 농업법인 창업에 대한 교육·상담 시스템 구축 등 다양한 정책 개발 및 추진을 통한 여건 개선이 필요하다.

2. 정책평가

농업경영체 선진화는 농업 구조개선을 위한 가장 근본적인 과제이다. 우리나라 농정에 있어서 농업 구조개선의 시작을 알린 것은 1989년 4월 28일 발표된 「농어촌발전종합대책」이다. 동 대책에서는 농림수산업 구조개선의 촉진 외에 농수산물 가격 안정과 수요 개발, 농외소득원 개발 촉진, 농어촌 정주권 개발, 농어민 부담 경감과 농어가 경제 안정 등을 중점 목표로 제시하였다. 농업 구조조정을 통한 영농 규모화를 위해 농지유동화사업, 영농조합법인과 위탁영농회사의 설립, 일반은행의 농지담보 용자 등의 정책이 시행되었다. 이후 「농업·농촌종합대책」이 2004~2013년의 10년간 중장기 농정의 틀로서 마련되었는데, 농업 구조조정을 위해 영농규모화사업, 정예인력 육성 등을 추진하였다.

영농규모화사업은 1988년 농지구입자금에서 출발하여, 1990년부터 농지 매입 및 임차 대금 용자 지원을 본격 추진하였다. 1995년부터는 사업의 효율성을 높이기 위해 쌀 전업농(46천호)을 대상으로 집중적인 사업을 시행하였다.

영농규모화사업은 사업 추진 과정에서 지역 여건을 고려하여 밭과 농업진흥지역밖 농지도 포함하게 되었지만, 기본적으로 사업대상이 쌀 전업농에 한정되며 대상 농지도 농업진흥지역 논에 한정되었다. 따라서 밭과 농업진흥지역밖 논 등 농업 전반의 규모화 달성에는 미흡하였다.

한편 2006년 1월에 급격한 지가 상승, 쌀소득직불제 시행, 관세화 유예기간 변경 등의 대내외적 여건 변화로 당초 2010년까지 계획되어 있던 영농규모화 사업 계획을 2013년까지로 연장하고 사업 물량도 축소 조정하였다. 특히 쌀소득보전직불제가 경영이양과 농지유동화를 저해하여 목표 달성을 어렵게 할 수 있다는 우려가 제기되었다.

전업농 중심의 영농규모화 촉진과 함께 농업경영을 이양하는 고령은퇴 농가의 소득지원을 통한 생활안정을 위해 정부는 1997년부터 경영이양 직불제를 실시해오고 있다. 2013년까지 경영이양 대상자 소유농지 17만 9천ha의 55.9%인 10만ha를 이양시켜 쌀전업농 6ha 수준, 7만호 육성에 기여하는 것을 목표로 추진 중이다. 그러나 지급 수준이 고령농의 영농은퇴 수단으로서 미흡하다는 지적에 따라 관계장관회의(2007.6), 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」(대통령령) 및 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규칙」(부령) 개정(2009.1)을 통해 보조금 지급금액 상향 조정, 대상 연령의 조정, 대상농지 확대, 지급기간 연장 등에 대한 제도개선을 완료하고 2009년 1월부터 시행한다.

농촌인구의 이농과 고령화로 인하여 농촌에서 50세 이하의 젊은 경영주 비중이 급감하면서 젊은 후계인력의 확보 및 농업경영인력 육성이 중요해짐에 따라 「농업·농촌종합대책」에서는 다양한 정책이 시행되었다.

농업전문기술을 갖춘 후계인력의 안정적 확보를 위하여 한국농업전문대학교를 설립하여 인력을 양성하였다. 젊은 후계인력 및 신규창업농의 진입을 촉진하기 위하여 후계농업경영인에게 장기저리의 정책자금을 지원하였다. 기존의 규모화된 전업농업인의 경영, 회계, 영농기술, 정보화 등 전문기술을 제고하는 전문화된 농업인교육훈련을 실시하였다. 농업인의 시장지향적 경영능력과 생산성 제고를 위하여 민간전문가를 통한 농업경영 컨설팅 및 축산환경개선 컨설팅을 위한 자금지원을 실시하였다. 농업벤처캐피탈의 지원과 함께 농업벤처육성을 위한 창업보육센터 지원도 실시하였다. 영농기반이 부족한 신규 농가의 담보 능력을 보완하기 위하여 농신보 특례보증을 실시하였다.

이러한 다양한 지원으로 농가인구의 급속한 감소 속에서도 후계농업경영인

을 다수 확보하는 성과를 얻고 있다. 예를 들어 2003~2005년간의 영농정착율이 89%에 이르고 있다. 그러나 대학 및 지자체 중심의 교육으로 인해 지역별, 품목별 동질성이 부족하여 개인적 성과에 머무르고, 농가조직화, 자체 학습활동으로 연계되지 못하는 한계가 있다. 무엇보다도 농업 여건이 어려워지면서 후계인력의 확보 자체가 어려워지고 있는 점이 농업경영인력 육성 정책의 가장 큰 저해요인이다.

소규모 가족농 중심의 농업 구조를 보완 및 극복하기 위해서 1990년 4월 「농어촌발전특별조치법」을 제정하여 농업법인제도를 도입하였으며, 이후 농업법인 관련 주요 정책은 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 제도 도입 당시부터 농업법인에 대해 개별 농가와 대등한 지원 및 법인으로서의 세제상 혜택을 부여하고 있다. 둘째, 1994년 12월에 제정된 ‘농림사업 통합실시요령’에서는 농업법인을 생산자단체로 규정하고 정책자금의 지원을 대폭 확충하였다. 셋째, 1996년에는 농업법인의 자금 압박을 해소하기 위해 운영자금 성격의 ‘농가경영자금’을 신설하였다. 넷째, 1997년에는 부실 농업법인 대책의 일환으로 정책사업의 자격기준을 강화하였다. 이후 영농조합법인과 농업회사법인을 농림사업의 사업대상자로 선정할 경우 공통지원요건과 사업별 지원요건을 적용하였으며, 사후관리기준을 강화하였다.

이제까지 실시한 농업법인 정책에 대한 평가는 다음과 같다.³⁹

첫째, 농업법인의 정책적 위상과 발전 방향에 대한 방침이 명확하지 않다. 현행 농업법인 제도는 1994년에 개정된 내용을 토대로 하고 있다. 1994년 12월 「농어촌발전특별조치법」의 개정 사유 중 농업법인의 위상과 관련되어 ‘적정 규모의 법인경영체의 설립을 지원하여 가족농체제를 보완’이라고 언급되어 있는데, 현재까지 농업법인의 위상 및 발전방향과 관련하여 큰 변화가 없다.

일본도 농업법인제도 도입 당시에는 농업법인의 역할을 가족경영체제의 보완 형태로 설정하였다가 1993년의 ‘신농정’부터 가족농과 대등한 경영체를 넘어 가족농의 대체 형태·발전 형태로 격상시켰다. 2000년의 「식료·농업·농

39 김수석·박석두, 「농업법인의 운영 실태와 제도개선방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2006.9.을 참고하였다.

촌 기본법」에서는 ‘농업경영의 법인화’를 농업정책의 기본시책의 하나로 명시하였다. 우리나라도 일본과 같이 농업법인의 발전방향과 정책적 위상에 대한 재정립이 필요한 시점으로 판단된다.

둘째, 농업생산과 농업서비스를 망라하는 농업법인의 사업영역 확대는 바람직하나 사업영역별로 동일한 기준을 설정하여 농업법인의 발전에 저해요인으로 작용하고 있다는 지적이 있다. 예를 들어 농업생산은 하지 않고 농업서비스만 제공하는 농업법인도 비농업 부문의 자본투자와 비농업인의 경영 참여가 일정 부분 제한되어 있어 외부자본투자 유치와 역량 있는 비농업 경영인의 참여 확대가 어렵다. 또한 일정 조건만 갖추면 사업영역에 관계없이 농지소유를 허용하여 투기적 농지 소유의 가능성이 있는 점도 문제점으로 지적된다.

셋째, 농업법인의 주된 애로사항으로 지적되고 있는 사항은 사업에 소요되는 자금 확보문제, 신상품 개발 및 전문경영을 위한 전문인력 확보의 어려움, 경영능력 향상을 위한 컨설팅·정보화 기반 부족 등이다. 또한 농협이 정책자금 금융을 대행하고 있으나, 담보 위주의 대출로 인해 담보력이 부족한 농업법인에 대한 지원이 미흡한 점도 문제점으로 지적된다.

넷째, 현행 법 체계 하에서 농업법인의 조직 변경이 용이하지 않다. 영농 현장의 농업법인들 중에는 법인의 법적 형태를 변경하고자 하는 경영체들이 다수 있다. 즉 영농조합법인을 농업회사법인으로, 농업회사법인을 영농조합법인으로, 그리고 농업회사법인 내에서도 합명 내지 합자회사를 유한회사 등으로 법적 형태를 변경하려고 하는 것이다. 이는 당초 농업법인제도가 도입되었을 때, 농업법인 설립자들이 법인의 법적 형태 상의 차이, 즉 제도상의 장단점을 충분히 검토하지 못한 상태에서 특정한 법인유형을 선택한 경우가 많았기 때문이다. 또한 법인을 운영하면서 자신들의 경영체에 보다 적합한 법적 형태를 사후에 발견하기도 한다.

영농조합법인을 농업회사법인으로 변경하거나 농업회사법인을 영농조합법인이나 다른 유형의 농업회사법인으로 변경하기 위해서는 완전한 청산 절차를 거쳐 기존 법인을 해산하고, 변경하려는 법적 형태의 새로운 법인으로 다시 설립해야 한다. 그러나 이러한 번거로운 절차 때문에 법인의 법적 형태를 경영체

선택의 메뉴로 활용하기가 어려운 실정이다.⁴⁰

다섯째, 농업법인이 유통 분야 등 서비스 업무를 담당하게 될 때 지역의 협동조합과 경쟁 및 경합관계에 있게 된다. 농업법인이 농업협동조합과 산림조합에 조합원으로 가입할 수 있다는 규정(「농업·농촌·식품산업 기본법」 제11조)에도 불구하고, 지역농협이 유통 및 가공 관련 농업법인을 조합원으로 수용할 수 있을 만한 현실적 여건이 갖추어져 있지 않으며 상호배타적인 경우가 많다.⁴¹

여섯째, 법인의 규모화를 위해 필요한 세제 관련 제도들에 미흡한 점이 있다. 농업법인에 대한 세제 지원이 다양하게 이루어지고 있으나 상당 부분이 특정 시점까지만 효력을 인정하고 있다. 농업법인 관련 조세 중에서 국세에 속하는 법인세, 부가가치세, 양도소득세, 배당소득세에 대한 과세상의 우대조치가 한시적으로 적용되고 있다. 법인 경영체의 규모 확대와 경영 안정을 위해서 시한연장이 필요할 것으로 판단된다.

표 6-3. 영농조합법인과 농업회사법인간 법인세 및 소득세 규정 차이

구분	영농조합법인	농업회사법인
법인세	<ul style="list-style-type: none"> - 농업소득에 대한 법인세 면제(지속) - 농업외소득에 대해 조합원당 연간 18백만원까지 법인세 면제(금액 제한) 	<ul style="list-style-type: none"> - 농업소득에 대한 법인세 면제(한시적) - 특정 농업외소득에 대해 소득발생연도와 익년도부터 3년간 법인세 50% 감면(분야 제한, 「조특법」 §6.①)
소득세	<ul style="list-style-type: none"> - 적용대상: 조합원 - 농업소득 배당에 대해 소득세 면제 - 농업외소득 배당: 연간 18백만원까지 소득세 면제, 18백만원 초과분에 대해서는 5% 저율분리과세(한시적) - 주민세 미부과 	<ul style="list-style-type: none"> - 적용대상: 출자한 거주자 - 농업소득 배당에 대해 소득세 면제 - 농업외소득 배당에 대해서 일반적 소득세율 적용: 14%(주민세 포함 15.4%) 원천징수, 연간 4천만원 초과시 종합소득과세 부과

40 회사법인의 모법인 「상법」에서는 합명회사와 합자회사 간에 상호 조직변경이 가능하고, 유한회사가 주식회사로 조직변경할 수 있게 하고 있지만, 그밖의 경우는 조직 변경이 불가능하다.

41 경기도 내 농업법인과 한국농업CEO연합회 회원 농업법인을 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면 지역 농협과 농업법인의 관계에 대해 50.0%는 협조관계라고 하였으나, 19.7%는 농협이 농업법인에 대해 배타적, 8.9%는 경쟁 관계라고 하였다(김수석·박석두, 「농업법인의 운영 실태와 제도개선방안연구」, 한국농촌경제연구원, 2006.).

법인 간 또는 농가 및 법인 간 세제 감면의 차별성으로 인해 대규모 농업법인의 설립이 저조하다. 즉, 영농조합법인과 농업회사법인의 배당에 대한 감면 및 농업외소득에 대한 감면규정 차이(「조특법」 제66조, 제68조)로 인해 대규모 법인화가 지연되고 있다.

3. 비전과 전략

농업경영체 선진화 부문의 비전은 ‘농업을 주업(主業)으로 하는 농가와 법인이 한국 농업을 선도하는 것’이다. 이를 위해서는 주업농 중심의 농산업정책, 고령농의 경영이양 및 생활안정 지원, 농업법인 육성 등의 전략 추진이 필요하다.

비전		농업을 주업으로 하는 농가와 법인이 한국 농업을 선도
중점 과제	주업농 중심 농산업정책을 통한 규모화 추진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업경영체 등록을 통한 주업농에 대한 지원 인프라 구축 ○ 주업농에 대해 자본확충, 역량향상, 경영안정 지원 ○ 주업농의 기업적 경영을 위한 지원 합리화 ○ 비주업농의 선별적 육성을 통한 주업농화
	고령농의 경영이양 및 생활안정 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경영이양 직불제 확대 개편 ○ 농촌형 역모기지론 제도 도입 ○ 고령 은퇴농에 대한 복지 지원 확대 ○ 영농지속 고령농에 대한 간접적 영농편의 확충
	농업법인의 육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업법인의 정책적 위상 및 정책 방향 정립 ○ 농업회사법인의 농지소유 규제 완화 ○ 세제, 4대 보험, 투자, 관련 제도 개선 및 지원 강화 ○ 농업법인 창업에 대한 교육, 상담 시스템 구축 ○ 영농 전문인력 양성기관의 역할 강화를 통한 젊은 농업인 육성

3.1. 주업농 중심의 농산업정책

현재 우리나라 대부분의 농가 규모가 영세하며 경영주가 고령화되어 생계 유지의 수단으로 영농활동을 하고 있다. 농업의 생산성을 향상시켜 궁극적으로 농업 경쟁력을 높이기 위해서는 농업생산의 목적이 단순한 생계 유지가 아닌 상업적 판매를 통한 이윤창출에 있는 농업경영체가 생산·경영의 중심적인 주체가 되어야 한다.

이를 위해서는 농산업정책의 주 대상을 ‘전문적으로 농업생산을 하고 이를 주업으로 하는 농가(이하 주업농(Professional farm))’로 하여 규모화를 유도할 필요가 있다. 즉, 농업소득, 경영규모, 영농능력 등을 종합적으로 고려하여 주업농의 기준을 정하고 선정된 주업농을 한국농업의 성장을 견인할 경쟁력 강화정책의 주 대상으로 삼는다. 한편, 주업농이 아닌 비주업농은 위탁영농, 학자금 지원 등 생활지원형정책의 주 대상으로 한다.

주업농 및 비주업농 선정을 위해서는 개별 농가에 대한 정보들이 필요하다. 현재 농업경영체 등록(2008~2009년)⁴²을 통해 소득, 영농규모, 생산품목 등 농가의 주요 경영정보를 수집하고 있다. 농업경영체 등록이 완료되면, 매년 변동사항을 수정토록 하여 농가의 경영정보를 관리할 예정이다. 이러한 정보를 이용하여 주업농과 비주업농을 분류할 수 있을 것이다. 한편 제정 중인 「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」(2008년 10월 7일 국회제출) 하위법령에 주업농에 대한 개념을 규정하여 법적 안정성을 확보할 예정이다.

3.1.1. 주업농 대상 정책

선정된 주업농은 희망농가에 대해서 법인화를 유도하고 기장(記帳) 의무를

42 농업경영체 등록은 2008년 8월부터 시행 중이며, 2008년 말까지 약 50만명이 등록하였다.

정책자금 지원과 연계하여 경영의 투명성을 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 ‘농업경영체 등록제’를 발전시켜, 가족 단위의 농업경영체를 독립된 법인으로 인정해 주는 제도, 즉 1호 1법인 또는 가족법인 제도의 도입을 검토할 필요가 있다.⁴³

< 주업농 정의(안) >

- ◆ 적정 농업소득(예 : 연 12백만원)*을 보장하는 규모**를 경영하고 있으며 영농경력 5년*** 이상이며, 일정 수준의 농업교육****을 이수한 농업인의 농가를 주업농으로 정의
 - * 농가(2.6명 기준)가 차상위계층 수준의 생활을 위해 필요한 소득 규모
 - ** 경영규모(예시) : 경종 1ha 이상, 과수·채소 0.5ha 이상, 한우 50두 이상, 젓소 30두 이상, 돼지 5백 두 이상, 닭 2.5만 수 이상
 - *** 영농경력 5년 미만인 농업인을 창업농으로 정의하여 지원 중
 - **** 국가가 인증한 교육기관의 교육 및 훈련프로그램을 이수하고 관련 자격증을 취득한 농업인
- ◆ 2가지 품목 이상을 생산하는 복합영농의 경우, 1,200만원이상 소득을 얻는 경우에 인정(주요사례별로 별도 예시 마련)

주업농의 법인화를 유도하고 육성하기 위해서는 각종 정책 지원 및 세계 상의 인센티브를 부여하고 주업농 지원 정책을 획기적으로 개편할 필요가 있다. 주업농에 대한 지원정책을 i) 자본확충, ii) 역량향상, iii) 경영안정 등 3분야로 나눠 추진한다.

자본확충을 위해서 생산·유통·가공시설 자금 용자와 규모화에 필요한 자금을 주업농에 우선 지원할 필요가 있다. 또한 담보력이 부족하지만 사업타당성이 있는 농가에 대해서는 사업타당성과 신용을 평가하여 지원하는 시스템을 도입하며, 컨설팅과 연계하는 것이 바람직하다. 정부는 2009년 1천억원 규모로

⁴³ 프랑스나 일본의 경우 농업법인은 대부분 부자·부부 등 직계가족 또는 1호의 농가로 구성되어 있는데 반해, 우리나라는 이러한 형태의 농업법인이 드물고, 그나마 법인으로서의 기본 요건을 갖추지 못하여 실제로는 일반농가나 다름없다.

인적·물적 담보 대신 사업타당성을 평가하여 대출하는 시스템을 도입할 예정인데, 향후 사업 성과를 바탕으로 확대를 검토할 필요가 있다.

주업농의 경영역량 향상을 위해서는 현장기술 중심의 교육·훈련 프로그램을 강화하고, 농업경영체의 성장단계별 교육 체계를 구축할 필요가 있다. 또한 법인화 확대에 따라 수요 증가가 예상되는 회계, 세무, 경영 관련 컨설팅 체계를 강화할 필요가 있다. 법인화된 주업농에 대한 인력 공급을 원활히 하기 위해 신규농업인에 대해 법인경영체에서의 의무영농활동 기간을 규정하여, 신규농업인이 농업경영에 안정적으로 적응할 수 있도록 함과 동시에 법인 경영을 지원하는 방안도 필요하다. 이를 위해서는 법인경영체의 신규농업인 고용 시 법인세 감면, 법인 부담 보험요율 인하 등과 같은 세제 및 보험 등과 관련된 인센티브를 법인경영체에 부여할 필요가 있다.

마지막으로 경영안정을 위해서 소득안정 직불제를 주업농 위주로 실시하고, 재해보험을 확대하여 각종 생산 위험을 줄이며, 일시적으로 경영위험에 처한 경영체의 회생을 지원하는 프로그램을 확충할 필요가 있다. 특히 현재 쌀소득 직불금 등 품목별로 세분화되어 있는 소득안정 관련 직불제를 ‘농가단위 소득안정직불제’로 통합할 필요가 있다. 이외에도 상환유예, 이자 감면 등 기존 부채대책은 지양하고 부채농가의 농지·유리온실·축사 등을 매입하는 대신 임대하여 영농을 지속하게 하는 등 부채상환 및 회생 시스템 구축이 필요하다.

이상에 서술한 바와 같이 기업농을 포함한 주업농을 농산업정책의 주 대상으로 하되 현재 한국 농업의 다수를 구성하는 비주업농 및 주업농 중 고령농에 대한 정책도 농업 구조개선을 위해서 변화될 필요가 있다.

먼저 주업농 중 고령농과 관련하여 살펴보면, 주업농 기준에 연령이 포함되어 있지 않으므로 고령농(예: 65세 이상)과 비고령농(예: 65세 이하) 모두 주업농에 포함된다. 이 중 비고령농을 규모화·소득안정 정책의 주 대상으로 삼는다. 영농지속을 희망하는 고령농은 소득안정 정책의 대상으로 삼되 집단화·협업 및 위탁영농을 지원하여 영농의 편의를 도모함과 동시에 생산성을 높인다. 은퇴를 희망하는 고령농은 경영은퇴를 원활히 하기 위한 각종 생활안정 지원 정책을 강화한다. 생활안정 지원정책에 대해서는 본 장의 3.2. 고령농의 경영이

양 촉진 및 생활안정 지원과 제3부 제17장에서 보다 자세히 설명하기로 한다.

3.1.2. 비주업농 대상 정책

비주업농에 대해서는 교육·훈련 기회를 제공하여 농업인으로서의 역량을 높일 수 있는 여건을 마련할 필요가 있다. 비주업농에 대한 교육은 농업인 개별보다는 농업인 단체 중심의 기술·경영 교육이 바람직하다. 또한 이론 대 실습이 30:70 수준이 되도록 실습위주 교육으로 전환할 필요가 있다. 이를 위해 현장실습교육(Workplace Learning) 프로그램을 교육과학기술부의 학점인증기준에 적합한 수준으로 개발·운영한다. 실습지원을 위해서 품목별 실습이 가능한 실습장 네트워크를 구축할 필요가 있다. 이를 위해 농림수산식품부는 4개소의 전국대표실습장⁴⁴ 구축과 2013년까지 300개소의 선도농가 실습장 지정·운영을 계획하고 있다.

중장기적으로는 역량 있는 비주업농을 주업농으로 육성하기 위해 일정 수준 이상의 과정을 이수하고 일종의 자격을 획득한 농가에 대해서 주업농에 준하는 정책 지원을 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

비주업농을 주업농으로 육성하기 위해 중요한 것은 육성을 위한 지원 자체보다는 비주업농 중 실제로 주업농으로 성장할 능력을 갖춘 농가를 선별하여 정책 지원의 효과성과 효율성을 제고할 수 있는 방안 마련이다. 농업인의 능력과 의지는 농업인 자신이 가장 잘 알고 있는 부분으로 정부 및 금융 기관 등 외부인은 농업인 자신보다 이를 더 잘 알기 어렵다. 이러한 정보의 비대칭 문제를 극복하기 위해서는 일련의 교육·훈련과정 이수 의무 또는 자격증 제도 도입을 검토할 필요가 있다. 더 나아가 해당 교육·훈련과정에 대해 상당 수준의 교육료를 부과함으로써 정보의 비대칭 문제를 일정 부분 해소할 수 있다. 즉, 스스로 주업농이 될 수 있는 역량이 있고 미래에 주업농이 됨으로써 더 많은 소득을 올릴 수 있을 것으로 판단하는 비주업농은 비용과 시간을 지불하더라

44 원예(경남ATEC), 축산(천안연암대), IT첨단농업(순천대), 친환경(농업인종합교육문화센터)

도 교육·훈련과정을 이수하고 자격증을 취득하려 할 것이기 때문이다.

농림수산물식품부는 시·도별 품목 전문대학(원) 교육과정 운영을 계획하고 있다. 농업인의 학위 또는 전문 농업경영인(마이스터) 자격 취득을 통해 성취 욕구 충족 등 학습 동기를 부여하는 방안을 검토하고 있다. 즉, 품목 전문대학 과정 이수자에게는 학점은행을 통한 이력관리로 학위를 수여하고 품목 전문대학원과정 이수자에게는 시험을 거쳐 전문 농업경영인(마이스터) 자격증 및 농업경영 컨설턴트 자격을 부여할 방침이다. 향후 이러한 과정을 이수하고 학위 및 자격증을 획득한 비주업농에게 주업농에 준하는 정책지원을 제공하는 방식을 검토할 필요가 있다.

비주업농 중 고령농에 대해서는 주업농 중 은퇴희망 고령농과 같이 각종 생활안정 지원정책을 강화하여 경영 은퇴를 촉진한다. 일정 면적 이하를 경작하는 취미농은 농업정책 지원대상에서 배제하고 복지와 국토 및 환경 정책의 대상에만 포함시킨다.

3.2. 고령농의 경영이양 촉진 및 생활안정 지원

농업경영체의 규모화를 촉진하고 농산업정책의 효과성을 높이기 위해서는 고령농, 특히 영세 고령농의 경영이양을 통한 농업생산에서의 은퇴를 촉진해야 한다. 한편 은퇴를 희망하는 고령농가에 대해서는 생활안정을 위한 정책을 강화할 필요가 있다.

먼저 고령농 은퇴를 촉진하기 위해서는 고령농이 영농을 지속함으로써 얻는 삶의 만족감보다 은퇴 후 삶의 만족감이 커야 된다. 따라서 영농을 은퇴함으로써 받을 수 있는 혜택은 확대하고 영농지속 시 받을 수 있는 혜택은 축소하는 방향으로 정책 변화가 필요하다.

첫째, 정부는 이러한 필요성에 따라 2009년도부터 경영이양 직불제의 실효성을 확보하기 위하여 지원대상 농지를 현재 진흥지역의 논에서 진흥지역 논·밭·과수원 등으로 확대하였다. 신청 연령을 현행 63~69세에서 65~70세

로 상향조정하는 대신 지급 기한을 현재 70세에서 75세까지로 높여 지급기간을 기존의 최장 8년에서 최장 10년으로 확대하였다.

그림 6-7. 2009년 경영이양 직불금 개선

<현 행>		→	<개 선>	
◆ 대상지역:	진흥지역 논		진흥지역 논·밭·과수원, 경지정리를 마친 논·밭·과수원, 농업 기간시설이 완비된 논·밭·과수원	
◆ 신청연령:	63~69세(쌀농업에서 은퇴)		65~70세(농업경영에서 은퇴)	
◆ 지급기간:	70세까지(최장 8년)		75세까지(최장 10년)	
◆ 지급금액:	(매도) 월 241천원/ha (임대) 2,977천원/ha * 지급상한: 각 2ha		매도·임대 동일단가 - 월 250천원/ha * 지급상한: 각 2ha	

자료: 농림수산식품부.

지급금액은 매도 시 월 241천원/ha, 임대 시 2,977천원/ha로 차등을 두고 있었으나, 임대를 통한 경영이양 활성화를 위해 매도·임대 동일하게 매월 ha당 250천원을 지급하도록 하였다. 그대로 유지된 지급상한 면적 2ha는 농지를 소유하고 주업농에 속한 은퇴희망 고령농의 경영이양을 촉진하기 위해서 향후 상향조정하는 것을 검토할 필요가 있다.

둘째, 고령 은퇴농에 대한 건강 및 복지 지원을 확대할 필요가 있다. 즉, 영농을 지속하는 고령농보다 고령 은퇴농에 대한 보험 지원을 확대하여 은퇴 유인을 강화하기 위해 다음과 같은 방안을 검토할 필요가 있다. 먼저, 현재 건강보험료는 50%를 지원하고 있는데, 은퇴한 고령농에 대한 지원율을 상향조정한다.⁴⁵ 또한, 기초노령연금도 은퇴 고령농에 대해서 급여 수준을 확대하여 은퇴 유인을 강화한다.⁴⁶ 마지막으로 은퇴 고령농에 대해서는 노인장기요양보험의 본인 부담분을 완화한다.

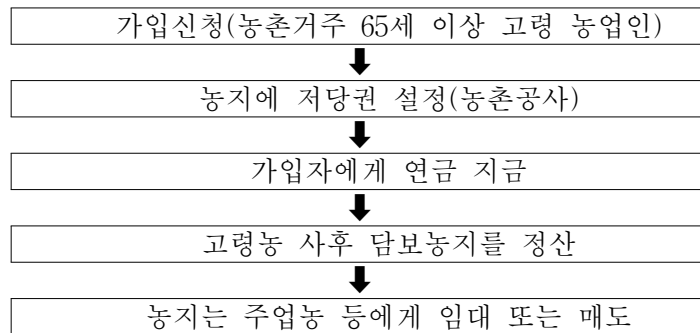
45 제3부 제17장에서 농업인에 대한 전반적인 건강보험료 지원 확대를 제안하고 있는데, 은퇴한 고령농에 대해서는 추가적인 지원을 검토할 필요가 있다.

46 기초노령연금의 현재 급여 수준은 국민연금 전체가입자 평균소득의 5%로, 평균 지원단가는 2009년 94천원/월/인이며 2010년은 100천원/월/인이다.

고령농의 생활안정을 위해서는 다음과 같은 정책을 추진할 필요가 있다.

먼저 농지를 소유하고는 있으나 별도의 소득원이 없는 고령농의 생활안정을 위해 농지를 담보로 매월 생활비를 연금 형식으로 지급하는 농촌형 역모기지론 제도를 도입할 필요가 있다⁴⁷. 농지시장 등의 여건을 고려하여 제도를 마련, 시범적으로 실시한 후 연차적으로 보완하여 확대하는 방안을 검토한다<그림 6-8>.

그림 6-8. 농촌형 역모기지론 사업 추진체계(안)



다음으로 영농편의 제도를 강화하여 영농 지속 고령농을 간접적으로 지원할 필요가 있다. 농기계 임대사업을 활성화하여 농기계 구입능력이 부족한 고령농을 지원하는 것이다. 사업 방식은 임대, 농작업 대행, 혼합형(임대+농작업 대행) 등을 활용한다. 현재 농협은 농기계 임대사업을 위해 1조원 규모의 기금을 조성하여 2012년까지 연차적으로 투자할 계획이다. 또한 쌀은 들녘(50ha 이상, 2,800개소)을 중심으로 단지화하여 공동방제·방역 등 공동영농 및 위탁영농 확대가 필요하다.

3.3. 농업법인의 육성

현재 전반적으로 규모가 영세하고 경영성파가 미약한 농업법인을 규모화·

47 기획재정부는 2007년 7월부터 주택을 담보로 한 주택역모기지를 실시해오고 있다.

전문화하여 농업 부문에서 선도적 역할을 수행하도록 할 필요가 있다.

이를 위해서 첫째, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 상에 농업법인의 정책적 위상과 발전방향을 명시할 필요가 있다. 즉, 농업법인의 정책적 위상과 관련하여 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 농업법인을 농산업정책의 주된 대상으로 하는 내용을 포함시킨다. 또한 1호 1법인 또는 가족법인 제도를 도입하여 법인화 의사가 있는 주업농의 법인화를 촉진한다. 아직까지 1호 1법인 또는 가족법인에 대한 구체적 안이 제시된 바 없어 주업농 법인화의 장점을 정확히 언급하기는 어려우나, 이미 이러한 제도를 도입한 일본의 경우 <표 6-4>에 제시된 사항들을 법인화의 장점으로 제시하고 있다.

표 6-4. 일본 농업경영 법인화의 이점

경영상의 이점	경영관리능력 향상	<ul style="list-style-type: none"> * 경영책임에 대한 자각을 가짐으로써 경영자로서의 의식개혁 촉진 * 가계와 경영이 분리되어, 경영관리가 철저
	대외신용 향상	<ul style="list-style-type: none"> * 계수관리의 명확화나 각종 법정의무(설립등기, 경영보고 등)를 수반하므로 거래상의 신용력이 향상 * 법인이 됨으로써 이미지가 향상되고, 상품거래나 종업 고용 등이 원활화
	농업종사자의 복리후생 충실	<ul style="list-style-type: none"> * 고용보험 등 적용에 의한 농업종사자의 복리 증진 * 노동시간 등 취업규칙의 정비, 급여제의 도입에 의한 취업조건의 명확화
	법인후계자의 원활한 확보나 신규취농자의 수용처 역할	<ul style="list-style-type: none"> * 법인의 임원, 사원 중에서 유능한 자를 후계자로 확보하는 일이 가능 * 취농희망자가 법인에 취직함으로써, 초기부담 없이 경영능력, 농업기술 습득 가능
제도상의 이점	세제 우대	<ul style="list-style-type: none"> * 소득의 분배에 의해 사업주에 대한 과세 경감 * 정률과세의 법인세 적용 * 임원 보수의 급여 소득화에 의한 절세 * 퇴직급여 등의 손금 산입 * 농용지 이용집적 준비금의 손금 산입
	자금 차입	<ul style="list-style-type: none"> * 융자한도액의 확대 * 자금차입에 대한 보증인의 확보
	농지취득 지원	<ul style="list-style-type: none"> * 농지보유합리화법인이 농용지 등을 현물출자 함으로써 농지취득의 부담 경감(농업생산법인출자육성사업)

한편, 프랑스의 사례에서 볼 수 있는 가족농 법인화의 장점은 가계와 경영의 분리를 통한 경영 투명성 제고, 법인의 유한책임에 따른 농업경영체의 부채 위험 최소화, 부자 간의 법인경영을 통한 승계농 양성 등이 있다.

주업농의 법인화를 통해 정부 지원은 법인과 국가간 계약방식으로 전환하여 상호 간에 의무와 권리를 명확하게 설정하여 집행하는 것이 바람직하다. 한 예로 프랑스는 국가와 농가간 국토경영계약(CTE)을 체결하고 정부가 계약이행에 필요한 경영투자보조금, 소득감소에 따른 직불금 등을 지원하고 있다.

둘째, 농지법을 개정하여 농업회사법인의 농지소유 제한 규정을 완화함으로써 보다 전문적이고 효과적인 경영을 할 수 있고 외부자본 유입이 용이한 농업회사법인에 의한 농업생산이 가능하도록 한다. 이를 위해서 농업회사법인의 비농업인 출자한도 제한(현행 75%)을 폐지한 후, 주식회사 상장 등을 통해 외부자본의 자유로운 진출입을 유도할 필요가 있다.

단, 농업생산을 위주로 하지 않는 법인의 투기적 농지소유를 차단하기 위해 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 규정된 농업활동으로부터의 매출액이 전체 매출액의 일정 수준 이상을 차지하는 ‘농업생산회사법인’ 등의 개념을 도입하고 이러한 법인에 대해서만 농지소유조건을 완화하는 것을 검토할 필요가 있다.⁴⁸ 일본이나 독일에서는 법인의 총매출액 중 농업생산의 비중이 50% 혹은 60% 이상이면 농업생산법인, 그 이하이면 농업서비스법인으로 구분한다. 일본의 경우 농지를 소유할 수 있는 농업생산법인은 농지를 필요로 하는 분야의 농업경영을 하는 법인으로 제한한다.

현재 농림수산식품부는 농업회사법인 대표이사의 농업인 조건을 폐지하고,

48 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제2조(농업의 범위) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제3조 제1호에 따른 농업은 다음 각 호와 같다.

1. 농작물재배업: 식량작물 재배업, 채소작물 재배업, 과실작물 재배업, 화훼작물 재배업, 특용작물 재배업, 약용작물 재배업, 버섯 재배업, 양잠업 및 종자·묘목 재배업(임업용 종자·묘목 재배업은 제외한다)
2. 축산업: 동물(수생동물은 제외한다)의 사육업·증식업·부화업 및 종축업(종축업)
3. 임업: 육림업(자연휴양림·자연수목원의 조성·관리·운영업을 포함한다), 임산물 생산·채취업 및 임업용 종자·묘목 재배업

업무집행이사 중 농업인 비율을 1/2에서 1/4로 완화하는 「농지법」 개정안을 국회에 제출하였는데, 농지소유를 위한 법인의 구성 및 출자와 관련된 자격 조건은 대폭 완화하되 농업생산 용도로의 농지 이용조건을 강화하는 ‘농업생산 회사법인’의 도입과 같은 제도 보완을 검토할 필요가 있다.

셋째, 농업법인의 창업 활성화·인력 유치 촉진을 위해 농업법인 창업 대상 교육·상담 시스템을 구축할 필요가 있다. 농업 벤처창업경영대회를 확대한 벤처창업경영대회 및 전시회 개최를 통해 사업계획서 작성, 법인설립 관련 절차, 창업 관련 표준모델, 선배 창업자와의 만남 등 예비창업자에게 필요한 창업교육·창업상담을 실시하고 창업 관련 정보를 제공한다.

권역별 창업보육센터(9개소)에 대한 성과평가 결과에 따라 운영비를 차등지원하고 미달하는 센터에 대한 지정 취소 등 엄격한 관리를 통해 사업 내실화를 도모해야 한다. 창업자, 창업투자자, 변리사 등 사람-자본-기술이 연계되는 커뮤니티 구성을 지원, 창업자가 적시에 필요한 상담을 받을 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다.

창업보육센터를 중심으로 투자유치 희망기업과 투자자 간 ‘농산업 투자 네트워크’를 구축하여 투자정보 공유 및 정례적인 IR(Investor Relations; 투자자 관계 기업설명 활동)을 지원하여 외부 민간자본 투자 활성화를 도모하는 방안도 검토할 필요가 있다.

또한 전문경영능력을 지닌 인력을 활용할 수 있도록 지원하여 농업법인의 경쟁력 강화를 도모한다. 농업 CEO MBA 과정을 운영하여 전문경영능력을 갖춘 타 산업 분야 임원급 인력의 농업분야 유입을 촉진하기 위해 농업 CEO MBA 수료자에 대해 농업법인 취업 시 인건비를 지원하고 컨설팅을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다.

넷째, 젊은 농업인을 육성하여 법인경영체에 참여하도록 한국농업대학 등 영농 전문인력 양성기관의 역할을 강화할 필요가 있다. 농업 현장으로의 복귀율(94%)이 가장 높은 한국농업대학⁴⁹의 입학 정원을 확대(300명→500명)하여 농

⁴⁹ 한국농업대학은 1997년 개교 후 1,840명의 졸업생을 배출하였으며 그 중 94%가 영농현장으로 복귀하였다. 학생은 영농기반을 확보한 사람을 중심으로 선발한다.

업경영체 핵심그룹으로 육성할 필요가 있다. 또한 전국 11개 농대에 영농정착 교육과정 지속을 지원하고 특성화농고 현장체험교육 지원을 검토할 필요가 있다.

다섯째, 농업법인의 (회사) 유형간 조직변경을 용이하게 하여 경영 및 조직 효율성을 극대화할 수 있도록 할 필요가 있다. 현재 우리나라 입법 체계는 회사 유형 간의 조직 변경과 관련하여 미흡한 부분이 있는 것으로 판단된다. 조직 변경에서 가장 많이 활용될 수 있는 방식은 합병 또는 합자회사를 유한회사로 변경하는 것인데, 이 부분이 제도화되어 있지 않다. 독일에서는 법인이 법적 형태를 변경하고자 하는 경우, 완전한 청산과 해산 절차를 거치지 않고 조직 변경 과정을 거쳐 법인의 모든 형태를 바꿀 수 있도록 하고 있다. 즉, 변형법(Umwandlungsgesetz)과 변형조세법(Umwandlungssteuergesetz)을 통하여 법인을 한 형태에서 다른 형태로 변경할 수 있게 하고 있으며, 각각의 개별 변경 절차에 대해 상세히 규정하고 있다.

우리나라도 법인제도의 발전을 위해서는 법적 형태를 변경하는 것에 대한 일반적인 규정과 이의 법제화가 필요하지만, 「민법」과 「상법」 등 전체적인 틀을 수정하기가 용이하지 않고 의견 수렴에 많은 시간이 소요되는 문제가 있다. 따라서 농업법인의 조직 변경은 일차로 농업법인을 직접 규율하는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」을 개정하거나 제정 중인 「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 이러한 내용을 포함함으로써 해결하도록 한다. 농업법인의 법적 형태 변경에 대한 구체적인 입법례는 선진국의 사례를 참조해야 할 것이나, 주된 입법 취지는 해산이 아닌 운영 중인 법인의 법적 형태를 변경하는 경우에는 완전한 청산 및 해산과정을 거치지 않고 법적 형태를 바꿀 수 있도록 하는 것이다. 여기서 새로 설립되는 법인은 출자자본이 기존 법인의 순재산액을 초과하지 않는 한도 내에서 기존 법인의 자산과 부채를 승계할 수 있게 한다.⁵⁰

여섯째, 농업협동조합과 농업법인의 관계 개선이 필요하다. 농업법인과 농업협동조합의 관계에서 갈등을 빚고 있는 부분은 주로 유통 및 가공 중심의 농업법인으로 이들의 사업이 농협의 경제사업과 중복되어 경쟁 관계를 형성하기

⁵⁰ 농업법인의 제도 개선과 관련된 보다 자세한 방안들은 김수석·박석두, 「농업법인의 운영 실태와 제도개선방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2006에 제시되어 있다.

때문이다. 따라서 농업법인과 농협의 관계를 개선하기 위해 농업법인의 유형(농업생산 위주의 법인과 농업서비스 위주의 법인)에 따라 차별적인 개선책을 수립할 필요가 있다.

농업생산 위주 법인은 농업생산 경영체에 해당하기 때문에 개별 농가와 동일한 농협의 조합원으로 활동할 수 있게 여건을 구비하고 이를 장려한다. 농업법인 차원에서는 정관에 농협의 (정)조합원이 될 수 있는 규정을 명확히 하여 법인이 농협의 조합원으로 활동하게 한다. 한편 농협은 농업법인의 조합 참여에 대해 기존의 소극적인 태도를 지양하고, 농업법인을 조합원으로 적극 유치하도록 한다. 즉 농협과 농업법인의 관계가 조합과 조합원의 관계로 정립될 수 있도록 양자가 서로 협력하도록 한다.

농업서비스 위주 법인의 경우에는 법인의 사업이 대부분 농협의 경제사업과 중복되어 경쟁 관계를 형성할 가능성이 높으나, 농업법인의 경영 마인드와 농협의 네트워크를 결합하는 공동사업을 추진함으로써 시너지 효과를 얻도록 협력 방안을 모색하도록 한다. 농업법인과 농협의 협력 관계를 구축하는 방안의 하나로 「농업협동조합법」상의 조합공동사업법인 제도를 활용하도록 한다. 현재 농업법인은 조합공동사업법인의 준회원으로 활동하게 되어 있으나, 농업법인이 조합공동사업법인에 출자하여 정회원으로 활동할 수 있도록 한다.⁵¹

일곱째, 세제 및 4대보험 관련 지원을 강화할 필요가 있다. 농업의 수익성이 기본적으로 낮기 때문에 기업화된 농업경영을 확대하기 위해서는 기업경영 과

51 근본적인 장기적 제도개편 방안으로는 영농조합법인을 농업협동조합법의 규정을 적용받는 협동조합의 일종으로 변경하는 것이 있다. 여기서 영농조합법인이 농업협동조합법의 규정을 받도록 하는 방식은 단계적 접근이 필요한데, 일차로 현행 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」상의 영농조합이 준용할 수 있는 모법을 「민법」이 아니라 「농업협동조합법」으로 하는 것이다. 이 경우 영농조합법인은 무한책임을 지는 「민법」상의 조합이 아니라 유한책임을 농업협동조합에 속하게 되고, 지역 농협과의 갈등도 해소할 수 있는 제도적 근거가 마련된다. 다음 단계는 영농조합법인을 농업협동조합의 새로운 유형인 생산조합으로 개편하는 것이다. 이러한 제도적 틀을 갖춘 독일의 농업생산조합인 영농조합(Agrargenossenschaft)의 경우를 원용할 필요가 있다. 여기서 전제는 영농조합법인이 농업생산조합으로 전문화해야 하는 것이므로, 현행 농업법인제도를 큰 틀에서 개편하는 단계에서 이루어져야 할 것이다(김수석·박석두, 「농업법인의 운영 실태와 제도개선방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2006).

정에서 발생할 수밖에 없는 세금 및 보험 관련 부담을 완화해 줄 필요가 있다. 먼저, 영농조합법인과 농업회사법인 간 법인세와 소득세 규정 차이를 최소화하여 외부자본 유입과 전문경영이 가능한 농업회사법인의 확대를 지원할 필요가 있다. 투자촉진을 위한 조세특례 규정(「조특법」 제4절)에서 농어업 분야를 발굴하여 적용을 확대할 필요가 있는데, 농어업용 시설 신규취득에 대한 임시투자세액공제를 적용하는 것이 하나의 방안이다. 이를 위해서 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제2조 농업의 범위에 해당하는 업종을 임시투자세액공제의 혜택을 받은 업종 범위에 포함시킨다. 한편 건물·건축물·시설·기계장치 등의 고정자산 취득과 관련한 매입세액을 부가가치세 사후환급대상에 포함한다. 기타 세제 및 4대 보험 관련 부분, 농업분야 중소기업범위 상향조정, 외부자본 유치를 위한 방안 등은 제7장 투자활성화 부분에서 보다 자세히 다루기로 한다.

제 7 장

농업부문 투자활성화와 농업금융 선진화

1. 현황과 문제점

1.1. 현황

농업발전에 필요한 투자재원의 조달방식은 민간 부문에 의한 조달 및 보조와 장기저리 용자에 의한 정부정책 자금 지원으로 구분된다. 그런데 가축농 중심의 농업 부문은 담보력이 부족하고, 기업화가 되지 않아 상업금융에 의한 자본조달이 부족하고, 정부지원인 정책자금에 대한 의존도가 높다. 농업 구조조정 시기에는 정부의 정책자금 지원이 확대되는 것이 일반적 현상이다.

농업 부문에 투입된 정부지원 자금은 농가의 부족한 투자를 보완함으로써 농가의 시설투자 확대를 유도하여 농업경쟁력을 확보하고자 하는 목적으로 지원된다. 정책자금을 지원하는 방식은 ① 농가가 시설투자를 하는 자금의 일부를 직접 보조하여 농가가 조달해야 하는 자금의 규모를 축소해주는 보조지원, ② 농가가 차입하는 자금에 대해 장기저리로 용자해주는 지원, ③ 용자기간과 금리 등 용자조건에는 영향을 주지 않고, 농가가 자금차입을 원활히 하도록 신용도를 제고하여 농림수산업자신용보증기금을 통해 신용보증으로 지원하는 방

식, ④ 농업투자펀드를 조성하여 농업경영체에 직접투자하고, 사업성공 시 추가적으로 수익을 획득하는 투자지원 방식 등으로 구분될 수 있다.

농업 부문에 대한 정부지원의 효율성을 제고하여야 한다는 지적에 따라 농가의 농업생산시설에 대한 보조지원은 거의 폐지되고, 농업정책금융은 농업인 후계자육성자금 및 쌀 전업농 육성자금 이외에는 모두 농업종합자금제로 통합되어 지원하고 있다. 농업생산 부문에 대한 장기저리 용자지원 정책자금의 규모는 연간 1조 4천억원 이상이다. 이 중 농업종합자금제 지원금이 약 1조 300억원이고, 후계농업인 육성지원자금이 630억원이며, 쌀 전업농 규모화 사업지원 규모가 3,400억원 수준이다. 단, 단기정책자금인 농업경영자금은 여기에서 제외되었다.

농업부문 시설투자에 대한 정부의 보조지원의 경우, 개별 농업인에 대한 지원은 모두 폐지되었고, FTA지원 및 생산자조직의 공동유통가공시설에 대한 지원으로 한정되었다.

농업부문 정부지원이 보조와 장기저리용자로만 한정되는 문제점을 개선하기 위하여 투자방식에 의한 지원을 새로이 도입하였다. 즉, 벤처농업을 육성하기 위해 농업 부문 전문펀드를 조성하는 것이다. 이를 위해 정부는 1천억원의 농업전문펀드를 조성하여 지원하고 있고, 농협에서도 농업금융 활성화와 농협 경제사업 강화를 위해 자체적으로 2천억원의 농업펀드를 조성하여 지원할 계획을 갖고 있다. 그러나 농업 부문의 새로운 자금지원 방식인 투자펀드는 대부분 농업관련산업에 집중지원되고 있어 농업생산의 효율화와는 연계되지 못하고 있다. 이는 농업경영체가 가족농 중심이고, 기업화되어 있지 않아 기업공개 등을 통한 투자자금 회수 방법이 사용될 수 없기 때문이다. 또 농기업의 회계 투명성 부족도 민간 투자자금 유입을 촉진하지 못하는 요인으로 작용하고 있다.

마지막으로 신용보증을 통한 지원은 농업 부문의 부족한 신용력을 보완하여 원활한 농업금융 지원이 이루어지도록 농가의 대출에 대해 농림수산업자신용보증기금(이하 농신보) 및 대손보전기금을 활용하여 신용보증을 하는 것이다. 정부의 농신보 신규기금출연 규모는 2005년 4,000억원에서 2007년 7,357억원으로 증가되었으나, 대위변제 증가에 따라 농신보의 신규보증 규모는 2005년 약 4

조원에서 2007년 2.8조원으로 감소하였다. 대손보전기금은 2006년까지 4,039억 원을 조성하여 3,937억 원을 운용하였는데, 기금잔액이 102억원에 불과하여 제 역할을 담당하지 못하고 있다. 선진국에서는 장기저리자금을 통한 지원보다는 정부의 신용보증을 통한 지원이 정부자금지원의 대부분을 차지하고 있다.

1.2. 문제점

정부의 농업 부문 투융자 지원 확대에 일정정도의 규모화는 달성되었다. 전업농의 수가 증가하고 있고, 전업농가가 농업생산에서 차지하는 비중이 지속적으로 증가하고 있다.

그러나 정부의 자금지원 확대에도 불구하고 우리 농업의 경쟁력은 국제적인 수준으로까지 제고되지 못하고 있고, 농업의 생산성 역시 국제적 기준에 비해 낮은 상태이다. 품목별로 전업농의 비중이 확대되는 구조조정이 이루어지고 있지만, 농업발전을 선도할 혁신적인 선도그룹(Leading Group)이 형성되지 못하고 있기 때문이다. 즉, 기술이나 경영 측면에서 우수한 대규모의 기업화된 농기업으로서 농업발전을 선도하는 농업경영체가 없다는 것이다. 단지화, 집적화된 농업생산단지가 없는 점도 생산성을 낮추는 요인 중의 하나이다. 토마토의 경우 우리나라 단위면적당 생산성은 네덜란드의 1/6 수준에 불과하다<표 7-1>.

농업발전을 위해서는 가족농도 육성해야 하지만 농업발전을 선도할 경쟁력 있는 농기업을 보다 집중적으로 육성할 필요가 있다. 농기업이 농업 부문에 참여함으로써 기술혁신을 선도하고 그런 기술을 다른 전업농가에 보급하는 것이 필요하다. 농업 부문 투자와 관련해 이러한 선도그룹의 육성이 부족하였다는 점이 제일 큰 문제로 지적되고 있다.

표 7-1. 한국과 네덜란드 유리온실 면적 및 생산성 비교

구분	네덜란드(A)	한국(B)	A/B	
시설원예면적(ha)	10,355	52,022	1/5	
유리온실면적(ha)	7,718	320	24	
시설원예 생산액(조원)	6.3	3.1	2.0	
생산량(톤/ha)	토마토	600	100	6.0
	파프리카	300	190	1.6

자료: 농림수산식품부.

그간 정부 지원이 정책금융 위주로 지원되어 온 까닭에 정책실패에 의한 농가부채대책이 지속적으로 요구되었으며, 이로 인해 정부 지원의 확대가 다시 정부지원 확대를 부르는 악순환 구조가 형성되어 있는 것도 문제이다. 그 결과 정부 정책자금 지원에서 농가부채대책에 의한 이차보조 비중 및 농신보 대위변제 지원규모가 증대하게 된다. 그만큼 정부 지원이 미래발전을 위한 투자재원으로 활용되기보다는 과거의 문제를 해결하는 데 더 많이 사용되고 있다.

농업 부문 자금 지원도 담보위주의 자금지원(대출) 관행으로 사업성, 혁신성은 갖추었으나 담보능력이 부족한 농업경영체에는 자금지원이 되지 않은 문제점을 안고 있다. 자금회수의 안전성을 최우선시하여 사업성보다 담보능력 위주로 지원대상을 선정해왔다. 이로 인해 농업투자 효율성이 저하되고 경쟁력 있는 농가가 육성되지 못하고 있다. 또한 가족농 중심 생산체제로 농가의 경영기록이 미비하여 사업성 평가에 의한 신용대출이 어려운 것도 한 원인으로 작용하고 있다. 농신보의 농가 신용보증에서 사업성 평가에 대한 심사가 부족한 것도 이러한 현상의 요인으로 작용하고 있다. 농신보가 농업부문에 대출해 주는 금융기관의 부실 리스크를 흡수하는 기제가 마련되어 있지 않다.

자금 지원 분야에 있어서도 농업 고정자산 구입 위주로 지원되는 점도 문제이다. 고정자산에 대한 투자가 확대되면서 전업농가는 자산도 많아졌지만 동시에 부채도 많아져, 부채비율이 매우 높게 형성되어 있다. 농가의 자산대비 부채비율이 높으면 평상 시에는 레버리지 효과에 의해 문제가 적지만 외부위험에

대한 대응 능력이 취약해진다. 즉, 외부 경영여건이 악화되면 쉽게 부실화된다. 부채비율이 높으면 초기 자본비용을 감당하기 곤란하기 때문이다. 이러한 농가의 부실화는 다시 농정 실패의 주장으로 연계되어, 부채대책을 다시 요구하게 되는 악순환 구조를 형성하게 된다.

농가는 자산고정성으로 인하여 부실화되어도 큰 자본손실 비용으로 인해 퇴출되지 않고 영농을 지속하는 경향이 있다. 이는 비효율적 농가의 구조조정이 지연되는 원인 중의 하나이다. 농업생산에 투입된 자산은 다른 자산으로 쉽게 변화되지 않고 고정성이 크다. 이로 인해 많은 자본들이 농업부문으로의 진입을 망설이게 된다. 또한 퇴출을 하더라도 고정된 자산의 손실이 크게 발생하므로 퇴출비용이 높다. 따라서 고정자산이 많으면 퇴출도 어렵게 되어, 구조조정이 지연된다. 특히 농가의 금융비용 경감을 위한 농가부채대책은 고정자산을 그대로 유지하도록 하기 때문에 구조조정을 지연시킨다. 그만큼 농업구조조정이 지연되면 비효율적인 농업경영체가 존속하게 되어 농업생산의 비효율성이 확대된다.

한편, 농업 부문에 투자방식의 지원을 도입하기 위하여 농업부문 전문투자펀드를 조성하고자 하였으나 투자실적이 부족하다. 특히 농업생산 부문보다는 기존의 일반투자펀드의 투자가 가능한 농업관련 부문 기업에 한정하여 투자하고 있다. 정부가 농업투자전문펀드를 조성하여 지원하고 있지만, 정책적으로 농업생산부문의 투자를 요구하기 때문에 창투사들이 농업전문투자펀드의 취급을 기피하고 있다. 농업생산 부문은 농업회사법인 등의 농기업으로 전환하여도 위험이 커서 주식시장에 상장되지 못하는 한계가 있다. 이런 경우 기업공개가 어려워 창투사가 투자자금을 회수할 방법을 확보하지 못하게 된다. 기업공개(IPO)가 이루어져야만 높은 수익률을 확보할 수 있는데 기업공개가 어려워 한계가 있다. 따라서 농업전문투자펀드가 조성되어도 농업생산부문에는 투자가 확대되지 못하는 한계가 노정되어 있다. 이를 극복하기 위해서는 농기업의 형태를 기업공개가 가능한 형태로 전환하여야 한다.

농업 부문 투자펀드 조성이 어려운 데는 최근의 금융시장 불안정도 한 몫을 하고 있다. 이로 인해 민간 부문의 투자가 확대되지 못하고 있는 것이다.

2. 정책평가

정부의 농업발전대책에 의해 정책자금 공급이 확대되면서 민간투자를 저해하는 구축효과가 발생하여 농업부문의 민간자본 유입이 억제되고 있다. 이로 인해 경쟁력 있는 농업경영체의 유입이 억제되는 결과가 초래되고 있다. 그 결과 정부 지원이 있어야만 농업투자가 가능함으로써 지속적으로 정부 지원 확대를 요구하게 된다. 그에 따라 농업정책자금 지원에도 불구하고 우리 농업의 경쟁력이 국제수준으로까지 제고되지 않고, 생산성도 낮은 상태이다.

농업 부문 자금 지원과 관련하여 경쟁력 있는 농기업의 육성을 통해 민간투자를 확대하려는 정책적 노력이 부족하였다. 이는 정부 지원이 보조 및 장기저리 융자 지원으로만 형성되고 있기 때문이다. 농업전문 투자펀드 조성을 확대하여 사업성 평가에 의한 투자 방식의 지원을 할 수 있는 선진적인 자금지원 방식이 적은 것도 문제이다. 향후에는 투자 방식의 자금 지원이 가능하도록 농기업의 육성을 통하여 민간 부문의 투자도 확대할 필요가 있다.

한편, 담보 위주의 융자지원을 개선하기 위하여 농신보를 도입하여 신용보증 지원을 하고 있지만 대위변제 규모가 급격히 증가하여 신규보증여력이 급격히 축소되어 제 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다. 농신보 기금 확대를 위하여 정부에서는 2005년에 4,000억원, 2007년에 7,357억원을 신규로 출연하였지만 신규보증여력은 여전히 적은 상태이다. 또 농신보도 사업성 평가능력이 부족하여 담보, 연대보증을 요구하고 있다. 이처럼 사업성의 평가에 의한 자금지원이 이루어지지 않음으로써 농업발전을 선도할 혁신적인 선도그룹 형성에 장애가 조성되어 있다.

또한 지속적인 농가부채대책의 실시로 인하여 농가의 상환의지가 약화되고, 부실농가가 유지되어 구조조정이 지연되고 있다. 획일적인 농가부채대책의 실시로 인하여 많은 자금이 이차보전 자금으로 활용되어 농업발전을 위한 투자재원으로 이어지지 못하였다. 정부에서도 이러한 문제점을 인식하여 농지은행

을 통한 농지매입사업을 도입하였다. 이는 고액부채농가들이 자구노력으로 농가부채를 해결하도록 그 계기를 부여하고자 도입된 것이다. 즉, 농가가 소유하고 있는 자산을 매도함으로써 그 재원으로 부채를 축소할 수 있도록 유도하는 부채대책이다.

3. 비전과 전략

3.1. 비전

〈 비 전 〉

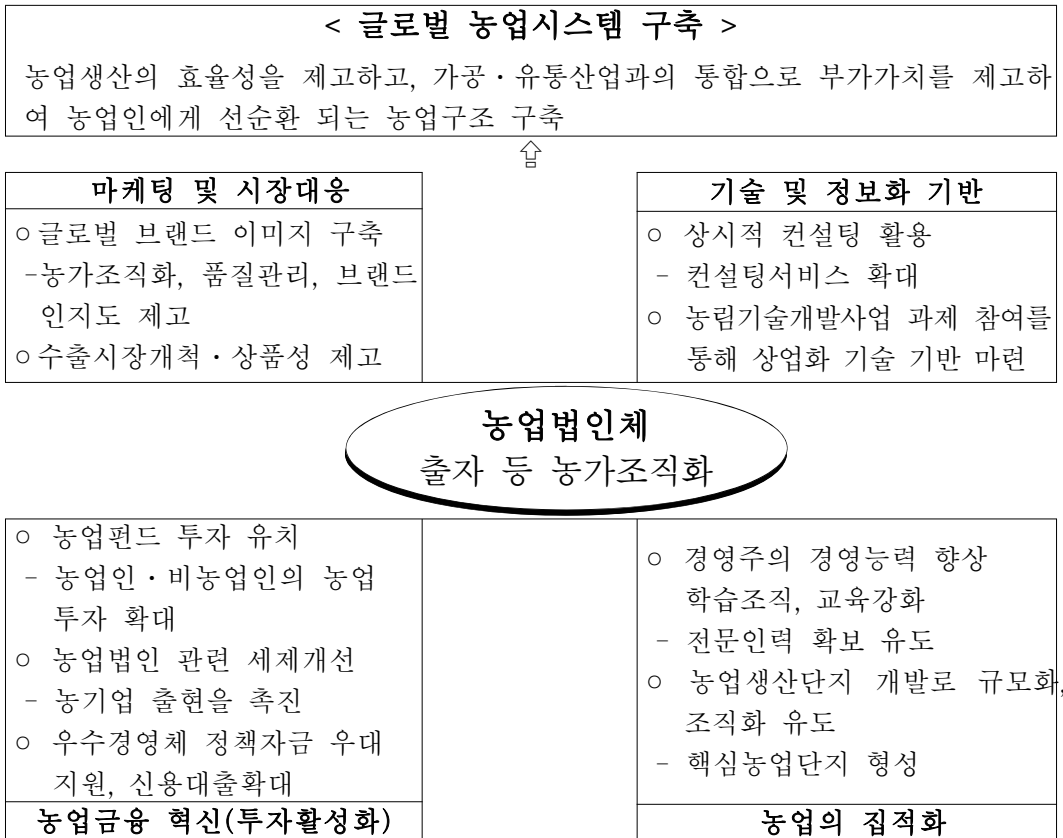
- ◇ 농업금융시스템을 선진화하여 농업부문 민간투자를 활성화
 - 농업부문에도 투자금융방식의 민간투자를 확대하도록 농업금융, 농업세제 등 제도적 기반을 구축
- ◇ 농업부문에 혁신적인 선도 농기업을 육성하여 농업발전을 선도

농업발전을 선도할 혁신적이고, 선도적인 농기업 육성을 통하여 글로벌 경쟁력을 갖춘 한국 농업이 될 수 있도록 농업발전 전략을 추진한다. 이는 전통적 농업발전 전략이 아닌 보다 규모화된 농업단지를 구축함으로써 효율적인 농업생산 체계를 구축하고, 생산성 및 생산비 측면에서 국제경쟁력을 갖도록 하는 농업발전 전략이다. 농업을 단지화 함으로써 자체적으로 기술혁신과 전문인력을 확보하도록 하고, 농업생산의 전문화, 조직화를 구축하도록 한다.

이를 위해서는 농업부문에 혁신적인 농업금융제도가 도입되어야 하고, 민간투자의 활성화를 통해 혁신적인 농기업이 육성되어야 한다. 농기업 육성에 유리한 제도적 기반이 구축되어야 한다. 즉, 가족농이 아닌 농업법인이체가 진

입하도록 제도적 기반을 구축하여야 한다. 여기에 농가도 참여하도록 하여 농업구조를 전환하는 성과를 얻도록 하자는 것이다. 이러한 농기업을 중심으로 농업을 조직화하고, 브랜드를 구축하여 수출시장을 적극적으로 개척하는 발전전략을 추진한다.

그림 7-1. 농업법인체 육성을 통한 글로벌 농업시스템 구축



3.2. 사업타당성에 근거한 자금지원제도 도입

농업발전을 위해서는 먼저 사업성이 높은 농업경영체가 쉽게 진입할 수 있는 토대가 마련되어야 한다. 기존 농가의 규모화, 전문화만으로는 한계가 있다. 보다 혁신적인 농업경영체가 새로운 상품과 기술, 경영전략을 가지고 진입하여야 농업발전이 촉진된다. 그러나 이러한 농업경영체는 전통적 농업금융인 대출에 의해서는 창업단계에 필요한 자본조달을 할 수 없다. 새롭게 농업에 진입하고자 하는 농기업은 물적담보여력이 부족하기 때문이다. 따라서 대출에만 의존할 경우 외부자금차입이 어려워 규모화하지 못하고, 경쟁력 있는 농업경영체로 발전하지 못한다.

이를 해결하기 위해서는 물적담보 없이는 시설자금 지원이 불가능한 현행 농업금융방식을 보완하여, 사업타당성에 근거한 지원이 가능하도록 하여야 한다. 즉, 농신보가 사업성을 평가하여 신용보증하여 줌으로써 농업금융기관이 자금을 공급하여 줄 수 있는 제도를 도입하여야 한다.

사업성이 높지만 자금 확보가 어려운 농기업을 대상으로 무담보 신용대출이 가능하도록 농신보 사업성 평가 기능을 강화하여 역할을 확대하는 것이 하나의 방안이다. 금융기관은 대출리스크가 있기 때문에 전적으로 신용대출을 하기는 어렵다. 또 미래 사업성을 평가할 수 있는 농가의 객관적인 경영정보도 부족하다. 정부기관인 농신보가 신용리스크를 부분적으로 흡수하여주는 것이 필요하다. 농신보가 사업타당성을 평가하는 시스템을 구축하여 부실 가능성을 최소화하고, 이후 신용리스크에 대해서는 별도의 보존체계를 마련하는 것이다.

예를 들어 대출위험에 대해 기술평가, 사업성 평가 담당기관이 50% 정도 흡수하고, 대출기관이 30% 정도 흡수하며, 차입자인 농가가 20% 정도 담보를 제공하여 흡수하는 등 관련 주체들이 위험을 서로 분담함으로써 가능한 방안을 마련하여야 할 것이다. 기술평가, 사업성평가를 담당하는 조직을 구축하여 평가 결과에 따라 대출규모를 산정하여 신기술보유자, 기업농, 창업농 등에 먼저

도입하는 것도 한 방안이다. 현재 농협에 통합되어 있는 농신보를 분리하여 농업금융공사와 같은 농업 부문에 전문화된 대출기관으로 육성할 필요가 있다.

신용대출을 확대하기 위해 대출 담당자의 면책을 확대하는 것이 필요하다. 농업부문 대출은 장기이지만 그동안 농업 여건 변화에 따라 사업성이 변하는 문제가 있다. 대출기간이 장기간이 되면 그만큼 불확실성도 증가하고, 대출관리 요소도 증가하게 되어 대출취급을 기피하게 된다. 장기대출의 경우 대출기간이 일정 기간을 경과하면 면책범위를 확대하여 장기 신용대출이 가능하도록 유도하는 것도 필요하다. 대출기간도 최대 15년까지 확대하고(3~5년 거치, 5~10년 분할상환), 대출관리의 어려움을 해소하기 위해 대출 담당자의 면책범위를 확대하는 것이다.

농산물선물펀드, Project Financing 등 다양한 금융기법을 개발하여 도입하는 것도 중요한 과제이다. 농산물 유통·가공 부문 농기업 발전을 저해하는 가장 큰 원인은 자금부족이다. 원료 농산물을 확보하는데 막대한 자금이 소요되지만 담보 부족으로 자금조달이 곤란하여 사업규모 확대가 어려워지고, 이에 따라 영세성을 면치 못하고 있는 것이 현실이다.

원료 농산물 구매자금에 대해 무담보 대출지원 시스템으로 경쟁력 있는 농기업의 육성과 계약재배에 의한 효과적인 수급안정을 도모하는 것이 필요하다. 즉, 계약재배 등을 하고 있는 신뢰성 있는 농업생산자 조직과 계약서만을 바탕으로 하여 직접 자금을 대출해 주는 제도를 도입하는 것이다. 예를 들어 광주은행이 00영농조합에 일선조합과 연계한 양과계약재배 자금대출에 20억원을 무담보로 지원한 사례처럼 금융기관이 자체적으로 새로운 금융기법을 개발하는 것이다.

3.3. 투자금융에 의한 농업단지 개발 조성

농업발전 전략에서 새롭게 추진하여야 할 과제는 생산성이 높은 농업생산 단지를 조성하는 것이다. 농업생산이 산발적으로 분산되어 생산효율성도 떨어

지고, 조직화되지도 못하는 현실을 극복하기 위하여 단지화, 집적화된 농업생산단지를 조성함으로써 효율적인 생산체제로 개선하자는 것이다. 생산비가 높은 농업구조를 국제경쟁력을 갖춘 생산체제로 개선하는 것이다. 개별농가를 전업화하도록 유도하는 것도 중요하지만, 농업발전을 선도하는 단지를 육성하는 발전전략을 적극 도입해야 한다.

예를 들어 유리온실의 경우 약 3ha씩 개별적으로 분산되어 있는 경우에는 각각 독립적인 난방체계와 물류체계를 구축하여야 한다. 그만큼 비용이 많이 드는 농업생산 시스템이어서 규모가 적고, 농지가격이 높은 우리나라에서는 경쟁력을 확보하기 어렵다. 그런데 이를 30ha 혹은 300ha씩 단지화하면 생산체계가 변하게 된다. 개별 난방체계가 아니라 소규모 발전소를 설치하여 지역 난방체제로 전환한다. 그럼으로써 유리온실의 난방비를 1/2 수준 이하로 절감하여 에너지 효율을 제고하고, 생산비를 크게 절감한다. 유리온실 시공비 면에서도 투자비가 크게 절감되어 그만큼 고정비 부담을 축소할 수 있다. 개별적으로 유리온실을 시공할 경우보다도 최소한 30% 정도 시공비를 절감할 수 있어 농업생산의 경쟁력이 제고된다.

또 기존의 기름에 의한 난방이 아니라 LNG 난방체계를 도입할 수 있다. 천연가스 난방체계를 구축하기 위해서는 파이프라인 혹은 대형 가스탱크 등 기반시설이 필요하므로 소규모 단지에서는 도입할 수 없는 시설이다. 이러한 방식도 농업생산을 단지화함으로써 가능하게 된다. 천연가스 난방체계가 되면, 여기에서 발생하는 CO₂ 가스를 온실에 이용함으로써 별도의 CO₂ 발생기를 설치하여야 하는 부담도 절감하게 된다.

이러한 농업의 집적화는 관련산업의 발전을 유도한다. 기술혁신 수요가 증가하여 인근에 농업교육, 컨설팅 기업이 유입되게 된다. 단지화된 농업이 컨설팅 비용을 부담할 수 있게 되고, 이러한 교육 및 컨설팅은 다시 농업생산성을 획기적으로 제고하게 된다. 그럼으로써 컨설팅 수요 및 농업 부문 R&D 수요가 증가하게 되어 관련산업이 발전하는 선순환 농업 구조를 형성할 수 있게 한다. 생산만이 아니라 물류, 생산 컨설팅, 교육, R&D 등이 집적되어 있는 농업클러스터로 발전해 갈 수 있다. 이러한 세계적 농업클러스터 이미지를 구축하게 되

면 여기에서 생산되는 농산물의 브랜드 가치 또한 크게 증가하게 된다. 이를 바탕으로 수출농업이 확대되는 효과도 얻을 수 있다.

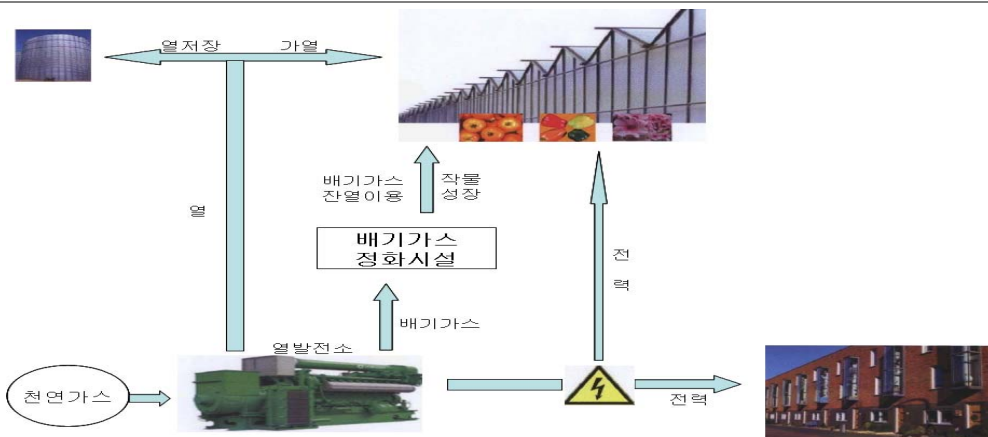
이러한 농업의 집적화는 유리온실단지에만 적용되는 것은 아니다. 축산단지에 적용될 경우, 가축분뇨를 효율적으로 처리할 수 있으며, LPC 등 첨단화된 물류·가공시설의 효율성을 극대화하는 효과를 가져올 수 있다.

이와 같은 집적화 단지를 보다 효율적으로 구축하기 위해서는 먼저 계획적으로 개발하는 것이 필요하다. 개별농가, 개별 농업경영체가 개별적으로 투자하게 되면 효율적인 시설배치가 이루어지지 않아 효과적인 생산체계가 구축되지 않는다. 위에서 설명한 개념들을 바탕으로 농업생산단지에 대한 계획을 수립하여 생산을 최적화하고 비용을 최소화하고, 단지화된 시설을 경쟁력 있는 농업경영체에 분양, 임대하도록 한다. 이러한 농업단지를 조성함으로써 우리 농업의 경쟁력을 더욱 높이는 것이다.

그림 7-2. 네덜란드 첨단 원예클러스터단지 사례

네덜란드 Agriport A7: 채소산업클러스터 개발투자 사례

- 규모 : 유리온실 1,000ha, 노지생산단지 40,000ha
- 채소생산, 물류, 서비스 등 채소 비즈니스 클러스터 지역
 - 복합발전시설과 연계함으로써 최고의 에너지 효율화
- A7기업이 단지를 개발하여 농업기업에 분양하는 구조



이러한 발전전략은 원예산업에서 세계적 경쟁력을 확보하고 있는 네덜란드가 실행하고 있다. 네덜란드의 경우 ‘Agriport A7’이라는 기업이 중심이 되어 채소원에 첨단클러스터단지를 개발·분양하고 있다. 이 기업은 유리온실 단지를 1,000ha 정도의 규모로 개발하여 농기업에 분양하는, 소위 선개발-후분양 방식을 도입하여 사업을 진행하고 있다. 여기에서는 향후 에너지 비용이 농업의 경쟁력을 결정하는 중요한 요소라는 인식하에 에너지 효율을 극대화하도록 소규모 지역발전시설이 설비되어 있다. 여기에서 생산된 전력은 인근에 활용되고 또 단전에 의해 농업생산에 장애가 발생할 경우를 대비하는 위험관리수단으로도 활용된다. 한편 난방체계는 반드시 천연가스를 통한 발전시설로 만들어 에너지 효율화와 함께 작물재배의 효율화를 도모하고 있다.

이와 같은 농업생산단지를 개발하기 위해서는 농업 부문에 BTL 민간투자사업 방식을 도입하는 것이 필요하다. 정부가 개발할 경우에는 공사화하게 되고, 그러면 농업생산의 효율성이 급격히 떨어지게 되기 때문이다. 구미의 화훼유리온실단지가 지방공기업으로 운영됨에 따라 효율성이 저하된 사례가 있다.

BTL방식이란 민간사업자가 생산시설단지를 건설한 후 정부에 기부채납을 하는 대신 투자비용을 분할지급받아 시설투자비를 회수하고, 정부는 농업경영체에게 장기 임대하여 임대료를 받는 방식이다. 이는 생산주체가 직접 개발하는 것보다는 유용한 투자방식이다. 따라서 정부가 민간사업자에게 안정적인 투자금 회수를 보장하는 BTL방식이 농업부문 단지화에 적합한 방식일 것으로 사료된다.

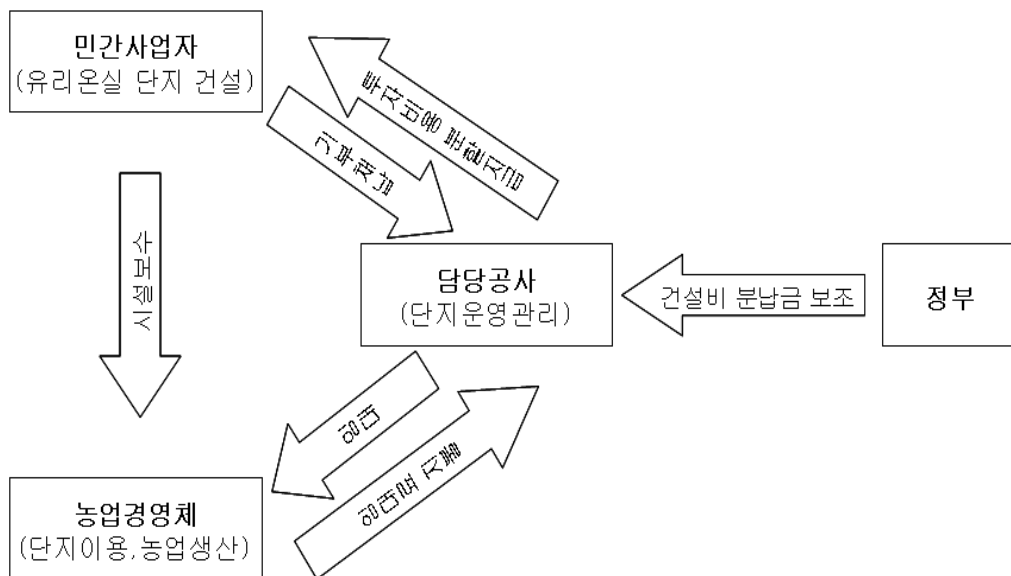
표 7-2. BTO/BTL 사업 방식 비교

추진방식	Build-Transfer-Operate	Build-Transfer-Lease
시설성격	○ 최종수요자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 가능한 시설	○ 최종 수요자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 어려운 시설
투자비 회수	○ 최종사용자의 사용료	○ 정부의 시설임대료
사업리스크	○ 민간 투자자의 투자금회수 위험 존재	○ 민간 투자자의 투자금회수 위험 배제

유리온실과 같은 생산시설단지는 이용자인 농업경영체의 수익성이 낮아 BTO방식으로는 민간사업자가 생산시설단지에 투자할 유인을 충분히 제공하지 못한다. 한편, BTL방식 지원대상은 민간투자법에 규정된 민간투자 대상시설(44개)에 한정되어 있으므로 대규모 유리온실 시설을 민간투자 대상시설에 포함하도록 하는 제도적 바탕이 마련되어야 한다.

뉴타운 건설과 같이 첨단농업단지를 조성, 개발할 수 있도록 단지 내 농지를 개발주체가 매수할 수 있는 권한을 부여하는 것도 필요하다. 농촌공사 등이 농업생산의 효율화를 목적으로 단지를 조성하여 분양하고자 할 경우 단지 내 농지를 매입할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 신도시, 산업단지 개발과 같이 첨단농업단지를 먼저 개발하여 이후 전업농가, 농기업에 분양, 장기임대 함으로써 단지 내의 생산체제를 보다 효율화할 수 있을 것이다. 단지화를 통해 단지 내 물류시설, 난방시설 등 효율적으로 이용하려면 일괄적으로 개발하는 방식이 가장 효과적이다.

그림 7-3. 농업부문 BTL 방식의 적용(안)



농업생산단지가 형성된 후에도 개별농가가 독립적으로 투자할 경우 시설규모, 시설배치 등이 부조화되어 생산의 효율성이 저하되기 때문에 보다 종합적인 개발투자가 필요하다. 생산단지를 일괄 개발할 경우 시공 표준화 등으로 공사비를 대폭 절감할 수 있고, 전문적인 감리로 시설물의 효율성을 제고할 수 있으며, 시설물 관리에도 효과적이다. 단지 내 농지를 소유한 농가에게 우선적으로 분양 혹은 장기 임대를 받을 수 있는 권리를 부여하여 자발적으로 영농에 참여하도록 유도할 수 있다.

첨단농업단지와 관련해, 주식회사 농지소유규제를 대폭 완화하여 기업의 농업 참여를 확대하는 것도 한 방안이다. 단지개발에 대한 정부지원은 인프라 기반시설을 설치하는 지원에 중점을 두고, 고정시설투자 등은 민간 부문에서 스스로 조달하도록 함으로써 정부 역할을 한정해야 한다. 기업이 농업에 참여할 수 있는 유인을 제공함으로써 농업단지를 개발하는 것이 촉진된다. 농기업은 외부진입에 의해 형성될 수도 있지만 기존 농가가 농지를 현물로 출자하고, 경영자가 아닌 직원으로 참여하는 방식을 통해서도 형성될 수 있다.

한편, 이러한 대규모 첨단농업단지의 조성에는 위험이 수반된다. 현재 우리나라 유리온실 총면적이 약 340ha인데 여기에 또 300ha 정도의 단지를 개발하면 농산물 수급에 문제가 발생할 가능성이 있고, 그럴 경우 정부가 수급 불균형 초래라는 부담을 안게 된다. 따라서 반드시 수출을 목표로 하는 발전전략이어야만 국내 수급과 가격에 대한 영향이 적어진다.

농업단지 개발을 위해서 국가가 소유한 간척지를 공모를 통해 대규모 농업 회사에 장기간 임대 혹은 조차한 후 불하하도록 하고, 회사는 자기자본으로 시설투자하도록 하는 것도 고려해 볼 만하다. 이는 농기업에 보조하기보다는 조차하도록 하고, 이후 불하를 받도록 하여 정부가 최후에 지원자금을 회수하는 방식이다. 현행 관련 규정을 개정하여 30년 이상 장기임대 방식으로 추진하고, 개소당 500ha 기준으로 지원하는 것이다. 단지 내부는 생산, 가공, 유통 및 연구시설 등이 결합된 농업 Complex 형태로 조성하고, 정부는 간척지 기반조성 등 최소한의 기본 인프라를 제공하는 것으로 역할 분담 하는 것이다.

3.4. 국가산업단지에 의한 농업특구제 도입

농업 생산부문에 농기업 및 농업생산 법인의 출현과 진입이 어려운 이유는 소유와 경영이 분리된 농업의 특성 때문이다. 이와 더불어 농업생산은 자산의 고정성이 높기 때문에 진입과 퇴출이 어렵다. 「농지법」상 비농업인의 농지소유 금지, 전문경영인 중심의 농업법인 설립 금지 등의 진입장벽이 존재하며, 잦은 수급변동으로 인해 농기업의 수익이 불안정할 가능성이 크고 이로 인해 주가 관리가 어렵다는 점 등이 농기업 공개의 장애요인이다. ‘농산무역’의 기업 공개 포기 원인도 여기서 찾을 수 있다.

농기업이 확대되기 위해서는 비농업인 대표의 주식회사형 농업회사법인이 도입될 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 하지만 현재 농지소유 구조에서는 주식회사에게 농지소유에 대한 권리를 무한정 허용할 경우 비농업인의 농지소유를 허용하는 것이 되므로 「농지법」의 취지에 위배된다. 따라서 제한된 규모, 혹은 제한된 지역에 한하여 주식회사도 농지를 소유할 수 있도록 하여야 한다. 농기업 확대를 위한 환경조성과 현행 「농지법」이 추구하는 목표 사이에 적절한 조화가 요구된다. 일본의 경우에도 주식회사의 농지소유에 대해서 많은 논란이 제기되었지만 현재는 제한된 범위 내에서 허용하는 방향으로 추진되고 있다.

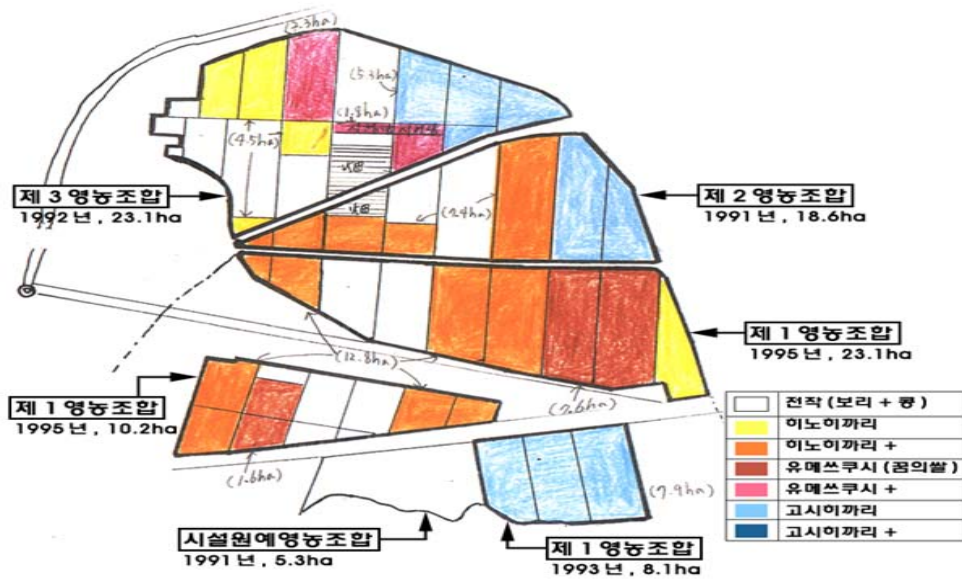
농기업, 외부 기업이 농업에 진입하는 것을 무한정 허용할 수 있도록 보완하기 위해 국가산업단지 지정과 같이 ‘농업특구지정제도’를 도입하는 것이 하나의 방안이다. 즉, 국가산업단지 지정에 농업특구를 도입할 필요가 있다. 현행 「농지법」상의 한계, 농업법인 제도 상의 제약 등과 관련된 규제완화 조치가 가족농 중심의 우리 농업 부문 전체에 영향을 미치는 것을 방지할 수 있는 방안도 동시에 고려되어야 하기 때문에 유용하다.

국가산업단지에 의한 ‘농업특구지정제도’ 도입은 우리 농업의 구조를 변화시킬 수 있다. 현재와 같이 소규모로 농지를 소유하고 있는 상태에서는 교환분합에 의한 집단화가 되지 않는다. 일본 후쿠오카 현의 경우 농지를 집단화하여

소유는 분리되어 있어도 농지이용의 효율성을 제고하고 있다. 유리온실을 설치 하더라도 계획적인 배치가 안 되고, 서로 독립적으로 이루어지기 때문에 생산 의 효율성이 떨어진다. 관련 인프라를 정부가 지원하고자 하여도 어렵게 된다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 규제를 완화할 수 있는 국가산업단지과 같은 농업특구를 활용하는 것이 보다 효과적이다. 일정한 동의를 얻은 경우에 일괄 개발할 수 있는 권한을 부여하고, 일괄개발 이후에 해당농가에 유리한 기 회를 제공함으로써 농업생산이 집적화되도록 하자는 것이다.

여기에는 지역별 특성을 살린 투자 컨텐츠 개발 및 과감한 규제완화를 통해 농업발전을 촉진할 수 있는 농업특구지역을 지정하여 투자유치 활성화를 위한 노력을 기울여야 한다. 일본의 지역활성화 정책 및 기업유치 정책을 위한 구조 개혁특구제도 등도 선례로 주의 깊게 관찰할 필요가 있다. 즉, 지방자치단체 등 이 계획하고, 직접 개발할 수 있도록 하여 지방농업을 새롭게 구축할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 농업특구에 필요한 기본 인프라에 대해서는 정부가 직접 지원함으로써 전체적으로 효율성을 제고해야 한다.

그림 7-4. 일본 후쿠오카 현 농업집단화 사례



자료: 한국농촌경제연구원, 「농지제도 선진화를 위한 정책과제」, 2007.12.

3.5. 농업 부문 전문투자펀드 확대

첨단농업단지 개발조성과 같은 국가적 발전전략 Project를 추진하기 위해서는 투자자금이 원활히 공급되어야 한다. 예를 들어 100ha 유리온실단지만 조성하더라도 온실시공비만 약 2천억원의 자본이 필요하게 된다. 이를 모두 정부가 조달하는 것은 효과적이지 않으므로 BTL방식으로 민간에서 조달하도록 하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

이러한 투자자금을 원활히 조달하기 위해서는 농업개발투자 사모펀드(PEF)를 조성할 필요가 있다. 농업 부문 사모펀드가 첨단농업단지개발 등에 대한 프로젝트 파이낸싱(PF) 등의 방식으로 개발자금을 조달하는 창구가 되도록 하는 것이다. 농업개발투자 사모펀드(PEF)는 일정 규모 이상의 생산단지를 조성하고, 개발하여 농기업에 분양, 장기임대하는 계획을 위한 투자자금을 조달하는 창구인 것이다. 사모펀드는 투자자로부터 장기자금을 조달하여 기업인수, 기업가치 제고 후 재매각을 통해 수익을 추구하는 장기투자전문회사로 간접투자자산업법에 의해 규제를 받고 있다.

농업개발투자 사모펀드의 조성이 가능할 것인가가 문제로 제기된다. 농업의 수익성이 자본유치를 담보할 수 있는가 하는 의문이 제기되기 때문이다. 그러나 네덜란드 사례를 보면 농업 부문의 투자수익성이 없는 것은 아니다. 또한 BTL방식으로 정부가 일정 수익률을 보장하게 되면 자금조성이 가능하게 될 것으로 보인다.

한편 공모펀드가 아닌 사모펀드의 경우에는 농업발전을 위한 국가적 사업에 참여한다는 이미지를 획득하는 효과도 있다⁵². 투자자본 모두가 최대의 수익률만을 고려해 참여하는 것은 아니라는 것이다. 농업발전에 기여하고자 하는 기업의 참여를 유도할 수 있게 되고, 그러한 경우 기업에 사회공헌 이미지를 제공하는 것이 필요하다. 예를 들어 한·미 FTA 추진과 같이 국가 발전전략이 산

⁵² 사모펀드는 소수의 특정투자자로 비공개로 자금을 모집하고, 투자자가 기업경영에도 직접 개입하는 것이 가능하다는 장점을 가지고 있어 최근 많이 활용되고 있다.

업 부문별 갈등을 해소하는 방안으로 도입될 수도 있다. 산업 부문별 갈등이 발생하는데 정부가 모든 책임을 부담하게 됨으로써 그 추진에 한계가 있다. 국가적 전략에서 이익을 보는 산업 부문이 피해를 보는 산업 부문의 발전을 위해 투자하도록 할 필요가 있다. 그 형태가 사모펀드 형태로 추진되도록 하자는 것이다. 산업부문 간 갈등을 해소한다는 이미지를 얻기 때문에 사모펀드 조성이 용이해질 수 있을 것이다.

농업개발투자 사모펀드에 투자한 기업에 대해서는 투자비 만큼을 비용으로 인정하여 줌으로써 법인세를 절감하도록 하는 유인을 제공하여 주는 것도 필요하다. 투자자는 사회적 공헌의 이미지를 얻고, 법인세 절감의 효과를 얻으면서 BTL방식에 의해 어느 정도 투자수익률도 확보하게 된다. 농업 부문은 민간 투자자금의 유입으로 새로운 발전전략을 마련하게 된다. 또한 정부가 사모펀드에 일정부분 참여함으로써 민간참여를 활성화할 필요도 있다.

한편, 사모펀드와는 별도로 새로운 형태의 투자방식 지원을 위한 농업 부문 전문투자펀드를 정부가 조성하여 운영하는 방식을 확대하는 것도 필요하다. 실적과 담보를 기반으로 한 융자지원 방식, 도덕적 해이가 큰 보조지원 방식 이외에도 성장 가능성을 보고 지원하는 투자방식에 대한 지원을 확대하는 것이 필요하다. 특히 대규모 기업농을 육성하기 위해서는 보조, 장기저리 융자지원 방식만으로는 한계가 있다.

농업 부문에도 벤처캐피탈, 사모투자펀드가 조성되어 운영되고 있으나 그 규모가 영세하고 특정 부문에 한정되어 있다는 문제를 안고 있다. 정부가 조성한 농업전문투자펀드의 경우에는 Bio기업에 편중된 투자로 농업생산과 연계가 부족하다. 즉, 본래 농업발전을 촉진하고자 하는 투자방식의 취지를 잘 살리지 못하고 있다. 농협의 사모투자펀드(기업 15%, 우리 5%)도 일부 농업단지에 투자하고 있으나 농업 관련산업에 집중되는 한계를 지니고 있다.

농업전문투자펀드 조성이 부진한 데는 다양한 원인이 있다. 먼저 농업생산 부문 농기업의 경우에는 법인화되어 있지만 농업법인으로 주식시장에 공개할 수 있는 「상법」 상의 법인이 아니다. 즉, 기업을 공개할 수 있는 조건을 갖추지 못하고 있는 것이 큰 장애요인이다.

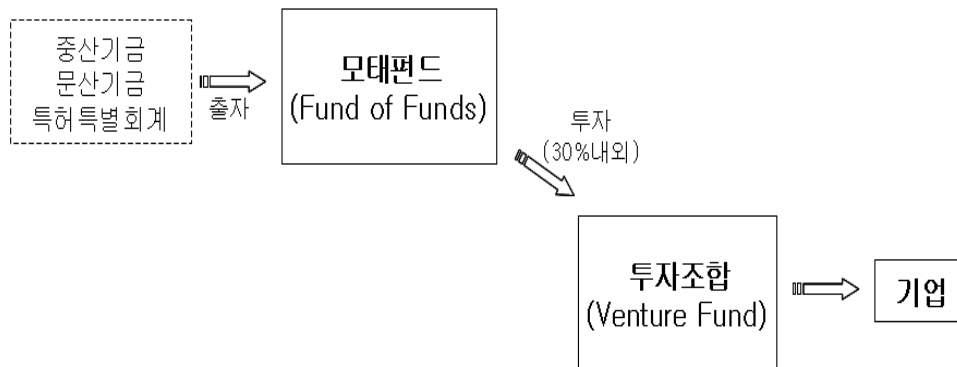
표 7-3. 중소기업창업투자조합·모태펀드·사모펀드(PEF) 비교

구분	중소기업창업투자조합	모태펀드	사모펀드
법적근거	「중소기업창업지원법」	「벤처기업육성에 관한 특별조치법」	「간접투자자산운용업법」
운용주체	중소기업창업투자회사	한국벤처투자(중기청 산하)	개인, 자산운용사, 투자자문사 등 금융관련기관
결성목적	창업·벤처기업 등에 대해 소규모 투자 후 IPO(기업공개)등을 통해 투자 수익을 달성	중소기업진흥을 위한 자금을 조성하여, 민간이 결성하는 창업투자조합, 신기술 사업조합 등에출자, 중소기업에 자금이 투자될 수 있도록 지원	지분투자 후 기업경영 참여를 통해 수입 달성
결성규모	30억 이상 (평균 100억원 내외)	현재 6,300억원 조성 - 50개 조합에 3,325억원 모태펀드 출자 - 총 12,853억원 결성('07기준)	50억원 이상 * 농협 PEF: 300억원 * 과학기술 PEF: 500(2006), 700(2007)
투자금회수형태	벤처기업 등에 지분투자후(전환사채, 우선주 등) IPO, M&A, 지분매각 등으로 회수	각 펀드 존속기간 만료 후 투자금 회수	지분투자 후 경영참여를 통해 기업가치를 높인 후, M&A, 지분 매각 등으로 회수
투자대상	창업자 및 벤처기업	중소기업 창업투자조합, 사모펀드 등 펀드대상	제한 없음 (투자시 투자대상 기업에 10/100이상 지분 투자 의무가 있음)
존속기간	5년 이상	30년	15년 이내
출자근거	벤처특별법 시행령(농안기금 포함 52개 기금규정)	벤처특별법(중소기업진흥 및 산업기반기금)	별도의 출자근거는 없음(과학기술투자펀드의 경우 과학기술진흥기금법을 근거로 출자)
정부출자펀드	농업전문투자펀드		과학기술투자펀드(1,000억원 출자) * 2006, 2007년 결성 후 중단

투자펀드는 투자자금을 기업공개(IPO)를 통해 회수하고 있는데, 기업공개가 어려운 부문에는 투자를 하지 않게 된다. 자금회수의 어려움이 있기 때문이다. 또 투자펀드는 기본적으로 투자자금의 수익성이 기준이 되는데 정부가 투자하고 너무 과도하게 펀드운용에 대해 개입하게 됨으로써 민간투자자가 참여를 기피하게 된다. 운용에 어려움이 있어 농업생산 부문에 투자를 확대하라는 지침을 부여할 경우, 투자위축을 가져온다. 최근 금융위기 상황도 투자자금의 조성을 어렵게 하고 있다. 그만큼 농업 부문 전문투자펀드의 조성과 운용이 어려운 실정이다.

그럼에도 불구하고 농업발전을 촉진하기 위해서는 농업전문투자펀드를 적극적으로 조성하고, 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 민간 부문의 투자가 확대되도록 정부 출자를 확대해야 한다. 중소기업청의 경우 모태펀드 확대 운용을 통해 벤처투자 활성화를 유도하고 있다. 출자목표를 상향시켜 2008년 하반기 600억원에서 1,000억원으로 확대한 바 있다. 한편, 정부 및 공익자금의 출자비율(현행 60% 수준)도 상향조정하여 민자 유치 여건을 적극 조성하고 있다. 농업분야에서는 중소기업청의 모태펀드가 아닌 농업 부문에 적합한 전문투자펀드를 조성하는 것이 필요하다.

그림 7-5. 중소기업청의 모태펀드 개념도



농업전문 투자펀드 조성을 확대하기 위해서는 운용사를 창투사가 아닌 농업금융기관으로 확대하는 것이 필요하다. 창투사는 농업 이외의 투자도 담당하고 있으므로 수익률에 민감할 수밖에 없다. 그러나 농업금융기관이 전문펀드를 운용하기 위해서는 「투자금융업법」에 의해 허가를 받아야 하는 한계가 있다. 농업 부문에 전문화된 투자금융기관의 도입이 필요한 것도 여기에 있다. 그래야만 보다 농업 부문에 전문화된 투자가 가능하게 되고, 기업공개가 아닌 매출액에 비례하여 회수하는 약정투자자와 같은 다양한 회수방법을 활용할 수 있기 때문이다. 농신보, 정책자금관리단 등 정부기관을 중심으로 투자금융을 마련하는 것이 필요하다. 농업 부문 전문투자는 일반 창투사와 같이 규모가 클 필요가 없기 때문에 특례가 가능할 것이다.

다른 한편으로 농업 관련 투자펀드의 운용에서 위험을 줄여주고, 운용의 자율성을 확대하는 것도 한 방안이다. 중기청 모태펀드의 경우에는 창업초기 벤처기업 투자를 전문으로 하는 조합에 대해서는 정부 출자금 수익을 50~75%만 수취하고, 나머지 25~50%는 다른 조합원에 환원하도록 하여 수익률을 제고하여 주는 인센티브를 부여함으로써 민간 참여를 촉진하고 있다. 농업전문 투자펀드에서도 이러한 방식을 도입하거나 정부 투자출자비율을 높여 민간투자의 위험을 흡수해 줄 수 있을 것이다. 또 농업전문 투자펀드에서 비농업 부문 운용비율을 확대하여 이 부분의 수익률로 농업 부문 투자위험의 일정부분을 흡수할 수 있도록 해 주는 것도 한 방안이다.

농업전문 투자조합의 결성을 확대하고, 민간부문 농업투자를 활성화하기 위해 투자조합의 출자금에 대한 소득공제, 정부 출자분에 대한 이익 배당 배제 등의 인센티브를 부여하는 것이 필요하다. 투자자금이 비용으로 인정됨으로써 그만큼 법인세부담이 경감되어 투자유인이 발생하기 때문이다. 또한 투자자에 대해서도 투자세액공제제도를 도입하여 민간자본의 조달을 촉진하는 것이 필요하다.

그러나 무엇보다도 효과적인 방안은 농업 부문에 기업이 유입될 수 있도록 하는 것이다. 주식시장에 상장될 수 있는 기업이 진입하도록 하면 투자펀드가 매우 활성화될 것이다. 즉, 농업전문투자펀드가 원활히 투자할 수 있도록 농기

업 투자여건을 먼저 조성하는 것이 필요하다. 기업공개(IPO)에 의한 자금회수가 용이하면 그만큼 투자가 촉진되기 때문이다.

3.6. 농업 부문 기업유치를 통한 민간자본 투자 확대

농업 부문에 민간자본 투자를 확대하기 위해서는 금융에 의한 자본조달은 물론 기업유치를 통한 직접투자를 적극 촉진해야 한다. 즉, 농업 부문에 새로운 기업이 진입함으로써 자본이 유입되도록 하는 것이다. 이를 위해서는 농업 부문에 기업유치가 잘 이루어지도록 그 기반을 구축하여야 한다. 특히 대기업 등이 농업에 진입하는 것을 거부하는 농업계의 인식부터 바꾸어야 한다.

먼저 농업법인에 대한 규정을 완화하는 것이 필요하다. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 의해 규정된 농업법인제도를 보완하여 별도의 법제화가 필요하다. 주업이 농업생산인 경우에는 다양한 형태의 법인도 농업법인으로 인정하는 것이 필요하다. 농업법인에 대한 비농업인 출자한도를 현행 75%에서 더 확대하거나 폐지하여 비농업인의 투자 확대를 유도하는 것도 한 방안이다. 나아가 대표이사도 전문경영인이 될 수 있도록 농업회사법인 대표자의 농업인 요건을 완화해야 한다.⁵³ 이 경우 농업법인이 농지를 소유함으로써 비농업인 농지소유의 문제가 발생하게 된다. 따라서 매출액의 절대비중이 농업생산이라면 허용하고, 그렇지 않을 경우 농업법인으로 인정하지 않도록 하는 사후관리를 강화하는 것이 필요하다.

비농업인의 투자비율을 확대하면서 농업생산에 참여하도록 요구하는 것은 농업발전에 도움이 된다. 농업 부문은 투자여력이 부족하기 때문이다. 따라서 많은 전업농가들이 규모화를 위해 자본조달을 필요로 하지만 그만큼의 투자여력이 없는 상태이다. 그러므로 운용은 전업농가들이 하고, 자본은 비농업인이 조달하는 방안을 마련하는 것도 필요하다. 이는 농가가 부실화될 경우 이를 해

⁵³ 이를 위한 「농지법 개정(안)」이 2008년 11월 28일에 국회에 제출되었다.

소하는 방안으로도 유용하다. 부채 일부를 비농업인 투자자금으로 회수하도록 하기 때문이다.

식품유통기업이 산지유통시설에 대해 투자할 경우 장기저리 융자지원을 허용하는 것이 필요하다. 산지유통시설에 투자하는 것은 그만큼 농업용으로만 활용하는 고정적인 투자를 하는 것이 된다. 이런 투자는 함몰비용(Sunk Cost)이 되기 때문에 우리 농업과 연관된 투자를 많이 한 유통기업은 우리 농산물 이용을 확대하게 된다. 투자의 고정성으로 인해 일반적으로 유통기업들은 산지유통시설에 대한 투자를 기피하게 되고, 생산자단체 등 산지가 직접 투자하도록 하여 거래에서 보다 유리한 위치를 확보하고자 한다. 그만큼 식품유통기업은 산지시설에 대한 투자를 기피하고 있다. 이런 부분에 대해 정부지원을 확대하는 것은 특혜가 아니다. 개방화 시대에는 국내 농산물을 취급하는 투자를 확대하는 것이 중요하므로 유통기업의 산지유통시설 투자에 대해 정부지원을 하는 것도 필요하기 때문이다. 그러나 이러한 시설이 수입농산물의 물류기지로 활용되는 것은 문제가 있다. 오히려 수입을 촉진하도록 유인하는 것이 되기 때문이다.

축산부문에 대기업의 참여를 허용하는 것도 한 방안이다. 과거에 대기업의 참여가 허용되었으나 폐쇄경제 하에서 가족농 축산농가와 경합된다는 이유로 다시 금지하였다. 그 때 대기업의 축산업 참여가 우리 축산업 발전에 큰 역할을 하였다는 것이 보편적인 평가이다. 우리나라 축산업이 규모화, 전문화 된 것도 당시에 사양기술이 발전하였기 때문에 가능했다는 지적이 있다. 축산업과 같이 기술이 핵심적인 농업에서는 대기업의 참여를 허용하여 농업기술을 획기적으로 발전시키는 것도 효과적이다.

3.7. 농기업 육성을 위한 조세제도 개선

농업부문 조세제도를 개선하여 대규모 농업법인의 유인을 장려하는 조세지원정책으로 재편할 필요가 있다. 즉, 대규모 농기업을 유치하여 농업발전을 촉진하도록 하는 것이다. 농업소득세는 부과가 유예되어 있지만 현재와 같이 소

득이 높아질수록 법인세보다 더 높은 소득세율을 부과하는 문제는 개선되어야 한다. 농업소득세 공제대상에서도 농업인은 일반 근로자보다 더 불리하여 정상적으로는 세부담이 높다. 농업소득세는 근로소득세와 같은 누진세율체계를 가지고 있어 과세기준 8천만원이 넘으면 40% 세율이 적용되는 반면, 법인세율은 1억원 이하 13%, 1억원 이상 25%가 적용되고 있다. 그러면서도 소득공제 범위에 있어서는 근로소득세보다 낮아 농지소득세를 적합하게 부과할 경우 세부담이 과도하게 된다. 실례로 서산농장의 농지소득세 부과로 문제가 표출된 적이 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 농업인도 부담 능력에 맞게 소득세를 부과하고 납부하도록 하여 농업소득을 성실하게 신고하는 투명성을 제고해야 한다. 이를 위해 농업인 사업자등록증제도를 도입하여 소득세를 부가대상으로 하되, 소득세 부과수준을 완화하는 것이 필요하다. 작물재배업을 하는 농업인이 직거래 시 카드가맹점 가입, 영수증 발행 등을 위해서는 사업자등록을 해야 한다. 이는 농업의 거래를 활성화시켜 수익성이 높아지는데 기여할 것이다. 작물재배업은 소득세 과세대상이 아니므로 국세청에 등재가 되지 않고 있다. 이는 농업인 사업자등록제도를 도입하여 해결될 수 있을 것이다.

농업의 범위도 확대가 필요하다. 현재는 농업의 범위를 생산 중심의 작물재배업으로 한정하고 있다. 그러나 농업의 외연이 확대되면서 농업과 관련산업이 통합되고, 농업과 비농업 간의 구분이 어려운 상태가 많이 발생하고 있다. 예를 들어 자신이 생산한 농산물을 민박 등을 하면서 판매하기도 하고, 박피, 전처리 등 가공까지도 하고 있다. 이러한 통합된 활동까지 농업의 범주에 포함하여 농업소득세로 통합하여야 농업활동이 활성화 될 수 있다. 또한 이를 통해 일반기업이 진입할 유인이 확대되기도 한다.

현행 산업표준분류 상 농업의 중소기업 범위를 상향조정하여야 한다. 농업 및 축산업의 중소기업 범위는 상시근로자 수 50명 미만, 또는 매출액 50억원 이하로 규정되어 있는데, 이는 현실적으로 부적합하다. 이 이상 규모의 농기업은 중소기업으로 인정받지 못하여 중소기업 세금감면 대상에서 제외되고, 신용보증기금의 신용보증신청에서도 제한을 받고 있어 안정적 성장이 어려운 상황이

다. 농업 부문은 선별, 포장과 같이 노동집약적 활동이 많아, 기계화된 제조업 부문보다 동일한 매출규모에서 더 많은 인력을 투입하여야 하는 특성을 가지고 있다. 농기업의 중소기업 범위를 상향조정하여 타 산업 부문과 동일하게 지원을 받을 수 있도록 유도해야 할 것이다.

표 7-4. 농업주체와 관련된 개선사항

구분	개선사항
농업의 범위확대	농업의 범위를 생산 중심의 농작물 재배업으로부터 '농작물 산지 가공 유통업(전통식품포함)'과 생물학적 방제 사업으로 확대
농업법인, 중소기업 범위 확대	상시종업원 50명 미만 또는 매출액 50억원 이하(현행) ⇒ 상시 종업원 200명 미만 또는 매출액 200억원 이하
농업인 사업자 등록 제도 도입	작물재배 농업인이 직거래 등을 위해 자진하여 사업자등록을 신청하면 업태를 작물재배업으로 하여 사업자등록증을 발급하고 세무협력 의무만을 부과하고 종합소득세는 과세하지 않는 제도

농업법인간 또는 농가 및 법인간의 세제감면의 차이가 동등한 수준이 될 수 있도록 유도해야 한다. 영농조합법인과 농업회사법인의 배당에 대한 감면 및 농업소득에 대한 감면규정 차이를 개선하여야 한다<제6장 표 6-4 참조>. 농업회사법인의 경우 비농업인의 투자가 가능하여 영농조합법인보다 민간투자 유치에 유리하다. 농업회사법인에 대한 세제감면을 영농조합법인과 동등하게 확대하여 민간 부문의 투자유치가 더욱 확대되도록 하여야 한다. 같은 활동에 대해서는 동일한 세부담을 부과하는 것이다.

농업법인은 농지소득세가 아닌 법인세 형태로 세금을 납부하도록 하여야 하고, 저율의 법인세율을 적용하여 법인화 전환을 유도해야 한다. 농업법인이 소규모 식당 등의 단순 가공을 통한 판매 등을 겸할 경우, 일정 한도 내에서 농외활동을 농업활동으로 인정하여 통합부과 하도록 하는 방안도 고려하여야 한다. 농업수익의 변동이 큰 점을 고려하여 3년 정도 평균소득에 소득세를 부과 하도록 하는 평형부과제도를 도입하는 방안도 이미 선진국에서는 소득변동을 보완하기 위한 소득세 부과방법으로 활용되고 있다.

농업 부문 기업유치를 활성화하기 위해서는 농업관련 부가가치세 환급제도를 확대하여야 한다. 농자재 구매와 관련된 부가가치세 환급을 농가만이 아니라 유통, 가공 등을 하는 농업법인으로까지 확대하여야 한다. 현재 농업의 변화 추세는 개별농가가 선별포장하는 것이 아니라 산지유통시설(APC) 등을 통한 공동선별-공동포장으로 브랜드가치를 제고하고 있기 때문에 이러한 조치가 더욱 필요하다. 그렇지 않으면 세제감면 사항이 오히려 농업의 규모화, 공동출하, 브랜드화 등을 저해하는 요인으로 작용하게 된다. 농업용 물류기기의 이용에 대해서도 동일하게 적용하는 것이 필요하다.

표 7-5. 농업 관련 세제 개선사항

구분		개선사항
농업소득세		작물재배로 발생하는 농업소득에 대한 농업소득세(지방세) 폐지
부가가치세	환급	① 농자재 구매관련(포장박스등) 부가가치세 사후 환급 대상에 가공·유통·브랜드사업을 추진하는 농업법인을 포함 ② 부가가치세 면제 및 사후환급확대 : 건물, 시설물투자에 대한 부가가치세 환급대상에 포함
	영세율적용	① 농업용 물류기기(파렛트) 이용에 대하여 부가가치세 영세율 적용(국고보조사업의 활성화)
	면제	① 읍·면 단위 체험마을을 영위하는 농업법인에 대하여 부가가치세 면제 ② 단순가공식품 부가가치세 면제
취득 및 등록세		자본증자 시 출자금에 대한 등록세 면제 및 현물출자자산에 대하여 취득세, 등록세 면제

농가가 농업법인에 출자하여 법인화하는 것을 촉진하기 위해서는 법인에 대한 현물출자 시 농업법인의 취득세, 등록세를 면제하는 것이 필요하다. 이는 가족농보다는 법인화를 유도하여 외부자본의 유입을 활성화하고, 농업발전을 촉진하기 위해 필요한 조치이다. 농가가 보유하고 있는 농업용 고정자산을 출자하지 않으면 농가는 자본출자 여력이 부족하다. 또한 농업법인이 창업 초기에 투자한 것에 대해서는 자본이익에 대한 조세감면 등의 혜택을 부여하여 투자를 촉진하는 것이 필요하다. 농업을 경영하는 기업이 농업용 감가상각자산에

새로 취득하는 경우에 투자금액의 7%를 세액공제할 필요가 있다. 공제대상 농기업의 범위를 농업생산법인으로까지 확대하는 것이다.

또한 농기업이 농업용 시설 및 기자재를 구입하는 것에 대한 부가가치세 환급을 확대하여야 한다. 현재 이러한 시설투자에 대해 부가가치세가 환급되지 않아 세금계산서를 교부받지 않고 무자료 거래하는 사례가 많다. 정부지원사업의 경우에는 반드시 세금계산서를 첨부하도록 하고 있기 때문에 농기업이 정부지원을 기피하거나 불법적으로 거래하는 양상이 나타나고 있다. 농업금융을 통한 시설 투자 시 부가세 부담은 추가적인 다른 형태의 이자부담으로 인식되기 때문에 농업시설물에 대한 장기저리자금 지원의 목적이 훼손된다. 그만큼 농업시설투자의 부담이 증가하거나 부실시공의 우려가 발생하게 된다. 이를 개선하기 위해서는 기존 사후환급대상 품목을 농업용 건물 및 시설, 영세율 농자재까지 확대하는 것이 필요하다.

3.8. 농기업 관련 노동법, 4대보험 제도 개선

농업의 기업 참여를 촉진하기 위해서는 주업이 농업인 기업(유통 및 가공관련 법인 포함)에 대해 「근로기준법」상 예외가 적용되는 농작물재배업과 동일한 기준을 적용하여 주어야 한다. 농업은 다른 산업과 다른 특성을 가지고 있다. 농업은 생물을 다루고 있는 산업이어서 반드시 필요한 시기에 근무를 하여야만 한다. 수확시기를 하루라도 지체하면 상품성이 저하되고, 선별포장하여 출하하여야 할 시점을 넘기면 그만큼 부가가치가 낮아지고, 농업의 수익성이 악화된다. 따라서 농작물재배업에 대해서는 「근로기준법」의 적용을 제외하는 것이다.

그런데 농업의 범위가 점차 확대되면서 연계된 활동이 확대되고 있다. 즉, 선별, 세척, 단순처리 등의 활동이 많아지고 있다. 농가가 농작물을 수확하면 바로 관련 활동이 이루어져야 하므로 휴일 등 조건이 필요하지 않다. 또 수확시기가 집중되어 노동력을 분산하지 못하고 있는 것도 현실이다. 이러한 농업의 특

성을 고려하지 않고 제조업, 서비스업과 동일한 근로기준을 적용하는 것은 농업의 수익성을 크게 저하시키게 된다. 농업은 시기를 놓치면 수익성이 심각하게 떨어지기 때문이다.

근로시간 및 연장휴일 근로기준법 적용에 대한 예외 기준을 마련해야 한다. 농업법인이 상시 5명 이상 근로자를 고용할 경우 근로기준법에 의해 초과수당 지급 및 주 40시간 이상 근로 시 평상임금의 100분의 50을 가산하도록 하고 있어 농업 부문 인건비 부담이 가중되고 있다. 농업은 생산물을 다루고 있어 휴일에 대한 개념과 야간근무 등 근로조건이 달라 타 산업에 비해 불리한 조건에 처해 있다. 농업의 기준을 조정하고 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 시행령을 개정하여 예외적용 기준을 확대조정할 필요가 있다. 또한 영농조합법인의 농산물 출하, 가공, 수출활동 및 농업회사법인의 유통가공판매활동 등에 1년 이상 계속 고용된 자를 농업인에 포함하도록 하는 기준도 마련되어야 한다.

노동관련 4대보험 적용에 대한 개선이 요구된다. 4대보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험)은 근로자를 고용하는 모든 사업장 및 사업에 적용된다. 건강보험에서 농업인의 범위를 조정하여 농업인이 「국민건강보험법」 상 보험료 경감대상으로 인정받지 못하는 것을 개선하여야 한다. 산재보험에서 보험요율을 양식어업 및 어업관련 서비스업 수준으로 낮추어 부담을 덜어주어야 한다. 고용보험 및 국민연금에서 법인의 부담을 완화하는 방안을 도입하여 법인의 투명성을 확보하고, 고용의 양성화를 유도하여야 한다. 또한 산업별 수익성에 근접한 부담률을 적용하는 방안을 고려하여야 한다.

제 8 장

농지제도와 농지 이용의 효율화

1. 농지제도의 운용실태와 문제점

1.1. 농지제도 개편의 필요성

한국농업은 1950년 농지개혁으로 자작농 중심의 농업체제가 구축되었고, 농지제도는 이 체제의 골격이 유지되도록 하는데 기여해 왔다. 하지만 경제와 사회의 발전에 따라 농지제도의 역할에 대한 변화가 요청되어 왔는데, 이는 특히 농업 내부에서 임차농과 임차지의 비중이 꾸준히 증가함에 따라 자작농 중심의 농지제도에 변화가 요구되었기 때문이다.

농지제도에 대한 사회적 요구는 농업 내적인 것과 농업 외적인 것으로 대별할 수 있다. 여기서 농업 내적 요구는 농지제도가 농업을 발전시키는 농업경제 질서로서 제 기능을 다하는 것, 즉 농지제도가 농업경영체의 농지이용을 원활하게 하고 영농규모를 확대하는 농업구조개선에 기여할 수 있어야 하는 것이다. 하지만 현행 농지제도는 경자유전 원칙에 입각한 자작농주의로 설계되어 농지 임대차를 제한하는 기본틀을 유지해 왔고, 이 결과 농업구조개선을 제약하는 요인이 되어 왔다. 물론, 「헌법」 제121조 제2항에 따르면 농업생산성 제고

등을 위해서는 임대차가 허용된다고 규정하고 있고, 이에 따라 「농지법」에서도 농지은행을 통한 임대차 등을 허용하고 있으나 기본적으로 현행 농지제도는 「헌법」 제121조 제1항의 경자유전원칙에 치중해서 운영되어 온 것이 사실이다.

농지제도에 대한 농업 외적 요구는 도시 및 산업 부문에 필요한 용지를 농지에서 공급받을 때 농지제도가 합리적 형태로 기능하는 것이다. 다시 말해 농지를 둘러싼 산업 부문의 요구(산업용지의 원활한 공급)와 농업 부문의 요구(필요 농지 보전) 간에 합리적 해결 방안을 농지제도가 제시할 수 있어야 하는 것이다. 이러한 역할에 대해 도시 및 산업 부문은 현행 농지제도가 농업진흥지역 설정 등으로 농지보전 및 전용 규제를 지나치게 강하게 하고 있기 때문에 산업 및 지역개발에 장애요인이 되고 있다고 주장한다.

이처럼 농지제도 개편에 대한 사회적 요구가 증대하고 있는 현실에서 과연 현행 농지제도가 실제로 농업구조 개선에 역행하는 기능을 하고 있고 산업용지의 공급을 제한하는 역할을 담당하고 있는지에 대한 면밀한 분석이 필요하다. 나아가 현행 농지제도가 농업 구조개선과 상충되는 측면을 가졌더라도 농업 구조개선보다 앞서서 상위목표를 추구하지 않았는지, 설정된 상위목표가 경제 여건 변화에 따라 더 이상 상위목표가 될 수 없는 상황 변화가 발생하지 않았는지 검토가 필요한 시점이다.

농지제도 운용 실태에 대한 이러한 분석 결과, 농지제도의 문제점이 확인되는 경우 농업의 기본적 경제질서로서 농지제도를 새롭게 정립할 필요가 있다. 또한 국토이용계획 차원에서 현행 농지제도가 국토의 효율적인 이용을 저해하고 있는 것으로 분석되는 경우에 이 분야의 개선이 필요하다.

한마디로 농지를 둘러싼 농업 내외의 사회적 요구를 적극적으로 검토하여 농지제도의 문제를 확인하고, 확인된 사실에 기초하여 경자유전원칙을 포함한 농지제도의 기본틀을 재검토하고 재정립하는 실천적 작업이 필요하다.

1.2. 농지소유 및 임대차제도의 운용실태와 문제점

1.2.1. 농업구조개선을 위한 농지임대차 활성화 미흡

현행 「헌법」(제121조 제1항)과 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(제32조 제1항)은 자경하는 자가 농지를 소유하는 경자유전 원칙이 달성될 수 있도록 정책을 수립·시행하게 하고 있으며, 「농지법」은 구체적으로 농업인과 농업법인만이 농지를 소유할 수 있고(제6조 제1항) 예외적으로 주말·체험영농을 하려는 자, 8년 이상 농업경영을 하던 자, 농지전용허가를 받은 자 등에게 해당 농지를 소유할 수 있도록 허용하고 있다.

또한, 「헌법」(제121조 제2항)은 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 따라 인정된다고 규정하고 있고, 이에 따라 「농지법」(제23조)은 부득이한 사유로 일시적으로 농업경영에 종사하지 못하게 되거나 농지은행을 통해 위탁하는 경우 등 일정한 사유에 해당하는 경우에 임대차를 허용하고 있다.

한편, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」은 농업정책의 목표로서 국민식량의 안정적 공급과 농업구조 개선의 촉진을 명시하고 있으며, 이에 따라 「농지법」은 농지의 효율적 이용과 농업구조 개선 촉진을 위해 농지의 임대차를 예외적으로 허용하고 있다.

이처럼 현행 농지제도는 경자유전을 원칙으로 하면서 국민식량의 안정적 공급과 농업구조 개선이 동시에 달성될 수 있도록 천명하고 있으나, 경자유전이라는 농지제도의 큰 틀과 농업구조 개선이라는 정책목표가 현실적으로 일부 괴리가 있는 것이 사실이다. 즉, 농업구조 개선은 영농규모 확대 등을 통해서 달성할 수 있다고 할 수 있는데 실제 농지의 소유 확대를 통한 영농규모화보다는 임대차 확대를 통한 영농규모 확대가 경제적으로 실현가능하다는 측면에서 현행 농지은행 등을 통한 임대차를 보다 활성화할 필요가 있다.

다시 말해 경자유전 원칙의 유지를 위해서는 일정 부분 농지임대차를 금지하는 제도적 수단이 필요한 반면, 농업구조 개선을 촉진하기 위해서는 임대차 활성화를 통한 영농규모 확대가 효율적이다. 상충되는 원칙과 목표를 동시에 달성하는 수단으로는 경영체가 농지매입을 통해 영농규모를 확대하는 방법과 농지은행을 통한 임대차 활성화 방안이 있다. 그러나 전자는 농지 가격이 높아 실현에 현실적 어려움이 있고 농업경영의 경제성 측면에서도 바람직하지 못한 것으로 나타났으며, 후자의 경우는 2005년도 농지은행 제도가 도입된 이후 현재까지 활성화가 미흡하여 이를 위한 보완책이 필요한 실정이다.

1.2.2. 경자유전 원칙과 농지임대차 확대 현실 간의 괴리

경자유전 원칙과 농지임대차 제한 규정에도 불구하고 현실에서는 임대차 농지의 비중은 전체 농지의 43%를 차지하고 임차농가의 비율이 60% 이상이 된다<표 8-1>. 이 경우 순수임차농가는 9.3%이고, 52.8%는 자작하면서 일부 임차한 농가이다.

표 8-1. 경지소유형태별 임차농가 수(2007년)

단위 : 호, (%)

구 분	2004		2005		2006		2007	
		(구성비)		(구성비)		(구성비)		(구성비)
합계(조사대상 농가)	3,200	(100.0)	3,200	(100.0)	3,200	(100.0)	3,200	(100.0)
- 임대 농가	1,996	(62.4)	2,017	(63.0)	2,001	(62.5)	1,984	(62.0)
· 자작 + 임대	1,677	(52.4)	1,702	(53.2)	1,705	(53.3)	1,688	(52.8)
· 순수임차농가	319	(10.0)	315	(9.8)	296	(9.2)	296	(9.3)
- 자작 농가	1,192	(37.2)	1,171	(36.6)	1,187	(37.1)	1,208	(37.8)
- 경지없는 농가	12	(0.4)	12	(0.4)	12	(0.4)	8	(0.3)

자료: 통계청, 「2007년 농지임대차 조사결과」, 2008.

표 8-2. 임차농가 비율 및 임차농지 면적

단위: 천ha, (%)

구분	임차농가	자작농가	기타	임차농지면적 (비율)
1995	71.3	28.3	0.4	838 (42.2)
1996	72.4	27.2	0.4	836 (43.0)
1997	72.4	27.2	0.4	837 (43.5)
1998	68.4	31.2	0.4	789 (41.3)
1999	72.6	27.0	0.4	822 (43.3)
2000	72.3	27.4	0.4	824 (43.6)
2001	72.5	27.3	0.4	831 (44.3)
2002	71.7	28.1	0.4	835 (44.8)
2003	-	-	-	-
2004	62.4	37.2	0.4	777 (42.3)
2005	63.0	36.6	0.4	772 (42.3)
2006	62.5	37.1	0.4	774 (43.0)

주: 2003년은 표본구성의 재조정과 관련한 문제로 조사결과를 발표하지 않음.

자료: 국립농산물품질관리원, 농업통계정보.

표 8-3. 소유자별 임차농지 면적 및 구성비

단위: ha, (%)

구분	농가	비농가	국공유지	기타	합계
2000	174 (21.1)	569 (69.1)	33 (4.0)	48 (5.8)	824 (100)
2001	175 (21.0)	578 (69.6)	29 (3.5)	49 (5.9)	831 (100)
2002	166 (19.9)	590 (70.7)	28 (3.3)	51 (6.1)	835 (100)
2003	-	-	-	-	-
2004	127 (16.3)	551 (70.9)	37 (4.8)	62 (8.0)	777 (100)
2005	161 (20.8)	476 (61.7)	38 (4.9)	97 (12.6)	772 (100)
2006	153 (19.8)	489 (63.2)	28 (3.6)	104 (13.4)	774 (100)

자료: 국립농산물품질관리원, 농업통계정보.

임차농지의 소유자별 구성에서도 농가소유의 임차지는 약 20%에 불과하고 60~70%가 비농가 소유로 나타난다<표 8-3>. 이는 1996년 1월 1일(「농지법」 제정·시행) 이전부터 소유한 농지의 경우 임대차가 가능하고, 농지은행을 통한 임대차 또한 허용된다는 점을 감안하더라도 높은 수준이라고 보여지며, 일정

부분은 비합법적 소유가 포함되어 있다고 추정된다. 즉, 임대 농지 중 비농가 소유 비율이 매우 높다는 것은 경자유전 원칙이 현실 속에서 제대로 지켜지지 않고 있음을 보여주는 것이다.

1.2.3. 농지이용의 경제성

농지임대차의 확대는 근본적으로는 경제적 요인에 의해 발생하는 것이기 때문에 경작자에게 유리하지 않는 경자유전 원칙이 제도적 수단으로써 유지되기 어렵다 할 수 있다. 여기에 대한 구체적 내용을 살펴보면, 지가 대비 임차료 비율은 1990년 3.5%에서 2000년 2.2%로 떨어지고 2006년에는 1% 수준까지 떨어졌다. 이는 임차료의 상승비율보다 농지가격의 상승비율이 훨씬 더 높았기 때문이다. 지가 대비 임차료의 비율이 낮아져 이 비율이 예금금리(이자율)보다 낮아지면 농지를 구입하여 농사짓는 것보다 임차하여 경작하는 것이 보다 유리하게 된다. 그리고 임차료의 크기가 토지순수익보다 작게 되면 임차경영이 수익성을 갖게 된다.

표 8-4. 농지의 가격과 임차료 및 금리 추이(2005~2006)

단위: 원/평, %

연도	논 가격(A)	임차료(B)	B/A(%)	토지순수익	예금금리
2005	62,763	619	0.99	972	3.62
2006	65,263	653	1.00	973	4.41

자료: 농림부(2007), 농림업 주요통계; 통계청.

<표 8-4>를 보면, 농지임차인은 ① 임차농지에서의 토지순수익이 임차료의 1.5배에 달하여 임차경작의 경제성이 있고, ② 지가 대비 임차료 비율이 이자율보다 낮기 때문에 농지를 구입하여 농사짓는 것보다 임차하여 경작하는 것이 보다 유리하므로 농지를 임차한다고 할 수 있다. 따라서 비농업인의 농지소유와 농지임대차를 금지하는 경자유전 원칙은 농지가격이 수익지가보다 높고 농지

임차료가 토지순수익보다 낮은 한 현실적으로 유지할 수 없을 뿐 아니라 경작자에게도 유리하지 않은 원칙이 된다. 따라서, 「헌법」 상의 경자유전원칙을 지나치게 강조하는 것은 현실적으로 바람직하지 않고, 「헌법」 제121조제2항에 따르면 농업생산성 향상 등을 위해서는 임대차나 위탁경영이 허용된다고 규정하고 있으므로 「헌법」 제121조제1항과 제2항을 농업 현실에 맞추어 균형있게 운영할 필요가 있다.

2. 필요농지의 확보와 개발용지의 수급 관계

2.1. 분석의 필요성

농지를 둘러싼 도시 및 산업 부문의 요구인 “개발용지의 원활한 공급”과 농업 부문의 요구인 “필요농지의 보전” 간에 합리적 해결방안을 모색하기 위하여 개발용지에 대한 수급 전망과 필요농지 크기에 대한 분석이 필요하다. 이를 통해 국민의 식량안보를 고려하는 범위 내에서 개발가능지로 제공할 수 있는 농지의 여력을 파악할 수 있을 뿐 아니라 농지에 대한 농업외적 요구가 어느 정도 타당성을 갖고 있는지를 판단할 수 있다. 일반적으로 도시 및 산업 부문은 현행 농지제도가 농지이용 및 전용을 지나치게 규제하고 있어 개발용지의 수급에 어려움이 있다고 주장한다. 이러한 주장에 대해 과연 농지의 공급 부족으로 개발용지의 수급에 장애가 발생하였는지를 분석할 필요가 있다. 여기에는 총량적 분석과 함께 개발용지 수급에서 지역적 특수성을 갖는 수도권에 대한 수급분석이 필요하다.

2.2. 필요농지 분석

농업생산에 필요한 필요농지의 크기는 농업생산 규모와 직접적 연관이 있고, 농업생산규모는 다시 식량자급률의 설정과 연관이 있다. 따라서 필요농지에 대한 분석은 시장개방 수준과 식량자급률의 크기와 같은 일련의 가정과 이에 근거한 시나리오에 따라 전망이 가능하다. 필요농지의 전망에서 기본적으로 고려되어야 하는 가정은 ① 현재의 농업생산 추세 ② 농산물 시장개방 수준 ③ 식량자급률 목표 설정 등이다.

2.2.1. 현 추세가 지속되는 경우의 필요농지 추정

KREI-ASMO 분석 결과, 현재의 높은 국제 곡물가격과 국제농업 통상 여건이 지속될 경우(DDA 및 한미 FTA 미시행 가정), 휴경지를 포함하는 경지면적(유희지 제외)은 2015년에 172만 1천ha, 2020년에 170만 2천ha로 전망된다. 이용면적은 각각 170만 6천ha, 162만 7천ha로 추정되고, 곡물 자급률은 각각 26.8%, 25.7%로 전망된다<표 8-5>.

표 8-5. 필요 농지면적 추정 (현 추세 전망)

구분	2007(실측치)	2015	2020
경지면적(천ha)	1,782	1,721	1,702
이용면적(천ha)	1,856	1,706	1,627
경지이용률(%)	103.1	99.1	95.6
곡물자급률(%)	27.2	26.8	25.7
필요 농지면적(천ha)	1,744	1,626	1,564

자료: 김수석 외(2008).

이용면적에서 동계답 이용면적과 연중 중복적으로 활용되는 채소이용면적을 감안하여 실제로 경작에 소요되는 필요농지면적을 구하면 2015년에 162만 6천ha, 2020년 156만 4천ha로 추정된다.⁵⁴

2.2.2. 섭취열량자급률 설정에 의한 필요농지 추정

섭취열량자급률을 설정하여 필요 농지면적을 추정한 기존 연구에 따르면, 2015년에 2003년 열량섭취량(2,985kcal)의 50%를 자급할 경우 개도국 지위라면 171만ha, 선진국 지위라면 141만ha의 농지가 필요한 것으로 나타났다. 그리고 섭취열량 자급률을 45%로 낮출 경우 개도국 지위라면 165만ha, 선진국 지위라면 141만ha의 농지가 필요한 것으로 계측되었다(최지현 외, 2006).

2.3. 개발용지의 수급 분석

2.3.1. 개발용지의 수요

「제4차 국토종합계획」에 따르면, 2000~2020년 기간에 약 38만 5천ha의 도시 및 산업용지 공급이 필요한 것으로 추계된다.

2.3.2. 개발가능지 면적 추정

개발가능지에 대한 면적 추정은 개별공시지가 전산자료와 「건설통계연보」의 용도지역별 면적을 활용하여 추정할 수 있다. 공식적인 자료인 「제4차 국토종합계획」은 계획기간 동안에 개발가능지로 제공할 수 있는 토지를 191~197만ha로 추계했다.

⁵⁴ 필요농지면적 = 총 이용면적 - 동계답 이용면적 - (채소이용면적 - 채소이용면적/채소이용률), 여기서 채소이용률은 2005~2007년 평균 이용면적/경지면적인 119.9%를 적용하며, 동계답 이용면적은 보리, 밀, 가을감자 이용면적으로 하였다.

개발가능지의 규모에 대한 가장 최근 연구이자 2006년도 공시지가를 이용하여 자료의 신뢰성이 높은 채미옥(2008)에 따르면, 개발가능지 면적은 141만 7천ha로 추정되었다<표 8-6>. 그런데 여기에는 농림지역의 농지는 개발불가능지로 설정되어 있지만, 관리지역의 농지는 개발가능지로 포함되어 있다. 따라서 농업진흥지역 농지는 개발불가능지로, 농업진흥지역 밖의 농지는 개발가능지로 설정되었다.

표 8-6. 개발가능지 분포 현황

단위: 천ha, %

용도지역	수도권		5대 광역시		지방		전국	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
주거·상·공	6.0	5.0	5.7	20.8	25.7	2.0	37.5	2.6
녹지지역	22.8	18.9	18.5	67.4	167.0	13.2	208.2	14.7
관리지역	91.7	76.1	3.2	11.8	1,076.5	84.8	1,171.4	82.7
전 체	120.5	100.0	27.5	100.0	1,269.2	100.0	1,417.1	100.0

자료: 채미옥(2008)

2.3.3. 개발용지의 수급분석과 농지의 공급여력

(가) 총량적 분석

총량적으로 볼 때, 개발용지에 대한 수요에 비해 공급이 충분하다 할 수 있다. 개발용지에 대한 수요는 2000~2020년 기간에 38만 5천ha인데, 농업진흥지역 밖의 농지를 개발가능지로 설정할 경우에 개발용지로 공급할 수 있는 규모가 141만 7천ha이다. 이 중에서 개발가능지로 포함된 농업지역지역 밖의 농지⁵⁵를 제외하면 농지 외의 개발가능지는 67만 8천ha가 된다.

⁵⁵ 여기에는 농업진흥지역 밖의 농지와 농업진흥지역 안의 비농지를 포함한 것으로 2006년 당시 이것은 73만 9천ha로 나타났다.

식량안보 차원에서 필요농지 개념을 수용하는 경우, 현재의 농업생산 추세 하에 2020년의 필요농지 크기는 156만 4천ha가 되고 이 때의 개발가능지는 81만 6천ha가 된다. 여기서 농지의 공급여력은 13만 8천ha이다.

(나) 수도권외의 개발용지 수급 분석

지역적으로 볼 때, 개발용지에 대한 수요가 수도권에 많지만 수도권의 공급 능력은 상대적으로 제한되어 있다. 총량적으로 문제가 없지만, 지역적으로 문제가 될 수 있는 수도권의 개발용지 수급에 대해 분석한다.

수도권의 시가화면적을 전망한 경기개발연구원(2004)에 따르면, 2020년 수도권 시가화면적은 최대 26만 5천ha, 최소 20만 8천ha로 추정했다. 그리고 2020년까지 수도권의 신규 시가화면적은 최대 10만 6천ha, 최소 4만 9천ha에 이를 것으로 전망했다.

수도권의 신규 시가화면적을 개발용지의 수요로 간주할 경우, 수도권의 개발가능지 크기는 <표 8-6>상의 12만ha가 된다. 따라서 2020년까지 수도권에서 12만ha가 공급될 수 있다면 개발용지의 수급상에 문제는 없다. 여기서 농지의 수급을 살펴보면, 수도권의 개발가능지 12만ha 중에서 농지와 관련 있는 부분은 관리지역의 9만 2천ha이다. 여기서 2020년의 농지 공급여력이 13만 8천ha이기 때문에 이를 수도권에 우선적으로 공급한다면 농지의 공급에 문제가 없는 것으로 나타난다.

3. 농지자원 이용의 효율화를 위한 정책방향 및 전략

3.1. 농지소유제도의 원칙 개편

3.1.1. 개편의 필요성

현행 「농지법」 체계 하에서 비합법적 농지소유가 전체 농지의 약 20%에 달하고 있다고 추정할 수 있고, 이들 농지의 임대차는 비합법적 임대차로 이어지기 때문에 이를 해결할 수 있는 방안 모색이 필요하다.

고령농업인의 비중이 높은 현재의 농업구조 하에서 영농규모를 축소하거나 은퇴하는 농가가 규모확대 농가보다 늘어나기 때문에 농지를 매도하거나 임대하는 농지가 늘어나게 되는데, 이들 농지 중 일정 부분은 비합법적 소유 형태를 취하게 될 것이다. 농업구조 개선 입장에서 은퇴농의 농지를 합법적으로 활용(특히 임대차)할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요하다. 또한 현행 농지제도의 운영은 농업구조 개선을 촉진하는 정책목표와 일부 상충되는 면이 있기 때문에 이에 대한 개선이 필요하다. 경자유전 원칙에 대한 농가설문조사에서는 사례지역 농가(표본 203호)의 61.5%, 한국농촌경제연구원 현지통신원(표본 598명)의 55.3%가 실효성을 상실한 원칙으로 보고 있었다<표 8-7>.

표 8-7. 경자유전원칙의 준수 여부에 대한 의견

단위: %

구 분	사례지역 농가	KREI 현지통신원
원칙 잘 지켜지고 있음	4.5	4.4
문제가 있으나 큰 틀에서 원칙 준수	29.0	37.3
비농업인 소유로 실효성 상실	51.5	43.1
전적으로 유명무실한 원칙	10.0	12.2
잘 모르겠다	5.0	3.0
합 계	100.0	100.0

자료: 김수석 외(2008)

3.1.2. 개편방안

(가) 제1안: 경자유전 원칙 유지

이 안은 경자유전 원칙을 강화하여 비합법적 토지소유에 대해서는 처분명령에 따라 처분하도록 하는 것이다. 여기서 처분대상 농지 중 임대 가능한 농지에 대해서는 농지은행의 임대수탁사업을 통해 임대할 수 있도록 한다.

이 안의 장점은 「헌법」상의 경자유전 원칙을 훼손하지 않고 관행적인 비합법적 농지임대차를 양성화할 수 있는 점이다. 단점으로는 비농업인의 경우 농지은행을 통한 임대로만 농지의 소유가 가능하기 때문에 농업 부문에 대한 직접 투자가 제한될 수 있다. 또한 농지임대수탁사업이 일반화될 경우 경자유전 원칙과 상충되는 면이 부각될 수 있다.

(나) 제2안: 농지농용(農地農用)의 원칙으로 개편

농지농용 원칙은 농지가 농지로만 이용되게 하되, 그 소유에 대해서는 관여하지 않는 원칙으로서 농지임대차와 비농업인의 농지소유가 원칙적으로 자유롭다. 다만, 농지가 농지로 이용되어야 하기 때문에 농지의 전용에 대해서는 엄격한 제한을 두게 된다.

이 안의 장점은 비농업인의 농지소유 문제가 해결되고 농지거래 및 임대차 시장의 활성화로 농지유동화가 촉진될 수 있다. 또한 투기적 목적의 농지소유를 차단할 수 있다. 단점으로는 농지소유자의 자산가치가 상승하지 않거나 하락할 수 있기 때문에 적절한 보상대책이 없는 경우 농지소유자의 반발이 예상되며, 개발업자의 압력 등으로 엄격한 농지전용제한이 유지되기 어려울 뿐만 아니라 소유제한이 없는 상태에서 전용규제까지 확보하지 못한다면 국민의 안정적 식량 공급에 차질이 우려된다는 점이다. 그리고 「헌법」상의 경자유전 원칙에 대한 개정이 필요하다.

(다) 제3안: 경자유전 원칙의 경향적 관철

이는 독일의 농지제도가 시행하고 있는 원칙으로서 농지소유는 원칙적으로 자유롭지만, 같은 조건일 때 농업인이 비농업인보다 우선적으로 농지를 취득할 수 있게 하는 것이다. 농지임대차에서도 전업농이 부업농보다 우선적으로 농지를 임차할 수 있게 한다.

이 제도를 실시하기 위해서는 농지거래 및 임대차를 등록하게 하고 관리하는 관리기구의 설치가 필요하다. 독일의 경우 농지거래는 허가제, 농지임대차는 신고제로 운영하고, 농업구조 개선에 부합하지 않는 농지거래와 임대차는 취소하도록 제도를 운영하고 있다.

이 안은 비농업인의 농지소유가 원칙적으로 자유롭지만 농업인에게 농지취득의 우선권을 주는 제도로 제1안과 제2안의 단점을 보완할 수 있는 절충적 형태가 된다. 그리고 경자유전 원칙을 경향적으로 관철시키고 있기 때문에 “경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야” 하는 「헌법」 제121조의 규정을 개정하지 않아도 될 것으로 판단된다. 단점으로는 농지의 거래 및 임대차계약을 개별적으로 심사하고 관리해야 하는 관리비용 및 노력이 많이 소요되는 점을 들 수 있다.

(라) 시안에 대한 평가

3가지 안 모두 장단점을 내포하고 있고 각 안에 따라 이해관계가 첨예할 수 있으므로 국민의 광범위한 의견수렴을 통한 방향 설정이 필요하다고 본다.

특히, 제2안의 경우는 농지전용을 엄격히 제한하고 있어 개발업자 등 농지를 농업 외의 목적으로 사용하고자 하는 자들의 의견수렴이 반드시 필요하며, 동시에 「헌법」 개정까지 이어져야 하기 때문에 신중을 기하여야 한다. 따라서 농지제도의 원칙 개편은 정책의 중장기적 과제로 설정하여 원칙의 내용과 추진방식을 치밀하고 철저하게 준비하여 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다.

3.2. 농지소유 규제 완화 방안

농지소유제도의 원칙 개편이라는 중장기적 정책 추진과 별도로 현행 경자유전 원칙 하에서 농지자원 이용의 효율화를 위한 농지소유 규제를 완화할 필요가 있다.

3.2.1. 「상법」 상 회사의 농지소유 허용방안

영농 활성화를 위해 「상법」 상 회사(합명회사, 합자회사, 유한회사, 주식회사 등)가 농지를 농업생산 및 농업관련 용도로 소유 및 이용할 수 있도록 하는 방안을 검토한다. 여기서 농지에 대한 투기적 수요를 차단하기 위해 농지소유가 가능한 「상법」 상 회사의 조건을 설정하거나 특정 지역에 대해서만 농지소유를 허용하는 규정을 정할 필요가 있다.

일반법인의 매출액 중 농업생산 매출이 1/2 이상인 경우 사실 상의 농업법인으로 간주하여 농지소유를 허용하는 방안을 검토하도록 한다. 이러한 법인을 “농업주업법인”으로 개념화 할 수 있다. 독일에서는 농업법인이란 특수법인을 두지 않고 있으며, 농업경영체에 대해서는 농업생산 매출이 경영체 매출총액의 1/2 이상인 경우에 과세 상의 혜택을 주는 방식을 택하고 있다. 이러한 방식을 농업주업법인 개념에 원용할 수 있다. 농지를 소유한 농업주업법인이 농지소유 조건(농업생산매출 비율)을 일정 기간 이상(예를 들어 2년 이상) 상실한 경우에는 소유농지를 처분대상농지가 되게 한다. 또한 「상법」 상 회사의 소유농지에 대해서는 농지전용을 엄격하게 제한하도록 한다.

3.2.2. 농지규제 완화 관련 「농지법」 개정

현 정부 출범 후 2008년 6월에 농지의 규제 완화와 관련한 내용을 일차적으로 개정하였다. 이 내용을 보면, 첫째, 농업진흥지역 개발시 대체농지 지정의무

제도를 폐지하였다. 둘째, 자연녹지지역 및 계획관리지역의 농지에 대한 전용허가 권한을 모두 지방자치단체로 위임하였다. 셋째, 농업진흥지역 해제시 농림수산물부장관의 승인을 생략할 수 있는 부분을 확대하였다. 넷째, 농업진흥지역내 농수산물 가공처리시설의 설치규모를 3천 m^2 에서 1만 m^2 로 확대하였다. 다섯째, 농업용수 보호목적으로 지정된 농업보호구역 중 수질오염우려가 적은 지역을 농업진흥지역에서 해제할 수 있는 근거를 마련하고, 2008년 12월 18일 농업보호구역 80천ha(농지 66천ha)를 해제하였다.

그리고 현재 국회에 제출된 「농지법」 개정안에는 다음과 같이 농지에 대한 소유규제를 완화하고 있다. 첫째, 평균경사율이 15% 이상인 한계농지로서 대통령령으로 정하는 농지에 대한 소유제한을 폐지하고 있다. 둘째, 저가의 공공용지를 적기에 공급하기 위해 한국토지공사에 자연녹지지역 및 계획관리지역의 농지를 사전에 비축할 수 있게 하되, 공익사업에 공급하기 전까지는 한국농촌공사에 위탁하여 임대하게 하고 있다. 셋째, 비농업인의 상속농지에 대해 농지은행에 임대위탁하는 조건으로 소유상한을 폐지하고 있다. 넷째, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」상 농지를 소유 및 이용할 수 농업회사법인의 조건을 완화하고 있다. 여기서 농업회사법인의 대표가 농업인이어야 하는 조건을 폐지하고, 업무집행이사 중 농업인 비율을 1/2에서 1/4로 완화하고 있다.

여기서 한계농지에 대한 소유규제 완화는 유휴농지 활용과 관계되기 때문에 바람직한 편이나, 농지제도의 원칙을 훼손하지 않는 범위 내에서 이루어질 필요가 있다. 공공용지를 적기에 이용하기 위하여 대상농지를 취득·비축하는 것은 한국토지공사(토지은행)이, 공급 전까지 관리는 한국농촌공사(농지은행)가 하고 있는데, 이를 일원화하여 농지에 대해서는 농지은행이 포괄적으로 이 업무를 담당하게 하는 방안을 검토할 필요가 있다.⁵⁶ 상속농지에 대한 조건부상한폐지는 바람직하고, 농업회사법인의 소유규제 완화도 바른 방향이라 생각된다. 다만 농업회사법인의 규제 완화는 개정안과 같은 단계에 머물지 말고, 앞으로는 회사구성 상의 농업인에 대한 요건을 완전히 폐지하는 쪽까지 진행되는

⁵⁶ 독일과 프랑스의 경우 이 업무는 농지은행이 담당하고 있다(공동이익토지공사 및 SAFER).

것이 바람직하다 판단된다. 그런데 여기서 중요한 것은 농업법인의 판단 기준이 구성 상의 농업인 참여 여부나 비율에 있는 것이 아니라, 농업법인이 자연인과 독립된 법인격으로서 농업생산 및 농업관련 업무를 담당하느냐 여부에 그 기준을 두어야 하는 것이다.

3.3. 농지보전 및 전용제도 개선

3.3.1. 정책방향

농지보전 및 전용에 관한 정책의 기본방향은 안정적 식량 공급에 필요한 농지를 확보하여 보전하고, 그 외 농지에 대해서는 농지전용조건을 대폭 완화 하되, 투기적 수요에 의한 난개발을 방지하기 위하여 농지전용제를 계획적, 집단적 전용제도로 개편하는 것이다.

3.3.2. 필요농지 확보 및 보전방안

국민에게 안정적 식량을 공급하기 위하여 필요한 농지의 크기를 산정하여 필요농지를 보전하는 방안을 강구하는 것이 무엇보다 중요하다. 2020년까지 필요농지에 대한 추정은 현재 농업생산 추세를 따르는 경우 156만ha가 되고, 섭취열량자급률 45%로 설정할 경우 적어도(DDA 선진국 지위) 141만ha의 농지가 필요한 것으로 나타났다. 따라서 전체 경지면적 중 최소한의 필요농지를 보전하는 정책이 필요하다. 이를 위해 현행 농업진흥지역제도를 필요농지를 확보하고 보전할 수 있는 제도로 개편을 검토해야 한다. 현행 농업진흥지역 제도를 현재의 농업진흥지역 안의 농지와 생산관리 및 보전관리지역의 농지를 필요농지로 확보하는 제도로 개편하는 것이 필요하다. 2007년 말 현재 농업진흥지역 안의 농지와 생산관리 및 보전관리지역의 농지의 크기는 약 130만ha로

추정된다. 약 140만ha에 해당하는 필요농지 확보에 부족한 부분은 현재 약 25만 ha로 추정되는 유휴농지를 통해 마련하는 방안을 추진할 필요가 있으나, 현행 제도의 개편 속에서 적어도 130만ha는 필요농지로 보전을 추진해야 한다<표 8-8>.

표 8-8. 농지보전제도 개편안

단위: 천ha

개편 이전 (2007년 말 현재)		개편 이후	
농업진흥지역안 농지	882	“보전지역” 농지	1,300*
농업진흥지역밖 농지	900	“개발가능지역” 농지	482
경지면적	1,782	경지면적	1,782

*주: 약 42만ha로 추정되는 생산관리 및 보전관리지역의 농지면적 포함.

가칭 “농지보전지역제”에서는 현재의 농업진흥지역안의 농지와 생산관리 및 보전관리지역의 농지를 같은 용도로 규정하여 이를 보전하고 손실을 보상하도록 한다. 여기서 필요농지로 보전하는 농지에 대해서는 낮은 지가로 인한 손실을 보상하는 직접지불 형태의 제도를 도입하도록 한다. 여기서 보전지역 규제에 따른 지가 손실분을 정확히 파악하여 보상하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 택지개발시 편입되는 농지의 농업진흥지역 안팎의 보상가격 차이를 보면 농업진흥지역 밖의 보상가격이 농업진흥지역 안의 보상가격보다 약 50%가 높은 것으로 나타났다. 따라서 보전지역 농지에 대해서는 이를 반영하는 지원정책이 필요하다.

표 8-9. 농업진흥지역 안팎의 택지개발 편입농지 보상가격(동탄 지역 사례)

구분	농업진흥지역	농업진흥지역 밖	보상가격 차
논	52,787원/m ²	81,474원/m ²	54%
밭	57,853원/m ²	90,881원/m ²	57%

3.3.3. 농지전용제도 개편방안

농지에 대한 투기적 수요를 차단하고 난개발을 방지하기 위하여 현행 소규모 필지별 농지전용제를 계획적, 집단적 전용제도로 개편하도록 한다. 현재 3ha 미만 농지의 전용에서 이원화되어 있는 농지전용허가와 개발행위허가를 일원화하여 실효성 있는 계획적 전용제도로 전환한다.

2003~2007년 기간에 농지전용 건당 평균면적은 0.27ha로 소규모 필지별 전용이 주축을 이루고 있는데, 이러한 필지별 전용에 의한 농지의 무계획적 개발은 주변 농지의 효율적 이용과 관리를 어렵게 하고 있다. 따라서 농지전용제도의 개편은 농지보전제도의 개편과 방향을 같이 하여 “보전지역”의 농지에 대해서는 개인 차원의 전용을 억제하고 지역개발계획과 연계된 계획적이고 집단적인 전용을 허용하도록 한다. 반면 “개발가능지역”의 농지에 대해서는 개인 차원의 필지별 농지전용이 가능하게 한다.

농지전용과 관련하여 현재 추진 중인 「농지법」 개정안은 ① 한계농지의 전용절차를 허가제에서 신고제로 완화하는 것과 ② 농지전용허가·신고 확인 등을 위해 설치된 농지관리위원회를 폐지하는 것이다. 여기서 사실상 유명무실한 농지관리위원회는 폐지하는 것이 바람직하고 그 기능은 현행 농지은행제도를 보완·활용하는 것이 필요하다고 판단된다.

3.4. 개발용지의 공급정책

3.4.1. 정책방향

2020년까지 도시 및 산업부문에서 필요로 하는 개발용지 수요 38만 5천ha는 농지에 대한 추가적인 규제 완화없이 충분히 공급할 수 있는 것으로 분석되었다.

이는 총량적으로 뿐 아니라 수도권 지역의 특수성을 고려할 때도 가능하다. 다시 말해 필요농지의 확보를 우선목표로 설정할 경우에도 개발용지의 공급은 충분하게 이루어질 수 있다.

그럼에도 불구하고 농지에 대한 이용규제를 완화하여 도시 및 산업용지의 공급을 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있는데, 이런 주장의 실제적 이유는 개발가능지가 부족해서가 아니라, 농림지역 토지의 지가에 관심이 있기 때문이다. 전 국토의 26%에 달하는 관리지역의 상당 부분과 도시지역 내 미개발지가 개발가능지임에도 불구하고 개발용지로 공급되지 못하는 것은 비싼 땅값에 있다. 개발사업자는 싼 땅을 찾고, 싼 땅은 농림지역 등으로 규제를 받고 있어 규제 완화를 요구하나, 규제완화는 다시 지가상승으로 이어지는 악순환을 반복하고 있다. 도시 및 산업용지 공급의 원활화는 토지투기에 의한 지가상승과 난개발을 차단할 때 가능하다 할 수 있다.

따라서 식량안보를 고려한 개발용지 공급정책은 필요농지를 보전하는 정책을 추진하면서 동시에 “개발가능지역 농지”와 임야, 도시의 녹지 및 나대지를 개발용지로 활용하는 것이 된다.

3.4.2. 개발용지 공급의 우선순위 설정

농지보전제도의 개편이 이루어지고 난 이후에 개발용지 공급의 우선순위는 ① 도시의 녹지 및 나대지, ② 준보전산지, ③ “개발가능지역 농지”, ④ 보전산지, ⑤ “보전지역 농지”가 되는 것이 바람직하다.

농지보전제도의 개편이 이루어지기 이전인 현 상태에서 개발용지 공급의 우선순위는 ① 도시지역 토지(농지 및 나대지), ② 계획관리지역 농지·산지, ③ 생산 및 보전관리지역 농지·산지, ④ 농림지역 농지·산지 등이 된다.

그림 8-1. 개발용지 공급 우선순위

1순위	도시지역 (토지 13만ha)
2순위	계획관리지역 (농지 40만ha 추정)
3순위	생산·보전관리지역 (농지 42만ha 추정)
4순위	농림지역·자연환경보전지역

3.4.3. 개발용지 공급의 개선방안

농지·산지에서 개발용지를 공급한 현황을 살펴보면, 2003~2007년 기간에 고속도로·산업단지 등의 용도로 평균 약 2만 5천ha의 농지·산지가 전용되었다. 여기서 농업진흥지역도 계획적 개발용지에 편입될 경우 대부분 전용이 허용되었다. 개발용지의 공급과 관련한 현행 제도는 개발 필요시 용도지역을 개발용 지역으로 변경하는 것이다. 이 제도의 장점은 개발시점까지 토지가격의 상승을 억제하는 효과가 있다는 점이다. 그런데 단점으로는 필요시마다 용도지역 변경을 위한 절차를 거쳐야 하는 번거로움이 있다.

이를 개선하는 첫 번째 대안으로는 사전에 용도지역을 개발용 지역으로 변경해 둬으로써 잦은 변경절차를 줄일 수 있다. 하지만 이것은 농지·산지 가격의 상승으로 개발용지로 부적합한 문제가 발생할 수 있다.

두 번째 대안은 현행 제도에 토지은행의 비축사업을 접합하는 것이다. 토지은행 운영에 대한 국토해양부의 안은 다음과 같다.

- 비축대상: 공공개발용, 토지시장 안정용, 국유지 등
- 토지 취득: 협의 매수, 선매, 수용, 매수청구 방식 등으로 취득·관리
- 토지 관리·공급: 관련 계획을 비축위원회 승인을 받아 시행

여기에 대해 농림수산식품부는 농지취득과 관련하여 농지는 계획관리지역과 자연녹지지역에 한해 토지은행이 취득·비축하기로 합의한 상태에 있다. 따라서

개발용지의 공급은 두 번째 안대로 개편되고 있다. 여기서 개편안의 내용 자체는 문제가 없으나, 앞서 언급한 바와 같이 사업시행주체와 관련해서 농지에 대한 비축은 농지은행사업으로 일원화하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

3.5. 농지 관련 현안 개선방안

3.5.1. 간척지의 효율적 활용방안

기존의 간척지 분양이 농가당 0.5~3.0ha의 소규모로 실시되어 농업구조 개선에 큰 도움이 되지 못했다. 이것은 또한 분양가와 거래지가의 차액을 목표로 하는 투기적 수요의 대상이 되어왔다고 볼 수 있다. 실제 기존에 분양된 간척지의 분양 1~2년후의 거래지가는 분양가의 2배가 넘는 것으로 조사되었다.

간척지를 효율적으로 활용하는 방안은 자본·기술·경영이 결합된 기업적인 「대규모 농업회사」를 도입하여 신농업 패러다임을 구축하는 것이다. 대규모 농업회사의 기본구상은 농식품기업 등이 농가들과 합작 투자형 농업회사를 설립하고 펀드 등 외부 민간자본을 유치하는 것이다. 여기서 정부는 기존 용·배수, 경지정리 등 인프라 구축을 지원한다. 이로써 생산, 가공, 유통 등 2·3차 산업 차원의 일괄 경영으로 수익을 창출하고 농업인들에게는 이익과 일자리를 제공하는 것이다.

이러한 대규모 농업회사에 제공하는 간척지는 분양이 아니라 장기임대 방식을 택하는 것이 바람직하다. 이는 간척지에 대한 장기임대가 투기적 수요를 차단하고 농지를 농업용으로만 활용할 수 있게 할 수 있기 때문이다. 또한 대규모 농업회사 입장에서는 토지매입에 소요되는 자본 부담을 줄일 수 있고 저렴한 임대료로 사업의 경쟁력을 높일 수 있다.

이러한 취지의 간척지 활용방안은 2008년 상반기부터 추진되고 있는 간척지에 대한 “대규모 농업회사” 설립으로 구체화되고 있다. 농림수산식품부가 추진

하는 이 사업은 단지당 700ha 규모로 생산·가공·유통 및 연구시설 등이 집적된 농업복합단지를 조성하는 것을 목표로 한다. 여기서 토지의 제공방식은 저렴한 임차료로 30년 이상 장기임대하는 것을 계획하고 있다. 2008년 12월 말 현재 전남의 영산강 간척지와 전북의 새만금 간척지가 제1차 사업대상지로 선정되었고, 2009년 상반기까지 사업자를 선정할 예정이다.

사업의 기본방향은 타당한 것으로 판단되는데, 이 사업이 농업생산의 새로운 모형으로 자리잡기 위해서는 성공적인 시범사례를 보여주는 것이 무엇보다 필요하다 생각된다. 따라서 일차적으로 선정되는 사업체의 사업성을 정확하게 평가하고 이를 지원하는 체제를 갖추는 것이 필요하다 하겠다.

3.5.2. 농지은행 운영 개선

영농규모화 등을 통한 농업구조 개선 촉진과 임차인 보호를 위해서는 농지은행을 통한 임대차 활성화가 적절한 해결방안 중 하나가 될 수 있다. 이를 위해 현재 농지은행에 임대수탁 가능한 농지의 범위를 점차 확대해 나갈 필요가 있다.

그동안 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 개발예정지인 도시지역의 ‘녹지지역’과 관리지역의 ‘계획관리지역’ 농지에 대해서는 개발이 수시로 가능하다는 이유로 농지수탁 대상에서 제외하여 왔으나 이러한 농지도 임대수탁이 가능하도록 개편하여 농지소유자 및 임차인의 편의를 도모할 필요가 있다.

아울러 농업진흥지역 밖 농지의 경우 그 규모가 1,500m² 이상이어야만 수탁할 수 있도록 하고 있으나 이를 1,000m² 이상으로 완화하여 「농지법」 제2조의 농업인 범위(1,000m² 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자 등)와 일치시킬 필요가 있다. 또한, 비농업인의 상속농지 소유한도가 3만 m²로 제한되어 있으나 이를 농지은행에 위탁하는 조건으로 그 상한을 폐지하여 임대수탁 대상농지를 확대해 나갈 필요가 있다.

〈 참고 〉 주요국의 농지제도

(1) 일본

- 경자유전원칙 유지, 일반법인의 농지 임차경영 허용
 - 기본적으로 경자유전원칙을 유지하되, 임차제도 병행
 - 농지소유 허가제 및 농지임차 신고제 운영
 - 일반법인이 경작포기가 많은 지역 등의 농지를 임차하여 농업경영에 참여할 수 있도록 허용(「농업경영기반강화 촉진법」, 2005.9.1)
- 2005년 농지면적 469만ha 중 425만ha(91%)를 농업진흥지역으로 지정
- 4ha 초과 농지의 전용시 농림수산장관 허가제

(2) 프랑스

- 농지소유의 자유, 농지이용에 대한 통제로 농업구조 개선
 - 농지소유의 완전 자유
 - 농지관리기구인 농촌토지정비회사(SAFER)에 농지 선매권을 부여하여 농업구조 개선에 활용
- 경작허가제: 농업 교육·자격을 구비해야 농업경영 허가
 - 경작상한(80ha) : 부문(품목)별로 경작상한의 차등 가능
- 농지의 전용은 지역도시계획(PLU)의 개정을 통해 가능

(3) 독일

- 농지소유의 자유: 원칙적으로 농지소유의 제한 철폐

- 농지거래 허가제: 농지가 비경제적으로 축소·분할될 때 등 불허가
- 농지거래 시 농업인 및 주업농의 선매권 인정
- 농지임대차 신고제
 - 주업농이 부업농보다 우선 임차가 되지 않을 경우 이의제기 가능
- 농지의 단독상속제: 상속으로 인한 농지 분할을 방지하기 위해 농지를 단독으로 상속하고, 다른 상속인에게는 금전적 보상(「농지상속법」)
- 농림업지역을 지정하고, 동 지역에서는 농림업용 건물의 건축금지

표 8-10. 외국의 농지제도 비교

구 분	일본	프랑스	독일	한국
농지소유 원칙	소유 제한 (경작자 소유)	소유의 자유	소유의 자유	경작자 소유
농지거래 (취득)의 특성	· 농업종사자 (희망자) 취득 · 현재 임차인의 동의로 비경작자 취득 가능	농업구조 개선을 위한 SAFER의 선매권 인정	· 농지거래 허가제 · 농업인의 선매권 인정	농업종사자 (희망자)의 취득
농지이용의 제한	농지임대차 신고제	경작허가제	· 농지임대차 신고제 · 주업농에게 농지 임차의 우선권 부여	농지임대차의 관리제도 없음
농지상속	분할상속	일자 단독상속	일자 단독상속	분할상속
특수법인으로서 농업법인 유무	유	유	무	유
일반법인의 농지 소유 가능 여부	불가능	가능	가능	불가능
일반법인의 영농 가능 여부	임차로 가능	경작허가 후 가능	가능	임차로 가능
농지전용	· 농지소유자 개별전용 · 제1종 농지의 전용 불허	지역계획 변경에 의한 전용	지역계획 변경에 의한 전용	농지소유자 개별전용

제 9 장

농림연구개발분야 연구-보급-교육 체계 개선

1. 개요

최근 들어 농업생산액이 정체 또는 감소하고 산업 비중도 줄어들면서 신성장동력 발굴이 농업계의 이슈가 되고 있다. 이에 정부는 농정의 범위를 식품산업까지 확장하고 생산에서 소비까지의 전후방산업을 연계한 고부가가치 복합산업화를 통해 새로운 활로를 찾는 정책방향을 세우고 있다. 이와 더불어 농식품 국내수요의 한계를 극복하기 위해 해외로 눈을 돌려 적극적인 수출전략도 추진해 나가고 있다. 이러한 정책의 성공을 위한 필수조건에 해당하는 것이 연구개발(R&D)이라 할 수 있다.

타 산업과 마찬가지로 지난 40여 년간 농업분야도 선진국 기술을 따라잡기에 치중하였고, 그간 이룩한 연평균 2% 이상의 농업성장에는 이 과정에서 이룬 기술발전이 기여한바가 크다. 그러나 높은 기술개발의 성과에도 불구하고 21세기에 걸맞은 기술개발과 혁신체제를 구축하지 못한다면 선진국과의 기술격차를 좁혀 나가는 여전히 어려운 상황이다.

선진국과의 기술격차는 현재의 우리 농업구조나 기술개발 및 혁신체제의 한계와도 무관하지 않다. 우리의 농업기술개발 및 혁신체제가 환경변화에 잘 적응하도록 생산체제를 발전시키는 역할을 소홀히 하였기 때문에 기술과 농업발전 간에 괴리현상이 나타나고 있다. 농업생산 체제와 기술개발혁신 체제는 상호 밀접한 관계를 가지고 발전해간다. 따라서 기술개발정책이 과거와 같은 생

산성향상 위주의 기술경로만을 추구할 경우 경제여건의 변화와 괴리를 보일 수밖에 없다.

기술개발 투자가 적정 수준 이하에 머물러 있는 현상도 시급히 해결해야 할 과제이다. 1990년 중반 이후 현재까지 농업 부문에 대한 기술개발 비중은 정체 상태에 있다. 기술개발은 투자 후 8~15년 기간 중에 최대한의 성과를 보인다는 점을 상기할 때 정부는 물론이고 민간부문의 기술개발투자 확대를 위한 방안이 시급히 강구되어야 할 것이다(서종혁, 2007).

미래를 대비한 전략적 기술개발을 선택하고 타 분야나 선진국과의 기술협력을 통하여 창조적인 미래 농업기술의 경로를 개척하는데 주력해야 한다. BT, ET, IT, BMT 등은 농업계뿐만 아니라 국가적 차원에서도 우선순위가 높은 미래형 기술로 국제화시대의 농업경쟁력을 좌우할 수 있는 분야이다. 앞으로 농업분야의 원천기술은 값싸게 해외로부터 도입하기 어렵기 때문에 선진국이나 비 농업분야와 공동으로 새로운 농업과학기술을 개발해야 한다. 과거의 선진국 따라잡기에서 벗어나 농업기술의 강국으로서의 선도적인 위치를 확보하기 위해서는 원천기술과 직결된 기초연구에 대한 투자가 불가피한 상황이다.

기술공급 구조의 개편도 필요하다. 정부주도의 농업기술 혁신체제는 개발도상국이 빠른 시일에 선진국을 따라 잡는데 매우 효과적인 방식이었다. 기술수요자인 농업인들의 교육수준이 낮고 농업기술에 대한 전문지식이 부족했던 60년대, 1970년대에는 신품종이나 화학비료, 농약, 농기계 관련기술의 개발과 보급을 전문가에게 의존할 수밖에 없었다. 또한 최근 농업시장의 흐름은 시장 개방 등의 영향으로 수요초과의 시대에서 소비자들이 농산물을 선택하는 공급과잉의 시대로 바뀌었다. 기술개발·보급 체제 역시 이러한 시장의 요구를 생산농업인들에게 전달하고, 이러한 요구가 곧바로 기술개발에 반영되는 수요견인형으로 바뀌어야 할 단계에 와 있다.

2. 현황과 문제점

2.1. 생산성 향상의 둔화와 기술격차

한국농업에 있어서 가장 큰 문제점 중의 하나는 생산성 향상속도가 둔화되고 있고 여전히 선진국들과 기술격차가 현저하다는 것이다. 인구가 과밀하고 생산 자원이 희소한 현실에서 농업 부문의 화두는 생산성 향상에 있었고, 지난 30년 동안 기술개발을 통해 많은 성과를 거두었다. 1970년대 녹색혁명과 1980년대 백색혁명을 통해 생산력이 크게 향상되었고, 농업생산액은 1992년 27.8조에서 2005년에 35.2조로 증가하였다. 1997~2007년간의 생산성 변화를 보면 쌀의 경우 단위당 생산량이 9.4% 증가하였고, 노동력은 40% 절감되었다.

표 9-1. 작목별 생산성 증가

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

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

2) 작물에 대한 단위는 시간/10a, 가축에 대한 단위는 시간/두

자료: 한국농촌경제연구원, 「전문가토론회 발표자료」, 2007.6.

그러나 최근 들어 생산성 향상을 위한 기술개발은 그 한계에 부딪치고 있으며, 선진국들과 비교하여 아직도 품목별로 기술력 차이가 많이 나고 있다. 예를 들면 쌀의 경우 다수확과 관련된 재배기술은 선진국 수준에 있으나 고품질 쌀 생산 및 친환경 재배기술 등은 시작단계에 있다. 일본은 1970년대 후반부터 쌀

의 품질고급화 관련 기술개발에 주력하여 재배기술면에서 질소시비량을 4~7kg/10a 수준으로 낮추고, 철저한 물관리를 통한 정밀농업으로 완전미 비율을 90% 이상으로 높이고 있다(농림기술관리센터, 2006).

최근, 신성장동력의 원천으로서 기술개발의 중요성이 과거 어느 때보다 더해지고 있고, 지적소유권과 기술의 상품화에 의해 농업의 경쟁력이 좌우되는 시대가 도래하고 있다(서종혁, 2007). 기술개발의 수요가 생산 중심에서 가공-유통-판매-소비를 포함한 고부가가치 창출로 전환되고 있으나 이에 대한 대응은 미흡한 편이다. 또한, 다양화되는 소비자의 수요만족, 최고의 품질, 안전성확보 면에서는 아직 선진국 수준에 도달하지 못하고 있다.

표 9-2. 기술분야별 기술 수준

분야	한국	미국	EU	일본	중국	호주	캐나다
농업생명공학 기술	59.5	100.0	82.8	80.8	58.5	60.2	61.6
국민식량의 안정생산 기술	81.0	93.2	74.8	89.9	71.4	75.1	63.9
친환경 농업 및 안전 농축산물 생산	68.2	96.7	96.0	87.7	45.0	76.8	75.1
농축산물 고품질 안정생산기술	80.6	90.0	85.3	87.7	55.4	73.5	72.5
농업기계화 자동화 기술	63.2	98.5	82.3	90.9	42.3	65.4	68.6
농업생물자원 다양성확보 등	61.1	100.0	89.6	80.3	53.6	68.4	65.0

자료: 농촌진흥청, 「농업과학기술 중장기연구개발계획(안)」, 2006.

우리나라의 농업과학기술과 농산업기술은 선진국과 개발도상국의 중간에 위치하는 것으로 나타났다. 농업과학기술 6개 분야별 우리나라의 기술수준은 59.5~81% 수준이다. 분야별로 보면 식량작물이나 고품질 안전생산기술은 상대적으로 선진국 수준에 근접해 있으나 생명공학기술, 친환경·안전농축산물 생산기술, 기계화·자동화 기술, 생물자원 다양성확보기술 등은 선진국들보다 크게 낮은 수준이다. 세계수준을 100으로 했을 때 우리나라는 약 69% 수준이다. 미국은 96%로 10개국 중 가장 높은 수준이다. 일본이나 EU 등 선진국도 각각 86%와 85%로 미국과 더불어 우리보다 앞서 있다.

표 9-3. 한국과 주요 국가간 농업 및 농산업 과학기술 격차

단위: 년

구분	미국	EU	일본	중국
2005년 기술격차	5.9	3.2	4.1	-3.3
2010년 기술격차	3.9	1.9	2.7	-1.9

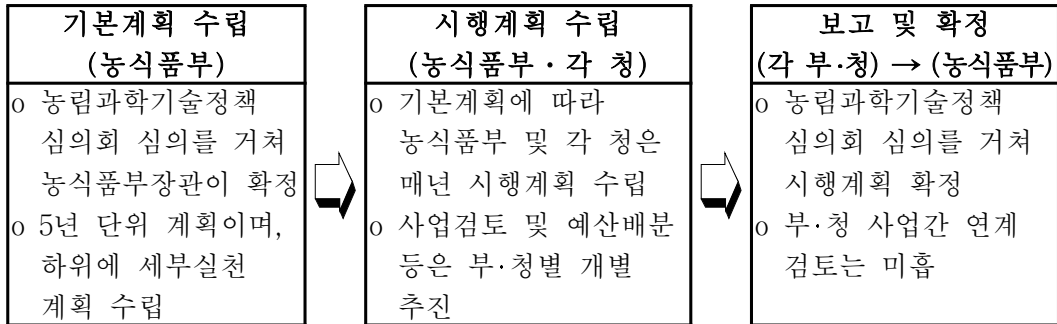
자료: 서종혁, 「한국농업의 기술발전과 미래선택」, 2007.

선진국 농업기술을 추격하여 따라잡는 관점에서 보면 기술수준의 시차도 매우 중요한 지표이다. 선진국들과 우리나라와의 기술수준 차이를 시차로 보면 2005년 기준으로 미국과는 5.9년, 일본이나 EU와는 각각 4.1년과 3.2년 뒤떨어진 것으로 평가되고 있다. 2010년에는 선진국과의 기술 격차가 2005년보다는 단축될 것으로 전망되고 있으나, 지난 10여 년간의 성과를 감안 해 볼 때 쉽지는 않으리라 판단된다. 미국과의 기술격차는 5.9년이나 2010년이면 3.9년으로 단축될 것으로 조사되었다. 일본과는 4.1년의 격차가 있으나 2010년이면 2.7년이 될 것으로 조사되었다(서종혁, 2007).

2.2. 연구개발 추진체계

농림 R&D 사업에 대한 정책 조정기능이 미흡하여 효율성이 저하되고 있다. 현행 법률(「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제36조, 동법 시행령 제32조)은 농림수산물부 장관으로 하여금 농림과학기술 기본계획을 수립토록 하고 있다. 동 기본계획에 따라 각 부·청이 시행계획을 수립·보고토록 함으로써, R&D 정책 및 사업간 조정이 이루어질 수 있도록 하고 있으나, 중장기 기본계획 및 시행계획 수립·확정단계에서 부·청 사업간 실질적인 연계 검토가 미흡한 현실이다.

그림 9-1. 현행 농림과학기술정책 조정체계



지금까지 R&D 정책 조정을 위해 구성, 운영 중인 ‘농림과학기술정책심의회’는 법적 근거가 없는 단순 심의기구로서 조정역할을 수행하는데 한계가 있다.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(농식품부), 「농촌진흥법」(농진청), 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」(산림청)에 의거하여 부처별로 연구개발 계획 수립과 예산편성을 하고 있기 때문에 사업분야의 중복 우려 및 조정기능 강화 필요성이 제기되고 있다(농식품부, 2008). 이에 감사원 및 국가과학기술위원회 등에서 사업 분야간 중복 우려 및 조정기능 강화 필요성을 제기하고 있다.

농식품부에서는 농림기술개발사업의 기획, 평가 및 사후관리를 농림기술관리센터에 위탁하여 시행하고 있다. 농림기술개발사업은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제37조 및 동법 시행령 제33조에 따라 추진되고 있는데, 연구과제 수행 기관 및 단체에 대한 정부의 지원근거는 있지만 출연근거는 없어서 농림기술관리센터의 법적 근거가 미약한 현실이다.

농업현장의 기술수요 반영을 위한 연구기획체제나 평가의 공정성 확보를 위한 공개 평가체계가 미흡하다. 연구과제 계획, 사전조정 심의 등 연구기획이 내부전문가에 의해 이루어지고, 민간의 기술수요 반영을 위한 수요조사 과정 없이 과제가 계획되는 등 현장의 기술수요 반영을 위한 노력이 미흡한 현실이다.⁵⁷ 연구개발 사업에 대한 평가위원으로 소속기관의 내부전문가를 활용함으

⁵⁷ 농업기술공동연구사업, 농업생명공학연구사업, 작물연구사업 등의 사업 및 과제발굴·기획

로써, 평가의 객관성·공정성 확보가 어렵다는 점도 문제 중의 하나이다. 일례로 농촌진흥청 소속 연구기관들의 과제평가에서 평가위원회 구성 시 외부전문가가 30% 이상 포함되도록 함으로써 내부전문가의 평가참여를 상대적으로 더 많이 허용하고 있다(한국과학기술기획평가원, 2004).

또한, 우리나라의 농업기술개발은 주로 공공부문에서 이루어지고 있으며 민간의 참여도가 낮은 편이다. 공공성이 높은 대부분의 생산, 재배기술은 농촌진흥청, 농과대학, 산림과학원, 농업기술원 등 국가기관이나 공공기관에서 개발하여 농가나 관련 산업체에 보급하고 있다. 다만 일부 특허제도에 의해 보호가 가능하고 상품화가 수월한 화학비료, 농약, 사료 등의 농자재와 식품가공분야에서는 민간 기업들이 인력과 시설을 갖추고 관련 응용기술들을 개발해 왔다. 국가(공공연구기관) 대비 민간(대학, 기업체)의 농림연구인력비중을 보면 1970년의 72:26에서 2006년에는 33:67로 역전되었다. 반면에 부처별 민간의 연구개발 참여율(2000~2004년 평균)을 비교하면 농식품부(4%, 농촌진흥청·산림청 포함), 보건복지부(35%), 과기부(50%), 산자부(52%)로 농식품부가 가장 낮은 상황이다(농림기술관리센터, 2006).

표 9-4. 농림수산 분야 연구인력 분포(2006년)

단위: 명, %

구분	공공연구기관		민간		전체	
	연구원 수	비중	연구원 수	비중	연구원 수	비중
계	2,396	33.6	4,736	66.4	7,132	100
농림	1,893	26.5	2,641	37.1	4,534	63.6
축산	248	3.5	673	9.4	921	12.9
수산·해양	167	2.3	455	6.4	622	8.7
농림기타	88	1.2	967	13.6	1,055	14.8

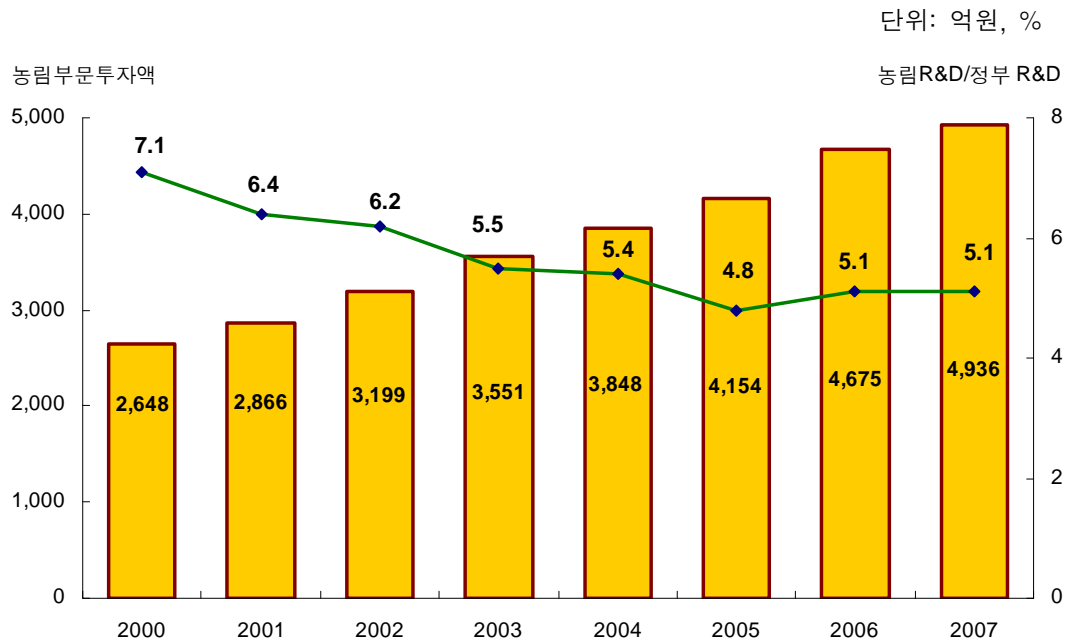
자료: 한국과학기술기획평가원, 「농림수산식품 R&D 추진체계 진단·평가 및 미래지향적 개편방안 연구」, 2008.

과정이 국가연구기관의 전문가 위주로 진행되고 있다(한국과학기술기획평가원, 2008).

2.3. 연구개발 예산

국제규범의 강화로 정부의 농업관련 지원 수단이 점점 더 제한적으로 변모하는 여건 하에서 농업기술혁신은 우리의 강점과 기회를 최대한 활용하고, 농업의 위기를 극복해 나가기 위한 강력한 수단이 된다. 주요 선진국들은 농업에 대한 지원수단으로 R&D 투자를 지속적으로 강화하는 추세이다. 반면 국내의 기술개발 투자는 적정수준 이하에 머물러 있는 현상이 계속되어 1990년 중반 이후 현재까지 정체상태에 있다. 농업기술 연구개발비는 2007년도 농림 분야 예산의 3.9% 수준이며, 이는 정부 전체 R&D 예산의 5.1% 수준이다.

그림 9-2. 정부 R&D 예산 중 농림 R&D 예산 비중



자료: 한국과학기술기획평가원, 「농림수산식품 R&D 추진체계 진단·평가 및 미래지향적 개편방안 연구」, 2008.

표 9-5. 농림 R&D 투자 현황

단위: 억원, %

구분	2004		2005		2006		2007		2008	
	예산	비중	예산	비중	예산	비중	예산	비중	예산	비중
전체 R&D	70,827	100	77,996	100	89,096	100	97,629	100	108,423	100
농림 R&D	3,848	5.4	4,154	4.8	4,657	5.1	4,936	5.1	6,554	6.0
농식품부	665	17	694	17	837	18	699	14	1,944	30
농촌진흥청	2,787	72	3,044	73	3,361	72	3,674	74	3,935	60
산림청	396	11	416	10	477	10	563	12	675	10

주: 1) 농림 R&D 비중은 국가 전체 R&D 대비 비율, 나머지는 농림 R&D 예산 대비 비율임.

2) 2008년 농식품부 R&D예산이 급증한 것은 수산분야 R&D 예산이 통합되었기 때문임.

자료: 한국과학기술기획평가원, 「농림수산식품 R&D 추진체계 진단·평가 및 미래지향적 개편방안 연구」, 2008.

2004~2007년까지 정부 R&D 예산 대비 농림기술 연구개발비를 보면 정부 전체 R&D 예산에서 차지하는 비중이 특별한 변동 없이 계속 정체된 상태임을 알 수 있다<표 9-5>.

농림 R&D 예산 배분을 정부기관별로 알아보면 2007년 현재 농식품부가 농림기술관리센터(ARPC)에 위탁관리하는 농림기술개발사업 등이 14%, 농촌진흥청 연구개발사업이 74%, 산림청 연구개발사업이 12%를 차지하고 있다.

표 9-6. 농촌진흥청 R&D 투자 현황

단위: 억원

구분	2005	2006	2007	2008
농촌진흥청 R&D예산	3,044	3,361	3,674	3,935
공모형 경쟁연구자금 합계	613	670	803	845
· 농림기술개발(이관)	-	-	82	82
· 농업기술공동연구	305	321	298	248
· 농업생명공학기술(바이오그린21)	308	349	423	445
· FTA대응 경쟁력 향상 기술개발사업	-	-	-	70

주: 농진청 예산 중 외부 공모형 경쟁자금(출연금) 규모를 정확하게 파악하기는 쉽지 않음. 또한 일부 사업은 외부 공모형 경쟁자금을 소속기관 연구자가 협동연구 형태로 참여할 수 있고, 이 경우 소속기관의 연구비는 경상연구비 항목으로 변경됨.

자료: 농림기술관리센터 내부자료(2009)

특히, 농진청의 연구예산 중 약 20%에 해당하는 금액이 외부 공모형 연구사업으로 사용되고 있는데, 공모형 경쟁 연구에는 농진청의 연구자가 협동연구자로 참여할 수 있어서 진흥청 연구자 참여여부에 따라 과제선정의 공정성이 염려된다. 또한 농식품부의 농림기술개발사업과 사업내용이 중복된다는 것도 문제점으로 지적되고 있다.⁵⁸

2.4. 개발기술의 사업화와 보급체계

기술보급체계를 들여다보면 영농현장의 수요를 반영한 기술개발 및 개발된 기술의 영농현장 확산·사업화 등을 위한 노력과 성과가 미흡한 편이다. 농림기술개발사업의 연구성과 활용을 보면 기술이전·실시계약율이 18.3% 수준이다(한국과학기술평가원, 2008). 그리고, 1990~2003년 사이에 육성되어 보급된 벼 114개 품종 중에서 2004년 기준 재배면적이 전국의 3%를 넘는 품종은 남평벼 외 7개에 불과하고 대부분 추청을 비롯한 외국산을 재배하고 있다.⁵⁹

정부연구기관에서 개발된 신기술은 도농업기술원 및 각 시군 농업기술센터를 통해 단계적·하향식·수직적으로 보급되고 있어 현장수요를 제대로 반영한 기술개발과 보급이 어려운 상황이다. 특히 1997년 도농업기술원과 농업기술센터가 지방자치단체로 이관된 후 중앙에서 개발된 기술과 현장의 단절이 심화되고 있다. 농진청 - 도 농업기술원 - 시·군 농업기술센터간 관계가 거의 단절된 상태이고, 중앙과 지방간 지도조직의 교류가 단절됨으로써 지방 농촌지도기관들의 지도사업이 폐쇄적으로 운영되게 되었다. 이로 인해 농업인에 대한 지도서비스의 수준 저하가 우려된다(박진도 외, 2007).

⁵⁸ 이는 기획예산처나 국가위의 관련사업 평가나 예산확장에 악영향을 미친다(연구자 전문가 토론결과).

⁵⁹ 농촌진흥청의 연구 성과 활용에 대한 자체 검토결과로는 시책건의 반영비율, 특허출원 등은 대체로 양호한 것으로 평가되고, 기술개발 결과의 실제 영농현장 보급률은 50% 수준으로 분석되었다(농촌진흥청, 2008).

표 9-7. 시·군 농업기술센터 현황

단위: 개

구분	1985	1990	1995	2000	2006
시·군 농업기술센터	179	182	161	157	159
읍면상담소	1,456	1,120	1,413	527	762

표 9-8. 농촌지도기관 정원(2006년)

단위: 명

구분	계	연구직	지도직	행정/ 농업직 등	기능직
계	10,063	1,885	4,919	1,722	1,537
농촌진흥청	2,122	1,186	80	323	533
도 농업기술원	1,436	639	242	226	329
시·군 농업기술센터	6,505	60	4,597	1,173	675

한편 기초에서 응용, 실용화에 이르는 기술개발이 모두 국가기관에서 이루어짐에 따라 관련 기술개발기관 간의 역할분담과 네트워크에 따른 시너지 효과가 제대로 나타나기 어렵다. 이러한 문제는 중앙연구기관과 지방단위 농업연구지도기관간에 크게 나타나고 있다. 지방단위 연구기관도 최근 전문인력의 자질향상으로 실용화, 상업화 기술개발 능력을 갖추어 가고 있지만 연구개발 자금의 제약으로 현장에서 요구도가 높은 기술개발을 제대로 수행하기 어렵다.

대학 및 연구기관이 보유하고 있는 농산물 가공·제품화 기술의 기술이전, 사업화 촉진을 위한 지원프로그램 및 전담부서의 기능도 미비하다. 국내 타 부처의 경우 개발기술의 응용 및 사업화를 촉진하기 위해 기술이전·사업화 지원 프로그램을 운영 중에 있다. 교육과학기술부의 기술이전 및 사업화촉진사업, 환경부의 환경기술 실용화사업, 보건복지가족부의 보건산업기술이전사업이 이에 해당한다.

그러나 농식품부문 기술개발의 경우에는 현장연구기관 연구자들의 전문성이 떨어지고, 연구성과에 대한 인센티브가 약해 현장수요 중심의 연구개발과 성과보급이 잘 이루어지지 않고 있다. 시·군 농업기술센터 지도공무원의 관련 분야

자격증 취득비율은 증가하였으나(2005년 현재 4,594명의 43%가 기술사, 기사 등 국가기술자격을 취득하고 있음), 석·박사급 고급 기술인력 비중은 16% 수준으로 미국의 82%에 비해 낮은 실정이다(농림기술관리센터, 2006). 물론 연구자들은 대부분 소명의식을 가지고 연구자체에 보람을 느끼겠지만 그럼에도 인센티브는 중요한 기폭제의 역할을 한다. 현재의 상황에 대한 한 예를 들어보면 2002년 특화시험장인 논산딸기시험장에서 일본품종을 대체할 수 있는 품종 ‘매향’을 개발하였다. 딸기 전체 재배면적의 36% 이상에서 재배되어 외화 72억 가량을 절약하는 효과를 거두었으나 연구개발팀은 정부의 농업과학기술상을 수상하였을 뿐이다.

3. 비전과 전략

〈 비 전 〉

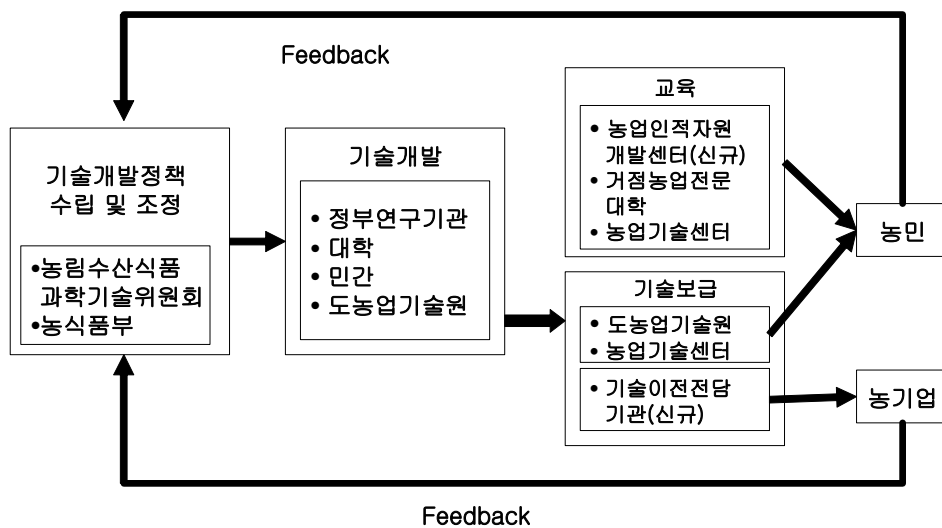
- ◇ 효과적인 기술개발, 보급 시스템 구축으로 농업 경쟁력 제고와 부가가치 창출을 통해 농업선진국 실현
 - 민관, 중앙과 지방간의 연구개발 협력·분업, 개발기술 보급 협력 강화
 - 수요자, 현장 중심의 기술개발 강화
 - 기술집약형 농업 실현으로 경쟁력 강화

3.1. 기술개발정책 종합조정체계 구축

농림 R&D 정책의 수립 및 사업추진 등에 관한 종합조정 기능을 강화해 나가고, 현재의 농림 R&D 정책의 종합조정 체계 및 운영 상의 문제점을 점검하여 제도정비를 추진할 필요가 있다. 그리고, 농림 부문의 R&D 정책 수립, 세부

사업추진 등이 실질적으로 연계 검토·조정될 수 있도록 제도개선 방안을 마련할 필요가 있다.

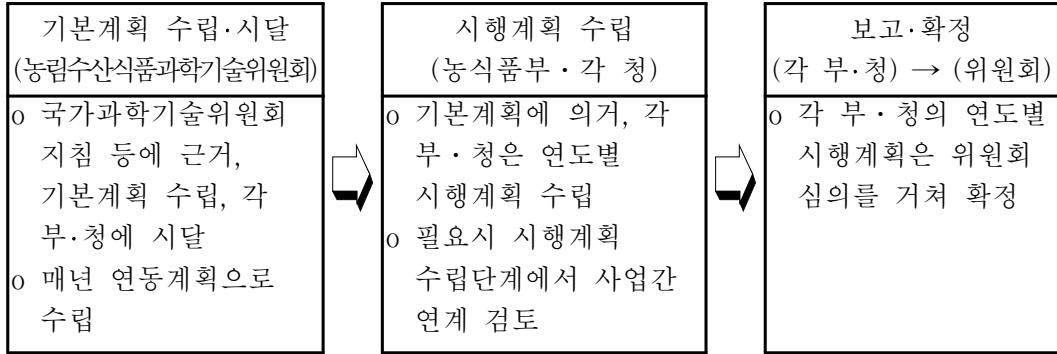
그림 9-3. 기술개발보급체계



우선적으로 법률근거가 미비한 단수 심의기구인 ‘농림과학기술정책심의회’를 법적 의결기구인 ‘농림수산식품과학기술위원회’로 개편하여 실질적인 조정 기능을 강화해 나간다. 농림수산식품과학기술위원회는 농식품부장관(위원장), 농촌진흥청장, 산림청장, 과학기술혁신본부장, 민간위원 등 20인 내외로 구성하도록 한다.

국가가 주도하는 농식품 R&D 사무국 역할 및 전문적인 조사·연구기획·평가 업무 등을 수행하기 위해 농림분야 ‘연구관리평가전문기관’을 지정, 운영하도록 한다. 여기서 현재 농림기술관리센터, 농촌진흥청, 산림청이 나누어 관리하고 있는 공모사업을 통합 관리하도록 하여 연구과제 중복, 기획평가와 연구수행기관의 동일에서 발생하는 문제를 최소화한다.

그림 9-4. 농림과학기술 종합조정체계 개선방안



외국의 예를 보면 일본은 농림수산기술정책을 실질적으로 조정토록 하기 위해 농림수산성 산하에 농림수산기술회의를 설립, 운영하고 있다. 농림수산기술회의는 시험연구 기본계획의 기획과 입안, 독립행정법인인 농업식품산업기술 종합연구기구에서 실시하는 시험연구 조정, 성과 조사 및 평가 등을 실시하고 있다. 또한 「농림수산연구 기본계획」을 수립하여 독립 행정법인, 민간기업, 대학, 도도부현(都道府縣) 등의 연계와 역할분담을 추진하고 있다.

영국에서는 기존의 산재된 연구기관들을 종합적으로 관리하기 위해 과학기술관련 최고정책결정기구인 OST(Office of Science & Technology)를 설치하고 과학기술 연구예산을 배분하고 있다. 영국의 농업연구개발은 농식품부(Defra) 산하 7개 책임연구기관(Executive Agency), 생명과학연구위원회(BBSRC) 소속의 가축위생연구소, 유전공학연구소, 작물연구소 등 8개 연구기관, 스코틀랜드 농림·생명연구 총괄기관(SABRIs) 산하의 6개 연구기관에서 수행되고 있다.

미국의 농림 R&D는 연구교육경제차관보(Under Secretary, Research, Education and Economics)의 관할 하에 크게 연방정부의 내부연구를 수행하는 농업연구소(ARS)와 연방정부와 주정부를 연결하면서 외부연구기관(대학, 농업인)을 지원하는 연구교육현장협력지원국(CSREES)으로 나뉜다. 농업연구소는 매년 연구과제에 대한 온라인 서면평가를 실시하고, 매 5년마다 국가프로그램에 대한 리뷰 및 의회나 농무성의 요구에 따라 연구비 배분방향을 설정하게 되어있다.

연구교육현장협력지원국은 주 또는 지역내 주립대학(농대중심으로 설립된 Land-grant university) 시스템 및 유관기관의 연구, 교육, 지도를 위한 자금을 지원하고 지도사업을 추진하고 있다.

이러한 사례들에 비추어 볼 때, 우리의 농업연구개발체계는 「농림수산식품과학기술위원회」의 기본계획 수립⇒ 기술기획평가원의 기획·관리총괄 ⇒ 민간, 정부중앙연구기관, 지방연구기관의 연구사업⇒ 기술이전사업기구, 지방연구기관의 기술보급, 사업화 구조」를 구축하는 방향으로 전개되어야 한다. 이를 위해서는 현장연구기관(도농업기술원, 농업기술센터)의 연구능력 및 현장밀착성을 강화해 나갈 필요가 있다. 민간연구자, 연구기관에 대한 DB를 구축하고 연구능력을 제고해 나가고, 기술이전, 컨설팅 등의 유료화를 통한 농업인의 책임감 있는 기술이전 참여를 유도할 필요가 있다.

< 참고 > 농업연구개발 관련 규제 및 법령에 대한 최근 동향

최근 정부는 농림기술개발 추진체계 개선과 관련하여 「농림수산식품과학기술육성법」 제정안을 국회에 제출하였다. 여기에는 위에서 서술한 규제 및 법령과 관련한 개선사항들이 상당부분 반영되어 있다. 「농림수산식품과학기술육성법」 제4조에 따라 「농림수산식품과학기술 육성 종합계획」의 수립 등을 위해서는 ‘국가과학기술위원회’의 심의를 거쳐야 한다. ‘농림수산식품과학기술위원회’의 법적인 기반을 마련하였고, ‘국가과학기술위원회’에는 농식품부 장관을 포함하여 관계 중앙행정기관장이 참석함으로써 사실상 의결기구의 역할을 기대할 수 있게 되었다.

동법 제7조에 ‘농림수산식품기술기획평가원’ 설립이 명시되어 농림기술관리센터의 설립 기반이 마련되었다. 현재 농림기술관리센터가 농림수산식품부 농림기술개발사업의 기획, 관리, 평가를 수행하고 있어 ‘농림수산식품기술기획평가원’으로 지정될 것으로 예상된다. 이외에도 주요 조항으로 생산부터 소비까지 현장에서 필요로 하는 기술개발을 위한 현장수요 조사(제9조), 연구개발 성과의 민간·농어업에 대한 신속한 이전에 관한 기술개발 성과의 이전 촉진(제

13조), 기술개발 기관에 대해 기술 개발 역량 및 개발체계의 진단을 통한 개발체계 개선(제14조)이 있다.

「농림수산식품과학기술육성법」 제정을 포함한 향후 농업연구개발 보급체계 개혁은 중장기에 걸쳐 단계적으로 시행되어야 한다. 우선 ‘농림수산식품과학기술위원회’의 실질적인 조정능력을 강화해 나가고, ‘농림수산식품기술기획평가원’은 기존 농림기술관리센터의 영역 내에서 연구관리, 기획, 평가 부문의 전문성을 강화해 나간다. 점차적으로 「농림수산식품과학기술육성법」 제14조에 나와 있는 연구기관 진단 및 개선을 통해 농진청, 산림청에서 시행하는 연구사업에 대한 포괄적인 기획, 평가를 해 나가도록 한다.

3.2. 미래·수요지향적 R&D 개발

3.2.1. 미래지향적 기술개발

미래의 고부가가치 기술 및 우리 농업의 생존과 직결되는 R&D분야에 대한 대응전략을 강화해 나간다. 최근 신제품·신기능성 물질 등 생물산업이 새롭게 부상함에 따라 신규농업시장 및 영역이 확대되어 가는 추세이다. 종자시장 개방에 대비하기 위해 신제품육성 관련 기술개발을 적극 추진해야 한다. 이를 위해 종자 및 신제품 육성·관리, 민간 육종가 현황조사 및 육성 등을 체계적으로 추진하기 위해 전담추진체계를 강화해 나가고, 원예작물, 특용작물 등 민간 참여가 활발한 분야에 대해서는 산·학·연 협동연구팀 및 민간육종가 등을 대상으로 집중 지원하도록 한다.

최근 수요가 급증하고 있거나 농업분야 등 연관산업에 응용가능성이 막대한 유망기술 분야를 적극 발굴, 추진해 나가야 한다. 천연물자원의 개발·보전·이용 등을 촉진하기 위한 천연물자원 기술개발을 범정부적인 협력을 통해 추진하고 농산물 및 식품유통, 소재분야 응용이 무한한 나노기술의 농업 접목을 위한 농림나노 응용 관련 기술개발을 추진해 나간다.

NT, BT, IT 등 첨단기술과의 융·복합화를 추진해 나간다. 예를 들어 빈혈, 혈전 치료용 신약소재, 형질전환 돼지 등의 생산기술을 개발하고, 가축전염병 등 농업 생존과 직결되는 재해 예방 및 방제 등을 위해 필요한 분야에 대해 장기적인 안목에서 지속적으로 기술개발 투자를 해 나간다. 그리고, 신재생 바이오에너지 기술개발, LED조명 농업 분야 활용 기술 등의 저탄소 녹색성장을 위한 R&D를 강화해 나간다.

한편, 산림생태계의 다양한 공익기능 및 국토재난 방지 기능 등을 고려할 때 농림 환경기술(Agro-ET) 분야는 미래유망기술 분야 중의 하나이다. 특히 교토의정서 발효 이후 유일한 탄소흡수원으로 취급되고 있는 ‘산림조성(조림)’ 분야는 삼림·임업분야의 원천기술이기에 중점개발 연구 분야로 취급할 필요가 있다. 또한, 농정 전환기에 맞는 품목과 분야의 선택 및 집중이 필요하다. 경쟁력 확보 가능성이 높은 국산 콩, 인삼 등의 품목을 선정하여 품종육성, 파종, 수확, 선별, 유통, 판매에 이르는 전 과정의 자동화, 생력화 및 수출지원 시스템을 강화해 나간다.

3.2.2. 수요지향적 기술개발

현장의 기술수요 조사를 정기적으로 시행할 필요가 있다. 현장의 요구를 기술개발에 보다 적극적으로 반영하기 위해 도 농업기술원의 기술개발 능력을 제고하고 관련 지원제도를 강화해 나가야 한다.

민간의 기술개발역량을 활용할 수 있는 실용화연구와 관련해서는 다양한 연구주체가 참여할 수 있도록 제도를 개편하여 필요한 기술을 직접 개발하거나 사업화를 목적으로 한 기술개발을 추진하여야 한다. 이 경우 정부는 공식적인 책임을 지고 민간에서 할 수 있는 부분이 있으면 위탁(Outsourcing)이나 보조금(Grant, Subsidy)을 통하여 연구를 수행하도록 하고, 정부는 연구가 필요한 분야를 발굴하고 그 우선순위를 정하는 등의 관리기능을 수행한다. 민간연구기관 등 다양한 연구주체의 연구역량을 최대한 활용하기 위해 공개경쟁을 통해 민간참여가 가능한 사업의 예산비중을 지속적으로 확대해 나갈 필요가 있다.

성공적인 민간 연구수요 반영 사례 (1)

고창군복분자클러스터는 현재 연구전담팀 및 평가지원단의 구성으로 고품질 및 다양한 복분자 제품개발을 위한 산·학·연 공동연구개발 시스템을 구축하였다. 고창군은 농업인 또는 민간의 기술개발 요구나 창의적인 발상을 연구용역 발주에 반영하기 위해 아이디어를 제시한 민간인이 직접 연구용역을 발주함으로써 연구용역의 구체성과 연구 결과의 내실화를 도모하고 있다. 2006년 신활력사업으로 선정된 ‘복분자웰빙가공제품 및 신제품개발연구’의 세부연구과제 공모를 관내 가공업체 및 기술수요자가 대학 및 연구기관을 선정하여 연구제안서를 제출하는 방식으로 실시하였다. 선정위원회도 모두 외부전문위원으로 선정하여 공정성을 기하였다. 8개 과제가 선정되어 2007년 연구사업을 종료하였고, 현재 특허출원과 기술 이전이 진행되고 있다.

성공적인 민간 연구수요 반영사례 (2)

최근 들어 고유가 등 연료비의 상승으로 생산비 대부분이 연료비에 해당하는 원예농가들이 큰 어려움을 겪고 있다. 농촌진흥청은 지열을 이용한 히트펌프를 2007년 개발하여 현장실증을 마치고 현재는 지식경제부 신재생에너지 보급사업의 지원을 받아 시설원예 농가에 보급하고 있다. 장차 시설원예 난방재배 면적의 10%(1,300ha)에 이 시설이 보급되면 연간 1,400억 원의 경영비 절감과 석유에너지 대체로 CO₂ 배출 26% 감소효과가 기대된다.

3.3. 개발기술 성과 확산체계 개선

3.3.1. 영농현장 보급

(가) 대학의 전문인력 활용

연구 결과의 현장적용을 촉진하기 위해 농과계 대학교수를 적극 활용하도록 한다. 현재 농과계 대학교수의 전문성을 현장에 보급 및 활용하기 위해 도입된 특화사업겸임연구관 제도(2004년부터 시행)의 운영실태 및 성과를 분석하여 확대 또는 보완하여 추진하도록 한다. 특화사업겸임연구관은 양돈, 인삼, 과수 등 주요 품목별로 생산자 조직화를 유도하고, 이들 조직에 대해 일정기간 현장 기술 보급·확산에 전념토록 하는 방안을 모색하고 적극적인 현장활동을 유도하기 위해 소요경비의 일부를 차등 지원하는 등 인센티브제도를 강화해 나가도록 한다.

기술연구 및 보급·확산을 주 업무로 하는 미국식 기술확산교수제도(Extension Tutor)의 도입도 검토할 필요가 있다. 현행 특화사업겸임연구관은 본업(교수 등)을 별도로 보유하면서 기술지도 등을 부수적으로 수행함으로써, 연구 및 지도에 한계가 있다는 지적이 있다.

기술확산교수(Extension Tutor)는 농학계 대학 교수 중 현장지도를 전담(또는 겸임)하는 교수를 선발하여 활용하는 제도로서 이와 유사한 국내 사례가 양돈 분야에 한 가지 있다. 1991년부터 진주산업대 등 50명의 교수가 연구회원이 되어 전국의 130여 농가에 대한 현장교육 및 지도를 실시함으로써 7,000여명 교육, 38건의 기술보급 및 이전, 35건의 특허출원 등 양돈산업 발전에 기여하였다. 미국의 경우 농대 중심으로 출발한 주립대학(Land Grant University)마다 기술확산을 위한 연구소(Extension)와 담당연구교수제를 운영하고 있다. UC Davis에서는 환경원예학과 교수들을 활용하여 포도농장, 화훼류의 양액재배농가를 돕고 있고 매릴랜드 주립대학에서는 양계, 하우스 종묘, 낙농, 곡물, 채소·과일, 양돈, 축산 등에 관한 기술이전을 하고 있는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다.

(나) 지자체 관련기관 활용

지방의 농업관련 연구·지도기관들을 지역별 특화연구 및 지역혁신 거점기관으로 강화하고 네트워크 체계를 확립해 나간다. 도 농업기술원은 현재의 기

술지도·보급 기능은 유지하되, 지역별 특화연구거점기능을 강화하고, 수요자 중심·양방향 기술컨설팅 역할을 강화하여야 한다. 특히 지자체가 주도가 되어 도 농업기술원을 지역농업클러스터의 한 축인 지역별 특화연구기관으로 중점 육성토록 유도하고, 지역 대학(기술확산교수) 및 품목별 생산자단체 등과 협력하여 연구과제를 발굴, 추진한다. 혁신역량 및 의지를 갖춘 지역 특화연구기관들이 국가연구개발사업에 적극 참여하도록 하고 지역 내의 기술혁신 주체들의 결집과 기술역량 및 인적·물적 자원을 네트워킹 함으로써 지역 특화연구 거점기관의 역할을 강화해 나가도록 한다.

도 농업기술원의 지역특화연구거점 및 컨설팅기능 강화에 의한 성공사례로 도내 시설원예를 통해 파프리카 유통사업단 등을 운영하면서 일본 등지에 수출하는 등 활발한 활동을 전개하고 있는 경상남도를 들 수 있다. 충청남도의 경우는 충남농업테크노파크를 운영하면서 벤처농업을 육성하고 있고, 백합시험장 등의 운영을 통하여 특화작목 육성에 기여하고 있다.

시·군 농업기술센터는 기술혁신 역량 및 의지, 전문성 등이 각 지역별·기관별로 편차가 크므로 차별화된 지원을 더욱 확대하는 방안을 강구해야 한다. 일부 농업기술센터는 기능조정을 통해 시·군의 지역혁신전략과 연계된 사업을 추진하는 방안도 검토하도록 한다.

대학개발기술 성과 확산 사례

경북대학교 연구팀은 저농약 고효율 사과생산을 위한 병 방제 체계를 개발하여, 필요한 농약 살포 횟수를 획기적으로 줄이는 것이 가능해졌다. 현재 청송, 영주, 봉화, 영천의 영농조합법인과 사과사업단에서 기술이 실용화되었고, 지금까지 240회의 기술교육을 통해 4천명 이상의 농업인에게 기술을 보급했다.

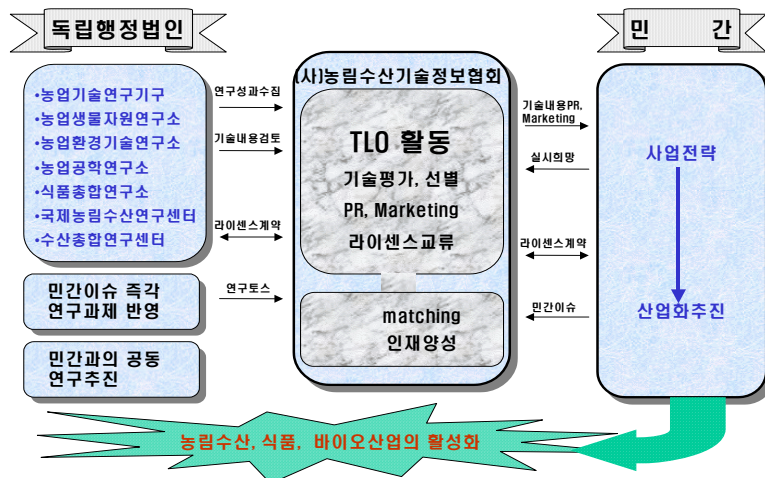
전국적으로 이 기술이 보급되는 경우 농약사용 절감 효과가 1,000억원에 이를 것으로 추산되며, 껍질째 먹을 수 있는 안전한 사과의 보급으로 식품안전에 대한 소비자 수요에도 적절히 대응하였다는 평가를 받고 있다.

3.3.2. 개발기술의 사업화 개선방안

기술실용화 촉진을 위한 사업화연구개발 지원을 확대해 나간다. 대학·연구기관 등이 개발·보유한 기초 및 응용기술의 사업화를 촉진하기 위해 기술이전·사업화연구개발 프로그램을 도입할 필요가 있다. 기술이전 전담부서의 설치·운영을 확대하는 한편, 기술이전·사업화를 위한 별도의 프로그램을 신설하여 지원을 확대하도록 하고, 기술사업화 예산을 농림 R&D 예산대비 5% 수준까지 단계적으로 확대하는 방안을 검토한다. 영국의 경우 순수한 기술개발이 아니라 개발된 기술의 원활한 보급을 위해 매년 5000~7000만 파운드가 넘는 정부예산을 사용하는데 이 규모가 정부 총 연구개발 예산의 25% 정도에 해당한다는 점에 유의할 필요가 있다(농림기술관리센터, 2006).

기술이전·사업화와 관련하여 선진국에서는 다양한 기술이전 전담조직과 매개체조직(연구기관내 TLO부서, 기술이전기업) 등이 활성화되어 있는데, 일본의 경우 사업화지원 등을 위한 기술이전 전담기관(Technology Licensing Organization, TLO)을 설치 운영 중에 있다.

그림 9-5. 일본의 기술이전 전담기관의 역할



자료: 농림수산물기술회의 사무국, 일본의 기술이전 전담기관(TLO), 2004.

또한, 이전·실용화 대상기술 및 미활용기술에 대해 연구성과 평가체계를 구축하여 사업화될 수 있도록 지원할 필요가 있다. 이를 위해서는 개발기술의 성과평가를 발표회 및 전시회 등을 통해 공개적으로 실시하는 등 수요자에게 바로 이전 및 활용될 수 있게 하는 제도 등을 도입한다. 발표회 및 전시회를 기술 개발자와 수요자간 만남의 장으로 활용하고, 연구관리 전담기관의 중개 하에 기술이전 상담 및 현장 계약체결을 지원한다. 장기적 미활용기술은 농림기술 사이버시장 등을 통해 상시 전시 및 이전 상담하도록 한다. 미국의 경우 미활용기술을 정부가 회수하여 다른 업체에 이전하는 제도(Match in System)를 운영하고 있는데 이 또한 참고할 필요가 있다.

3.4. 인력강화

3.4.1. 기술개발 전문인력

농업인력육성사업 등으로 양성된 인력 중 일정한 자격과 역량을 갖춘 기술인력들의 R&D 참여를 유도하도록 한다. 이러한 R&D 참여를 통해 차별화된 기술을 습득하도록 함으로써 해당 기술을 활용하여 성공적인 현장적용 및 경영이 가능하도록 지원해 나가도록 하고, 신규기술인력이 R&D 사업에 참여할 경우 가점을 부여하는 등의 인센티브제, 농업벤처기업 인턴제 등의 지원프로그램을 강화해 나간다.

농림업분야의 자생적 민간 신제품 육종가 및 경영체 지원을 위한 R&D 지원 프로그램을 개발하고, 현재 일부품목을 중심으로 활발한 활동을 하고 있는 민간 신제품 육종가에 대한 기술개발 자금지원, 정보제공, 교육, 장비지원 등을 강화하도록 한다.

생물, 생화학, 메카트로닉스, 미생물 등 범농학계 신진 연구인력의 농업분야 유인을 위한 학제간 협력 지원을 강화해 나가고, 이를 위해 범 농학계의 학제간 협력으로 R&D 사업에 참여할 경우 가점 부여 등 인센티브제 도입을 검토한다.

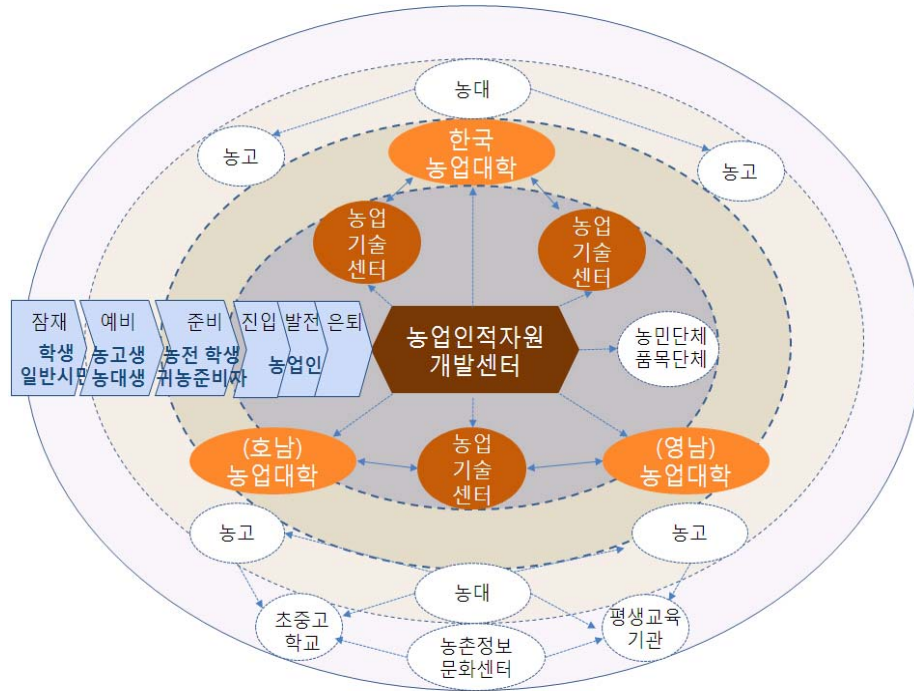
그리고, 농식품부문 각계 전문가의 인적 네트워크를 구축하고 이의 활용을 강화해 나간다. 이를 위하여 현장 및 연구에서 퇴직한 기술 인력 등을 분야별로 구분하여 On/Off-Line 네트워크를 구축하고, 농업현장 실무·실습 및 현장적용 등을 위한 교육프로그램을 운영하며, 현장교육 전문가로 인적 네트워크를 활용하도록 한다. 한국과학재단이 신진 연구자 연수지원사업에 은퇴인력을 기술고문으로 활용할 경우 인건비의 50% 지원하여 경험 많은 은퇴인력 활용을 권장하고 있는 사례를 참고할 필요가 있다.

3.4.2. 농업인 기술습득 역량 강화와 신규농업인 확충

농업인의 평생학습 욕구를 충족시키고 기술습득의 역량을 강화하기 위해 농업인의 성장단계를 잠재단계(학생, 일반시민) → 예비단계(농고, 농대생) → 준비단계(농전학생, 귀농준비자) → 신규진입 → 성장발전 → 은퇴단계로 구분하고 각 단계별 수요에 대응한 차별화된 교육을 실시해 나간다. 이를 통해 신규농업인 확보, 신규농업인 실패감소, 농업인의 농림기술 개발·수용을 위한 농업인 질적 능력 제고를 도모한다. 농업기술센터, 농업전문대학, 농과대학, 농업인단체, 품목단체, 지역특성화교육단체 등으로 분산되어 있는 농업교육 역량을 농업인적자원개발센터(신규), 거점 농업전문대학, 농업기술센터에 집중하여 교육의 전문성을 높일 필요가 있다.

현재의 한국농업대학 외에 같은 위상의 농업전문대학을 2~3개의 주요 거점(중부, 호남, 영남)에 설립하여 취농 준비 단계 교육을 강화해 나가고, 이를 지역의 거점 실습 센터로 활용하도록 한다. ‘농업인적자원개발센터’를 신규로 설립하여 지속적으로 농업인 교육의 방향을 유지하고, 농업인 교육기관의 부족한 전문성을 지원하며 이들의 구심점 역할을 수행하도록 한다. 그밖에 농촌정보문화센터, 한국농촌경제연구원 등의 전문성을 활용하여 농업교육과 관련한 역할을 부여하고 친환경 농업 교육, 해외 연수 등 기존에 해오던 민간 위탁 교육은 농업인적자원개발센터에서 관리하도록 한다.

그림 9-6. 농업교육체계 모형



농과대학들이 대학의 설립목적에 맞게 전문적 농업인력을 배출하기 위해서는 생명공학(BT), 정보공학(IT)을 강조하는 ‘학문 중심의 학제’와는 별도로 현재 운영 중인 ‘영농정착교육과정’을 정규과정화 하여 ‘영농 중심의 학제’를 운영할 필요가 있다. 기초학문, 이론, 실험 중심의 기존 프로그램과 차별적으로 현장의 문제해결과 실습 중심으로 교육을 하여 전문농업인 또는 현장 중심의 농업 컨설턴트를 육성해 나간다. 학문 중심의 학제를 전공하던 학생의 전과를 통해 신규농업인의 저변을 확대하고 농대졸업생의 낮은 취업률 문제를 해결할 수 있다.⁶⁰ 또한 영농 중심의 학제 졸업생 중 일부는 추가교육을 통해 현장 기술이전 전문가나 기술개발의 전문인력으로 육성해 나가도록 한다.

⁶⁰ 매년 4,000명 정도의 농대졸업생이 취업을 하지 못하고 있다(마상진, 2008).

제 10 장

저탄소 녹색성장

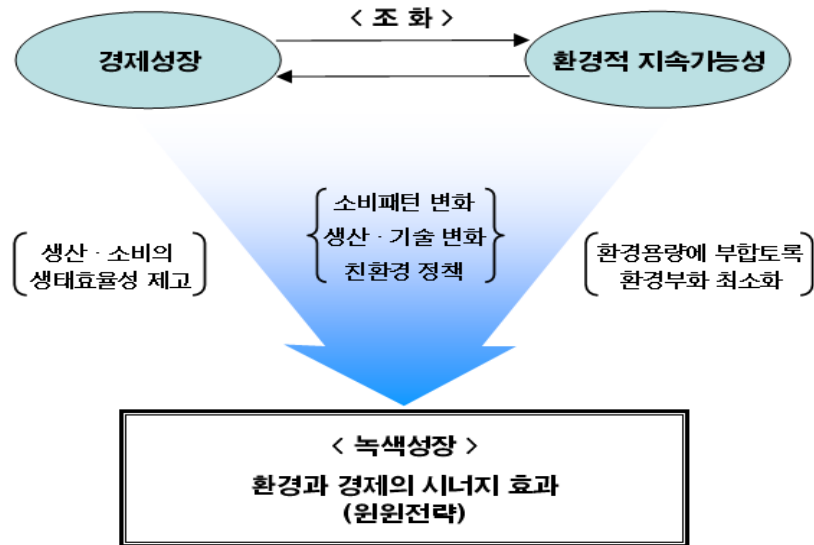
1. 개요

1.1. 녹색성장의 의미

최근 지구온난화가 심화되고 자원·환경위기에 직면하여 기후변화 및 자원·환경위기에 대한 선제적 대응을 통한 미래경쟁력을 확보하고 위기를 기회로 전환하는 새로운 국가발전의 패러다임으로 ‘저탄소 녹색성장(Low Carbon-Green Growth)’이 제시되었다. 녹색성장은 지속가능한 발전의 추상성을 보완하는 새로운 개념이다. 녹색성장은 환경적으로 지속가능한 경제성장을 의미하는 것으로 지속가능한 성장(경제성·환경성·사회성)의 개념적 추상성 및 광범위성을 보완하기 위해 도출된 개념이다. 즉, 녹색성장은 생태적·경제적 건전성 확보를 통해 국민의 삶의 질을 높이는 ‘질적 성장’으로 볼 수 있다. 정부는 녹색성장을 “환경오염과 온실가스를 최소화하면서도 신성장동력과 일자리를 창출하는 경제성장”으로 규정하고 있다(국무총리실, 2008). 이와 같이 녹색성장은 여러 측면에 다르게 규정될 수 있어 동태적이고 살아있는 개념으로 볼 수 있고, 새로운 문명과 새로운 변화의 질서를 수용하는 복합적이고도 열린개념

(Open-Ended Concept)으로 이해될 수 있다. 이런 맥락에서 녹색성장은 향후에 많은 논의를 거치게 되면서 지속적으로 발전하는 개념으로 볼 수 있다.⁶¹ 녹색성장의 작동원리는 성장패턴과 경제구조의 일대 전환을 통해 환경과 경제성장간의 악순환구조를 선순환 구조로 전환하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 녹색성장은 생산과정에서 녹색자본(녹색기술, 녹색지식)을 투입하여 환경오염을 줄이고 자연자본(에너지, 환경자원)을 확충하여 생산력을 지속적으로 제고시킨다. 따라서 녹색성장이 이루어지면 생산·기술 및 소비패턴 변화와 환경친화적인 정책을 통해 환경용량에 부합하고 생산·소비측면의 경제적 효율성과 환경성을 동시에 고려하는 생태적 효율성이 향상된다<그림 10-1>.

그림 10-1. 환경과 경제의 조화를 지향하는 녹색성장 달성 체계



녹색성장은 저탄소사회 실현 및 녹색산업화를 통해 지속적인 경제성장을 구현하고자 하는 정책기조와 사회가치관을 내포하고 있다. 녹색성장의 실현을 위

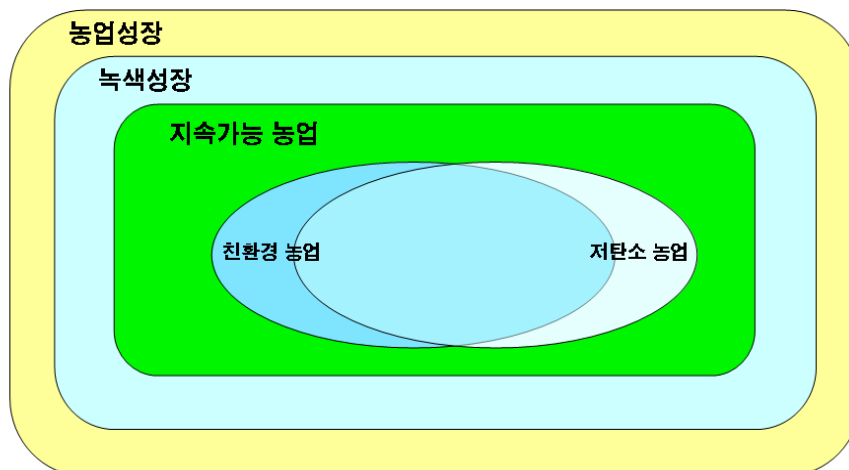
⁶¹ ‘녹색성장’ 용어는 이코노미스트지(2000년 1월 27일)에서 최초로 언급되어 학술적인 측면 보다는 저널에서 제시된 용어로 볼 수 있다. 이후 2005 UNESCAP 환경과 개발 장관회의에서 녹색성장에 관한 심층적인 논의가 이루어졌으며 다보스 포럼을 통해 널리 사용되기 시작하였다.

해서는 상당한 경제적 비용과 노력이 수반되어야 하며, 특히 편리함을 추구해 온 기존의 생활방식을 탈피해야 한다. 그러므로 녹색성장 목표 달성을 위해서는 경제적 유인책, 녹색기술 개발·보급, 관련주체의 이해와 협력이 관건이며 발상의 전환과 신속한 대응이 필요하다.

1.2. 농업부문 녹색성장의 개념과 추진 현황

농업 부문의 녹색성장은 지속가능농업(Sustainable Agriculture)보다 포괄적인 개념으로 농업생태계의 환경용량을 고려하여 환경적으로 건전하고, 경제적으로 수익성이 보장되는 성장으로 이해될 수 있다. 농업부문의 녹색성장은 지역별·수계별 환경용량을 고려하여 재배기술과 농법전환, 환경친화적 저탄소 농업을 통한 성장을 의미한다. 녹색성장의 목표 달성을 위해서는 친환경농업과 저탄소농업 확대 등 지속가능한 농업체제로의 전환과 환경친화적 농업·농촌 기반정비 등을 통해 이루어질 수 있다. 따라서 농업부문의 녹색성장은 지속가능농업보다 포괄적인 개념으로 볼 수 있다<그림 10-2>.

그림 10-2. 농업부문 녹색성장의 개념적 위치



농업 부문의 녹색성장 추진 현황을 보면 대표적으로 친환경농업 육성을 들 수 있다. 친환경농업육성에 대해서는 이 장에서 보다 상세하게 다루게 된다. 친환경농업은 2000년 이후 매년 연평균 70%의 급성장세를 이루며 추진되어 왔다. 이러한 적극적인 친환경농업 육성정책에 힘입어 농업부문에서 친환경농업이 차지하는 비중(2008년 기준)은 약 10.5%인 것으로 나타났다. 다음으로 농업부문에서 에너지 절감기술을 활용하는 사례를 들 수 있다. 예를 들면 시설농업에서 보온시설과 장비(온풍기)의 활용과 관련하여 지열(지열히트펌프)·공기열(공기식 히트펌프)·태양열을 활용하는 기술이 보급되고 있다. 또한 최근 광과장 조절에 의해 작물생육을 촉진하는 인공광(Light Emitting Diode, LED) 기술의 적용을 들 수 있다. 또한 최근 활발하게 이루어지고 있는 농업부문의 바이오매스 활용사례로 바이오연료작물(유채, 고구마 등)을 활용한 바이오디젤 생산을 들 수 있다. 이밖에도 체험마을·농촌테마공원 등 농산어촌생태관광의 확대를 들 수 있다.

농림수산식품부는 농업부문 녹색성장을 체계적이고 효과적으로 추진하기 위해 2008년 11월 ‘미래전략팀’을 설치하여 녹색성장 관련 업무를 총괄하고 있다. 또한 농축산·수산·산림 및 식품분야에 걸친 각계각층의 의견수렴과 녹색성장 정책의 조정과 이행사항에 대한 점검 등을 효과적으로 추진하기 위해 ‘농식품분야 녹색성장 대책협의회’를 구성하여 운영하고 있다.

2. 현황 및 문제점

2.1. 추진체제와 실적

우선 농업부문 녹색성장의 중심축으로 추진되어 온 친환경농업의 실태를 살펴보기로 한다. 우리나라의 친환경농업은 1990년대 초반까지 주로 민간위주로 추진되어 왔다. 1993년 UR타결 이후 안전한 고품질 농산물 생산을 통한 질적

경쟁력 향상에 정책적 관심이 높아지면서 1994년말 농림수산부에 ‘환경농업과’가 설치되었고, 1996년에 「21세기를 향한 농림환경정책」이 수립되었다. 1997년에 친환경농업 육성을 위한 제도적 기반 구축을 위해 「환경농업육성법」이 만들어졌고, 1999년부터 친환경농업 실천농가 확대를 위해 친환경농업 직접지불제도가 시행되었다.

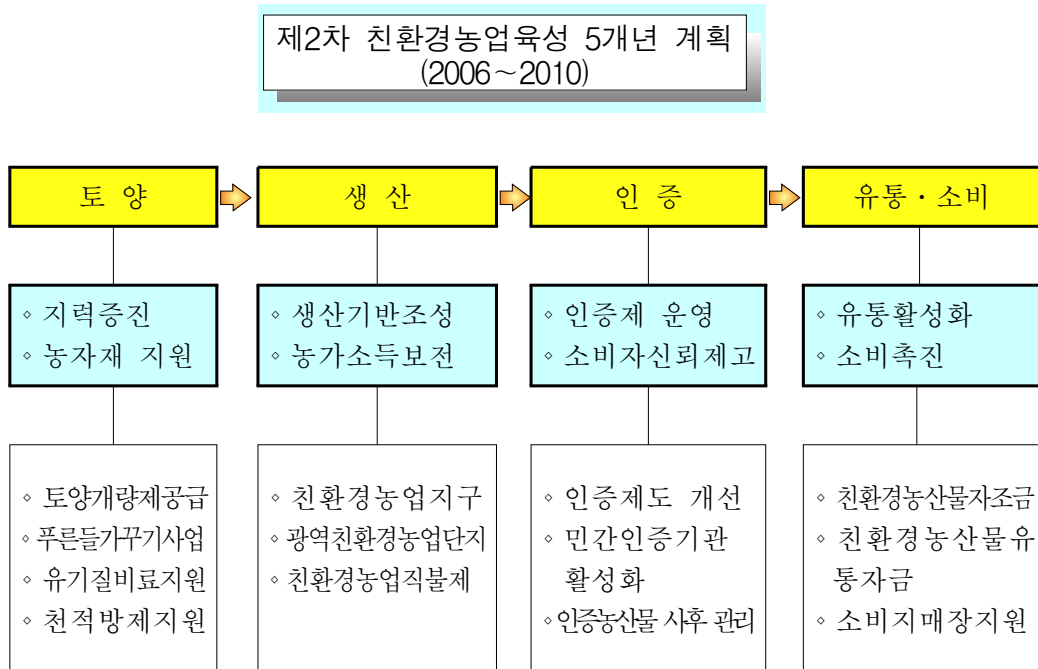
「친환경농업육성법」에 따라 5년 단위로 친환경농업 발전을 위한 정책목표 설정과 기본계획을 수립하여 추진해오고 있다. 2000년에 제1차 「친환경농업육성 5개년 계획(2001~2005)」이 수립되어 화학비료와 농약의 사용량 감축, 친환경농업 실천기반 확대, 친환경농산물 유통활성화, 친환경농업기술 개발 및 보급 확대 등 주요 핵심과제로 추진되었다. 친환경농업육성을 위한 주요 정책사업으로 상수원 보호구역 등 친환경농업 실천이 필요한 지역을 중심으로 친환경농업 실천지구를 조성하고 시설 및 장비를 지원하는 친환경농업지구조성사업이 추진되었다.

2005년의 제2차 「친환경농업육성 5개년 계획(2006~2010)」은 기본방향으로 농업과 환경의 조화를 통한 자원순환형 농업의 정착, 고품질 안전 농식품 공급으로 국민의 삶의 질 향상, 친환경농업을 통한 국내 농산물의 경쟁력 향상, 친환경농업 실천농가의 소득 증대와 수익성 유지, 농업 환경자원의 환경친화적 관리로 국토환경보전 기여 등 다섯 가지로 제시하고 있다. 또한 정책목표는 목표 연도인 2010년 농약 및 화학비료 사용량을 1999~2003년간 5개년 평균치의 30%를 절감하고 친환경농산물의 생산 비중을 전체 농산물의 10%로 확대하는 것으로 설정하고 있다. 이와 같은 정책목표 달성을 위해 생산·유통·소비·제도 부문 등으로 나누어 각 부문별로 다양한 실행 프로그램이 추진되고 있다<그림 10-3>.

제2차 「친환경농업육성 5개년 계획」의 핵심프로그램을 보면 친환경농업육성에서 가장 기본이 되는 토양관리 프로그램으로 토양개량제공급, 푸른들가꾸기사업, 유기질비료지원, 천적활용 원예작물 해충방제사업 등을 들 수 있다. 생산기반조성과 친환경농업 실천농가 소득보전 등 생산 측면의 주요 프로그램으로는 친환경농업지구조성사업, 광역친환경농업단지조성사업, 친환경농업직불제 등을 들 수 있다. 소비자신뢰도 제고를 위한 프로그램으로 친환경농산물 인

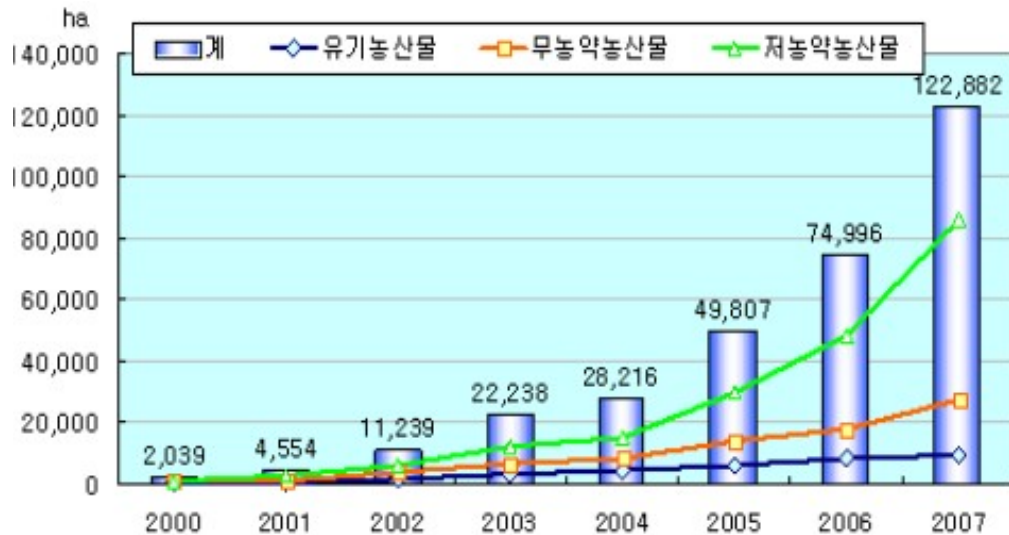
증제도와 민간인증기관 활성화, 친환경인증농산물 사후관리 등을 들 수 있다. 친환경농산물 유통활성화와 소비 촉진 등 유통·소비 측면의 주요 프로그램으로는 친환경농산물자조금제도, 친환경농산물 유통자금지원, 소비지매장지원 등을 들 수 있다.

그림 10-3. 제2차 친환경농업육성 5개년 계획의 추진체계



「친환경농업육성 5개년 계획」에 따른 적극적인 육성정책이 추진되면서 친환경농산물 인증농가는 1990년대 후반 이후 큰 폭으로 증가하였다. 친환경농업 실천면적은 2000년 2,039ha에 불과하였으나, 2007년 12만 2,882ha로 매년 79.6% 증가하였다. 친환경농업 실천면적은 전체 농경지면적의 6.8% 정도를 차지하고 있다. 친환경농산물 인증 유형별로 보면 2000년 유기재배 14.5%, 무농약 43%, 저농약 42.5%를 차지했으나, 2007년에는 유기재배 6.0%, 무농약 24.9%, 저농약 69.1%로 유기재배 면적 비중은 상대적으로 줄어든 반면 저농약 재배 면적이 크게 증가한 것으로 나타났다<그림 10-4>.

그림 10-4. 친환경농산물 인증면적 추이



2.2. 예산체제

저탄소 녹색성장의 대표적인 정책으로 친환경농업 육성사업에 투입되는 재원은 크게 예산과 기금으로 이루어져 있다. 2008년 친환경농업육성사업의 예산규모는 3,355억원으로 전년대비 66.5% 증가하였고, 이중 예산 부문이 2,834억원으로 84.5%를 차지하고, 기금부문이 521억원으로 15.5%를 차지한다. 친환경농업육성을 위한 예산사업으로 친환경비료지원사업이 1,735억원으로 친환경농업 전체예산의 51.7%를 차지하고, 토양개량제지원사업이 403억원으로 12%, 친환경농업기반구축사업은 330억원으로 9.8%, 친환경농업직접지불사업이 263억원으로 7.8%를 차지한다. 친환경농업육성을 위한 주요 기금사업으로 친환경농산물직거래매취사업 400억원, 친환경농산물산지유통활성화사업 60억원이 투입되었다<표 10-1>.

2009년부터 친환경농업 부문의 예산체제에 있어서 토양개량제지원과 유기질비료 지원사업을 일반회계 친환경비료지원사업으로 통합된다. 또한 친환경농업지구조성사업, 광역친환경농업단지, 친환경농업소비촉진사업은 친환경농업기반구축사업으로 통합되어 운영된다.

표 10-1. 친환경농업육성사업 예산

단위: 백만원

분야	사업명 ¹⁾	2007	2008	2009
예 산	친환경농업 직접지불(농특)	17,546	26,305	42,309
	친환경농업기반구축(농특)	24,500	33,000	14,650
	- 지구조성	8,000	12,000	8,800
	- 광역단지	16,500	21,000	5,500
	- 소비촉진	-	-	350
	생물학적병해충방제(농특)	3,750	4,480	4,490
	폐비닐 수거지원(농특,균특)	3,000 (제주39)	3,595 (제주649)	2,679 (제주649)
	토양개량제 지원(농특,균특)	40,073 (제주1,179)	40,354 (제주1,239)	- (제주1,739)
	친환경비료지원(일반)	87,323	173,545	185,200
	친환경농산물 인증활성화(농특)	-	960	1,440
	친환경농업인 교육훈련(농특)	400	500	500(잠정)
	친환경농산물 학교급식 홍보(농특)	-	200	250
	친환경농산물종합물류센터건립(농특)	-	-	843
	녹비작물 종자대지원(농특)	-	-	13,471
	친환경농산물판매장설치(균특)	-	500	500
친환경농산물인증시스템개선(균특)	-	-	4,000	
소 계(A)	176,592	283,439	270,332	
기 금	친환경농산물산지유통활성화(농안)	5,000	6,000	4,800
	친환경농산물소비지유통활성화(농안)	-	2,400	2,400
	친환경농산물직거래매취(농안)	20,000	40,000	36,000
	친환경농산물자조금(농안)	810	707	1,000
	친환경농업연구센터(FTA)	-	3,000	6,700
소 계(B)	25,810	52,107	46,900	
합 계(A+B)	201,502	335,546	317,232	

주: 1) 사업명에서 ()에 제시된 일반은 일반회계, 농특은 농어촌구조개선특별회계, 균특은 국가균형발전특별회계, 농안은 농산물가격안정기금을 의미함.

자료: 농림수산물식품부 친환경농업팀, 2009.

2.3. 정책사례분석

2.3.1. 토양개량사업

농업의 지속적인 생산을 위해서는 농경지 토양자원의 유지와 개량이 요구된다. 한국의 토양은 모암 자체가 산성이며, 상당한 화학비료에 의존하여 농작물을 재배함으로써 토양산성화가 심화되고 있다. 토양개량사업은 산성 토양 개량 및 유효규산 함량이 낮은 농경지에 토양개량제(석회, 규산)를 투입하여 토양을 개량하고, 지력을 유지·보전하여 친환경농업 실천기반 조성을 목적으로 하고 있다. 이 사업은 「농지법」 제20조(토양의 개량·보전)와 동법 시행령 제24조(토양의 개량·보전을 위한 사업의 시행)를 근거로 1960년대부터 추진되어 오고 있다. 친환경농업의 중요성이 강조되면서 토양개량제 지원사업은 1997년부터 100% 보조사업으로 이루어지고 있고, 살포도 지역농협 주관 하에 공동으로 실시토록 하고 있다. 2007년도 토양개량제 보조지원사업에 약 400억원을 지원하여 규산 294천톤, 석회 253천톤을 공급하였다.

토양개량제보조사업은 친환경농업정책 프로그램 가운데 가장 오래 추진되어 왔고 또한 앞으로도 상당한 기간 동안 지속될 것으로 전망된다. 그러므로 토양개량사업의 효과적인 추진을 위해서는 공급방안 개선, 토양개량제 살포 전·후에 대한 모니터링체계 구축을 통한 개량효과 측정 등이 모색되어야 한다. 토양개량제보조사업은 친환경농업 인프라구축에 매우 중요한 요소이므로 토양개량제 이용 폭의 확대, 가축분뇨자원의 토양개량제의 이용 가능성 검토, 농업인이 스스로 토양문제를 인식할 수 있도록 교육 및 홍보의 강화 등 관련정책 프로그램과 유기적인 연계가 이루어져 정책효과를 극대화할 수 있는 방안 마련이 필요한 것으로 판단된다.

2.3.2. 친환경농업 지구조성 및 광역단지조성사업

친환경농업 지구조성사업은 상수원보호구역 또는 상수원 주변의 친환경농업 실천이 가능한 지역을 중심으로 마을단위 여러 농가들(10농가 10ha 이상)의 친환경농업 실천에 필요한 시설과 장비 등의 구입을 지원하는 프로그램이다. 사업규모와 여건에 따라 지원 단가는 개소당 2~10억원에 달한다. 1995년부터 도입되어 2008년까지 948개 단지가 조성되었고, 지원금액은 3,111억원에 달하고, 2009년도에는 43개 지구에 약 220억원이 지원되었다.

친환경농업 확산을 위해 환경 민감지역을 중심으로 축산과 경종을 연계한 광역 친환경농업단지조성사업이 2006년도부터 추진되었다. 이 사업은 친환경농자재 생산시설과 친환경농축산물 생산·유통 시설비 지원, 경종-축산 순환자원화센터와 교육·관광 등의 기반시설을 지원하는 프로그램이다. 사업대상 지역은 1,000ha 내외의 광역지역으로 단지당 사업비는 100억원으로 2006년부터 2016년까지 총 140개 단지를 육성하는 프로그램이다. 광역친환경농업조성 단지는 2006년에 3개 단지와 2007년 6개 단지 등 총 9개 단지가 선정되어 사업이 추진되었으며, 2009년도에는 11개 단지가 선정되어 추진되고 있다.

친환경농업지구조성사업의 경우 지구단위 친환경농업 육성에 상당한 기여를 한 것으로 평가된다. 특히 친환경농업 지구조성사업을 통해 개별농가 차원이 아니고 지역단위 또는 지구단위 광역범위에서 친환경농업이 실천됨으로써 농업부문 환경보전 차원에서 크게 기여한 사업으로 평가되고 있다. 그러나 친환경농업지구조성사업 추진에 있어서 추진에 있어서 사업자가 지구조성사업을 위해 선택할 수 있는 시설과 장비의 제약, 사업추진 관련기관 간 의견수렴 부족 등은 문제점으로 지적되고 있다. 또한 친환경농업지구조성지역은 양적으로 크게 확대되었으나 대상지역에서 사업이 종료된 이후에도 계속 친환경농업이 확대될 수 있도록 지속적인 사후관리가 이루어져야 할 것이다.

2.3.3. 친환경농업직접지불제

친환경농업 실천농가의 초기 소득감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 농업·농촌 환경 보전과 고품질 친환경농산물 생산을 적극적으로 유도하기 위해 1999년부터 친환경농업 직접지불제를 도입하여 추진해오고 있다. 직불금 지급은 「친환경농업육성법」에 따라 친환경농산물 인증을 받은 농업인을 대상으로 3년간(3회) 지급한다. 직불금은 인증단계 및 논·밭 여부에 따라 차등화하여 지급되고 있다. 2008년도 ha당 친환경농업 직불금 지원단가는 밭의 경우 유기재배 794천원, 무농약재배 674천원, 저농약재배 524천원이다. 또한 논외의 경우 ha당 지급단가는 유기재배 392천원, 무농약재배 307천원, 저농약재배 217천원이다. 2007년 친환경농업직접지불제 지원면적은 45,434ha이고 지원액은 약 175억 원에 달한다.

친환경농업직접지불제와 관련 친환경농업의 실천에 따른 이행기간과 환경보전에 대한 효과를 고려하여 단계별 직불의 차등화와 일정수준의 직불금은 지속적으로 지급하는 방식으로의 전환에 대한 검토가 이루어져야 한다. 현행 친환경농업직접지불제는 친환경농업 실천 농업인에게 소득 감소분 보전과 환경친화적인 농업환경자원 관리에 대한 보상책으로 직불금을 3년간 한시적으로 지불하고 있다. 그러나 관행농법에서 유기농법으로의 전환기간은 품목 및 기술수준에 따라 다르나 대략 5년 정도 소요되므로 지급방식을 5년차를 기준으로 인증종류별·품목별로 직불금을 차별화하고 5년차 이상의 경우도 일정액의 직불금을 지급하는 방안에 대한 적극적인 검토가 필요하다.




2.3.4. 친환경농산물 인증제도

친환경농산물은 환경을 보전하고 소비자에게 보다 안전한 농산물을 공급하기 위해 농약과 화학비료 및 사료첨가제 등 화학적 농자재를 전혀 사용하지 않거나 최소량만을 사용하여 생산한 농산물을 말한다. 친환경농산물 인증제도

는 소비자가 친환경농산물의 안전성을 신뢰할 수 있도록 전문인증기관이 엄격한 기준으로 선별·검사하여 정부가 그 안전성을 인증해 주는 제도이다. 인증기준은 농산물의 경우 경영관리, 재배포장·용수·종자, 재배방법, 생산물의 품질관리가 이루어지고, 축산물의 경우는 사육장 및 사육조건, 자급사료 기반, 가축의 출처 및 입식, 사료 및 영양관리, 동물 복지 및 질병관리, 품질관리 등이다. 인증단계는 농산물의 경우 유기, 무농약, 저농약 등 세 단계로 이루어지고, 축산물은 유기와 무항생제 등 두 단계로 이루어지고 있다<표 10-2>.

친환경농산물 인증은 국가기관 인증과 민간기관 인증을 병행 실시하고 있는데 국가기관 인증은 국립농산물품질관리원이 담당하고 민간기관 인증은 2008년말 현재 (사)흙살림, (사)한국유기농업협회, (사)정농회 등 49개 기관이 지정되어 친환경인증을 담당하고 있다.

표 10-2. 친환경농산물의 인증기준과 인증마크

종류	인증기준	인증마크
유기농산물	<ul style="list-style-type: none"> 유기합성농약과 화학비료를 사용하지 않고 재배 (전환기간: 다년생 작물은 3년, 그 외 작물은 2년) 유기축산물은 유기농산물 인증기준에 맞게 재배, 생산된 「유기사료」를 급여하면서 인증기준을 지켜 생산한 축산물 	
무농약(무항생제)농산물	<ul style="list-style-type: none"> 유기합성농약은 사용하지 않고, 화학비료는 권장 시비량의 1/3 이내 사용 무항생제축산물은 항생, 항균제 등이 첨가되지 않은 「일반사료」를 급여하면서 인증 기준을 지켜 생산한 축산물 	
저농약농산물	<ul style="list-style-type: none"> 화학비료는 권장시비량의 1/2 이내 사용하고 농약 살포횟수는 '농약안전사용기준'의 1/2 이하, 사용시기는 안전사용기준 시기의 2배수 적용 <ul style="list-style-type: none"> 제초제는 사용하지 않아야 함 잔류농약: 식품의약품안전청장이 고시한 '농산물의 농약잔류 허용기준'의 1/2 이하 	

자료: 국립농산물품질관리원, 2008.

2.3.5. 친환경축사 및 가축분뇨처리시설지원사업

축산환경 악화 시 생산성 향상은 물론 안전성 확보에도 어려움이 따른다. 가축 사육 환경 개선을 통해 국내 축산물에 대한 소비자의 불신을 해소하고 환경과 조화되는 친환경축산 기반을 구축하기 위해 친환경축사설치 시범사업이 도입되었다. 이 사업의 목적은 친환경축사 시설 설치비를 지원하여 쾌적한 축산환경 조성 과 주변 환경과 조화된 친환경축사 모델을 보급하기 위함이다. 친환경축사 모델의 요건은 축사시설, 환경, 입지 및 운영시스템에 관한 세부기준이 설정되어 있다.

사업 지원대상자는 현재 사육하고 있는 가축 사육시설을 이전하여 주변 환경 과 조화된 친환경축사시설을 설치하고자 희망하는 축산농가 또는 농업법인으로 종돈·종계장, 전업규모 양돈농가, 전업규모 낙농가 등을 대상으로 하고 있다. 개소당 사업비 지원규모를 보면 축사 지원단가의 경우 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 지원단가는 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.

가축분뇨처리시설지원사업은 가축분뇨의 퇴비화·액비화 등 자원화를 통해 수질오염 방지 및 생활환경의 보전 등 환경친화적 축산업의 육성을 정책 목표로 설정하고 있다. 사업대상지역은 4대강(한강·낙동강·영산강·금강) 유역의 특정지역 및 새만금지역, 축산업경쟁력강화사업 지원지구, 축산단지조성 및 축산계열화사업 지역, 지방자치단체에서 축산분뇨 처리 및 수질개선을 위하여 필요하다고 인정하는 축산분뇨 처리대책 지역, 나환자 정착촌 지역 등으로 설정하고 있다. 사업 대상자는 시설유형에 따라 단독시설의 경우 “오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률”에 의하여 가축분뇨 처리시설을 설치해야 할 축산농가, 가축분뇨 처리시설을 2000년 12월 말 이전에 설치한 농가 중 노후시설·기계설비 보완 대상 농가, 4대강 유역의 특정 지역과 새만금지역에 위치한

축산농가 등이 해당된다. 공동시설의 경우는 축산단지, 축산계열 사업주체(소·돼지·닭), 영농조합법인, 농업회사법인, 「농협법」에 의하여 설립된 지역축협조합, 「오분법」 제35조 규정에 의거 축산폐수의 수집·운반 영업허가를 받은 전문 처리업체(지역 농·축협, 영농조합법인, 농업회사법인 등), 2000년 12월 말 이전에 설치한 공동시설 중 노후시설·기계설비 보완대상 시설, ‘축분퇴비유통센터(공동퇴비장)’로 지정된 지역 농·축협 등이 해당된다.

축분뇨처리시설지원사업은 1991년부터 시작되어 2003년까지 「오분법」 상 규제대상(신고대상 및 허가대상 규모) 농가에게 축산분뇨 처리 설치자금으로 지원된 규모는 9,645억원(76,233개소)에 달한다. 2004년에는 1,904개소에 395억원, 2005년에 1,500개소, 2006년에는 1,500개소에 341억원이 투입되었다.

축산분뇨처리시설 지원사업을 통해 가축 분뇨를 자원화(퇴비화 또는 액비화)하는 방법으로 처리함으로써 친환경 축산의 가능성에 대한 양축가의 인식 전환에 상당한 기여한 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. 그러나 가축분뇨처리지원사업의 경우 지역단위(군 또는 읍면)의 축분퇴비와 액비의 수급을 조절할 수 있는 경종농가와 양축농가의 연계체제 구축이 미흡한 것으로 판단된다. 양축농가와 경종농가의 유기적인 연계 시스템 구축을 목표로 설치된 ‘축분비료유통센터’는 정책의 효과성이 부족하고 또한 운영주체의 역할이 확실히 정립되지 않아 전반적으로 잘 운영되지 못하는 것으로 평가된다. 그동안 가축분뇨처리를 위해 상당한 정책자금이 투입되었음에도 불구하고 지역 내 축분 퇴비와 액비의 수급 불균형을 해소할 수 있는 양축농가와 경종농가의 연계 체계가 잘 구축되지 않아 가시적인 성과 달성은 미흡한 것으로 판단된다.

3. 비전과 전략

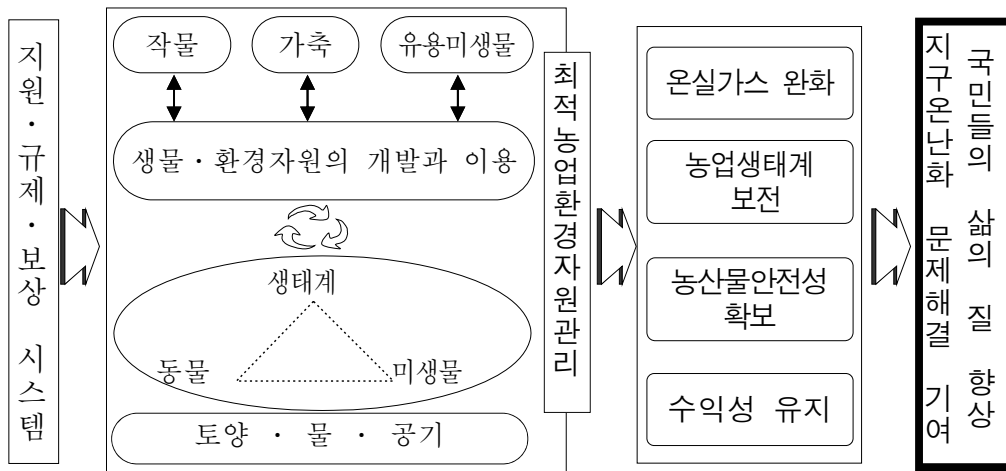
3.1. 기본방향과 추진방법

3.1.1. 기본방향

기존의 관행적 농업성장으로부터 ‘저탄소 녹색성장’ 체제로 전환하기 위해서는 비전과 구체적인 추진목표 설정이 필요하다. 비전은 농업과 환경과의 조화를 통해 온실가스를 완화하고 농업생태계 환경을 개선함으로써 지구온난화 문제 해결에 기여하고 국민(현세대와 미래세대 포함)들의 삶의 질 향상으로 설정하였다<그림 10-5>.

농업부문의 저탄소 녹색성장을 추진하기 위한 전략수립의 기본방향은 ‘감축(Reduced) ↔ 재활용(Recycled) ↔ 재사용(Reuse)’의 3R을 기초로 한 자원순환형 농업시스템을 정착시키도록 해야 한다. 농축산물 생산 측면에서 최대에서 최적으로 전환해야 한다. 즉 최대생산을 통한 생산성 증대 중심에서 지역적 농업환경과 온실가스 배출·흡수 여건 등을 고려하여 최적생산 체제로 전환토록 해야 한다. 농업부문 온실가스 완화와 환경 질 개선을 위해 지원·규제·보상의 정책수단을 활용하여 농업정책과 환경정책의 통합·조정 등 적절한 정책결합(policy mix)이 이루어지도록 해야 한다. ‘저탄소 녹색성장’을 추진함에 있어 충분한 정보제공과 교육·홍보 등을 통해 관련주체의 인식, 공감대 형성, 적절한 역할분담이 이루어지도록 해야 한다.

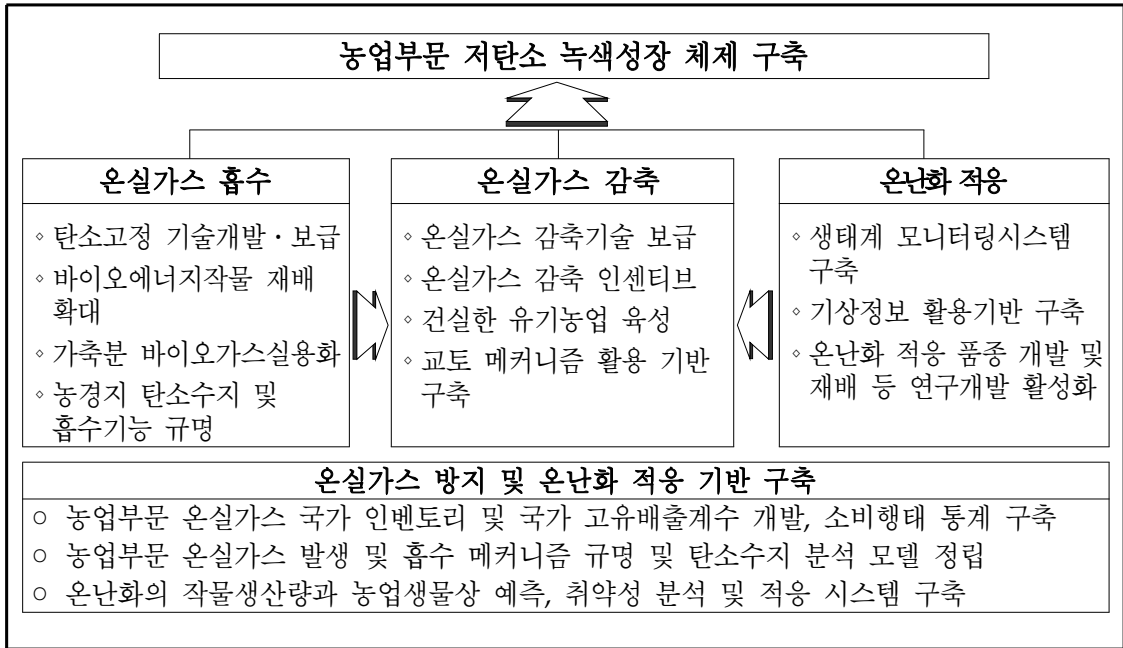
그림 10-5. 농업 부문 저탄소 녹색성장의 비전과 목표



3.1.2. 추진방법

온실가스 의무 감축과 관련하여 저탄소 녹색성장의 농업시스템을 구축하기 위해서는 상당한 기간이 소요되므로 실천전략은 2030년을 목표 연도로 시스템 구축을 위한 기반구축단계, 활용단계, 정착단계 등 3단계로 나누어 단계적으로 추진한다. 기반구축단계(2009~2012년)에서는 온실가스 감축관련 친환경농업 육성 정책 추진, 신재생에너지 생산기반 구축, 교토메커니즘 활용 시범사업 등을 추진한다. 온실가스 흡수 부문에서는 토양유기탄소 역할 규명, 농경지의 유기탄소 저장량을 추정하고, 적응단계에서는 농산물 생산성 및 생물상 예측 개발, 온난화 적응품종 개발 등을 추진한다. 활용단계(2013~2018년)에서는 온실가스 배출량 D/B 개발, 온실가스 저감기술의 보급 확대, 교토메커니즘 활용 확대, 흡수기능 제고를 위한 인센티브 프로그램 적용 등이 이루어지도록 해야 하며, 마지막 정착단계(2019~2030년)는 환경친화적 저탄소 농업생산시스템 구축과 관련 온실가스 저감, 온실가스 흡수, 온난화적응 등 각 분야 프로그램의 최적의 정책적 결합을 추진한다.

표 10-3. 농업부문 저탄소 녹색성장 추진 로드맵



< 정책추진 로드맵 >

	기반구축 단계(2009~2012년)	활용 단계 (2013~2018년)	정착 단계 (2019~2030년)
온실가스 감축	◦ 친환경농업육성 확대 ◦ 신재생에너지 생산 및 보급 확대 ◦ 보조금 및 지원사업화대 ◦ 배출권거래제 및 CDM 시범사업 추진	◦ 온실가스 배출 D/B 구축 ◦ 지역별 맞춤형 기술 개발 및 보급 ◦ 배출권거래제 정착	◦ 온실가스 감축 정책 프로그램 보완 ◦ 저탄소농업시스템 구축 ◦ 온실가스 감축 BMP정착
온실가스 흡수	◦ 토양유기탄소 역할 규명 ◦ 유기탄소 축적량 추정 및 활용기반 구축	◦ 농경지 흡수기능 제고 인센티브 프로그램 활용 ◦ 흡수원 활용 제고 교육	◦ 온실가스 흡수기능 활용 ◦ 흡수기능 극대화 농업 시스템 구축
온난화 적응	◦ 생산성 예측 및 생물상 평가 모델 구축 ◦ 농업생태계 모니터링 시스템 구축 ◦ 온난화 대응 재배지 및 작물분포도 작성 ◦ 온난화 적응 종자개발	◦ 온난화 적응 매뉴얼 작성 및 보급 ◦ 기상정보활용 조기 경보시스템 구축 ◦ 온난화 적응품종 보급 ◦ 온난화 적응 정보제공 및 교육시스템 구축	◦ 온난화적응 시스템 구축 ◦ 온난화 활용 농업생산 시스템으로 전환 ◦ 작물형질전환 평가 시스템 구축

온실가스 감축-흡수-적응의 분야별 프로그램 추진을 통해 저탄소 녹색성장 체제가 구축될 수 있도록 단계별 로드맵을 작성할 필요가 있다. 온실가스 감축 부분의 경우 기반구축단계에서는 온실가스 저감기술 보급, 바이오에너지작물 재배, 배출권거래제와 CDM 시범사업 등을 추진한다. 활용단계에서는 온실가스 배출·흡수 모니터링, 지역별 맞춤형 기술개발 및 보급 확대, 바이오에너지 생산시스템 정착, 배출권거래제 정착 등이 이루어지며, 정착단계에서는 온실가스 관리프로그램 보완, 저탄소 녹색시스템 구축 등의 사업이 이루어져야 한다. 온실가스 흡수부분의 경우 기반구축단계에서는 토양유기탄소 역할 규명과 유기탄소 축적량 추정 및 활용기반을 구축해야 한다. 활용단계에서는 저탄소 직불제 도입, 정착단계에서는 온실가스 완화와 흡수 기능을 극대화하는 농업시스템을 구축해야 한다. 온실가스 적응부분의 경우 기반구축단계에서는 농산물 생산성 예측과 생물상 평가모델 구축, 생태계 모니터링 시스템 구축, 온난화 적응 품종개발이 이루어져야 한다. 활용단계에서는 적응 매뉴얼 작성·보급, 조기경보시스템 구축, 온난화 적응 품종보급, 교육시스템 등이 구축되어야 한다.

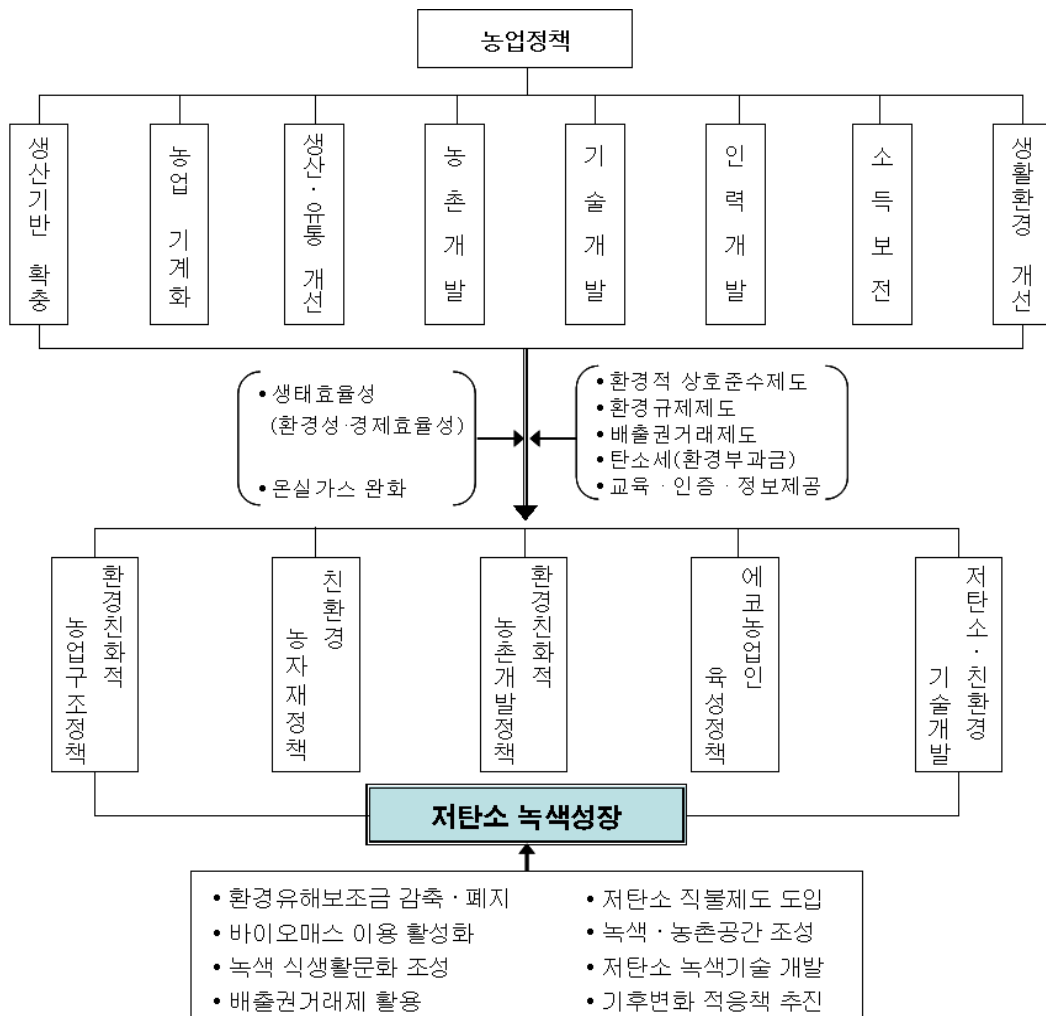
기존의 “고투입-고성장” 위주 농업생산성 증대 정책에서는 농업성장과 온실가스 배출 증가, 양분수지 악화 등 환경부하를 가중시킨다. 농업발전이 지속됨에 따라 농업환경자원 이용량이 증가하고 농산물 생산 및 소비과정에서 이산화탄소 등 오염물질의 배출도 동반 증가한다.

녹색성장은 온실가스를 줄이거나 흡수하는 저탄소 친환경농업시스템 체제로의 패러다임 전환을 통해 농업활동과 환경과의 조화를 추구한다. 저탄소 녹색성장 체제로의 전환을 위해서는 현행 친환경농업 육성 정책프로그램 이행만으로는 한계가 있으며, 농정체제 전반에 대한 재편이 필요하다.

농업자원이용의 효율성을 최대화하고 환경오염을 최소화하는 생태효율성 증대를 위해서는 현재 추진되고 있는 전업농·정예인력육성 등 농업구조정책, 농업생산기반정책, 농산물유통정책, 농가소득·경영안정정책, 축산정책, 농촌 개발정책 등 농정 전반의 프로그램에 대한 환경성 평가를 통해 저탄소정책과의 통합·조정방안 마련이 필요하다<그림 10-6>.

농업정책과 환경정책을 통합하기 위해 환경적 상호준수의 대표적인 프로그램인 저탄소농업직불제의 도입을 추진해야 한다. 농업부문의 자발적인 온실가스 감축을 유도하기 위해 여러 가지 방식의 저탄소농업을 실천하는 경우 모니터링을 통해 메뉴방식의 직불제 등 적절한 인센티브를 지급하는 저탄소농업직불제를 도입하여 농업인들이 저탄소 녹색성장에 적극적으로 참여하도록 유도할 수 있다.

그림 10-6. 녹색성장을 위한 농업정책과 환경정책의 통합



3.2. 핵심정책 추진과제

3.2.1. 친환경농업 및 연관산업 육성

(가) 친환경농업 생산 및 유통기반 확충

친환경농업 발전을 위한 궁극적인 정책목표는 ‘농업과 환경과의 조화’로 농업부문의 환경부하를 최소화함으로써 지속가능한 농업을 정착시키는데 있다. 친환경농업은 농업생태계의 건전한 유지·보전을 위하여 지역단위 물질균형을 기초로 화학비료와 농약 등 화학적 농자재의 사용을 최대한 줄이고 각종 농축산부산물의 재활용을 통해 자원화함으로써 환경부하를 최소화하면서 안전한 농산물을 지속적으로 생산하는 농업으로 규정할 수 있다. 건실하게 친환경농업이 발전하기 위해서는 친환경농업 생산기반 및 유통기반이 확충될 수 있는 실행프로그램이 개발되어 추진되어야 한다.

첫째, 친환경농산물 생산과 유통기반을 확충하기 위해서는 우선 중소규모 친환경농업단지의 생산-유통을 통합화해야 한다. 정부는 1995년부터 친환경농업지구조성사업을 통해 마을단위의 소규모단지를 조성하여 왔다. 이들 소규모단지 가운데 친환경농업이 정착된 우수한 생산지구(법인, 작목반 등)를 중심으로 유통 통합화가 촉진될 수 있도록 친환경농자재 생산시설, 교육 등 지원 및 공동유통에 필요한 유통시설(예냉·선별·포장·저장 등)을 지원하는 프로그램이 마련되어야 한다. 2006년부터 1,000ha규모의 ‘광역친환경농업단지’를 시범조성하여 경종과 축산을 유기적으로 연계하는 자원순환형 친환경농업 정착을 위한 전진기지로 활용하도록 해야 한다.⁶²

⁶² 자원순환형농업은 농축산물의 생산과정에서 발생하는 부산물을 최대한 재활용하고 환경용량에서 수용할 수 있는 만큼의 폐기물을 농업계 외부로 배출함으로써 농업생태계에서 물질의 선순환이 이루어지는 농축산물 생산 활동을 의미한다(김창길 외, 2005a). 농림수산

둘째, 친환경농업이 정착되기 위한 기술적 요건으로 지역별 맞춤형 친환경 농업기술인 최적관리방안(Best Management Practice, BMP)을 개발하여 보급하도록 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 확대하기 위해 시범단지 조성 및 보급을 확대하고, 주요 지역별 경종농가·양축농가·농협 등이 협의체를 구성하여 축분퇴비 및 액비가 효과적으로 활용될 수 있도록 ‘지역순환농업지원센터(가칭)’의 설치에 대한 검토도 이루어져야 할 것이다.

셋째, 생산측면에서 친환경농업시스템이 제대로 운영되기 위해서는 생산된 친환경농산물이 시장에서 적절하게 차별화될 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 당초 계획대로 이루어질 수 있도록 사전적인 준비와 실효성 있는 방안이 마련되어 체계적으로 추진되어야 하고, 친환경농산물 소비활성화를 위한 자조금제도도 더욱 활성화되어야 할 것이다.

넷째, 2007년부터 추진하기로 농림부와 환경부 합동으로 발표된 ‘지역단위 양분총량제’가 실시될 수 있도록 보다 정책적 관심과 지원이 이루어져야 할 것이다.⁶³ 최근 OECD의 농업환경지표 개발에 관한 종합보고서에 따르면 우리나라가 회원국 가운데 농경지의 과잉질소 성분이 가장 높은 국가로 나타나 양분

식품부에서는 자연생태계의 물질순환에 초점을 맞추어 자연순환농업이란 용어를 쓰고 있으나 자연생태계와 농업생태계가 큰 차이가 있다는 점에서 부조화된 용어로 판단된다.

⁶³ 지역단위 양분총량제는 과학적 토대위에서 지역별 농경지의 양분 투입과 처리를 종합적으로 파악하여 지역의 환경용량 범위에서 수용할 수 있는 총량 수준으로 관리하기 위한 제도이다. 지역단위 양분총량제의 정책목표는 지역별 양분수지를 종합적으로 관리하여 궁극적으로 양분균형을 달성함으로써 농업부문의 환경부하를 최소화하는 친환경농업시스템을 구축하는데 있다(김창길 외, 2005a).

관리를 위한 특단의 조치가 필요한 것으로 제시되고 있다. 이러한 맥락에서 지역단위 양분총량제는 조속히 추진될 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

(나) 친환경농산물 인증제도 개선

친환경농산물 인증제도는 유기합성농약과 화학비료를 전혀 사용하지 않거나 권장량의 절반 이하로 감축하여 농업생산에 따른 환경오염을 줄이고 안전한 농산물 생산을 인증해 주는 제도이다. 친환경농산물 인증제도의 목적은 전문인증기관이 엄격한 기준을 적용한 검사 등을 통해 소비자에게 친환경농산물의 안전성에 대한 인증정보를 제공해 주기 위함이다. 특히 일반농산물이 친환경농산물로 허위 또는 둔갑 표시되지 않도록 친환경농업 실천농업인과 소비자를 보호하고 친환경농산물에 대한 신뢰도를 제고하기 위한 제도적 장치이다. 따라서 건설한 친환경농업 발전을 위해서는 생산된 친환경농산물을 확실히 신뢰할 수 있는 인증시스템 구축이 이루어져야 한다(신용광·황윤재, 2007). 현재 친환경농산물 인증기관은 앞에서 제시된바와 같이 국가기관인 국립농산물 품질관리원과 49개 민간인증기관에 의해 이루어지고 있다. 최근 증가하는 친환경농산물 인증 수요를 민간인증기관이 흡수하면서 일부 인증규정을 지키지 않는 부실 인증사례가 발생하고 있다.

정부는 2012년까지 친환경농산물 인증업무를 민간인증기관으로의 업무 이관을 발표한 바 있다. 민간인증기관의 수는 크게 늘어났으나 실제로 인증업무를 신뢰할 수 있을 정도로 확실하게 총괄할 수 있는 기관은 소수에 불과한 실정이다. 아직 우리나라 소비자의 대부분이 국가인증기관을 신뢰하고 있는 상태에서 민간인증기관으로의 업무 이관은 신중한 검토가 필요하다(김창길, 2007). 민간인증기관이 활성화되기 위해서는 적절한 지원 등을 통해 도별로 2~3개 정도의 상당한 규모의 거점 인증기관이 설립되어 운영될 수 있도록 적절한 대책이 마련되어야 한다. 또한 민간 인증기관의 심사원 확보와 인증실적, 인증업무 수행실적 운영현황에 대한 평가와 실시결과를 공개하고 평가결과에 따라 기관별로 인증활성화자금의 차등 지원 등 인센티브를 부여하도록 해야 한다.

(다) 친환경농자재산업 육성

건전한 농업환경을 유지하고 농업생산의 지속성을 추구하는 친환경농업의 핵심과제는 유기합성농약과 화학비료 사용량 감축에 있으므로 병해충 발생 억제, 양분공급 및 작물생육을 도와주는 친환경농자재의 역할은 지속적인 친환경농업 발전을 위해 중요하다. 친환경농자재는 저농약·무농약 및 유기농 재배 등 친환경농법 실천에 투입되는 자재를 의미한다. 화학물질인 유기합성농약이나 화학비료의 사용을 최소화하면서 병해충종합방제(Integrated Pest Management, IPM), 작물양분종합관리(Integrated Nutrients Management, INM), 천적과 생물학적 기술의 통합이용 등의 농업기술을 이용하고 윤작·간작 등 흙의 생명력 배양하는데 투입되는 농자재로 「친환경농업육성법 시행규칙(별표1)」에 구체적인 친환경농자재를 명시하고 있다. 현행 법규상 친환경농자재에 대하여 등록제나 인증제 등이 적용되지 않아 별도 등록하는 것은 없으며, 다만 약효가 있다고 판단되어 비료적 효능이나 농약적 효능을 표시하고자 할 경우에는 「농약 관리법」과 「비료관리법」에 따라 농약이나 비료로 등록한 후 유통이 가능하도록 하고 있다. 「친환경농업육성법령 개정」(2007년 3월 28일)을 통해 친환경유기농자재 목록공시제가 시행되고 있다.⁶⁴

친환경농자재는 유기질비료부문과 생물농약부문에 대별될 수 있고, 친환경농자재산업을 건실하게 육성시키기 위해서는 분야별 제도개선이 필요하다.

첫째, 유기질비료에 부산물비료가 통합될 수 있도록 비료공정규격의 개정이 필요하다. 현재 비료공정규격상 유기질 비료는 보통비료, 퇴비 등을 부산물비료로 구분되어 있다. 통상적으로 유기질비료에 부산물비료를 포함하고 있으나

⁶⁴ 친환경유기농자재 목록공시제란 시행된 친환경유기농자재 관리제도로서 효능과 성분함량 등을 보증하지 아니 하고, 당해 제품이 친환경 유기농산물 생산을 위해 사용할 수 있는 자재인지 여부만을 검토하여 그 결과를 공개하는 제도이다. 목록공시제는 자재 생산업체가 신청하는 제품에 대해 주성분·효능·방제가·유해물질 등에 대해 농촌진흥청이 1차 검토·분석 후 ‘환경농자재전문가협의회’에서 2차 검증을 통해 친환경농산물 생산에 가능하다고 판단되는 경우 개별 제품의 목록 등 세부정보를 공개하는 방식으로 추진되고 있다.

비료공정규격상 이원화로 혼란을 초래하고 있다. 유기질비료 지원사업에 부산 물비료를 포함시켜 지원되도록 하는 것이 바람직하다. 따라서 비료공정규격의 개정을 통해 유기질비료의 분류체계를 재정비해야 한다.

둘째, 불량 유기질비료에 대한 관리가 철저하게 이루어지도록 해야 한다. 유기질비료는 화학비료 대체 양분공급원으로 경종농가들의 수요가 크게 증가하고 있다. 최근 녹색기술의 발달로 유기질비료의 질적 개선과 고성능 축산분뇨 분해 미생물과 발효기술을 활용한 고성능 액비화기술이 실용화 단계에 있다. 이제는 유기질비료의 품질관리 강화를 위한 제도개선이 마련되어야 한다. 중밀도섬유판(Medium Density Fiberboard, MDF) 함유, 화학비료 혼입 유기질 비료 등 불량비료 제조와 유통이 근절될 수 있도록 제조-유통-사용 등 전단계 관리방식(Total Quality Management)으로 제도개선이 이루어져야 한다. 우선 비료제조업 등록을 위한 액비시설기준(분뇨저장조, 고액분리기, 발효조, 혼합조, 액비저장조 등)이 마련되어야 한다. 또한 화학비료 및 MDF 목재분 등 혼입을 사전에 차단하기 위해 원료수불대장 비치 의무화를 위한 관련 규정 신설이 필요하다.

셋째, 생물농약이 활성화될 수 있도록 적절한 지원과 관련분야 제도개선이 필요하다. 생물농약은 화학농약을 대체하는 핵심적인 친환경농자재의 하나로 지속적인 연구에 힘입어 제품개발이 많이 이루어지고 있다. 개발된 생물농약 제품의 성능과 안전성에 대한 친환경농업 실천농가들의 신뢰는 건전한 산업발전을 위해 매우 중요한 요소이다. 따라서 이미 개발된 식물·미생물에서 유래된 천연활성물질에 대한 안전성평가 비용을 지원하여 제품의 개발과 등록을 추진토록 하는 것이 바람직하다. 또한 생물농약산업을 육성시키기 위해서는 화학농약과 구별되도록 ‘친환경유기농자재’로 표시토록 하고 현재 유통 중인 유기농자재중 생물농약 효능 제품은 제조권내로 들어 올 수 있도록 생물농약 등록기준을 간소화할 필요가 있다.

넷째, 친환경농자재산업이 건실하게 발전하기 위해서는 검증된 유기농자재만 유통 및 사용될 수 있도록 사후관리를 강화하도록 해야 한다. 현재 유기농자재 목록공시제는 목록공시 기준만 있고 위반시 처벌 등 사후관리 기준이 미흡하다. 목록공시제가 시작된 이후 공시제에 포함된 품목은 2007년 70종에서

2008년에는 537종으로 급증하였다. 따라서 친환경유기농자재 목록공시제의 사후관리, 벌칙, 행정처분 등 체계적인 사후관리 근거를 마련해야 한다.

3.2.2. 저탄소 녹색기술의 개발 및 보급

(가) 에너지절감 녹색기술개발 및 보급

농업활동에서 온실가스를 완화(감축·흡수)하고 환경친화성을 증가시키는 녹색기술(Green Technology) 및 녹색산업을 새로운 동력으로 삼는 환경친화적 농업발전을 추구해야 한다. 농산물 생산에 있어 에코효율성을 제고할 뿐만 아니라, 생산된 제품의 소비시에도 에너지 사용을 줄이고 오염물질 및 폐기물의 배출을 최소화하는 녹색기술을 신성장 동력화해야 한다. 농업부문에서 온실가스 감축 및 흡수 확대와 관련 실용화 기술로 농경지 메탄 및 아산화질소 감축 기술, 토양 내 유기탄소 저장기술, 반추가축 장내발효개선 기술, 가축분뇨처리 시설개선, 바이오매스 활용 및 화석연료 사용량 감축 기술 등 여러 가지 녹색기술의 실용화가 요구된다<표 10-4>.

에너지절감을 위한 시설의 보온력 향상, 냉난방 설비의 열 이용효율 증진 기술이 개발되어야 한다. 시설구조 개선에 의한 보온력 향상기술이 개발되어 보급되는 경우 난방비의 60%정도를 절감할 수 있어 에너지 절감기술 개발은 매우 시급한 과제이다. 또한 냉난방 기계설비의 열 이용효율 증진기술 개발보급도 중요하다. 농업시설용 열 회수형 환기장치를 잘 활용하면 난방비의 50% 절감이 이루어질 수 있다. 또한 화석에너지를 대체할 수 있는 신재생에너지 기술개발이 활발하게 이루어지고 개발된 기술이 보급될 수 있도록 해야 한다. 화석연료의 사용없이 농업시설을 냉·난방할 수 있는 지열히트펌프시스템 개발과 고효율 연료·에너지 절감형 어구, 어선 및 장비 개발과 보급, 저비용 고효율 LED 집어등 개발, 저인망 어선의 추진기 개량 및 보급, 저항 감소형 경량화 어구개발은 수산업 현장에 즉시 적용될 수 있는 매우 중요한 현안과제이다. 이밖에도 친

환경 생분해성 어구 개발과 관련 지방족 폴리에스테르계 수지를 이용한 생분해성 어구 개발과 해저 생태계 보존형 끌어구 시스템 개발도 중요한 과제이다.

표 10-4. 농업부문의 온실가스 완화 녹색기술 목록

부문	저감 기술
농경지 메탄 및 아산화질소 배출량 감축	유기농법 및 친환경농법 확대
	영농방법 개선을 통한 화석연료 사용량 감축
휴경 농경지 초목 조성	휴경지 조림, 초지 조성
	휴경지 피복작물 재배
토양내유기탄소 저장	보전경운(홀경, 무경운), 윤작
	화학비료의 유기물 대체(작물잔사, 슬러지 활용 등)
	토양피복, 관개방법 개선(물관리 방법 개선)
반추가축 장내발효 개선	사료의 에너지 함량 및 소화효율 개선
	가축개량, 양질조사료 급여
	반추위 발효조정제(사료첨가제, 미생물제제 등) 투여
축산분뇨 처리시설 개선	슬러리의 호기처리시설 확대, 덮개설치
	메탄포집 및 자원화
바이오매스활용 및 화석연료 사용감축	바이오에너지 작물 재배를 통한 화석연료 대체
	바이오가스·바이오매스 자원화기술 확대
	짚겨 이용 발전

자료: 김창길 외, 「교토의정서 이해에 따른 농업부문 대응 전략」, 한국농촌경제연구원, p.42, 2007.

(나) 바이오매스 활용 기술개발 및 보급

국내에서 이용가능한 바이오매스 가용자원은 연간 2,285천toe(석유환산톤)으로서 2006년 전체에너지 소비량(2억3천만toe)의 0.9% 수준이다. 이 중 농림업 부문(임산자원, 농업부산물, 축산분뇨 등)이 전체 가용자원의 84.5%(1,930천toe)로 바이오매스 활용측면에서 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 따라서 농업 부문에서 바이오매스 이용 활성화를 주도할 수 있도록 보다 적극적이고 체계적인 대책 수립이 이루어져야 한다. 바이오매스 자원의 생산 및 이용 활성화를 위해서는 우선 바이오매스 자원 품종개발 및 생산확대, 지역별 에너지·자원화 시설 조성

및 산업 활용 등에 대한 포괄적 증장기 계획이 수립되어야 한다. 바이오매스의 생산 및 에너지·자원화를 위하여 지역별로 ‘바이오매스 종합활용센터’를 조성하여 운영하는 것이 바람직하다. 또한 가축분뇨의 퇴비화 시설 개선 및 처리효율 향상을 통한 보급 확대도 적극 추진되도록 해야 한다. 또한 목질계 바이오매스 이용 활성화 및 대량생산 기술 개발도 추진되어야 한다. 이를 위해서는 우선 펠릿, 우드칩 등 목질계 바이오 연료 표준화·규격화하고, 목질계 바이오매스를 대량으로 생산할 수 있는 품종 개발이 이루어져야 한다. 이밖에도 바이오매스용 해조류 발굴 및 바이오연료 생산기술이 개발되어야 하고, 바이오디젤의 원료인 유채 생산 확대로 원료 국산화율을 높이도록 해야 한다.

바이오매스 기술이 농촌현장에 직접적으로 적용될 수 있도록 바이오매스 타운 조성사업을 추진하는 것이 바람직하다. 바이오매스 타운은 지역 내에서 발생하는 농림수산물부산물과 음식물 쓰레기 등 바이오매스를 이용한 에너지화시설과 가축분뇨 퇴·액비화 등 자원화시설을 설치하여 운용하도록 하는 것이다.

3.2.3. 탄소흡수형 정책개발

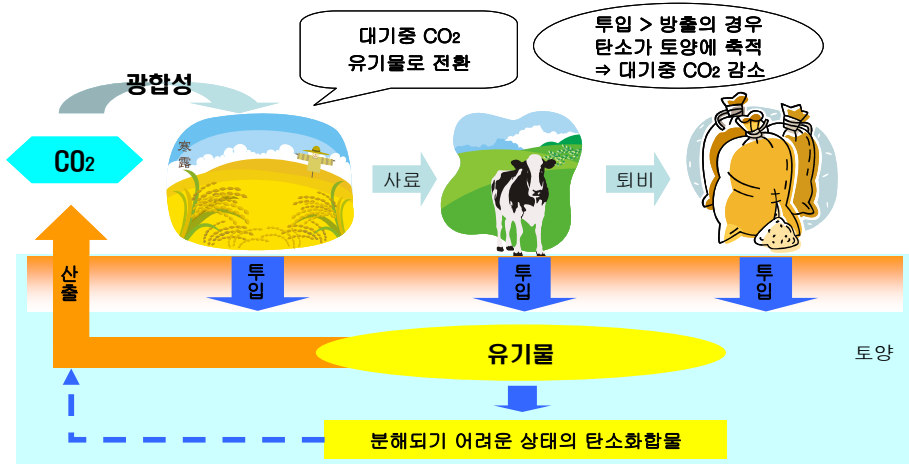
(가) 농경지 토양의 탄소흡수기능 강화

농경지 토양은 퇴비 및 유기질 비료사용, 적절한 토양관리를 통해 탄소저장이 가능하여 온실가스 흡수원 역할을 한다<그림 10-7>. 따라서 농경지토양의 온실가스 흡수원 기능을 향상시키고 건강한 생태보전에 기여하도록 해야 한다.

농경지 토양의 탄소저장을 위한 토양관리와 보유량에 대한 정기적인 모니터링이 필요하다. 농경지 토양을 온실가스 흡수원으로 활용하는 전략을 추진한 사례들이 있다. 미국, 일본, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등 주요 국가는 향후 Post-Kyoto 협상의 전략으로 활용하려 한다. 미국 시카고 기후변화시장의 배출권거래에서 농경지 토양의 흡수원거래가 50%(2007년 기준)를 차지하고 있다. 또한, 호주(뉴질랜드 포함)는 배출권거래제에 농경지토양 흡수원을 포함시키는 제도적 기

반을 2008년까지 구축하고 2010년부터 본격적인 거래를 추진할 계획을 가지고 있다.

그림 10-7. 농경지의 이산화탄소 흡수·배출



(나) 탄소흡수 기반조성

유희토지 조립, 도시숲 조성 및 숲가꾸기를 통한 탄소흡수원 확대 방안이 모색되어야 한다. 새로운 탄소흡수원 확보를 위해서는 새만금 간척지, 행정복합도시 등 대규모 토지이용계획시 녹지공간 조성을 통해 신규 탄소흡수원 조성이 이루어져야 한다. 또한 탄소최적화 산림경영 및 탄소흡수 능력이 우수한 수종이 개발되어 보급되도록 해야 한다.

자연 친화적 산지관리를 통해 탄소 흡수원 유지되도록 해야 한다. 자연친화적 산지이용을 위해 산지전용 허가 검토규정을 ‘산지전용 타당성 검토제’로 일원화해야 한다. 산지전용 허가의 객관적 검토와 효과적 심사를 위해 제한지역·행위제한·허가기준 검토를 ‘산지전용 타당성 검토제’로 일원화하는 것이 바람직하다. 효과적인 탄소흡수원 관리차원에서 산지를 이용하기 위해서는 전국 차원의 계획적 산지관리를 위한 「중·장기 산지관리 종합계획」 수립 및 산

림관리정보시스템이 구축되도록 해야 한다.

3.2.4. 기후변화협약 대응

(가) 교토메커니즘 프로그램 활용

농업부문에서 CDM사업을 추진하는 것은 다음 몇 가지 점에서 그 중요성을 갖는다. 국내 농업분야의 CDM사업 활용은 초기단계에 있으나, 해외사례를 참고로 가능한 사업 아이템을 발굴하면 온실가스 감축은 물론 녹색성장에 크게 기여할 것이다. 국제적으로 공인된 가축분뇨의 바이오가스 플랜트와 농산부산물을 이용한 바이오에너지 사업 등을 통한 청정개발체제(CDM) 사업을 적극 검토할 필요가 있다. 국내 농업부문 CDM사업 활성화를 위해서는 축분처리시설 활용 메탄 감축, 바이오매스와 바이오 연료 활용 등 온실가스 감축 잠재력이 높은 사업에 대한 타당성 평가 작업이 필요하다.

농업부문 온실가스 감축분을 비농업부문과 거래할 수 있는 배출권거래제 도입 방안을 검토해야 한다. 배출권거래제는 교토의정서 이행수단으로 EU, 영국, 캐나다, 덴마크, 일본 등에서 본사업 또는 시범사업으로 추진하고 있다. 국가마다 할당된 감축량 의무달성을 위해 자국의 기업별, 부문별로 배출량을 할당하고 기업들은 할당된 온실가스 감축의무를 이행하지 못할 경우 타 부문에서 구입이 가능하다. 시장 지향적 방식의 새로운 정책 하에서 환경크레딧 시장에 농업인의 참여를 장려하기 위해 프로그램 개발이 필요하다.

(나) 기후변화관련 협상 적극 참여

온실가스 배출원단위의 국내농업 여건 반영을 위한 기후변화 국제협상에 적극 참여해야 한다. 온실가스 배출통계 작성 시 국가 고유의 배출계수(Tier 2)를 적용할 수 있으나, 우리나라는 농축산 부문의 경우 대부분 IPCC의 고정배출계수(Tier 1)를 이용하여 온실가스 배출량을 산정하고 있다. 일본은 국가고유배출

계수를 활용함으로써 합리적인 농업부문 온실가스 배출량을 산정하고 있다. 미국, 일본, 캐나다 등 선진국은 국가고유배출계수를 개발하여 적용하고 있으며 최근에는 불확실성을 최소화하는 연구에 집중하여 농업부문에서의 온실가스 배출량 저감에 기여하고 있다.

기후변화 대응 관련 국내협상전략을 개발하여야 한다. 농업부문이 국내 온실가스 감축에 기여하는 부분에 대해 상응하는 대가를 받기 위해 국내 기후변화 관련 협상에 적극 참여하여야 한다. 온실가스 의무감축이 이루어지는 경우 산업 부문별 감축할당과 감축수단 선택 등과 관련하여 상당한 논의가 이루어질 것이므로 적극적인 참여와 협상전략 모색이 필요하다.

(다) 기후변화 관련 농업부문 통합관리시스템 구축

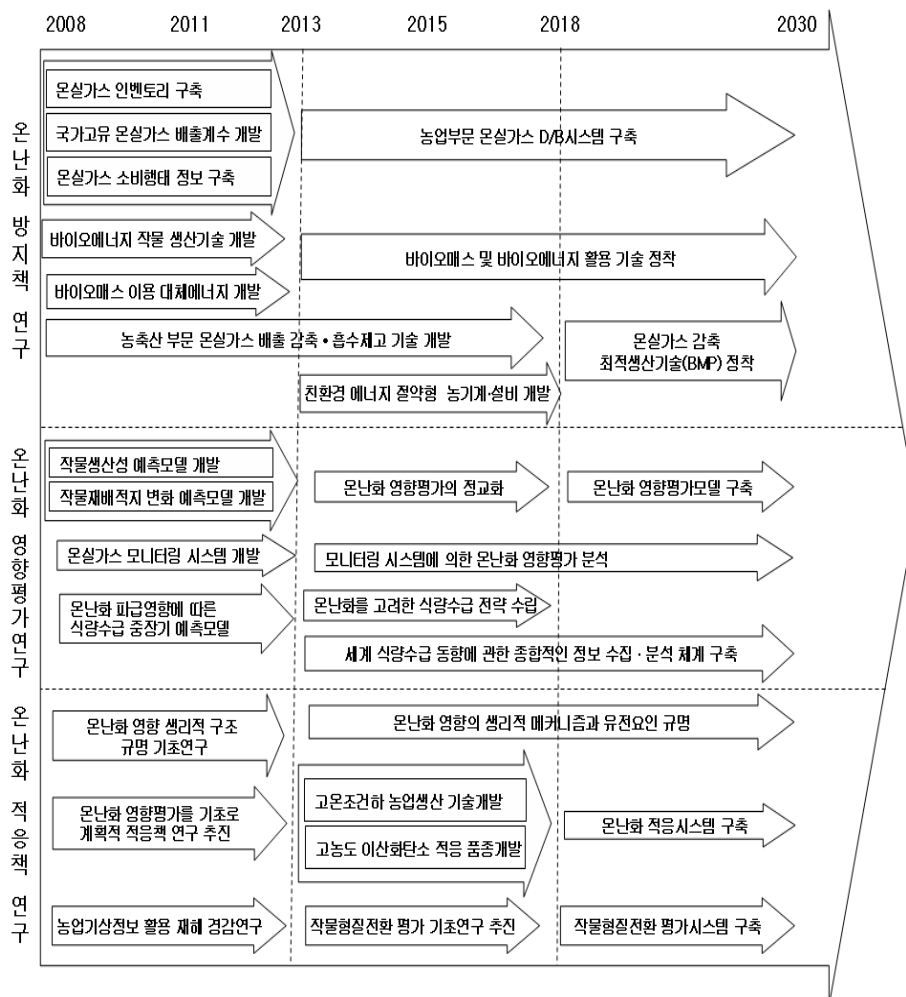
온실가스 의무감축 이행에 대비하여 농업부문의 온실가스 저감기술에 대한 DB 구축, 신기술 관리, 개발기술 모니터링 등 관련 업무의 종합적 수행을 위해 ‘통합관리시스템(Ag-Environmental Integrated Management System)’을 구축하는 것이 필요하다. 경종부문과 축산부문의 온실가스 저감기술을 통합적으로 관리하고 운영하는 프로그램 개발도 필요하다. 중장기적으로는 온실가스 의무감축을 농업분야의 기회로 최대한 활용할 수 있는 통합관리기구로 ‘(가칭) 농업 기후변화정보센터’를 설치하여 운영하는 방안이 필요하다.

포스트 교토의정서 이행 대비 전담 행정 및 연구 인력은 매우 취약한 실정이므로 기관별로 적절한 인력을 확보하는 것이 필요하다. 예를 들어 일본 농림수산성의 경우에는 지구온난화 문제를 적극적으로 대처하기 위해 전담조직으로 대신관방 산하에 직속기구로 환경·바이오매스 정책과를 두고 총무반, 환경관리반, 국제·온난화대책팀, 생물다양성대책팀을 구성하여 운영하고 있음을 벤치마킹하도록 해야 할 것이다.

3.2.5. 연구·기술개발(R&D)

체계적인 연구 및 기술개발을 위해 온난화방지책 연구, 영향평가연구, 적응책 연구 등 세 분야로 나누어 추진할 필요가 있다<그림 10-8>.

그림 10-8. 농업부문의 분야별 저탄소 녹색성장 연구추진 로드맵



자료: 김창길 외(2007), p.115.

온난화 방지책 연구에서는 온실가스 배출감축, 흡수제고, LCA모델 개발 등을 다루고, 영향평가 연구에서는 작물생산, 생태계 및 사회경제적 파급영향 분석, 정책효과 분석, 수량예측 모델 개발 등을 다루며, 적응분야에서는 고온장애 메커니즘과 유전적 요인 규명, 품종개발 등을 추진할 수 있다. 온실가스 의무감축 이행을 농업부문의 저탄소 녹색성장체제로 전환할 수 있는 전략적 연구과제를 발굴할 필요가 있다. 농업분야의 온실가스 감축이 이루어지는 부문에 대한 과학적 분석을 통해 크레딧을 부여하여 적절한 보상이 이루어질 수 있는 전략을 연구하는 것을 추진해야 한다.

농경지에서 배출되는 메탄·이산화질소 감축을 위해 시비관리와 관개기술개발과 보급이 필요하다. 특히 자운영 재배, 유기농법, 유채 등 바이오에너지 작물 재배 등을 통한 저탄소농법이 농가에 보급될 수 있는 정책프로그램을 개발해야 한다. 반추가축의 메탄 및 이산화질소 배출과 관련 온실가스 발생 메커니즘에 대한 규명, 개발된 억제물질(마늘 등)의 실효성에 대한 검증을 연구해야 한다. 가축분뇨자원화와 유채재배 등의 분야에서 농업부문 CDM 시범사업 추진 세부 프로그램을 개발해야 한다.

저탄소 녹색성장이 국정의 새로운 패러다임으로 제시되었으므로 선택과 집중에 의한 녹색기술 R&D가 전략적으로 추진될 수 있도록 기존 농업기술개발사업의 포트폴리오를 조정하여 녹색성장 기술개발에 대한 투자를 강화해야 한다. 2012년까지 농업부문 기술개발 연구비 가운데 녹색기술 개발 분야에 20% 정도가 배분될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 장기적으로 저탄소 농업·농촌사회의 목표를 충족시키는 온실가스 저감과 흡수 및 에너지 효율 등의 녹색기술 혼합 매트릭스(technology mix matrix)를 수립해야 한다. 녹색기술이 지속적으로 창출되고 개발된 기술이 정책과 유기적으로 연계되어 추진될 수 있도록 녹색혁신시스템(Green Innovation System)이 구축되어야 한다. 개발된 녹색기술이 농업부문의 성장동력으로 농업·농촌현장에서 보급될 수 있도록 연구자와 정책담당자 등 혁신주체들의 협력체제 구축과 시장구조와 인센티브 제도가 작동될 수 있는 혁신시스템이 필요하다.

농축산 부문 저탄소 녹색성장 우수사례

순수한 민간자본투입으로 축산부문의 바이오매스인 가축분뇨를 이용한 바이오가스플랜트는 농축산부문 저탄소 녹색성장의 대표적인 사례로 볼 수 있다. 가축분뇨의 바이오가스플랜트의 우수사례로 일일 100톤(돼지분뇨 70톤, 기타 유기물 30톤)의 축산부문 바이오매스를 처리하는 ‘(주)이지바이오시스템 창녕바이오가스플랜트’를 들 수 있다<그림 10-9>. (주)이지바이오는 2007년 5월에 순수 민간자본투입(약 47억원)으로 경남 창녕군 대지면에 설치공사를 착수하여 2008년 4월 발전소 허가 취득, 2008년 10월부터 한국전력공사에 전력을 판매하여 월 3,000만원 이상의 전기료 수익을 올리고 있다. 여기서 생산되는 전기는 일반가정(월평균 300kw 사용 시) 1,000여 세대에 전기를 공급할 수 있는 규모이다. 이 플랜트는 12,000두 규모의 양돈농장으로부터 가축분뇨를 받고 외부로부터 유입되는 유기성 잔재물(각종 음식물 잔재물, 식품가공 부산물 및 관련 유기성 폐기물부산물)을 혼합하여 섭씨 52도 이상의 고온 혐기성 발효조건 하에서 15-20일간 혐기성 발효를 시키는 공법을 적용하고 있다. 발효 후에 남은 소화액은 멸균 상태의 액비로 경종농가에 양질의 액비로 공급되어 가축 분뇨와 유기폐기물 자원으로 전환된다. (주)이지바이오 바이오가스플랜트의 기술적 특이성은 가축분뇨에 잔류하는 항생제, 소독제 등이 파괴되어 안정적인 발효를 유지할 수 있고 겨울철에도 계절 변화에 의한 영향을 받지 않으며 폐열과 CO₂ 가스를 비닐온실, 유리온실 등에 이용할 수도 있는 시스템이다. 바이오가스플랜트 사업은 축산부문의 유기성폐기물을 자원화하여 에너지와 비료로서 사용하고 온실가스도 감축할 수 있어 CDM사업도 가능하며, 향후 농축산부문의 수익개선과 녹색성장 시스템 구축에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

그림 10-9. 가축분뇨 바이오가스플랜트 전경



제 11 장

식품산업의 비전과 발전 전략

1. 현황과 문제점

식품산업은 국민의 건강에 직결되는 먹을거리를 생산·공급하며 이를 통해 부가가치를 창출하고 고용기회를 제공하는 기초적 산업이다. 국민의 식품소비는 가공식품 42%, 외식 43%, 신선농수산물 15% 등으로 구성된다. 즉 식품소비의 85%가 가공품 또는 외식의 형태로 이루어지며 신선 농수산물을 그대로 소비하는 비율은 낮다. 농수산물을 가공하거나 외식 서비스를 통해 공급하는 산업이 식품산업이다⁶⁵.

식품산업은 국민소득의 향상과 함께 성장해 왔다. 식품산업의 매출액은 1998년 61조원이었으나 2006년에는 100조원 수준으로 증가하였다. 이 중 식품제조업이 49조원, 외식업이 51조원으로 두 부문이 비슷한 비중을 차지한다. 식품산업의 매출액 규모는 전 산업의 5%에 해당한다. 한편 식품산업의 고용인력은 164만명으로 전 산업의 12%를 차지한다. 식품산업은 매출증가에 따른 필요 고용인력, 즉 고용계수가 타 산업에 비해 큰 산업이다.

⁶⁵ 식품산업은 식품제조(가공)업, 외식업, 식품유통업으로 구성된다. 여기서는 식품산업을 주로 식품제조(가공)업과 외식업에 한정하여 논의한다.

표 11-1. 식품산업 매출액 및 종사자 수

단위: 10억원, 천명

구분	1998	2000	2002	2004	2006
식품산업 매출액	60,906	72,672	83,140	96,136	99,838
(식품제조업)	33,649	37,200	42,649	47,767	48,946
(외식업)	27,256	35,472	40,491	48,370	50,892
식품산업 종사자	1,390	1,608	1,769	1,742	1,635
(식품제조업)	170	178	183	186	185
(외식업)	1,220	1,430	1,586	1,556	1,450

주: 식품제조업(음식료품제조업)은 종사자 5인 이상 사업체 대상(1~4인 업체 제외)
 자료: 통계청 제조업통계조사, 도소매업통계조사

세계 식품시장의 규모는 2004년 기준 약 4조 달러로 추정된다⁶⁶. 세계 식품 시장은 인구와 소득이 증가하면서 계속 확대되고, 향후 연평균 3.9% 성장할 것으로 전망된다(영국식품연구기관 IGD). 2020년 세계 식품시장의 40%가 아시아-태평양 지역에서 형성될 것으로 예상되며, 이에 따라 이 지역이 세계 식품시장의 중심이 될 것으로 전망된다.

표 11-2. 권역별 세계 식품시장 규모 전망

단위: 10억 달러, (%)

구분	2003	2010	2020
세계 식품시장	3,496	4,391	6,353
EU	(33)	(31)	(30)
아시아-태평양	(33)	(36)	(40)
북남미	(28)	(26)	(23)

자료: International Data Group, 2005.

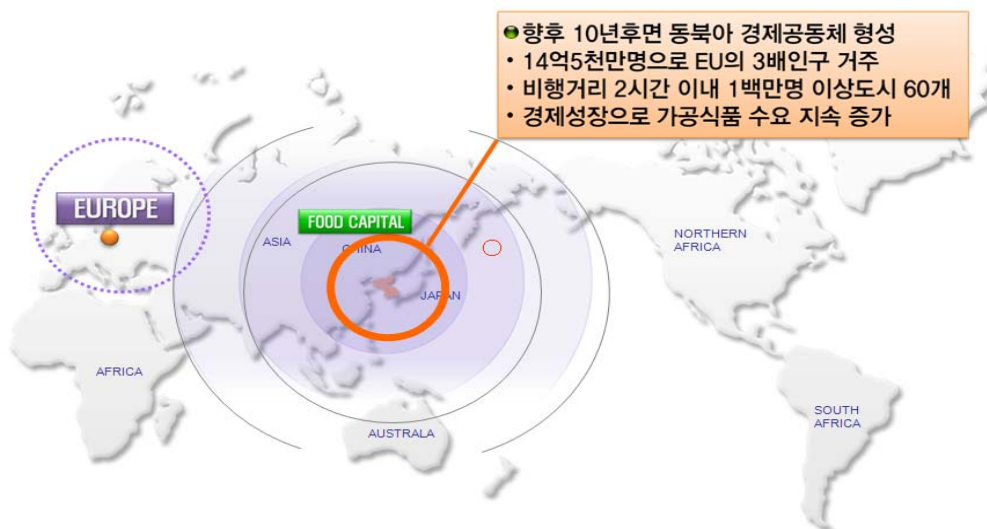
상품 및 자본시장의 개방으로 국가간 식품 교역도 빠르게 확대되는 추세다. 세계의 가공식품 교역액은 1990~2004년 사이 2배 수준인 6,300억 달러로

⁶⁶ 세계 식품시장의 규모에 대한 추정치는 리서치기관 Euromonitor에 의한 것이며, 이는 세계 자동차시장 (1.3조달러), IT시장 (2.8조달러)보다도 훨씬 큰 규모다.

증가했다(World Bank). 세계 주요 가공식품 수출액은 미국, 네덜란드, 프랑스, 독일, 벨기에 등의 순으로 많으며 이들 5개국이 전체의 36%를 차지한다. 특히 네덜란드나 벨기에에는 국가 규모에 비해 식품 수출액이 매우 크며, 이들 국가는 식품산업이 수출중심형 구조를 갖고 있다. 세계 식품시장의 개방이 확대됨에 따라 식품시장의 글로벌화 수준은 20% 수준에서 2030년 80% 수준으로 대폭 확대될 전망이다(Mckinsey). 식품시장의 글로벌화는 식품 시장에서의 국가 간 경쟁이 더욱 치열해짐을 의미한다.

중국 등 주변 아시아 지역은 거대한 식품시장으로 부상하고 있다. 아시아 시장의 규모는 세계 시장의 25%를 차지하고 있으며, 중국·인도 등 신흥시장의 성장으로 그 비중이 확대되는 추세다. 특히 중국 등 동북아시아 지역은 인구가 14억 5천만명이며 계속 증가하고 있다. 동북아 지역에서 인구 1백만 이상의 도시가 100여개 있고 비행거리 2시간 이내에 1백만 이상의 도시가 약 60개 분포하고 있으므로, 동북아 지역의 식품시장은 성장 잠재력이 매우 크다. 중국의 도시 소득수준이 한국과 같아질 것으로 예상되는 2011년 경에는 기능성 식품 시장 규모가 28조원 수준으로 예상된다(AT Kearney).

그림 11-1. 동북아 지역의 식품시장



세계 식품시장에서 글로벌 식품기업들의 영향력이 크게 증대되고 있다. 세계 식품시장의 통합에 따른 시장 선점을 위한 기업간 인수·합병 등에 의한 수평·수직적 계열화를 통해 경쟁력 확보 경쟁이 치열하다. 세계적 식품기업은 미국, 유럽, 일본 등의 선진국이 차지하고 있다⁶⁷. 세계의 식품산업은 분야별로 선두기업들에 의한 집중도가 강화되는, 즉 과점화되는 추세다. 글로벌 기업들은 과감한 R&D 투자, 강력한 유통망, 브랜드 파워 등을 활용하여 신규시장을 공격적으로 개척하고 있다.

표 11-3. 글로벌 식품기업의 매출액과 R&D 투자 동향(2001~2005년 평균)
단위: %

식품기업	매출액 증가율	운영비 증가율	R&D 증가율
네슬레	2	1	7
켈로그	4	4	8
야쿠르트	8	7	13

주: 2001~2005년간 연평균 증가율임.

국내외 식품소비는 웰빙화하는 추세다. 여성의 취업활동 증가, 소득 증가, 고령화, 세계화 진전 등으로 국내외 식품소비가 과거의 열량 공급 중심에서 간편성, 맛, 건강성, 다양성 등 질을 중시하는 웰빙(well-being)화하는 추세로 변화하고 있다. 이는 소량 다종류의 고급이면서 소비하기 편리한 식품에 대한 수요가 증대됨을 의미한다. 특히 건강을 중시하는 기능성 식품 시장은 선진국 위주로 크게 확대되고 있다. 세계 기능성식품 시장규모는 1997년 650억 달러에서 2000년 1,380억 달러, 2002년 2,023억 달러, 2007년은 3,771억 달러(추정) 수준으로 증가하였다(Nutrition Business Journal).

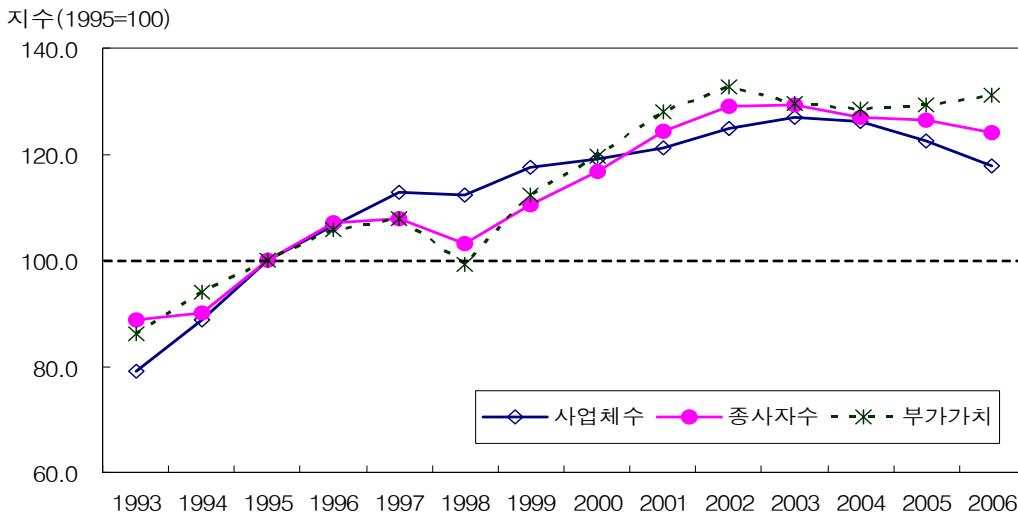
⁶⁷ 세계 2000대 기업 중 식품관련 기업이 104개가 분포하고 있으며, 이는 의약·바이오 35개, 화학 61개, 반도체 32개보다 많다.

소비 목적에 따른 식품의 '산업화' 가능성

- 열량섭취 수단 ⇒ 기본적 열량공급산업 ■ 맛 추구 ⇒ 기호성 충족산업
- 기능성 추구 ⇒ 건강(질병예방), 미용 산업 ■ 문화 추구 ⇒ 다양하고 독특한 식문화산업

세계 식품시장은 계속 확대되고 있으나 국내 식품산업은 최근 성장세가 크게 둔화되고 있다. 식품산업 부가가치는 1995년 21.6조원에서 2006년 36.7조원으로 증가하였으나, 2003년 이후에는 성장세가 크게 둔화되었다. 이에 따라 식품산업이 국민경제에서 차지하는 비중도 감소하는 추세다. 식품산업 부가가치의 국내총생산(GDP) 대비 비중은 2000년 5.0%에서 2006년 4.1%로 낮아졌다⁶⁸.

그림 11-2. 식품산업 관련 주요 지표 추이 (1995=100)



자료: 통계청, 전국사업체기초통계조사(사업체 수, 종사자 수), 한국은행(부가가치)

국내 식품제조·외식업체는 대부분이 자영업 중심의 영세업체이며, 대기업과 중소기업 간 양극화도 심하여 향후 지속적으로 성장하는 데에 제약 요인으로

⁶⁸ 식품산업 부분의 GDP 대비 비중은 농림수산업에 비해 상대적으로 컸다. 농림수산업 부분의 GDP 대비 비중은 1990년대 중반까지는 식품산업보다 컸지만, 2000년 4.8%, 2006년에는 3.3%로 낮아져 식품산업보다 작아졌다.

작용한다. 8,500여개의 5인 이상 식품제조업체 중 종업원 50인 미만이 91.6%, 매출액 10억원 미만이 55.8%를 차지한다.

국내 외식업체 규모도 영세하여 54만 7천여 개소 중 종업원 5인 미만이 90.4%이며, 매출액 1억원 미만이 75.0%를 차지한다. 외식업체의 점포당 매출액은 9,300만원으로 일본 3,200만엔, 미국 54만달러에 비해서도 매우 적은 수준이다.

표 11-4. 식품제조업체 현황

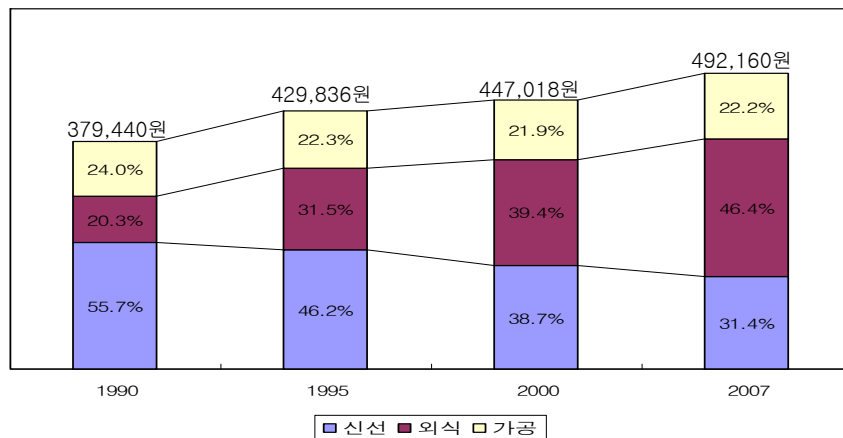
구 분	사업체 수(개)	평균고용인원(명)	매출액(백만원)
소기업	7,781 (91.6)	95,827 (51.7)	16,641,644 (34.0)
중기업	673 (7.9)	68,869 (37.1)	24,277,864 (49.6)
대기업	41 (0.5)	20,723 (11.2)	8,026,597 (16.4)
합 계	8,495 (100.0)	185,419 (100.0)	48,946,105 (100.0)

주: 소기업(50인 미만), 중기업(50~300인 미만), 대기업(300인 이상) 구분은 중소기업 기본법에 의한 분류 기준 적용. () 안의 수치는 기업규모별 비중.

자료: 통계청, 「광업제조업통계」, 2006.

국민의 소득수준이 향상되고, 여성의 취업 및 독신가구가 증가함에 따라 외식 소비와 조리식품에 대한 소비가 빠르게 증가하였다. 즉 식품소비가 외부에 의존하게 되었다. 도시 가구의 식품 지출에서 외식비가 차지하는 비중은 1990년 20.3%에서 2007년 46.4%로 두 배 이상의 수준으로 확대되었다.

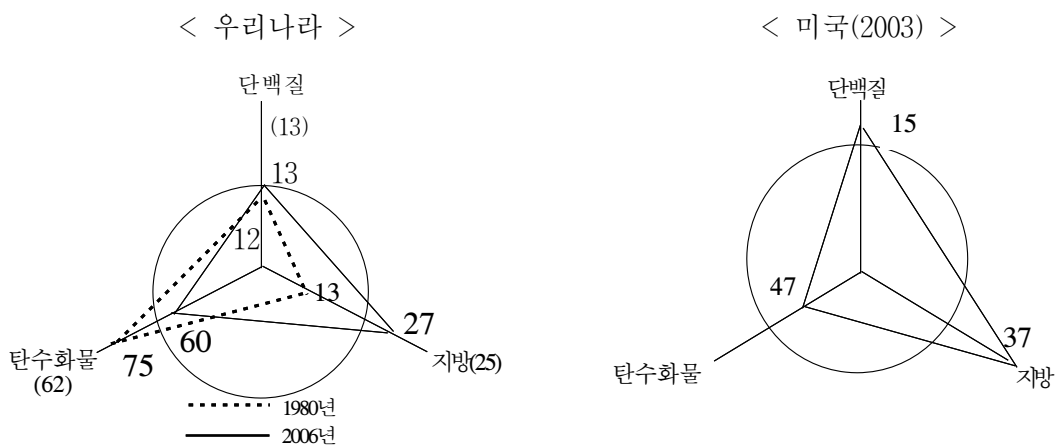
그림 11-3. 소비의 외부화 (가구당 월평균 식료품 지출)



식품소비가 서구화, 외부화하면서 육류 등 동물성 식품의 소비와 지방 섭취가 증가하고 있으며, 수입 농식품에 대한 의존도도 증가하고 있다. 동물성 식품 위주로 섭취가 증가함에 따라 영양 공급의 불균형이 우려된다. P(단백질)-F(지방)-C(탄수화물) 비중을 영양학적으로 이상적으로 평가되는 기준(정삼각형)과 비교하면, 우리나라의 PFC는 2000년대 들어서 지방이 적정 수준을 초과하고 탄수화물이 과소 공급되기 시작하는 구조로 전환되었다.

식생활의 서구화는 지방 섭취를 증가시켜 영양불균형을 초래하고 생활습관 질병의 발생을 증가시켰다. 지방 섭취의 과잉으로 비만인구 비율이 1998년 26.3%에서 2005년 31.8%로 빠르게 증가하고 있으며, 당뇨병 발생 비율은 1996년 3.1%에서 2004년 6.4%로 증가하였다. 이러한 추세는 앞으로도 지속될 것으로 전망되며 구미·유럽 국가들과 같이 지방이 과잉 공급되는 영양 불균형구조를 지니게 될 가능성이 크다.

그림 11-4. 1인 1일 공급에너지 영양소 구성비



자료: 한국농촌경제연구원, 「식품수급표」, 2006.

식품소비가 외부에 의존하게 됨에 따라 식품안전에 대한 불확실성도 증가하였으며 식품안전 사고도 대형화하고 있다. 유해 물질에 의한 오염에 노출되는 기회가 증가하는 등 식품안전 문제가 매년 이슈화되고 있다. 또한 식품안전 사고

발생의 영향도 경제·사회적으로 심각해지고 있다. 2003년 미국 광우병 발생에 따라 수입검역이 중단되고, 2005년 김치에서 납, 기생충알이 검출되었으며, 2008년에는 새우깡에서 이물질이, 통조림에서 칼날이 발견되었고, 중국산 분유 사용 제품에서 멜라민이 검출된 바 있다. 대표적인 식품안전 사고인 식중독 발생 환자 수가 2002년 2,980명에서 2006년 10,833명으로 급격히 증가하고 있는데, 이는 식품안전 사고가 학교 등 집단 급식소에서 발생하는 비율이 크게 증가하였기 때문이다. 이와 같이 식품안전사고가 증가하는 현상도 식품소비의 외부화 경향과 밀접한 관계가 있다.

식품의 안전성에 대한 소비자의 관심과 인식도 크게 증대되었다. 한국농촌경제연구원(2008)의 조사결과에 의하면, 소비자들은 농식품 구매시 최우선 사항으로 안전성(28%)을 고려하며 다음으로 품질(맛) 27%, 생산지(국산/외국산) 25% 등을 고려하는 것으로 나타났다.

2. 정책평가

국내 식품산업의 성장이 정체된 것은 산업구조의 영세성, R&D 투자 부족, 인프라 부족, 규제 위주의 정책 등에 기인한다. 우선 자본투자 부족 등으로 식품산업 구조가 취약하다. 국내 식품기업의 해외 투자가 외국 기업의 국내 투자보다 많다. 외국인의 국내 직접투자액 중 식품 분야는 전체의 1.7%에 불과하다. 이에 따라 종사자 20명 미만 식품기업의 사업체 수는 전체의 75.9%를 차지하며 이들 기업의 부가가치는 전체의 14.1%로 영세한 구조를 가지고 있다.

둘째, 식품 R&D 투자가 부족하여 식품 기술수준이 선진국의 40~60% 수준에 불과하다(국가과학기술위원회). 식품 R&D 투자액은 연간 3,400억원으로 국가 전체 R&D 투자액의 1.3% 수준에 불과하다. 한편 민간기업의 매출액 대비 R&D 투자액 비율은 0.7~0.8%로 제조업 평균 2.6~2.7%보다 낮고, 글로벌 식품기업 평균치인 1.4%에 비해서도 절반 수준에 불과하다.

셋째, 식품산업을 위한 인프라가 부족하다. 식품관련 통계 및 정보가 매우 부족하다. 식품인력 양성을 위한 교육이나 연수 기회도 미흡하다. 기업, 연구소,

기관 간 정보교류체제가 잘 구축되어 있지 않다. 한편 표시 및 인증 체계가 일관성이 부족하여 혼란을 초래한다.

넷째, 식품행정이 규제 위주로 산업육성적 측면이 취약하였다. 즉 과거 식품 관련 행정은 위생 규제와 관리에 치우쳐 식품산업의 성장을 위해서는 제약 요인으로 작용하였다. 다만 2008년 2월 29일 정부조직법 개정으로 농림수산 식품부가 식품산업 진흥업무를 전담하게 되었으며, 동년 6월 28일 「식품산업 진흥법」이 시행되면서 식품산업을 육성하기 위한 정책적 기반은 조성되었다.

정부가 식품산업을 적극적으로 육성할 필요가 있다. 식품정책의 기본적인 목적은 국민에게 안전한 식품을 안정적으로 공급하고 우수한 식문화를 유지·발전시키는 데에 있다. 기능성 식품 등 세계적으로 빠르게 성장하는 기술집약적 식품 시장을 선점하기 위해서는 국가가 생물공학 기술(Biotechnology)의 식품 응용 등에 대한 R&D 투자를 주도하고 민간 투자를 촉진하여야 한다. 국내시장은 성장세가 둔화되고 있기 때문에 빠르게 확대되는 해외시장을 개척함으로써 식품산업을 성장동력화하여야 한다. 식품산업은 산업내 업종이 다양하여 ‘제품차별화’에 의해 규모의 경제(Economy of Scale)로 국제무역에서 제품별 특화에 의한 경쟁력 우위를 실현할 수 있다. 식품산업은 산업내 업종이 다양하여 차별화하기 용이하므로 전략적 무역 정책에 의해 산업내 무역이 가능하다.

정부는 민간의 R&D 활동, 기술 보급·확산 활동, 연구소와 기업간 협조·연계 등을 지원함으로써 연결에 의한 경제효과(Network Effect) 효과를 거양하도록 대안을 강구하여야 한다. 네트워킹 기능 지원을 통해 산업계(기업)와 학계(연구소) 간 정보를 공유함으로써 지식의 전이와 축적을 통해 식품산업이 동태적 외부효과(Dynamic External Effect)를 향유할 수 있도록 하여야 한다.

식품산업은 농수산업 등 관련 산업에 대한 생산유발효과가 크므로 식품산업의 육성은 연관 산업에도 파급효과가 크다⁶⁹. 식품산업은 성장 한계에 도달한 농수산업 성장에 촉매 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

⁶⁹ 농어업에 대한 생산유발계수는 식품제조업이 0.35, 외식업은 0.13 (2003년 산업연관표 기준).

식품산업의 미래에 대한 전망

- 바이오테크 혁명(R. Oliver, 2000)
 - 기능성식품을 21세기 초 경제성장의 엔진으로 주목
 - 농업시대-산업시대-정보시대-바이오테크시대로 진행
 - 2010년경부터 기능성식품·천연의약의 본격적인 경제성장 견인 전망.
- 일본 미츠비시연구소
 - 식품산업을 차세대의 13대 성장산업으로 제시
- EU 보고서
 - 미래의 식품산업은 자동차산업과 대등한 규모로 성장 가능

식품산업이 신성장동력으로 인식됨에 따라 선진국들은 지난 10여년간 자국의 식품산업을 전략적으로 육성해왔다. 네덜란드, 스웨덴, 이탈리아 등의 유럽 국가와 캐나다, 미국 등은 세계적 식품클러스터를 육성하였다. 네덜란드의 푸드 벨리(Food Valley), 덴마크-스웨덴의 외레순 식품클러스터(Oresund Food Cluster) 등은 해외시장을 내다보고 육성하였다. 태국, 일본, 이탈리아 등은 자국 음식을 세계화하기 위해 정책을 수립하고 지원하였다. 태국의 ‘Kitchen of the World’, 일본의 ‘일식인구배가운동’ 등이 그것이다.

네덜란드 Food Valley 사례

- 와게닝헨 대학을 중심으로, 70여개 글로벌 식품기업, 20여개 식품연구소, 1000여개 연관업체 입주
- 첨단기술을 이용하여 부가가치를 제고함으로써 연 470억 유로 매출



클러스터 개발 연혁

1단계 클러스터 형성 (1997)	<ul style="list-style-type: none"> • 1997년 민간기업과 Wageningen University의 협력으로 클러스터 출범
2단계 클러스터 개발 (2000~2003)	<ul style="list-style-type: none"> • 2000년 클러스터 개발 로드맵 발표 • 클러스터내의 인프라 및 주요 시설에 대한 투자 • 2001 Cluster Innovation Conference 개최 (세계적 석학 Michael E. Porter 기조 연설)
3단계 R&D 외부투자 및 프로젝트 활성화 (2004~)	<ul style="list-style-type: none"> • 500명의 다국적 신규 연구인력 고용을 통한 경쟁력 강화 • 26개의 신규 프로젝트에 대한 USD200 million 투자

지역	비율 (%)
Netherland	61%
USA	15%
Europe	12%
Asia	12%

핵심성공요소 (KSF)

정부 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 물류·교통·공공시설 등 인프라 투자 • 대학에 대한 연구 보조금 지원 • 2001년 'Cluster Innovation Conference' 개최시 정부의 적극적 지원
대학 연구소 중심의 발전	<ul style="list-style-type: none"> • Wageningen University와 글로벌 기업간의 공동 연구 및 협력체계 구축 – 공동연구 → 기술 구현 → 신규 사업 개발 → 식품 벤처 형성 등의 선순환 형성
클러스터 내 연계 전담 기관	<ul style="list-style-type: none"> • Food Valley 클러스터 주도하에 대학-로컬 중소기업 및 대기업-연구소를 연계하는 전담기관 (Wageningen UR) 운영
글로벌 기업과의 제휴	<ul style="list-style-type: none"> • 미국, 유럽 등의 선진 기업과의 네트워크 형성 • 말레이시아 및 러시아 등과 식품 클러스터 공동개발을 위한 상호 자본 및 기술 투자

우리나라는 국민의 영양과 식생활과 관련한 법안과 행정조직이 미비하다. 관련 법조항이나 정책이 부족하며, 식문화 차원에서의 접근이나 농업과의 연계를 감안한 식생활 정책 추진에 소홀하였다. 또한 관련 법률이 여러 부처에서 분산되어 운영되므로 운영의 효율성을 기하는 데 한계를 나타낸다.

식품은 헌법이 설정한 최고의 가치인 국민의 생명과 건강에 직결되는 대표적인 요소로서 국가로부터 법률적으로 보호되어야 할 대상이다. 따라서 소비자에게 안전하고 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하기 위한 소비자 보호기능 확립과 식품공급체계 구축을 위해서는 식품 관련 법체계의 합리적인 운영이 뒷받침되어야 한다. 그러나 현행 식품과 관련된 법령은 다수의 부처에서 관련 법률에 의한 다원적인 관리체제를 취하고 있어 규제의 분산과 중복 사례가 발생하고, 전문성·통일성·책임성·신속성이 결여되어 리스크 발생 시 신속한 대처가 용이하지 않다. 또한 관리의 사각지대가 발생하고 책임소재가 불분명하며, 상호 정보 공유 미흡으로 안전관리 기능이 취약한 문제점을 나타내고 있다.

국내 식품 관련 법률체계는 5가지로 평가될 수 있다. 첫째, 현행 식품과 관련된 기본법 중에는 전체 식품을 망라하는 기본법이 없고, 소관부처별로 기본법이 분산되어 있다. 이는 관련 정의가 체계적으로 구성되지 못하게 한다. 둘째, 식품 관련 법률의 목적이 위생, 안전성, 품질표시, 산업진흥 중 2~4개의 목적과 관련됨에 따라 법률의 성격이 명확히 구분되지 않고 관련 내용이 중복되는 경우가 발생하고 있다. 셋째, 식품의 안전관리가 부처별로 분담됨에 따라 안전관리와 관련한 법률들이 소관 부처별로 분산·운영되고 있다. 중앙부처의 식품 위험 정보 수집·위험평가기능·위험관리의 효율화를 위한 역할이 소홀해지며, 지자체에서도 업무 수행에 혼란을 겪을 수 있다. 넷째, 식품의 품질표시 관련 법률은 품목별로 개별 법률에 포함되어 분산·규정되어 있으며, 상위법으로 규율되지 않는 특징이 있다. 식품위생법도 기준·규격, 표시 등과 관련된 항목을 포함하고 있다. 다섯째, 식품산업의 진흥을 위해 제정된 법률에서 ‘식품산업’에 대한 범위가 불명확하며, 진흥법제의 요소인 기금이나 단체설립에 관한 규정이 포함되어 있지 않다.

3. 비전과 전략

식품산업의 비전은 웰빙 소비사회를 선도하는 동북아 식품시장의 허브가 되는 것이다. 구체적으로는 첫째, 우리나라는 물론 중국, 일본 등 동북아 소비자에게 인정받는 식품을 안정적으로 생산·공급하는 것이다. 둘째, 국제 경쟁력이 있는 산업이 되는 것이다. 셋째, 식품산업이 국내 농어업과 원활히 연계되는 것이다.

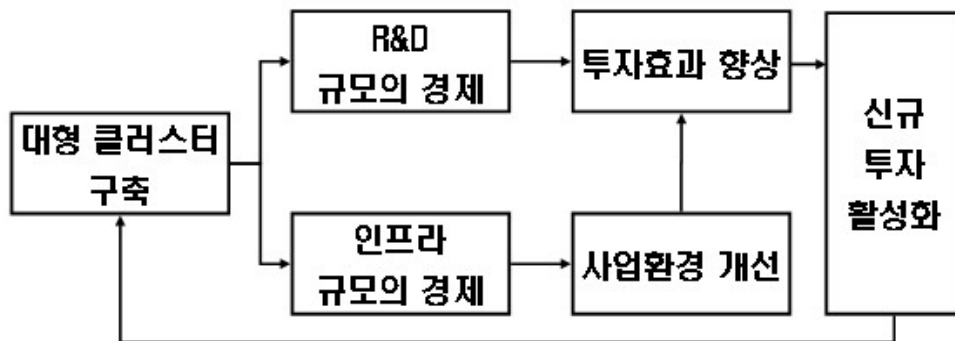
3.1. 국가 식품클러스터 조성

식품기업과 연구소, 연구·교육기관 등 식품 관련 핵심 역량이 집적된 R&D 중심형 국가적 단위의 식품클러스터, 즉 다수의 국내외 식품기업과 연구소를 유치해 식품전문 국가산업단지로 조성해야 한다. 식품산업의 영세성 등 구조적 한계를 극복하고 핵심 역량을 집적함으로써 혁신 계기를 마련하여야 한다. 연구개발에서 마케팅, 브랜딩, 수출 컨설팅, 품질·안전성 인증 등 일괄 지원 체계를 구축하여야 한다.

식품산업은 지식기반적 산업이다. 식품산업의 성장은 규제, 기술, 사회경제적 요인이 좌우한다. 식품산업은 첨단기술보다는 지식기반적 산업으로 성분분석, 추출, 제형, 시제품 등 기초·원천 기술을 응용하기 위한 기술 이전 및 지식정보 구축이 중요하다. 또한 식품산업은 부문(제품)별 수급 변동이 심하다. 시장환경 변화에 민감하게 반응하고 있어 소비자의 수요와 시장 변화에 대한 정확한 예측과 전망이 중요하다. 국가식품클러스터를 구축하여 식품기업의 영세성을 극복하고 중견기업을 육성해야 한다. 중견 기업층의 확대는 혁신형 기업, 내수 시장의 점유율 확대 및 수출주도형으로 발전하는 토대가 된다는 점에서 식품산업의 구조를 개선하고 고도화할 수 있다.

기업이나 연구기관이 연결되어 활동함으로써 지식의 보급·확산(knowledge spillover)이 원활하도록 하며⁷⁰, 이를 통해 개별적으로는 얻기 어려운 네트워크의 이익(economy of network)을 창출하여야 한다. 국가 식품클러스터는 효과적인 R&D 활동, 우수 인력 양성, 경쟁력 있는 생산·물류 인프라를 통해 규모의 경제를 향유하고 국제 경쟁력을 갖추려는 것이다. 특히 산·학·연간 긴밀한 연구협조 체계와 원활한 인력 양성 및 조달 체계, 그리고 식품 수출기업에게 유리한 물류와 생활 등의 인프라를 구축하여야 한다. 이를 통해 민간의 투자 효과가 향상되고 이는 다시 국내외의 신규 투자를 촉진하는 선순환 구조를 유도할 수 있어야 한다.

그림 11-5. 국가 식품클러스터의 선순환 구조



국가 식품클러스터는 시장이 빠르게 확대되는 동아시아 수출시장을 겨냥한 ‘개방형’ 클러스터로 육성할 필요가 있다. 새만금의 농업단지와 항만 등과 연계하여 식품 수출기지로 활용하여야 한다. 세계 시장으로 진출하기 위해서는 식품클러스터에 글로벌 식품·유통 기업의 투자를 적극 유치하는 방안을 강구하여야 한다⁷¹.

⁷⁰ 여기서의 지식은 문헌 등에서 정형화된 지식뿐 아니라, 경험을 통해 습득한 비정형화된 노하우(know-how) 등을 포함하는 넓은 의미의 지식을 뜻한다.

⁷¹ 전북 무주 지역에서는 프랑스의 글로벌기업인 다농을 유치하여 유가공 공장이 세워지고 이곳에서 기능성 요거트가 생산될 예정이다. 이 계획에 따르면 원유 소비량이 2009년 1.5만 톤이며, 5년 내에 10만톤 수준으로 늘어날 것으로 예상된다.

국가식품클러스터 조성을 위한 목표로 ① 식품산업의 기반 강화, ② 기업 핵심역량의 강화, ③ 네트워크 효과의 극대화, ④ 수출지향의 국제화 추구 등 4가지를 설정할 필요가 있다.

식품산업의 기반을 강화하기 위해서는 통합적 연구기반 및 인적자원 개발 체계 구축, R&D 기반 강화를 통한 안전성 및 신뢰성 제고, 식품산업 집적기반을 강화하여야 한다. 통합적 연구기반을 구축하고 인적자원을 개발하기 위해서는 한국형 UR(교육-연구 연계) 시스템 구축, 식품산업에 특성화한 대학 육성, 학제적 식품전문인력 양성 등의 과제를 해결해야 한다. R&D 기반을 강화하기 위해서는 식품 안전·인증, 식품기능성 평가, 원료·식품의 성분 분석, 포장 패키징 지원, 천연 식품첨가물 연구, 식품특화기술 개발, 국제 공동연구연계 지원이 필요하다. 식품산업의 집적기반을 강화하기 위해서는 식품전문단지의 조성, 창업보육, 범용식품 Pilot Plant 설치, 임대형 공장기반 조성이 필요하다.

둘째, 기업의 핵심역량을 강화하기 위해 기업지원서비스를 강화하고, 브랜드 창출과 마케팅을 강화하며, 세계적 클러스터 구축을 위한 투자유치 기반을 강화해야 한다.

셋째, 네트워크 효과를 극대화하기 위해 지식기반정보시스템을 강화하고 효율적 공급망 구축을 강화하며 중핵기관 및 글로벌 네트워크 체제 구축이 필요하다.

넷째, 수출지향의 국제화를 달성하기 위해서는 동북아 시장을 1차 목표로 하는 수출 기반을 조성하고 한국 식품의 세계화를 추진하여야 한다.

3.2. 한식 세계화 추진

우리 음식과 식문화의 우수성을 상품화하여 세계 시장으로 진출하여야 한다. 이를 위해서는 한식이 세계적 음식으로 도약하기 위한 인프라를 구축하고 R&D를 확대하며 한식 전문인력을 양성하여야 한다. 그리고 한식 전문기업에 대한 지원과 투자를 유도하고 한식 식문화에 대한 홍보를 강화해야 한다.

한식 세계화를 위한 기본적 인프라는 전통 한식을 DB화하고 한식 콘텐츠를 개발·보급하면서 국내외 한식당에 대한 DB를 구축하고 한식포털사이트를 운영함으로써 구축될 수 있다. 한식을 상품화하고 투자를 효율화하기 위한 R&D를 확대하여야 한다. 한식 소스, 간편식 메뉴, 식기구 및 포장·유통 기술을 개발하면서도 외국의 한식 투자환경을 분석하고 유형별 마케팅 전략을 수립하는 사회과학적 연구도 필요하다.

한식 전문인력을 양성하여야 한다. 한식 전문 교육기관을 지정하여 세계적인 교육기관으로 육성하고 한식 전문조리사 자격제도를 강화하여 한식 조리사의 자질을 향상시킬 필요가 있다. 한식 전문기업을 지원하고 투자를 유도하여야 한다. 해외진출 한식당의 고급화를 지원하고 국내외 우수 한식당을 정부가 인증함으로써 민간 투자를 촉진하여야 한다. 마지막으로 한식에 관한 식문화 홍보를 강화하여야 한다. 음식에 문화가 가미된 홍보와 마케팅을 통해 한식의 이미지를 고급화하고 한식에 대한 국내외 관심을 유발토록 하여야 한다. ‘한식’의 범위를 보다 구체화함으로써 정책 대상도 분명해질 수 있다.

국내의 세계화와 프랜차이즈 육성을 통해 글로벌 마케팅을 강화할 수 있다. 해외에서의 세계화(outbound globalization) 못지 않게 국내에서의 세계화(inbound globalization)도 중시하는 대책이 필요하다. 국내에 거주하거나 여행하는 외국인에 대한 마케팅 기회를 활용하여야 한다. 한식 프랜차이즈를 육성함으로써 브랜드파워를 활용한 효과적인 글로벌 마케팅을 촉진하여야 한다.

3.3. 식품 R&D 투자 지원 확대와 효율화

식품산업을 지식기반형 고부가가치 산업으로 육성하기 위해서는 식품 관련 R&D 투자를 확대하여 미래 유망분야의 기술개발을 촉진해야 한다. 기능성 식품 등 시장이 빠르게 성장하는 분야는 고도의 기술이 요구되는 기술집약적 분야다. 식품 R&D 투자 규모를 선진국 수준으로 단계적으로 확대하여야 한다. 우리나라 식품 R&D 투자 규모는 약 3.4천억원으로 매출액 대비 0.34%에 불과하다.

선진국은 매출액 대비 R&D 투자 비율이 1% 이상이다. 미래 신규시장이 개척되거나 확대될 유망분야와 유통기술 등 신기술 개발에 집중 투자함으로써 해당 분야 산업화를 촉진할 필요가 있다.

전통·발효 식품을 과학화함으로써 신규 수요를 창출해야 한다. 이를 위해서 발효의 원리·효능 등을 과학적으로 분석하고 이를 적극 홍보할 필요가 있다. 김치, 고추장, 된장, 간장, 천일염, 젓갈류 등 6대 전통·발효식품을 중심으로 맛을 규격화해야 한다. 김치 연구를 강화해야 한다. 고추장, 된장, 인삼의 국제규격인 CODEX⁷² 채택을 추진할 필요가 있다.

민간과 국가 공동의 식품 R&D 추진체계를 구축하여야 한다. 국가 연구기관과 산업체 간 연구 네트워크를 강화함으로써 R&D 투자의 효율성을 제고할 수 있다. 여러 부처·기관에서 분산 수행하는 식품 R&D 추진을 보다 체계화하고 역할을 분담·조정할 필요가 있다. 국가 연구기관은 원천기술에 관한 연구를, 산업체는 실용화·상품화 연구 등에 중점을 두어 수행하는 것이 효과적이다.

3.4. 농어업과의 연계

식품 가공·조리의 원료인 식재료의 생산과 유통을 활성화해야 한다. 외식·급식시장이 빠르게 확대됨에 따라 전처리 농산물 등 식재료에 대한 수요도 증대되고 있다. 수요 증가에 대응한 식재료의 공급력을 확대하고 효율적이고 안전한 식재료 공급 및 유통 체계를 확립하여야 한다. 특히 전처리(신선편이) 농산물은 탈피, 세척, 절단, 살균 등의 단순가공을 거친 농산물로 식품산업과 농업이 긴밀하게 연결됨으로써 두 산업이 상생할 수 있는 분야다.

생산자(단체)와 식품업체 간 원료 농산물 및 식재료에 대한 계약 거래를 활성화해야 한다. 계약 재배·구매시 인센티브를 제공하고 계약 이행에 따라 차등적으로 지원해야 한다. 계약을 위한 표준거래약관을 제정하고 권장할 필요가

⁷² 소비자의 건강보호와 공정한 식품무역의 확보를 목적으로 국제적으로 통일하기 위한 국제식품규격이다.

있다. 식재료 가공시설(안전관리설비 포함)의 설치를 지원함으로써 비용을 절감하고 품질·위생 수준을 제고하여야 한다. 산지유통시설을 가공시설로 변경시, 경과기간 문제를 해소하여야 한다. 식재료 가공시설에 우수농산물관리⁷³(GAP) 인증을 위한 보완시설 설치를 지원하고 위해요소중점관리기준⁷⁴(HACCP) 인증을 단계적으로 의무화할 필요가 있다.

식재료 유통 개선을 위한 직거래 채널과 품질기준을 마련하여야 한다. 온·오프라인 상의 정보교류시스템을 운영함으로써 외식·급식·가공업체와 식재료 공급조직 간 품목, 물량 등의 정보를 활용토록 조성하고, 기업 간(B2B) 사이버 거래 기반을 조성할 필요가 있다. 식재료 등급규격기준, 원산지표시 등 품질관리 체계를 확립하여야 한다. 국산 식재료 사용 확대를 위한 R&D 활동을 지원하고 인센티브를 제공할 필요가 있다. 국산 농수산물을 이용한 식재료 개발 연구를 지원하고 국내산 식재료 사용 우수 식품업체에 대한 인센티브 부여하는 것이다.

농어민 참여형 농식품 기업을 육성할 필요가 있다. 즉, 농어업인(조직)과 식품업체가 공동 투자한 농식품기업을 육성 지원하는 것인데, 농어업인이 지분 참여하고 직원으로 참여 또는 계약재배 및 배당소득을 받을 수도 있게 된다.

생산자조직과 식품업체의 공동투자 사례: 국순당고창명주(주)

- 2007년 2월 전북 고창 지역의 농협, 작목회, 영농조합 등의 생산자조직 70%, 주류제조업체인 국순당(주)이 30%를 각각 출자하여 설립
- 2007년 사업결과, 매출액은 35억원이며 3억원의 주주배당을 실시

⁷³ 소비자에게 안전한 위생적인 농축산물을 공급하기 위한 생산 및 취급 과정에서의 위해요소 차단 규범이다.

⁷⁴ 식품의 원료, 제조·가공·조리 및 유통의 전과정에서 위해물질이 해당식품에 혼입되거나 오염되는 것을 사전에 방지하기 위하여 각 과정을 중점적으로 관리하는 기준을 말한다

3.5. 식품관련 법·제도 정비

식품관련 표시 및 인증 제도를 소비자기향적이면서 효율적인 방향으로 개선하여야 한다. 첫째, 음식점 원산지 표시제도를 「농산물품질관리법」으로 일원화할 필요가 있다. 음식점 원산지 표시제는 현재 「식품위생법」과 별도로 관리되나 식재료에 관한 표시제도로써 위생과는 직접 관련이 없기 때문이다. 둘째, 유기가공식품 인증·표시제를 「식품산업진흥법」으로 일원화하여야 한다. 현행 유기가공식품은 「식품위생법」에 의한 표시제와 「식품산업진흥법」에 의한 인증제로 이원화되어 시행상 혼란이 우려된다.

농수산물과 식품 인증체계를 통합한 ‘농식품 통합규격제도(KAS: Korean Agro-food Standard)’를 검토해야 한다. 이를 통해 소비자의 혼란을 방지하고 인증주체 통합에 의한 업무효율이 증대될 것으로 기대된다. 일본은 JAS라는 통합규격제도를 운용하고 있다. 신선편이 식품(전처리농산물)에 대한 명확한 관리 기준이 설정되어야 한다. 현재 「농산물품질관리법」, 「식품위생법」 등의 관련법이 있으나 신선편이 식품의 법적인 정의가 분명치 않다. 생산을 위한 인허가 절차가 애매하고, 시설 기준, 포장 및 표시 기준, 유통상 안전성 관리 기준 등이 설정되어 있지 않다⁷⁵.

신선편이 식품에 대한 부가세 면세규정을 마련하는 것을 검토할 필요가 있다. 전처리는 세척·탈수·살균 등의 유통을 원활하게 하기 위한 처리과정으로 농산물로 취급할 필요가 있을 뿐 아니라, 전처리는 사회적인 쓰레기 문제를 해결할 수 있는 수단이기도 하기 때문이다.

⁷⁵ 식품의 위생 기준은 해당 식품의 식용 형태, 유통 구조, 생산 구조 등 다양한 요소를 분석하여 접근해야 한다. 특히 병원성 미생물은 식품과 함께 섭취하였을 때 병을 일으킬 수 있는 최소량을 대장균 등 균의 종류에 따라 과학적으로 설정할 필요가 있다. 지난 7월 28일 식약청이 발표한 ‘신선편이식품 미생물 검사 결과’에서 대장균 검출 발표로 신선 편이 식품 판매가 크게 위축된 바 있다. 미국은 대장균이 아닌 인체유해균을 엄격한 기준에 의해 적용하고 있다.

식품관련 법체계 개편방안

식품 관련 법률은 국제적 기준과 소비자 선호에 부합되어야 하며, 식품정책의 효율적 운영과 식품산업 정책의 활성화를 뒷받침해야 한다. 식품 관련 법률 체계는 중장기적으로 '식품 위생·안전·품질에 관한 법률(가칭)' 등으로 통합되어야 한다. 식품의 위생·안전·품질이 상호 분리되기 어려운 식품의 품질 요소라는 점을 감안하여 '식품안전기본법'과 식품 품질 관련 법률들을 포괄하는 형태의 기본법을 구성해야 한다. EU, 영국, 독일의 식품법이 대표적 사례로 분산된 법체계로부터 발생할 수 있는 문제점이 해결될 수 있으나, 기존 관련 법체계의 대폭적인 조정이 필요하다.

단기적으로는 '식품품질관련 법률 통합안'으로 농산물, 수산물, 축산물 및 그 가공품인 식품의 품질 표시에 공통으로 적용될 수 있는 요소를 추출하여 '식품품질표시법(가칭)'을 제정하는 방안이 있다. 이 안은 법률적 중복과 모순 현상이 발생할 가능성이 상존한다는 한계가 있으나, 캐나다와 일본 사례와 유사한 것으로 부처 간 역할분담 및 상호 견제에 의한 균형을 이룰 수 있는 장점이 있다. 한편 '식품품질표시법(가칭)'의 제정과 관련 법률 간의 조정을 위해 상당 시간 소요될 것이므로 우선적으로는 현재 법률체계 하에서 법률 조항의 조정이 추진되어야 할 것이다. 가공식품의 품질 및 식품산업 진흥에 관련된 항목이 「식품산업진흥법」에 포함되어 있으므로, 「식품위생법」에서 품질표시, 검사, 식품단체 및 기금 관련 조항을 「식품산업진흥법」으로 이관하는 형태의 조정이 추진되어야 할 것이다.

제 12 장

수출농업의 비전과 전략

1. 현황과 문제점

1.1. 수출 동향 및 특징

1.1.1. 수출 동향

농식품 수출실적은 2003년 29.9억불에서 2007년 37.6억불로 4년간 25.7%, 연평균 5.9% 증가했다. 품목부류별로 농산물은 2003년 15.6억불에서 2007년 22.2억불로 42.2% 증가, 축산물은 2003년 1.2억불에서 2007년 1.8억불로 51.4% 증가, 수산물은 2003년 11.3억불에서 2007년 12.3억불로 8.6% 증가했다. 하지만, 임산물은 2003년 1.8억불에서 2007년 1.3억불로 27.6% 감소했다. 농산물과 축산물 부분 수출증가율이 각각 42.2%, 51.4%로 크다.

표 12-1. 농림수산물 연도별 수출실적

단위: 백만불, (천톤), %

구분	2003년(A)	2004년	2005년	2006년	2007년(B)	증감률(B/A)
합계	2990.6 (1874.8)	3365.2 (1898.8)	3415.8 (1894.4)	3394.8 (1802.0)	3759.3 (2051.0)	25.7 (9.4)
<농식품>	1859.8 (1449.6)	2085.0 (1491.0)	2221.5 (1481.5)	2304.4 (1433.5)	2531.8 (1514.0)	36.1 (4.4)
○ 농산물	1563.2 (1242.9)	1758.5 (1258.9)	1898.8 (1293.5)	2008.2 (1263.9)	2222.5 (1336.5)	42.2 (7.5)
○ 축산물	119.5 (92.6)	162.7 (85.8)	172.7 (95.9)	172.2 (87.1)	181.0 (93.0)	51.4 (0.5)
○ 임산물	177.1 (114.1)	163.9 (146.4)	150.0 (92.1)	124.0 (82.6)	128.3 (84.4)	-27.6 (-26.0)
<수산물>	1130.8 (425.2)	1280.2 (407.7)	1194.3 (412.9)	1090.4 (368.5)	1227.5 (537.0)	8.6 (26.3)

자료: 농수산물유통공사.

1.1.2. 품목별 동향

최근 4년간 품목부류별 수출증가율은 가공농식품이 43.3%로 제일 높고, 다음에 신선농식품 17.2%, 수산물 8.6% 순서로 증가했다. 신선농식품 중에는 과실류, 인삼류, 가금육 수출증가율이 크지만, 김치, 돼지고기, 목재류, 연체동물, 수산물은 오히려 감소했다. 품목부류별 수출 비중은 가공농식품 51.5%, 수산물 32.7%, 신선농식품 15.9% 순으로 높고, 농식품 중에서는 가공농식품이 76%를 차지하여 신선농식품 비중 24%보다 월등히 높다.

신선농식품의 주 수출품목은 인삼류, 김치, 배, 파프리카, 밤, 돼지고기, 유자차, 양란, 채소종자, 백합, 송이버섯, 닭고기, 장미, 딸기, 단감 등이다. 가공농식품은 권련, 커피조제품, 자당, 라면, 소주, 로얄제리, 비스킷, 마요네즈, 맥주, 껌, 국수, 물, 빵 등이 포함된다. 수산물 중 주요 수출 품목은 참치, 오징어, 김, 넙치, 굴, 붕장어, 게살, 삼치, 어류제품, 톳, 미역, 전복 등이다.

표 12-2. 농림수산물 품목별 수출 동향

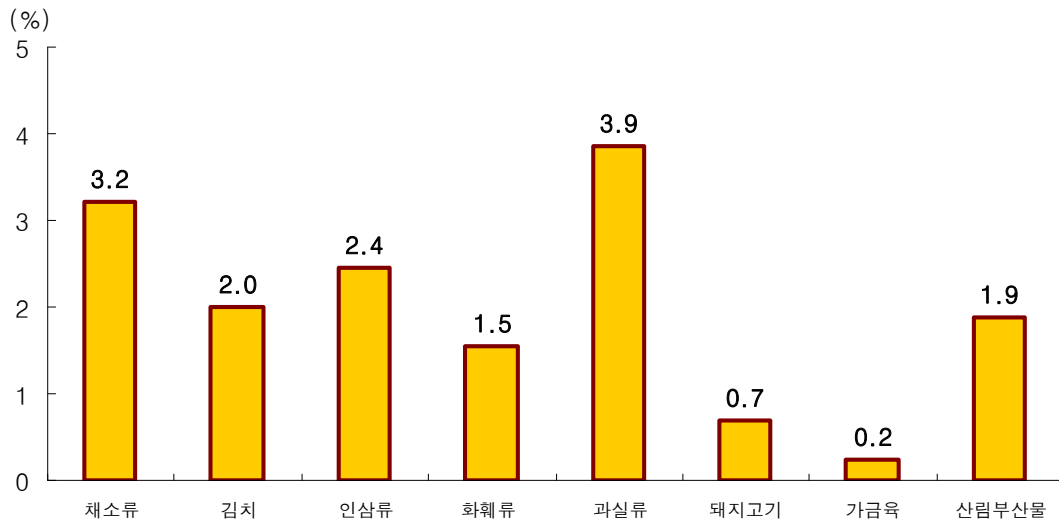
단위: 백만불, (천톤), %

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	증감률	비중
합계	2,990.6	3,365.2	3,415.8	3,394.8	3,759.3	25.7	100.0
<농식품>	1,859.8	2,085.0	2,221.5	2,304.4	2,531.8	36.1	
신선농식품 소계	509.5 (189.0)	550.8 (205.6)	608.1 (220.7)	535.6 (184.0)	597.1 (198.5)	17.2 (5.0)	15.9
○ 채소류	100.6 (36.2)	126.9 (55.8)	138.5 (56.6)	133.6 (46.3)	121.1 (42.7)	20.3 (17.9)	3.2
○ 김 치	93.2 (33.1)	102.7 (34.8)	93.0 (32.3)	70.3 (25.6)	75.3 (26.5)	-19.2 (19.9)	2.0
○ 인삼류	66.6 (1.9)	89.2 (2.2)	82.5 (2.1)	88.6 (1.9)	92.1 (1.9)	38.2 (0.6)	2.4
○ 화훼류	45.3 (10.5)	48.5 (8.3)	52.1 (10.0)	40.4 (8.1)	58.1 (10.0)	28.3 (4.8)	1.5
○ 과실류	70.5 (62.2)	85.7 (67.7)	120.9 (80.6)	98.4 (65.6)	144.9 (79.0)	105.4 (27.1)	3.9
○ 돼지고기	31.3 (27.3)	27.3 (15.8)	34.3 (14.7)	23.9 (12.2)	25.6 (12.6)	-18.2 (53.8)	0.7
○ 가금육	5.8 (2.3)	3.5 (2.2)	9.5 (3.1)	8.5 (3.2)	9.0 (5.7)	55.6 (149.1)	0.2
○ 산림부산물	96.1 (15.5)	67.0 (18.8)	77.4 (21.3)	71.8 (21.1)	71.0 (20.0)	-26.1 (29.1)	1.9
가공농식품 소계	1,350.3 (1,260.5)	1,534.2 (1,285.5)	1,613.4 (1,260.8)	1,768.8 (1,249.5)	1,934.7 (1,315.5)	43.3 (4.4)	51.5
○ 가공식품	1,269.4 (1,162.0)	1,437.3 (1,157.9)	1,540.8 (1,190.0)	1,716.6 (1,188.0)	1,877.4 (1,251.0)	47.9 (7.7)	49.9
○ 목 재 류	80.9 (98.6)	96.9 (127.6)	72.6 (70.8)	52.2 (61.4)	57.2 (64.4)	-29.3 (34.7)	1.5
<수산물>	1,130.8	1,280.2	1,194.3	1,090.4	1,227.5	8.6	32.7
○ 어류	591.2 (233.0)	653.2 (211.5)	616.0 (222.3)	589.2 (216.8)	717.6 (271.4)	21.4 (16.5)	19.1
○ 연체동물	268.9 (105.0)	322.0 (110.9)	273.3 (95.6)	202.4 (63.8)	254.1 (178.5)	-5.5 (70.1)	6.8
○ 해조류	112.6 (27.9)	125.1 (37.2)	125.5 (36.6)	125.1 (25.3)	113.7 (18.4)	1.0 (33.9)	3.0

주: 수출비중은 2007년 기준임.

자료: 농수산물유통공사.

그림 12-1. 신선농식품 품목류별 수출 비중



자료: 농수산물유통공사.

1.1.3. 국가별 동향

국가별 수출 비중을 살펴보면 일본 32.4%(12.2억불), 중국 12.0%(4.5억불), 미국 10.7%(4.0억불), 러시아 6.7%(2.5억불) 순이다. 주요 수출 국가들 중에 최근에 수출 증가율이 큰 국가는 중국 90.7%, 러시아 56.5%이다. 수출 비중이 제일 높은 일본은 최근 4년간 수출금액이 14.3%p 감소했다. 중국, 러시아, 아세안 국가의 수출 비중이 4.1%p, 1.3%p, 3.5%p 증가하고, UAE, 뉴질랜드, 호주, 카자흐스탄 등의 국가 수출액이 빠르게 증가하면서 수출국이 다변화되고 있다⁷⁶.

⁷⁶ 수출금액 및 비중은 2007년 기준이며, 수출비중 변화는 2003년 대비 변화 비중이다.

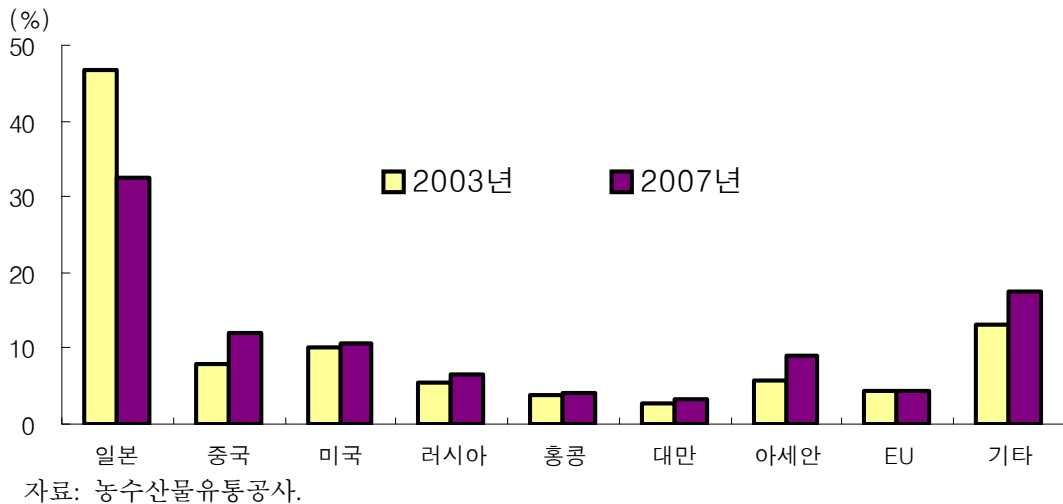
표 12-3. 농림수산물 식품 국가별 수출 동향

단위: 천불, (톤), %

구분	2003년(A)	2004년	2006년	2007년(B)	증감률 (B/A)	수출상위 주요품목
합계	2,990.6 (1,874.8)	3,365.2 (1,898.8)	3,394.8 (1,802.0)	3,759.3 (2,051.0)	25.7 (9.4)	-
일본	1,398.3 (612.5)	1,563.9 (654.6)	1,311.0 (554.7)	1,219.6 (527.7)	-12.8 (13.9)	참치, 김치, 파프리카, 소주, 넙치, 붕장어
중국	237.1 (245.7)	338.2 (297.9)	335.6 (246.4)	452.1 (374.9)	90.7 (52.6)	오징어, 자당, 라면, 양란, 밤, 참치
미국	303.6 (119.9)	365.8 (128.5)	378.1 (129.8)	400.9 (136.9)	32.1 (14.2)	로얄제리, 권련, 배, 라면, 김, 굴
러시아	160.1 (107.7)	179.7 (110.3)	215.5 (104.5)	250.6 (117.4)	56.5 (9.0)	커피류, 권련, 마요네즈, 돼지고기, 로얄제리
홍콩	113.6 (188.2)	134.6 (193.1)	158.7 (176.7)	153.7 (186.2)	35.4 (-1.0)	인삼, 자당, 맥주, 권련, 유자차, 국수
대만	79.3 (43.5)	91.2 (52.0)	110.4 (49.1)	120.8 (51.3)	52.4 (18.0)	배, 인삼, 커피류, 김, 유자차, 사과
아세안	170.3 (282.7)	171.3 (218.5)	267.0 (298.3)	343.8 (334.3)	101.9 (18.3)	참치, 커피류, 자당, 라면, 오징어, 김
EU	132.2 (76.5)	132.2 (61.1)	105.4 (46.6)	161.1 (66.4)	21.9 (-13.2)	참치, 오징어, 라면, 바지락, 대구, 채소쥬스
기타	396.2 (198.0)	388.3 (182.9)	513.1 (195.8)	656.7 (255.9)	65.7 (-29.2)	-

자료: 농수산물유통공사.

그림 12-2. 농림수산물 수출 국가별 비중 변화



1.1.4. 특징 및 시사점

수출을 증대시키기 위해서는 우선 수출 저해요인을 찾아 개선해야 한다. 농식품 수출액이 2007년 현재 38억불, 수출증가율은 연평균 5.9%이지만, 수출 목표 및 증가율을 이보다 높게 설정한다면 기존과는 다른 수출 기반 조성방법으로 수출을 추진해야 한다.

농식품 수출의 장애요인 발굴과 제거하는 과정은 품목별, 국가별 여건과 특징을 고려하는 것이 효율적이다. 수출 목표를 빠르게 달성하기 위해서는 수출 비중과 증가율이 큰 품목과 국가를 중심으로 수출확대 전략을 수립하여 추진해야 한다. 그리고 수출을 획기적으로 증가시키기 위해서는 수출 장애요인 제거 방법도 보다 큰 틀에서 과감하게 개선할 필요가 있다.

수출의 빠른 증가를 위해서는 품목 측면에서 최근 수출 증가율이 높은 가공 농식품 중심으로 수출증대 전략을 마련하고, 신선농식품 중에서는 수출 비중과 수출 증가율이 큰 과실류와 인삼류, 화훼류를 중심으로 추진하는 것이 수출 추진 효과가 높을 것이다. 김치류 등 수출 비중이 크지만 수출액이 감소한 품목

은 안전성 및 신뢰성 면에서 수출을 감소시킨 원인을 제거할 수 있고 신뢰를 부여할 수 있는 근본적인 시스템 및 기반 구축이 시급하다.

수출 국가 및 시장 선택에 있어서는 수출 국가가 다변화되고 있으므로 수출 시장별 기회·잠재·장애요인을 탐색하여 시장 개척과 확대의 노력을 기울여야 한다. 예를 들어 수출 비중이 가장 높은 일본으로의 수출액이 감소하고 있는데 이에 대응한 일본 시장 수출 감소 요인 발굴과 장애요인 제거 노력이 필요하다. 최근 중국과 러시아 국가 등 신흥 수출국가로의 수출이 빠르게 증가하고 있으므로 한국산 수출 농식품의 인지도 개선을 위한 홍보, 마케팅 활동, 안정적·효율적인 시장 채널 진입방법을 찾아서 시장 개척활동을 하는 것이 필요하다. 즉 국가별 수출시장 여건 및 특성에 맞추어 수출증대 노력을 기울여야 수출목표를 효과적으로 달성할 수 있다.

1.2. 현황과 문제점

농식품 수출 증대를 위해서는 품목 부류별, 품목별, 수출 국가별 시장 여건과 진출 가능성, 수출 방법에 대해 구체적인 시장 조사와 타당성 검토를 거쳐 진출 전략을 마련하고 시도해야 한다. 농식품 수출 단계별로 다양한 장애요인 및 어려움이 있지만 큰 틀에서는 고품질 수출 농식품의 안정적 공급기반 미흡, 수출물류 시스템 미흡, 수출시장 개척 및 확대 시스템 미흡 등 세 범주로 구분하여 살펴볼 수 있다.

1.2.1. 고품질 수출 농식품의 안정적 공급기반 미흡

첫째, 수출거래 관계를 지속적이고 안정적으로 유지하기 위해서는 수출 시장에서 원하는 품목과 물량을 원하는 시기에 공급할 수 있는 안정적인 공급기반을 구축해야 한다. 그러나 국내 생산 및 출하규모가 영세하고 내수 중심의 경영구조이기 때문에 수출거래를 지속적으로 유지하기 위한 적시, 적량, 정품

공급 기반 구축이 쉽지 않다. 수출 품목의 안전성과 품질이 담보되는 물량을 안정적으로 확보하여 지속적으로 공급할 수 있는 규모가 큰 수출조직이 거의 없고 계약재배를 수행하는 수출업체 비율도 52%에 머무르고 있다. 가공용 농식품 제조를 위한 품질과 가격경쟁력이 있는 원료농산물 공급기반도 미흡하다.

둘째, 한국산 농식품은 품질 경쟁력이 있지만 가격경쟁력이 낮은 편이다. 수출시장에서 한국산 농산물은 품질경쟁력이 있지만 연도별 기후 여건에 의해 품질이 영향을 많이 받기 때문에 연도별 품질 편차가 크고 품질 수준이 안정적이지 않다. 또한, 미국, 중국에 비해 고정자본비, 노동비, 토지용역비가 높아 생산비가 높고 가격경쟁력이 낮다. 사과와 경우 단위당 생산비가 한국 259만원, 미국 178만원, 중국 29만원으로 한국의 생산비 수준이 높다.

그림 12-3. 극동러시아 판매 과일 당도 비교

<뉴질랜드산 로얄갈라 사과: 12.3°Bx> <한국산 후지 사과: 13.5°Bx>



셋째, 농식품 수출주체의 전문화와 조직화가 미흡하다. 농식품 수출업체가 3,900여개소이며, 이 중 물류비를 지원받은 업체가 256개소(2006년 기준)으로 수출창구가 다양화되어 국내외에서 수출 과잉경쟁구조를 형성하고 있다. 정부 물류비 지원업체들 중에서 수출액이 5백만불 이상인 수출업체는 13개에 불과하며 대부분(164개)이 1백만불 미만의 수출 실적을 가지고 있다. 또한, 수출 규모의 영세성으로 인하여 수출 상품의 품질을 자체적으로 관리하는 비율은 6.5% 불과하다. 농식품 기업들도 수출보다는 내수 위주의 매출구조여서 해외 소비자들 위한 신상품 개발 등의 R&D 투자가 부족한 실정이다. 상위 20개 기업의 매출액 중 수출이 차지하는 비중은 4.3%에 불과하다. 수산식품의 경우

수출액 중 단순 가공 비중은 70%, 고차 가공은 30% 수준이다(2007년 기준).

표 12-4. 국가별 품질 및 가격 경쟁력 비교(토마토)

구분		한국	일본	미국	중국
수량(kg/10a)		6,666	5,831	6,625	2,185
생산비(천원/10a)		6,768	-	3,777	315
상품화율(%)		60	70	-	50
경쟁력	품질	우수	우수	양호	취약
	가격	취약	취약	최우수	최우수

자료: 농림수산식품부, 「'12년 농식품 100억불 수출을 위한 세부추진계획(안)」, 2008.12.

표 12-5. 정부 물류비 지원업체 수출액 현황(2007년)

구분	1천만불 이상	10~5백만불	5~3백만불	3~1백만불	1백만불 이하	합계
업체 수(개)	5	8	11	65	164	253

자료: 농림수산식품부, 「'12년 농식품 100억불 수출을 위한 세부추진계획(안)」, 2008.12.

1.2.2. 수출 물류 시스템과 기반 미흡

농식품 수출의 품질과 신선도를 유지하기 위해서 저온유통 시스템이 가능한 물류 구축이 요구된다. 하지만 국내 수출 물류시설 및 시스템이 낙후되어 신선도 및 품질 관리가 어렵고 경쟁력 제고에 한계가 많다. 국내의 농식품 출하-수송-선별·포장·상품화-선적-수송, 수출국에서의 수송, 저장에 필요한 냉장탑차, 예냉·저온선별 및 저장시설, 냉장컨테이너 등의 시설 여건이 열악하여 품질 저하, 감모 및 폐기물량 증가로 수출경쟁력을 제고시키기에 어려움이 많다.

산지 유통조직 취급물량의 6.7%만이 예냉처리되고 있으며, 운송차량 중 냉장탑차 비율은 27.8%에 불과하다. 수출업체의 수출확대를 위해 운송비용 절감, 신선도 유지가 가능한 운송수단 확보, 수출국의 저장시설 건립을 제시하고 있다.

그림 12-4. 러시아 수출 농산물 상품성 손상 사례

< 딸기 상품성 손상 사례 >



< 감귤 부패과 발생 사례 >



1.2.3. 체계적인 수출시장 개척, 확대 시스템 미흡

첫째, 수출시장을 성공적으로 개척하고 수출물량을 안정적으로 증가시키기 위해서는 수출국 도매업체와 대형판매점의 유통채널 진입과 긴밀한 네트워크 유지가 필요하지만 아직 미흡한 실정이다.

둘째, KOTRA, 유통공사, 한인회, 한상 등의 네트워크화를 통한 홍보, 판촉, 마케팅활동이 저조하므로 이들 조직과의 다각적인 연계 및 활용이 필요가 있다.

셋째, 수출국 소매업체나 소비자들의 한국산 농식품 인지도, 선호도 파악을 통한 수출 유망품목, 수출 잠재품목 개발·육성이 저조한 실정이다. 한국 농식품 인지도와 선호도에 대한 체계적인 정보수집이 미흡하며, 해외 aT 지사 설치 국가 및 지역 (7개국 10개소) 이외에서 활동이 저조하다.

그림 12-5. 한국 농식품 수출 여건의 강점 및 약점

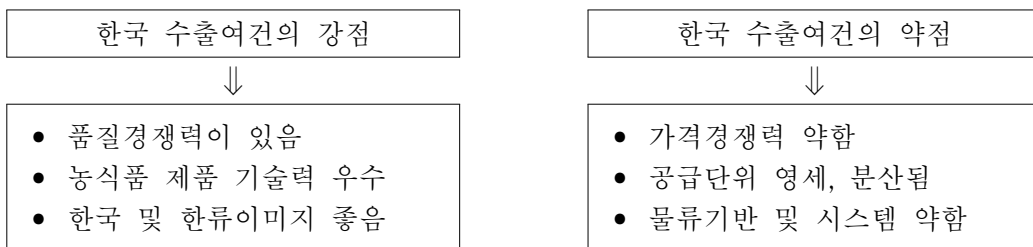


표 12-6. 농산물 수출 주요 애로사항

품목	주요 애로사항	품목군 특징
감귤	① 수출물량의 안정적 어려움 ② 수출농가·단지관리 이해 부족 ③ 선별, 포장, 상품화 애로	• 저장성이 상대적으로 있음
배 토마토 멜론, 딸기	① 마케팅 활동 부족 ② 판촉홍보 비용이 많이 소요 ③ 선별·포장·상품화 애로	• 러시아 시장에서 한국산 인지도가 낮음 • 저장성이 낮음
장미, 국화	① 수출물량의 안정적, 지속적 공급 애로 ② 선별, 포장, 상품화 애로 ③ 수출농가·단지관리, 수출실무교육 부족	• 생산시기가 계절적임 • 저온유통 요구
김치	① 소량물량 수출 위한 냉장컨테이너 확보 어려움 ② 선별, 포장, 상품화 어려움 ③ 마케팅 활동 부족	• 포장 기술과 저온유통 요구
쌀	① 선별·포장·상품화(훈증소독, 포장디자인) ② 시장 마케팅 ③ 판촉홍보	• 청결성 요구 • 한국산 품질인식 부족

주: 주요 애로사항의 ①~③번은 애로사항 순위이고, 품목 특징은 연구자가 분류하였다.

표 12-7. 농산물 수출 절차별 개선사항

수출 단계	품목	개선사항
수출농가, 단지 관리	감귤	◦ 수출작목반, 수출단지에 대한 지속적인 교육 및 관리 필요
	화훼	◦ 규모화(연합)된 수출단지 구축 필요 ◦ 컨설팅업체를 통한 생산자 교육자료 및 매뉴얼 제작, 보급
수출물량 수집	감귤	◦ 수출농가 및 수출단지에 인센티브 부여로 수출참여 유도
	딸기 화훼	◦ 국내가격 변동 시에도 지속적인 물량확보 기반 구축 ◦ 규모화된 수출재배단지에서 연중수집시스템 구축
선별·포장 ·상품화	감귤	◦ 다양한 포장 단위로 차별성 및 상품성을 높임
	딸기	◦ 신선도를 제고할 수 있는 포장 및 상품화 개발
	화훼	◦ 클레임 절감을 위한 선별, 포장방법 등 필요
물류시설	쌀	◦ 불필요하다고 생각되는 훈증소독 항목 제거 방안 협의
	김치	◦ 극동러시아 현지에 가공시설, 보관 및 저장시설 설치
마케팅	감귤	◦ 지속적이고 꾸준한 판촉홍보 및 지원 필요 ◦ 해외시장 조사 참여 지원 프로그램 확대
	토마토, 멜론	◦ 극동러시아 시장정보, 유통정보 지속적 제공
	딸기	◦ 최근의 구체적인 시장정보 제공 ◦ 신 시장 개척 경비 지원
	장미, 국화	◦ 현지진출 관련기관 기능 확대 ◦ 판촉행사 정산 조건 규정 수정 필요

자료: 한국농촌경제연구원, 러시아 수출업체 면접조사 결과, 2008.9.

표 12-8. 농산물 수출 증대를 위한 기능별 건의 사항

구분	수출증대를 위한 건의사항
가격·품질 경쟁력 제고	<ul style="list-style-type: none"> 원가 절감방법 연구, 품종 개량 필요 물류비용 절감방안(항공운임 과다)
수출상품의 안전성 확보	<ul style="list-style-type: none"> GAP 생산농가 수출 참여 장려
수확후 관리기술개선	<ul style="list-style-type: none"> 장시간 신선도 유지 및 유통기한 연장기술 개발 클레임 절감을 위한 생산, 관리기술(포장 등 포함) 개선
물류시설 및 비용 절감	<ul style="list-style-type: none"> 수출시준 운송 물류시설(선박냉장컨테이너) 확보 국내운송비 및 선박(항공) 운송비 절감을 위한 방안 필요 러시아 블라디보스톡 물류기지 설치, 운영: 수출 기지 구축 후 모스크바 공략 전략 필요(현지 냉장창고, 냉장컨테이너 확보)
통관	<ul style="list-style-type: none"> 통관에 필요한 서류가 너무 많음. 간소화 필요 수출 매뉴얼 작성, 보급 - 러시아 시장 진입 시 발생하는 절차, 문제, 해결방법 등
대형판매점 연계판매	<ul style="list-style-type: none"> 현지 시장에 대한 정보 제공 대형판매점을 활용한 홍보행사 실시 - 바이어와 연계된 수출보다 러시아내 물류기지구축에 의한 자체 통관, 공급, 대형판매점과 연계한 시스템이 효율적임
수입업체, 소비자 정보 제공	<ul style="list-style-type: none"> 수출시장 정보제공을 위한 국내 초청 설명회 필요 공공기관에서 정보 분석을 통한 자료 제공

자료: 한국농촌경제연구원, 러시아 수출업체 면접조사 결과, 2008.9.

2. 정책평가

2.1. 농식품 수출선도조직 육성 사업

농식품 수출선도조직 육성 사업은 농식품 수출업체가 많아 과당경쟁 구조를 형성하고 있으며, 수출업체와 농가 간 체계적인 품질관리와 안정적 공급관계가

어려운 문제점을 개선하기 위해 2008년부터 추진하고 있는 사업이다.

사업 추진목적은 농식품 생산부터 수출까지 일관되게 주도할 수 있는 수출 선도조직을 육성하여 수출 확대를 도모하는 것이다. 농식품 수출선도조직은 농식품 수출업체가 생산농가(생산자조직)와 계약을 체결하여 수출업체 주도로 품종 선택부터 재배, 수확, 선별, 포장, 수출, 안전성 및 품질관리, 정산, 농가교육 등의 전 과정을 수행함으로써 수출 농식품의 경쟁력을 높이고 수출 확대를 선도할 수 있는 조직으로 정의한다. 수출유망품목 30개를 대상으로 수출금액과 수출신장률, 수출증대 효과를 고려하여 성공가능성이 큰 품목부터 선정하고 연차적으로 확대한다. 수출선도조직은 품목별 수출업체의 조직화, 규모화를 통해 중장기적으로 국내 수출 대표조직이 되고 마케팅 보드화도 유도할 계획이다. 향후 5년간 30대 품목, 50여개 조직을 육성할 계획이며, 이를 위해 2009년 지원 사업으로 파프리카, 배, 백합, 김치, 유자차 등 10개 품목, 13개 조직을 선정하였다. 수출선도조직에 대해수출물류비 인센티브로 표준물류비의 15%를 지원하고 해외시장개척사업에는 우선적으로 지원한다.

농식품 수출선도조직 육성사업은 국내 생산규모 및 출하구조가 영세한 여건을 극복하고 중장기적으로 수출물량의 안정적 확보, 엄격한 품질관리, 수출창구 일원화 등 수출주체의 조직화와 규모화를 달성하는데 효과가 높을 것으로 기대된다. 향후 사업의 중간평가 관리, 사업추진의 개선사항 반영 등으로 사업추진 성과를 높이고 목적을 달성하여야 한다. 또한, 중장기적으로 품목별 수출조직의 연계성 강화와 수출창구 일원화 기능까지 수행할 수 있도록 지속적인 육성 및 지원이 필요하다.

표 12-9. 농식품 수출선도조직 선정 계획

구분	2009년	2010년
조직 수	13개	37개
품목	김치, 파프리카, 배, 감귤, 유자차, 백합, 새송이, 딸기, 단감, 장미 등	품목·부류별 추진성과, 수출 여건을 감안하여 단계적으로 확대

2.2. 안전성 관리체계 강화 지원 사업

주요 수출국들의 농수입 식품에 대한 안전성 관리 강화와 일부 신선농산물의 빈번한 잔류농약 검출로 전체 농식품 수출에 악영향을 끼치고 있다. 일본에서는 포지티브 리스트(Positive List) 시행, 간이 수입식품의 통관 강화 등 안전성 관리를 강화하고 안전성에 대한 우려가 증가함에도 불구하고 잔류농약이 빈번하게 검출되고 있다.

안전성 관리체계 강화 지원의 주요 사업 내용은 국립농산물품질관리원의 수출상품 안전성 관리 기능 강화, 수출 농산물 잔류농약 검사비 지원 확대 및 일본 잔류농약제도에 대한 적극적 대응, 수출 농산물의 GAP 인증 확대를 통한 해외 소비자 신뢰 확보, 원예전문 생산단지 등 수출비중이 높은 단지의 수출농산물의 안전한 생산·관리를 위한 ‘안전 농산물 지킴이’ 제도 운영, 이력추적관리시스템 도입 확대 및 포지티브 리스트 제도 대처방안 마련 등이다.

수출농식품의 안전성을 강화하기 위한 다양한 지원 사업 시행은 정책적으로 수출 농산물의 품질에서 안전성을 강화시킬 필요성을 충분히 인지하고 있음을 보여준다. 하지만, 여전히 농식품 수출업체에서 안전성 강화를 위한 인력, 비용, 시설 투입 여건이 열악한 편이므로 안전성 강화 및 관리를 위한 지원과 제도를 강화시킬 필요성이 크다.

2.3. 수출 물류시스템 개선과 물류기반 구축

수출 상품의 신선도 및 품질 유지, 수출시장에서 적절한 물량공급 조절을 위한 저온유통시설과 저장창고가 필요하지만 물류기반 여건이 열악한 편이다. 현재 수출농산물 수확에서부터 수출국 시장까지의 상품 수송, 수출국 항구 및 공항에서 수입회사까지 수출국 내 수송 및 이동 과정에 콜드체인 시스템 구

축을 위한 수송시설, 보관을 위한 물류창고 지원정책이 미흡한 실정이다. 개별 수출업체에서 물류 여건 개선을 위한 시설투자를 하기에는 자금소요 규모가 크고 제도적인 어려움이 많으므로 정책적인 추진이 필요하다. 주요 수출 국가, 수출 품목별 물류 여건 및 실태를 파악하고 구체적인 개선방안을 마련하고 정책적 지원이 수행되어야 한다.

2.4. 체계적인 수출시장 개척, 확대 정책

수출시장을 체계적으로 개척하고 안정적으로 확대하기 위해서는 다음과 같은 전략들이 필요하다. 첫째, 수출시장의 수입회사와 거래관계를 형성하고 수출물량을 안정적으로 증대시키기 위해서는 수출국 도매업체 및 대형판매점의 유통채널을 통한 시장진입 체계나 네트워킹 강화가 요구된다. 특히 수출개척 시장일 경우 한국산 농산물의 인지도와 선호도 증대를 위해 대형판매점과 연계한 정기적·지속적인 홍보와 판촉활동이 요구된다.

둘째, 수출국 주류 계층 및 소비자들에게 한국산 농산물의 인지도를 높이기 위해서는 KOTRA, 유통공사, 한인회, 한상 등의 네트워크를 형성하고 이들 기관의 농식품 소비 관련 행사에 한국산 농식품의 홍보, 판촉 프로그램을 포함시키는 노력이 필요하다.

셋째, 수출 유망국가별로 수입회사나 소비자들의 한국산 농식품 인지도, 선호도 파악을 통한 수출 유망 및 잠재품목 개발 및 육성을 강화할 필요가 있다.

넷째, 수출시장별로 차별화된 전략 수행, 수출국 다변화를 위해 기존의 수출 비중이 큰 국가, 최근에 수출실적이 크게 증가하는 국가, 최근에 수출이 시도되는 국가, 수출이 증가하는 국가 등 수출 국가들을 특징별로 유형화하여 수출 확대 전략을 수립, 추진할 필요가 있다.

수출 증대를 위한 정책 세부추진계획에 체계적인 수출시장 개척과 확대를 위한 방안들이 제시되고 있다. 이 사업들이 보다 구체적으로 추진될 수 있는 전략 마련과 지원이 필요하다.

3. 비전과 전략

3.1. 비전 및 목표

수출 농업육성의 비전은 수출을 농산업의 신성장 동력으로 추진하고 선진국형 농식품 수출강국으로 도약하는 것으로 설정한다. 수출 목표를 2012년에 100억불을 달성하는 것으로 설정하여 농산업 경쟁력을 강화시킬 수 있도록 한다.

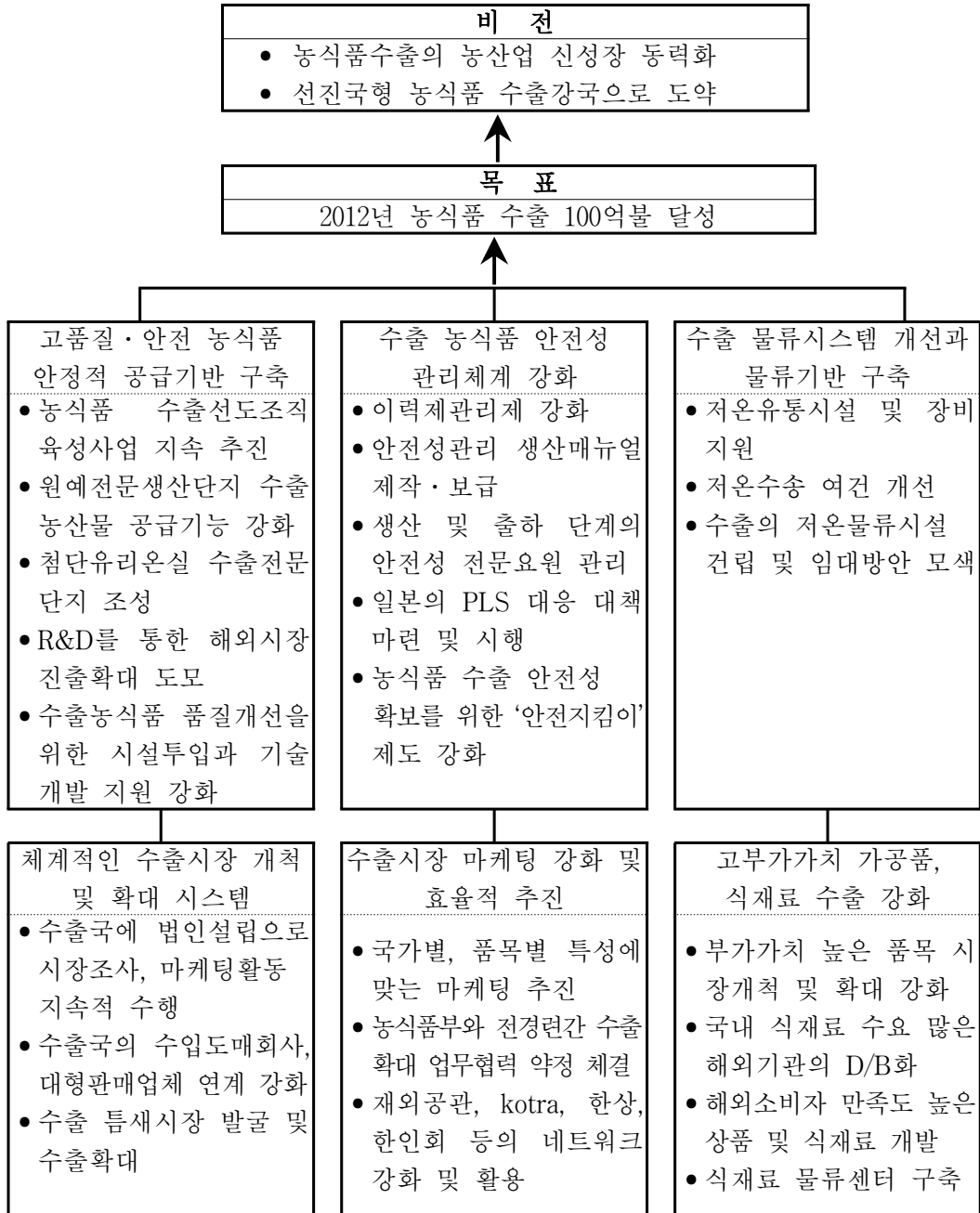
3.2. 추진전략

3.2.1. 고품질 수출 농식품의 안정적 공급기반 구축

첫째, 상품의 품질이 보증되는 수출 물량을 안정적으로 확보하여 수출국과 지속적인 거래 체계를 유지할 수 있는 수출선도조직 육성 사업을 지속적으로 추진한다. 현재 사업추진 계획을 원활히 이행하되 중간평가 및 개선 사항을 반영하면서 사업이 안정적으로 정착될 수 있도록 한다. 중장기적으로는 품목별 선도조직 간의 통합을 유도하고 신선농식품 수출창구의 일원화 기능까지 수행할 수 있도록 육성한다.

둘째, 원예전문생산단지를 수출농산물 공급기지로 강화한다. 현재 원예전문생산단지는 총 195개 단지로 품목별로는 채소 70개, 과수 71개, 화훼 54개이다. 현재 원예전문단지 수출비중은 40.1%, 단지수출액 1억 3,000만불에 불과하여 본래 기능인 수출단지와 연계성이 미흡한 실정이다. 원예전문단지 관리를

그림 12-6. 농식품 수출 비전 및 목표 달성 추진 전략



체계화하여 수출 기반으로서의 활용도를 높여야 한다. 또한, 원예전문생산 단지를 중심으로 수출 농산물 안전성 관리체계를 강화하는 것도 필요하다.

셋째, 첨단 유리온실의 수출전문단지를 조성한다. 조성방향은 수출전문 시범단지 조성 후 운영성과 및 개선사항을 반영하여 단계적으로 확대시켜 나가는 것이다. 집단화된 대규모 단지 조성이 가능한 간척지를 활용하고 유리온실, 선별·가공장 등이 포함된 복합단지를 조성한다.

첨단유리온실의 수출전문단지 조성은 전문적인 생산기반을 통해 고품질 농산물 생산과 공급기반을 구축하는 것이 가능할 것으로 기대된다. 첨단유리온실의 재배품목은 특히 수출시장의 수요 물량에 국내공급이 부응하지 못하고 있는 것으로 판단되는 파프리카, 시설현대화의 제약조건으로 인해 수출국의 고품질 화훼 수요에 부응하지 못하는 화훼류 품목 중심으로 시범사업을 추진하는 방안이 바람직하다. 유리온실에서 재배되는 품목과 생산 및 공급물량의 규모는 수출시장 수요와 국내 수요, 국내 가격변동 가능성 등을 다각적으로 검토하여 선정, 재배되어야 한다.

첨단유리온실의 수출전문단지 조성은 수출지향형 대규모 농업회사 육성 방안과 연계시킬 수 있다. 300~500ha 규모의 간척지를 회사에 장기 임대하는(30년 이상) 수출기지 설립방식으로 농어업부문에 투자 기회를 늘림으로써 농업에 대한 민간의 관심 제고 및 민간자본 유입을 도모하고 농업경영의 규모화, 조직화, 생산·가공·유통간 연계를 강화시킨다. 국제적 경쟁력을 갖춘 농식품 수출전진기지로 육성, 농업의 새로운 활로 개척, 농업생산 및 에너지 효율성 제고, 기술보급 속도를 높여 효율적 농업구조 정착을 기대할 수 있다.

넷째, R&D를 통한 해외시장 진출 확대를 도모한다. R&D 지원 확대를 통해 수출 농식품의 품질 향상, 생산성 향상, 상품 개발과 부가가치 증진 등 수출 경쟁력을 제고시킨다. 종자에서부터 생산, 가공, 수출 물류에 이르기까지 전 과정에 R&D를 지원하고 시장유망품목 및 상품 개발, 수출 시장별, 품목별 맞춤형 수출확대가 가능한 기술 개발 연구를 확대하고 수출을 직접적으로 확대할 수 있는 현장애로 기술을 개발, 보급한다.

다섯째, 수출 농식품의 품질 개선을 위한 시설투입과 기술개발 지원을 강화

한다. 국내 농식품 생산여건이 연도별 기후 여건에 의해 풍흉, 품질의 차이가 크게 발생하는 약점을 극복할 수 있어야 한다. 연도별, 계절별 품질과 수확량의 균등성을 높이기 위한 시설투입, 기술개발 및 지원을 강화한다. 품목별 시설 투입과 기술개발 지원강화는 정책담당 부서별 지원사업과 연계성을 높임으로써 사업추진의 성과를 높일 수 있다.

규제 및 법령 개선사항: 농식품 수출보험제도 개선

농식품 수출과 관련하여 농수산물 수출보험(1995.3월 시행)과 환변동보험(2005년 개시)을 시행 중이나 업체의 이용률이 저조하다. 농수산물 수출보험의 가입률이 저조한 이유는 보험 가입 후 피해가 발생하면 복잡하고 많은 서류 제출을 요구하고, 보험금 수령절차가 복잡한 반면, 수령금액은 50% 미만으로 실질적인 도움이 되기 어렵기 때문이다. 환변동 보험의 경우는 정부가 수출업체의 환변동보험료를 지원함에도 불구하고 환율의 급등 시기와 같이 보험회사 측에서 불리할 때는 상품 판매를 중단하는 등 운영상 부적절한 면이 있어 가입률이 낮은 것으로 분석된다. 규모가 작은 업체는 신용조사 요건에 충족되지 않아 가입이 어려운 경우가 많다.

단기수출보험과 중복되는 농수산물수출보험은 보험공사가 새롭게 개발한 '농산물 패키지보험'을 통해 포괄적으로 지원하는 방안을 검토할 수 있다. 대금 미회수, 가격 상승, 수입자 계약과기 등의 일반적 위험 외에 수입국 검역 및 신시장 개척 위험 등을 포함하는 방안도 검토한다. 환변동보험, 농수산물 수출보험(가격 상승 위험, 수출불능보험, 대금회수불능위험)에서 수출상품 가격이나 환율 변동에 따라 보험판매를 중지하거나 재개하는 보험회사 중심의 편의적, 수익성 관리장치를 제약한다. 마지막으로 리스크 관리 기능이 가능한 상품을 개발하고, 수출보험 신상품의 적극적 홍보를 실시한다.

3.2.2. 수출 농식품 안전성 관리체계 강화

수출 농식품의 안전성 확보는 수출경쟁력의 주요한 차별화 요인이다. 수출 농식품의 안전성 확보와 관리체계 강화를 위해서는 수출 농식품의 생산 원물에서 가공품까지의 이력추적관리제 강화, 수출 농산물 잔류농약 검사비 지원

확대가 필요하다. 단기적, 중장기적으로는 일본의 포지티브 리스트에 대응할 수 있는 대책 마련 및 시행이 필요하다. 농식품 수출안전성 확보를 위한 ‘안전지킴이’ 제도 추진을 위해 안전성 관련 전문인력 풀 구성, 주요 원예생산단지 선정 및 관리 등이 필요하다. ‘안전성협의회’를 운영하여 안전성 관련 현안 사항 및 대응 전략 수립, 안전성 관리시스템 구축 등의 기능을 수행한다.

규제 및 법령 개선사항

○ 대일 신선농산물 수출관련 포지티브 리스트 시스템(PLS) 적용 대상 확대

PLS는 일본에서 2006년 5월 29일부터 도입한 제도로 모든 농약의 잔류기준을 설정하고 기준을 초과하는 식품에 대해서는 판매를 금지한다. PLS는 자국 소비자 보호를 내세운 검역강화를 통해 효율적인 비관세 장벽으로 활용되고 있다. PLS 도입 이전 일본에서 잔류기준이 설정된 농약은 283개 품목이었으나, 현재는 PLS에 의거하여 758개 농약 등의 식품잔류 허용한도(잠정기준)를 고시로 설정하였다. 잔류기준이 설정되어 있지 않은 농약의 허용기준은 후생성 고시로 일률기준(0.01ppm)을 설정하여 적용하고 있다. 최근 대일 채소류 수출 과정에서 방울토마토와 고추류에서 잔류농약 초과 검출로 수출에 지장을 초래한 사례가 있다.

PLS는 수입식품 전체를 규제 대상으로 하고 있다는 점에서 농식품 전체 수출에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 생산자와 수출업체에서는 수출용 농산물 생산에 사용하는 농약이 PLS에 정하는 기준에 해당되는지 반드시 확인할 필요가 있다. 또한 농약 사용용도, 사용방법 등을 명확하게 하고, 농약관리대장 비치, 농약사용 기록을 정확히 기재하여 대응하는 것이 요구된다. 이와 함께 재배지 인근 농장으로부터 비산을 방지할 수 있는 대책을 마련하고, 공동선별장을 통한 상품화로 농약관리에 대한 점검절차를 시스템화 하는 방안을 검토할 수 있다.

3.2.3. 수출 물류시스템 개선과 물류기반 구축

수출 농식품의 품질과 신선도를 유지할 수 있는 저온 선별-수송-보관 시설 및 장비를 지원해야 한다. 국내 유통단계에서 농장 수확 후 선별장까지 저온수송, 수출 선별장의 예냉·저온 시설, 선별장에서 선적단계까지의 저온수송,

해상 및 항공운송의 저온수송 여건을 개선시킨다.

수출국별, 수출 품목별 물류체계를 개선하기 위하여 수출국에 신선농식품 유통 과정 중 신선도 및 품질을 유지하기 위한 저온저장, 선별장을 건립·임대하여 운영해야 한다. 전복은 원활한 유통 및 수출촉진을 위해 생산-포장까지 일관된 물류시스템을 구축하고, 활 넙치의 경우 대일 수출 활어수송 특수차량 구입 지원, 대미 수출 활 넙치 등 활어수송 수조컨테이너 제작을 위한 지원이 필요하다.

3.2.4. 체계적인 수출시장 개척 및 확대 시스템

농식품 수출국의 수입도매회사, 대형판매업체와 연계성을 강화하여 유통 채널에 진입하고 거래물량을 증진시킬 수 있는 전략을 마련하여 추진한다. 예를 들어 수출국 유통채널 개척 및 확대를 위해서는 수입도매업회사나 대형 판매점의 애로사항을 발굴하여 공동 해결해 나감으로써 한국산 농식품 취급 비중을 높일 수 있는 방법을 협의할 수 있다.

수출 틈새시장을 발굴하고 수출을 확대한다. 한국에 대한 이미지가 좋고 한국 제품 및 농식품에 대한 선호도가 높아 시장 개척 및 수출 잠재력이 높은 국가를 발굴한다. 이들 국가들의 기후적, 지리적 요인 등 자연적인 여건에 의해 자체 농식품 공급이 제한되거나 수출경쟁력이 낮은 시기에 한국산 농식품의 경쟁력이 높은 품목을 발굴하여 수출을 증대시킨다.

농식품 수출을 위한 거래에는 여러 가지 불확실한 상황과 제약요인들이 많다. 수출 수익과 거래의 안정성을 높이기 위해서는 ‘국내 생산자조직(무역업무 수행) ↔ 러시아 현지법인 ↔ 러시아 유통업체’ 유형과 연계하는 것이 바람직하다. 이 유형은 생산자 조직이 국내에서 수출거래의 주체적인 역할을 수행하면서 고품질, 안전성이 높은 수출물량을 안정적으로 확보할 수 있는 기반과 수출시장 현지법인에서 시장정보 수집과 네트워크 형성으로 기존의 유통채널 진입 및 유지에 유리하여 안정적인 거래기반을 유지할 가능성이 크다.

3.2.5. 수출시장 마케팅 강화 및 효율적 추진

해외 수출시장 마케팅은 국가별 여건과 품목별 특성에 맞게 수행한다. 수출 국가별로 어느 국가에 어떤 품목에 중점을 두고 수행하는 것이 홍보, 마케팅 효과를 효율적으로 달성할 수 있는지 국가별, 품목별로 유형화한다. 정부와 지자체 간에 수출 개척 및 확대를 위한 홍보 및 마케팅 활동이 분산될 경우 예산의 비효율적인 낭비를 초래할 가능성이 있으므로 체계적으로 수행될 수 있도록 개선해야 한다.

재외공관, KOTRA, 한상, 한인회 등의 네트워크를 강화하여 연계성을 높인다. 이들 조직들과 연계하여 수출시장 수요 조사, 시장개척, 홍보·관측, 대형판매점 및 유통조직 진입방안 등에 대한 논의하고 공식적인 행사나 홍보기회가 있을 때마다 한국산 농식품의 우수성과 시식법, 문화를 홍보하는 기회로 활용한다.

규제 및 법령 개선사항

○ 농식품부와 경제단체간 수출확대 업무협력약정 체결

현재 농수산물유통공사에 해외조직이 있으나 민간 분야에 비해 미미한 수준으로 수출확대를 위한 폭넓은 활동 추진에 한계가 있다. 따라서 해외진출이 활발한 대기업들과 협조하여 해외에 구축해 놓은 네트워크를 농식품 수출확대를 위해 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

이를 위해 농식품부와 경제단체(무역협회, 전경련 등)가 중소수출업체 지원을 위한 포괄적 MOU를 체결하도록 하고, 대기업들을 회원사로 두고 있는 전경련의 식품관련 회원사를 통해 성장동력을 확보하는 방안을 검토한다.

○ 주한외신 특파원을 활용한 농식품 홍보

해외시장의 우리 농식품, 한식 및 전통식품에 대한 인지도가 낮다. 따라서 전통농식품의 특성을 살려 홍보할 수 있는 상품을 선정(김치, 유자차 등)하고, 상품별 주요 수출국 및 신수출시장 관계자들을 초청, 홍보하고 상품의 이미지를 최대한 부각시킬 수 있도록 지역문화축제와 연계하는 방안을 검토한다.

3.2.6 농식품 수출에서 고부가가치 가공품 수출로 전환

농식품 원재료 수출뿐만 아니라 농식품 가공제품, 한식 식재료 등 부가가치가 높은 수출품목의 시장개척을 병행하여 수출목표 달성에 기여할 수 있어야 한다. 식재료 수출 활성화를 위해 해외 국가별로 진출한 국내기업·한식당·외식업체 등 식재료 수요가 높은 기관의 D/B화, 해외 시장의 국가별, 식문화 특성에 부합하고 다양한 수요처의 기호와 만족도를 높일 수 있는 식재료 및 상품 개발, 국내 식재료업체 역량 결집을 위한 네트워크 및 조직 결성, 식재료 수출 물류 효율성을 증가시키기 위한 물류센터 구축, 해외에서의 한국 식재료를 이용한 개발상품과 음식의 정기적 홍보, 판매촉진 행사 추진 방안들을 추진해야 한다.

〈 참고 〉 수출 성공·실패 사례

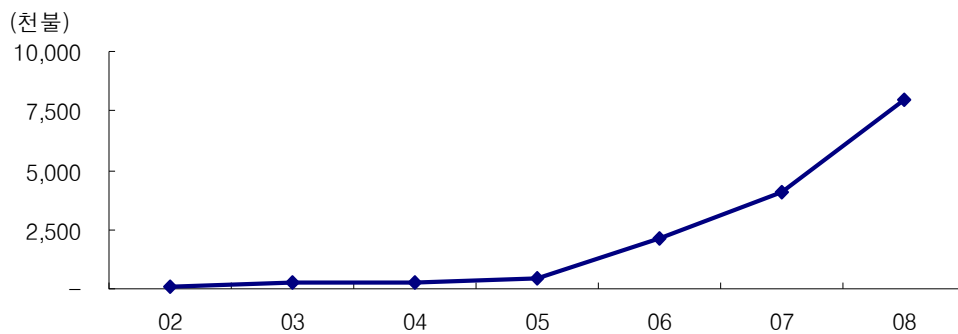
(1) 성공 사례: 그린피스 (새송이버섯)

○ 수출회사 및 현황

- 회사명: 그린피스·그린합명회사 (대표 박희주)
- 소재지: 경상북도 청도군 이서면 서원리 331-4
- 생산품목: 팡이버섯, 새송이버섯, 황금팡이, 만가닥, 느타리
- 생산능력: 1일 33톤 (국내 출하 80%, 수출 20%)

○ 수출 실적

- 2002년 8만불에서 2008년 790만불로 성장(6년간 98.1% 증가)
- 주요 수출국: 유럽 13개국, 미국, 캐나다, 말레이시아, 싱가포르, 중국 등



○ 해외투자 현황

- 2003년 3월 캐나다 현지법인 설립운영, 농장건설을 위한 부지 매입(12만평)
- 유럽(네덜란드) 유통회사 합작 설립(2008년 6월 1일)

○ 수출 동기 및 목적

- 국내 수급불균형으로 인한 파산 가능성을 피하기 위해 해외시장으로 진출 시도
- 주요 수출목적: 국내 수급물량 조정과 가격안정화, 농업인 소득 증대

○ 수출 성공요인

- 바이어 거래를 탈피하고 현지시장법인 운영 통한 안정적 수출거래기반 정착
 - * 바이어에 의한 수출시장 확대는 한계가 있고 수출물량이 정체되는 문제점 발생하여 현지에 직접 유통회사법인을 만들어 시장확대 추진
 - * 법인설립 초기 2~3년은 운영손실 가능성도 크다는 것을 고려
 - * 합작 혹은 단독법인 설립 가능
 - * 바이어 거래체계유형 선택할 경우 신뢰도가 높은 거래관계 유지 필요
- 수출물량의 안정적 확보기반 구축
 - * 새송이 수출직영 협력농장 운영 (버섯배지 분양센터 직접 투자)
 - * 전국적으로 농장 선정·지속적교육·관리로 수출가능 농장으로 육성
- 높은 수준의 안전성 및 품질관리 운영기준 적용하여 생산
 - * 수출농가에 적합한 생육방법 지도
 - * 품질이 가장 우수한 농가를 기준으로 생육방법 보급 (생산시스템 모델화 및 매뉴얼화 가능 시사)
- 저온 수송 및 물류체계 구축
 - * 농가별 다른 품질의 표준화, 사전 예냉관리 철저
 - * 저온에서 생육토록 유도, 수출창고 입고시 기준온도 이하로 입고토록 관리
 - * 선적컨테이너 실내온도를 0℃ 이하로 유지 관리(저온물류관리체계에도 불구하고 유럽, 캐나다 수출 운송 30일 이상 소요기간 동안 품질 저하 및 클레임이 발생하고 있음. 장기 저온저장 및 품질유지를 위한 기술개발은 ARPC 수출연구사업단에서 추진 중임.)
- 홍보 및 마케팅 측면 성공요인
 - * 주요 식품박람회 참가, 개별 박람회 참가로 지속적인 홍보, 인지도 제고

- * 수출품의 최상 품질수준으로 “그린피스” 버섯의 고품질 이미지 각인화
- * 수출품에 대한 클레임 제기시 즉각적인 조치로 바이어 거래 신뢰도 확보

○ 향후 계획

- 현지인의 입맛에 맞는 버섯 개발과 고품질 버섯 생산으로 세계시장 석권
- * ARPC의 버섯수출연구사업단과 연계하여 기술개발 지속 추진
- * 국내 버섯시장 안정과 농가소득 증대를 위한 전략으로 수출 추진
- * 버섯 수출의 5,000만불 시대 개막

○ 수출조직 건의 사항

- 수출전용 물류센터 설립: 전국에서 수집되는 버섯의 품질표준화와 신선도 유지에 필요하고, 현재 운영되고 있는 수출전용 저온저장고 용량 부족

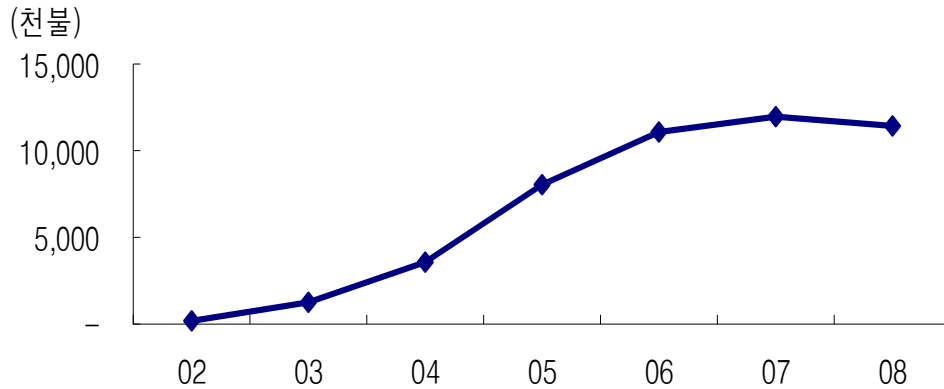
(2) 성공 사례: 한성푸드 (유자차)

○ 수출회사 및 현황

- 회사명: 한성푸드 영농조합법인
- 소재지: 전라남도 고흥군 동강면 노동리 815-1
- 생산품목: 유자차 외 대추차, 생강차, 석류차, 모과차 등
- 생산능력: 연간 3,600톤(생산량 전량 수출)

○ 수출 실적

- 2002년 700톤 10만불에서 2008년 3,600톤 1,150만불로 증가(6년간 114% 증가)



○ 수출 동기 및 목적

- 유자산업이 1990년대 이후 전성기가 있었으나 IMF 이후 가공상품의 단순 성과 내수시장의 한계성으로 사양산업으로 전락
- 가내 수공업 형태에서 탈피한 전문적인 가공수출업체 설립 필요

○ 수출 성공요인

- 수출시장 개척 및 확대를 위한 체계적인 준비
 - * 일본, 홍콩 등에서 한국 유자차 선호도 등 시장조사, 정보수집, 수출 가능성 등 수출주도형 사전작업 수행 및 면밀한 계획 수립
 - * 일본 수입업체와의 안정적 거래관계 유지(주문생산 시스템)
- 고품질 가공원료 물량의 안정적 확보기반 구축
 - * 재배농가와 계약재배를 통한 안정적인 물량 확보(원료 입고시 당일정산)
 - * 재배농가의 이력추적관리시스템 적용, 농약자재 관리시스템 구축
 - * 재배농가와 가공업체간 계열화 추진
 - * 안전성 높은 유자 생산을 위한 농가교육 실시
 - * 재배농가 납품내역, 가공, 저장의 전산관리시스템 구축
- 안전성 제고, 품질관리를 위한 기술개발, 생산라인 구축
 - * 재래식 유자차 가공형태에서 탈피하기 위해 시설 현대화와 규모화 추진
 - * 국제시장 경쟁력에서 비교우위 확보를 위한 기술개발, 차별화된 유자차 공급

- * 해외소비자 기호를 고려한 국제규격의 제품 생산라인 구축
- 저온 저장고 및 시설 구비
 - * 위생적인 가공처리가 가능한 1차 가공시설 보유,
 - * 선과장, 저온저장고, 예냉시설 등 안전성 제고 위한 시설 구비
- 홍보 및 마케팅 측면 성공요인
 - * 해외교포를 벗어난 현지 소비자 위주로 홍보 및 영업활동 전개
 - * 현지인 소비기호에 맞는 맞춤형 제품개발, 다양한 판촉행사
 - * 증장기적인 고객 확보를 위해 바이어 초청행사 실시: 유자작황, 생산, 가공 설비 견학으로 공급가능성, 품질관리 능력, 위생적 시설, 안전성 확보의 지속적 확인과 수출시장 대형판매점 연계 및 투자 유도
 - * 바이어의 국가별, 규모별 선택과 집중에 의한 집중 관리
 - * 한류 이미지 제고 분위기 최대한 활용

○ 유자차 수출 증가 효과

- 유자의 안정적 수급으로 재배농가 소득안정에 기여(가격균일성 높아짐)
- 지역민 고용창출, 관광상품화, 한국 브랜드 이미지 강화 등에 기여

○ 향후 목표 및 계획

- 수출선도조직 사업으로 생산에서 수출까지 계열화 추진
- 향후 3개년간 연 10% 이상의 수출확대, 고부가가치 유자제품 생산
- 유자차의 세계일류 상품 육성
- 조직화된 농가에 대한 환원사업 모색: 자조금 형성, 유자재배 종합 시스템 DB 구축 등

(3) 실패 및 극복 사례: C사 (딸기)

○ 수출 현황

- 처음에 수출용 딸기를 일반 골판지 상자에 포장하여 항공으로 수송하였지만

수송기간 동안 부패, 신선도 저하로 품질 유지가 어려웠음. 특히 러시아는 통관에 소요되는 시간이 많이 걸림. 일반 골판지 상자에서 스티로폼 상자에 아이스냉매제를 이용하여 신선도 유지 및 안정적 수출확대에 기여하고 있음.

- 항공기 이착륙시 충격에 의한 상품성이 저하됨(일본사례). 이를 방지하기 위하여 항공기 수송을 염두에 두고 딸기가 겹치지 않도록 계란박스와 같은 특수용기를 개발함.

○ 시사점

- 농식품 수출의 포장재, 포장단위 등 신선도 및 품질 유지를 위한 포장기술 개발 필요
- 농식품의 품질유지를 위한 저온유통 시스템과 기반 필요
- 수출시장에 물류기지 건립 및 임대 가능성 검토(신선농식품 보관 및 저장 기능 강화)

(4) 실패 사례: R사 (배, 메론)

○ 수출 현황

- 극동 러시아 시장으로 배와 메론을 수출하였지만 소비자 인지도, 선호도 미흡으로 판매가 부진함. 다른 지역으로 수송하여 판매하였지만 수송비용만 추가적으로 소요되고 원가에도 미치지 못하였음.

○ 실패 원인

- 러시아 소비자들은 신고 등의 동양배 품종은 즙이 많아서 선호하지 않고 미국산, 중국산 등의 서양배 품종을 선호한다는 점을 미리 파악하지 못함.
- 한국산 네트메론을 수출하였지만 소비자들의 인지도가 없었고 초록색이서 덜 익은 과일로 오해함. 러시아 소비자들은 우즈베키스탄 등에서 수입한 노랑고 긴 호박 모양의 메론의 인지도가 높고 완숙도가 높을 것으로 인식하고 있음.

○ 시사점

- 수출 국가별, 품목별 선호도 파악 등 수출가능성에 대한 사전적 조사 및 세부적인 진출계획 필요
- 한국 농식품의 인지도, 선호도 개선을 위한 홍보, 판매촉진 활동 지속 투입
- 한국 미판매 물량의 저장 및 보관 후 판매 가능한 물류시설 기반 필요

(5) 저품위 상품 수출로 인한 판매부진 사례: A사 (사과)

○ 수출 현황

- A업체에서 3~4월에 사과를 수출하였으나 장기간 저장으로 인한 식미감 및 맛 저하로 판매 부진

○ 시사점

- 소비자들이 수요를 창출할 수 있는 주출하기의 고품질 농식품 수출 필요
- 농식품의 신선도와 고유의 맛이 장기간 유지될 수 있는 저장기술 개발

제 13 장

유통개선과 생산자 조직화

1. 현황과 문제점

1.1. 산지유통

산지유통조직은 생산자로부터 직접 농산물을 수집하여 원물 또는 가공 과정을 거쳐 도매시장, 소매유통기구, 가공업체 등에 판매하는 역할을 수행하는 조직을 말한다. 산지유통조직 중 가장 대표적인 유형은 일선 농협이며, 영농조합법인이나 농업회사법인과 같은 농업법인 등도 산지유통조직으로 분류할 수 있다. 일선 농협으로는 2007년말 현재 1,114개의 지역 농협과 82개의 품목 농협이 운영 중에 있으며, 농업회사법인은 898개소, 영농조합법인은 4,410개소가 운영 중이다.

이들 산지유통조직 중 연간 취급규모가 100억원이 넘는 조직은 200개소, 300억원이 넘는 조직은 20개소 수준으로 전반적인 경영 규모가 영세한 조직이 다수를 차지하고 있다. 특히 농업법인들은 대단히 영세하여 농업회사법인의 연평균 매출규모는 27.5억원, 영농조합법인은 15.1억원 수준에 불과하며, 산지유통 사업을 진행하고 있는 농업법인 중 연간 취급규모가 100억원을 넘는 조직은 2007년 기준 16개소에 불과하다.

표 13-1. 산지유통조직 현황(2008년)

구분	산지유통일반조직	산지유통전문조직	공동마케팅조직
기본 요건	매출액 10억원 이상	매출액 30억원 이상	매출액 100억원 이상
지원 내용	-운영자금: 30억원 이내 -지원조건: 1년 3% -자금용도: 선도금, 계약금, 매취자금, 운전자금, 시설개보수 자금 등	-운영자금: 70억원 이내 (상위 10%에 무이자 인센티브 자금 지원) -지원조건: 3년 1~3% -자금용도: 좌동	-운영자금: 150억원 이내 (무이자 인센티브자금) -지원조건: 3년 1% -자금용도: 좌동
조직 현황	-조직 수: 176개(농협군 139, 법인군 37) -2008년 예산: 1,280억원	-조직 수: 292(농협군 258, 법인군 34) -2008년 예산: 2,630억원	-조직 수: 22(농협군 14, 법인군 8) -2008년 예산: 2,040억원

주: 농협군은 지역농협, 품목조합, 조합공동사업법인, 연합사업단 등이고, 법인군은 영농조합법인, 농업회사법인 등임.

자료: 농림수산식품부, 「유통정책단 유통정책팀 사업설명자료」, 2008. 10.

일선 농협의 경제사업은 관행적인 수탁 사업⁷⁷에 치중하는 경향이 존재하여 산지유통의 발전을 저해하는 측면도 존재한다. 관행적인 수탁이 가능하기 때문에 영세한 규모의 일선 농협들도 전문성을 확보하지 않고서도 경제사업을 유지할 수 있다. 반면 산지유통센터를 설립하고 공동선별, 공동계산 등을 통해 전문화를 추구하는 농협들은 수수료를 수취하지 않고 관행적인 수탁 사업을 전개하면서 수수료를 부과하지 않는 다른 농협들이 다수 존재하여 적정한 산지유통센터 취급수수료를 부과하기 어렵기 때문에⁷⁸ 오히려 경영 부담이 증가하는 현상이

77 관행적인 수탁이란 일선 농협이 조합원들이 출하하는 농산물을 수집하여 도매시장에 출하를 대행한 후 도매시장의 경락 금액을 다시 조합원들에게 분배하는 사업 방식을 말한다. 도매시장은 출하 농산물의 판매수수료로 최대 7%를 수취하는데 그 중 0.5% 내외의 금액을 출하 농협에게 판매장려금이라는 명목으로 환원한다. 일선 농협은 조합원들에게는 별도의 수수료를 징수하지 않고서도 도매시장의 판매장려금을 수취할 수 있고 비교적 용이하게 경제사업의 규모를 확대할 수 있어 관행적인 수탁업을 선호하는 경향이 있다.

78 산지유통조직의 평균 수탁수수료율은 1.3% 수준에 불과하며 그 영향으로 상위 300개 산지유통조직의 평균 영업이익률이 1%에 수준에 머물고 있다.

발생하고 있다. 실제 산지유통센터를 운영하고 있는 산지유통조직들이 수취하는 1.3%의 수수료로는 정상적으로 산지유통센터를 운영할 수 있는 자금을 충당하기 어려운 실정이다. 즉, 관행적 수탁이 보편화되어 있기 때문에 적극적인 산지유통활동을 전개하는 조직들까지도 적정한 수익구조를 확보하기 어려운 환경이 조성되어 있다. 이같은 구조적 문제는 산지유통조직들의 만성적인 적자 경영을 지속시키는 주요 요인 중의 하나이다.

1.2. 도매단계

산지유통의 구조적 문제점들이 도매시장에도 직간접적인 영향을 미치고 있다. 산지유통센터들은 관행적인 수탁 농산물과의 가격 차별화를 위해 대형 유통업체들과 대량의 규격화된 농산물 유통에 사업을 집중하고 있다. 그 결과 도매시장은 개별농가 단위에서 출하하는 작은 단위 농산물들의 비중이 상대적으로 높은 구조를 형성하고 있다. 산지에서 대형유통업체로 출하하는 농산물들은 대부분 파렛타이징을 통해 기계화된 물류를 적용할 수 있지만 도매시장의 물류 기계화의 진전이 더딘 것도 산지의 구조적인 문제점에서 기인하는 바가 크다⁷⁹. 예를 들어 산지에서 1개 농협이 1대의 5톤 차량으로 도매시장에 출하하는 경우에도 그 안에는 생산자 수십명의 서로 다른 농산물이 포함되어 있어 이를 인력으로 선별할 수밖에 없는 현실이다.

도매시장은 시설이 낙후되어 유통환경의 변화에 효과적으로 대응하기 어려운 여건에 처해 있다. 가락시장을 비롯한 5개 도매시장의 경우 거래물량이 처리 능력을 초과하여 만성적인 혼잡에 시달리고 있다. 비록 내구 연한은 경과하지 않았으나 지난 10년간 유통환경이 급격하게 변화하여 도매시장 시설이 현대화된 유통환경에 효과적으로 대응할 수 있는 시설을 갖추고 있지 못한 경우도 적지 않다. 도매시장은 노동조합과 같이 인력에 의해 하역업무를 수행하는 비중이

⁷⁹ 농산물 전반의 하역기계화율은 23.1%이지만, 도매시장의 하역기계화율은 4.2%이다(2006년).

58%에 달하고 있으며 이는 도매시장의 물류비를 증가시키는 주된 요인이 되고 있다.

표 13-2. 거래량이 처리능력을 초과하는 도매시장

단위: 천톤

구분	거래량	처리능력
서울가락	2,032	1,236
광주각화	241	186
울산	90	82
청주	80	76
천안	87	62

또한 도매시장의 경직된 거래제도 역시 도매시장의 활성화를 저해하는 중요한 요인 중의 하나이다. 「농수산물가격안정및유통에관한법률」(이하 「농안법」)에서는 상장거래를 원칙으로 하되 다양한 거래 예외를 인정하고 있으나 전체 도매 시장 거래의 약 85%가 경매 방식으로 이루어지고 있어 실제 도매시장의 거래는 경매 거래 위주로 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 경매거래는 비교적 투명하게 가격이 형성된다는 장점을 가지고 있지만, 구매자가 사전에 자기가 필요로 하는 수량을 충분히 확보할 수 있는지 확신할 수 없고 거래 가격을 사전에 알 수 없다는 단점이 있다.

표 13-3. 도매시장의 거래유형별 거래 실적

단위: 톤, 백만원, %

구분	경매/입찰	정가·수의	비상장품목	시장도매	계
거래량	5,620,993 (84.5)	413,993 (6.2)	367,162 (5.5)	251,234 (3.8)	6,653,382 (100.0)
거래금액	7,002,956 (83.1)	598,181 (7.1)	477,367 (5.7)	349,402 (4.1)	8,427,906 (100.0)

주: () 안의 값은 비중

표 13-4. 「농안법」상 도매시장의 거래제도별 특성

구분	상장 거래			비상장 거래	
	경매	정가·수의 매매	선취매매	비상장품목	시장도매
수탁주체	도매시장법인			중도매인	시장도매인
유통마진	위탁수수료 + 중도매인 마진 (중개 거래시 중도매인 중개수수료)			매수마진 또는 위탁수수료	
물류경로	경매장 하역 후 중도매인점포 배송			점포에 직접 하역	
가격결정	경쟁입찰	도매시장법인 제시 ¹⁾	동일 등급 최고 경락가	출하자와 협의 (위탁시 판매 후 정산)	
정산주체	도매시장법인			중도매인	시장도매인
신고내용	출하자, 거래량 및 경락금액			출하자, 거래량 및 판매금액	
거래가능 품목	전 품목	개설자 지정 품목		전 품목	

주: 1) 도매시장법인이 출하자와 중도매인의 의사를 조정하며 정가매매는 출하자가 가격을 제시하고, 수의매매는 도매시장법인이 출하자 및 중도매인과 협의하여 가격을 결정
 자료: 농림부, 「도매시장통계연보」, 각 연도.

소매 유통이 대형화되면서 거래량 및 거래가격에 대한 사전적 관리를 중요시하는 환경에서 경매거래의 단점이 상대적으로 크게 부각되고 있다. 일본의 도매시장법도 과거 상장 경매를 원칙으로 하였으나 소매유통의 대형화에 대한 도매시장의 대응력 제고 차원에서 1999년 경매거래와 상대매매를 모두 도매시장의 거래 방식으로 인정하는 거래제도 개혁을 실시한 바 있다. 일본 최대 도매시장인 오다 도매시장의 경우 약 80%의 농산물이 상대매매로 거래되고 있으며 경매 거래는 20% 내외에 불과하다. 또한 상대매매가 이루어지는 80%의 농산물이 경매장에 반입되지 않고 경매장 밖의 집배송장을 통해 신속하게 거래되면서 농산물의 도매시장 내 체류 시간이 단축되고 물류 효율성이 증가하고 있다. 하지만 우리나라의 도매시장은 도매시장법인과 중도매인이 서로의 이해관계를 내세워 첨예하게 대립하면서 필요한 최소한의 제도 개선조차 이루어지고 있지 못하여 도매시장의 거래가 신속하게 변화하는 시장 환경에 효과적으로 대응하지 못하는 현상이 나타나고 있다.

1.3. 소매단계

대형유통업체가 빠르게 성장하고 그들의 농산물 취급 비중이 증가하면서 새로운 유통 경로가 창출되고 있다. 대형유통업체의 소매시장 점유율은 35%를 넘어서고 있으며, 농산물 소매가 주로 이루어지는 슈퍼마켓이나 편의점보다 많은 농산물을 취급하고 있다. 공영도매시장의 농산물 취급비중이 45% 수준인데 비해 대형유통업체는 15% 수준인 것으로 추정되고 있다. 비록 농산물 취급 비중은 높지 않지만 과점적 시장구조를 형성하고 있어 대형유통업체가 농산물의 거래 구조에 미치는 영향력은 도매시장 못지 않게 높은 것으로 평가받고 있다.

유통시장 개방과 유통기업들의 대형화, 선진화 추세로 재래시장을 포함한 전통적 중소유통업체가 크게 위축되거나 도태되는 추세에 있다. 1995년까지는 전통적인 슈퍼마켓이 전체 슈퍼마켓의 75.7%를 차지하였으나 2005년에는 그 비중이 24.7%로 크게 감소하였으며, 백화점도 동기간 점유율이 16.0%에서 6.1%로 감소하였다.⁸⁰ 그러나 1990년대 중반 이후 점포 수가 급격히 늘어난 대형마트의 점유율은 같은 기간 동안 8.3%에서 69.2%로 급등하였다. 게다가 우리나라 대형마트가 식품 위주의 상품 구성을 가지고 있어 슈퍼마켓과 직접 경쟁하고 있으며, 슈퍼마켓은 단위 점포당 규모가 작고 점포 수도 많지 않아 대형마트에 비해 가격경쟁력과 상품구색이 취약하기 때문에 대형마트의 성장이 슈퍼마켓의 위축으로 직결되는 현상이 나타나고 있다. 대형마트들은 점포 수가 증가하면서 산지에서 직접 농산물을 조달하는 자체 도매기능을 강화하고 있으며 산지 직거래 비중도 증가하고 있다. 특히 대량의 규격화된 농산물을 공급하기 용이한 과일의 산지 직구매 비율이 채소에 비해 높은 것으로 나타나고 있다.

⁸⁰ 일반 슈퍼마켓은 매장 면적이 300평 이하로 식품 위주의 상품 구성을 가지며 주택가에 입지한 지역밀착형 업태로 정의된다.

대형마트의 시장 지배력이 성장하면서 상대적으로 시장 지배력이 약한 산지 유통조직과의 불공정 거래 관계 형성과 같은 부작용도 부분적으로 발생하고 있다. 규모화된 산지유통조직들은 도매시장과 달리 안정적인 가격으로 사전 주문 방식으로 이루어지는 대형유통업체와의 거래를 선호하고 있다. 또한 산지 유통조직들은 대형유통업체와 연간 거래를 위해 사전에 충분한 물량을 확보하기 때문에 거래가 단절되면 심각한 경영 부담을 안게 되므로 대형유통업체와의 거래에 크게 의존하게 된다. 산지유통조직들은 판촉 요원의 파견, 할인 행사에 따른 비용 부담⁸¹ 등 대형유통업체들이 다양한 요구에 응할 수밖에 없고 이는 산지유통조직의 경영 악화에 직접적인 영향을 미치고 있다.

1.4. 물류

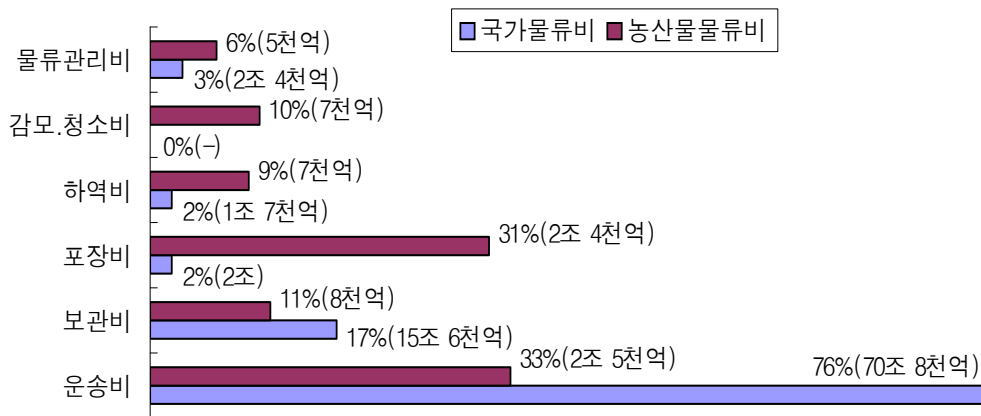
농산물의 물류비는 8조 744억 원으로 소비자 구입액 기준 13.8%를 차지하고 있다. 물류비 항목별 비중을 비교하면, 국가물류비에 비해 농산물 물류비의 감모비는 10%p, 하역비는 7%p, 포장비는 29%p 높은 것으로 나타났다. 특히 포장비의 경우 국가물류비에 비해 농산물물류비에서 차지하는 비중이 현저히 높게 나타났다. 농산물은 부피나 무게에 비해 상대적으로 가격이 낮기 때문에 포장비 비중이 높아진다고 볼 수도 있겠으나 포장단위나 형태 상의 비효율이 존재하고 있다. 소포장이 확대되면서 과거 15kg이나 20kg 단위 위주의 농산물 포장이 7.5kg이나 10kg 단위로 축소되고 최근에는 2kg 상자도 나타나고 있다.

특히 대형유통업체들은 동종 업체들 간의 차별화를 도모한다는 명목으로 농산물 자체의 품질보다는 포장의 다양화에 초점을 맞추는 경향이 나타나고 있다. 예를 들어 경쟁업체에서 800g 포장을 사용하면 자사는 900g 포장으로, 경쟁업체가 4개들이 포장을 사용하면 자사는 5개들이 포장을 사용하는 식으로

⁸¹ 74%의 산지유통조직들은 대형유통업체와 거래시 할인행사 참여를 경험한 적이 있으며, 이들은 무리한 가격인하(57%), 판촉비용 등의 과다 요구(25%) 등을 문제점으로 인식하고 있다(농식품신유통연구원, 「대형유통업체의 농산물 구매행태 분석 및 정책 대응 방안」, 2008.)

경쟁적으로 포장을 변화시키면서 농산물의 물류비를 증가시키고 있다. 일례로 키위와 고구마 2가지 품목을 취급하는 참다래유통사업단의 경우에도 150종 이상의 포장재를 사용하고 있으며, 6개 품목의 과채류와 과일을 주품목으로 하는 (주)팜슨의 경우에는 포장재의 종류가 수백 가지가 넘어 관리 곤란을 호소하고 있기도 하다. 특히 대형유통업체가 짧은 기간 동안 판매를 하고 포장재 교체를 요구하여 제작해둔 포장재를 폐기해야만 하는 경우도 빈번하게 발생하고 있다.

그림 13-1. 국가물류비와 농산물물류비의 항목별 비교



자료: 농림부 농산물유통국, 「농산물 유통개선 대책마련을 위한 연찬회 자료」, 2007.

포장 단위의 잦은 변경은 농산물 유통의 기계화를 저해하는 주요 요인 중의 하나이기도 하다. 수백억원의 건설비를 투입하여 자동화 라인을 도입한 거점산지유통센터의 경우에도 포장 단위가 지나치게 빠르게 변화하기 때문에 포장 라인은 기계화하기 어려운 실정이다. <그림 13-2>와 같이 첨단 장비가 도입된 거점 APC의 완전 자동화 시설에서도 대형유통업체의 포장에 대한 요구가 지나치게 복잡하기 때문에 소포장만은 인력에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 소포장을 위해서 별도의 수작업 포장 라인을 설치해야 하고, 포장을 위한 노동력을 지속적으로 투입해야 하는 점은 산지유통조직의 물류비를 증가시키는 주된 요인 중의 하나이다.

그림 13-2. 자동화 선별라인과 수작업 소포장 라인(영주 APC)



또한 빈번하게 포장 단위를 변경하는 것도 농산물의 물류비를 상승시키는 주요 요인 중의 하나이다. 대형유통업체들은 판매 단가를 정하고 가격에 맞추어 포장 단위를 변경하는 경우가 빈번하다. 예를 들어 동일한 농산물의 경우에도 단가가 높을 때에는 700g 단위 포장을 요구하다가 단가가 낮아지면 1kg 단위 포장을 요구하는 것이다. 이처럼 포장 단위가 변경되면 포장재를 다시 제작하는 비용이 발생하는 것은 물론 산지유통센터의 포장 라인을 자동화할 수 없다는 문제도 발생한다.

농산물 차별화를 이유로 포장재의 겉면을 화려하게 치장하는 것도 물류비 증가 요인 중의 하나이다. <그림 13-3>과 같이 국내용 소포장 상자는 상자의 모든 면에 컬러 인쇄를 하고 상자 윗부분은 필름으로 덮는 등 포장비에 상대적으로 많은 비용을 투입한 반면, 동일 산지유통센터에서 대만으로 수출하는 수출용 상자는 표백처리도 하지 않은 표면에 단색으로 인쇄한 저렴한 비용의 상자를 사용하고 있다. 물론 소비자가 고가의 포장 상자를 요구하고 있다면 비용 투입이 필요할 수 있으나 가정에서의 쓰레기 처리 부담 때문에 과대 포장을 선호하지 않는 소비자들의 기호를 고려하면 과잉 포장은 불필요한 유통비용을 증가시키는 요인으로 볼 수 있다. 게다가 높은 비용을 투입하여 제작된 포장재가 1회만 사용되고 쓰레기가 된다면 포장재의 제작과정에서 불필요한 비용이 투입됨과

동시에 쓰레기를 처리하는 사회적 비용도 증가하는 결과를 초래하므로 농산물의 과잉 포장에 대한 사회적인 관심이 요구된다.

그림 13-3. 복잡한 내수용 상자(왼쪽)와 단순한 수출용 상자(오른쪽)



2. 정책평가

문민정부 이전의 유통정책은 유통체제 정비 및 구조개선에 중점을 두어 공영도매시장제도가 도입되고 작목반 등 공동출하조직이 집중 육성되었다. 문민정부에서는 유통시설 확충 및 유통경로 다변화를 추구하여 농산물 유통개혁 대책이 마련되고 농산물 종합유통센터 건설이 추진되었다. 국민의정부에 들어서는 직거래 및 유통예산 확대에 주안점을 두어 유통활성화 자금을 집중 지원하고 도매시장에 시장도매인제를 도입하였다. 참여정부는 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.

2.1. 산지유통

일선 농협은 신용사업의 비중이 절대적이고 경제사업은 그 규모가 작아 만성적인 적자 구조를 유지하고 있었으나, 농산물 시장 개방의 확대와 소비자 시장의 규모화 등 유통환경 변화에 따라 경제사업의 중요성이 강조되기 시작하였다. 1990년대 중반부터 산지유통센터가 설립되면서 일선 농협 차원의 공동계산을 통한 산지유통의 규모화가 시도되었다.

1990년대 후반부터는 광역합병(순천농협 등)이나 품목농협의 유통거점화(대관령원협, 대구경북농금농협 등)가 이루어지면서 농협 산지유통의 규모화·전문화 사례가 다각적으로 창출되기 시작하였다. 2000년대에 들어서면서 군 단위, 또는 다수의 군을 포괄하는 농협 연합사업단이 구성되면서 단위 농협을 넘어서는 규모의 농협 경제사업이 시도되고 있다. 일선 농협간 경제사업 연합을 효과적으로 추진하기 위해 2005년부터 조합공동사업법인 제도(「농협법」 제112조)가 도입되었다. 조합공동사업법인은 단위 조합의 출자에 의해 마케팅 부문에 대한 공동사업을 추진할 수 있도록 마련된 조직 형태로 안성마춤조합공동법인, 햇사례조합공동법인 등 42개소(2008년 말 기준)가 운영되고 있다.

농업법인은 협업농, 기업농의 육성을 통한 농업 경쟁력 제고를 위해 1990년부터 도입된 제도로 영농조합법인과 농업회사법인으로 구분된다. 영농조합법인은 협업적 농업경영을 통하여 생산성을 높이고 농산물의 출하·가공·수출 등을 공동으로 하고자하는 농업인이 설립한다. 농업회사법인은 기업적으로 농업을 경영하거나 농산물의 유통·가공·판매를 하고자 하는 자가 설립한다. 전북 장수의 (주)S-APC와 같이 지방자치단체가 자본금의 1/2 미만을 출자하고 지역에서 생산된 농산물을 유통하도록 설립한 농업회사도 존재한다.

2002년 이후 농업법인의 수는 감소하고 있지만, 가공·유통 사업을 추진하는 농업법인의 수는 증가하고 있어 산지유통에서 농업법인의 역할이 증가하는 추세이다. 농업법인의 총수는 2002년 5,598개에서 2006년 5,308개로 감소하였다.

같은 기간 가공법인의 수는 373개에서 529개로, 유통법인은 435개에서 624개로 증가하였다.

산지유통 활성화를 위한 정책 방침은 초기 산지유통센터와 같은 시설 확보 및 조직 결성 등에 집중되었으나 산지유통조직의 경영 능력 제고의 중요성이 강조되면서 경영 활성화에 정책 사업의 초점을 두는 경향이 강화되고 있다. 2000년부터 매출액 30억원 이상의 산지유통조직 중에서 산지유통전문조직을 지정하여 유통활성화 자금을 지원하였다. 2005년부터는 매출액 100억원 이상의 조직으로 3개 읍면 이상을 사업범위로 하는 조직 중 공동마케팅 조직을 선정하여 산지유통의 규모화를 도모하였다. 2009년부터는 시·군 단위를 사업범위로 하는 시군유통회사 지원 사업을 실시하여 산지유통의 규모화를 주요 정책 사업으로 추진하고 있다.

산지유통 활성화 사업 결과 2007년 말까지 국고가 투입된 산지유통센터 236개소를 포함하여 317개소의 산지유통센터가 건설되어 운영 중이다. 또한 292개의 산지유통전문조직과 22개의 공동마케팅 조직을 지정하여 산지유통 활성화를 추진하고 있고 이들 조직들은 10대 원예농산물⁸²의 약 30.2%를 취급하고 있다. 하지만 여전히 읍면 단위를 사업 범위로 하는 1천 여개의 일선 농협과 5천개가 넘는 영농조합법인과 농업회사법인들이 영세한 규모의 산지유통을 추진하고 있어 산지유통의 효율성과 경쟁력이 낮은 수준에 머물러 있는 상태이다. 다양한 지원사업을 산발적으로 전개하는 것보다는 산지유통조직이 독립적으로 운영될 수 있는 규모를 갖출 수 있는 여건을 조성하는 것이 필요하다. 또한, 스스로 효율적인 경영체계를 수립하고 마케팅 활동을 전개할 수 있는 역량을 갖출 수 있도록 하는 부분에 정책 역량이 집중되어야 한다.

⁸² 10대 원예농산물(산지유통조직 주요 취급품목)은 사과, 배, 감귤, 단감, 토마토, 마늘, 양파, 배추, 감자, 당근이다.

2.2. 도매유통

도매시장과 관련된 정부 정책은 1985년 가락시장의 개장 이전 시기, 가락시장 개장 이후 전국에 32개 공영도매시장을 건설하던 시기, 도매시장 건설 이후 도매시장의 효율성 제고 방안을 추진하던 시기로 나누어 살펴 볼 수 있다. 가락시장 개장 이전에는 도매시장과 관련된 법령과 정책은 존재하였으나 이른바 ‘유사도매시장’이라는 비제도권 영역의 도매시장이 농수산물의 도매유통을 주도하였기 때문에 정부가 효율적인 도매유통 정책을 추진하기 어려운 측면이 있었다.

농수산물 도매시장에서의 경매 거래가 법제화된 것은 조선 상권 장악을 위한 일본 총독부의 조치에서 시작되었으나 해방 이후에도 그 근간이 변화하지 않고 지속되어 왔다고 볼 수 있다. 1951년에 제정된 「중앙도매시장법」은 일제시대에 제정된 「중앙도매시장법」을 그대로 답습하여 정부(총독부) 주도로 설립된 도매시장의 독점적 상권을 계속 인정하였다. 중앙도매시장 소관업무를 당시 상공부에서 농수산부로 이전하면서, 1973년 2월 「농수산물도매시장법」이 제정되었고, 그 주요 내용은 기존 중앙도매시장법의 골격을 그대로 유지하였다. 1976년 12월 31일 기존 「농수산물도매시장법」과 「농수산물가격안정기금법」을 통합하여 「농수산물유통및가격안정에 관한 법률」을 제정하였다. 「농안법」 역시 거래방식은 기존 도매시장법과 같이 ‘수탁판매원칙’에 따라 경매와 입찰에 의한 거래를 원칙으로 규정하였다.

이들 도매시장 관련 법령들은 당시 도매유통을 실질적으로 주도하고 있던 민간 부문의 위탁 도매상들은 법 적용 대상에서 배제하고, 정부가 지정한 부분적인 도매유통만을 대상으로 했다는 한계가 있다. 1977년 당시 도매시장의 시장 점유율은 법정도매시장이 19.4%, 농협공판장이 6.9%로 위탁도매시장이 농수산물 거래의 70% 이상을 점유하고 있었다(조병찬 2003). 즉 「농안법」이라는 제도는 운영되고 있었으나 대부분의 농산물은 비제도권 도매시장을 통해 유통되었다고 할 수 있다.

1985년 건설된 서울가락농수산물도매시장은 농수산물 유통 구조에 커다란 변화를 가져왔다. 당시 1천억원에 달하는 대규모 정부 투자를 바탕으로 현대화된 도매시장을 건설함으로써 정부는 농수산물 유통을 효율화해 나갈 수 있는 효과적인 수단을 확보하게 된 것이다. 그러나 농산물 거래 현실을 충분히 반영하고 있지 못한 「농안법」을 무리하게 적용함으로써, 농산물 도매거래 구조의 부조리와 갈등구조를 심화시키는 부작용을 발생시킨 측면이 존재하였다. 가락시장 운영 초기 「농안법」 준수 차원에서 충분한 수집 능력을 갖추고 있지 못한 지정도매인에게만 수집 권한을 부여하였으며, 관행적이던 중매인의 수집을 불법화하고 특정 지정도매인의 하부 분산기구로 재편하는 과정이 진행되었다. 또한 용산 시장내의 위탁도매상에 대한 관리 방침을 사전에 마련하지 못함으로써, 가락시장 개장 후 2년여의 갈등을 거쳐 그들을 가락시장내 중매인 또는 직판상으로 입주시키는 혼란이 야기되기도 하였다.

외형적으로 가락시장은 「농안법」에 의거한 공영도매시장이었으나, 내부적으로는 탈법 거래 관행에서 벗어나지 못하고 있었다. 지정도매인이 충분한 수집능력을 갖추고 있지 못하였으므로 중매인이 수집한 농산물의 거래가 불가피하였고, 내용적으로는 중매인이 수집하는 것이지만 기록상으로 경매를 거친 것처럼 처리하는 ‘기록상장’이 관행화 되었다. 직판상인은 도매시장에서 거래된 농산물만을 소매할 수 있었지만, 산지 수집 등 도매활동을 지속하였다. 도매거래만 할 수 있는 중매인 점포에서도 소매거래가 일상적으로 이루어졌다. 이같은 문제점이 상존하는 구조였음에도 불구하고, 가락시장을 모델로 하여 전국 주요도시로 공영도매시장 건설이 확산되었으므로 각 지역의 도매시장에서도 가락시장과 유사한 문제점이 표출될 수밖에 없었다.

물론, 소비지에서 유통되는 농산물이 대부분 도매시장(공영 및 유사)을 경유하고 있었기 때문에 공영도매시장을 중심으로 시설을 현대화하는 것만으로도 유통의 효율화를 기할 수 있었다. 1998년말 현재 공영도매시장 17개소, 법정도매시장 19개소, 공판장 71개소의 농산물 거래비중이 총거래량의 45%로 유사도매시장의 37%를 능가하였다(김병률외, 1999). 정부가 공영도매시장을 집중 지원함으로써 공영도매시장이 유사도매시장보다 시장점유율을 확대할 수 있었다.

또한 공영도매시장에 의해 거래 투명성이 제고되면서 유사 도매시장의 위탁상에 의해 자행되던 불공정한 거래 행위도 축소되는 현상이 나타났다.

1996년 유통시장이 개방되고 소비자유통이 대규모화 하면서 농산물 유통 환경이 급격하게 변화하기 시작하였다. 대형유통업체의 산지 직구매, 생산자-소비자 직거래 등 다양한 농산물 거래 경로가 개발되면서 농산물의 유통단계 축소와 유통 효율화에 대한 사회적 요구가 확대되었다. 도매시장의 독점적 지위가 약화되면서, 도매시장도 다른 유통경로와의 경쟁을 위해 효율적 거래 체제를 수립하는 것이 불가피해진 것이었다. 이에 농림부는 1998년 농산물 유통개혁위원회를 발족시켜, 농산물 유통의 효율화를 위한 각계 의견을 수렴하여 정책에 반영시키고자 하였다.

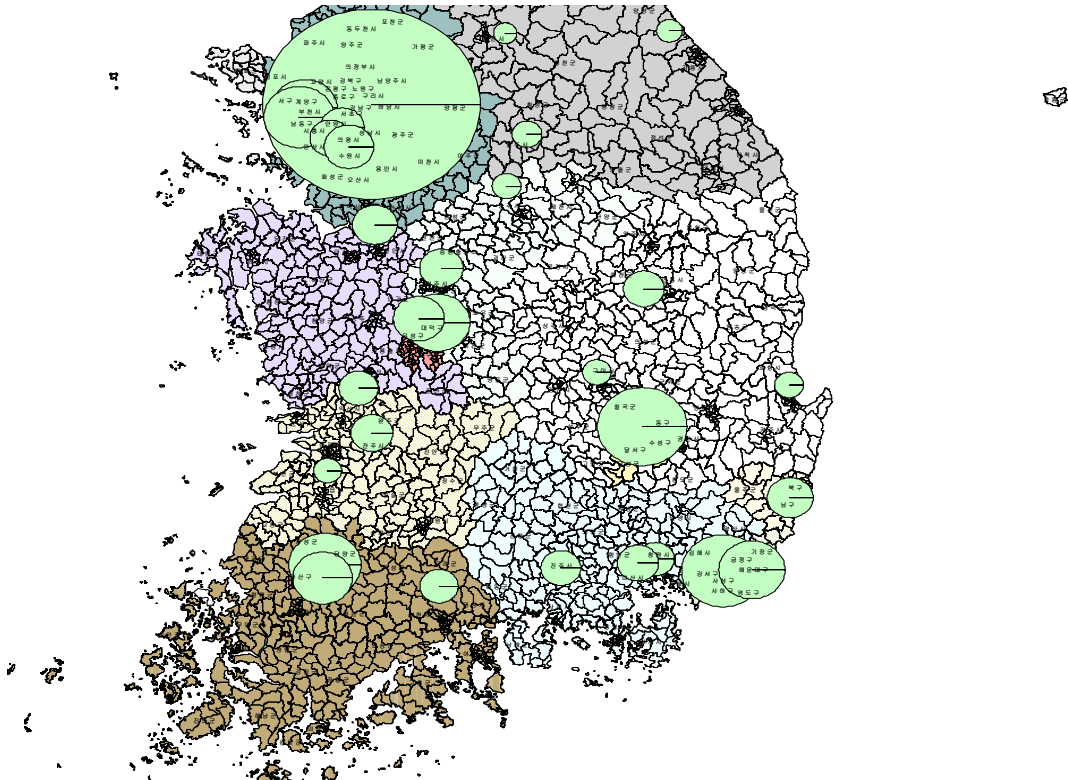
농산물유통개혁위원회의 활동 결과 2000년 1월 「농안법」에 시장도매인에 대한 내용이 삽입되면서, 공영도매시장에서 도매시장법인에 의한 경매와 시장도매인에 대한 수의거래가 모두 가능해졌다. 서울 강서도매시장에 2004년 2월 경매제 시장이 개장되고, 2004년 6월 시장도매인제 시장이 개장되면서, 두 제도의 병행 운영이 현실화되었다. 하지만 32개 도매시장 중 시장도매인제가 시행되는 곳은 서울강서의 청과부류와 대구도매시장의 수산부류로 대부분의 도매시장에서는 경매 중심의 거래 체계가 유지되고 있다.

공영도매시장을 전국 주요 유통 거점에 공영도매시장을 설립함으로써 소비자의 농산물 유통 효율성을 제고시키는데 기여했다고 판단된다. 다만, 도매시장의 규모와 입지에 대한 종합적인 계획이 미흡하여 도매시장에 따라 시설 과부족과 과잉 현상이 발생하고 있다. 특히 대도시를 중심으로 급격하게 소비 기반이 확대되면서 대도시 도매시장들의 취급량이 계획 취급량을 초과하는 현상이 발생하고 있다. 거래제도 측면에서는 경매 위주의 경직된 운영으로 도매시장의 효율성이 저하되는 현상이 발생하고 있다. 과거 유사도매시장이 도매거래를 주도하던 시기에는 공영도매시장을 중심으로 경매거래를 정착시킴으로써 도매거래의 투명성을 제고시키는 성과를 거두었다.

하지만 경매거래는 거래 사전에 수급 조절이 곤란하여 거래량과 가격변동성을 확대시키는 단점을 가지고 있는 거래체계이다. 특히 소비자유통이 대규모화

하면서 안정적인 가격으로 지속적인 구매를 요구하는 구매 패턴에 대해 경매 거래는 효과적으로 대응하기 어렵다. 이같은 상황을 반영하여 우리나라보다 안정적으로 경매거래를 유지하여왔던 일본조차도 1999년에 「도매시장법」을 개정하여 경매거래와 동시에 상대거래를 거래원칙으로 인정하였으며, 도매시장 거래 중 경매거래는 20% 수준으로 감소하였다. 정부에서도 경매 위주의 거래제도를 탄력적으로 운영하기 위해 정가·수의매매를 확대할 수 있도록 2006년 「농안법」을 부분 개정하였다. 하지만 여전히 경매 거래 원칙이 유지되고 있고 80%이상의 거래가 경매방식으로 이루어지고 있어 도매시장의 거래제도에 대한 추가적인 개선이 필요한 실정이다.

그림 13-4. 전국 32개 도매시장의 유통권역

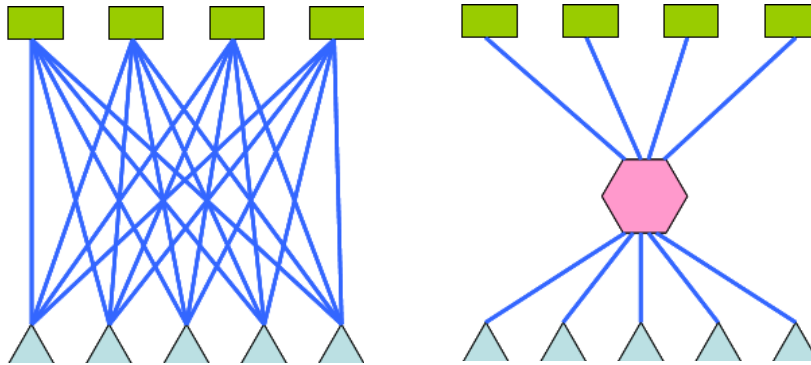


2.3. 직거래

직거래 활성화를 통해 농산물 유통구조를 개선하자는 정책은 1998년 국민의 정부에 의해 핵심 농산물 유통정책으로 추진되었다. 복잡한 유통 단계를 축소함으로써 발생하는 비용 절감 효과를 소비자 또는 생산자에게 귀결시킬 수 있기 때문에 직거래 활성화로 농산물 유통 구조를 개선하자는 것이었다. 직거래 활성화 사업의 유형으로는 지방자치단체의 유희지를 활용한 직거래 장터, 일선 농협의 전문 매장, 전자상거래, 농수산물종합유통센터 등이 있다. 직거래 장터는 비정기적으로 이루어지는 거래로 그 규모는 미미할 수밖에 없다. 농협의 전문매장은 ‘하나로마트’라는 브랜드의 매장으로 발전하였으나 활성화된 일부 일선 농협의 매장을 제외하면 중소 슈퍼마켓과 유사한 상품 구성으로 운영되고 있다. 전자상거래는 생산자와 소비자간 직거래인 B2C 성격의 거래가 대부분을 차지하고 있으며 2007년 인터넷쇼핑몰 거래액 중 농수산물은 약 4천억원이 거래된 것으로 집계되었다.

직거래는 단계를 축소함으로써 개별 거래의 유통비용을 절감하는 효과가 있으나, 품목마다 직거래를 추진한다면 거래 빈도가 증가하여 오히려 총 유통비용을 증가하는 현상이 나타날 수 있다. 예를 들어 배추 1개 품목을 거래하는 경우에는 직거래가 유리할 수 있으나 배추, 무, 고춧가루, 마늘, 양파, 생강 등 다수의 품목을 거래하는 경우에는 직거래가 오히려 비용을 증가시킬 수 있다. <그림 13-5>와 같이 경우에 따라서는 직거래가 오히려 거래 수를 증가시켜 총 거래비용을 증가시키는 결과를 초래할 수 있다. 이 경우 도매시장과 같은 중간 유통 기구를 통해 거래하는 것이 오히려 직거래보다 총 거래비용을 낮출 수도 있는 것이다.

그림 13-5. 직거래(왼쪽)와 도매거래(오른쪽)의 거래 빈도 비교



농수산물종합유통센터는 도매시장을 대체하는 직거래 방식의 소비지 유통시설로 정책 시행을 위해 「농안법」을 개정하는 등 적극적으로 전개된 사업 중의 하나이다. 1998년 양재 유통센터를 시작으로 전국에 15개의 농수산물종합유통센터가 개설되었으며 2009년 울산 유통센터가 개장하면 총 16개의 유통센터가 운영될 것이다. 유통센터 중 생산자단체 유형이나 컨소시엄 유형은 시설의 소유권을 생산자단체나 컨소시엄이 가지며, 공공유형은 지방자치단체가 시설을 소유하고 그 운영을 생산자 단체에 위탁하는 체계로 되어있다. 대형유통업체가 소매 유통을 선도하기 이전에 대규모 소비지에 건립된 양재, 창동, 성남, 고양 등은 비교적 안정적으로 운영되고 있으나 적지 않은 유통센터들이 정상적으로 운영되지 않거나 적자 상태를 면치 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 즉 농수산물종합센터를 통한 직거래 사업이 부분적으로 유통 개선에 기여하였으나 기존의 유통 경로를 대체할 수 있는 대안의 직거래 유통 경로라고 보기에 부족한 부분이 적지 않다.

표 13-5. 전국 농수산물종합유통센터 설치 현황

단위: 천평, 억원

구분	규모		총건립비	투자 재원			개장일	
	대지	건물		보조	융자	자부담		
생산자 단체형 (5개소)	양재	20.4	17.9	593	363	52	178	1998년 1월
	창동	10.3	11.6	901	276	355	270	1998년 5월
	청주	20.0	5.6	308	127	89	92	1998년 10월
	부산	5.0	6.5	282	197	-	85	1999년 3월
	전주	10.7	6.0	275	144	49	82	1999년 12월
컨소 시움 (3개소)	천안	40.0	10.0	519	277	85	156	1999년 9월
	군위	35.0	5.7	272	261	27	82	2001년 1월
	대전	12.5	5.3	393	220	92	156	2002년 1월
공공 유형 (8개소)	성남	25.4	14.1	814	479	-	337	2000년 8월
	고양	40.9	16.0	1,014	573	-	441	2001년 6월
	달성	12.1	6.6	365	256	-	109	2003년 6월
	수원	25.0	12.0	677	463	-	214	2003년 10월
	목포	15.0	7.2	366	256	-	110	2003년 8월
	김해	20.4	9.4	542	379	-	163	2004년 11월
	금산	20.1	3.0	269	189	-	80	2006년 8월
	울산	27.0	7.0	696	309	-	387	2009년 4월

전자상거래의 경우 사회적으로 전자거래 인프라가 강화되면서 2007년 기준 516조원의 상품이 전자거래를 통해 거래되었고 그 가운데 90%가 기업간 거래인 B2B 거래로 추진되었다. 하지만 농산물의 경우 전자거래의 규모도 미미할 뿐 아니라 전자거래의 대부분을 차지하고 있는 B2B 거래가 거의 없어, 사회적으로 확보된 전자거래 인프라를 활용한 농산물 B2B 거래의 필요성이 대두되고 있다. 이에 2008년 농수산물 유통 개선 사업의 핵심사업으로 농수산물 사이버 거래소 설립을 설정하고 2009년 사이버거래소 설립을 계획하고 있다.

2.4. 물류

농산물의 특성상 공산품에 비해 물류비가 높은 것은 불가피한 측면이 있다. 그러나 정부는 농업의 경쟁력 제고를 위해 농산물 물류비의 체계적인 절감 노력이 필요하다고 판단하고, 지게차 등의 물류 장비 구입을 지원하고 팔레트, 플라스틱 상자 등 재활용 가능한 물류기기 이용을 지원하는 사업, 농산물 표준규격에 의한 공동출하를 지원하는 사업을 추진하고 있다. 이같은 지원사업의 결과 2008년 농산물의 표준규격출하율은 75%에 이르고 있다.

농산물 표준규격출하를 추진하기 가장 어려운 품목 중의 하나는 배추와 무였다. 농산물 물류 혁신위원회는 「농산물물류혁신종합대책」을 2005년 12월 발표하였는데 주요 세부추진과제 중 하나는 배추·무 포장유통이었다. 우선 수도권 8개 공영도매시장에 배추·무 포장유통 시범사업(2006년 9~10월)을 추진하여 전량 포장유통이 달성되었으며 시범사업 평가회(2006년 12월 1일) 결과 포장유통이 조기에 정착되어 이해관계자의 수용도가 높은 것으로 평가되었다. 이에 배추·무 포장유통 시행방안을 확정·발표(2006년 12월 13일)하여 2007년 1월부터 전국 32개 공영도매시장에서 배추·무 포장유통을 전면적으로 실시하게 되었다. 배추·무 포장유통 사업은 2006년 69%이던 표준규격 출하율을 2008년까지 75%로 성장시킨 핵심 사업 중의 하나이다.

정부의 지속적인 물류표준화 사업 결과 농산물의 물류 효율성이 역시 꾸준히 성장하고 있으나 표준 규격 제정에 대한 비판도 일부 제기되고 있다. 농산물 포장재의 표준 규격을 ‘한국산업규격(KS A1002)에서 정한 수송포장계열치수 69개 모듈 또는 T-11형 파레트(1,100×1,100mm)의 평면 적재효율이 90% 이상인 것으로 하고, 높이는 해당 농산물의 포장이 가능한 적정 높이’로 정하고 있다. 일부 산지유통조직들은 농산물의 표준 규격이 비교적 유연하다는 것이 장점인 경우도 존재하지만, 지나치게 다양한 표준 규격을 운영하게 됨으로써 오히려 혼란을 가중시킬 수 있다는 지적을 하고 있다. 즉, 표준 규격이 다양해 지

면 소비지에서 다양한 포장 규격을 요구하게 되고, 다양한 규격의 포장을 사용하다보면 선별, 포장이나 물류를 기계화하기 어렵다는 것이다. 규격의 유연성을 유지하면서도 기계화로 물류 효율성을 제고시킬 수 있도록 적절한 수준의 표준 규격 기준을 운영하는 것이 필요하다.

3. 비전과 전략

산지유통조직은 사업 범위를 시·군을 넘어서는 규모로 육성하여 효율성을 제고시켜야 한다. 특정 품목으로 전문화된 산지유통조직은 최소 도 단위를 사업 범위로 해야 경쟁력을 확보할 수 있으며, 지역에서 생산되는 다양한 농산물을 취급하는 산지유통조직은 최소한 시·군 규모로 사업 범위를 확대해야 한다. 이처럼 산지유통조직이 효율적으로 정비되어야 유통 경로의 전방에 위치한 도매와 소매의 유통구조에 대한 근본적인 개선이 가능하다.

도매시장의 시설 현대화와 거래제도의 개선을 통해 소비지 유통구조 효율화를 도모해야 한다. 도매시장은 산지에서 다양한 종류의 농산물을 수집하여 소매업체나 급식업체 등 소비지의 수요자에게 공급하는 역할을 수행한다. 특히 독립적인 물류센터를 운영하기 어려운 중소 소매업체와 급식업체에게 도매시장이 효율적으로 농산물을 공급함으로써 다양한 영역에서 농산물 유통의 효율성을 제고시킬 수 있다. 소비지 유통에 대한 기여도가 높은 거점 도매시장을 중심으로 낙후된 시설을 현대화하여 물류 효율성을 제고시키고, 규제 완화를 통해 도매시장의 경직된 거래제도를 개선함으로써 도매시장을 활성화시킬 수 있다.

또한 활성화되지 않는 농산물 B2B 거래를 확대함으로써 새로운 농산물 유통 경로를 창출하고 거래 투명성 제고 및 물류 효율화를 통해 농수산물 유통 구조 개선에 기여할 수 있다. 이를 위해 특수법인 형태의 농수산물 사이버거래소를 설립하여 농수산물의 유통구조 개선을 도모하도록 한다.

대형유통업체에 의한 소매 부문의 기업화와 대규모화는 불가피한 추세이며

산지유통이 이같은 규모화에 대응할 수 있도록 구조를 개선해야 할 것이다. 다만 구매자는 과점 구조를 형성하고 있고 생산자는 다수가 존재하고 있기 때문에 발생할 수 있는 불공정 거래에 대한 방지 방안이 마련되어야 한다. 특히 농산물은 시간이 지남에 따라 변질 등으로 그 가치가 빠르게 감소하기 때문에 분쟁이 발생하게 되면 판매자가 상대적으로 불리한 입장에 처할 수밖에 없는 특성이 있으므로 공정거래 정착을 위한 제도적 기반이 조성되어야 생산자와 소비 부문이 상생할 수 있다.

3.1. 대규모 산지유통조직 육성

품목별 산지유통조직은 도 또는 전국을 사업 범위로 광역화를 추진해야 한다. 단일 품목을 취급하는 산지유통조직은 광역화되어야 브랜드 마케팅, 거래 교섭력 확대 등을 효과적으로 추진할 수 있다. 또한 산지 폐기 등으로 수급조절을 실시하는 경우 그 사업 범위가 좁으면 사업 범위 외부에 있는 생산자들은 수급조절에 참여하지 않고서도 수급조절을 통한 가격 안정의 혜택을 받는 무임승차 문제가 발생할 수 있다. 따라서 품목별 산지유통조직은 전국을 사업 범위로 조직화를 추진하는 것이 바람직하며, 최소한 도 행정구역 단위의 사업 규모를 확보해야 한다.

인구 수십만명의 도농 통합형 시·군에서는 지역에서 생산된 다양한 농산물을 지역 단위에서 판매하는 방식의 산지유통 사업을 활성화시켜야 한다. 지역에서 생산된 농산물을 지역에서 소비하게 되면 원격지의 소비지 물류에 소요되는 포장비, 운송비 등을 절감할 수 있다. 또한 가족농이 대다수를 차지하고 있는 우리나라의 농업구조 하에서 소량 다품목 생산이 불가피한 측면이 있으므로 지역 단위 유통체계를 통해 이들 농산물의 판로를 확보할 수 있다. 지역 단위 농산물 유통의 경우에도 학교급식, 외식업체 식재료 공급 등의 사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 일정한 규모의 시설과 사업 조직이 필요하므로 시·군 규모 이상으로 사업 범위를 확대하는 것이 바람직하다.

산지유통조직의 규모화를 위해서는 농협 경제사업의 구조 개선이 무엇보다 중요하다. 실질적으로 정부의 산지유통지원사업을 포함하여 다양한 산지유통사업이 일선 농협을 통해 이루어지고 있다. 하지만 읍·면 단위로 결성되어 있는 현재의 소규모 농협으로는 경제사업을 효과적으로 전개하기 어렵다. 또한 일선 농협의 합병을 통해 시·군 단위 농협을 결성하기까지는 적지 않은 시간을 필요로 한다. 따라서 장기적으로는 일선 농협의 합병을 유도하되 단기적으로는 조합공동사업법인 제도를 효과적으로 활용하여 경제사업 부문의 규모화를 도모하는 것이 바람직하다.

시·군 또는 그 이상을 사업범위로 하는 조합공동사업법인을 결성하고, 일선 농협의 판매사업을 이관하도록 함으로써 현행 소규모 일선 조합 구조 하에서도 경제사업의 규모화가 가능하다. 이를 촉진하기 위해서 정책 자금 등 정부의 지원은 시·군 규모 조합공동사업법인에 집중하고 일선 조합에 대한 지원은 단계적으로 폐지하는 것이 바람직하다. 또한 산지유통조직의 활성화를 위해 필요한 소비지 물류시설 확보와 같은 정책을 개발하고 이를 대규모 산지유통조직에 우선 지원함으로써 산지유통조직의 규모화를 촉진할 수 있다. 미곡종합처리장(RPC)의 경우도 시설현대화 자금을 시군 단위 통합 RPC에 우선적으로 지원함으로써 미곡종합처리장의 규모화를 촉진하고 있다.

또한 조합공동사업법인이 효율적으로 운영되기 위해서는 「농협법」 내의 관련 조항에 대한 개선 등 제도적인 보완이 필요하다. 현재 조합공동사업법인은 협동조합의 운영 원리 중의 하나인 민주적 운영을 포함하면서 참여하는 조합에게 1조합 1표의 의결권을 부여하고 있다. 하지만 이같은 지배구조는 사업규모가 큰 농협에게 상대적으로 불리하게 작용하여 규모화된 농협의 조합공동사업법인 참여를 저해하는 요인으로 인식되고 있다. 따라서 조합공동사업법인이 효율적으로 운영될 수 있도록 출자구조 및 지배구조의 개선이 필요하다. 또한 농협중앙회는 일선 조합의 판매사업을 조합공동사업법인으로 이관하도록 권장하고 조합공동사업법인을 일선 조합과 동등하게 대우하도록 내규를 개정해야 한다.

규제 및 법령 개선사항

현행 「농업협동조합법」 제112조 제10항(준용규정)에서는 조합공동사업법인과 협동조합을 동일시하고 회원과 조합원을 동일시하도록 준용규정을 운영하고 있으므로 조합공동사업법인이 기업적 원리로 운영되도록 하기 위해서는 준용규정의 개정이 필요하다. 조합공동사업법인에 농협중앙회 등의 출자를 허용하여 조합공동사업법인의 출자 구조를 개선하고, 조합공동사업법인은 1조합 1표가 아닌 출자 지분 또는 이용고에 비례하여 의결권을 행사할 수 있도록 하는 지배구조를 확보해야 한다. 이를 위해 조합공동사업법인의 경우 조합원은 출자액의 다소에 상관없이 평등한 의결권을 갖도록 한 제26조에 대한 준용에 대한 개정이 필요하다.

3.2. 도매시장의 효율성 제고

신속하게 변화하는 유통환경에 대응할 수 있도록 도매시장의 거래 규제를 완화하여 거래 활성화를 도모해야 한다. 소비자 유통환경은 안정적인 가격에 지속적인 물량의 거래를 요구하고 있으나 도매시장의 의무상장경매제는 가격 및 거래량의 불안정성을 심화시키는 거래제도이다. 또한 농안법 상의 거래주체인 도매시사업인, 중도매인, 시장도매인 등은 부류별로 지정하도록 하고 있다. 「농안법」에서 부류라 함은 양곡, 청과, 수산 등으로 하고 있으나 개설자인 지방자치단체는 이를 과일과 채소, 건어와 선어 및 어패류 등으로 세분화하고 있다. 예를 들어 급식사업을 추진하기 위해서는 양곡, 청과, 수산 모두를 취급하는 것이 효과적이지만 제도적으로 이를 금지하고 있다.

이처럼 세부적인 분야에 대해서 규제를 하고 있기 때문에 경쟁을 통한 도매시장의 효율화를 추진하기 곤란한 측면이 존재한다. 도매시장법인과 중도매인 간의 경쟁을 추진할 수 없고, 과일 상인과 채소 상인 간의 경쟁을 추진할 수 없다. 상호 경쟁을 통해 구조조정이 이루어지기 어려운 구조이기 때문에 현행

제도 하에서는 32개 도매시장 내에 103개 도매시장법인과 7,800여명의 중도매인이 존재하는 구조를 개선하기 어려운 실정이다. 따라서 도매시장의 경쟁력 제고를 위해서는 도매시장법인간, 도매시장법인과 중도매인간, 서로 다른 부류의 거래 주체간 경쟁을 촉진할 수 있도록 「농안법」의 개정이 필요하다.

제도 개선과 더불어 도매시장의 낙후된 시설의 현대화가 필요하다. 특히 특광역시에 개설된 제1 도매시장들은 건축된지 20여년이 경과되어 신속하게 변화하는 유통환경에 대응하기 어려울 정도로 낙후된 정도가 심하다. 따라서 대도시에 위치하여 인근 지역까지 포괄하여 유통 거점을 형성하고 있는 도매시장은 이전 또는 리모델링을 통한 시설 현대화가 필요하다.

규제 및 법령 개선사항

「농안법」의 경우 단기적으로는 일부 법 조항을 개선하여 경쟁력 제고를 도모하되 장기적으로는 농산물 유통 관련 법체계 전반의 정비라는 시각에서의 개선이 필요하다. 「농안법」은 양곡, 청과, 수산, 축산, 화훼 등 유통 특성이 상이한 부류를 포괄하고 있고, 수급조절, 가격안정, 유통활성화 등 서로 상이한 특성의 내용이 포함되어 있다. 예를 들어 수급조절과 가격안정 등의 사업은 정부의 정책적 개입이나 지원이 필요한 사업임에 비해 유통활성화는 시장기능이 효과적으로 작용하도록 하는데 초점을 맞추고 있어 동일 법체계에 담기 어려운 측면이 있다. 또한 산지공판장, 도매시장, 농수산물종합유통센터 등 정부의 자금이 투입된 유통시설에 대해서는 세부적인 규정을 운용하면서도 이들 기구 외에서 유통되는 농수산물에 대해서는 관리 체계가 거의 없다는 점도 지적되고 있다. 「농안법」은 거래제도, 부류별 업무 영역의 제한, 도매시장의 개설 구역 및 개설자 등 운영의 효율성 제고와 관련된 제반 규정에 대해 경쟁력 강화 및 효율성 제고의 차원에서 개정이 필요하다.

3.3. 농수산물 사이버거래소 설립

국내 전자거래 시장 규모는 516조원이며 그중 기업 간 거래인 B2B 거래가 90%의 비중을 차지하고 있다. 상품의 표준화가 잘 이루어진 공산품 또는 원자재 시장의 경우에는 B2B 거래를 활용하여 유통구조의 개선을 추진하고 있다. 하지만 농수산물의 경우 상대적으로 표준화가 잘 이루어지지 않고 거래 규모가 크지 않아서 B2B 거래의 보급이 빠르게 이루어지지 않고 있다.

농수산물의 B2B 거래가 거의 이루어지지 않고 있는 현실은 역으로 B2B 거래가 활성화 된다면 농수산물의 유통구조 개선에 적지 않은 기여를 할 수 있음을 의미한다. 특히 미곡, 축산물, 가공식품, 급식 원료 등 비교적 기업간 거래가 정착된 품목을 중심으로 전자거래를 추진하고, 단계적으로 표준화가 어려운 청과물로 그 영역을 확대해 나감으로써 농산물 유통의 투명성과 효율성을 제고시킬 수 있다.

규제 및 법령 개선사항

사이버거래소가 안정적으로 사업을 추진하기 위해서는 특수법인화하는 것이 바람직하며 이를 위해서는 관련법 내에 사이버거래소 설립을 명문화하는 것이 효과적이다. 「농안법」을 개정하여 사이버거래소의 목적, 기능, 조직구성 등을 명문화함으로써 사이버거래소가 안정적으로 사업을 추진할 수 있는 기반을 확보할 수 있다.

3.4. 농산물 유통 관련 법체계 정비

소매부문의 대형화와 이에 따른 독과점 구조 형성은 불가피한 추세이다. 타 법률에서도 공정거래 확립과 관련된 조항이 존재하나 농수산물은 시간에 따라 빠르게 ‘변질’되는 특성 때문에 차별화된 관리 체계가 필요하다. 거래 분쟁 발생시 시간이 경과할수록 농수산물의 가치가 빠르게 감소하기 때문에 생산자들은 불리한 여건에서 협상할 수밖에 없다. 또한 구매자는 독과점 구조를 형성하고 있지만 생산자들은 다수의 중소 조직이 존재하고 있어 거래교섭력이 취약할 수밖에 없다.

이같은 현상은 비단 우리나라에만 존재하는 것이 아니라 선진국에서도 유사하게 나타나고 있다. 예를 들어 미국에서는 농어업 생산자와 유통 기업 간의 불공정 거래를 막고 농수산물의 소매 과정에 대한 최소한의 관리 체계를 확보하기 위해 「신선농산물법」(Perishable Agricultural Commodities Acts, PACA)을 제정하여 운용하고 있다. 미국의 「신선농산물법」에서는 신선농산물을 취급하는 일정 규모 이상의 유통업자에 대한 면허, 품질관리, 분쟁조정 절차 등을 법에 명문화하여 사회적 약자인 농업생산자를 보호하고 있다. 우리나라도 농산물의 특성을 고려한 공정거래 확립을 위해서 사회적 약자인 농업인을 보호하면서 농산물의 공정한 거래 문화를 정착시킬 수 있다.

그러나 농산물 유통관련 법으로 「농안법」이 존재하는 상황에서 신선농산물법을 신규 제정하는 것은 법체계의 혼란을 일으킬 가능성이 존재한다. 따라서 현행 농안법의 가격안정과 같은 공익 기능과 농수산물 유통에 관한 체계를 분리하고 유통관련 법 체계 내에 신선농산물 유통과 관련된 전반적인 내용을 포함시키는 것이 합리적일 것이다.

표 13-6. PACA의 핵심 내용

항목	핵심 내용	의의
면허제	<ul style="list-style-type: none"> · 일정 기준 이상 모든 유통, 수송, 가공업체는 면허 취득 · 업체정보는 Blue Book으로 제공 	<ul style="list-style-type: none"> · 면허의 정지/취소로 영업 제한되므로 불공정거래 제한 · 업체 (신용)정보의 확산으로 유통 활성화
분쟁조정 절차	<ul style="list-style-type: none"> · 당사자간 합의 유도 및 필요한 서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> · 신속한 분쟁해결로 시간 지체의 따른 손실 방지
거래조건 및 용어	<ul style="list-style-type: none"> · 청과물 유통에 필요한 거래용어를 명확히 규정 	<ul style="list-style-type: none"> · 해석 차이에서 오는 분쟁 발생 소지 차단
검품 및 조사	<ul style="list-style-type: none"> · 청과물 유통에 필요한 모든 정보를 조사하고 기록 · 상거래에 수반되는 모든 사항을 직권 조사 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 분쟁의 신속 해결을 위한 증빙 확보 · 공정거래 보장을 위한 상시적 관리 수단

자료: 김동환 외, 「대형유통업체의 농산물 구매형태 분석 및 정책대응 방안」, 2008.

규제 및 법령 개선사항

소매단계에서 안전성 관리 등 농산물에 대한 품질 관리, 독과점에 의해 발생할 수 있는 불공정 거래 등을 방지할 수 있도록 미국의 PACA와 유사한 내용의 신선농산물 유통 관련 법의 제정이 필요하다. 신선농산물 유통 관련 법은 도매단계 및 소매단계에 모두 적용될 수 있으므로 관련 규정 정비 시 「농안법」 등 기존 법령과의 체계 정비가 선행되어야 한다. 만일 「농안법」 내에 신선농산물 유통 관련 규정이 포함된다면 「농안법」의 적용 범위가 지나치게 확대될 수 있다. 반면 「농안법」과 신선농산물 관련 법 규정을 분리한다면 도매시장, 농수산물종합유통센터 등 「농안법」상의 유통 기관과 기타 소매 유통 기관에 대한 일관된 법 체계를 구성하기 곤란한 측면이 있다.

따라서 농수산물 유통 관련 법체계 정비와 관련하여 정부 정책 또는 공공적인 성격이 강한 수급조절, 가격안정 등을 담당하는 법과 농수산물의 유통 구조 개선과 관련된 법의 구분이 필요하다. 이 경우 전자는 「(가칭) 농수산물가격안정법」, 후자는 「농수산물유통발전법」 등으로 정비하고 농수산물유통발전법 내에 도매시장과 같은 유통 기구, 신선농산물법의 내용 등을 포함시킬 수 있을 것이다.

3.5. 농수산물의 물류 효율성 제고

농수산물은 부피나 무게에 비해 단가가 낮기 때문에 상대적으로 물류비의 비중이 높을 수밖에 없다. 하지만 불필요하게 지출되는 물류비를 최소화함으로써 농산물의 유통비용을 감축할 수 있다. 그 대표적인 내용이 포장의 규격화·표준화이다. 포장을 규격화·표준화하면 포장재비 자체를 절감할 수 있으며 기계화가 용이하여 노동비를 절감할 수 있고, 적재 효율을 높임으로써 수송비를 절감할 수 있다. 하지만 최근 빠르게 확대되고 있는 포장 상자의 원색 인쇄, 지나친 소포장 등은 포장재비의 상승과 노동비 상승, 적재 효율 감소를 초래하여 농산물 물류비 상승의 요인으로 작용하고 있다.

포장의 규격화·표준화를 통한 물류비 감축을 위해서는 우선 사회적 차원의

합의를 도출하는 것이 필요하다. 즉 과잉 포장은 유통비용의 증가와 불필요한 자원의 낭비를 초래하는 것이므로 유통 주체들간 합의를 통해 ‘녹색 성장’의 일환으로 포장 간소화를 추진하는 것이다. 예를 들어 1회용 종이 상자 사용을 지양하고 재활용이 가능한 플라스틱 상자를 활용한다면 사회적인 물류비를 획기적으로 감축시킬 수 있다. 농산물 공동물류기기인 플라스틱 상자 이용 시 참외, 오이, 상추, 감자, 고구마 등 5개 품목의 경우 골판지 상자를 이용하는 것에 비해 평균 86%의 포장재비를 절감할 수 있는 것으로 나타나고 있다(김완배 외, 2002).

또한 물류표준화에 대한 정부의 지원 기준을 재정비하는 것도 포장 규격화에 기여할 수 있다. 정부는 농산물 물류표준화 지원 사업을 통해 정부에서 정한 규격 포장에 대해서는 일정한 지원을 하고 있다. 이 지원사업의 대상에서 소포장 상자 및 원색 인쇄 상자를 제외하고, 정책 재원을 재활용 가능한 플라스틱 상자에 추가 투입함으로써 포장 규격화를 효과적으로 지원할 수 있을 것이다.

제 14 장

직접지불제 개편

1. 도입 배경 및 현황

1993년 UR 농업협상 타결 이후 출범한 WTO 체제에서 선진국들은 가격지지 정책을 축소하는 대신 직접지불제를 중심으로 한 보조정책을 확대하는 방향으로 농정개혁을 추진하고 있다.⁸³ 1994년 12월 「세계농업기구 협정 이행법」에서 직접지불제가 주요 정책으로 등장함에 따라, 1) 생산통제를 목적으로 하는 직접지불제, 2) 영세농을 위한 보조, 3) 토양 등 환경보전을 위한 경종·유기농가에 대한 보조, 4) 농림수산물 재해에 대한 지원, 5) 생산과 연계되지 않는 소득 보조 등에 대한 지원 조치를 강구할 수 있는 근거가 마련되었다.⁸⁴

우리나라도 시장 개방 확대에 따른 농가의 소득 감소 및 다원적 기능의 축소 등 부정적 영향을 완화하기 위하여 직접지불제를 단계적으로 확대하여 왔다. 1997년 경영이양 직불제를 도입한데 이어, 친환경농업 직불제(1999년), 논농업 직불제(2001년), 쌀소득보전 직불제(2005년), 조건불리지역 직불제(2004년), 과수소득보전 직불제(2004년), 경관보전 직불제(2005년) 등을 차례로 도입하였다. 직접지불제 도입 과정에서 대내외적 여건 변화를 반영한 제도 개편이 동시

⁸³ 이정환 외, 「쌀산업 발전을 위한 중장기대책 세부시행방안」, 한국농촌경제연구원, 2002.

⁸⁴ 직접지불제는 정부가 시장기구를 통하지 않고 재정에서 직접 농가에 현금을 지급하는 제도로 WTO 농업협정에서 일반적으로 허용대상정책으로 분류되어 있다.

에 이루어져 왔다. 2005년에는 기존의 쌀소득보전 직불제과 논농업직불제를 통합하여 쌀소득보전직불제를 운영하고 있다. 이외에도 여성농업인일손돕기(2005년), 사고농가인력지원(2006년) 등의 사업도 신규로 도입하였다. 한편, 2003년부터 한시적으로 운영하였던 쌀 생산조정제는 2005년까지 시행 후 중단되었다. 2004~2006년 시범사업을 거친 친환경 축산직불제도 본사업을 시행하지는 않았다.

표 14-1. 직접지불제 실시 현황(2008년)

사업 명	도입 년도	예산(억원)		사업 목적
		2007	2008	
경영이양 직불제	1997	113	300(P)	- 농업 경영을 이양하는 고령 은퇴농가의 소득안정 도모 - 전업농 중심의 규모화 촉진
친환경농업 직불제	1999	175	263	- 친환경농업 확산 도모, 환경보전기능 등 공익적 기능 제고
과수소득보전 직불제	2004	10	1,000	- 한·칠레 FTA로 인한 과수농가(시설포 도·키위) 경영 불안정 완화
과원폐업지원	2004	603	1,000	- 폐업농가의 경영안정 및 과수산업 구조조 정 도모
조건불리지역 직불제	2004	523	507	- 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지 역에 대한 지원을 통해 농업인의 소득보전 및 지역활성화 도모
경관보전 직불제	2005	10	38	- 농촌경관을 아름답게 가꾸어 지역사회의 활성화 도모
쌀소득보전 직불제	2005	16,672	12,445	- 변동직불제: 목표가격과 당해연도 수확기 산지 전국 평균 쌀값과의 차액을 보전함 으로써 농가소득 안정 도모 - 고정직불제: 지급대상 농지에서 논농업에 종사하는 농업인들에게 일정 금액을 지급 하여 농가소득 지지
기타 직불제	-	3,360	4,008	마늘경쟁력제고, 농작물재해보험, 농업인재해 공제, 영유아양육비지원, 여성농업인일손돕기, 농어민연금보험료지원 등 10개 사업

주: 1) (P)는 잠정치임.

2) 쌀소득등보전직접지불제, 과원폐업지원은 2008년 농림사업 시행지침서 참조.

자료: 농림수산물부, 「2009년도 농림수산사업시행지침서」, 2008.

예산 편성 측면에서 보면 직접지불제 사업은 본예산사업과 기금사업으로 이루어진다. 대부분의 사업이 본예산사업에 해당하며 기금사업으로는 쌀소득보전변동직불⁸⁵, 과수폐원지원, 과수소득보전직불, 가축공제지원 등이 있다.⁸⁶ 사업범위의 확대와 직접지불제도의 정착에 따라 예산 규모는 2007년까지 매년 확대되어 왔으나, 2008년에는 전년대비 10.2% 감소하였다. 2004년 수립된 「농업·농촌 종합대책」에서는 직접지불 예산의 투용자 비중을 2003년 9.7%에서 2008년 22.6%, 2013년 22.8%로 확대하는 계획을 세웠다.

표 14-2. 직접지불제 투용자 추이(2002~2008년)

단위: 억원

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
투용자 규모	4,670	6,722	8,055	10,304	21,038	21,667	19,461

주: 1) 투용자 규모는 본 예산 사업과 기금사업을 합산한 결과임.

2) 2002~2007년은 결산액, 2008년은 예산액임.

자료: 농림수산식품부.

2. 문제점

직접지불제 사업은 예산 확보 면에서 2004년 수립된 「농업·농촌 종합대책」에서 제시된 목표를 달성하였고, 사업 측면에서도 당초 목표를 달성하였다고 볼 수 있다. 그러나 각종 직접지불제 사업은 몇 가지 문제점을 안고 있어, 향후 농정 방향을 수립함에 있어 이에 대한 개선책 마련이 요구된다.

⁸⁵ 쌀소득보전직불은 쌀소득보전고정직불과 쌀소득보전변동직불로 구성된다.

⁸⁶ 박성재 외, 「농업·농촌종합대책 집행평가 및 조정방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2007.

2.1. 구조개선 지연

우리나라의 경우 농업 부문 구조조정이 충분하게 이루어지기 전에 직접지불제가 도입·확충됨에 따라 영세농 등의 이탈이 지연됨으로써 구조조정이 지연된 측면을 간과할 수 없다. 미국, EU 등 농업 선진국이 기반투자 및 구조조정을 어느 정도 진행한 이후에 기존 가격지지 정책을 대체하는 정책전환 방식으로 직접지불제를 시행함으로써 소기의 효과를 거둔 것과 대조적이다. 이에 해당하는 대표적인 제도로 쌀소득보전직불제를 들 수 있다.

농가소득이 상대적으로 낮은 영세농은 직접지불금을 포함한 이전소득에 대한 의존도가 높다<표 14-3>. 바꾸어 말하면 쌀소득보전직불제 등은 농가 경영 안정에 기여한 바가 있지만, 이로 인해 일부 농가의 이탈을 지연시키는 결과를 낳기도 했다. 특히 쌀소득보전직불제 중 변동직불제는 쌀 생산과 연계하여 지급함으로써 구조조정을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

표 14-3. 농가소득 중 이전소득 비중(2007년)

단위: 천원, %

구분	평균 농가소득	비중			
		농업소득	농외소득	이전소득	비경상소득
소득 상위 20%	79,833	39.1	33.7	8.2	19.0
소득 하위 20%	9,218	19.1	24.0	38.2	18.7

자료: 통계청, 「2007년 농가경제조사」, 2008.

경영이양 직불제는 1997년 고령 농업인 은퇴를 유도하여 쌀농업 구조를 개선하고 농가 소득을 안정시키기 위해 도입하였다. 1997~2007년까지 고령은퇴 농업인의 농지 51,420ha를 쌀 전업농 52,122명에게 이양함으로써 쌀 전업농의 경지면적이 농가당 0.99ha 확대되었다. 고령은퇴 농업인 75,804명에게 보조금 1,476억원을 지급하여, 1인당 평균 195만원의 소득 지원효과가 나타났다. 그러

나 2008년의 경우 농지매도시 ha당 2,896천원/1년, 농지임대시 ha당 2,977천원/1년을 지급하여, 지급 수준이 영농은퇴 유인으로서 미흡하다고 지적되기도 한다. 또한 2002년 이후 연평균 경영이양 면적이 약 3,400ha에 그치는 등 사업량이 감소하고 있는 점도 문제로 지적할 수 있다.

쌀 생산과 연계되어 있는 쌀소득보전직불제는 경영이양직불제의 정책 효과를 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 즉, 농지 매도에 심리적 불안감을 지니고 있는 농가는 영농활동을 지속하면서 쌀소득보전직불금을 수령하고자 하는 유인을 가질 수 있다. 또한 쌀소득보전직불제의 지급단가가 상향조정 되면서 경영이양직불제의 지급 규모가 상대적으로 축소되어 경영 이양에 대한 유인 역시 감소하였다.

2.2. 농가당 소득지지 효과 제한

현행 직접지불제도는 대상 농가 수가 많아 농가당 소득지지 및 안정 효과가 제한적이라는 한계점을 지니고 있다. 예를 들어 2006년 지급된 쌀소득보전직접지불금 규모는 약 1.1조원에 이르나, 이를 약 1백만 농가에 지급함으로써 농가당 평균 수령액은 110만원에 그쳤다. 2007년의 경우도 호당 직접지불금 수령액은 평균 142만원(예산 기준)으로 농업소득 대비 비중은 13.6% 수준이다. 이러한 농가소득 대비 직접지불금 비중은 미국(약 30%)이나 EU(약 20%)에 비해 상당히 낮은 편으로, 이는 경영불안정에 대한 대책이 상대적으로 미약함을 의미한다. 더욱이 현재 직접지불금 중 대부분을 차지하는 논과 쌀에 대한 직접지불금(2006년 기준 97.5%) 중 쌀소득변동직불금과 FTA 피해보전 직접지불금 등은 가격과 연동되기 때문에 감축보조에 해당한다. 향후 DDA 협상 타결이 이루어질 경우 감축이 불가피하다.

한편, 대상 농가 수가 많아 직접지불금 집행 관리에 과도한 행정비용이 소요되는 문제가 있다. 2006년 기준 집행 및 관리 비용은 쌀소득보전직불제 37억원, 경영이양직불제 10억원, 조건불리지역직불제 4억원 등이었다. 또한 직접지

불금의 집행과 모니터링이 여러 기관에 분산되어 신속하고 효율적인 업무 집행에 제약을 받고, 읍·면·동 등에 점검 과정의 일부를 맡길 수밖에 없어 투명성 제고에도 문제가 생길 수 있다.

2.3. 부재지주로의 이익 귀속

쌀소득보전직접지불제의 경우 보조금이 실경작자에게 지급되어야 함에도 불구하고 비농업인에게 귀속되는 문제를 야기하였다.⁸⁷ 즉, 직접지불금이 인상됨에 따라 실경작자가 아닌 부재지주가 직불금을 수령하고, 이를 다른 목적으로 이용하는 등의 부작용도 발생하였다. 2008년 10월 감사원에서 발표한 「쌀소득 등 보전 직접지불제도 운용실태」에 따르면 2007년 4~5월 동안 농식품부 및 8개 시·군을 대상으로 감사를 실시한 결과에 따르면 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 나타났다. 첫째, 지급대상 농업인의 자격을 ‘개방화에 따른 피해가 예상되는 농업인’이 아닌 ‘농지’로 규정함에 따라 신규 진입농 등 피해와 무관한 농업인의 직불금 수령을 제한할 수 있는 근거가 부족하다. 이 범주에는 농의 소득이 높은 농가 등도 포함될 수 있다. 둘째, 직불제 지급면적 상한 폐지에 따른 형평성 저해 문제가 발생하였다. 직접지불제 지급 상한면적은 2001년 2ha에서 2003년 3ha, 2004년 4ha로 확대되었고, 2005년에는 면적 상한이 폐지되었다. 셋째, 면적 상한 폐지와 관련하여 일부 대농의 소득이 더욱 증가하는 현상이 나타났다. 감사원 조사 결과에 따르면 2005년 이후 전체 농가의 3.8%가 전체 직불금의 21.6%를 수령한 것으로 나타났다. 가격지지정책의 축소에 대한 보상이라는 차원에서 생산규모에 비례한 지불이 가능하지만 경영규모가 큰 고소득농가에 보조금이 집중됨으로써 농민계층간 또는 농가와 도시가구 사이에 형평성을 훼손할 수 있다는 비판이 있다.⁸⁸

⁸⁷ 박성재 외, 「농업·농촌종합대책 집행평가 및 조정방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2007.

⁸⁸ 오내원 외, 「농업구조조정과 직접지불제 개편 방안」, 한국농촌경제연구원, 2008.

2.4. 품목간 · 지역간 형평성

현행 직접지불제도 하에서는 특정 품목(쌀)에 지급이 집중되고 있다. 2006년 논과 쌀에 대한 지원이 전체 지원액의 97.5%를 차지하였고, 2007년 6월 기준 5개 직불제 예산(1.75조원)의 95%가 쌀소득보전직불제에 집중되었다.⁸⁹ 이 결과 타 품목과의 형평성 문제가 제기되고 있다. 또한 직접지불금 대상 면적의 39.4%를 차지하는 밭에 대하여 전체 금액의 3.5%만이 지원됨에 따라 심한 불균형 문제가 야기되고 있다. 이러한 구조는 쌀 생산 과잉구조를 지속시키는 한편, 가격 등락이 심하고 재해에 취약한 축산과 시설원예 농가들의 경영 안정을 저해하는 결과로 이어지고 있다(오내원 외, 2008). 또한 논에 비해 작목전환이 비교적 용이하고 빈번하게 이루어지는 밭에 대한 직접지불 규모가 작아 수급 안정 및 구조개선 효과를 떨어뜨리고 있다.

그림 14-1. 논 · 밭 면적 및 직접지불금 지원 비중(2006년)

쌀 소득보전 (1,024천ha, 16,175억)	논 면적(1,105천ha) (60.6%)	밭 면적(719천ha) (39.4%)	조건불리지역 (118천ha, 331억원)
경영이양 (4천ha, 134억원)	금액16,359억원 (96.5%)	금액 422억원 (3.5%)	친환경농업 (16천ha, 91억원)
친환경농업 (19천ha, 50억원)			

자료: 농림수산식품부.

⁸⁹ 각 직불제별 지원규모는 쌀소득직불제(1조6,672억원), 조건불리지역직불제(513억원), 친환경직불제(175억원), 경관보전직불제(9억원), 경영이양직불제(164억원)이다.

2.5. 공익적 효과 시현 미흡

공익적 기능과 긍정적 외부효과를 발생시킬 수 있는 형태의 직접지불제인 친환경농업 직불제, 경관보전직불제, 조건불리지역 직불제 등도 재원 규모와 운영 상의 난맥 등으로 소기의 목적을 충분하게 달성하고 있다고 보기 어렵다.

친환경농업 직불제는 직접지불 단가(논: 유기 392천원/ha, 무농약 307, 저농약 217, 밭: 유기 794천원/ha 무농약 674, 저농약 524)가 관행농업에서 전환을 유도할 수 있을만큼 높지 않다는 비판이 있다. 또한 친환경농산물을 계속하여 생산하는 경우 최초 지급 연도로부터 필지별로 3년간(불연속인 경우 3회)만 지급함으로써 지속적인 영농활동에 대한 동력원으로 기능을 발휘하는데 한계가 있다. 2007~2008년 직접지불제 투융자 예산 중 친환경농업 직불제 예산 비중이 1.1%에 불과한 점도 한계점으로 지적할 수 있다.

조건불리지역 직불제는 전국의 읍·면 지역 중 경지율 22% 이하, 경지경사도 14% 이상이고 농지 면적이 50% 이상인 법정리를 대상 지역으로 한다. 조건불리지역 직불제의 지원단가는 밭·과수원의 경우 40만원/ha, 초지 20만원/ha이다. 그러나 쌀소득직접지불금 지원 대상이 되고 있는 농지는 조건불리지역 직불제 적용 대상에서 제외되기 때문에 농가들의 선택 유인이 감소하는 문제점이 있다. 또한 농업생산성이 상대적으로 낮은 조건불리지역에 대한 지원을 실시할 경우 전업농의 규모화 등 구조조정에 상반될 수 있다는 지적이 있다.

경관보전 직불제는 경관작물 재배 및 마을 경관보전 활동을 통해 지역축제, 농촌관광, 도농교류 등 지역사회의 활성화를 도모하기 위해 추진되는 사업이다. 경관작물 재배시 ha당 100~170만원을 지급하고, 이와 별도로 협약면적에 비례하여 ha당 30만원의 마을경관 보전활동비를 지급한다. 그러나 직접지불금 규모가 2007년 14.1억원, 2008년 37.6억원으로 재원이 상대적으로 풍부하지 않은 문제점이 있다.

<참고> OECD의 2008년 한국농정(직접지불금) 평가

- 쌀 과잉생산, 환경영향, 소비감소 등을 고려할 때 생산을 유발하는 쌀변동직불제는 재고할 필요가 있음.
- 쌀고정직불제는 직불금의 자본화로 지가 상승을 유발하고, 보조금이 비농업인 농지소유자에게 귀속되는 문제가 발생하므로, 목적을 분명히 하여 그에 부합한 형태로 조율되어야 함.
- 그러나 한국의 낮은 식량자급율, 쌀이 다수 영세농의 주요 소득원인 점을 감안하여 정책 방향을 결정할 필요가 있음.

3. 직접지불제의 개편 방향

3.1. 직접지불제의 변화 방향

선진국의 관련 정책 동향과 WTO의 생산연계보조 감축 논의를 고려할 때 직접지불제는 다음과 같이 생산과 연계하지 않는 방향, 소득보전에서 경영안정과 다원적 기능을 제고하는 방향으로 발전하고 있다.

첫째, 직불제가 특정한 품목의 생산 여부나 생산량, 가격 등과 연계되었던 데서 점차 생산과 연계되지 않는 방향으로 전환되고 있다. 대표적인 예가 EU의 단일직불제이다. 단일직불제는 품목과 연계되지 않을 뿐만 아니라 농지 휴경시에도 지급하고 있어 가장 생산중립적이라고 평가된다. 단일직불제의 수급권은 농지와 분리하여 거래될 수도 있다. 미국의 고정직불금과 가격보전직불(CCP)은 기준년도의 재배 품목을 기준으로 지급하지만 현재의 생산품목과 연계되지 않으므로 생산중립적 정책으로 평가할 수 있다. 일본의 논밭경영소득안정직불은 개별 품목의 생산과 가격에 연계되어 직불금을 계산하고 지급하지만, 농가

단위에서 통합하여 소득감소와 직불액을 계산한다는 점에서 과거 품목별 정책에 비해 개선된 것으로 평가할 수 있다.

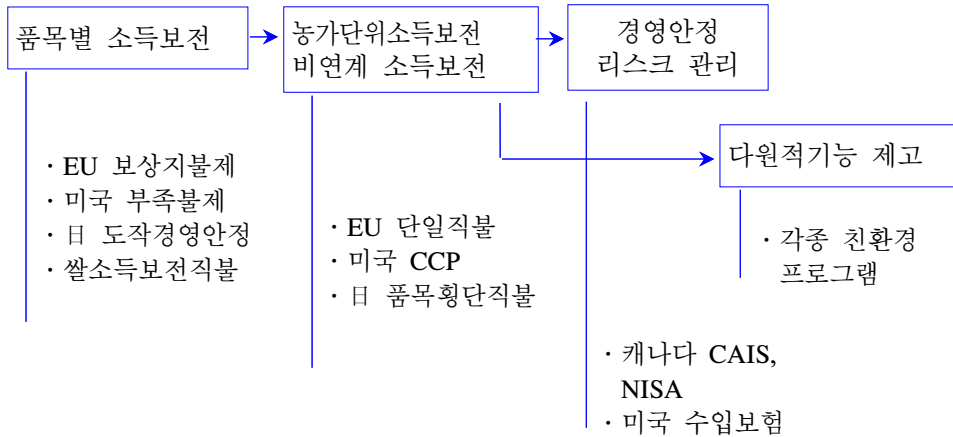
둘째, 직불제의 중심이 소득보전에서 경영안정과 다원적 기능 제고로 전환되고 있다. EU가 소득보전을 위한 직불금을 연차적으로 감축하고 이를 농촌개발 정책에 사용할 계획인 점, 소득보상직불제의 조건으로 환경의무준수(Cross Compliance) 조건을 부여한 점을 예로 들 수 있다. 캐나다는 1991년에 농가 단위 소득안정을 위한 순소득안정계정(NISA) 프로그램을 도입하였고, 2003년에는 소득안정효과가 높은 보험방식(CAIS)를 도입하였다. 2007년에는 사후적 소득안정프로그램과 작물보험, 농업투자자금의 원활한 확보 등 다양한 프로그램을 결합한 종합적소득안정장치를 마련하였다.

셋째, 직불제 집행의 투명화와 단순화를 통하여 행정비용을 줄이고 직불제에 대한 지지를 높이고 있다. EU는 품목별 직불제를 통합한 단일직불제를 도입하면서 통합관리통제시스템(IACS)을 강화하였다. 변화된 IACS는 직불제 수급권을 명확하게 식별하고 관리하기 위한 경영체와 농지의 전산관리 시스템을 포함하고 있다. 한편, 멕시코의 소득보전직불제(Procampo)에서도 지원은 과거의 식부면적에 근거해 지불되며 재배면적이 1ha 미만인 농가에 대해서는 1ha에 해당되는 동일액을 지급함으로써 행정비용을 줄이고 있다.

한편, 우리나라는 직불제가 도입된 후 10년이 지나고 다양한 직불제가 시행 중이지만, 아직 품목별 소득보전직불이 중심이고 생산과 연계된 정도가 비교적 높은 편이다. 대부분의 농가가 쌀을 재배하고 있을 뿐만 아니라 쌀에 경제제 이상의 정치경제적, 역사문화적 중요성이 주어진 상황에서 쌀에 대해 차별적인 지원이 불가피한 측면이 있다. 그러나 직불제의 정책효과를 높이고, 지속가능하도록 하기 위해서는 국제 흐름과 규정에 맞추는 노력이 필요하다.

생산과 연계된 직불제는 자원배분을 왜곡시키는 요인으로 WTO에서도 감축 대상으로 분류된다. 그러나 농산물 수출국인 미국과 캐나다, EU 등과 달리 식 품자급률이 낮은 우리나라에서 휴경지에도 보조금을 지급하는 방식 등의 완전 생산중립적인 직불제는 사회적 지지를 받기 어렵다. 즉, 직불제를 농업생산의 유지와 연계시키는 것이 타당한 측면이 있다. 그러나 농지의 보전과 휴폐경화

그림 14-2. 직접지불제의 흐름



방지를 넘어서 특정 품목의 생산과 연계시키는 것은 농업부문 내에서의 자원 배분을 왜곡시키게 된다. 이런 점에서 FTA피해보전직불처럼 특정 품목의 현재 생산과 연계된 직불을 지속하는 것은 재고하여야 한다.

3.2. 직접지불제 개편의 기본 방향

직불제가 농업발전에 기여하고 국내외적으로 지속성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 기본원칙 하에서 이를 개편하는 것이 바람직하다.

3.2.1 품목별 소득보전에서 농가단위 소득보전으로

과거 한·칠레 FTA에서는 농산물 피해가 복숭아, 포도, 키위 등 일부 품목에 한정되었다. 그러나 한·미 FTA가 발효되면 쇠고기, 돼지고기 등 축산물과 감귤, 사과, 포도 등 과수 부문까지 피해가 확대될 것으로 예상된다. 진행되고 있거나 예상되는 한·EU FTA, 한·중 FTA, DDA 타결에 따라 개방피해는 다수 품목으로 확대될 것이고 간접피해까지 늘어나 농업 전반에 과급영향을 미칠 것으로 예상된다.

즉, 앞으로 FTA의 다발적 체결과 DDA 타결이 이루어지면 특정 개방조치와 품목별 소득변동과의 직접적 인과관계는 모호해지면서 전체 농업의 피해액은 늘어날 것이다. 따라서, 품목별 직접피해만을 보상하는 직불제로 농가의 소득 변동에 대응하기에는 한계가 있으며 개방 이후 농업소득 전체의 변화에 대응하는 정책이 보다 바람직하다. 이 단계에서는 소득보전은 피해를 입는 모든 농가를 대상으로 하여야 할 것이다.

그러나 이 경우에도 특정 개방조치로 직접 발생하는 피해에 대한 보상의 필요성은 검토되어야 한다. 특히 다른 용도로의 전환이 어려운 고정자산의 비중이 큰 품목의 경우에는 고정자산의 가치 하락에 대해 보상을 하는 방안도 고려하여야 한다.

3.2.2. 중장기적으로 소득보전보다는 경영안정/리스크 관리로 전환

신농정의 주요 과제 중의 하나는 주업농 육성을 통한 농업 구조개선이다. 주업농이 성장하기 위해서는 경영규모 확대와 함께 자연재해, 시장가격 변동 등 농업경영의 불확실성과 위험에 효과적으로 대처하여야 한다. 이러한 관점에서 직불제를 평균적인 소득보전을 넘어 경영위기에 대한 대처수단으로 활용할 수 있다.

캐나다의 NISA나 CAIS와 같이 농가 경영안정을 위한 직불제를 시행하기 위해서는 농가소득을 체계적으로 파악할 수 있는 시스템 구축과 더불어 농업인의 기여금 납부 등 책임 분담의 조건이 성숙되어야 하나 우리나라는 아직 여건이 갖추어지지 않았다. 그렇더라도 축산, 과수 분야의 주업농부터 대상으로 하여 정책을 개발하고 시범사업을 시행할 필요가 있다.

3.2.3. 농업·농촌의 다원적 기능 제고를 위한 직불제 확충

다원적 기능과 관련된 직불제가 효과적으로 확산되기 위해서 가장 필요한 조건은 프로그램의 유연성이다. 환경보전 등 다원적 기능은 각 지역마다의 자

연과 생태, 문화적 배경에 따라 가치와 보전 및 유지방법이 다를 수밖에 없기 때문이다.

따라서, 정부는 프로그램의 큰 원칙을 제시하고, 지방자치단체와 지역농업인(주민)과의 협약에 기초하여 추진하도록 하여야 한다. 이 때 협약의 내용에서 지역의 생태, 환경, 문화적 여건을 고려한 다양한 방식이 허용되어야 하고, 지방자치단체 등이 프로그램을 입안하여 정부 승인을 받아 시행하는 절차를 따를 수 있다. 정책의 책임과 주도권의 지방이양에 대응하여 필요한 재정은 지방자치단체와 정부가 분담하는 것이 바람직하다.

다원적 기능과 연계된 직불제가 효과적으로 시행되기 위해서는, 다원적 기능을 수행할 수 있는 농법으로의 전환 등 수행조건 이행 노력에 대한 철저한 모니터링과 사업 전후의 환경지표 등의 변화에 기초한 객관적 성과 평가가 병행되어야 한다.

3.2.4. 직접지불제 개편(안)

앞서 서술한 직접지불제의 문제점을 극복하면서 농업발전에 기여하고 국내외적으로 지속성을 확보하기 위해서는 직접지불제를 다음과 같이 개편하는 것이 바람직하다. 현재 여러 가지 목적으로 다양하게 시행되고 있는 직접지불제를 WTO 허용대상인 공익형 직불제와 감축대상인 소득안정형 직불제 등 2가지 유형으로 통합하여 운영하는 것이다.

쌀변동직불제, FTA피해보전직불제는 ‘농가단위 소득안정제’로 통합한다. 쌀고정직불제, 친환경농업 직불제, 조건불리 직불제, 경관보전 직불제는 농업의 공익적 기능을 지지하기 위한 ‘(가칭) 국토환경직불제’로 통합한다. 한편 과원 폐업지원, 경영이양 직불제는 고령농의 경영은퇴와 농업경영체의 규모화 등 일정정도의 구조조정이 완료된 후 단계적으로 폐지한다.

그림 14-3. 직접지불제 개편(안)

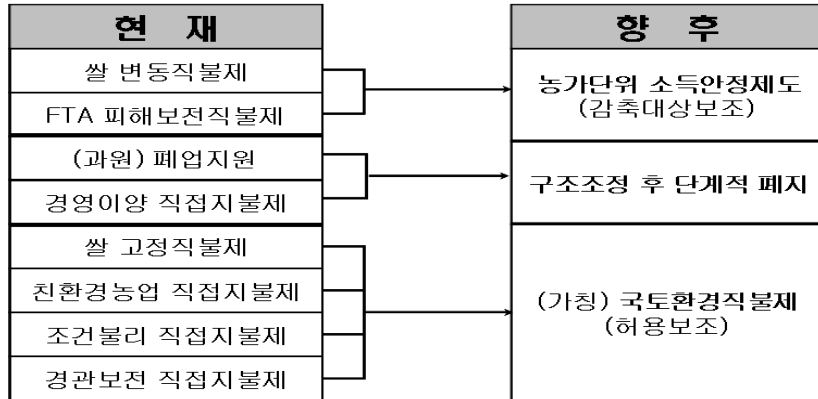


표 14-4. 양 제도간 비교

구분	농가단위 소득안정제도	(가칭) 국토환경직불제
목적	- 농업경영체의 소득안정	- 농업의 다원적·공익적 기능 강화
대상	- 농업경영체 등록제에 가입한 주업농과 농업법인	- 사업계획서를 제출한 지역 및 마을
주요 특징	- 품목별로 산재해 있는 소득안정 직불 통합 - 주업농의 법인화를 유도하여 투명한 운영 추진	- 상호준수의무 도입 - 메뉴 방식의 운영으로 직불제 대상자가 자원·환경·공동체 보전의 세부 활동 선택

3.3. 농가단위 소득안정 직접지불제 도입

3.3.1. 도입의 필요성

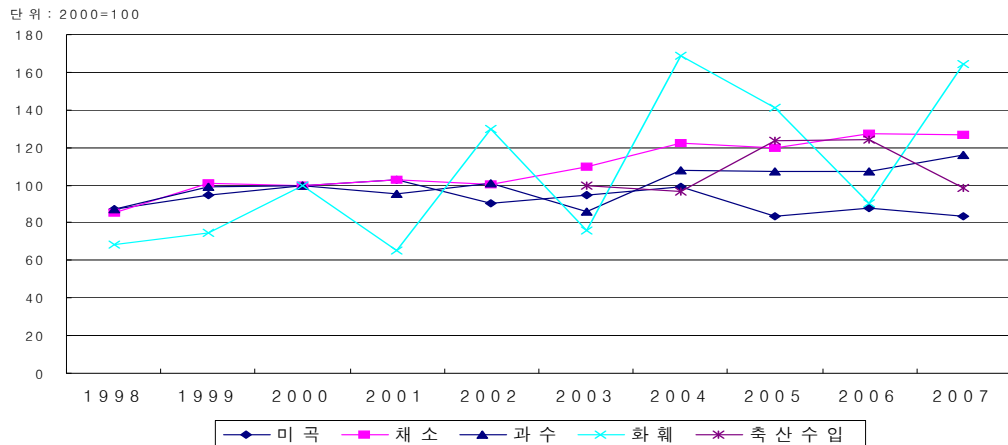
첫째, 농업 부문에서 농업소득의 불안정 요인이 확대되고 있다. 농업은 잦은 자연재해, 긴 생산주기, 비교적 낮은 수요탄력성으로 인해 생산과 가격의 변동

이 크고 소득이 불안정한 편이다. 기술발전에 따라 농업생산의 불안정이 줄어들기도 하지만 농업발전 과정에서 나타나는 상업화, 전문화, 자본 투자의 확대는 농업소득의 불안정을 심화하는 요인으로 작용해 왔다.

1990년대에 들어와 UR 협상 타결로 농산물 시장개방이 확대되면서 농업소득의 불안정은 더욱 심해졌다. 경쟁에서 살아남기 위한 생산적인 투자는 늘어난 반면 농산물가격은 추세적으로 하락할 뿐만 아니라 등락도 심해졌기 때문이다.

각국과의 FTA 타결, DDA 협상 등으로 축산과 과수, 양념채소, 곡물 등 대다수 주요 품목의 수입이 늘어나 농가경제에 막대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 시장개방의 파고가 다시 닥치기 전에 농업소득 안정을 위한 정책적 대비가 필요하다.

그림 14-4. 품목류별 농가조수입 변화(2000년=100)



자료: 통계청, 『2007년 농가경제통계』, 2008.

둘째, 농업경영체가 이용할 수 있는 소득변동의 위험을 관리할 수 있는 수단이 취약하다. 시장경제의 모든 경제활동에는 불확실성과 위험이 따른다. 소득변동의 위험을 관리할 일차적인 책임은 경제주체에 있으며, 보험 등 시장 메커니즘을 활용하는 것이 원칙이라 할 수 있다.

그러나 농업 부문에는 생산과 가격, 소득의 변동에 대처할 수 있는 민간과 정부의 위험관리제도가 잘 발달되어 있지 않다. 농산물의 선물시장은 도입되지 않았고 재해보험과 계약재배는 일부 품목에 대해서만 작동되고 있으며, 자영업자인 농업인에 대한 실업보험은 없고 농작업 중 재해에 대한 대책도 매우 부족하다.

이러한 상황에서 농업소득의 불안정 증폭은 주업농 육성을 통한 구조개선에 장애로 작용하고 있다. 농산물 가격이 폭락하거나 심각한 재해가 발생하면 농가가 충격을 이겨내지 못하고 도산할 위험이 크기 때문이다. 도산 위험은 전문화되고 투자액이 많은 전업농일수록 심하다. 또한 농가가 위험을 회피하기 위하여 투자규모를 축소하거나 과도한 다각경영을 선택함으로써 자원배분의 효율성이 저하되어 농업발전에 역행할 우려도 있다.

선진농업국들은 농업소득안정을 위해 다양한 가격지지정책과 재해보험제도를 운영하여 왔다. 최근에는 무역자유화와 가격정책의 축소 속에서 직접지불제를 확대하고 있으며, 특히 농가단위의 소득안정 프로그램을 강화하고 있다. 셋째, 현재 시행되고 있는 품목별 소득보전대책은 여러 문제점을 지니고 있다. 시행 중인 쌀소득보전직불제와 FTA피해보전직불제는 품목별로 기준가격과 시장가격과의 차이의 일부를 보전함으로써 농업소득 안정을 도모하는 품목별 대책으로서 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

표 14-5. 주요 국가의 소득안정 제도 개요

구분	EU	미국	일본	캐나다
제도명	단일직불	가격보전직불	품목횡단적 경영안정제도	농업소득안정제도
안정 기준	과거 직불실적	품목별 목표가격	과거 3년간 평균 조수입	과거 평균수입 (5년 올림픽평균)
지불기준	농지 면적	기준연도 품목별 면적	평균가격 변동 (농가단위 가중)	농가단위 농업수입 변동
시장가격 연계	없음	품목별 연계	가중 평균치 연계	없음
정책 대상	농가 단위 (농지와 연계)	품목 단위	농가 단위 (전업농 한정)	농가 단위
감축 조건	허용 대상	감축 대상	감축 대상	감축 대상

품목별 보전방식은 생산중립적이 아니어서 품목간 형평성 문제를 일으키고 시장왜곡을 야기할 수 있다⁹⁰. 시장 여건의 변화에 따라 특정 품목의 생산이 조정되어야 함에도 불구하고 정부 지원에 따라 구조조정이 지연되기 때문이다. 쌀의 목표가격을 2012년까지 고정함으로써 생산과잉 기조가 지속될 우려가 큰 것이 사실이다. WTO 보조금협상에서는 생산과 연계된 보조(OTDS)가 대폭 감축될 것으로 예상되어 정책의 지속성에도 문제가 생길 수 있다.

농가의 경영위험은 품목별 소득이 아니라 농가 전체의 소득 감소에 좌우된다. 따라서 농가 단위에서 소득변동을 파악하여 정책을 시행하는 것이 재정 효율성이 높다고 할 수 있다.

이러한 점을 감안하면 품목별 소득보전 방식보다는 농가단위 소득보전방식이 시장지향적이며 국제적 기준에 보다 부합한 방식이라 할 수 있다.

앞의 <그림 14-2>에서 본 바와 같이 EU와 캐나다의 소득보전 정책은 일부 품목별 정책이 남아있지만 농가 단위의 정책을 근간으로 하고 있다. 일본은 품목별 대책이 주를 이루지만 일부 품목에 대해 농가 단위로 접근하고 있다. 미국의 CCP는 현재의 재배작목에 연계되지 않으나, 용자가격이나 목표가격이 품목별로 설정되어 있고 과거 품목별 재배면적에 연계되어 있어 전체적으로는 품목별 대책의 틀을 가지고 있는 것으로 평가된다.

표 14-6. 품목별 보전과 농가단위 보전방식의 비교

구분	품목별 소득보전	농가단위 소득보전
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 지원에 대한 사회적 공감 용이 - 주요 품목에 차별적 정책 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 농가 경영안정에 효율적으로 대응 - 개방 간접피해까지 고려 - 생산중립적으로 시장지향적
문제점	<ul style="list-style-type: none"> - 생산연계로 시장왜곡 가능성 - 품목별 규모과약 행정비용 과다 - 국제 규범(OTDS 감축) 제약 	<ul style="list-style-type: none"> - 지원에 대한 공감 형성 필요 - 전체 소득 파악을 위한 비용 증가

⁹⁰ 현재의 생산과 연계하지 않고 기준연도 품목에 대해 지불하면 시장왜곡을 피할 수 있다.

넷째, 소득안정계정 방식 도입의 어려움이다. 농가단위 소득안정 프로그램의 구체적인 방안으로 소득안정계정이 거론되어 왔다. 소득안정계정 방식은 ‘프로그램에 참여하는 농가와 정부가 공동으로 기여금을 각출하여 금융기관에 개별 농가 명의의 소득안정계정을 개설하고, 소득이 정해진 기준 이하로 하락하면 계정 적립금 액수 내에서 인출할 수 있도록 함’으로써 농업소득의 안정을 기하는 제도이다. 농가별로 생산물 출하 실적과 관련 자료, 주요 경영비 지출자료에 근거하여 농가별 기준소득과 당해년도 소득을 계산한다.

소득안정계정은 평균적인 가격변동뿐만 아니라 농가 수준에서 발생할 수 있는 자연재해 등 수량변동 요인, 품질 저하나 마케팅 실패에 따른 수취가격 저하, 경영주의 질병과 같은 경영애로 요인 등으로 발생하는 소득변동에 대응할 수 있다. 품목별 생산과 가격에 연계되지 않아 국제규범과도 방향을 같이 하고 있다. 또한 농가별로 계정이 설정되어 있고 계정 내에서 인출하기 때문에 보험 방식과 달리 도덕적 해이와 행정비용이 비교적 낮다는 장점이 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서 이 정책이 아직 실행단계에 들어서지 못한 이유는 개별 농가의 농업소득 파악이 어렵기 때문이다. 우리나라에서 농산물 거래는 가장하지 않는 경우가 많다. 농협을 통한 계통출하에서는 거래내역이 가장되고 있지만 이 경우도 농협과 생산자간의 정산을 위하여 출하일자별로 전표를 정리한 수준으로서, 농가별로 농산물 판매액 전체를 파악할 수 있도록 관리되고 있지 않다. 경영비 파악은 더욱 어렵다. 시장에서의 농업용 자재 거래나 농업노임과 임작업료의 지급, 농지 임대차료 지급 등이 대부분 거래 관련자료 없이 거래되기 때문이다.

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 가장거래 관행의 정착, 농가등록제의 실효성 확보 등이 선결된 이후 소득안정계정 도입이 가능한 것으로 보인다. 따라서 농가단위 소득안정프로그램의 새로운 방안 모색이 요구된다.

3.3.2. 농가단위 소득안정직불제 도입 추진 방안

앞서 언급한 농가단위 소득안정 직접지불제의 필요성에 따라 정부는 제도 도

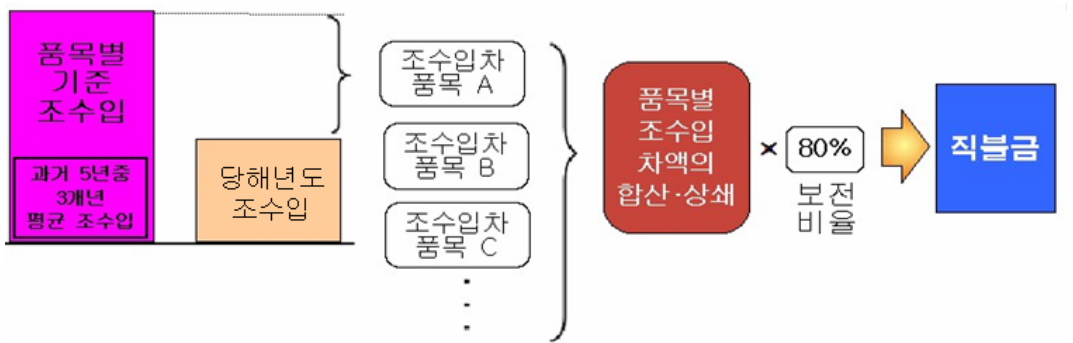
입을 추진 중이다. 농가단위 소득안정직불제 도입 목적은 농가 경영안정시스템을 구축하고 과수·축산 등을 포괄하여 쌀 위주의 품목단위 직불제의 한계를 극복하는 것이다.

2012년 농가단위 소득안정직불제 본사업 실시를 목표로 추진 중이며, 과수·축산 중 주요 품목으로 2009년 도상연습, 2010년 시범사업을 실시할 예정이다. 이 후 품목별 직불제가 마련되어 있지 않고 농가소득에 큰 영향을 주는 품목으로 점진적으로 확대할 예정이다.

농가단위 소득안정직불제의 실시 기반으로 농가 경영정보 확보를 위한 ‘농업경영체 등록제’를 2008년부터 시행 중이다. 2009년까지 희망하는 모든 농업경영체의 경영정보를 등록 받고, 2010년부터는 신규·변경 등록 및 현지실사 중심으로 운영할 계획이다. 또한 농가단위 소득안정직불제와 농업경영체 등록제의 근거 법인 「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」을 2008년 10월 국회에 제출하였다.

「농가단위 소득안정 직불금 지급기준 및 산출방법(안)」을 간단히 살펴보면, 농가별 당해 연도 조수입이 기준조수입 대비 일정수준(예: 95%) 이하로 하락할 경우 소득안정 직불금을 지원한다. 농가별 기준조수입은 농가에서 당해연도에 생산하는 품목별 기준조수입의 합으로 설정하며, 매년 기준 조수입을 변경한다.⁹¹

그림 14-5. 농가단위 소득안정직불금 산정 방식



⁹¹ 기준 조수입: \sum 단위면적당 품목별 기준조수입 \times 재배면적, 단위면적당 품목별 기준조수입은 직전 5년간 조수입 중 최고·최저치를 제외한 3년간의 평균치로 설정(조수입에 직불금 포함)

소득안정 직불금은 농가별 기준조수입과 당해연도 조수입의 차액에 보전비율과 조정계수를 곱하여 산출한다. 보전 비율(예: 80%)은 도덕적 해이 방지, 과잉생산 및 경영비상승에 의한 소득하락에 대한 책임 분담 등을 고려하여 결정한다. 보조금 한도에서 직불금 총액을 나눈 값을 의미하는 조정계수는 직불금 총액이 보조금 한도를 초과할 경우에 적용된다.

농가의 책임의식 제고 등을 위해 대상농에 일정 의무를 부과한다. 실경작하는 농가가 직불금을 받을 수 있도록 기준조수입 대비 일정액의 농가적립금 납입을 의무화하며 탈퇴시 원금을 환불한다. 농가 경영상태를 허위로 등록할 경우 지원된 직불금을 회수하고 일정 기간 동안 소득안정 직불제 대상에서 제외한다.

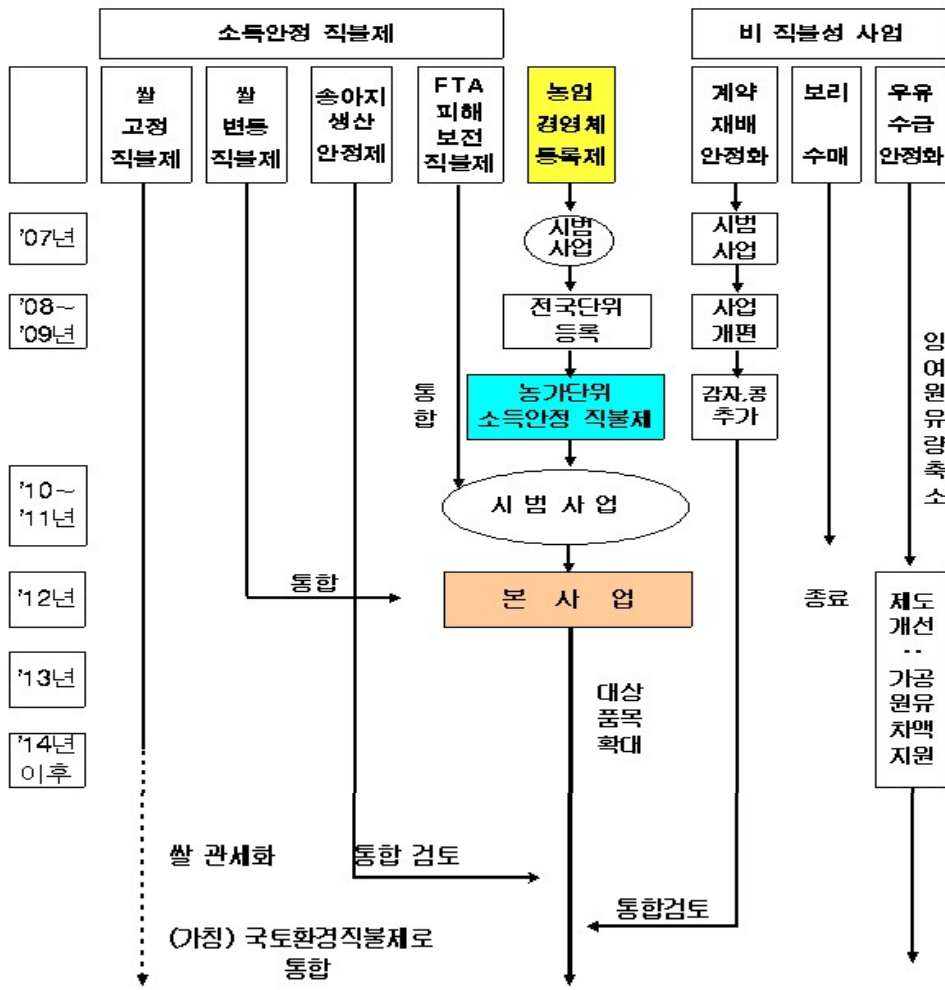
3.3.3. 다른 직접지불제와의 관계

앞 절에서 제시된 농가단위 소득안정직불제는 기본적으로 FTA피해보전직불제의 대안이라고 할 수 있다. 따라서 한·미 FTA나 DDA의 발효 시기에 FTA피해보전직불제를 대체하여 도입할 수 있을 것이다.

이 직불제는 농가 단위의 정책이므로 원칙적으로 모든 품목을 포함하여야 한다. 그러나 앞 절에서 검토한 바와 같이 소득 파악이 용이한 과수와 축산(낙농 제외) 및 콩에 대해 우선 실시하고, 채소와 특작, 시설원예는 통계기반이 정비되는 대로 포함하도록 한다. 단, 이 정책이 시행되면 해당 품목에 대해 기능이 중복되는 가격안정정책은 중단하는 것을 원칙으로 해야 할 것이다.

농업소득 중 가장 비중이 큰 품목인 쌀에 대한 소득보전직불제와의 통합도 검토되어야 한다. 과거의 논농업직불제에서 기원한 쌀고정직불제는 환경보전 등 농업의 다원적 기능에 대한 보조이므로 이후 논의할 ‘(가칭) 국토환경직불제’로 통합하고, 쌀변동직불제는 정책목적이 유사하므로 농가단위 소득안정직불에 통합하는 것이 바람직하다. 그러나 양 직불제의 소득보전 수준에 차이가 많으므로 즉시 통합하기는 어려울 것으로 판단된다. 쌀소득보전직불제의 목표가격이 재산정될 2013년이나 쌀관세화 개방 유예 연장이 만료되는 2014년 이후 새로운 여건 속에서 통합이 검토될 수 있을 것으로 보인다.

그림 14-6. 소득안정 관련 제도 로드맵(안)



* 계약재배안정화: 노지(무, 배추, 고추, 미늘, 양파, 당근, 파, 시설펀, 호박, 가지, 풋고추, 토마토)

3.4. ‘(가칭) 국토환경직접지불제’ 도입

농업의 공익적·다원적 기능을 강화하기 위한 직불제로는 친환경농업 직불제, 경관보전직불제, 조건불리지역 직불제가 있다. 쌀소득보전직불제 중 과거의 논농업직불제를 계승한 쌀고정직불금도 벼 재배 유무, 쌀가격 등락과 관계 없이 일정 금액을 지급하고, 논외형상유지 활동에 대해서 보전하는 성격이 있기 때문에 공익적·다원적 기능을 강화를 위한 직불제로 볼 수 있다.

WTO 농협협상은 생산하는 작물형태와 연계한 직접지불제는 감축대상보조(블루박스)로 규제하여 각국이 줄여나가도록 하는 반면 자원·환경보전, 경관제공, 마을 공동체 유지 등 농업·농촌의 공익 관련 활동과 관련된 직불금은 허용대상보조(그린박스)로 하고 있다.

따라서 우리나라도 감축대상보조에 해당하는 품목별 직접지불제는 줄이는 한편 공익형 직접지불제는 확충할 필요가 있다. 한편, 직불제의 효과를 높이고 직불금 지급에 대한 국민적 합의 형성을 위해 직불금 수혜자가 준수해야 할 이행조건을 강화할 필요가 있다.

이를 위해 현재 친환경농업직불제, 경관보전직불제, 조건불리지역직불제, 쌀고정직불제 등의 공익형 직불제를 지속 확충하는 한편, 개별적으로 실시되고 있는 직불제를 ‘(가칭)국토환경직접지불제’로 통합하여 메뉴 방식으로 직불금을 지급하는 방안을 향후 검토할 필요가 있다. 즉, ‘국토환경직접지불제’란 지역(마을) 단위 및 규모화된 개별 농업경영체의 자원보전 활동과 환경보전형 농업생산 확대를 지지하기 위해 시행하는 직접지불제를 의미한다.

국토환경직불제는 직불제의 공익적 기능 제고를 위해 교차준수(Cross Compliance) 의무를 적용할 필요가 있다. 즉, 직불금 지급 요건으로 환경기준 준수, 적정사육기준, 마을 공동 기금 조성 등 일정 수준의 행동 의무를 부과하는 것이다. 상호준수 의무의 종류와 수준은 의무 준수 여부의 모니터링 등 행정비용과 농업인의 실천 가능성을 감안하여 정하는 것이 바람직하다. 한편 직불

제의 자원·환경 보전 효과를 제고하기 위해서는 일본의 중산간직불제와 자원·환경직불제와 같이 소규모 개별농가 단위보다는 지역(마을) 단위로 협정을 맺어 실시하는 것이 필요하다. 또한 대규모 농업생산을 하는 농업법인 등 농업경영체도 직불금 지급 대상으로 포함할 필요가 있다.

현재 시행되고 있는 다양한 공익형 직불제의 국토환경직불제로의 통합 자체가 이제 검토되고 있는 단계이기 때문에 직불제의 대상이 되는 활동은 아직 구체화되어 있지 않다. 그러나 농업선진국의 사례를 볼 때 다음과 같은 활동을 포함할 수 있다.

첫째, 농지·농업용수 등 농업·농촌 자원 보전을 목적으로 하는 지역 단위의 ‘공동활동’이다. 지역 단위 공동활동 외에도 농업생산을 위주로 하는 규모화된 농업법인의 활동도 대상으로 포함할 수 있다. 이 범위에 포함되는 공동활동으로는 농지의 법면(비탈면 또는 경사면 등) 관리, 임차권 설정·농작업 위탁, 조수피해 방지대책, 간이기반정비, 토지개량사업, 자연 재해를 받고 있는 농용지 복구, 물관리 방법 개선, 자연 생태계 보전 활동 등이 있다.

둘째, 환경에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 환경친화적 농업 생산활동도 대상으로 검토할 수 있다. 즉, 지역 및 농가에서 실시하는 영농활동 중 환경보전에 기여할 수 있는 활동, 농업 부문의 온실가스 감축 유도를 위한 저탄소농업 등 다양한 영역의 활동을 포함할 수 있다. 친환경농업, 화석연료 사용 감축 활동, 휴경지 조립 및 초지 조성, 휴경지 피복 작물 재배, 보전경운(홀경, 무경운), 화학비료의 유기물 대체(작물잔사, 슬러지 활용 등), 축산분뇨 처리시설 개선, 바이오매스 활용 및 화석연료 사용 감축 등이 이에 속하는 사례이다.

셋째, 지역(마을) 단위에서 이루어지는 영농 개선 활동도 포함할 수 있다. 규모화 대상자 또는 지역(마을) 전체를 중심으로 한 농업 생산활동 체제 정비, 지역 실정에 따른 지속적인 체제 정비 등 지역(마을)의 주민들의 협력을 통해 농업 생산의 효율성을 높이고 공동체 유지에 기여할 수 있는 활동이 포함된다.

EU의 교차준수

오늘날 교차준수(Cross-Compliance)는 농업정책과 환경정책을 상호 연결시키는 것을 의미한다. 즉, 농업 부문에서 직불제 등 직접지원을 받기 위해서는 농업 생산활동 과정에서 보다 높은 수준의 환경기준을 준수하도록 함으로써, 사회적·환경적 이로움을 창출하도록 하는 것이다. 또한 농업 부문 지원에 대한 납세자·국민들의 공감대 형성에도 기여할 수 있다.

EU는 직접지원과 생산 과정에 관련된 규칙을 연계함으로써 유럽연합 내의 환경, 식품안전, 동물복지, 농업 및 환경 기준을 통합하였다. 또한 유흥지 문제를 해결하고 농업 여건을 지속시킴으로써 지속가능한 농업의 토대를 마련하고자 하였다. 이러한 교차준수 의무의 도입은 다음과 같이 이루어졌다.

- 1992년: 공동농업정책에 교차준수가 최초로 반영되었다.
- 2000년: 공동농업정책 개혁을 거쳐 교차준수의 적용 범위를 확대하였다.
- 2003년: 회원국의 농업·농촌정책에 교차준수를 의무적으로 도입하도록 하였다. 교차준수의 적용범위도 기존 환경 문제에서 사회적 이슈로 확대되었다.
- 2007년 이후: 모든 단일직불금에 환경·생태적 기준과 관련된 의무준수사항을 모든 회원국에 적용하고 있다.
- 2007~2008년: 공동농업정책 중간 점검에서 교차준수 효과와 개선 방안에 대한 논의가 이루어지고 있다.

2003년부터 의무화된 교차준수 관련 기준은 법적 영농조건(Statutory Management Requirement, SMR), 우수농업 및 환경조건(Good Agricultural and Environmental Conditions, GAEC)에 명시되어 있다. 법적 영농조건 중 환경 기준은 수자원 보호와 관련된 '지하수 지킴', '질산 지킴', 특히 토양과 관련한 '하수 침전물 지킴', 동식물 보존과 관련된 '조류 지킴', '서식 지킴' 등이 있다. 우수농업 및 환경조건은 '토양침식 지킴'(토양 상층부 덮기, 토지 관리, 계단식 농지 또는 경사지 유지 등), '토양유기질지킴'(곡물의 순환, 곡물 그루터기 관리 등), '토양구조 지킴'(적절한 농기계 사용 등), '농지 적정 관리'(가축 수, 영구초지관리, 경관유지, 잡치관리, 농장경계관리, 산울타리 관리 등)을 제시하고 있다.

교차준수 의무 이행 여부를 확인하기 위해 회원국별로 지정한 검사기관에서 현장검사를 실시한다. 2005년에는 단일직불금 수령 농가의 5%가 현장검사를 받았다. 교차준수 의무를 이행하지 않은 경우 표준화된 계산 방법에 따라 삭감하는 방식으로 제재를 가하고 있다. 위반의 정도, 양, 기간, 반복성에 기초하여 1~10%의 제재를 가한다.

해외 주요국의 직접지불제

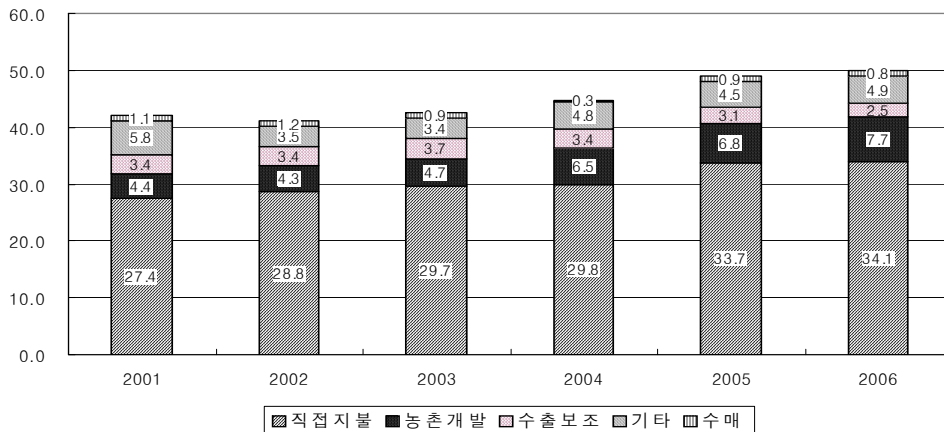
○ 유럽연합(EU)

유럽연합은 생산과 연계된 직불제(Blue Box, 감축대상보조)에 대한 WTO의 규제 강화 움직임에 대응하고, 시장수요에 따라 농가가 자유롭게 생산하도록 유도하며, 환경과 경제 측면에서 지속 가능한 영농을 촉진하기 위해 2003년 단일직불제(Single Farm Payment Scheme)를 도입하였다. 2005년부터 시행된 이 제도는 다양한 농업 부문 지원을 단일화시키는 한편, 농가의 생산 활동과 결부되지 않는 형태(Green Box, 허용대상보조)에 해당한다는 특징을 지닌다. 다만, 2004년과 2007년에 신규 가입한 12개 국가에 대해서는 이행 준비기간 차원에서 단일면적직불제(Single Area Payment Scheme)를 적용한다.

한편 2003년 공동농업정책 개혁을 거치면서 단일직불제와 기타 직불제에서 일정 부분을 농촌발전 정책의 추가 재원으로 사용하도록 하였고, 2007년부터는 단일직불금에 환경적, 생태적 기능과 관련된 교차준수를 의무적으로 적용하도록 하였다.

EU 농업예산의 구성 변화

단위 : 10억 유로



EU 집행위원회 자료에 따르면, 2005년에 EU-15의 농가당 평균 직접지불액은 6,327유로이고, 수혜 농가의 74%가 5,000유로 이하를 지급받고 있다. 2004년 기준으로 농가당 순 농업보조(농업보조+부가세-농업조세)가 농업 총소득에서

차지하는 비율은 평균 21%이고, 회원국별로 최저 4%(네덜란드)와 최대 78%(핀란드)가 큰 차이를 보이고 있다. 2005년에 EU-25의 직접지불 규모는 총 325억 유로이고 이 가운데 작물이 59%, 축산이 36%, 나머지는 기타 직접지불이다. 전체 농가의 72%인 약 695만호가 직접지불 수혜를 받았다.

○ 미국

미국 농업정책은 구조적인 과잉생산 문제 해결에 중점을 두어왔다. 대내외 여건을 반영하여 정책 수단에 변화를 주기는 하였지만 주요 농작물의 가격지지와 이를 통한 농가 소득지지는 미국 농정에서 중요한 위치를 점해 왔다. 미국은 5~7년 단위로 농업법(Farm Bill)을 시행하고 있고, 대부분 이전 법안을 수정하는 형태이다.

2008년 농업법에서는 기존의 고정직불(Direct Payments), 가격보전직불(Counter-Cyclical Payments), 유통지원융자(Marketing Assistance Loan Program) 외에 새롭게 평균작물수입보전(Average Crop Revenue Election Program)을 추가하였다.

2009년부터 시행되는 이 제도는 농가의 수입액을 기준으로 지지 여부를 결정하는 방식으로 농가의 실질적인 소득안정망 확충에 기여할 것으로 예상된다. 또한 농가로 하여금 가격보전직불과 평균작물수입보전 중 선택할 수 있도록 함으로써 선택의 폭을 확대하였다.

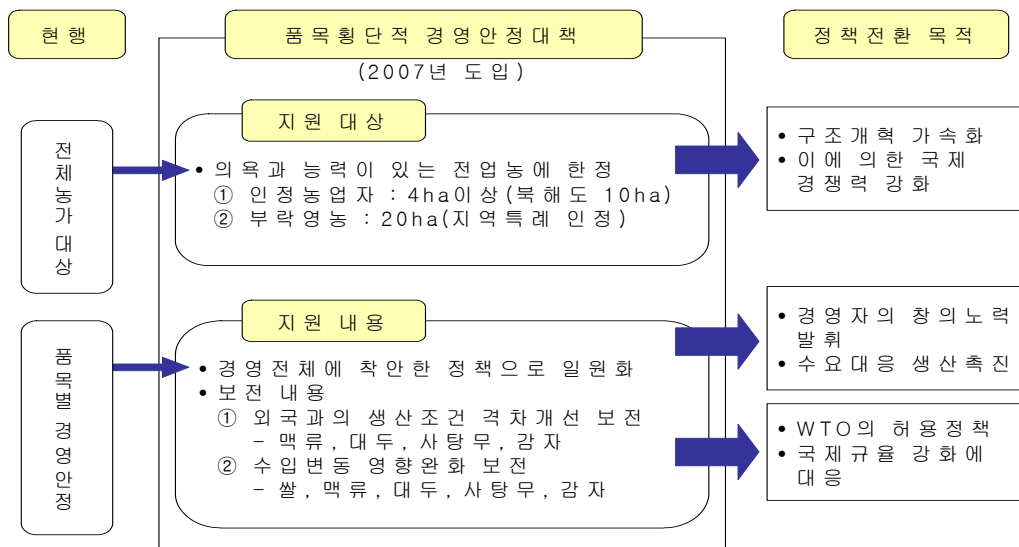
농업 환경정책과 관련하여 보전유보계획(Conservation Reserve Program)과 환경개선장려계획(Environment Quality Incentive Program)이 20여년간 지속되어 왔고, 「2002년 농업법」에서는 보전보호계획(Conservation Security Program)을 새로이 도입한 바 있다. 이 제도는 농가로 하여금 농지 및 자연자원 보전 활동을 수행하거나 휴경을 하도록 유도하는 대가로 보조금을 지급한다.

○ 일본

일본은 1999년 7월 새로 제정한 「식료·농업·농촌 기본법」에서 기존의 가격정책을 소득정책으로 전환할 것을 표명하였고, 2000년 3월 「식료·농업·농촌 기본계획」에서 이를 구체화하였다. 2005년 3월 해당 계획을 개정하면서 일정 규모 이상 농가를 대상으로 품목별 가격지지에서 경영단위 대책을 기본으로 하는 「품목횡단적 경영안정대책」의 도입을 제시하였다. 이 대책은 2007년부터 시행되었고, 2008년에 「논·밭 경영소득안정대책」으로 명칭이 바뀌었다. 이 대책에서는 지원 대상을 4ha 이상 인정농업자(북해도는 10ha)와 20ha 이상

의 부락영농에 한정함으로써 구조개혁을 가속화하고 있다. 또한 2008년에는 지역 여건을 감안하여 기준을 낮추거나 시정촌이 열의를 가진 농업인을 인정농업자로 판단할 수 있는 재량권을 주는 등의 정책 보완이 이루어졌다.

품목횡단적 경영안정대책 개요



자료: 김태곤, 『밭농업 직접지불제 도입방안 연구』, 2005, 30쪽

2000년부터 농업 생산조건이 불리한 중산간지역에서의 농업생산을 유지하고 다원적 기능을 확보하기 위해 중산간 지역직불제를 실시하기 시작했다. 이 직불제는 주로 마을협정을 통해 지원되며, 부분적으로 개별협정을 통해서 지원된다.

2007년에는 자원·환경 직불제를 도입하였다. 이 제도는 농지·농업용수 등 농업 자원과 환경보전형 농업 생산환경을 보전하기 위해서 도입되었으며, 공동 활동을 행하는 지역단위의 '활동조직'에 대하여 지원하는 것을 골자로 한다.

제 3 부

농촌 삶의 질 향상

제 15 장

농촌 정주여건의 개선

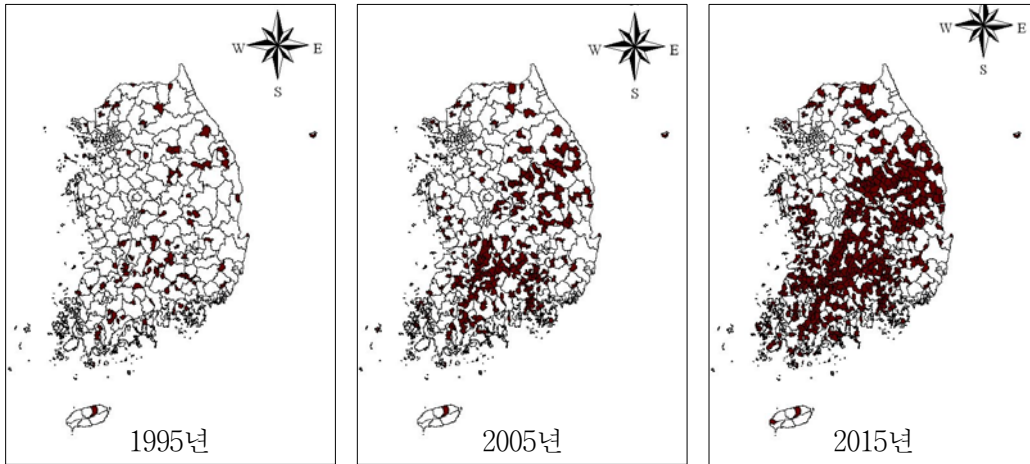
1. 현황과 문제점

1.1. 인구 과소화와 고령화

농촌지역은 행정구역상 읍·면·동 중에서 읍·면을 말한다. 국토 전체 면적의 90%에 달하는 농촌지역에는 2005년 기준으로 전체 국민의 18.5%가 거주하고 있다. 선진국들의 농촌지역 거주 인구는 대체로 전체 국민의 20~25% 수준이다. 최적의 공공서비스, 효율적 노동생산성, 바람직한 수준의 사회복지 서비스 구현 등을 위해 20% 정도를 적정 농촌지역 인구 수준으로 본다.

그러나 농촌지역 인구는 지속적으로 감소하여 이미 적정 수준 이하로 떨어졌다. 2005년 현재 인구 2천 명 미만인 면 지역은 287개로 전체 면의 23.9%에 달하며, 현재 추세가 지속될 경우 2015년에는 558개로 증가할 전망이다. 이는 전체 면 지역의 46.5%에 해당한다. 농촌지역 인구 과소화는 여러 가지 농촌 문제의 집약적 결과이자 농촌 문제 해결을 어렵게 하는 가장 중요한 원인이다. 적정 인구 확보 없이는 정주에 필요한 기초 서비스 공급은 물론 새로운 경제 활동 기회 창출도 어려운 탓이다.

그림 15-1. 인구 2천 명 미만 면의 분포 변화



농촌의 인구 과소화는 고령화에도 맞물려 진행되었다. 더 나은 교육기회와 고용기회를 찾아 젊고 생산성 높은 계층이 농촌을 떠나 도시로 이주하는 소위 ‘이촌향도형’ 인구 이동이 한국의 급속한 근대화 과정에서 지속된 결과이다. 2005년 기준으로 농촌에 거주하는 65세 이상 고령인구 비율은 18.6%이다.

‘저출산 고령화’라는 사회 전체의 트렌드 속에서 농촌인구의 고령화는 더욱 빠르게 진행될 것으로 보인다. 이미 면 지역은 65세 이상 고령 인구 비율이 20%를 초과하는 ‘초고령사회’에 진입하였다. 고령화율은 행정구역별 격차가 심각하다. 도시지역인 동부의 경우는 9.8%인데 반해, 읍 지역의 고령화율은 17.6%이고 면 지역의 고령화율은 39.0%에 이르고 있다. 동 지역과 면 지역을 대비하여 중위연령을 살펴보아도 그 격차의 심각성을 재삼 실감할 수 있다. 동 지역의 중위연령은 34세인데 반해 면 지역은 46.5세이다.

그림 15-2. 농촌의 고령화 진행 추이

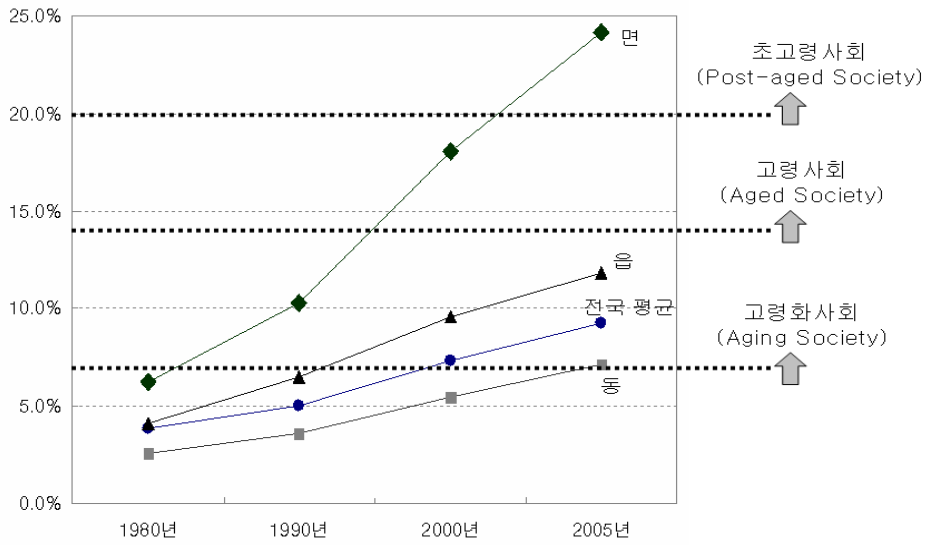
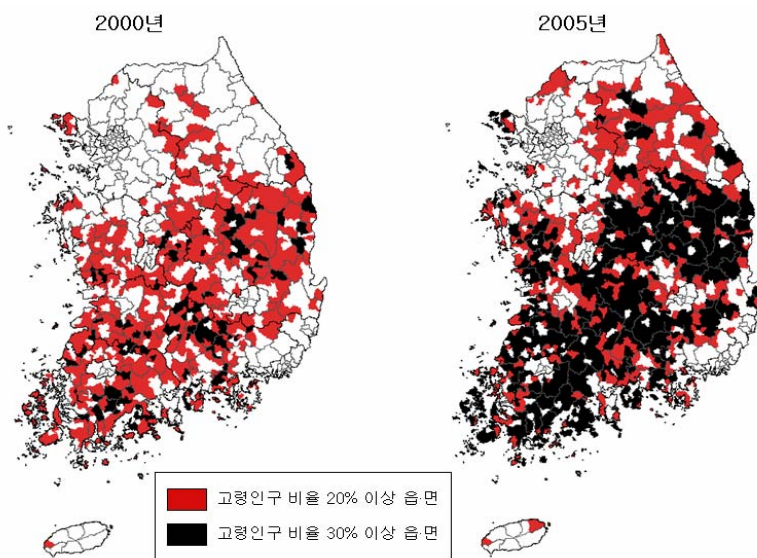


그림 15-3. 고령화율로 본 농촌의 분포



1.2. 정주환경 낙후로 삶의 질 저하⁹²

농촌은 정주에 필요한 기초 시설 및 서비스의 양적, 질적 수준이 도시에 비교하여 상대적으로 낙후한 상태이다. 더욱이 농촌 중에서도 도농복합시와 군 간의 큰 차이가 존재한다. 농촌의 주택 보급률은 100%를 넘지만 질적인 측면을 고려할 때 ‘살만한 주택’의 요건에 부합하지 않는 주택이 편중되어 있다. 건축경과년수가 20년 미만인 주택의 비율이 2005년 현재 일반시는 83.7%이나 군 지역은 61.6%에 불과하다.

그동안 농촌에 기초 인프라에 대한 투자가 많이 이루어졌다고는 하나 여전히 도시의 기초 인프라 수준과는 큰 격차가 존재한다. 예컨대, 일반시의 2005년 상·하수도 보급률이 각각 98.1%, 89.9%였음에 비해 군 지역은 각각 68.6%, 54.5%에 불과했다.⁹³

교육 및 의료, 복지, 문화·체육 서비스 수준에서도 도시·농촌 간 격차가 크다. 교육여건의 경우 일반시와 군 간의 격차가 매우 심각하게 나타난다. 특히, 2005년에는 학교 통폐합 등으로 인해 상황이 더욱 열악해졌다. 접근성이란 측면에서 살펴보기 위하여 ‘제공킬로미터당 학교 수(초·중·고)’ 지표를 개발하였는데, 2000년의 경우 일반시가 군의 9배에 달하는 수치를 나타냈고 2005년에는 12배 이상으로 나타났다. 교육의 질적인 측면도 심각한 수준인데 농촌지역 학교의 47%에서 복식수업 및 비전공 교사 수업이 진행 중이다. 이러한 결과로 농촌 학생 대학진학률은 69%로 도시의 82%를 밑돌고 있다.

의료, 복지, 문화·체육 서비스 지표에서도 도시·농촌 간 격차를 확인할 수

⁹² 통계자료의 한계로 본 절에서는 도농복합시와 군을 농촌으로 간주하고 도시(일반시) 및 대도시(특별시, 광역시)의 정주 환경을 비교한다.

⁹³ 행정구역상 읍·면을 농촌으로 간주하여 비교할 경우 격차는 더욱 심각하다. 2005년 상수도보급률은 도시가 98.2%인 반면 농촌은 55.8%에 그쳤으며, 하수처리율은 도시가 86.0%인데 비해 농촌은 38.3%에 불과하다.

있다. 2005년 일반시의 인구 천명당 의료인 수는 군 지역의 1.7배 정도이다. 또한 전국 대비 농촌의 의료기관 점유율은 약 9% 수준에 불과하고 의료인력은 약 7%만이 농촌에 분포한다. 한편 1,420개 읍·면 중 35%는 보육시설이 없는 것으로 집계되었다.

표 15-1. 정주 환경 비교

구 분			일반시	도농복합시	군	전체
주택여건	신규주택비율(%) ¹	2000년	88.8	78.0	63.9	72.1
		2005년	83.7	76.6	61.6	69.7
기초 생활인프라	상수도보급률(%)	2000년	96.3	70.0	46.4	61.4
		2005년	98.1	78.1	54.7	68.6
	하수도보급률(%) ²	2000년	82.2	47.4	15.1	35.5
		2005년	89.9	68.5	36.2	54.5
	도로율(%)	2000년	5.80	2.52	2.05	4.6
		2005년	6.58	2.85	2.30	5.2
교육여건	제공킬로미터당 학교 수(초·중·고)	2000년	0.54	0.10	0.06	0.14
		2005년	0.63	0.11	0.05	0.16
	인구 천명당 시설학원 수	2000년	1.38	1.19	0.86	1.04
		2005년	1.50	1.38	0.90	1.14
복지여건	제공킬로미터당 노인복지시설 수	2000년	0.016	0.003	0.002	0.004
		2005년	0.053	0.010	0.004	0.013
의료여건	인구 천명당 의료인 수	2000년	4.96	4.46	2.77	3.64
		2005년	6.69	6.04	3.96	5.03
	인구 천명당 병상 수	2000년	6.16	6.73	4.45	5.43
		2005년	8.05	9.27	7.32	8.05
문화체육 여건	인구 천명당 문화공간 수 ²	2000년	0.07	0.06	0.14	0.10
		2005년	0.10	0.07	0.17	0.13
	인구 천명당 체육시설 수	2000년	1.05	1.00	0.84	0.92
		2005년	1.08	1.00	0.91	0.96

주 1. 건축경과년수 20년 미만 주택을 신규주택으로 집계함.

주 2. 문화공간으로서 영화관, 공연장, 전시실, 시·군민회관, 도서관을 대상으로 함.

농촌의 정주환경 낙후성은 도시와 농촌에 거주하는 주민들의 삶의 질 만족도 비교에서 다시 확인할 수 있다. 2007년 통계청에서 실시한 농촌 주민의 삶의 질 만족도 조사결과에 따르면, 총 21개 정주 만족도 세부지표 중에서 도시 대비 정주 만족도가 가장 낮은 분야는 대중교통여건(△15.2), 문화/여가시설(△

9.7), 학교교육 시설 및 서비스(△9.4) 순으로 나타났다. 가구소득(△7.8)에 대한 만족도에서도 도·농 간 상대적 격차가 심했다. 반면 이웃관계(9.6), 생활환경 쾌적성(3.5) 분야 등에서는 농촌지역의 만족도가 상대적으로 높았다. 하지만 전반적인 삶의 질 만족도에 대해서는 농어촌(53.0)에 비해 도시지역(57.2)의 만족도가 4.2점 높은 것으로 집계되었다.

표 15-2. 농촌과 도시의 삶의 질 만족도 세부지표별 비교

단위: 점

지표	농촌(A)	도시(B)	차이(A-B)
○ 가구소득	40.3	48.1	△7.8
○ 직업(일)	48.3	54.4	△6.2
○ 건강수준	49.5	55.1	△5.6
○ 공공보건기관 서비스	57.9	55.1	2.7
○ 지역 안전수준	55.6	55.9	△0.3
○ 기초 생활여건	53.5	58.0	△4.4
○ 주택여건	53.6	53.7	△0.1
○ 대중교통여건	43.9	59.1	△15.2
○ 정보통신여건	63.1	68.5	△5.4
○ 생활환경 쾌적성	57.8	54.4	3.5
○ 학교교육 시설 및 서비스	45.6	55.0	△9.4
○ 사회교육 기회	40.7	48.5	△7.8
○ 사교육 기회	40.9	47.9	△7.0
○ 사회복지 서비스	44.0	47.0	△3.0
○ 연금수준	35.7	42.0	△6.3
○ 영유아 보육지원사업	41.2	36.4	4.8
○ 이웃관계	69.2	59.6	9.6
○ 가정생활	64.2	66.5	△2.2
○ 문화/여가시설	39.5	49.2	△9.7
○ 농어촌교류활동	57.7	57.8	△0.1
○ 전반적인 삶의 질	53.0	57.2	△4.2

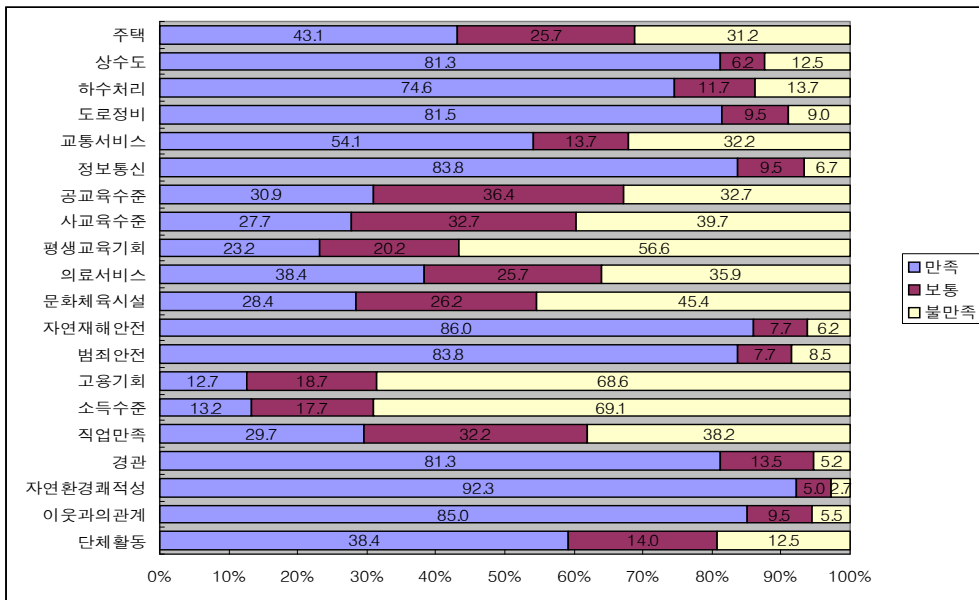
주: 1) 읍·면 지역을 농촌, 동 지역을 도시로 간주함.

2) 점수는 100점 기준임.

자료: 통계청.

- 2008년 6월, 한국농촌경제연구원에서 4개 지역(증평군 증평읍, 예산군 덕산면, 진안군 진안읍, 함양군 서하면)의 20세 이상 주민 401명을 대상으로 한 정주만족도 조사 결과, 특히 고용기회나 소득수준 등 경제여건 측면에 대한 불만족 비율이 높게 나타났으며, 비교적 고차 서비스라 할 수 있는 교육·의료·문화여건에 대한 불만의 목소리가 높았다.

<정주만족도 조사 결과>



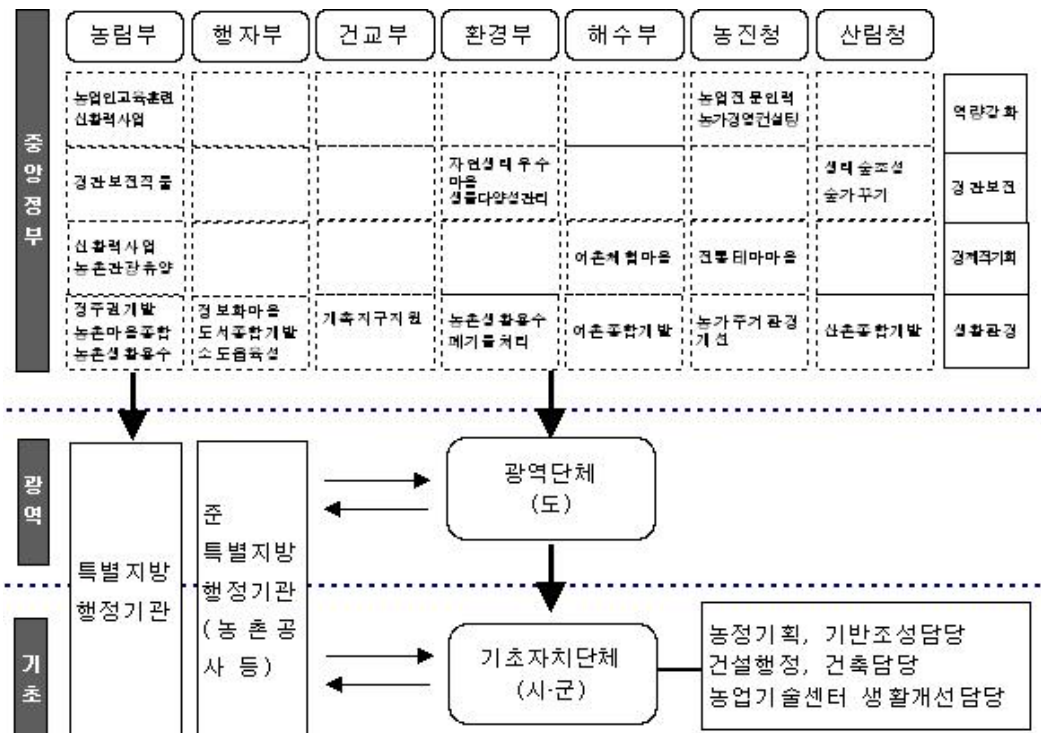
자료: 송미령 외(2008)

1.3. 효율적 정책 추진환경 미조성 및 지역역량 미흡

그동안 농촌 지역개발을 위한 정책 추진을 주로 중앙정부가 주도해 왔다. 중앙정부가 제시하는 단위사업별 지침과 재정 지원을 바탕으로 지방자치단체는 대행자 역할을 해 왔다고 볼 수 있다. 그러다 보니 지역 여건 및 특성에 맞는 창의적 도전과 시도 없이 중앙정부 부처별 소규모 단위사업에 의존하며 지방

자치단체들은 ‘예산 따오기’ 경쟁에 치중하였다. 이는 무조건적인 공공투자의존적 시설 설치 후 운영에 애로를 겪는 비효율성을 다수 발생시켰으며, 지방의 자율적이고 창의적 역량 발휘의 기회를 차단하였다.

그림 15-4. 농촌정책 사업의 추진 체계



자료: 송미령 등(2007).

더욱이 농촌 지역개발 관련 사업을 기획, 추진하는 중앙 행정기관이 10여 개에 달할 뿐 아니라 사업의 행정계통이 중앙정부 부처는 물론 시·도, 시·군에 이르기까지 다기화되어 있어 사업 간 중복성, 자원배분 왜곡 등의 비효율성이 발생하였다. 대부분의 시·군 단위에서 실·과별로 분산되어 사업을 추진하다 보니 해당 지역 전체로서 사업을 종합화·체계화하지 못하여, 어떤 영역에는 중복 지원, 어떤 영역에는 사각지대 등이 나타났다. 같은 부처 내부에서도 사업 내용에 따라 추진 주체가 상이하야 개별적·분산적으로 사업을 추진함으로써 시너지 효과를 거두지 못하였다.

<농촌지역의 새로운 기회와 도전>

- 농업·농촌의 다원적 가치에 대해 도시민의 93.8%가 긍정적 인식(2008 KREI)
- 도시민의 농촌 이주 의향은 '05년 56.1%에서 '07년 56.3%로 증가, 10년 내 농촌 정주를 위해 구체적으로 준비 중인 도시민은 2.5%에서 6.5%로 증가 (2007 KREI)



- 크고 작은 지방의 성공 사례들이 속속 등장하여 희망을 생산
- 정책 추진환경은 지방의 자율성을 증대시키고, 민간 활력을 유입시키기 위한 방향으로 재편 움직임

2. 정책 평가

2.1. 기존 정책 평가

2.1.1. 소규모 하드웨어 설치에 주력

기존 농촌개발정책은 농촌지역의 인구 과소화와 고령화 완화, 일자리 창출 등과 관련된 현안보다는 도로 등의 기초적 하드웨어 설치에 치중하였다. 더욱이 민선자치 이후 군수, 의원 등의 정치적 판단에 따른 자원배분은 소규모 분산 투자를 보다 많이 양산하였고, 장기적으로 지역 발전을 도모할 수 있는 규모 있는 사업 추진을 어렵게 했다. 녹색농촌체험마을사업, 농촌마을종합개발사업, 지자체도시민농촌유치지원사업, 향토산업육성사업 등 인구 증대와 일자리 창출 등을 시도하기 위한 소프트웨어 확충 사업은 2002년 이후에야 등장하여 시범사업 형태로 추진 중이다.

그러다 보니 농촌 문제를 직접적으로 처방하지 못하였고, 소규모 분산 투자, 시설 설치 후 운영 프로그램 미연계 등으로 주민이 체감할 수 있는 서비스 수준도 낙후되는 등의 문제를 노정하였다. 이미 농촌의 현황에서 살펴본 바와 같이 기초 서비스 수준에서도 도시와의 격차가 여전하다. 더욱이 교육·복지·문화 등 고차 서비스 공급 역시 거의 이루어지지 못하고 있는 상태인 만큼 새로운 접근이 요구된다.

2.1.2. 전국 일률적 유사 단위사업의 중복 추진

농촌개발사업의 목적, 성격, 내용 측면에서 유사·중복적인 소규모 백화점식 사업 추진으로 재정 투자의 비효율성을 증대시킨 측면이 있다. 하나의 대상지역에 여러 사업들이 중복되는 현상이 나타나기도 하였다. 조금씩은 차별적인 사업이 기획되더라도 시·군 현장에서는 유사한 내용과 방식으로 추진되었다.

유사 단위사업의 효율적 연계 추진을 통한 시너지 효과 제고를 위해 2005년 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법, 이하 삶의질특별법」을 제정하고 국무총리를 위원장으로 하는 위원회를 설치하였다. 삶의질특별법 상 수립·추진하는 ‘삶의질 향상 시행계획’에는 2008년 기준 105개 사업에 약 4조 5천억 원 규모의 사업이 포함되어 있으며 11개 중앙행정기관이 관여하고 있다. 하지만 계획과 재정 투자와의 비연계성 및 타 부처들의 비협조로 실효를 거두지 못한 상태이다.

2.1.3. 중앙정부 중심의 정책 추진 체계

사업 기획 및 재정 권한이 중앙정부 부처에 집중되어 있는 상태에서 지방은 ‘예산 따오기’ 경쟁을 하고 스스로의 필요보다는 중앙정부 부처별 지침에 기대어 집행을 대행하는 방식으로 농촌개발정책이 전개되어 왔다. 중앙정부에서 기획해 놓은 사업 메뉴는 급변하는 시대적 수요와 지방의 현장 수요를 고려하지 않은 채 관행적으로 추진되는 사업이 많았다. 정책사업 형성 과정이 과학적으로 치밀하지 않았을 뿐 아니라 ‘우연한 기회’에 급조된 정책 사업은 한번 만들어지고 나면 지속되곤 하였다. 이에 따라 지역 여건과 특성, 차별적 정책 수요에 시의적절하게 대응하기 어려웠고 지방의 자율성과 창의성 저하로 점차 지방의 역량도 저하되었다.

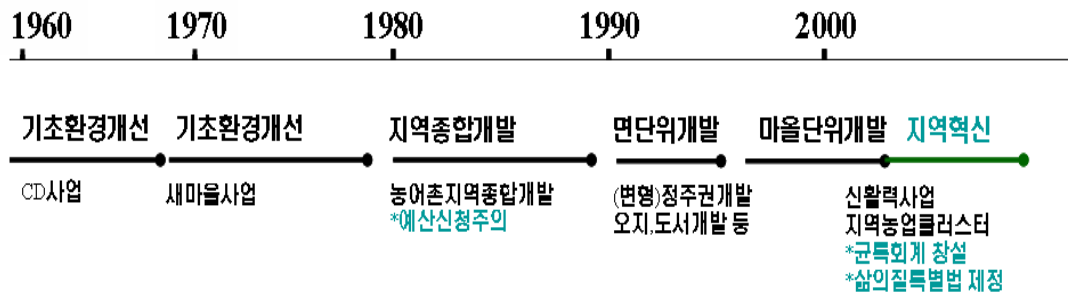
2.1.4. 중장기 목표 부재, 성과 관리 미진

농촌 주민의 삶의 질을 결정하는 경제활동 분야, 정주여건 분야, 교육·문화·복지·환경 등 분야별로 중장기적 정책 달성 목표가 없는 상태에서 주먹구구식 투자를 지속하였다. 게다가 많은 단위사업들이 어느 정도 성과가 나오고 있는 것인지에 대해서 엄정한 평가가 이루어지지 않았다. 잘하는 지역에 대한 인센티브와 못하는 지역에 대한 페널티가 미작동함으로써 효율적인 정책 추진이 저하되었다. 사실 사업 목표 대비 성과를 파악하려고 하여도 출발선

(Baseline)을 잡는 기준이 모호하거나 ‘성과’ 판단의 잣대가 될 수 있는 데이터 기반이 마련되어 있지 않은 탓도 있다.

과학적 정책 목표를 설정하고 성과 관리를 하기 위해서는 농촌 서비스 기준 (Rural Services Standard) 설정 및 지역 통계 기반 구축을 통한 평가 체계 확보 등이 필요하다.

그림 15-5. 농촌개발정책의 전개도



2.2. 주요 정책 이슈

2.2.1. 농촌의 역할과 기능에 대한 국민적 인식 공유

국토 전체에서 농촌의 역할과 기능, 적정 농촌인구 유지의 필요 등에 대한 보편적 기본 관점 정립과 국민적 공감대 형성이 필요하다. “농촌을 유지할 필요가 있는가?”, “농촌에 정책적 배려가 필요한가?”, “농촌은 ‘나머지 지역’인가? ‘자원의 원천’인가?” 등에 대한 기본적 질문에 대하여 정립된 해답이 있어야 할 것이다.

2.2.2. 기초 생활환경 및 삶의 질 개선을 위한 서비스 접근성 향상

국민이 국토 어디에 살든지 기본적인 삶의 질을 향유할 수 있도록 국토를 정비하는 것이 국가의 기본 책무이다. 그렇다면 국토의 90%를 차지하는 농촌지역에서도 기본적인 삶의 질을 향유할 수 있을 정도로 농촌을 정비하는 것이 농촌정책의 당위성 확보 근거가 될 것이다. 다만, 모든 농촌에서 기본적인 삶의 질 향유가 가능하되, 획일적인 접근 방식에서 벗어나 지역별 특성과 여건을 고려한 창조적 접근 방식을 채택해야 한다.

2.2.3. 광역경제권 발전 전략과 연계한 농촌개발정책 체계화

새 정부 ‘광역경제권-초광역권-기초생활권’ 지역정책의 세 가지 틀 하에서 농촌개발정책의 위상과 방식을 체계화할 필요가 있다. 특히 광역경제권 성장 효과의 누수 대상은 결국 기초생활권이며 농촌의 유지와 지원 없이 광역경제권 구축은 불가능하다는 인식이 자리잡아야 한다. 무엇보다 중앙보다는 지역 중심, 관 중심보다는 민관협력 중심으로 농촌개발정책의 주체가 변화되고 단위사업보다는 지역 통합적 정책 추진을 통해 시너지 효과를 높이고, 무조건적 보조에서 미래를 위한 공동투자라고 하는 성과 관리형 추진 체계로 근본적 변화가 이루어져야 한다.

표 15-3. 선진국 농촌개발정책의 새로운 패러다임

구 분	과거의 접근방법	새로운 접근방법
정책목표	평준화(Equalization), 농가소득, 농가의 경쟁력	농촌지역의 경쟁력(Competitiveness), 농촌 지역 자원의 가치현실화(Valorization), 활용하지 않았던 자원의 재발견
핵심 대상·부문	농업	농촌지역 경제를 구성하는 다양한 산업 부 문(예: 농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등) 주민의 삶의 질 향상 부문*
추진방식	(단위사업별) 보조	(통합적) 투자
추진주체	중앙정부, 농업인	중앙정부, 지방정부, 농촌지역의 다양한 이 해당사자 (공공부문, 민간부문, NGOs 등)

주: *은 기존의 지역정책 영역에서 계속 추진.
자료: OECD(2006), p.15 수정.

3. 비전과 전략

3.1. 비전

농촌 정주환경의 비전은 ‘편리한 농촌 만들기’에 있다. 농촌 주민들의 기본수요를 충족할 뿐 아니라, 도시와 비교하여도 불편없는 정주환경을 조성하여 도시민으로 하여금 이주해 오도록 하는 것이다. 이를 실현하기 위해서는 주민의 기본적 삶의 질 여건을 충족시킬 수 있도록 하고 지역마다 특색있는 발전이 가능하도록 지방 중심의 정책 환경을 조성해야 한다.

2008년 12월 국가균형발전위원회의 대통령 보고를 통한 지역정책 구상에 따르면 균특회계 지역개발계정에 속하는 210개의 중앙정부 부처별 단위사업을 통합하여 7개 분야 21개 사업군으로 단순화하고 지방에 대한 사업군별 포괄적

재정 지원 방식을 도입할 전망이다. 이러한 농촌개발정책 추진 환경이 급변함에 대응하여 부처별로 그리고 지방자치단체 단위에서도 효율적 정책 추진체계를 구축해야 한다.

중앙정부 부처, 지자체, 전문가집단 등이 농촌개발정책의 비전과 전략에 대해 충분한 공감대를 형성하고, 특히 「정부조직법」상 농촌개발 주무부처인 농림수산식품부는 지방 중심의 농촌개발정책에 대한 새로운 구조, 체계를 조속히 확립해 그 성과를 제고할 수 있도록 주도적으로 노력할 필요가 있다. 2010년까지는 균특회계 이외 농식품부 유사사업 통폐합도 추진하면서 통합적 농촌개발 가이드라인을 마련하고, 지방 발전계획 수립을 지원하며, 정책의 지속적 모니터링과 평가를 위한 체계를 구축하여야 한다.

3.2. 추진 전략

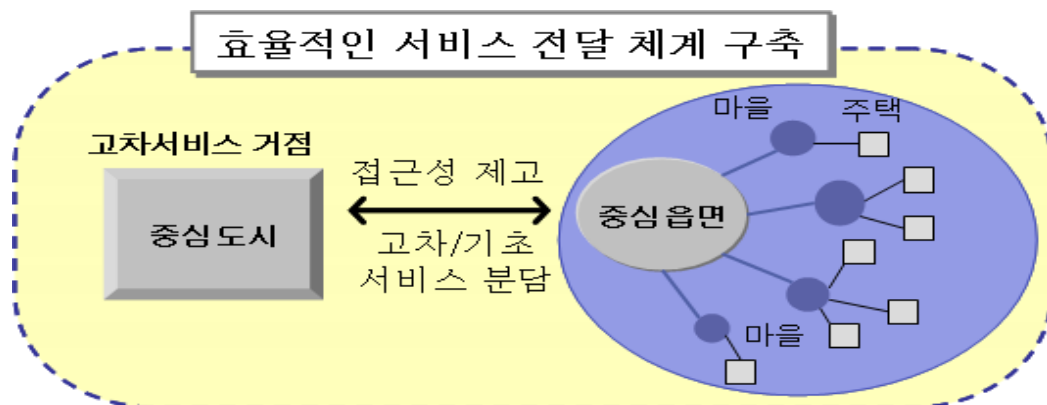
3.2.1. 기초 생활여건 개선과 삶의 질 향상

국민이 농촌지역 어디에 살든지 기본적인 삶의 질을 향유할 수 있도록 농촌지역의 기초 생활여건을 정비하는 한편 교육·복지·문화 여건 등 생활 밀착형 서비스 요구를 충족시킬 수 있도록 고차 서비스 접근성도 개선하여야 한다. 농촌지역의 기초 생활여건이나 서비스 접근성 개선을 위해서는 “주택—마을—농촌 중심지—중심도시”로 이어지는 농촌 정주체계를 고려하여야 한다. 이러한 정주체계는 농촌지역마다 특성이 다르기 때문에 지역별 여건과 특성에 맞는 ‘찾아가는 서비스’ 실현이 가능한 체계의 구축이 중요하다.

우선, 농촌 주택의 질적 수준 제고가 필요하다. 거주가능 농촌 주택 모델을 확립하고 주택의 질적 수준 제고를 위해서 주택 신축 및 재정비를 위한 용자지원 조건 등을 개선해야 한다. 또한 농촌 임대주택제도를 보다 확대하고, 도시민 제2주택 보급 확대를 위한 세컨드 홈 갖기 운동 및 관련 세제 혜택 등을 부여해야 한다. 제도적으로 주택사업자와 지자체 간의 주택건설 협력사업을 장려할 수

있는 프로그램 도입을 검토할 필요가 있다. 이는 지자체에 분산된 주택 정비 수요를 특정 민간 주택사업자에 집중시키되 상호 협력을 통해 일정 주택기준 및 인프라 정비가 일괄 가능하도록 해당 주택사업자가 책임지는 방식이다.

그림 15-6. 농촌 정주여건 정비를 통한 경쟁력 제고



둘째, 농촌 마을 재정비 추진과 선택적 특화마을 가꾸기 사업이 필요하다. 농촌 마을 재정비 차원에서 최소 인구 보유 마을을 중심으로 기본 시설 및 서비스 공급이 충분히 이루어질 수 있도록 주거환경을 지속적으로 개선시켜 나아가야 한다. 상·하수도 설치, 마을 진입로·안길 정비, 마을공동시설 확충 및 리모델링 등 기본 생활시설 및 주거환경 개선이 요구되며, 환경친화적 정비 방식 채택으로 농촌형 주거지의 매력을 극대화할 수 있도록 해야 한다.

한편 농촌 마을 재정비와는 별도로 지자체별로 해당 지역의 테마에 부합하는 특화마을을 중심으로 선택적 집중 개발과 신마을 조성 등을 추진할 필요가 있다. 가령, 전원마을·은퇴자마을·체험마을·슬로우푸드(slow food)마을·예술인 마을 등 특색있는 마을 가꾸기를 위해 지역별로 선택적 집중 지원을 하는 것이다. 이러한 마을을 중심으로 경관개선활동, 도시학생 등 대상의 농어촌 체재 프로그램, 휴양사업 등 마을 공동사업 활성화로 자립기반을 강화함으로써 활력을 유지할 수 있도록 해야 한다. 제도적으로 도시의 주택단지개발처럼 ‘마을정비 조합’ 구성, 혹은 일본의 ‘농주조합’을 참고한 지역 주민 및 미래 입주자가 함께 참여하는 방식의 재개발 제도를 적극 도입할 필요가 있다.

경상북도의 경우, 도내의 마을 특성을 유지보존형과 개조발전형으로 구분하여 정책적으로 차별적인 마을 단위 접근을 시도하고 있다. 유지보존형 마을은 역사, 문화, 경관, 생태적 가치가 있는 마을로서 마을의 원형 유지에 주력하되 개조발전형은 전면적으로 재개발을 하는 방식이다. 개조발전형의 경우 공간 구조에 따라 집합형과 분산형으로 다시 나누어 접근한다.

셋째, 농촌 중심지 정비가 새롭게 이루어져야 한다. 통상 농촌지역에는 시·군당 2~3개의 중심지가 존재한다. 이러한 중심지를 주민의 정주에 필요한 필수 서비스 경쟁력을 제고시킴으로써 주민 생활서비스의 거점공간이자 방문객들의 기본수요 충족 거점공간으로 육성해야 한다. 농촌 중심지에는 주민 및 방문객 수요가 높은 생활편의·복지·문화 등 서비스를 집중시켜 멀티 서비스 공급이 가능하도록 개별 시설이 아닌 다목적 종합복지문화센터 등을 건립하고 재래 시장을 리모델링하여 활성화시키는 방식을 취하는 것이 바람직하다. ‘농촌형 뉴타운’ 조성사업 등을 농촌 중심지 정비사업과 연계 추진함으로써 농촌 중심지 기능 보완 및 뉴타운 사업 활성화를 동시에 꾀할 필요가 있다. 나아가 농촌 중심지에도 외국어학교, 요리학교, 골프학교 등 특수목적학교의 입지를 추진함으로써 지역 활성화의 모티프로 작동하도록 유도해야 한다.

농림수산물부에서 시범사업으로 추진하는 뉴타운 조성사업은 농촌 중심지 정비사업과 연계하는 것과 더불어 녹색성장의 새 정부 정책 기조와도 조화를 이룰 필요가 있다. 즉, 시범사업 대상지 중 여건을 갖춘 1~2곳 정도는 일종의 탄소제로마을이나 생태마을의 형태로 조성하는 것이다. 농어촌 주택에 태양광, 태양열 등 신재생에너지를 적극적으로 도입하고 농어촌 주택 신축시 신재생에너지 시스템을 설치하는 주민에게 농어촌주택개량자금을 우선 지원한다. 또한 목재·축산분뇨 등과 바이오매스를 농어촌 마을의 공동시설 등에 연료화하여 활용할 수 있도록 조성한다. 더 나아가 아예 바이오매스 타운 조성으로 농촌지역의 에너지 자급자족을 실현하는 형태를 취하는 것도 고려해야 한다.

넷째, 농촌과 이웃 도시와의 서비스 협력 체계를 강화해야 한다. 그간의 경험으로 미루어볼 때 1시·군 1시설 입지 방식은 정책적 자원의 낭비를 발생시키기 쉽다. 따라서 기본적인 필수 서비스는 농촌 중심지에 집중시키더라도,

옥천군 안남면의 면 단위 도서관 및 커뮤니티 버스 운영 사례

- 면 단위 커뮤니티 시설인 소규모 도서관 운영
 - 옥천군 안남면은 인구가 1,600여명에 불과한 작은 면이지만, 면 단위의 공동체 활성화를 위해 주민 자율적으로 커뮤니티 시설인 ‘배바우 작은 도서관’을 운영하고 있음. 또한 도서관 및 주민자치센터 등을 거점으로 다양한 공동체 활성화 프로그램을 연계 운영함.
 - 도서관과 연계하여 운영하는 프로그램은 주민들의 의견을 적극 반영하여 마련하였으며 도서관 시설은 아이들의 방과후 놀이방, 먹거리를 만들 주방, 주민교육·토론회의 회의장 등으로도 활용되고 있음.

- 면 순회 교통수단 도입을 통한 지역 활성화 시도
 - 또한 마을의 취약한 교통 이용여건을 개선하며 주민들의 면 소재지 이용을 유도하기 위해 안남면 내에 도서관 셔틀버스 운행 계획을 수립함. 이를 통해 도서관에서 운영하는 각종 프로그램에 주민들의 참여를 장려하고 면 소재지 내 상가 등 시설에 대한 이용률을 높일 수 있으리라 기대됨.

<옥천군 안남면의 배바우 작은 도서관>



농촌 중심지 입지 수요를 초과하는 고차 서비스에 대해서는 이웃 시·군과의 협력 강화 프로그램 및 서비스 전달체계 확립으로 해결하도록 해야 한다. 가령 이동 도서관, 의료 순회 서비스, 문화예술회관 셔틀버스 운행 등은 좋은 사례이다. 농촌지역에 부족한 의료 서비스 역시 인접도시와의 연계 지원 체계 구축으로 접근할 수 있다. 인접도시 의료기관에서 서비스를 받을 수 있도록 고령자·장애인 등 취약계층에 대하여 ‘바우처’를 발행하고 정기적으로 셔틀버스를 운행하거나 ‘찾아가는 서비스’ 프로그램을 운영하는 것이 전국 획일적인 시설 설치 비용보다 저렴할 것이다. 이 이외에도 이웃 지자체간 협력 사례는 다양하다. 예컨대

<금산군 다락원 건립>

- 금산군의 다락원은 여러 정부 부처의 사업들을 연계 추진하여 다양한 기능과 규모를 갖춘 복합시설을 조성한 대표적 사례
- 다락원은 2004년 10월에 개원하여 문화, 보건, 복지, 교육, 환경, 체육 등 다양한 부문의 서비스를 지역 주민에게 제공하는 복합시설임.
 - 농촌지역의 문화복지시설로는 시설적 측면에서 선례가 없을 만큼 주민 서비스를 위한 각종 분야의 대규모 시설과 다양한 프로그램을 갖추고 있으며, 다양한 회의와 지역 동호회 모임 등을 위한 대관 수요도 높음.



도시공원과 같은 PIMFY형 필요 시설을 농촌에 설치해 고급의 휴양 서비스를 도시민에게 제공함으로써 도농교류를 촉진하는 모델도 고려할 수 있다. 일본의 하마마쓰시의 도시공원 설치 및 운영 사례를 참고할 만하다.

3.2.2. 농촌 서비스 기준의 도입과 운영

가장 핵심적인 생활 서비스에 대해서는 ‘농촌 서비스 기준(Rural Services Standards)’을 설정하여 정책적으로 목표 관리를 하는 것이 바람직하다. 대부분의 선진국들은 농촌개발정책을 추진하는 데 일종의 표준을 정하고 있다. 영국의 농촌 서비스 기준에서는 농촌 교육·의료 등 5개 분야에 대한 목표를 설정하고 달성을 위해 노력하고 있다. 일본 역시 농촌의 기초 인프라는 도시와 동등한 개발 수준을 유지하는 것을 정책 목표로 삼고 있다.

그 동안 도시 중심의 고도성장의 시대를 달려온 우리나라에서는 정책의 입안 및 시행 과정에서 농촌의 정주여건에 대해 합당하게 대우하고 고려하지 못한 것이 사실이다. 그로 인해 농촌지역의 정주여건은 도시에 비해, 선진국 농촌에 비해 열악하다. 농촌의 경쟁력 제고를 위해서는 농촌의 정주여건을 개선하는 것이 필수적이다.

국민이 국토 어느 곳에 살든지 기본적인 삶의 질을 향유하고 선진국 농촌과 비교하여 농촌의 자원 유지를 통한 국가 경쟁력 제고에 미흡함이 없도록 정책의 목표를 합리적으로 세우는 데는 어느 정도 달성 가능한 기준이 필요하다. 그런 의미에서 농촌 서비스 기준이란 농촌 주민, 나아가 국민 모두에 대한 정책적 약속이 될 수 있다. 또한 주먹구구식의 정책이 아니고 중장기적으로 합리적인 정책 입안의 선진화된 단계이기도 하다.

교육, 보건·의료 등 핵심 분야부터 설정하되 단계적으로 서비스의 항목과 수준을 높이도록 한다. 이를 위해서는 서비스 기준을 어떤 항목에 대해서 설정할 것인지에 대한 기초 조사가 우선 시작되어야 한다. 지방자치단체나 중앙정부 관련 부처에 구속력을 부여하기 위한 재정적 투입 계획 등이 구체화되어야 한다. 나아가 서비스 기준의 작동을 위한 법제화까지 검토가 이루어져야 한다.

영국의 마켓타운(Market Town) 육성

- 영국의 마켓타운(Market Town)은 인구규모가 1~3만명 정도이거나 그 이하인 농촌 중심지임. 주변 지역에 고용과 서비스를 제공하는 최하위 단위로, 전체 인구의 1/4이 거주하고는 있으나 기능 쇠퇴를 겪고 있음.
 - 많은 농촌 중심지들이 제조업체 및 타 전통업체들의 감소로 경제적 문제에 직면했고, 주민들의 상품과 서비스 구매는 외부의 농촌 중심지나 인근 도시에서 이루어지기도 하여, 이러한 중심지들은 지방정부의 지원 하에 협력하여 공동으로 대응하고 있음.
- 2000년 잉글랜드의 'Rural White Paper'에서의 정책 지침에서는 농촌 중심지인 마켓타운의 재활성화를 모색하도록 함.
 - 마켓타운이 그 자체의 재활성화뿐만 아니라, 이를 통해 주변 농촌 경제를 활성화시키는 Trickle-Out 효과를 미칠 것으로 기대됨. 2001년 중앙정부는 43개 마켓타운을 선정하고 100만 파운드씩 지원하기로 계획함.
 - 지원금은 지역경제 활성화를 위한 사업(낡은 공장건물을 매입하여 소기업용 워크숍이나 관광객에 대한 관광명소의 소개 장소로 이용 등)에 사용하도록 함.
 - 비영리회사이자 등록 민간단체로서 국가적 규모의 단체인 Action for Market Town은 마켓타운의 활성화 사례에 관한 정보와 자문을 제공하고, 사업과정에서의 건의사항들이 국가적 정책 수립에 반영되도록 하는 역할을 담당함.

Nantwich 마켓타운의 사례

- Nantwich 마켓타운 프로젝트는 기존에 보유하고 있던 지역특성 및 하부 구조에 기반을 두며, 프로젝트 추진을 위해 운영위원회와 협력단체를 가동시키는 등 지역주민과 조직, 사업 등과 긴밀한 협력을 통해 추진됨.
 - 튜더왕조의 건축물, 중세의 거리, 음식점, 그리고 재즈·블루스 축제, 음식·음료축제(Food and Drink Festival), Nantwich & South Cheshire Show와 같은 이벤트로 인해 매년 수천 명의 방문객을 유치하여, 농촌 중심지와 그 배후마을의 소득증대를 가져옴.

<영국의 농촌 서비스 표준(Rural Services Standard)>

- 농촌지역의 서비스공급체계의 합리화에 대한 고민으로, 2004년부터 ‘Rural Pathfinder Scheme’을 추진
 - 중앙정부 보조금을 주되 해당 지역에 가장 절실한 서비스에 대해 가장 합리적인 배달체계를 지역 스스로 찾도록 하는 프로그램
- 농촌서비스표준의 목표
 - 농촌지역 주민들에게 서비스에 대한 접근을 더 잘 이해하도록 하고, 공공서비스의 현대화로 그 표준을 갱신, 개량하여 접근을 향상시키기 위함.
- 농촌서비스표준 작성 방법
 - 농촌서비스표준은 농촌전원청과 영국농촌업무포럼의 충고에 따라 농촌 업무에 대한 내각위원회를 통해 매년 검토
 - 2001년 2월의 첫 번째 보고서는, 농촌서비스표준 모니터링 수행의 벤치마크 역할을 했는데 여기에는 지리적 접근 기준, 응답시간 목표기준 등을 설정

<영국의 서비스 표준 예시-일부>

서비스 종류		공급 기관	최소 요건 혹은 목표치
일반		모든 정부 부처	인터넷 등을 통한 온라인 서비스의 허용
교육	초등중등학교	교육청	농촌학교의 폐쇄를 최대한으로 억제함 도보 통학거리(2~3마일) 초과 학생에 대한 무상 통학 수단의 제공
	정보통신망	교육청	모든 학교에 대한 광대역 통신망의 구축
	상급학교 교육기회	해당 교육기관	교통비 보조
	통합교육	교육청	통합교육기관을 모든 농촌교육청에 배치 보건·사회복지, 육아, 학습지원, 성인교육, 정보화교육, 예술교육, 스포츠 등 교육
	온라인센터	부처별	인터넷 접근 보장 및 정보화 교육 실시
	육아	교육청, 공사립 교육기관	육아 정보망 구축 및 활용
통신	우체국	우체국	농촌네트워크 유지 및 우체국 폐쇄의 억제
	금융시설		ATM 구축
	우편배달		전국적으로 동일한 배달 시스템 유지
교통	버스	지방자치단체	인구 50% 이상 1시간 간격 운행, 10분내 접근 60세 이상 노인 인구의 버스요금 50% 감면
	열차	열차 당국	최소 열차 서비스 유지

3.2.3. 농촌 자원의 유지와 가치 창출

중장기적으로 농촌의 경쟁력은 아름다운 ‘농촌다움’의 유지와 그것을 자원으로 한 가치 창출에 달려 있다. 도시민의 73.5%가 응답한 농촌 정주의향의 이유가 ‘농촌다움’이라는 것이 이를 말해준다(한국농촌경제연구원, 2008).

농촌다움의 매력을 극대화하기 위한 전략으로 몇 가지를 고려할 수 있다. 우선 농촌 어메니티 자원의 조사, 데이터베이스화를 통한 산업화 가능 자원의 발굴을 지속해야 한다. 농촌 어메니티 자원 조사 및 데이터베이스화 과정에서는 일자리도 창출된다.

또한, 농촌 마을 담장 정비, 농촌 중심지 간판 정비, 유희시설 리모델링 등과 같은 소프트한 프로그램을 통하여 농촌 문화자원을 보전하고 그 가치를 높일 수가 있다. 이를 위해 예술가 레지던스 프로그램이나 민간 활동가, 지역대학, 기업 등과의 연계 사업화를 적극적으로 시도할 수 있다.

더불어 민관 협력의 대대적인 ‘아름다운 농촌 가꾸기’ 콤페(compe) 등을 추진함으로써 국민적 인식의 전환을 도모할 필요가 있다. 제도적으로는 ‘선-경관(환경)계획, 후-개발 체계’를 확립하여야 한다. 「농어촌정비법」상의 “마을정비구역”제도 적용범위를 마을개발에서 생산기반, 농어촌산업개발, 관광단지 등으로 확대하고, 관련되는 「국토의 계획 및 이용에 관한법률」 개정 등을 함께 검토한다.

3.2.4. 도시 활력 유입을 위한 규제 완화와 제도 개선

농촌의 활력 증진을 위해서는 인구 및 자본의 유입이 활발히 이루어져야 한다. 이를 위해 도시민과 도시자본 유치를 위한 합리적 규제 완화를 지속적으로 추진해야 한다. 현행 다가구 양도소득세의 경우, 농촌 주택에 대해서는 양도세, 보유세 등을 면제하거나 농촌 주택 및 마을 재정비 사업자 확대를 위한 인센티브 조닝 등 제도적 유인 부여, 농지전용허가권의 지자체장 위임 확대, 경사

도 15% 이상 한계농지 비농업 목적 활동 촉진을 위한 소유·거래제한 폐지 및 전용 허가제의 신고제 전환(농지법 개정), 비농업인 상속농지 소유한도(3ha) 폐지(농지은행 위탁조건) 등이 필요하다.

그림 15-7. 특색 있는 간판 정비를 벌인 진안군 백운면의 사례



이미 언급한 바와 같이 현행 「농어촌정비법」 상의 “마을정비구역” 제도의 적용범위를 마을개발에서 생산기반, 농어촌산업개발, 관광휴양개발 등으로 확대하고, 이와 밀접히 관련되는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 개정을 검토한다. 더 나아가 ‘(가칭) 농촌활력증진지구’ 도입 등을 통한 농촌 토지이용의 합리적 규제 완화를 전면 추진하고 농촌지역의 활력 증진을 위한 제 사업 추진의 타당성이 인정되는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에도 불구하고 농어촌정비법상 지구 지정에 의해 일괄 의제 처리 가능하도록 조치한다.

한편, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」 개정을 통해 농촌 서비스 기준 도입·운영의 제도적 기반을 구축하고 범 부처적 협력을 이끌어내야 한다. 농촌 서비스 기준 및 운영 방안 등을 마련하는 한편,

법률의 2009년 개정을 통해 위원회 및 사무국 기능을 정상화시켜야 한다.

끝으로 농촌지역의 경쟁력 강화를 위해서는 중앙—지방, 민—관 협력 거버넌스 체계를 구축하는 것이 핵심이다. 농촌지역 역량 강화를 위해 농과대학 졸업생 등을 대상으로 농촌개발 전문가(가칭) 자격증 제도를 신설하거나 민간기업, NPOs 등의 농촌개발 참여 제도화 및 그에 따른 세제 혜택 등을 부여함으로써 민간의 참여를 보다 확대해야 한다. 농촌 지자체의 경우는 현재 농정과 농업기술센터 등을 합리적으로 개편하여 ‘도농교류센터(가칭)’를 설치하여 농촌 지역 개발·농촌관광·농촌정주·농촌산업 분야 취업 및 창업 등 지역 발전을 위해 지역 내외의 다양한 이들에게 필요한 정보 유통, 안내 및 One-Stop 서비스 창구로 기능할 수 있는 체계를 마련해야 한다.

범국민적으로 농촌에 대한 인식이 전환될 수 있도록 하기 위해서 도시민 제 2주택 갖기 운동, 아름다운 농촌 가꾸기 콤플렉스 등을 전개하는 전략을 재차 강조한다. 영국 국민의 90% 이상이 자국의 농촌을 보전해야 한다는 데 도덕적 의무감을 느낀다는 조사 결과는 정책적인 노력이 바탕에 있었기 때문임을 잊지 말아야 할 것이다.

규제 및 법령 개선사항

- 「농지법」 개정(2008년 12월 「농지법안」 국회 제출)
 - 한계농지 소유 및 거래제한 폐지 전용 허가제의 신고제 전환
 - 비농업인 상속농지 소유한도(3ha) 폐지(농지은행 위탁조건)
- 「농어촌정비법」 개정
 - “마을정비구역”제도의 적용범위 확대
 - “농촌활력증진지구” 도입 등(단, 「국토계획법」 개정 동시 검토)
 - 농어촌주택조합 요건 중 농업인 비중 폐지
- 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」
 - 농촌 서비스 기준 도입·운영
 - 위원회 및 사무국 기능 정상화

□ 선진국과 비교한 우리 농촌의 현실

평가 지표		평가 기준	선진국과 비교한 우리 농촌					OECD EU
			한국	미국	영국	일본	프랑스	
삶터	도시(중심지)까지의 거리	↓	상					✓
	의료인 분포	↑	하					✓
	의료기관 분포	↑	하		✓			
	공교육기관분포	↑	■		✓			
	금융서비스기관 분포	↑	■		✓			
	자가용 보유	↑	하		✓			✓
	주택의 질	↑	하		✓			
	현대적난방시설 비중	↑	하		✓			
일터	산업별고용비중(2·3차 산업)	↑	하		✓			✓
	농가당 경지면적	↑	하					✓
	농가 소득	↑	하	✓	✓	✓	✓	
	농가의 농촌관광 참여 비율	↑	하				✓	
공동체터	농촌인구 비중	↑	하	✓	✓	✓	✓	
	농촌인구 비중 변화	+	중					✓
	농촌 인구밀도	↑	상	✓	✓	✓	✓	
	농가 경제활동인구 비중	↑	중	✓	✓	✓	✓	
	고령화율	↓	중	✓	✓			
	고학력인구 농촌분포 비중	↑	하					✓
	인터넷활용인구 비중	↑	상		✓			✓
쉼터	녹지율	↑	하		✓			
	농촌관광객(여행자) 수	↑	하		✓			

주: 주요 선진국들과 비교하여 각 평가 지표마다 한국 농촌의 현실 수준을 평가. '상'은 선진국들보다 나은 상황, '중'은 선진국들과 비슷한 상황, '하'는 선진국들보다 좋지 않은 상황, ■는 비교 곤란 항목, ✓는 비교 대상 국가 또는 비교자료 출처 의미
 자료: 송미령 등(2008).

□ 미래 농촌의 모습

<p>미래 Future</p>	<p>미래 농촌은 도시민과 상생하는 복합생활공간으로서 기능한다. 생활이 편리하고 환경이 쾌적하며 경관이 아름답다. 일자리가 풍부하고 다양한 복지혜택을 누릴 수 있다. 다양한 계층의 사람들이 새롭게 유입되어 활력 있는 커뮤니티를 형성한다.</p>
<p>주거부문 Housing</p>	<p>다양한 주거 형태 및 주택 유형이 관찰된다. 농촌의 주택 자체가 아름다운 농촌 경관을 형성한다. 도시 주택 못지않은 편의성을 갖춘 주거 서비스가 갖추어져 있다. 농촌지역마다 전원마을, 은퇴자마을, 체험마을 등 다양한 특성을 갖춘 마을들이 존재한다.</p>
<p>산업부문 Business</p>	<p>다양한 소득 기회가 존재한다. 1차 산업뿐 아니라 2차와 3차까지 연계된 비즈니스 유형이 다수 존재하여 농촌 주민의 소득 수준이 도시민 못지않다. 바이오 및 문화산업의 새로운 거점으로서 농촌은 각광받는 신산업공간으로 부각된다.</p> <p>농촌에서 필요로 하는 특정 서비스에 대해서는 커뮤니티 비즈니스 활동으로 다양한 대응을 한다. 커뮤니티 비즈니스는 새로운 고용 창출 기회를 제공하기도 한다.</p>
<p>복지부문 Welfare</p>	<p>농촌 어디에서나 찾아가는 복지서비스가 원활하게 제공된다. 많은 종합복지문화센터 등이 확충되어 농촌 내에서도 다양한 여가문화 활동을 풍부하게 즐길 수 있다.</p> <p>대다수의 폐교는 리모델링되어 문화복지센터, 평생학습프로그램 제공 등 다양한 용도로 쓰여진다. 농촌적 문화자원들이 잘 정비되고 연계되어 새로운 랜드마크를 형성한다.</p>

자료: 송미령(2007); 박시현 등(2006).

제 16 장

도농교류 활성화와 향토산업 육성

1. 현황과 문제점

1.1. 농촌의 지역경제 여건

1.1.1. 경제활동 현황

현재 농촌은 시장 개방 여파 등으로 지역경제의 중심이었던 농림어업 비중이 지속적으로 축소되고 있다.⁹⁴ 이에 따라 농림어업 부문에 종사하는 취업자 수도 지속적으로 감소하고 있다. 농촌에 해당하는 읍·면 거주 주민의 직업 분포 변화 추이를 살펴본 <표 16-1>에서 이러한 농촌경제의 변화 단면을 확인할 수 있다. 농림어업 분야 근로자는 점차 줄어드는 반면 전문가, 사무직 등이 계속 늘어나고 있다.

⁹⁴ 농림업의 GDP 비중은 1995년 7%에서 2005년 3.4%로 절반 정도로 축소되었다.

표 16-1. 읍·면 지역 주민의 직업 분포 변화 추이

단위: %

구 분	1995년	2000년	2005년
입법공무원,고위임직원 및 관리자	1.5	2.7	1.7
전문가	2.3	4.1	4.4
기술공 및 준전문가	4.7	3.1	4.5
사무직원	5.6	7.5	8.8
서비스 종사자 및 판매 종사자	11.5	14.2	13.9
농업 및 어업숙련 근로자	53.1	45.9	41.8
기능원 및 관련 기능근로자	7.7	6.5	7.3
장치, 기계조작원 및 조립원	8.4	9.1	10.8
단순노무직 근로자	4.6	6.2	6.0
기타	0.8	0.7	0.7
계	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 각 연도, 「인구주택총조사」 표본조사 결과 재구성.

<표 16-2>에서는 무급 가족노동이 줄어드는 추세를 보여주는데, 이 역시 농업 부문 감소와 연관성이 있는 현상이다. 반면에 임금 근로자는 증가하는 추세를 확인할 수 있다. 이는 농촌에서 전반적으로 비농업 부문의 경제활동 비중이 증가함을 시사하는 것이다.

표 16-2. 농촌지역 종사자 지위의 변화 추이

단위: %

구 분	1995년	2000년	2005년
임금근로자	33.9	38.2	41.4
고용원이 없는 자영업자	37.4	36.9	36.1
고용원을 둔 사업주	3.0	3.5	3.6
무급가족종사자	25.6	21.4	18.8
계	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 각 연도, 「인구주택총조사」 표본조사 결과 재구성.

농촌에서 비농업 부문의 경제활동이 전반적으로 증가하고 있지만, 전국적인 변화 추이에 비교하여 농촌의 일자리 비중은 지속적으로 감소하는 추세이다.

사업체 수 기준으로 보아 2005년 현재 농촌지역에는 국가 전체 일자리의 18.3%가 분포하고 있다. 이는 10년 전의 19.2%에 비해 감소한 것이다. 읍 지역은 1995년에서 2005년의 10년 사이 9.0%에서 8.9%로 감소한 반면, 면 지역은 10.2%에서 9.4%로 더욱 감소하였다.

종사자 수 기준으로는 2005년 현재 농촌지역에 전체의 18.4%가 입지하고 있는데 1995년의 18.3%에 비해 약간 증가하였다고 볼 수 있다. 그러나 읍 지역은 10년 사이 8.0%에서 8.5%로 일자리 수가 증가한 반면, 면 지역은 10.3%에서 9.9%로 감소하였다.

농촌지역에 거주하는 인구가 18.5%라서 인구 대비 사업체 수나 종사자 수 등으로 살펴본 일자리 비중이 적정한 것이라고 볼 수도 있겠지만 일자리의 질과 소득수준이 문제가 된다. 부가가치를 상징하는 GRDP를 보면 도시지역의 1/6 수준에 불과한데다 이는 1998년 도시의 1/5 수준에서 더욱 축소된 것으로 문제가 심각함을 알 수 있다.

표 16-3. 농촌의 전국 대비 사업체 및 종사자 수 변화 추이

단위: 개소, 명, (%)

구분	사업체 수		종사자 수	
	1995년	2005년	1995년	2005년
읍부	250,754 (9.0)	284,954 (8.9)	1,087,069 (8.0)	1,281,621 (8.5)
면부	281,658 (10.2)	302,420 (9.4)	1,402,930 (10.3)	1,501,544 (9.9)
읍·면 계	532,412 (19.2)	587,374 (18.3)	2,489,999 (18.3)	2,783,165 (18.4)
전국	2,771,068	3,204,809	13,634,273	15,147,471

주: ()안은 전국 대비 구성비(%)를 의미

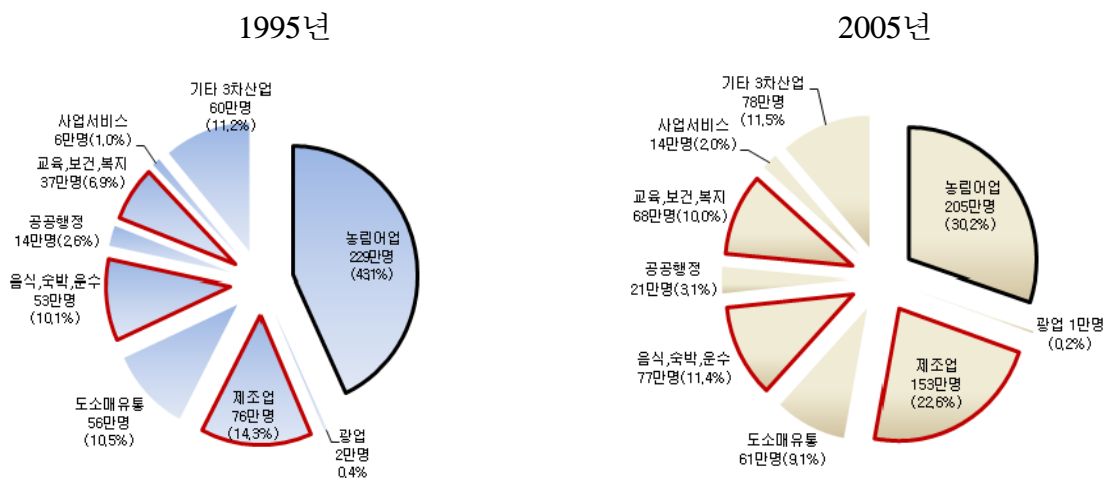
1.1.2. 산업구조의 지역 간 격차 심화

사업체 대분류 변화 추이를 통해 농촌의 산업구조 현황을 살펴보았다. <그림 16-1>에 나타난 바와 같이 최근 10년간 농촌지역에서는 전반적으로 농림어업이

감소하는 가운데 제조업(농림수산물가공), 음식숙박운수(관광), 교육·보건·복지 분야가 증가하였다.

이처럼 2·3차 산업 부문 고용이 농촌지역에서도 증가 추세를 보이고 있기는 하지만 이는 도시와 가까운 농촌지역에 한정된다. 1995년부터 2005년 사이 도농통합시 지역에서 발생한 2·3차 산업 부문 순 고용증가량은 약 147만 명으로 군 지역의 약 25만 명보다 5.9배 정도 더 많았다. 즉, 농촌에서 발생하는 2·3차 산업 부문 고용의 대부분은 도농통합시 지역에서 발생하고 있는 것이다. 반면에 순수 농촌지역인 군 지역의 경우는 농림어업, 2·3차 산업 사업체 수, 종사자 수 모두 감소하고 있다.

그림 16-1. 농촌 시·군의 산업구조: 1995년, 2005년

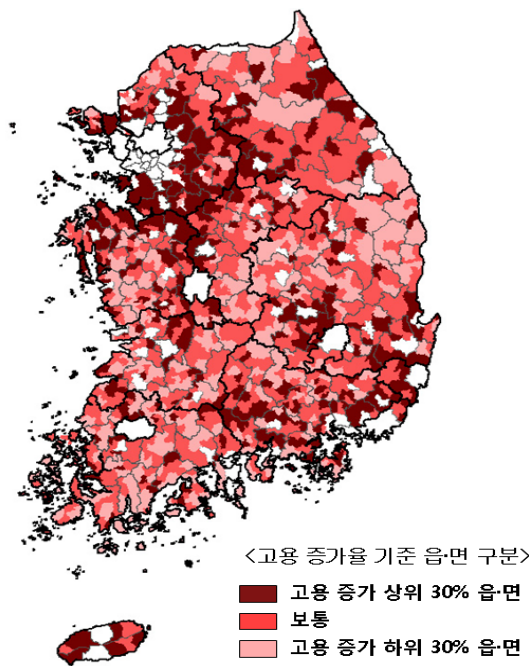


이처럼 농촌 내에서도 지역 유형에 따라 경제적 여건에 많은 차이가 나타난다. 이를 보다 분명히 살펴보고자 사업체 현황 자료를 기준으로 읍·면 단위에 나타나는 경제활동의 전반적인 변화 추이를 보다 상세히 살펴보았다. 데이터는 통계청의 사업체 기초통계조사 원자료를 활용하였으며, 1995년과 2005년 두 시점 간 읍·면별 사업체 종사자 수 변화를 비교하였다. 연평균 사업체 종사자 변화율을 집계한 결과 전국 읍·면은 전체적으로 매년 2.3%의 성장률을 기

록하였다. 전국 평균 성장률을 상회하는 읍·면 수는 425개로서 전체 읍·면⁹⁵ 중 상위 30%가 해당하는 것이다. 반면 종사자 수가 감소한 읍·면은 652개로 전체의 46% 가량이 해당한다.

<그림 16-2>에서는 이러한 결과를 반영하여 연평균 고용 증감율에 따라 전국 읍·면을 상·중·하 세 그룹으로 나누어 분포 현황을 나타내었다. 증가율 상위 30%인 곳을 ‘성장’ 지역으로 분류했으며, 하위 30%는 ‘감소’ 지역으로 명명하였다. 여기서 확인되듯이 농촌의 고용 증가 현상은 공간적으로 균일하게 나타나지 않는다. 일부 특정 지역을 중심으로 고용의 증가 추이가 집중되는 것이다. 특히 수도권 지역을 비롯하여 전국의 대도시 및 거점도시 주변을 중심으로 종사자 수의 증가 현상이 두드러짐을 확인할 수 있다.

그림 16-2. 전국 읍·면의 고용 증감 추이(1995~2005년)



주: 읍·면별 1995~2005년 간 연평균 사업체 종사자 증가율을 기준으로 전국 1,409개 읍·면 중에서 상·하위 각 30% 읍·면(각 423개)을 고용 성장지역 및 감소지역으로 구분

⁹⁵ 전국의 읍·면 개수는 2005년 기준으로 1,409개이다.

이처럼 지역의 입지적 여건에 따라 고용 증가와 감소 경향이 대비된다는 점이 중요하다. 이 같은 입지 여건에 따른 고용 증감 경향의 차이는 특히 농촌의 산업구조에서도 지역별로 차이를 낳는 요인이 된다.

무엇보다 농촌지역 고용 증가의 주 요인은 도시 부문 경제활동의 외곽 이전의 영향이라고 진단할 수 있다. 이와 관련하여 <표 16-4>에서는 사업체 수 증가 추세가 두드러지는 업종이 무엇인지 읍·면 유형에 따라 살펴보았다. 고용 성장 읍·면의 경우를 보면 주로 제조업, 건설업, 운수업, 부동산 및 임대업 등의 고용량이 주로 늘었음을 알 수 있다. 농림업 부문 사업체도 일부 증가하지만, 업종 특성을 보면 대체로 이들은 도시에서 이전한 업체가 주를 이루는 것으로 추정된다. 결국 농촌에서 증가세가 확인되는 업종은 도시 지향 입지가 중요하거나 도시 개발의 영향을 받는 업종으로서 대도시나 거점도시 근교권의 성장지역에 주로 입지한다.

한편 고용 감소세가 두드러지는 읍·면의 경우 특히 주민들의 기초 서비스 분야 사업체의 위축 경향이 확인된다. 이러한 읍·면에서는 도소매업, 교육 서비스업 등 주민들에게 필요한 일상적인 서비스를 제공하는 활동이 축소되는 모습을 확인할 수 있다.

표 16-4. 고용 증가/감소 지역의 업종별 연평균 사업체 증가율 비교

단위: %

사업체 분류	읍·면 구분	읍·면 형태별 사업체 증가율			전 국 증가율
		고용 성장 읍·면	고용 감소 읍·면	읍·면 전체	
A. 농업 및 임업		7.5	0.0	3.6	3.3
B. 어업		1.1	-13.4	-7.4	-6.6
C. 광업		-3.0	-3.9	-3.4	-3.8
D. 제조업		6.9	-2.5	3.0	0.8
E. 전기, 가스 및 수도사업		5.3	2.6	3.7	3.0
F. 건설업		7.4	-1.3	3.6	2.9
G. 도매 및 소매업		1.9	-3.7	-1.1	-0.9
H. 숙박 및 음식점업		5.7	0.5	2.9	1.8
I. 운수업		12.5	-2.3	4.3	5.0
J. 통신업		4.7	1.7	3.8	8.0
K. 금융 및 보험업		0.6	-2.0	-0.8	-0.1
L. 부동산 및 임대업		9.4	-3.5	4.8	2.3
M. 사업서비스업		7.3	-1.2	3.2	5.4
N. 공공행정, 국방 및 사회보장		-0.4	-1.2	-0.9	-0.9
O. 교육 서비스업		4.8	-2.0	1.8	2.5
P. 보건 및 사회복지사업		7.7	0.2	4.0	5.2
Q. 오락, 문화 및 운동관련 서비스업		8.2	-0.8	3.9	4.0
R. 기타 공공, 수리 및 개인서비스업		4.4	-0.1	2.0	2.2
전 체		5.4	-1.7	1.7	1.5

주: 1) 고용 증가 상·하위 30% 읍·면에 대해 산업 대분류 기준 사업체 수 증가율을 집계하여 비교함.

2) 전국 평균치에 대비하여 특히 증가(또는 감소) 추세가 두드러지는 업종은 음영으로 강조 표시함.

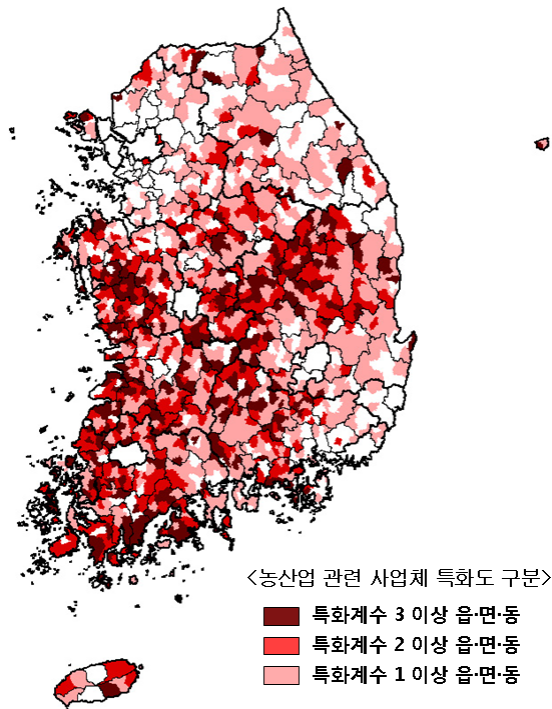
1.1.3. 내발적 경제활동 창출 제한으로 인한 산업구조 격차 지속

농촌의 비농업 부문 경제활동 성장이 특히 도시 근교지역에서 두드러지며, 그 밖에 농촌적 특성이 강한 곳에서는 지역경제의 침체가 지속되고 있다는 점을 살펴보았다. 이는 전통적으로 농림어업 기반의 경제활동 비중이 높은 지역

에서 지역의 자원에 바탕을 두어 2·3차 산업 개발을 성공적으로 이룬 사례가 아직까지 흔치 않다는 것을 의미한다. 농촌 지역경제의 내발적인 활성화가 폭넓게 진행되지 못하고 있는 것이다.

이를 살펴보고자 지역경제가 농림어업 부문에 기반을 두고 있는 지역들을 확인해 보았다. <그림 16-3>은 전국 읍·면별로 농업 및 농업 관련 산업의 입지계수(LQ) 분포를 보여주고 있다.⁹⁶ 전체적으로 약 76%의 읍·면⁹⁷에서 특화계수 1이상으로 집계되어 농림어업에 대한 의존도가 높은 모습을 보여준다.

그림 16-3. 농림어업 관련 사업체의 읍·면별 특화계수 분포



96 이때 농업 관련 사업체는 대분류 기준으로 ‘농림어업’에 해당하는 업체가 우선 해당된다. 그 밖에 제조업 중 ‘농림수산물 가공업’에 해당하는 업체, 도소매업 중 ‘가공 및 비가공 농축산물 유통업’에 해당하는 업체 역시 농업 부문 사업체로 분류하였다. 자료는 2005년 사업체통계조사 결과 원자료를 기준으로 하였다.

97 면 중에서는 83%, 읍 중에서는 53%가 특화계수 1 이상으로 나타났다.

1.2. 경제활동 다변화를 위한 도농교류 및 향토산업 동향

하지만 이처럼 농림어업 관련 산업의 입지계수가 높은 지역에서 농업 관련 사업체의 절대 수 자체는 많지 않은 상황임을 <표 16-5>에서 알 수 있다. 농림어업 관련 사업체의 지역별 특화계수를 살펴보면, 군, 도농복합시, 일반시의 순으로 특화계수가 높게 나타나지만 사업체 개수 자체는 도시 특성이 강한 일반시가 도농복합시와 군 지역보다 많은 것으로 집계된다. 농가 단위의 농업활동을 기반으로 해서 농림어업 부문이나 가공, 유통 분야의 다양한 사업체들이 농촌에 입지하는 것이 농촌 지역경제의 안정적인 발전을 위해 필요하지만 현실은 그렇지 못하다는 것을 알 수 있다.

표 16-5. 농림어업 관련 사업체의 특화계수 비교

단위: 시·군 개수, 사업체 수

	구분	일반시	도·농복합시	군	계
특화계수	1 미만 시·군	17 (73.9)	28 (51.9)	13 (15.1)	58 (35.6)
구분에 따른 해당 시·군 개수	1 이상 2 미만 시·군	4 (17.4)	26 (48.1)	57 (66.3)	87 (53.4)
	2 이상 시·군	2 (8.7)	0 (0.0)	16 (18.6)	18 (11.0)
	전체	23 (100.0)	54 (100.0)	86 (100.0)	163 (100.0)
시·군별 평균 농업 관련 사업체 수		499	452	168	309

주: 1) 2005년 기준 사업체통계조사 결과를 바탕으로 ① 농림어업, ② 농림수산물 가공업, ③ 가공 및 비가공 농축산물 유통업에 속하는 사업체 수를 집계

2) () 안은 구성비임

자료: 2005년 기준 「사업체기초통계조사」, 원자료 재집계.

1.2.1. 농의소득 증대를 위한 도농교류 활동 현황

농촌의 소득원 다각화를 위해 농촌관광과 같은 도농교류 활동이 확대되고 있다. 마을 단위의 체험마을사업이나 농가 단위의 민박, 관광농원, 자연휴양림

등이 이러한 도농교류 활동 범주에 해당한다. 2000년대 이후 농촌 마을 단위에서 이러한 활동들이 꾸준히 증가한 결과, 농촌 체험마을 방문객 수도 지속적으로 증가한 모습을 <표 16-6>에서 볼 수 있다.

표 16-6. 농촌체험마을 방문객 수

단위: 명, (개소)

구 분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
녹색농촌체험마을	-	157,500 (18)	295,400 (44)	626,500 (76)	1,037,700 (123)
농촌전통테마마을	-	12,581 (9)	55,780 (27)	133,091 (45)	259,796 (66)
어촌체험마을	172,000 (9)	414,000 (17)	2,528,000 (28)	5,030,000 (40)	5,445,000 (58)
아름마을	44,555 (9)	208,192 (23)	227,130 (23)	260,582 (23)	316,444 (23)
팜스테이마을	101,795 (46)	250,000 (62)	360,067 (124)	620,000 (152)	938,743 (199)

주: 1) 팜스테이 마을은 기존의 녹색농촌체험마을, 전통테마마을, 어촌체험마을 등과 같은 정부 지원 관광마을과 중복되는 경우가 있음.

2) () 안은 농촌관광마을로 지정된 누적마을 수임.

3) 각 부처 또는 담당기관에서 집계한 자료로서 공식 통계자료는 아님

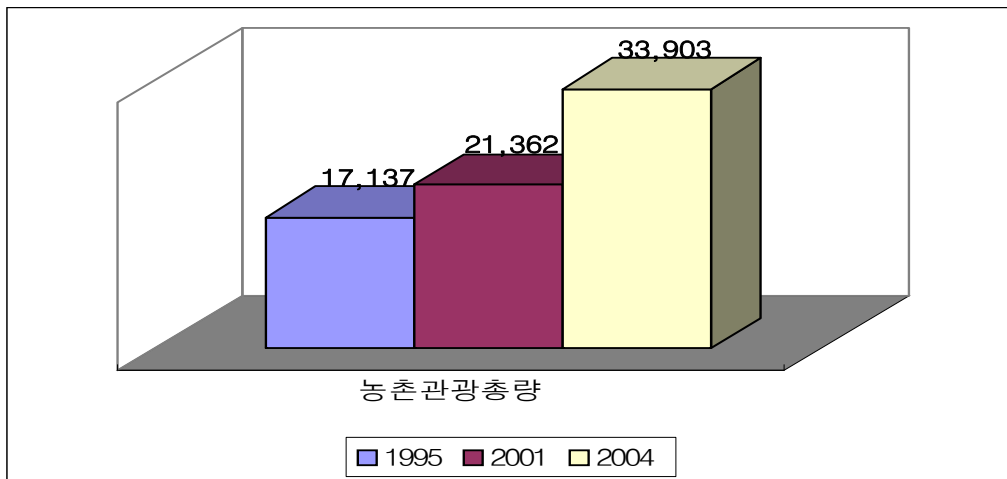
* 어촌체험마을 수가 녹색농촌체험마을 보다 개소수는 작음에도 관광객 수는 5배를 상회하는 것은 해수욕장 방문객 등이 포함되어 과다 측정된 면이 있을 것으로 봄.

자료: 농림부, 농진청, 해양수산부, 국회예산정책처, 농협 내부자료.

농촌 관광마을 방문객 수가 늘어난 데서 알 수 있듯이 국내의 농촌관광 수요가 큰 폭으로 증대하였다. 한국농촌경제연구원 집계 결과에 의하면, 농촌관광 시장은 총량 기준으로 연평균 10%대의 높은 성장률을 기록한 것으로 추정된다. 이를 <그림 16-4>에서 보여주고 있는데, 이러한 농촌관광 분야의 증가세는 국내관광 총량 증가율에 비하면 매우 높은 수치이다.

그림 16-4. 농촌관광 총량 추정

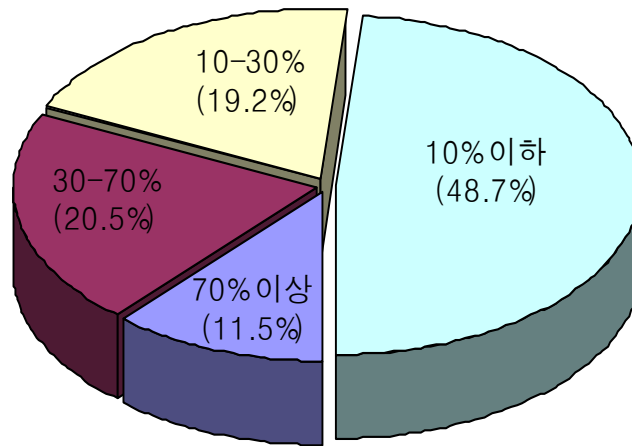
단위: 천 명



이처럼 농촌관광 부문이 외형적으로 성장하고 있지만, 그것이 농가의 실질적인 소득 개선이나 농촌의 산업구조 변화까지 충분히 기여하지는 못하는 실정이다. <그림 16-5>에서는 민박 참여 농가를 대상으로 농촌관광 관련 수입이 어느 정도 비중을 차지하는지 조사한 결과이다(한국농촌경제연구원 조사). 조사 결과 농가민박 경영 가구의 농촌관광 수익이 전체 가구소득에서 차지하는 비중은 10% 이하인 경우가 48.7%로 가장 높았다. 농촌관광 수익이 전체 가구 소득의 70% 이상을 차지하고 있는 가구도 있지만, 그 비율은 11.5%로 작다.

또한 비교적 높은 소득을 올리는 가구는 주로 경기·강원 일대에 분포하고 있어 지역적으로도 한정적인 실정이다. 농촌관광 및 도농교류 활동이 농촌경제 다각화에 실질적으로 도움을 줄 수 있는 수준에는 이르지 못하는 것을 의미한다.

그림 16-5. 전체 가구 수입 중 농촌관광 수익의 비중



주: 79개 농가민박 조사 결과(2006년 10월, 한국농촌경제연구원 시행).
 자료: 박시현 등(2008).

1.2.2. 지역 자원을 활용한 농촌의 향토산업 현황

농촌에는 나름의 역사성, 문화성을 갖고 형성된 전통적이며 고장 고유의 특화 자원들이 분포하고 있다. 또한 그러한 유무형 자원들을 활용하여 제품을 생산하는 전통적인 기술과 노하우가 주민 사이에 뿌리내린 경우도 있다. 이러한 고유의 자원을 바탕으로 전통적인 기술을 활용하여 제품들을 생산하는 업체들이 특정 지리적 공간에 집단적으로 자리잡고 있을 경우 이를 향토산업으로 분류할 수 있다. 즉 향토산업이란 지역 원료와 자원 등을 바탕으로 하여 해당 지역의 고유한 기술, 전통 지식, 문화를 가미하여 생산되는 제품으로 지역 이미지 등과 연계하여 발전할 수 있는 산업이다.

향토산업이 지역발전을 위해 가지는 의미는 지역 내 분업관계를 형성하고 동종 또는 관련 업체간 협력 및 전후방 연계 관계를 이루어 지역 활성화의 수

단이 될 수 있다는 것이다. 해당 업체들 간 순환적인 가치사슬을 형성하기 때문이다. 따라서 향토산업은 농산물 가공산업과 함께 농촌의 내생적 산업화를 이루는 주력으로 그 잠재력을 인정받기도 한다.

참고로 박석두·김태연(2004)에서는 나름의 기준에 의거하여 지연산업⁹⁸ 범위를 정하였는데, ① 특산품·공예품·가공품으로 각 시·군에서 소개하고 있는 품목으로 동종 제품을 생산하는 중소기업체 수가 많은 품목, ② 업체 수가 다수이고 생산단지가 조성된 품목이 그것이다. 이에 따라 분류한 전국의 지연산업 현황을 참고로 예시하면 <표 16-7>과 같다.

표 16-7. 지연산업 분포 현황

구 분	제품 종류(분포 시·군)	업체 수
음식료 가공품	안홍찜빵(횡성), 인삼 가공(금산, 진안, 영주), 구기자 가공(청양), 장류·장아찌(순창), 한과(진안), 녹차(보성, 하동), 작설차(광양)	287
공예품	도자기(이천, 광주, 여주, 문경, 김해, 합천), 화문석(강화), 석공예(정선), 목공예(인제, 남원, 진주), 석제품(충주, 공주, 보령, 남원, 익산, 칠곡, 김해, 거창), 죽세공예(담양), 청자(강진), 한지공예(진주), 석판재(함양)	1,678
기 타	합성섬유(공주), 한산모시(서천), 섬유(금산, 군위, 칠곡), 대나무산업(담양), 인견화섬(영주), 삼베(안동), 실크(진주), 견·인조섬유(합천)	1,185
계	-	3,150

자료: 박석두·김태연(2004), p.28 재구성.

몇몇 지역에서는 이와 같은 향토산업 개발을 통해 농촌 활성화를 도모하는 사례도 확인된다. 예를 들어, 고창군 복분자산업의 경우 현재 가공업체 수는 복분자주 9개 업체를 비롯하여 음료 15개소, 한과 3개소, 장류 3개소 분말, 김 등 33개소에 이르며, 현재 신규업체가 계속 늘어나는 추세이다. 연간 매출액은

⁹⁸ 해당 연구에서는 ‘향토산업’이라는 용어 대신에 ‘지연산업’이라는 용어를 사용하고 있다.

1,300억 원에 이르며 2010년에는 3,000억 원 매출을 목표로 삼고 있다. 10여 년 전인 1994년 1개 업체가 창업하여 활동을 시작한 것에 비하면 매우 비약적인 성장을 한 것이다.

향토산업의 다른 사례인 녹차 가공업의 경우도 급격한 산업화를 이룬 사례이다. 1986년 기준으로 하동군에는 3개, 보성군에 1개의 차 가공업체만이 존재하였다.⁹⁹ 그러나 2006년에는 보성군에 40개, 하동군의 89개의 차 생산업체가 입지해 있어 이 역시 큰 폭으로 성장했음을 알 수 있다.¹⁰⁰

이처럼 농촌지역에서 보유한 농특산물이나 지역 자원을 활용하는 향토산업 분야는 몇몇 성공사례들이 나타나고 있으나, 그것이 전국적으로 확산되지는 못한 상황이다. 특히 이러한 향토산업 부문은 몇 가지 문제에 직면해 있다. 첫째, 향토산업 제품들은 최근 들어 낮은 가격 경쟁력으로 인해 고전을 면치 못하고 있다. 중국 등에서 수입되는 저가 제품에 비할 때 가격 면에서 현저한 차이를 보인다. 음식료품이나 농산물도 마찬가지로 도자기, 모시, 죽세공품, 목기, 한지 등 국내의 거의 모든 공예품 업체들이 이런 어려움에 처해 있다고 해도 과언이 아니다.

예를 들어, 서천 한산모시의 경우 세저 1필 가격은 30만 원 이상(고급품은 50만 원에 이르기도 함)인데, 중국산 모시는 4~7만 원 가격으로 한산모시의 1/5 수준에 불과하다. 중국산 중·고급에 속하는 중경 용창 지역 전통 모시 1필 가격도 9만 원(세저)으로 국내 한산모시에 비해 월등히 낮은 상황이다(서천군, 2005). 옷산업의 경우 정제옷 생산 원료인 생옷의 가격 경쟁력에서는 말할 것도 없이 중국산이 압도적 우위이며, 정제옷 역시 중국 제품 가격이 국내산의 1/3 수준에 불과하다. 한지 역시 베트남이나 중국의 싼 한지는 국내산의 약 1/4 가격에 수입되는 실정이다.

99 차 산업의 경우 실제 작목반 단위의 활동까지 더하면 이보다 더욱 큰 규모로 성장한 것으로 판단된다.

100 다른 예로 인삼산업 부문에서 증평군에서는 1995년에 1개 업체 4명의 종사자만이 있었는데, 2008년에는 사업체가 5개로 늘었고, 종사자 수도 100명 이상으로 증가한 것으로 파악된다.

심지어 최근에는 일본 제품과 비교해서도 가격 경쟁력 면에서 앞서지 못하는 경우가 있다. 예를 들어 정제옷의 경우 일본도 최근에는 중국에 공장을 직접 설립하여 현지에서 가공 생산하고 있다고 한다.¹⁰¹ 그 결과 품질이 우수한 일본의 정제 옷 제품 가격이 우리와 비슷한 수준이며 일부 품목은 오히려 우리가 더 비싸기까지 한 상황이다.¹⁰²

둘째, 수공업에서 유래한 향토산업 제품들은 오늘날도 공정을 기계화하여 보다 손쉽게 생산하기 힘든 경우가 많다. 대개 수작업에 의존할 수밖에 없어 규모화가 안 되니 자연히 생산성이 떨어지게 되고 비용 절감도 힘들어진다. 그래서 개별 업체가 높은 매출액을 기록하는 것도 어렵다. 당연히 해당 분야 업체들은 영세성을 면치 못한다. 또한 향토산업 분야는 높은 숙련도를 요하면서 그에 따른 보상은 크지 않은 힘든 일로 여겨지게 마련이다. 그래서 젊은 인력이 이 분야에서 일하기를 기피하다 보니 종사 인력은 갈수록 고령화된다. 제품에 대한 수요가 지속적으로 감소하여 산업이 사양길에 들어선 것도 젊은 인력의 생산 참여를 가로막는 요인이다.

셋째, 상당수 지역에서 지역 내 분업 및 협력 관계가 긴밀하지 못한 상황에서 현재로는 과급효과 확대에 한계가 있다. 향토산업은 개별 업체 단위로는 영세한 소기업 규모에 머무를지라도 그것이 특정 지역에 산지를 이루어 입지하며, 관련 업체들 간에 사회적 분업체계를 이루어 긴밀한 전후방 협력이 일어남으로써 존속해 가는 것을 특징으로 한다. 영세한 향토산업이 농촌지역 활성화의 동력으로 잠재력을 지닐 수 있는 것은 관련 생산자 간의 협력 관계로 인해 부가가치 사슬(Value Chain)이 지역 내에 순환하도록 유도하는 효과가 있기 때문이다.

그러나 순창 장류산업, 남원 목기산업, 담양 죽제품산업, 영주 직물산업 등에

101 서천군 옷 생산 관계자 면담 결과이다.

102 가격이 비싸더라도 우수한 품질로 승부할 수 있다고 안심할 수 있는 상황도 아니다. 현대적인 생활양식으로의 변화와 함께 제품 자체에 대한 수요가 점차 줄어들고 있기 때문이다. 주로 전통제품에서 유래한 향토산업 제품들은 도자기, 제기, 모시, 옷칠, 한지, 목공예품 등 과거의 전통적 생활과 관련되는 것들이 많아 편리함을 추구하는 오늘의 생활양식에 어울리지 않아 제품 자체가 틈새시장에 머무를 수밖에 없는 것이다.

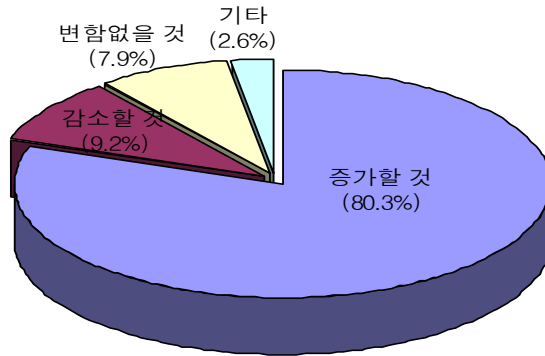
대한 사례 조사 결과(박석두·김태연, 2004)에서는 그러한 긍정적 효과는 기대만큼 나타나지 않음을 알려 준다. 공동구매나 판매 같은 협력적 활동을 찾아볼 수 없으며 각 업체들이 협력을 통한 공동 이익을 추구하지 않고 개별 업체의 이익 추구를 우선시하고 있다는 것이다. 제품 원료의 공급과 구매 사슬도 단순한 편이라고 한다.

1.3. 향후 전망과 과제

농촌의 지역경제 다각화를 목적으로 하는 도농교류나 향토산업 분야 활동들이 여러 가지 어려움을 겪고 있는 것은 사실이지만, 이러한 시도들은 앞으로도 확대될 전망이다. 무엇보다 한국농촌경제연구원의 2008년 조사에 의하면 도시민의 93.8%는 농업·농촌의 다원적 가치에 대해 긍정적 인식을 지니고 있다고 한다. 이는 농촌의 지역 자원을 활용한 내발적인 경제활동 확대에 기회요인이 된다. 농어촌의 특산자원과 휴양적 가치에 관심이 증대되면서 농어촌 자원 발굴과 산업화는 향후에도 촉진될 것이다.

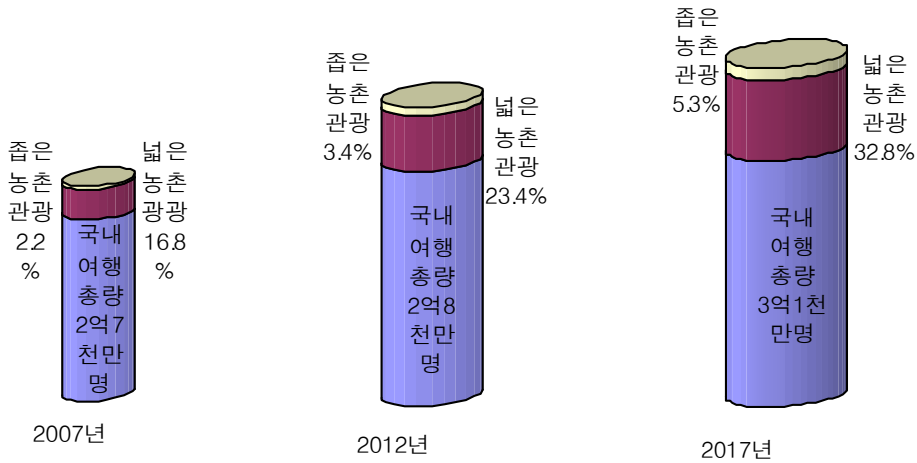
<그림 16-6>에서는 농촌관광에 참여하는 농가를 대상으로 향후 매출액 전망을 조사한 결과를 나타내고 있다. 80%가 넘는 응답자가 앞으로 매출이 늘어날 것이라고 답한 데서 알 수 있듯이, 사업 참여자들은 전반적으로 도농교류 활동의 미래를 긍정적으로 보고 있다. 이러한 기회요인을 감안하여 한국농촌경제연구원에서는 향후 농촌관광 수요가 앞으로도 지속적으로 확대되리라 전망한 바 있다. <그림 16-7>에 나타난 바와 같이 2007년 기준으로 국내 농촌관광 수요는 전체 관광수요 중 16.8%를 차지하는 것으로 집계된 바 있는데, 10년 뒤인 2017년에는 그 비중이 32.8%까지 확대될 것으로 전망되었다(2007년 KREI 추정 결과).

그림 16-6. 농촌관광마을의 매출액 전망



주: 78개 관광마을 조사 결과(2006년 10월, 한국농촌경제연구원 시행).
 자료: 박시현 등(2008).

그림 16-7. 농촌관광 시장규모의 변화 전망



이러한 여건 변화를 반영하여 전체적으로 경제활동 여건이 침체되어 있는 지역에서도 일부 업종의 경우 증가세가 나타나기도 하는 모습이다. 예컨대 대도시에서 원격지에 위치하여 경제활동 기회가 상대적으로 부족한 ‘자체생활권’ 특성의 지역들 중 전체적으로 고용이 증가하는 읍·면을 선별하여 성장 부문이

무엇인지 살펴본 결과가 <표 16-8>에 제시되었다. 숙박 및 음식점업이나 오락, 문화 관련 서비스업 등의 증가세가 나타나는 것을 확인할 수 있는데, 이는 외부 수요자를 대상으로 농촌의 강점인 어메니티 자원을 활용하는 활동의 비중이 증가하고 있음을 시사한다. 또한 제조업이나 운수업 등의 증가세가 두드러지는 대도시권 지역과 고용 증감 양상에서 분명히 대비되는 모습이다.

표 16-8. 자체생활권 읍·면 중 고용 성장지역의 업종별 연평균 사업체 증가율
단위: %

사업체 분류	읍·면 구분	자체생활권 읍·면		전체 읍면
		고용 성장 읍면	자체생활권 전체	
A. 농업 및 임업		3.9	1.9	3.6
B. 어업		-12.0	-12.6	-7.4
C. 광업		-2.0	-2.9	-3.4
D. 제조업		0.7	-1.3	3.0
E. 전기, 가스 및 수도사업		5.0	3.7	3.7
F. 건설업		5.4	1.4	3.6
G. 도매 및 소매업		-1.8	-2.8	-1.1
H. 숙박 및 음식점업		4.9	1.6	2.9
I. 운수업		4.5	0.4	4.3
J. 통신업		2.0	3.8	3.8
K. 금융 및 보험업		-1.0	-1.2	-0.8
L. 부동산 및 임대업		4.9	0.0	4.8
M. 사업서비스업		3.0	0.9	3.2
N. 공공행정, 국방 및 사회보장		-1.2	-0.9	-0.9
O. 교육 서비스업		-0.3	-0.5	1.8
P. 보건 및 사회복지사업		2.3	1.8	4.0
Q. 오락, 문화 및 운동관련 서비스업		4.6	1.0	3.9
R. 기타 공공, 수리 및 개인서비스업		1.3	0.6	2.0
합 계		1.6	-0.5	1.7

주: 1) 자체생활권 해당 읍·면 중 고용 성장지역으로 분류된 읍·면을 대상으로 업종별 사업체 수 증가율(1995-2005년)을 집계하여 전체 읍·면 평균값과 비교함.

2) 전국 읍·면 평균 증가율과 비교할 때 특히 증가 추세가 두드러지는 업종은 음영으로 강조 표시함.

2. 정책 평가

2.1. 도농교류 활성화 정책

2.1.1. 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 경제성장, 교통 발달, 주5일 근무제 실시 등 사회적 여건 변화와 더불어 농촌 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 16-9. 농촌관광 수요 예측

단위: 천 명

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

자료: 1) 문화관광부, 「제2차 관광개발기본계획」, 2000.

2) 한국농촌경제연구원, 2003.

농림수산식품부에서는 2002년에 ‘도시 자본의 농촌투자 유치 대책’, 2004년에 ‘농업·농촌 종합대책’ 및 ‘도시민과 함께 하는 농촌 가꾸기 종합대책’ 등 일련의 관련 계획을 수립했다. 국민들의 농촌지역에서의 여가활동 수요를 흡수하는 한편 농촌지역의 새로운 비즈니스 모델을 구축하기 위함이었다. 이를 통해 ‘녹색농촌체험마을조성사업’이나 ‘농촌전통테마마을조성사업’과 같은 마을 단위 정책사업을 기초로 하여 도농교류의 공급 기반을 정비하기 시작했다. 한편, 도농교류 수요 진작의 차원에서 1사1촌 운동과 같은 범국민운동을 전개하였다.

2005년 제정된 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법’의 ‘5개년 기본계획’에는 농촌지역을 농촌다움과 쾌적함이 공존하는 공간으로 만들어 온 국민이 함께 누릴 수 있도록 삶의 공간, 휴양 공간, 친환경·신산업 공간으로 자리매김토록 한다는 구상이 들어있다. 도농교류 활성화는 이러한 구상에 부응하여 도시민의 농산어촌 체험관광 수요 창출, 농촌주민 인적역량 강화, 농산어촌 체험·휴양 기반 구축 및 활성화를 통해 도시와 농촌이 균형발전하고 상생토록 하자는 취지를 구현하는 정책 영역이라고 할 수 있다.

농림수산식품부가 추진해 온 도농교류 활성화 정책들은 다양하다. 그 중에서도 가장 대표적인 것이 ‘농촌 관광마을 육성 정책’과 ‘1사1촌 운동’이다. ‘녹색농촌체험마을조성사업’이나 ‘농촌전통테마마을조성사업’ 등 농촌 관광마을 육성 정책은 농가들이 도농교류 활동을 매개로 우리나라에 형성되기 시작한 농촌관광 시장에 진입하도록 촉진하려는 의도를 갖고 있었다. 1980년대 중반부터 추진해 온 ‘관광농원 육성사업’이 있었으나, 농촌관광 경영에 있어 투입 자본이 부족한 농가의 상황을 고려하여 마을 내 주민들이 함께 많은 자원을 동원하여 농촌관광 비즈니스에 참여하게 한다는 취지에서 ‘마을 단위 사업’이 집중적으로 추진되었다. 1사1촌 운동은 한·칠레 자유무역협정 체결에 따라 더욱 어려운 여건에 처한 농업·농촌을 위해 농협, 전국경제인단체연합회 등 민간부문 단체들이 참여하는 가운데 기업체 및 단체와 농촌마을이 활발하게 교류하는 취지의 범국민적인 운동으로 민간에서 시작되고 정부가 지원하는 형식을 취하였다.

2.1.2. 주요 정책 추진실적

도농교류 활성화의 일환으로 농촌관광의 최말단 공급 기반을 조성한다는 차원에서 추진한 대표적 정책사업이 ‘녹색농촌체험마을조성사업’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 사업이다.

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%). 현재까지 274억 원의 국고가 투자되어 전국에 274개의 녹색농촌체험마을이 조성되었다. 아울러 사업을 주도하는 마을 지도자 및 주민들의 역량 강화를 위해 전문교육도 실시했다. 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. 그밖에 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 성장세를 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 조성되었다. 농촌 마을의 전통을 테마로 하는 관광 상품 및 서비스를 개발하여 농촌 주민들의 소득증진 기회로 삼는 것을 주요 목적으로 한다. 녹색농촌체험마을 조성사업과 마찬가지로 마을 당 2억 원의 보조금을 지원했다. 다만 이 사업은 시·군 농업기술센터를 시행 주체로 하는 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 나름의 성과를 거두었다.

표 16-10. 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 기반을 조성하는 한편 국민 전체적인 도농교류의 수요 기반을 조성하는 운동이 ‘1사1촌’이라고 할 수 있다. 1사1촌 운동을 통해 농업과 농촌에 대한 범국민적 이해를 증진하고 도농교류 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.

표 16-11. 1사1촌 운동 추진실적

단위: 건, 억 원

연도	2004	2005	2006	2007
1사1촌 운동 자매결연 건수	2,404	8,677	12,100	8,114
교류 금액	36	418	1,400	553

주: 2007년에는 일제 조사를 통해 실질적 교류가 부진한 결연체를 정리하였음.

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.

정부가 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 일으켰다. 그에 더하여 2007년에는 전국 농촌 각지에서 진행하고 있는 도농교류를 더욱 체계적으로 지원하기 위해 「도농교류촉진법」 제정이 이루어졌다. 이로써 체험·휴양 마을의 음식 제공이나 공동 숙박 등에 관한 특례와 도농교류 전문 인력을 본격적으로 양성할 수 있는 법적 근거가 마련되었다고 할 수 있다.

2.1.3. 평가

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 도농교류의 기반이 확고하게 자리를 잡았다고 말하기는 어렵다. 농촌마을에서 제공하는 농촌관광 상품과 서비스의 품질을 더욱 향상시켜 전체 국민관광 부문에서 중요한 부문으로 자리잡을 수 있을 정도가 되어야 할 것이다.¹⁰³ 또한 전문화된 관광산업의 비즈니스 주체로서 농촌관광에 종사하는 경영인을 육성할 필요가 있다. 그리고 보다 다양한 형태로 농촌관광 상품 및 서비스를 공급하고 있는

103 지금은 농촌관광 시장의 양적 성장기를 지나 질적 성장기에 진입하기 시작한 상황으로 이해할 수 있다. 프랑스 등 여러 선진국들의 경험이 보여주듯이, 농촌관광 시장의 질적 성장기에서 중요한 과제 중 하나는 농촌관광 상품 및 서비스 공급자들의 품질관리 능력을 신장시키고 브랜드화를 달성하는 것이다.

주체들이 지금보다 더 긴밀한 네트워크를 형성해 농촌관광 시장을 질서있게 조직해 나갈 기반을 갖추어야 한다.

금전적 거래에 기초한 농촌관광 활동 외에도 1사1촌 운동과 같은 민간부문의 자발적인 캠페인이나 활동 또한 지금보다 더욱 내실있게 추진해야 한다. 이와 더불어 중장기적으로는 1교1촌 운동을 통해 자라나는 어린이들이 미래에 농업·농촌에 대해 긍정적인 인식을 갖고 사회적인 역할을 수행할 수 있도록 준비해야 한다. 즉, 학교와 연계된 농어촌 체험교육의 정례화를 추진할 필요가 있다. 그리하여 국민 모두가 아름답고 여유로운 여가휴양의 장소로서 농촌의 중요성을 체감할 수 있어야 한다. 물론 이는 단기적으로는 학생들의 농촌수업 활동 프로그램, 장기적으로는 직장인들의 휴가문화 등과 깊은 관련을 가지므로 수요 기반을 조성하기 위한 적극적인 제도 개선과도 맞물려야 한다.

무엇보다도 가장 중요한 향후의 정책 과제는 농촌관광에 종사하는 농가 및 마을 등 농촌지역의 다양한 영역의 경영 주체들이 정부의 추가적인 지원없이도 시장에서 자율적으로 경영을 계속해 나갈 수 있을 정도의 지속가능한 농촌관광 경영 능력을 갖추도록 힘쓰는 것이다. 특히, 농촌에서의 체험·휴양, 특산품 가공, 축제 등 문화콘텐츠가 결합된 새로운 비즈니스 모델을 개발하는 등 농촌지역 2·3차 산업과의 연계를 적극적으로 추진할 필요가 있다.

끝으로 「도농교류촉진법」을 통해 도농교류 활동을 체계적으로 지원할 제도적 기틀은 마련했으나, 아직 남아 있는 농어촌 체험·휴양마을 운영과 관련된 규제를 보완할 여지도 있다. 예컨대 농업인이 주도하여 농어촌 체험·휴양마을 사업을 추진하는 마을에서주차 숙박시설이나 화장실 등 도시민을 수용할 수 있는 기반시설을 신축하려 할 때 적용되는 규제에 대한 부담을 호소하는 농업인들이 많은 실정이다.

프랑스의 농촌관광 브랜드화 및 품질관리 사례

프랑스 농업회의소가 주도하고 있는 BAF 사업은 지트와는 달리 현업 중인 농업경영체가 경영다각화의 일환으로 수행하는 사업으로서 농가의 BAF 활동은 농업활동으로 인정받고 있다. 농업회의소의 BAF 사업은 농가의 농촌관광 활동을 농업적 성격으로 규정한 1988년 관련 규정에 따라 본격화되었다.

농업회의소 BAF 사업은 36명의 관련 분야 전문가들로 구성된 중앙회의 지도위원회의 감독 하에 '농업과 관광' 사무국에 의해 수행되고 있다. 중앙회의 '농업과 관광' 사무국은 전체 BAF 사업의 기본발전방향을 세우는 한편, 지방의 지역 및 도 농업회의소에 설치된 '농업과 관광'팀과의 유기적인 협력 하에 농업회의소 중앙회 소유의 등록브랜드인 BAF 마크(해바라기 마크/INPI 등록)의 가치향상을 위한 제반활동을 수행하고 있다.

지방에 위치한 지역 및 도 농업회의소는 BAF 사업의 네트워크관리를 위해 2~3명의 전문지도사 및 애니메이터들로 '농업과 관광'팀을 구성하고 있다. 지역 및 도 농업회의소는 '농업과 관광'팀을 통해 BAF 가입대상 농가의 선정, 지방정부 지원알선 및 사업컨설팅, 교육, BAF 품질관리규약의 이행여부 등의 업무를 수행하고 있다. 이밖에도 가입농가들을 위한 홍보활동과 농지의 농촌관광 용도전환을 위한 대농업인 상담 및 컨설팅 등을 수행한다. BAF 가입농가 수는 현재 약 4,000여 농가에 달하며, 90년대 초에 비해 두 배 가까이 늘어났다.

BAF 농촌관광서비스는 전통음식 체험과 가족단위 숙박, 캠핑 등 3개 분야에서 현재에는 9개 서비스 유형으로 확대되었다. 각각의 농촌관광서비스는 9개 유형별로 품질현장(품질관리규약)이 제정돼 운영되고 있다. 각각의 농촌관광 서비스는 일반관광 또는 여타 농촌관광 서비스와의 차별화 및 농가가 수행하는 농촌관광활동의 농업적 성격을 유지하기 위해 품질관리 규약을 통해 농가의 농촌관광 서비스의 농업적 성격을 뒷받침하는 세부규정을 포함하고 있다. 예를 들어 전통음식 체험의 경우 농가에서 생산한 농산물을 원료로 사용해야만 하며, 예약을 통해서만 고객을 접객해야 하는 등 일반 레스토랑의 운영방식과는 다른 차원에서 운영해야 한다. BAF가 품질관리 규약을 통해 정한 9개 유형의 농촌관광서비스를 제공하고자 하는 농가는 BAF 네트워크 가입과 브랜드 사용을 위해 지역 및 도 농업회의소에 설치된 승인위원회에 신청을 해야 하며, 선정된 농가는 BAF 농촌관광서비스 유형별로 제정된 품질관리 규약을 의무적으로 지켜야 하는 한편, 관련 교육활동에 참여해야 한다.

자료: 오현석 등, 2004, 지방 농촌지도기관의 기능과 역할 재정립 방안.

2.2. 향토산업 육성 정책

2.2.1. 추진 배경

과거부터 시행해 온 각종 낙후지역 개발사업들이 생활환경 개선이나 문화복지시설 증대 등 성과를 달성했는데도 지역의 장기적인 자립적 발전 기반을 마련하는 데에는 미흡했다고 비판이 많았다. 특히 지역별로 저마다 보유한 특성과 자원을 창의적이고 혁신적인 방식으로 활용하지 못하고 전국 일률적인 방식으로만 접근한 것에 대한 반성도 있었다.

이러한 반성과 문제의식에 기초하여 2005년부터는 ‘신활력사업’을 추진했다. 신활력사업은 낙후도에 따라 선정된 전국의 70개 기초 지방자치단체가 포괄적인 자율권을 갖고 민·관의 공동 협력하에 지역발전 역량을 강화하고 성장동력을 창출할 수 있는 인재 양성, 소득 및 고용 창출, 향토자원 개발 등의 사업추진이 주요 내용이다. 3년을 한 주기 사업으로 하는 신활력사업은 2005년부터 2007년까지를 제1기 사업으로 마쳤고, 2008년부터는 제2기 사업에 돌입했다. 제1기 사업 기간 중이던 2006년 8월 29일 농어촌지역개발사업 업무조정 관련 관계 부처회의에서 신활력사업을 농림수산식품부로 이관하기로 결정됨에 따라, 농림수산식품부와 행정안전부는 사업 이관과 관련하여 수차례의 회의를 개최하면서 조율을 거듭하였고 공동으로 사업을 추진해 왔다.

한편, 기존에도 오랫동안 ‘농공단지 조성사업’과 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·기

술·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.

2.2.2. 주요 정책 추진 실적

신활력사업은 낙후지역의 내생적·자립적 발전역량을 강화하는 것에 주안점을 두고 있어 물리적 인프라 구축에 집중하여 관 주도로 추진되던 기존의 낙후 지역 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 주 목적으로 한다. 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 맞게 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 8,201억 원이었다. 이 중 약 70%인 5,800억 원이 국비였으며 지방비가 1,305억 원(15.9%), 민간자본이 1,096억 원(13.4%)이었다. 정부가 지원하는 금액은 낙후도나 사업계획서 평가에 따른 인센티브 등에 따라 지방자치단체마다 차등적으

로 배분되었다. 대체로 매년 20억~30억 원 정도의 예산을 기본으로 배정받고, 지역에 따라 추가적인 인센티브가 있는 경우도 있었다.

표 16-12. 제1기 신활력사업 사업비 현황

단위: 억원

사업년도	계	국비	지방비	민자 등
2005~2007년	8,201	5,800	1,305	1,096
- 2005년	2,675	2,000	379	296
- 2006년	2,770	1,900	451	419
- 2007년	2,756	1,900	475	381

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 32개로 가장 많았고, 관광형이 12개, 지역 브랜드 및 이미지 개발사업이 6개, 생명·건강산업이 6개, 교육·인재·해양수산자원 개발이 각각 5개를 차지했다<표 16-13>.

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.

표 16-13. 제1기 신활력사업 추진 내용

유형	지역(소재 또는 테마)
향토자원 개발	강화(약썩, 순무), 홍천(유기농, 잣), 횡성(한우), 철원(친환경농업), 양구(산채), 양양(송이), 단양(육쪽마늘), 괴산(바이오씨감자), 청양(청정농업), 장수(한우), 순창(발효청국장류), 고창(복분자클러스터), 부안(누에), 담양(대나무), 보성(녹차), 나주(배), 태백(고랭지채소), 강진(친환경웰빙식품), 진도(홍주), 상주(꽃감), 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)
지역문화 관광	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), 함천(종합교육회관), 장녕(외국어특구), 곡성(교육서비스), 구례(생명체험대학)
생명·건강 산업	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), 경남 고성(공룡나라 웰빙농업), 함평(곤충산업클러스터), 영암(기산업 육성), 해남(땅끝황토나라 개발), 임실(치즈밸리)
해양수산 자원 개발	강원 고성(해양 심층수), 완도(해양생물산업), 신안(갯벌체험관광), 울릉(오징어산선, 블루투어), 영덕(수산분야 특산물 마케팅)

제1기 신활력사업 추진을 통해 수많은 교육과 학습 프로그램이 이루어졌다. 그만큼 당장의 계량화된 숫자로 나타나지는 않지만 지역의 혁신리더가 성장하고 지역 내, 지역 간 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 지자체

와 사업 추진 역량의 미확보로 경쟁력이 없다고 평가된 지자체 10개를 제외시켰다. 그 대신에 낙후도 71위에서 90위에 속하는 지자체 중에서 사업제안서 평가를 통해 지역혁신 가능성과 열의를 지닌 지자체 10곳을 새롭게 선정하였다.

향토산업 육성사업은 농촌지역에 존재하는 유무형의 향토성있는 자원을 개발하여 1차·2차·3차 산업이 융복합된 지역전략 핵심산업으로 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 2013년까지이며 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 했으며, 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 신설되었기 때문에 아직은 사업 추진 실적을 제대로 평가하기는 이르다. 다만, 2007년 후반기에 19개 지방자치단체의 사업계획을 심의하여 시범사업 대상으로 선정하여 추진하고 있는 상황이다.

특히 주목할 만한 것은 추진방식이나 사업목표 등에서 유사하다고 평가된 신활력사업, 향토산업육성사업, 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 의의가 있다.

2.2.3. 평가

제1기 신활력사업이 2007년에 끝났지만 신활력사업의 성과를 평가하기는 아직 이른 시점이다. 신활력사업을 통한 투자의 경제적 효과가 가시화되려면 대체로 수 년 정도 걸리기 때문이다. 게다가 신활력사업이 주안점을 두었던 ‘지역 혁신체계 구축’이라는 정책목표의 달성 정도는 가시적으로 파악하기가 매우 어렵다. 그러나 단기간 내에도 청도, 하동, 순창, 청양, 임실 등 일부 지역은 성공사례를 만들어가고 있다.

신활력사업의 가장 큰 성과로는 무엇보다도 지역자원을 활용한 상향식 개발계획의 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 애로사항을 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 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 향토산업육성사업은 아직 본격적으로 추진되고 있지 못한 상태이다.

그러나 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. 이러한 경험은 새 정부 들어서 추진하고 있는 기초생활권 정책의 포괄보조화에 대한 지방자치단체의 대응에 있어 중요한 자산으로 작용할 것이다.

그러나 향토산업 육성 정책의 성과에도 불구하고 몇 가지 측면에서 향후 과제를 언급하면 다음과 같다.

첫째, 이미 농업이 농촌지역경제에서 지배적인 비중을 차지하는 수위산업이 아닌 농촌지역이 맞게 된 상황에서 농촌을 진흥하는 일은 1차 산업, 2차 산업, 3차 산업이 연계되어 시너지를 창출할 수 있는가 여부에 달려있다. 즉, 농외소득원 개발이라는 전통적인 관점에서 벗어나 농촌 지역경제의 다각화를 지향함으로써 다양한 일자리를 창출하는 것을 확고한 목표로 삼는 농촌산업정책으로 전환해야 할 때이다.¹⁰⁴ 이러한 관점에서 농촌산업정책은 지방의 경제활동 주체들이 네트워킹하고 협력하여 차별화된 상품과 서비스를 개발·공급할 수 있는 역량을 갖추도록 지원하는 것이어야 한다.

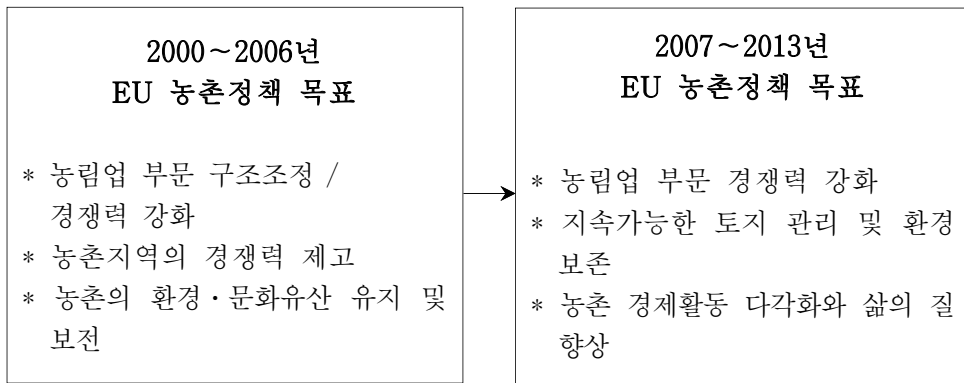
둘째, 농촌산업 진흥 정책의 내용은 대부분 향토자원의 경쟁력을 강화시키는 것에 초점을 두고 있으나 계획수립 기간이 부족하여 사업의 구체성이 떨어지거나 시행상의 어려움이 노출되기도 했다. 상당수 지역들이 사업의 구체성을 강화시키고 소득이나 고용을 창출하기 위한 소프트웨어적 사업을 개발·수행하고 있으나 그렇지 못한 경우도 있다. 지방의 사업계획 및 추진 역량을 신장시키기 위한 노력들은 앞으로도 더욱 필요한 일이며 지속적으로 이루어져야 한다.

104 ‘농촌 지역경제의 다각화와 고용 창출’이라는 목표는 최근 EU의 농촌개발 정책 변화에 서도 발견된다. 고용이 국가 전체의 가장 중요한 아젠다가 되고 농촌 경제에서 농업 비중이 줄어드는 선진국의 농촌정책에서, 그러한 방향으로 농촌개발 정책의 목표가 전환되는 것은 당연한 귀결일 것이다.

EU의 최근 농촌개발 정책 목표 전환

1962년 출범 이후 40년 넘게 지속되면서 끊임없이 변화했던 EU의 공동농업정책은 2000년 이후 ‘농촌정책’을 크게 강화했다. 그 결정적인 계기가 된 것은, 1999년 3월 베를린 유럽정상회담에서 채택한 ‘아젠다 2000’ 개혁안이었다. ‘아젠다 2000’ 개혁안은 농촌개발과 관련된 여러 규정(regulation)들을 통합하여 공동농업정책 안에 ‘농촌정책’이라는 범주를 확고하게 형성했다는 점에서 큰 전환점이 되었다.

현재 EU는 2007년부터 2013년까지 7년에 걸친 두 번째 농촌개발 정책 주기를 시작하고 있다. ‘아젠다 2000’ 개혁 조치 이후, 2002년에 중간 점검을 통해 농촌개발규정이 개정되고 당초 22개 정책군으로 구성되었던 EU의 농촌정책 군이 26개로 확대되었다. 그리고 농촌정책의 목표도 수정되었다. 주목할 것은, ‘농촌 경제활동 다각화와 삶의 질 향상’이 EU 농촌정책의 3대 목표 중 하나로 명시적으로 표현되기 시작했다는 점이다. ‘



셋째, 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 성관관리 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. 포괄보조금 제도라는 새로운 틀을 충분히 활용해 지자체가 실효성 있는 계획을 수립하고 실행하도록 지속적인 체계화를 도모해야 한다.

3. 비전과 전략

3.1. 비전

농촌지역의 비전은 국민의 삶터, 일터, 쉼터로서 찾고 싶고 살기 좋은 곳이라고 할 수 있다. 이러한 비전을 달성하는 데, 현재 우리 농촌지역 최대의 현안은 바로 일터로서 살기 좋은 곳을 만드는 것이라고 할 수 있다.

농촌지역의 최대 현안 중 하나인 인구 감소와 고령화의 핵심 원인은 일자리 부족과 농어촌 산업구조의 취약성에 있다. 이들 간에는 상호 인과, 순환관계가 있다고 할 수 있다. 즉, 일자리가 없기 때문에 사람이 떠나고, 사람이 떠나기 때문에 새로운 일자리도 만들어지지 않는 것이다.

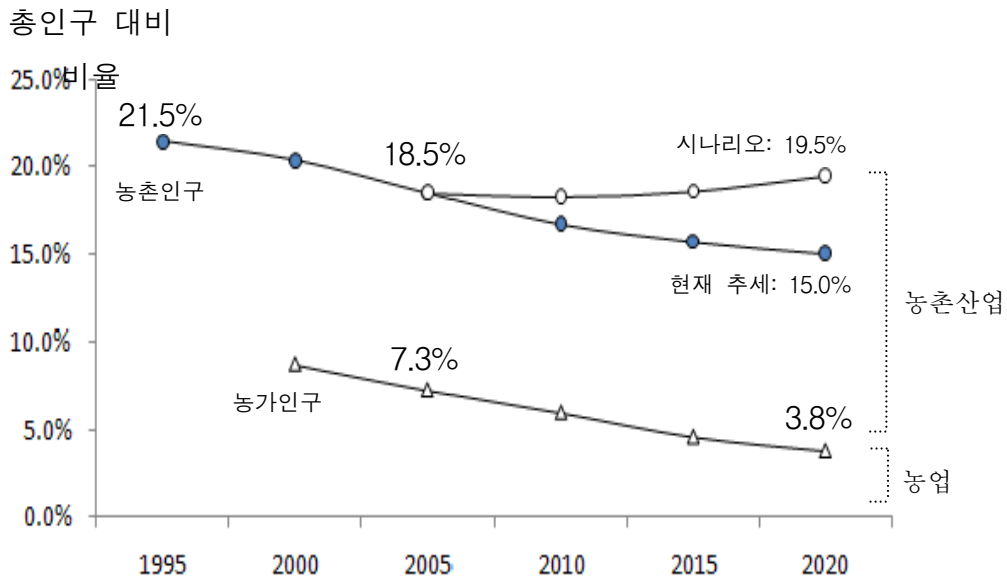
이미 살펴본 바와 같이 농촌지역의 주 산업은 여전히 농업이지만 차츰 도시 근교의 농촌지역을 중심으로 2·3차 산업이 확대되고 있다. 이는 1·2·3차 산업의 융복합화를 통한 일자리 창출 및 소득의 증대 가능성을 보여준다. 이러한 가능성을 모든 농촌지역에서 현실화할 수 있도록 농촌개발정책의 핵심 테마로서 도농교류 활성화 및 향토산업 육성에 무게가 두어져야 한다.¹⁰⁵

2005년 현재 농촌인구는 전체 국민의 18.5%인데 농업인구는 7.3%로 농촌에

105 농림수산식품부에서는 농촌산업을 “농어촌 부존자원을 활용, 고부가가치를 창출하는 산업으로서 농어업, 향토식품 제조업, 체험·휴양서비스업이 상호연계”된 것이라고 정의내리고 있다.

거주하면서도 농업에 종사하지 않는 인구가 더 많다. 장래 농업인구는 현재의 7.3%에서 더욱 축소될 전망으로 2020년 3.8%라는 전망이 있다. 이에 비해 농촌인구는 현 추세대로 지속 감소할 가능성과 새로운 유입인구로 증가할 가능성이 상존한다. 즉 시나리오와 현재 추세의 지속 사이의 어딘가에서 미래 농촌인구가 결정될 것인데, 시나리오에 근접하게 농촌인구가 유입되는데는 농업 이외에 ‘농촌산업’ 활성화를 통한 일자리 창출이 관건이다. 따라서 농업 이외의 농촌산업 활성화 없이는 농촌지역 자체의 유지가 불투명하다고 하여도 과언이 아닌 셈이다.

그림 16-8. 시나리오별 농촌인구 전망



그렇다면 농촌에서 농업 이외의 농촌산업을 어떻게 육성할 것인가. ‘농업-식품’, ‘농업-관광’, ‘농업-식품-관광’ 연계를 통한 지역경제 다각화 전략에 주력하는 것이 요구된다. 농촌 여건상 농어업 및 농어촌 특화자원과 연관이 높으면서 전후방 연쇄효과가 큰 부문의 산업 육성이 주효할 것이기 때문이다. 우선 음식료품제조업과 음식점 및 숙박업 부문 전후방연쇄효과를 나타내는 감응도 계

수, 영향력 계수는 1.0 이상으로 농어촌 산업 발전에 긍정적 영향을 끼칠 가능성이 매우 높다.¹⁰⁶

농촌지역의 특산자원과 휴양적 가치에 대한 관심 증대로 지역 향토자원 발굴과 이를 활용한 산업화 움직임도 촉진되고 있는 상황이다. 지역의 특산자원을 소재로 농업과 2차 산업의 복합화를 통한 지역경제 다각화 및 고용기회 확대에 주력해야 한다. 가령 문경시에서는 ‘오미자 가공 연구소’ 건립 및 창업보육 시책을 추진하여 향토산업의 외연을 확대한 결과 2007년 현재 관련 사업체 30개, 고용 300명 창출, 매출 250억 원이라는 성과를 올린 바 있다. 순창군에서는 장류제조업체를 유치하고 지역내의 소규모 전통고추장 제조업체를 지속적으로 지원하고 지역 내 농가와 장류제조업체 간 원료공급체계를 확립하는 등의 노력으로 최근 3년간 장류제조부문에 고용 210명 증가, 매출 490억 원 증가라는 성과를 거둔 바 있음을 주목해야 한다.

관광부문 성장 추세 속에서 농업과 3차 산업의 복합화를 통한 농가 등의 파트타임 고용 증대에도 관심을 기울일 필요가 있겠다. 2000년 이후 농촌관광부문의 활발한 성장으로 전국적으로 약 1만 2,000개 이상의 농촌관광 경영체가 창업되고 400개 이상의 농촌관광 마을이 조성된 것은 관련 정책적 실험의 성과를 보여준다. 이러한 중앙정부 정책의 효과는 지자체에도 누수되어 평창군의 경우 농업인들이 일반 관광부문과 연대하여 농촌관광 사업에 참여함으로써 최근 3년간 농업인의 관광부문 파트타임 추가 고용은 170명으로 증가되었다.

106 * 감응도계수: 농업 0.993, 음식료품제조업 1.115, 음식점 및 숙박업 1.171

* 영향력계수: 농업 0.916, 음식료품제조업 1.101, 음식점 및 숙박업 1.048

* 영향력계수가 1.0 이상이면 전체산업부문의 후방연쇄효과 평균값보다 크고, 감응도계수가 1.0 이상이면 전방연쇄효과가 모든 산업 평균값 이상이다.

S&M 사업체 양성 및 지역 인큐베이팅 체계 구축 사례 - 문경시, 오미자 가공

전국 오미자 생산량의 45%를 생산하는 문경시는 오미자 관련 산업을 지역의 전략적 향토산업으로 육성하는 동시에 고용 창출 및 농업 부문 성장을 견인하는 성과를 거두고 있다. 2004년 문경시에 오미자 가공 업체는 단 1곳이었으나, 2008년 현재 30여 개소로 증가했다. 오미자 가공부문 매출규모는 2004년 1억 원에서 2008년 현재 250억 원을 넘었다. 오미자 가공부문 육성을 통해 창출된 고용은 300명이 넘는 것으로 추정된다.

이러한 성과를 낳기까지 문경시가 운영하는 ‘오미자 가공 연구소’의 역할이 중요했다. 오미자 가공 연구소는 가공기술 연구개발과 함께 창업보육(incubating) 기능을 수행한다. 2007년 기준 26개 가공업체 중 5개 업체가 이곳의 창업보육과정을 거쳐 탄생했다. 그 창업보육 과정을 거치지 않은 다른 업체들도 모두 문경시와 기술이전협약을 체결해 연구소로부터 이전받은 기술로 오미자 가공상품을 생산함으로써 품질 관리도 되고 있다.

오미자 가공부문 성장은 생산부문 성장을 견인하는 데도 큰 영향을 끼쳤다. 2004년 오미자의 문경시 내 2차 가공률은 5%였던 것이 현재 35%에 달한다. 오미자 생산량은 390M/T에서 2007년 1,300M/T으로 증가했다.



자료: 송미령 외, 2008, “살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안” p.147.

그림 16-9. 도농교류 활성화 및 향토산업 육성과 비전과 전략

비전	다양한 일자리가 있는 농어촌	
기본 방향	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농림어업·식품업·농촌형 관광서비스업의 융복합화 ○ 매력있는 농촌자원 발굴과 DB화, 선도산업 선정을 통한 선택과 집중 ○ 기초생활권간 도농교류 및 향토산업 육성 협력 통한 경쟁력 제고 	
추진 전략 및 과제	주체(인력, 기업) 양성 및 R&D 기반 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도농교류 및 향토산업의 지역 주체 양성 ○ 소규모 창업 지원 강화 ○ 농촌형 산업화 촉진 위한 R&D기반 구축
	지역브랜드 가치 제고 및 전략적 마케팅 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소비자 선호를 기초로 한 전략적 마케팅 ○ 수요자·공급자간 다양한 직거래유통망 개척 ○ 지역간 공동 마케팅 및 연계 강화
	향토기업 집적화·인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 향토기업 집적화로 특화단지 조성 ○ 농공단지 등의 리모델링과 연계 ○ 지역 선도산업 허브 역할 강화
	농어촌형 체험·휴양관광 서비스산업 촉진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도농교류 전략의 산업화 전환 ○ 시군 중점테마, 선도산업 연계 추진 ○ 소규모 비즈니스, 패키지 프로그램 발굴
	투자유치 확대를 위한 규제 완화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지속적 규제사항 발굴·개선 ○ 입지·경영 등 기업관점 규제완화 추진

따라서 농림어업 위축 ↔ 일자리 축소 ↔ 농촌 활력 저하의 악순환을 단절하기 위해서는 다양한 일자리가 있는 농촌지역을 조성해야 한다. 이러한 비전을 실현하는데 필요한 정책 방향은 크게 세 가지로 설정할 수 있다. 첫째, 농림어업·식품업·농촌형 관광서비스업의 융복합화이다. 즉, 농촌지역의 주산업이라고 할 수 있는 농림어업을 기반으로 하되, 단순 생산물의 유통보다는 부가가치가 높은 식품으로 가공하고, 농촌지역의 휴양자원과 가치를 결합하여 도시민

들의 방문과 교류를 유도함으로써 서비스산업으로 연계시키는 전략을 취해야 한다. 둘째, 매력있는 농촌자원의 발굴과 데이터베이스화, 선도산업으로의 상품화를 강화해야 한다. 도시민들에 매력을 줄 수 있는 농촌적 자원을 발굴하고 데이터베이스화하는 과정에서도 일자리가 발생하지만, 유력한 자원을 지역의 선도산업으로서 연계하여 상품화하는 전략을 취해야 한다. 셋째, 농촌지역간 도농교류 및 향토산업 육성 협력을 통해 경쟁력을 제고해야 한다. 마을, 읍·면, 혹은 시·군과 같이 행정구역 경계에 의존하기보다는 농촌지역의 특산자원과 휴양자원의 가치를 극대화하기 위한 새로운 자원권역을 단위로 지역간의 협력을 통한 시너지효과를 발휘할 수 있는 전략을 강구해야 할 것이다.

3.2. 추진 전략

3.2.1. 주체의 양성 및 R&D 기반 강화

농촌지역에서 도농교류와 향토산업을 육성하는 데 우선적으로 기반이 조성되어야 하는 것은 바로 주체의 양성이다. 지방자치단체가 주도하여 지역 내 혹은 인근의 대학·직업교육기관·민간교육업체 등과 협력해 주체의 역량 강화를 위한 시스템을 구축하여야 한다. 일회성 교육이나 행사가 아닌 지역 형편에 맞는 맞춤형 교육과정을 개설하여 운영하는 것이 필요하다. 특히 초기에는 집체식 교육만 하지만 교육생 중에 특정 문제에 관심있는 소수를 중심으로 학습모임을 운영하는 것이 효과적이다. 신활력사업의 일환으로 상황대응형 교육프로그램(괴산), 학업일체형교육프로그램(의성) 등도 개발되고 있으며, 물레방아사과연구회의 사례를 벤치마킹할 만하다. 더 나아가 일정 정도의 교육훈련을 마친 이들을 대상으로 전문가 인증시스템 구축 또는 출향전문가 등까지 포함한 '선도산업인력뱅크' 체계 등을 구축하여 지역의 인재로서 활용할 수 있도록 해야 한다. 한편 지역대학이나 관련 산업체간의 인턴쉽을 활성화하고 고용장려금 등을 지원함으로써 중장기적인 관련 인재 양성을 고려해야 한다.

농촌지역의 소규모 창업 지원을 강화할 필요가 있다. 지역단위 또는 인근 시·군간 공동으로 미니창업보육센터 설립하고, 대학·민간 또는 공공연구소·전문가와 MOU 체결 등을 통해 입주기업에 대한 기술컨설팅 및 정보제공과 같은 원스톱 서비스체계를 마련한다. 이미 설립된 광역 창업보육센터와 창업보육 S/W 공동활용체계를 마련함으로써 창업 단계별 필요 정보 DB화, 재무, 법률, 투자계획, 세제정보 등 종합 컨설팅 지원이 효과적으로 가능할 수 있다. 나아가 창업자들의 시제품 개발을 지원하고 전문가 제품 품평회, 지역단위 투자설명회 등을 지원하는 것이 효과적이다. 이 일환으로 농촌체험마을, 농가 레스토랑, 민박 농가 등 비법인 소규모 비즈니스 활성화를 위한 컨설팅·교육 활성화도 도모하는 것이 바람직하다.

농촌형 산업화를 위한 R&D 기반 구축이 이루어져야 한다. 지역내 기업·대학·농업기술원·농업기술센터를 활용해 해당 지역 선도산업, 특화산업 발전에 필요한 R&D 기반 구축을 지원한다. 가령, 기업·대학·농업기술원·농업기술센터가 참여하는 ‘선도산업 연구 클러스터’ 또는 지자체·기업이 공동 투자한 ‘기업연합연구소’ 등을 운영 지원한다. 순창의 장류연구소, 남해의 마늘연구소 등은 좋은 보기를 제공한다.

3.2.2. 지역브랜드 가치 제고 및 전략적 마케팅 강화

지역의 이미지와 상품·관광자원의 총체적인 지역브랜드 가치를 함께 높일 수 있는 마케팅 전략 수립 및 실행체계 마련이 요구된다. ‘안성마춤’, ‘형성한우’, ‘함평나르다’ 등과 같이 지역을 대표하는 브랜드는 단일의 상품에 한정되지 않는다. 이를 촉진하기 위해 시·군 대표 유통회사 설립 등을 통해 지역 특산물·관광 등의 종합마케팅을 체계화하는 방안을 고려할 필요가 있다.

그러나 이를 위해서는 소비자의 선호를 포함한 지속적 시장분석이 바탕이 되어야 하고 다양한 직거래 유통망 등을 개척해야만 한다. 따라서 지역특산물을 광역경제권별로 안테나숍 등을 설치, 운영함으로써 지역브랜드 홍보, 상품의 판매, 시장 수요 및 동향 정보수집과 분석의 장으로 활용할 수 있다. 더불어

지역 특산물·문화·관광과 연계한 마케팅 프로그램 운영을 더욱 활성화해야 한다. 아직은 우리나라에서 활발하지 못한 농가형 와이너리, 농장형 축제 등을 통한 직거래 네트워크를 확산하도록 촉진해야 한다.

그림 16-10. 일본 동경 긴자에 자리잡고 있는 구마모토현의 안테나숍



- 01 구마모토현 안테나숍 건물
- 02 각 지역의 관광 홍보물 진열대
(구마모토현 안테나숍)
- 03 각종 취업정보 상시 제공
(구마모토현 안테나숍)
- 04 농특산물 홍보 및 판매장 운영
(구마모토현 안테나숍)

자료: 송미령·김정섭, 「일본 농촌 지방자치단체의 지역 가꾸기」, p.78, 2007.

한편 지리적·문화적으로 유사한 시·군간 혹은 품목기반이 유사한 시·군간의 공동마케팅 및 연계를 강화함으로써 상호 시너지 효과를 높일 필요가 있다. 유사상품 생산지역과 연합한 공동마케팅 형태로서 지역연합 국산차 전문숍 및 와인바(보성등 차 산지, 영동,청도 등 와인 산지), 인접 기초생활권간 연계 관광 프로그램 개발 사례로서 정읍(내장산/한우마을)-부안(채석강/새만금)-고창(선운산/풍천장어/복분자) 등의 사례를 들 수 있다. 그밖에 특산물품평회, 해외 수출박람회, 바이어초청 행사 등을 보다 적극적으로 추진해야 한다. 프랑스 파리에서 매년 개최되는 국제농업박람회(Salon International de L'Agriculture)를 벤치마킹할 수 있다.

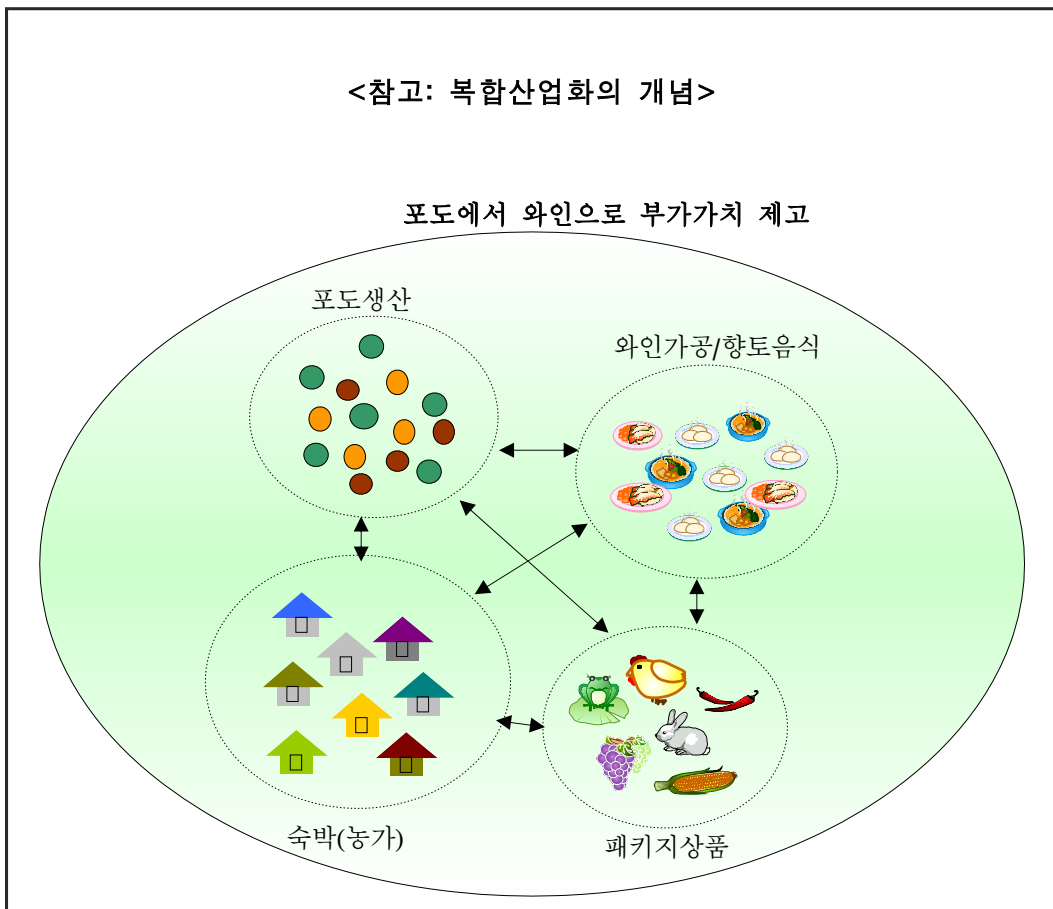
3.2.3. 향토기업 집적화 및 인프라 구축

지역마다 특산자원 및 휴양적 가치에 기반한 전략적 향토산업 발굴·육성 및 6차 산업화를 적극적으로 추진할 필요가 있다. 우선, 지역 농림어업과 연관성 있는 전략적 향토산업 기회를 포착하는 것이 가장 중요하다. 그리고 농업-식품가공, 농업-농촌관광, 농업-식품가공-농촌관광 연계형 등 다양한 6차 산업화를 시도하여야 한다. 가공의 경우는 1.5차 단순 가공업부터 본격 제조업까지 다양한 수준을 포괄할 수 있으며 농촌관광 부문은 개별 경영체, 마을 경영체, 민간 관광사업체 등의 네트워크화를 포함한다. 나아가 지금까지는 농촌관광 마을 경영체 증가에 정책을 집중시켰다면 앞으로는 마을 경영체의 서비스 품질 관리 및 조직화, 브랜드화를 도모해야 한다.

지역의 향토산업 거점공간으로서 농공단지 리모델링도 중요하다.¹⁰⁷ 기 조성, 가동 중인 노후화된 농공단지의 재정비도 필요하고 단지 단지만 조성하는 방식을 넘어서서 향토자원과 관련되는 기업 중심으로 특화된 농촌산업단지로서 확대해 나아가는 방식을 도입할 필요가 있다. 입주하는 향토기업의 부담 완화를 위해서는 현행 지원 규모를 상향 조정하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 현재

¹⁰⁷ 농공단지 총 324개소 중 조성후 20년 경과한 단지는 218개소(약 1,090억원 소요)이다.

6개소에 불과한 지역특화단지의 경우 그 수를 보다 확대할 필요가 있다. 제도적으로 시·군별 농공단지 지정 가능면적의 상한을 확대하는 것도 요구된다 (현행: 166만㎡ → 200만㎡).



지역의 향토산업을 육성하기 위해서는 S&M 엔터프라이즈 양성 및 지역 인큐베이팅 체계 구축이 체계적으로 이루어져야 한다. 향토산업과 관련한 R&D를 지역대학 및 기업 연구소 등과 공동 협력하여 기술 및 상품 개발을 추진하고 관련되는 지적재산권, 상표권 등을 지자체가 획득, 보유한다. 지역의 향토산업 인큐베이팅센터 설치를 통한 One-Stop 창업 보육 체계를 확립한다. 즉, 향토산업 인큐베이팅센터에 입주하면 기술교육, 상품개발, 장비활용, 마케팅 등 창업

에 필요한 모든 체계적 지원이 일괄 가능하도록 하는 것이다.¹⁰⁸ 이를 위해서는 지역 향토산업의 저변 확대가 필요한 바, 농어업인, 소기업인, 소상공인 등의 역량 강화를 위한 ‘향토산업 아카데미’ 운영 및 소규모 ‘학습모임’ 운영 등을 상설화하는 한편, 기술 교육, 자격증, 창업자금 융자 지원 규모 등을 현실적으로 확대하여야 한다. 동시에 관련 산업체간 공동 인프라 및 장비 활용을 위한 기반을 마련하고 지역 향토산업 관련 채권 발행 및 펀드, 기금 조성 등이 가능토록 조치할 필요가 있다.

이와 관련해 농식품부에서는 도 또는 권역(도별 2~3개)단위로 입주기업의 기술훈련, 재무·회계·마케팅·수출 등 경영 전반에 대한 공동지원 프로그램 체계를 구축하고 보다 우수한 지역·단지에 대해서 인센티브 지원을 병행함으로써 경쟁을 촉진하는 방식을 채택할 필요가 있다.

3.2.4. 농촌형 휴양·관광 서비스산업 활성화

농촌의 유무형 자원을 활용한 서비스 산업의 지속 발굴, 육성이 필요하다. 식품, 에너지, 문화, 관광 등의 영역에서 소비자 수요가 확대될 것으로 전망되는 만큼 시대적 수요에 조응하는 영역에서 환경의 산업화, 음식의 산업화, 문화의 산업화, 축제의 산업화 등 농촌적 자원을 활용한 적극적 신 산업화의 가능성을 충분히 발견할 수 있다. 미래 농촌은 전통적 산업 요소로서 토지 및 노동력 공급의 원천에서 바이오산업, 생명공학, 관광서비스업, 문화산업 등이 이루어져 높은 부가가치를 창출하는 신산업(서비스산업) 공간이 될 가능성이 높다.

우선, 농촌지역의 경관·문화자원을 활용한 휴양·관광 인프라 조성을 지속해야 한다. 마을 단위의 접근을 지속함으로써 더욱 다양한 농어촌 체험·휴양 마을을 조성하고, 폐교·방앗간 등을 활용한 박물관 등 농촌테마문화공간 개발을 적극 지원해야 한다. 테마공원, 낙농체험관광목장, 승마장 등 민자 유치 개발 방식도 적극 확대할 필요가 있다.

¹⁰⁸ 관련 기술, 재무·회계·마케팅·수출 등 경영 전반 산학협력 코디네이터를 공동으로 운영함으로써 정보 공유 및 비용 절감의 효과를 노릴 수 있다.

또한, 이러한 인프라 조성과의 연계해 지역 특산물, 문화, 축제, 관광 등을 종합한 패키지 프로그램 개발을 확대 지원해야 한다. 일정 지역의 민박, 관광농원, 마을단위 농어촌체험·휴양, 목장 등 개별 사업체를 ‘공간+콘텐츠 패키지 마케팅’함으로써 시너지를 창출할 수 있다. 행정구역 경계를 넘어서 시·군간 연계 광역화된 농촌 휴양·관광 프로그램으로 확대될 때 그 효과는 더욱 커질 것이다.

더불어, 농촌형 체험·휴양 관광서비스산업 활성화를 위한 제도기반 확충도 지속적으로 이루어져야 한다. 농어촌체험·휴양마을사업자 지정 및 서비스수준 평가제 도입, 체험마을사업자에 대한 시설 규제 등의 완화, 농어촌체험지도사, 농어촌마을해설가 제도 신설, 육성프로그램 지원 등이다.

한편, 다소 다른 차원에서 지역 주민의 사회적 일자리 및 복지 수요에 대응하는 다양한 커뮤니티 비즈니스 활성화가 필요하다. 독거노인, 조손·다문화가정 등 취약계층의 복지서비스 개선을 위한 자원봉사활동을 확대하고 지역이 필요로 하는 사회적 서비스 제공 기업을 창출함으로써 지역의 복지수요도 높이는 동시에 지역 내 일자리 창출도 꾀하는 복합적 전략을 꾀해야 한다. 이를 위해 다양한 커뮤니티 비즈니스 및 사회적 기업이 육성, 활동할 수 있도록 정책적 지원이 이루어져야 할 것이다.

3.2.5. 투자 유치 확대를 위한 규제 완화와 제도 개선

향토기업 등의 입지와 관련되는 규제 완화에 대해서는 다음과 같은 사항을 검토해야 한다. 농공단지의 경우, 시·군별 면적제한 완화 등에 대해 관계부처 협의를 거쳐 현재의 166만㎡에서 200만㎡로 확대하는 것을 추진할 필요가 있다. 기업의 경영과 관련되는 규제 완화로서는 농업회사법인의 투자 활성화를 위해 농업회사법인 대표이사의 농업인 조건을 폐지하고, 업무집행이사 중 농업인 비율을 1/2에서 1/4로 완화하거나 향토기업의 금리 지원, 세제 감면 혜택을 부여하는 것을 고려해야 한다. 또한 향토기업 생산제품의 판로 확대를 위해 수의계약 구매 지원제도 등을 활용하는 방안을 적극적으로 검토해야 한다.

지역경제 다각화와 활성화를 위한 특례 제도가 확대 도입될 필요가 있다. 특례 적용대상 규제 범위 확대를 위한 규제 특례 사전수요조사를 실시하고 특구계획의 수립·제안 자격을 지자체에서 민간을 포함하는 것으로 확대하며 지역 특성 및 여건을 반영한 다양한 콘텐츠의 특구 도입 및 과감한 규제 철폐로 민자 유치를 보다 활성화해야 한다.

관광산업 발전을 위한 조세감면, 건축규제 제한 완화도 고려해야 한다. 관광단지 개발시 조세·부담금을 산업단지 수준으로 100% 감면하고 레저 산업에 농지 출자시 농지보전부담금을 감면한다. 관광휴양형 제2종 지구단위지역의 경우는 경관분석 후 10층 이상이라도 건축을 허용한다.

현행 「농어촌정비법」 상의 ‘마을정비구역’제도의 적용범위를 마을개발에서 생산기반, 농어촌산업개발, 관광휴양개발 등으로 확대하고, 이와 밀접히 관련되는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 개정을 검토한다. 더 나아가 ‘농촌활력증진지구(가칭)’ 도입 등을 통한 농촌 토지이용의 합리적 규제 완화를 전면 추진하고 농촌지역의 활력 증진을 위한 제 사업 추진의 타당성이 인정되는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에도 불구하고 농어촌정비법상 지구 지정에 의해 일괄 의제 처리 가능하도록 조치한다.

끝으로 농촌지역의 경쟁력 강화를 위해서는 중앙—지방, 민—관 협력 거버넌스 체계를 구축하는 것이 핵심이다. 농촌 지자체에는 도농교류센터(가칭)를 설치하여 농촌관광·농촌정주·농촌산업 분야 취업 및 창업 등에 관한 정보를 유통, 안내 및 One-Stop 서비스 창구로 기능할 수 있는 체계를 마련해야 한다. 농촌과 기업의 파트너십 모델 구축을 위한 사업도 다양화해야 한다. 공동 R&D 체계 구축의 예로서 기업의 바이오기술 연구—지역의 시험포 적용—기업과 지역의 공동 상품 개발 등을 시도할 수 있다. 기업—지역간 공동브랜드 육성의 예로서 (주)오뚜기와 화천군의 화악산 토마토 등을 상정할 수 있다. 농촌지역은 토지를 제공하고 기업은 해당 토지에 시설을 설치하는 투자를 함으로써 1시·군 1기업연수원·문화원 운영 활용을 공동으로 하는 모델도 생각할 수 있다.

이제 도농교류 활성화나 향토산업 육성이 도시민들에게 농촌을 일방적으로 지원해 달라고 호소하거나 농가의 소득원을 개발한다는 관점에 머물러서는 안 된다. 이미 여러 성공 사례들도 가시화되기 시작했고 도시민들의 농촌에 대한 인식도 변화하고 있다. 따라서 농어촌 유무형 자원을 활용한 농촌산업의 획기적 다각화와 다양한 고용기회 증진을 통해 농촌지역이 경쟁력을 갖출 수 있도록 정책의 중심을 완전히 전환해야 할 시점이다.

규제 및 법령 개선사항

- 시·군별 농공단지 지정 가능면적 상한 확대(현행: 166만 m^2 →200만 m^2)
- 농업회사법인 대표이사의 농업인 조건을 폐지하고, 업무집행이사 중 농업인 비율을 1/2에서 1/4로 완화
- 생산제품의 판로 확대를 위해 수의계약 구매 지원제도 활용
- 지역특구제도 확대
- 「농지법」 개정(2008년 12월 「농지법(안)」 국회 제출)
 - 한계농지 소유 및 거래제한 폐지 전용 허가제의 신고제 전환
 - 비농업인 상속농지 소유한도(3ha) 폐지(농지은행 위탁조건)
- 「도농교류촉진법」 개정
 - 농어촌체험·휴양마을사업자 지정에 따른 서비스 수준 평가제 운영
 - 소규모 도축 및 즉석식품 제조·판매·가공 등 허용시설 대상 지속 확대
- 관광휴양산업 활성화를 위한 조치
 - 관광휴양형 제2종 지구단위지역의 경우 경관분석후 10층 이상 건축 허용
 - 농어촌민박사업 및 농어촌관광휴양지(휴양단지, 관광농원) 사업자 제도 지정제에서 신고제로 변경
- 「농어촌정비법」 개정
 - “마을정비구역”제도의 적용범위 확대
 - “농촌활력증진지구” 도입 등(단, 「국토계획법」 개정 동시 검토)

제 17 장

농어촌 사회안전망 확충

1. 필요성

1.1. 농어촌 사회안전망의 의의와 범위

사회안전망(Social Safety Net)의 개념은 18~19세기 공리주의자들(벤담 등)의 정부의 역할 논의에서 유래하여 20세기에 들어와서 논의가 활발해졌다.

사회안전망의 개념은 사회관, 국가관 등에 관한 문제로서 사회정의(Social Justice) 문제에 주목하게 한다. 따라서 복지(Welfare) 패러다임에 따라서 사회안전망의 개념 정의가 달라진다. 그리하여 사회안전망은 연구자의 학문분야와 연구 목적, 국제기구 등에 따라 다양하게 정의되어 왔다.

여기에서는 사회안전망을 ‘사회 구성원들이 삶의 주기에서 겪을 수 있는 다양한 위험들에 대하여 사회적으로 보호해 주는 제도적 장치’라고 정의한다¹⁰⁹. 즉, 사회안전망은 어떤 이유로든 경제활동에 제대로 참여할 수 없는 사람들이나 자연재해 혹은 경제적 퇴조로 기본생계유지에 어려움을 겪고 있는 사람들을 지원하는 사회적 장치라고 할 수 있다. 구체적으로는 고령, 질병, 장애, 사망, 출산, 재해, 실업, 자녀양육, 빈곤 등이 대상이다.

109 박대식·최경환, 「농촌노인의 사회안전망 실태와 개선대책」, 한국농촌경제연구원. 2006.

사회안전망의 범위는 광의와 협의로 구분할 수 있다. 협의적 사회안전망은 제도화된(Institutionalized) 그리고 지속성을 가지는 공공 프로그램만을 의미한다. 한시적인 프로그램은 좁은 의미의 사회안전망에는 포함되지 않는다. 한편 광의적 사회안전망에는 각종 사회보험과 공공부조를 비롯하여 일시적인 소득 보장 프로그램 등이 모두 포함된다.

사회안전망은 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구분할 수 있으며, 우리나라에서의 사회안전망의 종류를 열거하면 다음과 같다.

- 사회보험: 공적연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 노인장기요양보험
- 공공부조: 국민기초생활보장제도, 기초노령연금
- 사회서비스: 영·유아, 여성, 노인, 장애인 등을 대상으로 하는 각종 사회복지서비스

이렇게 볼 때 농어촌 사회안전망이란 각종 사회안전망 정책을 수립, 시행할 때 농어촌지역이라는 특성이 감안되어야 한다는 점을 강조하는 것이라고 할 수 있다. 농어촌지역은 면적이 도시지역에 비해 광범위하지만, 청장년 인구의 유출로 고령화가 심화되는 가운데 적은 인구가 분산되어 있으며, 농어업 등 1차 산업이 지역산업에서 큰 비중을 차지하고 있다는 특징이 있다. 그러나 최근 들어 농어촌지역에도 다양한 2, 3차 산업이 입지하고 있으며, 비농어업 분야가 확대되면서 사회 구성원도 다양해지고 있다. 비농어업 분야 종사자뿐만 아니라 다문화 가정도 증가하고 있어 과거의 전통적인 농어촌과 양상이 크게 달라지고 있다. 아울러 교통·통신의 확충 및 산업체의 입지 정도 등에 따라 지역간 변화의 차이가 커 농어촌지역의 문제를 획일적으로 접근하는데 한계가 있다.

1.2. 농어촌 사회안전망 확충의 필요성

농어업인을 비롯한 농어촌지역 주민들이 일터, 삶터, 쉼터인 농어촌지역에서 풍요로운 생활을 영위하기 위해서는 적절한 소득이 확보되는 것은 물론, 가족들이 건강한 가운데 다양한 문화·여가활동을 할 수 있고, 자녀들은 적절한 학교교육을 받을 수 있는 제도적·물리적 환경이 조성되어야 한다. 즉, 농어촌지역에서도 소득, 건강, 교육 및 문화생활 등이 보장되어야 하는 것을 의미한다.

이러한 환경을 조성하기 위해서는 농어촌 사회안전망의 실태를 파악하고 그 개선방안을 모색할 필요가 있다. 현재 농어촌 사회안전망과 관련된 정책들은 다양하게 실시되고 있으며, 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획¹¹⁰에 망라되어 있다<표 17-1>. 여기에서는 다양하게 시행되고 있는 정책들을 소득보장, 의료보장, 교육보장의 세 분야로 나누어 분야별로 주요 정책들에 대하여 살펴보려고 한다.

- 소득보장 : 국민연금, 기초노령연금, 국민기초생활보장제도, 경영이양직접지불제, 긴급지원
- 의료보장 : 국민건강보험, 노인장기요양보험, 농업인재해공제제도, 농어촌 보건의료서비스 개선사업
- 교육보장 : 영·유아 보육 지원, 방과 후 학교 운영 지원, 농어촌 출신 학생 학자금 지원, 기타¹¹¹

¹¹⁰ 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획(2005~2009).

¹¹¹ 교육보장과 관련한 정책들은 다양하지만, 여기에서는 연령대(학교급)별로 대표적인 정책 사업에 한정하여 살펴보려고 한다.

표 17-1. 「농림어업인 삶의 질 향상 기본계획」 세부 추진과제

(가) 농산어촌 복지기반 확충

중점 과제	세부 추진과제	담당부처	비고
1-1. 농산어촌 사회 안전망 확충	1-1-1. 농어업인 국민건강보험제도 개선	농식품부 복지부	
	1-1-2. 농어업인 국민연금보험제도 개선	복지부	
	1-1-3. 농작업 재해보상 지원	농식품부	
	1-1-4. 어선원 재해 보상보험 지원	농식품부	
	1-1-5. 농어업인 기초생활보장제도 개선	복지부	
1-2. 농산어촌 보건·의료 기반 확충	1-2-1. 농산어촌 보건 및 의료기반 확충 1-2-1-1. 농산어촌지역 응급의료 인프라 확충 1-2-1-2. 공공보건 기관 기반 확충 1-2-1-3. 지역거점 공공의료기관 육성	복지부	
	1-2-2. 농업인 건강관리실 시설 및 장비확충	농진청	2007년 종료
	1-2-3. 농작업 재해예방 및 관리시스템 구축 1-2-3-1. 농작업재해 원인규명 및 농작업환경개선 1-2-3-2. 농작업재해 안전관리시스템 구축·운영 1-2-3-3. 안전영농구역(Safe Farm Zone)조성 지원사업	농진청	2007년 사업 2007년 사업
	1-3-1. 농산어촌 보육지원 강화 1-3-1-1. 농산어촌 보육시설 확충 1-3-1-2. 농산어촌 만 5세아 보육지원 1-3-1-3. 농어업인의 영유아 보육 지원 (여성농업인 일손돕기 포함)	복지부 농식품부	~2010년
	1-3-2. 여성농어업인센터 설치 확대 및 내실화	농식품부	지방이양(2005년)
1-3. 농산어촌 영유아 및 여성복지 지원 강화	1-3-3. 농어가 도우미 지원 확대 및 내실화 1-3-3-1. 농어가 도우미 지원 확대 1-3-3-2. 사고농업인 영농지원 1-3-3-3. 농촌 여성결혼이민자 가족 지원	농식품부 복지부	지방이양 2008년 통합(←농식품부)
	1-3-4. 농산어촌 여성 및 소외농가 이동봉사단 운영	농식품부	
	1-3-5. 여성농업인 창업지원 1-3-5-1. 여성농업인 창업지원 1-3-5-2. 생산제품 품질향상 지원 1-3-5-3. 전자상거래 우먼팜 유지관리 1-3-5-4. 여성농업인 소규모 특화사업 지원	농진청 농식품부	
	1-4-1. 농산어촌 노인복지 시설 확충 1-4-1-1. 농산어촌 재가노인 복지센터 확충 1-4-1-2. 농산어촌 복합노인복지시설 시범 설치·운영	복지부	~09 06종료
	1-4-2. 농산어촌 노인복지기반 구축 1-4-2-1. 노인보호 지원체계 구축·지원 1-4-2-2. 노인봉사원 양성·지원 1-4-2-3. 노인봉사원활동 프로그램 개발 1-4-2-4. 농촌 건강장수마을 육성 1-4-2-5. 고령친화 농업모형 개발 및 시범단지 조성 1-4-2-6. 농산어촌 노인교육 및 여가활동 지원	농진청 농식품부 농진청	06사업 06사업 06~08 ~12
1-4-3. 경영이양직불제 확대	농식품부	~13	

(나) 농산어촌 교육여건 개선

중점 과제	세부 추진과제	담당부처	비 고	
2-1. 농산어촌 학교 학생의 교육기회 강화	2-1-1. 우수고교 집중 육성 및 대학특별전형 확대 2-1-1-1. 농산어촌 우수 고등학교 집중 육성 2-1-1-2. 농산어촌 학생의 대학입학 특별전형 확대(●) 2-1-1-3. 농산어촌 실업계고 특성화·내실화 2-1-1-4. 한국농업전문학교 개편 운영	교육부 교육부 교육부 농진청	이양(08) 이양(05)	
	2-1-2. 소규모학교 운영 활성화 2-1-2-1. 학교군 구성·운영 2-1-2-2. 초·중·고 통합학교 운영 2-1-2-3. 독자적인 작은학교 운영 2-1-2-4. 복식학급 편성기준 강화 2-1-2-5. 분교장 제도 개선 2-1-2-6. 적정규모 학교 육성 시범지역 지원 2-1-2-7. 자율학교 운영 활성화 (●)	교육부	이양(08) 이양(05)	
	2-1-3. 농산어촌형 교육프로그램 개발·보급 2-1-3-1. 복식수업 교재 및 프로그램 개발 2-1-3-2. 원격교육 콘텐츠 개발·보급 2-1-3-3. 원어민 영어 보조교사 배치 2-1-3-4. 방과 후 교육활동 활성화 지원 2-1-3-5. 방학캠프 운영지원	교육부	이양(08) 이양(08)	
	2-1-4. 농산어촌 유치원 유아교육 강화 2-1-4-1. 농산어촌 공립 병설유치원 신·증설 2-1-4-2. 유치원 유아교육비 지원 2-1-4-3. 유치원 중일반 운영 지원	교육부	이양(08) 이양(08) 이양(08)	
	2-2-1. 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원	농식품부	이양(05)	
	2-2-2. 농산어촌 출신 대학생 학자금 지원 확대 2-2-2-1. 농산어촌 대학생 학자금 융자지원 2-2-2-2. 농과계 대학생 학자금 보조 지원	농식품부		
	2-2-3. 농산어촌학교 학생 급식비 지원 확대 2-2-3-1. 초·중·고학생 급식비 지원 2-2-3-2. 자영농·수산계고 급식비 지원	교육부 농식품부	이양(08) 이양(05)	
	2-2-4. 농산어촌 장애아 교육 지원 2-2-4-1. 농산어촌 지역 특수학급 설치학교 장애인 편의시설 확충 지원 2-2-4-2. 농산어촌 특수교육센터 순회교육비 지원	교육부	이양(08)	
	2-3. 농산어촌 학교 교원 근무여건 및 교육환경 개선	2-3-1. 농산어촌 학교 교원 확보 2-3-1-1. 교육감 추천 교대 신·편입학제 확대 2-3-1-2. 교원 초빙제 및 순환근무제 확대 (●)	교육부	
		2-3-2. 농산어촌 학교 교원 근무여건 개선 2-3-2-1. 농산어촌학교 교원 근무수당 신설 2-3-2-2. 교원 사택 확충 및 노후시설 현대화	교육부	이양(08)
2-3-3. 농산어촌 학교 시설·설비·교구 등 지원 2-3-3-1. 다목적 교실 확충 및 시설 리모델링 2-3-3-2. 학교도서관 및 장서확충 지원		교육부		
2-3-4. 교육정보화 인프라 보급		교육부	이양(05)	
2-3-5. 농산어촌교육발전 지역협의회 설치 (●)		교육부	이양(05)	
2-3-6. 농산어촌 community center 운영 (●)		농식품부		

주: ● 는 비예산 사업임

2. 현황과 문제점

2.1. 소득보장

누구나 본인과 가족이 생활에 필요한 비용을 본인과 가족의 경제행위를 통해 소득(근로, 사업, 금융 소득 등)을 확보하여 충당하는 것이 기본이다. 이에 비해 사회안전망으로서의 소득보장은 불의의 사건 또는 긴박한 위기상황, 나아가 불확실한 미래에서도 생활에 필요한 일정 수준의 소득을 확보할 수 있는 수단을 강구하는 것이다. 국가와 시대에 따라 그 형태는 다양하며, 현재 우리나라에서 농어업인이 활용할 수 있는 소득보장제도는 긴급지원제도, 국민기초생활보장제도, 기초노령연금, 경영이양직접지불제, 국민연금 등이 있다.

2.1.1. 긴급지원제도

긴급지원제도는 위기 상황에 처한 자가 위기 상황을 벗어날 수 있도록 지원하는 제도로서 2006년 3월부터 시행되고 있다.

지원 내용은 대상자의 상황에 따라 생계비 지원, 의료비 지원, 주거 지원, 사회복지시설 이용 지원, 연료비(동절기)·해산비·장제비 지원 및 관련 민간 기관·단체 연계 지원 등이 있다.

지원기간은 1개월을 원칙으로 하되 생계지원의 경우 시장·군수·구청장이 긴급지원대상자에게 위기상황이 계속되고 있다고 판단하는 경우에는 1개월의 범위 안에서 지원 연장이 가능하다.

긴급지원제도는 시행된지가 얼마되지 않아 아직 많이 알려지지 않았으며, 농촌지역은 아직도 생활이 어려운 이웃을 돌보는 공동체적 특성이 남아 있어 생계비 지원보다는 의료비 지원이 주종을 이루고 있다.

표 17-2. 연도별 최저생계비(소득인정액 기준)

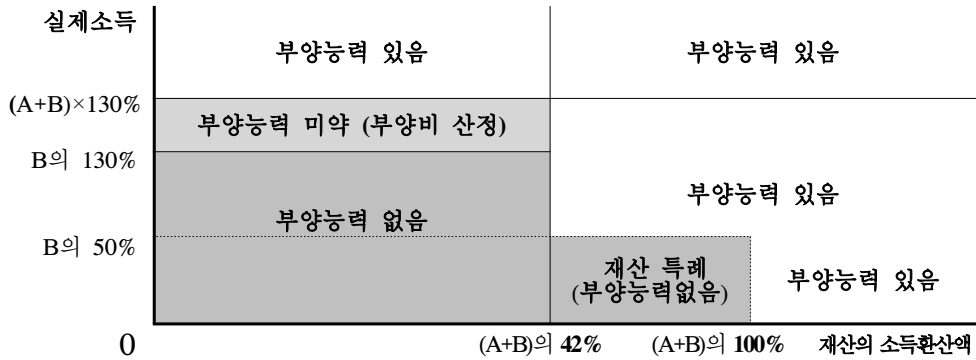
단위:원						
구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
2008년	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
2009년	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454

주: 7인 이상 가구의 경우 1인 추가시 224,308원씩 증가(7인 최저생계비 1,936,494원)

부양의무자의 범위는 ①수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, ②수급권자와 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족(형제·자매)이다.

부양능력 유무는 수급권자와 부양의무자의 가구별 실제소득과 재산(의 소득환산액) 정도에 따라 판정한다.

그림 17-1. 부양능력 판정기준 도해(일반/재산특례)



주: A: 수급권자가구의 최저생계비 B: 부양의무자가구의 최저생계비
 자료: 보건복지부, 「2008년도 국민기초생활보장사업 안내」.

(라) 급여의 종류

급여의 종류는 생계급여, 주거급여, 자활급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여 및 의료급여가 있다. 생계급여의 경우 가구별 급여 수준은 최저생계비에서 가구의 소득인정액과 여타의 지원액과 급여액을 차감한 금액이 된다.

<가구별 급여액 결정>

- 급여액 = 최저 생계비 - 가구의 소득인정액 - 타 급여액 - 타법령지원액
 - 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액
 - 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제
 - 소득환산액 = (재산 - 기본재산액 - 부채) × 소득환산율

(마) 농어촌 관련 특례 적용

농산물 시장 개방에 따른 농가소득 감소와 고령인구의 증가 등 농어촌지역에 새롭게 대두되는 복지수요에 능동적으로 대응하기 위해 농어민가구에 대하여 수급자 선정의 특례를 인정하고 있다.

수급권자 선정기준의 특례

(「농어촌주민의보건복지증진을위한특별법」 제19조 및 동법 시행규칙 제7조)

- 농어민가구의 소득평가액 산정시 농어민가구의 특성을 반영한 지출요인을 추가 인정
 - ① 농지법 제2조의 규정에 의한 농지를 1ha 미만 소유한 자(임차한 자)가 지급받은 친환경농업소득보조금 및 논농업소득보조금
 - ② 농어민가구가 부담한 보육료중 15만원 이내의 금액
 - ③ 농어업에 직접 사용하기 위해 금융기관에서 대출받은 대출금의 상환액 중 이자비용의 100분의 50에 해당하는 금액
- 농어민가구의 재산의 소득환산액을 산정하는 경우, 경작농지 등 농어업과 직접 관련되는 재산에 대하여 소득환산기준의 일부를 완화하여 적용
 - ① 농지법 제2조의 규정에 의한 농지중 직접 생산에 소요되고 있는 농지의 가액과 가축·종묘·농기계 등 농어업에 직접 사용되는 동산의 재산가액을 합한 금중 500만원 이내의 금액을 추가로 차감

(바) 문제점

국민기초생활보장제도는 최저소득계층이 기본적인 생활을 유지하는데 크게 기여하고 있으나 농어촌지역 측면에서 보면 몇 가지 문제점이 있다.

첫째, 농어촌은 빈곤인구율에 비하여 수급인구율이 낮다. 한국복지패널조사 원자료를 분석한 결과를 보면, 빈곤인구율 대비 수급인구 비율은 대도시 93.5%, 중소도시 66.3%인데 비해 농어촌은 48.6%로 농어촌의 수급비율이 낮은 것으로 나타났다<표 17-3>.

둘째, 보유 농지에 대해 농업소득을 적용하면서 재산으로도 환산하여 농지가 이중 계상되고 있다. 금융재산에 대해서도 동일한 문제가 있으나 금융재산은 기초공제가 있는 반면 농업소득은 기초공제가 없다.

셋째, 농가의 소득평가액 산정시 농업인 특례가 인정되어 소득환산에서 제외되는 직불금이 제한적이다. 현재는 2개의 직불금(쌀고정직불금, 친환경직불금)만 인정되고 있다.

넷째, 부양의무자의 범위 및 부양능력 판정이 엄격하여 실제로 극빈층이면서도 기초생활보장대상자로 인정받지 못하는 경우가 있다. 고령농이 많은 농어촌이 상대적으로 불리한 상황이다.

표 17-3. 지역별 빈곤인구율과 수급률 비율

단위: %

	빈곤인구율(A)	수급인구율(B)	비율(B/A*100)
대도시	6.6	6.2	93.5
중소도시	6.8	4.4	65.3
농어촌	14.8	7.2	48.6
전국	7.4	5.5	74.1

자료: KOWEPS(한국복지패널데이터) 2차 원자료.

출처: 서강대학교 산학협력단(2008).

2.1.3. 기초노령연금

기초노령연금은 이전에 노인들을 대상으로 지급되던 경로연금과 교통수당 등을 연금형태로 체계화한 것으로서 2008년 1월부터 실시되고 있다.

지원대상은 2008년 1월부터 6월까지 70세 이상 노인의 60%, 7월부터는 65세 이상 노인의 60%를 대상으로 하였으며, 2009.1월부터는 65세 이상 노인의 70%까지 확대된다.

국민기초생활보장 대상자도 중복해서 받을 수 있으며, 이 제도 시행으로 경로연금은 폐지되었다.

기초노령연금은 과거의 경로연금을 개선한 것이지만, 급여수준이 낮아 노인들의 노후 생활안정에 크게 기여하지 못한다는 점이 문제점으로 제기되고 있으나 예산확보와 관련되는 문제이기 때문에 급여수준을 획기적으로 높이기에는 쉽지 않다.

2.1.4. 경영이양직접지불제

경영이양직접지불제는 1996년까지 규모화촉진 직접지불제라는 명칭으로 실시되다가 1997년에 경영이양직접지불제로 개명되면서 고령은퇴 농업인의 소득보전과 쌀전업농의 경영규모 확대를 동시에 도모하려는 것이다.

경영이양직불금의 지급대상은 최근 3년 이상 영농에 종사한 농업인으로 그 기간중 1년 이상 벼를 경작한 63~69세 농업인이다.

2008년까지 경영이양직불금은 매도의 경우 만 70세까지 ha당 241천원을 매월 분할 지급하며(연간 2,896천원/ha), 임대외의 경우 ha당 2,977천원을 일시불로 지급하였다.

그동안 경영이양직불제의 보조금 지급단가 수준이 위탁영농 시의 소득 수준보다 낮아 경영이양을 유도할 충분한 유인책으로는 미흡하다는 지적을 받아왔으며, 2009년부터 이러한 점이 크게 개선되었다.

변경내용을 살펴 보면, 대상농지가 진흥지역내 논에서 논·밭·과수원까지 확대되고, 사업대상 연령도 65~70세까지로 확대된다. 또한 농지를 매도하거나 임대할 경우 모두 매월 25만원씩(ha당) 연금형태로 지급되며, 지급기간도 현행 70세에서 75세까지 연장된다. 따라서 65세에 경영이양을 하여 75세까지 10년간 경영이양직불금을 받게 되면 최대 3,000만원을 받을 수 있다.

또한 고령 농업인들이 2010년까지 매도 이양을 할 경우에는 양도세를 전액 감면받을 수 있다.

2.1.5. 국민연금

(가) 목적

국민연금은 모든 경제활동 계층(18~60세)을 대상으로 하여 가입자가 노령, 장애, 사망 등의 사회적 위험에 처해 소득이 감소하거나 상실되는 경우 본인이나 유족에게 경제적으로 안정적인 생활을 보장할 수 있도록 연금을 급여하는 제도이다.

(나) 추진 경과

1973년 국민연금복지법이 공포되었으나 오일쇼크로 연기되어 오다가 1986년 국민연금법이 공포되고 1988년부터 국민연금이 실시되었다. 그러나 농어업인과 농어촌 주민을 대상으로 한 국민연금은 1995년부터 본격적으로 실시되었다. 완전노령연금을 수급하기 위해서는 가입기간이 20년 이상이어야 한다. 따라서 1995년에 국민연금에 가입한 농어촌주민들은 2015년 이후부터 완전노령연금을 받을 수 있다¹¹². 그러나 공무원연금은 1960년부터 실시되었기 때문에 1980년부터 연금수급자가 발생하고 있다<그림 17- 2>.

¹¹² 물론 가입기간이 10년만 넘으면 가입년수에 따른 감액노령연금을 받을 수 있으며, 농어촌 지역에서도 2005년부터 감액노령연금 수급자가 발생하고 있다.

그림 17-2. 공적연금별 도입 시기

연금별 \ 시기	1960	1970	1980	1990	2000	2010
공무원연금	1960		1980			
군인연금	1963		1983			
사학연금		1975		1995		
국민연금			1988		2008	
국민연금 (농어촌 확대)				1995		2015

(다) 연금보험료 납부

국민연금에 가입한 사람은 표준소득월액에 연금보험료율을 곱한 금액을 매월 연금보험료로 납부하고 있다. 직장가입자는 월 보험료의 50%를 사용자가 부담하고 본인이 50%를 납부한다. 이에 비해 지역가입자는 본인이 전액 납부한다.

○ 연금보험료 = 가입자의 표준소득월액 × 연금보험료율

* 연금보험료율은 현재 9%임.

(라) 급여의 종류

급여에는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금이 있다. 노령연금에는 가입기간이 20년이 초과하면 완전노령연금, 20년 미만이면 감액노령연금이라고 하는데, 20년을 기준으로 가입기간 초과 또는 미달한 기간(년)만큼 비례적으로 연금수급액이 증가 또는 감소된다.

이 외에 국민연금제도가 1988년 이후 단계적으로 확대 실시되는 과정에서 이미 60세까지 가입해도 기간을 충족하지 못하여 노령연금을 받을 수 없는 고령계층에게 최소 5년 이상만 가입하면 연금을 받을 수 있도록 하는 특례노령연

금이 한시적으로 실시된 바 있는데, 농어어인의 경우 1995년 국민연금이 농어촌지역으로 확대되는 과정에서 농어업인특례노령연금이 한시적으로 실시되어 다. 이 당시 가입한 농어업인들은 2000년 7월부터 특례노령연금을 받고 있다¹¹³.

(마) 농어업인 국민연금보험료 지원

국민연금 지역가입자는 본인이 연금보험료를 전액 부담한다. 그러나 시장개방으로 어려워진 농어업인의 경제적 부담을 경감시키기 위하여 정부는 1995년부터 농특세를 재원으로 농어업인의 국민연금보험료의 일부를 보조하고 있다.

연금보험료 지원대상자는 ① 농어업인 지역가입자, ② 농어업인 지역가입자에서 농어업인 지역임의지역가입자로 된 자, ③ 지역가입자에서 임의계속가입자로 된 후에 농어업인이 된 자가 해당된다¹¹⁴.

지원내용은 지원기준 표준소득등급 이하에 해당하는 농어업인은 본인이 부담하는 연금보험료의 50%를 정률로 지원하고 지원기준 표준소득등급 이상에 해당하는 농어업인은 지원기준 표준소득등급의 50%에 해당하는 금액을 정액으로 지원한다. 예를 들어 2007년의 경우 표준소득월액이 520,000원(14등급)¹¹⁵ 이하인 경우 본인 연금보험료의 50%를 지원하고, 15등급(표준소득월액 570,000원) 이상인 경우 14등급 보험료의 50%에 해당하는 23,400원을 정액 지원하였다. 2007년에 국민연금보험료 지원을 받은 농업인은 288천명이며 1인당 평균 지원액은 254천원이었다.

113 당시 특례노령연금에 가입한 농업인이 많지 않았으며, 가입했던 농업인들 중 IMF 이후 가입을 취소한 농업인들이 많아 현재 특례노령연금을 받는 농업인은 매우 적다.

114 이에 비해 농어업인이라고 하더라도 ① 농림어업소득보다 그 외의 소득이 많은 자, ② 「부가가치세법」 제5조 및 「소득세법」 제168조의 규정에 따라 등록하여 사업하는 자는 지원대상에 제외된다. 다만, 간이과세자 및 농림어업과 관련하여 사업활동을 하는 자는 농어업인으로 인정된다.

115 정률 지원과 정액 지원의 기준이 되는 표준소득등급은 18등급까지 매년 1등급씩 상향조정되고 있다.

(바) 문제점

첫째, 농어촌지역의 경우 국민연금이 실시된 지가 오래되지 않아 아직 농어촌지역에서의 노후소득원으로서 제대로 기능하지 못한다. 완전노령연금을 수급하기 위해서는 국민연금 가입기간이 20년 이상이 되어야 한다. 그러나 농어촌지역에서의 완전노령연금 수급자가 본격적으로 나오는 것은 2015년 이후부터이다. 현재는 연금가입기간이 10년 이상 20년 미만으로서 60세에 달한 경우 감액노령연금 수급자는 2005년부터 발생하고 있다.

둘째, 국민연금이 실시되고 있지만 많은 농업인들이 국민연금에 가입하지 않고 있어 장차 노후 생활비 마련이 불안하다. 농업인의 국민연금 가입실태를 정확하게 파악하기는 어렵지만, 2007년 조사에 의하면 농업인의 53.2%만이 국민연금에 가입하고 있는 것으로 나타났다¹¹⁶.

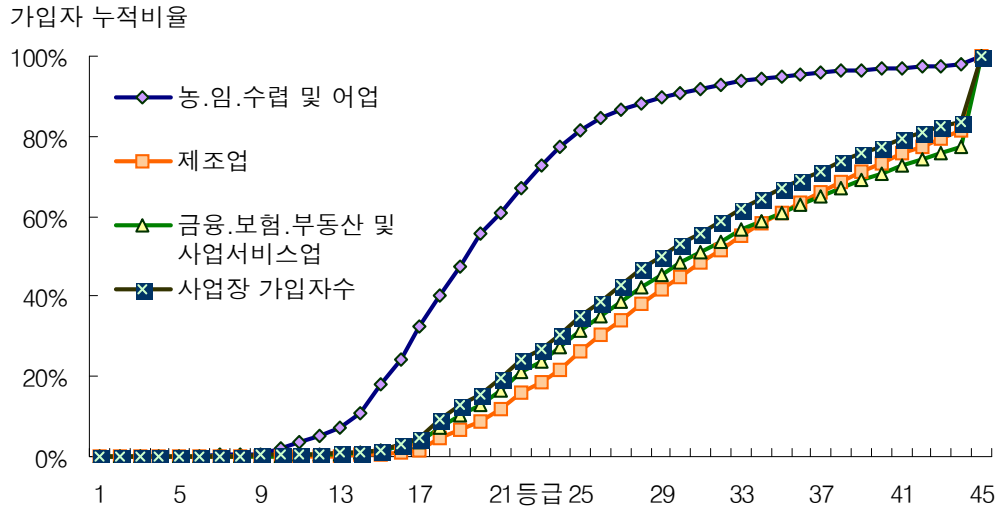
농업인의 국민연금 가입이 저조한 것은 통계자료를 통해서도 가늠해 볼 수 있다. 2007년의 총농가수는 1,231천호이며, 이 중에서 전업농가가 755천호, 제1종 겸업농가¹¹⁷가 144천호로 농업을 주업으로 하는 농가가 899천호이다. 이에 비해 2007년에 농어업인 국민연금보험료 지원을 받은 농업인은 288천명¹¹⁸에 불과하다는 점을 고려할 때, 상당수의 농업인들이 국민연금에 가입하지 않고 있다는 것을 짐작할 수 있다.

116 최경환·황의식(2007)

117 제1종 겸업농가는 연간 총수입 중에서 연간 농업수입이 50% 이상을 차지하는 농가이다.

118 현재 농어업인 국민연금보험료 지원이 세대 단위로 이루어지고 있기 때문에 농가로 간주해도 무방할 것이다.

그림 17-3. 직종별 표준소득월액 등급별 가입자 누적 비율



주: 2006년도 국민연금통계연보에서 정리.

자료: 최경환·박대식, 「농어업인 국민건강보험료 경감제도의 합리적 개선방안」, 한국농촌경제연구원, 2006.

셋째, 현재 국민연금에 가입한 농업인들은 대다수가 낮은 소득등급에 분포되어 있다. 낮은 소득등급에 가입하면 당장은 연금보험료를 적게 부담하지만, 그만큼 장차 수령할 연금액 규모가 작아져 국민연금이 노후 소득 대책으로서는 미흡할 것으로 예상된다. 2006년도 직종별 국민연금 가입 실태를 보면, 농림어업종사자들은 약 80%가 25등급 이하에 분포하고 있는 반면 비농림어업 종사자들은 최고 등급인 45등급 이상에도 20% 이상 분포되어 있다<그림 17-3>. 농림어업 종사자들이 상대적으로 낮은 연금 수준에 머물고 있다는 것을 알 수 있다. 넷째, 농어업인의 경우 국민연금보험료 지원이 이루어지고 있으나 농어업인 규정을 엄격하게 적용하고 있어¹¹⁹ 지원대상자가 제한적이다.

119 농어업인이라고 하더라도 ① 농림어업소득보다 그 외의 소득이 많은 자, ② 「부가가치세법」 제5조 및 「소득세법」 제168조의 규정에 따라 등록하여 사업하는 자는 지원 대상에서 제외된다. 다만, 간이과세자 및 농림어업과 관련하여 사업활동을 하는 자는 농어업인으로 인정되어 지원이 가능하다.

2.2. 의료보장

의료보장은 국민 누구나 일생동안 건강하게 생활할 수 있도록 보장하는 것으로서 농어촌의 경우 농어업인을 포함한 농어촌지역주민들이 건강하게 생활하는데 필요한 보건의료서비스를 적절히 이용할 수 있는 여건을 마련하는 것이다.

보건의료서비스의 이용을 가능하게 하기 위해서는 소요되는 비용을 감당할 수 있고(경제적 접근성), 인근 대도시까지 가지 않고 기초 생활권 내에서 기본적인 의료서비스를 이용할 수 있어야 한다(물리적 접근성). 전자에 해당하는 것이 국민건강보험, 노인장기요양보험, 농업인재해공제 등이며, 후자에 해당하는 것이 농어촌 보건의료서비스 여건을 개선하기 위한 다양한 정책(사업)들이라고 할 수 있다.

2.2.1. 국민건강보험

(가) 목적

국민건강보험은 질병·부상이라는 불확실한 위험의 발생과 분만, 사망 등으로 인해 개별 가계가 일시에 과도한 의료비를 지출함에 따라 겪게 되는 부담을 덜어주기 위한 제도이다. 1977년 7월 500인 이상 사업장을 시작으로 도입된 의료보험은 1988년 7월 도시지역까지 확대되어 전국민 의료보험시대가 시작되었다.

(나) 보험료 부과체계

직장가입자는 표준보수월액에 보험료율을 곱하여 보험료를 산출하며, 지역가입자는 소득과약이 어렵기 때문에 소득, 재산, 세대원의 성 및 연령을 기준으

로 산정되는 부과요소별 점수를 합한 것에 점수당 금액을 곱하여 보험료를 산정한다<그림 17-4>.

부과요소에는 소득, 재산(전월세, 자동차 포함), 세대원의 성·연령이 포함된다. 그러나 과세소득¹²⁰ 500만원을 기준으로 부과요소가 달리 적용된다. 과세소득 501만원 이상인 경우에는 소득, 재산, 자동차에 대한 각각의 부과점수가 적용된다. 그렇지만 과세소득 500만원 이하인 경우에는 소득 파악이 어렵기 때문에 평가소득이 적용되는데, 이를 산출하기 위하여 세대원수 및 세대원의 성별 및 연령과 아울러, 재산, 자동차, 과세소득 등이 기준으로 다시 사용된다. 이러한 보험료 산출방식으로 인해 과세소득이 500만원 이하인 농업인의 경우 생산수단인 농지가 이중으로 적용되는 경우가 발생한다.

(다) 국민건강보험료의 농어촌·농어업인 경감 지원

국민연금과 마찬가지로 국민건강보험도 직장가입자는 가입자와 사용자가 건보보험료의 1/2씩 분담하는데 비해, 지역가입자는 본인이 전액 부담한다. 농어업인도 지역가입자이므로 원칙적으로는 본인이 전부 부담해야 한다.

그러나 농어촌지역의 노인인구 급증, 의료서비스 이용상의 어려움, 농산물 시장개방으로 인한 농어가 경제의 취약성 등을 고려하여 농어촌 주민 및 농어업인들의 경제적 부담을 줄여주기 위하여 정부에서는 농어촌주민의 건강보험료를 경감해 주고 있다.

건강보험료 경감지원은 농어촌경감과 농어업인 경감으로 구분할 수 있다. 농어촌 경감¹²¹은 농어촌 및 준농어촌 지역에 거주한 자를 대상으로 건강보험료의 22%를 경감하고 있다. 농어업인 경감¹²²은 농어촌 및 준농어촌지역 거주자 중 농어업인에 대하여 추가로 28%를 경감하고 있다. 농어촌·농어업인 건강보험료 경감지원의 대상은 아래와 같다.

120 과세소득은 실제소득에서 필요비용을 제외한 소득을 말하는 것으로 필요비용 인정율은 소득유형별로 다르다.

121 보건복지가족부가 관장한다.

122 농림수산물부가 관장한다.

○ 지원근거

- 국민건강보험법(제62조), 국민건강보험공단 정관(제57조), 농어촌주민의보건복지증진을위한특별법(제27조), 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한법률(제13조)

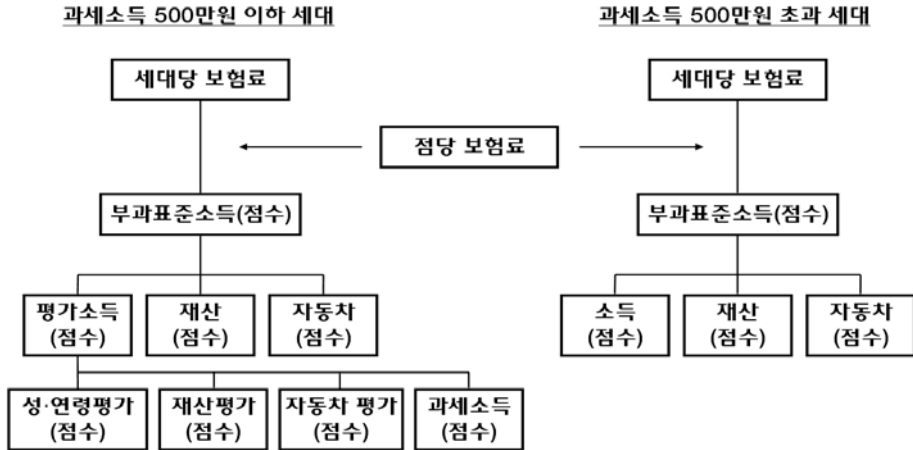
○ 대상지역 농어촌

- 군 및 동농 복합시의 읍·면 지역 거주 및 시의 주거·상업·공업지역을 제외한 지역
 - ※ 읍·면 지역의 거주세대 중 500만원 이상 세대가 농어업인이 없는 경우 제외
- 준농어촌지역 거주 세대: 농업진흥지역, 개발제한구역, 집단취락지구로 지정된 후 개발제한구역에서 해제되었으나, 주변농경지는 그대로 개발제한구역으로 존치하는 지역 중 제1종 전용주거지역, 제1종 일반주거지역·보존녹지지역·자연녹지지역

○ 지원대상 농어업인

- 농어촌지역에 거주하는 농어업인
- 지역가입자 중 농어업인으로 등록된 가입자가 있는 세대
- 전수조사 누락자는 「건강보험료 경감대상 농어업인 확인서」를 제출하여 농어촌 또는 준농어촌 지역을 확인하여 경감 처리
- 농어업인 경감은 당해연도 내에서 소급 적용 가능

그림 17-4. 지역가입자 보험료 부과방식



지역가입자 보험료 부과방식 소득금액 500만원을 기준으로 부과요소를 달리 적용		
부과등급 구분	산정방법(점수 합산)	보험료 결정
① 소득등급별점수(70등급)	· 소득 500만원 이하 (② + ③ + ④) · 소득 501만원 이상 (① + ② + ③)	부과요소별 점수(합산) × 점수당 금액(139.9원) ↓ 보험료
② 재산등급별점수(50등급)		
③ 자동차등급별점수 (7등급, 28구간)		
④ 생활수준 및 경제활동참가율 등급점수(30등급)		

(라) 문제점

첫째, 농어업인의 경우 소득과약이 어렵다는 이유로 소득 이외에 재산과 세대원의 성·연령 등을 기준으로 건강보험료를 산출하고 있는데, 이 과정에서 동일 요소(예: 농지)가 중복 적용되고 있다. 둘째, 경감률을 일률적으로 적용함

으로써 고소득자일수록 더 많이 지원을 받게 되는 모순이 발생하고 있다. 셋째, 농업 관련 법인에 종사하는 사람들은 농업인이 받는 혜택을 받을 수 없다.

2.2.2. 노인장기요양보험

노인장기요양보험은 급격한 고령화에 따라 치매·중풍 등 일상생활이 어려운 노인들에 대하여 가정에서의 돌봄이 어렵고 비용도 과중하므로 노인의 간병 및 장기요양 문제를 사회적 연대원리에 따라 해결하기 위한 제도로, 2005년 도부터 3년간의 시범사업을 거쳐 2008년 7월 1일부터 실시되고 있다.

장기요양 대상자는 65세 이상 노인 또는 65세 미만 노인성 질환자로서 거동이 현저히 불편하여 장기 요양이 필요한 자이다. 본인 또는 본인을 대신하는 신청자가 의사소견서를 첨부하여 국민건강보험공단에 장기요양 인정 신청을 하면 공단의 조사와 등급판정위원회가 판정하는 등급에 따라 요양급여를 받게 된다. 보험급여는 크게 재가급여, 시설급여 특별현물급여로 나누어진다<표 17-4>.

표 17-4. 노인장기요양보험 급여내용

종류	내용	운영
재가급여	· 방문요양, 방문목욕, 가사지원 등 · 방문간호 · 주·야간보호, 단기보호	· 가정에서 요양보호사와 간호사 등의 도움 · 주·야간 보호시설
시설급여	· 노인 요양시설 장기간 입소	· 노인 요양시설
특별현물급여	· 요양시설이 없는 도서벽지 지역에서 가족 등을부터 요양받는 급여	· 가족 등이 보호

재원조달은 장기요양보험료와 국가지원 및 본인일부부담으로 구성된다. 장기요양보험료는 국민건강보험료에 일정비율¹²³을 부과함으로써 국민건강보험에 가입한 사람은 누구나 부담하고 있다. 국가는 보험료 예상수입액의 20%를

123 2008년에는 4.05%이었으나, 2009년부터 4.78%로 인상되었다.

국고에서 부담한다. 그리고 장기요양을 이용하는 자들은 비용의 일부를 부담하고 있다. 시설급여의 경우 20%, 재가급여의 경우 15%를 본인이 부담한다. 소득·재산이 일정금액 이하인 저소득층¹²⁴은 각각 1/2로 경감되며, 국민기초생활보장 수급노인은 무료이다.

노인장기요양보험의 문제점은 첫째, 일부 농어촌지역 노인들은 본인부담이 과중하여 이용을 꺼리고 있다는 것이다. 농어촌지역 보건의료서비스 담당자들은 매월 30~40만원의 본인부담금¹²⁵을 농어촌노인들이 감당하기 어렵기 때문에 이를 경감하는 방안이 (마)련될 필요가 있다는 것이다. 둘째, 거주지와 가까운 지역에 요양시설이 없는 것도 농어촌 노인들이 장기요양보험을 활용하지 못하는 또 다른 장애요인이라고 할 수 있다. 그러나 농어촌지역의 경우 대상자가 적고 산재해 있기 때문에 지역여건에 따라서는 시설보호보다는 찾아가는 서비스(재가급여)를 확대하는 것이 바람직할 수도 있다.

2.2.3. 농업인재해공제제도

농업인재해공제는 사업장 근로자들의 산재보험에 해당한다. 농업인재해공제는 농업인이 농작업과 농기계 사고로 인하여 재해를 당하는 경우 신체나 재산에 대한 손해를 보상하여 안정적인 농업경영 여건을 조성하기 위한 공제제도로써 1996년부터 농협이 시행하고 있다.

농업인재해공제는 농업인안전공제와 농기계종합공제로 구분되는데, 농업인안전공제는 영농활동에 종사하는 농업인(15~84세)의 농작업 중 발생하는 사고로 인한 신체상해 등 손해를 보상하는 것이며, 농기계종합공제는 농기계 파손 및 고장으로 인한 손해를 보상하는 것이다.

정부는 농업인공제에 가입하는 농업인¹²⁶에게 공제료의 50%를 보조지원하

124 차상위계층 및 의료급여수급자가 해당된다.

125 요양서비스와 관련되는 비용은 일부(15~20%)를 부담하면 되지만, 식비 등 요양보험이 적용되지 않는 비용은 전액 본인이 부담해야 한다.

126 2007년부터 임업인도 포함되었다.

고 있다. 2007년의 경우 농업인안전공제에 740천명이 가입하였고, 농기계종합공제에 12천대의 농기계가 가입하였다.

급여내용 중 사망위로금에 대해 살펴보면, 2007년에 3,500만원이던 사망위로금을 2008년에는 4,500만원으로 인상하였으며, 2009년에는 6,000만원¹²⁷까지 인상된다. 또한 2009년부터는 농작업을 하다가 일사병으로 사망할 경우 사망보상금을 1,000만원까지 지급할 예정이다.

농업인 재해공제는 일반근로자의 산재보험에 해당한다고 볼 수 있으나 산재보험 수준에 크게 못 미친다. 산재보험보다 보장수준이 낮고, 휴업급여 등 소득보장 수단이 없으며, 정부 예산액에 따라 가입률(가입대상)이 제한적이다.

2.2.4. 농어촌 보건의료서비스 여건 개선

보건의료서비스 이용에 불편함이 없으려면, 이를 제공하는 의료기관이 가까운 곳에 있을 때 가능하다. 그러나 의료기관이 도시지역에 집중되어 있는 반면, 농어촌지역에는 의료기관이 부족한 실정이다. <표 17-5>는 2008년 7월 현재 도·농간 의료기관의 분포 현황을 개괄적으로 보여주고 있다. 농어촌지역의 의료기관이 전체 의료기관에서 차지하는 비율은 11.7%, 의료인력은 6.7%, 병상수는 15.2%로 농촌인구가 전체인구에서 차지하는 비율인 18.5%에 못미치고 있다. 이렇게 의료기관들이 도시에 집중되는 것은 의사 면허만 있으면 전국 어디에서나 개업할 수 있기 때문에 적정한 수익을 확보하기 용이한 인구밀집지역으로 몰리는 것이다. 이러한 현상은 1960년대 이후 계속되고 있으며, 크게 개선되지 않고 있다.

이와 같이 민간의료기관들이 도시로 집중되는 상황에서 농어촌지역의 보건 의료서비스를 담당하고 있는 것이 공공보건의료기관인 보건소, 보건지소 및 보건진료소이다.

¹²⁷ 2008년 산재보험의 사망보상금은 약 11천만 원이다. 사망위로금의 인상에 따라 본인부담금도 증가한다.

표 17-5. 도·농간의 의료 기관 현황(2008년 7월)

구분		전국(A)	농산어촌지역	
			의료기관 수(B)	비율(B/A)
의료기관 (개소)	종합병원	314	26	8.3
	병원	1,147	250	21.8
	의원	26,444	2,981	11.3
	계	27,905	3,257	11.7
병상 수		444,587	67,734	15.2
의료인력(명)	의사	74,107	5,416	7.3
	간호사	105,608	6,546	6.2
	계	179,715	11,962	6.7

주: 1) 농산어촌지역: 군 지역, 시의 읍·면 지역.

2) 병상 수는 요양기관에서 보건소에 신고한 허가병상.

3) 의사인력은 치과 의사 및 한의사 제외.

자료: 건강보험심사평가원.

보건소는 1960년대 초 중앙보건소란 명칭으로 시범사업이 실시되었으며, 1963년 보건소법을 제정하고 전국 시·군·구에 보건소를 1개소씩 설치하였다. 보건지소는 1969년부터 읍·면 단위에 설치하였다. 1명의 위촉의, 가족계획요원, 모자보건요원, 결핵관리요원 등을 배치하였는데, 위촉의는 상근이 아니라 예방접종 등 필요한 경우에만 일시적으로 동원되는 정도였다. 보건진료소는 1977~1980년 3년간 시범 운영 후 1980년 농특법 제정으로 의료취약지역리(里)단위에 설치되기 시작하였다. 농특법 시행이 보건진료소 설치보다 더 큰 의미가 있는 것은 공중보건의사제도를 도입하였다는 것이다. 의대 졸업생 중에서 병역의무를 대체하여 농어촌 공공보건의료기관에 근무토록 함으로써 무의촌 해소에 결정적인 계기가 마련되었다. 이후부터 현재까지 공중보건의는 여러 가지 문제도 초래하였지만 농어촌지역의 전문의료인력으로서 나름대로 역할을 담당하고 있다. 그러나 최근 들어 의과대학 정원이 줄어드는 상황에서 의대 입학생의 여학생 비율이 증가하고, 의학전문대학원이 도입되는 등 공중보건의사 자원이 감소될 것으로 예상된다.

표 17-6. 보건소등 설치기준

구 분	설치 근거	설치 기준
보건소	「지역보건법」 제7조 동법 시행령 제7조	시·군·구별 1개소(필요할 경우 시장· 군수·구청장은 추가 설치)
보건지소	「지역보건법」 제10조 동법 시행령 제8조	읍·면별 1개소(필요할 경우 시장·군수· 구청장은 추가 및 통합지소 설치·운영)
보건진료소	「농어촌등보건의료를위한특별조치법」(농특법) 제15조	리(里) 단위의 오·벽지에 설치

자료: 2006 보건복지백서

1960년대 초부터 전국에 설치된 보건(지)소와 보건진료소는 20여년이 경과하면서 시설과 장비가 노후화되고 진료에 대한 불신으로 주민들의 이용이 저조하였으며, 비용이 저렴하고 가깝기 때문에 노인과 저소득층만이 주로 이용하였다.

1980년 중반부터 시작된 WTO협상이 1994년말 타결되면서 시장개방에 따라 어려움에 처한 농어업인들을 지원하기 위한 방안의 하나로 1995년부터 농특세를 재원으로 하여 농어촌 보건의료서비스 개선사업이 추진되었다.

농어촌 주민들의 보건의료 서비스 향상을 위해서는 열악한 농어촌지역 공공보건의료기관의 시설과 장비를 보강할 필요가 있다는 판단에서 보건소, 보건지소 및 보건진료소의 시설(건물)과 장비 확충에 집중 투자하였다.

지금까지의 추진실적은 <표 17-6>에 나타나 있다. 그동안에는 공공보건의료기관 건물의 신·증축과 각종 의료장비 도입 등 하드웨어에 집중되었다. 농어촌 시·군의 보건소는 거의 신축되었거나 보강되었으며, 보건지소와 보건진료소의 시설 개선이 진행되고 있다. 이 사업이 농어촌 보건의료 서비스 개선사업으로 주민들의 보건기관에 대한 친밀감, 이용횟수 및 이용만족도 등이 크게 높아져 나름대로 사업의 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 그러나 그동안 건물의 신·증축과 의료장비의 확충 등 하드웨어에 대한 집중하고 보건의료서비스의 질적 향상을 위한 노력은 상대적으로 미흡했다고 할 수 있다.

한편, 농어촌지역이라도 경제발전과정에서 지역간 차이가 발생하고 있으며 보건의료 환경 역시 동일하지 않기 때문에 중앙정부의 획일적인 정책으로는

지역적 특성을 충분히 반영할 수 없다는 관점에서 보건복지가족부에서는 1995년부터 지역보건의료계획¹²⁸을 4년마다 수립하여 시행하고 있다.

지역보건의료계획 이외에 농어촌 보건의료서비스 환경 개선과 관련이 있는 정책(사업)¹²⁹들이 많이 추진되고 있다.

표 17-7. 농어촌의료서비스개선사업 지원기관 수(1994~2007년)

단위: 개소

기관유형	2008년 대상기관수	시설 개선	의료 장비	방문보건 세트	전산 장비	방문보건 사업용 차량	진료소 PC
보건소 (보건의료원)	146	1391)	140	93	144	146	-
보건지소	1,253	678	509	246	-	20	-
보건진료소	1,856	508	-	395	-	-	1,103
기타(시도)	9	1	4	-	9	-	-

주: 1) 제주시보건소, 고양시 일산구보건소 포함

2) 보건소(보건의료원 포함) 시설개선의 경우는 신축(이전신축 포함), 증축, 개보수가 모두 포함되어 있으므로 지원기관수 모두를 신축(또는 이전신축)으로 간주할 수 없음

3) 시설개선: 5,802억원, 의료장비: 370억원, 전산장비: 138억원, 기타 장비(방문보건 사업용 차량, 방문보건세트 등): 81억원

자료: 「2008 농어촌 의료서비스 개선사업지침」

이상에서 개괄한 농어촌 보건의료서비스 개선 관련 정책들의 문제점은 첫째, 그동안 농어촌 보건의료서비스 환경을 개선하기 위하여 농특세 등의 재원을 활용하여 시설이나 장비 등은 크게 개선되었으나, 서비스의 질을 개선하려는 노력은 상대적으로 미흡하였다는 것이다. 둘째, 현재 농어촌 보건의료취약지역에서 유일한 전문의료인력은 1980년대초 무의촌 해소를 목적으로 배치되기 시작한 공중보건의사이다. 그러나 의학전문대학원의 도입 등 환경 변화로 조만간

128 지역보건법(제3조)에 근거하여 시장·군수·구청장은 상위(국가 또는 시·도) 보건의료시책과 부합되게 보건소 업무를 중심으로 관내 보건의료자원의 활용 및 참여, 연계 등을 주요 내용으로 하여 수립한다.

129 주요한 정책(사업)들은 지역거점 공공의료기관 육성, 농산어촌지역 응급의료 인프라 구축, 민간의료기관 육성·지원, 공공병상확충대책 등이다.

공중보건의 자원 감소가 불가피한 실정이어서 농어촌지역에서의 전문의료인력의 확보 대책이 강구될 필요가 있다. 셋째, 인구 고령화와 만성질환의 증가, 소득수준의 향상과 국민들의 건강에 대한 관심 증대, 교통 및 IT의 발달 등으로 보건의료 여건이 급변하고 있으며, 이에 대응하여 여러 가지 조치들이 강구되고 있지만 아직 미흡한 실정이다.

2.3. 교육보장

사회안전망 차원에서의 농어촌 교육보장이란 농어촌지역에 거주하면서 자녀들을 교육시키는데 불편하거나 부족함이 없는 교육 환경을 조성하고, 적기(연령)에 적절한 교육을 받을 기회를 적절하게 제공하는 것이라고 할 수 있다¹³⁰.

그동안 농촌교육의 환경은 경제발전 과정에서의 이촌향도 현상에 의한 농촌 인구의 감소와 고령화, 이에 따른 학령인구(학생수)의 감소와 농촌학교의 소규모화와 통폐합, 농촌주민들의 농촌학교 교육에 대한 불신과 자녀에 대한 교육 열로 인한 이촌향도의 악순환이 되풀이되었다고 할 수 있다.

2000년대 초반의 도시와 농어촌의 학교수와 학생수의 변화를 비교해 보면 <표 17-8>과 <표 17-9>와 같다.

지역별 학교수의 변화를 보면, 도시지역의 학교수는 11.64% 증가한데 비해 농어촌지역 학교수는 6.89% 감소하였다. 농어촌지역의 학교수 감소 중에서도 초등학교의 감소가 가장 두드러진다. 다만, 일반계 고교의 학교 수만 증가하였다.

다음에 지역별 학생수의 변화를 보면, 도시나 농어촌이나 전체적으로 학생수가 감소하였는데, 농어촌지역의 감소폭이 훨씬 크다. 학교별로 보면 초등학교만이 학생수가 과거에 비해 증가하였고, 중학교와 고등학교 학생수는 크게 줄어들었다.

한편, 학교수와 학생수를 함께 살펴 보면 농어촌지역의 학교당 학생수가 도

130 광의로 해석하면 자녀들의 학교교육뿐만 아니라 농어촌주민들의 평생교육까지도 포함할 수 있을 것이나 여기에서는 농어촌 학생들의 교육에 한정한다.

표 17-8. 도시와 농어촌의 각급학교 수 변화 추이

단위: 개, %

구분		1999	2000	2001	2002	2003	2004	변동율 (99~04)
초등 학교	도시	2,545	2576	2,634	2,722	2,793	2,886	13.40
	농어촌	2,999	2,691	2,688	2,662	2,670	2,658	-11.37
중학교	도시	1,495	1,493	1,522	1,570	1,606	1,654	10.64
	농어촌	1,246	1,238	1,248	1,239	1,244	1,234	-0/96
일반계 고교	도시	869	872	885	917	954	1,008	16.00
	농어촌	312	321	325	337	343	343	9.94
실업계 고교	도시	425	425	418	414	410	407	-4.24
	농어촌	337	339	341	327	324	322	-4.45
계	도시	5,334	5,366	5,459	5,623	5,763	5,955	11.64
	농어촌	4,894	4,589	4,602	4,565	4,581	4,557	-6.89

주: 도시: 대도시, 중소도시, 농어촌: 읍·면·도서벽지

자료: 한국교육개발원, 「교육기본통계」.

출처: 나승일. “농촌 교육정책의 선진화 방안”. 「농촌복지정책의 문제와 과제」, 한국농촌경제연구원, 2007.

표 17-9. 도시와 농어촌 학교의 학생수 변화 추이

단위: 명, %

구분		1999	2000	2001	2002	2003	2004	변동율 (99~04)
초등 학교	도시	3,245,128	3,3143,286	3,365,841	3,423,750	3,455,218	3,416,989	5.30
	농어촌	690,409	706,705	723,588	714,616	720,408	699,206	1.27
중학교	도시	1,588,336	1,558,953	1,541,702	1,566,737	1,585,677	1,665,480	4.86
	농어촌	308,620	301,586	289,450	274,293	268,964	268,063	-13.14
일반계 고교	도시	1,246,224	1,176,147	1,121,269	1,084,243	1,090,500	1,107,206	-11.16
	농어촌	153,165	148,335	138,706	135,903	133,952	124,804	-18.52
실업계 고교	도시	658,981	579,871	502,333	448,253	422,394	401,764	-39.03
	농어촌	192,770	167,115	148,865	127,110	119,683	112,786	-41.49
계	도시	6,738,669	6,628,257	6,531,145	6,522,983	6,553,789	6,591,439	-2.18
	농어촌	1,344,964	1,323,741	1,300,609	1,251,922	1,243,007	1,204,859	-10.42

주: 도시: 대도시, 중소도시, 농어촌: 읍·면·도서벽지

자료: 한국교육개발원, 「교육기본통계」.

출처: 나승일. “농촌 교육정책의 선진화 방안”. 「농촌복지정책의 문제와 과제」, 한국농촌경제연구원, 2007.

시지역 학교에 비해 매우 적은 것을 알 수 있다. 즉, 농어촌지역의 각급 학교들이 학생수와 학급수가 작은 소규모학교¹³¹가 많다는 것을 알 수 있다.

농어촌지역에서 학생 수가 줄어들어 소규모학교도 운영이 어려우면 분교로 축소되며 이마저도 유지가 어렵게 되면 본교와 통합된다. 그러나 농어촌지역의 인구 감소로 인해 지역에 따라서는 1개 면에 1개의 초등학교를 유지하기도 어려운 실정인데, 이 경우에는 학교급간 수직적 통합이 이루어지고 있다. 학교급간 통합 형태는 초·중학교 통합, 중·고등학교 통합, 초·중·고등학교 통합이 있다.

이와 같이 농어촌인구 및 학생수의 감소에 따른 농어촌학교의 소규모화와 통폐합, 복식학급 운영 등 농어촌지역 학교 교육의 환경 변화에 대응하여 교육여건을 개선하기 위한 정책들이 그동안 다양하게 추진되었다. 2000년대 초반의 「농어촌 교육 발전종합방안」(교육인적자원부), 「농업·농촌발전계획」(농림부), 「농림어업인 삶의 질 향상 기본계획」(농림부) 등이 그러한 정책들로서 삶의 질 향상 기본계획에 주요한 정책들이 망라되었다<표 17-1>. 농산어촌 교육여건 개선은 크게 학생의 교육기회 강화, 학생의 교육에 따른 부담 경감, 교원의 근무여건 및 교육환경 개선으로 구분된다. 최근 이들 정책의 대부분은 교육의 자율성 제고 측면에서 지방으로 이양되었다.

여기에서는 이들 정책 중에서 학교급별로 주요한 정책들을 개괄적으로 살펴보기로 한다. 농어촌 학생들의 교육을 학교급(연령대)별로 보면, 영유아 보육 및 교육, 초중등 교육, 고등교육으로 구분할 수 있다.

2.3.1. 영·유아 보육 지원

농어촌지역 영유아 보육·교육과 관련한 정책으로는 농산어촌 보육시설 확충(보건복지가족부), 농산어촌 만 5세아 무상 보육료 지원(보건복지가족부), 유아교육비 지원(교육과학기술부) 및 농어업인의 영유아 보육 지원(농림수산식품부) 등이 있다<표 17-10>.

131 일반적으로 학생수 100명 이하, 6학급 미만의 학교를 의미한다.

표 17-10. 2008년 각 부처의 보육료·교육비 지원체계

소관부처	보건복지가족부							교육인적자원부		
대상시설	영유아보육법에 의한 보육시설							국공립·사립유치원		
계층별	저소득층 차등보육료 지원				만 5세아 무상보육	2자녀이상	장애아 무상보육	만 5세아 무상교육	만 3~4세아 교육지원	2자녀이상
	법정(1층, 2층)	3층	4층	5층						
지원 대상	최저생계비 120%이하 (4인, 151만원이하)	도시평균 50%이하 (4인, 199만원)	도시평균 70%이하 (4인, 278만원)	도시평균 100%수준 (4인, 398만원)	도시평균 100%이하 (4인, 398만원)	이하 (4인, 398만원)	시설이용 장애아	○ 5세아 무상보육과 동일	저소득층 (1-4층)	도시평균 이하
대상연령 (지원율)	0~4세아 (100%)	0~4세아 (80%)	0~4세아 (60%)	0~4세아 (30%)	5세아 (100%)	0~5세아 (50%)	12세이하 (100%)	5세아	3~4세아	3~5세아
정부지원 보육단가	○ 0세: 372,000원 ○ 1세: 327,000원 ○ 2세: 270,000원 ○ 3세: 185,000원 ○ 4세: 167,000원	○ 0세: 297,600원 ○ 1세: 261,600원 ○ 2세: 216,000원 ○ 3세: 148,000원 ○ 4세: 133,600원	○ 0세: 223,200원 ○ 1세: 196,200원 ○ 2세: 162,000원 ○ 3세: 111,000원 ○ 4세: 100,200원	○ 0세: 111,600원 ○ 1세: 98,100원 ○ 2세: 81,000원 ○ 3세: 55,500원 ○ 4세: 50,100원	167,000원	○ 0세: 186천원 ○ 1세: 163.5천원 ○ 2세: 135천원 ○ 3세: 92.5천원 ○ 4~5세: 83.5천원	○ 중증 -372천원	○ 국공립: 55,000원 ○ 사립: 167,000원 ※ 입학금 및 수업료 전액	<국공립> ○ 1~2층 (100%) ○ 3층(80%) ○ 4층(60%) ○ 5층(30%) <사립> ○ 1~2층 (100%) ○ 3층(80%) ○ 4층(60%) ○ 5층(30%)	<국공립> ○ 3~5세: 55천원 <사립> ○ 3세: 92.5천원 ○ 4~5세: 83.5천원
농식품부	○ 지원대상: 농지소유 5.0ha미만 농어업인의 자녀 54천명[시설이용(양육비)29, 시설미이용(일손돕기)25] ※ 타부처 지원 저소득층 자녀 제외 ○ 지원단가 - 시설이용(양육비): 법정저소득층 지원단가의 70%(5세아는 100%) · 0세 260천원, 1세 229, 2세 189, 3세 130, 4세 117, 5세 167 - 시설미이용(일손돕기): 법정저소득층 지원단가의 35%(5세아는 50%) · 0세 130천원, 1세 115, 2세 95, 3세 65, 4세 59, 5세 84							○ 지원대상 : 좌동 ○ 지원단가 - 국공립: 3~4세 39천원 5세 56천원 - 사립: 3세 130천원 4세 117천원 5세 167천원 (입학금 및 수업료 전액)		

자료: 농림수산물식품부 농촌사회여성팀

‘농산어촌 보육시설 확충’은 농어업인의 영농활동에 부담이 큰 영유아 양육에 대한 지원을 통해 농어가 소득안정 및 농업생산성 제고에 기여하고, 젊은층의 농어촌 거주 유도 및 농어촌 지역사회 활력 유지에 목적을 두고 있다. 2008년 현재 보육시설이 없는 읍·면은 450개이다.

‘농산어촌 만 5세아 무상 보육료 지원’은 농·산·어촌에 거주하는 초등학교 취학 전 만5세 아동에게 1년간 무상보육기회 제공을 원칙으로 하되, 예산의 범위 내에서 저소득층부터 단계별로 확대한다. 지원대상은 도시근로자가구 월평균 소득이 100% 이하인 가구이다.

‘유아교육비 지원’은 도시근로자가구 월평균소득 수준 이하 가구의 자녀 중 초등학교 취학전 만 5세아는 교육비를 전액(무상) 지원하고, 만 3~4세아에 대해서는 가구의 소득 수준(1~5층)에 따라 차등교육비를 지원하며, 두 자녀 이상이 유치원을 동시에 이용할 경우 둘째아 이상에 대하여 교육비를 지원한다.

‘농어업인의 영유아 보육 지원’은 농어촌지역 거주, 농지소유면적 5.0ha 미만 농어가의 농어업인 영유아(0~5세, 취학유예 6세)중 보육시설이나 유치원을 이용하는 아동을 대상으로 보육료를 지원한다¹³². 타 부처(보건복지가족부, 교육과학기술부)의 저소득층 지원대상 아동은 제외한다(중복지원 금지).

농어촌지역 영유아 보육·교육의 문제점은 제도상으로는 모든 영유아들이 보육 지원을 받을 수 있으나 실제로 보육을 받지 못하는 아동이 존재한다는 것이다. 정부의 각종 지원에도 불구하고 보육료가 부담이 되어 자녀의 보육·교육에 소극적인 저소득층이 존재하며, 최근 농어촌지역에서 급증하고 있는 다문화가정의 영유아들에 대한 보육 및 교육이 시급하다.

132 시설 미 이용 영유아에 대해서도 지원이 이루어지고 있다.

2.3.2. 방과후 학교 운영 지원

교육여건이 불리한 농어촌 지역 초등학생들의 기초 학력 보충, 다양한 소질 개발, 사교육비 부담 경감 등을 목적으로 방과후 교육활동을 지원하고 있다. 방과후 학교 운영 지원의 문제점으로는 첫째, 방과후 교육프로그램이 대외적으로 보여주기 좋은 프로그램 위주로 운영되는 경향이 있다는 것이다. 둘째, 농어촌 지역의 경우 우수한 강사 자원을 확보하기가 쉽지 않다는 것이다.

2.3.3. 농산어촌 우수고교 집중 육성

농산어촌 우수고교 집중 육성 정책은 고등학교 단계에서 우수 학생의 도시 유출을 방지하고, 농어촌 지역에서 자녀 교육을 안심하고 시킬 수 있는 기반을 마련하는 데 목적을 두고 있다. 2007년까지 군당 1개교의 우수고가 지정 운영되고 있다<표 17-11>.

2.3.4. 농어촌 출신 학생 학자금 지원

이 정책은 농어촌 출신 대학생에게 학자금을 무이자로 융자해 주는 사업으로 농어업인의 후생복지 증진에 기여하고 지역간·계층간 교육기회의 균등화를 도모하는 데 매우 중요한 사업이다. 신청자의 약 80% 정도가 지원을 받고 있는데 필요한 학생은 모두 지원받을 수 있도록 할 필요가 있다. 다만, 금융채무 불이행자가 발생하지 않도록 하는 조치를 동시에 강구할 필요가 있다.

표 17-11. 농산어촌 우수고 선정 현황

시도	2004~2006년 선정학교	2007년 선정학교	계
부산	장안제일고(기장)	-	2교
대구	-	포산고(달성)	1교
인천	강화고(강화)	-	1교
울산	울산경의고(울주)	-	1교
경기	일동고(포천), 양일고(양평)	여주고(여주), 가평고(가평)	4교
강원	평창고(평창), 양양고(양양), 영월고(영월), 정선고(정선), 화천고(화천), 양구고(양구)	홍천고(홍천), 횡성고(횡성), 고성고(고성), 철원고(철원), 인제고(인제)	11교
충북	진천고(진천), 단양고(단양), 영동고(영동), 괴산고(괴산), 보은고(보은)	옥천고(옥천), 음성고(음성), 형석고(증평), 청원고(청원)	9교
충남	서천고(서천), 홍성고(홍성), 조치원고(연기), 부여고(부여), 서야고(당진)	금산고(금산), 청양정선고(청양), 예산고(예산), 태안고(태안)	9교
전북	고창고(고창), 한국마사고(장수), 순창제일고(순창), 백산고(부안)	임실고(임실), 진안제일고(진안), 한별고(완주), 무주고(무주)	8교
전남	장흥고(장흥), 화순고(화순), 구례고(구례), 보성고(보성), 강진고(강진), 장성고(장성)	해남고(해남), 완도고(완도), 고흥고(고흥), 함평고(함평), 진도고(진도), 현경고(무안), 도초고(신안), 곡성고(곡성), 영암고(영암)	15교
경북	울진고(울진), 예천여고(예천), 군위여고(군위), 영덕고(영덕), 의성여고(의성), 약목고(칠곡), 청도전자고(청도)	청송고(청송군), 영양여고(영양군), 성주고(성주군), 대가야고(고령군), 봉화고(봉화군), 울릉중고(울릉군)	13교
경남	함양고(함양), 고성중앙고(고성), 남해제일고(남해), 거창여고(거창), 산청고(산청)	창녕고(창녕), 합천고(합천), 의령고(의령), 하동고(하동), 함안고(함안), 칠원고(함안)	11교
제주	대정고(남제주)	세화고(북제주)	2교
합계	44교	42교	86교

2.3.5. 기타

이밖에 농어촌 교육여건 개선을 위한 사업으로 복식수업 교재 및 프로그램 개발, 도시문화체험학습 운영 지원, 농산어촌 유치원 유아교육비 지원, 농업인 고교생 자녀학자금 지원, 농어촌 출신 학생 대학 특례입학, 농어업 관련 대학생 장학금 지원, 초·중·고 학생 급식비 지원, 자영농과생 급식비 지원, 자영 수산계고 급식비 지원, 특수교육지원센터 순회교육비 지원, 교원초빙제 및 순환근무제 확대, 농산어촌 순회교원수당 및 복식수업수당, 교원사택확충 및 노후 시설 현대화, 학교도서관 및 장서 확충 등이 추진되고 있다.

위의 사업들 중 지방이양사업으로 전환된 사업들의 경우 지자체의 재정부담으로 당초의 사업 취지대로 운영될지에 대한 우려가 크다.

3. 정책평가

농어업·농어업인 문제를 농어업정책만으로 해결하기 어렵다는 인식이 보편화된 것은 1990년대 중반 UR협상 타결 이후이다. 시장개방에 따른 농어업인의 피해를 보전·완화하기 위해서는 농어촌복지정책이 동시에 추진될 필요가 있다는 판단하에 농특세를 재원으로 다양한 농어촌복지정책들이 추진되었다.

그러나 농어촌 복지 및 교육 관련 정책들은 종합적인 비전을 제시하거나 농어촌의 특성을 제대로 반영하지 못하고, 관련 법규와 제도도 미비 또는 분산되어 효율적이지 못했다(박대식 등 2008). 2000년대 들어 농어촌복지정책을 강화하고 효과를 배가하기 위해서는 관련 정책들의 체계화가 필요하다는 문제제기가 있었다.

이에 따라 농어촌 주민의 복지증진을 위한 정부의 책임을 명확히 하고 여러 부처에서 분산 추진되는 농어촌 복지정책과 제도를 종합화·체계화하기 위하여 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」(2004

년 3월 15일)(이하 「삶의 질 향상 특별법」)이 제정되었다. 「삶의 질 향상 특별법」에 의해 5년마다 기본계획을 수립하게 되어 있으며, 2004년도에 「제1차 기본계획(‘05~’09)」이 수립되었다¹³³.

그동안 농어업·농어촌·농어업인 문제를 산업정책 뿐만 아니라 복지정책 측면에서도 접근하는 것이 바람직하다는 방향을 설정한 것은 농어촌복지정책이 과거에 비해 진일보한 것이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 그동안 농어업 발전종합대책, 농업·농촌종합대책, 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획 등을 통해 다양한 농어촌복지정책이 추진되고 있다. 특히 그동안 부처별로 분산 추진되던 농어촌복지정책들을 효율적으로 추진하기 위하여 삶의 질 향상 특별법을 제정하고 「제1차 삶의 질 향상 기본계획(‘05~’09)」을 수립한 것은 적절한 방향설정이라고 판단된다. 그러나 지난 4년간의 추진 상황을 살펴보면 당초 목적으로 했던 만큼 부처간 유기적인 협조가 이루어졌다고 보기 어렵다. 아울러 지자체별로도 지역적 특성을 반영한 시행계획을 수립하여 추진하도록 되어 있으나 중앙단위 기본계획에서 제시된 사업들을 그대로 반영하는데 그친 경우가 많았다.

또한 이러한 계획과 정책의 수행으로 다양한 사업이 추진되면서 외형적인 틀은 갖추었으나 보다 많은 농어업인과 농어촌주민이 혜택을 보지 못했다. 현재 국민연금, 국민건강보험, 노인장기요양보험 등의 사회보험, 국민기초생활보장제도 개선과 기초노령연금 등의 공공부조, 농어촌 보건의료서비스 개선 및 농어촌 학생의 교육비 지원 등의 사회서비스 등 외형적인 틀을 갖추고 있다. 그러나 다양한 사회안전망의 실시에도 불구하고 농어촌지역에는 혜택을 받지 못하는 사람들이 적지 않다. 예를 들어 국민연금의 경우 농어업인들은 당장 경제적인 여유가 없어 가입을 기피하거나 낮은 수준의 국민연금을 선호하게 된다. 이러한 상황이 장기간 지속된다면 장차 연금수급자와 비수급자 간에 소득 격차가 확대될 가능성이 크며, 나아가 국가적으로도 큰 부담으로 작용할 가능성을 배제할 수 없다.

133 농림어업인삶의질향상위원회·농림부, 「제1차 농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역 개발 5개년 기본계획(‘05~’09)」, 2005.4.

한편 농어촌복지정책이 추구하는 목표 설정이 미흡하다. 복지정책이 시혜적이며 소모적인 것으로 오해를 받지 않기 위해서는 분야별로 농어촌주민들이 누려야 할 복지 수준을 명확히 설정하고 이를 달성하는데 필요한 사업 분야와 사업량을 파악하여 추진하는 것이 필요하다.

또한, 지역적 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다. 최근 들어 사회경제적, 지리적으로 농어촌지역 여건이 크게 변화하고 있다. 농어촌지역이라고 하더라도 인구, 산업, 교통, 부존자원 등 여건에 따라 지역간 차이가 크기 때문에 획일적인 정책으로는 한계가 있으며, 지역 특성이 반영된 농어촌복지정책이 개발·시행될 필요가 있다.

4. 비전과 전략

미래의 농어촌은 농어업인과 비농어업인, 젊은이와 노인, 다문화 가정과 외국인 근로자 등 다양한 구성원들이 어울어져 살아가는 일터, 삶터, 쉼터가 될 것이다. 미래의 농어촌복지정책은 시혜적 관점에서 벗어나 다양한 구성원들이 건전한 사회 구성원의 일원으로 역할하도록 여건을 조성하는 것이다.

‘경쟁력 있고 돈버는’ 농어업, ‘활기찬’ 농어촌을 유지·발전시키기 위해서는 주체인 농어업인과 농어촌 주민들이 안심하고 각자의 생업에 종사하면서 풍요로운 생활을 영위할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 즉, 농어촌 주민들이 생애주기(Lifecycle)에 걸쳐 어떠한 위기상황에 직면하더라도 이를 극복하고 인간다운 생활을 영위할 수 있는 농어촌사회안전망을 구축한다. 이를 위해서 생활에 필요한 적정 소득이 확보되는 것은 물론 자녀의 보육·교육, 보건의료, 여가·문화 활동 등 기본적인 서비스가 기초생활권 내에서 충족되어 불편을 느끼지 않도록 농어촌 사회안전망을 내실화할 필요가 있다.

4.1. 관련 법령 및 제도의 개선

4.1.1. 「삶의 질 향상 기본계획」의 내실화

현재 부처별로 분산 추진되고 있는 정책들의 연계를 강화한다. 농어촌복지정책들을 체계화한 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」이 제정될 당시에 이 특별법과는 별도로 보건복지부에서는 농어촌 주민의 인간다운 삶을 보장하기 위하여 2004년 1월 29일 「농어촌 주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」(이하 「보건복지 특별법」)을 제정하였으며, 교육부에서는 농어촌 교육 여건을 개선하기 위하여 「농어촌 교육발전 종합방안」(2002년)과 「농어촌 교육 살리기 대책」(2004년) 등을 수립, 추진하였다. 이러한 내용들은 거의 그대로 삶의 질 향상 기본계획에 포함되었으나 「보건복지 특별법」은 그대로 시행되고 있어 법체계가 이원화되어 있다. 현재 이원화되어 있는 농어촌복지 관련 특별법을 일원화한다.

아울러 ‘농림어업인 삶의 질 향상 위원회’의 운영을 활성화한다. 위원회가 농어촌정책과 관련된 모든 부처의 정책을 조정·기획 및 평가 기능을 갖는 위원회로 상설화하고, 사무국의 조직을 강화한다. 또한 제1차 기본계획 추진과정에서 제기된 문제점들을 감안하여 「제2차 삶의 질 향상 기본계획(‘10~‘15)」을 내실있게 수립하여 실효성을 확보하도록 한다.

4.1.2. 지방이양사업의 개선

삶의 질 향상 기본계획의 복지기반 확충 분야와 교육여건 개선 분야의 사업 중에서 2008년까지 지방이양된 사업들은 <표 17-12>와 같다. 복지기반 확충 분야가 2개 사업이며, 교육여건 개선 분야가 16개 사업이다¹³⁴.

지방에서 자율적으로 사업을 추진할 수 있도록 최대한 지원하되, 지방에서 사업 추진 시 우선 순위가 밀릴 수 있는 사업은 중앙정부에서 조정·지원하도록 한다. 지방이양사업이 원활하게 추진되도록 하기 위해서는 첫째, 중앙 및 지방정부간의 협약제도를 추진한다. 둘째, 차등보조금제도를 확대하고, 특별교부세를 지원한다. 셋째, 지방이양사업 추진을 지자체의 각종 평가에 반영한다.¹³⁵

표 17-12. 분야별 지방이양사업

분야	사업명
복지기반 확충	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성농업인센터 설치 확대 및 내실화 ○ 농어가 도우미 지원 확대
교육여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농산어촌 우수 고등학교 집중 육성 ○ 농산어촌 실업계고 특성화·내실화 ○ 학교군 구성·운영 ○ 적정규모 학교 육성 시범지역 지원 ○ 원어민 영어 보조교사 배치 ○ 방과 후 교육활동 활성화 지원 ○ 농산어촌 공립 병설유치원 신·증설 ○ 유치원 유아교육비 지원 ○ 유치원 중일반 운영 지원 ○ 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원 ○ 초·중·고학생 급식비 지원 ○ 자영농·수산계고 급식비 지원 ○ 농산어촌 특수교육센터 순회교육비 지원 ○ 농산어촌학교 교원 근무수당 신설 ○ 교육정보화 인프라 보급 ○ 농산어촌교육발전 지역협의회 설치

4.1.3. Rural Service Standard 설정

선진국들은 어느 곳에서도 국민으로서 제공받아야 할 기본적인 서비스 수준을 설정하고 이를 달성하기 위해 노력하고 있다. 영국의 Rural Service Standard 가 한 예이다<표 17-13>.

134 이 밖에 삶의질향상기본계획에 포함되지 않았지만 보건복지가족부가 경상적으로 추진하던 경로당 운영 및 장애인복지관 운영 등과 같은 복지사업들(67개)도 지방으로 이양되었다.

135 박대식 외, 「농림어업인 삶의질 향상 기본계획(05~09) 중간평가」, 한국농촌경제연구원, 2008.

표 17-13. 2004년 영국의 농촌서비스 기준(Rural Service Standard)

서비스 종류	공급 기관	최소 요건 혹은 목표치	
일반	모든 정부 부처	인터넷을 통한 온라인 서비스의 허용	
교육	초·중학교	교육청 농촌학교의 폐쇄를 최대한 억제 도보 통학거리(2~3마일)초과 학생에 무상 통학 수단 제공	
	정보통신망(ICT)	교육청 모든 학교에 대한 광대역 통신망의 구축	
	상급학교 교육기회	해당 교육기관 교통비 보조	
	통합교육	교육청 통합교육기관을 모든 농촌 교육청에 배치 보건·사회복지, 육아, 학습지원, 성인·정보화·예술·스포츠 등 교육	
	온라인센터	부처별 인터넷 접근 보장 및 정보화 교육 실시	
통신	우체국	우체국 농촌네트워크 유지 및 우체국 폐쇄의 억제	
	금융시설 우편배달	ATM구축 전국적으로 동일한 배달 시스템 유지	
교통	버스	지방자치단체 인구 50% 이상 1시간 간격 운행, 10분 내 접근 60세 이상 노인 인구의 버스요금 50% 감면	
	열차	열차 당국 최소 열차 서비스 유지	
도서관	지방자치단체	공공도서관 온라인 연결, 정보통신기술(ICT)의 공공 이용 지원	
보건	1차 진료	보건당국 등 24시간 내 1차 진료기관 도달, 48시간 내 의사 진료	
	치과 진료	1차진료 기금 10마일 내 치과진료기관 입지	
	건강상담	보건당국 주 7일 24시간 전화상담, 윈스톱 서비스 제공	
	예약		2005년까지 모든 외래 환자 예약 서비스
사회 보호	사회보호	지자체 사회서비스국 주택, 보건, 사회서비스, 기타 장애 등에 대한 장기적 보호 보건부의 서비스제공 지표 준수	
	학교 과일 급식		4~6세 어린이의 등교일마다 과일 제공
긴급 서비스	앰블런스서비스	NHS 기금	긴급 응급전화 8분 내 도착
	경찰 긴급출동	경찰관서	10~15분 내 도달
	소방	소방대	20분 내 도달
법률 서비스	법률서비스	지자체 등	법률서비스의 지역네트워크 구축
	법원 접근	법원 등	정보통신을 이용하여 불필요한 법원 통행 축소
복지	급여 접근	고용센터, 연금 기관	교통비 지급, 독자적 통신망 체계 확립
	온라인정보	"	일반 및 기술정보 제공
	급여 지급	"	우체국 계좌를 통한 서비스 보장
	상담	"	인터넷 상담체계 구축 및 교통비 지원
고용	고용센터	고용센터	통신망을 통한 고용정보 제공
	온라인정보	"	채용 일자리에 대한 정보 제공
	뉴딜계획	"	구직에 필요한 교육훈련비, 교통비, 보육비 보조
	기타	"	고용센터 방문 시 교통비 지원
세금	세무상담	내국세 서비스	통신망을 통한 세금 정보 및 상담서비스 제공

자료: 김현호 외, 「지역생활여건 개선 종합계획수립을 위한 6대 생활서비스 DB 구축 연구」, 한국지방행정연구원, 2007.

출처: 한국농촌경제연구원, 「세계농정의 동향과 전망」, 2007.

국가가 제공하는 복지서비스는 비용이 수반되기 때문에 다다익선만은 아니다. 앞으로는 국민들이 기본적인 생활을 영위하는데 필요한 수준을 분야별로 설정하고, 부족한 분야와 수준을 파악하여 이를 해소하는데 초점을 맞추어야 할 것이다.

따라서 농어촌 주민들에게 헌법에서 규정하고 있는 기본권을 보장한다는 관점에서 농어촌지역에서 소득, 교육, 보건의료, 문화 등 분야별로 기본적으로 제공받아야 할 적정 기준을 설정한다. 적정 수준의 농어촌 서비스 기준을 설정하되 농어촌 정주여건 조성에 필요한 핵심 서비스부터 단계적으로 확대하며, 기초생활권 구상과 연계하여 추진하는 것이 바람직하다.

4.1.4. 지자체의 역할 강화

지자체는 부존자원, 사회경제적 여건, 지역의 발전 전망 등 지역적 특성을 충실히 파악하여 관련 계획의 수립이나 정책 수행에 반영하도록 한다. 지역의 복지수요와 가용자원의 과부족 실태를 정확하게 파악하여 중앙정부 정책과 지자체 자체 사업을 적절히 조화시켜 추진하도록 한다.

또한, 지역 주민의 복지 증진을 위한 신규 사업을 지자체 스스로 개발·시행하도록 권장하고, 사업 시행 초기 일정 기간 사업비의 일부를 중앙정부가 지원하는 것도 지역적으로 특색있는 사업의 개발을 유도하는 한 방법이 될 수 있다.

4.2. 분야별 추진 과제

4.2.1. 농어업인 노후 생활안정 지원

먼저, 농어업인의 국민연금 가입률을 제고하여 농어업인 스스로 노후 대책을 마련하도록 한다. 이를 위해서는 첫째, 보다 많은 농어업인들이 국민연금료 지

원을 받을 수 있도록 한다. 현재 농어업소득이 비농어업소득보다 높은 경우에만 국민연금 보험료를 지원받을 수 있다. 그러나 농어업인의 농외소득활동을 장려하는 정부 정책의 측면에서 보더라도 현재의 지원 기준은 지나치게 엄격하므로 이를 완화하여 보다 많은 농어업인들이 국민연금보험료 지원혜택을 받을 수 있도록 할 필요가 있다. 둘째, 저소득 농어업인에게 실질적인 연금보험료 지원이 되도록 하후상박의 지원 방식을 도입할 필요가 있다. 고소득 농어업인의 경우 지원수준을 대폭 하향조정하거나 지원에서 제외하고, 절감되는 재정을 저소득 농어업인에게 추가지원함으로써 보다 많은 농어업인이 국민연금제도에 가입하도록 한다. 셋째, 현재 농어업인 국민연금보험료 지원은 세대를 기준으로 하여 경영주만을 대상으로 하고 있다. 그러나 노후소득보장은 세대가 아닌 개인을 기준으로 할 필요가 있으며, 또한 농어업인(부부)의 노후소득보장을 강화하기 위해서는 농어업 경영주의 배우자가 임의가입할 경우에도 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다.

두 번째는 농촌형 역모기지론을 도입한다. 농어촌 노인들이 보유한 자산 중 자산가치가 있는 것들은 농지가 대부분이므로 농지를 담보로 하여 영농 은퇴 후의 생활비를 확보할 수 있는 제도를 개발한다. 단, 소일거리 정도의 텃밭(예: 0.3ha 미만)은 인정한다.

세 번째는 사회적 일자리를 창출하는 것이다. 고령 노인들이 자신의 경험과 지식을 사회에 환원하면서 보람과 함께 능동적으로 소득을 확보할 기회를 제공한다. 일자리 제공이 최상의 복지대책이기 때문이다. 지역 여건(인력 구성, 일자리 여건 등)을 감안하여 지자체가 주축이 되어 사회적 일자리를 발굴, 제공한다.

네 번째는 노후 생활비 마련이 막막한 현재의 고령농들의 경영이양을 적극적으로 촉진하려 한다면 고령 은퇴농에게 경영이양직불제에 추가하여 특별소득보조를 한시적으로 실시하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 이때 고령농은 장기간(예: 20년 이상) 영농에 종사한 일정 연령(예: 65~75세) 이상으로 농촌 지역에 거주하고 있는 경종 농업인으로 한정하며, 규모화·전업화가 상당히 진전되어 인위적인 정책이 필요하지 않은 분야(예: 한우, 양돈, 낙농 등)는 제외한다¹³⁶.

4.2.2. 국민기초생활보장 대상자 선정 기준 개선

첫째, 수급대상자 선정 기준을 농어촌·농어업인의 특성이 충분히 반영되도록 개선할 필요가 있다. 소득인정액과 재산의 소득환산액 산정 시 농지가 이중으로 계상되는 것을 개선한다. 농업소득과 농지의 재산환산가액 중 많은 것을 소득으로 환산하여 한번만 적용하도록 한다.

둘째, 처분하려고 해도 거래가 되지 않아 처분하지 못하는 재산(휴·폐경 농지, 빈 축사 등)의 재산 환산시 경감율을 적용한다. 단, 투기목적으로 보유한 재산은 제외한다.

셋째, 최근 들어 증가하고 있는 농어촌 조손가정에 대한 특례를 적용할 필요가 있다. 현재는 부모가 있는 경우 조부모와 동거하고 있더라도 별도 가구로 인정하여 조부모가 받는 기초생활보장 혜택에서 제외되고 있어 조부모의 곤궁한 생활을 더욱 어렵게 하고 있다. 다만, 부모의 부양능력 여하에 대해서는 이웃이나 사회복지 담당자 등을 통해 정확하게 파악할 필요가 있다.

4.2.3. 국민건강보험제도의 개선

첫째, 국민건강보험 보험료 부과체계를 개선한다. 장기적으로 자영업자의 소득 파악 방법을 개발하여 지역가입자의 국민건강보험료 산정기준을 소득으로 단일화할 필요가 있다.

둘째, 국민건강보험 보험료 경감제도를 개선한다. 건강보험료 경감지원제도의 형평성을 높일 수 있도록 하위 소득 계층(등급)일수록 보다 많이 지원될 수 있는 차등지원 방안을 모색한다¹³⁷. 현재 경감률의 상한선을 50%로 하고 있는데 이를 상향조정하거나 상한선을 명시화하지 않는다.

136 김정호 외, 「고령 은퇴농의 생활안정지원제도 도입방안」, 한국농촌경제연구원, 2007.

137 최경환·박대식, 「농어업인 국민건강보험료 경감제도의 합리적 개선방안」, 한국농촌경제연구원, 2006.

셋째, 고령자의 국민건강보험 보험료를 경감한다. 의료급여를 받지 못하는 차상위 계층의 고령자들 중에서 만성 노인성 질환 등 의료급여가 절실함에도 불구하고 소액의 건강보험료마저 납부하지 못하여 의료서비스를 받지 못하는 경우가 발생하지 않도록 이들의 건강보험료를 경감하는 방안을 다각적으로 강구한다. 현재도 일부 지자체에서는 관련 조례를 제정하여 65세 이상 노인 중 본인부담 월 보험료가 일정금액(예: 5천원 또는 1만원) 이하인 경우 보험료를 경감 또는 면제하고 있다. 구미시의 경우 월 건강보험료가 1만원 미만인 만 65세 이상 노인, 등록장애인, 모부자세대를 대상으로 지원하고 있다.

넷째, 농촌지역의 노인장기요양보험의 본인부담¹³⁸을 경감하는 방안을 강구한다. 일반 사회복지서비스와 노인장기요양서비스를 연계하는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

4.2.4. 농업인재해공제의 개선

농업인의 농작업 특수성을 감안하면 장기적으로는 산재보험 수준의 ‘농업인 재해보험제도’를 추진하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 관련 법률의 정비, 재정지원의 효율성 분석, 농업인의 인식 제고 등 상당한 시일이 소요될 것이므로 중단기적으로는 사망 또는 장애 시 지급하는 공제금을 단계적으로 인상한다. 2007년에 3,500만원이던 사망위로금을 2008년에는 4,500만원으로 인상하였으며, 2009년에는 6,000만원까지 인상되며 장차 9,000만원까지 인상할 예정이다. 또한 2009년부터는 농작업을 하다가 일사병으로 사망할 경우 사망보상금을 1,000만원까지 지급할 예정이다. 아울러 농업인재해공제에 가입을 희망하는 모든 농업인¹³⁹이 가입할 수 있도록 관련 예산을 확보한다.

138 본인부담은 재가급여의 경우 비용의 15%, 시설급여의 경우 20%인데 대략 월 30~40만원 정도된다.

139 장기적으로 농업 관련 법인에 종사하는 사람들도 포함하는 것이 바람직하다.

4.2.5. 농어촌지역 보건의료서비스 여건 개선

첫째, 그동안 농어촌지역 공공보건의료기관의 기능 강화는 건물의 신·증축, 의료장비의 확충 등 하드웨어에 치중하였다. 그 결과 농어촌 보건의료서비스의 물적 여건은 어느 정도 갖추어졌다고 할 수 있다. 따라서 앞으로는 농어촌 보건의료서비스의 질을 향상시킬 수 있는 소프트웨어에 집중할 필요가 있다. 우선 저출산·고령화 추세에 맞추어 농어촌지역에서의 예방적·포괄적 보건의료서비스 및 방문보건의료서비스를 강화한다. 아울러 농어촌 주민의 건강을 생애주기별로 관리하는 체계를 갖추어 줄 필요가 있다. 또한 농어촌지역의 전문의료인력인 공중보건의사 자원이 감소될 것으로 예상되므로 이에 대한 대책을 강구할 필요가 있다. 단순히 무의촌 해소 차원이 아니라 농어촌 보건의료서비스의 질을 한 단계 발전시키는 차원에서 보다 획기적인 방안이 모색될 필요가 있다.

둘째, 적은 인구가 광범한 지역에 산재되어 있는 농어촌지역 실정을 감안하여 응급 상황 발생 시 사고 현장에서 적절한 초기 대응으로 예방가능 사망률¹⁴⁰을 줄일 수 있도록 농어촌지역단위 응급의료체계를 강화한다.

셋째, 의료 기술과 IT 기술을 접목한 원격의료를 적극 활용하는 방안을 강구한다.

4.2.6. 농업관련 법인 종사자의 농업인 준용

현재 농업법인이 상시 5명 이상 근로자를 고용할 경우 일반사업장의 적용을 받아 농업법인의 운영에 장애로 작용하고 있다. 농업 관련 법인에 종사하는 자들도 농업인으로 간주하여 국민연금, 건강보험, 재해공제 등의 지원을 받을 수 있도록 하여 사회안전망의 사각지대를 축소할 필요가 있다.

¹⁴⁰ 예방 가능 사망률은 응급의료사고로 사망한 자 중에서 초기에 적절한 조치가 취해졌다면 사망하지 않았을 것으로 추정되는 사망자의 비율을 의미한다.

4.2.7. 농어촌지역 교육여건 조성

첫째, 영유아 보육을 받지 못하는 사각지대가 발생하지 않도록 배려한다. 특히 다문화가정 자녀들의 취학전 보육 및 취학후 교육은 매우 중요하다. 장기적으로 영유아 보육을 무상으로 실시하되, 농어촌지역부터 우선 적용한다.

둘째, 농어촌지역의 방과후 학교 강사 확보를 지원한다. 취약지역일수록 강사 구하기가 어려운 점을 감안하여 강사 인건비를 인상하거나 강사를 파견하는 방안을 모색한다.

셋째, 농어촌 학생들의 학력 신장을 위하여 인터넷, 교육방송(EBS) 등을 적극 활용한다. 학교마다 인터넷 교육 시설을 확충하고, 인터넷 교육에 필요한 프로그램을 개발, 보급한다¹⁴¹. 아울러 교육방송의 프로그램을 다양화하여 농어촌지역 학교에서 교재로 활용토록 한다.

넷째, 폐교 자원을 지역 주민의 교육, 문화, 여가 등의 활동의 공간으로 활용하도록 한다¹⁴². 지자체나 지역 주민이 폐교를 우선적으로 매입 또는 임대하여 사용할 수 있도록 한다. 상주시의 경우 연차적으로 폐교를 매입하여 주민들의 공동 이용시설로 활용한다는 계획 하에 추진 중에 있다.

141 충북 진천고등학교의 경우 기숙사 생활을 하는 학생들에게 강남구청 인터넷수능방송 (<http://edu.ingang.go.kr>)을 활용할 수 있는 기회를 제공하고 있다.

142 소규모 학교 통폐합을 추진하는 경우 학생들에 대한 정규 학교교육 이외에 지역주민의 평생교육이나 지역주민의 교류의 장으로 다양하게 활용되는 측면을 고려할 필요가 있다.

결 론

우리 농업은 발전 잠재력이 크다. 농업 자원은 빈약하지만 사계절이 뚜렷한 천혜의 자연 조건을 갖추고 있으며, 고령화 현상은 심화되었지만 농업인들 중에는 손재주가 섬세하고 성실하며 기술습득 능력이 우수한 농업인들이 많다. 경제발전과 소득 향상에 따라 농식품의 내수시장이 커지고 있다. 시장개방은 저렴한 외국농산물이 많이 들어올 수 있다는 위협적인 측면도 있지만 반대로 수출시장을 확대할 수 있는 기회로 활용할 수 있다. 먹을거리에 대한 품질과 안전성에 대해 소비자의 인식이 높아지면서 품질, 서비스 등 비가격 경쟁력이 향상되는 것도 희망적인 요소이다.

우리 농업은 거대한 전환기에 있다. 농지개혁 이후 50여년 동안 도시화와 산업화로 수많은 농가가 도시로 떠나고, 농촌에 남은 대부분 영세농들은 고령화로 농사현장에서 은퇴함에 따라 새로운 영농주체가 우리 농업을 책임지는 거대한 세대교체가 진행되고 있다. 대외적으로도 DDA 농업협상이 진행되고 FTA 체결이 확산되어 국경없는 무한경쟁시대가 도래하고 있다.

이제 우리 농업은 망망대해 거친 파도를 넘을 수 있는 강한 농업으로 거듭날 필요가 있다. 우리 농업의 미래 비전은 농업을 세계시장에서 경쟁력이 있는 강한 산업으로 만들고 농촌은 농업인과 비농업인이 어울려 사는 쾌적하고 풍요로운 공간으로 만드는 것이다.

이를 위해 혁신적인 농업경영주체를 기업농으로 육성하여 규모화와 전문화, 조직화를 유도해야 한다. 혁신주체를 통해 세계적인 수준의 첨단기술농업과 수출농업을 육성하여 고품질, 고부가가치 농식품을 만들어야 한다. 이로써 우리 농업을 고질적인 ‘저성장 악순환’ 고리에서 끊고 ‘고성장 선순환’으로 전환해야 한다.

비전 달성을 위해 농업경쟁력 강화 측면에서 기업적 농업경영 확산, 식품산업 발전, 글로벌 수출인프라 구축, 녹색성장의 추진과 첨단산업 육성 등의 중점 과제를 추진해야 한다.

경쟁력 제고와 병행하여 살기좋은 농촌의 생활공간을 조성하는 차원에서 농촌의 기초생활여건 향상, 복지지원 확대, 도농교류 활성화, 향토산업 육성, 농촌서비스 기준의 설정 등 중점과제를 추진할 필요가 있다.

전략적인 접근이 필요하다. 농업 경쟁력을 제고하고 농업성장을 견인할 수 있는 혁신주체를 육성하기 위해 농정대상을 산업정책 대상과 복지정책 대상으로 명확히 구분하여 정책을 추진해야 한다. 주업농과 법인경영체, 농기업을 육성하여 농식품 생산의 규모화, 기업화, 전문화, 첨단화를 유도하기 위해 농업 내부의 자본축적과 영농인력에 대한 전문교육도 필요하지만, 농업 외 민간자본의 자유로운 진입을 통해 시설현대화와 농지규모화를 촉진하고 농업 외 경영자, 기술자 등을 적극 유도하여 기술과 경영의 전문성을 획기적으로 끌어올릴 필요가 있다. 국내외 경쟁여건을 조성하여 경쟁을 통한 생산 및 유통의 효율화와 농업성장을 유도할 필요가 있다. 기존의 개별 가족농 중심에서 법인경영체, 기업농으로 농업경영 주체를 확대하여 농업생산에서 선의의 경쟁을 촉진하고 기업 역량을 농업 부문에 적용할 수 있도록 유도해야 한다.

산업으로서 농업정책 대상에 종자, 농자재, 식재료, 가공, 외식 산업 등 모든 전후방 관련산업을 망라하여 세계적인 수준의 클러스터, 계열화 등 연계성 있는 농정을 추진함으로써 규모의 경제, 연계의 경제 효과를 높일 필요가 있다.

현재 우리 농업이 처해 있는 어려운 현실을 극복하여 새로운 돌파구를 마련할 수 있도록 신성장동력을 발굴하여 집중적으로 육성해야 한다. 신성장동력으로 자본기술집약적인 첨단 시설원예농업과 친환경농업을 포함하는 녹색성장산업을 있다. 농업의 외연 확장과 전후방 연계를 통한 시너지효과 실현을 위해 식품산업을 포함한 전후방 관련산업과 수출농업도 있다. 또한 농업성장의 기초로서 R&D 혁신과 경영체의 혁신을 통한 기술적, 인적 발전동력이 있다.

새로운 비전 달성을 위해 농정의 패러다임을 바꿔야 한다. 농식품에 대한 소비와 시장에 대해서는 ‘가격’보다 품질, 안전성, 서비스를 중시하는 ‘가치’의 관점으로 전환해야 한다. 소비자와 시장을 지향하는 생산과 유통을 위해 고품질 안전을 추구하는 생산을 유도하고 부가가치와 효율성을 추구하는 가치체인(Value Chain)의 유통체계를 구축해야 한다.

농업정책을 추진하는 과정에서 정책 대상과 범위를 명확히 해야 한다. 그동안 정치적인 목소리와 입장을 고려하여 농업정책과 복지정책을 구분하지 않고 모든 농업인을 망라한 평균적 정책을 추진하였지만, 앞으로는 산업정책과 복지정책을 명확히 구분하여 주업농과 기업농을 대상으로 한 농업정책을 추진하되 영세농과 고령농은 복지정책 중심으로 추진해야 한다.

또한 농정대상 산업범위를 기존의 농업생산 중심에서 부가가치가 높고 성장 잠재력이 매우 큰 종자, 농자재 등 후방연관산업, 식재료, 식품가공, 외식, 서비스 등 전방연관산업으로 과감히 확대하여 농업의 외연적 확대와 산업간 연계 강화에 집중할 필요가 있다.

그동안은 우리 국민의 주식으로서 모든 농업인이 생산해 온 쌀 농업 중심의 농정, 국내시장 중심의 농정을 추진하였지만, 미래 농정은 성장산업인 첨단원예농업과 축산, 수출농업과 친환경 녹색산업을 주력산업으로 육성하는 발상의 전환이 필요하다. 이와 함께 그동안 국내농업을 방어하는데 주력해 왔지만 ‘최선의 공격이 최선의 방어’라는 발상의 전환으로 세계시장을 상대로 한 공격적 수출농업에 주력할 때이다.

농업 경쟁력을 강화하기 위해서는 기본적으로 주체인 농업경영체, 기업의 경쟁을 촉진해야 한다. 경쟁 제한을 통해 사회가 발전하는 것이 아니라 경쟁 촉진을 통해 사회는 발전한다. 국내외 시장에서 농업의 경쟁력 강화를 위해서는 경쟁 제한적인 요소는 가급적 제거 또는 완화하고, 농업 내부의 자본 뿐만 아니라 외부의 민간자본을 과감히 끌어들이어 농산업 발전을 촉진할 필요가 있다.

이제는 더 이상 정치적 표를 의식한 단기적 시혜 농정, 원칙이 적용되지 않는 임시방편적 농정을 지양해야 한다. 농정의 정치재 성격을 배제하고 일관성을 유지하기 위해 미국은 5~7년만에 한번씩 농업법을 제정하고 있으며, EU도 공동농업정책(CAP)으로 입법화하여 국가별, 정치집단의 정치적 이용을 배제하려는 노력을 하고 있다. 우리나라도 중요한 농정방향과 시책 등을 중장기적 차원에서 입법화하여 정책의 일관성을 유지할 필요가 있다. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」을 보다 실용적인 법으로 만들고 법 개정을 정례화할 필요가 있다.

참고문헌

- 감사원, 「쌀소득 등 보전 직접지불제도 운용실태」, 2008.10.
- 강경선 외, 「식품안전행정 체계화 및 효율화 방안」, 서울대학교, 농림수산식품부.
- 강홍렬 외, 「메가 트렌드 코리아」, 한길사, 2006.
- 경기개발연구원, 「수도권 성장관리 기본구상」, 2004.
- 과학기술정책연구원, 「국가경쟁력 강화를 위한 녹색성장 전략과 과제」, 녹색성장 심포지엄 자료집, 2008.
- 곽노성, “식품안전관리체계”, 「식품정책의 방향과 과제」, 워크숍 발표 자료집, 2008.
- 국무총리실, 「저탄소 녹색성장을 위한 실천계획」, 2008.
- 김경필, 「계열화 수출전문조직 육성방안 수립을 위한 연구」, 한국농촌경제연구원, 2008.6.
- 김경필, 「농산물 수출유망시장 분석과 대응방안-러시아를 중심으로-」, 한국농촌경제연구원, 2008.12.
- 김경필, 「칠레의 과수산업 동향과 경쟁력」, 한국농촌경제연구원, 2007.8.
- 김동환 외, 「대형유통업체의 농산물 구매형태 분석 및 정책대응 방안」, 농식품신유통연구원, 2008.
- 김병률 외, “오바마 미국 행정부의 농업·농촌 정책방향과 시사점”, 「세계농업」 100호, 한국농촌경제연구원, 2008.12.
- 김병률 외, 「농산물 수출유망품목 발굴 및 수출확대전략 수립 연구」, 한국농촌경제연구원, 2006.4.
- 김병률 외, 「농축산물의 유통경로의 효율성 비교연구」, 한국농촌경제연구원, 1999.
- 김성용, “식품소비 및 영양정책의 평가와 과제”, 「농식품정책의 선진화를 위한 과제」, 2007.
- 김수석 외, 「경제사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안 (1/2)」, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 김수석 외, 「농지은행 활성화 및 유휴농지 관리방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 김수석·박석두, 「농업법인의 운영 실태와 제도개선방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2006.9.
- 김완배 외, 「농산물 물류기기 공동이용사업 활성화 연구」, 서울대학교 농업생명과학연구원, 2002.

- 김용택 외, 「농업생산성 제고방안」, 한국농촌경제연구원, 2000.
- 김재수, 「식품산업의 현재와 미래」, 백산출판사, 2007.
- 김정호 외, 「고령 은퇴농의 생활안정지원제도 도입방안」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 김정호 외, 「외국의 농업투융자제도 조사연구」, 한국농촌경제연구원, 2000.12.
- 김진석 외, “경남지역 농산물 수출지원정책에 관한 연구”, 「산업경제연구」 제13권 5호, 한국산업경제학회, 2000.9.
- 김창길 외, 「광역친환경농업단지 성과제고 및 사후관리 방안」, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 김창길 외, 「교토의정서 이행에 따른 농업부문 대응 전략」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 김창길 외, 「기후변화협약에 따른 농업부문 파급영향 분석」, 한국농촌경제연구원, 2006.
- 김창길 외, 「지역단위 양분총량제 도입 세부시행방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2005a.
- 김창길 외, 「친환경농업의 경제적 분석과 발전방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2005b.
- 김창길, “친환경농산물 인증제도의 발전 방향”, 「친환경/GAP 인증제 발전방향 워크숍 자료집」, 국립농산물품질관리원, 2007.
- 김창길·정학균, 「농업부문 녹색성장 추진방안」, 녹색성장 심포지엄 자료집, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 김철민 외, 「농림수산물관련산업의 부가가치 및 종사자수 추정」, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 김태곤 외, 「농지보전부담금 감면제도 개선에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 김태곤, 「밭농업 직접지불제 도입방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2005.
- 김한성, 「뉴질랜드의 농업개혁정책과 시사점」, KIEP 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원, 2006.4.
- 김한호, 「인삼 수출가격에 대한 주요 수출시장별 환율효과 분석」, 한국농업경제학회, 2001.
- 김현호 외, 「지역생활여건 개선 종합계획수립을 위한 6대 생활서비스 DB 구축 연구」, 한국지방행정연구원, 2007.
- 나승일, “농촌 교육정책의 선진화 방안”, 「농촌복지정책의 문제와 과제」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 농림기술관리센터, 「R&D를 통한 농업기술 혁신방안」, 2006.
- 농림부 농산물유통국, 「농산물 유통개선 대책을 위한 연찬회 자료」, 2007.
- 농림부, 「농림수산·식품 과학기술정책 추진방향」, 2008.
- 농림부, 「농림업 주요통계」, 각 연도.
- 농림부, 「도매시장통계연보」, 농림부, 각 연도.
- 농림수산식품부 미래전략팀, 「제1차 농림수산식품 분야 녹색성장대책협의회 회의자료」, 2008.

- 농림수산식품부, 「'12년 농식품 100억불 수출을 위한 세부추진방향(안)」, 2008.12.
- 농림수산식품부, 「2009년도 농림수산사업시행지침서」, 2009.
- 농림수산식품부, 「농가경제조사」, 각 연도.
- 농림수산식품부, 「농림수산식품분야 녹색성장 심포지엄 자료집」, 2008.
- 농림수산식품부, 「농림수산식품 주요통계」, 2008.
- 농림수산식품부, 「농식품 수출 중장기 종합대책-수출 100억불 달성을 위한 EIM 3055 전략」, 2007.11.
- 농림수산식품부, 「농식품 수출지원시스템 제도개선 사항」, 2008.7.
- 농림수산식품부, 「식품산업발전종합대책」, 2008.
- 농림수산식품부, 「중장기 직접지불제 개편방안」, 2007.10.
- 농림수산식품부·농수산물유통공사, 「2007년도 농림수산식품 수출입동향」, 2008.5.
- 농림수산식품부·농수산물유통공사, 「일본의 냉동기술을 활용한 농식품 수출과 일식 세계화」, 2008.6.
- 농림수산식품부·농수산물유통공사, 「주요농산물 수출시장 동향 및 현안분석」, 2007.12.
- 농림어업인삶의질향상위원회·농림부, 「제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 5개년 기본계획('05~'09)」, 2005.4.
- 농수산무역신문, 「남상원의 수출농업」, 2008.1.
- 농수산물유통공사, 「러시아 농식품 산업동향」, 2008.6.
- 농수산물유통공사, 「러시아 농업통계」, 2007.12.
- 농정연구센터, 「21세기 한국의 먹을거리정책: 방향과 과제」, 2007.
- 농촌진흥청, 「농업 R&D·보급 선진화 방안」, 2008.
- 농촌진흥청, 「농업과학기술 중장기 연구개발계획(안)」, 2006.
- 농촌진흥청, 「농업부문 기후변화 대응전략 국제심포지엄 자료집」, 2008.
- 농촌진흥청, 「농자재 법령 및 고시 개선 방안」, 농자재관리과, 2008.
- 대외경제정책연구원, 「미국 신행정부의 주요 정책과 한국의 대응」, 2008.11.
- 리처드 올리버, 「바이오테크혁명」, 류현권 역, 청림출판, 2000.
- 마상진, 「농업강국 네덜란드의 농업교육」, 해외농업시리즈2, 한국농촌경제연구원, 2007.1.
- 마상진, 「농업계 대학생의 영농 분야 신규 유입 활성화 방안」, 농업과학원, 2008.
- 박대식 외, 「농림어업인 삶의 질 향상 기본계획('05~'09)중간평가」, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 박대식·최경환, 「농촌노인의 사회안전망 실태와 개선대책」, 한국농촌경제연구원, 2006.
- 박석두 외, 「농지제도 개편의 방향과 추진방안」, 농정연구속보 제17권, 한국농촌경제연구원, 2004.

- 박석두·김태연, 「농촌 지연산업 활성화 방안」, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 박성재 외, 「농업·농촌종합대책 집행평가 및 조정방안 연구」, 2007.3.
- 박성재 외, 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구(1/2차연도)-한국농업의 구조 변화와 관련정책 평가」, 한국농촌경제연구원, 2007.12.
- 박성재 외, 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구(2차연도)」, 한국농촌경제연구원(근간 예정).
- 박시현 외, “농촌관광 산업화를 위한 과제”, 「농업전망 2007」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 박시현 외, 「우리나라 농촌관광 발전 방향 및 방안」, 한국농촌경제연구원, 2003.
- 박정근, 「농업연구개발정책」, 박영사, 2007.
- 박진도 외, 「새로운 농정여건 변화에 대응한 농정관련 조직의 혁신 및 합리화 방안」, 농어업·농어촌특별대책위원회, 2007.
- 박현주 외, 「토지의 공급확대 및 효율적 이용을 위한 정책방향」, 국토개발연구원, 1998.
- 박현대, “뉴질랜드의 농정개혁과 농민단체의 농정참여”, 「농촌경제」 28(4), 2005.
- 배민식, “일본, 2006년도 중산간지역직불제 실시현황”, 「세계농업뉴스」, 한국농촌경제연구원, 2007.11.
- 보건복지부, 「2008년도 국민기초생활보장사업 안내」, 2008.
- 산업연구원, 「한국산업의 발전 비전 2020」, 2005.
- 삼성경제연구소, 「오바마 당선의 의미와 영향」, 2008.11.
- 서강대 산학협력단, 「농어촌지역에 대한 기초생활보장제도 특례 개선방안 연구」, 2008.
- 서종혁, 「한국농업의 기술발전과 미래선택」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 송미령 외, 「살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책제언 방안」, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 송미령 외, 「창조적 광역발전시대 농식품부 사업의 광역화 및 체계화 방안」, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 송미령·김정섭, 「일본 농촌 지방자치단체의 지역 가꾸기」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 송미령·성주인, “농촌관광의 현실과 비전”, 「농업전망 2005」, 한국농촌경제연구원, 2005.
- 식품저널, 「식품유통연감」, 각 연도.
- 신승열·최세균, 「뉴질랜드 농업개혁에 따른 농업 및 무역구조 변화」, 한국농촌경제연구원, 1996.12.
- 신용광·황윤재, 「친환경농산물 인증제도 개선방안」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 어명근, 「미국 2008년 농업법」의 주요 내용과 의미」, 농정연구속보 제51권, 한국농촌경제연구원, 2008.10.
- 엘빈 토플러 외, 「부의 미래」, 청림출판, 2006.
- 오내원 외, 「농업구조조정과 직접지불제 개편 방안」, 한국농촌경제연구원, 2008.6.
- 오현석 외, 「지방 농촌지도기관의 기능과 역할 재정립 방안」, 지역아카데미, 2004.

- 이계임 외, 「식품 관련 법체계 개편을 위한 기초연구」, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 이동필 외, 「농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 2006.
- 이상선, “식품영양정책의 발전방향”, 「식품산업 발전을 위한 정책 방향과 과제」, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 이정환 외, 「경제위기를 넘어 21세기를 향하는 한국 농업과 농정비전 전략 시책」, 한국농촌경제연구원, 1998.
- 이항구 외, 「국가식품클러스터 조성 기본계획 수립」, 산업연구원·한국농촌경제연구원·한국식품연구원·전북발전연구원, 2008.
- 일본 농림수산성, 「농림수산물 등의 수출촉진대책」, 2008.12.
- 임송수, 「뉴질랜드의 농업동향과 농정개혁」, 해외농업시리즈1, 한국농촌경제연구원, 2007.1.
- 정부·민간합동작업단, 「비전 2030」, 2006.
- 정재준, 「수도권의 도시성장 분석 및 예측을 위한 셀룰라 오토마타 모델링」, 서울대학교 박사학위 논문, 2001.
- 정호근, “농업부문 교차준수 적용사례와 시사점”, 「세계농업」 98호, 한국농촌경제연구원, 2008.10.
- 조병찬, 「한국 농수산물도매시장사」, 동국대학교 출판부, 2003.
- 채광석, “주요국의 직접지불제 추진 현황과 시사점”, 「세계농업」 100호, 한국농촌경제연구원, 2008.12.
- 채미옥 외, 「선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(II)」, 국토연구원, 2007.
- 채미옥, “도시용지 공급 원활화를 위한 토지이용규제 합리화 방안”, 「국토」 통권 319호, 국토연구원, 2008.
- 최경환, “농촌 사회안전망 정책의 선진화 과제”, 「농촌복지정책의 문제와 과제」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 최경환·박대식, 「농어업인 국민건강보험료 경감제도의 합리적 개선방안」, 한국농촌경제연구원, 2006.
- 최경환·황의식, 「농업인의 노후 소득대책에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 최지현 외, 「식량자급률 목표치 설정에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 2006.
- 최지현 외, 「식품산업과 농업의 연계성 강화 방안」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 최혁재 외, 「농지제도 개선방안 연구」, 국토연구원, 2003.
- 통계청, 「2006 농어업법인사업체 통계조사보고서」, 2007.
- 통계청, 「2007년 기준 농어업법인사업체 통계조사 결과」, 2008.
- 통계청, 「광업제조업통계」, 2006.

- 통계청, 「농업총조사」, 각 연도.
- 통계청, 「사업체 기초통계조사」, 1995, 2005.
- 통계청, 「사업체기초통계조사」, 2007.
- 통계청, 「인구주택총조사」, 1995, 2000, 2005.
- 한국개발연구원, 「녹색성장: 국가성장전략의 모색」, 녹색성장 심포지엄 자료집, 2008.
- 한국개발연구원, 「농가 경제·사회·복지실태조사 보고서: 소농가를 중심으로」, 2003.
- 한국과학기술기획평가원, 「농림수산식품 R&D 추진체계 진단·평가 및 미래지향적 개편방안 연구」, 2008.
- 한국과학기술기획평가원, 「농업연구개발사업 평가시스템에 관한 정보분석」, 2004.
- 한국농촌경제연구원, 「2009 농업전망」, 2009.1.
- 한국농촌경제연구원, 「농업·농촌에 대한 국민의식 조사」, 2008.
- 한국농촌경제연구원, 「농업기술개발정책의 선진화를 위한 과제 -선진국형농정으로의 전환을 위한 연구-」, 2007.
- 한국농촌경제연구원, 「농지제도 선진화를 위한 정책과제」, 2007.12.
- 한국농촌경제연구원, 「농촌공간 2020 -농촌의 미래모습-」, 워크숍 발표자료집, 2006.7.
- 한국농촌경제연구원, 「세계농정의 동향과 전망」, 2007.
- 한국농촌경제연구원, 「식품정책의 방향과 과제」, 정책워크숍 발표자료집, 2008.
- 한국은행, 「2007년 기업경영분석」, 2008.
- 한국은행, 「우리나라의 고용구조와 노동연관효과」, Monthly Bulletin, 2008.12.
- 한응수, “한국의 식품 수출경쟁력 분석”, 「식품유통연구」 제22권 3호, 한국식품유통학회, 2005.9.
- ABARE and New Zealand Ministry of Agriculture and Forestry, 「Agriculture in New Zealand」, 2006.
- Evans, Lewis et al., “Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency”, 「Journal of Economic Literature」, 34(4), Dec. 1996, pp. 1856-1902.
- FAO, 「fao.statistics yearbook」, 2005, 2006.
- Dons, Hans J. M. and Raoui J. Bino, 「Innovation and Knowledge Transfer in the Dutch Horticultural System」, spring 2008.
- Lattimore, Ralph, 「Farming Subsidy Reform Dividends」, NZ Trade Consortium Working Paper No. 45, 2006.
- Mulder, Martin and Hendrik Kupper, 「The Future Agricultural Educatuin: The Case of The Netherlands」, 2003.

- McMillan, John, 「Managing Economic Change: Lessons from New Zealand」, Blackwell Publishers Ltd., 1998.
- New Zealand Ministry of Agriculture and Forestry, 「Situation and Outlook for New Zealand Agriculture and Forestry」, August 2008.
- Stern, Nicholas, 「The Economics of Climate Change - The Stern Review」, Cambridge University Press, 2007.
- F. van Bekkum, Onno, 「New Model of Cooperative Marketing: The Case of The Greenery」, Oct. 2004.
- Rijk, Piet and Ernst Bos, 「The Dutch Agriculture and Horticulture with an Outlook to South Korea」, 2008.
- Pollin, R. and J. Wicks-Lim, 「Job Opportunities for the Green Economy: A State-by-State Picture of Occupations that Gain from Green Investments」, University of Massachusetts, 2008.
- Scrimgeour, F. G. and E. C. Pasour, Jr., "A Public Choice Perspective on Agricultural Policy Reform: Implications of the New Zealand Experience", 「American Journal of Agricultural Economics」, May. 1996, 78(2), pp. 257-267.
- Stern, Nicholas. The Economics of Climate Change - The Stern Review. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press. 2007.

국가통계포털 at www.kosis.kr.

Blueprint for Change: Obama and Biden's Plan for America at www.barakobama.com.

FAO at www.fao.org

Global Trade Atlas at www.gtis.com/gta.

OECD at www.OECD.org

Real Leadership for Rural America at www.barakobama.com.